

地方消費者行政の充実・強化に対する国の支援のあり方に関する意見書

2011年4月14日
日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

- 1 消費者委員会は、地方消費者行政専門調査会の報告書を受けて、さらに検討を遂げたうえで、地方消費者行政の充実強化に対する国の財政支援や政策提案のあり方についての最終的な提言を行うべきである。
- 2 消費者委員会及び消費者庁は、消費者庁関連3法の国会審議の結果を尊重して、地方分権・地域主権改革の中にあっても、地方消費者行政の充実・強化に対し、格別の財政措置と政策提案を講ずべきである。
- 3 国から地方消費者行政に対する財政措置の具体的なあり方を検討する場合には、これまでの「地方交付税の基準財政需要額倍増措置」、「地方消費者行政活性化交付金」、「住民生活に光をそそぐ交付金」等の財政措置の実効性を検証したうえで、さらに、パブリックコメントに寄せられた意見の結果を十分に反映して、地方自治体が消費者行政の充実・強化を着実に推進できるような財政措置を講ずることが不可欠である。
- 4 国は地方自治体に対し、相談員の雇止め回避の名の下に消費生活相談業務を安易に民間委託する方向に流れることがないように、慎重な施策を講ずべきである。

第2 意見の理由

1 地方消費者行政専門調査会及び消費者庁制度WGの報告書

内閣府消費者委員会の地方消費者行政専門調査会は、2011年（平成23年）4月7日、「地方消費者行政専門調査会報告書」（以下「調査会報告書」という。）をとりまとめた。また、2011年（平成23年）1月24日には、消費者庁の地方消費者行政推進本部相談体制の法制度上の位置づけのあり方及び相談員の雇用形態・勤務体系についての制度のあり方についてのワーキング・グループ（以下「制

度WG」という。)が、「地方消費者行政の充実・強化に向けた課題」(以下「制度WG報告書」という。)を発表した。

調査会報告書も制度WG報告書も、政府の地方分権・地域主権改革の方針を重視するあまり、地方消費者行政の充実強化に対する国の財政支援や政策提案のあり方について、甚だ不十分な内容であるというほかない。

すなわち、市町村の消費生活相談窓口の整備に関する国の方策については、制度WG報告書は、「現在、政府においては、『地域主権改革』の取組が進められ、自治事務に対する『義務付け・枠付け』の廃止・縮小が進められ」ていることから、「仮に、何らかのメルクマールを示す必要があるのであれば、『地方公共団体への期待』、『事例紹介』といったものとするのが適切ではないか」とするにとどまる。また、調査会報告書は、「広域連携については、・・・消費者安全法の理念実現の観点から、国としても一定のひな形を示す必要」があるとして、一步踏み込んだ提案を掲げ、これに伴う「財政上の負担の在り方を検討する必要」があるとするものの、財政負担の具体策については、「『地方消費者行政活性化基金』や『住民生活に光をそそぐ交付金』のように、地方公共団体の創意工夫に基づく裁量を発揮できるような財政措置を活用する方向で、具体的な在り方について検討する必要がある。」と提言するにとどまる。つまり、「地方消費者行政活性化交付金」が「住民生活に光をそそぐ交付金」かいずれの方式でも構わないという意味となる。

また、消費生活相談員の雇止めの回避や処遇改善についても、制度WG報告書は、「国としては、『雇い止め』を行わず、長期的な観点から相談員の育成に取り組み、消費生活相談体制の充実を図っている事例を積極的に情報提供していきます。」と述べるにとどまる。また、調査会報告書は、「消費者庁としては、各地方公共団体の長にあてて、・・・具体的な指針を示すことにより、消費生活相談員の適切な処遇・研修機会の確保を図る必要がある。」として一步踏み込んだ提言を掲げるものの、その指針を実現するための財政措置や制度的措置の具体化は示されていない。

このような内容となった原因は、消費者庁関連3法の90時間に及ぶ国会審議、これを踏まえた超党派により提案された消費者庁及び消

消費者委員会設置法附則第4項及びこれらに関連した附帯決議への認識が不十分であることと、地方分権・地域主権改革の推進におけるナショナル・ミニマムの確保の観点から不十分であることにあると考えられる。

