

国民生活審議会 消費者政策部会
消費者契約に関する検討委員会（第1回）議事要旨

1. 日 時 平成20年1月24日（木） 10:00～12:00

2. 場 所 三田共用会議所 第3特別会議室

3. 出席者

（委員会）

山本豊委員長、阿部委員、夷石委員、笠井委員、鹿野委員、菊地委員、藏本委員、佐々木委員、白川委員、田口委員、寺田委員、野坂委員、浜田委員、平田委員、丸山委員、三木委員、宮川委員、村委員

（事務局）

西国民生活局長、堀田官房審議官（国民生活局担当）、川口国民生活局総務課長、加納国民生活局消費者団体訴訟室長

（ヒアリング説明者）

佐久間正哉氏（公正取引委員会事務総局経済取引局取引部取引調査室長）、安井正也氏（経済産業省商務情報政策局消費経済政策課長）

4. 概要

（1）消費者契約に関する検討委員会の今後の運営について

資料3について事務局から説明の後、特段の質問・意見はなかった。

山本豊委員長より河上委員が委員長代理に指名された。

（2）消費者契約法評価検討委員会報告書に関する意見募集の結果について

資料4、5について事務局から説明の後、特段の質問・意見はなかった。

（3）景品表示法及び特定商取引法への消費者団体訴訟制度の導入に伴う消費者契約法上の論点について

◎ 公正取引委員会及び経済産業省における検討状況（ヒアリング）

参考資料1「団体訴訟制度の導入に関する研究会報告書」及び参考資料2「産業構造審議会消費経済部会特定商取引小委員会報告書（抄）」に基づき、公正取引委員会及び経済産業省から説明の後、以下の議論が行われた。

○ 事業者団体に差止請求権を付与することや独禁法上の不公正な取引方法に対する団体訴訟制度の導入については、今国会の改正では入らないという理解でよい。

→ 入らないという理解でよい。

○ 参考資料2の16頁には、「消費者契約法に基づき差止請求を提起できる団体と、特定商取引法に基づき差止請求を提起できる団体とを、手続的に別個に認定することとする」とあるが、最終的に認定の一本化をしてもよいのではないかという結論に至った経緯をもう少し詳しく教えてほしい。

→ 報告書を出した時点では、特商法へ消費者団体訴訟制度を早く導入することを大きく優先していたため、審議会からは並列的に制度の導入をすることがよいという考え方をいただいた。よりよい制度ができるのであれば、認定の一本化をしてもよいと考える。

○ 独禁法への団体訴訟制度の導入は、引き続き前向きに検討しているのか。

→ 報告書にもあるように、検討すべき問題が多々あるので、次の段階の課題として位置付け慎重に検討したい。

○ 報告書には経済産業大臣が認定を行うように書いてあるが、今の段階では、独自に経済産業大臣が認定を行う方向で法案を提出する予定なのか。

→ この報告書を作った時点では統一制度を前提としていなかったもので、認定及び監督の一本化を図ることができるのであれば、そうした考えに基づいた法案としたい。

○ 相談業務の現場とは捉え方が離れているというのが率直な感想だが、景表法や特商法へ消費者団体訴訟制度を導入することについては大いに賛成。特商法は、相談業務を行う上でなくてはならない。事業者との交渉に際しても、これがなくては動けない。景表法については、執行機関としての県に担当があり行政処分が行われているため、あまり現場では使われていない。しかし、両法は消費者被害の未然防止・拡大防止を共通の視点としているので、消費者団体訴訟制度の導入については歓迎する。できれば手続を簡素化した上で、認定を一本化するようにしてほしい。このように心がければ、認定を申請する団体がやがては増えてくるだろう。

○ 適格消費者団体には何らかのサポートをするとのことだが、相談窓口を設けたり、オピニオンを出したりすることを考えているのか。また、差止めが認められた案件については同時に申告や違反の報告をされるのかと思うが、行政指導や行政処分との関係について教えてほしい。

→ 例えば、景表法違反の行為として過去にどのような事例があるのか、どのように証拠を集めるのか、どのように法解釈を行ってきたかなど可能な範囲でお答えしたい。二点目の質問については、事案によってケースバイケースの対応があると思う。例えば、差止請求が動いている場合でも、行政として早急に止めなければならないと判断すれば行政処分を行うだろうし、また別の案件で差止請求が進んでいるという情報に接したとしても団体にお任せする場合もあるだろう。制度を動かしてみないと実際どうなるかは、何とも言えない。

○ 独禁法の25条訴訟について、公取委は、審査・審判確定のため裁判所の求めに応じて協力的に資料を出すと聞いているが、適格消費者団体が差止請求を行うに際して、公取委として職権で集めた資料をどこまで情報提供するのか、何らかの方針は決まっているか。

