

消費者行政体制の一層の強化に向けた検討報告

－「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」

中間整理を踏まえて－

平成23年6月10日

消費者委員会

目 次

はじめに	1
1 本検討の進め方	3
2 現行法制の下で消費者行政関係各機関が果たすべき機能	
(1) 現行法制	4
(2) 現行法制下での3つの機関の機能の相互関係について	6
3 各機関が現在直面している課題と対応策について	
(1) 消費者庁	14
①基本的政策の企画・立案事務	
②関係省庁間の調整事務	
③所管法令の法執行事務	
④消費者事故等の情報集約・分析・注意喚起・措置命令事務	
(2) 国民生活センター	16
①支援相談事務	
②商品テスト事務	
③ADR事務	
④情報収集・分析・提供事務	
⑤地方公共団体の職員（相談員含む）に対する研修事務	
(3) 消費者委員会	24
(4) まとめ	25
4 各機関の組織の在り方についての考え方	
－消費者庁と国民生活センターの一元化について－	
(1) 一元化が消費者庁の事務に及ぼすと考えられる影響	26
①基本的政策の企画・立案事務、関係省庁間の調整事務	
②所管法令の法執行事務、消費者事故等の情報集約・分析・ 注意喚起・措置命令事務	
(2) 一元化が国民生活センターが行ってきた事務に及ぼすと考えられる影響	28
①支援相談・商品テスト事務	
②ADR事務	
③情報収集・分析・提供事務	
④地方公共団体の職員（相談員含む）に対する研修事務	
(3) 一元化した場合の行政改革の流れとの関係	32

5 国民生活センターの運営方法の見直しと消費者庁との連携強化等について	
（1）国民生活センターの運営方法の見直しについて	3 4
①意思決定過程の透明化等	
②外部有識者による運営チェック体制の強化	
（2）消費者庁との連携関係の強化等	3 6
今後の検討の進め方について	3 8
（参考）その他の再編策等について	3 9

【別紙一覧】

(別紙 1)	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 中間整理（平成 23 年 5 月 13 日 消費者庁・独立行政法 人国民生活センター）	4 2
(別紙 2)	独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針（平成 22 年 12 月 7 日 閣議決定）（抜粋）	5 6
(別紙 3)	消費者委員会における国民生活センター等についての主な 審議経過	6 6
(別紙 4)	第 47 回消費者委員会（平成 23 年 2 月 18 日） 地方 公共団体ヒアリング概要（国民生活センターの地方消費 者行政への支援について）	6 7
(別紙 5)	第 55 回消費者委員会（平成 23 年 5 月 27 日） 事業 者団体・消費者団体ヒアリング概要（国民生活センター の在り方について）	7 1
(別紙 6)	「国民生活センター見直し」に関する意見（金子晃 慶應 義塾大学名誉教授）（第 56 回消費者委員会（平成 23 年 6 月 3 日）資料 1）	7 5
(別紙 7)	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－（藤田宙靖 東北大学名 誉教授）（第 56 回消費者委員会（平成 23 年 6 月 3 日） 資料 2）	7 7
(別紙 8)	各種商品テスト実施機関の状況	8 2
(別紙 9)	国民生活センター・N I T E・F A M I C の商品テスト等 の事務の位置付け等の比較	8 4
(別紙 10)	各種 A D R 機関の状況	8 7
(別紙 11)	独立行政法人の個別法に基づく有識者等から構成される 内部組織について	9 3
(別紙 12)	関係法令等	9 6

【別添】

国民生活センターの在り方の見直しに係る調査結果（47 都道府県・19 政令指
定都市）（平成 23 年 6 月 10 日 消費者委員会）

はじめに

消費者基本法（昭和43年5月30日 法律第78号）第1条では、「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等の格差にかんがみ、・・・基本理念を定め、国、地方公共団体及び事業者の責務等を明らかにするとともに、その施策の基本となる事項を定めることにより、消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策の推進を図り、もって国民の消費生活の安定及び向上を確保することを目的とする。」と規定している。

特に、最近においては、同法第2条第3項に規定するとおり、「高度情報通信社会の進展に的確に対応することに配慮」する必要が強まるなど、契約態様や製品仕様等の高度化・複雑化の結果、消費者が思わぬ被害に巻き込まれる事態も少なくない。また、高齢化の進展を反映して、高齢者を狙った悪質商法も広くみられるようになっており、結果として、ここ10年余りの間に全国の消費生活センター等に寄せられた相談件数の合計は、倍増している。

このように相談件数が増加していること、冷凍ギョウザ事件・こんにやく入りゼリーによる窒息事故など国民の関心を集める大きな事件・事故が発生したこと等を背景として、平成21年9月に消費者庁及び消費者委員会が設置され、現在、いわゆる「産業重視の行政」から、「消費者重視の行政」へと大きなパラダイム転換が行われている（注）。

（注） ただし、当然のことながら、このパラダイム転換をもって、消費者の利益が事業者の利益に優先するということまでを主張するものではないと考えられる。政府全体としては、国家行政組織法（昭和23年7月10日 法律第120号）第2条第2項で、「国の行政機関は、内閣の統轄の下に、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行い、並びに国の行政機関相互の調整を図るとともに、その相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。内閣府との政策についての調整及び連絡についても、同様とする。」と規定されているとおり、消費者庁と産業所管官庁との間で綿密な連絡を図り、一体として行政機能を発揮できるように、消費者の利益と事業者の利益をバランスさせるための「調整」が必要になる。これまでは、こうした調整を図るための産業所管官庁のカウンターパートたる消費者側を向いた官庁が存在しなかったということである。今後は、消費者側を向いた官庁である消費者庁が産業所管官庁と調整を十分に図るなどその機能を十分に発揮するべきだというのが、上記「パラダイム転換」の趣旨であると解される。

また、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、以下「消費者庁等設置法」という。）附則第3項では、「政府は、この法律、・・・の施行後3年以内に、消費者被害の発生又は拡大の状況、消費生活相談等に係る事務の遂行状況その他経済社会情勢等を勘案し、消費者の利益の擁護及び増進を図る観点から、消費者の利益の擁護及び増進に関する法律についての

消費者庁の関与の在り方を見直すとともに、当該法律について消費者庁及び消費者委員会の所掌事務及び組織並びに独立行政法人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」とされている。

この附則第3項に従えば、同法施行後の3年以内である平成24年8月末までに、消費者庁、消費者委員会及び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。）等の在り方について定める法律も含め、消費者の利益の擁護及び増進に関する法律について検討することが政府の責務である。

なお、同時に、同法附則第4項では、「政府は、・・・地方公共団体の消費者政策の実施に対し国が行う支援の在り方について所要の法改正を含む全般的な検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。」と規定されており、消費者行政体制の整備についての検討においては、地方消費者行政支援の観点も欠かすことができないと考えられる。

本報告書では、上記の経緯、課題等を踏まえ、消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターを中心とする消費者行政体制をさらに強化していく上で、どのような見直しが必要であるかについて、検討する。

なお、その際、当委員会が平成23年2月から3月にかけて実施した、全国の都道府県及び政令指定都市を対象とした実態調査結果も踏まえ、地方消費者行政を充実・強化していく観点からも検討を行う。

また、政府においては、独立行政法人の抜本改革の第一段階として、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」（閣議決定）が取りまとめられ、これを受けて、現在、消費者庁が国民生活センターと行っている「国民生活センターの在り方を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。）で提示された「中間整理」（平成23年5月13日）に示された国民生活センターの機能を消費者庁へ一元化する案について、消費者行政体制強化のための有力な選択肢の一つとして検討する。

1 本検討の進め方

消費者基本法、消費者安全法（平成21年6月5日 法律第50号）、消費者庁等設置法等の消費者行政関係法令において、消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターが担う任務及びこれを達成するため割り当てられた所掌事務は多岐にわたっている。また、各所掌事務において、現在、直面している課題には様々なものがあり、それぞれ、消費者行政を充実・強化していく上で、迅速に対応していく必要がある。

他方で、以下の観点からも検討する必要がある。

- ① 「地域主権改革」の進展等を踏まえると、各課題について、地方公共団体ではなく、国がどこまで責任をもってその解決に当たる必要があるのか。
- ② 消費者庁、消費者委員会、国民生活センターその他の関係各機関が所掌している事務に無駄や、各事務の間に重複はないのか。

そこで、本報告書では、以下の順に整理・検討を進める。

- ① 現行の消費者行政関係法令において、各機関が果たすべきであるとされている機能は何か、それぞれの機能について重複等はないか。
- ② 各機関の現在直面している課題は何か。各課題を解決するに当たって、各機関は、どのような対応を行っているか。こうした対応に無駄や、効率を欠くところはないか。国がどこまで責任をもって行うべきものか。地方公共団体あるいは民間団体等において対応できないのか。
- ③ 上記②で整理した国における対応を強化していく上で、各機関を統合する、特に、消費者庁と国民生活センターを統合することで、より効率的な対応ができるという案がタスクフォースにより示されているが、そのことが消費者庁や国民生活センターの事務にどのような影響を及ぼすか。留意すべき点は何か。

2 現行法制の下で消費者行政関係各機関が果たすべき機能

我が国において消費者行政を担う機関は、消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターに限らず、各省庁にも、「消費者」の語句が入った名称を持つ課室が設けられているほか、そうした名称でない課室であっても所管している法令が消費者利益の擁護を図るものであったり、これと密接に関連するものであったりする場合もみられる。また、地方においても、各都道府県及び市町村の消費者行政担当課、消費生活相談窓口等の部署が消費者行政の最前線を担っているなど大変多岐にわたっている。

他方、平成21年に消費者庁等設置法及び消費者安全法が新たに制定され、

- ① 消費者庁等設置法において、消費者庁の所掌事務として「消費者の利益の擁護及び増進に関する関係行政機関の事務の調整に関すること」（第4条第2号）と規定され、消費者庁が消費者行政の司令塔として、政府全体の各行政機関の関係事務を調整することになったこと（注）
- ② 消費者安全法では、都道府県及び市町村の消費生活相談等の事務について規定（第8条第1項及び第2項）した上で、第9条で、国（消費者庁）及び国民生活センターが、「都道府県及び市町村に対し、前条第1項各号及び第2項各号に掲げる事務の実施に関し、情報の提供その他の必要な援助を行うものとする」と規定され、両者が地方公共団体の消費者行政に対する支援を行うことを義務付けられたこと

等を踏まえると、消費者庁及び国民生活センターの在り方を検討することが、事実上、消費者行政全体の強化の在り方を検討することにつながるものと考えられる。

（注） 消費者庁等設置法制定前の内閣府設置法（平成11年7月16日 法律第89号）に規定する分担管理事務には、上記のような関係行政機関の調整事務は規定されていなかった。

そこで、以下では、消費者庁及び国民生活センターを主として、併せて消費者委員会についても適宜触れながら、各3つの機関の在り方について検討する。

（1） 現行法制

消費者基本法では、第2条において、基本理念として、

- ① 消費者の以下の権利の尊重
 - ・ 消費者安全の確保
 - ・ 消費者の自主的かつ合理的な選択の機会の確保
 - ・ 消費者に対し必要な情報及び教育の機会の提供
 - ・ 消費者政策に対する消費者の意見の反映

- ・ 消費者被害に対する適切かつ迅速な救済
- ② 消費者の自立支援
を基本として行われなければならない旨を規定している。

また、第3条で、国は、「（第2条に規定する）基本理念にのっとり、消費者政策を推進する責務を有する。」旨を規定している。

本規定を受けて、内閣府設置法第4条では、

- ① 内閣補助事務として、第1項第17号で「消費者基本法第2条の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の実現並びに消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現のための基本的な政策に関する事項」が規定され、内閣府政策統括官（経済社会システム担当）が所掌し、その職務を助けるために消費者基本政策室が内閣府本府におかれているほか、
- ② 「政府全体の見地からの関係行政機関の連携の確保を図るとともに、内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行を任務とする」分担管理事務として、第3項第61号で「消費者庁及び消費者委員会設置法第4条及び第6条第2項に規定する事務」が規定され、消費者庁及び消費者委員会がこれを所掌している。

さらに、消費者庁等設置法等では、

- ① 消費者庁は、主に以下の事務を所掌するとされている（消費者庁等設置法第4条）。
- ・ 消費者利益の擁護等に関する基本的政策の企画・立案・推進
 - ・ 消費者関係行政機関の事務の調整
 - ・ 消費者利益の擁護等に必要環境整備に関する基本的政策の企画・立案・推進
 - ・ 消費者安全法等の関連法令に規定する消費者利益の擁護等に関すること
→ 各関連法令で規定している主たる事務の例は以下のとおり。
 - ・ 消費者安全法：
消費者事故等に関する情報の集約・分析・注意喚起、関係機関に対する資料提供要求・措置要求、事業者に対する勧告・命令
 - ・ 消費生活用製品安全法（昭和48年6月6日 法律第31号）：
重大製品事故報告の受付・公表、事業者に対する立入検査、重大製品事故情報の収集・管理体制の整備命令
 - ・ 景品表示法（昭和37年5月15日 法律第134号）：
違反行為に対する立入検査・措置命令、関係告示の制定
 - ・ 特定商取引法（昭和51年6月4日 法律第57号）：
違反行為に係る立入検査・業務停止命令・改善指示
 - ・ JAS法（昭和25年5月11日 法律第175号）：

