

消費者裁判手続特例法の活用に向けて



1 消費者裁判手続特例法への期待と課題

野々山 宏 Nonoyama Hiroshi 弁護士

京都産業大学教授、適格消費者団体京都消費者契約ネットワーク副理事長
2010年4月～2013年7月 独立行政法人国民生活センター理事長
2014年6月～2016年5月 日本弁護士連合会消費者問題対策委員会委員長



これまでの消費者被害救済の実情と新制度



2013年12月に消費者被害の集団的な救済のための新しい訴訟制度として「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、特例法)が成立し、2016年10月1日から施行されています。

従来の民事訴訟法に基づく裁判では消費者被害の救済に限界があります。第一に、判決の効果が裁判をした当事者にしか及ばず限定されています。同じ被害にあった被害者でも、事業者が自主的に対応しない限り、改めて裁判を起こさなくてはなりません。個人情報漏えい事件では、事業者が低額の金券を送付する対応しなかったところ、裁判をして判決を得た被害者だけはより高額な賠償を得ました*1。入学を辞退した場合に授業料等を返還しなかった大学学納金不返還事件でも、授業料等が返還されるのは判決を得た当事者だけです*2。

第二に、裁判を起こすには訴訟や弁護士費用等の負担に加えて、当事者として多くの時間と労力が必要であることから、多くの消費者は裁判をすることに躊躇しています*3。被害が少額の場合はこれが顕著です。

第三に、次々と新しい手法が出てくる消費者被害では、勧誘行為や契約条項の違法性についての法解釈や立証に困難を伴うことが多く、必ずしも勝訴が見込めません。このことも裁判による被害者の救済が実現しない原因です。

第四に、2007年6月から施行されている適格消費者団体による差止請求訴訟制度は、消費者全体のために不当な勧誘や契約条項を将来に向かってやめさせることはできますが、既に生じている被害の回復は結局個々の被害者が裁判をするしかありません。冠婚葬祭互助会の解約条項について、差止請求では無効であることが認められたにもかかわらず、事業者は多く取り過ぎた解約料について進んでは返還せず、裁判を起こした消費者にしか返還していません*4。

*1 Yahoo!BB情報漏えい事件では、事業者は500円の金券を被害者に送付したが、判決(大阪地裁平成18年5月19日判決)は6,000円の損害賠償を認めた。

*2 最高裁平成18年11月27日判決(『判例時報』1958号12ページ)など参照。

*3 英会話学校の中途解約料に関する最高裁平成19年4月3日判決(『判例時報』1976号40ページ)に基づく訴訟は被害者の総数に比べ、弁護士に申し出た人数はわずかだった。

*4 大阪高裁平成25年1月25日判決(『判例時報』2187号30ページ)、最高裁平成27年1月20日判決(前記判決の上告不受理決定)。

▶ 特集1 消費者裁判手続特例法への期待と課題

このように従来の訴訟制度では、多数・少額を特徴とする消費者被害を十分に救済することができませんでした。これに対して、特例法に基づく新訴訟制度(以下、新制度)は、法律上金銭的な救済が認められるかどうかを判断する一段階目の「共通義務確認訴訟」と、被害を受けた個々の被害者に申し出てもらって分配をする二段階目の「対象債権の確定手続」の二段階の訴訟構造となっています。これらの訴訟手続の担い手は、消費者契約法によって差止請求権を付与されている「適格消費者団体」の中から、さらに厳しい要件で内閣総理大臣から認定された「特定適格消費者団体」が当たります。制度の詳細は別稿(本号**特集2**)を参照してください。

特定適格消費者団体が一段階目の裁判で、事業者に消費者への共通した金銭支払い義務の有無について決着を付けます。共通の支払い義務が認められると、二段階目の手続きに移行し、判明している被害者に結果が通知され、また公告もされます。被害者は自己の被害額を資料とともに申し出れば、簡易な手続きで配分が受けられます。新制度では、被害者は二段階目で申出をすればよく、勝訴するかどうか分からないうちから当事者となる必要はありません。経済的にも労力的にもわずかな負担で被害回復を集団的に実現できるのです。

一段階目の訴訟を提起する前に、被害者への被害回復の原資となる相手事業者の資産を仮に差し押さえる保全制度も設けられました。

消費者裁判手続特例法成立に至る経緯*5

集団的被害回復制度については、1970年代頃から学者や政党を中心に、アメリカのクラスアクション(集団訴訟)制度の導入が検討されました。しかし、日本の経済状況や経済界の反対、民事訴訟理論との整合性などの課題から、

