

平成 14 年 12 月 17 日

国民生活審議会消費者政策部会

部会長 落合 誠 一 様

委 員 各 位

消費者行政組織のあり方に関する意見
—「新行革大綱」策定の流れを受けて?

鍋嶋詢三

高 巖(文責)

与党 3 党は、来年 3 月末の取りまとめを目指し、行政改革に関する新たな協議を開始した。背景に、現政府の政策決定の仕組みが機能不全に陥っているとの認識がある。既に、与党行財政改革推進協議会は、検討課題として、(1) 現行の中央省庁体制を検証し、必要ならば再々編の実現、(2) 事前規制型行政から事後監視型行政に転換するための「規制撤廃法」の策定などを盛り込む「新行革大綱」の作成を政府に迫る方針である。特に、内閣府の役割に関しては、企画・調整機能の一層の充実があげられている。

1) 内閣府(消費政策委員会)、公正取引委員会、その他消費者行政機関の関係

こうした流れの中で、国民生活審議会においても、政府における消費者行政のあり方を再検討し、抜本的な組織改革を断行する時期に来ていると考えられる。とりわけ、公正取引委員会に「消費者保護」という機能を明確な形で与え、これを具体的に監視・執行する機関としなければならない。

平成 14 年 11 月 29 日、自主行動基準検討委員会において「自主行動基準を公表して消費者の信頼を惹起し、他の事業者より競争上の優位を占めながら故意にそれを裏切るような行為は、不公正な取引方法に該当するとの考え方を明確にとることが望ましい」との文言について委員間で活発な意見が交わされた。

消費者側は「悪質な業者が故意に消費者を欺く状況」を想定し、この文言を

残すべきと主張。企業側は「悪質なクレーマーが自主行動基準の理念的内容を取り上げ、優良誤認に陥れたとの主張をもって、善意の業者を訴える状況」を想定し、その削除を求めた。両者の主張はそれぞれが想定する状況を前提とすれば、いずれも当を得たものと言えよう。

この議論に象徴されるように、消費者行政に関する本質的問題は、故意に消費者を欺こうとする業者であるか否かを判断する、あるいは善意の企業努力を逆手にとる悪質クレーマーであるか否かを判断する、機動的な機関、消費者保護を目的とした準立法的・準司法的機関が存在しないことにある。

かかる理由から、また公正取引委員会の内閣府への移管を絶好の機会ととらえ、従来、競争政策に偏りがちであった同委員会に、より明確な形で消費者保護の機能を与え、また同機能の実質的な充実を図るための行政横断的な組織改革を断行すべきと考える（独占禁止法の改正なども要検討）。

公正取引委員会により明確な形で消費者保護機能を与えるにあたり、各省庁に蓄積された苦情データ、国民生活センターに蓄えられた情報などを同委員会が機動的・積極的に活用できるよう、政府として包括的な支援体制を敷く必要がある。

その手順として、消費者政策を内閣府第4条第1号に位置付け、消費者政策全般の企画立案・調査分析・総合調整を行う「消費者政策委員会」（仮称）を設置することが考えられよう（同委員会が各省庁における消費者行政に対し勧告を行い、公正取引委員会や国民生活センターとの連携を図る）。

公正取引委員会における消費者保護機能の強化、そして消費者政策委員会の設置などは、新行革大綱が模索する「内閣府の企画・調整機能拡充」に関し具体的内容を提供するものと思われる。

2) プロセス評価に基づく行政処分と公取委の制裁金制度導入

新行革大綱が、事前規制型から事後監視型への移行をさらに推し進めるとすれば、政府はこれまでになかった全く新たな発想をもって事後チェックの仕組みを再構築しなければならない。ただし、事後監視型の行政は職員増や費用増なしに容易に実現できるものではない。

もともと、事後監視型行政への移行は「小さな政府」の実現を前提としたが、「小さな政府」による事後チェックはほとんど機能し得ないのが実情である。

BSE問題、食品産地偽装、原発検査忌避などの事件がそれを明確に物語っている。そもそも事前規制を緩めた上で、さらにかげ声だけの事後チェックを行えば、結果として「グレシャムの法則」が絵に描いたようにはっきりと働き、悪質な業者が善良な業者を次々と駆逐することになる。これでは、消費者の利益はほとんど保護されない。

そこで、政府は、一方で「小さな政府」の理念を堅持しながら、他方で事後チェック能力を高めるという全く新たな手法を創造しなければならなくなる。その有効な手段として、自主行動基準検討委員会は公益通報者保護制度の構築を提案したが、これに加え、事業者のコンプライアンスへの取り組みを「プロセス」という視点から評価する新たなアプローチを検討すべきと考える。

具体的には、たとえ事業者のある社員が不正を働いたとしても、その事業者に対する最終の処分内容を、プロセス評価を用いて決定するというアプローチである（自主行動基準検討委員会が提案した連邦量刑ガイドライン的行政処分を指す）。

すなわち、問題にかかわった職員の権限、組織による証拠隠滅行為、同種不正行為に関する前歴、自主行動基準の策定と公表、自主行動基準の内容を具体化するための内部体制、具体化するための日常の取り組み、主務官庁などへの問題の迅速かつ主体的な報告、事実関係調査に関する協力、早期の責任受容、社内処分の厳正さ、再発防止策の具体性など、一連の流れの中で総合的に評価し、事業者に対する最終処分内容を決定するという仕組みである（ここにいう処分とは業務停止処分を指し、具体的には行政手続法の不利益処分の箇所を検討することになる）。

こうしたアプローチは、事業者の主体的な遵法行為を促し、また事業者からの協力を引き出し、同業種の類似行為に対する行政の指導や発見能力を高める。言葉を換えれば、行政の事後監視能力は一気に改善される。またそれは結果として、消費者にとってより安全で公正な社会の構築を促そう。

かかるアプローチは、将来的にすべての行政処分に適用されるべきであるが、現段階では、独占禁止法上の課徴金制度の中に導入するのが現実的である。その場合、独占禁止法を改正し、課徴金制度をより弾力的な運用を認める「制裁金制度」へと改め、またその対象もカルテル行為などに限定せず、景品表示法違反を含む不公正な取引行為全般にまで拡大する必要がある（これ自身は行政処分と異なるが、連邦量刑ガイドライン的応用を制裁金決定過程で実施するこ

とに大きな意義がある。

既述のように、政府が「規制撤廃法」を策定し、より自由な企業活動を促すとすれば、行政による事後規制あるいは事後チェック能力の改善は避けられない。その能力を改善せず、自由化のみを推し進めれば、結局、消費者の利益は無視されることとなる。それゆえ、まず経過的措置として、公正取引委員会に制裁金決定の裁量（ただし、決定は上記のようなプロセス評価を用いる）を与え、その準司法的機能を強化すべきと考える。言うまでもなく、そこでの成果を見た上で、さらに検討を加え、将来的には、行政処分全体を包括するプロセス評価の手順を設ける必要がある。

以上