製造事業者等に対する品質表示に関する立入検査・指示・命令

- ・ 関連する総合的な調査、研修、国際協力に関すること
- ② 消費者委員会は、主に以下の事務を所掌するとされている（消費者庁等設置法第6条第2項）。
- ・ 消費者利益の擁護等に関する基本的政策等に関する重要事項等についての内閣総理大臣、関係大臣又は長官に対する建議
 - ・ 消費者利益の擁護等に関する基本的政策等の重要事項についての内閣総理大臣、関係大臣又は長官からの諮問に応じた調査審議
 - ・ 消費者安全法第20条の規定により、内閣総理大臣に対し必要な勧告をし、これに基づいて講じた措置について報告を求めること
 - ・ 関係法令の規定によりその権限に属せられた事項の処理

他方、国民生活センターについては、独立行政法人国民生活センター法（平成14年12月4日 法律第123号）第10条及び第40条ないし第42条において、以下の事務を行うこととされ、消費者基本法第25条では、以下の事務に係る「中核的な機関として積極的な役割を果たすものとする。」と規定されている。

- ・ 国民生活の改善に関する情報提供
- ・ 国民からの苦情、問合せ等に対して必要な情報提供
- ・ 上記2つの事務に類する業務を行う行政庁、団体等の依頼に応じた情報提供
- ・ 国民生活の実情及び動向に関する総合的な調査研究
- ・ 国民生活に関する情報収集
- ・ 重要消費者紛争の解決
- ・ 重要消費者紛争に係る訴訟における、消費者側の訴訟準備又は追行に対する援助
- ・ 消費者からの消費者紛争に関する苦情の申出があった場合の紛争の実情に即した解決を図るのにふさわしい手続の選択に資する情報提供、当該苦情処理のためのあっせん
- ・ 地方公共団体その他の者に対する情報提供の依頼、当該情報の整理・分析及びその結果公表、並びに、関係行政機関に対する当該結果に意見を付した通知

（2） 現行法制下での3つの機関の機能の相互関係について

以上の所掌事務を比較してみると、法制上、消費者庁は、内閣総理大臣の分担管理事務としてふさわしい消費者行政に係る基本的政策の企画・立案・推進、関係行政機関との調整、重大事故情報等の一元的収集・公表等の事務に加え、消費生活用製品安全法、特定商取引法等の関係法令の執行事務を所管しており、消費者行政に係る基本的な政策の企画・立案・推進に加え、いわば権力的事務及びそ

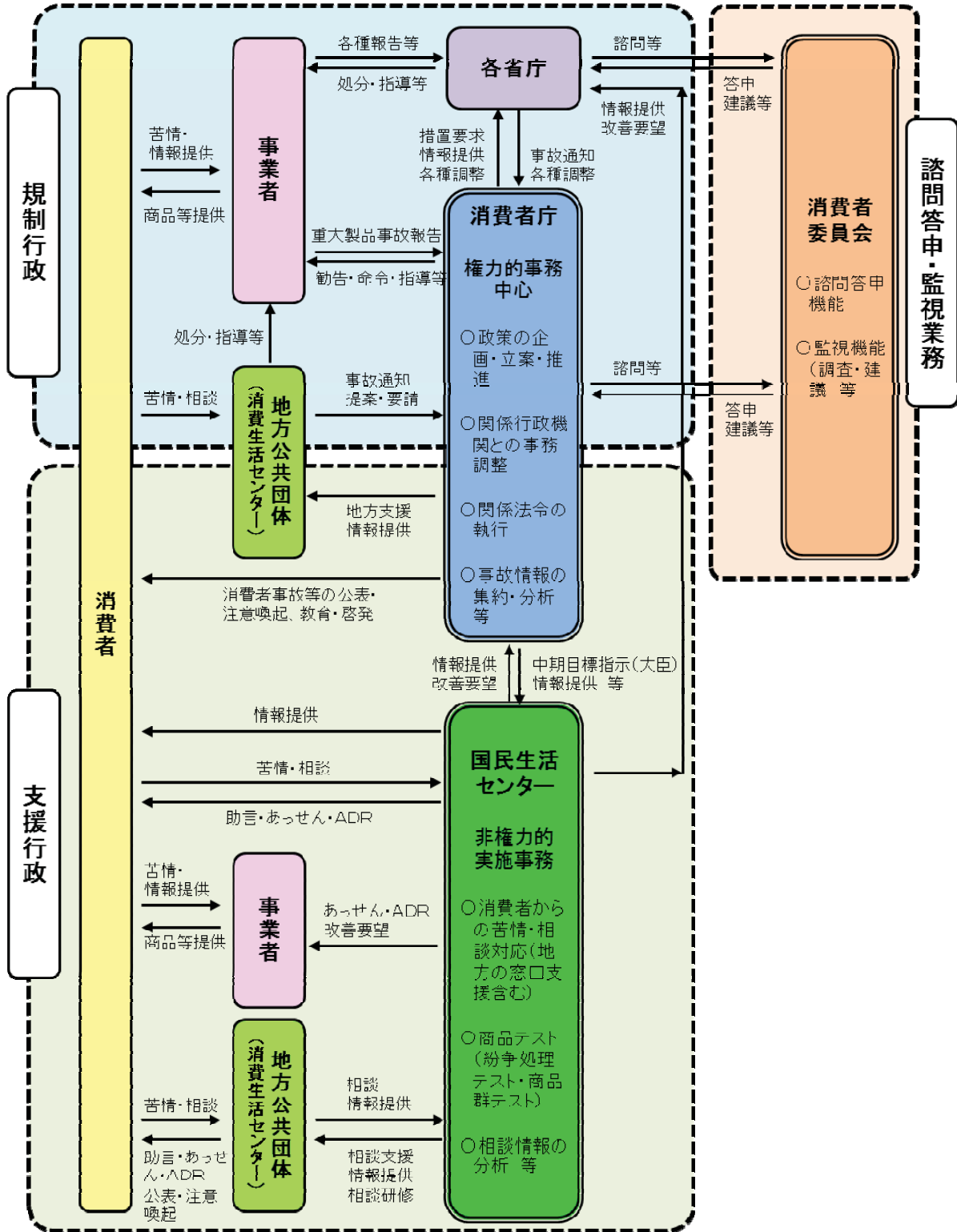
れに関連する企画・立案・調整事務を所管しているといえる。

他方、国民生活センターは、国民からの苦情や問合せを受け付け、事案に応じて助言・あっせん等の対応を行う事務や、地方公共団体に依頼して得た情報を分析し、必要に応じて公表等を行う、いわば非権力的実施事務を所管している。

また、消費者委員会は、消費者行政全般を監視する機能を有し、また、諮問を受けて答申する審議機関として位置付けられている。

したがって、現行法上は以上のような分担関係となっている。

(図1) 消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターの各機能の整理



ただし、各機関の機能が消費者・地方公共団体・事業者・他の行政機関との関係でどのような役割を果たしているかについて、図の上で整理してみると、前頁（図1）のようになり、消費者庁と国民生活センターの機能は、図のちょうど真ん中に位置する消費者に対する「注意喚起（消費者庁）」と「情報提供（国民生活センター）」において、見かけ上、類似した機能を両者ともに担っているように見える。

具体的には、

- ① 消費者庁が消費者安全法第15条第1項の規定に基づき、消費者への注意喚起を目的として、消費者事故等の態様、被害の状況等の情報を公表する事務（注）と
- ② 国民生活センターの「国民生活の改善に関する情報提供」及び「地方公共団体その他の者から提供された情報を整理・分析した結果の公表」の事務の両機能が重複している可能性がある。

（注）消費者事故情報に関する公表については、このほか、消費生活用製品安全法第36条の規定に基づき、消費生活用製品の製造・輸入事業者からの重大製品事故報告を受けて行う毎週の公表や、消費者安全法第12条の規定に基づき行政機関等から通知される重大事故等の情報について、同法第4条第3項の規定に基づく毎週の公表が行われているなど、収集された情報を比較的機械的に公表する事務があり、これらは（図1）の中では「消費者事故等の公表」としてまとめている。

しかしながら、以下の点を踏まえると、両者はまったく異なるものとして位置付けることができ、一方の事務を他方の事務で埋め合わせることができる性格のものではないと考えられる。

- ① 消費者庁は、消費者安全法第15条第1項の規定に基づく消費者への注意喚起は、平成21年9月に設置されて以降、平成23年3月31日までの間に1件しか行っていないが（注1）、当該条項に基づいて注意喚起を行う必要があるときには、同条第2項に規定する国民生活センターの協力も得て（注2）、強力に注意喚起を推進することが可能となっている。このように法に基づく注意喚起においては、両者には明確な役割分担がある。
- ② 実際には、消費者庁は、上記第15条第1項の規定を背景として、必要に応じて、注意喚起を行っている。しかし、これまでは、関係省庁との綿密な調整を行った上で公表していることもあり、国民生活センターが行う情報提供と比較すると、時機が遅くなることが多い。
- ③ 消費者庁は、注意喚起の一環として、「子ども安全メール」の配信や新聞折り込みチラシの配布等を行っているが、消費者安全法第15条第2項の規定の趣旨や、国民生活センター法第44条第1項を踏まえると、本来、国民生活センターに行わせて然るべき事務を自ら行っているとも解される（注3）。
- ④ 他方、国民生活センターが行う情報提供については、後述するとおり、地方公共団体からの相談業務により把握した情報を踏まえた内容であり、「消費者

に分かりやすく整理されているので住民への注意喚起・啓発に役立つ」などと、その内容や迅速性について、高く評価されている。

(注1) ワールド・リソースコミュニケーション株式会社の発行する社債を巡る消費者事故等に
係る情報提供及び注意喚起(平成22年10月29日 消費者庁)

(注2) 消費者安全法第15条第2項では、内閣総理大臣(消費者庁長官)は、同条第1項の規
定に基づく公表(注意喚起)をした場合は、国民生活センターに対し、消費者被害の発
生・拡大防止に資する情報の消費者に対する提供に関して必要な措置を求めることができ
る旨が規定されている。

(注3) 国民生活センター法第44条第1項では、内閣総理大臣(内閣府特命担当大臣)は、商
品流通・役務提供が国民の生命・身体・財産に重大な危害を及ぼす恐れがある場合等にお
いて、国民に対して緊急に情報を提供する必要があるときは、国民生活センターに対して
国民に対する情報提供に関して必要な措置を求めることができる旨が規定されている。

したがって、現行の法制上は、両者の業務に重複はないと整理できる。なお、
国民生活センターが自ら行うことができる事務又は消費者庁の求めを受けて行う
事務について、消費者庁があえて自ら実施することで注意喚起体制を強めている
とすれば、それ自体は評価できるものである。しかし、後述のとおり、消費者庁
が他の多くの様々な課題を抱えて十分に機能できていない現状を踏まえると、こ
の分野の事務については、法制上の整理のとおり、国民生活センターに任せるべ
きは思い切って任せた上で、自らの課題に人員を集中することも一つの選択肢で
あると考えられる(注)。

(注) また、これまでの国の方針と照らしてみても、

① 中央省庁等改革基本法(平成10年6月12日 法律第103号)第32条第2号にお
いて、「政策の実施に係るものについては、第36条に規定する独立行政法人の活用等を
進め、その自律的及び効率的な運営を図ること。」と規定されていること

② 「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」(平成22年12月7日 閣議決
定)においても、「政策の「企画」と「執行」を分離し、・・・運営費交付金制度等によ
り機動的かつ柔軟な事業実施が求められる分野等について、国からの一定のガバナンスを
保持しつつ国から独立した組織体が政策の執行をつかさどることは、より質の高い行政サ
ービスの提供のために効果的なシステムといえる。」とされていること

からしても、上記の情報提供等に係る事務は、政策の実施事務そのものであり、消費者庁が
積極的に行うべきものであるというよりは、独立行政法人たる国民生活センターの「活用等
を進め」ることで対応すべき事務であると考えられる。

このほか、前記(図1)をみると、

① 消費者庁の「地方支援」の中には、特定商取引法等の執行に関する研修事務
が含まれており、国民生活センターの「相談研修」と類似しているが、後者は、
消費生活相談のあっせんや助言に関するものであり、また、相談員を主たる対

