

広島市消費生活紛争調停委員会の現状と課題

宮 永 文 雄

目次

はじめに

- 1 我が国における消費生活紛争解決の現状
- 2 広島市消費生活条例とその構成
- 3 消費生活センターにおける苦情処理・あっせん手続
- 4 消費生活紛争調停委員会の調停による解決
- 5 消費者への訴訟費用の貸付
- 6 検討と課題

おわりに

はじめに

消費生活に起因する紛争には多様な形態が想定されるが、それらの多くは、係争額が比較的少額であり、簡易迅速な解決が求められる類型のものである。そこでは、消費者保護の観点から、消費者と事業者との間の交渉力の格差を是正するために、行政機関等が関与し、苦情処理や紛争解決にあたるべき場面が生ずると考えられる。司法型・行政型・民間型のそれぞれの特徴があることはひとまず置き、裁判外紛争解決（ADR）の活用が期待される紛争類型であることは間違いない。

消費生活紛争に対応するものについては近年、行政型 ADR として、国民生活センター ADR が活用されているが、消費者にとっては身近な相談機関といえる消費生活センター等を窓口とする地方自治体の ADR の活用も想定される。しかしながら、その活用状況には格差があり、全体としては必ずしも積極的に活用されているとは言えない状況である⁽¹⁾。

本稿は、広島市消費生活紛争調停委員会⁽²⁾を例にその制度の概要、問題点

とその背景を明らかにすることによって、今後の行政型 ADR と消費者政策の改善の在り方を示すことを目的とする。

以下、わが国における消費生活紛争解決の現状を確認し (1)、広島市消費生活条例とその構成 (2)、広島市消費生活センターにおける相談受付と苦情のあっせん (3)、広島市消費生活紛争調停委員会の現状 (4)、関連して、訴訟費用援助のための制度 (5)、以上を踏まえて、国民生活センター ADR との関係なども交えて検討を行い (6)、最後に結論としたい。

1 我が国における消費生活紛争解決の現状

先述のように消費生活に起因する紛争は多岐に及ぶため、それに応じた解決方法も多様である。民事訴訟による紛争解決のほか、裁判所の調停制度を利用することも可能であり、民間 ADR としては弁護士会 ADR も消費生活紛争に係るものと言ってよい。

民間 ADR のうち各業界団体が設立したものは、ADR 法の制定前にさかのぼり、各種民間 ADR の中でも、その歴史は長い部類に属する。例えば PL センター ADR⁽³⁾などは、その先駆である。しかしながら、これらの利用実績は必ずしも芳しくない。民間 ADR 全般の利用状況の問題については、本稿の射程の範囲ではないが、民間 ADR の利用の低調の理由として挙げられる広報・周知不足、訴訟等の司法手続や行政の窓口への信頼などが要因として考えられよう⁽⁴⁾。

(1) 例えば、先駆的な取り組みを行っている東京都消費者被害救済委員会でも、平成 28 年のあっせん件数は 4 件である。東京くらし WEB「東京都消費者被害救済委員会の事業実績（紛争処理）」<<https://www.shouhiseikatu.metro.tokyo.jp/sodan/kyusai/funsou.html>>

(2) 筆者は、平成 29 年より広島市消費生活紛争調停委員会委員に就任しているが、本稿は筆者の個人的な見解であり、他の委員や関係組織および職員等の関係者の見解とは関係がない。本稿の執筆にあたっては、広島市消費生活センターから資料提供やインタビューで多くの協力を得ており、この場を借りて謝意を表したい。

他方、消費者と事業者との間の情報量や交渉力の格差を考慮し、消費者保護の観点から苦情や紛争のあっせんを行ってきたのが各地の消費生活センターである。我が国における行政に対する信頼感や権威も背景にはあろうが、消費生活紛争の解決には大きな役割を担っており、そこでの手続は行政型 ADR として位置づけることができる。消費生活相談員によるあっせんという形式には、合意に基づく紛争解決という点では、交渉の促進とも相まって、独自の利点を見出すことは出来よう。ただし、この段階では消費者の後見的な立場からあっせんにあたるのに対して、消費者と事業者との間の主張や要求について隔たりがあるような場合など、あっせんで対応できる範囲を超えている場合は、調停等の中立の第三者が主宰する手続を利用する必要がある。

この点で、後述の国民生活センター ADR⁽⁵⁾が発足して成果を上げているが、早期の段階で、消費者の身近な窓口と言える、自治体の消費生活センターが設置する ADR が紛争解決に果たす役割は大きいはずである。その例として、ここでは広島市消費生活紛争調停委員会を取り上げることとして、その概要

