

(特定)適格消費者団体の活動について

2024.1.23

特定適格消費者団体

特定非営利活動法人消費者支援機構関西

(通称KC's)

理事 弁護士 五 條 操

1 (特定) 適格消費者団体の業務

(1) 差止請求

- ・ 契約条項, 表示・広告, 勧誘の差止
- ・ 請求の根拠となる法令違反と行為態様は法律で列挙されている(消費者契約法, 特定商取引法, 景品表示法, 食品表示法)。いわゆる民事ルールだけではなく, 行政法規も差止請求の根拠となっており, これらについては行政の規制権限と団体の差止請求権が併存。
- ・ 実務上請求対象となっているものは, 契約条項と表示(ただし, 情報が外部からでも把握可能なもの。)が多い。
- ・ 権限行使は裁判上と裁判外のものがあるが, 裁判外の権利行使と交渉により改善を図っている事例が比較的多い。
- ・ 権限を有する適格消費者団体は全国25団体(2024.1.12現在)。
- ・ (2)も含め, 各団体は消費者から情報提供を受け, これらを端緒として活動を行っている。
- ・ 現行法上, 団体が事業者の有する情報にアクセスする権限は非常に限定的である¹。
- ・ 行政の有する情報については, いわゆるP I O - N E T情報の照会等が可能であり², 現に活用されている。

(2) 消費者裁判手続特例法上の被害回復制度

- ・ 一定の要件(多数性, 共通性, 支配性)を満たす集団的消費者紛争について, 団体に提訴権限を与え, 共通義務確認訴訟と簡易確定手続という2段階手続で紛争を解決。
- ・ 団体が共通義務確認訴訟の対象とできる請求権は法定³。不法行為に基づく損害賠償請求は根拠となるが, 特別法上の請求は対象外。情報漏洩に

¹ 特定商取引法6条の2や景品表示法7条2項にあたる権限はなく, 契約条項の開示「要請」等の権限にとどまっている(消費者契約法12条の3)。

² 消費者契約法40条。提供情報には消費者からの苦情・相談事例のほか消費者の被害の実態を早期に把握するための基準に基づき, P I O - N E T情報を利用して作成された統計その他の情報(いわゆる「急増指標」)も含まれている。

³ 消費者裁判手続特例法3条

よる慰謝料請求については、従前対象外だったが、財産的請求⁴とあわせてあわせて請求する場合か、事業者の故意に基づく場合にのみ請求が認められるようになった（2023. 10. 1～）。

- ・ 権限を有する特定適格消費者団体は全国4団体。過去の訴訟件数は7件（2024. 1. 12現在⁵）。
- ・ 団体は事業者の有する情報にアクセスする特別の権限を有していない。
- ・ 行政庁の有する情報については前述のP I O - N E T情報のほか、特定商取引法や預託法違反による行政処分に関する文書の提供を受けることが可能である⁶。

2 (特定) 適格消費者団体と個人情報保護

(1) 差止請求

- ・ 適格消費者団体に個人情報保護に係る情報提供がされることがある。
 - A社とサブスク契約をしたところ、覚えのないB社分の契約も締結されていた。すぐに解約したが、第三者にカード番号等の個人情報が提供されていたことが不安だ。
 - 懸賞に応募したら、無関係のショッピングサイトに登録され、広告メールの受信費用が発生した。
 - オンラインショップのメールマガジンで、CCに私のアドレスを入れて送信され、他の利用者に送信された。私は氏名をメールアドレスに使っており、他の利用者に知られてしまった。お詫びメールが来たがどうすればよいか。
- ・ 個人情報保護法は現状差止請求の直接の根拠規定ではない。ただし、同法その他の法令違反が消費者契約法10条やその他の差止対象法令違反の解釈において参酌されることはありうる。

また、適格消費者団体は、法令上の差止請求権の行使とは別に、事業者の任意の改善を促すことがあり⁷、その際には個人情報保護法等、差止権限を有していない法令への違反を指摘することがある。
- ・ 適格消費者団体が事業者に対し、個人情報の取扱いの改善を求めた例としては、提携先の利用にポイント付与を行う事業者が、美容医療の利用歴等のセンシティブ情報を共同利用するにあたり、消費者への説明と同意取得が不十分であり、消費者契約法4条2項、3条に違反するのではないかと

⁴ 精神的苦痛を受けたことによる損害賠償請求を含まない請求

⁵ 本法の施行日は2016. 10. 1である。

⁶ 消費者裁判手続特例法96条

⁷ 当団体では差止請求ではない改善の求めを「要請」と表記しているが、法律上の用語ではないので、表現は団体により異なる。

して契約時の表示の改善等を求めた事例（消費者支援ネット北海道）等がある⁸。

(2) 被害回復制度

改正消費者裁判手続特例法施行（2023.10.1）まで、慰謝料請求が対象から除外されており、同施行後も情報漏洩による慰謝料請求の対象範囲は限定的であることから、今のところ、個人情報保護関係の被害回復事例は見当たらないのではないかと考えられる。

