

実効性ある消費者団体訴訟制度の早期実現を求める意見書

2004年3月19日

日本弁護士連合会

【 意見の趣旨 】

- 第1 消費者被害の発生・拡大防止，救済の実効化のために，消費者契約法を改正することによって，実効性ある消費者団体訴訟制度を早期に実現すべきである。
その概要は，以下のとおりとして検討されるべきである。
- 第2 消費者団体訴訟の権限を行使できる団体の要件は以下のとおりとすべきである。
- 1 以下のいずれの要件にも該当すること。
消費者の権利の実現，利益の擁護あるいは消費者保護を団体の目的として掲げている法人または権利能力なき社団であって，営利活動を目的としていないこと。
消費者の権利の実現，利益の擁護あるいは消費者保護を目的とした活動を実際に行っていること。
社団においては構成する自然人および当該社団の構成員である社団を構成する自然人の総数が100人以上であること。
 - 2 登録規定に従い登録した消費者団体は，前記要件を満たすものと推定すること。
 - 3 社団においては，法人格を有することを適格要件としないこと。
 - 4 団体の適格要件をいたずらに厳格にして，消費者団体訴訟制度の実効性ある活用を阻害しないこと。
- 第3 以下のような内容の，消費者団体による差止請求，撤回請求，その他適当な措置をとること（以下，「差止請求等」という。）を認めるべきである。
- 1 消費者団体は，消費者契約における約款において，消費者契約法8条ないし10条，民法90条，及び消費者保護に資する法令の規定により無効である条項を使用し，または使用しようとしている事業者に対し，その使用の差止めその他適当な措置をとることを請求できること。
 - 2 消費者団体は，消費者契約における勧誘において，下記に該当する行為を行い，または行うおそれのある事業者に対し，その行為の差止めその他適当な措置をとることを請求できること。
不実の告知（消費者契約法4条1項1号）
断定的判断の提供（同2号）
不利益事実の不告知（同条2項）
住居等からの不退去（同条3項1号）
消費者の退去の妨害（同2号）
詐欺，強迫（民法96条1項，同条2項）
独占禁止法上の顧客誘引に関する不公正な取引方法
景品表示法4条に該当する不当表示

消費者を威迫する言動

消費者の私生活または業務の平穩を害する言動

消費者の知識や判断力が不足している状況を利用すること

消費者保護に資する法令の規定に違反し，よって消費者の利益を侵害し，または侵害するおそれがある行為

その他信義誠実の原則に反する不当勧誘行為

3 消費者団体は，前記の差止請求等をなし得る約款または行為につき，推奨し，または推奨しようとしている者に対し，その推奨の差止・撤回その他適当な措置をとることを請求できること。

4 差止めの対象として，不当な履行督促行為，契約解消回避行為その他の契約履行段階，契約解消段階など契約成立後の不当行為を含めるよう検討すること。

第4 消費者団体による以下の損害賠償請求を認めるべきである。

1 第2の1記載の適格要件を満たし，登録規定に従い登録した消費者団体は，第3記載の差止めの対象となる行為をした事業者に対して損害賠償請求をすることができること。

2 前項の損害賠償は，別に設立した基金に対して事業者が支払いをするものとする

3 損害賠償額は，当該行為の実行としての事業活動を行った日から，当該行為の実行としての事業活動が無くなる日までの期間における当該商品または役務の売上額に一定の割合（100分の6ないし100分の10が考えられる）を乗じて得た額を損害額とすること。但し，諸事情を総合判断してこの金額の損害額を負わせることが過重と判断されるときには，その金額を減額するものとする。また，消費者団体が期間や売上額を立証できなくても民訴法248条による損害額の認定がされるところを置くこと。

4 損害賠償請求訴訟に勝訴して基金に支払いがされた場合には，基金は支払金から勝訴消費者団体に対して訴訟等に要した費用を支払うものとする。

5 損害賠償金の支払先になり，消費者団体訴訟その他の消費者団体の活動に経済的支援を行う基金の設立を行うこと。基金の運営・構成は透明性と公正性を確保すること。

6 事業者が上記の基金に支払う損害賠償制度のほかに，消費者団体が，被害者から委任を受け（委任型），あるいは受けずに（クラスアクション型），事業者に対し，被害者の被った損害を請求し，これを被害者に分配する内容の損害賠償制度について検討すること。

第5 消費者団体訴訟の訴訟手続は以下のような内容とすべきである。

1（民事訴訟法の準用）

（1）差止請求等もしくは損害賠償に関する訴えには，本法に別段の定めがない場合，民事訴訟法を準用すること。

（2）差止請求等もしくは損害賠償に関する訴えを提起した消費者団体が，適格団体の要件を欠くこととなった場合，当該消費者団体が提起した訴えは却下することとする。

2 (損害賠償請求訴訟の特則)

消費者団体が行う損害賠償請求訴訟については、訴え提起の事実につき公告等適当な手続を設け、他の消費者団体が同損害賠償請求訴訟に参加できる機会を確保し、共同して行うこととすること。

複数の消費者団体が追行している損害賠償請求訴訟においては単独の消費者団体の行った訴えの取下げは損害賠償請求訴訟に影響を与えず、単独の消費者団体で行う請求の放棄、和解については許さないものとする。

3 (管轄)

(1) 約款の差止請求等に関する訴えは、民事訴訟法に定める管轄地方裁判所のほか、差止請求等を求める契約条項を含む約款が使用されまたは使用されようとする地を、あるいは、推奨されまたは推奨が予定されている地を管轄する地方裁判所にも提起することができるものとする。

(2) 行為の差止請求等に関する訴えは、民事訴訟法に定める管轄地方裁判所のほか、差止請求等を求める行為が行われまたは行われようとする地を管轄する地方裁判所にも提起することができるものとする。

(3) 損害賠償に関する訴えは、民事訴訟法に定める管轄地方裁判所のほか、違法行為が行われた地を管轄する地方裁判所にも提起することができるものとする。

4 (訴額)

(1) 差止請求等に関する訴えの訴額は算定不能とすること。

(2) 消費者団体が提起する損害賠償に関する訴えの訴額は、訴訟提起時に確定していることを要しないものとする。

但し、消費者団体は、第1審の口頭弁論終結時までこれを確定しなければならないものとする。

5 (訴訟費用の片面的負担)

消費者団体が提起した差止請求等及び損害賠償に関する訴えにおいて、消費者団体が敗訴した場合には、被告の弁護士費用を消費者団体に負担させず、消費者団体が勝訴した場合は消費者団体の弁護士費用を事業者負担とすること(片面的敗訴者負担制度の導入)。

6 (保全処分)

差止請求等を本案とする仮処分、損害賠償請求を本案とする仮差押の保全処分を排除しないこと。

第6 消費者団体訴訟の判決の効果については、以下のとおりとすべきである。

1 裁判所により消費者契約における約款中の条項の使用の差止めを命じられた事業者と契約した消費者が、自己の訴訟においてその判決の効力を援用した場合、裁判所は当該事業者と当該消費者との間で当該条項は無効であると判断することが義務付けられるとすること(判決の援用制度の導入)。

2 消費者団体は、別の消費者団体が提起した訴訟において、事業者に不当条項の使用の差止めもしくは不当勧誘行為の差止めを認めない確定判決の存する時であっても、民事訴訟法の原則どおり、同一の事由が存していることに基づいて団体訴訟を提起することができるものとする。

- 3 差止めを命ずる確定判決の強制執行については通常の民事執行法の例によること。
- 4 損害賠償を命ずる判決の強制執行については，勝訴消費者団体のほか，「基金」が損害賠償を命じられた事業者に対し，同判決に基づいて強制執行できることを明記すること。
- 5 事業者の費用負担によって，判決を公表する制度を設けること。
- 6 判決そのものにも実効性を持たせる方策として，消費者団体の勝訴判決が遵守されない場合には，遵守しない事業者に刑事罰を科すことを検討すること。

第7 消費者団体訴訟制度を円滑に運用するため，以下のような制度を導入することが必要である。

- 1 消費者団体訴訟を民事法律扶助・消費者保護条例の訴訟援助の対象とすること。
- 2 消費者団体訴訟を行う消費者団体に補助金を支給すること。
- 3 消費者問題の専門家による研究会等を設置し，継続的に消費者団体訴訟遂行に必要な理論面での検討を行い，その成果を消費者団体へ提供するシステムを創設すること。
- 4 各地の消費生活センターの相談業務を拡充すること。
- 5 消費者団体訴訟について，訴えの提起，認諾，和解，判決があった時は，当該裁判所は，当事者，これらの事実及び事件の概要について，独立行政法人国民生活センターに通知しなければならないものとする。
- 6 消費者，消費者団体及び事業者は，独立行政法人国民生活センターに対し，前項の事実につき照会することができることとする。
- 7 登録された消費者団体は，消費者団体訴訟提起の検討のため，独立行政法人国民生活センターに対し，相談・苦情事例の当事者，内容，件数につき，照会することができることとする。
- 8 消費者団体は，事業者に対し，消費者に対する勧誘に関して事業者が有するマニュアルその他の資料，約款の開示を請求することができることとする。
- 9 損害賠償金の受け皿としての「基金」から消費者団体に対する資金的援助がなされる制度を創設すること。

【 意見の理由 】

第1 消費者団体訴訟制度とは

消費者団体訴訟制度とは，消費者団体に，消費者全体の利益のために訴訟を提起する権限（団体訴権）を認める制度である。消費者団体自身が，消費者個人の訴え提起を前提とせず，自ら直接訴えを起こせるという点で，わが国の従来の権利保護システムとは異なる新しい制度である。具体的には，一定の要件を満たした消費者団体に，不当約款条項の使用や不当な勧誘行為を差し止める訴訟提起，あるいは損害賠償請求をする訴訟提起をすることを認めるものである。

第2 消費者団体訴訟制度の必要性

消費者と事業者の間の知識・情報力と交渉力の格差の存在を明確にして，消費者被害救済の前進を図った消費者契約法制定後も消費者トラブルは年々増加している。2

002年度には各地の消費者相談センターに寄せられる苦情・相談件数は前年度から20万件増え80万件を超えるに至り、減少する気配は全く見られない。IT技術などの発展により、これまでにない新たなタイプの消費者被害が日々発生している現状にある。

