

国の行政機関等における 消費者に対する情報提供の法的問題 ——裁判外紛争解決手続における事業者名を含む 結果概要の公表制度を中心に——

日野 勝吾⁽¹⁾

Legal issues of providing information to consumers in government institutions

Shogo HINO

Abstract

This paper is intended for purposes of adding the examined legal issues related to information provision and alerting to consumers in government institutions. In consumer law area imbalance of the bargaining power, information power is remarkable, also measures, in order to correct it, in the light of various resolution channel of consumer dispute, was reflection specifically.

要 約

本稿は、国の行政機関等における消費者に対する情報提供（特に、注意喚起機能）に関する法的問題について、積極的な検討を加えることを目的としている。消費者にとっての一方当事者たる事業者との交渉力・情報力の不均衡等の現状を踏まえ、特に、消費者法領域において、それを是正するための具体的方策を考察するとともに、消費者紛争の多様な解決チャネルのあり方について、具体的に省察した。

キーワード

消費者 (Consumer) / 消費者行政 (Consumer administration)
消費者教育 (Consumer education) / 消費者紛争 (Consumer affairs)
注意喚起情報の収集 (Gathering and analyzing information)
危害情報の発信 (Sending information promptly, Warning)
裁判外紛争解決手続 (Alternative(Appropriate) Dispute Resolution)
独立行政法人国民生活センター
(Independent administrative agency, The National Consumer Affairs Center)

(1) 尚美学園大学総合政策学部非常勤講師、独立行政法人国民生活センター紛争解決委員会事務局勤務、高崎商科大学商学部特任講師、東洋大学法学部非常勤講師、愛知産業大学経営学部非常勤講師。

はじめに 検討の視点

近時、消費者法の理論的体系化・精緻化がますます進行しているといえるが⁽²⁾、現在、法務省にて検討がなされている民法(債権法)改正についても少なからず影響を与える分野である。消費者契約をめぐって民法上規定されている法領域を含めて、今日の社会経済情勢に適合させるための見直しを行っている⁽³⁾。

他の古典的法領域と異なり、新領域法学でもある消費者法においては、理論と実務の架橋が他の法領域と比して先進的であり、研究者と実務家の協働によって、消費者紛争解決にも多大な貢献に寄与しているといえよう。消費者紛争の多くは、契約締結過程及び契約条項(約款等)に係る問題であり、その背景事情には「言った、言わない」といった挙証困難なケースが大多数であるといつてよい。消費者取引における紛争解決の実効性を確保するためには、契約締結過程及び契約条項(約款等)の問題の背景事情を踏まえつつ検討することが、本来の消費者取引の適正化の推進のためにも重要であるといえるし、ひいては消費者行政の役割を見直すにあたっても重要であるとい

っても過言ではない。

1. 多様な消費者紛争の解決チャネルと消費者の自律的紛争解決意識の涵養

近時においても消費者紛争の発生件数は依然として高水準で推移しており、その内容もまた複雑化・多様化している⁽⁴⁾。消費者紛争の特性として、消費者と事業者との間には情報の質・量及び交渉力において構造的な格差が存在しており、被害金額が比較的少額の場合が多く、裁判による法的救済は訴訟コストや精神的な負担面等を理由にして、被害回復を諦めたり、泣き寝入りするケースが散見される。とりわけ消費者取引における紛争解決については、直接的には個々の事業者・消費者間の紛争を適切に解決し、私権の解決が達せられることが主たる目的であるといえる。しかし、そうした私権の解決に加えて、解決のプロセスを通じて、消費者に不利益となる取引が是正されるという副次的効果をもたらしている。

そうした両面にわたる、紛争解決環境がわが国においてさらに充実化されることになると、消費者被害の未然防止に資することとなるろうし、一般消費者に対する注意喚起にもつ

(2) 消費者法における理論的体系化については、例えば、代表的著書として大村敦志『消費者法(第4版)(法律学大系)』(2011年、有斐閣)等の著書が発刊されており、民法、とりわけ契約法をめぐる当事者間の不均衡性に着目して検討を加えている。この点、消費者法は、おそらく労働法と合一的な歩みをしており(こうした法領域を総じて「生活者法」体系と筆者は呼称している)、消費者団体と労働組合との類似性や、消費者契約法と労働契約法との相関性について細目的に検討する必要がある。そうした問題意識を踏まえた論稿については、別稿にて論じる予定である。

