

## 国民生活センターの業務・事業見直しに対する意見書

2011年2月18日

日本弁護士連合会

### 第1 意見の趣旨

- 1 国民生活センターの業務・事業の見直しの検討については、消費者委員会が、国及び地方自治体の消費者行政をさらに強化する観点から地方消費者行政関係者や消費者の意見を踏まえて審議を尽くしたうえで、最終的には国会における慎重な審議により方針を決定すべきである。
- 2 消費者に対する迅速な情報提供業務は、消費者庁による公表とは別に、独立の機関としての国民生活センターが今後も実施することが適切であり、仮に国民生活センターを国の機関として位置付ける場合も、消費者庁からの組織的独立性を確保することが必要である。
- 3 地方の消費生活センターに対する相談支援業務は、自ら直接相談を実施するとともに、全国消費生活情報ネットワーク・システム（P I O - N E T）の情報分析を行う機関である国民生活センターにおいて高度な専門性を有する相談支援を行う体制が必要であり、独立性と専門性を有する機関としての国民生活センターの機能を今後も維持・強化すべきである。
- 4 消費生活相談員と消費者行政職員に対する教育研修業務は、地方消費生活行政の専門性を向上させる上で不可欠の機能であり、相談業務やP I O - N E T分析業務を行う機関としての国民生活センターが、固定的な研修施設によって実施することが必要である。
- 5 国民生活センターの紛争解決委員会は、消費生活センターにおける解決困難案件の解決を図ることにより、相談処理の水準向上を図る相談支援機能を強化させる必要があり、独立の組織としての国民生活センターが今後も実施すべきである。
- 6 国民生活センターが行う商品テスト業務は、消費生活センターが相談処理を行うために消費者の視点で実施する不可欠の機能であり、独立の組織としての国民生活センターが引き続き実施すべきである。

- 7 国民生活センターの組織・体制のあり方としては、相談業務、情報提供業務、教育研修業務、紛争解決業務、商品テスト業務などが総合的・一体的に機能する組織として一層強化すべきであり、情報提供機能など一部分の機能だけを消費者庁に取り込み、その他の業務は他の機関や民間に委ねるような機能解体の方策は避けるべきである。

例えば、内閣府の中で、消費者庁、消費者委員会と並ぶ独立の行政機関とする組織形態、消費者庁の下で、「施設等機関」として独立した組織とする組織形態、独立行政法人整理合理化計画の対象となる独立行政法人ではないが、政府から独立した法人として位置付ける形態などが考えられる。

## 第2 理由

### 1 はじめに

#### (1) 事業見直しの「基本方針」

国民生活センターは、地方の消費生活センターが行う消費生活相談・苦情処理に対し、「情報提供その他の必要な援助を行う」(消費者安全法第9条)こととされており、現に、自ら「直接相談」を行いつつ地方消費生活センターからの「経由相談」について助言や共同処理・移送処理を行うこと、全国消費生活情報ネットワーク・システム(PIONET)により、相談情報を収集・分析してセンターへの「相談処理指針の提供」、一般消費者への「注意喚起」及び関係省庁・事業者等への「要望・提言」を行うこと、消費生活相談員に対する「研修や資格認定」を行うこと、製品関係苦情相談の解決のため「商品テスト」を実施すること、センターで解決困難な事案について「紛争解決手続(ADR)」を実施すること、などの役割を果たしている。

ところが、政府は、行政刷新会議の決定を受けて、2010年(平成22年)12月7日に、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」(以下「基本方針」という。)を閣議決定し、その中で、国民生活センターについては、直接相談の廃止、経由相談の廃止を含む検討、相模原研修施設での研修を廃止し別の実施方法の検討など、事務・事業全般の見直しを求めるとともに、「法人を廃止することを

含め、法人の在り方を検討する」ことを求めた。

これを受けて、消費者庁は、「国民生活センターの在り方の見直しに係るタスクフォース」(以下「タスクフォース」という。)を設置し検討を進めている。

## (2) 本来の検討のあり方

消費者庁及び消費者委員会設置法(以下「設置法」という。)の国会審議においては、国民生活センターの重要性が繰り返し審議され、設置法の附則第3項には、「国民生活センターの業務及び組織その他の消費者行政に係る体制の更なる整備を図る観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」と規定した。附帯決議においても、附則各項に規定された見直しに関する検討に際しては、消費者委員会による実質的な審議結果を踏まえた意見を十分に尊重することを求めている(参議院消費者問題に関する特別委員会附帯決議第33項、衆議院消費者問題に関する特別委員会附帯決議第23項)。

