

消費者紛争解決のための行政の手續と組織——消費者行政組織を検討するための前提として
2012.4.10 山本隆司

I 消費者紛争解決のための措置ないし手續の区別

(1) 民事紛争の解決手續

(a) ADR (Alternative Dispute Resolution: 裁判外紛争解決手續)

「訴訟手續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、その解決を図る手續」(裁判外紛争解決手續の利用の促進に関する法律 1 条)

→ 何を基準に紛争解決を図るか

○ 和解の仲介の場合、「当事者の互譲により、条理にかなない実情に即した解決を図る」(民事調停法 1 条)

* 当事者間の合意(和解契約)の成立を目的とする。

関係者を拘束する裁判や行政処分の手続と同様に法令を解釈適用して紛争を解決する目的の手續ではない。民事強行規定に違反してはならないが、より消費者に有利な合意は妨げられない。

実際には、裁判の基準となる法令、あるいはその有権解釈(後述(2)(c))等を手がかりとしつつ、事実認定および事実の当該法令への当てはめ(適用)に関して残る不明確な部分(いわばグレーゾーン)について、簡易迅速に両当事者が納得する解決を探ることになる。

○ 当事者に対し拘束力をもつ仲裁判断の場合、「法令」、ただし「当事者双方の明示された求めがあるときは」「衡平と善」(仲裁法 36 条)

* 民事訴訟に代替する性格が強い(原則として、仲裁合意があると民事訴訟はできない、仲裁判断は民事訴訟の確定判決と同一の効力をもつ等。仲裁法 14 条 1 項、45 条 1 項)。それでも、法令の解釈を一般的に示す手續ではなく、特定当事者間の個別の民事紛争を解決する目的の手續。

(b) 相談・あっせん(消費者紛争に即して)

第三者が消費者に情報提供および助言を行い、事業者に対し主張を組み立てて伝達する補助を行い、「双方の主張の要点を確め」る(労働関係調整法 13 条の用語)こと。さらに、解決案の提示を行う場合もあるが、それを行うことを目的にはしていない。

* 相談、あっせんとも法令上明確な定義はない(あっせんは、各分野の

法制度が異なる)。特に、解決案(あっせん案)の提示は、行為そのものとしては、上記(a)のADRの定義に含まれ得るが、国民生活センターの場合、制度上は、事業者と交渉する消費者を補助する手続(の延長)として、消費者・事業者間の合意形成を直接目的とするADRの手続から区別される。実際には、あっせん案の提示は口頭で行われることが多い一方、和解案は文書で提示される。

- * 相談・あっせんとADRは機能が連続しているが、相談・あっせんへの紛争当事者の協力を得るために、相談・あっせんとADRを所掌する機関ないし組織を分けることが望ましい(法的に絶対に必要とまでは言えないが、それぞれの措置・手続を有効に機能させるために望ましいという意味。以下同じ)(後述Ⅱ(1))¹。国民生活センターでは、重要消費者紛争に関するADRは、紛争解決委員会という独立の組織が担当する(独立行政法人国民生活センター法11条以下)。
- * 相談・あっせんの際に、法令やその有権解釈等が、消費者の主張を補助する情報として使われるが、それを適用して紛争解決することが目的とされるわけではない((a)の和解の仲介を参照)。
- * 以上のように、ADRや相談・あっせんといった個別紛争解決手続で示される法令解釈は、一般的な有権解釈(後述(2)(c))とは性格が異なる。ただし、實際上両者を明確に区別するには、それぞれの解釈を示す機関ないし機関を分けることが望ましい(後述Ⅱ(1))。

(c) 私人間紛争の解決に関与する行政機関ないし行政法人によるADR・相談・あっせん(まとめて「行政型ADR」という)

例

国民生活センター(独立行政法人)・消費生活センター
中央建設工事紛争審査会(8条機関)・都道府県建設工事紛争審査会
公害等調整委員会(3条機関)・都道府県公害審査会
地方運輸局長が指名するあっせん員、都道府県労働局紛争調整委員会
中央労働委員会(3条機関)・都道府県労働委員会
電気通信紛争処理委員会(8条機関)

- * 行政の「民事不介入」を「原則」とする考え方は、学説上も克服されている²。

¹ 山本和彦=山田文『ADR仲裁法』(2008年)25頁以下。

² 大橋真由美「行政による紛争処理の諸形態」磯部力=小早川光郎=芝池義一編『行政法の新構想Ⅲ行政救済法』(2008年)187頁以下(198頁以下)。

＊ 行政型 ADR の特徴³

- 一 相談・ADR の成果を政策形成に反映させる（制度化されたものとして、公害等調整委員会および都道府県公害審査会による総務大臣、関係行政機関および都道府県知事への「意見の申出」（公害紛争処理法 48 条）、情報の整理・分析の結果を関係行政機関に「意見を付して」「通知」（独立行政法人国民生活センター法 42 条 2 項））
 - 一 相談・ADR により得られた情報を迅速に行政処分・行政指導に結びつけられる。リソースをもつ行政機関が主体となることにより、紛争当事者が相談・ADR に協力する可能性が高まる。
- ⇔ 相談・ADR により得られた情報を行政処分・行政指導の根拠にすると、むしろ紛争当事者から相談・ADR への協力を得にくくなる（後述Ⅱ(1)）。

