

国民生活審議会消費者政策部会

第1回消費者団体訴訟制度検討委員会

議事録

内閣府国民生活局消費者企画課

# 国民生活審議会消費者政策部会第1回消費者団体訴訟制度検討委員会議事次第

開催日時：平成16年5月24日（月）10：00～11：37

開催場所：中央合同庁舎第4号館共用第4特別会議室

- 1．国民生活局長挨拶
- 2．消費者団体訴訟制度検討委員会運営要領（案）について
- 3．消費者団体訴訟制度に関する今後の検討方針について

## 配布資料

- 資料1 消費者団体訴訟制度検討委員会委員名簿
- 資料2 消費者団体訴訟制度検討委員会の設置について
- 資料3 消費者団体訴訟制度検討委員会運営要領（案）
- 資料4 消費者団体訴訟制度に関する主な検討事項（案）
- 資料5 消費者団体訴訟制度検討委員会の今後のスケジュール（案）

国民生活審議会消費者政策部会  
消費者団体訴訟制度検討委員会 委員名簿

(敬称略、50音順)

委員長	山本 豊	京都大学大学院法学研究科教授
委員	井田 敏	全国商工会連合会専務理事
	岩佐 朱美	社団法人消費者関連専門家会議理事
	上原 敏夫	一橋大学大学院法学研究科教授
	大河内美保	主婦連合会常任委員
	大村 多聞	三菱商事株式会社理事
	鹿野菜穂子	立命館大学法学部教授
	川本 敏	独立行政法人国民生活センター理事
	小塚荘一郎	上智大学大学院法学研究科助教授
	齋藤 憲道	松下電器産業株式会社法務本部 法務グループマネージャー
	品川 尚志	日本生活協同組合連合会専務理事
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	角田真理子	明治学院大学法学部 消費情報環境法学科助教授
	長野 浩三	弁護士
	坂東 俊矢	京都産業大学法務研究科教授
	升田 純	中央大学法科大学院教授
三木 浩一	慶應義塾大学法学部教授	
御船美智子	お茶の水女子大学生生活科学部教授	

国民生活審議会消費者政策部会  
消費者団体訴訟制度検討委員会 出席者名簿

(敬称略、50音順)

委員長	山本 豊	京都大学大学院法学研究科教授
委員	井田 敏	全国商工会連合会専務理事
	岩佐 朱美	社団法人消費者関連専門家会議理事
	上原 敏夫	一橋大学大学院法学研究科教授
	大河内美保	主婦連合会常任委員
	大村 多聞	三菱商事株式会社理事
	川本 敏	独立行政法人国民生活センター理事
	小塚莊一郎	上智大学大学院法学研究科助教授
	齋藤 憲道	松下電器産業株式会社法務本部 法務グループマネージャー
	品川 尚志	日本生活協同組合連合会専務理事
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	角田真理子	明治学院大学法学部 消費情報環境法学科助教授
	長野 浩三	弁護士
	坂東 俊矢	京都産業大学法務研究科教授
	升田 純	中央大学法科大学院教授
	三木 浩一	慶應義塾大学法学部教授
御船美智子	お茶の水女子大学生生活科学部教授	

山本委員長 それでは、定刻でございますので、ただいまから「第1回消費者団体訴訟制度検討委員会」を開催いたします。本日はお忙しい中お集まりいただきまして誠にありがとうございます。

去る4月16日に開催されました国民生活審議会第4回消費者政策部会におきまして、落合部会長より当検討委員会の委員長の指名を受けました山本でございます。どうぞよろしくをお願いいたします。

当委員会の委員につきましては、落合部会長とも御相談の上、選任させていただきました。お手元に資料1として委員名簿を配布してございますので、これをもって各委員の紹介に代えさせていただきますと存じます。

それでは、開催に際しまして、事務局を代表して永谷国民生活局長より御挨拶がございます。永谷局長よろしくをお願いいたします。

永谷国民生活局長 国民生活局長の永谷でございます。よろしく申し上げます。

第1回消費者団体訴訟制度検討委員会の開催に当たりまして、一言御挨拶を申し上げさせていただきますといたします。

既に御案内かと思えますけれども、私どもの方で昨年の5月、第18次国民生活審議会消費者政策部会におきまして、「21世紀型の消費者政策の在り方について」ということで御報告をおとりまとめいただいたところであります。非常に多岐にわたる貴重な御提言をいただいたところございまして、消費者保護基本法の改正法案でありますとか、あるいは公益通報者保護制度でありますとか、現在、政府として、その具体化に向けて取り組んでいるという状況でございます。

今回検討をお願いいたします消費者団体訴訟制度でございますけれども、これにつきましても昨年5月の部会報告で制度の導入が必要である。特に差止請求等について、制度の導入が必要であるという提言をいただいております。私どもとしては、非常に重要な課題が残されているというふうに認識しておりまして、このために、この検討委員会を設置いたしまして、その制度の具体化に向けた検討をお願いするというにいたしました次第でございます。

委員の皆様方におかれましては、御多用のところ大変恐縮には存じますが、精力的に御審議を賜って、よりよい制度の導入に向けて御協力をお願い申し上げます。どうぞよろしく申し上げます。

山本委員長 それでは早速議事に入らせていただきます。

最初の議題は「消費者団体訴訟制度検討委員会運営要領（案）」についてであります。  
事務局より御説明をお願いします。

中村消費者企画課長 それでは御説明いたします。

お手元の資料が幾つかございますけれども、そのうちの資料3でございます。資料3に「消費者団体訴訟制度検討委員会運営要領（案）」というのがございます。これにつきましてポイントを御説明いたします。

まず、この「委員会」でございますけれども、1にありますように、「委員長が委員会を招集し、事務を掌理する。」それから、「委員長に事故があった場合には、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する」ということでございます。

2番で「議事」でございますけれども、委員会の議事について、「国民生活審議会令」に基づいて行うということが書いてございますけれども、これにつきましては、2枚目、3枚目の方に、「国民生活審議会令」全体を付けさせていただいております。このうちの3枚目の一番後ろの紙でございますけれども、第七条というのがございまして、議事につきまして、委員及び臨時委員の過半数の出席によって会議を開いて議決をするということ、それから、審議会の議事は全体の過半数で決し、同数のときには、その会長の決するところによる、こういう決まりがございます。この規程をこの検討委員会においても同様に適用していくということでございます。

それから、最初の紙に戻っていただきまして、3「議事の公開」であります。原則として「会議は公開する」ということで、傍聴席のキャパシティに合った分の傍聴ができるということ。ただし、「特段の理由がある」というふうに委員長が認めた場合には、理由を明示し、全部又は一部を非公開とすることもできるということであります。

それから、万一何か議事の進行に妨害等があった場合には、退去させることができるということになっております。

それから、4「会議資料」でございますけれども、会議に出ました資料については、原則として、その会議において公開をするということが原則でありまして、特段の理由があるというふうに委員長が認めた場合には、全部又は一部を公開しないということにする扱いもできるということであります。

それから、委員の方々から文書等で意見などが提出された場合には、委員長が委員会の審議に当たって必要というふうに認めたものについては、直近の委員会で配布をするという扱いにしたいというふうに思っております。

それから、5番にありますように議事録の公表ですけれども、発言名を記しました議事録を会議終了後、概ね1か月をめぐりに公表するというところでございます。特段の理由があると認められた場合には、理由を明示した上で、一部あるいは全部を非公開とすることもできるということでもあります。

それから、全体の議事録の前に議事の要旨でございます。6番に書いてございますが、発言名を記載しない議事要旨というものを会議において公開した資料とともに会議終了後、概ね2日以内をめぐりに公表するというところで、議事要旨と議事録全体という二段構えでの公表というふうにさせていただきたいと思っております。

なお、補足でございますけれども、先般の消費者政策部会におきましては、部会の委員の方も検討委員会の議論に参加できるようにしてはどうか、あるいは委員会での検討状況というのを部会の方にも御報告をし、部会としての意見を述べる機会といったものも確保すべきではないか、こういったような御意見をいただいたところでございます。こうしたことも踏まえまして、全体のスケジュール、また後ほど御説明いたしますけれども、この委員会における検討状況というものをしかるべき時期に、部会の方に御報告し、部会の御意見を伺う機会を設けるというふうにしたいと思っております。

以上でございます。

山本委員長 それでは、ただいまの御説明に関しまして御意見、御質問がありましたらどうぞお願いします。大河内委員。

大河内委員 特段の理由がある場合に非公開というふうになっているんですけれども、特段の理由というのは、具体的に、例えばどんな場合を考えられていらっしゃるのかだけちょっとお聞きしたいと思って。

