

裁判外の消費者紛争解決スキームに関する一考察

— イギリスにおける消費者紛争発生後の解決過程での消費者のエンパワーメント —

宮 園 由紀代

1. はじめに

イギリス（ただし本論文ではイングランド、ウェールズ、および北アイルランド地域を分析対象とする）では、訴訟に要する高額な弁護士費用の問題や、訴訟遅延の問題、民事訴訟の複雑さなどから、民事紛争を廉価・迅速・円滑に解決するために、ADR 手続（Alternative Dispute Resolution 以下、ADR という）の利用が奨励されている。また、罰金では直接の消費者への損害賠償金とはならないことや、訴訟は金銭賠償に限られるが、ADR 手続では謝罪や説明や行為改善など救済の範囲が広いことも、ADR 手続の利用を進める利点となっている。消費者紛争が起こった場合、消費者は、まず事業者に苦情を申し出る。その前後に、消費者相談機関等のアドバイス情報を確認したり、消費者相談窓口で相談することもある。事業者との交渉がうまくいかない場合は、業界団体の相談窓口やオンブズマンなどのADR 機関に相談する。それでも解決がつかない場合は、少額訴訟などを利用することもある。このように消費者紛争解決スキームが整備されている。また、消費者と事業者には情報力や交渉力に構造的な格差がある¹ので、消費者保護が必要とされる。消費者紛争を抱えた多くの消費者は、自分に起こった問題に困惑し、感情的になっている。そして、自分の思いの正当性や、今後の解決方法に不安を持っていることが多い。しかし、相談員と話をすることで、消費者は冷静になり、自分が抱えている問題が整理され、自分の権利や義務を理解し、自己意識が明確になる。そして、事業者要求できる内容や苦情申し出の手順を見つけることができる。その結果、消費者自身が解決方法や内容を選ぶことにつながり、納得のいく解決を産むのである²。このように相談過程で消費者の自律性が高められることを、消費者のエンパワーメント（empowerment）³という。そして、自分で選択をし、行動を起こす自律的な消費者が、公正で自由な競争市場の発展に貢献することとなる。そのため、相談機関が果たす役割は大きいと考えられている⁴。

わが国においても、消費者紛争の解決に訴訟が利用されることは少なく、地元の消費生活センターの助言や斡旋によって解決が図られることもある。消費生活センターでは、基本的には相談者自らが解決に向けての行動をとることを支援している。そのため、斡旋よりも助言が圧倒的に多いが、そこで行われる助言は、単なる情報提供だけでなく、問題の整理や自主交渉の援助など多岐にわたる。また、業界団体が主催する相談機関に相談して解決となることもある。業界団体や消費者団体が主催する民間型ADRも設立されており、今後の発展が望まれるところである。こうした消費者紛争解決の過程で自律性を高められた消費者が、自ら解決を図る⁵ということは、わが国においても重視されるべきことであろう。

本稿では、まず、イギリスにおける消費者を保護する法や裁判外消費者紛争解決スキームの全体像

を捉える。その上で、各段階の相談機関が消費者をエンパワーメントする機能を明らかにし、それらのスキームの効果的な連携について考察する。次に、イギリスと日本の現状を比較しながら、相談機関へのアクセスのしやすさと質の確保に焦点をあて、消費者をエンパワーメントする裁判外の紛争解決スキームの日本における効果的なあり方を検討する。

2. イギリスにおける消費者紛争発生後の解決スキーム

イギリスでは、2002年に公正取引庁が、問題解決あるいは補償のための独立した救済システムへのアクセスを要求することを公表した。2003年に、民事訴訟でも、訴訟前の合理的な手続に従うことが求められるようになった⁶。現在では、公的機関や民間機関など、様々な消費者相談機関やADR機関が設置されている。ここでは、まず、イギリスにおける消費者紛争解決の法規制を念頭に入れ、次に、相談機関の現状について述べる。

(1) 消費者保護関連法

消費者契約は、社会の変化と共に変化するために、消費者の権利や救済を規定する法律も変化する必要がある。イギリスでは、商品供給法 (Supply of Goods Act 1973)、商品販売法 (Sales of Goods Act 1979)、商品・サービス供給法 (Supply of Goods and Service Act 1982)、商品の販売と供給法 (Sales and Supply of Goods Act 1994)、消費者への商品の販売供給規則 (Sales and Supply of Goods to Consumer Regulations 2002) が規定された。これらの法では、条件違反の場合に消費者が契約を断る権利、正当な期間での修理や交換の権利、修理や交換不能の場合は値引きか契約を無効にする権利、商品未着や保証違反の場合に生じた損害を賠償してもらう権利を定めている⁷。また、訪問販売などの特定の販売形態の場合は、クーリング・オフが規定されている。例えば、消費者保護 (遠隔地販売) 規則 (the Consumer Protection (Distance Selling) Regulations 2002) では、訪問販売や通信販売 (電子商取引を含む) で35ポンド以上の契約をした場合は、契約書面交付後7営業日以内⁸、また、契約書面不交付の場合は、商品受領日かサービスの契約締結日から3ヶ月以内のクーリング・オフが規定されている⁹。また、自宅でクレジット契約をした場合には、消費者信用法 (The Consumer Credit Act 1974) により、クレジット契約締結後に消費者に交付される書面を消費者が受領後5営業日以内のキャンセル期間が設けられている¹⁰。そして、2008年5月には不公正な消費者契約を規制し、消費者保護を実現するという原理原則を示す不公正な取引からの消費者保護規則 (The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008) が規定された。この法律では、平均的な消費者 (average consumer) が自由意思で契約を決定することを目的に、事業者が消費者に対して不公正な行為をしない一般的義務が規定され、公平な事業を行うことが求められている。

このように消費者法が整備されているが、法の複雑さから、政府は、消費者法を消費者にも事業者にも理解しやすく、将来の契約にも対応できるような自由度をもった法律にする方針も立てている¹¹。また、市民相談局 (Citizens Advice Bureau) は、複合契約では、消費者の権利が多様になり、責任の所在が不明確であることや、購入形態の違いで消費者の権利が異なることなど、法の複雑さ故に、相談員は複数の部門を検討しなければならず、消費者の権利を間違えて助言することもあるという問題を指摘している¹²。

(2) 消費者紛争解決スキームの全体像

消費者紛争の解決には、消費者が自ら情報を得て、事業者に苦情を申し出て、解決がつかない場合にはADR機関に相談する。図表1は、その枠組みを表したものである。

図表1 消費者のエンパワメントと救済の枠組み

購入前 ↓	教育	<ul style="list-style-type: none"> ・基本的な消費者の権利 ・相談機関の情報 	消費者への助言	第一のアドバイス
	商品からの情報	<ul style="list-style-type: none"> ・独立したオンラインサイト（価格比較サイトなど） ・コンシューマー・ダイレクトの商品情報 		<ul style="list-style-type: none"> ・市民相談局 ・コンシューマー・ダイレクト
機関からの情報	<ul style="list-style-type: none"> ・独立したオンラインサイト（価格比較サイトなど） ・コンシューマー・ダイレクト ・地方・全国認証取引スキーム 	第二のアドバイス		
購入後	事業者の苦情取り扱い	<ul style="list-style-type: none"> ・事業者の苦情取り扱い手続 ・消費者行動認証スキーム（業界団体自主行動基準） ・苦情取り扱い標準 		<ul style="list-style-type: none"> ・地方取引基準局 ・消費者団体 ・市民相談局
	ADR機関	<ul style="list-style-type: none"> ・メディエーション／調停 ・裁定（adjudication）／オンブズマン（ombudsman） ・仲裁 		
	法的救済	<ul style="list-style-type: none"> ・裁判－少額訴訟 		

(Department for Business Enterprise & Regulatory Reform “CONSUMER LAW REVIEW:CALL FOR EVIDENCE” (MAY 2008).p.27より作成)

(3) 消費者相談機関

貿易産業省（DTI）は、消費者は権利と義務を理解すること、不当な要求をする消費者は保護すべきではなく、消費者の自己責任が重視されることから、消費者をエンパワーすることは、自分自身で選択し、決定できるための情報提供であると指摘している¹³。その情報提供の重要な役割を果たしているのが消費者相談機関である。そこでは、消費者への情報提供、事業者との交渉、メディエーション等を行っている。以下に、消費者相談機関で実施されている活動をあげる。

① コンシューマー・ダイレクト（Consumer Direct）

コンシューマー・ダイレクト¹⁴は、電話や電子メール等での消費者相談や、ウェブサイトで、契約前の注意点、消費者の権利、苦情の申し出及び他の相談機関の情報提供をしている。地方の消費者相談機関である取引基準局（Trading Standards of Departments）が設置されていない地域もあるために、イギリス全土への消費者相談の提供を目的として2004年に公正取引庁（the Office of Fair Trading）により設置された公的機関である。消費者から受けた相談は、原則2営業日以内に回答し、その回答に消費者が不満な場合はオンブズマン等のADR機関を紹介している。事業者との交渉はしていない。2007年の相談件数は、150万件以上であり、819,815件が苦情であった。ウェブサイトで、提供している苦情申し出文書は9種類あり、消費者は、日付、事業者名、自分の名前と連絡先、苦情内容、請求金額などを指定の場所を書くだけで、文書を作成できる¹⁵。

② 取引基準局 (Trading Standards of Departments)