→ 独禁法には守秘義務などの縛りがあるが、今回、消費者団体訴訟制度を導入するからといって、現行法上できないことを新たにできるようにすることは考えていない。

○ 消費者団体訴訟制度の対象を特商法や景表法まで拡大することに加えて、手続を一本化するというのは結構なことだ。独禁法への消費者団体訴訟制度導入が見送られた背景として、単に

その必要性がなく用いられないというのであれば独禁法へ広げても問題がないのではないかと
いうことになると思うが、他に懸念事項がなかったのか教えてほしい。

→ 事業者団体には、独禁法の観点から見ると違反行為の温床になるという側面があり、また、
現在の事業者団体は、基本的に特定の業界の発展を目的としており、団体内部においても個々
の事業者の利害調整が難しいのではないかと考えられる。さらに、差止請求権を与えた場合に
濫用される懸念はないのか、そもそも事業者団体に差止請求業務を行う準備があるのかなどの
問題がある。

◎ 論点の検討

資料 7、8 について事務局から説明の後、以下の議論が行われた。

- 認定・監督の手続きを消契法に一本化することについては、基本的に賛成。消契法第 12 条第 5 項第 2 号の「同一性」はどこで判断するのか、内閣府の逐条解説には、差止請求の根拠となる該当法規の同一性、消契法の条項号毎に考えることになるかと書かれているが、同じ行為が景表法や特商法の規定にも当たるという場合もあるだろうが、ある訴訟で消契法に反するとしたが請求が棄却され、今度は特商法に反するとして訴訟を起す場合、本当に第 12 条第 5 項第 2 号の問題が排除されるのか。実体法の条文毎に分けて考えているのだとは思いますが、再訴が禁じられないのではないかと、請求がまた立ちうるのではないかと、他の委員や事務局の意見を聞きたい。しかし、適格消費者団体はプロなので、普通は一つの訴訟で複数の法律にまたがる根拠規定をあげて差止めを求めようから、事実上はこうした問題はあまりないであろうし、原告側でこうしたことをしなくても、裁判所が釈明権を行使するなどしてうまく運用すれば、実際上はそういう問題が起こらないのではないと思われる。
 - 後訴制限については、法律毎の適用となるようにしてほしい。消契法上の後訴制限は、消契法に基づく差止請求訴訟のみが対象となるようにしてほしい。
 - 逆の意見だが、できるだけ厳密に考えてほしい。少なくとも同一事業者の同一事件については、どの法律から攻めても結論は一つというようにしてほしい。
 - 基本的には司法判断によるものなので、我々では何ともしがたい。
- これは、現在の消契法第 12 条第 5 項第 2 号の解釈・適用の問題であると思われるが、請求の内容の「同一性」については、逐条解説にもある通りいわゆる旧訴訟物理論の発想に立ち、個別の条項毎に請求の内容を捉えるべきだと立法時には考えていた。従って、例えば、消契法上の不実告知に基づく差止請求と断定的判断に基づく差止請求は、訴訟物が別であるので、この請求権の制限効は及ばないという理解である。請求の内容の「同一性」について、例えば新訴訟物理論のような発想に立って同種の行為又は同種の事件とすると、裁判規範として機能するのか疑わしいので、立法技術の問題もあり、立案としては旧訴訟物理論に立たざるをえない。それを敷衍して考えると、例えば消契法上の不実告知に基づく差止請求と、特商法上の不実告知に基づく差止請求は、別個の訴訟物として考えるのが素直ではないか。そうすると一回的な事件の解決を図るには、裁判所が求釈明をすることによって訴訟運営を適切に行うという規律に委ねるのが適当ではないか。しかしながら、紛争の一回的解決を図るため裁判所の求釈明を機能させる観点からは、一つの団体が三法上の差止請求権を有するというように規定すべき

であり、また認定手続を別々にすると同一事件について蒸し返しのおそれがあり事業者の過大な応訴負担につながりかねないので、こうした事業者の負担を軽減する観点からも、一本化するのが適当ではないかと考えられる。

○ 基本的な方向性には賛成。第一に、訴訟物が別なので、求釈明をして主張・立証を行うだけでは不十分であり、原告の適格消費者団体が訴えの追加的変更として景表法なり特商法の関係の訴訟物を立てないと、事務局から説明にあった内容にはならないと思われる。第二に、求釈明というが、不明確な点を明らかにする狭い意味での釈明ではないと思うので、そうして下さいという要請になるわけだが、適格消費者団体にはそれに応じる義務がない。その際の事業者の負担の問題について、景表法なり特商法の訴権について不存在確認の反訴を提起することにより自らイニシアチブで再度の応訴を防ぐことができるのではないかと考えるが、この問題についてどのようにお考えか。