(3) 審議状況等については、法務省ホームページを参照(<http://www.moj.go.jp/MINJI/minji99.html>)。現在中間試案が提出され、それをもとにして検討を深めている(www.moj.go.jp/content/000108853.pdf)。その評価等については、各商業雑誌に掲載されているところであるが、さしあたり【特集】民法(債権関係)の改正に関する中間試案をめぐって(ジュリスト1456号)を参照されたい。

(4) 詳細については、消費者庁『平成25年版 消費者白書』を参照(消費者庁ホームページ(http://www.caa.go.jp/adjustments/index_15.html))。

ながると思われる。

この点は、「消費者教育の推進に関する法律（平成二十四年八月二十二日法律六十一号）」（以下、「消費者教育推進法」という）の趣旨にも適合的であろう。ただし、消費者教育推進法1条は、「消費者教育が、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差等に起因する消費者被害を防止するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるようその自立を支援する上で重要であることに鑑み、消費者教育の機会が提供されることが消費者の権利であることを踏まえ、消費者教育に関し、基本理念を定め、並びに国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、基本方針の策定その他の消費者教育の推進に関し必要な事項を定めることにより、消費者教育を総合的かつ一体的に推進し、もって国民の消費生活の安定及び向上に寄与することを目的」と謳っており、消費者が自ら紛争解決に取り組むことは、消費者問題に対する当事者意識を向上させ、さらには、法的責任を自己の責任として認識するという主体性の確立にも寄与するからである。

こうした視点から消費者紛争解決の多様性を鑑みると、当該消費者が所在する地元の消費生活センターにおける相談・あっせん等は有用であろうと思われるし⁽⁵⁾、また最近では、裁判によらずとも簡易・迅速に適切な法

的救済が図られる裁判外の紛争解決手続が合理的である。こうした現状を踏まえ、ことなどから、2008年（平成20年）5月、独立行政法人国民生活センター法（平成14年12月4日法律123号）の改正に伴い、ADR実施機関として中立性・公正性を担保し、職権行使の独立性を法的に担保された紛争解決委員会（以下、「国民生活センターADR」という）が独立行政法人国民生活センター（以下、「国民生活センター」という）内に設置され、翌年（平成21年）4月より運用を開始している。

国民生活センターADRの運用開始後、既に4年が経過したところであるが、これまで600件を超える申請事案を受理し、重要消費者紛争の解決のための和解仲介手続（以下、「重要消費者紛争解決手続」という）を実施してきた⁽⁶⁾。

重要消費者紛争解決手続にあたり、委員等は不当な影響を排除するため、中立かつ公正な立場において、独立して職務を行使することとされており、事務局職員も、委員や特別委員以外の何人からも命令や指示を受けず、中立かつ公正な立場において、職務に従事している（独立行政法人国民生活センター法20条4項、独立行政法人国民生活センター紛争解決委員会業務規程12条）。国民生活センターADRは、委員長を含む非常勤の委員15名以内をもって組織さ

(5) 全国各地の消費生活センターにおいては、独立行政法人国民生活センター理事長が認定した消費生活専門相談員等が相談対応等を行っている。ただし、すべての消費生活センターにおいて消費生活相談員を配置しているわけではなく、いわゆる「ゼロ・ワン地域」が存在しており、よりきめ細かい相談体制の構築が求められよう。

(6) 国民生活センターADRが実施する手続に関する最近の論稿として、さしあたり井口尚志・日野勝吾「国民生活センター紛争解決委員会によるADRの運用状況と今後の課題」ジュリスト1461号49頁（2013年）、枝窪歩夢「国民生活センター紛争解決委員会によるADRの概要と実施状況」法時85巻4号23頁以下（2013年）、拙稿「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～消費者の後見的役割を担う「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頁以下（2013年）等がある。

