

2004年10月4日

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  
委員長 山本 豊 様  
委員会委員 各位

委員 大河内 美保  
(主婦連合会 常任委員)

## 「消費者団体訴訟制度・要綱試案」について

消費者団体訴訟制度についての要綱試案を、全国消費者団体連絡会の消費者団体訴訟制度研究会がとりまとめましたので、ご紹介します。

この要綱試案は、広く関係者の皆様への消費者団体からの問題提起として作成しました。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の委員の皆様にもご覧いただき、消費者団体訴訟制度の審議に反映していただければと存じます。

この要綱試案に関して、ご意見などございましたら、下記の事務局宛てにお寄せ下さいませようお願いします。

なお、消費者団体制度に関する要求書を、内閣府国民生活局に提出しています。その要求書も添付しましたのでご覧ください。

以上

別添

1. 消費者団体訴訟制度に関する要求書
2. 消費者団体訴訟制度・要綱試案

< 連絡・問合せ先 >

全国消費者団体連絡会 (担当: 関根、山崎)

Tel: 03 - 5216 - 6024

FAX: 03 - 5216 - 6036

Eメール: [webmaster@shodanren.gr.jp](mailto:webmaster@shodanren.gr.jp)

2004年9月10日

内閣府国民生活局  
局長 田口 義明 殿

## 消費者団体訴訟制度に関する要求書

全国消費者団体連絡会

国民生活審議会消費者政策部会では、今期の検討課題として消費者団体訴訟制度（団体訴権制度）を掲げ、部会のもとに消費者団体訴訟制度検討委員会を設置して具体的な制度設計に関わる検討に着手しました。

団体訴権制度は、消費者被害の拡大防止や被害救済の促進に役立つ制度として、消費者契約法の制定時から消費者団体が要求してきた制度です。昨年5月に発表された『21世紀型の消費者政策の在り方について』（国民生活審議会消費者政策部会報告書）においても、消費者政策の実効性確保のための重要な施策の1つとして掲げられています。この制度を、消費者団体にとって活用しやすく、消費者全体の利益のために役立つ制度として設計していくことは、21世紀型消費者政策において最も重要な政策課題の1つです。

団体訴権制度については、差止めと損害賠償の両方があり、前者は主に被害拡大の防止、後者は主に被害救済の促進において、それぞれ大きな役割を果たすことが期待されています。損害賠償に関わる団体訴権制度は、不当な取引で得た利得を事業者のもとに残さないという意味でも重要です。

2003年度の消費生活相談件数はついに130万件を突破し、前年度から50万件もの大幅な増加となっています。こうした、消費者を取り巻く環境の急速な悪化の中で、一刻も早く団体訴権制度を実現することが求められています。全国消団連は、消費者被害の拡大防止や被害救済の促進に役立つ団体訴権制度の早期実現を求める立場から、差止めに関わる団体訴権制度について来年の通常国会での実現を目指します。

他方、損害賠償については、損害額の算定、勝訴した場合の配分など検討を要する事項も多くなっていることから来年の制度実現とは分けて、他の継続検討課題とともに、引き続き実現に向けた検討を進めることを要求いたします。

以上のような考え方により、当連絡会として、団体訴権制度について下記の通り要求いたします。

## 記

1. 以下の内容を含む団体訴権制度に関する法案を、2005年の通常国会に上程すること
  - (1) 訴権団体の要件については、中央だけでなく各地方の消費者団体が訴権団体としてスムーズに活動ができるようにすること。
  - (2) 不当な契約条項だけでなく、不当な勧誘行為(広告・パンフレットなどを含む)について、差止め、推奨の撤回などを求めることができるようにすること。
  - (3) 訴訟手続での裁判管轄の特則や弁護士費用の片面的敗訴者負担など、訴権団体にとって訴訟を提起しやすい制度とすること。
  - (4) 判決公表や強制執行など判決の実効性確保に関する制度を整備するとともに、援用制度によって差止判決を被害救済の促進にも役立てられるようにすること。
  - (5) 団体訴権制度の活用を促進するために、資金援助や情報支援の制度を整備すること。
  
2. 以下の事項について、団体訴権制度の今後の発展を目指した検討テーマと位置付け、引き続き検討を進めること
  - (1) 損害賠償に関わる団体訴権制度など、被害救済の促進と不当利得の吐き出しのための制度の導入
  - (2) 特定商取引法、景品表示法など他の消費者関連法への団体訴権制度の導入
  - (3) 消費者契約法の実体規定(勧誘行為や契約条項に関するルール)を補強し新たに加わったルールを反映するなど民事ルールの充実・強化

以上

全国消団連の消費者団体訴訟制度研究会では、以上の要求項目を反映させた「消費者団体訴訟制度・要綱試案」を作成しました。この要綱試案を添付しておりますので、今後の行政ならびに国会での検討に反映くださいますようお願いいたします。

この要綱試案については、消費者団体の中での学習と議論に活用するとともに、広く各界の皆様にもご覧いただき、ご意見をお寄せいただくことをお願いしていきます。消費者団体訴訟制度についての議論が、より広く活発に行われ、よりよい制度の実現を目指していきたいと考えています。

連絡・問合せ先

全国消費者団体連絡会(担当 関根・山崎)

電話 03-5216-6024

FAX 03-5216-6036

E-mail : webmaster@shodanren.gr.jp

2004年9月10日

## 消費者団体訴訟制度・要綱試案

全国消費者団体連絡会  
消費者団体訴訟制度研究会

本年5月、消費者保護基本法が改正され、消費者基本法となりました。改正された消費者基本法では、消費者の権利を法目的や基本理念に明記し、今日的な行政・事業者の責務を明確にするとともに、基本計画に関する規定の新設、苦情処理・紛争解決の促進、国の推進体制の強化、国民生活センターの役割など、新たな時代における消費者政策の企画・推進の枠組みを整備しています。これらの内容は、私たち消費者自身がまとめた『消費者保護基本法改正試案』を大きく反映したものとなっており、改正消費者基本法の理念に沿った消費者政策を各分野において具体的に展開することが、大きな課題となっています。

2003年5月にまとめられた『21世紀型の消費者政策の在り方について』（国民生活審議会消費者政策部会報告）では、「被害を受けた消費者個人が被害救済のために訴えを提起することが困難な状況にかんがみれば、消費者被害を効果的に防止・救済するため、消費者団体訴訟制度を導入することが必要である」と述べています。そして消費者団体訴訟制度を検討するに当たっての論点として、訴権を認める消費者団体（訴権団体）の要件、差止めの対象、差止判決の効果、制度の実効性確保などを掲げ、制度の具体的な内容について更に検討を行う必要があるとしています。

こうした中で、今期の国民生活審議会消費者政策部会は消費者団体訴訟制度をテーマに掲げ、早ければ来年の通常国会における制度創設を目指して検討をスタートしました。部会では、消費者団体訴訟制度検討委員会（座長：山本豊・京都大学大学院教授）を設置し、関連団体からのヒアリングを皮切りに検討に入りました。

消費者団体訴訟制度（団体訴権制度）については、消費者団体としても消費者契約法の制定時から必要性を指摘し、制度の導入について要望してきました。今回、同委員会を中心に具体的な検討が進められるにあたり、全国消団連では会員団体の参加のもとに研究会を設置し、消費者・市民として求める団体訴権制度のあり方について検討を重ねて参りました。この要綱試案はそうした検討の結果をまとめたものです。消費者・市民の意見として委員会や消費者政策部会での検討に反映し、より良い制度づくりに役立てていただくよう、強く要望いたします。

## 制度導入の必要性と活用イメージ

### 《制度導入の必要性》

消費者被害は急増し、手口も悪質化・巧妙化しています。

PIO-NETに登録された消費生活相談の件数は、一貫して増加を続けています。特に近年の増加率はすさまじく、2003年度は約137万件に達しています。これは5年前(1998年度:約41.5万件)と比較して3倍以上にあたる件数です。

手口についても、高齢者を狙ったもの(家庭訪問、点検商法、為替証拠金取引など)、販売目的を隠して近づき、契約させるもの(デート商法など)など、悪質化・巧妙化しています。

被害拡大の防止や被害救済の促進を図る仕組みが十分ではありません。

消費者被害は1件の金額は比較的少額ですが、同様の手口が繰り返されることによって被害が拡大していきます。そのため、被害拡大を防止するためには早期に事業者への警告や消費者への注意喚起が必要です。しかし、消費者契約法は民事ルールであるため行政による取締りの仕組みがありません。消費者団体から事業者アプローチしている例もありますが、制度的な裏付けがないため十分な対応を引き出すことが難しいケースもあります(注)。また、被害者は損害賠償を求めることはできても、差止めを求めることは訴えの利益との関係で困難です。

被害救済の面でも、1件あたりの金額が比較的少額であるために訴訟費用が見合わない、立証負担が重いなどの理由から、多くの消費者が自力で救済を得ることは難しい状況にあります。

(注) 京都消費者契約ネットワークでは、約款や契約書中の不当条項に関して是正の申し入れ活動を行っていますが、対応を引き出したケースとそうでないケースが相半ばしています。

団体訴権制度は被害拡大の防止や被害救済の促進のために有効です。

団体訴権制度は、一定の要件を満たす消費者団体に対して、消費者全体の利益を擁護するために訴訟を提起する権利を認める制度です。本試案では、後掲のように差止めに関わる団体訴権制度の早期導入を求めています。制度導入によって、消費者団体は被害発生 of 早い段階で事業者に対して警告を行い、応じない場合に訴訟を提起することによって、被害の拡大を防止することができるようになります。また、判決の効果を援用する制度を導入し、消費者団体の得た勝訴判決の効果を個々の消費者が活用できるようにすることによって、個々の消費者の立証負担を軽減し、被害の救済を促進する効果が期待されます。

