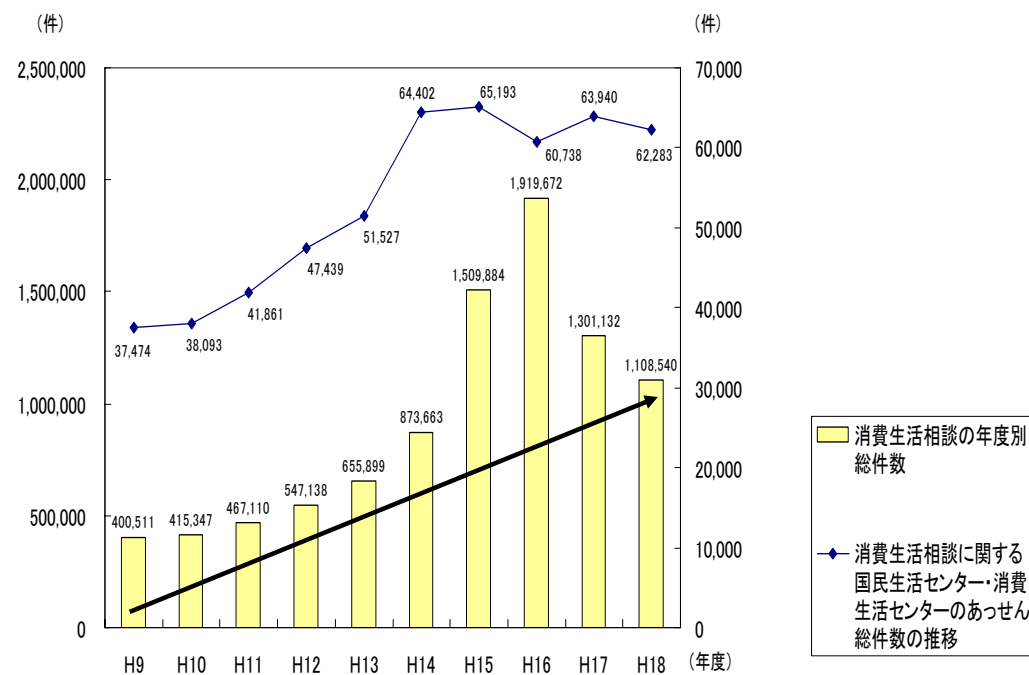


1. 消費者紛争をめぐる事情

- 近年、商品・サービスに関する消費者紛争は増加傾向にあり、独立行政法人国民生活センター（以下「センター」という。）や地方公共団体の消費生活センターに寄せられる消費生活相談の件数は約10年で約3倍に増加しており、これらによるあっせん総件数も2倍近くにまで増加している。