象とするものであって、内容が重複するものではないこと

- ② 消費者庁も「教育・啓発」事務を行っており、国民生活センターの行う「情報提供」事務と類似しているが、前者は、企画・立案を主としており、実際には、文部科学省と連携して、消費者教育に関連する教科書の副読本の作成を進めるなどの事務を遂行している。また、実務的には、財団法人消費者教育支援センターへの委託を活用している。教科書の副読本作成という、国の行政機関ならではの事務であり、これは、国民生活センターが幅広く国民を対象として行う消費者啓発のための情報提供とは異なるのであり、基本的に、両者の事務に重複はないこと

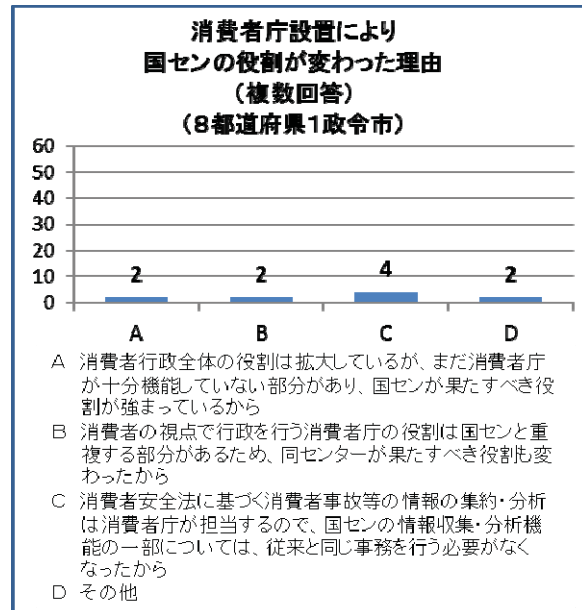
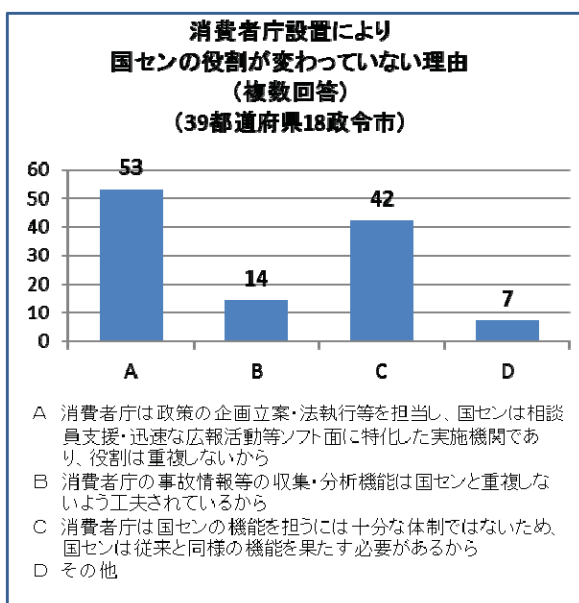
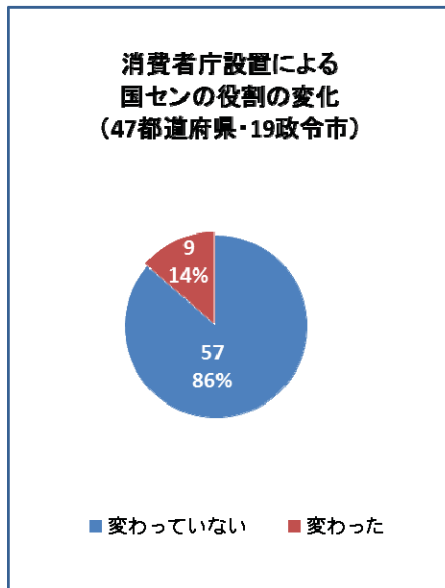
から、これらの事務についても、基本的に重複するものではないと整理することができる。

なお、消費者委員会が本年2月から3月にかけて全国の47都道府県及び19政令指定都市に対して行った実態調査（以下「都道府県等実態調査」という。）では、次頁（図2）のとおり、以下の点が明らかとなった。

- ① 「消費者庁の設置に伴って、国民生活センターが果たすべき役割は変わったと思いますか。」との問いに対して、86%の都道府県・政令指定都市が「役割は変わっていない」と回答している。
- ② そのうちの9割強が「消費者庁は政策の企画立案・法執行等を担当し、国民生活センターは相談員支援・迅速な広報活動等ソフト面に特化した実施機関であり、役割は重複しないから」と回答している。
- ③ また、「消費者安全法に基づく消費者事故等の情報の集約・分析は消費者庁が担当するので、国民生活センターの情報収集・分析機能の一部については、従来と同じ事務を行う必要がなくなったから」と回答した都道府県・政令指定都市は4自治体（全体の6%）に過ぎなかった。

このように、消費者庁及び国民生活センターによる支援を受ける側の地方公共団体においては、両者間における機能上の重複はほとんど認識されていないことが明確に顕れている。

(図2) 消費者庁設置による国民生活センターの役割の変化等について(都道府県等実態調査より)



また、この都道府県等実態調査によれば、次頁(図3)のとおり、国民生活センターの情報提供を「とても役立っている」と回答した都道府県・政令指定都市が88%、「どちらかと言えば役立っている」と回答したところが12%、合わせて100%に達するなど高く評価されている。また、その理由としては以下の点が挙げられている。

- ① P I O - N E T (全国消費生活情報ネットワーク・システム) (注)に登録された情報だけでなく相談業務により把握した消費者からの相談内容やそれに対する対応を踏まえた内容だから
- ② 消費者に分かりやすく整理されているので住民への注意喚起・啓発に役立つから

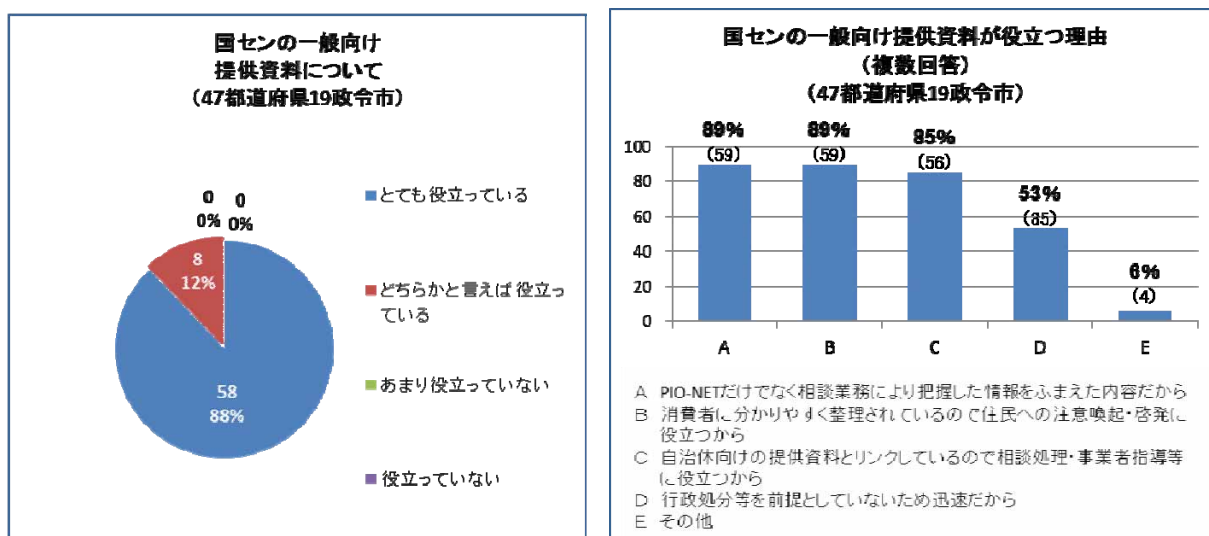
- ③ 自治体向けの提供資料とリンクしているので相談処理・事業者指導等に役立つから

また、半数強の都道府県・政令指定都市は、国民生活センターの情報提供は、「行政処分等を前提としていないため迅速である」旨回答している。

(注) P I O - N E T (全国消費生活情報ネットワーク・システム)

国民生活センターと地方の消費生活センター等の消費生活相談窓口が協力して運営している情報システム(データベース)であり、消費生活センター等が受け付けた消費生活相談の概要が登録されている。なお、すべての消費生活センター・消費生活相談窓口にはP I O - N E Tの入力・閲覧端末が設置されているわけではなく、システム等を刷新して平成23年3月29日から開始されたP I O - N E T 2 0 1 0について、P I O - N E T 端末の配備センターは全国約870カ所とされている(国民生活センターホームページ「国民生活センターについて(2011年4月)」より)。

(図3) 国民生活センターの一般向け提供資料について(都道府県等実態調査より)



3 各機関が現在直面している課題と対応策について

以下では、消費者庁、国民生活センター及び消費者委員会が、その所掌している事務において、現在直面している課題及び対応策について、整理する。また、国民生活センターについては、対応策のところ、民間や他の機関への移管等の対応策の是非についても併せて検討する。

(1) 消費者庁

① 基本的政策の企画・立案事務

(現在の課題)

- ・ 消費者庁等設置法等の附則・附帯決議に、今後の課題として規定されている事項や、消費者庁設置後に発生した課題も含め、新規立法や法改正等を行う必要性が高い様々な課題が山積している(注)。
- ・ しかし、現在の体制では、十分に手が回っているとは言い難い(例：食品表示の一元化、地方消費者行政活性化、事故原因調査体制の再編、消費者教育等)。

(注) 実際、タスクフォースの中間整理でも、2. 「見直しの視点」(1)において、「新たな法制度の企画立案や法執行の強化、すきま事案への対応など新規分野や取り組みが不十分な分野に必要な人材、資金を再配分し、消費者行政を全体として強化」するとされており、「新たな法制度の企画立案」が消費者庁として喫緊の課題となっていることが示されている。

(現在の対応策)

- ・ 各省庁から出向してきた立法実務経験者等を関係各課に配置することで対応しているほか、各省庁との合同研究会を立ち上げて対応している。
- ・ 今後とも人員増により、企画・立案機能を増強していくこととしている(注)。

(注) 平成23年度予算に係る同22年夏の概算要求では、「消費者被害の解決に有効な消費者政策の立案、被害者救済法制等の政策課題への対応」として、19名を要求し、そのうち18名が同年度の政府予算案として認められている。

② 関係省庁間の調整事務

(現在の課題)

- ・ 消費者庁が所管する各種法令のうち、消費者安全法、景品表示法等を除けば、大半が関係各省庁との共管法令であるほか、消費者行政に関係する法令には、各省庁が所管しているものも少なくない。

したがって、どの関係法令が適用されるべきか判別し難い、あるいはどの行政規制の適用も困難である事案、いわゆる「すきま事案」の発生など様々な問題が発生する都度、各省との綿密な連携体制を迅速に構築し、問題解決に当たる必要があり、その対応に追われている（注）。

- ・ また、政府全体の行うべき施策を定めた消費者基本計画の策定に当たり、関係各省庁の施策の取りまとめを行っている。

（注） 前記3（1）①の（注）にもあるとおり、タスクフォースの中間整理では、すきま事案についても、「対応が不十分な分野」の一つであることが確認されている。

（現在の対応策）

- ・ 各省庁から出向してきた各課室長や関係省庁担当課長等を集めた研究会、連絡会議を立ち上げて対応している（例：パワーウインドによる挟込み事故に関する検討会、インターネット消費者取引研究会等）。

③ 所管法令の法執行事務

（現在の課題）

- ・ 全国の消費生活相談窓口寄せられる相談件数のうち、悪質商法等に絡む無店舗販売や、表示義務違反等に係る相談が過半を占めている。
こうした特定商取引法・景品表示法義務違反行為に起因するとみられる事件が全国で多発していることから、消費者庁は、執行機能を格段に強化する必要がある。
- ・ 特に、インターネット等を利用した通信販売、急速に広域的に拡大するマルチ商法や複雑な表示を記載した投資関連商品等、摘発に時間のかかる悪質かつ複雑な事案が増えており、こうした事案にも対応できる体制とする必要がある。
- ・ また、食品表示の適正化という観点からは、JAS法等の食品関係の法令についても引き続き執行機能を強化する必要がある。

（現在の対応策）

- ・ 経済産業省（取引・物価対策課）、公正取引委員会（表示対策課）、農林水産省（食品表示課）からの出向者を中心に執行部隊を構成し、各省庁から消費者庁に執行機能が移管される前と、少なくとも同程度の執行水準を維持するよう、厳正な執行体制を整備するために、平成23年度予算では各課とも増員を図っている（注）。

（注） 平成23年度予算に係る同22年夏の概算要求では、「悪質商法、偽装表示等に関する法執行能力の強化」について39名を要求し、そのうち24名が同年度の政府予算案として認められている。

④ 消費者事故等の情報集約・分析・注意喚起・措置命令事務

(現在の課題)

