

**国民生活審議会
第4回消費者政策部会**

議事録

内閣府国民生活局消費者企画課

国民生活審議会第4回消費者政策部会議事次第

日 時 : 平成16年4月16日(金) 14時00分～15時00分

場 所 : 中央合同庁舎第4号館共用第1特別会議室(1113号室)

議 事 : 1.開会
2.消費者団体訴訟制度検討委員会の設置について
3.その他
4.閉会

配布資料

資 料 消費者団体訴訟制度検討委員会の設置について(案)

参考資料 消費者団体訴訟制度の検討状況について

第 19 次国民生活審議会消費者政策部会委員

(敬称略、50 音順)

部会長	落 合 誠 一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	石戸谷 豊	日本弁護士連合会消費者問題対策委員会 委員長
	大河内 美 保	主婦連合会常任委員
	大 村 敦 志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	大 村 多 聞	三菱商事株式会社理事
	品 川 尚 志	日本生活協同組合連合会専務理事
	島 田 京 子	日産自動車株式会社グローバル広報・ IR 部コミュニティリレーションズ担当部
長	高 田 茂 穂	東京都生活文化局消費生活部長
	高 橋 伸 子	生活経済ジャーナリスト
	高 橋 宏 志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	田 村 次 朗	慶応義塾大学法学部教授
	津 武 欣 也	毎日新聞社編集委員
	鶴 田 俊 正	専修大学経済学部教授
	長 田 三 紀	東京都地域婦人団体連盟事務局次長
	糠 谷 真 平	国民生活センター理事長
	原 早 苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、青森大学 経営学部非常勤講師
	樋 口 公 啓	東京海上火災保険株式会社相談役
	松 本 恒 雄	一橋大学大学院法学研究科教授
	三 木 浩 一	慶応義塾大学法学部教授
	御 船 美智子	お茶の水女子大学生活科学部教授
	山 本 豊	上智大学法学部教授
	渡 邊 和 夫	日本食品関連産業労働組合総連合会会長

以上 22 名

第 19 次国民生活審議会第 4 回消費者政策部会出席者

(敬称略、50 音順)

部会長	落合 誠 一	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	石戸谷 豊	日本弁護士連合会消費者問題対策委員会 委員長
	大河内 美 保	主婦連合会常任委員
	大村 敦 志	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	大村 多 聞	三菱商事株式会社理事
	品川 尚 志	日本生活協同組合連合会専務理事
	島田 京 子	日産自動車株式会社グローバル広報・ IR 部コミュニティリレーションズ担当部
長	高田 茂 穂	東京都生活文化局消費生活部長
	高橋 伸 子	生活経済ジャーナリスト
	鶴田 俊 正	専修大学経済学部教授
	長田 三 紀	東京都地域婦人団体連盟事務局次長
	糠谷 真 平	国民生活センター理事長
	原 早 苗	埼玉大学経済学部非常勤講師、青森大学 経営学部非常勤講師
	三木 浩 一	慶応義塾大学法学部教授
	山本 豊	京都大学大学院法学研究科教授

以上 17 名

落合部会長 定刻になりましたので、ただいまより消費者政策部会の第4回審議を始めたいと思います。お忙しいところ、お集まりいただきまして、どうもありがとうございました。

本日の議題は、「消費者団体訴訟制度検討委員会の設置について(案)」ということでございます。「消費者団体訴訟制度の導入」という問題につきましては、昨年7月に開かれました当審議会の総会におきまして、消費者政策部会の検討事項の1つとされているということで、本日このテーマを取り上げるということでもあります。

まず最初に、事務局から資料について御説明をお願いいたします。

中村消費者企画課長 それでは、資料について御説明をさせていただきます。お手元の資料でございますけれども、「消費者団体訴訟制度検討委員会の設置について(案)」という資料がございます。これがメイン・ペーパーでございます。これを中心に御説明をし、その後、もう一つのやや厚い参考資料で、若干の補足をさせていただきますと思います。

まず、「消費者団体訴訟制度検討委員会の設置について(案)」でございますけれども、まず背景でございますが、近年、消費者トラブルが非常に急増する傾向にあるという中で、消費者の被る被害も深刻なものとなってきているという状況がございます。しかしながら、その中で消費者個人が被害回復のために訴えを提起していくということは現実にはなかなか困難である場合が多いということで、結果的に被害救済をあきらめてしまって、泣き寝入りをされてしまったというようなこともございますし、一方で、事業者の不当な行為といったものがそのまま反復・継続されて、その被害が広範で甚大なものとして拡大をしてしまうという傾向がございます。

こういった背景を踏まえまして、消費者団体訴訟制度の検討についての色々な経緯が出てきております。まず、こういった多発する消費者被害を効果的に防止し、救済をしていくために、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、これを「消費者団体訴訟制度」というふうに呼んでおりますけれども、この導入について、これまで以下に書いてありますような様々な議論がなされてきております。

まず、消費者契約法が平成12年に成立しましたがけれども、その成立時の附帯決議というのが衆議院・参議院それぞれにございまして、その附帯決議の中で、「司法制度改革の動向及び本法(消費者契約法)の施行状況を踏まえ、差止請求に係る団体訴権についての検討を行うべき」旨の決議をいただいているというのがございます。

それから、今の附帯決議の中にありました司法制度改革の動向の中身が(2)でございます。司法制度改革における議論でございますけれども、まず司法制度改革審議会の意見書と