【消費生活相談の年度別総件数及び国民生活センター・消費生活センターのあっせん総件数の推移】

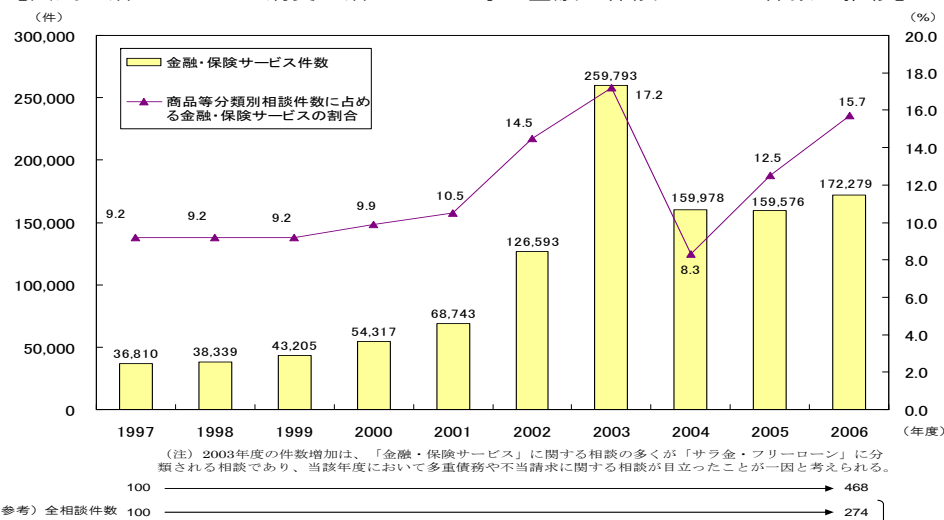


(注) PIO-NETより作成

○ また、その内容も消費生活の多様化・高度化、あるいは高齢化、サービス化、IT化の進展等社会経済情勢の変化の中で、高齢者の消費者被害、金融・保険サービスや電子商取引をめぐる紛争の増加など、多様化・複雑化している。

○ 金融・保険サービスをめぐるトラブルの増加

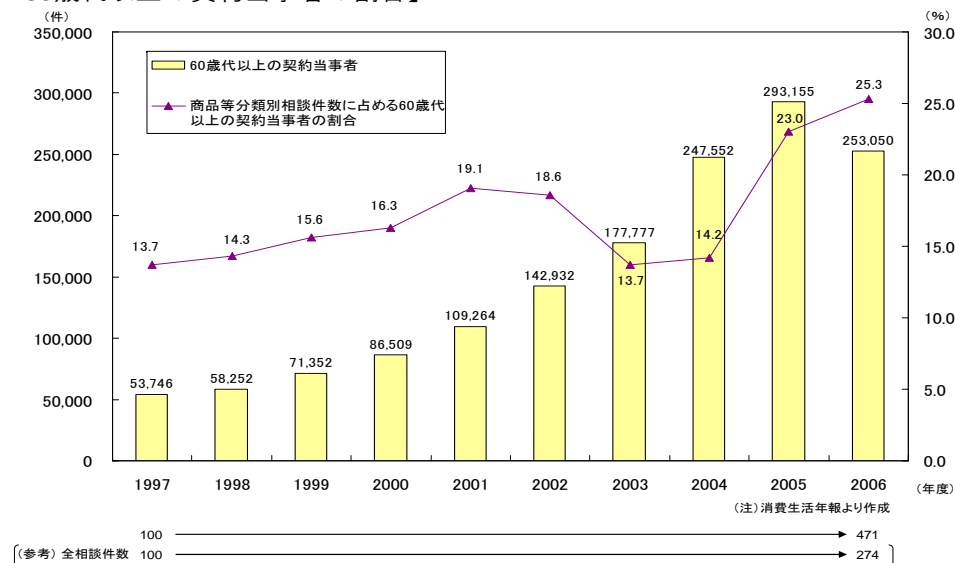
【国民生活センター・消費生活センター等の金融・保険サービス件数の推移】



* 1997年度の件数を100とした場合の2006年度の指数

○ 高齢者をねらった被害の増加

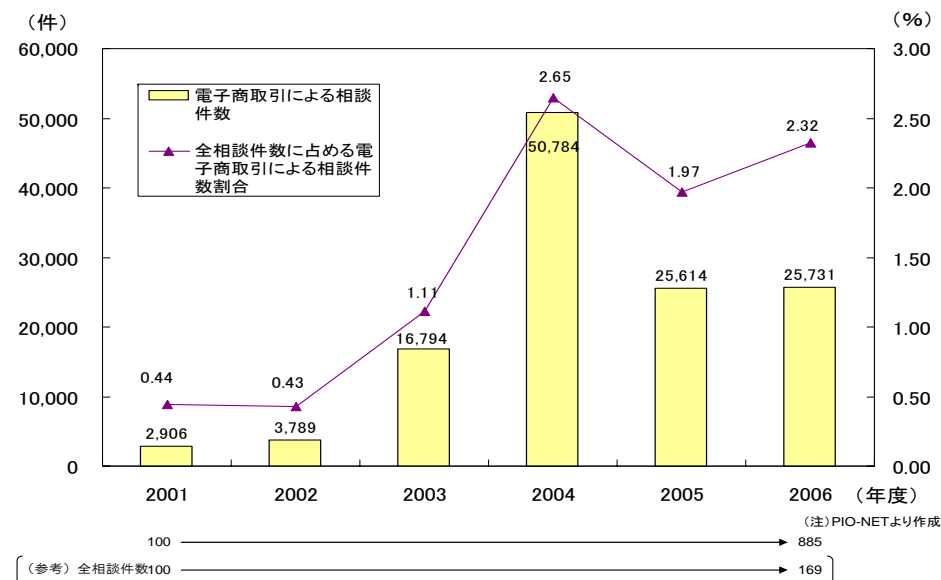
【国民生活センター・消費生活センター等の商品等分類別相談件数に占める60歳以上の契約当事者の割合】



