

特集

2

国民生活センターADRの概要

藤森 典子 Fujimori Noriko

国民生活センター紛争解決委員会事務局 事務局長

① ADR 制度と ADR 機関

裁判外紛争解決手続(ADR)が日本で取り上げられるようになったきっかけは、2001年6月に公表された司法制度改革審議会の意見書といわれています。

意見書において「ADRが、国民にとって裁判と並ぶ魅力的な選択肢となるよう、その拡充、活性化を図るべき」との提言がなされ、この提言に基づき制定された法律が「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」(以下、ADR法。2007年4月施行)です。

このADR法1条でADRについて「訴訟手続によらずに民事上の紛争の解決をしようとする紛争の当事者のため、公正な第三者が関与して、その解決を図る手続をいう」と規定しています。

さらに、ADRの基本理念等について「法による紛争の解決のための手続として、紛争の当事者の自主的な紛争解決の努力を尊重しつつ、公正かつ適正に実施され、かつ、専門的な知見を反映して紛争の実情に即した迅速な解決を図るものでなければならない」(ADR法3条1項)と示しています。

ADRは、Alternative(代替の)、Dispute(紛争)、Resolution(解決)のそれぞれの頭文字をとって「ADR」と略したものです。訴訟手続に代わって、中立公正な機関が簡易迅速に柔軟に紛争を解決する手続(手段、方法)を指す名称として使われていますが、一般的な認知状況はい

たって低いといわざるを得ません。

ADR法の施行以降、法務大臣の認証を受け、認証ADRといわれるさまざまなADR機関が設立され、2014年6月時点の数は129に至っています。

また、金融商品取引法等の改正に伴い、金融保険分野において消費者と金融機関とのトラブルの解決を図るため、いわゆる「金融ADR」が業態ごとに設立されました。

これらの民間型ADRのほかに行行政型ADRといわれるものがあり、国土交通省による「建設工事紛争審査会」「住宅紛争審査会」、文部科学省による「原子力損害賠償紛争解決センター」(原発ADR)、そして独立行政法人国民生活センターによる「国民生活センター紛争解決委員会」(以下、国センADR)があります。

② 重要消費者紛争と解決手続

● 紛争解決委員会の概要

国センADRは、2009年4月、独立行政法人国民生活センター法の改正によって国民生活センターに設置された「紛争解決委員会」をいいます。委員会は15名の本委員と35名の特別委員から成る組織で、国民生活センターから独立して職権を行使します。委員は、弁護士、学識者、消費生活相談員、医師や建築士などによって構成されています。個別の手続きにおいては、50名の委員のうち2名または1名が担当委員とし

て選任され、紛争解決に当たっています。

● 重要消費者紛争とは

国センADRで取り扱う紛争の対象は、消費者・事業者間に生じた民事上の紛争のうち、国民生活の安定および向上を図るうえでその解決が全国的に重要なもの(重要消費者紛争という)に限定しています。重要消費者紛争とは、具体的には内閣府令により次の3類型を定めています。

- ① **1 類型**：同種の被害が相当多数の者に及びまたは及びおそれがあるもの(同種多数性)
- ② **2 類型**：国民の生命、身体、財産に重大な危害を及ぼしまたは及ぼすおそれがあるもの(被害の重大性)
- ③ **3 類型**：1 類型、2 類型のほか争点が多数あり、複雑であるなど当委員会の手続によることが適当と認められるもの(内容の複雑性)

ちなみに、2013年度までに申請を受け付けた695事案の9割が1類型に該当するものでした。

● 手続の種類

手続の種類としては2種類。「和解の仲介」と「仲裁」があります。「和解の仲介」はあっせん・調停に相当し当事者間で歩み寄り和解を図るものです。裁判のように判決が出て白黒が明確になるものではなく、当事者の話し合いを仲介人である委員が仲介する任意の手続きであって、強制力はありません。仲介者が、当事者双方に互譲を求め、妥協点を引き出し、合意に導くというものです。

