

今後の消費者行政組織体制の在り方に関する意見書

2012年(平成24年)5月1日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

政府及び国会は、以下のとおり消費者行政の体制を整備すること。

1 消費者庁について

- (1) 主務大臣(消費者担当大臣)を専任とすること。
- (2) 法執行機能の強化及び消費者事故等調査の援助等を行うため、全国8か所に地方支局を設置すること。
- (3) 企画立案機能を強化するため、法執行担当課に企画立案室を設置すること。
- (4) 消費者の苦情や情報提供を自ら受け付けるため、独自の消費者相談・通報窓口を設置すること。
- (5) 地方支局等の組織拡大に当たっては、所轄法の見直しとともに、食品Gメンなど既存の組織の統合も視野に入れつつ行うこと。

2 消費者委員会について

- (1) 消費者庁を所管する消費者担当大臣とは別の国务大臣(仮称「消費者行政監視大臣」)を主務大臣とすること。
- (2) いわゆる3条委員会に格上げし、建議・勧告等の権限行使の独立性を明記するとともに、予算提案権・事務局の人事権を持たせること。
- (3) 事務総局を設置し、消費者問題について深い経験・知識を有する民間出身者から事務総長を選任すること。
- (4) 一部の審議会機能については消費者庁への移行を検討すること。消費者庁に移行した場合であっても、審議委員の選任については消費者委員会の意見を聴くこととすること。

3 独立行政法人国民生活センター(以下「国民生活センター」という。)

- (1) 「国民生活センター設置法(仮称)」に基づく法人として、政府が検討している独立行政法人に代わる法人とは異なる種類の法人として存続させること。法人の所轄機関としては、3条委員会としての消費者委員会や内閣府本府が考えられるが、いずれにしても主務大臣は消費者担当大臣以外とすること。
- (2) 機動性・柔軟性確保の観点からの業務の独立性を明記すること。
- (3) 地方への支援機能の中核である臨床機能を向上させるため、直接相談を復

活させること。

(4) 仮に国の組織として位置付ける場合には、以下の事項について十分に配慮すること。

業務の機動性・柔軟性を確保するため、業務の独立性を確保すること。その際、独立性を規定した条文を形式的に置くにとどまらず、運用上も独立性が担保できる仕組みとすること。

現在国民生活センターが担っている機能を維持・充実させることができるのに十分な人員・予算を確保すること。その際、消費者庁と国民生活センターの各機能の重複が存在しないことを確認した上で、国への移行後も各機能の維持・充実ができるかどうかを個別かつ実証的に検証しつつ行うこと。

現在以上に消費者団体との協働・支援が求められることになるが、公務員としての守秘義務の発生等、行政組織への変更が、消費者団体との連携の障害とならないように十分な検討を行うこと。

第2 意見の理由

1 消費者行政の在り方の見直しの必要性

2009年(平成21年)の消費者庁関連3法案(「消費者庁及び消費者委員会設置法」(以下「設置法」という。),「消費者庁及び消費者委員会設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」及び「消費者安全法」)の国会審議は衆参両院で計約90時間に及んだが、消費者庁と消費者委員会という新たな行政組織を誕生させる関係上、関連する論点も多岐にわたり今後の課題とされた点も多い。特に重要な問題に関しては、設置法及び消費者安全法の附則として盛り込まれている。

このうち、設置法附則3項は国の行政組織の在り方について、同じく4項は地方消費者行政に対する国の支援の在り方について、消費者庁関連3法の施行後3年以内の検討と必要な措置を講ずることを定めている。

上記附則3項の関係では、国会審議において、消費者庁についてはその組織の在り方、人員、所管法の在り方等、消費者委員会については事務局体制等、国民生活センターについては独立行政法人の整理合理化計画との関係等が特に問題とされたところである。

消費者庁と消費者委員会が発足して本年9月で3年となることからすれば、消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターの現状と問題点を踏まえ、あるべき姿を検討してその実現に必要な措置を講ずることが、上記のとおり法律上

要請されている。

そこで、当連合会は、以下のとおり意見を取りまとめた。

2 消費者行政の現状と原因分析

(1) 消費者庁

消費者庁に期待されている役割

消費者庁は、明治以来の産業育成省庁が中心の行政から消費者が主役の行政へとパラダイム転換を実現するための司令塔としての役割が期待され、消費者行政一元化を担う機関として2009年（平成21年）9月に創設された。その任務は、消費者被害情報を一元的に集約・分析し、消費者安全法に基づく被害予防のための情報発信を行うとともに、集まった情報を基にして自ら特定商取引に関する法律（以下「特商法」という。）や景品表示法等の執行・企画立案を行い、さらに他省庁が担当する消費者行政が不十分であれば措置要求を通じて改善を求めるというものである。

