

国内外諸領域における他領域 ADR 制度などに関する研究

[研究協力者]

山田 文 京都大学大学院法学研究科 助教授

■研究要旨

分担研究のテーマは「国内外 ADR に関する理論的検討」であるが、これは、現在国内外において裁判外紛争解決手続（ADR）の有用性とその問題性が検討され、裁判手続との連携のあり方や ADR における手続規律などについて規範的な議論（及びその結果としてのルール化）が重ねられつつある状況を踏まえて、わが国の医療事故関係紛争に関する民事的な解決制度としての ADR が、どのような特質をもち、他の制度（裁判所、行政、医療サービスの利用者・供給者の団体や情報交換システムなど）とどのような関係にたつものと考えべきか、そのような位置づけを何によって裏打ちするか、などについて多角的に検討するための基礎的な知見を得ようとするものである。

2004 年度は、まず、ADR に関する規範的議論及びルール化の現状について、国内法との比較法的な視点から調査した。とりわけ、2004 年に成立した「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」（いわゆる ADR 法）は重要な検討対象であり、これを中心として、最近の手続的規律の関係を研究した。また、わが国で進められている裁判所における医療事故関係紛争の解決手続（判決手続・和解手続・民事調停手続）における実務及びその問題性についても検討を開始した。さらに、ADR 手続はその本質上多様な展開を図っているが、それぞれの特質や制度的限界の比較検討にも着手した。

A. 研究目的

わが国で機能的に ADR サービスを提供している制度は、その設置主体で分類するだけで、司法型、行政型、業界型、独立型と多岐に分かれている。さらに、その設置目的、扱う紛争の範囲や当事者の要件、手続の種類、手続実施者の資格などにおいても、実に多様なものが乱立している。しかし、その利用状況は必ずしも全機関について順調なわけではなく、また、手続の質に関しても、（潜在的）利用者や法曹・消費者団体などによる評価は、常に高度なレベルを維持してきたとはされていない。この点は、2002 年 6 月に提出された司法制度改革審議会意見書「Ⅱ 国民の期待に応える司法制度 8. 裁判外の紛争解決手段（ADR）の拡充・活性化」でも指摘された。同意見書は、「我が国における ADR としては、裁判所による調停手続、また裁判所外では、行政機関、民間団体、弁護士会などの運営主体による仲裁、調停、あっせん、相談 など多様な形態が存在する。しかしながら、現状においては、一部の機関を除いて、必ずしも十分に機能しているとは言えない」と現状認識を述べ、しかし ADR がその固有の特質を活かして充実することが司法制度全体の改革に繋がるとして、「ADR が、国民にとって裁判と並

ぶ魅力的な選択肢となるよう、その拡充、活性化を図るべきである」とし、その一方策として ADR 基本法の制定を提言している。

このような問題状況の背景には、わが国の司法制度史上の事情（裁判よりも調停的な手続を政策的に推奨してきたことや二割司法と揶揄された司法の小ささ）、民事紛争の解決に際して実質的には行政の主導権が強くその効率性も高かったこと、法曹へのアクセスには様々な障害があり、あるいは法曹利用の効率性が小さかったこと、などの制度的要素が複合的に絡んでいると考えられる。また、このような背景事情が ADR の改善・発展や手続のフェアネスの検討を妨げ、本来 ADR が提供しうる特質の実現にも障害となってきたと考えられる。

他方で、近時多発している医療事故紛争の解決に関しては、まず、医療に関する技術的・法的・倫理的な専門的知見の利用が主張・証拠のレベルで不可欠であるという特殊性から、ADR の有効性が指摘されている。さらに、裁判（判決）ではまかなえない解決方法——法的言語化される前の対話の必要性、医療ミス発生と予防のための制度的対策の検討、将来にわたる医療行為や制度改善策の検討など——の必要性が認識され、これらのクリティカルな点においても ADR の可能性を認めることができる。

諸外国の例に見られるように、上述の理由から、医療事故紛争の解決に関しては ADR は有効なツールとなると考えられる。また、2004 年に裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律が成立し、今後は、同法の定める認証基準によって ADR の質の確保を堅持しつつ、法曹有資格者以外の者であっても ADR サービスを提供できることとなった。このように、ADR 新設の一定の目処が立った現時点において、既存の ADR 機関の実務及び規範的議論を精査し、医療事故紛争 ADR に求めるべき要素を抽出することが焦眉の課題であり、本研究はこれを目的とする。

B. 研究方法

1. わが国における既存の ADR 機関のうち、とくに医療事故紛争の解決との共通性（例えば、不法行為型紛争 ADR の構造、専門的知見の必要性とその調達方法、被害の深刻性と過失行為の背景の認識など）を析出し、それらを共有する ADR 機関についてその事業実態を調査するとともに、従来外国法で議論されてきた医療事故紛争 ADR の構造の多様性・可能性について幅広く調査・分析することが必要となる。そのためには、文献調査はもちろんであるが、場合によっては ADR 機関あるいは手続実施者に対するインタビュー調査なども補足的に必要となる場合がありえる（今年度はその必要はなかった）。

2. また、各国の ADR 機関・手続は、規範的要請にしたがって設計・運営されており、この規範の重層性と内容についても調査・分析することが必要と考えられる。規範としては、各国の実定法（とくに訴訟手続との関係性を規律するもの）や行政上の規制

regulation、手続実施者に適用される倫理規範、ADR 機関規則の一環としての手続準則などが、国際的なレベルでは、UNCITRAL 国際商事調停モデル法や EU 委員会による Green Paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law が近い将来の提言・規範化を目指している規範が挙げられる。さらに、国際標準化機構による消費者紛争 ADR の規格化（ISO 10003）の審議も進んでおり、2006 年に規格として発行される予定である。

これらの規範的要請を調査・収集し、また、日本の ADR 法における認証基準との比較も行う必要があるが、これらは概して文献調査の形式をとることになる。

3. 上記のような研究方法は、文献・データ調査やインターネット上の情報収集の形式で行われ、インタビュー調査が必要である場合であっても ADR 機関代表者や手続実施者を対象とするものであって、現在のところ、医療事故の被害者や医療者など紛争の直接的な関係者への直接的な接触は行なっていない。その意味で、倫理面への特段の配慮は必要としていない状況である。

C. 研究結果及び考察

本年度においては、国内外の既存の ADR に関する第一次的なピックアップとそれらについてのごく基礎的なデータの収集を行い、制度面について概要を把握することに努めた。また、国外の医療事故関係 ADR に関しては、その一部の事業形態や運営について知見を得ることができた。

ADR 機関のうち、同じく不法行為を対象としその判断に専門的知見が必要となる機関として、製造物責任関係 ADR（いわゆる PL センター）を挙げることができる。もちろん、医療に関しては、サービス提供者（医療者）に対する行政の監督権限が製造者に対するそれと大きく異なること、提供されるサービス（医療行為）の質についての判断が利用者はもちろん一般的にも非常に難しいこと、提供されるサービスについて個別性・複雑性が高いことなどの相違点は認められるが、その専門性の高さやコストのゆえに ADR 機関の運営には製造物・サービス提供者側が関与せざるを得ないこと、中立的な専門的知見をできるだけ廉価に提供する必要性が強いこと、当事者間に社会的・事実的格差があり、立場の互換性が低く、証拠方法（証人を含む）やサービス提供のシステムに関する情報は一方当事者に偏っていること、被害者はまずサービス提供者自身（例えばお客様窓口や病院の相談窓口）に対して苦情の申立てができるため、いわば ADR の二層性を前提とする、などの点では共通点も見出せる。

