

2012年1月23日

消費者庁 御中
消費者委員会 御中
金融庁 御中
経済産業省 御中
法務省 御中
民主党 御中
自由民主党 御中
公明党 御中
日本共産党 御中
社会民主党 御中
国民新党 御中
みんなの党 御中
たちあがれ日本 御中

東京弁護士会
会長 竹之内 明

「集团的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」に対する意見書

第1 意見の趣旨

今般の「集团的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」(以下、本骨子という。)に示されている訴訟制度(以下、本制度という。)について、当会は以下のとおり意見を述べる。

- 1 本制度の本年の通常国会での立法化を強く求める。
- 2 もっとも、本制度を実効性あるものとするため、下記の諸点については、立法化に際して特段の留意・検討をすべきである。

- (1) 本制度の対象となる請求権について、消費者契約の相手方等以外の事業者に対する不法行為に基づく損害賠償請求権(金融商品取引法上の責任を含む。)を含めるなどし、本制度の対象事案に、個人情報流出事案、有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案及び契約を締結する場面に関する虚偽又は誇大な広告・表示に関する事案(広告・表示をした者が消費者契約の相手方とは別の事業者である場合を含む。)等が含まれるように規定すべきである。

また、少なくともいわゆる悪質事業者については、その実質的な事業運営主体である者も本制度の被告とし得るように、本制度の対象となる請求権に、実質上の事業運営主体である個人に対する共同不法行為責任(民法719条)及び会社法429条等に基づく損害賠償請求権も含めるべきである。

なお、対象事案に関して、今後の立法段階でも例外分野を設けないことを堅持すべきである。

- (2) 共通争点の確認の訴えの要件について、「個別の対象消費者の請求権を判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在する場合」はこれを利用できないと

しているが、これでは要件として抽象的であり、かつ様々な解釈が可能な文言であるので、より具体的な要件を検討すべきである。

- (3) 通知・公告費用については、一段階目の手続で敗訴した被告に負担させることを原則とすべきである。
- (4) 手続追行主体については、適格消費者団体以外の者にも拡大するよう、今後も引き続き検討すべきである。

第2 意見の理由

1 本年の通常国会での早期立法の必要性

いわゆる集団的消費者被害は、近時、ますます複雑化・多様化し、このような被害の回復を実効的に図るための制度の創設が急務となっている。

本制度は、これまで訴訟による被害回復が困難であった消費者にとって有益な制度であり、またわが国の法制度上も画期的なものであるので、国会としては同制度の本年の通常国会での立法化を強く求めるものである。

2 立法化に際して留意・検討されるべき諸点

もっとも、本骨子は、具体的内容において、以下の諸点、とりわけ対象事案に関して、消費者委員会「集団的消費者被害救済制度専門調査会」の報告書（以下、報告書という。）で示された内容よりかなり後退する内容になっており、立法化に際しては特段の留意・検討が必要である。

(1) 対象事案等について

ア 本骨子は、共通争点の確認の訴えの対象となる権利を、2.(1)の「ないし」に掲げる請求権とし、これらの権利に係る事案を本制度の対象事案としている。

しかしながら、かかる規律によれば、以下に挙げるような、典型的な集団的消費者被害であって報告書においても取り上げられている類型が本制度の対象事案から除外されるおそれがある。

個人情報流出事案

個人情報流出事案は、本骨子の前記「のうち消費者契約の履行に際してされた事業者の民法上の不法行為に基づく損害賠償請求権ないし」のうち消費者契約に債務不履行がある場合の損害賠償請求権に該当し得る場合もあると考えられるが、必ずしも「消費者契約の履行に際して」とはいえない場合、「消費者契約の債務不履行」とはいえない場合又はそもそも消費者と当該事業者との間に契約関係がない場合も考えられることから、本骨子の規律では個人情報流出事案を十分に捉えきれないおそれがある。

しかし、このような事案は、少額同種の被害が多数発生するという点でまさに本制度のような訴訟制度が必要とされる類型であり、かつ事業者にとっても係争利益の把握が可能な事案であるから、消費者と当該事業者との間に契約関係がない場合も含めて、およそ本制度の対象とすることが必要かつ相当である。

報告書においても、「個人情報流出事案については、基本的には、本制度の対象となるものと考えられる」と指摘されていたところである。

有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案

有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案についても、本骨子の前記のうち消費者契約の締結に際してされた事業者の民法上の不法行為に基づく損害賠償請求権に該当し得るものもあるが、虚偽の有価証券報告書の記載を信用して、流通している株式を取得するなどの場合は本制度の対象事案から除外されてしまうと解される。

