

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の施行に伴う政令（案）、内閣府令（案）、ガイドライン（案）等に対する意見書

2015年（平成27年）7月2日

日本弁護士連合会

消費者庁は、2015年6月10日、消費者被害回復訴訟制度（以下「本制度」という。）を導入するための「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（平成25年法律第96号。以下「消費者裁判手続特例法」又は「法」という。）」に関して、施行に当たって必要となる政令（案）、内閣府令（案）、ガイドライン（案）等（以下、現在パブリックコメントに付されている案をまとめて「ガイドライン等（案）」とし、今後取りまとめられこととなる成案について「ガイドライン等」という。）を公表し、これらをパブリックコメントに付した。

今回公表されたガイドライン等（案）に対する当連合会の意見については、本意見書に添付する2015年5月7日付け当連合会『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（以下「検討会報告書意見書」という。）のとおりである。そこで、本意見書においては、検討会報告書意見書において触れていなかった点及び「特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会」報告書から変更されたと思われる点などについて、以下のとおり補充して意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 今回公表されたガイドライン等（案）は、総じて、様々な観点からの意見を踏まえて一定のバランスを取ったものと評価し得るものであり、消費者庁は、今後、ガイドライン等を具体的に定めるに当たり、原則としてガイドライン等（案）の内容を尊重すべきである。
- 2 検討会報告書意見書において述べたほか、ガイドライン（案）等の以下の点については、本制度の適切かつ持続的な運用の観点からみて問題があり、ガイドライン等を定める際には更なる検討と改善が必要である。
 - (1) 特定適格消費者団体の業務規程に関して、特定適格消費者団体が行う対象消費者への被害回復裁判手続に付随する情報の提供については、情報を提供することが原則的な考え方とされるべきであり、特定適格消費者団体が

「対象消費者の財産的被害の回復に資する」情報の提供をためらうようなガイドラインを定めるべきではない。少なくとも、情報提供を行うかどうかの考慮要素として掲げられている「公表されることにより事業者に与える影響」については、「被害を与えたと公表される事による影響」とされるべきである（ガイドライン（案）2.（2）イ）。

- (2) 消費者裁判手続特例法第27条の規定に基づく相手方による公表に関する留意事項において、「その他これに類する方法」として「極めて多数の対象消費者がいると想定される場合は、新聞等に掲載する方法が望ましい」ことを加えるべきである（消費者裁判手続特例法第27条の規定に基づく相手方による公表に関する留意事項について（案））。
 - (3) 簡易確定手続の申立てをした特定適格消費者団体が対象消費者に対して行う法第32条の規定に基づく説明につき、直接の説明を不要とするための要件である対象消費者からの「本制度を理解した上での明示的表明」又は「ホームページの閲覧による説明事項を理解したことの確認」については、対象消費者の負担の少ない方法で確認ができるようにすべきである（ガイドライン（案）4.（4）ア（ア））。
 - (4) 特定適格消費者団体が対象消費者から受ける報酬及び費用を適切なものとするため、消費者庁において、特定適格消費者団体による事件の選定についてまで監督をすることは妥当ではなく、仮にこれを監督対象とするものとしても慎重かつ謙抑的な運用がなされるべきである。（ガイドライン（案）5.（4））。
 - (5) 異議後の訴訟等において特定適格消費者団体が対象消費者から受領し得る報酬及び費用につき、特定適格消費者団体において事案の特性に応じた適切な報酬額を定められるようにすべきである（ガイドライン（案）2.（6）ウ）。
- 3 検討会報告書意見書における意見のうち、被害回復関係業務に関して電磁的に保管されている帳簿書類等を書面化して保管することを求める必要がないとしていた点（意見の趣旨3項（2）⑤）については、ガイドライン等（案）において適切な対応が図られたものと考えられ、適当である。

第2 意見の理由

1 はじめに【意見の趣旨1項関係】

2013年12月、消費者裁判手続特例法が成立し、一定の分野に限られるとはいえ、これまで十分な救済が必ずしもなされてこなかった消費者被害を集

団的に救済する本制度が導入されることとなったのは、我が国の消費者被害救済の歴史において画期的なことである。

しかしながら、検討会報告書意見書において指摘したとおり（5～6頁）本制度が実効的に機能し、消費者被害の現実の救済が促進されるためには、特定適格消費者団体が適切かつ持続的に本制度に取り組めるようにする必要がある。このため、特定適格消費者団体の認定・監督の基準等を定めるガイドライン等をどのようなものとするかは、本制度の実効性を左右する重要な意義を有する。

消費者庁は、2015年4月に「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（以下「報告書」という。）を公表した。この報告書は、いくつかの問題点はあるものの、総じて、様々な観点からの意見を踏まえて一定のバランスを取ったものと評価し得るものである。

今回公表されたガイドライン等（案）は、基本的にこの報告書の内容に沿って取りまとめられたものと考えられるところ、消費者庁において今後ガイドライン等を定めるに当たっては、本制度の実効性を確保するべく、この報告書の内容を基本的に尊重し、対象消費者の利益に配慮しつつも、特定適格消費者団体が適切かつ持続的に本制度における役割を果たし、消費者被害の救済が促進されるようなものとするべきである。とりわけ、報告書やガイドライン等（案）が提案しているガイドライン等の内容は決して特定適格消費者団体に対して軽い責務を課すことを求めているものではないことから、消費者庁においては、特定適格消費者団体による本制度の濫用等を過度に懸念して、ガイドライン等（案）の内容よりも特定適格消費者団体の責務をより加重するようなガイドライン等を定めることのないよう求めるものである。

2 特定適格消費者団体が行う対象消費者への被害回復裁判手続に付随する情報の提供【意見の趣旨2項(1)関係】

検討会報告書意見書においても指摘したとおり（10～11頁），対象消費者に対する情報提供は、法が求めるところでもあり（法第82条），特定適格消費者団体が行う対象消費者への被害回復裁判手続に付随する情報の提供については、情報を提供することが原則的な考え方とされるべきである。

したがって、ガイドライン等においては対象消費者へ情報を提供することが原則的な考え方とされるべきであり、情報提供の重要性がより積極的に明記されるべきである。特に、ガイドライン（案）において情報提供を行うかどうかの考慮要素として掲げられている「公表されることにより事業者に与える影響」

