

## 第8回消費者団体訴訟制度検討委員会議事要旨

1. 日 時 平成16年11月17日(水) 10:00~12:00

2. 場 所 中央合同庁舎第4号館4F 共用第4特別会議室

3. 出席者

(委員会)

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

(事務局)

田口国民生活局長、山田審議官、中村審議官、後藤総務課長、服部消費者企画課長、柳原国際室長 ほか

4. 概要

11月8日に開催された第6回消費者政策部会に関し、検討委員会委員長より以下のような説明があった。

第6回消費者政策部会において、検討委員会の審議の現状につき、「消費者団体訴訟制度は我が国の訴訟制度において新しいものであり、したがって論点が広範に及び、議論に時間を要するものである。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。委員長としては、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とりまとめるところまでもっていきたいと考えている。その上で具体的な制度設計ということを考えると、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、今後さらに検討し、きちんと詰めるプロセスが必要ではないか。」との委員長の認識を述べた。

続いて事務局より、今後の審議のスケジュールについて、「年末までに検討委員会において制度の骨格をとりまとめていただきたい。その上で、なお残る論点については、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とりまとめをお願いしたい。最終報告を踏まえ、法制化作業に着手し、再来年の通常国会への法案提出を目指して作業を進めたい。」旨の発言がなされた。

その後、早急に論点を詰めて来年の通常国会に法案提出できるよう努力すべきという意見が出された一方、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という意見等、様々な意見が示された。これらを踏まえ、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とりまとめていただく。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とりまとめていただく。」というとりまとめがなされた。

今まで未定であった法制化スケジュールが示される等、制度の実現に向けた大きな一歩を踏み出したと認識しており、検討委員会の委員の皆様には、年明け以降も引き続き議論していただくことになるが、是非ご理解をいただきたい。

以上の発言に関し、以下のような質疑があった。

- ・ 消費者被害は拡大しており、待ったなしに制度を導入する必要性があること、検討委員会は当初より12月にとりまとめを行うとされていたことを考慮すれば、来年の通常国会への法案提出を目指すべきであると認識している。また、来年6月までに最終的な取りまとめをするということであれば、相当具体的な内容を部会へ報告できるよう、努力すべきである。

さらに、消費者契約法の見直しとの兼ね合いもある。万が一、契約法の改正作業が長引いた場合、それに引きずられて、さらに消費者団体訴訟制度の立法化が遅れるのではないかと懸念されている。

立法化の時期については、先般の消費者政策部会で発言したとおり、来年6月の部会への最終報告を踏まえ、法制化作業に着手し、再来年の通常国会への法案提出を目指して努力をする。

消費者契約法の見直しについては、法制定時の衆参両院の附帯決議に、「必要があれば5年を目途に見直しを含め所要の措置を講ずる」とされており、見直し時期が近づいている。一方、今期の消費者政策部会においては、団体訴権と消費者基本計画の成案を得ることを優先したい。契約法の見直しは、団体訴権の審議状況等を踏まえて、部会長と相談しながら、検討していきたい。

第8回検討委員会資料について事務局より説明の後、大要以下の議論が行われた。

#### < 制度の実効性を高めるための方策について >

- ・ 消費者団体の自主的な取組みは当然重要であるが、適格消費者団体が十分な情報収集を行うための環境整備が必要である。現状では、行政が日常的な消費者相談を主に行っており、行政に集まった消費者被害の情報を消費者団体が自由に使用できないといった問題がある。また、消費者団体自ら継続的な苦情相談を行おうという場合でも、無料で行えば財政面で問題があるし、有料で行えば弁護士法との関連で問題があるため、継続的な苦情相談が行えない状況にあり、消費者団体の自助努力による解決だけでは無理がある。

行政には、消費者基本法で定められているような役割があり、適切な支援の在り方を考えるべきである。具体的には、情報収集の面では、国民生活センターや消費生活センターに蓄積されている情報へのアクセスを適格消費者団体に認める、国民生活センターの登録情報に関する内容等の見直し、事業者の約款や勧誘マニュアルの入手手段の確保等が考えられる。一方、制度に対する消費者の理解の増進については、国民生活センター、消費生活センターの情報発信が必要ではないかと懸念されている。