こうした消費者被害の特徴の一つに、被害額が比較的少額である場合が多いこと、また、多数の者に被害が及ぶことが多いということがあげられる。このような消費者被害にあっては、被害を受けた個人が訴えを提起することは困難が伴い、被害を全て救済することは、極めて困難な作業となる。そして、これまでの個別救済制度では、被害者の一部でかつその損害額の一部しか救済されないことが多く、加害事業者に多くの利得が残ることになる。

被害救済や被害防止のためには、加害行為をやめさせ、これら消費者の損害によって得られた加害事業者の利得をはき出させる必要がある。

事業者の不当な約款や勧誘方法によって消費者被害が発生していることが消費者団体や関係各機関に認知されても、これまでの法制度では、消費者も消費者団体も直接にこれらの不当な約款の使用や勧誘方法をやめさせる有効な手段がなく、被害の拡大を防ぐことが困難であった。被害の拡大を防ぐには、消費者の視点によって早期にこれらの不当な約款の使用や勧誘方法を差し止める制度が必要である。

これらの被害救済や加害事業者の利得をはき出させること、あるいは不当な約款の使用や勧誘方法の差止めは、消費者全体の利益のために行われることであるため、情報力や紛争解決力に事業者と格差のある個々の消費者ではなく、消費者全体の利益のために活動する消費者団体が行うことがふさわしい。

このようなことから、多発する消費者被害の防止・救済を実効化させるためには、消費者の視点に立って活動する消費者団体が、消費者の利益を代表して、事業者の不当約款の使用や不当勧誘行為の差止めもしくは損害賠償請求といった訴訟を提起できるようにすること、すなわち消費者団体訴訟制度の導入が必要である。また、このような制度を導入することは、単に被害救済の実効化にとどまるものではなく、消費者を真に市場の監視者たらしめる効果をも有しているという点で、極めて意義あることである。

第3 検討の経緯

1 1999年消費者契約法日弁連試案

当連合会は消費者契約法の制定にあたって、この消費者団体訴訟制度の必要性を訴え、すでに1999（平成11）年10月22日に消費者契約法日弁連試案のなかで、以下のように条文の形で、不当条項の差止請求訴権を提案している。

「 第5章 消費者団体の差止請求権

第16条（消費者団体によるの差止請求）

- (1) 消費者団体は、消費者契約における約款において、本法により無効である条項を使用し、または使用しようとしている事業者に対し、その使用の差止その他適当な措置（以下、「差止請求等」という。）をとることを請求できる。
- (2) 消費者団体は、消費者契約における約款において、本法により無効である条項を推奨し、または推奨しようとしているものに対し、その

推奨の撤回その他適当な措置（以下、「撤回請求等」という。）をとることを請求できる。

第 17 条（民事訴訟法の準用）

差止請求等もしくは撤回請求等に関する訴えには，本法に別段の定めがない時は，民事訴訟法を準用する。

第 18 条（管轄）

差止請求等もしくは撤回請求等に関する訴えは，民事訴訟法に定める管轄地方裁判所のほか，差止請求等においては差止請求等を求める契約条項を含む約款が使用されまたは使用されようとする地を，撤回請求等においては現に推奨されまたは推奨が予定されている地を管轄する地方裁判所の管轄に属する。

第 19 条（請求の特定）

第 16 条に定める訴えの提起は，差止請求等，撤回請求等を求める契約条項を特定して行わなければならない。

第 20 条（判決の効果）

裁判所により消費者契約における約款中の条項の使用の差止を命じられた事業者と契約した消費者が，その判決を援用した場合，当該条項は無効とみなす。」

2 消費者契約法制定後の検討

日弁連試案の提案以降，消費者契約法（2001年4月施行）制定の際の衆参両院における付帯決議，さらには司法制度改革審議会の意見書において団体訴権の検討の必要性が指摘されてきた。

また，21世紀型の消費者政策の策定の動きの中で，国民生活審議会消費者政策部会でも検討され，2003年5月に公表された報告書「21世紀型の消費者政策の在り方」において，消費者団体訴訟制度，特に消費者被害の発生・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とされた。

さらに内閣府に設置された「消費者組織に関する研究会」で，消費者団体訴訟制度についてのより詳細な検討を行い，2003年5月には，同研究会の検討結果をとりまとめた報告書「消費者団体を主体とする団体訴訟制度と消費者団体の役割」が内閣府国民生活局から公表された。報告書では，消費者団体訴訟制度の導入が必要であるとの見解に立ち，制度の在り方や論点等が明らかにされ，訴訟制度の内容として，不当条項の使用や不当な勧誘行為等に対する差止請求だけでなく損害賠償請求も検討の必要性があることを指摘したうえで，特に差止訴訟については，早期に導入することを求めている。

当連合会では，1999年に提言した消費者契約法日弁連試案において，不当約款に対する差止請求を消費者団体訴訟制度の対象としていたが，その後の検討によって，不当勧誘を差止めの対象とし，さらには消費者団体による損害賠償請求を制度化することが必要であると考えているに至っている。そこで，当連合会では，消費者契約法日弁連試案提案後の検討を踏まえて，改めて消費者団体訴訟制度の制度概要の提案をするものである。

消費者団体訴訟制度は早期に実現される必要があることはもちろんであるが，その内容が実効性のあるものとなることが特に不可欠である。

第4 諸外国における消費者団体訴訟制度の実績

このように、我が国ではようやく導入への具体的道筋の見てきた消費者団体訴訟制度であるが、EU諸国では20年以上前から導入され、消費者保護や消費者契約の適正化に重要な役割を果たしている。アジア諸国でもタイや台湾などで導入され、消費者の権利擁護に成果を上げている。以下、当連合会消費者問題対策委員会等が行った近年のヨーロッパ調査（2001年4月イギリス調査、2002年9月ドイツ、フランス、ベルギー調査）の結果を踏まえ、最近のEU諸国における消費者団体訴訟制度の運用の実情を紹介する。

1 EUにおける消費者団体訴訟制度

EUにおける消費者団体訴訟制度について述べるにあたって、まず触れなければならないのは、1993年に出された「消費者契約における不公正条項に関するEU指令」である。このEU指令は、不公正条項の使用差止めのために消費者団体訴訟制度をはじめとする保障制度を導入するよう加盟各国に義務づけるものであった。

さらに、1998年には「消費者の利益を保護するための差止命令に関するEU指令」が出された。この指令は、不公正条項の差止めにとどまらず、不当勧誘行為などの消費者の利益を害する違法行為への差止制度を創設すること、及び自国外の団体であってもEU内で登録された消費者団体であれば訴訟を提起し得るようにすること（いわば「国際間団体訴訟」）を求めるものであった。現在、この指令に基づき、加盟各国で法律の整備が進んでいる。

2 ドイツ

一定の要件を満たした消費者団体に対して、1960年代からは事業者の不当勧誘行為に対する差止請求権が、1970年代からは不当約款に対する差止請求権がそれぞれ認められていた。後記のとおり、消費者団体による訴訟提起も活発になされており、消費者の利益擁護に大きな成果をあげている。2002年9月現在、訴権を有する団体として連邦行政管理庁のリストに登録されている団体は63団体あるが、このうち、最も積極的に団体訴訟に取り組んでいるのはドイツ消費者センター総連盟（VZBV）である。

VZBVは、各州の消費者センターから上げられる情報を元に、不当約款を使用したり不当勧誘を行っている事業者に対して、警告を発したり、訴訟を提起したりしている。VZBVが2001年の1年間で警告を行ったものが約630件、訴訟提起に至ったものが約110件となっている。

警告段階で和解が成立せず訴訟となった場合でも、事実関係については証拠上明白である場合が多く、比較的短時間で判決に至るのが通常である。事業者が差止めを命ずる判決に従わない場合は、10万ユーロ以下の秩序金の支払等が事業者に科せられることもある。

3 フランス

フランスにおいても1970年代から行政の認可を得た消費者団体に対して（この「認可」とは、訴権を行使しうる団体としての要件を備えているということを行行政が認証するという趣旨にすぎず、行政による何らかの利益付与や指導監督と結びつく性質のものではない）、事業者の消費者保護法規に反する行為に対して損害賠償請求や差止請求といった訴権が認められるようになった。また、不当約款に対して

も1988年に認可消費者団体の使用差止請求権が認められている。

2002年9月現在、認可消費者団体は、全国レベルの団体で18団体、地方レベルの団体で824団体ある。この認可消費者団体の一つである消費者連盟（UFC）では、毎年、50件前後の案件につき警告書を送付し、その半数程度につき訴訟を提起しているという。事業者が差止めを命ずる判決に従わない場合は、罰金強制（日本の間接強制に類似する制度）が科せられる。また、損害賠償請求の認容額も比較的高額であり、UFCによれば、勝訴案件1件あたりの平均賠償額は約50万フラン（約800万円）に上るといふ。

4 イギリス

イギリスでは、近年まで消費者団体訴訟制度は存在しなかったが、前記EU指令の制定を受け、1994年に不当約款に対する差止訴訟権限が行政官である公正取引長官に対してだけ認められるようになった。その後、イギリス最大の消費者団体の一つである消費者協会（CA）などの強力な運動により、1999年によく消費者団体に対しても不当約款に対する差止訴訟権限が認められるに至った。2001年4月現在では訴権を認められた消費者団体はCAのみである。

このように、イギリスでは消費者団体に訴権が付与されるようになったのはごく最近のことであり、2001年4月の調査段階では、まだ目立った成果は上がっていないようであった。ただ、最も早く訴権を付与されたCAは、訴権のない時代から事業者側に対する活動を行ってきた実績もあることから、消費者保護に大きな役割を果たすことが期待されている。

第5 消費者団体訴訟制度の前提となる消費者・消費者団体の権利

消費者団体訴訟制度は、国生審消費者政策部会報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」においても、重要な制度の一つと位置づけられている。これを明確にするために、消費者に消費者団体訴訟制度の前提となる消費者団体を組織し行動する権利があることを明確に認める必要がある。

