

## 地方消費者行政における県と市町村の役割分担 ～神奈川県的事例を手掛かりに

沼尾波子

### 1. はじめに

本稿の課題は、地方消費者行政における自治体の機能と役割、とりわけ政令指定都市を抱える地域における県と市の役割分担や連携について検討することにある。

消費者行政については、1960年代に入って、新たな政策領域として体制が整備されてきたが、近年、高齢化の進展やインターネット取引の増大など、社会経済情勢の変化を背景として、消費者被害が多様化、複雑化する中で、その役割は増大する傾向にある。2007年の消費者庁と消費者委員会の設置により、所管官庁が明確化されるとともに、地方自治体の機能と役割についても最近になって制度の再構築が進みつつある領域とされている。とりわけ大消費地としての大都市を抱える地域では、消費者行政分野へのニーズも多く、行政の役割も重要視されている。

具体的には以下の手順で考察を行うこととする。まず次節では、消費者行政の機能と役割について概観する。次に、消費者庁ならびに消費者委員会設置後における自治体の消費者行政分野での役割論についての整理を行う。さらに、地方消費者行政分野での運営実態について、既存の統計資料をもとに概観したあと、大都市における県と市の役割分担や連携の在り方について、神奈川県的事例をもとに考察を行う。一連の考察から、大都市における消費者行政の実態について整理を行うとともに、県と政令指定都市との役割分担や連携の在り方について考えてみることにしたい。

## 2. 消費者行政と自治体

### (1) 消費者行政とは何か

日本の消費者行政は、1968年の消費者基本法の制定によって体系づけられることとされた<sup>(1)</sup>が、それは、事業者に対する規制行政と、消費者に対する支援行政の二つの分野からなる。事業者に対する規制行政として、危害の防止、規格の適正化、表示の適正化、公正で自由な競争環境の確保等が挙げられる。一方、消費者に対する支援行政の内容として、消費者に対する啓発や教育、消費者意見の反映、商品テスト、消費者からの苦情処理、消費者の組織化などがある。

では、こうした行政分野における政策の展開と、自治体の役割について、どのような規定が設けられてきたのかについて、以下でみていくことにする。

### (2) 消費者行政の登場と発展

日本が高度経済成長を遂げた1960年代は、行政の中に消費者問題や公害問題など、国民生活にかかわる様々な問題が意識されるとともに、その法制化が進められた時期であった。

日本において「消費者行政」が登場したのは1960年代初めのこととされる。1961年には、割賦販売法や電気用品取締法（現在の電気用品安全法）が制定され、その後も消費者の保護にかかわる各種の法制度が整備されていくこととなった。

無論、1960年代以前にも、JAS法や独占禁止法をはじめ、消費者の利益に関する各種の法律は存在していた。しかしながら「それらの行政は、生産の裏には必ず消費があるといった意味で消費者問題を扱っているものであって、消費よりも生産にもつぱらウェイトをおいた行政<sup>(2)</sup>」であったという。これに対し1960年代以降、国民所得の増大とともに、耐久消費財や教養娯楽費を中心として消費も大幅に増大した。ものを生産しさえすれば売れた時代から、次々に新商品が開発され、広告競争が起こる時代となり、消費者が誇大広告によって被害を受けるケースや、限られた知識や情報により正しい商品選択を行えないといったことが課題として指摘されるようになった。他方で消費者物価が上昇していく中で、その対策が課題とされていた時代でもあった。

---

(1) [及川 (2001)] を参照

(2) [高山 (1968)] を参照

こうした中で、消費者の保護を念頭に置いた制度が整備されていくこととなったのである。

1963年に国民生活向上対策審議会が「消費者保護対策の基本方策」をとりまとめ、消費者保護のための行政機関の新設が必要であるとし、これを受けて、1965年に当時の経済企画庁に国民生活局が設置され、消費者行政を担うこととされた。また、1968年に消費者保護基本法が成立、施行されるが、[高山(1968)]によれば、この法律の成立の背景には「増大する消費者行政需要と従来の消費者行政の限界」があったとの指摘がなされている。

### (3) 消費者行政における国と地方

こうして、生産者に対する規制行政のみならず、消費者の立場に立った法制度の整備が行われていくこととなったが、次に、これらの行政課題に対する地方の役割についてみていくこととする。

地方の消費者行政に関して国から地方自治体への通達が初めに出されたのは、1966年8月22日付け、都道府県知事に対する経済企画事務次官及び自治事務次官の共同通達「地方公共団体における消費者行政の推進について」であった。この中で、地方公共団体（特に都道府県及び主要都市）は、各団体の実情に応じた形で、消費者行政担当機構の明確化、庁内連絡の円滑化、消費者の意向に関する情報収集とその活用、消費者・業者・行政当局の意思の疎通等について積極的な配慮をすることが要望されている。

また、1966年11月に国民生活審議会は「消費者保護組織および消費者教育に関する答申」において、中央、地方における消費者行政組織の整備、苦情処理体制の整備、消費者教育内容の体系化、消費者啓発の強化、商品の比較テストの充実等の施策を実施すべきであると指摘した。

[谷垣(1966)]は、当時の地方消費者行政の実情について、次のように考察する。そもそも地方消費者行政の役割について(1)衛生性、安全性及び取引の公正性等の確保のための業者の事業活動に対する規制を内容とする権力的事務、(2)消費者及び業者に対する教育・指導活動、(3)小売店等の中企業の近代化、流通機構の改善などの物価対策、と整理する。そのうえで、(1)についてはほとんどが法律にもとづく国からの委任事務であること、またその権限は特定の大都市に一部委任されているほかは、ほとんどの場合に市町村には委任されていないこと、市町村の場合には、都道府県よ

りも消費者は小売店に直接接する機会が多いことから、活動の中心は消費者及び業者に対する教育・指導の具体的実施にあること、また事務の執行に際しては、消費者行政という立場から専門の部局で対応するというわけではなく、様々な部局がそれぞれの角度から消費者や消費生活にかかわる部分的機能を担うことで対応が図られていると指摘する。こうした中で、新しい消費者行政の在り方として、第1に消費者教育や消費者活動の育成、第2に苦情処理を挙げ、その実施体制の整備が必要であると述べている。1966年における国民生活審議会の答申は、こうした認識のもとに出されたものと考えることができる。

