

Trends and issues of consumer division in major cities in Japan from local government consumer evaluation indicator ver.2 : Focusing on system and consultation indicator

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2019-12-24 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 色川, 卓男 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00026982

地方消費者行政評価指標からみた全国主要都市の動向と課題

—体制・相談指標を中心に—

Trends and issues of consumer division in major cities in Japan from local government consumer evaluation indicator ver.2

-Focusing on system and consultation indicator -

色川 卓男

Takuo Irokawa

（令和元年12月2日受理）

1. はじめに

本論文の課題は、2009年消費者庁設置後の全国主要都市における消費者行政の動向について、色川他(2018)の全国主要都市調査データⁱを利用し、独自に構築した地方消費者行政評価指標 ver.2(以下ではLCE2と略す)を用いて分析することにある。実態を把握するには、比較対象があつてはじめて実態を評価することができる。この指標は人口規模別グループの代表値(中央値、半数が該当)を比較対象にして、各自治体の実態を評価しようとする試みである。本論文では、特にLCE2の体制と相談に関する指標項目に絞って、各自治体の実態を検討することにした。

LCE2とは、色川(2014)に示した地方消費者行政評価指標(以下ではLCEと略す)を、今日の状況や調査対象にあわせて改訂したものである。なぜこのような指標が必要となるのだろうか。実態を評価する意味としては先ほど述べた通りだが、同時に、地方自治体のためでもある。2017年に我々は全国人口19万人以上の42基礎自治体の消費者行政部局に伺って、インタビュー調査を行ったが、その際に各自治体は自分たちの体制等がどの程度整備されているのかについて、近隣自治体との比較する程度で、自分たちの自治体の状況が全国的に見てどういえるのか、どこまで充実させれば良いのかがわからないので困るという話をよく伺ったのである。消費者庁は毎年「地方消費者行政の現況調査」を行い、その集計データも提示しているが、それは大枠を示しているに過ぎず、各自治体の指標としてはあまり役だっていない。地方分権の時代であり、消費者行政は自治事務であるから各自治体の特性に沿って整備すればよく、国はそれ以上踏み込めないⁱⁱというのが国の制度的な理解であろうが、他方、国民という視点から見ると、居住する自治体によって消費者行政体制に差があるというのは問題ともいえる。つまり本論文で構築して利用するLCE2は、この課題に対する一つの回答である。

具体的な進め方であるが、本論文では第2節では先行研究を批判的に検討した上で、LCE2を構築し、第3節では、LCE2から見た現状と動向を示した上で、第4節では総合考察をする。そして最終節では結論と課題を示す。

2. 指標の構築

(1) 先行研究の検討

本論文に直接関わる先行研究として色川(2014)があげられる。色川(2014)では、静岡県内の市町すべてを対象にした指標として、LCE を構築し、その上で実態を評価していた。色川(2010)、色川(2012)、色川(2018)でも、中央値等を利用した典型レベルを示しており、指標に関連がある内容を取り上げていたが、それを指標として実態を評価する手段には利用していない。

さて、このLCEは、人口規模別に指標の水準が異なるという考え方で構築されている。これは当然のことかもしれないが、例えば政令指定都市と人口5万人の市では、必要とされる体制等が異なるということを意味する。また指標として取り上げる項目は、その実態を把握するには適切であると考えられるものにしてきた(表-1)。

表-1 地方消費者行政評価指標(LCE)の項目

	【指標項目】		【指標項目】
体制	専管課・係	相談	人口1000人あたり相談件数
	センター		週 相談受付日数
	相談窓口		週 相談受付日数(相談員)
	専任職員数		平日相談受付時間
	兼任職員の消費者行政ウエイト		平日相談受付時間(相談員)
	業務委託		週末相談受付
	基本法に沿った条例		相談員数
	基本計画		平日1日実質相談員数
	審議会		相談員の報酬(時給換算)
	人口あたり予算(自主財源のみ)		雇い止め
			国セン研修
施設	カウンターかブース	啓発	単発講座
	密室		親子講座
	閲覧スペース		出前講座
	商品テスト室	教育	参加人数
	研修室・会議室等		教諭に対する研修会
	消費者団体利用スペース		

出所:色川(2014)

LCEの構成は、体制、施設、相談、啓発、教育からなる。

まず体制では、消費者行政の専管部局があるかどうか、消費生活センター(以下ではセンターと略す)があるかどうか、相談窓口があるかどうか、専任の正規職員がいるかどうか、いるとすれば何人か、兼任職員の場合、消費者行政業務をどのくらいやっているかどうか、さらにセンターや相談等の業務委託を行っているのか否かを見ることで組織がどの程度整っているかを見ている。次に消費生活条例やそれに沿った基本計画の策定、消費生活審議会という組織を支える制度の整備状況を把握した上で、自主財源の予算を人口あたりで見ている。

第2に施設では、静岡県内市町ではほとんど現地に出向きインタビュー調査と施設調査を行ったので、相談の受付場所や資料の閲覧スペースなどがどの程度、整っているのかをあげた。

