

集団的消費者被害救済制度に対する意見

2010年(平成22年)4月9日

日本弁護士連合会

現在消費者庁を中心に検討中の集団的消費者被害救済制度について、今後の検討の方向性、検討すべき課題等に関する当連合会の意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1. 集団消費者被害を実効的に救済する訴訟制度として、個別の被害者からの訴え提起や訴訟委任・当事者選定といった積極的行為が無くとも、適格消費者団体を訴訟追行主体とし、一定の範囲の被害者全員を当事者として、その損害に対する金銭賠償を集団的に審理して救済の対象としうる新たな被害救済訴訟制度(いわゆるオプト・アウト方式を基礎とする集合訴訟制度)の導入が必要であり、今後、以下の点に特に留意して、検討を進めるべきである。
 - (1) 救済の対象とすべき請求権は、現行消費者団体訴訟制度の対象となる事実に基づく損害賠償請求権にとどまらず、取引・表示・安全に関する消費者被害に関する不法行為損害賠償請求権、無効な契約条項に起因する不当利得返還請求権、消費者被害にかかる契約に関する債務不履行損害賠償請求権等を広く含むものとする。
 - (2) 対象となる権利が同一又は同種の事実上及び法律上の原因に基づいており、損害額の主張・立証が典型的である、事業者保有の客観的資料等によって損害額が容易に立証できる、等の事情があり、対象消費者による個別の主張・立証がなくとも集団訴訟を適切に審理できることを要件とすること。
 - (3) 対象消費者の手續除外権を確保するため、国庫負担による通知・公告を行うものとする。
 - (4) 訴え提起時に請求金額の確定を要しないとするもののほか、損害額等認定に必要な資料が適切に提出されるための制度及び損害額の柔軟な認定のための制度を設けること。
 - (5) 管轄、訴額の算定、時効の中断、和解、行政による情報の提供、保全処分等について、訴訟手續上の特則や特別の措置を設けること。
2. 1.に加えて、集団消費者被害の実効的救済と抑止を図る観点から、一般の民事保全及び破産制度等とは別の、以下のような内容の新たな制度の導入の可否を検討すべきであり、そのための諸調査や論点整理も行うべきである。
 - (1) 事業全体として消費者から違法・不当に金銭その他財産を収奪することを目的としていると評価できる悪質商法被害事案において、加害事業者の財産隠匿や財産散逸等により、被害者の現実の被害回復がはかれないという事態を避けるべく、これら事業者の財産を早期にかつ包括的に保全する仕組み。
 - (2) このような悪質商法被害事案において、加害事業者の財産が、少なくと

- も違法・不当な事業者の収益ないしそのような事業活動により形成された財産の限度で、被害者の被害回復に優先的に充てられるようにする仕組み。
- (3) このような悪質商法被害事案や、不当表示事案など事業者の違法行為により個別の消費者の損害との結びつきを明らかにすることが困難な事案等において、消費者被害を起こすような事業活動の継続阻止と再発抑止のため、事業者の違法・不当な収益ないしそのような事業活動により形成された財産を、適切な手続で剥奪する仕組み。
3. 1. 及び 2. の制度を実効的に運用するため、行政庁の調査権限及び調査によって得られた情報の利用に関する規律の整備、適格消費者団体の人的・財政的基盤を確立するための方策、導入される諸制度を行政庁あるいは民間で担っていく法律専門家の確保等の諸制度基盤整備もあわせて進めるべきである。

第2 意見の理由

1. 消費者被害救済のための集合訴訟制度について

当連合会は、2009年10月20日付け「損害賠償等消費者団体訴訟制度」要綱案を公表した。同要綱案は、

消費者被害の発生状況は依然として深刻で、同種の被害が多数発生し、被害を受けた消費者が多数存在するにもかかわらず、一つ一つの被害は比較的 low 額にとどまることが多く、消費者側に情報力や交渉力が不足しているため、被害救済が妨げられている、

現行の民事損害賠償訴訟制度が個人のイニシアティブに基づく個別救済を基本としていることから、被害を受けた消費者が被害救済を求めるには費用・時間・手続等の面で負担が大きく、被害者は被害回復を希望していても、何らの被害回復手段も利用することなく、結果として、わが国では消費者被害の多くが回復されず、事業者の収益として残ってしまっている、といった現状を踏まえ、多数の消費者被害を実効的に救済するには、訴えの提起や訴訟委任、当事者選定といった各当事者の積極的な行為が無くとも、適格消費者団体を訴訟追行主体として、一定の範囲の者全員を当事者として集団的・統一的に審理・救済の対象としうるような新しい被害救済のための訴訟制度（いわゆるオプト・アウト方式を基礎とする集合訴訟制度）の構築を提言するものである。提言内容の詳細は、意見の趣旨に記載したもののほか、上記要綱案を参照されたい。

