

**第9回国民生活センターの在り方等に関する検討会
議事要旨**

1. 日 時 : 平成19年9月25日(火) 14:00~16:00

2. 会 場 : 三田共用会議所第3特別会議室

3. 出席者

(委員)

野村豊弘座長、縣公一郎委員、荒岡一成委員、夷石多賀子委員、原早苗委員、
三木浩一委員、森脇勝委員、山口広委員、山本隆司委員

(内閣府)

西国民生活局長、堀田大臣官房審議官(国民生活局担当)、高田消費者調整課長、
高橋国際室長、内島消費者企画課企画官、小川消費者情報室長

((独)国民生活センター)

中名生理事長、田口理事、島野審議役、井守総務企画部長、山形情報分析部長

4. 議 題

○ 最終報告案の検討

5. 会議経過

(1) 会議の流れ

- ① 資料2に基づき、高田消費者調整課長より説明。
- ② 質疑応答及び意見交換。
- ③ 報告書の方向性については概ね委員のコンセンサスが得られたものとされ、残った
修文については座長一任とされた。
- ④ 西局長・中名生理事長から検討会の終了にあたっての挨拶が行われた。

(2) 質疑応答及び意見交換等の概要

(森脇勝委員)

- ・ 第三者機関の公正・中立性や忌避規定は、民間ADRの認証基準にも盛り込まれており、
今後の立法過程を考えると、現段階で修文がなされたのは適切である。
- ・ 「弁護士となる資格を有する者」については、解決者の中に弁護士を含めるのか、あ
るいはアドバイザーとして置くという趣旨なのか不明確であるように思うが、ここでは、
一応、両方取り得る形にしておいた方が良いのではないか。
- ・ 構成員と専門委員を書き分けた上で、第三者機関の長がその事案ごとにふさわしい者

を選任するという趣旨を明確にしてはどうか。

- 18 ページの「(6) 紛争解決を行うに当たっての調査等」にある文書・物件の提出命令については、裁判を受ける権利との関係や民事訴訟法の文提命令との関係など、今後議論していく中でも大きな問題になっていく可能性がある。
- ヒアリングで非常に風当たりが強かったことを踏まえ、これを緩和する趣旨で後の部分を書き足したようだが、この書きぶりでは目立ち過ぎるのではないか。むしろ、「事実関係を明確にすることが望ましいと考えられる」とし、そのため第三者機関は「この制度が当事者の自発的な協力を基礎とし、また、当事者との信頼関係に基づいて成り立つものであることを踏まえ」た上で当事者の出頭を求め、あるいは文書の提出を求めることができる、とした方がかえってソフトになるのではないか。
- 「(8) 履行の確認」については、履行の確保とか履行の勧告といった表題の方が内容とよりマッチするのではないか。

(内島企画官)

- 弁護士の資格を有する者の関与については、実際の紛争解決に弁護士以外の者が当たる場合には、弁護士から法令の解釈適用についての助言を受けられる体制を取っておけば良いという趣旨である。

(森協勝委員)

- 構成員の中には弁護士あるいは弁護士の資格を有する者というのは含まれるのか、含まれないのか。

(内島企画官)

- プールしておく人の中に弁護士を何人か確保しておき、実際に紛争解決に当たる者が弁護士でない場合には弁護士の助言指導を受けられるようにしておくという趣旨である。

(縣公一郎委員)

- 最終的に国民生活センター等という言葉が第三者機関にほとんど改めたわけだが、この制度が実現された場合、国民生活センターはどのような位置づけになるのか。
- この制度を実現するのに必要な立法措置というのはどの程度のことなのか。
- いつからこの制度をスタートすることを意図しているのか。

(内島企画官)

- 第三者機関と国センとの関係については、第三者機関はあくまでも公正・中立なものとして独立して職権を行うものとし、第三者機関は国センから指揮命令を受けないとすることを想定している。
- 立法措置については、今後具体的内容をこの報告書を基礎としながら考えていく必要

