HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	消費者法における私人によるエンフォースメントとしての団体訴訟
Author(s)	池田, 清治
Citation	新世代法政策学研究, 15, 241-252
Issue Date	2012-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/49021
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP015_007.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

消費者法における私人による エンフォースメントとしての団体訴訟

池　田　清　治

1　はじめに

本報告の目的は、日本における消費者団体の団体訴訟制度を紹介し、検討することにある。消費者契約法の施行10年を迎え(1)、この問題をめぐる議論はますます活況を呈しつつある(2)。

ところで、今回の国際シンポジウムで、フランス法と日本法を比較検討することは極めて意義深いものと考えられる。なぜなら、現在、両国においては、消費者団体の団体訴訟制度をめぐって深められた議論がされてお

(1) 10年という区切りの年であることもあって、雑誌でも特集が組まれている。たとえば「消費者契約をめぐる法の展望 ── 消費者契約法施行10年に寄せて」（法律時報83巻８号）、「消費者契約法の10年」（NBL 958-959号）がその代表例である。また、この間に公表された論稿は数え切れないので、体系書として大村敦志『消費者法〔第４版〕』（有斐閣、2011年）を、さらに最新の比較法研究として中田邦博、鹿野菜穂子編『ヨーロッパ消費者法・広告規制法の動向と日本法』（日本評論社、2011年）を挙げるにとどめる。

(2) 団体訴訟制度については、前注(1)で挙げた特集でも１つのテーマとして取り上げられている（山本豊「適格消費者団体による差止請求」〔法律時報83巻８号27頁〕、笠井正俊「適格消費者団体による差止請求に関する諸問題」〔NBL 959号27頁〕）。また日本消費者法学会では、２年連続してこの問題がシンポジウムのテーマとされている（2010年度については、「集団的消費者被害の救済制度の構築に向けて」〔現代消費者法８号〕と『消費者法　第３号』〔日本消費者法学会〕を、2011年度については、「集団的消費者利益の実現と実体法の役割」〔現代消費者法12号〕を参照）。

り[3][4]、特に日本の制度設計にあたっては、単にフランスの状況が参照されているだけでなく[5]、そこでされている提案は、フランスの2006年法案（BRETON 法案）と共通する内容を有しているからである[6]。

また団体訴訟を語るとき、常にオプト・インとオプト・アウトが問題とされるが、これは制度の実効性と関わりを持っている。そして、この意味でも、今回のシンポジウムには意義がある。なぜなら、デンマークの団体訴訟では、オプト・インを原則としつつも、オプト・アウトが例外的に認められており[7]、そこにはまさに「制度の実効性」という問題が伏在しているからである。

このように、議論が深化しつつある諸国の法制度（ないし法案）を制度設計的な観点から考察することで、エンフォースメントの多元性（手法の多元性とアクターの多元性）を自覚した、実り豊かな議論が可能になるように思われる。これは本グローバル COE のテーマである「多元分散型統御を目指す新世代法政策学」の 1 つのケーススタディとしての意味を持つ。

[3] フランス法の状況については、本特集に掲載されているソラヤ・メキ論文のほか、山本和彦「フランスにおける消費者集団訴訟制度の概要（上）（下）」（NBL 942号22頁、943号19頁）参照（これ以前の邦語文献についても、同論文を参照）。

[4] 日本の状況については、「２　日本法の現状」以下で検討する。

[5] 消費者庁企画課『集団的消費者被害救済制度研究会　報告書』（2010年 9 月）（以下、『報告書』という）参照（『報告書』の内容は、http://www.cao.go.jp/consumer/history/01/kabusoshiki/shudan/doc/001_101028_shiryou2-2-2.pdf、http://www.caa.go.jp/planning/pdf/100914materials.pdf を参照）。

[6] 前注(5)で紹介した研究会において座長を務めた、三木浩一「集団的消費者被害救済制度の構築」（新世代法政策学研究11号239頁）では、フランスの2006年法案はいわゆる「２段階型」を採るものとして位置づけられている（同256頁）。もっとも、日本の「２段階型」を子細にながめるなら、このフランスの法案よりも、ブラジル法に近いとの印象を受ける。ブラジル法については、三木浩一「ブラジルにおけるクラスアクション（集団訴訟制度）の概要」（NBL 961号48頁）参照。

なお、NBL 911号にはじまる集合的権利保護訴訟研究会の一連の業績、とりわけ要を得た外国法研究がこの分野の研究を大いに進展させ、現在の立法作業の礎石となっていることを特記しておく。本稿もこれを基礎とするものである。

