

地方消費者行政の現状と課題

Current situation and issues of local consumer administration

弁護士 池本 誠司

Lawyer Seiji IKEMOTO

キーワード

地方消費者行政強化交付金、地方交付税の基準財政需要額、消費者行政担当職員の資質向上、消費生活相談員の専門性向上、見守りネットワークの構築、消費者庁

1 はじめに

消費者庁が創設された2009年度以来、地方消費者行政の充実・強化は、消費者庁における重要施策の筆頭に挙げられる課題である。2009年度から「地方消費者行政活性化交付金」の交付が始まり、2014年度補正予算からは「地方消費者行政推進交付金」に名称を変えて継続され、2015年3月には「地方消費者行政強化作戦」という具体的政策目標を設定した。そして、2018年度から「地方消費者行政強化交付金」に名称や内容が変更され、用途の限定や補助率が変更されたことなどから、地方消費者行政の現場で困惑の声が聞かれる。

消費者庁は、「地方消費者行政強化作戦」の実施期間が2019年度末に終了することから、次期中期目標の設定に向けて、2019年5月、「地方消費者行政強化作戦2020策定のための懇談会」を設置し¹、9月3日とりまとめを公表した。これを受けて、強化作戦2020が正式決定される予定である。消費者委員会は、地方消費者行政の中長期的なあり方を検討するため、2019年6月、地方消費者行政専門調

査会を開催し議論を始めた²。

こうした動きの中で、消費者庁創設の政策方針を決定した「消費者行政基本計画」(2008年6月27日閣議決定)において示された地方消費者行政のあり方を振り返り、その後10年間の地方消費者行政の充実・強化の到達点を確認したうえで、今後の課題について検討してみたい。

2 消費者問題と消費者政策の広がり

国と地方公共団体の消費者行政を強化することが求められている根底にあるのは、産業の進展に伴い消費者の暮らしの安全・安心を脅かす経済社会の消費者問題が広範にわたって広がっているからである。分かりやすい指標としては、消費生活センターに寄せられる消費者トラブルの相談件数がある³。

消費者政策は、消費者トラブルの解決や未

¹ 上記懇談会の議論状況及びとりまとめ資料は、消費者庁の下記サイトを参照。

https://www.caa.go.jp/policies/policy/local-cooperation/local_consumer_administration/meeting_003/

² 上記専門調査会の議論状況は、消費者委員会の下記サイトを参照。

<https://www.cao.go.jp/consumer/kabusoshiki/chihou/index.html>

³ 地方消費者行政が取り組む課題としては、契約被害などの個別消費者トラブルだけではなく、廃棄物を巡る地球環境汚染、食品の安全確保、表示の適正化など、制度的・政策的な課題も消費生活を巡る重要課題である。本稿では、地方消費者行政の体制・基盤整備を論ずる関係上、消費生活センターに寄せられる相談件数を議論の出発点に据えた。

然防止に向けた消費者支援の施策と、消費者問題の未然防止に向けた事業者の不適正行為の規制や適正な事業活動を促す施策とがある。前者については、消費生活相談による助言・あっせんにより解決を支援する施策と、未然防止に向けた注意喚起・消費者啓発から消費者の主体的な行動を育成する消費者教育の実施まで多様な施策がある。後者についても、事業者規制法令に違反する事業活動に対する事業者規制の施策と、事業者の自主的行動によりコンプライアンス経営を推進する施策とがある。近年のSDGsの施策展開は、つくる責任とつかう責任の両面から持続可能な事業活動と消費生活の実現を目指す取り組みであり、消費者政策の重要な側面である。

このように消費者問題として取り組むべき課題の広がりに伴って、国と地方公共団体が取り組むべき消費者政策・消費者行政の課題は確実に広がっている。これからの地方消費者行政を考えるに当たり、再確認しておきたい。

3 消費者トラブルの実態

(1) 消費生活相談件数の推移から

まず地域社会において消費者トラブルがどのくらい発生しているのかを見ておこう。

国民生活センターが、全国の消費生活センターに寄せられた消費生活相談を集計している「全国消費生活情報ネットワークシステム（PIO-NET）」によれば、消費生活相談件数の推移は、1980年代後半は年間10万件台で推移していたところ、1990年代から2000年代初めにかけて、20万件、40万件、60万件と急増し、2003年度には151万件、2004年度には192万件、2005年度には130万件と激増した⁴。

その要因としては、1980年代からいわゆる規制緩和・規制改革政策が推進され、事業活動に対する事前規制の緩和・抑制が強調されてきたことが挙げられる。これに加えて、1990年代後半からインターネットの急速な普及が進み、有料サイトと無料サイトの画面設定ルールが定着する以前に有料サイト料金請求の問題が急増したことを悪用して、「架空請求」事案が爆発的に増加した。

重要なことは、その後の約10年間にわたり、年間90万件前後の横ばい状態であることをどのように受け止めるかである。2009年には消費者庁が創設され、地方消費者行政活性化交付金が交付され、消費者啓発と事業者規制が強化されたにもかかわらず、分野によっては減少したトラブル類型があるものの、全体としては何ら減少しておらず、2018暦年では再び100万件を突破した。消費生活相談件数の推移をみると、この10年間だけを見るのではなく、30年程の期間で見ると大幅に増加して高止まり状態であることを重視すべきである。

(2) 潜在的な消費者被害・トラブルの推計

しかも、消費生活センターに寄せられる相談件数はあくまでも氷山の一角に過ぎない。

消費者庁が毎年実施している「消費者意識基本調査（2018年度）」によれば、1年間に購入した商品や利用したサービスについて消費者被害・トラブルを受けた経験があると答えた人の割合が9.9%であり、そのうちどこかに相談・申出をした人が50.8%であり、誰にも相談・申出をしていない人が43.3%を占める。ま

⁴ 消費者庁「令和元年度消費者白書」157頁。

た、相談・申出をした人の相手方としては、販売店等が40.6%、メーカー等が36.7%、家族・知人等身近な人が34.6%であり、消費生活センター等の行政機関の相談窓口は8.1%にとどまる⁵。過去4年間の消費生活センター等への相談割合は約7%であり、大きな違いはない。

大まかにいえば、年間約90万件の消費生活相談件数は、被害・トラブルに遭った経験者の約4%であり、その約20倍の消費者被害・トラブル経験者が地域社会に存在するということができる。

(3) 消費者被害・トラブルの金額

消費生活センターに寄せられる消費生活相談のうち、契約金額、既払金額等が確認できる事案の合計金額はどうか。2018年度のP I O-N E Tの集計によれば、契約購入金額総額が約4573億円、既支払額総額が1799億円に上る⁶。

消費者庁は、2013年度から、消費者被害・トラブルの推計額を算定し公表している。これは、消費者被害・トラブルの発生確率から総件数を推計し、被害金額に応じて相談・申出を行う確率が異なることを考慮して、補正を行うなどして算出したものであり、地域社会における消費者被害・トラブルの潜在的な金額を政府として算出したものとして参考にすることができる。

これによれば、2018年度の消費者被害・トラブルの推計結果は、1年間に発生した消費者被害・トラブルは約1022万件に上り、その総額は、契約購入金

額が約6.3兆円、既払額（信用供与を含む）が約5.4兆円に上る⁷。ちなみに、警察庁が公表している特殊詐欺の認知件数と被害額は、平成30年が認知件数16,493件、被害額が356.8億円である。消費者被害全体の件数・金額の膨大さが理解されよう。

これだけ膨大な金額の消費者の財産が不本意な形に失われていることを考えれば、消費者被害の防止・救済を進展させることは、地域経済の活性化の側面から見ても重要な課題であると言える。

(4) 高齢者を狙う消費者トラブル

国民生活センターが集計するP I O-N E T情報によれば、60歳以上の契約当事者が、2008年度には24.0%であったのに対し、2017年度は39.0%と約1.6倍に増加している。高齢者人口が増加している割合を明らかに超える大幅な増加率である⁸。

判断能力や拒絶能力が低下した脆弱な消費者が狙われるという由々しき社会状況にあると言える。

4 消費者庁創設までの地方消費行政予算・職員の推移

消費者庁が創設されるまでの推移をみると、1998（平成10）年度から2008（平成20）年度までの11年間に、消費生活相談件数（P I O-N E T）は、41.5万件から95.1万件へと2倍以上増加したのに対し、地方消費者行政予算（都道府県・市町村の総額）は163.8億円から100.8億円へと約39%減少し、消費者行政担当職員（同上）は、