については、和解や申入れの事実など客観的な事実関係の公表すらためらわせるおそれがあり、報告書の該当箇所において掲げられていた「被害を与えたと公表される事による影響」と修正されるべきである。

3 相手方事業者が行う公表に関する留意事項について【意見の趣旨2項(2)関係】

二段階目の対象となりうる消費者に対し、特定適格消費者団体からの通知を含む情報提供が重要であることは当然であるが、むしろ対象消費者は自分が契約した相手方事業者からホームページ等によって提供される情報に关心を寄せているものと考えられる。そのため、対象消費者に対する実効的な情報提供を実現するため、事業者による公表方法として実効的な具体的方法を予め公表することは有益であり賛成である。もとより、二段階目において対象消費者に行われる通知広告は、相手方事業者の有責性が確定した後に行われるものであり、本来であれば敗訴した相手方事業者において費用を負担して通知を行うべきところである（2011年12月22日付け当連合会『集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子』に対する意見書）。そのような観点からも、事業者による公表方法の目安が定められることは望ましい。

もっとも、極めて多数の対象消費者がいると想定される場合には、留意事項（案）の「公表の方法」だけでは不十分であり、新聞等に掲載する方法がもっとも有益であると考えられる。一段階目で共通義務という事業者の責任が確定している以上、事業者に一定の負担を求めるも不当とは考えられず、新聞等に掲載する方法を望ましい方法として明記されるべきである。

4 簡易確定手続の申立てをした特定適格消費者団体が対象消費者に対して行う法第32条の規定に基づく説明の方法について【意見の趣旨2項(3)関係】

検討会報告書意見書においても指摘したとおり（13頁）、ガイドライン（案）が、「簡易確定手続申立て団体のホームページの閲覧を求める方法」による説明を一定の条件の下で許容した点、一定の場合には対象消費者への書面交付又は電磁的記録の提供のみで足りるものとしている点については、本制度の実効的運用の観点から評価できる。

ただし、対象消費者に対する直接の説明を不要とする条件として「本制度を理解した上で明示的表明」を確認する方法を厳格なものとすると、本制度を理解したか否かを個々に確認する必要が生じ、実際には対人的な方法で説明を行う

ことと変わりはないこととなるため、簡易な方法で確認できるようにすべきである。

また、ガイドライン（案）は、特定適格消費者団体がホームページで説明する方法を取る場合には、消費者が本制度を理解したことを確認する措置を設けることを求めている。ここで要求されている確認措置が厳格で重いものとなるならば、結局はウェブサイト上での説明では足りず、原則として対人的な説明が必要となりかねない。そのため、確認措置は簡易なもので足りるとすることを前提として、賛成するものである。

5 消費者庁による事件の選定に対する監督について【意見の趣旨2項(4)関係】

ガイドライン（案）は、特定適格消費者団体が受ける報酬及び費用を適切なものとするため消費者庁による十分な監督が行われる必要があるとし、実際の報酬及び費用額の適切さのみならず、特定適格消費者団体による事件の選定についても監督をすることとしている。

検討会報告書意見書において指摘したとおり（16～17頁），本来、事件の選定は特定適格消費者団体の自主的な判断に委ねられるべきものであり、これに消費者庁が過度に介入することになれば、必要性に乏しい案件を殊更に取り上げることを特定適格消費者団体に促すことにもつながりかねない。また、監督（改善命令）の対象となる場合として、①不適切な事件の選定がなされている場合、②不明朗な報酬・費用が設定されている場合、③特定適格消費者団体が報酬・費用を取りすぎている場合の3つが挙げられているが、事件の選定が不適切とされる場合の判断基準や具体的な事例は何ら示されておらず、予測可能性を欠くものである。このようなことから、事件の選定について消費者庁の監督の対象とすることは必ずしも妥当ではない。仮にこれを監督対象とするものとしても慎重かつ謙抑的な運用がなされるべきである。

6 異議後の訴訟等の報酬及び費用の基準【意見の趣旨2項(5)関係】

検討会報告書意見書において指摘したとおり（16～17頁），異議後の訴訟等の報酬及び費用の基準に関して、ガイドライン（案）が簡易確定手続における報酬等とは別に基準を定めることとしている点は、上記のような異議後の訴訟等の特徴に鑑みて妥当と考えられる。

しかしながら、ガイドライン（案）において具体的に示された報酬基準は、日本司法支援センター（法テラス）の法律扶助基準を参考としたと考えられる極

めて低廉な基準を上限としている。これは、争点が明確化していることから通常の民事訴訟手続よりは業務負担が軽減していることを考慮して報酬及び費用の基準を定めるべきとする検討会報告書の考え方に基づくものと考えられるが、一定の争点や事実の整理等がなされているといつても、異議後の訴訟から弁護士が代理人として受任する場合には、これまでに争わってきた争点の構造や双方の主張立証を的確に評価し、引き続いて適切な弁護活動をするためには新規に受任する時とは異なる困難性があることを看過しており、妥当ではない。

このような上限額の下で異議後の訴訟等の委任を受ける弁護士に対して適切な報酬額を支払い得るのかどうか疑問がある。対象消費者の利益を的確に擁護し得る有能な弁護士への委任が困難となれば不利益を被るのは対象消費者であり、特定適格消費者団体において事案の特性に応じた適切な報酬額を定められるようにすべきである。

以上

「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

2015年（平成27年）5月7日
日本弁護士連合会

消費者庁は、2015年4月、消費者被害回復訴訟制度（以下「本制度」という。）を導入するための「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（平成25年法律第96号。以下「消費者裁判手続特例法」という。）」に関して、本制度の担い手となる特定適格消費者団体の認定基準、監督及び不利益処分の基準等を検討するために開催していた「特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会」の報告書（「特定適格消費者団体の認定、監督に関する指針等について」、以下「報告書」という。）を公表した。