3 個人情報保護法違反、個人情報漏洩事案等への消費者団体訴訟制度の拡張について

(1) 差止請求

適格消費者団体の検討事例において、契約条項や契約時の説明等に関し、個人情報保護法との整合性が問題となる事案は存在する。現状では消費者契約法10条の解釈等を媒介にして個人情報保護法に反する取り扱いを問題とするケースもあるが、迂遠である上、同条はいわゆる受け皿規定であり、適法・違法の判断が一義的ではない。

また、保有個人データの不適正利用等の事実行為については、現行法上個人に代わって差止請求することは困難である。

端的に個人情報保護法違反を根拠に差止請求を可能とするべきである。

(2) 被害回復請求

個人情報漏洩事案を含め、慰謝料請求に関する共通義務確認訴訟の利用について、特別の制限をすることや不法行為上の請求権を民法上のものに限定することに合理性はない⁹¹⁰。

⁸ なお、適格消費者団体が権限に基づく差止請求を行った場合、消費者庁及び他の適格消費者団体に対し報告する（消費者契約法23条4項）。

⁹ 当団体ほか「『消費者裁判手続特例法等に関する検討会』報告書についての意見」

https://www.kc-s.or.jp/upload/f10001164_1.pdf

「ii)個人情報漏洩事案について、上記の画一的に算定される慰謝料請求から切り分けて検討することについて、合理的理由があるのか疑問です。不法行為が成立し支配性を満たす以上、事業者の主観的態様で限定することに合理性はないと考えます。」

仮に個人情報漏洩事案について別途の取り扱いをすることも、事業者の「故意」に限定せず、少なくとも故意と同視できる「重過失」も含めるべきと考えます。個人情報には、医療情報や金融情報などセンシティブで高度な管理責任が求められるものがあります。これらの個人情報については、「故意」でなく「重過失」であっても、漏洩があった場合の慰謝料請求が集団的に認められる必要性は高いと考えます。」

なお、同点に関しては、貴委員会事務局も上記と親和性のある意見であるものと理解している。第11回消費者裁判手続特例法に関する検討会議事録、個人情報保護委員会山澄氏発言（9頁以下）

https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/meeting_materials/assets/consumer_system_cms203_220127_03.pdf

¹⁰ 慰謝料請求の範囲が制限されることにより、慰謝料請求を希望する対象者が個別訴訟を

個人情報漏洩事案について、発生事例数と比較して被害者による被害回復請求の先例は非常に少ないが、被害者が比較的少額にとどまる請求について裁判に訴えることを躊躇していると考えられる。

また、実務上個人情報漏洩による慰謝料算定は、漏洩対象となった情報の質等によって定型的に算定されており、対象者の個別事情を細かく考慮しているわけではない。むしろ特例法による集団的な解決に馴染む紛争類型といえる。

後記する問題点はあるが、特例法における請求権の対象制限を撤廃し、制度対象とするべきである。

4 制度拡張により発生する業務等について

(1) 差止請求

差止請求権の対象法令の拡張であり、基本的には過去の景表法や食品表示法に基づく差止請求権の拡張と同様と考えられる。その上で以下の点が課題となると考えられる。

① 専門性の確保

適格消費者団体では消費者契約の契約条項や表示、勧誘等について改善を図るために必要な専門家の参加・協力を得てきた。個人情報保護法については前記のとおり、個々の事案検討の中で取り扱っている例はあるものの、差止対象法令ではないこともあり、同法に精通した人材を各団体が確保しているとは限らない。

→ 必要な研修等の実施や、制度導入初期段階での専門家確保のための施策が必要と考えられる。

② 端緒情報等の共有

差止請求及び被害回復の端緒情報について、現状、団体自らが入手した情報がなくとも、P I O-N E T「急増指標」から事業者名を特定して、P I O-N E T情報の提供を受け検討に着手することができる。同様に、個人情報保護委員会が取得している情報のうち重大案件と考えられるものについて、事業者名を特定して団体に提供できると、制度が効果的に機能すると考えられる。

③ 立証等における考慮

前記のとおり、現行法令では、適格消費者団体が事業者に対し開示請求可能な情報は限定的である。

消費者の提供した個人情報は基本的には相手方事業者や第三者提供先の内部で管理・やり取りされ、消費者団体が管理状況等にアクセスすることは容易でない。事実関係等について一定の回答義務を課さないと、実際には立