他方、同じく不法行為を対象とし、専門的知見を要し、被害が大きいことも多く、サービス提供側が ADR 機関を運営しているという点では、(財)交通事故紛争処理センターのような交通事故に基づく損害賠償額にかかる紛争を保険会社による資金的援助を得ながら運営する ADR も共通性が高いといえる。

以上の 2 タイプはいずれも業界型 ADR に分類されるものであり、消費者（被害者）との関係で最も考慮すべき要素としては、手続の中立性ないし公正さ（の外観）であろう。これは、手続実施はもちろんのこと、証拠収集や中立的専門性の提供にも及ぶと考えられる。また、前者（製造物責任関係 ADR）からの示唆としては、医療機関内部に ADR 機能（あるいはより党派的な相談機能）を置くことの重要性である。

さらに、医療事故紛争においては、一定期間にわたる医療機関と被害者（遺族）との相互行為が連なっており、医療行為とはそのような相互行為の複合体に依拠し、かつ、医療機関内部の組織的な相互行為にも依拠するものである。そのような一連の行為過程を紛争対象とする場合には、単なる医療行為の適否のみならずその意味付けが重要となるのであって、例えば医療者・補助者との信頼関係の存否や情報開示のあり方や説明の仕方など、個々の医療行為を基礎付ける社会的・心理的諸要素も問題とするべきことになる。これら要素の一部は、すでに説明義務等の形で法的概念に取り込まれているが、ADR ではさらに進んでこれら要素について正面から取り扱うことを考えてよいし、その必要もあろう。そのように考えると、必要とされる専門的知見についても新たな考慮が必要といえよう。

また、既存の医療事故紛争 ADR の研究によれば、被害者（遺族）の紛争解決ニーズは金銭面に限定されるわけではなく、将来の同様の事故の予防策の設定であるとされる。そのようにして、私的な被害を公的な将来への布石として昇華することができるからである。そのような予防策の策定には当該医療機関内部での制度的問題点の洗い出しが必要となるが、そのような考慮も、ADR の制度設計に織り込むべきことになる。この点は、国内の既存の ADR においては必ずしも十分に実現されているわけではない。

もっとも、上記のような考慮は、ADR の設置目標をどこに置くかによって左右される。例えば、金銭請求に限定して制度的改善等に関わらない（いわば、伝統的な裁判タイプ）が迅速であることを主たる目標とするのか、時間はかかるが対話的解決手続を考えるのかにもよる。論理的には、したがって、まず設置目標（複数であっても良いがその優劣関係を明示するもの）が必要となる。

他方、ADR の手続運営について規範的要請から考えるならば、上記のように業界型 ADR においては、中立性・公正性（の外観）レベルが他の型（例えば行政型）に比べてより高いということになる。この点、従来日本では明確かつ具体的な要件・ガイドラインの提示が不十分であった（もっとも、少なくとも上記 PL センターの設置・運営に関しては、監督官庁による通達がガイドラインとなっている）。また、倫理規範など ADR 機関・手続実施者によるボランティアな規律も浸透しておらず、サービス提供者としての位置づけが不十分であることも手伝って、業界型 ADR に対する不信感が残存していることも否めない。その意味では、現在審議中で筆者がエキスパートとして出席している ISO 10003 の規格内容は、信頼を維持するために有益ではないかと考えられる。審議中なので詳細をここに提示することはできないが、今後の研究において規範論のなかに

反映させていく予定である。

さらに、医療事故紛争 ADR の論点としては、他の制度との関係、すなわち行政罰・刑事罰との結索点をどのように考えるか、ADR 運用の財政的基盤のあり方（指定住宅紛争処理機関制度のように価格に費用上乗せを行う方法や交通事故紛争処理センターのように保険によってまかなう方法など）、民事裁判との関係（とくに証拠関係）、既述であるが専門的知見の調達方法などの複数制度間問題が存在することが明らかとなった。従来、筆者の問題関心は主として ADR 手続のあり方に集中していたのであるが、制度的な問題性を、他の制度との関係で包括的に論ずる法政策学的な考察の必要性も明らかとなった。

D. 結論

上記のような理由で、ADR 制度の運営や手続のあり方の問題——規範的要請の問題——と、制度的・事実的な問題の双方を念頭に置き、複眼的なアプローチで検討を進めるべきことが明らかとなった。今後の継続的研究においては、今年度の調査研究の具体化と情報の精査、行政・刑事・民事といった複数制度にわたる包括的な法的議論を重ねることとしたい。

F. 健康危険情報

G. 研究発表

1. 論文発表

- ・山田文「ADR 法制定と理論的問題」法律時報 953 号 35 頁（2005 年）
- ・山田文「ADR のルール化の意義と変容」早川＝山田＝濱野編著『ADR の基本的視座』（不磨書房，2004 年）21 頁

2. 学会発表

H. 知的財産権の出願・登録状況（予定を含む。）

1. 特許取得
2. 実用新案登録
3. その他

国内 ADR（消費分野）に関する研究

— 東京都消費者被害救済委員会における裁判外紛争処理 —

[研究協力者] 峯川浩子 立教大学大学院法学研究科博士後期課程
[分担研究者] 淡路剛久 立教大学大学院法務研究科 教授

■研究要旨

東京都は6つの消費者の権利のひとつとして、「消費生活において、事業者によって不当に受けた被害から、公正かつ速やかに救済される権利」を消費生活条例に掲げている。この権利の実現を目的として、都は、「都民の消費生活に著しく影響を及ぼし、または及ぼすおそれのある紛争について、公正かつ速やかな解決をはかるため、あつせん、調停等を行う、東京都消費者被害救済委員会」を設置している。各都道府県に設置された苦情処理委員会が事実上活動を行っていないことが指摘されている中で、「東京都消費者被害救済委員会」における ADR は、都道府県の中でも活発かつ先駆的な役割を果たしていると言われていいる。そこで、本研究においては、東京都消費者被害救済委員会の ADR がいかなるものか、その役割や機能についての検討を行った。

検討の結果、東京都消費者被害救済委員会には、一定の類型の事案についての一般的判断基準を示しながら具体的な解決を図るという機能が求められており、いわば委員会は、単なる苦情処理のための機能のみならず、①個別事案の救済機能と、②基準形成機能ないし判例形成機能の2つを目指した機関であることが明らかになった。また、同委員会が行うあつせんや調停によって、紛争が解決される率は高いことが明らかになった。医事紛争の分野でも、裁判外紛争処理制度の導入が要望されているが、委員会の構造や ADR に係る一連の手続き、および訴訟援助のあり方は医療版 ADR を構想する上でも参考になると思われる。

A. 研究目的

本研究は、公正かつ速やかに救済される消費者の権利を実現するために東京都が設置した「東京都消費者被害救済委員会」についての分析を行い、医療版 ADR を設立するための基礎的知見を集積することを目的とする。

B. 研究方法

これまでに公刊された判例、書籍、論文、新聞記事、インタビュー等により情報を収集し研究を遂行した。

(倫理面への配慮)

