

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	消費者行政の主な課題
著者 / 所属	吉田 博光 / 第二特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	464号
刊行日	2024-2-26
頁	184-197
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240226.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240226.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

## 消費者行政の主な課題

吉田 博光

(第二特別調査室)

1. はじめに
2. 消費者庁が果たす役割
3. 消費者法の在り方
4. 食品ロス削減目標の達成に向けた取組
5. 地方消費者行政の課題
6. おわりに

### 1. はじめに

消費者庁は「消費者庁及び消費者委員会設置法」(平成21年法律第48号。以下「消費者庁等設置法」という。)の規定に基づいて平成21年9月1日に設置された。同法第3条では消費者庁の任務を規定しており、第1項では「(略)消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現に向けて、消費者の利益の擁護及び増進、商品及び役務の消費者による自主的かつ合理的な選択の確保並びに消費生活に密接に関連する物資の品質に関する表示に関する事務を行うことを任務とする。」と定めている。

参議院では、特別委員会を設け、消費者行政に係る法律案の審査や基本施策等についての調査を行ってきており、第213回国会においても召集日である令和6年1月26日に「消費者問題に関する特別委員会」<sup>1</sup>が設置された<sup>2</sup>。本稿では、本特別委員会が所掌する消費者行政に関し、主な課題について概観することとしたい<sup>3</sup>。

### 2. 消費者庁が果たす役割

#### (1) 消費者庁設置の経緯 — 府省庁横断の対応が求められる消費者行政 —

消費者庁が設置された背景には、消費者の保護が産業振興・事業者育成の間接的・派生

<sup>1</sup> 第200回国会から第207回国会においては「地方創生及び消費者問題に関する特別委員会」が設置されるなど、異なる名称等で設置されたこともある。

<sup>2</sup> 衆議院においても第213回国会に「消費者問題に関する特別委員会」が設置された。

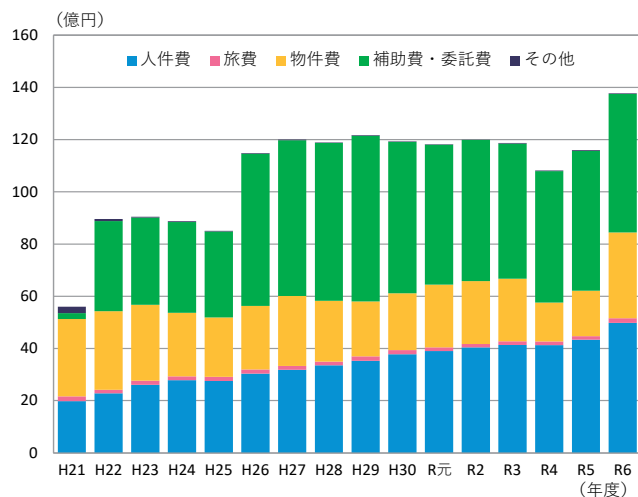
<sup>3</sup> 本稿は令和6年1月31日に脱稿しており、それまでの情報に基づいて記述している。

的なテーマとして捉えられ、府省庁縦割りの対応がなされてきたことがある。社会経済情勢が変化して複数の府省庁を横断する消費者問題が多くなると、それまでの縦割り行政では法規制の横断的な体系化に遅れが生じることとなったほか、どの府省庁も権限を有しないいわゆる隙間事案が生じるなど、適切に対応することが困難な状況も発生した<sup>4</sup>。

福田康夫内閣総理大臣（当時）は平成20年1月18日の施政方針演説において、「今年を生活者や消費者が主役となる社会へ向けたスタートの年と位置付け、あらゆる制度を見直していきます。」と発言し、「各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的、一元的に推進するための強い権限を持つ新組織を発足させます。」と表明した<sup>5</sup>。

この新組織の具体像については政府内で検討され<sup>6</sup>、消費者庁等設置法は、国会での法案審査を経て平成21年5月29日に成立した。消費者庁は、「政府の中の消費者行政の司令塔・エンジン役として、より一層、国民の期待に応えていく使命を担っています。」<sup>7</sup>としており、消費者庁が果たす役割は大きい。

図表1 消費者庁予算（使途別分類）の推移



## (2) 消費者庁予算（一般会計）

### ア 消費者庁予算の特徴

図表1は消費者庁予算を使途別に分類して図示したものである<sup>8</sup>。これを見ると、人件費は増加傾向が続いており、補助費・委託費については平成22年度と平成26年度に急増したことが分かる。

これらについて、平成22年度<sup>9</sup>から令和6年度までの平均増減率<sup>10</sup>を計算すると、消費者庁全体では3.1%増加しており、このうち、人件費は5.7%の増加、補助費・委託費は3.1%の増加となっている。他

(注1) 当初予算ベース。

(注2) グラフの「その他」は、使途別分類で「その他」を表すコード番号が付されたもの。

(出所) 財務省ウェブサイト「予算書・決算書データベース」、  
「令和6年度一般会計予算参照書」より作成

<sup>4</sup> 第1段落の記述：消費者庁『令和元年版消費者白書』46～47頁、消費者庁『安全・安心豊かに暮らせる社会に』（令和5年4月更新版消費者庁パンフレット）2頁

<sup>5</sup> 第169回国会参議院本会議録第1号（その1）2頁（平20.1.18）

<sup>6</sup> 「消費者行政推進会議」において検討が進められ、平成20年6月13日に「消費者行政推進会議取りまとめ～消費者・生活者の視点に立つ行政への転換～」が示された。

<sup>7</sup> 消費者庁『安全・安心豊かに暮らせる社会に』（令和5年4月更新版消費者庁パンフレット）2頁

<sup>8</sup> 「予算参照書」（内閣が国会に提出する「予算書」に添付されている資料）を用いてグラフを作成した。具体的には、各年度当初予算額のうち消費者庁予算（一般会計）について、予定経費要求書に記載された科目別内訳の各目に付されているコード番号を基に集計した。このため、デジタル庁に一括計上されている予算等は含んでいない。

