HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	第二報告　消費者センターとクレジット・カウンセル
Author(s)	山口, 康夫
Citation	北大法学論集, 42(4), 75-96
Issue Date	1992-03-30
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16840
Type	bulletin (article)
File Information	42(4)_p75-96.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

第二報告

消費者センターとクレジットカウンセル

山口康夫

一　消費者紛争とADR

1　本報告は、消費者法の分野におけるADRの現状を紹介するとともに、解決すべき課題の析出を目的とする。

消費者問題[1]は、その生成・展開・解決いずれの側面からしても、われわれの社会の構造的問題[2]である。事業者は、大量生産、大量販売、大量消費の経済体制のもとで、最大利潤を獲得するための絶えざる競争を行なっている。このため、コストとの相関のもとで安全性が軽視され、あるいは不当な価格の商品や役務が提供され、高圧的・欺瞞的販売方法が

横行する。一方、消費者は、経済構造のなかで事業者と対置される存在であるが、個々の取引では立場の互換性（取引力の不均衡[3] inequality of bargaining power といってもよい）が喪失しており、事業者が生産、提供する商品や役務の妥当性などをチェックする十分な知識や方法をもたず、これらを利用せざるをえないのが現状である。以上の状況が、現代社会において不可避（構造的）であるとすると、市民生活の破綻を防止し、被害[4]の救済を図るために、一定の制度的な保障の枠組が必要となる。本報告では、これを紛争解決の手段という側面から検討する。

2　消費者紛争の解決には、①事業者との相対交渉、②事業者団体や消費者団体等の民間団体による苦情処理、③国・地方公共団体、国民生活センター、各地の消費生活センター等の行政機関による苦情処理（行政型ＡＤＲ）、④裁判所による解決などがあげられる（このほか、事件屋、取立屋などの、いわゆる「陰」のＡＤＲがある）。

消費者紛争の解決も、最終的には裁判所で行なわれることはいうまでもないが、訴訟による解決は、複雑な手続きと厳格な立証の必要性という訴訟そのものの性格から発生する問題点と、時間と費用（訴訟コスト）が紛争価額と比較して過大な負担となっているという訴訟運営上の問題がある。とくに、小額紛争[5]の占める割合が高い消費者紛争の分野では、訴訟コストの負担は過大なものと受取られることが多く、このためＡＤＲが重要な意味をもつにいたっている。しかし、反面からいえば、消費者紛争であっても紛争価額が高額化するほど、ＡＤＲではなく、通常の裁判による解決が求められることになる。以上のように、消費者紛争における裁判とＡＤＲの相関は、微妙な問題であり、被害額、被害者数などを軸とした類型化が試みられる必要がある（ただし、本報告では、以上の点を射程にいれているが、詳細な分析は別稿に譲る）。また、消費者紛争は、生活に密着して問題が発生するから「接客態度に対するクレーム」のように、厳密な意味での法的問題になじまない紛争類型の解決が求められる場合がある。さらに、消費者被害は構造的問題であ

り、その解決は、個別被害の救済にとどまるものではなく、消費者被害の拡大・拡散の防止、予防と関連することも要請される。これらの点に消費者紛争における、行政型ＡＤＲの必要性と役割が示される。以上のことから、消費者紛争では、他の分野に比較してＡＤＲの著しい展開がみられるにいたっている。

本報告では、佐藤報告の総論的・理論的検討を前提として、消費者紛争における行政型ＡＤＲの現状と課題を明示することを目的とする。以下では、行政型ＡＤＲの検討に先だって、周辺的問題である①、②について考察を行ない（二）、③についてやや詳しく検討を行なう（三・四）。最後に、行政型ＡＤＲの特色・課題についてのべる（五）。

二　事業者・諸団体による苦情・相談処理

1　事業者との相対交渉がなされる場合、通常、企業の消費者対応部門が窓口となっている。一九八八年の国民生活センターによる「主要企業の消費者関連窓口調査」[6]によれば、調査回答企業一一二〇社のうち、消費者関連窓口の設置企業は八五〇社である。また、一九八九年の同センターによる「企業の消費者対応に関する調査」[7]によれば、消費者対応部門の所属は、営業部門、品質管理部門、広報部門の順位となっている。担当者数は、一社あたり約一一・八人であり、このうち「苦情・相談」担当者は九人となっている。苦情件数は年間平均一〇四九件、苦情内容は品質・機能、接客対応、安全・衛生の順位である。品質・機能の苦情処理が中心であるが、これは、消費生活センター等で受理する苦情・相談が契約に関するものが圧倒的な量を占めることからすると、大きな特徴である。

手続的には、消費者は電話や手紙などで苦情を申出ることができるので、簡便であり、任意性も確保されている。もちろん、無料で行なわれる（フリーダイヤルの普及も著しい）。消費生活センターを経由する苦情・相談にも対応する。