というのが平成 13 年に出ておりまして、その中で団体訴権の導入、導入する場合の適格団体、すなわちどういう団体がその訴権を有するかということでありまして、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ということの提言がなされております。この提言を受けまして、司法制度改革推進計画というのが平成 14 年 3 月に閣議決定をされておりました、その中で司法制度改革推進本部の、設置期限が本年 11 月末になりますけれども、それまでの間に、上記内容の検討を行うということが決定されたという流れがございます。

これを受けまして、国民生活審議会における議論でございますけれども、当消費者政策部会の昨年 5 月の報告書「21 世紀型の消費者政策の在り方について」において、消費者団体訴訟制度についても御議論をいただいております、消費者団体訴訟制度を導入することが必要であるということと、特に消費者被害が多発している現状に鑑みて、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、こういう旨の御提言をいただいているところであります。

これを受けまして、2 枚目になりますけれども、昨年 7 月に第 35 回消費者保護会議が開かれております。これは内閣総理大臣を会長とする閣僚会議でございますけれども、この消費者保護会議におきまして、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請求の導入を検討すると、こういう旨の決定をいただいているところでございます。

こういった一連の流れを受けまして、この国民生活審議会消費者政策部会においても、消費者団体訴訟制度についての検討を行おうということございまして、そのために、検討の体制としまして、委員会を設置してはどうかというのが 3 . でございます。こういった経緯を踏まえまして、消費者団体訴訟制度の内容、それから法制上の措置等につきまして、検討を行うために消費者政策部会の下に消費者団体訴訟制度検討委員会を設置することにしたらいかかと思っております。

委員会における検討事項でございますけれども、これはまた委員会の中でいろいろ御議論いただく必要がありますが、1 つはどういった内容の訴権を認めるのかという問題がございます。例えば約款の中の不当条項の差止めといったものがその例として考えられますけれども、こういった内容のものを考えていくのかというのが 1 つの検討事項かと思えます。

もう 1 つは、どのような消費者団体に訴権を認めるのか。それを誰がどのように決めるのか、主体の問題としてどういった消費者団体に訴権を認めるかということが次の大きな検討

課題かと存じます。それから、もう一つ、制度全体の実効性をどう確保していくのかということで、この消費者団体訴訟制度ができた場合に、それがうまくワークするような環境整備をどのように行っていくのかということについての御議論も必要かと思えます。こういったようなものが考えられるわけですが、こういったことを中心に検討委員会で御検討いただければいいかということでございます。

委員につきましては、学識経験者、司法関係者、消費者、事業者等々から成りますおよそ15名の委員で構成をするということを考えておまして、具体的な人選については、設置が決まりましたところで、またおいおい進めさせていただくというふうに思います。

それから、今後のスケジュールでございますけれども、この委員会を発足いたしまして、まず関係者からのヒアリングを何度か行ってはいいかかと思っております。そういった実体についてのヒアリングも踏まえまして、制度の内容についての検討に入っていただく予定です。その後、検討を続けまして、委員会としての報告を年末までには取りまとめ、消費者政策部に御報告いただくというようなスケジュールを進めてはいいかかと思っております。非常に検討事項が多岐にわたりますけれども、年末にかけて集中的に消費者団体訴訟制度について御検討いただき、年末の段階で取りまとめをいただくということを当面のスケジュールというふうに考えてはいいかかと思っております。

以上が、消費者団体訴訟制度検討委員会の設置の趣旨でございます。

次に若干の補足ということで、もう一つ、「消費者団体訴訟制度の検討状況について」という資料をお配りしております。若干重なるところもございますが、何点かバックグラウンドを御紹介させていただきたいと思えます。

まず最初に、2ページでございますけれども、消費者団体訴訟制度検討の背景の1つとして、消費者被害がどのようになっているのかということでございます。

として被害の急増、内容の悪質化ということでありますけれども、これはこれまでの部会などでも何度か御紹介いたしておりますけれども、全体として、消費者被害が急増するという傾向にあり、その中でも、特に消費者契約に関わるものが全体の8割を越えるような状況になっております。

その中でも、特に中身が非常に悪質化・巧妙化をしているということがあり、例えば高齢者等社会的弱者にまで及ぶようなトラブルも増えてきているという状況でございます。

消費者契約などにおける消費者被害といえますのは、ある悪質な契約行為が反復・継続されることによって、非常に多くの人々にその被害が及んでしまうという傾向があるというの

が特徴かと思えます。

その中で、こういった被害に遭った場合に、消費者個人による被害防止・救済の困難性というのが ございます。消費者個人が訴えを起こしていくということは、実際にはなかなか難しいというふうに思われておりまして、1つは、被害額が訴訟費用などに比べますと、比較的少額であるということ。それから、訴訟に関する専門知識あるいは時間的な問題、財政的な問題等々もあり、訴訟を実際に遂行するのは難しい状況にあるということ。それから、個人が事業者を相手取って訴えを提起して立証していくというのは、実際には難しい状況にあるということでございます。

2つ目は、現行の制度の下では、事業者には仮に不当・違法な行為があった場合に、それを事前に差止めることが難しい状況にあるということと、仮に個別に裁判を起こして、そこで被った被害の救済が認められる場合がありますけれども、それは当該被害者にしか当然及びませんので、同様の被害が他の多くの人たちに広がっていくことを止めるということには直接には役立たないという面がございます。したがって、消費者契約に関わる消費者被害というのは非常に同時多数に及んでいくわけですが、上に述べましたような事情の中で、消費者契約法を非常に有効な手段ではありますけれども、それによって、被害が広がっていくことを止めていくという面において、必ずしも十分でない点がまだ残っているというふうに思います。

