

第 26 回公開講演会

「消費者団体訴訟制度と消費者利益」

去る平成 18 年 6 月 14 日、名古屋ガーデンパレスホテルにおいて、「消費者団体訴訟制度と消費者利益」をテーマに本研究所主催の第 26 回公開講演会が開催された。講師として、杉浦市郎氏(愛知大学法学部教授・愛知消費者被害防止ネットワーク代表)、長野浩三氏(弁護士・消費者団体訴訟制度検討委員会委員)、岡田敏光氏(名古屋市民経済局生活流通部長)の三氏をお迎えして、同年 5 月 31 日に改正された消費者契約法とそれに伴い成立した消費者団体訴訟制度について、それぞれの立場からご講演いただいた。また、本研究所小木紀之所長がコーディネーターを務め、さまざまな観点から活発な議論が行われた。

今年度のテーマは、昨年度のそれを引き継ぐものである。昨年度は「消費者団体訴訟制度の実現を目指して」をテーマとして、主に消費者団体の立場から当制度への要望と構想が議論された。この度成立した改正消費者契約法および消費者団体訴訟制度が施行されるまでの 1 年間は、当制度の周知徹底が行われなければならない。

消費者基本法で新たに規定されたところによれば、消費者団体は消費生活の安定・向上を図るべく自主的な活動に努めることになっている。その活動の重要な 1 つとして、消費者被害の防止および救済のための活動があるが、消費者団体訴訟制度はこれを具現化するための仕組みと捉えることができる。その消費者団体訴訟制度とはどのようなものであるか、あるいはそれが消費者にとってどのような利益をもたらすものかについての講演および議論はきわめて意義あるものであった。

まず、杉浦氏から消費者団体訴訟制度の概要と問題点についての講演があった。その要旨は次の通りである。

消費者団体訴訟制度を盛り込む消費者契約法改正の議論は、平成 15 年の国民生活審議会答申にまで遡る。ここで同法改正の必要性および消費者団体訴訟制度の導入が検討された。その後、平成 17 年の国民生活審議会消費者政策部会消費者団体訴訟制度検討委員会答申を経て、今回の法改正へと結びついている。

そもそも消費者契約法の基本的内容は、以下の 2 点にある。第 1 に、不当な勧誘行為を禁止し、それにより成立した契約は取消し可能とすること、第 2 に、消費者契約時に不当契約条項を使用している場合は、当該条項を無効にできることである。このように不当な契約により被害を受けた消費者は消費者契約法により個別的・事後的に救済可能であるが、消費者契約関連の被害は同種のものが多数発生する。これまで、こうした事象の発生・拡大を防止するのは困難であった。これを防止するには、事業者の不法行為自体を抑えるために、すなわち消費者全体の利益保護のために、一定の消費者団体に事業者の不当行為に対する差止め請求権を認める必要がある。そのための措置が、消費者団体訴訟制度の新設である。

平成 19 年 6 月 7 日に施行される今回の法改正により、一定の資格を満たし認定を受けた適格消費者団体が消費者団体訴権をもつことが認められた。具体的には、事業者等が不特定多数の消費者に対して不当な勧誘行為を行ったり、または契約にあたり不当な約款を使用したりした場合に、適格消費者団体は当該行為の差止め請求が可能となる。

制度成立にあたってさまざまな議論が行われた。パブリックコメント手続きでは、多くの問題点が

指摘されたが、そのほとんどは改善されずに法案が成立した。唯一改善された点は、当初、事業者の本店または営業所の所在地でなければ訴訟が起こせない規定になっていたが、最終的には不法行為地での差止め請求が可能になったことである（43条2項）。しかし、残された問題点のいくつかは非常に深刻なものである。

第1に、団体訴権を行使できる消費者団体は内閣総理大臣による認定を受ける必要があるが、その要件が多く、かつ各要件が厳格である。例えば、認定要件が特定非営利団体（NPO）法人設立の要件に加重されたものであったり、理事に占める特定事業の関係者または同一業種の関係者の割合がそれぞれ3分の1または2分の1を超えないことが求められたり、差止め請求業務を適正に遂行するための体制および業務規程の適切な整備が必要とされたりしている。さら集、財務諸表の作成、公開および当園への定期的な報告と外部調査の受け入れが求められる。そして、こうした要件を満たした上でも団体認定の有効期間は3年に限られ、仮に違反が行われた場合、当該団体は非常に重い罰則を受けることになる。このように厳格な要件は、認定団体に認められる訴権が濫用されることを制限するための措置とされる。

