

独立行政法人国民生活センターの消費者庁への統合問題について
行政組織法の見地から

(平成 23 年 6 月 3 日消費者委員会)

藤田 宙靖

1. 始めに

本日私に与えられた課題は、独立行政法人国民生活センターを消費者庁に統合することの是非についてどう考えるか、ということであると理解している。ただ、私は、消費者行政の制度と現状について詳しくないので、この問いに正面から答えることはできない。私に出来るのは、専ら、行政組織法の見地からして、そこにはどのような理論的な問題があるかという、いわば器の形状の問題について、若干の指摘をさせて頂くことだけであって、問題とされている統合が、果して消費者行政の運営上適切であるのかどうかといった問題、つまり、いわば、消費者行政という中身を盛るのにこの器が果して適切なのかどうか、という実質的な問題については、判断を一切控えさせて頂きたい。

2. 独立行政法人制度誕生の背景と狙い

周知のように、独立行政法人という制度は、第二次橋本内閣の下で行われた中央省庁再編の中で構想され、平成 13 年にその第一号が誕生した制度である。制度の構想は、もともと総理直轄の審議機関として置かれた行政改革会議において立てられたものであり、私は、その取りまとめの中心となった者であるから、そういう立場の者として、この制度成立の背景・狙いについて改めて説明をしておくこととしたい。

行政改革会議は、橋本総理の中央省庁再編という公約を実現するために設けられたものであるが、この任を果たすために行政改革会議が考えた中央省庁再編は、非常に大雑把に言うと、まず、国の行政が担う事務（従って又、このような事務を担う行政組織）を大幅に減量した上で、残った行政につき何をどのような機関に割り振るべきかを考える、という方針に基づくものであった。その際、減量の方法については、国の行政が担当する事務の間口を狭める意味でのいわば「水平的減量」と、そのフィールドの中で、どの程度までの奥行の事務を国自らがやるか、という意味での「垂直的減量」とに考え方を整理した。そして、前者については、例えば民営化とか地方分権がその手法として考えられるけれども、これは、既に行政改革会議に先行している行政改革委員会（民営化の範囲）及び地方分権推進委員会（地方公共団体への事務移譲の範囲）の検討結果に委ねる、そして、行政改革会議としては、主として後者につき構想を立てる、という方針で検討を進めた。次に、「垂直的減量」のための方針としては、「企画・立案」事務と「実施」事務のカテゴリーを区別し、国の行政組織としては、基本的に前者のみを担当し、後者については、原

則的にアウトソーシングする、という構想が立てられたのであって、その際アウトソーシングの受け皿として新たに考えられたのが、何よりも、国からは独立した法人としての性格を持ち（従って、国家行政組織法の枠からは外れ、又、職員数についても定員法の制約の外にある）しかし、民間法人とは異なり、あくまでも国の行政の一環を担う法主体としての位置付けを持った、独立行政法人という制度であったのである。

従って、独立行政法人制度の狙いとしては、何よりもまず、国の行政機関が担う事務の減量そしてそれに伴う国の行政組織の減量ということが出発点にあったことを見失ってはならない。現政権の下、上記の構想に基づく中央省庁再編の基本的な考え方が根本的に変更されたというならば話は別であるが、そうでない限りは、独立行政法人国民生活センターを消費者庁と統合することの是非という問題の検討に当たっても、上記の視角よりする検討を怠ってはならない。そして、少なくとも上記の限りにおいては、センターを消費者庁に統合するということがつまり、かつて特殊法人として行政の外にあった者が担っていた作用を、独立行政法人化を経て、新たに国の行政組織の中に取り込もうということに他ならないから、独立行政法人制度設立の狙いに逆行する動きであることは明らかである。

3. 「効率化」の観点について

尤も、独立行政法人設立の狙いは、上記のように国の行政組織の減量ということのみにあるのではなく、アウトソーシングを通しての「事務の効率化」というところにも、その重要な一面がある。この点に関してはしかし、次のことを理解しておく必要がある。

