

地方消費者行政の課題と取組の方向性

池本 誠司

弁護士

はじめに

消費者委員会地方消費者行政専門調査会は、2020年8月、2040年頃の消費者行政の目指すべき姿とその実現に向けた対応策を整理した報告書を取りまとめ、消費者委員会本会議は、同年8月28日、同報告書を採択しこれを受けた意見を公表した。

同報告書は、20年後の我が国が、人口減少の進行、高齢化率約4割の超高齢化社会、過疎の進行、地方公共団体の職員数の減少などの厳しい環境の中で、消費者が安全安心な消費生活を送ることができるために、消費者行政の目指すべき姿とその実現に向けた考え方と取組の方向性を全般的に整理したものである。多数の課題がある中で全般的な方向性を整理するにとどまったため、個別論点における具体的な施策の検討にまで踏み込む時間がなかった。

そこで、本稿では、消費者庁創設前と後の地方

消費者行政の推移を概観したうえで、地方消費者行政が抱える重点課題について取組の現状を紹介し、20年後の将来像も見据えつつ今後の取組のあり方を論じたい。

消費者庁創設前の地方消費者行政の推移

消費者行政は、1960年代に東京都や兵庫県で消費生活センターを設置したことから始まり、1968年の消費者保護基本法の制定及び1969年の地方自治法改正（消費者行政を自治体の責務として規定）を通じて全国に広がった。地方公共団体は、主として消費者支援の機能を担っており、個別消費者への支援として消費生活センターにおける相談・あっせん業務による被害救済の支援が行われ、地域の一般消費者への支援として啓発活動・消費者教育・消費者団体の活動支援が行われていた。消費生活センターは地域の消費者運動の活動拠点でもあった。消費者運動の支援が消費者行政の本来的な施策の一つであることを再確認しておきたい。

その後、都道府県だけでなく市町村にも消費生活センターが徐々に広がり、1984年から全国消費生活情報ネットワークシステム（PIO-NET）が配備された。PIO-NETシステムは、全国の消費生活センターに端末機を配備し、消費者から寄せられる相談情報を、相談者の個人情報を除いて、事業者名・商品名・勧誘方法その他の相談内容等が登

いけもと せいじ

埼玉弁護士会登録、日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員・幹事、国民生活センター客員講師、明治大学法学部・法科大学院兼任講師（消費者法）、内閣府消費者委員会地方消費者行政専門調査会委員。

録されている。消費生活センターには消費者問題の専門的資格を有する消費生活相談員が配置され、相談者の相談事案について全国の最新情報に基づいて適切な助言を行う。

PIO-NETシステムに登録された相談情報は、国（国民生活センター・消費者庁）及び地方公共団体が消費者向けの啓発活動の情報源として活用している。また、国及び都道府県は、PIO-NET情報を分析して法令違反行為を繰り返す事業者を選び出し、特定商取引法や景品表示法による行政処分権限を行使する。さらに、国は、相談情報の分析を踏まえ消費者法制度の改正を行っている。このように、地域の消費生活センターにおける相談業務がPIO-NETシステムを通じて国や地方公共団体の消費者行政機能全般に活用される仕組みは、世界に誇るべき我が国の消費者行政の重要な特徴であると言える。

しかし、地域の一般消費者・消費者団体を支援する機能は、消費者行政予算の削減に伴い次第に縮小してきた。これに伴い1980年代後半から消費者団体の活動が徐々に衰退し、構成員の高齢化や消費者団体の消滅の傾向が顕著である。

1990年代以降は、消費生活相談件数が急速に増加した時代であった。1985年度が8.9万件、1990年度が16.5万件、1995年度が27.4万件、2000年度が54.7万件、2005年度が130.4万件と急増した¹。1990年代はいわゆる規制緩和政策が推進された時代であり、逆に消費者行政は冬の時代であった。地方公共団体の消費者行政予算（狭義）は、1995年度が199億9209万円、2000年度が165億3974万円、2005年度が122億1174万円、消費者庁創設前の2008年度が100億8056万円と10年間で半減状態となった²。同じ時期の地方公共団体の予算総額が概ね横ばいであったことと比較して、消費者行政予算の削減幅が顕著である。また、消費者行政職員数は、1996年度が9471人、2000年度が1万0296人といったん増えたが、2005年度が7873人、2008年度が5646人と、1996年度から12年間に41%も激減した³。地方公共団体の一般行政職

員数は、総務省の定員管理政策によって1996年度が117万4547人から2008年度97万6014人と12年間に17%減少⁴したとと比較して、消費者行政職員数の減少幅が著しいことが明らかである。

地方消費者行政の将来像を検討するに当たっては、消費者庁創設の2008年までに消費者被害の大幅増加と消費者行政予算・職員的大幅減少という特殊な事態が生じていたことを踏まえる必要がある。

