

消費者団体訴訟制度の実効性の確保

— 独立行政法人国民生活センター法等の一部を改正する法律案 —

加藤 理歩

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 法律案提出の経緯
3. 法律案の概要
4. 主な論点
5. おわりに

1. はじめに

最近の消費者被害等に関する消費生活相談の件数は平成27年度で約93万件であり、10年前の129.5万件と比較すると減少したものの、依然として高水準であり、中でも取引に関する相談件数が平成27年度で約79万件と多数を占めている¹。そして、同種の消費者被害が拡散的に多発するなどの状況が見られる。被害に遭った際には、消費者と事業者との間に情報の質及び量並びに交渉力の格差等があることにより、消費者は被害回復のための行動を取りにくく、誰にも相談せず「泣き寝入り」となることも少なくない。

最終的な被害回復手段である訴訟制度の利用については、そもそも、被害に遭っているとの認識を持っていなかったり、返還請求等ができるとは知らなかったりすることや、少額な請求となる場合が多い（平成27年度の消費生活相談に係る事案の既支払金額の平均は約41万円²）にも関わらず、訴訟には相応の費用・労力を要すること等から、個々の消費者が訴訟制度を利用して被害回復を図ることは、現実的ではない³。

¹ 消費生活相談の件数及び取引に関する相談の件数は、「消費生活年報2016」（独立行政法人国民生活センター資料）〈http://www.kokusen.go.jp/nenpou/pdf/2016_nenpou_04.pdf〉（以下、URLの最終アクセスは全て平29.4.13）参照。

² 『平成28年版 消費者白書』（消費者庁）114頁〈http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_research/white_paper/pdf/28hakusho_1-3.pdf〉参照。

³ 消費者庁消費者制度課『一問一答 消費者裁判手続特例法』（商事法務、2014年）1頁

消費者団体訴訟制度は、このような問題状況に対応するために創設されたものである。消費者被害の拡大を防止し、被害回復を図るために、内閣総理大臣により認定を受けた消費者団体が消費者の代表となって訴訟を行う差止請求制度が平成18年に、被害回復制度が平成25年に創設されている。しかし、消費生活相談の件数はなお高水準であるなど、消費者被害の現状は深刻である。

「独立行政法人国民生活センター法等の一部を改正する法律案」（閣法第39号）（以下「本法律案」という。）は、これらの制度の実効性を確保しようとするものであり、平成29年3月3日、第193回国会に提出された。

本稿では、法律案提出の経緯、概要及び主な論点を紹介する。

2. 法律案提出の経緯

（1）消費者団体訴訟制度

消費者団体訴訟制度は、前述のように、平成18年に導入された差止請求制度と、平成25年に導入された被害回復制度からなる。

ア 差止請求制度

差止請求制度とは、適格消費者団体が不当な勧誘や不当な契約条項を差止請求することができる制度である。同制度の創設にあたり、平成16年4月、内閣府の国民生活審議会消費者政策部会に消費者団体訴訟制度検討委員会が設置され、同委員会は、平成17年6月に、「消費者団体訴訟制度の在り方について」⁴を最終報告としてとりまとめた。内閣府国民生活局は同報告書等を踏まえ「消費者契約法の一部を改正する法律案(仮称)の骨子」を作成し、これに対するパブリックコメントを実施し、その結果を踏まえ、政府は、平成18年3月に「消費者契約法の一部を改正する法律案」を国会に提出した⁵。同法は、同年5月31日に成立し、平成19年6月7日から施行されている。

消費者庁は、同制度を、被害救済ができないという限界はあるものの、消費者団体ならではの柔軟かつ機動的な活動により、不特定多数の消費者の被害の発生又は拡大の防止という所期の成果が得られていると評価している⁶。平成20年に、不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）及び特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）で、平成25年に食品表示法（平成25年法律第70号）でそれぞれ導入されるに至り、適格消費者団体が差止請求できる場面は拡大しつつある。

ここで請求の主体となる適格消費者団体とは、不特定多数の消費者の利益の擁護を図るための活動を主たる目的として、相当期間⁷にわたり継続して適正に行っている等の要件を満たし、内閣総理大臣の認定を受けた者をいう。平成29年4月現在、適格消費者

⁴ 「消費者の窓」（消費者庁）〈<http://www.consumer.go.jp/seisaku/shingikai/soken-index.html>〉参照。

⁵ 詳細な議論については、横町文代「消費者団体訴訟制度の創設 ～消費者契約法の一部改正法の成立～」『立法と調査』第257号（平18.7）参照。

⁶ 第185回国会参議院消費者問題に関する特別委員会会議録第4号3頁（平25.11.27）

⁷ 「適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドライン」（平19.2）（消費者庁）で、2年以上と規定されている。〈http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/collective_litigation_system/pdf/collective_litigation_system_160930_0001.pdf〉参照。