山本委員長 お願いします。

中村消費者企画課長 ケース・バイ・ケースですけれども、例えば、個人名が非常に特定されるであるとか、事業者の内部資料を本委員会限りで使うといったような場合には、「非公開」といった扱いが生じることがあるかというふうに思います。万一のために備えた規程でございます。

山本委員長 よろしゅうございますか。ほかに何か御意見、御質問ございますでしょうか。

特段ございませんようでしたら、この運営要領(案)の「(案)」をとりまして、これに基づいて、本委員会を運営してまいりたいと存じますが、よろしいでしょうか。

(「異議なし」と声あり)

山本委員長 どうもありがとうございます。

次に、ただいまの運営要領に基づきまして委員長代理を指名したいと思います。私といたしましては、委員長代理は三木委員にお願いしたいと存じますが、御承諾いただけますでしょうか。

三木委員 非力でございますが、御指名でございますのでお受けさせていただきたいと思えます。よろしく申し上げます。

山本委員長 よろしくお願ひいたします。

続きまして、お手元の議事次第でまいりますと、3.「消費者団体訴訟制度に関する今後の検討方針」につきましてお諮りしたいと思います。消費者団体訴訟の検討を行うに当たった背景と主な検討事項、今後のスケジュール等について事務局から説明をお願いします。

中村消費者企画課長 御説明いたします。お手元の資料でございますけれども、資料4と、それから、その後につきまして資料5、この2点につきまして、今後の主な検討事項、スケジュールについて御説明をさせていただきます。

なお、お手元に資料2というのをお配りしてございますけれども、4月16日の国民生活審議会消費者政策部会の中で、当検討委員会の設置についてというこの2枚紙を決定していただいております。部会から下ろされましたこの枠組みをベースにしまして、もう少し検討事項の背景、スケジュールの整理をしたものが資料4と5でございますので、そういうことで資料4と5について御説明をさせていただきます。

まず、資料4でございますけれども、「消費者団体訴訟制度に関する主な検討事項(案)」というものでございます。

全体が2つに分かれておりまして、最初のパートが消費者団体訴訟制度を検討していくに当たった背景、それから2つ目のパートとしまして、それに基づいて、今後検討していくことになるであろう主な事項についての資料となっております。

1枚おめくりいただきまして、2ページ目でございますけれども、まず、検討の背景ということの1番目としまして、消費者問題の現状ということが書いてございます。消費者被害というものは、近年非常に急増しております。その中でも特に消費者契約に関わる苦情・相談件数というのが非常に多くなっておりまして、全体の7割前後に推移をしてきているということでもあります。

それからもう一点、消費者契約に関する様々な被害でございますけれども、ある事業者の悪質な行為といったものが反復継続をするということによって、それが多数の被害になる。同時多数被害というものが起こり、結果的に広範で甚大な被害に拡大していく。こういった問題がございまして、これにどのように対応していくのかというのが課題になっているということでございます。

関連の資料といたしまして、右側3ページ目の上に、参考の1としまして、「消費生活に関する苦情・相談件数の推移」をPIO-NETのデータをもとに書いてございますが、非常に増えてきておりまして、2003年度においては、そこに書いてありますように120万件を超えるような数になってきております。

それから下の参考の2で、その中で全体に占める契約・解約に係る件数の割合の推移が書いてございます。

参考1、参考2はともに、2003年度が非常に飛躍しておりますけれども、実はこの背景には、いわゆる架空請求に関する消費者からの相談というのが急増しているという、若干、特殊な事情もございまして、しかしながら、全体として増えている傾向にあること。それから、契約に関するものが7割強ぐらいの割合になっているという傾向が伺えるかというふうに思います。

それから、1枚おめくりいただきまして、4ページ、5ページでございます。

ここは消費者契約に関する相談事例として、具体的にどのようなものが実際に出てきているのかということであります。このうちの最初として、不当な契約条項に関する事例というのを3つほど並べておりまして、個々の説明は省略させていただきますけれども、車の解約に関するキャンセル料の違約金の条項、あるいはパソコン教室における「契約後、一切変更・解約はできない」という旨の規約の問題。それから3つ目は、携帯電話の支払いに関して違約金の請求に関する決まり、こういったものに関する事例でございます。

それから、下の方でございますけれども、不当な勧誘行為に関する事例というのを幾つか掲げてございます。一番下にありますのは、訪問販売でやってきたセールスマンによる補習用学習教材についての説明が事実と違っていたという問題、あるいは5ページの一番上の事例では、「確実にもうかります」ということでの執拗な勧誘を受けた事例、それから生命保険の転換の関連で、不利益になるような事実についてのきちんとした説明がなかった事例、高額な羽毛入り敷布団について、2時間も居座られたといったような問題、水道水のことで来たセールスマンに浄水器を勧められて、「要らない」と言っても強引に

取り換えてしまったという問題、一番下の例では、パーティーに呼び出されてピアスを勧められ、「帰してもらえなかった」といったような事例、といった問題が実際に生じているということでございます。

それから、次の6ページ目でございますけれども、消費者契約法に関する不当条項に関して幾つか判例が出ておりますので、参考に付けさせていただきます。ここでは16件ほど載っておりますけれども、最近非常に多いのは、ご覧いただいてわかりますように、大学の入学辞退に伴う学納金の返納に関する請求というものに関する判例が最近多数出ておまして、同法第9条に基づく平均的損害をどう読むかといったことで、授業料の返還命令という判例が最近出てきているということでございます。

それから、そのほかでは一番下でございますように、いわゆる敷金の返還に関して、自然減耗といったものをどういうふうに見るかといったような問題、こういったものが最近の判例として出てきているところでございます。

それから、7ページの参考5でございますけれども、同じく消費者契約法の中の不当な勧誘行為に関する判例として幾つか例を書いてございます。いずれも不実の告知でありますとか、あるいは不利益な事実をきちんと説明をしなかった、あるいは退去妨害ということで家にも帰してもらえないというような事例、こういったものについて消費者契約法に基づく判例が幾つか出ておりますので、参考に付けさせていただきます。

それから、その下、参考6でございますけれども、こういった消費者契約法全体に関する相談件数のデータでございます。全体として対前年で見ても、4条関連あるいは8条、9条、10条関連ともに、かなりの増加傾向にあるということがうかがえるかというふうに思います。

それから、1枚おめくりいただきまして8ページ目でございますけれども、参考7としまして、大規模な消費者被害の主な事例を幾つか書いてございます。投資ジャーナル、豊田商事等々かなり悪質な事例でございます。そういう意味では、警察等による取り締まりといったものが何よりも大事な案件でございますけれども、一方で、この中にはかなり強引な勧誘であるとか、あるいはその勧誘や説明であるとかといったような要素もございますので、今後、消費者団体訴訟制度を検討していく中で、こういった悪質な勧誘等に関する部分については、被害を事前に少しでも食い止めるという意味で、何らかの効果があるのではないかとということもございますので、参考として付けさせていただいた次第でございます。

それから、1枚おめくりいただきまして10ページ目でございます。ただいま御説明申し上げましたような消費者問題の現状というものがございまして、その中で消費者個人がどのように対応ができるのか、あるいはこういった問題があるのかということでもあります。

最初の「 」にございますけれども、被害を受けた消費者個人が訴えを提起していくことは非常に難しい現状にあって、泣き寝入りしやすい、あるいは消費者被害がそのまま放置されてしまうというおそれがございます。幾つかよく言われていることは、1つは被害額が訴訟費用などに比べて比較的少額であるケースもあるという問題でありますとか、あるいは訴訟に関する専門的知識、あるいはお金の問題、時間の問題といったものもありまして、必ずしも自ら訴えを提起していくのが容易ではない。あるいは訴訟における立証の難しさの問題、こういったものもありまして、個人が訴えを提起していくということが難しい現状にあります。

それから、2つ目の「 」でございますけれども、特に消費者被害が拡大をしていくことを防ぐためには、そういった様々な行為を未然に防止し差止めをしていくということが大事になってまいります。しかしながら、これにつきましては、被害をまだ受けていない段階での消費者が、事業者の行為が何らかの不当があるというふうにわかった場合には、実際にそういう取引をわかっていて被害に遭ってしまうということは余り考えられないといったようなこともあり、現行の法制度の下では、消費者個人が事業者の、例えば不当な約款条項の使用でありますとか、あるいは違法・不当な行為といったものに対して、差止訴訟を提起するというのは非常に難しい。個人が差止めについて訴訟を行っていくことは難しいという指摘がなされている現状にございます。