また、資料では財政基盤の支援に関し、何も触れていないが、差止訴訟自体は基本的にコストのみかかるものであり、財政的な支援が必要不可欠である。具体的には、消費者保護条例の訴訟援助制度を適用すること、この制度の前提である貸付返還義務を免除すること、目的を限定した弁護士費用等の補助金が考えられるのではないかと懸念されている。

- ・ 消費者基本法に示されている消費者の自立支援とは、個々の消費者の自立支援とともに、消費者団体への支援も含んだ内容と理解しており、消費者団体訴訟制度の設計の際にも考慮すべきである。

消費者団体の自主的な取組みが基本であることは理解できるが、実態から見ると、資料1の4ページ～の順序は適切でない。そのような動きがあっても、それだけ

で環境が整備されたとはいえない。 のア・イ・ウのような問題点に対する行政の具体的措置として何があるか、資料1の5ページ以降をみると結局ゼロ回答ではないか。

資料1の7ページ に関して、実際に訴訟となった後は行政が消費者団体を支援するのは困難だが、訴訟に至るまでの支援、制度を取り巻くシステムとして財政支援等を考慮すべき。具体的には、 に関して、国民生活センター等からの情報提供の在り方については、情報の公表だけでなく、照会に関する見直しをすべきである。また、事業者の勧誘マニュアル等について一定の開示義務を盛り込むといった制度も検討すべきではないか。

さらに、簡単ではないと思うが、いわゆる弁護士費用の片面的敗訴者負担の導入も検討すべきではないか。

新たな課題が指摘されており、課題が増えれば増えるほど意見の集約が難しくなるが、貴重な意見であり、これらを十分に踏まえて検討していきたい。

- ・ 適格消費者団体の自主性を重視し、個々の訴訟については、民事訴訟であるので、一方の当事者には肩入れをしないというのが、今回の議論の方向性ではないか。  
ドイツなどでは、行政がやるべきことを消費者団体が代理的に行っているという意味で補助金が出ているようであり、ドイツの経済団体等は、消費者団体が国から一定のコントロールを受けていると感じているようだ。一方、今、私達が検討している制度は、個々の事案について国が事前調整しないという趣旨であると理解しており、ドイツとは異なる。
- ・ ヨーロッパ等、団体訴権が導入されている諸外国の例を見ると、消費者団体に対する財政支援の有無はその国の事情によって決定されると認識している。  
国民生活センターの情報提供について、国民生活センター情報提供規程の第2章に基づき、現状でも、諸問題を分析し、様々なテーマに関し情報提供に努めており、例えば不当請求等にかかる事業者名の公表や、少額訴訟を装った請求等の事例の公表をしている。  
また、規程第4章の「要請に応じて情報提供する場合」に関しては、法令の趣旨や様々な要素を考慮し、最大限提供するよう努めている。消費者団体、事業者団体等からの情報照会においてもできるだけ積極的に提供するよう努めているところである。  
情報の提供、照会への対応に関しては、情報公開法にも規定されている事業者の競争上の利益等を考慮する必要があり、国民生活センターとしても、専門家の意見等を踏まえながら総合的に考慮し個々の事案について判断している。委員の中には、適格消費者団体からの照会に対する情報提供を認めるべきとの意見があったが、適格消費者団体がどのような法的性格のものになるかにより、判断が分かれてくると思われる。  
P I O - N E Tの現状としては、地方の消費生活センターに寄せられる年間150万件程のデータを処理し、P I O - N E Tに情報を整理していくことに非常に労力を要している。P I O - N E Tには、被害や苦情の全体の動向をみるというところに特色があり、個々の案件の詳細な情報となるとP I O - N E Tの範疇ではなくなってくる。個々の案件に関する詳細な情報に関しては、消費者から適格消費者団体への情報提供というルートが重要であると考えられる。  
いずれにしても、国民生活センターとしては、消費者団体訴訟制度の意義である消費者全体の利益擁護という観点を踏まえて、積極的に情報提供していきたい。

- ・ 情報と財政についての支援に関しては、民間で何をすべきかということだけでなく、行政が何をすべきか、どういう施策が可能かを検討する必要がある。たとえ消費者団体が公的な資金の援助を受けたとしても、それがただちに国によるコントロールに結びつくわけではない。

