

平成 22 年 10 月 15 日

「集团的消費者被害救済制度」に関する意見

経営法友会

はじめに

このたび、消費者庁から「集团的消費者被害救済制度」（以下「本制度」という）の報告書（以下「報告書」という）が公表され、本制度について、広く意見募集が行われているところである。

経営法友会（中堅企業から大企業まで 1,000 社超の法務部門の会員から成る組織）は、「消費者が安心して安全で豊かな消費生活を営むことができる社会の実現」に向けた各界の努力や、消費者被害を救済する制度のこれまでの検討経緯の趣旨についても一定の理解をすところである。

本制度は、消費者のみならず、中小企業を中心とした多数の事業者に大きな影響を与えるものであることから、その検討にあたっては、制度の一方の当事者となる事業者をも含めた関係者から幅広く意見等を聴取し、各界から指摘される懸念について精緻な議論がなされるべきであると考えます。

本意見は、企業法務の専門集団の立場から、本制度が本来の目的を実現するものになり得るのか等、現状での懸念事項を中心に問題点を指摘したものである。

一 総 論

1. 制度設計の狙い

報告書における本制度は、「集合訴訟制度」「行政による経済的不利益賦課制度」及び「保全制度」を柱とするものである。消費者被害を真に救済するという観点からは、まず、消費者からの財産の詐取等を目的とし、かつ、財産の隠匿、散逸等により、消費者被害の回復を事実上困難にするような悪質な事案における消費者被害を救済することができる制度を設計すべきである。

さもなくば、仮に本制度が導入された場合においては、実質的に、悪徳事業者ではなく、消費者被害救済に真摯に対応するいわゆる“真面目な事業者”が本制度の対象となってしまう、現下の厳しい経済環境において、わが国産業の競争力の更なる低下をもたらす事態を生じかねない。さらには、事業者における対応稼働や経費等のコストの増加を招き（特に、中小企業にとっては当該コストが経営に大きな負荷となるであろう）、それを商品やサービスの価格に転嫁せざるを得ない状況となり、結果的に消費者利益が阻害されることとなる。

また、当事者となる「消費者」「事業者」の定義や「消費者被害」あるいは本制度の対

象となる各事案の定義についても現段階では明確にされているとはいえ、消費者にとっても、どのような場合に本制度を利用できるのか予見が困難なことから、本来救済されるべき消費者による本制度の利用が阻害されることにつながりかねない。

2. 検討の場への事業者の参画

報告書では「消費者」「事業者」「消費者被害」といった根幹に関わる用語の定義が示されていないこと、本制度の導入にあたり整合性を図るべき法令等が多岐にわたり、かつ、多くの検討課題も残っていることから、今後の議論、検討においては、消費者の意見とともに、中小企業も含む事業者からの意見を聴取する機会を設ける等、事業者の参画が必要である。特に、中小企業にとっては、訴訟提起によるレピュテーションリスクも含め、集合訴訟の被告となること等によって事業の存続を脅かされかねない死活問題にもなり得るため、中小企業視点での検討は必須である。

二 集合訴訟制度について

消費者被害救済のための新たな制度の検討を行う場合には、現行法の諸制度で被害救済がされない実態とその理由の解明、制度創設によるメリット・デメリット、その効果、コストの負担や制度濫用の危険とその防止策等に関する情報を詳しく分析するとともに、関係者の意見を広く聴取した上で、すべての関係者に具体的に説明を尽くすとともにコンセンサスを得る必要がある。集団訴訟制度においては、その是非について以下の懸念事項を指摘する。

1. 既存制度の再検証の必要性

選定当事者制度、通常共同訴訟やADR（裁判外紛争解決手続）を含むこれら既存制度等の利用状況、被害救済の実情を精緻に調査、検討した上で、仮に十分な救済策になり得ていないのであれば、既存の制度の改善点を議論、検討すべきである。なお、その上で既存の制度によっては被害者の救済を図ることが困難な事案があることが検証された場合に、その被害類型を消費者・事業者双方にわかりやすく厳格に定義すべきである。