しかしながら、現在の消費者庁は、こうした任務を十分に果たしているとは到底いえない状況にある。

消費者庁の現状分析

まず情報の収集・分析であるが、安愚楽牧場破綻事件に係る被害の放置や茶のしずく石鹼によるアレルギー問題への対応の遅れなどにみられるように、迅速に対処すべき案件に対し、全く対応がされていなかったり、あるいは極めて対応が遅れるといった問題が多く存在している。

特商法等所轄法の執行についても、消費者庁発足以前に比べて執行件数が低下しているか、横ばいといった状況であり、消費者目線の行政機関として消費者庁に本来期待されている飛躍的な執行機能の向上とはほど遠い状況にある。

企画立案機能についても、この2年で法案提出されたのは僅か3本である。しかもうち2本（消費者安全法改正法案及び消費者契約法改正法案）は消費者庁関連3法案の議論の時点で法案の制定が要求されていたものであるし、もう1本の法案（特商法改正法案）も、行政刷新会議の規制仕分けで指摘されて初めて消費者庁としての検討が行われたというものである。要するに、消費者庁の発案で法案策定に至ったものは皆無である。しかも特商法改正法案については、買取商法による被害の多発から対応開始まで相当期間が経過しており、本来期待されている迅速な企画立案機能を発揮しているとはいえない。

さらに、他省庁に対する措置要求に至っては一件も行われていない。

原因分析

以上のように、現在の消費者庁は、本来期待された機能を発揮しているとは到底いえない状況にある。その原因としては以下の事情が考えられる。

ア いわゆる「寄せ集め官庁」であることによる他省庁への遠慮（プロパー職員の不足）

現在の消費者庁の職員のほとんどは、他の既存省庁からの出向者であり、数年で元の省庁に戻る事が予定されている。このため、他省庁に積極的に働きかけまでして消費者の利益を貫こうというマインドが醸成しにくい環境となっていることが、消費者目線の欠如の一因であると推察される。

イ 消費者担当大臣の兼任と頻繁な交代

「寄せ集め官庁」であることの弊害は、本来消費者担当大臣ら政務三役によるリーダーシップによってカバーされるべき問題であると考えられる。しかしながら、消費者庁発足後、消費者担当大臣は短期間での交代を繰り返しており、今日に至るまで実に9人もの大臣が就任している。しかも、いずれの大臣も他の様々な分野についての担当大臣との兼任となっている。こうした事情から、対象が広範な分野に及ぶ消費者行政についてあまねく強いリーダーシップを発揮できるという状況にはなかった。例えば国民生活センターの問題では、当時の細野豪志消費者担当大臣が消費者庁への一元化に対し事実上のストップをかけたにもかかわらず、まもなく山岡賢次消費者担当大臣へと交代し、十分な検討もないまま国民生活センターの国への移行が決定されるという動きがあった。短期で消費者担当大臣が交代することのデメリットが顕著に現れたケースであるといえる。

ウ 人員の不足

消費者安全法等に基づき消費者庁に寄せられる情報量は相当な量に上るが、消費者庁には必ずしもこうした情報を適切に分析し、対応できるだけの十分な人員と予算が確保されていなかったと考えられる。具体的な分析作業の手法の見直しとともに、実際に必要な人員がどの程度なのかについて改めて検証する必要がある。

エ 独自の情報収集手段を持たないことによる現場感覚の欠如

消費者行政は、新手の悪質商法が頻繁に発生するなど、特に動きの早い分野であるから、消費者の現場で何が起きているのかを常に把握し、問題の所在を正確に捉えた上で迅速に対応することが求められる。その

ためには、P I O - N E T(全国消費生活情報ネットワーク・システム)等を通じて受動的に集積される情報だけでなく、自ら消費者と接しながら詳細な事実関係をタイムリーに把握するという不断の取組が重要となる。

しかし現在の消費者庁は、直接消費者と接することは稀であり、その結果迅速な企画立案ができなかったり、国民生活センターの本来の役割が理解できずにその情報発信を制限したりするなど、現場感覚の欠如という深刻な問題を抱えている。

(2) 消費者委員会

消費者委員会に期待されている役割

消費者委員会は、消費者庁設置の審議の過程で、当時野党であった民主党が提案する消費者権利院法案の趣旨を踏まえ、政府案では消費者庁の中に位置付けられていた消費者政策委員会を消費者庁から切り離して内閣府本府に位置付け、消費者行政全体に対する監視役の機能を有する独立した機関として誕生した。