団体は、全国で14団体存在する⁸。消費者基本計画においては、「計画期間中⁹に、現在、適格消費者団体が存在していない3ブロック（東北、北陸、四国）において、新たな適格消費者団体の設立に向けた活動を支援する」¹⁰とされている。

イ 被害回復制度

平成18年から導入されていた差止請求制度が、不特定多数の消費者に被害が拡散することを防止するにとどまっていたところ、平成25年に、少額多数の消費者被害を救済するための訴訟制度として、被害回復制度が創設された。同制度は、消費者契約法改正案に対する附帯決議（平成18年¹¹・平成20年¹²）、消費者庁及び消費者委員会設置法の附則第6項（平成21年）、消費者庁関連3法案¹³に対する附帯決議（平成21年）¹⁴、消費者安全法改正案に対する附帯決議（平成24年）¹⁵等により、導入に向けた検討をすることが求められてきたものである。平成23年には消費者委員会の「集団的消費者被害救済制度専門調査会」¹⁶における調査審議を踏まえ、速やかな立法化を目指して検討作業を進めること等が盛り込まれた「集団的消費者被害救済制度の今後の検討に向けての意見」¹⁷が出された。その後、消費者庁は、訴訟制度骨子及び訴訟制度案について、パブリックコメントを実施し、その結果を踏まえ、政府は、平成25年4月に「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案」を国会に提出した。同法は、平成25年12月4日に成立し、平成28年10月1日から施行されている¹⁸。

被害回復のための業務の主体となる特定適格消費者団体とは、被害回復裁判手続を進行するのに必要な適格性を有する法人である適格消費者団体として、差止請求関係業務を相当期間¹⁹にわたり継続して適正に行っている等の要件を満たし、内閣総理大臣の認

⁸ 全国の適格消費者団体の一覧は、消費者庁HP（<http://www.caa.go.jp/planning/zenkoku.html>）参照。

⁹ 平成27年度から平成31年度までの5年間を対象とする。

¹⁰ 「消費者基本計画（平成27年3月24日閣議決定）」（消費者庁）31頁。（消費者庁HP）（http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_policy/basic_plan/）参照。

¹¹ 衆議院内閣委員会の附帯決議は「消費者の窓」（消費者庁）（<http://www.consumer.go.jp/kankeihourei/keiyaku/0512c-keiyakuhou.html#futai1>）、参議院内閣委員会の附帯決議は（参議院HP）（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/164/f063_053001.pdf）参照。

¹² 衆議院内閣委員会の附帯決議は（衆議院HP）（http://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/naikaku1B1578E7BF549AE44925742F0003F494.htm）、参議院内閣委員会の附帯決議は（参議院HP）（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/169/f063_042402.pdf）参照。

¹³ 消費者庁設置法案、消費者庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案及び消費者安全法案

¹⁴ 参議院消費者問題に関する特別委員会（参議院HP）（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/171/f421_052801.pdf）参照。

¹⁵ 衆議院消費者問題に関する特別委員会の附帯決議は（衆議院HP）（http://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/shohisha97D04B6083A5D13949257A4D0023808A.htm）、参議院消費者問題に関する特別委員会の附帯決議は（参議院HP）（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/180/f421_082801.pdf）参照。

¹⁶ 消費者庁HP（<http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/shudan/>）参照。

¹⁷ 内閣府HP（http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouyou/2011/0826_iken.html）参照。

¹⁸ 制度創設の詳しい経緯については、山本和彦『解説 消費者裁判手続特例法』（弘文堂、2015年）参照。

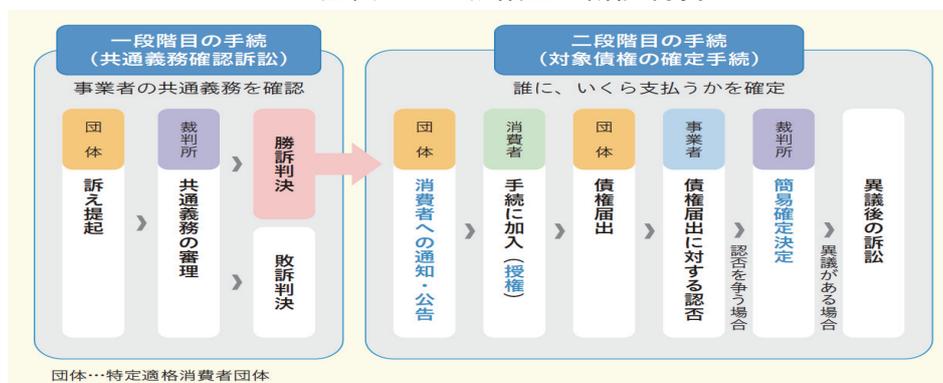
¹⁹ 「特定適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドライン」（平27.11）（消費者庁）で、2年以上と規定されている。（http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/collective_litigation_system/pdf/collective_litigation_system_160930_0003.pdf）参照。

