

地方消費者行政と 消費生活相談



特集

1

地方消費者行政と 消費生活センターの役割

田口 義明 Taguchi Yoshiaki 名古屋経済大学 教授・消費者問題研究所長
経済企画庁で消費者行政に長年携わる。内閣府国民生活局長、国民生活センター理事等を経て現職。専門は消費者政策、消費者法。編著「グローバル時代の消費者と政策」(民事法研究会)。



地方消費者行政の成り立ち

消費者行政は国と地方が車の両輪です。国の消費者行政が主に国全体に適用される法律や制度を立案して実施していくのに対し、地方の消費者行政は、消費者の身近なところで相談に対応したり、情報を提供したり、消費者教育の機会を設けるなど、まさに「現場」の消費者問題に対応する重要な役割を担っています。

地方消費者行政の骨組みは、1960年代から1970年代にかけて形作られました。大量生産・大量消費のしくみが広がり、わが国の経済が高度成長を遂げるなかで、森永ヒ素ミルク中毒事件(1955年)、サリドマイド事件(1962年)、カネミ油症事件(1968年)など欠陥商品による深刻な消費者危害が発生したり、にせ牛缶事件(1960年)のような不当表示事件が大きな社会問題になりました。こうした消費者問題の発生を受けて、国においては、消費者保護のために個別法(薬事法、景品表示法など)や消費者保護基本法が制定され、消費者行政を担当する組織の整備が始まりますが、この時期、地方消費者行政の体制整備も進んでいきます。

1968年に制定された消費者保護基本法では、「地方公共団体の責務」として、「国の施策に準じて施策を講ずるとともに、当該地域の社会的、経済的状况に応じた消費者保護施策を策定・実施する」旨が規定されました(3条)。翌1969年の地方自治法改正では、消費者保護が地方公共団体の処理すべき事務(現在の「自治事務」)として明確に位置づけられました。

こうした法制面の整備と並行して、都道府県や政令指定都市では、本庁内に県民生活課、消費生活課などの名称の消費者行政担当課を設置するとともに、消費者が気軽に立ち寄りやすい繁華街などに消費生活センターを開設していきました。いわゆる「本課」と「センター」の2本立て体制です。

消費生活センターは、1965年「兵庫県立神戸生活科学センター」の設置に始まり、その後各地に続々と設置され、1973年には全都道府県に最低1カ所は消費生活センターが設置されるに至りました。消費生活センターは消費者に対する支援行政の拠点として、主に消費生活相談、啓発、商品テストなど現場の第一線業務に取り組むとともに、地方の消費者活動の拠点となる

ことが期待されました。なお、1970年には、各地の消費生活センターの中核的な役割を果たす機関として国民生活センターが設立されました。

1974年頃からは、各都道府県等で地域の実情に応じたきめ細かい消費者保護施策を実施するために、消費生活条例の制定が進められました。

バブル崩壊に伴う弱体化

地方消費者行政は、1970年代半ば頃までに基本的な形が作られ、1980年代にかけて基盤が整備されましたが、1990年代半ば頃より厳しい状況に直面することになります。

1990年代初頭のバブル崩壊に伴い、わが国の経済が深刻な停滞局面を迎え、地方財政も厳しい状況に陥るなかで、地方の消費者行政予算は大幅な減少に転じました。全都道府県・市区町村の消費者行政予算は、1995年度の約200億円から急激に縮小し、2008年度には約100億円と半分になってしまいました。また、消費者行政を担当する事務職員の数も2000年度では1万人強であったのが、2008年度には約5,600人へとこちらも半分近くに減少しました*1。1990年代半ば以降の状況は、まさに地方消費者行政の「弱体化」といってもよい状況でした。

消費者保護基本法の抜本改正

地方消費者行政の危機的状況に歯止めをかけ、さらには反転させるきっかけとなったのが消費者保護基本法の改正と消費者庁の設置でした。

わが国の消費者行政は、それまで消費者保護基本法(1968年制定)の下、相対的に強い立場の事業者に対する規制行政と、相対的に弱い立場の消費者への支援行政で消費者「保護」施策が組み立てられてきました。しかし、制定後30余年を経て、消費者を取り巻く環境も大きく変化したことから、時代にふさわしい消費者政策を構築するために、2004年「消費者保護基本法」が抜本的に改正され「消費者基本法」となりました。

新しい基本法では、消費者・事業者間には情

報力や交渉力に格差があることを踏まえ、消費者の権利尊重と自立支援が消費者政策の基本理念とされました(2条1項)。この基本理念の下に、地方消費者行政については特に、消費者に対する啓発活動・教育の推進(17条)、苦情処理・紛争解決の促進(19条)など消費者の自立を支援する基本的施策が強化されました。