消費者契約法1条において明定されている情報の質・量、交渉力のほか、消費者は事業者とは様々な分野で格差があり、消費者の一人一人は弱者である。消費者がその利益を擁護し、権利を確保するには、消費者団体を組織し行動する権利が確保されなければならない。消費者一人一人の情報量は小さくとも消費者団体に集められた情報は大きなものとなる。消費者一人一人の意見は小さくとも、消費者団体に集められた声は大きなものとなる。消費者一人一人の被害救済に向けた取り組みは困難でも消費者団体に被害事例が集められて救済に取り組みれば大きな力となる。

消費者の利益擁護と権利の確保のためには、消費者団体の組織化とその活動が不可欠である。消費者の権利の具体的な実現には消費者団体を組織し行動する権利を認めるとともに、消費者団体の活動が権利として認められる必要がある。

消費者団体には、消費者の権利及び利益擁護のため、以下のような活動を行う権利と役割が確保される必要があると考えられる。

- ・消費生活に必要な情報を提供すること、および国・事業者に対し、情報提供を求めること
- ・公正な取引・健全な経済活動を形成していくため意見を述べ、不公正な取引、不健全な経済活動を発見した場合の排除に必要な行為をすること

- ・法令に違反する事業者の行為によって消費者に損害が生じた場合に消費者の被害救済に必要な行為をすること
- ・消費者の利益擁護のために訴訟活動をすること
- ・消費者からの苦情相談に応じること
- ・消費者に対し消費生活に関する啓蒙活動を行うこと
- ・消費者政策に消費者の意見を反映させるために必要な活動を行うこと
- ・その他消費者の利益擁護に必要な行為を行うこと

上記は消費者団体の権利と役割をすべて網羅しているとは言い得ないが、いずれも重要な権利と役割である。とりわけ、消費者団体が消費者の権利及び利益擁護のために訴訟活動をすることは、消費者団体が経済活動が公正になされているかどうかを監視すること及び不公正な経済活動を発見した場合にこれを排除すること、並びに消費者の被害救済を実効化させるために必要となるものである。

第6 消費者団体訴訟制度の立法形式について

消費者団体訴訟制度が、消費者契約法の実効化策として検討されてきた経緯、同制度が基本的には消費者自身の権利行使の一環と位置づけられていることから、同制度は行政法規ではなく民事法規の中に規定されることがふさわしいこと、これまで当連合会が提案し、各方面で検討されている訴訟の内容は消費者契約法に定められている消費者契約の締結過程、契約条項に関する事項がその中核を占めていること、同制度が消費者契約法1条に定められた事業者と消費者の格差の存在によって生じる弊害を是正するという立法趣旨に合致するものであることなどから、消費者団体訴訟制度はまず消費者契約法の改正によって制度化されるのが妥当である。

なお、独占禁止法、不正競争防止法その他の法規に当該法規の立法趣旨に基づいて、別途消費者団体訴訟制度が制度化されることは何ら妨げられるものでないことは当然であるし、その制度化を歓迎するものである。

第7 消費者団体訴訟を行うことのできる適格団体の要件

消費者団体訴訟を行うことのできる適格団体については、すでに消費者契約法日弁連試案において提案していたが、その後の検討を踏まえ、改めて以下の通り提案する。

団体の適格要件を定める場合には、消費者団体訴訟制度が新しい制度であることや日本の消費者団体の現状を踏まえ、いたずらに厳格にして、消費者団体訴訟制度の実効性ある活用を阻害しないことが肝要である。

1 活動実態に関する要件について

適格団体の要件は、団体訴訟制度が消費者の権利及び利益擁護のために十分な実効性をもって運用されるように定められるべきである。

(1) 団体の活動目的について

消費者の権利の実現、利益の擁護あるいは消費者保護のための消費者団体訴訟制度であるから、これを行使できる団体はこれらを活動目的の主たる内容として掲げていることが必要である。なお、営利を目的とする団体については、消費者全体の利益のために活動しているとは言いがたく、消費者全体の利益擁護を目的とする団体訴訟制度とは相容れないから、認めるべきではない。

(2) 活動実績について

団体訴権を責任をもって担いうる団体といえるためには、消費者被害の実態を現実把握でき、被害情報に接しており、その被害に対する対応などのノウハウを有していることなどが必要である。このように、団体訴権を行使できる消費者団体の適格要件として消費者被害の回復あるいは被害を未然に防ぐための啓発活動、相談活動等の消費者の権利の実現、利益の擁護あるいは消費者保護を目的とした活動を実際に行っていることが必要である。

活動実績を判断する要素として存続期間が問題となるが、新たな団体を不当に排除しないことも必要である。相当な活動実績を有しているか否かは、おおむね 1 年程度の活動期間と実績があれば判断可能ではないかと思われる。

そして、実際に消費者団体が団体訴権を担うにあたっては、既存の団体の協力や弁護士などの法律専門家とのネットワークが必要となる場合があり、そのために既存の団体が結合したり、あるいは構成員になって、新たな消費者団体を結成することが考えられる。その場合の活動実績や存続期間は、結合ないし構成員になった既存の消費者団体について判断すべきである。

なお、地理的に一定程度広い範囲で活動をしていることを要件とすることも考えられるが、一定の地域で活動している消費者団体であってもその活動地域で発生している被害に対して対処できるようにすべきである。地理的要件は不要というべきである。

(3) 構成員の人数

積極的に訴権を行使しようとする消費者団体に訴権を認めることによって公正な消費者取引の実現をはかることが重要であり、そのためには、規模の要件をあまり狭くするのは妥当ではない。

既に、消費者契約法日弁連試案で提案しているように、団体訴訟制度が効率的に利用されているドイツでは構成員が 75 人以上とされていること、全国規模だけでなく地域的な消費者被害にも対応できるように制度設計されるべきであり、我が国の都道府県を活動地域としている消費者団体の約 8 割が 100 人以上の構成員を有しており、100 人とすれば全国の約半数の消費者団体が訴権を持つことになること（内閣府「平成 14 年度消費者団体の概要」より）から、社団においては 100 人以上の構成員を有していることを要件とすべきである。

消費者団体訴訟制度が消費者全体の利益擁護をはかる制度であることから、消費者全体を代表するのに匹敵するほどの構成員が必要であるという考えがある。また、ごく少人数の団体が提訴できることとすると、訴権を有する団体が相当多数に上ることになり、それぞれが個別に提訴できることとなって、濫訴のおそれがあるという指摘もある。

しかし、要件として構成員数を多くしすぎると、団体訴権を行使しうる団体自体が少なくなり、制度の実効性が確保されない。特に地域的な消費者被害に対応できない可能性がある。また、濫訴のおそれについては、そもそも、消費者団体訴訟制度は公益的目的で消費者全体の利益のために提起されるのであり、経済的利益が伴うものではないので、濫訴のおそれは小さい。差止訴訟の場合は、経済的見返りを伴うことなく、消費者団体が費用と手間をかけて、消費者全体のために不当条項の使用や不当勧誘をやめさせるものであり、提訴をする団体が増えすぎて困るといった事態が生ずることはおよそ考えられない。また、損害賠償請求訴訟についても、

後述するように損害賠償金が消費者団体に直接支払われるのではなく、消費者全体のための「基金」に支払われるような制度設計をすれば、これについても、直接の経済的見返りを伴うことは小さく、消費者団体が費用と手間をかけて、消費者全体のために請求を行うものとなり濫訴のおそれは小さい。現に、消費者団体訴訟制度がすでに活用されているEU諸国では濫訴状況にはない。

2 登録，認可等の要否について

- (1) 消費者団体訴訟制度は、現代社会における同種かつ大量の消費者被害の実態，これに対する個々の消費者の絶対的不利という状況において被害救済や被害拡大防止に有効でこれが必要であるとの政策的判断によって制度化されるものであるが，理論的根拠としても，差止請求等においては，消費者団体に消費者被害を防止，救済することについての消費者団体固有の利益があり，その侵害を理由に消費者団体に固有の実体法上の差止請求権があると根拠付けられる（消費者契約法日弁連試案解説67ないし69ページ）。

このように考える場合には，団体訴権が認められる団体であるといいうるためには，前項までに述べた実体的要件さえ有していればよく，必ずしも登録・認可等がなされている必要はないこととなる。

また，登録・認可等の審査基準によっては，訴権が行使できる団体が限定されてしまい，同制度の実効性が確保されない危険性がある。さらに，登録・認可等の審査手続きの過程で消費者団体に対する行政の監督が及ぶ懸念が指摘されている。そのため，登録，認可等をしていない団体でも，実体的要件を満たしている限り訴権を排斥される理由はない（但し，後述するように損害賠償請求については別途の考慮が必要になると考える）。

しかし，一方で，現実の訴訟の中では，前提問題である団体の適格性の有無について争われ，前提問題の審理に時間がかかることになって，迅速な解決ができない可能性が予想される。また，訴訟に至る前の警告の段階で，差止請求などをされる事業者側にとっても，相手が適格団体かどうかの判断がつかず結果として差止めなどに応じない対応が予想される。

これに対して，適格要件を満たした消費者団体が登録，認可等され，これによって適格要件の具備が訴訟上も推定されれば，前提問題の審理に時間が掛かることを避けることができる。訴訟前の警告に対しても，登録・認可等を経ている消費者団体であれば事業者も差止めを真剣に検討すると思われる。消費者としてもどの消費者団体に相談や情報提供をしていけばいいのかも判り易くなる。

したがって，差止請求等において登録・認可等は適格団体の要件とはすべきではないが，登録，認可等をしている団体については，実体的要件を具備しているものと推定する規定をおくことが妥当である。

- (2) 登録・認可等の制度を設けることとする場合，どのような制度とするかが問題となるが，前述のとおり，登録・認可等を受けていない団体でも訴権を排除しない立場では審査が厳格な制度である必要性は低く，訴訟上の効果がみなし規定でなく反証を許す推定規定であることから，また行政による消費者団体への監督の懸念を避けるためにも，登録制度が妥当である。また，登録制度の運営主体については，企業，消費者団体とも広く全国各地で活動することが予想され，登録の有無を簡便