3ページ(参考1)をごらんください。これは若干のデータでございまして、消費生活に関する苦情・相談件数、その中で契約に関するものが全体としても非常に多いということでございます。

3ページの下の方は、苦情の持ち込み率というふうになっておりますけれども、実際に不平・不満あるいは被害にあった中から苦情を持ち込んだ率がどのくらいかという折れ線グラフでございます。トータルで見ましても、2003年度でせいぜい半分ぐらい。その中でも、例えば消費者団体などに持ち込んで相談をされているのは0.6%ぐらいでございますし、消費生活センターなどに持ち込まれている方も4.8%ぐらいにすぎないという状況で、表に出ている以外にもかなりの様々なトラブルが生じていることがうかがえるかと思えます。

1枚おめくりいただきまして4ページ(参考2)でございますけれども、こちらは高齢者(60歳以上)の消費者トラブルの件数でございます。2003年度にかけてかなり高齢者のトラブルの数が増えているということがうかがえるわけでありまして。

右側、5ページ(参考3)でございますけれども、どのようなものが高齢者相手のトラブ

ルとしてあるかというのが棒グラフでありまして、家庭訪販、電話勧誘、点検商法等々といったものが多くなっています。それから、折れ線グラフは、すべての相談件数に占める高齢者の割合ということでありますけれども、SF商法でありますとか、点検商法、家庭訪販といったものにおいては、かなり全体に占める高齢者の被害の比率が高いということがここから見られるかと思えます。

それから、もう一枚おめくりいただきまして、6ページ、7ページ(参考4)でございますが、こちらは今申し上げましたような高齢者の被害の事例ということで、家庭訪販、点検商法、SF商法といったものでございますが、中身は個々には御説明いたしません、イメージをつかんでいただくために、このような被害事例があるという紹介をさせていただきます。

それから、次の8ページ(参考5)でございますけれども、先ほど説明の中で消費者被害というのが同時多数でどんどん拡大をしていく傾向があるということをお知らせしましたが、その一つの例として大規模な消費者被害の主な事例というものをまとめてございます。投資ジャーナル、豊田商事等々ここに書いておりますような被害がこれまで起きておりまして、被害者数、被害の推定額といった面からしても、かなり大規模な消費者被害の事件が実際に起きているということでありまして、こういった被害の拡大をどこかでストップしていくという必要があるのではないかと考えられるわけでございます。

それから、右側9ページ(参考6)でございますが、これは先ほど消費者被害の金額が比較的少額、訴訟費用などに比べますと、少額であるということをお知らせしたけれども、その関連で主な手口別の相談件数の上位何項目かにつきましての平均契約金額のグラフでありまして、事例によってばらつきはございますけれども、80万とか100万とか120万とか、その辺を中心としたばらつきになっていると思えます。

下の方(参考7)でございますけれども、消費者契約法に関する相談件数が今どのくらいまできているのかというデータでございますが、ここ2年間で2,006件ということで件数的にも前年に比べてかなり増えてきているということでございます。中身としても、いわゆる4条関係、不実告知とか断定的判断、契約条項関連、その他と分けてございますが、それぞれかなり増加の傾向があるということがうかがえるかと思えます。

それから、1枚おめくりいただきまして10ページ、11ページ(参考8)の見開きでございますが、消費者契約法に関する相談事例ということで、実際に不実告知、断定的判断、不利益事実の不告知、不退去関係、退去妨害、不当条項といったものについて、実際に相談事例としてどのようなものが寄せられているかということについていくつか例を挙げてござい

ますので、イメージをつかんでいただければと思います。

もう一枚おめくりいただきまして、12ページでございます。これまでの団体訴権をめぐる議論の経緯ということで、これは先ほどの委員会の設置ペーパーのところにも書きましたものと重なっておりますので、個々の御紹介は避けませけれども、それぞれの原文が右側13ページ（参考9、10）から載っておりますして、衆議院の商工委員会での附帯決議、参議院の経済・産業委員会における附帯決議がここに載っております。

それから、14ページ（参考11、12）司法制度改革審議会の意見書。それを踏まえた司法制度改革推進計画がございまして、こういったものに基づいて、団体訴権についての検討をする必要が生じてきているということは、先ほど申し述べたこととございます。

右側15ページ（参考13）が、第18次の国民生活審議会消費者政策部会報告書の関連部分でございまして、そこに書いてございますように、消費者被害を効果的に防止・救済するためには、消費者団体訴訟制度を導入することが必要であるということと、特に消費者被害が多発している現状に鑑みると、差止請求を早急に導入することが必要である、こういう御意見をいただいております。

これを踏まえて、次の（参考14）にあります消費者保護会議決定の中においても、同様のことが決定されております。

次の16ページでございますけれども、「2．消費者団体訴訟制度とは」ということで、これはもちろんこれから検討委員会でも御議論いただくテーマでございますけれども、大体どういうものなのかということの概論を紹介いたしております。

まず、（1）でございますけれども、消費者団体訴訟制度とは、消費者団体が主体となって、消費者全体の利益のために訴訟を提起することを認める制度でございます。具体的には、一般論として申し上げますれば、一定の要件を満たした消費者団体が不当約款条項の使用や不当な勧誘行為の差止請求等々、これらに対し、消費者団体に訴権を認めるという制度でございます。

