

特集2

国民生活センターによる ADRの取組



独立行政法人国民生活センター紛争解決委員会事務局

国民生活センターは、2009年度に紛争解決委員会を設置し、「重要消費者紛争」について、「和解の仲介」や「仲裁」というADR手続を行っています。2024年度に16年目を迎えました。

消費者紛争について、その当事者である消費者と事業者との間に情報の質及び量並びに交渉力において格差があることや、一般には被害金額が少額であること等の事情から訴訟手続のみで被害救済を図るには一定の限界があるため、消費者基本法により苦情の処理のあっせん等における中核的な機関として位置付けられている国民生活センターにおいて、いわゆる「行政型ADR」による消費者紛争の解決を図っています。

ADRは、厳格な裁判手続と比較して、当事者の事情に合わせた柔軟な手続が可能であり、裁判手続よりも簡易・迅速な解決を図ることができることがその魅力の1つです。

国民生活センター紛争解決委員会の概要

国民生活センター紛争解決委員会(以下、紛争解決委員会)は、紛争解決のため、独立して職権を行使します(独立行政法人国民生活センター法[以下、法]11条3項)。紛争解決委員会は15名の委員で組織し、65名の特別委員を置いています(2024年7月末日時点)。

委員、特別委員は、法律又は商品もしくは役務の取引に関する専門的な知識経験を有する者のうちから、内閣総理大臣の認可を受けて、理事長により任命されています(法13条1項、16条3項)。

主に、全国の消費生活センター等や国民生活センターへ寄せられた相談のうち、助言やあっせん等の相談処理による解決ができなかったときなどに、紛争解決委員会のADR手続(「和解の仲介」または「仲裁」)で解決を図ります。

ADR手続が始まると、当事者双方との話し合いを通じて、紛争解決をめざします。そして、手続終了後には、紛争解決委員会が必要と認めるときは、結果の概要を公表することがあります。

紛争解決委員会には主に「消費者問題専門のADR機関」「消費者の後見的作用」という特色があります(図1)。

図1 紛争解決委員会の特色

○独立した紛争解決委員会を国民生活センターに設置

○解決が全国的に重要である紛争(重要消費者紛争)について、「和解の仲介」と「仲裁」を実施

消費者問題専門のADR機関

- ・消費者紛争について幅広く対応
- ・消費者問題に関する専門的知見を有した委員が手続を担当
- ・消費者相談の延長線上に存在し、苦情処理と一体的な解決が可能

消費者の後見的作用

- ・事業者との格差を補い、実質的に対等の立場で交渉が可能
- ・申請手数料無料
- ・事務局による申請書作成支援
- ・申請者に代わり、事実調査及び関連資料の収集
- ・手続に応じようとする事業者への説得

国民生活センターADR独自の制度設計

- ・法律に基づく実効性の担保措置の存在
- ・期日への出席、関係書類の提出要求(国民生活センター法22条)
- ・義務履行の勧告(国民生活センター法37条)
- ・結果の概要の公表(国民生活センター法36条)

「重要消費者紛争」とは何か

まず、「消費者紛争」とは、消費生活に関し、消費者（消費者契約法や景品表示法に基づく差止請求を行う適格消費者団体も含まれます）と、事業者との間に生じた民事上の紛争をいいます。

そして、消費者紛争の中でも、その解決が全国的に重要であるものを「重要消費者紛争」としています（法1条の2）。

独立行政法人国民生活センター法施行規則（以下、内閣府令）では、「重要消費者紛争」を、次のとおり定めています。

- ① 同種の被害が相当多数の者に及び、又は及びおそれがある事件に係る消費者紛争（内閣府令1条1号）（多数性）
- ② 国民の生命、身体又は財産に重大な危害を及ぼし、又は及ぼすおそれがある事件に係る消費者紛争（内閣府令1条2号）（重大性）
- ③ ①、②のほか、争点が多数であり、又は錯そうしているなど事件が複雑であることその他の事情により紛争解決委員会が実施する解決のための手続によることが適当であると認められる消費者紛争（内閣府令1条3号）（複雑性等）
- ④ 特定適格消費者団体が共通義務確認の訴えを提起できる消費者紛争（内閣府令1条柱書）

「和解の仲介」と「仲裁」の違い

「和解の仲介」は、仲介委員が当事者間の交渉を仲介し、和解を成立させることによって紛争解決を図るものです。

「仲裁」は、仲裁委員が判断（仲裁判断）を行い、当事者がその仲裁判断に従うことで紛争解決を図るものです。仲裁判断は、裁判の判決と同様の効力が認められています（なお、強制執行を行うためには、別途手続が必要です）。そのため、「仲裁」の申請に先立って、仲裁委員の判断（仲裁判断）に従う旨の両当事者の合意（仲裁合意）が必要です。仲裁判断に対して、不服を申し立てることは原則できません。

