

特集 1

「昭和100年」消費者問題の歴史と消費者行政
ー「消費者行政」から「消費者政策」へー

田口 義明 Taguchi Yoshiaki

公益財団法人 消費者教育支援センター 理事長、名古屋経済大学 名誉教授

経済企画庁、内閣府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、名古屋市消費生活審議会会長等を歴任。国民生活センター客員講師、(公財)横浜市消費者協会評議員



はじめに

2025年は、「昭和100年」という節目の年に当たります。そこで、昭和、平成、令和の消費者問題の歴史と消費者行政を振り返るとともに、今後の消費者問題について考えてみたいと思います。

消費者問題の歴史と消費者行政

わが国の消費者問題の歴史と消費者行政を振り返ると、大きく3つの時期に分けられると思います。第1期は、戦後の1940年代後半以降1960年代頃までで、この時期、消費者問題が本格的に出現し、それに対応して消費者行政が立ち上がっていきます。第2期は、1970年代から1990年代頃で、消費者問題は、内容的に多様化・複雑化が顕著に進むとともに、消費者行政は全国的に整備が進みます。第3期は、2000年代以降で、消費者を取り巻く環境変化の中で、消費者問題の幅が大きく広がっていくとともに、消費者行政の变革が進んでいきます。

以下、各時期の状況を概観してみましょう。

1. 第1期【1940年代後半～60年代】

(1) 高度経済成長に伴い「消費者問題」本格的に出現

消費者問題は、第二次世界大戦後、主に先進諸国で顕在化し、人々の間で認識されるようになりました。わが国においても、戦後の混乱期に、生活用品の欠乏、ヤミ物資、不良品、量目不足等

の諸問題に直面した後、1950年代頃より消費者問題が本格的に出現してきます。

1956年の「経済白書」で「もはや戦後ではない」と言われたように、1950年代半ば頃から高度経済成長の時代に入っていきます。大量生産・大量販売・大量消費の仕組みが広がり、生活の豊かさにつながる一方で、深刻な消費者問題が現れてきます。

人々が消費者問題を初めて強く認識するようになったのは、欠陥商品による消費者への大規模かつ深刻な危害の発生でした。森永ヒ素ミルク中毒事件(1955年)、サリドマイド事件(1959～1963年)、スモン病事件(1955年頃～)など、有害物質を含む食品による被害や薬害の問題です。森永ヒ素ミルク中毒事件では、粉ミルクの製造過程でヒ素が混入し、乳児約12,000人がヒ素中毒にかかり、うち約130人が亡くなるという極めて悲惨なものでした。

人々が消費者問題を認識するようになったもう1つは、不当表示事件でした。牛肉大和煮と表示された缶詰の中身がほとんど馬肉や鯨肉だったというニセ牛缶事件(1960年)がその典型です。当時、大きな社会問題となり、不当表示に対して消費者団体が規制強化を求める立法運動にもつながっていきます。

(2) 「消費者行政」立ち上がる

こうした高度経済成長のなかで顕在化した消費者問題に対し、行政的な取組が始まります。当初は、個々の事件や事故に対し、消費者を保護す

るため、薬事法(1960年)、割賦販売法(1961年)、景品表示法(1962年)など個別の法律制定による対応が行われましたが、次第に消費者行政としての体制整備が始まります。

国では、当時の農林省や通商産業省に消費経済課が設置された後(それぞれ、1963年、1964年)、1965年には横割り官庁である経済企画庁に国民生活局が設置され、その中に消費者行政課が置かれました。この時、わが国の法令で初めて「消費者行政」という言葉が登場しました。地方でも1965年に消費生活センターの第1号(兵庫県立神戸生活科学センター)が設置され、その後、他の都道府県等にも消費生活センターの設置が広まっていきます。

1968年には、「消費者保護基本法」(以下、旧基本法)が制定され、消費者行政の基本的な枠組みが規定されます。ただ、この基本法では、事業者 비해弱い立場の消費者の「保護」を中心に組み立てられ、消費者の「権利」を規定するには至りませんでした。

