

ISSUE BRIEF

消費者行政新組織の創設

—消費者庁と消費者権利院—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 626 (2008. 12. 25.)

- はじめに
 - I 消費者行政の現状
 - 1 消費者被害への国の対応
 - 2 地方の消費者行政
 - II 新組織創設へ向けた議論
 - 1 政府の議論の推移
 - 2 政府案：消費者庁関連 3 法案等
 - 3 民主党案：消費者オンブズパーソン関連 2 法案
 - 4 政府案と民主党案に対する意見
 - 5 消費者庁設置前の対応
- おわりに
- <附表> 消費者庁に移管される 29 法律

わが国の消費者行政は、内閣府が基本的な政策の企画・推進を担い、各省庁が個別具体的な施策を実施する体制をとっている。現在の体制の問題を反映するような消費者被害の続発を受け、政府は、消費者行政を一元的に担う組織として、消費者庁の来年度創設を目指しており、2008年9月、消費者庁関連3法案が国会に提出された。

本稿は、消費者行政一元化へ向けた政府の動きと、消費者行政新組織についての政府案、民主党案の概要を中心に整理する。

経済産業課

よしい れな
(吉井 伶奈)

調査と情報

第626号

はじめに

わが国では、近年、深刻な製品事故や、悪徳商法、相次ぐ食品偽装など、多くの消費者被害が発生している。消費者被害が拡大した原因の一つとして、従来の産業育成重視の行政組織の存在が考えられる。

政府は、わが国の行政のあり方を見直し、各省庁に分散した消費者行政を一元的に担う組織として、消費者庁の来年度創設を目指している。このため、「消費者行政推進基本計画」が平成 20 (2008) 年 6 月 27 日に閣議決定され¹、これに基づき消費者庁関連 3 法案²が作成された。政府は法案を 9 月 29 日に第 170 回臨時国会へ提出し、現在、衆議院での法案の審議入りを目指している。

本稿では、消費者行政新組織の創設に向けた政府の動きを中心に、消費者行政の現状と問題点、政府案と民主党案の概要をまとめる。

I 消費者行政の現状

1 消費者被害への国の対応

(1) わが国の消費者行政推進体制

わが国の消費者行政は、内閣府が基本的な政策の企画・推進を担い、各省庁が個別具体的な施策を実施する体制をとっている (表 1)。こうした体制では、被害を受けた消費者のたらい回しや、被害を規制する法令制度がない「すき間」事案の発生、省庁の事業者寄りの対応、省庁間の連携不足等が起りがちである。そのため、各省庁が所管分野の施策を実施することによる「縦割り」の弊害や、産業育成と消費者保護を同じ省庁が担当することの難しさ、消費者政策の総合調整・企画・立案・推進を行わなければならない内閣府の権限の弱さが指摘されてきた³。

表 1 主な消費者施策と関係府省

安全		消費者取引				規格・計量・表示			IT分野	教育、環境等															
総合的な被害防止と救済 (内閣府)	食品 (厚労省、食安委、農水省、環境省)	医薬品等 (厚労省)	消費生活用製品 (経産省)	電気用品等 (経産省)	ガス用品等 (経産省)	自動車 (国交省)	化学製品 (厚労省、環境省、経産省)	総合的な消費者契約の適正化 (内閣府)	不正な取引方法の禁止 (公取委)	訪問販売、連鎖販売取引等 (経産省)	ねずみ講 (警察庁、内閣府)	消費者信用取引 (金融庁、経産省)	金融、保険、証券取引 (金融庁)	住宅取引 (国交省)	旅行業 (国交省)	計量の適正化 (経産省)	農林物資の規格 (農水省)	不当表示一般 (公取委)	食品表示 (農水省、厚労省)	医薬品表示 (厚労省)	電子商取引 (総務省、経産省等)	個人情報保護 (内閣府等)	消費者啓発・教育 (文科省、国七等)	3R 推進 (環境省、経産省)	省エネラベル (エネ庁)

(出典) 内閣府国民生活局編『ハンドブック消費者 2007』2007. 等を参考に、筆者作成。

インターネット情報は、すべて 2008 年 12 月 17 日現在のものである。

¹ 「消費者行政推進基本計画について」2008.6.27.

< <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/kakugi/080627honbun.pdf> >

² 消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案、消費者安全法案の 3 法案。

³ 細川幸一『消費者政策学』成文堂、2007.4, pp.60-65, 234-237; 日本弁護士連合会『「消費者庁」の創設を求める意見書』2008.2.15. <<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/080215.pdf>>などを参照。

(2) 消費者の被害事例

(i) こんにゃく入りゼリーの誤飲による窒息死事故

1995年から現在までに、国民生活センターや報道機関等によって、こんにゃく入りゼリーの誤飲による窒息死亡事故が、計22件報告されている⁴。1995年の最初の死亡事故発生以来、国民生活センターは消費者に注意を呼び掛けてきた⁵。しかし、国民生活センターは具体的な権限をもっていないため、実効性のある対策は打てなかった。一方、食品や製品に関連する分野に対して権限をもつ各省庁は、こんにゃく入りゼリーの誤飲を所管外として、対策をとらなかった⁶。

表2 こんにゃく入りゼリーに関係する省庁

省庁名	所管法	こんにゃく入りゼリーと所管の関連
厚生労働省	食品衛生法	誤飲事故は腐敗や有害物質含有などの衛生上の問題ではない
農林水産省	JAS法	こんにゃく入りゼリーの原料表示に問題はない
経済産業省	消費生活用製品安全法	こんにゃく入りゼリーは、法に定める「製品」にあたらぬ。食品は対象外