今後、消費者庁において、報告書の内容を踏まえ特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等（以下「ガイドライン等」という。）が具体的に検討されることになるところ、当連合会は、ガイドライン等の内容が本制度の実効性を左右する重要な意味を持つものであることに鑑み、公表された報告書の内容を踏まえ、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 ガイドライン等は、本制度の実効性が確保されるよう、対象消費者の利益に配慮しつつも、特定適格消費者団体が適切かつ持続的に本制度における役割を果たすことができ、消費者被害の救済が促進されるようなものとするべきである。この観点からみて、今回公表された報告書は、総じて、様々な観点からの意見を踏まえて一定のバランスを取ったものと評価し得るものであり、消費者庁は、今後、ガイドライン等を具体的に定めるに当たり、原則として報告書の内容を尊重すべきである。

2 とりわけ、報告書の以下の点については、本制度の実効性確保の観点から適切なものとして評価し得るところであり、消費者庁は、特定適格消費者団体による本制度の濫用等を過度に懸念して、報告書の内容よりも特定適格消費者団体の責務等をより加重するようなガイドライン等を定めるべきではない。

(1) 特定適格消費者団体が「不当な目的でみだりに」被害関係回復業務を行ったかどうかの判断に関して、被害回復関係業務を実施した目的その他の主觀

的要素と当該業務の合理性その他の客観的要素との相関関係や、特定適格消費者団体と相手方事業者との間でなされた事前交渉の有無、事前交渉の内容など、諸般の事情を考慮に入れるものとしている点（報告書3頁）。

- (2) 法第75条第3項の定める特定適格消費者団体の相互連携、協力の具体例（報告書4～5頁）。
- (3) 特定適格消費者団体の認定要件に関して、
 - ① 適格消費者団体として差止請求関係業務を継続して行っている「相当期間」につき、2年以上が原則であるとし、2年未満であっても認定できる余地を残した点（報告書6頁）。
 - ② 特定認定に当たり考慮すべき「差止請求関係業務」の内容として、裁判上の差止請求のみならず、裁判外の差止請求を含めるものとされた点（報告書6頁）。
 - ③ 被害回復関係業務の遂行に必要な人員・物品の確保について、多数の消費者から授権を受けている状況において必要な人員や物品を恒常に確保していることを求めるものではないとした点（報告書7頁）。
 - ④ 被害回復関係業務の執行に関わる事項のうち、下記の点について特定の理事等への委任が禁止され理事会の専決事項とされる「重要な事項」に含めないこととした点（報告書8～9頁）。
 - ア 簡易確定決定に対する異議の申立て
 - イ 業務規程に規定する理由による授権契約の締結拒絶又は契約解除
 - ウ 裁量の余地が乏しい業務の第三者への委託
 - ⑤ 被害回復関係業務を適正に遂行するに足りる経理的基礎につき、一定額以上の基本財産を自ら保有していることを要件とせず、団体の規模や連携体制等を総合的に考慮すべきこととした点（報告書9頁）。
 - ⑥ 被害回復関係業務以外の業務を行うことによって被害回復関係業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれの判断基準につき、他の業務にかかる人員や経費の割合等の数値基準を設けるのではなく、諸事情を総合的に考慮することとした点（報告書10頁）。
- (4) 特定適格消費者団体において授権をした対象消費者の意思確認の方法として、直接対面による方法を原則とせず、電話等その他の方法も並列的に認めた点（報告書14～15頁）。
- (5) 簡易確定手続の申立てをした特定適格消費者団体が対象消費者に対して行う通知におけるプライバシーの配慮につき、「通知の趣旨を害することがな

い範囲で」とされた点（報告書22頁）。

- (6) 簡易確定手続の申立てをした特定適格消費者団体が対象消費者に対して行う法第32条の規定に基づく説明につき、「消費者がウェブサイト上の必要な事項を説明する画面を閲覧する方法」を一定の条件の下で許容するとともに、一定の場合には説明を不要とすることを許容した点（報告書24～25頁）。
- (7) 特定適格消費者団体が対象消費者との授権契約を拒絶、解除できる場合に関する、異議後の訴訟段階における「正当な理由」（法第53条第4項及び第5項）について、簡易確定手続段階における「やむを得ない理由」（法第33条第1項及び第2項）より広く考えられるとされた点、及び「やむを得ない理由」「正当な理由」がある場合として挙げられている具体例（報告書27頁）。
- (8) 簡易確定手続において特定適格消費者団体が対象消費者より受領し得る報酬及び費用につき、対象消費者の手続参加のための費用負担、債権届出より後の報酬・費用の負担に区分して定め、手続参加時においては債権届出までに現実に団体にかかった実費を透明性のある形で授権した対象消費者に負担してもらうとともに、対象消費者が現実の回収を得た時点において回収額の50%未満の範囲内で更に一定の負担を求めるることとしている点（報告書30～31頁）。
- (9) 異議後の訴訟等において特定適格消費者団体が対象消費者より受領し得る報酬及び費用につき、簡易確定手続における報酬等とは別に上限を定めるべきとしている点（報告書32～33頁）。

3 一方、報告書の以下の点については、本制度の適切かつ持続的な運用の観点からみて問題があり、ガイドライン等を定める際には更なる検討と改善が必要である。

- (1) 特定適格消費者団体の認定要件に関して、
 - ① 業務委託先への委託に要する費用につき、特定適格消費者団体が委託先より開示を受けて消費者庁へ報告させることは適切であるが、広く一般に公表することまで原則とすべきではない（報告書7～8頁）。
 - ② 被害回復関係業務の執行に関わる事項のうち、簡易確定手続開始の申立ては理事会の専決事項に含めるべきではない（報告書8頁）。
- (2) 特定適格消費者団体の業務規程に関して、
 - ① 特定適格消費者団体が行う対象消費者への被害回復裁判手続に付随する