1968年に消費者保護基本法が施行され、国、地方公共団体の責務とともに、その役割や行うべき施策について法律で規定された。具体的には、市町村は苦情処理のあっせん等に努めなければならない、国や都道府県は適切かつ迅速に苦情が処理されるようにするために必要な施策を講ずべきであるとされた。また国及び地方公共団体は消費者保護に関する施策を講ずることについて、総合的見地に立った行政組織の整備と行政運営の改善に努めるべきものとされた。

さらに1969年には地方自治法が改正され、「消費者保護」は地方の固有事務とされ、国から通達とともに「消費生活センター運営要領」が出され、自治体の消費者行政分野における事務・事業に関する具体的な指針が示されるとともに、補助金や地方交付税による財政措置<sup>(3)</sup>が行われることとなったのである。

#### (4) 地方消費者行政の萌芽

一方、1960年代における自治体の状況をみると、すでに1961年には東京都において消費経済課が設置されている。その後も1963年には北海道、長崎県に、1964年には兵庫県に、消費者行政を所管する組織が設置された。[高山(1968)]は「地域住民の声を直接肌で感じる地方公共団体としては、地域住民の消費者行政に対する強い要望に対処せざるを得なかったということであろう」と説明しており、いくつかの都道府県においては、消費者保護基本法施行以前、さらには国の国民生活局設置以前から、消費者行政分野を扱う部署があったことがわかる。

法律が制定された時期に近い1968年3月の時点での都道府県の行政体制をみると、以下のようになっている。

---

(3) 地方交付税の基準財政需要額における消費者行政経費の算入は、1967年から始まっていた。

---

消費者行政専管の部の設置 東京都

消費者行政専管の課（室）の設置 北海道、神奈川県、兵庫県、長崎県

県民生活関連の部署に消費者行政を所管

岩手県、宮城県、秋田県、山形県、静岡県、大阪府、和歌山県、大分県、宮崎県

消費者行政の係を設置 19県

特に機構を設けていない 13府県

---

他方で、市町村については、主として大都市において消費者行政が活発であったことが指摘されており、[高山(1968)]では、札幌、仙台、横浜、川崎、名古屋、大阪、神戸、岡山等の主要都市の名前が挙げられている<sup>(4)</sup>。

また、1966年3月時の市町村の行政体制は以下のものであった<sup>(5)</sup>。

---

消費者行政専管の部を設置 神戸市

消費者行政専管の課を設置 大阪市、横浜市、札幌市、仙台市

消費者行政専管の係を設置

旭川市、函館市、室蘭市、釧路市、苫小牧市、士別市、秋田市、浦和市、川崎市、名古屋市、尼崎市、伊丹市、芦屋市、西宮市、岡山市（以上15市）及び東京特別区

---

こうした消費者行政の実施体制における地域的偏在について[谷垣(1966)]では、大都市、ないし北海道、阪神、京浜地方に集中していることを指摘し、これらの地域が大消費地であることとともに、これら都道府県が先進県として取り組むとともに県下の主要な都市に働きかけを行ったことも要因であると整理している。

さらに[谷垣(1966)]は、消費者行政の所管部署について、企画・総務部系統に配置する自治体と、商工・産業部系統に配置する自治体とがあると整理する。都道府県の場合には企画・総務部系統が多く、市の場合にはそのほとんどが商工・産業部系統であると指摘したうえで、企画・総務部系統では、市民生活という視点から消費者問題を取り上げる傾向にあり、業務内容も消費生活実態調査や苦情処理を含む消費生

---

(4) [高山(1968)]を参照

(5) [谷垣(1966)]を参照

活相談などが多くなる。他方で商工・産業部系統では、家庭用品品質表示法、計量法などの既存の事務に加えて、消費者への情報提供や苦情処理を行うとともに、業者に対する指導も併せて行えるようにしている場合が多いことを指摘している。

さらに〔谷垣（1966）〕では、都道府県で企画・総務部系統が多い理由として、「都道府県の場合は関係部局が多く、かつ国のたて割り行政が各部局に直行する傾向が強いため、それらを一定の角度から横割的に見直す機構を設ける必要度が強いこと、近年企画部の新設が多くなったが、タイミングよくそこでの所掌事務として入り込みやすいこと」などを挙げている。一方、市では商工・産業部系統が多いことについて、「企画部局を設ける場合が少なく、かつ全体の機構が小規模であるため縦割りにおいてくる事務を総合的に受けとめることが比較的容易であること、消費者および業者と直接接触し、具体的事務の実施が要求されるため、実施部局がその任に当たるほうが適当であること、商店街の振興など市内商業の振興上消費者の声を業者に反映させるようにすることが重要な機能を果たすため商工部局として積極的に消費者に接近することが要請されること」などを理由として挙げている。

このように地方消費者行政の制度化が進められた当時から、都道府県と市との間には機能の相違が生じていたことがうかがえる。ただし、消費生活相談などの分野においては、必ずしも明確な役割分担の考え方があったわけではなく、個々の自治体の判断によって対応していたとみることができる。

### 3. 消費者庁関連3法の制定と地方消費者行政

#### （1）消費者庁関連3法の制定と地方

消費者行政は2007年10月の福田内閣の発足とともに大きな転換を遂げる。所信表明演説で「国民の安全・安心を重視する政治」を掲げた当時の福田総理は、2008年1月の施政方針演説において消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織を発足させること、消費者行政担当大臣を常設すること、早期に新組織の具体像を固めることを表明した。検討は急速に進み、同年9月には消費者庁関連法案が国会に上程されたのである。

