

地方消費者行政の一層の強化を求める意見書

2017年（平成29年）5月1日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

1 地方消費者行政推進のための交付金の継続

国は、地方公共団体の消費者行政の体制・機能強化を推進するための特定財源である「地方消費者行政推進交付金」の実施要領について、2017年度（平成29年度）までの新規事業に適用対象を限定している点を、2018年度（平成30年度）以降の新規事業に適用対象を含めるよう改正するとともに、消費者行政の相談体制、啓発教育体制、執行体制等の基盤拡充に関する事業を適用対象に含めるよう改正し、同交付金を少なくとも今後10年程度は継続すべきである。

2 国の事務の性質を有する消費者行政費用に対する恒久的財政負担

国は、地方公共団体が実施する消費者行政機能のうち、消費生活相談情報の登録事務、重大事故情報の通知事務、違反業者への行政処分事務、適格消費者団体の活動支援事務など、国と地方公共団体相互の利害に関係する事務に関する予算の相当部分について、地方財政法第10条を改正して国が恒久的に財政負担する事務として位置付けるべきである。

3 地方消費者行政職員の増員と資質向上

国は、地方消費者行政における法執行、啓発・地域連携等の企画立案、他部署・他機関との連絡調整、商品テスト等の事務を担当する職員の配置人数の増加及び専門的資質の向上に向け、実効性ある施策を講ずべきである。

第2 意見の理由

1 地方消費者行政の整備の現状と今後の必要性

(1) 消費者被害の深刻さの増大

全国の消費生活センターに寄せられる消費者被害やトラブルに関わる苦情相談件数は、1985年までは10万件以下であったものが、その後激増した後、最近10年程は90万件前後で推移しており（国民生活センター「2015年度のP I O - N E Tに見る消費生活相談の概要」）、過去30年間に約10倍に増加したまま高止まりの状態にある。

とりわけ、高齢者の消費者被害・トラブルが増加の一途をたどっており、

相談受付件数全体に占める60歳以上の高齢者の苦情相談件数の割合は、2006年度23.1%から2015年度34.3%と約5割の増加を示している（国民生活センター「2015年度のPIO-NE Tに見る消費生活相談の概要」）。判断力が低下した高齢者の弱い立場につけ込む悪質商法・詐欺商法が深刻さを増しており、社会全体にとって由々しき事態として消費者行政による本格的な被害防止対策が求められている。

しかも、過去1年間で消費者被害・トラブルに遭った経験者は地域住民の10.9%に上るにもかかわらず（消費者庁「平成28年版消費者白書」97頁）、被害・トラブルにあった人の中で消費生活センター等の行政の相談窓口相談・申出をした人は、わずか7.0%にとどまる（同白書98頁）。つまり、年間90万件に上る苦情相談件数は、あくまでも氷山の一角に過ぎない。

さらに、消費者庁の推計によれば、潜在的な被害を含む消費者被害・トラブルの合計金額の推計額は、2015年は約6.1兆円に上る（同白書135頁）。つまり、国家予算約98兆円の約6%に上る被害が、毎年、地域社会の中で発生しているのである。

(2) 地方消費者行政予算・消費生活相談体制の拡充

この間、地方公共団体の消費者行政予算は、2000年度165億円から2008年度101億円と約39%も減少していたところ、2009年の消費者庁の創設及び地方消費者行政の拡充が議論されたことにより、地方消費者行政に特定した財源である「地方消費者行政活性化交付金」等の交付措置により、ピーク時の2011年度には約181億円にまで達した。その後、「地方消費者行政推進交付金」に変更して継続され、2015年度は148億円の実績となっている（同白書22頁）。

地方消費者行政の推移を見ると、消費生活センターの設置数は2009年度501か所から2015年度786か所に増加し（同白書26頁）、その他の地方公共団体も、2015年度末までに、消費生活センターの要件は満たさないものの何らかの消費生活相談窓口を全ての自治体が設置するに至った（同白書23頁）。消費生活センターで相談を担当する有資格者である消費生活相談員の配置人数も、2009年度2800人から2015年度3367人へと増加した（同白書30頁）。もともと、前述の消費生活相談件数の推移をみると、消費生活センター・相談窓口の増加が相談受付件数の増加に連動していないことが窺われるため、地域住民への周知はさらに必要である。

