

平成23年7月20日

集团的消費者被害救済制度専門調査会
座長 伊藤 眞 殿

一般社団法人 電子情報技術産業協会
法務・知的財産権委員会

集合訴訟制度に対する意見

消費者の適切な保護は事業者にとっても重要であり、多くの事業者は消費者と事業者が良好で円滑な関係を構築すべくCS(カスタマー・サティスファクション＝顧客満足度)という経営指標や対応組織を設けるなど、積極的にその改善・発展に努めているところである。近年、悪質な商法によって高齢者などを中心に多くの消費者が被害を受ける事案が増加しているとの問題意識の中、昨年9月に消費者庁「集团的消費者被害救済制度研究会」が報告書(以下「研究会報告書」という)を公表し、これを受けて現在、消費者委員会「集团的消費者被害救済制度専門調査会」(以下「専門調査会」という)が集合訴訟制度について、また「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」に関しては消費者庁の検討チームによる検討が進められている。当協会は、特に集合訴訟制度の検討に対し意見を述べるものであるが、制度の取りまとめにあたっては当協会の意見を十分に反映頂きたい。

I. 制度検討のありかた

1. 対症的な対策と予防的な対策をバランスさせた検討を望む

1) 消費者被害救済と消費者の保護

- ・ 消費者被害救済の具体的なイメージは大まかに言って、事業者の不正な行為の結果、消費者が蒙った損害の賠償や事業者の不当利得の返還といったことと思われる。確かに、事業者の行為が明らかに不正な場合でも、手続の煩雑さ等の理由でそうした賠償や返還の請求を消費者が行わない、あるいは請求しても相手からきちんとした対応を得ることができず、消費者が泣き寝入りをしている事案が社会問題となっているところ、こうした問題を解決する制度を整備することは社会的に意義があると考え。近年、特に高齢者など社会的な弱者が悪質商法の犠牲になる事例が多く見られ、その点で早急に対策が求められることそれ自体には異論は全くない。
- ・ そもそも消費者がそうした被害を蒙らないですむように、悪質商法のやり得を許さず、悪徳事業者を制裁し市場から追放することが、事後的に救済することよりも消費者の保護につながるものである。加えて、意図せずに消費者に不利益を与えてしまった場合に自発的な解決に取り組む事業者を支援するなど、消費者との健全な関係を構築しようとする事業者を育成することが中長期的に消費者の利益につながることも認識されるべきである。
- ・ すなわち、消費者被害の事後的な救済という短期的、対症的な対策と、健全な事業者の支援・育成とともに、悪徳事業者を駆逐するという予防的な対策の両面のバランスの取れた施策が、消費者が良質な消費を安定的に享受する上で望まれるのである。残念ながら、研究会報告書やこれまでの専門調査会の検討を見る限り、後者の視点を欠いたまま、前者のみを検討している印象がぬぐえない。

2) 様々な制度の比較検討

- ・ 新たな消費者救済制度の導入を検討するにあたり特に、実効性・迅速性・制度の利用しやすさなどの検証が必要である。現在の検討の柱である集合訴訟は、個々の消費者の負担を軽減し、消費者が制度を利用するハードルを下げる効果が期待できる一方、迅速、効果的な救済という点で他の方策と比較して本当に優れた制度といえるのか大いに疑問を抱くところである。例えば、研究会報告書自体が指摘しているところであるが、確信犯的な悪徳事業者は多くの場合、違法な収益を隠匿あるいは既に散逸しており、仮に集合訴訟で勝訴しても、消費者が実際に金銭的賠償を得られる期待は少なく、その意味で消費者救済の実効性が乏しいと言わざるを得ない。また迅速性という点でも、例えば少額訴訟制度やADRなど既存の制度の活用・改善した場合と比較して、集合訴訟が特に優れた制度であるというコンセンサスは未だ共有されておらず、この点でも十分な検証がなされたとは言いがたい状況である。まずは、例えば選定当事者制度やADRなど既存の制度を検証し、問題点があれば必要に応じて改善するなどして消費者被害の救済に役立つ制度とすることが適切かつ必要と考える。
- ・ にもかかわらず、研究会報告書においても専門調査会の議論の大勢においても集合訴訟制度を導入することだけがあたかも所与の決定事項であるかのごとく議論されていることに疑問を禁じえない。消費者救済制度といいながら実際の消費者救済という目的がなおざりにされ、集合訴訟の導入それ自体が自己目的化しているとなれば、消費者の期待と信頼を裏切るものとなるのではないか。