があるだろうが、少なくとも独立行政法人国民生活センター法の改正は必要と考えており、施行時期についてはまだ検討中だが、準備期間などを考えれば平成 21 年度ぐらいになるのではないかと。

(縣公一郎委員)

- ということは、紛争解決を果たす機関としては国民生活センターが唯一であり、実際に機能を果たす委員等は第三者機関であるという整理になるのか。

(内島企画官)

- 国民生活センターが唯一という趣旨ではない。法制的な措置になるかどうかは別として、都道府県でも同様の機能を確保してもらえるように、今後、働きかけをする必要があると考えている。

(縣公一郎委員)

- 都道府県の方にも機能を付与するのであれば、国民生活センター法とは別に法令改正が必要になると思うが、その見通しはどう持っているのか。

(内島企画官)

- 都道府県の持つADR機能について法律で措置しようと思えば、国民生活センター法以外の法的措置が必要になると考えられるが、実際には、この検討会でも種々指摘がなされたとおり、都道府県に機関を必置せよというのは非常に難しい状況である。
- 現実的には、国民生活センターについてのみ法的措置をし、それと同列の措置が地方でも講じられるように条例改正等についての働きかけを行うことになるのではないかと。

(三木浩一委員)

- 第三者機関という用語は、調停人とか仲裁人とかあっせん人の候補者のプールのことを指しているが、一般的な用語の使い方としては、そうしたものを独立の機関と呼ぶという例がないように思う。
- ADR 機関としては、(1) 一般的には、調停人等のプールとしての人の集まり、(2) 手続を運営する事務局的な組織、(3) 具体的な解決に当たる集団、という3つの要素が必要である。今回の制度では、そのうちの人材プールの方を第三者機関と呼ぶこととしているが、結局国民生活センターが事務局機能を営むことになるという理解でよいか。

(内島企画官)

- ご指摘のとおり。

(三木浩一委員)

- ・ そうだとすれば、先ほど具体的な事件処理に国民生活センター自体が介入しないという趣旨で第三者機関と国民生活センターの間にウォールを設けるというお話があったが、国民生活センターが事務局機能を営むというのであれば、表現ぶりに留意していただきたい。

(夷石多賀子委員)

- ・ 18 ページの下から 8 行目に、「国民生活センター等に公正・中立な第三者からなる機関を設け」とあるが、ここに「以下『第三者機関』という。」と入れれば、定義が明確になって良いのではないか。
- ・ 国民生活センター「等」とあるが、「等」としているのには何か考えがあるのか。

(内島企画官)

- ・ 12 ページの 5 の (1) の上から 2 行目に定義しており、国民生活センター及び都道府県を「国民生活センター等」としている。法律にするかどうかは別として、都道府県でも同様の措置を講じていただきたいという趣旨である。

(原早苗委員)

- ・ 「紛争解決を行うに当たっての調査等」については、前回のヒアリングの際に経団連の方からかなり懸念が示されたが、先ほど森脇委員が指摘されたとおりに修文すると意図が明確で素直な表現になるのではないか。
- ・ 日本経団連の企業行動憲章には、「株主はもとより広く社会とのコミュニケーションを行い、企業情報を積極的かつ公正に開示する」という項目が設けられており、所属企業に行動を求めている。今回の制度の創設にあたっては、このような項目に基づいて自主的に出頭や調査に応じてもらえるように求めていくと良いのではないか。
- ・ 紛争解決を行うに当たっての調査については、地方の消費者相談の現場の協力も得られやすい制度設計にしておいていただきたい。
- ・ 「(7) 結果の公表」については、どういう案件がかかっているのかという入口に関する公表も考えられるので、単に「公表」としておくほうが良いのではないか。
- ・ ADR 機能の整備については、今後、具体的にどのような場で検討を続けるのか。

(堀田審議官)

- ・ 仮に国民生活センター法等の改正を行うとすれば、国民生活審議会の御議論も経た方がよいのではないかと考えており、今後、総会の場においてお諮りできればと考えている。