このように、団体訴権制度は被害拡大の防止や被害救済の促進のために有効な制度であり、消費者被害が急増している現在、21世紀型消費者政策の柱の1つとして是非とも早期の制度導入が必要です。

## 《活用のイメージ》

団体訴権制度は、諸外国で広く導入され、活用されていますが、消費者の権利・利益に関する実体的な規定のあり方、消費者団体の状況などに関して、諸外国と日本では違いがあります。そのため、日本における団体訴権制度の活用イメージについては、現段階で確定的なものを提示できる状況にはありません。

しかし、諸外国における活用の状況を参考としながら、これまでの消費者団体、弁護士会などにおける検討や実践を踏まえて、本研究会において検討してきた団体訴権制度の活用イメージについて紹介いたします。

### 訴権団体に関するイメージ

団体訴権制度はわが国で初めて導入される制度であり、これに対応した消費者団体の体制整備を急ぐ必要があります。既に、全国消団連では昨年の10月に『消費者運動ビジョン資料』をまとめ、団体訴権制度の導入を視野に入れた消費者団体の基盤強化を提起しています。

団体訴権制度を活用した活動を行う消費者団体としては、(a)団体訴権制度に基づく警告や訴訟などを中心的な活動分野とする消費者団体と、(b)日常的には学習・情報提供・政策提言などの消費者支援活動を行いつつ、特定の案件に関して警告や訴訟活動を行う一般の消費者団体の両方が想定されます。(b)の例としては、住宅問題に取り組んでいる団体が賃貸借契約書の不当条項について扱う、福祉に関わる問題に取り組んでいる団体が有料老人ホームの不当表示について扱うなどのケースが考えられます。様々なテーマについて取り組んでいる団体が、その時点での重点課題に関して警告や訴訟などの活動に取り組むことも考えられます。研究者、弁護士、司法書士などの専門家も含めた幅広いネットワークを形成しながら、(a)の団体が団体訴権に関わる活動において中心的な役割を果たし、(b)の団体がこれと連携しつつ活動を進めることによって、広域にわたる消費者被害への対処と、比較的狭い地域における消費者被害へのきめ細かい対処を実現することができます。

既に、中央レベルで中心的な役割を担う団体として「消費者機構日本」の設立が構想され、設立準備会が発足しました。京都(コンシューマーズ京都、京都消費者契約ネットワーク)、大阪(消費者ネット関西)、広島(消費者ネット広島)、埼玉(埼玉消費者被害をなくす会)などでも、団体訴権の中心的な担い手づくりに向けたネットワークが形成されつつあります。さらに準備を進め、各地の主要都市において団体訴権制度の中心的な担い手となる団体づくりを進める必要があります。そうした中心的な役割を担う団体と一般の消費者団体とがネットワークを通じて協力しながら、さまざまな分野での警告活動や訴訟活動を展開する体制を、中期的なスパンで展望していきます。

## 活用方法に関するイメージ

訴権団体、特に中心的な役割を担う団体による制度の活用は、諸外国における事例を参考にすると、次のようなステップで進めることが考えられます。

### [第1ステップ：判例情報の収集・整理と被害情報の収集・分析]

日常的には、団体訴権制度の対象となる法令の判例情報（団体訴権制度に基づく訴訟に関する情報を含む）の収集・整理と被害情報の収集・分析について取り組みます。

判例情報の収集・整理は、研究者や弁護士・司法書士などの専門家の協力を得ながら行い、被害情報について法的観点から分析できるように、対象法令の解釈についてまとめておきます。

被害情報については、消費者団体自らが取り組んでいる消費者相談活動、国民生活センターや各地の消費生活センターの消費生活相談窓口、各省庁の相談窓口などから収集します。判例情報の整理の結果を踏まえて、被害情報に関して団体訴権制度の対象となる事案かどうかを検討し、優先順位を付して警告活動にあたります。

### [第2ステップ：警告活動]

通常の場合には、不当な契約条項を使用している事業者、不当な広告・表示や勧誘行為を行っている事業者、これらを推奨している事業者団体に対して、申入れを行うとともに、国民生活センターや地方自治体への連絡、マスコミへのリリース、ホームページへの掲載などによって消費者への周知を図ります。申入れについては、大要次のような構成とすることが考えられます。

#### 申入れの趣旨

どの契約条項に関して使用の中止や推奨の撤回を求めるか、どのような広告・表示や勧誘行為に関して中止や推奨の撤回を求めるかを明らかにします。加えて、申入れに対する対応や検討結果について文書での回答を求め、一定の期限までに回答がない場合には訴訟を提起する旨を明記します。

#### 申入れの理由

契約条項、広告・表示や勧誘行為の不当性について、根拠となる法令、その解釈に関連する判例、学説などを示しつつ、具体的に指摘します。

申入れにより対応を引き出せた場合には、相手方の事業者・事業者団体に対しても消費者への周知を要請します。

### [第3ステップ：訴訟]

申入れに対して回答がなかった場合や、対応が十分でない場合には、訴訟を提起します。訴訟の提起にはコストや労力の問題があることや、事業者側から損害賠償請求を含めた反訴が行われるケースも想定されるため、重要性、緊急度、勝訴の見込みなどを考慮して優先順位を付して行います。

もちろん、手口が悪質かつ被害が重大な事案など、緊急に対応が必要な場合には、警告を経ずに直接訴訟を提起することも考えられます。

[第4ステップ：判決の周知と活用の呼びかけ]

勝訴判決が確定した場合、事業者による判決の公表が行われることとなりますが、併せて消費者団体としても判決の内容について消費者への情報提供を行い、被害にあった消費者が判決を活用して損害の回復を図ることを促します。消費者への情報提供にあたっては、国民生活センターや地方自治体の消費生活センターなどが積極的な役割を果たすことも必要です。

## 1. 訴権団体の要件について

### 【要綱式案】

1. 訴権団体は、消費者の権利の実現、利益の擁護その他これに類する内容を団体の目的とし、その目的を実現するための活動を現実に行っている団体であって、消費者の利益の擁護を目的とした訴えを提起できるようにすることが適当と認められる団体とする。
2. 以下に掲げる要件を満たした団体は行政庁に登録することができる。登録された団体は1に掲げる要件を満たしているものと推定する。
  - (1) 消費者の権利の実現、利益の擁護その他これに類する内容を団体の主たる目的として定款・規約などに明記していること。
  - (2) 営利を目的とした活動を行っていないこと。
  - (3) 消費者の権利の実現や利益の擁護を目的とした活動を、自ら1年間以上行っているか、構成員たる団体の過半数がその活動を1年間以上行っていること
  - (4) 社団にあっては、100名以上の直接の構成員を有するか、1000名以上の直接・間接の構成員を有すること。
  - (5) 別に定める基準により、団体の活動や財政状況に関する情報を一般に開示していること。

### [解説]

#### (1) 訴権団体の要件に関する視点

訴権団体の要件については、先に述べた制度活用のイメージから、次の視点が重要となります。

#### 地方レベルでの訴権団体の確保

団体訴権制度を活用する上で、大都市において活動の中心的な役割を担う団体づくりが重要であることは明らかです。その一方、消費者被害は全国に及んでおり、各地での消費者被害にきめ細かく対応する上では、地方レベルで活動する消費者団体が訴権団体を新たに設立したり、一般の消費者団体が訴権団体となることができるようにしておく必要があります。

#### 警告活動での解決の促進

ヨーロッパでの団体訴権の活用状況を見ても、警告活動の段階で事業者の対応をいかに引き出すことができるかが、制度の円滑な運用の鍵となります。そうした意味で、訴権団体であるか否かが事業者から見て明確に判別できる仕組みを用意することが必要となります。そうした仕組みによって、消費者にとっても訴権団体が明確になり、団体訴権の成果を活用して被害救済を促進する上でも役立つことが期待されます。

### 予期せぬ事態に対する迅速な対応

差止め請求は、被害が拡大しきってからでは意味がありません。被害発生 of 早い段階で警告活動を行い、対応を引き出せない場合には速やかに訴えを提起することが求められます。ケースによって緊急性が高い場合には、警告を経ずに直接訴訟を提起して被害拡大を防止することも必要になります。

訴権団体を明確化する上で行政による登録制度は意義がありますが、その反面、登録に時間がかかるという難点があります。一般的な消費者団体がその団体の活動分野で早期に情報をキャッチし、警告 - 差止めというステップで対処しようとしても、あらかじめ登録されていなければその機会を逸してしまいます。そうした意味で、あらかじめ行政の登録を得ていなくても、裁判により直接訴権団体としての適格性を認定できる途を残しておくことが適切です。

### (2) 訴権団体の要件の基本的な組み立て方

以上のような趣旨から、要綱試案では、(a)裁判所が個別の事情を考慮して訴権団体としての適格性を認定できるよう、訴権団体に関する抽象的な要件を設けた上で、(b)やや具体的な要件に基づく行政庁の登録制度を設け、(c)行政庁による登録を受けた団体は訴権団体と推定することにしています。

このように制度を組み立てることにより、登録団体による円滑な警告活動を促進しつつ、登録はしていなくても実態として訴権団体としての適格性を備えている団体には、訴権を認める途が開けることとなります。