それから、最後の「 」でございますけれども、消費者被害などの同時多数被害、こういったものを集団的に救済していくための現状のものといいたしましては、共同訴訟あるいは選定当事者制度といったものがございます。しかしながら、後ほどまたもう少し説明をいたしますけれども、いずれの形態もあくまで被害を受けた消費者個人というのがいて、それを複数人で訴訟を提起する形にしたり、あるいは複数の被害者の中から、一人を代表者として選定をするという仕組みでございますので、基本は個人による訴訟提起というのが最初にあって、それ全体を束ねるというような仕組みでございますので、個々人による訴訟提起そのものの困難性といったものを解決するということにはなかなかならないという現状でございます。

今申し上げましたことの参考資料でございますけれども、11ページの参考の8に「消費

者個人による差止訴訟の提起について」というものがございます。これは、結局、差止請求を行う場合の訴えの利益の認定の問題になってまいりますけれども、消費者が既に被害を受けてしまっている場合には、損害賠償等による被害の回復ということが行えますし、また、被害をまだ受けていない段階であって、事業者の行為の不当性というものがわかっている場合には、自らそういった取引を行って被害に遭ってしまうというおそれは余りないだろうということで一定の利益が認定をされにくい。したがって、差止めには現実的には困難な場合が多い現状にございます。また、仮に訴えの利益といったものが認定されるような場合でありましても、差止判決の効果というのは、あくまで差止めを行った当事者間にしかその効力というのは及びませんので、非常に広範にわたった違法・不当行為というものの全体を差止めるということには限界があるということでございます。

それから、1枚おめくりいただきまして、12ページ、13ページでございます。こちらは先ほど申し上げました現行法における集団的な訴訟の形態としてどういうものがあるのか記載してございます。

共同訴訟というのが一番上にございますけれども、この図にもありますように、被害を受けた、あるいは受ける消費者といったものが複数にあたる場合に1つの訴訟手続で行う形態であるということであります。しかしながら、これについては個々の消費者あるいは原告がそれぞれ何らかの訴訟を起こす請求権というものを有していることが前提になっていて、そういったものをまとめて請求をして、全体として審議の重複の回避でありますとか、あるいは統一的な紛争の解決といったことを図っていくと、こういう仕組みでございます。

それから、選定当事者制度は複数の消費者、被害者の中で誰か代表になる人を選定し、その選定された者が自己と他人のために当事者として訴訟を行うという形態でございますけれども、これについても個々の消費者が個々に請求権を用意している。こういう前提のもとでの制度ということでございますので、請求権そのものが認められないといった場合には、そもそもこういった制度も使いにくいという状況にございます。

なお、選定当事者制度の説明の後に、注を付けてございますが、これは選定当事者制度を少しでも使いよくしようということで、若干の民訴法の改正がなされておまして、いろいろ書いてございますけれども、要するにある訴訟、差止めなりの訴訟が起こっている場合に、同じように被害を受けたほかの被害者の人が、既に提起されている訴訟に後から参加をしたいといった場合に、これまでは一度その方が訴訟をしてからでないこの制度

が使えなかったものを、自ら訴訟をすることなしに、既に行っている訴訟の原告を直接選定し、この裁判に後から参加することができるというような改正がなされたということがあります。

それから、最後に参考としまして、「クラス・アクション」というのを付けてございます。これはアメリカの制度でございまして、多数による集団、被害者なり何なりの集団がある場合に、これをクラスと呼ぶようですけれども、利害を共有しているときに、そのクラスの代表者として、ある人が全体の当事者となる制度でございまして。これはある意味では、選定当事者制度と似ているところもございましてけれども、選定当事者制度にあるような選定をするという手続が不要ということでありまして、逆に同じクラス、構成員となる人たちは、自ら積極的に自分はここから抜けますというふうには言わない限りは、自動的に判決の効果が及ぶという制度でありまして、若干選定当事者制度に似ておりますけれども、参考に付けさせていただきます。

それから、1ページおめくりいただきまして、14ページでございます。ただいま説明いたしましたような、消費者問題の現状、それから、その中で個人による対応の困難性という中で、消費者団体訴訟制度といったものがどういう位置付けになるのかということございまして、これまで部会などでも御説明したと若干重複いたしますけれども、整理をいたしております。

消費者団体訴訟制度は、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ということを認める制度でございまして、EU諸国を始め諸外国において導入されていて、役割を果たしている現状でございます。

こういった消費者団体訴訟制度の意義でございますけれども、1つは消費者の個人ではなくて、消費者団体が訴訟の当事者となるということ。それから、被害を受けた個人の救済だけではなくて、消費者全体の利益の擁護を目的とした訴訟ができるということ。それから、受けてしまった被害を事後的に救済するというのみならず、特に差止めでございますけれども、被害の発生を事前に防止し、拡大をストップすること、そういった訴訟ができるといった点がこれまでと違う意義がある点であろうかというふうに思います。

こういった消費者団体訴訟制度につきましては、昨年5月の「21世紀型の消費者政策の在り方について」の報告書の中でも、消費者団体訴訟制度の導入が必要であって、特に被害が多発している現状にかんがみると消費者被害の発生、拡散といったもの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という御提言をいただいたところであり

まして、また、それを受けた形で昨年の7月に閣僚会議である消費者保護会議が開かれ、この中で、この消費者被害が多発している現状にかんがみて、不当条項の使用に対する差止制度の導入を検討するという旨の決定がなされておりまして、こういったことを土台といたしまして、本日の検討につながっているということでございます。

参考11は消費者団体訴訟制度全体のイメージ図ということでありまして、要は、被害を受けた消費者と事業者以外に適格な一定の要件を満たした消費者団体といったものがあり、それが特に消費者からの委任といったものをなしに差止請求等を行える。こういう制度のイメージでございます。

右側15ページ参考12、13、こちらは国生審の報告書、また消費者保護会議の決定の本文でございますので、これは省略をさせていただきます。

それから1枚おめくりいただきまして、16ページでございます。4として、これまで申し上げてきたようなことの補足といたしまして、それでは消費者団体といったものが、どのような状況にあるのかということについての概略を付けてございます。

現在、我が国の消費者団体でございますけれども、内閣府の「消費者団体概要」の調査結果によりますと、全国で平成13年7月現在約4,700団体というデータになっております。その職員の構成としては100人未満の比較的小規模な団体が多いという現状にあります。

それから、消費者団体の設立の年代で見ますと、昭和40年代、50年代あたりが1つのピークで非常に多かったわけですがけれども、その後60年以降に設立された団体というのも結構な数になっておりまして、新しい形の団体設立の動きといったものが続いていることでございます。

それから、活動のやり方としましては、任意団体として活動されているところが多いわけですがけれども、最近ではNPO法の改正といったこともあり、NPO法人等を取得する団体も出てきている現状でございます。

それから、各団体の財政面、人材面につきましては、いずれも必ずしも十分な基盤が確保されているわけではないという状況でございます。

また、その主な活動内容としましては、消費者啓発でありますとか、あるいはバザー等の経済活動、リサイクル等々多様なことをされておりますけれども、その中で調査活動、あるいは苦情処理関連の活動、こういったことを行っておられる団体もございます。いずれにしても個別の消費者団体の状況を見ますと、その活動の内容、あるいは地域の問題、組織、規模等々に非常に多様性がありまして、そういう意味では消費者団体の多様性

といったものを十分念頭に置く必要があるかというふうに思います。

その関連の資料としまして、17ページの方でデータとして、今申し上げました会員数、あるいは団体の数、あるいは消費者団体の会員数別の割合ということの円グラフなどを参考に付けてございますので、ご覧いただければというふうに思います。

それから、1枚おめくりいただきまして18ページでございますけれども、参考の16としまして、消費者団体の予算規模、あるいは職員数でございますが、なかなか全体をつかむのが難しい現状でございますけれども、ここでは「平成14年度消費者団体概要」という調査の中の、いわゆる中央団体30団体というところから得られたデータ、具体的には一番下の備考に幾つか並んでおりますけれども、こういったものからピックアップをしてみますと、予算規模ということで見ましても、そこに掲げてありますように、ばらつきはございますけれども、そう大きなものではない。あるいは職員数につきましても1人から4人、あるいは5人から9人といったあたりが多いというような状況がここからもうかがえると、思います。

