

地方消費者行政の現状と今後の課題

新川 達郎

同志社大学政策学部教授

消費者問題を考える視点

最近の新型コロナウイルス感染症流行をめぐってマスクや消毒液の流通問題がクローズアップされたが、こうした耳目を集める大きな事件がなければ、消費者問題への注目はあまり多くはない。その一方では、日常の消費者が直面する消費生活には、さまざまな危険がある。例えば食品の安全性や機械器具の安全性、あるいは商品売買契約のトラブル、詐欺的商法の被害など、日常生活では様々な問題に遭遇する（消費者庁 2020b：第1章）。これらの問題は、今日の複雑で高度な技術開発によって生産される消費材が生み出す問題でもあり、それらの流通消費形態がグローバル化やICTの発達などによって大きく変化してきた現代の供給・消費社会の帰結でもある。

消費生活は多くの国民にとって日常的に全生活面でかかわることであり、上述のように消費者問

題はだれにとっても避けることができない問題である。そうした日常生活の安全や安心を確保し、消費者の権利を保護する必要があることはいうまでもない。その問題意識から、消費者問題にかかわって消費者政策があり、そのための消費者行政があり、とりわけ身近な地域においては、地方消費者行政が展開されているのである（消費者庁 2019a）。

消費をめぐる諸問題を解決し消費生活を便利に快適に送ることができること、そして消費者としての権利が保障されることは、すべての消費者の願いであり、それには政策的な対応が必要である。そのためには、消費者の個別の消費問題に的確に対応できることが求められる。具体的に言えば消費者の1人1人の問題を、消費者から相談を受けて共に考え、消費の現場にあつて解決していくことが地方消費者行政には求められているともいえる。そうした消費者問題の現場が地方消費者行政であり、その第一線で働いているのが消費生活相談員等である（増田 2018）。とはいえ、こうした消費者問題や地方消費者行政を意識することは、問題に直面した消費者を除けば少ない。

以下、本稿では、まず消費者政策の中での地方消費者行政の位置づけを明らかにする。次いで、今日の地方消費者行政における消費者問題への対処とその難しさについて触れる。そのうえで、これからの地方消費者行政のあり方について検討することにしたい。

にいかわ たつろう

1950年生まれ、早稲田大学大学院政治学研究科修了、東北大学助教授等を経て同志社大学大学院総合政策科学研究科教授・政策学部教授（現職）。専門は公共政策論、行政学、地方自治論。

著書に『公的ガバナンスの動態研究』（編著、ミネルヴァ書房）、『政策学入門』（編著、法律文化社）他。

地方消費者行政の構図

日本の消費者政策の全体像の中で、地方消費者行政の位置づけを考えてみたい。消費者問題については歴史的な経緯から、その政策的な取り組みや行政体制の強化が図られてきた。国では、消費者基本法(2004年改正)を制定しそのもとで消費者基本計画(5か年計画)を策定して計画的に消費者政策を進めている。2020年からは第4次の5か年計画が策定され実施されている。国の消費者行政を中心的に担うのは内閣府に置かれた消費者庁とその審議会の消費者委員会(2009年設置)である。また、独立行政法人国民生活センターがともに消費者政策の担い手とされている。

消費者基本計画では、消費者の安全確保、食品などの表示の適正化、悪質な取引を防止した公正な取引の実現、消費者の啓発や教育、そして消費者被害の救済や権利保護などを主たる政策の柱として、計画的に推進しようとしている(消費者庁2020a)。政策推進のために関連諸法も整備されており、一つは消費者の安全に関しては消費者安全法などによる消費者の生命・身体・財産被害の防止、二つには景品表示法や食品安全基準等による適正な表示の確保、三つには消費者契約法による適正な取引と特定商取引法などによる悪質事業者の排除と消費者救済、四つには消費者教育基本法や食育基本法などとあいまった消費者の教育や啓発である。

消費者基本法第4条は、地方自治体においても消費者の権利尊重と自立支援等の理念に則して、国に準じた消費者施策を講じることと、地域の社会経済事情に応じた政策推進の責務があると定めている。つまり消費者行政は地方自治体が、自らの任務として取り組むべき自治事務として法定されているのである。