-
- (3) 平成 7 年の製造物責任法の施行に合わせて、製品分野別の裁判外紛争解決機関が相次いで設立された。国民生活センターのウェブサイトで紹介されているものは以下の通り。医薬品 PL センター、化学製品 PL 相談センター、ガス石油機器 PL センター、家電製品 PL センター、公益財団法人自動車製造物責任相談センター、住宅部品 PL センター（公益財団法人住宅リフォーム・紛争処理支援センター）、消費生活用製品 PL センター、生活用品 PL センター、防災製品 PL センター、プレジャーボート製品相談室（平成 29 年 11 月末現在）。
- (4) 広報だけでは効果は薄く、弁護士などが受任事件について積極的に ADR の利用を促すことが必要とも指摘されている。さしあたり、草野芳郎「ADR の現状打開と新たな理念の確立」仲裁と ADR 12 号（平成 29 年）1 - 5 頁参照。
- (5) 国民生活センターに関する論考として、日野勝吾「独立行政法人国民生活センター紛争解決委員会による ADR の現状と実務的諸課題の検討—消費者の貢献的役割を担う『消費者 ADR』としての中核的存在意義と制度的多機能性の再認識—」仲裁と ADR 8 号 43 頁（平成 25 年）、円谷峻＝枝窪歩夢「国民生活センター ADR」仲裁 ADR 法学会＝明治大学法科大学院（編）『ADR の実際と展望』別冊仲裁と ADR 58 頁（商事法務・平成 26 年）などがある。

と問題点について検討したい。

2 広島市消費生活条例とその構成

調停委員会について検討するにあたって、まず、その枠組みをについて規定している条例等について言及しておく。

広島市消費生活条例⁽⁶⁾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等の格差にかんがみ、消費者の利益の擁護及び増進に関し、消費者の権利の尊重及びその自立の支援その他の基本理念を定め、本市及び事業者の責務並びに消費者等の役割を明らかにするとともに、消費者の利益の擁護及び増進に関する本市の施策について必要な事項を定めることにより、市民の消費生活の安定及び向上を確保することを目的とする（1条）ものであり、平成18年10月10日に公布、平成19年4月1日に施行された。なお細則として、広島市消費生活条例施行規則⁽⁷⁾。さらに、広島市消費生活センターが定める広島市消費生活条例施行要領⁽⁸⁾が調停の手順等を具体的に規定している。

平成16年の消費者基本法の制定を受けて、全国の地方自治体で住民の消費生活に関する基本となる条例の制定が進んだが、本条例もこの流れを受けて整備されたものであり、先行自治体の事例を検討の上制定されたものである⁽⁹⁾。条例は、総則（第1章）、消費者の権利の保護（第2章）、消費者の自立の支援等（第3章）、消費者の意見の反映等（第4章）、消費者の被害の救

(6) 平成18年10月10日広島市条例第75号。本稿で「条例」とは、特に断りがない限り広島市消費生活条例を指すものとする。

(7) 平成19年3月30日広島市規則第42号。本稿で「規則」とは、特に断りがない限り本規則を指すものとする。

(8) 平成19年12月20日施行。本稿で「施行要領」とは、特に断りがない限り本施行要領を指すものとする。条例第6章が定める調停については、施行要領第8第5章2に規定が置かれている。

済(第5章)、消費生活審議会及び消費生活紛争調停委員会(第6章)、雑則(第7章)から成り、本稿が検討の対象とするのは主に第5章及び第6章である。

すなわち、消費生活に関する基本政策の一つとしての消費者救済が位置付けられており、さらにその一環として消費生活センターにおける苦情処理・紛争解決が位置付けられている。消費者救済の実現のために設置されているのが消費生活紛争調停委員会であり、その前段階として位置付けられるのが、消費生活センターにおける相談受付と消費生活相談員によるあっせんである。

3 消費生活センターにおける苦情処理・あっせん手続

消費生活に関する紛争が発生しても、ただちに消費者から調停の申出が認められているわけではない。まず消費生活センターが消費者からの相談を受け付け、消費者の救済の必要がある場合には、市長により助言・あっせんの措置が取られることを前提としている(条例29条)⁽⁹⁾。実際に対応にあたるのは消費生活相談員である。これが不調に終わった場合に、初めて消費生活紛争調停委員会へ調停の申出が認められることになる。

消費生活センターの窓口で受け付けた相談のうち、消費生活センターの職務の範囲外のものについては適当な機関を紹介するなどの処理を行い、あるいは、より適切な相談機関があるものについてはその情報提供を行う⁽¹¹⁾。消