地方行政の面でも、1969年に「地方自治法」が改正されて、消費者の保護が地方の事務として明記されました。

2. 第2期【1970年代～90年代】

(1) 消費者問題の「多様化・複雑化」進む

1970年代以降の第2期では、消費者問題として捉えられるものが「多様化」し、その内容も「複雑化」していきます。

まず、高度経済成長が終盤を迎える1970年代初めには、物価問題が大きくクローズアップされます。当時、家庭に普及しつつあったカラーテレビの二重価格^{*1}が問題となり、消費者団体による不買運動(ボイコット)が起こり価格の引下げにつながりました(1970年)。1973年には、第1次石油ショックの発生に伴い、著しい物価高騰(「狂乱物価」)が進み、トイレットペーパー、洗剤などのモノ不足パニックが起こります。石油元売業者による灯油ヤミカルテルに対

して損害賠償を求める集団訴訟も提起されます(1974年)。

特殊な販売方法によるトラブルが増加していくのも1970年代の特徴です。ねずみ講、訪問販売、催眠商法(SF商法)、マルチ商法などによる消費者トラブル・被害が広まりました。また、1970年代後半頃より、消費者金融(サラ金)の高金利、過剰貸付、過酷な取立てや、それによる多重債務問題なども社会問題化していきます。

1980年代頃からは、クレジットカードの普及等により、消費者の金融サービスへのアクセスが容易になり、取引関係も次第に複雑化するとともに、多重債務問題が深刻化していきます。また、商品やサービスにとどまらず、「資産形成取引」に係わるトラブルが増加するのもこの時期の特徴です。金の現物まがい商法(ペーパー商法)を展開した豊田商事事件(1985年)、原野商法(1980年代後半～)、和牛預託商法(1990年代後半～)などの例が挙げられます。1990年代半ば頃からは、インターネットの利用の広まりに伴うトラブルも増加していきます。

この第2期を通じて、消費者トラブルの内容は、商品等の安全性、品質・性能などに関するものから、販売方法や契約・解約等に関するものへ比重が大きくシフトしていきます。

(2) 消費者行政は体制、法制、情報の3面で整備進む

●体制面の整備

第1期での消費者行政の立ち上がりを受けた第2期において、国では、縦割りの産業所管省庁にも消費者行政の担当課・窓口課の設置が進められます。地方でも、都道府県、政令指定都市等に消費者行政担当課・係や消費生活センターの設置が急速に広まり、1973年には全都道府県で少なくとも1カ所は消費生活センターが設置されるに至ります。

また、1970年には、国民生活センターが特殊法人として設置され、国の政策実施機関である

^{*1} 当時、家電メーカーが設定したカラーテレビの希望小売価格(定価)は、実際の販売価格よりかなり高く設定されていた

とともに、各地の消費生活センターの中核として、消費生活相談、啓発、商品テスト等の活動を展開していきます。

事業者においても、「お客様相談室」など様々な名称の消費者対応窓口の設置が広まっています。

●法制面の整備

国においては、消費生活用製品安全法(1973年)、訪問販売法(1976年)、無限連鎖講防止法(1978年)、預託法(1986年)をはじめとして、安全、取引、表示など各分野で様々な法律が制定・改正されます。法令の性格面からみても、個別の行政規制中心から、消費者・事業者間の権利・義務関係を業種横断的に規定する「民事ルール」を定める法律も整備されるようになります(製造物責任法[1994年]、消費者契約法[2000年]等)。

地方においても、地域の実情に応じた施策を講じるため、都道府県や政令指定都市等で「消費生活条例」が順次制定されていきます。

●情報面の整備

第2期の消費者行政は、情報面でも整備が進みます。国民生活センターにおいては、1984年、全国の消費生活センターを情報ネットワークで結ぶPIO-NET(全国消費生活情報ネットワークシステム)の運用を開始します。これは、その後、国、地方を通じ、消費者行政に不可欠な情報インフラになっていきます。

3. 第3期[2000年代～]

(1) 消費者問題の幅が大きく広がる

2000年代に入ると、消費者問題の様相が大きく変わってきます。

●消費者トラブルの量的拡大

その1つは、消費者トラブルの量的拡大です。全国の消費生活センターに寄せられる消費生活相談の件数が激増します。PIO-NETに登録される相談件数は、1995年度に27.4万件であったものが、2000年度には54.7万件と5年で倍増