2. 集合訴訟制度の効果 / 経済合理性の検証

集合訴訟制度の検討にあたっては、特に少額の被害に遭った消費者がどのような救済を求めているのか、当該制度が消費者の求めている救済を達成できる制度なのかを十分に検証する必要がある。また、他国の集団訴訟制度において被害に遭った消費者がその国の集団訴訟制度によってどの程度救済されているかについて、その実情が十分に検証されているとはいえ、この点はさらに検証すべきである。例えば、米国の集団訴訟の実務では、現実の解決としてほとんどの場合、和解がなされる実態にあるが、和解の態様によっては、実際に損害賠償請求権を行使する被害者はクラス構成員のごくわずかにとどまるケースも珍しくない。米国とは制度の背景事情が異なるものの、集合訴訟制度が、米国の状況のように、裁判所、被告側の訴訟対応に要する負担が莫大な割にはすべての被害者の救済に

結びついていないような経済合理性に反することがあってはならない。

3．濫訴の防止策構築の必要性

米国のクラスアクションは、消費者被害の救済の名目で原告弁護士が積極的に事件を創出したり、原告弁護士のビジネスとして濫用されたりしており、わが国においても弁護士の報酬源として集合訴訟制度が濫用されたり、最初から和解目的でなされる訴訟等不毛な訴訟が乱立する危険が現実的な問題となる可能性がある。それに対応する裁判所や被告側の負担（訴訟費用、訴訟対応に係る業務負担）や被告側の事業活動への萎縮効果は過小評価されるべきではない。特に、資金力やスタッフが十分でない中小企業の負担やリスクは大きいと考えられる。

（１）原告適格の認定と原告の義務

集合訴訟の是非を検討する場合には、現行の消費者団体訴訟の補完と位置づけ、手続追行主体は適格消費者団体に限ることとすべきであるが、当該適格消費者団体は、現行の適格消費者団体の認定要件以上に、公益性・中立性、訴訟追行能力、資力等が求められるべきである。

さらに、訴訟の本案前の裁判手続要件として、①代表原告としての適格性（現実の被害があることについて少なくともかなりの数の個人が共通の典型的な被害に遭って救済を求めており、この事案を解決することについて当該団体がもっとも適切であること）、②原告の多数性、③争点の共通性、④共通争点が個別事情をしのぐ程度に共通性が明らかであること、⑤他の方法では解決できないこと等を設定し、集合訴訟の対象として適切か否かの認定（いわゆるクラス認定）に必要な事項を原告に立証させ、被告にも防御の機会を与えることを確保する必要がある。

これは、米国訴訟ではクラス認定までの間に多額の訴訟費用が発生し、被告側が和解を余儀なくされる状況があるといわれていることを回避するために、訴訟の最初の段階で当事者適格の認定を完了させるものである。

（２）訴訟手続における裁判所の関与

代表原告としての適格性の認定、通知・公告、和解・訴えの取下げ等の一連の訴訟手続に裁判所が関与し、弁護士による通知・公告や訴訟提起の誘引を禁止させ、公平の観点から裁判所のコントロールが機能するようにすべきである。

（３）担保提供等の検討

原告には、訴額が合理的に計算されており、個別の消費者ごとに救済に大きな乖離が生じず、また分配による救済が容易で適切にできることと、弁護士費用や手続費用が適切に計算され全体として集合訴訟として適切であることを訴訟要件の一部として明らかにさせる。明らかでない部分がある場合等は、被告側からの担保提供要求を認める等、濫訴に巻き込まれた場合の被告の救済手段を設けるべきである。

（４）訴訟費用の当事者負担

手続追行費用は当事者負担とする。訴訟費用は当事者が負担するのが原則であり、その訴訟費用を、例えば税金で負担するというのは、処分権主義の原則から見て明らかに行き過ぎである。

4．集合訴訟の対象となる事案の再検証

集合訴訟制度の対象は、被害内容が定型的・損害が少額な事案という条件に加えて、他の現行制度では救済されない事案に限るべきであり、かつ制度運用によって経済合理性が確保されなければならない。

報告書では集合訴訟に馴染む事案として、①消費者契約法の不当条項規制に関する事案、②特商法の民事ルールに違反する契約条項に関する事案、③個人情報流失事案、④証券被害事案（有価証券報告書虚偽記載）が挙げられている。

