

## 集団的消費者被害救済法制について

2011年7月22日  
経団連消費者法部会

## 1. 集団的消費者被害救済法制について

現在、消費者委員会集団的消費者被害救済制度専門調査会において、集団的に生じた消費者被害の救済のための訴訟制度（以下、集合訴訟という）が検討されている。今回の議論の出発点は、集団的に生じた少額多数の消費者被害については、個々の被害者自身のイニシアチブが必ずしも期待できない場合があることから、何らかの例外的な救済手段を創設することが必要であるという点にあった。

本来、権利の救済は、あくまで権利者自身が自己責任と自己判断で行うべきものであり、権利者自らの権利行使を尊重するのが市民社会の大原則である。この原則は消費者被害においてもまた貫かれるべきものである。例外的な救済手段の創設によって、個々の被害者自身による権利行使の尊重という、市民社会における本来の大原則が損なわれることのないよう、限定的なものとするとともに、濫用の防止について万全の対策を講じなければならない。

このような議論の出発点を見失うことなく、幅広い視点から議論を重ねるべきである。特に、インターネット等で原告を募って行われる現行の共同訴訟で対応可能な事案について、個々の被害者自身による権利行使の尊重という大原則をあえて修正してまで、集合訴訟という新たな訴訟類型を創設すべきではない。

集合訴訟制度の導入は、裁判を受ける権利を侵害するおそれや我が国経済社会全般に大きな影響を及ぼすおそれがある。また制度設計によっては、当事者双方が対等の立場から攻撃防御を尽くすという民事訴訟の基本ルールが曲げられる危険すらある。米国のクラスアクションに見られるように、集合訴訟制度は、一旦導入されると、撤廃することが非常に困難な制度であり、また、濫訴の弊害を懸念する声も根強い。さらに、ドイツでは、クラスアク

ションは一貫して導入されておらず、フランスでも、クラスアクションの検討が止まっている状況にある。

現在、我が国の企業は、国内外において大変厳しい経営環境におかれている。国内においては、生産年齢人口の減少と少子高齢化に伴う内需縮小が続いており、内需型産業では供給過剰状態が継続し、業績低迷から抜け出せていない。他方、輸出型産業は、人件費を含めた生産コストの圧縮を徹底し、国内市場の不振を海外市場でカバーしているものの、グローバルマーケットの厳しい競争に加え、円高にもさらされている。

事業者は、社会の公器として「富」を生みだしており、社会も事業者もそして消費者もその「富」によって各々のシステムや生活が維持できており、「富」の量が増えれば、より一層、豊かな状態を作り出せるのである。

しかし、経営環境の変化により「富」の創出力に陰りが出始めている状況下で、事業者の活動を委縮させるような法制度の新設はあってはならない。

「富」が増えれば、雇用や労働分配率の増加も期待でき、事業者と消費者を対立軸にした制度設計は、将来に禍根を残すこととなる。集合訴訟制度の導入にあたっては、諸外国の動向も踏まえ、更なる慎重な検討を続ける必要があり、専門調査会終了後、制度導入によって大きな影響を受けることになる中小企業を含む事業者などの関係者の意見を幅広く丁寧に聞き取りながら、さらに慎重に検討を続ける必要がある。来年度通常国会への関係法案上程を所与の目標とすべきではない。

通常の実業者は、万が一、消費者被害が生じた場合、自主的な商品回収を行ったり、対応のための相談窓口を設けたりするなど、被害救済に迅速にかつ誠意をもって取り組んでいる。このような事業者の自主的な解決の可能性を阻害するような制度となってはならない。そもそも、消費者トラブルとして消費生活センター等に持ち込まれる相談案件の多くは、悪質な事業者によって引き起こされた被害である。悪質事業者は、ひとたび責任追及が始まると法人を解散させるなどして財産を散逸隠匿させる例が多く、債務超過となっていることも多いため、一般的には民事訴訟での被害回復が困難である。