(9) 広島市議会議事録・平成18年10月5日。ほか審議は、平成18年10月4日総務委員会。広島市の消費生活条例は、当時の政令指定都市の中では2番目に遅い制定であった。

(10) 条例29条は「市長は、消費者から、商品若しくは役務又は事業者の取引行為に関し苦情の申出があったときは、当該苦情が適切かつ速やかに解決されるよう、当該消費者に対し、必要な助言を行うとともに、必要に応じ、あっせんその他の措置を講ずるものとする。この場合において、市長は、必要があると認めるときは、当該苦情に係る事業者その他の関係人に対し、説明又は関係資料の提出を求めることができる。」と定めている。

費生活センターで扱うことが適当とされる相談のうち、消費者救済のために必要と判断されるものについては、消費生活相談員によるあっせんが行われることになる。

・ あっせんの要件

施行要領によれば、あっせんを行う要件は、消費者から申出のあった苦情が、消費者の主張に合理性があり、かつ、申出に係る苦情に係る紛争の解決をする意思があると認められる場合であって、——（ア）消費者と事業者との間に生じた苦情であり、交渉力等において両者に格差が認められること、（イ）事業者の取引行為が法令に違反する等悪質であると認められること——のいずれかに該当するときとしている（施行要領第8第5章1ア）。ただし、——（ア）苦情の申出を行った消費者が、本市の区域内に住所を有していないこと、（イ）申出に係る苦情が、訴訟として裁判所に係属し、又は裁判所以外の紛争処理機関で処理されていること、（ウ）申出に係る苦情が、医療、衛生、建築等の専門的技術分野に関するものであること⁽¹²⁾（ただし、契約に関する苦情であって、その妥当性について、客観的かつ合理的な根拠に基づく判断が可能である場合を除く）——のいずれかに該当する苦情については、あっせんを行わないものとしている（施行要領同1イ）。

端的に言えば、あっせんの対象となるのは、消費者が広島市在住であり、消費者と事業者との間に生じた苦情であり、交渉力の格差が認められ、事業者の行為が悪質である場合ということであり、あくまでも消費者救済の観点

(11) 対象外とされる案件での機関紹介例としては、保健所などが、より適切な窓口情報提供の例としては、弁護士会、司法書士会、法テラスなどが挙げられる。

(12) 除外理由として、市議会の審議では「条例35条におきまして、この条例の規定に違反した商品もしくは役務、または不当な取引行為に関し、他の法令に定めるところによる措置が講じられることにより、市民の消費生活の安定及び向上が図られると認めるときは、調査、指導、勧告など、この条例の定める措置を講じないことができる旨の適用除外を規定して規定しております。」（平成18年10月2日定例会・竹本輝男市民局長答弁）と説明されている。

から、制度設計されていることが分かる。

・あっせんの実施状況

近年の相談件数、あっせん件数等については表 1 の通りである。平成 28 年度は、8465 件の相談があり、あっせん件数は 461 件（あっせん率 5.45%）で、あっせん解決件数は 418 件（あっせん解決率 90.67%）であった。ここ 2、3 年については相談件数 8500 件、あっせん率は 5.5%、うち解決率は 90%程度で推移している⁽¹³⁾。

一般的な ADR における手続に入った事案の解決率との比較で考えれば、あっせん解決率が 90%程度で推移しているのは、解決力が高いと評価できよう。消費生活センターの公的機関としての信頼や権威、消費生活相談員の力量など様々な要因が考えられるが、消費者保護の役割を担っていることの表れであると言える。

なお、あっせんが不調に終わった場合、後述の調停のほかに特に公式の付託ルートが設けられているわけではない。必要があれば国民生活センター ADR 等を紹介することもあるが、事案に応じて相談員の判断で情報提供が行われるにとどまる。

表 1 広島市消費生活センター相談処理件数の推移

年度	相談(件)	あっせん(件)	あっせん率(%)	解決(件)	解決率(%)	不調(件)	不調率(%)
平成 25	9709	586	6.04	514	87.71	72	12.29
平成 26	9339	543	5.81	496	91.34	47	8.66
平成 27	8498	479	5.64	407	84.97	72	15.03
平成 28	8465	461	5.45	418	90.67	43	9.33
平成 29	5481	272	4.96	244	89.71	28	10.29

※平成 29 年 11 月 16 日まで（広島市消費生活センター集計）

(13) あっせん件数には、単に事業者に対して連絡を行ったものは含まず、実際に消費者と事業者の間に立って仲介を行ったものが算入される。必ずしも窓口への来訪等を求めるものでなく電話応対のみで解決されたものも含まれる。

