

消費者委員会集团的消費者被害救済制度専門調査会報告書に対する意見書

2011年(平成23年)9月29日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

消費者委員会集团的消費者被害救済制度専門調査会の平成23年8月報告書(以下「報告書」という。)で立法提言している集团的消費者被害救済のための訴訟制度は、基本的に評価できるものであり、当連合会は同制度の早期立法化を求めるものである。しかしながら、具体的内容において下記の諸点については、立法化に際して特段の留意・検討をすべきであり、とりわけ対象事案に関しては、その適用範囲が狭められることによって集团的消費者被害救済の制度としての実効性が損なわれることのないよう、当連合会は以下のとおり意見を述べる。

- 1 対象事案については、個人情報流出事案及び有価証券報告書等の虚偽記載事案が適用範囲外とされてしまうことのないようにすべきであり、また、食中毒などの共通原因による人身被害事案に関しても適用範囲とするよう、引き続き検討すべきである。
- 2 今回取り入れられなかったC案(オプト・アウト型の集合権利訴訟)に関しても、今後も採用を検討すべきである。
- 3 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。
- 4 被告適格については、民事訴訟の原則どおりとし、特段の制限をしないことにすべきである。
- 5 支配性(優越性)の要件については、対象事案を不当に狭める解釈を惹起することのないような要件にすべきである。
- 6 通知・公告費用については、第1段階目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。

第2 意見の理由

1 はじめに

消費者委員会集团的消費者被害救済制度専門調査会は、本年8月に集团的消費者被害救済のための新たな訴訟制度(以下「本訴訟制度」という。)について取りまとめた報告書を公表した。

これを受け、今後消費者庁で法案を策定し、平成24年度の通常国会に上程して法制化を目指すことになっている。

2 早期立法化の必要性

報告書は、消費者被害を集団的に救済するという我が国にこれまでなかった制度を創設することを提言するものであり、これまで被害救済が十分になされてこなかった多くの消費者のためにも、当連合会として高く評価するものである。

依然として多数の消費者を巻き込んだ消費者被害事件が後を絶たないのが現状であり、かかる現状に鑑みれば、かかる制度の導入が一日も早く実現されるべきであることは明らかである。今後、立法作業を担当することになる消費者庁においては、本訴訟制度が来年の通常国会において速やかに立法化されるよう、引き続き努力を求めるものである。

そして当連合会は、本訴訟制度が集団的消費者被害の救済のために、より実効性あるものとなることを願い、法案作成にあたって以下の項目について更に検討するよう求めるものである。

3 対象事案

- (1) 報告書において、製品事故や食中毒による拡大損害が生じた事案に関して、「本制度施行後の状況を踏まえ、引き続き検討すべき」ものとして、今後引き続き検討する必要性を認める表現になっていることについては、一定の評価をしたい。薬害や食中毒事故こそ迅速で集団的な解決が求められているところであり、むしろ企業側においても一回的解決が図りうるとすれば大きなメリットがあるところである。最近問題となっている小麦アレルギーを多数の者に発症させた石けんの事件においても、被害者からの個別訴訟の提起を待つのではなく、迅速に被害原因を明らかにして早期に集団的な救済基準を策定できるようなスキームがあれば、適切迅速な被害救済に大いに資するものとなるはずである。本訴訟制度の成立後においても、引き続き検討をされるよう強く望みたい。
- (2) 個人情報流出事案に関して、報告書では「基本的には、本制度の対象となるものと考えられるが、慎重に検討すべきとの指摘もあった。」と、やや消極的な書きぶりであるが、この種の事案は、共通の原因によって多数の消費者が定型的な被害を受ける典型的なものであり、むしろ本訴訟制度の対象にもっとも相応しいとさえいい得るものである。

例えば、TBC事件においては5万人分の個人情報が出たが、損害の回復を求めて提訴した者はわずか13名であった。判決により認められた損害は慰謝料3万円と弁護士費用5000円であった。またYahoo!BB事件では、451万人分の個人情報が出たが、損害の回復を求めて提訴したのはわずか5名で、認められた損害は慰謝料5000円と弁護士費用1000円であった。

このように個人情報流出事案は、少額多数被害の典型であり、ほとんどの被害者が訴訟を提起することができずに泣き寝入りしていることがわかる。本訴訟制度の導入によって、被害を救済する必要性が極めて高い類型である。

- (3) 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。」との記述になっており、適用対象となるか危惧される表現となっている。

金融商品取引法や金融商品販売法によって、既に投資家の保護は十分であるとの意見もあるようであるが、実体法による消費者の利益擁護の配慮が一定程度なされているとしても、消費者がその権利を行使することが(とりわけ訴訟上行使することが)困難であるという現実がある。このような実情を踏まえて訴訟制度の検討が進められてきたものであるから、この種の事案を対象から除外すれば、制度創設の意義が大きく減殺されてしまうことになる。また、事業者側に係争利益の把握が困難であるとの意見もあるようであるが、被告事業者がその訴訟の重大性を判断する程度の大まかな把握は可能ならずであり、この主張も除外する理由とならない。

