

「消費者団体訴訟制度の在り方について」に対する意見書

2005年7月14日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

国民生活審議会消費者政策部会・同消費者団体訴訟制度検討委員会の2005年6月23日付「消費者団体訴訟制度の在り方について」と題する報告書（以下、「報告書」という。）は、基本的には評価できるものであり、当連合会は消費者団体訴訟制度の早期実現を求めるものである。しかしながら、その具体的内容において下記の点は極めて不十分であり、とりわけ報告書における裁判管轄は本制度の利用を著しく制約する重大な問題をはらむものであり、当連合会は強く反対し、その是正を求めるものである。

- 1 報告書は、裁判管轄について、事業者の普通裁判籍の他、営業所などの所在地あるいは不当行為がなされた地に管轄を認めることに消極的な姿勢を示しているが、仮に裁判管轄を事業者の普通裁判籍に限定することになれば、消費者団体による本制度の利用は著しく制約されてしまうことになるので強く反対する。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。
- 2 差止めの対象となる実体法に民法96条、90条、借地借家法の強行規定を含まないこと、また不当条項の「推奨行為」を差止め対象としていないことは、本制度の趣旨である消費者被害の発生防止・拡大防止の観点から不十分であり、上記法や行為をも対象とすべきである。

意見の理由

第1 はじめに

国民生活審議会消費者政策部会及び同部会に設置された消費者団体訴訟制度検討委員会は2005年6月23日報告書を取りまとめた。

当連合会は、同制度の在り方について、2004年3月19日付「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」（以下、「日弁連2004年意見書」という）において提言し、また、本年3月18日付「あるべき消費者団体訴訟制度に関する意見書」（以下、「日弁連前回意見書」という）において、上記検討委員会での議論状況に基づき具体的な提言を行ったところである。

今般、上記報告書がまとめられ、来年度通常国会を目指した立法が具体的に検討されるにあたり、下記のとおり意見を述べ、消費者被害の未然・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求めるものである。

第2 報告書の内容について

1 総論

報告書は、消費者団体訴訟制度の導入の必要性を認め、近日中にこれを立法するこ

とを前提に制度設計を提言している。同制度の導入自体は、事業者に対し、情報力・交渉力に劣る消費者が事業者の不当な行為によって被る被害の未然・拡大防止に有効で、極めて画期的であり評価できる。

しかしその具体的内容な内容については、裁判管轄、差止めの対象となる実体法に民法を含まないこと、「推奨行為」を差止めの対象としていない等、消費者被害の未然・拡大防止の観点から不十分な点がある。とりわけ裁判管轄について事業者の普通裁判籍の他、不当行為がなされた地などにも管轄を認めるのか明らかにしていない、など本制度の利用を著しく制約する重大な問題点を含むものである。またその他にも不十分な点があるので、以下各項目ごとに当連合会の意見を述べる。

2 消費者団体訴訟制度の必要性について

報告書が、消費者被害の未然防止・拡大防止が必要とされていること、消費者団体が消費者被害の未然防止・拡大防止の重要な担い手とされていること、消費者団体に事業者の不当な行為に対する差止請求権を認める必要があると述べていることは妥当である。

3 消費者団体訴訟制度の在り方について

報告書が消費者団体訴訟制度を、消費者全体の利益を擁護するため、一定要件を充足した消費者団体に対して民事実体法上の請求権を認める制度としていることは妥当といえる。但し、ここで「消費者全体」としているのは、特定の消費者の利益のためだけではないという趣旨と解されるから、「消費者全体」という表現から不当な要件が導かれないように留意する必要がある。

4 差止の対象とすべき事業者の行為

(1) 対象とすべき実体法について

報告書は、差止の対象とすべき実体法として、「消費者契約法を基本とする」としている。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。この点について報告書が民法及び商法について「慎重に検討する必要がある」としている点はとりわけ不十分である。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である。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。

