

国民生活センターの機能・権限の強化を求める意見書

2007年10月24日
日本弁護士連合会

独立行政法人国民生活センターの在り方が、政府部内を含む各方面で審議されている。そこでは、行財政改革の流れのなか、独立行政法人の整理合理化計画を前提とした議論がなされ、同センターの果たすべき重要な役割が削減される方向にある。これは、消費者基本法や消費者基本計画と相容れない内容である。当連合会は、消費者行政機構全体の問題としてこれを位置づけ、消費者庁を設立して国民生活センターの機能を組み入れることを視野にいれつつ、当面は国民生活センターの機能、権限を充実させるべきであると考え、その実現を求めるものである。

第1 意見の趣旨

国民生活センターは、消費者の正当な権利の確立のためになくてはならない重要な機構である。同センターには、消費生活の情報を収集し、消費者等に発信するとともに、消費政策の立案や、被害の抑止・救済により一層の貢献が求められている。しかしながら、その現状としては、果たすべき役割を十分に果たしてきたと評価することはできない。

そこで、次の6点を含む抜本的な改革により、その役割を果たし得る体制の確立を急ぐべきである。

全国消費生活相談情報ネットワークシステム（以下「P I O - N E T」という。）は消費者被害の防止・救済に活用すべき国民の共有財産であり、積極的に公表すべきものであるとの観点から、人員・予算・コンピュータシステムを充実するとともに、製品事故・悪質業者名等の情報公表の権限と手続を法律上明記すること

特定商取引法や景品表示法等の消費者保護関係法の執行機関に対し、苦情相談情報に基づき、事業者規制・摘発や法制度の改善を勧告する権限を付与するとともに、公正取引委員会もしくは内閣府の一部門として独立行政法人から国の行政機関に組織替えすること

苦情相談機能を、地方消費生活センターからの問い合わせに対応する「経由相談」にとどまらず、消費者からの直接相談を受け付け、処理する機能を維持・充実し、そのための人的体制を整えること

消費者被害の紛争解決について、中立性・公正性及び信頼性の確保

とともに、消費者紛争の特性に配慮した実効性のある行政型裁判外紛争解決手続（以下「ADR」という。）の機能を設け、解決内容を消費生活センターにおける苦情処理の指針として提供すること

製品事故に関する原因究明テストの機能を強化し、設備・機器の導入・拡充すること

消費生活相談員及び消費者行政職員の資質の向上を図るため、相談員・職員向け研修事業を大幅に拡充すること

第2 理由

1 国民生活センターとは

独立行政法人国民生活センターは、1970年に特殊法人として発足し、2003年10月、独立行政法人国民生活センターに組織変更した。現在110名余の職員が年間33億3400万円（2006年度）の予算規模で、消費生活に関する情報を収集し（全国の消費生活センターが受け付ける苦情相談情報を、PIO-NETを通じて集約している）、国民への普及啓発、関係諸機関へ情報提供、苦情相談処理、消費生活相談員養成講座、専門相談員試験、商品テストなどを実施している。苦情相談処理については、近年は、直接相談を制限し、各地の消費生活センターからの問い合わせに対応する「経由相談」を中心に位置づけている。

2004年に改正された消費者基本法及び2005年に閣議決定された消費者基本計画において、消費者行政の中核的な機能を積極的に果たすべきものとされている。

2 独立行政法人の整理合理化計画

独立行政法人については、「行政改革の重要基本方針」（2005年1月24日閣議決定）により、本年中に整理合理化計画を策定することが要請されている。さらに、「独立行政法人の整理合理化計画の策定に係る基本方針」（2007年8月10日閣議決定）は、いわゆる「ゼロベースの見直し」と呼ばれる次の指針を示している。「独立行政法人の事務・事業及び組織の徹底的な縮減とその運営の効率化・自立化を図り、本計画期間中に独立行政法人の廃止・民営化や独立行政法人向け財政支出の大幅な削減といった目に見える成果を生み出す」、独立行政法人の事務・事業については、「真に不可欠なもの以外はすべて廃止する」。

これを受け、内閣府国民生活局長の私的懇談会である「国民生活センターの在り方等に関する検討会」が本年4月以降開催され、その審議

をふまえて内閣府は本年9月27日，同検討会の最終報告を公表した。

しかし，この最終報告は上記独立行政法人の整理合理化計画の枠内で国民生活センターの将来像を模索するにとどまるものであって，あるべき消費者行政機構の一環としての同センターのあり方を検討するものとしては決定的に不十分である。

