

報告書素案（ADR 関係部分）作成に当たっての考え方

平成 19 年 7 月 6 日
内閣府 国民生活局

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
<p>1 紛争解決のための措置</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、国の講ずるべき施策として適当なものではないか。【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</p>	<p>○ 事後チェック型社会への移行が進む中での消費者政策はどうあるべきで、その中でセンターがどのような役割を果たすべきなのかが明確にされなければならない。</p> <p>○ 法テラスの法律扶助制度もある中で、なぜセンターが廉価なものとして紛争解決システムを提供する必要があるのかを明らかにするべきである。</p>	<p>事後チェック型社会への移行の中で、消費者政策は、事業者に対する規制を中心とした政策手法から、市場ルールを整備し、市場メカニズムを活用する政策手法に重点をシフトする必要がある。それに伴い、悪質事業者の監視・取締りや被害を受けた消費者を救済する制度の充実等が一層重要となる旨が平成15年国民生活審議会消費者政策部会報告（「21世紀型の消費者政策の在り方について」）において示されている。</p> <p>平成16年に改正された消費者基本法においては、消費者の権利として「安全の確保」「選択の機会の確保」「必要な情報の提供」「教育の機会の確保」「消費者の意見の反映」と並び「消費者被害の救済」が消費者の権利として掲げられており、その基本的施策である苦情処理・紛争解決の促進に当たって地方公共団体が苦情処理のあっせんを行うものとされ、センターはこれらと連携し、中核的な機関として積極的な役割を果たすことが期待されている。</p> <p>○ 現在消費者紛争の解決はセンター等の公的主体によって行われているが、</p> <p>① 当事者間の格差を調整しつつ紛争の適正な解</p>

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
<p>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な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> <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と。【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</p>	<p>○ センターの有する情報を利用可能な状態にしておけば、必ずしもセンターでADRを行う必要はないのではないかと。</p>	<p>決を図り、消費者利益の擁護・増進を図っていく必要があること</p> <p>② 消費者紛争の特性として、個別の紛争の解決であってもその背後にある同種紛争の解決にも資するという公益性があること</p> <p>③ 紛争解決システムを廉価なものとして消費者に提供する必要があること</p> <p>から、今後も公的主体による紛争解決が行われる必要がある。</p> <p>法テラスは、紛争解決に役立つ相談窓口紹介や法制度紹介等を行うもので、紛争解決を行う機関とは異なり、また、裁判や調停等で専門家の代理が必要な場合に、その費用の立替えをする法律扶助制度は、所得制限があり、申請、審査等の手続も必要で、消費者にとって必ずしもアクセスしやすいシステムとはいえないものと考えられる。</p> <p>○ センター等がこれまでの実績により得た国民からの信認等からみて、その機能の充実を図ることが、ノウハウの活用等の側面からみて適当であり、消費者基本法においてもセンターの果たすべき役</p>

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
<p>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法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>○ 都道府県の機能がしっかりしていれば、たとえ広域にわたる事案であっても問題の本質は同じなので、紛争が生じている都道府県で解決を図れば足りるのであって、センターがADRを行う必要性はないのではないか。</p>	<p>割が明記されている。</p> <p>（ 情報は、その利用についてのノウハウと一体となって活用が図れるものであること、全国的な視野で統一的な解決を図るべき事案もあることから、センターがこれまでの機能をより充実させたADR機能をもつことは適当ではないかと考えられる。</p> <p>○ センター等が行う紛争解決手続の機能を整備・充実し、それを明らかにすることで、紛争解決機関としての認知度を高めるとともに、紛争の円滑な解決、発生抑止を図る。</p> <p>○ 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法が選択されるよう、センター等は適切な情報提供にも努める。</p>
<p>① 紛争解決手続の対象とする紛争について</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か。</p>		<p>○ 対象とする紛争は、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。</p>