2 消費者庁及び消費者委員会設置法附則第4項及び消費者庁関連3法に対する附帯決議

消費者庁及び消費者委員会設置法附則第4項は、「政府は、消費者庁関連三法の施行後三年以内に、消費生活センター（消費者安全法第十条第三項に規定する消費生活センターをいう。）の法制上の位置付け並びにその適正な配置及び人員の確保、消費生活相談員の待遇の改善その他の地方公共団体の消費者政策の実施に対し国が行う支援の在り方について所要の法改正を含む全般的な検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。」と定める。

その趣旨については、参議院の消費者問題に関する特別委員会において、学校教員や警察官など最初は国が財源を持って全国に配置し、その後自治事務とした経過があることを参考に、消費者行政についても相談員の配置基準や処遇などを国が決めて財源を保障する形にしてほしいとの指摘や、国から地方地自体への支援のあり方については、地方財政法の改正も視野に入れて検討し必要な措置を講ずることが求められることなどが指摘されている（別紙参照）。

消費者庁関連3法案の審議は、その質疑の相当部分が地方消費者行政の充実・強化策にあてられた経緯があり、こうした議論を踏まえて、地方消費者行政に関連する、衆議院及び参議院の消費者問題に関する特別委員会附帯決議で数多くの項目が挙げられている。主なものは次のとおりである。

「今後三年程度の集中育成・強化期間後の国による支援の在り方や、消費生活センターの設置、相談員の配置・処遇等の望ましい姿について、その工程表も含め消費者委員会で検討を行うこと。」（衆議院消費者問題に関する特別委員会附帯決議第19項）

「今後三年程度の集中育成・強化期間後の国による支援の在り方や、消費生活センターの設置、相談員の配置・処遇等の望ましい姿について、実態調査等を行うとともに、集中育成・強化期間の取組を踏まえ、

その後も適切な対応が講じられるよう配意し、工程表も含め消費者委員会で検討すること。なお、検討に当たっては、広域的な設置を含め地域の実情に応じた消費生活センターの設置、P I O - N E Tの整備、相談員の資格の在り方についても十分配意すること。」(参議院消費者問題に関する特別委員会附帯決議第24項)

「地方公共団体の消費者行政の実施に対し国が行う支援の在り方について所要の法改正を含む全般的な検討を加えるに当たっては、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への転換を目指す消費者庁設置の趣旨にかんがみ、国と地方の役割分担など消費者行政の在り方についても併せて検討すること。」(参議院消費者問題に関する特別委員会附帯決議第30項)

以上のとおり、附則4項及び附帯決議に照らせば、国会が消費者委員会に託したものは、法改正を含めて検討したうえ、財政支援を含めた具体的な制度を提言することである。施策の細部については消費者庁に委ねるとしても、骨格は消費者委員会が具体的に提示する必要がある。

したがって、消費者委員会は、地方消費者行政専門調査会の報告書を受けて、さらに検討を遂げて、地方消費者行政の充実強化に対する国の財政支援や政策提案のあり方についての最終的な提言を行うべきである。

3 地方分権改革と地方消費者行政への支援

調査会報告書及び制度WG報告書が前記のようなとりまとめにとどまったのは、政府が推進している地方分権・地域主権改革を重視したことが大きな要因である。

しかし、政府の地方分権改革推進委員会は、2008年(平成20年)5月28日付け「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」において、地方消費者行政の強化について、次のように提言している。

「当委員会は、消費者行政推進会議の検討結果について聴取した結果、生活者の視点に立って消費者の安全・安心を確保する消費者行政を強化するためには、国の国民生活センターと地方自治体の消費生活センターを結ぶ迅速な情報収集ネットワークを早急に整備するとと

もに、事業所への立入検査や改善命令等の規制権限を生活者・消費者に身近な地方自治体に積極的に移譲する必要があると考えるに至ったので、ここに以下のとおり緊急提言する。国は、地方自治体の消費生活センターを法的に明確に位置付けその設置を促進するとともに、消費生活センターの設置と運営体制の強化に協力する意思のある地方自治体の取組みに対し、思い切った支援措置を行うべきである。」

また、消費者庁関連3法案の国会審議においても、地方分権・地域主権改革の推進と地方消費者行政への財政支援との関係について、繰り返し議論されたうえで、前記附則や附帯決議が採択されている。

