

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

はじめに

○昨年 12 月に閣議決定された「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本針」では、独立行政法人国民生活センターについて、「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」とされた。

○当事者たる消費者庁と国民生活センターではその幹部職員をメンバーとする「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」を設置し、あくまで消費者行政全体の機能強化を図る観点から検討を進めてきた。その過程では、国民生活センターの機能ごとに、有識者の意見も聴取し、検討を重ねてきた。

○その結果、両組織の間では、次の共通の認識が得られた。

(1) 消費者庁は、一昨年 9 月に発足して以降、我が国の消費者行政の司令塔として、消費者政策の企画・立案、事故情報の収集・分析・公表、すきま事案への対応、所管法律の法執行等を通じて、消費者被害の未然防止、拡大防止に取り組んできた。しかし、現状では知見・ノウハウの蓄積が十分でなく、複雑化・高度化する消費者問題へ対応できていない分野もみられる。

(2) 一方、国民生活センターでは、創設後 40 年にわたり消費者問題に取り組んできており、消費者問題に関する知見・ノウハウが蓄積されてきた。しかし、法律上その業務は国民生活に関する情報の提供及び調査研究が中心であり、情報提供についても法律上の権限のない任意の注意喚

起であった。また、消費者庁との連携が十分ではなかったこともあり、その蓄積が消費者問題を取り巻く諸課題への対応に十分活用されていない。さらには、一部事務の効率性やガバナンスにおいて課題がみられる。

(3) また、両組織の間では、多くの業務で目的・機能に重複がある。この重複を整理、合理化し、両組織の資源の有効活用を図ることによって、(1) 及び (2) の課題を克服し、消費者行政の機能強化を実現する必要がある。

(4) 民間機関や自治体において、国民生活センターが提供している各機能を全国的かつ継続的に実施することは、現状では困難である。また、各機能には相互補完性・一体性がある。したがって、消費者行政の強化のためには、基本的には各機能を一体として国サイド（消費者庁及び国民生活センター）で実施すべきである。

○この共通認識を基に、我が国の消費者行政全体を強化するため、各機能やその担い手となる両組織はどう在るべきかについて、現時点での考え方を「中間整理」とその論点としてまとめた。今後はこの中間整理をベースとして公開ヒアリングやパブリックコメントを実施しつつ、夏までに最終報告を取りまとめたいと考える。

1. 現状と問題点

(1) 機能面の現状と問題点

○消費者庁と国民生活センターの業務については、その目的・機能が法執行（行政処分等）を除いて大半の分野で重複。別々に同じ課題に取り組んでいる。

ー消費者事故情報の収集・分析・注意喚起、消費者教育、リコール情報の発信、地方消費者行政の支援 等

ー消費者庁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

○消費者庁は設立以来、知見・ノウハウの不足から、消費者問題に十分に対応できていない分野もみられる。一方、国民生活センターに蓄積されている人材・能力が、消費者庁設立に伴う消費者行政の機能強化に十分に生かされていない。財産事案、身体生命事案への対応、地方消費者行政支援の機能の強化のために国民生活センターの人材・能力の活用が不可欠である。

・財産事案

国民生活センターは相談情報の分析能力を備えた人材を擁しているものの、基本的には従来からの情報提供（任意の注意喚起）にとどまる。消費者庁は法執行（行政処分等）以外にも法律に基づき事業者から資料の提出等を求め、注意喚起を行う権限があるが、それを十分に生かす知見・ノウハウ・体制が不足

・生命身体事案

消費者庁は、重要事案について専ら外部の専門家の知見を得て対応しているが不十分。分析能力を備えた職員の確保が急がれる。

国民生活センターは、独自にPIO-NET 情報に基づき商品群テストを実施して注意喚起をしてきた等の蓄積がある。これらの蓄積された技術的な知見・ノウハウは「すき間事案」等への対応強化に活用すべき。