ドイツ等でも国が資金援助をしても、消費者団体をコントロールするようなことはないと聞いている。

- ・ 資料1の2ページ、差止請求権を「有効に」行使するという資料の表現は適切ではなく、「目的に沿って」と訂正すべきではないか。  
情報収集力、人材、財政基盤等については、適格消費者団体の適切なガバナンスに必要な要素であり、適法かつ適切な運営の中でこれらが確保されていることが重要と考える。  
また、情報提供の在り方については、個人情報保護の観点から、第三者から提供された情報の取扱い方、調査の段階での情報の取扱い方、利用の段階での情報の取扱い方等、様々な場面を想定した検討が必要であり、いたずらに公表すればよいというものではない。
- ・ 差止請求権の行使は、消費者被害の再発防止の観点から公共性が高い。制度の実効性を高めるため、情報や財政面での適格消費者団体への支援の在り方について、消費者団体の自助努力を大前提としつつ、行政の果たすべき役割を明確にすべきである。
- ・ ドイツでは、国から資金援助を受けている消費者団体による訴訟がほとんどであり、ドイツの経済団体等は、国からの資金援助によって濫用等が相当程度減殺されていると考えているようだ。このような観点に立って濫訴を防止するという制度設計も考えられるが、今回我々が検討している制度の趣旨とは異なるものではないだろうか。

#### <消費者団体訴訟制度の骨格について>

- ・ 骨格についての全体的な印象であるが、もっと具体的な記載が可能ではないか。  
資料2の4ページの注4、利益の吐き出しに関する記述について、今後の検討に関する記載が慎重になりすぎている点が気になる。  
資料2の6ページの差止めの範囲についてのスタンスは賛成。特に不当勧誘行為の差止めの必要性を指摘しているのは評価できる。  
資料2の8ページの活動実績について、相当の期間が求められているが、訴権団体を構成する団体の活動実績についても考慮の対象とすべきである。  
同ページの団体の規模に関して、20~30人、あるいは100人との議論があったのだから、具体的な人数を記載すべきである。  
資料2の9ページについて事業者等からの独立性を要件とすることには反対である。差止訴訟自体は消費者団体に何らの利益をもたらすものではなく、運営の基盤として消費者団体自身の事業活動が必要である。また、生活協同組合は、訴権行使を目指した団体の創設に大きな役割を果たしているが、この要件により、生協がこのような訴権行使団体づくりに参画できないとすれば、現実にそぐわない。

資料2の11ページ(3)消費者団体の適格性の判断主体に関しては、行政が判断することに賛成ではあるが、消費者団体、公的な団体、事業者団体等から委員を出し合い、諮問委員会のようなものを設置し、そこで審査すべきである。

資料2の13ページの既判力の範囲、同時複数提訴の可否、15ページの判決の公表、16ページの管轄裁判所の決定に関しては、もう少し踏み込んで一定の方向性を出せるのではないかと。

- ・ 議論の現状としては、大きな論点が整理されてきたと思うが、今後、個別の論点を詰めていく必要があると認識している。

制度の導入の必要性については、具体的にどのような消費者被害に関して、他の制度よりも有効に働くものであるのかを整理する必要がある。

また、紛争の蒸返しや濫訴防止に関する具体的な言及が記載されておらず、株主代表訴訟における担保提供命令等を参考にし、濫訴防止に関する記述を盛り込むべきではないかと。

- ・ 差止めの必要性に関する資料のまとめ方がわかりづらい。差止めの必要性和損害賠償に関する検討については、項目をわけて整理をすべきではないかと。

また、資料2の5ページ冒頭の基本的考え方について、論理必然的に消費者団体に実体法上の請求権が認められるのではなく、いくつかの選択肢がある中で、従来の民事訴訟の理論とのつながりを考えてそのように整理しているだけであって、民事実体法上の請求権を認めるものとするのが「妥当である」といった視点で記載をすべきである。

資料2の14ページの判決の援用制度については、今後詰めるべき論点が存在していることは認識しているが、仮処分制度の利用や一部無効条項への判決援用の困難性等、制度導入に対する問題点の記述は、制度導入に関する直接的な弊害について述べているものではなく、制度導入自体への反対の根拠になっていない。

損害賠償請求に関する記載については、何人かの委員から指摘があったが、検討委員会の時間的な制約を考えると、損害賠償請求権の議論を再び行うことはできない。記述方法を何らかの方向に変えとなると、本格的な審議が必要になってしまう。それぞれに反対の意見が出ていることを踏まえ、来年の6月に最終的な報告ができるようご協力を頂きたい。