[7] 上原敏夫「デンマークにおけるクラスアクション（集団訴訟制度）の概要」（NBL 917号72頁）参照。

２　日本法の現状

(1) 差止請求

日本法の課題を明確にするため、フランス法と比較しつつ、日本法の現状を確認しておこう。

まず、日本でも、フランスの違法行為停止訴権（l'action en cessation d'agissements illicites, L 421-6条）に（ほぼ）対応する、差止訴訟制度は認められている。これは不当条項及び不当な勧誘に対する差止請求権を消費者団体に与えるもので、日本では2007年に施行されている[8]。フランスで最初に不当条項削除訴権（l'action en suppression de clauses abusives）が認められたのは1988年であるから、日本は約20年遅れての出発であった。

なお、2010年 8 月の時点で、この差止請求権が与えられている適格消費者団体（＝認可された〔agréée〕団体）は 9 つあり、各団体が公表したものだけで25件の実績がある[9]。

(2) 損害賠償請求

これに対して、現在のところ、消費者団体が損害賠償訴訟に関わることは認められていない。すなわち、

第 1 に、フランスの私訴権（l'action civile）に当たるような制度は認められていない。そのため、自分自身で被害を受けることのない消費者団体は、違法な行為によって多数の消費者に損害を与えた企業があったとしても、団体の活動費はもちろん、名目的な損害賠償を請求することもできない。

第 2 に、被害を受けた消費者から授権を受けて消費者団体が被告企業に訴訟を提起する制度（代位損害賠償訴権ないし共同代理訴権〔l'action en représentation conjointe〕）も、日本では認められていない。

[8] 文献はあまりに多く、列記しきれない。前注(2)で挙げた山本論文と笠井論文を参照されたい。

[9] これは、前注(5)で挙げた『報告書』に基づく数字である。その後の動向も含め、詳細については、笠井・前掲論文（前注(2)）参照。

このように、日本の消費者団体は「お金」から完全に隔離されている[10]。

もっとも、消費者団体が「金銭」から隔離されているからといって、消費者の被害回復を目的とした制度がないわけではない。被害を受けた消費者が加害者たる企業に対して民事訴訟を提起できるのは当然であるが、このほかにも、犯罪によって得られた収益については、それを国が没収し、被害者に配分する制度が2006年に導入されている。昨年の夏まで、22件の実績がある[11]。しかし、たとえば行政庁の課す課徴金については、これを被害者に配分する制度は用意されていない。

このように、金銭的給付に関する限り、日本法はやや手薄な状態にある[12]。

3　日本における立法提案について

(1) これまでの経緯と今後の見通し

消費者法をめぐる日本の状況は、現在、動きが急である。すなわち、

まず、日本では、2009年に消費者庁と消費者委員会が独立した行政機関としてはじめて設置された。総理大臣が毎年交代する政情不安な日本であるが、紆余曲折はあったものの、国会では ── 幸いにして ── 全会一致で、この２つの組織を設ける法案が成立している[13]。

また、この法案の「附則」では、3年以内に消費者被害を回復するための集団的訴訟制度を導入する旨が謳われていた。重要なのは、これが単なる各院の「附帯決議」ではなく、「附則」、つまり、── 強制力のある ── 法律の一部であることである。そのため、消費者庁に「集団的消費者被害

[10] 間接強制における強制金の取扱いを含め、消費者契約法28条参照。

[11] 前掲『報告書』（前注(5)）参照。

[12] なお、金銭的な給付請求には、相異なるいくつかの機能があり、損害の填補にとどまるものではない。詳しくは、池田清治「消費者団体の団体訴権 ── その背景と位置づけ」（吉田克己編『競争秩序と公私協働』〔北大図書出版会、2011年〕233頁以下所収）を参照。

[13] 詳しくは、池田清治「消費者庁および消費者委員会の設置の意義と経緯 ── 消費者行政の変遷と各国の動向 ── 」（現代消費者法５号４頁）参照。

救済制度研究会」が設けられ、2010年９月には消費者庁企画課『集団的消費者被害救済制度研究会　報告書』がまとめられている[14]。順調に行けば、2012年には新しい法案が形になっているはずである。ちなみに、本シンポジウムの報告者の１人である中川丈久教授はこの研究会のメンバーの一員である。

そこで、以下では、日本の最新の状況ともいえるこの『報告書』の内容を紹介し、検討を加えることにする[15]。

(2)「集合訴訟制度」について

この『報告書』では、行政による経済的不利益賦課制度（たとえば課徴金制度）についてもふれられているが、検討の中心はやはり集合訴訟制度（＝民事訴訟）にある[16]。前述のとおり、デンマークでは既に導入され、そして、フランスでも導入が検討されている制度である。

