

消費者団体訴訟制度の骨格について(案)

平成16年12月

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

目 次

はじめに	1
第1 消費者団体訴訟制度の必要性	2
1. 消費者被害の未然防止・拡大防止の必要性	2
2. 消費者被害の未然防止・拡大防止における消費者団体の重要性	3
3. 消費者団体に差止請求権を認める必要性	3
4. 消費者被害の損害賠償請求について	4
第2 消費者団体訴訟制度構築の方向性	5
1. 基本的考え方	5
2. 差止めの対象とすべき事業者の行為	6
(1) 基本的考え方	6
(2) 差止めの対象とすべき事業者の行為	6
3. 適格消費者団体の要件の在り方	7
(1) 基本的考え方	7
(2) 適格要件の具体的な在り方	8
(3) 適格要件への適合性判断の在り方	11
(4) 事後的担保措置	12
4. 訴訟手続の在り方	12
(1) 基本的考え方	12
(2) 適格消費者団体相互の関係について	13
(3) 差止判決の実効性確保について	14
(4) 制度運営の円滑化について	15
5. 制度の実効性を高めるための方策	17
(1) 適格消費者団体の自主的な取組みの重要性	17
(2) 環境整備の方向性	17
おわりに	19
審議経過	20
消費者団体訴訟制度検討委員会委員名簿	21
< 参考資料 >	

はじめに

近年、消費者契約に関わるトラブルが増加しており、その内容は一段と多様化・複雑化している。こうした中で、消費者の利益の擁護を図るための仕組みとして、消費者団体が消費者全体の利益のために訴えを提起することを認める制度（消費者団体訴訟制度）を導入する必要性が高まっている。

消費者団体訴訟制度については、消費者契約法制定に際しての衆参両院における附帯決議（平成 12 年 4 月） 司法制度改革推進計画（平成 14 年 3 月閣議決定）等において、その検討の必要性が指摘されてきた（資料 1）。

また、平成 15 年 5 月の国民生活審議会消費者政策部会報告においては、差止めを中心とする消費者団体訴訟制度を早急に導入することが必要である旨が提言された。

このような中で、平成 16 年 4 月、国民生活審議会消費者政策部会に消費者団体訴訟制度検討委員会が設置された。以降、本検討委員会では、関連団体へのヒアリングを経て、制度を構築するための主な論点について討議を行ってきた。本報告は、これまでの検討に基づき、消費者団体訴訟制度の骨格についてとりまとめたものである。

第1 消費者団体訴訟制度の必要性

1. 消費者被害の未然防止・拡大防止の必要性

近年、商品・サービスに関する消費者トラブルが増加しており、特に消費者契約に関わるトラブルについては、全国の消費生活センター等に寄せられた苦情相談の7割前後を占め、深刻な状況となっている（資料2）。

消費者契約に関連した被害については、一般に、同種の被害が多数の者にわたるといった特徴を有している。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。

この抑止の手法については、消費者政策の在り方に関し、行政による事業者に対する規制よりも、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（資料3）。

しかし、消費者にとって、事業者の行為の不当性を認識した場合には、契約の締結を回避すれば足りることもあり、現行法上、直接的な被害を受けていない消費者が、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。

こうしたことを踏まえ、事業者の不当な行為の抑止につき、どのような者がどのような方法で当たるのが適当であるかについての検討が求められている。

2．消費者被害の未然防止・拡大防止における消費者団体の重要性

消費者団体には、消費者の利益の擁護を図るため、消費者に代わって、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（資料4）。

平成16年6月に施行された消費者基本法において、新たに消費者団体に関する規定が設けられ、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（資料5）。

このような役割が期待される消費者団体は、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。

3．消費者団体に差止請求権を認める必要性

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、一定の成果を上げているものがある。

しかしながら、これらの自主的な活動には法的な裏付けがないことから、事業者側から誠実な対応が得られない場合があるなど、その実効性において限界があると指摘されている（資料6）。

こうしたことを踏まえると、現行制度は、事業者の不当な行為を抑止していく上で十分とはいえないと考えられる。このため、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¹（資料7）。

¹ このような制度は、EU諸国をはじめとする多くの諸外国で既に導入されており、消費者被

4 . 消費者被害の損害賠償請求について

消費者被害は、同種の被害が多数の者に及ぶものの、個々の消費者に生じる被害額が比較的少額であることから、事後の被害救済を求めて個々の消費者が訴えを提起することは困難な場合が多い。このため、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、個々の被害者が損害賠償請求権など事業者に対する何らかの請求権を有していることを前提として、少額多数被害救済の実効性を確保しようとするものである²。