また、地方公共団体は、同交付金を活用して、消費者向けの啓発・教育の事業も展開してきた。しかし、被害に遭いやすい高齢者や若年者に対し被害防止のための有効な情報が届いていないという問題が残されている。

(3) 地方消費者行政の地域連携体制・職員体制の未整備

消費者庁は、2014年、消費者安全法を改正し、高齢者福祉関係者やその他の民間関係者による高齢者見守りネットワークが消費者被害防止に向けて活動できるよう、「消費者安全確保地域協議会」を設置することを規定し（消費者安全法第11条の3）、2016年4月に施行した。消費者庁が策定した「地方消費者行政強化作戦」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（516自治体）に設置する目標を掲げた。しかし、改正消費者安全法施行時には、全国の都道府県・市町村のうち13自治体しか地域協議会を設置しておらず、2017年1月時点でも人口5万人以上自治体のうち21市（他に4道県、5万人未満の6市町）しか設置できていないのが実情である。

また、都道府県の消費者行政担当課には、悪質訪問販売業者や悪質サイト業者に対する特定商取引法による行政処分権限が付与されており、被害拡大防止の役割が期待されている。しかし、都道府県による法執行件数を見ると、2009年度は業務停止命令75件、指示が15件で、ピークの2010年は業務停止命令が115件、指示が20件であったが、その後減少に転じ、2015年度は業務停止命令が37件、指示が17件となり、2016年度は平成29年3月28日現在で業務停止命令が22件、指示が6件と大幅に減少している（消費者庁「特定商取引法に基づく処分件数の推移」）。しかも、2013年度以降の行政処分件数が0件の自治体が17もある（同上）など、地域間の格差が顕著となっている。

その背景として、地方公共団体の消費者行政担当事務職員が消費者庁設置以降も減少傾向をたどっていることが挙げられる。すなわち、1999年度が10,308人であったのが、2008年度は5,646人へと10年間で約45%減少し、消費者庁設置以降も2016年度は5,320人と8年間でさらに約8%も減少しているのである（消費者白書17頁）。

(4) 地方公共団体の政策判断の立ち遅れ

2009年度には地方交付税の基準財政需要額について、消費者行政関連事項を倍増する措置を講じたが、その後の地方公共団体の消費者行政関係の独自予算はほとんど増えていないのが実態である。これは、地方公共団体の政策判断が消費者行政重視に転換できていないことを示すものである。

明治以来の産業育成中心の行政の役割から、地域住民の暮らしの安全確保の役割へと根本的な価値の転換を掲げて、消費者庁・消費者委員会が創設されたが、地方公共団体における政策判断の転換が進んでいない実態を踏まえれば、国から地方への強力な政策展開をしばらくの間継続することが不可欠である。

2 地方消費者行政推進交付金の適用対象事業・期間の延長

(1) 使途特定財源による消費者行政の整備

国は、2009年度以降、地方公共団体に対し、地方消費者行政の拡充強化を支援するため、「地方消費者行政活性化基金」や「地方消費者行政推進交付金」を交付し、公共団体による主体的な強化を支援してきた。また、2014年1月には、「地方消費者行政強化作戦」を定め、相談体制の整備その他の事項について具体的な数値目標を掲げて推進してきた。

さらに、地方消費者行政推進交付金の実施要領は、2017年度までの新規事業を適用対象事業として限定的に定めることにより、地方公共団体が早期に積極的な体制整備に取り組むことを促してきた。

消費生活相談体制が一定程度整備されてきた実績は、こうした国の支援方策の成果として評価することができる。

しかし、ほとんどの地方公共団体の政策判断が消費者行政重視に向けて転換しておらず、交付金を活用し切れていない実情を踏まえれば、仮に、交付金の適用対象事業を2017年度までの新規事業に限定する現行実施要領のままであれば、取組が遅れている地域は交付金による体制整備の道が閉ざされて後退することとなり、地域格差が一層拡大するおそれがある。

