

# **消費者トラブルをめぐる苦情処理・紛争解決機能のあり方**

**平成 15 年 3 月**

**消費者トラブルをめぐる紛争解決機能  
の在り方に関する研究会**

## 消費者トラブルをめぐる紛争解決機能のあり方に関する研究会 委員名簿

(敬称略)

委員長	山本 豊	上智大学法学部教授
委員	町村 泰貴	亜細亜大学法学部教授
	石戸谷 豊	弁護士
	吉田 良子	国民生活センター理事
	森 紳彦	東京都消費生活総合センター所長
	服部 隆夫	大阪府消費生活センター所長
	田沢 健一	家電製品PLセンター所長
	久保田英三	(社)生命保険協会生命保険相談室長
	吉岡 初子	主婦連合会事務局長
	芝原 純	(社)消費者関連専門家会議理事長

## 目 次

はじめに.....	1
<b>1．消費者トラブルをめぐる苦情処理・紛争解決のあり方に関する 基本的考え方</b>	
（1）消費者トラブルの現状.....	2
（2）簡易・迅速・廉価な解決の必要性.....	4
（3）増加する苦情相談への的確な対応.....	5
（4）消費者トラブルの実態に応じた多様な裁判外紛争解決手段の整備.....	5
（5）裁判制度の充実と裁判へのアクセスの向上.....	7
<b>2．各機関における具体的な取組みの方向性</b>	
（1）事業者による苦情処理体制の整備・充実.....	9
（2）行政による苦情処理・紛争解決の促進.....	11
国民生活センター・消費生活センターによる苦情処理の促進.....	11
市町村・都道府県・国民生活センターの役割分担の明確化.....	13
消費者苦情処理委員会の活用.....	15
（3）民間における苦情処理・紛争解決のあり方.....	18
事業者団体による苦情処理・紛争解決体制の整備.....	18
消費者団体に期待される役割.....	20
弁護士会仲裁センター、NPO等による苦情処理・紛争解決.....	21
<b>3．紛争解決機関の連携と総合的な窓口機能の発揮.....</b>	<b>24</b>
<b>4．仲裁法制における消費者トラブルの取扱い.....</b>	<b>26</b>
おわりに.....	27

## はじめに

昭和 43 年に消費者保護基本法が制定され、苦情処理体制の整備を含めた消費者政策の基本的な枠組みが構築されてから 30 年以上が経過した。この間、規制緩和の進展や商品・サービス及び取引形態の複雑化・多様化等により、消費者を取り巻く社会的な環境は大きく変化し、それとともに、事業者と消費者の間の情報力・交渉力の格差を背景とした消費者トラブルは増加の一途をたどっている。

こうした状況に対応するため、近年、消費者契約法や金融商品販売法などの民事ルールの整備が進められてきた。消費者トラブルを公正かつ円滑に解決するためには、こうした民事ルールを積極的に活用していくことが重要である。

また、現在、司法制度改革の観点からも、国民にとって利用しやすい裁判制度、裁判外紛争解決（ADR）等のあり方について、検討が行われているところである。

このため、「消費者トラブルをめぐる紛争解決機能の在り方をめぐる研究会（以下、研究会）」では、消費者トラブルに係る苦情処理・紛争解決機関の現状について把握するとともに、苦情処理・紛争解決において、行政・事業者・消費者等が果たすべき役割や連携のあり方等について検討を行ってきた。

本報告書は、これまで 7 回にわたる研究会における議論を取りまとめたものであり、現在、21 世紀型の消費者政策のあり方について検討している国民生活審議会消費者政策部会における議論にもその趣旨が反映されることを期待するものである。

## 1. 消費者トラブルをめぐる苦情処理・紛争解決のあり方に関する基本的考え方

### (1) 消費者トラブルの現状

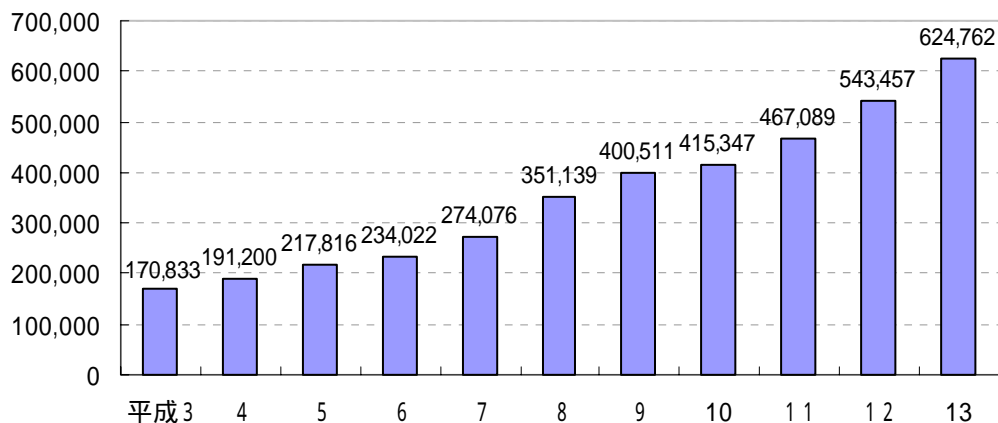
平成 13 年度に全国の消費生活センターに寄せられた苦情相談件数は、約 62 万 5 千件と過去最高を記録し、10 年間で約 3.7 倍に増加している。

一方で、商品やサービスについて不満や被害のあった人の中で実際に消費生活センター等に対して苦情を申し出たのは 3～4% にすぎず、潜在的には苦情相談件数を大幅に上回る消費者トラブルが存在しているとみられる。

苦情相談の内容を商品・サービス別に分類すると、サービスに関する相談が商品に関する相談よりも多く、また、相談内容別では、契約・解約、販売方法に関するものが全体の 8 割程度を占めるなど、近年、消費者トラブルの中身自体が大きく変化してきている。

さらに、消費者トラブルにおける実際の被害額を見てみると、契約金額 100 万円以下の割合が全体のほぼ半分を占めており、比較的少額な被害が多い。

#### (参考 1) 苦情相談件数の推移



(参考2) 消費者の苦情の申出先及び申出率 (第32回国民生活動向調査 平成14年3月)