自治事務である以上は、地方自治体の政策判断によってその内実を決定することになるが、法律に規定されているように、国に準じて、また地域事情に応じた政策推進が求められている。したがっ

て、都道府県や政令指定都市また大都市部などでは¹、消費者政策として、消費者保護や消費生活に関する条例の制定を行うとともに、消費生活や消費者教育また食育等に関する基本計画などを定めて、計画的に消費者保護等を進めて行こうとしている。

都道府県や大都市など比較的に消費者行政の推進体制が整備されているところでは、消費者の安全については事故情報や注意喚起情報の受発信を行い、食品等の表示については事業者への働きかけなどを含めた表示の適正化を進めており、消費者の啓発や教育については消費者教育推進計画を策定し、学校とも連携して消費者教育を進めている。また食育推進の観点や食品ロス問題への対処なども大きく取り上げられるようになっている。悪質商法対策も、調査や相談などを行っているし、都道府県知事は、国の権限の委任を受けて事業者への説明の要求、立ち入り調査や質問、物品の集取ができることとしている²。

都道府県は、法律や条例に基づいて、「不当景品類及び不当表示防止法」、「家庭用品品質表示法」、「消費生活用製品安全法」、「国民生活安定緊急措置法」、「生活関連物資等の買い占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律」等に係る権限を有している。そこでは、消費者からの申し出を受けることや、事業者の報告提出・報告徴収・立入検査、措置命令、事業者の公表などが各法ごとに規定されており、それらが都道府県(知事)の権限となっている。加えて、各都道府県ではそれぞれに違いはあるが、これらの権限を市町村の規模能力に応じて権限移譲しており、市町村が消費者の権利保護と事業者の法令順守を求める直接的な現場の権限の担い手となって行動することとしている(大阪府2014: 6・7頁)。

消費者にとってもあるいは地方消費者行政においても、地方自治体における消費者行政の中心は、消費者安全法に定められている消費生活センターや消費者相談窓口の設置とその活動であるといつてよい。すべての地方自治体においてそのいずれかが設けられており、消費者の声に答えることができ

るようになっている。都道府県や市区町村の消費者相談は、専門職である消費生活相談員や行政職員を置いて、日常的に住民に開かれた窓口を設けているのである。各地の消費生活相談センターでは、消費者からの相談に対する助言だけでなく、消費者が事業者と交渉する際の支援権限がありこれを「あっせん」として行っている。

これら地方自治体における現場での問題への対処が、国や各地方自治体の消費者行政に反映される仕組みが政策的に構築されている。各地の消費生活センター等に相談があったケースは、国民生活センターと構築している「消費生活情報ネットワーク(PIO-NET)」で共有され、国民生活センターによる調査分析結果と合わせて、全国に情報提供されるのである(消費者庁 2019a)。

地方消費者行政の現状

消費者行政の担い手は、これまで市区町村、都道府県、国であり、1990年代までは様々な社会問題を引き受け続けることができる資源(財源)を確保できたが、バブル崩壊以降の経済事情、そして財政事情の中で、国も地方も行財政改革を余儀なくされ、2000年代にはいると職員数削減が急速に進められることになる。加えて、人口減少局面に入った日本社会は、これからの20年間で人口が減少して現在の87.4%(1億1千万人、2040年)となり、その時の高齢者の割合は35%が想定される。さらに人口減少は地域による偏りが大きく、大都市圏は1割減、それ以外は2割減といった推計もある。

低成長社会から縮退社会へと移行した日本においては、2040年の行政問題が議論をされてきており、2040年には地方行政体制は20%縮小を余儀なくされるとの予想もある(自治体戦略2040構想研究会 2018)。地方公務員数は1995年からのこの25年で328万人から274万人へと減少している。警察や福祉など特定の職種では増加もあるが、一般行政職員は大きく減らされているのである(総務省 2020)。

