

消費者保護ルールの見直し・充実に関するWGにおける検討に関する意見

2014.3.20

宍戸 常寿（東京大学）

電気通信サービスの特性を踏まえつつ、利用者の申立てによる裁判外紛争処理（ADR）を業務とする、業界団体による第三者機関を設置し、電気通信事業法により適正な規律を行うことを、検討すべきである。

1 電気通信ADRの検討の必要性和背景

- 電気通信サービスにおける消費者保護については、電気通信事業者から利用者からの苦情・問い合わせの適切迅速な処理が課される一方（電気通信事業法27条）、特定商品取引法の適用は除外されている（同法施行令5条、別表2）。
- 近年、電気通信サービスに関する国民生活センター・消費生活センター等への苦情・相談件数は増加・高止まりの状態にある。これは電気通信事業法上の消費者保護ルールが十分に機能しなくなっていることを示している。他方、電気通信サービスの専門性及び多様化・複雑化のため、これらの一般的な苦情・相談やあっせん手続が、十分機能しているとはいえない現状にある。
- 既に「電気通信サービス利用者の利益の確保・向上に関する提言」（平成23年12月）ではADR導入の可能性が挙げられており、「スマートフォン安心安全強化戦略」（平成25年9月）においても、業界団体としてのコールセンターを実施主体とするADRの可能性が示唆されていたところである。法務省「ADR法に関する検討会」においても、インターネット、モバイル機器をめぐるトラブルに関するADRを求める指摘があったとされている。さらに、親会である「ICTサービス安心・安全研究会」及び当WGの会合で、各事業者毎の苦情・相談の把握による未然防止から一歩を進めて、消費者トラブルの救済の観点からADRの検討を求める指摘があったものと理解している。
- そこで以下では、電気通信サービスにおける効果的な利用者保護の観点から、電気通信ADRに関する論点を提起する。

2 ADR一般について

○ADRは「訴訟手続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、その解決を図る手続」（ADR法1条）とされる。

○運営者の観点からは、ADRは次の3類型に分類される。

①司法型ADR：裁判所が設置・運営するADR（民事調停、家事調停等）

②行政型ADR：行政機関が設置・運営するADR（国民生活センター、消費生活センター等）

③民間型ADR：その他のADR

（ア）独立型ADR：同業者・内部者間の紛争を対象とするもの、弁護士会が設置・運営するもの、司法書士等による専門領域の紛争を対象とするもの、調整型・裁断型ADRの専門家によるもの

（イ）業界型ADR：業界団体の財政負担に基づき設立・運営され、事業者の提供する製品・サービスに係る消費者紛争を対象とするもの

（ウ）接合型ADR：弁護士会が設立・運営に関与するが業界団体・関係行政機関と連携したり委託を受けたりするもの

○手続種類の観点からは、ADRは次の3類型に分類される。

①相談・助言：相談担当者が、一方当事者たる相談者に助言を提供し解決を促すもの

②あっせん・調停（調整型手続）：手続主宰者が紛争当事者間で和解が成立することを目指して、その仲介を行う手続

③仲裁（裁断型手続）：第三者が対立当事者間の紛争について強制力のある判断を下す手続

（以上については、山本和彦・山田文『ADR仲裁法』[2008]参照）

3 電気通信ADRに関する基本的視点

○電気通信サービスにおけるADRについては、専門性に加え、多様化・複雑化する同サービスの特性を踏まえ、相談・助言担当者に事業者の従業員を当てること等により実効的な処理・救済がなされること、業界団体として問題を把握し紛争の未然防止に役立てることも期待できることから、**民間型ADR**が適切と考える。

○他方、ADRの実効性・適正性を実現するために、**業界団体からの一定の独**

立性を有する**第三者機関**にADR業務を担わせること、あっせん・調停に中立的な**外部有識者**を関与させることとし、さらに、政府がその運営等に一定程度関与する、いわゆる**共同規制の手法**をとることが適切と考える。

○**手続種類**の観点からは、サービス一般に関する消費者に対する**相談・助言**に加えて、その性質上ADRになじまない**紛争類型**を除き**あっせん・調停**が、**第三者機関**の業務に含まれるべきものとする。

○さらに、金融ADRで採用されている、事業者は消費者の申立てに正当な理由がない限り応じなければならぬ（**手続応諾義務**）、事業者は第三者機関からの資料提出の求めを正当な理由がない限り拒んではならぬ（**資料提出義務**）、和解が整わない場合には、提示された和解案に消費者が受諾しない場合を除き、事業者は原則として当該和解案を受諾しなければならない（**特別調停**）等のしくみ（金融商品取引法156条の44等）も、事業者の裁判を受ける権利（憲法32条）等との関係に留意しながら、その導入を検討すべきものとする。

4 電気通信ADRにおける具体的検討事項

○事業者がADRに応じること、第三者機関が事業者保有する契約者情報等の提出を求めること等を確保するために、**電気通信事業法に第三者機関及びADRについての規定を置く**ことを検討すべきものとする。

○利用者にとっての一のコミュニケーションの過程に多様なレイヤーの事業者が介在し得るという電気通信サービスの特性からすれば、消費者の保護・救済の実効性及び事業者間の競争条件の平等化の観点から、**できるだけ広い範囲の事業者がADRに応じることを可能とする枠組み**を検討すべきものとする。

○具体的には、ADRに応じるべきものとする**業種・業態の範囲**、**義務づけの方法・程度**（法的義務とするか、努力義務とするか等）、ADRに応じる**インセンティブの付与及び応じない場合の不利益**のあり方（第三者機関による公表、総務大臣による業務改善命令等）について、今後の**技術・サービスの展開に対応できる柔軟性**にも配慮しながら、検討すべきものとする。

○また上記観点から、**第三者機関の運営のコスト**をどのように分担するのかについても、たとえば業態ないし紛争類型毎に異なる**機関・手続**に切り分ける

等の工夫も含め、検討すべきものとする。

○上記諸点の検討に当たっては、金融商品・家電・住宅等の他業界におけるADRの制度設計に加えて、英OfcomのADR Scheme等も適宜参考にすべきものとする。

以上