

「国民生活センターの国への移行を踏まえた
消費者行政の体制の在り方に関する検討会」報告書
～消費者行政の機能強化を目指して～

平成24年8月22日

内閣府

国民生活センターの国への移行を踏まえた
消費者行政の体制の在り方に関する検討会

目次

1. はじめに	1
2. 消費者行政の体制の現状	2
3. 消費者庁、消費者委員会その他の消費者行政に係る体制の在り方	3
(1) 問題点と課題～検討の視点～	3
(2) 司令塔機能の発揮	5
(3) 消費者行政を担う職員の養成・確保	11
(4) 総合力の充実	14
4. 国民生活センターの機能を担う国における組織の具体的な在り方	17
(1) 消費者行政における新たな位置付け	17
(2) 国民生活センターの各機能の維持・充実	17
(3) 国民生活センターの国への移行後の組織形態及び移行先	20
(4) いわゆる「政府から独立した法人」の考え方との関係	26
5. おわりに	27

図1 現状の消費者行政の体制（内閣府）

参考1 国民生活センター各機能の国への移管にあたっての懸念と考え方・対応策等

参考2 施設等機関及び特別の機関

参考3 今後の取組の方向性について

参考4 「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」の開催について

参考5 「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」委員名簿

参考6 「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」の審議経過

1. はじめに

消費者行政を抜本的に強化することを目的に、消費者の声に真摯に耳を傾け、その声をできる限り政策に反映することを理念として消費者庁、消費者委員会が設立されてから3年を迎えようとしている。この間の取組を踏まえ、新しい仕組みが真に消費者の役に立っているのか、検証を行うべきときにある。

消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号）附則第3項では、政府は、消費者庁及び消費者委員会発足後3年以内、すなわち平成24年9月までに、「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。

一方で、平成24年1月に閣議決定された「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」においては、現行の独立行政法人制度を、「成果目標達成法人」及び「行政執行法人」からなる新たな法人制度に再構築することとしている。また、国民生活センターについては、「消費者行政全体の機能を効率化・強化し、国民の安全・安心を確実に担保するため、必要な定員・予算を確保した上で、平成25年度を目途に本法人の機能を国に移管する。」とされた。政府は、この閣議決定を踏まえ、平成24年5月に「独立行政法人通則法の一部を改正する法律案」及び「独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案^{注1}」（以下「独法通則法等改正法案」という。）を国会に提出している。

これらのことから、国民生活センターの機能の国への移管に関しては、消費者庁及び消費者委員会設置法附則第3項の趣旨を踏まえつつ、国への移行の中で、国民生活センターの機能の維持・充実をどのように図るかについて検討する必要がある。

以上の点を踏まえ、本検討会は、

(1) 消費者庁、消費者委員会その他の消費者行政に係る体制の在り方

^{注1}独法通則法等改正法案では、国民生活センターについても、この法律の「施行日までに、組織の見直しを行い、必要となる法制上の措置を講ずる」ものとしている。なお、施行日は、独法通則法等改正法案では「公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日」とされているが、平成24年1月20日の閣議決定で、平成26年4月1日とすることが定められている。

(2) 国民生活センターの機能を担う国における組織の具体的な在り方について、検討を行ってきた。

検討過程においては、より多くの方々の声を討議に活かしていくため、有識者からのヒアリングを行ったほか、松原仁内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）が行った消費者団体との意見交換の結果を参考にした。

2. 消費者行政の体制の現状（図1）

- (1) 消費者行政は、多くの府省庁が担っているが、現在、内閣府（外局である消費者庁を含む）において、消費者行政を担っている機関・組織として、内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）、消費者基本政策室、消費者政策会議、消費者委員会、消費者庁がある。また、消費者庁が所管する独立行政法人としての国民生活センターがある。
- (2) 内閣府特命担当大臣：内閣府の長たる内閣総理大臣のもと、消費者及び食品安全に関し、行政各部の施策の統一を図るための総合調整権限を有し、また消費者庁及び消費者委員会の所掌事務並びに食品健康影響評価に関することを掌理^{注2}する内閣府特命担当大臣が置かれている（必置）。
- (3) 消費者基本政策室：上記の総合調整事務は、内閣府本府の所掌事務である（消費者庁の所掌事務ではない）ことから、その担当部局として、内閣府本府に消費者基本政策室が置かれている。
- (4) 消費者政策会議：内閣府本府には、「特別の機関^{注3}」として、消費者基本法に基づき、内閣総理大臣が会長を務め、その他の全閣僚と公正取引委員会委員長で構成される消費者政策会議が置かれている。消費者政策会議は、消費者基本計画の案の作成、消費者政策の推進に関する基本的事項の企画に関する審議、消費者政策の実施の推進、実施状況の検証・評価・監視に当たることとされている。

注2 一定の事務をつかさどり、これをおさめること（吉国一郎他編「法令用語辞典」）。

注3 特別の機関は、内部部局、審議会等、施設等機関、地方支分部局のいずれにも分類されないものであり、法律により設置される。

- (5) 消費者委員会：内閣府本府の「審議会等^{注4}」として、消費者委員会が置かれ、消費者問題に関する重要事項の調査審議を行い、必要に応じ、内閣総理大臣、関係各大臣、消費者庁長官へ建議・提言等を行っている。加えて、内閣総理大臣への勧告権を有している（以上、「監視機能」）。また、内閣総理大臣、関係各大臣、消費者庁長官から諮問を受け、調査審議する機能を有している（「審議会機能」）。消費者委員会には、事務局が置かれている（定員：11名^{注5}）。
- (6) 消費者庁：内閣府の「外局^{注6}」として、消費者庁が置かれ、消費者問題に関する基本的な政策の企画、立案や法執行等を行っている。また、消費者庁は、消費者政策会議の庶務を担っている（定員：279名^{注5}）。
- (7) 国民生活センター：消費者庁が所管する「独立行政法人」として、国民生活センターが置かれている。内閣総理大臣が示した中期目標に沿って、中期計画を作成し業務を行っている。収入の95%は消費者庁から交付する運営費交付金^{注7}（平成24年度：28億円）で予算措置されている。消費者問題に関する中核的实施機関として、全国の消費生活センター等と連携しつつ、相談支援、研修、商品テスト、消費者への情報提供、裁判外紛争解決手続（ADR）等を担っている（常勤職員：122名^{注5}）。

3. 消費者庁、消費者委員会その他の消費者行政に係る体制の在り方

(1) 問題点と課題～検討の視点～

多くの人の長年の思いと努力をもとに、平成21年9月、消費者庁は、内閣総理大臣を主任の大臣とし、内閣府特命担当大臣の総合調整権限のもとで各省庁縦割りになっている消費者行政を統一的・一元的に推進するための強い権限を持つ新組織として発足した。併せて、消費者行政に消費者の声を届ける組織として消費者庁に消費者政策委員会を置くという政府案と、消費者権利院法案とが国会で同時に審議された

^{注4} 重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるために置かれる合議制の機関。法律又は政令により設置される。

^{注5} 平成24年4月時点。

^{注6} 内閣府及び各省の部内にあつて、特殊な事務をつかさどらせるために設置される行政機関。その属する大臣の下で、内閣府本府等と併立する（吉国一郎他編「法令用語辞典」）。