<sup>9</sup> 平成21年9月1日に設置された消費者庁については、平成22年度が年度を通じた予算計上の初年度となる。

<sup>10</sup> 平成22年度から令和6年度までの平均増減率は以下の式によって計算している。

$$y_i = \left[ \left\{ \left( \frac{Y_i (R6)}{Y_i (H22)} \right)^{\left( \frac{1}{14} \right)} \right\} - 1 \right] \times 100 (\%)$$

方、旅費は1.8%の増加、物件費は0.6%の増加にとどまり、その他は7.0%減少した。

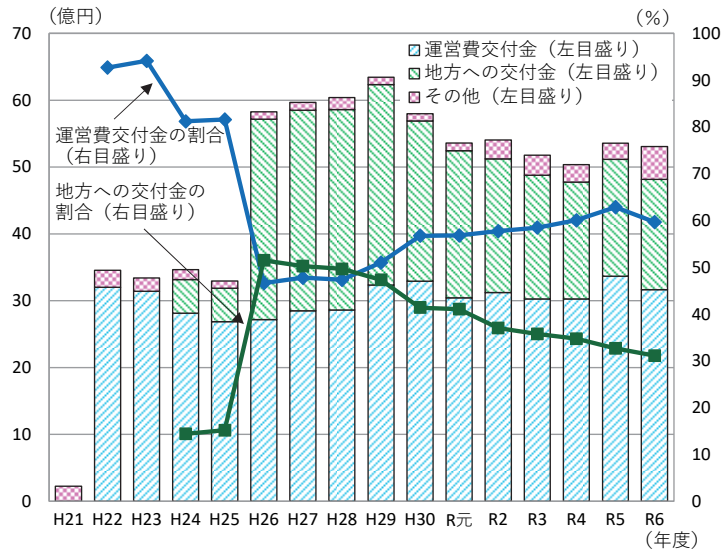
## イ 補助費・委託費の動向

消費者庁予算として計上された補助費・委託費についてその内訳を見ると（図表2棒グラフ）、「独立行政法人国民生活センター運営費交付金」（以下「運営費交付金」という。）と「地方消費者行政に係る交付金」（以下「地方への交付金」という。）<sup>11</sup>が大部分を占めていることが分かる。

このうち運営費交付金については、独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）が「業務を実施するために必要な財源に充てるための国からの交付金」<sup>12</sup>である。国民生活センターは、「国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から、国民生活に関する情報の提供及び調査研究を行うとともに、重要消費者紛争について法による解決のための手続を実施」<sup>13</sup>しており、運営費交付金は国民生活センターが収益化の会計処理を行うことにより損益計算書の経常収益に計上されるものである。

他方、地方への交付金は地方消費者行政の財源の一部となるものである。地方公共団体の消費者行政は、地域における消費者からの相談対応のほか、消費者教育や法執行など多岐にわたり、地方消費者行政への財政的支援<sup>14</sup>は地方消費者行政の充実・強化のために重要な役割を果たしている。

図表2 補助費・委託費の内訳の推移



(注1) 当初予算ベース。

(注2) 「地方への交付金」は、平成24年度から平成26年度までは「地方消費者行政活性化交付金」、平成27年度から平成29年度までは「地方消費者行政推進交付金」、平成30年度以降は「地方消費者行政強化交付金」として計上されたもの。

(注3) 折れ線グラフは「補助費・委託費」に占める割合。

(出所) 財務省ウェブサイト「予算書・決算書データベース」、「令和6年度一般会計予算参照書」より作成

<sup>11</sup> 予算計上された年度により交付金の名称が異なり、平成24年度から平成26年度までは「地方消費者行政活性化交付金」、平成27年度から平成29年度までは「地方消費者行政推進交付金」、平成30年度以降は「地方消費者行政強化交付金」である。

<sup>12</sup> 総務省「「独立行政法人会計基準」及び「独立行政法人会計基準注解」(平12.2.16(令3.9.21改訂))のうち、独立行政法人会計基準研究会「独立行政法人会計基準の設定について」(平12.2.16) iii頁より抜粋。なお、独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)第46条第1項では、「政府は、予算の範囲内において、独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができる。」と規定している。

<sup>13</sup> 国民生活センターウェブサイト「国民生活センターの紹介」<<https://www.kokusen.go.jp/hello/index.html>>(令6.1.31最終アクセス)

<sup>14</sup> 消費者庁予算に計上された交付金のほか、地方交付税による支援も行われてきている。

運営費交付金と地方への交付金のそれぞれについて補助費・委託費に占める割合を計算した図表2の折れ線グラフを見ると、これらの差（「運営費交付金の割合」－「地方への交付金の割合」）は、平成29年度の3.7%ポイントから令和6年度の28.6%ポイントへと大きく変化した。

### （3）所掌事務の拡大

消費者庁等設置法第4条では消費者庁の所掌事務を規定しており、これまでに見直しが行われてきた。

#### ア 「旧統一教会」問題等への対応

第210回国会の令和4年12月10日に成立した「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律」（令和4年法律第105号）は、「旧統一教会」問題等への対応の強化を求める社会的な要請の高まりを踏まえて制定されたものである。同法では、法人等が寄附の勧誘を行うに当たっての寄附者への配慮義務、法人等が寄附の勧誘に際して不当勧誘行為で寄附者を困惑させることや借入れ等による資金調達を要求することの禁止、法人等による不当な勧誘により困惑して寄附の意思表示をした場合の取消権等を規定している。また、同法附則第6条では消費者庁等設置法第4条第1項を改正しており、「法人等による寄附の不当な勧誘の防止等に関する法律（令和4年法律第105号）の規定による法人等からの寄附の勧誘を受ける者の保護に関すること。」とする事務が追加された。

同法の制定に際しては衆議院で法律案の修正が行われ、法律の規定についての検討が前倒しされている<sup>15</sup>。また、消費者庁の資料<sup>16</sup>によれば、寄附の不当勧誘に係る情報の受付件数が令和5年度上半期で809件となった。これらの点に鑑みれば、法律案が修正された趣旨も含めて「旧統一教会」問題等への対応に万全を期すため、適時適切な業務の実施が求められる。

