

# 検討の論点整理

平成 19 年 6 月 20 日  
内閣府 国民生活局

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<p>1 紛争解決のための措置</p> <p>(1) 消費生活に係る紛争については、現在、センターや都道府県においてその解決を図っており、情報の質や量、交渉力において劣る消費者の利益擁護の観点から、国民からも一定の信認を得ているこうした公的主体による紛争解決機能の充実・強化を図っていく必要があるものと考えられるが、</p> <p>① 独立行政法人国民生活センター法において、センターが行う紛争解決は業務として明示されておらず、都道府県についてもその手続等が法律には何ら規定されていない。</p> <p>② また、裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律の制定等に伴い、裁判外紛争解決手続（ADR）機関への関心や期待が高まっており、センターや都道府県にも一層の機能の充実が求められているが、これら行政型のADR機関には同法の適用がない。</p> <p>(2) このため、消費者基本法においてセンターや都道府県の紛争解決に係る役割が明示されていながら、その行う紛争解決手続の法的位置付けが不明確であるとともに、時効中断効等の効果が生じず、実効ある解決手続が確保されないという問題がある。</p>	<p>（注）センター：独立行政法人国民生活センター センター等：独立行政法人国民生活センター及び都道府県</p> <p>○ 事前規制型から事後チェック型へと社会が移行していく中で、国の責任として事後救済システムを構築していこうとする基本的考え方はよいのではないかと。</p> <p>○ 消費者紛争の解決には民間型ADR、司法型ADRではうまくいかないが、ごく普通のあっせん、調停、仲裁を行う単純な行政型ADRでも不十分である。一定の政策目的を実現する手段としての政策型ADRが消費者政策には必要である。 その機能は認知度も信頼度も高いセンターが担うべきである。</p> <p>○ ワンストップで消費者紛争が解決できるというのがセンター等がADRを行う意義でもある。</p> <p>○ センター等がADR機能を充実させることで国民に対して幅広い選択肢を与えることにもなる。</p>	<p>○ 事後チェック型システムに社会システムが移行していく中で、消費者政策について事後救済策を整備・充実させていくことは、消費者基本法の基本理念として、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であることが明示されていることからみても、国の講ずべき施策として適当なのではないか。【施策の必要性】</p> <p>○ 消費者紛争は、その発生原因が、拡散的に多発するものである場合は特に、商品の瑕疵や不当な約款など事業者側にあることが多いものと考えられ、また、消費者と事業者の間には情報・交渉力の格差があるため、単に紛争解決機関を整備するだけでなく、公的主体がこの格差を補完しつつ適正な解決を図っていくことにより、消費者利益の擁護・増進という政策目的の実現が図られていくのではないかと。また、一般には被害額が少額であるため、公的主体がその紛争解決システムを廉価なものとして提供し、消費者が利用しやすくする必要性もあるのではないかと。【公的主体が行うことの政策的必要性】</p>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<p>(3) こうした事情を踏まえ、センター等が行う紛争解決手続について、これを法律に位置付けてその手続を明らかにするとともに、民間認証機関や個別法の手当がある他の行政型ADR機関が行うそれと同等の効果を付与する等の機能の充実を図ることが適当ではないか。その際、次のような事項についてはどのように取り扱えばよいか。</p> <p>① 紛争解決手続の対象とする紛争について</p> <p>② センターと都道府県との役割分担について</p> <p>③ 紛争解決の手法について</p> <p>④ 紛争解決手続を行う組織等について</p> <p>⑤ 紛争解決手続の開始の申請について</p> <p>⑥ 紛争解決を行うに当たっての調査等について</p> <p>⑦ 結果・経過の公表について</p> <p>⑧ 履行の確認について</p> <p>⑨ 時効の中断について</p> <p>⑩ 訴訟手続の中止について</p> <p>⑪ 現在行っているあっせんの位置付けについて</p>	<p>○ 今後民間型ADR機関が整備されるようになると、個々の紛争を行政型ADR機関で解決していくことの意義を問われ、センター等が行う手続の特色をいかに出していくかが重要である。</p> <p>その際、訴訟のように過去に起きた事件を公平に解決していくことのみならず、将来に向けて、政策的な解決方策を示すといったことで特色を出せるのではないか。</p> <p>○ すべての紛争をADRで解決することはできない。悪徳商法のようなものは裁判に委ねる等の割切りも必要である。