⁵ 消費者庁「令和元年度消費者白書」189頁。

⁶ 消費者庁「令和元年度消費者白書」159頁。

⁷ 消費者庁「令和元年度消費者白書」192頁。

⁸ 国民生活センター「2017年度のP I O-N E Tに見る消費生活相談の概要」。

10.172人から5,646人へと約45%も減少した。

この時期は、地方公共団体の職員数の削減や財政の削減が強調された状況があり、同期間に地方公共団体の全体予算が約11%減少し、事務職員数全体も約11%減少している。しかし、こうした地方公共団体全体の予算・人員の減少率に比較しても、消費者行政予算・人員の減少率が著しく大きいことが分かる⁹。

これは、地方公共団体の政策判断において、消費者行政が軽視され続けてきたものというほかない。

5 消費者行政推進基本計画における地方消費者行政の位置づけ

政府は、平成20年6月27日閣議決定「消費者行政推進基本計画」¹⁰において、以下のような理念を掲げて国の消費者行政一元化の政策方針と消費者庁を創設する方針を決定した。

「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、しかも縦割的に行われてきた。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。それは競争の質を高め、消費者、事業者双方にとって長期的な利益をもたらす唯一の道である。」(閣議決定1

頁)

つまり、政府・行政の役割の根本的な転換を図ることを宣言した崇高な理念に基づく政策決定であると言える。

そして、同閣議決定は、地方消費者行政の位置づけについて、以下のような考え方を示した。

「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。このため、新組織の創設と併せて、地方分権を基本としつつ、地方の消費者行政の抜本的な強化を図ることが必要である。・・・地域ごとの消費者行政は、自治事務であり、地方公共団体自らが消費者行政部門に予算、人員の重点配分をする努力が不可欠である。同時に、消費生活センターを一元的な消費者相談窓口と位置付け、緊急時の対応や広域的な問題への対処等のために全国ネットワークを構築することは国の要請に基づくものであり、法律にも位置付けを行うことを踏まえ、国は相当の財源確保に努める。」(閣議決定7頁)

地域ごとの消費者行政は地方公共団体固有の自治事務であるという基本的な位置づけがここに示されている。そのうえで、2009(平成21)年度からスタートした地方消費者行政活性化交付金の交付は、国の財源確保策として実施されたものである。

6 消費者庁創設後の消費者行政予算・人員の推移と財政支援措置

(1) 消費者行政予算・人員の推移

2009(平成21)年度から、地方消費者行政活性化交付金が交付されたことにより、地方公共団体合計の消費者行政予算は、2009年度が164億円、2012年度が204億円、2017年度が179億円と高い水準を維持している。このうち3割前後(年間

⁹ 消費者委員会地方消費者行政専門調査会平成25年8月報告書8頁。2008年開催の消費者行政推進会議においてもこの問題点が指摘された。

¹⁰ 消費者行政推進会議のサイトに当時の検討資料が掲載されている。

約60億円前後)は地方消費者行政活性化交付金・推進交付金によるものである。これに対し、自主財源部分は、2008年度の100.8億円に対し、2009年度が121.77億円、2017年度が119.97億円と、ごくわずかしこ増えていない¹¹。

消費者行政担当職員については、2008年度の5,646に対し、2009年度が5,190人、2018年度が5,209人と、むしろ減少している¹²。

この実態をどのように受け止め、どのような対策を講じるべきかが、今日の地方消費者行政の最重要課題であるといえる。

(2) 地方消費者行政への特定財源の財政措置

ア. 地方消費者行政活性化交付金

2009年度から始まった「地方消費者行政活性化交付金」は、消費者行政強化に取り組む自治体を支援するため、国から地方公共団体に対し使途を消費者行政に関する事業メニューに限定して交付された財源である。当初は3年間で150億円とされていたが、その後、金額の追加と期間延長により2014年度まで継続した。交付対象となる事業メニューとしては、①消費生活相談機能整備・強化事業(センター設置等)、②消費生活相談員養成事業(人材育成)、③消費生活相談員等レベルアップ事業(相談員研修等)、④消費生活相談体制整備事業(相談員の人件費等)、⑤地域社会における消費者問題解決力の強化に関する事業(消費者教育、法執行等)などであり、都道府県単位の財政措置でみれば新規事業に10割補助も可能とする仕組みであるこ

と等に特徴がある¹³。

消費者行政を活性化する出発点として、まずは地域社会における消費者トラブルの実態を把握するため、消費生活相談窓口の整備から始めることは妥当であると考えられる。使途を消費者行政に限定した交付金によって、地方公共団体の中では相対的に位置づけが低い存在でしかない消費者行政に対し、確実に財源が確保できることとなった。

イ. 地方消費者行政推進交付金

2014年度補正予算から「地方消費者行政推進交付金」に引き継がれ、交付金を国の当初予算にできるだけ計上することによって財源の安定性を確保したこと、事業メニューごとに活用期間(主に7年間)を設定することによって、地方公共団体が計画的に推進することを促す仕組みを設定したことなどに特徴がある¹⁴。このうち活用期間に関しては、消費者庁が「地方消費者行政に対する国の財政措置の活用期間について」という文書を発出し、活用期間が終了した後は自主財源による安定的な維持・充実を図ることを要請するものであった。事業メニューは概ね活性化交付金のメニューを継承して、10割補助を可能とする仕組みを維持したことのほか、地域社会の問題解決力の強化事業については、地方公共団体の自主的な取組を補助対象とする「先駆的プログラム」という項目が設定されたことなど、地方公共団体にとっては活用しやすい特定財源であったと考えられる。

ウ. 地方消費者行政強化交付金

推進交付金は2017年度まで継続した後、2018年度から「地方消費者行政強化交付

¹¹ 消費者庁「平成30年度版地方消費者行政の現況・ポイント」1頁

¹² 消費者庁「平成30年度版地方消費者行政の現況・ポイント」3頁

¹³ 消費者庁「地方消費者行政活性化交付金の制度概要」「地方消費者行政活性化交付金の交付要領」等。

¹⁴ 消費者庁「地方消費者行政推進交付金の制度概要」「地方消費者行政推進交付金の実施要領」等。

金」が開始された¹⁵（推進交付金の継続事業はその後も一部継続可能とされている）。強化交付金は、国として取り組むべき重要な消費者政策を事業メニューとして設定し、これについて積極的に取り組む地方公共団体を支援するという方針を示しているが、事業ごとの補助率2分の1という通常の交付金の取扱いと同様になったこと、国の重要政策に対応するという限定が、当初は必ずしも地方公共団体の消費者行政の実情に合致していなかったことなどから、地方公共団体の現場において需要と供給が合致していないのではないかと、いう不満の声が伝わってきた。

地方消費者行政に対する特定財源としての交付金を今後どのように取り扱うべきかは、地方公共団体の消費者行政の現場においては切実な課題である。

（3）地方交付税の基準財政需要額の増額措置

ア．基準財政需要額

以上の特定財源としての交付金措置とは別に、一般財源である「地方交付税」の「基準財政需要額」の増額措置が行われた。2008年度が90億円であったのに対し、2009年度は180億円に倍増し、2012年度は270億円に3倍増とした措置である。

「地方交付税」は、本来は地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を補償する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的水準によって再配分する地方の固有財源である¹⁶。再配分の基準である「基準財政需要額」は、

地方公共団体が合理的かつ妥当な水準で地方行政を行う場合に要する費用として総務省が行政分野ごとに積算したものである。

地方交付税は固有財源であるから、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用途を決定することが認められる（地方交付税法3条2項）。しかし、基準財政需要額が、合理的かつ妥当な水準で地方行政を行う基準額であることを踏まえれば、政策判断における重要な目安として、基準財政需要額を活用することが適切であろう。

イ．自主財源の実情

現在の消費者行政の基準財政需要額270億円に対し実際の充当額が2017年度には119.97億円（自主財源比率44.4%）に止まる。ということは、地方公共団体の多くが全国的な水準として求められる地方消費者行政の財源を確保する政策判断ができていないことを意味する。

全国消費者団体連絡会が、平成30年度の地方交付税について、消費者行政の基準財政需要額を都道府県ごとに計算し¹⁷、消費者庁が公表している都道府県別消費者行政予算の自主財源額¹⁸と比較したところ、基準財政需要額に対する自主財源の占める割合が100%を超えている自治体が2～3ある反面、自主財源の割合が20%前後しかない自治体も少なくない¹⁹。

地方公共団体が基準財政需要額を満たす程度に消費者行政予算の自主財源を確保する方

¹⁵ 消費者庁「地方消費者行政強化交付金の制度概要」「地方消費者行政強化交付金の実施要領」等。

¹⁶ 総務省「地方交付税制度の概要」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/ko_uhu.html

¹⁷ 総務省「地方交付税制度解説（単位費用編）」（一般社団法人地方財務協会）に人口段階ごとの行政分野別の基準財政需要額が記載されており、これに基づいて各都道府県の人口を積算することで基準財政需要額が算定できる。

