

2011年（平成23年）12月22日

消費者庁 長官 福 嶋 浩 彦 殿

大阪弁護士会
会長 中 本 和 洋

「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」に対する意見書

（意見の趣旨）

- 1 二段階型の集団的消費者被害回復訴訟制度を導入することに賛成である。
これを速やかに実現すべく対応を急ぐべきである。（「4. その他」の意見）
- 2 手続追行主体については、制度の導入にあたって、当面、一定の要件を満たす適格消費者団体とすることには賛成である。もつとも、弁護士等の一定の要件を満たした被害者団体等、特定適格消費者団体以外の者にも拡大することについては、なお引き続き検討を継続すべきである。（「1. 特定適格消費者団体」に対する意見）
- 3 特定適格消費者団体の認定要件や認定手続については、現行の適格消費者団体の要件等に比較して、同団体の負担が過大なものとならないようにすべきである。（「1. 特定適格消費者団体」に対する意見）
- 4 特定適格消費者団体が手続追行主体として持続的に活動することが可能になるよう本制度を設計するとともに、制度の運用に際しては、同団体に対する適切な支援が行われるべきである。（「1. 特定適格消費者団体」に対する意見）
- 5 対象事案のうち、事業者の不法行為に基づく損害賠償については、個人情報流出事案や有価証券報告書等の虚偽記載事案が含まれるよう、事業者と被害者たる消費者との間に契約関係がある場合に限定することなく、対象事案をより広く列挙すべきである。
法人たる事業者の違法行為に関する取締役等の第三者に対する責任や事業者の実質的運営主体の不法行為責任についても対象とするべきである。
また、食中毒事案など、事業者の共通した責任原因によって生じた人身被害事案に関しても対応可能な制度を導入することについて、別途、引き続き検討すべきである。（「2. 一段階目の手続」に対する意見）
- 6 「個別の対象消費者の請求権について判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在する場合」との要件については、対象事案を不当に狭めるような解釈を招かないよう、「個別の対象消費者の請求権につい

て判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在し、共通争点確認の訴えによって集団的消費者被害回復を図ることが適当ではないと認められる場合」という要件にすべきである。（「2. 一段階目の手続」に対する意見）

- 7 契約者情報等の提出命令については、事業者の委託先等の第三者をこの対象に含めるとともに、事業者が情報提供命令に応じない場合の制裁を強化すべきである。（「3. 二段階目の手続」に対する意見）
- 8 通知・公告費用については、一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）で敗訴した被告に負担させることを原則とすべきである。（「3. 二段階目の手続」に対する意見）
- 9 簡易手続における認容決定、棄却決定に対する異議があった場合における訴え提起手数料の差額納付については、常に原告に負担をさせるものとするのではなく、異議を申し立てた者に負担させるべきである。（「3. 二段階目の手続」に対する意見）
- 10 消費者被害紛争の実効的解決手段としては、本制度にとどまることなく、加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度等の検討を引き続き行うべきである。（「4. その他」の意見）

（意見の理由）

- 1 本制度の意義と早期導入の必要性（意見の趣旨1，骨子4（その他））
 - (1) 集団的被害回復制度の必要性

消費者被害が、少額多数被害となる場合が多いことから、被害を受けた消費者が被害回復を欲する場合であっても、それに要するコストが被害額を上回ってしまったり、専門的知識の不足や訴訟制度を利用することの諸負担の大きさなどから、訴訟制度による実効的な被害救済が困難であることが少なくない。多数の少額被害が救済されなければ、事業者側に多額の不当な利益が残る。事業者には消費者被害の発生を防止しようとのインセンティブが働かず、このことが消費者被害の一層の拡大にもつながりかねない。

