

「集団的消費者被害救済制度」の検討にあたっての意見

2011年(平成23年)5月13日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

消費者委員会及びその下に設置された集団的消費者被害救済制度専門調査会における集合訴訟制度の今後の検討にあたっては、実効性のある制度が速やかに提言されるよう、特に下記の点につき留意して進められるとともに、平成24年通常国会において集団的消費者被害救済制度の導入が実現されることを求める。

記

1. 制度の適用対象となる事案の類型

いわゆる二段階型を基本として集合訴訟制度を構築するのであれば、制度の対象となる事案につき、対象消費者の個々の損害額が定型的であるような事案などに限るべきではなく、そのような事案を中心としつつも、製造物責任被害事件や薬害事件など、重要な共通争点はあるが、他方個別争点の審理も一定程度求められる類型の事案についても適用対象に含みうるようにすること。

また、請求額についても、特段の金額上の制限は設けられるべきではないこと。

2. 訴訟追行主体

いかなるタイプの集合訴訟制度を導入するにせよ、適切な訴訟追行が期待できる一定の主体に限り訴訟追行主体として認めることが適切であるが、現在の適格消費者団体だけでなく、例えば、相当数の被害者と複数の弁護士からなる弁護団で構成される被害者団体にも、適切な訴訟追行が期待できることが担保されておれば、訴訟追行主体として認めるようにすること。

なお、集合訴訟のための適格消費者団体の認定要件については、現在の差止請求を基本とする適格消費者団体の認定要件と基本的には同一のものとし、集合訴訟に関する業務の拡大に伴って必要となる規定の整備の範囲にとどめ、それ以上の特別の加重要件を設けないこととする。

3. 「総額判決」制度の導入

いわゆる二段階型を基本として集合訴訟制度を構築するものとしても、対象消費者の請求権の成否を一括して審理し、総員に対して支払うべき金額の総額について判決をするものとするオプトアウト方式を組み込んだ「総額判決」制度(いわゆるC案)についても、特に低額被害事案における実効的救済のために導入の検討をすすめること。

4. 対象消費者への通知や公告の方法、費用負担

いかなるタイプの集合訴訟制度を導入するにせよ、通知や公告の具体的な在り方を検討するにあたっては、個々の事案の特徴を踏まえた柔軟な対応が可能な制

度とすること。

また、通知等の費用のために制度の活用が阻害されることがないように必要な手当が検討されるべきこと。

5．二段階型における二段階目の手続について

いわゆる二段階型における二段階目の手続については、対象消費者の手続への参加をより促す観点から、原則として通常訴訟よりも簡略な手続としつつ、慎重な審理を要するような対象消費者のケースのみ通常訴訟に移行して審理するという構造を基本として検討すること。

また、一段階目の訴訟追行主体の訴訟追行意欲を削ぐことの無いように、一段階目の訴訟追行主体の訴訟追行費用が適切にまかなわれる仕組みを設けること、及び二段階目においても一段階目の訴訟追行主体が引き続き重要な役割を果たしうるような仕組みとすること。

6．和解の在り方について

いかなるタイプの集合訴訟制度を導入するにせよ、適切な時期に適切な和解をなしうるような制度とすること。

この具体的な検討にあたっては、和解内容の妥当性確保のための具体的な方策とともに、一段階目において対象消費者の個々の請求権を束ねることを前提としない案（いわゆる A 案）を前提とする場合には、一段階目の審理段階においても実効性のある和解がなし得るような方策についても検討すること。

7．集合訴訟の管轄裁判所について

集合訴訟制度の裁判管轄については、少なくとも実際に被害が生じている地を管轄する裁判所での審理が排除されないようにすること。

意見の理由

はじめに

2010年（平成22年）9月に公表された「集团的消費者被害救済制度研究会」報告書を受けて、消費者委員会の下に「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。）が設置されるとともに、消費者庁において「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」を設けて、「集团的消費者被害救済制度」の実現に向けた検討が進められている。当連合会は、これまで十分な被害救済が必ずしもなされてこなかった集团的消費者被害救済を実効化するものとして、政府の取組みを支持する。当連合会としても、消費者委員会及び専門調査会等における議論を経て、実効性のある制度が速やかに提言され、平成24年通常国会において集团的消費者被害救済制度の導入が実現されることを求めるものである。

