

中京大学社会科学研究所 プロジェクト〈消費者問題と消費者被害救済の研究〉編
『消費者問題と消費者保護』（社会科学研究所叢書 14） 抜 刷
（2004年3月31日発行）

第3章 消費者行政における『中立性』 概念について —ADRとしての苦情処理における基本姿勢の考察—

細川幸一

第3章 消費者行政における『中立性』 概念について

—ADRとしての苦情処理における基本姿勢の考察—

細川幸一

はじめに	2	消費者行政による紛争解決の中 立性の検証
1 ADRの機能		
(1) 裁判所と比較したADRの 特徴	(1)	中立性判断基準
(2) ADRの種類	(2)	消費者行政の中立性の評価 —国民生活センターを中心と して—
(3) ADRとしての消費者行政		
		まとめ

はじめに

1968年に「消費者保護基本法」が制定され、同15条2項および3項が国、自治体の苦情処理体制の整備を定めたのを受け、自治体では消費生活センターが、国では国民生活センターが消費者行政として消費者からの相談を電話等で受け付け、具体的な苦情についてはあっせん解決等を図っている。これは事業者と消費者間で取引される商品や役務に関わる紛争についての行政型のADR機能として位置付けられている⁽¹⁾。

近年、ADRという言葉が良く聞かれる。ADRとは「Alternative Dispute Resolution」の略語であり、裁判外紛争処理と訳されることが多い。司法制度改革審議会においてもADR検討会が設置され、ADR基本法の制定に係る論点が論議されている⁽²⁾。裁判外紛争処理を制度として考えた場合、それは「裁判および相対交渉とならぶ、民事紛争処理のための方法として、重

要な位置を占める」⁽³⁾ものである。では、なぜ、近年、ADRが注目されているのであろうか？ その背景については以下の4点が指摘できる⁽⁴⁾。

- ① 訴訟遅延の深刻化による裁判所の負担軽減の必要性
- ② 法的正義へのアクセスの普遍的保障（経費・拳証責任の重圧、長い訴訟期間）
- ③ ゼロサムゲームの裁判から当事者双方が満足のゆく統合的な解決へ
- ④ グローバリゼーションの進行による非国家的紛争解決の要請

これらの背景がどの程度の比重を持つかは、国や時代、また、紛争の内容によって異なると考えられる⁽⁵⁾。消費生活センターや国民生活センターのADR機能に関して言えば、消費者が裁判あるいは相対交渉で自らの消費者の権利・利益の確保を図ることが、事業者との情報力や交渉力あるいは財力において劣位にあることから困難であるために、行政がその仲介役として消費者のそれらの不十分な部分を補いながら、問題解決を目指すものであり、上記の②がその背景として重要である。

伊藤眞教授はADRが社会的に正当とみなされるには二つの要素が重要であるとしている⁽⁶⁾。第一は、処理にあたる機関が中立的第三者によって構成されることであり、第二は、紛争解決基準が社会的に正当と評価されることである。これを消費生活センターや国民生活センターについて当てはめてみれば、第一の点はともに行政機関（国民生活センターは独立行政法人）であり、第二の点は通常、法律や判例、官庁の通達等を判断基準にしており、社会的に正当なADRとされている。しかしながら、事業者サイドからその正当性に疑問の声が聞こえてくる場合もある。例えば、「事業者からの申し出では苦情処理をしない」「消費者に有利な法解釈をする」「個人経営者の苦情相談は消費者相談でないとして受け付けないのは不公平だ」等の主張である。

消費生活センター等の消費者行政のADR機能は後述するように相談、あっせんが中心である。すなわち、そこでは、消費者行政には事業者に対する合意のための強制力や合意後の執行力はない。そのために事業者にも消費者行政が正当なADRであると認識されていなければ、ADRとしての

機能を十分には持たないこととなる。事業者と消費者という地位の対等性が確保できない両者の関係から生じる消費者問題の解決を図る消費者行政の中立性とは裁判所のそれとは異なり、消費者に軸足を置いたものであって然るべきであるとの認識はある程度支持されていると考えられるが、ではその許容範囲はどこにあるのかについては消費者サイドと事業者サイドでは隔たりがあるように思われるし、また、その考察は今までほとんどなされてこなかったように思う。伊藤眞教授の言う二つの要素、すなわち、処理にあたる機関が中立的第三者によって構成されているか、及び、紛争解決基準が社会的に正当と評価されているかの視点から消費者行政を分析し、さらに必要に応じて他の要素を考慮することによってこの問題を考える手がかりとしたい。なお、筆者の関心は消費者行政のADRとしての伊藤教授のいう正当性にあるが、「行政の正当性」という使い方をした場合には、成立した政府の手續上の合法性のような意味で使われることが多いため、ここでは広い意味で「消費者行政の中立性」という言葉を使用する。

1 ADRの機能

(1) 裁判所と比較したADRの特徴

ADRは、その処理にあたる機関自体の中立性と解決基準の正当性の二つの要素そのものについて、裁判所の紛争処理とそれらを共有するものの、その内容についてはかなりの違いが認められ、その違いがADRの特徴を形成している。その特徴として下記の5つを挙げることができる⁽⁷⁾。

- ・ 裁判官以外の広範囲な構成員（専門家の登用可能）
- ・ 迅速性・簡便性
- ・ 非公開による秘密・プライバシーの保護
- ・ 手續の柔軟性（感情的対立が激しい場合の交互面接方式の採用等）
- ・ 実体法以外の条理にかなった解決基準の採用

これらは裁判所での紛争処理における問題点を補う意味でADRの機能として求められているものであると考えられるが、そこではいかに正義を

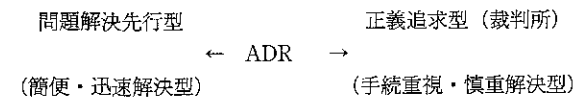
実現するかという問題がたえず生じているように思う。例えば、迅速性、簡便性にあまりにも重きを置けば、十分な審議や議論がつかされないうままに紛争処理が終了されてしまう危険性があるし、手続の柔軟性を重視すれば、手続上の公正が保たれなかつたり、あるいは条理を解決基準ととしても解決基準として両当事者が納得する形での条理が明確に存在するかといった問題もある。