「基本方針」及びタスクフォースは、こうした国会の明確な意思に反し、行政機関内部で国民生活センターの廃止を含めた見直しを検討するものであり、三権分立の観点から重大な疑義がある。

したがって、本来は、国民生活センターのあり方については、消費者委員会において、消費者行政のさらなる充実の観点で検討すべき事項である。

## (3) 今後の検討の手順

もっとも、前記閣議決定による「基本方針」が存在する状況にあっては、消費者庁がタスクフォースを設置して内部的に検討を行うことは容認できるとしても、消費者委員会において、国民生活センターが担う機能の充実・強化の観点で地方消費者行政関係者や消費者の意見を踏まえて設置法附則第3項に規定する審議を尽くしたうえで、最終的には国会における慎重な審議により方針を決定すべきである。なぜなら、国民生活センターが地方消費生活センターを支援する役割を果たすべきことは消費者安全法第9条に明記されていることであり、これを制定後2年に満たない時期に変更することは、法改正の要否を含めて慎重に審議する必要があるからである。

#### (4) 当連合会の提案

当連合会は、以上のように慎重な審議を行うことを前提としつつ、国及び地方自治体の消費者行政の機能強化を図る観点から、国民生活センターの業務及び体制のあり方について意見を述べる。

また、現在の国民生活センターの業務運営に対しては、情報の発信・開示、商品テスト体制の不備、各部門間の効率的連携、運営に対する消費者の意見反映などがなお不十分であることが指摘されるところであり、本意見書では現状のさらなる改善・強化を含む意見を述べる。

なお、以下で検討する国民生活センターの業務及び体制のあり方とは、後述第8項（組織のあり方）において検討するように、必ずしも「独立行政法人」の組織体制の維持を意味するものではなく、政府内の機関として位置付ける方法や新たな法人形態として位置付ける方法を含めて、機能としての国民生活センターの組織体を指すものである。

## 2 情報分析・提供業務，広報啓発業務について

### (1) 「基本方針」が示す方針

「基本方針」は、P I O - N E Tシステムを利用した情報分析・提供の業務について、「消費者庁及び国民生活センターの各種ネットワークやシステムの構築・管理運営については、役割の抜本的な見直しを行い、業務を再編・整理する。」としている。

これは、消費者庁による消費者事故情報の分析・提供業務と国民生活センターによるP I O - N E T情報の分析・提供業務が重複しているように見える点の再編・整理を求める趣旨であると考えられる。

そこで、消費者事故情報の分析・提供業務を担う主体を、消費者庁とすべきか、国民生活センターとすべきか、両方でよいかについて、消費者に対する迅速・有効な情報提供のあり方という観点から検討する。

### (2) 国民生活センターの情報提供の意義

国民生活センターは、法執行権限も他省庁への勧告権限も持たな

いが、P I O - N E T 情報の分析に基づき、消費者に対して注意喚起する目的で、法律違反の判定だけに限定することなく、苦情相談件数の増加傾向や社会的影響などをも総合的に考慮して、消費者の視点から、実際に注意喚起や手口公表等の情報提供を実施している。これはいわゆる支援行政と呼ばれる業務である。

加えて、国民生活センターは、P I O - N E T 情報の分析に基づき地方の消費生活センターに対して相談処理の指針等の参考情報（例えば「消費生活相談緊急情報」（いわゆる「マル急情報」）や相談処理マニュアル。）を提供する業務を実施しており、これは地方の相談支援の機能である。

### (3) 消費者庁の情報分析・提供業務との関係

消費者庁の本来的な職責は、所管法律（特定商取引法、景品表示法、消費者安全法等）の執行と関係省庁に対する措置要請であり、いわゆる規制行政の権限を行使することである。併せて、消費者庁は、地方自治体や行政機関から通知された消費者事故情報を集約及び分析し（消費者安全法第13条）、被害防止のため消費者への注意喚起が必要であると認めるときは、その情報を地方自治体に提供するとともに、公表するものとし（同法第15条第1項）、国民生活センターに対し消費者への情報提供の措置を求めることができる（同法第15条第2項）と定めている。