ところで、『報告書』では、集合訴訟に関する各国の制度を概観したうえ（参照の対象とされたのは、アメリカ、カナダ〔ケベック、ブリティッシュコロンビア、オンタリオ〕、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、ブラジル、フランスなどである）、考えられうる選択肢として、後述の4つのパターンを挙げている。ただし、いずれのパターンにおいても、手続の追行主体としては適格消費者団体が想定され（l'agrément の問題に対応しよう）、また実際の訴訟追行に当たっては、裁判所の許可を要するとされ

[14] http://www.caa.go.jp/planning/index1.html 参照。また『報告書』については、前注(5)参照。

[15] なお、この『報告書』（前注(5)）を受け、その後、消費者委員会集団的消費者被害救済制度専門調査会『集団的消費者被害救済制度専門調査会　報告書（案）』（2011年８月）が出された（以下、『報告書（案）』という。その内容とこれに至る経緯については、加納克利、南雅晴、岡田誠、宗宮英恵「集団的消費者被害救済制度の検討状況について」〔NBL 963号50頁〕参照）。ただし、重要な内容を含んではいるものの、本シンポジウム終了後に公表された資料なので、注で必要最小限ふれるにとどめることにする。

[16] もっとも、その後、行政的な手法に関する検討も進展している。詳しくは、本シンポジウムにおける中川報告を参照。また消費者庁における検討状況については、http://www.caa.go.jp/planning/index9.html を参照。

ているようである（la certification の問題に対応しよう）。

さて、『報告書』では、集合訴訟制度を分析検討するさい、次の2つの視角が基軸とされているように思われる。

第１は、消費者団体がどの段階の手続まで行うか、という視角である。つまり、

(α) 消費者団体は主に第１段目の訴訟、すなわち、責任原因を確定する訴訟を行い、第２段目の訴訟、つまり、実際に被告企業に損害賠償を求める手続は個々の消費者が行うのか（もちろん、この段階においても、消費者団体が個々の消費者をサポートすることはありうる）、

(β) それとも、消費者団体が実際に損害賠償を請求して金銭を受け取り、これを消費者に分配するのか、

という選択である。

第２は、消費者の訴訟への関与をオプト・インとして仕組むのか、オプト・アウトして仕組むのか、という問題である。

以上の２つの軸を組み合わせることで、『報告書』（28-30頁）は、有力な選択肢として、次の４つのパターンを挙げている。

まず (α) ２段階手続を採用する場合、

(α-1) 消費者団体が責任原因に関する判決を求め、もしこれに勝訴した場合、公告をして被害消費者を募る方法（第１段目の判決が消費者にとって不利なものでも、その効力は消費者には及ばない）。〔『報告書』でいうＡ案〕

(α-2) 消費者団体による訴訟追行が認められた段階で、公告をして、除外の申し出（オプト・アウト）の機会を設け、そのうえで下された第１段目の判決は消費者の不利にも働くとする方法。〔『報告書』でいうＢ案〕

次に (β) 消費者団体が被告企業から実際に金銭給付まで受ける方法を採用する場合、

(β-1) 消費者団体による訴訟追行が認められた段階で、公告をして、除外の申し出（オプト・アウト）の機会を設け、そのうえで下された判決は消費者の不利にも働くとする方法。〔『報告書』でいうＣ案〕

(β-2) 消費者団体による訴訟追行が認められた段階で、公告をして、参加の申し出（オプト・イン）の機会を設け、そのうえで下された判決は消費者の不利にも働くとする方法。〔『報告書』でいうＤ案〕

そして、『報告書』では、この４つのパターンについて詳細な検討が加えられているが（30-43頁）、なかには専ら日本の訴訟制度に関わる問題など、本シンポジウムの趣旨やグローバル COE プログラムの目的との関係が希薄なものもある。そこで、以下では、①オプト・インにするかオプト・アウトにするか、②訴訟手続を２段階にするか否か、という２つの問題について、その発想の背景にある問題意識を含め、検討することにする。なぜなら、この２つの問題は、いずれの国においても選択を迫られている最も基本的かつ重要な問題であり、その意味で普遍的な課題といえるからである。