取引基準局は、表示や価格、計量、消費者取引、商品の安全に関する公的機関である。多くの取引基準局では、無料で消費者相談を行っている¹⁶。また、地方の事業者との紛争のために、無料の独立したメディエーションを行っている所もある¹⁷。

さらに、取引基準局を支援し、消費者をエンパワーする目的で、取引基準会 (Trading Standards Institute) が公的に設置されている。この機関は、取引基準局やコンシューマー・ダイレクトの相談員や事業者の消費者対応スタッフとして働く専門家としての資格を付与し、資格取得者に必要なスキルや知識の研修も行っている。資格試験の領域は、消費者保護、契約法、法システム、アドバイス・解決・救済、農業、動物の健康と福祉、消費者信用、公正取引 (市民法・刑事法)、食品基準、知的財産、法的方法論、金銭アドバイス及び製品の安全である。研修内容は消費者関連法や消費者の権利などが多いが、助言やメディエーションのスキル研修もある¹⁸。

ウェブサイトでも消費者の権利や苦情申し出の手続などの情報を提供している。例えば、書類や証拠となるものを集めること、早めに行動を起こすことが記されている。苦情申し出の手順は、事業者や信販会社に文書で申し出ること、事業者が自宅訪問した場合は記録を残すこと、解決しない場合は業界団体などのADR機関に相談すること、危害を被ったり、刑事法違反が考えられる時には、コンシューマー・ダイレクトに相談すること、訴訟は最後の手段であり、事業者にお金がなかったり、消費者が勝つとは限らないということを記している¹⁹。さらに、16種類の苦情申し出文書を提供している²⁰。このような情報を得た消費者は、自ら証拠を集め、事業者に文書で苦情を申し出たり、様々な相談機関の利用を検討することができるであろう。

ケンブリッジ州取引基準局の例をあげると、相談機関は、図書館と健康センターに併設しており、1階に図書館と来訪者への消費者相談対応室があり、2階に相談員ルームがある。図書館と併設することで、消費者は相談後に文献やインターネットで調べることも手軽にできる²¹。

このように、取引基準局は、消費者にとって身近に消費者相談を受けられる機関であるが、予算削減のために相談員の確保が難しくなっている自治体もある²²。

③ 市民相談局 (Citizens Advice Bureau 以下 CAB と示す)

CABは、人間の権利や責任についての相談に応じている独立した機関であり、政府や公的団体や企業などから資金提供を受けている。政府の給付金や借金や消費者相談などを中心に、労働問題や法的問題や差別などへの助言を無料で提供している。イングランド、ウェールズ、北アイルランドに448のCABがあり、面接相談、電話や電子メールでの相談を行っている。2007/2008の年間報告書²³によると、190万人への助言、550万件以上の問題を扱い、消費者への助言を提供しているウェブサイト“Adviceguide”は、12言語で書かれており、730万人が訪れている。相談員は、16,000人で、そのうちの12,000人がボランティアである。また、2007/2008には、相談員へのトレーニングが1,400回以上行われた。田中圭子氏が行った現地調査によると、相談員育成トレーニングと相談員を管理するマネージャー用のトレーニングがある。相談員育成トレーニングには、「質問」「要約」「繰り返し」「言い換え」「意味への応答」などのアクティブリスニング、相談者が自分の状況を説明して問題点を探ることを支援していく方法、相談者に問題解決に向かう情報を説明し相談者をより良い方向に向かわせる方法などがある。さらに、相談員が斡旋人となる際の「交渉」スキルトレーニングがある²⁴。

現在公募されている2008年10月から2009年3月までのトレーニングメニューは、消費者関連では、商品購入の際の消費者の権利、消費者信用、裁判での苦情の申し出、消費者契約があり、労働法の分野では、労働関連苦情におけるネゴシエーションとメディエーションもある²⁸。また、イングランドとウェールズでは、e-ラーニングも行われている。2007/2008の報告書によると、CABが行った利用者満足調査では、238人のうち、80%以上が再度利用したいと答え、233人のうち、アドバイスを受けて満足したという回答が80%以上で、全体の経験に満足したという回答も80%以上であった²⁹。

④ 消費者協会 (Which ?)

消費者協会 (Which ?) は、消費者の利益や会員へのサービス提供のために1957年に設立され、消費者情報誌の会員をメンバーとしている。会員数は2007年には103万8,000人で、イギリス最大の消費者団体である。主な財源は雑誌購読料で、政府からの援助金もなく株主もおらず、雑誌には広告も掲載されていないという独立した非営利団体である²⁷。ここでは、消費者法、労働法、休暇旅行問題、近隣紛争、罰金、遺言について会員への電話法律相談を行っている。そして、書籍やウェブサイトでは消費者紛争解決のためのキャンペーンも行い、その背景や解決手順や事業者に出す苦情申し立て文書のサンプルを提供している²⁸。1999年には、電子商取引に関する消費者紛争を解決する消費者協会ウェブトレーダー (the Which Web Trader Scheme) が設置され、メディエーションも提供していたが、資金不足のために、2003年に閉鎖された。この閉鎖を受けて、ダイレクトマーケティング協会により、2003年1月にウェブトレーダー (WebTrader uk) が設置された²⁹。

以上のように、行政の相談機関、民間相談機関、消費者団体が、消費者の権利や事業者の責任等への情報や苦情申し出文書などを提供することで、その情報を得た消費者自らが事業者との紛争を解決する手助けとなっている。また、当事者が、消費者や事業者の権利や義務を知ることは、自分の要求が正当かどうか、事業者に公平に扱われたかどうかを判断する手がかりとなり、それは、その後続く解決結果への納得にも大きな影響を及ぼすであろう。

(4) 事業者の苦情の取り扱い

消費者紛争に直面した事業者も迅速で簡単な解決を望むことが多いであろう。そのため事業者は、消費者対応部門を中心に消費者紛争の解決を図ることも多い。そこでの苦情取り扱い方法は、公的機関が認証した行動基準やISO規格 (ISO10002, 10003) に沿ってなされる場合もあるし、その事業者独自のルールで解決が図られる場合もある³⁰。

① リターンポリシー

イギリスでは、消費者が購入した販売店に一定期間は交換や返品ができるというリターンポリシーを採用している販売店が多い。リターンポリシーは、商品購入時のレシート等に記載されており、消費者は、店が指定する期間や条件を満たせば、自由に交換・返品ができる。レジ近くに返品窓口を設けている店もある³¹。図表2は、イギリスで営業している店で、著者が2006年9月～2007年8月までに商品を購入した際に受け取ったレシートから、各販売店のリターンポリシーを示したものである。

ここで見る限りでも、リターンポリシーは店による違いが大きい。しかし、店があげる条件さえ充

図表2 販売店のリターンポリシー

店	リターンポリシー
デパート H	オリジナルの状態であれば、14日以内の返品交換。セール品の場合は、そのセール期間中か購入後14日以内の早い方。返品除外品有。例、化粧品、ベッド、カスタムオーダー品、髪飾り、水着、寝巻き、ペット、食品、新聞や雑誌など。
デパート D	未使用ならば、商品購入後、28日以内。レシートがなければ、現在の商品価格で他の商品と交換。50%以上の割引商品は交換。
スーパー M	どんな商品でも再販売できる状態であれば、90日以内の返品交換。レシートかクレジットカードの記録が必要。
スーパー T	28日以内の返品・交換可能。レシート必要。
スーパー S	レシートに記載なし。
スーパー W	レシートに記載なし。但し、ウェブサイト返品可能であることは記載されているが、詳細な条件は直接問い合わせることが必要。
ドラッグストア S	28日以内の返品交換。薬品・携帯電話のトップアップ・食品は返品不可。
ディスカウント店 A	未使用であれば、16日以内。レシート必要。保証期間は12ヶ月。
ディスカウント店 T	返品は30日以内。レシート必要。
洋服店 H	28日以内の返品・交換。再販売できる状態であること、レシート必要。
洋服店 J	セール品は不良品以外は返品不可。28日以内の交換。レシート必要。
寝具店 R	28日以内。オリジナルの状態、包装であること。測り売りしたカーテンやキルトや枕カバーやベッドカバーは対象外。
アクセサリー店 A	レシートを受け取ってから7日以内の返品可能。穴を開けた商品や靴下、化粧品、菓子類は除く。
園芸店 S	未使用ならば、28日以内の返品可。
競技場付属のお土産店 T	購入から28日以内の返品可。レシート必要。イヤリングや下着やカスタマイズした商品は除く。
皮革商品店 M	未使用であれば、21日以内の返品交換。レシート必要。セール品の返品不可。
おもちゃ店 H	オリジナルの状態であれば、21日以内の返品交換。レシート必要。
おもちゃ店 E	無条件で返品もしくは交換。
中古品店 B	購入から28日以内。値札とレシートが必要。

足できれば、消費者は法に根拠を求めることなく、返品や交換ができるということは、情報力や交渉力で事業者にも劣る消費者にとっては、便利な解決方法の一つであるといえる。

② 自主行動基準の認証

A) 地方局保証取引ネットワーク (LAATSN)

地方の事業者の取引標準スキームとして、行動基準を認証している地方局保証取引ネットワーク (The Local Authority Assured Trader Scheme Network (LAATSN)) がある³²。LAATSN は、地方自治体が、消費者に信頼できる事業者を認定するものであり、事業者は会員となれば、取引基準法や市民法の義務を負い、効果的な苦情の取り扱いをするように求められる。

