

2006年4月5日

様

NPO法人消費者支援機構関西  
理事長 榎 彰 徳

## 消費者団体訴訟制度の法案(消費者契約法の一部を改正する法律案) の審議に関する要望書

消費者団体訴訟制度に関する法案(正式には、消費者契約法の一部を改正する法律案。以下、「本法案」といいます)が閣議決定され、今期通常国会において審議される予定となっています。

今回立法される消費者団体訴訟制度は、消費者を代表する消費者団体が、消費者契約法で規定された不当勧誘行為や不当契約条項の使用を行い又は行なうおそれがある事業者に対して、これらの行為を差止めることができるよう、消費者団体に差止請求権を付与するものです。

消費者被害が激増するなか、消費者被害の発生を早期に根本から絶つためには、消費者団体による差止請求は不可欠の制度です。今回、法制化がようやく現実のものとなったことは、「安心して公正な取引を行なえる」という消費者の最も基本的な権利を実現するうえで極めて重要なことであり、今国会において本法案が成立し、団体訴訟制度が1日も早く実現されることを強く要望します。

しかし、大切なのは今回立法される制度の内容です。消費者団体が差止請求権を、その制度の目的・趣旨にしたがって、消費者被害の発生・拡大防止のために十二分に活用できるよう、日本の社会の実情に即した制度設計がなされなければなりません。

当団体は、こうした観点から、内閣府が平成17年12月に示した「消費者契約法の一部を改正する法律案の骨子」に対して、下記のとおり意見を表明してきました。

### 記

- ① 民法の詐欺・強迫(同法96条)、公序良俗違反(同法90条)に該当する行為は消費者契約法に該当する行為よりも悪質な行為であり、これも差止の対象とすべきこと。
- ② 不当条項の推奨行為は影響力が大きく、不当な契約条項の排除に不可欠な制度であり、今回差止等の対象とすべきこと。

- ③ 差し止める行為を「不特定かつ多数の消費者」に対する事業者の行為に限定しているが、会員への行為や特定の職業への行為などの被害があるので、限定するとしても、「不特定または多数の消費者」とすべきこと。
- ④ 政治目的の利用の規制は、消費者団体に当然許されるべき消費者利益に関する政策問題、立法問題への取り組みが規制されないよう留意されるべきこと。
- ⑤ 管轄裁判所については、制度の実効性確保の観点から、営業所所在地のみならず、不当条項の使用地や不当勧誘行為地など不当な行為が行われた地にも管轄を認めるべきこと。
- ⑥ 消費者団体の損害賠償請求訴訟についても引き続き検討課題とすべきであり、このことが付則ないし付帯決議において規定されるべきこと。

しかし、今回閣議決定された本法案は、従来から指摘してきた上記問題点を必ずしも改善していないうえ、さらに、別紙に述べるとおり、制度の基本的位置づけに関わる新たな重大な問題を含んでいます。

今後の国会の審議において、この消費者団体訴訟制度が実際に消費者団体によって活用できるものとなるよう、現実の消費者をとりまく社会情勢及び日本の司法制度の実情をふまえて、制度の詳細について改めて慎重な議論が尽くされるよう強く要望します。

以 上

第1 他の適格消費者団体による確定判決等が存する場合、請求の内容及び相手方である事業者が同一の請求は原則としてすることができない制度となっていること（法第12条5項）

### 問題点1

複数の適格消費者団体が問題のある勧誘行為や契約条項の差し止めを裁判所に求めていたときに、どこか1つの団体が敗訴し控訴を断念して敗訴判決を確定させたり、不十分な内容での和解による解決を選択したときは、他の団体は差し止め請求ができなくなり、すでに提起していた差止請求訴訟も、一斉に終了してしまう。

#### (具体例)

- ① 1つの団体が1審で勝訴を得て、事業者から控訴されているときに、他の団体が和解をしてしまった時には、せっかく1審で勝訴したことが無に帰してしまう。
- ② A団体には内部告発等で証拠があり勝訴が見込めたが、B団体には証拠がないため裁判所から不十分な内容の和解を勧められたりあるいは敗訴判決に対して控訴断念をせざるを得ない状況にある場合に、不利な状況にある団体をねらった訴訟戦術に利用されることになる。