４　２つの問題とその背景にあるもの

(1) オプト・イン方式とオプト・アウト方式

自分の権利を処分できるのは自分だけである、という原則に照らすなら、制度としてはオプト・イン方式のほうが整合的である。これに対して、オプト・アウト方式には常に困難がつきまとう[17]。除外の申し出の機会が設けられているとはいえ、その公告が実効的かという実践的な問題や憲法上の「裁判を受ける権利」との関係という原理的な問題もある。これらの問題の淵源は、消費者が自分の知らないうちに不利な判決の効果を受けるという点にある。また消費者が個別に訴訟を提起した場合、この個別訴訟と集合訴訟との関係や時効中断の問題など、手続的な課題も ── オプト・イン方式に比べ ── 多い[18]。

しかし、このように多くの難点があるにもかかわらず、オプト・アウト方式が強く叫ばれるのは「制度の実効性」という問題があるからである。つまり、オプト・イン方式の場合、訴訟に参加する消費者が少ないとする

[17] この点は、本シンポジウムにおけるソラヤ・メキ報告も参照。

[18]『報告書』（前注(5)）42-43頁も参照。

と、結局、被告企業に不当な利益が残ってしまうのである[19]。

ところで、このような分析からは、オプト・アウト方式が最も強く求められている問題状況が明らかになる。つまり、個々の消費者の被った損害が少額であるため、個々の消費者が訴訟を提起することはあまり考えられないが、他方で、被告企業は一定量の利益を得ている、という状況である。もちろん、被告企業が利益を得ていない場合であっても、個々の消費者が訴訟を起こすインセンティブが稀薄な事案もありえ、その場合にはオプト・アウト方式が要請されるであろう。しかし、被告企業が利益を得ている場合には、特に不正義の度合いが高く、不当な利益を剥奪するための制度として、オプト・アウト方式が強く意識されるようになるのである。事実、デンマークでは、個々の損害額が少額であるため、個別訴訟を提起することが期待できず、かつ、集合訴訟への参加申出（つまり、オプト・イン方式）を待つことも不適切である場合に限って、オプト・アウト方式が認められている[20]。またデンマークに先立って、ノルウェーでもこの２つの方式を同じ形で使い分ける方法が採用されており[21]、このような傾向はオプト・アウト方式が強く要請される問題状況を端的に示すものといえよう。

しかし、もしそうであるなら、不当な利益の剥奪を目的とする法制度が集合訴訟（＝民事訴訟）であらねばならない必然性はない。なぜなら、不当な利益の剥奪は行政による課徴金制度等でも実現可能だからである（もし被害者救済を図るなら、これを原資として、被害者である消費者に賠償金を配分すればよい）。そして、オプト・アウト方式については、オプト・イン方式と異なり、民間の消費者団体に提訴権を認めず、消費者オンブズマンという公的機関にのみ提訴権を与えているデンマークの制度は、この点でも示唆的である[22]。それは集合訴訟といいつつも、実質的には行政機関のする行為と把握することができるからである[23]。

[19] ここに焦点を絞った制度がドイツの不正競争防止法上の利益剥奪請求権である。この制度を含め、近時のドイツ法の状況については、宗田貴行『団体訴訟の新展開』（慶應大学出版会、2006年）参照。このほか、同『消費者法の新展開』（慶應大学出版会、2009年）も参考になる。

[20] 上原・前掲論文（前注(7)）参照。

[21] 三木浩一「ノルウェーにおけるクラスアクション（集団訴訟制度）の概要（上）（下）」（NBL 915号46頁、916号51頁）参照。

(2) 消費者団体による訴訟追行の範囲

消費者団体は、消費者被害の原因に関する責任の有無を確定する手続のみ行うのか、それとも実際に消費者に代わって賠償金を受け取り、消費者への配分手続まで行うのか。これも消費者被害の実態に大きく依存している。

まず消費者被害が定性的であるのみならず、定量的である場合、責任の有無と賠償金算定とを別の手続に分ける実益はあまりない。たとえばワインの瓶詰めのさい、目方を一律的にごまかしていた事案にあっては、責任判断だけでなく、被害額の算定も容易であり、訴訟手続を２段階に分ける必要性も実益もない。

これに対して、消費者の受けた被害が多様で、度合いもまちまちである場合、責任原因の有無と損害額の算定手続を分ける意味が出てくる。たとえばワインに有害な物質が混入していた場合、被害は単なる吐き気から死亡に至るまで多段階であるかもしれず、また同じ傷害でも、入院日数は若者と老人とで異なる可能性がある。このような場合、消費者が消費者団体に望むのは、まずは責任の確定であり、その後、消費者は責任確定の判決を利用して、各自、損害の回復を目指すことになる（もちろん、そのさいにも消費者は消費者団体の助力を願うことはありうる）。