* 1997年度の件数を100とした場合の2006年度の指数

○ 電子商取引によるトラブルの増加

【国民生活センター・消費生活センター等の電子商取引による相談件数の推移】

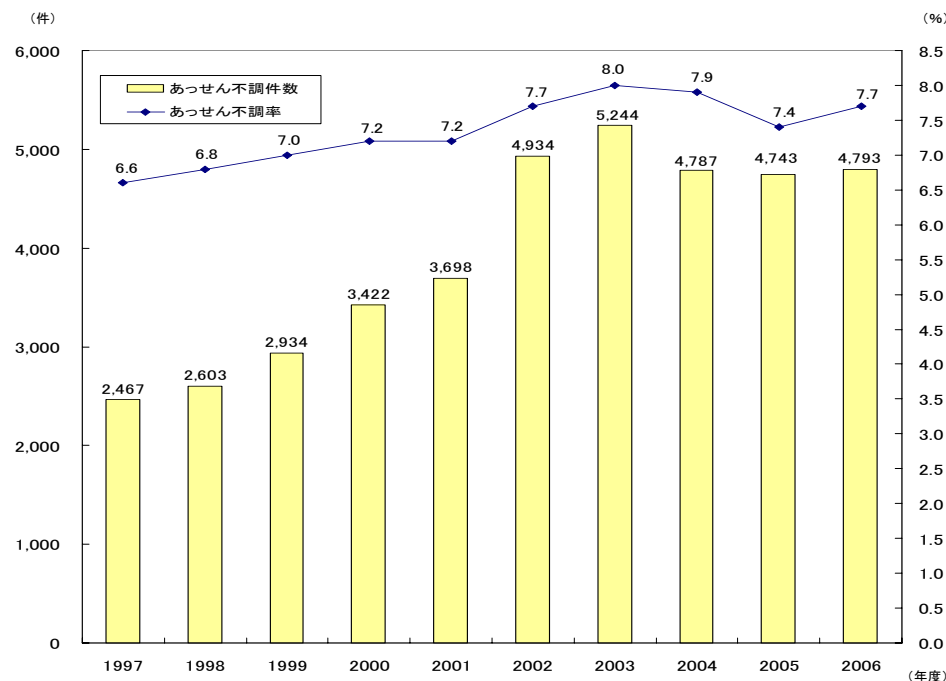


* 2001年度の件数を100とした場合の2006年度の指数

○ このような事情の下、あっせんを行うものの合意に至らない事案の件数が漸増傾向にある。

○ 今後、事後チェック型社会への移行が一層進展することに伴い、紛争の発生機会は拡大していくものと考えられ、また消費生活の多様化・高度化の進展に応じ、提供される商品・サービスもさらに複雑化し、事業者と消費者の間に存する情報・交渉力の格差も広がっていくものと考えられるため、事後救済策としての紛争解決機能を整備していくことが必要不可欠である。