#### イ 食品衛生基準行政に関する権限の移管

新型コロナウイルス感染症対策本部（本部長：内閣総理大臣）は、令和4年9月2日に「新型コロナウイルス感染症に関するこれまでの取組を踏まえた次の感染症危機に備えるための対応の具体策」を決定し、食品衛生基準行政を厚生労働省から消費者庁へ移管することとした。これを受け、第211回国会の令和5年3月7日に「生活衛生等関係行政の機能強化のための関係法律の整備に関する法律案」が提出され、同年5月19日に成立した（令和5年法律第36号）。同法の施行に伴い、令和6年4月1日に厚生労働省から消費者庁へ業務が移管され、消費者庁等設置法第4条第1項に当該事務が規定される。

法律案の採決に当たっては衆参両院の委員会で附帯決議が行われたが、参議院厚生労働委員会では、「消費者庁が食品メーカーを含む民間企業から出向者を受け入れるに当たっては、消費者庁が食品衛生基準行政を担う趣旨を踏まえ、科学的な安全を確保し、

<sup>15</sup> 修正前の法律案では、「政府は、この法律の施行後3年を目途として、この法律の規定の施行の状況及び経済社会情勢の変化を勘案し、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」（附則第5条）と規定していた。衆議院修正では本条中「3年」を「2年」に改めた。

<sup>16</sup> 消費者庁「寄附の不当勧誘に係る情報の受理・処理等件数表（令和5年度上半期）」（令5.11.2）

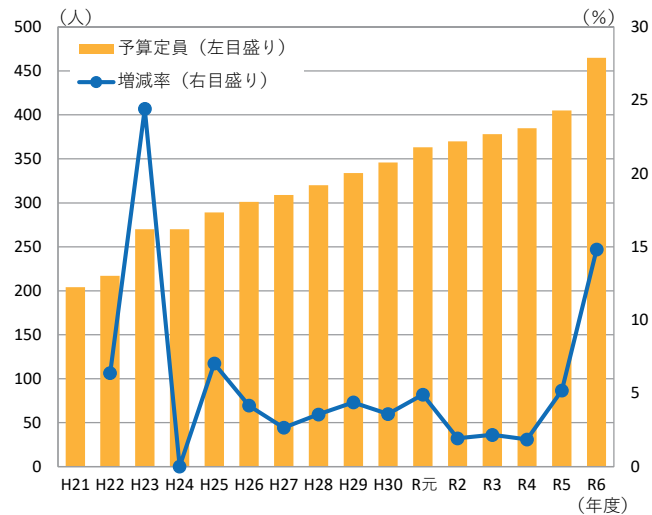


消費者利益の更なる増進を図り、食の安全に対する懸念を招くことのないよう十分に留意すること。」とする項目が盛り込まれた。消費者庁が実施している業務の実態を踏まえれば<sup>17</sup>、附帯決議の趣旨に合致した業務運営が求められる。

#### (4) 消費者庁の予算定員

消費者庁が消費者行政を実施するに当たり、人員の確保は対応力の強化に直結すると考えられる。図表3で予算定員の推移を見ると、平成24年度（平成23年度と同数）を除いて継続的に増員が図られてきたことが分かる。このうち、大幅な増員となった平成23年度については消費者庁の体制を強化することとされ、特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）等の法執行体制の強化として24名、消費者事故の分析や原因究明等として14名など、全体では53名の増員となった。また、令和6年度には食品衛生基準行政の移管に伴う体制整備として52名の増員があり、全体では67名の増員となった<sup>18</sup>。

図表3 消費者庁の予算定員の推移



(注) グラフは「一般会計予算参照書」(各年度当初予算)に記載されている人数を基に作成した。

(出所) 財務省ウェブサイト「予算書・決算書データベース」、「令和6年度一般会計予算参照書」より作成

平成21年度から令和6年度までの平均増加率は5.6%となっており、この間に予算定員は2.3倍の規模となった。他方、令和6年度から遡って見てみると、平成21年度は43.9%の水準であり、平成21年9月に「各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的、一元的に推進するための強い権限を持つ新組織」<sup>19</sup>として発足した際の消費者庁の予算定員が令和6年度の半数にも満たなかったと捉えることもできる。消費者庁に求められている役割の大きさに鑑みれば、予算定員の適正規模について再評価することも必要であろう。

### 3. 消費者法の在り方

#### (1) これまでの経緯

第208回国会の令和4年5月25日に成立した「消費者契約法及び消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律の一部を改正する法律」(令和

<sup>17</sup> 民間企業から受け入れている人事交流の状況については内閣官房内閣人事局がデータを公表しているが、執筆時点では過去のデータを含めて訂正作業が行われており、具体的な人数等は確認できない。

<sup>18</sup> 他方、定員合理化等により7名の減員となり、純増の規模は60名である。

<sup>19</sup> 前記施政方針演説(第169回国会参議院本会議録第1号(その1)2頁(平20.1.18))

4年法律第59号)については、衆参両院の消費者問題に関する特別委員会において附帯決議が行われた。その中では、法改正後直ちに消費者契約法(平成12年法律第61号)の消費者法令における役割等を多角的な見地から整理し、既存の枠組みに捉われない抜本的かつ網羅的なルール設定の在り方について検討を開始することを求めている。

他方、このような検討を行うためには多様な学術分野にわたる多角的な議論が必要であるとされ、消費者庁は「消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会」を開催した。本懇談会では令和4年8月から令和5年6月まで幅広く議論が行われ、同年7月24日に「消費者法の現状を検証し将来の在り方を考える有識者懇談会における議論の整理」(以下「議論の整理」という。)を公表した。