法的処理になじまない種類の苦情・相談でも処理しうる。

しかし、現状では、先の調査で明らかなように、「消費者対応部門の社内における機能・役割の向上」が課題であり、[8] その存在基盤が弱体であること、企業内組織であることから営業的側面が優先しやすい体制であること、より基本的に、このような窓口を設置しえない中小企業が多数存在しうることなどの点で問題がある。また、情報力に格差のある事業者と消費者間のトラブルを、取引の一方の当事者である事業者が処理することから、解決基準は不明確であり、解決の中立性・公平性の確保が課題となる。個別の苦情・相談の内容やその処理が表面化しにくいため、一般的な消費者被害の防止・予防には無力であることも課題である。さらに、普遍性のある処理例も埋もれがちである。このため、消費生活センターなどの公的機関との情報交換が今後の課題となる。以上のように、企業内処理は、中立性に欠けることから、最終的紛争解決機関にはなりえない。ただし、苦情・相談をすることにより不満が解消するような、軽微な紛争では有用性が高いであろう。

2 業界団体は、自主規制や倫理綱領などを作成し、苦情・相談処理についても処理基準を定める場合がある（代表的な例として、クリーニング賠償問題協議会がある）。業界共通の基準により、簡易で迅速に処理をするという方向において個別の事業者による処理と共通する。

業界団体による処理は、共通の処理を行なうことに特徴がある。この意味では、事業者が個別に対応するよりも、消費者にとっては公平である。しかし、基本的性格が中立的であるのか、事業者側の代理人であるのか（現実には後者の場合が多いであろう）明確にする必要があろう（信頼性確保の問題）。また、処理基準は約款の形態をとるのが普通であるので、約款の病理的問題[9]を消費者問題にもちこむことになる。自主規制や倫理綱領に反した処理がなされた場合の法

的評価も困難である。情報の公開、他の機関との情報交換も課題となる。

三　クレジットカウンセル

1　沿革・構成

クレジット分野のＡＤＲとして、財団法人・日本クレジットカウンセリング協会がある。[10] 消費者信用にかかわる紛争処理機関である。

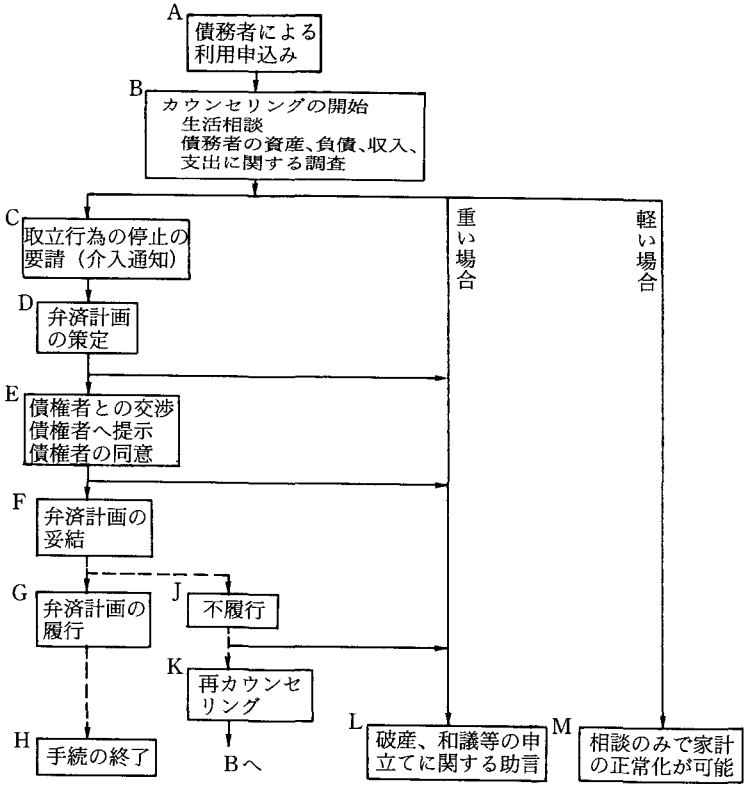
同協会は、一九八七年三月三一日、通産省が消費者保護の観点から、クレジット等の支払困難となった多重債務者に対し、公正・中立なカウンセリングを行なう機関として設立したものである。運用資金等についてクレジット業者に依存している面はあるものの、基本的には行政型ＡＤＲに分類できる。

構成は、東弁・一弁・二弁から二〇名の弁護士と消費生活アドバイザー六名の相談員から成り、弁護士、相談員が、一体となったカウンセリングを行なうことが特徴となっている。相談の対象は、クレジットの多重債務者のための相談・救済・更生である。いわゆる「専門店方式」のＡＤＲである。

2　処理方法

処理方法は、[11] 法律（弁護士）と家計（消費生活アドバイザー）の両面からの相談処理が中心である。費用は無料であり、解決基準はカウンセリングマニュアルによっている。具体的な処理手続きは次頁の図のようである。

カウンセリングの手順



出所：吉村彰「多重債務問題解決の一方策」ジュリスト893号12頁

3 現状(12)

設立当初の一九八七年の相談者は四六三人、一九八八年は四二五人である。平均債務額は一九八八年で四七五万円、一人当たりの債務件数は一〇・七件、相談者の六三・五%が二〇～三〇歳台である。弁済計画の提案にいたるまでには、通常、二カ月程度を要する。

相談・助言のみで終了した相談者は七二人、司法手続きに移行した相談者は一六三人、弁護士・消費生活アドバイザーの一体となったカウンセリングを行なった者は一七五人となっている（一九八八年の相談実績）。カウンセリングにより弁済計画をえて生活再建をすすめている相談者は、一九八七、八八年の両年の統計によれば、一七八人となっている。債権者と交渉中や介入通知を発した直後の相