消費者庁集団的消費者被害救済制度研究会においては、集合訴訟の諸類型について、オプト・アウト方式のほか、個々の権利者による訴訟提起、訴訟委任、当事者選定等の積極的行為によって当事者になるというオプト・イン方式や、責任原因などの共通争点についての判断と、個々の消費者の損害賠償額等個別争点についての判断を分けて二段階とし、共通争点については集合的に審理を

行ういわゆる二段階方式も検討の対象とされているようである¹。

オプト・イン方式については、現行の選定当事者制度が機能していないのと同様の理由から妥当でない（その反省もあって当連合会はオプト・アウト方式を提言しているものである）。

二段階方式については、その具体的構想が現時点では明らかでなく、今後の検討に委ねざるを得ないが、第一段階の共通争点の判断を第二段階で権利行使する個々の被害者がその選択により援用できる（援用しないこともできる）とするならば、オプト・アウト方式に実質的に近づくことになると考えられること、オプト・アウト方式では対応が困難である事案にも適用可能性があると考えられることなどから、検討に値する考え方である。もっとも、第二段階の権利行使段階が適切に構築されなければ、事実上オプト・イン方式と変わらず機能しない恐れがあるという点、第一段階の集合訴訟の追行を誰が担当しその追行者の訴訟運営の費用やインセンティブを制度上どう仕組むかという点、この種の訴訟で重要な問題である和解や時効中断の問題をどう考えるか、など検討すべき課題も多い。

当連合会としても、二段階方式についても、その想定されうる利点を踏まえ、具体的な制度設計についてさらに検討する予定であるが、比較的低額である被害事例などオプト・アウト方式でなければ実効的な集団的被害回復が実質的に困難と考えられる分野も少なからず存在することから、今後、議論の対象となることが予想される二段階方式の検討結果如何に関わらず、オプト・アウト方式の具体的制度化についても検討を進めるべきである。

なお、消費者被害救済にかかる集合訴訟制度を検討するにあたっては、制度の主な適用対象となる紛争類型をある程度念頭に置いて行う必要がある。2. で述べるいわゆる悪質商法被害事案の多くは、集合訴訟制度を整備しただけでは救済がはかれないものである。

2. 事業者の財産保全及び違法・不当収益剥奪等の制度について²

(1) 新たな制度の必要性³

ア 悪質商法被害事案における事業者財産の保全

事業全体として消費者から違法・不当に金員を収奪することを目的としてい

¹ 同研究会 2010 年 2 月 19 日第 5 回研究会提出資料「集合訴訟の諸類型について」等参照。

² 消費者庁設置法附則第 6 項において、法施行後 3 年を目途として、加害者の財産の保全に関する制度を含め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必要な措置を講ずるものとされているように、政府の検討課題は、1. の消費者被害救済にかかる集合訴訟の検討のみにとどまらない。

³ 新たな制度の必要性を示すために本文で紹介する具体的事案の詳細については、脚注 1 記載の研究会 2010 年 12 月 14 日第 2 回研究会提出資料「財産保全が必要とされる被害事例」等参照。

ると評価できる悪質商法被害事案⁴では、違法・不当な事業活動収益ないしそのような活動で形成された財産の隠匿や散逸、事業停廃止、事業所閉鎖、事業者ないし関係者の所在不明や海外逃避、刑事事件による身体拘束等を伴う事例が多く見受けられる。個々の消費者は、悪質事業者に関して情報を収集する能力に乏しいため、個々の消費者がその力で悪質商法の実態を明らかにして事業全体の違法性を早期に解明することは困難であり、実態が明らかになり違法行為が立証され損害賠償請求権等が認められても、その段階では既に悪質事業者が実質上消滅ないし倒産状態にあるため現実の被害回復が困難となることが多い。このような事態を避けるため、できるだけ早期に被害者全体のために事業者の資産を包括的に確保する必要がある、との議論がある。

このような事案において、通常の民事保全手続により悪質事業者の資産確保を図ることは、以下の事情により、実効性に乏しい。

早期に被保全権利の存在や保全の必要性を疎明することが困難である。

保全対象財産をあらかじめ特定することが困難である。

被保全債権とした被害者の賠償額に相当する資産しか保全できない。

高額な担保を用意することが困難である。

摘発等をおそれた悪質事業者が一定の返還に応じ、被保全権利が消滅する場合もある。

このため、次善の策として、債権者申立による破産手続により、悪質事業者の資産確保と被害拡大防止、集団的な被害救済をはかることが試みられた事例もある。しかしながら、破産手続の活用には以下のような限界もあり、必ずしも実質的な被害回復に結びついていないのが現状である。

