

消費者委員会「地方消費者行政に関する委員会ヒアリング」発言概要

《提示頂いた観点》

- －活性化基金の評価、残された課題
- －地方消費者行政活性化のための方策（制度、人材、財政）
- －消費者教育の推進

I. 問題認識－地方消費者行政の現状と課題

1. 消費生活センターの多忙恒常化と自治体消費者行政の停滞化

(1) 長らく日本の消費者行政の担い手は自治体とりわけ消費生活センターであり、同センターがこれまで地域社会における中心的役割を果たしてきたことは周知のとおりである。平成 21 年 9 月の消費者行政の大改革（表示規制の一元化、取引規制の一元化、安全規制の共管化、等々）が行われたにもかかわらず、消費者行政の現場である自治体において、それに対応する‘受け皿’となる体制整備が実現しているとはいえない。

このことは、たんに体制構築が遅れているというだけでなく、自治体－自治体担当者、相談員等々における消費者問題に対する理解・認識の偏りまたは不十分さによる部分も関わる（担当者や相談員の中には、貸金業相談、多重債務問題、悪徳事業者トラブルのみが消費者問題であるという認識を示す者も少なくない）。別の見方をすれば、消費者問題として見過ごされている分野、領域が存在するということができ、その結果、救済されるべき相談者（消費者・市民）がその機会を失われているおそれ（自身に対応できなくても担当可能な部署への取次がなされない、そもそも消費者問題には該当せず相談者個人の自己責任での解決を求める、PIO-NET データにすら入力されない等々）があることを意味する。

(2) 消費生活センターの業務とりわけ相談業務は、消費者庁設置の前後で変わることなく公恒常的な多忙の中で行われている。他方、自治体の消費者行政それ自体に目を向けると、活性化基金以外の自治体の独自財源、条例の運用、審議会の開催・あり方等々、いずれの面でも低調であるとの評価は免れない。自治体の予算編成において消費者行政関連予算の削減案が示され、議会においても消費者行政が取り上げることは一請願等があった場合を別にすると一ほとんどないことはほぼ全国的な傾向といえる。

また、消費者基本法の改正制定の前後には相当数の広域・基礎自治体において、条例の改正が行われたが、大半が「法のコピー」ともいうべき内容（‘コピー条例’）であり、法（消費者契約法、特定商取引法、不当景品表示法等）の欠陥を補完する自治体の基本ルールである条例の機能・役割を活かした運用がなされていないのも全国的な状況である。

さらに、自治体の消費生活審議会については、首都圏のように開催頻度が高い自治体がある一方で、地方の自治体では「年 1 回の開催」「一年間の事業報告等の形式的な内容」の

ケースが多く、従前から指摘されてきた「形骸化した審議会」との評価は今日でも当てはまる状況が見られる。

(3) センター相談業務の形態を見ると、直接雇用、嘱託等もあるが、外部委託(例「相談員の会」等と自治体との契約)の形式による事例が増えつつある。自治体の低予算・人件費削減、更新拒絶、雇い止めといった問題がある中で、いくつかのオプションが生まれる背景は理解できる。しかしながら、相談業務に対する自治体(首長、専任職員)の偏った見方・(低)評価、相談業務に対する自治体の責任意識の欠如等は、雇用・委託形態のいかに問わず見受けられることも少なくない。消費者相談が、自律した、又は自立した消費者・市民としての行動を選択することへの意識・主体性を持たない日本の市民社会において、きわめて有用なトラブル解決の手法であること(正田彬『消費者の権利 新版』岩波新書(2010年)、166頁以下)の理解の定着が望まれる。

2. 活性化基金およびその利活用にかかる問題

(1) 消費者行政活性化基金(以下、活性化基金という。)が、これまで手薄であった行政領域に対する財政支援であるとともに、3年間の基金方式により造成された大型財源であったことは特徴であり、これに対する期待も大きかったが、取組開始当初から、その使い勝手の悪さが指摘され、また基金に申請しない自治体も複数あり基金残が発生するなど、基金所期の目的を十分に達成したとはいえない見方がある。当該活性化基金にかぎらず、特定目的のための財政支援が行われる場合には、いわゆるPDCAサイクルに基づく評価・検証がなされるのが今日の通例である。当該活性化基金の執行に際して、基金活用に係る事業フロー等は示されていたが、これはP→Dのプロセスの一部を示したものにすぎず、基金に基づく取組を行った自治体においてC→Aまで含めた事業遂行が行われていたか、また国レベルにおいて目配りがなされていたかについては、国民目線から明らかではない。