B) トラストマーク (TrustMark)

トラストマーク (TrustMark) は、会員の住宅修理事業者と消費者の利益のために創られ、政府や建築産業や消費者団体に支援されている。また、トラストマークや取引基準会等のウェブサイトで、その認証スキームを持つ事業者を検索することが可能である³³。中心基準には、苦情の取り扱い³⁴は、①適切なタイムスケールで、迅速に、責任をもち、アクセスしやすく、消費者にとって親しみやすいこと、②事業者と消費者の間で紛争が解決できない場合には、このスキームの取扱者が介入すること、③解決がうまくいかない場合は、ADR 手続が準備され、メディエーションや仲裁が行われることが記載されている。



(5) ADR

① 政府がADR手続を推奨する背景

イギリスでは、ウルフ卿による民事制度改革のもとで、ADR手続の利用が奨励された。1999年4月26日に施行された民事訴訟規則 (Civil Procedure Rules 1998) には、ADR手続きを奨励する裁判所の義務が規定され、司法へのアクセス法 (Access to Justice Act 1999) によってADR機関が行う調停に対して法律扶助が適用されることになった。イングランドでは、弁護士費用はタイム・チャージ制が採られてきたため、訴訟期間が長期になれば、弁護士費用が高額化する傾向があり、訴額が低い事件では、弁護士費用が訴額を上回ることもあった。また、弁護士費用の排斥者負担制度も採られている。そのため、弁護士費用を国が負担する法律扶助の支出が大きくなっていった。このような状況の中で、法律扶助の支出抑制のために、訴訟よりもADR手続の利用が促進されれば、法律扶助の支出が全体として抑制されるであろうという目算もあった³⁵。

EUでは、1998年3月に消費者紛争解決のためのADRに関する勧告が出され、金融サービスに関する問題を扱う37のADR機関のネットワーク“FIN - NET”が2001年2月に開設された。2001年4月に、当事者の合意による解決手続についての勧告が出された。EUとアイスランドとノルウェーの消費者紛争を裁判外で解決する400団体が“EEJ - NET”で組織されている³⁶。2002年4月19日にはグリーンペーパー「消費者紛争におけるADR」が出され、2004年10月22日には、消費者問題におけるメディエーションに関するEU指令が出された。

② ADRが消費者紛争に求められる理由

2004年1月に貿易産業省によって公表された消費者紛争に関するADRへの研究³⁷では、消費者にとってADR手続が望ましい理由には、紛争によって違った解決があること、多くの消費者紛争が高額な費用がかけられず、消費者法が不十分であり、独立した調査や裁決や当事者間の話し合いが役に立つこと、訴訟は最後の手段となるべきものだと考えられていることがあげられている。相談機関であるCABの意見でも、訴訟は費用や時間がかかる上、判決は支払を補償するものではなく、強制執行にはさらなる費用がかかることから、CABの相談者は訴訟を諦めることもあると述べられている³⁸。

そして、貿易産業省の研究では、消費者相談の分析により、ADR手続が効果的だと思われる消費者紛争には、家電製品、住宅の補修、電子商取引、携帯電話、消費者信用、航空サービス、タイムシェア、中古車があげられている³⁹。

③ ADRの質の保証

EU が2002年4月19日に出したグリーンペーパー「消費者紛争における ADR」では、ADR の質の保証として、時効、最低限の質的基準、秘密性、合意の合法性、実効性、第三者のトレーニング、第三者の認証、第三者の責任について検討されている⁴⁰。そして、2004年10月22日に出された消費者問題におけるメディエーションに関する EU 指令で、質の向上、証拠の認定、時効について記されている⁴¹。EU が出した内容を以下にあげる。

A) 時効

時効中断効を認める必要がある。2004年の EU 指令では、時効が中断されるのは、当事者がメディエーションを利用することを認める時、メディエーションの利用が裁判所によって求められる時、法の下でメディエーションを利用することが義務付けられている時があげられている。合意が成立しなければ、時効は、メディエーションが終わるもしくは取り消すことを宣言する日から再開し、期間は少なくとも1ヶ月以上延期される。

B) 最低限の質的基準

最初の勧告では、独立性、透明性、相互間の原則、実効性、法、自由と代表の7つがあげられ、第二の勧告では、不偏、透明性、実効性、公平の原則が出された。さらに、ADR 機関の行動基準が ADR の質を増す手段となると述べている。2004年の EU 指令では、メディエーターやメディエーションを提供する組織による行動基準を発展させると述べられている。

C) 秘密性

秘密性は、当事者の誠実なコミュニケーションを保証するのに役に立つ。守秘義務は、当事者にも第三者にも課される⁴²。ADR 手続で当事者が交換する情報は、当事者の同意がなければ、裁判や仲裁での証拠として認められるべきではない。ただし、第三者の専門性ゆえに適用される法律の条件の下で、情報提供する義務はある。2004年の EU 指令では、当事者が ADR 手続に参加した事実、当事者の観点や提案、当事者の陳述や告白、メディエーターによる申し出、当事者がメディエーターによる解決の申し出を認めたという事実、メディエーションの目的のために準備された文書は、裁判での証拠とはならないとしている。しかし、メディエーションでの合意を実行するため、子供への保護や身体的もしくは心理的な損害を防ぐために、メディエーターや当事者が認める場合には証拠として認められる。

D) 合意の合法性

当事者の合意は、妥協ではなく、真の合意であることに注意しなければならない。特に、当事者間に経済的な不均衡がある場合には、一定の保護が求められる。また、合意書にサインをする前に熟慮する期間や、合意書にサインをした後に撤回する期間が必要である。

E) 実効性

消費者保護法分野では、第三者の決定が事業者を拘束することもある。この場合、事業者が実行しなければ、ADR 手続の結果の公開や賠償金、ADR 機関の会員の除名などの規制により、実効性が高まる。

F) 第三者のトレーニング

ADR 機関の質は第三者の力に依存する。ADR 手続におけるスキルの習得のために適切なトレーニングが求められる。そのため、トレーニングは、ADR 機関の機能だけでなく、質を評価する重要な役割を果たす。また、第三者が特定の協会の会員である場合は、協会がトレーニングを提供し、資格

を付与し、定期的な評価や、道徳的基準の作成や手続的規制をする。

G) 第三者の認証

公的部局が、第三者を認証し、専門家として支援すべきである。ただし、ADR 手続の自由度やシンプルさを危険にさらすことが許されるかどうかも検討すべきである。

H) 第三者の責任

第三者には、法の下での責任があり、さらに守秘義務違反や、一方当事者に利益を与えるような偏った対応をした場合などにも責任がある。

④ ADR スキーム

A) 業界型 ADR

公正取引法（The Fair Trading Act 1973）では、消費者保護が規定され、公正取引庁は、事業者団体に消費者の利益擁護を促進するためのガイダンスとなる「消費者対応に関する行動基準（consumer codes of practice）」を整備させている。1974年から2001年までに、49の自主行動基準が採用されている。これらの自主行動基準は、法規定よりも広く事業者に義務や制限を課して消費者保護を規定し、また、状況に応じて改正され、和解や仲裁についても規定している。

そして、企業法（Enterprise ACT 2002 s.8(2)）において、消費者紛争解決に関する事業者団体の自主行動基準を公正取引庁が認証するというスキーム⁴³が導入された。自主行動基準の認証を得た事業者団体の会員企業は、広告にロゴを使うことができる。そのため、消費者は信頼できる販売店や救済機関を見つけやすい。2002年5月に自主行動基準の中心となるガイダンスが公表され、その後も更新されている。以下に、



2008年3月に更新された消費者対応に関する行動基準認証（Consumer Codes Approval Scheme）を示す。

・「消費者対応に関する行動基準認証」における苦情の取り扱い（2008年3月）⁴⁴

a) 迅速で、責任を持ち、アクセスしやすく、親しみやすいこと

会員事業者は、苦情システムのアクセスを公表し、消費者にガイダンスを説明するなど苦情対応に重要な要素を消費者に情報提供しなければならない。苦情は正当な期間で取り扱うこと。消費者にとって満足のいく解決とならない場合は、消費者に業界団体 ADR やオンブズマンなど他の苦情取り扱い手順を示さなければならない。

b) 消費者相談機関との協力

会員企業は、直接の消費者だけでなく、相談機関にも対応すること。

c) 両当事者の合意に基づく和解

和解には、正当な理由のある期限を定め、会員企業は、その期限内に苦情申出者と話し合いをしなければならない。和解対応部門があることが望ましく、企業は消費者に和解を提供する人やサービスや手順を説明する。和解の過程や結果は文書化されること。和解不成立の場合は、消費者が独立した救済機関に相談することを許さなければならない。

d) 企業と消費者との和解不成立時の対応

独立して、公平、不偏、効果的、迅速な救済機関が消費者に提供されるべきである。できれば、消費者には無料で、弁護士等の助けなしで直接相談できなければならない。さらに、紛争のタイプ、手

続価格、和解へのルール、和解の法的力及び片面拘束なのかなどを明確に情報提供しなければならない。また、機関の関連条項のルールや仲裁人の資格基準や部局などについて文書で説明する。当事者の主張点だけでなく、仲裁人も検討点を考慮する。公平さを確保するために、仲裁人や、審査員やオンブズマンは、事業者には雇われる部局にいることはできない。技術的専門家の意見が必要な場合は、適切で専門的な人に証拠の提供を求めることができる。その決定が、行動基準の改正案を示すことが必要かどうかを考慮することも必要である。