当連合会は、集团的消費者被害救済制度のうち専門調査会において検討されてい

る「集合訴訟」制度につき、これまでも意見を述べてきたところである¹。現在、専門調査会での検討は、共通争点を先行して審理し、個別争点の審理については共通争点の有無の確定後に対象消費者の参加を求めて審理をするものとする、いわゆる「二段階型」を基本として集合訴訟制度を構築する方向で議論が進んでいる。本意見書は、専門調査会の検討が大詰めを迎えていることに鑑み、専門調査会における現在の議論状況を踏まえ、専門調査会及び消費者委員会における今後の検討にあたって、特に留意されるべきと考える点を明らかにするものである。

現在検討が進められている集合訴訟制度は、現行の共同訴訟や選定当事者制度が十分機能していないとの認識のもとに、多数消費者の被害が生じている場合に、訴訟に関する費用の負担等の理由から消費者個人では訴訟提起をすることが困難である事案も少なく、被害救済が図られていないという実情があることに鑑み、同種の請求について糾合して訴訟を起こすことを可能にすることによって消費者一人当たりの負担を軽減し、もって被害救済の実効化を図る制度として検討されているものである。

しかしながら、現在、専門調査会において、今回導入を図ろうとしている集合訴訟の適用範囲を限定的なものにしようとする議論がなされている。確かに、集合訴訟のタイプによっては制度の円滑な運用や対象となる者の手続保障等の観点からの一定の適切な限定は必要であるが、例えばいわゆる二段階型など、諸外国においても適切な運用の実績があり、かつ我が国の現行の諸制度に比較してそれほど異質ではないタイプのものについてまでその適用範囲を限定してしまうことは、集団的消費者被害の実効的救済のための新たな訴訟制度の導入を目指した今回の検討の意義を没却しかねないものとして憂慮する。専門調査会及びその前段階の消費者庁集団的消費者被害救済制度研究会で調査した諸外国の類似の制度も参照して、わが国の現状を踏まえた実効的な集合訴訟制度として設計していただくよう改めて要望する。

1. 制度の適用対象となる事案の類型

いわゆる二段階型については、対象消費者全てに共通して存する争点（共通争点）を先行して審理し、対象消費者個々に問題となる個別争点の審理については共通争点の有無の確定後に対象消費者の参加を求めて審理をするものとすることから、「総額判決」まで行うために損害が定型的といった事案に適用可能事案が限られるC案のような純粹オプトアウト型とは異なり、被害の個別性が強いような案件についても適用が可能であるという点に最大の長所を有する集合訴訟の類型である。

従って、二段階型を基本として集合訴訟制度を構築するのであれば、制度の対象となる事案につき、対象消費者の個々の損害額が定型的であるような事案などに限

1 「損害賠償等消費者団体訴訟制度要綱案」(2009年10月20日)、「集団的消費者被害救済制度に対する意見」(2010年4月9日)、「集団的消費者被害救済制度に対する意見」(2010年10月12日)、「損害賠償等消費者団体訴訟制度(特定共通請求原因確認等訴訟型)要綱案」(2010年11月17日)。

る必要性はなく、製造物責任被害事件や薬害事件など、重要な共通争点はあるが、他方個別争点の審理も一定程度求められる類型の事案についても十分に対応が可能であるので、一律に適用対象から除外する必要もないし、そうすべきでもない。製造物責任被害事件や薬害事件などであっても、例えば個々の被害が定型的かつ少額であるなどの理由により集合訴訟制度による救済の必要性がありまたそれになじむものもありうるものであり、それらが一律に適用対象にならないのは不合理である。

もともと、一見して定型的な個別争点の審理が可能に見える事案類型でも、実際には個別争点の審理が予想外に重くなることは十分ありうることである。それゆえ、現時点では、二段階型における二段階目の審理スキームとして、原則としては通常訴訟よりも簡略な手続としつつ、慎重な審理を要するような対象消費者のケースのみ通常訴訟に移行して審理するという構造が専門調査会において検討されているところである。このような二段階目の審理スキームを前提とすれば、重要な共通争点はあるが、他方個別争点の審理も一定程度求められる類型の事案についても十分に対応しうることは明らかである。

