

国民生活審議会第7回消費者政策部会議事要旨

1. 日 時 平成16年12月22日(水) 14:00~16:00

2. 場 所 中央合同庁舎第4号館11F 共用第1特別会議室

3. 出席者

(審議会)

落合部会長、石戸谷委員、大河内委員、大村(多)委員、品川委員、島田委員、高橋(伸)委員、高橋(宏)委員、鶴田委員、長田委員、糠谷委員、原委員、古川委員、松本委員、山本委員、渡邊委員

(事務局)

田口国民生活局長、山田審議官、中村審議官、後藤総務課長、白川企画課長、服部消費者企画課長、勝見消費者調整課長、柳原国際室長、吉井企画官 ほか

4. 概要

(1) 消費者団体訴訟制度検討委員会の審議経過について

消費者団体訴訟制度検討委員会委員長より、資料1「消費者団体訴訟制度の骨格について」に関し報告が行われた後、委員から以下の発言があった。

- ・ ほとんどの消費者団体が法人格を有していないという現実を踏まえると、団体の適格要件として法人格を必要とすべきとしたのは残念だ。
- ・ 2ページで消費者政策の在り方について市場メカニズム活用の重要性を述べていながら、4ページ「4.消費者被害の損害賠償請求について」では慎重な記述をしている。公正にルールを守って取引を行う企業と不公正な取引を行う企業が同じテーブルに座っているとしたら、後者の不当な利得を吐き出さなければ市場メカニズムは正常に機能しない。そのため、4ページ本文では「慎重に検討」という記述にとどまらずに、どのような制度が望ましいのかを、クラスアクション等関連の制度を含め検討して明らかにすべきと考える。

9ページ「事業者等からの独立性」について、営利事業者からの独立性に関しては当然必要であるが、活動資金の確保のための事業を行う団体があるという現状を踏まえて、事業者性の範囲についての議論を深める必要があると記述されている。一方、17ページでは消費者団体が十分な財政基盤を備えるため、自主的な取組みが必要と記述されており、どのように財源確保をすべきかが見えなくなっている。消費者団体が財源確保のために行う活動についても、事業と捉えるのは反対である。

- ・ 4ページの「消費者被害の損害賠償請求について」の本文や注4は「慎重に検討」と結論づけられているが、国民生活センターの研究報告書もあり、私としてもこれからの検討課題だと思っている。「改めて検討」のような趣旨を加えた前向きな記述に変更してほしい。

9ページ「法人格」について、既存の消費者団体は訴権の担い手として意識して作られたわけではなく、また法人格を有していないのが大半である。消費者全体の利益を擁護するために今までに活動してきた団体が、この要件で除外されてしまうことは問題である。過渡的措置も含め検討し直してほしい。

11ページ「適格要件への適合性判断の在り方」で裁判所が個別の訴訟ごとに判断する方法を否定しているが、賃貸借契約や介護・福祉などを扱っている団体が緊急で差止請求を行いたいときのためにバイパスがあった方がいいと思う。

12ページ適格要件への適合性を判断する主体について、行政機関が判断することが果たして妥当なのだろうか。第三者機関についても検討してほしい。

17ページに関し、消費者団体が活動するための環境整備について消費者基本計画に盛り込んで体制整備を図るべきだ。また、適格消費者団体のための環境整備を意識して記述しているが、行政とか事業者にどのような対応が求められるか周辺の課題もあり、さらに検討すべきだ。

最後に、消費者団体訴訟制度の今後のスケジュールを教えてください。

年明け以降も、消費者団体訴訟制度検討委員会で審議を行い、来年6月頃を目途に最終報告を取りまとめ、部会に報告していただく。その報告書を踏まえ、平成18年通常国会への法案提出を目指して作業を進めていきたいと考えている。

- ・ 検討委員会では骨格づくりに多くの時間を割いたと感じている。検討の期間を延長した分、それなりの成果を出さなくてはならない。検討委員会での検討スケジュールについて、できれば部会長に決めていただきたい。

(部会長)部会としては来年6月頃までに最終報告をいただくということを検討委員会にお願いしている。この6月に向けての検討委員会の具体的な審議の進め方については、検討委員会の判断を尊重すべきと考える。検討委員会委員長と相談しつつ、検討委員会が6月を目標によい内容の最終報告をまとめられるよう適切なスケジュールにするとということ、今後考えていきたい。

- ・ まず差止請求を内容とすることに反対はない。被害発生前であれば、差止めによって被害の防止が図られる。しかし、既に被害が発生した場合に、事業者が不当な利益を得たままにしてよいのかどうか。抑止力という観点から個々の消費者に代わって消費者団