¹⁸ 消費者庁「平成30年・地方消費者行政の現況」46頁に都道府県別の消費者行政とその内訳として自主財源額と交付金額が公表されている。

¹⁹ 全国消費者団体連絡会地方消費者行政PT「地方消費者行政の財源確保」（2018年1月）の資料。

策を検討することが、今後の地方消費者行政の支援に関する重要施策であると言える。また、地方消費者行政担当職員の配置人数も、地方公共団体の政策判断を促すことが不可欠であり、今後の重要な課題である。

7 地方消費者行政の充実・強化の進捗状況

地方消費者行政の充実・強化の進捗状況を検証するうえで、消費者庁が2014年に策定した「地方消費者行政強化作戦」の達成状況を参考にしながら、検討してみる。

(1) 消費生活相談体制の整備

ア. 消費生活相談窓口・消費生活センターの設置の状況

地域社会でどのような消費者トラブルが発生しているのかを把握することが消費者行政を推進する出発点である。消費生活相談窓口・消費生活センター²⁰の設置促進、消費生活相談員資格者の確保がまず求められる課題である。

強化作戦の政策目標1は、「相談体制の空白地域の解消」を掲げているところ、消費生活相談窓口が未設置の市町村は2014年度中に解消された²¹。

政策目標2-1として、相談体制の質の向上の具体策として消費生活センターの設立促進を掲げ、人口5万人以上の全市町に設置することについては、2018年4月1日時点で35都道府県が達成し、人口5万人未満の市町村の50%以上に設置することについては、21道府県が達成した。

未だ整備途上ではあるが、地方消費者行政活

性化交付金を注いだ成果であると言えよう。この課題は強化作戦2020案に、県内人口カバー率90%以上という形で引き継がれる。

イ. 消費生活相談員の配置と地域格差

消費生活センター等に寄せられた苦情相談は、専門的知見により適切な解決が図られなければならない（消費者基本法19条）。

強化作戦の政策目標2-3として、消費生活相談員²²の資格保有率を75%に引き上げることを掲げているところ、2018年4月1日時点で26都道府県が達成している。資格保有率の全国平均はそれなりに向上しつつあるが、地域の実情を見ると、南関東、東海、近畿、九州北部地域など都市圏を中心に達成できているが、北海道、東北、北陸、山陰、南九州などに未達成地域が集中している²³。筆者が研修会等で訪問した地域の相談員・職員に聞いたところでは、地方では消費生活相談員の資格取得向けの講座など学習機会がもともと少ないこと、強化交付金となって消費生活相談員養成事業のメニューがなくなったため、相談員養成講座の開催が困難となったことなどが影響しているという意見であった。地方における消費生活相談員資格者を確保することは、現在および将来の消費生活センターの相談体制を維持するうえで不可欠の重要課題である。

ウ. 消費生活相談員の国家資格化の効果

2016年から施行された消費生活相談員の国家資格化（消費者安全法10条の3）は、地方における相談員資格者の偏在が見られる実情があることや資質の向上を図る必要があるこ

²⁰ 消費生活センターとは、①週4日以上開設していること、②消費生活相談員を配置していること、③バイオネット端末機を配備していることの要件を満たす窓口であり（消費者安全法10条1項）、そのいずれかの要件を欠く窓口を消費生活相談窓口という。

²¹ 消費者庁「地方消費者行政強化作戦の進捗状況・2018年10月版」、消費者庁「平成30年地方消費者行政の現況調査」12頁。

²² ここでいう相談員資格保有者は、国家資格として導入された消費生活相談員のほか、消費生活専門相談員（国民生活センター）、消費生活コンサルタント（日本消費者協会）、消費生活アドバイザー（日本産業協会）の3資格を含むものである（消費者安全法平成26年6月13日法律附則3条、経過措置府令）。

²³ 前掲注21）6頁。

とを踏まえ、消費生活相談を担う人材の確保や資質の向上を図るため、その資格を法律に位置付けることとしたものである²⁴。つまり、消費生活相談員の資質と社会的位置づけを高めることによって、各地方で新たに相談員を目指す人を増やすことが主たる制度目的であった。しかし、その後の相談員資格者の配置状況を見ると、国家資格化を導入した目的は必ずしも達成できているとは言い難い。この点についても、制度見直しを含めた検討が必要であると考え

エ. 消費生活センターの周知と利用促進

消費生活センターの設置後の次の課題として、その相談窓口が地域住民に利用されなければならない。例えば、2017年度の全国の消費生活相談件数1,036,855件÷日本全体の人口124,648千人(総務省統計)＝83.2件/万人であるところ、都道府県別相談件数(平成30年版地方消費者行政の現況75頁)÷都道府県人口＝当該都道府県の人口1万人当たり相談件数を算出することができる。都道府県別で相談件数を比較したところ、地域により110件台から60件台と大きな格差がある。

消費生活センターの存在や電話番号を広報するだけでは必ずしも利用に結びつかない。どのようなトラブルが消費生活センターでの相談対象であるのか、消費生活センターではどこまでやってもらえるのかという具体的な事例の紹介を含めて、分かりやすく広報することが重要である。

(2) 広域連携・民間業務委託

ア. 広域連携による消費生活センターの設置

小規模市町村に消費生活センターを整備するためには、専門職である相談員の配置と相談件数の需要見込みとの関係で単独設置が困難な場合には、複数の近隣市町村による広域連携のセンター設置の方法が考えられる²⁵。

ただし、広域連携センターを設置する場合に留意すべきことは、中心となる市町村に他の市町村が消費生活相談等の事務を委託する方式では、委託元の市町村において消費者問題への関心が薄れる例が見られるという指摘が、2013年の意見交換会当時から指摘されていたところである。そして、委託した市町村において、相談窓口の周知や相談情報を活用した注意喚起等の活動を、委託後も自ら実施することが求められると指摘していた²⁶。

さらに、地域の高齢者見守りネットワークの構築や消費者安全確保地域協議会の設置と運営の取組は、一方で地域の消費生活相談情報を活用すること、他方で各市町村の福祉関係部署及び福祉関係者と連携することが不可欠であり、広域連携センターと各市町村の消費者行政職員との密接な連携が一層重要である。

イ. 消費生活センター業務の民間委託

消費生活センターを設置するに当たり、民間委託方式を選択する自治体の例が見られる。地方公共団体の他の行政分野において、指定管理者制度などによって住民サービス部門を民間事業者に委託することにより効率化を図る例が見られることから、同じ問題意識で選択するものであろう。

しかし、消費者行政における相談業務の意義に照らせば、極めて慎重な検討を加える必要がある。すなわち、消費生活相談業務は、消費者と事業者との間の紛争について両者間の格差を踏まえ、専門的知見に基づき消費者を積極的

²⁴ 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」(平成25年12月)16頁。同報告書は、消費者安全法2014(平成26)年改正に係る提言を取りまとめたものである。

²⁵ 前掲注24)報告書12頁。

²⁶ 前掲注24)報告書12頁。

に支援する視点で行われなければならない。したがって、消費者トラブルに直接的な利害関係が生じる可能性がある営利事業者（株式会社等）はそもそも受託団体として不適切であるし、消費者問題の専門性を備えた団体が安定的に受託業務を実施することが不可欠である²⁷。競争入札により委託関係が不安定になることは、消費生活相談員の雇止め以上にその地位を不安定にし、相談業務の高度の専門性と相談員の経験がもたらす調整能力の向上を害するおそれがある。さらに、消費生活相談業務は、個別相談者に対する真の解決のため、または相談情報を活用した被害防止対策のため、地方公共団体内の福祉部門や高齢者部門などの庁内連携が必要である。さらに、都道府県の法執行担当部門との連携も必要である。

このように消費生活相談は消費者行政の基盤として行政庁内での連携が不可欠であることから、民間委託によって相談情報が消費者行政全体での活用が阻害されることがないように十分に配慮することが必要である²⁸。

（3）消費生活相談業務の質的向上

ア．消費生活相談業務の専門性

消費生活相談は、「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差にかんがみ」、「消費者の権利の尊重及びその自立の支援」の基本理念（消費者基本法1条）の下に、「地方公共団体は、商品およ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かつ迅速に処理されるようにするため、苦

情の処理のあっせん等に努めなければならない。」（消費者基本法19条）とされている。

消費生活相談員に求められる専門的知見とは、①日々発生する様々な消費者トラブルの最新情報を把握すること、②活用できる消費者法制度が頻繁に改正されることから、常に最新の知識を学ぶこと、③実質的に公平・公正な解決内容は何かを考え、消費者に求められる生活行動と事業者に求められる事業活動上の配慮を踏まえた解決方針を判断する姿勢を養うこと、④相談者から適切な聴き取りを行う力と、事業者に対し分かりやすい言葉で説明し適切な解決に向け調整する力（あっせん能力）を養うことなどが求められる。