(2) 活性化基金の終了が、多くの自治体(広域・基礎)および消費者行政担当関係者にとって深刻な問題となっており、地方における消費者政策の円滑な遂行と質・水準の保証の観点から、国による財政的な支援の継続は重要な課題である。その一方で、消費者行政そのものに対する自治体の意識と意欲については、首長はもとより行政担当者の姿勢や立ち位置によって左右されることが少なくなく、この点は「消費者行政先進地域」として評価されている自治体についても例外ではない。また、当該活性化基金の使途・活用の面でも、当該自治体の消費者行政の質の向上のための積極的・有効な施策を立案した自治体がある一方で、必ずしもそうとはいえない自治体もある。

自治体間における消費者行政に対する「温度差」が是正・解消される方向性が明示的ではない状況下において、全ての自治体に対して無条件に消費者行政関連の財源が均等に配分されることがあるとすれば、国民目線から違和感があることは否めないと思われる。積極的・意欲的に取り組む自治体に対して必要な財源を配分することはさらなる行政の質と水準の向上が期待できる一方、消費者行政に取り組む意欲を欠き「消費者行政はやっても

やらなくても同じ」という従来思考に拘泥した自治体に対して新たな財政支援を行う必要性・有用性は是認されない。

3. 地方消費者行政の質・水準の地域間格差の問題

前記 2.(2)において述べた自治体間の消費者行政の質・水準の格差の最も大きな要因の一つは、自治体の消費者行政に対する意識にあり、とりわけ自治体の長、専任職員の意識、姿勢、立ち位置等によって消費者行政の展開、予算配分、人員の適正配置等が左右されてきた事例は枚挙のいとまがない。また、広域自治体の姿勢が消極的に変化すれば、その影響は基礎自治体の消費者行政に及ぶこととなる。

もう一つの要因は、自治体内部における消費者問題に関する情報共有、政策協働の不在または不全にある。高齢者や障がい者の消費者被害への行政対応は、被害情報がどのルートで自治体に到達したかによって差が生じやすい。当該情報を受け入れた行政セクションには問題・事案の性質を的確に把握し関係部署との連携により対応することが望まれるが、現実には、部・課の情報独占により他のセクションとの連携・協働が図られることはなく不完全な対処がなされるか、場合によっては対応がなされず放置されるおそれもある。貸金業規制法の改正を契機とする多重債務問題への社会的関心が高まる中で、自治体の長が率先してプロジェクトごとに特別チームを置き問題解決を図る等、情報独占を特性とするタテ割り行政の弊害の除去しフラット化した体制を整備した自治体も例も見受けられる。しかしながら、表示、取引、安全等の消費者行政全般の問題を解決するために恒常的なフラット体制を構築した例には接していない。

4. 消費者教育の現状と課題

本年6月19日の法案提出により、消費者教育推進のための根拠法の制定が期待されるが、同法の制定をもってただちに消費者教育が実現できる現状にはなく、様々な教育インフラストラクチャーの整備がなされる必要がある。

(1) 学校教育段階における消費者教育の体系的実施は、当然のことながら、文部科学省が策定している指導要領との関係、授業コマ数の確保といった制度上の問題の克服と、自治体の教育委員会（公立高校については都道府県、小・中学校については市町村）との実施体制等についての詳細な検討が求められる。特に早急に対応すべき課題として、消費者教育担当教員の養成と必要人員の確保が挙げられる。教員養成系大学・学部のカリキュラムの中に「消費者教育」を設けているところは少なく、現有の社会科・生活科のほか、商業系（高校）の教員でどの程度までカバーできるかという物理的問題もある。教育免許更新制の受講科目の中で対応しているケースも少なく、かかる物理的問題は、消費者教育の「質の保証」にも影響するおそれもある。

(2) 推進法案は、学校教育段階を対象するもののほか、社会一般を対象とした消費者教育を実施することとしている。消費者基本法17条が「啓発活動及び教育の推進」について

