

# あるべき消費者団体訴訟制度に関する意見書

2005年3月18日

日本弁護士連合会

## 第1 はじめに

国民生活審議会のもとに設置されている消費者団体訴訟制度検討委員会は2004年12月「消費者団体訴訟制度の骨格について」(以下、「骨格」という)をとりまとめた。「骨格」は同制度を構築するための主な論点についての検討の概要を報告したものであるが、同委員会では2005年2月以降さらに検討が続けられており、その内容はより具体的なものとなりつつある(なお以下、本年2月1日の検討委員会で提出された事務局資料を「2月1日委員会資料」、2月21日の検討委員会で提出された事務局資料を「2月21日委員会資料」という)。

本意見書においては、上記「骨格」に示されている消費者団体訴訟制度、及びその後の検討委員会の審議において議論のある諸点について、当連合会の意見を述べ、消費者被害の発生・拡大防止のために実効性ある消費者団体訴訟制度が早期に実現されることを要望するものである。

## 第2 差止めの対象とすべき事業者の行為

### 1 差止めの対象とすべき実体法の規定

「骨格」では、「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」(6頁)としている。

当連合会は、差止めの対象とすべき実体法の規定として、消費者契約法の諸規定の他に、不当な契約条項に関しては民法90条、不当な勧誘行為に関して民法96条を加えるべきであると考え。消費者契約法は一般法である民法の特別法と位置づけられ、勧誘行為を例にとれば、消費者契約法の規定は、消費者保護の見地から民法より緩やかな要件で取消権の行使が可能となっている。より違法性が強いと考えられる民法上の詐欺・強迫に該当する場合であっても、消費者契約法の不実告知などの要件に該当しなければ差止めを認めないというのはいかにも不合理である。また消費者被害の中には、消費者契約法の各規定では、救済されないが民法の規定で解決できる例もあり、民法の上記規定も差止めの対象たる実体法に含めるべきである(この観点から広い意味での民法である借地借家法の契約条項に関する強行規定である16条、21条、30条、37条も同様である)。

また消費者契約法よりも個別法の規定が優先的に適用される場合(消費者契約法11条2項)であっても、個別法に違反し、かつ消費者契約法の要件にも違反する場合には差止めの対象とされるべきである。個別法の適用を受けるとはいえ、消費者契約法において等しく違法と評価される契約条項あるいは勧誘行為であるものを差止めの対象から除外する理由はないからである。

### 2 差止めの対象とすべき事業者の行為

「骨格」において、差止めの対象とすべき事業者の行為として、消費者契約における 不当な契約条項の使用、 不当な勧誘行為が挙げられていることは賛成である。ただし立法化に当たっては以下の点を留意すべきである。

( 1 ) 「消費者全体に対して影響を及ぼす可能性があること」を要件とすべきではない

2月1日委員会資料において、「いかなる行為について差止めを認めるべきかを検討するにあたっては消費者全体に対して影響を及ぼす可能性があることを考慮する必要があるのではないか」と述べられている。しかしながら、現在議論の前提となっている差止めの対象行為は消費者契約法に該当する、違法であると評価される行為であり、差止めの対象としてはそれで十分であり、前記のような要件を付加して対象を限定する必要はない。また「消費者全体に対して影響を及ぼす可能性があること」を要件とすることは、被害の未然・拡大防止という制度趣旨に反する。

( 2 ) 不当契約条項が使用されるおそれがある場合、また不当勧誘行為が行われるおそれがある場合でも差止めを認める必要があること

「骨格」では明らかではないが、本制度が消費者被害の予防・拡大防止を目的にしていることに照らし、不当契約条項が使用された場合だけでなく、使用されるおそれがある場合も差止めの対象とすべきである。不当勧誘行為についても、例えば現時点では一旦中止しているが、再び行うおそれがある場合にも差止めの必要性が高いので、不当勧誘行為を行うおそれがある場合にも差止めを認めるべきである。

( 3 ) 不当勧誘行為であることに関し、過重な立証を消費者団体に求めないこと

2月1日委員会資料では、不当な勧誘行為がなされた事実があっても、組織的に行われたと認められないような場合は、差止めを認める必要がないとする。この点に関し、社内マニュアル等の事業者が組織的に不当勧誘行為を行っていることの証拠を消費者団体が入手できることは通常の場合ありえないので、同様な勧誘が複数の消費者に対して行われている場合には、事業者側に不当勧誘行為を防止するための適切な措置をとったことを立証させるなどの要件設定をすべきである。