その意義でございますけれども、1つは、消費者個人ではなくて、消費者団体が当事者となるということ、被害を受けた個人が何か救済を求めるということではなくて、それにとどまらず、消費者全体の利益の擁護増進といったことを目的とした訴訟を行うということがございます。

それから、消費者が被害を受けたときに、その被害の事後的な救済を求めるということのみならず、その被害がどんどん引き続き拡大をしていくということをストップし、事前に防

止をするための訴訟ができるという点がこれまでの通常のものとは違っているということか
と思います。

(2)で、諸外国における導入状況というところがございます。これは消費者団体訴訟制
度につきましては、EU諸国を始めとしまして、海外において導入が実際に行われていると
いうことでありまして、その類型としましては、国によっていろいろですけれども、不当な
約款条項の使用に対する差止請求、あるいは勧誘行為に対する差止請求、損害賠償と様々な
制度がございます。

このような消費者団体訴訟制度でありますけれども、実際に消費者団体が差止めなどを求
めて提訴するということが実際に行われておりますし、あるいはそこまでいなくても、訴
訟を起こせるという訴権を背景として、消費者団体が事業者と様々な交渉をすることによ
って紛争解決が図られていくといった面もございまして、こういった両面があいまって消費者
被害の発生拡大の防止・救済に一定の役割が果たされているという評価になっているかと思
います。

17ページ(参考15)は、消費者団体訴訟制度の1つのイメージ図でありますので、被害を
受けた消費者、受けうる消費者のために、消費者団体が事業者に対して差止請求等を行うと
いうような制度でございます。

最後に、1枚おめくりいただきまして、諸外国における消費者団体訴訟制度の概要(参考
16)ということでありまして、ドイツ、フランス、イギリス、オランダ、イタリアの例を付
けております。個々には御説明いたしませんけれども、例えばドイツですと、差止訴訟法と
いったものがございまして、それに基づいて、不当約款条項の使用の差止め、推奨の差止め
等々の請求ができる。あるいは消費者保護法規違反行為に対する差止請求ができる、となっ
ております。

そういったことを行う適格団体でございますけれども、登録制になっておりまして、法人
格も必要となっております。

内容としては、具体的には、ドイツの連邦管理庁のリストに登録をされた団体で訴権を行
使できるということになっておりまして、その登録の要件としては、消費者利益の擁護を定
款上の任務とする法人格を有する団体でありますとか、あるいは構成員が75人以上の自然
人を有する、あるいは1年以上の存続期間、適切な任務遂行の保証があるといったようない
くつかの要件が課されております。

適格消費者団体数としては、調べたところによりますと、69あるということになっており

ますけれども、実際にその中で訴訟を行っている団体はごく一部であるということで、その1つの団体の例が、「消費者センター総連盟」と聞いております。

以下、国によっていろいろ若干の相違がございますけれども、それぞれ何らかの法律に基づいて、適格団体を決め、それが差止請求等々の権限を行使できるという仕組みができていくということでございます。

それから、最後の20ページ(参考17)になりますけれども、今、申し上げましたような諸外国の団体訴権がどの程度実際に活用されているのかということでありまして、例えばドイツの「消費者センター総連盟」の例で申し上げますと、差止訴訟法というものに基づいて、2001年度で、警告手続が200件、実際の訴訟提起が45件行われているという状況であります。

フランスの消費者同盟の例でございますけれども、ここに書いてございますように、進行中の案件が92件、あるいは毎年25件程度の訴訟が行われております。

それから、もう一つは、先ほども少し申し上げましたが、実際には年間かなりしております、約5割は交渉の段階で解決にいたっていると伺っております。

同じくフランスの「消費・住居・生活の枠組連合」の場合でございますが、こちらも様々なトラブルの中で、約8割は交渉によって解決をされており、実際に訴訟にいたる案件は1割ないし2割ぐらいであるといった状況であると伺っております。

以上が参考資料でございます。

全体といたしまして、こういったことをもとに、今後、消費者団体訴訟制度検討委員会によって検討をスタートさせてはいかがかというのが今回の趣旨でございます。

以上でございます。

落合部会長 どうもありがとうございました。それでは、ただいまの御説明を含めまして、このテーマにつきまして、御意見、御質問等がございましたら、よろしくお願ひしたいと思ひますが、いかがでしょうか。大河内委員どうぞ。

大河内委員 質問なのですけれども、委員会を設置して、このスケジュールによりまして、今年度いっぱい委員会で検討するということなのですが、そうしましたら、この消費者政策部会の方では、どんな動きをするのか、ちょっと教えていただきたいと思ひます。

落合部会長 では事務局から願ひします。

中村消費者企画課長 検討委員会の中で具体的な検討を精力的に進めていただくことになりまして、その検討状況に応じて、しかるべき時期に当部会の方にも御報告をいた

く形になるかと思えます。それは検討状況によろうかと思えます。

落合部会長 よろしゅうございますか。

大河内委員 そうすると、今年度はずっと団体訴権のことで消費者政策部会も検討を続けて、一緒にやっていくという感じになるのでしょうか。

中村消費者企画課長 今回、検討委員会の設置をお認めいただければ、その検討委員会において具体的な御審議をいただくということで、その後、審議状況に応じて、しかるべき時期に部会にも御報告をいただくという形になるかと思えます。