定めているように、消費者教育は「啓発活動」とは別に推進される必要がある。すなわち、推進法案が目指す社会一般に対する消費者教育は、従来行われてきた「消費者啓発」とは区別可能な実体を持つものであることが求められる。さらに、これまで啓発活動に主体的な役割を果たしてきた消費生活センター（職員）、相談員はもとより、地域社会に所在する専門職（弁護士、司法書士、大学教員等）が、今後展開されることとなる社会一般に対する消費者教育においても重要な役割を担うことが予想されるが、散発的・スポット的ではない、ある程度の体系性を備えた「教育」としての実施にどの程度責任をもって対応するか、また全般的な調整機能を自治体（センター、教育委員会、等）が円滑に果たすことができるかは未知数の課題であり、その基本方針が示される必要がある。

II. 地方消費者行政活性化に向けて

上記に見た課題・問題状況を踏まえて、地方消費者行政の活性化を図り、日本における消費者行政全般の「底上げ」を企図して、以下のとおり、私見を述べる。

1. 自治体における消費者行政の制度改革—消費生活センターの中核機能の強化

(1) 消費者目線・消費者問題に対応したセンターの位置付けの明確化

消費者にとって関心のある日常消費生活の疑問やトラブルには、事業者との契約・取引上のものに限られず、食品や食品以外の表示・広告、安全に関するもののほか、価格に関するものなど、広範なものが含まれる。とりわけ、価格については、事業者の価格の一斉・同調的引上げや、おとり販売など、競争手段、顧客誘引手段の公正さから見て問題がある場合もある。事業者の価格行動に問題がある場合には公正取引委員会が独占禁止法に基づき対処することが予定されているが、事案の軽重や行為の広がり等によって事案全てに対し法適用がなされるわけではない。かかる価格に関する問題は、「消費生活センターの問題ではない」として対応しないというのは、消費者目線からは奇異に映る。広告や景品・懸賞付販売についても同様である。この点は、相談体制、相談員の対応能力にも関わるが、国レベルで一元化した体制の受け皿となる地方消費者行政の位置付け、特に「窓口」「情報の受発信」「相談」の一元化したセンター機能を明確にすることにより、地域に所在する消費生活センターが消費者・市民にとって身近で重要な存在であることをさらに周知するための工夫が必要であると思われる。

(2) 自治体行政における消費生活センターの位置付けの明確化

自治体内部には消費生活センターは「別館(Annex)」という意識がある（消費生活条例には「表示」「安全」「教育・啓発」に関する条項が設けられているのが一般的であり、これらの項目はセンターだけの専権事項ではなく、自治体の各部局の事務にも関わるが、他の部局にとって消費生活条例はもっぱら「センターの条例」であるとの見方に接することも少なくない）。それぞれの自治体にとって、「消費者に関する問題・事項」は、全てセンタ

一に情報を集約し、センターを中核に据えた組織・制度の再編を促すことが求められる。

2. 不可欠作業としての活性化基金の検証—特に‘アウトカム評価’の必要性

各自治体に投入された活性化基金等が、具体的にどのような結果（アウトプット）を産出し、それが当該自治体と地域の消費者・市民にとっていかなる成果をもたらしたかについての検証が、今後の地方消費者行政の推進と向上を検討していく際の出発点となる。また、この作業は同時に、国全体の（消費者）政策における地方消費者行政の位置づけとウェイトを知り、以後の展開の推移を把握する上での基点ともなる。

3. 消費者行政の“見える化”と『消費者行政版IR』の活用—財政支援の前提

(1) 国による新たな財政支援を期する前提として、国民—消費者・市民—が納得できる財政支援の理由付けが不可欠である。平成21年9月の消費者行政の新たな構築は、まさに「窓口」「情報」の一元化と消費者行政の質の向上についての「国民との約束」であったといっても過言ではない。

しかしながら、消費者庁・消費者委員会設置によって、日本の消費者行政が、質・水準という点で飛躍的に向上したという評価は現時点で先送りせざるをえない。制度上・運用上の問題（上記I）は既述のとおりであるが、国民目線でいえば、‘消費者行政’が見えないという点が問題であり、このことは地域の住民にとっては消費者行政・政策の不在を意味する（なお、諸外国には‘消費者行政’に相当する専門用語はあまり見受けられず、‘消費者政策’という表現が一般的である）。まして、自治体間の消費者行政の「地域格差」の存在自体、行政側、専門家等を別にして、国民の多くに認識されることはまれであるが、放置が好ましい事態ではないことは前記のとおりである。

