

議 事 録

1. 会 議 名 第 21 回 市民会議
2. 日 時 平成 23 年 10 月 11 日 (火) 午後 2 時 03 分～午後 4 時 20 分
3. 場 所 大阪弁護士会館 11 階 1107・1108 会議室
4. 出 席 者 (敬称略・順不同＝19名)

議 長 三 成 賢 次

委 員 越 堂 静 子 田 淵 宏 政 西 島 秀 向

○大阪弁護士会

会 長 中 本 和 洋

副 会 長 松 本 岳 増 市 徹 辻 井 一 成

木 村 圭 二 郎 林 功 崔 勝

近 藤 行 弘

企画調査室

室 長 岩 田 研 二 郎

嘱 託 崎 原 卓

消費者保護委員会

委 員 上 田 憲

委 員 河 原 田 幸 子

司法改革検証・推進本部市民会議バックアップ部会

部 会 長 瀬 川 武 生

広報委員会

委 員 長 尾 崎 雅 俊

広報課課長代理 檜 本 夏 樹

議 事

1 開会

松本副会長

こんにちは。副会長の松本でございます。本日は、お忙しい中、市民委員の先生方にはお集まりいただきまして、ありがとうございます。

本日は、西島委員からご提案があり、集団的消費者被害救済制度についての御意見の交換をさせていただきたいと思います。

説明員として、上田憲会員と河原田幸子会員に来ていただいています。

このテーマは、日弁連の民事司法改革の中の大きな柱でもございまして、中本会長が日弁連では担当させていただいておりますので、議論の中に加わらせていただくかもしれません。本日は、できるだけ活発な御論議の展開をいただければと思いますので、よろしくお願いいたします。

2 議事録署名者指名

三成議長

審議に入る前に、最初に議事録の署名者を決定させていただきます。

議事録署名者は、運営要綱により議長が指名することになっておりまして、越堂さんと田淵さんをお願いをしたいと思います。よろしくお願いいたします。

3 審議テーマ

(1) 「集団的消費者被害救済制度」

三成議長

今回の審議テーマは、「集団的消費者被害救済制度」です。関連資料としては、資料114から123までの資料がお手元に配付されているかと思います。

では、上田憲弁護士、河原田幸子弁護士の両先生から基調報告をお願いしたいと思いますので、両先生、よろしくお願いいたします。

上田消費者保護委員会委員

御紹介いただきました弁護士の上田憲と申します。本日は、どうぞよろしくお願いいたします。

河原田消費者保護委員会委員

河原田幸子でございます。よろしくお願いいたします。

上田消費者保護委員会委員

基本的にお手元のレジュメに沿って御説明をいたします。

集团的消費者被害救済制度がそもそもどういう制度なのかというのを周辺から解きほぐして御説明差し上げたいと思います。

まず、集团的消費者被害救済制度というのは、集团的な消費者被害が発生したときに、その救済、主に経済面ですね、お金の面で救済回復を求めるための団体訴訟制度のことだというふうに御理解ください。消費者被害というのは、一般に、同種、反復、多数という特徴があります。あるいは、証券被害などを除きますと、ほとんどが少額でございます。同種、多数、少額という特徴があります。

我々も弁護団を組んで救済をしたり、あるいは特定商取引法などの業法で行政規制があつたりしますが、一部にはざる法もありますし、また後追いであるということもあります。弁護団としましても手弁当ではやりますけれども、すべて持ち出しで弁護団が組めるというわけでもありません。被害を負っているにもかかわらず少額であるため、消費者は裁判上の証明がなかなかできない。事業者サイドは、たくさんの勧誘商法もありますし、いろいろな交渉材料を持っているけれども、被害者である消費者側は、それが不十分、あるいは交渉力も不十分ということで、どうしてもハンディキャップを負っている。その結果、そもそも裁判が起こせない。あるいは、起こしたとしても敗訴率が高いという悪循環に陥ってしまう。

そこで、平成 19 年に適格消費者団体ができました。これは内閣総理大臣の認定団体ですが、それによって、事業者側が違法行為、不当な行為をした、あるいは不当条項を使ったときは、差止めの請求ができることになりました。これは、個々の消費者にかわって、事実上授權を受けた形で適格消費者団体が、事業者の当該違法行為、不当行為を差し止めるということです。

ただ、そういう制度はできましたが、消費者被害は、被害の事例が少なくなったり、被害の質が変わったりということはありません。特にお金を返してもらえないということがあるんですね。被害に遭って、当該違法行為は差し止めることができました、

でもお金は返ってきませんということになると、経済的被害は回復されないということになります。そこで、そのための手当として、集団的消費者被害救済制度として、損害賠償等の団体訴訟制度をつくる必要があるということになったわけです。

昔からそうですけれども、近々は架空請求だとか振り込め詐欺だとか高齢者をねらった次々の過量販売だとか、そういうのは枚挙にいとまがありません。昔から手を変え品を変えあらわれ、被害事例は少なくならない。あるいは、今社会的にも茶のしずく石鹸ですか、アレルギー被害が全国で蔓延していて弁護団もできておりますし、あるいは、和牛商法と言われる安愚楽牧場事件——安愚楽牧場の実態はよく分からないですが、全国的な被害に発展しております。

このように今でも毎日のように起こっている消費者被害にどんな武器を持って対応できるのか、とりわけ損害回復、お金の回復ができるのかという観点で、我々はこの制度を検討しております。国民生活センター理事長をされている京都の弁護士の野々山さんの言い方をかりれば、やり得と泣き寝入りを許さない制度であり、言い得て妙だなというふうに思っております。

本題に入りまして、集団的消費者被害救済制度の検討経緯について簡単に御説明します。

添付している資料は、ほとんどが消費者委員会専門調査会報告書という資料7の中にあります。

資料2をごらんいただけますでしょうか。どういった経緯でこういう制度が検討されているかということですが、平成13年4月に消費者契約法という法律ができました。消費者契約法というのは、民法の特別法的な位置づけで、消費者と事業者を比べますと、一般に消費者のほうが交渉力が低いとか情報収集力が低いということでハンディキャップを負っているということで、それを武器対等にして、不当な行為については取り消しができますよ、あるいは不当条項については無効が主張できますよという法律です。

平成18年、消費者団体訴訟制度の導入になります。これは平たく言いますと、適格消費者団体というところが差止請求権——不当行為、あるいは不当条項の使用を差止める権利を認められたということです。

平成20年に消費者契約法改正がございます。これは、消費者契約法に基づいた適格消費者団体の差止請求の対象として、今まで消費者契約法違反のものだけだったん

ですが、景品表示法違反だとか特定商取引法違反についても差止めができるように、要は差止めの範囲が広がったということです。平成 20 年に立法化されて、平成 21 年 4 月から施行されております。

平成 21 年に消費者庁及び消費者委員会が設置されました。これを見ますと、「消費者庁関連 3 法の施行後 3 年を目途として、加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」とあり、これに基づいて検討が始まりました。具体的には、父権訴訟、あるいは適格消費者団体による損害賠償等団体訴訟制度、課徴金制度等の活用を含めた幅広い検討を行うことになりました。それと同じ趣旨が平成 22 年 3 月の閣議決定された消費者基本計画についてもうたわれております。

今日は、消費者の分野は余りよく御存じないという方のために、消費者庁と消費者委員会について資料をつけましたので、資料 3 の消費者庁及び消費者委員会組織図に基づいて説明いたします。

これは、平成 21 年（2009 年）9 月から設置されているものです。消費者庁は、位置づけとしては内閣府の外局ということになります。よく誤解されるのですが、消費者庁の下に消費者委員会があるのではありません。こういうふうに対等といいますか、消費者委員会は、内閣府本府に設置される第三者機関、つまり独立した第三者委員会で、消費者庁にも資料収集の要求をしたり、あるいは建議を出したりします。チェック・アンド・バランスという関係にあるわけです。

ちなみに、内閣総理大臣は野田さんで、内閣府の特命担当大臣が山岡さんです。消費者庁長官は福嶋さんといひまして、元我孫子市長をされていた方です。

第 1 次消費者委員会の委員長は、一橋大学の松本恒雄先生が務めておられました。2 年ごとの任期ですが、今年から第 2 期で、委員長は東京大学の河上正二先生が務められています。

資料の 2 枚目は消費者庁と消費者委員会の関係、3 枚目は、消費者庁関連 3 法の関係についてです。消費者安全法ができて、それで縦割りではなくて、すき間の被害者をこれで救済しようという関係を書いております。参考までにごらんください。

戻りまして、資料 1 をごらんください。これは、資料 7 の集団的消費者被害救済制度専門調査会が先ほどの消費者委員会の下に設置されまして、その委員として出て

おられた大阪弁護士会の大高友一弁護士が作成されたパワーポイントの資料です。

まず、2ページ目ですが、専門調査会の最終取りまとめがなされて、平成24年の通常国会に法案提出予定です。

そもそもなぜこの制度が必要なのかは、消費者被害というのは、同種被害、多数発生、低額被害、消費者の情報力、交渉力の不足ということがありますので、消費者からの権利行使は必ずしも容易ではないということです。