定を受けた者をいい、特定非営利活動法人消費者機構日本が平成28年12月27日に認定されている。

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（平成25年法律第96号）（以下「消費者裁判手続特例法」という。）は、消費者契約に関して相当多数の消費者に生じた財産的被害を集団的に回復するため、特定適格消費者団体が被害回復裁判手続を進行することができることとしており、二段階型の訴訟制度を採用している。一段階目の手続（共通義務確認訴訟）で、特定適格消費者団体が原告となり、事業者を被告として、消費者契約（消費者と事業者の間で締結される契約（労働契約を除く。））に関して相当多数の消費者に生じた財産的被害に対し、共通する原因に基づき金銭を支払う義務を負うべきことの確認を求める訴えを提起する。一段階目の手続で消費者側が勝訴した場合、事業者が誰にいくら支払わなければならないかを迅速に確定するための二段階目の手続（対象債権の確定手続）に移行する。個々の消費者は、特定適格消費者団体に授權することにより、二段階目から手続に参加し、簡易な手続によってそれぞれの債権の有無や金額を迅速に決定することとなり、紛争の一回的解決を図ることが可能となる。

同制度の創設により、専門的な知識や交渉力を持つ消費者団体が、消費者に代わり、被害回復を求めることができることとなり²⁰、個々の消費者は、多くの手続を行うことなく、被害の救済を受けることが可能となる。（図表1）。

図表1 二段階型の訴訟制度



(出所) 消費者庁『平成28年版 消費者白書』

同制度の対象となる請求は、事業者が消費者に対して負う金銭の支払義務であって、消費者契約に関する、(a) 契約上の債務の履行の請求、(b) 不当利得に係る請求、(c) 契約上の債務の不履行による損害賠償の請求、(d) 瑕疵担保責任に基づく損害賠償の請求、(e) 不法行為に基づく民法の規定による損害賠償の請求と規定されている²¹。また、消費者裁判手続特例法の対象は、施行後に生じた事案に限られており、未

²⁰ 前掲『平成28年版 消費者白書』（消費者庁）202頁（http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_research/white_paper/pdf/28hakusho_1-4.pdf）参照。

²¹ 消費者裁判手続特例法第3条第1項の規定による。

だ適用事例はない（平成29年4月現在）。

なお、消費者裁判手続特例法は、衆議院の審議において修正され、特定適格消費者団体がその権限を濫用して事業者の事業活動に不当な影響を及ぼさないようにするための方策や、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同団体に対する支援の在り方等に関する検討条項等が附則に追加された²²。

（２）消費者団体訴訟制度の実効的な運用に向けた政府の検討

ア 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に関する調査報告～行政のスリム化・効率化をこえて～」²³

消費者委員会は、後述する消費者庁による取組と並行して、平成27年3月から「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」（以下「ワーキング・グループ」という。）を開催し、同年8月に「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～」を取りまとめた。本法律案に関係のある適格消費者団体の現状と課題の概要は以下のとおりである。

（ア）財政状況

適格消費者団体の収入源は、大きく分けて、会員（団体会員を含む）からの会費や寄附による収入と行政からの受託事業等による収入である。ほぼ会費のみで運営している団体と、会費収入より受託事業等による収入の方が多き団体があるが、どの団体も活動に必要な収入を得られていない。また、差止請求業務は利益を生まないため、精力的に取り組むほど財政状況が厳しくなるという現状にある。活動に必要な収入を安定的に確保するためには会員を増やす必要があるが、現状では、個人会員は消費者問題に取り組む弁護士等のような法律専門家や消費生活相談員、生協会員などが中心となっており、一般消費者の会員を増やすことができていない。また、企業等の団体会員は、特に地方の適格消費者団体では加入数が少ない。

（イ）行政からの支援

国から直接的に適格消費者団体の活動を支援する補助金等の制度はないが、国の地方消費者行政推進交付金を活用し、地方公共団体が地域において消費者問題に取り組む適格消費者団体への活動支援を行うことは可能である。

しかし、地方公共団体においては、適格消費者団体の公益的な活動に対する評価は高いものの、他の事業との予算配分において、適格消費者団体への活動支援の優先順位は必ずしも高くないという意見もある。

また、地方消費者行政推進交付金は、国の補助率が原則として事業費総額の2分の

²² 「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案に対する修正案」の詳細については（http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/html/h-shuhou185.html）参照。

²³ 内閣府HP（http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2015/houkoku/1508_kanminwg_houkoku.html）参照。

1 までとされているため、「先駆的プログラム」²⁴に位置付けられている事業を除き、地方公共団体の財政支出が伴うこととなり、地方公共団体において予算化されにくい状況にある。