第3に相談については、まず相談件数がどの程度なのかを人口あたりで見た上で、週に何人で相談を受け付けているのか、そのうち相談員が何日、相談を受け付けているのか、平日の相談受付時間についても相談員がいる場合とそうでない場合も確認した。土日や祝日などの相談受付状況を見た上で、人口あたり相談員数と実際に平日何人の相談員がいるのかという人口あたりの実質相談員数を示し、相談員の時給と雇い止めがあるかどうか、さらに国民生活センタ

一での研修に相談員一人あたりに年に何回行っているのかを見た。

第4に啓発・教育については、様々な講座の回数と延べ参加人数、教諭に関する研修会の有無と回数をとりあげた。

いずれも指標の水準は、人口規模別グループ内の人口あたりの中央値もしくは半数以上に該当する値にしている。しかし単純に水準の該当数が多いという評価では不十分である。例えば予算が水準を満たさず、業務委託をしている場合と、予算は水準を満たしているが、業務委託をしていない場合とでは該当数がともに1となってしまうが、明らかに予算が水準を満たしている意義の方が大きい。このような問題を避けるため、まず指標項目のうち重要項目の指標を抽出し、その重要項目の水準をどれだけ満たしているのかでまず評価した上で、その他項目を含めた全体項目をどれだけ満たしているのかという2段階の評価をすることにした。色川(2014)で取り上げた、特に重要であるとした指標項目は以下の通りである(表-2)。

表-2 地方消費者行政評価指標(LCE)の重要項目

【重要指標項目】
センター・相談窓口の有無
人口あたりの予算(自主財源のみ)
人口1000人あたり相談件数
週相談受付日数(相談員)
平日相談受付時間(相談員)
相談員数

出所:表-1と同じ

そしてLCEでは、体制、施設、相談、啓発、教育をあわせた総合的評価レベルを設定している(表-3)。ここでは、重要項目の該当状況を見て、その上ですべての項目の該当状況を加えるという形でレベルを設定していることになる。具体的には人口規模グループ別のレベルⅢ(基本レベル)は、センターがあり、当該人口規模グループの相談員数中央値を満たしている自治体である。そして重要項目をすべて満たしている場合は、レベルⅥ(標準レベル)など、細かく7つのレベルに分割して、これらのレベルから静岡県内市町の状況を検討していた。

表-3 地方消費者行政評価指標 総合的評価レベル

レベル	条件
レベルⅦ(先進レベル)	重要項目すべてを満たす+総合的に一定レベルに達している +全国的に進んでいる項目あり
レベルⅥ(標準レベル)	重要項目すべてを満たす+総合的に一定レベルに達している
レベルⅤ(準標準レベル)	重要項目の半数以上を満たす+指標の人口当たりの予算額に達している
レベルⅣ(半標準レベル)	重要項目の半数以上を満たす+指標の人口当たりの予算額に達していない
レベルⅢ(基本レベル)	全国的に半分以上の自治体で満たされるレベル センターの設置(5万人未満の自治体では相談窓口の設置)+指標の相談員数を満たす
レベルⅡ (基本レベルに達する可能性あり)	現在「基本レベル」を満たしていない+今後「基本レベル」に達する可能性あり
レベルⅠ (基本レベルに達する可能性低い)	現在「基本レベル」を満たしていない+今後「基本レベル」に達する可能性低い

出所:表-1と同じ

この指標によって、初めて明確な数値で静岡市町の消費者行政体制レベルが明らかになった

ことになる。しかしこのLCEは、人口1万人前後から政令指定都市までを対象にした包括的なものであるために、政令指定都市では当たり前のことが指標に含まれる場合や逆に人口1万人程度の市町ではそもそも該当しない項目もある。また例えば相談員の雇い止めの有無など、以前は大きな論点だったものが、現在ではほぼ解決されてしまっているため、指標にあげるのがなじまない項目もある。このようにLCEは、包括的であるがゆえの問題点と時代的な制約もあり、定期的に項目を見直していく必要がある指標である。

(2) LCE2の考え方と構築

本論文では色川他(2018)のデータを利用して、LCEのうち、「体制」と「相談」に絞って検討するⁱⁱⁱ。全国の人口19万人以上という比較的人口規模の大きい市区を対象にした調査データを利用するため、LCEをふまえつつ、人口規模や今日の状況に沿った指標構築が求められる。それを本論文で検討する「体制」と「相談」指標に関して、改訂したLCEをLCE2と呼ぶことにした(表-4)。

表-4 地方消費者行政評価指標ver.2 (LCE2)の項目(2016年度 体制、相談)

	【指標項目】	政令	I	II	III	IV
体制	専管レベル	課	係	係	係、なし	係、なし
	センター単独/複合	単独	単独	単独	単独	単独
	人口あたり最終予算(円)	74.6	58.9	52.0	63.2	68.0
	人口あたり自主財源最終予算(円)	57.5	47.0	41.4	52.2	48.9
	人口10万人あたり専任正規職員数	0.73	0.63	0.55	0.00	0.00
	人口10万人あたり事務職員数 (専任・兼任、正規・非常勤含)	0.93	1.17	1.12	1.75	1.72
	人口10万人あたり相談員数	1.02	1.22	1.45	1.68	1.70
	人口10万人あたり平日実質相談員数	0.61	0.75	0.93	0.94	1.13
	基本計画	あり	なし	なし	なし	なし
相談	人口1000人あたり相談件数	7.0	6.6	5.6	6.1	5.9
	あっせん率	6.9	8.6	9.9	10.1	10.6
	平日相談受付時間	8	7.5	7.5	7	6.5
	週末相談受付の有無	あり	なし	なし	なし	なし
	相談員報酬(時給換算 円)	1,751	1,769	1,483	1,404	1,700
	相談員一人あたり年研修回数	4.4	5.3	4.2	3.9	4.8

