

割賦販売法改正による消費者団体訴訟制度の早期実現を求める意見書

2008年2月14日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

- 第1 割賦販売法を改正して、以下の内容の、適格消費者団体と認定された消費者団体（以下「適格消費者団体」という。）による差止請求、撤回請求、その他適当な措置をとることの請求（以下「差止請求等」という。）を認める消費者団体訴訟制度を早期に実現すべきである。
- 1 適格消費者団体は、事業者が、消費者契約を締結するに際し、不特定又は多数の消費者に対し、割賦販売法により無効である契約条項あるいは請求できない額以上が請求できると定められた契約条項の使用を現に行い、または行うおそれがあるときに、その事業者に対し、当該行為の差止請求、その他適当な措置をとることの請求をすることができること。
 - 2 適格消費者団体は、事業者が、消費者契約の表示、広告をするに際し、若しくは消費者契約の締結を勧誘するに際し、又は消費者契約の履行を促したり、消費者契約を解消するにあたり、不特定又は多数の消費者に対し、割賦販売法に違反する行為を現に行い、または行うおそれのあるときは、その事業者に対し、当該行為の差止請求、その他適当な措置をとることの請求をすることができること。
 - 3 適格消費者団体は、前記1、2の請求をなし得る行為につき、推奨し、または推奨しようとしている者に対し、当該推奨行為の差止請求等をすることができること。
- 第2 適格消費者団体による、前記の差止めの対象となる行為をした事業者に対する損害賠償及び利得吐き出しのための金銭請求制度について検討すべきである。
- 第3 適格消費者団体の要件やこれに対する監督をいたずらに厳格にして、消費者団体訴訟制度の実効性ある活用を阻害しないようにすべきである。
- 第4 適格消費者団体が提起した差止請求等及び金銭請求に関する訴えにおいて、適格消費者団体が敗訴した場合には、被告の弁護士費用を消費者団体に負担させず、適格消費者団体が勝訴した場合は消費者団体の弁護士費用を事業者負担とすべきである（片面的敗訴者負担制度の導入）。
- 第5 消費者団体訴訟の判決の効果については、以下のとおりとすべきである。
- 1 裁判所により契約条項の使用の差止めを命じられた事業者と契約した消費者が、自己の訴訟においてその差止請求判決を援用した場合、裁判所は当該事業者と当該消費者との間で当該条項は無効であると判断することが義務付けられることとすること（判決の援用制度の導入）。
 - 2 適格消費者団体は、別の適格消費者団体が提起した訴訟において差止め、撤回、その他適当な措置をとること（以下「差止め等」という。）を認めない確定判決等が存するときであっても、民事訴訟法の原則どおり、同一の事由について差止請求等訴訟を提起することができるものとする。これを制限する消費者契約法第12

条第5項2号類似の規定を設けないこと（後訴制限効の排除）。

3 事業者の費用負担によって、判決を公表する制度を設けること。

4 判決そのものにも実効性を持たせる方策として、適格消費者団体の勝訴判決が遵守されない場合には、遵守しない事業者に刑事罰を科すこと。

第6 消費者団体訴訟制度を円滑に運用するため、以下のような制度を導入することが必要である。

1 消費者団体訴訟を行う適格消費者団体に補助金を支給すること。

2 消費者問題の専門家による研究会等を設置し、継続的に消費者団体訴訟遂行に必要な理論面での検討を行い、その成果を消費者団体へ提供するシステムを創設すること。

3 適格消費者団体は、消費者団体訴訟提起の検討のため、経済産業省、独立行政法人国民生活センター、地方自治体に対し、相談・苦情事例の内容（事業者名、具体的な勧誘態様や契約条項などの詳細の内容を含む）、件数につき、照会することができることとする。

4 適格消費者団体は、事業者に対し、消費者に対する勧誘に関して事業者が有するマニュアルその他の資料、契約条項などの開示請求等情報提供を請求でき、事業者がそれを義務づけられること。