(ウ) 消費生活相談情報に関する連携

適格消費者団体は、差止請求業務を行うために事業者の不当行為等の情報を収集するに当たっては、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。）や地方公共団体から消費生活相談に関する情報を得ることができるが²⁵、より円滑な情報収集のために、地方公共団体と覚書を締結している適格消費者団体もある。また、相談者本人からの聞き取りが必要なときに、地方公共団体が、適格消費者団体への情報提供に関して相談者に対しその可否を確認するという形で協力を得ている適格消費者団体もある。

イ 消費者庁「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」²⁶

消費者裁判手続特例法制定時に衆議院の修正で追加された附則第3条では、特定適格消費者団体はその権限を濫用して事業者の事業活動に不当な影響を及ぼさないようにするための方策について、速やかに検討を加え、必要な措置を講ずるものとされた。それを踏まえ、消費者庁は、「特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会」を開催し、平成27年4月に報告書²⁷を公表した。その内容を踏まえて作成された同法施行のための政令、内閣府令、ガイドラインは平成27年11月に公表された。ガイドラインにおいては、特定適格消費者団体の認定要件の詳細や、同法第75条第2項が禁止している「不当な目的でみだりに共通義務確認の訴えの提起その他の被害回復関係業務を実施」する場合として、自己若しくは第三者の不正の利益を図り又は相手方に損害を加える目的で共通義務確認の訴えを提起するなど、およそ消費者の利益の擁護を図る目的がない場合などを示している。

ウ 消費者庁「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」²⁸

消費者裁判手続特例法制定時に衆議院の修正で追加された附則第4条では、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支援の在り方について、速やかに検討を加え、必要な措置を講ずるものとされた。それを踏まえ、消費者庁は、「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

²⁴ 先駆的プログラムは、(ア)国から提案する政策テーマを踏まえ、地方公共団体独自の企画により先駆的事业を実施し、(イ)地方の財政負担に関する交付金の通常ルール(2分の1以上)の対象外とし、(ウ)事業終了後、事業の成果・課題等をまとめた報告書を提出、消費者庁が取りまとめ・公表し、全国的な波及・展開を目指すものである。「平成28年度 先駆的プログラム」(国と地方とのコラボレーションによる先駆的プログラム)(消費者庁資料)〈http://www.caa.go.jp/region/pdf1/h28_kikin_program.pdf〉参照。

²⁵ 消費者契約法第40条の規定による。

²⁶ 消費者庁HP 〈http://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/collective_litigation_system/pdf/collective_litigation_system_160930_0003.pdf〉参照。

²⁷ 消費者庁HP 〈http://www.caa.go.jp/planning/syohishadantai_kentoukai.html〉参照。

²⁸ 消費者庁HP 〈<http://www.caa.go.jp/planning/index16.html>〉参照。

方に関する検討会」(以下「検討会」という。)を平成27年10月から開催した。平成28年6月に報告書が公表され、以下の点などが指摘された。

(ア) 適格消費者団体の現状

適格消費者団体の年間総支出の規模は数百万円程度である団体が多く、少ないところで百数十万円程度であり、ほぼ全ての適格消費者団体が、理事や専門委員の業務はボランティアでの対応を基本としている。差止請求書面の作成や訴訟代理に係る弁護士報酬も、一般の水準と比べ極めて低額に抑えざるを得ない状況にあり、それらの業務を適格消費者団体の構成員である弁護士にボランティアで依頼しているという団体もある。多くの適格消費者団体が、現在の支出規模では十分な活動ができず、差止請求を思うように行うことができていないとし、差止請求関係業務及び被害回復事業を行うための資金援助策の必要性が指摘された。そのほかにも、消費者団体訴訟制度の周知広報、認定更新の負担軽減を含む事務手続の簡素化について、特に検討を要することが指摘された。

(イ) 情報面・財政面の支援

情報面の支援として、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が国民生活センターに行う情報提供申請を電磁的方法で可能とするなどのP I O - N E T²⁹情報の活用の拡充や地方公共団体等との連携等が挙げられている。

財政面の支援として、地方消費者行政推進交付金(先駆的プログラム)³⁰の活用の促進や、消費者団体訴訟制度並びに適格消費者団体及び特定適格消費者団体の周知・広報等による寄附増進の方策が挙げられている。

(ウ) 仮差押え³¹の担保に係る措置

消費者裁判手続特例法第56条第1項の規定により、特定適格消費者団体は、集団的な消費者被害を回復するための裁判手続において、財産の散逸・隠匿のおそれがある悪質事業者からも被害回復を可能とするために仮差押命令の申立てを行うことができる。多数の消費者を対象とすることから、非保全債権額が大きくなるため、仮差押えの担保金については高額になりやすい。このため、適切な機関において第三者として立担保が可能となるようにする必要性が指摘され、その機関には高い公益性と消費者問題に関する専門的知見を有する国民生活センターが適切とされている。

²⁹ 全国消費生活情報ネットワーク・システムのこと。地方公共団体の消費生活相談窓口に寄せられた消費生活相談に関する情報のデータベースで、国民生活センターが管理運営している。

