

Title	消費生活センターの条例化と神奈川県における消費者行政
Sub Title	Consumer center legalization and consumer policy in Kanagawa
Author	石岡, 克俊(Ishioka, Katsutoshi)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2019
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.42 (2019. 2) ,p.1- 20
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	伊東研祐教授・江口公典教授・中島弘雅教授退職記念号
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20190222-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

消費生活センターの条例化と 神奈川県における消費者行政

石 岡 克 俊

- 一、はじめに
- 二、消費生活相談の法的意義と条例上の位置づけ
- 三、消費生活センターの条例化
- 四、いわゆる「神奈川方式」とその後
- 五、神奈川県の消費者行政の「かたち」
- 六、結語

一、はじめに

2014年6月、「不当景品類及び不当表示防止法等の一部を改正する等の法律」(平成26年6月13日法律71号)が成立した。この法改正は、不当景品類及び不当表示防止法(昭和37年法律134号)と消費者安全法(平成21年法律50号)の改正を主な内容とし、なかでも消費生活相談¹⁾をはじめとする地方消費者行政の一層の充実を図るものであった。

具体的には、消費生活センターを設置する都道府県および市町村に対し、同センターの組織および運営等に関する事項等について条例で定めることが求められ(消費生活センターの条例化：消費者安全法10条の2第1項)、当該条例を定

1) 地方公共団体が実施する事業者に対する消費者からの苦情に係る相談(消費者安全法8条1項2号イ、同法8条2項1号)を、本稿では、消費者安全法10条の3第2項にならい、とりあえず「消費生活相談」と呼んでおく。従来、「消費者相談」としばしば呼ばれてきたものと同義である。

めるに際しては、消費者からの苦情に適切・迅速に処理するための基準として、消費生活センターの組織および運営等の基準を定めた内閣府令（消費者安全法施行規則〔平成21年内閣府令48号〕8条）を参酌するものとされた（同法10条の2第2項）²⁾。

神奈川県は、この法改正を受け、県の消費生活センターの条例化作業に着手した³⁾。2015年（平成27年）8月10日には、神奈川県消費生活審議会（第18期第4回）に素案を提示し、9月29日に神奈川県議会（第3回定例会〔前半〕）に条例の素案を報告している。その後、10月13日に開催された上記審議会（第18期第5回）において条例案の検討が行われ、11月30日、県議会（第3回定例会〔後半〕）に条例案が提出された。本条例案（定県第120号議案）は、その後の県議会における審議の末、2015年（平成27年）12月22日に原案のまま可決・成立し、同月28日に公布された⁴⁾。

今次の法改正に伴う消費生活センターの条例化にあたっては、消費者安全法の趣旨を踏まえながらも、地方公共団体の消費者行政における消費生活相談の意義を改めて問い、神奈川県における当該事務事業のあり方、さらには消費生活相談等の実施主体としての消費生活センターの機能や役割を再定義し、その実効的な活動を保障する体制ないし組織を構想していく必要があった。殊に、神奈川県には相応の規模の消費生活センターを擁する3つの政令指定都市（横浜市・川崎市・相模原市）が存在する一方、いわゆる「神奈川県

2) なお、消費者安全法は、すでに都道府県に対し消費生活センターの設置を義務づけ（消費者安全法10条1項）、また、市町村に対しては必要に応じて同センターの設置に努めることとされていた（同法10条2項）。

3) 条例化作業の着手は、2015年（平成27年）4月23日の市町村消費生活行政担当課長会議においてであった。ここでは、条例化の検討状況について意見交換等が行われている（神奈川県消費生活審議会〔第18期第5回〕資料1）。

4) 今回の法改正の施行期日は「公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日」（附則1条2号）とされ、政令では平成26年4月1日となっている。本条例（「消費生活センターの組織及び運営等に関する条例」）は、同法の施行に間に合うように検討・審議が進められていたことがわかる。なお、神奈川県消費生活審議会（第18期第5回）資料1参照。

式」⁵⁾ ののち、消費生活相談業務を一次的に担わなければならなくなった各市町村への窓口支援など、県の実情に沿った施策を講じることが求められていた。

本稿は、消費者安全法にもとづく消費生活センターの条例化、殊に神奈川県における同センターの条例化を契機として検討されなければならないいくつかの点につき、県の消費者行政の現状と課題を踏まえ、条例化にあたっての私見を述べたものである⁶⁾。

二、消費生活相談の法的意義と条例上の位置づけ

消費者安全法によれば、都道府県ないし市町村は、「消費者安全の確保に関し、事業者に対する消費者からの苦情に係る相談」（消費生活相談：消費者安全法8条1項2号イ、同条2項1号）および「消費者安全の確保に関し、事業者に対する消費者からの苦情の処理のためのあつ旋」（あつ旋：同法同条1項2号ロ、同条2項2号）の事務を行うものと規定している（本稿では、「消費生活相談」という場合、とくに断らないかぎり、「あつ旋」を含めることとする）。また、消費者基本法（昭和43年5月30日法律78号）においても、「地方公共団体は、商品及び役務に関し事業者と消費者との間に生じた苦情が専門的知見に基づいて適切

