

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

1 意見の趣旨

- (1) 消費者契約法施行規則の一部を改正する内閣府令(改正案)25条1項3号については削除すべきである。
- (2) その余の規定(概要2に関わるもの)についても、内閣府令等の改正によるのではなく、法律の改正によるべきである。

2 意見の理由

- (1) 消費者契約法施行規則の一部を改正する内閣府令(改正案)25条1項3号について

ア 本規定の内容

本号によれば「事業者から労務の提供を受けている場合には…労務の提供の総額」を「収入の明細その他の資金に関する事項、寄附金に関する事項その他の経理に関する内閣府令で定める事項を記載した書類」(消費者契約法31条3項6号)として適格消費者団体の事務所に備え置かなければならないことになる(同法31条3項柱書)。

イ 本規定の趣旨

本規定は、団体が特定の事業者に依存していないかを確認する趣旨のものであり、延いては、団体の活動が特定の事業者に依存していることにより、当該事業者に対する関係で歪められていないかという点を問題にするものであると思料する。

ウ 現状において、団体に対して事業者からの独立を求めることの非現実性

しかし、団体は、消費者被害に関する情報収集や、総会、理事会、専門部会、検討委員会といった各種会議の開催及び運営をはじめとして、多様な活動を行っており、これらの活動は、弁護士、司法書士、研究者、消費生活相談員等の構成員が横断的に担うことで賄われている。そして言うまでもなく、弁護士や司法書士のほとんどは、個人事業主か、弁護士法人や司法書士法人に所属している者であって、これらの者がここでいう「事業者」に該当することは明らかである。そして、これらの弁護士や司法書士は、単に理事会、専門部会や検討委員会に関わるだけではなく、団体の事務局活動も担っている。そうするといずれにせよ、これらの者が団体のために活動をするとき、団体は「事業者から労務の提供を受けている」ことになる(文理上はそのようにしか読めない)。

加えて、団体は、少ない人的、物的、財政的を何とか工面しながら運営しているのが実情である。団体の活動においては特定の者(弁護士等の事業者)が複数の団体業務を掛け持ちしているのが現状であって、現状においては、いずれの団体も、程度の差こそあれ、特定の事業者に依存していることは否定できない。そして上記のとおり、弁護士や司法書士等であってもここでいう「事業者」にあたる以上、上記趣旨を貫徹しようとするれば、本

来はこの規制から除外されるべきではないことになると考えられる。また、これらの構成員は理事や検討委員としてだけでなく、広く団体の活動に関わっている（事務局活動を担うことも含む）。

ここで、本号に定める「労務」について、団体外の事業者から雇用されている者が当該事業者の業務命令に基づいて団体に提供するもの（退勤後に自主的に労務を提供する場合や、理事、専門委員、訴訟弁護士等の活動は除く。）と解釈することは、そもそもの趣旨に鑑みて、本規定の意味を損なわせるものであり、およそ相当ではない。

当機構としては、上記のとおり、そもそも団体の活動が特定の弁護士等に依存しているといった現状がある中で、団体が特定の事業者に依存していないかという点に過度に拘れば、結局、団体の充実した活動が阻害されることになってしまうことを懸念している。

むしろここで問題にすべきは、本来の目的である＜団体の活動が特定の事業者に対する関係で歪められていないか＞という点であり、特定の事業者に対する依存状況を排除するという点ではなく、仮に依存はしているとしても、そのことで団体の活動を歪められないようにするという点から制度設計をすべきである（現に、たとえば、構成員が関わるような活動については、当該意思決定の場面にはその者を関与させないといった制限等があるのであり、これらの規制によって団体の意思決定の公正性は担保されている）。

エ 団体に対して労務の提供の総額を明らかにするよう求めることの非効率性、不合理性

さらに、弁護士等の、団体に労務を提供する事業者の「労務の提供の総額」を算定することは現実的には困難である。しかも、少なくとも、これらの労務の提供を金銭換算して把握している例は見当たらないため、改めて自身の労務がいくらに相当するのかを算定する負担を構成員に課すことになる。

加えて、状況によっては（その事業者から労務を提供している者が1名である場合など）、労務の提供の総額を明らかにすることで、当該構成員の収入状況が広く公衆に知られうるという点も、プライバシーの観点から大きな問題をはらんでいる（本号を含む法31条3項6号の書類は、閲覧謄写の対象となり（法31条4項）、内閣総理大臣が公表する書類である（法39条2項、規則29条2号））。

しかも、結局、これらの「労務の提供の総額」の算定結果が適切なのかどうかを検証することもできない。そうすると、そもそもこの改正案の実効性にも疑問が生じる。

さらには、この「労務の提供の総額」を明らかにしても、どの段階から＜特定の事業者に依存している＞ことになるのかに関する基準は全く定められていないのであるから、この「労務の提供の総額」を明らかにする実益もない。

そうすると、ただでさえ過大な負担をかけて団体活動を担っている構成員に対して、更なる負担をかけ、プライバシー情報の開示までさせたくえで、改めて自身が団体に対していくらの労務を提供しているのかを算定させ、明らかにさせることに合理的な意味は見出せない。