つまり、消費者庁が行うべき情報分析・提供業務は、関係省庁、地方自治体及び国民生活センターに対する情報提供と公表権限が規定されているが、消費者に対する具体的な情報提供の措置が必要なときは消費者安全法においても国民生活センターが行うことが予定されているのであって、業務の重複ではなく両者の役割分担が予定されているものである。

### (4) 情報提供の実施主体のあり方

今後の情報提供業務の主体のあり方として、消費者庁に一元化してはどうかという意見がある。

しかし、規制行政を担当する消費者庁が消費者への情報提供業務を兼務すると、対象事業者の違法性が見極めができた段階でなければ公表しないという取扱いとなる可能性が高い。または、違法性が

高い事業者であっても行政規制に向けて調査を開始した事業者については公表を差し控える可能性が高い。

例えば、クレジットカード現金化については、国民生活センターが2010年4月7日に注意喚起の情報提供を行ったのに対し、消費者庁は、同年11月24日からクレジットカード現金化の問題を注意喚起するキャンペーンを開始した。また、未公開会社の社債発行に関するアフリカントラスト株式会社（商号変更によりワールド・リソースコミュニケーション株式会社）については、国民生活センターが2010年3月17日に社名公表を含めて情報提供したのに対し、消費者庁は同年10月29日に社名公表を含む情報提供を実施した。

つまり、消費者庁が公表を実施する場合は、関係省庁による法執行の対応可能性を含めて事前協議が必要であるから、情報提供の時期がある程度遅くなることは避けられない。とはいえ、消費者に対する有効な情報提供という観点からすると、関係省庁や業界団体の対応を含めて広く注意喚起する機能は消費者にとって有益であり、国民生活センターと消費者庁の情報提供が繰り返し実施されることは決して無駄ではない。

なお、多くの地方自治体においては、特定商取引法や景品表示法を所管する消費生活課（本課）と、消費生活相談や消費者啓発等を担当する消費生活センターとを組織的に区別し、消費者に対する情報提供は消費生活センターが独自の判断により実施している例が参考になる。

よって、消費者事故情報の一元的収集・分析の段階については、消費者庁と国民生活センターの連携をより強化して迅速かつ効率的な分析体制を構築すべきであるが、情報提供の内容及び判断については、国民生活センターの判断の独立性を確保することにより、消費者に対する注意喚起を目的とする情報提供が一層迅速に実施されるような組織体制とすべきである。仮に国民生活センターを国の機関として位置付ける場合も、消費者庁との組織的な連携と判断の独立性を内部的にも外部的にも確保することが必要である。

#### (5) 広報・啓発業務について

国民生活センターの広報・啓発業務は、全国の相談情報（P I O - N E T）を活用して情報提供するという点で、最先端の情報提供機能を有しており、消費者問題に関する民間団体や他の法人等による業務と比較しても欠かすことができない役割である。しかも、消費者安全法第15条に基づく消費者事故情報の公表についても、消費者に対する具体的な情報提供の実施は国民生活センターの役割とされていることから、消費者庁の業務と密接に連携して今後も継続することが不可欠である。

### 3 相談業務について

#### (1) 「基本方針」が示す方針

「基本方針」は、「現行の直接相談については廃止する。（平成22年度中に実施）」ことを明記するとともに、「それ以外の土日祝日相談及び経由相談については、法人の在り方を検討する中で、法人の事業としての廃止を含めて検討を行い、平成23年夏までに結論を得る。」ものとする。

直接相談については、閣議決定自体が廃止の結論を決定しているのか、これを受けた消費者庁と国民生活センターの協議によって廃止としたのか、不透明な部分があるが、以下では国民生活センターの機能強化の観点から検討する。

#### (2) 直接相談の取扱い

直接相談の取扱いについては、2007年（平成19年）7月30日付け「国民生活センターの在り方等に関する検討会中間報告」が、独立行政法人の整理合理化の要請を踏まえて、「国民生活センターは中核的機関として、経由相談という形で、消費生活センターを支援していく役割を担っている。」としたうえで、「国と地方の役割分担も踏まえ、一次的な直接相談については地方の消費生活センターが行うこととして、廃止に向けて検討する」という方針を示した。

しかし、これに対して消費者団体や当連合会等から、直接相談の廃止は消費者トラブルの早期発見機能や相談処理能力が低下するおそれがあることや、消費生活センターに対して迅速的確に処理指