談者一二五人をあわせると、三四%の相談者がカウンセリングによる弁済計画を実行中、ないしは計画中であるということになる。

4　特色

債務者の利用申込みに特別の書面を必要とせず(手続の簡易性)、カウンセリングも基本的に当事者の事情聴取が中心であり(手続の任意性)、アクセスが容易である。また、法律と家計の両面からカウセリングを行なうことにより、生活破綻に直面している相談者の生活全般の相談・指導を行なう(総合性)。弁済計画の提案・実行を中心とするが、相談内容によっては、司法手続きに移行することもある(手続の柔軟性)。弁済計画策定から妥結の間に、債務者との交渉、計画案の提示および同意がなされるので、妥結した以上は債権者も弁済計画に拘束される(手続の拘束性)。

5　問題点

通常の事例で、数回のカウンセリングが行なわれ、弁済計画妥結までにはさらに多くのカウンセリングが必要である。このため、遠隔地の場合にはアクセスが容易ではない。弁済計画の実行には、債権者の合意が必要であるが、同意がなければ司法手続きに移行せざるをえない。とくに、介入通知後の取引経過の開示の依頼に対して、債務者からの協力が得られない事例が多い。弁済計画が妥結しても、その後の履行の確保までのフォローがない。すなわち、実効性に問題がある。また、アメリカでは、不適切なカウンセリングを受けた結果、より深刻なトラブルが生ずる危険性が指摘されている。[13]

四　国民生活センター、消費生活センター

1　沿革・構成

消費者紛争にかかわる行政型ＡＤＲには、国民生活センター[14]と消費生活センターがある。消費生活センターは、消費(者)センター、消費者生活科学センターなどの名称がつけられている場合もあるが、権限、組織等は同一であり、以下では、消費生活センターと略称することにしたい。また、のちにのべるように、国民生活センターと消費生活センターは、中央センターとサブセンターとしての位置づけがなされているので、これらの双方について検討を加える。

まず、簡単に設立の経緯にふれておきたい。

国民生活センターは、国民生活研究所法（一九六二年四月法律八〇号）の延長線において、国民生活センター法（一九七〇年五月法律九四号）が制定され、同法にもとづく特殊法人として設立されている。監督官庁は経済企画庁である。すなわち、国民生活研究所が、一九五九年、社団法人国民生活研究会として発足し、一九六二年法により特殊法人化し、その後、国民生活センターとなっている。

一方、一九六五年には、わが国最初の消費生活センターが、兵庫県によって、「兵庫県立神戸生活科学センター」として開設された。その後、経済企画庁は一九六九年（消費者保護基本法の制定は一九六八年）から、三カ年計画で都道府県の消費生活センターの建物建設費、初年度費用の補助を行なうこととし、一九七二年には全都道府県に最低一カ所の消費生活センター設置を計画した。また、同年「消費生活センター運営要領」を定め、消費生活センターの管理、運営、業務などについて各都道府県にガイドラインを示している。一九六九年の地方自治法改正により、地方公共団体の処理

すべき事務として「消費者の保護」が明規されたことも、この展開を理解するうえで重要な点である。

国民生活センターは、以上のべたように、経済企画庁を監督官庁とする特殊法人である。これに対し、消費生活センターは、地方行政の一部門である。すなわち、消費生活センターは、消費者保護条例・消費者生活センター設置条例・設置規則、または、全般的な行政組織条例、規則、要綱などにより設置されている。これらの消費生活センターは、地方自治法一五八条五項、同条六項による、地方公共団体の長の権限に属する事務分掌機関として設置されている。[15] したがって、機構、財政、制度面からは両センター間に直接の関係はない。しかし、一九七〇年、国民生活センターの設立にともない、地方消費生活センターは、国民生活センターとの緊密な情報交換等を通じて消費者問題の解決に寄与するとともに、消費者情報の収集・蓄積・分析・交換あるいは研修・商品テストなどの情報ネットワークを構築することとなり、実態面では関連性を深めるにいたった。その後、消費者行政が進展したとはいえ、一方では、いわゆる狂乱物価など社会情勢の変化、消費者の行政に対する需要の増大で、従来の体制だけでは十分な対応ができなくなった。こうした実態、および消費者行政機構の充実・増強などの目的から、経済企画庁は、一九七四年「地方消費者行政の推進について」を通知している。この中で、国民生活センターに対しては、地方消費生活センター間のネットワークの整備をうながし、「中央センター」と「サブセンター」、および市町村立消費生活センター相互の業務分担を調整し、連絡提携を緊密にし、相互のネットワークシステムを形成するよう指示している(ちなみに、国民生活センターの欧文名は、JAPAN CONSUMER INFORMATION CENTER となっている)。

一九九〇年三月現在、全国に設置されている消費生活センターは、都道府県立のものが一三〇カ所、政令指定都市一四カ所、市区町村一五三カ所、合計二九七カ所である。すなわち、現在すべての都道府県、および一部市町村に消費生活センターが設置されている。非設置の地方公共団体でも、市町村役場などに設けられた、消費者相談コーナーなどに