- ・ 消費生活用製品の製造事業者等は、重大製品事故が生じたことを知ったときは、消費者庁長官に10日以内に報告することが義務付けられているが(注)、「製品の安全対策に関する行政評価・監視<結果に基づく勧告>」(平成23年2月1日 総務省)によれば、11日以上を要しているものが1割を超えている。事業者に対する同制度の周知を徹底する必要がある。
- ・ また、同勧告によれば、消防庁・警察庁から消費者庁に、消費者安全法に基づく重大事故情報の通知が行われていない事案が少なくない。消費者庁は、両庁の通知体制を整備するよう要請していく必要がある。
- ・ 製品起因であると認められる重大事故等が発生した製品の回収についての周知が進んでおらず、重大事故等の情報の分析や提供の在り方についても抜本的な改善が必要である。

(注) 消費生活用製品安全法第35条第1項及び消費生活用製品安全法の規定に基づく重大事故報告等に関する内閣府令(平成21年8月28日 内閣府令第47号)第3条

(現在の対応策)

- ・ 「消費者事故情報公表の法的論点の整理(平成21年9月・平成22年4月)」「事故情報通知制度に関する意見交換会(平成22年8月)」等による検討を重ね、「事故情報分析タスクフォース(平成22年1月~)」を発足させて、対応を強化している。
- ・ また、平成22年度には、リコール情報の周知方策等についてヒアリング調査等を実施するとともに、効果的にリコール情報を周知するシステムの検討を行うなど、リコール情報を一元的に収集し、消費者に分かりやすく情報提供するための取組を推進している。
- ・ なお、消費者委員会の下部組織である消費者安全専門調査会では、事故情報の収集・分析・公表・活用に関する制度と運用の実態を点検しており、平成23年夏までに対応策をまとめることを予定している。

(2) 国民生活センター

① 支援相談事務

(現在の課題)

- ・ 都道府県等実態調査によれば、次頁(図4)のとおり、「あっせん等の解決が困難な事案について国民生活センターによる経由相談制度を利用した」と回答した都道府県・政令指定都市は、全体の8割強に上っており、国民生活センターが事実上、解決困難事案の「最後の拠り所」として位置付けられている。各事案の悪質化・複雑化等を踏まえると、引き続き、支援相談機能

強化を図る必要がある。

- ・ 上記都道府県等実態調査で「利用した」と回答した自治体の約8割が「国民生活センターは、直接相談や経由相談によるノウハウがあるから」と回答している（注）。
- ・ 「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（平成22年12月7日閣議決定）に基づき、平成23年3月末で国民生活センターが行っていた「直接相談」事務は廃止されたが、別途、消費者から直接、相談を受ける事務を行っていく必要がある。

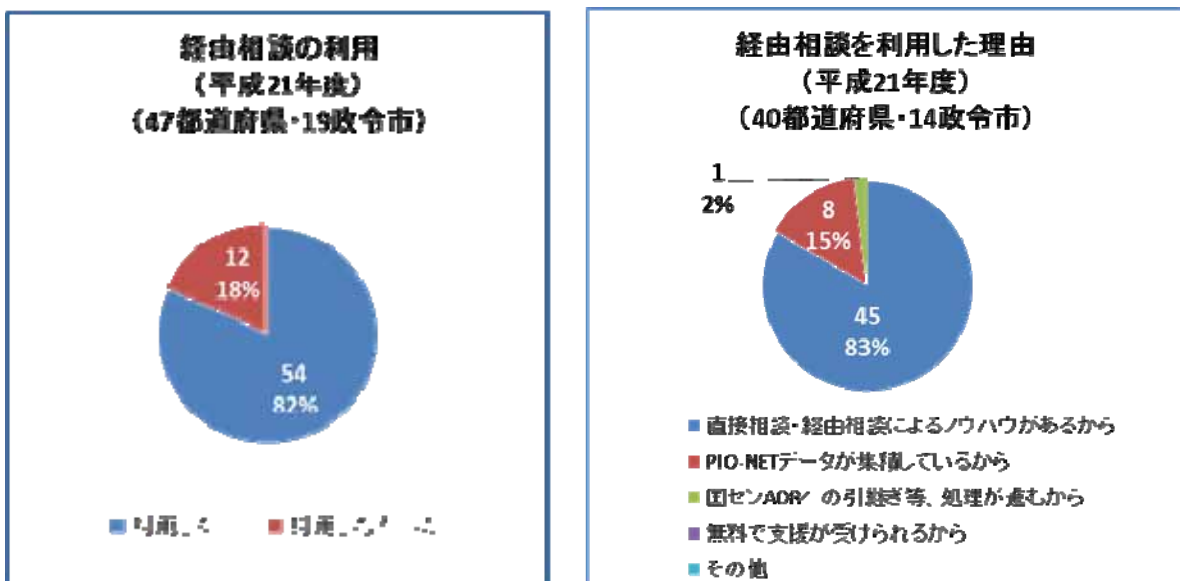
（注） 第47回消費者委員会（平成23年2月18日）での地方公共団体へのヒアリングにおいても、地方公共団体の相談業務への支援について、PIONEERに登録された文字情報は限定的であるため、実効性のある支援を行うためには、支援する側が自ら相談業務やあっせんに取り組むことで消費者トラブルの実情を捉えることが重要である旨の指摘がなされた（別紙4参照）。

（現在の対応策）

- ・ 消費者が、消費生活に関する相談のために全国共通の電話番号にかけた電話が、消費者が住んでいる市町村あるいは都道府県の消費生活センター・消費生活相談窓口へ転送される仕組みである「消費者ホットライン」については、1日約100件以上の電話が「話し中」のためつながらないとされる。この分を国民生活センターが受け付け、相談を直接受けること（注）により、引き続き、相談対応に係るノウハウの蓄積を図っていくこととしている。

（注） タスクフォースの中間整理でも「実現又は検討しなければならない事項」として、消費者ホットラインを通じたバックアップが挙げられている。

（図4） 国民生活センターの経由相談の利用（都道府県等実態調査より）



② 商品テスト事務

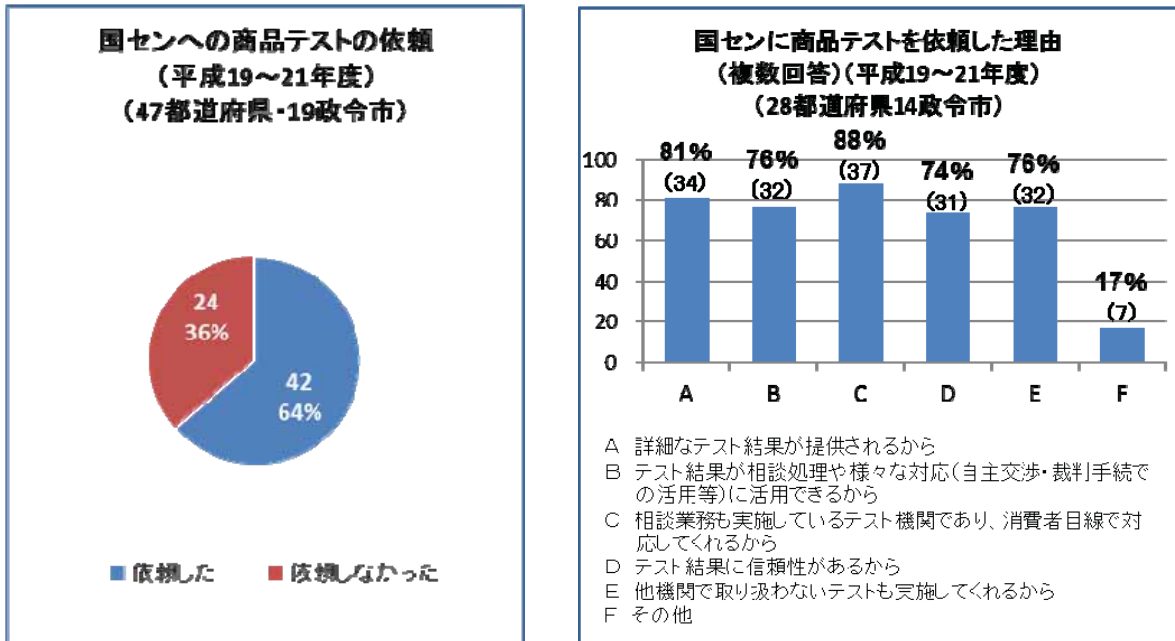
(現在の課題)

- ・ 都道府県等実態調査によれば、下記(図5)のとおり、「消費者から相談を受けた事案の解決のための商品テストについて、国民生活センターに依頼したことがある(平成19~21年度)」と回答した都道府県・政令指定都市は64%に上っているが、国民生活センターの受入態勢不足等から、断っていた依頼も少なくなかった(注1)。今後、受入態勢を強化し、依頼について全数テストを行うことができる体制とする必要がある。
- ・ また、上記において「依頼した」と回答した都道府県・政令指定都市の多くがその理由として「詳細なテスト結果が提供される(81%)」、「テスト結果が裁判手続等に活用できる(76%)」、「相談業務も実施しているテスト機関であり、消費者目線に対応してくれる(88%)」と評価している(注2)。

(注1) 各地の消費生活センターから苦情相談解決のためのテストについて208件の依頼に対して、実施は81件にとどまっている(平成21年度)(第4回タスクフォース(平成23年3月3日)資料3)。

(注2) 第47回消費者委員会(平成23年2月18日)での地方公共団体へのヒアリングにおいても、国民生活センターの商品テストについて、詳細な結果報告が得られるため、相談者に十分な説明ができ、結果として相談者の納得・理解が得られやすい旨の指摘がなされた(別紙4参照)。

(図5) 国民生活センターの商品テストについて(都道府県等実態調査より)



- ・ なお、国民生活センターでは、上記のような苦情相談解決テスト以外にも、各地の相談窓口等に寄せられた事故に関する相談情報等から、特に問題があると推測される一定の商品群の安全性等についてテストである「商品群テスト」も行っている。最近では、住宅用火災警報器の性能テストや、転倒する危険性のある回転ハンガーの性能テストなど商品の利用の仕方次第では、生命・身体にも関わることになる商品について、未然防止の観点から幅広くテストを行っており（注）、消費者や地方公共団体等からの期待も大きい。

（注） 消費者安全法第13条第1項において「消費者事故等に関する情報が消費者安全の確保を図るため有効に活用されるよう、迅速かつ適確に、当該情報の集約及び分析を行い、その結果を取りまとめるものとする。」と規定されていることから、独立行政法人製品評価技術基盤機構（以下「NITE」という。）が消費生活用製品安全法に基づいて消費生活用製品の安全性に関する技術上の調査等を行っているほか、消費者庁も、上記3（1）④のとおり、「事故情報分析タスクフォース」において、消費者事故情報の分析を行っている。しかし、これらは主として実際に製品起因の重大事故が発生した場合の対応であり、国が責任を持って対応する必要がある事務として整理できる。

他方、上記の国民生活センターの商品群テストは、重大事故にまで至っていないが、その可能性のあるもの等、特に注意を要する商品を選んでテストを実施しており、必ずしも、国が行うべき事務とはみられない。

なお、消費者安全法第14条第1項では、消費者庁は、上記第13条「第1項の規定による情報の集約及び分析並びにその結果の取りまとめを行うため必要があると認めるときは、・・・国民生活センターの長その他の関係者に対し、資料の提供、意見の表明、消費者事故等の原因の究明のために必要な調査、分析又は検査の実施その他必要な協力を求めることができる」と規定されている。したがって、消費者庁が「事故情報分析タスクフォース」を設けて、自ら分析作業に当たるだけでなく、詳細な検査・分析等について、同規定に基づいた国民生活センター等への協力要請をより積極的に行うことも検討課題であると考えられる。

（現在の対応策）

- ・ 「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」（平成22年12月7日閣議決定）では、国民生活センターの商品テスト事業について、テストの迅速化等を目的として、NITEや独立行政法人農林水産消費安全技術センター（以下「FAMIC」という。）、民間検査機関との連携を行う旨が決まっており、今後、その具体化を進める必要があるが（注1）、地方公共団体から依頼された苦情相談解決に係る商品テストについては、既に、昨年秋以降、全数テストを行えるように、配置人員増、事業者から提出された資料の活用、テスト結果をまとめた分析レポートの一部簡素化を進めるなど体制整備・運用上の工夫を図っている。

