

消費者庁と国民生活センターとの一元化に対する消費者委員会の懸念・問題意識に対する消費者庁の考え方

平成 23 年 6 月 24 日
消費者庁

消費者委員会意見・検討報告(23.6.10)で示された懸念事項・問題意識等	左記委員会の懸念・問題意識に対する消費者庁の考え方
<p>1. 「情報提供」の重複等について 公表・注意喚起(消費者庁)と情報提供(国民生活センター)に法制上の重複はない。 消費者庁が、注意喚起強化のために、国民生活センターに依頼できる事務を自ら実施すること自体は評価。 しかし、消費者庁自身の業務における課題を考慮すると、注意喚起は国民生活センターを中心に実施させる適切な役割分担が必要。</p>	<p>消費者への情報提供については、消費者庁及び消費者委員会設置法第4条第1号等に基づく消費者庁の最も重要かつ多様な事務であり、消費者安全法第15条に基づく注意喚起に限られるものではない。この点は、6月9日の消費者委員会事務局長から消費者庁長官宛ての文書においても認められているところ。一方、国民生活センターも国民生活センター法第10条第1号及び第42条第2項に基づいて情報提供を行っている。したがって、法制的にも両者の情報提供が重なっている。また、実態面からも重複がみられることは明らか。 第5回タスクフォース(平成23年3月29日)では、情報提供に関し、現行の独立行政法人形態であるがゆえのデメリットとして、「処分権限がなく悪質事業者に対する強制力が弱い。」「注意喚起はできても、法律改正や政策といった根本的な解決に結びつきにくい場合がある。」との見解が国民生活センターより示されているところ。 情報発信機能の一元化については、国民生活センターのこれまでの情報発信機能の重要性・有効性を否定しているものではなく、これを消費者庁が有する権限と結びつけることによりさらなる実効性の強化を図ろうとするものである。 また、今回の一元化の重要な目的の1つは、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の実現を図ることである。情報発信機能の一元化により、調査権限、執行権限も含めて消費者庁が有するツールを事案に応じて選択的に駆使していくことが可能となり、消費者被害の救済、未然防止・拡大防止のために効果的である。また、施設等機関が発掘した案件を迅速な情報提供につなげていくための仕組みをさらに具体的に構築する考えである。 また、消費者庁及び消費者委員会設置法第3条では、消費者庁は「消費者に対し必要な情報及び教育の機会が提供され、～(中略)～ことが消費者の権利であることを尊重する」等の消費者基本法の理念にのっとり事務を行うことが任務とされている。こうした役割が期待されている消費者庁には消費者への迅速かつわかりやすい情報提供が実際にも求められており、今回の東日本大震災に際しては、放射能や食品等の安全に関し、消費者の疑問や不安に答えるため「食品と放射能Q&A」を作成し、いわゆる注意喚起にとどまらない情報提供や消費者教育を行っている。</p>
<p>2. あっせんと各省庁との調整について 個別事案のあっせん結果が、消費者庁による業界指導とみられる可能性がある。 消費者庁によるあっせん結果と、所管省庁による業界規制・指導との間で、事業者混乱が生じる可能性がある(二重行政)。 また、各省庁との調整にも停滞等の影響を及ぼす可能性がある。 一方、あっせんにあたって所管省庁と調整する場合は、あっせん処理が遅れる可能性がある。</p>	<p>そもそも「あっせん」とは、「当事者間で交渉すべきこと、あるいは現に交渉はしているがまとまらないでいることの中に第三者が割って入って、双方の意見を聞いて、これをそれぞれ相手方に取り次ぎ、必要に応じて自分の意見も述べて、両者の意見の一致点を見出そうとするものであり、場合によっては、中に入った第三者が独自のあっせん案を作成して双方に提示することもある。」(「法令用語の常識」林修三)というものであり、法律の規定を個別の事案に適用していくという性質のものではない。現在、国民生活センターが行っている「あっせん」も同様。 したがって、個別のあっせん事案について法所管省庁との調整を要するものではない。 また、行政処分と異なり、あっせん案の受け入れが強制されるわけではなく、あくまで当事者間の合意を導くものであり、業者を指導するような性質のものではなく、法執行を行う上での法律の解釈・適用の前例となるものでもない。</p>
<p>3. あっせんと法執行について 個別事案のあっせんの判断は、地方裁判所の裁判例や民法の信義則等も踏まえて行うものと思料するが、消費者庁が実施したこの個別事案のあっせんの判断が、消費者庁の有権解釈と誤解される懸念がある。 同様に、地方公共団体の相談員等の研修においても、消費者庁が実施した個別事案のあっせんの判断が、消費者庁による法令の有権解釈と誤解される懸念がある。</p>	