しかも個々の被害額は相当高額にのぼることも少なくない。そのような被害を救済するために必要な制度としては、むしろ、悪質事業者に厳正に対処するため、刑事法による処罰や行政上の措置、あるいは財産保全制度の導入について早急に検討すべきであり、被害の深刻さや救済の必要性に鑑みれば、集合訴訟制度よりも優先的に検討を進めるべきである。

なお、消費者庁「財産の隠匿・散逸防止策及び行政による経済的不利益賦課制度に関する検討チーム」において検討中の財産保全制度及び行政による経済的不利益賦課制度については、これまで政府部内の関係官のみで非公開で検討が進められており、制度の影響を受けることになる事業者などの関係者の意見反映の機会が提供されていない。論点整理の上で、関係者が参加できる議論の場を設けるべきである。

## 2. 手続モデル案

専門調査会では、通常の民事訴訟手続によっては救済が困難な類型の被害者の救済を図るという趣旨及び我が国の民事訴訟体系との整合性に鑑み、A案（二段階型・オプトイン）を基本に検討することとされているが、A案についても、被告事業者に対する判決の片面的既判力や濫訴の可能性、紛争の一回的解決が可能かどうか、健全な事業活動への悪影響などの懸念や問題点が解決できているとは到底言えず、拙速を避けて慎重に議論を深めていく必要がある。

また、今回新たに創設しようとしている集合訴訟制度は、集団訴訟への参加を欲しない者も含めて、全ての被害者の実体法上の損害賠償請求権それ自体の帰趨を、事実上左右するものであることに鑑みると、単に現行の適格消費者団体による差止訴訟制度に倣った制度設計をすれば事足りるものではなく、現行の諸制度の改善を含めて、さらに慎重で厳格な制度設計がなされるべきことにも十分留意する必要がある。

以下は、上述の観点から、仮にA案をベースに検討を行う場合に、各論点

について提案するものである。

### 3. 手続追行主体

手続追行主体が担うべき業務や責任を踏まえれば、適格消費者団体のみを手続追行主体とすべきである。

新しい訴訟制度において、手続追行主体は対象消費者に代わって第一段階の共通争点確認請求を行うことになるが、手続の一貫性を担保する観点から、対象消費者に対する通知公告や和解、二段階目での対象消費者が持つ債権のとりまとめと賠償金・和解金の分配等の幅広い業務を、責任をもって安定的に遂行できる組織が手続追行主体となる必要がある。対象消費者の利益を適切に保護するためには、手続追行者の組織体制、経理的基礎、専門的知識・能力などを踏まえて行政から予め認定された適格消費者団体のみを手続追行主体とするのが適切である。

ただし、現行の適格消費者団体制度は差止訴訟の当事者としての適格性を担保されているだけであり、業務の範囲が損害賠償請求訴訟にまで広がるのであれば、その拡大した業務内容に応じた適格性の確認と監督強化を図ることが必須である。

たとえば、オプトインして手続に参加した対象消費者から弁護士費用を含む手続追行の手数料を徴収することとなる場合に、団体が対象消費者に請求できるのはあくまでも当該訴訟手続に関わる手数料に限られるということは言うまでもないが、その手数料についても過大な請求となって被害者の実効的な救済につながらない、ということが起こらないようにしなければならない。また、団体が集合訴訟に関する業務を廃止する場合や認定が取り消しになって業務を終了する場合には、集合訴訟業務に関連する積立金等がその構成員に分配されないよう、適切な規律を設けるべきである。また、適格消費者団体が被告事業者から対象消費者に支払われるべき金員をいったん受領して預金等の形で保管しておくということが想定されるが、適格消費者団体の債権者の強制執行の対象とならないことや団体が破産した場合に破産

財団に組み入れられることのないよう、対象消費者の保護のための仕組みが不可欠である。

このような金銭の取扱いも含め、監督官庁である消費者庁が、訴訟追行業務に関するガイドラインを定め、適格消費者団体による訴訟追行業務の適正性を確実にかつ厳格に担保すべきである。

