

国民生活審議会消費者団体訴訟制度検討委員会報告 「消費者団体訴訟制度の在り方について」の概要※

※報告書を基に、内閣府国民生活局がまとめたもの。

<はじめに>

- 近年、消費者契約に関わるトラブルが増加しており、その内容は一段と多様化・複雑化。
- こうした中で、消費者の利益の擁護を図るための仕組みとして、消費者団体訴訟制度を導入する必要性が高まっている。
- 検討委員会では、これまでの検討に基づき、消費者団体訴訟制度の在り方につき、その方向性についてとりまとめた。

<第1 消費者団体訴訟制度の必要性>

1. 消費者被害の未然防止・拡大防止の必要性

- 消費者契約に関連した被害については、一般に、同種の被害が多数の者にわたるという特徴を有している。
- このため、消費者被害の未然防止・拡大防止を図ることが重要であり、事業者による不当な行為を抑止する必要あり。
- 現行法上、直接的な被害を受けていない消費者個人が、事業者の不当な行為の抑止を求める権利は認められていない。
- 事業者の不当な行為の抑止につき、どのような者がどのような方法で当たるのが適当か検討が必要。

2. 消費者被害の未然防止・拡大防止における消費者団体の重要性

消費者団体は、消費者利益の擁護を図るため、消費者に代わって事業者の行為を監視する等の活動が期待されており、事業者の不当な行為を抑止する重要な担い手。

(参考) 消費者基本法第8条

消費者団体は、消費生活に関する情報の収集及び提供並びに意見の表明、消費者に対する啓発及び教育、消費者の被害の防止及び救済のための活動その他の消費者の消費生活の安定及び向上を図るための健全かつ自主的な活動に努めるものとする。

3. 消費者団体に差止請求権を認める必要性

- 消費者団体の中には、事業者に対して不当な行為の改善を求める活動などを自主的に行っている団体もあるが、法的な裏付けがないことから、その実効性

において限界がある。

- このため、一定の消費者団体に、消費者全体の利益を擁護するため、事業者の不当な行為に対して差止めを求める権利を認める必要あり。

4. 消費者被害の損害賠償請求について

- 消費者被害は、同種の被害が多数の者に及ぶものの、個々の被害額が少額であることから、事後救済を求めて個々の消費者が訴えを提起することは困難な場合が多い。このため、消費者団体が個々の被害者に代わって損害賠償を請求する制度の導入が必要との考え方がある。
- しかし、少額多数被害を救済するための手法には、消費者団体が損害賠償を請求する制度以外にも様々なものが想定され、また具体的な施策が講じられつつある（選定当事者制度の改善、少額訴訟制度の拡大、簡易裁判所の充実等）。
- 消費者団体が損害賠償を請求する制度については、これらの手法の展開を注視し、その上で、必要性も含めて、慎重に検討されるべき。

<第2 消費者団体訴訟制度の在り方>

1. 基本的考え方

- 本制度には、請求権を行使する主体（消費者団体）とそれによって保護される利益の帰属先（消費者全体）が異なるという大きな特徴がある。
- このため、制度の導入にあたっては、
 - ・事業者のどのような行為を差止めの対象とすべきか
 - ・請求権を行使する主体としてふさわしい消費者団体はどのようなものか
 - ・訴訟手続において特段の措置を講じる必要があるか等の点について、検討を行う必要がある。
- なお、差止請求権が不適切に行使されるという事態を防ぐ観点からも十分な検討が必要である。

2. 差止めの対象とすべき事業者の行為

(1) 基本的考え方

本制度の対象となる実体法については、消費者契約全般に広く適用される一般的な民事ルールである消費者契約法を基本とすることが適当。

なお、民法・商法のうち消費者契約における事業者の不当行為に広く適用され得る規定を本制度の対象とすることがどうかについては、その規定の具体性・明確性を踏まえ、慎重に検討する必要。

(2) 差止めの対象とすべき実体法の規定

① 不当な契約条項の使用

- ・事業者の損害賠償の責任を免除する条項
- ・消費者が支払うべき違約金等の額を過大に設定する条項
- ・信義則に反して消費者の利益を一方的に害する条項

② 不当な勧誘行為

- ・消費者を誤認させるような勧誘
- ・消費者を困惑させるような勧誘

(3) 具体的に差止請求の対象とすべき行為等

① 基本的考え方

- ・事業者の不当行為（不当な契約条項の使用、不当な勧誘行為）が消費者全体の利益に影響を及ぼす可能性がある場合に差止めを認める必要。

② 代理人や受託者等に対する差止め

- ・不当な勧誘行為については、実際の勧誘行為を行う代理人や受託者等も差止めの相手方とする必要。
- ・不当な契約条項の使用については、基本的に事業者を差止めの相手方とすれば足りる。

③ いわゆる「推奨行為」について

- ・「推奨行為」は主体や推奨の程度がさまざまであり、その取扱によっては萎縮効果をもたらすおそれもある。いわゆる「推奨行為」を差止めの対象とすることについては慎重に検討する必要。