なお、団体訴権制度に基づく訴訟については民事訴訟法に定める手続に沿って進められることが想定されますが、民事訴訟法では訴訟の当事者能力(当事者となることができる一般的な資格)を人(個人・法人)と人格なき社団に限定しています。そのため、少なくとも人格なき社団の要件を満たしていなければ訴権団体として訴訟を提起することはできません(1)。

### (3) 行政による登録の要件

団体の目的	消費者全体の利益のために訴権を行使する役割を担う団体であるため、消費者の権利の実現、利益の擁護などの内容が、定款など団体の運営に関する基本規則の中で、団体の目的として明記されていることが必要であるとしています。
非営利性	消費者団体が研修、出版その他の経済的事業を行うことは、財政的基盤を確立する上でも必要です。しかし、営利目的の事業を行っている場合には、消費者全体の利益のために活動しているとは言いがたいため、非営利性を要件としています。
活動実績	実態として消費者の権利の実現や利益の擁護のための活動をしている団体であることを保障する意味から、原則として1年間の活動実績を要求しています。加えて、既存の消費者団体により新規に訴権団体を立ち上げる場合を考慮し、構成員たる団体の過半数が1年間の活動実績を有している場合も可としました。

規模	地方レベルでの消費者団体の実情を考慮し、個人会員100名を基本としました。団体会員を有する場合には、間接構成員も含めて考える必要がありますが、個人会員のみの場合よりも要件を加重し、1000名としています。
情報公開	登録団体には運営の透明性・公正性が求められるため、情報公開を要件の1つに加えています。開示に関する具体的な基準については、NPO法人その他の開示基準を参考に別途検討する必要があります。

### [ 1：訴訟の当事者能力と人格なき社団 ]

訴訟の当事者となることができる一般的な資格のことを当事者能力といいます（当事者適格：特定の権利などについて訴訟の当事者となることができる資格）。民事訴訟法第28条は、当事者能力について民法によることとし、原則として法人格を要求していますが、第29条では法人格がない団体であっても人格なき社団（権利能力なき社団）であれば訴訟の当事者となることができるものとしています。

人格なき社団の要件については、判例により確立されており、次の5点の全てを満たしていなければならないとされています。

- 共同の目的のために結集した人と人との結合体であること
- 団体としての組織を備えていること
- 多数決原理に基づいて運営されていること
- 構成員の変更にもかかわらず団体そのものが存続していること
- その組織において代表の方法、組合の運営、財産の管理その他団体として主要な点が確定していること

（1964年10月15日・最高裁判決より）

このように、訴訟手続に関するルールとして、訴訟の当事者となることができる団体には限定があり、人格なき社団の要件を満たさない任意団体は、訴訟の当事者となることができません。したがって、そうした任意団体は訴権団体として訴訟を提起することができません。

## 2. 差止めの対象について

### 【要綱草案】

1. 以下に掲げる契約条項については、その使用や使用の推奨の差止めその他適当な措置を事業者・事業者団体(2)に請求することができる。[契約条項の差止め]
  - (1) 消費者契約法第8～10条により無効とされる契約条項
  - (2) 民法第1条第2項または第90条により無効とされる契約条項 [信義則違反、公序良俗違反]
  - (3) 他の消費者関連法の規定により無効とされる契約条項
2. 以下に掲げる勧誘行為(不特定多数に向けられたものを含む。)については、その勧誘行為の差止め、勧誘行為の推奨の差止めその他適当な措置を事業者・事業者団体(2)に請求することができる。[勧誘行為の差止め]
  - (1) 消費者契約法第4条第1項各号に掲げる行為 [不実告知、断定的判断の提供]
  - (2) 消費者契約法第4条第2項による取消の原因となる行為 [不利益事実の不告知]
  - (3) 消費者契約法第4条第3項各号に掲げる行為 [不退去、退去妨害]
  - (4) 民法第96条による取消の原因となる行為 [詐欺、強迫]
  - (5) 民法第90条により無効とされる原因となる行為 [公序良俗違反]
  - (6) 民法第1条第2項に違反する行為 [信義則違反]
  - (7) 他の消費者関連法の規定による無効または取消の原因となる行為
3. 上記の1・2による差止めは、既に使用されている契約条項、または行われている勧誘行為のほか、使用されるおそれがある契約条項、または行われるおそれがある勧誘行為についても、請求することができる。

(注) 以下、「差止め、推奨の差止めその他適当な措置」については単に「差止め」と表記します。

### [解説]

#### (1) 差止めの対象に関する基本的な考え方

消費者利益の擁護に関わる法律は消費者契約法だけではなく、特定商取引法、景品表示法など多数存在します。消費者・市民の立場から言えば、これらの消費者関連法によって無効とされている契約条項(ex. 特定商取引法のクーリング・オフ排除・制限など)、違法とされている行為(ex. 景品表示法の優良誤認表示など)、取消・無効・損害賠償などの民事的効果の原因となる行為(ex. 金融商品販売法の説明義務違反など)については、広く団体訴権による差止めの対象とする必要があります。

他方、今回の消費者政策部会における団体訴権制度の検討は、『司法制度改革審議会意見書』 - 『司法制度改革推進計画』という一連の流れの中で行われています。その中では、団体訴権制度について「個別の実体法において、その法律の目的やそ

の法律が保護しようとしている権利、利益等を考慮して検討されるべき」とされており、今回の消費者政策部会における検討はこうした流れの中で行われています。各種の消費者関連法の規定は、行政による取締のルールとして定められているケースが多く、消費者と事業者との民事ルールである消費者契約法とは性格が異なるため、その全てを消費者契約法による団体訴権制度に取り込んでいくことは困難が予想されます。しかし、各種の消費者関連法の規定のうち、消費者と事業者との民事ルールについては、消費者契約法に定めるルールとの類似性が認められるため、消費者契約法による団体訴権制度に取り込んでいくことが適切です。

本研究会では、そうした認識のもとで、団体訴権制度の早期導入を目指す立場から、特定商取引法、景品表示法など他の消費者保護法規においても団体訴権制度の導入に向けた検討を早期に開始するよう強く求める一方（24ページ参照）、要綱試案においては差止めの対象となる契約条項や勧誘行為を消費者契約法や民法と各種消費者関連法に定める民事ルールの範囲に限定して提言しています。

民法を加えているのは、消費者契約法の実体規定が不十分な中で、民法による救済も必要であること、民法も消費者契約法も私人間の権利義務関係を規律するという意味では、ルールとして同様の性格を有していることの2点が理由です。また、消費者契約法は民事一般法である民法の特別法であり、一般法である民法よりも緩やかな要件により取消しや無効などの民事的な効果を認めている（ex. 詐欺・強迫と不退去・退去妨害の関係）にもかかわらず、民法のルールが適用されるような相対的に悪性の強い契約条項や勧誘行為に関し、差止めを認めないことは明らかに不合理です。

### （2）不当な契約条項の差止め

消費者契約法第8～10条 （不当条項）	消費者契約法に基づく団体訴権制度としては、当然に差止めの対象とすべきです。
民法第1条第2項、第90条 （信義則違反、公序良俗違反）	消費者契約法第10条については、「民法、商法その他の法律の公の秩序に関しない規定の適用による場合に比し」という要件があるため、民法の典型契約に該当しない契約には適用されないという判断が示された例があります（2003年10月23日、東京地方裁判所）。このように、裁判所の判断によっては同条の適用が否定されるケースもあり、これをカバーするためには、信義則違反や公序良俗違反により無効とされる契約条項に関しても差止めの対象とすべきです。
他の消費者関連法	具体的には、クーリング・オフの排除・制限を定める契約条項の無効に関する規定（特定商取引法第9条・第24条・第40条・第48条・第58条、割賦販売法第4条の4・第29条の4・第30条の6など）などが挙げられます。

### （3）不当な勧誘行為の差止め

最近激増している消費生活相談では、不当な勧誘行為による被害が一定の割合を

占めており、不当な勧誘行為の差止めによって被害拡大を防止する必要性は極めて高いと考えられます。「行為」の差止めについては、既に不公正な取引方法に関する差止制度（独占禁止法）、不正競争に関する差止制度（不正競争防止法）の例があり、「行為」であることのみをもって制度導入が困難であるとの主張はあたりません。

「勧誘」の内容に関して、法制定時には不特定多数に向けられたものを含むか否かについて争いがありました。その後の運用の中で、一般に配布されているパンフレットなどへの記載が「勧誘」にあたることを前提として判断を下した判決も出てきています（2002年10月30日付京都簡易裁判所判決など）。したがって、今回の団体訴権の検討にあたっては、広告、表示など不特定多数に向けた誘引行為も勧誘に該当することを前提とすべきであると考えます。