なお、いわゆる「被害者の会」など対象消費者によって構成される団体であって複数の弁護士に訴訟行為を委任している場合にも手続追行主体として認めるべきであるとの提案があるが、このような人的集合には訴訟追行を認めるべきではない。

上述したように、検討中の制度において手続追行主体が担う業務と責任に鑑みて、法人格もなく経理的基盤も不確実であり、かつ消費者庁などによる監督も十分行き届かないアドホックに構築された必ずしも永続性のない人的集合に対し、集合訴訟という極めて公益性が高く、かつ、例外的な訴権を与え、こういった業務を任せることは到底認めがたく、他の対象消費者が信頼して業務を委任することができるとは考えられない。また、訴訟が提起されるたびに、その手続追行者の適格性について裁判所が確認をすることは非常に困難であり、かつ手続の長期化にもつながりかねず対象消費者の利益に反する。したがって、適格消費者団体以外は手続追行主体として認めるべきではない。なお、権利者たる被害者自身ないし支援団体が、かかるアドホックな団体をその都度組織して、集団的に通常民事訴訟を提起・追行することそれ自体は、現行法上も何ら禁止されていない。実際、「被害者の会」が弁護士等の助力・支援を受けて、集団的に訴訟を提起・追行することも現に行われていることからすれば、これらアドホックな団体に今回提案されているような特殊例外的な集合訴訟制度を認めるべき差し迫った必要性や、それらを基礎づける立法事実があるとは言い難い。むしろ、適格消費者団体による集合訴訟制度の円滑な運用を阻害するのではないかということが強く懸念される。

#### 4. 被告

個人であっても、事業者として事業を行っている限りは、当該個人に事業性が認められる以上、この手続の被告となり得ることは当然である。しかし、事業者が法人である場合の事業の効果は、法律上も経済実質上も、全て法人それ自体に帰属しており、法人が組織として行っていることから、法人のみが訴訟の被告となることとすべきである。

悪質事業者の場合など、背後の実質的な個人事業者が法人格を隠れ蓑にして事業活動を展開し、およそ法人としての実体がない場合などには、法人を名宛人とするだけでは十分でないとの指摘もある。確かに、事案に応じて、法人を被告とするだけでは実効性がなく、むしろ背後の実質的な個人事業者をこそ被告とすることが適切であると考えられる場合は、法人格否認の法理等により責任追及の相手方を、かかる背後の個人事業者に拡張することは必ずしも不当とはいえない。しかし、単に法人の役員であるという形式だけを捉えて、一律に役員個人に応訴の負担を強いるのは、本来の政策目的を逸脱しており、濫用の危険も大いに懸念されるところである。従って、何らかの限定を付する等、慎重な検討をすべきである。

また、個人（消費者）との接点が多数あるという観点からは、国や地方公共団体、独立行政法人等についても、民間事業者と同様であり、したがって、集合訴訟の当事者となる事業者には、民間事業者のみならず国・地方公共団体、独立行政法人等を含め、何らかの事業を行っているものはすべて含まれるべきである。

#### 5. 対象消費者の氏名等の被告への通知

第一段階で訴えを提起する手続追行主体は、被害を受けていると主張する対象消費者の氏名及び連絡先を被告事業者に対して通知する義務を負うべきである。通常訴訟においては、被告は原告の氏名及び連絡先を知ることができるのであり、集合訴訟制度では、手続追行主体が対象消費者の権利を代表して行使をすることになるが、十分な訴えの根拠もなく提訴されることに

なれば、被告となる事業者側は一方的に風評被害等を受けることになりかねない。集合訴訟を起こす前提として、第一段階での手続開始にあたって、訴えの原因となる消費者事案に関わる対象消費者の氏名や連絡先等を示し、多数の対象消費者が存在することを被告事業者に対して通知し、主張の根拠が実在することを証明すべきである。訴えが認められれば、最終的に賠償・和解金等を受けとるのは対象消費者であることから、その属性等を被告に対して明らかにする必要がある。こういった手続によって、事業者にとっても被害の全容の把握へとつながり、任意の和解の可能性を促進するものとなることが期待される。