落合部会長 よろしいですか。

大河内委員 ありがとうございます。

落合部会長 では、長田委員どうぞ。

長田委員 そうしますと、部会への報告は最終段階なのか、途中で何度か報告が入るような形なのでしょうか。

落合部会長 その点はいかがでしょうか。

中村消費者企画課長 検討の状況によるかと思えます。

長田委員 そうしますと、18 次の時の公益通報者保護制度の話し合いの時もそういう感じだったと思うんですけども、委員会で取りまとめられたものがイコール部会の意見という形になるのか。もしくはもう一度、部会で意見を言う機会があるのかどうかというのを確認したい。

落合部会長 後で、また事務局に説明してもらいますけれども、基本的には今度設置しようと考えている委員会は、この消費者政策部会の下に置かれる委員会です。したがって、当部会が検討を委任するという形で行われますので、その委任の結果につきましては、最終的には部会において判断をします。これは公益通報者保護制度の検討においても同様であったというふうに思っております。何か補足することがありましたら、お願いします。

中村消費者企画課長 結構です。

落合部会長 ほかにございますでしょうか。高橋（伸）委員どうぞ。

高橋（伸）委員 関連の質問でございますけれども、今回、検討委員会がこの部会の下に置かれるということでございますが、そういう形式ですと、部会の委員は検討委員会に参加して意見を述べられるというケースもありますし、あるいは傍聴、オブザーバー参加を可能とするというケースがあります。今回、その点について検討されているかどうか、あるいはここで話し合うべき事項かどうか、御見解をお願いいたします。

落合部会長 事務局いかがでしょう。

中村消費者企画課長 検討委員会の中での具体的な運営の仕方、あるいは報告の仕方ということになろうかと思しますので、それは委員会の中で、運営方針として決めていくことになろうかと思します。

落合部会長 原委員どうぞ。

原委員 進め方についてなのですが、高橋委員と私は金融関係の審議会に所属をしております、以前はワーキンググループですとか作業委員会というのはクローズでやられているというケースがほとんどだったのですけれども、委員に限って、そういうワーキンググループですとか、作業の検討委員会に参加してもよいというのが、今、私ども金融の方ではやっておりまして、この部会の委員としての責任というのがありますので、オブザーバー、傍聴であれ、審議に参加するのであれ、もう少し自由な形での議論ができるようにしていただきたいということがあります。

もう一点は、報告をこちらの部会のほうに上げるというお話でしたけれども、実際にどういふものを団体訴権の対象とするのか、例えば差止めといっても、勧誘のところまでどうするのか、損害賠償の部分はどうするのだとか、それから、どういった団体に訴権を付与するのか、非常に大きな問題というのは作業の検討委員会の検討課題ではなくて、私としては部会の検討であろうと思します。それで細かな法律的な議論というのが委員会に託されるのではないかと考えますが、いかがでしょうか。

落合部会長 また、後で補足があれば事務局からしてもらいますけれども、消費者団体訴訟という問題はかなり技巧的な論点を相当含んでいます。そうだといたしますと、それと部会の構成メンバーと検討委員会の構成メンバーとでは、部会はどちらかという、重いメンバーになっておりまして、そうしますと、なかなか日程を合わせる、たくさんの回数、しかも期間短く部会を開くというのは極めて難しいことであります。

ところがもう少し実際的な問題を議論するのに適した方々によって委員会を構成すれば、回数も多く開くこともできますでしょうし、それから回数の間隔、これも部会のような間隔ではなく、やれるであろうという利点があります。それゆえに部会の下にそういう委員会を置こうというのは、これは従来から、この審議会に限らずあらゆるところでとられている方法であるので、それ自体は合理性があることで行われていると考えています。

そうすると、この部会の委員が、どこまで委員会の審議に参画し、あるいは発言というのはどうなるのだろうかという問題がありますけれども、一般的にはもしこれが野放しになる

というか、まったく自由だということになりますと、わざわざ検討委員会というものを設けて、そこで十分な検討を集中的にやっていただくという意味というものは非常に薄れてきます。結局部会のメンバーとあまり変わらない、あるいは相当部分が重なるような形で行われるということになりますと、委員会を設けた目的というものも必ずしも達成できないという場合も出てくると思われまます。

だから、この部会の委員が検討委員会にどのようなステータスなのかというのは、基本的には委員会のほうで、一番やりやすいようにして、充実した検討をしていただくというのが目標ですから、私の考えとしては、基本的には委員会において、それらも含めて決めてもらうというふうに考えています。ただ、委員会を設けたがゆえに部会の意思が十分反映されないということは問題があるので、そのところの関係は、先ほど事務局からも説明がありましたけれども、しかるべき時期というものを考えつつ、部会の意見が反映されるようにやっていきたいということであると理解をしております。

何か補足することがございましたら、お願いします。

中村消費者企画課長 特にございませんけれども、いずれにいたしましても、部会の下に作られる委員会でございますので、決して全く別組織ができるというわけではございませんで、委員会の運営の中でしかるべき時期に御報告もしつつ、この部会、委員会併せてちゃんとした意思決定ができるような工夫はしていく必要があろうかと思ひます。

落合部会長 もちろんいうまでもないことですがけれども、今日この委員会の設置に当たって、各委員から出されました意見については、委員会のほうに伝えて、それらを十分視野に入れた上で、御検討をお願いすることになることは当然のこととあります。大村委員どうぞ。