そして、この認証を受けるには2段階の手順がある。第一段階では、事業者団体による行動基準の申請が公正取引庁から紹介される段階であり、第2段階で、その基準を公正取引庁が調査し、その結果により公正取引庁が行動基準を認証する。申請から認証基準になるまでには、時間がかかり、例えば、カーペット業界基準 (Carpet Foundation's code) は、2004年10月に公正取引庁に提出され、2005年8月に第一段階となり、2007年1月に認証基準となった。現在、第一段階の事業者団体は、引越し業協会 (BAR)、ヘルスケア販売協会 (BHTA)、ロバート・ボッシュ社 (Bosch)、エレベーター・エスカレーター工業協会 (LEIA)、自動車修理協会 (MVRA)、安全保証スキーム (SafeBuy) の6団体である。認証行動基準を持っている団体は訪問販売取引協会 (DSA)、カーペット業界 (CF)、不動産事業者オンブズマン (OEA)、自動車工業販売店協会 (SMMT)、乗り物販売修理協会 (VBRA)、借金マネージャー協会 (DEMSA)、の6団体である⁴⁵。

このような自主行動基準に基づく事業者団体のADR手続については、契約前に消費者に伝えられるべきであることや、会員企業に有利な場合もありえること、そして口頭での仲裁は費用がかかるので、通常、仲裁は文書でなされているという指摘もある⁴⁶。

B) オンブズマン

業界型ADRでの和解手続が、消費者には公平であると感じられにくいこともある。仲裁には費用もかかる。また、法的拘束力があるために、消費者がその結果に納得できなくとも訴訟をすることはできない。そのため、独立して公平であり、無料で、訴訟をすることを妨げない救済機関としてのオンブズマン⁴⁷が設置されている。これには公的機関と民間機関とがある。オンブズマンは規制当局ではなく、その機能は、企業をコントロールすることではなく、個人へ救済を提供することである。イギリスおよびアイルランド・オンブズマン協会 (British and Irish Ombudsman Association 以下 BIOA という) の会員には、不動産業、金融サービス、健康サービス、住宅、法サービス、地方政府、議会、年金、警察 (北アイルランド)、引越し、テレコミュニケーションのオンブズマンがある。

消費者は、紛争が企業との間で解決されない場合にオンブズマンを利用できる。和解が不成立となれば、オンブズマンは、調査により適切な証拠を集め、文書化された証拠に基づいて裁定をする。企業に勧告をして、行為改善を求めることもある。また、損害賠償金の裁定をできるオンブズマンもある。勧告や賠償金は、法的な強制力を持たないため、統計量の公表や、決定に従わない事業者名の公表などで、事業者を規制するオンブズマンもある。

BIOA が出しているガイドライン⁴⁸には、苦情に対する結果の質のための注意点が記載されている。そこには、相談者は感情的になっていることが多いため、話を十分に聴き、相談者に起こったことを説明し、苦情を公平で偏りなく扱うことが重要であると書かれている。そして、相談者に苦情取り扱い過程や救済内容を明確にすること、相談には、自由度や透明性があること、結果が当該消費者と事

業者の今後の関係に影響を与えることも書かれている。そして、実効性を促進するスタッフのマネージメントが重要であるとし、相談員の役割の性質や限界を理解するためのトレーニングや調査技術のトレーニングが重要だと記され、相談への明確なガイドラインの必要性も述べられている。さらに、質を保証するためには、相談者の満足度を調査することを奨励している。

このようなガイドラインを受けて、利用者調査を行っているオンブズマンもある。テレコミュニケーション・オンブズマン (the Telecommunications Ombudsman 以下 Otelo という)⁴⁹は、苦情を申し出た消費者と相談した事業者への満足度調査⁵⁰をしている。消費者調査によれば、Otelo に対して満足したという回答は、親しみやすい90%、役に立つ88%、知識88%、信頼性82%、自分の問題への理解81%、自分の問題の取り扱い78%が満足したとされている。Otelo からの情報についての満足度は、情報収集が簡単である84%、タイムリー79%、明確84%、幅広く全て78%とされている。相談については、手続開始で期待できることの説明は84%、アクセスの簡単さは66%、メディエーションやネゴシエーションを通じた苦情解決については61%、実効性は69%、迅速さは63%、サービス全体は75%とされていた。また、結果は、消費者の思いを充足したものが64%で、消費者の希望に反したものが29%。テレコミュニケーションの会社の信頼性が増したという回答が40%で、信頼性が減少したという回答が30%とされていた。このことから、Otelo での紛争解決は、消費者が相手企業への信頼性を高めることにもなるといえよう。

不動産事業者オンブズマン (Ombudsman for Estate Agents 以下 OEA という) は、2007年に12,052件の苦情を受け、870件が紛争解決手続きとなり、795件が解決し、90日以内に50%、120日以内に87%が解決した⁵¹。OEA が出した2007年の報告書⁵²によると、オンブズマンに相談した動機は、60%が事業者の決定が悪いこと、50%が独立した機関の見解が欲しいこと、40%が補償を望んでいることだと回答されている。そして、OEA の取り扱いについては、迅速80%、スタッフが丁寧92%、最初に相談した際に明確な説明があった81%、OEA の苦情のためのガイダンスが役に立った86%、OEA の情報に合意した74%、解決期間に満足した70%、OEA のサービス全体に満足した69%と記されている。

また、金融オンブズマン (Financial Ombudsman Service 以下 FOS という)⁵³では、2007年4月～2008年3月までの解決件数は、99,699件で、そのうちメディエーションなどによる解決が91,739件で、仲裁決定は7,960件であった⁵⁴。FOS の利用者調査によると、苦情が効果的で専門的に扱われた71%、FOS の決定が公平であった60%、紛争解決期間が適切であった47%、FOS は十分な紛争解決をもたらした65%、FOS は公平で親しみやすい71%とされており、満足度が高い。結果についても86%の消費者が満足しており、47%が苦情がなくなったと回答されている⁵⁵。ただ、現在、公正取引庁がテストケースとして銀行を相手に訴訟中となっている銀行の口座持ち主が認めていない当座借り越し残高 (overdraft) による銀行決済手数料 (bank charge) の問題に関しては、金融庁が裁判の結果を待つて判断するという意向を示した。そのため、FOS での紛争解決も、この銀行決済手数料が不公正であるという裁判所の判断が出るまで、対応しないという方針を立てており、これに関しては、裁判よりも迅速であるという ADR 手続の機能を果たせずにいる⁵⁶。

また、民間オンブズマンを利用できるのは、当該オンブズマンの会員企業との紛争を抱えた消費者だけである。現実の消費者紛争の多い分野とオンブズマンが扱う領域が一致しているとも言いがたく、複数のオンブズマンが利用できる場合もある⁵⁷。

図表3に示すように、消費者相談機関のコンシューマー・ダイレクトの2007年の苦情の多い分野でも、オンブズマンが不十分な領域があり、現在の消費者紛争と、救済機関が十分に適応していないこ

図表3 Consumer Directの苦情の上位10(2007年) とがわかる。
とオンブズマンの設置

1	住宅の改修工事	部分的
2	電話	十分
3	中古車	なし
4	家具	部分的
5	視聴覚機材	なし
6	家庭用大型器具	なし
7	パソコン・ソフトウェアやサービス	なし
8	衣服	なし
9	車の修理	部分的
10	他の個人用の商品やサービス	N/A

(National Consumer Council "lessons from ombudsmania" (2008年2月), pp.6より抜粋して作成)

また、セット販売のように複合契約の場合は、消費者紛争の内容によって、異なるオンブズマンがあり、救済が一様でないという問題もある。

C) 行政型 ADR

2004年1月に公表された貿易産業省の研究には、地方取引基準局のADR手続が紹介されている⁵⁸。レイチェスター取引基準局(Leicester Country Council Trading Standards)のADR手続は、法律サービス委員会(the Legal Service Commission)から資金を得て、2002年10月に始められた。料金は無料で、レイチェスター州の消費者と中小規模の地元事業者にメディエーションを行っている。一方からの申し出を受けて、当事者がメディエーションを利用することに合意すれば、電話や対面でのミーティングが行われる。合意に達すれば、文書を作成し、当事者がサインをする。ADR手続をするスタッフは、メディエーションの前に、必ず、当事者に法的権利を助言している。2003年の最初の半年では、58件中12件で合意があり、その平均金額は664ポンドであった。金銭賠償以外には、債務の完全履行、取引関係の合意、修理、事業者の謝罪、代替品との交換、キャンセル、説明がある。合意はサインをすると拘束され、裁判で強制執行もできるが、92%の合意が守られている。それは、当事者自身が解決方法を決定したからであると言われている。メディエーションをした当事者への調査では、95%が満足し、今後も利用したいと回答されていた。

このような地元企業と消費者の紛争を解決するメディエーションは、事業者が業界団体の会員でなくとも、またオンブズマンが設置されていない領域でもADR手続きが提供されるという点で業界型ADRやオンブズマンの隙間を埋める役割を果たす。

