

公共料金問題についての建議

平成24年2月

消費者委員会

公共料金問題についての建議（概要）

平成24年 2月28日
消費者委員会

消費者委員会は、関係省庁（内閣府特命担当大臣（消費者）、経済産業大臣及び国土交通大臣）に対して、以下のとおり、消費者庁及び消費者委員会設置法に基づき建議を行い、一層の努力を求める。

さらに、消費者委員会は、この建議への対応について、関係大臣に対して、平成24年8月までにその実施状況の報告を求める。

なお、消費者委員会としては、「消費者基本計画」の検証・評価・監視活動の一環として、この建議に対する関係各大臣の対応状況について、定期的にフォローアップを実施すると共に、今回の建議の直接の対象とはならなかった個別分野における実態についても、随時問題提起を行っていく所存である。

1 公共料金の問題に対する取組の推進

消費者庁は、公共料金の決定過程の透明性及び消費者参画の機会を確保する観点から、以下の取組を行う必要がある。

- (1) 消費者庁は、消費者委員会と連携して所管省庁における公共料金に係る情報提供の実施状況についてのフォローアップを速やかに実施し、その結果を公表すること。
- (2) 消費者庁は、消費者基本計画のフォローアップの一環として、所管省庁における審議会委員の選任状況について確認を行っているところ、消費者の権利・利益を十分代弁し得る人材が実際に委員として登用されているかという視点からの確認も行うこと。
- (3) 消費者庁は、消費者の視点に立って、物価担当官会議申合せに基づく所管省庁との協議を的確に行うこと。
- (4) 消費者庁は、消費者委員会と連携して、従前物価安定政策会議において整理された課題のほか、公共料金に関する最近の議論の状況と技術革新の状況等も踏まえ、消費者、学識経験者、事業者、所管省庁等から幅広く意見を聴取する等の方法により、以下の課題について検討を行うこと。

ア 情報提供すべき情報の範囲と方法

イ 消費者（利用者）の意見を反映させるための方策

ウ 公共料金について消費者の視点からチェックするための第三者機関設置の必要性

エ デフレ時代に見合った料金水準への「値下げ」を求めることができる仕組みのあり方（例えば、第三者機関からの「値下げ」の要請や消費者団体等からの「値下げ」の求め等の仕組み）

オ 公共料金の審査等における原価の査定が厳正に行われるような仕組みのあり方

2 消費者の視点に立った取組の徹底

(1) 鉄道運賃等

国土交通省は、鉄道運賃・料金（以下「鉄道運賃等」という。）の決定過程の透明性及び消費者参画の機会を確保する観点から、以下の取組を行う必要がある。

ア 国土交通省は、「鉄軌道の情報提供ガイドライン」（以下「鉄軌道ガイドライン」という。）に沿った情報提供を行っているとしているものの、鉄軌道ガイドライン自体が運賃等改定時を主に意識したものであり、前述の横断的ガイドラインにおいて示されている運賃等改定後、及び運賃等認可審査の際の事前の情報提供を念頭に置いたものとはなっていないとみられることから、鉄軌道ガイドラインの見直しを行い、適切に情報提供を行うこと。

イ 国土交通省は、一定の条件をみたした路線については、加算運賃として消費者（利用者）に相応の負担（受益者負担）を求めることを認めているところ、加算運賃を導入している路線の運賃回収状況や、長期間、加算運賃を継続する必要性等については、説明責任が十分に果たされているとは言い難いことから、当該情報についての確認を行い、適切に情報提供を行うこと。

なお、確認の結果、加算運賃の必要性が乏しくなったと判断される場合には、事業者に対して、加算運賃の見直しに係る適切な指導等を行うこと。

ウ 国土交通省（運輸審議会）は、審議の経過を消費者（利用者）に伝えるために、提供すべき情報（例えば、議事録、審議資料（配付資料、規制当局からの説明の概要等）、公聴会での意見の反映状況等）を拡大するよう検討すること。

また、鉄道運賃等の認可については、原則として運輸審議会へ諮問し答申を受けることによって、判断の透明・公正性を確保しているものとみられるが、説明聴取事案（軽微認定事案）として同審議会への諮問を経ない認可案件も存するので、審議会への諮問を必要としないと判断した理由や判断基準についても明らかにすること。

エ 国土交通省は、他の審議会の例を参考にして、消費者の権利・利益を十分代弁し得るという観点から、運輸審議会の委員を選任することについて検討するとともに、運輸審議会一般規則に定める「利害関係人」の解釈について、例えば、日常的にその交通機関を利用する消費者（利用者）を含めることについて検討を行うこと。

(2) 電気料金

経済産業省は、電気料金の決定過程の透明性等を確保する観点から、「電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議」（座長：安念潤司 中央大学大学院教授）における議論の結果等を踏まえ、料金を決定するために必要な情報の提供等に努める必要がある。

なお、電気料金については、今後、厳正な原価評価が行われるものと理解しているところ、当該評価を行った結果、適正な料金水準を上回っていると判断された場合に、電気事業法第23条に基づく変更命令（「値下げ」）が確実に実行できるよう、法令等の見直し・整備を含めた検討を行うことが望ましいと考える。

公共料金問題についての建議

平成24年 2月28日
消費者委員会

公共料金（注）の決定は、家計消費が少なからず影響を受けることもあって、多くの消費者（利用者）にとって重大な関心事項の一つであり、生活との密着性、独占性、公共性に鑑み、その決定内容と根拠について説明責任が果たされることが求められている。これまでも、決定までの仕組みが分かりにくい、消費者（利用者）不在で決定されているのではないかなどの批判があったことに加え、最近の電気料金に関する一連の報道等と相まって、消費者（利用者）の公共料金に対する問題意識や不信感は高まってきているとみられ、決定過程の透明性及び消費者参画の機会を確保するための取組の推進が強く望まれるところである。

（注）料金や価格の水準の決定や改定に、国会、政府や地方公共団体といった公的機関が直接関わっているものを総称して公共料金という。電気料金、鉄道運賃、都市ガス料金、乗合バス運賃、高速道路料金などが代表的なものである。

他方、かつて政府においては、公共料金問題を物価問題として対応してきた。すなわち、国民経済・国民生活に影響を及ぼすような公共料金の値上げに対しては、国民（消費者・利用者）の家計の圧迫という視点から一定の規制を行おうとするものであった。

しかしながら、物価の下落傾向が続く経済社会状況のもとでは、公共料金を単なる物価問題として扱うべきではなく、消費者（利用者）が「選ぶ権利」を持たない公共料金分野においては、消費者（利用者）参画のもと、現状の公共料金が適正な水準であるか否かを検証し、条件が整えば「値下げ」を求める制度を設けることも必要と考えられ、平成14年度当時の「物価安定政策会議」における議論の中でも、同様の趣旨の問題提起がなされている。

実際、デフレの状況が常態化しつつある現状を踏まえると、公共料金の水準が真に時代に見合ったものとなっているかどうかについて、消費者（利用者）の視点に立った検証等を行う必要性はさらに高まってきていると考えられる。

消費者委員会としては、こうした状況等を踏まえ、消費者の「知る」「選ぶ」「参画する」権利を基調とした、消費者の視点に立った公共料金制度を構築していく必要があるとの基本認識のもと、平成23年11月に「消費者基本計画」の検証・評価・監視の一環として「公共料金に係る関係省庁ヒアリング」を行った。

さらに、平成23年12月以降、公開されている情報の収集・分析を行うとともに、学識経験者、関係省庁等からのヒアリングなどを継続的に行ってきた。

その結果、公共料金の決定過程の透明性・消費者参画の機会を確保するための取組が必ずしも十分とはいえない実態が明らかになった。

消費者委員会は、こうした結果を踏まえ、関係省庁（内閣府特命担当大臣（消費者）、経済産業大臣及び国土交通大臣）に対して、以下のとおり、消費者庁及び消費者委員会設置法に基づき建議を行い、一層の努力を求める。