しました。さらに、2003年度には151.0万件、2004年度には192.0万件と、文字どおり急増し、PIO-NETへの入力に間に合わないほどの状況に陥りました。その主因は、身に覚えのない架空請求に関連した相談で、2004年度には67.6万件と、全体の3分の1を超えるに至りました。その後、架空請求事案の沈静化に伴い、相談全体の件数も減少していましたが、2008年度以降、おおむね90万件程度と、2000年代以前に比べてかなり高い水準で推移しています。

●安全問題への再注目

2000年代初め頃は、安全問題への注目・関心が再び高まった時期でした。

食品では、欧米で発生した牛海綿状脳症(BSE)問題がわが国にも及び、焼肉屋や牛丼屋がガラガラになる事態も生じました(2001～2003年)。こんにゃく入りゼリーによる窒息死亡事故(1995～2008年、17件の死亡事故)、中国製冷凍ギョーザへの農薬混入中毒事件(2008年)なども大きな問題となりました。

深刻な製品事故も多発しました。旧松下電器製石油温風暖房機やパロマ社製ガス瞬間湯沸器による一酸化炭素中毒事故(2005～2006年)、シュレッダーによる幼児の指切断事故(2006年)、シンドラ社製エレベーターの戸開走行による圧死事故(2006年)などが相次ぎました。

●企業不祥事の続発

2000年代初め頃以降、様々な企業不祥事が相次ぎました。食品の偽装表示(雪印食品、日本ハム、不二家、石屋製菓、赤福等)、三菱自動車工業による組織的なリコール隠し(2000年)、マンションやホテルの耐震強度偽装(2005年)などの問題が次々に発覚し、企業に対する消費者の信頼が大きく損なわれました。個々の企業の問題もさることながら、事業者全体のコンプライアンス対応が消費者問題として捉えられるようになったと言えます。

●消費者問題の幅を広げる新領域相次ぐ

これらの他にも、2000年代には、消費者問題の幅を広げる新領域が相次いで浮上し政策対応を迫られました。その主なものを整理してみました(図表)。

2000年代から2010年代にかけては、大量の個人情報^{ろうえい}の漏洩、同種多数の消費者被害の防止・救済、消費者が売り手としてトラブルに陥る事案(貴金属等の強引な訪問買取り等)、「消費者市民社会」の形成に向けた消費者教育などの課題です。

2020年代に入っても、取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護、インターネット通信販売における詐欺的な定期購入商法トラブル、旧統一教会による高額な寄附勧誘などが大きな課題として提起されました。さらには、インターネットやSNS利用が広まるなかで、消費者がお金ではなく情報、時間や関心を提供する取引(アテンション・エコノミー)^{そじょう}が消費者問題の俎上に載ってきています。

(2)消費者行政は大きな変革期へ

2000年代以降、規制の緩和、インターネット利用の広まり、高齢化・グローバル化・デジタル化等が深く広く進展するなかで、消費者行政は、理念、体制、政策等の各面で、大きな変革期に入っていきます。

●理念の変革

2004年に、旧基本法から「消費者基本法」への抜本改正がなされ、消費者行政の基本理念が大きく変革されました。それまでの消費者「保護」行政から、「消費者の権利」をベースとし、権利を実現するための行政へと転換するとともに、消費者の自立を支援することが基本理念と定められました。

●体制の変革

国の行政体制の面では、2009年、縦割り行政の弊害を除去し消費者行政の一元化をめざして、消費者庁及び消費者委員会が設置されました。消費者庁は、消費者行政において政府全体の「司令塔」の役割を果たすとともに、内閣府に置かれる消費者委員会を消費者行政全般の監視・

図表 消費者問題の新領域と政策対応(2000年頃～)

