

市町村における地方消費者行政の未来像

山田 啓二

京都産業大学法学部教授

今、日本は少子高齢化の進展と共に大きな変化を迎えようとしている。この変化の中で地方消費者行政の将来は、決して楽観できるものではない。消費者行政のあるべき姿について、今後消費者行政をいかに効果的かつ効率的に再構築していくかという観点から地方消費者行政専門調査会報告書(令和2年8月 以下「報告書」という)を踏まえながら市町村の消費者行政のあり方を述べてみたい。

人口減少時代の市町村行政のあり方

今、私たちの国は急速な人口減少時代に入った。昨年の出生人口は86万5千程度¹と、団塊の世代の270万人に比べると3分の1という状況にまで陥った。出生率も1.4前後で推移していることを考えれば、この傾向は進むことはあっても回復することは難しい。政府・地方公共団体は歯止めをかけようと懸命に努力しているが、効果は限定的であり、ずるずると後退しているのが現状だ。

やまだ けいじ

1954年兵庫県洲本市生まれ。東京大学法学部卒業後、自治省(現総務省)入省。内閣法制局参事官、国土庁土地情報課長などを経て、1999年京都府総務部長。副知事を経て、2002年4月から4期16年間京都府知事。2011年4月から2018年4月まで全国知事会会長。2018年4月から京都産業大学法学部教授。公益財団法人京都文化財団理事長、中央教育審議会臨時委員なども務める。

この人口減少問題を踏まえ総務省の設立した「自治体戦略2040構想研究会」の報告²では、地域は以下の三つの危機を迎えるとしている

まず「1 若者を吸収しながら老いていく東京圏と支え手を失う地方圏」として、人口ボーナスを享受してきた三大都市圏は急激な高齢化局面に突入し、高齢化した東京圏が、地方から人材を吸収、地方圏は経済や行政サービスを支えられなくなるおそれがあるとしている。

同報告は二番目の危機としては「2 標準的な人生設計の消滅による雇用・教育の機能不全」を挙げており、就職氷河期世代問題や若者の労働力は希少化、さらには地方の大学数の減少による教育の質の低下等をあげている。

さらに三番目の危機が「3 スポンジ化する都市と朽ち果てるインフラ」であり、都市における人口密度の低下や治安面の悪化を高度経済成長期以降に整備されたインフラの老朽化などを挙げている。

消費者行政の充実どころか、地域の維持さえままならない状態になるという警告である。増田寛也著「地方消滅」³では2040年に896の地方公共団体が消滅可能性都市になると論じたが、現実はその方向に向かってまっしぐらに進んでいるのである。

今後20年間で、人口が減少し、高齢者が増えていく中、地方公務員も減り、税収も増えていく要素は少ない。同報告書では「自治体には、専門性を発揮し、住民の合意形成をコーディネートする役割がより求められることとなる。地域ごとの公・共・私

のベストミックスに移行するため、自治体は、単なる「サービス・プロバイダー」から、公・共・私協力し合う場を設定する「プラットフォーム・ビルダー」への転換が求められる。」とし「小規模な自治体では人口の減少率が4～5割に迫る団体が数多く生じると見込まれる。そのような中では、個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位で、あるいは圏域を越えた都市・地方の自治体間で、有機的に連携することで都市機能等を維持確保することによって、人が人とのつながりの中で生きていける空間を積極的に形成し、人々の暮らしやすさを保障していく必要がある。」と述べている。

人口減少の中、①公共団体の力が衰えていくとき、住民全体の力を公共の維持のために再結集できるか、さらに公共団体個別での限界が迫る中、②広域行政や圏域行政のへとシフトしていく必要性を主張している。

この研究会の報告を受け、第32次地方制度調査委員会はその答申⁴の中で「(1) 変化やリスクに適応する地方行政のあり方」として

「第一に、地方行政のデジタル化である。全国的に深刻化する人手不足への対応に加え、新型コロナウイルス感染症への対応も契機として、今後、デジタル技術の活用が一層進み、社会全体に普及すると考えられる。」