→ 第一の点については、訴訟物が異なる以上、単なる攻撃・防御方法の追加ではなく訴えの変更であると考えている。第二に、不存在確認訴訟については、事業者側から積極的に提訴することは可能であり、それによって一時的な解決が図られることにつながるものと考えられる。

○ 立法政策として、第 44 条あるいは第 45 条について三法の統一を図れないか。

○ 司法判断に委ねるとするのは不十分だと思われるので、ガイドラインにおいてもう少し手当てができないか。適格消費者団体は専門的な知識経験を有する団体であることが予定されているので、通常の消費者訴訟のように訴訟物毎に何度も訴訟を起こすことができる権利を保障することは必ずしも必要ないのではないか。差止請求権の濫用禁止については法律に規定があるので、新訴訟物理論的に考えて争点の同じような問題について、一度敗訴したものをもう一度訴訟できる権利を適格消費者団体に認める必要はないのではないかとと思われるので、ガイドライン等で手当をしてほしい。

○ 認定・監督を一本化するに当たり他の法律との調整を図ることによって、適格消費者団体の現在の認定要件が法律上厳格化されたり、運用上厳格化されることはないか。あるいは、法律に定められた団体の責務が加重されたり、運用上加重されることはないか。

→ 現在の認定要件は元々厳格なものである。今回の認定・監督の一本化により認定要件を変える必要はないと考えている。また、責務規定についても、行政機関相互の連携によって統一化を図ればよいと考えているので、変更は基本的にないと考えている。

○ 消費者団体訴訟制度を定着させようという流れがある一方で大事なことは、濫用させないということである。総理の施政方針演説にもあるように、国民の目線で行政を変えていこうという趣旨に沿えば、消費者契約法に一本化することは、日本が今問われている消費者行政の新しい姿に合致したものであり、賛成である。しかし、使い勝手をよくする一方で濫用もさせないバランスの取れたものが求められているのではないか。

→ 現行法にはすでに濫用禁止規定があり、さらに同一の事件については他の団体も差止請求権

を失うという蒸し返し防止規定もあり、その規定の解釈について議論していただいている。

○ 特商法は一部の事務を都道府県知事に政令で委任でき、景表法は都道府県の指示ということで並列していくと思うが、資料2の7頁の④連携、⑤情報共有について自治体はどのような位置付けになるのか。

→ 御指摘のとおり都道府県知事は特商法・景表法上一定の権限を有しているが、情報共有の必要性についての検討は必要と考えている。まず特商法については、経済産業大臣の有する措置のうち都道府県知事に認められているのは一部にすぎない。都道府県知事とは関係のない事項に関する差止請求がありうるところであり、そうしたものまで情報共有する必要があるのか考えなければならない。次に景表法については、都道府県知事の指示という規定があるが、これは行政処分ではなく行政指導にすぎないと解されており、公正取引委員会の行うものとは性質が違うと考えられ、それをふまえた上で情報共有の必要性を考えなくてはならないのではないか。さらに言えば、これらは都道府県知事の自治事務とされており、地方自治法における「条例による事務処理の特例」の規定により都道府県知事はその裁量によって市町村にその事務を委ねることができるとされており、そうすると市町村にまで情報共有を広げる必要性が出てくると考えられるところであるが、これは他方でセキュリティの問題も出てくるので、慎重に考える必要があるのではないか。

○ 認定に限らず、監督及び訴訟手続き全てを消費者契約法に一元化することは賛成だ。このためには、④にあるように行政内部の連携が当然必要だと思う。各省庁間の人的交流も含めた密接な交流が必要だと思う。さらに、⑤の行政庁と適格消費者団体との連携について、そのための情報の共有化も当然必要だと思う。その場合に特商法及び景表法に関わる差止請求活動について、現在内閣府が消契法に基づいて設置している電子掲示板をもって通知・報告となるのではないかと考えている。都道府県においても情報の共有を図るべきではないかと考えている。都道府県にも分限されているところであるが、消契法にもあるように適格消費者団体は地方自治体との情報の密接な連携を図りながら活動を続けることとされており、消費生活センターでの相談情報などもかなり共有化を図りながら訴訟にもっていく必要があるかないか判断をする必要もあるので、都道府県においても同じ行政の趣旨義務があるわけであるから、関係部署に限定して情報の共有化を図るべきではないか。