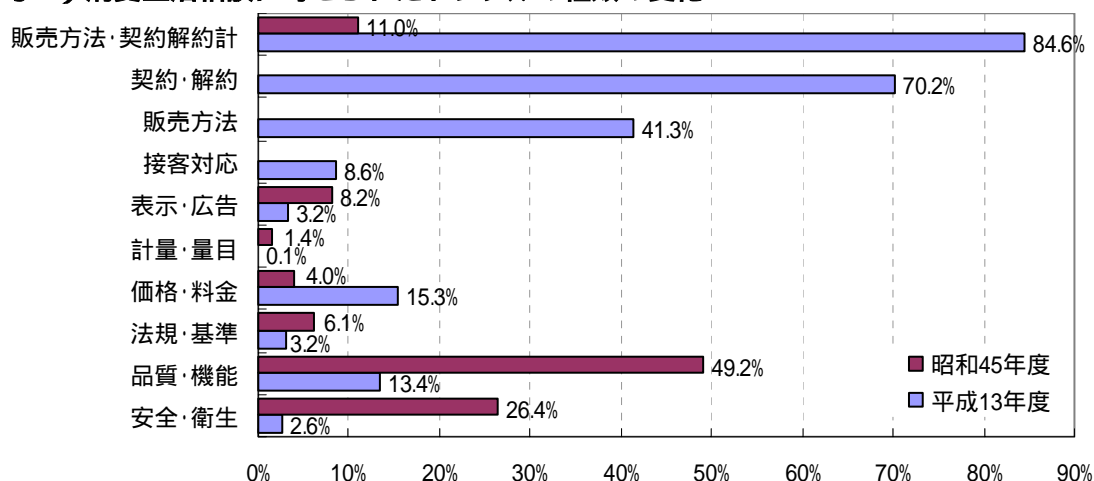
	回答数(人)	消費生活センターなどの 役所の相談窓口	消費者団体	メーカーに直接	販売店・ゼ尔ダシ	その他	無回答	申出率
全体	910	3.4	0.2	17.6	29.5	5.3	0.8	49.0
商品のみ	265	4.5	0.4	16.6	33.2	2.6	1.1	53.2
サービスのみ	322	2.8	0.3	11.8	20.8	8.4	0.3	41.3

複数回答、回答数を除き%表示

商品・サービスに「不満・被害があった」(回答数910)と回答した人に、その苦情をどこかに申し出たか否かを質問。

申出率 = 苦情を申し出た人数 / 不満・被害のあった人数 × 100%

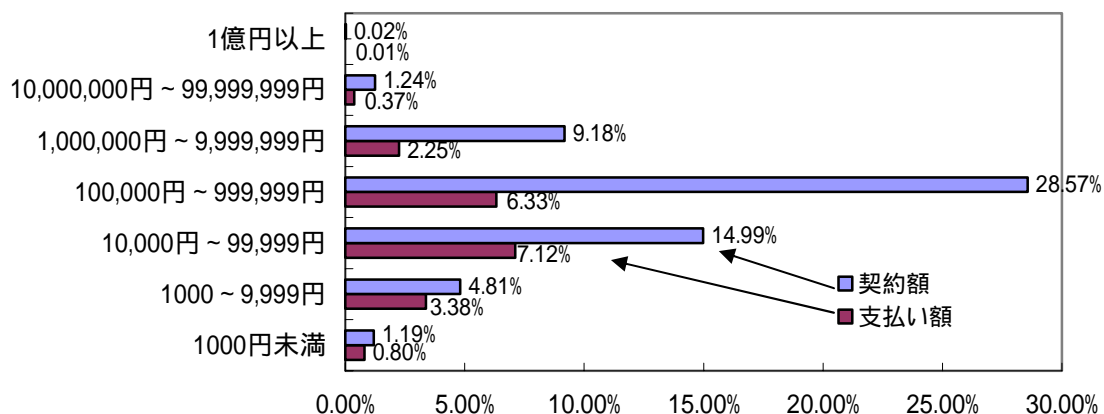
(参考3) 消費生活相談に寄せられたトラブルの種類の変化



(参考4) 消費生活相談に寄せられた苦情の商品・サービス別主な内訳 (平成13年度)

食料品	24,915	レジャー・リース・貸借	31,126
・健康食品	14,292	・賃貸アパート・マンション	19,160
住居品	50,914	金融・保険サービス	64,378
・ふとん類	15,673	・サラ金・フリーローン	44,347
被服品	30,039	運輸・通信サービス	94,127
・アクセサリー	12,269	・電話情報サービス	50,599
保健衛生品	27,814	教養・娯楽サービス	42,592
・化粧品類	9,937	・資格講座	21,344
教養娯楽品	88,103	保健・福祉サービス	21,306
・教養娯楽教材	19,160	・エステティックサービス	9,748
車両・乗り物	17,112	内職・副業・相場	21,502
・自動車	12,908	・商品相場	5,983
商品計	280,760	サービス計	337,271

## （参考5）消費生活相談における消費者被害額の現状（平成13年度）



## （2）簡易・迅速・廉価な解決の必要性

従来、消費者トラブルは、事業者と消費者の間の取引関係に基づく民事上の問題であり、最終的な消費者の被害救済の実現は裁判手続きによることとなる。

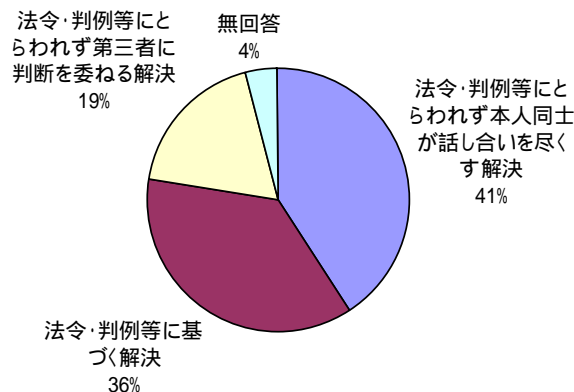
しかし、訴訟を提起した場合の費用負担や解決までにかかる時間的制約等を考えた場合、裁判手続きのみで消費者の被害救済を図ることには、一定の限界がある。また、裁判が法令・判例等の適用により、消費者と事業者の間の権利・義務関係を公権的に解決することを目的とするのに対し、当事者である消費者は、必ずしも法令・判例に基づく公権的な解決のみを期待するものではないとされる。こうした消費者トラブルの特性に鑑みると、簡易・迅速・廉価であり、かつ、当事者間の合意に基づく解決が可能である苦情処理・紛争解決機関が果たす役割は非常に重要である。

加えて、近年、我が国においては、市場メカニズムを重視した社会システムへと変化する中で、消費者契約法等の民事ルールを規律する法整備が進むなど、行政による事前規制から事後チェック体制へと重点がシフトしている。

こうしたルールの実効性を確保し、事後チェック体制を確立していくためには、消費者自身がルール違反に対して、主体的かつ積極的に声を上げることができる環境を整備する必要があり、その受け皿としても、苦情処理・紛争解決機関がこれまで以上に積極的な役割を果たすべきである。

## （参考6）平成14年度国民生活モニター調査（平成14年5月実施）調査結果

「解決方法としては、次のいずれを希望しますか。」



### （3）増加する苦情相談への的確な対応

消費者保護基本法第15条は、事業者、国及び地方公共団体が苦情処理において果たすべき役割について規定している。これらを通じて、増加し続ける消費者トラブルを適切な被害救済へとつなげ、また、複雑・高度化した苦情相談に的確に対応していくためには、苦情処理・紛争解決機関のより積極的な取組みと体制整備が求められる。

### （参考7）消費者保護基本法

（苦情処理体制の整備等）

第十五条 事業者は、消費者との間の取引に関して生じた苦情を適切かつ迅速に処理するために必要な体制の整備等に努めなければならない。

2 市町村（特別区を含む。）は、事業者と消費者との間の取引に関して生じた苦情の処理のあっせん等に努めなければならない。

3 国及び都道府県は、事業者と消費者との間の取引に関して生じた苦情が適切かつ迅速に処理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。