なお、報告書が、事業者の不当な勧誘行為を差止対象としていることは深刻な被害実態にかんがみて適切であり評価できる。

(2) 具体的に差止請求の対象とすべき行為について

報告書において、「消費者全体の利益に影響を及ぼす可能性がある場合に差止めを認める必要がある」とされていることについては、日弁連前回意見書で述べたとおり、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、差止めの対象の要件としてはそれで十分である。「消費者全体に対して影響を及ぼす可能性があること」を要件とすれば、差止めの範囲が不当に制限され、被害の未然・拡大防止という制度趣旨に反する。

(3) 推奨行為について

報告書では「いわゆる『推奨行為』」を差止等の対象とすることにつき「慎重に検討する必要がある」とされているが、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にも見られる（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 適格消費者団体の要件

(1) 団体の目的について

報告書では、適格消費者団体の要件として、定款等に団体の目的として、「『消費者全体』の利益擁護」が掲げられている必要があるとされているが、上記のとおり、「消費者全体」の意味は特定の消費者利益のみをはからないという趣旨と解すべきであるから、このことから不当に適格団体が限定されないよう留意すべきである。

また、相互扶助団体でも生活協同組合のように、消費者の権利擁護活動に果たしてきた実質的役割や規模に照らして消費者全体の利益擁護活動を行っていると言える団体については適格を認めるべきである。

(2) 団体の活動実績について

報告書が、適格性の判断に際して、適格団体に一定の活動実績を要求することは妥当である。期間としては、実際に活動を行っているかどうかは1年程度で十分わかるので1年程度の活動期間を要求すべきである。

(3) 団体の規模について

報告書は、「団体の規模」については、消費者利益代表制や訴権行使基盤の判断基準の一つであるとし、当該団体の構成員数の規模でなく、人材の確保、情報収集・分析体制、独自の事務局といった体制面や当該団体の行っている事業活動の内容が重要な指標となるとしている。

しかし、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。

団体の規模については、当連合会が上記両意見書で提言しているとおり、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。

(4) 組織運営体制、人的基盤、財政基盤について

報告書では、適格団体の要件として、適切な組織運営体制や人的基盤、財政基盤を備えていることが必要であるとされているが、この考え方自体は妥当である。

しかし、「組織運営体制」に関して、報告書に情報収集体制、検討部門、独自の事務局の設置等が挙げられ、「人的基盤」に関して、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ていることについては反対である。これらは、多くの消費者団体の実情を無視した要件であり、現実に即していない。あまりに厳格な適格団体の要件を求めることは、本制度の実効性を損なう。上記のとおり、適格団体の要件の過度な厳格化は、現在の日本の消費者団体の実情にあわない。

報告書は、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から、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。

(5) 適格要件への適合性判断の在り方について

適合性の判断に関しては、消費者団体の適合性の判断をする際、行政の恣意が入ることのないような公正かつ透明な手続を確保すべきである。

報告書では、適合性判断にあたって第三者機関を設置することについては「その必要性を含め慎重に検討すべきである」とされているが、透明な手続とするためには第三者機関を設置するのが妥当であるし、事業者代表も当該機関の構成員として適合性判断に加わることができるような方策などにより、適格団体の実体要件を徒に厳しくする必要もなくなる。

(6) 事後的担保措置について

事後的担保措置としての更新制度の更新期間については、行政への事業報告の制度、適合性判断の取消の制度等もあるので、あまりに短い期間である必要はなく、5年が妥当である。

また、外部監査については「慎重に検討する必要がある」とされているが、他の法律で外部監査が必要とされている場合と本制度で想定される適格団体の規模は全く異なっており不要である。

また報告書では、競合事業者に対する妨害目的の訴え提起、不当な利益を得ることを目的とした差止請求権の行使等を防止するために責務規定、行為規範が必要、とされているが、これらが許されない行為であることは当然のことであり、わざわざ責務規定等で規定する必要はない。責務規定、行為規範の内容は今後の検討に委ねられているが、その内容によっては不当に適格団体の活動を阻害するおそれがあり、責務規定、行為規範を設定する必要があるかどうかは、その内容ごとに慎重に検討する必要がある。

