

新しい消費者訴訟制度の概要と課題

弁護士 野々山 宏

第1 はじめに

新しい消費者被害救済のための訴訟法が2013年12月4日国会で成立した。正式名称を「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律」(以下「本法律」)という。

弁護士の立場から数多くの消費者被害事件の救済に携わり、また、国民生活センターの理事長として、我が国の消費者被害の現状について関わった経験から、消費者被害は私たちの日常の中でだれにでも起こりうることであり、被害にあった消費者が被害救済を現実にて得ていくということは、決して容易なことではない。国民生活センターが集約している全国の消費者相談窓口に寄せられる相談は、年間約80万件強で、被害救済を必要とする多くのトラブルが日々起きている。一方で、消費者に十分な被害の認識がない場合があり、仮に認識があっても法的知識を持たないため、どのような請求ができるか、何が問題となるかについても知らない場合が多くある。また、消費者被害に関する法的問題は、いずれも難しい新しい論点が数多くあり、裁判も長期化しがちであり、費用も労力も必要となるため、消費者被害事件の規模の大小を問わず、多くの消費者が悔しい思いを抱えながら、訴訟を断念し、あきらめてしまった姿を多く見てきた。

消費者被害救済のためには、消費者の負担をできる限り軽減した集団的な救済の仕組みがどうしても必要であった。2000年の消費者契約法制定時の議論、2006年の差し止めの消費者団体訴訟制度の導入の議論の中でも損害賠償の集団的な救済制度の必要性は指摘され、制定に向けた取り組みが続けられて、ようやく実現した。この間、私も消費者庁に設置された「集団的消費者被害救済制度研究会」、消費者委員会に設置された「集団的消費者被害救済制度専門調査会」の委員として参加していたので、本制度の成立は感慨深いものがある。

本法律の内容については、前記研究会、専門調査会においても、法案作成の段階でも事業者サイドから強い懸念が表明され、これとの調整が行われた。訴訟主

体、適用範囲、手続きなど多くの場面で限定が加えられ、当初目指されたものよりかなり窮屈な制度となっている。今後、規則、政省令、ガイドラインなどが作成されていくが、ただでさえ限定的な制度がこれ以上活用に危惧される事態とならないようにすることが重要である。

第2 本法律による新制度の概要

本法律の条文は消費者庁のHPで公表され¹、法律の概要は消費者庁消費者制度課の立法担当者が論考を公表している²、詳細はこれらを参照していただきたいが、新制度の枠組みは以下の通りとなっている。

1 二段階の訴訟制度

新制度は訴訟制度を、第一段階の「共通義務確認訴訟」と第二段階の「簡易確定手続および異議後の訴訟」の二段階に分けている。このような二段階の消費者被害救済訴訟制度は、ギリシャ、ブラジル、カナダの一部の州で実施され、フランスでも法案が成立した。

2 共通義務確認の訴え(2条4号)……第一段階目の手続

- (1) 原告適格(3条1項、65条)……訴訟を提起できるのは、消費者の利益を適切に代表しているとして内閣総理大臣が認定した「特定適格消費者団体」(消費者契約法に基づいて認定されている適格消費者団体からさらに厳しい要件で認定。)に限定されている。
- (2) 被告適格(3条3項)……原則として消費者契約の直接の相手方に限定されている。不法行為に基づく損害賠償請求については履行事業者、勧誘関与者にも広げている。
- (3) 訴訟要件(2条4号、3条4項)……相当多数の(多数性要件)、消費者に共通する事実上および法律上の原因に基づき(共通性要件)、金銭を支払う義務を負うべきことの確認を求める訴訟であって、共通義務の確定が紛争解決にとって支配性を持っており、第二段階の簡易確定手続が適切かつ迅速に判断することが困難ではないこと(支配性要件)。消費者ごとに事情が大きく異なる事案は、支配性の原則の要件を欠くことになる。
- (4) 対象となる請求債権(3条1項、2項)……金銭支払い義務に限定され、さらに i) 債務履行請求、ii) 不当利得返還請求、iii) 債務不履行に基づく損害賠償請求、iv) 瑕疵担保責任に基づく損害賠償請求、v) 民法に限定された不法行為に基づく損