体が損害賠償を請求し、不当な利益を吐き出させるという制度が必要と考える。現行では、行政による課徴金が限定的に認められているが、このような行政の役割を民間でできるものは民間に委ねていくということが今の流れだと思う。

ただし、直接の被害者ではない者が賠償請求することや、損害を超える額の賠償請求を認めることは、民法の伝統的な考えからすると克服し難い問題がある。これを克服するため、訴訟を提起する主体と賠償金を得る主体を分け、賠償金を得る主体として消費者基金のようなものを創り、公益的な活動に使えるようにして、消費者団体が行政の代わりにするという考え方もある。

差止め限定して議論する場合でも、強制執行として間接強制を用いるとすれば、民事執行法の構造上、「1日いくら」という額が原告消費者団体に入ることになる。このように、差止め限定した議論においても、直接被害を受けていない消費者団体に金銭が渡り、消費者団体がそれを自らのものにするという場合があり得る。そこで基金的なものを議論する余地があると考えます。

- ・ 4ページの損害賠償請求について、最終報告ではもう少し前向きな表現に変えていただきたい。

適格要件の法人格については、要件としては要求しなくても、適合性判断の際に法人格を有している団体と同等の団体かどうかを判断することができるのではないかと。単にNPO法人格を有してさえいれば適格団体としてよいのか、もう一度検討してほしい。

- ・ 消費者団体訴訟制度は大賛成であるが、骨格はやや表現が一般的と感じる。

1ページに「消費者契約に関わるトラブルが増加している」という記述があるが、増加の中身を見ると、ネガティブオプション、マルチ商法、キャッチセールスが多い。トラブルが一般的に増加しているのではなく、特殊な分野でのトラブルが増加しているのが現状ではないか。

また、消費者契約法制定のときにも議論になっていたが、差し止めの対象となる消費者契約という概念が広い範囲となっていると感じる。例えば、積極的に法令遵守や消費者対策に対応する企業が増えているが、そのようなまっとうな企業が巻き込まれてはいけないと感じる。

消費者団体は企業を性悪説で捉えがちだが、まっとうな企業を巻き込まないためには、適格要件を厳しく設定すべきであり、行政がコミットするためにも法人格は絶対必要である。

- ・ 損害賠償に関連して課徴金に言及した発言があったが、この分野で、行政の代わりに民間が行うということが今の流れだとは私は思わない。課徴金は国家権力の背景をもつ

て法律に基づき適切な手続下で行政が行うべきであり、民間が行うということは世間に認知されていない。消費者団体が個々の消費者に代わって損害賠償請求するということは、個々の消費者の損害に結びつかない。損害賠償は被害者の損害を回復するためのものという現在の日本の司法制度の根幹は軽く覆されるべきではない。我が国では何百年の間、私人間での制裁は行わないという考え方をしてきた。そういう本質的なところを、軽々に変えるというのはおかしい。

- ・ 誤解を与えたかもしれないが、公共性を行政が独占するという時代ではなくなっているということを申し上げた。そのような流れの中で課徴金的なものを課す主体として国や行政のみに限定することはないのではないか、という趣旨で発言した。ただし、民間において公共性を担うためには透明性等は必要であろう。十分批判に耐えられる公開の場で行われる必要がある。損害賠償請求を裁判という公開の場で行うことは行政と事業者が内々で処理するよりも場合によってはオープンになるかもしれない。

懲罰賠償についてはアメリカ的な文化が背景にあるとも考えられるが、日本では被害者が被害額以上を取らないという被害者側から見た視点が基本であるが、アメリカでは加害者が得をするのは許さないという加害者側から見た視点が基本となっている。この違いは、単に、どちらに視点を置くかの違いではないか。この違いの背景には文化の違いもあると考えられるが、それだけではない。発想の転換が必要であろう。

- ・ 市場ルールの整備の中で、消費者団体の果たす役割は大きくなっていくのではないかと。濫訴の懸念については、訴訟提起は消費者団体にとっても負担がかかるものであり、現実には懸念されるほどの濫訴は生じないのではと思う。

(部会長) 議論すべきことは多いかと思うが、部会では制度の骨格としてこの報告書を尊重し、了承したい。本日の議論を踏まえて今後の検討をお願いしたい。来年6月を目途に当部会に具体的な報告をしていただく。

(委員長) 貴重なご意見を頂いた。損害賠償請求については多くの意見や議論がある。差止請求についても強制執行における間接強制金の取扱い等、新たな課題が提示され、差止めだけでも多大な論点がある。今後の検討委員会のとりまとめという観点からは、骨格にまとめた内容はご了承いただき、さらにこれから肉付けしていくこととしたい。