(2) 行政措置

(a) 行政処分

「公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為により直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているもの」（最判昭和 39・10・29 民集 18 卷 8 号 1809 頁）

- ＊ 具体的には、許認可やその取消し、是正命令等。(1)の民事手続のように特定主体間の紛争解決というよりは、社会全体における紛争の未然防止を目的とする。

(b) 行政指導

「行政機関がその任務又は所掌事務の範囲において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないもの」（行政手続法 2 条 6 号）

³ 山本和彦＝山田・前掲注 1) 113 頁以下・120 頁。

- * 特定主体間の民事紛争の解決は「行政目的」と異なると考えられる。「私人間の紛争の解決のための」「調整的行政指導」の存在が説かれるが、純粹な民事紛争の解決というよりは、行政処分等と互換可能な私人間の協議・協定の締結等を想定していると思われる⁴。
- * ただし、相談・あっせん・ADRにおける紛争当事者への要求と行政指導とは、行為そのものとしては、実際には明確に区別できないので、国が両者を担う場合には、相談・あっせん・ADRを「所掌」する機関ないし組織を明確に区別することが望ましい（後述Ⅱ(1)）。

(c) 「有権解釈」

「ある法令の施行について責任を有する行政機関が、その法令の規定についてその役所としての公けの解釈を示したもの」⁵。

- * 下級行政機関に対しては拘束力をもつが、私人や裁判所を法的に拘束する効力はない。
- * 行政機関でも、個別の行政処分に関する不服審査を行う第三者行政機関は、一般的な「有権解釈」に拘束されない。

例えば、国税庁に置かれる特別の機関（後述Ⅱ(3)）である国税不服審判所の長は、「国税庁長官が発した通達に示されている法令の解釈と異なる解釈により裁決をするとき……は、あらかじめその意見を国税庁長官に申し出なければならない」が、「国税庁長官は、前項の申出があった場合において、国税不服審判所長に対し指示をするときは、国税不服審判所長の意見が審査請求人の主張を認容するものであり、かつ、国税庁長官が当該意見を相当と認める場合を除き、国税審議会の議決に基づいてこれをしなければならない」（国税通則法 99 条）。国税審議会は、国税庁に置かれる国家行政組織法 8 条の機関。

- * 下級行政機関にとっても、「有権解釈」は典型的な事案を想定した発出時点における一般的な解釈であり、個別事案の特別な事情があれば、逸脱することが許されると解される（「個別事情考慮義務」）。

⁴ 地方公共団体がマンションの建築主に対し近隣住民との話し合いによる紛争解決を求める行政指導を行い、建築確認を留保した事案で、建築確認留保の違法による地方公共団体の賠償責任を認めた最判昭和 60・7・16 民集 39 卷 5 号 989 頁が、「調整的行政指導」の例として挙げられる。この事案について、中川丈久『行政手続と行政指導』（2000 年）236 頁以下は、次のように分析している。「本件指導は、ADR と連続的ではあるが、ADR そのものではない」。つまり、「社会で新たに生じたもめごとについて、その解決が真剣に捉えられなければならないと考えた地方公共団体が、そうは考えない者にメッセージを送ろうとする行政指導」で、「「合意型」による紛争処理が行われるための土壌形成（建築主を交渉テーブルにつかせること）こそを目的とし、「その限りでの民衆紛争の仲介である」。

⁵ 林修三『法令解釈の常識』。

- * 「有権解釈」は基本的には行政処分を想定した解釈であり、それが当事者間の合意の成立および個別の民事紛争の解決を目的とする相談・あつせん、ADR を拘束する基準となるものではない。

II 消費者紛争解決のための機関ないし組織の区別

(1) 措置ないし手続の区別に応じた機関ないし組織の区別

- * 相談で得られた情報を ADR、行政処分等の端緒にすることはできるが、この情報を根拠にして ADR、行政処分等を行うことは制限される。相談において紛争当事者の協力が得られなくなるおそれ、および、行政処分が調査の不十分さのために違法となるおそれがあるため。

