

地方消費者行政の経緯と現状

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 761 (2012. 11. 13.)

はじめに

I 消費者庁設置以前の動き

- 1 消費者行政の始まり
- 2 国による地方の体制整備支援
- 3 国の施策展開と地方の弱体化

II 消費者庁設置時の議論

- 1 消費者庁設置構想の起点
- 2 国の新組織と地方の関係に関する国会審議

III 消費者庁設置以降の動き

- 1 国による財政支援の効果
- 2 国による地方支援の在り方の検討
おわりに

平成 21 年 9 月の消費者庁発足から 3 年余りが経過した。消費者庁設置に係る国会審議において、弱体化が進む地方消費者行政の強化が主要な論点の一つとなり、当面 3 年間を「集中育成・強化期間」として、かつてない規模で国の財政支援がなされることとなった。ただし、その後の国の支援の在り方等については更なる検討が必要とされた。

この 3 年間の財政支援により、昭和 40 年代半ばの国の体制整備支援開始当初から懸案事項であった市町村の体制整備については、一定の前進が見られた。しかし、残課題とされた今後の国の支援の在り方等については必ずしも議論が収束していない。国が地方消費者行政に自治事務以上の役割を認め、それを地方自治体への財政支援に反映するという展開があり得るのかが、地方消費者行政の大きな論点と言えよう。

経済産業課

たなか なつこ
(田中 菜採兒)

調査と情報

第 7 6 1 号

はじめに

平成 21 年 9 月 1 日、消費者行政を一元的に担う国の新組織として消費者庁が発足した。消費者庁設置に係る国会審議において、国における新組織の在り方と並んで議論の焦点となったのが、地方における消費者行政の強化であった。地方自治体の消費者行政が弱体化している実情を踏まえ、当面 3 年程度の措置としては、国の財政支援による充実を図ることで超党派の合意を見た。ただし、その後の国の支援の在り方等については更なる検討が必要とされた。

本稿では、消費者庁発足後 3 年を機に、地方消費者行政について体制整備開始当初からの経緯を振り返るとともに、現状をまとめる。

I 消費者庁設置以前の動き

1 消費者行政の始まり

消費者行政は、昭和 36 年の東京都の消費者行政専管部署設置を端緒として¹、地方自治体において先行的に体制が整備された²（国及び地方の消費者行政に関する主な推移については表 1 参照）。昭和 40 年には兵庫県が、消費者の安全擁護等を目的とした施設として「生活科学センター」を設置し³、各都道府県での消費相談窓口設置の先駆けとなった。

一方、国においては、昭和 38 年、経済企画庁の下に置かれた国民生活向上対策審議会が、消費者保護行政を統一的見地から総合調整する機関が必要との見解を示し⁴、昭和 40 年に、経済企画庁に消費者政策を担当する「国民生活局」が設置された。その後、消費者政策に関する法整備が進み、昭和 43 年には、「消費者保護基本法」（昭和 43 年法律第 78 号）の制定により、消費者利益の擁護等に関する国及び地方自治体の責務が規定され、翌 44 年の地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）改正時には、地方自治体の事務として「消費者の保護」が明記された。

さらに、昭和 45 年には、国民生活に関する情報の提供等を目的として、経済企画庁所管の組織として特殊法人国民生活センターが発足した。

2 国による地方の体制整備支援

(1) 地方自治体の苦情処理体制整備

昭和 43 年制定の消費者保護基本法において、消費者保護に関する施策の中で特に地方自治

¹ 昭和 35 年のニセ牛缶事件が契機となり、東京都は、消費経済課を設置した（当時の東京都の消費者行政については、生活物資対策審議会「東京都の消費者行政はいかにあるべきか—問題点と対策について—」について答申 昭和 46 年 3 月 18 日『日本消費者問題基礎資料集成 3 第 1 巻』すいれん舎, 2005, p.41.参照）。

² 消費者庁設置審議に係る消費者問題に関する特別委員会で、細川幸一（日本女子大学教授）参考人は、日本の消費者行政は地方からボトムアップ型で整備されてきたと指摘している（第 171 回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第 6 号 平成 21 年 3 月 26 日 p.31.）。

³ 設置の経緯等については、兵庫県生活科学審議会「生活科学センターの在り方に関する答申 昭和 45 年 11 月 16 日」『日本消費者問題基礎資料集成 5 第 10 巻』すいれん舎, 2006, pp. 34-35 参照。

⁴ 国民生活向上対策審議会「消費者保護に関する答申」1963.6.15.

<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai2/kako/pspc01/toushin/pspc01-toushin_1-0.html> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成 24 年 10 月 19 日である。

表1 国・地方の消費者行政推移

	主な動き		国による 補助金・交付金等
	国	地方	
昭和36年		東京都が消費経済課設置	
昭和40年	経済企画庁国民生活局設置	兵庫県が生活科学センター設置	
昭和43年	消費者保護基本法制定		
昭和44年	地方自治法改正、地方自治体の事務として「消費者の保護」を規定		消費生活センター設置費補助金開始
昭和45年	特殊法人国民生活センター発足		消費生活苦情処理体制整備費補助金開始
昭和48年		全都道府県で消費生活センター設置完了	
昭和49年			地方消費者行政推進事業費補助金開始
昭和59年	国民生活センターと消費生活センターを結ぶ「消費生活情報ネットワークシステム」開設		
昭和60年			生活情報体制整備費等交付金開始
平成8年		地方自治体の消費者行政予算が減少傾向に転じる	
平成12年	消費者契約法制定		
平成15年	国民生活センター独立法人化		
平成16年	消費者基本法制定		
平成20年			地方消費者行政活性化基金開始
平成21年	消費者庁・消費者委員会発足	消費生活センターが法的に位置づけられる	