第2に、認められる団体訴権が差止め請求権のみであり、損害賠償請求権は認められない。また団体訴権が認められる対象が、消費者契約法に規定された不当行為のみに限定されていることも問題である。今後拡大すべき対象として、独占禁止法、景品表示法、公序良俗違反が挙げられる。

第3に、団体訴権に損害賠償請求が含まれないため、消費者団体は団体訴訟活動を行うための費用を活動自体によって賄うことができず、活動を活発化させるほど財政的に厳しくなる。これは、団体の活動にとって大きな制約要因となる。

第4の、そして最大の問題は、同一事業者への訴訟が1回のみに限られることである。他団体が敗訴した場合、消費者団体は同一業者に対して団体訴権を行使できない（12条5項2号）。訴訟の多くは勝敗が明確でないことを考慮すれば、消費者団体は一度きりの訴訟機会をめぐって慎重に行動する他なく、蘭果として団体訴権の行使は抑制されることになる。反対に、首尾よく差止め請求訴訟で勝訴し鞍場合も、その判決を他のケースに援用することはできず、同一業者が不当行為を繰り返している場合は、再度訴訟を起こさねばならない。したがって、消費者団体の戦略としては、損害賠償請求訴訟での勝訴後、団体訴権を行使するしかないと考えられる。

続いて長野氏からは、消費者団体訴権制度の具体的な活用にかんする講演が行われた。その要旨は次の通りである。

今回の制度導入によりどのような変化が起こるか、一般にはなかなかイメージされていない。例えば、大学への学納金問題やアパート等の賃貸借契約にかんする敷金返還問題、予備校への納入金返還問題、浄水器販売のトラブル等が、消費者団体訴訟の対象になりうる。

具体的な訴訟の過程は次のようになる。まず消費者団体は日常的な相談、110番活動、消費者団体としての調査（さまざまな契約条項等の収集）により消費者被害情報を収集するが、情報収集は業者の協力が得られず容易ではない。ただし、今回の法改正で行政機関から情報を得ることができるようになった。

このように収集した情報をもとに、各案件が問題事例か否かが検討される。そのための機関を消費者団体に設置する必要がある。またそこには専門委員を置く必要がある。専門委員は、消費生活にかんする資格者および法律の専門家から構成される。消費者団体はこれらの専門家に、継続的に活動に

参加してもらえないようにしておかねばならない。専門委員による検討を経て最終的には、理事会で訴権行使か決定される。

決定後には、消費者団体から事業者に対して書面による請求が行われる。事業者が受け入れれば、書面を取り交わして問題は解決するが、事業者が書面取り交わしを拒否した場合は訴訟へ進むことになる。

判決後はこれを公表し、対応していくことになる。しかし、事業者が差止め判決に従わず不当行為を続けた場合には、間接強制が取られることになる。間接強制とは、判決に従わなかった日数や回数ごとに間接強制金の支払いを裁判所から命じてもらい、間接的に不当行為をやめさせることを指す。ただし、悪質業者はこうした命令も無視し名前を変えて活動を続けたりすると考えられるため、先に指摘のあった適格消費者団体の財政間堰が、間接強制金により解決するとは考えられない。

以上の過程は消費者団体による訴訟のそれであり、個別被害者は別途訴訟していく必要がある。しかし、実際は個別被害者の損害賠償請求と一体化して消費者団体による差止め請求訴訟が進められることになると考えられる。なぜなら、差止め訴訟はきわめて抽象的な要求であるため、具体的被害事例とセットで扱うことで問題の喫緊性を主張することが可能になるからである。

続いて改正法案のメリットおよび問題点として以下のものが挙げられる。

第1に、今回の法律では、事業者Aが事業者Bの委託を受けて不当行為を行っている場合は、AはもちろんBへの差止め請求訴訟も可能である。これは信販会社に対する加盟店管理責任の追求という形で応用可能である。この議論は統一消費者信用法の論点を先取りしているとも言える。これはまた、不退去・退去妨害といったケースに限らず、商品不実告知が行われた場合にも利用できると思われる。

第2に、行為地管轄が認められた。これは、被害を受けた消費者が自ら被害を受けた地で訴訟を起こすことができることを指す。これについては、審議会、パブリックコメントとさまざまな段階で要請してきたが、閣議決定された法案には含まれていなかった。しかし、衆議院で法案修正がなされ実現した。

