

2004年12月9日

国民生活審議会消費者団体訴訟制度検討委員会委員長 山本豊先生

検討委員会委員 坂東俊矢

「消費者団体訴訟制度の骨格について（案）」に関する意見

事務局の皆様がとりまとめに向けての文書を作成されたご努力に敬意を表します。しかし、今後の議論の基礎となる文書としてこの「骨格（案）」が適切であるのかについては、少なからぬ疑問を感じております。残念ながら、12月の審議予定日はいずれも私の講義担当日であり、調整の努力を可能な限りしますが、出席は容易ではありません。大変申し訳ない次第ですが、文書で意見を提出することをお許しいただきたいと思えます。

1. 全体の印象

審議経過でも明らかにされているように、この委員会はすでに6団体に対する2回のヒアリング、審議経過のまとめの会を除いても4回の論点に関する議論をしています。今回の「骨格（案）」に、ヒアリングの結果あるいはその後の議論が本当に反映されているのか。まずはその点についても疑問を禁じ得ません。

それはとりわけ、「5. 制度の実効性を高める方策」の部分に感じます。

すでにヒアリングでも指摘されたように、適格消費者団体として適切に「差止請求」を行使していくためには、関連する被害情報の提供やそうした活動に対する事業者、事業者団体の協力、それに必要な費用の支援が不可欠です。ヒアリングでも同様の要望が寄せられていました。

もちろん、消費者団体が自主的にその努力をすることは当然です。しかし、行政がこれに果たすべき責任は小さくありません。検討委員会でも、そうした指摘は私を含め複数の委員から出されています。しかしながら、行政のする方策については、どのようなことが可能で適切であるかを検討するという表現にとどまっています。そして、その例としては「広報・啓発等で制度に対する消費者の理解の増進を図る」ことが挙げられるのみです。制度の理解を図ることは、これが国の法によって実現される制度である以上、政府が責任をもって行うべきは当然のことです。ここには、ヒアリングや検討委員会での議論を受けた一歩踏み込んだ記述が必要であると考えます。一案を示せば「例えば、制度の実効性を…（中略）…なく、個々の消費者の消費者被害に関する情報が、個々の消費者や行政機関などから適格消費者団体に確実に提供される方策を検討することが必要である。また、必要な関連資料が事業者から提供される方策についても検討する。」（17頁下から5行）ではダメですか？ そうすると、「このため、」以下の文章も変わるはずですが。

なお、費用支援のあり方については別の段落を設けて、記述すべきです。例えば18頁の最後に「なお、適格消費者団体の活動や訴訟費用についての支援のあり方については、

消費者基本法の趣旨も勘案して、今後、引き続き検討する。」という文を追加することで、今後の議論とすることが可能になるはずで、これは恐らく、消費者団体訴訟制度に関する法律の条文上の記載の問題ではなく、むしろ消費者団体に対する支援策全体の議論であることは理解します。しかし、実際に消費者団体訴訟制度が機能するのは、早くとも3年近く後のことです。だとすると、消費者団体への支援のあり方の枠組みに、団体訴訟制度の費用援助が含まれるべきであることを今から指摘しておくことはとても意味のあることです。

そもそも「消費者団体訴訟制度」にはどのような意義があるのでしょうか。釈迦に説法ですが、具体的に書きます。例えば、消費者契約法に基づき「前納学納金」の不返還特約条項が無効とされる判断が続いています。もっとも、これらの訴訟は個別被害の救済であって、高等教育機関の自主的な対応はともかく、入学契約から前納学納金不返還特約を削除するあるいはその内容を変更させるということに直接にはつながりません。21世紀型消費者政策では、「市場の公正さ」を実現するについて、消費者に一定の役割と責任を果たすことを求めています。しかし、消費者個々に差止請求を認めない限り、その役割を果たすことができません。一方で、消費者個々に「差止」までの強い権限を認めることには、慎重な検討も必要でしょう。ですから、その役割を適切に担うことを消費者団体に求めようとするのが、「消費者団体訴訟制度」であると認識しています。「第1 消費者団体訴訟制度の必要性」の流れはそのような観点で書かれています。消費者団体が団体訴権行使を通して、市場の公正さ確保のために役割を果たすとすれば、それには社会的な意味があります。消費者団体だけの利益にとどまらない社会的意義があります。消費者団体訴訟制度の制度設計には、その視点が不可欠です。ですから「実効性確保」策の検討が必要なのです。私には、「第1 消費者団体訴訟制度の必要性」の理解が具体的な制度の提案にはつながっていないように思えてなりません。