「第二に、公共私連携と地方公共団体の広域連携である。地域社会において、今後、様々な資源制約に直面し、住民ニーズや地域の課題が多様化・複雑化していく中であって、地域で住民が快適で安心な暮らしを営んでいくことができるようにし、さらに、技術やデータを活用して安全性や利便性を高める都市・地域のスマート化の実現に向けて積極的に挑戦を行っていくためにも、市町村が、地域社会を支える多様な主体や他の市町村・都道府県との連携といった、組織や地域の枠を越えた連携を進めることが重要になる。」

「第三に、地方議会への多様な住民の参画である。住民の多様な意見を反映しながら合意形成を行う場である地方議会に、より多様な層の住民が参画できるようにすることが求められる。」としてい

る。

人口減少に対して、AI、IOT、5G、ロボティクス等デジタル化の徹底による補完、そして公共私すべての力を動員して地域の崩壊を食い止め、広域連携により乗り切ろうとするものであり、そのために住民の主体的な参加を求めるものとなっている。この答申では、このように人口減少に対して、総動員体制で乗り切ろうとする「対処療法」が中心となっているが、当面の策としては確かに妥当なものであるが、こうした施策のみで地域の未来は維持できるのだろうか。いかなる地域の未来像を描くべきなのかという問題に対して、この答申は非常に淡泊である。

しかし、答申の中にはそうした将来像のヒントが見え隠れしている。答申では、デジタル化については、「国・地方を問わず、オープンデータの取組を推進することによって、住民や地域社会を支える様々な主体がデータを利活用できるようにすることが必要である。」とし、「公共私連携」については、「多様な主体の連携・協働によって、快適で安心な暮らしを営んでいけるような地域社会を形成していくため、市町村は、行政サービス提供の役割を担うとともに、これらの主体をネットワーク化した上で、それぞれの強みが活かされ、弱みが補われるようにし、(略)、積極的にプラットフォームを構築していく役割を担う」としている。「オープンデータ」と「ネットワーク化」とそのための「プラットフォームの構築」がキーワードとなっている。

市町村行政の総合化

地制調の答申には、新しい人と人とのつながり(ネットワーク)をデジタル化やプラットフォームによって形成することを述べているが、これはいわばソーシャルキャピタル(社会関係資本)⁵の再構築へと繋がっている。行政に長らく携わってきた者として、地域社会の絆がこの国の社会の安全に寄与してきたという実感がある。東日本の大震災の時にも復興の大きな支えとなった。こうした地域社会の力が、人口減・東京一極集中の中で確実に失われて

いると言うことが、行政にとって大きな負荷になっている。時代に応じた新しいソーシャルキャピタルの創建が地方行政の大きな課題であることを報告や答申はのべており、ここに新しい市町村行政の未来像がある。

この間地方行政は、分権化を至上命題として進んできた。まず個人でできることは個人がやり、個人ができないことは市町村で。そして市町村でできないことは都道府県で行い、都道府県でもできないことは国が行う。EUの地方自治憲章に基づく「補完性原理」が中心に置かれ、消費者行政においても消費者生活センターの地方公共団体への設置、市町村の消費者相談窓口の全市町村設置を推し進めてきた。

こうした成果は、交付金行政とも相まって成果を取め、令和元年度の地方消費者行政の現況調査⁶では、消費生活センターはここ10年で平成31年には350増え858になっている。また市町村の消費相談窓口は10年間で400近く増え1721（消費生活センターを含む）と全市区町村に設置されるまでになっている。この数字を見る限りは、消費者行政は確実に進歩しているといえよう。（表1参照）

しかし、その中身を見るとギリギリのところまで消費者行政を維持している市町村の苦しい現状が透けて見えてくる。つまり、市町村においても広域連携がどんどん進んでおり、広域連携で窓口を設置している市区町村は357となっており、この10年間で実に10倍になっている。一つの市区町村では窓口を次第に開設しづらくなっている状況が姿を現している。

そのことを端的に表しているのが担当事務職員の数である。担当事務職員の数はこの10年で平成21年5190人から平成31年5213人へと横ばいであり、しかも専任職員に至っては減少しており、約73%は兼任職員となっている。相談員の数が平成21年の2794人から平成31年が3379人へと10年間で増えていることで補っているが、これを窓口数で割ってみれば2.03人から1.96人へと減少している⁷。（表2参照）