以上のことから、差止めの対象とすべき勧誘行為について、下表のように考えます。

消費者契約法第4条第1項、第2項（不実告知、断定的判断の提供、不利益事実の不告知）	消費者契約法による取消しの原因となる不当な勧誘行為のうち、誤認類型に関するものです。消費者と事業者との情報力格差を濫用する行為として悪質であり、こうした勧誘行為による被害の拡大を防止することは消費者契約法の趣旨に適うものと考えます。
消費者契約法第4条第3項（不退去、退去妨害）	消費者契約法による取消しの原因となる不当な勧誘行為のうち、困惑類型に関するものです。消費者と事業者との交渉力格差や、消費者が生身の人間であるが故の脆弱性につけこんだ行為として悪質であり、こうした勧誘行為による被害の拡大を防止することは消費者契約法の趣旨に適うものと考えます。
民法第96条（詐欺・強迫）	消費者契約法では、誤認類型については「重要事項」に関する不当な情報提供に要件を絞り、困惑類型についても「不退去」「退去妨害」という形式的な要件を加えています。そのため、取引動機の形成に関して不当な情報提供があった場合（例、消火器の設置義務が法律で定められたと偽って消火器を売りつける）には騙す意思が明白でも取消しの対象にならない、単なる威迫行為によって恐怖を感じて契約に至ったケースは脅す意思が明白でも取消しの対象にならない、といった問題があります。こうしたケースをカバーするためにも、より悪性の強い詐欺・強迫について差止めの対象とすべきです。
民法第1条第2項、第90条（信義則違反、公序良俗違反）	民法第90条の適用については、契約内容の不当性を理由に契約の効力を否定する場合のほか、契約締結過程における不当な勧誘行為により取引の意思が十分に形成されていないことをもって契約の効力を否定する場合があります。後者の場合、勧誘方法に関して信義則違反も併せて認められるケースが多くなっていますが、取引の意思が不十分であることに着目する点では、消費者契約法の契約締結過程に関するルールと近い発想であると言えます。販売目的の隠匿、判断力不足の悪用その他現行の消費者契約法では対応が難しいケースに対処するために、信義則や公序良俗に違反する勧誘行為についても、差止めの対象とすべきです。

他の消費者関連法	具体的には、悪質勧誘による誤認の際の契約取消しに関する規定（特定商取引法）、説明義務違反による損害賠償に関する規定（金融商品販売法）などが挙げられます。
----------	--

## [ 2：「事業者」と行政]

消費者契約法は、事業者の範囲について法人の種類による区別を設けていないので、反復継続して行う活動について消費者との契約当事者になる場合には、国、地方公共団体、独立行政法人なども事業者として扱われます。したがって、例えばそこで使用されている約款に不当条項が含まれていれば、訴権団体が差止めを請求することは可能です。

しかし、行政が作成したガイドラインやモデル契約書、モデル約款などの中に、差止めの対象となる契約条項や勧誘行為が含まれている場合、行政は直接に消費者との契約当事者となっているわけではないため、事業者として扱うことができません。差止め請求訴訟の相手方を事業者と事業者団体に限定した場合、そうしたガイドラインやモデル契約書、モデル約款は不当条項や不当な勧誘行為の推奨効果を生ずるにもかかわらず、団体訴権制度に基づく差止め訴訟を提起できないことになってしまいます。

この点については、当研究会でも議論しましたが、実例に関する情報が乏しい中で、制度の具体的なあり方について十分な検討を行うことができませんでした。消費者政策部会及び検討委員会においては、こうした点についても検討いただけるよう要望いたします。

### 3. 訴訟手続について

#### 【要綱式案】

1. 差止めを求める訴えは、民事訴訟法に定める管轄地方裁判所のほか、次の裁判所にも提起することができる。
  - (1) 契約条項の差止めについては、その契約条項を含む約款や契約書が使用され、または使用されるおそれがある地域を管轄する地方裁判所
  - (2) 勧誘行為の差止めについては、その勧誘行為が向けられ、または向けられるおそれがある地域を管轄する地方裁判所
2. 差止めを求める訴えの訴額は算定不能とする。
3. 訴権団体による差止めの訴えにおいて、当事者は、民事訴訟法第220条第4号二〔自己使用文書〕に該当することを理由として文書提出を拒むことができない。
4. 訴権団体が勝訴した場合に限り、訴権団体の弁護士費用を被告である事業者・事業者団体が負担し、訴権団体が敗訴した場合には弁護士費用を各自負担とする。
5. 差止めを求める訴えに付随して、差止めの仮処分を求めることができる。

#### [解説]

##### (1) 訴訟手続に関する基本的考え方

団体訴権制度は、私人である訴権団体と事業者・事業者団体の間で争われる訴訟なので、基本的に民事訴訟法に定める手続に沿って行われるものと考えられます。本研究会では、そうした認識を前提として、民事訴訟法に定める訴訟手続の特則が必要と考える部分に関して要求事項を掲げることを基本としました。

##### (2) 裁判管轄

民事訴訟法では、第4条により被告の住所・所在地を普通裁判籍としています。しかし、団体訴権制度では被害拡大のおそれがある地域の訴権団体が事業者・事業者団体を提訴することが想定され、被告となる事業者・事業者団体の所在地が遠隔地にある場合、資力に乏しい訴権団体が被告の住所・所在地に赴いて提訴することは容易ではありません。他方、事業者・事業者団体側から見れば、その地域はまさに不当な契約条項を含む約款などを使用したり、不当な勧誘行為を展開している地域ですから、その地域での応訴は十分に可能なはずですし、証拠調べの便宜を考えてもその地域での提訴を認めることが合理的です。

以上の理由から、団体訴権制度においては、民事訴訟法に定める管轄地方裁判所のほか、不当な契約条項が使用されている地域や不当な勧誘行為が行われている地域（そのおそれがある地域を含む）を管轄する地方裁判所においても、訴えを提起できるようにすることが必要です。

### (3) 訴額の算定

団体訴権制度による差止め請求については、勝訴により訴権団体が金銭の給付を得るものではないし、訴えの額を算定することも困難です。したがって、民事訴訟費用法第4条第2項にいう「財産権上の請求でない訴え」または「財産権上の請求に係る訴えで訴訟の目的の価額を算定することが極めて困難なもの」として扱うことが適切であり、無用の争いを生まないようにその旨を明記すべきです。

### (4) 証拠開示

団体訴権制度に基づく訴訟では、訴権団体が契約条項や勧誘行為の不当性を立証する必要があります。立証にあたっては、不当条項が記載された約款や契約書のヒナ型、不当勧誘の際に使用されたパンフレットなどの勧誘資材、勧誘に関する事業者内部のマニュアルなどの資料が必要となりますが、これらは基本的に全て事業者・事業者団体が持っています。こうした資料を証拠書類として提示させなければ、訴権団体による立証は極めて困難な状況となります。

これらのうち、約款・契約書や勧誘資材については、契約や勧誘の相手方たる消費者に広く交付されるものなので、後述するように事業者に対して訴権団体への交付を義務付けることによって手当を図っています(22ページ参照)。

他方、マニュアルなどの内部資料についてはそれらと性格が異なるため、上記の資料と同様の扱いをすることには無理があります。そこで、民事訴訟法第220条以下に定める文書提出命令に関する手続きを活用することが考えられます。

しかし、マニュアルなどの内部資料については、「専ら文書の所持者の利用に供するための文書」(同法第220条第4号二)として、文書提出義務を免れてしまうおそれがあります。そもそもこの条項は、現行民事訴訟法(1996年制定)の制定をめぐる議論において、研究者や弁護士会を中心に文書提出義務を一般化する方向が打ち出されたことに対して、経済界から強い反対論が出され、妥協案として導入されました。この条項は、証拠偏在型訴訟において立証の困難という重大な問題をもたらすものです。団体訴権制度に基づく訴訟は典型的な証拠偏在型訴訟の1つであり、しかも、消費者全体の利益を図るために訴権団体が提訴するものとして、実質的に言えば公益に関わるような性格を持っています。こうした訴訟においては、証拠開示を充実し、事実を明らかにして判断を下すことができる環境を整備する必要があります。

要綱試案では、以上の趣旨から、訴権団体による差止めの訴えにおいて、当事者は、自己使用文書に該当することを理由に文書提出を拒むことはできないとしています。

### (5) 弁護士費用の片面的敗訴者負担

訴権団体による差止めの訴えは、消費者被害の拡大防止という消費者全体の利益のために提起されるものですが、訴権団体が勝訴しても金銭的な見返りがないため、何らの手当をしなければ少なくとも弁護士費用に関しては持ち出しとなります。また、

証拠が事業者・事業者団体に偏在している状況で争われる訴訟であるため、特に不当な勧誘行為に関する訴訟については不当性の立証が難しく、確実な勝訴見込みを得ることが困難な場合も予想されます。

このような状況と、消費者団体の人的・資金的な基盤が乏しい現状を考慮すれば、団体訴権制度の活用を促すためには、訴権団体が勝訴した場合には敗訴した（＝契約条項や勧誘行為の不当性が認められた）事業者・事業者団体が訴権団体の弁護士費用を負担する一方、訴権団体が敗訴した場合には弁護士費用を各自負担とする、片面的敗訴者負担制度の導入が適切です。この制度を導入することによって、勝訴した場合には訴権団体が弁護士費用を回収できるようにするとともに、敗訴した場合のリスクを恐れて制度の活用を萎縮することがないようにすることができます。

なお、前通常国会には司法制度改革関連法案の1つとして、当事者間の合意に基づく弁護士費用の両面的敗訴者負担制度を導入するための法案が上程され、継続審議となっています。この法案については、訴訟の萎縮効果につながるため弁護士会、消費者団体、市民団体などが強く反対していますが、団体訴権制度に関しても萎縮効果が懸念されることから、両面的敗訴者負担制度の団体訴権制度への適用については、合意を要件とするか否かを問わず絶対に反対致します。

#### （6）仮処分申請

差止めは被害拡大の防止を目的としていますから、早く結論が出なければその効果は失われます。一方、提訴したとしても、判決が出されるまでには短くても数ヶ月はかかるのが通例であり、別の手段を講じなければその間に被害が拡大することは防げません。特に不当な勧誘行為の差止めについては、書面以外の証拠調べも必要となる可能性が高く、判決が出されるまでの期間は相対的に長くなることが予想されます。