大村（敦）委員 今、手続の話が続いておりましたけれども、私は手続については、検討委員会で十分に詰めた議論をしていただくということをお願いしたいと思ひます。落合部会長から、御発言がございましたけれども、その審議に際して要望というか、希望をいくつか述べさせていただいてよろしゅうございませんでしょうか。

落合部会長 はい。

大村（敦）委員 最初に配っていただきました2枚紙の資料の2ページ目、検討事項というところで、3つの項目が立っています。訴権に内容、団体の適格、制度の実効性をどう確保するかという3点でございますが、このうちの制度の実効性に関わる問題として2つお願いしたいと思ひます。

1つは、判決の効力の問題というのが大きな問題として出てくるかと思ひますけれども、

この判決の効力をどのように考えるかということとの関連で、消費者全体の利益のために訴訟を提起するものとして制度は位置づけられているわけですが、この場合の消費者全体の利益というのは一体どういうことなのか。団体的な利益と、消費者個人の利益をどのように仕分けるのかという仕切りが必要なのではないかと思います。この点を踏まえて議論していただきませんか、混乱が生ずるのではないかと思います。最終的には立法に結びつく話ですので、理屈だけでは押せるものではございませんけれども、御配慮をいただければありがたいと思います。これが1つです。

それから、もう一つ、先ほど資料の中で、20ページある方の資料ですが、フランス、ドイツにおける団体訴訟の状況について御紹介がありました。これを拝見しておりますと、消費者団体は実際の訴訟提起にいたる以前に、様々な相談を通じて得られた情報に基づいて訴訟外の活動をしているということでした。団体訴訟が認められたとしても、消費者団体が訴訟を起こすというのは必ずしも容易なことではないと思います。実際にはこうした訴権があるということを背景に、消費者団体が一定の役割を果たすということが期待されるかと思えます。

そのような観点から考えてみたときに、私、ドイツのことはあまり分かりませんが、フランスなどとも比べてみますと、日本の場合には、消費者団体の苦情受付の割合が必ずしも多くないように感じます。ですから訴権を確立するとともに、消費者団体がこの訴権を背景にして、活動をしていくのをバックアップするような措置もお考えいただければ幸いです。

以上、2点です。

落合部会長 ありがとうございます。ほかにご要望等も。鶴田委員どうぞ。

鶴田委員 ありがとうございます。基本的に、私は専門委員会を作って検討することに賛成でございます。というのは、技術的に難しい問題がかなりあって、専門的能力を持っている方々が詳細に検討すること私は必要だと思っておりますから、専門委員会を作ることに賛成いたします。

私、団体訴権に関して、今、イメージがわからないわけでごさいます、どういうことかと言いますと、どういう制度にするのだろうかということです。例えば消費者の申立てがあったから、それで検討して、団体訴権を行うのか、行わないのか。あるいはもう少し別の観点からすると、ある種の社会的現象を観察して、それから消費者団体が独自の判断で訴訟を起こすのか、起こさないのかということも含めて、どういう制度にするのかということが一つと、どういう取引を対象にするのかというのいろいろ整理ができない状態でごさいますも

のですから、仕組みとか制度に関するところできっちり議論していただきたいというのがあります。

2番目は、適格要件をきっちり設定して、それにふさわしい消費者団体にこの団体訴訟を委ねることになると思うのでありますけれども、適格要件をどうするかというのかなり厄介な議論であると思いますが、それはできたとして、あと消費者団体が、こういう団体訴訟をできるような専門的能力があるのだろうかと考えています。現実には現在の消費者団体を観察した場合に、こういう団体訴権のようなことを行ったこともないし、また、考えたこともないと思いますから、多分国も含めてバックアップ体制をきちんとつくらなければいけないのかなという気がいたします。

そして、どういうバックアップ体制をとるのかということが1つの議論のポイントにもなってくると思いますが、フィージビリティを確保するということで、恐らく消費者団体は弁護士等々を抱え込まなければいけないだろうと思うんですね。そうすると、その費用は一体どうするのかとか、そういう意味では、この団体訴訟というものを、制度をつくった上でも、具体的にフィージビリティを確保するために、国が能力とか、費用も含めてバックアップ体制をとらないとなかなかこの制度は動かないのかなという印象もあるものですから、その辺のことを専門委員会できっちり御検討いただければと思っております。適宜、必要に応じて御報告賜ればというふうに思っております。

以上です。

落合部会長 ありがとうございます。ほかに御意見ございますでしょうか。大村委員どうぞ。

大村(多)委員 団体訴権を検討することはもう決まっているというお話でございましたけれども、大分この世の中の動きが激しくて、一方では悪徳商法というのは目に前で起きていて、これを放置・容認することは決していけないわけですが、事例の内容を見ますと、団体でゆっくり検討しているような話ではなくて、むしろ、これは犯罪ではないかということで、刑事対応を要するものと思います。それから個別問題についても、先ほどちょっと話がありましたけれども、法律家・弁護士の数の充実とか、それから、今度制度改正があって、司法書士が簡裁代理権を持つことができています。これは経済界からも強く要請して、司法のインフラを充実してくれということをお願いした結果できたということでございます。さらに「総合法律支援法」という法律の動きがありまして、司法ネット構想というのが前進しておりまして、弁護士とか司法書士とかその他の専門家が、こういう公益的活動ということ