^{注7} 国が独立行政法人に対して付託した業務の運営のために交付する資金。

結果、全党一致で修正して、内閣府に消費者行政全体の監視役として消費者委員会が設置された。

消費者庁及び消費者委員会の設置からこれまでの間、食品の安全・安心の確保や、複雑化・多様化する消費者被害への対応など、消費生活に関わる様々な課題が生じてきた^{注8}。「消費者が主役となる社会の実現^{注9}」を図る消費者行政の重要性は増してきており、これまでの努力を基盤にして、今後も一層発展させていかなければならない。

消費者のために生まれた組織・体制が、その使命を果たすために求められるものは何か。これらについて、本検討会では、様々な立場の有識者からのヒアリングを踏まえ、三つの視点から検討を行ってきた。

第一に、司令塔機能の発揮である。国の消費者行政においては、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターだけでなく、各府省庁の権限・責任のもとで、消費者に関わる多くの施策が行われている。このため、各府省庁に「早急な対応」や「制度改正」を働きかけ、また「総合的な取組」を推進する司令塔機能が十分に発揮されることが重要である。

しかしながら、消費者庁は、措置要求権限を背景にした働きかけ等をしているが、消費者行政の司令塔として期待された役割を必ずしも十分果たしているとは言えない。消費者委員会からの建議・提言等や国民生活センターからの関係行政機関への改善要望に対しても、十分な対応がなされているとは言えない。消費者庁の権限や機能だけでは対応しきれない場合、消費者委員会や内閣府本府の有する権限や機能と連携した取組が重要となるが、そうした取組ができていないわけではない。一方、消費者委員会は、建議・提言等により、消費者庁を含め各府省庁へ働きかけているが必ずしも十分ではなく、消費者、相談現場からの意見や情報の収集をさらに強化する必要がある。消費者委員会の事務局体制も脆弱である。また、内閣府本府が総合調整事務を所掌しているが、その機能を発揮する場面は限られている。

今後は、消費者行政に係る総合調整権限を有し、消費者庁及び消費者委員会の事務を掌理する内閣府特命担当大臣のもとで、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターがその役割を十分に発揮し、政府全体

^{注8} 本検討会の有識者からのヒアリングでは、株式会社安愚楽牧場の経営破たん、ユッケによる食中毒、「茶のしずく石鹼」による小麦アレルギーの発症に際しての対応等について問題が指摘された。

^{注9} 消費者基本計画（平成22年3月30日閣議決定、平成24年7月20日一部改定）。

として消費者が主役となる社会の実現を図る必要がある。その際、消費者委員会については、自ら調査審議を行うという独立性を尊重する必要がある。

第二に、消費者行政を担う職員の養成・確保である。消費者行政の担い手は、高い識見と強い熱意や意欲をもち、消費者のために働くことを志向する職員であるべきである。しかしながら、このような職員の養成・確保に向けた取組は緒に付いたばかりであり、こうした職員が、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターはもとより、消費者行政に関わる国の行政機関で活躍することが重要である。特に消費者庁においては、現場感覚を身につけ、消費者目線を確立するとともに、国民の意見を謙虚に受け止める姿勢を育てる必要がある。

第三に、総合力の充実である。消費者問題は、消費者が生活を営み、事業者と接する中で生じており、国における消費者行政の体制の充実のみでは消費者行政の機能強化は実現されない。民間や地方自治体を含めた総合的な力の発揮が求められる。これまで、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターは、消費者団体をはじめとする国民各層の力を十分に結集できておらず、消費生活の営みに近い民間や地方自治体における取組を充実させていく必要がある。

(2) 司令塔機能の発揮

(基本的考え方)

○司令塔機能の十分な発揮には、消費者庁の取組だけではなく、総合調整権限を有する内閣府特命担当大臣のもとで、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターそれぞれの権限・機能が有機的に結合し、以下の取組が段階的に展開されることが必要

- ①消費者からの苦情相談等を踏まえつつ、措置要求を含め、各府省庁に対して現行制度による措置の実施を働きかける
- ②複数府省庁の連携した対応が必要な場合は、連携の在り方を調整する
- ③制度改正が必要な場合には、専門的知見を活用しつつ、企画立案し、働きかける
- ④上記①から③の働きかけを行った各府省庁に対して今後の取組みを明確にさせ、これを促す

i) 内閣府特命担当大臣の総合調整権限の発揮、消費者政策会議の活用

消費者行政の推進には、多くの府省庁が関与しており、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターはもとより、各府省庁一体となった取組が不可欠である。

一方で、各府省庁の大臣は、「主任の大臣として、行政事務を分担管理する」（内閣法第3条）という「分担管理原則」によって、各府省庁の所管する事項に関しては、最高決定権者として位置づけられている。このことが、時に省庁横断的性格を有する消費者問題を解決する際に、制約になることがある。消費者行政の司令塔機能が十分に発揮されるためには、消費者行政を一元的に推進するための強力な権限がなくては成り立たない。

このことも踏まえ、消費者及び食品安全の分野においては、内閣の重要政策として、行政各部の施策の統一を図るため、消費者庁及び消費者委員会の設置に併せ、内閣府設置法（平成11年法律第89号）第4条第1項第17号に、「消費者基本法（昭和43年法律第78号）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」が総合調整に関する事務として新設されている。

そして、消費者及び食品安全の分野について、内閣総理大臣を助け、総合調整権限^{注10}を有する内閣府特命担当大臣を必ず置くこととされている（内閣府設置法第11条の2）。同分野では、例えば、高齢者の消費者被害の総合的な防止や食に関するリスク・コミュニケーションの消費者全体への浸透など、消費者及び食品安全を担当する内閣府特命担当大臣が総合調整権限を発揮して果たすべき役割は大きい。

また、消費者基本法により内閣府本府には消費者政策会議が置かれ、全閣僚と公正取引委員会委員長が構成員となっている。消費者政策会議は、各府省庁の消費者施策を総合的・一体的に推進していくための組織である。また、「各府省庁に今後の取組みを明確にさせ、これを促す」という監視役も担っており、これについては同会議は

^{注10} 内閣府特命担当大臣は、関係行政機関の長に対する勧告や、勧告に基づいてとった措置に関する報告要求、内閣総理大臣に対する意見具申を行うことができる（内閣府設置法第12条）。

消費者委員会の意見を聴くこととなっている。さらに、消費者問題への迅速かつ的確な対応を図るため、消費者政策会議関係委員会議^{注11}が開催できることとされている。これらの機関の活用が重要である。

《今後の取組の方向性》

- ・ 内閣府特命担当大臣の総合調整機能を実質的に発揮できるよう、消費者庁職員による機動的なサポートを可能とするなど、消費者基本政策室の充実を図る。なお、消費者庁を設立した理念に照らし、今後、内閣府本府が所掌している総合調整事務を消費者庁が所掌することの可能性についても検討を行う。
- ・ 消費者政策会議については、内閣全体で消費者行政を推進するための枠組として、積極的に活用する。
- ・ 消費者問題に機動的に対応していくため、内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）の主導のもと、関係委員会議の開催など必要な対応を行う。
- ・ 消費者政策会議及び関係委員会議に、消費者委員会委員長、消費者庁長官、国民生活センターの長も出席できることとする。
- ・ 消費者政策担当課長会議^{注12}を定期的を開催し、消費者委員会の建議や国民生活センターの要望のフォローアップ（事後点検）を行うなど、各府省庁と一体となって消費者行政の推進を図る。

ii) 消費者庁、消費者委員会、国民生活センターの連携による取組

消費者行政の推進のためには、内閣府特命担当大臣のもとで、消費者庁においては措置要求権限、消費者委員会においては監視機能、国民生活センターにおいては消費者問題に関する実施機能をそれぞれが発揮しつつも、相互に緊密に連携を図りつつ取り組んでいくことが重要である。