れているが（独立行政法人国民生活センター法12条）、その他に35名の特別委員を含め合計50名で重要消費者紛争解決手続を運営している⁽⁷⁾。

また、国民生活センターADRは、全国各地の消費生活センターによる相談・あっせんからワンストップで消費者紛争の解決を図ることが可能であり、個別紛争の解決を通じて得られた情報や知見・ノウハウを活用してその結果の概要を公表することにより未然防止・拡大防止を図り、ひいては同種紛争を解決するための指針を全国各地の消費生活センターにフィードバックすることにより、消費生活センターにおける消費者被害の未然防止・救済を可能にしている⁽⁸⁾。

消費者紛争を対象としたADR機関は、国民生活センターADR（行政ADR）の他、裁判ADR（簡易裁判所による「民事調停」）や民間ADR（公益社団法人日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会による「認証ADR」）があげられるが、例えば、後述する「消費者の後見的役割」に基づいた手続実施や結果の概要の公表制度のように、他のADR機関には存しない機能を有しているといえる。

なお、第185回国会（臨時会）において

「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」が可決・成立し、同法施行前の消費者紛争事案に関して、一段階目（共通義務確認訴訟）の判決が出た場合、関係機関（国民生活センターや消費生活センター等）へ周知を行い、その判決の事実上の効力を活用しつつ、国民生活センターADRが被害回復手続を実施することとなった⁽⁹⁾。我が国における集団的消費者被害回復スキームにおいても国民生活センターADRの中核的位置づけがなされたと評価し得るのであり、その果たすべき役割はますます大きいといえよう。

2. 国民生活センターADRの手続上の主な特色等

国民生活センターADRは、政策実現型の行政ADRとして位置づけられており、消費者と事業者との間の構造的な格差の是正のため、消費者に対して、民事裁判手続以外の消費者被害救済の新たな選択肢を提示している。さらに、「裁判外の紛争解決手続の利用の促進に関する法律（以下、「ADR法」という）」においても一般原則として示されているとおり、「公平性」は、あくまで当事者双

(7) 消費者問題を専門とする弁護士、消費者法や民法を専攻する学者、消費者団体出身者や事業者の顧客対応関連部署出身者、消費生活相談員の有資格者等の経歴を持つ者等から構成されている。なお、委員会の委員名簿については、国民生活センターのホームページを参照。http://www.kokusen.go.jp/adr/pdf/adr_iin.pdf

(8) 内閣府「国民生活センターの国への移行を踏まえた消費者行政の体制の在り方に関する検討会」報告書～消費者行政の機能強化を目指して～（平成24年8月22日付）において、国民生活センターの「ADRは、持ち込まれた重要消費者紛争を解決するとともに、紛争解決の指針となる情報の提供により、各地の消費生活センター等の相談処理の支援に大きな役割を果たしている。今後とも、相談処理支援との連続性を重視しつつ、その機能の充実を図る必要がある」と言及し、「中立性・公正性を確保しつつ機能を維持するとともに、国民生活センターの他の機能との一体性を維持する」必要があることを言及している。詳しくは内閣府ホームページ（http://www.anzen.go.jp/kentou/pdf/0822_houkokusho_1.pdf）を参照。

(9) 「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律案」の具体的な内容等については、消費者庁ホームページ（<http://www.caa.go.jp/planning/index14.html>）を参照。

(10) 山本和彦・山田文『ADR仲裁法』（日本評論社、2008年）6頁以下。

方が形式的ではなく実質的に対等であることを前提としているものであり⁽¹⁰⁾、そもそもましてやADR法において明文化されていない「中立性」については、消費者対事業者の紛争構造をみると、やはり決定的な格差が生じているといえ、手続法上も「特別法的」配慮が要請されるべきである。

こうした点を踏まえ、国民生活センター法改正時、衆議院及び参議院の内閣委員会での附帯決議（「独立行政法人国民生活センター法の一部を改正する法律案に対する附帯決議」衆議院：平成20年4月11日、参議院：平成20年4月24日）において、委員会の仲介委員等が職務を行うにあたっては、「消費者の利益の擁護・増進を図るという国民生活センターの役割にかんがみ、消費者と事業者の情報力や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すこと」が要請されているのである。