以上のことから、差止めの提訴に当たっては、差止め請求を本案とする仮処分の申請を併せて行うことによって、被害の拡大を防止できるようにすることが必要です。

## 4. 判決の効果について

### 【要綱試案】

1. 契約条項の差止めを認める判決があるときには、その契約条項を含む契約を事業者と結んだ消費者は、自己の訴訟においてその判決の効力を援用することができる。消費者がその判決の効力を援用した場合、裁判所は当該契約中のその契約条項に関して、無効であると判断しなければならない。
2. 1つの訴権団体が提起した訴訟において、契約条項や勧誘行為の差止めを認めない確定判決がある場合でも、別の訴権団体はその契約条項や勧誘行為の差止めを求めることができる。
3. 差止めを認める判決については、民事執行法に定める間接強制の方法により、履行を強制することができる。
4. 裁判所は、訴権団体の請求に基づき、差止めを認める判決の内容について、事業者の負担によって公表するよう命じることができる。

### [解説]

#### (1) 援用制度

団体訴権制度の導入に関する消費者・市民としての問題意識は、被害拡大の防止とともに、被害救済を促進することにあります。この要綱試案では、制度の早期導入を重視する立場から、制度的にも実践的にも検討すべき点の多い損害賠償に関わる団体訴権については更なる検討課題として位置付けています。しかし、団体訴権制度の導入時にも可能な範囲で被害救済を促進する制度を盛り込みたいと考えており、そのための制度がこの援用制度です。

援用制度は、訴権団体が得た差止め請求に関わる勝訴判決の効果を、個々の消費者が活用できるようにすることによって、被害救済に役立てるための制度であり、ドイツにおける団体訴訟制度で採用されています。

具体的には、訴権団体が不当な契約条項の差止めに関して勝訴判決を得ている場合、その契約条項に関して敗訴した事業者と消費者との間で訴訟が提起されたときには、消費者は訴権団体の勝訴判決を援用することができるとするものです。消費者が訴権団体の勝訴判決を援用した場合には、裁判所は勝訴判決に示された判断（＝その契約条項の無効）に拘束されることとなります。

この制度の導入によって、消費者はその契約条項によって被害を受けたことを立証すれば良くなり、その契約条項の無効を立証する負担が軽減されることとなります。これによって被害救済の促進を図るとともに、不当条項の使用に関する抑止的な効果も期待されます。

なお、不当な勧誘行為に関する訴権団体の勝訴判決についても、援用制度を導入することが考えられます。しかし、その事業者の勧誘行為に大筋として共通性が認められたとしても、個々の勧誘行為は全く同一とは限りません。援用の効果をどうするかについても検討の余地が多分にあります。このように、不当な勧誘行為に関する援用制度については、導入の意義は大きいものの検討を要する事項も多く、更なる検討を求める事項として位置付けています。

## (2) 他の訴権団体による提訴

団体訴権制度に関する日弁連試案では、消費者団体に訴権を認める理論的根拠について、消費者被害を防止、救済することに関する消費者団体固有の利益を認め、その利益の侵害について消費者団体固有の差止め請求権を認めるという形をとっています。これは、ドイツの団体訴権制度と同様の理論構成ですが、この理論構成をとる場合には、敗訴の効果が他の消費者団体や個々の消費者に及ばないことになるため、他の訴権団体による訴訟を認めることが自然な流れとなります。

そもそも、団体訴権による訴訟で契約条項の不当性が争われる場合には、個々のケースに関する適用を前提とせず、一般的抽象的に契約条項の不当性が判断されることとなります。そのため、ある訴権団体が敗訴した場合に、他の訴権団体による提訴を認めない制度を採用すると、その敗訴判決の結論は団体訴権による訴訟ではその後一切争うことができなくなってしまいます。不当性の判断が時間の経過によって変化することはしばしば見られる現象であり、そうした変化を許容しない制度とすることは変化の激しい現代社会において適切ではありません。

## (3) 間接強制

訴権団体が勝訴し、差止め判決を得たとしても、これを強制する手段がなければ判決の実効性は確保できません。勝訴した訴権団体が強制の主体になると考えられますが、強制の手段としては、民事執行法に定める間接強制が適切と考えられます。

間接強制の具体的手続は、(a)勝訴した訴権団体が執行裁判所に間接強制の決定を申し立て、「一定の期間内に判決を履行しないときは、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、(b)この決定にもかかわらず、事業者・事業者団体が差止め判決に従わなかった場合には、事業者・事業者団体から金銭を取り立てる、という形になります。

こうした手段を通じて、訴権団体が自ら判決の履行を強制する仕組みを設けることにより、判決の実効性を確保することが必要です。

## (4) 判決公表制度

不当な契約条項や不当な勧誘行為の差止めに関して、訴権団体の勝訴判決が出た場合には、被害の拡大防止、被害者救済の促進などのために判決を公表し、一般消費者や他の消費者団体を含めて社会的に広く周知することが必要です。これは、そ

もそも事業者が不当な契約条項を使用したり、不当な勧誘行為を行ったことによって必要になった措置なので、原因をつくった事業者・事業者団体に費用を負担させることが適切です。

こうした判決の公表については、そもそも差止めに係る団体訴権制度が被害拡大の防止や被害者救済の促進を目的としていることからすれば、差止めを求める際に訴権団体から併せて請求することが適切です。したがって、要綱試案では、訴権団体からの請求に基づき、裁判所が公表を命ずることができるという形で整理しています。

なお、ドイツにも判決公表の制度がありますが、日本の独占禁止法でも、排除措置の一環として「一般消費者に誤認されるおそれがある表示を行っていた旨を公示すること」などが命じられるケースがあります。

## 5．訴権団体・消費者団体の支援について

### 【要綱試案】

団体訴権制度の内容について広く消費者・事業者に周知するとともに、制度の積極的活用により消費者被害の拡大防止と救済支援に関わる取り組みを促進する観点から、訴権団体・消費者団体に対する支援として以下の措置が必要である。

#### 1．資金に関する支援

- (1) 訴権を行使しようとする団体に対する訴訟関連費用の支援制度を国の制度として創設する。
- (2) 都道府県などにおいても、消費生活条例による訴訟援助制度の拡大・充実などにより、訴権を行使しようとする団体に対する資金援助制度を確立する。

#### 2．情報に関する支援

- (1) 海外情報の収集を含めて、団体訴権制度に関する調査研究と情報提供を行う機能を国の行政体制の中に確立する。
- (2) 団体訴権制度による訴訟の提訴や判決などに関する情報を国民生活センターに集約し、データベース化して一般に公開する。
- (3) 各省庁、独立行政法人（例．国民生活センター）、地方自治体の消費生活センターなどの相談窓口寄せられる苦情・相談事例について、登録団体が当事者・内容・件数などを照会できるようにし、国、独立行政法人、地方自治体は回答する義務を負うものとする。
- (4) 訴権を行使しようとする団体から事業者に対して、約款・パンフレットなど権利や契約締結の際に消費者に交付する資料の請求があった場合に、交付を義務付ける。

### 〔解説〕

#### (1) 資金に関する支援措置

日本の消費者団体の資金的基盤の弱さは以前から指摘されており、消費者団体としても財政基盤の確立は実践的に重要な課題です。しかし、団体訴権制度に関わる活動が弁護士費用などの訴訟関連費用を要するものであること、差止めという訴訟形態のため勝訴したとしても訴権団体が経済的利得を得るわけではないことを考慮すれば、この制度の活用を促す上で資金に関する支援措置は重要な意義を持っています。

そうした意味から、要綱試案では、(a) 訴権を行使しようとする団体に対する訴訟関連費用（弁護士費用を含む）の支援制度と、(b) 都道府県における資金援助制度の確立について掲げています。

## 国の支援制度の確立

訴権を行使しようとする団体に対する国の支援制度については、法律扶助制度の活用がまず考えられます。しかし、法律扶助制度は「裁判を受ける権利」という憲法上の基本的人権の保障を目的として、低所得者を対象に行われるものです。団体訴権制度は、消費者の権利実現や消費者利益の擁護という政策目的の実現を目指すものですから、こうした法律扶助制度の趣旨とはなじみにくい面があります。

むしろ、訴権を行使しようとする団体に対する資金の支援制度については、そうした政策目的の実現を促進するための制度として、別個に確立し、消費者政策に関わる措置の1つとして位置付けることが適切と考えます。制度のあり方については、貸付けを基本としつつ、勝訴により弁護士費用を含む訴訟関連費用を回収できた場合に、回収した費用を返済するなどのあり方が考えられます。

## 都道府県などにおける資金援助制度の確立

都道府県や政令指定都市など主要な地方自治体では、消費者保護条例の中で訴訟援助制度を設けている場合がほとんどです。制度のあり方は地方自治体によって違いますが、東京都の場合を例にとれば、「同様の消費者被害が多数生じていること、または生ずるおそれがあること」が援助の要件の1つに加えられるなど、政策的な判断を加味した援助制度となっています。このような制度であれば、訴権を行使しようとする団体に対する資金の支援を含む形で制度を拡充することも考えられます。そうでない場合でも、地方レベルで活動する消費者団体を対象に、主要な地方自治体で資金援助制度を確立し、団体訴権制度の活用を促すことが必要です。

## (2) 情報に関する支援措置

団体訴権制度の活用にあたって、資金と並んでもう1つの鍵となるのが情報です。訴権団体による制度の活用方法に関するイメージの項で述べましたが、制度の活用にあたっては、団体訴権制度に基づく訴訟の判決に関する情報、団体訴権制度の対象となる法令の判例情報、消費者被害に関する情報などを収集、分析、整理し、優先順位をつけて警告活動や訴訟活動にあたっていくことが想定されます(4ページ参照)。訴権を行使しようとする団体が、そうした情報を得ることができるよう、仕組みを整備することが必要です。