・小括

消費生活センターに寄せられた相談や苦情のうち、相談員によるあっせんの手続きに入るのは全体の5～6%にとどまる。しかし、センターで解決するのが適当と考えられるものについては、その大部分が相談員の仲介によりあっせんによって解決している。不調に終わったものには、合意による解決が根本的に困難なものも含まれていると考えられるので、現在の9割という解決率は、十分に消費者保護の役割を果たしていることを示すものと評価できる。

4 消費生活紛争調停委員会の調停による解決

苦情があっせんにより解決できなかった場合、市長は広島市消費生活紛争調停委員会の調停に付すことができる。その後は委員会の調停により紛争⁽¹⁴⁾の解決を図ることとなる（条例30条）。委員会の構成・概要は以下の通りである。

・委員および専門委員

(14) 「苦情」と「紛争」の区分は条例や規則等には定義がなく、必ずしも一義的でもないが、ここでは「苦情」は、相談者が不満を有しているが必ずしも事業者との対立が明確になっていない段階であり、「紛争」は、事業者が当事者の主張や要求について争っているものと区分することができよう。条例29条の段階での苦情には、不満を述べ、情報を提供することで行政施策に生かすことを望むものや、もっぱら自らの不満を第三者に語ることで心理的なわだかまりを解消することを目的とするものもあろう。他方、この段階ですでに「紛争」の性質を有している苦情が含まれていることが想定される。しかし、条例では一律に29条の段階では「苦情」の語を、30条の段階では「紛争」の語を用いている。なお、国民生活センター ADR では、申請するには、すでにもう一方の当事者（相手方）と交渉や話し合いを行っているが解決できない等、「紛争状態」にあることを前提としている。国民生活センター「国民生活センター紛争解決委員会への申請手続について」<<http://www.kokusen.go.jp/adr/hunsou/shinsei.html>> 参照。

委員は学識経験を有する者の中から 5 人以内で市長が委嘱するものとされているが、現在は、大学教授（民事訴訟法）、弁護士（消費者問題専門）、弁護士（企業法務専門）の 3 名から構成されている。任期は 2 年で再任を妨げない。なお調停を行う際に必要に応じて専門委員を置くことができる。委員および専門委員には守秘義務が課せられている（条例 33 条 2 項～6 項。32 条 5 項・8 項準用）。会長及び副会長 1 名は委員の互選により定められる（規則 30 条。24 条 1 項～3 項準用）⁽¹⁵⁾。

・調停付託要件

市長が調停委員会の調停に付すことにより、手続は開始される（条例 30 条）。調停に付すための要件（施行要領第 8 第 5 章 2（1）（3）～（エ））は、施行要領同 13（イ）の悪質性要件を含まないことを除けば、条例 29 条の場合と同じであるが、30 条の調停特有の要件として、施行要領は「他に同一又は同種の原因による被害が多数発生し、又は発生するおそれがあり、かつ、紛争解決基準又は紛争解決指針を示す必要があるものであること。」（施行要領同（ウ））を掲げている⁽¹⁶⁾。すなわち、本調停は、個別紛争解決のために広く開放された簡易・迅速・安価な紛争解決手続というより、先例的価値のある紛争解決に注力することによって、他の同種の事例の解決の指針として応用することを期待したものである。従って、個別的解決については、可能な限り、あっせんの手続によって解決されることが期待され、それが不調に終わった場合に、先例的価値のあるものに限って調停に付されることになる⁽¹⁷⁾。

(15) 会議は会長が招集し、定足数は委員と関係のある専門委員の過半数である。なお必要に応じて部会を置くことができるとされている（規則第 30 条。第 26 条 1 項～5 項準用）。

(16) 基本的には単一の事業者による被害が多発している又はその恐れがある状況を想定しているが、複数の事業者による被害を排除したものではない。

(17) 国民生活センター ADR も、対象を「重要消費者紛争」に絞っている。後述 6（1）および注 24 参照。

・付託までの手続

施行要領によれば、調停を希望する消費者は、調停申出書を提出することにより市長に申し出るものとされており（施行要領第8第5章2（2）ア）、市長は、消費者から調停申出書の提出があった場合において、申出に係る苦情が施行要領第8第5章2（1）アの（ア）から（エ）までのいずれにも該当すると認めるときは、調停付託書により委員会の調停に付するとともに、規則第5条の規定によるその旨の通知を調停付託通知書により行うものとされている（施行要領同（2）イ）。なお、市長は、イの調停申出書の提出があった場合において、委員会の調停に付さないこととしたときは、その旨を調停不付託通知書により消費者に通知するものとされている（施行要領同（2）ウ）⁽¹⁸⁾。