に調査できるようにするため、登録機関を単一化すべきである。登録機関としては内閣府ないし消費者団体も含めた第三者機関が妥当と考えられる。

3 法人格の要否について

民事訴訟法上、必ずしも法人格がなくても提訴できることとなっていること（民法第29条）、我が国で現に活発に活動している消費者団体の多くが法人格を取得しておらず、これらの団体を適格団体から排除することは我が国の現状を無視するものであるから、法人格は不要とすべきであり、構成員の人数要件を満たし法人格なき社団と評価される団体であれば良いと考えられる。ただし、構成員の人数要件が問題とならない財団法人については、法人格を有する財団を適格団体とすべきである。

第8 消費者団体による差止請求

1 消費者団体訴訟制度の内容については、多様なものが考え得るが、被害の拡大防止が急務の現状では差止請求と損害賠償請求が早急に実現すべき課題となっている。

差止請求においては、消費者契約における約款中の不当条項、不当な勧誘行為を対象とすべきである。また、契約成立後の不当行為も差止めの対象とするよう検討されるべきである。この場合の「消費者契約」は消費者契約法2条に定義されている消費者契約となる。

2 不当な契約条項の差止請求

消費者契約法日弁連試案では、消費者団体が差止めを請求できる対象として、消費者契約における約款において、消費者契約法により無効とされる条項の使用と推奨とする制度を既に提案している（消費者契約法日弁連試案第16条、第19条）。現代の消費者契約において事業者が一方的に作成した約款が多く使用され、不当約款による被害が多く発生している現状においては、約款中の不当条項の使用や推奨を差し止める必要は高い。不当条項とは消費者契約法8条ないし10条、民法90条及び消費者保護に資する法令により無効となる条項である。消費者保護に資する法令により無効である条項の例としては、借地借家法16条、21条、30条、37条や特定商取引法49条7項などがあげられる。

消費者団体は、消費者契約における約款において、消費者契約法8条ないし10条等の規定により無効である条項を使用し、または使用しようとしている事業者に対し、その使用の差止めや、推奨している事業者団体等に差止・撤回その他適当な措置をとることを認める必要がある。

3 不当な勧誘行為の差止請求

知識、情報、交渉力に事業者と消費者に格差のある消費者契約において不当表示、不当広告、その他の不当な勧誘による被害が多く発生している。このような不当勧誘を差し止める必要性は高い。不当勧誘にあたる行為は消費者契約法4条をはじめ、様々な法律に規定されている。

不当勧誘行為は、現に不当勧誘をしている場合の外、例えば、現時点ではやめているが、再び行うおそれがある場合にも差止めの必要性が高いので、不当勧誘行為のおそれがある場合にも差止めを認めるべきである。

(1) 消費者契約法4条

消費者契約法4条は消費者契約の締結過程における不当行為のうち消費者が取り

消し得る行為を法定したものであり、このような不当勧誘は消費者団体が差し止められるようにすべきである。

不当表示・不当広告について

表示・広告は、多数の消費者を対象として行われる勧誘方法の一つで、これが不当な場合には被害が多数に及ぶことになる。したがって、消費者団体が不当表示、不当広告を差し止めることによって被害拡大防止を図る必要性は高い。

ところが、消費者契約法 4 条 1 項ないし 3 項の「勧誘するに際し」に、広告等の表示が該当するかについて解釈上争いがあり、差止対象を決定する際にも同様の点が問題となる。

表示・広告も明らかに勧誘行為であり、消費者契約法 4 条 1 項に関する判例においても、「消費者契約の締結について勧誘するに際し」には、パンフレットやチラシの表示もこれにあたりと判断されている（神戸簡判平 14・3・12，京都簡判平 14・10・30）。差止対象に表示・広告を含めないと、消費者被害の未然防止という、不当勧誘に対する差止請求の意味は著しく減殺される。不実告知、断定的判断の提供、不利益事実の不告知にあたる不当表示・不当広告は消費者契約法 4 条における「勧誘」にあたるものとして、差止めの対象となると解すべきである。

(2) 消費者契約法 4 条該当行為以外の不当勧誘行為

消費者団体訴訟制度を消費者契約法の改正により立法する場合でも、同法が規律する以外の行為についても差止めの対象とすべきである。

消費者団体による不当販売行為の差止請求を認めているドイツ不正競争防止法では、「業務上の取引において競争の目的をもって善良な風俗に反する行為」を差止対象とする要件設定をし、いわゆる一般条項をおくことによって差止対象を広く定めている。

消費者団体訴訟制度の導入は、消費者契約紛争の私法ルールによる解決の前提として、消費者全体のためにその権利と利益擁護を目的とする消費者団体に紛争解決のための有効な手段を与えることによって、事業者と消費者間における紛争予防や紛争解決の場面においても存在しているコストの構造的な格差を是正することを、一つの目的としている。事業者と消費者の紛争解決の場面における格差を是正し、実質的に対等たりうることを担保するためには差止めの対象を可能な限り広く認める必要がある。消費者個人と異なり、消費者団体は公益的な存在であり、差止めの対象を消費者個人が行使できる内容より広く認めることは是認されうると考えられる。その意味で、消費者契約法第 1 条の立法趣旨に反しない限りにおいて、出来る限り差止めの対象は広くすべきである。

以下の内容を、消費者契約法 4 条該当行為に加えて、不当勧誘行為として差止めの対象とすべきである。

(あ) 民法 96 条違反

消費者契約法は、民法の特別法であり、かつ消費者契約法 4 条に基づく取消は、民法上の詐欺・強迫に基づく意思表示の取消（96 条）よりも、より容易に消費者を救済する目的で、制定されたものである（消費者契約法 6 条参照）。

したがって、詐欺・強迫行為に該当するにもかかわらず、消費者契約法上の取消要件に該当しなければ、差止めを認めないというのは、消費者契約法制

定の趣旨に反しているし、消費者契約でなくても取消しうる行為が消費者契約において蔓延している場合に、これを差し止めることにしても弊害が生じるとは考えられない。

(い) 独占禁止法上の顧客誘引に関する不公正な取引方法

消費者の利益のために不当な勧誘方法の禁止を定めた代表的な法規定として、ぎまんの顧客誘引、不当な利益による顧客誘引等による不公正な取引方法を定めた独占禁止法がある。当連合会では、以前から同法に消費者団体訴訟制度を設けるよう提言していたが、未だ実現を見ていないことから、同制度創設にあたっては独占禁止法上の顧客誘引に関する不公正な取引方法も差止め等の対象とすべきと考える。

(う) 景品表示法 4 条に該当する不当表示

消費者の利益のために不当な表示の防止を定めた代表的な法規定として景品表示法がある。同法に消費者団体訴訟制度が導入されていない現状では、同制度導入にあたって同法 4 条に規定する不当表示も差止め等の対象とすべきである。

(え) 「消費者を威迫する言動」「消費者の私生活または業務の平穩を害する言動」「消費者の知識や判断力が不足している状況を利用すること」「その他信義誠実の原則に反する不当勧誘行為」

これらの行為は消費者契約法日弁連試案において、取り消すことのできる不当勧誘とすべきと主張しているところである（消費者契約法日弁連試案第 5 条同解説 10 ページ）。本来、今後消費者契約法を改正し、不当勧誘のリストである第 4 条に取り消しうる行為として追加すべき類型であるが、たとえ取り消しうる行為となっていなくても、団体訴権による差止めの対象とすべきである。

国民生活審議会消費者政策部会の「21世紀型の消費者政策の在り方について」において、消費者契約の適正化の必要性、とりわけ執拗な勧誘に対する対策や、消費者の知識、経験、理解力、資力等の特性を考慮した勧誘・販売を行うことの原則の重要性が指摘されている（同報告書 19 ないし 22 ページ）が、それらに対する具体的な対応策となるものである。

そして、不当条項の一般規定である消費者契約法 10 条と対をなす規定として、不当勧誘による意思表示の取消しを認める一般規定を創設すべきである（同試案 5 条 1 項 6 号）。

(お) 消費者保護に資する法令違反

(ア) 業法などの法令には特定の取引について、表示、広告、契約勧誘にあたって消費者保護に資する規定を定めている。これらの法令を網羅することは容易ではないが、典型的な例としては下記のものが考えられる。

- ・ 特定商取引法
- ・ 割賦販売法
- ・ 貸金業規制法
- ・ 金融商品取引法 など

(イ) 業法等における勧誘行為に対する行為規制（例えば特定商取引法における書面交付義務、不実の告知の禁止や金融商品販売法 3 条の説明義務など）は、当該規制にかかる業務類型が、消費者を対象としている場合、事業者の行為

を規制することによって消費者の利益を保護することを目的としている。

これらの行為規制は、特定業種における不当な勧誘等を類型化して禁止しているのであり、その意味では、前記（え）の信義誠実の原則に反する勧誘行為（日弁連試案第5条1項6号）を具体化した法規範であるといえる。

これら業法等の消費者契約の勧誘における消費者保護に資する規定を単に行政上の禁止規定に過ぎないと考えのではなく、その意義を積極的に、消費者全体に対して事業者が負っている義務ととらえ、消費者全体の利益のために認められる消費者団体による差止請求における対象として取込むべきである。そして、これらの規定を差止めの対象として取込むことにより、差止請求の要件が明確化するという効果も期待できる（なお、その場合でもこれらの業法に網羅できない不当行為を差し止めるために、差止請求においても一般規定は不可欠である。）。

現状を見ても、業法違反に対する行政指導や調査・摘発については一定の成果は上げているものの、行政の人員や予算上の限界もあり、相当の違反行為が看過され、また、救済が後追いになる傾向にある。これは悪質商法の被害が広がり業者の破綻が必至になった状況に至るまでなかなか摘発に至らないのが実情であることから明らかである。

消費者団体は、公正な市場実現のため、違法不当な事業者の行為を監視し、消費者被害の発生を防止するという役割を担っているのであり、これらを効果的に実現し、公正な市場を作り上げていくために消費者保護に資する法令の行為規制に違反した場合も、消費者団体の差止めの対象とすべきである。