(注) 「国による補助金・交付金等」の開始年は国の予算ベース

(出典) 消費者庁「消費者問題及び消費者政策に関する報告(2009～2011年度)」2012.8.31等を基に筆者作成。

体の責務として規定されたのが、事業者と消費者との間の取引に関して生じた苦情の処理であった。具体的には、市町村には苦情の処理のあっせん等が(第15条第2項)、都道府県には適切かつ迅速な苦情処理のための施策が(同条第3項)、それぞれ努力義務とされた。これを受け、国による一定の財政支援のもと、地方自治体における苦情処理体制の整備が図られた。

国は財政支援に当たり、将来的には住民に最も身近な市町村の体制整備を理想としつつ、「当面は」都道府県が中心となって苦情処理にあたるほかないとの見解により⁵、都道府県に対し、相談窓口となる「消費生活センター」設置のための補助金⁶(昭和44年度～48年度)や、苦情処理体制強化等のための補助金(昭和45年度～48年度)等を交付した⁷。その結果、昭和48年までにすべての都道府県で消費生活センター設置が実現した⁸。

(2) 相談体制のネットワーク化

消費生活センター設置のための補助金等の交付終了後も、苦情相談業務等に対する奨励的補助金(地方消費者行政推進事業費補助金(昭和49年度～59年度))が交付された。当該補助金の廃止後、広域的、全国的な消費者問題に対する対策については国の責任で充実させることとなった⁹。具体的には、経済企画庁所管の国民生活センター¹⁰と地方の消費生活センター間をネ

⁵ 経済企画庁国民生活局長「地方公共団体における苦情処理体制の整備について 昭和45年5月4日」『日本消費者問題基礎資料集成5 第1巻』すいれん舎, 2006, p.242.

⁶ 補助金交付に当たり国が示した「消費生活センター運営要領」は、兵庫県の生活科学センターを手本にしたものと指摘されている(西村多嘉子ほか編著『入門消費経済学 第4巻』慶應義塾大学出版会, 2010, p.66.)。

⁷ 以降、補助金の開始、終了年度は、消費者庁「地方消費者行政の充実・強化に向けた課題」2011.1, pp.23-24. <http://www.caa.go.jp/region/pdf/110124_3.pdf>による。

⁸ 消費者庁「消費者問題及び消費者政策に関する報告(2009～2011年度)」2012.8.31, p.6. <http://www.caa.go.jp/adjustments/pdf/120831_adjustments_honbun_1.pdf>

その後も、都道府県内にセンター1カ所では不十分との認識から、中核都市にサブセンターを設置し、その運営に対する補助もなされた(経済企画庁消費者行政課『地方消費者行政』1973, p.12.)。

⁹ 地方消費者行政推進委員会「地方消費者行政の新たな展開 平成元年12月」『日本消費者問題基礎資料集成5 第1巻』すいれん舎, 2006, p.469.

ットワークで結び、苦情相談情報の収集を行う「消費生活情報ネットワークシステム」(昭和59年開設、のちのPIO-NET)整備のための交付金(生活情報体制整備等交付金)により、昭和60年度以降、順次ネットワークの拡大を図った。

3 国の施策展開と地方の弱体化

(1) 消費者支援強化の必要性

全国の消費生活センター等に寄せられる相談件数は、体制整備とともに増加傾向をたどり、PIO-NETへの登録情報件数で見ると、その開設当初から15年余りで10倍超に達した¹¹。

この間、規制緩和の流れの中で、許認可等により事業者を直接規制する事前規制型から、明確かつ具体的なルールを事前に設定し、問題が起こった場合、そのルールが守られたかチェックする事後チェック型へとシフトする動きが生じていた¹²。消費者契約法(平成12年法律第61号)制定は、市場ルール整備による事後チェック型への政策転換を象徴するものであった¹³。事後チェックが有効に機能するためには苦情相談処理機能の充実が不可欠であり、消費者契約法の附帯決議には、国民生活センター、消費生活センターの充実強化を図る旨が盛り込まれた¹⁴。さらに、平成16年に、36年ぶりに消費者保護基本法が改正(法律名も「消費者基本法」に改称)された際も、苦情処理及び紛争解決の規定の充実が図られ¹⁵、国民生活センターの役割についても、消費者行政の中の実践的な中核的機関として積極的な役割を果たす旨が明記された(表2)。

表2 消費者保護基本法改正前後の地方自治体等に関する規定比較

	消費者保護基本法	消費者基本法
地方自治体の責務	<ul style="list-style-type: none"> ・国の施策に準じた施策 ・当該地域の社会的、経済的状況に応じた施策 	
基本的施策における地方自治体の役割	<ul style="list-style-type: none"> ・苦情処理体制の整備等 	<ul style="list-style-type: none"> ・啓発活動及び教育の推進 ・苦情処理及び紛争解決の促進
苦情処理の役割分担		
市町村	<ul style="list-style-type: none"> ・苦情の処理のあつせん等 	<ul style="list-style-type: none"> ・(市町村、都道府県とも)苦情の処理のあつせん等
都道府県	<ul style="list-style-type: none"> ・苦情が適切かつ迅速に処理されるようにするために必要な施策を講ずる 	<ul style="list-style-type: none"> ・主として高度の専門性又は広域の苦情の処理のあつせん等 ・多様な苦情に柔軟かつ弾力的に対応
国		<ul style="list-style-type: none"> ・(国、都道府県とも)苦情、紛争が適切かつ迅速に処理されるようにするために必要な施策を講ずる
国民生活センター	—	<ul style="list-style-type: none"> ・苦情の処理のあつせん、紛争解決等、消費者に対する啓発及び教育等における中核的機関としての役割

(出典) 両法律の条文を基に筆者作成。

¹⁰ 国民生活センターの役割として、その発足段階から地方の消費生活センターとの連携強化の必要性が指摘されていた(第63回国会衆議院物価問題等に関する特別委員会議録第17号 昭和45年8月10日 p.1.)。

¹¹ 昭和59年度は4.9万件であったが、平成12年度には54.7万件となった(国民生活センター『消費生活年報2011』2011, p.12. <http://www.kokusen.go.jp/nenpou/pdf/2011_nenpou_06_1.pdf>.)。

¹² 経済企画庁国民生活局『都道府県と市町村における苦情相談・処理業務のあり方について—国民生活審議会消費者政策部会報告と関連資料』2000, p.12; 経済企画庁国民生活局『消費者契約法(仮称)の制定に向けて—国民生活審議会消費者政策部会報告と関連資料』1999, p.5.