注1) 政令(N=22)→政令指定都市と人口70万人以上の市区、I(N=32)→人口40万人以上70万人未満の市区、II(N=22)→人口30万人から40万人未満の市区、III(N=18)→人口25万人以上から30万人未満の市区、IV(N=23)→人口19万人から25万人未満の市区である。

注2) ケース数が減少しているのは、人口あたり最終予算と人口あたり自主財源最終予算のIG(N=31)、相談員一人あたり年研修回数の政令(N=20)である

注3) 指標項目で色がついているのは、重要項目である。

一般に指標項目には、該当する自治体グループにとって、その状態があたりまえであること(例えばセンターの有無)は外す必要がある。なぜなら指標には、どのレベルにとってもあたりまえのことならば、グループ内の比較対象にならず、そのグループ全体の特徴として前もって把握できるからである

それでは具体的に項目を見ていこう。まずLCEの「体制」では専管課・係の有無を指標にしていたが、本論文で対象となる人口規模レベルではほぼ専管部局であるため、ここでは専管部

局のレベルを指標にした。また消費生活センターもほとんどあるので、単独のセンターなのか市民相談など他の相談と融合した複合のセンターなのかを指標にした。消費生活相談窓口はすべてにあること、兼任職員の消費者行政を行っている割合についてはデータが曖昧なこと、業務委託の有無、消費者基本法に沿った消費生活条例の有無、審議会の有無については、それらの有無が消費者行政体制の評価に必ずしも結びつかないことから除外している。

LCE2では、人口あたり最終予算額と自主財源最終予算額、人口10万人にあたり事務職員数という、LCEにはなかった項目を加えている。予算を検討する場合、本来、最終予算額が当該年度のデータとして最も正確であるのだが、データの制約上、LCEでは当初予算額で見ている。今回利用するデータでは最終予算額が把握できるので、それを利用することにした。また職員数については、近年の状況から見ると、専任職員だけが消費者行政の業務をやっているわけではなく、兼任職員の状況まで含まないと地方消費者行政体制の評価としては不十分ではないかと考えて加えることにした。さらに人口10万人あたり相談員数と人口10万人あたり平日実質相談員数は、LCEでは「相談」に入れていたが、相談員数関係については「体制」に入れることにした。

次に「相談」であるが、LCE項目のうち、週相談受付日数や週受付相談日数（相談員）、平日相談受付日数、平日相談受付日数（相談員）については、本論文で対象となる人口規模レベルでは週5日相談員のみが受け付けている場合がほとんどであり、これらを指標にあげる必要性はない。また相談員の雇い止めの有無についても、今日ではほぼ解消されており、指標にする必要性はない。さらに相談員一人が国民生活センターで研修を受ける年回数についても、都道府県やその他の形式で研修を受ける機会も研修としての意義があるので、それらも合計した相談員一人あたり年研修回数を指標とした。なお相談受付件数のうち、どのくらいあっせんしているのかを測定したあっせん率のデータもあるので、指標に加えた。

以上のように「体制」と「相談」の指標は構築したが、先述したように指標項目の重要性には差があり、単純に水準の該当数だけで自治体の状況の評価するのは妥当であるとはいえない。そこでLCEと同様に、特に重要であると考えられる項目を抽出して、まずその項目の水準該当数で評価し、その上でその他該当数をあわせて総合評価を試みることにした。

重要指標として、人口あたり自主財源最終予算額、人口10万人あたり専任正規職員数、人口10万人あたり平日実質相談員数、人口1000人あたり相談件数、相談員一人あたり年研修回数の5つをあげた（表-4）。いずれもこれら項目が水準を満たせば、地方消費者行政部局の「体制」と「相談」としては相対的に整備されていると評価できるからである^{iv}。

そして、まず各自治体が該当する人口規模グループ内の重要指標をいくつ満たすのかを確認した上で、その他指標の該当数をあわせて、総合評価を行った。重要指標をどのくらい満たすのかがその自治体のレベルを示すということである（表-5）。そして2016年度に関しては重要項目5項目、その他項目10項目、合計15項目の指標項目から見ていくことになる。具体的には、例えば合計平均該当数が7.3の場合、4つの重要指標を満たして合計の該当数が8である自治体と、3つの重要指標を満たして合計の該当数が9である自治体とを比較した場合には、前者の自治体がB、後者の自治体がCということで、前者の方が整っているという評価になるということである。

表-5 地方消費者行政評価指標ver.2 (LCE2)の評価表

ランク	重要指標 該当数 (2016年度)	重要指標 該当数 (動向)	合計 該当数
A	5	4	平均以上
A-			平均未満
B	4	3	平均以上
B-			平均未満
C	3	2	平均以上
C-			平均未満
D	2	1	平均以上
D-			平均未満
E	1	0	
F	0		

