

「生活安心プロジェクト」  
行政のあり方の総点検  
(素案)

～消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて～

平成 20 年 3 月 18 日  
国民生活審議会総合企画部会

## 目 次

第1章 消費者・生活者を主役とした行政への転換の必要性	1
「消費者・生活者が主役」となる社会	1
増大するリスクに対する対応力	1
消費者・生活者一人一人を重視した行政	2
変革の歴史的必然性	3
行政改革との関係	4
「消費者・生活者を主役」とする行政へのパラダイム転換の時	5
第2章 消費者・生活者が主役の行政に向けた課題と具体的方策	6
1．能動的に行動する消費者・生活者の支援	6
(1) 地域を支える担い手の支援	6
(2) 消費者市民社会を支える組織等の支援の充実	7
(3) 能動的な消費者市民社会に向けた教育の充実	7
2．消費者・生活者が主役となる社会を支える組織・体制への転換	8
(1) 消費者市民社会に向けた政府を挙げた総合的政策展開	8
(2) 消費者・生活者の施策の「実効性」確保	9
(3) 消費者政策の企画・執行を担う新組織のあるべき姿	11
(4) 実効性を軸とした国と地方自治体の関係見直しと連携強化	14
3．消費者・生活者を主役とする行政を担う国家公務員の意識改革	15
(1) 人事管理を通じた職員の意識改革	16
(2) 政策評価の活用と組織力の向上	17
4．消費者・生活者の声を積極的に受け止める制度の構築	18
(1) より開かれた重要政策会議や審議会等	18
(2) 最も消費者・生活者が意見を出しやすい意見募集等 (パブリック・コメント)	22
(3) 政策形成への幅広い消費者・生活者の参加を促す仕組み	27
(4) 消費者・生活者の声を「宝」と捉えた行政運営	28
第3章 消費者・生活者の安全・安心確保に向けた施策の展開	29
1．たらい回しにしない真摯な窓口対応	29
(1) 消費者・生活者の問題を受け付ける統括情報窓口の設置	29
(2) 食品・製品等の事故情報の集約化と消費者に迅速に警告を寄せられる 体制の整備	31

2 . 実効性ある体制と柔軟かつ迅速・機敏に対応できる仕組み . . . . .	3 4
( 1 ) 消費者・生活者の目線での施策の推進 . . . . .	3 4
( 2 ) 生産から家庭までサプライチェーンを通じた安全確保 . . . . .	3 8
( 3 ) 認定・評価等にかかる民間登録機関等の中立性・信頼性向上に向けて . . . . .	3 8
( 4 ) 実効性を確保する多様なツールの整備 . . . . .	4 2
3 . 働く人を大切にする社会づくりの推進 . . . . .	4 5
( 1 ) 就職困難者等に対する支援の充実 . . . . .	4 5
( 2 ) 情報提供・相談体制の充実 . . . . .	4 5
( 3 ) 働く環境の改善 . . . . .	4 6
( 4 ) 生活者重視の観点からの施策や、総合調整機能が生活者重視の観点から講じられることを確保するための方策 . . . . .	4 7
4 . 安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任の取組促進 . . . . .	4 7
( 1 ) 「安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議」の開催 . . . . .	4 7
( 2 ) 「安全・安心で持続可能な未来への協働戦略」の策定 . . . . .	4 8
( 3 ) 行政機関の社会的責任 . . . . .	4 8

第 4 章 改革の実行と継続的取組に向けて . . . . .	5 0
---------------------------------	-----

## 第1章 消費者・生活者を主役とした行政への転換の必要性

（「消費者・生活者が主役」となる社会）

消費者・生活者一人一人がそれぞれの幸せを追求し、その生活を充実したゆとりのあるものにできる社会とそのための政府、それが今求められる「国のかたち」である。そうした社会における消費者・生活者とは、その自らの権利と義務の下、自立して困難に立ち向かい、社会の公正性を達成しようとして活動する主体としての消費者・生活者である。しかし、現在の我が国の「国のかたち」はそうなっているのだろうか。

確かに、特定非営利活動法人数が増えている、公益法人改革によって主務官庁制がなくなる、また、適格消費者団体が訴権を持つなど、消費者・生活者が活躍する場は増えている。しかし、諸外国に比較すると、現在の我が国は、「消費者・生活者が主役」とした真の成熟社会とはなっていない。

これまで個人の安全・安心の拠り所となっていた家族、地域、職場はいずれも、単身世帯や核家族の増加、人口減少や近隣関係の希薄化、職場の雇用環境の激変、ワークライフバランスの不均衡など、そのつながりを弱めている。さらにつながりの希薄化が少子化や地域の人口減少に影響するなど、輻輳的に影響しあっている。

一方、地域においては、地域資源を活かした自立社会を目指している。地域の暮らしの安全・安心を如何に確保し、支援を必要とする人を如何に地域で支援していくか。実質的にそれらを支えるのは地域の担い手であることは当然であるとしても、支援を必要とする人もそれを担うことのできる担い手も地域的に偏在している。地方自治体の消費者・生活者行政に対する姿勢にもばらつきがあり、さらに分野により水準の低下が見られる一方で、国のタテ割りが地域にまで持ち込まれているため、個々の地域において自立性が十分に発揮できない状況にある。

このように、家族、地域、職場、そして個々の消費者・生活者も「消費者・生活者が主役」である社会を切り拓いていくには十分な状況にあるとは言えず、そうした社会構築には根本的な見直しと大胆な方向転換が不可避である。それは、いわば能動的な消費者市民社会（Consumer Citizenship）構築に向けた改革である。

（増大するリスクに対する対応力）

では国の行政は、国民一人一人がそれぞれの幸福を追求できる「消費者・生活者が主役」となる社会を支える存在になっているのだろうか。

インターネットの普及と相まって、急激なヒト・モノ・カネ・情報のグローバル化が進展し、消費者・生活者がさまざまなリスクに無防備にさらされる機会が増えている。最近の多くのニュースで取り上げられている、食品、建築、薬害、年金、悪質商法などの問題は一過性のものではなくて、消費者・生活者の信頼を裏切るという点で、もはや構造的なものとなっている。そうしたリスクの中には、すべての財産を喪失さ

せたり、各自の人生を悲惨なものに変えてしまうものまでである。さらに、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件以降の国際社会の不安定化も影響し、以前とは比べようもないほど、安全・安心な生活を求める国民の欲求は高まっている。このような構造的な問題が噴出する中、高齢単身世帯の増加、地域力のばらつき、そして多様な働き方が生まれることを通じた労働市場の多元化などが同時に進展していることとも相まって、消費者・生活者である国民の生活を直接守るため、様々なセーフティネットを整備することが不可欠であったが、その重要性がますます高まってきた。リスクが増大した社会を前に、消費者・生活者、民だけでは制御しえないリスクに対する予防、軽減、除去といった役割を担うことが行政に求められる。

しかし、現在の行政は、国民の不安・危険を迅速に察知できず、効果的に解決することもできなかった。逆に、それを阻害することさえあった。そして、国民からは、国家公務員は最も信頼も満足もおけない存在とまで思われるに至っている<sup>1</sup>。ここにはいくら施策を打ち出しても国民から評価されない行政の姿がある。さらに、公務員の意識の中で、消費者・生活者のために前例の壁を打ち破ってでも新たな制度や既存制度の大改革を提案しようというチャレンジ精神が希薄化している。このような硬直化した政府では、もはや、国民の期待に応え、その役割を果たしきれなくなっていると言っても過言ではない<sup>2</sup>。

#### (消費者・生活者一人一人を重視した行政)

さらに消費者・生活者の生活は多様化し、消費者・生活者として直面する問題もまた多元化・複雑化している。したがって、リスクへの対応といっても、従来のようにあらかじめ平均的な消費者・生活者像といった標準モデルを想定した上で、政策的対応を検討するという手法には限界があるし、そういう手法だけに依存していると標準モデルから外れる個々の消費者・生活者にしてみれば自分は蚊帳の外に置かれていると感ずることになる。また、現行の体制の下では、既得権を持った組織や世代の声がもっとも伝わりやすい仕組みになっており、平均的消

---

<sup>1</sup> 市民満足学会・(株)ワード研究所「大組織信頼度調査 中間報告書」において、中央省庁は重要度では11位に位置付けられているが、満足度でも信頼度でも下から3番目と位置付けられている(満足度が最も高い組織は郵政公社と運輸会社、信頼度が最も高い組織はガス会社となっている)。またNPO法人政策家庭研究機構「20代・30代の生活観・社会観に関する1026人調査」によると、日本の将来を最も真剣に考えていると思える主体として「官僚」を挙げた人は1.0%に過ぎない(企業経営者を挙げた人が9.1%、市民団体リーダーを挙げた人が9.0%)。なお、人事院調査(2006年度第1回国家公務員に関するモニターアンケート調査)では、「(信頼感を)全般的には持っていない」又は「持っていない」は28.2%となっている。

<sup>2</sup> 人事院調査(2006年度第1回国家公務員に関するモニターアンケート調査)において、国家公務員の人材育成に重要と考えられる資質や能力として「前例や形式などにとらわれない考え方の柔軟さ」、「私益や省益ではなく常に国益を優先する行動様式」、「行政を支えていこうという気概や使命感」、「社会的弱者への理解と共感」などが上位に挙げられている。

費者・生活者像から外れており、声にして伝えることのできない人々との間に対立を生んでいる。さらに社会的に保護しなければならない社会的弱者への対応はリスクが増大する中でますます重要になってきている。こうした現状では、個々の消費者・生活者の観点からすると、行政はその役割を果たしていない、果たすことを期待できないものと映ってしまっている。

海外では、企業と同じように省庁、行政組織の再編も日常的な光景である。また多くの先進諸国で消費者・生活者のニーズに的確、迅速に対応するため、社会的な轍を是正する共生社会に向けた統合（Integration や Social Cohesion）や社会的団結（Solidarity）を担当する省庁、若者（Youth）や男女共同参画（Gender Equality）を担当する省庁、消費者・生活者の食を守る機関、消費者問題を一元的に扱う機関、環境を守る機関などが、新たに誕生している<sup>3</sup>。これらの試みは、消費者・生活者の目線で組織横断的に課題に取り組もうとする、あるいは既存の体制では把握しにくい声を拾い上げようとする行政からのチャレンジと言えよう。

#### （変革の歴史的必然性）

では、なぜ我が国はこれまで「消費者・生活者を主役」とする行政に転換できなかったのでしょうか。日本の行政は、殖産興業政策により近代化を推し進めた明治政府の流れを綿々と受け継ぎ、長く生産者第一の発想で行われてきた。戦後の貧困からの脱却に際して、そのような行政は大きな役割を果たし、その後の急速な経済発展によって日本モデルとして世界から注目を集めた。しかし、そのような行政の下では主として所得の拡大を通じて、生活水準を高めることが目指され、国民のニーズも標準的な生活に置かれていた。したがって、消費者・生活者は、製品やサービスの生産者・提供者に対する所管官庁の規制を通じて間接的に保護される存在にすぎなかった。

欧米において成熟した「消費者・生活者が主役」となる社会に転換していく中で、我が国においても、これまでも「消費者・生活者が主役」となる行政へと転換をする契機がなかったわけではない。まず 1989 年から 90 年にかけて行われた日米構造協議では、日米両国の貿易不均衡の是正を目的として、障壁となっているお互いの構造問題（非関税障壁）が話し合われた。その際、日本経済の構造問題として、貯蓄・投資パターン、土地利用、流通、価格メカニズム、系列、排他的取引慣行の 6 項目がアメリカ側から指摘され、「構造問題に取り組むことにより、生活の質的向上を導くことを目指す」とされた。こうした外的要因により、

---

<sup>3</sup> 例えば、スウェーデンでも 2007 年 1 月に統合・男女平等省（Ministry of Integration and Gender Equality）が法務省などから分離して新設されている。またイギリスでは 2007 年 6 月に子供・学校・家庭省（Department for Children, Schools, and Families）が新設されている。2007 年 5 月に発足したフランス政権では社会的団結（Solidarity）担当相が創設された。なお、これらの国で省庁の再編が頻繁に行われるのは各省庁の設置は法律事項でないことも影響している（例：フランスではデクレで省庁再編が可能）。

我が国の制度や慣行の見直しが行われたに止まり、内在的な問題意識からこれを転機にするという議論には結びつかず、結果として生活の質的向上という観点からの施策としてでなく、経済構造改革の域を出なかった。

また、政府は 92 年 6 月に経済計画のタイトルに「生活」を初めて掲げた「生活大国五ヵ年計画 地球社会との共存をめざして」を閣議決定し、労働時間 1,800 時間、平均年収 5 倍程度での良質な住宅の取得などを目指すことなどが盛り込まれ、経済大国から生活大国への転換を図ろうとした。また国民生活審議会も、1992 年 11 月 25 日に公表した第 13 次国民生活審議会答申「ゆとり、安心、多様性のある国民生活を実現するための基本的な方策について」のなかで、「安全で安心できる社会はゆたかな国民生活を実現する上での基本的要件である」とし、「内外環境の変化に伴い、既存の対策が不十分なものになったり、新たな危険が生まれており、これらへの対応が必要となっている」との考えを示した。しかし、この認識はバブル崩壊とともに当時の行政の中心的な課題とはならず、行政のあり方全般の見直しへとつながらなかった。

#### （行政改革との関係）

近年の行政改革では、中央省庁の再編、規制緩和、官民の役割分担の見直し、地方分権の推進などに取り組んできている。行政改革会議最終報告においては、行政改革の基本的な目的は「制度疲労に陥りつつある戦後型行政システムから、21 世紀にふさわしい新たな行政システムへ転換していくこと」とされ、官邸機能の強化、中央省庁の再編、行政機能の減量、効率化等が決定された。しかし、消費者・生活者を主役とする行政への改革という観点が明確化されることはなかった。

近年、我が国では、「官から民へ」、「国から地方へ」という考え方を基本とした改革が進められている。その改革にあたっては、行政の組織を総体としてみて、また市場との関係で行政が肥大化するのを食い止めるために、行政の「スリム化」や「効率化」が特に強調されている。そのスタンスは今後も重要な視点であることに変わりない。ただし、それでは、必ずしも消費者・生活者の利益となる行政改革を進めることと同意ではない。既述のように、官・民及び国・地方という視点からみると、現在の我が国の行政は、小さくなったとはいえ、依然としてタテ割りの構造を残し、消費者・生活者の観点に立ってリスクに迅速かつ効果的に対応することができず、さらに行政に声の届かない消費者・生活者の安全・安心を十分に確保する態勢を整えていない。それゆえ、そこにもう 1 つの視点である、消費者・生活者からみて対処を要する課題に行政が実効的に対応できるという「消費者・生活者の視点からみた実効性」を加えなければならない。

したがって、国の将来を見据え、今、行うべきことは、公共システムを支える行政の役割を再定義する、つまり「消費者・生活者を主役」とする行政に向けて新たな改革に着手し、強力に推し進めることである。

(「消費者・生活者を主役」とする行政へのパラダイム転換の時)

現在の危機的状況を脱却するには、過去の日本の成長モデルであった生産者第一の体制を廃し、「消費者・生活者が主役」という切り口を中心に据えた体制を早急に作り上げなければならない。それはすべての国民は消費者・生活者であることを再確認し、そこから世代間対立や既得権保護を乗り越え、社会構造を変革することでもある。

社会の仕組みを「消費者・生活者を主役」とした形に組みかえるには、公益の実現において行政の役割は不可欠であるが、もちろん、行政だけの再編成で実現する訳ではない。民間企業も「社会の公器」として社会的責任を果たすことが求められ、公共システムの一翼を担う存在と期待されている。しかし、近年の事件・事故の発生において、今まで信頼を得ていたと思われる企業がそれを裏切る事件を引き起こしたことは、消費者・生活者からしてみれば企業に対する信頼を問い直させるものとなっている。民間企業が消費者・生活者の視点に目線を合わせることは、民間企業にとっても新たな市場創出のために不可欠である。言い換えると「消費者・生活者を主役」とする体制への転換は、民間企業や市場の社会的価値、そして市民の役割を逆に問い直すことにもなる。事業者団体は、不透明な慣行の中心的存在などと批判されることもあったが、規律維持の役割も果たしてきた。この事業者団体も、規制緩和や国境を越えた競争の激化と相まって、「消費者・生活者を主役」とするための組織という新たな義務を果たすことが求められている。その意味で、今回の改革は、単なる行政組織の組み替えというレベルにとどまるものではない。それは「国のかたち」そのものを根本から創り変えるものでなければならない。そのためには、「官」と「民」の役割、「官」における「国」と「地方」の役割についても、消費者・生活者の視点から「実効性」ある社会の仕組みを構築する、という観点から検討し、「官」の役割を再定義する必要がある。特に「民」又は「地方」では担いきれない安全・安心の分野では国の行政の役割を再定義し直すことが急務である。

以上から、行政のあり方を見直す基本的な視点は、以下のようなものとなる。

1) 消費者・生活者の視点に立った発想に大きく転換し、「消費者・生活者が主役」となる社会の構築を積極的に支援していくこと、2) 現在の制度ではその声が届いていない層の声を積極的に受け止める制度を構築すること、3) 専門性と権限、そしてそれに伴う責任に裏打ちされた実効ある体制とすること、4) 危機に柔軟かつ迅速・機敏に対応できる仕組みを構築すること、である。

今回の改革では、中央省庁が国民からの信頼を失っている現実を直視し、「何のための改革であるか」ということを肝に銘じて、関係者、とりわけ中央省庁の幹部および職員が、公務員としての誇りと使命感をもって、粉骨砕身、改革を推進していくことが絶対的な条件となる。そこから出てくる成果は、世界に範を示すことに自ずとつながると期待している。

## 第2章 消費者・生活者が主役の行政に向けた課題と具体的方策

第1章で掲げた「消費者・生活者が主役」となる社会の構築の積極的支援、より開かれた制度の構築、専門性と権限、そしてそれに伴う責任に裏打ちされた実効ある体制の整備、危機に柔軟かつ迅速・機敏に対応できる仕組みの構築に向けた課題とその具体的方策を提言するものである。