つまり、消費生活相談員の専門性は、資格を取得する際に専門知識を学んでいけば足りるものではなく、絶えず最新の情報を学び専門的知見を向上することが必須である。特に④のあっせん能力は、研修会だけで身につくものではなく、相談実務の蓄積によって身につける要素が大きい。

イ．相談員研修会への参加確保

強化作戦の政策目標2-4に、消費生活相談員の研修の充実として、「相談員の研修参加率を100%に引き上げる」ことが掲げられているのは、専門的知見に基づく苦情相談処理が地方公共団体の責務であることを踏まえたものと言える。その達成状況は、2018年4月1日時点で、11県が100%参加を達成しており、平均参加率は91.8%である。この課題も強化作戦20案に引き継がれる。

相談員一人体制の市町村センターでは、研修会や出前講座に出張すると相談業務が空白となる問題がある。この点については、都道府県センターのバックアップ体制が求められる。

ウ．市町村の相談業務への支援と指定消費生活相談員制度

相談員一人体制の市町村の消費生活センター

²⁷ 前掲注24) 報告書14頁。

²⁸ 消費者庁「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）14頁。なお、地域によっては、消費者協会等の消費者問題専門家団体に継続的に委託している例が見られる。この場合、民間委託一般にみられるような委託期間の限定や競争入札等による委託関係の不安定性を持ち込まないこと、相談業務と消費者行政担当者との緊密な連携を維持することなどに留意することが求められる。

が少なくない現状に鑑み、都道府県は市町村の相談処理について助言、協力、情報提供等の援助を行うことができる（消費者安全法8条1項1号）と定めていることも、相談処理の質的向上を図るためである。

都道府県は消費者安全法10条の4に定める指定消費生活相談員を配置して市町村支援に取り組むよう努めるものとするという規定が、2019年4月に施行された。この場合の指定消費生活相談員は、消費生活相談員の実務経験が5年以上である者とされているところ（消費者安全法の内閣府令18号）、この場合の消費生活相談員は国家資格者を指すものとされているため、都道府県によっては国家資格である消費生活相談員資格者で5年以上の実務経験を有する者が確保できないケースも想定される。しかし、従来から、都道府県独自に主任相談員制度や支援相談員制度を運用していた都道府県もあり、必ずしも消費者安全法に規定する要件にこだわることなく、現職相談員の中から市町村支援担当者を選任することでも十分に意義がある。

強化作戦2020案では、指定消費生活相談員の配置（都道府県）を新たに政策目標として掲げることとなったが、消費者安全法上の資格要件を満たす者がいないから導入を見送ることがないよう、独自制度の導入を含めて積極的な対応が望まれる。

エ. 相談員の雇止めの抑止

消費生活相談員の専門性は、単に法制度の知識だけでなく、相談者と事業者との間のあっせん解決能力を向上させる点にあることから、非常勤職員の地位が大半である相談員について雇止めの抑止が重要な課題となっている。

例えば、「いわゆる『雇止め』の解消を含む消費生活相談員の処遇改善に係る大臣メッセージ」（平成26年6月24日大臣メッセージ）や、「消費生活相談員に対するいわゆる「雇止め」の見直しについて」（平成25年2月27日長官通知）の

ような通知が、消費者庁から地方公共団体に向けて何度も発信されてきた。さらに、消費者安全法施行規則等の一部を改正する内閣府令（平成27年3月27日内閣府令第15号）第8条には、消費生活センター条例に規定すべき事項として、次のとおり規定されている。

「四 消費生活センターは、消費生活相談員が実務の経験を通じて専門的な知識及び技術を体得していることに十分配慮し、任期ごとに客観的な能力実証を行った結果として同一の者を再度任用することは排除されないことその他の消費生活相談員の専門性に鑑み適切な人材及び処遇の確保に必要な措置を講ずること。

五 消費生活センターは、当該消費生活センターにおいて法第八条第一項各号又は第二項各号に掲げる事務に従事する職員に対し、その資質の向上のための研修の機会を確保すること。」

こうした働きかけにより、雇止め抑止の効果として、平成25年までは更新回数制限有りの自治体が19%から18%台で推移していたのに対し、平成26年17.1%、平成27年14.8%、平成30年13.3%と徐々に効果を挙げてきた²⁹。

これに対し、「会計年度任用職員制度」が2020年から開始されることに対し、消費生活相談員の処遇の安定性確保をどうするかが、地方公共団体の現場で課題として浮上している。会計年度任用職員制度は、期末手当の支給が可能となるなど処遇改善につながる余地がある反面、制度の変更に伴って、消費生活相談員の職務の特質に照らし雇止めは不適切であるというこれまでの議論が看過されることがあってはならない。

オ. 解決困難案件への対応策

積極的なあっせん処理の取組の延長線に、解

²⁹ 消費者庁「平成30年地方消費者行政の現況」39頁。

決困難事案への対応のあり方が重要な課題となっている。すなわち、相談員が消費者と事業者の間に入って事案の解決に向けてあっせん処理を行う場合、①事業者が適正な解決に向けて誠実に対応しないため解決困難なケースと、②相談者が相談員の説得に応じないで強い要求を続けるために解決困難なケースが見受けられる。

前者の場合は、消費生活センターであっせん解決が困難であれば、①弁護士会等を紹介して訴訟提起により解決を目指すことが適切か、②国民生活センター紛争解決委員会（ADR）³⁰に申し立てることにより専門委員による和解の仲介手続を利用することが適切なケースかを検討する。また、当該相談事案の解決とは別に、同種被害の再発・拡大を防止するため、③都道府県や消費者庁による行政処分権限の発動につながることが適切だと思われるケースと、④適格消費者団体の差止請求手続を活用することが適切だと思われるケースが考えられる。こうした関連諸制度との連携と活用の視点は、相談員だけでなく職員との協議が重要である。

後者の場合は、公正な解決内容に向けたあっせんが困難であれば、あっせん処理による解決の見通しが無いとして相談処理の打ち切りもやむを得ない場合がある。重要なことは、相談員が一人で抱え込まないことであり、センターの職員や他の相談員と協議することや、都道府県センターや国民生活センターの支援相談の利用や、専門家助言制度を利用することなど、相談打ち切り場面での協議手順を定めておくことである。

³⁰ 国民生活センター紛争解決委員会は、事案の多発性・重大性等から重要消費者紛争に該当すると考えられる事案を、消費者からの申立てにより受け付け、外部の専門委員約50名が、年間約150件の事案について、和解の仲介手続を実施している。地方からの申立事案についても受け付けており、電話会議システムを利用して期日を開催している。

<http://www.kokusen.go.jp/adr/index.html>

（4）消費者行政担当職員の役割

市町村の消費者行政の役割について、従来は、消費生活センターに相談員を配置して消費者からの相談を受け付け、個別事案の助言・あっせん処理を行うことに焦点が当てられていた。もちろんそれが根幹にあることは言うまでもないが、消費者行政としての本来の機能を発揮するためには職員の役割が重要である。

以下では、職員の役割を整理しておきたい。

ア．相談受付のバックアップ

相談員一人体制の消費生活センターでは、研修会等で相談員が不在のときや、面接相談等で手が足りないとき、職員が相談対応を代行することが期待される。その場合、消費者トラブル事案の基本的な特徴を学び、少なくとも消費者が救済される機会を失わないような対応が重要である。例えば、訪問販売事案であれば、クーリング・オフが適用される可能性があるか否かについて関係事実を聴き取り、急ぎの対応が必要であれば、翌日回しにすることなく、都道府県センターに電話し直すことを勧めることも必要である。そのためには、消費者関連法の基本的な知識を習得することが求められる。

イ．相談処理の支援

相談員による相談処理の支援である。相談事案に関する関連情報の収集や関係機関への連絡や事業者を交えた三者面談への立ち合いなどがある。さらに、相談事案をP I O - N E Tに情報登録するについては、職員による内容チェックが求められる。その場合、単に誤字脱字をチェックすることに止まらず、登録キーワードのポイントを学び事案の

特徴をキーワードに反映することなど、相談事案を消費者行政施策の根拠情報として活用できるよう質の確保に向けた役割が期待される。

ただし、限界事例の相談処理方法自体について職員が責任を持って対応することまでは求める趣旨ではなく、消費者と事業者との間の格差を踏まえた積極的な支援行政の視点で、相談処理を円滑に行う環境整備が中心である。

ウ. 消費生活センターの広報活動と被害防止の啓発活動

職員の固有の役割として、消費生活センターの周知と利用促進に向けた広報活動がある。自治体広報誌への掲載スペースを確保し記事を掲載すること、出前講座等の啓発活動について地域の関係団体に働きかけて積極的に啓発講座を開催すること、これらを推進するため予算と人的体制を確保することである。可能であれば職員も啓発講座の担い手になることが期待される。