情報の提供については、情報を提供することが原則的な考え方とされるべきである（報告書11～12頁）。

- ② 特定適格消費者団体が授權をした特定の消費者のために金銭を受領した場合に金額の多少に関わりなく、原則として、遅滞なく通知すべきとしている点について、受領した金額と比較して通知に過分な費用を要する場合は、事前の対象消費者の了解がなくとも定期的な報告で足りるとすべきである（報告書13頁）。
 - ③ 特定適格消費者団体の金銭管理の責任者について、一般的な社会経験のある者であれば十分担い得るものであるから、公認会計士や税理士等の有資格者と同等の知識や経験を有していることまで必要とすべきではない（報告書13～14頁）。
 - ④ 特定適格消費者団体の業務の公平な実施の確保に関する措置に関して、特定適格消費者団体の役職員等が、被害回復裁判手続にかかる相手方である事業者と実質的に競合関係にある事業に単に従事したことがあるに過ぎない場合まで含めているほか、特定適格消費者団体の役職員等が被害回復裁判手続の相手方と「特別の利害関係を有する」かどうかの判断基準に関して、過去2年にわたって利害関係等がないことを要求しているのは広きに失する（報告書15頁）。
 - ⑤ 被害回復関係業務に関する帳簿書類の管理につき、電磁的に保管されている記録等を、書面化して保管することまで求める必要はない（報告書16～17頁）。
- (3) 簡易確定手続の申立てをした特定適格消費者団体が対象消費者に対して行う法第32条の規定に基づく対象消費者への説明につき、説明を不要とするための要件である対象消費者からの「本制度を理解した上で明示的表明」については簡易な方法で確認できるようにすべきである（報告書24～25頁）。
 - (4) 特定適格消費者団体が対象消費者より受ける報酬及び費用を適切なものとするため、消費者庁において、特定適格消費者団体による事件の選定についてまで監督をすることは妥当ではない（報告書32頁）。
 - (5) 異議後の訴訟等において特定適格消費者団体が対象消費者より受領し得る報酬及び費用につき、通常の民事訴訟手続よりは業務負担が軽減していることを考慮すべきとしているが、異議後の訴訟より弁護士が代理人として受任する場合には新規に受任する時とは異なる困難性があることを看過して

おり、妥当ではない（報告書32～33頁）。

- 4 本制度の持続的かつ適切な運用のためには、特定適格消費者団体の自立に向けた財政的支援を含む行政からの支援が必要であり、消費者庁においてガイドライン等の制定と平行して直ちに具体的な支援策の検討を行うべきである。なお、特定適格消費者団体への具体的な支援策の検討を行うに当たっては、適格消費者団体の実情や要望を的確に把握すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

(1) 本制度におけるガイドライン等の重要性について【意見の趣旨1項関係】

2013年12月、消費者裁判手続特例法が成立し、一定の分野に限られるとはいえ、これまで十分な救済が必ずしもなされてこなかった消費者被害を集団的に救済する本制度が導入されることとなったのは、我が国の消費者被害救済の歴史において画期的なことである。

本制度の担い手となるのは、現行の差止請求による消費者団体訴訟制度を担っている適格消費者団体の中から、更に本制度を担うにふさわしいものと内閣総理大臣に特に認定された特定適格消費者団体である。この特定適格消費者団体は、消費者被害を受けたものに代わって共通義務確認訴訟（いわゆる「一段階目の手続」）を提起し、共通義務確認訴訟に勝訴等した場合には、簡易確定手続の申立て等を行って対象消費者の手続参加を募り（いわゆる「二段階目の手続」），個別の被害救済を行う役割を担う。したがって、特定適格消費者団体が本制度における訴権を適切かつ積極的に行使することは、本制度が実効的に機能し、消費者被害の現実の救済が促進されるために極めて重要なこととなる。

一方、本制度において、特定適格消費者団体は第三者である対象消費者の請求権を取り扱うことになる面がある。そのため、対象消費者の利益を擁護するため、特定適格消費者団体に一定の責務が課せられるべきであることは、もとより当然である。とはいえる、その課せられた責務が過度なものとなり、結果的にその負担ゆえに特定適格消費者団体が持続的に本制度に取り組めなくなるとすれば、かえって消費者の被害救済は実現されず、消費者の利益に反することになる。

このようなことから、特定適格消費者団体が適切かつ持続的に本制度に取り組めるようにするという観点から、消費者庁において適切に特定適格消費

者団体の認定要件を定めるとともに特定適格消費者団体を適切に監督していくことが求められる。この意味で、かかる認定・監督の基準等を定めるガイドライン等をどのようなものとするかは、本制度の実効性を左右する重要な意義を有する。

(2) 検討会の開催とその報告書について【意見の趣旨 2 項関係】

消費者庁は、2014年5月から2015年3月にかけて、特定認定の申請に対する審査並びに特定適格消費者団体に対する監督及び不利益処分の基準等を検討するため、「特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会」（以下「検討会」という。）を開催し、2015年4月に報告書を公表した。この検討会は、消費者団体関係者や事業者団体関係者、学者、弁護士等の委員に加えて適格消費者団体関係者をオブザーバーとして開催されたものであるが、取りまとめられた報告書の内容については、本意見書で述べるとおりいくつかの問題点はあるものの、総じて、様々な観点からの意見を踏まえて一定のバランスを取ったものと評価し得るものである。

したがって、消費者庁において今後ガイドライン等を定めるに当たっては、本制度の実効性を確保するべく、この報告書の内容を基本的に尊重し、対象消費者の利益に配慮しつつも、特定適格消費者団体が適切かつ持続的に本制度における役割を果たし、消費者被害の救済が促進されるようなものとするべきである。とりわけ、報告書が提案しているガイドライン等の内容は決して特定適格消費者団体に対して軽い責務を課すことを求めているものではないことから、消費者庁においては、特定適格消費者団体による本制度の濫用等を過度に懸念して、報告書の内容よりも特定適格消費者団体の責務をより加重するようなガイドライン等を定めることのないよう求めるものである。

以下、報告書の個別の項目につき、詳論する。

2 特定適格消費者団体の責務

(1) 「不当な目的でみだりに」の具体的な内容について【意見の趣旨 2 項（1）関係】

特定適格消費者団体が被害回復関係業務に着手する場合、当該団体は、それまでに培った知識経験を生かし、事件の内容、相手方事業者の態様など、諸般の事情を考慮して、相手方事業者と事前交渉を実施するか否か、共通義務確認の訴えを提起するか否かを判断し、訴えを提起する場合には、提訴の時期、訴訟の内容などを決めていくことになる。

そのため、特定適格消費者団体が「不当な目的でみだりに」被害回復関係業務を実施したか否かを判断するに当たっては、当該業務の主觀的要素と客觀的要素、並びに相手方事業者との交渉等に関する諸般の事情を総合考慮し、個別具体的に判断すべきであり、勝訴敗訴といった結果のみに着目して判断されるべきではない。