さらに、消費者委員会は、この建議への対応について、内閣府特命担当大臣（消費者）、経済産業大臣及び国土交通大臣に対して、平成24年8月までにその実施状況の報告を求める。

なお、消費者委員会としては、「消費者基本計画」の検証・評価・監視活動の一環として、この建議に対する関係各大臣の対応状況について、定期的にフォローアップを実施すると共に、今回の建議の直接の対象とはならなかった個別分野における実態についても、随時問題提起を行っていく所存である。

1 公共料金の問題に対する取組の推進

（建議事項①）

消費者庁は、公共料金の決定過程の透明性及び消費者参画の機会を確保する観点から、以下の取組を行う必要がある。

- （1）消費者庁は、消費者委員会と連携して所管省庁における公共料金に係る情報提供の実施状況についてのフォローアップを速やかに実施し、その結果を公表すること。
- （2）消費者庁は、消費者基本計画のフォローアップの一環として、所管省庁における審議会委員の選任状況について確認を行っているところ、消費者の権利・利益を十分代弁し得る人材が実際に委員として登用されているかという視点からの確認も行うこと。
- （3）消費者庁は、消費者の視点に立って、物価担当官会議申合せに基づく所管省庁との協議を的確に行うこと。
- （4）消費者庁は、消費者委員会と連携して、従前物価安定政策会議において整理された課題のほか、公共料金に関する最近の議論の状況と技術革新の状況等も踏まえ、消費者、学識経験者、事業者、所管省庁等から幅広く意見を聴取する等の方法により、以下の課題について検討を行うこと。

ア 情報提供すべき情報の範囲と方法

イ 消費者（利用者）の意見を反映させるための方策

ウ 公共料金について消費者の視点からチェックするための第三者機関設置の必要性

エ デフレ時代に見合った料金水準への「値下げ」を求めることができる仕組みのあり方（例えば、第三者機関からの「値下げ」の要請や消費者団体等からの「値下げ」の求め等の仕組み）

オ 公共料金の審査等における原価の査定が厳正に行われるような仕組みのあり方

(理由)

(1) 消費者庁は、これまで経済企画庁・内閣府が取り組んできた公共料金に関する業務（企画・立案・推進）を引き継いでおり、所管省庁における情報提供の状況についてのフォローアップが行われるものと期待されているところ、平成21年度以降、同庁により十分なフォローアップが行われた状況は確認できなかった。

実際、次のとおり、情報提供が不十分と考えられる実態もみられた。

- i) 鉄道運賃・料金（以下「鉄道運賃等」という。）については、当委員会の調査により、「（事業横断的）情報公開ガイドライン」（以下「横断的ガイドライン」という。）において示されている改定後の観点からの情報提供が不十分であると認識。
- ii) 電力料金については、「東京電力に関する経営・財務調査委員会報告」（平成23年10月）において、過去10年以上、規制当局が「原価」を把握していなかったことが判明。また、「電気料金情報公開ガイドライン」に基づく東電の情報開示の状況は十分であるとは評価しがたく、事業者としての説明責任を十分果たしているとは言い難いと考えられる」との指摘がなされている。

上記のような実態を踏まえ、消費者庁は、消費者委員会と連携して（注）、速やかにフォローアップの実施と、その結果について公表する必要があると考える。

（注）消費者委員会では、消費者庁から、フォローアップの結果、情報提供が不十分と認められる旨の報告を受けた場合には「調査審議」を行い、必要に応じて、所管省庁に対し個別に建議等を行う所存である。

(2) 消費者庁では、消費者基本計画（施策番号108）のフォローアップの一環として、消費者の意見の消費者政策への反映等の観点から、審議会委員の選任状況について確認を行っている。

しかし、当委員会が、審議会委員の選任状況について確認等を行ったところ、消費者代表を参画させる、あるいは消費者の意見を聴くという視点から、消費者団体の役員、消費者団体から推薦のあったとみられる者を中心に選任している審議会が増えてきている中、運輸審議会のように、未だ上記視点を重視せずに委員を選任しているところもみられた。

なお、有識者ヒアリングの結果、消費者の意見を反映させるためには、例えば、消費者団体の役員や適格消費者団体から推薦のある者を中心に複数名選任することが有用である旨の意見があった。

上記を踏まえ、消費者庁は、消費者の権利・利益を十分代弁し得る人材が、実際に審議会の委員として登用されているかという視点からの確認も行い、さらに、必要に応じて、生活者・消費者代表についての一定の考え方を示すなど、真に生活者・消費者を代表する委員の選任が浸透するような取組を行うことが望まれる。

(3) 消費者庁は、物価担当官会議申合せに基づき、例えば、鉄道運賃、バスの旅客運賃の変更、高速道路の通行料金については、消費者基本法第16条第2項の趣旨を踏まえ消費者に与える影響を十分に考慮する必要があるとの趣旨から、所管省庁と協議を行うことになっている。

上記を踏まえ、消費者庁は、所管省庁との協議を的確に行う必要がある。また、協議に関連する手続き規定を整備することが望まれる。

なお、規制緩和によって各種手続きが簡略化されてきている中、公共料金の分野でも、公聴会の開催等が行われなまま料金が決定されているケースも増えてきていると考えられ、消費者庁が果たす役割の重要性は益々高まるものとみられることから、上記規定の中には、必要に応じて、消費者団体等から意見を聴取する旨の規定を盛り込むことが望まれる。

(4) 消費者庁は、消費者委員会と連携して(注)、従前物価安定政策会議が手掛けた公共料金の問題に関する課題「公共料金の構造改革：現状と課題」（平成14年5月）等のほか、当委員会が有識者からヒアリングを行った結果、検討することが有用であるとされた課題について、公共料金に関する最近の議論の状況、物価安定政策会議において整理された課題とその後の技術革新の状況等も踏まえ、速やかに検討に着手することが望まれる。

また、具体的な方法としては、例えば、消費者庁が、消費者代表、学識経験者等を構成員として平成24年2月に立ち上げた「公共料金に関する研究会」等の場において検討する等が考えられる。

(注) 消費者委員会では、消費者庁及び消費者委員会設置法第8条第2項第1号ニにおいて、「物価に関する基本的な政策に関する重要事項」について調査審議する旨規定されていることを踏まえ、消費者庁との連携を図りつつ、委員会としても議論を重ね、必要に応じて、建議等を行う所存である。

2 消費者の視点に立った取組の徹底

(1) 鉄道運賃等

(建議事項②)

国土交通省は、鉄道運賃等の決定過程の透明性及び消費者参画の機会を確保する観点から、以下の取組を行う必要がある。

ア 国土交通省は、「鉄軌道の情報提供ガイドライン」（以下「鉄軌道ガイドライン」という。）に沿った情報提供を行っているもの、鉄軌道ガイドライン自体が運賃等改定時を主に意識したものであり、前述の横断的ガイドラインにおいて示されている運賃等改定後、及び運賃等認可審査の際の事前の情報提供を念頭に置いたものとはなっていないとみられることから、鉄軌道ガイドラインの見直しを行い、適切に情報提供を行うこと。

イ 国土交通省は、一定の条件をみたした路線については、加算運賃として消費者（利用者）に相応の負担（受益者負担）を求めることを認めているところ、加算運賃を導入している路線の運賃回収状況や、長期間、加算運賃を継続する必要性等については、説明責任が十分に果たされているとは言い難いことから、当該情報についての確認を行い、適切に情報提供を行うこと。

なお、確認の結果、加算運賃の必要性が乏しくなったと判断される場合には、事業者に対して、加算運賃の見直しに係る適切な指導等を行うこと。

ウ 国土交通省（運輸審議会）は、審議の経過を消費者（利用者）に伝えるために、提供すべき情報（例えば、議事録、審議資料（配付資料、規制当局からの説明の概要等）、公聴会での意見の反映状況等）を拡大するよう検討すること。