¹³ 事前規制からの転換を図る上で、公正で予見可能性の高い新たな民事ルールの整備が必要とされた(第147回国会参議院会議録第18号 平成12年4月19日 p.1.)。

¹⁴ 第147回国会 衆議院商工委員会議録第10号 平成12年4月14日 p.22.

¹⁵ 苦情相談件数急増の実態等もあり、苦情処理のあつせん等を市町村のみならず都道府県を含めた責務とした(第159回国会参議院内閣委員会議録第15号 平成16年5月25日 p.10.)。

(2) 地方消費者行政の弱体化

苦情処理体制強化の必要性が高まる一方で、国が体制整備当初から本来的な苦情処理主体と想定し、通達等でその充実強化の必要性を示してきた市町村については、実態として政令市等を除き不十分な体制が続いた¹⁶（表3）。

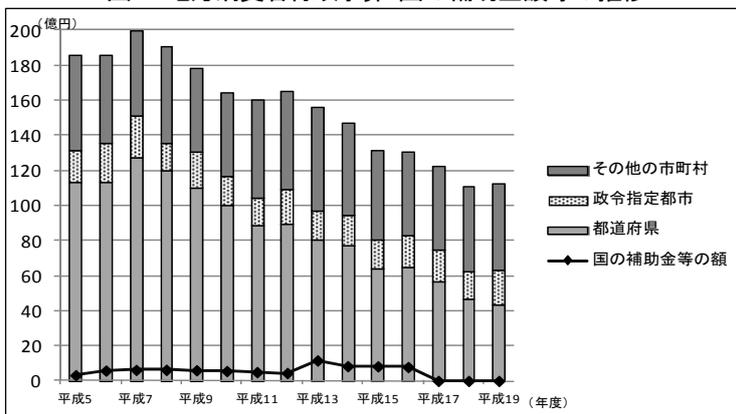
表3 地方自治体に対する国の通達等の推移

年月	通知・報告書名	概要
昭和46年 4月	経済企画庁 国民生活局長 (都道府県知事宛)	市町村における消費者行政の推進について ・市町村の現状が不十分であるため、積極的な消費者行政の推進を求める
昭和51年 10月	第6次 国民生活審議会	消費者被害の救済について ・市町村の消費者相談窓口等の体制は未整備であり、その整備充実に努める必要
平成元年 12月	国民生活局地方消費者 行政推進委員会	地方消費者行政の新たな展開 ・都道府県、政令市レベルと比較して市町村段階は未だ遅延 ・現在最も重要な課題は市町村体制の充実
平成12年 7月	第17次 国民生活審議会	都道府県と市町村における苦情 相談・処理業務の在り方について ・市町村による苦情相談処理体制の一層の整備が必要 ・都道府県が苦情相談処理を直接行う必要

(出典) 経済企画庁発出都道府県宛通達、国民生活審議会の報告書等の記載を基に筆者作成。

国が当初想定していた市町村の体制が十分に整わない段階で、地方自治体における消費者行政関係予算¹⁷は、平成7年度をピークに減少に転じた（図1）。

図1 地方消費者行政予算・国の補助金額等の推移



(注) 地方消費者行政予算額は補正後予算額、国の補助金等の額は当初予算額
(出典) 内閣府国民生活局「都道府県等の消費者行政の現況」平成18、20年度版；消費者庁「地方消費者行政の充実・強化に向けた課題」2011.1, p.154を基に筆者作成。

加えて、平成10年前後には、地方財政の逼迫や地方分権改革等を背景として、一部の都道府県内で、都道府県立消費生活センターを統廃合する動きも生じるようになった¹⁸。

その後、平成17年度には、国からの地方消費者行政のための特定目的の補助金、交付金はすべて廃止された¹⁹。

このように、地方自治体における消費者行政の弱体化に歯止めがかからない中で、消費者行政を一元化する国の新組織、消費者庁設置の議論が生じることとなった。

¹⁶ 昭和60年時点で、当時の経済企画庁国民生活局長は、少額ではあるものの「呼び水」として20年弱続けられた奨励的補助の効果で消費者行政が定着してきたとする一方で、市町村の体制は非常に不十分との見解を示していた（第102回国会衆議院物価問題等に関する特別委員会議録第3号 昭和60年3月26日 pp.30-32.）。なお、昭和63年度当初時点で、消費者行政の専管課、係の設置率は都道府県、政令市は100%、市区は32.0%、町村は2.6%である（地方消費者行政推進委員会 前掲注(9), p.398.）。

¹⁷ 以降、地方消費者行政予算の額とは、地方自治体の消費者行政本課及び消費生活センターにおける消費者行政予算を指す。

¹⁸ 人見剛「地方消費者行政の強化と今後の課題」『月刊国民生活』30巻11号, 2000.11, p.7；国府泰道「消費生活センターの整理統合の流れへの警告」『消費者法ニュース』50号, 2002.1, p.4.等。

¹⁹ 創設以来20年にわたり交付された生活情報体制整備等交付金は、消費者保護基本法改正案審議の際、国民生活センターが消費生活に関する情報収集等における積極的役割を求められたことを踏まえ、国民生活センター運営費交付金に一括計上されることとなった（消費者庁 前掲注(7), p.177. <http://www.caa.go.jp/region/pdf/110124_12.pdf>）。