その検討過程において設置された消費者行政推進会議が2008年6月にとりまとめた「消費者行政推進基本計画」では、消費者行政について以下のように述べられている。

まず、「消費者の保護はあくまでも産業振興の間接的、派生的なテーマとして、しかも縦割りの行われてきた」という認識に立ち、「今や『安心安全な市場』、『良質な市場』の実現こそが新たな公共的目標として位置づけられるべきもの」であり、「それは競争の質を高め、消費者、事業者双方にとって長期的な利益をもたらす唯一の道である」とされた。さらに「消費者・生活者が主役となる社会を実現する国民本位の行政に大きく転換しなくてはならない」として、消費者庁の創設をうたっている。

他方で、国と地方の関係については次のようなことが提起された。

まず「霞が関に立派な新組織ができるだけでは何の意味もなく、地域の現場で消費者、国民本位の行政が行われることにつながるような制度設計をしていく必要がある」として国と地方が一体的に取り組む必要性を掲げ、「地方分権を基本としつつ、地方の消費者行政の抜本的な強化を図ることが必要である」としている。

また「消費者にとって身近な地方自治体から国に対して、消費者のための政策を提案できる仕組みを構築し、消費者の意見ができる限り反映されることが重要」とされた。

一方、地方の消費者行政の現場をみると予算や人員が大幅に削減されている現状を踏まえつつ、その飛躍的充実のために、当面、思い切った取り組みを行っていくことが必要であり、自治体の努力が不可欠であると論じている。

## (2) 消費者庁ならびに消費者委員会の設置

2008年9月に上程された法案は、超党派による修正合意を経て、翌2009年、消費者庁関連3法<sup>(6)</sup>が成立し、消費者庁ならびに消費者委員会が設置されることとなった<sup>(7)</sup>。これにより、「消費者・生活者の視点に立つ行政への転換」が掲げられ、消費者庁には「『取引』『安全』『表示』などの問題を所管するとともに、一元的窓口、執行、勧告などの機能を持つ消費者行政全般の司令塔としての役割」が期待されることとされた。

また、「新組織が強力な権限と必要な人員を備えるとともに、消費生活センターの強化充実を前提にした緊密な全国ネットワークが構築される必要」が提起され、「一元的な相談窓口の設置」とともに「国・地方が一体となった消費者行政の強化」が法に掲げられたのである。

---

(6) 消費者庁及び消費者委員会設置法、消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律、消費者安全法、の3法をいう。

(7) その経緯については〔石戸谷(2009)〕などに詳しい。

その後2010年3月に閣議決定された「消費者基本計画」でも国と地方の連携が掲げられた。具体的には、消費者事故情報等の一元的集約（P I O - N E T）、消費者教育用教材の開発、配布、消費者教育の推進、消費者相談窓口の設置、消費生活相談員の配置による相談、職員、消費生活相談員を対象とした研修の実施、商品テストの実施といった分野において、国と地方の連携強化が求められることとされた。

### （3） 地方の消費者行政をとりまく状況

具体的に、地方には、以下の分野における機能強化が求められることとなった。

第1に関係法執行体制の強化である。具体的には、自治体における専門性を持った職員の確保、自治体間の連携強化、ノウハウの伝授、警察との連携などが挙げられる。

第2に、情報ネットワークの強化である。消費者事故等の情報集約、潜在化した事故の発掘、集約した情報のフィードバック、商品テストの機能強化などを行うことが期待されている。

第3に相談ネットワークの強化である。消費者相談センター・窓口の新設拡充、相談員の増員や資質向上、専門家による相談支援が求められることとなった。具体的には、都道府県においては消費生活センターの設置が義務付けられることとなり、市町村においても努力義務が課されることとなった。

他方で、こうした体制強化を図るには、予算や人員の確保が必要であるとして、国から自治体への支援体制が構築された。具体的には、2009（平成21）～2011（平成23）年度を「集中育成・強化期間」として「地方消費者行政活性化基金」が設置され、総額で260億円を基金に積み立て、国が掲げたいくつかの経費区分に示された事業メニューの中から、自治体が新たな施策を実施する際には、その取崩しを行い、交付金として自治体に交付する（地方消費者行政活性化交付金）。また、普通交付税基準財政需要額において、年間報酬300万円の相談員2名（標準団体）分を計上することとされた。

しかしながら、交付金の使途については、事業の拡大強化にかかるものとされ、既存の事業の財源に充当することは認められていない。また当初は人件費への充当は認められていなかった<sup>(8)</sup>。さらに、この交付金は当初3年間（2009～2011年度）で打ち切りとされたことから、仮に取り組みを拡大させた場合、第4年目以降の費用負担

---

(8) その後見直しがなされ、新たな職員の雇用や、消費生活相談員の処遇改善にかかる給与引き上げ分について、交付金の充当が認められることとなった。

については自治体の持ち出しになるとされ、多くの自治体では慎重に対応する動きがみられた。また、普通交付税算定において基準財政需要額を積み上げたとしても、交付税総額自体はマクロレベルでは地方財政計画の中での総額との見合いでの算定となり、他方自治体におけるミクロレベルでの一般財源の配分においても、必ずしも消費者行政分野への人員確保につながるとは限らないとの指摘もある。

その後、交付金については使用期限が2012年度まで1年間延長されるとともに、その使途についても拡大されることとなった。しかしながら後述するように、消費者行政の運営にかかるマンパワーの確保を継続的に図るという点からは、期限付きの交付金は抜本的な解決になっておらず、2013年度以降の対応については依然として課題が残っている。

## 4. 政令指定都市における消費者行政の現状と課題

### (1) 自治体の消費者行政

これまでみてきたように、自治体には消費者行政への対応強化が求められることとなったが、その進捗状況には大きな相違がみられる。〔消費者庁（2010）〕によれば、市町村における消費生活センター設置率を人口規模別にみると、人口1万人未満の町村では0.2%であるのに対し、人口30万人以上の都市では97.6%となっている。また、消費生活センターを設置しない場合でも、相談窓口を設置している自治体もあるが、こうした窓口の設置を行っていない自治体も413市町村（23.3%）となっている。