こうした誕生の経緯から、消費者委員会は、いわゆる監視機能だけでなく、もともと消費者政策委員会が持つとされていた審議会機能をも具備することとなった。

しかし現在の消費者委員会も、期待されている役割を十分に発揮しているとはいえない状況にある。

消費者委員会の現状

消費者委員会の問題の第一は、消費者庁による独立性の侵害である。この問題は、国民生活センターの消費者庁への一元化問題で表面化したものであり、消費者庁から消費者委員会への不透明な働きかけがあったことは、消費者委員会事務局長から消費者庁長官宛てに提出された平成23年6月9日付け文書を見ても明らかである。

これと関連する問題でもあるが、消費者委員会の問題の第二は、消費者庁による消費者委員会の建議の無視・軽視である。具体的には、地方消費者行政への国の支援を巡る議論について、消費者委員会がP I O - N E T入力費用の国庫負担の検討や、地方消費者行政活性化交付金・住民生活に光をそそぐ交付金の検証と、より実効的な施策の実施を求めたのに対し、消費者庁は前者について明確に否定し、後者についても何ら対応を行わないという事態が発生している。

消費者委員会の問題の第三は、委員会事務局の人員不足による対応能力

の不足である。

第一期消費者委員会は、1本の建議と6本の意見提出を行ってきたが、消費者庁が機能不全に陥り、消費者問題に関わる課題が山積する中で、消費者委員会の役割が一段と大きくなっている状況においては、消費者委員会の活動もまだまだ不十分であるといわざるを得ない。

原因分析

独立性の侵害については、消費者庁を所轄する大臣と消費者委員会を所轄する大臣とが同一である点に問題がある。消費者庁が行う各施策は、通常、消費者担当大臣と合意形成を図りながら実施していくと考えられるため、消費者委員会が消費者庁の行う施策に対し、監視役としての批判的な意見を述べることはすなわち、消費者担当大臣への批判と受け取られかねないという関係にある。上記文書についても、もともとは大臣側からの下命によるやりとりの結果作成されたとされている。

消費者庁による消費者委員会の建議の無視・軽視の問題も、同様に大臣が同一であるということに起因するところが大きいと思われるが、他方で、消費者委員会の組織体制が脆弱であるが故にその発言が軽視されている面も否定できないと思われる。

対応能力の不足については、消費者委員会に対する政府内での位置付けの低さが、組織体制の脆弱性に直結していると考えられる。

(3) 国民生活センター

国民生活センターに期待されている役割

国民生活センターは、地方の消費生活相談窓口の相談あっせん業務を支援する機能を中核としつつ、現場の被害実態に根ざした柔軟・迅速な情報発信や相談員向けの研修、商品テスト、ADR（裁判外紛争解決手続）、消費者教育、PIO-NETシステムの管理、消費生活専門相談員資格制度の運営などの機能を担っている。消費者庁が所轄する関係法令についての企画立案や法執行等、有権解釈庁として厳正な法解釈を前提に業務を遂行するのに対し、国民生活センターは現場の被害救済・紛争解決という視点から、所轄法の枠組みや有権解釈にとらわれない、柔軟でより幅の広い業務遂行がその役割として期待されている。

国民生活センターの現状

国民生活センターの現在の最大の問題点は、独立行政法人であることから整理合理化計画の対象とされ、その存続自体が常に危機にさらされてきたという点になる。

機能面からみた問題点としては、中核機能である相談あっせん支援機能を維持・向上させるために必要な直接相談が廃止されたことが挙げられる。国民生活センターの直接相談の廃止によって、ある程度成熟した消費生活センターへの対応力が低下し、地方からのニーズに応えられない状況となっているといわれている。他方で、地方消費者行政活性化基金によって新たに創設され、あるいは拡充された消費生活相談窓口にとっては、国民生活センターの相談あっせん支援機能は無くてもならない存在となっている。

さらに、情報発信等について、消費者庁の関与によって発信内容が制限されるなどの問題が発生している。国民生活センターの業務の独立性が侵害されていることで、その業務が硬直化するという事態が生じている。

このほか、中間管理職が多く、組織体制の効率化が必要であるとの意見もあるが、この点については、肩書上、中間管理職のように見えても、実際には実務を行っているケースも考えられるため、単なる肩書だけで判断するのではなく、実態に即した更なる検証が必要である。

また、消費者団体等民間との交流が必ずしも十分とはいえないため、国民生活センターの柔軟性を活かし、更に推進する必要がある。

原因分析

直接相談の廃止については、端的に2010年（平成22年）12月7日の閣議決定が原因であるが、その背景には独立行政法人改革の流れの中で国民生活センターを整理合理化しようという動きがあると考えられる。