害賠償請求(特別法は対象にならない。)の5種類の請求債権に限定されている。そのうえ、iii)からv)については、拡大損害、逸失利益、生命・身体損害、慰謝料は本制度の対象とならないと、特に定めている。

(5) 確定判決の効力の及ぶ範囲(9条)……当該共通義務確認訴訟の当事者のほか、他の特定適格消費者団体、第二段階の手續に参加した対象消費者にも及ぶ。逆に言えば、第二段階の手續に参加しない対象消費者には及ばないので、特定適格消費者団体が敗訴しても別訴が可能である。

(6) 保全処分(56条)……対象債権および対象消費者の範囲、ならびに対象債権の総額を明らかにすれば本訴提起前に仮差押ができる。

(7) 本制度適用の時的制限(附則2条)……本制度は訴訟手續に関する新法であり、本来実体法の適用関係には影響を及ぼさないはずであるが、特に、3年以内に予定されている施行前に締結された消費者契約に関する請求(不法行為は施行前に行われた加害行為に係る請求。)には本法律を適用しないとされ、時的制限もされている。

3 簡易確定手續(12条から51条)……第二段階目の手續その一

(1) 第一段階の共通義務確認訴訟が終了すると、終了時の原告であった特定適格消費者団体の申し立てによって(当該団体を「簡易確定手續申立団体」という)、簡易な手續で対象消費者の債権を確定する手續が開始される(12条、19条)。

(2) 簡易確定手續申立団体は、知っている対象消費者に必要な事項を通知し、かつ公告をしなくてはならない。その費用は、簡易確定手續申立団体が負担する(25条、26条)。ただし、相手方事業者は、簡易確定手續申立団体の求めに応じて、所持している対象消費者の住所・氏名等が記載された文書(顧客リスト)を同団体に開示しなくてはならない(28条)。裁判所がこれを命じることもできる(29条)。

(3) 簡易確定手續は、以下の手順となる。

対象消費者の簡易確定手續申立団体への授權(31条)→簡易確定手續申立団体による対象債権について裁判所への債権届出(30条)→相手方事業者による届出債権の認否(認めれば確定)(42条)→(相手方事業者が否認した債権について)簡易確定手續申立団体による認否を争う旨の届出(43条)→裁判所による簡易確定決定(44条)→相手方事業者

による支払いと分配

(4) 裁判所の簡易確定決定に対しては、当事者および届出消費者は異議の申立てができる(46条)。

4 異議後の訴訟(52条から55条)……第二段階目の手續その二

簡易確定決定に対して届出団体または相手方事業者から異議申立があった場合には届出団体が原告となり、届出消費者から異議申立があった場合には届出消費者が原告となって、当該簡易確定決定をした地方裁判所に訴えの提起がされたものとみなされる。以後の手續は、基本的には通常の民事訴訟手續となるが、訴えの変更の制限など一部特例がある。

第3 新制度の課題

新制度は、消費者被害の救済にとって画期的な制度であるが、多くの限定があり、実際に活用するには多くの課題もある。新制度を被害救済として実効化するため、更に検討もしくは今後一定の措置を講じることが必要である。

1 施行前事案の適用制限

附則2条で経過措置として施行前事案への適用制限が定められた。想定外の金銭支払い請求がされることとなり、事業者の予測可能性を害することが理由となっている。しかしながら、事業活動の中で、過失や法的判断の誤りにより多数の顧客に対して損害を与えることがあるということは、多くの顧客を相手として事業を行う事業者としては想定すべきことであり、またそのような事態が生じたとすれば可及的速やかに賠償をするというのが誠実な事業者の態度というべきである。新制度は、このような場合に事業者の自主的な被害救済を促す役割や、企業の公正な取引を促す予防的役割も果たすものと考えているが、適用制限は、このような新制度の機能を限定する。施行日が法案成立から3年以内となっているが、今後3年内にも重要な消費者被害は発生していくと考えられ、それらに対して本制度による救済が全くされないことは残念である。本法律のできるだけ早い施行が望まれる。