それから、右側参考17が「多様な消費者団体の例」ということでありまして、これはあくまで例でございますけれども、消費者団体といたしましても非常にいろんな形態がございます。ここでは、この4つの団体を例として掲げましたけれども、それぞれ沿革、法人格の有無、主な活動の内容等においても、非常にバラエティに富んでいる現状にあるということでございます。

以上が全体としての主な消費者団体訴訟制度を検討していく中での背景でございます。1枚おめくりいただきまして、20ページでございますけれども、こういった中で、今後どういったことを主な検討事項としていくのかということでございます。

消費者団体訴訟制度の具体化に当たりましては、まず、こういった消費者団体がこういった訴訟を提起し得る制度とするのか、あるいは、その上でこの消費者団体訴訟制度がうまくワークしていくためにはこういったことを考える必要があるのかということかと思えます。

まず、「1」で書いてあります訴権の内容でございますけれども、これまで見てきましたような消費者契約に関する様々なトラブルの状況などにかんがみ、こういった内容の訴権を認めていくのが適当と考えられるかという論点があるかと思えます。例えば、先ほども御紹介しました約款の中の不当条項の使用の差止請求でありますとか、あるいは不当な勧誘行為に対する差止請求、その他いろいろございますが、こういった中でこういった

ことを考えていくのかという訴権の内容についての論点が1つあるかと思えます。

それから「2」としまして、こういった訴権を行使し得る団体、いわば適格団体でございますけれども、この要件をどのように考えるのか。(1)として、こういった要件を満たす団体に訴権を付与すべきかということでもあります。これは下に括弧書きでいろいろ書いてございますけれども、やはり消費者団体の目的でありますとか、活動の実績あるいは存続期間、人的な規模、法人格の有無といったものが考えられる例になろうかと思えますけれども、こういったことからどういう要件を課していくことが一番適切かということを考えていく必要があるかと思えます。

それから、(2)としまして、こういった適格性といったものを誰がどのように判断していくのかということでもあります。これは例えば、特にそういったものを決めない場合には、訴訟が起きた場合に、その都度裁判所が各団体の適格性というのを判断していくということになりますし、あるいは認可等を要件とした場合には、全体の適格要件といったものを行政庁が認可等の何らかの形でスクリーニングをかけて、その適格団体を判断していくということになります。その辺をどのように考えていくのかということが論点になろうかというふうに思えます。

それから、21ページの「3」でございますが、「制度運営上の諸問題」というふうに書いてございます。今申し上げました、「1」、「2」以外のものがここに掲げられておりますが、例えば、1つは判決効の拡張、あるいは二重提訴の問題といったような問題がございます。現行では判決の効果というのは、その訴訟を起こした当事者間だけに及ぶというのが原則でございますけれども、そういった差止めなどの判決が出たときに、その効果といったものをどこまで及ばせていくのかといったことを判決の実効性の確保、あるいはもう一方では濫訴の防止、こういった面から現行の民訴法の一般原則と同じでいいのか、あるいは一定の何らかの配慮を考える必要があるのか、この辺の論点がございます。

それから、複数の消費者団体が同一の事業者、同一案件に対して同時に訴訟を提起していくといったことを認めているのかどうか、何らかの制限をするのか、この辺の問題があるかというふうに思えます。

それから、判決の公表制度でございますけれども、やはり全体としてこういった消費者団体訴訟制度が起こり、こういったものが判決として出ているのかということを広く情報を提供するという意味での、何らかの判決の公表制度といったものを導入する必要があるのかどうか、こういったことが論点としてあろうかと思えます。

また3つ目としまして、実際に判決が出た場合に、その判決がきちんと実行されるようにということでの強制執行制度ということでありまして、現行の代替執行でありますとか、あるいは間接強制といったものがありますけれども、このほかに何らかの制度、例えば諸外国では一部罰金のようなものを科すといった制度もあるようでございますけれども、この実効性担保の観点から何らかの手段を考える必要があるのかどうかということでありませう。

それから、訴額の算定というのがございますが、これは全体としての訴訟費用、裁判に払う訴訟手続の手数料との算定のもとになっておりますけれども、通常、自己の経済的利益のために訴訟を起こすという形態と差止めなどの場合とは違いますので、そういった場合にどのように訴額の算定をしていくのか、それによって全体としての訴訟手数料がどのようになっていくのか、こういったことも踏まえた検討が必要かというふうに思います。

それから、その他制度の有効で適切な運営のための必要の措置ということでありまして、部会でも御議論がありましたような、全体として、こういった制度がうまくワークするための消費者団体、あるいは様々な団体に対するバックアップの問題といったことについての御議論があるかということでありまして、概要、大体このようなものが1つの主な論点になろうかというふうに思います。

それから、参考資料でございますが、おめくりいただきまして、22ページ、23ページですけれども、22ページは、例えば契約に関する差止めの対象ということを少し具体的なイメージを持っていく必要がございますけれども、現行の消費者契約法の中では、例えば不当条項については8条から10条といったような消費者契約、こういった条項について無効にするという条項がございます。また、不当な勧誘行為については第4条ということで、誤認あるいは困惑を通じたような不適切な勧誘行為について取消し得るといったような条項が現状のものとしてはございまして、こういったことも念頭に置いていく必要があるという1つの例でございます。

それから、参考の19でございますけれども、1つのイメージといたしまして、海外における消費者団体訴訟制度の運用の一例ということで、ドイツの不当約款条項の差止めの例をチャートにしてみました。これは不当な約款の使用などがあって、それに対し個々の消費者が適格な消費者団体について相談をされると、適格な消費者団体、これは連邦管理庁に登録の申請をし、その中で登録をされている団体が今69団体ほどあるということでありませうけれども、その中で一番代表的なものとしては、「消費者センター総同盟」というこ

とであります。こういったところで事件の選別をし、その中で事業者への警告状の送付と  
いうことをやっているようであります。そこで大体決着がつけば、その段階で不当な条項  
の修正あるいは削除がなされる。それがうまくいかなかった場合に訴訟の提起ということ  
を行っており、不当な約款条項の使用の差止め、あるいは推奨の差止め、撤回等の請求を  
していくということになっています。

それに対して仮に勝訴判決があった場合には、それによって不正な条項というものの修  
正・削除がなされる。仮にそこで不当な契約といったものが、まだ引き続き継続使用がさ  
れてしまったといった場合には、勝訴した消費者団体は行政裁判所への行政罰の申立てと  
いうことをしたり、あるいは判決後そういった契約条項を使われてしまった契約者、消費  
者が特別の訴訟において、「これについては、既にこういう差止め判決が出ています」と  
いうことを援用するというようなことで、その中で不当条項の修正・削除がなされてい  
るといったような流れがあるかということで、1つの参考としてイメージとして付けさせ  
ていただいております。

それから次の24ページ、25ページには、海外における消費者団体訴訟制度の概要を幾つ  
か付けております。ここではドイツ、フランス、イギリス、オランダ、イタリア等を幾つ  
か付けておりまして、国によって様々でございますけれども、例えば、一番上のドイツの  
例で見ますと、今申し上げましたフローチャートとも重なりますが、差止訴訟法といった  
ものに基づいて、不当約款条項の主要な差止め、推奨の差止め、撤回といった請求、ある  
いは消費者保護法違反行為の差止請求といったことができるということであります。それ  
ができる適格団体としては、登録をされている法人格を持った団体ということでありまし  
て、その登録要件が若干書いてありますけれども、消費者利益の擁護を定款上の任務とし  
て法人格を有する団体であるとか、あるいは75人以上の自然人を擁する、あるいは1年以  
上の存続期間がある等々の要件が書いてありまして、代表的な例としては、VZBV、「消費  
者センター総連盟」といったものがあります。そのほか各国個別には申しませんが、  
国によって様々であります。特にEU諸国の場合には、EU指令もございまして、全  
体として消費者団体訴訟制度といったものが導入されてきているということでありま

それから、最後の26ページでございますけれども、フランス、あるいはドイツにおける  
消費者団体訴訟制度の団体訴訟の活用状況でございます。

ドイツの消費者総連盟の場合ですと、例えば、差止訴訟法に基づく訴訟件数45件と書い  
てありますが、その警告手続というのを、全体はもう200件しているということでありま

す。

それからフランスの消費者同盟、これも活発にやっているところのようでありませけれども、年間25件程度の新たな訴訟をやっているようですが、2つ目の「・」にありますように、非常に多くの相談受付があって、その中で事前に警告書を送るといったような交渉によって、半分ぐらいは交渉段階で解決に至っている。