また、鉄道運賃等の認可については、原則として運輸審議会へ諮問し答申を受けることによって、判断の透明・公正性を確保しているものとみられるが、説明聴取事案（軽微認定事案）として同審議会への諮問を経ない認可案件も存するので、審議会への諮問を必要としないと判断した理由や判断基準についても明らかにすること。

エ 国土交通省は、他の審議会の例を参考にして、消費者の権利・利益を十分代弁し得るという観点から、運輸審議会の委員を選任することについて検討するとともに、運輸審議会一般規則に定める「利害関係人」の解釈について、例えば、日常的にその交通機関を利用する消費者（利用者）を含めることについて検討を行うこと。

(理由)

ア 平成23年度以降、鉄道運賃等の値上げに関する認可申請自体がないので、当委員会が、過去に認可した案件について、インターネット上での公表状況を確認したところ、前述の横断的ガイドラインにおいて示されている「改定時に前提としたデータと対比できる実績」などの運賃等改定後において情報提供されることが望まれる情報については、確認することができなかった。

また、ヒアリング結果や過去に公聴会を開催する前に閲覧に供された資料内容等から判断すると、「鉄軌道部門の（査定）収支」などのデータは、少なくとも認可前には情報提供されていなかったことがうかがえる。

このようなことから、現行の鉄軌道ガイドラインは、運賃等改定時を念頭に置いたものであり、運賃等改定後のチェックや、運賃等認可審査の過程における公聴会等で申請された運賃等の妥当性を判断するための事前の情報提供の必要性を考慮したものとはなっていないものとみられる。そして消費者（利用者）にとって、不利益と考えられる点として、次のことが挙げられる。

- i) 認可申請時点での十分な情報を得ていなければ、公聴会が開催されたとしても、限られた意見しか表明することができない。
- ii) 運賃等改定時のデータと対比できるデータが改定後定期的に示されていなければ、現在の運賃等内容が妥当であるかどうか判断できない。

上記を踏まえ、国土交通省は、運賃等改定の際の事前の情報提供や運賃等改定後のチェックを意識した鉄軌道ガイドラインを整備する必要があると考えられる。また、見直し後の鉄軌道ガイドラインの内容を踏まえた、適切な情報提供を行うことが望まれる。

このほか、鉄道特有の問題として、例えば、路線の最終目的地までの他の事業者との競争の必要上、結果として、中間点の利用者（乗客）については、サービスの低下やより高い運賃等が設定されることが懸念される。

国土交通省は、このような懸念を払しょくするためにも、可能な限り情報の提供を行うとともに、不利益を被るとみられる消費者（利用者）の意見についても反映される機会が損なわれないよう、運賃等決定過程への消費者参画の取組を推進することが望まれる。

イ 国土交通省は、新規開業した路線など一定の条件をみたした路線については、加算運賃として消費者（利用者）に相応の負担（受益者負担）を求めている。

しかし、当委員会の調査の結果、加算運賃を導入している路線ごとの運賃回収状況や、長期間、加算運賃を継続する必要性等については、積極的に情報提供が行われていないことが確認できた。

上記を踏まえ、国土交通省は、加算運賃を導入している路線ごとの運賃回収状況についての確認を行うとともに、確認した情報に、加算運賃を継続する必要性等の説明を加え、情報提供を行うことが必要である。

なお、上記確認の結果、加算運賃を適用する必要性が乏しくなったと判断される場合（注）には、事業者に対して、加算運賃の見直しに係る適切な指導等を行うことが必要である。

(注) 過去の国会における答弁等の中で、国土交通省（運輸省）は、加算運賃については、おおむね10年を経過した時点、あるいは資本費の50%を回収した時点から廃止または減額すべきものとの認識を示している。なお、当時の認識と異なった運用が行われているのであれば、当然にその内容について示されるべきであろう。

ウ 審議会の多くは、透明性、説明責任という観点から、議事録や配付資料をインターネット上で公表することが進んできている中、当委員会の調査の結果、運輸審議会については、平成23年6月以降、議事概要のみ公表されていることが確認できた。ただし、過去の議事録や公表されている議事概要の内容をみても、審議会の場で委員に対しどのような資料が配付され、規制当局からどのような説明があったのか等、どのような審議が行われたかについては、ほとんどどうかがい知ることができなかった。

上記を踏まえ、国土交通省（運輸審議会）は、審議の経過を消費者（利用者）に伝えるための情報の拡大について検討する必要がある。また、情報提供の方法についても、閲覧や情報公開法に基づく開示請求に対する開示に止まらず、利便性も考慮して可能な限りインターネット等で公開することが望まれる。

また、鉄道運賃等の認可については、原則として運輸審議会へ諮問し答申を受けることによって、判断の透明・公正性を確保しているものとみられるが、平成21年度以降、鉄道運賃等の認可申請があった4件のうち、説明聴取事案（軽微認定事案）として、同審議会への諮問を経ずに処理した案件は3件である。その中には、必ずしも社会的に「軽微」ととらえられるか明らかでないと思われる案件も含まれているが、これら3件については、結果的に、一連の手続きの過程において消費者（利用者）の意見を聴取した事実は確認できなかった。運賃等に消費者（利用者）の意見を反映させるという観点からは、審議会での公聴会等の手続きは重要な意味を有するため、真に審議会への諮問を必要としない「軽微」な案件であるか否かの判断基準を明確に示すとともに、それぞれの案件ごとに、審議会への諮問を必要としないと判断した理由について明らかにすることが望まれる。

エ 審議会の多くは、消費者代表を参画させる、あるいは消費者の意見を聴くという観点から、審議会の委員として、消費者団体の役員等を中心に選任しているところ、当委員会の調査の結果、運輸審議会については、国会同意にはなっているものの、消費者団体の役員等から委員を選任していないことが確認できた。

また、当委員会の調査の結果、国土交通省は、運輸審議会主宰の公聴会の開催（注）を要請できる「利害関係人」（国土交通省設置法第23条、運輸審議会一般規則第5条）については、利用者を全く想定していないことが分かった。

(注) 運輸審議会一般規則では、第1条(公聴会主義の原則)において、「運輸審議会は、事案に関し、できる限り公聴会を開き、公平且つ合理的な決定をしなければならない」と規定しているが、平成21年度以降の開催実績は1回に止まっている。

運輸審議会は国民の代表として諮問に応え、答申する性格のものであり、公共料金の認可にあたっては消費者の利益の確保は重要である。このような観点からも、国土交通省は、他の審議会の例を参考にして、消費者の権利・利益を十分代弁し得るという視点から、運輸審議会の委員を選任することについて検討するとともに、運輸審議会一般規則に定める「利害関係人」の解釈について、例えば、日常的にその交通機関を利用する消費者(利用者)を含めることについて検討を行うことが望まれる。

(2) 電気料金

(建議事項③)

経済産業省は、電気料金の決定過程の透明性等を確保する観点から、「電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議」（座長：安念潤司 中央大学大学院教授）における議論の結果等を踏まえ、料金を決定するために必要な情報の提供等に努める必要がある。

なお、電気料金については、今後、厳正な原価評価が行われるものと理解しているところ、当該評価を行った結果、適正な料金水準を上回っていると判断された場合に、電気事業法第23条に基づく変更命令（「値下げ」）が確実に実行できるよう、法令等の見直し・整備を含めた検討を行うことが望ましいと考える。

(理由)

- 電気料金については、「電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議」において取りまとめ中の「電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議報告書（案）」において、値上げ認可時においては原価の厳格な査定を行う一方、値下げ届出時や事後評価においては一般電気事業者による説明と行政による事後チェックを的確に行うことを徹底する旨指摘されている。

また、「東京電力に関する経営・財務調査委員会報告書」（平成23年10月3日）においては「長期にわたり原価の査定が行われない状況を早急に是正すべき」とされ、過去10年以上、規制当局が「原価」を把握していなかったことが問題視されているほか、「事業者としての説明責任を十分果たしているとは言い難いと考えられる」との指摘がなされている。

上記に加え、最近の電気料金問題に関する議論・報道等の状況も踏まえ、経済産業省に対しては、電気料金を決定するために必要な情報の提供や評価等が適切に行われることを強く望むものである。