意見の理由

1 はじめに

消費者の権利を実現し、激増する消費者被害の未然あるいは拡大防止のための制度として、消費者団体訴訟制度が消費者契約法を改正することによって制度化され、2007年6月から施行された。

消費者団体訴訟制度とは、消費者団体に、消費者全体の利益のために訴訟を提起する権限（団体訴権）を認める制度である。具体的には、一定の要件を満たした消費者団体に、不当条項の使用や不当な勧誘行為などの事業者の不当行為を差し止める訴訟提起、あるいは損害賠償請求をする訴訟提起をすることを認めるものである。消費者団体自身が、消費者個人の訴え提起を前提とせず、自ら直接訴えを提起することができるという点で、わが国の従来権利保護システムとは異なる新しい制度である。

当連合会では、2004年3月19日に「実効性ある消費者団体訴訟制度の早期実現を求める意見書」を公表し、あるべき消費者団体訴訟制度の概要を示し、その早期実現を求めてきたところである。

今回制度化された消費者団体訴訟制度は、消費者契約法第4条、第8条ないし第10条に抵触する事業者の勧誘行為や不当条項に基づく契約締結行為に対して、内閣総理大臣が認可した適格消費者団体に差止請求権を認めたものである。しかしながら、消費者契約の適正化に関する法規は消費者契約法に限られるものではない。割賦販売法にも重要な消費者契約の適正化に関する諸規定が含まれ、各地の消費生活センターで活発に活用されている。事業者による割賦販売法の違反行為に対して適格消費者団体による差止請求などの消費者団体訴訟制度が実現すれば、消費者基本法に定められ

ている消費者の権利の尊重（同法2条，3条），消費者契約の適正化（同法12条），消費者団体の自主的な活動の促進（同法26条）に資するものとなる。

消費者被害が激増し，緊急事態といえる今日の状況下で，経済産業省においても，早急に割賦販売法を改正して消費者団体訴訟制度を実現すべきである。

2 割賦販売法の違反行為に消費者団体の訴権を認める意義

消費者団体訴訟制度は，消費者契約法の改正によって，わが国に導入されたが，これは同法制定時において当連合会や消費者団体から強く制度化が求められたことや同法制定時の国会の附帯決議に検討が明記された経緯によるところが大きい。

激増している消費者被害，その中でも8割を占めると言われる契約に関するトラブルに対応する法規は消費者契約法に限られるものではない。各地の消費生活センターにおける苦情処理では割賦販売法を運用ないし適用して解決する事案も多い。事業者の不当行為は，割賦販売法に定められている各契約形態に数多く見られるところである。割賦販売法には重要な消費者契約の適正化に関する諸規定が含まれている。事業者によるこれらの諸規定に抵触する違反行為に対して，行政機関だけでなく，消費者の視点でこれを適正化するために，適格消費者団体に，事業者の違反行為を差し止めたり，さらには違反行為によって得た利得を吐き出させることは，消費者被害の防止や救済に大きく資するものとなる。割賦販売法が消費者被害の予防・救済に果たす重要な役割に鑑みれば，割賦販売法が定める事項の違反行為に対しても適格消費者団体に差止請求などの訴権を付与する消費者団体訴訟制度が実現する意義は大きい。

割賦販売法の規定には，消費者と事業者に対する行政規制が多く，消費者に直接民事的な効果を及ぼすものではない規定もある。しかし，これらの規定を単に行政上の禁止規定に過ぎないと考えべきではない。これらの規定の趣旨は，事業者の行為を規制することによって消費者被害の予防・救済を図り，消費者の利益を保護することを目的としている。これらの行為規制は，特定業種や契約類型における不当な勧誘等を類型化して禁止しているのであり，信義誠実の原則に反する勧誘行為を具体化した法規範であり，消費者全体に対して事業者が負っている義務を定めるものであるから，消費者全体の利益のために認められる消費者団体による差止請求における対象とすべきである。行政規制の実情を見ても，行政指導や調査・摘発については一定の成果は上げているものの，行政の人員や予算上の限界もあり，相当の違反行為が看過され，また，救済が後追いになる傾向にある。被害が広がり業者の破綻が必至になった状況に至るまでなかなか摘発に至らないこともある。消費者団体は，公正な市場実現のため，違法不当な事業者の行為を監視し，消費者被害の発生を防止するという役割を担っているものであり，これらを効果的に実現し，公正な市場を作り上げていくために，事業者が上記の割賦販売法における消費者保護に資する行為規制に違反した場合も，消費者団体による差止請求の対象とすべきである。

