

第8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

第8回消費者団体訴訟制度検討委員会 議事次第

日 時 平成16年11月17日(水) 10:00~12:00

場 所 中央合同庁舎第4号館共用第4特別会議室

1. 開 会

2. 制度の実効性を高めるための方策について

3. 消費者団体訴訟制度の骨格について

4. 閉 会

配布資料

資料1：制度の実効性を高めるための方策について

資料2：消費者団体訴訟制度の骨格について(素案)

資料3：消費者団体訴訟制度の骨格について(素案)・参考資料

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	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
	寺田 範雄	全国商工会連合会専務理事
	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	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教授
	寺田 範雄	全国商工会連合会専務理事
	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活科学部教授	
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、大高課長補佐、松下課長補佐	

山本委員長 皆様おはようございます。ただいまから第8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。

まず、11月8日に開催されました第6回消費者政策部会の報告をさせていただきます。部会においては、検討委員会での審議経過を整理した資料につきまして、事務局より説明がなされた後、審議の現状につきまして私の考えを申し述べました。その内容は、消費者団体訴訟制度が、我が国の法体系には従来ない全く新しい制度であり、論点が広範に及び、それだけ議論に時間を要するものであること、現時点までに制度の骨格のようなものが浮かびつつあるが、意見が収束していない多くの論点が残っていること。委員長といたしましては、検討委員会の委員の協力を得て更に議論を進め、年末までに制度の骨格を取りまとめるところまで持っていきたいと考えていること。その上で、具体的な制度設計ということを見ると、なお詰めなければならない点がかなりの程度残らざるを得ず、今後、更に時間を掛けて検討し、きちんと詰めるプロセスが必要ではないかと考えていることを申し上げます。

これを受けまして、落合部会長より事務局に対して今後の審議スケジュールについてのお尋ねがございました。事務局より、年末までに検討委員会において制度の骨格を取りまとめていただきたい、その上で、なお残る論点につきましては、年明け以降、検討委員会において審議し、6月頃までに部会への最終報告の取りまとめをしていただきたい。そして、最終報告を踏まえ、法制化作業に着手することとし、再来年の通常国会への法案提出を目指して作業を進めていきたい旨の発言がございました。

その後、部会では早急に論点を詰めて来年の通常国会に法案を提出すべき旨の意見、論点は多く残っており、慎重に議論を進めていく必要がある旨の意見など、様々な意見が示されました。

そして、これらを踏まえて落合部会長より、今後の検討委員会での審議の進め方について、年末までに制度の骨格を取りまとめていただく、また、なお詰めるべき論点については、年明け以降も引き続き検討を進めていただき、来年6月頃までに最終報告を取りまとめていただく、以上のように集約されました。

このように先週の部会におきましては、これまでの審議状況を踏まえ、検討スケジュールの再調整をするとともに、これまでの審議の進捗度を見極めるべく、未定とされてまいりました法案の提出時期に関し、再来年の通常国会への法案提出を目指して作業を進めていきたい旨の発言が事務局よりなされ、消費者団体訴訟制度の実現に向けて大きな一歩が

踏み出されたと認識しております。

検討委員会の委員の皆様には、年明け以降も御審議を続けていただくこととなりますが、どうぞ御協力のほど、よろしくお願い申し上げます。

では、引き続き本日の議事に入ります。

長野委員 その前に1つよろしいでしょうか。先ほどの委員長からの御報告について一言申し上げたいと思います。

私自身は今日も、後でまた御紹介いたしますけれども、日弁連の会長声明でも出ておりますように、待ったなしの立法の要請があること、それから、当初この検討委員会自体が12月段階での取りまとめを予定していたことを考えますと、私は次期通常国会を目指した議論がされていると思っていましたし、今でも次期通常国会を目指した取りまとめが精力的に行われるべきであると考えております。

また、来年6月での取りまとめということであれば時間があること、それから、その後検討委員会が解散し、この議論がどうなったかを当検討委員会で検証できないことを考えますと、相当具体的な内容での取りまとめをすることを当検討委員会委員、それから、事務局で確認をしていただければと思います。

それから、また、再来年の通常国会での立法化について、立法当局である事務局として行う意向であるということでもありますけれども、これについては特に、消費者契約法の実体法改正の議論との兼ね合いがあると思います。来年は消費者契約法の実体法改正の議論がなされると思われ、また、この実体法改正の議論が万一長引いた場合に、消費者団体訴訟制度の立法がそれに引きづられて延期されるというようなことが懸念されると思います。これとの関連においても、団体訴権の立法化の時期について、事務局としての見解をお伺いしたいと思っております。

山本委員長 立法化の時期につきましては、部会でその旨の御発言があり、それが部会として了承されておりますので、事務局からのお答えもそういうことになるかと思いますが、何か御発言ございますか。

田口国民生活局長 立法化の時期につきましては、前回の部会でも申し上げましたが、来年6月の最終報告を踏まえ、法制化の作業に着手するということで、再来年の通常国会への法案提出を目指して努力していきたいと考えております。

それから、契約法の見直しとの関係についてのお尋ねですが、消費者契約法につきましては、法制定時の衆参附帯決議におきまして、必要があれば5年を目途に法の見直しを含め所要の措置を講ずるとされておきまして、そろそろその時期が近づいているということ

でございます。

一方、今期の消費者政策部会におきましては、現在、この消費者団体訴訟制度の検討と消費者基本計画に関する審議に取り組んでいただいているところでございまして、まずは、これらの課題に関して成案を得るということを優先したいと考えております。このため、契約法見直しの問題を今後どのように取り扱っていくかにつきましては、消費者団体訴訟制度に関する審議状況等も踏まえまして、部会長とも御相談しながら検討していきたいと考えております。

山本委員長 よろしゅうございますか。

それでは、本日の議事に入りたいと思います。本日は、「消費者団体訴訟制度の実効性を高めるための方策について」及び「消費者団体訴訟制度の骨格(素案)」の2つを議題としております。時間の制約もございまして、議題ごとに時間を分けて御審議をいただくことにしたいと思います。

まず、「消費者団体訴訟制度の実効性を確保するための方策」について、事務局より説明願います。

服部消費者企画課長 お手元の資料1に基づきまして、御説明させていただきます。

1ページおめくりいただきまして、1.「適格消費者団体の自主的な取組みの重要性」ということで、消費者団体訴訟制度が有効に機能していくためには適格消費者団体が差止請求権を有効かつ適切に行使することが求められる。

具体的には、適格消費者団体が十分な情報収集力・人材・財政基盤等を備えていることが必要と考えられるとしております。

消費者団体にこれら情報収集力・人材・財政基盤等があることが適格要件の一つとなり得るということ踏まえ、適格消費者団体自身がこれらの基盤を備えるための取組みを行うということが基本であると考えられるとしております。

参考1、差止請求権行使に要する手続のイメージでございます。

次に4ページ目でございます。こうした基本のもと、「制度の実効性を高めるための視点」ということで、2点挙げております。

1点目「差止請求権行使に関する環境整備」ということでございます。制度の実効性を高める観点から、適格消費者団体が取り扱う個別の事案につき、差止請求権をより行使しやすくなるような環境整備が重要ではないか。

この点に関連して、消費者団体等から次のような方策が必要ではないかとの指摘がなされているということで3つ挙げております。ア、「情報収集力の強化」でございます。適格

消費者団体が幅広く被害情報を収集できる仕組み、差止請求権を行使するかどうかを、より適切に判断する情報を得られる仕組み。イ。「人材・ネットワークの強化」でございます。幅広い分野において専門家の協力が得られる仕組みを挙げております。また、ウ。「差止請求権の行使に伴う費用負担の軽減」を挙げております。

こうした方策に関しましては、実際、情報収集力の強化につきまして、消費者団体相互の情報交換を目的とした連絡会議が設けられた事例、また、費用負担の軽減につきまして訴訟費用を援助するための基金の設立に向けた動きが見られるということでございます。

5ページにつきましては、差止請求権行使のための環境整備に関しまして、この委員会におきまして指摘・要望された事項を掲載させていただいております。

次に6ページでございます。「制度の実効性を高めるための視点」の2つ目として、「制度に対する消費者の理解の増進」を挙げております。

制度の実効性を高めるためには、個々の消費者が制度を十分に理解し、消費者被害の情報を適格消費者団体へ迅速に提供することも重要ではないかとしております。

この点に関連して、制度についての啓発・広報、適格消費者団体の活動に関する情報の提供、このような方策が必要ではないかとしております。

7ページ目でございます。「施策の方向性」についてでございます。

適格消費者団体による差止請求権の行使は、民事訴訟制度の枠組みの中でなされるものであることを踏まえると、行政機関等が個別具体的な民事紛争における一方の当事者のみに支援を行うことは困難な側面がある。

一方、行政機関は自ら消費者被害の未然防止・拡大防止のための施策を構すべき立場にあるということで、これらの観点を踏まえた上で、また先ほど申し上げたことを踏まえて、行政機関等がどのような方策を講ずることが可能であり、適切であるか、このような論点設定をさせていただいております。

例といたしまして、制度の導入を契機として、消費者被害に関する公表の在り方について見直す、制度の啓発・広報、制度全般にわたる情報を集約し提供するといったことを挙げております。

8ページ目以降でございます。「行政機関等による情報提供規程」ということで、ここでは国民生活センターの情報提供規程、第2章「自主的に情報提供する場合」、第3章「消費者行政に限定して自主的に情報提供する場合」、第4章「要請に応じて情報提供する場合」、これらの規程を掲載させていただいております。また、東京都消費生活条例、大阪府消費者保護条例も掲載させていただいております。

説明は以上でございます。

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・御質問等、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 まず、1.「適格消費者団体の自主的な取組みの重要性」については、当然、自主的な取組みは重要だと思いますけれども、2.「制度の実効性を高めるための視点」の(1)「差止請求権行使に関する環境整備」とも関連すると思いますが、適格消費者団体が十分な情報を収集し、人材・財政基盤を作ることができるような施策が不可欠であるという視点が必要だと思っております。特に、情報収集については、現在、日常的な消費者相談については行政が主に行っております。それから、消費者の苦情相談事例の情報が行政情報として存在するために、行政情報の開示の問題があります。自由に消費者団体がその情報を使用できる環境にはないというふうに思われます。また、継続的に消費者団体が消費者相談を無料で行おうとすれば財政の問題があります。しかも、有料でこの消費者相談を行うことが考えられますが、これには弁護士法上の問題、非弁活動の問題があります。

したがって、現在の状況では継続的な事業として消費者団体が消費者相談を行っていける基盤がないと考えられます。これについて、何らかの手当てをすることが不可欠で、消費者団体の自助努力というだけでは無理があるのではないかと思います。

2.「制度の実効性を高めるための視点」(1)「差止請求権行使に関する環境整備」で触れられている「差止請求権を行使しやすくするような環境整備が不可欠である」ということは賛成です。このことは消費者基本法第26条で「国が消費者団体の活動が促進されるよう必要な施策を講ずるものとする」と規定されていることから、要請されていると言ふべきであると思います。

こういった視点を踏まえると、3.「施策の方向性」の で触れられております行政機関が個別具体的な民事紛争における一方の当事者にのみ支援を行うことは困難という整理ではなくて、むしろ団体訴権行使についての適切な環境整備の支援の施策を行うことが重要であるということになるのではないかと思います。

施策の内容としては、情報収集については国民生活センター、消費生活センターに集約されている情報へ適格消費者団体がアクセスできるようにすべきであると考えております。事前の行政による審査に合格した適格団体は、この情報にアクセスさせてもよいと考えられますし、また、情報の用途について団体訴権行使の検討に限定すれば弊害は生じないのではないかと考えられます。

また、国民生活センターへの登録情報ですけれども、これについては現在、法令の規定

に基づく照会では、苦情の時期と、200字程度で整理された情報のみが開示されているようであります。ただ、より詳しい検討のためには生の相談情報が提供されたり、また約款については、より具体的な文言がわかるような必要があると思います。これらの観点から、国民生活センターへの登録情報の内容の見直しも検討する必要があるのではないかと考えております。

また、これ以外に、事業者による約款の開示、それから、勧誘マニュアル等がある場合は、その勧誘マニュアルの開示などの事業者への情報のアクセスの施策も必要ではないかと考えております。特に約款については、事前に契約前の交付を拒否する事業者が存在します。私もこれは経験したことがあります。また、マニュアルについては訴訟になれば文書提出命令の対象になると考えられますが、事前に消費者団体への提供が考えられるべきであると思います。

6ページの(2)「制度に対する消費者の理解の増進」の視点からの施策については、より具体的に国民生活センター、それから、消費生活センターの情報発信が考えられるべきであると思います。

更に、事務局から出された報告の中では、財政について国・行政の施策としては全く触れられておりませんが、差止請求自体は経済的には全くペイしない事業活動であります。かえってコストが掛かります。適切な財政施策が不可欠であると考えております。具体的には、消費者保護条例の訴訟援助の制度の適用、これは基本的に貸付制度になっておりますので、その貸付の返還義務の免除制度の導入、それから、また訴訟維持には必ず弁護士費用が掛かりますけれども、このことにかんがみ、弁護士費用と目的を限定した補助金の制度を創設するなどの手当が必要ではないかと考えております。

以上です。

山本委員長 どうもありがとうございました。

ほかに御発言はございますか。

品川委員 まず、今回の団体訴権制度の検討というものの大前提が、消費者基本法で言っていますような消費者の権利を認めて、国の在り方、行政の在り方としては権利主体である消費者の自立を支援するというのを基本理念にして、行政の枠組みを大きく変えていこうという中で生まれてきている制度だと理解いたします。そういう意味では、消費者への自立支援ということについては、消費者個々への自立支援ということは当然ですけれども、加えて消費者団体への支援ということが内容的には含まれているのが基本的理念と考えておまして、そんな意味では、今回の御提案が、まず前提として自主的な取り組みか

ら出発されることは結構なんですけれども、4ページのところで環境整備についての考え方が となっているんですが、消費者団体なり消費者の実態ということからすると、この の4ページの順序は少し違うのではないかと思うわけです。 の自主的努力、連絡会議をつくったり、基金の設立をしたりというような消費者団体の自主的努力というのは、既に試みられようとしていますし、今後もされていく必要があると。にもかかわらず、それだけで環境が整備されるということにはならないのであって、そうした自主的努力を行政の枠組みとしても更に支援するということが制度としては必要なんだということであって、 があってもなお が必要ということなのだろうと思うわけです。

そういう点で言うと、 の点で情報収集力なり人材ネットワークなり費用なりということが書かれているわけですが、具体的措置としては何をするかというのが、5ページ以降で言われていることは、言い方は悪いですが、ゼロ回答しか出されていないのではないかと思わざるを得ないと考えます。

ちなみに、今回の第8回の委員会の開催通知を見ると、議題は「適格消費者団体に対する支援の在り方」という御案内をいただいたわけですが、当日の資料では「支援の在り方」ではなくて「制度の実効性を高めるための方策」というふうに議題が変わっているわけですね。そういう意味では、今日の消費者基本法の枠組みのもとで今回の制度を検討することであれば、当初の開催通知にあるような消費者団体に対する支援の在り方を検討するということをより明確に立てて、どういう支援をしていくか、基本的考え方としてはそうした立場を明確にするということが、まず大前提として必要ではないかと思えます。

その上で、具体的な検討では7ページの「施策の方向性」ということで、これも前提としては民事訴訟の枠組みで行われる裁判制度。そういう意味では、行政が紛争当事者の一方のみに支援を行うことは困難だという考え方が、7ページの ではスタートになっているわけですが、実際に訴訟が開始されて、法廷の現場で双方の争いがあるときに、その現場において一方の当事者のみの支援を行うことは民事訴訟の法の構造からして困難だということは、そのとおりなのだろうと思えます。ただ、訴訟に至る前のいろいろな枠組みがこの制度に関しては検討されているわけでありまして、訴訟に至る前の情報提供なり何なりに対する支援、あるいはこの訴訟制度を取り巻くシステムとしての財政的支援の在り方の検討ということとは、7ページの で指摘されていることとは別の問題として、やはり考えられる必要があるということだろうと思えます。

そんな点では情報の点について言うと、7ページについては結局 で消費者被害に関する公表の在り方について見直すとなっておりますが、一般的に公表することだけで

なしに、国民生活センターの情報提供規程の抜粋が紹介されていますが、ここでは公表の在り方だけでなしに、照会ということに絡む規程が幾つかあります。その点では9ページに資料紹介のある第8条3項のような照会の件あるいは同じく6項に関するような特定の情報の照会に対して情報開示するという枠組みが、国民生活センターの情報開示ということについても存在しているわけでありまして、その点では7ページで言われている公表の在り方について見直すということだけでなしに、照会制度の在り方についても見直すことがなされてしかるべきということが1つ情報の点です。

それから、もう一つは、情報の問題になりますと、直接行政が情報の面で支援するというだけでなしに、実際の契約当事者でないと契約書自体がなかなか開示されない実態が一部にあるとか、それから、事業者の中で行われている事業運営上の様々な各種内部規定なりマニュアルみたいなものが、不当勧誘をもたらしているということが多分にあり得るわけです。そうした内部情報については消費者団体としては知ることができないという関係がありますから、しかるべき手続によって事業者が保有している情報についても開示を求め、それを一定部分開示を義務化するような制度の在り方ということも、十分検討の対象になり得るのではないかと思います。

それから、財政的支援のシステムというのも、先ほど長野委員が幾つかおっしゃいましたが、その中の1つには、日本の国内でそういう仕組みはまだございませんから、簡単にはいかない難しい面もありますけれども、いわゆる偏面的な敗訴者負担というような仕組みを、この消費者団体訴訟という新しい訴訟制度の枠組みの中では、検討対象としては取り上げていただけないかと思ひまして、その点について御意見申し上げました。

山本委員長 どうもありがとうございました。

いろいろ更に新たな課題がお2人の委員の御意見の中から提起されております。課題が増えれば増えるほど、また集約が難しくなるというトレードオフの関係にありますが、しかし、貴重な御意見でございますので、十分踏まえて今後の検討を進めてまいりたいと思ひます。

ほかにございますか。

大村委員 意見というよりも施策の方向性についての確認でございますが、適格消費者団体の自主性を重視し、それから、個々の訴訟については民事訴訟であるので、行政機関が一方に肩入れしたり関与するということはしないというのが、民事訴訟のやり方からいって当然そうなるという御説明であり、方向性であるということではありますが、実はヨーロッパの実情はどういうことなのかなということで、私もできる限り調べてみました。

例えば、ドイツであればこの種の訴訟というのは、要は行政が本来やるべき訴訟を消費者団体が肩代わりしてやっているという理解だと思われませんが、財政的支援を国家がしているということで、そうなりますと、国が金を出せば当然口も出すということで、今度は事業者側から見て、要は濫訴・濫用の懸念はドイツでどう考えられているかと質問したところ、いやいや、この種の訴訟の原資は国から金が出ているから国からの規律があって、したがって、無駄な濫訴とか悪意ある訴訟というのは、その辺で自動的に押さえられているんだというような、要は、この資料には書いていないような実態の説明を間接的に伺った次第であります。要は、金を出せば口も出すという行政との関係が一つのモデルにあると。

ところが、我が国の今回の消費者団体訴訟制度の考え方は、政府が金を出せば口も出すと、個々の訴訟の在り方についても口も出すし、それから、調整もするんだということはしないと。要するに、行政が個々の訴訟について事前調整をしないという前提で、この制度設計がなされるというふうに私は理解しています。したがって、そうだとすると、前々から申し上げている、もし適格消費者団体の数が増えますと、その間の矛盾はどうなるんだとか、いわゆる蒸し返し訴訟はどうなるんだということについて、本当に民事訴訟の原則だけで足りるのかという後の問題に響いてくるということで整理しておりますので、これは確認でございます。

山本委員長 ほかに御意見はございますか。

川本委員 まず、今海外の制度の話が出ていましたけれども、海外の方は必ずしも十分わからない部分がありますが、フランス等では消費者団体が訴訟して、多分、団体訴権のために援助しているというのではなくて、消費者団体に財政支援をそもそもしているわけですね。財政支援をしているから、それによって訴訟の数とか何かが抑制されるというようなことは余りなくて、必要なものがあれば消費者団体が訴訟して、その前にいろいろ事業者に警告や何かして、事前に改善されるものが実際には多いわけですが、それはイギリスの場合も同じですが、イギリスの場合には消費者団体に財政支援はしていませんね。CAというイギリスの消費者協会だけが今のところ認定の消費者団体になっているわけです。