エ. 庁内関連部署との連携

市町村の他部署（例えば、高齢者福祉部門、男女共同参画部門、学校教育部門、社会教育部門、自治会等の住民部門）と連携することにより、関係民間団体への出前講座や広報資料の配布先を飛躍的に増やすことができる。そのためには、担当職員が、地域社会で現在どのようなトラブルが増えているのか、予防・救済のポイントとなる法制度や留意点は何かを理解することが不可欠となる。啓発講座については後述する。

オ. 地域の見守りネットワークとの連携

高齢者等に対し効果的に注意喚起や見守

りを実行するためには、高齢者福祉部門の関係者との連携を通じて福祉関係民間団体のネットワークに消費者被害防止の情報を提供し、地域での声掛けに活用してもらうことが重要である。消費者被害防止ネットワークの構築については後述するが、こうした取り組みは職員のコーディネート力に係る。

カ. 消費者市民・消費者団体の育成と連携

消費者市民・消費者団体の育成と連携とは、単発の消費者啓発に止まらず、地域の意欲ある消費者に学習機会や活動機会を提供することにより、自治体の消費生活センターと協同して活動する消費者市民・消費者団体を育成することをいう。

キ. 職員向け研修の大幅拡充

こうした役割を果たすためには、職員向けの研修機会を大幅に拡大することが求められる。これまでは、消費生活相談員向け研修会に職員の参加も呼び掛けるにとどまっていたケースが多いように思われるが、職員に求められる資質を向上するためには、職員向け研修講座の開設が不可欠である。他の行政部門と比較してみると、形式的な行政の中立・公平ではなく、消費者と事業者との格差を踏まえた実質的な公平・公正な解決を目指す機関であることを理解することから始める必要がある。

ク. 消費者行政職員の専門人材の育成

消費者庁は、消費者行政職員の資質向上と専門人材の育成に関して懇談会を開催し、2019年4月「消費者政策推進のための専門人材の育成・確保に関する懇談会報告書」を取りまとめた。同報告書は、消費者政策の担い手となる専門人材を育成する必要性と学

ぶべき基礎理論の提案をするとともに、消費者政策の知識を一通り学ぶ「初任者ケース」、消費者政策の企画・立案、推進役を担う「T字型人材ケース」、制度や理論を学際的に研修しつつ人材を育成できる「研究者・教育者ケース」を想定して、それぞれの「学ぶ場」の提供、「活躍の場」の確保などを提言している。将来的には、地域の大学院の社会人コースに消費者政策の講座を開設するなどして高度の専門人材を育成することを、消費者庁として取り組むことが期待される。

これに対し、当面の喫緊の課題としては、初任者職員や管理職職員に対し、国民生活センターでの職員向け研修講座を拡充するとともに、各地で活用できる研修テキストを作成し提供することによって、各都道府県において市町村職員に対する研修講座を確実に実施することを推進することが重要である。

現在の強化作戦には、職員の研修機会の確保や参加率向上など職員の資質向上に関する政策目標が掲げられていない。今後は、職員向け研修機会の確保や職員の研修会参加率等を公表する必要がある。強化作戦2020案における位置付けについては後述する。

(5) 行政による啓発活動

相談情報を活用して被害防止を図る第1の取組課題は、相談情報を活用して地域住民に向けた啓発活動を展開することである。従来は、紙媒体や電子媒体による注意喚起情報の広報が中心であったが、近年は出前講座の実施が中心的な取組になっている。しかし、高齢者等にはこうした情報が届きにくいという、印象に残る啓発活動としては出前講座により顔の見える関係で啓発を行うことが重要である。

2017年度に出前講座を実施した市町村が868、未実施が861で、実施率50.2%である³¹。もちろん、実施自治体の割合を増やすことも必要であるが、実施回数を大幅に増やすことが重要である。

これまでは高齢者や見守り関係者に対する啓発活動に議論が傾いていたが、今後は高齢者関連の啓発とともに、若年者向けの啓発活動も一層重要となる。成年年齢が20歳から18歳に引下げられる民法改正の施行が2022年4月に迫っているからである。この点は後述する。

(6) 事業者規制部門との連携

ア. 消費者被害防止と事業者規制

消費者被害を防止するためには、消費者に対して注意を促すこと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、市町村センターが相談事案を通じて把握した悪質業者については、違法行為を正確に聞き取って記録したうえで、事業者規制部門に通報して行政処分に向けた調査を実施してもらうことが重要である。法執行担当者としては、P I O N E T情報を見て違反行為を繰り返す事業者とその手口の概要を把握し、個別消費者の事情聴取により違反行為の事実関係を調査することが通例である。

市町村は事業者規制権限を有していないが、消費者行政の機能の一端を担う機関として、都道府県の事業者規制部門に情報提供することにより、事業者規制

³¹ 消費者庁「平成30年度地方消費者行政の現況調査」83頁

に結び付けることが重要である。

イ. 法執行を見据えた相談処理

消費生活センターにおける相談処理は、個別事案の一件解決だけであれば、解除・取消し等の民事規定の適用関係の有無に関して聴取すれば足りることとなるが、事業者規制との連携を目指すのであれば、法執行を意識した相談処理・聴き取り姿勢が重要となる。

例えば、訪問販売事案でクーリング・オフ期間内の相談事案であれば、訪問販売による契約であること、契約書面を受領した日から8日以内であれば、直ちにクーリング・オフの通知を送付することで無理由・無条件解除が可能である。しかし、訪問販売により契約を締結した直後に相談が寄せられたということは、販売方法等についても何らかの問題点があった可能性が高い。そこで、勧誘開始段階の販売目的不明示

(特定商取引法3条)、拒否者に対する勧誘禁止違反(同法3条の2)、勧誘方法について不実告知等の違反(同法6条)、迷惑を覚えさせる勧誘(同法7条、省令7条1号)、解除を妨げる不実告知等の違反行為(同法6条)などがなかったかどうか、相談者を引き留めてでも行為規制違反の存否について聴取することが求められる。

(7) 官民連携による被害防止①(適格消費者団体の設立と連携)

ア. 適格消費者団体の差止請求権

適格消費者団体は、弁護士等の法律専門家と消費生活センターで相談業務を担う消費生活相談員と消費者団体によって構成される団体であり、国の認定を受けることにより、事業者の不当行為に対し差止請求権限を付与された団体である。

差止請求の対象となる不当行為としては、不当契約条項(消費者契約法)、不当表示(景品表示法、食品表示法)、不当勧誘行為(消費者契約法・特定商取引法)がある。2019年6月時点で21団体が認定を受けている。また、集団

的被害回復制度の担い手となる特定適格消費者団体制度も創設されており、施行以来3年弱の間に3団体が認定を受けている。

イ. 消費生活センターにおける適格消費者団体の活用

相談処理において同種トラブルを繰り返す事業者への対応策としては、行政処分担当部門への連携のほかに、適格消費者団体の差止請求の対象とするよう相談者から情報提供することを助言することが望まれる。

悪質訪問販売業者のように、複数の消費者の事情聴取により違反行為を立証したり、事業者の内部資料を入手して違反行為を解明する必要がある事案は、立入検査権や報告徴収権限を有する行政庁による調査・行政処分の対象とすることがふさわしい。これに対し、広告上の記載に不当表示(景品表示法、特定商取引法)が認められる事案や契約条項の中に不当条項(消費者契約法)が存在する事案は、適格消費者団体の差止請求に適する。とりわけインターネット上の不当表示は、都道府県の行政処分権限では当該都道府県域にしか効果が及ばないのに対し、適格消費者団体の差止請求権は効力の及ぶ範囲の限定がないためより適すると言える。

ウ. 適格消費者団体への支援と連携

もともと、適格消費者団体の差止請求業務は、自ら広く消費者の利益を擁護する公益的活動を担う制度ではあるが、自ら情報を収集する具体的な権限がないうえ、適格消費者団体は差止請求業務に関し一切の利益を取得することができない制度であり、活動すればするほど赤字になる業務である。広く地域住民の利益を擁護する公益的な役割を担う制度であることを踏まえれば、地方公共団体や国による財政支援を継続的に行うことが課題である。その場合、適格団体の独立性を確保することの配慮も必要である。

また、適格消費者団体を目指す団体がほかに10か所ほどあるが、現実にはそれを支える消費者団体の人的・財政的基盤が弱いため、設立には高いハードルがある。適格団体の設立支援も地方消費者行政の重要な課題である。