5) 1998年（平成10年）の相模原消費生活センターの厚木消費生活センターへの統廃合に始まり、1999年（平成11年）の横須賀消費生活センター、2000年（平成12年）の川崎消費生活センター、2001年（平成13年）の厚木消費生活センター、2003年（平成15年）の平塚消費生活センター、藤沢消費生活センターおよび小田原消費生活センターの、ほぼ5年余のうちに県下にあった8箇所の消費生活センターの廃止措置および同センターの機能の市町村への移管措置を総称し、その極端な消費者行政の合理化をしばしば「神奈川方式」と呼んでいる（なお、これに先立つ、横浜消費生活センターの本課への移管（1996年〔平成8年〕）と「中央消費生活センター」への名称変更（1999年〔平成11年〕）や、一連の廃止措置と平行して行われた女性センターの商品テスト室の本課への移管（1997年〔平成9年〕）と廃止（1999年〔平成11年〕）を含む場合もある）。

6) なお、本年（2018年）3月30日に、特定商取引法の改正や消費者教育推進法に対応することを目的とした「神奈川県消費生活条例の一部を改正する条例」が成立しているが（平成30年7月1日施行）、あとで見るように、本稿の提案の一部が反映されたものとなっている。

かつ迅速に処理されるようにするため、苦情の処理のあつせん等に努めなければならぬ」（消費者基本法19条1項前段）とある。このように、現状において「消費生活相談」・「あつ旋」（消費者安全法）ないし「苦情の処理のあつ旋等」（消費者基本法）の事務は、都道府県および市町村といった地方公共団体の事務事業として明確に位置づけられている。

ところが、神奈川県消費生活条例（昭和55年3月31日神奈川県条例1号）において、消費者安全法において明らかにされたところの消費生活相談に関する規定は一見して明らかではない。消費者安全法の改正を踏まえた条例化にあって、まずこの点が問題となる⁷⁾。

もともと神奈川県消費生活条例のなかに「消費生活相談」の文言を見いだすことはできなかった。しかし、このことをもって県が消費生活相談の機能や役割を有していない／有してこなかったと考えるのはもちろん早計である。というのも、わが国ではもともと消費生活相談をはじめとする消費者行政は、市町村ではなく、都道府県や大都市自治体が常に先導的役割を果たしてきた経緯があり⁸⁾、県条例はおろか旧消費者保護基本法の制定当時において、すでに神奈川県は消費者教育の実施やこれに関する展示、消費生活相談、商品テストおよび資料提供などの事業を実施する「神奈川県消費生活センター」⁹⁾を開設していたという事実があったからである¹⁰⁾。

7) なお、後に見るように、「あつせん」の文言を見いだすことは可能である。

8) 正田彬＝鈴木深雪『消費生活関係条例』（学陽書房、1980年）53-54頁参照。なお、神奈川県の消費者行政の沿革・展開については、昭和52年度から平成7年度までの間、毎年発行されていた県民部消費生活課編による各年度の『事業概要』参照。

9) 「神奈川県消費生活センター」は開設当初（1968年〔昭和43年〕5月8日）の名称である。このセンターが開所して以降、県下に次々と消費生活センターが新設されることになるが、これに対応して同センターは「横浜消費生活センター」と改称される（1969年〔昭和44年〕4月）。

10) 惣田智子「神奈川県消費生活行政の変遷のポイント」（消費者のための新行政組織と地方消費者行政を考えるシンポジウム〔2008年10月18日〕資料）参照。なお、神奈川県の初期における消費者行政ないし消費者運動の展開については、神奈川県消費生活課『かながわの消費生活行政・消費者運動：15年の歩み』（1983年）が詳しい。

「神奈川県消費生活センター」設置後に制定された神奈川県消費生活条例には、もともと「知事は、消費者から事業者の提供する商品等によつて生じた消費生活上の被害の救済について申出があつたときは、当該被害の速やかな救済のために必要な助言、あつせんその他の措置を講ずるものとする」との規定がある（同条例 22 条 1 項）。この「被害の速やかな救済のため」の「必要な助言」というのが、やや限定的ながらも、消費生活相談に関する条例上の根拠ということになる。この点、条例の修正が施されなかったのは、もともと消費生活相談がいわゆる給付行政の一つに数えられていることに加え¹¹⁾、同条例の大幅な見直しが行われた消費者基本法制定の際、同法がいまだ消費生活相談等を念頭に「苦情の処理のあつ旋等」（消費者基本法 19 条 1 項）と定めていたこととも関連し、とりたてて手を加える必要を県が認めなかったためと考えられる。

しかし、消費生活相談を明確に意義づける消費者安全法の制定を見たいま、また、今次の法改正により消費生活センターを条例で位置づけることとした趣旨を踏まえると、現状において地方公共団体における消費者行政のもっとも重要な事務の一つと目される消費生活相談を条例上も明確に位置づけておく必要があると考えられる。消費者基本法制定以降、消費者安全法が制定され、今次の法改正を経た現在にあって、さすがに消費生活相談を市町村の専権事項とし、県の出る幕ではないと述べる者はいないと思われるが¹²⁾、都道府県が消費者行政を主導してきたという事実はすでに過去の経緯に属し、現場において現在必ずしも共有されている事実とはいえなくなっている。その意味でも、法の規

