

第5回消費者団体訴訟制度検討委員会議事要旨

1. 日 時 平成16年9月10日(金) 10:00~12:10

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

(委員会)

山本委員長、岩佐委員、上原委員、大河内委員、大村委員、鹿野委員、川本委員、小塚委員、齋藤委員、品川委員、高橋委員、角田委員、寺田委員、長野委員、坂東委員、三木委員、御船委員

(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、服部消費者企画課長、柳原国際室長 ほか

4. 概要

資料について事務局より説明の後、大要以下の議論が行われた。

< 1. 適格要件の検討にあたっての基本的な考え方 >

- ・ 議論をする前提として、消費者団体が消費者の利益の擁護を図るため、消費者の視点に立って活動することを期待されているという消費者団体の意義を確認しておくことが重要である。こうした意義を踏まえると、消費者利益代表性が要件の中心的な事項となるのではないかと。また、この消費者利益代表性には、量的な代表性(団体の規模)と質的な代表性(団体の目的、活動実績)があり、質的な代表性がより重要ではないかと思う。
- ・ 委員ご指摘の「量的代表性」とは、具体的にどういったことをさすのか。訴権行使基盤のことになるのか。どの範囲の消費者を代表しているのか、ということの意味するのであれば納得できるが、そうではなくて、構成員の規模や財政的基盤のことを指して量的と言うのであれば、それは違うのではないかと。構成員数が少なくても、消費者全体の利益を擁護する活動ができる団体もある。
- ・ 消費者団体訴訟制度を安定的に運営するためには、訴権を行使する消費者団体が、一定の社会的信用を得ていることが必要であり、そのために登録のような制度にも大きな意味があると理解できる。資料1(1)にあるように、消費者団体が市場において事業者の行為を監視する役割を果たすためにはどのような要件が必要なのかという点も重要である。また、消費者基本法にあるとおり、消費者の被害の防止及び救済のための活動を国が促進していくということを踏まえた議論が必要である。
- ・ 消費者と一括りにしているが、消費者の嗜好も多様である。消費者全体の利益として一色に塗りつぶすのではなく、多様な嗜好をいかすことが基本にあるべきであり、したが

って、消費者を「適切に」代表しているかどうかが重要なのではないか。また、消費者団体と消費者の利益は動的にとらえていく必要があり、消費者の利益を適切に代表するためには、消費者団体のガバナンスについても議論する必要があるのではないか。

- ・ 消費者団体が消費者利益を適切に代表しているかを、消費者が判断するための情報公開が必要になってくるのではないか。資料中、透明性の高い運営という点で含まれているかもしれないが、場合によっては情報公開を要件として切り出すことも可能ではないか。

「1 .」の議論のまとめとして、消費者団体の規模についての要件を、消費者利益代表性の観点と結びつけるのがよいのか、という指摘があった。今後の審議に活かしてみたい。

< 2 . 適格団体の要件 >

(1) 団体の目的、活動実績

- ・ 消費者団体の目的に、消費者の被害の防止及び救済のための苦情相談等が掲げられるということが、適格団体の要件として必須となるのであれば、それは消費者団体の実情に合わず問題である。弁護士法との関係上、消費者団体は苦情相談を有料では行えないため、継続的に苦情処理活動を行うことは難しい。
- ・ 消費者団体の目的については、権利能力なき社団のように、法人格を有しない団体であっても、通常、規約があるのでそこから判断できるのではないか。営利目的の団体は、消費者を攻撃する可能性があるので、除外するべきと考える。
- ・ 消費者団体の活動実績等は適格要件を検討するための素材になろうが、消費者保護を行う消費者団体が、被害の防止・苦情相談のような個別・具体的な活動を定款に団体の目的として書くということは、あまりないのではないか。
- ・ 団体の目的に苦情相談が規定されていることは、必要ないのではないか。組織として継続的に苦情相談を行っていなくても、適確に情報収集し、実質的な活動の中で苦情処理を行える力があればよいのではないか。
- ・ 苦情相談について、継続的に情報収集するという活動実績は必要だと思うが、団体の目的として定款に規定されている必要はないのではないか。
- ・ 苦情相談等、被害救済のための活動については、団体の目的として定款に記載されているかどうかではなく、活動実績で見るべき。
- ・ 苦情相談は、団体の目的として掲げているかどうかではなく、活動実績をみる際の要素として考慮すれば十分ではないか。