このように国民生活センターADRは、手続面において、消費者の「後見的役割」を果たすことをもって、情報力や交渉力等の構造的格差の是正することを図っており、このことは政策実現型の行政ADRとして、独自の基本理念、手続方針として核心的な礎となっている。

なお、前掲の附帯決議において、消費者をはじ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のが要請されていることから、申請に係る手数料については無料とし⁽¹¹⁾、手続実施のための期日開催にあたっては、原則として、国民生活センターの東京事務所（東京都港区）にて実施しているが、当事者が遠隔地に居住している場合や申請人が高齢者や障がい者である場合等は、電

話会議システムやWEB会議システムを積極的に活用している。さらに、ケース・バイ・ケースではあるが、事案内容によっては各地へ仲介委員及び事務局職員が赴いて、各地の消費生活センター等と連携して、現地に期日を開催するなどの支援体制を整備している。

先述の通り、ADRの基本的特性である手続の柔軟化や解決の多様化に対応するため、他のADR機関と同様、国民生活センターADRの手続もまた、非公開で実施されることを原則としている（独立行政法人国民生活センター法23条）。とはいえ、消費者被害救済や消費者紛争の未然防止・抑止を目的とする政策実現型の行政ADRとしての存在意義に鑑み、国民生活の安定と向上を図るために委員会が必要と認める場合には、重要消費者紛争解決手続終了後、当該紛争の結果概要を公表できる制度（以下、「結果概要の公表制度」という）が整備されている（独立行政法人国民生活センター法36条）。結果概要の公表制度の趣旨・目的は、重要消費者紛争の背後には、多数の同種紛争が存在していることなどから、重要消費者紛争の解決を図ることと同時に、紛争事案の概要や手続の経過、結果等の概要を公表することによって、他の同種紛争事案の解決や紛争の未然（拡大）防止・抑止にもつながる。そのため、消費者紛争の解決指針として情報提供・注意喚起を行っているのである。

こうした趣旨・目的のもと、国民の生命、身体又は財産に対する危害の発生又は拡大を防止するために、必要があると認めるときは、終了した重要消費者紛争解決手続の結果の概要を公表することができることになっている（国民生活センター紛争解決委員会業務規程

(11) ただし、文書通信や期日出席に係る交通費等の諸費用は各当事者が負担している。

52条2項)。さらに、相手方事業者が事業者の名称等の特定情報の公表に同意している場合(1号)、相手方事業者が重要消費者紛争解決手続の実施に合理的な理由なく協力せず、将来における相手方事業者との同種の紛争について委員会の実施する手続によっては解決が困難であると認められる場合(2号)、その他、相手方事業者との間で同種の紛争が多数発生していること、重大な危害が発生していることその他の事情を総合的に勘案し、当該情報を公表する必要が特に高いと認められる場合(3号)は、相手方事業者の名称、所在地その他の特定情報を公表することができることとされている(同52条3項)。結果概要の公表制度は、行政法上の処分性を有する法的性質にはなく、あくまで同種の消費者紛争の未然(拡大)防止・抑止に資するための情報提供・注意喚起の一環として実施されるものであって、決して制裁的・強制的な手段としての性質を有するものではない。とはいえ、結果概要の公表を行うにあたっては、相手方事業者の将来の不利益性に配慮するため、あらかじめ当事者の意見を聴取することとされている(独立行政法人国民生活センター法施行規則32条)。

3. 手続内容等の情報提供の具体的検討と今後の課題

既述のとおり、ADRは柔軟な解決を図るため、手続非公開が原則である。これは2004年(平成16年)にADR法に基づく原則であるが、国民生活センターADRで扱う重要消費者紛争の背後には、多数の同種紛争が存在

しており、当該紛争の解決を図り、その結果の概要を公表することは、それを契機とした他の同種紛争の救済が図られるという面で公益的側面を有することは先に論じたところであり、こうした視点からみれば、むしろ消費者紛争は公益的紛争⁽¹²⁾であり、紛争を解決する必要性が高い分野であろうと思われる。