そこで、地方消費者行政担当職員の配置の拡充や資質向上に向けた施策についても、国は積極的に取り組むことが求められる。

(2) 地方消費者行政推進交付金の実施要領の改正

以上の検討を踏まえ、地方消費者行政推進交付金の実施要領を改正し、2018年以降の新規事業も適用対象に加えるべきである。さらに、消費生活相談体制の充実・強化とともに被害防止のための出前啓発講座等の啓発活動や悪質業者排除の法執行が一層重要となっていることに鑑み、消費生活相談員の増員及び処遇改善、教育啓発担当の消費生活相談員及び職員の増員、法執行担当職員の増員及び専門性向上等の人的基盤強化についても、適用対象に位置付けるべきである。そして、交付金の実施期間は、これまで8年間の地方消費者行政に対する交付金の給付によっても最低限の体制整備が未達成であることに鑑み、少なくとも今後10年間は必要であろうと考えられる。

なお、以上のような内容の交付金措置を実施することについては、地方消費者行政推進交付金の実施要領の改正という方法にこだわらず、新たな交付金措置を導入する方策を含めて、実効性ある特定財政支援策を設けるべきである。

地域の消費者被害を防止・救済する事務は、基本的に自治事務として位置付けられることは相当であるが、担当職員の配置や資質向上、地域の関係機関・関係団体との連携体制の構築、都道府県の法執行担当職員の拡充など、全国の最低限の体制整備が未だ進んでいない現状においては、国から地方公共団体に対し財政支援と人的体制整備の支援を引き続き相当期間にわたり重点的に取り組むことが必要である。

2016年のうちに、全国知事会等の地方公共団体関連4団体ならびに20都道府県が、地方消費者行政の拡充に向けた国の財政措置を要望する意見書を提出していることが、何よりも地方の実情を示すものといえる。

3 国の事務の性質を有する消費者行政費用に対する恒久的財政負担

(1) 地方財政法第10条の定め

地方財政法第10条は、「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある次に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する。」として、全国的に影響する事項や地域格差を解消し最低限の水準（ナショナルミニマム）を確保すべき事項を列挙している。

(2) 消費生活相談情報等の収集事務の人件費

地域で発生する消費者被害の防止・救済の事務は基本的に自治事務だとされている。消費生活センターにおいて地域の消費者の相談を受け付け助言する部分を見れば、確かに地域の住民サービスの性質を有するであろうが、相談処理に当たり法令違反行為の有無を聴取し、その相談情報を法令上の義務としてPIO-NETに登録して全国で情報共有し、悪質業者の排除等の法執行に活用することは、広域的被害を防止する国の消費者行政事務のうち情報収集事務を地方公共団体が担っているものだと評価できる。

また、消費者安全法に基づく重大事故情報を地方公共団体から国に通知する業務も、国の消費者被害情報の集約事務の一端を法令に基づいて地方公共団体が分担していることにほかならない。

(3) 法執行事務の人件費

インターネット取引被害や電話勧誘販売被害などに見られるように、消費

者被害を発生させる事業活動の多くは広域的に活動する事業であり、地方公共団体が違法な事業者を早期に規制して被害の拡大を防止することは、国が対応すべき事務を地方公共団体が担っていると見ることができる。

この観点から見ると、都道府県が特定商取引に関する法律（特定商取引法）や不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）に基づき違反業者に対する行政処分を執行することは、我が国の市場の公正を確保する役割を地方公共団体が担っていると評価することができる。ところが、近年は地方公共団体による法執行件数が大幅に減少している状況にあり、その大きな原因は職員不足にあると指摘されている。

(4) 適格消費者団体の活動運営費

適格消費者団体は、消費者契約法、特定商取引法、景品表示法等の違反行為の差止請求業務を通じて、我が国の市場の当契約条項や不当表示を監視している。これらの業務によって取引の公正を確保する役割を担い、これも国の事務の一端を民間団体が担っていると評価することができる。