基本的には公刊された資料に依拠し、個人情報を取り扱わないことによって、倫理的な配慮を守っている。

C. 研究成果

はじめに

消費者・事業者間の情報・交渉力の格差を背景に、消費者契約に関するトラブルが増加する中で、消費者契約法が平成 13 年 4 月 1 日より施行されたが、本法案を可決賛同するにあたって付された衆議院商工委員会の附帯決議（平成 12 年 4 月 14 日）は、消費者契約に係る紛争の簡易、迅速な解決を図るための支援すべき裁判外紛争処理機関のひとつとして、苦情処理委員会をあげている。それは、消費者、事業者、学識経験者等の専門家で構成される、条例に基づいて都道府県に設置される機関である。消費者トラブルの中には、悪質、巧妙な取引行為、高度な技術によって生産された商品や技術的役割に関する案件もあり、消費者被害の適切かつ迅速な救済を図るためには、専門技術的知識を有する専門家等による審理が必要不可欠である。苦情処理委員会は、市町村に設置された消費生活センターにおける苦情処理と連続性を有しながら、専門家や消費者の代表の参加を得て、消費者契約に係る紛争を公正かつ中立的な立場で解決できることが期待できることから、消費者の間でも、消費者取引に関する本格的な ADR の機関として活性化されることが期待されている⁽¹⁾。

都道府県における多くの苦情処理委員会が事実上活動を行っていないことが指摘される中で⁽²⁾、東京都の苦情処理委員会たる「東京都消費者被害救済委員会（以下「消費者被害救済委員会」と略称する）」における ADR は、都道府県の中でも先駆的な役割を果たしており、同委員会が報告書において示す紛争解決のための考え方や判断は、東京都および他の公共団体の消費生活センターにおける相談の対応のみならず、消費者契約に関する司法判断や立法等にも影響を与えているといわれる⁽³⁾。

医療の分野でも、2003 年に、患者の苦情を聞く窓口として各都道府県に「医療安全支援

(1) 京都生協連・都政政策小委員会「消対審・消費生活条例の改正に関する答申に対する見解」（2001 年 12 月 21 日）
http://www.coop-toren.or.jp/news/020111_3.html。

(2) 国民生活審議会消費者政策部会第 1 回地方消費者行政に関する検討委員会「国民生活審議会消費者政策部会地方消費者行政に関する検討委員会第 1 回議事録」（2000 年 5 月 11 日）
<http://www5.cao.go.jp/200/c/0511c-chiho.html>）
 10 頁。第 16 次国民生活審議会消費者政策部会報告「苦情処理委員会の開催状況」

http://www.consumer.go.jp/kankeihourei/shingikai/spe16/hoikoku_c/）によれば、平成 8 年度に最も多く委員会を開催したのは東京都の 20 回であり、次いで神戸市の 9 回である。ほとんどの苦情処理委員会は全く開催していないか、1 回の開催である。

(3) 東京都消費者被害救済委員会報告書集において、当時の消費者被害救済委員会の委員長である正田彬教授は、たとえば、「昭和 56 年 10 月に委員会によるあっせん解決が行われた案件においては、委員会は、商品販売契約とクレジット契約は一体不可分の関係にあると見るべきだとして、それまでの個品割賦購入あっせん契約標準約款では切断されていた抗弁権は接続されるものとの考え方を示した。この考え方は、高松高裁昭和 57 年 9 月 13 日判決に取り入れられ、また、昭和 59 年の割賦販売法改正による抗弁権の接続規定の創設につながったものと思われる」と述べておられる。正田彬「東京都消費者被害救済委員会報告書集発刊にあたって」東京都消費生活総合センター調整課『東京都消費者被害救済委員会報告書集（昭和 51 年～平成 10 年報告）』（1998 年）3 頁以下参照。

センター」が設置された。「医療安全支援センター」は、患者やその家族からの苦情や相談等に対して、中立的な立場で当事者間の問題解決に向けた取組みを支援することとなっているが、医療に関する相談や苦情には、高度の科学技術的な専門的問題も含まれることから、相談窓口で解決不可能な難しい案件についての ADR システムが必要不可欠であり、専門家の参加を得てなされる「消費者被害救済委員会」の ADR を検討することは医療版 ADR を構想する上でも参考になるものと思われる。そこで、以下、本稿では、区市町村に設置された消費生活センターの苦情処理との連続性を踏まえつつ、「消費者被害救済委員会」における ADR がいかなるものか、その役割や機能についての検討を行う。

I 概説

1. 苦情処理における自治体の役割

消費者の苦情処理の窓口として、国は、独立行政法人たる「国民生活センター」を設立している。また、地方自治体は、「消費生活センター」を設置しており、その数は、平成 15 年 4 月の時点で全国に約 480 ヶ所ある。さらに、各都道府県はあっせんや調停を行う「苦情処理委員会」を設置している。このうち、本稿は、東京都の苦情処理委員会たる「消費者被害救済委員会」の ADR について検討するが、まず、自治体が消費者の紛争処理を行う法律上の根拠と役割について確認しておきたい。

消費者行政は、昭和 43 年に消費者保護基本法（平成 16 年の大幅改正により名称も「消費者基本法」に改正）が制定され、翌昭和 44 年により地方自治法が改正されて、同法第 2 条 3 項が「消費者保護」を公共団体固有の実務として明記したときから、地方自治事務と解されてきた。

消費者の苦情処理行政について、都道府県と区市町村がどのような役割を担うかについて、消費者保護基本法第 15 条 2 項は「市町村（特別区を含む）は、事業者と消費者との間の取引に関して生じた苦情のあっせん等につとめなければならない」と規定した。しかし、同法第 15 条 3 項は、国および都道府県について「苦情が適切かつ迅速に処理されるようにするために必要な施策を講ずるよう努めなければならない。」として、国と都道府県の責務を明示しており、市町村にだけ苦情相談処理を任せ、都道府県が独自に域内住民の紛争解決をなすことを排除したわけではなかった。

国は、昭和 45,6 年頃から地方消費センターの設置に補助金を出したりして、都道府県立の消費生活センターの整備を推進した。その後、区市町村に消費生活センターが漸次設立されていったが、東京都は都の消費生活センター（正式名称は消費総合生活センター）を設置した外、区市町村の消費生活センターの整備を積極的に推進した自治体の一つであり、全部の区、全部の市町村に消費生活センターあるいは消費者相談の窓口が設置されている。

2. 消費生活における行政型 ADR の必要性

国民生活センターや消費生活センターにおける苦情処理は、かねてから消費生活におけ

る ADR の機関として、高い期待と評価が与えられてきた。そして都道府県に設置される苦情処理委員会が、今後本格的な ADR 機関として、活性化されていくことが期待されている。

消費者が事業者との取引や製品・サービスの利用に関してトラブルが生じた場合に、最初に相談するのは、事業者の苦情処理窓口であるのが一般的であり、事業者自身による苦情処理の仕組みを通じた相対交渉によって、消費者にとって納得できる解決が図られることが最も望ましい状況と考えられる。それにもかかわらず、行政が ADR を行う必要性についてはつぎのようなことが言われている⁽⁴⁾。

