

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。

### (安全の隙間への対応)

また現行の仕組みの中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>64</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>65</sup>。さらに、「新組織」の在り方の検討に当たっては、食の安全を取り巻く環境変化、とりわけ生産・流通・消費のグローバル化と複雑化を踏まえて、食の安全確保におけるこれまでのリスク評価とリスク管理の組織のあり方を点検し、「新組織」との関係等についてあわせて検討すべきである<sup>66</sup>。

食品以外の分野では、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>67</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、所管省庁が明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

---

<sup>64</sup> 国民生活センターでは平成7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、平成19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>65</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>66</sup> リスク評価機能とリスク管理機能を組織的に統合している国として、アメリカ（食品医薬品庁）、イギリス（食品基準庁）、カナダ（食品検査庁）などが挙げられる。なお、組織的に分離している例として、フランスではリスク評価を食品衛生安全庁（AFSSA）が、リスク管理を消費者政策の統轄機関である競争・消費者・詐欺防止総局（DGCCRF）が担当、ドイツではリスク評価を連邦消費者保護食品安全庁（BVL）が、リスク管理を連邦消費者保護・食料・農業省（BMVEL）が担当している。

<sup>67</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。

する仕組みなどとあわせて規定すべきである。また、模倣品や中古品等についても、安全性の観点から、必要な措置を講じることを検討すべきである。

### (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<sup>68</sup>。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>69</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。なお、この一般法の検討に当たっては景品表示法に基づく食品の表示に関する公正競争規約との関係についても整理する必要がある<sup>70</sup>。

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る、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

<sup>68</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、食品に表示された「賞味期限」、「消費期限」の認知度について尋ねたところ、正しく理解していた人の割合はそれぞれ 45.7%、33.8%にとどまった。また、「賞味期限」を「消費期限」と混同して理解している人が 15.7%、「消費期限」を「賞味期限」と混同して理解している人が 20.8%となっている。

<sup>69</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 EC 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>70</sup> 現在、食品については、43 の規約が制定されている。

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>71</sup>。「消費期限」、「賞味期限」について、安全係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を見直すべきである<sup>72</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<sup>73</sup>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>74</sup>。

<sup>71</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EC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基本的に「消費期限（use-by date）とされている。

<sup>72</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>73</sup> 農林水産省と厚生労働省の連名のガイドライン「加工食品の表示に関する共通Q&A（第2集：期限表示について）」では、「消費期限については、この期限を過ぎた食品については飲食に供することを避けるべき性格のものであり、これを販売することは厳に慎むべきものです」とされている。

<sup>74</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

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>75</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、国際規格づくりにおける国際的なその存在感をさらに高めるよう努めるとともに、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主導的役割を取るべきである。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、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。また、同時に国内においても、コーデックスの規格づくりにおける日本政府の意見に日本の消費者・生活者の意見がより適切に反映されるよう、体制を含めて検討すべきである<sup>76</sup>。

#### （継続的な取組の重要性）

消費者保護を目指した規制が規制を所管する府省庁の所掌事項等によって制限され、タテ割りになっているものとして、例えば、消費者信用の分野では貸金業法、割賦販売法など、インターネット取引の分野では電子消費者契約法、特定電子メール送信適正化法、特定商取引法（一部）など、子どものおもちゃなどの消費生活製品の安全性の分野では消費生活用製品安全法、食品衛生法、有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律などが存在する。今回は消費者・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

---

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>75</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。

<sup>76</sup> 現在、「コーデックス連絡協議会」が、コーデックス委員会の活動及びコーデックス委員会での我が国の活動状況を、消費者をはじめとする関係者に対して情報提供するとともに、コーデックス委員会における検討議題に関する意見を聴取するため、を設置されている。政府は、コーデックス委員会における我が国の対処方針を決定するに当たっては、本協議会で提出された意見を考慮する、とされている。

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諮問機関を有するべきであり、消費者・生活者の行動様式を捉え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>77</sup>。

### （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>78</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>79</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

<sup>77</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（国民生活審議会第2回総合企画部会資料9）による。

<sup>78</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）。

<sup>79</sup> 「規制緩和推進3か年計画（改定）」（平成14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」（平成14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）（平成14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。

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>80</sup>。

#### **（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過程・手続の適正性、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

---

<sup>80</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。

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、すべての民間登録機関等について、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>81</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>82</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。

#### **（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<sup>83</sup>。

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。

---

<sup>81</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>82</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。

<sup>83</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。

#### (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、また、専門性や公正性、中立性が確保されているか、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>84</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>85</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。

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>86</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早期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>87</sup>。こうした経済的誘因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。また、事業者と

<sup>84</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>85</sup> 前記調査によれば、平成 19 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。

<sup>86</sup> 「公益法人に対する検査等の委託等に関する基準」（平成 8 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>87</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（国民生活審議会第 2 回総合企画部会資料 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。



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。

### ①法令遵守の体制整備

このような実効性を確保するためには，社会全体として法令遵守の徹底を図る必要があるが，そのためには，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。

### ②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間の制裁構造上の“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点検する体制を拡充すべきである。

### **③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月に採択された消費者の紛争解決及び救済に関するOECD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）による違法行為によって得た利益の吐出し（Disgorgement）制度<sup>88</sup>や民事制裁金（Civil Penalty）制度<sup>89</sup>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、①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

<sup>88</sup> 証券規制違反者から当該違反行為と因果関係のある利益相当額を吐き出させる制度。回収金はDisgorgement Fundに繰り入れられ、被害者救済にも活用される。