### 1. 能動的に行動する消費者・生活者の支援

「消費者・生活者が主役」となる社会においては、自らの権利と義務の下、自立して困難に立ち向かい、社会の公正性を達成しようとして活動する能動的主体としての消費者・生活者が不可欠になっている。しかし、依然、我が国では能動的に行動する消費者・生活者はきわめて稀である。真の「消費者・生活者が主役」となる社会に転換するには「消費者力」、「生活者力」を高めていく必要がある。

そのためには、様々な工夫が必要であり、地域を支える担い手の支援、消費者・生活者と社会、行政等の中で媒介機能を果たす専門家の育成、消費者市民教育の充実が不可欠である。

#### (1) 地域を支える担い手の支援

住民、ボランティア、民生委員、自治会・町内会など地域の担い手は、地域の様々なサービスの提供者として重要な役割を果たしている<sup>4</sup>。だからこそ、その「担い手」の有無や力量によって、地域住民が受けられるサービスに違いが出てくる。特に少子高齢化に加え、自治会・町内会等地域のつながりの希薄化や個人主義の広がりによって、地域における自助・共助の素地は失われつつある。そのため、地域コミュニティで高齢者や子どもの暮らしを自発的にサポートする人材が不足し、例えば、一人の住民が幾つもの役割を兼務しているといったように、一部の住民に過度の負担が生じる状況となっている。さらにこうした地域の担い手は高齢者・退職者に偏っているなど、持続性の意味でも問題を抱えている。こうした観点からも地域の担い手を積極的に育成・支援する時期に来ている。

---

<sup>4</sup> 「地域の担い手」という用語についての一般的な定義はないが、本報告では、「地域」を行政区域内の一定の生活領域にとらえ、「担い手」は、住民、ボランティア、民生委員・児童委員、自治会・町内会、NPO、コミュニティ・ビジネスやソーシャル・ビジネス等の社会的企業等、「暮らし」分野の安全・安心の確保のために地域で貢献する個人や組織の総称として用いることとし、これらの担い手と協働する地域の産業組織(商工会、商店街振興組合、農協、漁協等)や青年会議所等も念頭に置いておくこととする。ただし、官と民との区別を付けるため、「地域の担い手」の中に地方自治体は含めないものとする。

## (2) 消費者市民社会を支える組織等の支援の充実

行政だけでなく、消費者団体、NPOなど消費者市民社会を支える組織が、声を伝えにくい消費者・生活者にとっての媒介となって、分かりやすい情報提供、啓発や教育、被害防止のための活動などを担うことは、消費者・生活者が自立した主体として市場に参画するために極めて有益である<sup>5</sup>。

しかし、媒介としての実効性のある役割を果たしていくためにはその専門性、財政基盤を含む持続性などが求められており、行政による支援が必要である。例えば、消費者団体訴訟制度が導入されたが、適格消費者団体が消費者のために積極的に活動を行えば行うほど、経費がかかることになる。したがって、独自財源の獲得を含め財政的な持続可能性について検討を行うべきである。

## (3) 能動的な消費者市民社会に向けた教育の充実

消費者・生活者が、社会の仕組みの中で適切な役割を担えるように、生涯にわたった消費者市民教育を進めていくことも重要である。例えば、「働く」という観点からは、我が国における労働関係法令遵守水準の低さの大きな原因の一つとして、学校教育段階で働くことの意味を始め働くことに関する的確な教育が行われていないことが指摘される所であり、働くことの権利と義務など働くことに関する教育の充実を通じて若年者の職業意識の形成が重要であると考えられる。また、「食べる」という観点からは、消費者が安全な食品を正しく判断できる力を支援すべきであり、行政・事業者からの正確な情報提供と消費者が自ら情報を活用し、安心した食生活が送れるための教育・啓発は重要になる。一方、いわゆる消費者教育、金融教育、法教育、食育などの必要性は各方面で主張されているが、これらをすべて現在の社会科、家庭科の中で盛り込んでいくことは困難である。

こうした状況を勘案すると、今求められる教育はこれらの教育を別々に行うことでなく、消費者・生活者として自らの権利と義務を主体的に果たす存在となるための教育と言える。それは「消費者力」、「生活者力」をつけるための教育とも言える<sup>6</sup>。一方、具体性のない知識の取得といった形での教育はそれだけでは直ちに具体的な行動に結びつかないということを踏まえると、例えば、学校教育においては教科横断的に行動を喚起することができる教育が不可欠と思われる<sup>7</sup>。そ

<sup>5</sup> 消費者基本法第8条において消費者団体の役割が規定されている。

<sup>6</sup> イギリスでは、地域、国、地球レベルで物事を捉えて自らの権利と義務を果たすため、情報に基づいて価値判断をし、熟慮した上で責任感を持って行動する能力を付けることを目的として2002年から小学校と中学校で市民学(Citizenship)が必須科目として設けられた。また、アイスランドでは、社会の激しい変化の中で生きる力を付けるという目的で1999年にLife Skills(生活力)といった必修科目が設けられるようになっている。

<sup>7</sup> 例えば、環境心理学では「ごみ減量を行うことが重要だ」という認知度はごみ減量に向けた具体的な行動につながらないなどの結果が出されている(大友・広瀬2007)。また、OECD貿易委員会の調査でも社会的価値などに対する認知・評価と実際の購買行動にギャップがあ

のために働くための教育、食べるための教育、費やすための教育などを統合的に捉え、様々な教科の教育を通じて「消費者力」、「生活者力」をつけていくことが重要な視点になる。そのため、政府は、そうした教育の推進のため、関係省庁の協力の下、指針を作成することが求められる<sup>8</sup>。

一方、社会や消費活動を取り巻く環境が激しく変化する中で、消費者・生活者が絶えず知識を高め、「消費者力」、「生活者力」を向上させていくには、学校教育のみに限定されず、社会人や高齢者などに対する教育も同様に推進していく必要がある。

## 2. 消費者・生活者が主役となる社会を支える組織・体制への転換

現在、行政は、国民の不安・危険を迅速に察知し、効果的に解決することができなくなっている。これまで、行政組織・体制の基本構造を受けて、法律、制度、事業なども主に生産者・供給者の観点から作られており、消費者・生活者を、製品やサービスの生産者・提供者に対する所管官庁のタテ割りの規制を通じ間接的に保護される存在とされてきた。これらは消費者保護を目指した規制もその規制を所管する府省庁の所掌事項によって制限され、規制の隙間が生じたり、規制水準にバラツキが様々なところで発生する原因となっている。しかし、「消費者・生活者が主役」となる社会を支えるにはこうした体制では不十分であり、逆に阻害することになる。また業を機軸とした役割分担では消費者・生活者の目線で横断的に課題に取り組もうとする、あるいは既存の体制では把握しにくい声を拾い上げようとする施策の企画立案、執行は行われぬ。したがって、何にも増して今、必要なことは、行政全体の体制、そして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」の役割を検討し、その基本的方向の下、現在の行政の組織・体制の大きな転換を図ることが不可欠になっている<sup>9</sup>。

### (1) 消費者市民社会に向けた政府を挙げた総合的政策展開

まず消費者・生活者の視点に立った政策を大胆に企画する政府に大きく転換することが重要である。そのためには、政府を挙げて「消費者・生活者を主役」とする総合的政策を展開できる体制にする必要があり、まずもって「消費者・生

---

り、それを埋める施策が必要と指摘されている(OECD, “CSR and Trade: Informing Consumers about Social and Environmental Conditions of Globalised Production” 2007)。

<sup>8</sup> 北欧諸国では、数学の時間において買い物をした場面を想定して掛け算の練習をしたり、美術の時間に意思決定をする際のメディアや広告の役割を教えたりという学科横断的な取組を推奨しており、消費者行政機関と教育担当機関が合同して義務教育における指針を作成している(ノルウェーでは“Consumer Education Guide for Primary Schools in Norway”が1998年に作成されている)。それらの目的は批判的な判断(Critical thinking)ができる教育とされている。

<sup>9</sup> 「新組織」のあり方については消費者行政推進会議で検討されている。

活者を主役」とする行政であること」を各府省庁の任務として明確に謳う必要がある。そのため、すべての府省庁は、消費者・生活者の視点に立った政策を企画、執行し、消費者・生活者の安全・安心の確保を担う役割を持つべきである。この点を府省庁の任務の第 1 に掲げるため、府省庁設置法の任務規定等の見直しを検討すべきである。

また、事故・事件・不祥事等の厳密なチェックは、産業振興担当が行えば自らの規制・監督責任を問われる可能性がある一方、関係企業、事業者団体等の活動にブレーキをかける事態に発展する。したがって、本来的に産業振興部局による消費者・生活者の視点からのチェックは利益相反があり、その結果、ためらい、先送りなど、不十分又は不適切なものに止まる構造的問題がある。企画と執行についても、企画立案には社会情勢や利害関係など幅広い視野が求められる一方、執行には悪質事業者等との対峙に際して隠匿を見破る等、その技術的専門性と何者にも怯まない態度が不可欠となっている。実際、近時の事件でも担当省庁の立入検査の時期が事前に漏れて不正の事実が判明しなかったが、その後の警察の調査でその事実が明らかになった事例などが見られる等、執行能力という観点で人材の相違に着目すべきである<sup>10</sup>。したがって、府省庁における産業振興担当と消費者・生活者担当、企画担当と執行担当を機能的に分離するとともに、人材の適性も踏まえ消費者・生活者担当、執行担当の専門性、実効性を高めていくべきである。

## (2) 消費者・生活者の施策の「実効性」確保

我が国は事前規制と裁量行政から行為規制を定め、そのルールに基づいて遵守状況を監視する行政に大きく転換を図ってきた。このように行為規制に違反した場合は厳しく罰するという方法に変えていくということは、ルールの明確化の過程でルール自体の数も増え、ルールが守られているかをチェックするためにコストもかかる仕組みになっている。しかし、今回の検討において、関係省庁にヒアリングを行った中、消費者・生活者に関連する部局において、人材、特に執行体制に係る人材について、「十分に確保されていない」などの回答が多く、実際に対象事業者等に比して十分と言えない状況にある<sup>11</sup>。一方、関係省庁等と連携して

<sup>10</sup> 消費者行政の法執行当局をメンバーとする非公式組織である「消費者保護及び執行のための国際ネットワーク（ICPEN: International Consumer Protection and Enforcement Network）」は総会にあわせて、年 2 回、法執行能力向上のため、合同で研修を行っている。

<sup>11</sup> 各法律ごとに職員に求められている業務はそれぞれ異なっている点に留意が必要だが、「生活安心プロジェクト」における各府省庁への調査結果によると、例えば、我が国の事業者数は約 443 万社（総務省「事業者・企業統計調査」）とすると、労働基準法の法執行を担っている職員の一人当たり担当事業者数は 1,470 社、景品表示法の法執行を担っている職員の一人当たり事業者数は 5 万社になる。また、貸金業法の法執行を担っている職員の一人当たり貸金事業者数は 7.7 社、割賦販売法の法執行を担っている職員の一人当たり割賦販売事業者数は 38.7 社になる。特定商取引法について国民生活センター・消費生活センターに寄

いるとの回答が多いものの、消費者・生活者の不安を解消する観点からみると効果は十分挙がっていない。例えば、関係省庁の所掌の狭間に落ちる、又は同じ制度が重複して効果的な施策を打ち出せていない事例が多くみられた。また、「消費者・生活者が主役」とする社会を十分支えるだけの専門性を持ち、執行を担う人材が不足している。消費者・生活者に係る施策を推進するに当たり、単に制度が存在するだけでなく、それが制度の趣旨に沿って執行されること、すなわち「実効性」はきわめて重要な観点である。消費者・生活者支援は、直接、その提供が必要な場面が多く、人手のかかるものが多い。制度があってもそれを執行するに足る人員が十分確保されていなければ、実効性は確保されず国民の信頼を得ることはできない<sup>12</sup>。

また、実際の法執行の大きな担い手である地方も含めてその執行体制を検討した上で、体制の整備・確保をしていく必要がある<sup>13</sup>。

消費者・生活者のための施策を「実効的に」行いいうる執行体制・組織の実行が急務であり、そのために以下の取組を行うべきである。

#### （「実効性」確保の仕組み）

人員は、消費者・生活者担当部局、特にその部局の執行部門に大胆に移すことが不可欠になっている。そのための基本方針を決定した上、それを実現できる仕組みを工夫するべきである。その際、府省の枠を越えて人員の流動化を図るための仕組みも検討すべきである。また、特に法執行を担う部局には違反事案を見分ける執行能力という専門性が不可欠なことから、消費者・生活者対応をしてきた外部の人材を任期付、中途採用などで積極的に採用すべきである。

---

せられた相談件数で考えると、その法執行を担っている職員の一人当たり件数は3.2万件に当たる。（第5回総合企画部会参考資料1-1）なお、ここで示した数値は、「生活安心プロジェクト」の調査結果の数値及びその割合をそのまま示している（以下、「生活安心プロジェクト」調査結果を示している部分は同様である）。

<sup>12</sup> 我が国の公務員人件費はGDP比6.2%にとどまり、OECD加盟国中最小の水準である上、「生活安心プロジェクト」における各府省庁への調査結果によると、全府省庁の消費者・生活者担当のみを担当している部局に属する職員の実員合計は13,508名で、全府省庁の総定員数に占める割合は4.1%にとどまっている。なお、そのうち一番多い法務省法務局を除くと2,373名であり、その総定員に占める割合は0.7%に過ぎない。また国民生活の安全・安心にかかる法律の執行にかかる職員の実員合計は専任が2,174名（国家公務員総定員に占める割合0.7%）に過ぎず、兼務であっても18,136名（同5.5%）に過ぎない。なお、独立行政法人等が立ち入りなど法執行に関わっている場合もあるが、本調査では独立行政法人等は含んでいない。（第3回総合企画部会2-1）

<sup>13</sup> 都道府県のうち、過去9年間で消費者行政担当事務職員を増やしたのは、23自治体と約半数にとどまる上、人口100万人当たりの職員数も1人から12人までバラツキが見られる。同様に消費者相談に対応する相談員数についても人口100万人当たり9人から61人までバラツキが見られる（第5回総合企画部会参考資料1-2）。

また、消費者・生活者に係る予算についても、基本方針を決定した上、重点的な施策として推進が図られるよう、予算編成プロセスにおいて工夫すべきである。さらに新組織発足後は、消費者行政に係る予算要求を新組織におかれた諮問機関において優先度等を審議し、予算に反映させていくことを検討すべきである。

### (3) 消費者政策の企画・執行を担う新組織のあるべき姿

これまで、法執行を行う際、消費者の安全・安心のための法執行にためらいや先送りが起きる構造的問題があった。また、消費者行政が、各府省庁のタテ割り構造が放置される結果、連携不足が起き、すき間事案に対応できず、消費者の安全・利益が十分確保されないという問題も起きた。そこで、「消費者・生活者を主役」とする行政の最前線となる新組織を実現すべきであり、その新組織は以下の役割・機能を担うべきである。

#### (新組織の担うべき役割・機能)

新組織は、消費者市民社会の構築に向けた改革を先導するため、消費者・生活者を主役とする行政の中心的存在として活動することを任務とすべきである。そのために、既存の枠組みにとらわれることなく、国際的にみて遜色のない新組織を発足させる必要がある<sup>14</sup>。

また、新組織は、消費者行政の統合化・一元化を担うため、統括情報窓口で受け付けた消費者の幅広い声を問題解決にまでつなげることができる体制を整える必要があり、そのため、情報集約、企画・立案から法執行までを一貫して行える組織にする必要がある。また消費者行政は幅広い分野に関わるものであり、強力な総合調整機能や関係省庁に対して勧告を行うことができる等の権限を持つ必要もある。

また、消費者のヨコの視点で行政を担うためには、所掌の範囲を考えると、新組織は、重複を廃しつつ、消費者基本法の基本理念<sup>15</sup>を具現する法律を幅広く所管

<sup>14</sup> OECD 主要国における消費者政策の統轄的機関の担当者数（日本の総人口に換算）は、フランスの7,000人超を筆頭に、フィンランド3,500人程度、ノルウェー2,800人程度となっており、連邦制であることから州レベルでも同様に消費者行政が存在するカナダで500人程度、米国で400人程度等となっている（第5回総合企画部会参考資料1-2）

<sup>15</sup> 消費者基本法の基本理念は、消費者基本法2条に定められている。

#### 消費者基本法（抄）

##### （基本理念）

**第2条** 消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（以下「消費者政策」という。）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の

し、企画立案から法執行まで担うべきである。具体的には、1) 消費生活にとって基本となる分野、2) 各府省庁の所管をまたがる包括的対応が必要な分野、3) 消費者にとって重大な問題が発生している分野、などを担うことが考えられる。

また、政府全体を「消費者・生活者が主役」となる行政へ確実に転換させることも新組織の重要な任務の一つであり、したがって、各府省庁の体制、政策決定過程から法執行まで、幅広く評価・監視を担うべきである。それ以外の機能としては、消費市場の状況を学術的に分析・研究する機能、海外の消費者統括機関との協議をする等、国際的な消費者問題解決に積極的に関与できる機能等も付与すべきである。

さらに消費者市民社会を促進する組織として、消費者等に対する消費者市民教育や啓発活動、地方自治体や消費者団体等の中間団体に対する支援を行うことが重要である。さらに、新組織の重要ポストに消費者問題の専門家を抜擢することや職員として消費者相談の専門家等を採用する等、人材交流、官民パートナーシップの促進などを進めるといった消費者市民社会に開かれた組織とすることも重要になる。

---

自立を支援することを基本として行われなければならない。

2 消費者の自立の支援に当っては、消費者の安全の確保等に関して事業者による適正な事業活動の確保が図られるとともに、消費者の年齢その他の特性に配慮されなければならない。