## 6. 手続追行要件

形式的に限定列挙した対象事案に当てはまるとしても、この制度を利用することが迅速・効率的な紛争解決につながるかどうかは慎重な見極めが必要である。特に、手続追行要件は、集合訴訟が活発に用いられている米国において濫訴防止の観点から厳格化の方向で見直しが図られているところである。個々の被害者が手続に参加する第二段階の手続を簡素にし、負担を軽くすることがこの制度の実効性を担保する鍵であることから、第一段階の手続において次に掲げる手続追行要件を満たすことを原告側が証明できない場合には、裁判所は訴えを却下できるとすべきである。

**【多数性】** 集団的に生じた被害を効率的に迅速に救済するために新制度を設けるという趣旨に鑑み、多数性の要件は必須である。また、多数性の要件については、後述する（一段階目での）係争利益の把握可能性の観点からも、単に複数というのでは足りないということだけでは不十分であり、たとえば、大規模訴訟（民事訴訟法第268条）なみの100名以上などの具体的な要件を定めるべきである。

**【共通性】** 被害者に共通する争点（共通争点）があることが特定されなければならない。これは単に共通の争点があるということを示せばい

いということではなく、その共通の争点を解決すれば対象消費者全員の問題が同時に解決するという程度の具体的な共通性が必要である。

【支配性】二段階目の手続を複雑化・長期化させないために、共通争点が支配的であることが必要である。

【優越性】救済の効率性の観点から他の手続による解決が困難であり、集合訴訟でなければ救済できないということを要件とすべきである。被害の態様に鑑み、集合訴訟では迅速な救済が困難である事案については、手続追行を認めないこととすべきである。

【係争利益の把握可能性】一段階目で係争利益が把握できなければ事業者は十分に攻撃防御を尽くすことができない。特に、一段階目での判決を原告側に有利に片面的既判力を働かせるのであれば、この点は必須の要件である。一段階目で係争利益が把握できないものについては、手続追行を認めないこととすべきである。

## 7. 対象事案

どのような事案がこの手続の対象となるのかについて、被告・原告双方の予見可能性を高め、紛争の早期解決につなげるためには、対象事案を類型化して法律に限定列挙することが不可欠である。特に、オプトイン型の集合訴訟の特徴として、第一段階で適格消費者団体が勝訴してから、対象消費者が敗訴のリスクなく手続に参加することが可能であるため、被害を受けたという認識がなく訴訟を提起する必要性を感じていなかった消費者であっても形式的に要件に当てはまりさえすれば賠償金や和解金を受け取ることができてしまう。こういった不合理な事態を招かないためにも訴訟の対象とできる事案を精査することが必要である。

### (1) 少額事案への限定

集合訴訟という例外的な救済手段を設ける政策目的を、集団的に生じた少額多数の消費者被害については、個々の被害者自身による被害回復のイニシ

アチブが必ずしも期待できないとしていることに鑑みれば、この手続の対象となる事案については、少額事案に限るべきである。

#### (2) 人身損害や人格権損害事案の除外

事案の類型としては、個別の損害認定や因果関係の立証が複雑になる人身損害や人格権損害については、二段階目の手続が複雑かつ長期化するおそれがあることから、新しい制度の趣旨にそぐわず、対象とすべきではない。