( 4 ) 不当契約条項の推奨行為も差止め対象とすべきである

不当契約条項の推奨行為を差止対象とするかに関して、2月1日委員会資料では、肯定・否定両説が併記されている。しかし事業者団体により、契約書ひな形が推奨されている例はよく見かけられるものであり、また推奨者に対する差止請求は93年EU指令、ドイツ「差止訴訟法」、フランス「消費者法典」など諸外国でも取り入れられているものであり、本制度においても差止めの対象とすべきである。

( 5 ) 不当な勧誘行為に関する差止め請求の相手方としては、代理人、受託者も含めるべきである

2月1日委員会資料では、不当勧誘行為の場合の差止め請求の相手方として、契約主体の事業者だけでなく、実際の勧誘行為を行う代理人や受託者等についても、差止めの相手方とすべきではないか、との提案がなされているが、この考え方に賛成である。実際の消費者取引の中で、効果の帰属主体と実際に勧誘を行う事業者が異なることはしばしばあることで、契約主体である事業者だけでなく実際に不当な勧誘をおこなっている事業者に対して、差止め請求を行う意義は大きい。

( 6 ) 認可約款も差止めの対象とすべきである

2月1日委員会資料では、いわゆる認可約款を差止めの対象とすべきか否かについて、積極、消極両説が併記されている。認可約款であっても消費者契約法8乃至10条の不当条項に関する規定の適用除外とされているわけではなく、その他の約款と同様に司法判断を受けるのであるから、本制度の適用に関してのみ認可約款を除外する理由は見あたらないので、差止めの対象とすべきである。

### 第3 適格消費者団体の要件の在り方

#### 1 適格要件に関する基本的な考え方には賛成する

「骨格」では、適格消費者団体の要件を定めるにあたって、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（消費者利益代表性）、差止請求権を行使し得る基盤を有しているか否か（訴権行使基盤）、不当な目的で訴えを提起するおそれがないか（弊害排除）、の3つの観点の基本とすべきである、としているが、この点は妥当な考え方であり、賛成する。

#### 2 活動実績については、おおむね1年程度の実績があれば足り、また構成する団体の実績を考慮して判断すべきである

「骨格」では、適格性の要件として、団体が消費者利益の擁護を目的とする活動を、相当期間継続的に行っている必要がある、としている。ここでいう「相当期間」として長い年数が要件とされれば、新たな消費者団体を本制度から不当に排除する結果になるおそれがあり、おおむね1年程度の期間の活動実績を検討すれば十分であると考えられる。「骨格」では適格性の審査は行政が事前に行うことを前提にしているのであるから、1年程度を要件としても、実績のない団体が適格団体とされるおそれはない。

次に、2月21日委員会資料によれば、活動実績の有無の判断は、当該団体自身の事業内容に基づいて行うのが適切ではないか、との意見が述べられている。しかし実際に消費者団体が団体訴権を担うにあたっては、既存の団体が協力しあう場合も多いと考えられ、そのために既存の団体が結合したり、あるいは構成員になって、新たな消費者団体を結成することが考えられ、その場合の活動実績や活動期間は、既存の消費者団体のそれを考慮して判断すべきである。

#### 3 団体の規模については、100名以上の構成員を有することを要件とすべきである

団体の規模について、「骨格」では、訴権行使基盤を判断する基準の一つとして、また消費者利益代表性を判断する基準の一つとも考えられる、とする。そして2月21日委員会資料によれば、訴権行使基盤という観点からは、「消費者問題や法律問題についての専門的知識や経験等を備えた人材の確保や、情報収集・分析体制、これらを支える独自の事務局等が整備されていることが重要」とされ、「団体の構成員数（会員数）ではなく、こうした体制面での整備が十分図られているかをもって、「団体の規模」が必要と考えられる趣旨を満たしているか否かを、判断すべきではないか。」としている。

しかしながら、消費者団体訴訟を担うことのみを目的とする消費者団体であればともかく、日常的に消費者利益の擁護を目的として活動している大多数の消費者団体にとって「消費者問題や法律問題についての専門的知識や経験等を備えた人材の確保や、情報収集・分析体制、これらを支える独自の事務局等が整備されていること」などを