3 消費者政策の推進は、高度情報通信社会の進展に的確に対応することに配慮して行われなければならない。

4 消費者政策の推進は、消費生活における国際化の進展にかんがみ、国際的な連携を確保しつつ行われなければならない。

5 消費者政策の推進は、環境の保全に配慮して行われなければならない。

図1 これまでの行政のイメージ

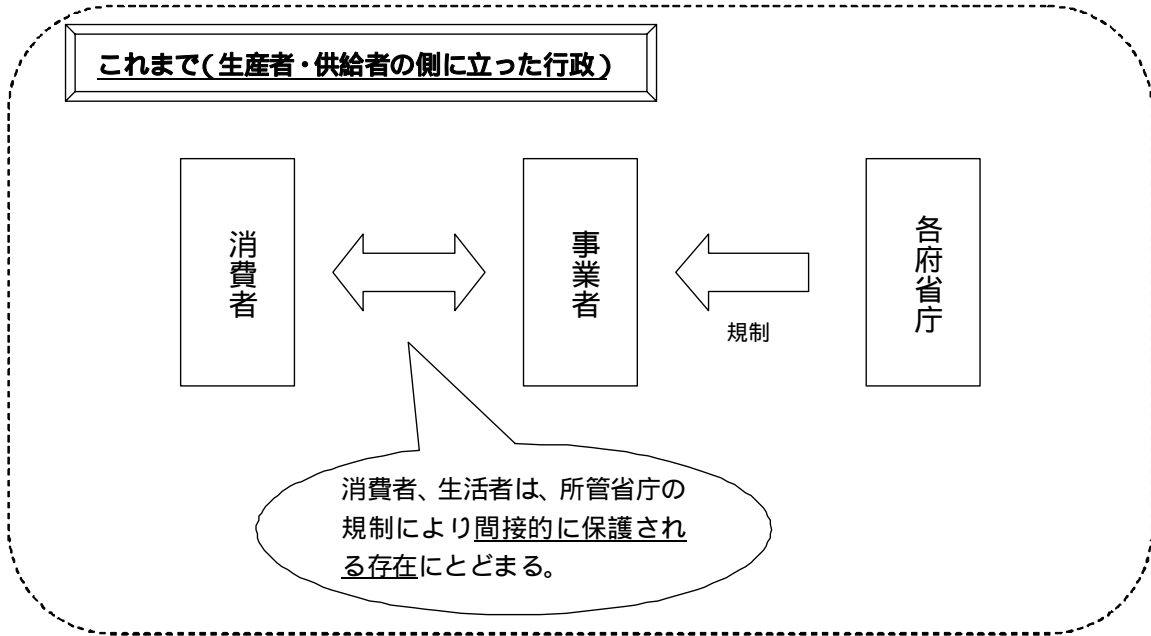
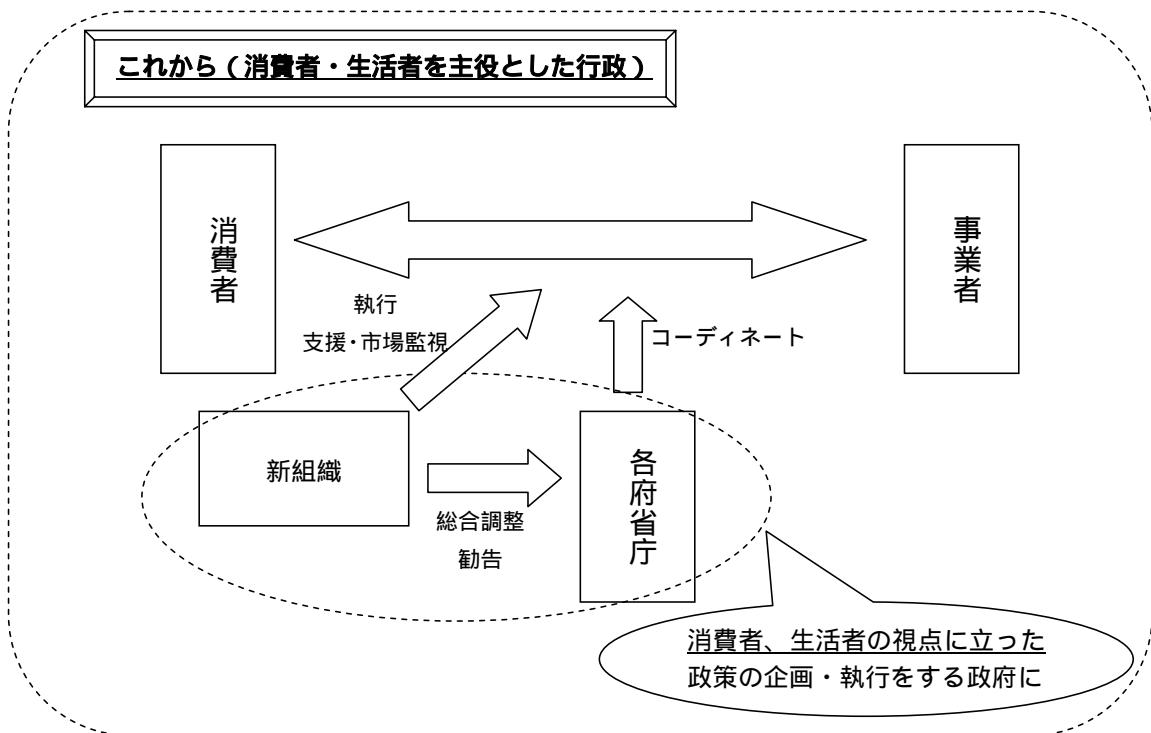


図2 これからの行政のあり方のイメージ



#### (4) 実効性を軸とした国と地方自治体の関係見直しと連携強化

消費者・生活者に直接働きかける行政の主な担い手である地方自治体には、消費者・生活者との近接性を踏まえ、その創意工夫により実効性ある行政を展開していくことが期待される。しかし、地方自治体の執行に対する姿勢にばらつき、さらに分野により水準の低下が見られる一方、国のタテ割りが地域に持ち込まれている。そうした状況下、地域との関係において国は何ができるのか、何をすべきか、不明確になっている。こうした関係を放置しては、地域における消費者・生活者の安全・安心の確保は不十分なものとならざるをえない。

そもそも地域の施策を見てみると、関係省庁から都道府県や市町村を通じて生活現場に届くこととなり、地方自治体にも一定の負担が課せられることになる。そのため、同じ国の政策でも、途中に介在する自治体の財政力や政策力によって、生活現場に与える施策の効果が異なることとなる。国の施策だけではなく、自治体による独自の判断により実施されているものも多く、その場合、自治体の財政力や政策企画力の違いによって地域差が生じることとなる。そうした観点からも国と地方自治体の関係を地方分権の趣旨に照らして再検討することが必要である。

また地域の施策は直接、地域住民に届くだけのこともあるが、まずは地域の担い手に届き、その担い手によって地域住民に届くことも多い。したがって、基礎自治体である市区町村と地域の担い手の両者の対応力をつけない限り、生活現場の安全・安心は確保できない。

#### (地域の多様性を踏まえた制度・事業の再編整理)

したがって、まず国は、地域の独自性を認識し、自治体が創意工夫して主体的に取組を行えるよう、規制緩和や国の求める基準・要件を引き下げ、自治体が包括的・弾力的に対応できるものとすべきである。

また、個別の補助事業についても広範囲な課題ごとに省庁の垣根を越えて再編整理を行い、統合補助金化や総合メニュー化を推進するとともに、補助事業に付随する要件等について弾力化を図り、それぞれの自治体が実情に応じて施策を総合的に展開できるよう、使いやすいものとすべきである。

この場合、国は自治体にすべてを任せるという姿勢でなく、直面する問題の複雑さや財政力等が自治体間で異なることに目配りし、各自治体の主体的な取組が充実したものとなるよう、地方交付税を通じた支援を行うことが求められる。

#### (地域の実態や声を踏まえて制度設計ができる仕組み)

施策の中には自治体が当該制度・事業の執行を円滑に実施できるか否かの事前検証を十分に行わないまま、制度・事業を開始していることが散見される。どのようなよい制度が実施されても、応分の負担に耐えられない自治体にとっては、使いこなせないことになる。したがって、事前検証が十分ないままに制度導入や制度変更が実施されることや度重なる見直しによる制度自身の複雑化により、自

自治体の多くは制度見直しへの対応に精一杯となり、国に建設的な提案等を行う余裕がないのが現実である。こうした中、政府は、法律、制度、事業等が持続可能か否かの事前検証及び検証結果を公表すべきである。また、執行に当たって基盤整備を含めた自治体の考え方が、法律等の創設・見直しに反映されるよう、地方自治体の意見も政策に反映する機会を設けるべきである。したがって、特に地方公共団体が執行に関与する施策については、意見募集等（パブリック・コメント）に際して、その資料を地方自治体に対して配布して、意見を求めることとすべきである。

（安全・安心の確保の観点からの国と地方自治体の役割）

地域における消費者・生活者の安全・安心に関する実効性確保の観点からは、特に執行体制において、個々の地域の住民生活の安全・安心に係る事項は地方自治体の責任、それを越えて国レベルでの国民生活の安全・安心に係るべき事項は国の責任とした上、いかなる事項についてどちらが責任を負うのかを明確かつ分かりやすく整理する必要がある。その際、事件・事故の中には地方公共団体を越えて起こることも多く、そうした情報を早期に把握し、被害拡大防止のために消費者等に対する警告や事業者に対する差止等の法執行を行う、あるいは法律等の改正といった企画・立案を行うのは国にとって重要な責務となる。そうした国の責務を果たすためにも地方自治体との法執行における連携や情報収集と集約化など、地方自治体との協力は欠かせない。その協力を担保するための仕組みについても検討すべきである。したがって、消費者・生活者からみて安全・安心が担保されるには、国が担うべき分野と地方自治体が担うべき分野を明確にし、その役割分担と連携の方策を両者が同じ土俵で議論していくことが不可欠になっている<sup>16</sup>。

また、都道府県及び市町村における消費生活センターについては、消費者・生活者が気軽に利用できる身近な相談体制の充実・強化を図るとともに、都道府県ごとに、中核的な消費者生活センターの機能を強化し、相談サービスや紛争解決機能の拠点としての役割を果たすことが重要である。さらに、各消費生活センターにおけるあっせんの比率を高めるほか、各都道府県における苦情処理委員会の活性化を図ることも必要である。

### 3．消費者・生活者を主役とする行政を担う国家公務員の意識改革

現状では、消費者・生活者の実態把握が十分にされておらず、したがって、政策の消費者・生活者への効果も十分検証できていない。またそもそも霞ヶ関の公務員が、現場に出て行って消費者・生活者の声に触れる機会がなくなっているのではないか。

---

<sup>16</sup> 連邦制をしいている国では連邦政府と州政府間の政策の調整・調和の場として、例えば、カナダでは消費者政策委員会（Consumer Measures Committee）、オーストラリアでは消費者関連大臣協議会（Ministerial Council on Consumer Affairs）が設けられている。

しかし、「消費者・生活者が主役」の行政における国家公務員とは、常に消費者や生活者の感覚を忘れず、「消費者や生活者が主役」となる社会づくりに貢献する意思と能力を持つ存在である。国家公務員が「国民の立場に」立って、迅速かつ的確に行動できるようになるためには、人材育成や人事管理のあり方を見直すとともに、政策評価の活用を通じて、組織力を向上させていくことが必要である。

#### (1) 人事管理を通じた職員の意識改革

現在の行政組織は、府省庁毎の所掌事務が産業別に分断されているタテ割り行政が基本にあり、セクショナリズム（縄張り意識）が消費者・生活者の期待に応えられない政府を作っている。その結果、業務を担当する職員の視野が狭まり、多面的思考が出来なくなり、消費者・生活者のヨコの目線、ニーズとのずれが生じている<sup>17</sup>。したがって、行政組織のあり方を変革するには、個々の国家公務員の意識や発想から変えていくことが重要である。そこで、意識改革のために以下の取組を行う必要がある。

#### (研修・人材交流)

係長、課長補佐、管理職、そして指定職への昇任時に、福祉・労働、消費者行政などの消費者・生活者の意見や相談を受ける窓口での体験研修を取り入れた昇任研修を設けるべきである<sup>18</sup>。この研修は、各府省の業務運営に支障が生じないよう必要な措置を講じた上で、対象となるすべての職員が受講することとするべきである。この研修実現に向けて、人事院が中心となり、プログラムを策定する必要がある。

また職員が机上の空論を避け、消費者・生活者の実態を把握し、その上で行政に関わるためには、消費者団体、NPOなどで研修することも有益であり、執務を離れてこうした機関で数ヶ月から数年程度まで派遣することも検討すべきである<sup>19</sup>。

<sup>17</sup> 内閣府「公務員制度に関する特別世論調査」（2007年3月）において、国家公務員の働きぶりについて尋ねたところ、「国民のニーズに応える働きをしている」35.3%となっている一方、「国民のニーズに応える働きをしていない」56.0%となっている。

<sup>18</sup> 現在、人事院が課長級以上を対象に行っている研修としては、幹部職員を対象にこれからの行政と行政官のあり方を考える「幹部行政官セミナー」、政策の企画・立案能力等の向上を図るための「行政研修（課長級）」などがある。しかし、「幹部行政官セミナー」、「行政研修（課長級）」とも、各府省が推薦する職員を対象に実施しているものであり、悉皆ではない。

<sup>19</sup> 人事院規則 10 - 3（職員の研修）第6条により、「各省各庁の長は、必要と認めるときは、職員に日常の執務を離れて専ら研修を受けることを命ずることができ」（第1項）、「研修の実施に関し必要な基準は、人事院が定める」（第2項）こととなっており、この制度によって消費者団体、NPO等への研修を実施することは可能である。なお、現在の国家

### (人事評価)

現在、国家公務員については、人事院と総務省が共同して新たな人事評価の試行が行われているが、国家公務員法の改正により、能力・実績に基づく人事管理を推進するため、公布の日から2年以内に新たな人事評価制度を整備し、任用、給与、分限等の人事管理に活用することとなっている。国家公務員のタテ割りの意識と消費者・生活者のヨコの視点との間にズレが生じていることから、そもそも「公務員は何のために働いているか」という公務員の使命を時代に合わせて明確にすることが必要である。そこで、消費者・生活者個々人の抱える問題を的確に理解し、問題解決に貢献できたか、等を人事評価の大きな評価項目として明確に位置づけ、職員に周知した上、昇給・昇進にも反映していくべきである<sup>20</sup>。

### (2) 政策評価の活用と組織力の向上

昇給や昇進が、主に採用区分や年功によって行われるため、各事業に従事する職員に求められる能力や専門的知識水準を定める必要がなかった。その結果、組織構成や組織としての対応能力が、消費者・生活者のニーズに量的・質的に応えられるものになっていない場合がある。したがって、事業を執行するに適した組織構成や組織としての対応能力の確保が重要となる。そのため、政策評価を活用することも有効であり、例えば消費者・生活者の視点から見た成果(アウトカム)指標、消費者・生活者の満足度が高まったか、納得が得られたか、などの指標をあらかじめ設定した上で達成状況を測定し、公表すること、また、政策評価の実施にあたっては、消費者・生活者の代表を含め、幅広い分野の有識者の意見を聴くことが不可欠である<sup>21</sup>。

---

公務員の派遣制度として、「国と民間企業との間の人事交流に関する法律」(1999年法律第224号)に基づき民間企業に派遣されるものがあるが、この法律に基づいて消費者団体、NPO等への派遣は現状、出来ない。

<sup>20</sup> 2008年2月の「公務員制度の総合的な改革に関する懇談会報告」では、人事評価について、「国民本位の評価視点を取り入れ、目標設定や結果のフィードバックなどのあらゆる機会において評価者と被評価者のコミュニケーションを充実し、「全体の奉仕者」としての意識を涵養する」とされており、今後、「消費者・生活者の視点に立った行政」という評価視点が加わることが期待される。なお、現在試行されている人事評価の職務行動評価の機軸としては、課長級においては基本方針の提示、適時・適切な判断、合意形成、責任ある業務遂行、組織統率が、課長補佐級においては企画立案、コミュニケーション、責任感、仕事の進め方、部下の育成・活用が挙げられている。

<sup>21</sup> 政策評価は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成13年法律第86号)に基づき、各府省が、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性等の観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させるものである。総務省「2006年度政策評価の年次報告」によれば、各府省が2006年度に評価を行った、公共事業等を除く一般政策693件のうち、政策の改善・見直しを実施した件数は355件(51.2%)となっている。

このように評価の活用を通じて組織力の向上を図ることにより、消費者・生活者の視点に立った組織に転換し、個々の公務員の意識を変える必要がある。なお、組織形態のあり方も公務員意識に大きな影響を与えるものであり、消費者行政一元化のための新組織が誕生し、行政内においても「消費者・生活者が主役」という意味について各種施策の企画立案から執行に渡って議論を戦わすことができるようになれば、個々の国家公務員の意識改革においても大きな意義を持っている。

#### 4．消費者・生活者の声を積極的に受け止める制度の構築

多様な消費者・生活者の意識やニーズに政府が応えるには、政策形成過程において、消費者・生活者の声を積極的に反映させる必要がある。この政策形成過程において、広く国民の意見を聞くことができる主要な制度としては、審議会等の会議や意見募集等（パブリック・コメント）の制度が挙げられる。しかし、これらは政府の側から消費者・生活者を積極的に関与させているとは言いがたい。したがって、真に消費者・生活者の声を反映して政策形成ができる仕組みにする必要がある。

また、多くの優良企業では当たり前になりつつある各種窓口に届いている声を「宝」と捉えた施策に反映するための仕組みが、それぞれの府省庁内で出来ていない。消費者・生活者からの苦情を国民からの贈り物と捉えていくことが必要になっている。