付託後、調停委員会は、調停を行うときは、日程調整等を行い、申出に係る苦情に関する消費者及び事業者に対し、調停開始通知書（別記様式第25号）により調停の開始を通知するものとされる（施行要領同（3）ア）。

・代理人の扱い

紛争当事者は、代理人の出席を申請することができる（施行要領同（3）イ）。代理人申請を受けた委員会は、代理人出席申請書の内容等から代理人の申請が相当か否かを判断し、代理人出席承認決定通知書又は代理人出席不承認通知書により当該申請書を提出した紛争当事者に結果を通知するものとされている（施行要領同（3）3ウ）。

訴訟手続とは異なり、弁護士代理の原則がないため、弁護士や司法書士以外の者も手続の代理人として認められる。そもそも、対象となる紛争や手続の性質上、弁護士等が受任している案件は少ないと考えられ、基本的には、本人に代わって消費生活センターに相談をした家族等が、調停においても代理人となることが想定された規定であると言える⁽¹⁹⁾。

(18) 規則30条関係の細則である。

・ 調停手続の非公開

本調停手続は非公開とされている (規則 8 条)。

・ 資料の提出・調査権限

調停委員会は、調停を行うに当たって、調停に係る資料提出依頼書により、紛争当事者に対し、調停に必要な資料の提出を求めることができる (施行要領第 8 第 5 章 2 (3) エ)。上述の通り、必要があれば調停委員のほかに専門委員 (条例 33 条 4 項) を任命することができる。調停委員会は、調停を行うに当たって、技術的又は専門的な分野に係る特別の調査等を行う必要があると認めるときは、専門委員に必要な調査等を依頼し、又は関係行政機関等に対し、調停に係る調査等依頼書により必要な調査等を依頼することができる (施行要領第 8 第 5 章 2 (3) オ)。

・ 調停の終了

調停委員会は、紛争当事者に合意が成立すると見込まれるときは、調停案を作成し、紛争当事者に対し、調停案受託勧告書により期限を定めて当該調停案の受諾を勧告し、調停案受託勧告に対する回答書によりそれに対する回答を求めるものとされる (規則第 6 条、施行要領 3 カ)。委員会は、調停の結果、紛争当事者に合意が成立した場合は、速やかにその内容を調停書として調製し、紛争当事者の確認を得るとともに、紛争当事者及び委員会の会長が署名押印するものとされる (施行要領第 8 第 5 章 2 (3) コ)。

調停に係る苦情について紛争当事者に合意が成立する見込みがないと認めるときは、調停委員会は、当該調停を打ち切ることができる⁽²⁰⁾ (規則 7 条 1 項)。

(19) 相談及びあっせんの段階でも、代理人が主体となって交渉に応じている場合は少なくない。その場合でも、最終的な本人の意思確認は必ず行われている。代理人を通じた相談は、消費者保護の観点からは、代理人として認めるべき対象の範囲やその役割も含め、高齢者等の見守りの延長線上にその在り方を検討しなければならない課題でもある。

(20) この規定により勧告した場合において、同項の規定により定められた期限までに紛争当事者の双方から受諾する旨の回答がなかったときは、調停は、打ち切られたものとみなされる (規則 7 条 2 項)。

この場合、調停委員会は、その旨を所定の通知書（調停打切り通知書）により紛争当事者に通知するものとされる（規則7条3項、施行要領第8第5章2（3）キ）。

消費者は、合意が成立するまでの間においては、事業者の同意を得ることなく、調停の申出を調停申出取下書により取り下げることができる。この場合において、委員会は、その写しを添えて調停申出取下通知書により事業者に通知するものとされる（施行要領第8第5章2（3）ク）。

・市長への報告

調停委員会は、調停の経過及び結果について調停報告書により市長に報告するものとされる（施行要領同（4））。

・利用状況

消費生活相談の受付及び苦情に対するあっせんが積極的に実施されていることと比較すると、消費生活紛争調停委員会の調停は全く実施されておらず、対照的である。日常のあっせん業務において、不調に終わった場合の選択肢から外れている実情が見て取れる。その要因としては、対象が先例となる重要度の高い消費者紛争に限定されていること、対象となるべき紛争は国民生活センター ADR 等が、受け入れ態勢や先例的価値を生かす意味からも望ましいことが多いことを指摘することができる。そのような背景から、相談員や他の職員が調停手続に習熟する機会に乏しく、ますますその利用から遠ざかるという循環に陥っているものと分析することができる。

・小括

以上のように、あっせんで解決できない消費生活紛争を対象として、消費生活センターという比較的身近な場所での紛争解決の道が用意されているのは、解決手段の選択肢を多様化するためには好ましいことである。しかしながら、その対象が限定されていることなどから、消費生活センターの日常の業務においては、あっせんが不調に終わった際の次の選択肢からは外れているのが現状であり、制度設計の抜本的見直しや社会情勢の大幅な変化がない