## (2) 議論の整理で示された考え方

議論の整理では、高齢化の進展やデジタル化など、「消費者を取り巻く取引環境の変化に対応するため、消費者法を、その理念から見直し、その在り方を再編し拡充するための検討が必要になっている。」としており、様々な観点で考え方を整理している。そのうち、「消費者法のメルクマール」については、「消費者と事業者間の格差のみならず、「消費者の脆弱性」を正面から捉えていくべきと考えられる。」などとしている。また、「消費者の脆弱性の利用に対する規制」については、「消費者の脆弱性を事業者が意図的に利用する場合や、事業者が意図的に操作して消費者の脆弱性を引き出す場合」に加え、「必ずしも事業者の意図(主観的要因)によることなく、消費者の脆弱性が利用されてしまう状況」等の「客観的要因に着目した介入を行うことも消費者法の役割の射程範囲に含まれると考えられる。」とした。その上で、「消費者法が捉えるべき「消費者」についても整理し、「消費者の脆弱性への対応」については、「限定合理性等の誰もが常に有する脆弱性、一定の状況から生じる状況的脆弱性、若年・高齢・貧困等の一定の属性から導かれる類型的・属性的脆弱性」の「それぞれに必要な対応を考えるべきである。」としている<sup>20</sup>。

また、消費者契約法については、「民法の特別法としてのみ位置付ける見方から脱却し、消費者の脆弱性に正面から向き合い、生活者としての消費者像を視野に入れて、消費者に係わる取引を幅広く規律する新たな姿(法形式を含む)を追求するべきである。」とし、「規定の法的効果としては、取消しや契約条項の無効以外にも契約の拘束力からの解放を認める新たな制度を導入することを検討する必要がある。」としている。具体的な例としては、「解除制度や損害の分担・分配を可能にする不法行為法的観点からの規定の導入可能性を検討することが考えられる。」などとしている<sup>21</sup>。

## (3) 今後の課題

議論の整理に対しては高く評価する有識者の見解が報道されている一方、これを踏まえた法執行の強化や法改正などの道筋が見えないとする意見もある<sup>22</sup>。

---

<sup>20</sup> 第1段落の記述:「議論の整理」1~4頁

<sup>21</sup> 第2段落の記述:「議論の整理」11頁

<sup>22</sup> 『日本消費経済新聞』(令5.9.15)

議論の整理が公表される前の令和5年6月30日には、河野太郎内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）（当時）が消費者庁に対して、「私法と公法双方のアプローチで幅広く規律する消費者取引全体の法制度の整備」等について具体的な検討を進めていくように指示している<sup>23</sup>。令和6年度の消費者庁予算では、「消費者法制のパラダイムシフトのための検討の推進」として0.7億円（令和5年度0.4億円）を計上し、「消費者契約法の周知等を進めつつ、超高齢化やデジタル化の進展等の課題に対応するため、消費者の脆弱性の精緻化、それを基軸とした新しい消費者法理念の構築、様々な規律をコーディネートする広義の消費者法制度の再編・拡充等に向けた具体的検討を行う。」とされた<sup>24</sup>。また、「消費者基本計画工程表」では、「社会経済情勢の変化に対応した消費者契約法を含めた消費者法制の整備等」について、令和7年以降も更に必要な検討を重ねるなどとしている<sup>25</sup>。

このように検討が続く見通しとなっている状況に鑑みれば、議論の整理で示された考え方から今後の道筋を見いだした上で開かれた議論を行うなど、可能な限り方向性を明らかにして検討を進めることが求められる。また、参議院消費者問題に関する特別委員会で行われた附帯決議の趣旨を踏まえ、「消費者が合理的な判断をすることができない事情を不当に利用して、事業者が消費者を勧誘し契約を締結させた場合における消費者の取消権（いわゆるつけ込み型不当勧誘取消権）の創設について検討する」<sup>26</sup>ことも必要である。

今後の検討を経て<sup>27</sup>、消費者が置かれている実情に即した新しい消費者法制度へと結実することを期待したい。

## 4. 食品ロス削減目標の達成に向けた取組

### （1）食品ロスの削減に係る取組の経緯

#### ア 食品ロス削減目標の策定

平成27年9月に国連本部で開催された「国連持続可能な開発サミット」では、「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」（以下「2030アジェンダ」という。）が採択された。2030アジェンダでは、持続可能な開発目標（SDGs）の一つとして「持続可能な生産消費形態を確保する」との目標（ゴール）が掲げられ、その中では「2030年までに小売・消費レベルにおける世界全体の一人当たりの食料の廃棄を半減させ、収穫後損失などの生産・サプライチェーンにおける食料の損失を減少させる。」とするターゲットが設けられた。

食品ロスはまだ食べることができるにもかかわらず捨てられる食品のことであり、2030アジェンダも踏まえて削減目標が策定された。このうち家庭系食品ロスについては

<sup>23</sup> デジタル庁ウェブサイト〈<https://www.digital.go.jp/speech/minister-230630-01>〉（令和6.1.31最終アクセス）

<sup>24</sup> 消費者庁「令和6年度予算案等について」（令和5.12）1頁

<sup>25</sup> 「消費者基本計画工程表」（令和2年7月7日に消費者政策会議が決定した後、毎年6月に改定してきており、直近の改定は令和5年6月13日である。）5～6頁

<sup>26</sup> 衆議院消費者問題に関する特別委員会の附帯決議には盛り込まれていない。

<sup>27</sup> 消費者庁が行うこととしている検討のほか、岸田文雄内閣総理大臣からの諮問を受け、消費者委員会が令和5年11月8日に「消費者法制度のパラダイムシフトに関する専門調査会」を設置しており、令和7年夏頃とされている取りまとめに向けて調査審議が行われる。



「循環型社会形成推進基本法」（平成12年法律第110号）に基づく「循環型社会形成推進基本計画」（第四次。平成30年6月19日閣議決定）において、事業系食品ロスについては「食品循環資源の再生利用等の促進に関する法律」（平成12年法律第116号）に基づく「食品循環資源の再生利用等の促進に関する基本方針」（令和元年7月12日公表）において、それぞれ2000（平成12）年度比で2030（令和12）年度までに半減（家庭系216万トン、事業系273万トン）するとしている。