D) 非事業者団体が運営するADR機関

イギリスには、第三者が対面や電話でメディエーションサービスを提供する民間機関があり、少額請求メディエーションサービス(the Small Claims Mediation Service)が、消費者紛争解決への成果を出している⁵⁹。市民の利用を促進するために、ナショナル・メディエーション・ヘルプライン(National Mediation Helpline)が開設され、メディエーション機関の紹介をしている。その他にも、メディエーションに関する一般情報を提供したり、相談者から聴き取った要望やニーズを解決するの

に適切な機関の紹介なども行っている⁶⁴。2005年10月から6月に、100人の相談者へ行った利用者調査⁶⁵によると、ヘルプラインサービスに満足したという回答は81人で、メディエーションを理解したという回答は71人とされている。また、8人が情報や相談内容に満足し、5人が相談後に自分自身で解決し、33人がメディエーション機関へ相談したと記されている。しかし、9人は他方当事者の合意が得られなかったために、2人はコストの問題のためにメディエーションが行われず、5人がメディエーションを利用し、5人全員がメディエーションに満足していたとされている。

3. 日本への示唆

イギリスの消費者紛争解決スキームでは、消費者自身が事業者と交渉して紛争を解決するための情報を得る相談機関と、第三者に支援してもらいながら解決を図る相談機関が連携している。消費者法が複雑となり、消費者が権利を理解することが難しくなっていることは、日本も同様であるし⁶⁶、消費者紛争を抱えた消費者が裁判をすることが少ないという現状もある。そのため、日本においても、相談機関が消費者のエンパワーメントを担うことが重要であるといえる。また、消費者は、自分が紛争を抱えた時に必要な情報が適切に与えられることで、自らが解決に向けた行動をとることが促進される。そこで、① ADR 手続を含む相談機関や情報へのアクセスのしやすさ、② 相談機関の質の確保について、日本の状況を捉えながら検討したい。

(1) アクセスのしやすさ

① 相談機関へのアクセス

日本では、行政改革や厳しい地方財政を背景に、地方の消費生活センターの活動は、縮小傾向にあり、地域差も生じている。そのために、国で一元的な窓口の整備をすることが検討されている⁶⁷。さらに、国民生活センターのウェブサイトでは、各相談機関を紹介している。また、日本司法支援センター（法テラス）が、2006年4月に設置され、裁判外紛争解決手続を行う者の連携の確保及び強化を図ること⁶⁸という目的のもとに、2006年10月から相談機関の紹介を行っている。このように公的には、消費者への相談機関のアクセスが支援されている。一方、事業者については、事業者が苦情相談窓口を公表することはあるが、その後の相談機関の紹介をしていないことが多い⁶⁹。訪問販売協会では、当該協会が消費者紛争処理機構が設置されているにも関わらず、訪問販売企業の自主行動基準では、消費者にその情報提供をすることは規定されていない⁷⁰。通信販売店協会が作成している通信販売倫理綱領⁷¹でも ADR 手続等の紹介はない。日本においても、事業者が ADR 手続の紹介をすることで、消費者の相談機関へのアクセスを拡大することが望まれるが、それは、事業者にとっても ADR 手続の利用が役に立つという認識が広がることが重要であろう。Otelco が行った利用者調査の、「テレコミュニケーションの会社の信頼性が増した」という回答は、消費者が ADR 手続を利用する過程において、事業者への信頼を回復し、事業者を承認するという企業にとっての利点も示している。

② 紛争解決のために相談機関が消費者に提供する情報

消費者は、自らが問題を抱えた時に、相談機関へアクセスする。その際には、いかに自分の問題解決に適合する情報が得られるかが重要である。もちろん日本でも、当該消費者の問題を解決するような情報提供は行われているが、苦情申し出文書のサンプル提供は、クーリング・オフや信販会社への

支払い停止の抗弁の申し出が主なものである。消費者が苦情申し出文書を書くことは簡単ではない場合が多く、苦情文書の書き方によっては、紛争が助長される場合もある。消費生活センター等では、相談者へ苦情申し出文書の書き方を助言するのに多くの時間を費やすことになる。そのため、イギリスで見られるように、様々な苦情申し出文書のサンプルが提供されることは有益である。また、企業にとっても、消費者からの苦情申し出が、ある一定の形式の文書でなされることは、消費者の苦情内容や要求が明確になりやすいため、迅速な解決にもつながることであろう。

また、消費者紛争の解決は、その相談機関で解決できない場合の次の段階を消費者に示すことも必要である。その際には、ただ機関の連絡先を紹介するだけでなく、その機関でできることや、相談の手順を明確に示し、消費者が次の機関で、自分の問題を相談するポイントとなる情報を提供することも大切である。それによって、その消費者が他機関に相談する能力が増すために、消費者の自律性を高めることのひとつとなる。

③ ADR の範囲

イギリスでは、ADR 機関が会員外の事業者との紛争解決を取り扱わないケースもあるため、取引基準局会は、事業者に ADR 機関への参加義務がないことが、消費者に利益をもたらさないと警告している⁶⁸。そして、CAB は、消費者紛争の全領域をカバーし、事業者団体の会員外の企業との紛争も解決するコンシューマー・オンブズマンを提唱している⁶⁹。

日本においては、製造物責任法の付帯決議で、PLセンターと呼ばれる業界型 ADR が設置され、その後、保険や証券取引などの金融商品の分野で ADR 機関が設置された。国民生活センターが出した消費者相談の分析（2007年度）⁷⁰によれば、取引が925,278件と圧倒的に多く、価格・料金が162,717件で、安全・品質については112,765件であったことから、消費者にとっては、取引に関する ADR が必要であることがわかる。取引に関する ADR 機関は、住宅紛争処理支援センター、金融商品に関する業界 ADR、自動車販売店協会、日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会（NACS）コンシューマー ADR⁷¹などがある。相談件数別（消費者金融、商品一般を除く）に ADR 機関の設置を図表 4 で示した。

図表 4 消費者からの苦情と ADR 機関の設置

取引		安全・品質	
電話情報サービス	なし	クリーニング	なし
オンライン情報サービス	部分的	自動車	あり
賃貸アパート・マンション	部分的	賃貸アパート・マンション	部分的
外国語・会話教室	部分的	修理サービス	なし
健康食品	部分的	携帯電話機	部分的
生命保険	あり	健康食品	部分的
エステティックサービス	部分的	新築工事	あり
自動車	部分的	パソコン	部分的
新聞	部分的	化粧品類	部分的
アクセサリ	部分的	調理食品	なし

（国民生活センター 2008年消費生活年報より苦情件数の多いものを抜粋し、筆者が作成した）

取引に関しては、NACS コンシューマー ADR が扱う特定商取引法の適用を受ける商品やサービスが含まれている領域には ADR 機関の設置が部分的だと判断したが、NACS コンシューマー ADR の受付件数は、平成19年度は2,474件で、調停・裁定は5件⁷²であるので、まだまだ規模は小さく、消費者相談の実態と ADR 機関が必ずしも適合しているとはいえない。し

かし、イギリスにおいて指摘されているADR機関の隙間の問題を解決するスキームであるといえるので、今後の発展が期待される。

また、平成20年5月2日に、国民生活センター法が改正され、国民生活センターによるADR手続の整備が規定された⁷⁵。和解の仲介手続において、仲介委員は、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期待されている。国民生活センターが行うADR手続は、全ての消費者取引にわたるが、その解決が全国的に重要であるものとして内閣府で定める「重要消費者紛争」に限られている。そのため、紛争を抱えた消費者が自由に利用できるものではない。さらに日本の現状では、地方で気軽に利用できるADR機関は少ないために、イギリスで実施されているような消費生活センターでのメディエーションの導入なども検討が必要だと思われる。

(2) 相談機関の質の確保

① 第三者の力

現代社会におけるADRへのニーズの背景には、自らの正義、自らの利害を、最低限の関係的ルールを保持しつつ、可能な限り追求していこうという意識がある⁷⁶。EU指令でも、当事者の合意は、妥協ではなく、真の合意であることが求められている。情報力に格差がある消費者契約の場合、真の合意には、消費者が情報提供されることによって、自律的紛争交渉が活性化される⁷⁷ことが必要であろう。レイチェスター取引基準局では、メディエーションの前に必ず、当事者に法的権利を助言していることが、当事者にとっては、自らの要求が正当かどうかを知る手がかりとなり、不当な要求を抑圧することともなる。オンブズマンの利用者調査からも、Otelioの「知識」に関する高い満足度や、OEAの「独立した機関の見解がほしいためにオンブズマンを利用した」という回答の多さからも、消費者が相談機関に自分の問題を考えるための情報提供を期待していることがわかる。

しかし、単に消費者への情報提供だけが充足されればよいというものではない⁷⁸。消費者紛争を抱えた消費者には、その紛争によって引き起こされた損害の回復だけでなく、その出来事の意味の回復が重要なのである⁷⁹。そのためには、カウンセリング的な対応を通じて、紛争認識の形成・変容、交渉支援、周囲との関係性の回復・改善を図ることが考えられる⁸⁰。相談者は、相談過程を通じて、「自己意識の明確化と自己の能動感」が出現し、自分の考えに気づき、自分の気持ちが言葉で言えるようになり、自分の納得いく考えが出てくるのである⁸¹。レイチェスター取引基準局が行ったメディエーションの合意のほとんどが守られているのは、当事者自身が解決方法を決定したからであるということ、相談者が自らの考えに気づき、妥当な解決内容を当事者自身が考えた場合の、実効性の高さも示している。このように消費者の自律性を高めるためには、相談員は相談者との対話を通じて、相談者の問題を受容し、共感することが大切である。Otelioに対しての満足度でも、「自分の問題への理解」や「自分の問題の取り扱い」の満足度が高いということや、OEAに対して、「スタッフが丁寧」であるという回答が多いことから、相談員が相談者の話を傾聴し、対話をすすめていることがうかがわれる。日本においても、消費生活センターにおける消費者相談のマニュアルでは、相談員は「受容」と「共感」を持って傾聴することを心がけ、相談者の相談したい内容が何であるのかを、十分に汲み取るよう努めること⁸²が記されており、対話の重要性が認識されている。