消費者庁創設と地方消費者行政の活性化

2008年6月27日に閣議決定された「地方消費者行政推進基本計画」は、「明治以来、我が国は各府省庁縦割りの仕組みの下それぞれの領域で事業者の保護育成を通して国民経済の発展を図ってきたが、この間『消費者の保護』はあくまでも産業振興の間接的、派生的テーマとして、しかも縦割りの行われてきた。しかし、こうした古い行政モデルは見直しの対象となり、規制緩和など市場重視の施策が推進されるようになった。その結果、今や「安全安心な市場」、「良質な市場」の実現こそが新たな公共的目標として位置付けられるべきものとなったのである。」という政策理念の根本的な転換を掲げたうえで、従来の縦割り消費者行政から、消費者行政の一元化を具現化するため消費者庁の創設方針を決定した。規制緩和政策は、事業者に対する事前規制の緩和を図る側面が強調されがちであるが、同時に不適正取引を排除する事後規制はむしろ強化することが不可分の政策であり、消費者庁はこれを推進する政府全体の司令塔であるとされた。

そして、同閣議決定は、「霞が関に立派な新組織ができるだけでは何の意味もなく、地域の現場で消費者、国民本位の行政が行われることにつながるような制度設計をしていく必要がある。」という基本理念を掲げたうえで、地方消費者行政に対する財政支援策を講ずることを決定した。これに基づいて実施されたのが、特定財源としての「地方消費者

行政活性化交付金」(その後、地方消費者行政推進交付金、地方消費者行政強化交付金と続いている)である。これと併せて、一般財源である「地方交付税」について、消費者行政に活用することが望ましいとする「基準財政需要額」を、2008年度が90億円であったのに対し、2009年度は180億円と倍増し、2012年度には270億円と3倍増とする措置を講じた。

しかし、地方交付税は地方公共団体が基準財政需要額に拘束されることなく自由に配分することができる自主財源であることは周知のとおりであり、現実には、2009年度以降の消費者行政予算(狭義)のうち自主財源の推移は、2009年度が98億5320万円、2010年度が102億7836万円、2015年度が96億6301万円、2019年度が112億7754万円と横這いないし微増にとどまる⁵。また、消費者行政職員数は、2009年度が5190人、2015年度が5183人、2019年度が5213人と横這いである。こうした現状を見ると、国においては消費者庁の創設に当たって「明治以来の行政の役割の転換」という政策判断が示されたのに対し、地方公共団体においては国から特定財源の交付金が交付されただけで、自らの政策転換の議論や判断が行われていないものというほかない。

地方消費者行政推進交付金が、活用方法によっては新規事業への10割補助が可能であり、地方公共団体の自主的な取組を補助対象とできる仕組みであったのに対し、2018年度からの地方消費者行政強化交付金は補助率2分の1と通常の補助金と同様の取扱いとなり、かつ国の重点施策に対応する取組を補助対象とするという限定が加わったことに対し、地方消費者行政の現場からは、これでは整備途中の消費者行政の実施体制や事業が維持できないという悲鳴が上がっている。

消費者庁の創設以来11年を経過する現在、消費者被害は高止まりしたまま減少する様子はなく、高齢者を狙う悪質商法が顕著に増加している事態や、インターネット・スマートフォンの普及により消費者を取り巻く消費生活の環境がますます複雑・困難な時代を迎えていることに対し、地方消費者

行政の機能をどのようにして維持・拡大するのか、将来に向けた本質的な課題でありかつ喫緊の課題である。

消費生活相談情報の活用と違法な事業活動の排除

消費者被害を防止するためには、消費者に対する注意喚起ももちろん必要であるが、違法行為を繰り返す事業者を是正・排除することが何よりも効果的である。都道府県は、特定商取引法及び景品表示法による行政処分権限を有しており、消費生活センターの相談情報をPIO-NETを通じて集約し、法執行担当者による行政処分の端緒情報として活用している。

しかし、都道府県の行政処分執行件数は地域によってばらつきが大きく、2015年度から2019年度の5年間で特定商取引法の行政処分0件の都道府県が17にも上る⁶。都道府県の行政処分の効果は当該地域に限られるため、悪質業者が法執行の手薄な地域に移動して活動を継続することが現に発生している。これに対しては、①高い専門性が要求される都道府県の法執行担当職員の増員、②警察関係者の人材活用、③国と都道府県の人材交流や執行業務の研修強化などが望まれる⁷。

違法な事業活動の排除の方策としては、適格消費者団体による差止請求訴訟の活用も有効である。適格消費者団体は現在21団体が認定を受けており、不当な契約条項やインターネット取引における虚偽誇大広告等に対する差止請求業務に取り組んでいる。

もともと、地元消費者行政と連携して差止請求業務を展開するためには、47都道府県にそれぞれ適格消費者団体が設立されることが望ましいが、目指す団体は10か所ほどあるものの認定を得るには財政負担や担い手となる地域の消費者団体の基盤が弱い点で増加が鈍化している。悪質業者を排除するためには、行政職員の増員と専門性向上策とともに、適格消費者団体の設立・活動支援も地方消費者行政の重要な課題である。