3 割賦販売法による消費者団体の差止請求等の対象

消費者契約法では，差止請求等の対象は契約条項の使用，契約の勧誘時の不当行為に限られている。しかしながら，契約締結後の不当行為に対する差止請求も検討され

る必要がある。

消費者契約において事業者の不当な働きかけは契約締結過程に限られるわけではない。消費者団体による差止めの対象を契約締結前の勧誘の際だけに限定すべき必然性はなく、契約締結後の、例えば契約の解除の制限に違反する行為や信用情報の不適正な使用にも差止めの対象と範囲を拡張すべきである。

差止請求等の実効化のためには、不特定多数要件は「不特定かつ多数」ではなく「不特定又は多数」とすべきである。

割賦販売法には、以下のような消費者保護に資する規定があり、これに違反する行為を現に行い、または行うおそれのあるときは、適格消費者団体に差止請求等を認めるべきである。

- (1) 割賦販売法第4条の4第7項、第5条第2項、第29条の3の3第7項、第30条の2の3第7項、第30条の2の4第2項、第30条の4第2項により無効である条項、あるいは第6条、第30条の3により請求できない額以上が請求できると定められた条項を含む消費者契約の申込み又はその承諾の意思表示を現に行い、または行うおそれがあるとき。
- (2) 割賦販売法の表示、広告、勧誘に対する規定である、第3条、第4条、第4条の2、第4条の3、第29条の2、第29条の3、第29条の3の2、第29条の4で準用される第4条の2、第30条、第30条の2、第30条の2の2に違反する行為を現に行い、または行うおそれのあるとき。
- (3) 消費者契約の履行を促したり、契約を解消するにあたり、割賦販売法第5条第1項、第30条の2の4第1項、第39条に違反する行為を現に行い、または行うおそれのあるとき。

4 推奨行為に対する差止請求等

消費者契約法においては、事業者団体の作成した標準条項や、事業者による他の事業者に対する推奨契約書や推奨勧誘マニュアルの使用などの、推奨行為が差止請求等の対象とはならなかった。しかしながら、これらの推奨行為は、加害行為が広く拡大するおそれが強く、他方推奨行為を放置して消費者に対する直接の加害行為に対して差止請求等を実施しても、他の事業者によって推奨行為に基づく不当な行為が繰り返されることとなる。推奨行為を対象としないことは、これらの危険を排除できない問題がある。

割賦販売法に消費者団体訴訟制度を導入するにあたっては、適格消費者団体に、前記の差止請求等をなし得る条項または行為につき、推奨し、または推奨しようとしている者に対し、その推奨の差止・撤回その他適当な措置をとることを請求できる権利を付与すべきである。

5 適格消費者団体による金銭請求制度の必要性

消費者被害には、大量・広範に被害が発生しているものの個々の被害の金額が僅少であるものが数多くある。このような被害回復を個々の消費者が求めることは時間的・経済的コスト等により一般に極めて困難である。

その結果、事業者には不当な利得が残ることとなるが、これはいわゆるやり得を許容するもので、結果的に同種の消費者被害を根絶することになっていない実情がある。かかる事態は被害救済、市場の秩序維持の観点からは容認されるべきではないが、この点で現行の制度は、消費者被害の回復、再発防止、違法行為の抑制に必ずしも有効なものとなっておらず、違法行為を行った事業者に不当な利益を吐き出させるなどして、違法行為の効果的な抑止が図られなければならない。

