

## 規制の事前評価書

### 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の新設に伴う特定適格消費者団体の認定制度及び所要の規制の導入

所管課室名：消費者制度課

電話番号：03-3507-9252

評価年月日：平成 25 年 3 月

#### 1. 規制の目的、内容及び必要性

##### (1) 現状及び問題点

消費者被害の現状を P I O - N E T <sup>(※1)</sup> 情報に基づき概観すると、消費生活相談件数は依然として年間約90万件と高い水準で推移しており、その内、取引に関する相談 <sup>(※2)</sup> が、70万件超で全体の約80%を占めている <sup>(※3)</sup>。

これらの消費者被害は、同種の被害が多発するという特性があり、紛争解決に要する費用及び労力等との関係や、消費者と事業者との情報の質及び量並びに交渉力の格差等のため、消費者が自ら訴えを提起して被害回復を図ることが困難であると考えられる。実際、被害に遭った消費者の行動に着目すると、相談はしても被害回復のため具体的な行動はとらなかった場合が多く、泣き寝入りしていることが多い実情がうかがえる <sup>(※4)</sup>。

(※1) 全国消費生活相談ネットワーク・システム（パイオネット）をいう（国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談（消費生活相談情報）の収集を行っているシステム。Practical Living Information Online Network System の略。）。

(※2) 解約したいなどの「契約・解約」に関する相談又は販売手口やセールストーク等に問題がある「販売方法」に関する相談の、いずれかが問題となっているもの。

(※3) 独立行政法人国民生活センター編「消費生活年報2012」に基づく。

(※4) 平成 22 年度第 1 回消費生活ウオッチャー調査（消費者庁）では、実際に被害に遭った消費者について、相談はしても特に行動をとらなかったとする回答の割合が高かった（39.0%）。また、弁護士・司法書士、相談機関等に交渉を依頼するかどうかについて、被害に遭っていない消費者が、被害に遭った場合に依頼すると回答した割合は 54.0%であったのに対し、実際に被害に遭った消費者が依頼したと回答した割合は 6.2%にとどまった。

こうした消費者被害の回復は、当事者間の交渉や裁判外紛争解決手続等で解決できなければ、最終的には訴訟手続によって図ることとなる。しかし、

現行の訴訟制度を利用するには相応の費用・労力を要する上、消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力等における構造的格差のため、消費者個人では事案の解明が困難であり、消費者が被害に遭っていることを自覚しないこともある。そのため、個々の消費者が訴訟によって被害の回復を図ることは困難である。

消費者庁及び消費者委員会設置法（平成21年法律第48号。平成21年9月施行。）附則第6項においては「政府は、消費者庁関連三法の施行後三年以内を目途として、加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。」とされ、訴訟制度も含め、実効的な消費者被害回復のための制度の検討を求めている。

こうした状況を踏まえて、消費者庁の「集団的消費者被害救済制度研究会」及び消費者委員会「集団的消費者被害救済制度専門調査会」において、新たな消費者被害回復制度の在り方について検討が進められてきた。その結果、消費者の被害回復の実効性を確保するため、多数の消費者に代わって、消費者団体が被害回復のための訴えを提起する訴訟制度を創設することとなった。

## （2）規制新設の目的

消費者の被害回復の実効性を確保するための新たな訴訟制度を創設するに当たり、消費者の利益のために真摯かつ適切に業務を遂行できる消費者団体を新たな訴訟手続の追行主体とし、被害回復関係業務<sup>(※5)</sup>の適正な運営を確保し、もって消費者の被害回復の実効性を確保するという制度の目的を達成するため、特定適格消費者団体の認定制度及び所要の規制を定める。

なお、本制度による被害回復関係業務の実施が、特定適格消費者団体によってのみ遂行されるとしても、消費者個人が自ら被害回復を図ることを妨げるものではない。

（※5）新たな訴訟制度の手続の追行に関する業務、消費者に対する金銭等の引渡しに関する業務、消費者被害等の情報の収集に関する業務等をいう。

## （3）規制新設の必要性

新たな訴訟制度の手続の追行を含む被害回復関係業務の遂行主体となる消費者団体は、多数の消費者の利益のために、共通義務確認訴訟を追行し、最終的には、被告事業者から得た金銭を消費者に支払うまでの一連の役割を担うため、消費者の利益を擁護するために適切かつ真摯に業務を遂行できる