消費者行政の予算や行政職員の停滞や減少も同様にみられる³。地方自治体の消費者行政予算は、この10年間では、全地方自治体を合わせてもほぼ170億円台で推移しており、地方自治体の事業費として占める割合は極めて小さいのであり、消費者行政の優先順位は必ずしも高くない。2009年9月の消費者庁の創設以降においては、国による各種の基金や交付金による支援や、地方交付税における基準財政需要額の算定額の引上げが行われている。国からの各種交付金は毎年40～70億円程度が配付されているが、この10年間ほぼこの範囲にとどまっている。地方自治体の一般財源からは、110～140億円の範囲でこの10年間の支弁がある。概して国の交付金等が伸びると地方の財源負担も若干増えるという構図になっている(資料については、消費者庁(各年版)による。以下同様)。

地方自治体の場合には消費者問題を担当するのは一般行政職の職員であるため、行財政改革と一般行政職職員削減の影響は顕著にみられる。2009年の消費者庁設置によって、一定の歯止めはかかっているのであるが、その内実は減少傾向にあると見てよい。2000年には消費者行政の担当の事務職員は10296人であったが、2010年には5226人、2019年には5213人となっている。そのうち専任職員と兼務職員の数をみると、2010年以降でも専任職員が微減し兼務職員が微増するというパターンとなっている。なお、都道府県や政令市では専任職員が70～80%を占めているが、市区町村では兼務職員が70%を超える状況にあり、小規模市町村の職員配置は難しくなっていることが理解できる。

また地方消費者行政の要ともいべき消費生活センターの設置については、法律上義務付けられている都道府県や政令指定都市では設置済みであるが、それ以外の市区町村にも広がっている。消費者庁設置以後、消費相談窓口は着実に増加してすべての地方自治体にいきわたるようになっていく。2019年時点で見ると、都道府県では47都道府県すべてに消費生活センターが設置されるとともに、41か所の出先機関(サブセンター)が置かれ

ている。ただし都道府県の出先機関数は減少してきている。政令指定都市では全20都市で消費生活センターが設置されており、出先機関（サブセンター）は11か所である。消費生活センターを設置している政令指定都市以外の市区町村は1083団体、広域連合や一部事務組合が11あるほか広域連携による市区町村が356団体となっている。消費生活センターではなく消費相談窓口を持つ団体は638であり、その広域連携は少ない。実際に何らの相談窓口を持っていない団体は減少しており、現時点では、すべての団体が消費生活センターかあるいは消費者相談窓口を整備済みであり、制度としては定着したということになる。

消費生活センター等で活躍する消費生活相談員についても、消費相談窓口が増えるのと合わせて年々増加してきている。2009年には2734人であったが、2019年には3379人となっている。この10年間の初めのころは増えていたが、その後は3300人から3400人程度で推移している。またその内の資格保有者は約8割程度、また平成28年度以降の消費生活相談員資格試験合格者はその半分程度となっている。これら消費生活相談員は非常勤職員であり、2020年度からは予算内任用職員となったが、いずれにしても年度ごとの任用であって、処遇においても身分においても安定性に欠けるところがある。近年ではそうした事情もあいまって、消費生活相談員のなり手がいないという問題が全国でも報告されるようになっており、有資格者不足や相談員の高齢化への対応が今後の課題となっている。

消費者問題のこれまでとこれからの課題

地方消費者行政の停滞状況ともいうべき事態に対して、消費者問題自体は減っていないといえるし、むしろ潜在化している消費者問題がまだまだ多く、今後も多数発生するのではないかと考えられる。消費生活相談センター等に寄せられる相談件数は、毎年ほぼ百万件と一定しており、被害の推計年額4.7兆円とされ、推計金額も近年ではほぼ一定と

なっている（消費者庁2020a）。そこでは、消費者問題対策が進む一方では、消費者被害が繰り返される状況にあり、悪質業者による手を変え品を変えての悪質手口に、繰り返し被害にあう消費者が後を絶たない。最近問題になっているお試し商法として知られる手口では、初回無料の定期契約を結んでおいて消費者が解約を望んでも、事業者側で連絡ができないようにして、2回目以降の有料の商品を送り付けるなどといった問題に、高齢者のみならず若年層も被害者になっている。また、お試し商法もスマホなどでの契約が中心であるが、近年の消費者問題は、インターネットの発達で、ネットを媒介にした取引にかかわるものが多く、その中でも、回線接続やモバイル機器、デジタルコンテンツやその料金が問題になるケースが増えるとともに、健康食品や化粧品等の商品あるいはエステサービスの問題なども特徴的である。