(8) 官民連携による被害防止②（消費者被害防止ネットワークの構築）

ア. 福祉部門の高齢者見守りネットワーク

今日の消費者行政の大きな課題として、地域の官民連携のネットワークによる被害防止の活動が挙げられる。例えば、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では、被害に遭いやすい高齢者にはなかなか情報が伝わらない。そこで、高齢者と日頃接する地域の民間福祉関係者に消費者被害の手口情報等を学んでもらい、声掛けや被害の早期発見に活かしてもらい「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。

以前から、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見守りネットワークの構築に取り組んできた。介護保険対象者には地域包括支援センターが、自立支援事業の対象者には社会福祉協議会が、一人暮らしの高齢者には民生委員が、それぞれ日頃から接触する機会があるので、これらの福祉関係者による相互の情報連携のネットワークを構築するという取り組みである。さらに、これらの福祉関係者に加えて、医療機関や宅配業者や検針員などの高齢者と接する民間事業者にも参加してもらい地域の見守りネットワークを展開する自治体もある。

イ. 消費者被害防止のネットワーク

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。

高齢者福祉関係者の役割に関して、高齢者虐待防止法27条は、「第三者による財産上の不当取引による被害について相談に応じ、若しくは消費生活業務部門を紹介する」旨規定しているが、高齢者福祉部門には消費者被害情報の蓄積がない。したがって、高齢者見守りネットワークと消費生活センターが連携することによって、最新の注意喚起情報を見守り関係者に提供することができる。そして、消費者被害の手がかりを把握したときは、福祉関係者が自ら財産被害の解決に取り組む責任を負うのではなく、消費生活センターにつなぐことによって専門家による解決のルートを開くことができるため、福祉関係者の負担を軽減する意味もある。

ウ. 消費者安全確保地域協議会の設置・運営

消費者安全法11条の3は、「地方公共団体の関係機関は、病院、教育機関、消費生活協力団体・協力員その他の関係者を構成員とする消費者安全確保地域協議会を設置することができる」と規定している。

地域協議会を設置することの意義は、第1に、高齢者福祉部門と消費者行政部門とが行政組織として位置付けることによって活動の継続性が確保されることにある。また、第2に、ネットワークに参加する個人や団体を「消費生活協力員・協力団体」に委嘱したり（同法11条の7）、地域協議会の構成員に位置付けることができるので（同法11条の3第2項）、参加する民間関係者に消費者被害防止の役割の重要性について自覚を高めてもらう効果がある。そして、第3に、地域協議会の構成員間では見守り対象者の個人情報共有が可能となることにより（同法11条の4第3

項)、個人情報の第三者提供の制限(個人情報保護法23条)の障害が解消され、効果的な見守りが可能となることである。

エ. 消費者安全確保地域協議会の設置状況と設置の意義

強化作戦の政策目標5は、消費者安全確保地域協議会を人口5万人以上の全市町に設置することを掲げている。ところが、2016年4月施行から2019年7月末日時点で設置されているのは、5万人以上の市町543のうち109(約2割)にとどまり、政策目標に遠く届かない状態である。また、5万人未満の市町村1198のうち105、都道府県47のうち14にとどまる。都道府県・市町村合計1788のうち228(1割強)にとどまる。

その原因はいくつか考えられるが、①地域協議会を設置する意義や有用性について担当職員に理解されていないこと、②高齢者福祉部門の見守りネットワークに事実上参加しているから、改めて地域協議会を設立する必要はないと考えられている可能性が高いこと(これも意義の理解不足に関連する)、③消費者行政職員の人的体制が不十分で地域協議会設置の余裕がないこと、④消費者行政部門と高齢者福祉部門との連携の基盤が以前から不足していることなどが想定される。とりわけ、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、地域協議会を設置することのメリットが消費者行政部門にも高齢者福祉部門にも十分に周知されていないことが大きな原因ではなからうか。福祉関係者にとっては問題解決の負担軽減になる点を理解してもらう必要がある。

例えば、高齢者福祉関係者が対象の高齢者に接する中で消費者被害に気付いたとき、事

前に福祉関係者からセンターに相談して判別のポイントを相談することができれば、適切にアドバイスして消費生活センターの相談につなげることができるし、その後は福祉関係者が自ら高齢者に助言したり事業者と交渉する必要がなくなる点で負担軽減となる。逆に、消費生活センターにとっては、次々販売被害に遭った高齢者について、センターから福祉関係者に連絡して今後の見守りを要請することができれば、効果的な被害防止が可能となる。

地域協議会の設置は、強化作戦2020案において、県内人口カバー率50%以上という数値によって引き継がれる。併せて、地域協議会を設置している場合に限らず、地域のネットワークにおいて、地域の見守り活動への消費生活協力員・協力団体の活用、見守り活動を通じて実現した消費者被害の未然防止・拡大防止という実質的な取組についても、政策目標に掲げる見込みである。

オ. 消費者安全確保地域協議会の運営

地域協議会の組織構成については、消費者行政部門が新たな組織を設置することが必須ではなく、高齢者福祉部門が設置した見守りネットワークに消費者行政部門が参画し協力して運営することでもよいとされている³²。消費者行政担当職員と福祉部門の担当職員との連絡協議により地域協議会を設置した後は、消費生活センターは、協議会開催日に限らず、ネットワーク構成員に対し様々な消費者被害の手口情報を提供し、声掛けに活用してもらうことを心掛けてほしい。国民生活センターの見守り新鮮情報のサイトには、高齢者被害に関して見守り関係者に情報提供できる1頁

³² 消費者庁「改正消費者安全法に係る地方消費者行政ガイドライン(平成27年3月)」35頁

もののリーフレットが多数掲載されている³³。職員や相談員が福祉関係団体の集まりの機会に参加して、消費者被害情報の説明と資料提供をすることで顔の見える関係を作り、気軽に予備相談ができる関係を構築することが望まれる。

(9) 消費者教育の推進と消費者市民・消費者団体の育成

ア. 消費者教育推進法

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た。その中で、「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、消費者市民社会の形成に参画する消費者、つまり消費者市民の育成を理念としている。そして、都道府県及び市町村は、区域内における消費者教育を推進するため、消費者教育推進基本計画を策定すること及び消費者教育推進地域協議会を組織することを求めている（10条、20条）。

強化作戦の政策目標4は、消費者教育推進計画の策定と消費者教育推進協議会の設置を、全都道府県及び政令市で実施することを掲げているところ、2018年度中に47都道府県18政令市で実現できている。問題は、推進計画に記載した内容が実際に実行されているかどうか、地域協議会において定期的に施策の検証や意見交換を行っているかどうかの実態面を推進することが求められる。

イ. 学校教育・社会教育における消費者教育の推進

現場での課題としては、学校教育の分野は主

として教育委員会を通じて推進すべき課題であり、文部科学省は学習指導要領の改正や教職員研修の中で消費者教育を設定するなどの取組を進めている。ただし、最新の教材や情報を現場の教職員に提供することは、消費生活センターの役割として重要である。例えば、都道府県内の高校や中学校で一斉に使用できるような教材を、都道府県の委託事業として作成すれば、学校側としては採用しやすい。消費者庁は、高校生向け消費者教育の教材として「社会への扉」を作成し、全国の高校生向けの消費者教育に使用することを働きかけている。こうした取り組みによって、学校教育の現場で消費者教育の授業が広がることが期待される。強化作戦2020案では、消費者教育教材「社会への扉」等を活用した全高校での授業実施と、消費者教育コーディネーターの配置（全都道府県、政令市）が新たに掲げられることとなる。

これに対し、大学や専門学校は、中学や高校のように消費者教育を担当する科目もなければ担当者もない。そこで、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よう、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喫緊の重要施策である。強化作戦2020案では、若年者の消費者ホットライン188の認知度と若年者の消費生活センターの認知度を新たに政策目標とすることとなった。

社会人や高齢者等に向けた社会教育は、地域の消費者が集まる様々な機会を活用して消費者教育を組み入れる必要があるため、消費生活センターの出前講座がその役割を果たす必要がある。

ウ. 消費者市民・サポーターの育成

単発の啓発活動により被害に遭わない教育

³³ 国民生活センター⇒見守り情報⇒見守り新鮮情報
http://www.kokusen.go.jp/mimamori/mj_mglist.html

を行うだけではなく、問題意識や行動力のある市民に対し継続的な消費者教育を行い、自ら考え行動する消費者市民を育成することが最も重要である。これに関して、地域の消費者被害防止サポーターとして積極的に学び、消費者行政と連携して地域社会の被害防止に協力できるサポーターを育成することが今日の課題である。

2018年4月1日現在、27の都道府県、141の市区町村等が地域サポーター制度を有している³⁴。問題は、せっかく自治体で養成したサポーターが、その後継続的に参加し活動する場が提供されているかどうかである。さらに、サポーターがグループを形成し自主的に活動する行動につながっているかである。こうしたフォローアップがなければ、個人的に学んだだけで終わってしまう可能性が高い。