繰り返しになるが、結果概要の公表制度は、国民生活の安定と向上を図るため、紛争解決委員会が必要と認める場合、紛争解決手続の結果概要を公表できるシステムとなっている。あくまで独立行政法人国民生活センターから独立して設置され、行政法上の処分性を有さない法的性質からみれば、一般消費者に対する情報提供として位置付けられている。

続いて、上述のとおり、相手方事業者が重要消費者紛争解決手続の実施に合理的な理由なく協力せず、将来における相手方事業者との同種の紛争について委員会の実施する手続によっては解決が困難であると認められる場合等においては、事業者名を含めて結果概要を公表することができる(業務規程52条3項)。

なお、国民生活センターADR発足前より、紛争が円満に解決した場合でも事業者名が公表されると、当該事業者が当該ADR手続で紛争を解決しようとするインセンティブが損なわれることなどに鑑み、慎重に検討を行うべきとされ、抑制的な実務運用を予定していた。

したがって、あくまでもADR手続は任意の紛争解決手続であり、事業者名を含む結果概要の公表に畏怖して、やむを得ず手続に応

(12) 同旨、山本和彦・山田文『ADR仲裁法』(2008年、日本評論社)395頁以下参照。

(13) 国民生活審議会消費者政策部会報告「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12月)詳細については、消費者庁ホームページ(<http://www.caa.go.jp/seikatsu/shingikai2/index.html>)

諾せざるを得ない状況を創出することは衡平な手続とはいえないといえる⁽¹³⁾。ただし、事業者が公表に同意した場合や、国民生活センターADRの手続に全く協力せず、広く国民に当該事業者との紛争解決手続について委員会に申請しても解決を期待することは難しいことを知らせる必要がある場合など、委員会が公表する必要があると認められた場合には、慎重な手続を経た上で、事業者名や手続の経緯を手続終了後に公表できるように措置する必要があるとされたのである。

こうした立法過程における検討経緯を踏まえ、結果概要の公表に関する事項を業務規程52条において規定されている。

業務規程52条3項2号（以下、2号）の規定は、応諾が任意である委員会のADR手続に協力するインセンティブの確保を目的としており、個別紛争の解決、被害の救済に資する機能を有している。ただし、仲介委員が示す和解案に応諾しないことが直ちに該当するのではなく、仲介手続に合理的な理由なく協力しない場合である。

本号でいう「合理的な理由なく協力をしない場合」とは、仲介手続に出席しないなど手続に全く協力しない場合のほか、表面上は手続にに応じているものの、争点に対する具体的な事実関係の確認や解決案の協議などについて実質的に非協力で真摯な解決努力がなされていないとは認められない場合が含まれる。

紛争の解決に向けた努力が真摯になされているかどうかについては、事実認定の問題や、法的見解が争点となるケースでは、その正当性について評価の問題を伴う場合がある。その場合、ADRの性質上、仲介委員が事実認定や法解釈を一方的に断定することはできな

いが、個々の事案の紛争の実態や和解手続における申請人・相手方双方からの説明や資料提出の状況等を含めて「合理的な理由」の有無を適切に判断することによって、事業者名を公表すべき事案が否かを判断することが切に求められる。なお、当事者が裁判手続による解決を図る具体的な意思を表明し、被害金額やその他の事情に照らし、民事裁判手続を選択することが合理的に期待できると認められるのであれば、「合理的な理由なく協力しない場合」には該当しないことに留意が必要である。

次に、業務規程52条3項3号（以下、3号）は、「同種の紛争が多数発生していること、重大な危害が発生していることその他の事情を総合的に勘案し、当該情報を公表する必要があると高いと認められる場合」という条文の文言からも窺われるように、和解の成否にかかわらず、国民生活センターの本来の機能である公益を目的とした情報提供を実施するための規定であると考えられる。

したがって、委員会のADR手続への応諾を確保するための手段として用いる2号とは趣旨が異なり、3号は和解を促すインセンティブとして活用する趣旨ではない。

同種被害の未然防止・拡大防止に資する観点からは、3号の積極的な運用が期待される。しかし、仮に当委員会のADR手続に真摯に応じ個別紛争の解決がなされた場合においても、3号に基づき公益を目的として事業者名を公表するとなれば、逆に事業者が和解手続に協力するインセンティブ機能を阻害するおそれが生じる。その意味では、2号と3号は、活用目的が相反することから、運用上、「紛争解決機能」と「情報提供機能」の両立が困

