

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>。

さらに、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」行いうる執行体制・組織の整備が急務であり、任務規定の見直し、消費者・生活者担当、執行担当等の機能分離等とともに、以下の取組を行うべきである。

---

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。（国民生活審議会第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。（国民生活審議会第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（国民生活審議会第5回総合企画部会参考資料1-2）。

### （「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。

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」に置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，

---

<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（国民生活審議会第5回総合企画部会参考資料1-2）。また諸外国においては，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。

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、政策形成過程から法執行まで、消費者基本計画等も活用しつつ、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。

---

<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

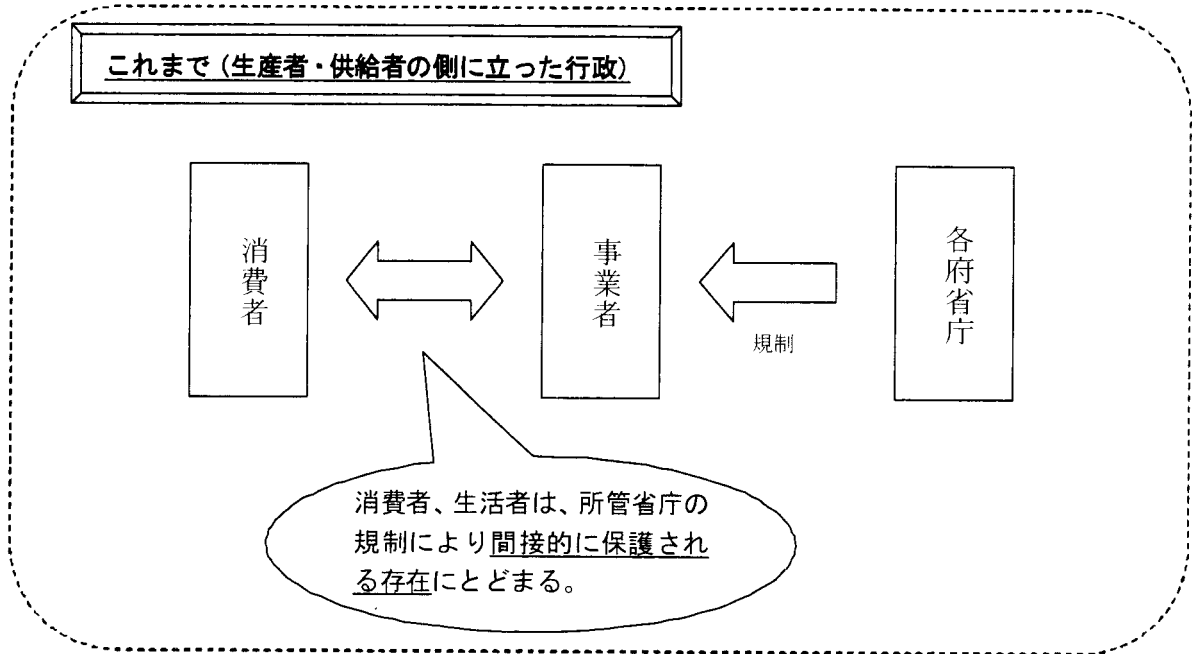
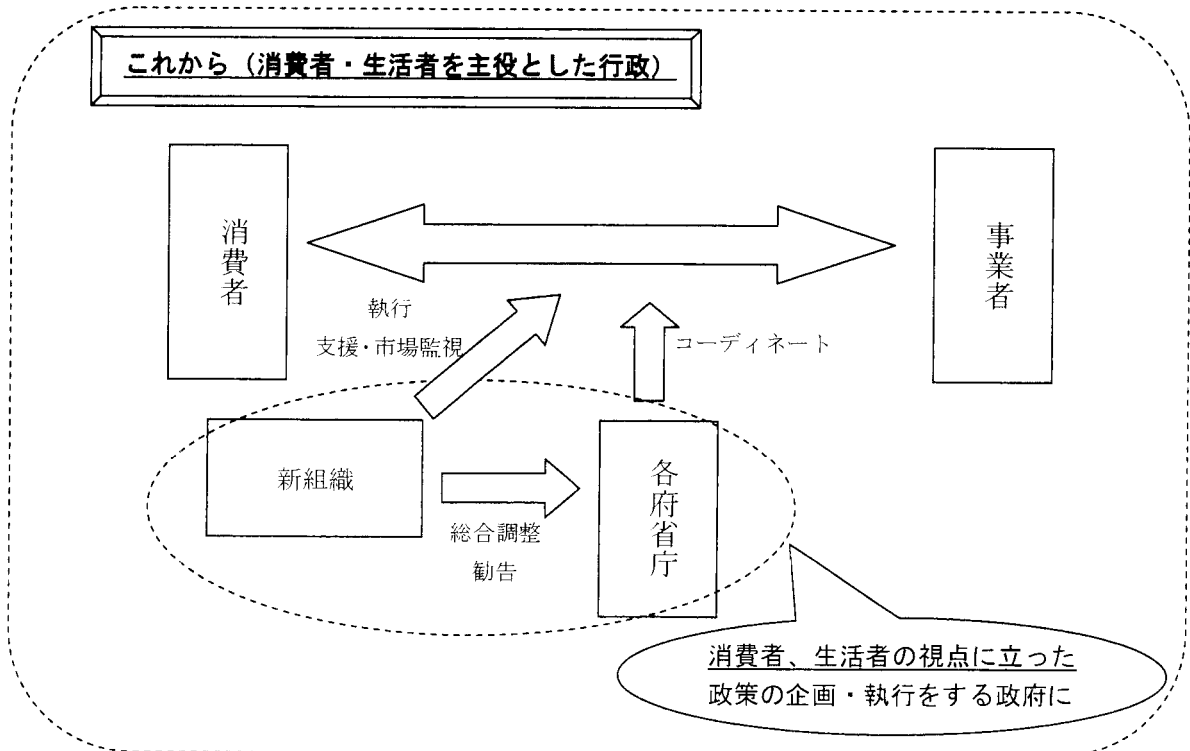