(3) LCE2の2009年度と2016年度の動向比較

本論文では近年の動向把握もテーマであるので、そこに関連する指標を構築しておく必要がある。そこでLCE2を利用して、2016年度の指標と2009年度の指標を比較することで(表-6)、指標の変化を見ることにした(表-7)。例えば専管レベルで政令Gが0になっているということは、課相当という位置づけが両年度とも変化していないということである。また人口10万人あたり事務職員数はいずれのグループもプラス(+)になっているということは、2009年度より2016年度の方が増加しているということである。なお、相談員報酬と相談員一人あたり年研修回数については、2009年度データが少数しか揃わないため、分析から外した。

全体の動向を見ていくと、専管部局やセンターの状況には変化がなく、人口1000人あたりの相談件数だけがどのグループでも増加し、人口あたり最終予算と人口10万人あたりの事務職員数とあっせん率がIG以下で増加している。人口あたり自主財源最終予算はIIG以下では増加している一方、人口10万人あたり専任正規職員数は、どのグループでも減少しているだけでなく、相談員数関係は減少しているグループが多い。

さてこれらの動向の中で各自治体がどのような動きを示しているかを把握するためには、年度を固定して変化を見ていく必要がある。そこで本論文では2009年度の指標を基準にして、2016年度までの動向を把握することにした。それによって、例えば2016年度には多くの項目で2009年度水準を越えた自治体が出て、同一グループ内でレベルがあがっている自治体ばかりになっても不思議ではないということである。分析方法は、これまでの方法を踏襲し、まず重要指標だけを取り出して該当数の変化を検討する。但し、先述したように重要指標の一つである相談員一人あたり年研修回数を指標項目から外し、人口あたり自主財源最終予算、人口10万人あたり専任正規職員数、人口10万人あたり平日実質相談員数、人口1000人あたり相談件数からなる4つの重要項目の該当数の変化を見ることにした。次に、動向に関する総合評価のレベルについてはLCE2の総合評価に準拠しているが、項目数が異なるため、重要項目4項目、その他項目9項目、合計13項目の該当数の変化について見ていくことにする(表-5)。

表-6 地方消費者行政評価指標ver.2 (LCE2)の動向項目(2009年度、2016年度 体制、相談)

【指標項目】	政令(N=18)		I(N=24)		II(N=22)		III(N=15)		IV(N=18)	
	2009	2016	2009	2016	2009	2016	2009	2016	2009	2016
専管レベル	課	課	係	係	係	係	係、なし	係、なし	係、なし	係、なし
センター単独/複合	単独	単独	単独	単独	単独	単独	単独	単独	単独	単独
人口あたり最終予算(円)	80.4	74.6	60.9	61.2	50.4	52.0	59.8	77.2	57.1	65.4
人口あたり自主財源最終予算(円)	66.5	57.6	47.9	44.1	39.7	41.4	52.1	53.0	43.1	45.7
人口10万人あたり専任正規職員数	0.76	0.70	0.69	0.50	0.56	0.55	0.41	0.00	0.91	0.22
人口10万人あたり事務職員数 (専任・兼任、正規・非常勤含)	0.93	0.86	1.02	1.10	0.93	1.12	1.37	1.79	1.37	1.88
人口10万人あたり相談員数	1.09	1.06	1.25	1.22	1.21	1.45	1.69	1.56	1.58	1.73
人口10万人あたり平日実質相談員数	0.64	0.60	0.96	0.76	0.84	0.93	1.07	0.97	1.27	1.13
基本計画	あり	あり	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし
人口1000人あたり相談件数	5.0	7.1	5.5	6.6	4.8	5.6	5.1	6.2	5.5	5.9
あっせん率	7.5	6.5	7.9	8.2	6.6	9.9	5.4	9.7	8.8	10.6
平日相談受付時間	8	8	7	7.5	7	7.5	7	7	6.5	6.5
休日相談受付の有無	なし	あり	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし	なし

注1) 両年度にデータがある自治体のみを対象にした。

注2) 項目で色がついているのは、重要項目である。

注3) 相談員報酬と相談員一人あたり年研修回数は、データ数が大幅に減少するため、項目から外した。

注4) III Gの人口10万人あたり専任正規職員数の2016年度はゼロだが、水準としてはゼロでないものを1とカウントする。

注5) III GとIV Gの2016年度の専管レベルは係かなし、水準としては係以上のものを1とカウントする。

表-7 地方消費者行政評価指標ver.2 (LCE2)の動向(2016年度-2009年度、体制・相談)

【指標項目】	政令	I	II	III	IV
専管レベル	0	0	0	0	0
センター単独/複合	0	0	0	0	0
人口あたり最終予算(円)	-	+	+	+	+
人口あたり自主財源最終予算(円)	-	-	+	+	+
人口10万人あたり専任正規職員数	-	-	-	-	-
人口10万人あたり事務職員数 (専任・兼任、正規・非常勤含)	-	+	+	+	+
人口10万人あたり相談員数	-	-	+	-	+
人口10万人あたり平日実質相談員数	-	-	+	-	-
基本計画	0	0	0	0	0
人口1000人あたり相談件数	+	+	+	+	+
あっせん率	-	+	+	+	+
平日相談受付時間	0	+	+	0	0
週末相談受付の有無	+	0	0	0	0