(夷石多賀子委員)

- 都道府県には、今回検討している第三者機関に代わる苦情処理委員会等の組織がすでに存在する。今後、そこでの紛争解決の方式を今回の制度に近づけていってもらえるように働きかけていくことは必要であるが、少なくとも今回の ADR の立法化については、都道府県については検討の対象外とすべきではないか。
- 出頭・文書提出の要求については、森脇委員、原委員に賛成である。
- 経過・結果の公表については、都道府県によっては、条例により知事が付託した段階で公表するという方式をとっている例もある。また、被害が拡大するおそれがある場合等については、迅速に公表した方が良い場合も考えられる。単に「結果の公表」というだけだと、相談の内容や経緯を抜きにして、補償金額が幾らだったというような単純な結果情報だけを公表するようにとられるおそれもある。単に「公表」としておくべきであるという意見に、私も賛成である。

(山口広委員)

- 今回の制度は、現在国民生活センターや消費者センターが行っている相談上の延長線上としてのあっせんをきちんと法制化しつつ、調停、場合によっては仲裁という機能を持たせていくという趣旨であると認識している。
- 現在、都道府県に置かれている苦情処理委員会や国民生活センターの消費者苦情処理専門委員会のように、委員会が適当と認めた事件についてのみ受理し、数ヶ月かけて解決を図るという方式では決定的に不十分である。
- このような問題意識に基づいて、国民生活センター等にあっせん、調停、仲裁の機能を持たせ、大量かつ低額な消費者紛争について解決の実を図るべきであるということが、そもそも審議のきっかけであったはずである。
- 多くの消費者事件は、低額でかつ迅速な解決を期待できるからこそ、申立ても増えると考えられるので、そうした点については是非誤解なきようにしていただきたい。
- その趣旨から言うと、国民生活センター「等」とすることで、自治体の方にも是非考えていただきたいというニュアンスを別紙の中にも盛り込むことは重要である。
- 結果・経過の公表については、各委員のご意見に賛成である。

(縣公一郎委員)

- 21 ページに、訴訟との並行の可能性が暗示されているが、ディマケーションとしては今回の制度と司法とは全く違うものとして成立すべきではないのか。
- この制度が動いて、判断が一旦下った後、また、訴訟につながるという可能性は全くないのか。

(内島企画官)

- 訴訟手続の中止については、一旦は裁判で解決をしようと思ったけれども、当事者間

で考え直した結果、やはり ADR により紛争解決を図ろうという場面が考えられ、そうした場合に、2つの手続を並行してさせることが当事者に対して過剰な負担をかけることになるということで、一定期間は ADR に専念できるようにするため、このように訴訟手続の中止について規定を設けることは意味があるのではないかと考えている。

- このような規定は、民間 ADR 法や建設業法にも同様の例がある。
- ADR での合意内容は執行力を持たないので、再度裁判になる可能性は全くないということもないのではないかと。

(縣公一郎委員)

- あるとすれば、本当に屋上屋ではないのか。

(三木浩一委員)

- 事務局を補足すると、基本的には裁判になる可能性はないものとお考えいただきたい。
- 仲裁については、既判力を生じるため、裁判で蒸し返されることは原則としてあり得ない。
- 調停については、合意がなされると当事者間で実体法上の和解が成立し、それに伴って、実態上の権利関係が変動することとなる。さらに、調停条項の中にその他の権利は放棄するという権利放棄条項等が入るなど、他の紛争が存在しないということで民法上の和解が成立することになり、それを改めて裁判で争ったとしても、まず勝てないことになる。

(縣公一郎委員)

- 要するに、一事不再理とされるということか。

(野村豊弘座長)

- 事務局の回答は、理論上、中身ではなく、形式的に和解の効力そのものが争われることはあり得るが、ADR と全く同じプロセスで裁判が行われることはないという趣旨であろうかと考えられる。

(三木浩一委員)

- 理論上は調停の手続の適法性が争われる可能性があるが、実際には滅多にない。

(山本隆司委員)