11) 正田＝鈴木・前掲注 8) 170-172 頁〔鈴木深雪執筆部分〕参照。

12) いわゆる「神奈川方式」による県下の消費生活センターの縮小・廃止が現実化するにおよび、消費生活センターの廃止反対運動が起こった。その際、県は消費者保護基本法 10 条を根拠に消費生活相談は市町村の役割であるとし、半ば強引に手を引いたことがあった。もちろん、こうした理解が妥当であるはずもなく、消費者行政が都道府県等の主導で進められてきた事実からも明らかなように、消費者保護基本法において都道府県の役割について言及がなかったのは、その「役割をことさら書く必要がなかった」からである。こうした意図的な誤解が生ずることのないよう、新たに制定された消費者基本法では都道府県の責務が明記されることとなった（惣田・前掲注 10) 参照）。

定に加え、条例において県に消費生活相談の業務が当然に帰属することを明記することは、神奈川県が行う県民との明白な約束として意味のあることだと思われる。しかも、周知のように、神奈川県をはじめとする地方公共団体の消費生活センターがこれまで行ってきた消費生活相談は、もともと単なる被害の救済にとどまらない広範な機能をにうものであり、やや限定的な謂いにとどまる神奈川県消費生活条例の規定は消費生活センターにおける消費生活相談を記述するものではなくなっていると考えられるからである（なお、この点につき、神奈川県は消費者安全法の施行によっても、県の施策に大きな変更は生じることはないとし、消費生活相談について条例の改正は必要ないとの立場であった。しかし、今般の条例本体の改正（「神奈川県消費生活条例の一部を改正する条例」〔平成30年3月30日〕）の際に、県の責務の一つとして「消費生活に関する相談の実施」（条例3条の2）を追加するに至っている）。

三、消費生活センターの条例化

消費者安全法は、消費生活センターを設置する地方公共団体が、①消費生活センターの組織および運営に関する事項（消費者安全法10条の2第1項1号）、②消費生活相談等の事務の実施によって得られた情報の安全管理に関する事項（同法同条1項2号）、③その他内閣府令で定める事項（同法同条1項3号）について、条例に定めることとしている¹³⁾。そして、当該条例を制定するにあたっては、消費者からの苦情が適切かつ迅速に処理されるための基準として内閣府令で定める基準を参酌するものとしている（同法同条2項）。なお、参酌すべき基準として、消費者安全法施行規則8条（参酌基準）が定められている。

（一）条例化の手法

改正消費者安全法を受けた消費生活センターの条例化につき、県として、法

13) 上記③も条例事項であるが、これに対応する内閣府令は制定されていない。

型式の上では2つの対応が考えられる。まずひとつは、既存の神奈川県消費生活条例の改正により消費生活センターに関する規定を条例に追加する方法、いまひとつは、たとえば「神奈川県消費生活センター条例」のような消費生活センターの設置を定める条例を新たに制定する方法である。消費者庁があらかじめ公表していた「改正消費者安全法の実施に係る地方消費者行政ガイドライン」（平成27年3月）は、「条例という法型式であれば、設置管理条例、消費生活条例等の形式・名称は問わない」とし、「条例において規則に委任した上で、具体的な事項は規則で定めることも可能である」と述べている¹⁴⁾。同ガイドライン（およびモデル条例案¹⁵⁾）は、都道府県はもちろんのことであるが、市町村においても条例が制定されることを念頭に、とにかく消費生活センターに関する最低限の事項の条例化を優先したものと考えられ¹⁶⁾、すでに消費生活条例にもとづいて相応の規模で消費者行政を展開し、かつ、それなりの実績を有する神奈川県のような地方公共団体が制定する内容としてはあまりにも不十分なものといえるだろう。

なお、2015年（平成27年）8月10日に神奈川県消費生活審議会（第18期第4回）において県によって示された素案によれば、消費生活センターの組織および運営等に関する新たな条例（つまり、上記ガイドラインによれば、消費生活センターの「設置管理条例」のようなもの）を制定する意向であった¹⁷⁾。もちろん、こうした対応は上記ガイドラインも最低限のものとして許容するところである。

14) 「改正消費者安全法の実施に係る地方消費者行政ガイドライン」（消費者庁、2015年3月27日）29頁。

15) 「消費生活センターに関する条例の制定について」（消費者庁消費者教育・地方協力課、2015年3月27日）。

16) 「消費生活センターに関する条例の制定について」には、「参酌基準をそのまま条文化した場合の一例として示すもの」とあり、消費者行政について実績も文脈もない地方公共団体のみ妥当する条例案である。当然のことながら、「参酌基準に係る事項は地方自治体に裁量が委ねられており、参酌基準を参照した上で、条例でどのような条項を定めるかについては、その規定ぶりも含めて、地域の実情に応じ、各地方自治体において積極的に検討することが望まれ」とある（同上）。

17) 神奈川県消費生活審議会（第18期第4回）資料2参照。

（二）体制と組織

神奈川県は、この条例化にあたって、県の消費生活センターの体制ないし組織をこれまでと変わらず、県民部消費生活課を消費生活センターとし、名称もこれまでどおり「かながわ中央消費生活センター」とする意向であった。したがって、消費生活センター長は、消費生活課の事務を掌理する消費生活課長となる¹⁸⁾。

