

## [講演会記録]

## 第 32 回公開講演会

## 「集团的消費者被害救済制度のあり方」

2012年6月20日午後1時30分から午後4時まで、名古屋ガーデンパレスにおいて、消費者問題研究所主催による第32回公開講演会が開催された。テーマは「集团的消費者被害救済制度のあり方」であった。講師（パネリスト）として、川口康裕氏（消費者庁審議官）、杉浦市郎氏（NPO法人あいち消費者被害防止ネットワーク理事長）、大西康代氏（公益社団法人全国消費生活相談員協会中部支部長）、白井康彦氏（中日新聞名古屋本社生活部編集委員）をお招きし、消費者問題研究所所長の田口義明（本学経済学部教授）のコーディネートにより講演会が進められた。

はじめに、コーディネータの田口より講演会のテーマの趣旨について説明が行われた。

その後、川口氏より行政の立場から「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」報告が行われた。

近年の消費生活相談の件数は約90万件前後と高い水準であり、これは消費者被害全体から見ると氷山の一角にすぎない。消費者被害の特性として同種被害が多発しているが、事業者と消費者の間の構造格差や訴訟のための費用や労力の問題から、個々の消費者が訴訟で被害回復を図るのは困難であり、新しい訴訟制度を創設して消費者の被害回復の実効性を確保することが求められている。

検討の経緯としては、平成12年に制定された消費者契約法により、不当な勧誘行為等によって締結した契約の取り消しや不当な契約条項の無効が認められた。その附帯決議として、差止請求や団体訴権の検討を行うこ

ととされたことなどから、平成18年に消費者契約法が改正され、適格消費者団体による消費者団体訴訟制度が導入された。これにより、消費者契約法上の不当行為に対する差止請求が可能となった。しかし、消費者団体訴訟制度は被害の未然防止・拡大防止が目的であり、金銭請求による消費者の被害回復はできず、適格消費者団体による損害賠償等は引き続きの課題とされ現在検討されている。

平成20年に内閣府で集团的消費者被害回復制度等に関する研究会が開催され、日本の現行制度、諸外国の制度の内容および運用状況が調査された。平成21年に制定された「消費者庁及び消費者委員会設置法」の附則第6項では、政府は、多数の消費者被害を救済するための制度について検討し、必要な措置を講ずるべき旨の規定が追加された。これを受けて同年には、消費者庁にて集团的消費者被害救済制度研究会が開催され、論点・制度の選択肢の整理が行われた。平成22年には、消費者委員会にて集团的消費者被害救済制度専門調査会が開かれ制度のあり方が検討され、適格消費者団体を追行主体とした二段階型の訴訟手続き導入などを盛り込んだ報告書が平成23年に取りまとめられた。その後、消費者庁においては、「集团的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」を公表し、広く意見を募集した。また平成24年6月現在、愛知県を含む18の地方議会からも新しい訴訟制度の早期創設等を求める内容の意見書が提出されている。

新しい訴訟制度（案）の特徴は、訴える主体が個々の消費者ではなく、消費者団体であること、一段階目で共通争点について審理・判決がなされ、二段階目で個々の消費者が加入し消費者の権利について簡単な手続で決定する二段階型の手続きであることである。それにより、消費者の被害回復の実効性を確保しようとしている。

またその論点は、①特定適格消費者団体、②対象となる事案、③二段階目の手続きの三つである。①特定適格消費者団体については、適格消費者団体の申請に基づき、新たな認定要件を満たしたものを内閣総理大臣が特

定認定することになっている。新たな認定要件とは、本訴訟手続きに関する業務を適正に遂行するに足りる体制・業務規程および経理的基礎等、弁護士を理事として選任すること、報酬または費用の額・算定方法を定めていて、それが著しく不当でないことである。②対象となる事案は、一段階目で共通争点について判断すれば、二段階目で簡易に個々の消費者の請求権を決定できること、そして二段階目の手続に参加しうる消費者の数や請求額の概要を事業者があらかじめ把握できることが要件となる。そして対象となる権利（消費者と事業者との間に消費者契約がある場合の事業者に対する権利であって、金銭の支払を目的とするもの）、訴訟を迫るための要件（多数性、共通性、支配性）が論点となる。③二段階目の手続の通知・公告に関しては、消費者に対し個別に通知するとともに、相当な方法（インターネット等）により公告する、個別通知に必要な消費者の情報を事業者が提供するよう裁判所に申立てを可能にするといった案が提示されている。また二段階目の手続の流れは、特定適格消費者団体が消費者の請求権をまとめて届出ると、事業者が各消費者の請求権に対する認否を行い、特定適格消費者団体が認否に不服の場合は異議の申出を行い、裁判所が請求権について決定するというものである。