この10年で一般行政職の地方公務員の数は平

成21年95万5千人から平成31年92万3千人⁸へと国の行政改革推進の中で減っていることを考えれば、よく頑張っているものの限界が見えてきているのは間違いない。

しかし人口が減少し、地域の力が衰えていく中でこうした分業的な行政を維持することは困難な情勢になっている。そのため市町村行政は新しい展開を見せているがいくつか最近の行政のトレンドを見ていきたい。

①地域包括ケア

住民生活に直結する行政として健康・福祉行政については、福祉、介護、医療の各分野の権限が市町村に移譲される中、地域ではそれぞれの分野を効果的に連携させて、住民を中心にサービスを組み立てる方向へとシフトした。地域包括センターを中心にケアマネージャーが各種サービスをトータルに組み立て、老人のケアを総合的に行うのが「地域包括ケア」である⁹。

しかもただ市町村に任せるだけではなく京都府では、京都府や市町村、医師会から弁護士会まで40余りの関係機関で地域包括ケア推進機構を設立し、①認知症総合対策推進プロジ②地域におけるリハビリ推進プロジェクト③看取り対策プロジェクト④在宅支援プロジェクト⑤介護予防・重度化防止プロジェクトを実施しており、地域全体の安心対策の構築に地域力を結集し、情報共有を図り、人材を育成し、地域力を結集している⁶。

②セーフコミュニティ

セーフコミュニティとは、事故やけがは偶然に起こるのではなく、予防できるという理念のもと、行政と地域住民など多くの主体の協働により、全ての人たちが安心して安全に暮らすことができるまちづくりを進めるものである¹⁰。

つまり今までの子供の誘拐は警察、虐待は児童相談所、お年寄りの転倒防止は保健所、火事は消防署という縦割りを排して、住民の皆さんの「危険」とは何かを考え、安全を守るため住民の皆さんと各機関が共同して取り組んでいこうというものであ

表1 京都府刑法犯認知件数(10力年推移・罪種別)

年次別 罪種別	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
刑法犯総数	42,258	37,810	32,866	31,944	28,671	24,068	20,479	18,603	16,821	15,136
凶悪犯	173	124	153	152	130	100	98	90	95	90
殺人	27	27	20	19	29	17	14	11	15	10
強盗	90	63	79	83	57	41	43	46	23	36
放火	34	16	25	25	24	17	23	18	26	15
強制性交等	22	18	29	25	20	25	18	15	31	29
粗暴犯	1,561	1,477	1,390	1,359	1,312	1,220	1,144	1,030	1,078	909
凶器準備集合	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
暴行	725	650	630	589	549	571	548	476	478	436
傷害	670	676	616	630	612	536	505	448	492	380
脅迫	46	42	49	55	76	57	62	70	65	63
恐喝	120	109	95	85	75	56	29	36	43	30
窃盗犯	32,343	28,836	24,588	24,354	21,436	17,724	15,033	13,245	12,225	11,080
侵入盗	1,931	1,843	1,632	1,514	1,172	1,106	920	961	785	740
乗り物盗	13,450	12,241	9,987	10,223	10,084	7,893	6,653	5,572	4,970	4,443
非侵入盗	16,962	14,752	12,969	12,617	10,180	8,725	7,460	6,712	6,470	5,897
知能犯	790	762	701	762	825	777	672	839	737	595
詐欺	642	638	583	664	739	684	593	773	616	518
横領	75	40	47	30	34	36	28	24	35	32
偽造	71	83	68	66	51	53	48	41	85	40
汚職	2	-	2	1	-	3	1	-	1	5
あつせん利得処罰法	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
背任	-	1	1	1	1	1	2	1	-	-
風俗犯	300	307	384	312	276	237	211	217	222	155
賭博	5	6	40	9	3	2	9	2	7	5
わいせつ	295	301	344	303	273	235	202	215	215	150
うち) 強制わいせつ	196	168	225	218	201	169	139	158	122	91
うち) 公然わいせつ	82	83	61	41	52	47	47	45	62	45
その他の刑法犯	7,091	6,304	5,650	5,005	4,692	4,010	3,321	3,182	2,464	2,307
うち) 占有離脱物横領	1,295	1,211	861	581	778	771	600	573	472	458
うち) 公務執行妨害	73	46	76	80	72	61	58	61	58	56
うち) 住居侵入	352	332	307	299	253	181	220	206	184	172
うち) 逮捕監禁	9	6	7	7	4	7	4	3	3	3
うち) 略取誘拐・人身売買	5	4	3	2	-	2	5	2	5	3
うち) 盗品等	54	73	59	36	28	23	24	21	22	14
うち) 器物損壊等	5,148	4,547	4,226	3,890	3,460	2,865	2,317		1,626	1,494