※独法制度は、国からの事前関与を排して法人の自律を通じた業務の効率化を目指す制度。類似事務を行政機関と密接に連携して行うには限界が

ある。

(2) 組織・ガバナンス面の現状と問題点

○消費者庁職員は出向者か任期付職員で、多くは消費者問題に関する民事的な解決や商品の技術的な調査・分析に関わった経験は少なく、その点での専門性の蓄積が困難。

○国民生活センターは効率化・ガバナンス向上が課題

- ・役員、管理職、管理部門の人員の割合が高い
常勤役員4名、管理職(22名)、管理部門人員(21名)
相談、研修等の「フロントオフィス」人員は79名(常勤役職員126名の63%。消費者庁は81%)
- ・商品テストの効率性・ガバナンスに課題
 - ー苦情相談解決のためのテスト
自治体による外部機関へのテスト依頼については、現実にはNITEがその大半に対応している。NITEとの事実上の分担関係を維持するとしても、テスト手法の抜本的な改善を行うことが必要。
(参考)
都道府県による外部機関へのテスト依頼件数のうち、国民生活センターのシェアは約6%、NITEは約70%。
国民生活センター：職員12人で年間81件(一人当たり約7件で、単純比較は困難であるが、他の機関に比べて少ない)。しかし、自治体からのテスト依頼は年間208件(平成21年度)ある。
 - ー商品群テスト
知見・ノウハウの蓄積はあるが、案件の選定とテストプロセスの透明性と説明責任に課題。

2. 見直しの視点

(1) 消費者行政全体としての機能強化、効率化

- ・重複排除と効率化により、新たな法制度の企画立案や法執行の強化、すき間事案への対応など新規分野や取組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
- ・情報提供、支援相談（経由相談）、研修、商品テストなど現行の国民生活センターが有する機能について、消費者庁が有する消費者政策の企画立案、調査権限、措置要求などと結びつけつつ、各機能の更なる強化を図ることが必要

(2) 国民生活センターの人材・ノウハウの活用を抜本的に強化

- ・消費者庁設置の際、国民生活センターの位置付けを見直すことなく、旧内閣府国民生活局のみを母体としたことが、現在の様々な問題点の主要な原因
- ・消費者問題に関する民事的な解決や商品の技術的な調査・分析、情報の分析・提供について専門性を有している国民生活センターの人材・ノウハウを徹底して有効活用することが適切

(3) 現行国民生活センターの各機能の相互補完性・一体性の確保

- ・国民生活センターの各機能は支援相談（経由相談）を中心に一定の相互補完関係を有し、これらが一体となって地方消費者行政に対する支援機能を果たしている。このような相互補完性・一体性は不可欠

(4) 消費者庁と国民生活センターの各機能の相互補完性・一体性の確保

- ・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

(5) 現行国民生活センターによる情報提供の柔軟性・機動性の確保

- ・現在、消費者庁においても、法執行（行政処分等）と注意喚起等の部署を分けて業務を実施している。これを徹底させ、国民生活センターが持っている柔軟性・機動性が損なわれないようにすることが不可欠

(6) 消費者行政の中樞を担う人材の育成

(7) 国民生活センター職員の雇用問題に配慮

3. 今後の方向性

(1) 機能の移管等

- ①国民生活センターの各機能（支援相談、研修、商品テスト、情報の収集・分析・提供、広報等）を基本的に消費者庁に移管し、一元化－24年度から段階的に機能を消費者庁に移管し、一元化。法人としては25年度をもって発展的に解消
- ②支援相談、研修、相談処理テスト等は、「施設等機関」として位置付け、地方協力課の機能の一部も統合し、地方消費者行政支援を強化
- ③地方協力課の機能の一部のみならず、現行の消費者庁が担っている消費者教育・啓発等の実施関係機能を施設等機関へ統合
- ④情報部門及び商品テスト（相談処理テスト以外のもの）は、上記の「施設等機関」と密接な連携を確保しつつ、消費者庁の内部部局化
- ⑤ADR機能については、全国的に重要な消費者紛争を解決するとともに、自治体における消費者問題に関する紛争解決の指針を提示する機能を国として確保