6 訴訟手続きの在り方について

(1) 既判力の範囲について

報告書では、「既判力の範囲」については、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るが、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権利であると考えられていること、他の適格消費者団体が独自の観点から団体訴権を行使する実際上の必要があることから妥当である。一方報告書は「他の適格消費者団体による訴え提起によって紛争の蒸し返しが生じるのではないかという懸念がある」として、不適切な訴え提起自体を認めない仕組みの導入について言及するが、これは短絡的に過ぎると考えられる。すなわち本制度において既判力を当事者限りとすることは報告書自らが認めているように十分理由のあることであり、他の適格消費者団体の提訴は原則として「紛争の蒸し返し」には当たらない。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、後記(7)で詳述するとおり、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不適切な訴えを認めない制度を設ける必要はない。

(2) 同時複数提訴の可否について

報告書が、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こと(同時複数提訴)は特段制限されないとするのが、民事訴訟法の基本原則とも整合的である、としているのは、妥当である。一方報告書は、この場合事業者には過重な負担が生じるのではないかという懸念もあるとして、一定の不適切な訴えの提起自体を認めない仕組みの導入などを検討する必要があるという。

しかし本制度では、それぞれの適格消費者団体に実体法上の差止請求権を認めるのであるから、同時複数提訴は当然容認されなければならないはずのものである。また、現行法下でも事業者が、同一の手口で全国に多数の消費者被害を発生させる事件では、被害を受けた消費者から同一事業者に対して各地の裁判所に訴訟が提起されているが、このような場合と比較して、本制度における同時複数提訴のみが事業者には過重な負担が生じるとの懸念があるとは考えられない。仮に一見明白な不適切な同時複数提訴がなされた場合には、移送、併合の制度による対応や民事訴訟の一般原則により棄却がなされれば足りる。また、後記(7)で詳述するとおり、ことさら本制度において不適切な訴えの提起を認めない制度を設ける必要はない。

(3) 判決の周知・公表について

「判決の周知・公表」については、事業者の費用による判決の公表制度も創設されるべきである。

また、裁判所から国民生活センターへ訴訟の提起・和解・判決の内容が通知され、国民生活センターが事業者や消費者・消費者団体からの照会に回答する制度が創設されるべきである。

(4) 判決の援用制度について

報告書では、いわゆる援用制度の導入につき、「慎重な検討が必要」とされているが、より実効的な被害者救済のためには同制度の導入が必要である。

(5) 事業者との事前交渉等について

報告書では、事業者との訴訟前の事前交渉に関し「通知」は必要とされているが、事業者が通知を受領しない時のことを考えると不要とすべきである。もし通知を要件とする場合には、事業者が通知を受領しなかった場合の手当が必要である。

(6) 管轄裁判所について

報告書は、「管轄裁判所の決定」については、「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の他、営業者等の所在地、不当な行為が行われた地に管轄を認めることに消極的な姿勢をとっているが、これでは極めて不都合であり、強く反対である。

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土地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、實際上、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、地方の担当者が行った勧誘で地方の消費者が被害を被っている場合、当該地方で審理するのが合理的であるが、本店が別の地にあるために、担当者も被害消費者も本店所在地に赴き審理するべきとするのは、消費者や消費者団体に過大な負担を強いるものであり、不合理であることは明らかである。

以上からすれば、審理の都合からも、当事者の負担の観点からも、事業者の行為地に土地管轄を認めるべきである。

また、民事訴訟法が規定する管轄よりも狭く、事業者の普通裁判籍の所在地のみに管轄を認めるのは、あまりに事業者の都合のみを重視した不合理な案である。少なくとも、民事訴訟法どおりの裁判管轄が認められるべきである。

(7) 不適切な訴えに対する措置について

報告書は、「競合事業者に対する妨害目的等の不当な目的でなされる訴えについては、その提起自体を認めない仕組みとする必要がある」とし、訴えの却下制度の導入の必要性を認めるかのようなようである（この点報告書は民事訴訟法上極めて特異な制度であるにもかかわらず具体的な仕組みを明らかにしていない）。しかしこの点に関しては以下の理由から反対である。

本制度においては、提訴できる適格団体の要件を定めているが、これはもともと「不当な目的で訴えを提起するおそれはないか」という弊害排除の視点からも検討され要件化されたものである。そのなかには一定の活動実績、事業者等からの独立