##### （1）より開かれた重要政策会議や審議会等

これまでほとんどの重要政策会議や審議会等（以下、審議会等）は、所管省庁毎に設置され、業界、専門家等のコンセンサスを得る仕組みとしては有効に機能してきたといえる。結果として、消費者・生活者に関わる政策課題について、所掌の範囲を超えて議論をし、消費者・生活者のヨコの視点から法律・制度などを点検し、総合的・統括的な制度設計が行える体制になっていなかった。消費者を巡る昨今の不安の高まりは、こうした総合的・横断的検討の欠如の現れである。

また、現在、審議会等では、例えば「働く」「学ぶ」「育む」といった生活の場面に即して議論がされている訳ではなく、世代間や既得権といった壁を超えた人たちが審議会等の議論に直接、参加できる形になっていない<sup>22</sup>。例えば、母子家庭の母や、フリーターといった人の中に、将来は言うに及ばず、明日の生活にさえ困っている人がいるにもかかわらず、こうした本当に困っている人の対応が後

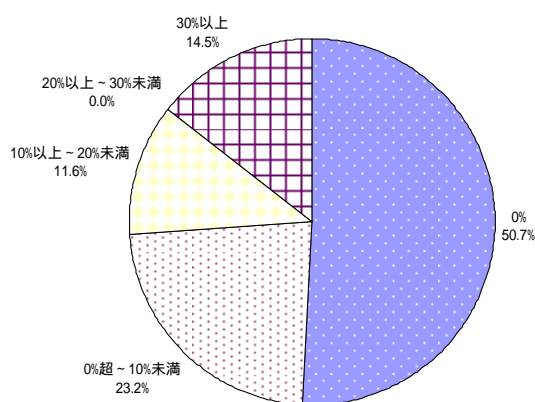
<sup>22</sup> 地方公共団体においては、男女比、地域構成もさることながら、年齢構成について委員選定の際考慮している（特に公募委員）。例えば、佐賀県は、「審議会等の委員の異年齢構成の推進に関する指針」を定め、「県の審議会等において、40歳代以下の委員の割合が30%以上にする」との数値目標を掲げており、実際、2007年3月31日時点で32.2%の委員が40歳代以下である。

手後手に回ってしまう現状には、年齢構成や代表性といった委員構成の問題が横たわっていると言わざるを得ない。

本来、審議会等は、国民の多様な意見を反映し、政策に結びつけることを重大な使命としているはずだが、こうした府省庁の所管毎のタテ割り及び多様な価値観・ライフスタイルを持った消費者・生活者の観点が政策形成過程から実質的に疎外されていることにより、現在の審議会等の制度は深刻な問題を抱えている。消費者・生活者の声を伝える団体代表と個人としての消費者・生活者が審議会等の委員に占める割合は、審議会等の本体において、0%の審議会等が最も多く50.7%、10%未満の審議会等が23.2%となっており、この2つで75%近くとなっている。一方、その割合が30%以上の審議会等は14.5%にとどまっている<sup>23</sup>。さらに審議会等の下部組織又は私的研究会等においては、0%が最も多く67.7%、10%未満が13.0%となっており、この2つで75%を超える。一方、その割合が30%以上は8.2%にとどまっている。

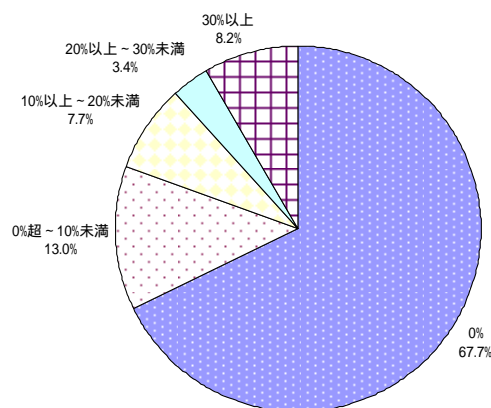
図2 審議会等における消費者・生活者委員が占める割合

(1) 総会



<sup>23</sup> 府省庁に対して行った「生活安心プロジェクト」（行政のあり方の総点検）に関する「各種審議会・研究会等に入っている生活者・消費者の声を代表する委員数について」に係る調査では、消費者・生活者代表委員として「消費者・生活者の利益の擁護または増進のために活動している団体の代表等である委員」、及び「組織化されていない、消費者・生活者の利益の擁護または増進のために発言している立場の委員」の審議会委員に占める割合等の回答を求めている（閣僚は除く）。本調査によれば、男女共同参画会議、犯罪被害者等施策推進会議、金融審議会、外務人事審査会は、ほぼ100%が消費者・生活者代表委員で構成されていると回答されている。

## (2) 部会、研究会、懇談会等



(備考)「生活安心プロジェクト」における各府省庁調査より集計。

時代とともに変化し、消費者・生活者が実感している(社会)問題が、政策形成過程で遡上に載せられない、あるいは狭い範囲の中で議論が進むなどによって、消費者・生活者のヨコ串の観点から総合的対策が打ち出せないということはこれらに由来し、「政府は不安を解消してくれない」、「生活者の観点は無視されている」との国民の思いに直結している。

こうした課題を解決するため、消費者・生活者目線で、消費者・生活者の抱える問題を総合的に捉えて問題提起し、企画立案できる審議会等の体制を作り上げることが必要である。また、消費者・生活者の政策形成過程への直接的関与を担保することも必須である。

### (横断的・一体的政策立案の確保)

消費者政策について、消費者政策の一体化、統合化を推進するため、各省の所掌事務にあわせてタテ割りになっている消費者政策に関わる各種審議会の部会等は新組織の検討とあわせて見直し、一元的に国民生活審議会(新組織発足後はその諮問機関)において審議を行うことを原則とすべきである<sup>24</sup>。また、生活者の観点を中心に制度を横断的に点検し、横断的・総合的に政策形成できる体制を整備するため、生活分野にあわせて審議会等の再編・総合化を図るべきである。また、

<sup>24</sup> 例えば、フランスでは国立消費審議会、韓国では消費者政策委員会、フィンランドでは消費者問題諮問委員会などが設けられている。

消費者・生活者に大きな影響を与えるものについては、国民生活審議会（新組織発足後はその諮問機関）への必要的付議事項とすることを検討すべきである<sup>25</sup>。

#### （審議会等の委員の多様性の確保）

審議会等の委員については、例えば女性委員は、我が国が将来にわたり活力ある経済・社会を創造していくためには、国の政策・方針決定過程へ多様な視点を導入し、幅広い議論を行い、新たな発想を取り入れていく必要があり、また、行政への国民参加の確保等の観点から、国の審議会等は、国民の意見を的確に反映できるような委員構成である必要があるとの観点から、男女の人数をなるべく均衡させることが望ましいとして、「審議会等の委員については、2020年までに、政府全体として、男女のいずれか一方の委員の数が、委員の総数の10分の4未満とならない状態を達成するよう努めるものとする。また、計画的に取組を進めるため、当面の目標として、2010年度末までに、女性委員の数が少なくとも委員の総数の33.3%となるよう努めるものとする」とされている<sup>26</sup>。同様に消費者だけでなく、障害者、父子家庭の父親、要介護者を抱える家族など、現在政策決定過程にほとんど参加できていない属性の人も含め、多様な消費者・生活者が国の政策決定過程に直接、参加できるようにすることが不可欠であり、すべての審議会等の委員について、審議会等の委員（政府を代表する者を除く）の少なくとも30%を消費者・生活者の声を代表する委員とすることを目指すべきである。

その際、消費者・生活者の声を代表する組織からの委員のみならず、消費生活相談員など各種相談員、モニター登録者等、組織の代表でない個人からも積極的に任命し、特にその声が届きにくい若年層や地方の消費者・生活者などを委員に積極的に加える等、その多様性に配慮した構成になるように留意すべきである。また会合の開催時間などを工夫するなど、柔軟な会合運営を行っていくことも委員の多様性確保には必要である。

なお、地方等遠隔地の方が各審議会等の審議に委員として参加しやすい体制を整備するため、自宅あるいは国の地方支分部局の会議施設などから、テレビ会議・ネット会議等を通じ参加できるよう、回線整備や会議室などの改編等も進める必要がある。

#### （より開かれた会議の運営）

審議会等をより多くの消費者・生活者にとって開かれたものとするためには、審議会等の体制、審議会等の委員構成を変えることだけでは十分でない。審議過

<sup>25</sup> 必要的付議事項とは、法律や政令上、審議会への諮問が義務付けられている事項のこと。例えば、内閣府設置法 19 条 2 項は、国土形成計画法に定める全国計画を経済財政諮問会議への必要的付議事項として定めている。

<sup>26</sup> 「国の審議会等における女性委員の登用の促進について」（2006 年 4 月 4 日男女共同参画推進本部決定）による。

程がより多くの人の目に触れ、消費者・生活者が直接政策決定過程に関わる丁寧な審議を確保することが必要である。

すべての審議会等は、当事者又は第三者の権利、利益や公共の福祉を害するおそれがある場合を除き、審議過程もインターネット技術などを活用して同時中継し、意見を聞くシステムを導入するなど、国民との双方向性を向上させることが必要である。また、審議会等の審議事項中、特に取り上げるテーマを決定する前に、その優先度の判断を行うため、消費者・生活者等からの意見募集等を実施すべきである。

また、審議会等において、審議されている政策等の導入の結果、消費者・生活者に如何なる影響を与えるか明示しなければ審議が了承されたことと看做さないこととする、いわゆる「不意打ちの禁止」をすべきである。さらに通常の審議会等の会合とは別に消費者・生活者委員からはいつでも質問を受け付けられる仕組み（例えば、別途の勉強会、消費者・生活者委員からの質問表への書面での回答義務など）を作ること、消費者・生活者代表委員が審議内容を理解できるような平易な説明を付すこと、などとすべきである

## (2) 最も消費者・生活者が意見を出しやすい意見募集等（パブリック・コメント）

1998年6月に公布、施行された中央省庁等改革基本法には、「政府は、政策形成に民意を反映し、並びにその過程の公正性及び透明性を確保するため、重要な政策の立案に当たり、その趣旨、内容その他必要な事項を公表し、専門家、利害関係人その他広く国民の意見を求め、これを考慮してその決定を行う仕組みの活用及び整備を図るものとする。」（第50条第2項）と定められた。そして、1999年4月1日からは、「規制の設定又は改廃に当たり、意思決定過程において広く国民等に対し案等を公表し、それに対して提出された意見・情報を考慮して意思決定を行う」意見提出手続が閣議決定<sup>27</sup>に基づき実施されることとなった。その後、2006年4月1日からは、手続の対象範囲を「規制の設定又は改廃に係るもの」に限定せず命令等<sup>28,29</sup>を対象とすること等が規定された改正行政手続法が施行され、

<sup>27</sup> 「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（1999年3月23日閣議決定）に基づいて実施。2006年4月1日の改正行政手続法の施行に伴い、この旧手続は廃止された。

<sup>28</sup> 行政手続法第39条第1項は、「命令等制定機関は、命令等を定めようとする場合には、当該命令等の案（命令等で定めようとする内容を示すものをいう。以下同じ。）及びこれに関連する資料をあらかじめ公示し、意見（情報を含む。以下同じ。）の提出先及び意見の提出のための期間（以下「意見提出期間」という。）を定めて広く一般の意見を求めなければならない。」と規定している。

<sup>29</sup> なお、「命令等」は、内閣又は行政機関が定める、法律に基づく命令（処分の要件を定める告示を含む。）又は規則、審査基準（申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めにしたがって判断するために必要とされる基準をいう。）、処分基準（不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその法令の定めにしたがっ

現在では同法に基づく意見公募が行われている<sup>30</sup>。これによって消費者・生活者は、法律上の制度として、政府に対して意見を提出することが可能となった。

こうした経緯を受けて、1999年度の345件から2006年度の1,307件まで、近年、意見募集等に付す案件の数は増加しているところではある<sup>31</sup>。しかし、広く消費者・生活者の意見を政策形成に反映するという観点からは、内容が分かりにくい、意見募集等に出されたことを認知していなかった、意見を取りまとめるには時間がなかった等の課題も明らかになった。

(消費者・生活者が意見募集等の内容を理解できる仕組み)

意見募集等の内容は公示されているが、どのような意見募集等が行われているか内容が分からなければ、消費者・生活者は意見を提出することができない<sup>32</sup>。実際、消費者・生活者が利害関係者となっている案件では、意見提出がゼロ件のものが54.5%、1～10人のものが29.8%と85%を占める等、ほとんどのものがわずかな意見しか提出されていない(図3参照)<sup>33</sup>。特に「食べる」の分野においては

---

て判断するために必要とされる基準をいう。) 、行政指導指針(同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときにこれらの行政指導に共通してその内容となるべき事項をいう。)と定められている(同法第2条第8号)。

<sup>30</sup> 行政手続法に基づく意見公募のほかに、同法に基づかない「任意の意見募集」も多く行われている(同法に基づくものが794件、任意の意見募集が418件(第3回部会参考資料4-1))。

<sup>31</sup> 意見公募件数は、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」(1999年3月23日閣議決定)に基づく意見公募が始まった1999年度以降345件、491件、537件、613件、750件、856件、1,104件と増加。2006年度は1,307件となっている(総務省「『規制の設定又は改廃に係る意見提出手続』の実施状況」より。ただし、2006年度は電子政府の総合窓口(e-Gov)に同年度中に案が公示されたものを内閣府で検索、集計したもの。)

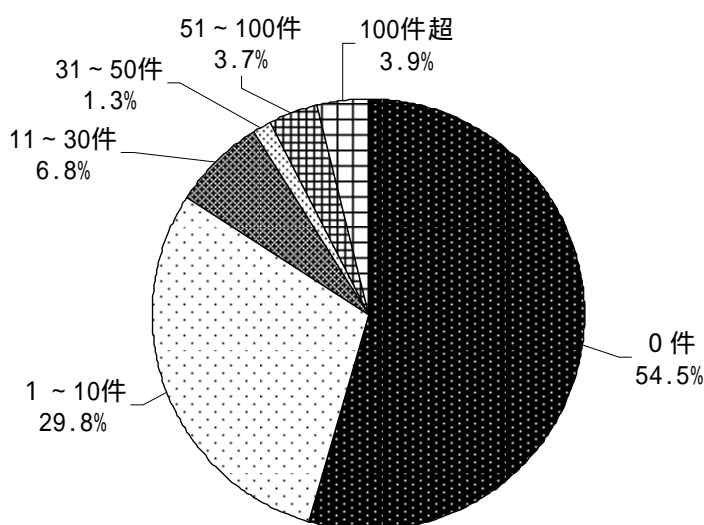
<sup>32</sup> 総務省行政管理局長から各府省等官房長等に宛てた「行政手続法第6章に定める意見公募手続等の運用について」(2006年3月20日)には、案について「命令等制定機関として十分な検討を経て練られたもので、当該案を公示する時点で最終的に命令等において定めようと考えている事項が、『具体的かつ明確』に記載されている必要がある。」と記載されている。また、「『関連資料』は国民が命令等の『案』の内容を理解する上で必要な情報を提供するものである。形式は問わないが、参考のため、例を示すと以下のとおりである。

- ・ 命令等を定めようとする趣旨・目的・背景・経緯に関する資料
- ・ 命令等の案の要約(概略をつかめるもの)、案の内容を説明する資料
- ・ 「案」に係る制度の概要、関連法令の参照条文、政府方針など。
- ・ 新旧対照条文(案として掲載している場合を除く。)
- ・ 当該命令等が定められることによって生じるとされる影響の程度や範囲が示された資料や代替案との比較結果(いわゆるRIA(規制影響分析)の結果)
- ・ 立案に際して実施した調査の結果や審議会答申等
- ・ 併せて改正される他の制度等の概要」と記載されている。

<sup>33</sup> 全案件の平均意見提出者数は、47.7人である。また意見募集等が10件以上の省庁において意見募集等が0件である比率の平均値は39.2%であった。(第3回部会参考資料4-1)

79.1%が意見提出が0件となっており、突出している。したがって、意見募集等そのものの内容を消費者・生活者にとってさらに理解しやすくすることが必要である。

図3 意見募集等の状況



- (備考) 1. 「生活安心プロジェクト」における各府省庁調査より集計。  
2. 2007年1月1日～12月31日の間に案が公示された意見募集（行政手続法に基づくもの及び任意の意見募集で電子政府の総合窓口（e-Gov）に公示されたもの）のうち、消費者・生活者が利害関係者になっている案件に意見を提出した者の総数に応じて、各府省から得た回答を基に集計した。  
3. 意見募集中、意思決定前等の案件は除外している。

具体的には、各府省庁は、意見募集等を行う政策の導入によって想定される消費者・生活者への具体的な影響（悪影響を含む）を明示すること、どのような論点があるのかを明らかにするため、消費者・生活者から意見を聞きたい内容を具体的な質問文形式にすること、意見募集等を行おうとする文書の解説（Q & A等）についても添付することという工夫を行うべきである<sup>34</sup>。

また、現在電子政府の総合窓口（e-Gov）に掲載されている公募中の案件について、消費者・生活者がどの分野の意見募集等を行っているかが一目で分かるよう

<sup>34</sup> イギリスには、政策決定過程の透明性を図るとともに、利害関係者を始め幅広く国民に政策決定過程への参加の機会を与えようとする意見募集制度(consultation)がある。イギリスでは意見募集に際して、こうした工夫が見られる。

に分類を設定し、この分類にしたがって容易に検索可能なシステムを構築すべきである<sup>35</sup>。

さらには、消費者・生活者に与える影響が大きい政策の意見募集等については、希望する消費者・生活者が自由に参加できる説明会を開催することも求められる。

(意見を提出しやすい仕組みへの転換)