II 消費者庁設置時の議論

1 消費者庁設置構想の起点

消費者行政は、平成 19 年 9 月の福田康夫内閣の発足とともに転換点を迎えた。福田首相は、平成 20 年 1 月の施政方針演説で、消費者行政を一元的に推進する新組織を発足させる旨表明した²⁰。追って、平成 20 年 6 月に閣議決定された「消費者行政推進基本計画」において、「霞が関に立派な新組織ができるだけでは何の意味もない」として、地方消費者行政の抜本的強化の必要性が明記された。具体的には、新組織が機動的に司令塔としての役割を果たすため、消費生活センター及び国民生活センターを一元的な消費者窓口として位置づけ²¹、その全国ネットワーク構築は国の要請に基づくものという前提で、「国は相当の財源確保に努める」とした²²。

2 国の新組織と地方の関係に関する国会審議

(1) 政府案と民主党対案の主な相違点

平成 20 年 9 月、政府は、上記基本計画に基づき、消費者庁関連 3 法案²³を提出した。3 法案のひとつである消費者安全法案で、消費生活相談を地方の自治事務として明確に位置づけ、都道府県には消費生活センター設置義務を、市町村には設置の努力義務を課した。あわせて地方自治体の責務として消費者庁への消費者事故等の報告を規定することにより、地方自治体で受け付けた相談情報を国レベルと共有する仕組みを設けることとした²⁴（表 4）。

表 4 地方消費者行政に関する国政審議の論点

	政府案	民主党案	修正協議結果
法案	消費者安全法案 (第 170 回国会 閣法第 3 号)	消費者権利院法案 (第 171 回国会 衆法第 8 号)	消費者安全法(平成 21 年法律第 50 号) 成立
位置づけ	・地方消費者行政は自治事務	・地方の消費者行政を国の責任で担う	・ただし、消費者庁及び消費者委員会 設置法附則第 4 項で、消費者庁関連 3 法施行後 3 年以内の地方自治体に対する国の支援の在り方検討等を規定
地方の 体制等	・都道府県に消費生活センター設置義務、市町村に設置努力義務 ・消費者庁に情報を一元化するため、地方自治体等に消費者事故等の通知を義務付け	・都道府県の区域ごとに地方消費者権利局を、所要の地に支局を設置 ・消費生活相談員は任期付き国家公務員	・衆参附帯決議で、集中育成・強化期間後の在り方検討等を規定
予算 措置	・地方消費者行政活性化基金約 150 億円(平成 20 年度第 2 次補正予算) ・地方交付税措置(平成 21 年度予算で基準財政需要額 180 億円に倍増)	・消費者権利院及び地方分局を合わせ約 1000 億円	・基金を約 110 億円上積み(平成 21 年度第 1 次補正予算)(支援対象を集中育成・強化期間において増大する業務に係る人件費等に拡充)

(出典) 消費者安全法案、消費者権利院法案の条文、国会審議経過等を基に筆者作成。

²⁰ 第 169 回国会衆議院会議録第 1 号 平成 20 年 1 月 18 日 p.2.

²¹ 国民生活センターについては消費者庁設置に係る国会審議中も、地方との関係における重要性が指摘されていた。消費者庁発足後、組織の在り方が検討され、平成 24 年 8 月時点で国民生活センターを「特別の機関」として消費者庁に移行する方向で報告書が取りまとめられている(内閣府「「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」報告書」2012.8.22. <http://www.anzen.go.jp/kentou/pdf/0822_houkokusho_1.pdf>).

²² 消費者行政推進会議「消費者行政推進基本計画」2008.6.27. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/kakugi/080627honbun.pdf>>

²³ 消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案、消費者安全法案の 3 法案を指す。

²⁴ 実態としては、法的に仕組みが整えられる以前から、国民生活センターが地方自治体の消費生活情報を一元的に収集し、経済企画庁等で活用されてきたことが指摘されている(村千鶴子「消費者庁と国民生活センターの在り方について」『消費者法ニュース』89 号, 2011.10, p.17.)。

一方、野党であった民主党は対案として消費者権利院法案を提出した²⁵。民主党案は、弱体化が進む地方消費者行政の現状を踏まえ、地方の消費者行政を国が責任を持って国の組織に取り込むという想定で、地方機関の設置や消費生活相談員の国家公務員化を盛り込んでいた²⁶。

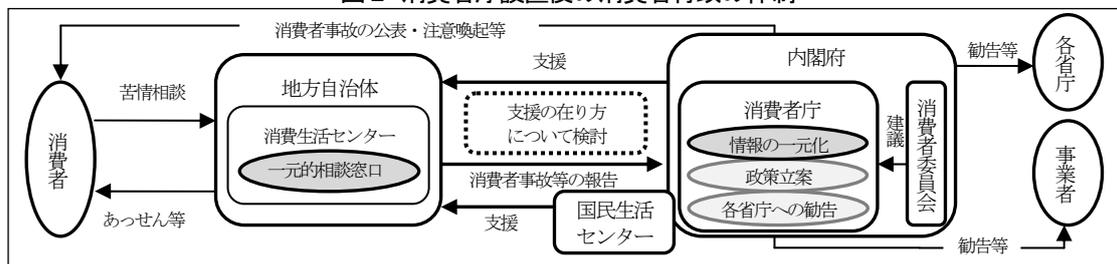
両法案とも、地方消費者行政の強化の必要性では一致していたものの、そのための国の役割の在り方、地方の体制等の規定に相違が見られた（表4）。

(2) 修正協議結果

地方消費者行政のスキームは、基本的に政府案が採用され、消費者安全法（平成21年法律第50号）が成立した²⁷（国と地方の関係を含めた消費者行政全体の新体制については図2参照）。

国会審議の経過を振り返ると、地方消費者行政強化の議論は、消費相談窓口の強化に対する国の財政支援の在り方が焦点となった²⁸。既に、平成20年度第2次補正予算で、消費者庁設置関連予算として消費生活相談窓口の強化等のため約3年分の「地方消費者行政活性化基金」150億円が措置され、平成21年度予算でも地方交付税の消費者行政に係る基準財政需要額が倍増されていた。かつてない規模の財政支援であるが、前者は消費生活相談員等の人件費には使えず、後者は消費者行政に用途が限定されないことから、相談員の待遇改善にはつながらないとの批判があった。修正協議の結果、平成21年度第1次補正予算で上記基金をさらに約110億円積み増した上で、向こう3年間の地方消費者行政強化のための「集中育成・強化期間」において増大する業務に関する人件費等に支援対象を拡充すること等が合意された²⁹。