- ここに示されている第三者機関という言葉には、おそらく委員のプールと実際に紛争解決に当たる合議体の2種類が含まれているものと思われる。報告書においては明示的には前者が第三者機関と呼ばれているが、「機関」と呼ぶとすれば、むしろ後者の方ではないか。

- 例えば、「機関」という言葉に替えて、委員のプールについて「専門委員」等という言葉を使い、実際に紛争解決に当たる者について、「〇〇委員会」という言葉を使うといったことが考えられないか。
- 「第三者」という用語を使っているが、国民生活センター自体がそもそも独立行政法人として公正・中立であるので、そのまま用いることには違和感がある。国民生活センターの中でも特別に紛争解決に当たる者については特別に公正・中立性を担保するような制度を設けるのだという趣旨の言葉を少し入れるとよいのではないか。
- 「公表」については、経過を完全に落としてしまうのは、やや行き過ぎなのではないか。例えば、消費者の保護と、一方で紛争当事者、特に事業者側の利益の考慮、更に紛争解決の実効性等を勘案して情報の公表を行うといったような考慮事項を幾つか書いておいて、公表の可能性は少し広めに書いておくといったやり方があるのではないか。

(山口広委員)

- 全体について申し上げるが、そもそもこの検討会のスタートの時点で、2つの大きな限界があったことは明確である。
- 1つは、独立行政法人の整理合理化計画の策定に係る基本方針への対処が前提とされていたため、予算あるいは人員の削減を所与のものとした検討にならざるを得なかったということである。このため、商品テストや相談活動について、何らかのめり張りが必要という趣旨が報告書に盛り込まれざるを得なかった。
- 2つめは、内閣府の審議であるがゆえに、総務省の方で管轄されるべき地方公共団体の消費者行政の在り方、あるいは消費生活センターの在り方についての議論が反映されなかったということである。
- 個人的には、その中でもそれなりの工夫と努力があって、最後の「終わりに」の文章辺りは苦心の作だと評価しているが、やはり商品テストや相談活動についての表現については疑問がある。
- 直接相談については、11 ページに苦心の修文がなされたが、正直に申し上げてよくわからなくなったという印象が否めない。検討会の議論では、直接相談をやめるべきだとか、経由相談にとどめることが当然だという議論は一言もなかったのではないか。むしろ、直接相談等の相談活動の充実が、より重要であるといった意見が大勢を占めたのではなかったか。
- 例えば、公正取引委員会等においても、相談業務を国がみずから行っている。消費者問題においては、地域横断的かつ大量の同種多数被害が広域に発生することが避けられないため、消費生活センターだけでは解決できない分野が多い。
- また、現場の相談に応じていく中で、国民生活センターの職員の技量等も磨かれていくと考えられるが、そうした意味では、個人的には、直接相談に代わるADR機能の充実が今後の国民生活センターの相談解決機能の充実と結び付くことを期待している。
- しかしながら、率直に申し上げると、11 ページの直接相談のところについての表現は

もう少し何とかならないのかなと思う。

- 商品テストについては、地方自治体における商品テストが縮小しており、公正・中立な立場でテストを実施する機関としては国民生活センターが残されているだけである。
- 報告書案にあるように 207 の検査機関（民間機関を含む）があることは理解したが、しかし、これらの機関は必ずしも公正・中立性を制度的に保証された機関ではないと言わざるを得ないことを鑑みると、国民生活センターの商品テストの役割は、ますます重要になってくるのではないか。
- 高度化・複雑化する科学技術の中で、何でも国センで実施するというのは不可能であるし、限られた予算の中でどう効率化するかというのは工夫する必要があることも理解するが、最後に、この表現ぶりにはどうしても異議があると申し述べさせていただきたい。