より苦情・相談処理にあたっている。

相談担当者は、地方公共団体の常勤職員、および消費生活相談員、消費生活コンサルタントなどといわれる非常勤職員である。現実には、相談担当者は、次頁の表のように圧倒的に非常勤職員によって担われている。相談員は、消費者問題について、広い一般的知識を有する者とされているが、厳密な資格要件はない。

2　処理方法

国民生活センターの組織図と消費者行政機構図については、本稿末尾の資料を参照。国民生活センターの基本的な処理手順については、つぎの図を参照。

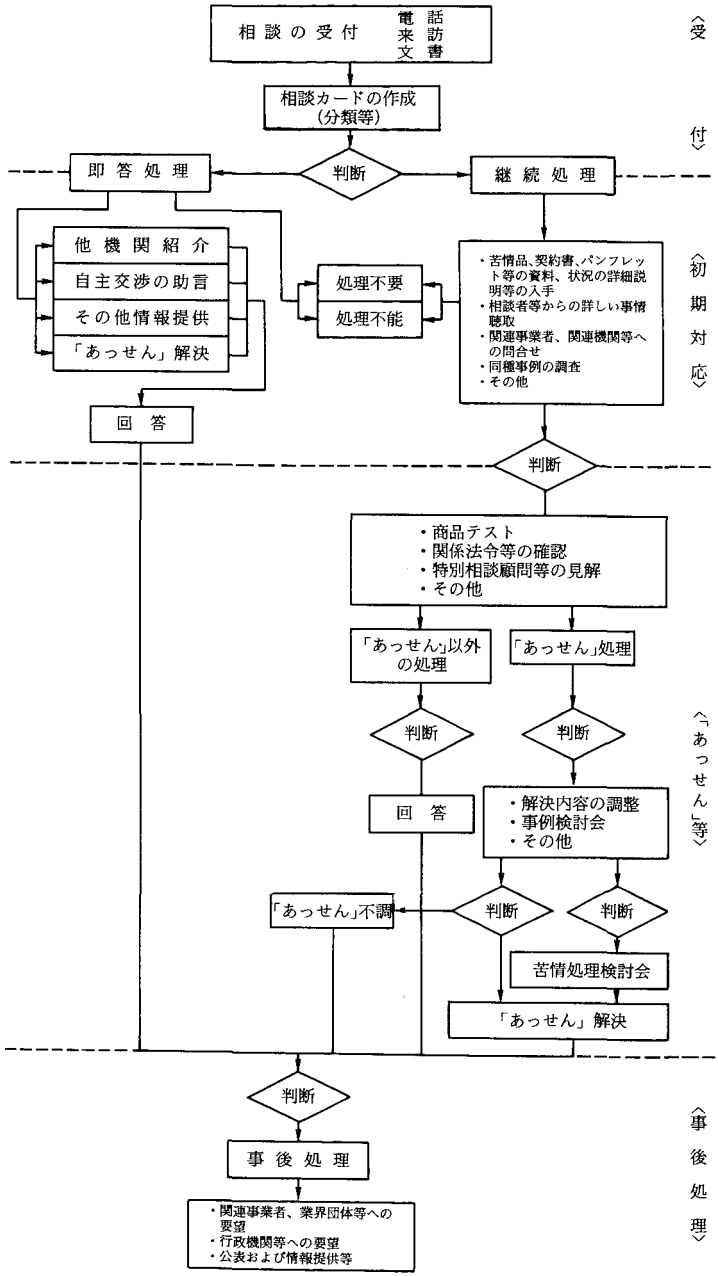
行政の相談窓口が、消費生活相談を行なう法的根拠は、消費者保護基本法一五条であるが、国民生活センターにおける相談処理は、国民生活センター法一八条二号、三号、六号による。内部規定として「相談処理要領」もある。相談業務担当部は、相談・危害情報部であり、相談の処理は相談担当職員、消費生活相談員（非常勤）によっている。国民生活センターの相談業務は、主として当事者間の紛争の解決を促進させる点に中心がおかれ、相談は無料である。

消費生活センターの苦情処理には、消費生活に必要な情報の提供を求める「相談」と、商品の欠陥、不当な表示や契約をめぐる紛争によって、消費者の侵害された権利の回復・救済を求める「苦情」がある。センターによる紛争処理制度は、基本的に「苦情」について、被害救済・権利の実現を目的として、簡易な手続きによって、紛争を迅速に解決することを目指している。一般的な権限は、条例によれば、あっせん、調停である。仲裁や裁定（強権的解決）の権限を認めるところは現在のところ存在しない。(16)

市町村における各種施設の実施状況(61年4．1現在)

