

# 消費者契約法施行規則の一部を改正する内閣府令（案）等に関する意見書

2018年（平成30年）11月21日

日本弁護士連合会

消費者契約法施行規則の一部を改正する内閣府令案（以下「施行規則改正案」という。）、適格消費者団体の認定、監督に関するガイドラインの改訂案（以下「ガイドライン改訂案」という。）、特定適格消費者団体の認定、監督に関するガイドラインの改訂案（以下「特定ガイドライン改訂案」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 施行規則改正案，ガイドライン改訂案及び特定ガイドライン改訂案は撤回し，しかるべき手続を経た上で再提案すべきである。
- 2 施行規則改正案25条1項3号については削除すべきである。
- 3 ガイドライン改訂案2. (3)及び特定ガイドライン2. (2)のうち，過度に特定の事業者依存することのないよう留意する必要性を指摘する部分（「もっとも」から「必要がある。」まで）は削除すべきである。
- 4 ガイドライン改訂案5. (4)イ(ア)及び特定ガイドライン改訂案5. (3)ウ(ア)の適合命令における役員解任適合命令の例示については削除すべきである。
- 5 ガイドライン改訂案2. (3)アにおける「複数の者を代表者とするなど」の例示については削除すべきである。
- 6 施行規則改正，ガイドライン改訂及び特定ガイドライン改訂を再度提案するのであれば，改正規則の施行又は改訂ガイドラインの適用まで十分な期間をとるべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

今般の施行規則改正案，ガイドライン改訂案，特定ガイドライン改訂案については，適格消費者団体及び特定適格消費者団体（以下併せて「適格消費者団体等」という。）の適正な業務運営を確保するための措置を講ずることが検討されている。

しかしながら，2007年（平成19年）6月に消費者団体訴訟制度が導入されてから11年が経過し，全国に19の適格消費者団体及び3の特定適格消費者

団体が認定されるに至っているところ、いまだこれらの団体において不適切な訴権行使をしたとされるような事例はない。

これは、各適格消費者団体等が消費者団体訴訟制度の趣旨を十分に理解して活動していることはもとより、現行の法令及びガイドラインにおいて、理事の数に占める特定の事業者の数の割合を3分の1以下とする（消費者契約法（以下「法」という。）13条3項4号ロ(1)）とされているなど、特定の事業者が適格消費者団体等の意思決定に不当な影響を及ぼさないよう、必要な措置が既に講じられていることによる。

したがって、現行の規制に加え、適格消費者団体等に対し、更に規制を加えるべき立法事実はなく、今般提案されている改正案等は、何ら改正の必要性のない措置である。

加えて、下記各論においても指摘しているように、今般提案されている改正案等の提案については、適格消費者団体等の在り方に大きな影響を与えかねない内容を含むものである。このような改正を、内閣府消費者委員会や有識者、関係者等の意見を何ら聴くことなく、施行規則やガイドラインの改定という形で消費者庁の判断のみで行おうとすることは、拙速の誹りを免れない。

消費者庁においては、今回の改正案等の提案を撤回し、しかるべき手続を経た上で再提案をすべきである。

## 2 施行規則改正案25条1項3号について

### (1) 「労務」の解釈について

提案されている本号の趣旨は、適格消費者団体が事務所に備置すべき書類に事業者からの「労務の提供の総額」を記載させることによって、「労務の提供」という形で適格消費者団体が特定の事業者に金銭的、財政的に依存していないことを確認する目的だと考えられる。

しかしながら、そもそも本号に定める「労務の提供の総額」における「労務」の定義が明確ではない。例えば、「労務」に適格消費者団体の理事や専門委員としての活動については含まれるのか、また、適格消費者団体から業務委託を受けた場合は含まれるのかについて、不明確である。

本号に定める「労務」に適格消費者団体の理事や検討委員としての活動が含まれるとすれば、弁護士等の多数の専門職が奉仕活動によって支えている適格消費者団体の運営に極めて大きな影響を与え、適格消費者団体の活動に支障が出ることになる。

仮に、本号に定める「労務」に理事や検討委員としての活動は含まれないというのであれば、対象となる「労務」は適格消費者団体の事務に従事する職員

によるものに限られることを明確にすべきである。

## (2) 労務性の判断について

上記のように「労務」について制限的に解釈したとしても、事務局としての活動と理事や専門委員としての活動とを峻別することは容易でないという問題がある。というのも、適格消費者団体は比較的小規模なところが多く、このような小規模の適格消費者団体においては、理事や専門委員を務めている人物が同時に事務局としての作業も行っていることが多いからである。したがって、仮に、本号の「労務」の定義を明確化できたとしても、理事や専門委員を務めている人物の具体的活動につき、本号に定める労務なのか否かを判断することは困難であるという問題も残る。

## 3 ガイドライン改訂案の「過度に特定の事業者に依存しない」ことについて

提案されている「過度に特定の事業者に依存しない」ことの趣旨は、適格消費者団体等が特定の事業者に依存し、訴権行使の適正さが害されることとなる事態を防止しようとするものと思われる。

しかしながら、「はじめに」において述べたとおり、現行の法令及びガイドラインにおいて、理事の数に占める特定の事業者の数の割合を3分の1以下とする（法13条3項4号ロ(1)）とされているなど、特定の事業者が適格消費者団体等の意思決定に不当な影響を及ぼさないよう、必要な措置が既に講じられている。適格消費者団体等による不適切な訴権行使とみられる事案も見受けられないにもかかわらず、このようなガイドラインの改訂をする必要性はない。

