

消費者団体訴訟制度の創設

～ 消費者契約法の一部改正法の成立～

内閣委員会調査室 よこまち ふみよ
横町 文代

消費者の被害の発生又は拡大を防止するため、内閣総理大臣の認定を受けた適格消費者団体が、事業者等に対し、消費者契約法に規定する不当行為の差止めを請求することができること等を内容とする「消費者契約法の一部を改正する法律案」(以下「法案」という。)が、平成 18 年 5 月 31 日に参議院本会議で可決・成立した。本稿では、法案の提出経緯と概要、国会における主な論議を紹介する。

1. 法案提出の経緯

近年、消費者トラブルが頻発している。国民生活センターや全国の消費生活センターに寄せられた苦情・相談件数は、平成 6 年度には約 23 万件であったが、平成 16 年度では、約 192 万件(平成 18 年 6 月集計時点)と 10 年間で約 170 万件も増加している¹。寄せられる苦情・相談件数の 8 割程度は消費者契約にかかわるトラブルであるとされ²、消費者契約に関連した被害は、一つの事業者が悪質な契約行為を反復継続することにより多数の被害を発生させ、結果的に広範で甚大な被害へ拡大する傾向があるといわれている³。

被害を受けた消費者個人が訴えを提起することは、被害額が訴訟費用等に比して少額であること、訴訟に関する専門的知識や十分な財政基盤がなく、時間的負担も大きいこと等から多くの場合において困難である。そのため、結果的に被害者が「泣き寝入り」することになりやすく、被害救済が十分に図られているとは言い難い状況にある。また、現行法上、直接的な被害を受けていない消費者が、事業者の不当な行為の抑止を求める権利は認められないとされている。

このような実態を受け、消費者全体の利益の擁護を図るため、消費者団体が主体となり訴訟を提起することを認める制度(消費者団体訴訟制度)の導入についての検討が行われてきた。平成 16 年 4 月、国民生活審議会消費者政策部会に消費者団体訴訟制度検討委員会が設置され、同委員会は、平成 17 年 6 月に、「消費者団体訴訟制度の在り方について」を最終報告としてとりまとめた。内閣府国民生活局は同報告書等を踏まえ「消費者契約法の一部を改正する法律案(仮称)の骨子」を作成し、これに対するパブリックコメントの実施結果等を検討した上で、政府は、本法案を平成 18 年 3 月 3 日、国会に提出した。

2. 法案の概要

(1) 目的

消費者契約法の目的に、消費者の被害の発生又は拡大を防止するため適格消費者団体が事業者等に対し差止請求をすることができることとするを加える。

(2) 定義

この法律において「適格消費者団体」とは、不特定かつ多数の消費者の利益のためにこの法律の規定による差止請求権を行使するのに必要な適格性を有する法人である消費者団体として、内閣総理大臣の認定を受けた者をいう。

(3) 差止請求権

適格消費者団体は、事業者等が不特定かつ多数の消費者に対して消費者契約法に規定する不当勧誘行為又は不当条項を含む消費者契約の締結を現に行い又は行うおそれがあるときは、当該行為の差止請求をすることができる。

(4) 適格消費者団体の認定

内閣総理大臣は、特定非営利活動法人又は公益法人であること、不特定かつ多数の消費者の利益の擁護を図るための活動を行うことを主たる目的とし、現にその活動を相当期間にわたり継続して適正に行っていること等の要件に適合している者を、その申請に基づき、適格消費者団体として認定することができる。

(5) 適格消費者団体の差止請求関係業務

適格消費者団体は、差止請求に係る業務を行うに際しては、不特定かつ多数の消費者の利益のために差止請求権を適切に行使しなければならないこと、所要の事項の情報開示をしなければならないこと等を規定する。

(6) 適格消費者団体の監督

内閣総理大臣は、適格消費者団体に対して必要な監督上の措置を講ずることができる。

(7) 訴訟手続等の特例

消費者団体は、被告となるべき事業者等に対し、あらかじめ、書面による差止請求をし、その到達時から1週間経過後でなければ差止めの訴えを提起することができないこととするとともに、訴訟手続につき、訴額、管轄、移送・併合等に関する所要の規定を整備する。

(8) 施行期日等

この法律は、公布の日から起算して1年を経過した日から施行する。

3. 衆議院における修正

衆議院内閣委員会では、政府提出の法案及び民主党議員が提出した「消費者契約法の一部を改正する法律案」(以下「民主党案」という。)を一括して議題とし、審議が行われた。その後、自民、民主及び公明の共同提案による修正案が提出され、修正案及び修正部分を除く原案はいずれも全会一致をもって可決された。この衆議院修正は、事業者等の普通裁判籍と、営業所等の所在地を管轄する裁判所だけでなく、消費者契約法に規定する不当な行為があった地を管轄する裁判所においても差止請求に係る訴えを提起することを可能とするものである。なお、民主党案は衆議院で審査未了となった。

