

第9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12月13日(月) 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、鹿野委員、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、升田委員、三木委員

(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

第9回検討委員会資料について事務局より説明の後、「資料1 消費者団体訴訟制度の骨格について(案)」に関し、大要以下の議論が行われた。

- ・ 4ページの注4について、実際、ドイツ・フランス等でも利益吐き出しのための訴訟が行われている。損害賠償は違法行為の抑止のために有効であるという機能について、注4に追記していただきたい。

6ページ「不当な勧誘行為」について、通常、反復継続するおそれがある時に差止めが認められるのであり、「反復継続して行われている」ことを条件とすべきでない。「反復継続して行われ又は行われるおそれがあるなど」と明確に記述すべきではないか。

8ページ「活動実績」について、消費者団体訴訟制度の導入に向けて、既存の消費者団体が集まって訴権を担うための団体を新たに結成しようという動きがあることや、平成15年5月の内閣府「消費者組織に関する研究会報告書」での指摘を踏まえると、新団体の結成の際には、既存団体の実績を考慮するとの趣旨を追加すべきである。

9ページ「事業者等からの独立性」について、要件として必要と言い切っているが、要件とすべきとの合意があったとは思っていない。表現を再考すべきだ。

10ページ「人的基盤、財政基盤、組織運営体制」について、特に財政基盤に関しては「～円以上必要」といった基準を設定するのが困難である。財政基盤の要件を独立させるのではなく、人的基盤・財政基盤・組織運営体制を関連させながら適切な訴権行使基盤を考える、という程度の記述に留めるべきである。

15ページ「判決の周知・公表」について、国民生活センターへの情報の集約等の具体的な意見も出ていたことを反映させた記述にしていきたい。

16ページ「管轄裁判所の決定」について、不当行為のなされた地又はなされるおそれのあ

る地を管轄に含めるかどうかが具体的な論点になる、ということ明らかにすべきである。

17 ページ「(2) 環境整備の方向性」については、複数の委員から、消費者団体訴訟制度の実効性確保のために財政支援が必要であると意見が出されている。消費者団体の財政状況や、差止訴訟は消費者団体に経済的に利益をもたらすものではないことに鑑み、適切な考慮がなされるべきであり、財政支援を検討課題として記すべきである。

- ・ 4 ページ「4. 消費者被害の損害賠償請求」について、事務局から、現行の表現は双方の立場を最大限考慮したものであり、修正は困難との説明があったが、個人的には表現が消極的すぎると感じている。損害賠償については、時間的制約上、やむを得ず検討課題から外したものであり、改めて検討するとの前向きな意見が多数であったと認識している。4 ページの最終行にある「慎重に検討されるべき」を「改めて検討されるべき」との表現に修正すべきだと考える。同じく注4の利益の吐き出し請求に関しても、具体的検討がなされていないのに消極的評価がなされているようだ。もっとニュートラルな表現に修正し、可能性を残してほしい。

6 ページ「(1) 基本的考え方」について、当検討委員会では消費者契約法を基本として検討を行うということは理解しているが、今回検討している制度は必ずしも消費者契約法のみで終止するものではなく、特商法、景表法などの問題もある。当検討委員会の所管外としても、将来的に他の法律も含む可能性があることを示す表現にしてほしい。

6 ページ「 不当な勧誘行為」について、資料にある「反復継続して行われているなど」という表現を、「反復継続して行われ又は行われるおそれがあるなど」といった表現に修正すべきではないか。

11 ページ「(3) 適格要件への適合性判断の在り方」について、行政が適格要件の適合性を判断すべきという点に関しては検討委員会でも合意が得られているが、なお、行政が公正かつ透明性が確保された手続において適格性を判断すべきという趣旨を付け加えてほしい。

16 ページ「 管轄裁判所の決定」について、行為地ないし被害発生地も管轄に含めるべきとの意見が多く出ていたので、具体的に資料に記載していただきたい。

17 ページ「5. 制度の実効性を高めるための方策」について、財政支援の在り方について検討するという記事を記載すべきである。

- ・ 4 ページ注4の利益の吐き出し請求について、損害や被害の回復を前提としない「抑止」という効果を全面的に強調して記述すべきとの意見があったが、「抑止」となると、民事訴訟の領域を超えて、刑事罰、行政罰まで含んだ議論になる。そもそも、犯罪の抑止は刑事罰ないし行政罰で行われるものであり、民間が犯罪の抑止のために検察官的に働くというのは日本の制度にはなじまない。民間同士の争いは損害の回復を中心とすべきものであり、「抑止」を強調することは、私人が私人を罰することになるのではないか。「抑止も」と簡単に追記できるものではない。