当時の日本での実現は困難でした。

しかし、1980年代後半から1990年代にかけて、豊田商事、靈感商法、ココ山岡、薬害エイズなど被害者が多数となる悪質商法、消費者信用、欠陥商品の事件が多発し、集団的被害回復制度の必要性が認識されるようになりました。日本弁護士連合会(以下、日弁連)は1989年人権擁護大会の「消費者被害の予防と救済に対する国の施策を求める決議」の中で、消費者庁の創設などとともに集団的な被害救済訴訟制度を含めた簡易迅速な裁判制度の導入を求めました。その後も消費者契約法(2000年制定)、消費者団体差止請求訴訟制度(2006年消費者契約法改正)の制定運動の過程で、日弁連や消費者団体は将来の重要な課題として集団的な不当収益^{はくだつ}剥奪制度や損害賠償制度の実現を求めていました*6。

そして、2006年の消費者団体による差止請求訴訟制度を導入した消費者契約法改正時の衆・参両議院の附帯決議には、「消費者被害の救済の実効性を確保するため、適格消費者団体が損害賠償等を請求する制度の導入について引き続き検討すること」が決議されました。2008年の行政の価値規範(パラダイム)転換を求めた内閣府国民生活審議会意見書「消費者・生活者を主役とした行政への転換に向けて(意見)」(2008年4月3日)で、消費者団体による損害賠償請求等の具体策の検討を求め*7、2009年の「消費者庁及び消費者委員会設置法」の附則6項でも集団的な被害回復制度の検討と必要な措置を講ずることが明記されました。以後、政府内に研究会等が設置され、制度の具体化に向けて議論されてきました*8。そこでは、訴訟の主体は適格消費者団体と被害者個人か、対象消費者は原則判決の効力が及ぶとするか、効力は及ばず申出が要

*5 制度導入の経緯については、山本和彦『解説 消費者裁判手続特例法 第2版』(弘文堂、2016年)12ページ以下が詳しい。

*6 日弁連消費者問題対策委員会編『コンメンタール消費者契約法 第2版』(商事法務、2010年)586ページ参照。

*7 詳しくは「③行政が被害者救済に直接関与する制度の創設等被害者の金銭的救済等」(51、52ページ)参照。

*8 内閣府国民生活局「集団的消費者被害回復制度等に関する研究会」(2008年12月設置)、消費者庁「集団的消費者被害救済制度研究会」(2009年11月設置)、消費者委員会「集団的消費者被害救済制度専門調査会」(2010年10月設置)。



▶ 特集1 消費者裁判手続特例法への期待と課題

るか、一段階型の制度とするか二段階型の制度とするか、多数性や共通性などの訴訟の要件、対象となる請求権の範囲などが議論されました。

一方、事業者が制度への懸念を強く表明し、激しい議論がなされた結果、現在の制度として実現しました。事業者側の意見を配慮した結果、請求できる権利の範囲が限定され、通知・公告・配当の費用は消費者負担となり、対象事件の遡^そ及^{きゅう}も制限されるなどとなっています。

消費者裁判手続特例法の 意義と期待



消費者被害事件に被害者や適格消費者団体の代理人の立場で携わってきた経験から、特例法には次のような意義と期待があると考えます。

1. 少額被害事件の救済の実現

新制度創設本来の立法目的です。前述のとおり、裁判の提起は消費者にとって踏み出すにはハードルが高く、弁護士に依頼するには負担もあります。新制度は、一段階目の結論が出てから参加できるのでハードルが低く、多くの少額被害事件の救済に広がる意義と期待があります。

2. 早期に事業者の財産を保全

悪質業者は、一定の利益を得ると撤退していく傾向があります。被害が顕在化せずに、被害者の請求が少数の間は和解して延命し、弁護団ができるなど多くの被害者が集まりだすと財産を隠匿して撤退を謀る例がよくあります。多くの被害者が裁判をしようと思いつくまでに時間がかかり、その間に有効な財産保全ができませんでした。新制度では、被害者が提訴を決意する前であっても、仮差押えによる事業者の財産保全ができ、被害救済や利益吐き出しが進む可能性があります。ただし、保全に必要な保証金を確保する制度が必要です。

3. 差止事件の過去の被害救済の実現

前述したように、適格消費者団体が差止訴訟に勝訴しても、相手方企業は過去の被害の救済を自ら実施することはほとんどありませんでし

た。新制度では、差止請求が認められる事例について過去の被害救済も集団的に行えるため、将来の被害予防と過去の被害救済が同時にできます。また、差止訴訟で敗訴した事業者が自主的に被害救済を行う可能性も高まります。

4. 早期の和解による解決

集団的な金銭請求が制度として可能となったことから、事業者に和解による解決の動機づけが高まり、早期の被害救済が実現する可能性があります。ただし、特例法10条(共通義務確認訴訟における和解)の存在は一段階目における最終的な和解を困難にしていると考えられ、解釈等の工夫が必要です