(出所) 京都府警察本部統計資料 <http://www.pref.kyoto.jp/fukei/anzen/toke/tokei.html>

表2 消費生活センター設置状況

◆消費生活センターを設置している自治体数

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年		2018年		2019年	
									前年差		前年差		前年差	
全自治体計	444	591	702	792	840	881	929	999	1,086	87	1,151	65	1,150	▲1
(設置率)	(24.2%)	(32.9%)	(39.1%)	(44.3%)	(47.0%)	(49.3%)	(52.0%)	(55.9%)	(60.7%)		(64.4%)		(64.3%)	
うち単独設置	413	528	602	644	668	689	714	727	758	31	791	33	794	3
広域連携	31	63	100	148	172	192	215	272	328	56	360	32	356	▲4
(参考) 自治体数	1,836	1,797	1,794	1,789	1,789	1,788	1,788	1,788	1,788	0	1,788	0	1,788	0
都道府県	47	47	47	47	47	47	47	47	47	0	47	0	47	0
サブセンター設置都道府県数	24	22	23	23	22	21	21	20	20	0	19	▲1	19	0
政令市	18	19	19	20	20	20	20	20	20	0	20	0	20	0
サブセンター設置政令市数	2	4	4	4	4	4	4	4	4	0	4	0	4	0
市区町村 (政令市を除く。)	379	525	636	725	773	814	862	932	1,019	87	1,084	65	1,083	▲1
(設置率)	(21.4%)	(30.3%)	(36.8%)	(42.1%)	(44.9%)	(47.3%)	(50.1%)	(54.2%)	(59.2%)		(63.0%)		(62.9%)	
うち単独設置	348	462	536	577	601	622	647	660	691	31	724	33	727	3
広域連携	31	63	100	148	172	192	215	272	328	56	360	32	356	▲4
(参考) 市区町村数	1,771	1,731	1,728	1,722	1,722	1,721	1,721	1,721	1,721	0	1,721	0	1,721	0

* 広域連合、一部事務組合又は広域的連携により消費生活センターを設置している管内自治体については、設置自治体として整理。

◆市区町村 (政令市を除く。) における相談窓口 (消費生活センターを含む。) の設置状況

	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年		2018年		2019年	
									前年差		前年差		前年差	
相談窓口設置の市区町村数	1,375	1,490	1,580	1,603	1,627	1,717	1,721	1,721	1,721	0	1,721	0	1,721	0
(設置率)	(77.6%)	(86.1%)	(91.4%)	(93.1%)	(94.5%)	(99.8%)	(100.0%)	(100.0%)	(100.0%)		(100.0%)		(100.0%)	
うちセンター設置	379	525	636	725	773	814	862	932	1,019	87	1,084	65	1,083	▲1
うち単独設置	348	462	536	577	601	622	647	660	691	31	724	33	727	3
広域連携	31	63	100	148	172	192	215	272	328	56	360	32	356	▲4
うち相談窓口設置	996	965	944	878	854	903	859	789	702	▲87	637	▲65	638	1
うち単独設置	989	959	939	869	843	893	849	783	694	▲89	635	▲59	637	2
広域連携	7	6	5	9	11	10	10	6	8	2	2	▲6	1	▲1
相談窓口未設置の市区町村数	396	241	148	119	95	4	0	0	0	0	0	0	0	0
(未設置率)	(22.4%)	(13.9%)	(8.6%)	(6.9%)	(5.5%)	(0.2%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)		(0.0%)		(0.0%)	
(参考) 市区町村数	1,771	1,731	1,728	1,722	1,722	1,721	1,721	1,721	1,721	0	1,721	0	1,721	0

