

2015年7月10日

「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）等に関する意見」

適 格 消 費 者 団 体
特定非営利活動法人消費者支援機構福岡
理 事 長 朝 見 行 弘

意 見

第1 はじめに

現代のわが国において継続的に発生する同種多数の消費者被害を救済するために、適切な代表による集団的な被害回復を実現する訴訟制度を導入することは、個々の被害消費者を簡易迅速に救済するのみならず、そのような被害を引き起こした事業者に不当な利得を得させることなく、健全な消費者市場を維持するうえにおいてきわめて実効的である。この点において、今回、特定適格消費者団体をもって消費者の財産的被害につきその集団的な回復のための裁判手続を迫行せしめるため、「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、「消費者裁判特例法」という。）が制定されたことは、限定的とはいえ高く評価されるべきものである。しかし、このような制度が必要とされる根底には、消費者と事業者との間に情報の質および量ならびに交渉力における大きな格差が存在していることを決して忘れてはならず、本制度の実効的な運用を図るためには、その担い手となる特定適格消費者団体の機動的かつ持続的な活動を確保することが不可欠である。

「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かかる政令（案）、内閣府令（案）、ガイドライン（案）等」は、平成27年4月に公表された「特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会」の報告書である「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」を踏まえて作成されたものであって、本制度の実効的な運用を図るという観点からも一定の評価をすることのできるものであり、今後の貴庁におけるその策定化作業においても、基本的にその内容を維持すべきである。

本制度は、特定適格消費者団体をもって消費者の財産的被害につきその集団的な回復のための裁判手続を迫行せしめることをもってその中核とするものであり、本制度の濫用を過度に懸念して現実を顧みない厳格な手続を定め、特定適格消費者団体に過重な負担を課すことのないよう配慮することが求められる。

そして、本制度の手続が過度に厳格なものとなり、その負担の重さゆえ特定適格消費者団体が本制度にもとづく手続の追行に消極的となるのであれば、本来被害を受けた消費者に返還されるべき利益は、そのような被害を引き起こした事業者の利得となるという不当な結果が生じることに留意すべきである。

このように、今回公表された上記「ガイドライン（案）等」は、その受益者である消費者およびその担い手である特定適格消費者団体にとって後退した内容とすることなく、その内容を基本的に維持すべきであると同時に、策定にあたってさらに改善すべき余地も散見されることから、以下のとおり意見を述べる。

第2 意見の趣旨と理由

1 「情報提供義務の実施の方法」（ガイドライン（案）2(2)イ）について

(1) 意見の趣旨

ガイドライン（案）2(2)イ（4頁）が、被害回復裁判手続に関する業務を適正に遂行するため、消費者裁判特例法82条の規定に基づく対象消費者への情報提供にかかる体制の整備につき、考慮すべきものとして①（5頁）に示している事由のうち、「公表されることにより事業者に与える影響」について、これを削除すべきである。

(2) 意見の理由

特定適格消費者団体は、対象消費者の財産的被害の回復に資するため、対象消費者に対し、共通義務確認の訴えを提起したこと、共通義務確認訴訟の確定判決の内容その他必要な情報を提供するよう努めなければならないとされている（消費者裁判特例法82条）。すなわち、これら被害回復裁判手続にかかる情報は、対象消費者がその手続に参加することによって被害の回復を図るか否かを判断するための前提となるものであり、特定適格消費者団体は、原則として、これらの情報を積極的に提供すべきものと言わなければならない。

したがって、ガイドライン（案）2(2)イ①（5頁）が、対象消費者に対するこれらの情報提供にかかる体制を整備するにあたって考慮すべきものとして定めている事由のうち、「提供しようとする情報の内容」、「被害を受けたと考えられる消費者の範囲」、「被害金額の多寡」、「今後の被害拡大のおそれ」、「当該事業者の対応状況」、「被害を与えたと考える根拠」については、いずれも対象消費者が本制度に基づく手続によって被害の回復を図るか否かを決定するにあたっての判断要素となるものであり、特定適格消費者団体においてこれらの情報を積極的に提供すべきものとして考慮すべきことに異論はない。