このように、消費者団体の訴訟追行の範囲は、被害が定量的か多様かという問題にも影響されることになる。

[22] 上原・前掲論文（前注(7)）参照。

[23] ノルウェー法の場合、デンマーク法におけるこのような制約はないが、オプト・アウト方式を認めるか否かについて、まず裁判所の判断がされる仕組みになっているようである。三木・前掲論文（前注(21)）参照。

5　結論 ── 被害の実態と集合訴訟の役割

(1) 集合訴訟に求められる役割

これまでの簡単なスケッチからも分かるように、集合訴訟に求められている役割は一様ではない。消費者被害のあり方が一様でないためである。たとえば人身損害の場合、何よりも被害回復が最優先の課題とされる。そして、「裁判を受ける権利」との関係から、ここでオプト・アウト方式を採ることにはかなりの抵抗感がある。

これに対して、軽微な経済的損失の場合、もちろん、被害回復は重要な課題の１つではあるが、公告の費用や実際の配分手続まで考えた場合、オプト・イン方式ではコストを賄えない場合もある。しかし、提訴されないとなると、結果として、加害者が不当な利益を保持し続けることになるので、まずは加害者から不当な利益を剥奪し、そのうえで可能な限り、被害者に配分する、という方法が採られることになる。そして、このような配分手続がコスト的に困難であったり、あるいは、残余金が出た場合には、消費者の権利擁護のための基金にする、といった方策が考えられよう[24]。

このように検討してくると、集合訴訟として１つのタイプのものしか認めないというのではなく、複数のタイプを併存させるという ── デンマークやノルウェーで採られている ── 方法も十分にありうることになる。そして、そのさい、制度の実効性に配慮するなら、２つのタイプは必ずしも整然と区別されている必要はなく、重なり合っている部分があってもよいことになろう。

(2) 司法手続と行政手続

既に述べたとおり、もし不当な利得を得ている企業から利得を剥奪する（だけ）なら、集合訴訟（＝民事訴訟）によるべき必然性はなく、行政庁による課金制度でも目的は実現しうる。とりわけオプト・アウト方式に対する抵抗が根強い場合、課金制度のほうが社会的には受け容れられやすいであろう[25]。

しかし、「制度の実効性」を考えた場合、答えはそれほど単純ではない。まず行政庁が適切に課金制度を実施し、さらにそれを被害者に配分するとなると、組織を整備する必要がある。実際にそれが可能か否かは、それぞれの国の状況による[26]。

他方で、オプト・アウト方式の権限を消費者団体に与えた場合、それが実際にどのように機能するかについても検討する必要がある。最初に述べたとおり、日本では適格消費者団体に差止請求権が与えられているが、実際に訴訟提起に及ぶことは必ずしも多くない。消費者契約法では、消費者団体は相手方企業と事前に交渉することが求められており（同法41条）、また実際にも多くの事件は和解によって解決がされている。つまり、消費者団体に権限を与えることは、その団体が交渉力を持つことを意味し、これによって事件が迅速かつ効率的に解決されることがあるのである。すると、ここでも制度設計は一義的には決定しえず、消費者団体の実態を踏まえたその国の実情によることになる。

(3) 結び

エンフォースメントの主体として、いずれの社会的セクションに実際に期待しうるかは各国の状況による。しかし、消費者被害のあり様は、先進諸国では共通点もかなりあり、そのため、実効的な制度設計という観点からアプローチしたとき、各国の制度には類似している部分が多く、参考となる箇所も少なくない。このシンポジウムを通じて、さらに相互理解が深

[24] 強制金の取扱い（前注(10)）はここでも参考になる。消費者契約法28条５項参照。

[25] なお、本シンポジウム終了後に公表された『報告書（案）』（前注(15)）においては、『報告書』（前注(5)）のうち、Ａ案（２段階手続＋オプト・イン方式）が採用され（同『報告書（案）』10-11頁）、そのうえで手続に関する詳細な検討がされている（11-31頁）。この背景には、不当な利益の剥奪という要請は集合訴訟（＝民事訴訟）ではなく、別の法制度（たとえば行政的な手法等）によって受けとめるべきであるとの態度決定（あるいは、集合訴訟で受けとめようとすると、民事訴訟にとって異質なものをあまりにも多く受け入れなくてはならないことへの躊躇）があるように思われる。

[26] 消費者問題をめぐる行政庁の組織形態が国ごとに多様であることは、池田・前掲論文（前注(13)）参照。

まり、互いの国の制度設計に有益な視点が得られることを願って、本報告の結びとする。