消費者庁設置に伴う地方の強化

地方消費者行政の危機的状況を反転させるうえで、もうひとつ大きなきっかけとなったのが消費者庁の設置でした。産業保護中心の縦割り行政体制から脱却して、消費者・生活者の視点に立って消費者行政を一元化するために、2009年9月、消費者庁の「司令塔」として消費者庁が設置されました。その設置に向けての議論のなかでは、いかに地方の消費者行政を充実・強化するかが重要な論点となりました。その検討のなかから二つの地方支援策が講じられました。

第一は、法律を通じた支援です。いわゆる消費者庁関連3法のひとつである「消費者安全法」において、それまで地方公共団体における事実上の行政組織であった消費生活センターを法律上に規定し、地方公共団体の取り組みを支援することとしました。同法10条とそれに基づく施行令では、消費生活相談に関し専門的な知識・経験を有する者(消費生活相談員等、以下、相談員)を配置していること、電子情報処理等の設備(PIO-NET*2等)を備えていること、週4日以上相談窓口を開所していること等の要件を満たすものを消費生活センターと定義したうえで、都道府県は消費生活センターを設置しなければならないこと(必置義務)、市町村は設置に努めなければならないこと(努力義務)を規定し、その設置を促すこととしました。

第二は、予算を通じた支援です。国は、2009年度から2011年度までの3年間を地方消費者行政の「集中育成・強化期間」とし、地方消費者行政活性化基金を創設して集中的な充実・強化

を図ることとしました。この活性化基金については、2008年度および2009年度の補正予算で合計約223億円が措置され、消費生活センターの設置・拡充、相談員のレベルアップ等に活用されました。その後、活用期間の延長と金額の上積み*³が重ねられ、さらに2014年度当初予算で30億円が計上され、現在に至っています。

また、地方公共団体にとって基金が計画的・安定的に活用しやすくなるよう、2013年2月に、「基金等の活用期間に関する一般準則」（消費者庁長官通知）が定められました。これにより、2014年度以降も各地方公共団体で一定期間（原則、個別事業を開始した年度から7年間）、基金を活用できることが明示されました。

集中育成・強化期間の成果と課題

以上のような地方消費者行政に対する法律面、予算面からの支援は一定の成果を上げたといえるでしょう。集中育成・強化期間が始まる前と最近の時点と比較すると、消費生活センターの設置数は、2009年4月の501カ所から2013年4月には745カ所へと244カ所増加しました。また、相談員数は、2009年4月の2,800人から2013年4月には3,371人へと571人増加しました。地方の消費者行政予算（最終予算額）も2008年度には100.8億円であったものが、2012年度では基金活用分を含めると204.4億円へと約2倍に増加しています*⁴。国による地方支援が開始された2009年度以降、地方消費者行政の弱体化の流れにはひとまず歯止めがかかり、反転の動きがみられます。

しかし、地方消費者行政の実態、特に市区町村の体制をみると、なお多くの課題を抱えています。その第一は、特に小規模な市区町村の相談体制が不十分なことです。消費生活センターを含めて消費生活相談窓口を設置している市区町村は年々増加し、2013年4月時点で1,627団体（全市区町村の94.5%）に達する一方、20都道府県の95市区町村では、消費生活相談窓口が

いまだに設置されていない状況にあります*⁵。

課題の第二は、消費生活相談窓口が設置されていても、その体制が極めて脆弱な市区町村が多いことです。消費生活相談への対応体制をみても、専門の相談員が配置されていない市区町村が36.1%、相談員がわずか1人のところが26.2%で、合わせて約6割を占めています*⁵。

第三には、地方消費者行政を支える予算・人員が他の行政分野と同様またはそれ以上に削減されていることです。活性化基金の活用により、基金分を含む予算については維持または増加傾向にありますが、基金の対象とならない事務職員は依然削減が続いています。また、消費者行政本課と消費生活相談窓口配置されている事務職員のうち専任者は約3割に過ぎず、多くは他の業務との兼務職員です。行政職員の研修機会も少なく、消費者行政を担う職員の消費者志向意識が高まりにくいことが指摘されています。

こうした課題状況を受けて、消費者庁では、2014年1月に「地方消費者行政強化作戦」を打ち出しました。「どこに住んでいても質の高い相談・救済を受けられる地域体制」を全国的に整備することをめざして、各都道府県において、相談窓口未設置の自治体を解消すること、人口5万人以上の全市町等に消費生活センターの設置を促進すること、管内自治体の50%以上に相談員を配置することなどを当面の政策目標として定め、その実現に努めることとしています。