限り、今後も活発に利用されることはないものと考えられる。

5 消費者への訴訟費用の貸付

消費生活紛争調停に関連する消費者支援の枠組みとして、消費者が事業者に対して訴えを提起する際の訴訟費用を援助する制度にも触れておきたい。条例は、消費者に対する貸付制度を設けている。資金力に乏しい消費者が事業者を相手取って訴訟活動をする場合に、極めて不利であることが多く、それを補う目的がある。

条例 31 条 1 項は、「市長は、商品若しくは役務又は事業者の取引行為に関し、消費者が事業者を相手に訴訟を提起しようとする場合又は消費者が事業者から訴訟を提起された場合であって、次の各号（特に緊急を要すると認める場合その他の市長が適当であると認める場合にあつては、第 3 号を除く。）のいずれにも該当すると認めるときは、予算の範囲内において⁽²¹⁾、当該消費者に対し、当該訴訟に係る費用（以下「訴訟費用」という。）の貸付けを行うことができる」旨を定め、その要件として、——（1）同一又は同種の原因による被害が多数発生し、又は発生するおそれがあること、（2）当該消費者が訴訟費用の貸付けを受けなければ当該訴訟を提起し、若しくは維持し、又は応訴することが困難であること、（3）当該訴訟に係る紛争が広島市消費生活紛争調停委員会の調停に付されていること、（4）市長の付託を受けて審議した結果、広島市消費生活紛争調停委員会が訴訟費用の貸付けを適当であると認めたものであること、（5）当該消費者が本市の区域内に住所を有する者であること——を定めている。

すなわち、重要な消費者紛争について、独力では訴訟活動を維持できない

(21) 「予算の範囲内」という規定ではあるが、予算枠を超えても予備費を充当するなどして貸付に支障が出ないようにする方針がとられている（広島市議会総務委員会・平成 18 年 10 月 4 日三上消費生活センター長答弁参照）。現在もこの対応方針は維持されている。

消費者について、調停に付されていることを前提として、紛争を解決するに至らなかった事例について訴訟費用の貸付を行っているものである⁽²²⁾。訴訟費用の貸付だけでなく、該当する消費者に対する助言制度も設けられている（条例 31 条 4 項）。

貸付の対象となる費用は、(1) 裁判所に納める費用、(2) 権利の保全に要する費用 (3) 強制執行に要する費用、(4) 弁護士又は司法書士に支払う着手金、報酬金及び手数料、(5) 前各号に掲げるもののほか、訴訟に通常要すると認められる費用である（規則 9 条）。なお貸付の限度額は訴訟 1 件につき審級当たり 100 万円である（規則 10 条）。

利用状況についてであるが、現在も毎年度、貸付のための予算は確保されているが、上述のように前提となる調停に付された案件がないことから、本件貸付もこれまで利用されたことがない。今後も利用促進の方針に変化はないと考えられるが、重要案件に対象が絞られる現状では、制度の改変が行われない限り、今後も利用は伸びないものと考えられる。

6 検討と課題

以上が広島市消費生活紛争調停委員会を中心とする関連制度の概略であるが、広島市においては、調停付託がない状態がつづいており、今後の制度の在り方については、状況の変化等も見据えつつ、検討が必要な時期に入っているようにも思われる。

(22) 貸付は無利子であり、市長が貸付金を返還させることが適当でないと認めるときは、当該貸付金の全部又は一部の返還を免除することができることとされている（条例 31 条 2 項・3 項）。無利子であるが滞納の場合は延滞利子の規定がある（規則 18 条）。なお、貸付にあたっては、連帯保証人を 1 名以上立てなければならないこととされている（規則 12 条他）。

(1) 国民生活センター ADR との関係

消費者契約法の制定を機に、全国の主要自治体において消費者紛争の解決のための手続きが整備され、広島市の調停委員会の発足もその流れにあるが、その後の状況の変化として、国民生活センター ADR の発足が挙げられる⁽²³⁾。独立行政法人国民生活センター法の平成 20 年改正により、国民生活センターに紛争解決委員会が設置され (11 条) 重要消費者紛争⁽²⁴⁾の和解の仲介及び仲裁にあたることとなった。