針を提示するためには国民生活センターが直接相談を積極的に受理することが不可欠であることなど、強い反対意見が出された。

これを踏まえて、政府は、「直接相談を実施しつつ、地方消費生活センターからの経由相談の解決能力の向上を図る」（2007年（平成19年）12月24日閣議決定「独立行政法人整理合理化計画」）との方針を決定した。さらに、2008年（平成20年）6月27日閣議決定「消費者行政推進基本計画」においても、「国民生活センターは、国の中核的实施機関として、消費者相談（国民生活センターへの直接相談や、消費生活センターから持ち込まれる困難事案の解決支援）、相談員等を対象とした研修、商品テスト等を拡充する」ものと明記された。そして、設置法国会審議（平成21年通常国会）においても同様な方針が確認され、消費者安全法第9条や設置法附則第3項や附帯決議が可決された。

このように、国民生活センターが経由相談により地方の消費生活センターの相談処理を迅速・適切に支援するためには、直接相談を実施することにより、自らの相談処理能力を確保する必要があることは、消費者行政強化の観点からも、独立行政法人整理合理化の観点からも、すでに議論を尽くし確認されたことである。設置法附則第3項が国民生活センターの業務及び組織の更なる整備の方針を示したのも、こうした議論を踏まえたものである。

したがって、直接相談を廃止するとの前記「基本方針」は、こうした議論の経過を無視するものというほかない。ましてや、消費者庁と国民生活センターとの内部協議によって直接相談の廃止を決定することは到底認められない。

そもそも、消費者行政の推進は消費者被害・トラブルの実態を踏まえて消費者の目線で実施するものでなければならぬところ、政府関係機関の中では国民生活センターの直接相談窓口が唯一の被害実態把握の窓口であり、これを維持・強化することは国の消費者行政にとって不可欠である。

よって、国民生活センターの直接相談と経由相談は、不可分の地方支援業務として維持・強化すべきであり、2010年度（平成22年度）中に直接相談を廃止するとの方針を撤回し、2011年度



(平成23年度)以降も実施体制を確保すべきである。

### (3) 経由相談の取扱い

「基本方針」は、直接相談の廃止のみならず、地方消費生活センターの相談支援機能を果たす経由相談までも「法人の事業としての廃止を含めて検討」を行うという方針を示している。

国民生活センターが地方消費生活センターの支援機能を果たすべきことは、消費者基本法第25条や消費者安全法第9条を含めてこれまでの国の一貫した姿勢であることに照らしたとき、経由相談の廃止を想定する趣旨であるとすれば、「基本方針」はあまりにも従来の経緯を無視した独断的な内容というほかない。

もっとも、「独立行政法人の事業としての経由相談の廃止」という記述の趣旨は、必ずしも国民生活センターが行ってきた経由相談業務をすべて廃止する意味ではないとも考えられる。

そこで、想定される業務運営体制として、経由相談事業を消費者庁に移管して実施する方法、民間団体等に委託して実施する方法、都道府県の業務として実施する方法などについて、より効果的な相談業務支援機能を果たす観点でいずれが適切かを検討する。

については、法執行権限を有する消費者庁自身が、消費生活センターが行う個別事案の相談処理を支援し、共同処理や移送処理を行うことはそもそも適切か、または有効に機能し得るか疑問である。例えば、経済産業省の消費者相談室は法適用の可否を回答する業務であり、消費者庁の消費者情報ダイヤル(2009年度(平成21年度)末で廃止)は情報提供を受け付ける業務にとどまり、個別事案の相談苦情あっせん処理は行っていない。これは、国の行政機関は三権分立の理念を踏まえて、個別事案の紛争処理には当たらないとする取扱いであると考えられること、とりわけ規制権限を有する行政機関が個別紛争解決機能を兼ねることは避けたものと考えられる。そうであれば、仮に消費者庁が相談支援業務を実施するのであれば、組織的に独立性を確保することが必要だと思われる。

しかも、高度の専門性を要求される相談支援業務については、職員の専門性を確保することが特に重要であるところ、2年から3年で転任を繰り返す消費者庁の一般行政職員の配置では専門的人材

の確保が困難であると考えられる。

の民間団体に相談支援業務を委託することについてであるが、相談支援業務（経由相談）は、地方消費生活センターにおいて解決困難な事案についてより適切な処理方針を助言しまたは共同処理・移送処理を行うものであって、センターオブセンターとして高度の相談処理能力を保有していることが要求される。国民生活センターがP I O - N E T情報の収集・分析能力を有することや、民間団体委託は数年ごとの公募再委託が原則とされることなどを踏まえると、相談支援業務を民間団体に委託することは機能低下を招くこととなる。

