

国民生活センターの在り方等に関する検討会

中間報告

平成 19 年 7 月 30 日

目次

はじめに	1
1. 社会環境の変化を踏まえた国民生活センターの在り方	2
(1) 消費者を取り巻く環境変化	2
(2) 国民生活センターに期待される役割	3
2. 消費者トラブル情報の収集・分析・活用の強化	5
(1) 情報収集の迅速化と収集範囲の拡大	6
(2) 情報の分析・活用の充実	7
3. 消費者に対する啓発及び教育の充実	8
(1) 効果的な情報発信・情報提供	9
(2) 啓発・教育の担い手の育成	9
4. 消費者トラブル解決能力の向上	10
(1) 消費生活センターの相談業務の支援	10
(2) 商品テストの企画・立案への重点化	11
5. 国民生活センターを中核とした裁判外紛争解決に関連する制度	12
(1) 紛争解決に当たって国民生活センター等に期待される役割	12
(2) 紛争解決機能の整備・充実の方向	13
6. その他	14
(別紙) 国民生活センター等における紛争解決機能の整備・充実に向けての考え方	15

はじめに

消費者を取り巻く環境を見ると、情報通信技術の発展、国際化等による消費生活の多様化・高度化が進み、消費者問題は多様化・複雑化し、消費者トラブルが増加している。また、最近のエレベーター、ガス湯沸かし器、シュレッダーによる事故、プール事故等を背景に国民の安全・安心に関する関心が高まっている。このように、消費者トラブルが増大し複雑化する中で、社会システム全体が事後チェック型へと移行し、市場ルールの整備、監視・取締りの強化、事後救済策としての紛争解決機能の整備・充実等を図っていくことが必要となっている。

国民生活センターは平成 15 年 10 月に独立行政法人化された。平成 16 年度に消費者保護基本法が消費者基本法に抜本改正され、同法第 25 条において国民生活センターは消費生活に関する情報の収集・提供や苦情処理のあっせん及び相談等の中核的機関としての役割が明確に位置づけられた¹。

経済社会の変化に対応して、昨今の我が国の厳しい財政事情も鑑みれば、政府機能を根本的に見直すことが必要とされている。独立行政法人の改革はその第一弾であり、国民生活センターについても抜本的な業務改革を図ることにより、厳しい財政制約の中で、消費者が真に必要とし、期待している業務を重点的かつ効率的に遂行することが求められている。平成 20 年 3 月末に現行中期目標期間が終了する際には、組織及び業務全般にわたる検討を行うことが求められていることを踏まえれば、今は国民生活センターが事業の再構築を行うまたとない好機といえよう。

このような状況下、本検討会は、①社会環境の変化等を踏まえた国民生活センターの在り方、及び、②国民生活センターを中核とした裁判外紛争解決等の関連する制度について総合的に検討を行うことを目的とし本年 4 月に設置された。以降、7 回検討会を開催し、本報告書はその検討の内容を中間報告書とし

¹ 消費者基本法（昭和 43 年法律第 78 号）
（国民生活センターの役割）

第二十五条 独立行政法人国民生活センターは、国及び地方公共団体の関係機関、消費者団体等と連携し、国民の消費生活に関する情報の収集及び提供、事業者と消費者との間に生じた苦情の処理のあっせん及び当該苦情に係る相談、消費者からの苦情等に関する商品についての試験、検査等及び役務についての調査研究等、消費者に対する啓発及び教育等における中核的機関として積極的な役割を果たすものとする。

てとりまとめたものである。

1. 社会環境の変化を踏まえた国民生活センターの在り方

(1) 消費者を取り巻く環境変化

消費者トラブルは長期的に増加し続け、その内容も多様化・複雑化している。国民生活センター及び各地の消費生活センターに消費者から寄せられる苦情相談件数も、平成 18 年度は約 110 万件に達する²など、高水準で推移している。

この背景には、近年、規制改革、さらに情報通信技術の発展や経済のサービス化、国際化が進展したこと等により、消費者の多種多様なニーズに応える商品やサービスが登場したことがあると考えられる。経済が成熟化するにつれて、消費者の嗜好も量から質を重視する方向に変化した反面、商品の品質やサービス内容等を消費者が購入以前に把握することが困難となり、消費者トラブル発生のリスクが高まったと考えられる。特に金融商品等の高度化・多様化、販売・契約方法の多様化・複雑化に加え、架空請求・不当請求に関する相談の急増に見られるように悪質な事業者の参入もあったことが、トラブル増加に影響していると見られる。

最近においては、身近な生活の場において、製品、施設に係る深刻な事故等が多発している。このため、事故に関する情報収集のワンストップ・サービス化、紛争処理機能の拡充など事後救済機能の充実等、国民の安全・安心が確保できる社会の実現とそのため官と民との新たなパートナーシップの構築が喫緊の課題となっている³。

また、平成 17 年に個人情報保護法が全面施行されたが、国民の個人情報の取り扱いに関する不安は依然として高いものと考えられる。

² PIO-NET 登録件数（平成 19 年 6 月 21 日現在）

³ 本年 6 月に公表された国民生活審議会意見「国民生活における安全・安心の確保策について」では、事故情報収集のワンストップ・サービス化、国民生活センター等における紛争処理機能の拡充など事後救済策の充実等が提言されている。「経済財政改革に関する基本方針 2007」