### （4）消費者トラブルの実態に応じた多様な裁判外紛争解決手段の整備

インターネットの爆発的な普及に伴う電子商取引の急速な拡大や複雑な金融商品の登場等により、消費者から寄せられる苦情相談の内容も高度に複雑・専門化したものが増えつつある。消費者トラブルの解決にお

いて何より優先されるべきは、消費者自身がどのような解決を望んでいるかであり、トラブルの原因となった商品・サービスの専門性やトラブルの内容、また、消費者自身が希望する解決方法等に応じて、消費者自身が主体的・能動的に多様な紛争解決手段の中から最も適切と思われるものを選択できる環境を整備しておく必要がある。

このような裁判外紛争解決手段は、近年、徐々に拡充されつつあるが、消費者への周知度は必ずしも高くなく、一部を除き十分に活用されているとは言い難い状況にある。

このため、行政、司法、民間がそれぞれの特色を活かした紛争解決のための制度設計や運営に努めるとともに、消費者の選択に資するよう第三者が苦情処理・紛争解決機関の活動を評価する仕組みを創設することを検討すべきである。その際、評価を行う第三者自身も消費者に対する説明責任を果たすことが必要であり、評価に関するルール等を整備していくことが求められる。

なお、現在、司法制度改革推進本部において、裁判外紛争解決手続きに一定の法的効果を付与するなどの制度的基盤整備について検討が進められているが、このような制度的基盤整備は、裁判外紛争解決を消費者にとってより魅力的な選択肢とするための手段として有効であると思われる。

#### （参考 8）平成 14 年度国民生活モニター調査（平成 14 年 5 月実施）調査結果

「消費者紛争解決の場として以下の機関を知っていますか。」

	知らない	名前は知っているが、連絡先は知らない	名前も連絡先も知っている	無回答
少額訴訟	62%	25%	9%	3%
弁護士会仲裁センター	53%	34%	9%	4%
PLセンター	60%	30%	6%	4%
業界団体	58%	32%	6%	4%
消費生活センター等	8%	29%	59%	4%
消費者団体	17%	57%	21%	5%

## **(参考9) 司法制度改革推進計画(平成14年3月19日閣議決定)**

### 8 裁判外の紛争解決手段(ADR)の拡充・活性化

#### (2) ADRに関する共通的な制度基盤の整備

イ 総合的なADRの制度基盤を整備する見地から、ADRの利用促進、裁判手続との連携強化のための基本的な枠組みを規定する法律案を提出することも含めて必要な方策を検討し、遅くとも平成16年3月までに、所要の措置を講ずる。(本部)

## **(5) 裁判制度の充実と裁判へのアクセスの向上**

消費者トラブルにおいて、苦情処理・紛争解決機関が果たすべき役割の重要性については、既述したとおりである。しかし、その一方で、現行裁判制度の充実を図っていく必要がある。なぜなら、合意を基本とした紛争解決手続が有効かつ適切に機能するためには、最終的には強制的に自己の権利実現が図られるという“安心感”が必要であり、その裏付けとして、消費者にとってアクセスが容易で実効的な裁判制度が存在している必要があるからである。

具体的には、簡易裁判所における少額訴訟制度への適用範囲の拡大、裁判所へのアクセス拡充のために利用者の費用負担の軽減をどう考えるか、法律扶助制度の拡充、被害救済の実効化とりわけ消費者団体に団体訴権を付与する仕組みなどのほか、地方公共団体による訴訟援助制度の拡充などについても検討すべきであろう。

## **(参考10) 司法制度改革推進計画(平成14年3月19日閣議決定)**

### 5 家庭裁判所・簡易裁判所の機能の充実

#### (2) 簡易裁判所の管轄拡大、少額訴訟手続の対象事件の訴額上限の大幅引上げ

ア 簡易裁判所の事物管轄について、経済指標の動向等を考慮して、対象事件の訴訟の目的の価額の上限を引き上げることとし、所要の法案を提出する(平成15年通常国会を予定)。(本部)

イ 少額訴訟手続の対象事件の訴訟の目的の価額の上限を大幅に引き上げることとし、所要の法案を提出する(平成15年通常国会を予定)。(本部及び法務省)

### 7 裁判所へのアクセスの拡充

#### (1) 利用者の費用負担の軽減

ア 訴え提起の手数料

(ア) 訴え提起の手数料について、訴訟の目的の価額に応じて順次加算して算

出するいわゆるスライド制を維持しつつ、必要な範囲でその低額化を行うこととし、所要の法案を提出する（平成 15 年通常国会を予定）。（本部）

(イ) 簡易裁判所の少額訴訟事件の訴え提起の手数料について、定額制の導入を含め検討し、平成 15 年 3 月までに、所要の措置を講ずる。（本部）

イ 弁護士報酬の敗訴者負担の取扱い

弁護士報酬の敗訴者負担制度について、不当に訴えの提起を萎縮させないよう、敗訴者負担を導入しない訴訟の範囲及びその取扱いの在り方、敗訴者に負担させる場合に負担させるべき額の定め方等制度設計について検討した上で、一定の要件の下に弁護士報酬の一部を訴訟に必要な費用と認めて敗訴者に負担させることができる制度を導入することとし、所要の法案を提出する（遅くとも平成 16 年通常国会を予定）。（本部）

ウ 訴訟費用額確定手続（略）

(2) 民事法律扶助の拡充

民事法律扶助制度について、対象事件・対象者の範囲、利用者負担の在り方、運営主体の在り方等につき更に総合的・体系的な検討を加えた上で、一層充実することとし、本部設置期限（平成 16 年 11 月 30 日）までに、所要の措置を講ずる。（本部及び法務省）

(3) 裁判所の利便性の向上

ア 司法の利用相談窓口・情報提供

司法の利用相談窓口を裁判所、弁護士会、地方公共団体等において充実させ、インターネット上のホームページ等を活用したネットワーク化の促進により、ADR、法律相談、法律扶助制度を含む司法に関する総合的な情報提供を強化するための方策を検討し、逐次、所要の措置を講ずる。（本部及び関係府省）

イ 裁判所の配置（略）

(4) 被害救済の実効化

ア 損害賠償額の認定

損害賠償の額の認定に関する制度について検討する。（法務省）

イ 少額多数被害への対応

いわゆる団体訴権の導入、導入する場合の適格団体の決め方等について、法分野ごとに、個別の実体法において、その法律の目的やその法律が保護しようとしている権利、利益等を考慮した検討を行う。（内閣府、公正取引委員会及び経済産業省）

## 2. 各機関における具体的な取組みの方向性

### (1) 事業者による苦情処理体制の整備・充実

消費者が購入した商品、あるいは利用したサービスについて問題が生じた場合、第一義的には、当事者である事業者が誠実に対応すべきものである。このため、消費者保護基本法第4条第2項及び第15条第1項は、事業者の責務として消費者からの苦情の適切な処理及びそのための体制整備を求めている。企業における消費者対応部門の設置状況を見ると、ほとんどの企業に当該部門が設置されていることがわかるが、行政による苦情処理機関である全国の消費生活センターに寄せられる苦情相談件数が年々大幅に増加している状況に鑑みると、各事業者において、現在の体制が十分なものであるかどうかを検討する必要があると思われる。

