

2014年 5月 9日

特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会

座長 升 田 純 殿

委 員 大 高 友 一

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開催にあたって

1 はじめに

まずは、個人的な事情により、初回となる本日の検討会への出席がかなわなかったこととお詫び申し上げます。

さて、昨年12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」（以下、新制度といいます。）が成立し、一定の分野に限られているとはいえ、これまで十分な救済が必ずしもなされてこなかった消費者被害を集団的に救済する制度が導入されることとなったのは、我が国の消費者被害救済の歴史において画期的なこととあります。新制度導入の必要性を長らく訴えてきた者として、非常に喜ばしく、また消費者庁をはじめとする関係各位のこれまでのご努力に改めて敬意を表したいと思います。

本検討会は、新制度の担い手となる特定適格消費者団体の在り方を議論するものと承知しております。言うまでもなく、施行後において新制度が適切に活用され、消費者被害が実効的に救済されるためには、担い手たる特定適格消費者団体の役割が非常に重要となります。その意味で、本検討会における議論は新制度の実効性を左右しうるものであり、非常に重要なものと理解しております。当職としても、微力ながら本検討会における議論に貢献できればと思っておりますので、よろしくお願い申し上げます。

以下、本検討会における議論を始めるにあたり、事務局からの提出資料も踏まえ、当職としての意見を申し上げさせていただきます。

2 本検討会での議論を行うにあたっての視点について

(1) 特定適格消費者団体の適正な活動の確保と促進という視点から議論すべき

本検討会の名称には「特定適格消費者団体の認定・監督」という言葉が用いられております。また、資料1によれば、特定適格消費者団体がその権限を濫用して事業活動に不当な影響を及ぼす可能性があることを指摘する法附則3条の趣旨を踏まえて、その検討を行うものとしています。

しかしながら、本検討会における検討にあたっては、特定適格消費者団体がその権限を濫用しないようにするという視点よりは、むしろ特定適格消費者団体の適正な活動を確保し、これを促進させるという視点から議論をすべきです。

「濫用防止」を過度に意識するあまり、特定適格消費者団体の活動を不必要に縛ってしまい、特定適格消費者団体が行政による不利益処分を恐れて本来取り組むべき事案に取り

組まなくなれば、もっとも不利益を被るのは被害救済がなされなくなる消費者です。そのようなことになれば、新制度の意義は大きく減殺されることになるかと思えます。

そもそも、事業者にとっては厳しいと思われるような特定適格消費者団体の活動であっても、それが消費者の利益になるようなものであれば「濫用」とみなされるべきではありません。あくまで、消費者のためになるのかどうか、そのような視点から議論がなされるべきかと考えます。

(2) 現行の適格消費者団体による差止請求の制度が適正に運用されていることを踏まえて議論すべき

今回の新制度は、民事訴訟を通じて消費者被害を集団的に救済するという点では全く新しい制度ですが、第三者である消費者団体が消費者の利益擁護のために民事訴訟を提起するという視点で見れば、適格消費者団体による差止請求制度（消費者団体訴訟制度）がすでに2007年6月の施行以来7年近く運用がされています。消費者団体訴訟制度においては、まだ制度が一般消費者に十分浸透していないとか、適格消費者団体の経済的基盤が弱いため取り扱える件数に限界があるとか、様々な問題がありますが、こと訴権行使の場面に限って言えば、当職の知る限り、不適切に訴権が行使されているような実情はないかと思えます。各団体のホームページなどを見ても、多くの案件が提訴前に解決がなされている実情が伺えますし、適格消費者団体において事業者の主張を了解したような事案もあります。訴訟で敗訴した案件もありますが、敗訴することが明らかであるにもかかわらずあえて提訴したと見受けられるような事案はなく、いずれも裁判所の見解を問うに値する一定の社会的意義があったといえるようなものばかりです。このようなことからすれば、適格消費者団体は訴権を適切に行使する実績を積んできているものと思えます。

新制度は将来の差し止めだけでなく過去の消費者被害の回復をはかるものであり、消費者の経済的な利益が直接に絡むものですので、そのあたりの違いは踏まえる必要がありますが、特定適格消費者団体の在り方を議論するにあたっては、母体となる適格消費者団体はこれまで適正に訴権を行使してきているという実情は十分に考慮されるべきです。

