

米国クラスアクション制度における 通知・分配実務の調査報告

弁護士 志部 淳之介

第1 はじめに

消費者裁判手続特例法(以下、「特例法」という。)の施行が、本年10月1日に迫っている(以下、「新制度」という。)。近畿弁護士会連合会、京都弁護士会、大阪弁護士会、兵庫県弁護士会の消費者保護委員会は、本年3月に米国クラスアクションの運用実態調査のために、共同で海外調査を行った。私は、事務局長として同調査に参加し、米国クラスアクションのダイナミズムと機械によって極限まで自動化、効率化された通知分配業務の実態を目の当たりにした。本稿は、日本の新制度運用の一助とするため、その調査結果の一部を報告するものである。

第2 米国クラスアクションの概要と日本の新制度との違い

米国クラスアクションは、原則として消費者が脱退を申し出ない限り、小切手等の分配を受けることができるという、いわゆるオプトアウト方式を採用している。また、米国の制度では、クラスの代表者がクラスメンバー全体を代表して訴訟を行う。

これに対して日本の新制度は、原告は被害者ではなく国が認定した特定適格消費者団体に限定されていること、通知・分配の対象となる消費者についてはオプトアウトではなく申し出を必要とするオプトインとなっていることなど米国クラスアクションとは異なる点が多い。しかし、極めて多数の被害者にスムーズに金銭を分配して被害救済を早期に図る必要性は共通である。

第3 米国クラスアクションにおける申請率

米国クラスアクションにおいても、消費者の申請を待って分配を行うケース(オプトイン方式)が存在する。クラス構成員からの情報がない限り、個別の損害額が確定できない場合がこれに当たる。

もっとも、米国のクラスアクションの分配手続における申請方式の採用は、特に消費者事件においては避けるべきとされている。その理由は、消費者事件において申請方式を採用すると、一般に申請率が低く、オ

プトアウト方式による分配に比して被害救済が十分に行われないからである。特に、被害額が僅少であるケース、消費者に証拠の提出や情報の提供を求めるケース、申請書式が複雑なケースにおいては、申請率は低い割合にとどまるということである。その結果、事案にもよるが、一般に消費者事件における申請率は10%前後となっている。

第4 日本の新制度で予想される問題点

日本の新制度は、消費者からの授権(特例法31条)を前提とするオプトイン方式である。加えて、米国のクラスアクションと異なり、対象となる消費者が通知や分配のための一定額の費用を支払って簡易確定手続に参加することが必要となる可能性が極めて高い。さらに、消費者からの参加を促すためには、何よりも新制度を知ってもらうことが必要であるところ、現状、我が国において新制度が一般に広く知られているとは言い難い。このように、我が国においては、制度そのものに消費者からの申請率を上げるための障害となり得る要素が存在し、申請率が低迷することが懸念される。

第5 主体としてのクレームアドミニストレーター

米国で、通知分配業務を行うのは、クレームアドミニストレーターという民間の会社である(以下、「通知分配会社」という。)。通知分配会社は、会計士資格を持つ者やデータアナリスト、プログラマー等で組織される。メンバーの中に弁護士は少なく、多くて1割というところである。通知分配会社は、クラスアクション制度の通知分配業務のほかに、破産管財事件、Eディスカバリー業務等を中心に行っている。民間会社によって規模は様々であるが、今回調査の対象としてヒアリングを行ったABDataは、社内に400人の従業員を擁し、これとは別にインド共和国にも外部委託のチームが存在し、申請や問い合わせ処理を行っているとのことであった。

第6 申請率確保のための工夫

1 対象消費者に情報を伝達するための工夫

(1) 通知方法の選択

米国では、通知の方法として、郵便、Eメール、新聞広告、メディア広告、記者会見報道、事業者の会報誌への掲載等が存在する。それらの手段は、いずれかひとつの方法が選択されるのではなく、複数の手段組み合わせで用いられる。日本の新制度においても複数の通知方法を採用するこ

とを検討すべきであるが、問題は、どのような事案で、どのような方法を選択するかことが望ましいかという点である。

(2) 消費者の属性

まず、対象消費者の属性を考慮する必要がある。消費者の属性によって、有効な連絡ツールや、目につきやすい広告手段が異なるからである。例えば、米国では、通知する対象者グループの属性が、20代の若者であれば電子メールやウェブサイトを活用する方法が検討される。このほか、インターネット上で申込みをする商品の購入者が被害者であるような事案では、実際に消費者が注文の際に使用した電子メールを利用している可能性が高いため、電子メールでの通知方法が選択されるべきであるし、実際に申込みを行ったウェブサイトにおける広告も有効である。このように予想される対象消費者の属性により最適と考えられる通知方法を選択するという点は、日本の新制度の運用に際し参考にすべきである。