図2 消費者庁設置後の消費者行政の体制



（出典）消費者行政推進会議「消費者庁及び消費者委員会創設後の消費者行政のイメージ」2009.5.29.等を基に筆者作成。

(3) 附則等に定められた残課題

当面3年間の財政措置として上記の通り超党派合意に至ったものの、国の地方自治体に対する支援の在り方等について、更なる検討を求める旨の規定が附則³⁰や衆参両院の附帯決議に盛り込まれ、課題を残した状態でのスタートとなった³¹。

²⁵ 両法案は、吉井伶奈「消費者行政新組織の創設—消費者庁と消費者権利院」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』626号、2008.12.25、pp.5-10.<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000565_po_0626.pdf?contentNo=1>参照。

²⁶ 第171回国会衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第3号 平成21年3月18日 p.5.

²⁷ 国の組織の在り方については、消費者庁を内閣府の外局として新設するとともに、消費者庁と同格の組織として消費者行政全般に対し監視機能を有する消費者委員会を設置することで与野党が合意した。これにより、消費者庁設置法案は、消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号）に修正された。

²⁸ 本来は、地方消費者行政の充実には相談体制強化の観点のみならず、法執行の強化や自治体内部での一元的体制整備等の観点が必要であったと指摘されている（石戸谷豊「消費者庁と消費者委員会の誕生（下）—地方消費者行政の強化を目指して」『国民生活研究』49巻3号、2009.12、pp.18-21.）。

²⁹ 第171回国会衆議院会議録第24号 平成21年4月17日 p.5.

³⁰ 消費者庁及び消費者委員会設置法第4項で、消費者庁関連3法の施行後3年以内の検討を規定している。

³¹ 第171回国会参議院会議録第25号 平成21年5月29日 p.5

Ⅲ 消費者庁設置以降の動き

1 国による財政支援の効果

平成 21 年 9 月 1 日、国において、消費者庁と、消費者行政全般に対し監視機能を有する消費者委員会が発足した。地方支分部局を持たない国の新組織発足の一方で、地方においては、上述した地方消費者行政活性化基金、地方交付税拡充等の財政支援策に基づき、体制整備が進められることとなった³²。以下、平成 21 年度から 24 年度当初にかけて、これら財政支援策が地方に及ぼした効果を確認する。

(1) 地方消費者行政活性化基金

(i) 運用開始当初の動き

国の財政支援策の柱である地方消費者行政活性化基金については、運用開始当初から、時限付き故に基金終了後の予算確保への懸念や、基金の取崩し額を地方自治体の消費者行政経費の 2 分の 1 以内とする「2 分の 1 基準」の原則の問題点等が指摘されていた³³。

消費者庁発足直後の平成 21 年 10 月時点には、国会審議の結果積み増しされた 110 億円のうち、30 億円分が執行停止となった³⁴。当該措置は、平成 21 年 9 月の政権交代³⁵を受け実施された平成 21 年度第 1 次補正予算執行見直しの一環であり³⁶、当該基金の執行見込み額を踏まえたものであったが、申請額の少なさは地方にとっての基金の使いにくさや浸透不足等を示すとの指摘もなされた³⁷。平成 22 年 7 月、消費者庁は、各自治体での基金の消化状況を踏まえ、取崩し期限の 1 年延長や使途拡大を認める一方、「2 分の 1 基準」の原則については、国の支援と地方の自助努力の両輪で活性化を図るとの観点から、維持するとの方針を示した³⁸。

(ii) 平成 24 年度当初時点までの成果

地方消費者行政活性化基金は、平成 24 年度で最終年度（期限延長後）を迎えた³⁹。消費者庁は、基金開始から平成 24 年度当初にかけての消費生活センター数、消費生活相談員数等の増加実績を挙げ⁴⁰（図 3）、「地方消費者行政の基盤強化のための取組が着実に進められてきた」と

³² 消費者庁発足後の地方消費者行政の体制強化に関する議論全般については、及川和久「消費者庁の発足と課題—国民生活センター—一元化議論・地方消費者行政・消費者教育を中心として」『レファレンス』727号, 2011.8, pp.82-88. を参照。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050356_po_072704.pdf?contentNo=1>

³³ 浅山章「どう取り組む 地方消費者行政」『日経グローバル』133号, 2009.10.5, p.13.

³⁴ 平成 21 年度第 2 次補正にて減額（補正後の予算額 80 億円に対し、決算額は 73 億円（不用額 7 億円））。

³⁵ 平成 21 年 9 月 16 日、民主党、社会民主党、国民新党連立の鳩山由紀夫内閣が発足した。

³⁶ 財務省「平成 21 年度第 1 次補正予算にかかる事業のうち執行を見直す事業」2009.10.16.

<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2009/sy211016_b.pdf>

³⁷ 「活性化基金 補正の 30 億執行停止」『日本消費経済新聞』2009.10.12；石戸谷 前掲注(28), p.22. なお、地方消費者行政に対する財政支援が十分機能しなかった例として、平成 20 年度第 1,2 次補正予算による自治体への支援を目的とした国民生活センター交付金約 99 億円も自治体からの要望不足等により大幅な執行残が見込まれ、58 億円が国庫納付対象となった（会計検査院「独立行政法人国民生活センターにおける運営費交付金の国庫納付について」2011.12.7. <http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/23/pdf/h231207_zenbun_1.pdf>）。

³⁸ 地方消費者行政推進本部基金 WG 「「基金」の見直しについて」2010.7.21.