（注1） なお、国民生活センター以外の各種商品テスト実施機関の状況について、同センタ

一のホームページにおいて公表されている情報を整理したものについて別紙8参照。

- ・ なお、N I T Eと国民生活センターの商品テスト機能が類似しており、両者の事業を統合できるのではないかとの見方もある。しかし、第5回消費者委員会（平成21年11月9日）においては、N I T E及び国民生活センターから、「N I T Eが、科学的中立な立場からの原因究明を実施し、メーカーの設計情報・設計思想も含めて原因究明を行うのに対し、国民生活センターは、基本的には相談処理・あっせんの一環として、消費者側に立って原因究明を行い、相談者がその後に訴訟等を考えている場合に備えて事故品は事業者には提供せず証拠保全に協力する等の配慮も行っている」という旨の説明がなされた（注2）。このように、事業者との関係で、両者の機能には根本的な相違があり、これらを統合することは容易ではないと考えられる（注3）。

（注2） 第47回消費者委員会（平成23年2月18日）での地方公共団体へのヒアリングにおいても、国民生活センターの商品テストについて、事故が現実に発生していなくても苦情相談に係る事案について検査を実施する点でN I T Eと異なっており、例えば、製品について期待した効果が得られないというような相談に対応するテストについて、N I T Eは原則として対応しないが、国民生活センターはそのような事案にも対応するため、テストの結果、表示通りの効果がなかったり、表示通りの成分が入っていなければ、製品の回収等にもつながる効果もある旨の指摘がなされた（別紙4参照）。

（注3） なお、国民生活センター、N I T E及びF A M I Cの商品テスト事務に関して比較整理したものについて別紙9参照。

③ A D R事務

（現在の課題）

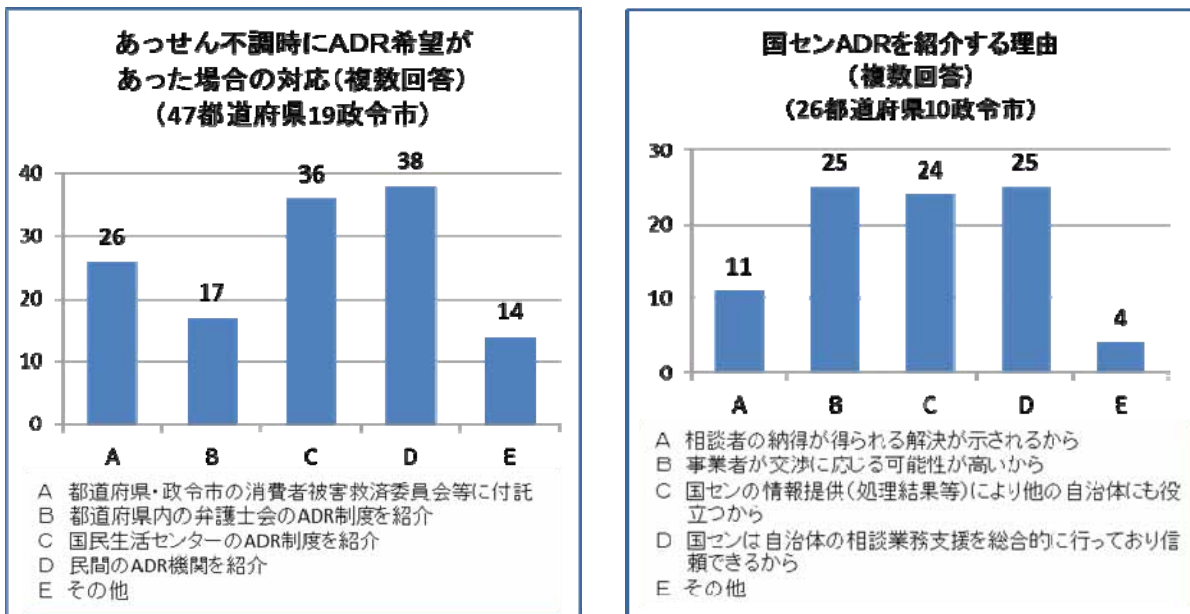
- ・ 地方の消費生活センター等において消費者があっせん内容に納得がいかず、A D Rを希望した場合、都道府県の苦情処理委員会等の紛争処理解決機関で対応できれば最も便利ではあるが、現状では、多くの都道府県にはA D Rに係るノウハウや先進事例の蓄積もほとんどない。「地方消費者行政の現況（平成21年度版「地方消費者行政の現況調査」）」（平成22年1月調査消費者庁）によれば、平成20年度に苦情処理委員会等に付託されたあっせん・調停案件について記載があるのは、47都道府県のうち、東京都（2件）・神奈川県（2件）・大阪府（2件）・佐賀県（3件）の4都府県にとどまっている（注1）。
- ・ むしろ、平成21年度以降、国民生活センターがA D Rを開始し、先進事例の蓄積機能を担うようになってきており、今後ともその機能強化が期待されている（注2）。
- ・ なお、都道府県等実態調査によれば、次頁（図6）のとおり、半数以上の

都道府県・政令指定都市が、消費生活センターによるあっせんが不調に終わった場合等に、消費者がADRによる解決を希望した場合の対応として、民間ADR機関の紹介と並んで、国民生活センターのADRを紹介するとしており、その理由として、「事業者が交渉に応じる可能性が高い」「地方公共団体の相談業務支援を総合的に行っており信頼できる」等の理由を挙げている。

(注1) 件数については、上記現況調査において、苦情処理委員会等の総会及び部会への付託件数として記載されているものの合計を記載した。

(注2) 第47回消費者委員会(平成23年2月18日)での地方公共団体へのヒアリング及び第55回消費者委員会(平成23年5月27日)での事業者団体及び消費者団体へのヒアリングのいずれにおいても、民間のADR機関や弁護士会の紛争解決センター等は、個別の紛争解決が目的であり、処理結果等は公表されないのに対し、国民生活センターのADRは、個別の紛争解決がなされることはもちろんのこと、結果の概要等が公表されるため、類似の消費者トラブルの解決の指針を全国の地方公共団体(消費生活センター)に提示する機能も有しており、これが地方支援につながっているとの指摘がなされた(別紙4・5参照)。

(図6) あっせん不調時にADR希望があった場合の対応(都道府県等実態調査より)



(現在の対応策)

- ・ 国民生活センターのADRは、平成21年4月から開始されたが、平成21年度の申請件数は106件、平成22年度の申請件数は133件(平成23年2月末時点)と、着実にその利用が伸びているとともに、手続が終了した事案のうち半数近くについて和解が成立しており、一定の紛争解決機能を果たしている。また、手続が終了した事案のうち約7割について結果の概

要等を公表するなど、上記（注２）で述べた地方支援の役割も着実に果たしている（注）。

（注） なお、国民生活センターのＡＤＲ、都道府県等の苦情処理委員会等、民間ＡＤＲ（認証ＡＤＲ機関）及び弁護士会の紛争解決センターに関して、受付件数や解決状況等を比較したものについて別紙１０参照。

- ・ なお、国民生活センターは、現在、一般の消費者が直接申請した事案についてのＡＤＲも行っているが、効率性を強化し、上記機能を強化する観点から、各地方公共団体の相談を経由してきた事案に限ることとすることが適当であると考えられる。
- ・ また、国民生活センターのＡＤＲについて、各都道府県の弁護士会に委託することも想定されるが、国民生活センターのＡＤＲが現在果たしている先進事例蓄積等の機能は、以下の理由から、地方の弁護士会等には期待し難いと考えられる。
 - ① 各地の弁護士会には、消費者問題についてのノウハウの蓄積が十分ではないとされ、全国での類似事案に対する指針・規範となり得る判断を示すことができるかどうかは疑問がある。
 - ② 東京から離れた地方の道府県の弁護士会が、首都圏等の遠隔地に本社を置く事業者に係る紛争処理を行う場合、事業者によっては十分に対応しないことも懸念される。
 - ③ また、各地の弁護士会の紛争解決センター等において実施されている紛争解決について、現状では、その処理結果等は公表されていないため、類似の消費者トラブルの解決の指針を全国の地方公共団体（消費生活センター）に提示する機能は果たされない。

④ 情報収集・分析・提供事務

（現在の課題）

- ・ 情報収集については、現在のＰＩＯ－ＮＥＴの操作・入力方法が「煩雑で、使い勝手がよくない。」とする声も一部に聞かれ、地方公共団体の消費者相談窓口事務の大きな負担の１つとされ、システムの抜本的な改善を図ることが大きな課題となっている。
- ・ また、情報分析・提供については、各地の消費生活センター等に寄せられた消費者からの相談情報を集積しているＰＩＯ－ＮＥＴの情報分析機能を有効に活用し、政策の企画・立案や法執行部署に的確に情報提供を行うことが期待されている。
- ・ なお、情報提供については、消費者庁の「注意喚起」事務との重複の有無を指摘する意見もあるが、既に上記２（２）で述べたとおり、法制上の重複はみられないため、ここでは課題として整理しない。

(現在の対応策)

- ・ P I O - N E T上の情報について、法執行に必要な情報を分析した上で、被害が急増しているとされる事業者に関する相談情報を消費者庁や地方公共団体に通知するシステムを開発する等により対応している。
- ・ また、同システムの操作・入力方法の改善については、タスクフォースの中間整理において、「両組織の在り方とは別に、実現又は検討をしなければならない事項である」として「P I O - N E Tを刷新」し、「相談員の入力負担の軽減、情報分析機能の向上」を図ることとされている。

⑤ 地方公共団体の職員（相談員含む）に対する研修事務

(現在の課題)

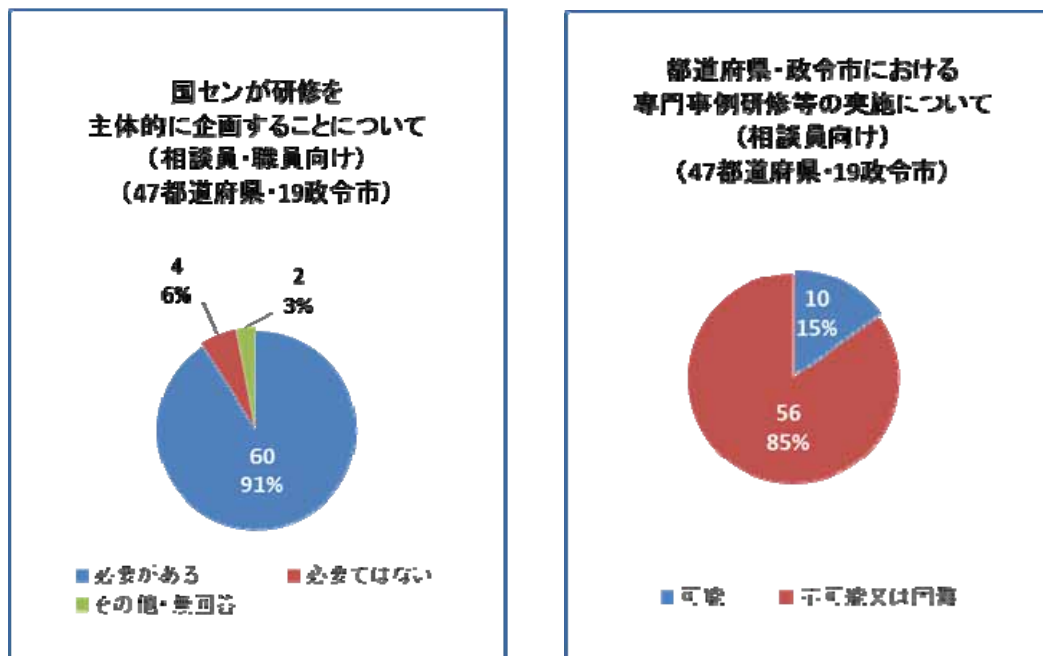
- ・ 都道府県等実態調査によれば、次頁（図7）のとおり、「消費生活相談員等に対する研修について、引き続き国民生活センターが主体的に企画する必要がある」と答えた都道府県・政令指定都市が9割に達し、その理由として、「日常的に全国の消費生活センターと接しているため、相談員等に必要な知識・スキルを考慮した内容となっている」等が挙げられている。
- ・ 最近では、表示・取引事案の悪質化、製品事故の複雑化等が進んでいる一方、消費者庁設置に伴い、各地で消費生活センターや相談窓口が新・増設されていることから、相談員も増加し、研修ニーズが強くなっている。
- ・ 以上の点を踏まえると、国民生活センターの研修事務体制を一層強化していく必要がある。

(現在の対応策)

- ・ 地方公共団体における地方消費者行政活性化基金の活用を背景として、国民生活センターによる研修講座について地方での開催も含め増やしているほか、高度の専門的知見を有する相談員を、新たに相談窓口等を設置した地方公共団体に派遣して助言等を行う「巡回相談員制度」を平成21年度から開始する等により、きめ細かに対応している。
- ・ なお、相談員等に対する研修について、①地方公共団体が独自に実施する、あるいは②民間に委託することも考えられるが、都道府県等実態調査によれば、次頁（図7）のとおり、
 - ① 85%の都道府県・政令指定都市は、「専門事例講座等の研修を自ら行うことは困難である」と回答している。
 - ② 地方での独自実施については、「当県でも独自に研修会を企画・実施しているが、国民生活センターと同程度の内容・頻度で実施することは困難である。」「都道府県においてそれぞれ開催することは、非効率的であり特に専門講師の確保も難しくなる。」とする意見が目立つ。
 - ③ また、「国民生活センターの研修の場合、長年の経験と実績があるが、他の団体では、国民生活センターと同程度の内容を実施できるか疑問で