オ 小括

上記のとおり、そもそも、消費者庁からの支援なき現状では、団体の活動は多かれ少なかれ何れかの事業者に依存しなければその活動は維持できない。

本号の趣旨は、つまりは、団体が特定の事業者に依存するあまり、その事業者に対して

差止請求権の行使や被害回復請求がなされないという事態が生じないようにするという点にあると考えられるが、その点は、既に存在する他の規定によって十分に実現できると認識している。

したがって、本号については改正案から削除されるべきである。

(2) 概要2に関わるものについて

ア 本改正の趣旨について

本改正の趣旨については、「適格消費者団体及び特定適格消費者団体の適正な業務運営を確保するため」のものであると説明されているが、より具体的には、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が、特定の事業者に依存してしまうことによって、差止請求関連業務や、被害回復業務の公正性が損なわれてしまうことを防止する趣旨のものであると理解される。

イ 法律の委任事項の範囲を超えていること

当機構としては、その趣旨自体に反対をするものではない。

しかし、ガイドラインや規則は、あくまでも、法律が定めている内容を具体化、詳細化したり、その基準を明示するものであるべきである。

したがって、本改正案は、法律で定められた内容を超えて団体の活動を制約するものであってはならない。

その観点から見たときに、まずそもそも、消費者契約法及び民事裁判手続特例法上、団体の役員を選解任という団体のガバナンスに深く関わる部分について、消費者庁がこれを左右するというのを認めた規定はない（団体の認定を通じて間接的にコントロールすることはあるとしても）。しかるに、本改正案のうち、適合命令として対象役員の解任を命じることができる旨定める部分（適格ガイドライン「5. 監督」「(4) 不利益処分等」「イ 適合命令及び改善命令」及び特定適格ガイドライン「5. 監督」「(3) 不利益処分等」「ウ 適合命令及び改善命令」）は、まさにこの点に消費者庁が立ち入ることを認めるものであるが、上記のとおり、これは法律で定められた内容を超えて団体の活動を制約するものであって、ガイドラインで定めることのできる範囲を超えるものと言わざるを得ない。

消費者契約法13条5項6号イは、一定の刑事罰を課された者について、適格消費者団体の役員となることを禁止している。しかし、本改正案における役員の欠格事由は、当該役員個人の事由ではなく、一定の行政処分の対象となった団体の役員または職員について適格消費者団体の役員となることを一定期間について制限しようとするものである。すなわち、本改正案に基づく役員欠格事由は、適格消費者団体が事業者に対し申入れまたは差止請求訴訟の提起を行うにあたり、適格消費者団体自らがこれら法規への違反行為によって行政処分を受けたことのないことを一定限度において確保しようとするものであり、いわばクリーンハンズの原則に基づくものと理解することができる。この点において、消費者契約法13条5項6号イと本改正案は役員欠格事由としての根拠を異にするものであり、本改正案は、その趣旨において、消費者契約法13条5項6号イを加重するものではなく、一定の合理性が認められるものと考えられる。

しかし、本改正案の趣旨において一定の合理性が認められるとしても、適格消費者団体役員欠格事由を規定するものである以上、その定めは法律によるべきものであり、ガイ

ガイドラインの改正によって定めることはできないと言わざるを得ない。

#### ウ 内容の不明確性

次に、ガイドラインの内容は、法律が定めている内容を具体化、詳細化したり、その基準を明示するものでなければならない。

その観点から見たときに、本改正案のうち、消費者契約法13条3項3号の関係で定められた適格ガイドライン「2. 適格消費者団体の認定」「(3) 体制及び業務規程」及び消費者契約法65条4項2号の関係で定められた適格ガイドライン「2. 特定適格消費者団体の認定」「(2) 体制及び業務規程」において、団体が「過度に特定の事業者に依存することのないよう」に求めている点については、法律の定める内容を具体化、詳細化したり、その基準を明示するものではなく、むしろ「過度に…依存」するという新たな規範を定めるものであって、これも本来法律において定め、その基準を下位規範で定めるべき事柄であるというべきものである。

#### エ 法律に基づく行政の原理をないがしろにするものであること

その他、本改正案においては、特定の事業者への依存性を排除する方法として、「複数の者を代表者とする」という方法を例示しているが、この点も、団体の運営に深く関わる部分について、消費者庁が積極的に介入しようとするものである。

上記のとおり、特定の事業者に依存してしまうことによって、差止請求関連業務や、被害回復業務の公正性が損なわれてしまうことを防止する趣旨自体には、当機構としては何の異存もない。しかし、そのためのルール作りにあたっては、法律とその下位規範の役割を違えてはならず、監督官庁と言えども、いくら目的は正しくとも、法律の定める内容を超えて規制をすることはあってはならない。

また、本改正案は、その趣旨を実現するための方法として、団体の自主性を度外視する内容となっていることにも問題がある。

消費者庁においては十分に認識されていることと考えるが、団体は、極めて乏しい人的、物的、財政的基盤の下、自主性に基づいて（すなわち創意工夫をしながら）運営しているのが現実である。

消費者庁としては、監督官庁として、団体が充実した活動を行えるようにすべきであり、このような保障もなく、ただ団体の自主性を度外視した規制を行うのであれば、それは漸次団体の活動を空疎なものにしていくことを危惧するものである。

以上