なお、「電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議報告書（案）」においては、事後評価の項目の要旨として以下のことを掲げており、それらの取組が適切に行われるのであれば、事業者による消費者に対する説明が十分になされること、及び規制当局による「値下げ」を命じる措置（料金認可申請命令）も期待されることになろう。

i) 料金設定時における評価

料金値下げの届出時においても、料金（値上げ）認可時に原価算入が認められない費用（広告宣伝費、寄付金、団体費）については、事業者による説明責任が重要となることから、これらの費用について算定規則上明確化。

ii) 原価算定期間における評価

毎年度、事業者が決算発表時等に、決算実績や収支見通しを説明するとともに、利益の使途や料金改定時に計画した効率化の進捗状況等を需要家にわかりやすい形で説明。

併せて、これまで自由化部門が赤字の場合のみに公表していた部門別収支を常に公表。

iii) 原価算定期間終了後の事後評価

原価算定期間終了後、事業者が料金改定を行わない場合、事業者が部門別収支ベースの原価と実績値、算定期間終了後の収支見通し、利益の使途等について説明。

行政は、これを評価し、必要に応じて報告徴収を実施し、料金認可申請命令の発動の可否を検討。

- 電気事業法第23条第1項では「経済産業大臣は、電気の料金その他の供給条件が社会的経済的事情の変動により著しく不相当となり、公共の利益の増進に支障があると認めるとき」には、事業者に対し、変更の認可を申請すべき旨命ずることができる」とされているところ、これまで発動された実績はなかった。

経済産業省は、前掲の事後評価等を踏まえ、必要がある場合には、電気料金水準の適正化を適時に確実に行うことが求められるが、社会的経済的事情に応じて、上記料金認可申請命令を発動して「値下げ」を実施させることが、実際に可能となるように、現行の法令等の見直し・整備について早急に検討に着手する必要があると考えられる。また、上記事後評価の方法や報告徴収の実施方法等についてもあらかじめ明確にしておくことが望ましいと考える。

公共料金問題についての建議

[参 考 資 料]

平成24年2月

消 費 者 委 員 会

目 次

	頁
【共通】	
○ 消費者庁及び消費者委員会設置法（抜粋）	2
○ 公共料金について（「消費者庁HP」から抜粋）	3
○ 消費者物価指数と重要な公共料金等	6
○ 物価安定政策会議の開催について	7
○ 物価安定政策会議の主な議論	9
○ 消費者委員会における調査審議の軌跡	17
【有識者ヒアリング レジューメ】	
・ 古城 誠（上智大学法学部長）	18
・ 惣宇利 紀男（(財)関西消費者協会理事長、大阪市立大学名誉教授）	23
・ 舟田 正之（立教大学法学部教授）	39
・ 山内 弘隆（一橋大学大学院商学研究科教授）	49
【項目1（消費者庁）】	
○ 関係法令等	60
○ 事業横断的ガイドラインの概要	65
○ 東京電力に関する経営・財務調査委員会報告書指摘内容（抜粋）	70
○ 「消費者基本計画」、「平成22年度の具体的施策の実施状況に関する 検証及び評価の結果」（抜粋）	71
○ 審議会等における委員の選任等の状況	83
○ 物価担当官制度の設置について	84
○ 公共料金等の新規設定及び変更の取扱いについて（物価担当官会議申合せ）	88
○ 閣僚会議の開催について	93
○ 公共料金に関する研究会の立ち上げについて（消費者庁公表資料）	95
○ 取組課題として盛り込む論点について（消費者庁「第1回公共料金に関する 研究会」（平成24年2月24日開催）資料3より）	98
【項目2（1）（国土交通省）】	
○ 関係法令等	102
○ 鉄軌道業の情報提供ガイドライン（新ガイドライン）について	111
○ 鉄道運賃の決め方（「消費者庁HP」から抜粋）	115
○ 加算運賃が設定されている鉄道区間の現状	117
○ 加算運賃に関する国会での議論（議事録より抜粋）	118
○ 運輸審議会半年報（平成22年7月～12月）（抜粋）軽微認定事案	121
○ 運輸審議会発表案件の例（22年度、23年度）	122

【項目 2（2）（経済産業省）】

○ 関係法令等	126
○ 電気料金情報公開ガイドライン	133
○ 電気料金の改定プロセス	143
○ 電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議の設置について	144
○ 電気料金制度・運用の見直しに係る有識者会議報告書（案）のポイント	147
○ 東京電力に関する経営・財務調査委員会の開催について	152
○ 東京電力に関する経営・財務調査委員会報告の概要	154

【共 通】

消費者庁及び消費者委員会設置法(平成 21 年6月5日法律第 48 号)(抜粋)

第三章 消費者委員会

(設置)

第六条 内閣府に、消費者委員会(以下この章において「委員会」という。)を置く。

2 委員会は、次に掲げる事務をつかさどる。

一 次に掲げる重要事項に関し、自ら調査審議し、必要と認められる事項を内閣総理大臣、関係各大臣又は長官に建議すること。

イ 消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策に関する重要事項

ロ 消費者の利益の擁護及び増進を図る上で必要な環境の整備に関する基本的な政策に関する重要事項

ハ～ト (略)

ニ 物価に関する基本的な政策に関する重要事項

ホ～ト (略)

二～四 (略)

公共料金について（「消費者庁HP」から抜粋）

我が国は市場経済を基本としており、サービスの料金や商品の価格は、市場における自由な競争を通じて決められることが原則となっています。

しかし、料金や価格の中には、国会、政府や地方公共団体といった公的機関が、その水準の決定や改定に直接関わっているものがあります。これらは総称して公共料金¹と呼ばれています。税金や社会保険料も公的機関が決めています。これはサービスや商品の対価としての料金や価格ではないため、公共料金には含まれません。

これらの公共料金をその決定方法で分類してみると、国会や政府が決定するもの、政府が認可するもの、政府に届け出るもの、地方公共団体が決定するもの、に大きく分けられます。

まず、国会や政府が決定するものとしては、社会保険診療報酬、介護報酬などがあります。政府が認可・上限認可するものでは、電気料金、鉄道運賃、都市ガス料金、乗合バス運賃、高速道路料金などが代表的です。政府に届け出るものとしては国内航空運賃などがあり、電気料金や都市ガス料金は引下げ改定の場合、鉄道運賃、乗合バス運賃は上限価格の範囲内での改定の場合は、それぞれ届出制となっています。また、地方公共団体が決定するものとしては、公営水道料金、公立学校授業料、公衆浴場入浴料、印鑑証明手数料などが挙げられます。

公共料金は多岐にわたっているようですが、サービスなどの性質や分野はある程度限定されています。まず、光熱代、すなわちエネルギー供給の分野があります。また、通勤や通学、国内旅行などの移動に必要となる交通関連と電話料金や郵便料金といった通信関連があります。このほか、授業料、教科書といった教育関連、上下水道やごみ収集などの清掃代等の公衆衛生関連も重要な分野です。また、一般行政関連として、印鑑証明手数料など行政サービスの対価としての料金が分類できます。

◆決定方法による分類

国会や政府が決定するもの	社会保険診療報酬、介護報酬
政府が認可・上限認可するもの	電気料金、鉄道運賃、都市ガス料金、乗合バス運賃、高速自動車国道料金、タクシー運賃、郵便料金（第三種・第四種郵便物の料金）
政府に届け出るもの	電気通信料金（固定電話の通話料金など）、国内航空運賃、郵便料金（第一種・第二種郵便物の料金等） ※電気料金、都市ガス料金の引下げ改定 ※鉄道・乗合バス運賃の上限価格の範囲内での改定
地方公共団体が決定するもの	公営水道料金、公立学校授業料、公衆浴場入浴料、印鑑証明手数料等

(注) 1. NTT東西の加入電話サービスに係る基本料、施設設置負担金、市内通話料、県内市外通話料等は、上限価格規制（プライスカップ規制）が適用されている（平成12年10月～）。