④ いわゆる「認可約款」について

- ・いわゆる「認可約款」も裁判所の司法的判断に服するものであり、本制度において、特段、差止対象から除外する必要はない。

3. 適格消費者団体の要件の在り方

(1) 基本的考え方

- 適格消費者団体の要件は、以下の3つの観点の基本とすべき。
 - ・消費者全体の利益を代表しているか（消費者利益代表性）
 - ・差止請求権を行使し得る基盤を有しているか（訴権行使基盤）
 - ・不当な目的で訴えを提起するおそれはないか（弊害排除）
- 適格要件の設定にあたっては、社会的・経済的な影響を踏まえ、明確かつ適切な基準とする必要あり。

(2) 適格要件の具体的な在り方

①法人格

団体は法人格を取得することによって権利・義務の主体となることが原則。制度の安定性を確保するため、適格消費者団体は法人格を有していることが必要。

②団体の目的

- ・団体の定款等に消費者全体の利益の擁護が掲げられていることが必要。
- ・営利を目的とする法人、消費者問題とは異なる分野の活動を目的とする法人、特定の者の利益擁護や相互扶助を目的とする法人は除外。

③活動実績

団体の主たる活動が、②の目的に沿って、相当期間、継続的に行われていることが必要。

④団体の規模

団体の規模の判断に当たっては、会員数ではなく、体制面や事業活動の内容（受益範囲や規模等）が重要な指標となる。

⑤事業者等からの独立性

- ・適格消費者団体が特定事業者等の影響下にあると、事業者の不当行為に対して十分な対応を期待し得ない、不当な訴えを提起する等の問題。
- ・適格消費者団体においては、意思決定が適切に行われることが必要。
- ・特定の事業者の関係者もしくは同一業界関係者が適格消費者団体の役員の一定割合以上を占めないようにすることが必要。

⑥組織運営体制、人的基盤、財政基盤

差止請求権が的確に行使されるためには、適格消費者団体が、情報収集・分析、事前交渉や差止請求、情報提供等を適切に行うことが必要。適格消費者団体には、

- ・組織体制や差止請求権行使の実施方法、情報管理・情報開示、内部監査措置等が適切に整備されていること
- ・消費者問題や法律問題についての専門的知識や経験等を備えた人材が確保されていること
- ・健全な財政運営

が求められる。

⑦反社会的存在等の排除

暴力団等の反社会的存在からの独立性を要件とすべき。

(3) 適格要件への適合性判断の在り方

- 訴訟前交渉の促進、不適切な団体による不当な要求の防止の観点から、行政があらかじめ適格要件への適合性を公正かつ透明な手続きの下に判断すべき。
- 公正かつ透明な手続の実現のために、適合性判断の基準を法令等で明確に規定、必要に応じ関係機関から意見聴取等の措置が必要。
- 第三者機関の設置については、その必要性を含め慎重に検討。

(4) 事後的担保措置

①基本的考え方

適格性を認められた団体に対して、その適格性が事後的にも担保されるよう一定の措置をとる必要あり。

②具体的措置

- ・一定の有効期間ごとに適格性を再審査する更新制
- ・報告徴収、立入検査、改善命令、取消し等、行政が必要な措置を講じる。
- ・適格消費者団体の事業活動・活動資金等について広く情報公開・開示。帳簿の備付けを義務付け。
- ・外部監査の義務付けについては慎重に検討する必要。

③適格消費者団体の責務規定・行為規範

適格消費者団体が消費者全体の利益擁護のために差止請求権を適切に行使することを担保するため、

- ・適格消費者団体の責務規定・行為規範を法令等で明確化。
- ・個々の適格消費者団体も具体的な事業規程等を策定。

4. 訴訟手続の在り方

- 消費者団体訴訟制度における訴訟手続については、本制度が民事訴訟の枠組みを利用するものであることから、原則として民事訴訟法の規定に従うべき。
- 一方、消費者全体の利益の擁護を目指すものであること等を踏まえ、手続ルール明確化や濫訴の防止を図る観点から、訴訟手続に関して、特段の措置を講じる必要があるかどうか、個別に検討。

①既判力の範囲

- ・既判力の範囲は当事者限りとするのが民事訴訟法の基本原則に整合的。この場合、紛争の蒸返しを懸念する向きもあり、適切な適格要件設定、不適切な訴えの提起を認めない仕組みなど、所要の措置について検討する必要。

②同時複数提訴の可否

- ・同時複数提訴は特段制限されないとするのが民事訴訟法の基本原則に整合的。

この場合、事業者の過重な負担を懸念する向きもあり、適切な適格要件設定、不適切な訴えの提起を認めない仕組みなど、所要の措置について検討する必要。

③請求の放棄、訴訟上の和解等の可否

- ・請求の放棄、訴訟上の和解等の可否については、特段制限されないとするのが民事訴訟法の基本原則に整合的。

④判決の周知、公表

- ・適格消費者団体の自主的な活動を基本としつつ、差止判決等の内容ができる限り多くの消費者に周知されるよう、公的機関による情報提供の仕組みについても検討する必要。

