

## 集団的消費者被害回復に係る訴訟制度に関する意見

公益社団法人経済同友会

### はじめに

消費者庁は、集団的消費者被害回復に係る訴訟制度（以下「本制度」）を導入する法律案を、開催中の第183回国会に提出する方向で準備を進めているとのことである<sup>1</sup>。

集合訴訟制度は、実証的な検討を十分に行い、それが有する経済的合理性・効率性を活かすように設計されれば、不特定多数の消費者と企業との紛争を公平かつ短期的、包括的に解決する手段として、消費者・事業者の双方にメリットを生み得る制度である。

また、悪質な事象者に網を掛け、真に救済されるべき消費者に被害回復の手段を与えることによって、悪質な事業者を排除し、消費者が安心して取引に入ることを可能とすれば、消費者取引を円滑にし、経済を活性化させるという効果を及ぼし得る。

しかし、制度設計を誤ると濫訴の大きな誘因となり、企業活動を委縮させ、社会的コストを増大させる結果のみに終わるおそれがある。

もし企業活動が委縮することとなれば、日本経済のデフレを推進させることとなり、現政権の掲げるインフレターゲットの達成を阻害しかねない。

なお、本意見書は、「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」<sup>2</sup>（以下「制度案」）および「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子についての意見募集に対する主な意見の概要及び意見に対する消費者庁の考え方」<sup>3</sup>（以下「意見募集コメント」）を主たる対象として作成した。

### ．本制度導入に係る問題点

#### 1. 立法事実調査の必要性

本制度は、消費者基本法に規定された消費者の権利である、「消費者に被害が生じ

<sup>1</sup> 「悪質商法救済、集合訴訟で」（2013年2月11日日本経済新聞 法務面）

<sup>2</sup> 2012年8月17日に消費者庁より公表され、同日より9月6日まで意見募集が行われた（結果は未公表）。

<sup>3</sup> 「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」についての意見募集は2011年12月9日から12月28日まで実施され、2012年8月17日にその結果と消費者庁の考え方が公表された。

た場合には適切かつ迅速に救済されること」<sup>4</sup>を実現するものとして、内閣府国民生活局 集团的消費者被害回復制度等に関する研究会（以下「内閣府研究会」、消費者庁 集团的消費者被害救済制度研究会（以下「消費者庁研究会」、消費者委員会 集团的消費者被害救済制度専門調査会（以下「消費者委員会調査会」）において検討が進められてきた。しかし、それらの構成員<sup>5</sup>を見ると、本制度の導入により大きな影響を受ける企業側の意見が十分に反映されたかどうかについて、疑問を感じざるを得ない。

当会は、2013年2月20日に公表した「民法（債権関係）改正に関する意見」<sup>6</sup>において、経済法制は経済主体のインセンティブに作用するのだから、立法関係者は、経済活動を阻害するのか活性化するのかについて、社会科学的な立法事実の分析に基づき、十分に検討しなければならない旨を主張した。

本制度の導入により、企業には集合訴訟に应诉する負担のみならず、本制度の対象事案となりうる全ての活動を一から見直すこととなり、そこに発生するコストは膨大なものになると思料される。それにもかかわらず、上記専門委員会等の審議経過を見ると、本制度導入により生じるベネフィットと、一方で企業のコスト、ひいては日本の経済・社会に発生するコストを定量的に分析した形跡は見当たらず、立法事実の調査が不十分であると思われる。

## 2. 制度導入目的との乖離

本制度導入の趣旨は、費用負担等の理由から個別の消費者では訴訟を提起することが困難な事案を糾合して訴訟を提起できるようにし、被害の救済を図ることにあるとされている<sup>7</sup>。

消費者庁研究会の報告書に挙げられた集团的消費者被害事案の類型<sup>8</sup>によると、救済が必要な事案は、投資商法・モニター商法・ねずみ講・悪質リフォーム等のいわゆる悪徳商法事案と、偽装表示・運賃の過剰徴収等の少額多数被害事案の大きく二つに分類できると思われる。

このうち、悪徳商法事案については、消費者庁研究会報告書でも指摘されているように、加害者は財産を意図的に散逸隠匿する例が殆どであり、民事訴訟による被害回復は困難であると思われる。逆に、本制度が導入されることになれば、悪質事業者は被害者から受領した金銭を隠匿する必要性を感じ、益々財産の隠匿が行われ、結果被害回復がより困難になることが懸念される。