(出典)「こんにゃくゼリー窒息死：窒息では回収できず 厚労省など『規制の対象外』」『毎日新聞』2007.6.18.等を基に筆者作成。

(ii) ガス湯沸器等による一酸化炭素中毒死事故

1985年から2005年までの21年間に、特定企業のガス湯沸器の一部製品で計28件の一酸化炭素中毒事故が発生し、21人が死亡した⁷。経済産業省に報告されたガス消費機器全体の死亡事故は、1986年から2006年までの間に3,337件にのぼり、そのうち不完全燃焼を原因とする一酸化炭素中毒事故は530件発生、355人が死亡している⁸。当時の経済産業省では、ガス機器の事故について、都市ガス機器に係る事故をガス安全課、LPガス機器に係る事故を液化石油ガス保安課、メーカーへの指導を製品安全課がそれぞれ担当していた。事故が発生した場合には、ガス事業法に基づき、メーカーではなくガス事業者が担当部署に報告する仕組みになっていた。1992年に前述の回収対象製品でLPガス事故が発生した際には、LPガスを所管する部署が当該企業に原因究明を指示するなどの対策を講じた。しかし、これが他の部署に伝えられることはなく、都市ガス機器ではその後も一酸化炭素中毒事故が続いた。経済産業省と、製品事故を監視する国民生活センターや警察・消防等の外部機関との連携も不十分だった⁹。

⁴ 国民生活センター「こんにゃく入りゼリーによる死亡事故一覧」2008.11.7.

<http://www.kokusen.go.jp/soudan_now/data/sn-20081107.html>

⁵ 例えば、国民生活センター「またひとり こんにゃく入りゼリーで死亡—子どもや高齢者に絶対に与えない!—」

2008.9.30.<http://www.kokusen.go.jp/news/data/n-20080930_1.html> 国民生活センターは、2007年までに計10回の注意喚起を行っているが、2008年7月に新たな死亡事故が発生した。

⁶ 2007年に国民生活センターから出された要望を受け、厚生労働省、食品安全委員会、農林水産省は、食品による窒息事故の調査や注意喚起を行っているが、販売規制等の対策はとっていない。

⁷ 経済産業省「パロマ工業(株)に対する消費生活用製品安全法第39条に基づく危害防止命令並びにガス事業者及びLPガス事業者に対する再点検指示について」2008.6.25.

<<http://www.meti.go.jp/press/20080625003/20080625003.pdf>>

⁸ 経済産業省「ガス事業法及び高圧ガス保安法に基づくガス事業者等からのガス消費機器に関する事故報告の概要の公表について」2007.3.13.<<http://www.meti.go.jp/press/20070313002/gasjiko-p.r.pdf>> 2007年以降の事故情報(速報)については、経済産業省原子力安全・保安院ホームページで随時公表されている。

<http://www.nisa.meti.go.jp/9_citygas/gas_accident.htm>

⁹ 「パロマ、対策不備認める 経産省に報告書 不正改造関与は否定」『日本経済新聞』2008.7.31,夕刊;経済産業省

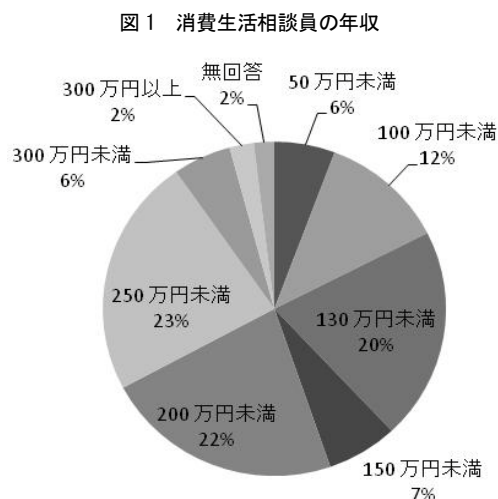
2 地方の消費者行政

消費生活相談の最前線に立つ地方の消費者行政の弱体化も深刻である。消費生活センターは、地方公共団体が条例等により独自に設置した行政機関であり、消費者への情報提供、苦情処理、商品テスト等の消費者行政の実施にあたっている¹⁰。消費者基本法により、地方公共団体に対して消費者問題の相談・苦情処理体制を確立することが要請されているものの¹¹、消費生活センターについては未だに法的な根拠はなく、位置付け、設置基準、権限等が明文化されていない¹²。

消費生活センター等へ寄せられる相談件数は、1995年度に274,076件、2002年度に873,663件、2004年度に1,919,672件と、年々増加している。件数が急増した2004年度をピークに相談件数は減少傾向にあるものの、2007年度には1,041,607件と、依然として100万件を超える高水準にある¹³。

一方、地方の消費者行政関係予算はピーク時（1995年度、約200億円）の54%（約108億円）に、消費者行政を担当する人員は、ピーク時（2002年度、13,664人）の75%（10,248人）にそれぞれ減少している¹⁴。予算と人員が減少した結果、消費生活センターに電話が繋がりにくくなったり、相談員が1つの相談に手間をかけられなくなったりしている。2007年4月以降の10か月間に、相談電話が19,000件着信したうち、5,300件しか対応できず、残りの14,600件はテープ案内を流すほかなかった自治体もあるという¹⁵。また、全国消費者団体連絡会の調査によると、2007年度における、苦情（問い合わせを除く）に占めるあっせん率（事業者と交渉した割合）は5.7%、あっせん解決率は5.1%となっている¹⁶。

消費者行政関係予算の削減のため、相談員の賃金の状況は非常に厳しくなっており、相談員のワーキングプア化が指摘されている¹⁷。全国消費生活相談員協会が行った実態調査によると、相談員の45%が年収150万円未満であり（図1）、1か月に17日以上勤務しているのに年収が100万円未満という相談員も存在する¹⁸。相談員の多くは毎年契約を更新



（出典）（社）全国消費生活相談員協会『全国消費生活相談員協会会員実態調査報告書（抄）』2008.5, p.10
< <http://www.zenso.or.jp/files/kaiinjittaityosa.pdf> >
に基づき、筆者作成。

「製品安全対策に係る総点検結果とりまとめ～パロマ工業株式会社製ガス瞬間湯沸器による一酸化炭素中毒事故への対応を踏まえて～」2006.8.28.< <http://www.meti.go.jp/press/20060828004/houkokusho.pdf> >

¹⁰ 内閣府国民生活局編『ハンドブック消費者 2007』2007, p.14.