また、事業者による苦情処理の方法・内容については、平成12年10月に日本工業規格 JIS Z 9920「苦情対応マネジメントシステムの指針」が制定されており、国際的にも、ISO（国際標準化機構）において苦情対応の規格化が検討されている。同 JIS 規格は、苦情対応を経営管理システムの一つとして位置付け、消費者の声を経営に反映させる消費者志向経営の重要性を基本理念として掲げており、評価に値するものである。しかし、同 JIS 規格への取組み状況を見ると、「(ほぼ) 対応済み」とする企業は、10%程度にとどまっている。事業者は、消費者からの信頼を確保することが自らの事業活動の利益につながることを認識し、同 JIS 規格への自主適合宣言を行うことなどにより、消費者に対してより積極的に苦情の適切な処理に関する自らの取組みについて情報提供を行っていくべきである。

#### (参考11) 消費者保護基本法における事業者の責務

(事業者の責務)

第四条 事業者は、その供給する商品及び役務について、危害の防止、適正な計量及び表示の実施等必要な措置を講ずるとともに、国又は地方公共団体が実施する消費者の保護に関する施策に協力する責務を有する。

2 事業者は、常に、その供給する商品及び役務について、品質その他の内容の向上及び消費者からの苦情の適切な処理に努めなければならない。

**(参考 12) 企業における消費者対応部門の設置状況(「企業における消費者対応部門実態調査」内閣府 平成 13 年 8 月)**

消費者対応部門の設置			消費者対応部門の人数(有効回答 272 社)		
	回答社数	構成比		総数	1社平均人数
設置されている	283 社	95.9%	専任	4,736 人	17.4 人
設置されていない	12 社	4.1%	兼任	1,439 人	5.3 人
合計	295 社	100%	総数	6,174 人	22.7 人

調査対象企業数 555 社。うち有効回答数は 295 社(回収率 53.2%)

**(参考 13) JIS Z9920 苦情対応マネジメントシステムの指針(平成 12 年 10 月 20 日 JIS 規格)要旨**

- (1) 苦情対応マネジメントシステムの構築
  - ・組織の最高責任者による苦情対応マネジメントシステムの構築
  - ・苦情対応責任者が苦情対応を迅速・確実かつ公平・透明に実施するために、苦情に不可欠な要素を含む活動を文書化
  - ・組織は、苦情対応に経営資源を準備し、消費者に対して情報を適切に伝える活動を行い、苦情対応に関する監査を実施する。
- (2) 苦情対応の要素
  - ・公平性(申し出者の権利の尊重、公平性の維持)
  - ・透明性(透明性確保のための苦情対応のプロセス)
  - ・苦情申出の容易性(消費者が苦情申出方法を容易に知ることができるよう考慮)
  - ・支援(苦情申出者への支援、消費者への情報提供活動)
  - ・応答性(苦情を受け付けた場合、迅速かつ確実に対応し、対応状況を容易に理解できるよう考慮)
  - ・費用(苦情対応は無料で行う)
  - ・苦情申出者に生じた損害への対応(苦情申出者に生じた損害の種類、重大性、責任の程度と範囲などを考慮して対応)
  - ・苦情要因の是正及び予防措置(苦情の性質、程度、法的な責任、社会的責任、発生頻度などを考慮して決定)
  - ・記録(苦情対応の進捗状況、及び結果を記録、記録の利用・管理に関する基準及び手順)

#### (参考 14) ISO 10018 苦情対応 (Complaints handling-Guidelines for organisation)

・1999年5月の国際標準化機構消費者政策委員会 (ISO COPOLCO) において、苦情処理を国際規格として取り上げることが勧告され、ワーキング・グループにおいて委員会原案が作成されている。国際規格としての発行は2004年頃となる見込みである。

#### (参考 15) 企業における苦情対応マネジメントシステムの構築状況 ( (社)消費者関連専門家会議アンケート調査 )

○調査期間：平成14年7～8月

○調査対象：(社)消費者関連専門家会議の会員企業の消費者部門担当責任者

○収率：268社 / 447社 (60.0%)

「苦情対応マネジメントシステム」の内容は知っていますか。

① 知っている	46%
② 大体知っている	40%
③ 知らない	13%

「苦情対応マネジメントシステム」の主旨・内容をどこまで説明したか (社内認識度)

① 担当役員又はトップまで報告	20%
② 法務・総務・品質保証などに報告	16%
③ 相談室で内容を検討している段階	40%
④ 何もしていない	23%

「苦情対応マネジメントシステム」の取組み状況

① (ほぼ) 対応済み	10%
② 対応準備中	22%
③ どうするか検討中	34%
④ ISO化まで様子を見る	8%
⑤ 対応の意義が認められない	3%
⑥ 何もしていない	17%

## (2) 行政による苦情処理・紛争解決の促進

### 国民生活センター・消費生活センターによる苦情処理の促進

国民生活センター及び地方公共団体の消費生活センターは、消費者

への情報提供、消費生活相談の実施等を通じ、消費者行政の中核機関として消費者支援のための重要な役割を担ってきた。

近年、消費者トラブルが増加し、その内容が複雑・高度化している中で、紛争解決の第一歩として簡易・迅速・廉価な苦情処理を行う国民生活センター・消費生活センターの重要性は今後一層高まるものと思われる。

同時に、行政による苦情処理の役割としては、消費者被害の未然防止、公平・公正な市場環境の確保という観点から、消費者トラブルのあっせん等を通じ、消費者契約法や金融商品販売法などの民事ルールの実効性を確保していくとともに、必要な場合には、特定商取引法、消費者保護条例等に基づく事業者の不当な取引行為の適正化へとつなげていく役割が期待される。

このため、苦情処理体制の一層の整備を進めるとともに、研修等を通じた現場の相談員の育成、消費者行政関係省庁・関係部局に対する消費生活相談情報のより積極的な提供・開示を進めていくなど、その機能強化に向けた取組みが必要である。

#### (参考 16) 消費生活相談情報の関係省庁等への提供実績 (国民生活センター)

(件数)

	平成 9 年度	平成 10 年度	平成 11 年度	平成 12 年度	平成 13 年度
中央省庁・国会	189	121	190	164	140
警 察	69	65	67	66	35
裁判所	14	5	7	7	12
弁護士会	28	30	23	23	44

#### (参考 17) 消費生活センターの設置数及び職員数の推移

##### 消費生活センターの設置箇所数

	平成 10 年	平成 11 年	平成 12 年	平成 13 年	平成 14 年
都 道 府 県	161	159	163	166	167
政令指定都市	14	15	16	16	16
市 町 村	232	238	252	267	280
計	407	412	431	449	463

※各年 4 月 1 日現在において、週 4 日以上消費生活相談業務を行っているセンターの数

### 消費生活センター職員数の推移

	平成 10 年	平成 11 年	平成 12 年	平成 13 年	平成 14 年
都道府県	1,256	1,359	1,309	1,298	1,299
政令指定都市	254	263	335	339	351
市町村	1,153	1,339	1,459	1,525	1,616
計	2,663	2,961	3,103	3,162	3,266