ここでは2つのケースを挙げております。

まずケース1です。A銀行は、顧客に300万円以上の融資をする際に、顧客の同意なく、事務手数料として1万円を徴収していた。これまで1万人の顧客が事務手数料を支払った。顧客の氏名住所は銀行のデータベースに記録されている。しかし、それについてクレームを言うが、A銀行は、おわびの手紙を顧客に送付しただけで返金に応じない。

ケース2としては、E会社が製造するヨーグルトを食べた人を中心に腹痛などを訴える人が続出し、多数の人が病院に行き、入院した者もいた。問題となっているヨーグルトは少なくとも5万個が製造され出荷されたが、何人がどのように発症したかは正確に分からない。E会社は、自社の責任を否定しているという事例です。

現在の裁判ではなぜ救済されないのかといいますと、民事訴訟法上、解決の限界があるということです。1つは、主張立証の困難性があります。例えばPL事件における欠陥については被害者側に立証責任があり、それはなかなか難しい。あるいは、裁判をやると時間と費用がかかります。訴訟費用も消費者が自ら負担しなければならないし、訴訟費用以外の弁護士費用等がかかります。あるいは、訴えた者しか救済されないということがあります。例えばyahoo!BBの情報漏えい事件では、約450万人の個人情報が出ましたが、提訴したのは5人だけで、ほとんどの方は、仕方ないかとか泣き寝入りしているというのが実情です。

民事訴訟制度の限界そのものが今の消費者被害の救済の限界を画しているという側面がありますので、それを一挙に解決するという制度を考えなければならないということです。

6ページから7ページに入ります。4つの手続モデルというのを検討しています。これを大きくしたのが資料4です。

まずA案、結論から言うと、このA案を中心に日弁連は進めようとしているところ

です。これは、2つの段階に分けて、第1段階は共通争点の審理をします。共通争点についての審理をして、中間判決的にそれが一部認容あるいは勝訴という形になれば、同様の被害者、いわゆる対象消費者の方に個別通知をしたり、あるいはインターネットなどで公告をしたりして募るわけです。ほとんどの方は、それで被害の金額だとか被害の内容を届けてもらって、問題ない、あるいは問題があっても裁判所が決定で簡易に認定できるものについては、簡易手続による審理をします。それに異議がある者については通常訴訟手続になっていきます。最終的には給付判決でお金を払いなさいと。A案は、こういうふうに分けています。

B案は、ほぼ同じなのですが、一番違うところは、オプト・アウトといいまして、アメリカのクラスアクションという制度とほぼ同じなのですが、一定のクラスに属する人は、やめます、抜けますと言わない限り、そのクラスでずっと闘っていきます。もっと言えば、自分は余り関心がないのに、抜けますという意思表示をしないがために、その裁判が勝ったり負けたり勝手になってしまうわけです。裁判を受ける権利が勝手に失われるというおそれがあるわけです。他方、自分が意思表示をしなくても、抜けますという意思表示をしない限りは、そのクラスに入って最後まで結論が得られる、給付判決まで得られるということです。これがAとBの違いです。

C案も同じようにオプト・アウトの申し出がありますけれども、これは1段階、2段階と分けるのではなくて、1つの裁判で最後の総額判決で幾ら払いなさい、それで分配手続になるという1つの流れになります。

D案というのは、今の弁護団方式と余り大きく変わるものではないので、説明は省略させていただきます。

A案を基本に、消費者庁あるいは弁護士会も進めようとしております。

では、資料1の7ページに戻っていただきますと、まず2段階型のA案を基本とした提案が行われました。では、だれが訴訟をするのかということになりますと、第1段階も第2段階も適格消費者団体を基本とします。適格消費者団体というのは、今全国で9つあり、その9つの団体が訴訟を担当するということです。では、どのような事案もすべて対象にできるのかということ、これは委員間で意見の対立があり、定型的な被害事案が中心になるのではないかと考えられます。

8ページに参りまして、では、共通争点、個別争点というのは具体的なイメージとしてはどうなるのかということ、先ほどのケース1、ケース2で見えます。

銀行が300万円以上の融資をするときに事務手数料を1万円徴収しているというケース1での共通争点は、手数料の徴収自体が合法か否か。これを違法だということの確認を求める確認訴訟が第1段階です。第2段階は、それぞれの顧客によって支払った手数料が違いますので、それを確定させるということです。これが個別争点です。

食中毒のケース2につきましては、メーカーの故意または過失によりヨーグルトに病原菌が混入したかどうかといった点が共通争点です。どういった損害が発生したのか、あるいは損害額は幾らなのか、因果関係はあるのかということをお個々の消費者ごとにチェックをしていく、これが個別争点です。

2段階型の長所と問題点はそこに書いておあります。

長所は、多くの被害者の参加が期待できます。これは、適格消費者団体が個々の消費者にかかわって共通の争点を裁判するわけですから、勝てば第2段階から訴訟参加すればいいわけです。第1段階の結果を見て参入をしてくるわけですから、多くの被害者の参加が期待できます。

2つ目、適用可能事案の範囲が広いということです。これは後で河原田先生からも説明させていただきます。

それから、オプト・イン、つまり、この指とまれと言ってそこにとまる人だけ訴訟に入るの、裁判を受ける権利の侵害となりにくい。オプト・アウトだと、自分の知らないところで裁判が勝手に進んで勝手に負けたりする。負けるんだったら私は入らなかったのにというような裁判を受ける権利の問題が非常に大きくなりますが、A案のようなオプト・イン型の場合にはそういう心配が少ないです。

他方、問題点としては、少額案件では2段階目が機能しない可能性があります。少額案件だと、オプト・アウトなら一挙救済ができるのですが、オプト・イン型だと、このぐらいならいいやと泣き寝入りする人も出てくるだろうということが予想されます。あるいは、オプト・イン型では第2段階で通知公告するのですが、第1段階も第2段階も通知公告の費用をだれが持つのか。適格消費者団体が自ら負担するのか、第1段階で認容、勝訴したから事業者のほうに事実上負担を転嫁できるのかどうか、そのあたりは検討課題として残っております。

ざっと説明しましたが、今後の議論の焦点も含めて、ここから河原田さんのほうにバトンタッチいたします。

河原田消費者保護委員会委員

では、引き続き河原田から、具体的な事件でこの集団的消費者被害救済制度はどのような手続をやっていくことになるのかというあたりを説明させていただきます。

資料5の1枚目は、1段階目、2段階目の手続が、時間の流れに沿ってこのように進んでいきますという手続の概要の説明の資料です。

この資料は、学納金事案を事例にとっての具体的な説明となっています。大学の入学試験を受けて合格し、所定の期限内に入学金と、多くの場合、1年分か半年分の授業料を前払いで納めますが、その後、入学を辞退した場合に、事前に支払った入学金と学納金が一切返金されないということになっていました。しかしいったん支払いを受けた学納金、入学金については返金しませんという取り扱いがおかしいのではないかということで、多数訴訟が提起されました。要は、学生側から大学側に、結局入学していないので支払った入学金と前払いした授業料を返金してくださいという内容の裁判を起こしました。なぜそういう裁判を起こしたかということ、支払いを受けた授業料等は一切返金しませんという入試要項というのは、消費者契約法10条が定めず消費者に一方的に不利な条項に当たるという解釈のもと、消費者契約法に照らして無効であるということの原因にして、先払いした入学金と授業料を返してくださいという裁判を起こしたということです。

それで、地方裁判所、高等裁判所と非常にたくさんの判決が出まして、最終的には最高裁で判決が出ました。ざっくりした枠組みといたしましては、先払いした入学金というのは入学を辞退しても返金すべきものではない、返金しなくても消費者契約法には違反しないと。しかし、授業料に関しては、一定の時期までに入学を辞退するという意思表示をした場合には、その授業料に関しては返金しないとイケないと。授業料まで返さないという入試の要項は、消費者契約法10条に違反して無効ですという判断がなされたということです。

これらの裁判は、個々の学生側が学校側に裁判を起こし、それぞれの被告（大学）は、学生の側に金幾ら幾ら支払いなさいという内容の判決が出たわけです。

例えば、平成23年度の大学の入学試験を受けて試験に受かって入学金と授業料を前払いしたけれども、やっぱり入学を辞退しますという学生はかなりの数いらっしゃいます。大学の入学の入試要項は、受験した学生にとってはすべて同じ内容の契約条項が使われていることになりますので、もしその契約条項が無効だということになれば、その契約関係にあるすべての学生に同じように取り扱われたいとおかしいわけで

すね。今までの裁判であれば、これはおかしいからお金を返してくださいという裁判を起こした人だけしか、その契約条項が無効であるということによって金銭の返金を受けるという効果を受けられなかったわけです。しかし、同じような状況にある人は同じように被害が回復されてしかるべきであるというところから、この集団的消費者被害救済制度というのが制度設計されているわけです。