5. コンプライアンスの強化や市場の公正化

本制度の重要な機能は、被害救済だけでなく、事業者のコンプライアンス経営の増進など公正な市場確保の役割があります。筆者が団長を務めて2016年3月に近畿弁護士会連合会などが実施したアメリカのクラスアクション制度の実務調査では、事業者の側も、クラスアクション制度の存在が同国の公正取引の確保に大きく役立っているとの認識を持っていました。日本では、経済活動の阻害や濫訴^{らんそ}の危惧^{きん}が強調されていますが、新制度は問題のある経営行動に対する金銭請求制度です。これらを淘汰^{とうた}していく制度であり、正しいコンプライアンス経営を行っている限り何らおそれる必要はありません。この意義がもっと強調され認識されるべきです。

6. 消費者団体の役割の認識

被害救済により金銭の支払いが実現し、これまで国民に十分に認識されてこなかった消費者団体の役割が具体的に実感され、その存在と役割の重要性の認識が深まるでしょう。消費者団体の社会における存在意義や発言力が高まることは、公正な市場の実現にとっても重要です。

新制度の今後の課題



(1)新制度では、二段階目の通知・公告・配当の費用を、原告である消費者団体がまず負担し、

最終的には分配を受ける消費者が負担します。これらの費用は、被害者が数万人、数十万人と増えるごとに膨大となり、また、被害額が少額であればあるほど、事業者から支払われる金銭に対する費用の割合が高くなり、手元に残る金額がわずかになってしまふ矛盾を抱えた制度設計となっています。アメリカやフランスなど同様の制度のある国では、これらの費用は敗訴した事業者が負担するのが当然との制度設計になっています。費用負担は本来支払い義務のある事業者が負うべきであり、代わって分配する消費者団体や消費者に費用を負担させるのは制度設計上おかしなことです。今後の手続きで大きな問題点になると考えられ、いずれ法改正すべきでしょう。

(2)現在の適格消費者団体の多くは、少人数の事務局と少ない予算で基本的にボランティアによって支えられています。一段階目の手続きは差止請求の経験から十分に対応できますが、多数の対象消費者との関係を処理する二段階目の手続きはまったく初めての経験であり、事務手続きの増加、多額の費用負担などが懸念されます。規模、予算の急激な増加が見込まれないなか、効率よく対応しなければなりません。特定適格消費者団体への公的支援が不可欠です*9。

(3)アメリカの実務をみると、数十万人、数百万人の多数の被害者に対応するために、分配手続きは機械化されインターネットやEメールなどを活用した効率的なシステムが講じられています。日本は、二段階目の手続きでIT活用を前提としていない制度設計となっており、前述した費用負担の問題もあります。日本でも、多数当事者への対処のため処理システムの導入が必要と考えられますが、その環境はまだ整っていません。数十万人、数百万人規模に対応できるITシステムや外部委託などの体制構築と運用がで

きる環境整備、制度設計の改善が求められます。(4)一段階目で仮差押えが認められていることは有効ですが、保証金の確保のために立担保実施期間の設置が必要です*10。

(5)一段階目の訴訟の訴訟物の内容や範囲など実務に関わる理論的な論点があり、これらについて決着を付ける必要があります。

(6)和解は、迅速な解決にとって重要です。訴訟前、一段階目、二段階目での和解が実現できるよう、特例法10条その他について実務上の解釈や運用の工夫が必要です。

(7)対象となる請求権の範囲が限定されて、欠陥商品事件の製造者への訴訟ができないなど、被害救済される範囲が狭い制度設計となっています。実務の運用をみながらいずれ改正が必要です。

おわりに

本制度を有効に活用していくには2つの視点が重要となると考えています。

1. 特例法1条の立法目的を常に踏まえる

特例法1条は、契約締結だけでなく被害回復等の紛争解決においても消費者と事業者との間には情報の質・量や交渉力に格差があることを明確に宣言しています。この格差是正のために特定適格消費者団体に訴権を付与しています。手続き遂行にかかわる論点や課題を検討するに当たっては、格差是正を実現できる解釈をしていく必要があります。

2. 運用には柔軟な対応が必要

本制度は日本ではこれまで経験のない新しい制度です。実務上制度を担う各当事者が柔軟に工夫しながら、少額多数の消費者被害を効率的に回復できる制度を実際に日本に定着させていく姿勢が必要です。課題は山積みですが、新制度の実務にかかわるすべての関係者の創意と工夫、そして努力によって、期待されている成果が上げられる制度にしていく必要があります。

*9 消費者庁「消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会報告書」(2016年6月30日)で検討されている。

*10 前記(*9)報告書 19ページ