消費生活センターの役割と課題

地方消費者行政のなかで特に消費生活センターの役割に着目すると、現在、以下のような三つの課題に直面していると考えられます。

(1) 都道府県と市町村の役割分担

旧消費者保護基本法では、消費者苦情の処理は、第一次的には、消費者に最も身近な市町村（特別区を含む）の役割とされ、都道府県は苦情処理が適切・迅速に処理されるよう「必要な施策」を講ずるという間接的な役割にとどまって

いました(旧15条2項、3項)。しかし、これは、わが国の消費生活センターが都道府県の消費生活センターを中心に整備されてきた実態とはかなり乖離^{かい}する、やや理念的な考え方であったと思われる。そこで改正後の消費者基本法では、苦情処理は都道府県も含めた「地方公共団体」の役割とするとともに、都道府県は、主として専門的・広域的なものの処理に当たりつつ、多様な苦情に柔軟かつ弾力的に対応するものとされました(19条1項)。

現在、全国の消費生活相談の約3分の1は都道府県の消費生活センターが受けています。また、市区町村のなかには相談員が配置されていないところもあります。どこに住んでいても質の高い相談が受けられるよう、市区町村の相談体制を充実するとともに、都道府県も相談業務を適切に実施する必要があります。さらには市区町村の相談処理等に当たって都道府県が助言や共同処理等の援助を行っていくことも重要な課題といえます*6。

なお、消費者トラブルを適切に解決し被害を防止するには、当該市区町村内の福祉、教育、税務など他部署との「庁内連携」や複数の市町村による「広域連携」も重要になります。

(2) 相談業務の質的向上

全国の消費生活センター等に寄せられる相談は年間約95万件(2012年度)に達しますが、その多くは自主交渉に向けた助言等の対応で、消費者と事業者の間に立ってあっせんまで行っているものは7.5%に過ぎません*5。インターネットトラブル、金融トラブル、悪質な勧誘事案など複雑・多様な相談が増加するなかで、あっせん解決の重要性が高まっています。

また、消費生活センター業務の民間団体への委託に関しても議論があります。センター業務の効率的実施、専門性を有する民間団体のノウハウ活用等の観点から、センター業務を民間団体に委託する動きがみられます。他方、相談処理の公正性確保、相談者の秘密保持等の観点か

ら批判的意見も出されており、そのあり方が問われています。

(3) 相談員の資質・能力の向上

相談の現場で解決に当たる相談員は消費者のあらゆる相談に対応する必要があり、まさに専門職です。現在、相談員に関する資格としては、国民生活センターが付与する「消費生活専門相談員」、一般財団法人日本産業協会が付与する「消費生活アドバイザー」および一般財団法人日本消費者協会が付与する「消費生活コンサルタント」の3資格がありますが、2013年4月現在、都道府県・市区町村に勤務する相談員のうち、これら資格の未保有者が約4分の1を占めています。また資格保有者の多くが都市部に集中しており、地域的な偏在もみられます。相談内容の多様化・複雑化が進むなかで、相談員の資質向上を図るための方策が求められています*7。

相談員の資質向上を図るうえでは、相談員の処遇を改善することも必要です。相談員は、広範かつ専門的な知識にとどまらず、相談者・事業者とのコミュニケーション能力や交渉力が求められます。しかし、現在、大部分の相談員は、非常勤職員という不安定な雇用形態の下にあり、相談員の職務と処遇との間にミスマッチがあります。職務に見合った報酬の確保、雇用期間の更新回数制限(いわゆる「雇止め」*8)の見直しなどが求められます。

- * 1 データは内閣府国民生活局の「都道府県等の消費者行政の現況調査」および消費者庁「地方消費者行政の現況調査」による。
- * 2 PIO-NET(パイオネット:全国消費生活情報ネットワーク・システム)とは、国民生活センターと全国の消費生活センター等をオンラインネットワークで結び、消費生活に関する情報を蓄積しているデータベースのこと。
- * 3 2012~2013年度の当初・補正予算で約80億円が措置された。
- * 4 センター数は消費者安全法上の基準(週4日以上開所、相談員配置等)を満たすもの。データは毎年行われる消費者庁「地方消費者行政の現況調査」による。
- * 5 消費者庁「平成25年度地方消費者行政の現況調査」による。
- * 6 消費者庁「消費者の安全・安心確保のための『地域体制の在り方』に関する意見交換会報告書」(2013年12月)を踏まえ、本年の通常国会で成立した改正消費者安全法では、都道府県が市町村の相談業務に対し必要な援助等を行うしくみが盛り込まれている。
- * 7 本年の通常国会で成立した改正消費者安全法では、消費生活相談員の職を法定化するとともに、その任用のための資格試験制度を整備すること等が盛り込まれている。
- * 8 消費者庁「平成25年度地方消費者行政の現況調査」によれば、現在でも約2割の地方公共団体が「雇止め」の慣行がみられる。