このような対話を実現するには、相談員のスキルトレーニング⁸³が必要であろう。EU指令でも、

ADRの質は第三者の力に依存することから、スキル習得のための適切なトレーニングを求めている。イギリスにおいては、BIOAがスキルトレーニングの重要性を指摘し、CABや取引基準局会で、担当者へのトレーニングが提供されている。一方、日本では、国民生活センターが行う消費生活相談員研修⁸²は、経済・法律・商品知識に関するものが多く、対話スキルに関するトレーニングはほとんどなされてない。このことから、日本においては、相談員には情報提供能力が重視されていると言えるのかもしれない。今後は、対話スキルのトレーニングも、研修の一つとして相談員に提供されることが望まれる。

また、対話を通じて、紛争当事者のエンパワーメントをするという視点で相談機関の質を評価するのであれば、解決率よりも、手続過程に対する利用者の満足度や公正さへの評価など、きめ細かな評価基準を設けることが必要とされる⁸³。日本では、自動車製造物責任相談センターが、2005年度以降毎年、利用者調査を行っている。2007年度の調査⁸⁴では、センターが役立つことは、技術的知識58.4%、法律知識62.4%、今後の交渉の進め方69.3%、相手に要求できることの見当65.9%、話を聞いてもらってスッキリした70.5%、相手に話を伝えてくれた（話を伝えたケースのみの回答）50%という回答があったと記されている。そして、センターの対応に満足したという回答は67.7%とされている。このように利用者調査を行って相談機関の質の評価を図る動きもあるが、国民生活センターや消費生活センターの報告書では、現在のところ、利用者調査はほとんどなく、件数分析や事例が多い。利用者調査を取り入れ、現場にフィードバックしていくことも、消費者の自律性を高めるといって相談機関の質を保証するためには必要なことであろう。

② 消費者紛争解決のための自主行動基準の普及

消費者にとって、認証システムの存在は、紛争解決機関を見つけるために役立つ要素のひとつとなる。BIOAの中心基準⁸⁵は、独立していること、無料でアクセスしやすいこと、公平であること、調査権限と守秘義務、裁定の法的拘束あるいは決定に従わない事業者の公表、年次報告書の公表などである。紛争解決に適切なスタッフと資金を備えていることもあげられているが、弁護士との関与までは要求されていない⁸⁶。そして、公正取引庁や取引基準局が認証する業界団体の自主行動基準は、消費者の利益擁護を目的に作られたものであり、この紛争解決に関しても、必ずしも弁護士との関与が必要とはされていない。また、自主行動基準は、消費者の利益擁護のために具体的な内容が公表されているので、消費者はそれを基に事業者と交渉することも可能である。さらに、事業者へ自主行動基準への参加を強制することもある。例えば、不動産事業者行動基準は、全ての不動産事業者に会員となることを義務付け、従わない事業者には、取引基準局が罰金を課し、公正取引庁が業務停止処分をすることができる。ただ、公正取引庁が認証する自主行動基準は、認証過程が厳格なために、認証に時間がかかるという問題もあり、国が事業者団体を認証に向けて支援することが必要だという意見もある⁸⁷。また、事業者の利益を求める政策をする規制当局が認証をする場合には、消費者の利益がないがしろにされる危険性もあるため、消費者団体等の監視の目も必要とされる⁸⁸。

日本においては、ADR法で、民間型ADR機関に対する利用者の信頼性の確保および、ADR手続に対する法的効力の付与を目的に、法務大臣が民間型ADRを認証する制度⁸⁹が規定された。しかし、この制度については、私的自治に反すること、民間型に限定されているため行政型への効果がないこと、認証を受けないADR機関は公正でないような誤解を生むことなどの批判⁹⁰も多い。EU指令では、公

的部局が第三者の認証をすることが推奨されているが、ADR 手続の自由度やシンプルさを損なうことが許容されるかどうかは検討すべきことだと述べられている。ADR 手続での解決内容は、企業の謝罪や説明や企業行為の改善など、多様なものであるし、現行の法律では救済されないような問題も当事者の合意で解決するなど、柔軟なものである。そのため、法的思考によらない解決もあるだろう。このような場合には、ADR 手続の手続実施者には、紛争解決の技術（コミュニケーション・カウンセリング等の技術）に関する専門的能力⁹¹が重要とされるであろう⁹²。また、日本においても、事業者団体の自主行動基準に沿って紛争解決を行う場合もあるが、その行動基準は、広く消費者に認知されているとは言い難い。業界への加盟は任意であるので、会員外企業との消費者紛争の解決が難しいことも多い。業界が出す自主行動基準を消費利益の擁護を目的とする消費者行政が認証することや、消費者団体が監視をすることは、その行動基準の質や信頼性を高めることに役立つであろう。

4. おわりに

本稿では、イギリスの消費者紛争解決スキームを検討し、日本における効果的な消費者紛争解決を実現するために、情報へのアクセスと、相談機関の質の確保についての見解を示した。

消費者と事業者には、情報力や交渉力に格差があるために、消費者法が社会の変化に応じて整備されているが、その複雑さから消費者が十分に法を理解するのが難しいことが多い。また、社会の急速な変化のために、消費者の利益を擁護する法が十分に整備されていないこともある。消費者紛争の解決内容は、契約の取消しや損害賠償金の他にも、事業者の説明や謝罪や行為の改善など多様なものであるし、時には現行の法律では救済されないような問題も当事者間の合意で解決するなど柔軟なものである。そして、消費者にとっては、解決内容の実効性の確保も大切である。こうした解決を図るには、消費者が気軽に ADR 手続を利用できる環境が必要であろう。業界型 ADR の会員外企業との消費者紛争の解決が難しいことも多いことを考えると、ADR 機関への参加をその業界の企業に義務付けることや、紛争の領域を問わないコンシューマー ADR 機関の整備が望まれる。また、地方には民間型 ADR 機関が少ないことを考えると、イギリスのように地元の消費生活センターが ADR 手続を担うことが、消費者にとっては有益であると思われる。

そして、消費者には、紛争を抱えた時に、簡単に紛争解決機関に相談できることが必要である。それには、自主行動基準の普及や、相談機関や事業者からの情報提供が効果的である。相談機関や事業者が他機関を紹介すること、ADR 手続の自由度を侵さない範囲で消費者の利益擁護に関する規制当局が ADR 機関に一定の関与をすること、消費者団体の働きかけなどの関連機関の連携が必要である。ADR 手続の利用は、消費者にとって役立つばかりでなく、そこでの解決により、消費者が相手事業者への信頼を回復し、消費者と事業者の相互の承認ができる可能性があるという点で、事業者にとってもより良い紛争解決となる。さらに、相談機関の利用者の満足度を調査し、その結果をフィードバックすることも、相談機関の質を確保することに役立つであろう。

また、紛争を抱えた当初の消費者は、事業者の非ばかりを意識して、感情的になっていることも多い。しかし、相談機関に相談する過程で、相談員から自分の話を聞いてもらうことで、自分の問題や権利や義務が明確になり、事業者に求めるものや、苦情申し出の手順等を理解し、自ら解決に関与していくのである。消費者紛争の相談機関には業界団体、消費生活センターなどの行政機関や司法書士会や弁護士会などが行う複数の手続があるため、紛争がその機関で解決できない場合には、消費者が

問題を把握し、結果を考慮した上で、他の機関で十分に相談できるような能力をつけることも消費者のエンパワーメントとなる。消費者紛争の解決を支援するには、消費者のエンパワーメントをする相談機関の果たす役割が重要である。この場合の情報提供のあり方は、指導的なものではなく、相談員が相談者との対話を通じて、消費者を受容し、消費者に共感した上で、消費者の自律的交渉援助のための情報提供を行うことが望ましい。そのため、相談員には、法知識や商品やサービスの知識などの専門的能力だけでなく、対話を実現するための紛争解決支援の技術に関する専門的能力が必要とされる。EU指令でも触れられているように、スタッフのトレーニングがADRの質を保証するひとつの要素となる。既に対話促進型の調停やリーガルカウンセリングの技法として傾聴の大切さと、その実現のための検討や実践がなされており、特に医療紛争については具体的な技法が実践されている。今後は、消費者紛争解決に適した対話スキルについても検討すべきであろう。