</p>	<p>○ 消費者紛争の特性として、個別の紛争でもその背後には多数の同種紛争が潜在的には存在するものであることから、その行政型ADRによる解決を図ることは、同種被害の救済、紛争の発生防止という形で社会の多数の者の利害に影響を及ぼすものであり、多分に公益的な性格を有するものといえ、公的主体が紛争解決機能を担う必要性は、そうした側面からも是認できるのではないか。【同前】</p> <p>○ センター等が紛争解決において果たすべき役割は、消費者基本法にも規定されているところであるが、これまでの実績により、消費者紛争の解決機関として国民からも一定の信認を得ており、また、事業者にもその存在が認識されていることからみて、新たな機関に消費者紛争解決機能を期待するよりも、センター等の機能の充実を図る方が、ノウハウの蓄積、事業者に対する説得力、さらにはコスト的な側面からも適当なのではないか。【センター等が行うことの妥当性】</p> <p>○ これらの事情を踏まえ、センター等が行う紛争解決の機能を整備・充実し、消費者利益に資するADRの仕組みを構築することが必要な</p>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
		<p>のではないか。</p> <p>○ なお、ADRの限界についても併せて考慮に入れるべきであり、消費者が多様な紛争解決手法の中から紛争の実情に応じた最適な解決手続を選択できるようにしていくことが必要なのではないか。</p>
<p>① 紛争解決手続の対象とする紛争について</p> <p>○ センターは、国民生活に関する情報の提供及び調査研究を行うことを目的として設立されている。</p> <p>○ この場合の「国民生活」とは、商品・役務に係る消費生活に関することにとどまらず、生活環境に関することや個人情報保護に関する事など、あらゆる分野を含むものであるが、消費者基本法において期待されている役割や現在取り扱っている紛争の範囲を踏まえて、どのような紛争を対象とすべきかを検討する必要がある。</p>	<p>○ 今後民間型 ADR 機関が整備されるようになると、個々の紛争を行政型 ADR 機関で解決していくことの意義を問われ、センター等が行う手続の特色をいかに出していくかが重要である。</p> <p>その際、訴訟のように過去に起きた事件を公平に解決していくことのみならず、将来に向けて、政策的な解決方策を示すといったことで特色を出せるのではないか。（再掲）</p> <p>○ その解決を図ることが公益性のあるものを対象とすべきではないか。</p> <p>○ 相談員による相談やあっせんを ADR に前置し、これによっては解決をみなかったものを対象とすべきではないか。</p>	<p>○ 対象とすべき紛争は、消費者基本法においてセンター等に期待されている役割等を踏まえ、消費生活に関する消費者と事業者との間に生じた紛争とすることでよい。</p> <p>○ その際、</p> <p>① 行政型 ADR 機関として紛争解決を行う意義、他方、公益性を強調するあまり、現在都道府県の苦情処理委員会等がさほど活用されていないという実態等を踏まえ、扱う事案の性格づけを行う必要性についてどう考えるべきか。</p> <p>② 相談員による相談・あっせんを法律上前置して、これによる事案のしぼり込みをかける必要性についてはどう考えるべきか。</p>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<p>② センターと都道府県との役割分担について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ センターですべての紛争処理を行うことは現実的ではなく、機能的でもないため、都道府県との適切な役割分担の下に紛争処理にあたることとすることが適当ではないかと考えられる。</li> <li>○ その際、センターと都道府県がそれぞれどのような紛争を管轄するかについて検討する必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 分担については、センターは解決の見本となるようなものを扱えばよいのではないかと。</li> <li>○ 分担は必要だが、法的に仕分けるのはむずかしいのではないかと。センターで扱うべきものとするかどうかは個別判断によるのではないかと。</li> <li>○ 個人情報保護や多重債務の問題など都道府県では扱わないものをセンターで扱うという方法もあるのではないかと。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 消費者基本法の考え方及び消費者の利便性を踏まえれば、都道府県が主体となり、センターはそれを補完する形が適当なのではないかと。</li> <li>○ 他法令の例によれば、重要性、広域性を切り口として仕分けられているが、本ADRについてはどのように仕分けるべきかと。</li> <li>○ いったん手続が開始された事案について管轄違いの状況が生じた場合、移送すべきか、あるいは申請時点の管轄で固定すべきかと。</li> <li>○ センターで扱う事案である場合、遠隔地の消費者に生じる負担（経費、時間）についてはどう考えるべきかと。</li> </ul>
