

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

2016年（平成28年）9月16日

日本弁護士連合会

消費者庁は、2016年6月30日、消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対する支援の在り方を検討するために開催していた「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」の報告書（以下「報告書」という。）を公表した。

今後、消費者庁及び関係機関において、報告書の内容を踏まえた支援策の具体化がなされることになるところ、当連合会は、消費者団体訴訟制度が真に消費者被害の防止及び被害回復に資する実効的な制度運用となるための支援策の在り方につき、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。

なお、報告書の内容の一部を具体化するものとして、本年8月10日付けで公表し意見募集に付した「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）」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）」（以下「内閣府令（案）等」という。）に対する当連合会の意見は、本年9月8日付け「『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）』等に対する意見」のとおりである。

第1 意見の趣旨

1 報告書「第3 情報面の支援」について

(1) 特定適格消費者団体に提供されるPITO-NET情報の範囲として「処理結果」を追加すべきである。

(2) 特定適格消費者団体に設置、運用その他の費用負担が発生しない形で、PITO-NETにアクセスできる端末配備を実施すべきである。

2 報告書「第4 財政面の支援」について

(1) 適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対する直接資金援助をすべきである。

- (2) 直接の資金援助が直ちには困難である場合には、地方消費者行政推進交付金の活用事例として、設立や認定に向けた活動だけでなく適格消費者団体による差止請求関係業務及び特定適格消費者団体による被害回復関係業務を明記した上で消費者庁が同業務への交付金活用を積極的に推奨し、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が同交付金を差止請求関係業務及び被害回復関係業務に利用できる環境整備をすべきである。
- (3) 不特定多数の者からの寄附増進のため、寄附者の氏名、住所及び職業を記録させる消費者契約法施行規則21条8号の規定を改正し、少なくとも一定の金額以下の寄附を受ける場合には、これらの情報の記録を不要とすべきである。
- (4) 消費者庁においても差止請求関係業務及び被害回復関係業務に活用できる基金を創設するとともに、民間基金に対しても同庁が資金を拠出し、運用に携わるべきである。

3 報告書「第5 仮差押えの担保に係る措置」について

- (1) 国民生活センターを立担保実施機関として、特定適格消費者団体の要請に応じ立担保を実施すべきである。
- (2) 結果的に、特定適格消費者団体が共通義務確認訴訟において敗訴が確定した場合、あるいは、簡易確定手続において特定適格消費者団体に授権した対象消費者が結果的に少なく過剰執行と評価されるような事態となった場合であっても、特定適格消費者団体が故意又は重過失により事業者に損害を与えた場合を除き、立担保実施機関から特定適格消費者団体に対する求償が免除されるようすべきである。

4 報告書「第6 そのほか」について

適格消費者団体及び特定適格消費者団体の認定の有効期間を原則として5年間に伸長すべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

消費者団体訴訟制度は、まず、2006年（平成18年）に消費者契約法の改正により適格消費者団体による差止請求制度が導入された。その対象は当初の消費者契約法から、不当景品類及び不当表示防止法、特定商取引に関する法律、食品表示法に拡大されてきた。そして、2013年（平成25年）12月に成立した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（以下「新法」という。また、新法に基づく制度を「新制度」という。）がい

よいよ2016年（平成28年）10月1日から施行される。

消費者と事業者との間には情報の質及び量並びに交渉力の格差があり、個々の消費者が被害の回復を求めるることは容易ではなく、また、消費者被害は同種のものが多発している。消費者団体訴訟制度の目的は、専門的知見を有する消費者団体による消費者被害の拡大防止と集団的被害回復を図ろうとしたものである。

このように、報告書が指摘するとおり適格消費者団体及び特定適格消費者団体の活動には公益性があるにもかかわらず、消費者委員会消費者行政における新たな官民連携の在り方ワーキング・グループ報告書「消費者行政における新たな官民連携の在り方に関する調査報告～行政のスリム化・効率化をこえて～」（2015年8月）において指摘されているとおり、適格消費者団体の活動はボランティアに依拠しつつ活動しなければならないのが現状である。これから始まる新制度において特定適格消費者団体が行う事務量は、簡易確定手続において対象消費者への通知・公告、授権に先立つ説明、授権を受けて債権届、回収、分配等差止請求制度とは比較にならないことが明らかである。