をやりやすくするような制度の仕組みを詰めているという動きがあります。一方、民事訴訟法上は選定当事者という制度を使いやすくすることが法律の改正でなされています。そして、部会の報告書を見ても、方向としては消費者の自立と、その自立を支援するのだと、このような考え方を打ち出されているわけですので、選定当事者制度を利用し、それから司法ネットを利用して、法律の専門家が公益活動的な意味も含めて個別に対応すべきではないかと考えます。現にそういうことはどんどん進んでいます。

そうなりますと、団体訴権というのは一定の役割を担うかもしれないが、悪質商法への対応のすべての回答ではないと思います。このことを前提に、検討すべきと考えます。今の大きな流れの中、それから技術的な問題、法律上、消費者の自己決定権との関係とか、非常に難しい問題があるわけですので、その辺のところの実情を3ヶ月ですか、関係者からのヒアリングというスケジュールに入っているのですけれども、よく実態、欧州で実際に運用されている中身、これをよく検討していただきたいと思います。また、この団体訴権の内容について、実効性をどう確保するかという点を書いてあるのですけれども、一方では、裏腹に制度というのはできたら濫用というのは必ず考えなければいけないわけですから、本来期待すべき事項以上のものをやると、濫用というのも懸念される、こういうことも併せて御検討いただきたいと思います。

落合部会長 ありがとうございます。ほかに御要望、御意見。山本委員どうぞ。

山本委員 資料で的確にまとめられておりますように、大枠としては、現在進行中の司法制度改革の中で、ただいま大村(多)委員から御指摘がありました司法ネットとか、そういう動きも進行中でありまして、団体訴権についても検討を行うようにという方向がでておりますので、こういった委員会を設置すべきであると思います。さらに、まさしく国民生活審議会消費者政策部会から1年前に出された報告書において団体訴権を導入することが必要である、早急に導入することが必要であると明言しておりますので、粛々と実行していくことが必要ではないかというふうに考えています。

そこから、具体的にどのように展開していくかということが問題ですけれども、これにつきましては、先ほど大村(敦)委員、鶴田委員がおっしゃったことについては、かなり共感を持って聞かせていただきました。いずれも非常に重要な検討事項でありますので、そういった意見を踏まえて、十分に検討がなされるべきだろうというふうに思っております。

それから、ちょっと細かいことですが、参考資料の8ページを拝見しまして、印象でございますけれども、ここに上がっているのは、団体勧誘関係の大規模被害であるという

ことです。しかし、私が考えるには、それと並んで、あるいはそれ以上に、団体訴権がもし導入されたら、より即効的に意味があると思われるものとして、約款による被害というものがあるわけです。私も大学に属しておりますので、若干言いにくいわけですが、入学金の返還、授業料の返還に関わる訴訟というものが、これはかなり原告が多数にわたる訴訟が行われておりまして、現に判決が多数出されているわけです。

この種の被害と言ったらいいのか、この種の不利益というものは、今まで潜在的には納得できないなと思っていたけれども、相当あきらめていた、そういう部分であろうと思います。ここに挙がっております勧誘のような被害は、これはマスコミにもセンセーショナルに取り上げられまして、非常に分かりやすいのですけれども、むしろ不満は持っても、少なくとも今まではそれほど表に出てこなかったような、そういう部分が地味な形ではありますけれども、約款による不利益という部分に相当ある。それを掘り起こしていくような、そういう意味合いが団体訴権にはあるのでないかというふうに考えています。

したがって、この表を変えてくださいとか、そういうことではなくて、そちらのフィールドも非常に重要である。そして、単にこういうセンセーショナルに取り上げられるような欺瞞的悪質商法だけでなく、より地味であるけれども、取り組まなければいけない課題がここにあるということは指摘させていただきたいと思います。

以上です。

落合部会長 ほかに御意見ございますか。原委員どうぞ。

原委員 具体的な内容というところでお話をさせていただきたいと思うんですけども、先ほど鶴田委員から、実際にそういった消費者団体、専門的能力があるのかと考えたこともないのではないかというふうにおっしゃられたのですが、実は消費者団体はもう70年代から、こういった訴訟を使つての消費者被害の救済ですとか未然防止というのは考えていて、主婦連合会ではジュース裁判ですとか灯油訴訟というのもやりましたし、70年代はクラスアクションの導入というようなことの検討も随分いたしました。ですから急に消費者契約法の話ですとか、司法制度改革の議論の中から出てきたという話ということではなくて、消費者団体自身としては30年来の課題だというふうに認識をしております。

内容的なところで2つなのですが、1つは、方向性ということだと思います。今、山本委員から、約款による被害、地味だけれども、そのあたりにまず焦点を当ててというようなお話がありましたけれども、実際には約款による被害、それから、勧誘によるトラブルというのも、先ほどの国民生活センター、消費者センターに寄せられているトラブルを見ると、高

齡者をねらった勧誘というところは大変大きな固まりとしてあるわけですから、不当な勧誘の部分までをどういうふうに取り組んでいくのか。それから、損害賠償の部分については、去年5月にまとめられた部会報告書では、まだ論点がたくさんあるのでということで差止めだけに絞りましたというふうにありますけれども、損害賠償をどういうふうに考えていくのかといった方向性まで含めた検討ということを、専門の委員会の方にはお願いしたいということがあります。