<sup>89</sup> 証券規制違反者に対して課される金銭的制裁。2002年サーベンス・オクスリー法のフェアファンド規定により、Disgorgement Fundに繰り入れる形で被害者救済に活用できるようになった。

行うもの（裁判所の友）から、②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、③政府が私人に代わって訴訟を行う制度（父権訴訟）<sup>90</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。

②及び③に掲げた施策は、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、制度の導入について、政府は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

---

<sup>90</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。

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必要がある。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、分かりやすく、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、訓練そのほか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（いわゆる「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（いわゆる「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ことが必要である。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**

「働く人を大切にする社会づくり」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**

前節までに掲げた施策は主に行政の役割を中心としているが、消費者・生活者の安全・安心を磐石なものとするためには、主役たる消費者・生活者自身が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とともに、さらにそれ以外の主体も含めた多様な主体の役割が不可欠である。このことは、より長期で見た消費者・生活者の利益を考えた場合、特に、現世代の消費者・生活者の安全・安心のみならず、将来世代の消費者・生活者の安全・安心の確保も考えた場合、一層重要となる。

持続可能な発展の理念が謳うように、いかに安全・安心な暮らし、快適な暮らしであっても、それが将来世代の多大な負担の上に成り立つのであれば、我々は暮らしを見直す責務を負っている。こうした持続可能性を巡る問題の特徴の一つは、行政以外にも含めた多様な主体の関与が求められるということである<sup>91</sup>。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、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、新たな種類の課題や事件・事故を引き起こしている。これらの課題を解決するためには、これまで述べてきた行政の転換に加えて、行政以外の主体をも巻き込んだ新たなアプローチが必要とされている。

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、社会的責任を、市場経済の見直しへの動きからさらに、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。例えば、1990年代以降広がりつつあるグリーン・コンシューマリズムの動きをベースに社会的責任投資（SRI）やラベリング<sup>92</sup>といった様々な実践的手段を活用して、市場の内側から人々の消費や投資活動の変容を促す活動が展開されているほか、企業側も、積極的にステークホルダー<sup>93</sup>との対話や連携を模索し、よき企業市民として持続可能な発展に貢献するとともに、環境・社会分野の需要を技術革新に繋げ、むしろ競争力の糧としている。さらに一部の先進国や国際機関では、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捉え、各種の市場環境の整備を始めている。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。

---

<sup>91</sup> 1992年にリオ・デジャネイロで開催された国連環境開発会議（地球サミット）は、その採択文書アジェンダ21において、「アジェンダ21の全てのプログラムにおいて、各国政府が合意した目標・政策・枠組みを実効性をもって実施するためには、全ての社会集団のコミットメントと真の関与が不可欠である。持続可能な発展の達成に向けた根源的な条件は、意思決定に広範な社会層が参画することである。」として、持続可能な発展の実現に向けた多様な主体の役割を強調している。

<sup>92</sup> 製造や取引過程における社会や環境への配慮が一定の基準を満たしていることを消費者や取引先に示すため、認定等を受けた企業が店舗や当該製品にシンボルマーク等の表示を行う仕組み。エコラベルやフェアトレードラベル、ソーシャルラベルなど多様な種類が流通している。

<sup>93</sup> 組織によって影響を受けるか、組織に対し影響を与える個人又は集団。「利害関係者」と訳されることもある。

## (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、平成 20 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」を開催するべきである。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、平成 20 年 6 月を日途に取りまとめを行うこととする。

円卓会議は、広範なステークホルダーの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、i) 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、ii) 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當に評価されるような好循環を作り出すための環境整備を総合的かつ戦略的に推進する。

円卓会議が提供する社会的合意形成や取組促進の枠組みは、持続可能性や社会的責任を巡る国際社会の実践の延長線上にある。特に、解決のために多様な主体の役割を要する課題について、広範なステークホルダーが対話を通じて情報や認識を共有し、協働して自ら解決にあたる手法（マルチステークホルダー・アプローチ）が、国連や各国政府、国際的な非営利ネットワークによって実践されてきた<sup>94</sup>。円卓会議も、消費者団体やNPOを含む多様な主体が互いに責任を持って対話し、連携していく新しい枠組みの構築を企図したものである。

こうした枠組みは、第 2 章において論じた政策形成過程に消費者・生活者の声を届けるための極めて重要な手段の一つであると同時に、行政にとっては、伝統的な規制行政や支援行政とは異なる“協働行政”の一環であり、各主体のパートナーシップを促進するための新たな行政の役割、行政が果たすべき重要な役割として位置づけることができる。

なお、円卓会議は、行政にとっても行政以外の主体にとっても初めての試みであり、長期的な戦略を持って、主体間で時間をかけて取組を積み重ねていくことが何よりも重要である。このため、円卓会議の開催にあたっては、一定程度の継続性を担保できるような設置根拠のあり方を検討すべきである。

---

<sup>94</sup> 例えば、欧州諸国をはじめ多くの先進国が、アジェンダ 21 を踏まえた持続可能な発展戦略の策定過程でマルチステークホルダー参画を進めてきたほか、国連自身も、持続可能な発展委員会（CSD）を創設し、持続可能な発展に向けた、政府・国際社会・主要グループとの間の対話とパートナーシップを促進してきた。また、グローバル・レポーティング・イニシアティブ（GRI）や森林管理協議会（FSC）など、社会的責任に関する各種の国際的な非営利ネットワークも、その意思形成過程にマルチステークホルダー・アプローチを取り入れている。