（原早苗委員）

- 10 ページの 4. で直接相談に関する修文がなされたが、気になるのは、廃止に関する懸念事項に対して、有用性を早期発見機能のみとされている点である。直接相談によって、実際に事業者がどういう対応をしているかという点まで把握が可能になるのではないか。
- 例えば、リコールの判断基準、信販会社による苦情処理対応の状況等について把握できる面もあるし、保険の不払い等について、保険会社に内規のような存在があるということが国民生活センターの調査によってはじめて分かったという例もあった。
- さらに、国民生活センターが多重債務者の実態について、500 以上の事例を調査分析したことで、昨年 3 月、貸金業法制定の大きな後押しとなったし、金融商品取引法に不招請勧誘の禁止規定が入ったのも、外為証拠金取引トラブルの大半が不招請勧誘によるものであるという国民生活センターの調査に後押しされたものだった。
- 国民生活センターの直接相談は、トラブルが存在するという早期発見機能だけではなく、もっと奥深い分析につながっている。こうした観点からも、より充実を図るべきである。
- 商品テストについても、7 ページ（2）に、「今後は分析部門の充実・強化を図ることにより…分析能力の向上を図ることが必要である」とあり、こうした観点からは、商品テストの機能はむしろ拡充すべきなのではないか。
- 11 ページから 12 ページにかけて、商品テストについては企画・立案へ重点化するとされているが、例えば 12 ページの上から 3 行目のように「大幅な外部化を実施する」というような断言にはならないのではないかと。私としては、商品テストの機能の拡充をどのように図っていくのかということがまずあり、その中で外部委託可能な業務はこういうものである、といった書きぶりになるのではないかと考えている。
- 14 ページから 15 ページにかけて「終わりに」が入ったことは評価できる。
- 特に、「国・都道府県・市町村の適切な役割分担を含めた消費者行政全体の在り方につ

いても議論していく必要がある」とあるが、是非、次回以降は、総務省管轄の地方の消費者行政との連携という観点を含めて検討ができるようにしていただきたい。

- ・ PIO-NET については、入口を担っている相談員の処遇が大変厳しい中で迅速化だけを求めてもかけ声だけになりかねない。こうした問題についても取り上げてほしい。
- ・ この検討会の議論の状況は、消費者団体、消費者、報道等から高い関心を持って注目されている。

(夷石多賀子委員)

- ・ 意見募集に 200 件近くの意見が出されたのは国民の期待や関心が高いことを物語っている。そして、応募者は、自らの意見がどのように反映されるのか非常に興味を持っている。実際にどういう意見が出されたのか、いつまでもホームページ等に公表されるといわけではないだろうから、報告書の末尾に要約で構わないので意見募集の結果について付け加えてほしい。
- ・ あるいは、関係省庁等に最終版として配布する報告書とセットで配布するようにできないか。
- ・ 5 ページに、PIO-NET 情報について、消費者政策の企画・立案や国民への情報提供にも目的を拡充するとあるが、そうであれば、明確に情報を公表できるということをきちんと規定すべきではないか。業界紙等において、本検討会でそうした論点が欠落していたのではないかという特集が組まれており、個人的にも、事業者名を含む情報提供の今後の在り方についてはあまり議論がされていなかったように思う。
- ・ 今後、どのように公表をルール化していくべきか、基準を作成することなども含めてということについても検討していただきたい。

(原早苗委員)

- ・ 15 ページに「市町村の適切な役割分担を含めた消費者行政全体の在り方について議論していく必要がある」とある。先ほど、ADR については、国民生活審議会で今後検討していくということだったが、この部分についてはどうなのか。

(堀田審議官)

- ・ 具体的な時期については明言しづらい面もあるが、消費者基本法の附則に「消費者政策の在り方については、この法律の施行後五年を目途として検討が加えられ、その結果に基づいて必要な措置が講ぜられるものとする」とある。
- ・ 消費者基本法は議員立法なので、政府がどの程度関与するのかよくわからない面もあるが、一定の時期に、国と地方の役割分担も含めた消費者政策全体の在り方について、フォローアップをしつつ検討していく必要があると考えている。

(山口広委員)