今の学納金事例をもとにして、集団的消費者被害救済制度の手続を使っていこうとするとどのようなことになるのかをこれから説明させていただきます。

大学の入学試験を受けて合格した後、前払いした入学金と前期分の授業料、これは一切返金しませんという入学に当たっての契約条項がある場合を考えてみます。入学を辞退したのでお金を返してほしい、その契約条項は無効だということが考えられ、そのような被害を受けたのでお金を返してほしいという被害者、権利救済を求める人がたくさんいるときに、まずその大学の入試要項、契約条項が消費者契約法に照らして有効なのか無効なのかを確認するという作業がこの1段階目の手続でやる内容になります。その有効無効の判断を求めるための訴えを提起する、これを行うのが適格消費者団体になります。今のところ、この手続を起こしていくのは適格消費者団体に限るとされており、まずここが集団的消費者被害救済制度のスタートになり、今までの訴訟と大きく変わってくるところです。

では、どういった内容の裁判を起こすのかですが、例えば大学に平成23年度入学を希望し、学納金を納付したが、その後入学を辞退した人を対象にして、対象消費者と被告（大学）との間の在学契約における学納金不返還特約——学納金は返しませんよという内容の特約は無効であることの確認を求める。つまり、その契約条項が無効であることの確認を求めて裁判所に裁判を起こすのがまず第1段階目の手続になります。

適格消費者団体ですが、これはあくまでも個々の被害を受けた消費者のために手続をやっているわけですから、そういう裁判が起こっていることが被害者に分からないと意味がないわけです。ですから、被害者への通知や公告が非常に重要になってくるわけです。原告（適格消費者団体）は、訴えの提起についてインターネットなどを利用して公告し、ほかの手続追行主体に通知・内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとするというふうに、今考えられています。

ちなみに、既に消費者契約法に基づく差止め請求というのが現実に幾つも行われて

いますが、その公告活動も、例えば消費者庁のホームページであったり国民生活センター、あるいは現実にその訴訟をやっている適格消費者団体のホームページで既に公開されているので、そこにアクセスして、どのような裁判が行われているのかを消費者は知ることができます。

適格消費者団体が大学に対して、学納金を返しませんよという特約が消費者契約法に違反して無効であるという裁判を起こしたときに、その契約条項が有効なのか無効なのかが、お金を納めたすべての学生との間で問題になってくる争点になりますので、共通する争点として審理していくことになります。

その部分の主張立証活動を行って、共通争点に関して裁判所の判断が出るという段階まで行きますと判決になるわけですが、資料5の1枚めくっていただいた右のところにその場合の主文の例がございます。大学に平成23年度入学を希望し、学納金を納付したが、4月1日より前に入学を辞退した者と被告（大学）との間の在学契約における学納金不返還特約のうち授業料に係る部分は無効であることを確認するという内容の判決が出ます。最高裁の判断をもとにこういう内容になっているわけですが、学納金不返還特約のうち、ここの部分は無効ですよということを裁判所が確認するという形の判決が出ることになります。

判決は、原告、被告の言い分が食い違ったまま裁判所が最終的に判断する場合でして、判決以外の訴訟の終わり方、例えば和解という場合ももちろん可能性としてはございます。原告と被告が和解して、確かにこの条項は無効ですねということが確認されれば、それはそれで第1段階目の手続がいったん終わります。もちろん判決ですので、不服があれば高等裁判所に上訴もできますが、どこかの時点でこの1段階目の手続、共通争点の部分についての判断が確定しますと、次の第2段階目の手続に移っていきます。

ちなみに、この第1段階目の判決の効力というのは、原告と被告に及ぶのはもちろん、2段階目で手続に加入した対象消費者に対して効力が及ぶということになっております。これはなぜかを続きで説明させていただきます。

2段階目の手続は、無効が確認された学納金は返しませんという特約によって不利益を受けている学生側が実際に自分はお金を幾ら返してほしいということで、その個別具体的な消費者ごとに幾らお金の返還を求めるのかを確定していく作業になります。

手続は、第2段階目の簡易な手続開始の申立てから始まっていきます。2段階目の手続も、1段階目の手続の原告となっていた適格消費者団体が申立てを行い進めていきます。適格消費者団体が2段階目の手続を始めてくださいという申立てを裁判所に行いますと、裁判所は手続を開始する決定を行います。それで2段階目の手続が始まり、A大学の学納金を返しませんという特約に基づいて学納金を返してもらえていないけれども返してほしいという人は、この手続に加入してくださいという通知公告を行う段階に入っていきます。

この2段階目の手続への加入を促すための通知公告も、適格消費者団体が行うということが基本的な手続の柱になっております。ただ、適格消費者団体で分かっている消費者、被害者には個別に通知を出していくことができるわけですが、当然のことながら、適格消費者団体は分からないけれども被害を受けている人は絶対にいるわけですし、そのような方々にこの訴訟の手続が行われていることをいかにして分かっただけか非常に大事になってくるわけです。そこで、この公告の部分をどのように行っていくのが非常に議論になっています。

大学側は、入学試験を受けてお金を支払ってもらっているわけですから、だれからお金の支払いを受けたかというデータを当然持っているので、消費者団体が相手方に対して、だれに通知公告をすればいいのかというリストを出してくれということで出してもらえるような制度ができれば非常にいいと思いますが、資料を出させるような手続ができるのかはまだ議論されています。理想としては、事業者側もこの通知公告のための協力をするという制度設計になるのが消費者団体側からすれば非常に望ましいわけです。適格消費者団体が可能な限り広く公告活動を行って、不返還特約に基づいて被害を受けている人にこの手続が行われていることを知らしめることが非常に大事になってきます。

実際には、2段階目の手続にその対象となる消費者の方に加入していただくわけでは、A大学に入学金と学納金を払ってもう返ってこないと思っていたけれども、消費者団体の通知やホームページを見ると、どうもお金が返ってくるらしいということが分かった消費者はどうすればいいのか。そういう方々は、私の分を返してくださいと直接裁判所に申立てをするのではなく、今2段階目の手続を行っている適格消費者団体に、自分は幾らお金を返してほしいから手続をやってくださいという申立てをしていただくこととなります。これが簡易な手続への消費者の加入ということになり

ます。

適格消費者団体は、消費者から自分が幾らお金を払ったのかが分かる資料を持ってきていただかないといけないわけですが、そういう資料を持ってこられて、確かにこの人はお金を払いはったんやなということが確認できれば、例えばAさんには幾ら、Bさんには幾らという債権の一覧表のようなものを取りまとめて、それを裁判所に提出し、AさんからZさんまで幾らお金を返してもらわないといけない債権がありますという申立てをしていきます。適格消費者団体がいわば債権者一覧表のようなものをつくり、被告が、その債権者一覧表に基づいて請求されている権利の内容を確認します。特にその部分に争いがなければ、その債権者一覧表のとおり、被告は対象消費者にお金を返しなさいという形の決定がなされていきます。

その部分は、資料5の一番最後のページにあります簡易な手続の審理というのを行い、それによる決定が行われるということです。これは主文の例ですが、大学は、申立人（適格消費者団体）に対し、消費者Aさんのために金何円、Bさんのために金何円という形で債権者一覧表に書いてある金額を支払えという内容の主文が出ます。この決定が確定しますと、裁判を行って判決が確定したのと同じ効力が得られます。

ところが、債権者一覧表のAさんからZさんのうち、例えばBさんとYさんについては金額がおかしいのではないかと被告側が考えた場合には、その債権者一覧表に対して異議が出せます。異議が出たら、そこの部分については別途審理をすることになります。

第2段階の債権者一覧表が確定しますと、それに基づいて被告は、手続の申立てをした人に対して返金していく、こういう制度設計が集団的消費者被害救済制度で今検討されているA案の内容になります。

ちょっと話は変わり、では、どのような事例についてこの制度が使われていくのかですが、契約条項が有効なのか無効なのかというタイプの事件は、契約条項という形のあるものが法律に照らして有効なのか無効なのかということで、この制度に一番なじむ事件の類型ではあるわけです。先ほどの具体的な事例として2つのケースが挙げられていました。ケース1の銀行が顧客の同意なく事務手数料をもらっていた場合というのと、ケース2のヨーグルトを食べて食中毒によって被害が出たという事例ですが、このケース1の場合は、銀行と各預金者との間の契約がある中で、契約にない事務手数料を取っていたということで、このA案に非常になじみます。

ところが、このケース2というのは、製造物責任の問題でもあり、対象の被害として、5万個が製造されたけれどもだれが被害者なのかよく分からない。しかも、人によって損害の発生の中身が違う。例えば、ちょっとおなかの調子が悪くなっただけで薬を飲んだら治ったという方、病院に1週間ほど通ってお薬を飲んで何とか治ったという方、それがもとで入院しないといけなくなったとか手術が必要になったとかもつと被害が重篤な方など、人によって被害の度合いが違うときに、集団的消費者被害救済制度というある程度画一的な手続を使って特に第2段階の手続を進めていくことができるのかという部分で非常に議論があります。