2. 封書のうち25g以下の第一種定形郵便物、郵便書簡、通常葉書の料金は、上限が設定されている。

◆性質・分野等による分類

分類	例
エネルギー供給	電気料金、都市ガス料金 等
交通関連	鉄道運賃、バス運賃、高速自動車国道料金、タクシー運賃、国内航空運賃 等
通信関連	郵便料金、固定電話料金 等
教育関連	国公立学校授業料、教科書代 等
公衆衛生関連	水道料金、下水道料金、診療代、介護料 等
一般行政	自動車免許手数料、戸籍抄本手数料、印鑑証明手数料、パスポート取得料 等
その他	公営・都市再生機構・公社家賃、たばこ代 等

(注) 総務省「平成17年基準 消費者物価指数の解説」を参考に分類

◆ 公共料金と消費者物価指数のウエイト

平成22年基準		
	品 目	ウエイト
住居	281公営・都市再生機構・公社家賃	40
	(282公営家賃)	22
	(283都市再生機構・公社家賃)	18
	305火災保険	49
光熱・水道	308電気代	317
	310都市ガス代	96
	315水道料	100
	316下水道料	62
家具・家事用品	384清掃代	13
	(385し尿処理手数料)	4
	(386リサイクル料金)	9
保険医療	499診療代	196
交通・通信	506鉄道運賃(JR)	75
	(507普通運賃(JR))	32
	(508料金(JR、在来線))	8
	(509料金(JR、新幹線))	16
	512鉄道運賃(JR以外)	45
	516一般路線バス代	19
	517高速バス代	5
	518タクシー代	18
	519航空運賃	22
	520高速道路料金	27
	(521高速自動車道料金)	21
	(522都市高速道路料金)	7
	545自動車免許手数料	2
	546自動車保険料(自賠責)	34
	547自動車保険料(任意)	168
	551はがき	3
	552封書	8
553固定電話通信料	93	
555運送料	15	
教育	563公立高校授業料	7
	565国立大学授業料	13
	568公立幼稚園保育料	3
	572教科書	4
教養・娯楽	655受信料	78
	(656放送受信料(NHK))	43
	(657放送受信料(ケーブル))	29
	(658放送受信料(NHK・ケーブル以外))	5
	668プール使用料	3
	670美術館入館料	10
672競馬場入場料	2	
諸雑貨	725たばこ	53
	729損害保険料	122
	730保育所保育料	52
	731介護料	11
	732印鑑証明手数料	3
	733戸籍抄本手数料	3
	734パスポート取得費	3
参考	公共料金財(電気・ガス・水道・教科書・たばこ)	569
	公共サービス料金	1200
	公共料金	1769
	消費者物価指数(総合)	10000
出所: 消費者庁HP		

消費者物価指数と重要な公共料金等

消費者物価指数(平成22年基準)と各品目のウエイト

品目	ウエイト
住居	
281公営・都市再生機構・公社家賃	40
(282公営家賃)	22
(283都市再生機構・公社家賃)	18
305火災保険	49
光熱・水道	
308電気代	317
310都市ガス代	96
315水道料	100
316下水道料	62
家具・家事用品	
384清掃代	13
(385し尿処理手数料)	4
(386リサイクル料金)	9
保険医療	
499診療代	196
交通・通信	
506鉄道運賃(JR)	75
(507普通運賃(JR))	32
(508料金(JR、在来線))	8
(509料金(JR、新幹線))	16
512鉄道運賃(JR以外)	45
516一般路線バス代	19
517高速バス代	5
518タクシー代	18
519航空運賃	22
520高速道路料金	27
(521高速自動車道料金)	21
(522都市高速道路料金)	7
545自動車免許手数料	2
546自動車保険料(自賠責)	34
547自動車保険料(任意)	168
551はがき	3
552封書	8
553固定電話通信用料	93
555運送料	15
教育	
563公立高校授業料	7
565国立大学授業料	13
568公立幼稚園保育料	3
572教科書	4
教養・娯楽	
655受信料	78
(656放送受信料(NHK))	43
(657放送受信料(ケーブル))	29
(658放送受信料(NHK・ケーブル以外))	5
668プール使用料	3
670美術館入館料	10
672競馬場入場料	2
諸雑貨	
725たばこ	53
729損害保険料	122
730保育所保育料	52
731介護料	11
732印鑑証明手数料	3
733戸籍抄本手数料	3
734パスポート取得費	3
参考	
公共料金財(電気・ガス・水道・教科書・たばこ)	569
公共サービス料金	1,200
公共料金	1,769
消費者物価指数(総合)	10,000

出所: 消費者庁HP

物価担当官会議申合せ対象の公共料金等(消費者委員会事務局調べ)

物価担当官会議申合せ対象の公共料金等(※1)	ウエイト	割合1(※3)	割合2(※4)
電気代	317	28.8	33.5
都市ガス代	96	8.7	10.1
診療代	196	17.8	20.7
鉄道運賃(JR)	75	6.8	7.9
(普通運賃(JR))	32	2.9	3.4
(料金(JR、在来線))	8	0.7	0.8
(料金(JR、新幹線))	16	1.5	1.7
鉄道運賃(JR以外)	45	4.1	4.8
一般路線バス代	19	1.7	2.0
タクシー代	18	1.6	1.9
高速道路料金	27	2.5	
(高速自動車道料金)	21	1.9	
(都市高速道路料金)	7	0.6	
自動車免許手数料	2	0.2	
自動車保険料(自賠責)	34	3.1	
はがき	3	0.3	0.3
封書	8	0.7	0.8
固定電話通信用料	93	8.4	9.8
国立大学授業料	13	1.2	1.4
教科書	4	0.4	
受信料	78	7.1	
(放送受信料(NHK))	43	3.9	
(放送受信料(ケーブル))	29	2.6	
(放送受信料(NHK・ケーブル以外))	5	0.5	
725たばこ	53	4.8	5.6
731介護料	11	1.0	1.2
印鑑証明手数料	3	0.3	
戸籍抄本手数料	3	0.3	
パスポート取得費	3	0.3	
公共料金	1,769	—	
物価担当官会議申合せ対象の公共料金等(※1)計	1,101	100.0	
重要な公共料金等(※2)計	947	86.0	100.0

※1:「物価担当官会議申合せ対象の公共料金等」とは、「公共料金等の新規設定及び変更の取扱いについて(平成23年3月14日付物価担当官会議申合せ)」に記載された公共料金等であり、所管官庁が認可等を行うに当たり、事前に物価問題に関する関係関係会議への付議、又は、消費者庁との事前協議が義務付けられているもの。

※2:「重要な公共料金等」とは、上記※1の「物価担当官会議申合せ対象の公共料金等」のうち、所管官庁が認可等を行うに当たり、事前に物価問題に関する関係関係会議への付議が義務付けられているもの。

※3:割合1は、物価担当官会議申合せ対象の公共料金等計に占める各公共料金等の割合。

※4:割合2は、重要な公共料金等計に占める各公共料金等の割合。

物価安定政策会議の開催について

(昭和44年5月20日閣議決定)

政府は、現下の物価安定の重要性にかんがみ、内閣総理大臣を中心に関係各大臣が一体となって有効適切な物価安定政策を立案実施するため、物価安定政策会議(以下「会議」という。)を開催し、広く国民各層の意見を聴くこととする。

1 目的

常時、物価の動向を調査し、その変動原因および影響を分析し、政府の物価安定政策の効果等を検討するとともに、長期および短期の物価安定政策に関する重要問題について意見を述べることを目的とする。

2 構成

会議は、学界、経済界、労働界、消費者関係および言論界などの学識経験者をもつて構成する。

3 運用等

- (1) 会議は、必要に応じ、部会を設けるほか、専門の調査委員会を設けることができる。
- (2) 関係行政機関は、会議の求めに応じ、物価問題の調査および検討に積極的に協力するものとする。
- (3) 物価問題に関する関係閣僚会議(以下「閣僚会議」という。)が会議で討議された重要事項であって、その実施につき総合調整を必要とするものを付議する場合には、会議を主宰する者は、閣僚会議の求めに応じ、出席して、意見を述べるものとする。
- (4) 会議の庶務は、内閣府が行なう。

