

国民生活センターにおける相談処理(あっせん)と裁判外紛争解決手続(ADR)

平成 24 年 3 月 23 日

独立行政法人国民生活センター
紛争解決委員会事務局長 井口尚志

1. 相談処理(あっせん)とADRについて

- 国民生活センターにおける相談処理は、相談の受付後、即答処理と呼ばれる助言・情報提供または他機関紹介により、自主的な解決を促すためのアシスト的役割が大半である
- その一部に、相手方事業者との交渉を通じて解決を諮る事案もある。通常、継続処理といわれ、解決がなされれば、あっせん解決となる。あっせんについては、相談担当者の解決に向けた積極的な役割が求められている*
- 全国の相談員から相談方法等の問い合わせを受ける経由相談もある。アドバイスや情報提供で完結する即答処理が大半であるが、一部に解決に向けて当該センターとの共同処理や移送による処理も行われている
- 共同処理や移送は、事業所が東京にあるなどで当センターにてあっせん交渉を行うことの利便性が高い場合や、全国(複数県)で同種苦情が発生するなど、事案の重要性等を勘案して実施している
- ADRは全国の消費生活センターの解決困難事案を中心に重要消費者紛争について、50名の外部有識者からなる委員会によって手続を実施。国民生活センター法の改正により、平成21年度より制度が発足
- 制度上の違いはあるが、いずれも個々の消費者被害を、法律をベースにしつつも、必ずしもそれに限定することなく、過去の苦情の処理状況や一般社会通念なども踏まえて、解決に向けての判断を行う点で共通する

*経済企画庁国民生活局長通達(昭和45年5月4日 経企消第55号)には、以下のものがある。

「窓口で受け付けた苦情については、単に相手方に苦情を取り次ぐだけでなく、解決に必要な情報を提供し、当事者の希望があればあっせん案を提示するなど積極的に取り組み、その苦情が解決されるまで責任を持って見届けることが必要である」

●国民生活センターの相談(あっせん)とADRの相違点

	相談処理(あっせん)	ADR
相談者/申請者	消費者	消費者のほか、 適格消費者団体、事業者も可
取り扱う案件	事業者と消費者との間に生じた苦情 あっせんは相談全体の10%未満	重要消費者紛争 ^(注1) 制度上、和解の仲介と仲裁の申請を受け付けるが、仲裁についてはこれまで実施例がない
相談方法/申請方法	受付は電話による。あっせん段階では 面談にて実施する場合もある 第1次受付は相談員が、継続後は職員が担当するケースが多い	電話による問合せなど/書面による
実施者	相談情報部職員 (常勤職員と相談員)	紛争解決委員会(計50名の委員) (事務処理を事務局がサポート。 事務局にはセンター職員を配置)
手続への事業者の協力	事業者の任意 ^(注2)	事業者の任意 *事業者が合理的理由なく手続きに協力しない場合、事業者名を含む公表が可能
実効性の確保	なし ^(注2)	出席・関係書類の提出要求(法22条) 義務の履行の勧告(法37条) 結果の概要の公表(法36条) など
法律所管省庁への 行政解釈の問合せ	各種業法に係る行政庁の解釈は、個別事案の違法性の確認などを通して、事業者の問題点を指摘する上で有効であり、所管行政庁への確認は解決への重要なステップとなる	一般論として問合せ <u>委員会は独立して職権を行う(法11条)旨、規定されている</u> 処分の基準となる有権解釈は1つの参考となるが、あくまで当事者間の民事的解決がベースとなる
解決方法と解決の立場	<u>両者の力関係の差から、消費者目線に立脚して、相談担当者としての意見も述べつつ、相談者・事業者双方の合意点を見出すことに努める。</u> 相談	<u>委員は中立・公正な立場で手続を実施(法20条)</u> 当事者双方に互譲を促しつつ合意点を探ることになるが、 <u>必要に応じて、委員会としての</u>