## イ 食品ロスの削減の推進に向けた立法措置

食品ロスの削減は国際的に重要な課題であり、我が国として真摯に取り組むべき課題となっている状況を踏まえ、衆議院消費者問題に関する特別委員会は第198回国会の令和元年5月14日に「食品ロスの削減の推進に関する法律案」を提出し、同月24日に成立した（令和元年法律第19号。以下「食品ロス削減推進法」という。）。

食品ロス削減推進法の目的は第1条で定められており、「この法律は、食品ロスの削減に関し、国、地方公共団体等の責務等を明らかにするとともに、基本方針の策定その他食品ロスの削減に関する施策の基本となる事項を定めること等により、食品ロスの削減を総合的に推進することを目的とする。」と規定している。また、同法第11条では、「政府は、食品ロスの削減に関する施策の総合的な推進を図るため、食品ロスの削減の推進に関する基本的な方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない。」（第1項）などと規定している。

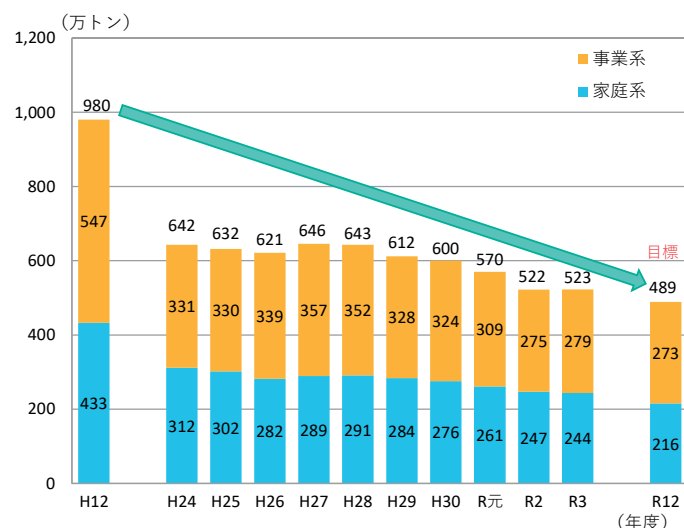
同条の規定に基づく基本方針は、食品ロス削減推進会議での検討を経て令和2年3月31日に閣議決定された。また、基本方針を踏まえ、都道府県及び市町村は「食品ロスの削減の推進に関する計画」を定めるよう努めなければならないとされている（同法第12条及び第13条）。

図表4 食品ロス量の推移

### （2）食品ロス量の推移

図表4は食品ロス量の推移を図示したものであり、令和3年度は523万トン（家庭系244万トン、事業系279万トン）であった。直近5年間の平均減少率は4.0%（家庭系3.5%、事業系4.5%）であり、食品ロス削減目標に近づいているとの印象を受ける。

他方、消費者庁を始めとする8省庁<sup>28</sup>が令和5年12月22日に取りまとめた「食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージ」（以下



（出所）消費者庁「食品ロス削減関係参考資料（令和5年11月30日版）」より作成

<sup>28</sup> 消費者庁、農林水産省、環境省、子ども家庭庁、法務省、文部科学省、厚生労働省及び経済産業省

「施策パッケージ」という。)では、「コロナ禍の影響を除いた直近5年間の平均の食品ロス量は614万トンであり、半減目標である489万トンまで食品ロス量を削減するためには、なお100万トン超の削減が必要な状況である。」<sup>29</sup>としているところでもある。

### (3) 今後の課題

#### ア 施策パッケージで示された法的措置の道筋

衆議院消費者問題に関する特別委員会は、食品ロス削減推進法の起草案を委員会提出の法律案と決した令和元年5月14日に決議を行い、フードバンク活動で提供された食品により食品衛生上の事故が生じた場合の法的責任の在り方について検討することを求めた<sup>30</sup>。また、令和5年6月16日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2023」では、「食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージを年末までに策定する。」とされ、この施策パッケージについては、「食品の寄附や食べ残しの持ち帰りを促進するための法的措置、フードバンク団体の体制強化、賞味期限の在り方の検討を含む。」とする脚注が付された<sup>31</sup>。

これらを受けて取りまとめられた施策パッケージでは、各種施策を「令和6年度にかけて実行に移しつつ更に消費者や関係団体の意見を聞き検討を深め、令和6年度末を目途に閣議決定される基本方針の見直しに反映させ、令和12年度(2030年度)までの食品ロス削減目標の着実な達成に万全を期す」とされた<sup>32</sup>。

これらの施策の中には法的措置に係るものが盛り込まれており、「一定の管理責任を果たせる食品寄附関係者による食品の寄附に伴って生ずる民事責任の在り方について、最終受給者の被害救済にも配慮した法的措置を講ずる。」としている。その道筋については、一定の管理責任を果たすことができる食品寄附関係者を特定するためのガイドラインを官民で作成するなどの一連の施策を実行した後、社会全体のコンセンサスの醸成等を踏まえるとされ、法的措置を講ずる時期は令和7年度から令和11年度としている。また、「一定の管理責任を果たすことができる食品寄附関係者がその旨を届け出た場合」については、「期限表示、アレルギーなどの食品安全情報の伝達手法について、包装上のラベル以外の手法を認める法的措置を検討する」こととしている<sup>33</sup>。

施策パッケージでは、フードバンク活動で「最終受給者に損害(治療費等)が発生した場合の民事上の法的関係」として、「民法上の債務不履行責任や不法行為責任、製造物責任法に基づく製造物責任を問われる可能性がある。」としており、関係者が抱く懸念等

<sup>29</sup> 「施策パッケージ」1頁

<sup>30</sup> 当該決議(「食品ロスの削減の推進に関する件」)では、「食品関連事業者等から未利用食品等の提供を受けて貧困、災害等により食べ物の支援が必要な者に提供するための活動(フードバンク活動)の社会的意義に鑑み、その活動の促進に向け、フードバンク活動を行う団体に対する財政支援や、提供した食品により食品衛生上の事故が生じた場合の食品関連事業者等及びフードバンク活動を行う団体の法的責任の在り方について、本法成立後速やかに検討すること。さらに、こうした事故が生じた場合に、食品の最終受給者が支援を受けられるよう、必要な措置を検討すること。」としている。