4 物価安定政策会議の開催に伴い、物価安定推進会議(昭和42年2月28日付閣議決定)は、廃止する。

5. 物価安定政策会議における主なテーマ(平成13～21年)

●物価安定政策会議における主要な調査課題

	開催日	議事
第46回	平成21年3月26日	最近の物価動向について タクシー事業を巡る諸問題の検討結果(交通政策審議会答申)の報告 燃料費調整制度の見直しについて(電気事業分科会第1次報告)の報告
第45回	平成20年10月24日	タクシー事業を巡る諸問題の検討状況について 電気料金の見直しについて
第44回	平成20年 6月13日	原材料価格の高騰が生活関連物資等の価格等に与える影響について
第43回	平成20年 2月28日	電子商取引が物価等に与える影響に関する調査委員会報告書について 最近の物価動向について
第42回	平成19年11月13日	電子商取引が物価等に与える影響に関する調査委員会における 議論の経過報告 東京地区タクシーの上限運賃改定の報告
第41回	平成19年 5月31日	東京地区タクシーの上限運賃改定について
第40回	平成19年 4月19日	東京地区タクシーの上限運賃改定について
第39回	平成18年12月 4日	最近の物価動向について 公共料金の現状等について 電子商取引が物価及び消費者の購買活動に与える影響について
第38回	平成18年 6月27日	最近の物価動向について 公共料金の現状等について 公共料金分野における規制影響分析ガイドラインについて
第37回	平成17年 9月26日	公共料金分野における規制影響分析ガイドライン中間報告について 公共料金の現状について
第36回	平成17年 2月 3日	大手民鉄3社の運賃改定問題について
第35回	平成16年10月27日	公共料金の現状について 規制影響分析(RIA)について
第34回	平成15年6月18日	NTT東西のプライスカップ設定について
第33回	平成15年3月6日	公共料金分野における情報公開のフォローアップ報告書について
第32回	平成14年10月15日	公共料金分野における情報公開のフォローアップについて
第31回	平成13年9月25日	我が国の物価情勢について

●電子商取引が物価等に与える影響に関する調査委員会

第1回	平成19年2月1日
～	～
第6回	平成20年1月21日

●公共料金分野における規制影響分析検討委員会 (電力、電気通信、鉄道の各ワーキンググループ)

平成16年12月1日
～
平成18年6月13日

●公共料金情報公開推進検討会

第1回	平成14年11月5日
～	～
第11回	平成15年2月24日

●物価安定政策会議特別部会 (基本問題検討会)

平成13年4月23日	「公共料金の構造 改革:現状と課題」
～ 平成14年6月25日	

出典:平成24年2月24日(金)

物価安定政策会議における論議

●「公共料金の構造改革：現状と課題」

(物価安定政策会議特別部会基本問題検討会報告書 平成14年6月25日)(抄)

(デフレ下の公共料金問題)

現在、我が国経済は一般物価の持続的な下落という意味でのデフレの状態にある。しかし、こうした中にあっても、公共料金の低廉化はなお重要な課題である。

第一に、激しい競争に晒されている一般の産業では、コスト削減のための厳しいリストラを進めている。これらの産業との対比で、程度の差こそあれ公的に規制されているか、あるいは公的に運営される「公共料金分野」で十分なコスト削減努力がなされ、それが料金に反映されているかについて、国民の監視の目は極めて厳しくなっている。

第二に、日本経済のサプライサイドを強化して持続的成長への展望を確かなものとするには、高コスト構造の是正が急務である。しかるに内外価格差を見ると、前述のように公共料金分野では依然として割高となっているものが多い。

これに対し、「デフレを克服しようとしているのに、公共料金の内外価格差を是正してデフレを悪化させるのはおかしい」との疑問もありうる。しかし、公共料金の内外価格差は、基本的には貿易財との相対価格を反映して決まっている。他方、デフレは一般物価水準に関する現象であり、公共料金分野の効率化を通じた内外価格差の是正とは別問題である。

このように、デフレ下においても公共料金の低廉化は重要であるが、これまでの公共料金政策はインフレ経済を念頭に置いて形成されてきた面がある。したがって、低廉化を達成する手法について、デフレないし物価安定下では次のような視点が求められる。

第一に、料金が認可制、届出制のいずれの場合でも、事業者の自主的な引下げ申請又は届出を待つ仕組みである以上、競争圧力が伴わない限り、引下げのインセンティブは乏しい。したがって、このような状況下での公共料金低廉化へ向けた取組みは、可能な限り市場での競争を追求することが中心とならざるをえない。

第二に、料金認可制(上限認可制等を含む)などの規制が残る場合、一般物価水準や投入財価格の下落が自動的に料金に反映される仕組みの検討も必要である。その際、一部の分野で採用されているプライスキャップ規制や原燃料費調整制度が参考になる。

なお、上記の競争を通じた低廉化に関し、すでに参入規制の緩和が進んだ分野においても、実際に競争が活発に行われ、利用者がメリットを享受しているかどうかを確認することが重要である。その結果を踏まえ、必要に応じて競争条件の整備を図ることは、デフレ下に限らず一般的に不可欠な視点といえよう。

(公共料金の「低廉化」とは)

市場における競争を通じた低廉化の重要性は、デフレ下という状況だけでなく、技術革新の進展など

からも必然的な流れとなっている。こうした「市場指向型」の公共料金政策では、「低廉化」の意味について以下のような点に留意が必要である。

第一に、それは長期的、すう勢的な低廉化を意味する。料金規制を緩和すれば、短期的には様々な需給要因による変動は避けられない。そのような一時的なショックに対して無理に料金を固定しようとするれば、サービスの安定供給が阻害される。

第二に、混雑解消が急務となっている場合や将来の需要増が見込まれる場合、必要な投資を賄うに十分な料金でなければならない。これを怠れば、将来において結局は料金の高騰に見舞われることになる。

第三に、経営の効率化を反映した低廉化でなければならない。料金が軽減されても、それが補助金の投入による場合には国民の負担は何ら軽減されないばかりか、課税に伴う経済活力の阻害も発生する。

第四に、それはサービスの質的標準を十分確保することを前提としたものでなければならない。こうした標準を著しく下回るサービスの提供は利用者を受け入れられず、むしろ質的な標準の確保を前提にした、多様な質と料金の組合せへの選択肢の拡大が重要である。

(情報公開)

主要な公共料金分野の大部分で、料金設定や経営情報の公開に資するガイドラインなどが策定されている。また、ガイドラインなどが策定されていない道路と郵便についても、制度改革の流れの中で情報公開による透明化への取組みが進められている。

参入規制が緩和されずに料金規制が届出制となった分野では、参入が自由化された分野と比べて料金設定の妥当性や利用者利益の保護の観点からの情報公開が必要であることから、料金算定の根拠が明確になるような仕組みが設けられている。

なお、それぞれの分野のガイドラインに沿った情報公開の進展状況について、把握することが重要である。

(むすび)

本報告書においては、規制改革推進3カ年計画(平成13年3月31日)も踏まえ、参入規制の緩和、料金設定方式の見直し、情報公開の3つのテーマを中心に、公共料金分野の構造改革の点検を行うとともに将来に向けた課題を整理し、当検討会の考え方を取りまとめた。今後、以上で指摘した課題に基づき、関係省庁や事業者等において公共料金分野の特性に応じて、さらに具体的に検討することが望まれる。

また、本報告書に盛り込まれた内容に関しては、今後、物価安定政策会議における審議の際にも、課題への具体的な取組み状況を十分チェックすることが望まれる。なお、テーマのうち情報公開の進展状況については、当検討会で個々の内容まで十分立ち入ることができなかったため、今後物価安定政策会議の場でさらに検討を深めることが必要と考えられる。