ここで正義とは何かについて若干考察しておきたい。小島武司教授は「正義の内容を哲学的に確定することは永遠の課題の観があり、わたくしがよくなしうることではなく、また、ここでは、それは必ずしも必要ではない」とした上で、「実定法を中心とし、しかもそれを超える根源的なものかであり、紛争解決にあたる関係者が仰ぎ見るべき導きの星である。究極の存在としての正義は、裁判官が法廷において司法的叡智をもって探求し、仲裁人が仲裁廷において追い求め、また、調停者が調停の場で熟考すべきものであり、これは、永久に成長の途上にあつて、不断に変容を続けるものであろう。この柔軟で流動的な正義は、実定法に定着しているものを主要な要素とするもの、同時に、代替的紛争解決の場で合意形成を誘導する包芽的な規範を包含する。ここに、正義の総合システムのダイナミズムがあり、周辺を絶えず取り込みながら成長を遂げその豊穡さを増していくところに、その力の源泉が存するのである。(中略)このような把握を前提とするとき、代替的紛争解決方法は、実態面においては、法的基準に拠りながらも、それを修正する別のルールがある程度まで受容すべきことになる。そして、それは、手続面においては、裁判がフォーマリティの対極にあるとすれば、インフォーマリティの方向に展開し多様な変容を示す。代替的紛争解決方法が手続的にインフォーマリティを特徴とするにしても、手続保障の要請からどの程度まで自由でありうるかについては、なかなか微妙なものがある」と述べる⁽⁶⁾(下線筆者)。また、小島教授はこの正義への普遍的アクセスの憲法理念として「すべての人びとに多元的ルールを通じて広く正義へのアクセスを保障するにとどまらず、これに加えて、より適切な内容をもった正義を提供することも要請するものなのである。代替的

紛争解決方法の整備ということ、このように考えると、少なくとも二重の含意をもつことになる。すなわち、裁判以外の代替的救済ルートを設けて、訴訟を手続的に得策としない人びとに対して正義へのアクセスを開くことがひとつであり、いま一つは、裁判を通じてのゼロ・サム的手法では適切な解決に達することができない局面において、より事案適合的な内容の解決を用意することである」⁽⁶⁾(下線筆者)とする。

インフォーマリティはADRの特徴である。しかし、その度合いが強ければ、問題解決先行型となり、「正義とは何か？」の問いかけが不十分なままに解決が即される可能性を孕んでいる。他方、フォーマリティをより重視していけば裁判所での紛争解決に近くなり、裁判所と同様な障害が生まれ、ADRとしての特徴が薄れる可能性も出てこよう。図に表せば個々のADRは問題解決先行型と裁判所のような正義追求型との間のいずれかに位置していることとなる。

図1 ADRの位置付け



(2) ADRの種類

ADRの分類については多種の切り口が考えられるが、ここでは、処理方法に着目して仲裁、調停、あっせん、相談処理に分けて概略を述べる⁽¹⁰⁾。

① 仲裁

一定の法律関係に関して現在又は将来発生する可能性がある紛争の処理を裁判所に委ねるのではなく、私人である第三者(仲裁人)の判断に委ねる旨の合意(仲裁合意)に基づいて行われる解決方法である。すなわち、仲裁とは、紛争当事者の合意により仲裁機関(または仲裁人)を定めて、その仲裁機関(仲裁人)の判断に紛争解決を委ねる手続きである。例えば、消費者が事業者から物品を購入したり、労働者が会社と労働契約を締結する際に、「この件に関する紛争は仲裁機関を利用して解決するものとする」という

「仲裁契約」をすると、紛争は仲裁機関によって解決されることになり、当事者は裁判を起すことができない。また、仲裁機関によって下された判断に対しては特別な場合を除いて裁判所に不服申し立てをすることができない⁽¹¹⁾。仲裁契約にはあらかじめ紛争が起きる前に結んでおく場合と、具体的な紛争が生じてから結ぶ場合がある。仲裁機関の例として、建築工事紛争審査会、弁護士会仲裁センター等がある。

② 調停

一般に当事者間における紛争の自主的解決のために、第三者が仲介ないし助力することとされる。ここでは、第三者が手続規定を予め定め、その解決案を当事者に提示し、それを当事者双方が受け入れる形の解決手段をいう(決定型)。

③ あっせん

当事者間の交渉や話し合いがうまくいくように、第三者が間に入って、とりもち、あるいは世話をすること(合意型)。

④ 相談

当事者の言い分等を聞き、必要な情報の提供や権利等の行使にあたってのアドバイス等を行うこと。

(3) ADRとしての消費者行政

① 概要

戦後の高度経済成長とともに、消費者問題が大きな社会問題とされ、その解決が急務となったが、裁判でその解決を図ることは消費者にとってたやすいものではなかった。だからといって事業者との相対交渉にその解決を委ねてはそこでも交渉力や情報力で圧倒的に優位な立場にある事業者と対等に交渉することも容易ではなかった⁽¹²⁾。そこで、消費生活センター、国民生活センター等の消費者行政が消費者と事業者の紛争解決機関として苦情処理を行い始めたということが出来る。

国レベルでは、特殊法人として国民生活センターが1970年に設立され(内閣府所管。2003年10月より独立行政法人)、相談部で相談業務を行ってい

る。相談の受け付け、あっせんを日常的に実施しており、同センター理事長の諮問を受けて、消費者苦情処理専門委員会が助言をする。

自治体では、各自治体(都道府県、政令指定都市、市区町)が消費生活センター⁽¹³⁾を設置している。2003年11月現在492箇所(都道府県立170、政令指定都市立18、市区町立304箇所)ある。相談の受け付け、あっせんを実施しており、それでも解決されない場合は、外部の有識者で構成される消費者苦情処理委員会(名称は自治体により異なる)で調停を行う自治体もある。