- ①消費者と事業者との間に情報、交渉力の格差があり、紛争の公正な解決のため、この格差を是正する必要性があること、
- ②また、消費者トラブルは少額な被害が多く、コストや時間がかかる裁判による紛争解決にはかならずしもそぐわないこと、
- ③裁判外における紛争処理機能を有する機関で、年間 60 万件を越す事務処理能力があるものは、実際上行政以外にはないこと、
- ④さらに、行政による苦情相談処理では、裁判と異なり相談内容が公開されないこと、また、公務員には守秘義務があることから、相談者のプライバシー保護が期待され、消費者が安心して相談できること、
- ⑤苦情相談処理を通じて得られた情報が行政施策に活用されることにより、地域住民全体の利益となること、

3. 消費生活相談の状況

(1) 苦情件数

消費生活相談情報についてのデータベースである全国消費生活情報ネットワーク・システム（PIO-NET）には、国民生活センターや消費生活センター等に寄せられた消費生活相談などの情報が蓄積されている。PIO-NET によれば、消費生活相談の件数は増加の一途を辿っており、平成 15 年度の総件数は 1,371,316 件であり、平成 14 年度と比較すると、497,667 件増加している。PIO-NET が創設された平成 3 年の相談件数は 170,833 件であり、この 12 年間でおよそ 8 倍も増加したことになる⁽⁵⁾。

同様に、東京都の相談件数も増加の一途を辿っており、「平成 15 年度 消費生活相談概要」によれば、平成 15 年度の相談件数は 160,817 件である。前年度と比べて 41.6% と過去最高の伸び率を示した。この内訳は、東京都受付分が 31,792 件（構成比 19.8%）、区市町村受付分が 129,025 件（構成比 80.2%）であり、区市町村受付分の増加が著しい。平成 3 年度の東京都・区市町村の総件数と比較すると、平成 15 年度は、およそ 3 倍に増加してい

⁽⁴⁾ 国民生活審議会消費者政策部会第 1 回地方消費者行政に関する検討委員会、前掲注（2）8－9 頁参照。国民生活審議会消費者政策部会「都道府県と市町村における苦情相談・処理業務のあり方について」（2000 年 7 月 19 日）9－10 頁参照。

⁽⁵⁾ 「記者説明会資料 2003 年度の PIO-NET にみる消費生活相談、危害・危険情報」（平成 16 年 8 月 4 日）、国民生活センター「2004 年消費生活年報」参照。

る（表－1、図－1 参照）。

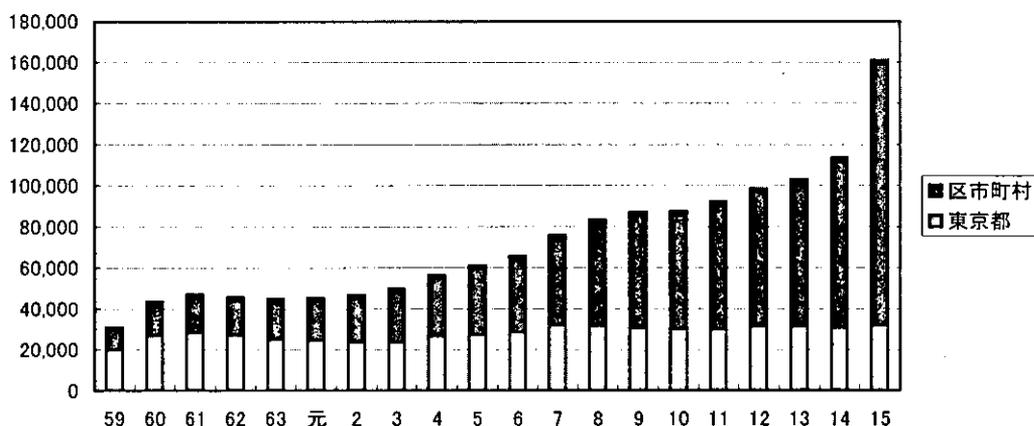
	59 年度	60 年度	61 年度	62 年度	63 年度	元年度	2 年度	3 年度	4 年度
東京都	20,152	27,099	28,583	27,308	25,095	24,659	23,834	23,982	26,684
区市町村	10,946	16,501	18,503	18,686	19,831	20,496	22,957	25,780	29,597
計	31,098	43,600	47,089	45,994	44,926	45,155	46,791	49,762	56,281

	5 年度	6 年度	7 年度	8 年度	9 年度	10 年度	11 年度	12 年度	13 年度
東京都	27,216	28,618	31,987	31,643	30,548	30,144	30,173	31,285	31,165
区市町村	33,690	37,038	43,923	51,816	56,511	57,440	62,210	67,137	71,590
計	60,906	65,656	75,910	83,459	87,059	87,584	92,383	98,422	102,755

	14 年度	15 年度
東京都	30,558	31,792
区市町村	83,012	129,025
計	113,570	160,817

表－1 東京都・区市町村相談件数の推移

図－1 東京都・区市町村相談件数の推移



（2）消費生活に関する相談方法

国民生活センターや消費生活センターにおける相談は、消費者が最初にコンタクトしてくる方法として、「電話」「来訪」「文書」の3つに大別できる。もっとも多いのは「電話」であり、東京都においても、例年 86%程度の消費者が、電話によってコンタクトをとっている（表－2）。

表-2 消費生活に関する相談方法

年度	計	来所	電話	文書
13 年度	102,755 (100%)	13,703 (13.3%)	88,815 (86.4%)	237 (0.2%)
14 年度	113,570 (100%)	16,005 (14.1%)	97,254 (85.6%)	311 (0.3%)
15 年度	160,817 (100%)	12,626 (14.7%)	136,744 (85.0%)	447 (0.3%)

(3) 相談の状況

PIO-NET によれば、例年、相談内容のうちで最も多い相談内容は、「契約・解約」に関する相談であり、平成 15 年度は 82.5%となっている。次いで多いのが、「販売方法」の 42.9%である。このうち、販売方法に問題がある相談が全相談の 4 割に達し、取引形態や販売手口、セールストークなどの問題がある「問題商法」に関する相談が最も多い。

(4) 消費生活センターにおける苦情処理

ところで、「消費生活センター」に対して申し立てられた消費者からの苦情・相談の大部分は、苦情の初期対応にあたる相談業務において処理されている。消費生活センターの窓口で相談業務にあたるのは、ほとんどが消費生活相談員と呼ばれる非常勤職員である。これらの相談員には、消費生活専門相談員や消費生活アドバイザーの公的資格を持つ者が少なくない。相談の対応にあたって、消費生活相談員は消費者教育的観点から、消費者ができるだけ自立して交渉できるように助言や情報の提供を行うが、場合によっては被害救済のために相談・救済等を行う他の機関の紹介やあっせんによる仲介をはかっている。

相談内容は多様化しており、IT 化絡みの情報通信に関係したものや介護保険に関するもの、建築関係に関するもの等多岐に渡るが、消費生活相談員によって対応が困難な場合は、一般に以下のいずれかの対応がなされている。①たとえば、弁護士や建築士の資格をもった苦情処理専門員が、相談者に対してアドバイスを行う。②苦情処理委員会があっせんや調停を行う⁽⁶⁾。③裁判のための訴訟援助を行う。

消費生活センターが相談に関する情報は、消費者啓発、担当職員や相談員の研修、技術支援等に活用されるのと共に、消費者に対する情報提供や消費者教育、事業者に対する取引行為の適正化といった消費者行政に活かされている。