### 問題点2

確定した判決の口頭弁論の終結後又は和解の成立後に、他の消費者団体に対して内部告発があつたり不当勧誘マニュアルが提供されるなど、他の消費者団体において新たな有力な証拠を入手しても、他の消費者団体も差止請求訴訟を提起できないおそれがある。

- 法第12条6項は、確定した判決の口頭弁論の終結後又は和解の成立後に生じた事由に基いて差止請求をすることは妨げないとしているが、「生じた事由」の解釈は必ずしも明確ではない。口頭弁論の終結前または和解の成立前には生じていなかった不当勧誘や不当契約条項の使用に関する事由という狭い解釈になれば、上記問題点2で示したような事態になる。

## 第1 についての法律案の考え方とその誤り

1 内閣府は、①消費者団体訴訟制度は、通常の民事訴訟とは異なり、消費者全体の利益擁護という公益目的のために特定の団体に政策的に差止請求権を付与するものであり、②認定を受けた以上、どの適格消費者団体も適正に差止請求権を行使する責務があると説明している。このことから推測すると、今回の法律案は、どこか一つの適格消費者団体が、ある事業者のある不当勧誘もしくは不当約款の使用について差止請求権を行使し真摯に訴訟追行をした結果として一定の結論を得たときは、どの消費者団体によって差止請求権が行使されたかは問題ではなく、とにかく消費者全体の利益擁護のために特別に認められた差止請求権を行使する機会が与えられたのであるから、他のすべての適格消費者団体の請求権が当然に消滅しても、消費者や消費者団体の権利を制限することにならないという発想から作成されたものと推測される。

しかし、これは消費者団体訴訟制度の基本的由来をゆがめる誤った発想である。

消費者団体の差止請求権は、①個々の消費者が事業者と比べて情報力・交渉力に劣ることから、消費者団体が消費者に代わって事業者の行為を監視するなど、消費者の視点に立った市場の監視者としての役割を担うことが重要であることに鑑み（内閣府「21世紀型の消費者政策の在り方について」参照）、また、②消費者基本法において、消費者団体は消費者の被害の防止及び救済のための活動に努めるものとされたことに鑑み、個々の適格消費者団体に、かかる消費者団体の重要な役割を果たすために必要不可欠な固有の権利として付与されたものである。その差止請求権の本質は個々の消費者に由来するものであり、また個々の消費者に代わって市場を監視する消費者団体は、決して抽象的、観念的な存在ではなく、それぞれに消費者全体の利益擁護のために活動する権利を保有した社会的存在である。消費者団体訴訟制度は、こうした個々の消費者団体の役割を前提として、認定を受けた一定の適格消費者団体のそれぞれに、消費者に代わって市場の監視者として差止請求権を行使する権利を付与したのである。

したがって、今回個々の適格消費者団体に付与される差止請求権は、個々の団体の固有の権利であり、他の団体の権利行使によって制限を受けるものであってはならない。

2 今回の法律案は、適格消費者団体が真摯に適切に訴訟追行を行えば、訴訟の結果は必ず同じ結論に至り、勝つべき事案は勝ち、負けるべき事案は負け、和解により終了すべき事案は和解により終了することを前提にしてい

る。しかし、これは現実の日本における訴訟制度の実情を無視した観念的訴訟制度を前提とする誤った考え方である。

同じ事業者に対する同じ不当勧誘や不当契約条項の使用差止め請求訴訟であっても、原告となる消費者団体が保有する被害情報の質や量、その他の証拠の質や量は異なり、また、担当する裁判所・裁判官によっても判断が分かれることは裁判制度の当然の前提である。したがって、いかに適格消費者団体が真摯に適切に差止請求権を行使しても、さまざまな事情によってその結論は異ならざるを得ない。