- ・ 営利を目的としない団体に訴権を認めることは重要である。

(2) 団体の規模

- ・ 消費者団体の規模については、消費者利益代表性の指標の1つとなり得るが、消費者のためにどう活動しているかといった質的代表性が大切である。そのため、具体的には、100名程度の規模で十分と考える。また、全国規模でなく、地域で活動している団体にも訴権行使を認めるべきである。なお、濫訴防止のために人数要件を活用するというのは、反社会的な存在等を考えると、有効ではないと考える。
- ・ 消費者団体の会員数については、下部組織の会員数も含めるかどうかという論点があるが、下部組織が上部組織の意思決定プロセスに参加していれば、含めて考えて問題ないと思う。消費者団体には、訴権行使のための専門家集団を作ろうという動きもあり、下部組織の会員数を含める道を残すべき。
- ・ 活動地域の範囲については、消費者被害はひとつの地域に限定的に発生するというよりも、他の地域と関連していることを勘案すれば、消費者被害の防止を図る消費者団体の活動地域を一義的に定義することは難しく、要件とすべきではないと考えられる。
- ・ 消費者団体の活動地域の範囲を規定することは難しく、要件として地域で活動している団体か中央かという観点から限定することには疑問がある。一方で、団体が活動している地域からかけ離れたところで当該団体が訴権を行使することが認められるかどうかについて、議論が必要ではないか。
- ・ 団体の規模は、財団法人などが適格団体になるということもありうるので、会員数や活動地域の範囲だけで足りるのか、検討の余地があるのではないか。
- ・ 団体の規模の要件として、一定数以上の会員が必要ではないかと記述しているが、それだけで判断できるだろうか。会員数にかかわらず、有効なガバナンスがなされているかが重要であって、会員数が少ないだけで適格団体から漏れるのは問題ではないか。
- ・ 団体の会員数については、苦情処理には実際はそれほど人数を要するものではないのであり、会員数よりもどのように運営されているかで判断する方が重要。
- ・ 中央団体だけでなく、地域の消費者団体も訴権を行使しうるように考えてよいと思う。ただし、会員数については、一定規模の要件を求めた方がよい。
- ・ 訴権の行使は、消費者団体の多様な活動のうちの一つであり、消費者団体が専門店を立ち上げるようなものである。したがって、あまり大きな会員数の規模を要件とするのは現実的ではないのではないか。また、団体の規模が消費者利益代表性を示すのかどうかは疑問であり、むしろ、継続的な活動の基盤を示すもの、人的基盤の要件として考え

ることができるのではないか。

- ・ 団体の会員数と消費者利益代表性は、直結する問題ではなく、適切に代表するということが重要だ。20～30人程度の消費者団体であっても、専門性をもって適切に消費者の利益を代表できるところもあるかもしれない。団体の会員数については、訴権行使基盤の観点から、一定数の人数が必要といえるのではないか。

(3) 事業者等からの独立性

- ・ 営利団体からのコントロールがあってはならないので、事業者からの独立性を求めることは妥当と考える。ただし、事業を行っている者から完全に独立となると、消費者団体自身が財政基盤を確保するために事業を行うこともあるので、現実的ではない。
- ・ 事業者等からの独立性は、「営利目的の事業者」などと、明確にすることが重要。現実には、消費者団体のなかには、大括りに経済活動といえる活動を行っているところがきわめて多い。欧州の団体訴権制度では国から消費者団体に対する財政支援があるものも多いようだが、日本でも必ずしも多額の財政支援があるとは限らない。消費者団体が一定の財政基盤を確保することが必要であることを考えると、事業者を「事業活動を行うもの」と捉えると範囲が広すぎであり、「営利目的の事業者」といった限定が必要なのではないか。
- ・ 事業者等からの独立性については、連結子会社の判断基準として用いられる、実質的支配基準、東証の上場基準などが参考になるのではないか。
- ・ 事業者等からの独立性については、例えば、消費者団体が出版して活動資金に充てるということもある。まず、事業者とはどこまでを指すのかという概念について整理することが必要ではないか。
- ・ 事業者等からの独立性について、消費者団体が自ら個別取引に関連していることが現状でも多く、要件の設定の仕方によっては、消費者団体が、ライバル企業に対して、訴訟を提起することが論理的に可能になってしまい、問題がある。このような場合に訴訟前に話し合うとしても、これは独禁法違反になりかねない。フランスでは、あらゆる事業者活動から独立していることという厳格な規定を掲げているようであるが、こういった先進国の動向や背景について整理していただきたい。