¹¹ 島田和夫『『21世紀型消費者政策』の展開と自治体の相談・苦情処理業務』『国民生活』2008.2, pp.7-10.

¹² 細川幸一「消費生活センターの充実こそ消費者行政の土台だ」『都市問題』2008.5, pp.12-16.

¹³ 国民生活センター編『消費生活年報』2008, pp.10-11.

¹⁴ 圓山茂夫「学者が斬る 地方消費者行政の再生を急げ」『エコノミスト』2008.5.6, pp.54-57.

¹⁵ 同上

¹⁶ 「相談ない市町村 3割 週4日以上4割満たず」『日本消費経済新聞』2008.11.17.

¹⁷ 「相談員 ワーキングプア化」『読売新聞』2008.3.5.

¹⁸ （社）全国消費生活相談員協会『全国消費生活相談員協会会員実態調査報告書（抄）』2008.5.

< <http://www.zenso.or.jp/files/kaiinjittaityosa.pdf> >

する非常勤の嘱託職員という不安定な身分に置かれ、契約更新の回数に制限が設けられている場合もある¹⁹。消費生活相談の外注化を進める自治体もあり、経費削減や相談員の雇用の安定化など一定の成果を挙げているが、相談業務を自治体が担わないことによって相談事例が自治体の施策に反映されないことや、今後の委託費が削減されることが懸念されている²⁰。

Ⅱ 新組織創設へ向けた議論

1 政府の議論の推移

福田康夫首相（当時）は就任直後から、消費者重視の政策を進める考えを打ち出し²¹、その重要課題として、消費者行政の一元化を検討してきた。2008年1月の施政方針演説では、消費者行政を一元化する新組織の創設を明言した²²。消費者行政一元化について、自民党消費者問題調査会²³、国民生活審議会、消費者行政推進会議²⁴の3つの組織で議論が進められ、各組織で取りまとめた報告書がそれぞれ首相に提出された。

2008年3月に取りまとめられた自民党消費者問題調査会の最終報告²⁵では、他省庁への勧告権や直接規制権限を持つ消費者庁の創設、他省庁が所管する消費者関連法の消費者庁への移管、相談窓口の一本化、違法収益の没収制度導入等が提言された。

消費者行政推進会議では、自民党消費者問題調査会と国民生活審議会の報告²⁶をベースに、さらに具体的な内容が取りまとめられた。2008年6月に提出された最終報告²⁷では、一元的な消費者相談窓口に通話の電話番号を設けるとともに、緊急な対応を要する事案について、全国ネットワークの代表的な窓口が24時間365日対応し得る体制を構築することや、地方消費者行政の充実のために国が相当の財源確保に努めるべきこと等が提言された。

19 圓山 前掲注 14;「消費生活センター:政令市と都道府県、相談員 95%が非常勤 3割で勤務年数制限」『毎日新聞』2008.3.10.

20 「消費者相談、進む『外注』 NPO に委託、経費削減・効率配置しノウハウ蓄積」『朝日新聞』2008.9.25.

21 第 168 回国会衆議院会議録第 3 号 2007 年 10 月 1 日 p.2.

22 第 169 回国会衆議院会議録第 1 号 2008 年 1 月 18 日 p.2.

23 2007 年 11 月、自民党内に設置された。設置時の会長は野田聖子衆議院議員。

24 「消費者行政推進会議の開催について」(2008 年 2 月 8 日 閣議決定)

< <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/konkyo.html>>

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在り方を検討する有識者会議。内閣総理大臣が開催する。2008 年に発生した中国製ヨーザ中毒問題後、一元化の動きを加速する中で設置された。

25 自民党政務調査会消費者問題調査会「消費者行政のあり方に関する最終とりまとめ(案)」2008.3.19.

ユニカねっと(消費者主役の新行政組織実現全国会議)ホームページ

< <http://shin-jitsugen.sakura.ne.jp/document/080319torimatome.pdf>>

26 国民生活審議会は、自民党消費者問題調査会と同時期に審議が行われ、2008年3月に最終報告が出された。国民生活審議会消費者政策部会では、国民生活センターと消費生活センターを一体し強化すること、地方を含めた消費者行政の一元化等が提言された。国民生活審議会総合企画部会では、消費者・生活者を主役とする行政へ転換し、消費者の声を一元的に集約して企画立案から法執行まで一元的に担う新組織を発足させることや、各省庁の人員を消費者担当部局の執行部門に大胆に移し実効性を確保すること等が提言された。

国民生活審議会消費者政策部会「国民生活センターのあり方」2008.3.24.

< <http://www.consumer.go.jp/seisaku/shingikai/21bukai9/hokokusyo.pdf>>; 国民生活審議会総合企画部会「生活安心プロジェクト 行政のあり方の総点検～消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて～」2008.3.27.