現在、各府省庁は意見募集等を行うに当たっては、電子政府の総合窓口(e-Gov)や各府省庁のホームページ等で公示している<sup>36</sup>。しかし、この他には消費者・生活者の声を積極的にくみ上げようという工夫があまり見られない<sup>37</sup>。また関係省庁では意見募集等において「(省庁横断的なルールとは別に)固有のルールを定める」、あるいは「消費者団体に意見を聞き、意見収集」といった個別に特段の工夫を行っているところはほとんどない<sup>38</sup>。また、事業者と比べて情報力に格差がある消費者・生活者にとっては、そもそも意見募集等がいつ開始されたのかということを知る手段が限られており、見逃す可能性も高い。したがって、消費者・生活者が意見募集等の開始を知って、実際に意見を提出できる仕組みが求められる。

まず、政府は、希望する一般の消費者・生活者が、上述のように設定された分類に応じて、意見募集等開始と同時に当該情報を電子メール等で知ることができ

---

<sup>35</sup> カナダの意見募集のサイト(<http://www.consultingcanadians.gc.ca/>)では、件名(Title)、主題(Subject)、省庁別(Department or Agency)の検索が可能となっている。件名には子供(Children)、高齢者(Seniors)、安全安心(Public Safety)などの分類がある。

<sup>36</sup> 行政手続法第45条において、公示は「電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により行うもの」とし、「公示に関し必要な事項は、総務大臣が定める」とされ、2006年総務省告示第78号により電子政府の総合窓口(e-Gov)を用いることとなっている。

<sup>37</sup> 2004年度の集計であるが、「案等の公表方法」は、「窓口配布」が434件(50.7%)、「報道発表」が433件(50.6%)、「意見・情報を募集する際に、特別に周知を実施したもの」は、112件(13.1%)となっている(総務省の2004年度調査(「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」の実施状況)より内閣府において集計)。なお、ここで言う「特別に周知」の例としては、事業者団体に対する説明が主である。

<sup>38</sup> 「行政のあり方の総点検の検討の視点」の中の「意見公募・意見募集(以下「意見募集等」)に関する質問のうち、貴省(庁)固有のルールが定められているか(特に行政手続法に基づかない任意の意見募集等について)。」に対する関係省庁の回答は、固有のルールは特に定めていないものがほとんどであった。また、「意見募集等は、消費者・生活者からの意見を可能な限り幅広く収集するように、積極的に行われているか。(行われている場合)具体的には、どのように積極性を確保しているか(例:一定の消費者・生活者の意見を集めるために、貴省(庁)から消費者等を集めた説明会を開催)。」に対する関係省庁の回答は、「行政手続法等に定められた手続に基づいて意見募集等を行っている」とする回答が多数であった。

る仕組みを構築すべきである。次に、消費者・生活者の声を代表する団体に対しては、同団体の専門分野等に応じて意見募集等資料を配布し、行政側から意見提出を求めること及び配布先の団体のリストを公表すべきである<sup>39</sup>。なお、ここで意見を求めるべき団体等については、各府省庁で対応が異なることがないようにするため、全府省庁の統一リストが求められ、新組織において消費者団体、NPO 団体等により構成される協議組織等を設置し、当該リストを作成することを検討すべきである。

さらには、こうして意見募集等が開始されたことを知っても、十分な検討の時間がなければ、消費者・生活者は意見を提出することができない。したがって、消費者・生活者（消費者団体等を含む）のうち、意見を提出したい人が要する検討時間が十分か否か検証した上で、意見提出の最低期間（30日）を英国の例（12週間）等を参考に再検討すべきである<sup>40</sup>。

#### （意見募集等の多様化）

上記のような仕組みを設けることで、形の上では消費者・生活者も意見を提出しやすくなる。しかし、実際に意見が政策に反映される余地が少なければ、消費者・生活者が積極的に意見を提出しようという動きにはつながらない。そこで、より多くの消費者・生活者の意見を政策に反映できるようにするため、審議会等の取りまとめを行うもののうち、消費者・生活者に与える影響が大きいものについては、中間とりまとめ等、今まで以上に政策立案の早い段階から意見募集等に付すべきである。

また、政府提案の法律案についても、審議会等のとりまとめ内容と異なる場合があることから、意見募集等の対象に加え、消費者・生活者の意見を直接聞くことが望ましい<sup>41</sup>。

#### （行政運営における透明性確保）

このほか、任意の意見募集等についても、提出された意見に対する政府の見解を明示すること、及び他の府省庁に対しても意見募集等の仕組みを通じて意見提

<sup>39</sup> イギリスでは、意見募集に付された資料は実施官庁のホームページに掲載されるだけでなく、利害関係団体に送付されており、その送付先リストも公表されている。例えば、英国のビジネス・企業・規制改革省「『CONSUMER REDRESS SCHEMES IN GAS, ELECTRICITY AND POSTAL SERVICES』A CONSULTATION DOCUMENT」では、関連資料が環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs）等の行政機関、消費者委員会（National Consumer Council）、Energy Networks Association等の業界団体、British Gas等の関係企業等に対して送付されている。

（<http://www.berr.gov.uk/files/file40283.pdf>）

<sup>40</sup> 総務省の2004年度調査（「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」の実施状況）によると30日未満が61.0%であり、45日以上意見募集を行ったものは2.0%となっている。

<sup>41</sup> イギリスの意見募集制度では、法律案も実施している。

出を求め、その内容を公開することによって、行政運営の透明性を確保すべきである<sup>42</sup>。

また、現状においても結果の公示は行われているが、この公示が消費者・生活者にとってはいつになるのかが分からない。そこで、意見を提出した消費者・生活者に自らの意見がどのように考慮されたか伝わるように、希望する消費者・生活者に対しては、結果の公表と同時に、公表された事実を連絡すべきである。

さらには、日頃から意見募集等の制度が形骸化していないかを検証するため、上記のような意見が提出しやすい仕組みが適切に運用されているか、提出された意見が十分に考慮されているかといったことを、政府は、担当行政機関のみではなく、消費者・生活者の代表も参画した形で、一元的に検証する仕組みを設けるべきである。こうした仕組みを「新組織」に置くことも考えられる。

最後に、以上のような意見募集等に関する具体的な制度を構築したとしても、消費者・生活者がそもそも意見募集等の制度を知らなければ、全く意味がないものになる。したがって政府は、意見募集等の制度そのものに係る広報を定期的に行う等の方法によって、消費者・生活者に対して広く案内していくことも求められる。

### (3) 政策形成への幅広い消費者・生活者の参加を促す仕組み

現在、多くの消費者・生活者は、自らの意見が政府に届き、具体的に政策につながっていると感じるのが困難な状況にある。これは、消費者・生活者に「政府に意見を出してもどうせ何も変わることがない」という無力感、徒労感をもたらすことにつながっているもう一つの大きな要因である。そこで、個々の消費者・生活者には、消費者・生活者の声が具体的政策につながっていると実感できる仕組みを意図的に実施することが必要である。

そこで、将来にわたり問題となりうる重大課題で、かつ意見の割れるようないくつかの事案については、試行的に英国における市民陪審を参考に一般市民を公募して具体的政策提言のとりまとめを実施すべきである<sup>43</sup>。また、政策立案に当

<sup>42</sup> 行政手続法に基づく意見公募に関しては、同法第43条によって結果の公示等が求められている。また、前記の通り、イギリスの意見募集制度では、他の民間機関と同時に関係府省庁や法執行機関、地方公共団体等に対しても資料を送付し、意見募集を行っている。欧州委員会が指令等の試案を出した際に意見募集するとき、各国政府機関が意見提出をしているのも同趣旨と捉えることができる。

<sup>43</sup> 市民陪審とは、ある特定の問題での政策決定のプロセスにおいて、市民からの参照意見を得るために、私的利益を追求しない法律上の権能を持つ市民が陪審員として参加するもので地域社会を代表するように無作為抽出などで選ばれた市民でグループを作り、数日をかけて、そのグループで問題の理解を深め、最終的に勧告をまとめてもらうというやり方である。課題はあらかじめ主催者が用意し、課題について主催者側からの情報や課題に関して利害関係・知識を待つ関係者・専門家からの意見も聞いて議論を進めていく（市民参加・合意形成

たっては、その結果を踏まえ、審議会等が実際の政策立案をすることが考えられる。

#### (4) 消費者・生活者の声を「宝」と捉えた行政運営

「顧客満足経営」や「顧客第一主義」といった「CS経営」をスローガンに掲げ、批判や苦情を含め、お客様相談室に届いた顧客の声を経営に活かした企業は多い。一方、国の行政機関においては、相談窓口に寄せられた相談等を部局内で配布したり、報告したりする、といった対応が一部でなされているものの、多くの府省庁は、相談者へ回答する、ホームページで事例を公表する、といったことまでの対応にとどまり、消費者・生活者から主体的に寄せられた声を積極的に活用しようといった姿勢が見られない。

こうした状況を改善し、「消費者・生活者を主役とする行政」とするためには、各府省庁が受け付けた所掌内の情報・相談は、定期的に審議会等に報告することを義務化する等、消費者・生活者の声を政策に積極的かつ適切に反映することを促進する仕組みを設けるべきである。

また、危機に対して迅速・機敏に対応できる体制とする観点からも、各省庁は、消費者・生活者から寄せられた情報・相談を分野別、緊急度別等にわかりやすく整理し、個人情報等を消去する等の必要な措置を講じた上で、幹部も含め職員が机上の端末から自由に閲覧できるよう可視化することで、スピーディーな情報共有が図られる体制を構築する必要がある。

---

のあり方研究会「市民参加・合意形成手法 事例とその検証」(2005)など)。例えば、公募された国民による政策企画を(事前に合宿形式で複数のチームが)行い、各人が意見表明をする機会を担保する仕組みが考えられる。

### 第3章 消費者・生活者の安全・安心確保に向けた実効性ある施策の展開

第2章で掲げたように消費者・生活者を主役とした行政に大きく転換を図るとともに、安全・安心を確保する施策の国際的な動向を踏まえつつ、今、行政に求められている消費者・生活者、民だけでは制御しえないリスクに対する予防、軽減、除去といった役割を果たし、平均的消費者・生活者像から外れており、声にして伝えることのできない人々を重視して、消費者・生活者の安全・安心確保に向けた施策を展開する必要がある。

#### 1. たらい回しにしない真摯な窓口対応

消費者・生活者に対する情報窓口は多く存在することは分かったが、それぞれに対する消費者・生活者の認知は低い。また、窓口が届いた情報が政策の企画立案、執行に必ずしも十分生かされていない。

##### (1) 消費者・生活者の問題を受け付ける統括情報窓口の設置

多くの消費者・生活者が「『自分の仕事ではない』など、すぐにたらい回しをしようとする」といった国家公務員の態度に不満や憤りを感じている<sup>44</sup>。この「たらい回し」が行われる背景には、国民全体の奉仕者としての意識の欠如が考えられる一方で、消費者・生活者からの情報・相談窓口が府省庁、さらには部署毎に分かれている等、全国で320カ所以上に分散しており、消費者・生活者にとって個々の窓口がどのような役割をもっているのか分かりにくく、また窓口間での情報共有が図られていない等の制度的な要因があることも考えられる<sup>45</sup>。また、情報が分散して存在しており、情報の集約が図られていない状況では事故情報等の迅速な把握と拡大防止の観点からみても問題である。

真に、消費者・生活者が主役となる社会とするためには、あらゆる情報・相談の入り口となる窓口のこうした状況を改善し、国の行政機関が相談者の声を真摯に扱うとともに、情報を集約・分析して迅速かつ確実に対応できる体制を構築する必要がある。特に「消費関連」は国の窓口で約16万件、国民生活センターと地方自治体の消費生活センターに110万件が持ち込まれている一方、「働く関連」では国に1,910万件が持ち込まれていることから、消費者・生活者の問題を「消

<sup>44</sup> 「2003年度第2回「国家公務員に関するモニター」アンケート調査」（人事院）結果に基づく。国家公務員に対して不満や憤りを感じたことがある者に対して、どのような点に不満や憤りを感じたのかを順位付けしてもらった形で質問したところ、「『自分の仕事ではない』など、すぐにたらい回しをしようとする」が第1順位の中で最も多かった。

<sup>45</sup> 2008年1月1日現在の国の行政機関の窓口で、「窓口」との明示が無くても、事実上、消費者・生活者の意見等を受付ける課室を含む。また、一部の地方支分部局について、同一の機能を持つ組織である場合は1として計上している場合があることに注意が必要。

費関連」、「働く関連」とその他消費者・生活者の「暮らし関連」の大きく3類型程度に分けて、それぞれの類型毎に窓口のワンストップ化を図り、この3つのワンストップの統括情報窓口を中心として既存窓口をネットワーク化し、情報の集約・共有化を図れる体制を構築すべきである<sup>46</sup>。

#### （統括情報窓口の機能）

統括情報窓口は、消費者・生活者等から相談を受け付けた場合には少なくとも基本的な回答は行えるよう体制整備を図るとともに、可能な限り、あっせんにつながるように入材配置、ネットワークの形成などを図るべきである。なお、現在の相談件数よりもかなりの件数の増加が予想されることから、統括窓口機能を担う機関(地方自治体が担うことになるのであれば地方の機関)を人的にも財政的にも支援する仕組みを整備すべきである。必要な場合は既存の専門窓口への確・確実に相談を伝える仕組みとするべきである<sup>47</sup>。また、統括情報窓口と既存の専門窓口との間で情報を共有(情報は統括情報窓口を集約)し、すべての情報・相談内容とその対応状況を一元的に把握できるようにするとともに、相談者等から対応状況について問い合わせがあれば回答すべきである。

なお、こうした窓口機能が真に消費者・生活者に役立っているものになっているかについては、定期的に相談者の満足度を把握する等、検証を行うこととすべきである。

#### （機能的なホームページの整備）

消費者・生活者にとって統括情報窓口に設置するホームページが機能的なものとなるように、消費者・生活者から多く寄せられる質問についてホームページ上にQ & A形式で掲載(随時更新)する、消費者・生活者が相談内容を所掌する専門窓口を独自に検索するための「キーワード検索」ができるようにする等の機能を付加すべきである<sup>48</sup>。なお、既に民間のホームページもあり、さらにワンストッ

<sup>46</sup> 現行、「消費関連」は国民生活センターや地方自治体の消費生活センター、「働く関連」は厚生労働省が中心的な役割を果たしており、「暮らし関連」はそれぞれ所管の府省が相談を受け付けるほか、総務省も国の行政機関が行う事務・事業全般についての行政相談を受け付ける中で対応している。

<sup>47</sup> 各府省庁等の所掌範囲を細部に至るまで明確にした上で覚書を交わし、データベース化することで、たらい回しにならない体制を整備する必要がある。

<sup>48</sup> 日本では例えば、消費者問題に関するホームページもそれぞれ省庁毎に設置されているが、諸外国では一元化されているものが多い(カナダの Consumer Information Gateway、イギリスの Consumer Direct など)。アメリカの「連邦市民情報センター」ホームページでは、情報・相談の多い順に Q&A 形式で検索・閲覧が可能となっている。またカナダの「Canadian Consumer Information Gateway」ホームページでは、相談者が最適な相談窓口を独自に検索することができる。

プのためのホームページを設けるか否かを検討する際には民間のホームページとの機能分担のあり方を整理する必要がある。

また、各府省庁ホームページに設置されている情報・相談窓口のデザイン、規格及び設置位置は、各省庁バラバラで、一見ただけでは見つけにくい状況となっているが、消費者・生活者が国の行政機関の情報・相談窓口をすぐに認識できるようにする観点から、デザイン、規格及び設置位置を統一する必要がある。

## (2) 食品・製品等の事故情報の集約化と消費者に迅速に警告を寄せられる体制の整備

### (「事故情報データベース」を軸とした情報集約化)

現行の消費関連の窓口体制では、寄せられた情報について関係省庁間や部局間での共有が十分にされていないため、食品・製品等の事故が発生しても、そうした危機に迅速・機敏に対応できる体制となっていない<sup>49</sup>。また、多段階型の情報収集・分析体制はそれぞれの段階で価値判断が入り、情報の流通を阻害することから、政府は、食品・製品等の安全に関する被害の迅速な把握と拡大防止を図るため、国民生活センターに設置予定の「安全安心のための書き込み自由の事故情報データベース」を軸として、既存の情報収集の仕組みを活かしつつ、情報を集約するネットワークを構築することが必要である。そのため、政府は、消費者などから事故の一次情報が持ち込まれる保健所、検疫所、消防、医療機関、事業者、事業者団体、検査機関、関係府省庁等が直接、結びつくネットワークを早急に構築すべきである<sup>50</sup>。当該データベースを通じて関係機関間での情報の集約化・共有を図るとともに、消費者からの一次情報を他機関から知りえた機関（二次的情報：関係省庁、事業者団体など）は当該情報がデータベースに掲載されたか否かの再確認を行うこととすべきである。あわせて「事故情報データベース」と

<sup>49</sup> 消費生活用製品については、2006年11月に消費生活用製品安全法を改正し、2007年5月より重大事故発生を知った日から10日以内に製造輸入事業者は経済産業省に報告する義務が課せられ、経済産業省は一週間以内に当該事故情報を公表し、消費者に対する注意喚起を図るとともに、事業者を必要に応じ指導し、リコールの促進を図っている（5月14日～2月29日 報告受理1,066件、公表処理1,043件、リコール実施25件）。また、（独）製品評価技術基盤機構（NITE）は、非重大事故について、事業者、消費者、各地の消費生活センター、消防等から収集し、事故データベースとして公表するとともに、経済産業省は、こうした非重大事故情報も併せて検討し、事故の再発防止を図っている。

<sup>50</sup> 例えば、食品に関しては、欧州委員会保健・消費者保護総局による「食品と飼料に関する早期警戒システム（RASFF）」、米国に食品医薬品局を中心とした「緊急作動ネットワーク事故管理システム（EON IMS）」、製品に関しては、欧州委員会健康・消費者保護総局「消費者製品に関する早期警戒システム」（RAPEX）、米国に消費者製品安全委員会を中心とした「傷害と潜在的傷害事故データベース（IIPI）」などが存在している。また、韓国には韓国消費者院が危害情報データベースを保有しており、契約病院、消防署から書面にて提供された情報を入力しているが、今後、警察、保健所まで情報入力先として追加予定である。