（2007 年 6 月閣議決定）においては、「生活に密着した施設・製品の事故等の防止等を図るため、事故情報の収集・公開や安全対策の強化、官と民との新たなパートナーシップの構築等に取り組む」とされている。消費者政策会議決定「消費者基本計画の検証・評価・監視」（2007 年 7 月）においても、今後重点的に取り組むべき事項として、PIO-NET 端末の関係省庁への設置、事故情報を一元的収集できるシステムの構築、国民生活センター等における紛争解決機能の充実・強化に向けた法的仕組み等の検討等を挙げている。

こうした傾向は、経済社会の変化と共に今後もさらに進むと考えられる。若年層や高齢者が巻き込まれるトラブルも多く、特に近年高齢者の割合が急増していることから、高齢化社会が進む中で被害の予防、早期発見のための施策が一層求められている。

このように、新たな商品・サービスや取引手法が次々と出現する状況下では、事業者に対する事前規制によって事故やトラブルの発生を防止することは困難であり、国民生活の安全・安心の確保のためには、市場ルールの整備、社会システムとして適切な監視や、事後救済策としての紛争解決機能の整備・充実によって事故や被害が生じた場合の簡易・迅速・円滑・公正な解決を図ることが必要とされている。このような消費者の紛争解決、救済については、国際的な課題ともなっており、本年7月にOECDが「消費者の紛争解決及び救済に関する理事会勧告」⁴を採択している。

(2) 国民生活センターに期待される役割

21世紀にふさわしい行政機構の抜本的な改革・再編へ向け、行政のスリム化が求められる中、政府の機能全体の見直しが進められているが、その第一歩として、独立行政法人については制度本来の目的にかなっているか、制度創設後の様々な改革と整合的なものになっているか等、原点に立ち返った見直しが求められている。国民生活センターの業務についても、国民から真に必要とされ、民間にゆだねた場合には実施されないおそれがある事務・事業を見極め、それが効率的に遂行できるよう、実施体制を抜本的に見直し、再構築することが急務となっている。

消費者は、事業者に比べ情報の量や質あるいは交渉力において不利な立場にあることから、その格差を縮小するために、消費者政策として、事業者に対する規制や監視・取締り、消費者教育等とともに、消費者に有益な情報を収集提

⁴同勧告では、加盟国は、国境を越えた取引を含む、事業者との取引から生じた消費者の経済的損害についての紛争解決及び救済を図る仕組みを消費者に提供するように確保すべきとし、その共通原則を提示している。個人で行動する消費者のための紛争解決及び救済の仕組みの例として裁判外紛争解決(ADR)サービスを挙げ、消費者が、事業者に対する苦情を、調査及び決定のために公的機関に対し提出する、公的機関を基礎とした仕組みを含みうるとしている。

供し、苦情処理・紛争解決体制の整備等を講じる必要がある。

消費者問題の多様性に鑑みれば、このような機能については、特定の業種や分野に偏らずに、国民からの信頼・信用が得られるよう公正・中立性を保ちながら、全国であまねく供給される必要がある。このような条件を満たした形では必ずしも民によって提供されるとは限らないことから、公的機関が主体となって、効率的に供給することが求められる。このため、内閣府が消費者行政の企画・立案部門を担い、独立行政法人たる国民生活センターや都道府県・市町村の消費生活センター等が情報収集、苦情相談において重要な役割を果たしてきた。

従来、国民生活センターの法的位置付けは必ずしも明確でなかったが、平成16年6月に制定された消費者基本法第25条において、国民生活センターは、①国民の消費生活に関する情報の収集及び提供、②苦情の処理のあっせん及び相談、③商品についての試験、検査等及び役務についての調査研究等、④消費者に対する啓発及び教育等の4つの機能について、中核的機関としての役割が明確に位置づけられた。さらに、平成16年に閣議決定された「個人情報の保護に関する基本方針」により、個人情報に関する苦情相談事例の集約・分析等を行うこととされた。

国民生活センターは新たな段階を迎えている。これまでの各地の消費生活センターに対する中核的機関としての役割を果たしてきたが、今後は各省庁等関係機関、消費者団体、事業者団体等とも積極的に連携しながら、上記4つの機能について我が国全体の中核的機関としての役割を果たすことが求められている。このため、迅速かつ広範な情報収集、各省庁等を含めた関係機関との双方向的な情報の共有、苦情相談の効果的解決等を図る必要がある。

厳しい財政制約の中で、国民生活センターに対する高い国民の期待に応えるためには、業務について徹底した見直しを図った上で、果たすべき業務及び業務改革を実施時期も含めて設定(Plan)し、着実に実行(Do)し、その事後評価(Check)を踏まえてさらに改善を図る(Action)という、PDCAサイクルを本格的に取り入れた効率的な運営方法を採用することが求められる。

2. 消費者トラブル情報の収集・分析・活用の強化

消費者基本法第 25 条において示された中核的な役割を果たすため、国民生活センターは、関係機関との幅広いネットワークを構築し、消費者トラブルの早期発見・原因究明、解決・救済を一体的にとらえつつ、消費者トラブルの未然防止・拡大防止等に向けて先導的な役割を果たしていく必要がある。