現体制ないし組織になったのは、2010年（平成22年）に消費生活相談と消費者教育および事業者指導の連携を強化するため、消費生活課をかながわ県民センターに移転し、それまで相談業務を担っていた消費生活課横浜駐在事務所（現・相談第一グループおよび相談第二グループ）と統合し、課全体を「かながわ中央消費生活センター」とした時点に遡る¹⁹⁾。

しかし、いわゆる「神奈川方式」による合理化以前においては、県の設置する複数の消費生活センターのいずれも、県の出先機関である「地区行政センター」²⁰⁾に附置されており²¹⁾（1977年〔昭和52年〕以降）、また、これに先立つ消費生活センター設置当初は、不特定多数の消費者が日常気軽に利用しうる場所（駅前や繁華街）に置かれ、消費生活課固有の「出先」として機能してい

18) 「消費生活センターの組織及び運営等に関する条例案について」神奈川県消費生活審議会（第18期第5回）資料1。

19) 「消費生活センターの組織について」（神奈川県消費生活審議会〔第18期第4回〕資料2別紙1）。

20) 神奈川県等の地区行政センターは、当時の地方自治法（昭和22年法律67号）155条に基づき、1977年（昭和52年）3月31日の神奈川県行政機関設置条例（昭和31年神奈川県条例31号）の改正によって設置され、横浜地区、川崎地区、横須賀三浦地区、県央地区、湘南地区、足柄地区、西湘地区、津久井地区の合計8箇所置かれた（同条例改正2条・昭和52年神奈川県条例6号）。現在は、地域県政総合センターと称され、横須賀三浦、県央、湘南、県西の各地域に設置されている。

21) 消費生活センターは、1977年（昭和52年）5月16日の神奈川県行政組織規則（昭和31年神奈川県規則64号）の改正によって、地区行政センターに附置されるものとされた（同規則16条の8）。なお、この規則において、消費生活センターは「消費生活に関する相談及び情報の提供等を行う」とされている。

た²²⁾。現在のように、消費生活センターが本庁機関となったのは、「横浜消費生活センター」(当時)を本課横浜駐在所とした1996年(平成8年)のことである²³⁾。

消費生活センターの相談業務等の実施・運営形態には、①直営型、②出先機関型、③民間委託型が考えられるところだが、県は今後とも消費生活センターを本課に置き、①の形態を引き続き採用することとした。

四、いわゆる「神奈川方式」とその後

神奈川県における消費者行政に関し、もともと先導的な立場にあった県は、いわゆる「神奈川方式」を経て、市町村にその機能を移譲・移管した。神奈川県は、その時点ですでに①市町村がこれまで県がになっていた機能を適切に代替することが可能か、②県民がこれまでと変わらない行政サービスを楽しむことが可能か(これには、3つの政令指定都市とそれ以外の市町村との間で提供される行政サービスに差があるとしても、県によって県民に必要なレベルの行政サービスが実質的に保障される体制となっているか否かという問いも当然に含まれる)、さらに、③そうした中であって、県としてはどのような立場でいかなる役割を果たさなければならないのかという問いを提起し検討しなければならなかったはずである。

しかしながら実際には、そうした議論もなく、また体勢も整わないまま、国主導で消費者関連法規(たとえば、消費者基本法、消費者安全法や消費者教育の推

22) 全国の消費生活センターのモデルとなった神戸生活科学センターが兵庫庫により開設されたのは1965年(昭和40年)11月のことである。同センターは、消費者が訪れやすいよう、立地や雰囲気などに配慮した「センター方式」が採用され、これがモデルとなり全国に広まることになった。住民に近づき、住民のなかに入っの行政が必要であるという発想は、これまでの規制行政では考えられなかった発想の転換であった(正田=鈴木・前掲注8)54頁〔鈴木深雪執筆部分〕参照)。

23) ちなみに、駐在所の責任者は本課の課長代理であった。また、現行「かながわ中央消費生活センター」の名称に変更されたのは1999年(平成11年)のことである。

進に関する法律〔消費者教育推進法：平成24年法律61号〕等々の強化、また消費者庁設置につづく予算措置（いわゆる「地方消費者行政活性化基金」）によって、消費者行政の充実が強力に推し進められるようになった。そのため、県の消費者行政としては、県特有の問題や課題に取り組むよりも、もっぱら県の現実や制度を国の法令や施策にあわせ整えることのみで終始するようになってしまった。その帰結が、かつて全国の消費者行政を先導した地方公共団体の一つ、神奈川県のご三十年あまりの受動的な政策対応である。

たしかに、いわゆる「神奈川方式」による県から市町村への大幅な権限の移譲・移管によって、市町村が自らの住民を守るために消費者行政に積極的に取り組むようになったとのメリットも聞かれる。その一方で、①消費生活相談について地域により格差が生じており、この業務につき市町村を補完し支援すべき県がたよりになる存在とはなっていない。②県民にとって消費者教育の機会が大きく後退し、消費者の「知る権利」が損なわれている。③商品テスト室を失ったことにより商品に関する苦情の原因究明の手段を失った。また、安全性や品質に関する自主的な消費者運動・活動が支援者を失った。④消費者の自主的な活動の場がなくなった、などの問題点が指摘されている²⁴⁾。以上は、いずれも県による消費生活センターの統廃合がもたらした結果といえる。これに対し、従来、神奈川県消費生活センターは、一般消費者のもっとも身近な存在として、消費生活相談にとどまらず、消費者教育の実施やこれに関する展示、商品テストや資料提供などの事業を実施しており、消費者運動や団体などにも活動の場を提供してきたところである。