ある。」等の意見がみられ、民間団体への委託は難しいと考えられる。

(図7) 国民生活センターによる相談員等の研修について(都道府県等実態調査より)



(3) 消費者委員会

(現在の課題)

- ・ これまで自動車リコール制度、有料老人ホームの前払金規制、マンションの悪質な勧誘規制等について建議を行っている。また、未公開株等の投資詐欺被害対策、こんにやく入りゼリーの安全性についての法整備、決済代行業者を経由したクレジットカード決済によるインターネット取引被害対策等について提言を行ってきた。関係省庁では、それぞれ重く受け止め、法改正等の一定の対応を行っている。
- ・ このほかにも、消費者委員会において、消費者や消費者団体等の声を反映させつつ、関係各大臣に建議等を行うべき課題は山積している。しかし、各課題について必ずしも迅速に対応できる体制にはなく、監視機能の向上や事務処理の迅速化が今後の課題となっている。

(現在の対応策)

- ・ 国民生活センターや東京都等の地方公共団体が発信している情報を活用して、課題の発掘を行ったり、関係機関との情報交換の場を設定する等、様々な問題の発掘・検討作業を行うなどにより機能強化を図っている。

- ・ なお、消費者委員会は、内閣府の旧・国民生活局が事務局となっていた国民生活審議会の機能を引き継ぐ形で、消費者庁や他の関係省庁からの諮問を受けて、調査・審議し、答申を行う事務も所掌している。旧・国民生活局の時代には、専ら消費者行政を所管する省庁がなく、許認可・産業保護育成省庁から切り離して中立的に判断する役割を国民生活審議会が果たしていたものと認められる。しかし、消費者庁が創設されたことや、監視機能の重要性が高まっていることを踏まえれば、消費者委員会の機能・事務の在り方についても改めて検討する必要がある。
- ・ また、監視機能の強化という観点からは、自らの調査審議にあたり、消費者や消費者団体等から寄せられた意見を広く受け止め、迅速に課題を掘り下げた上で、必要に応じて建議や提言につなげていくことも必要である。

(4) まとめ

以上の整理をみる限りでは、

- ① 各機関とも、それぞれ迅速に解決すべき大きな課題に直面しており、その課題解決のため、鋭意対応を図る必要がある。したがって、国民にとって、消費者行政を強化していく上で、重複して無駄な事務が存在しているとは評価し難い。ただし、各機関において、より効率的かつ透明性の高い運営を図る観点からいくつか改善すべき点が見受けられる。
- ② 各事務の法的性格やその直面している課題の緊急性・重要性等を踏まえると、各事務とも、国が直接、あるいは国の独立行政法人により対応すべきものである。
- ③ 消費者庁の事務については、主として消費者行政に係る基本的な政策の企画・立案・推進に加え、公権力の行使あるいはこれに関連するものであり、国民生活センターの事務については、専門的な知見の蓄積を要し、また、国の行政主体であるからこそ可能なものであって、それぞれ民間法人に対応させることは難しいものも多いが、国民生活センターの行う研修事務のうち基礎的かつ定型的な事務や、出版・広報事務などについては、民間法人への委託について検討を進める必要がある。
- ④ なお、国民生活センターの各事務は、相談事務と緊密な関係にあり、一部の事務を民間法人に委託することができるとしても、他の事務については、一体的に運用することが適当である。

4 各機関の組織の在り方についての考え方

－消費者庁と国民生活センターの一元化について－

上記3で述べた消費者庁及び国民生活センターの各機能における対応策を強化していく上で、消費者庁、消費者委員会及び国民生活センターの組織について、再編・統合、あるいは連携関係の強化等の方策が考えられる。

そこで、以下では、組織再編の有力な選択肢の一つとして、消費者庁及び国民生活センターによる「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」における中間整理（平成23年5月13日）で示された消費者庁及び国民生活センターの一元化案について、上記3で述べた課題への対応策を強化していく上で、大きな効果があるとされているが、その反面、留意すべき問題はないか検討する。

その上で、「5 国民生活センターの運営方法の見直しと消費者庁との連携強化等について」において、連携関係の強化等の方策が考えられないかについても、検討する。

(1) 一元化が消費者庁の事務に及ぼすと考えられる影響

① 基本的政策の企画・立案事務、関係省庁間の調整事務

- ・ 前記のとおり、消費者庁においては、消費者行政に係る各事務について、各省庁の意向を十分に踏まえて、相当程度時間をかけて慎重に調整している（注1）。
- ・ 結果的に、踏み込んだ対応をするのが難しいもの、相当程度時間をかけて調整して結果が出たもの、あるいは、依然として調整中のもの等が少なからずみられる。しかし、調整とは、一般に「行政組織を構成する極めて多数の人々（理論的意味での行政機関）相互の間に意思の一致をもたらし、組織としての統一的な意思へと構成する作業一般」を指すとされ（注2）、消費者行政一元化に向けた調整を政府全体として揺るぎない形で実施していくためには、ある程度丁寧な対応を行うことは、今後とも必要不可欠であると評価できる。

（注1） 上記2（1）で述べたとおり、消費者庁等設置法第4条第2号では、消費者庁の所掌事務として、「消費者の利益の擁護及び増進に関する関係行政機関の事務の調整に関すること」を掲げている。他方、内閣府の旧・国民生活局が所掌していた事務については、当時の内閣府本府組織令（平成12年6月7日 政令第245号）第6条第2号において、「一般消費者の利益の擁護及び増進に関する基本的な政策の企画及び立案並びに推進に関すること」と規定されており、「関係行政機関の事務の調整」に関する事務は所掌していなかった。この消費者行政関係の「調整」事務は、内閣府設置法第4条第3項各号に掲げる分担管理事務ではなく、消費者庁が設置された際に新設された事務として整理できる。

これまで産業所管官庁が、それぞれの所管産業ごとに消費者側と事業者側の利害のバランスを図っていたところ、今度は、消費者庁が一元的に産業所管官庁との調整を図ることになったわけであり、それだけ、慎重な調整を行っていくことが求められているものと整理できる。

(注2) 藤田宙靖「行政組織法」(有斐閣2005年)94頁

- ・ 他方、国民生活センターが日々、迅速に対応する必要のある相談支援や情報提供等に関係する法令は、消費者庁が所管していないものも含めて多岐にわたる。したがって、消費者庁に、国民生活センターの行っている相談支援・情報提供機能を一元化することにした場合、以下の点が懸念されるため、更に慎重に検討を深める必要がある。
 - ① 各地の消費生活センターで、特定の企業あるいは特定の業界に関する紛争が目立った場合、国民生活センターが各地の消費生活センターから事案の移送・共同処理の要請を受けて、当該企業等との交渉に当たり、その交渉結果が全国の消費生活センターにとって先例的な役割を果たすことが少なからずある。一元化後、消費者庁の所管していない法令に係る事案について、消費者庁が交渉してあっせんを行った場合、そのあっせん結果は、有権解釈的に解される恐れがある。この場合、所管官庁との間で問題となり得るほか、事業者にとっても混乱が生じ、二重行政となることが懸念される。
 - ② 仮に、上記①のような混乱を恐れて相談支援等で日々対応する個別事案についても、関係省庁と一つ一つ調整等を行うとした場合、現在でも相当の時間を要している企画・立案・調整過程がいよいよ複雑化し、消費者庁の本来果たすべき各機能がさらに低下することが懸念される。
 - ・ なお、国民生活センターの行う情報発信部門との調整については、後記4(2)③で検討する。
- ② 所管法令の法執行事務、消費者事故等の情報集約・分析・注意喚起・措置命令事務
- ・ 消費者庁に、国民生活センターの行っている相談支援・商品テスト等の機能を一元化することにした場合、以下の点が懸念されるため、更に慎重に検討を深める必要がある。
 - ① 相談支援及び相談処理テスト機能が、消費者庁に移管されることとなれば、相談事案に係るあっせんへの企業側の対応や商品テストに係る企業側の情報提供協力など企業の消費者庁に対する協力姿勢次第で、執行対象事案の選定や違法性判断、重大事故情報公表に係る判断基準が変わり得るのではないかなどの疑念を生じさせることになる。
 - ② 仮に、上記の疑念に配慮して、相談支援及び相談処理のための商品テスト部署と執行部署の間に「一定の分離」を行う(注)としても、両部署が消費者庁長官の指揮監督の下にある以上、執行体制に係る中立性・公正性に対する信頼感あるいは、中立・公正らしさの外観を完全に回復することは難しい

ものと考えられる。

(注) タスクフォースの中間整理では、「国民生活センターの支援相談、商品テスト等の機能と、消費者庁の注意喚起、消費者政策の企画立案、法執行等の機能との相互補完性・一体性の確保が必要。ただし法執行との一定の分離は必要」とある。もっとも、その後、第54回消費者委員会（平成23年5月20日）に出席した消費者庁の担当課長の説明では「今は消費者庁でも、・・・取引・物価対策課ですとか、食品表示課といった執行担当をしております課と、それから注意喚起をする課というのは、課というレベルで組織を分けております。・・・その意味では、今回の建付けは、・・・施設等機関という形で一つのまとまりで組織を置くことによって、法執行担当課との関係で言いますと、上下の関係ではなくこれは並列の関係になりますので、その意味での分離がなされているというふうに理解をしております」という旨の説明に止まり、明確なファイアー・ウォールを設けることは想定していない。そののみならず、中間整理では、「見直しの効果」として、「国民生活センターが蓄積してきた現場の相談情報を活用した情報分析のノウハウと消費者庁が有する法的権限を背景とした注意喚起や法執行を結びつけ、実効性を強化」、さらに、「相談業務を経験した者が法執行・・・に携わる、あるいは、法執行・・・を経験した者が相談業務に携わるなどによって、それぞれの業務のレベルの一層の向上が期待」と記載されており、法執行体制に係る中立性・公正性についての配慮が十分になされていないように見受けられる。

なお、タスクフォースの議論の中では、このファイアー・ウォールについても議論されたが、消費者庁側からは「都道府県によっては、同じ課の中に相談を受け付ける部署と法執行を行う部署があるのに、なぜ、国がそうしてはいけないのか」とする意見も聞かれた。確かに、都道府県によっては、財政状況が厳しい中で、また、法執行件数もそれ程多くないところでは、やむなくそうした体制をとっているところもみられるが、各所管法令の有権解釈権を有し、かつ、原則、全国的に法執行の効果を及ぼすことができる消費者庁においては、中立・公正性に十分な配慮が求められる。

- ㉔ また、消費者紛争では、個別事案ごとに、特定商取引法、景品表示法等の規定のみならず、地方裁判所等の裁判例や、民法上の「信義則」・「公序良俗」規定等との合わせ技で交渉を詰めたり、適宜のところ妥協したりすることもある。こうした交渉の結果が消費者庁所管法令に係る有権解釈とされ、事業者側での誤解を生み、事業活動が萎縮することも懸念される。

(2) 一元化が国民生活センターが行ってきた事務に及ぼすと考えられる影響

① 支援相談・商品テスト事務

- ・ 消費者問題の個別紛争処理においては、消費者と事業者間の交渉上の格差や、情報量の格差等を踏まえ、

- ㉕ 解決困難事案のあっせん処理等においては、消費者側にやや軸足を置いた

対応を行っている。

- ⑥ 地方公共団体の消費生活センター等に製品事故等について相談してきた消費者が、地方公共団体経由で国民生活センターが実施した商品テストの結果を、訴訟手続等に利用することも可能になっている。

- ・ 上記のような対応を、執行機能や有権解釈権を有する国の行政庁の一部局が行うことについては、行政庁としての中立性・公正性に疑念を持たれないよう十分な配慮・対応が必要であり、この点について、更に慎重に検討を深める必要がある
- ・ また、上記の機能を国の行政機関内部に一元化した場合には、対応に行き過ぎがあったかどうかについて点検・監視することが困難になる可能性がある。むしろ、外部の法人として監視する方が緊張関係を維持し、公正な評価を行いやすいと考えられる（注）。

（注） 中央省庁等改革基本法（平成10年6月12日 法律第103号）第29条第1号では、「府省において、それぞれ、その政策について厳正かつ客観的な評価を行うための明確な位置づけを与えられた評価部門を確立すること」と規定されている。しかし、行政機関の組織内部で、当該行政機関が所管していない法令に関する個別事案も含めて紛争処理のあつせん事務を行うこと自体、他にあまり例をみないこともあり、十分客観的な評価を行うことが可能であるかどうか疑問なしとしない。