II 東京都被害者救済委員会における裁判外紛争処理

1. 東京都消費者生活条例と東京都被害者救済委員会

東京都は昭和 50 年に都議会全会一致の下で「東京都生活物資の危害の防止、表示等の事業行為を適正化及び消費者被害救済に関する条例（略称一東京都消費者生活条例）」を制定した（以下、特別の記載のない条項は当条例を指す）。そして、第 29 条第 1 項の下で、消

⁽⁶⁾ 苦情処理委員会がどのような機能を担うのかは、自治体によって相違がある。たとえば、大阪府は、解決困難な消費者苦情を処理するための機関として、「大阪府消費生活苦情審査会」を設置している（大阪府消費者保護条例第 22 条参照）。後述する東京都消費被害救済委員会も紛争を処理するが設立の目的が異なる。

費者からの被害救済の申出（第 28 条 1 項）に係る事件のうち、都民の消費生活に著しく影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのある紛争について、その公正かつ速やかな解決を図るため、あっせん、調停等を行う、東京都消費者被害救済委員会を設置した。本条例は、東京都生活対策審議会の提案に基づいて立案され、制定にあたっては、「生活をまもる都民議会」をはじめとして、多方面に対して説明と意見聴取を行い、都民参加によって制定された条例と言う特徴を有する。

消費者被害委員会の設置については、第 1 条が消費者の 5 つの権利⁽⁷⁾のうちのひとつとして掲げている「消費生活において事業者によって不当に受けた被害から、公正かつ速やかに救済される権利」に対応するものであるが、現行の消費者基本法のように、当時の消費者保護基本法が消費者の「権利」という言葉を一切用いていない中で、消費者の権利を明示し、その観点から、泣き寝入りを強いられがちな消費被害者に対する救済策を講じたことは、当時の自治体の中でも稀有かつ先進的な例ではなかったかと思われる。

東京都消費者生活条例は、平成 6 年に、社会経済環境や消費者の意識の変化などに的確に対応するために条例が全面的に改正され、新たに「消費者教育を受ける権利」が加えられた。消費者被害救済委員会に係る部分としては、委員会における学識経験者の人数が 2 名増え、委員が 22 人以内から 24 名以内となった。また、平成 14 年の改正で、消費生活センターや消費相談窓口に係る部分として、「助言」の外に、新たに「仲介によるあっせんその他の措置」が加えられた。「仲介によるあっせんその他の措置」とは、損害や被害のために事業者に対して講ずる法的措置の内容について説明したり、被害救済のために相談・救済等を行う機関の紹介等、消費者に対する助言のほか、事業者に対して、被害の申出があった旨を伝え、自発的解決を求めるとともに、事業者の悪質性の強い行為による被害や新商法などの場合や、消費者自身が高齢等で自主交渉が困難な場合など、必要に応じて行う仲介によるあっせん等、被害救済の促進を図る措置である。消費者被害救済委員会に係る部分としては、旧条例第 29 条 7 項においては、「委員会は、専門の事項に係る紛争のあっせん、調停等を行うため必要があると認めるときは、小委員会を置くことができる」とされていたのが、「委員会は、部会を設置し、紛争のあっせん、調停等を行わせることができる。」と、部会の設置を規定し、その権限が明確にされた。現在は、東京都消費者被害救済委員会運営要項により、「あっせん・調停部会」および「訴訟援助部会」を設置している。さらに、平成 14 年の改正で、第 30 条に規定された事件の周知について、その目的が「被害の防止と救済」と明確に規定された。すなわち、第 30 条は、「知事は、紛争の解決を委員会に付託したときはその概要を、当該紛争が解決したとき又は解決の見込みがないと認められるときは審議の経過及び結果を明らかにするものとする。」と規定していたが、本条の最後の部分に、「……審議の経過を明らかにして、同一又は同種の原因による被害の防止

(7) 消費者の 5 つの権利とは、1 生命及び健康を侵されない権利、2 適正な表示を行わせる権利、3 不当な取引条件を強制されず、不適正な取引行為を行わせない権利、4 不当に受けた被害から、公正かつ速やかに救済される権利、5 情報を速やかに提供される権利である。これに、平成 6 年の改正により、6 消費者教育を受ける権利が第 1 条に加えられた。

及び救済を図るものとする。」という一文を付け加えることによって、被害者救済委員会の紛争解決の目的は、個別案件にとどまることなく、その経過、結果を普遍化し、同一または同種被害の防止および救済を図ることにあることを明確化した。

2. 消費者被害救済委員会のしくみと ADR の手続き

消費者被害救済委員会は知事の付属機関とされており、都の消費生活センターや相談窓口、消費者から事業者の事業活動によって消費生活上の被害を受けた旨の申し出があった事案（第 28 条 1 項）のうち、都民の消費生活に「著しく影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのある紛争（第 29 条 1 項）」について、知事が委員会による解決が必要であると判断した事案を同委員会に付託するという形式が取られており、消費者から委員会への直接的な申立ては認められていない。

昭和 51 年以降、都知事は 31 の案件を委員会（あっせん部会）に付託しているが（表 3 参照）、第 29 条 1 項にいう「著しく影響を及ぼし、又は及ぼすおそれのある紛争」とは、①他に同一又は同種の原因による被害が多数存在するなど、被害が広範囲に及ぶとき又は及ぶおそれがあるとき（被害の多数性）。②被害が消費者の生命・身体の安全に重大な影響をもたらすとき、又はそのおそれがあるとき（被害の重大性）。③紛争解決基準や解決指針を示す必要があるとき。④当該紛争解決するうえで、法解釈上の問題点があり、委員会の判断を示す必要があるとき。⑤先例形成として又は先進的提言を行う必要があるときなどである⁽⁸⁾。但し、医師、歯科医師その他これらに準ずる者⁽⁹⁾により行われる診療行為およびこれに準ずる行為⁽¹⁰⁾については、高度専門的な科学分野に属しているという理由で適用除外されている。また、法令に基づいて規制されているもの⁽¹¹⁾についても、国会、議会で議決され、又はその執行として行われたものであることを理由に適用除外されている。

消費者被害救済委員会は、それぞれの事案につき、まず事案についての解決可能性を探ることを目的とするが、同時にそれぞれの案件についての基本的な考え方を検討し、判断基準を示して、それを具体的な解決に結びつける役割を果たすものとして設けられており、いわば東京都としてのその案件についての考え方と具体的な解決案を組み合わせた判断を示す機関として位置付けられている。つまり、委員会は、単に消費者センターで解決が困難な苦情を処理する裁判外の紛争処理機関ではなく、一定の類型の事案についての一般的判断基準を示すことによって、同種の原因による被害の防止を図るといった基準形成機能な

(8) 東京都生活文化局『逐条解説 東京都消費生活条例』（東京都生活文化局生活部、2002 年）44 頁。

(9) その他これらに準ずる者とは、「歯科衛生士法」にいう歯科衛生士、「保健師助産師看護師法」にいう保健師、助産師又は看護師、「あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師等に関する法律」にいうあん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師、「柔道整復師法」にいう柔道整復師、「理学療法士及び作業療法士法」にいう理学療法士及び作業療法士、「視能生訓練士法」にいう視能生訓練士等をいう。