3 あるべき消費者行政と国民生活センターの役割

(1) 消費者行政の中核的機能を積極的に果たすべきとされる一方で，行財政改革の対象となる独立行政法人としての国民生活センターについては，国の消費者行政機構はどうあるべきか，その中で国民生活センターをどのように位置づけるべきかが，鋭く問われる事態となっている。

(2) 当連合会は，1989年9月の第32回人権擁護大会において，「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」を採択した。その決議では，消費者が事業者と対等の地位を回復するための消費者法の制定と従来の縦割り行政・後追い行政の弊害を排除して，総合的統一的な消費者行政を推進するため消費者庁の設置を求めた。この決議から18年間が経過した今日，この提言はますますその必要性を強めている。

2004年に改正された消費者基本法は，国や地方公共団体に，消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念にのっとり，（国の施策に準じて施策を講ずるとともに，当該地域の社会的，経済的状況に応じた）消費者政策を推進する責務を有する旨（2，3，4条），およびそのために「政府は，消費者政策の計画的な推進を図るため，消費者政策の推進に関する基本的な計画を定めなければならない」（9条1項）と定め，その計画にしたがって，消費者保護施策の実施をなすべきことを明示した。

また，同法は，内閣府に，消費者基本計画の案を作成するほか，消費者政策の推進に関する基本的事項の企画に関して審議するとともに，消費者政策の実施を推進し，並びにその実施の状況を検証し，評価し，及び監視する消費者政策会議を設置することおよびこの会議で消費者基本計画の案を策定しようとするときは，国民生活審議会の意見を聴かなければならない（27条）と規定している。同会議の案に基づき，2005年4月に消費者基本計画が閣議決定された。

国民生活審議会は，消費者団体や専門家等からなる審議会であり，

消費者の声が反映される配慮がなされている。

2006年度から開始された同審議会での検討や、そのための政府部内の関連各部局からの聴取、調整等の作業は、实际上、今後設立されるべき消費者庁が担当することとなる消費者のための各種施策について省庁横断的にこれを検討・調整し、実現を図る場になっている。

当連合会は上記消費者基本法の改正や消費者基本計画の策定に際して意見書を公表し実現を求めてきたが、そこでもくりかえし国民生活センターの機能の拡充と消費者庁の設立を求めてきた。

(3) 国民生活センターは、このような政府・自治体がなすべき消費者のための諸施策を実施するにあたって、消費者被害の実態などを把握するセンサーとしての機能を求められている。各自治体の消費生活センターや国民生活センターに寄せられる年間130万件余の苦情相談情報等を分析、公表し、関係諸機関に提供してきたが、今後この機能をより効果的に果たすことが求められている。

(4) また、他機関ではなし得ない公平中立的な商品テストや消費生活相談員の養成も今後さらに充実していくことが求められる。

安心安全な生活用品、食品、住居等を確保するうえで、一定の予算と人員を要する機動的な公的商品テストを行う機構の役割は、科学技術が高度化し、社会が複雑となった今日、より一層重要である。

全国の消費生活センター等の行政相談窓口で、消費者と日常的に接し適切なアドバイスをなす消費生活相談員の質、能力、意欲を保持し、高めていくことは極めて重要である。どんな制度も誰が担うかによってその成否は決まるのであり、養成・研修機能の充実は切実である。

4 国民生活センターの不十分な現状

このような国民生活センターの果たすべき役割と現実のあり様を比べると、国民生活センターの現状は決して満足できるものではない。当連合会としては、抜本的な改革によって、国民生活センターが緊急に生まれなおされるよう強く求めざるをえない。

第一に、消費者の正当な利益を実現するための施策を立案、促進するセンサーとしての機能を十分に果たしていると言えるだろうか。

年間130万件もの情報が寄せられているにもかかわらず、これを有効に分析活用するとともに、消費者に迅速に提供して新たな被害の発生を抑止することに有益な役割を果たしているとは評し難い。

第二に、全国の消費生活センターで相談処理にあたっている消費生活

相談員にとって頼りになる情報センターたりえているだろうか。消費者からの直接相談を縮小し、経由相談を原則とする方針をとっているため、相談の現場に必要な情報を自ら収集して迅速的確に発信する機能が減退していると指摘されている。

第三に、予算と人材及び施設が不十分であるため、地方の消費生活センターから原因究明テストを依頼されても商品テストに対応できないケースが多発している。また、消費生活相談員の資質の向上に向けた研修の拡充が強く求められているにもかかわらず、その要請に応じきれない実情がある。