国民生活センター ADR の詳細は他稿に譲るが、堅調な実績があり、重要消費者紛争に焦点を絞って扱っていることを考慮すれば、そこで示された解決は全国的に影響力が大きく、行政型 ADR としての役割を十分に発揮しているものと評価することができる。平成 29 年 7 月末現在で、申請件数 1242 件、手続実施中 39 件、手続終了が 1203 件 (和解成立 685 件、和解不成立 390 件、取下等 128 件) となっており、近年では毎年 160 件前後の実施件数で推移している (年度ごとの件数は表 2 のとおり)⁽²⁵⁾。

(23) 国民生活センター ADR 設置の際の議論については、国民生活審議会消費者政策部会「国民生活センターによる消費者紛争解決制度の在り方について」(平成 19 年) 他参照。

(24) 平成 20 年改正国民生活センター法では、「重要消費者紛争」を「消費者紛争のうち、消費者に生じ、若しくは生ずるおそれのある被害の状況又は事案の性質に照らし、国民生活の安定及び向上を図る上でその解決が全国的に重要であるものとして内閣府令で定めるもの」と定義する (1 条の 2 第 2 号)。独立行政法人国民生活センター法施行規則はこれについて「独立行政法人国民生活センター法施行規則 (平成 20 年 8 月 4 日内閣府令 49 号。以下、「内閣府令」) においては、「重要消費者紛争」として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もの及び次のいずれかに掲げるものであって国民生活センターが指定するものと定めている (内閣府令第 1 条)。すなわち、同種の被害が相当多数の者に及び、又は及ぶおそれがある事件に係る消費者紛争 (内閣府令第 1 条第 1 号)、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 (内閣府令第 1 条第 2 号)、前 2 号のほか争点が多数であり、又は錯綜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 (内閣府令第 1 条第 3 号) がこれに該当する。

表2 国民生活センター紛争解決手続の実施状況

年度	申請	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	取下げ・ 却下		事業者名 を含む		
平成 21	106	57	26	20	11	31	11	0
平成 22	137	103	53	37	13	76	17	8
平成 23	150	179	122	45	12	147	17	0
平成 24	151	159	84	46	29	120	17	4
平成 25	151	159	82	58	19	139	32	3
平成 26	167	155	83	55	17	132	26	4
平成 27	155	158	94	48	16	123	19	1
平成 28	167	181	103	67	11	148	23	2
平成 29	58	52	38	14	0	51	2	0

※ 数字は（件）

〔国民生活センター ADR の実施状況と結果概要について〕平成 29 年 7 月 31 日までの集計）

以上のような状況のもとで、あっせんが不調に終わった場合に、消費者が広島市消費生活紛争調停委員会に解決を委ねるより国民生活センター ADR への付託することを選択するのは、ある意味で自然な流れであり、広島市の調停に付託がない状況が続いていることも、運用の結果としては否定的に見ることはできまい。他の自治体の例でも、東京都の類似の機関の例でも年間数件の利用にとどまっております⁽²⁶⁾、対象人口比・相手方となることが想定される事業者数や事案類型の多様性を考慮すれば、広島市の状況は特段に劣っているものとは言えない。

また、広島市では、上述のように医療、衛生、建築等の専門的技術分野に

(25) 国民生活センター「国民生活センター紛争解決委員会による ADR の概要」< <http://www.kokusen.go.jp/adr/hunsou/hunsou.html> >、同「国民生活センター ADR の実施状況と結果概要について」の各回の集計。

(26) 前掲注 1 参照。

ついは、調停の前段階となる苦情のあつせんの時点で対象外とされているが、国民生活センター ADR においては、医療・建築・自動車等の各分野に詳しい特別委員が選任されており、対象となる紛争類型が幅広いという点も指摘することができる。

今後の活動であるが、一つの方針としては、広島市を含む地方自治体の消費生活窓口は、相談受付とあつせんに特化し、調停機能は国民生活センター等に全面的に委ねるということもありえよう⁽²⁷⁾。しかし、地理的に遠方となる東京での審理が中心となる国民生活センター ADR と比較して、広島市民である消費者が近隣での利用が可能な手続を存置する意味は依然として残ることも留意すべきである。国民生活センターの手続において、地方自治体の消費生活センターが会場や設備の提供その他の方法で連携を深める必要もあるが、その方法については今後の課題である⁽²⁸⁾。

(2) 訴訟費用貸付制度との関係

消費生活条例においては、調停が不調になり訴訟を提起する消費者に対して訴訟費用の貸付の制度を設けている。民事法律扶助を利用する方法もあるが、収入要件などがある⁽²⁹⁾ことから、これから漏れることも考えられる。事業者に対して情報力・経済力に劣る場合の多い消費者の救済に際して、金銭