4. 国会における主な論議

(1) 法改正の目的

法改正の目的について、猪口国務大臣は、「平成 13 年の消費者契約法施行により、被害を受けた個々の消費者の事後的な救済は図られたものの、同種の被害の発生拡大を防止するには限界があるため、一定の消費者団体に消費者契約法に規定する事業者の不当な行為に対する差止請求権を認めることにより、消費者被害の発生、拡大の防止を図るものである」とした。また、「一般的な個々の消費者は、専門的知識、情報収集力、交渉力の面において、差止請求権の適切な行使が困難であると考えられるため、この請求権を消費者全体の利益擁護に見合う実質を備えた第三者たる団体に認めたところに特色がある」旨の説明をした⁴。

(2) 確定判決等があった場合の同一事件に関する取扱い

法案は、他の適格消費者団体による差止請求に係る訴訟等につき、既に確定判決等がある場合、その後は原則として同一事件についての差止請求はできないとする後訴の制限を規定している。法案審議においては、この規定に関し、訴訟にかかわっていない適格消費者団体が、他の団体による確定判決等の後、差止請求ができなくなることによって生じる弊害が強く指摘された。

これに対し、猪口国務大臣は、「消費者団体訴訟制度は、公益的な目的のために、第三者である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、矛盾した判決の併存、過大な応訴負担、訴訟不経済等の弊害を排除する観点から、できるだけ紛争の一次的解決を図る必要がある。また、法定の適格要件を満たす適格団体である以上、適格団体間の相互牽制は通常は有効に機能し、一部の団体による消費者全体の利益に反する訴訟追行は抑止されるものとする。仮にこの相互牽制が機能せず、ある適格団体が不適切な訴訟追行をして確定判決等に至った場合でも、内閣総理大臣が当該訴訟追行が消費者全体の利益に著しく反すると認めるときは、その適格団体の認定を取り消すことにより、他の適格団体が同一事件について差止請求権を行使することができる仕組みとしている」旨の説明を行った⁵。

(3) 損害賠償請求制度の導入

民主党案では、事業者の不当な利得を吐き出させ同種の消費者被害を根絶する必要性や、消費者契約に関連した被害は被害額が少額であるため被害救済を求めて訴えを提起することが困難であること等を挙げ、個々の消費者の有する損害賠償請求権をまとめて提訴する仕組みとして、適格消費者団体が損害賠償等団体訴訟を進行する制度が盛り込まれており、これらの制度化の要否が論点となった。

適格消費者団体による損害賠償請求制度の検討について、猪口国務大臣は、「少額訴訟制度の拡大、簡易裁判所の機能の充実など司法アクセスの改善のための制度の運用を踏まえる必要がある。また、消費者団体訴訟制度の社会における定着の度合いや評価等を的確に把握し、損害賠償請求制度の必要性等を検討する」旨答弁した⁶。

(4) 制度の濫用・悪用に対する懸念

消費者団体等による制度の濫用、悪用が懸念されるのではないかとの指摘に対して、猪口国務大臣は、「消費者全体の利益擁護の役割を担うにふさわしい実質を備えた消費者団体に限り、差止請求権を認めることとする。具体的には、内閣総理大臣が適格消費者団体

を認定し、その適格性が維持されるよう、報告徴収や改善命令などの監督措置を講ずることとするとともに、適格団体が適正に業務を実施し、国民に対し説明責任を果たすよう、財務諸表の閲覧等の団体の情報開示を徹底する」と説明した⁷。

(5) 差止請求の対象

法案は、差止請求の対象行為として、消費者契約法に規定する不当勧誘行為や不当契約条項の使用を挙げている。この対象行為に、いわゆる推奨行為や⁸、民法での詐欺・強迫に該当する事案、民法 90 条の公序良俗違反も含めるべきであるとの指摘に対し、猪口国務大臣は、「差止請求権は、社会・経済的に大きな影響を及ぼし得るものであり、その対象は、具体的、明確であることが必要である。推奨行為については、消費者、事業者間の契約を直接規定するものではなく、その主体や程度は様々であり、これらを差止対象とすれば、事業者団体による取引適正化のための活動まで萎縮させるおそれがある。なお、詐欺、強迫や民法 90 条の公序良俗違反に関しては、これらは一般的な規定であり、解釈の余地が大きいことから、どのような行為が差止対象となるかという予見可能性の点で問題がある」とした⁹。

(6) 適格消費者団体の認定要件

適格消費者団体の認定要件における基準が不明確でわかりにくいとの質疑がなされたが、猪口国務大臣は、「適格消費者団体の活動状況や体制等の多様性から認定要件を数値基準等で一律に規定することは困難である」とし、「より具体的な審査基準を策定する。なお、この審査基準の策定については、内閣府令と併せてパブリックコメントを行う等、透明性を確保しつつ検討を進める」と答弁した。