PIO-NETの危害・危険情報との情報の統合的利用が行えるような仕組みを講ずべきである。

情報の収集・分析の仕方については、情報の信頼性の確保、閲覧可能な範囲の制限等、その具体的な方策を検討する必要がある。また、緊急時の対応を含めた統括情報窓口等のこうした機能が適切に機能しているかについて、検討・見直しを定期的に行う必要がある。

#### （国境を越えた情報の共有化）

政府は、食品・製品の両方の分野において、海外の専門機関との間で覚書などによって安全に関する情報共有を進めるべきである。また、食品分野では既にWHOにおいて安全に関するグローバルな情報ネットワークが構築されており、製品分野においても、OECD等国際機関の場を活用する等、主要な輸出国を含めて安全に関するグローバルな情報ネットワーク構築に向けてイニシアティブを取るべきである<sup>51</sup>。

#### （警戒態勢発令システムの整備と分析力の強化）

政府は、事故情報データベースに集約された情報を分析し、必要な場合は、ただちにネットワークに参加している関係機関に対し、新たな事件・事故が起きないか、監視体制に入るように注意喚起をすることができる体制（警戒態勢発令システム）を整備すべきである<sup>52</sup>。この機能が有効に働くためには、安全性に関わる機能を各分野の専門性の違いに応じ専門的に分析できる人員が不可欠である。あわせて専門的能力を備えた人材を育成する必要がある。また、政府関係機関等には、それぞれ安全情報責任者を配置し、責任者間のネットワーク化を図るべきである。

なお、必要な場合には、当該事故に関係する事業者に対しても注意喚起のための情報を提供する。なお、消費者・生活者から「製品・食品等の事故情報」が統括窓口機関に寄せられた場合は、情報分析専門官（当該機関に配置）が、統一フォーマットに盛り込まれる項目（品名、製造国、製造元、販売元等）を用いて的確に整理・分析を行うべきである。

<sup>51</sup> OECD 消費者政策部会においては日・豪・米・欧州委員会等のイニシアティブの下、製品安全の事故情報の共有可能性について 2008 年秋から検討を開始する予定である。また、経済産業省は米国消費者製品安全委員会（CPSC）及び中国質量監督検査検疫総局（AQSIQ）との間でリコール情報の交換等の情報交換や協力等について合意を締結しており、定期的に会合を行っている。

<sup>52</sup> 韓国においては、消費者院の内部組織として消費者安全センターが消費者基本法第 5 1 条に基づき設置されている。院長は、センターの収集した危害情報の分析結果によって、危害防止及び事故予防のための消費者安全警報の発令、危害を及ぼす物品等を提供する事業者に対する是正勧告、国家又は地方自治体への是正措置・制度改善の建議（提言）などを行うことができる。




また、食品の分野では、食品等事業者には、食品安全にかかる事故を知ったときは、その情報を関係省庁に報告するよう義務付ける、などの法令上の措置を検討すべきである。

#### （消費者への早期警告）

情報収集の結果、被害の拡大の危険性が合理的に予想される場合には、原因究明が尽くされる前においても、被害の拡大防止のため、消費者に対して、早期に警告を発し、危険を知らせる体制を構築すべきである。また、同警告は医療の最前線にいる医療関係者にも速やかに通知されるようにすべきである。

安全性に関わる情報が消費者に伝わりやすくするため、関連情報を発信する際に危険度を示す共通のマークも付すことが望ましい。そのため、下記のような例も含めてどのようなマークを付すかを検討すべきである。危険度の実際の判定については、中立公正な第三者委員会を活用することなどを検討すべきである。

また、マスコミ等との協力関係を構築するなど、情報を高齢者や若者に効果的に伝えるための方策も含めて、情報を消費者に確実に届けるための社会的な仕組みについても検討がなされるべきである。

- 例) 赤マーク  ...生命・身体に重大な危険が生じる恐れがある、  
橙マーク  ...重大ではないが身体に危険が生じる恐れがある、  
黄マーク  ...製品等に不具合が生じる恐れがある、など

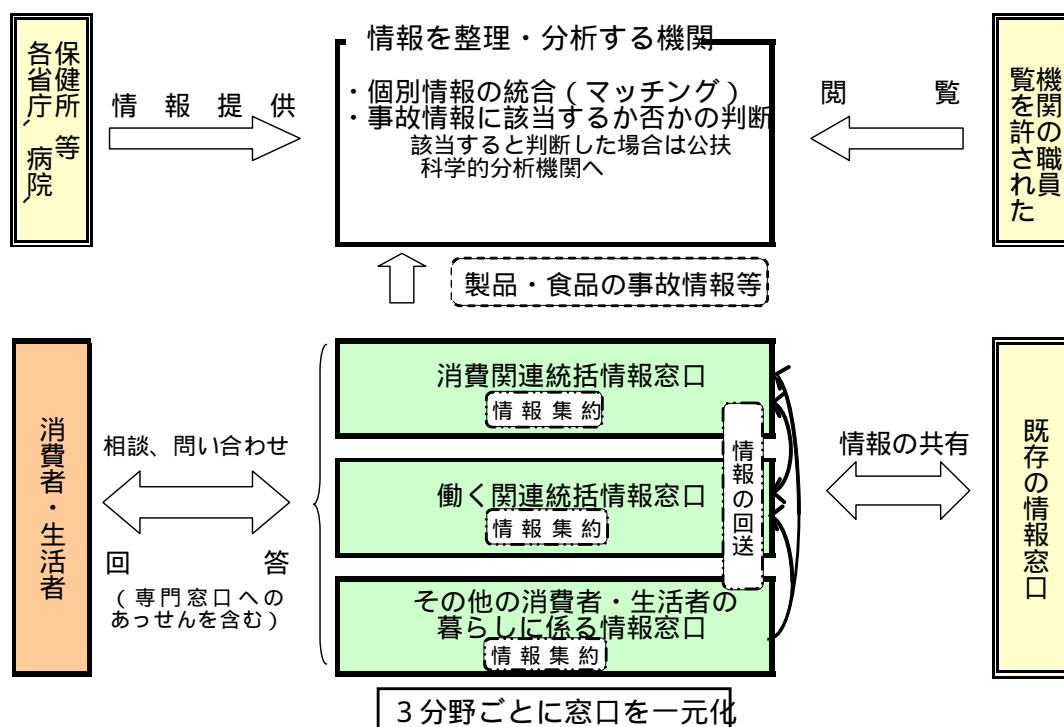
#### （原因究明ネットワークの形成）

専門的見地から可能な限り迅速かつ確実に事故原因を究明することは、消費者にとっても事業者にとっても有益である。このような観点から、被害拡大の可能性がある場合、又は原因究明が難しい製品などにかかる事故の場合には、迅速かつ適切に原因究明が行われるような体制整備が推進されるべきである。原因究明が、必要に応じ、適切な機関で効果的に行われるためには、各分野の専門的な原因究明機関と協力・連携関係（原因究明ネットワーク）を構築することが必要である。

原因究明ネットワークを構成する専門的な機関については、検査設備等を踏まえて専門性を考慮する必要があるが、ネットワークの構成メンバーとしては国の機関のほかに国レベルでの公的な検査機関、地方自治体の商品テスト機関や検査機関、民間検査機関、大学の施設などがあげられる<sup>53</sup>。

<sup>53</sup> 原因究明には相当の費用を要することから、ネットワークが適切に機能するための費用をどのように確保するかについても、重要な課題として検討する必要がある。

図4 情報窓口ワンストップ化及び事故情報等取扱いの概念図



## 2. 実効性ある体制と柔軟かつ迅速・機敏に対応できる仕組み

### (1) 消費者・生活者の目線での施策の推進

関係省庁等と連携しているとの回答が多いものの、効果が十分挙がっていない。今までも連携、連携と言われ続けているが、そもそも消費者・生活者の目線での行政へ大きく転換する上で、連携の促進ということは不十分である。また民間レベルで発生する問題に対してだけでなく、府省庁が引き起こした問題に対し、国民の視点から、その是正や責任の明確化を行う機関が必要となっている。

また、関係省庁の所掌の狭間に落ちる、あるいは同じ制度が重複する事例がみられたが、こうした状況に対して消費者・生活者の視点から今こそ見直す必要がある。

### (食品表示のあり方)

我が国では、消費者の関心が高い食品表示にかかる法律が複数あるため、これまでも、消費者から表示が見えやすくなるように一括表示欄を設けるなど、関係省庁間の連携強化を図ってきているところである。しかしながら、所管省庁間での解釈の相違、問い合わせ窓口の分散、取締りの重複などがみられ、消費者・生

活者にとって分かりにくいだけでなく、同時に事業者にとっても負担となっている。消費者にとって分かりにくい制度は、消費者の「必要な情報が提供される権利」や「選択の機会が確保される権利」が確保されているとは言えず、また事業者にとっても履行に困難を伴う。一般法としての食品表示法が制定されている諸外国の例を参照しつつ、こうした問題を解決する必要がある<sup>54</sup>。また、事業者が適切な（安全かつ消費者の選択に資する）食品表示を行い、またそれに基づき消費者がよく理解して食品を安全・安心に購入、摂取できれば国民のコストの低減にもつながることが期待される。したがって、一般的な食品表示から安全表示、機能表示、健康食品表示などを包含するものとして、JAS法、食品衛生法、健康増進法などを中心に関係法令を整理し、食品表示に関する一般法（『食品表示法（仮称）』）について、不当利得の剥奪の制度も含めて検討すべきである。

さらに表示項目のあり方についても、表示の信頼性を如何に図っていくかが食品表示の基本であり、政府は、「必要な情報が提供される権利」や「選択の機会が確保される権利」という理念を促進するため、消費者団体等の提案を起点として食品表示事項の検討を開始できる制度を法的に設けるべきである。特に期限表示については消費者の選択の重要な要素となっていることから、安全性を重視した観点から見直しを図る必要があり、そのことによって消費者の誤認を生まないようにする、無駄な廃棄を生まないようにすることが不可欠である。そのための方策として、国際ルールを配慮しつつ、現在、品質を重視する「賞味期限」とされているもののうち、消費者の視点から見直した方が望ましい食品について、安全性を重視した「消費期限」とする方向で見直すとともに、事業者は「製造年月日」の併記に努めるべきである<sup>55</sup>。「消費期限」、「賞味期限」について、安全係

<sup>54</sup> 例えば、欧州委員会では 2000 年食品のラベル、表示、広告に関する指令（Directive 2000/13/EC）があり、イギリスでは 1996 年食品表示規制、フランスでは消費法典のデクレで規定されている。

<sup>55</sup> 我が国においては、「消費期限」とは品質が劣化しやすく、製造日を含めておおむね 5 日以内で品質が急速に劣化する食品に表示する期限表示とされている。一方、海外、例えば、欧州では、2000 年食品のラベル、表示、広告に関する指令（2000/13/EC）において、細菌学上、非常に腐敗しやすいとされる食品の場合、「消費期限」を付す、とされている。その上で、イギリスでは消費期限（"use-by" date）を付すか、賞味期限（"best-before" date）を付すかの判断は事業者の責任とされているが、英国食品基準庁（FSA）は、1）正しい保存方法が取られなかった場合、毒素の形成や病原菌の増殖が食中毒を引き起こす水準まで達する食品、2）食中毒の原因物質を十分、除去できないような、非調理、または一定の処置（例：再加熱）の後で食べることを意図している食品、は消費期限を付すのに相応しい、との指針を示している。一般的に消費期限が必要な食品としてはイングランドでは 8 度以下で保存しなければならない食品、スコットランドでは冷蔵庫で保存しなければならない食品とされ、具体的にはソフトタイプなどのチーズ、ムース、プリンなどの酪農製品、調理済みの肉、魚、卵などを含む製品（サンドイッチなど）、魚などの薫製、常温で保存できない肉製品（スライス済みのハム、一部のサラミ、発酵するソーセージなど）など、が挙げられている。なお、卵、パン、ケーキなどは安全性より品質を重視して、"best-before" date とされて

数も含めて科学的根拠やその設定に関する商慣行等の実態を検証し、期限表示の設定のあり方や事業者による期限の設定根拠に関する情報提供を促進するための方策を検討すべきである。また「賞味期限」や「消費期限」の名称については、農林水産省と厚生労働省は連携して、消費者に誤解を生じさせないよう普及活動を行っているところであり、その効果を検証した上で、必要があれば、海外の表記方法を参考にしつつ、口語調にする等、消費者の的確な選択に資するような表現振りに見直すべきである<sup>56</sup>。さらに「消費期限」以降に食品を販売することについては明確に禁止する一方で、「賞味期限」以降であっても消費者の健康・安全を害するおそれのない場合には、環境問題などにも配慮して直ちに廃棄する必要がある訳ではないことを明確にすべきである<sup>57</sup>。

加工食品の原料原産地表示制度についても、国際ルールに配慮しつつ、消費者に対し必要な情報が提供され、消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保されるよう、現行の「主な原材料」の定義、対象加工食品の範囲等、その対象範囲を検討すべきである<sup>58</sup>。

また、行政は、義務表示としないまでも消費者の選択に資する情報については任意表示や店頭、電話、技術（インターネットや QR コードなど）を利用した情報提供によって積極的に提供されるよう、促進策を付与していくことが望まれる。

さらに、政府は、食の分野で「消費者を主役」とする社会に変えていくため、真に消費者の利益に適う表示等がある場合には国際規格自体を変えていける仕組みづくりに向けてイニシアティブを取るべきである。特に、現状、コーデックス委員会において、国際消費者機構等がオブザーバーという地位で議論に参画しているが、各国消費者団体等によって構成される特別の組織等の設置を求める等、

---

いる。オーストラリアでは、加工食品の期限表示について、1) 賞味期限が2年以上の食品、2) 小分けされたアイスクリームなど、3) 健康や安全上の理由から一定期日より前に消費しななければならないものを除いた小さな包装に入れられた食品、を除いて消費期限を付さなければならない、とされている（オーストラリア/ニュージーランド食品基準規則 1.2.5）。その結果、例えば、牛乳は英国、フランス、オーストラリアなどでは「消費期限（use-by date）」とされている。

<sup>56</sup> 海外では、例えば、消費期限は「used by（～まで使用可能）」、賞味期限は「best before（～より前が適当）」といった記述が多い。

<sup>57</sup> 諸外国では、例えば、フランスでは、消費期限を付した食品を消費期限を越えて売る、または無料配布することを禁止している（消費法典デクレ R112-25 条）。イギリスでも、消費期限に示された日より後に如何なる食品を販売した者は有罪となる（イギリス食品表示規則 44 条（d））。オーストラリアでも、食品は消費期限後を越えて販売してはならない、と規定されている（オーストラリア/ニュージーランド食品基準規則 1.2.5 の3 条）。

<sup>58</sup> 米国の消費者団体、消費者同盟による調査（2007 年7月）では、92%のアメリカ人が「輸入食品に原産国表示が必要」と回答している。また、欧州委員会が2008 年1月に発表した消費者に対する食品情報に関する規制（草案）において、「食品の原産地が第一の原材料原産地の場所と違う場合、その原材料の原産地の情報も与えられなければならない」（35 条3 項）とされており、欧州議会および理事会で審議される予定である。

消費者等の意見が直接、規格づくりに反映される協働の仕組みを日本から提案することを検討すべきである。

#### (安全の隙間への対応)

また現行の仕組みのなかでは衛生上の危害以外の被害については所管の省庁が明らかでなく(例:こんにやくゼリー)、生命・身体に危害を及ぼす事故が起きた場合でも、迅速に被害の拡大防止を図ることが困難である<sup>59</sup>。食に関する被害防止を図るための法制度として、衛生上の危害に限定せず、飲食に起因する一般消費者の生命又は身体に対する危害の発生の防止を図ること等を法目的とする包括的な実定法を検討すべきである<sup>60</sup>。

所掌の狭間に落ちることなく消費者・生活者の安全を確保するとともに組織の実効性を確保するため、また複雑に適用除外が付されていることからくる安全確保措置のバラツキをなくすため、エレベータ、プールなども含め広く製品・設備の安全性確保を法目的とし、消費者・生活者の事故による被害を防止し、事故が発生した場合には迅速・確実に対応できるため包括的な法律を検討すべきである<sup>61</sup>。同法においては、行政の重複が生じることのないよう配慮しつつ、他の関係省庁への勧告のあり方や、所管省庁があきらかでない場合に事業者に対して安全確保措置をとることを促す方策、さらに事業者等が行政機関に事故情報を迅速に提供するための義務付けや努力義務などの方策のあり方を検討の上、国民生活センターに設置予定の「事故情報データバンク」に情報を集約する仕組みなどとあわせて規定すべきである。

#### (継続的な取組の重要性)

以上は消費者・生活者目線からの見直しの一部に過ぎず、政府は引き続き消費者・生活者の観点から分野横断的に見直しを継続していくべきである。その際には、消費者・生活者と事業者の情報格差や消費者・生活者の限定合理性を考慮して法律・制度・事業などの設計が行われるべきである。また消費者・生活者が想定外の行動によって重大な問題が発生することも踏まえた設計を行うべきである。消費者行政については、「新組織」においてこのような検討を継続的に行うことができるような企画・立案、総合調整機能とそのための諮問機関を有するべきで

<sup>59</sup> 国民生活センターでは1995年以降、数回に渡って消費者への注意喚起、そして政府機関、業界団体等への要望を行ってきたが、2007年にも死亡事故が起こった。なお、海外において、米国では食品・医薬品局が2001年以降、消費者に警告を発しており、また欧州では2003年からゼリー菓子にこんにやくを使用することは禁止されている。

<sup>60</sup> 欧州委員会は2002年欧州連合の食品法における一般原則(Regulation (EC) No178/2002)を制定している。欧州連合の加盟国では、例えば、スウェーデンの食品法、イギリスの食品安全法などがある。