³⁰ 後掲3.(5)ア参照。

³¹ 一般に仮差押えとは、金銭債権についての将来の強制執行が妨げなく行われるように、債務者がその財産を処分するのを仮に禁止しておく保全処分をいう。(前掲『一問一答 消費者裁判手続特例法』122頁)
仮差押命令は暫定的な判断であるから、後に結果として違法なものであったと判断され、違法な仮差押命令により債務者が損害を被ることもあり得る。この損害を債務者が確実に回復する手段を講じる必要があるため、民事保全法は、仮差押命令の発令に際しては担保を立てさせることができるとされており(民事保全法第14条)、実務上も担保を立てさせることが多い。(「仮差押えの実効性を確保するための措置について」(平28.3.28付け消費者庁資料)〈http://www.caa.go.jp/planning/pdf/160323_1.pdf〉参照。)

(エ) そのほか

適格消費者団体の事務的負担を軽減するため、活動実績等の書類の簡素化、議事録の非公開化、役員等の住所等の変更に係る届出の簡素化、認定の有効期間（現行3年）の伸長等を検討することが適当とされている。

(3) 本法律案提出

これらの検討を踏まえ、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差に鑑み、消費者の被害の発生又は拡大を防止するとともにその被害を回復するため、国民生活センターの業務として消費者裁判手続特例法における特定適格消費者団体のする仮差押えに係る担保を立てる業務を追加すること等を内容とする「独立行政法人国民生活センター法等の一部を改正する法律案」（閣法第39号）が平成29年3月3日に閣議決定され、同日、国会に提出された。

3. 法律案の概要

(1) 独立行政法人国民生活センター法の一部改正

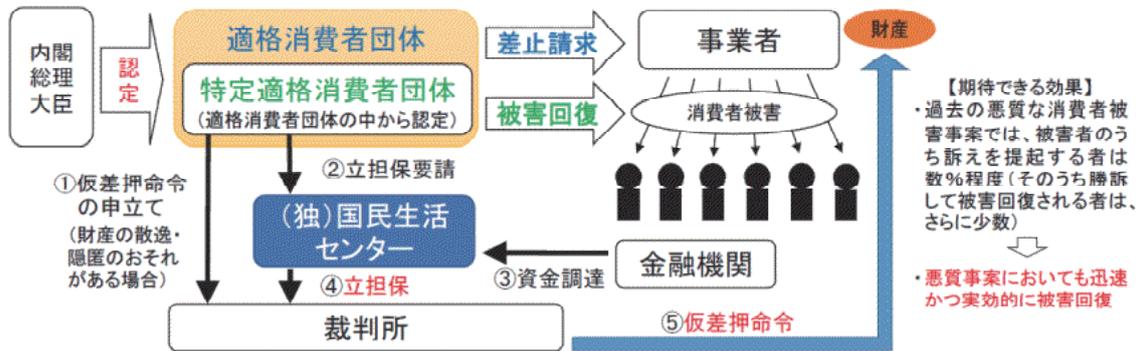
ア 国民生活センターの立担保の実施

特定適格消費者団体が被害回復裁判手続により債務名義³²を取得するまでに、事業者が資産を隠したり逃亡したりする危険があることから、特定適格消費者団体は、取得する可能性のある債務名義に係る対象債権の実現を保全するため、民事保全法の規定により、仮差押命令の申立てをすることができる（消費者裁判手続特例法第56条第1項）。特定適格消費者団体は仮差押命令の発令に際して担保を立てることが必要となる場合が多いと考えられるが、突発的に発生する悪質事案に対し、迅速な対応が求められることを考慮すると、特定適格消費者団体が自ら多額の資金を用意し立担保を実施することは困難である。

制度の実効性を高めるために、仮差押の立担保を担う機関が必要となり、本法律案で、公益性と専門的知見を備えた国民生活センターが、特定適格消費者団体が行う同法第56条第1項の申立てに係る仮差押命令の担保を立てることを可能としている（**図表2・図表3**）。