その基盤となるのが、消費者トラブルに関する情報の一元的な収集・分析である。情報通信技術の発展により、「いつでも、どこでも、何でも、誰でも」ネットワークとつながり、情報を自由にやりとりができるユビキタスネットワークの形成へと社会が向かう中で、情報の収集・公表の仕方についてもそのメリットを最大限に活かし、社会の変化に対応したものに変わっていくことが必要である。

国民生活センターは、これまでも我が国最大の苦情相談情報のデータベースである全国消費生活情報ネットワーク・システム（以下、PIO-NET）により、各地の消費生活センターの中核的機関として、消費者被害に関する苦情相談情報の収集及び活用を図ってきた。PIO-NET は、導入当初は相談員の相談業務支援のための閉じたシステムとして利用されてきたが、本年 3 月に公表された「苦情相談情報の効果的活用のための検討会議」報告書において「社会全体の共有インフラ」として位置づけられた。その目的は①各地の消費生活センターの相談業務支援、②法執行への活用など行政機関による消費者被害の未然防止・拡大防止、③消費者政策の企画・立案や国民への情報提供に拡充された。この目的の実現に向けて、情報の有効な分析・活用方法を検討することが必要である。

また、消費者トラブルに関する情報収集・活用の中核的機能を担うという観点からは、消費生活センターからのみではなく、インターネットを利用した仕組みで、消費者及び関係省庁等から幅広く情報を収集し、活用することが必要である。

なお、国民生活センターが、消費者トラブル情報の収集・提供業務を行う根拠としては、独立行政法人国民生活センター法による業務に係る規定しかないことから、このほかに、地方公共団体等から情報提供を求めることができることや、国民への公表や関係省庁への提供ができることを明確にすることが適当

である。

(1) 情報収集の迅速化と収集範囲の拡大

(PIO-NET 情報入力の一層の迅速化)

PIO-NET 情報を消費者被害の未然防止・拡大防止等に役立てるためには、苦情相談ができる限り速やかに入力されることが必要である。このため、「苦情相談情報の効果的活用のための検討会議」報告書を踏まえ、データ登録日数の短縮化を図る。「死亡・重篤事故に係る危害情報」については、原則相談を受け付けた日から少なくとも3日以内にデータ送信をするものとされているが、さらなる期間の短縮が求められる。

情報の効率的収集・効果的運用には、情報システム面の改善が不可欠である。PIO-NET に係る刷新可能性調査の結果を踏まえ、業務フローの改善を含め本年度中に最適化計画を策定し、早期に PIO-NET にかかる費用の大幅な縮減を実現すると共に、入力期間の迅速化、検索に要する時間の短縮化等の利便性の向上を図る。

入力の迅速化については相談業務の前線に立つ各地の消費生活センターの協力を得ることが重要である。このため、PIO-NET が社会全体の共通インフラであることを改めて周知することに加えて、国民生活センターとしても収集したデータの分析結果や相談の支援となる情報を早期に送付すること、システムの改善により入力負担の軽減を図ることが必要である。

また、PIO-NET 端末の関係省庁への設置等により、PIO-NET 情報の共有が図られるが、今後は、関係省庁の情報も幅広く共有されるように情報の双方向化に取り組む。

(情報収集範囲の拡大)

消費者被害の未然防止・拡大防止を図るためには、早期の段階での状況把握が有効である。PIO-NET 情報は消費生活センターの相談員が相談内容を確認するなど、情報の質が確保された苦情相談情報であるものの、現時点では情報収集にかなりの時間を要する。一方、インターネットを利用したシステムは、情報の質にばらつきがあると想定されるものの、消費者及び関係機関にとって

情報提供のコストが大きく低下していることから、ヒヤリハット情報も含め様々な情報を迅速に収集することが可能となる。このように、今後は、PIO-NET以外の情報の収集を充実することも必要とされている。

国民生活審議会意見「国民生活における安全・安心の確保策について」において、一般消費者から消費者団体等のNPO、企業、行政機関等にいたるまで、死亡・重篤事故の情報からヒヤリハット情報まで幅広い情報を入力できる「安全安心のための書き込み自由の事故情報データベース（仮称）（以下、事故情報データベース）」の設置を求め、その管理運営を行う適当な主体として国民生活センターが例示された。既に、国民生活センターでは、消費者トラブル等の現状を把握するために、ホームページ上に「消費者トラブルメール箱」を設置しているが、この経験も踏まえ、製品・施設・サービスに関する身近な事故を幅広くカバーする事故情報データベースを構築するとともに、相談業務への活用の観点等を踏まえ取引に関するトラブルの情報についても併せて収集する新しいシステムを構築する必要がある。その際には、誹謗中傷や偽りの情報などを排除する仕組みについて工夫する必要がある。この新しいシステムの構築に伴い、「消費者トラブルメール箱」は廃止する。また、警察、消防、医療関係機関からの事故情報データベースへの情報入力を促し、病院危害情報データベースについては縮小し、事故情報データベースへの統合を図るべきである。