このように、変化が激しく、新たな商品や役務の取引が次々と生まれてくる現代社会において、あらかじめ個別争点の審理がどれだけ重くなるかを想定して集合訴訟制度の適用対象を限定してしまうことは、もともとそのような想定自体が困難であるというだけでなく、本来集合権利訴訟で救済されるべき事案が除外されてしまうことにつながり、制度設計としての合理性を有しない。

なお、製造物責任被害事件や薬害事件については、現在、弁護士による集団的被害救済のスキームが一定機能しており、これまでも大きな成果を上げてきているところであることから、かかる現在の被害救済スキームを尊重すべきとの考え方もあり得るところである。しかしながら、集合訴訟には早期の一次的解決を図ることが可能というこれまでのスキームにはないメリットがある。従って、後記2.において述べるとおり一定の被害者団体等にも集合訴訟の訴訟追行主体として認める余地を残すとともに、被製造物責任被害事件や薬害事件といった事件類型も集合訴訟の対象としていくことは、これらの被害救済において救済手法のバリエーションを増やすことになるものであるから、これらの被害分野においても、集合訴訟制度の必要性は何ら減ぜられるものではない。

また、対象消費者が有する請求権の額についても、通常の利用者であれば請求額の大小にかかわらず訴訟提起には困難があることを考慮すると、特段の金額上の制限は設けられるべきではない。

この点、高額な請求権の被害者については、個別訴訟の提起が期待できるということや、また手続保障などの観点からも集合訴訟よりも個別訴訟の方が解決手段として優れているという意見も見られる。しかし、PL事件のように重要な共通争点の解明や立証に相当な負担があって、比較的請求額が高額な事件でも訴訟の提起がしにくい類型の事件は現実に存在する。学納金返還請求事件でも見られたように医学部等の受験生で1000万円前後の請求額がある場合でも訴えの提起をためらうのが消費者側の実情である。

以上のとおり、多数の者に被害が生じた消費者事件においては、多くの被害者の救済を早期に一次的に図る機会を与えるという意味でも、また潜在的な多数の訴訟

を少なくとも重要な共通争点に関して糾合できる結果となることから社会的にもまた訴訟経済上も有効であると考えられることから、基本的に集合訴訟に手続としての優越性があるものと考えらるべきであり、少なくとも入り口で要件を絞って対象を狭くしてしまうのは適切な制度設計ではないというべきである。

2．訴訟追行主体

いかなるタイプの集合訴訟制度を導入するにせよ（すなわち、いわゆる A 案ないし C 案のいずれを基本とするにせよ）集合訴訟の訴訟追行主体が行う訴訟行為には、他人の権利利益に直接間接に影響を及ぼす可能性があるため、適切な訴訟追行が期待できる一定の主体に限り認めることが好ましく、この点では、現在の適格消費者団体を訴訟追行主体として認めることが適切である。もっとも、適格消費者団体以外の相当数の被害者と複数の弁護士からなる弁護団等で構成される被害者団体にも、適切な訴訟追行が期待できることが担保されておれば、これらを排除すべき理由はなく、訴訟追行主体として認めることが検討されるべきである。

なぜなら、前記の被害者団体は、当該事案について最も強い利害関係を有する者として、他の被害者の分も含めて被害救済に向けて真摯かつ適切に訴訟を追行することが本来的に期待できる者と考えられるからである。また、今後、適格消費者団体の数が増加したとしても、全ての事案に対応することはもとより不可能であるから、前記の被害者団体が集合訴訟の訴訟追行主体となる可能性を排除する制度設計は問題である。

もっとも、訴訟追行主体を適格消費者団体以外に広げる場合に要件該当性の認定を誰がどのような手続で行なうかについてはさらに検討する必要がある。受訴裁判所が訴訟要件審査の中で認定するという在り方（その過程で消費者庁、日本弁護士連合会等の意見を聴くという仕組みもありうる）と、消費者庁等の行政庁が日本弁護士連合会等の意見を聴いて認定する（当該訴訟の追行主体として適格かどうかのアドホックの認定である）という在り方が考えられるところである。