消費者訴訟は、事業者との間に情報量の格差がある中、これまでも敗訴判決を累々と積み重ねたうえに勝訴判決を勝ち取り、消費者の権利を一步一步確立してきた。このことは、消費者団体による差止請求訴訟においても同じであり、たとえ適格消費者団体といえども、事業者との間の情報量の格差が完全になくならない以上、情報量の格差ゆえに勝つべき事案で敗訴を余儀なくされ、不利な和解を強いられることも当然に予想される。

個々の適格消費者団体は、それぞれ背景にもつ消費者や消費者団体、消費者専門家などの支持基盤を異にしている。そうしたさまざまな基盤を持つ適格消費者団体が、それぞれの特質、特性を活かした活動のなかで保有しえた情報や証拠をもって差止請求訴訟を行使することによって、初めて真に正しい結論が得られるのであり、また多様な消費者団体が訴権を行使することによって、初めて社会全体として消費者団体による市場の監視が可能となるのである。

- 3 以上の観点から、法12条5項のような、1つの団体の訴訟活動の結果によって他の消費者団体の訴訟活動を制限する特別な規定は設けるべきではなく、民事訴訟法の原則にしたがって処理されるべきである。

**第2 第1の問題点を改善するための方策として、内閣総理大臣が適格消費者団体の訴訟行為の結果をチェックし、訴訟追行等が不特定多数の消費者の利益に著しく反するものであったと認めるときには適格性の認定を取り消すことができるとしていること（法第34条1項4号）**

## 問題点

第1で、請求の内容及び相手方である事業者が同一の請求を他の消費者団体ができないとし、その例外として、前に確定判決等をとった適格消費者団体の認定が取消されたときは再度の請求を認めるとの制度設計となっていることから、このような改善策が提案されている。しかし、裁判所が関与した和解や訴訟活動について、これを消費者全体の利益に反すると内閣総理大臣が適切に認

定することは容易ではなく、また本来なされるべきことではない。

和解は互譲ではあるが、上記第1に記載したような個々の訴訟のもつ事情（被害情報の質や量、証拠の質や量など）の中で、裁判官が当該訴訟の解決として適切なものと判断した場合にのみ成立するものであって、単なる当事者の合意ではない。

他方、和解である以上、一定の範囲での互譲が前提であるが、何を消費者全体の利益とみるかは種々の意見が生じる場合が多くあり、どこまでの互譲なら許されるのかは明確ではない。

にもかかわらず、和解が、適格消費者団体の活動そのものを喪失させる適格性認定取消の判断の対象となり、それを容易に認める方向となるなら、和解は消費者団体の存亡にとって大きな危険を伴うものとなり、和解による解決はほとんどできなくなる可能性がある。

また、内閣総理大臣による適格消費者団体の認定取消しそのものが争われることは必定であり、そうなると他の適格消費者団体が提起していた訴訟が長期にわたって中断し、また、他の消費者団体が新たに訴訟を提起することも長期にわたって不可能となる。

したがって、法34条1項4号の規定は、上記第1に記載した問題点1，2の解決に全くならないばかりでなく、消費者団体訴訟制度を機能不全に陥らせ、さらに司法制度の根幹をゆがめるおそれすらあり、このような規定は設けられるべきではない。

**第3 第1の後訴が制限されることに伴う問題の改善策として、適格消費者団体が和解や敗訴判決の控訴断念をする前に他の団体に通知するなどの手続保障を強化していることについて（法23条）**

他の適格消費者団体は、通知されても和解や控訴断念を阻止できるわけではなく、せいぜい意見を述べる機会が与えられるだけであり、これでは、第1に記載した後訴制限に対する本質的解決にはならない。

また、裁判上の和解の内容は、和解期日の際中にも当事者のやりとりや裁判官の提示などによって変わっていくものであって、和解期日があることの事前通知はできても、和解期日に予め和解条件を他の団体に提示しておくことは不可能であり、和解交渉の性質上適当でもない。

結局、通知では何らの手続保障にならず、上記第1に記載した後訴制限がもつ問題点の本質的解決になっていない。

以 上