の都道府県が市町村センターの相談支援を担うことについては、消費者安全法第8条第1項の趣旨に照らしたとき、望ましい姿であると考えられるが、現在の都道府県センターの実態は地方により大きな格差があり、専門的知見を有する相談員の配置が必ずしも十分でない都道府県センターも少なくない。また、国民生活センターの経由相談の受付件数（平成21年度5,315件）について利用した消費生活センター別の内訳をみると、都道府県及び政令指定都市センターが2,220件（41.8%）を占めている。将来的には、都道府県センターの機能を一層強化することが必要であるが、新たな消費者トラブルが次々と発生する消費者問題の特性に照らせば、多くの都道府県センターは、国民生活センターの相談支援を受けることによって市町村支援の機能を果たすことができるといえる。

よって、国民生活センターは、今後も自ら直接相談とP I O - N E T情報分析を行いつつ、地方消費生活センターの相談支援業務としての経由相談を維持・強化すべきである。

#### 4 教育研修事業について

##### (1) 「基本方針」が示す方針

「基本方針」は、「相模原の研修施設で行う研修については、廃止することを前提にその後の研修の実施方法を検討する。」としている。

この記載は相模原以外の場所での研修業務の継続を前提とする記

載のようにも思えるが、「法人を廃止することを含め、法人の在り方を検討する」という見直し方針を踏まえると、相模原の研修施設を廃止したうえで、国民生活センターが別の施設・会場を利用して研修事業を実施する方法、消費者庁が教育研修事業を引き継いで実施する方法、他の政府系研修機関に委託して実施する方法、民間団体に委託して研修を実施する方策、地方自治体が研修業務を担当する方法などが想定される。

消費生活相談員や職員に対する高度の研修機能を維持・強化する観点で、どの方法が適切かを以下で検討する。

## (2) 消費者庁による教育研修

国の行政機関が地方自治体職員等に対する研修を行う場合の組織体制は、消防大学校，税務大学校，自治大学校など，所轄省庁から一定の独立性を確保した機関として位置付けられている。これは教育の専門性・独立性に配慮したものだと考えられる。

とりわけ，消費生活相談は，現行法の公権的解釈に必ずしもこだわることなく柔軟な解釈やあっせん処理を行うことにより，新たなトラブルに対する適切な解決を目指す特徴があるため，法執行機関からの独立性の確保が特に重要である。

例えば，国民生活センターは，消費者契約法が制定された後の相談員研修会において，不実の告知の対象となる「重要事項」の解釈について，主務省の解釈とは独立に，動機を含めて拡張的または例示的に解釈する見解の存在を紹介しつつ柔軟な解釈運用の必要性を指摘する研修会を実施した結果（国民生活センター「消費者契約法を生かした相談処理」2002年7月研修テキスト），こうした解釈運用が相談処理の実務に定着するとともに，その後の裁判例の形成や特定商取引法の平成16年改正にも一定の影響を与えたといえる。

したがって，教育研修機能については，政府内機関であれ別個の法人であれ，実施主体は消費者庁から一定の独立性を確保した機関として位置付けることが適切である。

## (3) 他の政府系研修機関が担当する方法

他の政府系研修機関が相談員研修を担当する方法は，消費生活相

談現場のニーズを踏まえた高度の研修を実施するうえでは、研修内容や効果が不十分であると考えられる。

例えば、国民生活センターが相談員研修を実施する際は、相談現場の問題意識やP I O - N E T情報の傾向を踏まえて研修テーマを設定し、消費者被害の現場を知る講師を依頼して実施している。また、事例研究型の相談員研修会は、相談部で実際にあっせん処理を行った事案を素材に研修事例・資料を作成し、講師とともに担当した相談員も研修会に参加して議論に加わるなど、相談部と研修部が密接に連携することにより充実した研修を実施している。

したがって、他の政府系研修機関が消費生活相談員の研修を担当することは、現在の国民生活センターの研修よりも研修の内容や効果が低下するおそれがある。

#### (4) 民間団体に委託する方法

相談員研修を民間団体に委託することは、高度な研修を実施する観点から、国民生活センターが相談現場と直結して実施する現在の研修よりも内容や効果が低下することが避けられない。特に、民間団体への委託は数年ごとの公募・再契約が必要なため、研修内容の高度化が維持できない。もちろん、消費生活相談員に対する養成・研修機関を国民生活センターに限定する必要はなく、民間団体による多様な研修を実施することは適切であるが、国民生活センターによる研修業務を不要とする理由とはならない。