報告書は、第2、1において、上記のような判断の枠組みを明らかにするとともに、具体例を挙げているが、いずれも適切である。

なお、ガイドライン等を定めるに当たり、特定適格消費者団体の適正な被害回復関係業務の遂行に萎縮効果を生じさせることのないよう、上記基準や具体例を不當に拡張解釈するなどして必要以上に厳格化することのないよう留意されるべきである。

(2) 特定適格消費者団体間の連携、協力について【意見の趣旨2項（2）関係】

報告書第2、2の①乃至③に列挙された事例は、いずれも法第75条第3項を具体化した内容であり、適切である。

3 特定適格消費者団体の認定要件（業務規程を除く）

(1) 適格消費者団体として差止請求関係業務を行っている「相当期間」について【意見の趣旨2項（3）関係】

特定適格消費者団体の母体となる適格消費者団体が認定を受けるためには、原則として2年以上の不特定かつ多数の消費者の利益の擁護を図るための活動を継続して適正に行っていることが要件とされている。現に適格消費者団体として認定を受けている消費者団体は2年を大きく超える継続的な活動実績を有する団体がほとんどである。このような適格消費者団体の現状を考慮すれば、適格消費者団体が特定適格消費者団体として安定的かつ継続的に被害回復関係業務を遂行することが期待できるかどうかについては、必ずしも、2年以上の適格消費者団体としての活動実績を考慮しなければ判断できないわけではない。

したがって、報告書において、差止請求関係業務を行っている「相当期間」につき、2年以上が原則であるとし、2年未満であっても認定できる余地を残したことは評価できる。

(2) 特定認定に当たり考慮すべき「差止請求関係業務」の内容について【意見の趣旨2項（3）②関係】

報告書において、特定認定に当たり考慮すべき「差止請求関係業務」の内

容として、裁判上の差止請求のみならず、裁判外の差止請求を含めるとされたことは、現在の適格消費者団体の活動において、裁判上の差止請求と並んで、裁判外の差止請求により数多くの成果を得られている実情を踏まえたものとして適切である。

(3) 被害回復関係業務の遂行に必要な人員・物品の確保について【意見の趣旨2項（3）③関係】

特定適格消費者団体として認定を受けていても必ずしも常に被害回復関係業務として取り組むべき案件があるとは限らないこと、被害回復関係業務において差止請求関係業務に比して特に充実した体制が必要となる期間は2段階目の手続における一定期間に限られるとともに案件によって対象消費者の数等も大きく異なることから、必要な体制を恒常的に確保することを求める必要はなく、この点に関する報告書の取りまとめは評価できる。このような恒常的な体制の確保を求めるることは、団体に過剰な負担を強いることとなり、制度の持続的運営に困難を来しかねないことに留意されるべきである。

(4) 業務委託先の委託に要する費用の公表について【意見の趣旨3項（1）関係】

業務委託先の委託に要する費用につき、消費者庁への報告や一般への公表を求める趣旨は、特定適格消費者団体が過大な報酬及び費用の負担を求めて消費者の利益を損なうことのないようにすることにあると考えられる。

しかしながら、特定適格消費者団体の報酬及び費用については、業務規程及び個別事案における報酬基準それ自体について規制及び消費者庁による監督がなされることが予定されているところ、その規制と監督の実効性を確保するためには、特定適格消費者団体が委託に要する費用につき消費者庁に詳細を報告すれば足りる。

逆に、委託に要する費用の詳細について一般に公表したとしても、消費者がその適正さを適切に判断することは困難なことから、費用の適正の確保にとってそもそも有益とはいえないだけでなく、かえって、特定適格消費者団体に対する無用な不信感を招きかねない。また、委託先を匿名にして公表したとしても、委託業務の内容によっては容易に特定できる可能性があり、結果として適切な委託先を確保することが困難となって、特定適格消費者団体の被害回復関係業務の遂行に支障を來し、消費者の利益を損なう懸念がある。

したがって、あらゆる業務委託先の委託に要する費用につき、消費者庁への報告のみならず、広く一般に公表しなければならないとするこの必要性

と合理性には疑問があると言わざるを得ない。

もっとも、弁護士に対して支払った報酬の個別の額のように匿名で公表することが適當とされる場合が例示されたことについては、委託先の営業上の秘密やプライバシーに一定の配慮がなされたものとして、評価できる。なお、営業上の秘密やプライバシーに配慮が必要となるのは、弁護士に限られるものではないため、ガイドライン等においては、匿名での公表が適當な場合としての弁護士費用はあくまで例示であることは明確に確認される必要がある。

(5) 理事会の専決事項について【意見の趣旨 2 項（3）④、3 項（1）関係】

報告書は、被害回復関係業務の執行に関わる事項のうち、簡易確定手続開始の申立てを理事会の専決事項とすべきとしている。しかしながら、簡易確定手続開始の申立ては、共通義務確認訴訟で勝訴判決を得た場合等には、正当な理由がある場合を除き、一月の不变期間内に行わなければならないとされており（法第14条、第15条第1項）、申立てを行うことが原則であることから、特定の理事等への委任を禁止する意義に乏しく、適切ではない。

一方、① 簡易確定決定に対する異議の申立て

② 業務規程に規定する理由による授権契約の締結拒絶又は契約解除

③ 裁量の余地が乏しい業務の第三者への委託

の三点については、以下に述べるとおり、理事会の専決事項とすべき必要性に乏しいものと考えられ、報告書が理事会の専決事項より除外したことは適切である。

まず、簡易確定決定に対する異議の申立てについては、消費者が異議申立てを希望する場合に、原則として特定適格消費者団体として異議申立てを行うか否かを独自に判断する余地はないため、理事会決議による必要性を欠くものと考えられる。また、異議申立ては1か月以内の不变期間に行わなければならぬことを踏まえると、理事会の専決事項に含めれば特定適格消費者団体の事務負担が無用に過大なものとなる。

授権契約の拒絶等については、多数の消費者につき、短期間で債権届出等を行う必要があるため、個々の消費者から授権するか否かは、迅速な判断が求められるところ、業務規程で予め定めた理由に基づく場合であれば、裁量の余地は乏しいことから、特定の理事等に委ねても不適切な運用がなされるおそれはないものと考えられる。