ことが制度的に担保されている者として、一定の要件を満たした者を認定する必要がある。共通義務確認訴訟は、まだ具体的に特定されていない相当多数の消費者の利益を擁護する観点から追行されるものであり、既存の制度と比較すると、不特定かつ多数の消費者の利益のためにする差止請求権の行使と類似するものである。さらに、対象消費者への通知や金銭の管理などの新たに追加される業務の特性に鑑み消費者契約法（平成12年法律第61号）の規定に基づき内閣総理大臣の認定（以下「適格認定」という。）を受けた適格消費者団体（同法第2条第4項に規定する「適格消費者団体」をいう。以下同じ。）であって、差止請求関係業務<sup>(※6)</sup>を相当期間にわたり継続して適正に行っていると認められることのほか、新たな認定要件を設け、それらを満たした適格消費者団体を内閣総理大臣が特定適格消費者団体として認定（以下「特定認定」という。）することが必要である。

また、一度特定認定を行った後も、特定適格消費者団体による被害回復関係業務の適正な運営を確保するため、特定認定の有効期間を設け更新制とするほか、一定の場合には特定認定又は適格認定を取り消すことができるよう、所要の規制を定める必要がある。

(※6) 不特定かつ多数の消費者の利益のために差止請求権を行使する業務等をいう。

#### (4) 規制新設（本規制案）の内容

##### ① 特定適格消費者団体の認定制度の導入

被害回復関係業務の遂行主体として、一定の要件を満たした適格消費者団体を、その申請に基づき内閣総理大臣が特定認定を行う。特定認定の有効期間は3年とし、特定認定の有効期間内であっても、特定認定の要件に適合しなくなった場合は、特定認定を取り消すことができることとする。また、消費者の利益に著しく反する訴訟追行等を行った場合には、特定認定又は適格認定を取り消すことができることとする。

##### ② 特定適格消費者団体の名称独占

特定適格消費者団体でないものが、その名称において特定適格消費者団体であると誤認されるおそれがある文字を用いること等を禁止することとする。

##### ③ 申請事項等に変更があった場合の内閣総理大臣への届出

特定認定の際の申請事項及び添付書類の記載に変更があった場合、当該変更について内閣総理大臣への届出を義務付けることとする。

##### ④ 特定適格消費者団体が合併したとき又は被害回復関係業務に係る事業の全部を譲渡したときの内閣総理大臣への届出及び内閣総理大臣による認可

特定適格消費者団体である法人が、他の特定適格消費者団体である法人と合併したとき又は被害回復関係業務に係る事業の全部を譲渡したときは、内閣総理大臣への届出を義務付けることとする。

また、特定適格消費者団体でない法人と合併したとき又は被害回復関係業務に係る事業の全部を譲渡したときで、合併後の法人又は事業の譲渡を受けた法人が特定適格消費者団体としての地位を承継することを意図する場合は、当該合併又は事業の譲渡について内閣総理大臣の認可を要することとする。

**⑤ 特定適格消費者団体が被害回復関係業務を廃止したときの内閣総理大臣への届出**

特定適格消費者団体が被害回復関係業務を廃止したときは、その旨を内閣総理大臣に届出を行うことを義務付けることとする。

**⑥ 内閣総理大臣による適合命令及び改善命令**

内閣総理大臣が、特定適格消費者団体が特定認定の要件のいずれかに適合しなくなったと認める場合、必要な措置をとることを当該特定適格消費者団体に命ずることができる権限を定める。

また、特定適格消費者団体が欠格事由のいずれかに該当した場合、特定適格消費者団体又は役員が本法の規定に違反したと認める場合その他被害回復関係業務の適正な運営を確保するため必要と認める場合には、内閣総理大臣が、当該特定適格消費者団体に必要な措置をとるべきこと等を命ずることができる権限を定める。

**⑦ 内閣総理大臣による報告徴収及び立入検査**

内閣総理大臣が、特定適格消費者団体に対し業務・経理の状況に関して報告させ、又は職員に、特定適格消費者団体の事務所に立ち入り、業務状況や帳簿書類等を検査させ、関係者に質問させることができる権限を定める。