全て具備することは困難であり、また消費者問題や法律問題についての専門知識や経験などは、訴訟が具体的に問題となった時点で外部の弁護士や消費者問題の専門家に相談・依頼するなどして検討すれば足りるものである。そのような体制を日常的に備えていることを要件とすることは、現在の日本の消費者団体の状況に鑑みれば適格団体の範囲を著しく狭めるものであり賛成できない。

本制度では、積極的に訴権を行使しようとする消費者団体に訴権を認めることによって公正な消費者取引の実現を図ることが重要であり、そのためには、団体の規模の要件をあまり高く設定することは妥当ではない。ただ濫訴の弊害（もっとも差止請求訴訟は消費者全体の利益のために提起されるものであり、経済的見返りを伴うものではないので濫訴のおそれは少ない）なども考慮して、当連合会では団体としては100名以上の構成員を有していることを要件とすべきであると考え。その根拠とするところは団体訴訟制度が効率的に利用されているドイツでは構成員が75名以上とされているが、濫訴の弊害は現れていないこと、わが国の統計上全国の約半数の消費者団体が構成員100名以上を有することである。

上記のように過度の実質的要件を必要とすることによって、適格団体の範囲をかえって著しく狭めてしまう恐れを考え、当連合会としては、社団に関しては構成員100名という一義的な社団の規模を要件とする方が妥当であると考え。

#### 4 事業者からの独立に関して非営利事業者からの影響排除措置は必要ない

適格団体の判断要件として、「骨格」は事業者からの独立性を要件とすることが必要である、としているが、当連合会も「営利目的の」事業者からの独立性を要件とすることには賛成である。

この点に関して2月21日委員会資料では、影響を排除すべき事業者等について、営利を目的とする事業者等（会社等）の他に非営利の事業者等（NPO法人、公益法人、弁護士、医師など）からの影響も排除されるべきか否か、を検討課題としている。確かに各種団体は消費者契約法上はすべて事業者とされているが、これは消費者取引における消費者の利益擁護の観点から規定されたものであり、本制度においてそのまま妥当するものではなく、不当な影響力を排除する観点に加えて本制度の実効性の面からの検討も必要である。そのように考えるとき、非営利の事業者からの影響排除まで要件とすれば、例えばいくつかの消費者団体が協力してそれぞれが役員を出して新たな消費者団体を設立することや法律専門家である弁護士等が消費者団体に参画することが困難となる。本制度の実効性の面からこのような事態を招来させるような要件は避けなければならない。また適格団体であっても活動資金確保等のために、「消費者全体の利益擁護」という目的に支障のない限りにおいて、その他の事業を行うことは容認されること（2月21日委員会資料44ページ）との均衡からしても、影響を排除すべき事業者に非営利のものまで含めるべきではない。また、例外的弊害が考えられる場合に備えて、個別事件ごとに訴訟提起の相手方に利害関係がある役員は適格団体の議決権が制限される規定、あるいはもっぱら競争事業者に対する打撃を与えるために訴訟を提起したと認められる場合には、権利の濫用として請求を棄却すれば足りると考える。

#### 5 人的基盤、財政基盤、組織運営体制について要件の厳格化は実効性を失わせる

「骨格」では、適格団体の要件として、団体訴訟を的確に行うための人的・財政的な基盤、適切な組織運営体制の具備が必要、とする。この考え方は妥当なものと考えられるが、2月21日委員会資料において、「組織運営体制」に関して団体訴訟に必要な一連の活動を行う部門等が明確で、団体の意思決定を行う機関と分離されていること、独自の事務局を設置し、所要の職員を置いていることを求め、「人的基盤」として、消費生活相談員、弁護士、司法書士等の専門知識や経験等を備えた人材を確保していることを求めるのは、多くの消費者団体の実情を無視した要件であり反対する。「骨格」では適格団体に法人格を求めており、適格団体になるためには少なくともNPO法人である必要がある。本制度が実効性があるものとなり、活発に利用されるためには、人的基盤・組織運営体制に関してはNPO法人の要件を満たす程度のものであれば足りるとすべきである。

#### 6 適格要件への適合性判断の在り方、事後的担保措置

「骨格」では、行政により予め適格団体であることを公正かつ透明な手続きの下に審査すべきである、としている。事前の審査を行う制度が導入される場合でも、審査が迅速に行われるべきことと、消費者団体の自由な活動を制約することがない手続きとされなくてはならない(この点は適格性の事後的担保措置に関しても同様である)。