出所：表-6から作成。

3. 結果と考察、

(1) 2016年度の総合評価

まず重要項目の該当数を人口規模別に見ると(表-8)、いずれのグループもすべての水準を満たしている自治体がある一方、一つも満たしていない自治体もある。またグループごとによらつきが異なる。平均値で見ると、いずれのグループも3未満である。政令GとIGでは、相対的に該当数2と3に集中している傾向が見られるのに対して、IIGではあまり偏りはなく、IIIGは該当数1と2に集中し、IVGは該当数3と4に集中している傾向が見られる。

表－8 地方消費者行政評価指標ver.2 (LCE2)の総合評価
(2016年度 体制・相談)

重要 項目 数	レベル	政令 (N = 22)		I (N = 32)		II (N = 22)		III (N = 18)		IV (N = 22)	
		該当数	%	該当数	%	該当数	%	該当数	%	該当数	%
5	総合A	3	13.6	4	12.5	4	18.2	2	11.1	2	9.1
	総合A－	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
4	総合B	1	4.5	5	15.6	3	13.6	3	16.7	6	27.3
	総合B－	1	4.5	0	0.0	1	4.5	0	0.0	1	4.5
3	総合C	3	13.6	5	15.6	2	9.1	0	0.0	2	9.1
	総合C－	2	9.1	4	12.5	2	9.1	1	5.6	2	9.1
2	総合D	1	4.5	1	3.1	0	0.0	2	11.1	0	0.0
	総合D－	8	36.4	7	21.9	3	13.6	2	11.1	1	4.5
1	総合E	0	0.0	5	15.6	4	18.2	6	33.3	4	18.2
0	総合F	3	13.6	1	3.1	3	13.6	2	11.1	3	13.6

出所：表－4の水準をもとに作成。

次に、重要項目の該当数をふまえてその他項目の該当数をあわせた総合評価で見ると、最頻値でいえば政令G、IGはD－、IIGは総合Aと総合E、IIIGは総合E、IVGは総合Bになる。また、重要項目とその他項目の全てをあわせた該当数（15項目）で見ると、政令Gでは最高該当数14、最低該当数1、IGでは最高該当数14、最低該当数4、IIGでは最高該当数12、最低該当数2、IIIGでは最高該当数10、最低該当数3、IVGでは最高該当数12、最低該当数3となっているように、グループ内でのバラツキは大きい。

このように、同じような人口規模グループ内でもかなりバラツキが見られるのは、色川(2014)と同様の傾向である。地方消費者行政が基本的には自分たちで進めてよいという自治事務である影響が、ここに現れているといえるだろう。

また5つの重要項目を3つ以上満たし、その他項目もあわせて平均該当数より大きな総合C以上の自治体は、政令Gで36.4%、IGで43.8%、IIGで45.5%、IIIGで27.8%、IVGで50.0%とIVG以外のグループでは半数に達していない。つまりいずれのグループにおいても、総合C以上の自治体になることがそのグループ内での水準を超える基本目標になることを示している。

(2) 2009年度と2016年度の総合評価の動向

先述したように、2009年度の水準を基準にして（表－6）、2009年度と2016年度の総合評価の動向を見ていくことにした。まず人口あたり自主財源最終予算、人口10万人あたり専任正規職員数、人口10万人あたり平日実質相談員数、人口1000人あたり相談件数からなる4つの重要項目の動向を見ていく（表－9）。

2009年度と2016年度を比較すると、政令Gの重要項目の3項目以上を満たしている自治体が増加している一方、重要項目を1項目以下しか満たさない自治体も増加しており、政令G内の格差が拡大したと考えられる。IGでは2と3の該当数が、IIGでは3の該当数が、IIIGでは2の該当数が特に増加している一方、一つも満たさない自治体が減少しており、格差は2009

年度より縮小していると考えられる。それに対してIVGでは、変化している自治体は半数にとどまり、該当数0の自治体も増加しており、グループ内の格差が拡大したと考えられる。

次に総合評価の動向を見ていくことにする。ここでは、先述したように、その他9項目と4つの重要項目をあわせた全13項目の該当状況の変化を見ている(表-9)。

**表-9 地方消費者行政評価指標ver.2 (LCE2)の総合評価の動向
(% 体制・相談)**

重要 項目 数	該当率 年度	政令 (N=18)		I (N=24)		II (N=22)		III (N=15)		IV (N=18)	
		2009	2016	2009	2016	2009	2016	2009	2016	2009	2016
4	総合A	11	11	17	4	27	23	20	20	11	11
	総合A-	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0
3	総合B	17	22	8	21	9	23	7	13	28	17
	総合B-	0	6	0	0	0	5	20	0	0	0
2	総合C	22	6	8	8	18	0	13	13	11	17
	総合C-	17	11	8	17	9	23	0	20	17	6
1	総合D	6	0	4	4	0	0	0	0	0	6
	総合D-	28	39	17	17	9	5	33	33	11	17
0	総合E	0	6	13	4	27	18	7	0	22	28
動向の向き		該当数	%	該当数	%	該当数	%	該当数	%	該当数	%
↗		6	33.3	7	29.2	9	40.9	5	33.3	5	27.8
→		4	22.2	11	45.8	8	36.4	7	46.7	6	33.3
↘		8	44.4	6	25.0	5	22.7	3	20.0	7	38.9