<sup>31</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2023」(令和5年6月16日閣議決定)34頁

<sup>32</sup> 「施策パッケージ」2頁

<sup>33</sup> 第3段落の記述:「食品ロス削減目標達成に向けた施策パッケージ概要」1頁、「施策パッケージ」3頁

も紹介しているところである<sup>34</sup>。これらの懸念等については、法的責任を幅広く追求されることの影響や提供する側の民事責任を減免した場合の食品管理等におけるモラルハザードの発生など多岐にわたる。施策パッケージが8省庁によって取りまとめられた点も踏まえれば、「消費者行政の司令塔・エンジン役」<sup>35</sup>である消費者庁が食品ロス削減目標の達成に向けてリーダーシップを発揮することが求められる。

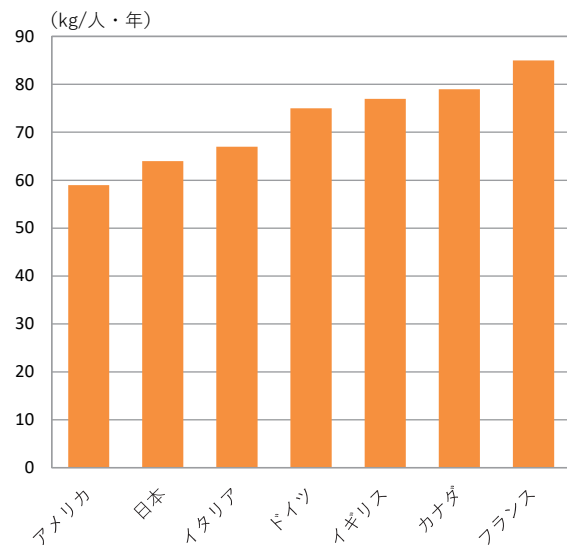
### イ 食品ロスの削減に向けた取組の実効性確保

施策パッケージでは、「食品ロス削減目標の達成のためには、諸外国の動向等も踏まえ、未利用食品の提供者等の法的責任の在り方や、より実効性ある施策の実施に向けて政府として検討・整理し、必要な対策を講ずる必要がある。」<sup>36</sup>としている。例えばアメリカでは、「食品の無償提供における法的責任に関する法整備を行うことによって、食品の無償提供を促す制度が導入されている」ほか、「自己責任の下、食べ残しを持ち帰るための」制度が広く普及しているとされている<sup>37</sup>。この点を踏まえて状況を確認するため、データの入手が可能な家庭からの食品廃棄物についてG7諸国を比較すると、我が国の水準はアメリカに次いで低くなっていることが分かる（図表5）。

施策パッケージでは、前記の法的措置を含む「未利用食品等の提供（食品寄附）の促進」のほか、「外出時の食べ残しの持ち帰りの促進」や「食品廃棄物の排出削減の促進」に係る施策を盛り込んでおり<sup>38</sup>、これらを着実に実施することで食品ロスの更なる削減が期待できる。他方、「半減目標である489万トンまで食品ロス量を削減するためには、なお100万トン超の削減が必要な状況である」<sup>39</sup>という現実もある。

施策パッケージでは、「食品期限表示の設定のためのガイドライン」（平成17年2月厚生労働省・農林水産省）について実態を調査し、食品ロス削減の観点から見直すなどの検討を行い、食品寄附活動の促進につなげるとしている<sup>40</sup>。令和6年度の消費者庁予算では「食品寄附等

図表5 家庭からの食品廃棄物（G7）



(注) 各国での推計値を取りまとめたものであり、推計時点は異なっている。

(出所) United Nations Environment Programme 「FOOD WASTE INDEX REPORT 2021」より作成

<sup>34</sup> 「施策パッケージ」11～13頁、16～18頁、21頁

<sup>35</sup> 消費者庁『安全・安心豊かに暮らせる社会に』（令和5年4月更新版消費者庁パンフレット）2頁

<sup>36</sup> 「施策パッケージ」2頁

<sup>37</sup> 食品ロス削減推進会議「食品の寄附や食べ残しの持ち帰りを促進するための法的措置についての検討上の論点」（令5.10.13）3頁

<sup>38</sup> 「施策パッケージ」2～10頁

<sup>39</sup> 「施策パッケージ」1頁

<sup>40</sup> 「施策パッケージ」2頁

を促進するための枠組みづくり支援」として0.3億円を新規に計上しているほか、消費者庁の定員は「食品ロス削減に資する食品の寄附等を促進するための法的措置に伴う認定制度等の円滑な運用に係る体制強化」として2名の増員を図っているところでもあり<sup>41</sup>、こうした消費者庁の体制を十分に活用して食品ロス削減目標の達成に向けた取組を推進し、成果を積み重ねることが求められる。

## 5. 地方消費者行政の課題

### (1) 地方消費者行政予算

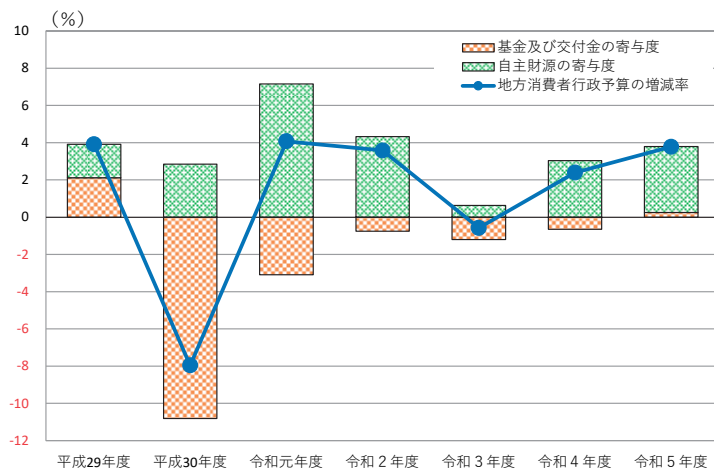
「消費者基本計画」（令和2年3月31日閣議決定、令和3年6月15日改定）では、「消費者行政の最前線は地域であり、国、都道府県及び市町村が共通認識の下で地方における消費者行政の基盤強化を図らなければならない。」<sup>42</sup>としている。