2002年度には、全国の消費生活センター(国民生活センターを含む)で832,644件の相談を受け付けている⁽¹⁴⁾。国民生活センター、消費生活センターとも活動の中心は前述の分類でいう、「相談」「あっせん」であり、「仲裁」は行っていない。「調停」については、自治体によっては消費者苦情処理委員会を作り、消費生活センターであっせん解決が不調に終わったものについては調停できる形にしているが、委員会での調停開始は当事者の申出によるのではなく、消費生活センターの苦情処理では解決が困難な案件を自治体の長が委員会に付託する形となっており、活発な活動はしていないのが現状である。国民生活センターの消費者苦情処理専門委員会についても諮問された案件は一件もない。その中で、比較的活動が目立つのは、東京都消費者被害救済委員会である。消費生活総合センター等の相談機関に寄せられた苦情・相談のうち、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について「あっせん」や「調停」を行い、その解決にあたる、「東京都消費生活条例」で設置された知事の附属機関である。ただし、東京都の同委員会でも1976年以降、2003年までに扱った事案は26件であり、また「あっせん」解決が多く、「調停」はすべて不調に終わっている(一部合意解決)⁽¹⁵⁾。なお、この件数が示すように、扱っている案件は多くはなく、当事者間の紛争解決というより重大な案件についての判断基準を社会に示すという社会的役割に重きが置かれていると考えられる。

② 紛争解決の状況（国民生活センターの場合）⁽¹⁶⁾

a 手続規定等

相談部において職員及び相談員を配置して相談の受付、処理にあたっている。そのほか、特に専門的、技術的な知識・経験を要するものについては、高度専門相談として法律専門家、住宅や自動車等の専門家や技術者によるアドバイスを行っている。相談部の人員は職員11名、相談員（非常勤）8名（1日平均4名を配置）であり、受付時間は平日の10時～12時と13時～16時となっている。相談は来訪、電話、手紙で受付ける⁽¹⁷⁾。

国民生活センターが苦情処理を行う法的根拠については、独立行政法人国民生活センター法（以下、「センター法」という）第10条（2）「国民生活に関する苦情、問合せ等に対して情報を提供すること」の一文である⁽¹⁸⁾。相談処理は「相談処理要領」（内部規定）によっている。同要領では、苦情、問合せ又は要望を相談と言うとし、それぞれ以下のように定義している（同要領2条）。

苦情：商品又は役務に関する安全性、品質、表示、量目、取引方法その他に関し、並びに国民生活上の被害、危害又は不服に関し、関係者にその責任又は責務に基づく行為を求めることをいう。

問合せ：商品、役務その他国民生活に関する事項について、情報の提供を求めることをいう。

要望：商品、役務その他国民生活に関する事項について、消費者の保護その他国民生活の安定及び向上に役立つ希望を表明することをいう。

同センターが受け付ける相談の申出者の範囲については、「消費者若しくはその団体、地方公共団体の消費生活センター、行政機関その他の者であって、原則としてその住所又は所在地及び氏名又は名称が明らかであるもの」としており、事業者及び匿名の消費者からの相談は受付ない規定となっている。さらに受け付ける相談の内容についても、「商品又は役務の購入、使用、消費等に関する相談又はその他の国民生活に関する相談であって、その申出の目的又は趣旨が次の各号の一に該当するものを除いたものとする」と

して、①もっぱら営利を目的とするもの、②公序良俗に反するもの、③政治上又は宗教上の信条に関するもの、④社会通念に照らし、明らかに合理性を欠くと認められるもの、⑤学問又は芸術の探求を目的とするもの、⑥懸賞広告に応募すること等を目的とするもの、⑦その他相談の目的・動機等からみて相談処理に適さないと認められるもの、の7点を挙げる（下線筆者、以下同様）。

そして、「相談処理の準則」として、「信義誠実」を挙げ、相談処理の基準として、以下の3点を挙げる（同要領9条）。

無差別平等：相談者の信条、社会的身分、職業、性別、所属する団体等によって差別せず、平等に相談処理をすること。

懇切迅速：相談者に対し、懇切な応接に努めるとともに相談処理を迅速に行うように努めること。

秘密の保持：公益上やむを得ない場合を除き、相談処理によって知り得た秘密又はプライバシーを第三者に漏らさないこと。

さらに、特に苦情処理についてはこれらの他、以下の3点を挙げる（10条）。

公正な処理：法令及び社会通念に準拠し、適正な手続に従い、中立的立場を堅持すること。あつせんを行う場合は、苦情の申出者又はその相手方に対し説明又は問合せの機会を均等に与えることも留意して処理を行うこと。

事実の確認：苦情にかかわる現品、公的な商品テストの結果その他の証拠に基づいて、できる限り事実の確認を行うこと。

実損のてん補：苦情の申出者が実際に被った損害のてん補を目途とし、当事者の過失の有無その他の事情を勘案して処理を行うこと。

苦情の処理の進め方については、同要領6条が以下のように規定している。

「センターは、苦情の申出を受付たときは、第9条及び第10条に定める相談処理の基準に従ってすみやかにその申出の内容、趣旨等を確認し、公

正妥当な解決のために適切な情報を提供するものとする。2 センターは、消費者の事業者に対する苦情に関しては、前項の規定により情報の提供を行うほか、必要と認めるときは、当事者の意見をきき、その主張の要点を明らかにして解決の方法を示唆し、又は合意案を示す等によって、苦情の処理のあっせんを行うものとする。」

この相談要領で意識していることは、国民として、あるいは納税者としての消費者を平等に扱うことにあるように思われる。すなわち、行政対国民(消費者)の関係の中で行政が国民を誠意を持って公平に扱うべきとする発想であり、事業者と消費者の紛争解決の仲立ちをする行政が事業者と消費者をそれぞれどのように扱うのかという視点はあまりなく、またその規定も不明確であるといえる。筆者が下線で示した部分が事業者と消費者の扱い方についてふれた部分であろう。

図2に国民生活センターにおける苦情処理の流れを示す。

b 相談処理の実態

相談受け付け件数は表のとおりである。

国民生活センターでの相談受付は直接消費者から受け付けるもの(直接相談)と、消費生活センターで受付た案件で当該センター単独では処理が困難

表 国民生活センターにおける相談件数

	2000年度	2001年度	2002年度
苦情	5,279件	5,466件	7,179件
問合わせ	2,842件	3,819件	1,128件
要望	16件	14件	7件
相談合計 (經由相談件数)	8,137件 (1,171件)	9,299件 (2,312件)	8,314件 (3,283件)

