

「消費者団体訴訟制度」に関して公表された法案骨子に対する意見書

2006年1月20日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

内閣府の公表した「消費者契約法の一部を改正する法律案（仮称）の骨子（「消費者団体訴訟制度」の導入について）」における消費者団体訴訟制度は画期的なものであり、消費者被害の未然・拡大防止に資するものとして基本的には評価できるものであって、当連合会は2006年の通常国会における実現を強く求めるものである。

しかしながら、その具体的内容において同制度の実効性を著しく損なうものがあり、以下の点について当連合会はその是正を強く求める。

- 1 他の適格消費者団体による確定判決等が存する場合、同一事件の請求は原則としてできない、としている点に関しては、民事訴訟法の基本原則どおりとすべきである。
- 2 裁判管轄について、事業者の普通裁判籍、営業所などの所在地のほかに、不当条項を含む契約書等が使用された、あるいは不当勧誘行為がなされた行為地を管轄地に含めるべきである。
- 3 差止めの対象となる実体法に消費者契約法4条、8～10条のほかに、民法96条、90条、借地借家法の強行規定を含めるべきである。
- 4 不当条項の「推奨行為」を差止め対象とすべきである。
- 5 制度を実効性あらしめるために消費者団体に対する積極的な支援を行うべきである。
- 6 5年後の見直し措置についての附則を設けるべきである。

意見の理由

内閣府は、2005年12月16日「消費者契約法の一部を改正する法律案（仮称）の骨子（「消費者団体訴訟制度」の導入について）」を公表し、あわせてパブリック・コメントの募集を行っている。当連合会はこれに応じ以下のとおり意見を提出する。

はじめに

消費者団体訴訟制度に関しては、当連合会は1999年「消費者契約法日弁連試案」の中で同制度の導入を提唱して以来、その実現を求めてきたところである。今回法案骨子において、消費者団体訴訟制度の実現が具体的なものとなったことは画期的なことであり、消費者被害の未然・拡大防止に資するものとして基本的には評価できるものである。当連合会は2006年の通常国会における実現を強く求めるものである。

しかしながら、その具体的内容において次項以下の点は同制度の実効性を著しく

損なうものであり、当連合会はその是正を強く求める。

1 確定判決後の他団体提訴の遮断，同時複数提訴時の審理裁判所について

(1) 他の消費者団体の後訴の遮断について

法案骨子では，他の適格消費者団体による確定判決等が存する場合，消費者団体は同一事件の請求は原則としてできない，としている。

この点に関して国民生活審議会消費者政策部会の最終報告書（2005年6月23日付，以下「国生審最終報告」という。）は，「既判力の範囲」について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していた。この考え方は民事訴訟法の基本原則に整合的であるし，本制度における差止請求権がそれぞれの適格消費者団体に認められた固有の権利であると考えられていること，異なる適格消費者団体がそれぞれの視点で市場を監視することによってこそ公正な消費者取引が実現することから妥当である。また，敗訴した消費者団体以外の適格消費者団体の固有の権利が手続的保障なしに奪われる結果になる点でも不当である（内閣府の説明する電子掲示板で他の適格消費者団体の訴訟提起が知らされる程度では手続的保障とならないことは明らかである）。

内閣府は，このような制限を紛争の一次的解決の要請（紛争の蒸し返し防止）のためと説明しているが，短絡的に過ぎると考えられる。本制度において既判力を当事者限りとすることは国生審最終報告書が認めているように十分理由のあることである。当事者主義をとる民事訴訟制度のもとでは，当事者の訴訟活動や提出する証拠によって判決内容は変わりうるものであり，また時期的な要素によっても同様であって（判断時点の違いにより価値観が相違してくることもありえるし，当初は被害が軽微で差止めの必要が認められなくても，その後被害が多発して差止めの必要性が満たされることもあり得る），ある適格消費者団体に対する確定判決後は他の消費者団体の提訴を許さないとする制限の不合理さは明らかである。

仮に一見明白な「紛争の蒸し返し」と考えられるような不適切な提訴がなされた場合には，民事訴訟の一般原則によって棄却がなされれば足りる。

また，本制度においては濫訴防止の観点から提訴できる適格消費者団体の要件等が検討されており，その意味で不適切な提訴の抑制に有効な措置がとられており，ことさら本制度において民事訴訟法の一般原則の例外を設ける必要はない。

法案骨子のような後訴を遮断する制度は，消費者団体訴訟制度を既に採用している諸外国においてもとられておらず，このような民事訴訟法の基本原則にも反する特異な制度を導入することは本制度の実効性を著しく阻害するものである。

(2) 同時複数提訴時の審理裁判所について

法案骨子は，「移送の規定を整備する」としている。その内容は必ずしも明らかではないが，ここでも紛争の一次的解決を強調するあまり，同時複数提訴（ある適格消費者団体が起こしている差止請求訴訟の係属中に，別の消費者団体が，