もう一つ、 にありますフランスの「消費・住居・生活の枠組み連合」といったような例でありませても、全体のトラブル案件のうち、約8割は交渉によって解決がなされていて、訴訟に至る案件というのは全体の1、2割であるということで、訴訟そのものもさることながら、その前段階での調整、あるいは交渉といったものでかなりの解決が図られている現状にあるということでございます。

以上が消費者団体訴訟制度の主な背景及び主な検討事項の資料でございます。

それから併せまして、今後の主なスケジュールのイメージとしまして、もう一つ資料5という2枚紙を付けてございます。

これは前回の4月16日の部会でお示しをしたものを大体ベースにしておりますけれども、本日第1回でございますが、この後2回ほど関係者からのヒアリングというのを行ってはどうかというふうに考えております。そのヒアリングを踏まえまして、制度の中身の検討について秋口ぐらいまでに4回程度、その後、全体を含めた委員会報告、全体のとりまとめというのを年末に向かって御審議いただく、というイメージでございます。ただ、スケジュールにつきましては、その全体の検討の進捗状況といったものに応じて、そこはフレキシブルにやっていきたいと思っておりますのが1点と、それから、先ほど申し上げましたけれども、検討状況の中で適宜タイミングを見て、節目で消費者政策部会の方にも中身を御報告して、御意見を賜る機会を設けるというふうにはいかがかというふうに思っております。

それから、1枚おめくりいただきまして、次回以降ヒアリングを行うということをお願い申し上げますけれども、大体このようなことではいかがかなというふうに思っております。ヒアリング先としましては、今考えておりますのは、様々な被害の状況なども持っておられる国民生活センター、あるいは今後こういった制度の受け皿になることが考えられる消費者団体を2団体ほど、それから経済界からの御意見ということで日本経済団体連合会、あるいは中小企業関係の団体の方からも御意見をいただいております。併せて法曹界からは日本弁護士連合会、この辺から少しそれぞれの御予定も聞きながら日程をセットして、

2回ほどに分けてヒアリングをしてはどうかというふうに思っております。

それから、ヒアリング項目でございますけれども、こういった訴訟制度全体についてどのように考えておられるのか。その中で、例えば消費者団体の要件でありますとか、あるいは、この制度をうまくワークするようにするためにはこういったことに配慮したらいいのか、あるいは、こういった懸念があるのかといったことについて率直な御意見をいただければというふうに思っておりますし、その中で特に消費者団体については、担い手としてどのように取り組んでいこうとされているのか、それから、国民生活センターについては、その被害の実態等に基づいた御意見といったものをいただければというふうに考えております。

大体このようなスケジュールで検討を進めていってはいかがかと思っております。以上でございます。

山本委員長 それではただいまの説明につきまして、御意見、御質問を御自由にお述べいただきたいと思っております。初回でありますのでフリートークングということで、特に論点を区切らずに御自由に御発言をお願いしたいと思います。いかがでしょうか。長野委員。

長野委員 日弁連の長野でございます。先ほど訴権の内容について、約款の不当条項の使用差止め、それから不当な勧誘行為に対する差止請求という2つの具体的な項目が挙がっておりまして、この点については、私自身も早急にこの制度を導入する必要があるというふうに思っております。先ほど事務局の方から説明がありました京都地裁の平成16年3月16日の敷金、いわゆる賃貸マンションの敷金における原状回復条項についての無効判決ですけれども、実は私が原告訴訟代理人をしておりまして、この問題も、弁護士になって今年で10年目ですけれども、ずっとこの9年間取り組んでまいりました。しかし、この敷金問題は、京都においても全く減ることなく、トラブル件数として年々増加しております。結局、個別の訴訟を提起していても、なかなか管理会社、それから賃貸人の方々の改善がなされなくて、イタチごっこというようなことを日々痛感しておりました。それで、不当条項、それから不当な勧誘行為についての差止請求について検討されるということが非常に有意義だというふうに思っております。その点が1点です。

もう1点ですけれども、消費者団体訴訟制度といいますと、この差止請求と、もう一つ考えられるのは損害賠償請求が考えられると思っておりますけれども、この損害賠償請求についても、私も海外等の調査、フランス、ドイツ等の調査に行きまして、いろいろ難しい問題があるということは認識しておりますけれども、この検討委員会でも損害賠償請求制度に

ついても、具体的な論点を挙げて検討する機会を設けていただきたいというふうに思っております。

以上です。

山本委員長 どうもありがとうございました。ほかの委員の方がでしょうか。

大村委員 主としてヒアリングのやり方について意見を申し上げますけれども、ヒアリング項目の中に、「その他」というところに消費者団体訴訟の担い手としての取組み状況というのを追加していただいたのですが、この点について、特に今後この委員会で検討する前提として、現状を各何千ある消費者団体の中に、どのような消費者団体が現実に悪質商法の問題に取り組んでいるのか、それから、そういう取り組んだ実績に基づいて、どういう点が問題と感じているかとか、この辺の情報というのを前提情報としてぜひ委員会の皆さんで共有すべきじゃないかなと思っています。

そういう意味では、ここの国民生活センター、消費者団体、と3つの団体の方が来られて、そういう何千ある団体が現にどういうふうに機能して、どういうふうに実際に実績を残しているかということについて、果たしてきちんと事前に調べて意見を言えるのかどうか若干難しいのではないかなということも予想するわけですが、そうであれば、事前にアンケートをすとか何らかの方法で現実をきちんと踏まえていただきたいなというふうに思います。現実に悪質商法に対して、消費者支援ということを実践していないところ、単に突然落下傘的に制度を導入というのは、大変違和感があると思っています。どのような制度も実績がある程度あって、それを推進すると、その問題意識を踏まえて初めて意味のある制度改革がなされるわけなので、この辺について、ぜひそういう方向で調査というのをお願いしたいというのが私の意見です。

山本委員長 本件につきましては、ヒアリング先との調整等を既にやっておられると思われませんが、時間的なタイミング等で対応はどの程度可能でしょうか。

中村消費者企画課長 1つは、消費者団体の方々これから御相談をさせていただきますが、できるだけ今ご指摘のあったような、実際にこういった問題に取り組んでおられる事例といったことも含めて、お話しできるようなヒアリングにしたいと思っております。

それから、消費者団体全体の情報につきましても、私どもの中である程度の情報もございますので、その検討の中で、消費者団体の状況について、できるだけ情報を提供して審議に役立てていただきたいと思っております。

山本委員長 では、そのような方向で対応させていただきます。

大村委員 すみません、今の続きなんですけれども、訴訟制度を変更するわけですので、この委員会でしていただくという形でなくてもいいと思うんですけれども、裁判所の意見と申しますか、例えば適格団体の定義を裁判所に任せるということについてとか、先ほど論点の指摘があったんですが、その辺について裁判所の意見も聴くべきではないかと。それから、欧州の制度についてご紹介があったんですが、できますれば、モデルにしているドイツとか特に突っ込んで研究されている方、専門家の意見も聴きたいなど。現実に先ほどチャートの、問題があった場合に最終的に訴訟で解決している。それが四十何件とか数字はあったんですが、その判決の結果も大変興味があるところでございますし、その辺のところもぜひ検討していただきたいと思います。

山本委員長 研究者の方は、この委員会のメンバーとして相当有力な方がおられますので、そういった方から随時情報を提供していただく、あるいは場合によっては多少レポートをしていただくということも考えられるかと思います。裁判所の方は、いかがでしょうか。

中村消費者企画課長 確かにおっしゃるとおり、この制度をやっていく場合に、裁判所との連携というのは、御意見をいただくことも非常に重要であろうと思っております。実際にこの検討会を始めるに当たりまして、今後こういった検討を始めていきますということは、事務局の方で裁判所とも相談しているところでありまして、こういった検討の中ではきちんと連携をとってやっていきたいというふうに思っております。

山本委員長 大村委員、そういった方向でよろしいでしょうか。

大村委員 はい、その点につきましてはわかりました。

山本委員長 升田委員。

升田委員 主な検討事項の1の「訴権の内容」のところなんですけれども、ここで「使用差止請求」というのが訴権の内容として提示されているんですが、先ほどお話のありました損害賠償をどのようにするかは別としまして、仮に差止請求の場合であっても、実体上の要件というものが必要で、ここに例示してあるのは「不当な」ということを書いてあるんですけれども、それで果たして足りるか、あるいは、それは緩すぎるのか、あるいは基準として不明確であるのかという点も差止請求であれば重要な問題になると思うんです。仮にそこを動かすとすれば、実体法の何らかの手当が必要なのかという問題もあると思うんです。先ほど裁判所の適格性の判断という問題が取り上げられましたけれども、これもどういう要件を書くかということがあると思いますけれども、どういう要件を書いたにし

