

消費者被害救済制度の 新たな動き



特集

1

消費者被害の法的救済制度

— 消費者裁判手続特例法と 他の訴訟制度との比較

野々山 宏 Nonoyama Hiroshi 京都産業大学大学院法務研究科教授、弁護士
1983年弁護士登録。2004～2010年まで京都産業大学大学院法務研究科で教鞭を執る傍ら、2007年からは適格消費者団体NPO法人京都消費者契約ネットワーク理事長を併任。その後、独立行政法人国民生活センター理事長を経て、現職。



① はじめに

消費者被害の救済にはさまざまな手段があります。消費者が事業者と直接交渉する「自主交渉」は、消費生活センターの助言を受けるなどして解決していきますが、消費者は事業者と商品や法律の知識に格差があり十分に交渉できないことも多くあります。消費生活センターが事業者と消費者の双方の主張を調整、交渉して解決する「あっせん」は、消費生活相談員の知識と能力が発揮され有効ですが、あくまで説得による解決であり強制力がないので、対立が大きいトラブルでは解決が困難です。事業者団体、弁護士会、行政などが運営する消費者紛争解決のためのさまざまな「ADR（裁判外紛争解決手続）」の利用がトラブルによっては有効な場合がありますが、これも強制力がありません。

裁判所を利用する「民事調停」は、簡易裁判所において、裁判官と一般市民である調停委員が構成する調停委員会が双方の間に入って、話し合いにより解決を図る制度です。裁判所が紛争解決を援助する国民に身近な制度ですが、話し

合いでの解決なので、深刻な対立がある紛争には適さないうえ、必ずしも消費者紛争に詳しい調停委員が担当するわけではありません。相手が話し合いに応じない場合や、事実関係や法律問題で深刻な対立がある事案には、第三者である裁判官が判断し、強制力もある「訴訟」が有効な手段となります。「訴訟」は民事訴訟法に定められた手続きに従って、原告と被告の両当事者が自己の言い分を主張して、それを裏づける証拠を提出し、これを裁判官が判断して判決を下します。確定した判決には強制力があり、強制執行ができる極めて強力な被害救済手段です。被害救済の最後の砦^{とりで}といえます。しかしながら「訴訟」は手続きが難しく、判決までに時間もかかるため自分で気軽に利用できません。多くは弁護士に依頼することになり、国に支払う訴訟費用のほかに弁護士費用が必要となります。特に消費者被害のようにそもそも請求額が少額の事件には費用対効果で適さない場合があります。消費者被害のような少額の紛争でも訴訟による救済が簡易迅速にできるように、60万円以下の金銭支払いに限り利用でき、1回の期日で

審理を終えて判決をすることを原則とする「少額訴訟手続」が制度化されています。ただし、これも金額が限定されているうえ、消費者自身が訴訟手続をしなくてはならないことから多く利用されているとはいえません。

これらの消費者被害救済のための制度の中から、紛争によって最も適する手段が選択されて、救済に利用されてきましたが、集団的な救済のために、2013年12月4日に新しい消費者被害救済制度として、「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」（以下、消費者裁判手続特例法）が成立しました。規則やガイドラインを整備して、3年以内に施行されます。

2 消費者裁判手続特例法はなぜ必要か

弁護士として、また、国民生活センターの理事長として、わが国の消費者被害の予防・救済にかかわった経験から、消費者被害は私たちの日常の中で誰にでも起こり得ることですが、被害にあった消費者が被害救済を現実を得ていくということは、決して容易なことではないと痛感します。全国の消費生活相談窓口に寄せられる相談は、年間約85万件もある一方で、法的には救済されるべきなのに、被害の認識がなかったり、認識があったとしても法的知識を持たないため、どのような請求ができるか、何が問題となるかについても知らない消費者が多くいます。また、消費者被害に関する法的問題は、いずれも難しい、新しい論点が数多くあり、訴訟となると長期化しがちです。費用と労力が必要となるため、多くの消費者が悔しい思いを抱えながら、訴訟を断念し被害救済を諦めてしまった姿を多く見てきました。