しかし、「公表されることにより事業者に与える影響」については、ここにいう影響として、特定適格消費者団体から被害回復の申入れを受けたことによって事業者がその評判を損ない、あるいは営業上の損失が生じるといった影響を想定していると捉えるのであれば、特定適格消費者団体は、事業者からの苦情や賠償請求を懸念して、すべての情報提供について抑制的になる方向に働くことになり、特定適格消費者団体による積極的な情報提供という原則に反することから、これを削除すべきである。

もっとも、ガイドライン（案）2(2)イ①（5頁）においては、いかなる事実が公表されることによって事業者に生じる影響を意味しているかが明確となっていないことから、事業者の対応や交渉過程にかかる情報を提供することによって被害回復に向けた事業者の努力を加速させることもまた「公表されることにより事業者に与える影響」であり、このような影響は、特定適格消費者団体による情報の提供を積極的に押し進める方向に働くものとして考慮することができる。このように理解するのであれば、特定適格消費者団体は、「公表されることにより事業者に与える影響」をもって、できるだけ多くの情報を積極的に提供するために考慮すべき事由として捉えることができるのであって、ガイドライン（案）2(2)イ①（5頁）において考慮すべき事由からこれを削除する必要はないことになる。

さらに、ガイドライン（案）2(2)イ（4頁以下）は、被害回復裁判手続に関する業務を適正に遂行するため、対象消費者への情報提供にかかる体制の整備について規定するものであり、提供すべき情報の内容について定めるべきものではない。特定適格消費者団体がどのような情報を提供すべきであるのかについては、消費者裁判特例法82条の定める「その他必要な情報」にかかるものとして別途定めるべきものである。したがって、特定適格消費者団体が提供すべき情報あるいはその判断基準を定めるガイドライン（案）2(2)イ①（5頁）は、対象消費者への情報提供にかかる体制の整備について規定するガイドライン（案）2(2)イにおいて規定すべきものではなく、その全体を削除することも考えられる。

2 「異議後の訴訟等の報酬及び費用の基準」（ガイドライン（案）2(6)ウ）について

(1) 意見の趣旨

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に支払を求めることのできる報酬につき、ガイドライン（案）2(6)ウ（5頁以下）の定める基準を引き上げるべきである。

(2) 意見の理由

異議後の訴訟等について特定適格消費者団体が対象消費者から受け取ることのできる報酬について、ガイドライン（案）2(6)ウ（5頁以下）が簡易確定手続における報酬等とは別途基準を定めていることについては、異議後の訴訟等と簡易確定手続との業務の比較において、一定の合理性を認めることができる。

しかし、異議後の訴訟等における業務が、簡易確定手続における争点や事実の整理を前提とするものであっても、それに加えて新たな主張立証を展開する必要がある、簡易確定手続における業務に比して大きく軽減されるものではなく、ガイドライン（案）2(6)ウ（5頁以下）の定める報酬基準は低額に過ぎるものと言わざるを得ない。

3 「授権契約の拒絶及び解除」（ガイドライン（案）4(5)）について

(1) 意見の趣旨

消費者裁判特例法33条1項および2項が、簡易確定手続授権契約の締結を拒絶または解除することができるとしている「やむを得ない理由」について、①授権をする者あるいは授権をした者が特定適格消費者団体に対して必要な情報を提供しない場合、および②授権をする者あるいは授権をした者の意思を確認することができない場合に当たるものとして、ガイドライン（案）4(5)ア（30頁）に規定すべきである。

(2) 意見の理由

消費者裁判特例法33条1項および2項は、「やむを得ない理由」がある場合に限り、特定適格消費者団体は、簡易確定手続授権契約の締結を拒絶または解除できるものと規定しているところ、授権をする者または授権をした者が、特定適格消費者団体に対して必要な情報を提供しない場合、あるいはその意思を確認することができない場合についても、特定適格消費者団体としては、手続の追行に支障を来すことから、ガイドライン（案）4(5)ア（30頁）に列挙する授権契約の締結を拒絶または解除できる「やむを得ない理由」に含めるべきである。