なお、集合訴訟のための適格消費者団体の認定要件については、現在の差止請求を基本とする適格消費者団体の認定要件が消費者利益代表性、訴訟追行基盤等の観点から比較法的にみても厳格な要件となっていることに鑑みれば、基本的には同一の要件で十分と考えられる。もちろん、差止請求と集合訴訟との相違や対象消費者の具体的な損害賠償請求権等を直接間接に取り扱うこととなる観点からの所要の規定の整備は必要となるが、この点を別として、不必要に過重な要件を課する必要はない。

3．「総額判決」制度の導入

専門調査会においては、対象消費者の請求権の成否を一括して審理し、総員に対して支払うべき金額の総額について判決をするものとするオプトアウト方式を組み込んだ「総額判決」制度（いわゆる C 案）については、二段階型の検討の後に議論がなされることとされ、未だ具体的な検討がなされていないところであるが、複数の専門調査会委員からも指摘がなされているように、特に低額被害事案における実効的救済のためには二段階型の導入だけでは不十分であり、「総額判決」制度に

についても導入の検討が必要である。

なぜなら、低額被害事案については、いくら共通争点部分のみを先行して審理したとしても、個別審理部分がオプトイン方式を基本として構築される限り、権利行使の実質的な困難性を大きく軽減することは難しいものと考えられるからである。

このような低額被害事案でも実効的な被害回復を可能とし、かつ多種多様な具体的事案の特性に応じた適切な解決を可能とするためには、被害者への直接的な填補賠償を前提とした確定判決の取得や強制執行を前提とする原則的手法だけに固執するのではなく、集合的和解による解決や国庫や消費者基金を通じた間接的な被害回復を含め、直接的な填補賠償だけに限られない多種多様な被害回復の在り方を可能とする制度の導入が必要である。これを実現するために、個別の被害者の直接的・明示的な授権や参加を得ることなく当該消費者被害事案におけるすべての請求権を糾合させうる制度とし、最終的には強制執行まで可能とする制度とすることが必要である²。

従って、仮に二段階型を基本として集合訴訟を構築するものとしても、それとともに、少なくとも低額被害事案に限定する形であっても、オプトアウト方式を組み込んだ総額判決制度の導入の検討がなされるべきである。

4．対象消費者への通知や公告の方法、費用負担

いかなるタイプの集合訴訟制度を導入するにせよ（すなわち、いわゆる A 案ないし C 案のいずれを基本とするにせよ）制度の実効性を高めるためには、対象消費者に対する効果的な通知ないし公告がなされることが肝要である。

どのような通知や公告を行うことが対象消費者への周知を図るために最も効果的であるかについては、まさしく事案によって異なるものであり、通知や公告の具体的な在り方を検討するにあたっては、特定の通知公告手段を法定するのではなく、個々の事案の特徴を踏まえた柔軟な対応が可能な制度とすることが必要である。

一方、通知公告に要する費用の負担については、訴訟手続の一環として行うことを考えれば敗訴した当事者負担が基本となるべきところであるが、このような考え方を基本とするのであれば、通知等の費用のために制度の活用が阻害されることがないように必要な手当が検討されるべきである。なぜなら、訴えを提起する側からすれば、最終的に勝訴した場合には費用の回収ができるとしても、回収できないかも知れない多額の費用を一旦負担しなければいけないということ自体が訴え提起に対する大きな障害となりうるからである。

当連合会では、一連の日弁連試案等において、集合訴訟には一定の公益的側面があることを考慮して通知公告費用については国庫負担とし、勝訴敗訴を問わず当事者双方に費用負担させないこととしているが、このような事情を考慮したものである。

日弁連試案等が提案するような国庫負担については困難な点があるとしても、例えば政府公報を低額で利用できるようにするなど、直接の財政支出は難しいにして

2 この制度の詳細については当連合会 2009 年 10 月 20 日損害賠償等消費者団体訴訟制度要綱案参照。

も、費用負担の低減につながるような間接的な支援については十分に考慮がされるべきである。

5．二段階型における二段階目の手続について

二段階型における二段階目の手続については、手続に参加する対象消費者の負担をできるだけ軽減することが手続への参加をより促すことにつながり、制度の実効性を高めるものと考えられることから、原則としては通常訴訟よりも簡略な手続としつつ、慎重な審理を要するような対象消費者のケースのみ通常訴訟に移行して審理するという構造が妥当である。