もし被告適格が限定された場合には、金融商品取引法が定める発行会社の役員らには本訴訟制度では責任を追及できないこととなるが、なおこの種の事案の被害発生に責任を負うべき発行者を含む事業者に対して責任を追及できる利点があるから、本訴訟制度の適用対象とする意義は減じることはない。

現状では消費者は株式市場等の金融取引分野でなお、有価証券報告書等の虚偽報告等による被害救済から遠ざけられたままとなっているのが実情である。そのことは実際の被害事例を見ても明白である。

ライブドアの虚偽報告事件は、2006年1月16日の東京地検の強制捜査を契機に明らかになった虚偽報告事案で、その後株価が急落した。

当時、株主は約22万人で、強制捜査前の時価総額は約8000億円であった。しかし、主要な弁護団に依頼して被害回復訴訟を実際に提起した

個人は3340名で合計約210億円に過ぎない。

石川島播磨重工業(IHI)の虚偽報告事案は、2007年9月28日、自ら過年度決算の訂正の可能性を公表して以降、2006年度の決算を粉飾していたことが明らかになった事案である。個人株主の中で、これを理由に訴訟提起したのは約200名で2億円に過ぎない(なお、IHIは金融庁の行政処分は認諾して課徴金を支払ったものの、訴訟では虚偽報告の事実さえ争っており、訴訟は長期化が避けられない見通しである。)

FOIの上場時の虚偽報告事案は、2010年5月12日に証券取引等監視委員会が調査に入った旨報道されて、2009年11月に上場した際の粉飾が明らかになったものである。2010年3月末の株主名簿では1万7000人の株主がいたが、この株主のうち205名、実損3億4200万円の被害者のみが提訴している。

このように虚偽報告事案では、被害者、特に時価数百万円から数十万円の株式を保有していた消費者にとっては、訴訟提起自体が大きな負担となっており、その被害救済を求める訴訟提起がほとんどなされていないのが実情といえる。消費者の被害回復を容易にするため本訴訟制度の導入が不可欠といえる。

4 手続モデル

報告書では、オプト・アウト型は採用されなかった。しかし、オプト・アウト型訴訟制度のような一次的解決を図る仕組みは、二段階型の弱点とされる部分(少額事件や1段階目における包括的和解等)を補うるものであり、本制度の施行後の動向を見極めるとしても、今後積極的に導入が検討されるべきものであることを指摘しておきたい。

5 手続追行主体

手続追行主体に関しては専門調査会の議論においても、これまで消費者被害救済を担ってきた弁護士や被害者団体を追行主体とすること自体が理念として否定されたわけではなく、時間的な制約からその要件を詰め切れなかったものと理解している。このような実績と経験を有する者も手続追行主体とすることによって、より本訴訟制度が活発に利用され、消費者被害の救済に実効性あるものになる。

報告書では、訴訟追行主体を適格消費者団体に限定する結論となっているが、弁護士や被害者団体についても本訴訟制度の手続追行主体として想定され得る

ものであることを踏まえ、その具体的要件、認定の主体及び手続等について引き続き検討すべきである。

6 被告適格

報告書において、事業者たる法人とともに、被告となりうる事業者の役員などを本訴訟制度においても被告にすることについて、一定の場合において認める記述が加わったことについては、一定の評価をしたい。

しかしながら、通常の訴訟においては当然に事業者と共に被告となりうる事業者の役員に対して原則被告とすることができないとする合理的根拠は認めがたい。また当面の間、訴訟追行主体を適格消費者団体に限定することとなる本制度においては、現在の差止請求と同様に訴訟追行についても行政による監督がなされることを考えれば、事業者側が懸念する濫訴にあたるような、不必要な役員への責任追及を適格消費者団体が行うことは考えにくいともいえる。したがって、被告適格を認めるべき役員等の範囲については、立法作業の中で積極的に検討されるべきである。

7 共通争点の確認の訴えの要件

報告書において「支配性」という用語に関して「（優越性）」が付記されたこと、支配性（優越性）の立証要件について基本的に事業者側にあると明記された点については評価したい。もっとも、「二段階目の手続に加入した多数の消費者について、個々の消費者ごとに相当程度の審理が必要となることがない程度になっている状態」との報告書に記載されている要件は、抽象的であり、かつ様々な解釈が可能な文言である。この要件によって、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てしまうことのないよう、またこの要件を巡って不必要な攻防が第1段階の手続でなされ、審理が長期化することのないよう、「支配性」が「支配性（優越性）」と変更された議論の経緯を踏まえつつ、具体的な要件を検討すべきである。

8 通知・公告費用の負担

報告書は、二段階目の手続への加入を促すための通知・公告費用に関して「原則として申立団体がその費用を負担し、一定の場合には、相手方事業者に負担させる手続きを設けることが考えられるが、原則として相手方事業者が負担することとすべきとの指摘もあった。」としており、まだ議論の余地のある書きぶりとなっている。

通知・公告費用を申立団体が負担することになれば，適格消費者団体がいずれも財政的に決して豊かとはいえない現状であることを考えると，現実には本訴訟制度の活用が大きく阻害されるおそれがある。

かかる視点を踏まえ，今後の立法作業においては，第１段階目で被告の責任を認める判断がなされていることを前提に，通知・公告費用を原則被告に負担させる方向で検討されるよう求める。

以上