(27) 消費生活相談処理と ADR の一体的連続性については、日野・前掲注 5・57・58 頁参照。

(28) 遠方に居住する消費者や事業者が国民生活センターの手続を利用するための方策として、仲介委員や事務局職員を全国へ派遣して現地で期日を開催するほか、ウェブ会議システムの活用などが考えられる。日野・前掲注 5・46 頁参照。ただし、現時点で、広島市消費生活センターにおいての国民生活センター ADR 期日開催やウェブ会議システムの設備提供の協力などの実績はなく、これらの方策を全国に広く展開するには、いまだ課題があると言えそうである。

(29) 基準については、日本司法支援センター業務方法書・別表 1-3、概要については、法テラス「費用について知る」<http://www.houterasu.or.jp/sp/houterasu_gaiyou/hiyou.html>。

的な手当てをすることは重要な施策であり、今後も引き続き継続することが期待される。

問題は、あっせんの段階では貸付の対象とはならないため、調停案件のない現時点では全く利用されていないことである。あっせん段階でも提供できるとなると、その範囲が広がりすぎる恐れがあり、重要な案件に絞って手厚い援助を行う趣旨からは、対象を調停付託案件に絞ることは適切であろう。ただし、上述のような国民生活センターでの対応が増えている現状では、その範囲は狭きに失する恐れもあり、貸付金額の調整なども含めて対象を見直すことも必要である。

広島市の調停を利用しない消費者に貸付を行う制度を想定する場合であっても、貸付の可否や金額についての判断主体は必要である。調停委員会を廃して広島市消費生活審議会など他の委員会の権限に移行するのも一つの政策であるが、個別案件のために、消費生活に関する政策を総合的に検討する委員会を開催するのは現実的ではなく、その意味でも調停委員会が存続する意義は残ると言えよう。

(3) 適格消費者団体等との連携

重要な消費者紛争において、消費者個人が矢面に立って事業者と対峙するのは負担が過大であるといえよう。多くの場合、被害者となる消費者は偶然そのような立場に置かれただけであり、何の準備も心構えもなかったはずである。消費者団体訴訟制度は、まさにその点を考慮に入れた制度であり、その対象も重要消費者紛争と重なる部分が少なくないと言える⁽³⁰⁾。

現在でこそ適格消費者団体が全国に広がり⁽³¹⁾、消費者団体訴訟制度も発足し、特定適格消費者団体の認定も始まっている⁽³²⁾が、広島市の制度発足の段

(30) 内閣府令の平成29年改正によって、重要消費者紛争の定義に「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もの」が加わっていることも、両者の関係を法令の面から裏付けていると言える。前掲注24参照。

階では適格消費者団体との関係を考慮に入れる段階には至っていなかったと言える⁽³³⁾。しかし、制度が定着した現在ではこれらとの連携を考慮に入れた制度の修正が必要となってくるだろう。今後の消費者行政全般においても適格消費者団体との連携が期待されるが、消費者契約法等に基づく差止訴訟の対象とならないものについても、情報提供などで一層日常的な連携を密にしていくことが求められよう。損害賠償等の請求については、特定適格消費者団体との関係も考慮に入れる必要があるのは言うまでもない。

おわりに

消費者契約法の制定から間もなく 20 年を迎えるが、近年では消費者団体訴訟制度が創設されるなど、消費者政策も一つの節目を迎えようとしている。消費生活紛争の裁判によらない解決については、重要消費者紛争を対象とするものに関しては、国民生活センター ADR がその役割を果たそうとしており、個別的な消費者救済については、従来から行われているように、消費生活センターの窓口でのあっせんが大きな役割を果たしている。

他方、消費生活紛争を対象とする自治体レベルでの調停については、必ずしも利用が多いとは言えず、広島市に至っては全く利用がない状態である。先例的価値のある事案を対象としているために利用に適した事案に限られるなど、取り巻く状況を考えれば致し方ないとも言えるが、いずれ抜本的な制

(31) 平成 29 年 12 月 1 日現在、16 の適格消費者団体が認定を受けている。消費者庁「全国の適格消費者団体一覧」<<http://www.caa.go.jp/planning/zenkoku.html>>

(32) 平成 29 年 12 月 1 日現在、2 団体が特定適格消費者団体の認定を受けている。消費者庁「全国の特定制適格消費者団体一覧」<http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/collective_litigation_system/about_qualified_consumer_organization/list_of_specified_organizations/>

(33) 特定非営利活動法人消費者ネット広島が、適格消費者団体として内閣総理大臣の認定を受けたのが平成 20 年 1 月 29 日である。

度の修正が必要となろう。

上述のような消費者団体との連携や、訴訟費用の貸付制度の改革（法テラスとの調整も必要である）に関する具体的な形態などは、本稿では十分に検討することができなかった。今後の課題としたい。