### 市町村・都道府県・国民生活センターの役割分担の明確化

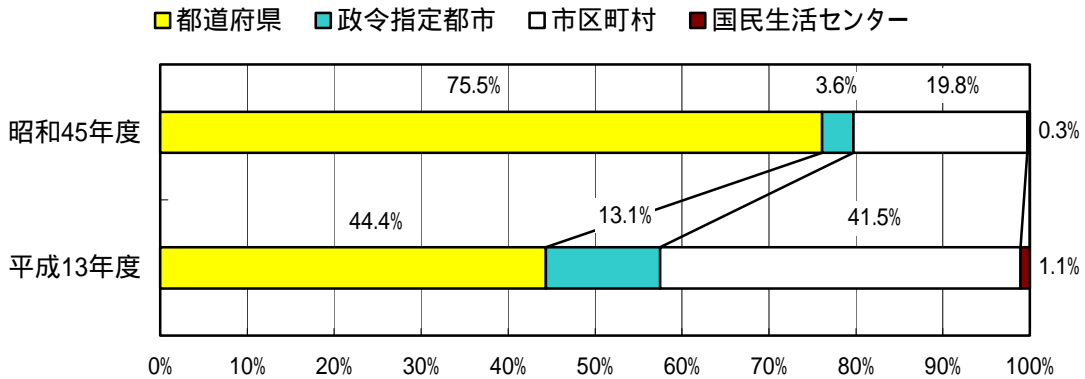
消費者保護基本法第 15 条第 2 項は「市町村（特別区を含む。）は、事業者と消費者との間の取引に関して生じた苦情の処理のあつせん等に努めなければならない」と定め、同条第 3 項では「国及び都道府県は、事業者と消費者との間の取引に関して生じた苦情が適切かつ迅速に処理されるようにするために必要な施策を講ずるよう努めなければならない」と規定している。

消費者に最も身近な市町村が消費生活相談を行うことは、消費者にとって利便性が高いが、事業者活動の広域性、消費者トラブルが複雑・多様化している現状に鑑みれば、市町村単独で全ての苦情を処理することは困難であるほか、小規模な町村によっては消費生活相談の体制を整えることが困難な場合もある。

消費生活センターにおける近年の苦情相談の増加、複雑・高度化等を踏まえ、平成 12 年 7 月の国民生活審議会消費者政策部会報告「都道府県と市町村における苦情相談・処理業務のあり方について」は、都道府県が市町村を補完・支援し、また、独自の役割として苦情処理を行う責務を有し、国民生活センターが都道府県・市町村の苦情処理を支援する責務を有することを指摘している。

増大し複雑多様化する苦情相談に適切に対処していくためには、各機関がそれぞれの責務を果たしていくことが不可欠であり、これらの役割分担を消費者保護基本法に明確化すべきである。

**(参考 18) 全相談件数に占める各機関別受付件数の割合**



**(参考 19) 「都道府県と市町村における苦情相談・処理業務のあり方について」(国民生活審議会消費者政策部会報告 平成 12 年 7 月 19 日) 要旨**

4. 都道府県の役割と体制整備の課題

消費者保護基本法及び地方自治法の趣旨を踏まえれば、都道府県には、①広域的、専門的苦情相談処理、②市町村の補完としての苦情相談処理、③適切な消費者行政を行う上でのセンサー機能、インフラ機能としての苦情相談処理を行う責務がある。

(1) 広域的、専門的な苦情相談処理

ア 広域的苦情相談処理

広域自治体として、都道府県は複数の市町村で発生している広域的苦情相談を自ら処理したり、あるいは、統一的な処理方針を市町村に情報提供したりするなど市町村を支援する責務がある。

イ 専門的苦情相談処理 (規模の効率性の見地)

また、苦情相談は年々その内容が高度化してきており、弁護士、建築士など専門家の支援を受けることが公正な処理を行う上で重要になっている。このため、都道府県は、市町村では処理困難な専門的苦情相談を自ら処理し、あるいは市町村に専門的苦情処理方針を情報提供するなど、市町村の苦情相談処理を支援する責務がある。

(2) 市町村の補完としての苦情相談処理

広域的あるいは専門的でない苦情相談については、まず市町村が対応することが期待されるが、市町村で消費生活センターが設置されない場合は、当該市町村の住民が苦情相談を受けられるよう、市町村を包括する広域の自治体として、都道府県が直接受け付ける等の対応を図る責務がある。

(3) センサー機能、インフラ機能としての苦情相談処理

都道府県が行う苦情相談処理は、個別消費者の支援、救済としての苦情相談処理のみならず、以下のような、地域消費者全体の利益に貢献する機能も果たしている。

ア 法律、条例等に基づく行政措置のための苦情相談処理

イ 消費者行政施策の企画立案のための苦情相談処理

ウ 市町村を適切に支援するための苦情相談処理

## 8. 国の役割

### (2) 国民生活センターによる苦情相談・処理業務の支援

ア 情報支援 (PIO-NET の運用、各地の消費生活センターからの経由相談等)

イ 研修支援

### **消費者苦情処理委員会の活用**

各都道府県等には、条例により消費者トラブルのあっせん・調停を行う機関として消費者苦情処理委員会が設置されており、消費者、事業者、弁護士、学識経験者等の多様な専門家で構成されている。

消費者苦情処理委員会は、多くの都道府県で、条例上又は運用上「住民生活に著しく影響を及ぼすおそれのあるもの」など一定の公益性を要件として知事が付託を行う仕組みとなっていること、さらに、委員会の制度が住民に十分認知されていない等の問題もあることから、これらの機関に対して具体的に紛争解決を求めた事例はごく少数にとどまっている。

しかし、近年の消費者トラブルの大幅な増加・複雑高度化を踏まれば、消費生活センターによる苦情相談では解決が困難な紛争、特に、消費者契約法や条例に抵触するなど消費者利益の擁護に必要と考えられる事案については、積極的に消費者苦情処理委員会を活用していく必要がある。

このため、事案付託に係る従来の公益性判断基準の緩和、消費生活センターにおける相談者への委員会制度の積極的な紹介等が求められる。さらに、少数の委員で構成される部会を設置して、あっせん・調停を行えるようにするなど機動的な運営体制の整備を進めるべきである。

なお、こうした取組みを支援するために、内閣府における「製品関連技術専門家派遣制度」の対象を P L 事件以外の紛争処理案件にも拡充すべきである。

#### **(参考 20) 東京都の消費者被害救済委員会の仕組みとあっせん・調停の実績**

- ・東京都消費生活条例に基づく紛争のあっせん・調停機関
- ・付託要件（条例第 29 条）
  - ① 消費生活総合センター等の苦情処理機関に寄せられた相談であること
  - ② 都民の消費生活に著しく影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのある紛争であること（付託に当たっては事業者の同意を必要としない。）
- ・委員 24 名以内（学識経験者、消費者、事業者）
- ・情報開示（条例第 30 条）
  - ① 委員会への付託時に概要を公表
  - ② 解決時または解決の見込みがないときに審議の経過と結果を公表
- ・平成 13 年度の新規付託件数；2 件（平成 9 年度以降の付託件数；9 件、平成 14 年 11 月現在）