何よりもまず、そこで目的とされている「効率化」の重点は、「企画・立案」と「実施」の担い手を分けることにより、それぞれの作業内容の充実化を図るということにある。もとよりあらゆる行政作用を全て「企画・立案」と「実施」との二元に厳密に線引きできるか、又、あらゆる場合において、両者の機能を完全に分離するということが、事務の適切な遂行という上で本当に合理的か、という問題は、無いではないのであるが、しかし、先に見た中央省庁再編の基本構想が否定されたというのであればともかく、そうでない限り、まずは、この基準が振り分けの基本とならなければならない、ということになる。

従って、上記の見地に立つ限り、国民生活センターの消費者庁への統合の理由が、事務の重複ということにあるのである以上、その事務が「実施」事務としての性質を持つものである限り、理論的にはむしろ、全て独立行政法人側に移行すべきものということになる。又、仮に、事務の内容に重複が無い場合であっても、上記の基準に従う限り、国民生活センターが現に行っている事務を消費者庁が行うべき理由は無く、むしろ、消費者庁が現に行っている事務が、企画・立案事務であるのではなく実施事務としての性質を持つものであるとすれば、それは、そのままにしておくべき決定的な理由があるのでない限り、本来独立行政法人側に移行させるべきものであることにもなる。

4. 消費者庁が「外局」であることとの関係

他方、「消費者庁」は内閣府という本府の「外局」として設置されているものであるから、それ自体既に本府からは一定の独立性を保っているのであって、効率性の達成のために「外に出す」という要請は、既にある程度充たされている（従って、センターを吸収したとしても、さしたる問題は無い）、という反論があり得よう。しかし、この反論には、次のような問題がある。

第一に、この反論では、冒頭に見たように、センターの統合が、実施事務を「国の行政組織」の外に出すという根本的な要請に反することに對しての説明とはならない。

第二に、消費者庁は、「外局」としての「庁」ではあるが、企画・立案事務と実施事務の分離という目的のために、独立行政法人と並ぶ受け皿として中央省庁改革基本法が用意した「実施庁」（中央省庁等改革基本法16条4項にいう「主として政策の実施に関する機能を担う庁」。なお参照、国家行政組織法7条5項）として設置されたものではなく、そのような機能を果たしていない。この「実施庁」という観念及び制度は、同じく橋本行革の中央省庁再編に際して新たに導入されたものであって、その狙いは、同じく実施事務と言っても、例えば行政処分等の公権力の行使のように、国あるいは地方公共団体以外の者の手に委ねるということが、（不可能と言わないまでも）少なくとも望ましくないものがある、といったことから、とりわけ、大量・反復的に行う必要のある（例えば許認可・査定等の）事務等を中心として、これを国の行政機関に行わせることとはするが、しかしその際当該機関に大幅な権限行使の自由を与えることによって、事務の効率化を図ろう、ということにある。そして、中央省庁再編に際しての基本的な考え方は、外局としての「庁」は、原則として「実施庁」とする、というものであった。そこで、仮に消費者庁が「実施庁」として設立されたのであれば、もともと特殊法人であった国民生活センターのような独立行政法人が行っているものも含めて、実施事務は全てそこに集約すべきであるという考え方も、或いはそれなりの合理性を持つかも知れない。しかし周知のように、消費者庁はむしろ本来企画・立案事務を行うことをその主たる任務とするのであって、実施事務の一つである行政処分を行う権限が与えられているのは、上記に見たように、それを国や地方公共団体以外の法主体に委ねることが困難であるが故の、例外的な扱いに過ぎないのだ、と整理する方が、組織論的にはより明確であるように思われる。

因みに、消費者庁は、内閣府に置かれた外局であって、国家行政組織法が直接に定める一般省庁としての「国の行政機関」の外局ではない。しかし、内閣府には、内閣の機関としての側面（内閣府設置法3条1項参照）と同時に、「国の行政機関」と同じく国の行政事務を分担管理する一般の行政機関という側面があり（内閣府設置法3条2項を参照）、消費者庁は、いうまでも無く、後者の側面（任務）の見地から置かれているものである（内閣府がこのように、いわば又工のような構造を持った組織体となってしまったのは、専ら、行政改革会議の検討結果に対して様々の政治的圧力が加わり、その本来の狙いが歪められ