	市町村数	消費生活相談員設置市町村数	消費生活相談員（正規職員）	消費生活相談員数(非常勤・アルバイト)	苦情相談受付件数
北海道	212	26	2	32	8,395
青森県	67	59	0	68	741
岩手県	62	5	0	5	1,008
宮城県	74	47	0	47	1,844
秋田県	69	8	0	8	618
山形県	44	12	1	11	975
福島県	90	5	0	5	2,468
茨城県	92	6	0	6	776
栃木県	49	53	0	53	1,302
群馬県	70	13	0	13	433
埼玉県	92	28	0	28	6,125
千葉県	80	41	0	41	6,201
東京都	64	43	0	43	19,000
神奈川県	37	13	0	13	1,306
新潟県	112	39	14	25	3,645
富山県	35	0	0	0	531
石川県	41	1	0	1	547
福井県	35	4	1	3	1,174
山梨県	64	1	0	1	349
長野県	122	7	1	6	1,440
岐阜県	100	2	0	2	589
静岡県	75	43	0	43	3,164
愛知県	88	21	0	21	1,754
三重県	69	2	1	1	1,064
滋賀県	50	3	0	0	1,106
京都府	44	8	0	8	1,196
大阪府	44	54	0	54	8,398
兵庫県	91	7	0	11	6,316
奈良県	47	17	0	17	678
和歌山県	50	6	0	6	211
鳥取県	39	1	0	1	20
島根県	59	4	0	4	211
岡山県	78	1	0	1	639
広島県	87	6	4	2	458
山口県	56	1	0	1	1,764
徳島県	50	20	0	20	527
香川県	43	1	0	1	422
愛媛県	70	4	1	3	1,240
高知県	53	2	0	2	343
福岡県	96	35	0	35	3,136
佐賀県	49	7	0	7	684
長崎県	79	7	0	7	1,552
熊本県	98	7	2	5	1,233
大分県	58	0	0	0	251
宮崎県	44	1	0	1	697
鹿児島県	96	13	0	13	1,139
沖縄県	53	2	0	2	507
合計	3,277	686	27	677	98,187

出所：木元＝三枝・消費者問題と法制度（勁草書房）113頁



出所：角田真理子「国民生活センター」判例タイムス728号204頁

3　現状[17]

相談件数は、国民生活センターでは、年間約五〇〇〇件程度、消費生活センターは、年間約三〇数万件である。

相談は、電話、面談、文書により行なわれるが、約九〇％が電話によりアクセスしている（国民生活センターの場合）。国民生活センターでの相談処理は、処理期間の違いによって「即答処理」「継続処理」に分けられる。処理結果は[18]、他機関の紹介（一九八八年受付分についての翌年九月時点での処理実績は、総数の六・七％）、自主交渉の助言（一六・五％）、あっせん解決（約一％）、あっせん不調（〇％）、その他情報提供（七一・六％）、処理不要、処理不能に分類される。相談処理の過程で、商品テストが行なわれる場合もある。とくに重要な事例は、苦情対策委員会に諮られ（委員会は、学識経験者三名以内、消費者側、事業者側各二名以内で構成される）、センターの会長に助言がなされる。以上の結果得られた相談情報は、必要に応じて事業者や関係機関に対して、要望や情報提供がなされる。一般消費者に対しても情報提供を行なう。

処理案件の特定、すなわち、対象範囲は消費生活にかかわること全般であるので、先の佐藤報告の分類によれば、万能型（よろず屋方式）ということになろう。しかし、苦情の申出者が拘束され、裁判のようにすべての問題を対象とするわけではなく、ちょうどこれらの中間的機関となっている。消費生活センター等による苦情処理制度は、消費者紛争解決を目的とした制度であるから、センターが受付ける苦情の申出者は、消費者または消費者団体に限定されるのが通常である。したがって、事業者はこれに含まれない（ただし、主婦や学生の内職相談、自動販売機に関する相談、利殖をめぐるトラブルに関する相談などでは対象となる）。苦情の内容が、主として営利を目的とするもの、公序良俗に反するものなどは相談になじまない。

4　特色

紛争処理機関においてアクセスの容易性は重要な意味をもつが、消費生活センターは、立地面では、地裁に比較すれば数は多いが、簡易裁判所よりは少ない。しかし、簡易裁判所の統廃合がすすみ、一方、サブセンターの開設がすすめば、この関係は容易に逆転するであろう。相談時間も、通常、開館中ならいつでもよく、アクセスの容易性が確保される。煩雑な手続きも要求されない。費用も無料である。以上のような、アクセスの容易性は処理過程の柔軟でスピーディな手続きを保障することになる。センターの処理日数は平均して九・六日である。裁判に要する日数とは比較にならない数字であることに注目したい。また、法的問題に限定されないから、裁判よりも広範囲な問題に対応できることも特徴である。

紛争処理機関の中立性・公平性（すなわち、信頼性の問題である）も、行政機関が主体となっていることから、他のＡＤＲに比較すれば、高いと考えられる。

行政型ＡＤＲの基本的特徴は、すでに述べたように、個別の解決にとどまらず被害の拡大・拡散の防止、予防と連関することである（普遍的解決の志向）。したがって、効率的な目的達成には、情報の提供・蓄積・交換のシステム構築が必要である。このようなシステムとして、ＰＩＯ―ＮＥＴがある。

5　ＰＩＯ―ＮＥＴシステム

多様化、複雑化、広域化する消費者問題に対応するため、一九八四年に国民生活センターのホストコンピューターと都道府県・政令指定都市の消費生活センターに設置した端末機を結ぶ「消費生活情報ネットワークシステム」（ＰＩＯ―ＮＥＴ）が運営を開始している。

現在、端末機の設置数は五七カ所で、データ収集機関は一四二カ所である。消費生活相談情報量は、消費生活センターが各地域の消費者から受付ける全苦情相談件数の約八割を占めるようになっている。