第四に、国民生活センターに集約された情報を消費者保護の法執行や法制度の改善に生かす具体的なシステムがない。公正取引委員会や経済産業省等法執行機関との関係が整備されていないため、集約された情報が十分活かされていない。

5 国民生活センターの改革

このような現状認識に立って、当連合会は次の6点を提言するとともに、前述した独立行政法人の見直しの方針の例外措置として、国民生活センターの機能の充実を実現することを強く求めるものである。

(1) P I O - N E T 機能のハード・ソフト両面の充実と情報公表権限・手続を法律上明記すること

国民生活センターに寄せられる情報は、被害救済のために有効に利用し、新たな被害の発生を防止するために役立てられるべきものである。

ところが、全国の消費生活センターが国民生活センターに消費者の苦情、相談情報を送付する法律上の根拠が実は明確ではない。寄せられた苦情、相談情報を如何なる根拠と権限に基づいて公表し、関係機関や消費者等に開示するかについても法律上の規定を欠く。このため、国民生活センターは、開示・公表に対する事業者からのクレームに配慮しながら開示・公表しているのが実情である。

このような現状では迅速かつ的確な開示・公表による情報の活用が望めないのはやむをえない面がある。

そこで、まず、全国の消費生活センターの情報を国民生活センターに集中させることの法的根拠を整備するべきである。また、これによって集められた苦情相談情報などを、新たな被害発生を少しでも早く抑止するために、迅速に消費者に向け開示・公表することについて、

国民生活センターの権限と手続を法律上明示する必要がある。また、同センターが開示・公表したことに対して、事業者などから責任を問われる余地が原則としてないことも法令上明示すべきである。

PIO-NET情報を有効に収集・分析・利用するためにも、予算面、人的資材面の制約から長期間にわたって更新されてこなかったPIO-NETのハードとソフト両面の抜本的改善を急ぐとともに、人員と予算措置を講じる必要がある。個々の情報に字数制限があり、情報源である地方の消費生活センターとの連携が十分でないなど、技術的に容易に克服できるはずの問題点が放置されてきたことをふまえ、早急に対処されるべきである。

(2) 法執行機関への勧告権限と行政機関化

特定商取引に関する法律（特定商取引法）・割賦販売法等を執行する経済産業省や私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独占禁止法）・不当景品類及び不当表示防止法（景品表示法）を執行する公正取引委員会など消費者保護関連行政機関の担当者には消費者被害の詳細データが集まりにくく、他方、国民生活センターに集約された情報が有効に法執行に生かされるシステムがない。

このため、国民生活センターの苦情処理の実効性があがらず、法制度の改善に生かされるシステムも整備されていないため、法執行の迅速性・的確性に不満が高まっている。

これを克服するため、国民生活センターは集約された消費者被害情報に基づき、経済産業省や公正取引委員会などの執行機関に対して違反・悪質事業者の規制摘発や法制度の改善を勧告する権限を付与るべきである。

さらに、このような機能を独立行政法人にとどめるのではなく、公正取引委員会もしくは内閣府の一部門として機構整備し、国の行政機関にするべきである。それにより、消費者庁設立への大きな一步となることが期待される。

(3) 直接相談・紛争解決機能の充実

国民生活センターは、苦情相談の受理を経由相談に限定する方針に基づいて直接相談の受理を縮小限定してきた。しかし、消費者被害は同種事案が広汎かつ多数にわたることを特色とする。各地の消費生活センターで解決に苦慮する案件を迅速的確に処理する指針を提示するためにも、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必要不可欠である。多数の生々しい消費者相談に接することによっては

じめて有効な解決の指針が生み出せることは、多くの事案に接してきたほとんどの弁護士が実感をもって言えることである。

したがって、経由相談に限定する方針を撤廃し、積極的に直接相談を受けることとして、そのための人的体制を整え、行政型ADR機能の活用に連結させていくべきである。

(4) 行政型ADR機能

消費生活センターや国民生活センターに寄せられた苦情・相談を迅速適切に解決して、同種案件の解決の参考に供するとともに、その成果を新しい被害の抑止に役立てることは国民生活センターの重要な役割のひとつである。ところが、消費生活相談員や国民生活センターの相談担当者が如何なる法律上の根拠に基づいて、個々の消費者と事業者との間に入って個別の紛議の解決を目指すのかについて、これまで必ずしも明確ではなかった。消費者基本法19条は、1項で地方公共団体に「苦情の処理のあっせん等に努めなければならない」と定め、同条3項で国及び都道府県は「事業者と消費者との間に生じた紛争が専門的知見に基づいて適切かつ迅速に解決されるようにするために必要な施策を講ずるよう努めなければならない。」と定めている。また、同法25条は国民生活センターの役割のひとつとして「事業者と消費者の間に生じた苦情の処理のあっせん」を定めている。