(3) 事業者の提供する情報

通知方法は、対象消費者が被害に遭った状況によっても変わってくる。事案によって事業者側から提供される情報も異なる(例えば、銀行が違法な手数料を徴収していたような事案では、被告となった当該銀行には住所や電話連絡先等の顧客情報や顧客リストが存在するであろうから、これらを利用した郵送等の通知方法が考えられるが、他方、ハンバーガーショップの不当表示による被害事例等では、事業者側も顧客の連絡先を把握していないことが通常であるので、そうした情報の提供は望めないであろう)。仮に、事業者が通信事業者で対象消費者のEメールアドレスのリストを持っていれば、郵送のほか、メール送信により通知を行うことも視野に入れるべきである。被告となった事業者が頻繁に広告宣伝を行っているような場合は、被告による公表(メディア広告)を要請することも考えられる。事業者にとっても過度の負担とはならず、消費者への情報伝達の効果も大きいと考えられるからである。要するに、事業者が対象消費者についてどのような情報を保有しているかを検討し、それを提出してもらい、消費者の住所への郵送以外の連絡手段、広報手段をとり得るのであれば、積極的にそれらを利用していくべきである。

2 対象消費者に通知内容を読んでもらい、理解して

もらうための工夫

申請率を確保するためには、対象消費者が通知を受け取った際に、実際にそれを開封して目を通し、内容を理解する必要がある。そのために、以下の工夫が考えられる。

(1) 消費者の興味を引くための工夫

通知の記載は、対象消費者の興味をあおり、通知全体を読む気にさせるものでなければならない。そのためには、見出しに大きなフォントを用いたり、斜字体で記載するなどして強調することや、見出しにおいて、誰が対象かを伝え、同時に通知を読むことが消費者にとって利益となることを示すこと等が有効な手段である。また、冒頭で、通知を行う主体が信用ある団体であることを伝え、悪質な勧誘ではないことを記載し、消費者からの信用を得ることも必要である。

(2) 概要書面の利用

通知の記載は、必要以上であっても必要以下であってもならない。米国では、複雑な事案であっても通知文書は、8～11頁程度が望ましいとされている。日本においては、通知事項がかなり細かく法定されているが、これを単に列挙した通知を送付しても、消費者に読まれない可能性がある。目指すべきは、いかに少ない言葉を用いて、多くの情報を伝えるかである。

そのためには、通知を受け取った消費者にとって、特に関心が高いと思われる得られる経済利益とその可能性について1枚の概要書にまとめることも有益である。また、封書による郵送通知や1枚のハガキによる通知を併用する手法は参考になる。法定要件を満たす書面やウェブサイトの整備を行うことはもちろんであるが、それにとどまらず、簡易に一読了解できるハガキによる通知等も視野に入れるべきであろう。

(3) 通知内容の平易化

通知内容は、それ自体が明確かつ理解しやすいものであり、かつ、不要な情報を記載しないことが必要である。対象消費者の属性分析をして、記載方法に変化をつけることも有効である。平易な言葉を用いるということも重要である。法的な専門用語を羅列した場合、消費者がそれを最後まで読む確率は低くなるであろうから、消費者が日常的に触れている単語を用いて説明すべきであろう。さらに、説明が長ければ読み手の負担となるため、一読して要点をつかめるものが望ましい。

(4) 書式の工夫

消費者によっては、視力等が低下していることが考えられる。そこで、対象となる消費者の属性を考慮して、実際に郵送する通知の様式、サイズ、フォントの大きさ、配色等を決める必要がある。

3 消費者に申請(授権)してもらうための工夫

申請率を確保するためには、対象消費者が通知を受け取り、その内容を理解し、実際に申請書式の返送や授権等にむけて行動を起こしてもらう必要がある。そのためには、申請のために消費者が負担する作業の量を極力軽減する必要がある。

例えば、郵送による通知であれば、授権の申込書等に返送用の切手を貼っておく、料金受取人払扱にすること、ハガキそれ自体が申請書式になっており、必要事項を記入後、プライバシー保護シールを貼ったうえで返送してもらう等、消費者の負担を軽減することが望ましい。また、申請をする際に、消費者が記載すべき事項や提出すべき資料を極力少なくし、提出する資料を簡易なものにとどめることが望ましい。

第7 通知分配業務の迅速化、効率化

消費者から新制度が信頼されるためには、消費者に対し迅速かつ確実に返金がなされる必要がある。そのためには、通知分配業務を効率化して迅速に大規模な消費者被害事案を取り扱えるようにすること、確実な分配を行うために人為的なミスは極力排除することが必要である。

1 自動化、機械化の必要性

米国のクラスアクションにおいて通知分配業務は、原告代理人が行うことはほとんどない。通知分配業務を行うのは、専門の設備と技術を有する通知分配会社である。彼らは、大勢の対象消費者に通知が行えるよう、大型の通知作成機械を保有し、独自の通知・分配システムを有している。

通知分配作業が機械化、自動化されたのは、大量の消費者への迅速な通知分配を可能にするため(大規模消費者被害の救済)、また、人の手の介入を極力減らし、人為的なミスを避けるためである(消費者への確実な分配)。そのために、それぞれの通知分配会社は、多額の費用をかけて自前の通知分配のためのシステムを築き上げてきたのである。

例えば、郵便物については、大型機械により、1分間に何百通もの郵便物を作成することが可能であ

る。また、消費者からの郵送物については、スキャンしてデータとして保存する。紙媒体での保管は行っておらず、全てデータで管理している。どの通知分配会社も、データ管理やシステムについての専門家を擁している。