(2) 国民生活センターの情報提供が持つ柔軟性・機動性を生かす組織運用

- ・注意喚起・情報発信について、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
- ・施設等機関の実務から生じた問題提起を政策形成に活用・反映するため、消費者庁長官主催の「消費者政策レビュー会議（仮称）」を開催
- ・施設等機関の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、更なる技術的な調査・分析にもつなげてい

く)

(3) 国民生活センター職員の採用

機能移管と並行して24年度以降、国民生活センターの常勤職員は、消費者庁の定員増を図る中で、原則として、消費者庁生え抜き職員（いわゆる「プロパー職員」）として採用

※注 国民生活センターの職員を公務員化したとしても、国庫が負担する人件費の総額は増にならないことに留意。むしろ、管理部門の共通化によって減少させることができる。

※注 同様に、国民生活センター非常勤職員についても、消費者庁の非常勤職員として採用(予算の範囲内)

(4) 国民生活センターの人材・ノウハウを生かす人事運用・任用

消費者庁職員として採用後は、プロパー職員として消費者庁等の各部署のキャリアを重ね、消費者行政の中枢を担う人材として育成。
新規のプロパー職員の採用も実施

※注 商品テストに関わる職員は、技術系職員として配属する等で配慮

4. 見直しの効果

(1) 消費者行政の機能強化

- 「一元化」によって、現場のさまざまな相談情報を生かして、注意喚起や法執行（行政処分等）から制度改正や消費者教育まで一貫した体系を持った消費者行政を実現

- ・財産事案

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

- ・生命身体事案

相談情報、PIO-NET 情報、相談処理テストの情報に加え、消費者庁に集約された消費者事故等に関する情報も総合的に活用して、問題となる事案を抽出し、施設等機関や外部の試験機関の活用により、事案の技術的な調査・分析機能を強化

- ノウハウを有する国民生活センター職員を、原則、消費者庁プロパー職員として採用して、消費者行政の人的体制を充実

(例えば、従来、消費者庁が必ずしも十分に対応できていない「財産分野の消費者事故に対する迅速・的確な注意喚起、政策対応」「身体生命分野の消費者事故の迅速な実地試験」「（企業向け研修を含めた）消費者教育」「広報」といった分野)

(相談業務を経験した者が法執行や消費者政策の企画立案等に携わる、あるいは、法執行や消費者政策の企画立案等を経験した者が相談業務に携わるなどによって、それぞれの業務レベルの一層の向上が期待)

- 管理部門を一元化することによって効率化し、「フロントオフィス」を充実

- 消費生活センター等、地方の現場に向けた国サイドのサポート体制を充実（研修、PIO-NET 等）させて、地方の相談対応力を向上

(2) 機能の追加的拡充等

以下の課題は、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。

〔相談・研修・ADR〕

○支援相談の充実・強化

- ・専門分野に特化した相談員、職員を配置するなど「経由相談」の専門性向上
- ・「消費者ホットライン」を通じたバックアップなど自治体へ様々な支援を行う中で、消費者問題の早期発見、相談支援のためのノウハウの一層の蓄積
- ・各地の消費生活センターへの情報提供（消費生活相談緊急情報（マル急）、相談マニュアル提供等）を強化