2. 集合訴訟制度のマイナス面も検討すべき

1) 既存の制度・政策との不整合

- ・ 集合訴訟が一定の集団的消費者被害事案の救済に有効な場合があると仮定しても、これまで制度導入による負の側面が十分に検討されていないことを危惧する。すなわち、実際の被害者の給付請求権とは異なる訴訟物を観念し、手続進行主体が個々の被害者とは独立に訴訟を提起できるというしくみは現行の損害賠償訴訟制度を根本的に修正するもので、導入した場合の十分な検証がないまま導入議論が進められていることを懸念する。また「消費者の自立」という我が国の消費者政策の基本との整合性も明らかにされていない。

2) 濫訴のおそれ

- ・ 上述した社会システム全体への具体的な悪影響としてまず懸念されることは、集合訴訟が制度設計によっては訴権の濫用、すなわち濫訴の温床となりかねない点である。仮に抽象的な「消費者被害」が訴訟の対象となり、訴訟を起こすことを生業とする者に訴権を認めてしまえば、結果的に大きな社会コストをもたらす、事業者のみならず消費者を含めた社会全体がそうした負担を強いられることになりかねない。こうした事態は決して机上の空論ではなく、クラスアクション制度がもたらした今日の米国の現実である。研究会報告書や専門調査会のこれまでの議論はこうした懸念に十分、応えているとは思われない。

II. 集合訴訟制度の個別論点

- ・ 集合訴訟制度に関する上述の問題点を精査し、他の制度も視野に含めた適切な検討を更に進めるという前提で、考えられる消費者被害救済策の一つとして集合訴訟の制度設計を行うとすれば、以下の要素を考慮すべきである。なお、以下の意見は手続モデルに関するA案からD案のいずれを採用するかにかかわるものではなく、集合訴訟制度全般について述べる。

1. 対象事案

1) 制度の目的に合う「消費者被害を救済」する事案

- ・ 言うまでもなく今般検討されている集合訴訟の目的は、多数の消費者が蒙った同種の被害について訴訟を通じて救済することである。したがって、この目的から外れた事案、例えば消費者の被った実際の被害に比べ訴訟追行に要する費用が大きく、当該費用等を控除した後で消費者が実際に得られる給付金が全くないか、きわめて些少となるにもかかわらず、事業者の不正行為をとりたてて喧伝、譴責することを目的とした訴訟は認めるべきではない。なぜならば、そうした訴訟は手続追行主体がレピュテーションリスクを懸念した事業者から「和解金」などを得る手段に悪用される恐れが大きい反面、当該事案における消費者被害の救済には直接にはつながらないためである。この考え方は集合訴訟の対象事案を検討する上で原則とすべきである。なお事業者の違法行為の処分は、現在でも法制度的には、例えば特商法、景表法などにおいて行政手法で既に手当がなされており、また特に悪質な事業者については経済的不利益賦課制度の検討の中で対応することが適当であろう。

2) 消費者の被害が具体的に明確で被害額を合理的に算定できる事案

- ・ 多数の消費者被害の迅速な解決という目的に照らすと、生命・身体・精神的な損害にかかる事案は個々の被害者によって大きく損害の内容が異なるため、個々の損害の認定に時間がかかってしまい、集合訴訟にはなじまない。集合訴訟が集団的消費者被害の救済を迅速に実現するためには、一律な判断が容易な財産被害の事案に対象事案を限定することが適当である。

3) 集合訴訟による給付請求に合理性のある事案

- ・ 被害金額が軽微で、手続の手間などの理由から多くの被害者が損害賠償を求めないような場合は、訴訟の目的が被害を受けた消費者の救済よりも事業者に対する一種のハラスメントとなる「ためにする訴訟」となるおそれが強くなる。あるいは個々の消費者にとっては軽微な損害が集合訴訟の対象となることで、給付額全体が相当な金額となる一方、個々の消費者に配分される給付額に比べ、配分に要する費用が大きい場合など多くの消費者が実際の給付を放棄する事案で、仮に放棄された賠償金が手続追行主体に留保することが可能となると、主体の収入のために訴訟するインセンティブがはたらき、濫訴を誘発する懸念が高まる。そこで、このような合理性のない事案は、裁判所で却下するような仕組みを設けるべきである。
- ・ また、手続追行主体が被告から得た賠償金等から手続追行に要した合理的な支出と給付を申し出た消費者への配分額を控除した金銭を手続追行主体の内部に留保しない仕組みが必要である。当該主体が団体である場合、集合訴訟が実質的に団体の固定的な費用を調達する手段に流用されないよう監視を行うべきで、例えば、手続追行主体が手続追行費用として徴収できる金額には一定の上限を導入すべきである。