てしまったことによる)。この意味において、組織法上、消費者庁が「内閣府」の外局であることに、特別の意味を見出すことはできない。

5. 消費者庁が「企画・立案プラス実施」庁であることとの関係

但し、上記までに見て来た点については、前提となる思考枠組を変えることによって、以下に見るように、大逆転が生じる可能性もあり得る。

上記4に述べたように、中央省庁再編に際しては、外局は原則として「実施庁」として設置するという方針が出発点とされたのであるが、しかし実際には、様々の政治的圧力等も働いて、「企画・立案と実施とを共に行う行政機関」としての旧来型の外局である「庁」が数多く存続する結果となった(むしろ、「実施庁」として現行法上位置付けられているのは、全体の半数を割り、公安調査庁、国税庁、特許庁、気象庁、海上保安庁の5庁に止まる。国家行政組織法別表第二を参照。なお当初はこれに社会保険庁が加わっていた)。省庁再編後新たに生まれた観光庁、消費者庁の設置に際しては、むしろ当初から、こういったことが問題とされることも無いままに、旧来型の外局が設置されたのではないかとすら思われる。そこで、このことを理論的にどう整理するかが問題となる。

上記のように、中央省庁再編の基本構想に従えば、外局は本来「実施庁」としてのみ設置されるのが筋なのであって、そうでなく、敢えてその例外として、「企画・立案」をも行う「庁」を設けるといふのであれば、それはそれを正当化する十分な理由ないし根拠が必要である、ということになる筈である。そういった理由とは、少なくとも理論的にいう限り、事務の効率性のためには、「企画・立案」と「実施」を分離するのではなく、むしろ共に行わせた方がより合理的である(そのために組織の「減量」が犠牲にされてもやむを得ない)場合がある、ということしかあり得ない。この場面では、「分離しない方が合理的である」と主張する側が立証責任を負うことになるが、例えば消費者庁の場合、このレベルの議論はクリアーされた上で、敢えて両者を共に行う機関が設立されたのだ、という前提(すなわち、消費者庁は、そもそも中央省庁再編の基本構想に対して敢えて設けられた例外の一つである、という考え方 いわば「居直り」の論理)に立てば、上記4.までに述べたことは全て、消費者庁に関する限り意味を持たないことになる。そうすると、敢えてこのようなものとして設置された「庁」から、改めて実施事務を外に出す必然性の無いことはもとより、むしろ(特別の理由が無い限り)併存する国民生活センターの行う実施事務をも吸収した方がより合理的である、という理屈にもなり得るであろう。結果として、このレベルでは今度は、「分離した方がより合理的である」と主張する側が、立証責任を負うことになる。今回の統合論についての消費者庁側の理論的スタンスは、おそらくこのように整理されよう。

ただ、この理論的筋道においては、要するに、「敢えて『企画・立案及び実施を共に担う外局』として設立された消費者庁なのであるから国民生活センターの行っている実施事務

も『共に行わせる』のが合理的だ」という理屈になるのであって、そうであるとすれば、統合した上で改めて、消費者庁の内部で、その事務を新たに設置する（一定の独立性を持った）「特別の機関」であるとか「施設等機関」等の機関に委ねるといふことには、充分な理由が無い。従って、仮に、センターを統合する以上はこのような処置が不可避であるといふのであれば、そもそも統合そのものが組織法上の合理性を欠く、ということにもなるであろう。

6．結び

以上を要するに、結局のところ、国民生活センターを消費者庁に統合することが是か非かという問題については、行政組織法の見地からは両様の見方が出来るのであって、この見地のみから一刀両断に結論を導くことはできない。余りにも当たり前の話ではあるが、消費者行政の有効な運営のためにはどちらがより効率的であり合理的であるかの実質的議論を、一層深めるより他は無いように思われる。