これら繰り返される問題と同時に、前述のようにグローバル化やICT技術の発達、さらには人口減少や高齢化などの状況において、新たな消費者問題の発生が当然に予想できる。こうした状況において、これからも想定される国と地方の行政の資源制約を前提にしつつ、どのように対処していくのかが、国と地方自治体の消費者政策そして消費者行政の大きな課題となっているが、同時にそれは、消費者と事業者自身の問題であり、また消費者を取り巻く関係消費者団体の問題でもある。

健全な消費社会の理想を考えるならば、消費者問題を発生させない予防や未然防止ができる社会であり、万一発生しても速やかに緊急対応ができて、被害があっても迅速な権利回復が可能であり、同時に早急に再発防止体制がとられることが実現できなければならない。そうした健全な消費社会は、国連の「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」（持続可能な開発目標＝SDGs）でゴールの一つに掲げられる「責任ある生産と消費」の実現といういわば成熟した消費者と事業者が支える持続可能な日本の経済社会と地域社会にあることはいまでもない（持続可能な開発目標（SDGs）推進本部2019）。そのために地方

消費者行政の役割は大きいのであるが、同時にその現状は先述のように極めて厳しいものがある。そうした制約を乗り越える地方消費者行政への取り組みが望まれる。

これからの地方消費者行政 ～地方消費者行政専門調査会報告から

2020年8月に明らかにされた地方消費者行政専門調査会報告書は、2040年の日本の姿を想定しつつそこで必要とされる消費者行政や、実現されてしかるべき消費社会のあり方という観点から論点整理を行っている。地方消費者行政に関する重要事項について調査審議する機関として、消費者委員会のもとに設置される地方消費者行政専門調査会が設置され、2019・2020年度において検討を行い、10年後、20年後を見据えた消費者行政が目指すべき姿を提言したものである。この報告は当面の課題に直接答えるものではないが、今後の地方消費者行政のあり方について、当面の方策を考える上でも重要な手掛かりを提供しているといえる。以下、本稿のまとめに替えて、この報告書の含意に触れつつ、今後の地方消費者行政のあり方についての検討課題を適示しておきたい⁴。

第1には、国と地方自治体の協働、そして都道府県と市区町村の協働である。地方消費者行政が直面する課題は、大都市圏と非大都市圏の格差や、大都市と小規模市町村の格差が指摘されるように、その全体の底上げを図ることにある。市区町村が現場にあって権限と責任をもって総合的に対処することは必須となるが、そのための条件を整えなければならない。すでに市町村を超える広域行政が進んでいるが、都道府県の積極的な協力や連携が不可避である(沼尾 2011)。

第2には、官民の協働である。様々な担い手の協働による消費者政策の実現が目指されてしかるべきであり、市町村や都道府県の行政、消費生活相談センター・相談員、消費者団体、教育研究機関・専門家(法律、経済、科学技術)の協働が、消費者相

談でも専門的な訴訟や調査研究などの対応においても求められよう⁵。また、消費者と事業者そして行政の対話と情報共有が重要であり、そのための情報ネットワークの充実を図る必要がある。消費者、国と地方の行政、事業者やその団体、消費者団体や関係NPOなどの対話と情報共有が肝心であり、それを実行できる協働の場を作り上げる必要がある。加えて、消費者や事業者の教育、担当職員の啓発の機会の充実も協働型で効果を上げることができる。学校教育や生涯学習、教育研究機関、消費者団体、NPOによる学習情報と学習機会提供が、相互に連携しながら進められることで効果を高めることができる。

第3に、地域の様々な担い手の力を総合化する協働という方向である。身近な地域でこそ消費生活相談の意義があるが、その背景には様々な問題、家族生活問題、経済問題、社会問題などがありそこで総合的に対応する中で、改めて浮かび上がる消費者問題という側面に着目しなければならない。広義の住民福祉のための総合的な対応の中に消費者行政・消費者相談を位置づけることであり、市町村の保健福祉部門、教育部門、商工(消費)部門等の総合的対応と、地域の福祉団体、保健団体、教育団体、自治会など地域住民、民間活動の結集による協働体制が求められる。すでに消費者行政分野では、消費者安全確保地域協議会が設置されつつあるが、これをさらに発展させて、消費生活の日常活動を官民連携で見守る活動を持続可能にするとともに活発化し支援する官民協働がカギとなる(消費者庁 2019b)。