(4) 法人格の要否

- ・ 法人格を有していない消費者団体が多いという現状をふまえると、法人格を要件とすべきではない。
- ・ 法人格の要否について、緊急に解決したい案件がある場合、その団体が権利・義務の帰属主体となりうるかを裁判で争うようでは、訴訟に時間がかかってしまう。また、事業

者との事前交渉を促進する観点からも、法人格は必要である。

- ・ 法人格はあった方が実際に訴訟提起する際にも迅速で良い。
- ・ 法人格について、事前の認可、認証制度にすれば、訴権を行使しうる団体が明確となり、法人格は必要ないかもしれない。ただし、従来と違い、法人格を取得することは容易であり、要件として求めることはハードルの高いものではないことも事実であり、今後の法人法制のあり方を踏まえると、法人格を有する団体から適格性を有する団体に訴権を認める方がよいと思う。
- ・ 団体そのものの責任や所在などが明確になっていることが、制度の円滑な運営のためにも必要ではないか。法人格が適格要件として必要となれば消費者団体もそれに対応した動きをするのではないか。

(5) 人的基盤、財政基盤、組織運営体制

- ・ 消費者の権利を擁護するための活動を行っているかが重要であり、財政基盤を考慮するよりも人的基盤の方が大切なのではないか。日本は、消費者団体への補助があるドイツなどとも実状は異にしており、高いハードルを設定すべきではない。
- ・ 財政基盤については、財政的な透明性が確保されることは最低限必要である。

(6) 暴力団等の排除

- ・ 暴力団の排除は、明文で定めるべきである。
- ・ 暴力団等の排除は必要であるが、濫訴を防止するためには、「暴力団等」という言葉では不十分であり、「不当な団体等」と広く記述すべきではないか。

(7) その他

- ・ 消費者団体の現状を考えると、全体的に資料にある要件は大変厳しく、この要件をみたく消費者団体は現状としては少ないのではないか。長年活動している消費者団体は、消費者にとって暮らしやすい社会をつくることを目的としており、訴権を行使することを目的としてつくられているわけではない。今まで活動してきた消費者団体が排除されるべきではなく、多くの消費者団体が訴権を行使できるよう、間口は広くすべき。
- ・ 資料には多くの要件が提示されているが、これらの要件に全て合致する消費者団体は、かなり数が少なくなってしまうのではないだろうか。特に、消費者団体の定款の中に目的として苦情処理を定めているところは少ないのではと思われる。どのくらいの団体が定款に苦情処理等を定めているのかを示した具体的なデータはあるか、なければ、今後検討しやすいデータを準備していただきたい。

要件の設定については、消費者団体の現状から出発して答えを出すべきなのか、差止請求権という強力な権利を行使するのにふさわしい団体かという観点から答えを出すべきなのか、根本的なことを含めて議論して頂きたい。

- ・ 消費者団体の現状を考えると要件が厳しいとの意見もあるが、新しい制度をつくり、特別な権利を付与するという観点から要件を考慮することも重要だ。制度の信頼性を確保するためにも、実際に訴権を行使できるところに認めることが必要であり、要件はあまり緩やかでない方がよい。
- ・ 消費者団体の要件については、制度を導入した場合の混乱を防止するための観点が重要である。
- ・ 団体のガバナンスという観点からは、もう少し厳しい要件を設定すべき事項があるのではないだろうか。例えば株主によってコントロールされるような営利団体と比べ、非営利団体の方がガバナンスの面からすると緩みが生じやすい。非営利団体であっても、訴権を行使する消費者団体には、会計を含めて外部監査等によってアカウントビリティ（説明責任）を果たすことや、ディスクロージャー（情報開示）等の充実など、適切なガバナンスが維持されることが重要ではないか。
- ・ 一般的には、適格要件を満たすと認められた団体でも、個別の事案の中で、適切に消費者全体の利益を代表するといえなくなる場合があり得る。例えば、ある分野で事業を行っている消費者団体が、ライバル企業に対して不当な目的で訴訟を起こすようなケースも想定されうるのではないか。
- ・ 消費者団体訴訟制度は、差止請求権という新たな権利を付与する制度であり、消費者団体のガバナンスという観点からも、きちっとした要件設定をすべきである。