このような不当勧誘行為の推奨も差止請求、撤回請求の対象とすべきである。

4 以上の検討を踏まえて、差止請求等に関する条項としては以下の内容が考えられる。

「(消費者団体による差止請求)

消費者団体は、消費者契約における約款において、消費者契約法8条ないし10条、民法90条、及び消費者保護に資する法令の規定により無効である条項を使用し、または使用しようとしている事業者に対し、その使用の差止めその他適当な措置をとることを請求できること。

消費者団体は、消費者契約における勧誘において、下記に該当する行為を行い、または行うおそれのある事業者に対し、その行為の差止めその他適当な措置をとることを請求できること。

不実の告知（消費者契約法4条1項1号）

断定的判断の提供（同2号）

不利益事実の不告知（同条2項）

住居等からの不退去（同条3項1号）

消費者の退去の妨害（同2号）

詐欺、強迫（民法96条1項、同条2項）

独占禁止法の顧客誘引に関する不公正な取引方法

景品表示法4条に該当する不当表示

消費者を威迫する言動

消費者の私生活または業務の平穩を害する言動
 消費者の知識や判断力が不足している状況を利用すること
 消費者保護に資する法令の規定に違反し、よって消費者の利益を侵害し、または侵害するおそれがある行為
 その他信義誠実の原則に反する不当勧誘行為

消費者団体は、前記の差止請求等をなし得る約款または行為につき、推奨し、または推奨しようとしている者に対し、その推奨の差止・撤回その他適当な措置をとることを請求できること。」

5 契約締結後の不当行為に対する差止請求の検討の必要

消費者契約において事業者の不当な働きかけは契約締結過程に限られるわけではない。消費者団体による差止めの対象を契約締結前の「勧誘」局面に限定すべき必然性はなく、契約締結後の、例えばクーリングオフ等の解除権の行使を妨害する行為にも差止めの対象と範囲を拡張することも考えられる。威迫的あるいは私生活の平穩を害する履行督促行為等契約の履行、解消段階においても消費者被害が多く存在しており、これらについても、差止めの対象とすることが考えられる。

どのような行為を対象とするか、消費者契約法で規定するのが妥当かなど検討すべき点も多い。検討課題として、今後実現に向けた検討をしていく必要がある。

第9 団体訴訟による損害賠償請求

1 消費者団体による損害賠償請求訴訟制度の意義

消費者被害には、大量・広範に被害が発生しているものの個々の被害の金額が僅少であるものが数多くある。このような被害回復を個々の消費者が求めることは時間的・経済的コスト等により一般に極めて困難である。また、消費者被害は一件一件は低額であることも多く、事業者に対し被害回復を求めるため具体的な行動をとる被害者は一部に過ぎないのが実情である。

その結果、事業者には不当な利得が残ることとなるが、これはいわゆるやり得を許容するもので、結果的に同種の消費者被害を根絶することになっていない実情がある。かかる事態は被害救済、市場の秩序維持の観点からは容認されるべきではない。このように現行の制度は、消費者被害の回復、再発防止、違法行為の抑制に必ずしも有効なものとなっておらず、違法行為を行った事業者に不当な利益をはき出させるなどして、違法行為の抑止が図られなければならない。

このような被害に対する対応策の一つとして、多数の被害者が訴訟手続に参加し、救済が受けられやすくするため、先の民事訴訟法改正では、選定当事者制度が改正されたが、広告制度の新設が見送られるなどし、日本版クラスアクションの実現はみなかった。そして、実際は民事訴訟法改正後5年が経過した現在においても選定当事者制度を活用した被害救済事例は目につかないのが実情である。

そこで、当連合会は、前記の現状を改革するため消費者団体の社会及び消費者全体に対する公益的役割にかんがみて、消費者団体に付与する訴訟上の請求権として差止請求権だけでなく損害賠償請求権を付与すべきであると考えたものである。この消費者団体による損害賠償請求権に期待されるのは、少額多数被害者への被害回復の実現とともに、事業者の不当な利得をはき出させるなどして違法な行為を抑制していくことである。ただし、この2つのどちらに重点を置くかによってさまざま

な制度設計が考えられ、それぞれの制度設計にあたり解決すべき課題も多い。

なお、団体訴訟制度における損害賠償請求については、内閣府国民生活局報告書「消費者団体を主体とする団体訴訟制度と消費者団体の役割」でも「今後の重要な検討課題である」とされているところである。

以下、具体的に、個々の被害の救済、違法行為の抑制、公正な市場維持の要請等を考慮し、消費者団体による損害賠償請求制度について検討する。

2 制度設計及び損害賠償の法的性質

損害賠償といってもいくつかの制度設計の可能性が考えられるため、いくつかの考え方を検討する。

(1) 個別被害を「損害」とする考え方

多数の被害者が弁護団に委任し、集団的に事業者を相手に提訴するいわゆる弁護団方式が、従来から行われている方式である。ただ、弁護団へのアクセスや弁護団が結成されない場合には問題がある。また、すべての被害者が損害賠償請求をするわけではなく、ほとんどの場合、利得が事業者になお残る結果となり、違法行為の抑制には不十分である。

このような弁護団方式とは別に以下のような個別被害を消費者団体が事業者に請求するとの制度設計が考えられる。

(あ) 団体が被害者から委任を受けたり、債権譲渡を受けるなどして、事業者を相手に提訴することを可能とする制度設計について（委任型損害賠償制度）

団体が被害者から委任を受ける場合は団体に任意的訴訟担当を認めようとするものである。また、団体が被害者から債権譲渡を受ける場合は団体が自ら債権者として権利行使をするものである。

この制度設計の特色としては、まず、従来の損害賠償理論や民事訴訟法理論からの説明が容易である（消費者団体に任意的訴訟担当を認めるか否かについては弁護士代理の原則、訴訟信託の禁止との調整が必要であるが、この点についてはサービス法の実績がある。）。また、個々の消費者は自ら訴訟を提起しなくとも、消費者団体の訴訟活動の結果として、被害回復を図れることとなる。

その反面において、この制度の場合には、原則として消費者団体が執行、分配手続を行うことが必要となる。また、現実の訴訟遂行を考えれば、その訴訟手続では、弁護士を依頼する必要があるが、現在広く行われている被害弁護団に集団で委任して回復を図る方法とそれほど大きな違いはないとも評価できる。また、個々の消費者からの委任もしくは譲渡なく消費者団体が固有の立場で訴訟を行うものではないことになる。

このような制度設計が適当か否かについては、今後なお検討をしていく必要があると思われる。

(い) 団体が委任を受けずに事業者を相手に提訴することを可能とする制度設計について（クラスアクション型損害賠償制度）

この制度設計の特色は、個々の消費者からの委任なくして、消費者団体が固有の立場で訴訟提起できることにある。これは消費者団体を法定訴訟担当とするものである。この場合少額多数の被害者に被害の回復を図ることが可能となり、個々の被害者の被害回復には有用な制度設計であると思われる。

その反面において、個々の被害者について一体どの消費者団体が請求しうること

になるのか、なぜ当該団体が個々の被害者の権利を行使しうる権限（処分権を含めて）を有することになるのか、個々の被害者の権利行使とはいかなる関係に立つのかを理論的に説明しなければならないという困難な問題がある。それとともに、やはり団体から個々の消費者に対する分配方法をどのようにするのかという問題がある。さらに、複数の団体が提訴する場合の対応を考える必要がある。

上記の制度設計についても、被害者の被害回復には有用な制度であることから、これらの問題点についての検討を早急に重ねる必要がある。

（あ）（い）の制度設計共通の問題として、原則として、個別、具体的な損害回復を求める制度であることから、損害の上限が個々の消費者の被害の合計にとどまり、事業者の「やり得」を許す余地が残る点で、違法行為の抑止という観点からは十分なものではないように思われる。

しかし、少額でかつ多数の個別被害の救済を実効性あるものとするためには、上記のような問題はあるものの、上記（あ）（い）の方式も今後検討されるべきである。

（２）団体固有の損害を「損害」とする考え方

差止請求訴訟において差止請求をなし得る根拠として観念した「消費者被害を未然に防止するという」団体の利益が侵害されたとしてこれを損害賠償の根拠とすることも考えられる。

この制度設計の特色としては、消費者団体の固有の損害賠償とすることにより、これまでの損害賠償理論や民事訴訟法理論になじみやすいことがあげられる。また、個々の消費者からの委任等の手続が不要である。分配等の複雑な手続の問題も生じない。さらに、違法行為を行った事業者に対し、個々の消費者被害の総額とは別に金銭的な負担をさせることが可能となり、違法行為の抑制に資する。

その反面において、このような利益に対する侵害の結果を金銭的に評価することは難しく、金銭賠償の損害として観念しうるかという問題がある。また、複数の消費者団体が行使できる損害賠償請求権の関係を検討する必要がある。

このような制度設計について、かかる問題についてなお検討が必要である。

（３）消費者全体が被る抽象的損害を「損害」とする考え方

消費者被害については、個別損害の総和にとどまらず、実際には違法な取引が跋扈し正常な取引は駆逐されるという市場の損害や、事業者が不当な契約条項や不当な勧誘行為を行ったことにより消費者の取引の公正さへの信頼を害したことなどの消費者全体の損害がある。このような消費者全体の損害の賠償を、消費者団体が求めうるとする制度設計もありうるところである。フランスの制度設計はこのような考え方に立っていると思われる。

この制度の特色は、団体による個々の消費者への分配は不要であり、個々の消費者からの委任も不要であることにある。何よりも数多の被害を受けた消費者が泣き寝入りをしているため現実に事業者に残存している不当な利得を一定程度はき出させることができるという点において、違法行為の抑止に資する考え方である。

その反面において、消費者全体が被る抽象的損害を具体的にどのように算定するかという問題がある。また、何故一つの消費者団体が消費者全体が被る損害の賠償請求をすることができるのかという問題がある。さらに、複数の団体相互の請求権の関係をどうするのかという問題がある。