<<http://www.caa.go.jp/region/pdf/100721honbu1.pdf>>

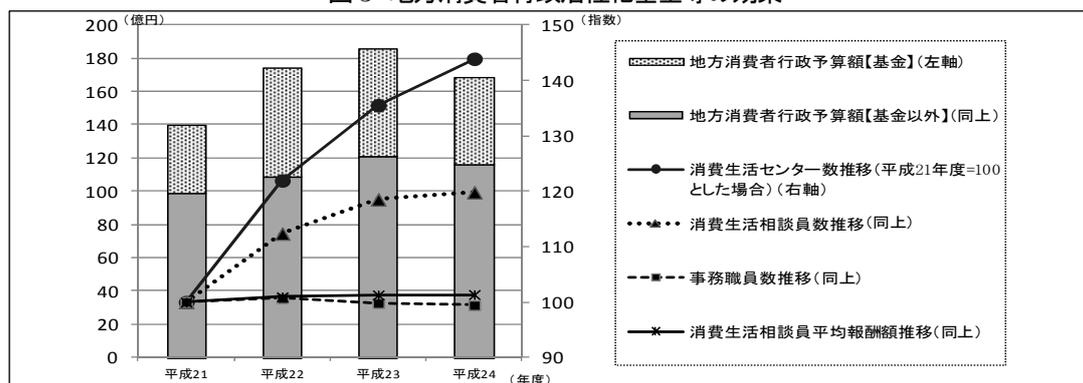
³⁹ 東日本大震災の被災地（岩手、宮城、福島、茨城）については平成 25 年度まで延長可能。なお、当該基金は、平成 24 年度当初予算で計 8.6 億円積み増しされており、累計 231.6 億円となった。

⁴⁰ 平成 21 年度を 100 とした場合、消費生活センター数は 144、消費生活相談員数は 120 に増加。以降、地方消費者

の見方を示している⁴¹。上述の通り、市町村における苦情処理体制の充実は消費者行政開始当初からの課題であったが、今般の基金活用により、市区町村（政令市を除く）の消費生活センター数は平成21年度からの3年間で225箇所増加し、相談窓口設置率（消費生活センター含む）は93.1%に達した⁴²。

一方で、国会審議の中でも課題とされた基金活用による消費生活相談員処遇改善については、附帯決議で地方自治体における取組促進を求められていたが⁴³、相談員の1時間あたり平均報酬額で見ると、対平成21年度比1.4%増に留まった⁴⁴（図3）。時限付きの基金終了後に地方自治体の財政負担が残ることへの懸念から、人件費には十分活用されなかったことを示している。

図3 地方消費者行政活性化基金等の効果



(注1) 地方消費者行政予算額は、平成23年度までは最終予算額、平成24年度は当初予算額

(注2) 消費生活センター、消費生活相談員、事務職員数、消費生活相談員平均報酬額は、各年4月1日時点で比較。

(出典) 消費者庁「平成24年度地方消費者行政の現況調査（第1次）」2012.8.1.を基に筆者作成。

(2) 地方交付税等

地方消費者行政活性化基金とは別に、用途を直接的には消費者行政に限定しない財政支援として、上述の通り地方交付税措置が拡充された。しかし、基準財政需要額の増加に比して、基金を除く地方消費者行政予算額の伸びは小幅に留まった⁴⁵。さらに、平成22年度第1次補正予算で、従来十分に光が当てられてこなかった分野を対象とした「住民生活に光をそそぐ交付金」1000億円が措置されたが、当該交付金の消費者行政への充当割合は約2.5%である。国会審議でも危惧されていた通り、地方自治体に裁量がある財政支援では消費者行政に充当されない現状を示す結果となった。

行政活性化基金の実績に関する数字は、消費者庁「平成24年度 地方消費者行政の現況調査（第1次）」2012.8.1. <<http://www.caa.go.jp/region/chihou1.html#m05>>による。

⁴¹ 消費者庁「地方消費者行政の充実・強化のための指針」2012.7, p.1.

<<http://www.caa.go.jp/region/pdf/120730plan3.pdf>>. なお、地方自治体側もその前進については高く評価している（消費者委員会事務局「地方消費者行政の持続的な展開とさらなる充実・強化に向けた現地ヒアリング調査の結果」2012.7.24, p.1. <http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/096/doc/096_120724_sankou2.pdf>）。

⁴² ただし、平成23年度時点では、消費者被害に遭った人が実際に消費生活センター等に相談した割合は、消費者庁設置以前の調査結果と同じく約13%であり、目立った改善は生じていない（消費者庁 前掲注(8), p.57; 内閣府『国民生活白書（平成20年版）』p.98.

<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h20/10_pdf/01_honpen/pdf/08sh_0201_04.pdf>）。

⁴³ 第171回衆議院消費者問題に関する特別委員会議録第14号 平成21年04月16日 p.17.

⁴⁴ 1日当たり4時間以上勤務の非常勤職員の報酬単価で比較（平成21年度当初1,471円、平成24年度当初1,491円）。

⁴⁵ 平成21年度に基準財政需要額が180億円に倍増された後、平成23年度には225億円となったが、基金を除く地方消費者行政予算額の伸びは20億円に満たない（平成21年度最終予算額98.5億円、平成24年度当初予算116.0億円）。

このことは、消費者行政担当の事務職員数の横ばい傾向とも相まって、地方自治体の施策に消費者行政強化の方針が十分に浸透していないことを示している⁴⁶。「集中育成・強化期間」中の取組を経て、基金終了後の財源確保の見通しがついているのは一部の地方自治体に限られる⁴⁷というのが実態である。

2 国による地方支援の在り方の検討

財政支援による地方の体制整備を進める一方で、消費者庁及び消費者委員会において、附則等で残課題となった国の地方支援の在り方等について検討が進められてきた。地方消費者行政活性化基金最終年度に至っては、「集中育成・強化期間」における地方の実態も踏まえた見解が示されている（主な見解については表 5 参照）。検討に際しては、消費者庁設置後の地方消費者行政の役割を国との関係においてどのように位置づけるか、そしてそれを、国から地方への財政支援の在り方にどう反映させるかがポイントとなった。