だから、財政支援のリンクというのは国によってそれぞれの事情があって、必ずしも明確なことは言えないのだと思いますが、それぞれの国の事情、考え方に基づいてやっているというのが実態だと思いますし、フランスについてはちょっと先般行く機会があったんですけれども、消費者団体訴訟というのがなじんでいて、そんなに大きな議論になってい

るような感じもしませんでした。ドイツについては、この6月に「不当利益の吐き出し法」なるものが制定されて、また新たな動きがあるようですし、それから、損害賠償の方もできるわけですが、その損害賠償で勝訴したお金というのは国庫に入るようになったと言っていました。いずれにしても、それぞれの国の事情があるので、余り簡単には集約されにくいと思うんです。

それから、ドイツの場合には前にも言いましたけれども、日本の経団連に当たるBDIというのですか、ドイツ産業連盟は現行の団体訴権というのはそれなりの制度として理解して、特に事業者団体が積極的に何か対応するというようなことはないけれども、それはそれで一つの制度として受け入れているというようなことを言っていました。

そういうことで私の集約としては、各国の事情もあって簡単には言いにくいところもありますけれども、それぞれの国でそれぞれの制度が定着しつつあって一般になじんでいると。イギリスの場合も、これはほとんどがイギリスの消費者協会が、先ほど申し上げましたように、いろいろ悪質なとか不正な勧誘等を行っている事業者に警告すると、それでほとんど改善するケースが多いということを言っていました。

それから、今、国民生活センターの情報規程が参考資料につけられていることもあって、2～3意見が出ていましたけれども、参考資料3の第2章の方は国民生活センターの自主的な情報提供ですから、問題がある点についてPIO-NETで集まってくる情報、その他色々なものを総合して分析して、テーマに即して情報提供を積極的にしようということでやっているわけでありまして、不当請求の問題なども先般、夏に発表し、その場合には事業者といってもほとんどちゃんとした事業者ではなくて、事業者と言うに値するようなどころではない、住所にも実際にはないようなものが架空請求のケースが多いわけですが、でも、一応そういう名称を使っているということで、そういう名前を使っている多い業者を一覧表にして公表したりしてしまっていて、地方自治体の方も発表したりしているところもあります。それぞれのテーマによって違うわけですが、

それから、つい最近では不当請求の関係では、少額訴訟等を使ったような形で請求してくるような事例もあって、その場合には、全く放っておくと本当に少額訴訟としての請求が、ほんのわずかですがあった場合には、その消費者が自動的に損害を被る、負けてしまう場合があるので、そういうことも注意してくださいというような情報もつい最近出しましたが、いろいろな形で情報提供してしまっていて、それが第2章の国民生活センター自らが情報提供する点であります。

それから、先ほど品川委員から御指摘があったように、行政に基づく情報提供がありま

して、これは弁護士会等にはこの法令に基づく照会でありまして、法令に基づく照会の場合には法令の趣旨に従って内容を提供しているわけでありまして、それ以外にも、消費者の全体的な利益に貢献するという事で、いろいろな要素を考えて提供できるものは最大限提供しているわけでありまして、消費者団体、事業者団体等からの照会においても、全体の趣旨等を考えて、できるだけ積極的に提供するようにしております。

その場合、情報提供と情報公開というのは密接に結びついている面もありまして、情報公開の専門家の方々等の御意見も聞いたりして、この規程自体もつくったわけですが、個々の点において判断等を、国センの事務局だけで判断できにくい場合には、専門家の意見を聞いて、それを参考にして対応を考えたりしていることもございます。いずれにしても、消費者の全体的な利益というのを中心において、なおかつ情報公開法では事業者の競争上の利益とかいろいろなことを考えなければいけないわけでありまして、それらの点も含めて、総合的に考えております。

ただ、一番重要なのは勿論法令に基づくということでありまして、認定消費者団体がどういう性格のものになってくるかということは、これからの審議を見なければわからないわけですが、法律等において何らかの、先ほども事業者マニュアルとかいろいろな契約書とかそういうものを出す努力義務というか、そういうものがあってもいいのではないかという議論がありましたが、その制度の中で、そういう情報提供を全体としてどう考えるかということも、国民生活センターの対応方にも関係はあろうかと思っております。

それから、国民生活センターは地方の消費生活センターから相談情報を集めておりまして、御存じのように現在も150万件程度の年間ベースになっていまして、大変な量になっているわけです。現場は次から次へと相談が来て、それをPIO-NETという情報システムに整理して入れていくというのが非常に大変な労力になっています。各地方の消費生活センター、地方自治体等とも相談しながら、どうやって迅速に、なおかつ必要情報がデータベース化されるかということで努力しているつもりであります。

実際の訴訟になってきますと、先ほど長野委員から弁護士照会において大体200字ぐらいに整理した内容しか入っていないんだというようなお話がありましたけれども、一つ一つの案件をデータベース化する場合に、やはり所要のフォームでやらざるを得ないということと、大体200字程度に集約して、その内容を書き込んでもらうことになってはいますが、その200字で書き込むというのが実際の現場の作業としては大変なんですね。勿論、それに附随した個々の相談によって違いますが、相談員が実際に事業者等の間であつせんして、かなり具体的にわかっている場合には、PIO-NETにはそこまでの細かい資料までは、電

子媒体でつけようがなかなかありません。それは現場のセンター等で持っている場合もあるかもしれないわけですが、だから、そういう個々の案件にかかわる詳細な情報ということになってきますと、もう PIO-NET の範疇ではなくなってくるのだらうと思います。

そういうこともございまして、PIO-NET というのは、どちらかというとな全体の集計量というか、全体の動向を見るというところに大きな特色があるかと思えます。ですから、PIO-NET の情報の有用性というのは勿論、我々もそれがゆえにデータを収集し、分析し、その内容を公表しているわけですが、団体訴権ということを考えて場合には、より個々の情報が重要になってくるのかなと思えますし、その場合に勿論、国センを初めとする行政情報、国センに限らず行政、公共機関の情報があるわけですが、それに加えて、やはり認定消費者団体がどれだけ生の情報を集められるか、集まってくるようになるのかということが、かなり重要なのだと思うんです。イギリスのCA、消費者協会などは、かなり消費者から具体的に色々な苦情とかそういうものが来て、そういうものを分析して、それを訴訟にすべきか、そうでないかというのをいろいろ議論してやっているようでありまして、勿論全体的な動き、それは国センで言えば、少なくとも月に一度は記者発表、記者報告会をやって、我々の色々な分析結果を公表しているわけですが、そういう情報はもとより、様々な情報が集まってくる。認定消費者団体になって今後色々PRしてくるようになりますと、認定消費者団体は団体訴訟をするんだなということがわかってくると、様々な情報が上手にその制度の意義をPRしたり、認定消費者団体がPRする中で集まってくる。個々に相談をその団体がしていれば余計そうですけども、していなくても制度の趣旨がわかってくれば、是非その団体に、こういう問題があって、消費者の私1人ではとても訴えられないから、是非そういう訴訟を行ってほしいかというようなことも多分来るのだと思うんです。その中で、本当に適切なものは何かということ判断していくというようなことになっていくのかなと思えます。そういうのが特に重要な情報となってくるのかなという気がします。

いずれにしても、この参考3で国民生活センターの規程が出ていますけれども、センターでは、この委員会には私は個人の資格で出ていると思っておりますが、いずれにしても、この団体訴訟制度の趣旨とか消費者全体の利益を中心に置いて、できるだけ積極的に情報提供していく必要があるし、今後もそういう精神、方向でやっていくことが必要であると考えられます。

山本委員長 どうもありがとうございました。

色々御意見をいただいたところですが、時間の都合もございますので、次の議題であります「消費者団体訴訟制度の骨格素案について」に進ませていただきます。

では、簡潔にお願いいたします。まず、坂東委員から。

坂東委員 では、簡潔に。基本的には、品川委員がお話しになったことに全面的に賛成であるということです。要するに、制度の実効性という議論は消費者団体が有効かつ社会的意義があるように、訴権をきちんと行使するというものですから、情報と少なくとも費用援助についてどのような立場を取るかということが、やはり外へ出す文書として出ていなければいけないというのが私の意見です。

先ほど濫訴の防止という議論があって、費用援助をしたならば、それが結局コントロールにつながるという御議論もありましたが、濫訴の防止というのは必ずしも援助の問題というよりは適格団体をどう考えるかというところでの議論の話ではないかと思えます。恐らく私がドイツに関してお聞きしている話だと、勿論公的な資金の援助があれば、全体の利益のためにそれを使わなければいけないという自主的な判断の部分での議論が出てくることは勿論あって当然ですが、しかし、それが公的なコントロールという段階と同じように考えるのは、いかがなものかなという気が私自身はしております。要するに、情報と費用援助の部分については是非、民対民という議論だけではなくて、行政としてそれにどういう支援が可能かという観点から、この文章をもう一度御検討いただきたいというのが私の意見です。

山本委員長 ドイツは、金は出すけれども口は出さないと、私もそういうふうに認識しております、その辺を更に調査も含めて詰めさせていただきたいと思えます。

ほかに。

大村委員 今ちょっとドイツのことが出たので…。

山本委員長 ちょっと申し訳ありません、升田委員が先に御発言をお待ちです。

升田委員 まず、2ページの の2行目なんですけれども、ちょっと細かい点ではあるんですが「差止請求権を有効かつ適切に行使する」と書いてあるんですが、普通こういうときに「有効」というのは使わないだろうという気がするんです。これは、制度全体の趣旨から見ますと、目的にのっとってというか沿ってというのが多分正しいだろうという気がするんですが、そうしますと、実は にそこは関係しまして、そこで情報収集力等細かいことが書いてあるんですが、基本的にはやはり適格消費者団体のガバナンスの問題だろうという気がするわけです。そうしますと、これは統一の理念が必ずしもそこに提示されていないということになりますので、むしろそうすると、適法かつ適切な運営が確保され

ている、そういう中でこういうことも必要なんだということを述べていいのではないかと
いう気がいたします。

それから、2点目ですけれども、今回ペーパーを拝見して、情報の問題が非常にたくさん
取り上げられているんですが、これは御承知のように、来年4月1日から個人情報保護
法が全面施行されますけれども、こういった情報の中には多分、多くの個人情報も含まれ
ている。この関係者の中には、やはり個人情報取扱事業者あるいは国の方でも別の法律が
ありますけれども、そういったものの整理をしておかないと、先ほど情報を提供すればい
いというような一般的なお話が続いているんですが、現在は必ずしもそういう具合には考
えていないところがありまして、第三者提供あるいは調査の段階、それから、利用の段階
等々あるいは目的を特定して公表するとか何とか細かく規定がありますが、やはりそこを
整理しないと、いたずらに公表あるいは伝達すればいいという具合には今度はいかないの
ではないかという気がいたしますので、ちょっと御検討をお願いしたいと思います。

山本委員長 ほかに。では、まず高橋委員からお願いします。

高橋委員 時間がないようですので、7ページの「施策の方向性」に限定して意見を申
上げたいと思います。

今回私たちが検討しておりますのは、消費者契約法を基本とした差止請求権に限定して
の制度の設計でございます。そうなりますと、訴訟の前の交渉がかなり有効に働く、機能
するということも考えられまして、消費者被害の未然防止、再発防止という点で極めて公
共性が高いと考えております。市場の信頼性維持のための公共政策に多大な貢献をしてい
く期待の高い制度でございますので、7ページの3の のような書きぶりではなくて、適
格消費者団体への情報支援、財政支援に関しましては、もっと明確なスタンスとして示す
べきであろうと思っております。

まとめますと、制度の実効性を高めるために消費者団体が自助努力を行うということは
大前提でございまして、それを大前提としつつ、国の役割をきちんと位置付けて、基本法
の精神にのっとり政策実現のために適格消費者団体への相応の支援を行うというスタン
スで、この施策の方向性というのはまとめていただきたいと思っております。

以上です。

山本委員長 それでは、大村委員、お待たせしました。

大村委員 ドイツの政府と消費者団体の個々の訴訟についてのかかわり方の詳細につい
ては存じ上げません。ただ、現実に消費者団体訴訟を起こしているのは、政府から財政的
に支援を受けた団体にほぼ限られているという理解であります。

それから、先ほど紹介したのは、経済団体の方がその際にアビュースとかミスユースとか、不当な訴訟がその事実によって相当程度減殺されているというふうを受け止めているという意見をもらったということです。

したがって、それはそれで一つの考え方で、全部を財政支援して、アビュース問題が相当低いという前提でものを考えるような制度設計もあるけれども、今回の立法に関してはそういう制度設計ではないですと、その確認をさせていただきただけでございます。

山本委員長 それでは、まだ御意見をお持ちの方もいらっしゃると思いますが、もう一つ大きな議題が残っておりますので、次の議題に進ませていただきます。

消費者団体訴訟制度の骨格素案につきまして、事務局より説明をお願いします。

服部消費者企画課長 資料2に基づきまして御説明させていただきます。

構成につきまして、大きく、制度の必要性と制度構築の方向性、後者につきましては、基本的な考え方、差止めの対象とすべき事業者の行為、適格消費者団体の要件の在り方、訴訟手続の在り方、制度の実効性を高めるための方策となっております。

1 ページ目でございますが、「はじめに」におきましては委員会における検討の背景、検討経過、報告の内容というものを書いております。

2 つ目のパラグラフ以下でございますが、衆参両院における附帯決議、司法制度改革推進計画、消費者政策部会報告、また、最後のパラグラフでございますが、検討委員会の設置、関連団体のヒアリング、制度を構築するための主な論点についての討議、消費者団体訴訟制度の骨格について取りまとめたものということを書いております。

2 ページ目でございます。制度の必要性について、「消費者被害の未然防止・拡大防止の必要性」というところでございます。

初めのパラグラフ、特に消費者契約にかかわるトラブルについて深刻な状況となっている。これに関連した被害の特徴といたしまして、同種の被害が多数の者にわたっていること。このため、消費者被害の未然防止・拡大防止を図ることが重要であり、事業者による不当な行為を何らかの方法で抑止する必要があるとしています。

抑止の方法につきましては、市場メカニズムを活用するものに重点をシフトすることが求められていることを踏まえて検討する必要があるとしております。

「しかし」とした上で、現行法上、直接的な被害を受けていない消費者に事業者の不当な行為の抑止を求める権利は認められないとされていることを踏まえ、事業者の不当な行為の抑止につき、どのようなものがどのような方法で当たるのが適当かについての検討が求められているとしております。

2点目、なぜ消費者団体なのかということ、消費者団体の重要性でございます。

消費者団体には、市場において事業者の行為を監視するなど、消費者の視点に立って活動することが期待されている。

第2パラグラフは、消費者基本法において、消費者団体の努める活動の一つとして、消費者の被害の防止及び救済のための活動が盛り込まれたことを述べております。消費者団体は、事業者の不当な行為を抑止する重要な担い手と考えられるとしております。

差止請求権を認める必要性でございます。

消費者団体の中には実際、事業者の不当な行為を抑止する担い手となるべく、事業者に対して不当な行為の改善を求める活動などを自主的に行い、一定の成果を挙げているものがある。しかしながら、法的な裏付けがないことから、実効性において限界があると指摘されているとしております。

こうしたことを踏まえると、現行制度は十分とは言えないと考えられ、一定の消費者団体に事業者の不当な行為に対して差止めを求める権利を認める必要があるとしております。

4ページでございます。消費者団体が個々の被害者に代わって損害賠償を請求するといった制度の導入が必要との考え方がある。この考え方は、少額多数被害救済の実効性を確保しようとするもの。

しかしながら、少額多数被害救済のための手法については、消費者団体が損害賠償等を請求する制度以外にも、様々なものが想定されるとしております。「実際」とした上で、個人が訴えを提起することに伴う困難性そのものを改善しようとする具体的な施策が講じられつつあるとし、このように消費者団体が損害賠償等を請求する制度の導入については、このような手法の展開を十分に注視し、その上で同制度の必要性も含めて慎重に検討されるべきであるとしております。

5ページでございます。制度構築の方向性、基本的な考え方でございます。

差止めを中心とする制度は、消費者全体の利益を擁護するため、一定の消費者団体に対して民事実体法上の請求権を認めるものと考えられる。「このため」としまして、本制度には請求権を行使する主体と、それによって保護される利益の帰属先が異なるという大きな特徴がある。これらの点を踏まえ、以下の点について十分検討を行う必要があるとしております。

具体的には、差止めの対象とすべき事業者の行為、適格消費者団体の要件の在り方、訴訟手続の在り方を挙げております。

まず、「差止めの対象とすべき事業者の行為」、6ページでございます。

(1)「基本的考え方」として、消費者契約法は、消費者契約全般に広く適用される一般的な民事ルールとしての性格を有しており、本制度の対象となる実体法については、消費者契約法を基本とするとしております。

(2)「差止めの対象とすべき事業者の行為」として、まず、「不当な契約条項の使用」。事業者が使用する契約条項の中に不当な契約条項が含まれている場合には、消費者被害が広く拡大しやすいことから、事業者による不当な契約条項の使用に対する差止めを認めることが必要であるとしております。

次に、「不当な勧誘行為」、7ページ目でございます。事業者による一定の不当な勧誘行為が反復継続して行われているなどの場合には、消費者被害が広く拡大しやすいことから、差止めを認める必要があるとしております。

次に、3「適格消費者団体の要件の在り方」について、(1)「基本的な考え方」として、以下の3つの観点を基本とすべきとし、消費者利益代表性、訴権行使基盤、弊害排除を挙げております。

具体的な適格要件の設定に当たってはといたしまして、差止請求権が社会的にも経済的にも大きな影響を与え得るものであるということを踏まえ、明確かつ適切な基準とする必要があるとしております。

8ページから(2)「適格要件の具体的な在り方」について、まず、「団体の目的」でございます。消費者利益の擁護が掲げられている必要があるとしております。また、営利を目的とする団体については、対象から除外すべきであるとしております。

「活動実績」でございます。団体の目的に沿った活動が相当期間、継続的に行われている必要があるとしております。

「団体の規模」でございます。消費者利益代表性を判断する基準の一つと考えられる一方、訴権行使基盤を判断する基準の一つとも考えられる。団体の規模の具体的な考え方については、このような要件の位置付けを踏まえ検討する必要があるとしております。

次に、「事業者等からの独立性」。特定の事業者ないし事業者団体の影響下にある場合、事業者の不当な行為に対して十分な対応が期待し得ない、競合する事業者に対する不当な訴えが提起されるおそれがあるなどの問題が想定されるということで、事業者等からの独立性を要件にすることが必要であるとしております。

「法人格」でございます。いわゆる権利能力なき社団と認められる場合には、訴えを提起することも民事訴訟法上可能。しかしながら、権利能力なき社団に該当するかどうかは、個々の裁判において判断される。法人格を有しない団体を適格消費者団体として認め

ることは制度の安定性を欠くとしております。法人格を有していることを要件とすることが必要としております。

次に 10 ページ、「人的基盤、財政基盤、組織運営体制」でございます。

まず、アの人的基盤でございます。差止請求権を行使するに当たっては、消費者被害についての情報収集・分析、事業者に対する事前交渉、差止請求、その結果についての情報を広く消費者に提供する、といった活動が求められる。これらの活動全般にわたっての人的能力や専門性を備えていることが必要としております。

次に財政基盤でございます。継続的に活動し得るに十分な財政基盤を有していることが必要としております。

組織運営体制につきましては、適切な組織体制のもとで健全で透明性の高い事業運営が行われていることが必要としております。

次に 11 ページ、「暴力団等の排除」でございます。団体が暴力団等の反社会的存在の支配のもとにある場合、正当な権利行使を装って事業者等に不当な要求を行うことが想定されるため、反社会的存在からの独立性を要件とすべきだとしております。

(3)「適格要件への適合性判断の在り方」でございます。これにつきましては、あらかじめ行政が団体の適格要件への適合性を判断する方法と、個別に提起した訴えごとに裁判所が当該団体の適格要件の適合性を判断する方法、この 2 つが考えられるとしております。

前者の方法につきましては、訴訟前交渉の促進、不適切な団体による不当な要求の防止等を通じて、制度の効果的・効率的な運営に資すると考えられる。

後者の方法につきましては、制度の安定性や信頼性の確保の面で問題があると考えられる。

以上を踏まえると、行政があらかじめ適格要件への適合性を判断すべきであるとしております。

次に 12 ページ、(4)「事後的担保措置」でございます。適格性を認められた団体に対して、その適格性が事後的にも担保されるよう一定の措置をとる必要があるとしております。