4) 被害者が多数で、集合訴訟による請求に公共の利益がある事案

- ・ 侵害された権利の救済は本来、被害者自らが行うことが我が国の民事法の原則である中、集合訴訟という特別な制度を認める根拠として、多数被害者の救済という公共の利益の観点があるべきであろう。そこで、一定数以上の同種の被害を受けた消費者が訴訟に参加することが前提である事案に限定されるべきである。

5) 適切な共通争点の存在

- ・ 個々の消費者被害事案を多数まとめて解決するために、共通争点に支配性がある事案、すなわち、共通争点に比べ、個々の損害額の認定などの個別争点が小さいことが集合訴訟を通じた効率的な消費者被害救済には必要不可欠な要素である。

6) 類型による整理

- ・ 多数の消費者被害を迅速・簡便な救済を実現するためには、制度を単純化することで使いやすい制度とすることが望ましい。この観点から、集合訴訟の対象事案を一定の類型に限定することが適当である。制度の整合性の観点から言えば、既に適格消費者団体による差止が規定されている法令(消費者契約法、特商法、景表法)にかかる事案を対象とすることが合理的と考える。
- ・ 対象となる類型は限定列挙により明確にすることが制度の利用者あるいは被告の双方の予見可能性を高めることとなる。具体的には、上述した理由から、少なくとも次の類型といった事案は対象類型から除くことが適当である。
 - 製品の瑕疵による人損や物損等の事故事案
 - 個人情報漏洩事故事案

7) 事業者との事前協議

- ・ 多くの事業者にとって、自らの責任が明確な事案で消費者からの合理的で妥当な損害賠償請求を受けた場合、任意に協議に応じ、迅速、円満な解決に至る余地は少なくない。消費者にとっても徒に時間と費用をかけて訴訟をするのではなく、事業者との協議を通じた迅速な解決を目指すことは自らの利益に適うであろう。集合訴訟の対象事案をそうした協議による迅速な解決が期待できない事案に限定することは、被害者の迅速な救済の実現や司法経済の観点からも望ましいと考えられる。また、現行の消費者契約法等に関する消費者団体訴訟制度と同様、手続追行主体が提訴前に事前協議を申し入れる義務を設けることが適当である。

2. 手続追行主体

1) 適格性

- ・ 消費者問題に関する一定の専門性と手続追行能力を有し、また財務的な健全性などを含め監督官庁により認定された適格消費者団体についてのみ手続追行主体とすることが適当である。給付請求という金銭がからむ事案を対象とするという点で、現行の適格消費者団体の認定要件に比べ、さらに厳格な認定要件とすることが妥当である。
- ・ 適格消費者団体以外の手続追行主体は現時点では認めるべきではない。その理由は、そもそも適格消費者団体以外に手続追行主体を認める実際のニーズが社会的に確認されていないことに加え、万一、消費者の利益代表としての妥当性が確認されていない者に適格性を付与してしまった場合、消費者保護の美名のもと自らの経済的利益追求を目的として訴権を濫用する恐れが多分にあるためである。米国の実態などをふまえ、濫訴を行う懸念のある者を追行主体から排除することは濫訴を防止する上で重要なしくみである。消費者を保護する制度が濫用された結果、社会的な批判によってそうした制度が利用できなくなってしまうことは消費者保護の深刻な後退となることは論を待たない。

2) 多数の被害消費者の存在

- ・ 手続追行主体が訴訟を提起するにあたり具体的な消費者の参加が必要とされていないが、具体的な消費者被害を前提にしないと、事業者の責任(場合によっては事実無根のスキャンダルの中にもありえる)を公にすることだけを目的に、いわゆる「ためにする訴訟」を誘発する恐れが懸念される。このため一定数以上の具体的な消費者被害が実際に存在することを訴訟手続の早期の段階で確認することが必要である。そのような訴訟の最初の段階で、具体的な救済を求める実際の消費者が多数存在することを手続追行主体が証明することを要件とすべきである。

3. 消費者への公告・通知

1) 方法・態様

- ・ ある被害事案に関する集合訴訟に関連して被害消費者に知らせ、訴訟への参加をよびかける公告・通知は、手続追行主体が適宜マス・メディア、インターネットなどを活用し広く周知させ、また既に特定されている消費者については個別通知を行うことが適当である。特に適格消費者団体が追行主体として集合訴訟を提起する場合、提訴に先立ち当該団体ないし他の消費者団体に相当数の消費者からの相談・問い合わせ等が先行していることが想定されるところ、各団体が自ら受け付けた消費者に個別に通知を行うことが合理的かつ効率的であると考えられる。

2) 費用負担

- ・ 消費者に対する集合訴訟にかかる公告・通知に要する費用は第一義的には追行主体となる適格消費者団体が負担し、その後、公告・通知に要した実費見合いを訴訟に参加する個々の消費者に按分して費用を回収することも認めるのが適当である。被害者が自らが被害を認識するための費用はそもそも損害ではなく、被害者が当然に自ら負担するものであることから、消費者への公告・通知の費用を被告企業に負担させる合理性がない。