(1) 平成 21 年度から 23 年度にかけての検討経緯

消費者庁は、平成 22 年 2 月時点で、地方消費者行政は地方自治そのものであるとともに、国の行政の一端を担う性格を持つとの見解を示した⁴⁸。地方の相談窓口が、消費者庁の主要な機能である消費者事故等の「情報一元化」の根幹を担う（図 2）との認識等に基づいている。

しかし、その後の地方消費者行政に係る公表資料では、その見解を踏まえての国の支援の在り方について明確な言及はなく⁴⁹、地方消費者行政は、「地域主権」の考え方に立ち、地方自治体の主体的な判断の下でその具体的な内容を決定することが基本であると位置づけられていた⁵⁰。この位置づけをもとに、国からの財政支援についても、「ひもつき補助金の一括交付金化」の流れを踏まえ、一括交付金を消費者行政に活用することが妥当としていた。

一方、消費者委員会は、地方消費者行政専門調査会を設置し、同調査会が平成 23 年 4 月、報告書を提出した⁵¹。この報告書で示された見解は、上記の「地域主権」をベースとする消費者庁の見解と大筋では類似したものと言え⁵²、地方消費者行政は自治事務とする位置づけを基本とし⁵³、国の財政負担の在り方も、地方自治体の裁量が発揮できる財政措置の活用を求めた⁵⁴。

⁴⁶ 日本弁護士連合会「地方消費者行政の持続的強化を求める意見書」2012.6.14, pp.5-7.

<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2012/opinion_120614_3.pdf>

⁴⁷ 消費者委員会事務局 前掲注(41), p.1.

⁴⁸ 消費者庁「地方消費者行政の充実・強化のためのプラン」2010.2, p.5.

<<http://www.caa.go.jp/region/pdf/100209plan5.pdf>>

⁴⁹ その矛盾を指摘する意見も示されている（足立敏「消費者行政推進に対する国と地方の在り方について（意見）」2012.6.29. <http://www.anzen.go.jp/kentou/pdf/0629_shiryoku9.pdf>）。

⁵⁰ 消費者庁 前掲注(7), p.7.

⁵¹ 消費者委員会地方消費者行政専門調査会「地方消費者行政専門調査会報告書」2011.4.

<<http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/index.html>>

⁵² 拝師徳彦「地方消費者行政を充実させるために」『消費者法ニュース』90号, 2012.1, p.35.

⁵³ 地方消費者行政専門調査会で片山善博座長（当時）は、相談業務について、自然発生的行政ニーズであり、基礎的自治体の事務になじむとした（「第3回 地方消費者行政専門調査会 議事録」2010.6.15.）。

<<http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/003/gjjiroku/index.html>>

⁵⁴ 一部の地方消費者行政専門調査会委員からは、消費者行政に用途を限定した財政支援の必要性等が提起されていた（消費者委員会地方消費者行政専門調査会 前掲注(51), p.38）。なお、当該報告書を踏まえ消費者委員会が提出した建議では、地方自治体の PIO-NET 入力費用を国が一部負担することの検討を求めた（消費者委員会「地方消費者行政の活性化に向けた対応策についての建議」2011.4.15, p.2.

(2) 平成 24 年度に至っての見解

しかし、地方消費者行政活性化基金最終年度の段階で、地方自治体の実態としては、上述の通り用途を限定しない財政支援は有効に機能せず、基金終了後の財源確保の見通しも厳しい。

そのような状況の中、平成 24 年 7 月に消費者庁から改めて示された指針は、従前通り「地域主権」を基本としつつも、「集中育成・強化期間」で整備された地方消費者行政体制を維持・充実していくための過渡的な措置として新たな財政支援策の必要性を認めた⁵⁵。

消費者庁は、平成 25 年度予算概算要求（平成 24 年 9 月）で、地方自治体の消費者行政に用途を限定した「地方消費者行政活性化交付金」を創設し⁵⁶、消費者庁全体の予算要求額の約 3 割に相当する 40.6 億円を要求している⁵⁷。消費者庁による当該予算要求は、懸案であった基金終了後の財政確保を図るためのもの⁵⁸であるが、あくまで「地方自治体の消費者行政への積極的な取組を支援」するためとしており、国が地方消費者行政に係る継続的経費負担の必要性を明示的に認めた上での予算要求という位置づけではない。

表 5 国による地方支援の在り方等についての主な見解

		消費者庁		消費者委員会	
低 ↑ 国の関与度合 ↓ 高	自治事務とする位置づけの妥当性	○	・「地域主権」の考え方に立ち、自治体の主体的な判断の下で具体的な内容を決定することが基本	△	・自治事務が基本の一方で、消費者安全法による国への通知事務等、法定受託事務的な要素が生じている
	国による財政支援の必要性	△	・自治体が自主財源を用いることが基本	○	・自治体が持続的に消費者行政に取り組み、消費者の権利が守られる体制を整備するためには国の支援策が不可欠
	消費者行政に用途を限定した支援の妥当性	△	・「ひもつき補助金の一括交付金化」の中で、一括交付金を消費者行政にも活用するのが妥当 ・しかし、一括交付金化の動きが進んでいないため、新たな財政支援を設ける必要	○	
	「集中育成・強化期間」後の過渡的支援の必要性	○	・平成 25 年度予算概算要求で「地方消費者行政活性化交付金」40.6 億円要求 ※「毎年度ごと」の交付金として創設	○	
	国庫負担金等による継続的支援の検討の必要性	—	(平成 25 年 1 月を目途に、検討結果を消費者委員会に報告)	○	・法的受託事務的要素に対する応分の負担が必要
	国の事務とする位置づけの妥当性	×	—	×	—

(注 1) 各項目について、妥当性、必要性の認定度合を○、△、×で簡略的に示した。

(注 2) 消費者庁、消費者委員会の見解に変遷がある場合、原則として新しいものを採用。

(出典) 消費者庁「地方消費者行政の充実・強化に向けた課題」2011.1；消費者庁「地方消費者行政の充実・強化のための指針」2012.7；消費者委員会「地方消費者行政の持続的な展開とさらなる充実・強化に向けた支援策についての建議」2012.7.24.等を基に筆者作成。

<http://www.cao.go.jp/consumer/tinkaikouhyou/2011/_icsFiles/afieldfile/2011/04/18/20110415_kengi.pdf>。

⁵⁵ 消費者庁 前掲注(41), p.16.