(5) 地方財政法第10条の改正

よって、地方公共団体が実施する消費者行政機能のうち、消費生活相談情報のP I O－N E T登録、重大事故情報の通知、法令違反業者への行政処分、適格消費者団体の差止関係業務などは、国と地方公共団体相互に利害関係がある事務であり、消費者被害防止のために全国的な水準を向上させる必要性が特に大きい事務として、地方財政法第10条を改正して、消費者被害防止に係る情報収集及び法執行に係る事務を規定し、地方公共団体においてこれを担当する職員・相談員の人件費等の予算の相当割合について、国が恒久的に負担すべきである。

なお、適格消費者団体の活動への国の財政支援は、地域の民間団体の実情に応じて支援する必要があるため、基本的に都道府県を通じた支援として実施することが相当である。

立法に当たっては、生活困窮者自立支援法第9条及び地方財政法第10条34号が生活困窮者自立相談支援事業等に対する国の負担を定めていることを参考にすべきである。

4 地方消費者行政職員の増員と資質向上

国から地方公共団体へのこれまでの交付金等による働きかけにもかかわらず、地方公共団体において消費者行政に独自の財源と人員を重点配置できていない根本原因は、地方公共団体における消費者行政の重要性に見合った取組をするという政策判断の転換ができていないことであると指摘せざるを得ない。

地方消費者行政推進交付金のように消費者行政関連事業に用途が特定された財源は、消費生活相談体制の整備や啓発事業の強化に利用することができるが、消費者行政担当職員の配置は地方公共団体の独自財源でなければならぬため、地方公共団体の政策判断が転換されていない現状では、担当職員の増員はほとんどの地方公共団体において実行できていないのである。

これまでの地方消費者行政に対する国の財政支援は、消費生活センター・相談窓口の設置と消費生活相談員の配置及び資質向上、消費者啓発・教育の実施等を重点課題として行われてきた。しかし、今後の地方消費者行政の役割は、地方公共団体内の他部署との連携による高齢者見守りネットワークの構築や官民連携によるきめ細かな消費者啓発・見守りの実施が重要課題とされている。言い換えれば、これまでは消費生活センターを設置し消費生活相談員を配置すれば、後は基本的に消費生活相談員による苦情相談事案の個別処理で足りていたのに対し、今後は消費者行政担当職員が取組の中心的存在として、消費者安全確保地域協議会の設置や見守り活動の推進等のコーディネーターの役割を果たすことが求められているのである。

その意味では、今こそ消費者行政担当職員の役割の重要性を注目すべきであり、こうした取組がまさに緒に就いたばかりである。

さらに、違法な事業活動に対する法執行件数が減少している現状や、商品事故に関する原因究明や商品テスト担当職員が減少している現状に対し、消費者行政担当職員の配置と専門性向上の施策が重要な課題である。

したがって、地方公共団体の消費者行政担当職員の配置人数を増やすことや、兼務が大半の市町村職員については専任職員の増員とともに兼務のうち消費者行政の比重をできるだけ高めることなど、職員体制の拡充強化が国にとっても喫緊の課題である。

さらに、これまでは商工関連部署の中に消費者行政が位置付けられている自治体が多いのに対し、今日的な消費者行政の役割に照らせば、福祉部門や住民生活部門の中に消費者行政部署を位置付けることも、庁内連携や地域連携を促進する上で効果的ではないか検討が求められる。

そこで、国は、地方消費者行政の担当職員の職務が、法執行部門、啓発・教育分野、地域連携の企画推進分野、他部署・他機関との連絡調整など、多様な課題を担う必要があることを踏まえ、職員の資質向上に向けて、国民生活センターによる研修実施や教材提供を一層拡充するなどして、各都道府県が管内市町村職員向け研修を実施できるよう、財政的・人的支援を強化すべきである。さらに、国は、地方消費者行政担当職員の配置の目安を示すことや求められる

専門的資質の水準を示すなど、職員の増員と資質向上に関する具体的な政策を検討すべきである。