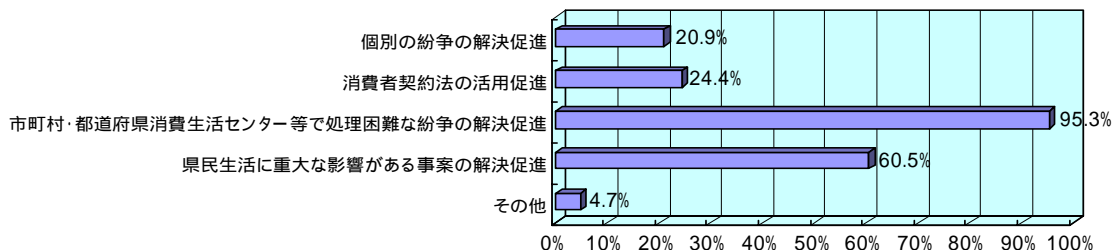
#### **(参考 21) 大阪府の消費生活苦情審査会の仕組みとあっせん・調停の実績**

- ・大阪府消費者保護条例に基づく紛争のあっせん・調停機関
- ・付託要件（条例第 22 条）
  - ① 府及び市町村の消費生活センターに寄せられた苦情であること
  - ② 消費生活センターによる相談では解決が困難であること
- ・委員 13 名以内（学識経験者、消費者、事業者）
- ・平成 13 年度の新規付託件数；0 件（平成 9 年度以降の付託件数；4 件、平成 14 年 11 月現在）

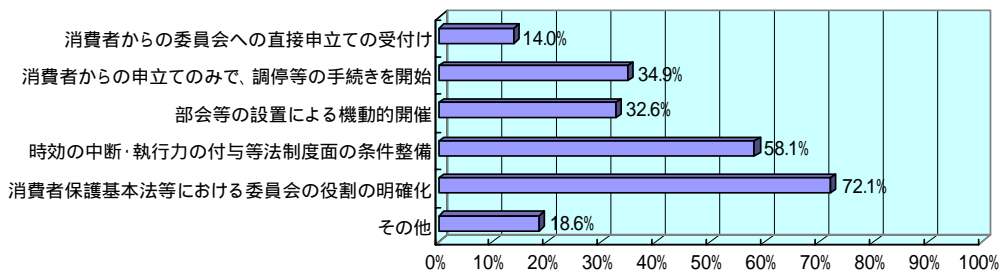
**(参考 22)「消費者苦情処理委員会」の活用方策**

～都道府県・政令指定都市へのアンケート調査結果(平成 14 年 8 月)～

問 どのような観点から活用していくべきと考えますか。



問 活性化するためにはどのような取組みが必要だと考えますか。



**(参考 23) 製品関連技術専門家派遣制度**

- ・製造物責任法の施行(平成 7 年)に伴い、都道府県等における製品関連事故に関する紛争処理機能の充実を支援するため導入
- ・都道府県等の申請に基づき、必要性に応じて、苦情処理委員会等に対して、製品関連技術専門家を派遣
- ・製品関連技術専門家については、製品関連技術に関する専門的知識を有する者のうちから、必要性に応じて人選
- ・製品関連技術専門家が行う技術的助言の具体的内容
  - ① 事故原因の究明に対する技術的助言
  - ② あっせん・調停案に対する技術的助言
- ・制度導入以降、利用実績なし

### (3) 民間における苦情処理・紛争解決の在り方

#### 事業者団体による苦情処理・紛争解決体制の整備

事業者団体による紛争解決手続きについては、

- ア) 手続きに入るに当たっての事業者側の同意が不要とすることができる、
  - イ) あっせん・調停結果について、事業者側に尊重義務を課すことができる、
  - ウ) 事業者団体が負担することにより手数料等消費者側の費用負担がないか、または低額とすることができる、
  - エ) 商品、サービスの品質・機能等に関する高い専門性を活用することができる、
- といった点が特色として挙げられる。

これらは、消費者が多様な苦情処理・紛争解決機関から事業者団体による解決を選択するインセンティブとして働くと考えられ、こうした特色を活かした制度設計を進め、役割を發揮していくことが期待される。

また、このような事業者団体の紛争解決手続が有する特色を広く活用していくためには、手続きの透明性を高め、ルールの特標準化・明確化を進めることを通じ、事業者団体による紛争解決に対する消費者からの信頼を高めていくことが必要である。

事業者団体が適切な紛争解決体制を整備し、加盟事業者の事業活動により生じたトラブルを積極的に解決することは、業界全体に対する消費者からの信頼性を高め、業界の健全な発展にも資するものである。このため、事業者団体の積極的な取組みに期待するとともに、事業者団体の責務又は役割について消費者保護基本法に明確化することを検討すべきである。

#### (参考 24) (社)生命保険協会・生命保険相談所の仕組みと苦情処理・裁定の実績

- |                         |              |
|-------------------------|--------------|
| ・平成 13 年度受付件数           | 22,731 件     |
| ⇒ 一般相談 (問合せ)            | 21,944 件     |
| <u>苦情</u>               | <u>787 件</u> |
| ⇒ 各社への解決依頼 (話し合いあつせん)   | 127 件        |
| ⇒ 裁定 (弁護士を含む裁定審査会による調停) | 4 件          |
- ・裁定手続に入るに当たって保険会社の合意は不要。
  - ・裁定結果について、保険会社の尊重義務あり。
  - ・裁定の手数料は無料。
  - ・裁定審査会は 5 名で構成され、うち弁護士 (2 名)、消費生活相談員 (2 名) とすることにより、中立性・公正性を確保

#### (参考 25) 家電製品 PL センターの仕組みと相談・裁定の実績

- |                             |                    |
|-----------------------------|--------------------|
| ・平成 13 年度受付件数               | 1,583 件            |
| ⇒ 問合せ                       | 322 件 (20.3%)      |
| 一般相談 (性能、機能等)               | 1,154 件 (72.9%)    |
| <u>事故相談 (拡大損害事故)</u>        | <u>37 件 (2.3%)</u> |
| <u>品質相談 (拡大損害事故以外のクレーム)</u> | <u>70 件 (4.4%)</u> |
| ⇒ あつせん (カウンセラー)             | 14 件               |
| ⇒ 裁定 (弁護士を含む裁定委員会による調停)     | 2 件                |
- ・消費生活センターからの紹介による相談比率 72.5% (事故相談・品質事故に限れば 81.3%)
  - ・製品事故とは関係のない性能、機能に関する一般相談が多い。
  - ・設備、人員等との関係で原因究明機能はなく、損害の事実確認 (カウンセラーによる現場の確認) まで。
  - ・裁定手続に入るに当たってメーカー側の同意が必要。
  - ・裁定結果についてメーカー側の尊重義務はあるが、両者の合意が基本。
  - ・裁定の手数料は 1 万円

#### (参考 26) 金融トラブル連絡調整協議会「金融分野における業界団体・自主規制機関における苦情・紛争解決支援のモデル」(平成 14 年 4 月 25 日) ~ 抜粋 ~

##### ○苦情解決支援規則

##### 3-12 会員企業による解決促進義務

- ・会員企業は、苦情解決支援機関から苦情解決につき求められたときは、誠実かつ迅速に対応する等の苦情解決促進義務を負う。
- ・また、苦情解決機関は、会員企業に対して苦情への対応状況について定期的に報告を求め、解決の促進を図る。

### 3-14 解決案の提示及び尊重義務

- ・相対交渉によって苦情が解決されなかった場合等に苦情解決支援機関が双方向からの事情聴取や提供された資料等に基づいて、解決案又は解決のための方向性を提示できることとする。この場合、会員企業はこれを尊重する。