<p>4. あっせん・ADR・商品テスト（苦情処理テスト）</p> <p>行政庁の立場で、消費者側に軸足を置いたあっせんやADRを実施することが可能か。</p> <p>また、法執行権限を背景として、あっせんにおける事業者側への圧力が生じないか。</p> <p>その懸念により、事業者側に過度の萎縮効果が生じる恐れがあり、また、事業者側が行政庁によるあっせん・ADRでの解決を望まない可能性があり、円滑な紛争解決が図れない恐れがある。</p> <p>行政庁の立場で、従来の国民生活センターと同様の消費者側への訴訟追行の援助を行うことが適当か。</p> <p>消費者庁の法執行の担当課と施設等機関との間に情報の遮断はないため、あっせん等における事業者の対応が、法執行の判断に影響する恐れがある（対象事案選定・違法性判断等）</p>	<p>「あっせん」については、前記のとおりであり、また、「ADR」については、「訴訟手続によらずに民事上の紛争の解決をしようとする紛争の当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続」（裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律第1条）である。消費者と事業者間の紛争においては、両者の情報の質及び量並びに交渉力等格差にかんがみ、消費者に必要な情報提供や助言などを行い、当事者間の合意を導いていくが、あくまで中立の立場で交渉を促すものである。消費者庁は、「消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重する」という消費者基本法の理念にのっとり、消費者利益の擁護及び増進等の事務を行うことを任務としている。その所掌事務の第一として「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」が規定されている。消費者と事業者とは、情報の質や量、交渉力等に格差があることを踏まえ、両者の間に立って紛争の実質的な解決を図ることは重要である。このため、消費者紛争に係る「あっせん」についても、潜在的に消費者庁の所掌事務の中に含まれていると考える。国土交通省や文化庁など国の行政機関で「あっせん」を担っている例もある。</p> <p>また、法執行部署とあっせんやADRの事務局機能を担う施設等機関は、組織上、別の部署が担うこととしており、圧力が生じるようなことはない。また、ADRについては、消費者庁に機能を移管するとしても、消費者庁職員自らが実施するのではなく、第三者委員から構成される合議制の組織を設けることを検討している。</p> <p>行政庁が訴訟追行の援助を行う例は、特殊海事損害の賠償の請求に関する特別措置法等でもみられるところ。</p> <p>法執行部署と施設等機関の間の相互の情報の取扱など一定のルールを設けることを検討している。</p>
<p>5. 情報発信について</p> <p>国民生活センターの公表資料について、政策的な観点から、修正を要請する事例も見られるが、独立行政法人通則法3条3項（独立行政法人の自主性配慮規定）の趣旨に反する恐れがある。</p> <p>一元化後の情報発信について、「情報発信調整会議（仮称）」の調整を経た内容が公表されるため、公表時期が遅くなったり、公表内容が不十分なものとなり、国民が生息の情報に接することができなくなる可能性がある。なお、消費者基本法2条1項では、消費者に対し必要な情報等が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映されることが保障される必要がある旨が規定されており、本規定の趣旨に反する。他方、国民生活センターは、現在も情報の公正性・正確性を担保するための手続を設けている。</p>	<p>国民生活センターの公表資料に際しては、消費者庁と国民生活センター双方の合意のもとで、情報共有、連絡調整を行っているものである。これは、消費者庁の権限を背景にした他省庁等に対する効果的な働きかけ、調査分析における客観性・信頼性の一層の向上等の観点から、独立行政法人の適正かつ効率的な業務運営という独立行政法人通則法第3条第1項に資するものである。同法第3条第3項では、独法通則法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、十分に配慮されなければならない、とされているが、この「事前の協議」は国民生活センターを事前に統制するものではなく、また、消費者庁と国民生活センター双方が合意して情報共有、連絡調整を行うことが、同項との関係で問題になるとは認識していない。</p> <p>「情報発信調整チーム（仮称）」は、相談現場の生の情報を迅速かつ効果的な情報発信につなげていくための施設等機関と内部部局の連携の仕組みである。監督官庁と独立行政法人という関係から、同じ消費者庁内の対等な部署同士の連携となることから、迅速な注意喚起等を行うことが可能となると考えている。また、相談現場の生の情報に加え、消費者安全法に基づく通知情報なども含めて分析することや、消費者庁が有する権限を活用して、情報収集なども行うことができるなど、内容面でも充実を図ることができると考えている。</p>
<p>6. これまでの行政改革との整合性</p> <p>消費者庁の事務は、政策の企画・立案、各省庁との調整、法執行、消費者事故情報の一元的収集・公表・注意喚起等、まさに、国自ら直接実施することが真に必要な事務と言える。</p> <p>一方、国民生活センターの事務は、支援相談、商品テスト、ADR、情報提供、研修、広報等、いずれも、非権力的な行政サービスの実施事務に該当する。</p> <p>これらの事務を消費者庁が取り込むことは、形としては、これまでの行政改革の流れとは逆の方向であり、効率性を高めるためには統合した方が合理的である旨の論証が必要である。</p> <p>また、「国が自ら直接実施することが真に必要な」とまでは言えないこれらの事務を、あえて消費者庁の事務として取り込んだ場合、他の政策課題との関係や、厳しい財政状況の中で、予算配分の総枠の中で優先順位を付けられ、当該事務が削減される恐れもある。</p>	<p>消費者庁は、情報の一元的な集約・分析・対応を中核として、行政処分などの権力的事務及び情報提供・啓発などの非権力的事務の双方を担っている。このうち、消費者への情報提供については、消費者庁及び消費者委員会設置法第4条第1号等に基づく消費者庁の最も重要かつ多様な事務であり、消費者安全法第15条に基づく注意喚起に限られるものではない。この点は、6月9日の消費者委員会事務局長から消費者庁長官宛ての文書においても認められているところ。</p> <p>今回の一元化は、国民生活センターが有する機能を消費者庁が有する諸権限と結びつけ、各機能の更なる強化を図ろうとするものである。一元化により、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の実現が可能となる。</p> <p>消費者行政の機能強化にとって現行の国民生活センターの各機能は、国として大変重要であると認識している。</p> <p>他方、独立行政法人には一般管理費及び事業費について、これまで以上の効率化目標の設定が求められているなど、独立行政法人の予算は厳しい削減が課されている。一元化することによって、現行の国民生活センターの予算がより削減されるとの見方は当たらないと考える。</p> <p>今回の国民生活センターの在り方の見直しは、「行政と独立行政法人との関係の再整理を含め、「公」の新しい姿を構築するための改革」とされている独立行政法人制度の抜本的見直しの一環として行っているものであり、既存の国と独法の関係を所与の前提として検討を進めているものではない。</p>