そのため、消費者団体訴訟制度の活発化、実効化を図り同制度の目的を達成するためには適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対する様々な行政による支援が必要である。この点については報告書でも「第1　はじめに」として「適格消費者団体及び特定適格消費者団体の公益的な活動を行政が適切に支援すれば、単なる民間団体としての活動の限界を超えることが可能となり、その公益的な活動は、より一層、実効的に機能することになる」と指摘されているとおりである。

しかし、報告書で記載されている支援策の例としては、財政面の支援として既存の地方消費者行政推進交付金の利用を促すほか、寄附増進、民間基金創設の奨励等であり、何ら具体的な財政支援策が打ち出されておらず、極めて不十分な内容である。

報告書の「第1　はじめに」で記載された内容を直接的かつ具体的支援策として実施すべきである。以下、個別に意見を述べる。

2 「情報面の支援」（意見の趣旨1）について

(1) 現在、適格消費者団体に対して提供されているP I O－N E T情報の範囲は「相談概要」である。特定適格消費者団体が限られた資源を有効に活用して新制度に係る業務を行う際には、事業者の対応状況を把握する必要がある。そのため、特定適格消費者団体に提供されるP I O－N E T情報の範囲として「処理結果」を追加すべきである。

(2) さらに、特定適格消費者団体が限られた資源を有効に活用して新制度に係る

業務を行うためにはリアルタイムでP I O – N E T情報を確認し、被害規模、被害者層、被害の多発地域、被害発生の増減傾向等を分析できることが有用である。そのため、特定適格消費者団体にP I O – N E Tにアクセスできる端末を配備すべきである。その際、現状の適格消費者団体の財政規模に鑑み、特定適格消費者団体が端末配備の設置、運用その他の費用を負担しなければならないとなれば実際に設置することは困難である。そのため、費用負担が発生しないようにすべきである。

- (3) 報告書では、上記について、検討を続けるとするのみであり、具体的な支援策を記載していない。速やかに上記各支援策を実施すべきである。

3 「財政面の支援」（意見の趣旨2）について

- (1) 適格消費者団体の活動はボランティアに依拠しつつ活動しなければならないのが現状である。差止請求制度では適格消費者団体が報酬を得ることは想定されていない。新制度では特定適格消費者団体が授権をした対象消費者から報酬を得ることはできるものの、上限を設ける等の制約があり（新法65条4項6号），特定適格消費者団体の入件費その他の経費等により多額の余剰が生じることは想定しがたい。

そのため、消費者団体訴訟制度の活発化、実効化を図り同制度の目的を達成するためには、公的活動を行っている適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対する財政面の端的な支援として直接資金援助をすべきである。

- (2) 直接の資金援助が直ちには困難であるならば、直接的支援が可能となるまでの間、地方消費者行政推進交付金の活用事例として、設立や認定に向けた活動だけでなく、適格消費者団体による差止請求関係業務及び特定適格消費者団体による被害回復関係業務を明記した上で消費者庁が同業務への同交付金の活用を積極的に推奨すべきである。さらに、消費者庁がそれらを周知公表することにより、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が差止請求関係業務及び被害回復関係業務を行う際に同交付金が使用できる環境を整えるべきである。

この点、報告書では、地方消費者行政推進交付金の先駆的プログラムとして、特定適格消費者団体の認定に向けた活動に向けた活用を記載するのみであり、支援策として不十分といわざるを得ない。

- (3) 適格消費者団体及び特定適格消費者団体の財政基盤強化のためには、市民からの寄附を増進する必要がある。しかし、現行法上、寄附を受ける際には寄附者の氏名、住所及び職業を記録する必要があり（消費者契約法30条、同法施行規則21条8号），クラウドファンディング等の匿名者による寄附制度利用

の障害となっている。

同法30条の趣旨は、適格消費者団体の業務の適正な運営の確保であり、少額小口の寄附を受けることが運営や方針に影響力を及ぼすことは考え難く、少額小口の寄附について寄附者の氏名、住所及び職業等の情報を収集する必要はない。

そのため、寄附増進のため、寄附者の氏名、住所及び職業を記録させる同法施行規則21条8号の規定を改正し、少なくとも、受領する寄附金額が一定額以下の場合には、これらの情報の記録を不要とすべきである。