図2 これからの行政のあり方のイメージ



#### (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、特に消費者行政の分野では危機的な状況にある。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)

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り組むよう、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毎に省庁の垣根を越えて再編整理を行い、地方分権の趣旨に照らし自治体の自主性を高める観点から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、事業等が地方自治体にとって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地方自治体の考え方が、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法執行において連携し、地方自治体においても、消費者行政分野及び権限が一元化されるとともに、関連部局との間でも情報収集の一元化や情報集約化が進むことが期待され、その上で国と地方自治体が一体となって安全・安心の確保を図っていく必要がある。その協力・連携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>。なお、その際、国の出先機関等と地方自治体の役割分担が不明確になっている場合等が見られることから、地方分権の趣旨も踏まえつつ見直しを図る必要がある。

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、都道府県毎に、中核的な消費生活センターの機能を強化すべく制度の整備を行い、情報収集・提供、相談サービス、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。その際、各消費生活センターにおける助言やあっせんが拡充されるよう、

---

<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。

人材・予算の確保および相談員等がその専門性を発揮できるための環境整備等を図るとともに、都道府県等における苦情処理委員会の活性化を図る必要がある。

加えて、地域においては、生活現場の消費者・生活者に消費者行政に係る情報を提供する仕組みとして、自治会・町内会等の既存のネットワークも積極的に活用すべきである。

### 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国家公務員が、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と。

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、多面的思考ができなくなり、消費者・生活者のヨコの目線、需要とのずれが生じている<sup>17</sup>。したがって、現在の行政の組織・体制を「消費者・生活者を主役」とする行政へ転換していくとともに、個々の国家公務員の意識や発想についても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、各府省庁の業務運営に支障が生じない

<sup>17</sup> 内閣府「公務員制度に関する特別世論調査」（平成19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」、

よう必要な措置を講じた上で、対象となるすべての国家公務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。

また国家公務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>。

### （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。新たな人事評価制度の整備に当たっては、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「国家公務員は何のために働いているか」という国家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た上、個人と組織が一体となって職務に当たるために目標管理を設定し、成果を上げたものを正当に評価することを前提として、昇進等にも反映していくべきである<sup>20</sup>。

---

「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」（平成11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、できない。

<sup>20</sup> 平成20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。



## (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、各事業に従事する国家公務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・生活者の需要に量的・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、消費者・生活者の満足度が高まったか、納得が得られたか等、の成果（アウトカム）指標をあらかじめ設定した上、成果指標に対する達成状況を測定し、その結果を公表すべきである<sup>21</sup>。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。

このように政策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、個々の国家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国家公務員の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・生活者の意識や需要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り、そのことによって消費者・生活者が政策形成における自らの責務を果たすことにもつながる。

さらに、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、施策に反映するための仕組みが、それぞれの府省庁内でできていない。消費者・生活者からの苦情を国民からの「贈り物」と積極的に捉えていくことが必要になっている。

---

<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「平成18年度政策評価の年次報告」によれば、各府省が平成18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。

また、消費者・生活者が自らの声を政府に伝えるためには、そもそも消費者・生活者が必要な情報を的確に収集、把握できることが前提になる。したがって、政府は、所持する情報について、消費者・生活者に対し積極的に公開する姿勢が求められる。