< <http://www5.cao.go.jp/seikatsu/shingikai/kikaku/21th/080327soutenken.pdf>>

27 消費者行政推進会議「消費者行政推進会議取りまとめ～消費者・生活者の視点に立つ行政への転換～」

2008.6.13. 首相官邸ホームページ< <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/dai8/siryou1.pdf>>

強力な総合調整権限、勧告権をもつ消費者庁を設立し、消費者庁に、「表示」、「取引」、「安全」、「物価・生活」の4分野にかかわる計30法令を移管・共同所管することも盛り込まれた。政府が2008年6月27日に閣議決定した「消費者行政推進基本計画」は、消費者行政推進会議の最終報告を、ほぼそのまま踏襲している。

上記の両報告書で明示された消費者庁創設であるが、それぞれの報告書をまとめる過程で議論の中心となった点は次の通りである。

○他省庁から消費者庁へ移管する法律

他省庁から消費者庁へ、消費者関係法がより多く移管されれば、消費者庁のもつ権限が強力かつ明確になり、予算や人員の確保にも繋がるため、消費者庁創設に向けた議論の中で最も重点が置かれた。省庁との調整は難航したが、最終的に、「消費者行政推進基本計画」では、計29法令²⁸を他省庁から消費者庁に移管・共管することとなった（附表参照）。

○地方消費者行政への支援

地方の消費者相談を吸い上げて、消費者被害に関する均質な情報を消費者庁に一元的に集約し、消費者庁がそれを的確に分析・判断するために、疲弊する地方消費者行政の充実に向けた支援が議論された。

○消費者の意見を行政に伝える仕組み

国家行政組織法第8条に規定する審議会と同様の、消費者政策委員会を設置することに対し、消費者の意見を行政に伝える仕組みとして不十分であるとして、消費者政策委員会に消費者庁の監視機能をもたせることや、消費者庁に英国のSuper-complaints制度²⁹の導入が議論された。

○食品安全委員会の位置づけ

食品に係る消費者被害が相次いだことから、内閣府が所管する食品安全委員会を消費者庁に移管することが検討された。しかし、食品安全委員会は、あくまで科学的視点から中立的にリスク評価を行う必要性があるとして、独立したまま内閣府に存置されることとなった。

○被害金の取り戻し

消費者被害発生後の救済策として、父権訴訟³⁰や違法収益の剥奪等の、被害者救済のための法的措置の導入が求められ、今後の検討課題とされた。

2 政府案：消費者庁関連3法案等

「消費者行政推進基本計画」に基づき、以下の3法案が作成され、2008年9月29日に国会に提出された。

(1) 消費者庁設置法案

内閣府の外局として消費者庁を設置し、その長を消費者庁長官とする。また、有識者で組織する消費者政策委員会（15人以内、任期2年、再任可）と事務局を、消費者庁に設置

²⁸ 消費者行政推進会議の最終報告では、特定非営利活動促進法(NPO法)は、消費者庁に移管すべき法律に含まれていたが、消費者行政推進基本計画では、移管対象から外された。

²⁹ 消費者からの直接申し立て権を認め、行政機関には、申し立てを受けた際に期限内に回答する責務を負わせる制度。

³⁰ 被害者に代わって行政が業者を提訴し、違法行為をやめさせたり、違法に得た利益を返還させたりする制度で、米国内で導入されている。

する。消費者政策委員会は、消費者問題について自らも調査・審議し、内閣総理大臣・関係大臣等に意見を述べるができる。

(2) 消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案

消費者庁に移管・共管する法律のうち、改正を要しない9法律を除く20法律（附表参照）、府省設置法など5法律、個別の独立行政法人法など、計34法律を一括改正する。内閣総理大臣（内閣総理大臣は権限を消費者庁長官に委任）の権限を各法に規定する。

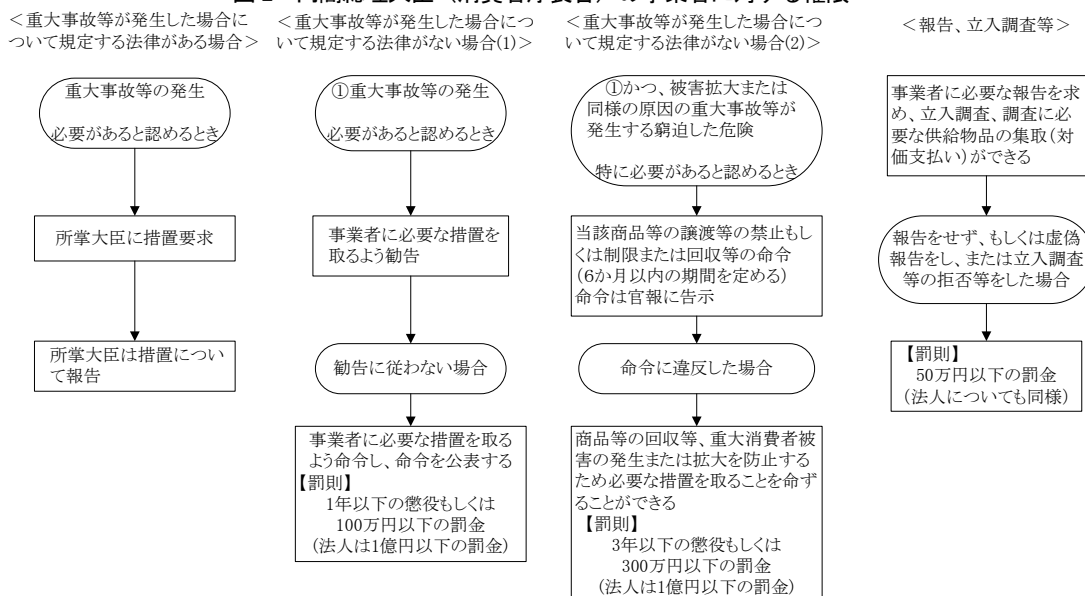
食品安全行政について、内閣府設置法改正により、リスク評価の科学的客観性を担保しつつ、消費者、国民の目線に立った食品安全行政を推進するために、消費者庁と食品安全委員会の双方を担当する同一の特命担当大臣を常設する。