具体的には、当事者間で争いがなければ簡易迅速な書面＋審尋程度の審理で判断可能な対象消費者については簡略な手続で処理を行い（もっとも、その申立内容によっては裁判所の判断にすら至らずに当事者間で和解的に解決されていく対象消費者も多いものと思われる）、一方、被告が個別争点につき争っており、かつ書面及び審尋程度の審理では裁判所も適切な判断ができないという対象消費者については、異議申立もしくは裁判所の職権によって通常訴訟手続に移行させ、通常訴訟手続により証拠調べも含めてきちんとした審理をするということが考えられる。

また、このような二段階目の手続であれば、定型的な損害しか生じていないような類型の事案についてはもちろん、製造物責任被害事件や薬害事件のように慎重な審理が求められる「個別争点」が多いとされる類型の事案についても適切にカバーすることが可能となるものと考えられる。

なお、一段階目の訴訟追行主体の訴訟追行意欲を削ぐことの無いように、一段階目の訴訟追行主体の訴訟追行費用が適切にまかなわれる仕組みを設けること、及び、一段階目の訴訟追行主体が二段階目における対象消費者からの申立をとりまとめることとするなど、二段階目においても一段階目の訴訟追行主体が引き続き重要な役割を果たしうるような仕組みとすることについても、併せて検討がなされるべきである。

6．和解の在り方について

いかなるタイプの集合訴訟制度を導入するにせよ（すなわち、いわゆる A 案ないし C 案のいずれを基本とするにせよ）、和解には事案に応じた柔軟な解決を早期になし得るという利点があることから、適切な時期に適切な和解をなしうるような制度的な手当がなされるべきである。

この点、対象消費者の利益を害するような不当な和解がなされないよう和解内容の妥当性確保のための具体的な方策を講じることも必要であるが、二段階型のうち、一段階目において対象消費者の個々の請求権を束ねることを前提としない案（いわゆる A 案）を前提とする場合には、一段階目の審理段階においても実効性のある和解がなし得るような方策についても検討がなされるべきである。

なぜなら、A 案については、一段階目の審理段階においては対象消費者の個々の請求権は審理対象となっていないため、和解成立のための大きなインセンティブとなりうる紛争全体の一時的解決を和解により図ることが当然にはできないという問題があるからである。

従って、オランダのオプトアウト方式による集合的和解のような制度を導入して、原則は一段階目で行った和解の効力は対象消費者には及ばないとしつつ、選択的に被告及び訴訟追行主体双方が望むのであれば、訴訟当事者となっていない対象消費者の手續保障に十分留意しつつ、対象消費者全体に拘束力を生じさせるような和解も可能とするなどして、一段階目の審理段階においても実効性のある和解がなし得るような方策についても具体的な検討がなされるべきである。

7. 集合訴訟の管轄裁判所について

いかなるタイプの集合訴訟制度を導入するにせよ（すなわち、いわゆる A 案ないし C 案のいずれを基本とするにせよ）集合訴訟制度の裁判管轄については、実際に被害が生じている地を管轄する裁判所での審理が排除されないようにすることが必要である。

なぜなら、一段階目の手續を主宰し審理を行う裁判所と二段階目の手續を主宰し審理を行う裁判所については同一とすることが望ましいと考えられるところ、二段階目の手續については通常訴訟よりも簡略な手續となるため対象消費者が裁判所に出頭する必要性は必ずしも高くはないといえるものの、慎重な審理を要するような対象消費者については通常訴訟に移行して審理される可能性がある以上、被害者が存在する地とは全く無関係の地において審理がなされることは基本的に避けられるべきであり、被害者が存在する可能性が高いと考えられる実際に被害が生じている地（不法行為地や契約義務履行地等）においての裁判管轄は排除されるべきではない。

この点、大規模事件については、審理の円滑化の観点から一定の大規模庁に付加的な裁判管轄を認めることはあり得るところであるが、上記のとおり、このような一定の大規模庁にのみ専属的管轄を認めることは妥当ではないことは明らかである。

以 上