【あっせん不調件数及びあっせん不調率の推移】



(注) 1. PIO-NET より作成

2. あっせん不調率=あっせん不調件数/あっせん件数×100

【あっせん不調あるいはあっせんが難航した具体的事例】

- ① 知的障害があり判断力が不十分な高齢者へ長年にわたり高額な健康食品を販売している業者がいた。しかし販売時に必要とされる書面等がまったく交付されていなかった。センターが、クーリングオフの対象となると指摘したが「我々の商売には関係ない」、「業界団体からの要請であれば考える」とのことであった。
- ② インターネット通販で商品を購入したが、一部商品が異なっていたので返品した。それにもかかわらず、返金されない。センターから事業者に連絡し苦情を伝えたが、本人でなければ情報は提供できないとのことであった。
- ③ 契約したプロバイダの個人情報の利用目的が広範で納得できないとの相談が寄せられたため、センターより利用目的の内容を確認するため事業者に連絡した。しかし、事業者はセンターがあっせんを行う法的な根拠がないことなどを理由にあっせんに応じなかった。
- ④ 「突然、十数年前に契約した複合会員サービスの会費が、未納であるとの請求書が届いたが、支払う必要があるのか」という相談が寄せられたため、センターより事業者に、長年請求していなかった理由等を確認したが、これまでも何度も請求していると主張した。そのため、その経過等を示す資料を提出してほしいと申し入れたが、事業者はかかる申し入れに応じずあっせんも拒否された。
- ⑤ 友人に誘われネットワークビジネスに加入したが中途解約したいとの相談が寄せられ、加盟店管理の状況を確認するため、信販会社にもセンターへの来訪を求めた。度重なるセンターからの要請に対し、信販会社は明確な否定はしないものの、センターに来訪しなかった。

2. センターに期待される役割

- 消費者基本法においては、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として位置付けられており、また、国は、消費者と事業者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措置を講ずるよう努めるものとされている。
- これらの規定を踏まえ、センターは事業者と消費者との間に生じた苦情の処理のあっせん等における中核的な機関としての役割を有するものとされており、紛争解決機能の充実についてセンターにかかる期待は大きい。
- しかしながら、現行の独立行政法人国民生活センター法上、紛争解決機能について明文の規定はなく、当該機能を充実しつつ明らかにして、消費者紛争の適正かつ迅速な解決を図っていくことが重要な課題となっている。

消費者基本法における国民生活センターによる苦情処理・紛争解決の位置づけ

○ 消費者の権利（第2条）

- ・消費者の安全確保
- ・消費者の自主的・合理的な選択の機会の確保
- ・消費者に対する情報及び教育の機会の提供
- ・消費者意見の消費者政策への反映
- ・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

○（国による）「苦情処理及び紛争解決の促進」（第19条）

苦情処理

2 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苦情が専門的知見に基づいて適切かつ迅速に処理されるようにするため、人材の確保及び資質の向上その他の必要な施策（都道府県にあつては、前項に規定するものを除く。）を講ずるよう努めなければならない。

紛争解決

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。

国民生活センターの役割（第25条）

独立行政法人国民生活センターは（略）事業者と消費者との間に生じた苦情の処理のあっせん（略）等における中核的な機関として積極的な役割を果たすものとする。

○事業者の責務（第5条）

事業者は、第二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にかんがみ、その供給する商品及び役務について、次に掲げる責務を有する。

四 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に必要な体制の整備等に努め、当該苦情を適切に処理すること。

五 国又は地方公共団体が実施する消費者政策に協力すること。

国が実施する消費者政策

協力する責務

3. ADR (Alternative Dispute Resolution : 裁判外紛争

解決) とは

○ 判決などの裁判によらない紛争解決方法を指し、民事調停・家事調停、訴訟上の和解、仲裁及び行政機関や民間機関による和解、あっせんなどを意味する。このうち、(民事)調停や訴訟上の和解は、民事訴訟手続に付随する手続として裁判所において行われるが、紛争解決の作用面に着目して、ADRに分類されることが多い。

裁判による解決が法を基準として行われるのと比較すると、ADRは、必ずしも法に拘束されず、紛争の実情に即し、条理にかなった解決を目指す点に特徴がある。

「法律学小辞典 (有斐閣)」より

ADRの分類(例)