4. 「訴訟手続の在り方」についてでございます。

(1)「基本的考え方」として、本制度が民事訴訟の枠組みを利用するものであることから、原則として民事訴訟法の規定に従うべきであるとしております。

一方、本制度には、ここにございますような特色がございます。これらの特色を踏まえ、訴訟手続に関して特段の措置を講ずる必要があるかどうかについて、個別に検討を行う必要があるとしております。

次に 13 ページでございます。まず、(2)「適格消費者団体相互の関係について」でございます。

「既判力範囲」について、本制度における差止請求権は、それぞれの適格消費者団体に認められた権利と考えられる。この場合、ある適格消費者団体が提起した差止請求事件における判決の既判力の範囲については、当該事件の当事者限りとし、他の適格消費者団体には及ばないとするのが、民事訴訟法の原則に整合的である。他の適格消費者団体による訴え提起によって、紛争の蒸し返しが生ずるのではないかと懸念があるが、この点については、適格消費者団体の要件の在り方も踏まえ、更に検討する必要があるとしております。

次に、「同時複数提訴の可否」について、今、申し上げたこととほぼ同じでございます。事業者には過重な負担が生ずるのではないかと懸念もあるが、この点についても適格消費者団体の要件の在り方も踏まえ、更に検討する必要があるとしております。

「請求の放棄、和解等の可否」でございます。特段の制限がされないとするのが民事訴訟法の原則に整合的。不当な和解等については、他の適格消費者団体によりこれを争うことが可能と考えられ、あえて特段の措置を講ずる必要はないと考えられるとしております。

次に、(3)「差止判決の実効性確保について」としまして、「判決の援用制度」でございます。ドイツ等一部の国では差止判決の実効性を確保するため、消費者が個別訴訟の中で当該差止判決を援用する場合、個別の条項を無効とみなす規定が設けられている。この制度につきましても、判決の実効性確保、個別消費者の利益などの観点から、その導入を主張する意見がある。一方、ドイツ等でも同制度の利用実績は乏しいとされるほか、民事保全制度の利用も想定される本制度においては、この制度を活用できないこと等の問題点が指摘されているとしております。

15 ページ、運用の点でございますが、一部無効を定めた規定に反する契約条項の差止請求等の場合において、援用によって個別訴訟にどのような効果が生ずるか明らかではないなどとして、制度を適切に運用することが困難であるという問題点が指摘されているとしております。

「判決の周知・公表」として、消費者への情報提供として、効果的な手法が求められるとしております。

(4)「制度運営の円滑化について」として、まず、「事業者との事前交渉」でございます。これを充実させることは、消費者団体及び相手方事業者双方の負担を軽減、早期解決

につながると考えられるとしております。しかし、被害拡大防止のため、緊急の対応が求められる場合、事業者が交渉に応じない旨を明らかにしている場合などが想定ということで、事前交渉を義務付けることは適切ではないとしております。

「管轄裁判所の決定」として、被告である事業者の所在地を管轄する裁判所を基本としつつ、被告の応訴の負担や審理の便宜、適格消費者団体の要件の在り方を踏まえ、更に検討する必要があるとしております。

「訴額の算定」として、適格消費者団体が金銭的な利益を得るわけではないことから、非財産権上の訴えとみなして取り扱うことが適当としております。

5「制度の実効性を高めるための方策」については「P」とさせていただきます。

「おわりに」でございます。最初のパラグラフは、これまでの検討に基づき消費者団体訴訟制度の骨格を取りまとめたものでございます。

次のパラグラフでございますが、具体的に制度を設計するには、本報告で示した骨格を踏まえ、更に検討を進める必要があるとしております。

3番目、例えばといたしまして、具体的にどのような行為を差止め対象とするのか、適格消費者団体の要件について具体的な判断基準の在り方はどうあるべきか、また、訴訟手続について、適格消費者団体の在り方を踏まえた上でどのように考慮すべきかといった事項について、十分に議論する必要がある。本検討委員会は制度の具体化を図るため、今後更に検討を進めていくこととするとしております。

18ページは審議の経過、19ページが委員の名簿でございます。

また、資料3といたしまして、参考資料、これまでの資料を整理させていただいたものでございます。これにつきましては、説明は省略させていただきます。

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・御質問を頂戴したいと思います。いかがでしょうか。

長野委員 この消費者団体訴訟制度の骨格の素案についてですけれども、全体的な印象としては、もっと具体的な取りまとめがあってもいいのではないかと考えております。今まで議論を数回重ねてきましたが、相当の意見が出されており、どうまとめるかということの問題も多々あるのではないかと思います。これについては、個別の点で具体的に申し上げたいと考えております。

具体的な点ですけれども、4ページの注4にあります、利益の吐き出し請求等の損害賠償請求訴訟のことが触れられておりますが、この制度は国民生活センターでその必要性を

指摘する研究等もなされておりますし、この差止制度の目的であります違法行為の抑止に非常に効果的であることは明らかであると思っております。ですので、「慎重な検討が必要」という非常に慎重な書き方ですけれども、これについては御検討いただければと思っております。

それから、消費者契約法を中心として不当な契約条項、不当な勧誘行為について差止制度を導入するという基本的なスタンスについては賛成です。特に、トラブル発生状況からすると、勧誘行為について差止めを認めるという必要性が高いと思いますので、勧誘行為についての差止めを認める必要があるという記載については、非常に賛成です。

8ページですけれども、「活動実績」についてですが、相当期間継続的に行われている必要があるということですが、この相当期間の判断ですが、現在、訴権団体を目指して新しい団体結成の動きがあると聞いております。具体的には、消費者機構日本等の動きがありますので、そういったことを考えると、この訴権団体の構成団体の活動実績も考慮することが必要であると思っておりますし、明記されてはどうかと思っております。この点についてはたしか、消費者組織に関する研究会報告でも触れられていたのではないかと思いますので、御検討いただければと思っております。

あと、「団体の規模」についてですけれども、人数の規模として議論で出されていたのは20～30人、または100人という意見だったと思っております。もっと具体的に人数についても書いたらどうかと思っております。議論が不足ということであれば、この点を議論すべきだと思います。私自身は、活動実績や人材、組織運営等のガバナンス等について、行政の事前審査がなされるということからすると、余り多数の人数要件は不要ではないかと思っております。

9ページの「事業者等からの独立性」については、独立性を要件とすることについては当委員会で合意があったとも思いませんし、反対です。特に、財政基盤に乏しい消費者団体は事業を行う必要があります。事業は行わない、ペイしない訴権行使はやれというのは無理であります。また、団体訴権行使のための団体づくりに現在、日本生活協同組合連合会がかなり大きな役割を果たしているというふうに私自身認識しております。生活協同組合は、その設立目的からしても営利事業者とは異なっておりますし、この生活協同組合が訴権行使団体づくりに参画できないような制度は、現実とそぐわないと考えております。

しかも、この差止制度自体は、消費者契約法を中心とする取消事由、無効な約款行使の差止めですので、そういった差止めを行う内容が限られておりますので、特にそれで不都合はないと考えております。

11 ページの(3)ですが、行政による適合性判断が事前になされる制度をつくることについては賛成であります。この適合性判断の在り方について行政が審査するという場合には、消費者団体の委員、それから、公益的見地からの委員、事業者団体からの委員を入れたそういう諮問委員会のようなものをつくって、審査すべき方向性が打ち出されてはどうかと考えております。

13 ページの(2)の については、相当の意見が出されておるといって一定の方向性を持った取りまとめができるのではないかと思います。

15 ページの 「判決の周知・公表」ですけれども、これについても、もう少し具体的な記載ができるのではないかと思います。少なくとも国民生活センター、それから、消費生活センターでの積極的な情報提供ということは挙げられておくべきではないかと思います。

16 ページの の管轄裁判所についても、意見は既に出ていると思います。具体的な取りまとめができるのではないかと思いますので、御検討いただければと思います。

以上です。

山本委員長 ほかに御意見はございますか。

齋藤委員 まず、大きなフレームについては大体できてきたと思います。具体的な内容についていますと、先ほど委員長がおっしゃられたように時間がかかるということであると思いますが、2つ申し上げます。

1つは、導入の必要性についてです。事例で紹介される案件としては、大学の学納金の返還請求の判決であるとか、架空請求、不正請求に関する消費者トラブルの急増問題が挙げられておるわけですが、現実にはどのような問題が起こっていて、それへの対応策として消費者団体訴訟制度が他の手段よりも有効であるというような視点から、具体的にその必要性についてもっと明確にしておくのが入口の段階で必要なのではないかと思います。

それから、もう一つですが、紛争の蒸し返しや濫訴の防止策について具体的な言及がない。例えば、商法では株主代表訴訟の濫訴防止のために、事業者が訴訟の提起が悪意であるということを疎明した場合には、裁判所は担保提供命令することができるということを導入しています。会社法の現代化作業の中でも自己もしくは他人の正当な利益を図る訴訟等については、裁判官の裁量で却下する制度が導入されるというようなことにもなっておるわけですし、消費者団体訴訟制度においても紛争の蒸し返しや濫訴の防止策について、同じような状況が見える場合には、例えば担保提供命令や裁判官による裁量却下制度などが検討されてもいいのではないかと考える次第です。

山本委員長 ほかに。上原委員、お願いします。

上原委員 若干理論的なことでもあるわけですが、中間まとめということで、ある程度理論化してきちんと説明しておかなければならないということを感じるものですから、何点か申し上げたいと思います。

1つは、前回までのこの検討委員会でも議論が若干あったと思うんですが、差止訴訟として団体訴訟が必要だということについての説明が若干まとまりが悪いのではないかと。2ページ以下の必要性というところで、1、2、3とありまして、表題だけを見ますと、3のところに必要性のことが書いてあるように読めるわけですが、しかし、どうも実質的には1、2で書いてあって、それと併せて3の初めの3ページのところに書いてある部分を読むと、差止めの必要性あるいはその制度をつくる緊急性があるということが浮かび上がってくるように感じるわけです。それであればもう少しまとめて書いて、それとは別に損害賠償の位置付けを書いた方がいいのではないかと考えます。

もう一点は、5ページで「消費者団体訴訟制度構築の方向性」の「基本的考え方」の最初の段落なんですけれども、実体法上の請求権を消費者団体に与える、そういうものと考えられると、何か論理必然的にそういうものだという位置付けがあるわけです。これは、この委員会でも最初の方で若干議論がありましたように、幾つかの選択肢が考えられるわけですが、従来の民事の制度とのつながり具合等を考えて、こういうふうの実体法上の請求権を団体が持つと考えるのが、ほかの点の説明のしやすさ、あるいは基本的な構造としての考えやすさとして妥当であるということであったと思うんです。ですから、そういうことで、こういうふうな考えが妥当である、というような視点から書いた方がいいのではないかと思います。

それから、「判決の援用制度」、14ページ辺りの問題というのは、確かにここでもいろいろ議論があって難しい問題であって、これからはお詰めるべきことであると思うんですが、それにしても反対論の中には、どうも十分に賛成論とかみ合っていない議論もあったと思います。そういう反対論があったということ自体を否定するものではありませんけれども、もう少し何かかみ合うような形での説明が必要なのではないかというように読めるような記述が14ページの後の方にあるわけですが、それと本訴の場合にこういうものをつくる必要があるかどうか、あるいは妥当かどうかというのは別の議論ではないかと感ずるわけです。

更に難しい問題としては、15ページの最初の方にある一部無効の問題があります。この

点も、援用制度を導入することと、こういう問題が発生するというは別の問題ですから、導入すること自体も妥当でないとする根拠にはならないように思われるわけで、その辺りに原案には問題が残ると思います。反対論は反対論ですから、書いていただくことは構いませんが、今後の議論の関係で申し上げました。

山本委員長 どうもありがとうございました。

何人かの委員から損害賠償の書きぶり等についても御指摘がありました。また、2ページ以降の項目立て、整理の仕方はこれでよいかというような御指摘が上原委員からございました。

損害賠償についての議論は、このスケジュールから見ましても、当検討委員会においてリオープンするということは基本的に考えにくいと思います。したがって、ここの書きぶりは非常にいろいろな御意見がある中で一応考えて、このような書きぶりになっていることとあります。ですから、更にこれを何らかの方向に動かすということになりますと、そこで本格審議が必要になります。そうしますと、ほかに先決の課題があるわけですから、その辺を踏まえて、委員の皆様は来年6月までこの報告書をまとめて集約しなければいけませんので、自分の御意見はそれぞれお持ちであります、それに対する反対意見も提起されているということを踏まえて、この問題についてもそれぞれ御検討いただければと思います。

それから、上原委員から御指摘のありました援用制度の問題につきましては、当検討委員会での第6回目の審議でのその審議自体がかみ合っていないので、こういう書きぶりになっていることとありますので、その点につきましても、今回、次回あるいは年明け後の審議でなるべくかみ合わせていただいて、それできちんとした書きぶりになるような、あるいは一定の方向性を出していかなければいけないわけですが、そのような審議をお願いしたいと思います。

それでは、大河内委員、お願いします。

大河内委員 私からは、9ページの法人格について一言申し上げたいと思います。

このところでは、法人格を有していることを要件とすることが必要であるというふうに書いてありますけれども、私ども消費者団体は、前も申し上げましたが、現実にはたくさん団体のうち、法人格を持っているのはほんのわずかな団体なわけです。今まで活動してきた団体が、その入口のところで締め出されてしまうということには、なかなか納得がいきません。ここに書いてある制度の安定性を欠くというようなことなんですけれども、新しい制度でありますから、安定した制度をつくるように、このこともこれからの検討の

中に、ここで決めないで入れていただきたいと思っています。

法人格については、なぜ持たないのかというような御質問も、たしか前のときにあったと思うんですけども、私たちは適格性というものを法人格では判断できないというふうに思っておりますので、法人格をどうしても持たなければいけない、必要であるというふうに書かれることには、ちょっと抵抗がありますので、この辺ももう一回、検討事項の中に入れていただきたいと思っています。

以上です。

山本委員長 三木委員、お願いします。

三木委員 上原委員がおっしゃったことと重複するところが多いんですけども、確認も込めて2点だけ申し上げたいと思います。

1つは、全体的な構築の方向性というところですが、消費者団体に実体法上及び手続法上の権利を与えるという仕組みでつくっていくということは合意がされているわけですが、それはあくまでも団体自身の権利とすることが制度の構築においても、あるいは構築後の運用においてもやりやすいという政策的な観点が入って、そういう仕組みをとろうということにしているわけで、事柄の実質はいかなる仕組みをとろうと、抽象的な存在としての消費者団体から権利行使を言わば信託されたものであるという実質は恐らく変わらないと思います。したがって、そのことは、こうしたペーパーにも何らかの形で書いておくべきですし、今後の検討委員会の議論に当たって常に制度構築、それから、議論の方向性等について心していかなければいけないことだろうということを強調しておきたいと思います。

それから、もう一点は各論的なテーマで、これも上原委員が触れられたところですが、援用制度をどうするかということのまとめであります。言うまでもなく、結論はこれから議論していくことではありますけれども、今までの出た議論の整理という意味で私の記憶で申しますと、両論があったといってもネガティブな方の意見というのは、制度の導入に反対とかあるいは援用制度を入れれば弊害があるというような趣旨の意見はなかったように思います。むしろ、それほど実効性がないのではないかという趣旨の意見であって、つまり、入れるべきだという意見と、入れることの実効性が乏しいのではないかというような対立はありましたが、積極的にあることが望ましくないという意見はなかったように思います。

そのことが、このまとめにちょっと表れていないような気がいたします。議論がかみ合っていないというのも先ほどの御指摘のとおりですし、もろもろ含めまして、ちょっとこの部分は読んでいてピンと来ないというところが多々あったということでもあります。

山本委員長 どうもありがとうございました。

援用制度の問題につきましては、導入自体はほとんどが賛成意見であったかどうか、これもやはり恐らく委員の議論がかみ合っていないがゆえに、受け止め方もちょっと難しいところだと思うんです。もうちょっと具体的に、今後、更に議論を進めていくことが必要ではないかと思います。例えば、15 ページに記載しております違約金条項で平均的損害額を超える違約金を定めている条項について差止めが求められた場合に、一体どういうことになるのか。一部の委員は、それは消費者団体の方が援用制を踏まえて請求の範囲を適切に、自ら自己規制することによって援用制が働くようにすべきだということを述べられましたし、また、別の委員は、団体訴訟における差止めの前提になる無効範囲と個別訴訟における無効範囲というのが異なるというような意見も出されまして、その点については、まだ議論は深まっていないと思います。したがって、御指摘のように 14 ページ、15 ページのまとめの中には、それが援用制度導入に対する反対論としてどのような意味を持っているのか、やや不明な記述もございます。これは、第 6 回の検討委員会の議事録を踏まえて、それをある程度忠実に書いておりますのでそういうことになっておりますが、なお、その点につきましては、今日の御意見を踏まえてこちらの方で修正をいたしますけれども、そのような状況であるという認識を踏まえて、とりあえずはこのような記載になっているということでありませう。

したがって、委員の皆様におかれましては、更により具体的な例などを挙げて、この援用制を導入したときに団体訴訟における差止めはどういうイメージになるのか、そして、その条項が差し止められてその後、個別訴訟で一部分無効とされるような条項がどういふふうにあはれることになるか、それをもうちょっとかみ合わせていただければ、報告書でもうちょっと踏み込んだ記載ができることになるのではないかと考えております。

それでは、升田委員。

升田委員 5 ページの先ほど議論もありました「基本的考え方」の上から 1 ～ 5 行目までのところなんですけれども、これを拝見しますと理論的あるいは制度的に当然これは認められるという具合の書き方だろうと思うんですが、しかしながら、考えてみますと、消費者個人個人が、それでは実体法上こういう差止請求権を持っているかということ、これは現在必ずしも決着がついていないというか、議論されていないというか、そういう一般的な考え方はないわけですね。そうしますと、消費者がそもそも持っていない権利を消費者団体に実態上の請求権として与えるというのは、要するに 2 つ飛躍しているわけですね。そうしますと、もともと理論的に説明できないところを、あたかも所与のごとく認めると

というのは、勿論、必要性とかそういった問題は当然前提として議論するとしても、理屈の問題として、そこがそう簡単に割り切れるかどうかという問題だろうと思うんです。

その性質付けというのは、実は内容にも非常に密接にかかわってくることでありまして、もし、消費者が当然にそういう権利を持ち、かつ、消費者団体も当然にそういう理論的に権利を持つということであれば、そういう消費者団体あるいは消費者の権利を制限するという方がむしろ問題なわけですね。そうではなくて、従来の法律理論あるいは制度あるいは諸外国の制度を見ても、やはりどう考えても政策的に認めるべき問題だということになりますと、そこで認定あるいは制限という問題が生じてくるのだろうと思うわけです。ですから、ここは確かに非常にさらっと書いてあって、これでどこをどう直せという意見もないのですけれども、逆に言いますと、そこは勿論、当然前提とされて制度構築をしていかれた方が、むしろ説明の合理性は担保できるということと、ここでの議論以外に、多分いろいろなところで同じ問題が提起されると思いますので、やはりそこは十分説明された方がいいのではないかという気がいたします。

山本委員長 ただいまの御指摘に関して2ページのところでは、下から2つ目のパラグラフからですが、消費者個人は事業者の不当な行為の抑止を求める権利は認められないとされているというふうに、一応そこは報告書では前提としているということです。それは、消費者が自己に対する不当条項の使用、不当勧誘について事前に差止められるかという問題と、消費者個人が消費者全体のために差し止めろと言えるか、両方含めて、これは現行法上やはり難しいであろうということを前提として記述されているということです。

升田委員 ちょっと1点だけ。今申し上げたのは、消費者個人が自分のところに来たときの差止めの請求、事前差止めできるかどうかというのを指摘しているわけでありまして、仮にこの制度ができた場合、多分次の問題は認定された消費者団体以外の人、つまり消費者個人が自分のところに不当ないろいろな働きかけあるいは条項を使った勧誘、その他あった場合に、自分がそういう差止請求ができるかどうか。次に、消費者が集団としてできるかどうかというのは、やはり問題になり得ると思うんですね。勿論、ここの制度の中でそれを全部明らかにする必要はないとは思いますが、やはり立法事実としてそこはこういう問題点があって、そう考えたんだと。あるいは認識したということは記録に残すか、あるいは議事録に残すかは別だと思いますが、非常に重要な争点だと思いますので、それは何らかの形で記録化していただきたいという希望です。