## ○紛争解決支援規則

### 4-4 紛争解決支援委員の選任要件等

- ・紛争解決支援委員会は、学識経験者、弁護士、消費生活相談員等の中立委員による構成や、事業者側委員、利用者委員及び中立委員による三者構成など、委員会の中立性及び信頼性を担保する構成であることを要する。

### 4-9 会員企業の責務・行為準則等

- ・会員企業は、紛争解決支援機関に対してあっせん・調停の申立てが行われた場合、紛争の迅速な解決のため、迅速・誠実に対応し、手続に応じなければならない。
- ・会員企業は、紛争解決支援委員会からの資料提出の要請があったときは、これに協力しなければならない。
- ・会員企業は、紛争解決支援の過程、さらにはその結果に基づき紛争の再発・未然防止、コンプライアンス体制の見直しを図るものとする。

### 4-23 会員企業の受諾義務

- ・あっせん・調停案の提示を受けた場合、会員企業は、これを尊重する。
- ・会員企業が受諾しなかった場合であって、正当な理由に基づく認められない場合には、紛争解決支援委員会が企業名の公表する

### 4-26 費用に関する規定

- ・あっせん・調停に係る費用は、原則、無料とする。

## **(参考 27) ISO における消費者紛争処理システムの検討**

- ・2001年に国際標準化機構消費者政策委員会（ISO COPOLCO）において国際規格化を勧告。消費者と事業者との相対交渉で解決しない場合に紛争解決機関（ADR）に解決を委ねることについて国際規格の検討が行われている。

## **消費者団体に期待される役割**

消費者団体は、消費者による会員組織であり、消費者の利益代表として消費者のために活動する存在である。

このため、消費者団体には、トラブルに巻き込まれた個々の消費者や、幅広く被害が生じているが個々には行動を起こすことが困難な消

費者一般のために、各種の苦情処理・紛争解決の枠組みの中で事業者との情報力・交渉力格差を補完する役割を担うことが期待される。

具体的には、消費者が相手方事業者と交渉する際に消費者団体が一定の関与をする、あるいは、苦情処理・紛争解決機関における処理手続きの中で消費者に適切なアドバイスをする等の支援を行うことなどが考えられる。

また、消費者団体には、各種の苦情処理・紛争解決機関について情報収集することによって、それぞれの活動状況等について評価を行い、その評価結果を一般消費者の選択に資するよう広く情報提供するといった役割も期待される。

### **弁護士会仲裁センター、NPO等による苦情処理・紛争解決**

弁護士会仲裁センターは、法律的・専門的知識を有する弁護士等を仲裁人として、民事上の多様な紛争の解決を目指す機関であり、現在16（平成14年6月現在）の単位弁護士会に設置されている。弁護士会仲裁センターによる紛争解決手続きは、高度な中立性・独立性を特徴としており、また、弁護士等が仲裁人となるため当事者の信頼性も高く、消費者トラブルに係る紛争解決においても重要な役割を果たすことが期待される。

また、最近では、民事上の紛争解決を図ることを目的に設立され、弁護士や公認会計士などの専門家が市民ボランティアの形で調停を行うNPO法人（例：シヴィル・プロネット関西など）が活動を始めている。NPOの場合には、紛争処理を行うこと自体を主目的とするものもあれば、本来は特定の分野についての専門家集団であるが、その知識を活かし付随的に紛争処理機能も担うといったような、多様な展開が考えられ、また、法的基準に捉われずに当事者融和を目的とした柔軟な対応が可能であるなど、弁護士会仲裁センターとは異なる、中立・公正な第三者機関として発展する可能性がある。

その他にも、(社)全国消費生活相談員協会のように、消費生活相談員がボランティアとして、多くの消費生活センターが休館している土曜日・日曜日に電話相談を行うなど、紛争解決の第一歩となる相談・助言活動を地道に行っている団体もある。

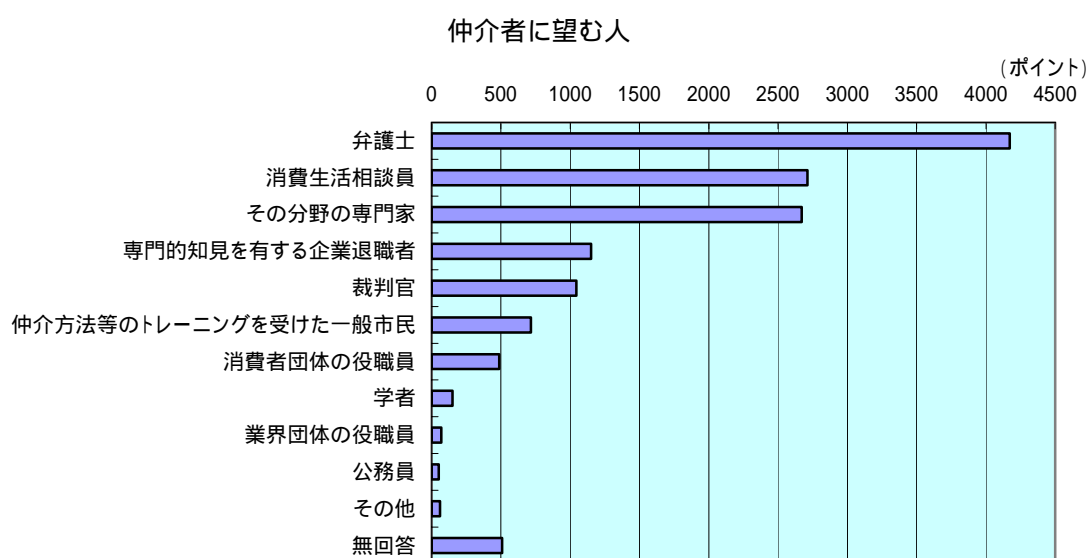
消費者トラブルの解決に向けた、こうした民間レベルでの各機関の

役割の一層の発揮に期待するとともに、そのための制度的な基盤整備が求められる。

### （参考 28）平成 14 年度国民生活モニター調査（5 月実施）調査結果

「第三者として間に入る仲介者にはどのような人を望みますか（上位 3 つまで）」

1 位～3 位まで順位をつけた上で、1 位の回答を 3 ポイント、2 位 2 ポイント、3 位 1 ポイントとし、合計してみると、1 位「弁護士」、2 位「消費生活相談員」、3 位「その分野の専門家（医師等）」の順に回答が多かった。



### （参考 29）弁護士会のあっせん・仲裁センターの仕組みと和解・仲裁の実績

- ・平成 13 年度申立て件数 930 件
  - ⇒ 応諾件数（話し合いのテーブルについたもの） 654 件
  - ⇒ 解決件数 369 件
    - ・和解 356 件
    - ・和解→仲裁判断 9 件
    - ・仲裁判断 4 件
- ・各地方の単位弁護士会に 16 の仲裁センターが設立
- ・応諾率（受理事件の中で、話し合いのテーブルについた事件の割合）は 74%
- ・手数料は、申立手数料 1 万円、期日手数料各 5 千円、和解等成立手数料