- 公共料金分野における情報公開の現状と課題(公共料金情報公開フォローアップ報告書)
～「知ること」から「参加すること」へ～
(物価安定政策会議公共料金情報公開推進検討会報告書 平成15年3月)

2 情報公開の方法の改善

第一、第二の類型の利用者にとっては、既に公開されている情報について、分かりやすく、かつ、アクセスしやすくすることが緊急の課題である。また、第三の類型の利用者にとっては、アクセスしやすいことに加え、事前事後の分析、意見の提出のため、適切なタイミングによる公開が特に重要である。

(1) 平易な表現

いうまでもなく、分かりやすい情報提供の基本は、外国語や専門用語をできるだけ避けるとともに、内容を簡素化し、イラストなどを活用して平易に表現することである。特に、カタカナや略語を含む表現がパンフレット等に用いられことが多いが、公共料金分野が必需的サービスを提供していることを踏まえる必要がある。

他方、内容の簡素化は、詳細な情報を望む一部の利用者から、「誤解を招く」との批判を受けやすい。そこで、こうした利用者の存在も念頭に置き、別途、正確な情報を入手する方法を明示しておくことが望ましい。

(2) 比較対照情報の提供

料金やサービスの質について、分かりやすく示す方法のなかでも、最も有効なものが事業者間の比較対照情報である。競争が進んだ分野では、事業者の選択を容易にできる材料であり、そうでない分野では、格差を明らかにすることで事業の効率化を促す効果がある。

現在、利用者に使いやすい形でこうした情報提供が進んでいないことを踏まえると、以下のような工夫が必要である。

- ・各事業者の自主的な取組に委ねるのではなく、行政、消費者団体、事業者団体、情報提供会社等が、客観的な立場で公開すること
- ・事業者団体や情報提供会社が主体となる場合、会員や出資者以外の事業者の情報を排除しないこと
- ・同種のサービスだけでなく、利用者にとって類似の機能を持つサービスを対象とすること
- ・苦情件数や顧客満足度など、利用者の主観的な評価を反映するデータも積極的に収集し、公表の対象とすること
- ・サービスが高度に多様化した分野では、利用者のニーズに応える検索システムなどを構築すること

(3)窓口の一元化等

行政及び事業者がそれぞれの役割分担に応じた情報公開を実施することが基本であるが、その上で、消費者の利便の向上のために、情報提供窓口の一元化(ワンストップサービス)を図る必要がある。具体的には、以下のような課題がある。

- ・一つの事業分野についての基本的な情報が、行政や事業者団体において一括して入手できること

(比較対照情報)

- ・一つの事業者について、一つの窓口で、利用者が必要とする情報を得られること
- ・民間委託などで一連のサービスが複数の事業者により提供される場合でも、利用者が必要とする基本的な情報は一箇所に集約されていること

なお、情報公開法に基づく開示請求については、同法において請求者の利便を考慮した適切な措置を講ずるものとされていることを踏まえ、行政機関等の窓口における適切な対応に引き続き努める必要がある。

(4)デジタル・ディバイドへの対応

情報提供の手段として、インターネットはますます重要な役割を担うようになっている。

しかし、インターネットを活用する際にも、一定の費用がかかる。これを情報の提供者と利用者の間でどのように分担するかが問題となるが、以下の例に示すように、社会的費用が最小となるような分担が基本であろう。

- ・視覚障害者がホームページを閲覧する際に、ホームページの内容を音声で読み上げるソフトウェアが利用されるが、情報を提供する側は、このようなソフトウェアに対応できるように、ホームページを作成すべきである。
- ・インターネットを利用しない人や利用に慣れていない人に対しては、情報提供側が冊子等のインターネット以外の手段で情報提供することも考えられるが、利用者にとって身近な人、団体がインターネットに掲載されている情報を利用者に仲介する役割を担うことも効率的であると考えられる。

なお、情報通信技術は予想以上に急速に進歩する場合もあり、今後の技術進歩に対応して、最も適切な方法で情報提供を進めていくべきである。

(5)適切なタイミング

情報はその性格に応じて、適切なタイミングで公開することが重要である。

- ・ 設備投資計画などで、将来の料金やサービスの質に大きな影響を及ぼす予定については、決定前に十分な時間的余裕をもって公開すべきである。
- ・ 料金を改定した場合、改定後も最低 1 年間はインターネットに掲載するなど、継続的な情報公開に努めるべきである。

5 消費者の実質的参加を保障する仕組みの整備

現行の横断的ガイドライン、分野別ガイドラインは、広範な内容をカバーしており、概念としては上記の項目の多くを既に含んでいる。したがって、一層の情報公開を推進するための一つの方向としては、ガイドラインの内容を極めて具体的なものとする方向で改訂し、かつ、何らかの強制力を持たせることが考えられる。

しかし、内容が具体的になるほど、情報の利用者の個別のニーズに的確に対応できる一律のガイドラインの設定は困難となる。

そこで、もう一つの方向として、行政・事業者と消費者をつなぐ存在が、情報を要求し、そしゃく・分析、一般消費者に分かりやすい形で提供し、その反応を行政・事業者にフィードバックすることにより、個別ニーズに対応しつつ情報公開を促していくことが考えられる。こうした存在を通じ、消費者は単に情報の受け手ではなく、公共料金分野の改革・運営に参加する主体となることができる。

(1) 既存の制度・組織の活用

その第一は、既存の制度や組織がこうした役割を担うことである。その可能性としては、第三者機関や消費者団体が考えられる。これは、横断的ガイドラインでは「エージェント機能」として重要性が指摘されてきた内容と重なる面があるが、現状では十分機能しているとはいえない。

- ・ 第三者機関としては、例えば、地方自治体における監査委員や外部監査人等が考えられる。これらの機関が業務の遂行に際して入手した情報を、水道、下水道、公営住宅などの公共料金分野の効率化を進めるため、分かりやすい形で公開していく意義は大きい。ただし、これらの仕組みは公共料金分野に特化したものではないという限界がある。
- ・ 消費者団体は、利用者のニーズを熟知する立場から、公開された情報を基に分かりやすく提供するとともに、意見を述べていく潜在的な可能性を持っている。しかしながら、多くの団体は、公共料金分野に集中して資源を投入し、専門的な情報を分析するだけの余裕はないとしている。

(2) 新たな仕組みの必要性

以上のように、既存の枠組みには、それぞれ一定の限界がある。これらの潜在的な可能性を生かすためには、消費者や住民が公共料金問題について関心を持ち、消費者団体等の機関に働きかけていくことが期待される。また、消費者団体等の側でも、活動テーマとして公共料金問題を取り上げていくこと

が考えられる。

しかしながら、消費者が情報を使いこなし、公共料金分野の改革・運営に実質的に参加していくためには、そうした動きを期待すると同時に、消費者を代表(代理)してこれを担う、新たな仕組みを構築することが必要である。このような仕組みとして、以下のような諸外国の例が存在する(詳細については参考資料3を参照)。

(英国の分野別消費者協議会)

英国では、事業分野ごとの規制機関に対応して、消費者利益を代表・擁護する専門の機関が存在する。これらの機関は、各事業法に基づき設置され、政府により任命されるが独立した活動が保障される協議会形式をとっている。

その活動の中心は、すべての消費者を代表して、当該分野に係る調査、政策提言、苦情処理 33、消費者への情報提供を行うことである。当局からのコンサルテーション(意見照会)への回答を通じた意見の提出は日常的に行われている。料金やサービスの比較対照情報については、自ら編集・公表する場合のほか、事業者団体の取り組みに参画する場合がある。

こうした活動は、最終的には利用者が負担する免許料を原資として、専任のスタッフによって支援されている。また、事業法により、規制機関や事業者が保有する情報へのアクセス権が認められている。

民間の消費者団体は、特に公益事業については必ずしも活発ではなく、同分野における自由化が進む中で、専門協議会の役割が高まっている。

(米国における消費者代表機関)