<sup>61</sup> 「事故情報データバンク」は食品の事故情報も含むことと想定されているが、同法に食品を含めるか否かも検討項目として重要である。

あり、消費者・生活者の行動様式を捉えて他省庁も含めて企画立案に活かせるような学術的研究・分析機能を高めていくことも求められる<sup>62</sup>。

### (2) 生産から家庭までサプライチェーンを通じた安全確保

生産・加工・流通・販売が国境をまたいで複雑化、多様化する中で消費者の安全を確保するには、サプライチェーンのプロセスを通じた安全管理体制が不可欠になっている。食品安全についても生産から食卓までのフードチェーンのプロセスそれぞれの段階において管理体制が整えられ、安全管理が行われることを基本とすべきである。そのため、生産者、製造業者、流通業者（輸入業者を含む）、販売業者等が有機的に連携し、的確な安全確保策を講じるべきである。事業者団体等は事業者の安全確保に向けた取組を支援する必要がある。行政は、事業者団体等の自主的な取組を支援するとともに、このフードチェーンを通じた安全確保を確実に効果的にするため、監視を行うことが不可欠である。

また、中食・外食産業なども含め生産から食卓まで食品・食材の追跡・遡及が可能な体制整備を推進する必要がある。そのため、欧州等の制度も参考に、最低限、食品等事業者がその追跡に必要な記録を一定期間保管することを義務付けることを検討すべきである<sup>63</sup>。

さらに、こうした情報も活用しつつ、消費者自らが食べているものが何処で作られ、何が入っているか等が分かる仕組みを構築することも不可欠である。

### (3) 認定・評価等にかかる民間登録機関等の中立性・信頼性向上に向けて

事後チェック型への転換が進む中で、完全に民に任せるのではなく、事業者団体も含め民間登録機関等が消費者・生活者の信頼確保に果たす役割が大きくなってきているにもかかわらず、消費者・生活者の信頼を十分得られていない<sup>64</sup>。これは、こうした役割の重要性に比して、民間登録機関等に対する検査、監督等の状況を

---

<sup>62</sup> 「行政のあり方の総点検の検討の視点」に対する関係省庁の回答（第2回部会資料9）による。

<sup>63</sup> 欧州では欧州連合の食品法における一般原則（Regulation (EC) No178/2002）第18条以下で食品・食材の追跡可能な制度（Traceability）を導入しており、食品・食材の供給元と顧客両方の名前と住所、食品・食材の内容、搬送日等の書類を保存しておく義務を課すとともに、統合システムの構築などに5年間で約20億円の拠出を行っている。また、米国では2002年市民の健康安全及びバイオテロリズムへの準備・対応に関する法律（バイオテロ法）において供給元、食品の詳細、受領日、ロット、数量、輸送会社などの記録の保存義務が課されている（生鮮食品1年、その他全ての食品2年の保存義務が課されている）。

<sup>64</sup> 民間登録機関等とは、国、地方公共団体及び独立行政法人以外の公益法人、株式会社等で、法律の規定に基づいて登録、指定、認定等をされた機関（登録検査機関（食品衛生法）、登録認定機関（JAS法）、指定性能評価機関（建築基準法）、登録送信適正化機関（特定電子メールの送信の適正化等に関する法律）等）を言う（一覧については別表参照）。

勘案すると、その中立性・信頼性が十分にチェックされていないのではないかと考えられる。

ここにおいて国が必要な役割を果たすべきである。規制緩和や行政改革に伴い、法律に基づき民間登録機関等が評価、認定、検査等に関与する事例が増加している<sup>65</sup>。こうした流れの中で、消費者・生活者が事業者の評価等を自ら行っていくことは、情報の非対称性から困難を伴う。一方、事業の高度化・複雑化等から、官が業務の認定、評価等を行うことは、専門性・効率性の観点から難しくなっている。このため、民間の持つ専門性、ノウハウを活用して、民間登録機関等が認定、評価等を行うことの重要性が増している。

しかし、近年、民間登録機関等から認定、評価等を受けた建築物、構造方法、農産物等について、耐震偽装、耐火偽装、有機JASマークの偽装等が相次ぎ発覚し、民間登録機関等の専門性が十分に発揮されず、消費者・生活者の信頼を裏切る事象が発生している。他方で、ISO/IECガイド65等の国際的な基準も踏まえながら、民間登録機関等の競争の促進による消費者・生活者へのサービス向上が望まれるが、認定、評価等の質と手数料とは二律背反の可能性もあることに注意しなければならない。

このように民間登録機関等は、現時点で消費者・生活者から十分に信頼を得られている存在とは必ずしも言えないため、民間登録機関等が行った審査結果、検査結果について、信頼性を確保できる仕組みにしなければならない<sup>66</sup>。

---

<sup>65</sup> 「規制緩和推進3か年計画（改定）」（2002年3月29日閣議決定）の「基準認証等の見直し」において、「現在、国の代行機関（指定検査機関等）が検査を行っている基準認証等についても、（中略）見直し・検討を行い、技術の進歩等を踏まえつつ、引き続き将来における自己確認・自主保安又は第三者認証への移行を検討することとする。」とされた。また、「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」（2002年3月29日閣議決定）では、「公益法人が国の代行機関として行う検査・検定等の事務・事業については、官民の役割分担及び規制改革の観点から見直し、廃止するものを除き、規制改革推進3か年計画（改定）（2002年3月29日閣議決定）に示された基準認証の見直しの考え方を踏まえ、国の関与を最小限とし、事業者の自己確認・自主保安を基本とする制度に移行することを基本原則とする。この場合、直ちに事業者の自己確認・自主保安のみに委ねることが国際ルールや消費者保護等の観点から必ずしも適当でないときは、法令等に明示された一定の要件を備え、かつ、行政の裁量の余地のない形で国により登録された公正・中立な第三者機関（以下「登録機関」という。）による検査・検定等の実施（以下「登録機関による実施」という。）とする。」とされている。

<sup>66</sup> 「生活安心プロジェクト」の意見募集の中には、「官民一体となった品質・基準におけるチェック体制が不十分。」、「第三者審査を信用しないことです。審査登録機関は被認証企業との間で馴れ合いが生じます。」等の声が見られた。

（民間登録機関等の専門性を高める仕組み）

消費者・生活者からの信頼を得るためには、まず、民間登録機関等が法令に基づく専門性を有していることを登録、指定、認定等の条件とすることが何よりも大前提となる。

その上で、民間登録機関等の専門性を高めるとともに、その専門性が消費者・生活者にも客観的に分かるよう、各府省庁は、所管する民間登録機関等が行った認定、評価等の結果とそのプロセスの適正性、技術力、専門能力等についての評価・格付けを行い、公表する仕組みを設けるべきである。そして、この評価・格付けの結果、一定の基準を満たさない場合には、同機関に対して業務改善のための命令をするといった制度を構築すべきである。また、こうした評価・格付けには、専門家と行政機関の職員だけでなく、消費者・生活者自身の視点も加わるように、消費者・生活者の代表も参画して行うべきである。

さらに、民間登録機関等自身でも、技術力、専門能力を向上させるための教育、訓練等を日常的に行い、その内容と頻度を公表することを義務付けることが求められる。

（民間登録機関等の業務の公正・中立を確保できる仕組み）

民間登録機関等は、通常、依頼者の手数料によって事業が成り立っていることに加え、認定、評価等を依頼する事業者が出資したり、その出身者が役員に就任したりする可能性がある。したがって、民間登録機関等に求められるべき独立性が脅かされる懸念があるため、民間登録機関等の公正性、中立性を最大限確保できる仕組みを構築しなければならない。

まずは基本原則として、民間登録機関等は、公正、中立でなければならないことを法令に規定すべきである<sup>67</sup>。

次に、政府は、民間登録機関等が業務を依頼した者に対して特別の利益を供与した場合、民間登録機関等の登録、指定、認定等の取消しができること、認定、評価等に当たって、民間登録機関等は、依頼者からの独立性を堅持し、公正、中立な立場に疑念を抱かせることがないようにすることを義務付けるべきである<sup>68</sup>。また、政府は、認定、評価等に直接携わる職員についても、常に品位と矜持を保持し、業務に関する法令及び実務に精通して、公正、中立な立場で、誠実にその業務を行わなければならないことを義務付ける必要がある。

その上で、民間登録機関等には、以上の措置を踏まえた倫理規程を作成し、公表することを義務付けるべきである。

<sup>67</sup> 食品衛生法第 35 条第 2 項のように「登録検査機関は、公正に（中略）製品検査を行わなければならない。」と規定されているものもある。

<sup>68</sup> 住宅の品質確保の促進等に関する法律第 24 条第 2 項のように登録住宅性能評価機関が「評価の業務に関し著しく不適当な行為をしたとき（以下略）」には、登録を取消し又は業務停止を命令することができることが規定されているものもある。

(民間登録機関等の業務運営の透明性を確保する仕組み)

上記のような専門性や公正性、中立性を民間登録機関等が確保したとしても、情報開示が不十分では、消費者・生活者は民間登録機関等の専門性や中立性、公正性を判断することができない。したがって、政府は、民間登録機関等の業務運営の透明性を高める仕組みを構築すべきである。

まず、主要な出資者、役員等(経歴を含む)の情報について、消費者・生活者が容易に確認できる形式で公開することを、民間登録機関等に対して義務付けるべきである。

次に、消費者・生活者が民間登録機関等の業務の執行、運営等に関与する仕組み<sup>69</sup>を設けること、民間登録機関等が認定、評価等の基準を作成している場合、その作成過程において、消費者・生活者の意見を聞くことをそれぞれ義務付けるべきである。

さらに、民間登録機関等が認定、評価等を行った場合、当該製品等が具体的にどのように基準を満たしたかについて、一般の消費者・生活者を始めとした第三者の目に触れるように、基準を満たした理由についても併せて公表することを義務付けるべきである。

(民間登録機関等に対する検査、監督の強化)

上記の民間登録機関等に対する措置に加えて、行政庁自らも民間登録機関等の業務が適正に行われているか、検査、監督を強化する必要がある。

そのためにまず、登録、指定、認定等を行う各府省庁は、検査、監督のための指針、ガイドライン、マニュアル等を必ず作成<sup>70</sup>し、公開すべきである。

そして、各府省庁は、所管するすべての民間登録機関等に対して、同機関自身で自己点検を行うことを義務付け、その結果、一定の基準に満たない機関に対しては、抜き打ち的方法<sup>71</sup>による検査を必ず実施することを制度化すべきである。併せて、検査結果についても、公表することによって、透明性の確保も図らなければならない。

---

<sup>69</sup> 例えば、消費者団体の代表が社外取締役や監査役に就任したり、マークを付与するか否かを認定する認定委員会のメンバーとなったりして、民間登録機関等の業務に関与するということが考えられる。

<sup>70</sup> 各府省庁に対して行った「生活安心プロジェクト」(行政のあり方の総点検)に関する「法律に関わる民間第三者機関等の概況について」に係る調査によれば、検査、処分等を行う場合の指針、マニュアル等を作成しているのは、79 機関(種類)のうち、厚生労働省、経済産業省、総務省等が所管する 35 機関(種類)となっている。

<sup>71</sup> 前記調査によれば、2007 年 4 月 1 日～12 月 31 日の間に抜き打ち的方法による立入検査を実施した民間登録機関等(種類)は、79 機関(種類)のうち、2 機関(種類)となっている。

さらに、民間登録機関等の登録、指定、認定等を行う所管府省庁出身者は、一定基準を超えて当該機関の役員等に就任してはならない<sup>72</sup>こととし、就任の状況についても公表すべきである。

#### (4) 実効性を確保する多様なツールの整備

90年代以降我が国では、行政の各分野において、事前規制と裁量行政から、行為規制を定め、そのルールに基づいて遵守状況を監視する行政への転換が進められてきたが、こうした転換に際しては、ルールや監視・制裁体制はむしろ増強する必要がある。国際的に見ても、我が国の制度には、事業者が違法行為をしないような抑止効果、そして被害に遭った場合の被害救済の仕組みが十分組み込まれておらず、結果として制度等が十分実効性あるものとして機能していない<sup>73</sup>。こうした経済インセンティブを踏まえない制度設計では事業者の悪質行為を抑止することはできない。そもそも我が国では報告・命令・罰則という行政処分前置方式を取っていることが多く、抑止力の強化の観点からは不十分であり、それぞれの手法の特性を活かしながら、多様な手段を整えることが重要である<sup>74</sup>。また、事業者と消費者との資力や情報、交渉力の格差に鑑み、行政を始め各主体の積極的な支援により、被害者救済の拡充を図る必要がある。

#### 違反行為に対する抑止力の確保

##### (罰則規定の直罰化の推進)

悪質な違反行為に対する抑止力を確保するため、消費者関連法における直罰規定の拡大や、法人に対する罰金の増額等を検討すべきである。その際、犯罪捜査に当たる機関の負担増加に見合った体制の整備に配慮する必要がある。

##### (各消費者関連法における課徴金制度等の導入・拡充)

刑事罰と行政処分との制裁構造上の“穴”を埋めるため、現在課徴金制度が導入されていない消費者関連法について、新たに何らかの行政上の金銭的不利益

<sup>72</sup> 「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」(1996年9月20日閣議決定)には、「委託等を行う官庁の出身者と委託等された検査等に関わる業界の関係者の合計が、理事現在数の2分の1を上回らないこと」が定められている。

<sup>73</sup> 「行政のあり方の総点検の検討の視点」に対する関係省庁からの回答より(第2回部会資料9)、「事業者の利益最大化を目的とする行動特性を踏まえて、法律、制度、事業等を設計した」との回答は皆無であった。

<sup>74</sup> 諸外国においても、例えば、アメリカの連邦取引委員会は調査権、差止・資産凍結命令請求、金銭的救済命令請求などが可能である。スウェーデンの消費者オンブズマンは、科料、仮差止、禁止命令、情報開示命令、差止、課徴金、消費者に代わっての損害賠償請求などの法的権限を有している。韓国の公正取引委員会は改善命令、課徴金、標準約款審査、調査権、是正命令、他省庁所管の場合の他省庁に対する意見提出要求などが可能である。

処分制度の導入を図るとともに、既に課徴金制度が導入されている法律についても、その範囲の拡大等を検討することが適当である。

(親会社や支配株主等に対する責任追及等)

消費者被害犯罪の行為者の背後に、様々な形で支援を行う企業グループが存在したり、悪質な場合、資金提供等を行い、行為者以上に利益を得る事業者が存在する場合がある。悪徳商法の撲滅という観点からは、企業結合の法制化など、親会社や支配株主に対する責任追及を可能とする方策について検討すべきである。

(株式会社の解散命令の活用、資格喪失制度の創設)

特に悪質な事業者については、積極的に解散命令を活用することや、再犯歴がある個人は会社設立に関与する資格を剥奪する制度を構築することも考えられる。その際、そうした対応を一定の悪質行為に対応する行政処分として行うことの可否や、可能である場合はその執行主体としてどのような主体が適切か等の問題を検討する必要がある。

(会社法の審議体制の拡充)

会社法のあり方は、内部統制などを通じて消費者・生活者に資するとの観点からも極めて重要であり、恒常的に施行状況を把握し、柔軟に見直しの必要性を検討することが不可欠である。そこで、法制審議会の下に部会を常設するか、法務大臣が包括的な諮問を行うなど実質的に会社法制の状況を常にウォッチする体制を拡充すべきである。

行政が被害者救済に直接関与する制度の創設等被害者の金銭的救済等

消費者が被害救済されるには金銭的被害の救済が図られることが重要であり、2007年7月に採択されたOECDの消費者紛争解決及び救済に関する理事会勧告においても金銭的救済を図るための多様な手段の整備を加盟国に求めるものとなっている。これは消費者が損害賠償を勝ち得るには資産差止のための裁判所に供託する保証金、海外への資産逃避、税を含む債権順位など、種々の困難を伴うことから、消費者団体による損害賠償請求、消費者保護機関が消費者に代わって損害賠償請求できる制度などが含まれている。政府はその具体策を検討すべきである。

(刑事手続とは別個の法体系の下での幅広い被害者の救済)

被害者救済の拡充を図るためには、刑事裁判により没収・追徴した犯罪被害財産を用いた被害回復給付金の支給など伝統的な刑事罰の性格を前提にその救済を図るだけでなく、経済法規としての是正措置ないし救済措置という法目的の実現

を優先させる刑事手続きとは別個の法体系の下で、違法・不正行為を幅広く対象として被害者の救済の拡充を図ることが考えられる。

（行政が被害者救済に直接関与する制度の創設等）

米国の証券取引委員会（SEC）による Disgorgement 制度や民事制裁金（Civil Penalty）制度も参考に、行政が没収した資金を、基金等を通じて柔軟に被害者救済に活用する制度について、実現に向け、検討を進めるべきである。

（政府による父権訴訟、私的訴訟支援制度等の創設）

私人による私的請求権の行使が困難な場合に、政府がこれを支援することで、行政庁の機能を補完する役割を私的訴訟に期待することが考えられる。具体的な支援方法としては、政府が積極的に訴訟への参加を行い、私人の訴訟の援助を行うもの（裁判所の友）から、政府が訴訟を提起して勝訴した場合、私人が別の民事訴訟でそれを援用したときは違法性の推定がなされる制度（一応の証拠）や、政府が私人に代わって訴訟を行う制度（父権訴訟）<sup>75</sup>などが考えられ、実現に向け、検討を進めるべきである。

（消費者団体訴訟制度の損害賠償請求への拡大）

消費者契約法の消費者団体訴訟制度について、適格消費者団体に対して損害賠償請求権を付与することについて、海外の事例を参考に、実現に当たっての障害やその解決策を具体化する等の検討を進めるべきである。

法令遵守の体制整備

社会全体として法令遵守を徹底するためには、大企業や行政機関が先んじて体制整備に取り組むことが重要であることから、これらにおいては、実効性ある内部通報制度の有無を含め、内部統制システムの整備状況について点検することが期待される。特に国の行政機関及び都道府県については、内部の職員等からの通報や相談を受け付ける外部窓口を整備・運用することが急務である。また、各事業者団体に通報窓口の設置を促すなど、業所管官庁と内閣府が連携して法令遵守の徹底を図ることが重要である。