当連合会は、2008年（平成20年）6月19日「地方消費者行政の抜本的拡充を求める意見書」をとりまとめるなど、地方消費者行政の充実・強化を求めてきた。また、地域主権改革との関係では、最低限の国家的基準（ナショナル・ミニマム）の堅持の観点から意見を述べてきた。例えば、2010年（平成22年）11月17日「『地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案』に関し、児童福祉施設等について、最低限の国家的設備運営基準を堅持することを求める意見書」、同年12月16日「地域主権改革に関し、男女平等及び男女共同参画の観点から見直しに反対する意見書」、同年12月17日「地域主権改革に関し、保育、教育の観点から、慎重かつ徹底した審議等を求める意見書」などである。

そして、政府においても、「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」は、2011年（平成23年）2月21日の基本制度ワーキングチーム会議第10回会合において、「放課後児童給付（仮称）について」を提示し、国が学童保育について全国一律の基準を示して質の確保を担保するとともに、市町村が地域の実情の応じて柔軟に実施できる事項について基準を示し、「子ども・子育て包括交付金（仮称）」による財政支援を行うことが提案されている。つまり、地域主権改革を推進する政策の中にあっても、ナショナル・ミニマムを確保する必要がある事項については、国が統一基準を示してこれに必要な財政支援を行うべきであることが、政策判断として現に提案されているのである。

そうであれば、地方消費者行政の充実・強化においても、ナショナル・ミニマムの確保の観点から、どこの地域の消費者であっても、い

つでも専門的な相談を受ける機会が保障されるなど，消費者の権利が擁護されることが必要であり，そのために国が最低基準の設定や財政支援策を講ずるべきである。

4 地方消費者行政の強化と国の支援のあり方

ところで，地域主権改革を重視する見解によれば，特定の政策に向けて財政支援をするような従来型の施策が地方自治体の自主性を阻害してきたのであり，地方自治体の自主性を尊重する一括交付金を促進することによって，真に地方自治体の総合的・主体的な消費者行政が推進できるとする。

確かに，地方自治体自身が関連部局を含めて総合的な消費者行政を主体的に推進することが将来像として望ましいことは否定しない。しかし，国の消費者行政一元化の議論において確認されたと同様に，消費者行政を推進する司令塔が確立してこそ，関連部局を含めた総合的な地方消費者行政が推進できるのであり，消費者行政部門が弱体化したままでは地方自治体が主体的に取り組む推進役が存在しない。過去に施策の義務付けやひも付き交付金を繰り返して，一定の体制が整備された分野であれば，地方自治体の裁量の幅を広げる一括交付金が適切なケースも少なくないが，地方消費者行政は，過去に何らの枠付けもなく具体的な財政支援もなかった分野であり，周回遅れでようやくスタートしたばかりのよちよち歩きの地方消費者行政に対し，確実に活用できる財政支援を打ち切るとなれば，多くの地方自治体の消費者行政は停止または後退することが避けられないであろう。

加えて，1700余の地方自治体が消費者行政の強化を主体的に実施するに至るには，どれだけの年月を要するであろうか。そもそも消費者行政の役割は，現に存在する被害者を一日でも早く救済し，新たな被害をこれ以上繰り返さないことであり，こうした価値規範を行政の優先課題として取り組むことこそが消費者行政一元化の根幹である。そうであれば，国も地方自治体も消費者被害の防止・救済を少しでも早く実現するために，それぞれが実施可能な施策を最優先で講ずべきである。こうした考え方が国会において全会一致で確認された国の政策方針である。

よって，消費者委員会及び消費者庁は，改めて，「地方交付税の基

準財政需要額倍増措置」，「地方消費者行政活性化交付金」，「住民生活に光をそそぐ交付金」等の財政措置の実効性を具体的に検証したうえで，地方自治体が消費者行政の充実・強化を着実に推進できるような財政措置を講ずべきである。

加えて，消費者委員会は，消費者庁及び各省庁が行う消費者行政の施策に対し，国民，消費者の視点で意見を述べる役割として設立された機関であり，国民の意見を行政に届けることが重要な機能である。その消費者委員会の地方消費者行政専門調査会が，今回，広く国民各層に対しパブリックコメントを求めたものである。その結果は，圧倒的多数が，地方消費者行政に向けた財政支援を求めている。したがって，このパブリックコメントの結果は最大限尊重して報告書に反映すべきである。

5 これまでの財政措置の検証に基づく今後の財政措置のあり方

調査会報告書も制度WG報告書も，これまでに国が講じてきた財政措置や政策提案の実効性について，ほとんど検証が行われていないため，観念的な政策判断に陥っていると思われる。