⁵⁶ 当該交付金は「毎年度ごと」の交付金として創設している。平成 25 年度予算については、平成 24 年 7 月 31 日に閣議決定された「日本再生戦略」に地方消費者行政の充実強化が盛り込まれていたことを受け、「日本再生戦略」関連の重点要求枠での要求である(国家戦略室「日本再生戦略—フロンティアを拓き、「共創の国」へ」2012.7.31, pp.52, 112. <<http://www.npu.go.jp/policy/pdf/20120731/20120731.pdf>>。

⁵⁷ 消費者庁「消費者庁 平成 25 年度予算概算要求について」2012.9.7.

<<http://www.caa.go.jp/info/yosan/pdf/h25yosanyoukyugaiyou.pdf>> なお、消費者団体からは、当該予算要求を高く評価する旨の表明もなされている(全国消費者行政ウォッチねっと「消費者行政評価発表」2012.9.27.

<<http://watch-net.sakura.ne.jp/wn/2012/10/07/120927hyoka.pdf>>。

⁵⁸ 平成 24 年 7 月 18 日時点で、208 自治体から地方消費者行政に確実に使える国の財政支援を求める意見書が提出されていた(「国の財政支援求める意見書 24 都道府県、184 市町村」『日本消費経済新聞』2012.7.30.)。

一方で、平成 24 年 7 月に消費者委員会から提出された建議⁵⁹では、基金終了後当面の間財政支援を継続する必要があるとの指摘に加えて、地方消費者行政の位置づけそのもの及び国の支援の在り方について、さらに踏み込んだ見解が示された。同建議では、地方消費者行政は自治事務であることを基本としながらも、消費者庁設置後、消費者安全法により課された消費生活センター設立や消費者事故等の国への通知等を「法定受託事務的な要素が強い業務」と位置づけた。これを踏まえ、国からの財政負担の在り方について、国庫負担金や補助金として具体的に制度化することを検討すべきとした⁶⁰。

これまでも、地方消費者行政の位置づけについては、全国的な課題⁶¹として消費者問題に取組む必要がある現状において⁶²、自治事務としての画一的整理は不適切との指摘がなされてきた⁶³。地方自治体側としても、国民全体の生活に影響を及ぼす行政事務との位置づけにより、財政負担の在り方としては国が継続的に措置すべきとの声が強いとの調査結果もある⁶⁴。

自治事務としての位置づけの限界に焦点を当てたと言える当該建議について⁶⁵、消費者委員会は平成 25 年 1 月を目途に消費者庁の報告を求めるとしており、検討結果が注目される。

おわりに

地方消費者行政については、国による体制整備支援がはじまった昭和 40 年代半ばからその充実強化の必要性が言われてきたところであった。消費者庁設置に際して、地方消費者行政活性化基金等、これまでにない規模の国の財政支援がなされ、この 3 年間で体制整備の面では一定の前進があった。しかし、基金最終年度に至っても、地方自治体の内部で消費者行政強化の方針が浸透しているとは言えず、基金終了後は財源確保が困難との自治体が少なくない。

基金終了後の措置としては、今般整備された地方の体制維持、充実を図るべく消費者庁により平成 25 年度予算概算要求がなされているところである。ただし、体制維持のための当面の措置という側面とは別に、地方消費者行政の位置づけそのものを踏まえた国から地方消費者行政への支援の在り方については、更なる検討が必要とされている。

地方自治体内部で自発的かつ短期的に消費者行政の優先度が上がることは想定されにくい中で、国において地方消費者行政に自治事務以上の役割を認め、それを地方自治体への財政支援に反映するという展開があり得るのかが、地方消費者行政の大きな論点と言えよう。

⁵⁹ 消費者委員会「地方消費者行政の持続的な展開とさらなる充実・強化に向けた支援策についての建議」2012.7.24.
<http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2012/_icsFiles/afldfile/2012/07/25/20120724_kengi.pdf>

⁶⁰ 消費者委員会「第 96 回 消費者委員会議事録」2012.7.24.

<<http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2012/096/gjiroku/index.html>>

⁶¹ 地方消費者行政専門調査会で圓山茂夫（明治学院大学准教授）委員は、消費生活センター開始当初は域内の問合せ相談が大半だった一方で、現状は越境苦情が過半数と指摘している（地方消費者行政専門調査会「第 7 回 地方消費者行政専門調査会 議事録」2010.10.22.

<<http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/chihou/007/gjiroku/index.html>>。

⁶² 国による統一的な情報集約等を目的として、従来自治体レベルで行われてきた消費者相談事業を 2009 年に国に移管したフィンランドのような例もある（OECD, *Consumer Policy Toolkit*, 2010, p.59）。

⁶³ 日本弁護士連合会 前掲注(46), p.12; 吉田直美「地方消費者行政の役割と今後の課題」『現代消費者法』5 号, 2009.12, p.50.

⁶⁴ 日本弁護士連合会が平成 21 年 9 月に実施したアンケートで、地方自治体の約 9 割が、国が継続的に経費負担すべきとした（日本弁護士連合会「地方消費者行政活性化基金等の活用について（アンケート）集計結果」2011.10.19, p.6.
<http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/committee/list/data/shohisha_inquiry11.pdf>）。

⁶⁵ 河上正二消費者委員会委員長が、「「地域主権」の強調や、自治事務としての消費者行政の性格付けに限界がある」旨の認識を示している（河上正二「地方消費者行政の充実・強化」『ジュリスト』1444 号, 2012.8, p.73）。