消費者被害の実効的な救済のために、また、消費者被害の拡大を抑制するという観点からも、集団的被害回復制度が不可欠である。

このような集団的な被害回復制度の必要性は、消費者契約法平成18年改正時における参議院内閣委員会付帯決議第8項、消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項、同法参議院消費者問題に関する特別委員会付帯決議第31項においても指摘され、消費者基本計画（平成22年3月閣議決定、平成23年7月一部改訂）においても、「消費者政策の基本的方向」のひとつとして、重点的な取組の対象とされている（施策番号110）。また、内閣府

消費者委員会からも、平成23年8月26日に「集団的消費者被害救済制度の今後の検討に向けての意見」が公表されているところである。当会も、2006年（平成18年）1月16日付「『消費者団体訴訟制度』に関して公表された法案骨子に対する意見書」において、消費者団体自身による金銭請求についても緊急に検討を開始すべきであること、また、2008年（平成20年）5月21日付「消費者による消費者のための消費者行政新組織の実現を求める意見書」においても、集団的消費者被害回復のための損害賠償請求訴訟を遂行できる制度が必要であることを、それぞれ指摘していたところである。

(2) 本骨子にかかる訴訟制度の評価

本骨子にかかる訴訟制度は、いわゆる二段階型の集団被害回復訴訟制度を採用し、共通争点について特定適格消費者団体が、いわば消費者の代表として共通争点について審理を行い（第1段階）、事業者の責任が認められた場合にのみ被害者が手続に参加し、簡易な手続きにより支払決定を受ける（第2段階）との構造となっており、訴訟当事者にとって効率的であり、かつ被害者にとって負担の少ない紛争解決形態といえる。

それゆえ、本制度は、上記の要請に応えるものと位置づけることができ、当会としてもその導入に賛成であり、制度の速やかな実現に向けて対応を急ぐべきであると考えます。

本制度に対しては、紛争解決のコストの増大や事業者に対する負担増などの懸念が示されている。しかし、前記のとおり、本制度は共通争点に関する審理を一括して行う等、紛争解決を効率化するものであり、そのような懸念は当たらない。むしろ、複数の個別訴訟に対する応訴負担が減るなど、本制度による紛争の一举解決は事業者側にとっても利点のあるものである。また、従前における事業者の「低負担」が前記のように消費者が権利行使を諦めることで確保されていたのであれば、そうした「低負担」の状態は維持されるべきものではない。

次に、新たな制度の創設よりも、選定当事者制度等の既存の法制度やADR、法律扶助制度等による対応の可能性をまず検討すべきであるとの意見もある。しかし、集団訴訟において、選定当事者制度が機能してこなかったことは周知の事実である。また、ADR、法律扶助等の制度と本制度とは何ら矛盾するものではなく、相互に補完関係となることが望ましいのであるから、前者の存在することを理由として後者の必要性を否定することはできないと言ふべきである。

したがって、これらの懸念等を理由に、本骨子に係る訴訟制度を実現することを見送り、あるいは、先送りにすべきではない。

2 手続追行主体（意見の趣旨2，骨子1）

本制度の手続遂行主体については、適格消費者団体が予定されている。適格消費者団体が従前消費者団体訴訟制度を追行してきたこと、同団体は消費者庁の監督を受けており、これまでの差止訴訟の実績を踏まえても濫訴等の懸念が少ないことから、本制度が我が国においてこれまで例のない仕組みを導入するものであることを考慮すると、制度の導入時期において安定した確実な運用を図るという観点から、当面、同団体のうち一定の要件を満たすもの（特定適格消費者団体）に主体を限定しようとするには一定の理解ができる。

しかし、被害者集団、被害者弁護団等、一定の消費者の利益を代表する団体が手続追行主体として適当な場合もありえるのであり、論理必然的に適格消費者団体に手続遂行主体が限定されるものではない。本「骨子」に先立つ「集団的消費者被害救済制度専門調査会報告書」（2011年8月）においても、本制度施行後の状況を踏まえ引き続き検討するべきとしており、手続追行主体の範囲を拡大するための検討が必要である。