- ・ 刑事・行政がやるべきことを民間が行うというのはおかしいという指摘は理解できるが、不当な契約条項の使用や不当な勧誘行為を効果的に抑止する手法として、差止請求権の他に利益吐き出し請求という手段があると考えており、ここでいう違法行為の抑止は、刑事上の違法性、行政法上の違法性の問題ではないと認識している。諸外国には、利益の吐き出し請求を認める国もあることや、当検討委員会で利益の吐き出し請求に関し賛成意見が述べられたこと、また国民生活センターの研究報告書に必要性を指摘するものがあること等を踏まえれば、抑止の効果について、報告書に記載する必要があると考えている。

- ・ 事務局案は、全体的にこれまでの議論を忠実に反映しているものだと思う。損害賠償請求については、当検討委員会では立ち入って議論しないこととなっており、表現は原案どおりでよいと思う。

15 ページ「事業者との事前交渉」について、法的に義務付けることが難しいのはよくわかるが、法律外のところで事前交渉を促すような何らかの措置が必要であると感じている。今回の資料の修正を求めるものではないが、消費者団体訴訟制度の導入は、訴訟が積極的に起こされることを期待してのものではなく、不当行為の抑止効果を狙うものである。事前交渉等、訴訟外での解決が大きな役割を果たすことを踏まえて、今後の検討課題としていただきたい。

- ・ 事務局案に賛成である。17 ページ「5. 制度の実効性を高めるための方策」の中で、財政支援に関しても記載すべきとの意見があるが、消費者団体の財政基盤については、透明性の高い事業運営とともに適格要件の1つとなっている。また、消費者団体に対して行政が財政支援をするのはいかがなものか。ここでは原案を維持すべきだ。

- ・ 4 ページ「4. 消費者被害の損害賠償請求について」で、司法アクセス等の手法の展開の有無に関わらず、損害賠償について検討をすべきとの意見があったことも記述すべきである。また、注4に関して、利益の吐き出し請求の考え方は我が国において一般的ではないとの結論が下されてしまっているかのようであり、違和感を感じる。「我が国において一般的ではなく」という記述を削除すべきである。

6 ページ「(1) 基本的考え方」について、消費者契約法を基本とした検討をすることに異論はないが、特商法やその他関連する消費者法に関しても、今後の宿題として指摘しておくべきである。

9 ページ「事業者等からの独立性」について、事業者等からの独立性を要件とすべきかどうかという論点があると認識しているが、ここで「要件とすべき」と記載するならば、「事業者性の範囲」に加え、「独立性」の意味も明確にする必要がある旨記述すべきである。

17 ページ「(2) 環境整備の方向性」について、行政が行うべき環境整備として、個々の消費者が適格消費者団体に情報提供することの重要性と制度に関する広報・啓発の2点が述べられているが、1点目に関しては、個々の消費者に求められるべき行動であること、2点目に関し

ては、新制度を導入する上で極めて当たり前のことであり、具体的例示としては不適切ではないか。他に具体的に書き入れないにしても、情報、人材、財政面に関する支援の在り方について今後検討と、抽象的に書いておくべきである。

- ・ 3ページ「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」について、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のものであり、それ故に消費者団体に請求権を与えるものであるから、1行目「消費者の利益」は、「消費者全体の利益」と修正すべきではないか。

- ・ 基本的には事務局案に賛成であるが、いくつか指摘をしたい。

まず、制度の濫用・悪用防止のための方策が十分議論されていないことである。団体訴権を認めることでは意見が一致しているが、誰が訴権を行使すべきかということについて説得力ある議論になっていない。攻撃しやすく防御しにくいという現行の訴訟制度を踏まえれば、適格消費者団体の要件は、より厳格に規定すべきであるし、認定も厳格に運用されるべきである。

また、11ページ「暴力団等の排除」という要件について、暴力団「等」には、暴力団以外のどんな団体が含まれることを想定しているのか。いろいろな団体が権利を行使するとすると、団体の違法性と合法性の境目が極めて曖昧になるおそれがあり、暴力団だけが権利を悪用する団体であるという整理では不適切である。