ても、最終的には、個々の裁判官が判断せざるを得ない。幾ら裁判所と協議をされても、それ自体が裁判という概念と矛盾するわけで、裁判官の個々の判断を認めざるを得ないとすると、その実体法上の要件とか、差止めの内容とか、あるいは適格性の要件等々について、非常に技術的な問題ではあるんですけども、要件について検討していいのか、しなければいけないと思うんですけども、ここでそういう検討もしていいのかどうかという点も問題になると思います。

山本委員長 これは委員の皆様の御意見によるわけですけども、最初の実体法上の不当性判断の要件は、これは今、消費者契約法あるいは民法というのがありますので、その現在の規定を変えるかどうかという話にかかわると思います。

それから、後半の適格団体の要件につきましては、行政官庁による認可という形であらかじめ認定するというルートと、裁判所による事件ごとの適格性の判断というルートがありまして、後者のルートを選ぶ場合には、あらかじめ運用が可能かどうかといったようなことを裁判所と意見交換すると、あるいは事務局を通じて調整していただくということが議論になってくるというふうに思います。

事務局の方から何か補足していただくことはございますか。

それではほかに御意見がございましたら。まず品川委員、次に坂東委員お願いします。

品川委員 20ページに「主な検討事項」を整理していただいております。最初に、やはり訴権の内容をどう設定するのが出発点としてかなり重要なところだろうと思っております。そういう点では順序的には、最初にまず約款の不当条項をどうするかということでしょうし、その次に不当な勧誘行為となっていくと思うんですけども、そのそれぞれについて出発点として消費者契約法あると思いますが、消費者契約法だけでなしに、民法の例えば90条、公序良俗の領域にまで及ぶのかどうか、あるいは独禁法なり特商法なり関連する他の法律についてはどうするか、広く不当条項の差止めという対象をどこまで認めるのか検討する必要があると思います。

勧誘行為等につきましても、現行消費者契約法4条の勧誘というのは、個別の行為に限られた理解がされていると思います。広く考えれば、広告ですとか、チラシですとか、そういう領域まで勧誘ととらえることは十分可能なのではなからうかと思っておりますから、そこら辺はかなり広く、かつ丁寧な検討をしていく必要があると思っておりますので、ぜひそんな御準備いただければと思います。それから跳びますが、21ページで制度運営上の諸問題というのが多岐にわたるのだらうと思っておりますけれども、これらにつきましても、ヨー

ロッパを中心に、諸外国でそれぞれの事項がどうなっているか紹介していただければ幸いです。

以上です。

山本委員長 それでは坂東委員お願いします。

坂東委員 今までの御議論に出たことの繰り返しになるかもしれませんが、とにかく何よりも21世紀型消費者政策という新しい枠組みの中で、消費者団体をいわば市場ルールの創設に参加させるという、その消費者団体訴権というものがきちんと前向きに検討されるというのはとても大きな意味があると思います。まずそれを歓迎したいと思います。

その上で2つほど考えていただけると大変ありがたいということがあります。もちろん日程的な面を考えたり、あるいは現実に実現していくことを考えますと、一定の制約があるのも事実だろうと思います。ただ、恐らく、例えば先ほどの話にあった訴権の内容の議論と適格団体の要件の議論というのは全く別個の話ではなくて、それぞれが関連をする可能性を持っている。長野委員からありました損害賠償について議論していくときに、一体どのような消費者団体がそれを担うのかというイメージを持たなければ、議論が具体的にになっていかないのかもしれないとも思います。とすると、訴権の内容や適格団体の議論というものをリンクさせながら議論をしなきゃいけない場面が出てくるだろうと思いますので、その点に御配慮をいただけると大変ありがたいと思います。それが1つです。

それから2つ目に、これも長野委員からお話もありましたが、例えば訴訟費用の問題というのは、現実に消費者団体がこの訴権を行使していく上でとても重要な課題だろうと思います。訴訟費用の問題も実は訴権の対象がどのようになるかということとも関係があります。つまり、差止めである、損害賠償であるという形で、そもそも訴訟費用の考え方は違って来る可能性があるわけです。したがって、改めて訴訟費用の問題を訴権の範囲との関係で、どのように具体的に見える形にしていくかという点についても、ぜひ御議論をしていただけると大変ありがたい。その上で訴権の内容等を再度検討ができる時間がもしあれば、全体像を消費者団体に具体的に見える形で御提示することができるのではないかなと、そう考えております。

限られた時間の中で大変勝手なことを言っているかもしれませんが、ぜひ御検討いただければと思います。

山本委員長 ほかに御意見がございましたら、齋藤委員どうぞ。

齋藤委員 先ほどのお話に関連するというか、同じようなことになるかもしれませんが、

先ほど説明された6ページと、8ページのケースを見ますと、かなり質的に違うケースが挙がっていると思います。特に8ページは、警察が動くというようなケースだと思います。警察は、被害が小規模なときにはなかなか動いてくれないというようなことがあるかと思いますが、この改正でどういう観点から、こうしたことを手当していくのかということについて共通認識を持っていることが、今後の進め方において極めて重要だろうと思います。したがって、初期の段階において、この原因を除去するという観点から、いろんな法律、例えば刑法などもあります。そういうものを一覧にして、その原因除去のためにはこういうものがあるのだが、これでは不十分である、したがって、こういう制度をつくるんだという、ある程度の共通のコンセンサスを持っていれば最終的には結果的に早くでき上がると思っております。そうでないと、途中において、同床異夢の議論が出てくることを懸念します。

山本委員長 ほかに御意見がございましたら、どうぞよろしく申し上げます。三木委員どうぞ。

三木委員 今、齋藤委員がおっしゃったこととも関連するんですが、消費者団体訴訟には、できることとできないことというか、その制度の限界というものもあろうかと思えます。先ほど引かれました8ページにある大規模な過去に起こった有名な消費者被害の例ですが、こうしたものは、例えば約款の不当条項の差止めというような問題では解決できないものが多いと思います。また、このような事件の中には、個別勧誘行為の差止めの問題で対処できるものもあるのかもしれませんが、最初から消費者をだまそうという意図で故意で犯罪的なものを行っている場合には、団体訴訟というのはさほど有効ではない場合もありまして、先ほど出ましたように、刑事法とか、行政取締りとかということで対応しなければいけないものもあります。

あるいは7ページにも幾つか例が挙がっておりまして、これは詳細はちょっとわかりませんが、具体的なことは申せませんが、例えば一番上の例などを見ると、これは個別な勧誘行為の問題であって、消費者団体訴訟として一般化して有効な解決ができるかどうかというようなことが問題になる事例かもしれないというような気もします。そうしたことがありますので、今後まずヒアリングがあるようですけれども、ヒアリングの際に、消費者被害がたくさんあるということの中で、団体訴訟のターゲットになり得るものと、なりにくいものというのもある程度仕分けして、意識してお話を伺った方が建設的ではないかと思えます。また、今後の議論の進め方においても、あらゆる消費者被害が団体訴訟の対

象として適切ということではないと思いますので、その辺を丁寧に仕分けして議論していった方がいいという気がいたします。

以上です。

山本委員長 委員御指摘のように、ある1つの制度をもって、消費者被害を根絶するという事は難しいので、いろんな制度を組み合わせで対応していかなくては行けない。そのあたりのことは、昨今の今ごろ出ました21世紀型の消費者政策に関する当審議会の報告で、その見取り図というようなものが示されておりますので、そういったことも含めてヒアリング、あるいは事務局で作成されるような資料において、ただいまの御発言をなるべく生かしてまいりたいというふうに考えます。

ほかに御意見がおありの方、いかがでしょうか。大村委員。

大村委員 今、委員長の方から御指摘のあった「21世紀型の消費者政策の在り方について」においては、基本的に「自立する消費者」が主権だと。保護の客体というよりも、主権者として動くんだという大きな歴史の考え方の転換が図られていると。そういう中での制度改正であるという大きな枠組みのことで、ぜひここで再確認させていただきたいと思っております。