<手続構造に着目した分類>

調整型

紛争の解決を図るため、当事者間の合意を調達しようとするもの
(例) 民事調停
裁判上の和解
調停・あっせん 等

裁断型

あらかじめ第三者の審理・判断に従うという一般的合意の下に手続を開始させるもの
(例) 裁定
仲裁 等

<設営機関に着目した分類>

司法型

裁判所内で行われるもの
(例) 民事調停・家事調停
裁判上の和解

行政型

独立の行政委員会や行政機関等が行うもの
(例) 公害等調整委員会
建設工事紛争審査会
(中央・地方)
国民生活センター
等

民間型

民間組織や弁護士会、業界団体等が運営するもの
(例) 国際商事仲裁協会
弁護士会仲裁センター
各種PLセンター
等

(司法制度改革推進本部ADR検討会第1回資料より)

【民事訴訟手続とADRとの比較】

	民事訴訟手続	ADR
手続を主宰する構成員	裁判官に限定	裁判官に限定されない (→各分野の専門家の活用が可能)
手続の公開	公開	非公開 (→プライバシーや営業・技術の秘密に関わる紛争を非公開の手続により解決可能)
紛争の解決基準	実体法 (→和解による解決以外は、法律上の権利義務の存否の確認、義務履行の命令に限られる)	実体法にとらわれない (→実体法以外の条理にかなった解決基準を採用し、紛争の実情に即した解決が可能)
事実の存否に対する判断	事実の存否を一義的に確定する必要 (→和解による解決以外では、心証が灰色であるときにも、証明責任によってその存否を確定)	必ずしも事実の存否を一義的に確定する必要はない (→心証の度合いに応じた柔軟な解決が可能)
利害関係人の参加	(判断の対象が当事者間の権利関係に限定されるため) 和解によらない限り、当事者間のみで紛争を解決	(判断の対象が当事者の権利関係に限定されないため) 利害関係を持つ者を広く参加させることにより、紛争の全体的解決が可能
相手方の応答義務	応訴の負担を負う (→被告が応訴しない場合にも強制力を有する)	応答義務はない (→当事者間の契約上、紛争が生じた場合にはADRによる紛争解決に応じる旨をあらかじめ定めておくことが考えられる)
解決結果の履行確保	確定判決は債務名義(※1)となる (→債務名義に基づいて強制執行が可能)	解決結果は原則として債務名義とはならない(※2) (→債務の履行を確保するためには、解決結果に基づいて公正証書を作成しておく等の措置が考えられる)
手続に必要な費用	(法律専門家による十分な主張・立証活動や専門家による鑑定が必要な場合があり) 申立費用の他に弁護士費用や鑑定費用が必要(※3)	(法律専門家に頼らずに、当事者自らの手で紛争を解決しうるため) 原則として弁護士費用や鑑定費用は不要

※1 債務名義とは、国の強制力によって執行されるべき請求権の存在及び範囲を表示し、かつ、法律により執行力を付与された公正の文書である。

※2 債務名義とは、国の強制力によって執行されるべき請求権の存在及び範囲を表示し、かつ、法律により執行力を付与された公正の文書である。民事調停手続における調停調書は、債務名義としての効力を有する。また、仲裁手続における仲裁判断についても債務名義としての効力を有するが、仲裁判断に基づいて強制執行を行うためには、その仲裁判断に基づく強制執行を許可することを宣言した執行決定を得なければならない。

※3 新民事訴訟法(平成10年施行)により新設された簡裁の少額訴訟制度では、60万円以下の少額な請求は、弁護士に頼らず、容易に当事者自らの手で訴訟を行うことができる。