この新しいシステムについては、多くの消費者から情報提供が受けられるよう十分周知・広報するとともに、入力フォーマットの工夫により大量の情報を効率的に調査・分析・検証が行える体制を整備する必要がある。

（２）情報の分析・活用の充実

消費者トラブル等について収集された情報は、適切に分析され、行政機関の法執行、政策提言や消費者への情報提供に活用されることにより価値を持つ。しかしながら、国民生活センターでは、PIO-NET等により収集された情報を必ずしも十分に分析できるような体制ではなかったと見られる。このため、昨年からは、死亡・重篤情報、食品の安全等に関する危害情報については、積極的に関係省庁と情報共有を図ってきているが、さらに今後は分析部門の充実・強化を図ることにより、国民生活センターにおいて収集された情報について、全

体傾向を分析するとともに、被害の拡大防止を図る観点から早期に対処すべき事案を抽出し、関係省庁等に提言ができるように、外部専門家の知見も活用しながら、分析能力の向上を図ることが必要である。

PIO-NET 情報については、大量のデータの中から、苦情相談の件数が急増していたり、新たな手口、悪質な事例、危険な製品・施設・サービス等について、早期に明らかにすることができる指標（早期警戒指標（仮称））を整備し、件数が多く広域性があり増加傾向にあるもの、悪質性の高いもの、件数の増加率が高いもの等の警戒案件を迅速に監視・抽出できるようにする。また、消費生活センター・関係行政機関等からの情報提供を端緒として、従来なかった消費者トラブルも含め、早期に対処すべき事案を効率的に抽出できるよう、自由度の高い検索機能等の整備を図る。

「事故情報データベース」等 PIO-NET 情報以外の方法で収集された情報についても、関係行政機関や地方公共団体と共有するとともに、所管省庁に対応を任せきりにすることなく、被害の未然防止・拡大防止に向けて、随時分析し、対応が遅れている分野については、関係機関に対し提言したり、あるいは国民に積極的に公表することにより、迅速かつ効果的な対応が図られるようにする。

このように PIO-NET や事故情報データベース等で収集された情報の分析結果は、関係行政機関、消費者、消費者団体、事業者、事業者団体等、多くの関係者に活用されるように、簡便に閲覧したり、検索できるようなシステムを構築することが求められる。また、団体訴訟制度を担う適格消費者団体に積極的に情報提供していくことが求められる。

3. 消費者に対する啓発及び教育の充実

消費者は、事業者に比べ情報力や交渉力において不利な立場にあるが、その格差の縮小のためには、消費者自身が「自立した主体」として市場に参画し積極的に自らの利益を確保するように行動することも重要である。消費者が自立した主体として能動的に行動することは、消費者トラブルを未然に防止することや、トラブルが生じた場合でも早期に対処策を広めること等により拡大を防止することに通じる。このための環境整備として、消費者に対する啓発・教育を行うこと、消費者に必要な情報提供を行うことが必要である。

(1) 効果的な情報発信・情報提供

消費者トラブルの未然防止・拡大防止のためには、消費者の手元に必要な情報が届き、注意喚起を促すことが求められる。消費者に対する情報発信力を高めるために、新聞やテレビ等の報道機関への情報提供を効果的に実施する必要がある。さらに、より多くの消費者に情報が届くように、外部の専門家の意見も活用しながら、広報媒体全般の見直しを行う。具体的には動画映像作成等の新たな媒体の検討、テレビ番組作成について費用対効果を考慮した抜本の見直し、既存の雑誌二誌を廃刊し、消費者問題について理解を深めるような新たな雑誌の創刊等を行う。その際には、緊急時の情報提供、健康志向をうたった食品等消費者の関心が高い問題⁵について日常的に広く周知する情報提供、消費者問題の啓発に関する情報提供、専門家を派遣した講座の開催等、インターネット等を日常的に利用しない消費者にも留意して、地方公共団体とも連携し用途に合わせた提供方法を検討する必要がある。

(2) 啓発・教育の担い手の育成

国民生活センターは、消費者に対する啓発・教育に関する中核的機関として、その担い手を育成することが求められる。このため、消費者の暮らしに密着した立場から地域の消費者を支えている相談員、住民にとって身近な存在である地方自治体の消費者行政担当者、地域のリーダー等に対して、消費者に対する啓発事業や教育事業を担える人材として育成する研修の実施が必要である。また、企業の消費者問題担当者に対して、消費者問題に関する最新の状況を踏まえた、ニーズに応じた研修を企画・実施することも求められる。さらに、消費者基本法に位置付けられた中核的機関としての役割をより積極的に果たすため、関係省庁の担当者の協力も得ながら、関係省庁の職員に対する研修にも積極的に取り組み、消費者行政についての総合的な理解を促す。

なお、「経済財政改革の基本方針 2007」において、存続する独立行政法人に

⁵ 「新健康フロンティア戦略」(2007年4月新健康フロンティア戦略賢人会議決定)において、こどもの健康力、女性の健康力、メタボリックシンドローム克服力、食の選択力等について、国民自らがそれぞれの立場に応じて健康対策をより一層推進していくことを提言している。

については、そのすべての事務・事業について市場化テスト導入の検討対象とすることになっていることから、研修事業・研修施設等について、市場化テストの導入の対象とする等、業務を効率的・効果的に実施する方法を検討する。