一方、少額多数被害事案については、通常の事業者の場合、消費者からの信頼を重視して自主的な解決を図っているケースや、監督権限を有する行政機関の指導に

<sup>4</sup> 消費者基本法第2条第1項

<sup>5</sup> 各組織の総員 - 消費者団体員数 - 企業員数は、内閣府研究会(7-1-0)、消費者庁研究会(14-0-0)、消費者委員会調査会(12-3-2)である(各委員会等名簿より経済同友会事務局計算)

<sup>6</sup> <http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2012/130220a.html>

<sup>7</sup> 「少額同種の被害が多発するという特性のある消費者被害においては、紛争解決に要する費用及び労力等との関係や消費者と事業者の間における情報や能力の非対称性などから、個々の消費者が自ら訴えを提起して被害の回復を図ることを断念しがちである。(中略)こうした消費者被害の特性を踏まえ、実効的な集团的消費者被害救済制度の在り方を検討する必要がある」(集团的消費者被害救済制度研究会報告書2010年9月 消費者庁企画課P1)

<sup>8</sup> 前掲集团的消費者被害救済制度研究会報告書P3

より被害回復がなされることも多いと思われる。集合訴訟制度が、現在事業者や行政機関が行っている取り組みと補完的に機能し、消費者との紛争を短期的かつ包括的に解決するものであれば、消費者・事業者ともにメリットを受けるものであると言えるが、本制度は他の救済手段との関係が明確にされておらず、導入することによりかえって消費者の救済を遅らせることになる可能性も考えられる。例えば、和解による解決を検討している事業者に対し本制度による訴訟が開始された場合に、事業者が、和解の事実が訴訟において原告側の証拠として利用されることをおそれ、和解によらず訴訟による解決を選択するようなケースである。

以上のように、悪徳商法事案、少額多数事案の双方とも、本制度の導入により解決が図られるかについては甚だ疑問である。

## ・本制度の設計に係る問題点

### 1. 既判力

冒頭に述べた通り、集合訴訟制度は、メリットとしては、不特定多数と企業との紛争を包括的に解決し、法律関係を安定化することに求められる。

しかしながら、本制度においては、一段階目の手続（共通義務確認訴訟）で原告が敗訴しても、その既判力は個別の消費者には及ばないとされている。したがって、個別の消費者が再度訴えを提起することが可能となり、被告側には再度応訴しなければならず、法律関係の安定化を図ることができない。これは、判決の効力がクラス全員に及び、企業側は併合された一つの訴訟への対応をすればよい米国のクラスアクションと比較しても、濫訴を招き、企業側の訴訟対応コストを増大させ易い構造になっていると考えられる。

また、本制度は拡大損害が生ずる事案を対象外としているが、拡大損害の発生原因となった瑕疵担保責任は対象事案になると考えられ、このような場合にも被告側は同一事実について度々の応訴の負担を強いられる。

### 2. 訴訟提起主体

集合訴訟制度の導入が検討され始めたころから、米国のクラスアクション制度と同様の濫用のおそれが繰り返し指摘されてきた。

この点について、消費者庁は、米国における濫訴は陪審制・懲罰的賠償・弁護士の成功報酬など米国特有の裁判制度よるところが大きく<sup>9</sup>、制度が異なる日本には当てはまらいと説明してきた。そして、本制度においては訴訟提起主体を特定適格消費者団体<sup>10</sup>に限定し、また特定適格消費者団体に行為規制を課す<sup>11</sup>など、濫訴を防止

<sup>9</sup> 「集团的消費者被害回復のための新たな訴訟制度について」(平成24年8月27日 川口康裕 消費者庁審議官 公開シンポジウム「集团的消費者被害回復制度への期待と課題」講演資料 P22)

<sup>10</sup> 適格消費者団体(2012年11月13日現在11団体)のうち本制度による特定認定を受けた団体(制度案 P12)

<sup>11</sup> 「特定適格消費者団体は、対象消費者の利益のために、被害回復関係業務を適切に実施しなければならないものとし、不当な目的のみだりに共通義務確認の訴えの提起その他の被害回復関係業務を実施してはならないものとするなど、所定の責務規定を遵守しなければならないこととする」(制度案 P14)

