

「消費者契約法施行規則及び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施行規則の一部を改正する内閣府令（案）」等に関する意見の募集に対する意見書

2017年（平成29年）9月7日  
日本弁護士連合会

消費者庁は、「独立行政法人国民生活センター法等の一部を改正する法律」（平成29年法律第43号）の施行（平成29年10月1日）に向けて、内閣府令の改正及びガイドラインの改訂に向けた準備を進めているとして、2017年8月15日、「消費者契約法施行規則及び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施行規則の一部を改正する内閣府令（案）」、「適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインの改訂（案）新旧対照表」及び「特定適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインの改訂（案）新旧対照表」を公表し、これらを意見募集に付した。

当連合会は、これまでも広く消費者の利益の擁護を目的とする消費者団体訴訟制度の実効的かつ持続的な運用の観点から、同制度の担い手である適格消費者団体に対する認定、監督等及び支援の在り方について意見を述べてきたところであるが、今般、公表された上記内閣府令（案）等のうち、「適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインの改訂（案）新旧対照表」（以下「ガイドライン改訂案」という。）は、適格消費者団体等の認定及び実務の障害となる変更を伴う内容であることに鑑み、ガイドライン改訂案について、以下のとおり意見を述べる。

## 第1 意見の趣旨

- 1 「2. 適格消費者団体の認定（2）団体の目的及び活動実績（法第13条第3項第2号関係）イ活動実績（イ）相当期間」（ガイドライン改訂案1～2頁）について

活動の「相当期間」として、現行ガイドラインの例外要件を削除し、2年以上継続していることを絶対要件とし、さらに、2年以上継続していたとしても適格消費者団体として認定された後、認定有効期間を通じて継続して活動することが困難と考えられる事情がある場合は「相当期間」要件を満たさないと改訂することには反対である。

- 2 「2. 適格消費者団体の認定（3）体制及び業務規定（法第13条第3項第

3号関係)ア体制」(ガイドライン改訂案3頁)について

体制整備の一つの目安としてしんしゃくする事項として、社員数につき、少なくとも「会費を納入する等により活動に参加している者が」100人存在していると改訂することには反対である。

3 「5. 監督(2)財務諸表等(法第31条第1項及び第5項関係)」(ガイドライン改訂案7～8頁)について

(1) 事業報告書には、翌事業年度の収支(役員等の報酬、職員の賃金、弁護士報酬等)の見込みとその算出根拠を具体的に記載しなければならないと改訂することには反対である。

(2) 仮に、改訂し適格消費者団体の事業報告書においても事務の委託に係る報酬である弁護士報酬等を見込みを記載するのであれば、消費者契約法施行規則第29条第1項柱書(特定適格消費者団体の事業報告書の被害回復関係業務の一部の委託に係る報酬について、当該委託を受けた者の氏名又は名称を公表しない例外を定めている。)同様の例外を設けるべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 意見の趣旨1について

現行のガイドラインでは、活動実績の「相当期間」として、2年以上活動が継続していることを原則とし、例外的に他の要件の充実の程度により活動が継続している期間が2年未満であっても「相当期間」と評価することを否定するものではない、としている。

この活動実績の判断期間について、当連合会は、適格消費者団体による差止請求権等を内容とする消費者団体訴訟制度の導入に向けた議論が行われていた際に、「新たな団体を不当に排除しないことも必要である。相当な活動実績を有しているか否かは、おおむね1年程度の活動期間と実績があれば判断可能ではないかと思われる」と意見を述べてきた<sup>1</sup>。また、この消費者団体訴訟制度を導入するための平成18年消費者契約法改正にかかる国会審議において、担当国務大臣及び政府参考人は、「相当期間」とは「複数年あることを原則」とし「一定の幅の中で個別具体的に認定する」としており、一定の固定期間を絶対的要件とするものではない旨答弁しており<sup>2</sup>、現行のガイドラインの例外規

<sup>1</sup> 2004年3月19日「実効性ある消費者団体訴訟制度の早期実現を求める意見書」(意見の理由第7.1(2))