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
<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>	<p>○ 複雑な事案は訴訟に委ねるべきであり、センターがADRを行う余地はないのではないか。</p> <p>○ 公益性のある事案を対象とすべきである。</p> <p>○ 消費者に申立権限を認めて、多くの事件を取り扱うようにすべきである。</p> <p>○ 相談員による相談、あっせんを前置すべきである。</p> <p>○ 直接申請を認めると現行の予算、人員では限界がある。</p>	<p>（消費者紛争は、被害額が比較的少額であり、訴訟を提起した場合の費用負担や時間的制約を考えると裁判手続によって消費者の救済を図ることには一定の限界があるものと考えられる。）</p> <p>（消費者紛争は程度の差はあれ、いずれもその解決を図ることで同種紛争の救済・防止に寄与するものであり、あえて公益性を求める必要もないのではないかと考えられる。）</p> <p>（相談員による相談・あっせんによることが適当な事案については、実行上、当該相談・あっせんによる解決を図るようにすることで対応できるのではないかと考えられる。）</p>
<p>② センターと都道府県との役割分担について</p> <p>○ 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。</p> <p>○ 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</p>	<p>○ 管轄についてはあまり固定的、技術的にとらえずゆるやかに考えてよいのではないか。</p> <p>○ センターに事案が集中してしまうとさばき切れなくなるおそれがある。重要性等を考慮して一定の分担は必要だが、センターと都道府県が協議し</p>	<p>○ 消費者基本法の考え方や消費者の利便性を踏まえ、都道府県が紛争解決を行うことを基本としつつ、全国的な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センターで取り扱うものとする。</p>

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
<p>てはどのように仕分けるべきか。</p> <p>○ いったん手続が開始された事案について管轄の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。</p> <p>○ 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。</p>	<p>て弾力的に管轄を決められるようにしておけばよいのではないか。</p> <p>○ 両者が連携して双方が活用されるようにしていけばよいのではないか。</p> <p>○ 管轄を細かく規定はできないのではないか。原則都道府県が扱うというのはそれでよいが、あとはセンターが都道府県と連携をとりつつ管轄を決めるとというのが現実的ではないか。</p> <p>○ センターは複数都道府県に関わる案件を扱うことを原則とし、消費者がセンターでの取扱いを求めた場合にも取り扱うこととすべきである。</p> <p>○ センターは広域的な紛争や法令の改正が必要であるような重要な内容を取り扱うことが適当である。</p> <p>○ 地方分権の流れの中で都道府県の事務のありようを事細かに法律に規定するのは抵抗があり、特に機関の必置義務というのはさらに抵抗が強いのではないか。法律に書くのはセンターの業務だけにし、都道府県は努力義務としておいて、同じ仕</p>	<p>○ ただし、役割分担を固定的なものとせず、実行上、両者が連携・協議しつつ、いずれで取り扱うかを決定できるようにする。</p> <p>〔 都道府県の機関を必置とするかについては、今後実務的に検討する。 〕</p>

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
	<p>組みとしたときには時効中断効の効力を与えると いう方法もあるのではないか。</p> <p>○ 新たな制度を設ける場合には、都道府県条例による紛争処理との整合性を図るべきである。</p>	
<p>③ 紛争解決の手法について</p> <p>○ 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、</p> <p>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の状況を踏まえ、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</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する考え方 とどちらによるべきか。</p>	<p>○ 調停の場合、消費者は事業者と交渉をしなければならないが、これは心理的に負担が大きく、調停案の受諾の判断も自らしなければならない。一方仲裁の場合、消費者は自らの言い分さえ申し立てておけば、あとは仲裁人が公正な判断をしてくれるので、消費者紛争の解決になじむという面もある。また、調停で手続を開始したもので合意が調達できるときに、それに執行力をもたせるために仲裁に移行させるという利用の仕方もある。これらを踏まえれば、仲裁も仕組みとして置くべきである。</p>	<p>○ 仲裁は、その利用に関し消費者に重要な選択を迫るものであるが、合意内容に執行力をもたせるために調停から移行して利用するといった場合も考えられることから、紛争解決の手続として、あっせん、調停に加え仲裁も措置する。</p>
<p>④ 紛争解決手続を行う組織等について</p> <p>○ 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でよいか。</p>	<p>○ 消費者紛争を扱う他の ADR がこれまであまり利用されていないのは、高名な法律家などによる重厚な仕組みとしているからであり、これを今回整備しようとしている ADR にそのままあてはめても機能しない。相談員を主体とする、書面審理をできるだけ活用するなどの消費者紛争の特性を踏まえた仕組みとする必要がある。</p>	<p>○ 公正・中立な第三者からなる機関により手続を行うものとするが、その構成は、相談員を主体としつつ、その他学識経験を有する者とし、法令の適用解釈について助言が受けられるよう弁護士資格者を含むものとする。</p>