そこで，これからの地方消費者行政の充実・強化の施策を決定するにあたっては，これまでに講じられた「地方交付税の基準財政需要額倍増措置」，「地方消費者行政活性化交付金」，「住民生活に光をそそぐ交付金」等の財政措置や，「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」の政策提案等の実効性を検証したうえで，地方自治体が今後の消費者行政の充実・強化を着実に推進できるような実効性ある財政措置を講ずることが不可欠である。

すなわち，地方交付税の消費者行政に関する基準財政需要額は，2008年度（平成20年度）が90億円であったのに対し，2009年度（平成21年度）は180億円へと倍増し，相談員の報酬単価基準についても，年間150万円から300万円へと倍増された。しかし，現実には，2009年度（平成21年度）の自主財源は11億円の増額（総額129億円）にとどまり，2010年度（平成22年度）には逆に125億円に減少している状態である。また相談員の報酬単価の向上は極めて低調である。つまり，用途自由な地方交付税につい

て配分の目安となる基準財政需要額を倍増しても、ほとんど実効性がなかったことが明らかである。

つぎに、3年間で利用できる「地方消費者行政活性化基金」について、2年間（2009年度（平成21年度）及び2010年度（平成22年度））の実績を見ると、消費生活センター・窓口設置事業、消費者教育・啓発事業、消費生活相談員養成事業・レベルアップ研修事業、商品テスト機能強化事業など、地方消費者行政の再生に向けて大きく動き出したことは評価できる。しかし、2009年度（平成21年度）当初に消費生活センターが501か所であったものが、2年間で150か所程度増加予定とされているが、住民がいつでも専門的な相談を受けられる窓口体制の整備という目標からすれば、まだ不十分である。また、相談員処遇改善については、2年間で180程度の自治体で報酬の引き上げが実施される予定とされているだけで（第9回地方消費者行政専門調査会参考資料1「『地方消費者行政活性化基金』の活用状況等について」）、処遇改善は地方自治体の約1割にとどまり、かつ報酬額の増加はごくわずかにすぎないのが実情である。

つまり、3年間に限定された「地方消費者行政活性化基金」では、4年目以降に財政負担を残すような人員増加や処遇改善に財源を注ぐことが困難であるのが地方自治体の実態だといえる。

さらに2010年度（平成22年度）補正予算において創設された「住民生活に光をそそぐ交付金」については、まだ利用の実情は検証できないが、申請ベースの配分内訳によると、合計1000億円のうち、2010年度（平成22年度）の地方消費者行政に利用する財源は10億8200万円にとどまり、2011年度（平成23年度）と2012年度（平成24年度）に基金として利用する財源は14億7000万円にとどまる。つまり、「住民生活に光をそそぐ交付金」は、地方消費者行政、弱者対策・自立支援、知の地域づくりなど比較的使途の範囲が限られていたにもかかわらず、大半は施設・設備費等に利用され、地方消費者行政には全体の2.5%しか回っていないのが実情である。

また、2010年（平成22年）2月に発表された「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」は、広域連携による相談窓口の設置や相談員の処遇改善などの諸課題について、地方自治体にお

ける先導的事例を紹介しつつ、地方自治体への期待を提示したものであるが、その後の地方消費者行政の実情を見る限り、広域連携や処遇改善が広がったとは言い難い。

このように、国がこれまでに実施した財政支援措置や政策提案は、いずれも所期の目的を達したとは言い難い。

今後の財政措置のあり方としては、「地方消費者行政活性化交付金」の期間を延長する方式であれば、細かな使途の制約があるため利用しにくいという批判を踏まえて、使途の自由度を広げる必要があり、「住民生活に光をそそぐ交付金」の方式を前提とするならば、使途の領域を一層限定して住民生活の安心安全の確保に関連する事業分野に確実に利用できるような範囲に絞った財政措置とすべきである。さらに、継続的・計画的な体制強化を実施可能とするために、例えば、地方財政法第10条に消費者事故情報収集業務・消費生活相談業務等に要する経費の規定を加えることなど、相当程度の期間を見据えた財政措置とする必要がある。

6 相談員の雇止めと民間委託

ところで、消費者庁は、2011年（平成23年）2月10日付け通知書「消費生活相談員に対するいわゆる『雇止め』について（お願い）」を、都道府県及び市町村に通知した。