<sup>2</sup> 第164回国会、平成18年4月21日、28日衆議院内閣委員会、同年5月30日参議院内閣委員会

定はかかる立法時の議論を踏まえて設けられたものと考えられるところである。

しかし、ガイドライン改訂案では、この例外要件を削除し、活動が2年以上継続していることを絶対要件とした上で、さらに、2年以上継続していたとしても適格消費者団体として認定された後、認定有効期間を通じて継続して活動することが困難と考えられる事情がある場合は「相当期間」要件を満たさないと改訂するものである。

平成29年版消費者白書では、2016年の1年間に支出が発生した消費者被害・トラブル件数は約905万件、消費者被害・トラブル額は約4.8兆円<sup>3</sup>に達している。現在適格消費者団体は16団体であり、四国にはいまだ存在しておらず、東北地方、北海道においてもわずかにそれぞれ1団体にすぎない。このように消費者被害の発生件数、被害額を考えるならば全国的には適格消費者団体の数はまだまだ不足している。

それにもかかわらず、認定のための「相当期間」の要件を合理的必要性なく厳格化することは新たな適格消費者団体の申請を妨げるものである。

そもそも、適格消費者団体が認定後に継続的な活動を行っていないような場合は、消費者契約法第33条に基づき消費者庁による適合命令等の監督措置の対象となるのであり、その段階で消費者庁において適切な対応を取れば足りる。

また、最初の適格消費者団体が認定<sup>4</sup>を受けてから10年が経過するが、この間、継続的に活動していないとして消費者庁から適合命令等の監督措置を受けた適格消費者団体は存在しない。すなわち、このような追加要件を設けなければならないような立法事実はないのであって、適格消費者団体に認定するかどうかという段階で、恣意的判断となりがちな将来の見通しに基づいて判断せざるを得ないような要件を導入しなければならない合理的必要性はない。

さらに、例外要件を削除しようとしている点についても、平成29年消費者契約法改正により適格消費者団体の認定有効期間が3年から6年に延長されたが、有効期間が延長されたからといって適格消費者団体となるための要件が加重されるべき論理的必然性はない。そもそも、前記のとおり、この例外要件は立法時の議論を踏まえて設けられたものと考えられるものであって、特段の立法事実や必要性もなくこの例外要件を削除することは法の趣旨を蔑ろにするも

---

<sup>3</sup> 「平成29年版消費者白書」第5節消費者被害・トラブルの経験と被害・トラブル額の推計(2)消費者被害・トラブル額の推計 2016年の消費者被害・トラブル額(59頁)

<sup>4</sup> 平成19年8月23日に特定非営利活動法人消費者機構日本と特定非営利活動法人消費者支援機構関西が同時に認定

のである。

以上から、適格消費者団体の認定要件を合理的必要性なく厳格にする改訂案には反対である。

## 2 意見の趣旨2について

現行のガイドラインでは、これまで体制整備の一つの目安としてしんしゃくする事項として、「社員数について、少なくとも100人存在していること」と単に人数だけを要素としていた。

この社員数の人数要素について、当連合会は、「適格消費者団体の認定要件について、活動実績、差止請求関係業務の遂行体制及び業務規定の整備、専門委員体制の整備、経理的基礎があること等が求められ、監督についても法30条以下で厳格に規定されている。法は、このような厳格な認定要件、監督規定があるかわりに人数要件は課さないとしたのであって、ガイドラインで上記の人数要件が規定されるのは不適當である。」と意見を述べてきた<sup>5</sup>。この人数要件に関し、国民生活審議会の消費者団体訴訟制度専門調査会報告書では、「団体の規模の判断に当たっては、当該団体の構成員数（会員数）の規模ではなく、人材の確保、情報収集・分析体制、独自の事務局といった体制面や当該団体の行っている事業活動の内容（受益範囲や規模等）が重要な指標となると考えられる。」と指摘されており<sup>6</sup>、団体ごとの実情を踏まえた判断をすることが重要であるとされている。

ガイドライン改訂案は社員数という客観的要素に加え、「会費を納入する等により活動に参加している者」という社員の活動実績を、社員数を判断するための新たな考慮要素としている。

しかしながら、このような客観的とは言い難く、かつ民間の非営利団体である消費者団体の本質を無視した考慮要素を、適格消費者団体の認定要件に加えることは極めて不適切である。