2 具体例

参考までに、分配対象消費者が1000人規模の事件においては、専用のシステムと専門スタッフをもってすれば、スタッフ数7~8人のチームで対応が可能であるとのことである。担当者の内訳は、プロジェクトマネージャー1人、郵便物の担当者(郵便物の分類、消費者からの申請書類のスキャン、郵便物の運搬等)が1人、データ分析、管理要員が1人、ウェブサイト作成、管理が1人、残りがコールセンター要員である。コールセンター要員は、同時に申請対応や消費者からの問い合わせ対応も担当する。コールセンターは自動音声システムを利用することもある。

日本の新制度においても、団体の資金力からすると、通知分配作業に携われる実働の事務担当者は、一桁の人数に限られるのではなかろうか。それらの人数で対象消費者1000人規模の事件を扱うには、対象消費者からの授権・届出の有無及び内容や団体と消費者との間のやりとりのデータ化やコールセンターの外部委託(及びそれに伴うQ&Aマニュアルの作成)等も検討の余地がある。

第8 特定適格消費者団体支援の必要性

新制度の担い手となるのは、内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体である。同団体の母体となるのは、現行の適格消費者団体であるが、多くの団体は、予算規模が年間百数十万円程度であり、新制度の担い手として十分な財政的基盤を備えているとはいえない。米国における通知・分配業務の機械化、自動化の流れをみると、日本においても同様に機械化、自動化を進めるべきであるが、特定適格消費者団体に新しい設備やシステムの開発をする資金的な余裕はない。

この点、消費者庁では、消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会が開催され、本年6月30日に取りまとめが公表された¹。同報告書では、新制度において特定適格消費者団体が仮差押えを行う際に、独立行政法人国民生活センターを立担保機関として立担保を実施する等、実効的な団体支援の方策が記載されている。他方で、財政支援については、現行の地方消費者行政推進交付金の利用を促す

等の方策についてしか言及がなく、特定適格消費者団体に対して直接的な財政支援を行うことは記載されていない。

通知・分配業務を自動化、機械化するためには、多額の資金が必要であるが、現状、特定適格消費者団体が自力でこの資金を準備するのは困難である。新制度においては、報酬上限が定められる等、同制度自体で特定適格消費者団体が財政基盤を強化することは困難であること、及び差止め関係業務及び被害回復関係業務には公益的側面があることに照らせば、消費者庁をはじめとする行政が団体に対し直接的な資金援助を行うことが検討されるべきである。また、消費者庁が、消費者からの申請を受け付ける共通のプラットフォームや、共通の通知書式を作成することも効果的である。通知を受け取った消費者が、詐欺的な通知と区別することを可能とする意味もある。

第9 第1号事案選択の重要性

新制度を適切に運用するためには、①消費者に新制度を知ってもらうための方策を検討するとともに、②申請率を下げる要因を的確に把握し、③それらの要因を取り除くための工夫、対策を実践することが必要である。そして、多くの消費者に制度を利用してもらうためには、まず新制度の存在と内容を消費者に知ってもらい、理解してもらう必要がある。また、同時に、実際に新制度を適切かつ効果的に運用することにより、制度に対する消費者の信頼を確保する必要がある。そのためには、日本の新制度の担い手である特定適格消費者団体が、最初に取り扱う事案を慎重に選択することが重要である。第1号事案として適切な事案を選択することにより、新制度の認知が大きく高まることを期待できるだけでなく、制度に対する期待と信頼を高めることにつながるものと考えられるからである。今回の調査結果を踏まえると、例えば、①消費者にとって返還される金額が明確であること、②消費者に確実に分配がなされること、③消費者にとって自分が対象に含まれるのか否かがわかりやすいこと、④消費者に多数の資料等の提出を求める必要がないこと、⑤事案自体が消費者の関心を引き、共感を持って受け止められるものであること等が考慮されるべき要素であろう。

第10 おわりに

専門的かつ高度なノウハウを有する通知分配会社を擁する米国のクラスアクションであっても、消費者事

件の分配手続において申請方式を採用した場合、消費者からの申請率は10%前後にとどまっている。日本では、消費者は授権時に一定の費用負担をして第二段階への参加をすることになる可能性が高いため、申請率を確保するためには米国以上に種々の対策を講じることが必須である。

新制度は、これまでの日本の民事訴訟制度にはなかった全く新しい制度であり、今後どのような問題が生じるか未知の部分もまだまだ多い。今回の米国クラスアクションの申請方式の事案の運用状況の調査は、新制度運用にあたり多くのヒントを与えてくれるものであるが、それでも日本の新制度を完璧に機能させるには未だ不足している情報が多い。この制度を運用して消費者の被害救済を実効的に行うためには、申請率低下の要因の分析とそれに対する対応策の研究をこれからも続ける必要がある。そして、新制度の第1号事案の事案を慎重に検討し、そうした事案で消費者の実効的な被害救済を成功させることが最初の課題である。

- 1 消費者庁「消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会報告書」平成28年6月30日、http://www.caa.go.jp/planning/pdf/160630_0001.pdf