(10) 準ずる行為とは、看護、予防、助産、整形等の行為。医師の指示・処方による投薬も治療行為の一環であるので適用除外となる。カイロプラクティックは、医業類似行為とみなされるので、これも適用除外となる。

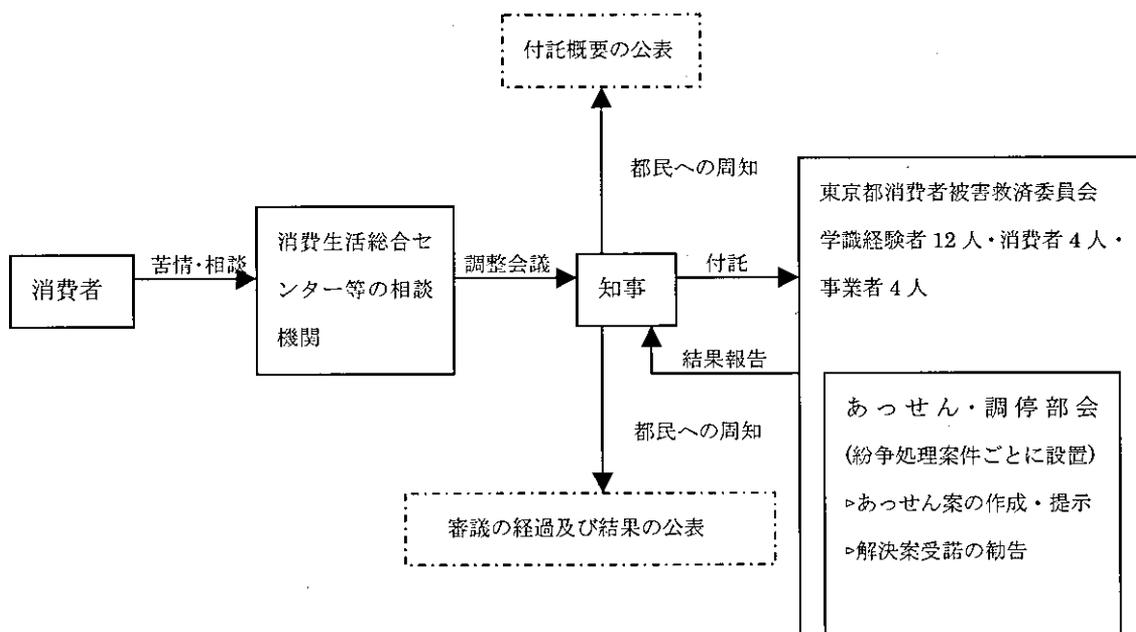
(11) 法令に基づいて規制されているものとは、①たとえば郵便法第 21 条以下に規定されている内国郵便料金、東京都給水条例第 23 条の 3 に規定する水道料金等のように法令に直接、価格（料金、使用料等）が定められているもの、②法令に根拠規定があり、それに基づいて、決定・認可等の行政行為が行われ、価格が決まるもの（たとえば、ガス料金、たばこの小売価格、社会保険診療報酬）である。

いし判例形成機能が求められている。委員会が知事の付属機関とされているのはそのためである⁽¹²⁾。

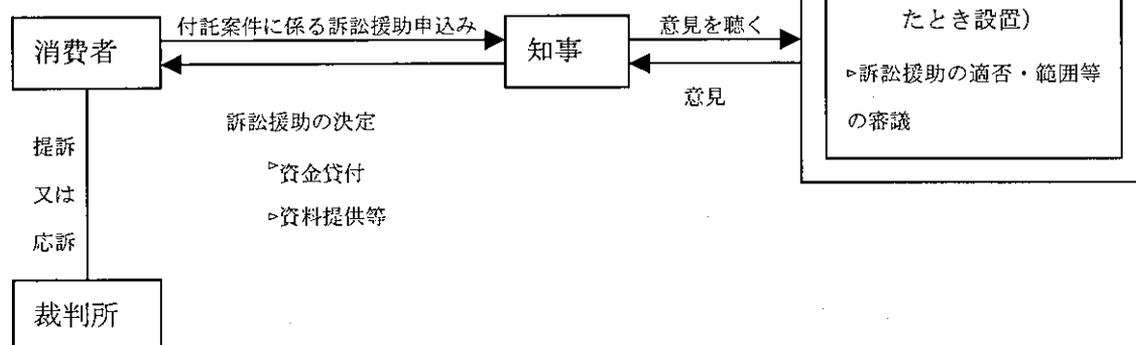
委員会は、学識経験者、消費者代表、事業者代表の三者で構成されており、全員非常勤職員である。本委員会における学識経験者について特に定めはないが、任命されている 12

図 - 2 東京都消費者被害救済委員会消費者被害救済の仕組み

1、紛争処理



2、訴訟援助



名の委員全員が主に契約法を専門とする研究者および弁護士といった法律のエキスパート

⁽¹²⁾ 正田・前掲注 (3) 1 頁による。

である。消費者の代表には、東京都生活協同組合連合会常務理事や東京都地域消費者団体連絡会代表委員等の消費者団体の役員 4 名が任命されている。また、事業者の代表としては、東京都商工会議所や東京都商工会連合会の役員等 4 名が任命されている。委員の任期は 2 年であり、再選を妨げない。特別の事項に係る紛争のあつせん、調停等を行う必要があるときは、委員会に臨時の委員を置くことができる。たとえば、「メイク落とし洗顔料による身体被害に係る紛争」においては、「眼科医」が委員として任命された。委員会は、紛争を解決するため必要があると認めるときは、当事者、関係人等の出席及び資料の提出の要求その他紛争の解決に必要な調査を行うことができ、専門の事項を調査するため必要があるときは、委員会に専門員を置くことができる。

委員会は、各事案ごとに、学識経験者、消費者代表、事業者代表からなるあつせん部会を設立している。あつせん部会における紛争処理の手続きは、消費者（申立人）および相手方事業者からの聴取行い、委員会としての基本的な考え方と当該事案における解決案を策定し、あつせん案として、これを両当事者に提示する。あつせん案が片方当事者にしか受け入れられない場合には、学識経験者委員のみによる調停部会を設置して解決案を決定し、申立人あるいは相手方事業者に対して、その受諾を勧告するという手続きが行われる。この解決案が受け入れられない場合には、事案が解決できなかったことを知事に報告して終了する。

消費者被害救済委員会は、昭和 51 年から平成 17 年 3 月末までに 29 の案件を処理し（他に 2 件が審理中）ている（表 - 3 参照）。英会話教室の倒産による関連信販会社との紛争（事例 11）、不適正販売業者と加盟店契約をしていた信販会社との紛争（事例 13）のように、複数事業者が係って、一部があつせん・調停が不調に終わったものを除いても、あつせんにより和解が成立したものが 23 件と解決率は高い。また、大半の事案が数ヶ月で紛争解決に至っている（最短で 3 ヶ月、最長で 37 ヶ月）。