4. 消費者トラブル解決能力の向上

実際に発生した消費者トラブルの解決を図ることは、被害に遭った消費者を救済するだけでなく、同種のトラブルの拡大防止にもつながる。この観点から、国民生活センターは、関係機関との連携を強化しながら、我が国全体の消費者トラブル解決能力の底上げを図る中核的機関としての役割を強化していくことが必要である。

具体的には、相談業務の支援、商品テストの企画・立案力の向上などにより苦情処理能力を高めると共に、さらに次節で述べるように紛争解決機能の整備・拡充等を図っていくことが必要となっている。

(1) 消費生活センターの相談業務の支援

各地の消費生活センターにおいて、多数の苦情処理が行われているものの、各センターにおける体制に差があることや、消費者トラブルの多様化・複雑化を踏まえれば、単独のセンターで処理することが困難な場合もあり、国民生活センターは中核的機関として、経由相談⁶という形で、消費生活センターの相談を支援していく役割を担っている。今後については、専門家の活用等により専門性が高く難易度の高い案件を処理する能力を高め、経由相談による解決能力の向上を図ることとする。国民生活センターの相談業務としては、難易度の高い案件を処理することに集中するため、国と地方の役割分担も踏まえ、一次的な直接相談については地方の消費生活センターが行うこととして、廃止に向けて検討することとする。なお、これに伴って、消費者トラブルの早期発見機能等が低下しないように、インターネット経由で消費者から寄せられた情報の中

⁶ 各地の消費生活センター等が何らかの形で消費者と接触した後、当該相談に国民生活センターが係わること。国民生活センターが、全面的に相談の処理にあたる「移送」、各地の消費生活センターと共同で処理をする、或いは、消費生活センターの依頼に応じて関係省庁や事業者との調整を行う「共同処理等」、消費生活センターに処理方法や同種事例についてアドバイスを行う「助言」の三種類がある。

から、被害拡大防止等の観点から公益性の高いと思われる案件を抽出し、詳細に情報を把握すると共に、対処策等をホームページ等で広く情報提供する。

個人情報に関する苦情相談についても PIO-NET やインターネットの活用により、地方公共団体の窓口等から直接収集を行うとともに、関係機関と共有することにより、苦情の円滑な処理を図る。

また、消費者トラブルの解決能力の向上のためには、苦情処理の担い手である各地の消費生活センターの相談員の能力向上を図ることが必要であり、相談員のニーズと能力に対応した研修を企画・実施することが求められる。イー・ラーニング⁷講座等を企画・実施し、これまで研修に参加することが容易でなかった地方の消費生活センターの相談員も研修を受講することが可能になるようにする。紛争解決機能の拡充・強化を踏まえ、あっせん人、調停人となる相談員を育成する研修を企画・実施する。多重債務問題については、「多重債務問題改善プログラム」（平成 19 年 4 月 20 日多重債務者対策本部決定）を踏まえ、相談員向け研修の充実を図る。

（2）商品テストの企画・立案への重点化

国民生活センターは、商品テストにかかる中核的機関として、他の商品テスト機関との連携等により、我が国全体として必要とされている商品テストの実施を確保する役割を担うことが求められる。このため、全国の商品テスト機関のテスト施設や専門分野等についてデータベース化することにより、我が国全体の原因究明テスト能力を把握すると共に、商品テスト機関のネットワークを形成する。

国の行政機関や各地の消費生活センター等からの原因究明テストに関する要望については、必要なテストの実施が行えるよう採択基準を明確化した上で、テストの企画・立案業務への重点化を図る。また、国の行政機関からは年間計画策定前に、テストに対する要望を受け付ける機会を設ける。

テストの実施については、独立行政法人製品評価技術基盤機構（NITE）、国

⁷ インターネットとパソコンを介した学習システムのこと。パソコンとインターネットに接続できる環境にあるならば、時間や場所を問わず音声や動画を使った学習を効果的に行うことができる。

立健康・栄養研究所、農林水産消費安全技術センター、独立行政法人産業技術総合研究所等関係機関との連携や、大幅な外部化を実施する。これらを通じ、商品テストの効率化に努め、新たなテスト用の施設整備及び高価な測定機器の更新は基本的に行わないものとする。

また、テスト結果については、関係機関、消費者に積極的に周知する。

5. 国民生活センターを中核とした裁判外紛争解決に関連する制度

(1) 紛争解決に当たって国民生活センター等に期待される役割

消費生活に関する事業者と消費者との間に生じた紛争（以下「消費者紛争」という。）の解決については、現在主に国民生活センターや都道府県（以下「国民生活センター等」という。）がその機能を担っている。

このような公的主体による民事上の紛争についての解決が行われているのは、消費者紛争の場合、その発生原因が、拡散的に多発するもの場合は特に、事業者側にあることが多いものと考えられ、また、当事者間に情報の質・量及び交渉力の格差があり、この格差が今後ますます拡大していくことが見込まれるところ、これを調整しつつ紛争の適正な解決を図り、消費者の利益を擁護・増進していく必要があることや、消費者紛争の特性として、その背後には潜在的に多数の同種紛争が存在し、当該紛争の解決を図ることが同種紛争の解決や発生防止にも資するという公益性を有すること、さらには一般には被害額が小さいこと等のため、裁判手続によって救済を図るには一定の限界がある消費者紛争の解決システムを消費者にとって費用・時間等の面で利用しやすいものとする必要があること等の政策的必要性によるものである。