なお、本検討会には適格消費者団体の関係者が一切委員に含まれていない点についても、一言申し上げます。仄聞するに、特定適格消費者団体の「認定・監督」を議論する場に、将来、「認定・監督」の対象となる適格消費者団体の関係者が含まれることは適切ではないとの判断によるとのことです。確かに、このような考え方には一理あるところではありますが、一方で本検討会の議論が適格消費者団体の実情を無視したものとならないかという点を強く危惧致します。

事務局から提示された「今後の進め方（案）」によれば、本年11月頃にヒアリングが予定されており、ここで適格消費者団体関係者からもヒアリングがなされるものと理解しております。しかし、その後はすぐにとりまとめに入ることが予定されておりますので、適格消費者団体の実情を把握した上で適切な議論をするためには不十分かつ遅きに失するよう思われます。少なくとも、本検討会において、適格消費者団体の実情から見てどうかという議論になったときに、それに責任をもって回答できる者がいないというのは、本検討会における議論を実にあるものとする観点からも、大変に問題であろうと考えます。例えば、本検討会において特定適格消費者団体に対する「認定・監督」の在り方を議論する

にあたっては、現在の適格消費者団体に対するガイドラインの内容も一定参考にされるものと思われませんが、現行のガイドラインにはやや煩瑣に過ぎる部分があり適格消費者団体にとって不合理な負担となっている面もあるやに適格消費者団体関係者から伝え聞いております。そのあたりの実情を各委員においても十分把握した上でなければ、適正な「認定・監督」の在り方の議論は困難ではないでしょうか。

このような観点からすれば、次回以降、オブザーバーとして適格消費者団体関係者の出席を求めるなり、それが叶わないのであれば事務局において適格消費者団体の実情を十分に把握された上で各回の資料を作成されることを求めたいと考えます。

3 個別の検討事項について

今回、事務局から提示された検討事項案は項目のみの概略でありますので、検討事項の過不足に関する意見については、各回においてその都度必要があれば申し上げたいと考えますが、新制度における和解の在り方については、次回に議論が予定されている特定適格消費者団体の責務の議論に含まれる可能性がありますので、本検討会において検討を行い、一定の方向性を打ち出すべき事項として意見を申し上げておきたいと思っております。

新制度のような集団的な訴訟手続においては、多数の訴訟当事者が関与することや様々な事案の類型がありうることから、事案の特徴に応じた適切な内容の和解がなされれば、紛争を迅速に解決しうるだけでなく早期の被害回復にも資することにもつながります。

この点に関して、特定適格消費者団体は第一段階の共通義務確認訴訟において共通義務の有無に関して訴訟上の和解をすることができるものとされ（法 10 条）、事業者側に共通義務があることを認める内容の和解であれば、第二段階の開始原因となるものとされています（法 12 条）。しかしながら、共通義務の有無に直接触れないような内容の和解（例えば、顧客への金銭支払に代えて一定の役務提供や割引価格を提供することを約すること等が想定される）を、第一段階や訴訟外においてなしうるのかについては、法文の内容からは必ずしも明らかではありません。

もちろん、提訴前や第一段階では特定適格消費者団体は個々の対象消費者からの授権を受けていませんから、対象消費者に対して拘束力を及ぼす効果を持つ和解を行うことはできません。しかし、特定適格消費者団体に取り組んだ案件については全て訴訟を提起し、第二段階の手続を利用して解決を図らなければならないとすれば、双方に不必要な負担を強いることとなります。

このような観点からすれば、事案に応じて、特定適格消費者団体が対象消費者に対して法的な拘束力を有しない集合的な和解（対象消費者に受諾義務がなく、異存があれば個別権利行使が可能な和解）を行うことは法文上禁じられていないものと理解すべきです。先日公表された新制度に関する Q & A を見る限り、消費者庁においては、このような和解に対して積極的な評価をしていないようにも見受けられますが、一部の対象消費者にのみ利益を与えるような不当な内容の和解でない限り、あえて排除されるべきではありません。従って、本検討会では、このような集合的な和解も可能であることを前提として、特定適格消費者団体として許されない和解の在り方について具体的な検討を行い、その結果を踏まえてガイドラインにおいて明記がなされるべきかと考えます。

以 上