また、ガイドライン改訂案には、「過度に」とはいかなる状態を指すのか、「依存している」とはどのような状態をいうのかについて、全く具体的な記載がない。すなわち、ガイドライン改訂案は、極めて抽象的な事柄について、消費者庁に広範かつ包括的な裁量権を付与したものと理解されるおそれがあり、法律の下位規範であって行政庁が恣意的に法律を運用しないためのガイドラインに記載する文言としては、不適切である。

また、適格消費者団体等は、不当条項等に対する差止請求や集団的消費者被害回復訴訟制度に基づく訴えという法的判断を含む事項を本質的業務とするため、弁護士・司法書士などの専門職事業者の関与が求められているところ、小規模な適格消費者団体等の中にはその適格消費者団体等の理事や専門委員である特定の専門職事業者の献身的な奉仕活動によってその活動が支えられているところも少なくない。

仮に、このような適格消費者団体等が「過度に特定の事業者に依存」していると評価される可能性があるものとすれば、ガイドライン改訂案は、特定の専門職

事業者の献身的な奉仕活動を制限してしまいかねない。

したがって、ガイドライン改訂案 2. (3) 及び特定ガイドライン 2. (2) における「過度に特定の事業者に依存しない」との文言は削除すべきである。

なお、消費者に向けた商品・役務の供給事業を行っていない事業者（非営利活動団体・NPO法人等）から支援を受ける場合には、そもそもこれらの事業者が差止請求等の対象となる可能性がないのであるから、ガイドライン改訂案 2. (3) ア 6 段落目の事務所に関する例示（新旧対照表 3 頁）の記述と同様に、このような事業者の適用除外を明確化すべきである。具体的には、施行規則改正案 2 5 条 1 項 3 号、ガイドライン改訂案 2. (3) の 6 行目及び特定ガイドライン 2. (2) の 6 行目における「事業者」について、「事業者（その者の活動内容などを考慮して客観的に差止請求の対象になることが考えられない者は除く。）」とするなどして、差止請求の適正さに影響を及ぼさない事業者を除外すべきである

#### 4 ガイドライン改訂案の適合命令における役員解任適合命令の例示について

これは、法 3 3 条 1 項に規定する内閣総理大臣の適格消費者団体等に対する適合命令において、一定の消費者保護法規に違反して行政処分を受けたことのある事業者の役職員がある適格消費者団体等の理事に含まれている場合に、法 4 8 条の 2 により委任を受けた消費者庁長官が当該適格消費者団体等に対して当該理事の解任を命ずる等の行政処分が適合命令に含まれることを例示し、このような適合命令を下すことが可能であることを明確化する改訂である。

これは、事実上、適格消費者団体等の理事としての不適格事由を定めるに等しい改訂である。仮に、一定の消費者保護法規に違反して行政処分を受けたことのある事業者の役職員が適格消費者団体等の理事を務めることはふさわしくないというのであれば、適格消費者団体等の理事の不適格事由を定める法 1 3 条 5 項 6 号において規定すべきである。すなわち、本改訂案は、法律の改正によらなければ定め得ないことを、ガイドラインという行政庁の解釈指針によって定めようとするものであり、法律による行政の原理を逸脱した改訂であって、不適切である。

#### 5 ガイドライン改訂案の体制における「複数の者を代表者とするなど」の例示について

これは、適格消費者団体等の体制として、適格消費者団体等の代表者や職員と差止請求の相手方との間に利害関係がある場合でも、適格消費者団体等が差止請求関係業務を遂行できる組織であることが必要であるとして、複数の者を適格消費者団体等の代表者とすることを例示するものである。

しかしながら、役員等に利害関係のある場合には、法 1 3 条 4 項及び施行規則

6条1号ニを受けた現行ガイドラインにおいて、当該役員等の「議決権の停止や助言若しくは意見の聴取の停止」を行うように既に定められており、これまでも、各適格消費者団体等が自ら定めた業務規程を順守することで、万が一、役員等に利害関係のある場合であっても、問題なく職務を遂行してきた。

しかるに、今般の改訂案では、適格消費者団体等の代表者や職員と差止請求の相手方との間に利害関係がある場合でも、適格消費者団体等が差止請求関係業務を遂行できる組織であるために必要な措置として、「代表者を複数とする」という、過剰かつ必ずしも一般的ではない方法を例示している。現在の適格消費者団体等に複数の代表者がいる組織が少ないのは、組織を対外的に代表することは重い責任を負うことになることから、そのような責任を引き受ける複数の人物を確保することが現実的に困難であることも、その背景にある。

本改訂案は、このような適格消費者団体等の実情を全く踏まえないものであって、不要な改訂であるばかりでなく、不適切である。

#### 6 改正規則の施行又は改訂ガイドラインの適用まで十分な期間をとるべきであることについて

当初、本年10月中旬に予定されていた消費者庁による本改訂案の公布ないし施行は延期され、本日現在、まだ公布ないし施行されるには至っていない。

しかしながら、これまでに述べたとおり、提案されている改訂の内容は適格消費者団体等の在り方に大きな影響を与えかねない内容を含むものである。仮に、消費者庁において提案されている内容のとおり改訂を行うというのであれば、適格消費者団体等において改訂内容を検討し、これに対応するための十分な時間的余裕が必要となる。

よって、本改定案の公布ないし施行を行うに当たっては、各適格消費者団体等において適切な準備ができるよう十分な期間をとるべきである。

以 上