さらに、今後は地方自治体の消費者行政職員に対する研修の拡充も求められている状況に照らせば、国民生活センターによる研修業務の実施は不可欠である。

#### (5) 地方自治体が担当する方法

例えば、入門者に対する相談員養成講座のようにカリキュラムがある程度定型化できる研修であれば、独自に実施できる都道府県もあろう。しかし、現在の地方消費者行政活性化基金による相談員養成事業の実態を見ると、小規模な県では定型的な相談員養成講座さえも独自に実施する人的体制が不十分であるし、民間委託する受け皿団体さえない地方もある。ましてや高度なレベルアップ講座の実施は、多くの県で対応困難である。

しかも，47都道府県がそれぞれ独自に相談員養成講座を実施することは，応募する受講者の人数がそれほど多くないこと，講師の確保が困難となること，地域によって講座の水準にばらつきが生じることなど，国民生活センターが実施する場合に比べて著しく非効率となる。

したがって，都道府県による相談員研修体制の強化は今後も引き続き推進すべきであるが，高度な専門的研修を実施する役割や全国の研修内容の底上げのため，国民生活センターの研修業務は不可欠である。

#### (6) 国民生活センターが外部の会場を利用して実施する方法

国民生活センターが外部の会場を利用して研修会を実施することは，1日から2日の単発型研修会であれば費用対効果がよいといえようが，継続的な研修の場合は外部会場を転々とすることで参加者にとっても実施者にとっても非効率となる。とりわけ全国から受講者が集まる研修会は，外部会場を転々とするものの不便さは耐え難い。

よって，国民生活センターの教育研修機能を発揮するためには，固定的な研修施設によって実施することが適切であり，仮に現在の相模原研修施設を廃止するのであれば，これに代わる適切な研修施設を確保することが不可欠である。

なお，他の政府系研修機関の施設を国民生活センターが共同利用することも想定できるが，その場合，国民生活センターの今後の研修業務は消費者行政職員に対する研修を大幅に拡大する必要があることを踏まえて，年間を通じて計画的な研修が実施できるような余裕ある研修施設を確保する必要がある。

また，国民生活センターの組織形態については，国の機関として位置付ける場合は消費者庁からの独立性を確保すること，新たな法人として位置付ける場合は相談支援業務の実施やP I O - N E T情報の活用など相談現場と連携した研修実施体制が不可欠である。

## 5 紛争解決委員会（ADR機能）について

### (1) 「基本方針」が示す方針

「基本方針」は、ADR業務自体については、「事業の一層の効率化を図る。」と指摘するにとどまるが、「法人の廃止を含む在り方の検討」という方針を含めて考えると、ADR業務を民間団体に委ねるか、地方自治体に委ねるか、国民生活センターが引き続き実施するかを、地方の消費生活センターの相談支援の強化という観点で検討する必要がある。

#### (2) 現在果たしているADRの役割

国民生活センターの紛争解決委員会は、年間100件を超える消費者紛争の和解仲介申立を受け、そのうち過半数の事案が消費生活センターで解決できなかった事案である。しかも手続終了事案のうち約半数が和解成立に至っている。また、紛争処理結果の概要を原則的に公表（事業者名を含む公表はその一部）する取扱いであり、消費生活センターにおける相談処理の参考情報となる。

このように、国民生活センターADRの重要な機能として、消費生活センターの相談処理の水準向上を図る相談支援業務であるといえる。

#### (3) 民間ADRに委ねることの当否

消費者紛争の解決手続として多様な民間ADRが存在することは基本的に有益であるが、国民生活センターが担う消費生活センターの相談支援という機能は民間ADRにはない機能である。しかも、業界団体別の民間ADRが多数を占める現状においては、包括的かつ公正中立な国民生活センターADRの果たす役割は今後も重要である。したがって、民間ADRの利用を期待することをもって国民生活センターADRを廃止することは認められない。

なお、消費生活センターの相談支援機能という役割を明確化する観点から、国民生活センターADRへの申立事案の要件について、消費生活センターで相談受付をしたが解決に至らなかった事案に限定することが考えられる。この要件を設定することにより、民間ADRの業務を圧迫するという批判も解消される。