申立人となる多数の被害者が結集することが困難で時間を要する。

早期に破産手続開始原因の存在を疎明することは必ずしも容易ではなく（粉飾決算等により帳簿上は債務超過ではない場合に真実の財産状態を明らかにすることが困難）、支払不能を推定させる支払停止が明らかになった段階では、既に財産の大部分が散逸してしまっている⁵。

高額の予納金が必要である⁶。

破産管財人の調査権に限界がある⁷。

⁴ 例えば、投資詐欺被害事案、未公開株詐欺被害事案、ネズミ講被害事案、住宅リフォーム詐欺被害事案、出会い系サイトによる不当請求被害事案、パチンコ必勝法詐欺被害事案、ヤミ金融被害事案、融資保証金名下の振り込め詐欺事案等。もっとも、「悪質商法被害事案」の範囲をどのように考えるか、また「悪質商法被害事案」以外にも加害事業者の保全措置を講ずる必要性がある事案があるかについては、議論がありうる。以下イ及びウについても同様である。

⁵ 捜査機関の捜索差押えが先行して行われ、一定の財産が保全されたような事案（WOF事件、FAC事件）でない限り、被害救済の実効性に乏しい（FO事件、平成電電事件、近未来通信事件）。

⁶ WOF事件合計3000万円、近未来通信事件合計1900万円、エル・アンド・ジー事件合計3000万円。国庫仮支弁の規定は現実には適用されていない。

⁷ FAC事件。

海外流出した資産確保が困難である⁸。

代表者が逃亡したような場合では保全管理命令が出せない⁹。

被害者の損害賠償請求権よりも優先する債権が多い¹⁰。

事業者が申立債権者に対し弁済をして申立権を消滅させる場合もある。

以上から、悪質商法被害事案における事業者の財産を早期にかつ包括的に保全する仕組みを導入すべきか検討すべきである。

イ 悪質商法被害事案における被害の優先的回復

以上のうち、悪質商法被害事案による消費者被害の現実の回復という目的からは、悪質商法事業者の財産の保全のみならず、事業者の財産から何らかの方法で優先して被害回復に充てる仕組みも同様に検討されるべきである。現行法上破産手続においては被害者の損害賠償請求権よりも優先する債権が多く（租税債権、労働債権等）せつかく財産を保全してもその大部分が被害回復には充てられずに他の債権の弁済に回る、あるいは他の一般債権と同順位であるために、現実には被害者に配当される金額が少なくなってしまうという問題がある。

この点の解決は、一般民事法及び倒産法との整合性を考慮しつつ、悪質商法被害を回復し同時に被害回復を十全のものとすることによってこのような悪質商法を抑止するという政策的要請をいかにかはるかという観点から考えるべきである。このような政策的要請に基づけば、少なくとも違法・不当な収益ないしそのような事業活動により形成された財産の限度では、事業者の財産が被害者の回復に優先的に充てられる仕組みは、十分検討に値すると考える。

ウ 悪質商法被害事案及び不当表示等事案における違法・不当収益等剥奪

悪質商法被害事案や不当表示事案など事業者の違法行為により個別の消費者の損害との結びつきを明らかにすることが困難な事案等における事業者の違法・不当な事業活動による収益やそのような事業活動によって形成された財産が当該事業者の手に残されるような状態を放置したままにしておくならば、その収益等が違法・不当な事業活動に再投資され、さらなる被害者を生むことになるとともに、いわゆる「やり得」ということになり、類似事案の再発につながるおそれがある。そのような事態は、消費者被害の増加・深刻化を結果するとともに、誠実な事業者の成長・発展も阻害されることになり、公正な市場の実現が阻害されることにもなる。積み重ねられた消費者の損害によって違法な事業を継続する、あるいは別の機会に新たな事業を展開する事業者の存在を是認しているわが国の現状は、改められるべきである。そのために、悪質商法被害事案について、違法・不当収益等はく奪制度の導入を検討すべきである¹¹。

⁸ WOF 事件、ジーオー事件、近未来通信事件。

⁹ 近未来通信事件。

¹⁰ 近未来通信事件、NOVA 事件。

¹¹ このような違法・不当収益剥奪は、消費者被害救済にかかる集合訴訟の導入、悪質商法被害事案にかかる事業者財産の保全、事業者財産からの優先的被害回復の諸制度によって

(2) 考えられる制度及び検討すべき点

(1) で述べた必要性を前提として、わが国でどのような制度がありうるかについていくつかの可能性を示す。今後、当連合会としても、これらの制度の検討を進め、適時に具体的な意見を表明していく所存であるが、現時点では暫定的な選択肢と検討すべき課題の提示にとどめる。