第3に、請求の同一性（同一対象への訴訟は1回のみ限定）が大きな問題として挙げられる。裁判は、一度で正しい判断が出されるわけではない。例えば、先物取引による被害訴訟は今でこそ容易に勝訴できるが、それまでには累々とした敗訴判決がある。被害者は金に目が眩んだだけと考えられ、守られるべき消費者と見なされなかったのである。不当性の判断規範は多くの裁判事例を通して確立し、その過程で判断は変化するるのである。これを一度限りの裁判に限定して判断を下すのは、危険なことだと考えられる。

第4に、例えば某英会話学校の契約条項は、中途精算金の解約規定において販売したポイントの買取単価を変化させている。これは通常特定商取引法の問題として扱われるが、それは同時に消費者契約法第9条1号の問題でもある。両法の規定が矛盾することはないので、今回制定された団体訴権は消費者契約法上の問題のみについて可能とされるが、解釈によっては特定商取引法上の問題にかかわっても差止め対象にすることが可能である。

全体として、この制度の導入は非常に画期的なことと言える。これまで消費者団体は、訴訟を起こすといった法的な力がなく事業者からは軽視されていたが、今後事業者は適格消費者団体の言うことを無視することができなくなる。また契約条項の差止めのみならず、不当勧誘行為の差止めの導入を

提言している点も画期的である。不十分な点としては、推奨行為、民法が差止め対象となっていない点、後訴制限項が設けられた点、損害賠償制度の導入について消極的であることが挙げられる。損害賠償請求については、衆参両院とも付帯決議においてその必要性を検討することとしている。

この制度により、消費者団体の発言力が大きくなっていくと考えられる。今後は各消費者も消費者団体に参加してもらいたい。適格消費者団体の活動は今後の日本を変えていくだろう。その差止め請求は、公正取引委員会の事業者活動に対する排除命令と同じレベルで事業者の活動を規制していくことを可能にするものである。これを一層有効なものとするために、消費者からの情報提供や資金協力をお願いしたい。

続いて岡田氏より、自治体と消費者団体訴訟制度の関わりについての講演があった。その要旨は次の通りである。

現在国民生活センターへは、年間 150 万件以上の苦情・相談が寄せられており、平成 17 年度には名古屋市消費生活センターへ約 2 万件の相談が寄せられた。

商品およびサービス別に見ると、その中で最も多いのが、商品一般、電話情報提供サービス、オンライン情報サービス等に見られる架空請求であり、9000 件以上にのぼる。封書で商品の架空請求を送り付けられたという相談を寄せている人のうちの 35% を 60 代以上の高齢者が占めるのに対して、オンライン情報サービスにおける架空請求被害は 10 代から 40 代の人々に多く見られる。続いてフリーローン（低金利の融資を装って、保証金等を先に振り込ませ搾取る等の手口）、賃貸アパートの退去費用等が上位に挙げられる。また高齢者を対象とした患質な耐震工事や住宅リフォーム工事によるトラブルが増加している。

販売方法別に見ると、店舗販売では自動車・二輪車中古販売に見られるトラブルが、無店舗販売では特に 20 代を対象としたマルチ的販売（いわゆるねずみ講商法の類い。5 月ごろから被害件数が増加する）によるトラブルが増加している。

こうした事例の中で、消費者契約法で規定される消費者団体訴訟の対象となる不当勧誘行為ならびに不当契約条項の使用に関わる事例は、以下のようなものがある。不実告知による誤認（デジタルテレビ放送への移行に便乗したコンバーター販売等）、断定的判断の提供による誤認（未公開株式の売付け等）、不利益事実の不告知（金融商品の元本未保証の不告知等）、退去妨害（監禁）・不退去（契約するまで店から出さない、訪問宅から帰らない）、不当契約条項（事業者の損害賠償の責任免除：買ったペットがすぐに病気になってもペットショップが保証しない等）、不当条項の無効（消費者の損害賠償額を過重に課す）等である。名古屋市では不当な取引事例を消費生活条例で 52 項目を類型化しているが、上の事例はそれらの約半分と対応する。今後、消費者契約法の解釈・運用の範囲を拡大することによって、消費生活条例で定められる不正取引事例とできるだけ対応させ、消費者契約法による抑制効果をこれらに適用できるかが問題となる。

消費者訴訟制度がうまく活用されるためには、自治体としてどのような取組みがなされるべきか。まず、適格消費者団体は消費者に対して適宜情報提供を行っていくことが求められているが、これに合わせて自治体も被害の未然防止あるいは拡大防止に向けて、訴訟の進捗状況、判決内容等について機会を捉えて周知・公表する必要がある。このことは適格消費者団体の負担を軽減することにもつながると考えられる。また、消費生活センターに寄せられる情報を適格消費者団体へ提供する仕組みを作り上げていく必要がある。一般にこれらの情報は個人情報を含んでおり、その扱いには慎重を要す

