

『集団的消費者被害回復制度等に関する研究会』報告書について

1. 調査目的

現在、社会経済の構造的変革に伴い、消費者被害は複雑化・多様化の傾向を見せており、消費生活相談件数は依然として高水準のまま推移している。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。また、特に悪質な事案では、加害者の資産の隠匿又は散逸により、被害の回復が事実上困難になることがある。

こうした消費者被害の特性を踏まえ、実効的な集団的消費者被害の回復制度等の在り方について検討する必要があることから、消費者庁及び消費者委員会の創設に先立ち、集団的消費者被害の回復等に関し、関連する我が国における現行制度及び諸外国の制度の内容及び運用状況について調査すること等を目的として内閣府国民生活局長の私的研究会として本研究会が開催された。

なお、本報告書は平成21年8月末にとりまとめられたものだが、当該研究会を運営していた内閣府国民生活局は、平成21年8月31日をもって廃止されたことから、平成21年9月1日以降、関係業務を引き継いだ消費者庁が、今回研究会のとりまとめを公表することとなった。

2. 委員名簿

座長 三木 浩一 慶應義塾大学大学院法務研究科 教授

委員 窪田 充見 神戸大学大学院法学研究科 教授

黒沼 悦郎 早稲田大学大学院法務研究科 教授

高田 昌宏 大阪市立大学大学院法学研究科 教授

中川 丈久 神戸大学大学院法学研究科 教授

長野 浩三 弁護士、特定非営利活動法人京都消費者契約ネットワーク理事・事務局長

山本 和彦 一橋大学大学院法学研究科 教授

オブザーバー 法務省民事局付
最高裁判所事務総局民事局付

3. 調査結果のポイント

PIO-NETデータをもとに消費者被害の状況を分析し、集団的消費者被害事例の整理を行うとともに、集団的消費者被害の回復等に関連すると思われる制度を取り上げ、国内の関連制度については既存法制度の把握及び運用状況についての評価、諸外国の制度については、制度内容及び運用状況の調査を行った。調査の結果をまとめると以下の通りである。（項目の後に表記している数字は、報告書のページ数である。）

(1) 消費者被害の状況 (3頁、53頁～57頁)

PIO-NET情報によると、年度別相談件数は、近年、100万件前後の高水準で推移している。相談された案件の金額は、比較的少額である。

(2) 具体的な消費者事例の整理 (3頁～4頁、58頁～60頁)

被害者の特定が比較的容易で、被害内容が定型的

(学納金返還請求事案、個人情報流出事案)

被害者の特定は比較的容易であるが、被害内容の個別性が強い

(悪質住宅リフォーム事案、モニター商法事案)

被害者の特定は困難であるが、被害内容は定型的

(有価証券報告書虚偽記載事案、食品表示偽装事案)

被害者の特定が困難で、被害内容の個別性が強い

(薬害事案、食中毒事案)

(3) 関連する国内制度 (5頁～15頁)

消費者団体訴訟制度

- ・適格消費者団体が不特定かつ多数の消費者の利益のために、事業者の不当な行為について差止請求をすることとする制度。
- ・被害の発生・拡大を防ぐことは可能であるが、過去の被害の回復についての対応には限界がある。

選定当事者制度

- ・共同の利益を有する多数者（選定者）の中から代表者（選定当事者）を選んで訴訟追行権を授与し、選定者全員のために当事者として訴訟を進行させる制度。
- ・制度が利用された件数は少数に止まっている模様。

被害回復給付金制度

- ・犯人から没収・追徴した犯罪被害財産を金銭化し、被害を受けた者等に給付金を支給する制度。

- ・ 不当な収益のはく奪及び被害者救済制度の先行的な例として参考になるが、制度の対象とならない消費者被害事案も多い。

課徴金

- ・ 違反行為を抑止するための行政上の措置として、行政庁が違反者に金銭的不利益を課す制度。
- ・ 不当な収益をはく奪する制度として機能しているが、徴収した金員は国庫に帰属するため、被害の回復制度とはなっていない。

振り込め詐欺救済法

- ・ 振込利用犯罪行為の被害者に対する被害回復分担金の支払の手續等を定めた制度。
- ・ 分配方法、分配金と損害賠償請求権との関係、少額で分配が困難な場合や残余が生じた場合の処理等について参考になる。