また情報発信の点については、消費者庁の情報発信と国民生活センターの情報発信の性格の違いが理解されていないことに加え、他方で独立行政法人通則法に規定する業務の自主性が尊重されていない点も問題である。

3 今後のあるべき姿の検討

以上のような現状分析及び原因分析を踏まえると、今後の消費者行政の在り方としては以下のような形を目指すのが望ましい。

(1) 消費者庁について

「寄せ集め官庁」から脱却するためには、政務三役によるリーダーシップを強めるとともに、所轄法の見直しに伴う組織の拡充を図ることで、プロパー職員の育成ができる体制を整える必要がある。これによって執行能力の向上や迅速な情報の分析・発信も期待できる。また、組織の拡充と併せて企画立案室等の組織改編を行い、さらに、消費者問題についての現場感覚を醸成するため独自の相談窓口を設置することで、企画立案能力が期待できる。具

体的には以下のような体制を整えるべきである。

主務大臣（消費者担当大臣）を専任とすること。

法執行機能の強化及び消費者事故調査の援助等を行うため，全国 8 か所に地方支局を設置すること。

企画立案機能を強化するため，法執行担当課に企画立案室を設置すること。

自ら消費者の苦情や情報提供を受け付けるため，独自の消費者相談窓口を設置すること。

地方支局等の組織拡大に当たっては，所轄法の見直しとともに，食品 Gメンなど既存の組織の統合も視野に入れつつ行うこと。

(2) 消費者委員会について

消費者委員会の独立性を確保し，その監視機能をより充実させるためには，組織的にも独立性を担保できる体制を整え，組織の格上げによる人員・予算の拡充，他省庁への発言力の強化を図る必要がある。具体的には以下の体制を目指すべきである。

消費者庁を所管する消費者担当大臣とは別の国務大臣（仮称「消費者行政監視大臣」）を主務大臣とすること。

いわゆる 3 条委員会に格上げし，建議・勧告等の権限行使の独立性を明記するとともに，予算提案権・事務局の人事権を持たせること。

事務総局を設置し，消費者問題について深い経験・知識を有する民間出身者から事務総長を選任すること。

一部の審議会機能については消費者庁への移行を検討すること。消費者庁に移行した場合であっても，審議委員の選任については消費者委員会の意見を聴くこととすること。

(3) 国民生活センター

国民生活センターの柔軟性・機動性を確保し，地方支援機能の更なる充実を図るためには，以下のような体制とすることが望ましい。

国民生活センターを国の機関とすることによって大幅な人員削減とそれによる機能低下が懸念されることから，「（仮称）国民生活センター設置法」に基づく法人として，政府が検討している独立行政法人に代わる法人とは異なる類型の法人として存続させること。法人の所轄機関としては，3 条委員会としての消費者委員会や内閣府本府が考えられるが，いずれにしても主務大臣は消費者担当大臣以外とすること。

「（仮称）国民生活センター設置法」には，機動性・柔軟性確保の観点から

の業務の独立性を明記すること。

地方への支援機能の中核である臨床機能を向上させるため、直接相談を復活させること。

仮に国の組織として位置付ける場合には、以下の事項について十分に配慮すること。

ア 業務の機動性・柔軟性を確保するため、業務の独立性を確保すること。

その際、独立性を規定した条文を形式的に置くにとどまらず、運用上も独立性が担保できる仕組みとすること。

イ 現在国民生活センターが担っている機能を維持・充実させることができるのに十分な人員・予算を確保すること。その際、消費者庁と国民生活センターの各機能の重複が存在しないことを確認した上で、国への移行後も各機能の維持・充実ができるかどうかを個別かつ実証的に検証しつつ行うこと。

ウ 現在以上に消費者団体との協働・支援が求められることになるが、公務員としての守秘義務の発生等、行政組織への変更が、消費者団体との連携の障害とならないように十分な検討を行うこと。

4 国民生活センターの各機能を消費者庁に一元化することの問題点

消費者庁は、タスクフォースの結論として国民生活センターの各機能を基本的に消費者庁に一元化することが望ましいとの結論を出しているが、この結論には以下のような問題があるため、念のため指摘しておく。

(1) 「機能の重複」を前提とした議論であり、大幅な人員・予算の削減を招くおそれがあること

タスクフォースにおいては、国民生活センターの各機能は消費者庁の業務の「ほとんどと重複」しているとし、その上で国民生活センターの各機能の消費者庁への移管を結論付けている。しかし実際にはそのような機能の重複はなく、タスクフォースの議論は独立行政法人である国民生活センターの整理合理化ありきの不自然なものとなっている。