消費者被害救済のためには、これまでの法的救済手段では十分ではなく、消費者の負担をできる

限り軽減した集団的な救済のしくみが、特に訴訟手続においてどうしても必要でした。2000年の消費者契約法制定時や、2006年の消費者団体訴訟制度（差止請求権）の導入時にも損害賠償の集団的な救済制度の必要性は指摘されていました。その後も制定に向けた取り組みが続けられ、ようやく実現しました。ただし、消費者裁判手続特例法の内容については、検討の段階で事業者から強い懸念が表明され、これを踏まえたことから、訴訟主体、適用範囲、手続きなど多くの場面で限定が加えられ、当初めざしたものよりかなり窮屈な制度となっています。

3 消費者裁判手続特例法による新制度の概要

参考

■ 消費者庁ホームページ

- 「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」
http://www.caa.go.jp/planning/pdf/130419-2_131213.pdf

- 「消費者裁判手続特例法 Q & A」（2014年4月）
<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/qa-all.pdf>

新制度についてより詳細な解説をしている。

■ 文献

- 加納克利・松田知丈「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律の概要」『金融法務事情』1987号92ページ
- 加納克利・松田知丈「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律の概要」『NBL』1019号62ページ

消費者庁消費者制度課の立法担当者が論考を公表している。

1 二段階型の訴訟制度

通常の金銭請求訴訟は、請求の根拠となる事実経過や法律の解釈の審理と請求金額の審理を1つの手続きで判決をしますが、消費者裁判手続特例法による新制度(以下、新制度)は、訴訟制度を第一段階の「共通義務確認訴訟」と第二段階の「簡易確定手続きおよび異義後の訴訟」の二段階に分けています。このような二段階の消費者被害救済のための訴訟制度は、ギリシャ、ブラジル、カナダの一部の州で実施され、フランスでも法案が成立しました。

2 共通義務確認の訴え(定義2条4号、3条から11条) — 一段階目の手続き

(1)原告として訴訟を提起できる主体(3条1項、65条)…通常の訴訟では訴訟を提起できるのは、権利を現実に侵害された当事者です。侵害されていない当事者は、原則として訴訟ができません。新制度では、第一段階の訴訟では、権利を侵害された消費者はむしろ提起することはできず、消費者の利益を適切に代表しているとして内閣総理大臣が認定した「特定適格消費者団体」のみが提起できます。「特定適格消費者団体」は、金銭を取り扱うことから、消費者契約法に基づいて差止請求訴訟をすることが認められている「適格消費者団体」の中からさらに厳しい