- * 相談を担当する機関ないし組織、ADR を担当する機関ないし組織、行政処分を担当する機関ないし組織は、それぞれ分けることが望ましい。

また、相談を担当する機関ないし組織、ADR を担当する機関ないし組織は、個別の相談への対応、個別の ADR による紛争解決に関して、違法な職務執行の是正以外には、他の行政機関から指揮監督を受けないものとするのが望ましい。

そうしないと、相談や ADR において紛争当事者の協力が得られなくなるおそれ、および、相談や ADR と行政指導とを實際上区別できなくなるおそれがある。

- * さらに、相談や ADR に関与した職員が、同一事案について、行政処分に関与することを制限する制度も考えられる（場面は異なるが、独占禁止法 56 条 1 項但書は、公正取引委員会の内部で、行政処分に関与した職員を不服申立手続における審判官に指定できないとする）。

⇒ ただし、以上の条件を満たす機関ないし組織の区別には、多様な程度・態様があり、機関ないし組織の制度設計には、多様な選択肢がある。相談や ADR を行う組織の独立性を高めれば高めるほどよいと単純にはいえない（→(2)）。また、機関間の「指揮監督」等の相互関係は、機関の形式によって決まるわけではなく、より実質に即して制度設計しなければならない（→(3)）。

例えば、東京都では、消費生活行政は、生活文化局が担当しているが、企画立案・法執行は、生活文化局の中の消費生活部が行っている一方で、相談・あつせんは、生活文化局の中の消費生活総合センターが行っている。また、ADR は、知事の付属機関である消費者被害救済委員会で実施しているが、

その事務局は、消費生活総合センターが担当している（別添）。

なお、法執行と相談・あっせんの関係を考えるに当たり、国と地方公共団体に本質的な違いはない（例えば、特定商取引法上の処分権限は、国と地方自治体とで同一（指示・命令等））。

(2) 法人の区別

国が法律に基づき独立行政法人より国の行政機関からの独立性の強い法人を設立する例——日本放送協会、日本銀行、国立大学法人、日本司法支援センター（法テラス）

- * こうした特別な法人を設立するには、次のような理由が必要。①任務ないし事務の性質上、国の行政機関と当該法人とがそれぞれの任務ないし事務を相互に独立して遂行する必要性が強いこと。あるいは、②国以外の主体と財政負担や運営を共同して行うこと⁶。
- * ①の理由により、相談や ADR を任務とする法人を、国の行政機関から高い独立性を持たせる形で国が設ける場合、当該法人による相談・ADR は、民間の ADR と同様のものと性格づけられることになる。そうすると、行政機関との連携という行政型 ADR の特徴（前述 I (1)(c)）が減殺されるおそれがある。特に、「関係行政機関」に「意見」を述べる法制度を設けることができるか、疑義が生じる。
- * ②の理由により、相談や ADR を任務とする法人を、国の行政機関から高い独立性を持たせる形で国が設ける場合、實際上、財政負担の分担のあり方および法人運営の調整が問題になる。もっとも、相談や ADR を任務とする国の組織の運営に、地方公共団体が参加する可能性の強化は、独立の法人を設けない選択をした場合であっても、検討すべき課題。

(3) 区別と連携の必要性

○ 法形式上、例えば、行政機関 A が行政機関 B に置かれる特別の機関（国家行政組織法 8 条の 3）でも、A は B の全面的な指揮監督に服するとは限らない。以下の例のように、A と B の関係は、それぞれの制度ごとに異なる。消費

⁶ 山本隆司「行政の主体」磯部力=小早川光郎=芝池義一編『行政法の新構想 I 行政法の基礎理論』（2011 年）89 頁以下（106 頁以下）。

者庁（B）において、内部部局で行政処分に関する事務を行い、さらに、相談・あっせん、ADR等を行う特別の機関（A）を置く場合も、消費者庁による指揮監督を制限する制度をとれば、(1)に示した条件は満たされる。

— 警察庁は国家公安委員会に置かれ、国家公安委員会は「警察庁を管理する」（警察法5条2項）。

* ここでいう管理は、基本的に、「国家公安委員会が警察行政の大綱方針を定め、警察行政の運営がその大綱方針に則して行われるよう警察庁に対して事前事後の監督を行うこと」にとどまると解釈されている⁷。