性，反社会的存在等の排除の措置や，行政等がこれを事前に審査すること，事後的担保措置のうち更新制，行政等への事業報告，行政等が行う必要な措置（報告徴収，改善命令，適合性判断の取消し等）等の不適切な訴え提起の抑制措置があり（これらは当連合会も概ね妥当と考える），これらによって十分抑制されると考えられる。従って，不適切な訴え提起に対する措置は屋上屋を重ねるものであり不要である。少なくともこれらの措置により本制度では，通常訴訟に比して不適切な訴えの提起の可能性は少ないはずであり，ことさら本制度に関して，民事訴訟法上特異な却下制度のような措置を導入しなければならない理由はない。

もし，これが採用されれば，訴え却下の制度自体が濫用され訴訟遅延を招くなど弊害発生のおそれが高い。また，不当な目的を認定しようとするれば結局は訴訟の内容を審理せざるを得ないことが多いと考えられ，その場合，一般法理で請求棄却を求める場合とそれほど差異があるとは考えられず，また一見明白に不適切な訴えであれば，通常手続きでも本案の審理のなかで，速やかに棄却されるはずである。いずれにしても，このような制度を設ける必要性はない。

なお，報告書では，担保提供制度についても言及があるが，濫訴のおそれは上記の抑制措置で抑制しうると考えられるため不要である。

7 制度の実効性を高める方策

（1）適格消費者団体の自主的な取り組みについて

報告書では「制度の実効性を高めるための方策」として「適格消費者団体の自主的な取り組みの重要性」を述べるが，本制度が公益的な性格を有することから，まず第一に，環境整備が考えられるべきである。

（2）環境整備の方向性について

報告書は，「情報面における環境整備」として，消費生活センターや国民生活センターの保有する消費生活相談情報を適格消費者団体に提供することが提案されているが，妥当である。これらの情報は，被害実態の把握や立証，特に不当勧誘行為の把握や立証に不可欠であり，相談内容を活用できる形で提供されるよう法律に規定する必要がある。

また，「人材面における環境整備」では国民生活センターの研修があげられているのみであるが，弁護士会での団体訴訟を受任する弁護士の名簿を準備する等弁護士会との連携などの諸策も考えられるべきである。

さらに「資金面における環境整備」では，行政として資金面の援助としては実質的に何もしないとされているが，本制度の公益的性格に鑑み，適格団体への補助金が考えられるべきである。

その他，日弁連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を認めること，などが認められるべきである。

8 今後の緊急課題

(1) 報告書の「消費者被害の損害賠償について」の項では、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、「慎重に検討」されるべきであるとしている。しかし、近年の消費者被害の急増、報告書が理由としている選定当事者制度が決して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課題である。今回の検討委員会ではスケジュール的に早々に検討外とされてしまったのであるが、引き続き緊急な課題として検討が必要である。

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な利益の剥奪を請求する制度の実現（日弁連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）も必要であると考えられるが、報告書はこれに対しても「慎重な検討が必要」としている。しかし、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り、同じく緊急な検討がなされるべきである。

(2) また、今回は十分な検討が行われなかったものの、日弁連2004年意見書で提言している、消費者保護に資する法令（特定商取引法など）の規定により無効である条項を使用する行為及び下記の勧誘行為についても差止の対象として早急に検討する必要がある。

独占禁止法上の顧客誘引に関する不公正な取引方法

景品表示法4条に該当する不当表示

消費者を威迫する言動

消費者の私生活または業務の平穩を害する言動

消費者の知識や判断力が不足している状況を利用すること

消費者保護に資する法令の規定に違反し、よって消費者の利益を侵害し、または侵害するおそれがある行為

その他信義誠実の原則に反する不当勧誘行為

第3 おわりに

消費者団体訴訟制度は、来年通常国会への法案提出に向けて、より具体的な法案検討の段階に入る。報告書で示された消費者団体訴訟制度は、その導入は画期的であるが、裁判管轄など内容によっては本制度が有効に活用されなくなるおそれがあるものである。

今後の法案検討においては、真に、消費者団体が実効的に事業者の不当行為を差し止めることができるよう制度設計が検討されるべきである。

以上