4. 紛争の一回的解決

1) 集合訴訟の移送・併合

- ・ 同一事案について複数の集合訴訟が提起がされた場合、司法経済の観点から、また被告の不合理な負担を回避するため、移送・併合を裁判所に請求できる被告の権利を明確にすべきである。同一の集合訴訟を移送・併合することにより同一の共通争点に対する裁判所の判断を一元化することで、同一事案に関し異なる司法判断がなされることによる混乱を回避する効果もあり、消費者の予見可能性を高めることも期待できる。
- ・ また、同一事案について複数の適格団体から提訴されることのないよう、適格団体間で情報の共有と事前協議を行い、ある適格団体が提訴をした場合、監督官庁、他の適格団体にその旨の通知することを義務づけることにより、移送・併合という手続がそもそも不要となるしくみが望ましい。

2) 個別訴訟の停止

- ・ 集合訴訟と個別訴訟が並行して係属する場合は、公共の利益が推認される集合訴訟の審理を個別訴訟に優先させることが公共の利益に合致し、また一般に規模が相対的に大きくなる集合訴訟の方が、より充実した攻撃防御が尽くされると考えられることから、適正手続の観点、司法経済の観点からも適切である。そこで集合訴訟と同一の事案にかかる個別訴訟は、集合訴訟の結審まで手続の停止を裁判所に請求できる被告の権利を明確にすることが適当である。

5. 和解

1) 方法・内容

- ・ 消費者被害の迅速、効果的な解決の観点から、訴訟外の和解、訴訟上の和解いずれも柔軟に認める制度が望まれる。また、和解の内容も、例えば事業者側からの商品券、代替品、サービスの提供など、金銭以外の対価による解決も消費者側の合意を前提に選択可能とすることで、事案の性質に沿った、当事者の満足度の高い柔軟な解決を期待できる制度設計とすることが適当である。
- ・ 和解の実効性、一回的解決性を高めるためには、集合訴訟で和解が成立した場合、同一の事案については他の適格消費者団体も再訴できないとすべきである。責任原因をあえて確認せずに、解決金のみを一律に定める和解が可能

か、その法的効果をどう構成するか検討する必要もあると考える。

2) 裁判所の役割

- ・ 訴訟上の和解はもとより、訴訟外の和解においても手続追行主体が被告との協議を主導することが予想される。消費者の利益が不当に損なわれることのないよう裁判所が和解内容を適切に監視する役割などが想定できるところ、手続の迅速性、当事者の自主性の尊重などを考慮しつつ、裁判所の適切な役割についてさらに検討すべきである。
- ・ また和解金の決定において、原告、被告双方の納得性を高めるために、裁判所における簡易な債権確定手続を活用することも認めるのが適当である。

Ⅲ. まとめ — 性急な結論は弊害をもたらす

1) 集合訴訟ありきではないはず

- ・ I. 1. でも上述した通り、集团的消費者被害の救済策は様々な手法があり、それぞれに長所短所があるにもかかわらず、これまでの研究会報告書、専門調査会の検討経過を鑑みるに、集合訴訟制度の目的との適合性やマイナス面に関する十分な検証なく、集合訴訟制度の導入を前提とした議論が進められていることに強い懸念を禁じえない。

2) 角を矯めて牛を殺す

- ・ 集合訴訟は喫緊の課題である悪質商法対策としては効果が期待できないことは関係者のほぼ共通の認識である一方、クラスアクションが深刻な悪影響を米国社会に与えている事実を照らすと、我が国での集合訴訟も制度設計次第では、健全な事業者の活動を萎縮させかねないおそれがある。集合訴訟の導入の結果、健全な事業者から消費者が得られたであろう利益がむしろ損なわれかねない事態を招来しかねないことに十分な注意を向けなければならない。むしろ、消費者との間で図らずも発生した問題を自発的に解決しようとする努力をする事業者のインセンティブを高める施策が消費者のメリットにつながるものであろう。

3) 各界からの声をバランスよく反映すべき

- ・ これまでの研究会報告書、専門調査会の議論では必ずしも事業者の提言、懸念が十分に検討されつくしたとはいえない状況である。検討メンバーの中に事業者代表を2名参加させるだけでは国全体を挙げたコンセンサスのある結論は得られないのではないかと。学識経験者、法曹実務者、消費者代表、事業者代表など関係者からバランスよく意見を聴取し、幅広く制度の長所・短所、目的との整合性を評価する議論をさらに活発化させ、社会全体として納得性のある制度設計を図るべきである。

以上