そこで、消費者団体の社会及び消費者全体に対する公益的役割に鑑みて、適格消費者団体に付与する請求権として差止請求権だけでなく、損害賠償請求及び利得吐き出しのための金銭請求権を付与すべきである。この適格消費者団体による金銭請求権に期待されるのは、少額多数被害者への被害回復の実現とともに、事業者の不当な利得を吐き出させるなどして違法な行為を抑制していくことである。この2つのどちらに重点を置くかによってさまざまな制度設計が考えられ、それぞれの制度設計にあたり検討すべき課題も多いが、制度の必要性、重要性から、適格消費者団体による、前記の差止めの対象となる行為をした事業者に対する損害賠償請求等利得吐き出しのための金銭請求制度について早急に検討することが必要である。

6 消費者団体訴訟を行うことのできる適格団体の要件、監督

消費者団体訴訟を行うことのできる適格団体の要件や認定手続、監督について消費者契約法は多くの条項をさいている。これらの規定は、適格消費者団体について極めて厳しい枠組みを与え、過大な負担を強いているものであり、消費者団体訴訟制度が実効的に実施されるかについて懸念されるところである。

割賦販売法に消費者団体訴訟制度を導入するにあたっては、消費者団体訴訟の権限を行使できる団体の適格要件やこれに対する監督をいたずらに厳格にすることによって消費者団体訴訟制度の実効性ある活用を阻害しないことが必要である。

7 弁護士費用の片面的敗訴者負担制度の導入

消費者契約法改正においては定められなかったが、消費者団体が提起した差止請求等及び金銭請求に関する訴えにおいて、適格消費者団体が敗訴した場合には、事業者等の弁護士費用を適格消費者団体に負担させず、適格消費者団体が勝訴した場合は適格消費者団体の弁護士費用を事業者等の負担とする片面的敗訴者負担制度を導入すべきである。

適格消費者団体が行使する訴権は、消費者利益の保護と公正な市場の実現という公益目的を有するものである。ところが消費者の保護を追求してきた従前の訴訟においても、消費者が勝訴する見込みは提訴時においては判別しがたい場合が多かった。

弁護士費用の負担を懸念して適格消費者団体が訴権行使を断念せざるを得ない場合があっては、消費者団体に訴権を認めた制度の意義は完全に失われてしまう。他面、適格消費者団体が勝訴した場合には、不当な行為をなした事業者等に弁護士費用を負担させるのが妥当であるので、事業者等に適格消費者団体の弁護士費用を負担させるべきである。そのため、適格消費者団体の訴権行使においては、弁護士費用の片面的敗訴者負担制度が導入されるべきである。

8 消費者団体訴訟の判決の効果

(1) 適格消費者団体の差止勝訴判決の効果について

民事訴訟の原則からすれば、適格消費者団体が取得した勝訴判決の効果は、個々の消費者には及ばない（もちろん、後訴には事実上の影響を与えるであろうし、事業者側が条項の有効性を主張することが信義則に反する場合も多いであろう）。

しかしながら、団体訴権を認める趣旨は、個々の消費者と事業者側との訴訟遂行能力には差があり、個々の消費者が条項の不当性（違法性）を立証することは困難な点にある。したがって適格消費者団体が訴訟を提起し、不当条項の使用が差し止められた場合については、その差止判決の前提となる「当該条項が違法（無効）である」との判断について、個々の消費者の訴訟にも効果が及ぶとすれば、より消費者保護に資するといえる。

そこで、消費者団体との消費者団体訴訟に敗訴した事業者と個々の消費者との訴訟において、個々の消費者が当該条項の差止判決を援用した場合には、裁判所が当該条項を無効と判断することが義務づけられる制度を導入すべきである。