米国においては、公共料金分野に関して事業者が料金改定等を行う場合には、規制機関 34 において公開の場で審理が行われる。審理には当事者である事業者、消費者側として州消費者代表機関 35、民間消費者団体、その他民間団体(高齢者団体など)が参加し、それぞれの意見を述べた後、規制機関が裁定を行う。特に米国では、公益事業分野に特化した民間消費者団体も存在しており、消費者側の活動は多面的である。

料金の妥当性を検証するための事業者に関する情報の公開については、関係者が参加する審理のシステムが中心的機能を果たしている。すなわち、消費者側が求める情報は、規制機関が必要と認める場合にはすべてこの審理の場に提出されることとなっている。

消費者への情報提供については、州によって状況は異なるものの、消費者代表機関が重要な役割を果たしている。特にエネルギー分野における自由化・消費者の選択肢の拡大に伴い、事業者間の価格やサービスについての比較対照情報の提供が広範に行われている。

(豪州における消費者擁護プログラム)

豪州においては、州政府への公益事業消費者擁護プログラムの設置が相次いでおり、消費者を代表して政策提言を行っている。

公共料金の改定等の際には、規制機関が事業者、消費者、事業者団体、消費者団体及び消費者擁護プログラム等の利害関係者に対してヒヤリングを行う。ヒヤリングは原則として公開され、後日、議事録と詳細な分析を含む報告書が、審理結果とともに公開される。

また、規制機関はサービスの質・料金等について事業者の比較対照情報を提供しており、詳細な報告書を提供する場合もある。

なお、苦情処理機関としてオンブズマンがあり、苦情の件数・内容及び苦情事例を公表している。

民間の消費者団体の中には、高度な分析力を持ち、一般の商品・サービスについての詳細な比較対照情報を提供している団体もあるが、公共料金分野について定期的に取り扱っている団体は少ない。

こうした事例を踏まえると、我が国において新たな仕組みに期待される機能として、公共料金分野の様々な問題について、消費者の立場から以下のような活動を行うことが考えられる。

- ・ 消費者が必要な情報は何かを行政、事業者に伝える。これにより、情報提供側も、必要度の低い情報の提供にコストをかけずにすむようになる。
- ・ 公開された情報の加工、分かりやすい解説、アクセスの改善などについて、多様な消費者のニーズを最もよく知る立場から行う。
- ・ 入手した情報を基に、行政、事業者に政策提言や業務改善要望を直接行う。これは、情報の価値を高めることになる。
- ・ 消費者の代表として情報の内容をチェックする。情報の真実性に一定の保証を与えることができる。
- ・ 行政、事業者から入手した情報と、自らが収集した消費者の要望（苦情処理を併せて行う場合は苦情も）などの情報と合わせて、多面的な比較対照情報を一本の窓口で提供できる。

(3) 消費者代表機関の在り方

以上のような機能については、情報公開の推進という視点だけでなく、自由化の進む公共料金（公益事業）分野における消費者代表・擁護機能の在り方という幅広い視点での検討を急ぐべきである。その際、以下の点の認識が重要である。

(公益事業分野の特性)

競争が不完全で、必需的なサービスを提供することから、一般の財・サービスと比べて強い消費者の擁護が必要である。また、それゆえに一定の規制が残り、制度が複雑となりやすい。

(消費者代表機能の内容)

消費者が事業者と対等な形で市場での選択や制度の構築に参加できることが基本であり、具体的には以下の諸点の実現される必要がある。

- ・ 消費者による市場での選択を実質的に確保するため、分かりやすい情報提供がなされること。
- ・ 消費者の代表が市場や制度に関する情報を入手、検討し、政策に関して述べる意見が実質的な影響力を持つこと。
- ・ 消費者が苦情・相談を申し立てやすく、その処理が円滑、適正に行われること。
- ・ これらを実現する手段として、消費者が行政的、司法的な手続きに訴える実質的な権利を確保するこ

と。

(消費者代表機関が持つべき性格)

上記の諸点を実現するには、以下のような性格を持つ組織が設置されるべきである。ただし、上記の機能は必ずしも同じ組織によって担われる必要はない。

- ・ 公式の制度であること。法令その他の制度的裏付けを持ち、情報へのアクセス権と、行政や事業者への意見の提出権を持つこと。自主的な意見の提出では、実質的な影響力を持つことは必ずしも容易ではない。
- ・ 規制当局や事業者から独立していること。独立性の確保には、法令その他の制度的裏付けが必要であるが、さらに、自らの意思決定過程を透明にすることで初めて実効的なものとなる。
- ・ 公益事業分野について専門性があること。これは、必ずしも当該分野を専攻する学者や技術者を擁しているという意味ではない。当該分野について、集中的に検討し、責任を持って意見を述べるという意味である。そのためには、スタッフや調査費の充実が必要であり、その安定的な調達方法を見いだす必要がある。
- ・ 幅広い消費者の利益を代表すること。自らは声を上げられない人々の要望を把握し、その利益を含めて代表しなければならない。
- ・ 交渉力のある法人利用者、特に大企業を対象に含めるかどうかは検討の余地がある。

むすび

公共料金分野のサービスは国民生活の基盤であり、それに関わる政策や事業についての情報公開は、行政や事業者が果たすべき基本的な義務である。しかし、同時に、それを単なる義務ではなく、政策や事業の遂行に当たって国民や消費者と対話し、その信頼を獲得していくための有力な手段と捉えることも可能である。本報告書の提示した課題は、そうした捉え方の下でこそ、情報公開を効果的に進めるための道標になると考えられる。

また、内閣府及び所管省庁においては、将来的な課題として挙げた消費者代表機関について、料金問題にとどまらず、21世紀型の公益事業にふさわしい消費者参加の仕組みを構築するとの観点から、幅広い検討が行われることを期待したい。

本報告書では、公益事業を中心とした12分野を念頭に置いて検討を行った。しかし、ここで提示した課題の多くは、その他の公共料金分野でも通用する内容が少なくないと考えられる。近年、公益事業と並んで改革途上にある社会的サービス分野などでも、これらの課題を参考にしつつ、情報公開が一層進展することを望みたい。

消費者委員会における調査審議の軌跡

1. 消費者委員会の取り組み (2011年9月～)

○「公共料金」担当委員(※)中心に検討を開始

- ※「公共料金」担当委員 ・山口 広 委員長代理 (弁護士)
- ・小幡 純子 委員 (上智大学法科大学院長)
- ・細川 幸一 委員 (日本女子大学家政学部教授)

2. これまでの審議状況等

- 平成 23 年 11 月 11 日 第 73 回消費者委員会
「消費者基本計画の検証・評価・監視について (公共料金)」
消費者庁からヒアリング
- 平成 23 年 12 月 13 日 第 77 回消費者委員会
「公共料金について」 第 1 回有識者ヒアリング
 - ・古城 誠 上智大学法学部長 【別添資料参照】
 - ・惣宇利 紀男 大阪市立大学名誉教授・(財)関西消費者協会理事長 【別添資料参照】
- 平成 24 年 1 月 31 日(火) 委員間打合せ
「公共料金について」 第 1 回関係省庁ヒアリング
国土交通省からヒアリング
- 平成 24 年 2 月 8 日(水) 委員間打合せ
「公共料金について」 第 2 回関係省庁ヒアリング
経済産業省からヒアリング
- 平成 24 年 2 月 14 日(火) 第 81 回消費者委員会
「公共料金について」 第 2 回有識者ヒアリング
 - ・舟田 正之 立教大学法学部教授【別添資料参照】
 - ・山内 弘隆 一橋大学大学院商学研究科教授【別添資料参照】
- 平成 24 年 2 月 28 日(火) 第 82 回消費者委員会
「公共料金について」
消費者庁・国土交通省・経済産業省(資源エネルギー庁)に建議

※上記有識者ヒアリング、関係省庁ヒアリングの他、委員間打ち合わせ、担当委員打ち合わせ等の場で検討。なお、担当委員を中心に関係各省を訪問しての調査等も実施。