— 国税不服審判所は国税庁に置かれる。

* 通達との関係につき前述 I (2)(c)。

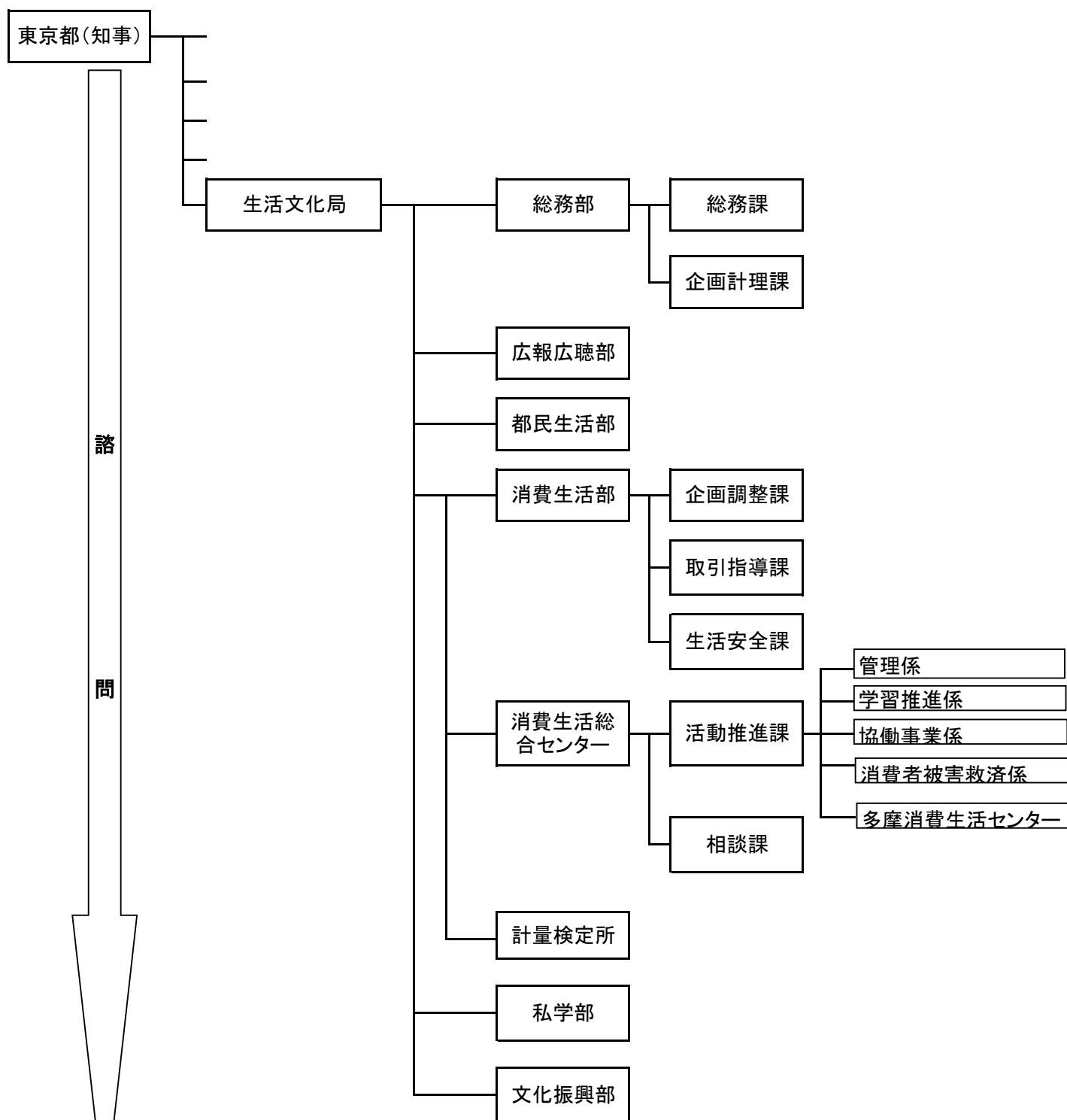
— 日本学術会議は、内閣府に置かれ、「内閣総理大臣の所轄」とされる（日本学術会議法1条2項）

* 「所轄」とは、管轄の下にあることではあるが「監督」「管理」と異なり、その機関の独立性が強く主任の大臣との関係が最も薄く、いわば行政機構の配分図としてはいちおうその大臣の下に属するという程度の意味⁸。

○ 警察関係の組織は権限の強さを抑制するために区別されている。それと対比させていえば、消費者行政の組織は、いわば従来権限が弱過ぎたため強化すべきことが標榜されており、(1)で述べた任務・事務の性質に由来する組織上の区別の要請と同時に、様々な情報・資源と多様な見方・考え方を消費者の利益のために実効的に結集する組織間連携の必要性も考えて、組織の制度設計を行うべきであろう。

⁷ 国家公安委員会 HP。さらに、田上穰治『警察法 [新版]』（1983年）286頁。

⁸ 佐藤功『行政組織法 [新版増補]』（1987年）274頁。



消費生活対策審議会 ・知事の付属機関
 ・知事の諮問に応じ、調査審議し、答申
 ・東京都消費生活条例にもとづき設置

消費者被害救済委員会 ・知事の付属機関
 ・あっせん、調停等を行う
 ・東京都消費生活条例にもとづき設置

※執行機関の付属機関であるため、組織条例上の位置づけと異なる。