* 広域連合、一部事務組合又は広域的連携により相談窓口 (消費生活センターを含む。) を設置している管内自治体については、設置自治体として整理。

(出所) 消費者庁 令和元年度地方消費者行政の現況調査

る。転倒は火災の原因になり、児童虐待や配偶者に対するDVも対象で考えるのではなく、人に対する安全という観点から考える。世界では、WHO (世界保健機関) を中心にセーフコミュニティの推進に取り組まれており、京都府でも、亀岡市が平成20年3月に、日本初のWHOセーフコミュニティの認証を取得しています。

③MAAS

こうした組み直しは交通政策でも表れており、フィンランドで始まったMaas (モビリティ・アズ・ア・サービスの略) は、バスや電車、タクシー、飛行機からレンタル自転車まで、交通手段による移動をスマホのアプリを使って一つのサービスに統合し、ルート検索から支払いまでをシームレスにつなぐというものである。

ここでは、いくつかの交通経路から最適なものを

選択し、予約、乗車、決済まで一括して利用できるが、「このサービス開始前では公共交通が48%、自家用車が40%、自転車が9%でしたが、2016年のサービス開始後は公共交通が74%と大きく伸びたほか、それまであまりなかったタクシーの利用が5%に増加した一方で、自家用車は20%に減少したとのこと⁶。」「このような取組みを支援しているのは、産官学コンソーシアムであるITSフィンランドと、フィンランド運輸通信省です。ITSフィンランドは主要大学、タクシー協会、民間企業など100以上の団体・組織が参画し、MaaSに不可欠なオープンデータとオープンAPIのプラットフォーム開発・整備を担っており、それまで個別に点在していた移動に関する情報検索、決済等のサービスの統合を進めています。」¹¹

今、地域においては、こうして今まで独立していた様々な施策が、公共私連携のもと総合的な観点からシームレスに再編されつつある。人口が減少し、資源も足りない中、効果的に地域を守るためには分業ではなく「総合化」が進められているのである。マイナス成長、人口減少時代では、一人が何役もこなす、多数の施策が連関して有機的につながってくることによって、新しいソーシャルキャピタルを形成し、地域の行政水準の維持を図るべきである。

報告では「消費者に最も近い市町村は、消費者行政部門が福祉、保健医療、警察、教育等関連する他の行政分野と連携し、消費者行政が総合的・効果的に執行される総合型行政を行う。」としているが、まさにここが今回の報告の大変重要な部分と私は感じている。

消費者行政も単体として行うのではなく、例えば地域包括ケアにおける高齢者福祉の一環として、医療施設や福祉施設・介護施設や高齢者見守り活動を行うNPOなどと連携して行うことにより、広範囲な観点からチェックすることが可能となる。また警察や、地域の学校から老人クラブまで幅広い安全行政の一環として位置付けることによって、多くの人が消費行政という観点を各々の行政分野に取り込むことができるのである。しかし、こうした総合化を果たす上で二つ必要なことが出てくる。

情報の共有化

総合化を推進するためには、広範な関係者が共通の情報の下に共通の認識を持てるかが鍵となる。地制調の答申では、いの一にデジタル化を上げているが、ここで一番強調したいのはデジタル化による情報共有基盤の創出である。SNSやインターネットは、情報基盤として大きな力を発揮している。消費行政において大切なのは、商品の品質から、詐欺事件まで消費者が広く情報に接し自らも情報を発信できるようにすることが、市民消費者社会を作り、相互見守りの中で安心な地域社会を作り上げていくための必要な基盤となっていく。

「報告」では「利用者が様々な情報を自由に発信するSNSや、商品・サービスあるいは店舗等について利用者が情報交換や評価等を行うサイトがあるが、消費者行政分野に関しては同様のプラットフォームが存在しない。消費者間等において、ある程度自由な情報交換が可能となる双方向のプラットフォーム「消費生活情報プラットフォーム」が構築・醸成されるような取組を進め、日常的に利用されるような仕組みづくりに取り組むとし、「消費者庁は、PIO-NETに登録された情報のオープンデータ化等、ビッグデータとしての消費生活相談情報の利活用を推進する。」としている。

pionetのオープン化により、多くの人が自由にアクセスでき、自分の体験を書き込み、それに対して多くの意見が集まる。行政からの情報に基づいて住民が行動するのではなく、住民情報の集積が行政を動かすとき代は新しい公共私連携を生み出すのではないだろうか。