とりわけ小規模町村においては、恒常的な相談窓口の開設が必ずしも必要ではないという理由や、担当職員を配置するだけの余裕がないことなどから、窓口の開設を行っていない自治体も多い。こうした傾向は、消費者行政予算額からもみることができる。消費者行政予算ゼロの自治体を見ると、人口1万人未満の町村の52.7%、人口1万人以上2万人未満の自治体では31.0%、人口2万人以上3万人未満の自治体では23.6%であるのに対し、人口15万人以上の自治体では、何らかの予算が付けられている。

とりわけ政令指定都市では、大規模な消費生活相談センターを配置するなど、消費者行政分野については積極的な取り組みを行っている自治体が多い。政令指定都市においては、すでに1960年代から消費者行政の部署を設置している市もあるなど、都市自治体の中でも、早い時期からその取り組みが進められている。また、業者の事業内

容に対する規制等にかかる事務についても、市として独自の条例を制定して対応しているところもある。政令指定都市はいわば大消費地であり、消費生活相談などの需要が多いことがその理由であろう。

しかしながら、2009年の消費者庁関連3法施行後は、「消費者行政の一元化」によって、消費者相談や商品テストの実施を通じた消費者の教育・啓発などの事業を、国と地方が一体で取り組むことを全国的に求める動きが強まることとなった。具体的には、第1に消費者センターや窓口を設置し、専門性を持った相談員などを配置すること、第2に都道府県や政令指定都市などにおける商品テストの実施、そして第3に、相談情報を集約したP I O — N E T端末の設置と利用が掲げられている。

こうした要請が生じている背景には、消費者行政に求められる内容の変化がある。1990年代後半以降、消費生活相談件数は鰻登りに増大しており、1997年に全国でおおよそ40万件だった相談件数は、2007年には104万件へと2倍以上に増大している。また、相談内容も、従前は、購入した商品の不具合や取引形態などの問題に関する相談が多かったが、近年では、オレオレ詐欺、インターネット取引における問題、多重債務問題など、複雑かつ専門性が問われる相談が増えている。さらに、高齢化の進展に伴い、認知症の高齢者や単身高齢者が被害にあうケースも増えており、消費者相談は、ある種の「ケア」として、福祉施策としての性質を持つようにもなっている。

消費生活相談の在り方は、大消費地を抱える政令指定都市における対応とともに、超高齢化が進む地方圏における対応についても検討する必要が生じており、県や政令指定都市の役割（補完機能）の在り方について注目されるところとなっている。

## （2） 予算と人員の動向

このように、消費者相談をはじめとした行政の役割は増大する傾向にある。しかしながら、消費者行政分野にかかる財政支出（表1）をみると、1995（平成7）年度をピークに、その後は減少傾向がみられる。2009年度には基金の創設により、若干支出額が増えているものの、相談件数の増加とともに相談内容が複雑化している状況を加味すれば、それに見合う歳出増がみられるというわけではない。自治体では、限られた財源で対応できることに取り組むという姿勢を取っているものと考えられる。

こうした中で、消費者行政への取り組みが早くから進み、また人口集積による行政需要が増大している大都市においては、先述のとおり、相談や支援への体制が、他の小規模市町村に比べて充実している。

表 1 自治体の消費者行政経費の推移

(単位：千円)

年度	区分	都道府県	政令指定都市	その他の市区町村	合計	対前年度増加率
1995 (平成7) 年度		12,694,854	2,374,052	4,923,187	19,992,093	—
1996 (平成8) 年度		11,938,878	1,560,828	5,591,630	19,091,336	△4.5%
1997 (平成9) 年度		10,979,950	2,076,568	4,752,647	17,809,165	△6.7%
1998 (平成10) 年度		9,971,513	1,714,379	4,693,887	16,379,779	△8.0%
1999 (平成11) 年度		8,820,294	1,599,410	5,558,910	15,978,614	△2.4%
2000 (平成12) 年度		8,898,946	2,031,110	5,609,691	16,539,747	3.5%
2001 (平成13) 年度		8,031,063	1,664,726	5,913,481	15,609,270	△5.6%
2002 (平成14) 年度		7,692,218	1,709,132	5,327,650	14,729,000	△5.6%
2003 (平成15) 年度		6,359,648	1,654,179	5,087,608	13,101,435	△11.1%
2004 (平成16) 年度		6,428,081	1,845,828	4,760,347	13,034,256	△0.5%
2005 (平成17) 年度		5,676,093	1,733,727	4,801,921	12,211,741	△6.3%
2006 (平成18) 年度		4,654,008	1,594,878	4,784,711	11,033,597	△9.6%
2007 (平成19) 年度		4,340,632	1,986,712	4,869,732	11,197,076	1.5%
2008 (平成20) 年度		4,225,503	1,550,313	4,304,752	10,080,568	△10.0%
2009 (平成21) 年度		4,557,894	1,610,172	4,530,101	10,698,167	6.1%

(備考)

1. 平成20年度は最終予算、平成21年度は当初予算。
2. 狭義の消費者行政予算：消費者行政本課及び消費生活センターの消費者行政に関する事務に係る予算額。

出典：〔消費者庁(2010)〕「地方消費者行政の現状」より

実際には、行政改革の中で、消費生活センター等の運営については専任職員から非常勤職員の配置へと切り替えたり、外部委託を図るなどの対応により、財政支出を抑制していることがうかがえる。表2は政令指定都市の消費者行政分野における職員数を示したものであるが、すでに多くの市において、専門性を持たない行政職員と、専門知識を持った消費者センター等における非常勤職員との組み合わせによる運営を行うところが多いことが見て取れる。

〔色川(2010)〕では、2007年に政令指定都市17市へのアンケートを行い、消費生活相談センターの運営について調査結果をまとめている。これによれば、調査を行った17市のうち、消費生活センターの業務の全部または一部を業務委託している市は10市となっており、このうち6市が相談業務を全面的に委託しているとのことであった。

表2 政令指定都市における消費者行政担当職員数

(平成21年4月1日現在、単位：人)