この制度は、不当条項に関する消費者団体訴訟制度が1977年から導入されているドイツにおいて制度化されているものである。

(2) 適格消費者団体が提起した差止訴訟において、事業者に不当条項の使用差止めもしくは不当勧誘行為の差止め等を認めない確定判決の存する時であっても、別の適格消費者団体は団体訴訟を別途提起することができるものとすべきである。これを制限する消費者契約法第12条第5項第2号類似の規定を設けるべきではない。

民事訴訟の判決の効力は当該当事者間にしか及ばないとの原則の下では、一つの適格消費者団体の判決の結果は他の適格消費者団体には及ばない。したがって、他の適格消費者団体が同様の訴訟を提起することが可能である。

しかしながら、消費者契約法第12条第5項第2号はこれを制限しており、民事訴訟の原則に反している。同号の制約は、あたかも団体訴訟を行政権の行使と同視するものであり、訴訟における勝敗のリスクを適格消費者団体に課すことで訴訟制度の活用を阻害し、消費者団体訴訟制度の実効性を害する弊害がある。

(3) 事業者の費用による判決の公表制度を設けること

適格消費者団体が勝訴した場合、そのことを広く知らしめることにより、消費者が紛争に巻き込まれることを事前に防止するとともに、消費者が事業者側と訴訟を行う場合には判決の援用により、より優位に訴訟を遂行することが可能となる。また、事業者にとっては、不当な行為をしていたことが広く公表されることになれば、事実上の制裁となり、事業者の不当行為に対する自粛効果も期待できる。

(4) 判決そのものに実効性を持たせる方策

判決の公表等については既に述べたとおりであるが、消費者団体の勝訴判決が遵守されない場合には、刑事罰を科すことが考えられる。フランスでは不当条項排除訴訟において、裁判所が不当条項の削除を命ずる場合には、その履行を確保するために、一定期間内に判決が遵守されない場合には、罰金強制を課する旨を命ずることが可能となっている。

また、裁判所の命令に違反した者に対し罰則を科す例としては、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（DV防止法）第29条がある。

9 消費者団体訴訟制度の実効化策

(1) 補助金の支給

消費者団体訴訟制度の実効性を確保するためには、主体となる適格消費者団体自身がその基盤の充実強化を図るための努力をすることは当然として、団体の財政的基盤、人的基盤、情報収集基盤を国等がバックアップして確立していくとともに、団体が訴訟を提起しやすいように法改正を含めた対応をしていくことが必要である。

現在の消費者団体は、一般に豊かな財政とは言い難い。消費者団体訴訟を行うには、情報収集、その分析、さらには弁護士への委任等コストがかかる。消費者団体独自の財源でこれらが確保されれば問題はないが、実際には困難な状況にある団体も多い。そこで、国が、差止請求等の事件ごとに費用の補助を行うべきである。

(2) 理論的検討のバックアップ体制

団体訴訟を提起するにあたっては、法的に極めて高度の判断を要する場合も少なくないが、個々の消費者団体において、これらをすべて検討していくのは困難な場合もある。そこで、消費者団体のシンクタンクとして、消費者問題の専門家による研究会等を設置し、継続的に団体訴訟遂行に必要な理論面での検討を行い、その成果を消費者団体に提供するシステムを確立すべきである。

(3) 情報収集基盤の確保のための国民生活センター情報等へのアクセス

独立行政法人国民生活センターや経済産業省には全国の消費生活センターの相談事例情報が蓄積されている。団体訴訟を提起すべき課題を検討する際、認可された適格消費者団体であればこの国民生活センター等に蓄積された事例情報にアクセスできるようにするべきである。

(4) 事業者の適格消費者団体への情報提供義務

適格消費者団体が、独自の情報収集活動を効果的に行うことができることが望ましい。しかし、実際には消費者団体に対して約款の開示さえしない事業者もある。従って、事業者が、適格消費者団体からの契約条項、勧誘に関する社内規定などの開示請求等の情報提供の請求に対しては、これに応じることを義務付ける制度を創設すべきである。