(3) 消費者安全法案

法案は、消費者事故等の発生に関する情報を内閣総理大臣に集約・公表することを規定しており、関係大臣への措置要求や、所管が不明な重大事故発生時に直接事業者に勧告や命令等を行う権限を内閣総理大臣（内閣総理大臣は権限を消費者庁長官に委任）に付与する。国の販売禁止・制限、回収命令に従わない業者には、最高1億円の罰金を科す（図2）。

また、全国の消費生活センターを消費者の相談窓口として法的に位置づけ、専門的知識・経験がある相談員を配置するなど一定の要件を満たす消費生活センターの設置を都道府県に義務付け、市町村には努力義務とする。国と国民生活センターは、このために必要な援助を行うことを規定している。

図2 内閣総理大臣（消費者庁長官）の事業者に対する権限



(注) 勧告等を行う際には、消費者政策委員会の意見を聴かなければならない。

(出典) 消費者安全法案に基づき、筆者作成。

さらに、法案では市町村と都道府県の業務を明確化している。消費生活相談、苦情処理のあっせん、消費者安全の確保に必要な情報収集・提供等について、市町村の業務であることを明記し、都道府県は主として市町村区域を超えた広域的なもの、専門的知識や技術が必要な調査・分析に対応する。

人員不足や待遇悪化が問題になっている消費生活相談員については、消費生活センターを設置する自治体に、適切な処遇、人材の確保、質的向上を図ることに努めるよう求めて

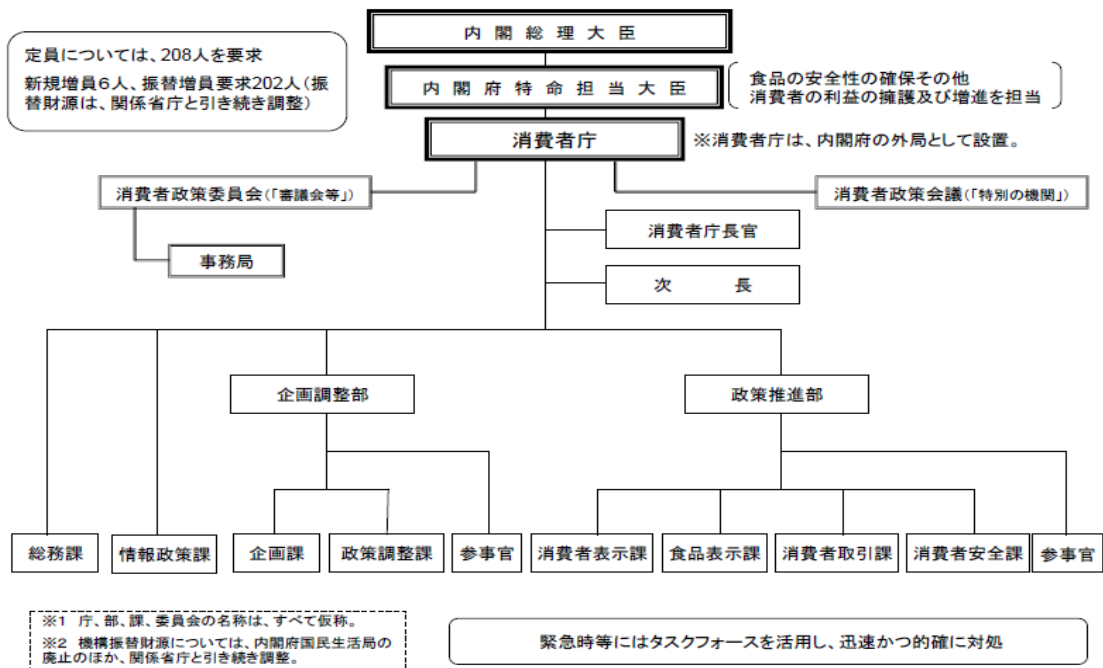
いる。

(4) 予算

2009年度予算概算要求では、消費者庁創設等のために、182億円が計上されている³¹。また、消費者庁の創設時の人員は208人とし、そのほとんどの202人を他省庁から振り替える(図3)³²。さらに、事業者に対する立入調査や処分を担当する部署には、正規職員のほか、警察や公正取引委員会のOBを非常勤職員として100人規模で雇用することが報道されている³³。

予算182億円のうち、地方消費者行政への支援は80億円である(①地方公共団体向け交付金の創設に40億円、②消費生活相談専門家の巡回訪問事業、全国の消費生活相談データベースPIO-NET端末追加配備、相談員等の研修充実に40億円)³⁴。2008年度第1次補正予算では、消費者政策関連に約10億1000万円が当てられ、PIO-NET端末の追加配備や巡回訪問事業など、前倒して地方消費者行政の強化に取り組んでいる³⁵。2次補正では、地方消費者行政への支援3年分の240億円が一括要求され、地方消費者行政活性化基金創設に150億円、国民生活センターの支援事業に90億円をあてる方針であることが報じられた³⁶。

図3 消費者庁の組織と人員
消費者庁(仮称)組織図(要求案)



(出典) 消費者行政推進会議「消費者庁(仮称)組織図(要求案)」(第10回資料4)2008.9.8. 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/dai10/siryou4.pdf>>より。

³¹ 内閣府「平成21年度予算概算要求の重点事項」2008.8, p.12.