例えば、消費生活センターと地元のサポーターとの懇談会を開催すること、センターの消費者啓発活動に参加し協力すること、センターが行う地域団体への出前講座にサポーターが寸劇や講師役として協力することなど、様々な参加の方法が考えられる。さらには、サポーターを地域の見守りネットワークの構成員「消費生活協力員」に委嘱することにより、継続的な連携を期待することができる。

エ. 地域の消費者団体の育成と連携

サポーターや消費者市民が真に自主的な活動を継続できるためには、地域の消費者団体として自主的な活動を計画し行動するようになることがポイントである。

わが国では、1970年頃、国の補助金も措置されて、各地に消費生活センターの設置が推進されるとともに、消費者団体の育成を支援することも取り組まれた。その後、しば

らくの間は地方公共団体による消費者団体への活動支援（活動や発表の場の提供や若干の財政支援等）が行われたが、次第にこれらの支援が減少し、消費者団体の高齢化や活動の衰退が生じて久しい。

人口減少社会において、消費者被害防止をすべて行政が担うことは今後ますます困難になり、官民連携による施策の推進が強調されている今日ではあるが、消費者行政の分野では連携する民間団体が衰退しているのが実情である。

そうであれば、地域社会で行動する消費者市民・消費者団体を育成することを、改めて国と地方公共団体の消費者行政の重要課題として位置付けるべきであると考え³⁵。

オ. SDGsと消費者市民の育成

近年の消費者行政は、悪質商法被害への対策という喫緊の課題が注目されるあまり、主体的な消費者の学習と選択行動が事業者を動かす社会を変える原動力である、という本来的な意味での消費者教育の目標に向けた取り組みにまで手が及んでいないのが実情であると思われる。

商品の表示の意味を学び選択できる消費者を育成すること、インターネット取引における不当表示を判別し監視する消費者を育成すること、キャッシュレス決済手段の利害得失を理解し自ら適切に管理するとともに周囲に発信できる消費者を育成すること、ネットオークションサイト・フリーマーケットサイト・ショッピングモールサイトなどネット上の取引の場（プラットフォーム）の利用と個人情報収集・利用の実態を学び自ら管理し周囲に発信する消費者を育成することなど、主体的な消費者の学習と行動を促進する課題

³⁴ 消費者庁「平成30年度 地方消費者行政の現況調査」85頁。

³⁵ 消費者委員会「消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキンググループ報告書」（令和元年6月）22頁。

は大きく広がっている。こうしたテーマも地方消費者行政の取組課題であることを再認識してほしい。

強化作戦2020案は、SDGsの取組として、エシカル消費の推進、食品ロス削減の推進及び消費者志向経営の促進も政策目標に掲げることとなった。

8 今後の地方消費者行政の充実・強化の取組

以上の現状分析を踏まえ、今後の地方消費者行政の充実強化に向けた具体的政策課題について、私見を述べたい。

(1) 地方消費者行政の人的基盤の強化

ア. 担当職員の増員

消費者庁創設以降、地方消費者行政が取り組むべき課題は、消費者安全法、消費者教育推進法などによっていくつもの業務が拡大されてきたにもかかわらず、消費者行政担当職員は全く増えていないどころか、かえって減少している。地方公共団体の職員は全体的に削減することが国全体の流れであり、消費者行政だけ増員することは困難であるという意見が少なくない。しかし、過去に様々な課題に応じて担当職員を増やしてきた部門と、消費者庁創設以前の10年間に45%も削減されてきた消費者行政を同列で削減することは誤りである。明治以来の行政の役割の根本的な転換を宣言した消費者行政推進基本計画(2008年6月27日閣議決定)と同様に、地方公共団体においても行政の役割の根本的な転換を推進するため、国の施策として、例えば、人口に応じて基本的な担当職員数の目安を提示するなど、踏み込んだ措置を講ずべきではないか。

これに対し、消費者行政担当職員の配置数の拡大を国が具体的に求めることは、地方分権の原則に反するという意見が根強い。しか

し、地方消費者行政の充実が国と地方の相互に利害関係がある重要課題であり、目安を示すことの必要性は高いと考える。

イ. 担当職員の資質の向上

誤解を恐れず指摘するならば、これまでは地方消費者行政の役割の受け止め方は、消費生活センターを開設して消費生活相談員を配置して相談業務を実施することであり、担当職員はその補佐役であるという理解が支配的だったのではないかと。

しかし、消費者庁創設以来、地方公共団体の関係各部門に対し消費者事故情報の収集・報告を要請することや、消費者教育推進のために教育委員会や学校との連携を進めることや、地域の各種団体に向けて出前講座を実施することや、消費者安全確保地域協議会を設置することなど、消費者行政担当職員による連絡調整が必要な課題が大幅に拡大している。こうした課題に取り組むためには、消費者行政職員向けの初任者研修や管理職研修の充実が不可欠であるところ、これまでは都道府県ごとの消費者行政職員向けの研修講座の開催は、一部の自治体で実施されていたにとどまり、多くの自治体では消費生活相談員の研修講座に職員の参加も認めるといった取り扱いが多かった。

ウ. 担当職員の研修機会の拡大

今後は、消費者行政担当職員向けの初任者と管理職職員に対する都道府県ごとの研修講座の実施を推進し、職員の研修会参加率等により検証することが求められる。さらに、消費者行政職員向けの研修としてどのような課題についてどのような研修内容を実施すべきかという標準的な教材が整備されていなかったことから、消費者庁または国民生活センターでモデルとなる研修講座を実施しそのテキストを参考文献として各都道府県に提供することを検討すべきである。この課題について

も、強化作戦2020案において、行政職員の研修参加率80%を政策目標に掲げている³⁶。

消費者行政担当職員の中でより高度の専門性を目指す職員に対して、資質向上の機会を積極的に提供するためには、前述の「消費者政策推進のための専門人材の育成・確保に関する懇談会報告書」が提案するように、地域の大学院における社会人コースに消費者行政の講座を開設するよう促すことが望まれる。

他方で、基礎的な取組としては、地方消費者行政担当職員の役割が単に消費生活相談の補佐役ではなく、地方公共団体内の関係部署との連携や地域の民間団体との連携によって幅広く展開することが求められるという認識を、地方公共団体の首長や幹部に周知することが重要である。こうした観点から、消費者問題の現況と課題を理解し企画立案能力やコーディネート力のある職員を消費者行政に配置するよう働きかけることも、有効な対策であろう。

さらに、職員の専門性向上の問題は、2～3年ごとに担当部署を転々とする現在の公務員制度の中で消費者行政職員の位置づけをどう考えるかという根本問題の検討も避けて通れない。

エ. 消費生活相談員の確保対策

消費生活センターにおける相談員の資格保有率が、都市圏ではある程度向上しているのに対し、地方において政策目標未達成地域が集中していること、消費生活相談員の国家資格化によってもこの実情が改善されていないことは、前述したとおりである。

こうした事態を改善するために今後取り組む課題としては、地方における学習機会の拡大が何よりも重要である。活性化交付金及び推進交付金の時代には、消費生活相談員養成事業が補助対象事業のメニューに掲げられていたことから、これを活用してしっかりとした相談員養成講座を実施した都道府県では、相談員資格者が確かに増加している。そこで、とりわけ地方において相談員養成講座を実施できる財源を特定財源により確保することが不可欠である。

他方で、国家資格としての消費生活相談員の資格試験実施方法に関して公正さを厳格に求めるあまり、地方における相談員を目指す者に対する養成講座を開催することに関して制約が強くなったきらいがある。すなわち、消費生活相談員資格試験のあり方に関して、その信頼性・公平性を確保する観点から、試験委員自らが試験対策講座等の講師等を行うことは望ましくない、という点が強調された。これに対し、消費生活相談員の資格試験に関する科目の専門性を持つ人材に限られている現状を踏まえると、画一的に排除することはかえって地方における学習機会を減少させるおそれがあることが指摘された。その結果、試験委員と試験の信頼性を確保するための誓約書を取り交わすなどの措置を講じることで、試験委員自らが試験対策講座等の講師等を行うことも許容され得る、という現実的な実態を踏まえた取りまとめが行われた³⁷。しかし、現状は、試験実施団体が養成講座を実施することは不適切であるという別の制約により、国民生活センターは、長年継続してきた消費生活相談員養成講座を廃止した。また、消費生活コンサルタント養成講座の実施によって

³⁶ 消費者庁の「地方消費者行政強化作戦2020策定のための懇談会とりまとめ」（前掲注1）においては、職員の研修参加率の数値目標を設定するだけでなく、行政職員向けのプログラムの開発が課題であることを指摘している（同とりまとめ15頁）。