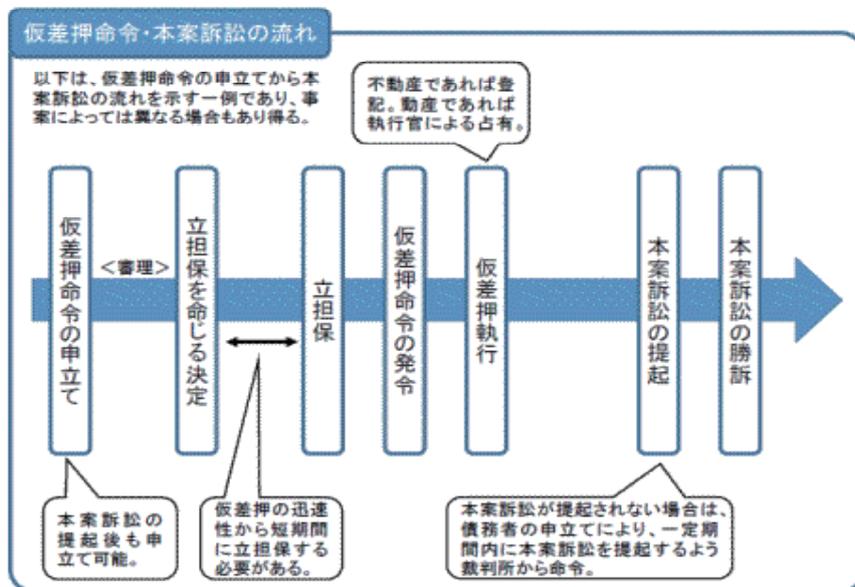
³² 強制執行によって実現されることが予定される請求権の存在、範囲、債権者、債務者を表示した公の文書のことである。強制執行を行うには、この債務名義が必要となる。（裁判所HP〈http://www.courts.go.jp/saiban/qa_minzi/qa_minzi_19/〉参照。）

図表2 仮差押えに係る措置の仕組み



(出所) 消費者庁資料

図表3 仮差押命令・本案訴訟の流れ



(出所) 消費者庁資料

イ 長期借入金に係る規定の新設

国民生活センターが担保を立てるために金融機関から資金を調達する場合、1年を超える長期借入金となることも予想される。独立行政法人は、1年以内の短期借入金をすることはできるが³³、長期借入金をするには個別法に根拠規定を設ける必要があることから³⁴、本法律案で長期借入金に係る規定を新設することとしている。

(2) 消費者契約法の一部改正

現在、適格消費者団体の認定の有効期間は、3年と規定されている（消費者契約法第17

³³ 独立行政法人通則法第45条第1項の規定による。

³⁴ 独立行政法人通則法第45条第4項の規定による。

条第1項)。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、その事務負担は大きい。制度創設時にも、認定の有効期間が3年では短いとの議論があったが、消費者庁は「団体側の負担等も勘案しつつ、適格団体の業務の適正な運営を確保し、制度の信頼性を維持する観点から、3年として」いる旨答弁した³⁵。

その後、差止請求の制度は平成19年度の運用開始から安定的に運用され、適格消費者団体は、順調に適格認定の有効期間の更新をしていると、検討会で報告されている。本法律案では、認定の有効期間を6年に伸長することとし、更新の際の事務負担を軽減することによって、差止請求等に注力することを可能とするとしている。

(3) 消費者裁判手続特例法の一部改正

ア 特定適格消費者団体の認定の有効期間の調整

特定適格消費者団体の特定認定の有効期間は、3年と規定されている（消費者裁判手続特例法第69条第1項）が、適格消費者団体の認定の有効期間は（2）により、6年に伸長されることとなっている。適格消費者団体の認定の有効期間の残存期間と特定適格消費者団体の認定の有効期間を調整することにより、特定認定の有効期間の更新を2回に1回は適格消費者団体の認定の更新と同時期とし、特定適格消費者団体の事務負担を軽減することとしている。

イ 特定適格消費者団体、国民生活センターその他の関係者の連携

財産を散逸・隠匿するおそれのある悪質事業者の財産を仮差押えするためには、国民生活センターが、立担保を実施するか否かについて、迅速に審査及び判断を行わなければならないこととなる。そのためには、審査及び判断に必要な情報を日頃から収集しておくことが必要であり、特定適格消費者団体、国民生活センターその他の関係者は日頃から連携することが求められる。

本法律案では、消費者裁判手続特例法第75条第4項を新設し、国民生活センターが仮差押命令の申立に係る担保を立てる業務が円滑かつ効果的に実施されるよう、相互に連携を図りながら協力するよう努めなければならないこととしている。

4. 主な論点

(1) 特定適格消費者団体への求償の免除

検討会の報告書によると、国民生活センターの業務に特定適格消費者団体が行う仮差押えの申立てに係る担保を立てることを追加することにより、担保が実行された場合には、国民生活センターが損失を被ることとなる。担保が実行される場合としては、特定適格消費者団体が一段階目の共通義務確認訴訟に敗訴し、事業者が損害賠償請求訴訟を提起してその請求が認容された場合等が考えられる。また、共通義務確認訴訟で特定適格消費者団体が勝訴判決を得たものの、二段階目の対象債権の確定手続において取得される債務名義に係る債権の合計額が仮差押により保全された債権額を下回り、結果的に、超過仮差押え

³⁵ 第164回国会衆議院本会議録第22号6頁（平18.4.13）

となった場合に、特定適格消費者団体が事業者に対して損害賠償責任を負う可能性もあり、この場合にも担保が実行される可能性がある。国民生活センターはこの損失について、特定適格消費者団体に対して求償することとなる。