- ・ 今回、ADR について法案を作成するのであれば、PIO-NET 情報の公表基準・権限等について是非盛り込んでいただきたい。
- ・ 例えば都道府県では条例で悪質事業者の公表権限が明記されている例がある。都道府県で可能であるのに国民生活センターはできないという限界があるので、できる範囲での法的措置をお願いしたい。
- ・ 最近、国会議員の方々の中には、国民生活センターを例えば行政庁の一環として入れるとか、公正取引委員会と合体し消費者保護部局をつくる等といったより抜本的な考え方が出てきている。来年の通常国会の場で議論が巻き起こり、5年後の見直しの中の国民生活センターの在り方をさらに抜本的に見直すことができるようにスケジュールを調整していただければありがたい。

(縣公一郎委員)

- ・ この検討会は、アイデアをつくり上げるということが役割で、その実行可能性については議論する場ではないという理解で良いのか。

(西局長)

- ・ 我々としても、できるだけ実行可能性のあるような形での検討をお願いしたいと考えているが、ご提言の中にも、今すぐに実行可能なものと長期的な観点から取り組むものがあるのではないか。
- ・ いずれにせよ、我々としてもできる限りいただいたご提言を実行できるよう努力していきたい。

(野村豊弘座長)

- ・ 提示させていただいた最終報告案については、委員の方々から修文について幾つか御意見をいただいております、内容として更に時間をかけた検討が必要な事項もあるかと思われるが、大筋については、おおむね各委員のコンセンサスが得られているのではないかと考えられる。
- ・ 紛争解決機能の整備・充実に関する御意見については、最終報告の「終わりに」の章に、「本報告書の別紙に示した考え方も参考にしつつ、引き続き関係者と意見交換を行い、早期に結論を得て実現を図る必要がある」とされており、今後、引き続き詳細は詰めていくことになる。本日いただいたご意見は、その際の参考としていただくということによろしいのではないか。
- ・ 紛争解決機能ということでやや漠然としているが、直接相談の廃止や商品テストの機能の問題についても、これに密接に関連すると考えられるので、今後の参考とするということにさせていただきたい。

- ・ 公正・中立な第三者機関という表現や公表の対象等について若干の修文が必要かと思われるが、具体的な修文につきましては、私と事務局に御一任をいただくということによろしいか。(→ 了承された。)

(西局長)

- ・ 野村座長を始めとして、委員の皆様方には、本年の4月末から約5か月間という非常に短期間に、今日で9回目ということで、本当に精力的な御審議をいただき、厚く御礼を申し上げます。
- ・ 今回の報告書の内容について、今後の予算要求や行政減量・効率化有識者会議、総務省の独法評価委員会等の場において、最大限の意見の表明をしていきたいと考えている。また、紛争解決機能の整備・充実についても、今後、関係機関と調整し、できるだけ早急に実現化を図っていきたい。
- ・ 整理合理化に関する要請には非常に厳しいものがあり、内閣府としても協力せざるを得ないという面はあるが、国民生活センターの重要性や国民からの期待は非常に大きいと痛感しており、我々としても最大限の努力をしていきたい。
- ・ 今後とも消費者政策あるいは国政の運営の在り方等について引き続き御支援を賜わりたい。

(中名生理事長)

- ・ 5か月間という大変短い期間に、野村座長を始め、委員の皆様方には、国民生活センターの業務の在り方に付いて大変熱心に御議論をいただき、貴重な御提言をいただいたととらえている。
- ・ 御提言の中では、国民生活センターがこれまで担ってきた業務について今後の方向性をお示しいただくとともに、ADRの機能強化や事故情報データベースの構築等の新しい業務の領域についても御提言をいただいたと認識している。
- ・ 国民生活センターとしては、来年度から始まる次期中期計画を策定していく中で、いただいた御提言を具体化し、消費者のため、国民のために新しい業務に積極的に取り組んでいきたい。

(※ 本議事要旨は暫定版であり、今後、修正の可能性があり得る。)

以 上