※筆者作成

消費者問題の新領域	政策対応
1. 企業不祥事の続発(2000年代初め～) (食品の偽装表示、自動車のリコール隠し、耐震強度偽装等)	・「消費者基本法」で事業者の責務規定(5条)強化(2004年) ・「公益通報者保護法」の制定(2004年) ・「消費者志向経営」の推進(2015年頃～)
2. 架空請求トラブルの多発(2003～2008年頃)	・架空請求対策の推進 (取締り、預金口座や携帯電話の不正利用の防止 等)
3. 大量の個人情報漏えい事件の頻発(2000年代初め～)	・「個人情報保護法」の制定・改正(2003年、2015年、2020年)
4. 消費者団体の活動による同種・多数被害の防止・救済	・「消費者契約法」改正により「消費者団体訴訟制度」導入(2006年) ・「消費者裁判手続特例法」の制定(2013年)
5. 売り手としての消費者に係るトラブルの多発(2010年代初め) (訪問業者による貴金属等の「押し買い」被害)	・「特定商取引法」改正により、新たな取引類型として「訪問購入」を規制(2012年)
6. 「消費者市民社会」の形成に向けた消費者教育の推進	・「消費者教育推進法」の制定(2012年) ・エシカル消費、食品ロス削減の促進 等
7. 取引デジタルプラットフォームを利用する消費者の利益の保護	・「取引デジタルプラットフォーム消費者保護法」の制定(2021年)
8. インターネット通信販売における詐欺的な定期購入商法	・「特定商取引法」の改正(2021年)
9. 宗教法人等による高額な寄附勧誘	・「不当寄附勧誘防止法」の制定(2022年)
10. 消費者がお金ではなく情報、時間、関心を提供する取引 (アテンション・エコノミー)への対応	・消費者委員会「消費者法制度のパラダイムシフト専門調査会」 報告書で課題提起(2025年)

提言役とする体制へ転換しました。

国の行政体制の変革と併せて、地方消費者行政の充実・強化も大きな課題となりました。2009年に制定された「消費者庁関連3法」の1つである「消費者安全法」においては、それまで事実上の組織であった地方消費生活センターを法定化するとともに、その設置促進等が規定されました。財政面においても、地方消費者行政支援のために「地方消費者行政活性化基金」が創設され、その後の交付金措置等へつながっていきます。

●政策面の変革

消費者行政を進めるための政策面においても、「消費者基本法」においては、政府が中期的な「消費者基本計画」を策定し、その実施状況を検証・評価・監視する仕組みが導入されました。政策手段の面でも、「消費者安全法」において、消費者被害を防止するために、事業者名の公表も含めた消費者への注意喚起、いわゆる「すき間事案」への対応、高齢者等の見守りネットワーク（消費者安全確保地域協議会）の仕組み等が新たに設けられました。

消費者問題の「広がり」と消費者行政

昭和、平成、令和の時代における消費者問題の歴史と消費者行政を振り返ると、その特徴として、おおむね以下のような点が指摘できると思います。

1. 消費者問題の対象が広がってきた

1950年代、「消費者問題」が経済社会の中で大きな問題として顕在化した頃、それは、基本的に消費者が日々の生活の中で購入・消費する「商品・サービス」の安全性、品質・性能や表示の問題でした。

しかし、1970年代以降、消費生活に密接に係わる物価問題が加わるとともに、サラ金や多重債務の問題が深刻化するなど、生活に必要な「お金」の問題が加わりました。さらに、1980年代

には、豊田商事事件のように「資産」の問題に広がっていきます。消費者トラブルの内容も、契約・解約や取引方法に関するものが多くを占めるようになりました。2000年代以降、消費者問題の対象はさらに大幅に広がり政策対応を迫られています。

2. 消費者行政も幅を広げてきた

実態としての消費者問題の対象が拡大するのに伴って、消費者行政も幅を広げてきました。しかし、その過程では、消費者問題や消費者行政の内容をいわば極小化しようとする考え方や主張もみられました。

例えば、1970年代初頭の第1次石油ショックに伴うモノ不足、狂乱物価の混乱時においては、商品・サービスの安全や品質の問題以前に、モノがないこと自体は、消費者問題ではないといった考え方も一部にはあったようです^{*2}。また、1970年代前半頃、マルチ商法によるトラブルが続出した当時は、マルチ商法の被害者は消費者ではなく事業者だという見方もありました。1980年代に入り、金の現物まがい商法による豊田商事事件が起こった際にも、相談現場では、これは商品・サービスの問題ではなく、資産形成取引なり投機の失敗のようなものであって、消費者問題とは言えないといった考え方もありました^{*3}。