緊急停止命令

- ・ 独禁法・金商法上の違反行為について、公正取引委員会や金融庁長官等が、裁判所に対し、当該行為の停止等を命ずるよう申し立てることができるという制度。
- ・ 行政庁が裁判所に申立てをし、裁判所が行為の停止等を命ずる手續である点で参考になるが、実際の運用件数は少ない。

(4) 関連する諸外国の制度 (16頁～34頁)

関連する諸外国の制度を調査するにあたり、どのように分類して検討するかは、種々の方法があり得る。本報告書では、主として権利の性質及び手續構造に着目し、大きく個別の被害者の権利を何らかの形で糾合して請求する訴訟手續(集合訴訟型)と個別の被害者の権利とは別に、加害者の利益のはく奪等を行う手續(利益はく奪型)に分類して、調査を行った。

集合訴訟型

集合訴訟型については、さらに、共通点をもつ一定範囲の人々を代表して一人又は数名の者のために訴え又は訴えられる訴訟形態で、個別の権利者の授權ないし届出等を要しない、オプトアウト型、授權ないし届出等を要するオプト・イン型、両者の併用型、責任原因に関する判断と個々の権利者の損害賠償額等の個別争点についての判断を分けて二段階とする制度を二段階型として、それぞれ分類し、各制度の概要及び運用状況について調査を行った。

オプト・アウト型(アメリカのクラス・アクション、パレンス・パトリー訴訟など)

- ・少額請求権のように消費者個人が自ら単独で請求することが実質的に困難な権利について、その行使を実行的なものとする被害者救済制度として参考となる。
- ・原則、判決の効力が、クラスに有利と不利とを問わずにオプト・アウトしなかったクラス構成員に及ぶとされていること、損害賠償額の認定、分配方法等について、十分な検討を要する。

併用型（ノルウェーのクラス・アクションなど）

- ・原則としてオプト・イン型としつつ、請求金額が少額であるなど一定の要件を満たす場合にはオプト・アウト型の訴訟追行を認めるもの。
- ・オプト・イン型とオプト・アウト型とを併用し、事案に応じた柔軟な対応を可能にし、また、オプト・アウト型の適用対象を少額請求の場合に限定したことにより、手続保障上の問題点を限定している。

二段階型（ブラジルのクラス・アクションなど）

- ・責任原因に関する判決の効力が個々の消費者に不利には及ばないとし、損害額を個別に判断することとしており、我が国の訴訟手続に比較的整合的。
- ・判決の効力の正当化根拠等が問題となる。

利益はく奪型（ドイツ不正競争防止法やアメリカFTC・アメリカSECなど）

- ・利益はく奪の法的性質を明らかにする必要がある。
- ・課徴金や罰金との関係の整理が必要となる。

4．今後の検討について（35頁）

今回の調査により、集団的消費者被害の回復等に関し、我が国でも様々な制度が存在し、相応に機能しているものと考えられるが、さらに、多数の消費者に被害を生じさせた者の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検討する必要があると考えられる。諸外国の制度を見ても、同様の問題意識に基づくものと思われる制度の整備が進められている。今後、本研究会での成果を踏まえ、さらに下記に掲げる論点につき検討が進められることが期待される。

（1）検討の視点

消費者被害事案といっても様々であり、どのような事例を想定するかにより、必要な制度設計が異なり得る。そのために、具体的な制度設計を検討する前提として以下の各論点について整理および検討をする必要がある。

- ・消費者被害事例の整理、精緻化
- ・制度の目的として、個々の被害者の被害回復を重視するか、違法行為の抑止又は不当な

収益のはく奪を重視するか。

- ・ 制度設計に向けて、手続（個別権利を集合的に行使するのか、不当な収益のはく奪を行うのか。）、制度の適用対象となる事例とならない事例とをどのように区別するか、権利を行使する主体、個々の消費者からの授権の要否、判決の効力が第三者に拡張することとする場合の手続保障等の論点。
- ・ どのような「消費者」像を想定すべきか。

（２）制度設計に向けての課題

以上の検討の視点を踏まえ、制度設計に向けて下記の各論点について具体的に検討する必要がある。

- ・ 財産保全についての検討
- ・ 被害実態の把握のための調査
- ・ 関連する諸外国の制度の正確な運用及び運用状況の把握のための追加的海外制度調査
- ・ 制度設計として考えられる選択肢及び制度化のための論点の検討

以上