なお、紛争解決委員会への申請はほとんどが「和解の仲介」の手続です。

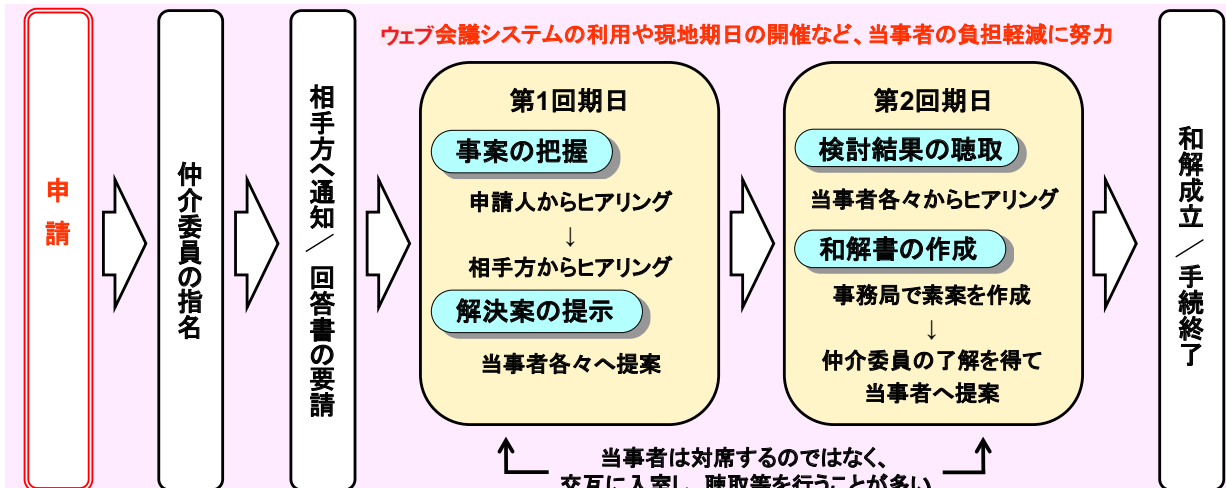
ADR手続の主な流れ

「和解の仲介」の手続を例としてADR手続の主な流れを説明します（図2）。申請で始まり、和解または不調によりADR手続が終了するまで、原則非公開です（法23条）。

（1）申請

申請は、消費者（及び適格消費者団体）または事業者から申請書によって紛争解決委員会に申請します。当事者の一方（申請人）から申請された場合、紛争解決委員会は、他方の当事者（相手方）に申請書の写しとともに申請がなされた旨

図2 ADR手続の主な流れ



の通知を行い、仲介によって紛争解決を図る意思があるか確認します。手続きに応じるか否かは、他方当事者(相手方)の任意です。

(2) 仲介委員の指名

委員または特別委員から、1名または2名以上の仲介委員が、委員長により指名されます。

指名された仲介委員は、中立かつ公正な立場で和解の仲介を行います。

(3) 期日の開催

相手方から手続きに応じる旨の回答があった場合、仲介委員は、事案の内容や、当事者の状況を総合的に判断し、ウェブ会議、電話、面談など、適当と認める方法によって和解の仲介を行います。仲介委員が当事者から意見を聴取し、事件関連資料等を取り調べる日を「期日」といいます。

仲介委員は、必要があると認めるときは、当事者に対し、期日への出席や事件に関係のある文書または物品の提出を求めることができます。お互いの主張がかみ合わないため、合意に達せず、解決が見込めないような場合、仲介委員は、必要に応じて和解案を作成し、当事者に和解案の受け入れを勧めること(これを「和解案の受諾勧告」といいます)ができます。

(4-1) 和解

仲介委員が当事者間の交渉を仲介し、当事者双方の互譲により解決をめざし、合意に達した場合は「和解」が成立します。和解が成立した場合、仲介委員は、合意内容を記した書面(和解書)を作成します。当事者双方が、これに署名・押印したうえで合意内容を双方が履行します。

なお、和解で定められた合意事項が守られない場合、当事者からの申出があり、紛争解決委員会が、これを相当と認めるときは、合意事項を守るよう、もう一方の当事者に勧告することができます(これを「義務履行の勧告」といいます)。

(4-2) 手続終了(不調)

仲介委員は、当事者間に和解が成立する見込みがないと認めるときは、手続を終了します。こ

れを「不調」といいます。相手方から手続きに応じない旨の回答があり、期日への出席を求めても応じない場合も不調により手続を終了することになります。

不調のほか、仲介委員は、申請事案が、その性質上、和解の仲介をするのに適当でないと認めるときは、手続を終了することがあります。

(5) 結果の概要の公表

紛争解決委員会は、手続が終了した場合、必要と認めるときは、手続の結果の概要を公表することができます(法36条)。この場合、当事者に対し、公表案を事前に照会し、意見が提出された場合はそれを踏まえて紛争解決委員会で審議します。