#### (3) 個人情報漏洩事案の除外

個人情報の漏洩は制度の対象から除外すべきである。個人情報の漏洩事案については、各主務官庁のガイドラインにより、漏洩が発生した場合の被害者への通知や公表、主務官庁への報告等の対応が規定されており、当該通知時における事業者の自主的な対応等も考慮すると、既に、ある程度の消費者救済は図られているともいえる。そもそも漏洩した個人情報が悪用されて具体的な損害が生じているのか、漏洩があったこと自体に対する慰謝料的性質を有した問題が生じているのか、さらには、慰謝料的性質の金銭的評価の問題など、個人情報の漏えい事案は、損害の有無を含めて個別性が非常に強い。片面的既判力の不利益を受ける事業者側にとって、第一段階での係争利益の把握は不可能であり、また二段階目の手続が複雑かつ長期化するおそれがある。さらに、個人情報の漏洩は、事業者以外に国や地方自治体でも起こり得るにもかかわらず、事業者のみが集合訴訟制度の対象にされるのは、立法政策として、そもそもおかしいと言わざるを得ない。したがって、個人情報漏洩事案は集合訴訟制度の対象とすべきではない。

#### (4) 広告・表示事案の除外

広告や表示が欺もう行為に当たる場合も、個人情報の漏洩と同様、損害に個別性があり、片面的既判力の不利益を受ける事業者側にとって、第一段階での係争利益の把握が不可能であるため、集合訴訟の対象から除外すべきである。専門調査会に先だって検討が行われていた消費者庁の集団的消費者被害救済制度研究会報告書でも、いわゆる偽装表示について「消費者が正しい情報に基づいて商品を選択することを害するところに問題があるものの、事

案によっては、そのこと自体を消費者の財産的損害として具体的に観念し得るかは疑問がある」としている。

さらに、第一段階において、虚偽又は誇大な広告・表示が事業者側の過失によるものであることが確定した場合、第二段階において、商品や役務の購入にあたり、当該広告や表示を見ていなかった、あるいは、重視していなかった消費者が事後的に手続に加入し、事業者側から金銭的な補償を受けるという事態も十分に想定されるところ、これは、事業者側の過失と消費者による商品や役務の購入との間に因果関係のない事案についてまで、事業者側に賠償責任等を負わせることになるなど、深刻な弊害を引きおこしかねない上に、第一段階での係争利益の把握が不可能であるといえる。

#### (5) 金融商品取引法事案の除外

有価証券報告書の虚偽記載についても、上述の表示の欺もう行為の一態様と考えられ、集合訴訟の対象とすべきではない。既に金融商品取引法において懲役刑や罰金といった厳格な規律が存在しており、新たな仕組みを設けるまでもなく金融商品取引法第21条、第21条の2等に基づく損害賠償請求訴訟も提起されている。また、虚偽記載により被害を受ける投資家も個人の投資家から機関投資家まで様々であるが、個人の投資家のみを集合訴訟制度の対象とすることはできないし、かといって機関投資家もこの制度を利用できるとするのではそもそもの議論の出発点から考えると不整合である。したがって、有価証券報告書の虚偽記載をはじめとする金融商品取引法関連の事案については、集合訴訟の対象外とすべきである。

### 8. 個別通常訴訟との関係

A案がオプトインであることを踏まえれば、対象消費者が個別に訴訟を提起することは妨げられないため、集合訴訟と並行して、同じ事案について同一の被告に対し別の通常の損害賠償請求訴訟が提起される可能性がある。その際、それぞれの訴訟手続で共通の論点について審議された結果、異なる結論が出ることになれば社会的にも混乱を招きかねないし、同時に複数の訴訟

対応を被告事業者に強いることは過度な負担であり、迅速な被害救済につながるとは考えられない。

そもそも集合訴訟制度が、個人では訴訟を起こしにくい消費者被害について例外的な救済手段として個々の消費者に代わって適格消費者団体に訴訟を提起することを認めるものであることに鑑みれば、個人で訴訟を起こせる事案について集合訴訟を認めるべき理由はない。個人による訴訟が提起された際には集合訴訟について手続の優越性がないことになるのであるから、集合訴訟の訴えの利益が失われたものとして却下すべきである。その際、別途提起された通常訴訟に他の対象消費者が加わり、訴訟追行することは妨げられないと考えられる。