ということは、先ほどこの団体訴訟で損害賠償のことも訴権で含めるという議論があるようですけれども、それは抽象的にはあり得るんですが、この消費者政策の在り方の基本的考え方というのは、個人が自らの法的な損失について回復というのは自力でやるんだと。ところが、それに対して司法のインフラ、弁護士の数が足りないとか、裁判所の敷居が高いとか、少額訴訟制度が不十分であるとか、こういう問題が指摘されて、これについては経済界が強く主張して、この間申し上げましたように、司法書士の先生が簡裁代理権を持つようにするとか、それから、司法ネット制度という形で公益活動をやりやすくするという形で、まさに消費者の自立する主体としての権利を擁護するインフラを強めているわけございまして、これが基本であろうと。そうすると、先ほど伺ったのですけれども、消費者に代わって損害賠償請求をするというようなことを今まで消費者団体が実際機能してきたのか、する気があるのか、そういう実態があるかということ調べてほしいというのは、そういう意味があるわけですが、恐らく、ないのではないかとというふうに受け止めております。

それから、日本型の選定当事者制度という一人ではやりにくいものを、よりやりやすくしようと、民事訴訟を改正して、五月雨式にどんどん後の消費者が前の訴訟にのっかるこ

とができる、ということが可能としたわけです。そのときに議論があったのですが、そういう訴訟が起きているということの公告と申しますか、ほかの消費者はどうして知ると。そういうようなことについて不十分じゃないかという議論があったんですけども、とりあえず、制度化の骨幹だけ変えて、ほかの人が知るという機会、そのことについては将来の課題にしたというふうに私は理解していますので、そういう形で個々の権利というのは、21世紀型消費者政策の在り方という流れに沿って、きちんと対応されているし、また課題は課題として認識されているので、先ほどから議論がありますけれども、消費者団体制度で何でもかんでも消費者問題を解決するというような認識というのは不適切というか、実体がないのではないかと。本当にこの消費者団体訴訟制度の中で機能すべき中身というのをあらかじめ共通認識をもってやったらいいんじゃないかというのが私の意見でございます。

山本委員長 ほかに御意見ございますでしょうか。井田委員どうぞ。

井田委員 まずお伺いしたいんですが、12月末までに消費者政策部会に報告をするということでございますが、これはどの程度の義務性があるのか、絶対に12月なのかということですね。それから、12月と言っておられるということは、消費者政策部会で御議論された後、次の来年の通常国会なりで法制化を必ずやるんだという前提があるのかどうか。なぜこういうことをお伺いするかというと、今、御発言のあった経済界の御意見と同じなんですけれども、先ほど御説明がありましたヒアリングの日程を見ますと、議論ができるのは、ヒアリングを除いて事実上7回ぐらいですね。そうしますと、20ページ、21ページに挙がっているこれだけの検討項目を、果たして損害賠償まで含めて幅広く、理想ではあるのかもしれませんが、相当広く議論するというのはほとんど不可能だと私は思います。したがって、もう既にいろんな報告が出ているわけでありますので、差止請求にある程度限定して議論を絞って、現実的な制度をつくるという前提でいかないと、議論は拡散するばかりで、幾らやっても7回では恐らく終結しないのではないかと思いますので、その辺の今後どの程度法制化の時期を念頭に置いて進めるのかということも含めてお答えいただきたいと思います。

山本委員長 法制化のスケジュール、見直し等について、あるいは12月までこの委員会の終局的な意見を消費者政策部会に報告するということがどの程度の義務性を持っているかということにつきましては、事務局の方から少しお答えいただけますでしょうか。

中村消費者企画課長 全体のスケジュールの関係ですけれども、4月の消費者政策部会

において、この検討委員会に審議を下ろしたわけでございますけれども、その中で年末までに検討委員会としての報告をまとめ、それを消費者政策部会に御報告をするということを決めていただき、そのタスクのもとでこの検討委員会ができていくということでございますので、そういった意味で年末に何らかのとりまとめをするということになるかと思っております。

ただ、その際に、具体的な法制化をどうするかといったようなこともあろうかと思っておりますけれども、恐らく、これは今おっしゃったように非常に大きな論点を抱えている問題でございますので、我々としては、できるだけ精力的に審議を進めていって、年末の段階での検討委員会としての議論の熟度、あるいはここでの全体のとりまとめ具合、それに応じて法制化をどうするかということは考えていく必要があるかというふうに思っております。

山本委員長 ということ、12月までに意見をとりまとめまして、ぜひ早期の法制化を目指すということではありますが、それが可能かどうかは当委員会での議論及び部会での議論にかかっているということかと思っております。

ほかに御意見、上原委員。

上原委員 先ほど来、議論になっています損害賠償も含めて議論するかどうかというようなことに関連してひとつお伺いしたいのです。本日紹介されました15ページのところに載っておりますが、国民生活審議会の方の報告書の書きぶり、それを受けて政府として決定した消費者保護会議の書きぶりは、ニュアンスの点で若干違うようにも思われます。前者の方は、消費者被害の発生、拡散を防止するための差止制度の早期導入というようなまとめになっているわけですが、政府の方については、不当条項の使用等に対する差止制度の導入が必要か、検討することとなっています。また、訴権の範囲につきまして、「不当条項の使用」というふうに限定されているように思われます。そういった政治状況、と申しますか、政策的に我が国がどういう方向に行こうとしているのかということも十分に踏まえて議論する必要があります。この検討委員会でもそれに拘束されるわけではないのかもしれませんが、全体の大きな政策の流れと違うような議論を幾らしても、短い期間でもあるので、無意味なことにもなりかねないというふうに思っておりますので、このあたりの状況をちょっと御説明していただければと思っております。

山本委員長 御説明ということですので、これも事務局にお願いします。

中村消費者企画課長 消費者保護会議決定にこういうふう書いてございますけれども、決して中身をこの段階で絞り込んで限定をしてしまったという趣旨ではありません。あく

まで議論の出発点は21世紀型消費者政策の中で御議論いただいて、御提言をいただいたものが出発点でございまして、消費者保護会議の方も、ここはちょっと一部抜粋しておりますけれども、基本的には、21世紀型消費者政策で御提言いただいたものを最大限尊重するということが一番のベースになっておりますので、まさにそこに書いてあるようなことで、まず消費者団体訴訟制度の必要性、それから、それをやっていく際に、特に現状にかんがみたとときの差止制度の早期導入の必要性、これを念頭において政府としても検討していく。そのためにこのような検討委員会をつくったということでございますので、特にそこで何か趣旨を変えたとかということではございません。あくまで21世紀の報告書を出発点にしてやっていきたいということでございます。

山本委員長　とういうことございまして、私の認識も同じなのですが、この両方は違いはないわけで、上の方では差止め制度を早急に導入するというので、これはなるべく早くつくり上げたい。損害賠償については中長期的な課題と位置付けている。下の方も差止制度の導入を検討するというので、差止制度の部分については全く違いがないということかと思えます。ほかに御意見ございますか。御質問でも結構ですが。小塚委員。

小塚委員　上智大学の小塚でございます。内閣府の庁舎と中央合同庁舎4号館の区別がについておりませんので、遅刻いたしまして大変失礼いたしました。

ちょっと一般的な申し上げ方になるかもしれませんが、この団体訴訟制度、あるいはそれを含めて消費者制度というものがどういう意味を持つのかということをごろろ考えているわけでございます。特に消費者保護会議の決定の方におもしろいことが書いてありまして、「事業者に比べ弱い立場にある消費者個人」、こういう文章が出ております。確かに事業者に比べて一面では個人というのは弱い。例えば持っている資産の規模などは違うであろう。弁護士さんをお願いをするにも、使えるお金の金額なども違うであろう。一面ではそういうことがございます。しかし他面で、ある意味では消費者というのは、非常に強いというふうに私は思っています。それは、消費者は理由を示さずに買わない、取引をしないということが出来る。この会議ですと、私が遅れてきても別に私に構わず進んでしまうわけございまして、それは特に私がいなくても問題はないわけですが、事業者からしますと、消費者が買ってくれないということは、それだけでも大きな問題である。そういう意味で、消費者は非常に強いということであろうと思えます。

そのときに実は非常にいい商品、非常にいいサービスであり、本当ならば、消費者がそれを購入して、サービスを利用して満足するはずのものが、何らかの理由で不信感があっ

て、そういうことをなされないということがありますと、これは事業者にとってももちろん不幸なことであり、同時に消費者にとってもいいものをあえて手に入れないという行動をしているということで、消費者にとっても不幸なことになる。そういうときに、何かそのギャップを架橋するような制度があれば、それは事業者にも消費者にも、そういう意味では社会全体、日本経済全体にとって有益なものである。そういう制度というのが日本の経済全体に大きなプラスの影響をもたらす制度なんじゃないかというふうに考えております。

そういう意味では、この消費者団体訴訟制度というのも、消費者あるいは消費者のために活動しておられる方々、と同時に、事業者あるいは事業者の側に立って行動しておられる方々から見ても、なるほどと、この制度があった方がいいというようなものがつくられて、そういうものとして結果を出すことができるといふふうに考えております。