裁量の余地が乏しい業務の第三者への委託についても、委託先の選定等に

において不適切な運用がなされるおそれはないため、理事会の専決事項とする必要性に乏しいものと言うべきである。

(6) 被害回復関係業務を適正に遂行するに足りる経理的基礎を有することについて【意見の趣旨 2 項（3）⑤関係】

本制度の対象となる事案は、対象消費者が数十名から数千人（あるいはそれ以上）のものまで規模は様々であるし、対象消費者の数が同程度でも事案の内容により業務遂行に要する費用も大きく異なる。また、必ずしも本制度の利用に適する事案が毎年継続的に発生するとは限らない。

こうした本制度の特性に照らすと、特定適格消費者団体の保有資産だけを基準として経理的基礎の要件を定めることには合理性がなく、報告書が、特定団体の被害回復関係業務の適正な遂行を確保するために必要な「経理的基礎」については、各種事情を総合的に考慮して判断するものとしていることは適切である。

(7) 特定適格消費者団体が行う被害回復関係業務以外の業務について【意見の趣旨 2 項（3）⑥関係】

特定適格消費者団体内部で人員や経費を被害回復関係業務の実施に備えて常に配分しておくことを求めるのは、必ずしも常時、本制度に適切な事案があるとは限らないことから非現実的・非効率的であり、かえって業務の適正を害する結果になりかねない。

したがって、特定適格消費者団体において適切な事案にあたったときに適正に業務遂行できる体制（外部協力も含む。）となっていることを求めれば足り、これを形式的な数値的な割合で図ることは実際的・現実的ではない。このようなことから、報告書が、他の業務によって被害回復関係業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるか否かは、他の業務にかかる人員や経費の割合等の数値基準を設けるのではなく、諸要素を総合的に考慮して判断するものとしているのは適切である。

4 特定適格消費者団体の業務規程

(1) 特定適格消費者団体が行う対象消費者への被害回復裁判手続に付随する情報の提供【意見の趣旨 3 項（2）①関係】

対象消費者に対する情報提供は、法が求めるところでもあり（法第 82 条）、本制度が対象消費者への手続参加を求める以上、本制度が機能するには消費者への情報提供が必要不可欠である。このようなことから、特定適格消費者

団体が行う対象消費者への被害回復裁判手続に付随する情報の提供については、情報を提供することが原則的な考え方とされるべきである。結果的に事業者のレビューションを害する可能性があるとしても、消費者被害の拡大防止並びに消費者被害の回復に資する観点から必要な情報については、特定適格消費者団体としては消費者の利益のために情報を提供すべきであって、ガイドライン等の内容が萎縮効果を生むようなものであってはならない。特に、本制度による訴えが提起されたかどうかは、対象消費者にとって個別訴訟を提起するのが適切であるのかどうかを判断するための非常に重要な情報であり、必ず提供されるべき情報と考える。

したがって、ガイドライン等においては対象消費者へ情報を提供することが原則的な考え方とされるべきであり、情報提供の重要性がより積極的に明記されるべきである。

(2) 被害回復関係業務の実施に関する金銭その他の財産の管理の方法について【意見の趣旨 3 項（2）②③関係】

報告書は、特定適格消費者団体が授権をした特定の消費者のために金銭を受領した場合に金額の多少に関わりなく、原則として、遅滞なく通知すべきとしているが、特定適格消費者団体において受領した金銭の額が非常に少額で、消費者への通知に過分な費用を要する場合にまで、消費者から「了解」を得ていない限り通知しなければならないとするのは、かえって対象消費者の不利益ともなるものである。このようなことから、かかる場合には、「了解」がなくとも定期的な報告で足りるものとすべきである。なお、定期的な報告とするための「了解」を必要とする場合については、事前に包括的に得れば良いものとすべきである。

また、特定適格消費者団体において金銭の管理及び経理処理を適切に行うため、報告書が指摘するとおり金銭管理の責任者を設けるべきではある。しかしながら、特定適格消費者団体が扱う金銭の管理業務自体は決して複雑なものではなく、一般的な社会経験のある者であれば十分に担い得る。しがたって、金銭管理の責任者が公認会計士や税理士等の有資格者と同等の知識や経験を有していることまで必要とすべきではない。もっとも、報告書において、責任者になり得る者の例として破産管財人等の実務に精通した弁護士を加えるなどして、一定程度、柔軟性を高めた点は評価しうる。

(3) 特定適格消費者団体に授権をした者の意思を確認するための措置について【意見の趣旨 2 項（4）関係】

特定適格消費者団体は2段階目の手続において第三者の権利を本人に代わって行使することになるから、特定適格消費者団体が対象消費者から授権を受けるに当たって、間違いなく本人から授権を受けているかどうかの確認をすべきことはもとより当然である。しかしながら、その意思確認の方法として、対象消費者との対面による確認を原則とする必要はない。対面での意思確認は、特定適格消費者団体のみならず授権をしようとする対象消費者にとっても時間や費用等の面で大きな負担となるものであり、かえって授権を躊躇させることにもなりかねない。したがって、報告書が対面での意思確認を原則とすることなく、電話等その他の手段による意思確認方法を並列的に認めた点は、評価できる。

(4) 特定適格消費者団体の業務の公平な実施の確保に関する措置に関する【意見の趣旨3項（2）④関係】

特定適格消費者団体が行使する訴権は非常に影響の大きいものであるので、特定の事業者の利益のために訴権を使用したと見られるようなことがあってはならないのは当然であり、本制度による訴えの相手方と現に利害関係にある者や競争関係にある者が訴えの提起に関与していることは好ましくない。しかしながら、特定適格消費者団体の業務の公平な実施の確保に関する措置を求める場合について、特定適格消費者団体関係者が被害回復裁判手続にかかる相手方である事業者と実質的に競合関係にある事業に従事したことがある場合まで含めるべきではい。公平確保措置が求められるのは、あくまで特定適格消費者団体の意思決定過程の公正さを確保するのが目的であるから、特定適格消費者団体の役職員等が実質的に競合関係にある事業に従事していたとしても、その事業の意思決定過程に関与していなかった場合についてまで、公平確保措置を求める場合に含める必要はない。