しかしながら、このような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うる。

実際、こうした観点から、選定当事者制度の改善³がなされ、その他司法アクセスの改善など、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(資料10)。

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、上記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⁴。

害の未然防止・拡大防止において相当の役割を果たしていると考えられる(資料8)。

² この点で、直接的な被害を受けていない者に事業者の不当な行為の差止めを求める権利が現行法上は認められていない未然防止の局面とは大きく異なる。

³ 選定当事者制度とは、共同の利益を有するものの中から全員のために原告(または被告)となるべき一人または数人を選定し、その選定された者が自己と他人のために、当事者として訴訟を行う制度。平成8年の民事訴訟法改正により、選定の要件が緩和された(資料9)。

⁴ なお、消費者団体による損害賠償の請求に関しては、消費者個人の損害賠償請求権を前提としない考え方(利益の吐き出し請求等)もあるが、そのような考え方は、我が国において一般

第2 消費者団体訴訟制度構築の方向性

1. 基本的考え方

差止めを中心とする消費者団体訴訟制度は、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るのが適切である。

こうした考え方を踏まえると、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。

このため、制度の導入にあたっては、以下の点について、十分検討を行う必要がある。

ア . 消費者全体の利益を擁護するという観点から、事業者のどのような行為を差止めの対象とすべきか

(差止めの対象とすべき事業者の行為)

イ . 消費者全体の利益のために請求権を行使する主体としてふさわしい消費者団体(適格消費者団体)はどのようなものか

(適格消費者団体の要件の在り方)

ウ . 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ことなどから、訴訟手続において特段の措置を講じる必要があるか

(訴訟手続の在り方)

的ではなく、慎重な検討が必要と考えられる。

2. 差止めの対象とすべき事業者の行為

(1) 基本的考え方

消費者契約法⁵は、消費者利益を擁護するために、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するものであり、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（資料11～13）。

(2) 差止めの対象とすべき事業者の行為

不当な契約条項の使用

消費者契約においては、事業者が多数の消費者を対象として同一または同種の取引を行うことが一般的である。このため、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。

不当な勧誘行為

消費者契約においては、事業者が契約の締結を勧誘するにあたって不当な勧誘方法が用いられ、消費者・事業者間のトラブルが発

⁵ 消費者契約法は、大きく分けて 不当な契約条項に対する規律及び 事業者の不当な勧誘行為に対する規律によって構成されている。

生ずる事例が多い。

このため、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。

3. 適格消費者団体の要件の在り方

(1) 基本的考え方

消費者団体訴訟制度が、消費者全体の利益を擁護するため、一定の消費者団体（適格消費者団体）に対し差止請求権を認める制度であることを踏まえ、適格消費者団体の要件は、以下の3つの観点を基本とすべきである。

ア .消費者全体の利益を代表して消費者のために差止請求権を行使できるかどうか （消費者利益代表性）

イ .差止請求権を行使し得る基盤を有しているかどうか （訴権行使基盤）

ウ .不当な目的で訴えを提起するおそれはないか （弊害排除）

具体的な適格要件の設定にあたっては、適格消費者団体の行使する差止請求権が、社会的にも経済的にも大きな影響を与うるものであることを踏まえ、明確かつ適切な基準とする必要がある。

(2) 適格要件の具体的な在り方

団体の目的

団体がその定款等において規定する団体の目的に消費者利益の擁護が掲げられている必要がある。

営利を目的とする団体については適格消費者団体の対象から除外すべきである（資料 14）。

活動実績

消費者利益代表性を有すると真に認められるためには、**団体の主たる活動が、上記の目的に沿って、相当期間、継続的に行われている必要がある。**

団体の規模

団体の規模の要件については、一定の消費者からの支持を得ていることの表れとして、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、団体が継続して活動しうることの表れとして、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づけを踏まえ検討する必要がある。

事業者等からの独立性

団体が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えない、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。消費者全体の利益を擁護するという消費者団体訴訟制度の趣旨に鑑みると、事業者等からの独立性を要件とすることが必要である。

なお、消費者団体の中には、活動資金の確保等のために事業を行っている団体もあるという現状を踏まえ、事業者性の範囲について、今後、さらに議論を深める必要がある。

法人格

団体は法人格を取得することによって権利・義務の主体となることが原則である⁶。

我が国においては、法人格を有しない団体であっても、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とされている（資料 15）。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ため、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⁷。

⁶ 法人とは、自然人以外のもので、法律上、権利・義務の主体たりうるものをいう。法人には、営利を目的とする法人のほか、公益法人や社会福祉法人等、いくつかの形態がある。