具体的には、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターは、様々な情報を収集・分析する機能を強化し、消費者への注意喚起や事業

^{注11} 消費者政策会議会長（内閣総理大臣）決定により、消費者政策会議のもとに置かれる会議。内閣官房長官が主宰し、内閣府特命担当大臣（消費者及び食品安全）及び関係大臣の出席を求めて開催する。

^{注12} 消費者政策会議幹事会決定により、消費者政策の推進等について密接な連絡、情報交換、協議等を行うために置かれ、各府省庁の消費者行政担当課長で構成される会議体。

者への法執行、各府省庁への措置要求、企画立案から制度改正までの一貫した体系を確立し、消費者の声が政策に直結する消費者行政を実現する必要がある。

また、それぞれの機能の十分な発揮のためには、当事者間の緊密な連携のみならず、総合調整権限を有する内閣府特命担当大臣や、消費者政策の一体的な推進組織である消費者政策会議を活用することが不可欠である。消費者庁、消費者委員会、国民生活センターは、内閣府特命担当大臣や消費者政策会議の権限も最大限活かしながら、各府省庁における取組を促し、消費者を主役とする政府の実現を図る必要がある。

iii) 「現場」との結びつきの強化

消費者問題は、消費者が生活を営み、事業者と接する中で生じている。消費者と事業者との間でトラブルが生じた場合、その解決に際しては、当事者間による交渉が大きな役割を果たしており、事業者は消費者との間に生じた苦情を適切に処理する責務がある^{注13}。また、消費者安全法に基づき、地方公共団体におかれている消費生活センターにおいて、幅広い消費生活相談とともに、事業者との間であっせんを含め苦情に係る相談の処理が行われている^{注14}。

消費者行政においては、消費者被害に伴う消費者の痛みを含めて、消費生活相談の「現場」に共感する力（「現場共感力」）を高め、消費者の声や消費生活相談から得られた情報と問題意識を、政策にしっかりとつなげていくことが重要である。

このため、消費者庁及び消費者委員会は、消費者からの相談を受ける地域の消費生活センターや関係団体（消費者団体、事業者団体、弁護士会等）との結びつきを強めつつ、それぞれの役割を果たすことが重要である。

また、消費者庁及び消費者委員会は、国民生活センターと緊密に連携を図りつつ取組を進め、国民生活センターが有する消費生活センタ

注13 消費者基本法第5条。なお、事業者側においては、「お客様相談室」を整備するなど、消費者との間に生じた苦情を適切かつ迅速に処理するための取組が進められている。

注14 消費者安全法第8条では、市町村は、事業者に対する消費者からの苦情に係る相談に応じ、あっせんを行うこととされ、都道府県は、各市町村の区域を超えた広域的な見地を必要とする相談、あっせんに応じることとされている。

一からの相談情報の一層の活用を図るべきである。とりわけ、国民生活センターが関係行政機関へ行う改善要望機能の活用が重要である。これに関連して、現在、消費者庁と国民生活センターとの間で、情報分析・提供や政策的対応における連携に関して「試行」を行っている

注15。

《今後の取組の方向性》

- ・ 消費者庁及び消費者委員会は、地方自治体（消費生活センターを含む）や関係団体（消費者団体、事業者団体、弁護士会等）との意見交換、情報共有の機会を充実する。
- ・ 消費者庁と国民生活センターで行われている「試行」の実施状況や成果を評価し、消費者被害の情報を迅速かつ効果的に消費者行政に反映できるシステムを構築する。
- ・ 消費者庁と国民生活センターで「試行」として行われている財産分野での早期の事故情報の共有を、生命・身体分野へ拡充する。
- ・ 消費者委員会は、国民生活センターが収集・分析する相談情報の動向につき、情報共有・意見交換を行い、その調査審議等に積極的に活用する。
- ・ 国民生活センターの有する消費生活相談の「現場」からの情報を踏まえた改善要望に対し、消費者庁はこれを積極的に活用し、政策形成や他府省庁への働きかけに活かす。

iv) 消費者委員会の審議会機能と消費者庁との関係の在り方

消費者行政の推進のためには、外部有識者の専門的知見を結集し、関係行政機関の長から諮問を受けて、幅広い視点から制度改正や政策の企画立案に関連して調査審議を行う審議会機能が重要であり、一層充実しつつ最大限活用されるべきである。特に、消費者庁の所掌事務である企画立案機能を一層強化していく上で、審議会機能を活用することは重要である。

一方、消費者庁からの諮問に応じ、消費者委員会が様々な消費者問題に触れることは、消費者委員会の監視機能を強化するうえでも有意

注15 具体的には、①財産分野の消費者トラブルに関する情報提供・政策的対応、②国民生活センターによって提起された意見・要望の政策形成への活用・反映、③人事交流・研修を実施。

義である。

《今後の取組の方向性》

- ・消費者行政に係る中長期的課題や省庁横断的な事項、制度改正に関する事項については、消費者庁から消費者委員会に積極的に諮問することとし、審議会機能の活用について両機関が協力して取り組む。その際、消費者庁は、諮問を行った者として、諮問の背景や関連する事実関係について説明するなど、審議に積極的に協力する。

この点に関し、消費者委員会に消費者庁からの諮問を審議する分科会又は部会を設置（分科会：法令、部会：消費者委員会決定でそれぞれ規定）することも考えられる。その際、個別的、専門性の高いものなど事案によっては、消費者委員会の独立性を前提としつつ、消費者委員会事務局のもとで、消費者庁が一定の協力をする^{注16}。

- ・消費者委員会における調査審議を支える消費者委員会事務局の体制を充実・強化する。

v) 消費者委員会の審議の実効性の向上

消費者委員会の監視機能、審議会機能の実効性を向上させ、各府省庁と議論を重ねる中で、各府省庁の取組を一層促すことで、消費者行政の推進を図ることが重要である。

《今後の取組の方向性》

- ・消費者委員会は、自らの建議や提言について定期的にフォローアップを行い、必要に応じ繰り返し建議等を行う。
- ・消費者委員会は、消費者政策会議に意見を述べるなどして、各府省庁に建議や提言への対応を求める。
- ・消費者委員会の建議や提言に基づき、消費者庁からも消費者基本計画の策定や検証・評価を通じて関係府省庁に働きかけを行うなど、消費者庁と消費者委員会が各府省庁に対して緊密に連携を図りつつ取組を行う。

vi) 消費者行政における調査研究機能の強化

消費者の声や消費生活相談から得られた情報と問題意識を政策の

^{注16} 協力の在り方としては、消費者委員会事務局が提出する資料の作成への協力等が考えられる。

企画立案や制度改正につなげ、司令塔機能が十分に発揮される基盤として、消費者及び消費生活に関する専門的な知識や経験を活かし、それらの実態について調査分析を行うことが重要である。このことは、消費者教育の推進を図る上でも意義がある。