<p>③ 紛争解決の手法について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 紛争解決の手法としては、調整型と裁断型があるが、裁断型とする場合には、センターや都道府県（以下「センター等」という。）の判断に当事者が服することとなるため、紛争解決手続をより厳格な要件の下で行う必要があることや、他の行政型ADR機関による紛争解決手続も圧倒的多数が調整型の手法によっていること等からみて、どの</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 仲裁は、これを選択すると訴訟による解決ができなくなるという効果をもつものであるが、 <ul style="list-style-type: none"> <li>① こうした重要な選択を消費者にさせることの当否や実際の仲裁制度の活用状況を踏まえ、調停・あっせんのみ制度化し、仲裁は仲裁法に委ねるとする考え方</li> </ul> </li> </ul>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<p>ような手法によるべきかについて検討する必要がある。</p>		<p>② 紛争の多様性等を踏まえ、紛争解決の手法も幅広く制度化し、消費者自身が主体的に選択できるようにするとの考え方とどちらによるべきか。</p>
<p>④ 紛争解決手続を行う組織等について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ センター等が紛争解決手続を行う場合には、利用者の信頼に値する組織により行われる必要があるというだけでなく、当該手続に時効中断効等を付与しようとする観点からみても、その手続が公正かつ適正になされる条件が確保される必要がある。</li> <li>○ 時効中断効が付与されている他法令の例からみても、特別の組織を設けるとともに、手続の開始・終了等についても規定し、適確な手続が行われるようにしており、センター等が紛争解決手続を行う場合の組織の構成や手続の進行等について検討する必要がある。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 公正かつ適正な手続の実施を確保するためには、公正・中立な第三者からなる特別の機関を設けて、当該機関により手続を行うことによい。</li> </ul>
<p>⑤ 紛争解決手続の開始の申請について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 消費者と事業者の間に生じた紛争については、両者の間において情報の質や量、交渉力の格差が存在するため、消費者自身のみの努力によっては円満な解決が図れない場合も多い。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ （調整型の手続による場合、）消費者紛争の特性を踏まえれば、紛争当事者の一方からの申請であっても、当該当事者が消費者である場合には、手続を開始できるようにすることによい。</li> </ul>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 消費者が事業者等に苦情を相談し又は伝えたにもかかわらず、納得のいかない処理がなされた割合は、3分の1以上にのぼっている。</li> <li>○ こうした消費生活に関する紛争の特性を踏まえて、手続の開始の申請ができる者や手続開始の要件（双方合意か一方の申請で足りるか）について検討する必要がある。</li> </ul>		<p>か。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 不特定かつ多数の消費者の利益のために実体法上の差止請求権を有している適格消費者団体も申請者となれるとすることでよいか。</li> </ul>
<p>⑥ 紛争解決を行うに当たっての調査等について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 紛争解決に当たっては、当事者間の情報格差を調整するとともに、適切な判断を期するため、センター等に蓄積されている情報の活用を含め自ら調査を行うとともに、当事者等の関係人からの意見聴取や文書等の提出要求ができるようにすること等の必要性について検討する必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 事業者がADRに応ずるような措置を講ずるか、あるいはどのように説明責任を課すかがこのADRが機能するかどうかの生命線となるのではないか。</li> <li>○ 解決の方法として事業者側が商品・役務についての改善を図ることを約する代わりに損害賠償責任の一部を免ずるといったことが考えられないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ （調整型の手続による場合、）事業者の出頭を確保するため、どのような措置を講ずることが適当か。 （例えば、過料、(⑦)と関連して）出頭がなく不調に終わった場合の公表 など）</li> <li>○ 事件に関係のある文書・物件の提出要求を求めることができるようにすることの必要性についてはどのように考えるべきか。 その実効確保のためにはどのような措置を講ずることが適当か。</li> </ul>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<p>⑦ 結果・経過の公表について</p> <p>○ 同種紛争の発生を防止する観点から、解決手続に付された紛争について、紛争の解決が図られた場合、あるいは図られる見込みがない場合の結果や経過の公表の必要性について検討する必要がある。</p>	<p>○ 公表することは潜在的な被害者の救済という効果もあるのではないか。</p> <p>○ 事業者を交渉の席に着かせるためには、情報の公開が重要である。東京都では消費者被害救済委員会に付託したときと、あっせん・調停終了後と両方公表している。またそれはADRの周知にもつながるのではないか。</p> <p>○ 出頭しなかった場合にそのことを公表することは事業者に対してはプレッシャーとなり、ADRに応じるよう仕向けられるのではないか。</p> <p>○ 公表のやり方いかんではかえって事業者が手続にのってこない危険性もあるのではないか。出頭に応じない場合の公表は事業を行っている以上あり得ると思うが、解決が図られた場合まで公表する必要があるのか。</p>	<p>○ 同種紛争の救済・発生防止への寄与という効果や事業者が手続に応じるように仕向ける効果が期待できるものと考えられる一方で、ADR手続の一つの特徴でもある手続の非公開原則の例外をなし、非公開であることを前提に手続に応じようとする事業者には逆効果となる可能性もあること等を踏まえ、結果・経過の公表を行うことができるようにする必要性、仮に公表することができることとした場合の公表の基準についてはどのように考えるべきか。</p>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<p>⑧ 履行の確認について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 紛争解決手続の実効性を高める観点から、紛争解決手続によってなった合意で定められた義務の履行確認の必要性について検討する必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 和解の場合、裁判の場合より任意の履行率が高いとされており、ADRの存在意義はそういうところにもある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 合意による解決の場合、任意の履行が高い確度で期待できる一方で、履行がなされない場合は、改めて裁判所に訴える等の必要があること等も踏まえ、履行勧告制度の要否についてどう考えるべきか。</li> </ul>
<p>⑨ 時効の中断について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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益な立場に置かれるおそれがあり、これがその利用を躊躇させることにもなりかねない。</li> <li>○ このため、センター等が行う紛争解決手続についても時効中断効を付与し、その利用の促進が図られるよう措置することが適当と考えられる。</li> <li>○ その際も、手続開始自体に時効中断効を付与するのではなく、当該手続による解決が図られるよう当事者に最大限の努力を求め、それでも解決が図られなかった場合には訴訟において解決することを前提として、他法令で要件とされているよう</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ センター等が行うADRについても時効中断効を付与することでよいか。</li> <li>○ その際、他の行政型ADRと同様に紛争解決手続が不調に終わった場合に、打切り後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、ADR開始時にさかのぼって時効中断とすることでよいか。</li> </ul>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<p>な</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合意成立の見込みがないとして、センター等が手続を終了したものであること、</li> <li>・ 終了の通知を受けた日から三十日以内に訴えを提起すること</li> </ul> <p>等の時効中断効が認められる場合の要件について検討する必要がある。</p>		