(經由相談件数は相談合計の内数)

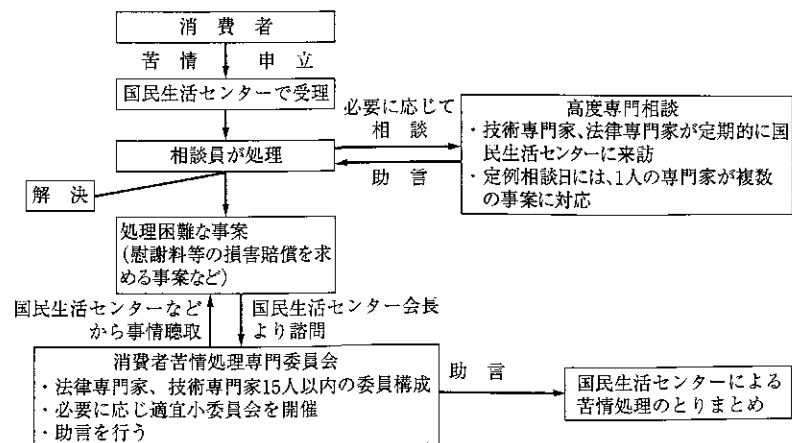
なもの等をその消費生活センターから受け付けるもの(經由相談)に分けられる。2002年度でみると、相談件数8,314件のうち、直接相談は5,031件(相談合計から經由相談件数を引いた数)である。そのうち苦情は4,082件(直接相談の81.1%)である。この直接相談での苦情の紛争処理結果についてふれると、紛争処理が終了しているものは、3,915件(95.9%)で、あっせん交渉に至ったものは313件(8%) (他のものは助言による相談者自身の自主交渉を促すこと等で終了)で、このうち、あっせん解決したものは278件(あっせん交渉したものの88.8%)、あっせん不調だったものが35件(あっせん交渉したものの11.2%)となっている。

2 消費者行政による紛争解決の中立性の検証

(1) 中立性判断基準

対等な当事者間の紛争解決であれば、裁判所型の中立性の確保を理想とし、弁論主義に基づいて両者が提示した主張・証拠によりADRが判断すればよい。また当事者からの需要があれば、より簡便迅速な機関による紛争解決機構が複数生み出されるであろうから、紛争当事者はそれぞれの合意により自由にそうしたADRから望むものを選択することもあってよい⁽¹⁹⁾。一方、消費者契約法第1条が「この法律は、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差にかんがみ…」とうたうように、事業者と消費者という対等な関係にない当事者間の紛争解決において裁判所的な中立性を求めると社会的正義が実現できないのではないかと考える。

図2 国民生活センターにおける苦情処理の流れ



それゆえに、「消費者に軸足を置いたADR」が求められていることとなる。それでは、対等でない当事者間のADRにおける中立性とは何か？ その社会的妥当なラインはどこにあるのか？ この問題に立ち入ってみたいと思う。

筆者は、前述の伊藤教授の二つの概念、組織の中立性と判断基準の正当性をよりブレークダウンし、また手続の公平性という概念を加えて以下のような切り口を提示したい。

- ① 組織・運営の公正性
 - a 資金の拠出者
 - b 運営費の負担者
 - c 人事の決定
 - d 運営等の理念及び方針
- ② 判断基準の正当性
 - a 基準の正当性
 - b 基準の公開性
- ③ 手続の公平性
 - a 受付における平等
 - b 手続・便宜供与における平等

上記の切り口で国民生活センターを中心に消費者行政による紛争解決を検証していく。

(2) 消費者行政の中立性の評価—国民生活センターを中心として—

① 組織・運営の公正性

民間型のADRの場合は、組織・運営の公正性は重要な問題であるが、独立行政法人である国民生活センターあるいは自治体の行政組織である消費生活センターについてはこの点について問題となることはほとんどないと思われるが、以下みていく。

a 資金の拠出者

国民生活センターについてみると、センター法5条は、「センターの資本

金は、附則第2条第6項の規定により政府から出資があったものとされた金額とする。2 政府は、必要があると認めるときは、予算で定める金額の範囲内において、センターに追加して出資することができる。3 センターは、前項の規定による政府の出資があったときは、その出資額により資本金を増加するものとする。」と述べ、資金はすべて政府出資で賄われ、事業者等からの資金援助は一切ない。この点において、財団法人等とは異なる。消費生活センターについては、地方自治体の行政組織そのものであり、その設立に関わる費用は一切を自治体の財政から賄われるため、問題になることはない⁽²⁰⁾。

b 運営費の負担者

国民生活センターの運営費は自らの活動による収入(雑誌の売上、研修施設の利用料等)以外はすべて政府から支出されている。独立行政法人通則法46条は「政府は、予算の範囲内において、独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができる。」としており、国民生活センターの場合、9割近くを政府の交付金、それ以外を自らの活動による収益で賄っている。自治体の消費生活センターについても自治体の消費者行政関連予算で賄われており、この点について中立性が議論となることはないであろう。

c 人事の決定

国民生活センターには役員として、理事長をトップとして、他に理事が3名おり、その下に職員約120名からなる事業部が置かれている。そのうち、紛争処理に関わるのは相談部である。独立行政法人通則法20条は、「法人の長は、次に掲げる者のうちから、主務大臣が任命する。一 当該独立行政法人が行う事務及び事業に関して高度な知識及び経験を有する者 二 前号に掲げる者のほか、当該独立行政法人が行う事務及び事業を適正かつ効率的に運営することができる者」としており、国民生活センターの理事長は内閣総理大臣の任命によっている。理事については、独立行政法人通則法に則り、理事長が任命している。職員については、独自の採用試験によって雇用しており、官庁を除き、事業者あるいは消費者団体等外部から