ところが、独立行政法人国民生活センター法(2002年12月施行)には、この「苦情の処理のあっせん」を具体的にどう行うかについての定めがない。

そこで、国民生活センターのセンター機能を充実し、国民の消費生活に関する情報収集発信機能を果たす上でも、行政型ADR機能を法令上も明示してその充実をはかるべきである。

(5) 商品テスト機能の充実

消費生活の安心・安全を確保するためには、真に公平・中立で誰もが信頼できる機関による商品テストは必要不可欠である。ところが、地方自治体の商品テストの予算は大幅に削減されつづけている。その意味で国民生活センターの商品テスト機能はますます重要になっている。したがって、機動的で公平・中立な信頼性のある商品テスト機能の充実が必要である。事業者やその団体に依存せず独立した立場が確保されるべきである。外部の商品テスト機関とのネットワーク化を推進し、国民生活センターが行う原因究明テストをより機動的にすることは必要としても、国民生活センターの商品テスト機能の充

実のための予算と権限を確保することが重要である。

(6) 研修機能の充実

地方自治体で消費者行政にかかる公務員や消費生活センターの相談員はいずれも任期付である。このため一定期間消費者問題にかかわって、理解が深まったころに任から外れざるを得なくなるということが繰り返されており、資質の維持向上が切実な課題である。また、近時の消費者トラブルは複雑化し解決が困難になっている。他方、国民生活センターが実施する研修の受講を、消費生活センターの相談員が希望しても定員の都合で受けられない事態が多数生じている。

このような事態をふまえると、国民生活センターにおける研修は極めて重要であり大幅に拡充するべきである。

6 国民生活センターの A D R 機能のあり方

(1) 基本的な視点

わが国では、2004年に「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」(以下「ADR促進法」という。)が制定され、本年4月1日から施行されている。同法の下では、民間紛争解決手続の利便の向上を図るため認証制度が設けられ、公正で信頼できる民間ADRの拡充・活性化を図るための基盤が整備されつつある。また、各地の弁護士会で、既に総合的なADR機関が設けられ、市民が直面する様々な紛争解決に取り組んでおり、その一層の充実が期待されている。

このようなわが国のADRの現状からすると、今後は、消費者被害の紛争解決においても、これらの民間ADR機関を有効に活用し、その拡充・活性化を図ることも重要であるといえる。

しかし、消費者問題の特性から、消費者行政の中核的機能を担う機関として、消費者の権利の擁護に貢献する役割を担っている国民生活センターにADR機能を付与することにより、同センターを消費者の権利救済に寄与させることは、消費者行政上有益である。

そこで、国民生活センターに行政型ADR機能を付与する場合、その制度上、上述の弁護士会ADRやADR促進法の下での認証ADR機関との役割分担を明確にすべきである。

さらに、社会の隅々で生起している消費者被害紛争を公正・適正・迅速に解決するためには、各地の弁護士会ADRとの相互補完を前提として、双方が有している情報の提供・利用や国民生活センターの消

費者相談等において、弁護士会ADRにより解決することが適切と考えられる事件を弁護士会ADRに紹介する制度の導入など、その連携を強化する方策を講じ、簡易かつ効率的に消費者の権利救済を図り得る体制を備えることが必要である。

(2) 中立性・公正性確保の措置

国民生活センターおよび都道府県の消費生活センターが、従来から消費相談等を通じて消費者の苦情処理に成果を上げてきたものであることは、ADR手続の中立性・公正性・信頼性と必ずしも整合しないおそれもあり、その確保は特に重要となる。その見地からすると、制度設計上、以下の点に配慮すべきである。ただし、事業者と消費者のトラブルについては、両者の間には情報量、判断力その他について質的・量的な差があるから、形式的な中立性・公平性ではなく、実質的な中立性・公平性の確保を図られなければならない。

苦情処理を含む消費者相談業務と新たに設ける紛争解決業務を、中立性を確保するため、制度的・手続的に分離し、明確に区別すること

新たに設ける紛争解決業務の手続実施者については、専門性を確保するため、消費生活相談員が担当することが相当であるが、相談業務を担当した者は、同一紛争につき、手続実施者とはならないようすること