する方策がとられており、米国の制度とは異なるとの説明している。しかし、これらの手当をしても、報酬を目当てとした濫訴を防ぐための手段としては不十分であると思われる。

なぜならば、本制度においては、一段階目において、被害を受けた消費者から特定適格消費者団体への委任が不要とされているからである。また、訴訟追行主体である適格消費者団体が手数料を収受することを容認されているが、その算定基準については「著しく不当なものではないこと」とされている<sup>12</sup>のみであり、報酬を目当てとした訴訟が起こらないとは現段階では判断できない。

濫訴を防ぐためには、一段階目において消費者からの委任を必要とし、かつ判決の効力が委任した消費者に及ぶものとし、適格消費者団体は報酬を受け取れないとすることが適当である。また、訴訟提起主体を検察等公権力に限るということも、濫訴防止の観点からは、一考の価値があろう。

### 3. 対象事案

対象となる事案は、「事業者が消費者に対して負う金銭の支払義務であって、消費者契約に関する契約上の債務の履行の請求、不当利得に係る請求並びに契約上の債務の不履行による損害賠償、瑕疵担保責任に基づく損害賠償及び不法行為に基づく民法規定による損害賠償の請求」とされ、損害賠償請求については「物品、権利、役務その他の消費者契約の目的となるものについて生じた損害又は消費者契約の目的となるものの対価に関する損害に係るものである場合に限り、提起することができる」とされている。意見募集コメントにおいて、対象外的事案が示されているものの、制度案の内容だけでは包括的に過ぎ、予見可能性が乏しい。

また、実体法の変化により対象事案が拡大される可能性があることは否めない。さらに、共通義務の確認は裁判所の解釈に委ねられるものであり、立法の意図しないところで対象事案が拡大するおそれもあり、被告側となる企業からすれば、不安定な立場に立たされることとなる。

他方で、少額多数被害の救済という制度導入の趣旨からは、請求額が限定されてしかるべきであるが、意見募集コメントにおいて「少額的事案に限定せず、上限も設けないことが適当である」<sup>13</sup>とされており、本制度により損害賠償リスクが将来的に拡大することが懸念される。

### 4. 遡及適用

本制度においては、法施行前の取引も対象となるとされている<sup>14</sup>。その論拠は、本制度は、民事訴訟制度の特例を定めるものであり、既存の実体法に変更を加えるものではなく、現に存在する権利を実現するだけであるからとのことであるが、このような議論はビジネスの実態、ひいては経済への影響を無視したものと言わざるを得ない。

本制度が、法施行前の取引も対象にするということは、実体法上の義務を負う事

<sup>12</sup> 「特定適格消費者団体が支払を受ける報酬又は費用がある場合には、その額又は算定方法、支払方法その他必要な事項を定めており、これが著しく不当なものではないこと」(制度案 P12)

<sup>13</sup> 意見募集コメント P7

<sup>14</sup> 意見募集コメント P14

業者のみならず、そうでない事業者も法施行前に行った取引について訴訟リスクの観点から検討を行う必要が生じ、そのためのコストが発生する。法施行後の取引であれば、そのようなコストを価格に転嫁することも可能であるが、過去の取引については自ら負担するか、将来の価格に転嫁するかを選択しか存在せず、デフレ促進に作用する可能性がある。

## 5. 仮差押え

本制度において、特定適格消費者団体は第一段階の訴訟を提起する段階で、訴訟対象の事業者の資産について、仮差押命令の申立てをすることができるとされている<sup>15</sup>。弁済の確実性を確保するために提案された内容であろうが、個別の消費者からの授権を受けていない段階で仮差押えの総額をどう算定するのかが明確ではなく、また、仮に算定が正確であったとしても、特定適格消費者団体が訴訟を提起しても消費者個別の訴訟は妨げられないという本制度の構造上、事業者は、弁済すべき債権総額を上回る仮差押えを受ける可能性がある。仮差押えによって企業の資金調達に支障が生じることは容易に想像され、特に中小企業にとって過酷な規定であると考えられる。