<http://www.cao.go.jp/yosan/soshiki/h21/yosan_h21.pdf>

³² 消費者行政推進会議「第10回消費者行政推進会議議事要旨」2008.9.8, p.2. 首相官邸ホームページ

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/dai10/10gijiyousi.pdf>>; 消費者行政推進会議「消費者庁(仮称)組織図(要求案)」(第10回資料4)2008.9.8.<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/dai10/siryou4.pdf>>

³³ 「警察・公取OB 消費者庁が活用 業者不正や製品事故に機動対応」『産経新聞』2008.11.18.

³⁴ 前掲注31; 「交付金は国の全額負担で 消費者庁創設で182億円」『日本消費経済新聞』2008.9.8.

³⁵ 「補正予算 消費者政策に10億円」『日本消費経済新聞』2008.10.13.

³⁶ 「地方消費者基金 3年分150億円を要求」『日本消費経済新聞』2008.12.1.

3 民主党案：消費者オンブズパーソン関連 2 法案

民主党は、消費者庁関連 3 法案の対案として、消費者オンブズパーソン関連 2 法案（消費者権利院法案、消費者団体訴訟法案）を用意している³⁷。民主党案は、内閣の外から行政機関を監視する機能を持たせることや、悪質業者の違法収益を消費者に返還する仕組みに重点が置かれている。ここでは、消費者オンブズパーソン関連 2 法案の要綱案に基づき、記述する。

表 3 政府案と民主党案の比較

	政府案	民主党案
名称	消費者庁	消費者権利院
組織の長	消費者庁長官(内閣総理大臣)、常設の消費者行政担当大臣(内閣府特命担当大臣)	消費者権利官(国会の議決を経て民間から政治任用する。任期 6 年で再任不可)
組織の位置付け	内閣府の外局として設置	内閣からも国会からも独立が高い機関として設置
予算・人員	182 億円、208 人(2009 年度概算要求)	約 1000 億円、相談員を含め 1 万人
主な権限	<ul style="list-style-type: none"> ・内閣総理大臣は、消費者被害情報を集約・公表する。 ・関係大臣への措置要求を行う。 ・所官が不明な重大事故が発生した場合は、直接事業者に勧告や命令等を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・省庁や地方自治体に資料提出や調査を要求し、事業者への処分を勧告する。 ・裁判所に事業者の行為の禁止・停止や財産保全を申し立てる。 ・消費者問題に係る訴訟を支援する。
違法収益剥奪	検討課題	<ul style="list-style-type: none"> ・権利官が財産保全の手続きをとれる。 ・被害者の訴訟を支援する。 ・適格消費者団体に損害賠償請求の代表訴訟を認める。
所管法	消費者関連の 29 法令を所管	—
地方の相談窓口	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県に一定の要件を満たす消費生活センターの設置を義務付ける(市町村は努力義務)。 ・相談窓口の全国ネットワークを構築する。 ・国は交付金などで財政支援する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・各都道府県に地方消費者権利局を設置し、組織の長として地方消費者権利官を任命する。 ・相談員は非常勤の国家公務員とする(任期 10 年で原則再任)。
消費者の意見の反映	消費者政策委員会の設置	消費者権利官を民間から登用

(出典) 法案等に基づき、筆者作成。

(1) 消費者権利院法案

内閣からも国会からも独立性の高い機関として消費者権利院を設置する。民間から起用した消費者権利官を長とし、国会が指名し、内閣が任命する。任期は 6 年で再任はできない。消費者権利官は、消費生活に関する問題の解決のため相談や斡旋にあたる。悪徳業者の違法収益を被害者に戻すため、消費者の損害賠償請求訴訟への支援も行う。

消費者権利官には、国や地方自治体に対して資料提出や調査を要求する権限や、裁判所に対して差止命令や財産保全命令を申し立てる権限、関係省庁に対して被害拡大を防ぐため悪徳業者の処分を勧告する権限が付与されている。

消費生活相談を強化するため、消費生活相談を受ける独立行政法人、国民生活センター、地方の消費生活センターを権利院に取り込み、各都道府県に地方消費者権利局を設置する。地方消費者権利局には地方消費者権利官を置き、中央の権利官が各地方の民間人から指名

³⁷ 「民主党:【次の内閣】消費者オンブズパーソン関連 2 法案を了承」
民主党ホームページ <<http://www.dpj.or.jp/news/?num=13990>>

する。また、相談員を任期付きの国家公務員として雇用し、中央と地方の相談窓口を一元化し、年中無休で窓口を運営する。

(2) 消費者団体訴訟法案

現在の制度では、消費者契約法等に基づき、内閣総理大臣の認定を受けた適格消費者団体が、悪質商法などの被害を受けた消費者に代わって差止請求訴訟を起こすことが認められている。民主党案では、認定制度を登録制度に緩和し、さらに損害賠償請求訴訟を起こすことを可能にする。

(3) 予算

民主党案の予算は、初めの2～3年に集中的に投資し、相談員の人件費などで年約1000億円を投入するとしている。消費者権利院は、相談員を含め、最大で1万人の組織となる。

4 政府案と民主党案に対する意見

(1) 所管する法律

政府案では、消費者庁に移管される29法令の多くが各省庁との共管にとどまるため、他省庁との権利関係の複雑さや、屋上屋を架す官庁となる懸念が指摘されている³⁸。また、移管する29法令と、移管対象とならなかった類似の法令の選定基準について疑問の声もあがっている³⁹。

(2) 消費生活相談員の待遇改善

政府案は、消費生活相談員の身分保障に踏み込んでおらず、財政支援規模も不十分である点が課題とされている⁴⁰。民主党案は、政府案と比べ、予算・待遇が確保されているが、地方分権の流れとの整合性をどうとるかという問題がある⁴¹。また、消費生活相談員が国家公務員扱いとなると、啓発・教育業務や、悪質事業者の規制、自治体内の福祉・高齢者部門などの、相談業務以外の消費者行政関連業務を行うことができなくなり、地方自治体としての総合的な施策が実施できなくなるという意見もある⁴²。