しかし、このような事案も、金融商品取引法上、発行者の無過失責任や損害額の推定等の投資者保護のための民法の特則が規定されているとはいえ、個々の消費者が自ら訴えを提起して被害回復を図ることはやはり困難であって、本制度のような具体的な被害回復に資する訴訟制度の必要性が高いことは他の集団的消費者被害と同様であり、他方、事業者にとっても係争利益の把握が困難とはいえない類型である。

報告書においては、「有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案については、金融商品取引法における規定との整合性にも配慮しつつ、引き続き検討すべきである。」と指摘されていたところであるが、本制度の対象事案とすることが必要かつ相当というべきである。

契約を締結する場面に関する虚偽又は誇大な広告・表示に関する事案

虚偽又は誇大な広告・表示に関する事案については、消費者契約の相手方がかかる広告・表示を行った場合は、本骨子の前記のうち消費者契約が取消しされたことに基づく不当利得返還請求又はのうち消費者契約の締結に際してされた事業者の民法上の不法行為に基づく損害賠償請求権に該当するものと解されるが、他方、広告・表示をした者が消費者契約の相手方とは別の事業者である場合（例えば消費者が店舗から購入した場合の偽装表示した商品の製造者など）の当該事業者に対する損害賠償請求権は本制度の対象となる請求権に含まれないと解される。

しかし、このような場合も、広告・表示をした事業者に対する不法行為の損害賠償請求権が成立し得るところ、そうである以上、本制度の対象とし得ることは消費者契約の相手方が広告・表示を行った場合と同様であるうえ、被害救済の実効性を確保する観点からは、消費者契約の相手方以外の事業者に対する請求権をも対象とする必要があるというべきである。

報告書も、「契約を締結する場面に関する虚偽又は誇大な広告・表示に関するもの」について、請求の相手方に関し特段留保することなく、本制度の対象となるとしていたところである。

以上のとおりであり、本骨子に示された規律では、対象事案が不当に狭く限定されるおそれがある。

そこで、立法化に際しては、本制度の対象となる請求権について消費者契約の相手方等（本骨子2.(1)の括弧書きに記載された事業者）以外の事業者に対する不法行為に基づく損害賠償請求権（金融商品取引法上の責任を含む。）を含めるなどし、前記各事案のような典型的な集団的消費者被害が本制度の対象事案に含まれるように規定すべきである。

イ また、本骨子は、共通争点の確認の訴えの対象となる権利を、「事業者（法人その他の団体及び事業を行う個人）」に対する請求権に限定しているようである。

しかしながら、この点について報告書は、「事業者がいわゆる悪質事業者である場合などにおいては、被害救済の実効性を確保する観点から、事業者ではないが実質的な事業運営主体である者に被告適格を認めることについて、引き続き検討すべきである。」と指摘していたところであり、少なくともそのような悪質事業者については、事業者である法人には資力がなく、他方でその事業活動を支配している者に資金が流出している等の実態があるのが通常であるから、実効的な被害回復の観点から、このような者を被告とする必要性が高い。

そこで、立法化に際しては、このような者も被告とし得るように、本制度の対象となる請求権に、実質上の事業運営主体である個人に対する共同不法行為責任（民法719条）及び会社法429条等に基づく損害賠償請求権も含めるべきである。

ウ なお、対象事案の列挙の方法として、本骨子では例外分野を設けていないところ、今後の立法化においても、消費者に使いやすいものとなるよう、例外分野を設けないことを堅持すべきである。

(2) 共通争点の確認の訴えの要件について

本骨子は、「個別の対象消費者の請求権を判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在する場合」は、共通争点の確認の訴えを利用できないこととしているが、これでは要件として抽象的であり、かつ様々な解釈が可能な文言であるため、本来であれば本訴訟制度で十分解決が可能な事案についてまで訴え却下となったり、あるいはこの要件を巡って不必要な攻防が一段階目の手続でなされて審理が長期化したりするなどのおそれがある。

報告書において、「確認を求める事項の支配性」という用語に「(優越性)」という文言が付記された経緯を踏まえつつ、第二段階での個別争点が存したとしても共通争点の確認を求めることにより消費者が受ける便益や複数訴訟を避けられることによる訴訟経済的観点も考慮して、より具体的な要件を検討すべきである。

(3) 通知・公告費用について

本骨子は、二段階目の手続における通知・公告の費用について、原則として原告たる申立団体が負担することとしているが、一段階目の手続における判決によって被告たる相手方事業者の責任が認められており、他方で、本制度の担い手として想定される適格消費者団体の財政的基礎は必ずしも盤石とはいえないのが現状であるから、通知・公告費用については、被告に負担させるのが公平であり、それを原則とすべきである。

(4) 手続追行主体について

本骨子は、手続追行主体を適格消費者団体に限定しているが、より本制度が活用され、実効的に消費者被害の回復が図られるようにするため、いわゆる被害者団体や弁護団等を念頭に、手続追行主体を拡大するよう、今後も引き続き検討すべきである。