消費者問題や消費者行政については、そうした考え方や主張を一つ一つ乗り越え今日に至っています。

3. 「消費者」概念の広がり（「消費者」イコール「生活者」へ）

以上のような「消費者問題」や「消費者行政」の対象の広がり、は、「消費者」概念の広がり、と裏腹の関係にあります。

消費者の概念については、旧基本法では、「消費者」の定義は特にありませんでしたが、一般には、商品やサービスを購入・利用して消費生活を送る人のように捉えられていたと思われます。

*2 及川昭伍・田口義明『消費者事件 歴史の証言』（民事法研究会、2015年）58-59ページ

*3 前掲注*2 82ページ

しかし、前述のように、「消費者問題」の実態が時代とともに大きく広がっていく中で、「消費者」の概念は、2000年に制定された「消費者契約法」で初めて定義されました。そこでは、消費者・事業者間の格差を踏まえつつ、消費者を「個人事業者を除く個人」と定義しました（2条1項）。商品やサービスを買ったり使ったりして生活する者のように定義するのではなく、事業者（一定の目的で同種の行為を反復・継続的に行う者）に該当しない個人をすべて「消費者」として規定したわけです。

こうして、消費者の概念は格段に広がってきました。さらに、先般（2025年7月）、消費者委員会「消費者法制度のパラダイムシフト専門調査会」が取りまとめた報告書では、「消費者」の捉え方として、「非事業者性」ととどまらず、生活空間における主体である「生活者」として考えることが必要と記されています^{*4}。「消費者」は、もはや「商品・サービスに関する」というような捉え方をはるかに超えて、「生活者」とほぼイコールと捉えられようになったと言ってよいと思います。

4. 事業者の事業運営全般に係る問題も俎上に

消費者問題は、消費者側の問題にとどまりません。2000年代初頭、様々な企業不祥事が次々に明らかになったことを受けて、2004年に旧基本法から改正された「消費者基本法」では、「事業者の責務」がより広範な形で規定されました^{*5}。

これを踏まえ、消費者行政の領域は大きく拡大することになりました。事業者の法令違反行為を通報した人を解雇等の不利益な取扱いから保護するための「公益通報者保護法」が制定され（2004年）、この制度運用も消費者行政の重要分野になりました。また、より広くは、消費者と協働して社会価値を向上させる「消費者志向経営」の推進が消費者行政上の政策課題となり、消

費者庁において「消費者志向自主宣言事業者」の裾野拡大や優良事例の表彰等の事業も実施されています。

5. 「消費者行政」から「消費者政策」へ

以上のように、今日の消費者行政は、極めて幅の広い行政領域となっています。その内容は、単なる行政施策の実施にとどまることなく、立法的な解決を要する課題が増加するとともに、消費者団体訴訟制度など司法的解決を求める仕組みも導入・実施されています。また、消費者志向経営やエシカル消費の促進、食品ロスの削減など、行政のみにとどまらず、消費者や事業者と「協働」して実施する政策の開拓も進められています。

こうした点に鑑みると、従来、消費者の権利・利益の実現をめざす政策対応は、一般に「消費者行政」と呼ばれてきましたが、今日、その内容は、単に行政部門の施策にとどまらず、立法や司法による対応、さらには、消費者・事業者との「協働」によるものなども含めて、より広く「消費者政策」として捉えるのが適切になっていると思われる^{*6}。

おわりに

「消費者問題」は、時代とともに著しい「広がり」をみせてきました。これに対応する「消費者行政」も、時代の要請に応えるべく、そのウィングを広げ、今日では「消費者政策」という言葉がより適切になっています。

今後も新たな「消費者問題」が次々に現れてくると思われます。そうした際に、「消費者行政」、より広く「消費者政策」は、固定観念にとらわれることなく、新たな問題・課題に柔軟かつ果敢にチャレンジしていく必要があるでしょう。

^{*4} https://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2025/doc/202507_para_houkoku1.pdf 17ページ

^{*5} 同法5条では、消費者の安全及び取引の公正確保（1項1号）に加え、消費者に必要な情報を明確かつ平易に提供すること（同2号）、取引において消費者の知識、経験、財産の状況等に配慮すること（同3号）、苦情処理体制を整備すること（同4号）、さらには、環境保全に配慮し、自主行動基準の作成等を通じて消費者の信頼確保に努めるべきこと（2項）などが規定された

^{*6} 消費者基本法2条1項では、消費者利益の擁護・増進に関する総合的施策を「消費者政策」として規定している