同一事業者の不当行為に対してさらに差止請求の訴えを提起する場合)の場合に、同一裁判所で審理するための移送を原則とするなどの制約を設けないよう求める。

各地で消費者被害が発生している場合、同一裁判所での審理となれば、審理する裁判所所在地以外の被害発生地の消費者団体の訴訟維持のための負担が過大なものとなるからである。

2 裁判管轄について

国生審最終報告書が、裁判管轄について「事業者の普通裁判籍の所在地を管轄する裁判所を基本とする」とし、事業者の普通裁判籍以外の管轄を認めることに消極的な姿勢をとっていたことからすれば、今回の法案骨子において事業者の営業所等が含まれることになったことは評価できる。

しかしながら、本制度が有効に機能するためには、事業者が不当な行為を行い、または、行うおそれのある地を管轄する裁判所に裁判管轄を認めるべきである。

勧誘行為を行い、契約を締結している場所は、当該事業者が活動を実際に行っている場所である。この場合、被害は事業活動を行っている地で発生しており、不当勧誘や不当契約条項使用の証拠も事業活動を行っている地に存在する。また、事業者が当該地で事業展開する以上、展開した地域での応訴の負担を被るのはむしろ当然なことといえる。また、実際には、個別消費者からの個別訴訟も提起されるはずであり、それは金銭の給付訴訟が多いであろうから、被害消費者のいる地で同一論点について応訴をせざるをえないのである。従って、当連合会の意見による管轄を認めても、事業者にとって特に不合理な負担というわけではない。

実際上も、電話勧誘販売や通信販売、インターネットを使った消費者取引は増えており、このような取引による消費者被害も増加している。このような取引では被害発生地に営業所等がないことも多いが(例として内職商法被害など)、ある地方で多くの被害が出ているにもかかわらず、本店が別の地にあるために、被害が発生している地元の消費者団体が、事業者の本店所在地に赴き提訴しなければならないとすることは、地元の消費者団体に過大な負担を強いるものであり、不合理である。

以上からすれば、訴訟審理の面からも、また当事者の負担の観点からも、不当な契約条項が使用されたあるいは不当勧誘がなされた行為地に土地管轄を認めるべきである。

3 差止めの対象とすべき実体法について

法案骨子は、差止の対象とすべき実体法として、消費者契約法4条、8～10条に限定している。消費者契約法が差止の根拠となる実体法規の中心であることについては異論はないものの、消費者団体が消費者全体の代表として差止めるべき事案は、同法違反に尽きるものではない。少なくとも、民法の詐欺、強迫行為、公序良俗違反は消費者契約法が規定する行為よりも悪質な行為であり、その要件判断についても消費者契約法より困難ではなく明確性にかけるところはないから、差止の対

象とすべきある。また、借地借家法も消費者契約法の特別法的なものであり、要件判断は明確であるから差止対象とすべきである。

4 不当条項の推奨行為について

法案骨子では、いわゆる『推奨行為』を差止等の対象としていないが、推奨行為は是非とも対象とされるべきである。事業者ないし事業者団体が不当な約款の推奨を行っていた事例は過去および現在も見られる（銀行取引約款のひな形、建物賃貸借契約の原状回復条項など）。また、ドイツ、イギリス、オランダ等の外国法制でも推奨行為の差止ないし撤回（推奨受領者に対して条項が無効であることを通知することなど）請求が認められている。このような実態や海外法制にかんがみると、少なくとも事業者及び事業者団体の推奨行為は差止・撤回請求の対象とされるべきである。

5 適格消費者団体への支援措置について

法案骨子では、適格消費者団体への財政的支援については何ら言及していない。しかし、本制度の公益性格に鑑み、適格消費者団体への補助金が考えられるべきである。

その他、当連合会2004年意見書で提言している、弁護士費用の片面的敗訴者負担、法律扶助制度・訴訟援助制度の拡充、理論的検討のバックアップ体制、各地の消費生活センターの相談業務の拡充、事業者の消費者団体への情報提供義務などが認められるべきである。

6 見直し規定について

国生審では、消費者団体が個々の被害者に代わって損害賠償請求する制度の導入については、時間的制約から検討外とされてしまったが、近年の消費者被害の急増、選定当事者制度等が少額多数被害を特徴とする消費者被害の回復に必ずしも有効に機能しているとはいえない実情等からすれば、消費者団体が個々の被害者に代わって損害賠償請求する制度は、消費者被害救済にとって是非とも実現されるべき重大な喫緊の課題である。また、消費者団体訴訟による、消費者個々の損害賠償請求権を前提としない、事業者の不当な行為によって得られた不当利益の剥奪を請求する制度の実現（当連合会2004年意見書で提言、その後ドイツ不正競争防止法は不当利益剥奪請求権の条項を設けている）も、真に事業者の不当な行為を抑制するためには差止請求だけでなく、このような不当な利益の剥奪制度が必要不可欠であることから、同じく緊急な検討がなされるべきである。

このような課題の検討を含め、消費者団体訴訟制度はわが国におけるはじめての導入であることから、施行後5年を目途に消費者団体訴訟制度を見直す旨を附則として規定すべきである。

以上