- ・ なお、第6回タスクフォース（平成23年4月13日）で消費者庁から示された「機能別検討を踏まえた消費者庁としての今後の検討の方向性」では、相談支援業務に「法執行や消費者政策の企画立案等も経験した職員が従事することで、相談支援に一層厚みが増す」とされている。しかし、前記のとおり、中立・公正性の観点からの問題があるほか、法執行で必要とされる証拠等の厳正な見方に慣れ親しんだ職員は、相談支援事務のように必ずしも法的な解決に依存しないノウハウが必要とされる事務に違和感を覚え、その結果として硬直的な相談処理がなされる可能性もある。
- ・ また、あつせん業務を行っている中では、消費者庁の所管している法令のみならず、各行政機関の所管している法令では対応できないような新たな問題が発生し、これまでの事例や当該事案個別の事情等を総合的に勘案して、当事者間が合意できる解決策を提示することが求められ、そうした解決策の積み重ねが一定の規範となり、また、必要に応じて法制化されていくものと考えられる。このように自由裁量の多い実施事務について、消費者庁等設置法及び所管法令に基づき事務を行っている国の事務として取り込んだ場合、その管理・評価にはこれまでにない難しさが伴うものと考えられる。

② ADR事務

- ・ 国民生活センターの行うADRでは、消費者と事業者間の交渉上の格差や、情報量の格差等を踏まえ、ADRで解決できなかった場合に、消費者側が関係

資料を訴訟手続に利用できることとしている（国民生活センター法第40条）。

- ・ 国として、こうした消費者側に一定程度便宜を図る性格を有する準司法機能を担うことが、規制官庁に求められる公正中立な立場と、消費者に便宜を図りつつ個別事案を解決する立場との間で、利益相反の問題や公正・中立性への疑念を招く恐れがあり、この点について、更に慎重に検討を深める必要がある（注）。

(注) 消費者庁の行う規制業務は、現在行われている違反行為を是正し、違反行為や被害を将来にわたって予防することを目的としており、ADRやあっせん事務のように、個々の事案について、過去の当事者の行為・動機・経済事情・判断能力等をふまえて処理することを目的とする事務とは、およそ、趣旨・目的を異にするものである。

なお、第55回消費者委員会（平成23年5月27日）での事業者団体へのヒアリングにおいても、国民生活センターによるあっせんやADRについて、いきなり裁判で解決ということではなくその前段階で穏当に話し合いで解決する道が確保されているのに対し、仮に、法執行とあっせん・ADRの双方を消費者庁が担うことになった場合は、いわば検事と裁判官を一つの主体が担うようなイメージとして受け取られることとなり、規制官庁のもとで、企業側の実情を率直に説明し話し合いでトラブルを解決することは事実上困難になり、結果として、消費者とのトラブルの円滑な解決が阻害されるのではないかとの懸念が示されている（別紙5参照）。

③ 情報収集・分析・提供事務

- ・ 相談情報の分析結果から情報提供を行う事務について、消費者庁に一元化して行う場合、同じ組織の中に、法執行・他省庁との調整・制度検討等を担う部門があることから、タスクフォースの中間整理では、

① 注意喚起・情報発信について、支援相談事務を行う施設等機関と関係課で相互に連携を図るための「情報発信調整会議（仮称）」を開催

② 支援相談部門や相談処理テスト部門がその業務を行う過程で発掘した事案については、「情報発信調整会議（仮称）」での調整や消費者庁としての意思決定を経て情報提供や注意喚起として公表（必要があれば、更なる技術的調査・分析にもつなげていく）

と整理されている。

- ・ この場合、以下の点を踏まえると、本来、国民生活センターに期待されている機能が損なわれることのないよう、更に慎重に検討を深める必要がある。

① 消費者庁と他の行政機関との間の権限分配及び手続きはかなり複雑な様相を呈しており、既に消費者庁内の調整過程は、大変複雑なものとなっている。したがって、相談・あっせん部署が相談情報の分析結果を公表することについても、調整課題として追加されることになれば、さらに事務が増大かつ複雑化し、結果的に停滞することが予想される。

② 他省庁との調整によって、消費者にとってより適切な情報選択ができるよ

うになれば問題ないと考えられる。しかし、タスクフォースでの議論では、これまでの国民生活センターの情報提供について、消費者庁又は各省庁における法執行や法改正との関係で、すぐに対応できない事案について、消費者庁の側から、法改正等の問題提起の記載を控えるように求められた例(注)が紹介されており、情報の内容や事実関係に誤りがあったわけではなく、政策判断として公表内容・時期の調整が図られたとみられる。

- ㉔ 上記のような調整が行われた結果、生の情報がタイムリーに発信されないとすれば、被害の未然防止の趣旨が損なわれるばかりでなく、消費者あるいは消費者団体が公表内容を踏まえて、消費者行政規制をより強化・改善すべきである等の意見を表明する機会も失われることになる。

これは、消費者基本法第2条第1項で定める「消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され」るべきであるとする同法の基本理念との関係で問題となる。

- ㉕ なお、国民生活センターにおいても、独立行政法人国民生活センター情報提供規程(平成12年5月16日 規程第1号)を定め、特定の事業者やその提供する商品・役務の名称を含む情報を公表する場合には、当該事業者に事前に意見を述べる機会等を設けるなどにより、正確性・公正性等を確保するなどの手続を設けている。

(注) 第6回 タスクフォース(平成23年4月13日)では、貴金属の悪質な訪問買取業者の規制について、国民生活センターが情報提供を行おうとした際に、現行の特定商取引法の適用がない旨は記載することができたものの、「(特定商取引法の)ここを改正すべきだということについては基本的には書」かないように求められた旨の経緯が紹介されたほか、タスクフォースの中間整理では、「消費者庁の所管法律への問題提起などを国民生活センターが指摘や提言をするに当たっては、両者の間で摩擦が生じた事例もあり」と記載されている。

- ・ なお、上記のように、国民生活センターの公表案件について、監督官庁である消費者庁の政策判断を理由に修正を求めることは、独立行政法人通則法(平成11年7月16日 法律第103号)の規定(注)に照らして問題があると考えられる。したがって、タスクフォースの議論において、消費者庁側から、「消費者庁の中に、国民生活センターが入ることになれば、消費者庁の関係部局と対等の関係になり、調整がしやすくなる」との意見が聞かれたが、そもそも、現在の消費者庁の関与の在り方自体に問題があると考えられる。

(注) 独立行政法人通則法第3条第3項で「この法律及び個別法の運用に当たっては、独立行政法人の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない」と規定され、同法第65条第1項で「主務大臣は、独立行政法人又はその役員若しくは職員の行為がこの法律、個別法若しくは他の法令に違反し、又は違反するおそれがあると認めるときは、当該独立行政法人に対し、当該行為の是正のため必要な措置を講ずることを求めることができる。」とされているとおり、同法では、主務官庁による独立行政法人への「業務関与につ

き、違法行為の是正要求に限定した」とされている（塩野宏「行政法Ⅲ（第3版）」（有斐閣2006年）89頁）。

また、行政改革会議の「最終報告」（平成9年12月3日）によれば、国民生活センターが独立行政法人に移行する前の形態である特殊法人の問題点として、「特殊法人については、・・・主務官庁による強い事前関与・統制による自律性・自主性の欠如・・・など、従来から様々な問題点が指摘されてきた」とされている。

④ 地方公共団体の職員（相談員含む）に対する研修事務

- ・ 消費者紛争では、特定商取引法、景品表示法等の規定のみならず、個別事案ごとに、地方裁判所等の裁判例や、民法上の「信義則」・「公序良俗」規定等を援用して、合わせ技で交渉を詰めていく必要がある。しかし、消費者庁が相談実務に関する研修を企画・立案するとなれば、こうしたノウハウの面に係る研修内容が消費者庁の有権解釈であると解される恐れが生ずることから、研修側では、そうならないようにする配慮も自然と働き、研修内容が謙抑的になること等も懸念され、この点について、更に慎重に検討を深める必要がある。

（3） 一元化した場合の行政改革の流れとの関係

「独立行政法人の抜本的な見直しについて」（平成21年12月25日 閣議決定）では、事務・事業の抜本的な見直しの視点として、「・・・⑤国自らが直接実施することが真に必要なものについては、徹底した効率化を図った上で、国の行政機関に事務・事業を移管できないか」とされている。

他方、この「国自らが直接実施することが真に必要なもの」について、行政改革会議の「最終報告」（平成9年12月3日）では、以下の要件を挙げている。

- ① 私人の権利義務に直接かつ強度の制限等を及ぼす公権力の行使に当たる事務・事業
- ② その性質上、国が自らの名において行うのでなければ成立しない事務・事業
- ③ 災害等国の重大な危機管理に直結し、直接国の責任において実施することが必要な事務・事業

以上の点を見る限り、国民生活センターの事務・事業は、何れも上記①～③に該当するものではなく、また、国の行政庁において行わなければ業務運営上、何らかの問題が生ずるようなものでもない。

同センターの事務・事業は、消費者行政強化のためには、その確実な実施が必要とされるが、民間の主体等に委ねた場合には実施が困難な非権力的な実施事務として位置付けることができる。その意味では、現行の独立行政法人制度の趣旨に合致した業務といえる（注1）。

したがって、消費者庁と一元化することについては、形としては、これまでの行政改革の流れと逆の方向となることから、その方が両者の事務をより効率的に

行えるようになり合理的である旨の論証が必要であると考えられる（注2）。

（注1） なお、消費者庁が行う政策の企画立案業務と、国民生活センターの行う実施業務については、上記の行政改革会議「最終報告」でも、「政策立案機能と実施の機能とは、一面において密接な関係をもつものであるが、両者にはそれぞれ異なる機能的な特性があり、両者が混然一体として行われていることは、かえって本来それらが発揮すべき特性を失わせ、機能不全と結果としての行政の肥大化を招いている。」とされた。これを踏まえて、中央省庁等改革基本法第4条第4号で、「国の行政機関における政策の企画立案に関する機能とその実施に関する機能とを分離することを基本とし、それぞれの機能を高度化するとともに、組織上の分担体制を明らかにし、及びそれらに係る責任の所在を明確化すること」と規定された。

（注2） なお、タスクフォースの中間整理において示された、消費者庁と国民生活センターを一元化（国民生活センターの諸機能を消費者庁及びその施設等機関に移管）する方向性については、これまで、消費者委員会に対して、消費者団体や日本弁護士連合会等から様々な提案等が寄せられたところであるが、これらについて検討したものについて、末尾の「（参考）その他の再編策等について」を参照。

また、仮に消費者庁と国民生活センターが一元化した場合には、消費者庁の予算配分の総枠の中で、厳しい財政状況を踏まえ、国として真に行うべき事務が優先され、国民生活センターの機能に係る分は、政策的な総合判断の中で、削減を求められる可能性もあり、その点についても、留意が必要である。

5 国民生活センターの運営方法の見直しと消費者庁との連携強化等について

ここでは、上記4において検討した、消費者庁と国民生活センターの一元化の問題とは別に、タスクフォースの議論の中で浮かび上がってきた課題として、以下の点について検討する。

- ① 現在の国民生活センターの運営方法について指摘されている透明性の不足、運営方法の硬直性等について、どのようにすれば改善できるか。
- ② 消費者庁が現在抱える様々な問題点、専門的知見・ノウハウ・体制の不足、分析能力の不足について、どのように対応すればよいか。

(1) 国民生活センターの運営方法の見直しについて

①意思決定過程の透明化等

- ・ 独立行政法人の「役員」の職務・権限については、独立行政法人通則法第19条第1項において「法人の長は、独立行政法人を代表し、その業務を総理する」旨が定められ、個別法において、「理事は、理事長の定めるところにより理事長を補佐しセンター業務を掌理する」等の規定が一般に置かれているが、法人の決裁権限の所在や役員会等の在り方については、独立行政法人通則法及び個別法のいずれにおいても、特に定めがない。
- ・ 国民生活センターについては、役員会運営規則において、以下が役員会への付議事項とされている。
 - (1) 中期計画、年度計画、その他業務運営の基本方針に関する事項
 - (2) 組織及び役員に関する重要事項
 - (3) 人事及び給与に関する重要事項
 - (4) 予算及び決算に関する重要事項
 - (5) 業務の実施に関する重要事項
 - (6) 前各号に掲げる者の他、業務運営に関する重要事項
- ・ その一方で、文書管理規程第29条では「文書は、極めて重要なものを除き、別に定める専決権者が専決処理することができる」旨が規定されており、「文書の専決処理等に関する規則」において専決権者が定められており、理事長又は担当理事の専決に係る事項が非常に多く（注）、少なくとも、一定の重要事項の決定について、役員会の承認を要することが明確になっているとは言い難い。