入力されている一九八八年までの相談情報は[19]、七八万二、四〇四件である（一九八九年五月三一日までの入力数）。そのうち、一九八八年度に入力された件数は、一四万一、七三〇件である。

国民生活センターのコンピューターシステムは、消費者生活相談情報、危害情報、生活文献情報、消費者判例情報の四部門についてデータベース化されている。国民生活センターがホストコンピューターを有し、端末のある各地の消費生活センターから、相談情報の入力がなされ、これがデータ化されるのである。

データベース化された情報は、消費生活センターで、同種苦情事例や消費者判例などを出力して、相談処理等に利用される。また、大量情報のなかから、消費者被害に関する全国的・普遍的問題点の発見に利用される。

以上のシステムは、佐藤報告の指摘する、ＡＤＲの柔軟で実質的でスピーディな手続きを保障するものとなっている。また、類似の苦情処理判断が蓄積され、処理基準の地域によるブレを防止することになる。さらに、消費者被害の発生を感知し、早急にデータを分析・判断するシステムにより、必要な警報を発する体制を整えることになり、消費者被害予知・警報体制を通した消費者被害の予防が図られることになる。

予防法学の観点からも注目されるシステムである。とくに、ＰＩＯ―ＮＥＴを利用して、消費者被害を未然防止に活用するためのシステムとして「消費者被害早期警戒システム」が構築されていることが重要である。このシステムにもとづいて、一九八八年一二月から一九八九年七月までに五本の警戒情報が提供されている。

すなわち、①キャッチセールスで会場に誘いＳＦ商法で商品を買わせる取引、②浄水器のレンタルのマルチまがい取引、③成功報酬型の宛名書き内職、④若者を対象とした健康食品のマルチ取引、⑤アポイントメントセールスである。

五　消費者紛争における行政型ＡＤＲの意義（まとめに代えて）

1　消費者紛争を解決するための行政機関の介入は、今日の経済社会において必要不可欠な存在となっている。それは、消費者問題が重要な行政課題になってきたことを示していると同時に、現実的にも消費者紛争の重要な部分が、現行の裁判制度による解決になじまない種類のものであり、この間隙を埋める形で、行政機関による紛争処理制度が導入されているからである。

消費者被害に対する紛争処理制度は、消費者被害の性格からして、事態に即応して遅滞なく被害の解決が図れること（迅速性）、費用、手続きなどの点において誰でも容易に利用することができること（簡易性）、被害の回復が十分に達成され（徹底性）、解決が中立・公平に行なわれること（中立性）、その結果が被害を受けた消費者全体に及ぶこと（網羅性ないしは普遍性）などの条件を満たすものでなければならないと思われる。

以上の諸点のうち、国民生活センター、消費生活センターは、迅速性、簡易性、中立性については、ほぼ達成されているといってよいが、徹底性は強制力の点でまだ完全ではない（韓国消費者保護院では、調停制度も導入していることが参考になる）[20]。現在のところ、センターでの処理は、裁判におけるような法的権限にもとづく強制的解決ではなく、当事者間の合意を前提とする任意的解決（任意性）を原則としている。ただし、センターのような全国的組織により、問題のある商品・役務・販売方法であると判断された場合、事実として事業者の活動に対する大きな制約要素となることは疑いない。すなわち、事実的強制力がある。この場合には、いわゆる「法的投票権」[21]の様相をもつことになる。

網羅性は、ＰＩＯ－ＮＥＴなどによる情報制度の整備により達成しつつある。センターの行なう消費者苦情・相談処

理制度は、主として個別的苦情の解決をめざす事業者、または事業者団体の苦情処理体制とは、目的、性格が異なる。裁判におけるような立場の対等性を前提とした、具体的解決の手法とも異なる。以上のように、行政型ＡＤＲの代表的制度である国民生活センター、消費生活センターは、こんにちでは、たんなる裁判の補完制度を超えた重要なＡＤＲとして定着しているといってよいと考えられる。

2　つぎに、消費者紛争における行政型ＡＤＲの特徴を示しておこう。

イ　行政機関による消費者紛争処理制度は、消費者被害の救済を目的としている。したがって、単純に、万能型（よろず屋方式）にひとまとめにするのは問題があり、同じひゆでいうのなら、スーパー方式とでもいうべきかもしれない。センターの目的は、言葉の厳密な意味で、一般化、無限定化されておらず、消費者被害の救済という点におかれているからである。また、苦情処理は、行政の一環としての位置づけも重視されるから、被害者の個別的救済にとどまらず、被害の拡大・拡散の防止や予防を含んでいることに注目したい。センターでの個別解決が、消費者紛争に普遍化（実質的解決のめやすとなる）されていくのである（普遍化的志向）。このような傾向は、一定の段階で立法を働きかける動因となることはいうまでもない。

情報システムの構築により、被害救済や予防のために必要な情報が簡単に提供される。これが紛争解決に普遍性をもたせる制度的保障となっている。以上のことをさらに制度化したものに、神戸市の訴訟援助スキームや東京都消費者被害救済委員会などの例がある。[22]