また、認定要件が厳しいため、要件に見合う消費者団体の数が寡少となり過ぎるのではないかとの批判に対し、猪口国務大臣は、「適格消費者団体は差止請求権を適切に行使することができる実質を備えた団体であることが求められることから、法案で定める認定要件を満たす必要があると考える。法施行後は、認定を目指す団体の取組が一層進み、適格消費者団体の数が徐々に増えていくものとする」と説明を行った¹⁰。

(7) 適格消費者団体の活動資金の確保

差止請求権の適切な行使のためには、適格消費者団体の活動資金の確保が必要となる。その資金の確保を含めた環境整備の在り方について、猪口国務大臣は、「消費者団体訴訟制度においては、行政として国民生活センター等の有する消費生活相談情報の提供、判決等の周知、公表などの情報面における支援により、適格消費者団体の負担の実質的な軽減が図られるものとする。また、適格団体の活動資金は会費収入等を通じて確保されることが重要であり、本制度の意義や適格消費者団体の活動が国民一般に広く理解されるよう、制度全般の周知、広報に努めていく」としている。

適格消費者団体への税財政的な優遇措置を講ずべきではないかとの指摘もなされているが、これに対し谷垣財務大臣は、「消費者団体訴訟制度の趣旨を踏まえ、差止請求権を適切に行使するために十分な財政基盤等を備えている団体が適格消費者団体となるよう適格要件が定められていることから、更に当該団体への税財政上の優遇措置が必要とは考えない」と答弁した。また、竹中総務大臣は「適格消費者団体の認定要件として特定非営利活

動法人又は公益法人であることが挙げられていることに関し、これらの法人に対しては地方税の面で一定の措置が講じられている」旨の説明をした¹¹。

*

法案の成立により、我が国において初めて消費者団体訴訟制度が導入されることとなった。本制度が適格消費者団体によって適切に活用され、消費者の利益の擁護がより一層図られることが期待されるが、上述の諸点をめぐっては、制度の実施に伴い大きな課題として現前化する可能性がある。適格消費者団体訴訟制度がその制度目的を果たし得るよう、法の施行状況に問題があれば時期を失することのない所要の見直しが行われることが求められる。参議院内閣委員会の附帯決議で、「確定判決等があった場合の同一事件の後訴の制限に関する規定については、例外的な事由を含め解釈基準等の周知に努めるとともに、本法施行後の差止請求訴訟等の状況を踏まえ、必要に応じ見直しを行う」とされたことや、「消費者契約法に規定する不当な行為のみならず、詐欺・強迫行為を伴う勧誘行為や、民法の公序良俗に違反する条項を含む消費者契約の意思表示、さらには不当な契約条項を含む消費者契約の意思表示を行うことを推薦・提案する、いわゆる推奨行為についても、消費者被害の発生の防止に万全を尽くすとともに、本法の施行状況を踏まえつつ、差止請求権の対象範囲の在り方についても引き続き検討する」とされたこと等を踏まえた適切な制度運用に期待するとともに、今後の動向を注視したい。

-
- 1 平成 17 年に国民生活センターが実施した第 36 回国民生活動向調査によれば、商品、サービスに対する不満や苦情を国民生活センターや全国の消費生活センター等に申し出る率は、わずか 4.6 %である。このことから統計に上らない、相当数の消費者被害があるものと推察される。
 - 2 「消費者団体訴訟制度の在り方について」(平成 17 年 6 月 23 日 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) 2 頁
 - 3 第 1 回消費者団体訴訟制度検討委員会(平 16.5.24) 配付資料 4 「消費者団体訴訟制度に関する主な検討事項(案)」 2 頁
 - 4 第 164 回国会参議院内閣委員会会議録第 8 号(平 18.5.23) 1 ~ 2 頁
 - 5 第 164 回国会参議院会議録第 23 号(平 18.5.12) 15 頁
 - 6 第 164 回国会参議院会議録第 23 号(平 18.5.12) 14 頁
 - 7 第 164 回国会衆議院会議録第 22 号(平 18.4.13) 4 頁
 - 8 事業者に対して、不当な契約条項を含む契約書を、当該事業者が消費者との間で締結する契約において用いるよう推薦したり提案したりするような場合を、「推奨行為」という。(「消費者団体訴訟制度の在り方について」 9 頁)
 - 9 第 164 回国会衆議院会議録第 22 号(平 18.4.13) 6 頁
 - 10 第 164 回国会参議院会議録第 23 号(平 18.5.12) 14 ~ 15 頁
 - 11 第 164 回国会参議院会議録第 23 号(平 18.5.12) 15 ~ 16 頁