山本委員長 それでは、ほかに。では、まず高橋委員からお願いします。

高橋委員 本日の残りの時間の使い方も含めて、ちょっと2点御質問をしたいんですけ

れども、1つは、本日の骨格を示すこの素案なんですが、これはあと2回検討してパブリック・コメントに付すのかどうか。これは、もしかしたら以前に御説明があったかもしれませんが、ちょっと失念してしまいましたので教えていただきたいと思います。付すにせよ、付さないにせよ、積み残し問題がどれとどれなのか、パブリック・コメントを出すのであれば、両論併記的ではなくて争点をもっと明確にしたものにして、この点についてどう思うかというふうな意見の取り方を是非していただきたいと思っております。

それから、質問の2点目は、その後の6月の報告についてなんですけれども、本日検討委員会をあと6か月、委員の任期延長のようなお話があったのですが、多分ここにいる委員としては、6月の報告書というのはそれなりの熟度のものを出して、法制化のところまで踏み込んだものを出したいという職責とありますが、責任感を感じていると思うのですけれども、その点について、年を明けてからどこまで持っていくのかということをお伺いしたいと思います。と申しますのは、検討委員会も6月ですけれども、私は部会の方と兼務でございますが、すべての委員が6月で切れてしまって、それで再来年の法制化ということになりますと、まさに法制化作業との継続性ということが大変気になりますので、その点お答えいただきたいと思います。

山本委員長 それでは事務局から。

田口国民生活局長 まず、パブリック・コメントの件ですが、審議会での取りまとめの過程では、パブリック・コメントに付すことは考えておりません。パブリック・コメントと申しておりますのは、審議会で最終報告が取りまとめられた上で、政府として法制化作業をし、骨子的なものをまとめ、それをオープンにし御意見を承るという段階での問題と考えております。

それから、委員の任期の関係でございますが、当検討委員会の委員には、部会の委員と当委員会だけの臨時委員という形をお願いしている方々がおられます。その任期につきましては、本委員・臨時委員問わず来年7月までの任期で発令とありますが、お願いをしてございますので、当委員会の審議が年明け以降、来年前半続くということにつきましては、特段の手続が必要になるということではございません。そういうことで考えております。

それから、6月の報告はどの程度のものにしていくのかという御質問ですが、まず、今回の12月中にまとめる骨子の報告が、どの程度のものでまとめることができるかということがございます。これにつきましては、本日いただいた御意見を踏まえて、私ども事務局の方でもう一度文章の修正を図り、委員長とも御相談の上で次回12月になりますが、

お諮りをすると。それが次回でまとまるのか、次々回に持ち越されるのか、そこは次回の御審議の状況を踏まえて考えるということでございます。

それを年内、現在 12 月下旬を考えておりますが、親部会の方に御報告をして、骨格という形で公表させていただくという段取りを考えております。その上で、年明けどういふ審議をしていくかということにつきましては、この骨格報告では 17 ページの下から 2 段目のパラグラフにございますように、今回詰まり切っていない差止対象の問題でありますとか、適格団体の具体的判断基準、それから、訴訟手続について適格団体の在り方を踏まえて詰める、そこを中心に年明け以降御議論をいただくということで、できるだけ具体的な形での取りまとめを最終報告としてお願いしたいと思っております。

最終報告の内容につきましては、どこまでということを現時点で個別に申し上げることはできないわけですが、私ども事務局としては、法制化作業の土台になり得る報告書をまとめていただきたいと考えております。現時点の骨格の報告では、まだ賛否両論が言わば並列で書かれている部分もあるし、方向性が出されていないものもある、そういったものについて何らかの方向性を出し、私ども内閣府として法制化に取り組める土台になる報告を是非おまとめいただきたいと考えております。

以上でございます。

山本委員長 よろしゅうございますか。高橋委員、更に。

高橋委員 そうしますと、要望ということになるんですけども、私はやはり 12 月の報告の時点で意見聴取は広くやっていただきたいというふうに思います。ほかの金融庁の審議会とかは中間報告とかいろいろな段階で、今色々な方、事業者の方も含めて事業者名も公表しながら意見聴取をしているという状況がありまして、議論が分かれているところがかかなり明確になっていたりしますから、やはりこの中でだけ詰めるのではなくて、一度広く意見を私は募った方がいいのではないかと考えているんですけども、ほかの方々はいかがお考えかわかりませんが、今後、最終報告で取って、それから、もうほかに委ねてしまうということに関しては、ちょっと納得がいかないというところがあります。

それと、12 月の報告に関しましては、骨格なんですけれどもあと 2 回あるわけですから、もう少し肉付けを行いたいと思っておりますが、いかがでございましょうか。つまり、5 月の研究会の報告の域を出ないようなものを半年後に出すというのは、我々検討会としても怠慢のそしりを免れないと思しますので、あと 2 回の使い方に関しても御配慮いただきたいと思ます。

以上です。

田口国民生活局長 パブリック・コメントでございますが、審議会での議論の過程でパブリック・コメントに付さなければいけないという仕組みにはなっていないわけでございます。法案を取りまとめる過程におきましても、基本的に規制措置を導入するといったようなものを除いて、現在の仕組みではパブリック・コメントに付さなければいけないということではございません。ただ、広く意見を募るということで任意に行うということとはございません。ちなみに、最近の事例で申しますと、公益通報者保護法につきましては、昨年6月に当審議会の最終報告がまとめられましたが、その過程では特段のパブリック・コメント等は行っておりません。その後、法案骨子的なものをまとめて、それを公表し、それについてパブリック・コメントに付したということでございます。

それから、パブリック・コメントを行うことになると、期間的に前後を含めまして2か月程度を要することになりますが、今回、団体訴訟制度につきまして6月に最終報告を取りまとめるためには、かなりタイトな日程になってまいります。実質審議は恐らく来年の春ぐらいまでしかできない。その後、4月頃以降は取りまとめに入らざるを得ないということを考えますと、今回パブリック・コメントの日程を年明けに設定するというのは、なかなか難しいのかなと考えております。

山本委員長 日程的なこともあり、途中でパブリック・コメントに付するという手続は今回は適切ではないだろうという事務局の認識をお示しいただきました。

ほかにございますか。

大村委員 4ページの損害賠償のところの表現でございますけれども、山本委員長の方からも意見の対立があった上でこういうふうになっているということなので、変更は難しいかと思いますが、2点ほどコメントさせていただきたいと思います。

下から2つ目のパラグラフで、少額多数被害者のために選定当事者制度の改善がなされたり、その他司法アクセスの改善がなされているという御説明があって、参考資料10で司法制度改革における司法アクセス改善について項目が列挙してありますが、この中に、実際に少額訴訟を担う人的な問題、すなわち弁護士の人数の増大化、それから、特に少額ということに関しましては、簡易裁判所における司法書士の簡裁代理権の付与ということが実際問題としては非常に大きな要素であると思ひまして、もしこの点を加味していただければありがたいと思います。

特に私は、簡易裁判所の司法書士の先生方が、新しい分野という形で少額訴訟に対して大変意欲的に取り組んでおられる姿を見ています。特に、悪徳商法についても司法書士業界全体で取り組んでおられるということで、これを高く評価しているものでありますが、

この点を加味してもらえるとありがたいと思います。

それから、下から2行目でございますけれども、上記のような手法の展開を十分に注視し、その上で云々となっておりますが、「展開を十分に注視し」の後に「民事訴訟制度全体の在り方の観点から」という文章を入れていただくとありがたいと思います。これは当然そういう意味だと思っておりますが、その点があるとよりわかりやすいかと思っております。

以上です。

山本委員長 どうもありがとうございました。

大村委員から具体的な修文提案がございました。ほかの委員も、勿論この論点に限りませんが、それに対する御意見をちょうだいできれば、意見をなるべくかみ合わせて、そしてアーギュメントを持って報告書にまとめたいと思っておりますので、よろしく申し上げます。

それでは、川本委員。

川本委員 今のところとも関連するんですけれども、ちょっと細かくなりますが、それから、長野委員も御指摘されていたんですが、4ページの下のお書きになっているんですけれども、いわゆる利益の吐き出し法制の問題です。これは勿論国によって違うし、ここに書いてありますように、我が国において一般的ではないのはそのとおりですが、ちょっとだけ委員会の初めの方の回で紹介したかと思っておりますけれども、国民生活センターでこういうテーマで調査して発表しているわけで、それを詳しく御紹介する機会がなかったわけですが、この国生審の部会長代理をなさっている松本先生を主査にして、専門家の方に議論していただいて、ファーストステップとして問題提起したわけです。こういう問題というのは、ドイツではもう今年6月に吐き出し法制の法律ができて、団体訴権の一種とも関係するんですが、国庫に吐き出されたそのお金が入るような法律ができたと聞いています。国によって勿論違うわけですが、消費者の利益ということを考えた場合に、そういう問題があって、今後の長期的な検討課題になるのかもしれないし、この問題というのはほとんど議論していないわけですから、もし、こういうふうに書くのであれば議論した上で、各委員がこういう結論ならいいんですけれども、何か非常に断定的に書かれているので、今は一般的ではないけれども今後のことを考えたら長期的な重要な検討課題と考えられるとか言うならいいんですけども、ちょっとその辺が、書くならもう少し議論して書くならいいんですが、何か結論だけが先行されていてちょっと違和感がある。これは注ですから、ここまで全体が割と簡潔に書いてあるのに、この注だけがやたらに結論が先行しているという感じがして、これは非常に重要な問題だと思えますね。日本では一般的ではないのは確かですが、ちょっとこのところは、書くのであればもう少し違う書き方を

していただきたいということです。

山本委員長 川本委員の御意見は、むしろ注4の削除提案というふうに受け止めてよろしいですか。

川本委員 そうですね、もし最後の方の書き方が直らないのであれば別になくても、この報告においては差し支えないのではないかという気もしますけれども、ただ利益の吐き出し法制は重要な点ですし、それは皆様方の御意見で。

山本委員長 こういう内容を支持する意見もあったではないかということで、委員から意見を頂戴したことを踏まえて、せめて注でもということで、しかし断定的には書けませんので、こういう書きぶりになっているわけですが、削除の方がいいのではないかという御意見もありましたので、更にそれも踏まえて御意見を頂戴したいと思います。

品川委員 1つは、4ページの損害賠償の件ですが、ここに余り深入りするとほかの論議ができないから余り深入りしたくないという、先ほどの委員長の御提起もございまして、そこは理解しつつですけれども、確かに選定当事者制度等司法アクセスの改善措置がいろいろ行われていて、そのこととの関係でこの制度について考えるべしという御意見が存在したことは事実ですが、4ページの最後にありますような、司法アクセスの改善の進捗状況次第では、損害賠償が必要ないという意見とは別に司法アクセスの改善が進んだにせよ、いずれにしても損害賠償制度というのは別途検討する必要があるんだという意見も存在するわけですね。その点では、この書きぶりだと、司法アクセス改善が進めば必要ないかのごとく読み取りかねない面もある記述だと思ひまして、手直しをしていただけないかと思ひます。それが1つです。

それから、別途、具体的な点であと2点意見を言わせていただきたいのですが、1つは、9ページの「事業者等からの独立性」という問題です。この事業者の定義というのは何ぞやということが大変あいまいだと思います。先ほど生活協同組合の話を取り上げていただきましたが、別の言い方をすれば、例えば消費者契約法などでは弁護士が事業者ということも多分にあり得るわけでしょうし、それから、消費者団体が事業を扱うというものもありまして、この「事業者等」の意味というのは大変不明確、漠然とした内容だと思います。

それから、事業者等からの独立性を確保する必要性ということで、ここでは2つ理由が書いてあって、事業者の不当な行為に対して十分な対応が期待し得ないとか、競合する事業者に対する不当な訴えが提起されると、書かれているわけですが、事業者というのはある意味で事業者は1つというふうに思い込んでいるような節が見受けられる。事業

者といっても極めて広い、様々な事業者がいるわけで、それを十把ひとからげにして事業者1つというようなことはあり得ないだろうと。

そんな点では、例えば2つ目の理由で言っている、競合する事業者に対する不当な訴えということについては、確かにこれについては制限する余地があるかもしれませんが、事業者すべてということで一本化してものが言えるのか。競合する事業者が訴えを起こした場合には、それを一定の制限を加える別途の措置を考えるとということとは多分にあり得ることだろうと。

そんなことを含めまして、この事業者からの独立性というのを適格要件の在り方についての一般原則のようなことと言うのには大変無理があるということでありまして、弊害について、一般原則ということではなくて、別途対策を考えるという取扱いが必要ではなからうか思います。

それから、もう一つ、最後ですが、11 ページで「適格要件への適合性判断の在り方」というところでの記述でして、二通りあって、あらかじめ行政が適合性判断を行うという方法については、私も、この方法を原則として採用するというのは賛成でございますが、場合によっては個別に提起した訴えごとに、裁判所が適格性を認めて訴権を付与するというサブシステムがあって然るべきではないかと思えます。

そんな点で、制度の安定性や信頼性の確保に問題ありというようなことが言われるわけですが、不適切な団体を排除するというようなことは、裁判所での個別事項ごとの判断が行われれば、十分可能だと思いますし、その意味では、この項について結論的に行政によるあらかじめの判断ということのみに結論を絞るということではなくて、個別事案についての裁判所による判断ということについても、なお検討対象にしておくことが必要ではないかと思えます。

以上です。

山本委員長 ほかに御意見ございますか。

坂東委員 個別の論点は色々議論したらたくさんあると思うんですが、まず、第1点は、これからの具体的な議論とのかかわりで17 ページの「例えば」以下のパラグラフでありますけれども、これから主として議論していくものがどのような行為を差止対象とするかという点と、適格消費者団体の要件、それから、訴訟手続の議論というふうに3つ大きく分けると書かれているわけです。「具体的に」という枕詞がありますからそれらでもいいのかもかもしれませんが、どのような行為を差止めの対象とするかというのは、今回報告書の中でも比較的争点なくまとめられている話でありまして、むしろそれ以下の2つの部分に

については、かなりの言わば議論の違いがあるわけですね。だとすると、その3つが並んだ形でこれからの課題があると書いていただくことがいいのかどうかについては、やや疑問があります。つまり、もう消費者契約法を中心とする不当勧誘行為と不当条項を、差止め対象として議論するとの点は、一応この場でも共通理解であると私は考えているんですが、それ以外にもっと何かあるという御議論かどうかというのが気になって仕方がありません。それが1点です。

それと、11ページに戻りますが、私自身も適格要件の判断主体が主として行政にある。先ほど長野委員からあった、例えば、特別委員会方式みたいなものも含めて対応していただきたいというのは、そのとおりでありまして全面的に賛同するものですが、その点と、つまり行政が判断するということと、7ページの一番下のところにございますが、できるだけ明確かつ適切な基準をつくるという趣旨から考えますと、10ページのところに書かれている人的基盤であるとか、財政基盤であるといった課題は、ガバナンスそのものは認めるにしても、果たして行政が判断する項目として適切なんだろうかという点については、やや疑問があります。どれだけお金があれば財政基盤がいいと言っていたのかよくわかりませんが、それはむしろ前提の話のところにとどめるべきものであって、適格要件の判断の枠組みの中にまとめるものではないのではないかというふうに私自身は考えますので、意見を申し上げさせていただきます。

山本委員長 一部御質問が含まれていたと思いますが。

田口国民生活局長 前段の差止対象の議論でございますが、本文で申しますと6ページ、7ページですが、特に不当な勧誘行為につきましては、前回のこの委員会でも審議経過の取りまとめにおきましていろいろな意見が出されております。特に7ページでは2行目以降「事業者による一定の不当な勧誘行為が反復継続して行われているなどの場合」と、これを具体的にどう設定するのか、その点については、ある程度詰めて考えないと法制化作業はしにくいかなと思っております。

それから、契約法だからという御指摘ですが、契約法のベースになります一般法である民商法との関係という論点についても、場合によっては検討しなければいけないこともあるかと思えます。特に、の不当な勧誘行為については、少し詰めた議論をしないといけないということで「おわりに」のところには書かせていただいております。

山本委員長 よろしゅうございますか。では、小塚委員、お願いします。

小塚委員 細かいところを1つと、大きな問題を1つ申し上げます。

細かいところというのは10ページ、先ほどから話題になっていますが、適格要件のと

ここで の組織運営体制、ここで私はガバナンスの問題あるいはアカウンタビリティの問題を申し上げたと思いますが、これについて、健全で透明性の高い事業運営あるいは適切な組織体制という言い方は、抽象的に言えばそうかもしれませんが、これはやはり組織のガバナンスの問題あるいはもっと具体的に、1つは、外部監査の形での透明性確保、もう一つは、ディスクロージャーというふうに発言をしたつもりでございます。

しかし、もし、その点にはコンセンサスがとれていないのだとおっしゃるのであれば、ここで「(資料17)」とあるのが非常にミスリーディングでございまして、資料17というのは公益法人等にどういう機関があるかという表ですので、あたかもこの法定の機関を備えておれば、この要件を充たすという意見であるかのように読めますが、少なくとも最初に問題提起申し上げた私はそういう趣旨ではありませんでしたので、「(資料17)」というところは削除といいますか、誤解のないように記述していただきたいということです。

大きな問題の方ですが、議論をいろいろ伺っていきまして感じましたのは、やはりこの制度を具体的にどういう形で運用されていくのかということについて、どうも持たれているイメージにかなり違いがあるのではないかと思います。例えば、判決主文はこういうことが書かれるのか、あるいは訴訟過程でどういう訴訟活動を双方当事者がするのか、そういうことが何かかみ合っていない、その前提がかみ合っていないところで議論するので、確かに委員長も先ほどある論点についておっしゃったように、いろいろ議論がかみ合わないところが出てくるのだと思います。

それは勿論1月以降の運営についてのお願いでもあるわけですが、本報告書としても今後の課題の中で手続の具体的なイメージを共有していく、こんなことも「おわりに」のところで、一つの大きな課題として認識されるべきではないかと思っております。

山本委員長 そろそろ時間もまいりました、是非発言したいという方は、では、簡潔にお願いします。

川本委員 もう時間もありませんが、さっきちょっと途中になってしまったので、損害賠償の4ページのところですけれども、注の問題と、あと本文のところに「同制度の必要性も含めて、慎重に検討されるべきである」という結論になっているわけですけれども、損害賠償はいずれにしても今回の中心的なテーマではないのですが、書き方が結論が出てしまったような、慎重に検討ということで損害賠償の問題というのは非常に難しいから、もうやらないよみたいにちょっと読めてしまうので、もう少し、これはいずれにしても今後の問題として余り議論はされていないわけですし、ちょっと慎重過ぎるといって、書き方がコンセンサスになっているのかなど。すなわち、これはいずれにしても大きい問題で

はあるわけですが、本委員会の主たるテーマではなかったわけですが、何かこういう結論だったのかなというので若干の違和感があるんです。注の問題と本文の最後の結論なのですが、もう少し、「同制度の必要性も含めて検討されるべき」ぐらいのかなという感じで、「慎重」と言うときどういう意味なのかというのがちょっとあって、そこまで結論が出ているのかなという、私の意見です。

山本委員長 結論が出ておりませんので、同制度の必要性も含めて慎重に検討されるべきということでありまして、これをどちらかに動かすとまた御意見が出ますので、これはニュートラルに書いてあるという趣旨でございます。もし、これがニュートラルではないとお受取めであれば、より具体的な修文提案をしていただき、その上で、この検討委員会の意思はどこにあるのかということをお決めいただきたいと思います。ただし、再度申し上げますが、その問題に大変時間を食うということになりますと、ほかの問題がおろそかになりますので、その点を十分踏まえていただいて、次回以降、御検討を更にお願ひしたいと思います。

まだ御発言なされたい委員も多々おられると思いますが、そろそろ時間もまいりました。本日の検討を踏まえて、更に事務局において修正案を作成していただき、次回検討委員会ではその修正案に基づき御審議いただきたいと思います。

最後に、事務局から連絡事項をお願いします。

服部消費者企画課長 次回の委員会は12月13日月曜日、10時から開催し、消費者団体訴訟制度の骨格案について御議論いただくことを予定しております。会議室等の詳細については、追って連絡させていただきたいと思います。