3 特定適格消費者団体の認定要件や認定手続（意見の趣旨3，骨子1(1)②，(2)）

適格消費者団体については、現行法においてすでに詳細な報告・監督体制が整備されているが、主務官庁である消費者庁に対する報告等の業務が相当の負担となっている反面、適格消費者団体の公益的な活動に対する公的な資金援助等は基本的に行われていない。

適格消費者団体の運営等はその多くが当会会員を含む法律専門家や関係者のボランティアにより担われている現状において、特定適格消費者団体認定の要件が現行要件と全く同様でないにしても、要件充足のために特定適格消費者団体に過度の負担を課し、その活動が阻害されることにならないよう留意すべきである。

4 特定適格消費者団体に対する支援（意見の趣旨4，骨子1）

現在適格消費者団体は、会費収入等により運営され、制度的に公的な資金援助を受けずに活動をしている。適格消費者団体が行なっている差止訴訟は、制度上勝訴により消費者団体が利益を得ることを予定していないため、訴訟により消費者利益を実現すればするほど団体としては費用を持ち出す構造となっている。

他方、本骨子によると本制度では、特定適格消費者団体は二段階目の手続において参加者から費用・報酬の支払いを受けることができるが、一段階目

の手續及び通知・公告における費用は自弁する必要があるため、一段階目の手續における勝訴判決後に事業者が倒産した場合等、活動費用が持ち出しになる事態が予想される。

特定適格消費者団体が手續追行主体として持続的に活動することが可能となるためには、同団体の経済的負担が過大にならないような制度設計を行うとともに、制度運用に際し、同団体の自助努力にのみ期待するのではなく、同団体に対する適切な支援が行われる必要がある。

なお、現行の集団訴訟制度（差止請求）についても、その実効性を確保するために、適格消費者団体への支援は必要である。この点については、前述の2006年（平成18年）1月16日付当会意見書において、消費者団体訴訟制度（差止請求）の導入にあたっての意見として指摘しているとおりである。

5 対象事案（意見の趣旨5，骨子2（1））

(1) 本骨子では、対象となる権利を、消費者の事業者に対する、① 消費者契約が不存在若しくは無効又は取消し若しくは解除（クーリングオフを含む。）がされたことに基づく不当利得返還請求権、② 消費者契約に基づく履行請求権、③ 消費者契約の締結又は履行に際してされた事業者の民法上の不法行為に基づく損害賠償請求権、④ 消費者契約に債務不履行がある場合の損害賠償請求権又は瑕疵担保責任に基づく損害賠償請求権とし、③④については、契約の目的に生じた損害に係るものに限るとともに、人の生命・身体に損害が生じたときの当該損害に係るものを除くとする。

(2) しかし、対象となる不法行為に基づく損害賠償請求権を事業者と被害者との間に契約関係等がある場合に限定する論理必然性はない。消費者と事業者との間の情報力、交渉力の格差からくる多数消費者被害の集団的救済の必要性は、被害者たる消費者と事業者との間に契約関係等のある場合に限られないからである。このような制限が本骨子で設けられているのは、被告となる事業者において請求されうる被害額の想定が困難であるということを経由するものと思われるが、そもそも、集団的被害が生じた場合において事業者が被害総額を全く想定し得ない事案がどの程度あるのか甚だ疑問である。また、本制限によれば、個別損害額の類型的な審理が可能で本制度による集団的解決になじむ有価証券報告書の虚偽記載事案まで一律に対象から排除される結果となるのであって、この点からも、こうした制限を設けることは適当ではない。むしろ、有価証券報告書の虚偽記載等に基づく損害賠償請求権については、証券被害が引き続き深刻な消費者被

害である現状を踏まえると、特に明確に対象となるものとして列挙されるべきものである。

- (3) また、不法行為責任や債務不履行責任に基づく損害賠償請求権については、「契約の目的に生じた損害」に対象となる損害が限定されているが、なにゆえにこのような損害の限定がなされなければならないのか、合理的な理由は全くないものといわなければならない。かかる限定は、実質的に見て個人情報漏洩事案を対象から除外する趣旨と推察されるが、同紛争は企業の有責性が争点になる一方、通常、一般的な被害者の受けた損害内容は典型的に評価することが可能であるため、むしろ集団的解決になじむものであり、これを本制度から除外する合理性は全くない。