消費者庁では地方消費者行政の支援に関する業務や消費者の安全・安心確保のための制度整備を行って地方協力に取り組んでおり、財政的支援については地方交付税措置の拡充や交付金等の活用が行われてきた。他方、消費者基本計画では、「地方消費者行政は自治事務と位置付けられていることから、その充実・強化を図るためには、地方公共団体における自主財源に裏付けられた取組や体制の強化が不可欠である」<sup>43</sup>と明記しており、地方公共団体における財源確保の必要性について記述している。

以上を踏まえて現状を確認するため、図表6では、平成29年度以降<sup>44</sup>の地方消費者行政予算を取り上げ、その増減率について、国が措置した交付金等の増減に伴う影響と自主財源が増減したことによる影響に寄与度分解した。これを見ると、国からの財政支援が減少する一方、自主財源が増加して地方消費者行政予算全体の伸びを確保してきた姿を読み取ることができる。

他方、自主財源の確保は地方公共団体の財政状況に左右されると考えられ、自主財源の比率を高めることに伴って地方

図表6 地方消費者行政予算の増減率（寄与度分解）



(注1) 当初予算ベース。

(注2) 「基金及び交付金」の額については、令和2年度までは基金と交付金の合計、令和3年度以降は交付金のみ。

(出所) 消費者庁「地方消費者行政の現況（ポイント）」(令5.11)より作成

<sup>41</sup> 消費者庁「令和6年度予算案等について」(令5.12) 4頁、7頁

<sup>42</sup> 「消費者基本計画」(令和2年3月31日閣議決定、令和3年6月15日改定) 21頁

<sup>43</sup> 「消費者基本計画」(令和2年3月31日閣議決定、令和3年6月15日改定) 21頁

<sup>44</sup> 図表2の「地方への交付金の割合」が「運営費交付金の割合」を下回って推移することとなった転換点に着目し、平成29年度を起点として図示している。



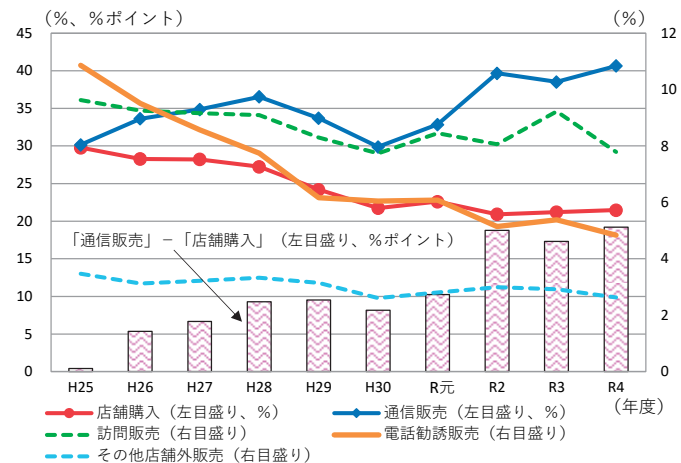
消費者行政の実施状況に地域間格差が生じてしまうことが懸念される。消費者庁は交付金等を通じて地方消費者行政の充実・強化を図るとともに、自主財源に裏付けられた地方消費者行政の充実・強化について地方公共団体に働きかけを行ってきたところであるが、財源確保の在り方については、地方消費者行政が自治事務と位置付けられていることとの関係も含めて検討を加えることが必要なのではなかろうか<sup>45</sup>。

## (2) 消費生活相談の状況を踏まえた取組 — 消費者被害の未然防止の観点から —

「消費者安全法」(平成21年法律第50号)第8条では「都道府県及び市町村による消費生活相談等の事務の実施」を規定しており、同法第10条では消費者からの苦情に関する相談、あっせん等の事務を行う消費生活センターの設置を規定している(都道府県は義務、市町村は努力義務)。

全国の消費生活センター等には数多くの相談が寄せられ、これらは全国消費生活情報ネットワークシステム(PIO-NET)に登録されている。図表7の折れ線グラフはこのデータを基に国民生活センターが取りまとめた資料を活用して販売購入形態別相談件数(構成比)の推移を図示したものである。このうち通信販売と店舗購入を比較すると、その差(棒グラフ、「通信販売」－「店舗購入」)は平成25年度の0.4%ポイントから令和4年度には19.2%ポイントに拡大しており、相談の傾向が変化してきたことを確認することができる。

図表7 販売購入形態別相談件数(構成比)の推移



(注1) 数値の大小を踏まえ、便宜上軸を分けて表示している。

(注2) 販売購入形態の区分がなされていないデータがあるため、構成比を合計しても100%にはならない。

(出所) 国民生活センター「2022年度全国の消費生活相談の状況」(令5.8.9)より作成

PIO-NETに登録されたデータを活用して相談内容の特徴を把握することは、消費者被害の発生を未然に防止する観点からも重要であろう。相談内容の傾向から将来発生する可能性のある被害を予測し、これを防止するために適切な予防策を講ずることができれば、消費者被害の未然防止につながると考えられる。

消費者庁は令和6年度予算において「消費生活相談のサービス向上への体制再構築」を措置しており、消費生活相談のデジタル化を推進するとともに、そのためのPIO-NETの刷新などシステム基盤の整備等を行うとしている<sup>46</sup>。消費者が受けてしまった被害の回復には

<sup>45</sup> 例えば、地方消費者行政全体を自治事務として位置付けるのではなく、一部の事務を法定受託事務として法律上規定した上で国が財源確保の責任を負うといった選択肢も考えられるのではなかろうか。