《今後の取組の方向性》

- ・消費者庁は、国民生活センターの知見・ノウハウを活かしつつ、消費者及び消費生活に関する調査研究機能の強化のため、必要な体制を整備する。

(3) 消費者行政を担う職員の養成・確保

(基本的考え方)

- 消費者目線を持ち、専門知識に裏付けられた職員が消費者行政を担うことが必要
- 消費者行政の推進のためには、幅広い専門性の確保が必要

i) 消費者行政を担う職員に求められること

国民全ては消費者であるが、消費者と一定の事業を反復継続する事業者との間には、情報の質及び量並びに交渉力等の格差がある。消費者の利益の擁護及び増進に当たっては、消費者の権利の尊重及び消費者の自立の支援を基本理念として取り組む必要がある^{注17}。

また、事業者の利益が事業者団体などの活動を通じて集約・表明されやすいのに対し、消費者利益は、広く・薄く拡散しているため、消費者全体の意見を集約し、政策につなげていく際に優先順位が低くなりがちである。

さらに、これまでの産業育成中心の政策から、国民の安全・安心を中心に据える政策への転換が求められており、消費者行政を担当する職員はその中核的な担い手となることが求められている。こうしたことから、国民の安全・安心を確保するためには、消費者行政を担う職員が、こうした消費者と事業者との格差を踏まえつつ、消費者の実態を常に顧みながら、消費者の立場に立って、高い識見と強い熱意や意欲のもとで、消費者トラブルの未然防止、拡大防止をはじめ消費者利益の擁護・増進にあたり、政府の中で国民の安全・安心の政策への転換の担い手となっていく必要がある。

^{注17} 消費者基本法第2条。

消費者行政は、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターはもとより、各府省庁の取組によって進められており、広く消費者行政に携わる職員は、消費者目線を持ちつつ、消費者行政に関する専門性を涵養し、それを消費者のために活かすことが重要である。

また、このためには、消費者問題の「現場」に最も近いところで活躍している地方自治体や消費者団体の職員、企業で消費者対応にあたる職員などとの人事交流を進めることも必要である。

ii) 消費者目線の確立

消費者問題に取り組む職員は、消費者被害に伴う消費者の痛みを含めて、消費生活相談の「現場」に共感する姿勢を持つことが重要である。また、職員一人ひとりが、常に消費者の生活実態を意識しつつ自分の仕事をどのように行えばより消費者の権利の尊重と自立支援につながるのかを考えることが重要である。こうした消費者目線を行政の基本に据えることが求められる。

また、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターの職員のみならず、他府省庁の職員や地方自治体の職員にも、消費者目線を持つことの端緒となるような機会を設け、各府省庁（霞ヶ関）、さらには広く地方自治体に消費者目線を浸透させていくことも重要である。なかでも、地方自治体の消費者行政担当課の職員は、消費生活相談の「現場」に最も近いところで活躍しており、消費生活相談員と同様、重要な役割を担っている。

《今後の取組の方向性》

- ・消費者庁を中心に、国民生活センターや全国の消費生活センターなど、消費者に身近な機関との結びつきをより強めることで、現場からの情報と問題意識が職員に十分に浸透・共有できるようにする。
- ・消費者庁を中心に、国民生活センター、地方自治体の消費者行政部門、消費生活センター、消費者団体、企業のお客さま相談室と研修・人事交流を進め、消費者行政に携わる職員が現実の消費者トラブルを肌で感じる機会を設ける。
- ・国民生活センターは、消費者行政に関し、広く国家公務員向けの研修を行う。
- ・国民生活センターは、都道府県及び市町村において消費者行政を担う職員及び消費生活相談員に対する研修を推進する。

iii) 消費者行政における司令塔機能発揮のための専門性の確保

消費者が安心して暮らせる社会の構築は国政の最重要課題であり、消費者のための施策を実効性あるものとしていくためには、司令塔機能を担う組織の職員としてふさわしい消費者問題に関する専門性と説得力を持った職員を養成し、確保していくことが重要である。そのためには、長期にわたり継続して消費者行政に携わっていく職員の確保が必要である。

特に、消費者庁においては、情報分析、企画立案、関係行政機関との調整、法執行などの重要な機能を担っており、消費者行政に積極的に関わろうという強い熱意や意欲を有する良き人材を結集できるよう、政府の中で、消費者の利益の擁護及び増進を通じて経済社会の発展に寄与する^{注18}重要な機能を発揮する働きがいのある職場にしていくべきである。また、幅広く専門性を確保・向上させていくためには、職員への研修はもとより、人材を広く結集することができる仕組みを構築していく必要がある。

《今後の取組の方向性》

- ・ 消費者庁において、職員の新規採用を平成 25 年度分から実施し、これを継続するとともに採用数の拡大を目指す。こうした中で、民間等からの中途採用についても取り組む。
- ・ 他府省庁から消費者庁に出向中の職員で、消費者行政に意欲を有する一定数の職員について、他府省庁の協力を得て、消費者庁を中心としたキャリアパス^{注19}で活躍できるようにする。こうした取組の中で、消費者庁職員が国民生活センターでも活躍できるようにする。
- ・ 消費者庁において、採用試験の見直しの趣旨^{注20}を踏まえ、能力・実績に基づく人事管理を徹底する。
- ・ 消費者行政に継続して携わっていく職員が、消費者行政において重要な役割を果たすようにする。
- ・ 消費者庁を中心に、法制度に関わるものなど、専門的知識に関し

^{注18} 消費者行政推進基本計画（平成 20 年 6 月 27 日閣議決定）においては、「安全安心な市場」、「良質な市場」の実現こそが、競争の質を高め、消費者、事業者双方にとって長期的な利益をもたらす唯一の道であるとしている。

^{注19} 職員が生涯でたどる経歴や職歴の全体を指す。

^{注20} 能力・実績に基づく人事管理への転換の契機とするもの。具体的には、従来Ⅰ種、Ⅱ種、Ⅲ種試験を廃止して、平成 24 年度から、総合職、一般職、専門職、経験者からなる新たな採用試験を実施。

職員向けの研修を推進する。

- ・消費者行政の推進に必要な専門性を確保するため、安全や取引などの分野で外部との人的ネットワークを構築し、活用を図る。

iv) 国民生活センター職員の積極的活用

国民生活センターが消費生活相談に直接携わり、また商品テスト等を実施する中で、長年培い蓄積してきたノウハウ・知見及び消費者目線は、消費者行政にとっての貴重な財産である。国民生活センターの機能の維持・充実を図りつつ、同センターの熱意と意欲のある職員を消費者行政全般において積極的に活用するとともに、その能力の更なる向上を図るべきである。

《今後の取組の方向性》

- ・消費者庁の企画立案や法執行部門、消費者委員会事務局、更には他府省庁など幅広い分野に配属し、専門性や消費者目線を活かして活躍ができるようにする。
- ・地方自治体との人事交流や消費者団体での実務体験など、幅広い業務を経験できるようにし、専門性の更なる向上を図る。
- ・従前の機能を発揮するだけでなく、能力・実績に基づいて、消費者行政全般において、重要な役割を果たしていけるようにする。

(4) 総合力の充実

(基本的考え方)