その手続の適法性・公正性を確保するため、手続実施者として、弁護士の関与を条件とし、最低限、弁護士が法的問題につき、適時に助言できる態勢を整えておくこと

(3) 実効性確保の措置

国民生活センターや都道府県に設定する行政型ADR機能は、年間10件足らずの案件を時間と人材をかけて処理するようなものにとどまるべきではない。

民間ADRや裁判所では果たしえない、多量少額の紛争を迅速・適切に解決し、その成果を全国の消費生活センターなどでも解決指針として使うことができるようにならなければならない。また、消費者が気軽に苦情を持ち込むことができる一方で、ここに持ち込めば公平で迅速な解決が期待できるという制度的保障も必要である。そのためには、事業者が、このあっせん・調停の申立てに応じて、その手続に協力るべきことを法令上明確にする必要がある。

このような観点から当連合会は、国民生活センターだけでなく都道

府県にも行政型ADRを設置するべきであることを提言するとともに、次の6点に配慮するよう求める。

消費者は事業者とのあらゆる紛争について、都道府県の消費生活センターを通した紛争処理委員会や、国民生活センターに、あっせん・調停・仲裁を申し立てることができることとする。

これは、行政型ADRが取扱事件を選ぶのではなく、消費者に申立権限を認めて、多くの事件を受理し、取り扱うことを明示するものである。これによって、多数の案件を国民生活センターが扱う基盤を整備し、前述した消費者問題についてのセンター機能の充実を図る前提となる体制整備を求ることになる。

都道府県の紛争処理委員会との役割分担

国民生活センターは複数都道府県にかかる案件を扱うことを原則とするが、消費者が合理的理由に基づいて直接国民生活センターで取り扱うことを求める場合にも取り扱うこととする。なお、各都道府県における同種ADRの機構整備ができるまでは、国民生活センターのADR機能の地域管轄の制限は一切認めるべきではない。

あっせん・調停の簡易な申立と時効中断並びに迅速処理の追求

多くの消費者は早期解決を期待しており、あっせん・調停期日の日程調整に手間取るようではその調停機能は十分に果たし得ない。消費者の申立も限定的なものにとどまってしまうであろう。

高齢者や外国人の申立はもちろん、一般消費者の申立を想定すれば、担当者が相談内容を書きとめ、これを相談者が確認したことをもって、あっせん・調停の申立があったこととしなければならない。また、この受理手続によって時効の中止の効力を認めるべきである。

受理された事件についてのあっせん・調停は、前記中立性・公正性確保の措置を講じた上で、原則として消費生活専門相談員・消費生活コンサルタント等一定の資格を有する者（なお、将来、弁護士の増加が見込まれるので、弁護士）が担当することを原則とし、迅速な処理を追求する。勿論、事案が複雑・困難であったり、高度に専門的な知見を要する事案や仲裁においては、専門的知識を有する学者や弁護士の参加・協力の下、適正処理を期すべきである。

事業者の手続協力義務

せっかく行政型ADRを設置しても、この手続に事業者が協力しないようでは、効果的な役割は期待できない。

あっせん・調停の申立があったとき、事業者は相応の立場の職員

又は代理人たる弁護士を出頭させる義務があることを明示すべきである。また、あっせん・調停担当委員の文書による資料提出の指示があった場合、これに応じる義務があることも明示する必要がある。

あっせん・調停の結果、成果の公表、開示

事業者が手続に非協力であったことや不誠実であったという事実、合理的解決ができたことなどを公表することで、同種事案の解決や紛議の抑止に役立てることができるようとするべきである。

弁護士会ADRとの連携の強化

消費者被害紛争を、公正・適正かつ迅速に解決するため、弁護士会ADRとの相互補完を前提とした、情報提供、事件紹介等の連携を強化するべきである。

7 国民生活センターは、消費者の正当な権利の確立のために極めて重要な機構である。しかし、現時点においてさえ、限られた予算や人員のなかで、その果たすべき役割を十分に担っているとは評し難いにもかかわらず、さらに、独立行政法人の整理合理化計画の中で、その機能を縮小していくことには、反対の意見を述べざるを得ない。

当連合会は消費者の正当な権利の確立のため、消費者庁の設立を視野に置き、当面は国民生活センターの機能の確保、充実を図るために関係諸機関と協力して今後も尽力する所存である。そのためにも頭記提言の実現を強く求めるものである。

以上