### **(参考 30) 特定非営利活動法人 (NPO 法人) シヴィル・プロネット関西**

- ・ 弁護士、公認会計士、司法書士、不動産鑑定士、一級建築士などの公的資格者等が、その専門能力を生かしつつ、市民として、暮らしの相談・トラブル処理を行うことを目的とする会員組織 (会員 50 名)
- ・ 平成 12 年 9 月、NPO 法人として大阪府から認証
- ・ 家庭内紛争、近隣紛争等を中心に、電話相談、面接相談、両当事者の同席調停を実施
- ・ 調停と並んで調停技法トレーニング講座を開催
- ・ 弁護士法第 72 条との関係から調停者はボランティアとして活動 (11 名)

### **(参考 31) (社)消費生活相談員協会による消費者苦情相談**

- ・ 消費生活相談業務に従事する者、国民生活センターが消費生活専門相談員として資格を認定した者などによる会員組織 (平成 13 年度末会員 : 1,453 人)
- ・ 消費生活センター休業日である土・日曜の「週末電話相談」(平成 13 年度受付件数 : 1,369 件)、5 月の消費者月間における電話相談などを実施

### 3. 紛争解決機関の連携と総合的な窓口機能の発揮

裁判外紛争解決手段を消費者にとってより利用しやすいものにしていくためには、個々の機関による認知度の向上や情報開示等の努力が必要なことは当然であるが、消費者が多様な紛争解決機関の中から、自己のトラブルに最も適したものを主体的・能動的に選択できるようにするための総合的な窓口機能・情報提供機能を担う機関が必要である。

具体的には、消費生活センターなどの行政型の苦情処理・紛争解決機関において、他の紛争解決機関との連携を進め、消費生活センターで処理が困難な事案については、消費者の希望に応じて、より適当な機関を紹介し、迅速な苦情処理を図っていくことが必要である。

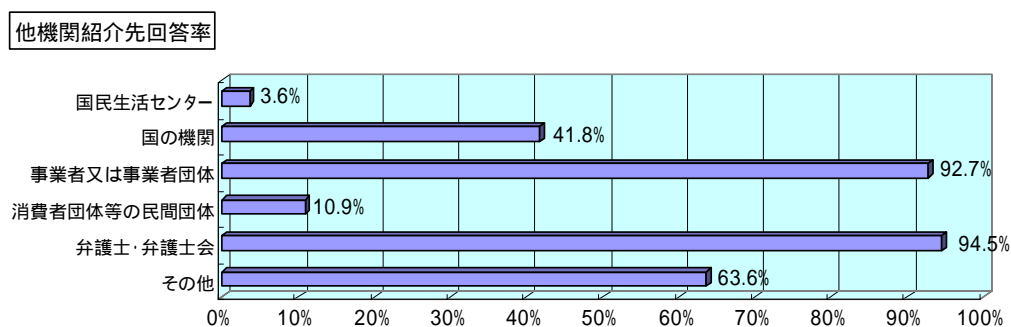
また、国民生活センターにおいても、このような総合的な窓口機能の発揮に加え、苦情処理・紛争解決に関する総合的な情報提供機能を発揮していくことが求められる。

#### (参考 32) 消費生活相談における苦情の処理状況 (平成 13 年度)

苦情	625,459 件
⇒ 助言、情報提供	527,251 件 (84.3%)
⇒ <u>他機関紹介</u>	30,082 件 (4.8%)
⇒ あっせん処理	49,170 件 (7.9%)
⇒ あっせん解決	45,790 件 (7.3%)
⇒ あっせん不調	3,380 件 (0.5%)

#### (参考 33) 消費生活センターからの「他機関紹介」

～都道府県・政令指定都市へのアンケート調査結果 (平成 14 年 8 月)～



「その他の機関」としては、「自治体の担当部署」、「保健所」、「警察」等を、また、国の機関としては、「経済産業局」、「財務局」等国の出先機関を挙げる例が多かった。

## **(参考 34) 司法制度改革推進計画(平成 14 年 3 月 19 日閣議決定)**

### 8 裁判外の紛争解決手段(ADR)の拡充・活性化

#### (1) ADRに関する関係機関等の連携強化

ア ADRの拡充・活性化に向けた裁判所や関係機関、関係省庁等の連携を促進するため、平成 14 年半ばころまでに関係省庁等の連絡会議を設置するとともに、関係諸機関による連絡協議会の体制が早期に整備されるよう所要の措置を講ずる。(本部及び関係府省)

イ 訴訟、ADRを含む紛争解決に関する総合的な相談窓口を充実させるとともに、インターネット上の閲覧窓口である総合窓口サイト(ポータル・サイト)など情報通信技術を活用した関係機関等の連携を図ることにより、手続、機関等に関しいわゆるワンストップでの情報提供を実現するための方策を検討し、平成 16 年 3 月までに、所要の措置を講ずる。(本部及び関係府省)

ウ ADRの担い手の確保について、人材、紛争解決事例等の情報の開示・共有を促進した上で、必要な知識・技能に関する研修等を充実させる方策を検討し、平成 16 年 3 月までに、所要の措置を講ずる。(本部及び関係府省)

#### 4．仲裁法制における消費者トラブルの取扱い

仲裁制度を活用した紛争解決は、あっせん・調停と同様に、当事者間の合意に基づく簡易・迅速な裁判外紛争解決手段として位置付けることができる。しかし、仲裁合意は確定判決と同様の効力を有し、当事者の訴権を失わせることになるなど重大な影響を及ぼすものであることから、消費者・事業者間の情報力・交渉力格差から見て、理解が不足した状態で仲裁契約を締結した消費者に著しい不利益が生じる恐れがある。

このため、消費者・事業者間の仲裁契約の在り方については、司法制度改革における仲裁法制整備と消費者取引や仲裁機関の実情等を踏まえ、別途検討を行うべきである。

#### (参考 35) 司法制度改革推進計画（平成 14 年 3 月 19 日閣議決定）

##### 8 裁判外の紛争解決手段（ADR）の拡充・活性化

##### (2) ADRに関する共通的な制度基盤の整備

- ア 国際的動向を見つつ、仲裁法制（国際商事仲裁を含む。）を整備することとし、所要の法案を提出する（平成 15 年通常国会を予定）。（本部）

## おわりに

民事上の紛争が発生した場合に、終局的な解決を図るためには、司法すなわち裁判手続きによることが必要であり、これは消費者トラブルにおいても例外ではない。しかし、地方公共団体の消費生活センターには年間 60 万件以上の苦情相談が寄せられるなど、消費者トラブルの簡易・迅速・廉価な解決を求める数多くの消費者が存在しており、苦情処理・紛争解決機関がより積極的な役割を發揮することが求められる。

その際、苦情処理・紛争解決機関には、消費者被害の個別的な救済にとどまらず、紛争解決を通じて民事ルールの実効性を確保することにより、公正・公平な市場環境を確保していくという公益的な役割も期待されている。

このため、消費生活センター・国民生活センターなど行政による更なる取り組みが求められることはもとより、事業者・事業者団体あるいはその他の民間団体が苦情処理・紛争解決機能の一翼を担い、それぞれの特徴を活かした体制整備を行うとともに、各機関が連携して社会全体の紛争解決機能を高めていくことが重要である。