政令指定 都市名	事務職員					消費生活相談員				商品テスト職員				合計
	定数内職員数		定数 外職員 数	委託 先職員 数	管理 職数	定数内職員数		定数 外職員 数	委託 先職員 数	定数内職員数		定数 外職員 数	委託 先職員 数	
	専任	兼務				専任	兼務			専任	兼務			
札幌市	6	0	0	4	6	0	0	0	22	0	0	0	1	39
仙台市	8	0	0	0	3	0	0	11	0	0	0	0	0	22
さいたま市	10	0	0	0	4	0	0	15	0	0	0	0	0	29
千葉市	10	0	0	0	3	0	0	10	0	0	0	1	0	24
横浜市	10	0	0	14	2	0	0	0	22	0	0	0	1	49
川崎市	10	0	3	0	1	0	0	0	15	0	0	0	0	29
新潟市	3	0	0	0	2	0	0	6	0	0	0	0	0	11
静岡市	5	1	1	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	18
浜松市	0	4	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	8
名古屋市	15	1	9	0	3	0	0	22	0	2	0	1	0	53
京都市	9	0	0	0	1	0	0	10	0	0	0	0	0	20
大阪市	18	0	0	0	4	0	0	16	0	0	0	0	0	38
堺市	5	0	2	0	2	0	0	10	0	0	0	0	0	19
神戸市	18	0	1	0	4	0	0	0	24	1	0	0	0	48
岡山市	1	1	1	0	2	0	0	5	0	0	0	0	0	10
広島市	6	0	0	0	1	0	0	12	0	0	0	0	0	19
北九州市	5	0	0	0	4	0	0	0	23	0	0	0	0	32
福岡市	11	0	1	0	1	0	0	0	10	3	0	0	0	26
合計	150	7	18	18	44	0	0	131	116	6	0	2	2	494

(備考)

1. 「消費者行政本課」、「消費者生活センター」に所属する事務職員、消費生活相談員、商品テスト職員のみ計上しており、「消費者行政関連課」の職員等は計上していない。
2. 消費生活相談員の「委託先職員数」には、個人委託により相談事務に従事している相談員も含まれている。
3. 事務職員、消費生活相談員、商品テスト職員欄には、例えば、事務職員と消費生活相談員双方を担当しているなど、複数の役割を果たしている者については、双方に計上している（事務職員と消費生活相談員など）。したがって、合計欄は実際の職員の数の合計とは一致していない。

出典：[消費者庁(2010)]「地方消費者行政の現状」より

### (3) 消費者行政に関する財政支出

消費者行政分野への財政支出を決算統計から考察することは難しい。目的別分類の

中には消費者行政費という項目があるわけではない。自治体によって、また具体的な事業の内容によって、財政統計上の取り扱い方は異なっており、総務費、民生費、衛生費、商工労働費等、それぞれの考え方で区分を行っている。これに対して消費者庁では、都道府県ならびに政令指定都市に対して独自の調査を行うことにより、消費者行政分野への財政支出を把握している。ここでは、それらの数字を手掛かりに、政令指定都市における財政支出についてみていくこととする（表3）。

表3 政令指定都市における消費者行政分野への財政支出

(単位：千円)

政令指定都市名	狭義の消費者行政予算				広義の消費者行政予算			
	平成20年度 (自主財源)	平成21年度		自主財源 前年度差	平成20年度 (自主財源)	平成21年度		自主財源 前年度差
		自主財源 (基金(交付 金相当分) を除く)	基金(交付 金相当分)			自主財源 (基金(交付 金相当分) を除く)	基金(交付 金相当分)	
札幌市	105,634	102,670	0	-2,964	189,019	188,851	0	-168
仙台市	40,645	44,134	0	3,489	41,041	44,651	0	3,610
さいたま市	49,097	62,783	0	13,686	49,433	63,381	0	13,948
千葉市	109,640	104,625	0	-5,015	109,640	104,625	0	-5,015
横浜市	212,129	266,817	16,604	54,688	243,801	299,071	16,604	55,270
川崎市	66,873	71,687	0	4,814	150,355	154,508	0	4,153
新潟市	19,549	19,941	0	392	21,254	23,068	0	1,814
静岡市	37,029	40,341	0	3,312	50,186	56,294	0	6,108
浜松市	16,463	17,075	0	612	16,463	17,075	0	612
名古屋市	117,409	114,705	0	-2,704	125,624	121,468	0	-4,156
京都市	82,822	89,970	0	7,148	86,602	96,695	0	10,093
大阪市	207,883	199,790	0	-8,093	356,489	420,340	0	63,851
堺市	62,949	62,584	0	-365	80,097	79,471	0	-626
神戸市	129,793	125,029	10,160	-4,764	147,393	142,599	10,160	-4,794
岡山市	12,205	14,014	0	1,809	31,490	36,389	0	4,899
広島市	74,244	72,536	1,514	-1,708	80,355	78,620	1,514	-1,735
北九州市	137,297	133,199	0	-4,098	144,378	140,196	0	-4,182
福岡市	68,652	68,272	8,840	-380	91,523	99,551	8,840	8,028
合計	1,550,313	1,610,172	37,118	59,859	2,015,143	2,166,853	37,118	151,710

(備考)

平成20年度は最終予算、平成21年度は当初予算

出典：〔消費者庁(2010)〕「地方消費者行政の現状」より

まず、消費者行政分野への支出額は市によって大きく異なり、従前から力を入れている自治体では、比較的大きな規模になっていることが見て取れる。

また、制度が創設された2009年度に地方消費者行政活性化交付金を活用した取り組みを行っているのは、横浜市、神戸市、広島市、福岡市に限られており、多くの市で交付金の使用について慎重になっていることがわかる。

## 5. 消費者行政における県の機能と役割 ～大都市を抱える神奈川県事例

地方消費者行政の分野において、行政サービスとしてのニーズは増大するものの、自治体では、限られた財源と人員による対応を求められている。こうした中で、大都市においては、県と政令指定都市との役割分担や連携について、様々な意見がみられる。具体的には、大都市においては、県と政令指定都市とでともに同じサービスを提供することによる二重行政が非効率性を生むという議論や、県は広域的な役割を担い、市町村は住民に密着したサービスを提供すべきであるという役割分担論が挙げられることもある。