消費者行政の担い手の拡充

総合化のための情報の共有が進むことにより、人口減少時代においても消費者行政の担い手が実質的に増やすことができる。今後、地域においては高齢者が急増する。しかもこの高齢者は、被害者としても大きな割合を占めつつある。この層が逆に

消費者行政の一端を担うことができれば安全は飛躍的に高まることになる

報告書では「高齢者は弱者として捉えられがちであるが、65歳以上を高齢者とすると、20年後においては、ICTに慣れ親しんでいる現在45歳の人が高齢者となる。」ことを指摘し「20年後には、アクティブシニアが消費者として活発に活動すると同時に、高齢者が生産者、労働者として社会と関わりを持ち続け、長年の知見を活かしながら消費者の安全安心を見守る側としても活躍する、地域社会を支える活動に活発に参画し、地方消費者行政と連携して問題解決にあたっている。」としている。

すでに各分野でアクティブシニアが活用されている。自殺問題ではゲートキーパーがいる。「ゲートキーパー」とは、自殺の危険を示すサインに気づき、悩んでいる人に声をかけ、話を聞いて、必要な支援につなげることができる人のことであり、こうした一般の方が見守ることで自殺者を救うことが出来るという、言わば「命の門番」とも位置付けられている。「自殺総合対策大綱(平成19年6月8日閣議決定)」¹²

さらに認知症については、厚生労働省は「認知症に対する正しい知識と理解を持ち、地域で認知症の人やその家族に対してできる範囲で手助けする「認知症サポーター」を全国で養成し、認知症高齢者等にやさしい地域づくりに取り組んでいるとしている。」¹³消費者問題の総合化を進めるうえでこうした取り組みと共同化していくことで、消費者行政の担い手は大きく変わっていくべきである。

こうした総合化を進めていくためには、一方で複雑多様化する現実に専門的に対応する都道府県の役割が重要になるし、IT基盤など全国統一的に作り上げなければならない情報共有基盤を設立運営や国際化対応についての国の積極的な対応

が必要になる。

住民のニーズを中心に市町村の行政の総合化が、地域の在り方を変え、都道府県や国の役割を規定していく。その時消費者行政は単なる行政にとどまらず、地域に新しいソーシャルキャピタルを創り出す行政一環になる。人口減少に対して希望を与える行政こそ、私たちが目指すべき消費者行政ではなかろうか。■

《注》

- 1 厚生省令和元年度人口動態統計参照
- 2 自治体戦略2040構想研究会 第一次報告～人口減少下において満足度の高い人生と人間を尊重する社会をどう構築するか～平成30年4月「自治体戦略2040構想研究会」参照
- 3 『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』(中公新書) 増田寛也著
- 4 「2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応するために必要な地方行政体制のあり方等に関する答申」(令和2年6月26日)参照
- 5 「平成14年度 ソーシャル・キャピタル：豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて」平成15年6月19日内閣府国民生活局参照
- 6 令和元年度地方消費者行政の現況調査 I. 消費生活相談窓口の設置状況
- 7 令和元年度地方消費者行政の現況調査 II. 消費者行政担当職員の配置
- 8 平成31年地方公共団体定員管理調査参照
- 9 社会保障制度改革国民会議 報告書～確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋～平成25年8月6日 社会保障制度改革国民会議 参照
- 10 京都府セーフコミュニティプラン(平成18年度)参照
- 11 M-ICT ナウ vol.23 2018年6月第2号参照
- 12 自殺総合対策大綱～誰も自殺に追い込まれることのない社会の実現を目指して～(平成29年7月25日閣議決定) 4. 自殺対策に係る人材の確保、養成及び資質の向上を図る参照
- 13 厚生労働省ホームページ認知症施策参照