すなわち、国民生活センターの機能としては、相談あっせん支援、ADR、商品テスト、資格制度、PIO-NET整備、相談員研修、行政職員研修、情報発信・広報、消費者教育などがある。

他方消費者庁の機能としては) 企画・立案、) 法執行、) 他省庁との事務調整、) 国際連携、) 情報発信などがある。

このうち例えば、情報発信()、) については重複しているように見えるが、消費者庁の情報発信が消費者安全法に基づく被害の発生・拡大防止のた

めの措置として行われるのに対し、国民生活センターの情報発信は国民生活センター法に基づくより柔軟な取組(啓発活動)として行われるものであり、重複とはいえない。また消費者庁も、行政職員研修を行っているが、あくまで規制行政としての法執行強化の目的で行うものであり、消費者支援行政における知見習得のための国民生活センターによる研修とは目的・対象が異なる。

このようにみると、両者の間に機能の重複は存在しない。

にもかかわらず、機能の重複を前提とした組織改編を行えば、大幅な人員・予算が削減されることは明らかであり、これに伴う機能の低下もまた必然であるといえる。

したがって、「機能の重複」を前提とした組織改編は断じて容認できない。

(2) 国民生活センターの中核機能である相談あっせん支援の硬直化を招き、ひいては消費者行政全体の致命的な停滞を引き起こすおそれがあること

国民生活センターの機能を消費者庁に一元化する際に最も問題となるのは、相談あっせん支援機能の硬直化である。

すなわち国民生活センターは、自らも消費者と事業者との間に入って相談・あっせんを行い、紛争解決のノウハウを常時磨きながら全国各地の消費生活相談窓口の相談・あっせん業務の支援を行っている。このあっせん業務は、行政庁としての有権解釈にこだわらず、紛争解決に必要な法令解釈や裁判例等を事業者に示しながらその譲歩を導き出し、紛争解決を目指すというものである。したがって、この機能は所轄法令についての企画立案者であり有権解釈庁である消費者庁が行うことは極めて不適切であり、仮に消費者庁がこのような業務を担当することになれば、有権解釈に縛られたあっせん支援しか行えず、全国の消費生活相談窓口の硬直化を招くという深刻な事態を引き起こす。その結果消費生活相談窓口に対する消費者の信頼が低下し、窓口が利用されないという状況になれば、企画立案や法執行に必要な情報が集まりにくくなり、国・地方全体の消費者行政の停滞を招くという悪循環に陥るおそれがある。

そして、この相談あっせん支援機能は、相談員研修や商品テスト、情報発信といった他の国民生活センターの機能にとっての中核となる機能であり、これらを一体として取り扱うことが機能的に見て最も合理的・効率的であり、一部の機能のみを切り離して消費者庁に移管することも問題である。

したがって、国民生活センターの各機能を消費者庁に一元化することは基本的に容認できない。

(3) 相談・あっせん・ADRという一連の流れが分断され、地方の消費生活相談窓口に対する支援機能が低下するおそれがあること

国民生活センターの行うADRは、民間が行うADRと異なり、特定の典型的な事案について紛争解決指針を示すという重要な役割を担っている。

そしてこのADRを通じた紛争解決指針提示機能は、相談・あっせん支援機能と一体のものとして、地方の消費生活相談窓口を支援する取組の中核を形成しているものである。

仮に相談あっせん支援機能とADR機能が分断され、個々の事案で両者の整合性がとれなくなるような事態が生じれば、地方の相談現場に混乱を来すことが危惧される。

したがって、相談・あっせん機能とADR機能を分断することは許されない。

(4) 情報発信の迅速性・柔軟性を損なうおそれがあること

上記のとおり、消費者庁が行う情報発信と、国民生活センターが行う情報発信とは性格が異なるため、両者を一元化すると、これまで迅速・柔軟に行われていた情報発信が遅れたり、硬直化する可能性がある。例えば、アフリカントラストによる社債発行についての被害情報では、消費者庁の情報発信が国民生活センターの情報発信に比べ7か月以上も遅れたり、国民生活センターが行おうとした加圧スパッツについての注意喚起を消費者庁が制限したりという事案が報告されている。

こうした消費者庁による情報発信の遅れや硬直化は、消費者庁が行政庁として情報発信により慎重な立場に立っていることや、他省庁との調整をより綿密に行っているためと考えられる。

このように、情報発信の遅れや硬直化を招く一元化には大きな問題がある。

以上