これらを踏まえれば、神奈川県消費者行政における当面の課題は、消費者安全法の制定・改正を受けつつ、これらの法の下で、まず県民が「神奈川方式」以前と実質的に変わらない行政サービスを楽しむような体制を回復していくことである。その際、検討しておくべき点は、これまで県の消費生活センターが担ってきた機能の市町村（ないし市町村の消費生活センター）への適切

24) 惣田・前掲注10) 参照。

な移管・移譲（役割分担）についてであり、県の立場から見れば、求められている自らの役割の再定義とそれを担うための適切な体制の構築についてである。

消費者安全法では、都道府県ないし都道府県に設置を義務づける消費生活センターの役割として、市町村が行う①消費生活相談・あっ旋、②消費者の安全確保に関する情報収集と提供、③消費者事故等の発生に関する都道府県との情報交換、④関係機関との連絡調整および⑤これらの附帯事務などの実施に関し、これら市町村相互間の連絡調整に加え、市町村に対する助言、協力、情報の提供その他の援助を行うこと（消費者安全法8条1項1号）、また、都道府県ないし都道府県に設置を義務づける消費生活センター自らが行う消費生活相談・あっ旋の事務については、「各市町村の区域を超えた広域的な見地」からの対応・実施（同法8条1項2号イ・ロ）および同様の見地からの情報収集と提供（同法8条1項2号ニ）、さらには、消費者事故等の状況・動向把握のための調査・分析のなかで専門的な知識・技術を要するものの実施（同法8条1項2号ハ）、その他消費者事故等の発生に関する市町村との情報交換、関係機関との連絡調整やこれらの附帯事務など（同法8条1項3号・4号・5号）の実施が求められている（同法10条1項柱書）²⁵⁾。

このように、消費者安全法が求める都道府県ないしその消費生活センターの役割には、市町村などが行う消費生活相談等にとどまらず、市町村間の連絡調整やこれらへの援助、消費生活相談・あっ旋等の広域的な見地からの対応・実施、さらには専門性・技術性を有する調査分析等々が含まれることになる。

五、神奈川県消費者行政の「かたち」

消費者安全法により、都道府県の役割として明示された点については、全体としてこれまでも多かれ少なかれ実施されてきたところでもあり、法の趣旨が

25) なお、「消費者安全法の解釈に関する考え方」（消費者庁消費者安全課、2009年9月）によれば、これらの「事務は、自治事務として行っていることが当然に予定される事務であり、法8条においても確信的に義務として規定されている」とある（同20頁）。

消費者行政の範囲をこれに限定するものではない以上、とくに異論はないものと思われる²⁶⁾。しかしながら、現実には県が市町村に対しこうした役割を適切に果たしているか否かについてはさらに検討が必要といえる。殊に、神奈川県では、比較的充実した消費生活センターを有する3つの政令指定都市とその他の市町村との間で提供される行政サービス（これは消費生活相談に限られない）に差があるとの指摘が少なからず見られ、こうした市町村間の格差に対応した補完的な役割が県には期待されている²⁷⁾（この補完的な役割を県が具体化するための施策としては、たとえば、①県の消費生活センターの（政令指定都市が存在しない）県西部への設置、②同センターの相談業務をになう消費生活相談員の育成・拡充等が検討される必要がある）。

また、都道府県にあっては、消費者安全法にもあるように、消費生活相談等の「広域的な見地からの対応・実施」が要請され、かつ、市町村に対する助言、協力、情報の提供その他の援助も求められている。当然そうした助言、協力、情報提供その他の援助といった機能をになうためには、自ら十分な消費生活相談体制を維持・構築すると同時に、専門的な知識・技術を伴った調査・分析の蓄積が不可欠となる。つまり、都道府県レベルの消費生活センターには、通常の相談部門のほかに、調査・研究部門の充実が図られなければならない。神奈川県の消費生活センターは、現在、相談部門のなかに情報収集や分析等を行うグループを置いている。これが消費生活相談のセンター・オブ・センターとし

26) 「消費者安全法の解釈に関する考え方」（同上）には、「これらの事務は、都道府県が行わなければならない最低限の事務を定めたものにすぎず、当然のことながら、法第8条第1項は、それ以外の消費者行政に関する事務を行う必要がないということの意味するものではない」としている（同21-22頁）。

27) 「消費者安全法の解釈に関する考え方」（同上）によれば、「都道府県は、あくまで『主として』広域的見地を必要とする消費生活相談・あっせんなどを行うこととされているのであって、広域的な見地を必要としない消費生活相談やあっせんを行わなくてよいというものではない。すなわち、広域的な見地を要しない苦情に係る消費生活相談・あっせんについても、都道府県による地域の実情に応じた実施が求められるものである」と述べている（同21頁）。