<sup>46</sup> 消費者庁「令和6年度予算案等について」(令5.12)2頁



困難を伴うことから、システム基盤の整備等が消費者の安全・安心につながるよう、地方消費者行政の機能強化を図ることも必要であろう。

### (3) 消費生活相談員の処遇改善

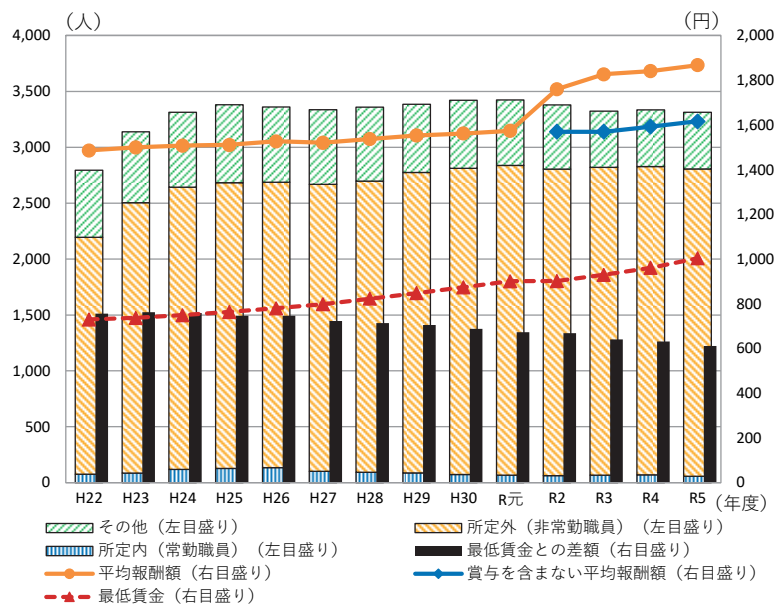
消費生活相談員は相談やあっせん等の事務に従事し、情報の量や質、交渉力等において事業者との間に格差のある消費者を支えている。平成26年に行われた消費者安全法の改正（平成26年法律第71号）では、消費生活相談員の職を法律上規定し、その資格試験制度を法定化するとともに、消費生活センター等には消費生活相談員を置くこととされた。

図表8は消費生活相談員の採用形態と処遇の状況を図示したものである。このうち積み上げ棒グラフは採用形態の状況を表しており、総数は直近ピークとなった平成30年度の3,424人から令和5年度には3,332人まで減少した。また、所定外（非常勤職員）の人数が消費生活相談員の総数に占める割合を計算すると、令和5年度は82.1%であり、平成22年度の77.1%より高まっている。

次に、平均報酬額を表す図表8の折れ線グラフ（実線）を見ると、会計年度任用職員制度の導入（令和2年4月1日）に伴い、賞与を含むベースでは令和2年度から平均報酬額の水準が高まったものの、賞与を除くと平均報酬額の増加は抑えられている。平均報酬額（令和2年度以降は賞与を含まない平均報酬額）と最低賃金の全国加重平均額（破線の折れ線グラフ）を比較すると、その差（塗りつぶしの棒グラフ）は縮小していることが分かる。

消費者庁が令和5年7月に公表した「消費生活相談員、相談業務に関するアンケート集計結果」によると、一般行政職給料表上の級・号給が

図表8 消費生活相談員の採用形態・処遇の状況



- (注1) 消費生活相談員に係るデータは消費者庁が「地方消費者行政の現況調査」で公表しているものであり、調査時点は各年の4月1日現在とされているため、データは年度として扱っている。
- (注2) 積み上げ棒グラフは消費生活相談員の採用形態別人数であり、「その他」は法人委託及び個人委託の合計である。
- (注3) 「最低賃金」は全国加重平均額。
- (注4) 「最低賃金との差額」については、令和元年度までは「平均報酬額」－「最低賃金」、令和2年度以降は「賞与を含まない平均報酬額」－「最低賃金」で算出している。
- (出所) 消費者庁「地方消費者行政の現況調査」(各年度)、厚生労働省ウェブサイト「平成14年度から令和5年度までの地域別最低賃金改定状況」より作成

1級1～10号給である割合は、回答者全体では18.2%である一方、人口規模1万人未満では50.0%となっている。令和5年7月15日付け日本消費経済新聞によれば、1級1～10号給の時給は922～984円とされている。また、消費者庁が令和5年11月に公表した「令和5年度地方消費者行政の現況調査」によると、同年4月1日現在の消費生活相談員のうち、30代以下が3.1%、40代が12.3%である一方、60代が40.1%、70代以上が8.1%に上る。さらに、所定内（常勤職員）以外の消費生活相談員に係る雇用期間の更新回数については32.7%が制限ありとしており、上記のアンケート集計結果によれば令和4年度からの昇給がなかったとする割合は57.9%に上る。

消費生活相談員の高齢化、担い手不足は引き続き深刻であり、消費生活相談員の処遇改善は早急に取り組むべき課題である。

## 6. おわりに

消費者行政は消費者の生活や事業者の活動に直接関係するものであり、その最前線では地方公共団体が各種の業務を実施している。また、国が消費者行政を行うに当たっては府省庁横断で取り組む必要があり、「消費者行政の司令塔・エンジン役」<sup>47</sup>である消費者庁に寄せられる期待は大きい。

これまでに発生した消費者被害では、被害者自身の生活への影響にとどまらず、家族の生活にまで深刻な被害をもたらした事例もあり、消費者被害を未然に防止するための取組は引き続き重要な課題である。また、消費者を取り巻く社会経済情勢が急速に変化しており、生活の利便性を向上させる情報通信技術の発達が新たな消費者被害の発生につながっている側面もある。このような状況下で消費者の安全・安心を確保するためには、消費者法の在り方を根本から問い直すことも必要である。

国民生活と密接に関係する消費者行政については、充実・強化に向けた取組が必須であると考えられ、「消費者の利益の擁護及び増進等に関する総合的な対策を樹立するため」に設置された消費者問題に関する特別委員会での論議が注目される。

(よしだ ひろみつ)

---

<sup>47</sup> 消費者庁『安全・安心豊かに暮らせる社会に』（令和5年4月更新版消費者庁パンフレット）2頁