これに対し、個人情報漏洩事案については、特に情報漏洩に基づき具体的な被害を受けた者がいるような事案では、被害を受けた消費者の被害内容に個別性があり、本制度による紛争解決に適さないとの考え方もある。しかし、現実の個人情報漏洩事案においては、事業者から対象者に対して一律かつ一方的に賠償額が提示されているのが一般であり、現制度下において同事案が集団訴訟として裁判紛争化した場合にもおいても、裁判所は損害額を一律にあるいは類型化して算定せざるを得ない現状にある。

このような紛争解決の実態を無視し、本制度設計の場面においてのみ損害算定の個別性を主張することは、まさに本制度の利用を抑制するためにする議論というほかない。

- (4) 本制度では、仮に一段階目の手続において契約の相手方である事業者に対する訴えが認められたとしても、その段階で責任財産が散逸する等して、財産的利益の実現が困難となる場合が予想される。

違法な契約条項の使用や違法な勧誘行為等が意図的・組織的に行われていた場合、今日までの消費者被害事件では、役員あるいは関与者に対し、会社法429条等に基づく損害賠償請求権を並行して行使する等の手段がとられてきている。

本制度では事業者以外の関与者・役員等に対する責任追及訴訟を予定していないが、このような制度では、相手方が悪質であればあるほど制度の実効性が減殺されるという事態になりかねない。

- (5) 本骨子では食中毒事案等の人身傷害事案が対象から除外されている。

たしかに、人身傷害事案では、被害内容に個別性が大きく、本制度が予定する二段階目において簡易な手続きにより被害救済を行うという趣旨に合致しない場合も多いと予想される。

しかし、食中毒事案等においては、被害発生の因果関係等責任原因の立証に多大な負担を生じ、このことが被害者に提訴等の司法アクセスを躊躇

させる大きな要因となっている。責任原因について集団的に判断できる紛争解決の枠組は、本制度とは別にその必要が認められることから、この点については、今後とも、その導入について引き続き検討を続けるべきである。

6 いわゆる支配性（優越性）の要件について（意見の趣旨6，骨子2）

本骨子では、「個別の対象消費者の請求権について判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在する場合」は提訴の対象から除外するとする。これは、一段階目の手続である共通争点の確認の訴えの要件としてのいわゆる支配性（優越性）の要件を掲げるものであり、その必要性自体は理解できるものの、上記文言は抽象的であり、除外例が過度に広く認められる方向で解釈適用のなされるおそれがある。

上記5(3)のとおり、本制度が導入された場合には、制度の適用を回避しようとする事業者が、紛争の個別性を過度に強調し、「個別の対象消費者の請求権について判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在する場合」であるとして、紛争の支配性（優越性）の要件欠缺を濫用的に主張する事態が考えられる。本制度の実効化のためには、このような事態が生じないように、上記要件については、他に「主要な」争点があれば常に排除されるものとするのではなく、対象事案を不当に狭める解釈を惹起することのない要件にすべきである。具体的には、本要件が集団的解決になじまない類型の事案を排除するためのものであることに鑑み、「個別の対象消費者の請求権について判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在し、共通争点確認の訴えによって集団的消費者被害回復を図ることが適当ではないと認められる場合」というような要件にすべきである

7 契約者情報等の提出命令（意見の趣旨7，骨子3(2)③）

本制度では、二段階目の手続の対象消費者の名簿等、通知対象者の資料を事業者提出することを命じることができるとされている。しかし、契約者の個人情報等については、事業者が第三者に管理を委託していることも多い。事業者が名簿提出を拒否した場合、第三者に対する提出命令を認めなければ、被害者が本制度による被害救済手続を知る機会が減殺される可能性が高い。