他方、訴訟にあたっては、相手方となる事業者・事業者団体が使用・推奨する契約条項や、その行う勧誘行為の不当性を訴権団体が立証しなければなりません。その立証のために必要な資料を入手できるような仕組みも必要です。

さらに、団体訴権制度自体の今後の発展のために、諸外国の動向について調査しつつ、今後のあり方について研究を重ねることも必要となります。

このように、団体訴権制度の活用や今後の発展に向けて、各種の情報に関する支援措置が必要になります。要綱試案では、そうした支援措置に関して以下の4点を掲げています。

### 団体訴権制度に関する調査研究と情報提供

要綱試案が提案している、消費者契約法に基づく訴権団体による差止め制度は、日本における団体訴権制度導入の端緒に過ぎません。今後、特定商取引法、景品表示法（独占禁止法）など、さまざまな消費者関連法に関して、団体訴権制度の導入を検討する必要があります。また、訴訟類型についても、差止めだけでなく、損害賠償への拡大について積極的に検討することが必要です。そのためには、団体訴権の先進国であるヨーロッパなどにおける制度の動向やその活用状況について、不断に情報を収集することが求められます。

こうした、今後の団体訴権制度の発展に向けた調査研究とその結果に関する情報提供の機能は、21世紀型消費者政策の推進に関わる国の機能として位置付け、国の行政体制の中に確立することが必要と考えます。

### 団体訴権制度による訴訟の情報のデータベース化と一般公開

団体訴権制度による訴訟に関する情報は、訴権を行使しようとする団体の活動にとって重要であり、迅速にその情報を入手することができる制度が必要です。改正消費者基本法において、国民生活センターが消費者に対する情報提供の中核的機関として位置付けられたことから、団体訴権制度による訴訟に関する情報は同センターに集約し、WEBサイト等を通じて一般に公開することが適切と考えます。

具体的には、各裁判所において団体訴権制度による提訴があった場合や、その訴訟に関して判決があった場合に、同センターへの通知を義務付け、同センターにおいてデータベース化して一般公開するといった仕組みが考えられます。

### 行政の相談窓口への苦情・相談事例に関する照会制度

訴権を行使しようとする団体の活動を効果的に行う上で、広く消費者被害に関わる苦情・相談事例に関する情報を収集することは必要不可欠です。しかも、それは一般的な件数データだけではなく、具体的な事業者名や苦情の内容、件数が分かるものでなければなりません。

もちろん、消費者団体自ら消費者相談活動に取り組むことも重要です。しかし、従来からの流れの中で相談窓口は行政に数多く設けられており、行政の相談窓口に寄せられる相談情報を活用することは、訴権団体の活動にとって不可欠です。この点では、行政からの財政支援を受けながら消費者団体が主に消費者相談を担っているヨーロッパとは大きく状況が異なっています。そのため、行政内部に蓄積された相談情報を活用することが、日本における団体訴権制度の活用の上で非常に重要な意味を持っているのです。

具体的な事業者名を含めた情報の提供については、悪用について危惧する声も予想されますが、少なくとも一定の要件を満たす消費者団体として行政に登録している団体については、情報を提供することが必要不可欠です。

以上のことから、要綱試案では、国民生活センターや地方自治体の消費生活センターだけでなく、各省庁の相談窓口に寄せられる苦情・相談情報を含めて、登録団体による照会制度を設けることとしています。こうした制度を設けることにより、相談情報の記録や検索などのシステムについても、タイムリーな活用を図れるような形に改善されていくことが期待されます。

#### 事業者の消費者・顧客向け交付資料に関する交付請求制度

消費者団体による警告活動や訴訟活動にあたって、対象となる事業者が持っている情報を引き出すことも重要です。事業者の持つ情報のうち、マニュアルや社内規定など一般に公開されていないものについて、要綱試案では、既に述べたように訴訟手続の中で手当をしています。しかし、一般消費者や顧客に交付している勧誘資料や約款、契約書のヒナ型などについては特に秘匿すべきものとは考えられないので、訴権を行使しようとする団体が交付を請求した場合に、事業者に対して交付を義務付ける制度を設けることが適切です。

## 更なる検討に向けた要望事項

今回の団体訴権制度に関する検討は、早ければ来年の通常国会への提出を目指して、急ピッチで進められることが想定されています。消費者・市民の立場としては、損害賠償制度の導入、他の消費者関連法に違反する行為の差止めを含めて、より充実した制度の導入を希望することはもちろんです。

その一方、消費生活相談件数の激増に表れている消費者を取り巻く環境の急激な悪化の中で、消費者団体のイニシアティブによって被害拡大を防止できるようにするために、団体訴権制度を一刻も早く導入することが求められています。

本研究会では、そうした状況認識のもとで制度の早期導入を最優先課題とし、短い検討期間の中でも実現可能と考えられる事項について要綱試案としてまとめました。そのため、いくつかの重要な事項については、制度化にあたって検討すべき点や他省庁などと調整すべき点が多いことから、要綱試案には盛り込んでおりません。

ここでは、そうした重要事項について掲げ、団体訴権制度の更なる充実のために今後の検討を強く要望いたします。

### 損害賠償

そもそも団体訴権制度の導入の必要性が指摘された背景には、少額多数被害への対応という要請がありました。少額多数被害への対応という観点から言えば、差止め請求のみでは不十分です。また、個々の消費者による被害の回復が難しい現状のもとで、悪質商法など不当な方法で得た利益は事業者のもとに温存される結果となっています。こうした、悪質事業者の「やり得」とも言える状況を放置しては、市場メカニズムの活用による悪質事業者の淘汰は果たされず、公正な消費者取引に向けた事業者のインセンティブを形成する上でも大きな問題が残ります。

こうした観点から、本研究会としては、損害賠償に関わる団体訴権制度の必要性について確認しましたが、その制度設計は容易でなく、短期間での結論を得ることは難しいと判断して要綱試案からは除外しています。しかし、必要性が高いことは言うまでもなく、今後の団体訴権制度の発展の中で実現を図るべく、更なる検討を進めることが必要です。

### 消費者契約法の実体規定の改正

消費者契約法の実体規定（勧誘行為や契約条項に関する民事ルール）については、法制定当時から、事業者の説明義務が明確にされていない、重要事項の範囲が狭い、困惑類型の問題行為が「不退去」「退去妨害」に限定されていて狭すぎる、不当条項のグレーリストがない、といった問題点が指摘されてきました。法制定時の付帯決議において5年を目途として見直しを図ることとされているのは、こうした法制定時の議論状

況を踏まえてのことです。

法制定後の運用においては、重要事項の問題、困惑類型の問題、グレーリストの問題など、法制定時に危惧された事態が現実には起きていることが、消費生活相談の現場の声として指摘されています。その後、特定商取引法の改正により訪問販売などで販売目的の明示が義務付けられるなど、勧誘行為に関わる規制の動向にも変化が見られる中で、消費者契約法の実体規定を補強し、新たに加わったルールを団体訴権制度に反映していくことが必要となっています。

#### 他の消費者関連法への団体訴権導入

要綱試案では、今回の制度検討が「法分野ごとに個別の実体法において検討を行う」という司法制度改革推進計画の基本的なスタンスに沿って行われることから、差止めの対象を消費者契約法と民法、および他の消費者関連法の民事ルールに関する規定の範囲に限定しています。

しかし、1968年に旧消費者保護基本法が制定されて以来30年余りにわたって、消費者利益の擁護に関する施策は行政の取締りによるその基本的な手法としてきました。そのため、既存の消費者関連法は行政の取締りに関するルールが主体となっており、民事ルールは未だ十分と言える水準には達していません。そのため、消費者団体による市場の監視活動をより充実していくためには、既存の消費者関連法の規定のうち行政による取締ルールとして定められている部分についても、団体訴権制度の対象とすることが必要となっています。

特定商取引法、預託法などは特定の取引形態に関してより踏み込んだルールを設定している法律や、景品表示法のように消費者の誤認を招く表示全般について規制している法律に関しても団体訴権制度を導入し、消費者団体のイニシアティブによる被害拡大の防止や被害救済の支援を図ることができるようにする必要があります。

#### 不当な勧誘行為に関する援用制度

要綱試案では援用制度の対象を不当な契約条項に限定しています。これは、不当な勧誘行為に関する援用制度の必要性を重視しつつも、勧誘行為が大枠として共通していたとしても個々の消費者によって異なるため、援用の効果を含めた援用のルールを具体化するためには検討すべき点が多く、検討に時間を要すると判断したためです。

不当な勧誘行為による被害は消費者トラブルの一定の部分を占めており、この問題に関する被害救済の促進は重要な課題です。勧誘行為に関わる援用制度の導入についても、今後の団体訴権制度の発展の中で実現を図るべく、更なる検討を行うことが必要です。

### 差止め判決違反に対する刑事罰

要綱試案では、差止め判決の実効性確保に関して、違反した場合に民事執行法による間接強制という手段を用意しています。研究会では、悪質商法を行う事業者などに対しては、より強力な実効性確保の手段を用意する必要があり、刑事罰も検討すべきとの意見も出されました。しかし、訴権団体と事業者・事業者団体という私人同士で争われる訴訟の判決に違反する行為について、刑事罰という制裁の手段を用意することが適切か否かという点が問題となり、要綱試案には盛り込みませんでした。