①～③については被害の定型性や損害の同一性等集合訴訟に馴染むとは言い切れない場合が想定され、また④については別の法制度により被害者保護が図られているため、集合訴訟の対象とするのは適切ではない。

特に、③個人情報流失事案は、個人情報の流出のみによって被る被害者の財産的損害の算定が困難であり、さらに精神的損害は個々の被害者の被害感情(精神的苦痛)が異なり、多くの消費者が被害を意識しないことが多い。

次に、④証券被害事案は、有価証券報告書に虚偽記載等を行った者の損害賠償責任は無過失責任と解され、また損害額の推定規定がある（金融商品取引法 21 条の 2 第 2 項）。また、役員に対しても同様の責任追及が可能であり、こちらは過失責任ではあるが立証責任が転換されている（同法 24 条の 4）。このように、被害者（投資家）は既に法により十分救済手段が与えられているといえる（被害者には十分に訴訟提起のインセンティブが与えられている）。また、株主代表訴訟では、原告への担保提供命令が出されるような訴訟が既に散見されており、証券被害事案について提出者に対する集合訴訟を認めた場合、訴権が濫用される現実のリスクがある。このような事案の被害者に対して集合訴訟という更なる救済手段を与えることは濫用の危険が高く、被告たる提出者へ過度な負担を強いることになる。したがって、証券被害事案を集合訴訟の対象とするか否かは金融商品取引法等関連法令との調整を含めて検討されるべきであり、仮に現行法のまま集合訴訟の対象とする場合には、証券被害事案については集合訴訟の対象から除外されるべきである（集合訴訟で保護される「消費者」から個人の投資家・株主を除外すべきである）。

5．既判力の片面的拡張の問題等

本意見の提出にあたっては、A～D 案に関する個別具体的な問題点には立ち入らないが、A～D 案のいずれも慎重に検証すべき問題点を含んでいるものと認識する。一例として、A 案では第一段階の判断で原告が敗訴した場合でも一方的に消費者側だけは拘束されず再訴可能ということであり、紛争の一回的解決という裁判所・被告側の利益を犠牲にしてまで原告を保護することはバランスを失していると言わざるを得ない。また、C 案の総額判決は、被告の防御権の手續保障に大きな問題がある。

三 行政による経済的不利益賦課制度について

1. 制度創設により実現させたい利益と副作用の十分な比較考量

制度を創設する場合には、制度の目的実現への実効性を高めるとともに、当該制度によって惹起される副作用を適切に排除する必要がある。特に、「……遵法意識が希薄な者に対しては……経済的不利益を賦課しようとすることに実効性がない」（報告書 46 頁）ことに加えて、既存の法令を遵守しながら事業活動を行っている事業者の単純な過誤に基づく誤表示等の行為にまで経済的不利益を課すことは、その対策のために事業活動に過度な負担を強いることになり、健全な事業活動の萎縮効果を招き、結果として消費者にとっても不利益となり得る。

2. 対象行為の限定列举及び既存の「偽装表示」規制法令との関係の整理

不利益賦課制度について、どのような行為を対象とするかを具体的に法律条文上にて明確にすべきである。経済的不利益処分とは、「財産の管理処分権を奪う重大な処分なのであるから、相手方（事業者側）の権利保障、適正手続の確保等の観点から、（行為の対象は）法令に限定的に列举される必要がある」（第 10 回集团的消費者被害救済制度研究会〔資料 1〕 3(1)）と考える。

また、「表示」は消費者と事業者の架け橋となる重要な行為であり、偽装表示事案では、消費者庁主管の事案だけに限定されるのかどうかについての検討も必要である。偽装表示事案を規制する現行法令は、経済産業省の「偽装表示の防止と不正競争防止法パンフレット（折り込み版）」に詳しいが、不利益賦課制度の対象となる「偽装表示」と、これら多岐にわたる法令との関係の整理が必要である。

3. 処分の判断と理由の明示等

不利益賦課制度に基づく不利益処分は、法令で定められた行政機関により、法令に従った処分の判断が行われる必要がある。また、処分理由は書面にて通知されるとともに、処分に不服の場合は、不服申立てや審判開始請求、訴訟提起等ができることが最低限の枠組みである。

以上