⁷ 近年、NPO法人制度や中間法人制度が新たに創設され、非営利団体が比較的容易に法人格を取得しうる環境が整備されてきている。

このため、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。

人的基盤、財政基盤、組織運営体制

消費者団体訴訟制度が消費者の利益のために実効的かつ適切に運用されるためには、団体が差止請求権を的確に行使するための、人的基盤、財政基盤、適切な組織運営体制を具備していることが必要である。

ア．人的基盤

団体が差止請求権を的確に行使するに当たっては、消費者被害についての情報を収集・分析した上で、事業者に対して事前交渉や差止請求を適切に行い、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。

このため、団体には、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考えられる（資料16）。

イ．財政基盤

財政基盤は団体の活動の裏付けとなるものであり、継続的に活動しうるに十分な財政基盤を有していることが必要である。

ウ．組織運営体制

団体が差止請求権を適切に行使しうるためには、適切な組織体制の下で、健全で透明性の高い事業運営が行われていることが必

要である。

暴力団等の排除

差止請求権を行使しようとする団体が暴力団等の反社会的存在の支配の下にある場合、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。このため、このような反社会的存在からの独立性を要件とすべきである。

(3) 適格要件への適合性判断の在り方

消費者団体が適格要件を満たしているかどうかの判断については、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、団体が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への適合性を判断する方法が考えられる。

前者の方法については、どの消費者団体が適格消費者団体であるかが消費者・事業者双方にとって明確となり、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、消費者団体訴訟制度の効果的・効率的な運営に資すると考えられる。

一方、後者の方法については、訴え提起時点では制限がないことから、事業者の不当な行為の発生後、より迅速に訴えを提起することが可能になるといったメリットも考えられるが、前者の方法と比べ、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⁸。

⁸ 例えば、個別の訴えごとに適格要件の適合性が争われる可能性があるほか、不適切な団体を排除することや訴訟前の交渉を促すことが困難となることが考えられる。

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。

(4) 事後的担保措置

適格要件への適合性を認められた団体であっても、その後、適格要件を欠くに至ることがあり得る。これをそのままにして放置することは、制度の信頼性を損なうことになり、適切でない。そのため、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(資料17)。

4. 訴訟手続の在り方

(1) 基本的考え方

消費者団体訴訟制度における訴訟手続については、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。

一方、本制度には、

- ・ 訴えを提起し得る適格消費者団体が複数存在すること
- ・ 訴訟により消費者全体の利益の擁護を目指すものであること
- ・ 我が国の法制上新しい訴訟類型であること

という特色がある。

これらの特色を踏まえ、手続ルールの明確化や濫訴の防止を図ることなどにより制度を有効・適切に運営するという観点から、訴訟手続

に関して、特段の措置を講じ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。

(2) 適格消費者団体相互の関係について

既判力の範囲

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⁹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返しが生じるのではないかという懸念もあるが、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、さらに検討する必要がある。

同時複数提訴の可否

ある適格消費者団体が起こしている差止めを求める訴えの係属中に、別の適格消費者団体が同一事案に関して、さらに差止めを求める訴えを提起（同時複数提訴）しうるかどうかに関しても、特段制限されないとするのが民事訴訟法の原則に整合的

⁹ 確定判決には、以後この確定判決の判断に反する主張を認めないとする効力（既判力）が認められており、この既判力は原則として訴訟当事者に及ぶ（資料 18）。

である（資料 19）。

他の適格消費者団体による訴え提起によって、事業者に過重な負担が生じるのではないかという懸念もあるが、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、さらに検討する必要がある。

請求の放棄、和解等の可否

請求の放棄や和解等の可否に関しても、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である。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じる必要はないと考えられる（資料 20）。

（ 3 ） 差止判決の実効性確保について

判決の援用制度

消費者団体訴訟制度を導入している国のうち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（資料 21）。

この援用制度については、判決の実効性確保、個別消費者の利益などの観点から、導入することが必要との指摘がある。一方、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、

援用によって個別訴訟にどのような効果が生じるか明らかでないとして、その導入に対する問題も指摘されている。

援用制度は判決の効力に関して民事訴訟法の一般原則に対する例外を定めるものと考えられるため、その必要性については、導入した場合の効果等も踏まえ、慎重に検討する必要がある。

判決の周知・公表

本制度は、消費者全体の利益擁護を図ることを目指すものであり、差止判決の内容等を消費者に広く周知させることが重要である。このため、消費者への情報提供として効果的な手法が求められる。

(4) 制度運営の円滑化について

事業者との事前交渉

消費者団体訴訟において、適格消費者団体と相手方事業者との間の事前交渉（警告・交渉等）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するとともに、早期解決につながると思われる。