○消費者行政は、消費者庁、消費者委員会、国民生活センター、他府省庁の有機的な連携に加え、総合力の発揮のために、民間や地方を含めた幅広い力の結集が必要

①消費者による強力な後押しが不可欠であり、消費者団体をはじめ広く消費者問題に関心を持つ関係者の知恵と熱意を結集し、共感しながら推進していくことが必要

②消費者行政は、地方消費者行政の現場と密接に結びつく必要

i) 消費者団体の役割

消費者利益は、事業者の利益と比べ、より広く・薄く拡散していることから、消費者の声は埋もれがちとなるため、消費者の意見を集約し、政策につなげていく際に優先順位が低くなる傾向にある。

消費者団体は、消費生活の実態に即し、消費者の埋もれがちな声を集約し、具体的な意見にまとめて表明する団体であり、その継続的・持続的活動は、消費者行政の推進に当たり極めて重要である。また、消費生活を営む上で必要な知識を消費者に広め、消費者の自立を支援していく上でもその活動は重要である。

《今後の取組の方向性》

- ・ 消費者の声を行政に活かすとともに、行政側の情報を提供するため、消費者庁、消費者委員会は、消費者団体との日常的な情報交換・意見交換を図る。
- ・ 消費者庁は、消費者団体との情報交換や意見交換等を行うとともに、地域で消費者問題に携わる多様な主体による取組を活性化するための支援を行う。
- ・ 国民生活センターは、国への移行後も、引き続き消費者団体の活動を支援する。
- ・ 集団的消費者被害回復に係る訴訟制度に関する法律案を提出するとともに、同制度を含め消費者団体訴訟制度の内容や、制度の担い手である適格消費者団体の活動について周知を図り、制度が円滑に活用されるよう財政的措置と人的交流を含めた環境整備を図る。
- ・ 消費者団体により行われるものも含め消費生活相談業務の質の向上と体制の整備を図るため、消費生活相談員資格の法的位置付けの明確化を行う^{注21}。

ii) 地方自治体との連携の強化

消費者問題は分野横断的なものであり、地方自治体においては、首長のリーダーシップのもとで、幅広い部署が連携を図りつつ取組を進めることが重要である。このため、消費者行政における取組の重要性について、首長をはじめとした地方自治体全体の認識を深め、消費者行政の充実を図る必要がある。また、必要に応じ、法執行などにおいて、地方自治体間で連携を図り、消費者の安全・安心を向上させる取組を行うことが重要である。

同時に、我が国全体としての消費者行政の機能強化を実現するた

注21 消費生活相談業務の一層の質の向上と体制の整備を図ることを目的に、消費者庁に「消費生活相談員資格の法的位置付けの明確化等に関する検討会」が設置され、検討が行われてきた。

めには、国と地方自治体とが密接に連携して取組を進める必要がある。国の消費者行政への取組の高まりは、地方消費者行政の更なる取組を促し、地方での消費者問題への取組の広がり、国レベルでの対応の強化を促す。国と地方自治体の取組が相乗的に発展していくことが必要である。

全国各地域の消費生活センターや相談窓口で、消費者が消費生活の様々な場面で出会う幅広い問題に直接に接し、情報提供や事業者とのあっせんを行っている消費生活相談員は、消費者と事業者の情報力・交渉力の格差を埋める重要な役割を果たしている。地方の消費生活相談の「現場」は、消費生活相談員の熱意に支えられて成り立っており、国として継続的にその専門性の向上を図るとともに、専門職として適切な評価を得られるような取組を進める必要がある。

また、消費者トラブルの複雑化・多様化に伴い、国と地方消費者行政は、相互に密接に結びつきながら、施策の推進や法執行に取り組むことが重要である。インターネット取引の活発化とともに増加している国境を越えた消費者トラブル（「越境消費者トラブル」）など、地方自治体での対応に限界があるものについては、国が地方支援の一環として積極的に取り組むべきである。加えて、消費者教育を総合的かつ一体的に推進することを目的とした消費者教育の推進に関する法律の成立を受け、地方自治体と連携して、積極的に消費者教育を推進する必要がある。

《今後の取組の方向性》

- ・消費生活相談員の資格を法律に位置付け、消費生活相談員が専門職であることをより明確にする^{注21}ことを通じ、消費生活相談の質の向上と全国的な水準の確保を図るとともに、消費生活相談員に対する信頼を一層向上させる。
- ・「地方消費者行政活性化基金」終了後においても、消費生活相談員向けの研修の充実を含め、地方消費者行政における地方公共団体の積極的な取組を、財政面を含めて下支えする支援の在り方を検討するとともに、財源の確保に向けて検討を行う。
- ・地方自治体の執行担当職員の研修等を通じて、国と地方自治体とが連携を強化しつつ、法執行に取り組む。
- ・生命・身体分野や財産分野の消費者事故等について、地方自治体と連携して、厳正な法執行に努める。
- ・現在地方自治体が直面している対応困難な越境消費者トラブルに

については、地方の相談窓口の支援の一環として、国民生活センターに消費者が直接に相談できる窓口を整備する。

- ・消費者庁は、国民生活センターとともに、他府省庁や地方自治体、消費者団体や事業者団体等の多様な主体との連携を図り、消費者教育を推進する。

4. 国民生活センターの機能を担う国における組織の具体的な在り方

(1) 消費者行政における新たな位置付け

国民生活センターは、昭和 45 年に特殊法人として設立されて以来、40 年以上にわたり、消費者の立場に立つ組織として、我が国の消費者行政の発展に寄与してきた。平成 16 年には、消費者保護基本法を改正した消費者基本法の制定により、消費者問題に関する中核的实施機関として位置付けられ、今日までその役割を果たしてきた。

国民生活センターの国への移行に当たっては、消費者行政全体の機能強化の観点から、これまで国民生活センターが果たしてきた役割の重要性を踏まえつつ、改めて国民生活センターを消費者行政の司令塔機能が十分に発揮される上で必要不可欠な存在として位置付けるべきである。この観点から、国民生活センターの各機能の維持・充実を図っていく必要がある。

(2) 国民生活センターの各機能の維持・充実

i) 各機能の在り方

現在、国民生活センターは、相談（あっせん）、研修、商品テスト、情報の収集・分析・提供、裁判外紛争解決手続（ADR）等の機能を担っている。

相談（あっせん）は、国民生活センターの中核的な業務であり、経由相談、平日バックアップ相談、土日祝日相談は地方への支援機能を果たしている。これらの機能を維持し、さらには消費者行政の司令塔機能を支える役割を果たすため、センサー機能・臨床機能の維持・向上を図ることが重要である。このため、消費生活相談に直接に対応する機会を質・量とも確保する必要がある。

研修は、消費生活相談員の資格制度（消費生活専門相談員）とともに、地方自治体における消費者行政担当課の職員及び消費生活相談員への支援機能を果たしているが、受講者の希望に沿った研修機会の一層の確保や研修内容の充実などが求められている。加えて、国民生活センター

の有する知見・ノウハウを活かし、国の職員に対しても、消費者目線や専門知識を浸透させていくための取組を行うことが重要である。なお、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、相模原研修所について、平成24年度中に「研修施設としては廃止する」こととされている。この方針に沿って、現在同施設は研修施設としての使用は行われていない。