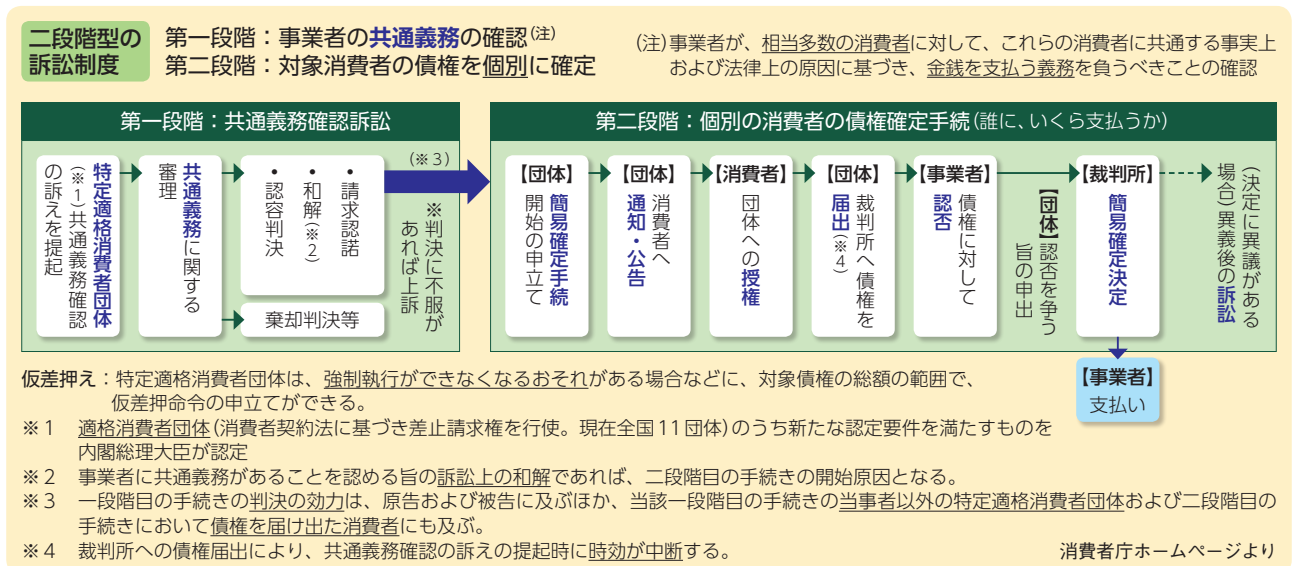
要件で認定されます。

(2)被告となる事業者(3条3項)…原則として消費者契約の相手方事業者に限定されています。ただし、不法行為に基づく損害賠償請求については履行事業者、勧誘関与事業者にも広がっています。

通常の金銭請求訴訟は、契約関係がない場合でも不法行為などを理由に損害を与えた相手方を被告とできますが、新制度では直接の契約相手に限られており、契約関係にない欠陥商品の製造者や、違法な表示のラベルを貼って出荷した製造者等に対しては訴訟ができません。

(3)訴訟できる要件(2条4号、3条4項)…被害が相当多数であること(多数性要件)、多数の消費者に共通する事実上および法律上の原因に基づく金銭支払い義務であること(義務の共通性要件)、その共通義務の確定が紛争解決にとって支配性をもっており、第二段階の簡易確定手続きが適切かつ迅速に判断することが困難ではないこと(支配性要件)などです。消費者ごとに事情が大きく異なる事案は、支配性要件を欠くこととなります。

(4)対象となる請求債権(3条1項・2項)…新制度は、通常の訴訟と比べると対象が限定されています。金銭の支払い請求に限定され、さらに ①債務履行請求 ②不当利得返還請求 ③債務不履行に基づく損害賠償請求 ④^{かし}瑕疵担保責任に基づく



損害賠償請求 ⑤民法に限定された不法行為に基づく損害賠償請求(特別法は対象にならない)の5種類の請求債権に限定されています。そのうえ、③から⑤の損害賠償請求については、通常の訴訟では損害として認定される、拡大損害、逸失利益、生命・身体損害、慰謝料は対象とならないことが特に定められています。これらは個別の消費者ごとに事情が異なるからだとされています。しかし、共通する場合もあり一律に排除されるべきではなかったと考えられます。

(5)確定判決の効力の及ぶ範囲(9条)…通常の訴訟では、確定判決の及ぶ範囲は訴訟の原告と被告となった当事者に限られます。新制度では、当該共通義務確認訴訟の当事者に加え、他の特定適格消費者団体、第二段階の手続きに参加した対象消費者にも及びます。逆に言えば、第二段階の手続きに参加しない被害対象の消費者には及ばないので、特定適格消費者団体が敗訴しても参加していない消費者は別に通常の訴訟を提起することが可能です。

(6)いつからの被害が適用となるか(附則2条)…消費者裁判手続特例法は訴訟手続に関する新法であり、本来、請求の根拠となる実体法の適用関係には影響を及ぼさないはずですが、特に、3年以内に予定されている施行の前に締結された消費者契約に係る請求(不法行為は施行前に行われた加害行為に係る請求)には本法律を適用しないとされ、適用の時間的な制限があります。

3 簡易確定手続(定義2条7号、12条から51条) — 二段階目の手続きその1

(1)第一段階の共通義務確認訴訟が終了すると、終了時の原告であった特定適格消費者団体の申立てによって(以下、当該団体を簡易確定手続申立団体)、簡易な手続きで対象消費者の債権を確定する手続きが開始されます(12条、19条)。これは、これまでの訴訟にはない、まったく新しい手続きです。

(2)簡易確定手続申立団体は、**知っている対象消**

費者に必要な事項を通知し、かつ公告をして、被害回復ができることを知らせなくてはなりません。その費用は、簡易確定手続申立団体の負担です(25条、26条)。ただし、相手方事業者は、簡易確定手続申立団体の求めに応じて、所持している対象消費者の住所・氏名等が記載された文書(顧客リスト)を同団体に開示しなくてはなりません(28条)。なお、裁判所がこれを命じることもできます(29条)。

■ 知っている対象消費者とは？

共通義務確認訴訟の判決で示された対象消費者に該当する者であると合理的に認められる消費者であって、簡易確定手続申立団体が通知をする時点において、通知をするために必要な事実が判明している者。