**(5) 法令の名称・関連条項とその内容**

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

**2. 想定される代替案**

被害回復関係業務を適切に行いかつ消費者被害回復の機会を有効に活用するためには、被害回復関係業務の主体は、消費者の利益のため業務を遂行することが期待でき、かつ継続的に安定した業務を遂行することができ、更に制度濫用等の弊害のない者であることが必要である。そして、本制度が①対象消費者全体のために業務を行う必要があること、②報酬等を受け取れるよう手当て

することから営利目的で制度を悪用する者を排除する必要があること、③被害回復関係業務は、消費者被害の情報を収集し分析・検討を行った上で事業者の行為の適否を問い、対象消費者の権利実現を図るものであることに鑑みると、特定認定を得た者を、本制度における被害回復関係業務の担い手として認めるのが適当である。そして本制度の主体は、①本制度における手続追行主体であるかを事業者・消費者双方にとって事前に明確にすることにより制度への信頼性が高まること、②消費者のための活動を仮装する者など不適切な者による事業者への不当な要求を防止する必要があることから、本規制案に代替する案は想定し難い。

### **3. 分析対象期間**

施行後5年を経過した場合において、本制度施行後の特定認定の申請状況や共通義務確認の訴えの提起状況などの実績を踏まえ、規制の見直しを検討していくこととする。

### **4. 費用及び便益を推計する際の比較対象**

本規制案による特定認定制度及び所要の規制の導入がなされない場合、消費者の利益の擁護のため適切かつ真摯に被害回復関係業務を遂行できることを制度的に担保された者を、被害回復裁判手続業務の遂行主体として認定できず、更に被害回復関係業務の適正な実施を確保することができない。その結果、消費者の被害回復の実効性を確保するという、本制度の目的を達することができなくなることが想定される。

### **5. 規制の費用と便益**

#### **① 特定認定制度の導入**

##### **ア 規制の費用**

##### **i 遵守費用**

特定認定申請のための書類作成等の費用が発生するが、特段の負担を課すものではない。

また、特定認定の要件に適合するためには、一定の業務体制及び経理的基礎を整備することが必要となるが、適格消費者団体は差止請求関係業務の主体として既に一定の規模の業務体制及び経理的基礎を有している者であるから、特段大きな負担を課すものではない。

##### **ii 行政費用**

特定認定の要件を満たしているか審査するための業務が発生する。

##### **iii その他の社会的費用**

特に想定されるものはない。

**イ 規制の便益**

被害回復関係業務の適正な運営を確保し、消費者の被害回復の実効性を確保するとともに、本制度の適正な運用を確保することができる。

**② 特定適格消費者団体の名称独占**

**ア 規制の費用**

**i 遵守費用**

特に想定されるものはない。

**ii 行政費用**

特定適格消費者団体でない者が特定適格消費者団体であると誤認されるおそれのある文字を使用しているかどうかにつき確認するための業務が発生するが、軽微な負担にとどまると想定される。

**iii その他の社会的費用**

特に想定されるものはない。

**イ 規制の便益**

特定適格消費者団体と誤認されるおそれがある文字の使用を禁止することにより、広く一般国民・事業者に対してどの者が特定適格消費者団体であるかが明らかになり、本制度の適正な運用を確保することができる。

**③ 申請事項等に変更があった場合の内閣総理大臣への届出**

**ア 規制の費用**

**i 遵守費用**

届出書類の作成のための費用等が発生するが、特段の負担を課すものではない。

**ii 行政費用**

届出書類が適正に作成されているかを確認するための業務が発生するが、軽微な負担にとどまると想定される。

**iii その他の社会的費用**

特に想定されるものはない。

**イ 規制の便益**

届出をした特定適格消費者団体について、申請事項の内容を変更をした場合であっても被害回復関係業務を適正に遂行できる体制が維持されているか確認することで、本制度の適正な運用を確保することができる。

**④ 特定適格消費者団体が合併したとき又は被害回復関係業務に係る事業の全部を譲渡したときの内閣総理大臣への届出及び内閣総理大臣による認可**

**ア 規制の費用**

**i 遵守費用**

届出及び認可申請のための書類作成等の費用が発生するが、合併後の法人又は譲渡を受けた法人の特定認定の適格性を判断するため合理的かつ必要最小限の措置といえる。

**ii 行政費用**

届出書類が適正に作成されているかを確認するための業務及び合併後の団体又は譲渡を受けた団体が特定認定の要件を満たしているか審査するための業務が発生する。

**iii その他の社会的費用**

特に想定されるものはない。

**イ 規制の便益**

特定適格消費者団体が合併を行った場合又は被害回復関係業務に係る事業の全部譲渡を行った場合の、合併後の法人又は譲渡を受けた法人の特定認定の要件への適合性を担保し、本制度の適正な運用を確保することができる。