今回の報告書の中では、製造物責任の事案や契約関係がない個人情報流出事案などに集団的消費者被害救済制度を使えるのかは議論になっています。ただ、この制度が使える場合が限定されてしまいますと、やはり消費者の被害救済という観点からはちょっと問題があると考えられ、これからその議論に非常に注目していかないとはいけません。

具体例の説明としては以上です。

上田消費者保護委員会委員

事業者側からしても、例えば全国の地方裁判所にそれぞれ訴訟が起こって、顧問の弁護士さんが全国を行脚して応訴するよりも、1つの適格消費者団体、大阪なら大阪の適格消費者団体が第1段階で共通争点について裁判をして認容される、それでこの指とまれと言って全国に通知公告をして対象消費者を集めて第2段階の審理をする。土俵は1つなわけですから、そこで攻撃防御を尽くせばコストも下がり、精力の傾注もできますから、事業者側に一方的に不利な制度ではないと考えています。もっと言えば、事業者側のメリットも十分あるからこそこういう集団的訴訟制度をどんどん広めていこうということでもあります。

最後に、全国で9つの適格消費者団体があると申し上げましたが、それは資料6に載っております。ちなみに、市民委員の西島さんが事務局長をされている消費者支援機構関西も左から2番目でございます。こちらは、平成19年6月7日に申請をして、19年8月23日に内閣総理大臣の認定を受け、22年8月に更新がされております。前会長は京都大学の北川善太郎名誉教授です。東京の消費者機構日本と関西の消費者支援機構関西が同日に申請をして同日に認定がおりたということで、適格消費者団体の第1号がこれらの団体でございます。認定がおりてからもう4年になり、各種申入れ、

あるいは差止訴訟等、活発な活動をされています。

ただ、いかんせん、通知公告の費用をだれが持つのか、第1段階のこういう訴訟をしていますよという通知と、第2段階の勝訴判決を得ましたからこの指とまれという通知、特に第2段階は非常にコストがかかる可能性があります。インターネットとかウェブなどの現代の文明の利器を使ってコストを抑えることができたとしても、やはりそこそこのコストはかかります。それを適格消費者団体がいったん負担することになるのか、理屈からすると当然そういうのはあるんですが、今の適格消費者団体の財政基盤は、脆弱なところがほとんどだと聞いております。人的にもさることながら、やはり経済的な脆弱性というのは否定できないと思います。訴訟追行主体として認められて、もちろん努力はしていくでしょうけれども、どこまで体力的に耐え得るのかという現実の問題が残されていることを指摘させていただきます。

三成議長

ありがとうございました。

会長、どうぞ。

中本会長

今日はありがとうございます。会長の中本です。

私、この消費者に関する集合訴訟等については、もう3年来、日弁連の責任者をやっています、少し概括的な説明をさせていただきます。

まず、なぜこのような問題が起こっているかという背景事情ですが、日本では大体年間90万件から100万件ぐらい消費者被害の相談があります。この被害総額は、一説には年間3兆4,000億円の被害が生じているとも言われておりまして、このような消費者被害を防止するために、国は消費者庁を設置して、さらに立法を行うことを決めました。それが資料2です。消費者庁及び消費者委員会設置法ができたときに、衆議院と参議院とで附則がつくられました。例えば参議院の附帯決議を見ていただきますと、「加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度の検討に当たっては、いわゆる父権訴訟、適格消費者団体による損害賠償等団体訴訟制度、課徴金制度等の活用を含めた幅広い検討を行うこと」、まず3年目でこういう法律をつくりなさいということを国会で決議しているわけです。

来年がその3年目に当たり、こういう法律をつくらうとしていますが、消費者被害

と言ってもいろいろなパターンがあります。例えば大企業が何か物を売ったときに、その中に変なものが入っていて十分な効用が発せられなかった、あるいは、例えば化粧品であれば皮膚にあざやしみができたりしたという場合、いわゆるまともな企業が消費者に被害を与える場合と、振り込め詐欺のように、あるいはネズミ講のように、あるいは未公開株のように、初めからだまそうとしてかかっている詐欺的な商法とは分けて考えなきゃいけない。なぜならば、大企業相手に被害弁償を求めるのであれば、大企業は別に逃げるわけでも何でもありませんけれども、詐欺をしようという者は、訴訟をやっている間にいなくなってしまうとか、あるいは、かすめた財産をどこかに持っていくとか使ってしまう、あるいは、だましたお金で次から次に和解をしていくというようにどんどん違法なことを繰り返すというケースがあるわけです。ですから、この2つを分けて考えなきゃいけない。

分けて考えなきゃいけないということで、1つが、先ほど来説明していただいている集団訴訟制度が1つの制度です。これについては、例えば資料7の9ページに諸外国の制度についてという説明があります。先ほど御説明していただいたオプト・アウト方式やオプト・イン方式とか書いておりますが、この集合訴訟で最も進んでいるのはアメリカ、カナダのオプト・アウト方式です。つまり、この指とまれと言って、とまりたくない人は出ていきなさいということで、がさっとまとめて加害者にその損害を請求するというやり方です。これが被害者救済としては最も進んでいます。

ところが、この方法は、だれも頼んでもないのに通知公告だけで委任したという形になるものですから、負けた場合はどうするのかとか、手続保障の問題があって、日本の学者はこのオプト・アウト方式については、訴額が小さいものでないとなじまないということを言っております。オプト・アウト方式はなかなか日本では導入しにくいということもあって、日弁連はもともとオプト・アウト方式を導入しようとしたんですが、諸般の事情からこれはなかなか法律になりそうにないということで、2段階方式といういわゆる折衷型の譲歩型の方式に移行しようとしているのが今の実情です。

もう一つは、違法な詐欺をするような悪いやつらに対しては、そんな訴訟をやっていると間に合わない、そういうものに対してはどうしたらいいかが、資料8に書いてある「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」取りまとめで、要するにこの二本線で今議論しているわけです。消費者庁及び

消費者委員会は、いわゆる集合訴訟のチームと行政による処分のチームの2つに分かれて議論しております。集合訴訟については、この8月にほとんど意見がまとまり、恐らくもう法案の作成にかかっておりまして、間違いなく来年の通常国会にこれは提出されます。

2番目の悪質な加害者に対する行政処分であるとか賦課金であるとか、あるいは、場合によれば消費者庁が破産を申し立てるという制度が検討されていますが、実はこれはスピードが間に合っていないくて、来年に通常国会に出せるかどうか、恐らくちょっと無理ではないかと。ですから、まず第1段階で集合訴訟のほうを出して、第2段階で違法悪質なものの違法収益だとかそういうものを次の国会ぐらいに持っていかという情勢になりつつあります。しかし、消費者庁は2つとも一緒にやると言っていますので、これは頑張ってもらわなきゃいけない、そういうような状況でございます。

三成議長

どうもありがとうございました。今、切りがいいので、10分間の休憩に入りたいと思います。

[休 憩]

三成議長

再開いたします。

まず、西島委員のほうから何か御意見、補足があるかと思いますが、いかがでしょうか。

西島委員

適格消費者団体という立場でいいますと、集団的消費者被害救済制度のことで今一番焦点になっているのは、やはり費用の問題です。適格消費者団体は、政府などからほぼ何の助成金もない状況ですので、その費用は、消費者団体の全くの持ち出し、あるいは多くは専門家、弁護士を初め、司法書士や相談員の方々に、すべてボランティアでやっただいていてという状況です。訴訟に至った段階で着手金、成功報酬等々をほんの少しお支払いしているという状況ですので、費用面が一番気になるところです。

もう一つは、改めて集団的消費者被害救済制度を見ると、特定適格消費者団体の認定条件が余りにも厳しいと、今も9つしか適格消費者団体がないのに、もっと増やす

とかもっと大きなものにすることが阻害されるのはどうかということを考えています。

あとは、対象の範囲です。今、直接的に契約関係にあるものと限定されていますが、それだけでいいのか。個人情報の問題、有価証券の虚偽記載の問題等はどうなるのか。いわゆる消費者被害の多くが対象に入ってくるように工夫はしていただきたいなと思っています。

三成議長

ありがとうございます。

私も初めて説明をお聞きする、全く知らなかった制度ですが、皆さんもいろいろ分からないところもあるかと思います。まず、個別のことについて確認がございましたら、よろしくお願いします。

越堂委員

西島さんがおっしゃった費用の点ですが、それはいわゆる原告じゃなくて、この指とまれということで来られた方から、謝礼というようなものはもらえないんですか。

もう一つは、先ほどの制度の範疇をもっと広げていただきたいとの観点で、もっと違うことにも使えないものでしょうか。アメリカのクラスアクションでは、女性の賃金差別の訴訟で、女性たちの賃金が、2人か3人が提訴しているだけであと全部の方々の賃金格差がなくなっているということも聞いておまして、本当にうらやましいなと思っています。もちろん日本の裁判制度とは違いますが、こういった形に発展する可能性があるのかという質問です。