上と増員が不可欠の課題である。

官民連携による 消費者被害防止ネットワークの構築

高齢者の消費者被害が増大している中で、地方公共団体の広報誌や出前講座等による啓発活動は従来から行っているものの、少人数の消費者行政職員や相談員だけでは地域の高齢者に伝える絶対量に限りがあるし、あまり外出しない高齢者には情報がほとんど届かない。そこで、高齢者福祉部門の「高齢者見守りネットワーク」との連携が重要な政策課題となっている。

地方公共団体の高齢者福祉部門では、高齢者の生命や健康の危険を早期に発見し関係機関に通報する高齢者見守りネットワークの構築に以前から取り組んできた。消費者行政部門としては、こうした高齢者見守りネットワークの関係者に消費者被害の手口情報等を学んでもらい、高齢者に対する日頃の声掛けの中で消費者被害の情報を伝えることで被害の未然防止に結び付け、被害発生の情報に接したときは消費生活センターにつないでもらうという取り組みが効果的である。

消費者庁は消費者安全法改正により2016年4月から「消費者安全確保地域協議会」の設立を推進しており、人口5万人以上の全市町に設立を目指すという政策目標を掲げていた。しかし、現実には2020年7月末日までに5万人以上の市町543のうち128（23.5%）にとどまり、政策目標に遠く届かない状況である。その原因はいくつか考えられるが、とりわけ、①消費者庁創設以来、地方消費者行政が担うべき業務が次々と増えているのに、担当職員が何ら増えておらず逆に減少している状態であることと、②消費者行政職員の役割が消費生活相談員による相談業務の補佐役から、庁内の関連部署及び地域の関係民間団体に向けて連携を推進するコーディネーター役へと拡大することが伝わっていないことが問題である。消費者庁は「消費者行政強化作戦2020」において、消費者行政職員の資質向上に向けた研修強化を掲げた。地方消費者行政の今後の展開を担う消費者行政職員の資質の向

消費者教育の推進と 消費者市民・消費者団体の育成

2012年に制定された消費者教育推進法は、学校教育から社会教育を含めて消費者教育の総合的な推進を規定し、「消費者教育は、消費者が主体的に消費者市民社会の形成に参画し、その発展に寄与することができるよう、その育成を積極的に支援することを旨として行われなければならない」（3条2項）と規定した。

中学生・高校生向けの学校教育の分野は、文部科学省が学習指導要領の改正や教職員研修に消費者教育を設定するなどの取組を進めているが、大学や専門学校は消費者教育を担当する科目もなければ担当者もいない。地域の消費生活センターが教材だけでなく講師を派遣する役割を含めて、地元の大学・専門学校において消費者教育の時間を設定してもらうなど、積極的な働きかけが必要である。成年年齢を18歳に引き下げることが2022年4月に迫っている現在、若年者への消費者教育の強化は消費者行政における喫緊の重要施策である。

2040年頃の地方消費者行政 の姿を見据えて

人口減少や超高齢化社会となる2040年頃を見据えた地方公共団体全般において、行政職員だけでは担い切れない課題について、地域の民間関係者と行政との連携が必要であることが指摘されている。これに対し、消費者行政は、消費者・消費者団体の活動を支援することが消費者と事業者との格差を埋める本来的な業務として位置づけられていたが、消費者行政予算の大幅削減により縮小・後退してきた経緯がある。また、消費者行政職員的大幅削減に対する有効な手立てが講じられてこなかった。今後の地方消費者行政の展開を考えると、消費者行政職員が庁内及び地域のコーディネ

ネーター役となるよう、資質の向上と増員を検討すべきではないか。そして、地域の消費者・消費者団体に対する消費者教育を大幅に拡充し、自ら学び行動する消費者・消費者団体を育成して消費者行政のサポーター役を担ってもらう取組が不可欠である。

人口減少・過疎の進行と超高齢化社会の進行によって、地域のコミュニティが全般的に衰退していることが深刻な問題となっており、地域の民間関係者の活力を引き出し地域コミュニティを再生することが、地方行政の各部門で重要な課題とされている。消費者教育は、次々と発生する新しい情報を学び被害に遭わない学習だけでなく、シェアリングエコノミーやエシカル消費やSDGsなど広い視野を持って自ら学びながら周りに発信する課題に満ちている。消費者行政がこうした地域社会の人材育成の担い手となってほしい。■

《注》

- 1 消費者庁HP「令和元年度・消費者政策の実施の状況（消費者白書）」21頁。
- 2 消費者庁UP「令和元年・地方消費者行政の現況」47頁。
- 3 消費者庁HP・前掲注2) 17頁。
- 4 総務省「平成31年地方公共団体定員管理調査結果の概要」1頁。
- 5 消費者庁HP・前掲注2) 48頁。
- 6 消費者庁HP「特定商取引法のガイド」
- 7 日本弁護士連合会（2019年7月19日）「特定商取引法の執行力強化に関する意見書」

《参考文献》

- 消費者庁HP「地方消費者行政強化作戦2020」
河上正二（2017年6月）「地方消費者行政の強化とその課題」ジュリスト1507号72頁
池本誠司（2019年8月）「地方消費者行政の現状と課題」日本消費者政策学会Web版『消費者政策研究』1号19頁。