(3) 関係団体等の意見

消費者団体は、悪質業者の立ち入り検査や業務停止命令を発令する法執行権限や、消費者行政の企画立案機能（法案提出権限）を直接有している点で政府案を支持している⁴³。他方で、消費者の声を反映する仕組みとしての消費者政策委員会の機能の弱さも指摘されている⁴⁴。日本弁護士連合会は、政府案について、消費者安全法案に規定する「消費者事故等」に財産被害を明確に含めることや、事故情報の通知義務者に消防・警察・保健所等を含めることなどを提言している⁴⁵。日本経済団体連合会は、消費者行政推進会議第1回ワーキング・グループにおいて、違法収益吐出しや被害者に代わって行政が損害賠償を

³⁸ 「消費者行政組織 構想の優劣は選挙で競え」『毎日新聞』2008.9.21.

³⁹ 同上；石川和男「消費者行政の改革と経済政策 事前規制の強化は慎重に」『日本経済新聞』2008.9.4.

⁴⁰ 前掲注38；池本誠司「地方へ国が積極的支援を」『日本消費経済新聞』2008.10.6.

⁴¹ 前掲注38

⁴² 「解説」『日本消費経済新聞』2008.9.1.

⁴³ 同上

⁴⁴ 前掲注41；原早苗「カギにぎる消費者政策委」『日本消費経済新聞』2008.10.6.

⁴⁵ 日本弁護士連合会「消費者安全法案についての意見書」2008.11.19.

< http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/081119_4_2.pdf > ; 同「消費者庁設置法案に対する意見書」2008.11.19. < http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/081119_4.pdf >

請求する権限を新組織がもつことに懸念を示している⁴⁶。日本商工会議所は、多くの中小企業や個人事業者が企業と消費者の両面の性格を持つことを指摘しており、また、企業の規模に配慮した規制を求めている⁴⁷。経済同友会は、意見書の中で、消費者庁創設によって企業の活動を委縮させないことを訴えている。規制が業界にもたらす影響について深刻視しており、風評被害の防止や、その回復等の措置を講じることを求めている⁴⁸。

5 消費者庁設置前の対応

平成20(2008)年9月、カビ毒や農薬で汚染された有害米(事故米、汚染米)が食用に転売されていたことが明らかになった。この問題の発生を受け、政府は消費者庁を先取りする形で、消費者担当相の下に関係府省の横断チームを設置した。農林水産省は当初、事故米を扱った業者名の公表に慎重な姿勢を示していたが、官邸の意向も踏まえ、実名公表に転じた⁴⁹。公表後には、事故米と知らずに購入した企業が風評被害をこうむる例があった⁵⁰。また、消費者に食用としては販売していなかった業者も事故米の流通先として公表されたことからの混乱も生じた⁵¹。この点について、流通先に関する情報開示時に配慮が欠けていたという指摘がある⁵²。

おわりに

消費者団体や日本弁護士連合会は、消費者庁のような消費者行政の一元化を、数十年も前から求めてきた⁵³。新組織の創設による、従来の縦割り行政の是正や、消費生活相談業務の強化と被害情報の集約、悪質な事業者に対する強力な権限行使による被害拡大防止などの効果を期待してのことである。事業者側に目を向けると、一元化された消費者行政組織のもとで適切かつ迅速な消費者政策を実施することが、市場で消費者に支持される企業が育ち、新たな産業振興策になるという意見もある⁵⁴。一方で、規制導入によって健全な事業者の活動を委縮させ、経済活動へ悪影響を及ぼすという懸念も指摘されている⁵⁵。新組織創設にあたっては、制度の詳細設計や運用、事後の検証が適切に行われ、消費者・事業者双方に資するものとなることが望まれる。

⁴⁶ 日本経済団体連合会「消費者行政のあり方について(メモ)」2008.3.11.

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/daiw1/01siryou1.pdf>>

⁴⁷ 消費者行政推進会議「消費者行政推進会議 第1回ワーキング・グループ 議事要旨」2008.3.11. 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/daiw1/1gijiyousi.pdf>>

⁴⁸ 経済同友会「健全な市場機能による企業と消費者との信頼構築に向けて～消費者行政についての意見～」2008.10.30. <<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2008/pdf/081030a.pdf>>

⁴⁹ 「汚染米対応 首相、野田氏に指示 『消費者庁の先行実施』」『朝日新聞』2008.9.17.

⁵⁰ 「事故米不況 『被害』業者がけつぷち」『朝日新聞』2008.11.7; 「事故米 流通先の社長自殺 奈良」『産経新聞』2008.9.18.

⁵¹ 「汚染米問題 農水省『安全宣言』 転売先、怒りの声『訂正しても信用戻らない』」『読売新聞』2008.9.19.

⁵² 「汚染米転売 消費者側も冷静な対応を」『産経新聞』2008.9.18.

⁵³ 主婦連合会「『消費者行政一元化』に関する意見～『新しい組織』の設置を強く求めます～」2008.2.7.

<<http://shufuren.net/modules/tinyd9/index.php?id=107>>; 日本弁護士連合会「消費者被害の予防と救済に対する国の施策を求める決議」1989.9.16. <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/hr_res/1989_2.html>

⁵⁴ 細川幸一「消費者庁の新設 『支持される企業』育つ好機」『読売新聞』2008.6.4.