また、現在、消費者関連法令については、改正、通達の追加がかなり迅速に行われており、適格消費者団体はそれらを的確に把握して活動する必要があるので、情報交換や協議の場を構築してほしい。

○ 基本的な方向性については賛成。実際に訴訟が提起される以前の段階で、事業者の立場からすれば、適格消費者団体と名乗ってアプローチがあった場合、本当にその団体が適格消費者団体であるかを確認するところから始まるので、その際チェックするリストが法律毎にばらばらであると色々な不都合が出てくるので、やはり一本化をしてほしい。

○ 基本的な方向性には賛成だが、①の提案において、「差止請求権の行使について、消費者契

約法第 12 条第 5 項第 2 号や同法第 44 条、第 45 条等の規定による規律に委ねることとする」とあるが、具体的にどのように実現するのか。第 12 条第 5 項第 2 号の規律を働かせるという問題意識と、第 44 条や第 45 条の規律を働かせるという問題意識には、それぞれ別の理屈が強調されるのではないかと思うが、まず第 44 条や第 45 条について、これらの規定が消契法にあるだけで、景表法や特商法に基づく訴訟が移送・併合の対象となるのか。さらに第 44 条と第 45 条は若干規定ぶり異なっており、第 44 条は「他の裁判所に同一又は同種の行為の差止請求に係る訴訟が係属している場合」とあり「同種の行為の差止請求」に景表法や特商法の差止訴訟の入る余地があるかもしれない。ただし、第 45 条は第 12 条と同じような規定ぶりで、「請求の内容及び相手方である事業者等が同一である」場合とあり、「請求の内容」を狭く解するのが普通だということになると、三法に同じ規定を置こうが、この第 45 条では必要的併合の対象にならないのではないか。三法上の各条文に基づく差止請求訴訟が別個の訴訟物であるとすると、他の法律に規定を置いたとしても対象にはならず第 12 条第 5 項第 2 号そのものでは防ぐことができないので、結局は、被告の方で反訴や不存在確認の訴えを提起することで対応せざるをえなくなるのではないか。消契法第 12 条第 5 項第 2 号のような規律で、他の法律にも規律を及ぼすことができるという趣旨であれば、その理由がよく分からないので、その場合は説明願いたい。

→ 立法技術的な問題もあって色々な書きぶりが考えられるところである。第 44 条、第 45 条には「差止請求」という文言が出てきているが、この「差止請求」が何を意味するかというと、第 12 条第 5 項柱書に「前各項の規定による請求（以下「差止請求」という。）」という定義規定があるため、現在の規定ではこの「差止請求」は消契法第 12 条第 1 項から第 4 項までに規定する請求のみを言うとならざるをえない。そこに例えば景表法及び特商法上の差止請求を含むような形で書き直すとか、あるいは第 12 条第 5 項第 2 号や第 44 条、第 45 条の規定を景表法及び特商法にも準用するとしつつ必要な読み替え規定を設けたりするなどの方法があるかと思われる。いずれにしても「差止請求」の概念が拡張されることになるので、第 44 条、第 45 条も含めて規定が機能すると考えられる。

「請求の内容」の同一性についてどのように考えるのか、という質問について、基本的には「同一の内容」の解釈・適用に委ねられるべき問題であると思われ、事務局としては「請求の内容」については立案当時の考え方が正当であろうと考えているところであるが、裁判所による求釈明が機能すれば通常は訴えの追加がなされるなどして主張・立証がされるであろうと考えられるので、第 12 条第 5 項第 2 号も第 44 条、第 45 条も機能する。「同一又は同種の行為の差止請求」は「同一の請求の内容」とは異なる概念ではあるものの、当然ながら民訴法による併合もなされうるので、第 44 条による移送とも合わせ裁判所の適正な訴訟指揮がなされれば、弊害が排除されるのではないか。

- 第 44 条は場合によっては働くかもしれないが、第 45 条そのものの規定は働かないという理解であれば、第 44 条と第 45 条の働き方が違うと分かるように書いてほしい。それから求釈明は第 12 条第 5 項第 2 号そのものではないので、第 12 条第 5 項第 2 号自体は働かないという理解であれば、その旨を報告書に書いてほしい。
- 消費者団体訴訟制度は本邦初の導入であり、また、第 12 条第 5 項第 2 号は比較法的に類例のない日本特有のルールである。解釈の問題や制度全体の趣旨をふまえて色々な難しい問題があ

る。

- 適用範囲は各法で規定されることになると思うが、特商法は報告書で「行政命令の対象となる行為を定めている条項」も「採用すべき」とあるが、できるだけ広く適用範囲を盛り込んでほしいと思う反面、立法作業が遅れることのないよう努力してほしい。

—以 上—