三成議長

1点目の費用の問題について、上田先生、お願いします。

上田消費者保護委員会委員

費用の点は、経済的な裏づけ、基盤が——失礼な言い方で済みません——脆弱だということは私も十分承知しているところです。消費者のために頑張って訴訟追行するわけですから、依頼者からもらえばいいのではということになりますが、弁護士法72条があり、業として裁判活動だとか訴訟追行する場合は、弁護士でないといけないという制約が実はございます。その関係があって、適格消費者団体が謝礼的なもの、あるいは事務手数料的なものを受け取る場合は、弁護士法72条との関係をきちんと整理しないとだめだろうと、報告書の中にも少し触れられています。汗をかいたんだか

ら当然もらえる理由があるとは私も思いますが、法的な制約が多々あるということです。

私としては、市民の方に抵抗感なく低廉で司法アクセスをして裁判で解決していただくという観点からすると、弁護士法 72 条がネックであれば、72 条の精神は生かしつつ、72 条を改正するのか、修正するのか、調整するのか、そのあたりの検討が必要だと思っております。

中本会長

適格消費者団体が報酬をとれるかという問題について諮問があり、日弁連の理事会を一応通しています。具体的に何にお金がかかるかというと、弁護士にかかる費用、それから通知公告費用、この費用がすごくかかるわけです。何万人と被害者がいた場合、分かっている名簿を元に一々全部手紙やはがきを出すのか。何万人といればそれだけでも物すごいお金がかかります。それを国は出してくれません。

これは 2 つの問題があります。1 つは、報酬の点は、適格消費者団体が受け取る金員は、大半が実費に充当するものであり、72 条の問題も、法令に根拠があれば 72 条の例外規定になっていますので、新しく集合訴訟制度の法律ができるときに、その中に根拠として入れるだろうということです。それと同時に、これは弁護士強制を基本としています。つまり、日本の裁判制度は本人、すなわち、被害者自らが裁判をできるのですが、この集合訴訟は非常に専門性が高いので、弁護士強制を日弁連は言っています。集合訴訟制度も弁護士強制制度を採用することになるかと思えます。そうすると、弁護士がこれを受任することになれば、結局は弁護士が集合訴訟をやるのですから、72 条と余りうるさく言わなくてもいいのではないかと、妥協的にやっています。

それから、通知公告費用は、第 1 段階で業者側に責任原因が認められたら、基本的にその通知公告費用は、あなた方に落ち度があったのだからあなた方で被害者を救済するためのその費用を出しなさい、そういうことを日弁連は言っていますが、この専門調査会では必ずしもそうすべきだとは言っておらず、検討されると言ってるだけです。基本的には一時立替えても、第 2 段階で被害弁償を得られれば、その中から受益者、つまり被害を救済されたお金の中から通知公告費用を出したり、あるいは弁護士費用を出したりすることに基本的になるかと思えます。

ただ、例えば交通事故訴訟では加害者から弁護士報酬が 1 割程度出ていますが、非

常に悪質な業者の場合は、加害者側、事業者側から弁護士費用等を出させることも検討すべきだ、何とか運用でそのようにしなければいけないだろうと日弁連は言っています。

次の質問について、まず消費者被害のための集合訴訟制度は消費者庁もやっていますが、基本的に民事裁判全般に集合訴訟制度について検討が進められております。例えば、環境権に基づく集合訴訟をやるというのも行政訴訟の分野でも検討されて、既に日弁連でも案が出ています。ですから、消費者被害を突破口に、集合的な訴訟制度を広げていくという方向をこれからは模索することになると思います。

そういう意味におきましても、この主体を9つしかない適格消費者団体に限るということは余り好ましくないということで、被害弁護団にもこういう集合訴訟の主体になることを認めると日弁連は意見を出しております。最高裁も消費者庁も、特に最高裁は、余り一遍に広げると監督が大変なので余り広げないで、とりあえずは適格消費者団体でやって、うまくいったら広げるということにしたらどうですかという意見を言っています。

また、これは余り好ましくない情報が日本に伝わってきていることもあり、経済界が大変反対しています。例えばアメリカのクラスアクションが、一時期は弁護士の金もうけのために使われているとか、集めたものをほとんど弁護士費用で使って余り被害者に弁償しないとか、随分と悪宣伝されていて、経済界もアメリカのクラスアクションで相当な金額を出捐していることもあって、これをアメリカのような制度にしたくないというのが、経済界、経団連等が大変反対している理由です。

法律はいずれも妥協の産物として、被害者、消費者から見ると、もっと被害救済する方法を考えてほしいというけれども、事業者側から見ると、えらいことになる、これで企業の存続が危うくなると。アメリカ等でえらい目に遭っている企業にしてみれば、例えばトヨタであっても、アメリカで何千億円という金を使っているわけです。そういうものを日本に持ってきてもらっては困ると。こういう中で、妥協的産物でいろいろ検討がされています。

三成議長

おそらく企業の立場からすると、どうして寝た子を起こしてまで訴訟をさせるのかという話になるかと思います。この点、田渕さん、企業サイドからすると多分御意見があるかと思いますが、いかがでしょうか。

田淵委員

1つは、集団的消費者被害救済制度の中の一般的なエンドユーザーと、もう1つは詐欺的なもの、これについての境目をお聞きしていと思います。民事になるのか、刑事になるのか、それは被害を受けた人が考えるとは思いますが、そこへ届かない人はどうするのだろうか、集団的消費者被害救済制度にどのように入っていくのか、そのあたりの境目みたいなものが分かればお願いしたいと思います。

中本会長

実際境目は、2つの制度が使われるということだと思います。例えばアメリカはクラスアクションという制度があり、クラスアクションは、民間の被害者が集まって1つのクラスをつくって訴訟をしますが、今読んでいただいた附則の中に父権訴訟(Parens Patriae)というのがあります。父の権利の訴訟というのは、要するに父親が子どもを庇護するように訴訟をやるということです。だれがやるかという、公、州などがやります。つまり、民間がクラスアクションでやっても、被害があるとき、あるいは公の秩序を守るために州が動かないといけないときに、州等が父権訴訟を行います。例えばサンフランシスコだったら父権訴訟は年間に2件か3件やっています。つまり、クラスアクションがあってもそれに全部任せないで、州が乗り出して行って、両方で並行的に訴訟をやるのです。要するに個人の権利だけではなくて、州の被害、その集めたお金を例えば同種の被害を防止するための研究所に寄附するとかあげるとか、そういうことをこの父権訴訟という制度ではやっています。

例えばまともな企業だと思っても、よくよく開いてみれば、これはとんでもないことをやっているということになれば、例えば行政から営業停止の処分を行ったり、あるいは補完的に財産を差し押さえたり、そういうことも考え得ると思います。訴訟は時間がかかります。裁判所が集合訴訟になじむかどうか判断するまでに通常1年ぐらいかかるとは思いますが、その間に、その企業がつぶれかけて財産がどこかに行きそうになると、これは今言った違法収益等で行政が何かやらないと、訴訟を待っているはどうしようもないわけです。

その2つが共存することになり、だから境目はないんです。消費者の被害を食い止めるための必要性に応じて両方ともやらなきゃいけない場面もあるし、1つをやっているうちに次の手段をやらなきゃいけない場面もあると思います。通常訴訟をやっているけれども、この企業がおかしくなっている、財産がどこかに行っちゃうというこ

とになると、行政処分もあると思います。

田淵委員

要するにこういうのはイタチごっこでして、詐欺をするような集団は、そういうことは想定内でやってきますから、一般の民衆といいますか、我々にとっては、追いついても追いつけず、だまされ損になっていく世界ですね。金額が多い場合は、詐欺商法だから刑事事件だと言いたいところですが、そういう形になれないからほとんどが泣き寝入りしてしまう。それを助けることができないのかということがあって聞きました。

中本会長

基本的には、消費者庁がある一定の調査権限を持たないとやはり難しいですね。行政処分を発動するにしても、その要件があるわけで、むやみやたらと行政権力が私人間に入っていきまけません。やっぱり発動するにはそれなりの根拠が要るわけです。帳簿等を出させるためには、消費者庁にある一定の条件下で調査権限を与えないといけない。もちろん民間の国民生活相談センター等でいろいろな被害相談も受けていろいろ調べることも可能ですけれども、立入検査等で会社の中に入って行って帳簿等を出させる権限を消費者庁に与えないと、やはりこの法律を幾らつくっても実効性はないのではないかと。そういうことで、違法収益を剥奪するとか行政処分が検討されているわけです。集合訴訟も、そういうもので得られた材料をもとに訴訟ができると非常に便利がいいです。