(2) 消費者基本計画の素案について

事務局より資料3、4についての説明後、委員より以下の発言があった。

- ・ 分野横断的・包括的な視点に立った取引ルールづくりにおいて、不招請勧誘や適合性

原則、消費者信用の記述が盛り込まれたことは評価できる。しかし、「幅広い検討を行う」という漠然とした記述ではなく、どの年度に何の検討を行うのか具体化を図っていただきたい。情報提供義務の検討も消費者契約法を念頭に置いていると思うが、平成 19 年までに行うのではペースが遅いのではないだろうか。

消費者契約法の見直しについては、次期国生審において着手する方向で、今後検討してまいりたい。

- ・ 消費者トラブルの 7 割近くを特定商取引法の分野が占めている。そのため、消費者団体訴訟制度の導入については、特定商取引法も対象法律として検討すべきである。最終的な案においては、記載ができるようお願いしたい。

また、個人情報重点 3 分野（金融・IT・医療）についての記述が無いので、是非消費者基本計画に盛り込んでいただきたい。

特商法の中での消費者団体訴訟制度の取扱いの問題については、経済産業省においてまずご検討いただくべき問題であるが、現段階では計画素案に盛り込む状況には至っていないと承知している。内閣府としては、今般とりまとめられた「制度の骨格」について意見交換を深めていくなどにより、連携を十分に図っていきたいと考えている。

- ・ 「公正かつ自由な競争の促進」は、「具体的施策」において盛り込まれているが、素案本体の基本的方向として記述すべき。競争政策の整備がなされることによって、消費者の選択の機会が確保され、その自立が促されるものである。

また、学校・社会教育についての施策が盛り込まれているが、最大の消費者教育はマーケットの中で消費者に学習させることであると認識している。

- ・ 消費者基本計画策定の趣旨や基本的方向において、計画を策定する理由、計画の位置づけの記述をさらに肉付けすべき。また、内閣府・国民生活審議会・消費者政策会議の関係が分かるようにしていただきたい。計画の実効性確保の記述についても、冒頭で記述すべき。3 月の案の作成時までには改善されることを要望したい。

- ・ 網羅的に施策が盛り込まれているが、責任体制の明確化として、担当省庁だけでなく、担当課まで記述するべきではないだろうか。また、検証・評価・監視を行うためには、施策は具体的でなければならない。数値化も 1 つの具体化になる。できるだけ評価しやすいような施策にしていきたい。

- ・ 個々の具体的な内容については、パブリックコメントにおいて意見を提出したいと思うが、パブリックコメントを受けて各省庁との協議は行うのか。また、寄せら

れた意見は全て拝見したいと思っている。

パブリックコメントを踏まえて、各省庁との協議は行っていく。また、寄せられた意見は公表する方向で進めていきたい。

- ・ 消費者団体訴訟制度の導入については、特定商取引法も対象法律として検討すべきである。経済産業省とも連携し、基本計画に盛り込めるようお願いしたい。
- ・ 学校教育だけでなく、消費者団体や事業者による社会・成人教育の促進等も、計画の中で位置づけられないか。
また、「具体的施策」に記載されている「消費者団体の活動促進」については、素案本体においてもう少し書き込みをしていただきたい。
- ・ 「消費者団体訴訟制度の導入」については、損害賠償制度などといった積み残しの検討課題についても言及すべきである。
また、「具体的施策」の中の「必要な情報の提供」については、もう少し丁寧な書きぶりをお願いしたい。現在問題なのは、欲しい情報がどう分かりやすく消費者に届くかであり、情報提供が行われていけばよいというわけではない。
- ・ 今回の部会終了後、パブリックコメントに付すことになるが、3月の閣議決定までに、国生審の委員として意見を言える機会があるのか。
3月に消費者政策会議、閣議決定を控えているので、スケジュールはタイトになることが予想される。御意見がある場合はなるべく前広をお願いしたい。
- ・ 実施時期が明確になっており、アクションプラン型の計画になっていることは評価できる。ただし、実施時期について「19年度までに」「19年に」「19年中に」といった表記が混在しており、違いが分かりにくいので工夫をお願いしたい。また、1年ごとに検証・評価・監視を行うことになっているので、例えば3年間の施策についても、1年刻みの細かい内容を記載すべきではないだろうか。
「何年までに」と「何年に」とは使い分けを行っている。また、検証・評価・監視の過程の中で施策の内容について検証されることになる。
(部会長) 表現振りについても、これらのご指摘を踏まえ、今後検討してまいりたい。
- ・ 外国為替証拠金取引の適正化については、金融先物取引法の改正法が今臨時国会で成立しており、緊要な消費者トラブルへの対応にはふさわしくないのではないかと。金融分野では、現在は偽造カード犯罪等の取締りが重要であり、そういった金融犯