を参照。したがって、原則として、和解となった事案については、事業者名を含めて結果概要を公表することは否定的な方向へと働くことになると思われる。

難になる場面が生じ得る。

これらを踏まえ3号の活用を考えると、当該紛争の解決に向けたインセンティブ機能(2号の役割)を阻害してもなお公表しなければならない問題を内包する事案であって、申請当事者の利益や個別被害の救済を損ねるとしても、それを上回る保護すべき公益があるかどうかのポイントとなる。

しかも、後述の適正手続保障の観点を踏まえると、仲介委員は、和解成立に至る前の段階で、紛争解決機能よりも情報提供機能を優先して3号に基づく事業者名公表の可能性があるかどうかを判断する必要がある。

事業者名を含む公表を行うかどうかの判断要素としては、下記に掲げるような事案の内容等に係る要素を考慮することとなる。これに加えて、当該事業者の市場占有率や事業者名称の継続性などの当該事業者の実態を踏まえ、手口公表の場合と比較するなどして、被害防止への有用性と効果も考慮することが適切である。

(1) 被害の広域性・多数性

相手方事業者について申請事案と同種の被害が多発しているという状態においては、消費者への注意喚起の必要性が増すことから、事業者名を特定して公表を実施する際の判断素材の一つになり得る。

(2) 事案の悪質性

悪質性の判断にあたっては、罰則の対象となる法令違反、行政処分の対象となる法令違反、民事的な違法性が認められる場合など、違法性の程度を考慮することとなる。さらに、新手法による被害など法規制のないいわゆる「すきま事案」等、違法性がないから当

該事案が悪質でないとは判断することが適切といえない事案が存在するという現状に配慮する必要がある。

個別の苦情に対してADR手続で和解に応じるという姿勢をみせることが不適正な事業活動を維持するためのスキームの一つであると認められる場合や、個々の被害自体は大きくなくとも消費者の通常の注意力では防止しにくい巧妙さがある場合や、高齢者や障害者など、いわゆる社会的弱者を狙い撃ちするような、不適正な行為であることなども、悪質性を判断する一要素となりうることを認識すべきと考える。

なお、以前に当該事業者に係る手口公表を実施したが、その後、当該事業者について同種案件が寄せられるなど、手口公表では情報提供の実効性が確保されないと判断される場合には、上記の趣旨を踏まえ事業者名公表を検討する要素となる。

(3) 被害発生の程度(重大性・深刻性)

財産上の被害の重大性については、第一にその被害の金銭的評価によって判断されるものと考えられる。また、被害金額がそれほど多くなくとも、被害者の状況や被害者の生活基盤への影響が深刻な場合などには重大な被害と捉える要素となる。

一方、身体的な被害については、被害者の生命、身体への侵害の程度や不可逆性などのほか、乳幼児や高齢者といった使用対象者による製品群の特性等、消費者自身にとっての被害回避の困難性を考慮する必要がある。もっとも、身体にかかる重大な事故については、消費者安全法等に基づいて注意喚起については既に実施されていることが想定されるから、委員会において事業者名を公表する際も、この点の事情が考慮要素となる。

業務規程52条3項各号に基づいて結果概要を公表するに際しては、当事者の正当な利益を損ねることのないよう手続保障がなされており、当事者に対して事前に意見聴取を実施しているところである。

しかし、特に3号に基づく事業者名公表が想定される場合には、例えば、和解の合意成立に先立って、紛争の実態や被害の発生状況等に鑑み、事業者名を含め公表することがあ

り得る旨を伝えておくことにより、当事者にとって不意打ちとならないように適正手続の保障が必要である。

また、業務規程52条4項の但書では、あらかじめ当事者の意見を聴かなければならないことの例外として「緊急を要する等やむを得ない事情がある場合」を挙げているが、その運用ルールについても今後の運用の中で明確にしておく必要があるだろう。