ただ、消費者庁に権限を与えないといけないことはしきりに言っているのですが、省庁の縦割りの問題もあります。先ほど話題になりました有価証券なんかは、これを外そうと金融庁が言っています。自分の縄張りだから勝手にするなど。法律をつくる上で消費者庁がつくるものについては、いろいろなところからプレッシャーがかかってきています。

田淵委員

企業をやっている者についてはある程度想定したところでやっていきますので理解できるのですが、一般の方にとっては非常に難儀なところではないかなと思います。ですから、早くその次の段階に入り、国民がこれは俗に言う集団的消費者被害救済制度の第1段階の部分であって、これは個人に近いけれども、被害者としては群をなしていかなければいけない被害部分であり、次なる部分も早く確立してほしいと思

います。

もう1つは、非常に個人的なことですが、あるスポーツジムに入ろうと思い、入会
用紙に全部書いて出すと、その会社の上部団体がやっているカードに入らないとその
スポーツジムのメンバーになれないと言われました。入りたくないという意思表示を
しましてもだめだと。結局、そのスポーツジムに入れてもらえませんでした。消費者
被害との関係で問題は無いでしょうか。

中本会長

それは、知らない間に入れられていけば、つまり、入会したら自動的にカードに入
れられているというのは消費者被害ですが、それだったら嫌だと言えればいいだけのこ
とですから。

田淵委員

行かなかったらいいという話になりますが、余りにも偏ったやり方をしていると思
います。

中本会長

選択の余地がある分野なので、それは営業上は許されるんじゃないでしょうか。こ
れが独占企業であって、つまり抱き合わせで、例えばガスとか電気で、おまへのとこ
ろに電気を引いてやるからこれを買えとか言われると、不正競争防止法なり独禁法に
違反しますので許されませんが、スポーツジムはいっぱいあり、そこに入りたくなけ
ればよそに行けばいいことですから、それは許される商法として違法とは言えないと
思います。

上田消費者保護委員会委員

お気持ちはよく分かります。家電量販店でも、強制ではないんですが、これに入っ
てください、ポイントがたまりますからという余計なことまで言われますね。ただ、
事業者側も、それはハードルを高くしているわけですね。情報が多分欲しいんだと思
います。ハードルを高くすることによって入会者が減るというリスクも承知済みで、
こちらも断る権利もあるし、向こうも入れない権利もある。それは双方が合致してお
けば、法的には問題はないと思います。ただ、こんないい顧客を逃して後で吠えづら
かくなよと思っておけばいいんじゃないでしょうか。

田淵委員

ありがとうございました。非常に身近な話を持ち込んで聞いてみたいと思いまし

た。

三成議長

私からも質問ですが、適格消費者団体が訴訟提起するというのは、1人でも問題が起こったと言ってくれば訴えることができるのか、それが10人必要なのか、100人必要なのか、その判断はどうなるのですか。それがまず一つ目の質問です。

上田消費者保護委員会委員

現行認められている差止請求も基本的な考え方は同じだと思います。河原田さんが、よく代理人をされていますので。

河原田消費者保護委員会委員

現実に法律で何人以上という要件があるわけではないので、今回の集団的消費者被害救済制度でも、何人以上であればこの制度が使える、何人以下ではだめという形の制度設計にはならないと個人的には思っています。

ただ、1人ではやはり集団的にはなれないわけですし、具体的に考えていきますと、今やっている差止めであれば、多くの場合は、KC'sにこういう被害があるんだけど、これは消費者被害ではないのかという意見であったり、苦情を聞いてほしいという申し出が消費者の方からあったりして、消費者団体が事情を詳しく聞いていくうちに、同じような被害を受けている人がほかにもいるんじゃないかというところが多分端緒になっていくと思います。国民生活センターや消費生活センターとかの相談件数あたりも含めて総合的にいろいろな情報を集めながら、ある程度まとまった被害があるという推測が立てば、差止請求もそうですし、集団的消費者被害救済制度も手続を進めていくと思いますが、西島さん、どうでしょうか。

西島委員

それで結構です。適格消費者団体に消費者契約法40条で情報提供申請というのが認められており、消費生活センターとか、あるいは国民生活センターが集めている消費生活相談の情報を開示してもらうことができます。いわゆる弁護士照会と同種の制度であり、私どもが消費者の方から受けた情報の内容をある程度判断し、これはほかにも広がる問題ではないかということになると、同様の相談が来ていないかという情報提供申請を国民生活センターあるいは消費生活センターにお願いをする。その回答などから同種被害が一定あり拡大する可能性があるという判断をしたときに、これを検討して、改善の申入れをするということを判断します。

中本会長

法律的なことで細かくなりますが、適格消費者団体は、被害者の委任状は1人も要りません。つまり、適格消費者団体自らが任意の訴訟を行うことができるという制度が今考えられています。背景に100人以上、200人、300人の被害者がいることとは、事情として書くのですが、被害者から委任状をもらうわけではないのです。任意的訴訟担当、あるいは法定の訴訟担当ということで構成されており、だからこそ適格消費者団体が一審で責任原因の点で負けても、個人がまた同じように訴訟を起こすことを阻害されないのです。これがこの制度のミソです。ただし、勝った場合はそれを援用して第2段階に入って、そのときは委任状を出して、私にこれだけちょうだいという、依頼者にとっては非常に便利のいい制度なんですね。そういう理屈で展開しています。

それから、どういう条件のときに適格消費者団体以外がその主体として訴訟ができるかという議論をしております。例えば100人ぐらいいる被害者からの委任状をもらっているとか、弁護士が3人以上いるとか、その弁護士は経験が10年以上あるとか、あるいは専門家であるとか、そういう要件のもとで適格消費者団体と同じように主体を認めろという議論があります。その中では、100人ぐらいの被害者がいることが必要ではないかという議論があります。法律的にはそういう問題です。

三成議長

もう一つは、契約条項が無効だということで、共通事項についておかしいという判決が出て、それが確定するけれども、しかし次の段階で個別事例の場合についてはさあどうなるかというのは、実はよく分からない場合もあり得るわけですね。共通事項について、一応ベースはオーケーだとして、訴訟に参加はしてみたけれども、実際に個別事例の細かい話になってきたときに、あなたは違うよねという話にもなり得る場合もあるということを周知徹底しないといけなくて、共通のところでは勝ったからその次も必ず勝てるという話でもないのですよね。

上田消費者保護委員会委員

確かに2段階目と1段階目の判断は別で、2段階目で因果関係がないということで切られる場合もあると思います。ただ、要は、支配性とか優越性の要件を求められるというのは、確認を求める事項を前提として、要は1段階目でこれを解決しておけば、2段階目で大多数の人が簡易な手続で救済されるという見通しが立つ事案をピック

アップするということですので、最初のセレクトの問題であると思います。ですから、救済されない人もいるというリスクはきちんと御説明しておかないと、全部救済されると思っていたのにというトラブルが後々ありますので、そこはきちんとした上で、ただ、共通争点を確認されれば、6割、7割、8割の人が救済されるような事案で訴訟をやるとというのが現実的と思っています。

中本会長

優越性、支配性について、もう少し説明しますと、結局対象をどうするかということの議論になっていまして、つまり第1段階で結論が出れば、第2段階はそんなに難しい手続にならないで被害弁償できるような事案だけを対象にしましょうというのが優越性、支配性の要件なんです。つまり、この紛争について、この争点がこの問題を解決する上で支配をしている、優越性がある、そういうものだけを対象にしましょうというのが、狭く考えようとする人たちの論理です。これは論理にすぎず、こんなものは世界のどこにもありません。私から言わせれば、ただそう言ってるだけです。本来なら、原因があるかないかを判断をして、次に個別の責任のところ、損害のところで議論したらいいんじゃないのと。第1段階さえ責任があるとなったら、そこで訴訟を1つやれば、ほかのところは損害論だけで行くんだから、訴訟経済上も随分助かるんじゃないか、消費者被害の救済から見たらそういう理屈です。

例えばPL訴訟とか薬害訴訟は、今考えられている集合訴訟にはなじまないと言われてます。なぜか。それは、薬害とかPLは、個別の損害が皆違うと。PLなんて、例えばパロマの欠陥では死んだ人もいれば死なない人もいて、家が燃えた人もいたりとか、損害がいろいろ違うわけです。欠陥があることは認めたけれども、被害が皆違う、そういうものは別に欠陥があると認めたって、それは支配性、優越性はない、これは別々に審理せないかんのだから、集合訴訟でやる必要はないという論理です。薬害訴訟もそうです。確かに薬は悪かったかもしれんけど、それによって死んだ人もいれば、ぴんぴんしてる人もいれば、ちょっと入院した人もいて、みんな別々の問題じゃないか。こういう論理があるので、PLも薬害も排除されています。これは実におかしな話です。本当に集合訴訟に必要なものが排除されようとしているということが、優越性、支配性の論理なんです。