また、援用制度については、第6回検討委員会での議論もかみ合っていなかったと思う。これが記述にも反映されている。今後の審議で一定の方向性が示せるようご協力頂きたい。

- ・ 資料2の9ページに法人格を有していることを要件とすべき、との記載があるが、消費者団体のほとんどが法人格を持たないのが現状である。今まで活動してきた消費者団体が制度の入口で締め出されるのは納得できない。法人格を要件とすべきかどうかは、今後の検討課題として頂きたい。

- ・ 資料2の5ページの基本的考え方について、適格消費者団体に実体法上、手続法上の権利を付与することは合意が得られたことではあるが、それは適格消費者団体自身の権利とすることが、制度の構築及び運用において適当であるという政策的な判断に

よるものであり、抽象的な概念である消費者集団から権利を信託されたということと実質的に変わらないという点をしっかりと押さえておくことが今後の制度設計を考える上で重要である。

資料2の14ページの援用制度については、ネガティブな意見があったことは承知しているが、制度導入そのものへの反対論というよりは、制度の実効性が乏しいとの指摘であり、積極的に望ましくないという意見はなかったのではないかと。

援用制度については、議論がかみ合っていない部分があり、今後具体的に議論を進める必要がある。一部無効の条項に関する問題点については、適格消費者団体が援用制度を踏まえて差止請求の範囲を適切に行使すればよいという意見や消費者団体訴訟における差止めの前提となる無効の範囲と個別訴訟における無効の範囲が異なるなどの意見が出されてはいるが、議論が深まっているとは言えない。骨格素案の記載については、今日の議論を踏まえ、修正をしたいと思うが、今後は具体的な例などを挙げ、団体訴権による差止めのイメージを固めていくことが必要であると思う。

- 資料2の5ページの基本的考え方については、この記載だと適格消費者団体に実体法上の権利が認められるのが理論的に当然であるかのように受け取れる。差止請求権は、そもそも消費者個人に一般的には認められにくい権利であるのに、それを消費者団体に認めるというのは、2段階の飛躍がある。消費者個人に実体法上の権利が認められにくい故に消費者団体に政策的に権利を付与する制度であることをしっかりと認識する必要がある。このような制度構築をするから、適格消費者団体の認定といった問題が出てくるのである。

消費者個人に差止めの権利がないことは、資料2の2ページの4段落で整理しており、消費者個人が不当条項・不当勧誘について自分のために差止めるケース、消費者全体のために差止めるケース、いずれにおいても差止めが認められないとの前提に立っている。

- そうだとすると、認定された消費者団体以外、例えば消費者個人や消費者集団が差止請求権を行使できるかという点が問題になってくると思われる。制度構築にあたり、これらの指摘を全て解決する必要はないが、こうした問題点を認識しているということ、何らかの形で記録化してほしい。
- 年末に取りまとめる制度の骨格は、パブリックコメントに付すのか。付すのであれば、もっと論点を明確にすべきである。  
また、来年の6月の最終報告を受けて、再来年の通常国会で法制化というスケジュールのようであるが、最終報告では、それなりの熟度のものを部会に提出できるよう、努力すべきである。委員の任期は来年の7月までであり、それ以降の法制化作業との継続性が懸念される。

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いない。審議会で最終報告が取りまとめられた後、政府として法制化作業をし、法案の骨子のものをまとめた段階で、パブリックコメントに付すことになると考えている。

年明け以降は、資料2の17ページの3段落に記載されていることに関し、具体的に

議論をしていただき、来年 6 月の最終報告では、法制化作業の土台となるものを取りまとめていただきたい。年末の骨格の段階では両論併記になっている部分に関しても、一定の方向性を出せるよう、ご尽力いただきたい。

- ・ 12 月の骨格報告時点で、一度広く意見を聴取すべきであると考え。また、12 月の骨格に関しては、あと 2 回議論をするのだから、もっと肉付けをしていきたいと考えている。

パブリックコメントの一般ルールとして、審議会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。公益通報者保護法の時も、審議会での報告取りまとめ時ではなく、その後の法案骨子作成時にパブリックコメントに付している。