（４）民事上の損害賠償ではなく、消費者団体が政策的に金銭請求権を有するものとし

て制度設計をする考え方

以上に対し、違法行為抑止の観点から、政策的に、消費者団体に金銭請求権を認めるという制度設計もありうる。これは、消費者利益の擁護を目的とした消費者団体には消費者の観点にたった市場の監視者としての役割があるという前提のもと、そのための効果的な権限として政策的に消費者団体に上記のような金銭請求権を与えるという考え方である。かかる金銭請求権については、従前用いられてきた「損害賠償請求権」という名称にはそぐわない実質を有する権利内容となる。

この制度設計の場合、上記(1)ないし(3)とは異なり、請求可能金額を含め、従来の損害賠償理論という議論の枠組みを離れた考え方が可能となる。また、個々の消費者の委任は不要である。さらに、団体による分配も不要である。何より、違法行為によって得られた利益をはき出させる制度として、違法行為の抑止という観点からは極めて有効である。

その反面において、かかる民事罰のような金銭請求権を国家ではなく、消費者団体に認めてよいかという問題はある。また、消費者団体相互の権利関係について検討しておく必要がある。さらに、違法行為抑止の観点から事業者から取得した金員を当該消費者団体のみが自らのためすべて使用してよいかという問題も残るように思われる。

(5) 当連合会の考え方

これらの様々な考え方があるが、当連合会では、現時点では消費者団体が、違法行為を抑止し公正な市場の秩序維持をはかるため、個々の被害者による損害賠償請求とは別に消費者団体による損害賠償請求の制度をまず新設すべきであると考え、以下のとおり提案するものである。

消費者団体の損害賠償請求における制度設計については、上記(3)(4)の両面のある制度として位置付け、制度設計することを提案する。すなわち、消費者団体の損害賠償請求は、市場全体ないし消費者全体の被った損害の賠償と違法行為抑止からの政策的な金銭請求権の両面を含んだ制度と考えるものである。

団体固有の損害ではなく消費者全体が加害事業者によって被った抽象的な損害を、消費者全体の利益を代表する消費者団体が加害事業者に対して損害賠償として請求するという意味で、消費者団体の権利行使の側面があるが、一方で違法行為を抑止するために利益を得た事業者に対して課す「違法行為の抑制のために政策的に付与された金銭請求権」を、公益的な活動をする消費者団体が請求する側面があり、法が、消費者全体や市場の利益の確保のため特別に消費者団体に認めた権能というべきである。

このような考え方に基づく制度設計は、団体訴訟における差止請求と損害賠償請求では、その理論的根拠が異なることとなるが、これは、損害賠償請求という極めて様々な問題が生じるおそれがある訴訟類型であるところからくるものであり、やむを得ないところである。

このような金銭請求は、伝統的な損害賠償請求とは異なる性質があることは否めない。これと区別するために「社会的損害賠償請求」「不公正取引賠償請求」などの特別の名称を付することも考えられる。

かかる「損害」については、消費者団体の損害賠償請求により回復された利益は個別消費者や個々の消費者団体に直接支払われるのではなく、消費者全体の利益の

ために還元され使われる制度設計をすることが至当である。

なお、消費者団体による個々の被害者の被害回復のための損害賠償請求は、その必要性は高いが、前述したように、委任等を必要とすれば別であるが、その理論的根拠に問題があり、賠償金の分配方法や被害者の認定及び各被害者の被害額の確定についてなお多くの検討すべき課題がある。そのため、本意見書では今後の重要な課題とした。

3 損害賠償請求をすることのできる団体の適格性

提案する損害賠償請求権は個々の団体の利益を超えた立場から付与された請求権であり、これを行行使する団体については差止請求をなしうる団体より一層公益性の高さが求められることになる。また、金銭の請求であるため、濫訴への配慮も求められよう。後述するように、複数の消費者団体が提訴する場合、同一の訴訟手続とすべきと考えるが、そうなれば事業者はもとより他の消費者団体にとっても、どの消費者団体が賠償請求をしているかを調査することが容易であることも求められる。このような点を考慮し、消費者団体による損害賠償請求が消費者団体に政策的に認められた特別な権能の側面を有するとすると、差止請求における消費者団体の適格要件と、損害賠償請求における消費者団体の適格要件とが異なり、後者の適格要件として、活動実態のみならず、登録も要求することが妥当と考えられる。

4 損害賠償金の支払先

前述したとおり、消費者団体の損害賠償請求を消費者全体の抽象的損害の賠償請求と位置づけるとすると、損害賠償金が当該消費者団体のためだけではなく、消費者全体の利益のために還元され使われる制度とする必要がある。

そこで、まず、事業者からの損害賠償金の支払い先も請求権を行行使している当該団体にするのではなく、透明性が高く公正に運営され消費者全体の利益を擁護する例えば消費者基金（以下「基金」という。）を設立し、すべてこの基金に対してなされるようにすることが必要である。

ちなみに、複数の消費者団体が同一の事業者に対し損害賠償請求する際に各団体が個別に損害賠償請求することができ、各団体が個別に賠償金を取得できるとすると、各団体の請求しうる金額をどう分配するかなどの複雑な問題が生じる可能性があるが、上記基金による方式では、この問題は生じないことになる。

さらには、消費者団体の請求により事業者が支払うことになる金員については、すべて基金に対し支払うものとし、基金において査定した費用等についてのみ消費者団体に償還等させることとすれば、濫請求や濫訴の不安も拭い去れる。

基金はこれにより得た利得を国庫に納入するのではなく、これを、事業者に対し監視役をする消費者団体に対して、公正に分配し、消費者団体が消費者や市場に対し有益な活動をするための資金とすることができる制度とすべきである。

このように、全国に唯一の消費者基金を設け、これを消費者団体による損害賠償請求に対する事業者からの賠償金の支払い先（受け皿）とするとともに、この基金が消費者団体の団体訴訟を支援するための財政的支援及びこの団体訴訟のため要した費用についてその費用の償還等をし、これらの負担をするものとするのが考えられる。

また、この基金は、このような団体訴訟による損害賠償金の受け皿となるだけでなく、事業者が被害者たる消費者の特定が困難であるため、返還できない利得金に

ついで事業者が損害を填補する受け皿ともなりうるし、これらの資金によっても消費者団体訴訟その他の消費者団体の活動に経済的支援を行うことも可能である。

このように基金は、極めて重要な役割を果たすもの故、その構成・運営には透明性及び公正性が重要である。そのためには、消費者代表、事業者代表の外、当連合会などの関連団体が推薦する弁護士や学識経験者の中から運営に責任を持つ理事が選任されることが必要である。そして、この基金がいやしくも公務員の天下り先になるようなことは避けねばならない。

なお、基金は、財団法人となることが考えられるが、その所管官庁は、現在のところ消費者行政全般を所管する内閣府と考えられる。

5 損害賠償請求の要件

消費者団体が損害賠償することができるのは、事業者が差止請求の対象となる不当条項を使用したり、不当な勧誘行為をした場合がまず考えられる。差止めの対象となるこれらの行為を事業者がした場合には、消費者全体の利益を侵害したと評価できるからである。欠陥商品を販売するなど、前記で提案した差止めの対象とならない行為の損害賠償にも要件を広げること考えられるが、制度の創設にあたっては差止請求ができる場合と同様として要件を明確にし、これをどこまで広げるかは制度創設後の運用を考慮しながら判断していくことが妥当と考えられる。

6 損害賠償請求の手續

この損害賠償請求の制度は、伝統的な損害賠償とは異なる性質の金銭を請求するもので、支払先を基金とすることからも、民事訴訟法、民事執行法を準用するものの、特別な手續が必要となる。

損害賠償請求をしようとする消費者団体は、その旨を明らかにし、同様の意図を持つ消費者団体とともに共同して事業者に対して損害賠償請求をしなければならないし、また訴訟においても他の消費者団体の参加が認められるものとすべきである。

損害賠償請求をしようとする適格性を有する消費者団体は、特定の事業者に対し、特定の行為に基づく損害について賠償請求をすることを公にし、他の消費者団体もこれに参加しうる機会を与えなければならない。具体的には、官報公告だけでなく、定められた基金のホームページの掲示板に書き込む、あるいは登録されている他の消費者団体に通知をすることなどが考えられる。そして、一定の期間、他の団体の参加を待ち、参加があれば共同で、参加がなければ単独で訴訟前の活動及び訴訟活動を行うこととすべきである。

管轄等については、後述の訴訟手續に述べるとおりである。

判決の主文は、基金に支払えと判示されることとなる。また、執行は当該消費者団体において行うこととなる。さらに、後述するように「基金」も執行できるようにすべきである。

損害賠償請求訴訟に勝訴し、執行も終了して基金に支払いがされた場合には、基金は支払金から勝訴消費者団体に対して訴訟等に要した費用を支払うこととすべきである。

7 個々の消費者被害と団体訴訟

消費者団体が上記の損害賠償請求をした場合、個々の消費者がその被害回復を求めて、消費者団体とは別にあるいは共同して損害賠償請求をすることができるか。

消費者団体による損害賠償請求権はすでに述べたとおり、消費者全体が被る抽象

的な損害に対する賠償請求と政策的に付与された請求権の2つにその根拠を有するものであるから、理論上、顕在化した個別の被害者の請求とは何ら矛盾せず、個々の消費者は各自事業者に対する損害賠償の請求は可能である。また、個々の消費者は、団体が裁判外あるいは裁判上損害賠償金を得たことを理由に基金に対してその分配を求めることは、当然にはできないと解すべきである。

8 損害賠償金額の立証について

以上のような考察からすると、消費者団体が請求しうる損害額は抽象的であり、市場ないし消費者全体が被った抽象的損害を政策的に算定することになる。損害賠償額については消費者団体が不当約款が使用された期間あるいは不当勧誘行為をしていた期間を立証すれば、その期間に事業者が当該事業に関して当該行為により販売・提供した商品や役務の売上額に一定の割合を乗じた額を損害として認定することができるものとすべきである。

これらの算定のために、消費者団体の申立に基づき、裁判所は事業者に帳簿等の提出を命じることができるものとする必要がある。

具体的な金額としては、独占禁止法7条の2を参考にして、当該行為の実行としての事業活動を行った日から、当該行為の実行としての事業活動が無くなる日までの期間における当該商品または役務の売上額に一定の割合を乗じて得た額を損害額と定めるべきと考える。独占禁止法の規定は、課徴金の規定であるが、市場の損害という考え方には共通性があると考えられるところである。独占禁止法の課徴金についても引き上げが検討されているところである。一定の割合については、独占禁止法の改正の状況を見ながら100分の6ないし100分の10とすることが考えられる。