しかし、差止め判決が出されても守らないような悪質な事業者に対して、より強力な制裁手段を用意することによって判決の実効性を確保するという視点は重要です。今後の団体訴権制度の発展の中で、刑事罰の導入を含めた判決の実効性確保の手段の充実を図るべく、更に検討する必要があります。

### 人材に関する支援

団体訴権制度の活用にあたって、要綱試案では資金面と情報面での消費者団体・訴権団体に対する支援策について提言していますが、研究会では人材面での基盤強化の必要性との関係で、人材育成の支援策も必要ではないかという意見が出されました。この点については要綱試案には盛り込んでいませんが、制度の施行と併せて実施できるよう、検討を進める必要があります。

# 付 属 資 料 集

資料1：消費者トラブルの状況

資料2：ドイツ・フランスにおける団体訴権制度の活用状況

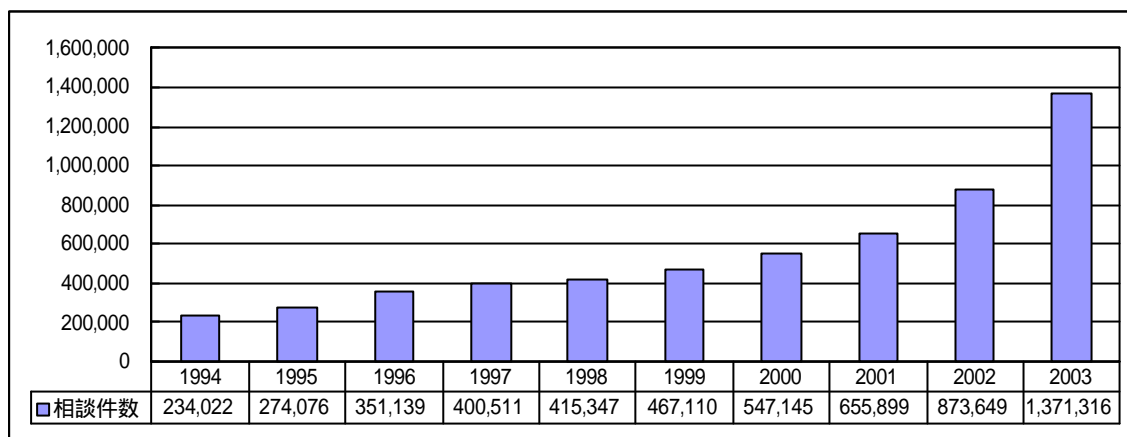
資料3：消費者契約法の概要とその問題点

資料4：消費者被害に関する民法第90条の適用事例

資料5：民事訴訟法に定める文書提出義務

## 【資料1：消費者トラブルの状況】

### 1. 被害の急増（PIO-NET登録の相談件数より）



### 2. 相談の特徴

販売方法・手口	件数	平均契約金額(円)	特徴等
電話勧誘販売	90,329	586,416	不意打ち性や交渉過程が書面に残らないという特質により、強引な勧誘や明らかな虚偽説明が横行。法規制されており指定商品であればクーリングオフできるが拒否する業者もいる。
家庭訪販	68,919	788,431	業者が消費者宅を訪問し、商品・サービスを販売するもの。強引な勧誘、夜間や長時間に及ぶ勧誘など、問題が多い。電話で在宅を確認した上で訪問するものもある。
サイドビジネス商法	31,703	601,910	「内職・副業になる」「脱サラできる」等をセールストークに何らかの契約をさせる商法。「仕事を回す」といって、講座・教材、パソコン等の契約をさせるものが目立つ。
被害にあった人を勧誘（二次被害）	21,827	617,206	一度被害にあった人を再び勧誘して、二次的な被害を与えること。「資格講座を解約してあげる」など前の被害の救済のように見せかけて、再度金銭を支払わせるケースが多い。
無料商法	20,802	394,254	「無料招待」「無料サービス」「無料体験」など「無料」をセールストークに広告でうたったりして人を集め、高額な商品やサービスを売りつける商法。
マルチ・マルチまがい取引	20,453	619,693	商品・サービスを契約して、次は自分が買い手を探し、買い手が増えるごとにマージンが入るネズミ講式の取引形態。買い手が次にその販売組織の売り手となり、組織が拡大していく。
販売目的隠匿	19,055	559,772	「ふとんのクリーニング」といって訪問し掃除機を売りつけるなど、商品やサービスの販売であることを意図的に隠して近づき、不意打ち的に消費者に契約させるような販売方法。
アポイントメントセールス	18,359	1,062,849	「当選した」等販売目的を隠して、あるいは販売目的を告げてはいるものの「特別に選ばれた」などと有利な条件を強調して電話等で喫茶店や営業所に呼び出して販売する商法。
次々販売	14,197	1,682,729	一人の消費者に次から次へと契約させる販売方法。顧客名簿が業者間を流れ、複数の事業者に勧誘されるケースも多い。
点検商法	11,051	648,478	「点検にきた」と言って来訪し、修理不能・危険な状態・期限が切れているなど事実と異なることを言って新品や別の商品・サービスを売りつける商法。

（注）いずれも第2回消費者団体訴訟制度検討委員会（内閣府）の国民生活センター資料より。

## 【資料2：ドイツ・フランスにおける団体訴権制度の活用状況】

### ドイツ

#### 1. 団体訴権を行使できる適格団体

- 連邦管理庁に登録されている訴権団体は74、その中で現実に団体訴権を行使しているのはドイツ消費者センター総連盟と傘下の16の消費者センター。
- 総連盟は連邦、傘下の消費者センターは各州から財政支援を受けており、「訴権行使には財政基盤とスタッフが必要」(H.H.ポイザ氏：総連盟経済法課長)。

#### 2. 警告・差止め件数(2001～3年計)

	不正競争防止法関連	差止訴訟法関連	合計
総数	1,944	634	2,578
うち、総連盟によるもの	1,449	302	1,751
総連盟の占める割合	74%	47%	68%

#### [ 総連盟による警告と差止め件数の年次推移 ]

年次	不正競争防止法関連		差止訴訟法関連	
	警告件数	差止め件数	警告件数	差止め件数
2001	336	61	24	16
2002	434	76	166	9
2003	464	78	60	27
合計	1,234	215	250	52

### ドイツの団体訴権制度

ドイツの団体訴権制度は、次の3つの法律によって構成されています。

差止訴訟法(2001年11月公布、旧約款規制法の手続法規定を継承)

(a) 不当約款条項の使用・推奨の差止め、推奨の撤回と、(b) 消費者保護法規違反行為の差止めを請求することができます。

不正競争防止法(1909年制定、1965年改正により消費者団体の訴権を導入)  
不正競争行為(消費者を欺罔する宣伝など)の差止めを請求することができます(注)。

法律相談法(2000年制定)

消費者個人から損害賠償請求権の譲渡を受けて、損害賠償を請求することができます。これは新しい制度であるため、提訴の例はほとんどありません。

(注) 現在、不正競争防止法による団体訴権として損害賠償請求権を導入することについて検討されています。

## フランス

### 1. 団体訴権を行使できる適格団体

- 全国レベルでは消費者保護担当大臣、法務大臣共同のアレテ（命令）により認可された18団体、地方レベルでは県知事のアレテにより認可された824団体。
- 全国レベル団体は1万人の個別会員が必要。地方・県・州レベル団体は「活動の属地的枠組みに鑑み十分な数の個別会員を有すること」とされています。

### 2. 活用状況

- フランス消費者同盟（UFC）では、毎年25件ほどの新たな訴訟を提起しており、2002年9月現在で進行中の訴訟案件は92件です。事前の警告と交渉の段階で、約5割の案件が解決しています。
- フランス消費・住居・生活の枠組連合（CLCV）では、2004年1月現在で進行中の訴訟案件は約30件です。

### 3. 訴訟件数（1976～1996年計）

- UFCによる訴訟は全部で275件です（損害賠償請求69.5%、不法行為差止請求24.0%、法的行為無効請求6.5%）。
- UFC加盟地方組織による訴訟は1,714件です。公正取引消費不正摘発総局のまとめによれば1993年の訴訟は1,532件で、UFC加盟地方組織による訴訟はそのうち44.5%を占めています。

### フランスの団体訴権制度

フランスの団体訴権制度は、消費法典（1993年制定：各種の消費者保護法令がまとめられたもの）に定められています。次の4つのタイプがありますが、主に活用されているのはとです。

#### 民事訴権（差止・損害賠償請求）

刑事罰が定められている行為に対して、「消費者の全体的利益」が侵害されたものとして団体名義で損害賠償や差止めを請求することができます。

#### 不正行為差止訴権（不当条項削除訴権を含む）

の対象とならない不当条項の削除などを請求することができます。

#### 消費者による損害賠償請求訴訟への訴訟参加

刑事罰が定められていない行為に関して、消費者の訴訟を支援する制度です。

#### 共同代理訴権（損害賠償の代理請求）

消費者の個人的利益の侵害の集合を代理して、損害賠償を請求する制度です。

## 【資料3：消費者契約法の概要とその問題点】

### 1. 法律の目的と性格

- 消費者と事業者の間に、情報や交渉力の面で構造的な格差があることから、不当な勧誘行為や不当な契約条項に関する横断的な民事ルール<sup>(注1)</sup>を定め、消費者利益の擁護を図ることが目的です。
- 消費者契約に関する民法の特別法<sup>(注2)</sup>として位置付けられています。  
 (注1) 私人である当事者間の法的関係を定めるルールを民事ルールと呼びます。消費者契約法では、当事者である事業者と消費者との間の法的関係を定めています。  
 (注2) 民法は私人間の法的関係全般に関するルールであり、民事の一般法と呼ばれています。これに対して消費者契約法は、消費者契約のみを対象として、民法を補強するルールを定めているので、民法の特別法という位置付けになります。