商品テストは、地方自治体での商品テスト実施体制が十分に構築できていない中であって、国民生活センターに期待される役割は大きい。特に、消費生活センター等からの相談解決テスト依頼に対する迅速かつ十分な対応が求められている。また、現在国会で審議中の消費者安全法改正案に盛り込まれた消費者安全調査委員会^{注22}（以下、単に「消費者安全調査委員会」という。）と連携して、消費者が遭遇する事故等の原因を調査究明し、再発又は拡大の防止につなげることが期待されている。

相談情報を収集・分析し、それらをもとに行う消費者への注意喚起、関係行政機関への改善要望は、地方支援機能と並んで、国民生活センターに最も期待されている機能の一つである。さらに、他の行政機関や事業者から情報を収集し活用することも重要である。国への移行に当たっては、現在以上に、国民生活センターの有するノウハウ・知見を活用し、またその情報発信力を活用できるようにする必要がある。

ADRは、持ち込まれた重要消費者紛争を解決するとともに、紛争解決の指針となる情報の提供により、各地の消費生活センター等の相談処理の支援に大きな役割を果たしている。今後とも、相談処理支援との連続性を重視しつつ、その機能の充実を図る必要がある。

これらの国民生活センターの各機能は、相互補完性・一体性をもってその役割を果たしている。

ii) 各機能の維持・充実のための基本的方向

国民生活センターが消費者行政の司令塔機能の発揮において必要な役割を果たすためにも、国民生活センターの機能が低下することはあってはならない。他方、現在の国民生活センターの運営費交付金は、独立行政法人改革など組織・業務の見直しの中で削減が求められており^{注23}、

^{注22} 消費者安全法改正により、消費者庁に設置される合議制の消費者事故等の調査機関。

^{注23} 独立行政法人については、現状、毎年度ごとに、一般管理費（人件費を除く）については前年度比3%以上の削減、業務経費については前年度比1%以上の削減が求められている。また、人件費については前年度比1%以上の削減が求められている。

現行の独立行政法人制度及びその運用のもとでは、国民生活センターの各機能を維持・充実することには困難がある。

国民生活センターについては、閣議決定により、「消費者行政全体の機能を効率化・強化し、国民の安全・安心を確実に担保するため、必要な定員・予算を確保した上で、平成25年度を目途に本法人の機能を国に移管する」こととされている。

国への移行により、知見・ノウハウを有する国民生活センターの職員が、消費者行政全般で重要な役割を果たすことが円滑化される。加えて、移行先となる国の組織との間で総務や経理といった管理部門を統合することにより、業務全体の効率化を図り、国民生活センターの相談や研修、商品テスト等の事業部門の人員・体制を充実させるなど、消費者行政におけるより高度な行政サービスの提供を実現することが可能となると考えられる。

また、国民生活センターの国への移行に当たっては、各機能について、その全てを維持し、基本的に一体性を確保しつつ、より一層充実させる必要がある。この中で、消費者問題に関する中核的实施機関としての機能を維持しつつ、消費者行政の司令塔機能を発揮する上で必要な役割を担うことを通じて、消費者行政全体の強化を実現していくべきである。さらに、各機能においては、国への移行後も、国民生活センターが有していた柔軟性や機動性、消費者目線に立った対応といった強みを確保していくことが不可欠である。

《国への移行に当たっての取組の方向性》

- ・ 国民生活センターの各機能について、その全てを維持し、基本的に一体性を確保しつつ、より一層充実させる。
- ・ 消費者の相談に直接に対応する機会を十分に確保し、充実させる^{注24}。(平日バックアップ相談の充実、土日祝日相談の直接対応、越境消費者トラブルへの国民生活センターによる対応等。)また、相談機能の維持・充実のため、国民生活センターの非常勤職員である消費生活相談員についても、その専門性に配慮した任用と処遇が図られるようにする。
- ・ 消費生活専門相談員資格の付与や消費生活相談員への研修といった機能は、消費生活相談員の資格を法的に位置付けるとの方針を

注²⁴ 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、「相談事業については、消費生活センターの支援に特化することとする。具体的には、現行の直接相談については廃止する」とされている。

踏まえ、維持・充実する。また、国民生活センターは、消費者行政に関し、広く国家公務員向けの研修を行う。さらに、廃止された同センターの相模原研修所の施設・用地の活用の在り方について検討する。

- ・商品テストは、原則として、各地の消費生活センターからの相談解決テスト依頼に全件対応することとする。また、注意喚起のための商品テストも引き続き実施するほか、消費者事故の原因究明について、消費者安全調査委員会と連携して取り組む。
- ・情報の収集・分析・提供^{注25}について、消費者庁に集約される情報等を国民生活センターと共有した上で、それぞれの有する機能の連携によって情報の収集・分析・提供機能をさらに強化する。
- ・ADRは、中立性・公正性を確保しつつ機能を維持するとともに、国民生活センターの他の機能との一体性を維持する。

(3) 国民生活センターの国への移行後の組織形態及び移行先

i) 組織形態の選択肢

国民生活センターの国への移行後の行政組織の形態の選択肢としては、内部部局、附属機関（審議会等、施設等機関、特別の機関）が考えられる。

内部部局は、主として政策の企画立案に関する機能を担う^{注26}ものとされており、相談（あっせん）や商品テスト、研修といった実施的側面の強い事務に当たる国民生活センターの機能を一体的に担う組織形態として適当ではない。

審議会等は、重要事項に関する調査審議等を担う合議制の機関であり、実施的側面が強い事務を担うことになじまず、国民生活センターの機能を担う組織形態として適当ではない。

施設等機関は、試験研究機関、検査検定機関、文教研修施設、医療更生施設、矯正収容施設又は作業施設として置かれ、施設で行われる事務を中心として、実施的側面の強い事務に当たっている。商品テストにみられるように、国民生活センターの事務の性質からし

^{注25} 現在、消費者庁は、消費者安全法及び消費生活用製品安全法に基づき、情報の収集・分析・提供を行っている。一方、国民生活センターにおいては、独立行政法人国民生活センター法に基づき、PIO-NET（全国消費生活情報ネットワーク・システム）等により収集した情報をもとに、情報の分析や提供を行っている。

^{注26} 中央省庁等改革基本法第16条。

て、同センターの機能を担う組織形態を施設等機関とすることは検討の対象となりうる。

特別の機関は、内部部局、審議会等、施設等機関などのいずれにも分類されないものの総称である。特別の機関の中には、人事権や指揮監督権についての独立性の担保など、個別の事情に応じた組織設計を行っている例がある。国民生活センターの機能を担う組織形態を特別の機関とすることは検討の対象となりうる。なおその場合、特に、内部部局、審議会等、施設等機関ではなく、特別の機関としなければならない説得的な理由が必要となる。

ii) 組織形態の選択（施設等機関、特別の機関）に当たっての留意点
（各機能の一体性）

相談（あっせん）、研修、商品テスト、情報の収集・分析・提供、裁判外紛争解決手続（ADR）等の国民生活センターの各機能はいずれも欠くべからざるものであり、また、それらが一体となって地方支援機能を果たしている。国民生活センターの国への移行に当たっては、各機能を一体として移管させる必要がある。