#### (4) 地方自治体に委ねることの当否

都道府県には、以前から消費生活条例に基づき苦情処理委員会（消費者被害救済委員会）が設置されているが、実態は、東京都などご

く一部の自治体を除いて、ほとんど利用されていない。むしろ、今後の課題として、都道府県の苦情処理委員会を活性化すべきであり、そのためには国民生活センター A D R が年間 100 件を超える和解決仲介を行っている実績を重ねたうえで、その成果を都道府県や政令指定都市の職員に対する研修を実施すること通じて、将来的には地方自治体でも国民生活センター A D R をモデルとした苦情処理手続 ( A D R ) が実施されるよう促進することが必要である。

したがって、現在の地方自治体の実態を前提とすれば、国民生活センターの A D R 機能を廃止して都道府県に委ねることは実情に合わない。

#### (5) 国民生活センター A D R 業務の独立性

裁判外紛争処理手続は、法執行を行う消費者庁自体が実施することは適切でないと考えられる。国民生活センターを国の機関として位置付けるとしても、その独立性を確保することが重要である。

## 6 商品テスト事業について

### (1) 「基本方針」が示す方針

商品テスト事業については、「製品評価技術基盤機構及び農林水産消費安全技術センターとの間で当該商品テストの一部を迅速に依頼できるようにするため、商品テストを行う具体的な項目についてあらかじめ協議する仕組みを構築する協定を締結する。また、民間検査機関の活用方策について具体化する。」ことを求めている。

製品事故に関する原因究明や紛争解決のために、消費者の通常の使用実態を踏まえつつ原因究明・商品テストを実施するについて、政府の関連機関を活用できる関係を構築することは重要であるし、同様な観点で民間検査機関を活用できるような連携関係も検討すべき課題である。

### (2) 国民生活センターの商品テスト機能の意義と実施主体

しかし、「基本方針」には、国民生活センター自体の商品テスト事業の設備・人的体制の強化の必要性という視点や、地方自治体の商品テストに関する情報の集約・共有化の役割に関する視点が欠けている。むしろ、消費者のための商品テスト業務の重要性を踏まえ

た機能と組織体制のあり方を検討すべきである。

すなわち、製品事故や品質・性能・表示等に関する消費者紛争解決のための商品テストは、消費者の通常の使用態様の中でなぜ製品事故が発生したのか、なぜトラブルとなったのかを、専門的分析機器を利用しつつ消費者の視点を踏まえて実施する必要があるが、国民生活センターは、こうした視点で商品テストを実施してきた。しかも、地方の消費生活センターから商品テストを依頼された件数のうち一部しか実施できない実情があり（2009年度の依頼件数208件に対し実施件数81件）、大幅な体制拡充こそが求められる。

### (3) 他の機関との比較

これに対し、製品評価技術基盤機構（NITE）は消費生活用製品安全法による事故原因究明と基準の見直しという業務があり、農林水産消費安全技術センター（FAMIC）は、JAS法の執行のための産地偽装等の分析業務があるため、消費生活センターからの情報を参考にして独自に商品テストを実施することはあっても、商品テストの依頼に対応することはどうしても合間の仕事にならざるを得ないし、消費者紛争解決のために公式に回答することもないのが現状であって、消費者紛争解決のための商品テスト機関とは基本的に視点が異なる。

また、消費生活センターであっせん処理を行う事案は、事業者と消費者との間で紛争となっている問題であるから、事業者団体関連の民間検査機関にテストを依頼することは、中立公正な紛争解決という点で望ましいとは言えない。

さらに、製品技術の高度化・複雑化のため、都道府県で実施できる商品テスト設備が減少している傾向が強まっている状況がある中で、消費生活センターの相談支援のため国民生活センターによる商品テストの役割はむしろ高まっている。

したがって、国民生活センターが行うべき商品テストの設備及び人的体制は、一層拡充することが必要とされている。

もちろん、国民生活センターがすべての製品について商品テスト設備を準備することは不可能であり、関連事故調査機関との連携を強化することは必要であるが、消費者のための商品テスト機能の強



化という観点から国民生活センター自身が商品テストを実施する体制を強化することは不可欠である。加えて、地方自治体の商品テスト設備や実施情報に関するデータバンクを国民生活センターにおいて整備することにより、地方自治体が行う商品テストの情報を集約して地方自治体の相互利用を促進することも期待されており、商品テストに関連する国民生活センターの役割はさらに大きい。