	相談処理(あっせん)	ADR
	員等は双方の事情聴取を経て意見の調整を行うが、 <u>あっせん解決案に対する強制力はない</u> <u>解決の内容は口頭で双方に伝え、相談カードに記載</u>	<u>解決案を提示することもある</u> <u>解決内容は和解契約書(金額、期限等)を作成し、双方署名押印の上、保管する</u> なお、衆・参附帯決議において、格差を踏まえて積極的に消費者のために後見的役割を果たすよう求められている ^(注3)
解決案への対応	解決に応じなくても事業者には罰則はなく、解決内容の不履行に対する勧告制度はない ^(注2)	解決に至らない場合は不調、終了となるが、事業者への罰則はない 解決内容の不履行に対しては義務履行の勧告ができる
公表	必要に応じ手口等を公表 * 個々のあっせん内容は非公表	結果の概要は原則公表 * 個々の手続は非公表
費用及び期間	無料 あっせんも含め2ヶ月以内が大半	無料 平均4ヶ月(期日は2回程度)
その他の特徴	相談・あっせんの過程で得られた問題について ・事業者への改善要望 ・行政機関への情報提供 ・消費者への注意喚起 などを実施	手続は非公開(法23条)であるが、委員会承認の上、終了事案の結果概要をHPを通じて公表している(平成12年3月現在、172事案) 時効の中断(法27条) 訴訟手続の中止(法28条) 訴訟準備、追行援助(法40条)

(注1) 重要消費者紛争とは、①同種の被害が相当多数の者に及び、または及ぶおそれがある事件に係る消費者紛争、②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事件に係る消費者紛争、③以上のほか、事件が複雑であることなどの事情により、紛争解決委員会が実施する手続で解決することが適当であると認められる消費者紛争、のいずれかにあたるもの。

(注2) 事業者は、国の消費者政策に協力する責務がある(消費者基本法5条1項5号)。

(注3) 衆議院・参議院内閣委員会附帯決議：「国民生活センターの役割に鑑み、消費者・事業者間の格差を踏まえつつ、消費者のために積極的に後見的役割を果たすこと。」「消費者を始めとした当事者にとって時間的、経済的負担の少ないものとする。」

2. あっせんとADRの和解の仲介において行政庁が行う解釈との関係

- 相談のあっせん及びADRの和解の仲介においては、消費者の権利の侵害を回復すべく、まずは目の前の消費者をいかに救済するかに力を注ぐ
- 両当事者から事情確認を行ったうえで、関係する諸法令や裁判例、苦情情報、一般社会通念などを駆使して、解決の着地点を見出すべく努力するのが通常
- 行政庁の解釈では、具体的事案において違法と判断したり法の適用の当否を明確には出来ないケースにおいても、あっせんやADRでは、柔軟かつ多様な考え方や消費者契約法などの民事法規を用いて問題解決を図ることに特色がある
- 以下のような契約をめぐる消費者トラブルでは、事業者側が法令等を研究して逆手に取った従来にはない新たな手口により被害が多発するケースも見られる。このようなケースにおいて柔軟かつ多様な考え方や様々な法規を用いて解決を図る必要が出ている。
 - ・ いわゆる隙間部分が狙われる。かつてのFX取引、ロコ・ロンドン取引など、法の隙間、あるいは規制が追いつかない分野を狙った商法が横行した
 - ・ 業際型、複合型など、実態が不明な取引で、例えば投資話の勧誘で金融商品取引法でいくのか連鎖販売取引で行くのか判断がつかないような取引形態も増えている
 - ・ 劇場型といわれる詐欺的商法で、勧誘する役回りと契約の主体が別人という形を取るケースも増えており、勧誘段階での法的な問題点を指摘することは困難となっている
 - ・ 海外の決済代行業者やインターネット取引業者等が介在し、国内法だけでは十分な規制が及ばないことから解決困難に陥るケースも少なくない

(参考事例)