次に、損害賠償請求について、諸外国の例を引いて日本でも導入すべきとの意見もあるようだが、比較法的にみれば、損害賠償制度そのものが国によって違う。例えば損害賠償額の算出方法や請求権者に関する法理論等は国ごとに違うわけで、こうした議論なしに損害賠償請求権を導入すべきというのは適切でないと思う。

- ・ 事務局案は、全体的にこれまでの検討委員会の議論を踏まえた適切な記述であると感じているが、表現方法について若干指摘したい。

13ページ「既判力の範囲」、「同時複数提訴の可否」、14ページ「請求の放棄、和解等の可否」について、いずれにも「民事訴訟法の原則に整合的」とあるが、こういう表現は妥当だろうか。例えば、既判力については、現行の民事訴訟の中でもかなり広範なところで当事者以外にも及ぶというシステムが採用されているし、同時複数提訴や請求の放棄・和解等の可否についても同様の指摘ができる。

また、14ページ「判決の援用制度」について、援用制度が民事訴訟法の原則に対する例外になるかどうかは、援用制度の内容をどうするのかに関わってくるわけであり、「一般原則に対する例外」と言いきるのは不適切ではないか。

最後に、19ページ「おわりに」について、検討委員会で取りまとめられたのは、現段階での消費者団体訴訟制度の骨格であって、消費者団体訴訟制度全体の骨格ではないことを明記すべきではないか。

- 9 ページ「法人格」について、法人格を要件とした制度設計をしてしまうと、現在ある消費者団体の多くは制度が使えないものとなってしまい、非常に残念である。我々消費者団体は、訴訟を起こすために団体を作ったわけではない。また、制度があっても訴訟をどんどん起こしたいというわけではなく、どうしても許せないケースにのみ訴訟を提起したいと考えており、そういう時に法人格の有無で適格性が判断されてしまうことが残念である。
- 2 ページ「1. 消費者被害の未然防止・拡大防止の必要性」及び参考資料 2 について、ここで使用されているデータは、「契約・解約」に係る苦情相談のみであり、「販売方法」に係る相談件数が考慮されていないようだ。差止めの対象として、不当な勧誘行為が含まれていることを勘案すれば、「販売方法」に係る相談件数も含めるべきではないだろうか。

6 ページ「不当な勧誘行為」について、「反復継続して行われているなどの場合」では、既に行われていることが前提になっているように捉えられるので、「反復継続して行われるおそれ」という表現を入れた方がよいと感じる。

17 ページ「(2) 環境整備の方向性」について、抽象的でもよいので、情報面、財政面、人的基盤等への支援について検討と書き入れるべきではないか。現在、消費者基本法の改正を受けて、各地で消費者条例の改正が行われており、例えば消費者訴訟援助制度の対象として消費者団体も含めるという考え方も、もしかしたらあるかもしれない。このような地方の動向も踏まえ、行政も具体的役割を担うということを示してほしい。
- 事務局案に基本的に賛成である。

訴権の範囲について、検討委員会では消費者契約法に絞る方向で議論されており、原案どおりでよい。

損害賠償請求についても、誰がどのような形で被害の救済を行うのか等、制度の具体的な内容について一切検討されておらず、現段階で記載されている以上のことを書くべきではない。適格団体の要件については、認定の際に検討されるべき要素が示された段階であり、今後適格団体の具体的な議論に早く進めるとよいと思う。
- 損害賠償請求について、諸外国で導入されているから直ちに日本でも認めるべきと言っているわけではなく、検討委員会で具体的に検討していないにも関わらず、既にマイナスの評価を下しているように読めるので、ニュートラルな表現に修正してほしいという趣旨である。

6 ページ「(1) 基本的考え方」については、消費者団体訴訟制度導入の対象法令は複数あるものの、当検討委員会では消費者契約法を基本にして検討を進めるというニュアンスにすべきである。
- 17 ページ「5. 制度の実効性を高めるための方策」については、もう少し論点を明確にした