同通知書は、消費生活相談員についてはその専門性や実務経験の重要性に照らし、雇止めの実施が不適切であることを明示する点は内容的に適切であり、当連合会としても、地方自治体に対し相談員の雇止めを実施しないことを強く要望する。

しかし、地方自治体が雇止めの回避を確実に実施するための施策としては、極めて不十分というほかない。同通知書は雇止めを行うことなく処遇の改善を図る地方自治体の事例を紹介しつつ、各地方自治体の配慮を求めるという内容にとどまり、2010年（平成22年）2月の「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」の繰り返しという印象をぬぐえない。

このような通知書によって、果たして消費生活相談員の雇止めの回避が実現されるのか、その実効性には極めて疑問がある。

のみならず、同通知書が紹介する地方自治体の取組事例4件のうち

2件が、相談業務の民間団体に委託した事例であり、今後の地方消費者行政のあり方について重大な問題を生ずるおそれがある。

すなわち、指定管理者制度による業務の民間委託は、指定管理者となった団体内部の雇用関係により個々の相談員の雇止めは回避できるように見えるが、指定管理者の指定は期間を定めて行うことが必要であり（地方自治法第244条の2第5項）、3年から5年で委託期間が満了したときは改めて公募選考により議会の議決を経ることとなるため、同一団体が継続的に受託できる保障はない。つまり、受託団体の相談員全体について雇止めと同様の不安定さが生じるのであり、管理者が変更された場合には地方自治体の相談窓口の体制自体に混乱が生じるおそれがある。加えて、指定管理者制度は、もともと地方自治体の管理運営費の削減の狙いが強いいため、その後の委託事業費の削減により相談員の処遇が一層悪化する恐れもある。

そもそも消費生活相談員による苦情相談業務は、単に相談者に対する相談助言のサービス提供にとどまらず、苦情事案を分析して事業者規制部門に結び付けたり、福祉や高齢者等の関連部局の対応を求めたりするなど、職員と相談員の密接な連携によって実施する業務であり、指定管理者への業務委託は本質的になじまないものというべきである。消費者啓発事業等の一部を民間団体に委託することによって、地域の消費者団体の活力を引き出すことは適切であろうが、消費者行政の中核的業務であり、かつ、専門性と継続性の確保が不可欠な相談業務を民間委託することは誤りである。

よって、国は地方自治体に対し、相談員の雇止め回避の名の下に消費生活相談業務を安易に民間委託する方向に流れることがないように、慎重な施策を講ずべきである。

(別紙)参議院消費者問題に関する特別委員会における主な審議

「当初は、学校の教員とか警察官とかも最初は全部国が財源を持って全国に配置をして、その後自治事務にしていったという経過がございますので、是非そういう配置基準や処遇などもこの三年の間に決めて、そのところはしっかりと政府が財源も保障する、そういう形にしてほしい・・・というのが修正者の意思でございます。」(2009年(平成21年)4月27日小宮山洋子議員の修正案発議者答弁)

「設置法附則第四項においては、例えば公の施設かあるいは行政機関か、こうしたことを含めて、消費生活センターの法制上の位置付けを明確にしたいと。それから、その適正な配置及びその人員の確保のための全国的な基準として、センターの配置、人員の基準を決めると、そのことの是非について検討しよう。消費生活相談員の待遇の改善のために、国による地方自治体への支援の在り方といった事項について、これはもう地方財政法、この改正も視野に入れて、そういうことを含めた所要の法改正を含む全般的な検討を加えて、必要な措置を講ずること、これを求めていきたいという趣旨でございます。」(2009年(平成21年)5月22日日森文尋議員の修正案発議者答弁)

「現場の消費生活相談員の方々の処遇、それから権限、これが最も重要なことであると。政治的に申し上げれば、あるいは法律論的にも、この相談という、カウンセリング、コンサルタントであります。これが行政サービスとして提供されることが、例えば教員やあるいは警察と同じような程度に優先度が高いというか、大事なものだという位置付けができるならば、地方財政法の改正とか、あるいは定数管理ですか、そういう基準を国の法律で決めればちゃんと予算的な措置が合法的にできると、それをやろうということ随分申し上げたんであります。そこまでは至っていない。附則でそのことを検討すべきということを書いてございますので、これから発足する消費者庁あるいは消費者委員会の中で、その具体的な制度化についての成案を是非作っていただきたいと、こう思っております。」(2009年(平成21年)5月28日仙谷由人議員の修正案発議者答弁)