ロ　消費者の利用しやすい「もより」の機関により、紛争解決が図られる。この点は、適正な地理的配置、簡明な手続き、低廉（多くは無料）の費用などの要件により確保されている。すなわち、消費者のアクセス容易性の問題である。

また、取引実態に即した適切な解決を図ることが可能であり、かつ迅速な救済がなされる。中立性も確保される。以上の点も、行政型ＡＤＲが、行政サービスの一環として存在することから可能となる特徴である。

ハ　消費者紛争は、法の空白ないしは形骸化した領域において多発する。センターの活動はこの空隙を埋める機能も果たしている。また、法的問題として熟さない紛争、相談を受けることによって消費者の不満が解消される種類の軽微な問題などは、もともと裁判制度によっては吸収できない問題であるが、センターの機能範囲はここにもおよぶ。

ニ　行政と緊密な関係を保持していること。すなわち、関係する消費者行政と有機的な連携をとることができる。たとえば、救済を図るための情報交換等、被害の事前予防のための情報提供と公表、消費者啓発、警察等に対して規制行政の発動を求めること、立法・法改正の要望・意見表明等である。

3　つぎに、行政型ＡＤＲの問題点をいくつか検討しておきたい。

イ　一般的に市町村の消費者行政が全般に立ちおくれており、苦情・相談処理体制も地域別に相違がある。したがって、処理の統一性・公平性の確保が課題となる。統一性・公平性の確保には、行政機関の積極的対応が必要なことはいうまでもないが、同時に処理基準の確立と担当者の質と量の充実が必要である。

センターの処理基準には、形式的基準と実質的基準がある。形式的基準は、法令、通達、苦情処理委員会がすでにある事件について問題を解決している場合、そこで示されたあっせん案などである。また、判例もこれに加わる。ＰＩＯ－ＮＥＴの普及により、これらの情報を簡単に入手できる。しかし、消費者にかかわる法、行政は「タテ割り行政」のもとで乱雑に肥大化しているので、これを整理し体系化する必要がある。

実質的基準として、国民生活センターは相談処理の基本原則を八点あげている。[23] すなわち、①無差別平等、②親切、

迅速、③秘密の保持、④自主解決の優先、⑤公正な処理、⑥真否の確認、⑦損失の回復、⑧情報の提供である。以上の基準にもとづく適正な処理のための基盤としては、第一に、担当者の量と質の問題がある。担当者が問題を適切に処理できる力量を備えることと、増大する苦情数にともない員数のうえでも十分配置されることが必要となる。現在では、消費生活センターの活動の拡大にともない、ますます量・質とも問題となっている。この点の方向を誤ると、消費者の信頼は容易に喪失するであろう。第二に、組織が適切な苦情処理という目的を実現できるように仕組まれていることも必要である。商品テストや専門家との連携が重要である。この面では、組織的に対応してきているといってよい。第三に、苦情処理の基準が整備されていることも必要である。形式的基準の蓄積などがまだ不十分な状況であり、すでにのべたような実質的基準に依存する比重が、消費者苦情の処理においては大きいということがいえる。そうだとすると、担当者の量と質にかかわる問題にまた戻ることになる。

ロ　行政の一環としてＡＤＲが組込まれていることから、行政的観点が過度に重視される危険性がある。また、タテ割り行政は、消費者紛争のように行政横断的問題に対しては不合理な解決をもたらすことがある。すなわち、行政型ＡＤＲは、行政制度のこんにち的課題をかかえこまざるをえないであろう。

ハ　今後の展開において、財政的負担を行政がどのように吸収していくかも課題となる。

ニ　センターに紛争解決についての強制力を付与するかは、現在なお未解決の問題である。この点が、行政型ＡＤＲの将来の展開を決定することになると考える。小額少数被害、小額多数型被害類型における消費者被害は、現行裁判制度のもとでは吸収することが困難な被害類型である。限定的に強制力を是認する余地は十分あると思われる。また、その必要性もあるであろう。

註

(1) 消費者概念について、内山尚三＝山口康夫「住宅建設と消費者」消費者法講座六巻（日本評論社・一九九一年）一頁以下、山口康夫「約款と消費者『保護』―約款に対する立法・行政規制について」旭川大学紀要二二号六九頁注9参照。

(2) 「構造的」という意味について、日本弁護士連合会調査・消費者被害の救済に関する調査報告書（一九七四年）一一五頁以下、経済企画庁消費者行政課編・消費者被害の救済―その制度化の方向（大蔵省印刷局・一九七五年）一三頁以下、内山＝山口・前掲稿四頁等参照。

(3) 「取引力不均衡」の問題について、内山＝山口・前掲稿五頁の註11参照。

(4) 「消費者被害」は、さしあたり北川教授の理解にしたがっておく。すなわち、「事業者との取引にさいして商品・サービスの取引条件や取引方法について消費者のもつ合理的な期待と現実との間に不相当な不一致がある状態」である（北川善太郎「消費者保護と民法」私法四〇号一六頁）。

(5) 消費者被害の類型として、①小額少数被害、②小額多数被害、③高額少数被害、④高額多数被害に分類する方法があるが（北川・前掲稿一六頁）、ＡＤＲを考える場合にも有効な区分と思われる。すなわち、③・④の被害事例では、消費者問題が紛争化し訴訟化する傾向があるが、①・②は、紛争化しても訴訟化しにくい要因がある。ＡＤＲの機能範囲は、①・②の場合であり、③・④については、裁判制度のサブシステムとしての機能を果たすことになる考えられる。