加えて、従来から消費者紛争の解決を図ってきたことから、国民生活センター等は国民にも一定の信認を得ており、その知名度や取扱い実績は他の機関と比しても群を抜いている。このように、国民生活センター等が消費者やさらには事業者にもその存在が認識されている一方で、これらの機能を代替する民間の機能は未だ整備が進んでいないと言いき難く、消費者紛争を横断的に扱う唯一のシステムとあってよい国民生活センター等の紛争解決機能を整備・充実することが、蓄積されたノウハウの活用、事業者に対する説得力、さらにはコスト的な側面からみても最適であるものといえる。

こうした事情を踏まえ、消費者基本法においても紛争解決について国民生活センター等が果たすべき役割が明記されているところであり、国民生活センター等の紛争解決機能の整備・充実を図ることにより、消費者利益に資する紛争解決手続の仕組みを構築していく必要がある。

その際、消費者紛争の特性を踏まえるとともに、OECD「消費者の紛争解決及び救済に関する理事会勧告」⁸も考慮に入れ、費用、仕組みの利用のしやすさ、当事者間の非対称性の調整、迅速な解決等に十分留意することが重要である。

(2) 紛争解決機能の整備・充実の方向

国民生活センター等には消費者紛争の解決に当たって重要な役割を果たすべきことが期待されていながら、その手続を規定した法律は、現在のところない。

したがって、国民生活センター等が行う紛争解決手続について、これを法律上明らかにして、事業者や消費者が紛争当事者となり、その解決を図ろうとする場合によって立つ手続の準則を予測可能なものとして提示することの意義は小さくない。

また、その紛争解決手続が有する機能を明らかにすることで、国民生活センター等の消費者紛争解決機関としての認知度がさらに高まり、紛争発生時の円滑な解決が図られるようになるほか、さらには、紛争発生を抑止力としての作用も期待できる。

このため、別紙に示す考え方も参考にしつつ、国民生活センター等の消費者紛争に係る紛争解決手続を明らかにするとともに、紛争解決機能の整備・充実を図るための法律の整備について検討することが適当である。

なお、消費者は、紛争に直面したとき、どのような紛争解決手続があるか、

⁸同勧告においては、個人で提起する消費者のための紛争解決及び救済の仕組みについて、① 問題となっている価値に比して不均衡な負担を消費者に課すべきではないこと、② 消費者が法的な代理人又は支援の必要なく、手続を行うことを選択できるように、十分に利用可能で、かつ、簡易に利用できるように策定されるべきであること、③ 消費者は、手続（苦情を提起し、紛争解決の仕組みを選択する方法、予想される手続費用・期間、期待される結果、訴訟手段、及びその結果が拘束的かどうかを含む）に関する明確で、分かりやすく、かつ、的確な情報が提供されるべきであること、④ 最小限の追加的な情報又は助力のみを用いて消費者によって利用されることができるよう、策定されるべきであること等を求めている。

どこに行けばどのようなサービスが受けられ、どのような解決が得られるのか等について必ずしも知悉しているわけではなく、そうした情報を容易に得られる状況にもない。

紛争解決の手法については、手続・判断基準の厳格性、判断の拘束力等がそれぞれ異なっており、したがって、紛争の実情に応じた最適な解決方法が選択されるよう、国民生活センター等は、新たな紛争解決手続の整備による選択肢の拡張と併せ、消費者のニーズに即した適切な情報提供にも努めていく必要がある。

6. その他

(外部専門家の活用、人材交流)

法曹関係者をはじめとする外部の専門家を積極的に登用し、調査業務、相談業務等における専門的能力の向上を図るとともに、関係機関との積極的な人事交流を図る。また、外部との意見交換、情報交流を積極的に行う。

(国際化への積極的対応)

ICPEN (International Consumer Protection and Enforcement Network: 消費者保護及び執行のための国際ネットワーク) 等の国際会議や国際的ネットワークに参加し、各国の消費者行政機関や消費者団体と連携を図ること等を通じて、海外の消費者問題に関する情報収集・蓄積を行う。

別紙

国民生活センター等における紛争解決機能の整備・充実に向けての考え方

(1) 紛争解決手続の対象とする紛争

国民生活センター等が行う紛争解決手続の対象とする紛争は、消費者基本法において期待されている役割等を踏まえ、消費者紛争とすることが適当である。

(2) 国民生活センターと都道府県⁹の役割分担

国民生活センターと都道府県の役割分担は、消費者基本法の趣旨を踏まえると、まず、都道府県が一義的には紛争解決に当たり、国民生活センターは、都道府県では対処しがたい、あるいは都道府県という視点を超えて対処すべきものについて管轄するというのが基本的な考え方であり、また消費者の利便にも資するものと考えられる。