事業者側から見ると、いや、それは違うだろうとおっしゃるかもしれないけれども、世界のいろいろな集合訴訟の制度を見て、こういう論理展開をしているのは余りない

と思います。むしろ訴額によって、余り大きな訴額について、つまりオプト・アウトであれば、自分が頼んでもないのに勝ったり負けたりするというのはおかしい、そういう論理展開はあります。ヨーロッパでもそういう論理展開はあって、例えば訴額が10万円ぐらいまでだったらオプト・アウトでいいねとかそういう議論はありますけれども、支配性、優越性という議論をまともにやっているのは、私はそんなにはないと思います。アメリカのクラスアクションでは、クラスをつくる時にはそういう論理はあるんですよ。でも、アメリカではそれはオプト・アウトをやるときの優越性、支配性ですからね。単に責任原因があるかないかというところで優越性、支配性なんかいうなんて論理矛盾していると私は思います。

三成議長

ほかによろしいですか。越堂さん、先ほどのもう一つの質問をどうぞ。

越堂委員

この制度をどうやって知るのか。例えば、大学にお金を入れて損したなど思っている人でも言わない場合があるでしょう。それで、この指とまれでしょう。この指とまれというのは、自分の問題意識になっている人がホームページとか何かをリサーチした結果分かるだけなんですか。

河原田消費者保護委員会委員

今おっしゃった点がまさに非常に問題になっているところでして、自分で情報を収集する力がある人は、ネットでいろいろなホームページを見ていくとかで情報にアクセスしていくことができますが、高齢者の方であったり、あまりコンピューターを使われない方々にどうやってこういう訴訟が起こっていることを知ってもらうのかは非常に大事なところなんです。テレビのコマーシャル、新聞広告、いろいろな通知公告の手段がある中で費用の問題が発生しますので、費用がどれだけ使えるのか、どれだけの公告の手續がとれるのかは、多分裏表になっていると思います。

消費者の立場からすれば、これは個人的な意見になりますが、NHKで放送してくれるとか、民放のテレビコマーシャルがあつたりしたら分かりやすいでしょうし、あるいは、4大新聞紙に1面の大きな広告が入ればそれはそれで目に触れる機会が増えるとは思いますが、それをやろうと思えば莫大な費用が要るわけです。消費者団体がそこまでの費用をかけて通知公告できるのかというのは非常に大きな問題として、これから本当に考えていかないといけないところだと思います。

三成議長

その点、西島さん、いかがですか。

西島委員

これは、私が一番初めに言った費用の問題でして、一番大きな問題かなと思っております。消費者庁の今の担当の方なんかは、それほどの負担にはならないんじゃないか、2段階目になったら相手方にある程度の費用は出してもらえるんじゃないかというのを言われているのですが、それで十分に通知できるのかどうか。そのあたりを国民的合意ができるようなものにしていかないと、知らないうちに訴訟がされていて、自分は分かっていなかったからということがあったら本当に困るなと思います。

三成議長

先ほどから気になっているのは、損害賠償請求をしますと、それは低額訴訟ですよ。最初の例だと1人1万円返してくださいという話です。勝っても恐らく大した額はもらえない。そこから幾ばくかのお金を出してもらって、公告経費等々について担保するのか、企業が良心的にボランティアで、こういう状況ですから公告的な経費については負担しますという話が期待されているのか。アメリカだったら、刑罰的なダメージで、何百億円、何千億円という金がとれるわけです。そのお金で弁護士だって何十億、何百億という金がもらえるわけで、その金を使って活動することができるけれども、日本のこの場合は低額訴訟で、しかもクラスアクションをしたとしても、例えばケース1だと銀行から1億円しかとれない。1万人から1万円でしょう。これだと恐らく銀行は和解しますよね。そういう事例の場合、どういうふうにして費用を捻出されようとしているのか。

越堂委員

震災のとき公共広告機構が物すごかったでしょう。あれは公告とは関係ないですか、つながらないですか。あそこに乗せてもらったらと思ったんですが。

それと、消費者団体訴訟制度ですね。消費者の団体が訴訟すると思ってしまうんですよ。

西島委員

そのとおりです。

越堂委員

消費者団体がするのですか。消費者のためだけけど……

中本会長

アメリカの父権訴訟みたいな、つまりみんなのために、消費者被害者のために第1段階をやるのです。

そのときには依頼者がいないのでお金をもらえない。だから、お金をどうするのかという議論です。

お金は確かに非常に重要なんですね。当初は、この制度をするときは国がそういうような資金を提供するということがあったけれども、今はだれに聞いても、消費者庁に聞いてもそんなものは出さない、国はそんな金を出さないと言っています。それで、少しずつ集合訴訟をやって、損害賠償が得られたときに何ぼか手数料をもらう、それをプールしながらどんどん大きい訴訟をやったらどうですかということをする人がいるんですね。そんな間尺に合わないことをやってどうするのか、最初はどうするんやということですけども、1つの考えは、消費者団体が基金をプールして、その基金を貸す。もちろん勝訴するだろうと思われるものは返す見込みがありますから、そういう消費者被害基金みたいなものをつくろうかという考えがありますね。

西島委員

貸付けですね。

中本会長

貸付けです。最初は借りてやると。事案を見て、これは間違いなく勝てる、相手からとれるということになったときに金を借りてする。そういうことが今考えられているのですが、実際は国が消費者被害を救済するのであれば、国がお金を貸してでもやっぱりやらないかんとは思います。

西島委員

私どもの団体は、定款の目的の中に「消費者全体の利益のために」という文言を入れています。適格消費者団体の、定款の中には同様の条項が入っています。一部の消費者のためにやるということではなくて、消費者全体を見渡して、消費者全体の利益のために活動しますということをはっきりさせています。そのことによって認定を受けているのです。

三成議長

ほかによろしいですか。

田淵委員

適格消費者団体に行くまでに、消費者センターのようなところで話が大きくなって出てくる分にはいいのですが、そのように出てこない部分は、やはりどこかで非常に被害を受けた方がリーダーシップをとって、弁護士さんなどと相談しながら、ある程度の人数を集めて消費者団体に出向いて話をすることで出てくることが多いのでしょうか。

中本会長

ただ、対象範囲がかなり狭められていますからね。もっと広がったら、現在薬害やPL訴訟をやっている弁護団の人も、この制度ができたならそこに持って行って、これは適格消費者団体がやってくれと。もし弁護士がいなければ自分らがやるからといってこの訴訟制度を使えるのですが、間口が非常に狭くなりつつあります。実際には今弁護団方式でやっている事件がこの集合訴訟になじむかというところ、このスキームでいったら、ひょっとしたらなじまないかもしれない。そうすると、今までのように弁護団方式でやっているものはそのままやる。本当にだれもが手をつけない非常に小さな額の訴訟、弁護団がやったらとてもじゃないけれども維持できないようなものをこの訴訟で救済するということになるかもしれない。そうすると、そんなちょっとしかお金がもらえないようなものをどうやって進めていくんだという問題がどうしてもひょつひょつと出てきます。もし薬害訴訟みたいなものができれば、被害額は1人何千万というのが出てきますから、1万人おれば物すごい金額になるわけです。そこから幾らかの費用をもらえれば確かに適格消費者団体は多少のお金をプールして次の訴訟もできるわけですが、なかなかそうはいかないような仕組みになりつつあるというところが問題です。だから、対象範囲をもう少し広げないと、この制度は使い物にならないだろうと言われていているわけです。

上田消費者保護委員会委員

ちょっとだけフォローしますと、最初は学者で言うところの言葉は悪いけれども腐った権利、金額は5万円以内とか10万円以内、みんなが泣き寝入りするであろうところを、抜けないという意思表示をしない限りクラスの人みんな含めますよというオプト・アウト方式で救済するための訴訟制度を、我々は考えていたわけです。普通の消費者被害といたって、100万円とか200万円の被害も少なくなく、簡易裁判所が140万なんですけれども、簡易裁判所ぐらいの上限を設けないと実質的な救済にはならないだろうとか、あるいはオプト・アウトすると、自分の知らないところで

敗訴判決を受けた、自分でやっていたら優秀な弁護士をつけて勝っていたかもしれないのに、勝手にクラスに巻き込まれて負けちゃったじゃないかというリスクもあるということを手当てしていると、当初我々が思い描いていた集合訴訟制度からだんだん変容してきて、2段階論だって、会長が言われたように妥協の産物なんですね。本当はもっとシンプルなものにしたかった。

そのかわり、妥協して、だれでも参加しやすくはなったのですが、もっと門戸を開いて対象事案を広げていかないと、これの将来はなくて、賃金格差とか、アメリカのように発展が期待できるような、小さく産んで将来大きく育てられるような制度にしておかないと、本当に使われもしない制度ができただけということで、これをもって司法アクセスが増えたとか充実したとは言えないような代物になる可能性があると思います。まだ法案は策定されているところがございますので、仮に小さく産んだとしても発展性がそこで見限られるとか、ストップするような制度にはしたくないと思います。