山本委員長 どうもありがとうございました。ほかに御意見、特に御発言のない委員の皆様、今回は初回ですので、ぜひ御自由に御意見を頂戴したいと思うんですが、いかがでしょうか。川本委員どうぞ。

川本委員 特に改めて発言する内容でもないかもしれませんが、委員長が皆さん話してくださいということなので発言したいと思います。改めてこういう委員会ができて、消費者団体訴訟についての検討が始まったわけで、非常に意義深いと思います。今回は差止請求を中心に議論していくと承知していますが、損害賠償の方もいろんな論点もありますし、これまた充分検討していかなければいけないことだと思いますけれども、段階的に議論をしていくということは非常に重要だし、限られた時間で成果をあげるには、そういうやり方が現実的ではないのかなというふうに思っています。

損害賠償の方に関連して、この4月に国民生活センターから報告書が出ています。「消費者取引分野の違法行為による利益の吐き出し法制に関する研究」、これは悪質事業者の不当利益というか、そういうものが充分吐き出されていない問題が起こったときにその利益がそのまま悪質の事業者の方にとどまっている傾向があるのではないかとということで、損害賠償、不当利益のはき出し、金銭制裁についての日米比較を行った研究を発表したわけなんですけれども、その視点内容というのは、非常にオーバーオールなもので我が国では初めての研究報告でして、御存じのようにアメリカではいろんな方式をやっていますので、日米の法律制度が違いますのでそのままそれが直ちに我が国に当てはまるとは言えませんけれども、損害賠償関係ですと重畳賠償とか懲罰的な賠償制度とかございますし、民

事制裁金（シビルペナルティ）というのもあるわけで、そういう不当利益の制裁に関しても、かなり厳しい制度ができていっているわけでありまして、今回は差止めの方が中心ですから、その次のステップになるのかもしれませんが、損害賠償についても、日本の今の制度というのは悪質業者にとって非常にやり得になっているという現状があるかと思いついて、個人的にも問題意識を持っているところでございます。

以上です。

山本委員長 ほかに御発言を御希望の方どうぞよろしく申し上げます。高橋委員どうぞ。

高橋委員 今後の進め方についての意見でございます。先ほどから検討範囲を差止請求だけにした方がいいか、あるいは損害賠償に及ぶかという話が出ておりますけれども、私は費用やキャパシティの問題から、ヒアリングの段階ではかなり幅広く議論をして、第4回のところで、この会議のコンセンサスとしての論点整理というのを行って、その次の5、6、7で具体的に何を検討するのかというあたりまできちんとテーマを出してやった方が有効な議論ができるのではないかとこのように思っております。

それから、8、9、10が委員会報告という形になっておりますけれども、これが事務局主導で進んで、多少の修文しかできないという状況になると、それぞれに不満が残りますので、この進め方につきましても、この3回をどういうふうに配分して、どこでどういう意見が言えるのかということにつきましても、7回目あたりから具体的な内容に関しても、みんなが知った上で議論していくような形をとっていただきたいと思っております。

以上でございます。

山本委員長 どうもありがとうございました。ヒアリングでは訴権の内容としてどのようなものが適当と考えられるかということで、本日両論が対立しておりますけれども、損害賠償につきましても、場合によっては、御発言があるであろうということ、それから、当委員会は全部で現在の案においても7回ほど審議の機会がございまして、特に前半の4回の審議を踏まえて、コンセンサスを踏まえて委員会報告を審議していくということになると思っておりますので、十分委員会のコンセンサスを尊重した内容にするということをお願いいたします。

ほかに御意見ございますか。御船委員。

御船委員 2点ほどお願いしたいと思います。第1点は、ヒアリングの際にぜひ、例えば「主な検討事項」の20、21ページにある特に制度内容上の諸問題ということで、判決の公表制度というようなこともきちんと御意見とか、あるいは現状というものを示していた

だきたい。つまり、なるべく広くヒアリング対象になられる方々の広い見識というの伺いたいということが第1点でございます。

それから第2点目は、現状というのを聞くのは非常に大切だと思うんですけども、どういう条件があれば、より高いゴールというものが実現可能かというようなことを特に言及していただければと思います。

もう一つ追加的にですが、海外における現状というものを参考の20で示していただいているんですが、どういう経緯で、あるいは今どういう問題が起きていて、それに対して、どういう対処をしているのかということも伺えればとてもありがたいのですが、以上です。

山本委員長 本日は初回でございますので、論点を非常にコンデンスした形でお示ししておりますが、更にもその背景にあるような資料、そういったものも今後事務局の方でより詳しいものを準備していただくということになるかと思っておりますので、よろしく願います。

ほかに御意見はございますでしょうか。角田委員。

角田委員 消費者被害の状況は、年々深刻化しています。消費生活相談の件数はどんどん増えて、100万件を超えています。様々な法の立法や改正がなされているにもかかわらず、被害が増えているという状況がございます。この消費者団体訴訟制度がどのようにそうした被害の未然防止や救済に役立つ制度となるかについて私自身も考えているところですが、今日示された資料の中で私がお願いしたいのは、海外における具体的な内容などについて、実際に差止めが行われた事例の具体的な内容などを紹介していただけたらと思います。日本の実情とすりあわせて、こういう事例の場合には有効に活用できるのではないかとといった具体的なイメージが描けるような資料を示していただければよいと思います。

山本委員長 ほかにございますでしょうか。岩佐委員。

岩佐委員 ほとんど角田委員と同じなんですが、やはり外国の具体的例と、あと学識のヒアリング先のところに、先ほど一応お話に入っていましたけれども、外国の諸問題に関しての学識経験者の方の研究事例というのをきちんとお話をさせていただきたいということと、あと、消費者団体のことの方が適格要件でかなり皆さん御心配な部分というのもあるみたいですので、今後、消費者団体が団体訴権に対してどういうふうな動きがあるのかということまでお話をいただきたいなと思います。そうしないと、濫訴とか、その辺を皆さん大変心配されていますので、現状はそうだけれども、次のステップとしてはどうやっていきたいかということまでをお話しいただけるような形でお聞きしたいと思っております。

ます。

山本委員長 一応すべての委員に御発言いただいたわけですが、更に重ねて御発言のご希望はございますでしょうか。

特にございませんようですが、それでは私も一委員として、時間があるようですので、発言させていただきますが、不当約款の差止めをするときのイメージですね、これが実際にどういうイメージかということも問題になるように思います。先ほど御紹介がありました大学の学納金不返還の契約条項が、仮に差止めの問題になるとしますと、現在の判例の主流では、入学金の返還はしなくてもいいが、授業料は返還しなくてはならないということになります。その際に差止めにおいては、学納金は返還しないという、条項をそのまま続けることはいかんといい判断になるのか、それとも、入学金の部分はそのまま使い続けていいけれども、授業料の部分はそのまま使い続けてはいかんといいより親切な判断になるのか。その辺をどう考えるのかということも、実務上は極めて重要な問題でして、もし前者だとしますと、その後の個別訴訟において、入学金の部分も全部差止めが出ているということで、それは無効ということになってしまう。その辺の、使用を差止めるということの意味が何かということも今後制度設計の議論をするに当たって、特にヒアリングを終わった後、更に検討する必要があるかなということも感じましたので、付け加えさせていただきますと思います。

それでは、ほかに委員の皆様から特に御発言の希望があるようでしたら、長野委員どうぞ。

長野委員 これは事務局の方をお願いなんですけれども、今回、事前に資料をいただきまして、十分検討する機会ができて、ありがとうございました。今後の議論に当たっても、なるべく、少なくとも前日ぐらいまでには事前に資料を見させていただいた上で参加させていただきたいと思いますので、資料の事前配布をお願いいただければというふうに思います。よろしくお願いします。

山本委員長 それは極力そのようにしていただくと。

それでは、本日いただいた御意見を踏まえながら、資料4、資料5に基づいて、今後検討を進めてまいりたいと思いますが、よろしいでしょうか。

それではそのようにさせていただきます。

最後に、事務局から連絡事項をお願いします。

中村消費者企画課長 次回の委員会におきましては、関係者からのヒアリングを実施す

る予定でございますけれども、6月中下旬あたりをめどに、これから皆様方、それからヒアリング先とのスケジュール調整を進めさせていただいて、できるだけ早く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。

山本委員長 それでは、本日はこれにて閉会とさせていただきます。どうも長時間にわたりありがとうございました。