このような考え方に立てば、国民生活センターは、例えば、複数都道府県にわたって被害が生じているような事件に係る紛争や、あるいはその時点では一都道府県内におさまっていても、その後に関与多数の者に被害が及ぶものと考えられる事件に係る紛争など、全国的視野に立って、統一的な解決を図ることが必要な事案について管轄するものとし、そのほかは、都道府県で管轄するものとするのが適当である。

ただし、このような管轄については、過度に固定的・技術的な運用を行うことなく、必要な場合には、国民生活センターと都道府県で連携・協議していずれで取り扱うかを決定できるものとするのが望ましい。

⁹ 消費者基本法第19条第3項においては、「国及び都道府県」が紛争解決について必要な措置を講ずるものとされているため、ここでは「都道府県」としているが、市町村が果たすべき役割があることについてはいうまでもない。

(苦情処理及び紛争解決の促進)

第十九条 [略]

2 [略]

3 国及び都道府県は、商品及び役務に関し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。

(3) 紛争解決の手法

紛争解決の手法としては、あっせんや調停などのように当事者間の話し合いを促すことにより合意を得る手続である調整型の手法と、仲裁などのようにあらかじめ第三者の判断に従うという合意の下に手続を開始する裁断型の手法とがある。

仲裁は、これを選択すると訴訟による解決ができなくなり、また、仲裁判断は確定判決と同一の効果を有するものである。しかしながら、制度を理解して利用すれば、例えば、調停で開始した手続で合意が調達できるようになったときに、その合意に執行力を付与するため仲裁手続に移行するといった利用も可能であること等、有用な手法でもある。

このため、紛争解決の手法として、あっせん、調停に加え、仲裁も措置することが適当である。

なお、いずれの手法による場合であっても、その仕組みは、消費者が自ら選択が可能な程度にまでわかりやすく簡易に利用できるものとするとともに、審理の方式についても、例えば書面審理を活用する等して、消費者に負担の少ないものとするのが望ましい。

(4) 紛争解決手続を行う組織

紛争解決手続を行う場合には、当該手続を利用する者の信頼に値するものである必要があるほか、後述する本手続への時効中断効の付与の観点からみても、公正・中立な第三者により開始から終了まで公正・適確な進行が確保されるようにする必要がある。

このため、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、当該機関により紛争解決手続が行われるようにすることが適当である。

ただし、この場合、その構成員は、消費生活専門相談員を主体としつつ、その他学識経験を有する者として機動的な運営が図れるようなものとするのが適当であり、構成員には、法令の適用解釈について助言が受けられるよう、弁護士となる資格を有する者を含むものとする。

また、紛争の内容に応じ、特殊な専門的分野での判断が要求されることもあるものと考えられることから、これらの者とは別に専門的知見を有す

る者が紛争解決に関与できるようにしておくこととし、事案ごとに第三者機関の長がその構成員及び専門的知見を有する者のうちから指名する者が当該紛争の解決に当たるものとするのが適当である。

(5) 紛争解決手続の開始の申請

消費者紛争については、当事者が有する情報の質や量・交渉力が非対称的であり、このため、その紛争の第三者の介在による解決を必要とするのは、専ら消費者であるということが出来る。

こうした事情を踏まえれば、解決手続の円滑な進行を期するためには当事者双方の申請であることが望ましいが、消費者のみの申請による場合でも手続を開始し、事業者への手続参加に係る応諾の働きかけは国民生活センター等が行うこととすることが適当である。

なお、この場合、不特定かつ多数の消費者の利益のために実体権としての差止請求権を有している適格消費者団体も当該権利の行使として開始の申請ができる者に含まれるものとする。

(6) 紛争解決を行うに当たっての調査等

一方当事者である消費者からの申請によって開始されたあつせん、調停手続の場合、他方当事者である事業者が手続に参加しないことには合意の調達は不可能である。

また、紛争解決の内容を事実即した適正妥当なものとする事で両者の合意が調達しやすくなるものと考えられることや、当事者間の立証能力が対等ではないこと等を踏まえれば、事実関係を可能な限り明らかにすることが望ましいものと考えられる。

このため、国民生活センター等に出頭を求めることができる権限、事件に関係する文書・物件の提出を求めることができる権限を付与することが適当である。

なお、国民生活センター等が行う紛争解決手続は、迅速な解決が図られるものであること、非公開で行われるものであること等事業者にもメリットのある制度であり、当該手続が円滑に実施されるよう、事業者団体との継続的な協力関係の構築に努めていくことが重要である。

(7) 結果・経過の公表

消費者被害は、同種の被害が拡散的に多発するという特性を有していることから、紛争解決手続に付された事案で、同種紛争の解決・発生防止など消費生活の安定を図る上で必要と認められるものについては、その結果あるいは経過を公表できるようにすることが適当である。

(8) 履行の確認

当事者間で合意された内容は、通常はその内容が尊重され、これに基づく義務も履行されるものと考えられるが、あっせん、調停によるものである場合、和解契約としての効力しかないものであることから、当事者の一方の義務履行がなされない場合は、相手方は改めて訴訟を提起する等の必要が生じる。

このため、紛争解決手続の実効性を高め、義務の円滑な履行がなされるよう、合意内容の義務の履行がなされない場合の義務者への勧告ができるようにすることが適当である。

(9) 時効の中断

裁判所外の紛争解決手続には、時効中断の効果が認められないため、例えば、時効期間の満了が迫っている場合に、交渉期間の制約を受けたり、交渉期間中に時効が完成する等により、紛争解決手続を選択した者が不利な立場に置かれるおそれがある。