もう1つの「仲裁」は両当事者が仲裁人の判断に従うことを合意したうえで申請がなされるものです。仲裁人が行う仲裁判断は裁判の判決と同じ効力が認められ、不服申立てはできません。ちなみに、2013年度までで仲裁申請の実績はありません。

「和解の仲介」「仲裁」のいずれも当事者双方、または一方の申請により手続が開始されます。

手続は非公開です(国民生活センター法23条、32条)。公開しない理由は当事者が胸襟を開いて率直な話し合いができるよう、またプライバシーや事業者の企業秘密などに配慮し、ADR手続に協力するインセンティブを確保することによって、手続への参加を促すためです。

● 申請方法

手続の申請ルートとしては、①各地の消費生活センターの相談窓口を経由して申請する ②消費者が直接国民生活センターへ申請する ③適格消費者団体が申請する ④事業者が直接申請する、の4つがあり、①の経由申請が7割を占め、②の直接申請が3割、③ ④はそれぞれ数件程度という状況です。

● 法的な効果の付与

手続の実効性を確保するために当事者からの事情聴取など手続を実施する場(「期日」という)への出席要求や、回答書、答弁書など関係書類の提出要求、和解締結後の義務履行勧告など、相手方に履行を確保するための、法律に基づく担保措置を講じています。

このほかにも和解仲介手続が不調で終了した場合、その終了通知の受領から1カ月以内に訴訟を提起すれば、手続申請時に訴訟があったものとみなす「時効の中断」や、訴訟提起の有無にかかわらず、当事者が事件の記録(調書)を閲覧または謄写することを認めています。

また、当事者が係争中である場合、紛争解決手続を実施する間、受訴裁判所には任意で4カ月以内の期間を定めて訴訟手続の中止を決定することができる「訴訟手続の中止」などの法的効果も付与されています。

3 国センADRの特徴と消費者の後見的役割

国センADRの特徴は、消費者問題における法律や商品・サービスの取引についての専門的知

表 国民生活センター紛争解決委員会による手続実施状況

年 度	申請数	手続終了				結果概要の公表		義務履行の 勧告
		和解 成立	和解不成立 ()は非応諾	その他	結果概要の 公表	うち事業者 名含む公表		
2009	106	57	26	20(6)	11	31	11	0
2010	137	103	53	37(13)	13	76	17	8
2011	150	179	122	45(18)	12	147	17	0
2012	151	159	84	46(15)	29	120	17	4
2013	151	159	82	58(19)	19	139	32	3
合 計	695	657	367	206(71)	84	513	94	15

(注)表中、数字はすべて件数。「その他」の件数には「当事者より取下げ」「却下」が含まれる。

見を有する委員の構成が充実していることにあります。

手続実施者である委員は、中立かつ公正な立場において手続を実施し、解決を図ることが国民生活センター法に規定されています。この中立・公正とは単に形式的なものをいうのではなく、消費者と事業者との間には情報力や交渉力に格差があることを踏まえたものであり、委員は必要に応じて、消費者のために後見的役割を果たすことが求められています。

また、手続が当事者にとって時間的・経済的負担の少ないものとなるよう、申請手数料は無料としています。

事務局では消費者の後見的役割を果たすため、手続申請の際の問い合わせ対応や申請書の作成支援を行っています。手続開始後は委員の指示により、現地確認などの事実の調査や同種事件の裁判例など関連資料の収集を行い、弁護士などの代理人がいなくても消費者が自分で手続に対応できるよう、消費者を支援しています。さらに事務局では手続参加に消極的な事業者に働きかけたり、解決の方向性を打診するなど、両当事者の状況や意向を確認しながら調整を図り、委員をバックアップすることによって、和