また、特定適格消費者団体の役職員等が被害回復裁判手続の相手方と「特別の利害関係を有する」かどうかの判断基準に関して、現に利害関係にある場合や競争関係にある場合のみならず、過去2年間についてまでそのような関係がないことを求めるのは、対象範囲として広すぎる。検討会におけるヒアリングの結果からも明らかなように、現在の適格消費者団体の多くはほぼボランティアの参画によって活動が成り立っており、今後も様々な経験を持つ者の参画を得ていく必要がある。退職後であっても前職の関係で、一定期間、特定適格消費者団体への参画に制約があるとなれば、様々な経験を持つ者に参画を求めることが困難となるおそれがあり、過去2年間についてまで

要求することは行き過ぎである。

(5) 被害回復関係業務に関する帳簿書類の管理について【意見の趣旨 3 項(2)

⑤関係】

報告書では、特定適格消費者団体が授權をした消費者の意思確認をした場合、電子メール等の電磁的方法によって確認した場合にはそれを書面化して保管すべきとしている。しかしながら、適格消費者団体のガイドラインでも、適格消費者団体は帳簿書類を電子媒体により保存することができるとされているところであり、電磁的に保管されているものを、あえて書面化して保管することまで求める必要はない。

5 通知及び公告等

(1) 簡易確定手続の申立てをした特定適格消費者団体が対象消費者に対して行う通知におけるプライバシーの配慮について【意見の趣旨 2 項(5)関係】

本制度が実際に機能するためにはどれだけ多くの対象消費者が簡易確定手続に参加するか否かに関わっている。法が簡易確定手続申立団体に対し公告のみならず対象消費者に対する通知義務を課した趣旨もそのためである。そのため、対象消費者のプライバシーに配慮することが必要であることは当然であるが、通知を広く行き渡らせることが原則であり、本制度の本質的な要請である。「通知の趣旨を害することができない範囲で」対象消費者のプライバシーに配慮するという限定は、この原則を明確にしているものと評価でき、適切である。

(2) 簡易確定手続の申立てをした特定適格消費者団体が対象消費者に対して行う法第32条の規定に基づく説明の方法について【意見の趣旨 2 項(6)関係】

報告書は、特定適格消費者団体が行う法第32条の規定に基づく説明の具体的方法として、まず「消費者と個別に面談し、書面を手交して説明する方法」「消費者が事前に送付された書面又はウェブサイトを閲覧している状況で、電話により説明する方法」「説明会を開催し、書面を交付して説明する方法」を掲げている。これらは、いずれも特定適格消費者団体が直接的に消費者に対し説明する方法であり、特定適格消費者団体に対して膨大な人員と時間を要求するものである。特定適格消費者団体に対して常にこのような方法を要求することは、簡易確定手続における特定適格消費者団体の費用が増大することとなり、その結果、手続に参加する消費者の費用負担も増加することと

なる。

このため、報告書が、「消費者がウェブサイト上の必要な事項を説明する画面を閲覧する方法」による説明を一定の条件の下で許容した点、一定の場合には対象消費者への書面交付又は電磁的記録の提供のみで足りるものとしている点については、本制度の実効的運用の観点から評価できる。

ただし、対象消費者に対する直接の説明を不要とする条件として「本制度を理解した上で明示的表明」を確認する方法を厳格なものとすると、本制度を理解したか否かを個々に確認する必要が生じ、実際には対人的な方法で説明を行うことと変わりはないこととなるため、簡易な方法で確認できるようにすべきである。

また、報告書は、特定適格消費者団体がウェブサイト上の画面で説明する方法を取る場合には、消費者が本制度を理解したことを確認する措置を設けることを求めている。ここで要求されている確認措置が厳格で重たいものとなるならば、結局はウェブサイト上での説明では足りず、原則として対的な説明が必要となりかねない。そのため、確認措置は簡易なもので足りるとすることを前提として、賛成するものである。

6 特定適格消費者団体が行う授権契約の拒絶、解除の要件【意見の趣旨2項(7)関係】

(1) 簡易確定手続段階における「やむを得ない理由」(法第33条第1項及び第2項)の具体的な内容について

報告書において取り上げられているケースは、いずれも簡易確定手続授権契約の締結を拒絶できる場合、又は解除できる場合の例示としては妥当なものであると考えられる。ただし、現時点において通常想定される事例を挙げたものと理解すべきであり、ガイドライン等においては、これらの例示に限定されるものではないことを付記すべきである。また、報告書は「やむを得ない事由」に関して、消費者側に責任がある場合のみを想定しているようであるが、例えば高齢者で授権の意思表示における意思能力に強い疑惑を抱かざるを得ない場合など、必ずしも消費者側に責任があるとは言えない判断要素もあり得ることも考慮すべきである。

(2) 異議後の訴訟段階における「正当な理由」(法第53条第4項及び第5項)の具体的な内容について

報告書が、異議後の訴訟に関して、消費者が自ら訴訟追行することが可能

であることから特定適格消費者団体と消費者との間に方針の相違が生じた場合などを含めて、簡易確定手続段階の「やむを得ない理由」より広く考えられるとしている点は評価できる。ただし、報告書に挙げられている例は、現時点で通常想定されるものを挙げたものであり、ガイドライン等においては、これらの例に限定されるものではないことを付記すべきである。

7 特定適格消費者団体が対象消費者より受領しうる報酬及び費用の基準

(1) 総論

本制度において特定適格消費者団体にかかる人的、財政的な負担は非常に重いものがある。そこで、特定適格消費者団体が持続的に本制度に取り組めるようにし、本制度を適切に運用していくためには、その手続遂行にかかる費用等の償還を対象消費者より適切に受けられるようにすることが必要不可欠である。このような適切な費用等の償還の仕組みがなければ、特定適格消費者団体が持続的に本制度に取り組むことが困難なものとなり、結果として消費者の被害救済という制度趣旨に反することにもなる。

一方、特定適格消費者団体が上記のような趣旨を超えて対象消費者より費用等の償還を受けることとなれば、対象消費者が本来得られるべき救済を得られないことになるので、これもまた消費者の被害救済という制度趣旨に反する結果となる。