の出向者はいない。消費生活センターについてもその長たる所長は通常、自治体の職員（管理職）が人事異動により赴任している⁽²¹⁾。

d 運営等の理念及び方針

国民生活センターの場合、その目的そのものについては、センター法3条が、「国民生活の安定及び向上に寄与するため、総合的見地から、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する。」と述べ、紛争処理業務については、相談処理要領（内規）1条が「相談にかかわる業務を行なうために必要な事項を定めることにより、相談処理の整合性を確保し、その円滑効率的な実施をはかることを目的とする」とし、相談処理の準則として、「信義誠実」を挙げる。そして前述のように、相談処理の基準として、「無差別平等」、「懇切迅速」、「秘密の保持」を、苦情処理の基準として、「公正な処理」、「事実の確認」、「実損のてん補」を挙げている。消費生活センターでも概ね同様な理念・方針をとっている。

しかし、相談処理要領にいう「無差別平等」とは、「相談者の信条、社会的身分、職業、性別、所属する団体等によって差別せず、平等に相談処理をすること」を意味し、事業者と消費者を平等に扱うという趣旨ではなく、消費者を平等に扱うという趣旨である。「公正な処理」については、「法令及び社会通念に準拠し、適正な手続に従い、中立的立場を堅持すること。あつせんを行う場合は、苦情の申出者又はその相手方に対し説明又は問合せの機会を均等に与えることも留意して処理を行うこと」との文言があり、これは事業者と消費者との扱いについて述べたものと考えられるが、ここで言う、「中立的な立場を堅持すること」の意味内容は必ずしも明確ではない。

② 判断基準の正当性

a 基準の正当性

国民生活センター及び消費生活センターにおける紛争解決の判断基準は基本的には法令（それに基づく政令あるいは通達等も含む）である。その意味では基準の正当性に疑いはない。しかし、法令に照らし合わせて、具体的事例について判断するときに、法令が必ずしも明確な判断基準とはならな

い場合がある。例えば、ある契約内容が消費者契約法上の不公正な契約条項に該当するか否かの判断が容易ではない場合等である。その場合には同種の既存判例を参照して類推したり、消費者に有利に解釈して事業者に取消しの受け入れを迫ることはあるであろう。あるいは、約款の解釈をめぐる問題が生じた場合に、文言上解釈に幅がある場合、「作成者不利の原則」⁽²²⁾により消費者に有利な解釈をして、解決を迫ることもあり得る。

また、法令等はどうしても問題が起きてから立法され、施行されるから、法的には違法性を追及できなくても社会通念上問題であるとの立場から事業者に解約等を迫る場合もある。例えば、特定商取引法で定めるクーリングオフは、政令指定商品・役務・権利にのみ適用される。近年、食品が訪問販売で取引されるようになってきてトラブルが相次ぎ、経済産業省省はいわゆる健康食品を指定商品に加えたが、国民生活センター相談部の担当者によると、最近になって味噌の訪問販売が増加してきており、これには同法によるクーリングオフ規定は適用されない⁽²³⁾。しかし、仮に健康食品と味噌が同じく威圧的あるいは欺瞞的なセールストークによって販売されているとすれば、健康食品の売買契約は解約できて、味噌の場合はできないという相違の合理的な根拠はないであろう。特定商取引法の指定商品制度は苦情が増大してはじめて指定商品に加えるとの立場であるために起こる問題であり、指定商品でなくても販売方法に問題があれば消費者行政として解約受け入れを迫ることはある⁽²⁴⁾。この場合、法令の拡大解釈によって判断しているとも考えられるが筆者は中立性を阻害するものではないと考える。他方、味噌の販売方法等に何ら問題がないのに、気持ちが変わったから等の利己的な理由でクーリングオフを求める消費者を利する形であつせんを諮ることは許されないであろう⁽²⁵⁾。

また、日本では公法と私法は次元の異なる法理として理解され、公法たる取締り規定に違反する民事契約の効力はただちに否定されるものではないとされる。例えば、都道府県の多くは消費者保護条例を作り、その中で、いわゆる「不当な取引方法」を禁止している。例えば、東京都消費生活条例は、「不適正な取引行為」を禁止している。条例では7類型が定められ、

詳細は施行規則に委ねられており、同規則は46の事項を不適正な取引行為としている。例えば、禁止の1項目として、「消費者の不幸を予言し、消費者の健康又は老後の不安その他の生活上の不安をことさらにおおる等消費者を心理的に不安な状態に陥らせる言動等を用いて契約の締結を勧誘し又は契約を締結させること」があるが、この禁止規定は、こうした行為を事業者が行った場合の東京都の規制権限の発動要件として定められたものであり、禁止行為によって商品や役務を購入した消費者の解約権等を定めた民事ルールではない。こうした行為が公序良俗違反や不法行為にあたる可能性があることから、これを根拠に不当性を指摘し、行政が事業者にあっせん解決を迫ることは中立性を損なうものであろうか？ 状況や行為の違法性の程度によるが、一般的に筆者は許されるものと考え。逆にこうした禁止行為規定が行政規定であるからと言って民事的効力を肯定してしまう方が消費者が置かれている立場から中立性を欠くと考えられる。ただし、こうした条例がない地域で消費者苦情があり、都の条例を根拠にその違法性を指摘し、あっせんを即すことが妥当なのかという問題は少々微妙である。しかし、それも許され範囲であると考え。なぜならば、国民生活センターや消費生活センターで行っているのは「あっせん」が中心であり、その決定が即、執行力を伴う事業者への利益処分のような効果を与えるものではないからである。こうした禁止規定を持たない自治体が事業者規制(取締り)の根拠として都の条例を準用することは許されないが、消費生活センターでの紛争処理においてその理念に基づいてあっせん解決を即すことは中立性を阻害しないと考える。

b 基準の公開性

判断基準としての法令は当然公開されており、問題とならない。しかし、「作成者不利の原則」や、前述のように取引実態から消費者の立場に立って行われる法令の拡大解釈、条例理念の活用等についてはその基準としての公開性は確保されていない。これらの原則を明文化している消費生活センターはほとんどないであろう。ただし、「相談マニュアル」等と称して考え方を整理している資料はある。例えば、国民生活センターは1989年に「消

費者契約取引相談マニュアル」を作成している。そこでは、基本スタンスのひとつとして、「『契約自由の原則』を見直す」ことを挙げている。契約自由の原則が通用するには一定の条件があり、その条件が揃わない場合には、その契約が無効あるいは契約を解除できることを前提に相談処理することを求めている。