知事は、紛争の解決を委員会に付託したときはその概要を、当該紛争が解決したとき又は解決の見込みがないと認められるときは審議の経過及び結果を明らかにして、同一または同種の原因による被害の防止及び救済を図るものとしなければならない。委員会には、単なる苦情処理を行う機能のみならず、一定の類型の事案についての一般的判断規準を示しながら、具体的な解決を図るという機能が求められているが、委員会が知事に提出する各案件についての報告書を作成し提出するにあたっては、具体的な解決ないし未解決の事案の経過と内容と共に、本案件についての委員会のコメントを記載するという形で、このことを行っている⁽¹³⁾。

委員会が作成し提出した報告書の内容は、インターネットや広報誌、パンフレット等によって都民への周知をはかると共に都の消費者相談窓口や政令指定部局、消費者団体、マスコミ等に通知される。特に相談員に向けては、報告書をもとに冊子が作成されているが、

⁽¹³⁾ 正田・前掲注（3）2 頁。なお、各案件についての委員会の判断は、H10 年のココ山岡宝飾店倒産に係る大手信販会社との紛争以降の事案につき、東京都消費生活総合センターのホームページ

これは、相談員が相談や仲介によるあっせんを行う際の技術支援がその目的である（資料 1 参照）。

表-3 東京都消費被害救済委員会実績

	件名	処理期間	処理結果
1	医療保険事務講座に関する紛争	51. 6.22 52. 2.28	あっせん不調（訴訟援助）
2	学習用教材機器（訪問販売）購入契約の解除に関する紛争	53. 3. 13 53. 6. 22	あっせん成立
3	布団（訪問販売）購入契約の解除に関する紛争	54. 9. 29 54. 12. 24	あっせん成立
4	カセット教材（訪問販売）購入契約の解除に関する紛争	54. 9. 29 54. 12. 24	あっせん成立
5	個品割賦購入あっせん契約（小学生用学習教材）における紛争	56. 3. 27 56. 10. 15	あっせん成立
6	同上（小学生用学習教材・学習教室）	56. 3. 27 57. 3. 19	あっせん成立
7	個品割賦購入あっせん契約等における紛争（家具販売会社の倒産）	59. 5. 9 59. 9. 17	あっせん成立
8	会員権契約における為替手形を伴う金銭消費貸借に係る二重支払請求等紛争	60. 12. 17 61. 8. 7	あっせん成立
9	連鎖販売業（マルチ商法）に係る消費者紛争	62. 11. 12 63. 9. 19	あっせん成立
10	福祉資格関係の教育サービスに係る紛争	3. 3. 14 3. 11. 27	あっせん・調停不調（訴訟援助）
11	英会話教室の倒産による関連信販会社との紛争	6. 4. 6 7. 7. 26	信販 3 社のうち 2 社はあっせん成立、1 社はあっせん・調停不調
12	進学指導教室の倒産による関連信販会社との紛争	6. 4. 6 8. 1. 11	あっせん・調停不調（訴訟援助）
13	不適正販売業者と加盟店契約をしていた信販会社との紛争	8. 1. 11 8. 10. 24	信販 2 社のうち 1 社はあっせん成立、1 社はあっせん・調停不調
14	外国語会話スクールの中途解約に係る紛争	8. 10.24 9. 6.12	あっせん成立
15	絵画（版画等）の販売に係る紛争	9. 10.31	あっせん成立

(<http://www.shouhiseikatu.metro.tokyo.jp>) で公表されている。

		10. 2. 20	
16	(株)ココ山岡宝飾店倒産に係る大手信販会社との紛争	10. 3. 12 13. 4. 6	信販 3 社のうち 2 社はあっせん成立、1 社は事実上解決
17	呉服販売店「株式会社銀座おゝぎ屋」グループの倒産に係る信販会社との紛争	11. 3. 1 11. 7. 12	申立人 3 名は合意成立、2 名はあっせん・調停不調（訴訟援助）
18	サイドビジネスとしてのインターネット広告代理店契約に係る紛争	12. 7. 13 13. 4. 6	あっせん成立
19	エステティックサロン「アロマベール」倒産に係る信販会社との紛争	13. 7. 24 14. 3. 27	あっせん成立
20	高齢者が結んだ屋根補強等の工事契約に係る紛争	13. 11. 28 14. 3. 27	あっせん成立
21	レジャー会員権の契約に係る紛争	14. 5. 15 14. 10. 8	あっせん成立
22	床下調湿剤等の契約に係る紛争	14. 9. 24 15. 3. 27	あっせん成立
23	連鎖販売取引の解約に係る紛争	14. 10. 31 15. 5. 22	あっせん成立
24	メイク落とし洗顔料による身体被害に係る紛争	15. 3. 27 15. 12. 19	あっせん成立
25	英会話教室『サイバーカレッジ』の閉鎖に伴う信販会社との紛争	15. 3. 27 16. 1. 29	あっせん成立
26	通訳・翻訳者養成コースのある外国語教室の解約に係る紛争	15. 8. 26 16. 3. 25	あっせん成立
27	アポイントメントセールスによる宝飾店購入契約に係る紛争	15. 12. 19 16. 5. 27	あっせん成立
28	海外留学の契約を条件とする業務提供等に係る紛争	16. 3. 25 16. 8. 25	あっせん成立
29	高齢者と次々契約した外壁改修の工事契約に係る紛争	16. 9. 21 17. 3. 4	あっせん成立
30	原野下取りを伴う別荘地購入契約に係る紛争	16. 12. 2 付託	審理中
31	パソコンを使用する内職のあっせんに係る紛争	16. 12. 2 付託	審理中

3. 訴訟援助

消費者生活センターあるいは消費者相談の窓口はもとより、委員会のあっせん・調停には強制力がないことから、消費者と事業者に合意がみられない限り、最終的には裁判所に訴訟を提起するしか解決の途はない。都は平成 17 年 3 月末までに 5 件の訴訟援助を行っているが（表－4 参照）、委員会におけるあっせん・調停が不調に終わり、事業者を相手に訴訟を提起する場合又は事業者に訴訟を提起された場合に、条例の定めるつぎの要件を満たすときには、都は訴訟資金の貸付け等の訴訟援助を行っている（但し、第 1 号の規定にもかかわらず、知事が特に必要と認める場合は、援助することができる）（31 条）。

- ① 当該訴訟に係る経費が損害額を超え、又は超えるおそれがあるため、自ら訴訟により被害の救済を求めることが困難なこと。
- ② 同一又は同種の原因による被害を受けた消費者が多数生じ、又は生ずるおそれがあること。
- ③ 当該被害に係る紛争の解決が委員会に付されていること。
- ④ 当該被害者が、当該課付けの申込みの日前 3 月以上引き続き都内に住所を有すること。

訴訟援助が認められた場合には、手続きはあっせん部会から訴訟援助部会に移行する（図－2 参照）。

訴訟援助を受けることができるのは、第 31 条 3 項に規定されているように、委員会によるあっせん・調停による紛争処理が行われた事件であることが原則であるが、委員会が付託された紛争のあっせん・調停に先立ち、あるいは、あっせんの処理中に、委員会の処理によるよりも裁判による解決のほうが適当と判断し、申立人もこれに同意した場合には、委員会の意見を受けて知事が訴訟援助を行う場合などにも訴訟援助を行うこともあり得る⁽¹⁴⁾。また、委員会の処理中に事業者から訴訟を提起された場合なども、あっせん等の結果を待つことなく訴訟援助に移行することもあり、呉服販売店「株式会社銀座おゝぎ屋」グループの倒産に係る信販会社との紛争（表－3 事例 17：表－4 事例 5 参照）は、その例である⁽¹⁵⁾。