ア 悪質商法被害事案における事業者財産の保全

- a. 消費者庁等行政庁が、あるいは適格消費者団体が、裁判所に申し立てて、事業者の事業活動を全部又は一部停止し、その財産の全部又は一部を、包括的に保全・凍結する制度。同時に財産・事業管理人を選任し、財産開示命令を発することが考えられる。
- b. 消費者庁等行政庁、あるいは適格消費者団体に、事業者の破産申立て権や現行会社法上の解散命令申立て権を与えることも考えられる¹²。

(検討すべき主な点)

- * どのような違法・不当事業を対象にするか(悪質商法被害事案の定義)。
- * 情報をどのように収集するか¹³。
- * 発令要件をどのように定めるか(特に a.)。支払い不能や債務超過と別の基準がありうるか。発令要件の疎明をどうするか。
- * 命令の執行の方法、管理人の権限、財産開示命令等をどのように仕組むか。

イ 悪質商法被害事案における被害の優先的回復

- a. 民法、民事執行法、破産法等に特別の定めを設けることも考えられる。
- b. 組織的犯罪処罰法における没収財産相当金銭の被害回復給付金支給充当¹⁴及び同法と強制執行との関係に関する規律¹⁵等を参考に、国による財産没収 被害回復給付という仕組みをとることも考えられる。課徴金との組み合わせも考えられる。

(検討すべき主な点)

- * どのような違法・不当事業を対象にするか(悪質商法被害事案の定義)。
- * 具体的優先順位。財団債権的なものとするか、着手の先後によって差を設けるか等。

もある程度は実現できるものではある(これら諸制度が違法・不当収益等剥奪の機能も有する)が、それだけでは必ずしも十分ではない。

¹² 前記金融商品取引法等改正案において、業者に対する金融庁の破産申立て権の拡大がはかられている。

¹³ 3. の諸制度基盤整備も参照。

¹⁴ 組織的犯罪等処罰法第 18 条の 2 第 2 項。

¹⁵ 組織的犯罪等処罰法第 37 条、第 40 条第 3 項により、先着手主義(強制執行や破産より先に没収が行われれば、没収が優先する)がとられている。

- ウ 悪質商法被害事案や不当表示事案等における違法・不当収益等剥奪
- a. 消費者庁等行政庁、あるいは適格消費者団体に、事業者の違法・不当収益等を剥奪する実体法上の請求権を付与し、裁判所を通じてその請求権を実行する仕組みが考えられる。
 - b. 課徴金類似の仕組みが考えられる。
- (検討すべき主な点)
- * どのような違法・不当事業を対象にするか。
 - * 「違法・不当収益等」の算定方法。課徴金額の算定方法。財産が混和している場合にどうするか。

以上ア、イ、ウはそれぞれ別個の制度として検討することが思考の整理のためには望ましいかもしれないが、一つの制度が複数の機能を持つことはありうるし、いくつかの制度の組み合わせもありうる。

これら制度の検討にあたっては、(1)で述べた制度の必要性の認識に立った政策判断をする必要があるが、同時に、わが国の民刑事、行政諸法との整合性にもある程度配慮する必要がある。また、当然のことながら、対象となる事業者その他関係者の手続保障の観点にも十分配慮すべきである。

3. 諸制度基盤整備について

1. 及び2. で述べた制度を実効的に運用するためには、制度自体の導入だけでなく、以下を含めたさまざまな制度基盤整備をあわせて行う必要がある。

- (1) 行政庁の調査権限及び調査で得られた情報の利用に関する規律の整備
個々の消費者や適格消費者団体が集団消費者被害救済・是正のためにこれらの制度を活用するためには、加害事業者等に関する情報を適時に得る必要があるが、これら民間の当事者は、そのような手段を有していないのが通常である。消費者庁等行政庁が行政調査権や監督権限の発動によって得る情報を適切な方法で個別消費者や適格消費者団体が利用できるようにするための規律の整備が必要である。
- (2) 適格消費者団体の人的・財政的基盤を確立するための方策
これら制度の中核を担うことが期待されるのが適格消費者団体であるが、適格消費者団体の人的・財政的基盤はまだまだ脆弱であり、この点の手当てを十分行うことが制度の健全な運用の鍵となる。
- (3) 導入される諸制度を行政庁あるいは民間で担っていく法律専門家の確保
消費者庁等行政庁及び適格消費者団体がこれら制度の運用において実行していくのは高度な法律的業務である。これらにおいて実際に制度を運用していく弁護士等法曹有資格者を十分な数と質をもって確保することが重要である。

以上