○研修の充実

- ・消費者行政担当職員向けに、相談のみならず、消費者政策の企画立案、法執行の実務も踏まえた総合的な研修を充実

○相談員資格の法的位置付けの明確化

- ・必要とされる知識、技能の水準を担保し、自治体において専門職として適切に評価されるよう相談員資格を法的に位置付け

○消費者トラブル解決のためのADRについて、全国的に消費者が地域のADRを利用可能となるような法整備等の検討

（地域ごとにADR機関を消費者庁が認証する、自治体のADR機関の設立支援）

〔商品テスト〕

○相談処理テスト手法を抜本的に見直し、自治体の依頼には全て応えることを原則化

- ・設計図、仕様書等の事業者のデータ活用、外部の試験機関の一層の活用、報告書の多様化など
- ・NITEの原因究明との分担関係は引き続き維持

〔情報〕

○PIO-NETを刷新

- ・相談員の入力負担の軽減、情報分析機能の向上

○法律上の守秘義務を確保（現在は刑事罰なし）

(補論) 独法改革との関係

独法見直しの具体化との関係

○行政刷新会議は、独立行政法人制度の見直しによる「新たな制度・組織」を検討しており、この検討の具体化を待たなければ結論を得られない、という主張はありうる。

○しかし、消費者庁に基本的に一元化する場合には、独立行政法人制度の抜本的見直しの検討の具体化を待つまでもなく、見直しを進めることは可能

「中間整理」に対する論点等

別紙

「中間整理」該当箇所	国民生活センターとしての留意点及び論点	留意点及び論点に対する消費者庁の考え方
はじめに		
○この共通認識を基に、我が国の消費者行政全体を強化するため、各機能やその担い手となる両組織はどう在るべきかについて、現時点での考え方と論点を「中間整理」としてまとめた。今後はこの中間整理をベースとして公開ヒアリングやパブリックコメントを実施しつつ、夏までに最終報告を取りまとめたいと考える。	＜留意点＞ 本「中間整理」で示された考え方に対しては、まだ議論すべき論点が残っており、その結果次第では、公開ヒアリングやパブリックコメントによる指摘ともあわせて、組織の在り方が変わりうるものである。	＜考え方＞ 「議論すべき論点」で示された点については、消費者庁としては最終報告の取りまとめまでに課題や懸念が払拭されるよう、組織やその運用の在り方等を調整する。
3. 今後の方向性		
(1) 機能の移管等	＜論点＞ 一元化されることで、問題提起・施策提言といった国民生活センターの重要な機能は維持できるのか。国民生活センターの知見は制度改正や法執行に本当に生かされるのか。法執行部局の過度な圧力によって、相談処理や注意喚起の質が低下させられないか。	＜考え方＞ 一元化に当たっては、国民生活センターの情報提供の柔軟性・機動性を生かす組織運用を行うことにより、国民生活センターの知見・ノウハウを消費者行政の機能強化に最大限活用していくこととしている。
①国民生活センターの各機能（支援相談、研修、商品テスト、情報の収集・分析・提供、広報等）を基本的に消費者庁に移管し、一元化 ー2.4年度から段階的に機能を消費者庁に移管し、一元化。法人としては25年度をもって発展的に解消	＜論点＞ 施設等機関となることによって、国民生活センターが現在行っている支援相談（あつせん、注意喚起、自治体への情報提供を含む）、研修、相談処理テスト（注意喚起、自治体への情報提供を含む）の各機能が、その機能を損なうことなく維持されるのか。	＜考え方＞ 一元化に当たっては、国民生活センターの各機能を消費者庁が有する諸権限と結びつけることにより、むしろその機能の更なる強化が図られるものと考えている。
②支援相談・研修、相談処理テスト等は、「施設等機関」として位置付け、地方協力課の機能の一部も統合し、地方消費者行政支援を強化	＜論点＞ 支援相談に基づく注意喚起や相談処理テストを契機とする商品群のテストとそれに基づく注意喚起も、国民生活センターの果たしてきた重要な機能であるところ、確保されるか。 ＜論点＞ 内部部局化される国民生活センターの機能と施設等機関に入る国民生活センターの機能との間で密接な連携が確保されるか。	＜考え方＞ 施設等機関の支援相談部門や相談処理テスト部門がその業務を通じて把握した事案については、「情報発信調整会議（仮称）」を活用して関係各課との連携や調整を図り、消費者庁としての意思決定過程を経た上で、情報提供、注意喚起として公表することは可能。 ＜考え方＞ 内部部局も施設等機関も同じ消費者庁の内部の組織であり、当然、密接な連携を図っていくものと考えている。
④情報部門及び商品テスト（相談処理テスト以外のもの）は、上記の「施設等機関」と密接な連携を確保しつつ、消費者庁の内部部局化	＜論点＞ 国民生活センターが実施しているADRは機能として必要であり、具体的にどのように国として機能が確保されるのか。その具体的な展望がどこまでであるのか。	＜考え方＞ 具体的な実施方法は様々な考えられるが、いずれにせよ、全国的に重要な消費者紛争の解決機能と自治体における紛争解決指針の提示機能を国として維持することを検討している。最終報告までにその考え方をまとめた。
⑤ADR機能については、全国的に重要な消費者紛争を解決するとともに、自治体における消費者問題に関する紛争解決の指針を提示する機能を国として確保	＜論点＞ 左記会議を設けることが、これまでの国民生活センターの情報発信の柔軟性・機動性が確保され後退としない担保となるか。	＜考え方＞ 「情報発信調整会議（仮称）」の活用により、情報発信の柔軟性・機動性は十分確保されるものと考えている。
(2) 国民生活センターの情報提供が持つ柔軟性・機動性を生かす組織運用 ・注意喚起・情報発信について、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 ・施設等機関の実務から生じた問題提起を政策形成に活用・反映するため、消費者庁長官主催の「消費者政策レビュー会議（仮称）」を開催	＜論点＞ 左記会議を設けることが、これまで国民生活センターの問題提起や施策提言の機能が確保され後退しない担保となるか。	＜考え方＞ 「消費者政策レビュー会議（仮称）」の活用により、問題提起や施策提言の機能は十分確保されるものと考えている。