注) 2016年度のレベルに関しては、表-6で示された各グループの2009年度水準と各自治体の2016年度データを比較検討して算出している。

出所：表-6から作成。

まず政令Gでは、総合Aの割合は変わらず、総合BとB-はあわせて11ポイント増加し、総合CとC-はあわせて22ポイント減少し、総合D以下は11ポイント増加しており、この期間においてグループ内の自治体間格差が拡大していると考えられる。動向の向きで見ると、上昇や低下という変化している自治体が多くなっている。個別に見ると、レベルが上昇している自治体は元々レベルが高い自治体に多く、レベルが低下している自治体は元々レベルが低い自治体に多い。

次にIGでは、総合Aは13ポイント低下する一方、総合Bは13ポイント増加し、総合CとC-はあわせて9ポイント増加し、総合DとD-は変わらず、総合Eは9ポイント減少しており、このように総合Aと総合Eの自治体が減少し、グループ内の自治体間格差は縮小傾向にある。動向の向きを見ると、変化がない自治体が最も多いが、上昇と低下の割合を比較すると、増加の方が1ケース多く、個別に見ると、上位レベルが低下し、下位レベルが上昇したが、中間レベルは変化していない自治体が多いことになる。

II Gでは、総合AとA-は1ポイント、総合BとB-はあわせて19ポイント増加し、総合CとC-はあわせて4ポイント、総合Dも4ポイント、総合Eは9ポイント減少しており、このように上位ランクが増加し、下位ランクが減少していることから見て、グループ全体のレベルが上昇しているとともに、グループ内の自治体間格差は縮小傾向にある。IG以上にレベル

を高めている自治体が多い。動向の向きを見ても、上昇している自治体が最も多くなっている。

ⅢGでは、総合Aは変わらず、総合BとB-はあわせて14ポイント低下し、総合CとC-はあわせて20ポイント増加し、総合D-は変わらず、総合Eは7ポイント低下してなくなっている。動向の向きを見ると、変化していない自治体が最も多く、上昇と低下を比較すると、2ケースほど上昇が多くなっている。またグループ内の自治体間格差も総合Aは変わらず、総合Eがなくなったことからみて、いくぶん縮小傾向にある。

IVGでは、総合Aは変わらず、総合Bは11ポイント、総合CとC-はあわせて5ポイント低下している一方、総合DとD-はあわせて12ポイント、総合Eは6ポイント増加している。動向の向きを見ると、低下している自治体が多くなっており、明らかにグループ全体としてレベルが低下傾向にあるといえる。

以上の結果をまとめると次のようになる。政令GとIVGは、2009年度から2016年度にかけて、体制・相談のレベルが低下している自治体が多い一方、IGとⅢGはそのレベルにあまり変化がない自治体が多く、ⅡGはレベルが高まった自治体が比較的多くなっている。いずれにせよ、どのグループも上昇も停滞も低下の自治体がまんべんなく見られ、ここで見た人口19万人以上の基礎自治体に関する限り、2009年度から2016年度にかけて「消費者行政が充実した」とは簡単にいえる状況にはないと把握することができる。

4. 総合考察

これらの結果から見ると、何がいえるだろうか。改めて整理して見よう。

全体で2009年度から2016年度にかけて上昇しているのは、人口10万人あたり相談件数だけであり、減少しているのは人口あたり専任正規職員数である。人口あたり最終予算額と人口あたり自主財源最終予算額の両方が増加しているのは、ⅡG以下だけである。人口あたり平日実質相談員数はⅡG以外では減少している。2009年に消費者庁が設置され、その後は地方消費者行政活性化基金等の財政的支援や地方協力課設置など制度的な支援が行われてきたはずだが、少なくとも人口19万人以上の基礎自治体から見ると、それが単純に正の効果をもたらすとはいえないということである。人口減少や高齢化等による地方財政の厳しい状況が続く中では地方に対する国からの支援があっても、それは現状の低落を防ぐ効果の方が大きく、現状を維持することが、実は充実ともいえるという難しい情勢があるからであろう。

そんな中で消費者行政を充実させてきた自治体の事例を見ると、政令Gにおいて総合Bレベルから総合Aレベルにあがった自治体は、4つの重要項目のうち「人口10万人あたり相談件数」も指標を越えるようになったからである。逆に総合Dレベルから総合Eレベルに下がった自治体は、4つの重要項目のうち「人口10万人あたり相談件数」だけが指標を越えていたのにもかかわらず、それが2016年度には水準以下になり、重要項目該当数がゼロになったからである。このような違いだけだとたいした差に見えないかもしれない。しかし、全体該当数で見ると、最高レベルの自治体は、「週末相談」以外の項目の水準を見たしているのに対して、最低レベルの自治体は、「平日相談受付時間数」以外、いずれも水準を満たしていない。つまり重要項目で見られた差は、全体項目で見ても大きな差として現れている。このような傾向はどのグループ内でも見られる。

また全体で見ると、2016年度に各グループ内の最高レベルである総合Aの自治体のうち、2009年度と2016年度のいずれもが総合Aである自治体は9ケースである。IVGには総合Aが