提起する必要を生じた例として、一連の医学部入試男女差別問題がある。

証が困難となり、制度が機能しないおそれがある。

④ 報告、監督窓口の一本化

制度が導入された場合、仮に貴委員会が単独で所管することになると、年次の報告先等が2箇所となり、団体の負担となる。既存制度と同様に、報告関係は一本化するべきである。

⑤ 資金を含む団体への援助

適格消費者団体は限られた資金の下ボランティアベースで運営されている団体が大多数である。もとより適格消費者団体の活動は不特定多数の消費者の利益の改善を図るものであり、それ自体公益性を有するものであるが、行政法規違反の是正を求める以上、適格消費者団体の活動に公益性があることはより顕著である。他方で、適格消費者団体の差止請求はそれにより改善等の結果が得られたとして、団体に何ら見返りがあるものではない。現状で、民間の基金である消費者スマイル基金¹¹による助成活動が行われているものの、到底十分とは言い難い。とりわけ制度創設時には新しい権限の利用が定着・発展していくための援助が必要であり、団体の公益性に見合った処遇、とりわけ金銭面での援助を求める。

(2) 被害回復制度

個人情報保護にまつわる事例が被害回復制度の対象となった場合も、基本的には、対象請求権の拡張として対応することになる。

(1)①～④に関する議論は同様に当てはまることを前提に、以下、被害回復制度特有の問題を指摘する。

① 個人情報漏洩に伴う損害賠償請求は典型的な少額大量被害事案となる。

過去の裁判例を見る限り、認容被害額は数千円から数万円程度と考えられる。

現行制度を前提とすると、これら少額被害事例では被害回復業務に従事する特定適格消費者団体は、被害者から支払いを受ける報酬額だけでは回復業務に要する費用を賄えない可能性が高い。

情報漏洩事案等における被害回復を実効化するために、請求を集団化することは有効な手段ではあるが、これだけでは対策として不十分である。

考え得る対処としては以下のものがある（なお、以下の方策はいずれも両立しうる。）

i 簡易確定手続に要する費用の事業者への転嫁

基本的に法改正が必要だが、簡易確定手続における費用認定を柔軟化（例えば、賠償額に加えて分配に要する費用の支払いを事業者に命じ

¹¹ 消費者団体訴訟等支援法人（消費者裁判手続特例法98条）

るなど。) することで、一定の対応は可能である

なお、破産手続等でも配当に要する費用等は、破産財団の負担となっており、民事手続きに要する費用だから義務者である事業者負担させるべきではないと考える必然性はない。

ii 特定適格消費者団体への資金的援助等

現状で行使が著しく困難な権利となっている情報漏洩に伴う被害回復の必要性と、特定適格消費者団体による被害救済の公益性を正面から認め、これに要する費用の援助を行う。

日本司法支援センター（法テラス）等、個人の権利行使や防御について公的部門が資金的援助を行う制度は現存しており、民事上の請求権行使であるから公的助成を否定する必然性はない。

iii 消費者団体訴訟等支援法人制度の充実

改正特例法により指定法人の制度が導入された。同法人は簡易確定手続による特定適格消費者団体の業務の一部を受託することが予定されている。支援法人が特定適格団体に低額な費用で受託業務を提供できれば、特定適格消費者団体の被害回復業務遂行に要するコストが低下することが予測される。支援法人が受託時に国が費用の一部を負担することも含め、検討すべきである。

iv 事業者による分配スキームの導入

個人情報については、賠償額の定型化に適した分野であると考えられること、対象者の情報は事業者が有している事等から、特定適格消費者団体と対象事業者が和解等を行うことにより、事業者自身に分配させるスキームを活用することも考えられる。

ただし、この手法は不誠実な事業者に対しては実効性がない。また、共通義務確認訴訟で特定適格消費者団体に生じた費用をどのように補填するかという問題も残る。

v オプトアウト型手続の導入検討

個人情報漏洩のような、被害額が比較的少額で対象者が多数に及ぶことが多い事例においては、個々の対象者の権利届出を前提としない、いわゆるオプトアウト型の手続導入が被害救済の実効化には便宜である。

② 立証上の問題

前記のほか、現行制度においては、特定商取引法上の業務停止命令や景品表示法違反（優良・有利誤認）等による措置命令があった場合に、これを前提として、処分対象行為が不実告知等の民事法上の取消事由に該当することを理由として被害回復を求めるスキームがある。

仮に個人情報漏洩の事案において、被害回復制度が活用される場合、貴委員会による勧告・命令が先行するケースが多いと予想される。この場合、当該事業者に関し貴委員会が有している情報に、特定適格消費者団体の十分なアクセスが確保されることが必要であり、消費者裁判手続特例法96条と同様の規定の創設が求められる。

以上