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や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され、事前交渉を義務付けることは適切ではない。

管轄裁判所の決定

本制度における差止めを求める訴えを管轄する裁判所については、被告である事業者の所在地（営業所）を管轄する裁判所を基本としつつ、被告の応訴の負担¹⁰や審理の便宜¹¹、適格消費者団体の要件の在り方を踏まえ、さらに検討する必要がある。（資料 22）。

訴額の算定

本制度における差止めを求める訴えの訴額の算定については、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扱うことが適当である（資料 23）。

¹⁰ 管轄地を広く認めると、適格消費者団体が恣意的に管轄裁判所を選択することなどによって、被告となる事業者が過重な応訴の負担を負うおそれがある。

¹¹ 差止めを求める訴えの審理の過程において、重要な間接事実の一つとして個々の消費者に対する契約条項の使用状況や勧誘行為の状況が問題となるものと考えられる。このため、証人となりうる消費者が多数存在する不当な契約条項が使用された地及び不当な勧誘行為が行われた地において審理を行うことには一定の合理性があるとも考えられる。

5 . 制度の実効性を高めるための方策

(1) 適格消費者団体の自主的な取組みの重要性

消費者団体訴訟制度が消費者全体の利益を擁護するという本来の目的を達するためには、適格消費者団体が差止請求権を制度の目的に沿って適切に行使することが求められる。

そのためには、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必要があり、これらは適格要件の重要な要素である（前掲資料 16）。適格消費者団体は、これらの基盤を備えるため、まずは自主的な取組みを行う必要がある。

(2) 環境整備の方向性

適格消費者団体の自主的な取組みを基本としつつ、制度の実効性を高める観点から、適格消費者団体が差止請求権をより行使しやすくするための環境整備が重要と考えられる。

行政においては、消費者団体訴訟制度の導入を視野に入れて活動している団体の状況も踏まえつつ、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について検討する必要がある。

例えば、制度の実効性を高めるためには、適格消費者団体が消費者被害の情報収集に努めるだけでなく、個々の消費者が消費者被害の情報を適格消費者団体に迅速に提供することも重要である。このため、制度に関する広報・啓発等を通じて、個々の消費者の制度に対する理解の増進を図る必要がある。

また、国民生活センター等においても、適格消費者団体に対し、消費者全体の利益を十分考慮して、積極的に情報提供に努める必要がある。

おわりに

本検討委員会では、これまで、どのような消費者団体が、どのような訴えを提起しうる制度にするのか、また、制度が適切に活用されるためにはどのような措置が必要か、といった視点から検討が進められてきた。本報告は、これまでの検討に基づき、消費者団体訴訟制度の骨格をとりまとめたものである。

一定の消費者団体が消費者全体の利益のために差止請求権を行使することを認めるという本制度は、我が国の法制上新しいものである。このため、制度を構築するに当たっての論点は広範にわたり、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、さらに検討を進める必要がある。

例えば、具体的にどのような行為を差止対象とするのか、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、消費者団体訴訟制度の具体化を図るため、今後、さらに検討を進めていくこととする。

審議経過

回数	開催日	議 題
第1回	平成16年 5月24日	消費者団体訴訟制度に関する今後の検討方針について
第2回	7月 2日	関係団体からのヒアリング ・国民生活センター ・消費者団体 (消費者団体訴訟制度を考える連絡会議) ・日本弁護士連合会
第3回	7月20日	関係団体からのヒアリング ・日本経済団体連合会 ・中小企業団体 (全国商工会連合会、日本商工会議所、全国中小企業団体中央会、全国商店街振興組合連合会) ・消費者団体 (全国消費者団体連絡会、全国消費生活相談員協会)
第4回	8月13日	消費者団体訴訟制度に係る論点整理(第1回) ・訴権の種類 ・訴権の内容
第5回	9月10日	消費者団体訴訟制度に係る論点整理(第2回) ・適格団体の要件
第6回	9月24日	消費者団体訴訟制度に係る論点整理(第3回) ・制度運営上の諸問題
第7回	10月 7日	これまでの審議経過について
第8回	11月17日	制度の実効性を高めるための方策について 消費者団体訴訟制度の骨格について(素案)
第9回	12月13日	消費者団体訴訟制度の骨格について(案)

消費者団体訴訟制度検討委員会 委員名簿

(平成16年12月13日現在)

委員長	山本 豊	京都大学大学院法学研究科教授
委員長代理	三木 浩一	慶應義塾大学法学部教授
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
	御船美智子	お茶の水女子大学生生活科学部教授