る。他方で、訴訟制度がうまく機能するには、一般的な情報にとどまらず個別具体的な情報をも各消費者団体に伝えていく必要があるかもしれない。さらに、付帯条項として加えられただけで条文には反映されていないが、適格消費者団体への資金的支援の仕組みも必要となる。名古屋市には消費者訴訟の費用を一定の条件に基づき支援する条例がすでに存在している。こうした仕組みは被害者個人に向けたものであったが、団体にも適用可能かを今後議論していかなければならない。

いずれにせよ、消費者訴訟制度が円滑に運用されるための基盤作りが求められている。

杉浦氏、長野氏、岡田氏の講演の後、コーディネーターである小木所長からいくつかの論点が提起された。内閣総理大臣によって認定された適格消費者団体は、消費者契約法に規定する専門業者の不当行為に対する差止め請求の訴えを提起することに消費者団体訴訟制度の要諦がある。その際、消費者団体は事業者に対して事前通知を行わなければならない。これには消費者団体と事業者の事前交渉により、多くの不当行為を是正するねらいがある。こうしたねらいはすでに欧州で奏功している。つまり、訴訟が目的ではなく、訴訟提起を最後の担保措置として事前請求により事業者による不当行為を自主的かつ迅速に是正させることにこの制度の特色があると考えられるが、日本でも同様の効果は得られるか。また、適格消費者団体の要件として、消費者利益代表性の問題、訴権行使基盤、弊害排除が挙げられる。なかでも具体的には、組織運営体制、人的基盤、財政基盤として表される訴権行使基盤の拡充が課題となっている。財政基盤については、当該制度が先行して導入された欧州諸国では、企業や社会的責任投資ファンドからの寄付を原資にして消費者支援基金を設立して、適格団体に訴訟費用の援助をしようとする動きがある。こうした動きはどのように評価できるか、あるいは日本への通用は可能か。

この問題提起に対して、長野氏からは一回的解決の規定（後訴制限項）があるために、事前交渉による不当行為の是正は現実的には難しいとの見解が示された。つまり、事業者は個別団体との話し合いに応じることで、確定判決もしくはそれと同等の効力のあるものを求める。これに対して消費者団体は、後訴ができないために二の足を踏むことになるだろう。また消費者団体の財政基盤については、消費者団体訴訟のための資金援助を目的とする消費者支援基金が設立されたことが紹介された。しかし、現在2500～3000万円ある基金も数年のうちに底をつくだろう。企業からの寄付を募っているが、決して集まりがいいわけではない。寄付を希極的に呼びかけたいが、そうした行為が遵法となる恐れがあり難しい側面をもつとのことである。

杉浦氏からは海外の事例が紹介され、活動費用の確保についての問題が指摘された。また消費者団体に対する重い罰則規定は、訴権が公権であることを示すための制度設計とも解読できるとの見解が示された。

さらにコーディネーターからは次のような問題提起もなされた。この制度導入によるメリットは、消費者に対するものは明確であるが、事業者に対しても存在する。すなわち、企業の健全な発展と消費者の信頼を確保するための手段となるといった点や、誠実な対応を行う、あるいはコンプライアンスを重視する企業が報われる競争の実現といったことか挙げられる。消費者利益の擁護を目的とする場合、団体訴権のみがそれを実現する手段ではなく、事業者による自主的な基準の設定や行政による条例の強化もまた、当該目的達成の手段となるのではないか。これに対して各氏からは、強制力のある制度確立の必要性、コンプライアンスの重要性、制度が機能するための基盤担保の必要性が述べられた。

パネラーの議論に加えて、フロアからも消費者団体訴訟制度における消費者の定義についての質問が出された。これに対する回答として、例えばマルチ商法の被害者は消費者といえるかといった問題については、そもそもマルチ商法自体が持続的に成立する事業とはいえないため、消費者と見なすとされた。

21世紀型消費者政策のあり方をめぐって、消費者基本法の枠組みに新しい制度および政策の肉付けをしていくことが、消費者政策の実効性を高める。消費者団体訴訟制度は、こうした潮流のひとつをなすものである。制定された制度は、今回議論されたように十分なものとは言えないが、こうした制度が立ち上げられたことが何より重要で、運用の中で是正していくことが今後の課題であろう。以上のようなまとめがコーディネーターからなされて、講演会は終了した。

【文責：佐伯陽介，原田裕治 両所員】