特に、ADRについては、中立性・公正性を担保するため、現在、独立行政法人国民生活センター法（平成14年法律第123号）により、国民生活センターに合議制の機関である「紛争解決委員会」を置き、重要消費者紛争の解決のための和解の仲介及び仲裁の手続を実施することとされている。また、紛争解決委員会は、職権行使の独立性が法的に担保されている。国への移行後も、機能的に連続性を有する相談機能を含め、他の機能との一体性を保持しつつ、現在と同様の仕組を整備する必要がある。

また、独立行政法人国民生活センター法第42条に基づき、消費生活に関する地方自治体等からの情報をもとに国民生活センターが関係行政機関に対して行っている改善要望について、引き続き国民生活センターが行う必要がある。

（業務運営、人事面での独立性）

また、従来の独立行政法人制度のもとで有していた、業務運営や人事面での独立性は、国民生活センターの各機能の十分な發揮に当

たって確保されるべきものである。

なかでも、ADR同様、相談機能についても、対象となる事案が民事紛争であることから、一般的な行政事務を司る組織と分離させることが求められるほか、国民生活センターが行っている消費者目線での柔軟な解決を図る機能を維持する観点からは、法執行権限から独立性を確保することが求められる。

また、地方自治体等からの情報をもとに国民生活センターが関係行政機関に対して行っている改善要望は、消費者の声を政策に直結させるために重要な機能であり、その機能の十分な発揮のためには、国民生活センターの他の行政組織ないし機関からの独立性が確保されることが求められる。

以上の点を踏まえ、国民生活センターの国への移行後の組織形態を選択する必要がある。

施設等機関については、国民生活センターの各機能に照らし、それらを一体として、試験研究、検査検定、文教研修といった施設等機関の分類に当てはめることは考えにくい。また、法律によって施設等機関に合議制の機関を置いている例は存在せず、施設等機関を国民生活センターの機能を担う組織形態とした場合、ADRを中立性・公正性が法的に担保される合議制の機関としようとするならば、国民生活センターの他の機能との一体性を維持することが困難になると考えられる。消費生活に関する情報を収集し、その情報をもとに法的根拠をもって関係行政機関に対して改善要望を行うという国民生活センターの業務に照らしても、既存の施設等機関の分類に当てはめることは難しい。その上、施設等機関において、業務運営や人事面での独立性を法的に担保している例は存在せず、国民生活センターの各機能の十分な発揮の観点から限界がある。

一方、特別の機関については、その中には、法律により、合議制の機関を置いている例^{注27}があり、ADRを担う合議制の機関を、国民生活センターの他の機能と一体的に設置し得る。関係行政機関への改善要望についても、他の組織形態で担うことがふさわしくない以上、特別の機関で担うこととせざるをえない。また、特別の機関

注27 中央鉱山保安協議会(資源エネルギー庁の特別の機関である原子力安全・保安院に設置。ただし、本年9月までに、原子力安全・保安院に代わり、三条委員会として原子力規制委員会が設置されることとなっている。)。政策委員会及び地震調査委員会(文部科学省の特別の機関である地震調査研究推進本部に設置)。

の中には、人事権や指揮監督権の独立性を法的に担保している例^{注28}があることから、国民生活センターの機能を担うにふさわしい組織設計とすることが可能である。

このことから、組織形態としては、施設等機関ではなく、特別の機関とすることが望ましい。

また、国民生活センターは、国民からの高い認知度、幅広い信頼感を得ており、また地方消費者行政の現場からも厚い信頼を受けている。こうした認知度、信頼感は、情報提供、注意喚起が極めて重要な機能であることも踏まえると、消費者行政にとって貴重な財産であり、国民生活センターの機能を担う新しい機関の名称は、「国民生活センター」とすることが適当である。

《国への移行に当たっての取組の方向性》

- ・ 新たな機関は、国民生活センターの各機能を一体として担う。
- ・ 新たな機関の組織形態は「特別の機関」とし、ADRを含めた国民生活センターの業務運営や人事面での独立性を確保する。
- ・ 「国民生活センター」という名称は、移行後の機能を担う新たな組織の名称として維持する。

iii) 国民生活センターの移行先

国民生活センターの国における移行先としては、消費者委員会、内閣府本府、消費者庁が考えられる。これらの機関はいずれも内閣総理大臣を主任の大臣とする内閣府に置かれ、内閣総理大臣が事務の統括を行っている。以下、それぞれについて検討した。

^{注28} 例えば、国税庁の特別の機関である国税不服審判所の長について、国税庁長官が任命するのに際して、財務大臣の承認を得ることとしている（国税通則法第78条）。また、国家公安委員会の特別の機関である警察庁や、資源エネルギー庁の特別の機関である原子力安全・保安院では、それぞれの組織の長が職員の任免を行うこととしている（警察法第16条、経済産業省設置法第20条。ただし、本年9月までに、原子力安全・保安院に代わり、三条委員会として原子力規制委員会が設置されることとなっている。）。さらに、国土交通省の特別の機関である海難審判所では、審判官の職権行使の独立性を法的に担保している（海難審判法第13条）。

(消費者委員会)

内閣府本府の審議会等である消費者委員会を移行先とすることについては、国民生活センターが有している関係行政機関への改善要望機能との関係で、両機関が一体化することへの期待もある。しかしながら、消費者委員会は、独立した第三者機関として消費者行政全般に対して監視機能を有する合議制の機関であることから、前述したように国民生活センターのような実施機能を担うことは適当ではない。

また、内閣府設置法上、特別の機関は、内閣府本府や、内閣府の外局のみに設置することができるとされている^{注29}。

したがって、消費者委員会を移行先とするのは適当ではない。

(内閣府本府)

内閣府本府は、現在、消費者政策に関する総合調整事務を所掌し、消費者政策会議、消費者委員会が置かれている。国民生活センターを内閣府本府に置いた場合、消費者委員会等との連携は高まる。また、消費者庁から組織的に独立することにより、消費者庁の有する法執行権限から相談、ADRなどの機能の独立性を組織的に確保することができ、これにより国民生活センターが行ってきた消費者の立場に立った機動的かつ柔軟な対応が担保されることが期待される。

しかしながら、内閣府本府に国民生活センターを置いた場合、国民生活センターが消費者行政の司令塔機能を支える役割を果たし、消費者行政の機能強化を図る観点からは課題がある。すなわち、消費者庁と国民生活センターが、相談情報を活用した他府省庁への働きかけにおいて、連携が取りにくくなる。また、消費者庁と事務の分担を整理する中で、消費者庁又は国民生活センターが現在有する機能のいずれかの機能が欠落することになりかねない。その上、消費者庁の設立の際に内閣府本府から消費者庁に切り出した事務を戻すことになる点も問題である。さらに、内閣府本府の所掌事務が経済財政政策、科学技術政策、防災、沖縄政策、共生社会政策等幅広い^{注30}ことから、国

^{注29} 内閣府設置法第40条及び第56条。なお、国家行政組織法（昭和23年法律第120号）上も、同様に規定されている（第8条の3）。

^{注30} 内閣府本府が、発足以来、事務が大幅に増加し、組織が肥大化している中で、現在、事務事業の見直しについて検討が進められており、本年7月4日の「行政改革に関する懇談会」においては、「内閣官房と内閣府の組織・機能、行革組織の在り方等」という議題で、議論が行われた。

民生活センターの職員の消費者行政に関する専門性を確保し、活躍の場を広げるという点でも問題がある。

(消費者庁)