よって、契約者情報等の提出命令については、事業者の委託先等の第三者をこの対象に含めるべきである（当事者以外の文書所持者を文書提出命令の対象に含める民事訴訟法220条以下参照）。

また、被告たる事業者が情報提供命令に応じない場合の制裁としては、過料のみが定められているが、あまりに軽く実効性に乏しいと言わざるを得ない

い。少なくとも、被告が正当な理由無く情報提供命令に応じない場合には、情報が得られなかったことに代わって、より徹底した公告・広告を行い、その費用を被告の負担とする等の措置がとられるべきである。

8 通知・公告費用について（意見の趣旨8，骨子3(2)④）

本骨子は通知・公告費用を原則として申立団体が負担するものとし、裁判所が事情により、全部または一部を事業者負担させようとしている。

しかし、通知・公告は、一段階目の訴訟における事業者が有責であるとの判決を前提としているところ、いわば、事業者の違法行為により返金等の措置が必要な者に対し、その事実を告知する費用である。とすれば、これを申立団体が負担する論理必然性は全くなく、事業者負担させることが合理的である。

現に、誤課金等事業者がその責により消費者に損失を与えた場合には、誠実な事業者であれば、消費者に個別連絡を行なって返金の措置をとる等しているのであり、むしろ責任原因が認められれば、自らの費用により被害申し出のための通知・公告をすることに違和感を持つことはないであろう。

他方、通知・公告についてはテレビ・新聞等の媒体を用いることも考えられ、どの範囲で事業者負担させるべきかは事案によって異なるが、少なくとも、対象者に対する郵便による通知費用と必要最小限の公告費用については、原則として事業者負担とすべきである。

骨子は、二段階目の手続で参加消費者の請求した権利行使が認められるとは限らないこと等をその論拠とするようである。しかし、例えば、破産手続における債権者への通知・公告費用は、通知対象者からの届出債権が認容されるとは限らないにもかかわらず、常に破産財団が負担することとされていることに照らしても、上記は論拠とはなりえない。

結局、通知・公告費用を申立団体の負担とすることには理由がなく、かえって本制度の利用を不当に抑制する要因となりかねないのであって、これが妥当でないことは明らかである。

9 簡易手続における認容決定、棄却決定に対する異議があった場合における訴え提起手数料の差額納付について（意見の趣旨9，骨子3(5)①）

本骨子では、簡易手続における認容決定、棄却決定に対する異議があった場合における訴え提起手数料の差額納付については、常に原告側に負担をさせるものとしている。しかしながら、このように常に原告側に差額納付を負担させるものとする、原告の請求を認める決定に対して、被告側から、差額手数料を原告側に負担させ、これを納付できない原告に対する訴えを却下させること

を狙った戦略的異議が濫発されるおそれがある。

すでに裁判所による一定の判断が示されている段階なのであるから、形式的に原告が訴えの提起をした者であるから原告側に負担させるというのではなく、裁判所の判断に不服のある者が、その不服申立手続によって得られうる経済的利益に応じて負担をする仕組みとすべきである。

10 消費者被害紛争の実効的解決手段について（意見の趣旨10，骨子4（その他））

本骨子の提案する被害回復の制度は、消費者被害の実効的救済及び拡大防止への有効な手段ではあるが、本制度だけでそのすべてが解決できるというものでもない。前記附則・付帯決議等も指摘するとおり、犯罪収益剥奪等の不当利益の返還や財産隠匿・散逸の防止の仕組み等と相まって、実効的な消費者被害回復制度が構築されるものである。

また、集団的な消費者被害紛争解決のメニューは、本骨子の提案する、いわゆるオプト・イン型の2段階訴訟手続が唯一のものではなく、本制度の施行状況を見定めつつ、前記「集団的消費者被害救済制度専門調査会」が検討したオプト・アウト型の集団訴訟等についてもその導入を検討すべきである。

以上