以上の施策は、必ずしも我が国の法体系で実現が容易なものばかりではなく、中には法制上の可否も含め検討が必要なものや数多くのクリアすべき問題を含むものがあるが、諸外国でもそれぞれその国の消費者を守るために工夫をし、制度を実現してきている。このため我が国においても、制度の導入に向けて、政府は

---

<sup>75</sup> 米国の連邦取引委員会（FTC）は救済裁判命令を要求する権能を有しているほか、スウェーデンの消費者オンブズマン、オーストラリアの競争・消費者委員会（ACCC）などが消費者に代わって損害賠償請求することができる。

検討を開始すべきであり、「新組織」においても横断的な消費者保護策の活性化の観点から積極的検討がされるべきである。

### 3. 働く人を大切にする社会づくりの推進

だれもが意欲と能力に応じて働くことのできる状況や、多様な働き方が認められ尊重される状況をつくることは、最大の福祉の実現へとつながり、このような就業環境の提供は生活者の福祉向上にとって不可欠である。国はこうした視点から、地方公共団体や企業、労働組合、NPO 等と協力・連携し、以下の緊急の課題に取り組むことにより、国民に対して「働く人を大切にする社会」を保障していかなければならない。

#### (1) 就職困難者等に対する支援の充実

障害者や母子家庭の母、ホームレスやニート、フリーターなどの若者等の就職困難者が増加し、抱えている問題が多様化しているにもかかわらず、これらの就職困難者一人一人に対し、きめ細かく支援する体制が十分に整備されていない。このため、次のような施策を講ずる必要がある。

#### (就職困難者一人一人に対する一人別のチーム支援体制の整備)

就職困難者について、厚生労働省において、よりきめ細かい実態把握を行うとともに、一人別のチーム支援体制について、就職困難者の属性に応じた支援チーム(労働・福祉分野の行政及び NPO 等の民間団体で構成)を着実に整備する取組を進める必要がある。

#### (新しい形の働く場の創出)

「社会的企業」やコミュニティビジネス、NPO 等においても、若年層の正規雇用化や就職困難者の安定雇用に至るプロセスを埋める就労の場、団塊の世代など引退過程にあって意欲・能力の高い者の就労の場等としての機能を発揮できるようにするため、地方公共団体が経済産業省や内閣府、厚生労働省と連携して、運営形態のあり方や育成策について検討を進めることが必要である。また、中核となる担い手の確保を図るため、厚生労働省と内閣府が連携して、情報提供や訓練、就労促進など必要な措置を検討し実施していくことも重要である。

#### (2) 情報提供・相談体制の充実

働く人にとって施策や相談窓口の情報が、わかりやすく、利用しやすい形で提供されていないことや、各地域において、ワンストップで相談できる体制が十分に整備されていないことといった課題がある。

このため、厚生労働省において、全国レベルで、国の行政機関におけるデザイン、規格及び設置位置の統一の検討等を踏まえ、ポータルサイトの新設により必

要な情報を簡単に検索できるような仕組みを整備するとともに、地域レベルにおいても、都道府県の段階において、ワンストップサービス窓口である統括情報窓口の整備及び専門相談窓口のネットワーク化による相談体制の整備を図る必要がある。

また、相談、紛争処理、訓練その他の支援についてノウハウの蓄積・活用を図り支援・相談体制の充実に資するため、厚生労働省において、これを有する機関や団体を中心に、国や地方公共団体の行政機関・関係団体、民間企業等が協力して、ノウハウの効率的な集積及び活用ができるような取組を進める必要がある。

### (3) 働く環境の改善

NPO活動で就労する者（「有償ボランティア」を含む）、ディペンデント・コントラクター（ひとつの企業と専属の委託業務契約や請負契約を交わし、常駐に近い形で就業する個人自営業者等）、ダブルジョブホルダー（二重就職者）等就業形態の多様化により、既存の制度や法律の適用から漏れる者が生じている。また、サービス残業、偽装請負、社会・労働保険の未加入等、「働く」ことに関する基本的なルールが守られていない状況がある。このため、次のような施策を講ずる必要がある。

#### (就業形態の多様化への対応)

NPO活動で就労する者（「有償ボランティア」を含む）、ディペンデント・コントラクター、ダブルジョブホルダー等について、厚生労働省を始め関係府省庁において、現行法・制度の周知徹底を図るほか、新たな措置の整備について検討を行うことが必要である。具体的には、まず厚生労働省において、これらの働く人の実態を把握した上で制度の見直しも含めて適切な措置を講ずることが重要であり、また内閣府においても、実態把握や府省庁間連携のための方策について検討することが適当である。

#### (労働関係法令遵守、働くことに関する教育の充実等)

内閣府、厚生労働省、経済産業省、文部科学省等関係府省庁の連携の下に、学校教育段階から社会に出てからの教育を含め、働くことの意味や労働関係法令、働くことの意味と権利と義務など働くことに関する教育の充実等のための取組を進める必要がある。具体的には、学校教育については、文部科学省を中心に内閣府、厚生労働省等関係府省庁が協力して、働き続ける上で最低限必要な知識が実際にどの程度教えられているのかについて実態の検証を行い、不十分な部分について対応する必要がある。また、中小・零細企業経営者を中心に、最低限必要な労働関係法令の知識について、厚生労働省、経済産業省始め関係府省庁が中小企業団体や業界団体との連携を図りつつ、創業支援時等あらゆる機会を活用して周知・徹底を図る必要がある。

さらに、関係府省庁においては、都道府県の段階についても、これら各行政に係る官民の関係機関の緊密な連携の下に継続的な取組が進むような方策を検討し実施する必要がある。

(4) 生活者重視の観点からの施策や、総合調整機能が生活者重視の観点から講じられることを確保するための方策

「働く人を大切に作る社会づくり」に関し内閣府の総合調整機能が生活者重視の観点から適切に講じられていくことを確保するため、事務局機能の充実を図った上で、国民生活審議会でもフォローアップ等を行っていくことが必要である。

#### 4. 安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任の取組促進

1990年代以降の急速なグローバル化や技術革新は、世界経済に多大な恩恵をもたらしてきたが、一方で、地球環境問題や貧困問題など、政府だけでは対処できない持続可能性への大きな脅威が顕在化した。国内に眼を転じて、国際競争の激化や情報化の進展、少子・高齢化の急速な進行が、人々の価値観や就業形態、消費生活の多様化・複雑化を招き、従来の政策ツールでは十分に対応できない新たな種類の課題や事件・事故を引き起こしている。さらに、国際競争の激化を背景とした世界的な規制緩和の潮流の中で、政府と市場の役割分担も改めて問われている。

こうした中、法令遵守を前提にそれを上回る組織の社会的責任への関心が国内外で高まっている。これまでも、例えば1970年代には企業活動の多国籍化や公害問題の深刻化を背景として企業の責任が叫ばれるなど、社会的責任の問題は多様な文脈の下で論じられてきた。しかし、今日の世界規模での関心の高まりの特徴は、社会的責任投資(SRI)に象徴されるように、企業活動を社会や環境面からも評価する消費者や投資家の動きを背景として、政府と市場、そして市民社会の関係を再構築する新たな経済社会システムとして捉える動きが現れていることである。そこでは、3者が孤立し対峙するのではなく、互いの役割を果たしながら、総体として社会的課題を解決していく新しい“公”の姿が模索されている。

#### (1) 「安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議」の開催

我が国においても、社会的責任の取組を促進するための環境整備を総合的かつ戦略的に推進し、政府と市場、そして市民社会が一体となって安全・安心で持続可能な未来を実現する体制を整備することは喫緊の課題である。そこで、2008年度のできる限り早い時期に、「安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任に関する円卓会議」を開催する。国民生活審議会は、円卓会議のあり方について更なる検討を行い、2008年6月を目途に取りまとめを行うこととする。

## (2) 「安全・安心で持続可能な未来への協働戦略」の策定

円卓会議は、広範なステークホルダー代表が参加した新たな社会的合意形成や取組促進の枠組み（マルチステークホルダー・プロセス）を提供することで、

）我が国が目指すべき安全・安心で持続可能な未来の姿を広範な主体で共有し、その実現に向けた協働を推進するとともに、（ ）積極的な取組を行っている組織が、消費者による商品選択や投資家による投資先の選択、求職者による就職先の選択等を通じて、ステークホルダーに正当に評価されるような好循環を作り出すための環境整備策を総合的かつ戦略的に推進する。

検討結果については、概ね 2010 年までに、目指すべき社会像、各主体の協働のあり方とそれぞれの役割、政府への政策提言を含む「安全・安心で持続可能な未来への協働戦略」として取りまとめる。ただし、段階的に中間取りまとめを行うとともに、緊急性の高い課題については取りまとめを待たずに順次取組に着手する。また、PDCA の観点から、定期的に進捗状況の把握を行い、その後の戦略に活用していく。

協働戦略には、以下の要素を含むことが期待される。

目指すべき社会像      目指すべき安全・安心で持続可能な未来の姿とそこに至る道筋

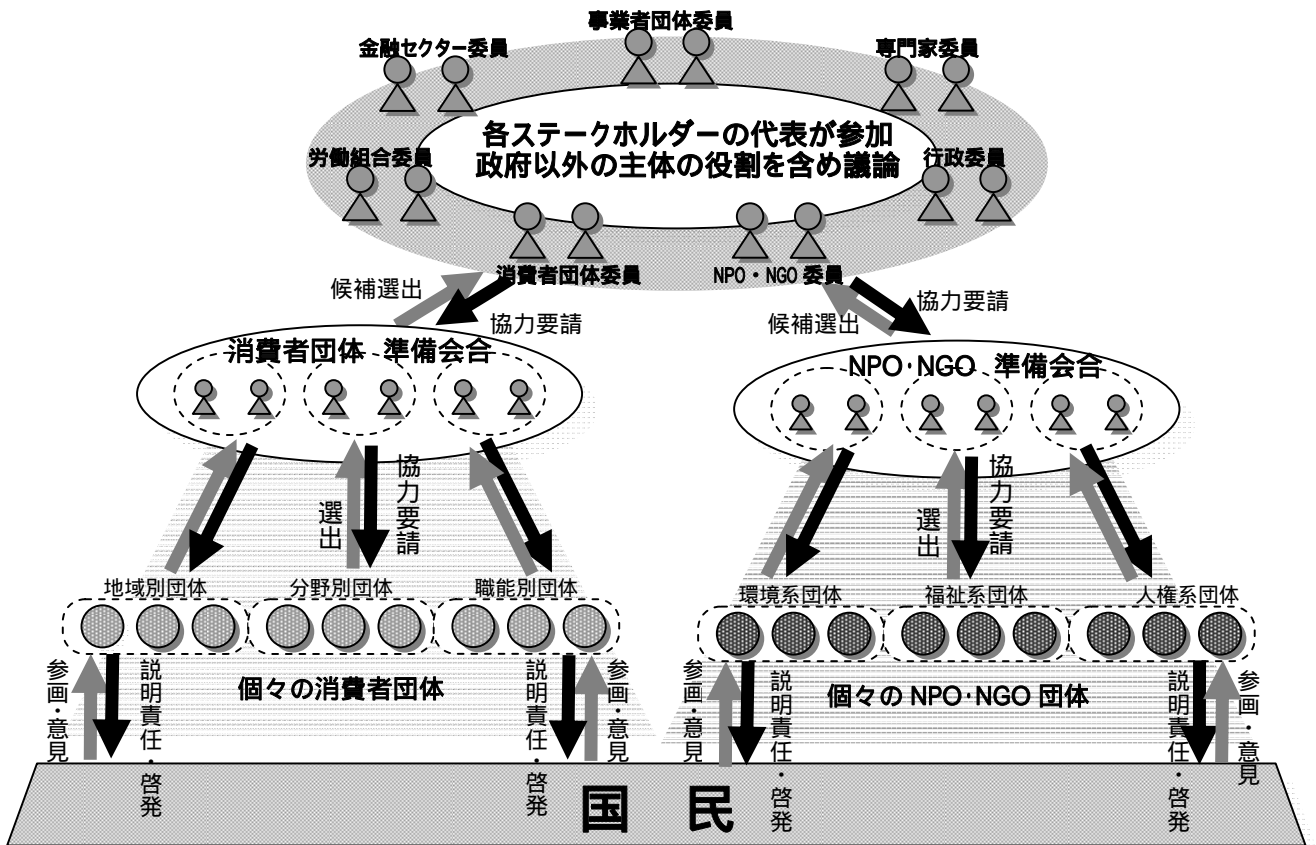
分野別重点課題      例えば持続可能な国民生活や地域社会のあり方など、その実現に向けた具体的な社会的課題について、各主体の協働のあり方やそれぞれが果たすべき役割、各主体が役割を果たす上で直面する問題を克服するための方策

横断的課題      一般の消費者・労働者・投資家の関心を高めるための普及啓発活動のあり方、持続可能な発展を支える人材の育成・交流や調査研究の促進など、関連する各主体の能力向上（キャパシティ・ビルディング）の支援に向けた方策、社会的責任投資（ないし責任ある投資）や社会的責任調達の促進策など横断的な市場環境の整備策など

## (3) 行政機関の社会的責任

行政機関は、それ自体事業主体でもあることから、円卓会議への参加に際しては、率先して取組を進めることが求められる。特に国の行政機関においては、ステークホルダーとの対話や連携の推進、実効性ある苦情処理体制の構築、環境社会配慮の状況や事件等のネガティブ情報を含む社会的責任報告書の作成・開示などの取組が期待される。

図5 マルチステークホルダー・プロセスとしての円卓会議



## 第4章 改革の実行と継続的取組に向けて

政府は、これまでの発想、仕事の進め方を大きく転換し、「消費者・生活者が主役」の社会への変革へと大きく舵を切らなくてはならない。そのため、政府は、本報告の提言を受けて、法律・制度・事業などを消費者・生活者の立場に立ったものに変えるにはどうしたらよいのか真剣に検討の上、具体的に「消費者・生活者が主役となる社会」がどのようにスタートしていくのかについての工程表をアクションプランとして策定し、着実に消費者市民社会の構築に向けて改革に取り組むべきである。国民生活審議会（新組織発足後はその諮問機関）では政府の取組状況を毎年、フォローアップを行うこととしたい。

しかし、消費者・生活者が主役の行政に転換を図るには、見直すべき課題は多岐に渡る。今回の取組は特に重要性が高いものを集中的に点検したものであり、消費者・生活者にかかる課題をすべて検討対象にすることはできなかった。政府は、今回の取組を一時的なものとし、強いリーダーシップの下、定期的に見直しを続けていくには行政のあり方の総点検を制度化すべきである。

(別表) 民間登録機関等一覧

民間登録機関等として、各府省庁から回答があったもの。

府省庁名	法律名	民間登録機関等の名称
内閣府	消費者契約法	適格消費者団体
金融庁	貸金業法	貸金業協会
	金融商品取引法	認可金融商品取引業協会
総務省	特定電子メールの送信の適正化等に関する法律	登録送信適正化機関
	消防法	登録検定機関
		指定試験機関(危険物取扱者)
		指定試験機関(消防設備士)
		日本消防検定協会 危険物保安技術協会
厚生労働省	薬事法	登録認証機関
		登録試験検査機関
	食品衛生法	登録検査機関
	職業能力開発促進法	指定試験機関
	労働安全衛生法	登録製造時等検査機関
		登録性能検査機関
		登録個別検定機関
		登録型式検定機関
		検査業者
		登録教習機関
		指定試験機関
指定コンサルタント試験機関		
指定登録機関		
健康増進法	登録試験機関	
農林水産省	商品取引所法	日本商品先物取引協会
	飼料の安全性の確保及び品質の改善に関する法律等	登録検定機関
	農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律	登録認定機関 登録外国認定機関
経済産業省	工業標準化法	登録認証機関
		指定検査機関
		承認検査機関
	計量法	特定計量証明認定機関

府省庁名	法律名	民間登録機関等の名称
		指定検定機関
		指定定期検査機関
	個人情報保護に関する法律	認定個人情報保護団体
	ゴルフ場等に係る会員契約の適正化に関する法律	会員制事業協会
	割賦販売法	指定受託機関
	商品取引所法	商品先物取引協会
	特定商取引に関する法律	指定法人
	消費生活用製品安全法	国内登録検査機関
		外国登録検査機関
	電気用品安全法	国内登録検査機関
		外国登録検査機関
	ガス事業法	国内登録ガス用品検査機関
		外国登録ガス用品検査機関
		ガス主任技術者免状に関する免状交付事務
		指定試験機関
		登録ガス工作物検査機関
	液化石油ガスの保安の確保及び取引の適正化に関する法律	国内登録検査機関
		外国登録検査機関
充てん作業員指定養成施設		
液化石油ガス設備士指定養成施設		
	指定試験機関	
揮発油等の品質の確保等に関する法律	登録分析機関	
電気工事士法	指定試験機関	
特定ガス消費機器の設置工事の監督に関する法律	特定ガス消費機器の設置工事の監督に関する法律に規定する講習を行う者	
国土交通省	宅地建物取引業法	登録講習機関
		指定保証機関
		指定保管機関
		指定流通機構
		指定試験機関
	宅地建物取引業保証協会	
旅行業法	登録研修機関	

府省庁名	法律名	民間登録機関等の名称
	建築基準法	旅行業協会
		指定資格検定機関
		指定確認検査機関
		指定認定機関
		承認認定機関
		指定性能評価機関
		承認性能評価機関
	建築士法	中央指定試験機関
		(建築士法第27条の2第1項に規定する指定法人)
	住宅の品質確保の促進等に関する法律	登録住宅性能評価機関
		登録講習機関
		登録住宅型式性能認定等機関
		登録外国住宅型式性能認定等機関
		登録試験機関
		登録外国試験機関
		指定住宅紛争処理機関
		住宅紛争処理支援センター