## 9. 一段階目の判決の効力

一段階目の判決の効力については、訴訟当事者間の公平性に配慮した仕組みにすべきである。

そのために、事業者が同一事案について他の追行主体から繰り返し訴訟を提起されることや、重複して訴訟対応する必要が生じないように、移送や併合の仕組みを設けるとともに、再訴制限をかける必要がある。併せて、差止請求訴訟と同様、適格消費者団体間での連絡義務や内閣総理大臣への報告義務を設けるべきである。

## 10. 通知公告

通知公告の費用は訴訟費用に含まれないことを確認したい。

対象消費者を募るための通知・公告は原告である手続追行主体が自らの費用において行うべきである。通常、多数当事者による集団訴訟が提起される際も、原告団の形成は原告側の責任において行われている。同様に、集合訴訟においても原告側に参加する当事者を募る責任は原告にある。原則を曲げてはならない。

なお、個別通知を行う場合、対象消費者の特定に必要な情報の取扱いにつ

いては、情報を提供する者にとって個人情報保護の観点から問題が生じないような手当てを講じるとともに、万が一にも営業上の不利益が生じないように万全の管理を求める必要がある。

また、通知公告後、対象消費者がオプトインの手続をとる期限を定める必要がある。

## 11. 二段階目の手続

対象消費者の個々の損害の有無や賠償額等についての査定手続を効率的に行う必要がある。被害者の立証や賠償にかかる事務のとりまとめを、手続追行主体が責任を持って行い、迅速かつ効率的な手続に努めるべきである。

訴訟追行にかかる手続費用については、訴訟手数料は請求する賠償総額に応じたものとして、いったん手続追行主体が支払った上で、手続追行主体がオプトインで参加してくる対象消費者から徴収することとすべきである。しかし、その際、弁護士費用を含む手続費用が過大なものとなり、被害者の実効的な救済につながらない、といった事態が起こらないよう、たとえば消費者庁がガイドラインを設け、適正な手続追行を担保すべきである。

また、虚偽の申立による賠償金等の詐取を防止するため、対象消費者でないにもかかわらず偽って申立を行った者及び虚偽の申立であることを知りつつ手続を行った手続追行主体に対する罰金等の制裁を設けるべきである。

## 12. 和解

早期の紛争解決のためには、一段階目においても和解が可能な仕組みとすべきである。その際、対象消費者の利益が十分に反映されるとともに、和解の実効性・適正性を確保するためには、裁判所や消費者庁等の関与が必須である。和解が成立した場合、原告は同一の共通争点について再訴出来ないこととするとともに、他の適格消費者団体も再訴出来ないこととすべきである。

一段階目で和解をした場合にも、和解に基づく解決について当事者双方の納得性を高めるために、個々の和解金の決定等について、裁判所において、

二段階目の簡易な債権確定手続等を活用できることとすべきである。

なお、責任原因に係る事実の確認を敢えて行わず、解決金のみを一律いくらと定めるような和解が可能か、仮に可能な場合に、そのような和解にどのような法的効果を付与すべきかも検討するべきである。

### 13. 管轄

集合訴訟については、対象消費者が多数になることが想定されていることから、裁判所の事務負担等も考慮し、一審の管轄を高裁所在地の地方裁判所に限定することも考えられる。特に、二段階目で参加してくる対象消費者が一定数以上（著しく多数をイメージ）となることが見込まれる場合には、東京地裁に付加的管轄を認めることも検討すべきである。

### 14. その他

紛争の早期解決につなげるとともに、無用な訴訟提起を防ぐために、訴訟を提起しようとする適格消費者団体は、現行の差止請求と同様に、訴えを提起しようとするときは、被告となるべき者に対し、予め請求の要旨及び紛争の要点等を通知することを義務付けるべきである。事業者側には、訴訟外の任意の対応によって顧客の信頼を回復するとともに、早期の救済につなげたいという強いインセンティブがある。このような任意の解決の仕組みは、消費者利益にも適うものであり、制度設計にあたっては、こういった対象消費者と事業者との間の任意の和解の機会を阻害しないよう十分に配慮することが必要である。

以 上