しかし、検討会の報告書でも指摘されているように、「特定適格消費者団体が常に厳格に求償されるのでは、仮差押命令の申立てに躊躇を覚える可能性があり、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を損なうおそれがある」³⁶。そこで、事業者の共通義務が認められた場合（共通義務確認訴訟において特定適格消費者団体が勝訴する場合、特定適格消費者団体と事業者との間で共通義務を認める和解が成立する場合等）や、事業者が共通義務を自認しているとみられる場合（事業者が共通義務があることを前提に特定適格消費者団体と和解することなく自主的にリコールや弁済を実施する場合等）のように、公益性があると考えられる場合には、政策的に求償を免除又は減免する必要性が指摘されている。

（２）立担保をするための実体的要件等

検討会の報告書によると、特定適格消費者団体から立担保の要請を受けた国民生活センターは、共通義務確認訴訟において特定適格消費者団体が勝訴する可能性や、対象消費者が特定適格消費者団体に授権する可能性等、当該被害回復関係業務により消費者の財産的被害の回復が図られる見通しを審査した上で、立担保を実施することとなる。悪質事業者の財産の仮差押えを行うため、迅速な対応が求められることを考慮し、立担保の実体的要件及び手続等について、具体的事例を想定して実効性のあるものとするのが課題となる。

（３）特定適格消費者団体の特定認定の有効期間の伸長

適格消費者団体の認定の有効期間は本法律案により、6年に伸長されることとなっているが、特定適格消費者団体の特定認定の有効期間は3年のままであるため、これまでと同様に、3年ごとに更新を行う必要がある。より一層、特定適格消費者団体の事務負担の軽減を図るために、今後、制度の運用状況を見つつ、6年への伸長を検討することが課題となる。

（４）特定適格消費者団体の自主性の確保

本法律案では、特定適格消費者団体、国民生活センターその他の関係者が国民生活センターの立担保に関する業務が円滑かつ効果的に実施されるよう、相互の連携に係る努力義務の規定を新設することとしている。国民生活センターが立担保を実施するか否かの判断は、速やかに行われる必要があることから、特定適格消費者団体と国民生活センターは日頃から連携することが求められる。

³⁶ 消費者庁「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」（平28.6）21頁

しかし、特定適格消費者団体が取り組む被害回復関係業務の対象となる事案の選定に関して、独立行政法人である国民生活センターが過度に関与し、特定適格消費者団体が自主的に事案を選定できなくなることは好ましくないとの見方もある³⁷。また、日頃からの連携に係る新たな事務負担を特定適格消費者団体に過度に負わせることのないよう配慮する必要があると考えられる。

(5) 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支援

ア 地方消費者行政推進交付金の拡充

ワーキング・グループの調査報告においては、地方公共団体の予算編成における適格消費者団体への支援の優先順位を上げる必要性が指摘されている。

また、前述の先駆的プログラムにおける国から提案する政策テーマの1つに「消費者団体被害回復制度の運用に向けた活動の支援」があり、この枠組みにより、消費者団体訴訟制度（被害回復）の担い手となる特定適格消費者団体の設立に向け、消費者団体及び適格消費者団体に対する支援を実施することが可能である。先駆的プログラムによる支援は、これまで一定の効果を上げてきていることから³⁸、先駆的プログラムに適格消費者団体の差止請求等の活動支援が実施できるよう政策テーマを追加する必要性も指摘されている。日本弁護士連合会の意見書においても、地方消費者行政推進交付金の活用事例として、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、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とされている³⁹。既存の適格消費者団体及び特定適格消費者団体の活動支援が先駆的プログラムによって財政的に支援されれば、消費者団体訴訟の実効性が高まることが期待されよう。

イ 適格消費者団体及び特定適格消費者団体への寄附の増進

前述のとおり、適格消費者団体及び特定適格消費者団体の財政状況は不安定であり、寄附の増進を促す必要がある。しかし、検討会の報告書では、多くの適格消費者団体が、思うように寄附を集めることができているとされている。日本弁護士連合会の意見書においては、その原因として、少額の寄附であっても氏名、住所及び職業の記載が

³⁷ この点、日本弁護士連合会「『特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会』報告書に対する意見書」（平27. 5. 7）においては、事件の選定に対する消費者庁の監督について、事件の選定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、これに消費者庁が過度に介入することになれば、必要性に乏しい案件を殊更に取り上げること特定適格消費者団体に促すことにもつながりかねないことから、事件の選定について消費者庁の監督の対象とすることは必ずしも妥当ではないとしている。

³⁸ 平成27年度先駆的プログラム取組事例集（消費者庁）（<http://www.caa.go.jp/region/pdf/program27.pdf>）参照。

³⁹ 日本弁護士連合会「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」（平28. 9. 16）4頁

必要とされている⁴⁰ことが挙げられており、クラウドファンディング⁴¹等の匿名者による寄附制度の利用を促進するため、寄附金額が一定額以下の場合には情報の記録を不要とするべきであるとしている⁴²。