なお、年明け以降のスケジュールにつきましては、本年末に取りまとめでいただく制度の骨格の内容を踏まえ、委員長とも御相談の上、改めてお示しさせていただきたいと考えております。

以上です。

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御熱心に討議いただきまして、ありがとうございました。

山本委員長 皆様おはようございます。ただいまから第8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。

まず、11月8日に開催されました第6回消費者政策部会の報告をさせていただきます。部会においては、検討委員会での審議経過を整理した資料につきまして、事務局より説明がなされた後、審議の現状につきまして私の考えを申し述べました。その内容は、消費者団体訴訟制度が、我が国の法体系には従来ない全く新しい制度であり、論点が広範に及び、それだけ議論に時間を要するものであること、現時点までに制度の骨格のようなものが浮かびつつあるが、意見が収束していない多くの論点が残っていること。委員長といたしましては、検討委員会の委員の協力を得て更に議論を進め、年末までに制度の骨格を取りまとめるところまで持っていきたいと考えていること。その上で、具体的な制度設計ということを見ると、なお詰めなければならない点がかなりの程度残らざるを得ず、今後、更に時間を掛けて検討し、きちんと詰めるプロセスが必要ではないかと考えていることを申し上げます。

これを受けまして、落合部会長より事務局に対して今後の審議スケジュールについてのお尋ねがございました。事務局より、年末までに検討委員会において制度の骨格を取りまとめていただきたい、その上で、なお残る論点につきましては、年明け以降、検討委員会において審議し、6月頃までに部会への最終報告の取りまとめをしていただきたい。そして、最終報告を踏まえ、法制化作業に着手することとし、再来年の通常国会への法案提出を目指して作業を進めていきたい旨の発言がございました。

その後、部会では早急に論点を詰めて来年の通常国会に法案を提出すべき旨の意見、論点は多く残っており、慎重に議論を進めていく必要がある旨の意見など、様々な意見が示されました。

そして、これらを踏まえて落合部会長より、今後の検討委員会での審議の進め方について、年末までに制度の骨格を取りまとめていただく、また、なお詰めるべき論点については、年明け以降も引き続き検討を進めていただき、来年6月頃までに最終報告を取りまとめていただく、以上のように集約されました。

このように先週の部会におきましては、これまでの審議状況を踏まえ、検討スケジュールの再調整をするとともに、これまでの審議の進捗度を見極めるべく、未定とされてまいりました法案の提出時期に関し、再来年の通常国会への法案提出を目指して作業を進めていきたい旨の発言が事務局よりなされ、消費者団体訴訟制度の実現に向けて大きな一歩が

踏み出されたと認識しております。

検討委員会の委員の皆様には、年明け以降も御審議を続けていただくこととなりますが、どうぞ御協力のほど、よろしくお願い申し上げます。

では、引き続き本日の議事に入ります。

長野委員 その前に1つよろしいでしょうか。先ほどの委員長からの御報告について一言申し上げたいと思います。

私自身は今日も、後でまた御紹介いたしますけれども、日弁連の会長声明でも出ておりますように、待ったなしの立法の要請があること、それから、当初この検討委員会自体が12月段階での取りまとめを予定していたことを考えますと、私は次期通常国会を目指した議論がされていると思っていましたし、今でも次期通常国会を目指した取りまとめが精力的に行われるべきであると考えております。

また、来年6月での取りまとめということであれば時間があること、それから、その後検討委員会が解散し、この議論がどうなったかを当検討委員会で検証できないことを考えますと、相当具体的な内容での取りまとめをすることを当検討委員会委員、それから、事務局で確認をしていただければと思います。

それから、また、再来年の通常国会での立法化について、立法当局である事務局として行う意向であるということでもありますけれども、これについては特に、消費者契約法の実体法改正の議論との兼ね合いがあると思います。来年は消費者契約法の実体法改正の議論がなされると思われ、また、この実体法改正の議論が万一長引いた場合に、消費者団体訴訟制度の立法がそれに引きづられて延期されるというようなことが懸念されると思います。これとの関連においても、団体訴権の立法化の時期について、事務局としての見解をお伺いしたいと思っております。

山本委員長 立法化の時期につきましては、部会でその旨の御発言があり、それが部会として了承されておりますので、事務局からのお答えもそういうことになるかと思いますが、何か御発言ございますか。

田口国民生活局長 立法化の時期につきましては、前回の部会でも申し上げましたが、来年6月の最終報告を踏まえ、法制化の作業に着手するということで、再来年の通常国会への法案提出を目指して努力していきたいと考えております。

それから、契約法の見直しとの関係についてのお尋ねですが、消費者契約法につきましては、法制定時の衆参附帯決議におきまして、必要があれば5年を目途に法の見直しを含め所要の措置を講ずるとされておきまして、そろそろその時期が近づいているということ

でございます。

一方、今期の消費者政策部会におきましては、現在、この消費者団体訴訟制度の検討と消費者基本計画に関する審議に取り組んでいただいているところでございまして、まずは、これらの課題に関して成案を得るということを優先したいと考えております。このため、契約法見直しの問題を今後どのように取り扱っていくかにつきましては、消費者団体訴訟制度に関する審議状況等も踏まえまして、部会長とも御相談しながら検討していきたいと考えております。

山本委員長 よろしゅうございますか。

それでは、本日の議事に入りたいと思います。本日は、「消費者団体訴訟制度の実効性を高めるための方策について」及び「消費者団体訴訟制度の骨格(素案)」の2つを議題としております。時間の制約もございまして、議題ごとに時間を分けて御審議をいただくことにしたいと思います。

まず、「消費者団体訴訟制度の実効性を確保するための方策」について、事務局より説明願います。

服部消費者企画課長 お手元の資料1に基づきまして、御説明させていただきます。

1ページおめくりいただきまして、1.「適格消費者団体の自主的な取組みの重要性」ということで、消費者団体訴訟制度が有効に機能していくためには適格消費者団体が差止請求権を有効かつ適切に行使することが求められる。

具体的には、適格消費者団体が十分な情報収集力・人材・財政基盤等を備えていることが必要と考えられるとしております。

消費者団体にこれら情報収集力・人材・財政基盤等があることが適格要件の一つとなり得るということを踏まえまして、適格消費者団体自身がこれらの基盤を備えるための取組みを行うということが基本であると考えられるとしております。

参考1、差止請求権行使に要する手続のイメージでございます。

次に4ページ目でございます。こうした基本のもと、「制度の実効性を高めるための視点」ということで、2点挙げております。

1点目「差止請求権行使に関する環境整備」ということでございます。制度の実効性を高める観点から、適格消費者団体が取り扱う個別の事案につき、差止請求権をより行使しやすくなるような環境整備が重要ではないか。

この点に関連して、消費者団体等から次のような方策が必要ではないかとの指摘がなされているということで3つ挙げております。ア、「情報収集力の強化」でございます。適格

消費者団体が幅広く被害情報を収集できる仕組み、差止請求権を行使するかどうかを、より適切に判断する情報を得られる仕組み。イ。「人材・ネットワークの強化」でございます。幅広い分野において専門家の協力が得られる仕組みを挙げております。また、ウ。「差止請求権の行使に伴う費用負担の軽減」を挙げております。

こうした方策に関しましては、実際、情報収集力の強化につきまして、消費者団体相互の情報交換を目的とした連絡会議が設けられた事例、また、費用負担の軽減につきまして訴訟費用を援助するための基金の設立に向けた動きが見られるということでございます。

5ページにつきましては、差止請求権行使のための環境整備に関しまして、この委員会におきまして指摘・要望された事項を掲載させていただいております。

次に6ページでございます。「制度の実効性を高めるための視点」の2つ目として、「制度に対する消費者の理解の増進」を挙げております。

制度の実効性を高めるためには、個々の消費者が制度を十分に理解し、消費者被害の情報を適格消費者団体へ迅速に提供することも重要ではないかとしております。

この点に関連して、制度についての啓発・広報、適格消費者団体の活動に関する情報の提供、このような方策が必要ではないかとしております。

7ページ目でございます。「施策の方向性」についてでございます。

適格消費者団体による差止請求権の行使は、民事訴訟制度の枠組みの中でなされるものであることを踏まえると、行政機関等が個別具体的な民事紛争における一方の当事者のみに支援を行うことは困難な側面がある。

一方、行政機関は自ら消費者被害の未然防止・拡大防止のための施策を構すべき立場にあるということで、これらの観点を踏まえた上で、また先ほど申し上げたことを踏まえて、行政機関等がどのような方策を講ずることが可能であり、適切であるか、このような論点設定をさせていただいております。

例といたしまして、制度の導入を契機として、消費者被害に関する公表の在り方について見直す、制度の啓発・広報、制度全般にわたる情報を集約し提供するといったことを挙げております。

8ページ目以降でございます。「行政機関等による情報提供規程」ということで、ここでは国民生活センターの情報提供規程、第2章「自主的に情報提供する場合」、第3章「消費者行政に限定して自主的に情報提供する場合」、第4章「要請に応じて情報提供する場合」、これらの規程を掲載させていただいております。また、東京都消費生活条例、大阪府消費者保護条例も掲載させていただいております。

説明は以上でございます。

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・御質問等、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 まず、1.「適格消費者団体の自主的な取組みの重要性」については、当然、自主的な取組みは重要だと思いますけれども、2.「制度の実効性を高めるための視点」の(1)「差止請求権行使に関する環境整備」とも関連すると思いますが、適格消費者団体が十分な情報を収集し、人材・財政基盤を作ることができるような施策が不可欠であるという視点が必要だと思っております。特に、情報収集については、現在、日常的な消費者相談については行政が主に行っております。それから、消費者の苦情相談事例の情報が行政情報として存在するために、行政情報の開示の問題があります。自由に消費者団体がその情報を使用できる環境にはないというふうに思われます。また、継続的に消費者団体が消費者相談を無料で行おうとすれば財政の問題があります。しかも、有料でこの消費者相談を行うことが考えられますが、これには弁護士法上の問題、非弁活動の問題があります。

したがって、現在の状況では継続的な事業として消費者団体が消費者相談を行っていける基盤がないと考えられます。これについて、何らかの手当てをすることが不可欠で、消費者団体の自助努力というだけでは無理があるのではないかと思います。

2.「制度の実効性を高めるための視点」(1)「差止請求権行使に関する環境整備」で触れられている「差止請求権を行使しやすくするような環境整備が不可欠である」ということは賛成です。このことは消費者基本法第26条で「国が消費者団体の活動が促進されるよう必要な施策を講ずるものとする」と規定されていることから、要請されていると言ふべきであると思えます。

こういった視点を踏まえると、3.「施策の方向性」の で触れられております行政機関が個別具体的な民事紛争における一方の当事者にのみ支援を行うことは困難という整理ではなくて、むしろ団体訴権行使についての適切な環境整備の支援の施策を行うことが重要であるということになるのではないかと思います。

施策の内容としては、情報収集については国民生活センター、消費生活センターに集約されている情報へ適格消費者団体がアクセスできるようにすべきであると考えております。事前の行政による審査に合格した適格団体は、この情報にアクセスさせてもよいと考えられますし、また、情報の用途について団体訴権行使の検討に限定すれば弊害は生じないのではないかと考えられます。

また、国民生活センターへの登録情報ですけれども、これについては現在、法令の規定

に基づく照会では、苦情の時期と、200字程度で整理された情報のみが開示されているようであります。ただ、より詳しい検討のためには生の相談情報が提供されたり、また約款については、より具体的な文言がわかるような必要があると思います。これらの観点から、国民生活センターへの登録情報の内容の見直しも検討する必要があるのではないかと考えております。

また、これ以外に、事業者による約款の開示、それから、勧誘マニュアル等がある場合は、その勧誘マニュアルの開示などの事業者への情報のアクセスの施策も必要ではないかと考えております。特に約款については、事前に契約前の交付を拒否する事業者が存在します。私もこれは経験したことがあります。また、マニュアルについては訴訟になれば文書提出命令の対象になると考えられますが、事前に消費者団体への提供が考えられるべきであると思います。

6ページの(2)「制度に対する消費者の理解の増進」の視点からの施策については、より具体的に国民生活センター、それから、消費生活センターの情報発信が考えられるべきであると思います。

更に、事務局から出された報告の中では、財政について国・行政の施策としては全く触れられておりませんが、差止請求自体は経済的には全くペイしない事業活動であります。かえってコストが掛かります。適切な財政施策が不可欠であると考えております。具体的には、消費者保護条例の訴訟援助の制度の適用、これは基本的に貸付制度になっておりますので、その貸付の返還義務の免除制度の導入、それから、また訴訟維持には必ず弁護士費用が掛かりますけれども、このことにかんがみ、弁護士費用と目的を限定した補助金の制度を創設するなどの手当が必要ではないかと考えております。

以上です。

山本委員長 どうもありがとうございました。

ほかに御発言はございますか。

品川委員 まず、今回の団体訴権制度の検討というものの大前提が、消費者基本法で言っていますような消費者の権利を認めて、国の在り方、行政の在り方としては権利主体である消費者の自立を支援するというのを基本理念にして、行政の枠組みを大きく変えていこうという中で生まれてきている制度だと理解いたします。そういう意味では、消費者への自立支援ということについては、消費者個々への自立支援ということは当然ですけれども、加えて消費者団体への支援ということが内容的には含まれているのが基本的理念と考えておまして、そんな意味では、今回の御提案が、まず前提として自主的な取り組みか

ら出発されることは結構なんですけれども、4ページのところで環境整備についての考え方が となっているんですが、消費者団体なり消費者の実態ということからすると、この の4ページの順序は少し違うのではないかと思うわけです。 の自主的努力、連絡会議をつくったり、基金の設立をしたりというような消費者団体の自主的努力というのは、既に試みられようとしていますし、今後もされていく必要があると。にもかかわらず、それだけで環境が整備されるということにはならないのであって、そうした自主的努力を行政の枠組みとしても更に支援するということが制度としては必要なんだということであって、 があってもなお が必要ということなのだろうと思うわけです。

そういう点で言うと、 の点で情報収集力なり人材ネットワークなり費用なりということが書かれているわけですが、具体的措置としては何をするかというのが、5ページ以降で言われていることは、言い方は悪いですが、ゼロ回答しか出されていないのではないかと思わざるを得ないと考えます。

ちなみに、今回の第8回の委員会の開催通知を見ると、議題は「適格消費者団体に対する支援の在り方」という御案内をいただいたわけですが、当日の資料では「支援の在り方」ではなくて「制度の実効性を高めるための方策」というふうに議題が変わっているわけですね。そういう意味では、今日の消費者基本法の枠組みのもとで今回の制度を検討することであれば、当初の開催通知にあるような消費者団体に対する支援の在り方を検討するということをより明確に立てて、どういう支援をしていくか、基本的考え方としてはそうした立場を明確にするということが、まず大前提として必要ではないかと思えます。

その上で、具体的な検討では7ページの「施策の方向性」ということで、これも前提としては民事訴訟の枠組みで行われる裁判制度。そういう意味では、行政が紛争当事者の一方のみに支援を行うことは困難だという考え方が、7ページの ではスタートになっているわけですが、実際に訴訟が開始されて、法廷の現場で双方の争いがあるときに、その現場において一方の当事者のみの支援を行うことは民事訴訟の法の構造からして困難だということは、そのとおりなのだろうと思えます。ただ、訴訟に至る前のいろいろな枠組みがこの制度に関しては検討されているわけでありまして、訴訟に至る前の情報提供なり何なりに対する支援、あるいはこの訴訟制度を取り巻くシステムとしての財政的支援の在り方の検討ということは、7ページの で指摘されていることとは別の問題として、やはり考えられる必要があるということだろうと思えます。

そんな点では情報の点について言うと、7ページについては結局 で消費者被害に関する公表の在り方について見直すとなっておりますが、一般的に公表することだけで

なしに、国民生活センターの情報提供規程の抜粋が紹介されていますが、ここでは公表の在り方だけでなしに、照会ということに絡む規程が幾つかあります。その点では9ページに資料紹介のある第8条3項のような照会の件あるいは同じく6項に関するような特定の情報の照会に対して情報開示するという枠組みが、国民生活センターの情報開示ということについても存在しているわけでありまして、その点では7ページで言われている公表の在り方について見直すということだけでなしに、照会制度の在り方についても見直すことがなされてしかるべきということが1つ情報の点です。

それから、もう一つは、情報の問題になりますと、直接行政が情報の面で支援するというだけでなしに、実際の契約当事者でないと契約書自体がなかなか開示されない実態が一部にあるとか、それから、事業者の中で行われている事業運営上の様々な各種内部規定なりマニュアルみたいなものが、不当勧誘をもたらしているということが多分にあり得るわけです。そうした内部情報については消費者団体としては知ることができないという関係がありますから、しかるべき手続によって事業者が保有している情報についても開示を求め、それを一定部分開示を義務化するような制度の在り方ということも、十分検討の対象になり得るのではないかと思います。

それから、財政的支援のシステムというのも、先ほど長野委員が幾つかおっしゃいましたが、その中の1つには、日本の国内でそういう仕組みはまだございませんから、簡単にはいかない難しい面もありますけれども、いわゆる偏面的な敗訴者負担というような仕組みを、この消費者団体訴訟という新しい訴訟制度の枠組みの中では、検討対象としては取り上げていただけないかと思ひまして、その点について御意見申し上げました。

山本委員長 どうもありがとうございました。

いろいろ更に新たな課題がお2人の委員の御意見の中から提起されております。課題が増えれば増えるほど、また集約が難しくなるというトレードオフの関係にありますが、しかし、貴重な御意見でございますので、十分踏まえて今後の検討を進めてまいりたいと思ひます。

ほかにございますか。

大村委員 意見というよりも施策の方向性についての確認でございますが、適格消費者団体の自主性を重視し、それから、個々の訴訟については民事訴訟であるので、行政機関が一方に肩入れしたり関与するということはしないというのが、民事訴訟のやり方からいって当然そうなるという御説明であり、方向性であるということではありますが、実はヨーロッパの実情はどういうことなのかなということで、私もできる限り調べてみました。

例えば、ドイツであればこの種の訴訟というのは、要は行政が本来やるべき訴訟を消費者団体が肩代わりしてやっているという理解だと思われませんが、財政的支援を国家がしているということで、そうなりますと、国が金を出せば当然口も出すということで、今度は事業者側から見て、要は濫訴・濫用の懸念はドイツでどう考えられているかと質問したところ、いやいや、この種の訴訟の原資は国から金が出ているから国からの規律があって、したがって、無駄な濫訴とか悪意ある訴訟というのは、その辺で自動的に押さえられているんだというような、要は、この資料には書いていないような実態の説明を間接的に伺った次第であります。要は、金を出せば口も出すという行政との関係が一つのモデルにあると。

ところが、我が国の今回の消費者団体訴訟制度の考え方は、政府が金を出せば口も出すと、個々の訴訟の在り方についても口も出すし、それから、調整もするんだということはしないと。要するに、行政が個々の訴訟について事前調整をしないという前提で、この制度設計がなされるというふうに私は理解しています。したがって、そうだとすると、前々から申し上げている、もし適格消費者団体の数が増えますと、その間の矛盾はどうなるんだとか、いわゆる蒸し返し訴訟はどうなるんだということについて、本当に民事訴訟の原則だけで足りるのかという後の問題に響いてくるということで整理しておりますので、これは確認でございます。

山本委員長 ほかに御意見はございますか。

川本委員 まず、今海外の制度の話が出ていましたけれども、海外の方は必ずしも十分わからない部分がありますが、フランス等では消費者団体が訴訟して、多分、団体訴権のために援助しているというのではなくて、消費者団体に財政支援をそもそもしているわけですね。財政支援をしているから、それによって訴訟の数とか何かが抑制されるというようなことは余りなくて、必要なものがあれば消費者団体が訴訟して、その前にいろいろ事業者には警告や何かして、事前に改善されるものが実際には多いわけですが、それはイギリスの場合も同じですが、イギリスの場合には消費者団体に財政支援はしていませんね。CAというイギリスの消費者協会だけが今のところ認定の消費者団体になっているわけです。

だから、財政支援のリンクというのは国によってそれぞれの事情があって、必ずしも明確なことは言えないのだと思いますが、それぞれの国の事情、考え方に基づいてやっているというのが実態だと思いますし、フランスについてはちょっと先般行く機会があったんですけれども、消費者団体訴訟というのがなじんでいて、そんなに大きな議論になってい