### 第4 訴訟手続の在り方

#### 1 適格消費者団体相互の関係に関する考え方には賛成である

「骨格」では、既判力の範囲に関して当該当事者限りとし、他の適格団体には及ばない、同時複数提訴の可否については、特段制限されるものではない、請求の放棄、和解等の可否に関してはあえて特段の措置を講じない、との考え方が示されているが、民事訴訟法の基本原則に整合的な考え方であり、賛成する。

#### 2 判決の援用制度を導入すべきである

「骨格」では、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、慎重に検討する必要がある、としている。しかしながら、消費者団体訴訟制度を設ける趣旨は、個々の消費者と事業者との訴訟遂行能力に格段の差があることも大きな理由であり、「当該契約条項が無効である」との裁判所の判断につき、個々の消費者が訴訟上で援用すれば、その訴訟においても効果が及ぶとすることは、より本制度を実効性あらしめるものである。ドイツにおいて既に制度化されているものでもある。

#### 3 事業者との事前交渉を義務づけることは適切でない

「骨格」では、訴訟提起前に消費者団体が事業者と交渉を行う義務を定めることについて、適切ではないとしているが、妥当なものとする。

#### 4 管轄として、行為地および行為がなされるおそれがある地も含めるべきである

「骨格」では、裁判管轄について、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、被告の応訴の負担や審理の便宜、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とする。

この点に関しては地域的な範囲での活動を中心とする消費者団体が多いこと、および財政的に豊かでない団体が多いこと、また証拠などは不当な行為がなされた土地に

存する場合が多いことを考慮すると、管轄としては行為地あるいは行為がなされるおそれのある土地も含まれるべきである。

#### 5 訴額の算定は、非財産上の訴えとみなすとしているのは妥当である

「骨格」では、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、適格消費者団体が金銭的な利益を受けるわけではないことから、非財産上の訴えとみなして取り扱うことが適当である、としているが、妥当である。

### 第5 制度の実効性を高めるための方策

「骨格」では、制度の実効性を高めるための方策に関して具体的な方策がほとんど示されていない。消費者団体訴訟制度をいかに精緻に構築したとしても、その制度が利用者である消費者団体に活発に利用されるのでなければ意味がない。従って本制度の実効性を高める仕組みをいかに確保するか、そのための具体的な施策の検討こそが重要な課題である。なお、当連合会では、昨年3月の意見書において以下の具体的な施策の提言をしているので検討されたい。

民事法律扶助・消費者保護条例の訴訟援助の対象とすること。

消費者団体訴訟を行う消費者団体に補助金を支給すること。

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に提供するシステムを創設すること。

各地の消費生活センターの相談業務を拡充、および登録消費者団体が国民生活センターに対して相談、苦情事例の照会ができるようにすること。現状では国民生活センターにもっとも多く全国の消費者被害情報が集約しているので、提訴案件検討のためにきわめて必要性が高いもので、是非に制度化が望まれる。

消費者団体訴訟の訴えの提起、認諾、和解、判決に関する情報の照会、広報制度を確立すること。

### 第6 おわりに

当連合会は本制度の早期実現の観点から、消費者契約法を基本とした事業者の不当な行為の差止請求だけに対象を絞った検討委員会の方針を容認やむなしと考えている。反面、今回十分な検討がなされなかった多数少額消費者被害の救済、あるいは事業者の不当に得た利益の剥奪という観点からの損害賠償（あるいは金銭）請求制度については、今後なお検討する必要があると考える。

検討委員会では、2004年4月から半年以上の期間議論がなされてきたが、とりまとめられた「骨格」は概して抽象的な印象を受けざるを得ない。検討委員会では現在なお検討が継続されており本年6月を目途に最終的なとりまとめがなされ、来年の通常国会への法案提出を予定しているとのことである。消費者被害が激増している昨今の状況に鑑み、当連合会としては上記意見を踏まえ、実効性ある消費者団体訴訟制度が来年の通常国会で実現するよう、消費者団体訴訟制度検討委員会、国民生活審議会消費者政策部会、内閣府国民生活局、政府、各政党において、精力的な取り組みがなされるよう強く求めるものである。

以 上