書きぶりにすべきと感じている。特に財政支援について、今後議論を進めるためには、委員会で意見が出たものについて何らかの記述をすべきではないか。

支援策を考える上では、消費者団体を育てていくという視点が非常に重要であると考えている。このまま消費者団体訴訟制度を導入したとしても、現状の消費者団体では、訴権を行使する団体は1つあるかないかという感じだろう。「21世紀型の消費者政策の在り方」にもあるとおり、消費者団体が市場の監視者としての役割を果たせるような環境を整えることが行政の役割である。消費者団体の自助努力が必要とはいえ、団体の多くは弱体であるという現状を踏まえ、国の施策として、少しでも関わりたい人を消費者団体に取り込めるようにすることが必要ではないか。現在の制度設計では、大きな団体のみが訴権を行使できることとなり、その他の消費者団体には関わりの薄い制度となってしまうことが懸念される。

- ・ 18ページの国民生活センターの役割については、事務局案に記述されている方向で積極的に情報提供に努めていきたい。

事務局案に関して、様々な意見が出されているが、制度の骨格に関する取りまとめという趣旨を踏まえれば、コンセンサスを得たところは結論を記載し、意見が分かれているところは論点を整理し、来年以降の検討課題と位置づけるのが適切である。

- ・ 事務局案に基本的に賛成である。

9ページ「事業者等からの独立性」について、様々な修正案が出されているが、独立性が求められる理由は淡白な記述にとどまっている。濫訴のおそれとともに、消費者団体を仮想した団体が競合事業者への事業妨害を行うおそれ等を考慮すれば、原案どおりでよいと考えている。

また、損害賠償請求について、違法行為抑止の観点からの指摘がなされているが、一方、平成9年の最高裁判決では、損害賠償制度は損害の填補のためのものであって、違法行為抑止のためのものではないと明言しており、消極論について理由がないわけではない。

さらに、団体への支援について、消費者団体の役割が非常に重要であるということは認識しているが、消費者団体には、他方で個別の消費者との関係で緊張関係がある。個人と社会、国家との間に団体が入るといえるのはどういうことかというのは、大げさに言えばフランス革命以来の非常に大きな問題であり、色々考えなければいけない問題がある。限られた時間で作成する報告書の中に、中途半端に議論の頭出しをすることには賛成しかねる。

本日出された様々な意見やこれまでの議論を踏まえて、どのような整理が適切か、事務局とも相談してお示ししたいと思うので、暫時休憩とする。

[休 憩]

各委員からの意見を踏まえて検討した結果、以下のような形での対応を提案したいと思う。

2 ページで苦情相談に関するデータについて指摘をいただいたが、資料等を調査した上で、必要があれば、適宜資料の差し替え又は修正をすることで、ご一任いただきたい。

3 ページ「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」について、1 行目「消費者利益の擁護」という記述を「消費者全体の利益擁護」と修正すべきとの指摘をいただいたが、ここは、消費者団体の一般的な活動について述べたものであり、一部の消費者の利益を擁護するような消費者団体も存在することを踏まえれば、原案を維持すべきであると思う。その代わりに、3 ページ下から 2 行目「一定の消費者団体に」の後に、「消費者全体の利益擁護のため」という文言を付け加えたい。

4 ページ「4 . 消費者被害の損害賠償請求について」に関して、多くの委員から意見をいただいたものの、議論が分かれているところであり、原案を変えることは難しい。当検討委員会においては、消費者団体訴訟制度の設計を議論するのが任務であり、消費者政策として消費者被害の集団的解決に関する何らかの制度が必要かどうかという政策イシューを扱うのは任務ではない。損害賠償請求を消費者団体訴訟制度で扱うことについてのコンセンサスはないこと、また、この点に関する論点が明確に提示されていないことを踏まえれば、原案を維持せざるを得ない。また、4 ページ注 4 に関して、利益の吐き出し請求が我が国において一般的な考え方ではないことはそのとおりであり、それをニュートラルに記述している。原案を維持させていただきたい。

6 ページ「(1) 基本的な考え方」について、消費者契約法を基本とすることに関しては、検討委員会の過去の審議で決定いただいていることであり、それをそのまま記述している。したがって現時点での修文は難しい。なお、他の個別法との関係に関する指摘については、事務局から補足をする。

6 ページ「 不当な勧誘行為」に関して、おそれがある場合についても記述すべきとの指摘を受けたが、原案の「反復継続して行われている『など』の場合」の中に「おそれ」も含まれていると理解いただきたい。