**⑤ 特定適格消費者団体が被害回復関係業務を廃止したときの内閣総理大臣への届出**

**ア 規制の費用**

**i 遵守費用**

届出書類の作成等の費用が発生するが、特段の負担を課すものではない。

**ii 行政費用**

届出書類を確認するための業務が発生するが、軽微な負担にとどまると想定される。

**iii その他の社会的費用**

特に想定されるものはない。

**イ 規制の便益**

届出をした特定適格消費者団体について、被害回復関係業務を廃止した事実を把握し公示することによって、当該特定適格消費者団体が被害回復関係業務の廃止後も特定適格消費者団体を名乗り被害回復関係業務を遂行することを防止し、本制度の適正な運用を確保することができる。

**⑥ 内閣総理大臣による適合命令及び改善命令**

**ア 規制の費用**

**i 遵守費用**

適合命令又は改善命令を受けた特定適格消費者団体は、特定認定の要件を充足させるために必要な措置又は業務の運営の改善に必要な措置を講じなければならない。しかし、適合命令及び改善命令は、特定適格

消費者団体に、特定認定の要件への適合性維持や業務適正化のための是正措置を講ずるための機会を付与するため必要な限度でなされ、それ以上の負担を課すものではない。

**ii 行政費用**

適合命令及び改善命令を行うに当たり事務処理等の業務が発生する。

**iii その他の社会的費用**

特に想定されるものはない。

**イ 規制の便益**

特定適格消費者団体が、特定認定の要件に適合しない場合や欠格事由に該当する状態を是正し、又は被害回復関係業務の運営を改善することによって、本制度の適正な運用を確保することができる。

**⑦ 内閣総理大臣による報告徴収及び立入検査**

**ア 規制の費用**

**i 遵守費用**

報告徴収に際しての書面作成及び立入検査への対応等（行政職員による立入検査の受忍、質問への回答等）の措置を要するが、これらの措置は被害回復関係業務の適正な運営を確保するのに必要な限度で行われ、それ以上の負担を課すものではない。

**ii 行政費用**

報告徴収及び立入検査を行うに当たり、事務処理等の業務、事務所への立入り、団体の職員への質問などを行うなどの業務が発生する。

**iii その他の社会的費用**

特に想定されるものはない。

**イ 規制の便益**

特定適格消費者団体の業務・経理状況が被害回復業務を適正に遂行できる体制であることを確認し、本制度の適正な運用を確保することができる。

**6. 政策評価の結果（費用と便益の関係の分析・代替案との比較など）**

**費用と便益の関係の分析**

本規制案①～⑦について、規制の費用は、遵守費用及び行政費用とも限定的である一方、規制によって得られる便益は、被害回復関係業務の適正な運営の確保、更には被害回復関係業務の適正な運営による、消費者被害回復の実効性の確保に資するものであり、規制に要する費用に比して大きな便益が得られることから、本規制案は妥当なものであるといえる。

## **7. 有識者の見解その他関連事項**

消費者委員会集团的消費者被害救済制度専門調査会の「集团的消費者被害救済制度専門調査会報告書」（平成23年8月）は、「消費者被害に関する知識経験及び消費者の利益の擁護に関する活動実績を有するとともに、事業者からの一定の独立性と、一定の組織体制及び経理的基礎を備えており、行政（内閣総理大臣）から認定を受けた適格消費者団体」は「真摯かつ適切な訴訟追行を行うことについて制度的に担保されて」おり、本制度の「手続追行主体とすることが適当」であるとしている。さらに、同報告書において「現行の適格消費者団体が遂行する差止関係業務と本制度における新たな業務との差異を踏まえ」、「認定要件に所要の見直しをした上で、新たに認定を受けた適格消費者団体を手続追行主体とすること」としている。

## **8. レビューを行う時期又は条件**

この法律の施行後5年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

## **9. 備考**

特になし。

(以 上)