

独立行政法人国民生活センター「特定適格消費者団体に対する立担保援助規程」についての意見書

2018年（平成30年）5月1日

日本弁護士連合会

独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）が2017年（平成29年）9月27日に制定した「特定適格消費者団体に対する立担保援助規程」（以下「立担保援助規程」という。）について、当連合会は次のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 立担保援助規程は、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「消費者裁判手続特例法」という。）による消費者被害の回復をより実効的なものにするため、特定適格消費者団体が、仮差押手続に係る立担保援助の利用について萎縮したりちゅうちょしたりすることがないよう、事案に応じて柔軟に対応できるような内容とすべきである。
- 2 具体的には、立担保援助規程の下記条項について、下記のとおり修正すべきである。

（1）第7条第2項について

- ① 第2号の「勝訴の可能性が高いこと」は「勝訴の見込みがないとはいえないこと」と修正する。
- ② 第4号柱書の「ただし、次のイ及びロを総合的に勘案して、援助をする必要性が認められる場合」は「ただし、次のイ若しくはロが認められる場合又はイ及びロを総合的に勘案して援助をする必要性が認められる場合」と修正する。
- ③ 第4号イの「勝訴の可能性がより高いこと」は「勝訴の可能性が高いこと」と修正する。

（2）第17条について

- ① 第2項第1号の「再発を防止する必要性が高いこと」は「再発を防止する必要性が認められること」と修正する。
- ② 第3項の「いざれも満たす場合」は「総合的に勘案し」と修正する。

第2 意見の理由

1 国民生活センターが立担保援助を行う趣旨及びその運用の在り方について

2013年（平成25年）に成立した集団的消費者被害回復制度を導入するための消費者裁判手続特例法の国会審議において、この制度の主体となる特定適格消費者団体に対する支援の重要性が確認され、その結果、附則第4条として「政府は、特定適格消費者団体による被害回復関係業務の適正な遂行に必要な資金の確保、情報の提供その他の特定適格消費者団体に対する支援の在り方について、速やかに検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」との条項が加えられた。

この消費者裁判手続特例法の規定を踏まえた、2017年（平成29年）の独立行政法人国民生活センター法（以下「センター法」という。）の改正により、国民生活センターにおいて特定適格消費者団体が行う仮差押えのための立担保を援助することを通じて消費者裁判手続特例法による消費者被害の回復を実効的に図られるようにすべく、センター法第10条第7号が新設された。そして、立担保援助規程は、センター法の当該条号に基づき、特定適格消費者団体の申立てに係る仮差押命令の担保を立てるために必要な要件及び手続に関する規程として定められたものである。

この2017年（平成29年）のセンター法改正の際の衆参両院における附帯決議においては、特定適格消費者団体が国民生活センターによる立担保を利用する場合の要件につき、①裁判所において仮差押命令の要件が審理されていることを踏まえるとともに、②立担保可能額についても、一律に上限を設けることなく個別の事案に応じて柔軟に対応し、特定適格消費者団体による消費者被害回復のための裁判手続が有効かつ円滑に機能するよう配慮すること、③裁判所に違法とされた仮差押命令により事業者が損害を被り担保が実行された場合に、国民生活センターが特定適格消費者団体に対して行う求償については、公益のために特定適格消費者団体に仮差押命令の申立権限を付与した意義に鑑み、一定の要件を満たす場合には、分割による返還、返還の猶予又は減額・免除をすることとされた。

これにより、国民生活センターが特定適格消費者団体に対して担保金の回収を優先することにより、特定適格消費者団体が仮差押手続の利用について萎縮したりちゅうちょしたりすることがないようにすること、実効的に被害回復が図られるようにすること、立担保援助の可能額については特定適格消費者団体の正味財産を目安としつつも事案に応じて柔軟に対応できるようにすることとされていた。

しかし、実際に国民生活センターにおいて制定された立担保援助規程の以下

の条項等は、特定適格消費者団体が立担保援助を利用することをちゅうちょしたり、仮差押手続の柔軟な活用により効果的に消費者被害の回復を行うことに障害となるおそれがあるため、直ちに修正すべきである。