8 ページ「 活動実績」に関して、新たな団体を結成する場合、既存団体の活動実績を含めるべきとの指摘を受けたが、このような具体的な点は年明け以降議論すべきであり、今回の制度の骨格には記述をしていない。骨格については、全体としてコンセンサスが得られたところをまとめており、個々の検討課題まで記述すると報告書全体のバランスを欠く。

9 ページ「 事業者等からの独立性」について、要件とすることが必要であると言い切ることについての懸念が示されたことを踏まえ、第 2 段落の 2 行目を「事業者性の範囲等独立性の内容について」と修正したい。

9 ページ「 法人格」について、当検討委員会においては、法人格を要件とすべきとの意見が多数示され、説得力ある議論が展開されたことから、新たな反論がない限り、修文は難しい。消費者団体訴訟制度は新たな制度であり、消費者団体にとっても新たな課題が付与されると考える。消費者団体が多様な活動をしており、重要な役割を果たしていることに変わりなく、訴権を行使できない消費者団体は消費者団体ではない、というわけではない。訴権

を行使していく団体はごくわずかになることが予想されるが、消費者団体訴訟制度は現在の消費者団体の活動や意義に一切影響を与えるものではないということをご理解いただきたい。

10 ページ「 人的基盤、財政基盤、組織運営体制」について、具体的な論点について記述すべきとの指摘があったが、年明け以降の検討課題であり、原案維持としたい。

11 ページ「 暴力団等の排除」については、「暴力団等」の概念に関し、後ほど事務局より説明いただく。

11 ページ「(3) 適格要件への適合性判断の在り方」について、ご意見を踏まえ、12 ページ 1 行目「適格要件への適合性を」の後に「公正かつ透明な手続きの下に」という文言を付け加えたい。

13 ページ「 既判力の範囲」、14 ページ「 同時複数提訴の可否」、14 ページ「 請求の放棄、和解等の可否」について、「民事訴訟法の原則に整合的」との表現を「民事訴訟法の原則から適切」との表現に変更すべきとの指摘があったが、ご懸念を踏まえ、「民事訴訟法の『基本』原則に整合的である」というふうに修正を行いたいと思う。

14 ページ「 判決の援用制度」について、どのような内容になるにせよ、個別の消費者にのみ、片面的にある種の判決効が拡張されるということから、民事訴訟法の一般原則の例外となるものであることは明らかであり、原案を維持させていただきたい。

15 ページ「 判決の周知・公表」については、コンセンサスを得ていない個々の具体的な論点に関しては列挙しておらず、原案を維持したい。

15 ページ「 事業者との事前交渉」について、委員からの指摘があったが、修文を求めるものではなく、事前交渉を促す方策の重要性についての意見であり、原案を維持したい。

16 ページ「 管轄裁判所の決定」については、コンセンサスを得ていない個々の論点に関しては記述しないという、全体との整合性から原案を維持したい。

17 ページ「(2) 環境整備の方向性」について、様々な意見を踏まえ、第 2 段落 2 行目「団体の状況も踏まえつつ」の後に「情報、人材、資金等の面で」という文言を付加したい。併せて、第 3 パラグラフ 1 行目「例えば」を「また」に、18 ページ 1 行目「また」を「さらに」と改めたい。

19 ページ「おわりに」について、ここで述べている消費者団体訴訟制度は、当検討委員会でのこれまでの検討結果を取りまとめたものであり、広く消費者団体訴訟制度全体について取りまとめをしたものではないことは報告書全体からも明らかであり、原案を維持したいと考える。

6 ページ「(1) 基本的考え方」で、対象となる実体法に関して、従来より、特商法、景表法の重要性について委員より指摘をいただいております。今後も経済産業省、公正取引委員会との連携を十分に図っていきたい。

11 ページ「 暴力団等の排除」について、暴力団以外のどのような団体が含まれるのかというご質問をいただいたが、具体的には、犯罪歴のある者が役員となっているような団体を

想定している。なお、宗教団体・政治団体については、「反社会的存在からの独立性」という観点からではなく、団体の目的や活動実績の要件を詰めた結果、除外されると考えている。

以上の修正案につき、検討委員会では了承された。なお、細かい修文については委員長に一任され、12月22日に開催される消費者政策部会に委員長から制度の骨格について報告することとされた。

- 以上 -

速報につき、事後修正の可能性あり。