るような感じもしませんでした。ドイツについては、この6月に「不当利益の吐き出し法」なるものが制定されて、また新たな動きがあるようですし、それから、損害賠償の方もできるわけですが、その損害賠償で勝訴したお金というのは国庫に入るようになったと言っていました。いずれにしても、それぞれの国の事情があるので、余り簡単には集約されにくいと思うんです。

それから、ドイツの場合には前にも言いましたけれども、日本の経団連に当たるBDIというのですか、ドイツ産業連盟は現行の団体訴権というのはそれなりの制度として理解して、特に事業者団体が積極的に何か対応するというようなことはないけれども、それはそれで一つの制度として受け入れているというようなことを言っていました。

そういうことで私の集約としては、各国の事情もあって簡単には言いにくいところもありますけれども、それぞれの国でそれぞれの制度が定着しつつあって一般になじんでいると。イギリスの場合も、これはほとんどがイギリスの消費者協会が、先ほど申し上げましたように、いろいろ悪質なとか不正な勧誘等を行っている事業者に対して警告すると、それでほとんど改善するケースが多いということを言っていました。

それから、今、国民生活センターの情報規程が参考資料につけられていることもあって、2～3意見が出ていましたけれども、参考資料3の第2章の方は国民生活センターの自主的な情報提供ですから、問題がある点についてPIO-NETで集まってくる情報、その他色々なものを総合して分析して、テーマに即して情報提供を積極的にしようということでやっているわけでありまして、不当請求の問題なども先般、夏に発表し、その場合には事業者といってもほとんどちゃんとした事業者ではなくて、事業者と言うに値するようなどころではない、住所にも実際にはないようなものが架空請求のケースが多いわけですが、でも、一応そういう名称を使っているということで、そういう名前を使っている多い業者を一覧表にして公表したりしてしまっていて、地方自治体の方も発表したりしているところもあります。それぞれのテーマによって違うわけですが、

それから、つい最近では不当請求の関係では、少額訴訟等を使ったような形で請求してくるような事例もあって、その場合には、全く放っておくと本当に少額訴訟としての請求が、ほんのわずかですがあった場合には、その消費者が自動的に損害を被る、負けてしまう場合があるので、そういうことも注意してくださいというような情報もつい最近出しましたが、いろいろな形で情報提供してしまっていて、それが第2章の国民生活センター自らが情報提供する点であります。

それから、先ほど品川委員から御指摘があったように、行政に基づく情報提供がありま

して、これは弁護士会等にはこの法令に基づく照会でありまして、法令に基づく照会の場合には法令の趣旨に従って内容を提供しているわけでありまして、それ以外にも、消費者の全体的な利益に貢献するという事で、いろいろな要素を考えて提供できるものは最大限提供しているわけでありまして、消費者団体、事業者団体等からの照会においても、全体の趣旨等を考えて、できるだけ積極的に提供するようにしております。

その場合、情報提供と情報公開というのは密接に結びついている面もありまして、情報公開の専門家の方々等の御意見も聞いたりして、この規程自体もつくったわけですが、個々の点において判断等を、国センの事務局だけで判断できにくい場合には、専門家の意見を聞いて、それを参考にして対応を考えたりしていることもございます。いずれにしても、消費者の全体的な利益というのを中心において、なおかつ情報公開法では事業者の競争上の利益とかいろいろなことを考えなければいけないわけでありまして、それらの点も含めて、総合的に考えております。

ただ、一番重要なのは勿論法令に基づくということでありまして、認定消費者団体がどういう性格のものになってくるかということは、これからの審議を見なければわからないわけですが、法律等において何らかの、先ほども事業者マニュアルとかいろいろな契約書とかそういうものを出す努力義務というか、そういうものがあってもいいのではないかという議論がありましたが、その制度の中で、そういう情報提供を全体としてどう考えるかということも、国民生活センターの対応方にも関係はあろうかと思っております。

それから、国民生活センターは地方の消費生活センターから相談情報を集めておりまして、御存じのように現在も150万件程度の年間ベースになっていまして、大変な量になっているわけです。現場は次から次へと相談が来て、それをPIO-NETという情報システムに整理して入れていくというのが非常に大変な労力になっています。各地方の消費生活センター、地方自治体等とも相談しながら、どうやって迅速に、なおかつ必要情報がデータベース化されるかということで努力しているつもりであります。

実際の訴訟になってきますと、先ほど長野委員から弁護士照会において大体200字ぐらいに整理した内容しか入っていないんだというようなお話がありましたけれども、一つ一つの案件をデータベース化する場合に、やはり所要のフォームでやらざるを得ないということと、大体200字程度に集約して、その内容を書き込んでもらうことになってはいますが、その200字で書き込むというのが実際の現場の作業としては大変なんですね。勿論、それに附随した個々の相談によって違いますが、相談員が実際に事業者等の間であつせんして、かなり具体的にわかっている場合には、PIO-NETにはそこまでの細かい資料までは、電

子媒体でつけようがなかなかありません。それは現場のセンター等で持っている場合もあるかもしれないわけですが、だから、そういう個々の案件にかかわる詳細な情報ということになってきますと、もう PIO-NET の範疇ではなくなってくるのだらうと思います。

そういうこともございまして、PIO-NET というのは、どちらかというとな全体の集計量というか、全体の動向を見るというところに大きな特色があるかと思います。ですから、PIO-NET の情報の有用性というのは勿論、我々もそれがゆえにデータを収集し、分析し、その内容を公表しているわけですが、団体訴権ということ考えた場合には、より個々の情報が重要になってくるのかなと思いますし、その場合に勿論、国センを初めとする行政情報、国センに限らず行政、公共機関の情報があるわけですが、それに加えて、やはり認定消費者団体がどれだけ生の情報を集められるか、集まってくるようになるのかということが、かなり重要なのだと思うんです。イギリスのCA、消費者協会などは、かなり消費者から具体的に色々な苦情とかそういうものが来て、そういうものを分析して、それを訴訟にすべきか、そうでないかというのをいろいろ議論してやっているようでありまして、勿論全体的な動き、それは国センで言えば、少なくとも月に一度は記者発表、記者報告会をやって、我々の色々な分析結果を公表しているわけですが、そういう情報はもとより、様々な情報が集まってくる。認定消費者団体になって今後色々PRしてくるようになりますと、認定消費者団体は団体訴訟をするんだなということがわかってくると、様々な情報が上手にその制度の意義をPRしたり、認定消費者団体がPRする中で集まってくる。個々に相談をその団体がしていれば余計そうですけども、していなくても制度の趣旨がわかってくれば、是非その団体に、こういう問題があって、消費者の私1人ではとても訴えられないから、是非そういう訴訟を行ってくれないかというようなことも多分来るのだと思うんです。その中で、本当に適切なものは何かということ判断していくというようなことになっていくのかなと思います。そういうのが特に重要な情報となってくるのかなという気がします。

いずれにしても、この参考3で国民生活センターの規程が出ていますけれども、センターでは、この委員会には私は個人の資格で出ていると思っておりますが、いずれにしても、この団体訴訟制度の趣旨とか消費者全体の利益を中心に置いて、できるだけ積極的に情報提供していく必要があるし、今後もそういう精神、方向でやっていくことが必要であると考えられます。

山本委員長 どうもありがとうございました。

色々御意見をいただいたところですが、時間の都合もございますので、次の議題であります「消費者団体訴訟制度の骨格素案について」に進ませていただきます。

では、簡潔にお願いいたします。まず、坂東委員から。

坂東委員 では、簡潔に。基本的には、品川委員がお話しになったことに全面的に賛成であるということです。要するに、制度の実効性という議論は消費者団体が有効かつ社会的意義があるように、訴権をきちんと行使するというですから、情報と少なくとも費用援助についてどのような立場を取るかということが、やはり外へ出す文書として出ていなければいけないというのが私の意見です。

先ほど濫訴の防止という議論があって、費用援助をしたならば、それが結局コントロールにつながるという御議論もありましたが、濫訴の防止というのは必ずしも援助の問題というよりは適格団体をどう考えるかというところでの議論の話ではないかと思えます。恐らく私がドイツに関してお聞きしている話だと、勿論公的な資金の援助があれば、全体の利益のためにそれを使わなければいけないという自主的な判断の部分での議論が出てくることは勿論あって当然ですが、しかし、それが公的なコントロールという段階と同じように考えるのは、いかがなものかなという気が私自身はしております。要するに、情報と費用援助の部分については是非、民対民という議論だけではなくて、行政としてそれにどういう支援が可能かという観点から、この文章をもう一度御検討いただきたいというのが私の意見です。

山本委員長 ドイツは、金は出すけれども口は出さないと、私もそういうふうに認識しておりまして、その辺を更に調査も含めて詰めさせていただきたいと思えます。

ほかに。

大村委員 今ちょっとドイツのことが出たので…。

山本委員長 ちょっと申し訳ありません、升田委員が先に御発言をお待ちです。

升田委員 まず、2ページの の2行目なんですけれども、ちょっと細かい点ではあるんですが「差止請求権を有効かつ適切に行使する」と書いてあるんですが、普通こういうときに「有効」というのは使わないだろうという気がするんです。これは、制度全体の趣旨から見ますと、目的にのっとってというか沿ってというのが多分正しいだろうという気がするんですが、そうしますと、実は にそこは関係しまして、そこで情報収集力等細かいことが書いてあるんですが、基本的にはやはり適格消費者団体のガバナンスの問題だろうという気がするわけです。そうしますと、これは統一の理念が必ずしもそこに提示されていないということになりますので、むしろそうすると、適法かつ適切な運営が確保され

ている、そういう中でこういうことも必要なんだということを述べていいのではないかと
いう気がいたします。

それから、2点目ですけれども、今回ペーパーを拝見して、情報の問題が非常にたくさん
ん取り上げられているんですが、これは御承知のように、来年4月1日から個人情報保護
法が全面施行されますけれども、こういった情報の中には多分、多くの個人情報も含まれ
ている。この関係者の中には、やはり個人情報取扱事業者あるいは国の方でも別の法律が
ありますけれども、そういったものの整理をしておかないと、先ほど情報を提供すればい
いというような一般的なお話が続いているんですが、現在は必ずしもそういう具合には考
えていないところがありまして、第三者提供あるいは調査の段階、それから、利用の段階
等々あるいは目的を特定して公表するとか何とか細かく規定がありますが、やはりそこを
整理しないと、いたずらに公表あるいは伝達すればいいという具合には今度はいかないの
ではないかという気がいたしますので、ちょっと御検討をお願いしたいと思います。

山本委員長 ほかに。では、まず高橋委員からお願いします。

高橋委員 時間がないようですので、7ページの「施策の方向性」に限定して意見を申
上げたいと思います。

今回私たちが検討しておりますのは、消費者契約法を基本とした差止請求権に限定して
の制度の設計でございます。そうなりますと、訴訟の前の交渉がかなり有効に働く、機能
するということも考えられまして、消費者被害の未然防止、再発防止という点で極めて公
共性が高いと考えております。市場の信頼性維持のための公共政策に多大な貢献をしてい
く期待の高い制度でございますので、7ページの3の のような書きぶりではなくて、適
格消費者団体への情報支援、財政支援に関しましては、もっと明確なスタンスとして示す
べきであろうと思っております。

まとめますと、制度の実効性を高めるために消費者団体が自助努力を行うということは
大前提でございまして、それを大前提としつつ、国の役割をきちんと位置付けて、基本法
の精神にのっとり政策実現のために適格消費者団体への相応の支援を行うというスタン
スで、この施策の方向性というのはまとめていただきたいと思っております。

以上です。

山本委員長 それでは、大村委員、お待たせしました。

大村委員 ドイツの政府と消費者団体の個々の訴訟についてのかかわり方の詳細につい
ては存じ上げません。ただ、現実に消費者団体訴訟を起こしているのは、政府から財政的
に支援を受けた団体にほぼ限られているという理解であります。

それから、先ほど紹介したのは、経済団体の方がその際にアビュースとかミスユースとか、不当な訴訟がその事実によって相当程度減殺されているというふうに受け止めているという意見をもらったということです。

したがって、それはそれで一つの考え方で、全部を財政支援して、アビュース問題が相当低いという前提でものを考えるような制度設計もあるけれども、今回の立法に関してはそういう制度設計ではないですと、その確認をさせてもらっただけでございます。

山本委員長 それでは、まだ御意見をお持ちの方もいらっしゃると思いますが、もう一つ大きな議題が残っておりますので、次の議題に進ませていただきます。

消費者団体訴訟制度の骨格素案につきまして、事務局より説明をお願いします。

服部消費者企画課長 資料2に基づきまして御説明させていただきます。

構成につきまして、大きく、制度の必要性と制度構築の方向性、後者につきましては、基本的な考え方、差止めの対象とすべき事業者の行為、適格消費者団体の要件の在り方、訴訟手続の在り方、制度の実効性を高めるための方策となっております。

1 ページ目でございますが、「はじめに」におきましては委員会における検討の背景、検討経過、報告の内容というものを書いております。

2 つ目のパラグラフ以下でございますが、衆参両院における附帯決議、司法制度改革推進計画、消費者政策部会報告、また、最後のパラグラフでございますが、検討委員会の設置、関連団体のヒアリング、制度を構築するための主な論点についての討議、消費者団体訴訟制度の骨格について取りまとめたものということを書いております。

2 ページ目でございます。制度の必要性について、「消費者被害の未然防止・拡大防止の必要性」というところでございます。

初めのパラグラフ、特に消費者契約にかかわるトラブルについて深刻な状況となっている。これに関連した被害の特徴といたしまして、同種の被害が多数の者にわたっていること。このため、消費者被害の未然防止・拡大防止を図ることが重要であり、事業者による不当な行為を何らかの方法で抑止する必要があるとしています。

抑止の方法につきましては、市場メカニズムを活用するものに重点をシフトすることが求められていることを踏まえて検討する必要があるとしております。

「しかし」とした上で、現行法上、直接的な被害を受けていない消費者に事業者の不当な行為の抑止を求める権利は認められないとされていることを踏まえ、事業者の不当な行為の抑止につき、どのようなものがどのような方法で当たるのが適当かについての検討が求められているとしております。

2点目、なぜ消費者団体なのかということ、消費者団体の重要性でございます。

消費者団体には、市場において事業者の行為を監視するなど、消費者の視点に立って活動することが期待されている。

第2パラグラフは、消費者基本法において、消費者団体の努める活動の一つとして、消費者の被害の防止及び救済のための活動が盛り込まれたことを述べております。消費者団体は、事業者の不当な行為を抑止する重要な担い手と考えられるとしております。

差止請求権を認める必要性でございます。

消費者団体の中には実際、事業者の不当な行為を抑止する担い手となるべく、事業者に対して不当な行為の改善を求める活動などを自主的に行い、一定の成果を挙げているものがある。しかしながら、法的な裏付けがないことから、実効性において限界があると指摘されているとしております。

こうしたことを踏まえると、現行制度は十分とは言えないと考えられ、一定の消費者団体に事業者の不当な行為に対して差止めを求める権利を認める必要があるとしております。

4ページでございます。消費者団体が個々の被害者に代わって損害賠償を請求するといった制度の導入が必要との考え方がある。この考え方は、少額多数被害救済の実効性を確保しようとするもの。

しかしながら、少額多数被害救済のための手法については、消費者団体が損害賠償等を請求する制度以外にも、様々なものが想定されるとしております。「実際」とした上で、個人が訴えを提起することに伴う困難性そのものを改善しようとする具体的な施策が講じられつつあるとし、このように消費者団体が損害賠償等を請求する制度の導入については、このような手法の展開を十分に注視し、その上で同制度の必要性も含めて慎重に検討されるべきであるとしております。

5ページでございます。制度構築の方向性、基本的な考え方でございます。

差止めを中心とする制度は、消費者全体の利益を擁護するため、一定の消費者団体に対して民事実体法上の請求権を認めるものと考えられる。「このため」としまして、本制度には請求権を行使する主体と、それによって保護される利益の帰属先が異なるという大きな特徴がある。これらの点を踏まえ、以下の点について十分検討を行う必要があるとしております。

具体的には、差止めの対象とすべき事業者の行為、適格消費者団体の要件の在り方、訴訟手続の在り方を挙げております。

まず、「差止めの対象とすべき事業者の行為」、6ページでございます。

(1)「基本的考え方」として、消費者契約法は、消費者契約全般に広く適用される一般的な民事ルールとしての性格を有しており、本制度の対象となる実体法については、消費者契約法を基本とするとしております。

(2)「差止めの対象とすべき事業者の行為」として、まず、「不当な契約条項の使用」。事業者が使用する契約条項の中に不当な契約条項が含まれている場合には、消費者被害が広く拡大しやすいことから、事業者による不当な契約条項の使用に対する差止めを認めることが必要であるとしております。

次に、「不当な勧誘行為」、7ページ目でございます。事業者による一定の不当な勧誘行為が反復継続して行われているなどの場合には、消費者被害が広く拡大しやすいことから、差止めを認める必要があるとしております。

次に、3「適格消費者団体の要件の在り方」について、(1)「基本的な考え方」として、以下の3つの観点を基本とすべきとし、消費者利益代表性、訴権行使基盤、弊害排除を挙げております。

具体的な適格要件の設定に当たってはといたしまして、差止請求権が社会的にも経済的にも大きな影響を与え得るものであるということを踏まえ、明確かつ適切な基準とする必要があるとしております。

8ページから(2)「適格要件の具体的な在り方」について、まず、「団体の目的」でございます。消費者利益の擁護が掲げられている必要があるとしております。また、営利を目的とする団体については、対象から除外すべきであるとしております。

「活動実績」でございます。団体の目的に沿った活動が相当期間、継続的に行われている必要があるとしております。

「団体の規模」でございます。消費者利益代表性を判断する基準の一つと考えられる一方、訴権行使基盤を判断する基準の一つとも考えられる。団体の規模の具体的な考え方については、このような要件の位置付けを踏まえ検討する必要があるとしております。

次に、「事業者等からの独立性」。特定の事業者ないし事業者団体の影響下にある場合、事業者の不当な行為に対して十分な対応が期待し得ない、競合する事業者に対する不当な訴えが提起されるおそれがあるなどの問題が想定されるということで、事業者等からの独立性を要件にすることが必要であるとしております。

「法人格」でございます。いわゆる権利能力なき社団と認められる場合には、訴えを提起することも民事訴訟法上可能。しかしながら、権利能力なき社団に該当するかどうかは、個々の裁判において判断される。法人格を有しない団体を適格消費者団体として認め

ることは制度の安定性を欠くとしております。法人格を有していることを要件とすることが必要としております。

次に 10 ページ、「人的基盤、財政基盤、組織運営体制」でございます。

まず、アの人的基盤でございます。差止請求権を行使するに当たっては、消費者被害についての情報収集・分析、事業者に対する事前交渉、差止請求、その結果についての情報を広く消費者に提供する、といった活動が求められる。これらの活動全般にわたっての人的能力や専門性を備えていることが必要としております。

次に財政基盤でございます。継続的に活動し得るに十分な財政基盤を有していることが必要としております。

組織運営体制につきましては、適切な組織体制のもとで健全で透明性の高い事業運営が行われていることが必要としております。

次に 11 ページ、「暴力団等の排除」でございます。団体が暴力団等の反社会的存在の支配のもとにある場合、正当な権利行使を装って事業者等に不当な要求を行うことが想定されるため、反社会的存在からの独立性を要件とすべきだとしております。

(3)「適格要件への適合性判断の在り方」でございます。これにつきましては、あらかじめ行政が団体の適格要件への適合性を判断する方法と、個別に提起した訴えごとに裁判所が当該団体の適格要件の適合性を判断する方法、この 2 つが考えられるとしております。

前者の方法につきましては、訴訟前交渉の促進、不適切な団体による不当な要求の防止等を通じて、制度の効果的・効率的な運営に資すると考えられる。

後者の方法につきましては、制度の安定性や信頼性の確保の面で問題があると考えられる。

以上を踏まえると、行政があらかじめ適格要件への適合性を判断すべきであるとしております。

次に 12 ページ、(4)「事後的担保措置」でございます。適格性を認められた団体に対して、その適格性が事後的にも担保されるよう一定の措置をとる必要があるとしております。