日本の消費者行政による紛争解決は、消費者保護基本法ができて30年以上経つ今日まで長い歴史を有しており、量的にも数多くの紛争解決をしてきているが、その割には基準を公開できる形にする努力は足りないように思う。あっせんという非公式な形での紛争解決が主であるため、解決基準が明確にされないままに行われてきた部分もあろう。いわゆる痛み分けのような形で紛争解決しているケースも多いことが、判断基準を公開できる形で提示できないでいる原因とも考えられる(これは判断基準の正当性にも係る)。

この点、韓国の紛争処理に注目したい。韓国の行政による消費者被害救済システムの中で特筆すべき点は、「消費者保護法」12条2項が、「国は、消費者と事業者間の紛争の円滑な解決のために大統領令が定める『一般的消費者被害補償基準』により品目別に消費者被害救済基準を制定することができる」としており、「一般的消費者被害補償基準」が補償についての一般原則を定め、そのもとに33品目の補償基準が定められている点である。これは消費者と事業者の間で補償について合意をみず、消費者が消費者保護院(国民生活センター類似の公益法人)に被害の救済を求めた場合の補償基準になると解されている。消費者紛争の円滑な解決のために、「一般的消費者被害補償基準」が定められ(「消費者保護法施行令」10条別表)、さらに、その基準により「品目別消費者被害補償基準」が定められ、財政経済部から告示されている。同基準は、1985年に制定されて、その後9回改正されている。8次改正(2001.12)のとき、インターネット・ショッピング・モール業、電子マネー業など5業種が、9次改正(2002.12)のとき、中古家電製品の売買業、結婚情報業など4業種が追加され、33品目が適用対象になっている。「品目別消費者被害補償基準」の制定に際しては、当該物品等の所

管中央行政機関の長と協議し、消費者代表・事業者代表および有識者等の意見を聴くものとされている(施行令11条)。「品目別消費者被害補償基準」は、紛争当事者間に補償方法に対する別途の意思表示がなく、他の法令に消費者に有利な補償基準がない場合に限り、消費者被害補償の基準になり(同法12条3項,同法施行令12条)、消費者が物品等の使用に関連した被害の救済を消費者保護院に請求したとき、同院による被害補償の合意勧告および紛争調停の際にその根拠と基準として活用される¹²⁶⁾。

韓国の補償基準を参照して紛争解決基準を明確化し、公にする努力も必要であろう。

③ 手続の公平性

a 受付けにおける公平性

国民生活センターでも消費生活センターでも相談の申出者として事業者は想定していない。その意味には二つある。第一に消費者の取引の相手方たる事業者からの相談は受付けないということであり、第二には、事業者から商品やサービスを購入した者が営業目的で購入した場合はその者を消費者とはみなさず、事業者の商行為とみなして受付けないという意味である。

第一の点については、事業者と消費者が対等でないことを前提としたADRとして消費者からの相談だけを受付けるのには合理性があると考えられる。ただ、事業者として紛争解決をしたいが、消費者との折り合いが着かず、公正な判断を国民生活センターや消費生活センターがしてくれればそれに従うという申出をしてくるケースがあり、まったく門前払いするののもどうであろうか? そうした場合には、現場では相談者に申出るように伝えるよう助言しているようである。ちなみに、韓国消費者保護法39条2項は、「国家・自治体・消費者団体又は事業者が消費者から被害救済請求を受けたときには、韓国消費者保護院にその処理を依頼することができる」と述べ、事業者を文言上排除していない。

第二の点については、議論があるように思う。現場でも柔軟に対応しているようであるが、国民生活センターの場合、相談処理要領は前述したように、「商品又は役務の購入、使用、消費等に関する相談又はその他の国民

生活に関する相談であって、その申出の目的又は趣旨が次の各号の一に該当するものを除いたものとする。①もっぱら営利を目的とするもの」(以下省略)として、これを除外している。筆者は、相談者の事業者性に注目して選別するのではなく、苦情となった商品が消費者用製品であるか否かで選別すべきと考える。なぜならば、技術が進歩し事業者といえどもその生産活動のために購入する商品の中にはブラックボックス化しているものはたくさんあるし、また、消費者行政による紛争解決活動の目的は当事者の紛争解決にとどまらず、その活動を通じて知り得た商品の安全性や品質上の問題あるいは事業者の違法性についての情報を消費者被害の未然防止に役だてることにもあるのであり、事業者の受けた被害だからといってそれを無視することはせつかくの情報収集機会を逃すことにもなるからである。生産財であるとか、一般消費者が使わないような大型事務機器等の苦情であれば、それを消費者行政が受付けないのに合理性があるとしても、消費者用製品と考えられる商品の苦情は受け付けるべきと考える¹²⁷⁾。

b 便宜供与における公平性

便宜供与に対しては、国民生活センター、消費生活センターとも消費者に対してのみ行っている。

まず、消費者への一般的な情報提供は消費者教育あるいは消費者啓発の意味もあり、基本的には無料で提供している(一部、国民生活センター発行の月刊誌「たしかな目」、「国民生活」等有償のものもある)。また、インターネットを通じて広範囲な情報提供を行っている。ただし、インターネットでは消費者向け情報を発信しているもののそのアクセスは自由であり、事業者も活用している実態はある。

次に、紛争処理にかかわる手数料を消費者行政は求めておらず、消費者は無料で利用できる。電話相談においてフリーダイヤルまで設けているところは今のところないが、電話での相談受付け、来訪相談における対応、その後のあっせんに係る交渉等を行政サービスとして、消費者は無償で受け取ることができる。役所での住民票の入手だけでも数百円、パスポートの申請には1万円以上の費用がかかることを考えると、かなりの便宜供与を

消費者に行っているといえる。しかしながら、北欧の一部の国では消費者苦情処理に手数料を取るところがある⁽²⁸⁾ものの世界的にみても行政による消費者相談は無料である国が多いので日本の行政が特段の便宜供与を消費者にしているということではない。むしろ、事業者サイドも料金を徴収されることはない⁽²⁹⁾。税金で負担されていることとなる。