「中間整理」該当箇所	国民生活センターとしての留意点及び論点	留意点及び論点に対する消費者庁の考え方
4. 見直しの効果		
(2) 機能の追加的拡充等 [相談・研修・ADR] ○相談員資格の法的位置付けの明確化 ・必要とされる知識、技能の水準を担保し、自治体において専門職として適切に評価されるよう相談員資格を法的に位置付け	<論点> 法的にどのように位置づけることで、相談員のステータスが強化されるのか。国民生活センターの相談員資格を廃止して、新たに資格を作るのか。消費者庁内のどこの部署が担うのか。	<考え方> 消費生活相談員が、消費者からの苦情に係る相談やそのあっせん解決を担う専門的な職務であることを踏まえ、その職務に必要な専門的知識や能力等を法令で明確化するとともに、その資格を法的に位置付けることを検討している。
(補論) 独法改革との関係		
独法見直しの具体化との関係 ○行政刷新会議は、独立行政法人制度の見直しによる「新たな制度・組織」を検討しており、この検討の具体化を待たなければ結論を得られない、という主張はありうる。 ○しかし、消費者庁に基本的に一元化する場合には、独立行政法人制度の抜本的見直しの検討の具体化を待つまでもなく、見直しを進めることは可能	<留意点> 消費者庁との一元化によって、国民生活センターの各機能が、消費者行政にとって現状を下回ることなく、強化されることが明確にならない場合には、一元化ではなく、規制行政と国民生活センターがその機能として担ってきた支援行政を分離させて、消費者庁とは独立した法人として機能強化した上で、消費者庁との連携を強化していく方向性も検討することになるが、その検討は、独立行政法人全体の見直しの方向性が明らかにされ、新しい法人の在り方が明確になっていくことが大前提となり、閣議決定にあるように独立行政法人全体の見直しと並行して行わざるを得ない。	<考え方> タスクフォースでの検討過程で、国民生活センターの業務の目的・機能の大半が消費者庁と重複することが確認された。「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「情報収集・提供につき民間や他法人との重複を排除する」としており、これを踏まえれば、当該機能については、消費者庁へ一元化せざるをえない。 したがって、国民生活センター機能全体を「新たな制度・組織」に移行させる選択肢は採れない。 なお、情報関連の機能のみを消費者庁に一元化することは、 ・国民生活センターの「各機能の相互補完性、一体性が重要」という主張と相容れない ・残る相談、研修、相談処理テストの機能だけでは、規模・機能が限定的であり「新たな制度・組織」を目指すことは現実的に困難である 等の理由から、やはり選択肢として不適当。