⑤判決の援用制度

- ・判決の援用制度については、その導入の是非、制度設計の詳細をめぐって様々な考え方があり得る。援用制度導入については慎重な検討が必要。

⑥事業者との事前交渉

- ・事前交渉を義務付けることは適切ではないが、適格消費者団体と事業者との交渉を促し、不当行為の抑止につなげる観点から、警告書送付など、事前通知は必要。

⑦管轄裁判所の決定

- ・被告事業者の普通裁判籍の所在地を基本とするのが適切。なお、双方当事者の合意による管轄など、一定の例外を認める必要。

⑧訴額の算定

- ・非財産権上の訴えと同様の取扱いをすることが適当。

⑨不適切な訴えの提起に対する措置

- ・制度の濫用防止に万全を期す観点から、不当な目的でなされる訴えの提起を認めない仕組みが必要。

5. 制度の実効性を高めるための方策

- 適格消費者団体は、十分な情報収集力、人材、財政基盤等を備えるため、まずは自主的な取組みを行う必要がある。
- 制度の実効性を高める観点から、適格消費者団体が差止請求権をより行使しやすくするため、情報面や人材面等での環境整備が求められる。

消費者団体訴訟制度検討委員会の設置経緯

(平成 16 年 4 月国民生活審議会消費者政策部会決定より抜粋)

(1) 背景

近年、消費者トラブルが急増する傾向にあり、消費者の被る被害も深刻なものとなってきている。しかし、消費者個人が被害回復のために訴えを提起することは困難である場合が多く、結果的に被害救済を求めることを断念するとともに、事業者の不当な行為が反復・継続され、広範で甚大な被害へ拡大してしまう傾向にある。

(2) 経緯

多発する消費者被害を効果的に防止・救済するために、消費者団体に消費者の利益を代表して訴訟を提起することを認める制度(消費者団体訴訟制度)の導入について、下記のような議論がなされてきた。

①消費者契約法附帯決議(平成 12 年 4 月)

消費者契約法制定時に衆議院商工委員会及び参議院経済・産業委員会において、司法制度改革の動向及び本法の施行状況を踏まえ、差止請求に係る団体訴権について検討を行うべき旨決議。

②司法制度改革における議論

司法制度改革審議会意見書(平成 13 年 6 月 12 日)において、団体訴権の導入、導入する場合の適格団体の決め方等について、法分野毎に個別の実体法で検討を行う旨提言された。これを受け、司法制度改革推進計画(平成 14 年 3 月 19 日閣議決定)において、司法制度改革推進本部の設置期限(平成 16 年 11 月 30 日)までに、上記内容の検討を行なうことが決定。

③国民生活審議会における議論

国民生活審議会消費者政策部会報告(平成 15 年 5 月)において、消費者団体訴訟制度を導入することが必要であり、特に、消費者被害が多発している現状に鑑みると、消費者被害の発生・拡散を防止するための差止制度を早急に導入することが必要である旨提言。

④第 35 回消費者保護会議決定(平成 15 年 7 月 22 日)

消費者保護会議(内閣総理大臣を会長とする閣僚会議)において、消費者団体訴訟制度について、特に、消費者被害が多発している現状に鑑み、不当条項の使用等に対する差止制度の導入を検討する旨決定。

消費者団体訴訟制度検討委員会 審議経過

回数	開催日	議 題
第1回	平成16年 5月24日	○消費者団体訴訟制度に関する今後の検討方針について
第2回	7月 2日	○関係団体からのヒアリング ・国民生活センター ・消費者団体 (消費者団体訴訟制度を考える連絡会議) ・日本弁護士連合会
第3回	7月20日	○関係団体からのヒアリング ・日本経済団体連合会 ・中小企業団体 (全国商工会連合会、日本商工会議所、全国中小企業団体中央 会、全国商店街振興組合連合会) ・消費者団体 (全国消費者団体連絡会、全国消費生活相談員協会)
第4回	8月13日	○消費者団体訴訟制度に係る論点整理 (第1回) ・訴権の種類 ・訴権の内容
第5回	9月10日	○消費者団体訴訟制度に係る論点整理 (第2回) ・適格団体の要件
第6回	9月24日	○消費者団体訴訟制度に係る論点整理 (第3回) ・制度運営上の諸問題
第7回	10月 7日	○これまでの審議経過について
第8回	11月17日	○制度の実効性を高めるための方策について ○消費者団体訴訟制度の骨格について (素案)
第9回	12月13日	○消費者団体訴訟制度の骨格について (案)

回数	開催日	議題
第10回	平成17年 2月1日	○消費者団体訴訟制度に係る論点整理 ・差止請求の対象
第11回	2月21日	○消費者団体訴訟制度に係る論点整理 ・適格消費者団体の要件
第12回	3月31日	○消費者団体訴訟制度に係る論点整理 ・事後的担保措置・訴訟手続等
第13回	5月13日	○消費者団体訴訟制度に係る論点整理 ・制度の実効性確保のための方策等
第14回	6月2日	○最終報告案
第15回	6月23日	○最終報告