続いている自治体はない。2016年度に総合Aであった自治体は15ケースあるので、2009年度から総合Aであった自治体は6割になる。2016年度において総合Aに到達した自治体を見ていくと、予算や相談員を含む職員数が2009年度と比べて変化なしか増加していることによって、2016年度の水準を超えているケースが全てである。しかし、予算や職員数などの水準は、2009年度に比較して2016年度に低下している場合もあるので、現状維持をしているうちに、水準が下がって、それを満たすようになった自治体もある。

いずれにせよ、このような同一グループ内に見られる自治体間格差をどこまで許容できるのかという問いが生じている。もちろん地方消費者行政が自治事務であり、「基礎自治体優先主義」といわれる地方分権の時代である以上、自治体による違いは当然出てくるであろう。しかし一方、地方消費者行政は消費者庁等国の省庁の出先機関であるという側面もある。法令の改正等につながる基本情報になる消費生活相談を受け付けているのは、99%が地方消費者行政の相談窓口なのである。このあたりの関係性を単に消費者行政経費を地方交付税交付金の基準財政需要に充てているから、あるいは地方消費者行政強化交付金を出しているからという根拠で、国は責任を果たしているといえるのかということである。その意味でも本論文で出てきた下位レベルの自治体に対して国は、基準財政需要を消費者行政に振り向けることを強く期待する要請はするべきではないだろうか。

さらにいえば、指標とそれによるレベル把握という方法にも課題がある。ここで行った指標分析は各項目の中央値等を利用した水準設定による各グループ内の自治体レベルという実証的な評価方法である。先述したように、水準を満たしていたとしても、それはあくまで各グループ内で半数以上の自治体が高水準に達している数値を水準にして述べているに過ぎない。例えば、「人口10万人あたり専任正規職員数」が0となっているグループもあったが、そもそも半数以上が0であることが問題であるともいえるのである。すなわち「満たすべきである」という当為命題と「満たしている」という事実命題との違いをどう捉えるべきかという問いが生じていることになる。このように見ていくと、本論文で示したような事実命題を満たしている否かという指標は、文字通り現状を把握したものに過ぎず、満たしている／満たしていないから、どうなのかという評価の問題は別に議論すべきことかもしれない。本論文で最高のAレベルと示された自治体もまたインタビューで伺った限り、多くの課題を抱えていたのである^v。その意味で本論文の指標は、あくまで同人口規模グループ内の相対的評価にすぎない。言い換えると、相対的評価で最低のEレベルと評価される自治体があれば、それは理想的にも最低レベルであろうが、最高のAレベルと評価されたとしても、それが理想的にも最高レベルとはいえないということである。

他方、そうはいっても、インタビュー調査を行った我々から見ると、本論文での評価結果に関してはあまり違和感がなかった。それはなぜなのか。あくまで主観的な印象だが、レベルの高い自治体ほど、職員の専門知識が高く、企画力や組織的での政治力学への対応についても相対的に優れていた。これからわかることは、優秀な職員がいること、配置されることは、その自治体の消費者行政を充実させる第一歩であることがわかる。また相談員も含めて職員数が多いことも消費者行政充実の手がかりであることがわかる。有能な人材がいなければ、色々な事業ができないというあたりまえの事実がある。そして同時に、行政職員を支援する外部人材も備わっていることも重要である。それは単に出前講座の講師として、あるいは審議会のメンバーとして外部人材が必要だという意味だけでなく、職員による企画立案に関して助言できるよ

うな専門的な知識をもつ外部の有識者が身近にいるということである。人員や予算の不十分さを外部である地元の有識者に埋めてもらえるような環境があることも、たいへん意義のあることである。

5. 結論と課題

本論文では、2009年消費者庁設置後の全国主要市区における消費者行政の動向について、LCE2を用いて分析した。

まず2016年度の重要項目該当数で見ると、平均値では、いずれのグループも3未満となっている。政令GとIGでは、相対的に該当数2と3に集中している傾向が見られるのに対して、IIGではあまり偏りはなく、IIIGは該当数1と2に集中し、IVGは該当数3と4に集中している傾向が見られる。いずれのグループにおいても、総合C以上の自治体になることがそのグループ内での水準を超える基本目標になる。

2009年度と2016年度と比較すると、全体としては増加した項目は人口あたり相談件数だけであり、予算や人口あたり事務職員数は増加しているグループが多いものの、相談員数は実質で見ると減少しているグループが多い。動向を見ると、政令GとIVGは自治体間格差が拡大している一方、IGとIIIGはそのレベルにあまり変化がない自治体が多く、IIGはレベルが高まった自治体が比較的多くなっている。

しかしこれらの指標は、先述したように実態に基づく相対的評価に過ぎず、特に最高レベルという評価になった自治体については、さらに理念的な指標に基づく評価も必要といえよう。但し、本論文で理念的なレベルの指標を提示できない。なぜならば、たとえ理念的なレベルであっても、単なる理想論ではなく、論理的にも実証的にも到達可能な理念像を示すべきだからである。このあたりについては、今後の研究課題としたい。

