

消費者・生活者を主役とした行政への
転換に向けて（意見）

「生活安心プロジェクト（行政のあり方の総点検）」

平成20年4月3日
国民生活審議会

目 次

はじめに	1
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	3
「消費者・生活者が主役」となる社会	3
増大するリスクに対する対応力	4
消費者・生活者一人一人を重視した行政	5
変革の歴史的必然性	5
行政改革との関係	6
「消費者・生活者を主役」とする行政へ、価値規範（パラダイム）転換の時	7
第2章 消費者・生活者が主役の行政に向けた横断的課題と具体的方策	9
1. 消費者・生活者が能動的に行動できる施策の充実	9
（1）地域の担い手を育成する施策	9
（2）消費者市民社会を支える組織等の支援の充実	10
（3）能動的な消費者市民社会に向けた教育の充実	10
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	11
（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	12
（2）消費者・生活者の施策の「実効性」確保	12
（3）消費者政策の企画・執行を担う「新組織」のあるべき姿	14
（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	17
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	19
（1）人事管理を通じた職員の意識改革	19
（2）政策評価の活用と組織力の向上	21
4. 消費者・生活者の声を積極的に受け止める制度の構築	21
（1）より開かれた重要政策会議や審議会等	22
（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）	26
（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	32
（4）消費者・生活者の声を「宝」と捉えた行政運営	32

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個別施策の展開	34
1. たらい回しにしない真摯な窓口体制	34
(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	34
(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発せられる体制の整備	36
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	40
(1) 生産から家庭までサプライチェーンを通じた安全確保	40
(2) 消費者・生活者の目線での施策の推進	41
(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	46
(4) 実効性を確保する多様なツールの整備	49
3. 働く人を大切にする社会づくりの推進	52
(1) 就職困難者等に対する支援の充実	52
(2) 情報提供・相談体制の充実	53
(3) 働く環境の改善	53
(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	54
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	54
(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	56
(2) 「安全・安心で持続可能な未来への協働戦略」の策定	57
(3) 行政機関の社会的責任	57
第4章 改革の実行と継続的取組に向けて	59

はじめに

近年、耐震偽装問題、食品の不正表示、冷凍餃子による中毒事件など国民に大きな不安を感じさせる事件が数多く発生している。こうした事件は一過性のものでなく、消費者・生活者の信頼を裏切るといふ点で、もはや構造的なものとなっていた。

こうした状況を受けて、国民生活審議会では、昨年11月以降、消費者政策部会等の協力を得つつ、総合企画部会において、国民が日々、安心して暮らせるようにしていくために、消費者・生活者の視点から十分なものとなっているかという観点から、国民生活の基本である分野について、法律、制度、事業等幅広く行政のあり方の総点検を実施してきた。特に、「食べる」「働く」「作る」「守る」「暮らす」の五つの分野については、総合企画部会の下、それぞれワーキンググループを設置し、人員配置の状況、職員の意識改善の取組み、政策形成手続への消費者・生活者の関与、消費者・生活者等の行動を踏まえた制度設計、省庁内の責任体制、執行体制等の実効性等、70項目あまりの共通の質問事項を用意し、13の関係府省庁等からヒアリングを行った。全府省庁に対し、7種類の調査を行い、それを踏まえ議論を行ってきた。本意見は総合企画部会にて8回、ワーキンググループにてのべ18回の議論を経て、消費者政策部会においても検討し、国民生活審議会において取りまとめたものである。

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、職場はいずれもそのつながりを弱めている中で、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・生活者は、様々なリスクに無防備にさらされる機会が増えている。

消費者・生活者が自らの権利と責任を社会の主役として果たしていく一方で、「官」、特に「国」は、1) リスクが増大した社会の中にあって、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、除去に向けた環境整備を図ること、2) 消費者・生活者一人一人を重視し、届かない声を積極的に受け止めること、等の役割を果たす必要があるが、現状では、それが不十分である。したがって、その役割を十分かつ迅速・確実に果たしていくには、「実効性」を軸に、「消費者・生活者を主役」とする行政へ、価値規範（パラダイム）を大きく転換していく必要がある（第1章）。

具体的には、まず「行政の横断的課題とその具体的方策」（第2章）として、消費者・生活者が能動的に行動できる施策の充実、各府省庁が誰のために仕事をしているかを明確にするため、各府省庁設置法の見直しや、人事評価、政策評価などに消費者・生活者の視点の導入を検討するとともに、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，そして消費者・生活者の声を「宝」とした政策形成などが重要である。

また，「消費者の安心・安全の確保のための個別施策の展開」（第 3 章）として，たらい回しにしない真摯な窓口の整備，違反行為に対する抑止力と被害者の救済策の拡充，消費者・生活者の視点での包括法の整備，事故情報の集約化の仕組みの構築と消費者への早期警告，働く人を大切にする社会づくりの推進などが不可欠である。さらに安全・安心で持続可能な未来に向けた社会的責任の取組促進による行政以外も含めた多様な主体の関与を促進することが重要になってくる。なお，消費者行政推進会議において，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（以下「新組織」という。）のあり方について，検討を進めている。この「新組織」は，「消費者・生活者を主役」とする行政の中心的存在として，消費者・生活者の視点に立って議論を政府全体に喚起する役割を果たす必要がある。

本意見は，以上の基本的な考え方に基づき，消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて提言を行うものである。

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社会を支えるための政府、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。また、そうした消費者・生活者は働く人でもあり、働く人を大切にする存在でもある。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・生活者が自らの権利と責任を社会の主役として果たしていくという意味での「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、特に消費者行政の分野では危機的な状況にある。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¹。

¹ 「消費者市民社会（Consumer Citizenship）」とは、個人が、消費者としての役割において、社会倫理問題、多様性、世界情勢、将来世代の状況等を考慮することによって、社会の発展と改善に積極的に参加する社会を意味している。つまり、個人自らのためだけでなく、消費者・生活者全体の福祉のために行動できる消費者・生活者が求められており、消費者・生活者が自分自身の個人的ニーズと幸福を求めるとしても、地球、世界、国、地域、そして家族

(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であろうか。

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・生活者が様々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なく、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ある。さらに、平成13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²。また、公務員による不作為や不祥事も起きている。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³。

それぞれの段階での責任を果たすものと言える。

² 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)。また特定非営利活動法人政策過程研究機構「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(平成18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。

³ 人事院調査(平成18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

（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・生活者の需要に的確、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⁴。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あろうか。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、国民の期待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、

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。

⁴ 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月に子ども・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（政令）で省庁再編が可能）。

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訳ではない。まず平成元年から平成2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、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契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はなく、経済構造改革の域を出なかった。

また、政府は平成4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、平成4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」の中で、「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はつながらなかった。

（行政改革との関係）

近年の行政改革では、中央省庁の再編、規制改革、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。その姿勢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。規制改革においても多様な消費者・生活者の要求に応えるためには、消費者・生活者に資する改革という視点をより明確にしていく必要がある。

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、強力に押し進めることである。

（「消費者・生活者を主役」とする行政へ、価値規範（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。企業の経営目的とは各企業が有する使命の実現であるが、その受け手はそもそも消費者・生活者であることを考えれば、その使命の実現を通じて究極的には消費者・生活者に貢献することを意味する。また、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。その結果として、消費者と事業者の双方が満足を得る状態（Win-Win）をめざすことに繋がる。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持って、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。