そこで、本稿では、神奈川県にヒヤリング調査を行い<sup>(9)</sup>、県と政令指定都市との役割分担や連携の考え方について検討を行った。

神奈川県では、県民局くらし文化部の中に消費生活課が置かれている（表4）。消費生活課では、消費生活相談のほか、消費者の保護にかかる情報提供・事業者指導を行っている。課の内部は5つのグループに分かれており、企画、指導、普及推進、相談（第一・第二）グループに分かれる。以下では、消費生活相談に関する業務、商品テストに関する業務、関係法の執行に関する業務について、それぞれみていくこととする<sup>(10)</sup>。

---

(9) 2011年10月13日に神奈川県消費生活課へのヒヤリング調査を行った。お忙しい中をご対応くださった皆様にはこの場をお借りしてお礼を申し上げたい。

(10) このほかに普及推進業務があるが、本稿では取り上げないこととした。

表4 神奈川県における消費生活課の組織と業務

企画グループ	消費生活行政の総合的企画や調整 神奈川県消費生活審議会の事務 生活関連商品価格の情報提供 公益通報者保護法に関すること
指導グループ	特定商取引に関する法律の施行 神奈川県消費生活条例の施行 神奈川県消費者被害救済委員会の事務 消費生活協同組合の指導
普及推進グループ	消費生活情報の収集や提供 学校における消費者教育への支援 消費者動向の調査 消費者活動の支援 神奈川県金融広報委員会事務局
相談第一グループ	消費生活相談 市町村への相談支援 消費生活相談情報の収集と提供 多重債務者対策
相談第二グループ	消費生活相談 市町村への相談支援 消費生活相談情報の収集と提供

出典：神奈川県HPより作成

#### (1) 消費生活相談に関する業務

先述のとおり、2009年の法改正により、都道府県においては消費生活センターの設置が義務付けられることとなり、市町村においても努力義務が課されることとなっている。そこでは、市町村が、住民に身近な立場から相談業務を担うことを基本としながらも、県が、相談日の少ない市町村などに対する補完や、広域的、より専門的な見地から対応することが期待されている。

神奈川県の場合には、市町村で窓口が開いていない場合の補完機能のほか、市町村の相談窓口では対応が困難な専門的課題、被害が県内複数地域にわたって生じている事例への対応、高度に専門的知識を必要とする場合の専門家による助言などを行うことで、市町村の相談窓口をサポートする役割を担っている。このほかにもP I O - N E T未設置の市町村への情報提供や、相談員の人材育成、相談案件の処理に必要な商品テストなどを実施している。

県による市町村の具体的な補完について考えるために、市町村の相談窓口の開設状

況についてみてみることにする。表5は県内市町村の相談窓口開設日数を示したものである。これをみると、土日を含めた全日相談窓口を開けているのが3市あり、週5日が12市5町、週4日が2市、週3日が1市、週2日が1市2町、そして週1日が6町となっている。このほかに多くの町村では、近隣の市へ相談業務の委託を行っている。県ではそれをさらに補完すべく、全日相談窓口を開設しており、その結果、県内全域から相談を受けており、その件数は、県全体の約2割程度を占めている。

神奈川県消費生活課によれば、規模の大きな都市では、複数の消費生活相談員を抱えており、また経験豊かな相談員もいることから、自前で複雑な相談に対応することも可能となっている。だが、小規模市町村では、例えば、相談員1名と担当職員1名で業務を担っているところもあり、こうした窓口では、法律や技術に関する専門知識や経験を要する相談が舞い込んだ場合、庁内だけで対応することが難しい場合がある。また、日ごろの相談件数自体もそれほど多くはないことから、相談員自体のスキルアップや情報収集についても別途対応する必要が生じる。こうした状況に対して、県が出張相談や専門相談の機会を設けるとともに、相談員や担当職員に対する研修の機会を提供している。また、定期的に県内の職員による会議を開催することで、情報を共有する機会を設けている。

表5 神奈川県内における県内市町村の消費者行政相談窓口開設日数

	政令指定都市	指定都市以外の市	町 村
全 日	2	1	
週5日	1	11	5
週4日		2	
週3日		1	
週2日		1	2
週1日			6
な し			1

(備考)

町村で窓口を開設していない場合や、窓口が開いていない日でも、近隣の市に委託して相談を実施する仕組みが採られている。

出典：神奈川県資料より作成

## (2) 消費生活相談における県と市町村との「二重行政」の効率性

このように、県は市町村の相談業務を補完する機能を担っているが、県が横浜に消費生活相談窓口を開設していることに対し、市町村との二重行政が指摘されている。市町村の窓口機能の強化により、県においても相談窓口を開設する必要はなく、県は広域的な案件や、より専門的な法律や技術の知識を必要とする案件のみを取り扱うことにとどめるという考え方である。

表6は県民の居住地別にみた相談件数を市町村と県の受付窓口別に整理したものである。ここから、県内全体の18.1%の相談が県の相談窓口に寄せられていることがわかる。また市町村別の構成比をみると、最も割合が低い相模原市で8.3%程度であるのに対し、葉山町では77.0%と開きがあるものの、大半の市町村で2～3割の案件が県の相談窓口を持ち込まれていることがわかる。都市部では17.4%、町村部では36.5%の案件を県の相談窓口が引き受けており、ここから、相談窓口の開設日が比較的少ない町村部においては、県がより多くの補完的役割を担っていることがわかる。他方、一定規模の消費生活センターを抱えている横浜市の場合でも、17.9%の相談を県のセンターが引き受けているなど、県の相談窓口は、全県での相談を受けていることがうかがえる。

では横浜、川崎、相模原などの政令指定都市をはじめ、一定数の専門性を備えた相談員を配置し、自前に対応している地域においても、2割弱の相談を県の窓口が請け負っていることについて、どのように考えればよいのか。