国民生活センターのADRを活用するなどして、施行前の事案についても消費者の被害回復を図っていくことが期待されている。そのためには、国民生活センターのADRの体制等を現在より更に充実させることが重要である。また、施行前の事案の対象消費者には、施行後事案の被害者になされる個別の通知はなされない。対象消費者が判決の存在を知り

えなければ、ADRの活用もあり得ない。適用制限を設けるのであれば、適用制限の対象となる消費者に対する情報提供について、国又は地方自治体など行政の費用と責任において積極的に行うべきと考える。

2 特定適格消費者団体への支援

本制度における特定適格消費者団体の役割は非常に重要である。第一段階の共通義務確認訴訟を提起するだけでなく、第二段階では対象消費者への通知公告を行うとともに対象消費者からの届出をとりまとめて分配手続を行い、争いがある対象消費者については異議訴訟を遂行していかなくてはならない。これらの作業に要するマンパワーと費用は相当なものになることが容易に想像できる。しかしながら、現在の適格消費者団体は私もその活動に携わってきたが、基本的にこれに携わる様々な関係者のボランティアによって支えられている。差止請求と比較して、格段に作業量が多くなる新制度はこのようなボランティアベースの活動では、持続的に活動していくことは困難となるであろう。新制度においては、第二段階で届け出た対象消費者から費用等の報酬を受け取ることが認められていることを除き、特定適格消費者団体を費用面からサポートする枠組みはほとんどない。附則4条で、必要な資金の確保、情報の提供その他の特定適格消費者団体に対する支援の在り方についての検討と必要な措置を講ずることが定められていることから、早急な対応が必要である。

景品表示法に課徴金制度を導入する改正の検討が進められているが、徴収された課徴金を一般会計に入れるのではなく、特別会計とするなどして新制度に必要で、かつ高額となることが予想される通知公告費用、仮差押えの保証金などに活用できるようにすべきである。景品表示法の所管が消費者庁に移り、競争政策だけでなく消費者保護がその目的となったことからそのような制度設計も可能と考えられる。

3 和解に対する柔軟な対応

諸外国の運用を見ると、集団的な消費者被害救済制度は和解によって解決することが多い。新制度においても、第一段階の訴訟手続前、第一段階の訴訟手続中、第二段階の確定手続中のそれぞれの手続において柔軟に和解ができなくては、早期の解決が実現できない。第一段階の和解に関する10条や金銭授受に関する83条を根拠に特定適格消費者団体の新制

度における柔軟な和解が阻害されるようでは、本制度の実効性は大きく阻害されることとなる。各課程での柔軟な和解が可能となる運用の工夫が必要である。

4 将来の改正に向けた検討

本制度の課題として、施行後においても将来の見直しの検討がある。

(1) 通知公告費用を事業者負担へ

本来、対象消費者への通知公告は、第一段階目で事業者の責任が認められた後に行われる手続であり、敗訴事業者の費用負担としても全く不当ではない。実際、我が国と同様の二段階型の集団的消費者被害回復制度法案が国会で審理されたフランスでは、通知公告費用を事業者負担とすることが提案されており、事業者側もこれには反対していない。通知公告費用については、将来は事業者負担とするよう改正すべきと考える。

(2) 本制度の対象となる事案の拡大

化粧品の白斑問題の化粧品会社への健康被害の請求は、新制度では、人身損害として対象外であり、また、直接の契約関係が必要となるため、小売店で購入していると対象とならない。PL法などの不法行為の特別法が外れ、慰謝料も除外、拡大損害も対象外となるなど、対象となる事案は相対的に限定がされている。施行後の被害事例を見ながら、対象事案を拡張する方向で見直しの検討が必要である。

第4 最後に

新制度には課題も多いが、消費者被害を集団的に救済することを可能とする本法律は我が国の消費者法制において画期的な意義がある。一日も早く本法律が施行され、消費者被害救済のために役立てる取り組みができる日が来ることを心から願い、その準備をしていきたいと考えている。

1 http://www.caa.go.jp/planning/pdf/130419-2_131213.pdf

2 加納克利・松田知丈「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律の概要」金融法務事情1987号92頁(平26)

加納克利・松田知丈「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律の概要」NBL1019号62頁(平26)