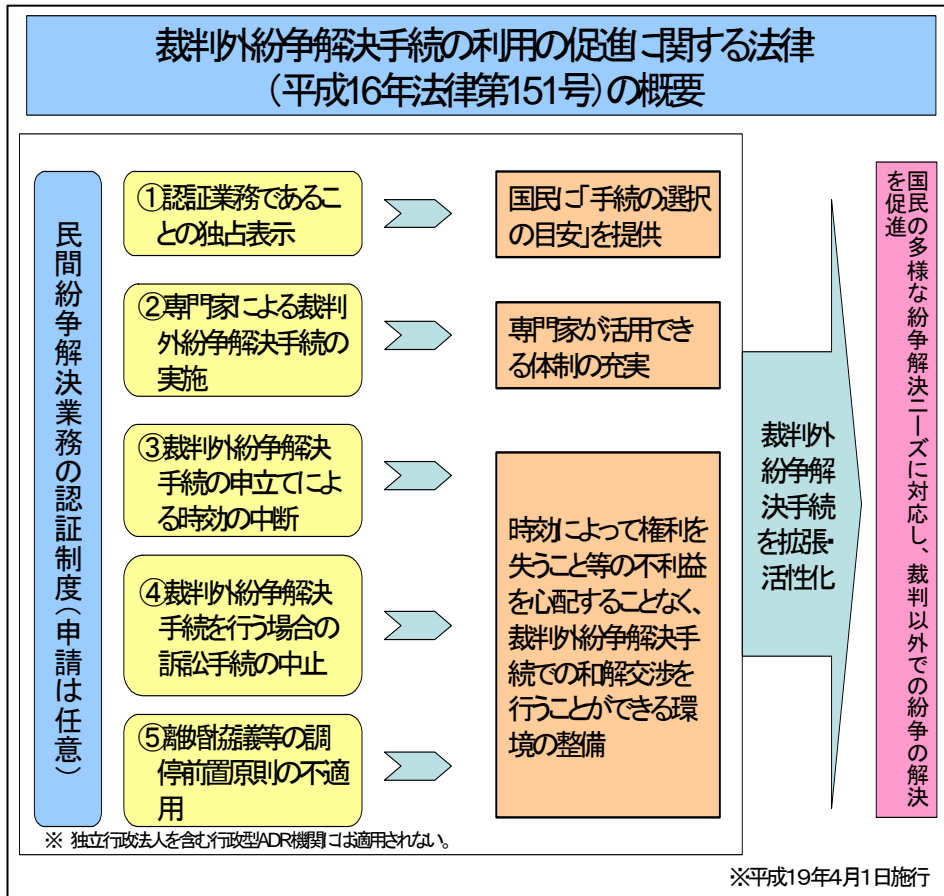
(参考文献) 小島武司・伊藤眞編「裁判外紛争処理法」有斐閣

(司法制度改革推進本部ADR検討会第1回資料を一部修正)

【ADR関連の制度整備の現況】

(民間型ADR)

「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」が平成16年に制定され、本年4月1日から施行。



(行政型ADR (時効中断効があるものの例))

機関名	根拠法	対象事案	紛争処理方法
公害等調整委員会・都道府県公害審査会	公害等調整委員会設置法(昭和47年法律第52号)・公害紛争処理法(昭和45年法律第108号) (裁定手続は昭和47年改正で追加)	公害に係る紛争	あっせん・調停・仲裁・裁定
建設工事紛争審査会	建設業法(昭和24年法律第100号) (紛争処理については昭和31年改正で追加)	建設工事の請負契約に関する紛争	あっせん・調停・仲裁
紛争調整委員会	個別労働関係紛争の解決の促進に関する法律(平成13年法律第112号)	労働条件その他労働関係に関する事項についての個々の労働者と事業主との間の紛争	あっせん

4. 国民生活審議会における議論・OECD 理事会勧告

(1) 国民生活審議会における議論

○ これまで、国民生活審議会においても、ADR の必要性については議論が重ねられてきたところであるが、直近の議論としては、「国民生活における安全・安心の確保策について」(平成 19 年 6 月 4 日国民生活審議会意見)がある。

○ この中で、国民生活の安心を確保するため、事後救済策を整備・充実させることが必要であるとされ、こうした観点から、センターについて専門の委員会によるあっせん、調停等を行う体制の整備・充実を図る必要があること、このため、法的仕組みの整備等について早急に検討を行う必要があること等の提言がなされている。