2 立担保援助規程第7条について

(1) 第2項第2号について

第7条第2項第2号は、特定適格消費者団体から立担保援助の要請を受けた場合における審査事項として「共通義務確認訴訟の勝訴の可能性が高いこと」と規定している。

しかしながら、立担保が必要となるのは、裁判所が特定適格消費者団体から提出された資料に基づいて被保全債権の存在が疎明され、特定適格消費者団体に立担保を命じた後である。既に裁判所が立担保を命じた事案であることを踏まえれば、「勝訴の可能性が高いこと」は「勝訴の見込みがないとはいえないこと」と修正すべきである。

(2) 第2項第4号柱書について

第7条第2項第4号は立担保援助額の範囲は特定適格消費者団体の正味財産の範囲内であることを原則としつつ、例外として、類似の裁判例の存在、相手方に対する行政機関又は検査機関の対応等を総合的に勘案して共通義務確認訴訟の勝訴の可能性がより高いこと（同号イ）、過去の悪質商法と類似し又は再発を防止する必要性が高いことや被害者の数が数百人程度以上に見込まれること等を総合的に勘案して援助の社会的必要性が高いこと（同号ロ）を総合的に勘案して援助する必要性がある場合は正味財産の範囲を超えて援助しうるものと規定している。

イ及びロはいずれも要求されている考慮要素自体が十分に厳格なものとなっており、イ又はロのいずれかが認められる場合はそれだけで例外要件を満たすことを加えるべきである。

(3) 第2項第4号イについて

上記(2)のとおり第2項第4号イは「勝訴の可能性が『より』高い」ことを審査することと規定している。しかし、上記(1)のとおり、立担保を行う時点において、既に勝訴の可能性があることは裁判所において仮差押決定の中で判断されていることを踏まえれば、過剰な要件である。上記(1)のように正味財産の範囲内における援助額の審査事項としては「勝訴の見込みがないとはいえないこと」と修正した上で、正味財産の範囲を超えて援助する場合についての「勝訴の可能性がより高いこと」は「勝訴の可能性が高いこと」と修正すべきである。

3 立担保援助規程第17条について

(1) 第2項第1号について

第17条第2項第1号は、特定適格消費者団体から援助金償還の減免申請を受けた場合における審査事項として、相手方の行為が過去の悪質商法と類似し又は再発を防止する必要性が高いこと等を総合的に勘案して、仮差押えの時点で被害回復を図るべき高度な社会的必要性がある事案であることと規定している。

消費者裁判手続特例法における各手続では、相当多数の消費者に対する共通義務に基づく相手方の支払義務及び授権した消費者の個別具体的な金銭支払請求権が審理の対象である。再発防止の必要性自体は、本案訴訟においても仮差押命令申立事件においても審理の対象ではない。また、あらゆる消費者被害は基本的に再発防止の必要性があることを踏まえれば、「再発防止の必要性が高いこと」を減免審査における考慮要素の一つとすることは、特定適格消費者団体としては裁判所に提出する必要書類とは別に必要書類を準備する必要が生じるばかりでなく、本来、国民生活センターの支援を得て仮差押手続を取るべき事案において、特定適格消費者団体が立担保援助の要請をちゅうちょするおそれもある。そのため、「再発を防止する必要性が高いこと」は「再発を防止する必要性が認められること」と修正すべきである。

(2) 第17条第3項について

第17条第2項において規定されている減免申請に対する審査事項は、「被害者の数が数百人程度以上見込まれたこと」（同項第1号）、「刑事事件記録の信用性が否定されたこと」（同項第2号ロ）などとされているところ、いずれも要求されている要件は非常に厳格であって、個々の要件すらこれを満たすことが容易ではないものとなっている。しかも、第17条第3項は「前項に掲げる要件をいずれも満たす場合に償還金の減免額及び償還方法を定める。」と規定し、一つでも要件が欠けた場合は援助金償還の減免を認めないものとしている。

このような規定の内容では、事実上、援助金償還の減免は認めないとしているものに等しく、センター法改正の際の衆参両院における附帯決議の趣旨に明らかに反する。よって、第17条第3項の「いずれも満たす場合に」は「総合的に勘案し」と修正し、国民生活センターにおいて柔軟な判断が可能となるようにすべきである。

以上