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 相談員が担当するのを原則とすべきである。理論的に困難であったり高度に専門的な事案では学者や弁護士の助言を得て多少時間がかかっても適正処理を期するものとすればよい。 ○ 相談員だけだと処理し切れない事案はあるだろうが、相談員は構成メンバーに入れるべきである。 ○ 相談員が現在行っているあっせんと従来型の法律家などによるADRの中間に位置するようなものが必要なのではないか。その場合でも、従来型のように3人による調停というのは必要なく、相談員と法律専門家の2人でたりる。 ○ 調停の機能はマンパワーに頼らざるを得ず、委員を一定数確保しておく必要がある。 	
<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"> ○ （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でよいか。 ○ 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。 		<ul style="list-style-type: none"> ○ あっせん・調停については、消費者からの申請でも手続を開始できるものとする。 ○ 適格消費者団体も申請ができるものとする。

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
<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"> ○ （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） ○ 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。 <p>（事業者の解決案への応諾）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 権限を明確にするため、出頭なり文書の提出を求めることができるようにすればよい。その担保措置はあまり硬直的に考えなくともよいのではなにか。 ○ 出頭、文書等の提出の求めに応じる義務があることを明示すべきである。 ○ 解決案の応諾や文書の提出等について、これに応じる旨の業界の申合せがなされるよう行政として働きかけを行うべきである。 ○ 事業者にとって統一された模範的な解決策がなかなかみえない状態なので、センターがリーダーシップを発揮して解決策を示すことを期待している。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 紛争解決手続の円滑な実行を確保するため、出頭や文書・物件の提出を求めることができるものとする。 ○ 紛争解決手続の実効性を確保するため、手続の進行等に協力が得られるよう業界に対しての働きかけを行う。

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
<p>⑦ 結果・経過の公表について</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>	<p>○ 同種紛争の救済、発生防止のためにも公表はぜひ必要である。事業者名を公表するかどうかは一定の基準をつくっておけばよい。</p> <p>○ 同種紛争の救済、発生防止への寄与の効果を重視すべきである。ただし、特定の事業者等が識別できる情報は公表しない。</p> <p>○ 事業者で手続に非協力であったことや不誠実であったという事実、合理的解決ができたことなどを公表することで、同種事案の解決や紛争の抑止に役立てるべきである。</p>	<p>○ 同種紛争の救済・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場合には、結果や経過の公表を行うことができるものとする。</p>
<p>⑧ 履行の確認について</p> <p>○ 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。</p>		<p>○ 紛争解決手続の実効性を高め、合意内容が履行されるよう、義務者への履行勧告ができるものとする。</p>
<p>⑨ 時効の中断について</p> <p>○ 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。</p>	<p>○ 相談の延長で行うあっせんには付与できないが、書面で申請が行われるADRには中断効を付与してよいのではないか。</p>	<p>○ 時効中断効を付与するものとする。</p>

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
<p>○ 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。</p>	<p>○ 相談員を主体とした法律家に助言を受けられる体制による ADR にも時効中断効を付与してよいのではないか。</p>	
<p>⑩ 訴訟手続の中止について</p> <p>○ 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。</p>		<p>○ 訴訟手続の中止ができるようにするものとする。</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>○ 現行のあっせんはそれとして残すべきであり、法的位置付けを与えればよい。</p>	<p>○ 現行のあっせんについても位置付けるものとする。</p>
<p>【その他】 （訴訟の援助）</p> <p>○ ADR 機関としての中立性を阻害するのではないかと懸念がある一方で、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</p>		<p>（ 法テラスの法律扶助制度との関係で必要性を説明しがたいこと等から、報告書での記述は見送る。 ）</p>

論点整理の方向（第4回検討会資料）	主な意見	報告書素案作成に当たっての考え方
<p>込む効果等を勘案してその要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>○ 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>		<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する。</p>