訴訟援助は、条例の定めに従って知事に申込みがなす必要がある（第 33 条）。主たる援助の内容は、訴訟費用の貸付および情報の提供である（第 31 条）。訴訟資金貸付の範囲は、当該訴訟に要する裁判手続き費用、弁護士費用その他訴訟に要する費用及び保全に要する

⁽¹⁴⁾ 東京都生活文化局『逐条解説 東京都消費生活条例』（東京都生活文化局生活部、2002 年）46 頁による。なお、平成 17 年 3 月末までに訴訟援助を受けた 5 件のうちの 2 件が委員会の紛争解決に付されていないが、これらは、昭和 49 年に訴訟が提起された事案であったために、東京都消費生活条例の下ではなく、東京都消費者被害訴訟資金貸付条例（廃止）の附則（「知事は、この条例の施行の際、現に裁判所に係属する訴訟のうち、……第 5 号一委員会の審議に付されていること一の規定にかかわらず、委員会の意見を聴いて、被害者に対し貸付けを行うことができる」）に基づいて資金貸付がなされたものである。委員会は、「援助の対象となる訴訟は、今後の独禁法の適用に重要な前例となると考えられ、また、訴訟に参加している者だけでなく同種の被害を受けた都民の被害回復に資するとして、貸付による援助を行うことを相当」と判断して貸付を答申した。

⁽¹⁵⁾ 本件においては、委員会による紛争解決を申し立てた 2 人が、逆に相手方の信販会社から立替金請求訴訟を提起された。申立人 2 人は都に訴訟援助を求め、委員会は訴訟援助を行うことを相当と答申し、都は訴訟援助を決定した。

費用ならびに強制執行に要する費用（第 32 条）であり、知事は、委員会の意見を聴いて、訴訟資金の貸付けの適否・範囲を決定する（第 34 条）。知事が、委員会の意見を聴く理由は、公金の支出という性格から、行政の判断の公正性を担保することにある。情報の提供とは、都が相談処理や被害救済委員会の審議の過程で収集・調査した資料であり、その他、訴訟手続きに関する助言等も行う。

表-4 訴訟援助

	件名	裁判所	消費者	備考
1	独禁法第 25 条に基づく損害賠償請求訴訟	東京高裁	293 名	56. 7.2. 和解、全額償還
2	石油ヤミカルテルに対する損害賠償請求訴訟	最高裁	10 名	62. 7.2. 敗訴、全額償還免除
3	医療保険事務講座に関する損害賠償請求訴訟	東京地裁	1 名	55. 10.27 和解、一部償還
4	福祉資格関係の教育事業に関する損害賠償請求訴訟	東京地裁	2 名	H7. 10.2 和解、全額償還免除
5	呉服販売店倒産に係る信販会社からの立替金請求訴訟	東京地裁	2 名	H11. 2 東京簡裁 H11.5 東京地裁へ移送 1 名は H12. 1 訴訟上の和解 1 名は H12.12 勝訴確定、全額償還免除

D. 考察

本稿は、東京都の消費者被害救済委員会の ADR を中心に紹介してきた。以下、これまで述べてきたことをまとめた上で、東京都消費者被害救済委員会の ADR について考察する。

東京都は 6 つの消費者の権利のひとつとして、「消費生活において、事業者によって不当に受けた被害から、校正かつ速やかに救済される権利」を消費生活条例に掲げている。この権利の実現を目的として、都は、「都民の消費生活に著しく影響を及ぼし、または及ぼすおそれのある紛争について、公正かつ速やかな解決をはかるため、あつせん、調停等を行う、東京都消費者被害救済委員会」を設置している。消費者被害救済委員会は、それぞれの事案につき、まず事案についての解決可能性を探ることを目的とするが、同時にそれぞれの案件についての基本的な考え方を検討し、判断規準を示して、それを具体的な解決に結びつける役割を果たすものとして設けられており、いわば東京都としてのその案件についての考え方と具体的な解決案を組み合わせた判断をする機関である。すなわち、単なる苦情処理のための機能のみならず、一定の類型の事案についての一般的判断規準を示しながら

ら具体的な解決を図るという機能が、委員会には求められており、いわば委員会は、①個別事案の救済機能と、②基準形成機能ないし判例形成機能の 2 つを目指した機関である。そのため、委員会は知事の付属機関とされており、都の消費者相談機関に、消費者から事業者の事業活動によって消費生活上の被害を受けた旨の申し出があった事案について、条例の定める要件を充たし、知事が委員会による解決が必要であると判断した事案を同委員会に付託するという形式が取られている。

委員会の ADR の手続きは、各事案毎に、法律家からなる学識経験者・消費者代表・事業者代表の三者でなるあっせん部会を設立し、消費者（申立人）および相手方事業者からの聴取を行い、あっせん案を提示して解決を図っている。あっせん案が片方当事者にしか受け入れられない場合には、学識経験者委員のみによる調停部会を設置して解決案を決定し、申立人あるいは相手方事業者に対して、その受諾を勧告するという手続きが行われる。また、委員会におけるあっせん・調停が不調に終わり、事業者を相手に訴訟を提起する場合又は事業者に訴訟を提起された場合に、一定の要件が満たされた場合には、訴訟援助を行っている。消費者被害救済委員会が扱った事案は、都民に周知させるために、都の消費者相談窓口や政令指定部局、消費者団体、マスコミ等に通知される。

消費者被害救済委員会は、昭和 51 年から平成 17 年 3 月末までに 29 の案件を処理し（他に 2 件が審理中）ているが、解決率は高く、紛争処理にかかる期間も短い。この理由としては、第一に、消費トラブルの大部分が「契約・解約」や「販売方法」に関するものであるが、委員会の学識経験者委員が消費者契約に関する法律のエキスパートによって構成されており、紛争を処理する能力が極めて高いこと。第二に、委員会には、学識経験者委員の外に、消費者代表、事業者代表の委員が加えられており、中立的かつ公正な機関として、申立人のみならず事業者からの信頼が得られるであろうこと。第三に、製品や役務に関する技術的な問題に関し、専門委員として、その道のエキスパートを加えることができ、事情の聴取やあっせん案を策定するにあたり常任の委員による情報の不足を補完できること。第四に、委員会に対し、当事者、関係人等の出席及び資料提出の要求その他紛争の解決に必要な調査を行う権限が与えられており、また、専門の事項を調査するため必要があるときは、委員会に専門員を置くことができることから、委員会には事実関係を明らかにする能力があること。第五に、第一から第四の事項と係るが、法律家の視点からのみならず、消費者の立場、事業者の立場、専門家の立場といったあらゆる角度からの意見が得られることから、それがあっせん案にも反映され、法律や判例を当てはめがちになる紛争処理を回避し、当事者の意思や事実関係を尊重した妥当な解決策が提示できるであろうこと、等が考えられる。

また、消費者被害救済委員会の ADR は、単に、紛争を解決するのみならず、その事案についての公正妥当な判断規準を提示し、かつそれが公表されることから、類似した問題を抱えた消費者や消費生活センターにおける同類型の紛争事案の解決が促進され、かつ被害を未然に防止する効果が高いと思われる。こうしたことから、委員会が行うあっせんや調