### 2. 適用対象

- 事業者と消費者との間の契約全般を適用の対象とします。但し、雇用契約については労働法の規制に従うため、適用がありません。
- 事業者は法人・団体、個人事業者の全てを含み、営利・非営利を問いません。

### 3. ルールの内容

#### (1) 不当な勧誘行為

タイプ	問題となる行為	民事的な効果
誤認類型	不実告知 断定的判断の提供 不利益事実の不告知	重要事項 <sup>(注3)</sup> について事業者が左記の行為を行い、その結果消費者が誤認して契約を結んだ場合 消費者は契約を取り消すことができる。 <sup>(注4)</sup>
困惑類型	不退去 退去妨害	事業者が左記の行為を行い、その結果消費者が困惑して契約を結んだ場合 消費者は契約を取り消すことができる。 <sup>(注4)</sup>

(注3) 重要事項とは、(a) 商品・サービスの内容、(b) 商品・サービスの取引条件のいずれかに該当する事項で、契約するかどうかの判断に影響すると一般的に考えられるものをいいます。

(注4) 取り消すことができる期間は、誤認に気付いたときや困惑行為が止んだときから6ヵ月です。ただし、契約締結時から5年を経過したときも取消しができなくなります。

#### (2) 不当な契約条項

##### 事業者の損害賠償責任の免除に関する条項

	免除				制限			
	故意	重過失	軽過失	無過失	故意	重過失	軽過失	無過失
債務不履行	無効				無効			
不法行為								
隠れた瑕疵					有効			

黒の部分は全て無効、白の部分は一般条項(参照)により無効とされない限り有効で

す（斜線はそもそも損害賠償責任を負わないことを示しています）。

#### 消費者の違約金・損害賠償責任を予定する条項

契約解除の違約金・損害賠償	平均的損害額	超過分
	有効	無効
支払遅延の遅延・延滞利息	年率14.6%相当	超過分
	有効	無効

#### 一般条項

に該当しない条項でも、民法・商法の任意規定よりも消費者にとって不利な条項で、信義則に反して消費者の利益を一方向的に害するものは無効です。

#### 4. 指摘されている主な問題点

事業者の情報提供義務が明確でない。

事業者の情報提供については努力義務に留まっていますが、事業者と消費者の情報格差を考慮すれば、法的義務として明確にすることが必要です。

重要事項の範囲が狭い。

取引の必要性やメリット、売り手である事業者自身に関する情報は、明文で重要事項とされていません。そのため、例えば消火器の設置義務が法律で定められたと告げて購入を迫るといったケースに関しては救済できるかどうかは明らかではありません。

困惑行為の範囲が狭い。

困惑類型については不退去、監禁という悪性の極めて強い行為しか対象にされず、目的隠匿型の勧誘、執拗な電話勧誘などに対応しにくくなっています。

不当条項のグレーリストがない。

不当条項に関してグレーリストがなく、具体的にどのような契約条項が不当条項に該当するかが明確でありません。どのような条項が不当条項になり得るかを示す意味でグレーリストの作成が有用です。

## 【資料4：消費者被害に関する民法第90条の適用状況】

(公序良俗に反する法律行為)

第90条 公の秩序又は善良の風俗に反する事項を目的とする法律行為は無効とす

### 1. 消費者契約への適用に関する考え方

契約内容の不当性による契約の効力否定の根拠については、大きく分けて以下の2つの考え方があります。

(a) 契約締結過程において当事者の意思表示が完全な形ではなされなかったことを効力否定の根拠とする考え方

～ この考え方は、消費者契約法第4条 [ 誤認・困惑による意思表示の取消し ] に近いアプローチです。

(b) 契約の内容の不当性そのものが契約の効力を否定する根拠となるという考え方

～ この考え方は、消費者契約法第8～10条 [ 消費者に不当に不利益な契約条項の無効 ] に近いアプローチです。

この2つの考え方については、いずれの立場を選択するかというよりも、二元論を採ることが妥当であるとの考え方が示されており、判例もいずれかに特化した考え方とはなっていません。

### 2. 判例

#### (1) 原野奇法 (東京地裁・1984年7月18日判決)

[ 事件の概要 ]

事業者が詐欺的言辞を弄して消費者を現地に連れ出し、価値の低い土地の売買契約の締結を求めた。被害者は、読み書きの能力が十分でなく、世事や常識に疎く、判断能力を著しく欠いており、契約を締結してしまった。被害者が、売買契約について公序良俗違反、詐欺による取消し等を求めて提訴。

[ 判旨の概要 ]

事業者が消費者の判断能力が乏しいことに乗じて土地の購入を承諾させ、売買価格の4分の1程度の価値しかない土地の購入代金として金員を支出させたものであり、本件売買契約は著しく善良の風俗に反し、無効である。

#### (2) ねずみ講 (長野地裁・1977年3月30日判決)

[ 事件の概要 ]

発足当初の会員8名、新規会員は主宰者と先順位の会員に金員を直接送金することにより会員資格を取得し、各2名の新規会員を加入させるという典型的なねずみ講。加入者が入会契約の無効を主張して提訴。

[判旨の概要]

講の組織原理は理論上必ず限界を生じ、実現不可能となる性質のものであり、多数者の犠牲により主宰者と少数者が不当に利得するという非生産的で射倖的な性質をもつ。主宰者は講について欺瞞的・誇大的な説明・宣伝を行い、一般大衆の射倖心と無思慮に乗じて入会させ、自己が不当に利得を得ており、入会契約は民法90条により無効である。

(3) モニター商法(大阪高裁・2004年4月16日判決)

[事件の概要]

「毎月1回、買った布団のアンケートに答えると購入代金以上の報酬がある」「人数と期間を限定していて、もうすぐ締め切られる」などと勧誘し、モニター契約と布団の売買契約を締結させる商法を、マルチ商法であるビジネス会員制度と一体的に展開。布団の購入代金については分割払いとする例がほとんどだった。その後、事業者が自己破産し、被害者が分割払いに関する支払い拒絶の抗弁権の接続確認訴訟を提起し、その前提として公序良俗違反による契約の無効を主張した。

[判旨の概要]

本件モニター商法は、布団の代金を上回るモニター料を支払わなければならない、勧誘時の説明に反して人数の限定も行っていなかったため、客観的にみれば破綻は必至である。勧誘の際には、この商法が破綻必至であることを隠蔽し、組織的で巧妙な勧誘方法により原告の正常・冷静な判断力をまひさせるとともに、不当に契約を急がせることによって原告が契約内容を十分に吟味できない状況をつくり出した上で、契約を締結させている。これは詐欺的商法に該当し、独占禁止法違反(欺瞞的顧客誘引など)であり、特定商取引法の立法趣旨にも抵触する。

このように、本件モニター商法は「破綻不可避の反社会的な商法であり、かつ、これを隠蔽する欺瞞的勧誘方法を伴う詐欺的商法であり、しかも、被害の急速な拡大を招く危険な商法(いわゆるマルチ商法として禁圧されるべき商法)にも該当するものであるから、公序良俗に反する違法な取引」であって、これに伴うモニター契約と布団の売買契約は「不可分一体の契約であって、……公序良俗に反し全部無効である」。

## 【資料5：民事訴訟法に定める文書提出義務】

1996年の現行民事訴訟法制定にあたって、証拠としての文書の提出に関する考え方が大きく変わり、立証事項との関連性を根拠とする一般的文書提出義務が認められました。これは、いわゆる現代型訴訟を中心に証拠の偏在が指摘される中で、それまでの限定的義務という枠組みに疑問が提示され、解釈論が発展したことを受けています。ここでは、民事訴訟法に定める文書提出義務の内容についてまとめておきます。

文書の所持者は、次の文書の提出を拒むことはできません。

(1) 引用文書(第1号)

当事者が訴訟において引用した文書を自ら所持しているとき。

(2) 引渡または閲覧請求の対象となる文書(第2号)

提出を求める者が、所持者に対してその文書の引渡しや閲覧を請求できるとき。

(3) 利益文書(第3号)

提出を求める者の利益のために作成された文書であるとき。

(4) 法律関係文書(第3号)

提出を求める者と所持者との間の法律関係について作成された文書であるとき。

(5) 一般義務文書(第4号)

義務を免れる文書として列挙されたもののいずれにも該当しないとき。

一般義務文書としての提出義務を免れる場合(第4号各号)

(a) 刑法犯に関わる証言拒絶事由該当文書(4号イ)

所持者などが刑事訴追や有罪判決を受ける恐れがある事項が記載されている文書。

(b) 公務秘密文書(4号ロ)

公務秘密文書で、提出により公共の利益が害されるおそれがある文書。

(c) 守秘義務に関わる証言拒絶事由該当文書(4号ハ)

(ア) 医師、弁護士などが職務上知り得た事実、(イ) 技術や職業の秘密に関する事項で、黙秘の義務が免除されていないものが記載されている文書。

(d) 自己使用文書(4号ニ)

もっぱら文書の所持者の利用に供するための文書。

(e) 刑事訴訟記録等(4号ホ)

刑事訴訟に関する書類や少年保護事件の記録のほか、それらの事件で押収されている文書。

(注) 変額保険に関する訴訟では、銀行の貸付稟議書が「自己使用文書」にあたることとして最高裁判所決定(1999年11月12日)があります。「自己使用文書」が広く認められると、不当権濫用の組織性その他を立証することは極めて難しくなります。