ただし、不当約款の中には、様々なものがあり、不当性の程度や条項の内容によっては、上記の損害額を負担させるのが過重であると判断される場合があり得るので減額できる場合を定めた。

さらに期間や売上額が立証できない場合であっても、民訴法248条に基づき裁判所が相当な損害額を認定することができるものとすべきである。

第10 消費者団体訴訟の訴訟手続

1 民事訴訟法の準用等

消費者団体訴訟制度の審理については、特別な規定が必要な場面のほかは、民事訴訟法が準用されるべきである。

団体訴権が認められるための消費者団体の要件は、当事者適格要件であり訴訟要件である。口頭弁論終結前に適格要件を喪失した場合には訴えが却下されることを明確にしておく必要がある。

裁判所は当事者の申し立てなかった事項につき裁判できないとする申立事項の拘束力（処分権主義）が妥当する（消費者契約法日弁連試案解説72ページ）。

2 複数の団体による訴訟提起について

団体固有の請求権である差止請求等（同試案解説69ページ）については民事訴訟法の原則通り、複数の消費者団体による同一内容の差止請求は許容されるというべきである（同試案解説74ページ以下）。実際には移送や併合などの措置がとられ、さらに上級審で統一的な判断がされるものと考えられる。

損害賠償請求については前述のとおり基金に対する支払を求める訴えは1つの手続でなされなければならないため、訴え提起について公告等適当な手続を設け、他の消費者団体が損害賠償請求訴訟に参加できる機会を確保する必要がある。

3 訴えの取下げ，和解，請求の放棄

消費者団体が、差止請求権等を行行使する場合には、団体固有の請求権の行使であるから、訴えの取下げ、請求の放棄、和解をすることは可能であるとすべきである。

また、損害賠償請求の法的性質をどのように解したとしても、消費者団体の損害賠償請求は消費者全体のために不公正な行為を排除し、回復できない消費者の損害の賠償請求を消費者団体に委ねたものであるから、その処分権は訴権を有する消費者団体に委ねられたといえる。但し、前述のとおり、複数の手続での損害賠償請求訴訟を許さないこととするため、複数の消費者団体が追行している損害賠償請求訴訟においては単独の消費者団体の行った訴えの取下げは損害賠償請求訴訟に影響を与えず、単独の消費者団体で行う請求の放棄、和解については許さないものとすべきである。

4 管轄

- (1) 不当条項を含む約款が既に使用または推奨されている場合には、その使用または推奨されている地を管轄とすることが必要であり、さらに消費者被害の未然防止のためにはこれから使用されようとしているまたは推奨されようとしていることが判明した場合にも差し止める必要がある。そこで、裁判管轄として民事訴訟法の特則を設け、使用されまたは推奨されている地のほか、使用されようとしている地または推奨が予定されている地も管轄として含めるものとすべきである。

同様に、不当な勧誘行為が行われ、または行われようとしている事が判明した場合、かかる地も管轄として含める必要があることから、この点についても特則を設けるべきである。

- (2) 損害賠償請求訴訟については、損害賠償に関する訴えは、民事訴訟法に定める管轄地方裁判所のほか、違法行為が行われた地も管轄として認める必要があり、この地を管轄する地方裁判所も管轄裁判所とすべきである。

5 訴額

差止請求等については、訴額の算定が困難であるため、これを算定不能とすべきである。

損害賠償請求訴訟において、訴え提起時に資料もなく賠償額を明確に算定することは不可能であり、訴訟提起後の資料の提出を待って訴額が確定するものであるから、訴え提起時には賠償額の明示を不要とし、より損害賠償請求権を行行使しやすくすべきである。

6 弁護士費用の片面的敗訴者負担

消費者団体が行使する訴権は、消費者利益の保護という公益目的を当然に有するものである。また消費者の保護を追求してきた従前の訴訟においても、消費者が勝訴する見込みは提訴時においては判別しがたい場合が多かった。

弁護士費用の負担を懸念して消費者団体が訴権行使を断念せざるを得ない場合があつては、消費者団体に訴権を認めた制度の意義は完全に失われてしまう。他面、消費者団体が勝訴した場合には、不当な行為をなした事業者が弁護士費用を負担させるのが妥当であるので、事業者には弁護士費用を負担させるべきである。そのた

め、消費者団体の訴権行使においては、弁護士費用の敗訴者負担制度が片面的に導入されるべきである。

7 差止請求等を本案とする仮処分、損害賠償請求を本案とする仮差押を排除しないこと

約款・広告・表示の差止請求の場合は、審理の証拠としては専ら書証のみの場合が多いと予想される。そのため審理期間も比較的短いと考えられる。しかし、消費者被害の未然防止、拡大防止の観点から仮処分申立を要する場合も考えられる。そのため、仮処分申立を排除する必要はない。

不当勧誘の差止請求の場合は、証拠は必ずしも書証のみに限られない。そのため、本案審理に一定期間を要することも考えられる。その間の被害拡大防止のために仮処分を認める必要は高い。

損害賠償請求を本案とする仮差押は、審理に時間を要することも考えられるので、仮差押が行われる必要性は高くなる。

具体的には民事保全法の適用によって仮処分、仮差押は可能である。

第 1 1 消費者団体訴訟の判決の効果

1 消費者団体の差止勝訴判決の効果について

(1) 不当約款の使用の差止めの場合

民事訴訟の原則からすれば、消費者団体が取得した勝訴判決の効果は、個々の消費者には及ばない（もちろん、後訴には事実上の影響を与えるであろうし、事業者側が約款の有効性を主張することが信義則に反する場合も多いであろう）。

しかしながら、団体訴権を認める趣旨は、個々の消費者と事業者側との訴訟遂行能力には差があり、消費者が約款の不当性（違法性）を立証することは困難な点にあるのであるから、消費者団体が訴訟を提起し、不当約款の使用が差し止められた場合については、その差止判決の前提となる「当該約款が違法（無効）である」との判断につき、個々の消費者の訴訟にも効果が及ぶとすれば、より消費者保護に資するといえる。

そこで、消費者団体との訴訟に敗訴した事業者と個々の消費者との訴訟において、消費者が当該約款の差止めを認める判決の効力を援用した場合には、裁判所が当該約款につき無効の判断を義務づけられる制度を導入すべきである。

この制度は、消費者団体訴権が 1977 年から導入されているドイツにおいて制度化されているものである（ドイツ不作為訴訟法 11 条）。

(2) 不当勧誘行為の差止めの場合

差止めの対象となった勧誘行為により消費者が契約を締結した場合に、それが取り消しうる行為であった場合にはこれを消費者が援用することができれば、被害救済に有用である。しかしながら、不当勧誘行為の差止判決の場合、約款のように差止めの対象が画一的でなく多様性があり、個々の消費者への勧誘は全く同一とは限らないこと、また、必ずしも取消事由となる行為のみが差止めの対象となるわけではないため、上記援用の制度を設けるとしても援用をどの範囲にするかなど様々な問題がある。広告や表示など差止判決の対象が客観的に明らかになるものについては、その内容自体が不実告知等であることの判断を援用するなどの方策が考え得るが、なお検討を要する課題である。

もっとも、差止めの対象となった勧誘行為により消費者が契約を締結した場合には、当該勧誘行為が違法であること、消費者の意思に瑕疵があることが事実上推定されるなどして、差止判決がその後の訴訟に影響を及ぼす場合も多いと思われる。

- 2 消費者団体が提起した差止訴訟において、事業者に不当条項の使用の差止めもしくは不当勧誘行為の差止めを認めない確定判決の存する時であっても、別の消費者団体は団体訴訟を別途提起することができるものとする

消費者団体敗訴の判決の場合には、民事訴訟の判決の効力は当該当事者間にしか及ばないとの原則に基づき、敗訴の結果は他の消費者団体や個々の消費者には及ばない。したがって、他の消費者団体が同様の訴訟を提起することが可能である。

このように解することは、勝訴判決の場合に消費者に対する判決の効力の拡張（援用）の制度）を認めることとの均衡を失すとの批判も考えられるが、不当性の判断は時の経過によって変わりうるし、このように解さないと、敗訴をおそれて消費者団体が訴訟提起を躊躇し、団体訴訟制度の利用を事実上制限するような結果になりかねない。

そもそも、勝訴判決の場合の判決の効力の拡張は、団体訴訟の趣旨から認められた政策的拡張であり、敗訴判決の場合には原則どおり、当事者間のみの効力と解すべきである。

- 3 差止めを命ずる確定判決についての強制執行は、通常の民事執行法の例によること

消費者団体が勝訴したにもかかわらず、事業者側がその行為を改めない場合には、通常の訴訟と同じく、強制執行によりその目的を達することになる。

判決の強制執行を行いうる者は、訴訟の当事者となり、当該訴訟に勝訴した者に限られるから、訴訟に勝訴した当該消費者団体のみが強制執行を行うことができる。

強制執行の種類については、基本的には間接強制の方法がとられることになろう。具体的には、執行裁判所に間接強制の決定を申し立て、「一定の期間内に履行しないときには、直ちに一定の金額を債権者に支払うことを命ずる」旨の裁判所の決定を得ることになる。かかる決定にもかかわらず、事業者側が差止めの対象となる行為を改善しなかった場合には、金銭執行の方法により、事業者側から金銭を取り立てることになる。

なお、不当約款の推奨の撤回などの場合には、推奨撤回の広告・通知を行うことが「その他適当な措置」として命じられる場合がありうる。

この場合にも上記の間接強制で強制執行しうるとすべきである。

- 4 損害賠償を命ずる判決の強制執行については、勝訴消費者団体の他、「基金」が損害賠償を命じられた事業者に対し、同判決に基づいて強制執行できるものとする

消費者団体の損害賠償が認められた場合、事業者が給付をなすべき先は「基金」である。民事執行法 23 条 1 項によると勝訴判決による強制執行は「債務名義に表示された当事者」（同項 1 号）および「債務名義に表示された当事者が他人のために当事者となった場合のその他人」（同項 2 号）のためにすることができるとされている。消費者団体の損害賠償訴訟は基金を第三者とする訴訟担当類似のものと考えられる。事業者が給付をなさない場合には、民事執行法 23 条 1 項を準用し、消費者団体が事業者に対し基金に損害賠償金を支払う内容の強制執行（金銭執行）をでき