パブリックコメントは、準備、募集期間、回答作成など一連の手続のために、2 ヶ月程度の期間が必要であり、来年の 6 月に最終報告をとりまとめるということ踏まえると、スケジュール的にも厳しいと思われる。

- ・ 資料 2 の 4 ページの損害賠償について、選定当事者制度の改善や司法アクセスの改善等が述べられており、資料 3 の参考資料 10 で司法アクセスの改善について項目が列挙されているが、この参考資料の中に少額訴訟を担う人的基盤が整備されつつあることを可能であれば加えて欲しい。具体的には弁護士等の増加や、司法書士への簡裁代理権の付与等が考えられる。

また、資料 2 の 4 ページの下から 2 行目の文章については、「上記のような手法の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」という文章を可能であれば入れていただきたい。

- ・ 資料 2 の 4 ページの注 4 で、不当利得の吐き出しについて記載されているが、検討委員会で議論をしていないのにも関わらず、結論が断定的に出されてしまっているような印象を受ける。「今後の長期的な課題である」といった記載にすべきではないか。

- ・ 資料 2 の 4 ページの損害賠償の記述については、選定当事者制度の改善や司法アクセスの改善等との関係から、消費者団体訴訟制度における損害賠償請求について考えるべきとの意見があったことは事実であるが、そうした制度の改善が進むこととは別に、消費者団体訴訟制度の中でも検討を行うべきとの意見もあったわけであり、「その他の面も含めた検討が必要である」との記載にして頂きたい。

資料 2 の 9 ページの事業者等からの独立性について、「事業者等」の定義が非常に不明確である。消費者契約法の観点から言えば、弁護士や消費者団体も事業者となりえるわけであり、事業者といっても様々な形態が想定しうる。こうした点を考慮すると、事業者等からの独立性を適格要件の在り方についての一般原則とすることには無理があり、濫訴の懸念に関しては、別途の措置を講ずるべきではないか。

資料 2 の 11 ページ(3)の適格要件への適合性判断の在り方について、行政があらかじめ判断することには賛成であるが、場合によっては、別途、裁判所でも判断できるような例外的取扱いについても、今後の検討課題として残すべきである。

- ・ 資料 2 の 17 ページの 3 段落に今後の課題のうち、「どのような行為を差止対象とす

るのか」については、消費者契約法上の不当勧誘・不当条項を対象とすることで合意が得られていると思うが、他にどのような論点があるのか。

資料2の11ページ、適格要件適合性の判断について行政を主とすることには賛成であるが、判断主体として中立的な第三者機関の設置を含めて検討していただきたい。

また、行政を判断主体とするならば、適格要件である人的基盤、財政基盤に関しては、行政が主体的に価値判断する項目として適切ではないと考える。

不当な勧誘行為については、検討委員会でも様々な意見が出されており、具体的に事業者の行為の反復継続性などをどのように定義するか等、詰めるべき論点がある。また、対象法令に関し、消費者契約法のベースとなる民法・商法についても、場合によっては議論が必要と考えている。

- 資料2の10ページに記載されている組織運営体制については、外部監査とディスクロージャーが必要であると考えている。この点に関し、委員の間で合意が得られていないというのであれば、適切な組織運営体制として、「理事・監事等の機関を備えていれば十分」との誤った印象を与えてしまわないよう、資料17を削除すべきである。

年明け以降の検討にあたっての課題かもしれないが、消費者団体訴訟制度が運用されるにあたり、判決主文がどうなるのか、訴訟当事者がどのような訴訟活動を行うのか等、制度運用の具体的なイメージが各委員の間で共有できていないと感じる。17ページの「おわりに」の部分に検討課題として「具体的な制度運用方法についての理解を共有した上で十分議論をする」といった旨を記載していただきたい。

- 資料2の4ページの損害賠償に関する記載であるが、最終行の「慎重に検討されるべき」との表現が、損害賠償は今後とも検討しないという印象を受けてしまう。検討委員会の主たるテーマでないことは分かっているが、今後の扱いについて、議論も十分していないのに結論が出てしまっているようで違和感を覚える。

損害賠償の今後の扱いについては、結論が出ていないので「慎重に検討」とニュートラルな立場に立って記述している。他の課題のことも考慮して、深入りすべきでないと考えている。

本日の議論を踏まえて、事務局において制度の骨格について修文案を作成し、次回の検討委員会でご審議していただきたい。