## ・本制度の目的を実現するために

前述のとおり、本制度の導入についての必要な検討がなされたとは言えず、本制度のコスト・ベネフィット分析を行った上で、制度導入の目的を達成するために社会的コストの小さい方法は何かについて、十分に検討する必要がある。

多数の消費者を救済する手段は訴訟だけではなく、現在行われている事業者による自主的な取組み、行政機関の指導等に基づく対応、ADR（裁判外紛争解決手続）による解決のほうが迅速性・柔軟性に勝り、より少ない社会的コストで紛争を解決できる可能性もある。

また、悪徳事業者による被害の救済に本制度が機能することは期待できず、刑法や行政による対応、あるいは別途「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」において検討されていた財産保全制度等を導入することにより対応するのがより効果的であると思われる。

## おわりに

現政権は、発足以来、デフレ脱却を主眼に政策運営を行っており、その一環として

---

<sup>15</sup> 制度案 P10

「世界で一番企業が活動しやすい国を目指す」<sup>16</sup>としている。しかし、個別 - ミクロの - 制度政策がマクロの戦略と整合していないと、マクロ戦略も画餅に終わりかねない。

本制度は消費者庁・消費者委員会といった、消費者の利益を実現・増進することを責務とする組織を中心に検討されてきた。それ自体について何ら否定するものではないが、重要なのは、本制度をこのまま導入することが、現政権のマクロの戦略に寄与するものになるかという観点からの検討である。消費者と事業者は切っても切れない関係であり、共存共栄以外にはあり得ず、これらに対立軸に置く考え方は経済社会の発展に資するものではない。

また、日本は、自助・共助、それに基づく私的自治によって紛争を解決してきたからこそ、先進国中においても画期的に訴訟の少ない社会<sup>17</sup>になっていると考えられる。安倍首相は、自助と共助が日本の伝統であり、今後も重視すべき価値観である旨を指摘しており<sup>18</sup>、この面からも現政権の目指す方向性と本制度の導入が整合的かどうか、検討すべきである。

その点、今回提示されている制度については、すでに述べたとおり消費者の真の利益の実現にはあまり役に立たない可能性が高い一方で、大小さまざまな規模の企業活動を委縮させるリスクは十分にあり、よってアベノミクスの足を引っ張り、ひいては賃金上昇の足かせ要因となって、勤労者でもある多くの消費者にとってかえって不利益を及ぼすことが懸念される。

本制度が現政権の政策を阻害せず、かつ導入の目的として掲げられた事項を実現するために望ましいかをゼロベースから実証的検証を行った上で、本制度導入の可否につき慎重な判断がなされることを希望する。

---

<sup>16</sup> 「日本経済再生に向けた緊急経済対策」について（2013年1月11日閣議決定）P2

<sup>17</sup> 地方裁判所の第一審通常訴訟新受件数（2010年）は、222,594件（村山眞維・濱野亮「法社会学（第2版）」有斐閣、P106）。人口当たりでは、アメリカの8分の1、イギリスの4分の1、ドイツの3分の1、フランスの4分の1、韓国の3分の1である（2010年12月・日弁連調べ）

<sup>18</sup> 「自立自助を基本とし、不幸にして誰かが病で倒れば、村の人たちみんなでこれを助ける」（新しい国へ 美しい国へ完全版 安倍晋三 2012年12月）等

2012年度 企業・経済法制PT

委員長

富山 和彦 (経営共創基盤 代表取締役CEO)

副委員長

早川 洋 (浜銀総合研究所 取締役会長)

増田 健一 (アンダーソン・毛利・友常法律事務所 パートナー)

委員

稲田 和房 (セゾンファンデックス 取締役社長)

小野 傑 (西村あさひ法律事務所 代表パートナー)

金澤 薫 (スカパーJSAT 顧問)

佐川 八重子 (桜ゴルフ 代表取締役)

菅野 健一 (リスクモンスター 取締役会長兼CEO)

藤岡 誠 (日本軽金属 取締役専務執行役員)

増田 宏一 (日本公認会計士協会 相談役)

松井 忠三 (良品計画 取締役会長)

森川 智 (ヤマト科学 取締役社長)

山添 茂 (丸紅 取締役専務執行役員)

以上 13 名

事務局

篠塚 肇 (経済同友会 政策調査第2部 部長)

金子 力 (経済同友会 政策調査第2部 マネジャー)