○ 「国民生活における安全・安心の確保策について」(国民生活審議会意見 (平成 19 年 6 月 4 日))

Ⅲ 紛争処理・被害救済の充実

安全・安心の確保に向けた様々な対策を講じていても、事故・事件の発生や拡大を完全に防止することは困難である。

そこで、国民生活の安心を確保するためには、万一、事故・事件が発生し、被害が生じた場合における事後救済策を整備・充実させることが必要である。

ここでは、事後救済策のうち、被害者と加害者との間の紛争を迅速かつ公正に解決するための紛争処理制度の在り方と、被害者への損害賠償責任の負担の在り方について述べる。

1. 紛争処理制度の在り方

(1) 背景及び紛争処理制度の整備の必要性

製造物の欠陥や、施設の設置・管理及び役務(サービス)の瑕疵により発生した事故については、潜在数を含めれば極めて多数に及ぶものと考えられる。一方、被害者と製造物の製造や施設の設置・管理を行う加害者としての事業者との間には、資金、時間、専門性等の面での交渉力や情報力の格差が存在している。また、事故が発生した場合の救済システムを被害者が容易に活用できるようになっていないことが、事故の顕在化を遅らせる要因ともなっている。

このため、国民生活における安心の確保のためには、裁判制度、裁判外紛争処理制度(ADR)、苦情処理制度等の官民の多様な紛争処理制度の充実・活用により、事故が発生した場合に迅速かつ公正な救済が図られる仕組みを整備することが必要である。

(2) 紛争処理制度の活用の方向性

上記の各紛争処理制度は、手続・判断基準の厳格性、判断の拘束力等で異なっており、それぞれ一長一短が存在していることから、多元的な紛争処理制度の構築・活用により、事案に応じた紛争処理制度を利用できるようにすることが適当である。

しかしながら、現状においては、

(中略)

- ・国民生活センター等の行政型ADR機関においては、法的な位置付けが不十分であるとともに、質的水準を確保する仕組みが存在しないこと

(中略)

等の問題が存在していると考えられることから、紛争処理制度の実効性を高めていくことが重要である。

(3) 具体的対応策

① 略

②行政型ADR機関における紛争解決機能の拡張

国民生活センターについて、専門の委員会によるあっせん・調停等を行う体制の整備・充実を図る必要がある。このため、これらに時効中断効を付与する等の法的仕組みの整備等について早急に検討を行う必要がある。あわせて、都道府県の苦情処理委員会などが行う紛争解決においても同様の仕組みの導入について検討を行う必要がある。

その際、事案の重大性、広域性等を考慮し、国民生活センターと都道府県の役割分担を検討すべきである。

(後略)

(2) OECD 理事会勧告

- 本年7月には、消費者が不必要な費用又は負担を負うことなく、公正、簡便で時宜を得た効果的な紛争解決及び救済を利用できることを確保するため、現行の紛争解決の枠組みを見直すべきであるとの OECD 理事会勧告が採択されている。

○ 消費者の紛争解決及び救済に関する OECD 理事会勧告 (2007年7月12日)

II. 紛争解決及び救済の国内枠組み

加盟国は、消費者が、不必要な費用又は負担を負うことなく、公正、簡便で時宜を得た効果的な紛争解決及び救済を利用できることを確保するために、現行の紛争解決及び救済の枠組みを見直すべきである。

(中略)

A. 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

1. 消費者が、事業者との個々の紛争を解決するため、そして、適切な場合に、救済を得るために、紛争解決の仕組みを利用できるようにすべきである。

(中略)

7. 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は、次の措置を含むが、これらに限定はされない。

- a. 消費者と事業者が合意に達するために裁判外の手続に関わるオンライン紛争解決を含む裁判外紛争解決 (ADR) サービス。

そのようなサービスは、当事者を向き合わせ、共通の同意によって解決に至るために彼らを支援することによって消費者紛争の解決を円滑にする解決策又は手続きを提案し又は課す中立的な第三者機関の積極的な介入を通じ、紛争を解決に導く手続きを含む。それらは、また、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。

(後略)