次に、紛争解決に際して、事実の把握のための消費者の保有している商品のテストあるいは住宅トラブルなどの場合は建築士による現場検証などが必要になることが多いが、これも無料で行っている。これは消費者に課された挙証責任を行政の金銭的・技術的支援によって軽減しようとするものである。ここでは、事業者からみれば、かなり手厚く消費者に便宜供与していることとなる。ただ、費用、手間がかかるだけに、だれにでもこうした便宜供与ができるわけではないので、だれにどの程度の便宜供与をするかといった判断基準は重要と思われるが、ケースバイケースで対応しているのが実情であろう。一般的には、身体生命の安全等重大な被害を引起したあるいは引起す可能性がある案件、あるいは、消費者行政による被害救済活動は消費者被害の未然防止に情報を役立てる目的もあることから、多数の一般消費者にとって重大な影響を及ぼし得る案件についてはコストをかける方向にあると考えられる。これは費用対効果の観点から妥当と考えられるが、ADRとしての消費者行政の目的に弱者救済があるのは事実であり、お年寄り等への配慮は必要である。

また、事業者と消費者の交渉においても、行政は消費者サイドに立って仲介役を務めることは多い。これは中立性の観点から許されるのであろうか？ 企業と消費者が対峙する場としての裁判所が消費者にとってはどのような場所であるかについて考えた場合、事業者と比べて消費者の能力、経験が乏しい状況にあることが指摘されている。相対交渉の場でも同様であろう。「紛争ないし権利保護の主要な舞台である裁判が高度に技術的で心理的負担の大きい場面であることから、ワン・ショット当事者としての消費者とりピート・プレーヤーとしての企業との間ではその知識経験の浅深に基づく大きな格差が生じかねない」⁽³⁰⁾状況は当事者間の交渉の場、ある

いはADRでの交渉の場でも大きくは変わるまい。企業は通常、トラブルの未然予防や将来の紛争解決に備えて、顧問弁護士を置いて判断を仰いだり、紛争を想定した対応も組織的に図られていることも多い。また、すでにいくつかの訴訟や交渉経験を積んでいるということもある。一方、消費者は、あらかじめ自分の権利侵害に備えて法律知識を学んだりしておくというようなケースはまれであろう。このような格差を是正した上であっせんを行うことはADRとしての消費者行政の中立性を阻害するものではあるまい。

まとめ

消費者と事業者との紛争解決においては、両者を裁判所的な意味で対等には扱わないからこそ、消費者の権利・利益侵害という社会的不正義を是正できるのであり、それが消費者行政の役割であるといえる。その意味で対等な当事者間のそれとは違った中立性概念が存在してしかるべきである。しかし、ADRとしての国民生活センターや消費生活センターはあっせんを中心に行っているから、その理念や方針、具体的なあっせん交渉における行政の姿勢について事業者サイドから支持され、社会的に妥当な判断をしているとの信頼を得なければ、ADRとして機能し得ないこととなる。従来はともすれば、「行政はお上」的な意識が事業者にもあり、「行政の言うことは聞いておこう」といった意識が行政型ADRの機能を支えていた部分もある。しかし、近年、外国企業が市場に増え、そうし力学は通用しづらくなっており、また、このような行政の優越性を前提とした紛争の解決は好ましくないとの認識も高まっている現在、行政の努力により中立性を確保し信頼を得る必要がある。事実の歪曲、消費者の過剰な権利主張等に耳を貸すことは許されないとしても、裁判所とは違った中立性は求められているのであり、当事者間の力の不均衡を前提とした中立性は是正の程度に関する社会的コンセンサスを形成することが、ADRとしての信頼性の確保につながり、それは紛争解決機能の実効性確保に結びつくものである。

本論はこうした問題を考える上でのいくつかの論点を雑駁に述べた覚書程度のものであるが、今後の議論にいささかでも貢献できれば幸いである。

- (1) 一般に、ADRはその運営主体別に司法型(民事調停,家事調停),行政型(公害等調整委員会,労働委員会等),民間型(弁護士会,PLセンター等。米国では多くの民間ADRビジネスがある)に分類できる。石川明・三上威彦『比較裁判外紛争処理制度』(慶応義塾大学出版会,1997年)9頁。ここでは紙面の都合上割愛するが、消費生活センターの苦情処理の法的根拠,歴史的経緯等については,細川幸一「自治体における消費者被害未然防止体制の整備について—米国州政府の消費者保護活動と比較して—(上)」国民生活研究第40巻第1号(2000年6月)参照。
- (2) 1999年7月に設置された司法制度改革審議会では,当初からADRの活用が論点の一つとして取り上げられ,2001年6月に提出されたその意見書によって,具体的な形でその充実・活性化の方向を明らかにした。そこではまず基本的認識として,「司法の中核たる裁判機能の充実に格別の努力を傾注すべきことに加えて,ADRが,国民にとって裁判と並ぶ魅力的選択肢となるよう,その拡充,活性化を図るべき」ものとされた。そして,そのための具体的方策として,一方では,裁判所や関係機関,関係省庁等の連携を促進するため,関係諸機関による連絡協議会や関係省庁等の連絡会議等の体制を整備すべきものとされ,他方では,ADRに関する共通的な制度基盤の整備が提言された。そこで,「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」(いわゆる「ADR基本法」)の制定をも視野に入れ,司法制度改革審議会の下にADR検討会が組織された。ADR検討会は,学識経験者,裁判官,弁護士のほか,ADR実務に通じている有識者など11名の委員によって構成されて,現在,審議が続いている。
- (3) 小島武司・伊藤眞編『裁判外紛争処理法』(有斐閣,1998年)1頁。
- (4) 同上。
- (5) 例えば,①に関して言えば,米国では民事訴訟が多すぎて裁判所の負担が過大になったためにADRが発達したのに対して,日本では民事訴訟がしづらいためにADRが求められており,ベクトルが違うとの指摘もある。
- (6) 小島・伊藤・前掲注3)8頁。
- (7) 小島・伊藤・前掲注3)10頁。
- (8) 小島武司『裁判外紛争処理と法の支配!』(有斐閣,2000年)4頁以下。
- (9) 同上。
- (10) 小島・伊藤・前掲注3)25頁以下を参照した。