て、県や県内の市町村の消費生活センターから集まる高度でより専門的な相談に対応できるよう常時情報収集や分析等に努めることが期待され、ここでの情報収集・分析の成果を有用な助言や情報の提供につなげていくことが求められているのである。

また、都道府県は、「消費者事故等の状況及び動向を把握するため」、「専門的な知識及び技術」を伴う、「必要な調査又は分析」の実施が義務づけられている（消費者安全法8条1項2号ハ）。ここでいう「消費者事故等」（消費者安全法2条5項）とは、「生命身体事故等」（同法同条6項）、「重大事故等」（同法同条7項）および「多数消費者財産被害事態」（同法同条8項）とともに、消費者安全法12条にもとづく情報通知義務等の対象となる範囲を示す概念で、生命・身体に被害を及ぼす事案を中心としながら、いわゆる財産事案等も含んでいる。具体的には、①事業者がその事業として供給ないし提供する商品や役務、またその事業のために提供ないし利用に供する物品、施設等や役務の消費者の使用等に伴い生じた事故で、消費者の生命又は身体について、死亡（消費者安全法施行令〔平成21年政令220号〕1条1号）、負傷疾病のうち治療に要する期間が1日以上であるもの（同施行令1条2号）、一酸化炭素中毒の被害が発生したもの（同施行令1条3号、同施行規則1条）（生命・身体被害が現実には発生している事案：消費者安全法2条5項1号）、また、②消費安全性（同法2条4項）を欠く商品等または役務の消費者の使用等が行われた事態であって同法2条5項1号の事故が発生するおそれがあるものとして、安全基準への不適合（同施行令2条1号）、物品・施設等の劣化ないし異常（同施行令2条2号）、飲食物の腐敗ないし有害物質等の付着・異物混入・異臭・容器包装の破損等の異常（同施行令2条3号）、消費者に窒息その他生命・身体に著しい危険の惹起（同施行令2条4号）に該当するもの（同法2条5項2号：生命・身体被害が現実には発生していない事案）、③これらのほか、消費者に財産的被害を発生させるおそれのある虚偽または誇大な広告等、取引に起因して消費者の利益が不当に害される行為が事業者により行われた事態（同法2条5項3号、同施行令3条1-7号：生命・身体被害以外の事案）をいう。

つまり、消費者安全法 8 条 1 項 2 号ハで想定されている都道府県の義務は、同法 12 条にもとづき内閣総理大臣に対する情報通知義務等を果たすための前提を構成しているといえることができる。したがって、単に消費者事故等の状況や動向の統計的把握・分析のようなものにとどまらず、消費者事故等につながる可能性のある消費者の苦情や被害について、その原因究明のため、専門的な知識や技術を駆使した調査・分析を実施する体制が整えられることが必要である。殊に、苦情品テストを含めた商品テストの実施は、現実問題として、市町村レベルでの実施は相当困難であるといわねばならず、市町村に対する消費者行政の補完として、都道府県ないし都道府県の消費生活センターの役割がとくに期待される場所なのである。

この点、神奈川県は、かつて女性センターにあった商品テスト室を 1997 年（平成 9 年）に本課に移管した後、1999 年（平成 11 年）に廃止している（前掲注 5）参照）。廃止の際、県の消費者行政における商品テストの意義や必要性がどのようなかたちで検討されたのか、必ずしも明らかではない。また、同室の廃止後、消費者の苦情や消費者被害を端緒とする商品テストは「神奈川県産業技術センター」に委託され実施されるとのことであったが、同センターの商品テストの実績や結果が公表されておらず、その取扱いの推移に関する公表データもなく、実態はわからない。

消費生活相談や、消費安全性と関連してかろうじて関わりをもつ商品テストと異なり、これら以外に、従前消費生活センター一般の機能として捉えられてきた消費者教育や、これと関連して展開してきた消費者の自主的な活動に対する場の提供などについて、消費者安全法は特に触れるところがない。

しかし、地方公共団体の消費者教育については、このほど制定された消費者教育推進法がある。また、条例においても「消費者教育を受ける権利」が明示され（神奈川県消費生活条例 1 条 8 号）、県も消費者に対する啓発活動および消費生活に関する教育の充実に努めるべきことが責務として掲げられている（同条例 3 条 2 項）。殊に、消費者教育推進法制定以降は、「かながわ消費者施策推進指針」において消費者行政の重点施策として消費者教育が位置づけられ、消

費者教育推進地域協議会（消費者教育推進法 20 条）をはじめとする推進体制の充実が図られている。そして、消費生活センターも、教育委員会等とともに地域における消費者教育の推進機関の一つとして位置づけられているところである（消費者教育推進法 5 条、13 条および 20 条参照）。