消費者庁を移行先とすれば、消費者が具体的な相談を行う全国の消費生活センターと強いネットワークをもつ国民生活センターと、消費者庁とが一体となって取組を行うこととなる。このことは、消費者庁が、国民の意見や苦情の窓口となり、政策に直結させ、消費者を主役とする政府の実現を図る上で意義がある。また、国民生活センターの職員は培った専門性や消費者目線を活かしつつ消費者行政を中心に活躍することについても優位性がある。

しかしながら、国民生活センターが法執行権限を有する消費者庁の指揮監督のもとに置かれた場合、相談、ADRなどにおいて、これまで国民生活センターが行ってきた消費者の立場に立った機動的かつ柔軟な対応が損なわれるのではないかとの懸念がある。この懸念に応えるためには、国民生活センターの機能を担う組織が、消費者庁で執行を行う組織から一定程度分離されている必要がある。そのためには、国民生活センターの独立性を法的に担保した上で、特別の機関とすることが考えられる。これにより、例えば、相談やADRなどにおける職権行使の独立性を担保し、消費者庁の有する法執行権限との関係で生じる懸念に対応することが考えられる。また、現在の独立行政法人制度と同様に、国民生活センターの長に職員の人事権を与えることも考えられる。

以上を踏まえれば、国民生活センターの機能を担う新たな機関は、独立性を法的に担保した特別の機関として消費者庁を移行先とすることが有力な考え方であると言える。消費者庁に移行した場合、関係行政機関への改善要望を含めた各機能の柔軟性・機動性の確保や相談、ADRと法執行権限との関係についての懸念があることから、この懸念に十分に対応できるよう、制度・仕組を手当てする必要がある。その担保の実現に向けて、仮にも担保されない場合においてはその対応を含めて、担当大臣が指導力を発揮されることを期待する。

(4) いわゆる「政府から独立した法人」の考え方との関係

いわゆる「政府から独立した法人」については、「国民生活センターの在り方の見直しに関する検証会議」中間取りまとめ（平成 23 年 12 月 6 日）において、「政府から一定の独立性を保ちつつ国が責任をもって運営費を措置する法人形態であり、かつ独立行政法人の整理合理化の路線から外す扱いとされるもの」とされている。

独立行政法人の整理合理化の対象として、国民生活センターの機能を縮小していくことは、結果として消費者行政全体を後退させていくものであり、国民の安全・安心の確保の観点から適当でない。

また、運営費の面からみると、国民生活センターは、その収入の約 95%を国庫に依存する法人であり、その財源の大半を国からの支出（国民の税金）に依存する以上、独立行政法人といえども政府の最低限のコントロールは受けることになる。更なる独立性を迫るために財政面での自立を図ることは現実的でなく、その結果として機能の欠落を招きかねない。

したがって、国への移行に当たっては、国の予算により運営費を措置する中で、国民生活センターの各機能の維持・充実を図る必要がある。

一方、独立行政法人である国民生活センターの有する柔軟性、機動性を活かし、国への移行後もその機能を十分に発揮するためには、現行の独立行政法人制度における、法人の業務運営の独立性や、法人の長の人事権等の特徴をできる限り維持できるよう、国における組織の具体的な在り方を設計することが重要である。

指揮監督権、人事権の面からみると、国の行政機関の場合は、主任の大臣、各外局の長が事務を統括し、職員の任免を行うことが原則となるが、一方で、特別の機関の中には、法律により、業務運営や人事権等の面で、主任の大臣等から一定の独立性を担保している例がある。これらの仕組みを最大限活用することが重要である。

以上のように考えると、国民生活センターを特別の機関とすることができれば、「政府から独立した法人」の趣旨を活かす制度設計も可能となると考えられる。

5. おわりに

本検討会では、消費者行政の機能強化を図る観点から、消費者行政に係る体制の在り方について検討し、その中で国民生活センターの機能を担う国における組織の具体的な在り方について検討を行ってきた。

検討を行う中で、消費者行政の推進に不可欠な司令塔機能の発揮に当たっては、内閣府の外局たる消費者庁の取組だけではなく、内閣府特命担当大臣のもとで、消費者庁、消費者委員会、国民生活センターがそれぞれの役割・権限を最大限発揮しながら、相互に緊密に連携しつつ取組を進めることが必要との結論を得るに至った。その際、消費者委員会については、自ら調査審議を行うという独立性を尊重する必要がある。

消費者問題は、消費者が生活を営み、事業者と接する中で生じている。このことを踏まえ、現場との結びつきを強化する必要があり、地方自治体（消費生活センターを含む）や関係団体（消費者団体、事業者団体、弁護士会等）との意見交換、情報共有の機会の充実といった取組が重要である。

また、どんな組織でも、実体は、それを構成している職員の活動である。このことから、今後の消費者行政の推進に当たっても、非常勤職員を含め、熱意と意欲を有し、消費者目線や専門性を持った職員の確保・育成が重要である。

消費者行政の推進のためには、国における取組が充実するだけでは十分とは言えない。消費者による強力な後押しは不可欠であり、地方自治体や消費者団体をはじめとする民間団体の力を結集し、総合的な取組を推進することが重要である。

国民生活センターは、40年以上にわたり、我が国の消費者行政の推進に当たって重要な役割を果たしてきており、消費者行政全体の機能を強化し、国民の安全・安心を確実に担保する観点からは、国への移行に当たっては、その機能を安定的に維持・充実させていく必要がある。また、その際には、改めて国民生活センターを消費者行政の司令塔機能を支える存在として位置付けるべきである。

国への移行により、熱意と意欲、知見やノウハウを有する国民生活センターの職員の活躍の場を消費者行政全般に広げることが円滑化されるとともに、移行先となる国の組織との間での管理部門の統合により、業務全体の効率化を図り、国民生活センターの相談や研修、商品テスト等の事業部門の人員・体制を充実させるなど、消費者行政におけるより高度な行政サービスの提供を実現することが可能となると考えられる。

国民生活センターの機能を担う国における組織の具体的な在り方については、こうした国への移行によるメリットを活かしつつ、各機能の維持・充実が図られることが何よりも重要である。その上で、国民生活センターの各機能がその役割を十分に発揮し、消費者庁や消費者委員会を含めた消費者行政全体として最も消費者利益を擁護し、増進することのできる在り方を目指すべきである。

現在までの検討の結果、「独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針」（平成24年1月閣議決定）及び独法通則法等改正法案に沿って、国民生活センターを国に移行するにあたっては、

- ①（独）国民生活センターの各機能を一体として一つの機関に集める。
- ②「国民生活センター」という名称を持った機関とする。
- ③その機関は、独立性を法的に担保した「特別の機関」として、消費者庁を移行先とすることが有力な考え方であると言える。新たな機関は、消費者庁からの独立性を維持し、各機能の発揮が制度的に十分に担保される必要がある。その担保の実現に向けて、仮にも担保されない場合においてはその対応を含めて、担当大臣が指導力を発揮されることを期待する。

消費者問題が複雑化・多様化する中であって、消費者・生活者が主役となる社会の実現に向けては、消費者行政体制の不断の見直しが必要である。消費者行政の機能強化を目指し、本報告書で取りまとめた取組の方向性を実現するため、国、地方公共団体において真摯な取組が行われることを求める。併せて、消費者団体をはじめとする民間団体、さらには国民各層の幅広い支援を期待する。