< 3 . 適格要件への適合性判断 >

- ・ 行政による事前の判断には基本的に賛成。ただし、個別の訴訟ごとに、裁判所が団体の適格要件該当性を判断する方法も併用すべきである。行政の登録制度には、推定効果(裁判で事業者側からの反証がない限り、事前に行政の登録制度により適格団体と認められた消費者団体は、その適格性を裁判で争う必要がない効果) を発生させるべき。このように、裁判所の判断を併用するとすれば、行政による事前の判断に際しての行政裁量を小さくすべきであるが、形式的な判断に留まることなく、消費者団体が消費者のための活動を実際に行っているかどうか等、実質的な判断をすべきである。また、事後的担保措置の必要性については賛成である。
- ・ あらかじめ行政が適格要件を判断する手法の方が、消費者、事業者双方にとって適格団体が明確となるため、事前交渉等が促進されることが予想され、賛成である。

- ・ 裁判所が適格性を判断するという制度設計ではうまく機能しないのではないだろうか。団体の適正なガバナンス等、要件適格性が維持されているかどうかについては行政によるモニターが適している。行政が事前に適格性を判断することが適切と考える。同時に、適格性を認められた団体であっても、個別の事案においては適格性を欠く事もあり、個別の訴訟で裁判所が不適格と判断することも必要ではないか。
- ・ 事前の行政の審査制度に賛成であり、また、裁判所でも判断できるような抜け道を作ることは反対である。例外を設けることは、訴訟前の事前交渉の促進を損ねかねないし、訴権の濫用につながりかねない。もっとも、行政の事前審査により、適格団体として認められた消費者団体であっても、訴訟の内容によっては、その訴訟で守るべき消費者の利益を代表しているとはいえないケースも発生するはずであり、そういった場合に裁判所が個別訴訟で不適格と判断する道を残すということはあるが、これは適格性の判断とは別の問題として整理できるのではないだろうか。
- ・ 事前の行政の認定制度については賛成であり、裁判所でも判断できるような例外を設けることには反対である。訴訟外での事前の交渉・警告の際には、適格要件についての事前の認定がなければ事業者としても対応が困難であることや、消費者側からみても情報提供をどの消費者団体にすべきか分からず不都合であることが理由である。また、消費者団体訴訟制度は権利を新たに創設するものである。その創設された権利について、当該訴訟の内部で確認するというのは、違和感がある。
- ・ 法人格について、たとえ行政による事前審査が前提であったとしても、法人格は適格団体の要件として必要なものではないだろうか。法人格を有しない団体が適格団体となった場合、訴えの提起だけでなく、判決の効果の帰属、訴訟費用の負担等の点で多くの問題点が生じるからである。

適格団体の認定の問題と訴訟要件について裁判所が個別に判断するという問題についてご議論いただいているところであるが、行政の認定後、事後に要件が欠けた場合、事業者は個別訴訟において、適格性がないことを争うことができるのか、裁判所がそれを判断できるのか、あるいは裁判所はその判断について行政庁に差し戻すのか、という問題点もある。行政の事前認定制を採用すると、その際の何らかの手当を考えなければならないので、そうした観点からもご議論いただきたい。

- ・ 団体訴権は新しい制度であり、制度の安定的な運用という観点から、行政による事前の認定の仕組みを貫くべき。
- ・ 資料では、全ての適格要件が並列的に取扱われているが、これら要件の中でも、重要なもの、絶対に必要なもの等、要件ごとに重要度が違うはずであり、また、組みあわせて考えるべきものもある。

- ・ 事前の行政による認定制度に基本的に賛成である。しかし、専門的な分野で活動している消費者団体の中には、自らは訴権の担い手になることを考えていない団体も多く、そういった団体が不当な約款条項等による被害情報を把握することもあり得る。このような場合に事前の認定を得ていない団体でも早急に訴訟を起こせるよう、裁判所での認定制度の道も残されていてもよいのではないか。
- ・ 有効期限の更新制を含め、事後的担保措置の具体化に向けた検討は慎重に行うべき。例えば、諸外国でも、事前認定を受けている消費者団体は多数あるが、訴権を行使していない団体が存在するようであり、事業報告書の中で訴権を経常的に行使することを求めるような内容であれば、問題があると思う。
- ・ 消費者団体のガバナンスが適正になされていることや、団体の運営の透明性を確保することの必要性は認めるが、行政が消費者団体を過度に監視するのも問題であり、行政によるチェックでそれを担保していくかどうかについては慎重に議論すべきである。