2. 個別論点

いくつかの点で考えるところを指摘させていただきます。

(1) 財務基盤の視点

すでに指摘したように、適格消費者団体に対する行政からの財政上の支援策については何の具体的な言及もありません。一方で、消費者団体訴訟制度は「差止請求」に限定して検討することになっています。差止請求である限りにおいて、訴訟を遂行する適格団体には訴訟費用などの負担が生ずることがあっても、金銭的な補償を得ることはありません。また、適格消費者団体の要件として事業者等からの独立が言われ、事業性の範囲について議論を深めるという留保付きではありますが、適格消費者団体が何らかの事業を行っていることが団体訴権行使の阻害要因になる可能性が残っています。市場の公正さを実現する社会的役割を誠実に果たせば果たすほど、適格消費者団体の財務基盤は揺らぐことになりかねません。にもかかわらず、適格消費者団体の要件のひとつとして「財務基盤」が挙げられ、継続的に活動しうるに十分な財務基盤が求められます。現実の消費者団体は、具体

的活動をするに際して、その度ごとに会員や社会からの寄付を募り、それを基盤に活動を行っています。そうした実態を考慮すれば、上述のような記述のあり方は現実的ではないし、一步間違うと財政の問題で消費者団体訴訟制度が機能しなくなる枠組みですらあり得ます。「骨格(案)」であっても、そうした点からの検討がなされるべきだと考えます。

(2) 損害賠償請求に関する記述について

例えば「選定当事者制度の改善」が、この制度の積極的活用につながっているという認識を私は持っておりません。また、資料10に記載されているさまざまな司法アクセスの改善が、消費者被害の損害賠償請求にどのような影響を与えるのかについても、固まった評価があるわけではありません。だとすると4頁の下2段、「その上で、同制度の必要性も含めて」という言葉は踏み込みすぎた表現だと思われる。「注視し、慎重に検討されるべきである。」でよろしいのではないのでしょうか。

(3) 不当勧誘行為の差止について

差止請求を認めるということは「被害の未然防止、拡大」を防ぐとことに目的があります(2頁)。だとすると、不当勧誘行為が「反復継続」されていなければ差止の対象としなしいのは明らかに範囲が狭すぎます。「反復継続されて行われているなどの場合」という文(7頁2行目以下)は「反復継続されて行われる恐れがある等の場合」と記述することが適切だと考えます。また、仮にこの点は今後の議論に委ねられるのだとすれば、「事業者による一定の不当な勧誘行為によって、消費者被害が拡大する恐れがある場合などに、その行為の差止を認める必要がある」というニュートラルな記述で十分ではないのでしょうか。

(4) 管轄裁判所の決定について

管轄裁判所の記述については、事業者の所在地を基本とすることに異議はありません。ただ、注釈11に記述されていることは、消費者被害に関する裁判ですすでに定着した考え方であると思います。それを「審理の便宜」と表現するのではなく、本文中に具体的に記述する必要があるように思います。

3. おわりに

「骨格(案)」をお送り頂いてから、2日間で意見書を作成しましたので、意を尽くせない部分、あるいは誤解している部分もあろうかと思えます。また、そもそもこの「骨格(案)」という文書の性格も必ずしも理解できているわけではありません。基本的には、判断が固まった部分とそうでない部分とを整理されたものだと考えましたが、だとするとやはり制度全体を見通した議論にも配慮が必要だと思えます。

以上