ADR手続は原則非公開ですが、重要消費者紛争の背景には同種の紛争が存在しており、ADR手続によってどのような結論に至ったのかを公表することにより、他の同種紛争の被害の救済の契機となっています。

結果概要を公表した事案

紛争解決委員会で取り扱った出張配管洗浄サービスに関する事案を紹介します。

トイレ修理、水漏れ修理、鍵の修理、害虫の駆除等の日常生活でのトラブルに対処するサービス、いわゆる「暮らしのレスキューサービス」に関しては、全国の消費生活センター等にも多数の相談が寄せられていますが、紛争解決委員会への申請においても多くなっています。

【事案】出張配管洗浄サービスの料金に関する紛争(一部抜粋。全文は国民生活センターのウェブサイトでご覧いただけます*)

(1) 当事者の主張

〈申請人の主張の要旨〉

自宅マンションで、便器に詰まりが発生し、便器から水が漏れる寸前になってしまった。インターネットで検索した相手方のウェブサイトには「コミコミ5,000円～」[明朗会計]との表示が

* 国民生活センター「国民生活センターADRの実施状況と結果概要について(令和5年度第4回)」

【事案6】出張配管洗浄サービスの料金に関する紛争(38) https://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20240327_2.pdf#page=16

あったため、良心的な価格の事業者だと思って電話した。電話でオペレーターに費用の概算を尋ねたところ、簡単な作業なら5,000円、便器を取り換えて新品にする場合は最大で20万円と説明され、5,000円ぐらいで直ると思って依頼した。

30分後、担当者が来訪し、作業を始めた。薬剤で詰まりが解消されず、トーラー（排水管の詰まりを解消するための工具）、高圧洗浄と追加で作業が発生し、その都度依頼した。作業が終わり、担当者から21万5000円の請求書を渡された。20万円の請求は想像していなかった。納得できず、担当者に抗議したが、現金で支払うように繰り返し高圧的に言われ、契約書に署名し、現金での支払いに応じた。

後日、消費生活センターに相談し、クリーニング・オフを申し出たが、解決できなかった。

契約がなかったこととして、既に支払った21万5000円を返金してほしい。

〈相手方の主張の要旨〉

当社のウェブサイトには、料金表とともに作業内容についても掲載している。詰まり除去作業は、現場の状況次第で必要となる費用が変動し、事前にその費用を提示することが不可能な役務の特徴から、消費者からの訪問依頼の段階で作業内容と必要となる費用の最大料金を認識してもらい、そのうえで訪問依頼をしてもらうために掲載している。

また、特定商取引法の訪問販売の適用除外に該当すると考えている。

訪問販売の適用除外が該当するか否かは、司法の場においてしか結論が出ないと推測されるため、歩み寄りによって和解に向けて手続に協力したい。6万円の返金で和解を希望する。

(2) 手続の経過と結果(和解)

仲介委員は、期日において、当事者からこれまでの経緯や事情を聴取した。当事者からの聴取を踏まえ、仲介委員は、相手方に対し、本件契約は特定商取引法の訪問販売に該当し、申請人は契約書面を受領した日から8日以内にクリーン

グ・オフの通知書を送付していることから、全額返金するよう求めた。

これに対して相手方は、作業を行う前に作業内容と費用を申請人に説明して了承を得てから作業を行っている、仮に訪問販売に該当してクリーニング・オフが有効だとしても、作業を行って詰まりが解消していることから、全額返金に応じることはできない、緊急時の出張サービスであることから一部作業料金が相場よりも高額であること等を述べた。

クリーニング・オフによる全額返金には応じられないが、紛争の早期解決のため、一部返金に応じるとの相手方の回答を踏まえ、仲介委員が申請人の意向を確認したうえで和解金額を調整したところ、申請人に対して相手方が約12万5000円を返金するという内容で、当事者が合意したため、和解が成立した。

より利用しやすいADR手続のために

以上のとおり、紛争解決委員会は、消費者と事業者の情報の質及び量並びに交渉力に格差があることを踏まえつつ、必要に応じて、消費者のために積極的に後見的役割を果たします。事業者との格差を補い、実質的に対等な立場で、ADR手続を実施していきます。

また、消費者紛争を簡易・迅速に解決するため、消費者が申請書を作成する際に事務局が作成を支援したり、申請書等を郵送以外にメールでも提出できるようにし、申請日から手続終了までの日数が平均90日以内になるよう努めています。さらに、近年はウェブ会議システムを利用した期日の開催を行い、遠隔地の当事者の負担軽減を図るなど、利用者の利便性の向上も図っています。

引き続き、紛争解決委員会はこれまでの解決水準を確保しつつ、和解率の向上（和解率60%以上）に努め、消費者紛争の迅速・適正な解決と同種紛争の発生または拡大の防止のため、ADR手続を実施していきます。