⁵⁵ 前掲注 48; 岸博幸「企業を委縮させる化け物に？」『Voice』2008.7, pp.216-219.などを参照。

＜附表＞ 消費者庁に移管される 29 法律

法令名	現在の所管	移管の程度と改正の概要
景品表示法	公正取引委員会	・消費者庁に移管 ・事業者等による自主規制のための協定等について内閣総理大臣及び公正取引委員会が認定することができる ・景品類の制限等しようとするときは、消費者政策委員会の意見を聴かなければならない ・消費者庁長官は政令で定めるところにより、権限の一部を公正取引委員会に委任できる
消費者契約法	内閣府	・消費者庁に移管 ・適格消費者団体の認定にあたって意見を聴く相手方から、公正取引委員会を削る
無限連鎖講防止法*	内閣府、警察庁	・消費者庁に移管
特定商品預託法	経済産業省	・消費者庁に移管 ・特定商品等を定める政令の制定及び改廃の立案をしようとするときは、消費者政策委員会に諮問しなければならない ・内閣総理大臣は必要と認めるとき関係行政機関の長に対し、資料提供等を求めることができる
製造物責任法*	内閣府	・消費者庁に移管
食品安全基本法	内閣府	・消費者庁に移管(リスク評価のみ食品安全委員会の権限として残す) ・施策に係る基本的事項を定めるにあたり、食品安全委員会及び消費者政策委員会の意見を聴かなければならない
消費者基本法	内閣府	・消費者庁に移管 ・消費者政策会議が消費者基本計画の案を作成するとき等は、消費者政策委員会の意見を聴かなければならない
国民生活センター法*	内閣府	・消費者庁に移管
個人情報保護法	内閣府	・消費者庁に移管 ・基本方針を定めるにあたり、消費者政策委員会の意見を聴かなければならない
公益通報者保護法*	内閣府	・消費者庁に移管
国民生活安定緊急措置法	内閣府、物資所管省庁	・内閣府所管部分について消費者庁に移管 ・生活関連物資等の割当て等の重要事項を消費者政策委員会が調査や審議を行う
買占め及び売り惜しみ防止法*	内閣府、物資所管省庁	・内閣府所管部分について消費者庁に移管
物価統制令*	内閣府、物資所管省庁	・内閣府所管部分について消費者庁に移管
JAS法	農林水産省	・表示基準の企画立案、執行を消費者庁に移管 ・内閣総理大臣は、品質に関する表示基準を定めようとするときは、農林水産大臣に協議するとともに、消費者政策委員会の意見を聴かなければならない
食品衛生法	厚生労働省	・表示基準の企画立案、執行を消費者庁に移管 ・内閣総理大臣は、消費者政策委員会の意見を聴いて、食品の製造等について基準を定めることができる ・内閣総理大臣は、有害物質や添加物等の安全基準の策定に当たり協議を受ける
健康増進法	厚生労働省	・表示基準の企画立案、執行を消費者庁に移管 ・消費者庁長官は政令で定めるところにより、権限の一部を地方厚生局長または地方厚生支局長に委任できる
家庭用品品質表示法	経済産業省	・表示の標準の企画立案、執行を消費者庁に移管 ・内閣総理大臣は、表示の標準等を定めるとき等は、消費者政策委員会に諮問しなければならない
住宅品質確保法	国土交通省	・表示等の企画立案、表示基準の策定を共管 ・日本住宅性能表示基準を定め、または変更しようとする際には、あらかじめ消費者政策委員会の議決を経なければならない ・内閣総理大臣は、評価基準方法の策定等に関し、国土交通大臣に対し意見を述べることができる
電子消費者契約法*	内閣府、経済産業省	・内閣府所管部分について消費者庁に移管
特定商取引法	経済産業省	・消費者保護に係る企画立案、執行を消費者庁に移管。経済産業省は、専門的な知見を活用して消費者庁と連携 ・主務大臣は、内閣総理大臣に加え、経済産業大臣及び物資所管大臣とする ・主務大臣は、指定商品等を定める政令を制定または改廃しようとするとき、消費者政策委員会及び消費経済審議会に諮問しなければならない ・消費者庁長官は、政令で定めるところにより、権限の一部を経済産業省に委任できる
特定電子メール法	総務省	・消費者保護の観点からの企画立案、措置命令等を消費者庁に一部移管(共管)
金融商品販売法*	金融庁	・消費者庁が所管に加わる
出資法*	金融庁、法務省	・消費者庁が所管に加わる
貸金業法	金融庁	・企画立案は共管。登録・免許、検査、処分は金融庁が行うが、消費者庁は処分について勧告権を持ち、そのための検査権限を持つ ・内閣総理大臣は、処分について事前協議を受け、または必要な意見を述べることができる
割賦販売法	経済産業省	・企画立案は共管。登録・免許、検査、処分は経産省が行うが、消費者庁は処分について勧告権を持ち、そのための検査権限を持つ ・主務大臣は、指定商品等を定める政令を制定または改廃しようとするとき、消費経済審議会及び消費者政策委員会に諮問しなければならない ・内閣総理大臣は、処分について事前協議を受け、または必要な意見を述べることができる
宅建業法	国土交通省	・企画立案は共管。登録・免許、検査、処分は国土交通省が行うが、消費者庁は処分について勧告権を持ち、そのための検査権限を持つ ・内閣総理大臣は、処分について事前協議を受け、または必要な意見を述べることができる
旅行業法	国土交通省	・企画立案は共管。登録・免許、検査、処分は国土交通省が行うが、消費者庁は処分について勧告権を持ち、そのための検査権限を持つ ・内閣総理大臣は、処分について事前協議を受け、または必要な意見を述べることができる
消費生活用製品安全法	経済産業省	・重大事故情報報告・公表制度を消費者庁に移管。内閣総理大臣は、安全基準の策定に当たり協議を受ける
有害物質家庭用品規制法	厚生労働省	・内閣総理大臣は、安全基準の策定に当たり協議を受ける

(注) *を付した法律については改正を要しない。

(出典) 消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案に基づき、筆者作成。