4. 「訴訟手続の在り方」についてでございます。

(1)「基本的考え方」として、本制度が民事訴訟の枠組みを利用するものであることから、原則として民事訴訟法の規定に従うべきであるとしております。

一方、本制度には、ここにございますような特色がございます。これらの特色を踏まえ、訴訟手続に関して特段の措置を講ずる必要があるかどうかについて、個別に検討を行う必要があるとしております。

次に 13 ページでございます。まず、(2)「適格消費者団体相互の関係について」でございます。

「既判力範囲」について、本制度における差止請求権は、それぞれの適格消費者団体に認められた権利と考えられる。この場合、ある適格消費者団体が提起した差止請求事件における判決の既判力の範囲については、当該事件の当事者限りとし、他の適格消費者団体には及ばないとするのが、民事訴訟法の原則に整合的である。他の適格消費者団体による訴え提起によって、紛争の蒸し返しが生ずるのではないかと懸念があるが、この点については、適格消費者団体の要件の在り方も踏まえ、更に検討する必要があるとしております。

次に、「同時複数提訴の可否」について、今、申し上げたこととほぼ同じでございます。事業者には過重な負担が生ずるのではないかと懸念もあるが、この点についても適格消費者団体の要件の在り方も踏まえ、更に検討する必要があるとしております。

「請求の放棄、和解等の可否」でございます。特段の制限がされないとするのが民事訴訟法の原則に整合的。不当な和解等については、他の適格消費者団体によりこれを争うことが可能と考えられ、あえて特段の措置を講ずる必要はないと考えられるとしております。

次に、(3)「差止判決の実効性確保について」としまして、「判決の援用制度」でございます。ドイツ等一部の国では差止判決の実効性を確保するため、消費者が個別訴訟の中で当該差止判決を援用する場合、個別の条項を無効とみなす規定が設けられている。この制度につきましても、判決の実効性確保、個別消費者の利益などの観点から、その導入を主張する意見がある。一方、ドイツ等でも同制度の利用実績は乏しいとされるほか、民事保全制度の利用も想定される本制度においては、この制度を活用できないこと等の問題点が指摘されているとしております。

15 ページ、運用の点でございますが、一部無効を定めた規定に反する契約条項の差止請求等の場合において、援用によって個別訴訟にどのような効果が生ずるか明らかではないなどとして、制度を適切に運用することが困難であるという問題点が指摘されているとしております。

「判決の周知・公表」として、消費者への情報提供として、効果的な手法が求められるとしております。

(4)「制度運営の円滑化について」として、まず、「事業者との事前交渉」でございます。これを充実させることは、消費者団体及び相手方事業者双方の負担を軽減、早期解決

につながると考えられるとしております。しかし、被害拡大防止のため、緊急の対応が求められる場合、事業者が交渉に応じない旨を明らかにしている場合などが想定ということで、事前交渉を義務付けることは適切ではないとしております。

「管轄裁判所の決定」として、被告である事業者の所在地を管轄する裁判所を基本としつつ、被告の応訴の負担や審理の便宜、適格消費者団体の要件の在り方を踏まえ、更に検討する必要があるとしております。

「訴額の算定」として、適格消費者団体が金銭的な利益を得るわけではないことから、非財産権上の訴えとみなして取り扱うことが適当としております。

5「制度の実効性を高めるための方策」については「P」とさせていただいております。

「おわりに」でございます。最初のパラグラフは、これまでの検討に基づき消費者団体訴訟制度の骨格を取りまとめたものでございます。

次のパラグラフでございますが、具体的に制度を設計するには、本報告で示した骨格を踏まえ、更に検討を進める必要があるとしております。

3番目、例えばといたしまして、具体的にどのような行為を差止め対象とするのか、適格消費者団体の要件について具体的な判断基準の在り方はどうあるべきか、また、訴訟手続について、適格消費者団体の在り方を踏まえた上でどのように考慮すべきかといった事項について、十分に議論する必要がある。本検討委員会は制度の具体化を図るため、今後更に検討を進めていくこととするとしております。

18ページは審議の経過、19ページが委員の名簿でございます。

また、資料3といたしまして、参考資料、これまでの資料を整理させていただいたものでございます。これにつきましては、説明は省略させていただきます。

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・御質問を頂戴したいと思います。いかがでしょうか。

長野委員 この消費者団体訴訟制度の骨格の素案についてですけれども、全体的な印象としては、もっと具体的な取りまとめがあってもいいのではないかと考えております。今まで議論を数回重ねてきましたが、相当の意見が出されており、どうまとめるかということの問題も多々あるのではないかと思います。これについては、個別の点で具体的に申し上げたいと考えております。

具体的な点ですけれども、4ページの注4にあります、利益の吐き出し請求等の損害賠償請求訴訟のことが触れられておりますが、この制度は国民生活センターでその必要性を

指摘する研究等もなされておりますし、この差止制度の目的であります違法行為の抑止に非常に効果的であることは明らかであると思っております。ですので、「慎重な検討が必要」という非常に慎重な書き方ですけれども、これについては御検討いただければと思っております。

それから、消費者契約法を中心として不当な契約条項、不当な勧誘行為について差止制度を導入するという基本的なスタンスについては賛成です。特に、トラブル発生状況からすると、勧誘行為について差止めを認めるという必要性が高いと思っておりますので、勧誘行為についての差止めを認める必要があるという記載については、非常に賛成です。

8ページですけれども、「活動実績」についてですが、相当期間継続的に行われている必要があるということですが、この相当期間の判断ですが、現在、訴権団体を目指して新しい団体結成の動きがあると聞いております。具体的には、消費者機構日本等の動きがありますので、そういったことを考えると、この訴権団体の構成団体の活動実績も考慮することが必要であると思っておりますし、明記されてはどうかと思っております。この点についてはたしか、消費者組織に関する研究会報告でも触れられていたのではないかと思いますので、御検討いただければと思っております。

あと、「団体の規模」についてですけれども、人数の規模として議論で出されていたのは20～30人、または100人という意見だったと思っております。もっと具体的に人数についても書いたらどうかと思っております。議論が不足ということであれば、この点を議論すべきだと思います。私自身は、活動実績や人材、組織運営等のガバナンス等について、行政の事前審査がなされるということからすると、余り多数の人数要件は不要ではないかと思っております。

9ページの「事業者等からの独立性」については、独立性を要件とすることについては当委員会で合意があったとも思いませんし、反対です。特に、財政基盤に乏しい消費者団体は事業を行う必要があります。事業は行わない、ペイしない訴権行使はやれというのは無理であります。また、団体訴権行使のための団体づくりに現在、日本生活協同組合連合会がかなり大きな役割を果たしているというふうに私自身認識しております。生活協同組合は、その設立目的からしても営利事業者とは異なっておりますし、この生活協同組合が訴権行使団体づくりに参画できないような制度は、現実とそぐわないと考えております。

しかも、この差止制度自体は、消費者契約法を中心とする取消事由、無効な約款行使の差止めですので、そういった差止めを行う内容が限られておりますので、特にそれで不都合はないと考えております。

11 ページの(3)ですが、行政による適合性判断が事前になされる制度をつくることについては賛成であります。この適合性判断の在り方について行政が審査するという場合には、消費者団体の委員、それから、公益的見地からの委員、事業者団体からの委員を入れたそういう諮問委員会のようなものをつくって、審査すべき方向性が打ち出されてはどうかと考えております。

13 ページの(2)の については、相当の意見が出されておるといって一定の方向性を持った取りまとめができるのではないかと思います。

15 ページの 「判決の周知・公表」ですけれども、これについても、もう少し具体的な記載ができるのではないかと思います。少なくとも国民生活センター、それから、消費生活センターでの積極的な情報提供ということは挙げられておくべきではないかと思います。

16 ページの の管轄裁判所についても、意見は既に出ていると思います。具体的な取りまとめができるのではないかと思いますので、御検討いただければと思います。

以上です。

山本委員長 ほかに御意見はございますか。

齋藤委員 まず、大きなフレームについては大体できてきたと思います。具体的な内容についていますと、先ほど委員長がおっしゃられたように時間がかかるということであると思いますが、2つ申し上げます。

1つは、導入の必要性についてです。事例で紹介される案件としては、大学の学納金の返還請求の判決であるとか、架空請求、不正請求に関する消費者トラブルの急増問題が挙げられておるわけですが、現実にはどのような問題が起こっていて、それへの対応策として消費者団体訴訟制度が他の手段よりも有効であるというような視点から、具体的にその必要性についてもっと明確にしておくのが入口の段階で必要なのではないかと思います。

それから、もう一つですが、紛争の蒸し返しや濫訴の防止策について具体的な言及がない。例えば、商法では株主代表訴訟の濫訴防止のために、事業者が訴訟の提起が悪意であるということを疎明した場合には、裁判所は担保提供命令することができるということを導入しています。会社法の現代化作業の中でも自己もしくは他人の正当な利益を図る訴訟等については、裁判官の裁量で却下する制度が導入されるというようなことにもなっておるわけですし、消費者団体訴訟制度においても紛争の蒸し返しや濫訴の防止策について、同じような状況が見える場合には、例えば担保提供命令や裁判官による裁量却下制度などが検討されてもいいのではないかと考える次第です。

山本委員長 ほかに。上原委員、お願いします。

上原委員 若干理論的なことでもあるわけですが、中間まとめということで、ある程度理論化してきちんと説明しておかなければならないということを感じるものですから、何点か申し上げたいと思います。

1つは、前回までのこの検討委員会でも議論が若干あったと思うんですが、差止訴訟として団体訴訟が必要だということについての説明が若干まとまりが悪いのではないかと。2ページ以下の必要性というところで、1、2、3とありまして、表題だけを見ますと、3のところに必要性のことが書いてあるように読めるわけですが、しかし、どうも実質的には1、2で書いてあって、それと併せて3の初めの3ページのところに書いてある部分を読むと、差止めの必要性あるいはその制度をつくる緊急性があるということが浮かび上がってくるように感じるわけです。それであればもう少しまとめて書いて、それとは別に損害賠償の位置付けを書いた方がいいのではないかと考えます。

もう一点は、5ページで「消費者団体訴訟制度構築の方向性」の「基本的考え方」の最初の段落なんですけれども、実体法上の請求権を消費者団体に与える、そういうものと考えられると、何か論理必然的にそういうものだという位置付けがあるわけです。これは、この委員会でも最初の方で若干議論がありましたように、幾つかの選択肢が考えられるわけですが、従来の民事の制度とのつながり具合等を考えて、こういうふうの実体法上の請求権を団体が持つと考えるのが、ほかの点の説明のしやすさ、あるいは基本的な構造としての考えやすさとして妥当であるということであったと思うんです。ですから、そういうことで、こういうふうな考えが妥当である、というような視点から書いた方がいいのではないかと思います。

それから、「判決の援用制度」、14ページ辺りの問題というのは、確かにここでもいろいろ議論があって難しい問題であって、これからはお詰めるべきことであると思うんですが、それにしても反対論の中には、どうも十分に賛成論とかみ合っていない議論もあったと思います。そういう反対論があったということ自体を否定するものではありませんけれども、もう少し何かかみ合うような形での説明が必要なのではないかというように読めるような記述が14ページの後の方にあるわけですが、それと本訴の場合にこういうものをつくる必要があるかどうか、あるいは妥当かどうかというのは別の議論ではないかと感ずるわけです。

更に難しい問題としては、15ページの最初の方にある一部無効の問題があります。この

点も、援用制度を導入することと、こういう問題が発生するという事は別の問題ですから、導入すること自体も妥当でないとする根拠にはならないように思われるわけで、その辺りに原案には問題が残ると思います。反対論は反対論ですから、書いていただくことは構いませんが、今後の議論の関係で申し上げました。

山本委員長 どうもありがとうございました。

何人かの委員から損害賠償の書きぶり等についても御指摘がありました。また、2ページ以降の項目立て、整理の仕方はこれでよいかというような御指摘が上原委員からございました。

損害賠償についての議論は、このスケジュールから見ましても、当検討委員会においてリオープンするということは基本的に考えにくいと思います。したがって、ここの書きぶりは非常にいろいろな御意見がある中で一応考えて、このような書きぶりになっていることでもあります。ですから、更にこれを何らかの方向に動かすということになりますと、そこで本格審議が必要になります。そうしますと、ほかに先決の課題があるわけですから、その辺を踏まえて、委員の皆様は来年6月までこの報告書をまとめて集約しなければいけませんので、自分の御意見はそれぞれお持ちではありますが、それに対する反対意見も提起されているということを踏まえて、この問題についてもそれぞれ御検討いただければと思います。

それから、上原委員から御指摘のありました援用制度の問題につきましては、当検討委員会での第6回目の審議でのその審議自体がかみ合っていないので、こういう書きぶりになっていることでもありますので、その点につきましても、今回、次回あるいは年明け後の審議でなるべくかみ合わせていただいて、それできちんとした書きぶりになるような、あるいは一定の方向性を出していかなければいけないわけですが、そのような審議をお願いしたいと思います。

それでは、大河内委員、お願いします。

大河内委員 私からは、9ページの法人格について一言申し上げたいと思います。

このところでは、法人格を有していることを要件とすることが必要であるというふうに書いてありますけれども、私ども消費者団体は、前も申し上げましたが、現実にはたくさん団体のうち、法人格を持っているのはほんのわずかな団体なわけです。今まで活動してきた団体が、その入口のところで締め出されてしまうということには、なかなか納得がいきません。ここに書いてある制度の安定性を欠くというようなことなんですけれども、新しい制度でありますから、安定した制度をつくるように、このこともこれからの検討の

中に、ここで決めないで入れていただきたいと思っています。

法人格については、なぜ持たないのかというような御質問も、たしか前のときにあったと思うんですけども、私たちは適格性というものを法人格では判断できないというふうに思っておりますので、法人格をどうしても持たなければいけない、必要であるというふうに書かれることには、ちょっと抵抗がありますので、この辺ももう一回、検討事項の中に入れていただきたいと思っています。

以上です。

山本委員長 三木委員、お願いします。

三木委員 上原委員がおっしゃったことと重複するところが多いんですけども、確認も込めて2点だけ申し上げたいと思います。

1つは、全体的な構築の方向性というところですが、消費者団体に実体法上及び手続法上の権利を与えるという仕組みでつくっていくということは合意がされているわけですが、それはあくまでも団体自身の権利とすることが制度の構築においても、あるいは構築後の運用においてもやりやすいという政策的な観点が入って、そういう仕組みをとろうということにしているわけで、事柄の実質はいかなる仕組みをとろうと、抽象的な存在としての消費者団体から権利行使を言わば信託されたものであるという実質は恐らく変わらないと思います。したがって、そのことは、こうしたペーパーにも何らかの形で書いておくべきですし、今後の検討委員会の議論に当たって常に制度構築、それから、議論の方向性等について心していかなければいけないことだろうということを強調しておきたいと思います。

それから、もう一点は各論的なテーマで、これも上原委員が触れられたところですが、援用制度をどうするかということのまとめであります。言うまでもなく、結論はこれから議論していくことではありますけれども、今までの出た議論の整理という意味で私の記憶で申しますと、両論があったといってもネガティブな方の意見というのは、制度の導入に反対とかあるいは援用制度を入れれば弊害があるというような趣旨の意見はなかったように思います。むしろ、それほど実効性がないのではないかという趣旨の意見であって、つまり、入れるべきだという意見と、入れることの実効性が乏しいのではないかというような対立はありましたが、積極的にあることが望ましくないという意見はなかったように思います。

そのことが、このまとめにちょっと表れていないような気がいたします。議論がかみ合っていないというのも先ほどの御指摘のとおりですし、もろもろ含めまして、ちょっとこの部分は読んでいてピンと来ないというところが多々あったということでもあります。

山本委員長 どうもありがとうございました。

援用制度の問題につきましては、導入自体はほとんどが賛成意見であったかどうか、これもやはり恐らく委員の議論がかみ合っていないがゆえに、受け止め方もちょっと難しいところだと思うんです。もうちょっと具体的に、今後、更に議論を進めていくことが必要ではないかと思います。例えば、15 ページに記載しております違約金条項で平均的損害額を超える違約金を定めている条項について差止めが求められた場合に、一体どういうことになるのか。一部の委員は、それは消費者団体の方が援用制を踏まえて請求の範囲を適切に、自ら自己規制することによって援用制が働くようにすべきだということを述べられましたし、また、別の委員は、団体訴訟における差止めの前提になる無効範囲と個別訴訟における無効範囲というのが異なるというような意見も出されまして、その点については、まだ議論は深まっていないと思います。したがって、御指摘のように 14 ページ、15 ページのまとめの中には、それが援用制度導入に対する反対論としてどのような意味を持っているのか、やや不明な記述もございます。これは、第 6 回の検討委員会の議事録を踏まえて、それをある程度忠実に書いておりますのでそういうことになっておりますが、なお、その点につきましては、今日の御意見を踏まえてこちらの方で修正をいたしますけれども、そのような状況であるという認識を踏まえて、とりあえずはこのような記載になっているということでありませう。

したがって、委員の皆様におかれましては、更により具体的な例などを挙げて、この援用制を導入したときに団体訴訟における差止めはどういうイメージになるのか、そして、その条項が差し止められてその後、個別訴訟で一部分無効とされるような条項がどういふふうにあはれることになるか、それをもうちょっとかみ合わせていただければ、報告書でもうちょっと踏み込んだ記載ができることになるのではないかと考えております。

それでは、升田委員。

升田委員 5 ページの先ほど議論もありました「基本的考え方」の上から 1 ～ 5 行目までのところなんですけれども、これを拝見しますと理論的あるいは制度的に当然これは認められるという具合の書き方だろうと思うんですが、しかしながら、考えてみますと、消費者個人個人が、それでは実体法上こういう差止請求権を持っているかということ、これは現在必ずしも決着がついていないというか、議論されていないというか、そういう一般的な考え方はないわけですね。そうしますと、消費者がそもそも持っていない権利を消費者団体に実態上の請求権として与えるというのは、要するに 2 つ飛躍しているわけですね。そうしますと、もともと理論的に説明できないところを、あたかも所与のごとく認めると

というのは、勿論、必要性とかそういった問題は当然前提として議論するとしても、理屈の問題として、そこがそう簡単に割り切れるかどうかという問題だろうと思うんです。

その性質付けというのは、実は内容にも非常に密接にかかわってくることでありまして、もし、消費者が当然にそういう権利を持ち、かつ、消費者団体も当然にそういう理論的に権利を持つということであれば、そういう消費者団体あるいは消費者の権利を制限するという方がむしろ問題なわけですね。そうではなくて、従来の法律理論あるいは制度あるいは諸外国の制度を見ても、やはりどう考えても政策的に認めるべき問題だということになりますと、そこで認定あるいは制限という問題が生じてくるのだろうと思うわけです。ですから、ここは確かに非常にさらっと書いてあって、これでどこをどう直せという意見もないのですけれども、逆に言いますと、そこは勿論、当然前提とされて制度構築をしていかれた方が、むしろ説明の合理性は担保できるということと、ここでの議論以外に、多分いろいろなところで同じ問題が提起されると思いますので、やはりそこは十分説明された方がいいのではないかという気がいたします。

山本委員長 ただいまの御指摘に関して2ページのところでは、下から2つ目のパラグラフからですが、消費者個人は事業者の不当な行為の抑止を求める権利は認められないとされているというふうに、一応そこは報告書では前提としているということです。それは、消費者が自己に対する不当条項の使用、不当勧誘について事前に差止められるかという問題と、消費者個人が消費者全体のために差し止めろと言えるか、両方含めて、これは現行法上やはり難しいであろうということを前提として記述されているということです。

升田委員 ちょっと1点だけ。今申し上げたのは、消費者個人が自分のところに来たときの差止めの請求、事前差止めできるかどうかというのを指摘しているわけでありまして、仮にこの制度ができた場合、多分次の問題は認定された消費者団体以外の人、つまり消費者個人が自分のところに不当ないろいろな働きかけあるいは条項を使った勧誘、その他あった場合に、自分がそういう差止請求ができるかどうか。次に、消費者が集団としてできるかどうかというのは、やはり問題になり得ると思うんですね。勿論、ここの制度の中でそれを全部明らかにする必要はないとは思いますが、やはり立法事実としてそこはこういう問題点があって、そう考えたんだと。あるいは認識したということは記録に残すか、あるいは議事録に残すかは別だと思いますが、非常に重要な争点だと思いますので、それは何らかの形で記録化していただきたいという希望です。