競馬投資ソフトウェアに関する紛争

<紛争の概要>

SNSで知り合った友人から食事に誘われ、競馬ソフトによる投資を勧められ、後日事務所に同行することになった。「これを使えば10万円の投資金で月2~3万円は確実」と説明を受けた。ソフト代が84万円、「足りない分は消費者金融で借りればいい」といわれ、頭金20万円で契約。やはり解約したいと5日後に事務所に電話。出向くように言われ、説得され、結局サラ金に同行され、残金を支払った。投資資金も10万円が1万円になり、損失が膨らむ一方で、購入したパソコン代などもあって支払いが不能に。84万円の返金を望む。

<問題点(ポイント)>

- ・ 本人は20歳代女性。SNSで、知り合った友人は勧誘員とも考えられる。

- ・ 販売目的を隠匿したアポイントメントセールスとすれば特定商取引法の適用がある。
 - ・ 5日目に解約を電話で伝えたが、事務所に来ようにと告げ、再説得。翻意させ、その後残金調達のため消費者金融に同行。
 - ・ 勧誘時に10万円の投資で月2~3万円は確実に、特定商取引法、消費者契約法の不実の告知や消費者契約法の断定的判断の提供に当たると考えられる。
- 本事案における主要論点は
 - ・ 特定商取引法におけるアポイントメントセールス又は連鎖販売に該当するか否か、また、クーリング・オフ妨害に該当しないか
 - ・ 勧誘段階で不実の告知など消費者契約法の取り消し事由に当たらないか、また半ば強制的に消費者金融を利用させる手口は悪質ではないか
 - 事情確認において双方の主張は平行線
 - ・ あっせんやADRにおいては、双方の主張が平行線の場合、聴取による事実確認には限界があるため、双方に互譲による解決を求めることが多い
 - 行政庁の行う解釈との関係では
 - ・ 特定商取引法(アポイントメントセールスまたは連鎖販売取引)に該当するのかどうかという解釈
 - ・ 書面不交付やあるいはクーリング・オフ妨害があったかどうかという解釈
 - 行政庁が行う解釈において法の該当性や違法性について明確にならない場合、行政庁の解釈に基づいては返金を求める法的根拠は極めて希薄(つまりゼロ)にならざるを得ない。このため、あっせんやADRでは、行政庁の行う解釈で判断できないケースにおいて、柔軟かつ多様な判断が求められる

< 手続の経過と結果 >

委員会の和解案(50万円)の提示に対し、相手方は持ち帰って検討のうえ、40万円の返金を回答。委員から、再度、法的問題点を指摘し説得を試みたが、これ以上の回答は出来ないとの返答であった。最終的には消費者も同意し決着

- 相談あっせんにおいて解決できない事案が、ADRで解決する機会が多いのは、法に基づく期日への出席要請や資料提出要請が出来るほか、各分野の専門家を委員に配置、和解案の提示による解決の促進、さらに国民生活センターの消費者問題の専門機関としての信頼(看板)によるものと考えられる

3. あっせん及びADRの全国相談窓口への解決指針提供機能

- 国センのADRは年間約140件の紛争解決手続を実施している。このうち6割程度の事案をHP公表し、また法的論点整理を含めた、より詳細な情報を全国の相談窓口限りで提供し、消費者紛争における同種事案の解決指針として、全国の相談員に活用いただいている。

- 解決指針の提供という国センADR機能・役割は、他のさまざまなADR機関にはない。6割を超える和解率の高さも、中立・公正な消費者の専門機関として培った消費者、事業者からの信頼がベースにあるものとする。公表事案は判例的役割を担っており、各委員は、事案の公表が全国の解決レベルを後退させることのないよう、解決レベルの持続的向上に努めている。

- 相談あっせんにおいても、個々の事案処理の過程で重要と判断される情報や、全国の消費生活センターから寄せられる情報の収集・分析を行った上で、全国の相談員からの問い合わせに対応したり、一般消費者への情報提供を行うほか、全国相談窓口への事案処理に係わるノウハウとして、定期的に情報提供(フィードバック)している。1件処理に止まらない相談あっせんの重要な役割である。