また国においては、このような実態を十分にふまえて、都道府県と連携しつつ、特にここでのいう最低レベルの自治体に対しては厳しい態度で臨むことが考えられる。具体的には当該首長に対して、このままでは国の制度や法令の基礎になる消費生活相談情報の収集にとって大きなマイナスであるとし、せめて地方交付税交付金の消費者行政部分の基準財政需要分は消費者行政に振り向けることを強く要請すべきである。このようなことは地方分権だからできないと放置するならば、それはこのような格差や趨勢を、結果的に国が許容していることになる。近年は様々な政策目標をあげているので、その一環として地方消費者行政体制の充実につながる指標を示すことも考えられよう。

いずれにせよ、地方消費者行政の動向を丁寧にフォローしていくことは、地方分権の時代だからこそ、たいへん重要なことになる。今後も継続的に地方の動向について検討をしていきたい。

謝辞

本研究を進めるにあたって、消費者庁、本研究の調査対象になった全国主要都市のご担当者の皆様及び、静岡大学卒業生の小久江茜さんと小野田葵さんには大変ご協力いただいた。ここに記して感謝申し上げます。なお本研究は科学研究費基盤研究(c)研究課題番号16K00748の助成を受けている。

[引用及び参考文献]

- 色川卓男(2007)「規制改革と地方消費者行政の変容－消費生活センターの民間委託を中心に－」『生活経済学研究』第25巻,生活経済学会, pp.65-79
- 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』第31巻,生活経済学会, 2010年3月, pp.13-31
- 色川卓男(2012)「全国主要都市における消費者行政の実態と課題」『生活経済学研究』第35巻,生活経済学会, 2012年3月, pp.17-33
- 色川卓男(2014)「地方消費者行政評価指標による実態把握の試み－静岡県内市町の消費者行政調査を事例にして－」『消費者教育』第34冊, pp.1-10
- 色川卓男・梅田智子・佐々木愛矢(2016)「全国都道府県における消費者行政の実態と課題」『国民生活研究』第56巻第2号, 2016年12月, pp.75-100
- 色川卓男・小久江茜・小野田葵(2018)「近年の主要都市における消費者行政の動向と課題」『国民生活研究』第58巻第2号, 2018年12月, pp.86-114
- 色川卓男・小谷茜・柏木沙紀(2014)「地方消費者行政の歴史的な推移に関する研究－福岡県と滋賀県を事例にして－」『国民生活研究』第54巻第1号, 2014年7月, pp.48-92
- 大森 彌(2014)『変化に挑戦する自治体－希望の自治体行政学－ Kindle版』第一法規
- (独)国民生活センター(2018)「消費生活相談における法律等の活用状況について～あっせん時の活用を中心に～」第5回消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ資料4
- (http://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/torihiki_rule/doc/005_180705_shiryou4.pdf 2018.9.27)
- 消費者委員会地方消費者行政専門調査会(2011)「地方消費者行政専門調査会報告書」
- (<http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/index.html> 2018.9.25 取得).
- 消費者委員会地方消費者行政専門調査会(2013)「地方消費者行政専門調査会報告書」
- (http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2013/houkoku/201308_houkoku2.html 2018.9.25 取得).
- 消費者庁(2015)「地方消費者行政強化作戦」
- (http://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/local_consumer_administration/pdf/tihou_kyok_a_1.pdf 2018.9.28)
- 消費者庁(2016)「平成28年版消費者白書」
- (http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_research/white_paper/index.html#white_paper 2018.9.24)
- 消費者庁(2017)「地方消費者行政の充実・強化に向けた今後の支援のあり方等に関する検討会」報告書
- (http://www.caa.go.jp/policies/policy/local_cooperation/local_consumer_administration/support_meeting/pdf/support_meeting_170725_0001.pdf 2018.9.28)
- 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」
- (http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/doc/110125_sankou1-2.pdf 2018.9.25 取得).

———— (2012) 「地方消費者行政の充実・強化のための指針」

(<http://www.caa.go.jp/region/pdf/120730plan3.pdf> 2018.9.25 取得).

消費者行政推進会議 (2008) 「消費者行政推進会議取りまとめ」

(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/dai8/siryou1.pdf> 2018.9.23)

田中菜採兒 (2012) 「地方消費者行政の経緯と現状」『調査と情報』第 761 号, pp.1-11

(http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3947922_po_0761.pdf?contentNo=1

2018.9.24 取得)

ⁱ 全国主要都市調査の概要等については、色川他 (2018) を参照されたい。

ⁱⁱ 「地方消費者行政の充実・強化に当たっては、国から『消費生活センター』や消費生活相談員などの『設置基準』、『配置基準』を設けるべきとの意見もあります。(略) 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・縮小が進められており、参考に上げた例の多くもその廃止・縮小が求められているところであり、こうした政府全体の取組も踏まえた検討が必要と考えます。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考えます。」(消費者庁 2011 p. 18)

ⁱⁱⁱ 「施設」指標については、色川他(2018)において実際に施設調査まで行ったのは、42 ケースと全体の 4 割弱にとどまったため除外した。また「啓発」、「教育」指標については、別稿で検討する。

^{iv} 重要項目にあっせん率を入れることも検討したが、あっせんの定義が自治体ごとに異なり、データのばらつきが大きかったため、今回は加えなかった。

^v 総合 A レベルの自治体においても人員が足りない、予算が足りない、国から支援が不十分という意見は、どこでも聞かれたのである。