### (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、専門家等の合意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えない。

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<sup>23</sup>。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>24</sup>。さらに審議

<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、平成19年3月31日時点で32.2%の委員が40歳代以下である。

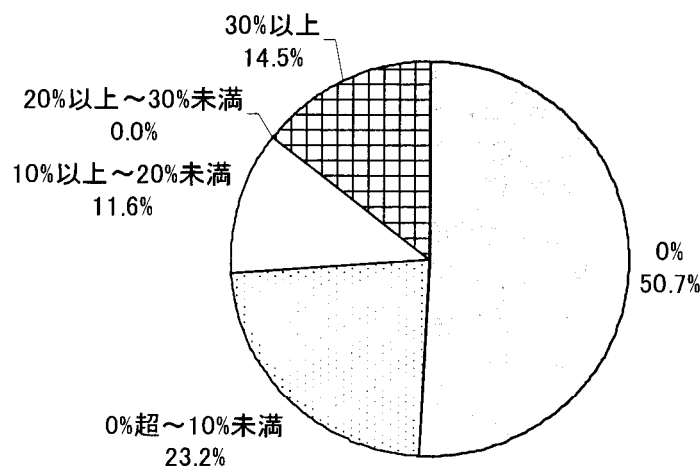
<sup>23</sup> 内閣府「平成19年度国民生活選好度調査(速報値)」(平成20年3月)において、中央省庁に設置されている審議会についてのイメージを尋ねたところ、「わからない」が29.7%、「事業者団体などが重視され、消費者・生活者の立場が軽視されている」が21.9%、「閉鎖的である」が20.3%となっている一方、「公正・中立的である」が5.0%、「透明性がある」が1.2%と低い割合にとどまっている。

<sup>24</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

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。

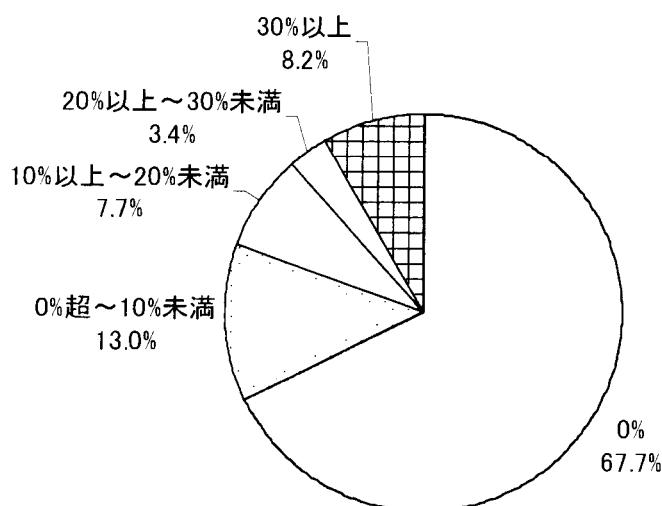
図2 審議会等における消費者・生活者委員が占める割合

(1) 総会



査では、消費者・生活者代表委員として「①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「②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・生活者日線で、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、国民生活審議会（「新組織」発足後はその諮問機関）においてできる限り幅広く審議を行うべきである<sup>25</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

<sup>25</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。

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、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>26</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、国の政策形成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る。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、平成32年度までに、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、平成22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>27</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、現在政策形成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・生活者が国の政策形成過程に直接、参加できるようにすることが不可欠であり、原則として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。

<sup>26</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>27</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」（平成 18 年 4 月 4 日男女共同参画推進本部決定）による。

### （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。審議過程がより多くの人の目に触れ、消費者・生活者が直接、政策形成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。また透明性の観点から、委員本人が審議事項と利害関係にある場合、その事実を公表することを検討すべきである。

## （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）

平成10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、内容のほか必要な事項を公表し、専門家、利害関係人そのほか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、平成11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>28</sup>に基づき実施されることとなった。その後、平成18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>29 30</sup>を対象とすること等が規定された改正行政手続法が

<sup>28</sup> 「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（平成11年3月23日閣議決定）に基づいて実施。平成18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>29</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。

施行され、現在では同法に基づく意見公募が行われている<sup>31</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、平成11年度の345件から平成18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>32</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、意見募集等に付されたことを認知していなかった、意見をと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>33</sup>。実

---

<sup>30</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>31</sup> 行政手続法に基づく意見公募の他に、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（国民生活審議会第3回総合企画部会参考資料4-1））。

<sup>32</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」（平成11年3月23日閣議決定）に基づく意見公募が始まった平成11年度以降345件、491件、537件、613件、750件、856件、1,104件と増加。平成18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、平成18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>33</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」（平成18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」に関係する制度の概要、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。