前節で紹介したとおり、神奈川県は全国的にも消費者行政分野への自治体の取り組みが比較的早い時期に始まったことで知られる。かつて県の消費生活センターは、横浜のほか、川崎、相模原、横須賀、平塚、藤沢、小田原、厚木の計8か所に配置されており、2002年当時の県の相談員は全体で44名を数えた。ところが、1998年度から2002年度にかけ県では消費生活センターの再編整備を進め、市町村相談窓口の開設に合わせて8か所の消費生活センターを順次廃止し、1か所に統合した。これにより、消費生活相談における市町村の役割の強化が図られることとなった。この時期に県は市町村の窓口設置に対する支援を行うとともに、単独での窓口設置が困難な自治体については、近隣自治体との連携により、対応を図ることを期待する取り組みを実施した。こうした改革により、2003年度には県相談センターにおける相談員は12名に減少、さらに2004年度には8名にまで削減されることとなった。このような形で、県と市町村との役割分担が図られ、相談窓口を市町村へと移していくこととなった。ところが

表6 神奈川県内における居住地別にみた相談件数（2010（平成22）年度）

	市町村	(割合)	県	(割合)	総数
横浜市	21,098	82.1%	4,608	17.9%	25,706
川崎市	7,089	83.4%	1,412	16.6%	8,501
相模原市	5,048	91.7%	455	8.3%	5,503
横須賀市	2,500	86.7%	385	13.3%	2,885
平塚市	1,429	85.5%	243	14.5%	1,672
鎌倉市	1,175	79.7%	300	20.3%	1,475
藤沢市	2,318	82.9%	478	17.1%	2,796
小田原市	953	85.9%	157	14.1%	1,110
茅ヶ崎市	1,300	81.9%	287	18.1%	1,587
逗子市	163	50.8%	158	49.2%	321
三浦市	73	42.0%	101	58.0%	174
秦野市	672	75.1%	223	24.9%	895
厚木市	1,282	82.4%	274	17.6%	1,556
大和市	1,221	74.8%	412	25.2%	1,633
伊勢原市	398	70.4%	167	29.6%	565
海老名市	724	81.4%	165	18.6%	889
座間市	886	82.3%	191	17.7%	1,077
南足柄市	180	75.6%	58	24.4%	238
綾瀬市	204	54.8%	168	45.2%	372
市計	48,713	82.6%	10,242	17.4%	58,955
葉山町	42	23.0%	141	77.0%	183
寒川町	201	69.3%	89	30.7%	290
大磯町	166	73.8%	59	26.2%	225
二宮町	136	66.3%	69	33.7%	205
中井町	18	69.2%	8	30.8%	26
大井町	48	68.6%	22	31.4%	70
松田町	47	78.3%	13	21.7%	60
山北町	24	60.0%	16	40.0%	40
開成町	60	65.9%	31	34.1%	91
箱根町	43	78.2%	12	21.8%	55
真鶴町	30	75.0%	10	25.0%	40
湯河原町	84	73.7%	30	26.3%	114
愛川町	129	58.9%	90	41.1%	219
清川村	10	58.8%	7	41.2%	17
町村計	1,038	63.5%	597	36.5%	1,635
不明	641	79.4%	166	20.6%	807
県外	538	70.1%	229	29.9%	767
合計	50,930	81.9%	11,234	18.1%	62,164

出典：神奈川県「平成22年度神奈川県内における消費生活相談概要」より

その結果、県では、相談内容や相談実態について、県内全体の動向を直接、把握しづらくなった。県全体での連絡会議などの際に入ってくる市町村からの間接的な情報や、限られた県への相談事例だけでは、全県での相談や被害の状況についてある程度網羅的に把握をすることが難しくなったのである。

こうした状況に対し、2007年度から少しずつ相談員数を増やし始め、2009年度以降は休日・夜間相談に対応するため14名体制としたことで、県内全体の2割程度の相談を引き受ける体制が確立されたという。これは2008年度以降に、国が地方消費者行政の体制強化を図る方針を打ち出したことに伴う対応であったが、これにより、県内で生じている様々な相談や被害について、おおむね取りこぼしのない形で全体状況を把握することができるようになり、そのことが、市町村への支援内容の検討や、商品テスト品目の選択、事業者指導など、県として広域的対応や専門的対応を図るうえで、一定の効果をもたらしているとのことであった。

このように、一定割合の相談を県が引き受けることにより、市町村ごとの窓口機能の格差を補完するのみならず、県として、ある種の現場感覚をつかむことができる。それによって、市町村への支援を効果的に果たしうるという視点は、対人社会サービス分野における県と市町村との関係を考えるうえで重要な課題を提起している。

### (3) 商品テストへの対応

消費者行政における業務の中に、商品テストの実施がある。国では、独立行政法人製品評価技術基盤機構（N I T E）や、独立行政法人国民生活センターなどが、安全性、適合性、化学物質の管理などの観点から、様々なテストを行い、その結果を国民全体に公表している。これに対し、県として別途商品テストを行うことの意味について考えてみたい。

神奈川県では、寄せられた相談項目などを参考にしながら、商品テストの項目を選定している。国の機関や他県でテストが行われたものについては、その結果を参考とすることもある。しかしながら、大都市特有の課題や相談が寄せられるケースもあることや、県から国の機関にテストをお願いしても必ずしも迅速に対応が図られるとは限らないとして、独自に調査を行う必要があると判断したものについては、県で商品テストを実施することとしている。現実には予算の削減により、県が独自の調査を行えるものには相当限りがあるとのことであるが、地域固有の課題があるものについては、県として独自の調査を行うことがありうるとのことである。

例えば県では消費者相談に持ち込まれた案件をもとに、「自然冷媒ヒートポンプ給湯機」（通称エコキュート）の騒音についてテストを実施している。屋外に設置されるこの設備に対する騒音は、広い敷地をもち、住宅間の距離が確保されている地方都市ではほとんど問題にならない。だが、住居が密集する大都市地域では、一定の条件下で設置を行った場合、近隣に「騒音」を引き起こす可能性がある。こうした地域固有の条件下で生じた商品の課題については、国の機関でのテスト対象となりにくいことから、自治体として対応を図ることが考えられているとのことである。