(注) 例えば、以下の事項は、理事長の専決によることとされている。

- ・ 諸規程の制定・改廃
- ・ 組織の制定・改廃

- ・ 役員の就任・辞任
 - ・ 業務方法書・中期計画・年度計画の作成・変更
- ・ こうした決裁権限の個人への集中化は、意思決定の機動性に優れ、迅速な業務運営を可能とするメリットがある一方で、意思決定過程の不透明性・チェック機能の欠如・決裁者個人の独断を防止できない等のデメリットがある。
 - ・ タスクフォース等においても、しばしば、国民生活センターの意思決定過程の不透明性が指摘されてきたところである。特に、法人運営の基本的な事項（業務方法書・中期計画・年度計画等）やこれに類する重要な事項については、決定過程の透明性・決定内容の適切性を確保する必要性が高いと考えられる。また、こうした法人運営の基本的な事項については、迅速性・機動性を重視すべき案件であるというよりは、慎重に検討すべきものであることを踏まえると、専決処理にはなじみにくいものと考えられる。
 - ・ したがって、これらを含めた一定の重要事項の決定について、決裁規程及び役員会運営規則等により、役員会の合議により決することとし、その議事概要も公表することが望ましいと考える。
 - ・ また、現在は、理事及び理事長がどのような職務経験、知見等を有するかについて、国民生活センター法に特段の定めをおいていない。
この点については、他の独立行政法人の法制等を踏まえると、法制化する必要までは直ちに認められないが、組織規程等において、以下のような要件をおくことが考えられる。
 - ① 理事長又は理事の一人は、地方消費者行政事務又は消費者団体での活動に従事する経験を有する等により地方消費者行政についての知見を有すること
 - ② 理事長又は理事の一人は、事業者又は事業者団体において消費者からの相談や苦情に対応する等の経験を有する等により事業者側の対消費者対応についての知見を有すること
 - ③ 理事長又は理事の一人は、消費者関係の紛争処理に従事する経験を有する等により、消費者の個別紛争処理についての知見を有すること
 - ④ 理事長又は理事の一人は、消費者問題に関する法学または経済学についての知見を有すること
 - ・ また、主務大臣による法人の長の任命にあたり、上記①ないし④に掲げるような有識者の意見を聴くことを要件とすることも有用であると考えられる。
- （注）

（注） なお、主務大臣による法人の長の任命にあたり、有識者の意見を聴くこととしている例として、独立行政法人大学入試センター法（平成11年12月22日 法律第166号）

第9条において、「文部科学大臣は、（独立行政法人）通則法第20条第1項の規定により理事長を任命しようとするときは、文部科学省令で定めるところにより、大学教育に関し学識経験を有する者その他の文部科学省令で定める者の意見を聴くものとする。」とされている。

②外部有識者による運営チェック体制の強化

- ・ 法人の業務運営にあたり、その意思決定の適切性・透明性・効率性等を確保する上で、第三者によるチェックの必要性が一般にいわれるところである。一部の独立行政法人について、その個別法において、複数の学識経験者等から構成される「運営委員会」・「評議員会」等の内部組織を設置する例がみられる（注）。

（注） なお、独立行政法人の個別法に基づき、有識者から構成される運営委員会等の内部組織を設置しているもの等に関して整理したものについて別紙11参照。

- ・ これらの運営委員会等は、いずれも「運営に関する重要事項の審議」「業務方法書・中期計画等の作成又は変更」等、法人の業務運営にあたり重要な事項を所掌している。
- ・ 国民生活センターについては、学識経験者（平成22年4月13日時点で7名）から構成される「特別顧問会議」が、センター業務の重要事項について審議を行い理事長に助言することを目的として設置されており、年2回程度開催され、その概要は同センターのホームページにおいても公表されている。
また、外部有識者による「商品テスト分析・評価委員会」を設置し、商品テストの手法・結果等の評価、事業者名等公表の法的妥当性などを審議している。
- ・ しかし、いずれの組織についても関係する組織規程等が公表されておらず、権限等も明確ではない。タスクフォースでは、「商品テスト分析・評価委員会」について、その審議内容等が公表されていないなど透明性を欠いており、また、所掌について、テストの事後検証や公表の検証だけでなく、テストテーマ選定等にも関与すべき旨の指摘がなされている。こうした外部有識者から構成される第三者的な組織について、そのチェック機能を十分に生かすために、個別法で明確にその業務範囲、権限を明らかにし、審議内容を公表すること等により、透明性・明確性に配慮する必要があると考えられる。

（2）消費者庁との連携関係の強化等

現在、消費者庁の事務の大半を占める各省庁から移管してきた業務については、各省庁からの出向者がそれぞれの出身省庁で培った専門性を持って十分に対応し

ているとみられ、人員が不足している面は否定できないものの、必ずしもタスクフォースの中間整理が指摘するような専門的知見の欠如が顕在化しているわけではない。

しかし、消費者安全法の創設に伴って、消費者庁が新たに抱え込んだ消費者事故等の情報の集約・分析・取りまとめや注意喚起事務については、これまでそうした事務を行った経験を有する職員がいないこともあって、十分な専門性を持って対応できているとはいえない。

他方、消費者安全法では、第14条第1項及び第15条第2項において、消費者庁が消費者事故等の情報の集約・分析・取りまとめや、注意喚起を行うに当たって、国民生活センターに必要な協力や措置を求めることができる旨が規定されている。

しかし、実際には、これらの規定に従って、あるいはこれらの規定を背景として、消費者庁が国民生活センターに何らかの事務を行うよう求める等の積極的な連携を十分に図っているとはいえない。

その原因については、さらに検討する必要があるが、まずは、国民生活センターとの協議を深め、上記規定をより活用するためのガイドラインや考え方を策定することで十分対応できるものと考えられる。

また、現在、消費者庁から国民生活センターへ1名が出向し、国民生活センターから消費者庁へ2名が出向する交流人事が行われている。両者の連携関係を深め、特に、消費者庁の専門的知見を高めていく上では、当面、双方から、例えば10名程度の交流人事を続けることも検討に値する。

さらに、消費者庁における専門的知見を涵養していくためには、中途採用、新卒採用を問わず、独自採用（注）を開始することも検討する必要がある。

（注） 現在は、内閣府枠での新卒採用者が消費者庁に配属されている。タスクフォースの中間整理では、一元化を行った場合の「今後の方向性」として、「新規のプロパー職員の採用も実施」と記載されている。

なお、消費者庁との連携を緊密にする必要があるとしても、消費者庁が法執行事務や各省との調整事務等を所管していることに伴い、前述したとおり、現在でも、国民生活センターの情報発信に対して、過剰に介入するなどの問題が生じている。現在は、消費者庁組織令（平成21年8月14日 政令第255号）第9条第3号及び第4号において、消費者庁が①独立行政法人国民生活センターの組織及び運営一般に関すること及び②独立行政法人評価委員会国民生活センター分科会の庶務に関することを所掌している。

当該事務は、現行法令上、内閣総理大臣の権限が消費者庁に分担されたものであるが、消費者庁が設置される前は、内閣府の旧・国民生活局が所掌していたも

のである。上記のような問題が存在することを踏まえ、今回の見直しに伴い、例えば、消費者委員会の機能拡充の一環として、消費者委員会の所掌事務に変更することも考えられる。

この場合、消費者行政の監視部署が実施部署を所管することに問題ないか等の点が懸念されるが、消費者委員会の建議等の対象は、「基本的政策」が中心であることを踏まえると、国民生活センターの事務を監視対象とすることは直ちには想定できないこと、また、国民生活センターが相談現場に最も近い一次的な情報を有していることを踏まえると、消費者行政の監視部署たる消費者委員会がそうした情報に常時接することができることの利点が多いこと等の点も勘案する必要がある。

今後の検討の進め方について

以上の検討を踏まえると、政府においては、新しい独立行政法人の在り方についての検討が進められているところであり、消費者庁から独立した法人格として国民生活センターを位置付ける方策についても検討し、タスクフォースの中間整理の案等も含め、消費者・消費者団体、事業者等の関係者・有識者も加わった公開の場での審議を深めた上で最終的な判断を行うことが望ましい。

なお、一般に、組織の在り方の見直しを行うに当たっては、当該組織のそれまでの成果等について、経済性、効率性のみならず有効性の観点から検証する必要があるとされており、その検証に当たっては、専門性、客観性及び信頼性を有する識者を集めて行う必要があるとされているが（注）、国民生活センターについては、そのような検証がまだ十分になされていない。したがって、速やかに国民生活センターの成果等についての検証にも着手すべきである。

（注） 第56回消費者委員会（平成23年6月3日）での有識者ヒアリングにおける金子晃 慶應義塾大学名誉教授（元 会計検査院長）の発言より。別紙6参照。

また、組織の在り方の検討とは別に、タスクフォースや本報告書において国民生活センターの運営方法について改善すべきであると指摘した点や、消費者庁において諸課題が山積している点等を踏まえ、同センターの運営方法の抜本的見直し、両者の連携体制の強化策等について、速やかに検討を進める必要がある。

以上

(参考) その他の再編策等について

タスクフォースの中間整理において示された、消費者庁と国民生活センターを一元化する方向性について、これまで、消費者委員会に対して、消費者団体や日本弁護士連合会等から様々な提案が寄せられた。

以下は、これらの提案を踏まえた、一元化以外の3つの再編策等について、比較整理したものである。

A案： 政府における新しい独立行政法人の在り方についての検討を待って、消費者庁から独立した法人格として国民生活センターを位置付ける方策を検討する。

B案： 国民生活センターを消費者庁と一元化するが、中立性・公正性の観点から問題となる法執行部門について、消費者庁が設置される前の所管省庁（経済産業省、農林水産省、公正取引委員会等）に戻す。

C案： 国民生活センターを消費者庁と一元化するが、内閣府設置法第56条で規定する「特別の機関」として位置付け、消費者庁からの独立性を法制上担保する。

	想定される問題点	左記の問題点への対応策・評価
A案	<p>① 新しい独立行政法人の在り方の検討を待っていると、消費者行政強化のための体制整備の議論が遅れることになる。</p> <p>② 現在の国民生活センターの運営の在り方については、透明性等の観点から問題があり、新しい法人の在り方によっても、なお、その点が解消されない恐れがある。</p>	<p>① 確かに、体制整備のための議論が遅れることになるが、一方で、タスクフォース中間整理で示された一元化の方向性に課題が少なくない、という前記の検討結果を踏まえると、様々な課題について時間をかけて検討を行えるという利点もある。</p> <p>② 一般論として、運営方法の問題は、組織の在り方と必然的に結びつくものではなく、組織の在り方を変えずに、運営方法改善により問題解決を図ることが可能な場合もある。なお、国民生活センターの具体的な運営方法の見直しとして考えられる点については、前記5のとおり。</p>

	<p>③ 国民生活センターの人材を消費者庁に取り込むことができないため、消費者庁の機能（政策の企画立案・法執行等）を強化することができない。</p>	<p>③ 消費者庁が国民生活センターに弾力的に業務を委託できるように消費者庁等設置法等を見直すことで、消費者庁の機能強化を図ることは可能（前記5参照）。</p>
B案	<p>① 消費者行政の一元化の趣旨に反する。また、産業行政所管省庁が再び法執行を行うことになり、旧弊が復活しかねない。</p> <p>② 法執行機能と政策企画立案機能が同じ組織で一体化することで機動的な法制見直し等が期待されているところ、それが難しくなる。</p>	<p>① 消費者庁が消費者行政の司令塔として、各省庁の法執行を監視する機能を持つことにすれば、問題が解消できる。ただし、消費者委員会の監視機能と重複することになるので、再編も含めて検討する必要がある。</p> <p>② 現在も、両機能が一体化したことの効果がみられるとはいえないが、新組織がスタートして2年を待たないこともあり、引き続き、組織運営の見直しも含めて検討する必要がある。</p>
C案	<p>① 特別の機関を設置するためには、「特に必要がある場合において」という要件があり、そこまでの必要性があるか否かについては別途検証が必要。</p> <p>② また、特別の機関の長は、大臣あるいは局長級であり、国民生活センターの組織が格上げされることになるため、国の行政機関の垂直的減量の流れに反する。</p>	<p>① 左記の点も踏まえて、タスクフォースの中間整理では、国民生活センターの諸機能の一部の移管先として、特別の機関ではなく施設等機関としたものと考えられるが、前記の行政改革会議の最終報告では、施設等機関について、「国の機関として存置する必要性の認められるものについても、・・・それぞれの機関の性格に即応して、独立行政法人化を検討する必要がある」とされた点にも留意する必要がある。</p> <p>② 左記の指摘のとおり。</p>

今後の検討に当たっては、上記で示されたような再編策を含め、消費者庁と国民生活センターとの一元化案とともに慎重に検討した上で、消費者行政の強化のために望ましい組織の在り方について判断する必要がある。