³⁷ 消費者庁「消費生活相談員資格制度等に関する検討会報告書」（2014年11月）8頁。

相談員を供給してきた日本消費者協会は、相談員資格試験実施団体となること自体を見送ったため、従来の3資格合格者によって供給されてきた状態から供給源が減少する事態となった。

そこで、今後の課題として、消費者庁においては、資格試験実施団体の要件見直しと、地方における相談員養成講座の開催を交付金事業に加えることが求められる。

これに対し、都市圏では消費生活相談員資格者が一定程度輩出されているにもかかわらず、消費生活センターで相談員の募集を行っても応募者が少ないという問題が生じているという。資格試験受験者層についても、近年は女性の働き方の変化もあり、子育てを終えて社会に復帰する世代の受験者が減少し、定年退職者が地域における消費者教育等に貢献する目的で受験する層が増えている、と言われている。そのため、消費生活相談員を生涯の仕事として継続的に勤務することを目指す者が減少しているとすれば、極めて深刻な問題である。消費生活相談員の処遇の低さに起因しているとすれば、一層深刻である。この点は、消費者庁において早急の実態調査を行ったうえで、実効性ある処遇改善その他の対策を検討することが求められる。

(2) 地方消費者行政の財政基盤の強化

地方消費者行政に対する国の支援のあり方に関する政府(財務省)の基本的な考え方は、消費者庁創設から10年間、特定財源としての交付金措置を継続してきたのだから、今後は、本来の性質である自治事務の原則に戻って地方公共団体自らが自主財源によってカバーすべきである、というものである。確かに、交付金措置を10年間継続しても自主財源の拡大や担当職員の増員につながっていないことは極めて残念であり、地方公共団体の一層の努力が望まれる。

しかし、だからと言って、地域社会における消費者被害が高い水準で推移している現状を踏まえるならば、地方公共団体の努力不足だから交付金措置を減少し消費者行政が縮小・後退してもやむを得ないという考え方には、賛成することができない。地域で発生している消費者被害を放置することは許されず、国と地方公共団体が協力して被害の防止に向けた実効性ある施策を講ずることが最優先である。そこで、交付金措置と交付税措置と地方財政法10条の措置について検討する。

ア. 交付金措置の継続・充実

地方消費者行政の充実強化を今後も持続的に実行するためには、用途を消費者行政に限定した特定財源としての交付金措置を今後も当分の間は継続することが不可欠である。しかも、地方消費者行政の整備状況は自治体によって大きな格差があり、地方公共団体のニーズも決して共通ではないので、交付金の用途をあまり限定しすぎると、交付金を設定しても利用されないという事態が生じる恐れがある。まずは地方のニーズを丁寧に聴取したうえで、地方のニーズの共通項をくみ取って地方消費者行政の充実に共通の課題として強化交付金のメニューを設定することが求められる。

他方で、地方公共団体が交付税措置を活用して自主財源を確保できるような施策を強力に展開し、特定財源から自主財源への移行が円滑に進む基盤を構築することが最優先である。

イ. 地方交付税の基準財政需要額の活用の推進

地方消費者行政は、地域住民のくらしの安心安全の確保を目指す業務であるから、基本的な性質としては自治事務と考えることが妥当である。地方消費者行政の財政基盤を将来にわたってすべて国の事務として支えるべき

だと捉えることは、地域ごとの消費者行政の姿を地域住民が決定する構造を否定することになりかねないからである。

その意味では、特定財源としての地方交付金措置を今後しばらくの間は継続するとともに、地方公共団体が地方交付税の基準財政需要額を活用して自主財源を拡充することに取り組むことが重要であり、国（消費者庁）は、地方公共団体が消費者行政重視の政策判断を具体化することを促す施策を、最重要課題として正面から取り組むべきである。

全国消費者団体連絡会が2018年に実施した「都道府県の消費者行政調査」によれば、都道府県の消費者行政担当者が自分の自治体の消費者行政の基準財政需要額の金額を含めて把握していたのはわずか2団体だけであった³⁸。

そこで、例えば、各都道府県や各市町村が、基準財政需要額に対する自主財源充足率がどの程度なのかを実数をもって公表することが求められる。地域住民・消費者団体が地元自治体の首長や議員等に働きかける際の重要な説得材料として活用することが可能となるからである。

消費者庁は、2019年1月から3月にかけて、「地方消費者行政強化キャラバン」を実施し、消費者問題担当の大臣・副大臣・政務官と長官・次長・審議官等の幹部が都道府県知事等を訪問し、自主財源に裏付けられた地方消費者行政の充実に向けた要請活動を行った³⁹。地方公共団体の政策判断を動かし消費者行政の優先順位を上げるための取組の一つとして、こうした活動を単発で終わらせるのではなく、継続的・制度的施策とともに持続

的に展開することが求められる。

ウ. 地方財政法10条に位置付けることの検討

地方消費者行政は基本的な性質としては自治事務であるとしても、いくつかの業務についてはその性質が、国と地方の相互に利害関係がある事務であって、その円滑な運営を期するためには、国が進んで経費を負担すべき費用（地方財政法10条）に該当する業務があると考えられる。

例えば、消費生活センターにおいて相談者の苦情相談を解決するために、民事的な解除・取消事由を聴取するだけでなく、悪質業者を排除するために行政規制違反事項も詳しく聴き取り、PIO-NETに情報を入力する業務は、地元自治体だけでなく、国や他の自治体のために行われる作業であり、国全体の市場の適正化のための事務が含まれていると考えられる。そうであれば、相談員の人件費や消費生活センター運営費のうち2分の1または3分の1程度の人件費やセンター運営費は、国が恒常的に措置すべき財源だと考えられる。また、特定商取引法や景品表示法に基づく違反業者の指導・処分は、法律論としては当該自治体の区域内でのみ効力が生じるものとされているが、現実の影響からすれば、都道府県域を超えて広範な市場の適切化に資する業務だと言える。そうであれば、法執行担当職員の人件費の2分の1は国が負担するのがふさわしいものだと考える。また、適格消費者団体への財政支援は、適格団体の差止請求業務が法的にも全国に効力が及ぶ事務であり、地域の適格消費者団体が全国の市場の適正化に資する活動を行っていることを踏まえれば、適格消費者団体の人件費等の2分の1程度は国が負担すべきである。

(3) 地方公共団体における消費者行政の位置づけの向上

ア. 消費者基本計画の策定

³⁸ 2018年度都道府県の消費者行政調査報告書は、全国消費者団体連絡会で販売している。

<http://www.shodanren.gr.jp/Annai/624.htm>

³⁹ 消費者庁「令和元年・消費者白書」106頁。

国においては、消費者政策に関連する各省庁の施策全体を一覧できるように整理したうえで、その進捗状況を検証するための基礎資料として、「消費者基本計画」を策定し、毎年その工程表の検証と見直しを行っている。こうした基本計画の策定・見直し作業は、消費者政策の全体像を関係職員が自覚することにつながるほか、消費者庁が関連省庁に対し、基本計画に盛り込むべき課題や進捗状況の報告を求めるなど、まさに司令塔機能を発揮する手続として機能している。

そこで、都道府県及び市町村においても消費者基本計画を策定し、毎年これを検証評価し見直しを行うことを、制度として定め実施することを推進すべきである。地方公共団体版の消費者基本計画を策定することによって、その取りまとめ事務局である消費者行政部門が地方公共団体内で位置づけが高まると考える。強化作戦2020案では、地方版消費者基本計画の策定及び計画の実施（全都道府県）を新たに掲げている。

イ. 消費者行政部署の位置づけの見直し

1970年代に全国に消費生活センターを設置し始めた頃、消費者行政部署はどちらかというと産業・商工・観光等の担当課の中の消費者行政担当係という位置づけが少なくなかった。国における消費者行政の位置づけが正にそうだったからである。これに対し、近年は、高齢者福祉との連携や地域住民向けの教育機会を実施する担当課との連携など、消費者行政の位置づけが大きく変化している。

そうであれば、庁内連携を円滑に進めることや消費者行政の位置づけを高める方策として、自治体内における消費者行政の位置づけを見直すことを検討すべきではなからうか。その場合、消費生活相談や消費者行政というもの、消費者と事業者との格差を踏まえて民事紛争に積極的に介入する特殊な分野であ

ることや、次々と新しいトラブルや消費者法制度が変遷する専門性の高い領域であることを踏まえれば、市民相談窓口や市民サービス部署と単純に統合することは危険である。

改めて、消費者問題の現状と課題を把握したうえで、被害防止に必要な関連部署や関係者と連携する連絡調整能力を有する専門部署として、どのように位置付け、どのように強化すべきかを、各地方公共団体において検討することが求められる。