#### （４） 関係法の執行に関する業務

次に事業者に対する指導・監督についてみていくこととする。

特定商取引法にもとづく事業者の指導・監督権限は、国及び都道府県が保有しており、都道府県は、指導・監督の対象となる取引が当該都道府県で行われている場合にその権限が与えられている。これに対して市町村にはこの権限がないことから、横浜市のように規模の大きな消費生活相談窓口を有し、一定の対応を図っている自治体であっても、事業者に対する処分の執行権限を行使することは認められていない。

ただし、神奈川県の場合には、県、横浜市、川崎市、相模原市、鎌倉市において、特定商取引法の規定に類似する消費生活条例を制定しており、その中で、事業所に対する指導を行うことが規定されている。これらの条例により、県内４市では、各条例に違反する事業所に対する指導のほか、事業者名の公表と併せた勧告を行うことが可能となる。むろん、条例では処分や業務停止命令を行うことができないため、これについては、特定商取引法の規定による県の対応を待つこととなる。

すでに県と横浜市、川崎市、相模原市が一体となって、各地で苦情相談が持ち込まれている事業所に対して、合同で指導を行うといった取り組みが行われている。

もともと、調査能力や実施体制という点では、調査専門担当職員を配置できる県の役割は大きい。また県は警察を抱えていることから、情報交換や人事交流などの点で、警察と連携を図りやすいというメリットがある。神奈川県においても、事業者に対する指導・監督を行う部署には、警察OBを配置しており、事情聴取や証拠収集のノウハウが活用されている。

このほか、首都圏全域での指導・監督が必要な例もあることから、東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、静岡県による五都県悪質事業者対策会議を開催し、五都県が合同で同時処分を行うといった取り組みも進められている。

こうした事業所への指導・監督に際しても、県で一定の消費生活相談を実施し、実態をある程度把握していることが一定の効果をもたらしているとみることができる。県では、悪質事業者の把握について、P I O-N E Tなどの端末による情報把握と併せて、県に寄せられる消費生活相談や、市町村担当者からの相談などを手掛かりにしているとのことである。

## 6. 地方消費者行政活性化交付金と行政体制の構築

2005年度以降の神奈川県全体でみた消費者相談件数は、年間で6～7万件となっており、件数としてはほぼ横ばいで推移している。だが、個々の相談内容は年々複雑で深刻な案件が増えているとの指摘がある。苦情相談の内容として多いものは、「デジタルコンテンツ」（インターネットや携帯電話でアダルトサイトなどを開いてしまい、高額な請求を求められるなど）に関する相談が全体の17.5%、不動産賃借（敷金返還などへの対応）が5.6%、フリーローン・サラ金（高額金利支払いや、多重債務への対応など）が5.2%となっている。これらの相談には一定の経験やノウハウが必要となること、また弁護士や司法書士などの専門家のアドバイスが必要となることも多いこと、さらに悪質な場合には事業者への対応が求められることなどから、専門的な知識・技能を備えた相談員や職員の確保が必要となるとの指摘がある。

地方消費者行政活性化交付金では、2010年から新たな人員体制の構築にかかる人件費についても支出が可能となったことから、神奈川県でも、相談員の増員や、報酬改善、事業者取締りのための警察OBの雇用などに充当を行っているという。しかしながら、交付金事業は2012年度で終了とされていることから、その後も現在の人員体制を確保するには、一般財源からこれらの経費を捻出する必要があることとなる。

### むすびにかえて

本稿では、地方消費者行政に関する自治体の機能と役割について、制度創設時の状況や、昨今の状態について概観し、さらに大都市地域を抱える神奈川県の事例を検討した。高齢化の進展、インターネット取引の増大など、社会情勢の変化を背景に、消費者被害は複雑

化し、専門化しながら増大している。これによって、消費者行政はある種の「ケア」の性格を持つようになるとともに、自治体には多くの役割が期待されるようになっていく。

他方で、消費者行政は自治体の自治事務であり、行政改革が進む近年にあつて、自治体が業務や組織体制の拡大を行うことは、人員や予算の面から難しい状況にある。これに対して、2012年度まで地方消費者行政活性化交付金による体制整備が可能とされているが、それ以降の財源手当ての保障はない。

こうした中で、大都市を抱える地域では、市の中でも早い時期から消費者行政への取り組みが進められてきているが、相談件数が増大する中で、効率的な行政体制を構築するには、広域自治体である県の役割分担と連携が必要となっており、単純に消費生活相談を県と市の両方が実施していることについて非効率とは言い切れない実情がある。

県内でも大都市住民からの相談が多い状況下で、相談支援のほか、事業者への指導・監督、消費者テストの実施など、県が一定の補完機能を担っていることで、総合的な消費者行政のサービスが実施できているとみることもできよう。

こうした機能分担論については、さらに詳細な検討が必要であるが、これについては今後の課題としたい。

(ぬまお なみこ 日本大学経済学部教授)

---

#### 【参考文献】

- 石戸谷豊（2009）「消費者庁と消費者委員会の誕生（上）消費者庁関連3法の成立」『国民生活研究』49巻2号、pp1-23、国民生活センター
- 色川卓男（2010）「政令指定都市における消費者行政の実態と課題」『生活経済学研究』31号 pp13-31、生活経済学会
- 及川昭伍（2001）「消費者問題とは何か」国民生活センター編『消費生活の暮らしとルール』中央法規
- 経済企画庁消費者行政課編（1973）『資料 消費者行政（Ⅱ）地方消費者行政』
- 消費者庁（2010）「地方消費者行政の現状」
- 消費者庁（2010）「地方消費者行政の現状分析」
- 消費者庁制度ワーキンググループ（2011）「地方消費者行政の充実・強化に向けた課題」
- 高山治（1968）「地方公共団体における消費者行政について」『地方自治』252号、pp12-20、ぎょうせい
- 谷垣孝次（1966）「地方公共団体における消費者行政の展開」『自治研究』42巻11号、pp81-96、良書普及会
- 原山浩介（2011）『消費者の戦後史』日本経済評論社