他方、消費者の自主的な活動の場の提供・確保は、消費生活センターが「センター方式」を採用しているもっとも根本的な部分に関わる問題である。単に、物理的な意味での場の提供ということであれば、神奈川県においては、県民活動サポートセンターの存在を指摘することができ、従来の消費生活センターの機能を一定程度代替しているといえるかもしれない（「神奈川県立かながわ県民活動サポートセンター条例」〔平成 8 年 3 月 29 日条例 11 号〕）。しかし、元來、消費生活センターは、消費者行政を具体的に展開する場であると同時に、地域における消費者運動や消費者の自主的な活動による力の形成に拠点を提供するという機能を果たすことが重視されてきたという経緯がある²⁸⁾。「センター方式」の採用はまさにそのためのものであり、それゆえ、消費生活センターには、消費者の立場にたち、消費者の問題提起に可能な限り対応する試験・研究設備が置かれ（商品テスト室等）、また消費者の自主的学習の用に供されてきたのである（展示室やセミナールームやミーティングルーム）。現在、消費者安全法にもあるように、「消費生活センター」の名称は、一般的な用語として法令上も使われているようであるが、「センター」には単なる「窓口」以上の意味を本来含んでいることに注意を向けておく必要がある。現在の消費生活センターが、このような本来的意味での「センター」の名に値する機能をはたして発揮しているかどうか、今後の消費生活センターの役割の再定義を念頭に置きつつ、改めてその意義について、振り返っておく必要があるだろう。

28) 正田＝鈴木・前掲注 8) 46-47 頁〔正田彬執筆部分〕参照。

六、結語

本稿では、まず、これまでの経緯から、法律上も条例上も明確に意義づけられてこなかった消費生活相談を、消費者安全法の意義を踏まえ、条例上、都道府県ないし市町村の地方公共団体における消費者行政の柱として明確に位置づけることの必要性について指摘した〔二〕。とくに、いわゆる「神奈川方式」を経て、消費生活相談の一次的な窓口を市町村に移管・移譲した神奈川県においては、消費者安全法が求める都道府県ないしその消費生活センターの役割を適切に実施するため、自ら十分な相談・調査研究体制の充実を図ることはもちろん、神奈川県で懸念される市町村間格差に対し県の補完的対応を図ることはきわめて重要であると考えられ、県に消費生活相談の業務が帰属することを条例に明記することがとくに必要であるとした〔二および五〕。つまり、消費生活相談は、県の消費者行政の一環であることは明らかであり、不十分ながらも神奈川県消費生活条例のなかに根拠となる規定も存在しており、当然、同条例の中に位置づけられなければならない。

問題は、消費生活相談をになう消費生活センターを条例上どのように取り扱うかである。今回の法改正は、消費生活センターを設置する地方公共団体が、①消費生活センターの組織および運営に関する事項、②消費生活相談等の事務の実施によって得られた情報の安全管理に関する事項、③その他内閣府令で定める事項についての条例化を求めるものである（消費者安全法10条の2第1項）。

これを受け、県にあっては「本県の消費生活センターの位置付け及び体制等を明確化し、消費者被害の未然防止と救済をより一層進め、消費者の安全・安心の確保を図るため、その組織及び運営等について、新たに条例で定めること」²⁹⁾とし、「消費生活センターの組織及び運営等に関する条例（仮称）」を制定する旨が示された³⁰⁾。つまり、県は、消費生活センターの条例化を、神

29) 前掲注18)資料1・2-(1)-ア。

30) 「消費生活センターの組織及び運営等に関する条例（仮称）イメージ（案）」神奈川県消費生活審議会（第18期第5回）別紙2参考。

神奈川県消費生活条例の改正によるのではなく、新たな条例の制定により対応するとの選択をしたわけである〔三（一）〕。その理由は必ずしも明らかではないが、一つに、実務における業務量の多さを理由とする見方がある。これは、既存条例の改正が、関連する他の規定との整合性を図る必要性に加え、他部署（政策法規課）との調整など、多くの作業を要する大改正となり得るのに対し、新条例の制定は、消費生活センターの「組織および運営等」に限定して消費者安全法で求められた最低限の条項を定めることのみで足りるからである（しかも、参酌基準を踏まえた「モデル条例案」³¹⁾までもが、新条例制定を前提として作成されている）。そしてもう一つ、新条例制定の理由として、今回の条例化が消費者安全法の改正を受け、その委任を受けて制定されるいわゆる委任条例であることが指摘されている。これは、新条例が、神奈川県消費生活条例のような地方公共団体の発意で制定される自主条例に関するものではなく、これと性格が異なることから、区別して制定する必要があるとの理解である（いわゆる「すみわけ」論³²⁾）。

前者は、もっぱら県側の都合によるものであり、理論的には考慮に値しない。また、後者についても、そもそも条例ごとに自主条例や委任条例といった性格づけを行い、その性格が異なるがゆえに別個に制定されなければならないとの見解はまったく理解しがたい。自主条例・委任条例の別は、条例の規定内容が、自治体自らの発意によるものか（自主条例）、法律の委任に基づくものか（委任条例）によって個々の規定ごと、その性格を捉え、整理・検討するための概念であり、当然、一つの条例の中において、両方の性格を有する規定が混在することは十分あり得る。殊に、消費者行政のように、すでに県等の地方公共団体が国に先駆けて事業を実施している分野においては、県の条例の後に法律が制定され、国の基準を条例内部において反映することを求めるケースは少なからず存在するのである（たとえば、まちづくり条例のなかに都市計画法上の基準に関

31) 消費者庁消費者教育・地方協力課・前掲注15)。

32) 「消費生活センターの組織及び運営等に関する条例案についての主な消費生活審議会委員意見に対する基本的な考え方」神奈川県消費生活審議会（第18期第5回）別紙1参考。