なお、現在、消費者事故等に関する網羅的な事故原因調査機関のあり方が検討されているところであり、新調査機関の機能や体制の構想によっては国民生活センターの商品テスト機能や組織との関係を抜本的に見直すことも必要となろうが、その場合も、あくまでも消費者にとって事故原因究明機能及び体制が全体として強化される方向での見直しでなければならない。

## 7 組織のあり方

### (1) 「基本方針」が示す方針

「基本方針」は、「消費者庁の機能を強化する中で、独立行政法人制度の抜本的見直しと並行して、消費生活センター及び消費者団体の状況等も見つつ、必要な機能を消費者庁に一元化して法人を廃止することを含め、法人の在り方を検討する。」と提示する。

つまり、国民生活センターの個別業務を徹底して見直すとともに、必要な機能は消費者庁に一元化し、国民生活センターは廃止することが基本方針であると言える。

### (2) 各機能の一体的重要性

国民生活センターが実施する各機能が地方消費生活センターの相談業務を支援し、地方消費者行政を強化するために不可欠であることは、以上検討したとおりである。

しかも、重要なことは、各機能は別個独立の業務として実施することでは十分な機能を発揮することができず、相談業務、P I O - N E T 情報分析業務、教育研修業務、紛争解決業務、商品テスト業務を一体的に運営することによって、高度の消費生活センター支援機能を発揮することができるということである。

他方で、相談業務も消費者向け情報提供業務も教育研修業務も紛

争解決手続も商品テスト業務も，法執行機関である消費者庁自身に  
帰属させることは効果的な機能発揮の観点から適切でないことも，  
すでに指摘したとおりである。

### (3) 国民生活センターの組織・体制のあり方

そもそも，地方消費者行政が行う相談業務を質的に支援すべき国民  
生活センターの事業が，これまで「独立行政法人」という組織体  
制とされ，整理合理化計画の対象とされていたこと自体に大きな問  
題があった。

そこで，国民生活センターの組織・体制のあり方を検討するに当  
たっては，国と地方自治体の消費者行政を真に強化する観点から議  
論する必要がある。具体的には，相談業務，情報提供業務，教育研  
修業務，紛争解決業務，商品テスト業務などが総合的・一体的に機  
能する組織として，国民生活センターの組織・体制を一層強化すべ  
きことや，国民生活センターの業務運営に対して消費者の意見を反  
映できる体制とすべきことなどが必要である。これに対し，情報提  
供機能など一部分の機能だけを消費者庁に取り込み，その他の業務  
は他の機関や民間に委ねるような機能解体の方策は避けるべきであ  
る。

そこで，例えば，業務の専門性確保の観点や，業務の一体的運営  
を確保する観点を重視して，次のような組織体制のいずれかの形態  
とすることが考えられる。もちろん，以上の組織形態のほかに国民  
生活センターの機能をより効果的に発揮できる組織形態があれば，  
それも検討の対象となる。

#### (第1案)

内閣府の中で，消費者庁，消費者委員会と並ぶ独立の行政機関  
とする組織形態。国民生活センターが行っている相談支援や紛争  
解決手続や教育研修などは，消費者庁との間で一定の独立性が必  
要であるが，情報収集・分析・消費者等への提供機能は，消費者  
庁との連携が必要であるだけでなく，消費者委員会とも密接に連  
携して政策提言等の機能を支えることが期待される。そこで，両  
者と並列的な組織として位置付ける考え方である。

#### (第2案)

消費者庁の下で、独立した組織とする組織形態。例えば、消防大学校、自治大学校などは「施設等機関」という位置づけで、主務省から一定の独立性を維持して事業を実施している。国民生活センターは、相談支援や紛争解決手続や教育研修などは、消費者庁との間で一定の独立性を確保しつつ、情報収集・分析・消費者等への提供機能は、消費者庁と連携して地方消費生活センターの相談支援や消費者に対する情報提供機能を発揮することが期待される。

(第3案)

独立行政法人整理合理化計画の対象となる独立行政法人ではないが、政府から独立した法人として位置付ける方法。国民生活センターが、苦情処理の支援や紛争解決手続や教育研修など消費者庁の本来業務とは独立性を確保して運営すべき性質を有することを踏まえれば、独立行政法人整理合理化の対象ではなく、永続的な業務として位置付けられるような独立の法人組織形態とすることが考えられる。