また、同報告書は、寄附の増進を促すために、消費者団体訴訟制度並びに適格消費者団体及び特定適格消費者団体の活動を周知広報する必要性も指摘している。消費者庁が平成26年度に実施した「消費者意識基本調査」によると、適格消費者団体について「名前を聞いたこともない」と回答した消費者が83.5%、消費者団体訴訟制度についても「名前を聞いたこともない」と回答した消費者が70.6%という結果となり、認知度が著しく低い。適格消費者団体及び特定適格消費者団体の活動が国民から支援されるよう、一層の周知広報が期待される。

ウ 民間基金の創設及び支援

民間基金の創設及び支援に関しては、差止請求訴訟の制度創設時から必要性が指摘されている⁴³。平成16年に消費者団体を財政的に支援する民間基金として「消費者支援基金」が事業者等からの出資により設立され、適格消費者団体の活動を支えていたが、持続的な収入源を確保することができず、平成26年に同基金は活動を終了し、清算されるに至った。

一般社団法人全国消費者団体連絡会が「消費者スマイル基金⁴⁴」の創設に向けて準備を行っており、消費者、事業者の幅広い理解と参画が期待されている。検討会の報告書、ワーキング・グループの調査報告及び日本弁護士連合会の意見書⁴⁵においても、消費者庁が基金の運営に関与する必要性が指摘されている。

⁴⁰ 消費者契約法第30条、同法施行規則第21条第8号の規定による。

⁴¹ クラウドファンディングとは、必ずしも定まった定義があるものではないが、一般には「新規・成長企業等と資金提供者をインターネット経由で結び付け、多数の資金提供者（＝crowd〔群衆〕）から少額ずつ資金を集める仕組み」を指すものとされている。（「クラウドファンディングに係る制度整備に関する意見」（平26.2.25 付け消費者委員会資料）〈http://www.cao.go.jp/consumer/iinkaikouhyou/2014/0225_iken1.html〉参照。）

⁴² 前掲「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」4頁～5頁

⁴³ 第164回国会衆議院本会議録第23号13頁～14頁（平18.5.12）

⁴⁴ 消費者団体に取り組む消費者被害回復及び防止に関連する活動への助成事業を行うための民間基金であり、従来、「消費者被害防止救済基金（仮称）」とされてきたが、平成29年3月3日に「消費者スマイル基金」が正式名称とされた。具体的な事業内容は、（ア）消費者被害の拡大防止のために、適格消費者団体が行う不当な約款・不当な勧誘行為等の差止請求訴訟に係る助成、（イ）消費者被害の回復・防止のために、特定適格消費者団体が行う被害回復訴訟（消費者裁判手続特例法の行使）に係る貸付（免除制度含む）、（ウ）消費生活の専門家が関与する、法人格を有する消費者団体が自主的に営む消費者相談事業に係る助成、（エ）消費者団体による裁判外紛争解決手続（ADR・法務省認証）の運営に係る助成とされている。（「消費者被害防止救済基金（仮称）」（一般社団法人全国消費者団体連絡会HP）〈<http://www.shodanren.gr.jp/about/fund.php>〉参照。）

⁴⁵ 前掲「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」5頁

5. おわりに

インターネットの普及により、デジタルコンテンツに関する消費生活相談が増加傾向にあるなど、消費者被害の内容は多様化してきているが、消費者被害は少額多数であり、消費者個人による被害回復は困難であるといった本質が変わることはないだろう。その意味で、これまで「泣き寝入り」となりがちであった消費者被害の回復方策が求められている。

消費者裁判手続特例法が平成28年10月1日から施行され、特定適格消費者団体による消費者被害の回復が可能となっているが、本制度の対象となる事案は、施行日以降に締結された消費者契約に限定されていることもあり、平成29年4月18日現在、訴訟はまだ1件も提起されていない。そうした中で、特定適格消費者団体の立担保の負担が軽減されることとなれば、積極的に提訴に踏み切ることが期待でき、被害回復制度の実効性の確保につながることになる。

ただし、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が、消費者集団訴訟、相談業務、研修、広報等を含む活動を十分に行うためには、立担保の支援にとどまらない財政的支援が必要ではないだろうか。これら消費者団体が行う活動の大きな公益性に鑑み、今後も支援の在り方について検討を続ける必要がある。

【参考文献】

消費者庁消費者制度課『一問一答 消費者裁判手続特例法』（商事法務、2014年）

消費者庁消費者制度課『逐条解説 消費者契約法〔第2版補訂版〕』（商事法務、2015年）

日本弁護士連合会消費者問題対策委員会『コンメンタール消費者裁判手続特例法』（民事法研究会、2016年）

山本和彦『解説 消費者裁判手続特例法』（弘文堂、2015年）

(かとう りほ)