(3)簡易確定手続は、以下の手順となります。対象消費者の簡易確定手続申立団体への授権(31条)→簡易確定手続申立団体による対象債権について裁判所への債権届出(30条)→相手方事業者による届出債権の認否(認めれば確定)(42条)→(相手方事業者が否認した債権について)簡易確定手続申立団体による認否を争う旨の届出(43条)→裁判所による簡易確定決定(44条)→相手方事業者による支払いと分配。ただし、裁判所の簡易確定決定に対しては、債権届出団体、相手方事業者および債権を届け出た消費者(届出消費者)は異議の申立てができます(46条)。

4 異議後の訴訟(定義2条8号、52条から55条) — 二段階目の手続きその2

裁判所の簡易確定決定に対して債権届出団体または相手方事業者から異議申立てがあった場合には債権届出団体が原告となり(届出消費者から異議申立てがあった場合には届出消費者が原告となって)、簡易確定決定をした地方裁判所に訴えの提起がされたものとみなされ、以後は、基本的には通常の民事訴訟手続となります。

5 従来の消費者団体訴訟制度との違い

これまでの消費者団体訴訟制度では、事業者の不当な勧誘、表示、契約条項などを将来にわたって止める差止請求にとどまっていたのを、新制度は過去の金銭的な被害の回復を実現することが最大の違いです。消費者全体のために、両制度によって将来の被害拡大の予防と、過去の被害回復が併せて実現できることとなります。

他にも、差止請求と新制度とは ①訴訟手続が1つか、二段階か ②訴訟主体が、適格消費者団体か、より厳しい要件に基づく特定適格消費者団体か ③訴訟の対象が、前者は消費者契約法、特定商取引法、景品表示法、食品表示法に個別に規定されているのに対して、後者は前述した限定はあるものの、民法など広く民事法に基づく金銭請求が対象となるなどの違いがあります。

4 新制度の課題

1 新制度は消費者被害救済の画期的な制度ですが、実際に活用するには、通常の訴訟と比べ請求対象など多くの限定があるという問題があります。将来的には対象を広げていくべきです。

2 施行前の事案への適用制限は、新制度が果たしている、事業者の自主的な被害救済を促す役割や、企業の公正な取引を促す予防的役割を制限するものです。施行までの3年以内にも重大な消費者被害は発生していくと考えられ、国民生活センターのADRを活用するなどして、施行前の事案についても消費者の被害回復を図っていくことが期待されています。そのためには、国民生活センターのADRの体制等を現在よりさらに充実させることが重要です。

3 通常の訴訟でもそうですが、多数の被害者が対象となる新制度では、早期解決には和解による解決がより重要です。諸外国の運用をみると、集団的消費者被害救済制度では多くは和解によって解決されています。新制度においても、

第一段階の訴訟手続前、第一段階の訴訟手続中、第二段階の確定手続中のそれぞれの手続において柔軟に和解ができなくてはなりません。第一段階の和解に関する9条や金銭授受に関する83条を根拠に特定適格消費者団体の新制度における柔軟な和解が阻害されるようでは、本制度の実効性は大きく阻害されることとなります。各課程での柔軟な和解が可能となる運用の工夫が必要です。

4 新制度における特定適格消費者団体の役割は、第一段階の共通義務確認訴訟を提起するだけでなく、第二段階では対象消費者への通知公告を行うとともに対象消費者からの届出をとりまとめて分配手続を行い、争いがある対象消費者については異議訴訟を遂行していかなくてはなりません。これらの作業に要するマンパワーと費用は相当なものになることが予想されています。現在の適格消費者団体は、基本的にはこれに携わるさまざまな関係者のボランティアによって支えられています。差止請求と比較して、格段に作業量が多くなる新制度は、これを担う特定適格消費者団体への情報や経済的支援制度が不可欠です。附則4条で、必要な資金の確保、情報の提供その他の特定適格消費者団体に対する支援のあり方についての検討と必要な措置を講ずることが定められていることから、早急な対応が必要です。

5 最後に

課題も多いですが、消費者被害を集団的に救済することを可能とする消費者裁判手続特例法はわが国の消費者法制において画期的な意義があります。1日も早く本法律が施行され、消費者被害救済のために役立てる取り組みができる日が来ることを心から願い、関係者が力を合わせて新制度の活用のための準備をしていかなければならないと考えます。