なおこの制度は、原告（＝特定適格消費者団体）でない者（＝被害を受けた多数の消費者）に判決の利益が及ぶという点で日本の民事訴訟制度に大きな例外を設けるもので、他の分野にも前例がない制度であることから、既存の裁判実務や事業活動に与える影響なども踏まえ、より実効性のある制度となるように精緻な検討を行っており、できる限り早期の成案化を目指している。

つづいて、杉浦氏より適格消費者団体の立場から「集团的消費者被害救済制度のありかた」の報告が行われた。冒頭にあいち消費者被害防止ネットワークの理事・事務局長である外山孝司氏から同団体の適格消費者団体としての活動の成果と課題について報告が行われた。同団体は、2010年4

月に認定を受けた東海地方で初の適格消費者団体で、愛知県をはじめとする東海3県の消費者・消費者団体、消費生活相談員、研究者、司法書士、弁護士らで構成するネットワーク組織であり、これまで22件の差止請求活動を行っている。

その後、杉浦氏より消費者団体の立場から「集团的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」（平成23年12月）の評価と問題点について報告が行われた。氏は、消費者団体訴権の導入当時から、差止請求権の付与だけでは消費者被害の救済は不十分で、損害賠償請求権の付与は不可欠であると主張してきた。その意味で、集团的消費者被害回復に係る訴訟制度の立法化は大きな進歩であると評価している。ただし、損害賠償制度だけでは不十分であり、それを実効あるものにするための財産の保全制度と並んで、行政による経済的不利益賦課制度も含めて検討する必要がある。また、いつ立法化されるかも含め今後の行方に大きな危惧を覚えている。

そのうえで、同制度の問題点として以下の4点を指摘した。第1に、特定適格者団体の認定要件である。全国の適格消費者団体のうち財政基盤が比較的確立しているのは3団体のみで、その他の団体は小規模でボランティアによって成り立っている。したがって、同制度の特定消費者団体の認定要件（特に適正な経理的基礎を有することの要件）が厳しすぎると、財政基盤の弱いほとんどの適格消費者団体は認定が受けられず、その数は極端に少なくなるであろう。

第2に、特定適格消費者団体が負う、二段階目の手続への加入を促す対象消費者に対する通知・公告費用の負担についてである。大部分の適格消費者団体は、通知・公告費用を負担する財政能力に欠ける。一段階目の手続で被害者である消費者の請求権の存在が確認されているので、原則として相手方事業者が負担すべきである。

第3に、対象となる権利の範囲である。これは最も大きな問題で以前から議論されている。その範囲が契約関係にあるものに限定され、製造物責

任と個人情報流失事案および金融商品販売法・金融商品取引法違反行為が除かれている点が問題である。被害額の大きな製造物責任はともかくとして、少額・多数被害の典型的な個人情報流失事案を排除することは立法の趣旨を損なうものであり、金融商品の事案でも比較的少額の被害もあることから、これらの事案を排除することは問題である。

第4に、特定適格消費者団体の財政負担についてである。一段階目の訴訟は、特定適格消費者団体が自ら費用を負担しなくてはならず、二段階目の訴訟も勝訴するまでは自らの費用で訴訟を行わなければならない。また二段階目で勝訴しても、被告が支払わなかったり支払能力がない場合もある。そのため、財政基盤の弱い特定適格消費者団体は、国および地方公共団体から財政支援がなければ期待される役割を十分に果たすことができない。したがって、国および地方公共団体からの財政支援が不可欠である。

同じく消費者団体の立場から、大西氏より公益社団法人全国消費生活相談員協会の活動と同協会の消費者団体訴訟室の成果、「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」の評価について報告された。

同協会は、都道府県や市町村の相談窓口で消費者からの相談を受ける相談員の団体で、1977年に設立された。約2100名の会員がおり、中部を含め7支部で構成されている。主な活動は、週末電話相談や5月の消費者月間に行われる「電話相談110番」、調査・分析、消費者教育・啓発、情報提供、提言、事業者等への申入れ・差止請求等である。同協会では消費者団体訴訟室（検討委員48名、弁護士などの専門検討委員19名）を設置している。