する規定が設けられる場合など）。

以上からも明らかなように、消費生活相談をになう消費生活センターは、他の諸機関（被害救済委員会や消費生活審議会）と同様、神奈川県消費生活条例のなかに書き込まれるべきであり、本来、既存条例の改正によって対応すべきものと考えられる。県の消費者行政にかかる行政の組織あるいは作用については、消費生活条例のなかにこそ位置づけ、体系性と一貫性を保ちながら消費者行政が展開される旨を対外的に示すこと、これが条例制定の目的であると考えられるからである。

ところが、神奈川県は、今回の条例化にあたって、県の消費生活センターの体制ないし組織をこれまでと変わらず、消費生活課を消費者安全法上の「消費生活センター」とし、名称もこれまでどおり「かながわ中央消費生活センター」とする方針であった〔三（二）〕。

ここで問題となるのが、本庁機関である消費生活課と「かながわ中央消費生活センター」の関係である。もともと複数あった県の消費生活センターが、いわゆる「神奈川方式」を経て、最終的に「横浜消費生活センター」（当時）のみが残り、これが消費生活課の横浜駐在事務所として本庁機関と位置づけられて以降、消費生活課と消費生活センターは、行政組織上、一つの組織である（なお、「かながわ中央消費生活センター」の名称は1999年〔平成11年〕に消費生活課横浜駐在事務所の呼称として定めたものである）。その後、2009年（平成21年）の消費者安全法の制定に伴い、消費生活課横浜駐在事務所は同法上の消費生活センターと位置づけられ、ついで、2010年（平成22年）、消費生活課の「かながわ県民センター」への移転によって、同課はそれまで同センターにおいて相談業務を行ってきた同課横浜駐在事務所と一体化し、本課と消費生活センターとの区別は形式的にも実質的にもなくなったように見える〔三（二）〕³³⁾。県は今回の条例化にあたっては、これまでどおり「消費生活課全体を消費者安全法上の消費生活センターとし」、組織としての名称は「消費生活課」をそのま

33) 前掲注19)。

ま使用して行くとしている³⁴⁾。つまり、同一の組織について、県の行政組織規則上の名称（消費生活課）と消費者安全法の名称（「消費生活センター」、または「かながわ中央消費生活センター」）の両方が付されるということである。前者は、行政組織内部における規則であり、その効果も行政庁の内部に向けられているが、法律上の組織として意義づけられている「消費生活センター」（ないし「かながわ中央消費生活センター」）は、対外的な効果が念頭に置かれ、県民一般に向けられたものということができる。つまり、今回の条例化の狙いは、消費生活センターの設置を都道府県に義務づけ、その上で、当該消費生活センターの名称、住所、消費生活相談・あっせんを行う日時を地域の一般消費者への公示を通じて周知させることにある（法10条3項および消費者安全法施行規則8条参照）。こうした趣旨を踏まえると、消費生活相談業務以外の機能を当然に予想している地方公共団体の消費生活センターにあって、殊に、これまでの経緯から消費生活課と消費生活センターとを一体化するに至った神奈川県にあって、少なくとも「消費生活センター」の業務について、内部的な規則ではなく、地域の住民が分かるように、条例それ自体に具体的に書き込むことが望まれるのである。

たしかに、県が説明するように、「法令上『消費生活センター』の名称でなければならぬ固有の事務はな」いものとし、行政組織規則内の分科分掌においてその業務を明記すれば十分であるとの理解もあり得るところである。しかし、消費生活課と消費生活センターの間で、各々の事務について重なる部分はあるとしても、それぞれにおいて独自に展開している業務も存在し、また、条例による公示の義務、殊に消費生活センターの業務について条例で具体的に明示しておくことは、財政上の事情に関わらずその業務や事務について県が責任をもち継続するとの県の意思の表れであると同時に、県民に対して決意と約束を示すことでもある。とくに、「地方消費者行政活性化基金」の補助が数年後受けられなくなった時、あの「神奈川方式」のときのように消費者行政が極端

34) 前掲注32)。

なかたちで縮小されるとの懸念はいまだに払拭しきれない。

消費者安全法は、消費生活センターの機能のうち、明示的な規定を持つのは消費生活相談のみであり、商品テストは消費者事故等の消費安全性と関連して示唆されるにすぎない〔五〕。消費者教育については、消費者教育推進法にもとづき、教育委員会等とともに地域における消費者教育の推進機関の一つとして位置づけられている（消費者教育推進法5条、13条および20条参照）。しかし、消費生活センターが、これら以外の機能を有していたことは、すでに明らかにしたところである〔二〕。具体的には、神奈川県消費生活センターの機能として、少なくとも、①消費生活相談等および情報の提供に関すること、②消費生活に関する研修、相談、啓発普及および調査研究に関すること、③消費生活に関する情報の収集および提供に関すること、④商品テストに関すること、をあげておく必要がある。

また、消費生活課の固有の事務として、①消費者行政の総合的企画および調整に関すること、②県庁内外での他機関との調整機能、③審議会や被害救済委員会の企画・運営、④消費生活条例に基づく事業者指導など等々は、消費生活センターの機能・役割とは区別して指摘しうるものであるといえるだろう。