(6) 国民生活センター・企業の消費者対応に関する調査（国民生活センター・一九九〇年）一三頁以下。

(7) 国民生活センター・前掲書九頁以下。

(8) 国民生活センター・前掲書四八頁。

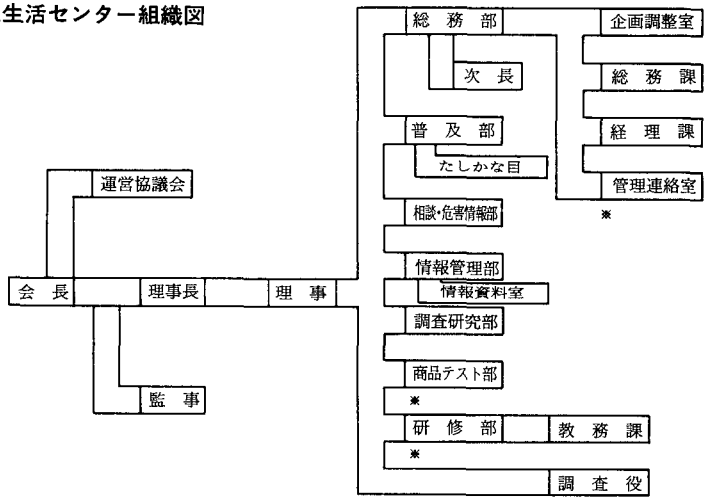
(9) 約款の病理現象とは、「企業者の独占的地位の契約における弱者への法的濫用」である。（米谷隆三・約款法の理論（有斐閣・一九五四年）七九頁）。

(10) アメリカのＣＣＣＳ（Consumer Credit Counseling Service）がモデルである。とくに注目されているのは、ワシントン広域地区消費者信用相談・教育サービス団体（Consumer Credit Counseling and Educational Service of Greater Washington, Inc.）である。簡単な紹介として、経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編・消費者信用の新たな課題（大蔵省印刷局・一九八五年）七一頁以下参照。

(11) 以下の点については、吉村彰「多重債務問題解決の一方策―現実の相談例から―」ジュリスト八九三号一一頁以下を参照。
(12) 現場の報告として、NBL四二五号四～五頁参照。
(13) 経済企画庁・前掲書（註10）六九頁以下、とくに七〇～七一頁参照。
(14) 国民生活センターについては、ヒヤリング調査の際に、国民生活センター国際情報室・細川幸一氏より多くの示唆を得ている。
(15) 木元錦哉＝三枝一雄・消費者問題と法制度（勁草書房・一九八九年）一一一頁参照。
(16) 木元＝三枝・前掲書一一一頁以下参照。
(17) 角田真理子「国民生活センター」判例タイムス七二八号二〇三頁以下による。
(18) 青山三千子「消費者相談の役割と司法」国民生活一九八九年一一月号三二頁。
(19) PIO―NETと消費生活相談の関係について、国民生活センター情報管理部「PIO―NETにみる消費生活相談の傾向」国民生活センター編・消費生活年報一九八八年版七〇頁以下。
(20) 細川幸一「アジア諸国の消費者政策―韓国―」ESP一九九一年一月号七八頁以下。国民生活センターに、調停機能をもたせるか否かの点は、今後の重要論点となる。
(21) 簡単には、国民生活センター編・消費者問題と消費者保護（第一法規・一九九〇年）二〇二頁参照。
(22) 五十嵐宏「東京都消費者被害救済委員会」判例タイムス七二八号二一一頁以下。
(23) 長尾治助・消費者法のすすめ（三省堂・一九八一年）六六頁以下。

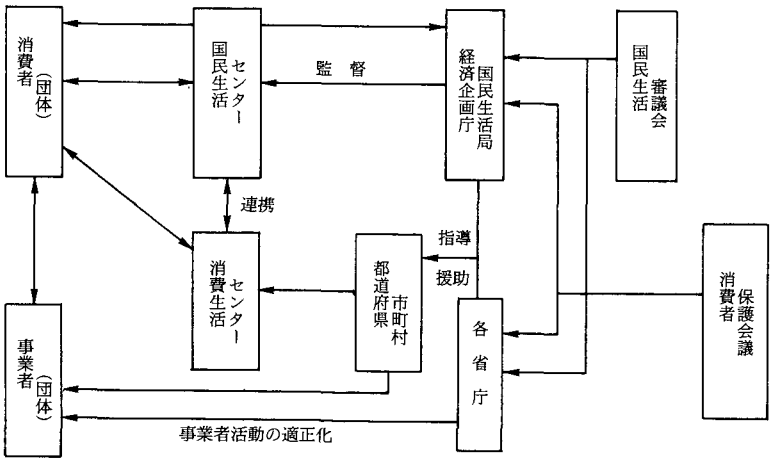
（付記：本稿は、報告を前提としたものであるので註は大幅に割愛した。）

国民生活センター組織図



※印は商品テスト・研修施設

消費者行政機構図



出所：国民生活センター「あなたのくらしを守ります」2頁