同協会が行った差止請求事案として、不動産賃貸事業者、美容外科クリニックなど八つの申入れ事案が紹介された。なかでも介護付有料老人ホームの事例では、同協会の活動が法改正の一助となったことが示された。具体的には、入居一時金の初期償却や償却期間に関し不当と思われる契約条項の差止請求とその他の改善・是正を求める申入れを行い、ほぼ1年間の

協議の末是正する旨が示されたため、新契約書を確認のうえ申入れを終了した。申入れにともない、同協会は全国の老人ホームの抽出調査を行い、同様の契約条項が多数存在することを確認したため、平成21年8月に(社)全国有料老人ホーム協会に、平成21年10月には厚生労働省老健局長に対しそれぞれ要望書を提出し、消費者被害の未然防止の観点から、抜本的に見直すよう要請した。消費者委員会においても短期解約特例制度(いわゆる90日ルール)の法制化・明確化を中心に建議が行われ、それらを受けて平成23年6月に老人福祉法が改正された。

また、「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」には同協会がパブリックコメントで要望した仮差押えなどの保全手続きも含まれており、実務的にわかりやすく制度設計されていることから評価しているが、いくつかの問題がある。同協会の要望は、第1に、特定適格消費者団体の基準の再考である。現状の適格消費者団体の認定基準であっても十分厳しく手続きも大変であることから、特定認定の基準を骨子のように厳しくすると担い手が少なくなり制度が絵に描いた餅になるのではないか。第2に、特定適格消費者団体の基準となる経理的基礎は、原則として通知・公告費用を除く業務を遂行する程度とし、行政からの財政支援を制度として導入してほしい。第3に、情報開示命令が出された場合、命令に従わない事業者に対し過料では不十分であり、相当なペナルティを課すことを求める。第4に、民法の特別立法(金融商品販売法、特定商取引法)による不法行為に基づく損害賠償請求権も、共通義務確認の訴えの対象とすべきである。第5に、一段階目の手続で認容判決が出された場合、通知・公告費用は事業者負担とすべきである。第6に、団体のする仮押えの申立てについての担保は、通常の民事訴訟の場合の担保よりも相当程度低額あるいはなしとすべきである。第7に、対象債権の確定に関して証拠調べを書証に限定するのであれば、事業者に対し所持している文書の提出義務を求める。あるいは、事業者が契約内容等を把握している場合は、そのデータの開示義務を

求める。

そして相談員をしている立場からの私見として、消費者に対し制度とその内容を周知することに力を入れてほしいことや、被害回復には費用が発生することから、被害の未然防止が重要である点が付け加えられた。

最後に白井氏より報道の立場から取材を通して得られる「集团的消費者被害救済制度についての各方面の反応」について報告された。

近年消費者に関する制度は充実してきており、特に消費者庁が設置されたことは大きな成果である。ここ数年で特に多重債務問題の被害は法改正等により減少している。ただしこのような被害の減少は、法改正だけでは成しとげられず、弁護士や司法書士等の人数やパワーが重要である。

今回の集团的消費者被害回復に係る訴訟制度（案）の仕組みは画期的であるが、一般国民には知名度も低く、制度の内容について知らない者がほとんどで、当然期待も大きくない。それを反映して、マスコミ報道も多くない。また、制度の担い手である適格消費者団体の認知度も低いのが現状である。そのため法案成立後は、この制度と適格消費者団体の周知努力が重要である。

また、消費者団体などでは、制度を実現させようという運動の力はまずまずあるが、団体の規模が小さく、ボランタリーで行う限界もあり、都道府県の議会で、制度実現の意見書を採択してもらう運動などが効果的である。そして、制度を充実したものにしていくためには、団体が安定して発展していく必要がある。

経済界においては、アメリカのクラスアクションと比較すると、訴訟が多発するリスクはそれほどでもないという受け止め方が大勢のようである。かつてのPL法制定や貸金業法改正の時のような強烈な反対姿勢は感じられない。

そのうえで、氏は消費者庁の設立など消費者の味方となる制度が充実してきたという実感があり、同制度も大変画期的な制度であると評価してい

る。

パネリスト間の議論後、フロアーからいくつかの質問があった。最後に、コーディネータの田口の「同制度は大変画期的で大きな前進であるが、なお課題も多い。その点については一つ一つ議論を積み重ねていかなければならないが、まずは速やかに制度を実現し運用していくなかで、問題があればそれを補いつつ制度を大きく育てていくことが必要であろう。」という言葉で締めくくられ、講演会は盛況のうちに終了した。

(文責：水野有香 所員)