まず、改訂案は「会費を納入する等により活動に参加している者」としているが、会費納入以外で「活動に参加している」とは、例えば、総会への出欠や総会での意見の表明は活動に参加していることとなるのか等具体的にどのように判断するのか基準が不明確であり、監督官庁である消費者庁の恣意的な判断を招くおそれがある。

---

<sup>5</sup> 2006年12月14日「消費者契約法施行規則（案）及び適格消費者団体の認定、監督に関するガイドライン（案）」に対する意見書（第1意見の趣旨4、第2意見の理由4）

<sup>6</sup> 平成17年6月23日国民生活審議会消費者政策部会消費者団体訴訟制度検討委員会「消費者団体訴訟制度の在り方について」（12～13頁）

また、「会費の納入」の有無は明確に判断できることではあるが、「会費」の支払は民間の非営利団体であることを本質とする消費者団体の構成員であるための本質的要件ではない。逆にこのような「会費の納入」という要素がガイドラインに明示されることにより、一部の滞納者、遅延者、分納者あるいは会費の継続的な納入が困難となった者等は直ちに退会させるべきという誤ったメッセージを発するおそれがあり、広く消費者の支持、支援を得るという消費者団体の理念にも反することになる。

上記のとおり、当連合会が従前述べた適格消費者団体の厳格な認定要件が維持されていることを考えれば、ガイドラインにおいて100人という人数要件を設定すること自体が不適當であるのみならず、社員数の判断方法として、その社員の活動実績という客観的でない要素を考慮すること及び活動実績の判断基準として「会費納入」を明示することは、適格消費者団体の自律的活動を不当に縛るものであり合理性がない。また、団体の体制面や事業活動の内容を考慮することなく一律に社員の活動実績を要素とすることは、上記国民生活審議会消費者団体訴訟制度専門調査会報告書の趣旨にも反するものである。

そのため、社員数について、不適當な人数要素に加え活動実績を要素とすることには反対である。

### 3 意見の趣旨3について

(1) 現行のガイドラインでは、事業報告書の記載内容については何ら規定されていない。ガイドライン改訂案は、事業報告書には、翌事業年度の収支（役員等の報酬、職員の賃金、弁護士報酬等）の見込みとその算出根拠を具体的に記載しなければならないとしている。

現在、多くの適格消費者団体では、役員、専門委員、職員、弁護士等がボランティアで活動し、それらの活動によって支えられている<sup>7</sup>。しかしながら、このようなボランティア頼りでは団体の持続的な活動の維持は困難であり、わずかな事情の変化により団体の活動が停滞することにつながりかねない。団体としての活動を継続していく中で少しでも収入を得て、ボランティア一辺倒ではなく、活動に関与する専門家等に対して適切な報酬等を支払えるようになることが、団体の持続的な活動の維持の観点からは望ましいところではあるが、現実にはまだまだ困難である。

そのため、当連合会としては、適格消費者団体に対する直接的公的財政支

---

<sup>7</sup> 2012年8月31日「集团的消費者被害回復に係る訴訟制度案」に対する意見書（第2意見の理由15）

援を訴え続けてきた<sup>8</sup>。しかし、国による適格消費者団体に対する直接的な財政支援は行われず、間接的に地方消費者行政推進交付金等により設立を目指す団体に対する地方自治体による支援があるのみである。

また、適格消費者団体は認定の有効期間の更新の都度、多数の書類を用意しなければならず、それには多大な事務作業が必要となっており、当連合会としては適格消費者団体の事務負担を軽減すべきであると意見を述べてきた<sup>9</sup>。この点に関し、消費者庁は「消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会報告書」<sup>10</sup>（以下「支援の在り方報告書」という。）において適格消費者団体の事務的な負担を軽減するための方策を取りまとめ、実際に2016年9月30日に消費者契約法施行規則を改正し、同年10月1日ガイドラインを現行のものに改訂し、適格消費者団体の事務負担を一定程度軽減した。

しかし、ガイドライン改訂案は、事業報告書に翌事業年度の収支（役員等の報酬、職員の賃金、弁護士報酬等）の見込みとその算出根拠を具体的に記載しなければならないとするものであり、これまでの流れとは逆に、適格消費者団体の事務を新たに増大させるものである。