本制度における特定適格消費者団体の報酬及び費用の基準は、以上のような二つの観点のバランスを取りつつ明確かつ適切に定められる必要があるところ、報告書で取りまとめられた報酬及び費用の基準については、施行前の現時点において考えられるものとしては、以下のとおり、全体として一定のバランスが取れたものとなっているものと考える。

(2) 簡易確定手続における報酬及び費用について【意見の趣旨 2 項(8) 関係】

報告書が、簡易確定手続における報酬及び費用につき、対象消費者の手続参加のための費用負担、債権届出より後の報酬・費用の負担に区分して定め、手続参加時においては債権届出までに現実に団体にかかった実費を透明性のある形で授権した対象消費者に負担してもらうとともに、対象消費者が現実の回収を得た時点において回収額の50%未満の範囲内で更に一定の負担を求めることとしている点は基本的に適切である。

このような区分を設けることにより、特定適格消費者団体においてその責務を履行するために負担しなければならない必要最低限の費用を当該案件の

手続に参加した対象消費者より償還を受けることが可能となるとともに、少額事件など必要最低限の費用償還を受けることが困難な事件にも対応することが可能となるよう、特定適格消費者団体において一定の蓄えをすることも可能となるものと考えられるからである。

また、現実の回収を得た時点において対象消費者に負担を求める債権届出より後の報酬・費用について、回収額の50%未満の範囲内であらかじめ特定適格消費者団体において基準を適切に定めるとする点についても基本的に適切と考える。特定適格消費者団体において手続遂行に要する費用は、請求額や対象消費者の数、属性などケースによって大きな差異が生じるものと考えられることから、大まかな上限の割合のみをガイドライン等で定めておき、具体的な報酬基準については特定適格消費者団体の裁量に任せることが適當と考えられるからである。なお、このような観点からすると、特定適格消費者団体があらかじめ定める報酬基準において、回収額や対象消費者の数などによって明確に区分したものを定めることを必須のものとして要求することは実務上不可能を強いるものであって、適切ではないものと考える。

(3) 消費者庁による事件の選定に対する監督について【意見の趣旨3項（4）関係】

報告書は、特定適格消費者団体が受ける報酬及び費用を適切なものとするため消費者庁による十分な監督が行われる必要があるとし、実際の報酬及び費用額の適切さのみならず、特定適格消費者団体による事件の選定についても監督をすることとしている。

このうち、事件の選定については、「被害回復関係業務全体の運営からみて、特定適格消費者団体が過剰な報酬を目的として恣意的な事件の選定がなされていないか」という留保が付されているものの、そもそもどのような案件に取り組めば適切であったのかを消費者庁が適切に判断できるのか疑問がある。本来、事件の選定は特定適格消費者団体の自主的な判断に委ねられるべきものであり、これに消費者庁が過度に介入することになれば、必要性に乏しい案件を殊更に取り上げることを特定適格消費者団体に促すことにもつながりかねない。このようなことから、事件の選定について消費者庁の監督の対象とすることは必ずしも妥当ではない。仮にこれを監督対象とするものとしても慎重かつ謙抑的な運用がなされるべきである。

(4) 異議後の訴訟等の報酬及び費用の基準【意見の趣旨2項（9）、3項（5）関係】

異議後の訴訟や強制執行手続においては、対象消費者の請求手続が簡素化されている本制度にあっても通常の民事訴訟手続と基本的に大差がなく、手続進行の委任を受ける弁護士の負担も通常の民事訴訟手続とほぼ同様であると考えられる。

そのような異議後の訴訟等の報酬及び費用の基準について、報告書が簡易確定手続における報酬等とは別に上限を定めるべきとしている点は、上記のような異議後の訴訟等の特徴に鑑みて妥当と考えられる。一方、争点が明確化していることから通常の民事訴訟手続よりは業務負担が軽減していることを考慮して報酬及び費用の基準を定めるべきとしている点については、一定の争点や事実の整理等がなされているといつても、異議後の訴訟より弁護士が代理人として受任する場合には、これまでに争われてきた争点の構造や双方の主張立証を的確に評価し、引き続いて適切な弁護活動をするためには新規に受任する時とは異なる困難性があることを看過しており、妥当ではない。

さらに、報告書では、(参考)として法テラスの法律扶助基準を参考とした上限基準案が付記されているが、このような上限額の下で異議後の訴訟等の委任を受ける弁護士に対して適切な報酬額を支払い得るのかどうか疑問がある。対象消費者の利益を的確に擁護し得る有能な弁護士への委任が困難となれば不利益を被るのは対象消費者であり、特定適格消費者団体において事案の特性に応じた適切な報酬額を定められるようにすべきである。

8 特定適格消費者団体への支援について【意見の趣旨4項関係】

本制度において特定適格消費者団体に一定の責務が課せられることは、当然であるし、やむを得ないところがある。しかし、その課せられた責務が重すぎるがゆえに、特定適格消費者団体が持続的に本制度に取り組めなくなるとすれば、消費者の被害救済という制度趣旨に反することになる。そうならないよう、特定適格消費者団体の自立に向けて財政的支援を含む必要な支援を行うことは、制度目的の達成のために必要不可欠である。

既に消費者団体訴訟制度を導入しているフランスやドイツ等の諸外国においては、消費者の利益の擁護のために財政的支援を含む公的支援を行うことはむしろ一般的である。報告書も「第1　はじめに」で指摘するように、特定適格消費者団体は消費者の利益の擁護という公共的目的のために大きな役割を果たすことが期待され、かつその観点から一定の責務を課せられるとともに、消費

者庁の監督に服するようとするというのであるから、特定適格消費者団体が民間団体であることの一事をもって財政的支援を含む公的支援に消極的であるべき合理的理由は何もない。

この意味で、報告書に特定適格消費者団体の支援の在り方について検討する必要がある点が明記されたことは評価されるべきであるし、現実の検討についても直ちになされるべきである。なお、今後、消費者庁等において支援の在り方を具体的に検討するに当たっては、今回の検討会以上に適格消費者団体の要望や実情を的確に把握してなされる必要があり、今回と同じように支援の在り方を検討するための検討会等を開催するのであれば、適格消費者団体関係者を正委員として加えるべきである。

以上