- (1) 仲裁とは当事者双方が裁判を受ける権利を放棄するものであるから,仲裁合意は,対等な関係・立場にある当事者双方が仲裁の意味を十分に理解した上で自由な真意に基づいて合意することが前提となるべきであり,事業者と消費者の紛争解決手段としては慎重な運用をすべきとの指摘がある。例えば,大阪弁護士会の司法制度改革推進本部仲裁検討会宛「消費者問題に関する仲裁法制定についての意見書」(2002年9月4日)参照。
http://www.osakaben.or.jp/03_speak/2002/teigen_020904.html
- (2) 宮澤健一教授は1979年に法経済社会における消費者のこのような地位について構造的な問題として指摘している。宮澤健一「経済構造における消費者の地位」ジュリスト増刊総合特集「消費者問題」(1979年)33頁。
- (3) 名称は消費者センター,生活創造センター等自治体によって異なる。
- (4) 国民生活センター編『消費生活年報2003』(2003年10月)12頁。
- (5) http://www.shouhiseikatu.metro.tokyo.jp/s_sodan/higai2.html 参照。
- (6) 自治体の消費生活センターにおいても概ね同様な紛争解決が行われている。
- (7) 国民生活センターのホームページでは「トラブルメール箱」を設けて消費者からの情報提供をメールで受け付けているが,これは相談処理を希望しない場合に限定している。
- (8) 10条は,以下の6号からなる。(1)国民に対して国民生活の改善に関する情報を提供すること。(2)国民生活に関する国民からの苦情,問合せ等に対して必要な情報を提供すること。(3)前2号に掲げる業務に類する業務を行う行政庁,団体等の依頼に応じて国民生活に関する情報を提供すること。(4)国民生活の実情及び動向に関する総合的な調査研究を行うこと。(5)国民生活に関する情報を収集すること。(6)前各号の業務に附帯する業務を行うこと。解釈上,(2)のほか,(3)及び(6)も苦情処理の根拠と考えることもできる。小島・伊藤・前掲注3)133頁参照(国民生活センター消費者苦情処理専門委員会事務室室長島野康氏執筆部分)。自治体の行う消費者相談については,多くの自治体で消費者保護条例が消費者被害の救済のための行政措置を知事に求めている。それを受けて消費生活センターが相談を受け,あっせん等を行っており,その法的根拠は国民生活センターよりも明確である。
- (9) 例えば,米国ではADRがビジネスとして行われている。
- (20) 一部の自治体では消費生活センターの相談業務を消費者団体に委託している場合もあるが,組織そのものは行政機関であり,事業者等からの資金援助はない。
- (21) 北海道の場合,北海道立消費者センターの業務は北海道消費者協会に委託

されており、同センター所長は北海道消費者協会の会長が務めている。

- (22) 「普通契約約款の文言の意味が明瞭でない場合には、その約款の作成者に不利に、相手方に有利に意味内容を確定することが要請される。なぜなら、普通契約約款に基づき契約する当事者が互いに利害相反する立場にあり、その一方が作成する約款はその者に有利な事柄を内容としているものと一応考えられるから、その意味内容が不明瞭な場合に、作成者に有利な意味を与えては作成者を極端に利することとなり、相手方（消費者）の立場を弱体化することになる。このようなことは公平の理念にてらして許されるべきではないからである」長尾治助『約款と消費者保護の法律問題』（三省堂、1981年）249頁。
- (23) 同様な問題として、給水管の清掃を訪問販売で行う事業者に関する苦情が増大したが、「浴槽若しくは排水管の清掃」は指定役務であるが、「給水管の清掃」は役務として明記されていないため、クーリングオフができず、消費者が救済されないケースが目立った。国民生活センターでは、当該役務について、2002年7月、経済産業省に指定役務として追加するように要望し、追加された。
- (24) 無論、指定商品と同様にクーリングオフに应ぜよという特定商取引法の準用ではなく、消費者契約法に基づく解約権等を主張することもできる。
- (25) 指定商品に入っている場合は理由を問わず、クーリングオフ可能である。消費者の利己的な理由であってもそのリスクは事業者を負わせる形で消費者全体の利益の確保を図る制度である。そのため、利己的な消費者が救済され、社会的に許されない販売方法で購入させられた消費者でも指定商品でない場合、あるいはクーリングオフ期間を1日でも過ぎてしまえば、クーリングオフできないという可能性がある。個別事案の違法性を考慮することなく、消費者の契約からの解放を容易にした制度であるため、このような問題もある。
- (26) 消費者保護法12条の「一般的消費者被害補償基準」と「品目別消費者被害補償基準」が私法的効力を持つものであるのか否かについては定かではない。本補償基準の趣旨は、行政（消費者保護院）が消費者と事業者の紛争に対し、その解決基準を定めようとしたことにあり、したがってその性格は行政規定といえるが、当事者間の紛争解決に当って民法の任意規定としての役割を果す可能性もある。なお、当事者間に紛争解決について別段の意思表示をすることは自由にできるが、その内容が消費者に不利な場合については、約款規制法上の不公正約款条項に対する規制により無効にされる余地はある。
- (27) 実際には柔軟に対応している場合もあるようである。

- (28) 例えば、デンマークでは消費者が正式に消費者苦情処理委員会にあっせんを申出の場合には、80デンマーククローネ（自動車の購入に関するあっせんは400クローネ）の申請料が必要となる（1デンマーククローネは2003年12月現在、約18円）。藤村勝「第30回海外生活事情研修報告—デンマーク、スウェーデン、ドイツを訪問して—」月刊国民生活2001年2月号40頁。
- (29) 事業者団体が設立しているADR（PLセンター等）については、その資金、運営費用は団体加盟の事業者が負担しているため、消費者は事業者の金銭的援助を受けて紛争処理サービスを受けていることとなる。だからこそ、ADRとしての中立性が行政のそれより問題となる。
- (30) 小島武司「消費者保護と司法制度」『現代契約法大系4巻 商品売買・消費者契約・区分所有建物』（有斐閣、1985年）376頁。