適格団体の要件該当性の判断とは異なる問題だが、対象になる消費者団体に関して、あらゆる分野で幅広く活動しているような、いわば「百貨店型」の団体を念頭に置くのか、あるいは、福祉や金融等、得意分野において専門的に活動しているような、いわば「専門店型」の団体を念頭に置くのかといった論点も存在するはずであり、こうした観点も踏まえて議論していただければと思う。

- ・ 行政による事前の認定等に賛成であるが、団体が消費者被害に関する情報を収集し、分析するに際しては行政からの何らかの情報提供がないと機能しないのではないか。
- ・ 訴訟提起前の事前の警告に関してはそれが公表されるかどうかで大きな違いがある。公表されれば、企業にとっては営業活動が制限される等の影響が予想される。そのため、個別の企業への警告は公表されるべきではないと考える。
- ・ 行政の事前認定制については、判断する主体である「行政」としてどういう機関を想定するかが重要だ。第三者委員会のような機関を設定することも考慮に値するのではないだろうか。
- ・ 特定の地域で活動している消費者団体が、違う地域で起きた消費者問題に対して差止訴訟を起こすのはおかしいのではないか、あるいは特定の専門分野に限って活動している消費者団体が専門分野外の消費者問題について訴訟を起こすのはおかしいのではないかと、といった議論もありうる。しかし、消費者団体訴訟制度が、消費者団体による消費者利益の擁護を目的としている以上、訴訟法上の訴えの利益によりこうした訴訟を排除することは難しいと思われる。このため、適格団体は消費者問題全般を取扱っている消費者団体にのみ訴権を認め、狭い利益を代表する団体は認めないという制度設計にする

か、あるいは、「専門店型」の団体がその目的を超えて訴訟を提起することを排除するような仕組みをつくる必要がある。

- ・ いわゆる「専門店型」の消費者団体について、特定の分野に活動が限られているから訴権を行使できないというのは違和感がある。専門分野に特化した団体にも、適格性がある場合には訴権行使が認められるべきではないか。その際、その専門分野にのみ訴訟を起こせるといのように、事前審査の時点で訴訟範囲を制限するというのも一つのアイデアだろう。
- ・ 事前審査主体は、公平性・中立性を備えた機関であることが重要。そのため、審査・認定の結果に対する理由の公表も必要ではないだろうか。
- ・ 適格要件の適合性を判断する方法として、団体の実態・実情に踏み込んで判断すべき。
- ・ 団体訴権を行使するには専門的な知識が必要であり、むしろ特定の分野で専門的に活動しているような消費者団体に、積極的に訴権を認めないと制度が機能しないのではないか。行政が事前に認定する際に、消費者団体の専門性をどこまで認定できるのか疑問である。行政は一般的に認定し、裁判制度の中で専門性を認定すべきではないか。訴権を行使する範囲を行政が確定できるのかどうかについては慎重な議論が必要ではないか。

本検討委員会としては、大きな方向性として、

- ・ 適格団体の要件について、消費者利益代表性、訴権行使基盤、弊害排除の3つの視点を基本として、今後、個別要件を整理していくこと、
- ・ 適格要件の判断主体については、例えば「専門店」的な消費者団体の取扱い等の論点はあるものの、行政が基本的にあらかじめ判断すること

について了承を得た。

最後に、「本制度ができるだけ早く導入され定着することが重要であり、法案を来年の通常国会に提出する方向で考えてほしい」旨の意見が出された。これに対し、事務局から以下のような回答があった。

法案の提出時期については、当委員会のまとめの内容、熟度等を踏まえて検討する。来年の通常国会に提出することを前提としているわけでは必ずしもない。

なお、法制化の時期に関連して、現時点で考慮しなければならない点として、概ね3点ぐらいある。

第1は、当検討委員会の審議の進捗状況として、今後10月にかけて主要な論点についてひとわりのご審議をいただいた上で、その後取りまとめに入っていくという段階・状況にあること。

第2は、法制化に当たっては、法案の骨子的なものが作成された後、パブリックコメント等、一連の手続きが必要になってくると思われること。

第3は、前回の審議で「消費者契約法を念頭に置いて検討していく」という方向性が

出されたが、消費者契約法については制定時の国会の附帯決議により5年後の見直しが指摘されており、その見直し時期がそろそろ来るとのこと、そのため、契約法の見直しが既に現在の消費者政策部会の検討課題になっていること。

法制化の時期については、これらの点も考慮しながら今後慎重に検討する。

(以上)