解成立に向けて消費者の後見的役割を果たしています。

手続を開始すると、まず委員が指名されます。指名を受けた委員は担当委員として両当事者から直接事情を聴取する「期日」を開催することになります。「期日」は、国民生活センター東京事務所(東京都港区)で行うことが原則ですが、必要に応じて両当事者が同地域に所在する場合や現物(現地)確認が必要な場合などは申請人の居住地まで出向く、「期日」の現地開催も行っています。さらに電話会議システムを活用し、電話での「期日」参加も認めるなど、できる限り当事者の利便性に配慮しています。

4 手続の実施状況と公表制度

国センADRは設立して5年を経過し、申請を受け付けた紛争事案は2013年度までで695件になりました。前年度までの手続実施状況は表のとおりです。申請後、手続終了まで平均100日の日数を要しています。

手続はいずれも非公開ですが、取り扱ったこれら重要消費者紛争の背後には多数の同種紛争が存在しているという事情があります。その

ため、国民生活センター法に基づき、手続きが終了した事案を委員会に諮り、国民生活の安定・向上のために必要と認めるものについては結果の概要を公表しています。これは同種紛争の未然防止・拡大防止を図るといふ公益的見地からだけでなく、全国の消費生活センターの相談処理に資するための解決指針として提供するという役割が求められていることによるものです。

この公表制度においては、事業者が手続きの実施に合理的理由なく協力せず、将来における当該事業者との同種の紛争について委員会が実施する手続きによっては解決困難であると認められる場合や当該事業者との間に同種の紛争が多数発生している、重大な危害が発生しているなど当該事業者を特定する情報を公表する必要性が特に高いと認められる場合には事業者の名称、所在地、代表取締役氏名を公表しています。2013年度においては139件の結果概要の公表を行い、うち32件は事業者名を含むものでした。

5 今後に向けて

ADRによる紛争解決は一方だけの参加では成り立ちません。金融ADRのように、相手方に法的な手続応諾義務を課しているケースを除き、一般的にはADRにおいて手続応諾に係る強制力はありません(金融ADRでは金融機関の業態ごとに「指定紛争解決機関」を設置し、当該機関と手続実施基本契約を締結することによって手続応諾義務を課しています)。

国センADRにおいては、他の多くのADR機関と同様、手続応諾は任意であり、それを理由に相手方事業者が手続きに応じないケースが珍しくありません。しかし、ADRという、第三者の仲介により低廉かつ迅速に紛争解決が図られることは事業者にとってメリットというべきであって、決して不都合なことではありません。

消費者基本法5条には、事業者の責務として

「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に努め、当該苦情を適切に処理すること」「消費者に対し必要な情報を明確かつ平易に提供すること」とあり、手続応諾はこの責務の遂行に該当します。手続きに非応諾の事業者は事業者名公表に該当する可能性が高くなりますが、ADRは個別の紛争解決が本来の目的です。事業者名の公表より、和解して紛争解決を図り、個別被害を救済することが基本的役割です。

消費者被害は基本的には少額であり、消費者から申し立てられる請求額の多くは数千円から数十万円程度という状況です。相手方が請求に応じないとして消費者が訴訟を起こすケースが多いとは思えません。

また、訴訟に踏み切ったとしても消費者が勝訴する保証はなく、時間的・経済的な負担を覚悟することになります。さらにたとえ勝訴したとしてもその時点で相手に支払能力があるのかという問題が残り、多くの人はその選択を諦めがちです。だからこそ消費者にとって無料で迅速に解決が図れるADRはメリットが大きく、「魅力的な選択肢」なのです。

2013年12月、「消費者の財産的被害の集団的回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律(消費者裁判手続特例法)」が成立し、3年以内に施行が予定されています。この法律の附則に、施行前に契約した事案の紛争は重要消費者紛争解決手続の利用を促していることから、国センADRへの注目度が高まりつつあります。そのための体制整備が必要とされていますが、さまざまな制約があるなか、国センADRが多くの人々の期待に応え、信頼されるADR機関となるために、さらなる紛争解決事例の積み重ねが重要と考えています。