以上のように、相談機関が消費者のエンパワーメントを担う役割を果たすためには、①相談機関のアクセスを高めること、②機関の連携を進めること、③スタッフの対話能力を高めることが必要であると考えられる。本稿では、具体的な対話スキルに触れることはできなかったが、消費者をエンパワーメントするという視点で、具体的な対話スキルを明らかにすることも重要であろう。今後の課題として、各相談機関の役割や、相談員と相談者の関係を検討しながら、そこで必要な対話スキルを明らかにし、消費者紛争解決支援に適したスキルトレーニングも検討したい。また、日本では認められていないが、イギリスでは、企業法に基づく消費者団体訴訟による損害賠償請求があり、個人として紛争を解決することができないような場合には、消費者団体が行う団体訴訟に参加して解決を図る方法もある。消費者が団体訴訟に関わる道を選ぶということも、消費者自身が解決方法や解決内容に関与することだといえる。さらに、消費者団体には、相談機関という役割に加えて、消費者行政の政策や自主行動基準の監視や、新たなガイドラインを導く役割もあり、関連機関の連携の一翼を担っている。そのため、消費者団体が果たす消費者のエンパワーメントということも検討が必要であると考えられる。

注

- 1 大村敦志「消費者法」有斐閣（1998年）、p.20. では、消費者は、事業者に対し①情報・②交渉力において劣位に立ち、また、③精神・④身体を備えるがゆえの脆弱性を持った存在であるということから、消費者と事業者の格差は、消費者社会の発展に伴う構造的なものであると述べている。
- 2 中村芳彦「ADR 立法論議と自律的紛争処理志向」早川吉尚、山田文、濱野亮編「ADRの基本的視座」信山社（2004年）、p. 237. では、「相談担当者が丁寧に聴くことによって、当事者自身が、自分にとって何が問題なのかを明確化させていくことで、何をどのように求め、自分自身が何をなすのか、そのためにはどのような場が必要なのかを、自覚的に考える機会を作ることができる。」と聴く事を中心とした相談スタイルを推奨している。
- 3 Trading Standards Institute Consumer Law Review Call for Evidence Response（July 2008）、p.25. では、消費者が苦情を申し出て、助言を受けて、問題を解決した後は、ほとんどの消費者がエンパワーされるであろうと書かれている。
- 4 Department for Business Enterprise & Regulatory Reform “CONSUMER LAW REVIEW:CALL FOR EVIDENCE”（MAY 2008）、pp.25-33.
- 5 和田仁孝「現代における紛争処理ニーズの特質と ADR の機能理念－ケアモデルからケアモデルへ－」早川吉尚、山田文、濱野亮編「ADRの基本的視座」信山社（2004年）、p.181. では、ADRの第三者

が適切にサポートすることで当事者が自律的対処能力を回復し、自分達の争点を処理していく可能性が生まれ得ると述べられている。

- 6 仲裁 ADR 法学会研究会<第2回>報告(2007年2月23日)「消費者紛争 ADR の国際規格化：現状と展望」仲裁と ADR 第3号(商事法務),pp.131-136. に Anne Ferguson 氏によりイギリスの状況が報告されている。Anne Ferguson 氏は、イギリス政府は、最近 ADR の利用を推奨しているが、この思想を担保するためのメカニズムがないと批評し、ISO10003 の浸透を期待している。
- 7 Jacqueline Martin & Chris Turner 'CONSUMER LAW' (2005), pp.48-49.
- 8 2008年10月1日からは、消費者が購入目的で事業者へ自宅への来訪を依頼した場合にもクーリング・オフが認められるようになった。<http://www.offt.gov.uk/news/press/2008/112-08>
- 9 村本志志「EU 消費者法最前線 隔地者間契約に関わる EU 指令の実情と問題点－主に電子商取引を素材として－」消費者法ニュース71(2007年4月), pp.255-268. に EU 諸国の隔地間契約のクーリング・オフについての規定が紹介されており、紛争解決基準たる法規制が国によって異なることの問題をあげ、日本における法整備の必要性を述べている。
- 10 David Bryan "A STRAIGHTFORWARD GUIDE TO THE RIGHTS OF THE CONSUMER" (2002), pp.57-59.
- 11 DTI "A FAIR DEAL FOR ALL Extending Competitive Markets; Empowered Consumers, Successful Business" (June 2005), pp.16-17. 現在、企業規制改革省(BERR)は、その契約をした消費者の特性や契約内容や販売形態などを考慮して消費者関連法を再検討している。
- 12 Citizens Advice Bureau "Consumer Law Review :call for evidence-A response to BERR from Citizens Advice and Citizens Advice Scotland" (July 2008) , p.4.
- 13 DTI. 前掲注11 ,pp.13-15.
- 14 <http://www.consumerdirect.gov.uk/>
- 15 http://www.consumerdirect.gov.uk/after_you_buy/making-complaint/template-letters/letter_before_action/
- 16 Margaret Doyle, Katrina Ritters and Steve Brooker "seeking resolution -the availability and usage of consumer-to-business alternative dispute resolution in the United Kingdom" DDT(2004),p.8.
- 17 2008年7月4日に OFT が公表した LAATSN の best practice でも、Carmarthenshire County Council と Bedfordshire County Council にメディエーションがある。
http://www.offt.gov.uk/offt_at_work/consumer_initiatives/trader/best-practice
- 18 Fair trading (civil) training courses の一つである Introduction to Trading Standards, Civil Advice Course という5時間のプログラムの中に、消費者相談員の機能やスキルや相談機関の役割や救済方法などが含まれている。また、4日間のメディエーションの研修もある。
<http://www.tsi.org.uk/training/subjectlist.asp>
- 19 <http://www.tradingstandards.gov.uk/cgi-bin/calitem.cgi?file=ADV1003-1011.txt>
- 20 <http://www.tradingstandards.gov.uk/cgi-bin/calitem.cgi?file=ADV0006-1011.txt>
尚、2009年2月にウェブサイトが変更され、苦情申し出文書のサンプルは、コンシューマー・ダイレクトのウェブサイトを参照するようになっている。
- 21 2006年10月に、筆者はケンブリッジ州取引基準局へ相談者として訪問した。
- 22 Trading Standards Institute Consumer Law Review Call for Evidence Response (July 2008), p.18. では、OFT が2006年に、取引基準局の50%が予算を削減され、43.6%がスタッフ不足のため十分な消費者へのサービスを提供できないと述べたと記されている。

- 23 Citizens Advice Annual report and account 2007/2008 , pp.3-15.
- 24 田中圭子「イギリスにおけるADR コミュニティ型メデイエーションの現状と課題(下)～歴史、組織体制、人材育成から見るわが国の民間型ADRへの示唆～」JCA ジャーナル第51巻10号(2004年10月),pp.9-11.
- 25 Citizens Advice Specialist Support “Adviser training” October 2008-March2009
- 26 “Citizens Advice Impact report 2007/2008” , p.14.
- 27 Which? “Annual report 2006/2007”
- 28 Which? “Members’ Handbook”
- 29 <http://www.webtraderuk.org.uk/content/whoConsumers1.asp>
- 30 2008年5月に出された Department for Business Enterprise & Regulatory Reform “CONSUMER LAW REVIEW:CALL FOR EVIDENCE”,p.18. では、事業者は、将来への投資として、消費者への返金や補償によって消費者の苦情を解決する見解を持ち、通常は、訴訟よりも、このアプローチを利用すると指摘されている。
- 31 例えばTK MAXX Cambridge 店には返品対応窓口があり、クリスマスが終わった2007年1月頃には、返品窓口にお客が並んでいた。
- 32 <http://www.tradingstandards.gov.uk/consumers/approvedsearch.asp>
http://www.oft.gov.uk/oft_at_work/consumer_initiatives/trader/
- 33 <http://www.trustmark.org.uk/default.asp>
- 34 TrustMark Core Approval Criteria Version 2.0(June2005), pp 9 -11.
- 35 長谷部由起子「民間型ADRの可能性」早川吉尚、山田文、濱野亮編『ADRの基本的視座』信山社(2004年),pp.138-143.
- 36 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES GREEN PAPER “On alternative dispute resolution in civil and commercial law” (2002年4月19日) , pp.17-18.
- 37 前掲注16,pp.7- 8
- 38 Citizens Advice Bureau 前掲12,p.24
- 39 前掲注16,pp.11-14.
- 40 前掲注36,pp.23-34.
- 41 DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL “On certain aspects of mediation in civil and commercial matters” (2004年10月22日)
- 42 日本のADR法では、このような規律は認められなかった。山本和彦・山田文『ADR仲裁法』(2008年),pp.87-88. では、ADRと裁判の分離をするためには、予め当事者は、ADRでの主張した内容を訴訟で行わない合意やその点を立証しない合意をADR手続の中でとっておく必要があると述べられている。
- 43 Geoffrey Woodroffe and Robert Lowe “Woodroffe and Lowe’s Consumer Law and Practice Seventh Edition” (2007),pp.189-193.
- 44 OFT “Consumer Codes Approval Scheme -Core criteria and guidance-March 2008” , pp.27-32.
- 45 前掲注43,pp.194-197には、各オンブズマンの消費者対応に関する自主行動基準の認証スキームの認証時期や内容が紹介されている。例えば、2005年9月に認証行動基準となった住宅事業者オンブズマンは、1998年以来、OEAに加盟する住宅不動産業者を組織し、2007年中には、全ての不動産業者に、オンブズマンへの参加が法で義務付けられた。加入しない場合は、取引基準局から罰金を課され、公正取引庁から営業停止などの行政処分を受ける。また、貸金業マネージャー協会は、2008年12月2日