<p>⑩ 訴訟手続の中止について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> <li>○ したがって、裁判による紛争の解決を図ろうとしたものの、その後に当事者がADRによって紛争解決を図ることを希望した場合でも、これら2つの手続を並行して行うこととなり、労力や費用、時間面での二重の負担を当事者に課すことになりかねない。</li> <li>○ このため、センター等が行う裁判外紛争解決手続についても、訴訟手続の中止の規定を設け、一定期間これに専念して取り組めるよう措置することが必要と考えられる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 訴訟で解決を図ろうとしている事件についてまでADRによって解決を図る必要はないのではないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ いったん訴訟手続に訴えたものの、当事者双方がADRによる解決を図ろうとする場合には、これを拒むべきでもないと考えられるところ、本規定の要否についてどのように考えるべきか。</li> </ul>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<p>○ その際、他法令で要件とされているような</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 訴訟が係属していること</li> <li>・ 当事者間に紛争解決手続が実施されているか又は当事者間に裁判外紛争解決手続によって紛争解決を図る旨の合意があること</li> <li>・ 当事者の共同の申立があること</li> </ul> <p>等の訴訟手続の中止が認められる場合の要件について検討する必要がある。</p>		
<p>⑪ 現在行っているあっせんの位置付けについて</p> <p>○ 現在センター等で行っているあっせんは、紛争解決手続を幅広く支えるものとして、今後も重要な役割を果たすものと考えられることから、これも法律に位置付け、その実効性を確保していくための措置を講ずる必要性について検討する必要がある。</p>	<p>○ 相談員の相談やあっせんで解決できないものは苦情処理委員会等で対応するという仕組みがあることで、相談、あっせんがうまく機能するという側面もある。</p>	<p>○ 現在行っている相談員によるあっせんについても法律上位置付け、必要に応じ実効性確保のための措置（出頭要求、文書等の提出要求等）を講じることとすることでよいか。</p>
<p>【その他】</p> <p>（事業者の解決案への応諾）</p>	<p>○ 交通事故紛争処理センターはうまく機能しているADR機関の好例だと思うが、それは被害者が裁定案に同意したときは加害者側（保険会社）も同意すべきことになっているためである。センター等が行う手続でもこのような仕組みができれば期待は大きい。</p>	<p>○ 拘束力に片面性をもたせる解決手法は指摘のような機関に例があるが、これは各会社がそのような申合せをしていることによるものであり、このような業界の自主的な取組によって実効性を確保していくことも可能な問題であるものと考えられるところ、どのように取り扱うべきか。</p>

検討の視点（第3回検討会資料）	主な意見	論点整理の方向
<p>(訴訟の援助)</p>	<p>○ 東京都などではADRでは解決できなかった事案が訴訟に移行する場合には訴訟援助できる仕組みを設けており、センターにおいてもこうした仕組みを設けるべきである。</p>	<p>○ ADR機関としての中立性を阻害するのではないかという懸念がある一方で、当該紛争の解決を図ることで同種紛争の拡大を防止するといった公益性、あるいは事業者をADRに引き込む効果等を勘案してその可否をどのように考えるべきか。</p> <p>特に、資金援助については、日本司法支援センター（法テラス）により、資力の乏しい者に対する援助を行う仕組みが既に存在していることとの関係で必要性をどう考えるべきか。</p>
<p>2 紛争の発生防止のための措置</p> <p>(1) 紛争の発生防止を図るためには、国民の消費生活に関する情報を地方公共団体等から広く収集し、これを必要に応じ消費者や行政庁等に提供することにより、類似事案等の発生を防止することが有効であるものと考えられる。</p> <p>(2) このため、国民生活センターが地方公共団体等に対し、情報の提供を求めることができることを法律上明らかにし、当該情報を分析の上、国民の消費生活の安定を図る上で特に必要なものについては、国民に提供して注意を喚起したり、行政庁に通知し、適切な措置が講じられるようにすることが適当ではないか。</p>	<p>○ 市町村で行うあっせん不調となるものは市町村に行政処分の権限がなく、事業者が交渉に応じないことが原因になっているものが多い。</p> <p>○ 一定の政策目的を実現する手段である政策型ADRの特徴として、他の行政庁や取締省庁、あるいは警察との連携を図っていくべきである。</p>	<p>○ センターが情報提供を広く求めることができるようにし、当該情報を分析の上、消費生活の安定を図る上で必要なものについては公表し、又は行政庁に通知して適切な措置が講じられるように法律上明らかにすることでよいか。</p>