るほか、損害賠償金を取得する「基金」も強制執行しうると規定すべきである。

また、個別の被害者の債務名義による差押えと消費者団体の債務名義による差押えが競合した場合の措置には、個別の被害者の被害救済に配慮する必要がある。

5 判決により差し止められる行為の範囲について（判決の客観的効力）

消費者団体が勝訴し、事業者側の行為が差し止められた場合、事業者側が行為態様を若干変化させることにより、差止めを免れようとする危険性がある。

この問題については、訴訟提起及び判決の段階で、ある程度一般的・抽象的な記載を認めることにより対処することも可能であるが、それだけではやはり限界がある。

ドイツにおいては、判決主文において差止めの対象となる行為と「核心」を同じくする行為にも判決の効果が及び、差止めが可能であるとの考え方があり（核心説）、参考となる。

事業者側の「すり抜け」を防止し、勝訴判決の効果を確保するためには、実質的に勝訴判決により差止めの対象となる行為と社会通念上実質的に同一である行為については、当該債務名義により差止めが可能であると解するべきである。

6 事業者の費用による判決の公表制度を設けること

消費者団体が勝訴した場合、そのことを広く知らしめることにより、消費者が紛争に巻き込まれることを事前に防止するとともに、消費者が事業者側と訴訟を行う場合には判決の援用により、より優位に訴訟を遂行することが可能となる。また、事業者にとっては、不当な行為をしていたことが広く公表されることになれば、事実上の制裁となり、事業者の不当行為に対する自粛効果も期待できる。

具体的な方策としては、官報公告に掲載する方法、国民生活センターに判決の内容を通知し、国民生活センターがそのホームページに判決の内容を掲載する方法、新聞に判決の概要を掲載する方法などが考えられる。

ドイツでは、ドイツ不作為訴訟法7条により、勝訴判決の主文を事業者の費用で連邦官報に、連邦官報以外には消費者団体の費用で公表することが認められている外、ドイツ不正競争防止法23条により、判決の命令部分を敗訴当事者の負担において一定期間内に公表させることが認められている。オランダにおいても、民法241条において判決で判決の公表の方法を定めることができるとされている。

7 判決そのものに実効性を持たせる方策

強制執行、判決の公表等については既に述べたとおりであるが、消費者団体の勝訴判決が遵守されない場合には、刑事罰を科すことが考えられる。フランスでは不当条項排除訴訟において、裁判所が不当条項の削除を命ずる場合には、その履行を確保するために、一定期間内に判決が遵守されない場合には、罰金強制を課する旨を命ずることが可能となっている（日弁連「ヨーロッパ消費者団体訴訟制度調査報告書」15ページ）。

また、裁判所の命令に違反した者に対し罰則を科す例としては、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（DV防止法）29条がある。

< DV防止法29条 >

保護命令に違反した者は、1年以下の懲役または100万円以下の罰金に処する。

第 1 2 消費者団体訴訟制度の実効化策

1 総論

既に述べたとおり，消費者団体訴訟制度は，消費者利益を確保する，また，公正な市場監視を行うという極めて公益的な目的を有する制度である。消費者団体訴訟制度をいかに精緻に構築したとしても，その制度が利用者である消費者・消費者団体に利用され，生きた制度として運用されなければ無意味な制度と化してしまう。したがって，消費者団体訴訟制度の実効性を確保していくことこそが重要であり，そのための方策を検討することが重要な課題となる。

そのためには，まず 制度そのものを消費者団体自身が利用しやすいものとする こと，そのうえで その結果を消費者個人に有効に還元していくことが必要である。そこで，以下，それぞれの具体的な方策について検討を加えていく。

2 制度そのものを消費者団体自身が利用しやすいものとするための方策

(1) 必要性

制度を有効に機能させていくためには，まずもって利用者たる消費者団体自身が制度を利用しやすい形にすることが必要である。

そのためには，主体となる消費者団体自身がその基盤の充実強化を図るための努力をすることは当然として，団体の財政的基盤，人的基盤，情報収集基盤を国等がバックアップして確立していくとともに，団体が訴訟を提起しやすいように法改正を含めた対応をしていくことが必要である。

(2) 財政的基盤の確保

法律扶助制度・訴訟援助制度の拡充

現行の民事法律扶助法に基づく法律扶助制度は個人を対象としているが，団体訴権の公益的機能に鑑み，消費者団体訴訟を遂行する消費者団体もその対象とすることが考えられる。また，法律扶助制度は基本的に弁護士費用等の立替制度であるので，償還免除・減額を含め，消費者団体の負担の軽減が図られるべきである。

また，各地の消費者保護条例では公益性の高い消費者事件について，訴訟に要する費用や弁護士費用を消費者に対して貸し付ける訴訟援助制度が規定されている。現行訴訟援助制度は消費者を対象とするものであるが，消費者団体訴訟は公益性が高く，同訴訟を遂行する消費者団体もその対象とし，さらに，償還免除・減額が図られるべきである。

補助金制度

現在の消費者団体は一般に豊かな財政とは言い難い。消費者団体訴訟を行うには，情報収集，その分析，さらには弁護士への委任等コストがかかる。消費者団体独自の財源でこれらが確保されれば問題はないが，実際には困難な状況にある団体も多い。そこで，国が，一定の要件をみたす訴訟を提起する場合の訴訟費用及び弁護士費用の補助を行う（訴訟ごとの補助），ないし，一定の要件をみたす団体に団体訴訟を実現するため団体の運営資金の補助を行う（団体への補助）べきである。

(3) 情報収集基盤の確保

国民生活センター情報へのアクセス

独立行政法人国民生活センターには全国の消費生活センターの相談事例情報が

蓄積されている。消費者団体が団体訴訟を提起すべき課題を検討する際、登録された消費者団体であればこの国民生活センターへ登録された事例情報にアクセスできるようにするべきである。

また、団体訴訟の訴え提起及び判決・和解の情報は、一箇所で管理し、消費者団体がこの情報を利用できるようにすれば、同種事案についての団体訴訟の検討に役立つ。従って、団体訴訟の訴え提起、判決・和解がなされた場合、裁判所から国民生活センターへこれらの情報を通知し、同センターは消費者団体からの団体訴訟についての問い合わせに対し回答するシステムを創設すべきである。

理論的検討のバックアップ体制

団体訴訟を提起するにあたっては、法的に極めて高度の判断を要する場合も少なくないが、個々の消費者団体において、これらをすべて検討していくのは困難な場合もある。そこで、消費者団体のシンクタンクとして、消費者問題の専門家による研究会等を設置し、継続的に団体訴訟遂行に必要な理論面での検討を行い、その成果を消費者団体へ提供するシステムを確立すべきである。

各地の消費生活センターの相談業務の拡充

国民生活センターへの情報が充実するためにはより身近な相談窓口である各地の消費生活センターの相談業務を拡充する必要がある。

消費者団体訴訟制度が創設されたからといって、各地の行政機関による相談業務を後退させることがあってはならない。ましてや、制度創設を相談業務の後退の理由とすることは消費者団体訴訟制度の趣旨からいって全くの本末転倒である。

事業者の消費者団体への情報提供義務

各消費者団体は独自にも情報収集活動を行うことが望ましい。しかし、実際には消費者団体に対し約款を開示さえしない事業者もある。従って、事業者が一定の消費者団体からの「約款、勧誘に関する社内規定などの開示請求等の情報提供の要請」に対し応じることを義務付ける制度を創設すべきである。

(4) 人的基盤の確保

現在の消費者団体の人的基盤は充実しているとはいえない。また、独自の専門性の確保や外部専門家との連携も必ずしも十分ではない。消費者団体訴訟を遂行するためにはこれらの充実が不可欠であることは明らかである。スタッフの専門性向上には国民生活センター、国等での研修、国からの補助金制度が必要となるであろう。また、外部の専門家との連携では、特に弁護士会での団体訴訟を受任する弁護士の名簿を準備する等の手当が必要である。

また、現在単位弁護士会によっていくつか設置されている都市型公設法律事務所の設置、弁護士の研修制度の充実等もなされるべきである。

(5) 基金からの援助

既に述べたように、損害賠償金の支払の受け皿としての「基金」が創設されるが、この「基金」から消費者団体に対する資金的な援助がなされるべきである。

3 結果を消費者個人に有効に還元していくための方策

(1) 必要性

何よりも、制度そのものを消費者ひいては国民一般に根付かせ、消費者がこの制度の有用性を真に理解できるようにする必要がある。

(2) 情報の公開、収集

前述のとおり国民生活センターに団体訴訟の結果内容が集約されるようにし、同センターが消費者や事業者からの問い合わせに対し回答するシステムが創設されるべきである。

また、地方自治体の消費生活センターにおいても、積極的に団体訴訟に関する情報を広報すべきであるし、同センターに対しても問い合わせるシステムが検討されるべきである。

また、インターネットで団体訴訟のデータベースを公開する等の方策も検討されるべきである。

第 13 最後に

消費者団体訴訟制度は、新しい制度である。また、21世紀の消費者政策に画期的な一歩を記す制度である。

当連合会はかねてからこの制度の実現を求め、その内容についてもその都度提案してきている。この制度の必要性と求められる役割や実際にこの制度を活用している諸外国の事情を検討するにつれ、提案内容もより詳しいものとなってきている。

この意見書には、消費者団体による損害賠償請求訴訟の具体的提案など従来我が国でほとんど議論されてこなかった点についても提案を行った。さらに解決されなければならない論点もあると考えている。

実効的な消費者団体訴訟制度が早期に実現することを求めるものであるが、その制度内容が世界にも誇りうるものとなるために、さらに議論と提案を重ねていく所存である。

以 上