4 「報酬及び費用等についての監督」（ガイドライン（案）5(4)）について

(1) 意見の趣旨

内閣総理大臣が、消費者裁判手続特例法85条2項にもとづいて、特定適格消費者団体の報酬および費用等につき改善のための必要な措置をとるべきことを命じることのできる場合としてガイドライン（案）5(4)（40頁）が定める場合について、特定適格消費者団体が不明朗な報酬および費用を設定している場合ならびに報酬および費用を取りすぎている場合にこれを限定し、不適切な事件の選定がなされている場合を削除

すべきである。

(2) 意見の理由

本来、本制度は、特定適格消費者団体をもって集団的な被害回復のための裁判手続を自律的に追行せしめるものと位置づけているのであって、被害回復裁判手続を開始しようとする具体的事件の選定については、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、特定適格消費者団体に対する消費者庁の監督は、その組織または活動についての一般的な監督に止めるべきものと言わなければならない。すなわち、被害回復裁判手続を開始しようとする具体的事件の選定にまで消費者庁の監督が及ぶことになれば、特定適格消費者団体は、自らがその必要性に乏しいと考える事件についても、その意に反して取り上げざるを得ない状況に陥る可能性を否定することができず、その自主性が損なわれる結果となる。

被害回復裁判手続を開始する具体的事件の選定についてまで、特定適格消費者団体に対する消費者庁の監督を及ぼそうとする背景には、特定適格消費者団体が収益性の高い事件のみを取り上げ、収益性の低い少額事件を顧みないことに対する疑念が存在しているように思われる。特定適格消費者団体の報酬および費用については、「特定適格消費者団体が少額事件に対して積極的に取り組む必要があることにも、併せて留意する必要がある」（ガイドライン（案）2(6)ア（12頁））としながらも、簡易確定手続にかかる報酬および費用について、回収額の少なくとも50%超を消費者の取戻分とする必要があるものと定められている（ガイドライン（案）2(6)イ（13頁以下））。すなわち、特定適格消費者団体は、その受け取ることができる報酬および費用等について過剰な収益を上げることのないよう規制を受けながらも、収益性を見込むことできる事件における収益によって少額事件にかかる費用を補填することにより、「少額事件に対して積極的に取り組む」ことが求められているのである。

このような制度設計によって、特定適格消費者団体が、積極的かつ安心して少額事件に取り組むことができるのか否かについては大きな疑問が残るところであり、特定適格消費者団体の活動に対する財政的な支援を検討すべきものであり、特定適格消費者団体が取り上げる事件の選定にまで消費者庁の監督を及ぼすことは過度の介入にほかならない。そもそも、特定適格消費者団体による事件の選定は、その特定適格消費者団体の規模、地域性、人的および財政的状况、その事件にかかる情報の種類および量などに大きく依存するものであって、その収益性のみで左右されるものではない。しかし、事件の選定にまで消費者庁の監督が及ぶの

であれば、様々な事情の結果として少額事件への取り組みが少ない状況にある場合であっても、特定適格消費者団体において、事件の選定にかかる改善命令の危険性を回避するため、被害救済を図るべき事件への取り組みをためらうことになりかねず、適切な被害救済に支障が生じる可能性を否定することができない。

さらに、「不適切な事件の選定」については、何をもって「不適切」というのかについての判断基準や具体的事例も示されておらず、特定適格消費者団体にとっては、その予測可能性を欠くものと言わなければならない。

5 「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）」について

(1) 意見の趣旨

消費者裁判手続特例法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、「その他これに類する方法」として、多数の対象消費者が想定される場合には、新聞等への掲載という方法を認めるべきである。

(2) 意見の理由

簡易確定手続の対象消費者に対する特定適格消費者団体からの通知および情報提供について、実効的な方法を確保することは重要であり、消費者に対する実効的な情報提供を実現するため、事業者による公表のあり方を示すことは有益である。

そのうえで、多数の対象消費者が想定される場合については、新聞等への掲載による方法がもっとも実効性があるものと考えられる。そして、共通義務確認訴訟において事業者の共通義務としての責任が確定していることを踏まえるならば、事業者による新聞等への掲載にかかる費用の負担を求めても不当とは考えられない。

以上