(2) かかる消費者行政に対する国民意識の希薄さ、自治体間に生じている「地域格差」の是正・解消は、行政マネジメントの視点から検討する必要がある。その一つが、消費者・市民にとっての消費者行政の「見える化」のための工夫である。これは、行政の側からは消費者・市民に向けての「見せる化（見せる義務）」の遂行ともいえる。消費者・市民に対して、自己の生活する地域の消費者行政の質・水準がどの程度であるかについて知る機会を付与し、その立ち位置を知らせることは本来自治体の重要な役割である。別の言い方をすれば、こうした地域間の比較・検証とその結果の公表の機会が十分に確保されることがなかったことにより、自治体側における消費者行政に対するマインドの低下と低位の横並びが許容されてきた可能性がある。消費者行政の「見える化」を実現することにより、消費者行政に対する国民の認識を高めるとともに、自治体自身が自己の立ち位置を認識し、改善のためのアクションを起こすことが期待される。その上で、必要な政策に対する財政支援の意義と必要性を客観的に示すことが求められる。

消費者安全法によって、都道府県の消費生活センターと市町村の同センターの役割は明確に定められているが、この「見える化」の実施に際しては、それぞれのミッションを再

確認するとともに、ミッション実現のための個々の施策・業務に関する共通の指標を設定し、その達成度または成果（アウトカム）を公表する工夫も考えられよう。

消費者行政の「見える化」は、自治体のこれまで（年度／期間中）の成果（アウトカム）を客観的な資料・データに基づき国民に向けて公開し、各自治体が自己のポジションを把握することによって改善に結びつける PDCA サイクルの実質化という側面がある。政策や制度の客観的な分析と、その結果を改善に結びつける（影響機能の活用）という意味で、消費者行政に対する「インスティテューショナル・リサーチ（消費者行政版 IR）」ということもできる。

（3）IR手法による消費者行政の「見える化」は、消費者行政に対する新たな財政支援を行う際に、支援の必要性和無駄のない適正配分についての国民に対する説明責任の重要な一端を担うものともなる。

前記・活性化基金のアウトカムの評価・検証の結果と、毎年各自治体が自治体予算に基づいて行う消費者行政（政策）の自己評価の結果に基づき、国が各自治体（広域レベル、基礎レベル）の政策評価を行うことにより、その結果に基づき新たな財政支援を行うものであり、財政支援と PDCA の不可分一体が運用を図ることが求められる。

（4）なお、消費生活センターの相談員の雇用形態・労働条件をめぐる問題は、自治体の財源・財政上の制約が大きな要因の一つである。その職務の専門性、相談業務の継続性確保が自治体における消費者行政、特に相談業務の質と水準を「高いレベル」で維持することと密接な関連性を有することは論を俟たない。こうした問題状況についても「見える化」の中で、「高いレベル」を維持するために「継続的雇用」が不可欠であることを客観的に示す工夫が必要と思われる。直接雇用、外部委託はそれぞれ一長一短の要因を内在させており、雇用形態・労働条件という面での議論に終始することなく、それぞれの自治体の消費者行政の質・水準の確保・維持の観点から、それぞれのあり方についての検証が必要な時期にあると思われる。

4. 消費者教育の「実質化」に向けたインフラ整備について

（1）学校教育段階における消費者教育の体系性・順次性の確保、実施の態様は、文部科学省と消費者庁の協議が不可欠であることはいままでもないが、重要なことは、消費者教育を実施することは国の教育政策の手段の一つであり、達成されるべき目的は一推進法案2条が定めているように一、消費者教育を受けた生徒・学生が「自立した」「自律的な」消費者・市民として消費生活を営み、社会を支える人材となることにある。そのために必要な制度的かつ財政上の基盤を整備することが必要であり、推進法案の成立以降、国（特に文部科学省と消費者庁）、消費者教育の直接の実施責務のある自治体は、実施に向けた基盤整備、とくに教育担当者の育成・確保を行うことが求められる。

（2）社会一般を対象とする消費者教育の実施については、これまでの「消費者啓発」の経験・知見に基づき、その基盤を一層強化する必要がある。首都圏・大都市圏に比し

て、地方都市圏は限られた人的資源の中で行う必要がある。なお、地方には教員養成系や社会科学系の学部を有する国立大学や公立・私立大学は必ず一つは設置されていることから、地域に所在する大学を人材育成・人材供給（大学教員のみならず、学生も含めた）のハブ(Hub)機能の拠点とし、同様に地域に所在する各種専門職団体との協働・連携ネットワークを構築することにより、前記課題の克服が期待できよう。

以上