山本委員長 それでは、ほかに。では、まず高橋委員からお願いします。

高橋委員 本日の残りの時間の使い方も含めて、ちょっと2点御質問をしたいんですけ

れども、1つは、本日の骨格を示すこの素案なんですが、これはあと2回検討してパブリック・コメントに付すのかどうか。これは、もしかしたら以前に御説明があったかもしれませんが、ちょっと失念してしまいましたので教えていただきたいと思います。付すにせよ、付さないにせよ、積み残し問題がどれとどれなのか、パブリック・コメントを出すのであれば、両論併記的ではなくて争点をもっと明確にしたものにして、この点についてどう思うかというふうな意見の取り方を是非していただきたいと思っております。

それから、質問の2点目は、その後の6月の報告についてなんですけれども、本日検討委員会をあと6か月、委員の任期延長のようなお話があったのですが、多分ここにいる委員としては、6月の報告書というのはそれなりの熟度のものを出して、法制化のところまで踏み込んだものを出したいという職責とありますが、責任感を感じていると思うのですけれども、その点について、年を明けてからどこまで持っていくのかということをお伺いしたいと思います。と申しますのは、検討委員会も6月ですけれども、私は部会の方と兼務でございますが、すべての委員が6月で切れてしまって、それで再来年の法制化ということになりますと、まさに法制化作業との継続性ということが大変気になりますので、その点お答えいただきたいと思います。

山本委員長 それでは事務局から。

田口国民生活局長 まず、パブリック・コメントの件ですが、審議会での取りまとめの過程では、パブリック・コメントに付すことは考えておりません。パブリック・コメントと申しておりますのは、審議会で最終報告が取りまとめられた上で、政府として法制化作業をし、骨子的なものをまとめ、それをオープンにし御意見を承るという段階での問題と考えております。

それから、委員の任期の関係でございますが、当検討委員会の委員には、部会の委員と当委員会だけの臨時委員という形をお願いしている方々がおられます。その任期につきましては、本委員・臨時委員問わず来年7月までの任期で発令とありますが、お願いをしてございますので、当委員会の審議が年明け以降、来年前半続くということにつきましては、特段の手続が必要になるということではございません。そういうことで考えております。

それから、6月の報告はどの程度のものにしていくのかという御質問ですが、まず、今回の12月中にまとめる骨子の報告が、どの程度のものでまとめることができるかということがございます。これにつきましては、本日いただいた御意見を踏まえて、私ども事務局の方でもう一度文章の修正を図り、委員長とも御相談の上で次回12月になりますが、

お諮りをすると。それが次回でまとまるのか、次々回に持ち越されるのか、そこは次回の御審議の状況を踏まえて考えるということでございます。

それを年内、現在 12 月下旬を考えておりますが、親部会の方に御報告をして、骨格という形で公表させていただくという段取りを考えております。その上で、年明けどういふ審議をしていくかということにつきましては、この骨格報告では 17 ページの下から 2 段目のパラグラフにございますように、今回詰まり切っていない差止対象の問題でありますとか、適格団体の具体的判断基準、それから、訴訟手続について適格団体の在り方を踏まえて詰める、そこを中心に年明け以降御議論をいただくということで、できるだけ具体的な形での取りまとめを最終報告としてお願いしたいと思っております。

最終報告の内容につきましては、どこまでということを現時点で個別に申し上げることにはできないわけですが、私ども事務局としては、法制化作業の土台になり得る報告書をまとめていただきたいと考えております。現時点の骨格の報告では、まだ賛否両論が言わば並列で書かれている部分もあるし、方向性が出されていないものもある、そういったものについて何らかの方向性を出し、私ども内閣府として法制化に取り組める土台になる報告を是非おまとめいただきたいと考えております。

以上でございます。

山本委員長 よろしゅうございますか。高橋委員、更に。

高橋委員 そうしますと、要望ということになるんですけども、私はやはり 12 月の報告の時点で意見聴取は広くやっていただきたいというふうに思います。ほかの金融庁の審議会とかは中間報告とかいろいろな段階で、今色々な方、事業者の方も含めて事業者名も公表しながら意見聴取をしているという状況がありまして、議論が分かれているところがかかなり明確になっていたりしますから、やはりこの中でだけ詰めるのではなくて、一度広く意見を私は募った方がいいのではないかと考えているんですけども、ほかの方々はいかがお考えかわかりませんが、今後、最終報告で取って、それから、もうほかに委ねてしまうということに関しては、ちょっと納得がいかないというところがあります。

それと、12 月の報告に関しましては、骨格なんですけれどもあと 2 回あるわけですから、もう少し肉付けを行いたいと思っておりますが、いかがでございましょうか。つまり、5 月の研究会の報告の域を出ないようなものを半年後に出すというのは、我々検討会としても怠慢のそしりを免れないと思しますので、あと 2 回の使い方に関しても御配慮いただきたいと思えます。

以上です。

田口国民生活局長 パブリック・コメントでございますが、審議会での議論の過程でパブリック・コメントに付さなければいけないという仕組みにはなっていないわけでございます。法案を取りまとめる過程におきましても、基本的に規制措置を導入するといったようなものを除いて、現在の仕組みではパブリック・コメントに付さなければいけないということではございません。ただ、広く意見を募るということで任意に行うということとはございません。ちなみに、最近の事例で申しますと、公益通報者保護法につきましては、昨年6月に当審議会の最終報告がまとめられましたが、その過程では特段のパブリック・コメント等は行っておりません。その後、法案骨子的なものをまとめて、それを公表し、それについてパブリック・コメントに付したということでございます。

それから、パブリック・コメントを行うことになると、期間的に前後を含めまして2か月程度を要することになりますが、今回、団体訴訟制度につきまして6月に最終報告を取りまとめるためには、かなりタイトな日程になってまいります。実質審議は恐らく来年の春ぐらいまでしかできない。その後、4月頃以降は取りまとめに入らざるを得ないということを考えますと、今回パブリック・コメントの日程を年明けに設定するというのは、なかなか難しいのかなと考えております。

山本委員長 日程的なこともあり、途中でパブリック・コメントに付するという手続は今回は適切ではないだろうという事務局の認識をお示しいただきました。

ほかにございますか。

大村委員 4ページの損害賠償のところの表現でございますけれども、山本委員長の方からも意見の対立があった上でこういうふうになっているということなので、変更は難しいかと思いますが、2点ほどコメントさせていただきたいと思います。

下から2つ目のパラグラフで、少額多数被害者のために選定当事者制度の改善がなされたり、その他司法アクセスの改善がなされているという御説明があって、参考資料10で司法制度改革における司法アクセス改善について項目が列挙してありますが、この中に、実際に少額訴訟を担う人的な問題、すなわち弁護士の人数の増大化、それから、特に少額ということに関しましては、簡易裁判所における司法書士の簡裁代理権の付与ということが実際問題としては非常に大きな要素であると思ひまして、もしこの点を加味していただければありがたいと思います。

特に私は、簡易裁判所の司法書士の先生方が、新しい分野という形で少額訴訟に対して大変意欲的に取り組んでおられる姿を見ています。特に、悪徳商法についても司法書士業界全体で取り組んでおられるということで、これを高く評価しているものでありますが、

この点を加味してもらえるとありがたいと思います。

それから、下から2行目でございますけれども、上記のような手法の展開を十分に注視し、その上で云々となっておりますが、「展開を十分に注視し」の後に「民事訴訟制度全体の在り方の観点から」という文章を入れていただくとありがたいと思います。これは当然そういう意味だと思っておりますが、その点があるとよりわかりやすいかと思っております。

以上です。

山本委員長 どうもありがとうございました。

大村委員から具体的な修文提案がございました。ほかの委員も、勿論この論点に限りませんが、それに対する御意見をちょうだいできれば、意見をなるべくかみ合わせて、そしてアーギュメントを持って報告書にまとめたいと思っておりますので、よろしく申し上げます。

それでは、川本委員。

川本委員 今のところとも関連するんですけども、ちょっと細かくなりますが、それから、長野委員も御指摘されていたんですけども、4ページの下のお書きになっているんですけども、いわゆる利益の吐き出し法制の問題です。これは勿論国によって違うし、ここに書いてありますように、我が国において一般的ではないのはそのとおりですが、ちょっとだけ委員会の初めの方の回で紹介したかと思っておりますけれども、国民生活センターでこういうテーマで調査して発表しているわけで、それを詳しく御紹介する機会がなかったわけですが、この国生審の部会長代理をなさっている松本先生を主査にして、専門家の方に議論していただいて、ファーストステップとして問題提起したわけです。こういう問題というのは、ドイツではもう今年6月に吐き出し法制の法律ができて、団体訴権の一種とも関係するんですけども、国庫に吐き出されたそのお金が入るような法律ができたと聞いています。国によって勿論違うわけですけども、消費者の利益ということを考えた場合に、そういう問題があって、今後の長期的な検討課題になるのかもしれないし、この問題というのはほとんど議論していないわけですから、もし、こういうふうに書くのであれば議論した上で、各委員がこういう結論ならいいんですけども、何か非常に断定的に書かれているので、今は一般的ではないけれども今後のことを考えたら長期的な重要な検討課題と考えられるとか言うならいいんですけども、ちょっとその辺が、書くならもう少し議論して書くならいいんですが、何か結論だけが先行されていてちょっと違和感がある。これは注ですから、ここまで全体が割と簡潔に書いてあるのに、この注だけがやたらに結論が先行しているという感じがして、これは非常に重要な問題だと思えますね。日本では一般的ではないのは確かですが、ちょっとこのところは、書くのであればもう少し違う書き方を

していただきたいということです。

山本委員長 川本委員の御意見は、むしろ注4の削除提案というふうに受け止めてよろしいですか。

川本委員 そうですね、もし最後の方の書き方が直らないのであれば別になくても、この報告においては差し支えないのではないかという気もしますけれども、ただ利益の吐き出し法制は重要な点ですし、それは皆様方の御意見で。

山本委員長 こういう内容を支持する意見もあったではないかということで、委員から意見を頂戴したことを踏まえて、せめて注でもということで、しかし断定的には書けませんので、こういう書きぶりになっているわけですが、削除の方がいいのではないかという御意見もありましたので、更にそれも踏まえて御意見を頂戴したいと思います。

品川委員 1つは、4ページの損害賠償の件ですが、ここに余り深入りするとほかの論議ができないから余り深入りしたくないという、先ほどの委員長の御提起もございまして、そこは理解しつつですけれども、確かに選定当事者制度等司法アクセスの改善措置がいろいろ行われていて、そのこととの関係でこの制度について考えるべしという御意見が存在したことは事実ですが、4ページの最後にありますような、司法アクセスの改善の進捗状況次第では、損害賠償が必要ないという意見とは別に司法アクセスの改善が進んだにせよ、いずれにしても損害賠償制度というのは別途検討する必要があるんだという意見も存在するわけですね。その点では、この書きぶりだと、司法アクセス改善が進めば必要ないかのごとく読み取りかねない面もある記述だと思ひまして、手直しをしていただけないかと思ひます。それが1つです。

それから、別途、具体的な点であと2点意見を言わせていただきたいのですが、1つは、9ページの「事業者等からの独立性」という問題です。この事業者の定義というのは何ぞやということが大変あいまいだと思います。先ほど生活協同組合の話を取り上げていただきましたが、別の言い方をすれば、例えば消費者契約法などでは弁護士が事業者ということも多分にあり得るわけでしょうし、それから、消費者団体が事業を扱うというものもありまして、この「事業者等」の意味というのは大変不明確、漠然とした内容だと思います。

それから、事業者等からの独立性を確保する必要性ということで、ここでは2つ理由が書いてあって、事業者の不当な行為に対して十分な対応が期待し得ないとか、競合する事業者に対する不当な訴えが提起されると、書かれているわけですが、事業者というのはある意味で事業者は1つというふうに思い込んでいるような節が見受けられる。事業

者といっても極めて広い、様々な事業者がいるわけで、それを十把ひとからげにして事業者1つというようなことはあり得ないだろうと。

そんな点では、例えば2つ目の理由で言っている、競合する事業者に対する不当な訴えということについては、確かにこれについては制限する余地があるかもしれませんが、事業者すべてということで一本化してものが言えるのか。競合する事業者が訴えを起こした場合には、それを一定の制限を加える別途の措置を考えるとということが多分にあり得ることだろうと。

そんなことを含めまして、この事業者からの独立性というのを適格要件の在り方についての一般原則のようなことと言うのには大変無理があるということでありまして、弊害について、一般原則ということではなくて、別途対策を考えるという取扱いが必要ではなからうか思います。

それから、もう一つ、最後ですが、11 ページで「適格要件への適合性判断の在り方」というところでの記述でして、二通りあって、あらかじめ行政が適合性判断を行うという方法については、私も、この方法を原則として採用するというのは賛成でございますが、場合によっては個別に提起した訴えごとに、裁判所が適格性を認めて訴権を付与するというサブシステムがあって然るべきではないかと思えます。

そんな点で、制度の安定性や信頼性の確保に問題ありというようなことが言われるわけですが、不適切な団体を排除するというようなことは、裁判所での個別事項ごとの判断が行われれば、十分可能だと思いますし、その意味では、この項について結論的に行政によるあらかじめの判断ということのみに結論を絞るということではなくて、個別事案についての裁判所による判断ということについても、なお検討対象にしておくことが必要ではないかと思えます。

以上です。

山本委員長 ほかに御意見ございますか。

坂東委員 個別の論点は色々議論したらたくさんあると思うんですが、まず、第1点は、これからの具体的な議論とのかかわりで17 ページの「例えば」以下のパラグラフでありますけれども、これから主として議論していくものがどのような行為を差止対象とするかという点と、適格消費者団体の要件、それから、訴訟手続の議論というふうに3つ大きく分けると書かれているわけです。「具体的に」という枕詞がありますからそれらでもいいのかもかもしれませんが、どのような行為を差止めの対象とするかというのは、今回報告書の中でも比較的争点なくまとめられている話でありまして、むしろそれ以下の2つの部分に

については、かなりの言わば議論の違いがあるわけですね。だとすると、その3つが並んだ形でこれからの課題があると書いていただくことがいいのかどうかについては、やや疑問があります。つまり、もう消費者契約法を中心とする不当勧誘行為と不当条項を、差止め対象として議論するとの点は、一応この場でも共通理解であると私は考えているんですが、それ以外にもっと何かあるという御議論かどうかというのが気になって仕方がありません。それが1点です。

それと、11ページに戻りますが、私自身も適格要件の判断主体が主として行政にある。先ほど長野委員からあった、例えば、特別委員会方式みたいなものも含めて対応していただきたいというのは、そのとおりでありまして全面的に賛同するものですが、その点と、つまり行政が判断するということと、7ページの一番下のところでございますが、できるだけ明確かつ適切な基準をつくるという趣旨から考えますと、10ページのところに書かれている人的基盤であるとか、財政基盤であるといった課題は、ガバナンスそのものは認めるにしても、果たして行政が判断する項目として適切なんだろうかとこの点については、やや疑問があります。どれだけお金があれば財政基盤がいいと言っていただけのかよくわかりませんが、それはむしろ前提の話のところにとどめるべきものであって、適格要件の判断の枠組みの中にまとめるものではないのではないかとこのように私自身は考えますので、意見を申し上げさせていただきます。

山本委員長 一部御質問が含まれていたと思いますが。

田口国民生活局長 前段の差止対象の議論でございますが、本文で申しますと6ページ、7ページですが、特に不当な勧誘行為につきましては、前回のこの委員会でも審議経過の取りまとめにおきましていろいろな意見が出されております。特に7ページでは2行目以降「事業者による一定の不当な勧誘行為が反復継続して行われているなどの場合」と、これを具体的にどう設定するのか、その点については、ある程度詰めて考えないと法制化作業はしにくいかなと思っております。

それから、契約法だからという御指摘ですが、契約法のベースになります一般法である民商法との関係という論点についても、場合によっては検討しなければいけないこともあるかと思えます。特に、の不当な勧誘行為については、少し詰めた議論をしないといけないということで「おわりに」のところには書かせていただいております。

山本委員長 よろしゅうございますか。では、小塚委員、お願いします。

小塚委員 細かいところを1つと、大きな問題を1つ申し上げます。

細かいところというのは10ページ、先ほどから話題になっていますが、適格要件のと

ここで の組織運営体制、ここで私はガバナンスの問題あるいはアカウンタビリティの問題を申し上げたと思いますが、これについて、健全で透明性の高い事業運営あるいは適切な組織体制という言い方は、抽象的に言えばそうかもしれませんが、これはやはり組織のガバナンスの問題あるいはもっと具体的に、1つは、外部監査の形での透明性確保、もう一つは、ディスクロージャーというふうに発言をしたつもりでございます。

しかし、もし、その点にはコンセンサスがとれていないのだとおっしゃるのであれば、ここで「(資料17)」とあるのが非常にミスリーディングでございまして、資料17というのは公益法人等にどういう機関があるかという表ですので、あたかもこの法定の機関を備えておれば、この要件を充たすという意見であるかのように読めますが、少なくとも最初に問題提起申し上げた私はそういう趣旨ではありませんでしたので、「(資料17)」というところは削除といいますか、誤解のないように記述していただきたいということです。

大きな問題の方ですが、議論をいろいろ伺っていきまして感じましたのは、やはりこの制度を具体的にどういう形で運用されていくのかということについて、どうも持たれているイメージにかなり違いがあるのではないかと思います。例えば、判決主文はこういうことが書かれるのか、あるいは訴訟過程でどういう訴訟活動を双方当事者がするのか、そういうことが何かかみ合っていない、その前提がかみ合っていないところで議論するので、確かに委員長も先ほどある論点についておっしゃったように、いろいろ議論がかみ合わないところが出てくるのだと思います。

それは勿論1月以降の運営についてのお願いでもあるわけですが、本報告書としても今後の課題の中で手続の具体的なイメージを共有していく、こんなことも「おわりに」のところで、一つの大きな課題として認識されるべきではないかと思っております。

山本委員長 そろそろ時間もまいりました、是非発言したいという方は、では、簡潔にお願いします。

川本委員 もう時間もありませんが、さっきちょっと途中になってしまったので、損害賠償の4ページのところですけれども、注の問題と、あと本文のところに「同制度の必要性も含めて、慎重に検討されるべきである」という結論になっているわけですけれども、損害賠償はいずれにしても今回の中心的なテーマではないのですが、書き方が結論が出てしまったような、慎重に検討ということで損害賠償の問題というのは非常に難しいから、もうやらないよみたいにちょっと読めてしまうので、もう少し、これはいずれにしても今後の問題として余り議論はされていないわけですし、ちょっと慎重過ぎるといえるか、書き方がコンセンサスになっているのかなど。すなわち、これはいずれにしても大きい問題で

はあるわけですが、本委員会の主たるテーマではなかったわけですが、何かこういう結論だったのかなというので若干の違和感があるんです。注の問題と本文の最後の結論なのですが、もう少し、「同制度の必要性も含めて検討されるべき」ぐらいのかなという感じで、「慎重」と言うときどういう意味なのかというのがちょっとあって、そこまで結論が出ているのかなという、私の意見です。

山本委員長 結論が出ておりませんので、同制度の必要性も含めて慎重に検討されるべきということでありまして、これをどちらかに動かすとまた御意見が出ますので、これはニュートラルに書いてあるという趣旨でございます。もし、これがニュートラルではないとお受取めであれば、より具体的な修文提案をしていただき、その上で、この検討委員会の意思はどこにあるのかということをお決めいただきたいと思います。ただし、再度申し上げますが、その問題に大変時間を食うということになりますと、ほかの問題がおろそかになりますので、その点を十分踏まえていただいて、次回以降、御検討を更にお願いたしたいと思います。

まだ御発言なされたい委員も多々おられると思いますが、そろそろ時間もまいりました。本日の検討を踏まえて、更に事務局において修正案を作成していただき、次回検討委員会ではその修正案に基づき御審議いただきたいと思います。

最後に、事務局から連絡事項をお願いします。

服部消費者企画課長 次回の委員会は12月13日月曜日、10時から開催し、消費者団体訴訟制度の骨格案について御議論いただくことを予定しております。会議室等の詳細については、追って連絡させていただきたいと思います。

なお、年明け以降のスケジュールにつきましては、本年末に取りまとめていただく制度の骨格の内容を踏まえ、委員長とも御相談の上、改めてお示しさせていただきたいと考えております。

以上です。

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御熱心に討議いただきまして、ありがとうございました。