第4に、多様な資源調達のための協働である。消費者行政には、行政組織自体の機能維持とともに、多様な専門人材が結集し、消費者団体や関係団体など様々な組織活動が活発に活動するための人的資源や財源、物的環境的資源など多種多様な資源が必要であるが、同時に厳しい資源制約があることも確かである。クラウドファンディングや人材の相互活用に見られるように、資源の共有や融通、資源活用の協働化を通じて制限制約を乗り越えることも当面の課題と言えよう。

第5に、最後に指摘しておかなければならないのは、消費者市民社会の構築という目的のためには、協働における消費者団体の役割が大きいという点である。これからの消費者行政は消費者を起点としてその全方位に対応することであり、その実現には多様な消費者、消費者団体、そして事業者やその団体との連携と協働が必須となるが、そのネットワークづくりに当たって結び目となるのは消費者に最も近い消費者団体が担わざるをえないことである⁶。様々な消費者団体が活躍しているが、これらが地域において、消費者、事業者、そして行政の連携協働をとり結び、調整し、成果を創出できるかどうか、これからの消費者政策そして地方消費者行政の成否を左右することになると思われる。■

《注》

- 1 都道府県や政令指定都市などでは、消費者庁設置以前から、消費生活センターなどを設けて消費者行政を展開してきた実績がある(色川 2010)
- 2 都道府県は消費者行政において重要な権限を有しており、消費者行政における広域行政としても、また市町村に対する補完行政としてもその活動範囲は広い(北海道 2020 参照)。
- 3 以下の地方消費者行政に関する現状については、消費者庁による『地方消費者行政の現況調査』各年版を参照した。
- 4 筆者は、2020年8月に提出された地方消費者行政専門調査会報告書について、その審議及び報告に座長として参与した。しかしながら本稿における記述は、筆者の視点からのものであり、筆者の責に帰するものであることを申し添えておく。
- 5 例えば京都府では、2009年に弁護士会と連携した

「消費者あんしんチーム」による専門的な相談・あつせん体制をとった。

- 6 特定非営利活動法人消費者支援機構関西においては、「双方向コミュニケーション研究会」を設置して、消費者や消費者団体そして事業者やその団体とのコミュニケーションと協働の可能性を探ってきた。その成果は10周年の報告書にまとめられている。

《参考文献》

- 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』No. 31
- 大阪府 (2014) 『大阪府消費者施策の実施状況』(平成26年5月)
- 持続可能な開発目標 (SDGs) 推進本部 (2019) 『SDGs 実施指針改定版』(2019年12月決定) 首相官邸
- 自治体戦略2040構想研究会 (2018) 『第一次報告・第二次報告』総務省
- 消費者庁 (各年版) 『地方消費者行政の現況調査』
- 消費者庁消費者政策課 (2019a) 『図で見て分かる消費者政策の学び』
- 消費者庁 (2019b) 『消費者安全確保地域協議会設置の手引き』(平成31年4月)
- 消費者庁 (2020a) 『第4期消費者基本計画』(令和2年3月31日閣議決定)
- 消費者庁 (2020b) 『令和2年版消費者白書』
- 総務省 (2020) 『令和2年版地方財政白書』(令和2年4月1日)
- 特定非営利活動法人消費者支援機構関西 (2020) 『2019年度 双方向コミュニケーション研究会まとめ 事業者と消費者の相互理解と信頼再構築をめざして』
- 沼尾波子 (2011) 「地方消費者行政における県と市町村の役割分担～神奈川県の手掛かりに」『自治総研』397号 2011年11月
- 北海道 (2020) 『第3次北海道消費生活基本計画』(令和2年3月)
- 増田悦子 (2018) 「消費者行政の根幹を担う消費生活相談員の役割」『国民生活』2018年5月