(4) 現在の適格消費者団体はその財政基盤が脆弱であるため、本来あれば取り組む必要がある差止請求制度に十分に取り組めていない。また、そのような状況で特定適格消費者団体が新制度における膨大な事務を担うことは難しく、本来あれば積極的に取り組むべき事案への取組が困難となるおそれがある。

そのため、将来的には適格消費者団体及び特定適格消費者団体が自らの活動のために財政基盤を強化し、自立的・自主的に活動していくことが望まれるとしても、少なくとも新制度の運用が軌道に乗るまでは、特定適格消費者団体を目指す適格消費者団体及び特定適格消費者団体を財政面で支援していくことが必要である。もっとも、特定認定を目指さない適格消費者団体についても、差止請求関係業務により財政基盤を強化することはできず、被害防止という本来行政が担うべき役割を果たすことに照らせば、継続的な財政支援がなされるべきである。

報告書では、民間団体において基金の創設が望まれる旨の記載があるものの、結論として国や行政による具体的な財政支援策は何ら記載されていない。消費者庁においても差止請求関係及び被害回復関係業務に活用できる基金を創設するとともに、民間基金に対しても、同庁が資金を拠出し、その運用に携わるべきである。

4 「仮差押えの担保に係る措置」（意見の趣旨3）について

(1) 報告書では、仮差押えの担保に係る措置につき、国民生活センターを立担保実施機関として、特定適格消費者団体の要請に応じ立担保を実施すべきことが明記されている。詐欺的な業者が、会社を倒産させて逃亡することにより、消費者のための被害回復が困難な事例が多く存在する点に鑑みると、仮差押えは特定適格消費者団体が新制度を活用するに当たり重要な仕組みである。その利用可能性を確保すべく、報告書に立担保機関の決定及び立担保の実施という支援策が明記された点は評価できる。

(2) 特定適格消費者団体が仮差押えを行った後、本案訴訟（共通義務確認訴訟）が必ずしも認容されるとは限らない。特定適格消費者団体の被害回復関係業務は公益的な活動であるにもかかわらず、過失により仮差押えを行った特定適格消費者団体が損害賠償責任を負うような場合にまで、特定適格消費者団体が立担保実施機関から求償を受けるとすると特定適格消費者は共通義務確認訴訟での敗訴を恐れて仮差押えを行うことを躊躇することが懸念される。

また、簡易確定手続において特定適格消費者団体に授権する対象消費者の数は未知数であり、結果として授権した対象消費者の数が少ないと、仮差押えの被保全債権の金額が消費者に分配すべき金額を上回り、過剰差押えと評価し得るような場合も想定される。授権する対象消費者の数は、被害者層、被害単価、報道等での取り上げ方等様々な事情に影響されるため、特定適格消費者団体において正確に予測することは困難である。

いまだ授権を受けていない多数の消費者の被害回復を図るという公益的な目的により、限られた資源（人材、財政、情報）に基づき消費者の被害回復の実効性を確保するために迅速に申立てを行うことが要請される特定適格消費者団体による仮差押え自体の公益性と特質を踏まえると、これに伴うリスクについて広く公的な負担とすることは本制度において仮差押えを認めた趣旨に沿うものといえる。

したがって、結果的に、共通義務確認訴訟において特定適格消費者団体の敗訴判決が確定した場合、あるいは、過剰差押えと評価されるような事態となつた場合であっても、特定適格消費者団体が故意又は重過失により事業者に損害が与えた場合を除き、立担保実施機関から特定適格消費者団体に対する求償が免除されるようにすべきである。

5 「そのほか」（意見の趣旨4）について

適格消費者団体及び特定適格消費者団体の認定の有効期間は原則として3年間である（消費者契約法17条1項、新法69条1項）。適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、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、多大な事務作業が必要となる。差止請求制度は、2007年の運用開始から安定的に運用されており、各適格消費者団体の認定の有効期間は順次適切に更新されている。新制度において被害回復関係業務の主体となるのは適格消費者団体を母体として特定認定を受ける特定適格消費者団体であり、差止請求制度における適格消費者団体と同様に順次適切に有効期間を更新することが予想される。

報告書では認定の有効期間を伸長すべきとされているが具体的な伸長年数は明記されていない。適格消費者団体及び特定適格消費者の事務負担を軽減しつつ定期的な監督の必要性を考慮し、認定の有効期間を原則として5年間に伸長すべきである。

以上