罪防止のための施策を盛り込むべき。

外国為替証拠金取引の適正化については、運用面について記述しており、法律を厳正に運用し、足下の被害を減らしていきたいという趣旨である。

- ・ 金融分野は、次から次へ新しい問題が出てきており、外国為替証拠金取引の厳正な運用は当然のことである。緊要な消費者トラブルへの対応なら、現在重要になっている問題を取り上げていただきたい。

ご趣旨は理解できるが、緊要な消費者問題はその時々によって異なり、現時点での足下で問題になっているものとして、架空請求、外国為替証拠金取引について述べている。まずはこういった施策を実施し、今後も新しい問題に機動的・弾力的に対応してまいりたい。

(部会長) 消費者基本計画については、本日各委員から出された意見やパブリックコメント等の意見を踏まえ、基本計画の案の作成に当たっていただきたい。

(3) 公益通報者保護法の対象法律について

事務局より公益通報者保護法(以下「法」という。)の施行に向けたスケジュール及び対象法律の案について説明後、委員から以下の発言があった。

- ・ 公職選挙法等の政治絡みの法律や税法は対象となっていない。また、民間の労働者を対象とした労働基準法が対象で、国家公務員法や地方公務員法は対象外である。これらも対象とするべきである。対象外とした理由を教えて欲しい。
- ・ 政党助成法や国税徴収法などの行政、政治分野の問題こそが公益ではないか。是非追加していただきたい。

また、法律は改正、廃止されることが多く、その場合、法にはどのように反映していくのか。今回除外された法律を改めて法の対象に含める手続きはどのようにするのか。

施行に向けたスケジュールで、ガイドラインや解釈指針、ハンドブックの作成とあるが、広報周知の方法、特に解釈指針の作成はどのように行うのか。行政のみで行うのか。有識者を交えて行ったりするのか。

対象法律については、法律上、「国民の生命、身体、財産等にかかわるものとして政令で定めるもの」となっている。法は既に成立しており、対象となる法律の範囲がそのように決まっている以上、政令では、政治資金規正法や税法といった国家的法益にかかわる法律を対象に加えることはできない。なお、法の附則に5年後の見直し規定があり、その検討対象には対象法律も含まれると考えられる。

ガイドラインについては、民間向け、行政機関向けをそれぞれ作成する予定であるが、これらもパブリックコメントにかけて、意見募集を行う予定である。解釈指針については、行政で策定する予定である。周知活動については、まだ未確定ではあるが、都道府県別や事業者、労働者別に説明会を開催していくことを考えている。

- 都道府県単位よりも小さい単位（職場単位や労働組合単位など）での説明会は考えているのか。また、相談体制の整備についてはどのようにすすめていくのか。
説明会については、人的な制約もあるため、基本的に都道府県単位で考えている。しかし、要望があれば、もっと小さいところでも検討する。相談体制については、行政機関や日弁連、連合と話し合っていきたい。
- 対象法律から、政治関係が除外されるのは分かった。しかし、労働基準法は対象となっているが、国家公務員法や地方公務員法はなぜ除外されるのか。また、各種ガイドラインや相談体制の整備状況について、国生審に報告はあるのか。
公務員法については、国家的法益にかかわる法律であり、対象としていない。また、本日、施行までの流れを報告したので、後は事務的に進めたいが、特に要望があれば検討したい。
- 刑法には内乱罪の規定もあり、それは対象となっているのに、税法が対象外。労働法は対象として、公務員法が対象外であるのはおかしいのではないか。
確かに刑法には内乱罪の規定はあるが、最も重要なのは、個人の生命、身体、財産にかかわる罪があるということである。法では、法律毎に対象を定めるので、内乱罪など他の法益が含まれる場合であっても、「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる」ものが含まれていれば対象としている。
- 「その他の利益」に国家的法益は含まれないのか。
「その他の利益」という文言は、国民の「生命、身体、財産」と並ぶ例示であるので、国家的法益は含まれない。
- 政治、行政関係の法律はやはり対象としてほしい。
法案作成に向けて、国生審の場で何度も議論され、優先度の高い「国民生活に密接にかかわる分野」を対象とするということになったもの。成立した法の枠組みの下で対象法律を定めるに当たっては、本案が限度であり、理解いただきたい。
- 解釈指針については、行政が作成するとのことであるが、本日の意見を含めていただきたい。本日の意見、検討結果を踏まえて、将来の法の見直し（改正）に役立つ

てていただきたい。

(部会長) 法案作成の過程で、国生審で議論し、その後国会で審議されている。当然国会での審議が優先されるものである。解釈指針については、国会審議の過程で示された立法者の意思に基づいて作成すべきではないか。

公益通報者保護法の対象法律の案については、本日の案でパブリックコメントを行うということで、作業を進めていただきたい。

以上

速報につき、事後修正の可能性あり。