三成議長

ほかにいかがでしょうか。何か補足とかございますか。

西島委員

私どもが今適格消費者団体としてどんなふうに案件を取り上げているかといいますと、年間で約170件ぐらいの情報提供があります。電話、インターネット、メールで来たり、あるいは直接尋ねてこられたりなどいろいろあります。その中で年間数件の案件を検討しているという感じです。検討するときには、グループを編成しまして、専門家の方、弁護士、司法書士、相談員の方や消費者の方にも入ってもらって、数人のグループをつかって、月に1～2回集まって検討していただくということをやっています。

そのことで何を言いたいのかといいますと、情報提供する人は、自分の被害を何とかしてほしい、被害回復を何とかしてほしいという方がほとんどです。消費生活センターですと、個別事例についてあっせんをして、相手方と交渉して解決をしてくれるということがあるのですが、私どもの団体は、何人かの消費者の方に共通して、例えば契約条項の問題があるだとか、勧誘に問題があるとか、表示に問題があるといった場合に、この契約条項や表示はもう使っちゃだめですよ、こういう勧誘をやっちゃだめですよという差止めということをしています。このようなことを御説明しますと、

じゃ、おたくの団体は私のために一体何をやってくれるのかと言う方が多いのです。ただ、そうであっても、私はこんな被害を受けて本当に怒っている、こんなことが続いていくのは許せないと言われる方も、少ないですがいらっしゃいます。そういう方が、徐々に増えてきています。非常にありがたいし、当然そういう消費者が増えていくと、それこそ消費者市民社会につながっていくのですけれども、でも、多くの方は、自分の被害を何とかしたいと。その方にお話しするのは、現在の制度では損害賠償を私どもがかわってできませんが、今集団的消費者被害救済制度が検討されていますので、是非消費者にとって使いやすい制度になるように関心を持ってください、そんな説明をして、申しわけありませんという感じなんです。

ただ、私どもが改善を申し入れる活動をし、あるいは差止請求訴訟をやって得られた成果というのは、ホームページ等で公開しており、是非ご自分の事案の交渉に活用してくださいと説明しています。現実的には多くの方は、「何やそんな団体は何の役に立つんや！」みたいな話をうかがうこともあります。そういう面でもこの消費者の泣寝入を解消する制度ができるということに私どもはすごく期待をしています。消費者がいろいろな契約条項とか表示、勧誘というのを変えていけるというプロセスに直接かかわっていけるいい制度だなと思いますので、期待をしておるところです。

三成議長

ありがとうございました。ほかによろしいでしょうか。

別の角度からですが、消費者にとっては確かにこういう制度ができてくるのはありがたいのですが、弁護士さんのお立場からすると、適格消費者団体が訴訟をやってしまうということになると、個別に担当されている訴訟とか事件がそこに集約されていくと、個々の弁護士さんからすれば、その点に関して御不満とかはないのですか。あるいは、警戒心や抵抗感とかございませんか。

中本会長

抵抗感が出てくるような制度になればいいのですが、抵抗感が全くないような制度になるのではないかというふうに見ているわけです。今、弁護団方式でやっている人たちは、この制度については割と冷ややかでして、それでもそんなこと言わんともっと運動してやってくれとは言っています。今の制度ではこれは使い物にならないのではないかと見ているので、この制度ができて、今までのように消費者被害で弁護団を形成してやっていくのはなくなるといいう見方をしている人が多いです。仮に

この制度ができて、適格消費者団体だけではなくて、ほかにも弁護士というのを形成して、それが集合訴訟制度に使えるようになれば、それは弁護士にとっても被害者にとっても大いに助かることですから、これは大いに歓迎なんです。ですから、とりあえずこの制度をつくってみて、使い物にならなければ、使い物になるように再度修正をしていく。使い物になれば使っていく。いろいろな対立関係の中で法律はできますから、最初から最も望むような制度は難しいと思います。

また、企業の方も、これができたらえらいことだという過剰な反応をしているところもありますけれども、実際につくってみたらそんなに大したことはない。例えばPL法なんて、つくる前は企業の方は、こんなことをやったら身動きがどないもならんと大騒ぎしたけれども、実際にPL法ができたって、そんなにたくさん訴訟が増えて、企業の営業活動、企業活動を妨害したという事例はありませんよね。ですから、つくってみたらまあ分かるのと違いますかね。今のところ、ちょっと過剰反応していますね。

三成議長

ありがとうございました。では、田渕さんどうぞ。

田渕委員

大企業は別としまして、我々のような中小企業にとりましては、PL法ができることによって保険などが充実されましたので、比較的簡単に対応していることもあり、自分たちのものになってきたということを最近感じているところです。

上田消費者保護委員会委員

関連しまして、PL訴訟の場合は、PL法ができてから保険屋さんがもうかっただけというのが現実ですが、今の制度設計からしますと、適格消費者団体だけが追行主体として訴訟ができるということですから、弁護士が事実上実務を担うとしても、適格消費者団体に関与している、あるいは内部にいる弁護士しか仕事が回ってこないんじゃないかという指摘もあるわけです。適格消費者団体、団体訴訟制度が非常にワークして、あそこは大したものだ、消費者問題で悩みがあったら全部適格消費者団体に言えというようにワークして、社会的に認知度が高まって実力も高まれば、うらやましがられるというか、あそこだけが独占しておかしいだとか、そういう議論にもなっていくと思います。

ただ、現実問題としては、今の制度設計上、なかなかそこまでは発展しないだろう

と思います。特に差し止め請求だとかは、お金は戻ってきませんから、本当に手弁当、ボランティアでよくやっておられるんですね。多少お金が戻ってくるましな制度になったにもかかわらず、今の制度設計だと、本当に御苦労さんというのがずっと続くだけなんですね。端から見れば消費者をやっている先生がいるかのように見えるかもしれませんが、現実には消費者をやっているもうけられることなんてありません。

ですから、中本会長が言われたように、適格消費者団体にかかわっている弁護士がうらやましがられる制度にしていけないとだめだということです。

三成議長

ありがとうございます。まだ時間はありますが、もうよろしいでしょうか。

(発言者なし)

三成議長

今日は、本音の話というか、いろいろ聞けたのでありがたかったと思います。ありがとうございました。

今日用意していただいたのは、この議題だけですけれども、何かこの場で御議論することがございましたらお願いします。よろしいでしょうか。

(発言者なし)

(2) 次回会議テーマについて

三成議長

では、次回、弁護士会のほうから御用意いただいているものは何かございますか。

松本副会長

多くの委員の先生方の任期が最後の会になりますので、是非たくさん御出席していただきたいと思います。

本年度の大阪弁護士会は、広報の問題に非常に興味を持っています。例えばこの会館を使った広報ということで、会館の屋上のホバリングスペースのところに「弁護士会」という表示をつけ、この会館が弁護士会の建物であることを道行く人に見てもらい、分かっていただく、そして入りやすいようにしようと考えています。夏には仙台の七夕飾りを1階のロビーで展示したり、あるいは、その後子どもさんの絵画を展示したりして、この弁護士会に用事のない方にも察知していただけるようにということ

でいろいろ広報に知恵を絞っております。

広報については、当会もいかにして弁護士会の活動を広く皆さんに理解いただくか、知っていただくかということに知恵を絞っております。それを逆に市民委員の先生方が外から見たときに弁護士会はどういう広報をやるのがいいのか、あるいは効果的なのか、そのあたりのお知恵を拝借したいということで、こちらのほうで考えている広報のあり方について御説明をして、また問題点ももちろんあるでしょうから、御議論をさせていただいた上でお知恵を拝借したいと思っております。テーマとしては、弁護士会の広報のあり方についてというような形で次回やらせていただけたらと思っております。よろしく申し上げます。

瀬川市民会議バックアップ部会委員

バックアップ部会の瀬川です。

今の件ですけれども、ここ何年かの弁護士会の大きな課題の1つということで、前年度も一度取り上げさせていただきました。継続的な課題として考えておりますので、是非御意見をいただきたいと思えます。

三成議長

では、次回は弁護士会の対外広報ということについて議論したいと思えます。よろしく願いいたします。

4 次回会議の日程について

三成議長

次回は最終になりますけれども、平成24年2月27日午後2時から5時ということで予定しております。よろしく願いしたいと思えます。

5 閉会

三成議長

まだちょっと時間は早いですけれども、これで終了させていただきたいと思えます。

では、会長、お言葉をお願いいたします。

中本会長

今日はお忙しいところ、市民会議の委員の先生方、ありがとうございました。

本来この会は、市民の方から御意見を伺う会なんですが、今日は圧倒的に弁護士会、特に私が発言をして、これはこの集合訴訟に対する思い入れがあるものですから、一方的に私のほうからお話をさせていただきました。次回以降はそういうことのないようにしますので、これに懲りずに次回も御参加のほどよろしく願いいたします。ありがとうございました。（拍手）

三成議長

どうもありがとうございました。

以上で、本日の議事を終了した。

平成 23 年 10 月 11 日