適格消費者団体の認定要件である経理的基礎が認定・更新後においても満たされていることの確認は、消費者契約法第31条第6項により毎事業年度提出される財務諸表等及び経理に関する内閣府令で定める書類を確認することで十分判断できる。

そもそも、事業報告書とは、事業の報告を記載した書面をいうものであり、翌事業年度の業務の計画を記載するものではなく、ましてや翌事業年度の収支の見込みを記載するものではない。それは、消費者契約法第14条第2項第3号が「業務計画書」という文言を用い、同法第31条1項が「事業報告書」という文言を用いて、計画を記載する書類と報告を記載する書類を分け

---

<sup>8</sup> 2006年1月20日「消費者団体訴訟制度」に関して公表された法案骨子に対する意見書

2012年8月31日「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」に対する意見書（第1意見の趣旨15、第2意見の理由15）

2015年5月7日「特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会」報告書に対する意見書（第1意見の趣旨4、第2意見の理由8）

2016年9月16日「消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会報告書についての意見書」（第1意見の趣旨2(1)、第2意見の理由3(1)）

<sup>9</sup> 2016年9月16日「消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会報告書についての意見書」（第2意見の理由5）

<sup>10</sup> 平成28年6月30日「(消費者庁)消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会報告書」（第6）

ていること、同法第31条が収支計算書と事業報告書を別に規定し、収支と業務について別の書類を作成するものとしていることから明らかである。事業の計画も収支の報告も記載しない事業の報告書に、収支の見込みを記載するというのは、不自然である。事業報告書に収支の見込みを記載するというのは、消費者契約法の用語法に反している。

このため、行政に対する委任の範囲を超えており、行政立法として規定することはできないと考えられるにもかかわらず、法規としての効力がないガイドラインで監督対象の団体に事実上強制することとなっていることは大きな問題である。

このように、ガイドライン改訂案が提案する内容は、実体面、手続面の両面からみて違法である。そもそも、消費者契約法が、経理的基礎の要件に関する監督のために、翌事業年度の収支の見込みを内閣総理大臣が継続的に把握する必要があると考えたのであれば、予算書等を報告させるような制度となっているはずである。しかし、認定・更新の際に提出された、経理的基礎を有することを証する書類（消費者契約法第14条第2項第8号）の変更があった場合には変更の届出を要することとされているのみであり（同法第18条）、そのような規定は設けられていない。消費者契約法は、内閣総理大臣において適格消費者団体の翌事業年度の収支の見込みを継続的に把握する必要があるとは考えていないと言わざるを得ない。

そのため、適格消費者団体に対する直接的な公的財政支援を行うことなく、支援の在り方報告書、それを踏まえた消費者契約法施行規則及び直近のガイドライン改訂の動向に逆行し適格消費者団体の事務負担を増大させ、消費者契約法の趣旨を逸脱することとなる改訂には反対である。

- (2) 事業報告書は消費者契約法第39条による公表の対象であるが、消費者契約法施行規則第29条第1項柱書は、特定適格消費者団体の事業報告書の被害回復関係業務の一部の委託に係る報酬について、当該委託を受けた者の氏名又は名称を公表しない例外を定めている。これは、当連合会が、広く一般に公表しなければならないことの必要性と合理性には疑問であること、委託先の営業上の秘密やプライバシーへの配慮を考慮すべきであるとの意見<sup>11</sup>を踏まえたものである。

これら一般に公開することへの疑問及び一定の配慮が必要であるという点について適格消費者団体と特定適格消費者団体とで異なる取扱いをしなければ

---

<sup>11</sup> 2015年5月7日『特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会』報告書に対する意見書（第1意見の趣旨3(1)、第2意見の理由3(4)）

ばならない必要性・合理性はない。そのため、ガイドライン改訂案のとおり事業報告書に見込みとはいえ委託に係る報酬について記載しなければならないとするのであれば、まずは、消費者契約法施行規則第29条を改正し、適格消費者団体を含めるべきである。

仮に、今回消費者契約法施行規則第29条を改正せずにガイドライン改訂案のように改訂を行うのであれば、業務委託の費用の見込みについて記載する場合には委託を受ける見込みの者の氏名・名称は記載する必要がないことをガイドラインにおいて明らかにすべきである。

以上