に認証された。

- 46 前掲注43,pp.192-193.
- 47 前掲注43,pp.198-202.
- 48 The British and Irish Ombudsman Association 'Guide to principles of good complaint handling '(2007), pp.25-29.
- 49 Otelco は、テレコミュニケーションの規制当局 Ofcom が認証したオンブズマンであり、電話や携帯電話サービス、インターネットプロバイダなどの250社が会員となっている。
- 50 Office of the Telecommunications Ombudsman "Customer Satisfaction 2008" 消費者調査の結果は、pp.37-49. に掲載。回答数は、事業従事者が307件、消費者が498件。
- 51 Ombudsman for Estate Agents "Annual Report 2007" pp.5-6.
- 52 前掲注51, pp.13-15. に消費者調査の結果が報告されている。2007年に解決した苦情の相談者に郵送調査を行い、その回収率は48%であった。
- 53 Financial Ombudsman Service は、銀行、消費者信用、住宅ローン、保険、投資などの金融商品やサービスを扱う会社が会員となり、金融庁の監視下の基にあるオンブズマンである。2007/2008年の報告書によると、苦情受付件数は794,648件、解決件数は、99,699件であった。相談は30の言語に対応している。
- 54 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar08/index.html>
- 55 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/ar08/complained.html>
- 56 <http://www.financial-ombudsman.org.uk/faq/bank-charges.html>
- 57 National Consumer Council "lessons from ombudsmania" (2008年2月),pp.6-14.
- 58 前掲注16,pp.67-68.
- 59 前掲注4, p.18.
- 60 田中圭子「イギリス ロンドンのADR、メディエーション事情～様々なメディエーションと国家的サポート体制～」JCA ジャーナル第55巻6号(2008年6月),pp.42-43 .Medical Help Line は2004年11月に開始され、2009年3月までの予定とされている。
- 61 Linda Thomson, Telephone Helplines Association "Final Report on the National Mediation Helpline" (2005年10月)
- 62 例えば、平成20年により強力な消費者保護を目的に、特定商取引法と割賦販売法が改正されたが、解約の際の清算金などは、どの法律を適用するかで金額が異なることも考えられる。また、翌月一括払いは、割賦販売法の対象とならないことや、通信販売にはクーリング・オフは適用されないことなどは、ヨーロッパ諸国とは異なり、電子商取引の発展などから起こる国際的な取引では問題になると考えられる。
- 63 国民生活審議会 消費者政策部会報告書「国民生活センターのあり方」,pp.9-10.
- 64 総合法律支援法30条1項6号
- 65 山田文「業界型ADRは誰のためにあるのか?」『自動車製造物相談センター活動状況報告』(平成20年6月),pp.7-8. では、ISO規格は、企業は、契約又は契約と同時に渡される書面において、紛争が生じた場合に利用できるADRを明記することを挙げ、企業の行動規範やホームページで、利用できるADRについてわかりやすく掲げることも推奨しているが、自動車製造業者のホームページで、自動車製造物責任相談センターが使えることを示していた国内企業は1社だけであったと述べられている。
- 66 <http://www.jdsa.or.jp/www/jishukijun/frame.htm> また、国民生活センター「訪問販売業界の自主ルールに係る問題点と改善策－苦情の実態等をふまえた提言」(2004年7月),p.122. では、消費者の信頼を得

るための方策として、「訪問販売協会が紛争解決手続きを持っていることを明示する」という改善案も提言されている。

- 67 <http://www.jadma.org/guideline/01.html>
- 68 前掲注3,p.26.
- 69 Citizens Advice Bureau 前掲注12 , p.25.
- 70 独立行政法人国民生活センター「消費生活年報2008」(2008年10月1日) ,pp.32-33.
- 71 NACS コンシューマー ADR は、特定商取引法の適用をうける問題を扱っている。
- 72 日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会「消費者取引裁判外紛争解決の実証実験 Consumer ADR 報告書」(2008年3月)
- 73 森大樹「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」ジュリ No.1364 (2008年10月1日) ,pp.95-99.
- 74 和田、前掲注5, p. 171.
- 75 和田、前掲注5,p.193.では、専門家が、その視線から診断的に情報提供、自己開示するのではなく、両当事者のパースペクティブを感受性をもって受け容れ、それに応答する形でなされるとき、それは当事者抑圧的でも教導的でもない自立的交渉援助としての情報提供、自己開示となると述べ、情報提供の際の、相談員の注意点を述べている。
- 76 菅美千世「地方消費者行政の活性化と消費生活相談員の資質向上を」消費者法ニュース 77 (2008年10月) ,p.8. では、消費生活相談員も容易に情報を入手できる環境が整ってきたことを背景に、相談員が法律を振り回し、上辺だけの相談処理をするようになり、相談者の気持ちに添った相談員ならではの処理とかけ離れてしまうことを懸念している。
- 77 大村、前掲注1,p.318.
- 78 仲裁 ADR 法学会シンポジウム (2007年7月14日)「消費者紛争 ADR の現状と展望」仲裁と ADR 第3号 (2008年5月30日) ,p.115. で、山田文氏が、消費者紛争 ADR の理論的課題の中で、「自治型法的な戦略」として業界型 ADR の強化とカウンセリング的な対応の2つをあげている。
- 79 大澤恒夫「法的対話論」信山社 (2004年9月) ,p.158. 著者は、このような相談を通じて、来談者の萎縮していた気持ちや過剰になっていた感情などが自律への力に変化し、問題の解決または克服のための次のステップへの架け橋になるであろうとも述べている。
- 80 熊本県消費生活センター「消費者相談マニュアル」(平成18年3月) ,pp.1-3. また、国民生活センターが出している消費生活相談10訓では、「話し上手より聞き上手」ということもあげられており、相談員に、知識や資格を振りかざして、消費者や事業者に自分の意見を押し付けることはやめるように勧めている。
- 81 和田仁孝「紛争解決の技法とはなにかーナラティブに埋められた知」山本顕治「紛争と対話」法律文化社 (2007年12月) ,pp.99-115. において、和田氏が、紛争解決技法教育の意義を検討し、紛争をナラティブとして捉えることの重要性を説いている。
- 82 毎年、国民生活センターが出版している「消費生活年報」に、教育研修事業についての報告があるが、研修内容の詳細な内容までは、公表されていない。
- 83 和田、前掲注5, pp.185-186. 和田氏は、合意の成立率、解決率が重視されることによって、ADR 担当者に合意獲得へ向けた圧力を組織体として及ぼすことになり、場合によっては、担当者による合意誘導、当事者の自立的対処の軽視といった傾向を生み出すリスクがあると警告している。
- 84 自動車製造物責任相談センター「活動状況報告書」(平成20年6月)満足度調査は、2007年10月～11月と2008年1月～2月に郵送調査を行い、データ数256名であった。

- 85 <http://www.bioa.org.uk/criteria.php>
- 86 BIOA のウェブサイト <http://www.bioa.org.uk/jobs.php> にあるオンブズマンの求人情報を見ても、その能力には、コミュニケーションスキルを求めているところが多い。
- 87 The National Consumer Council, Scottish Consumer Council and Welsh Consumer Council “consumer law review response to the call for evidence” (August 2008) ,pp.13-14.
- 88 消費者団体は意見を公表したり、指定団体が公正取引庁にスーパーコンプレインツ (super-complaints) を提出することもできる。その結果、ガイドラインが作成されるなどの成果をあげている。
- 89 山本和彦、山田文『ADR 仲裁法』日本評論社 (2008年3月) , pp.224-259. に認証制度についての詳細が紹介されている。
- 90 廣田高久『紛争解決学 新版増補』信山社 (2006年2月) ,pp.321-325. また、早川吉尚「ADR をめぐる日本の言説空間」仲裁と ADR 第1号 仲裁 ADR 法学会 (2006年6月) ,p.67. では、国家が ADR 機関を認証するという制度を通じて管理しようということには本質的に問題があると述べている。
- 91 ADR 法 6 条 2 号で規定される手続実施者の専門的能力の範囲は、法務省ガイドラインによれば、①法律、②和解の仲介を行う紛争の分野、③紛争解決の技術 (コミュニケーション・カウンセリング等の技術) があげられている。
- 92 吉田勇「司法制度改革と ADR - 「法の支配」と私的自治 - 」熊本法学 第112号 (2007年1月) ,pp.67-71. では、ADR は、法的解決に限定されない柔軟な解決を特色とするのであるから、日本の認証制度にあるような弁護士の助言がつねに不可欠とされることも問題といえ、弁護士の関与よりも、信頼できる ADR の担い手を養成することこそが必要とされると述べられている。

Consumer dispute resolution scheme out of court in the UK — Consumer empowerment in the process of dispute resolution —

Miyazono Yukiyo

In this paper I discuss that accessibility and quality of ADR for consumer dispute resolution. There are some effective ways of handling complaints and getting redress when the consumer suffer from transaction. Good Codes of Practice and Alternative Dispute Resolution (ADR) schemes can often offer a range of remedies that can be less costly and less daunting rather than court action. The quality of ADR is essentially contingent upon the jurisdiction of the third parties who are responsible for ADR mechanisms. The role of advisers in handling consumer complaints should be explored. They are often the first port of call for consumers with a problem, and many complaints will be resolved through their intervention. Care must be taken to ensure that the agreement concluded is genuinely an agreement. It is important that the well-informing for consumers makes effective regime of empowerment and redress .