それから、2つ目は、制度の実効性を上げるということで、これは鶴田委員がおっしゃられたとおりのような感じは持っておりまして、バックアップ体制が大変必要になってくるだろうというふうに思っております。その意味では、鶴田委員が折に触れて部会にも御報告をといったお話がありましたけれども、どういうふうにすれば実効性が上がるのかという議論は、やはりたくさん的人数がいる、法律の専門家だけではない、たくさん色々な見識のあるメンバーが揃っている部会でも、ぜひ検討をさせていただきたいというふうに考えております。その2点です。

落合部会長 御了承承ったということで、ほかに御意見、御要望等がございますでしょうか。どうぞ、石戸谷委員。

石戸谷委員 小委員会を作って検討するということには賛成いたします。期間的にもスケジュール的な問題で、年内ということで結構かと思うのですが、昨年の5月の報告書でも、早急に導入を検討するということになっていまして、そこから5、6、7月ごろというふうになっていますけれども、極力これは集中的にお願いして、検討の方に時間をとっていただければいいかと思えます。

その際に、先ほど話が出ています部会の委員の小委員会への参加の問題なのですが、速いテンポで進めていって、どういう状況になっているか、速やかに把握して、部会委員としても認識を直ちに持たなければいけないということでもありますので、そのところは小委員会で決めていただくに際しては、部会の委員がそこに出られないというのはちょっと妙な気がしますので、ぜひそれは参加できるような格好で検討をお願いしたいと思います。

それと、テクニカルな問題が多いというのは確かでありますけれども、訴権の内容や適格団体というのは、これは技術的な問題であると同時に、非常に制度の本質的な内容の部分に関わる問題でもあると思うので、そのところについて、やはり部会として報告を受けるだけではなくてというお考えの方もかなりおられると思うので、そういう観点からしても、小委員会で検討されるについては、委員の参加の確保をお願いしたいと思います。

落合部会長 どうもありがとうございました。松本委員どうぞ。

松本委員 消費者契約法をベースに考えていく場合に、約款の問題と4条の勧誘の問題がありますが、勧誘の方は、8ページの図というか、一覧表を見ますと、このうちのかなりが独禁法違反の問題ではないかと思います。独禁法の一般指定の欺瞞的顧客誘引とか、あるいは景表法の問題になるケースがかなりある。もう一方は、金融被害ですから、これは金融審議会のほうで、金融サービス法をもっと拡張して、本格的なものにしようという議論もされているようです。これら2つの欺瞞的な取引あるいは表示等を規制するルールの中に、取締当局による禁止命令とは別に、被害者、被害者になりそうな者の団体、公益団体による差止訴権をどういうふうに入れていくかという議論と、ここの議論は、恐らく重なってくるのではないかと思います。

以前、公正取引委員会の消費者取引問題研究会が景表法の改正を議論したときに、消費者契約法の4条に挙がっているようなタイプの勧誘について、景表法サイドの方に取り込むことが可能かというような議論をしておりましたが、そこにも見られるように、消費者契約法の問題と景表法の問題は密接に絡んでいると思いますから、団体訴権を検討委員会で議論する場合に、景表法サイドからの団体訴権の方の議論と密接に連携をとりながら、お進めいただきたいと思います。公正取引委員会がどのような形でこれを検討されるのかわからないですけれども、国民生活審議会として、公正取引委員会の方に一緒に並行して検討しましょうというような働きかけをしてもいいのではないかというふうに考えます。

以上です。

落合部会長 ありがとうございました。ほかに御意見、御要望等ございましたら。島田委員どうぞ。

島田委員 先ほど来、御意見でも出ておりますが、まず専門的な知識を要するものだと思いますので、委員会については賛同いたします。

それから、内容につきまして、消費者の自立・自己責任ということが、21世紀型の大きな課題になっている中で、むしろ団体訴権というよりは、私は基本的にはもっと使いやすい司法制度が必要なのではないかと思います。それから、先ほども出ていましたように、弁護士の数ですとか、あるいは事前相談という、消費者センターとか色々ところが担わなければいけない部分だというふうに思っております。

ただ、もし、訴訟制度をつくるとしても、賠償の問題も出ておりましたが、被害の拡大ということが目的であれば、むしろ差止制度にとどめるべきではないかというふうに思いまし

た。

以上です。

落合部会長 ありがとうございます。ほかに御意見、御要望、御質問等ございますでしょうか。よろしゅうございますか。

それでは、消費者団体訴訟制度検討委員会というものを、資料にありますような形で設置するということにいたしたいと思いますが、いかがでしょうか。よろしゅうございますか。

(「はい」と声あり)

落合部会長 それでは、そのようにさせていただきます。

次いで、検討委員会の委員長につきましては、これは従前、部会長が指名するということになっておりますので、私の方から指名をさせていただきたいと思います。委員長には、当部会の委員である山本委員にお願いしたいと思います。山本委員、よろしくお願いいたします。

なお、委員会のその他のメンバーの構成、すなわち委員会の委員の構成につきましては、山本委員長と相談の上、決定させていただき、決まり次第、部会の各委員にお知らせするというにいたしたいと思います。

それでは、最後に事務局から連絡事項等をお願いいたします。

中村消費者企画課長 次回以降からの日程につきましては、また、改めて御連絡をさせていただきますので、よろしくお願い申し上げます。

落合部会長 それでは、本日はこれにて閉会にしたいと思います。ありがとうございます。た。

(以上)