このような不都合を避け、躊躇なく本手続を利用できるようにするため、実態も踏まえつつ、国民生活センター等が行うあっせん、調停についても時効中断効を付与することが適当である。

この場合、紛争解決手続が不調に終わった場合、一定期間内に当該手続の目的となった請求について訴訟を提起すれば、手続開始時にさかのぼって時効が中断するものとする。

(10) 訴訟手続の中止

現行の訴訟制度では、同じ紛争について裁判外の紛争解決手続と訴訟手続が並行する場合に、裁判所が訴訟手続を中止する制度上の根拠がない。

したがって、いったん裁判による紛争の解決を図ろうとしたものの、当事者が裁判外の紛争解決手続によって紛争解決を図ろうと希望した場合

でも、これら2つの手続が並行して実施されることになり、二重の負担を当事者に課すことになりかねない。

このため、当事者共同の申立てがあり、国民生活センター等のあっせん・調停により紛争解決を図ろうとする場合には、一定期間これに専念できるよう、実態も踏まえつつ、訴訟手続を中止することができるようにすることが適当である。

(11) 現在行っているあっせんの位置付け

現在国民生活センター等で行っている紛争のあっせんは、今回整備しようとする紛争解決手続と両者相まって、消費者紛争の円滑な解決を期すことができるものである。

したがって、これについても法律上の位置付けを明らかにすることが適当である。

(12) その他

紛争解決手続によっては解決が図れず、訴訟に移行する場合で、同種紛争の解決等のため必要であるときは、その公益性にかんがみ国民生活センターが必要な情報を提供することができるようにすること等が適当である。

国民生活センターの在り方等に関する検討会について

平成 19 年 4 月 27 日
内閣府国民生活局

1. 開催の趣旨

(1) 消費者基本法の制定

平成 16 年度に消費者保護基本法が消費者基本法に抜本改正され、第 25 条において、独立行政法人国民生活センターが「国民の消費生活に関する情報の収集及び提供」、「苦情の処理のあっせん及び相談」等における中核的な機関となることが明確に位置づけられた。

(2) 行政型 ADR 機関の機能の充実の必要性

近年の製品等に関する事故を受け、事故情報等の収集・活用について国民生活センターの重要性が指摘されるとともに、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の制定（平成 19 年 4 月 1 日施行）等に伴い、ADR 機関への関心や期待が高まる中、行政型 ADR 機関としての機能の一層の充実が必要と考えられる。

(3) 国民生活センター・中期目標期間の終了

国民生活センターは平成 15 年 10 月に独立行政法人化され、平成 20 年 3 月末に現行中期目標の期間が終了することとなっているところ、独立行政法人通則法第 35 条第 1 項では、中期目標の期間の終了時において独立行政法人の組織及び業務の全般にわたる検討を行い、所要の措置を講ずることとされている。

(1) ～ (3) の状況を踏まえ、国民生活局長の私的懇談会として「国民生活センターの在り方等に関する検討会」を開催し、①社会環境の変化等を踏まえた国民生活センターの在り方及び②国民生活センターを中核とした裁判外紛争処理等の関連する制度（法制の整備を含む）を総合的に検討する。

2. 検討期間

平成 19 年 4 月～9 月（開催頻度は月 1～2 回程度とし、7 月をメドに中間報告、9 月をメドに最終報告を行う。）

3. その他

会議は公開で行うものとし、議事概要及び配付資料を公表する。

「国民生活センターの在り方等に関する検討会」 検討スケジュールについて

第1回（4月27日）

- 国民生活センターに関する議論等について
- 国民生活センターの沿革と課題（国民生活センターからのプレゼンテーション）

第2回（5月21日）

- 独立行政法人改革等について
- 国民生活センターについて（原委員、石川委員、荒岡委員からのプレゼンテーション）

第3回（5月28日）

- 国民生活センターの業務の現状等について（国民生活センターからのプレゼンテーション）
- 紛争解決機能の充実について

第4回（6月20日）

- 紛争解決機能の充実について

第5回（7月6日）

- 紛争解決機能の充実について
- 国民生活センターの業務の在り方について（原委員からのプレゼンテーション）

第6回（7月23日）

- 中間報告素案に関する検討

第7回（7月30日）

- 中間報告案に関する検討

国民生活センターの在り方等に関する検討会

委員名簿

- 座長 野村 豊弘 学習院大学法学部教授
- 縣 公一郎 早稲田大学政治経済学術院教授
- 荒岡 一成 埼玉県総務部県民・消費生活課長
- 石川 純子 社団法人消費者関連専門家会議事務局長
- 夷石多賀子 日本女子大学家政学部非常勤講師・常磐大学大学院被害者学
研究科兼任教授
- 原 早苗 埼玉大学非常勤講師、金融オンブズネットコーディネーター
- 三木 浩一 慶應義塾大学法科大学院教授・弁護士
- 森脇 勝 元名古屋地方裁判所長
- 山口 広 弁護士、日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員長
- 山本 隆司 東京大学大学院法学研究科教授

