

2010年4月12日

消費者庁企画課御中

全国消費者団体連絡会
〒102-0085東京都千代田区六番町15プラザエフ6階
電話03-5216-6024
FAX03-5216-6036
webmaster@shodanren.gr.jp

「集団的消費者被害救済制度について」

「多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度」
の早期の創設を求めます

消費者庁関連法附則6項ならびに参議院附帯決議31項では、「多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益をはく奪し、被害者を救済するための制度」について、消費者庁関連三法の施行後3年を目途に創設するとしています。全国消費者団体連絡会は、3年の年限に拘らず、早期の創設を求めます。以下に、その理由と具体的な制度設計、及び運用等についての意見を述べます。

1. 制度の必要性について

消費者基本法の第二条では、「消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されること」を尊重すべき消費者の権利の一つとして掲げています。

行政による指導や処分により是正が図られたとしても、そのことは直接に被害救済につながるわけではありません。そもそも被害を受けた消費者が消費生活相談などを利用する割合はごく限られています。更には自分自身の被害に気づかない消費者もいます。しかも消費生活相談などによる解決は事業者に対する強制力がないため、事業者に解決に応ずる意思がなければ解決は望めません。その場合、通常の裁判によるほかありませんが、消費者被害は少額で裁判に引き合いませんし、事業者に比べて、経済力交渉力情報量などに大きな格差のある消費者が裁判をするのは大変なことです。裁判には二の足を踏まざるを得ない消費者が多いのが実態であり、現状では消費者の権利は侵されたままです。侵された権利を回復するために、集団的に被害者を救済する制度を創設することは喫緊の課題です。

国民生活センターのPIO-NETの集計によれば、2008年度の登録された消費生活相談の総件数は938,720件で、相変わらず高い水準にありました。それらの相談の既払い金額の平均額をみると、5万円以下の被害が45%と多数を占めていることがわかります。

また、2008年の国民生活選好度調査によれば、被害にあつて消費生活センターまたは国民生活センターに相談した人は、13.5%という低い数字でした。

消費者自身が自主交渉したり、また消費者センターなどのあっせんやADRによって事業者と合意が得られれば救済は可能ですが、少額被害であればほとんどの人はあきらめてしまいますし、訴訟までしようと思いません。また争いになった場合、被害回復は一層困難になります。

多くの人々が被害にあつても泣き寝入りしているのです。

他方、消費者被害は、公正に事業活動を進めている健全な事業者にとっても大きな障害となります。悪質な事業者が新しい手口で不当に利益を得て、被害が目されたら別の事業者名で別の手口で悪質商法を繰り返す、といったことを許さないためには、不当に得た利益を事業者のもとに残さないという観点も重要です。

消費者被害は、加害事業者と被害者の関係により多様性があります。「不当収益のはく奪」と「被害救済」の両者は重なる部分と重ならない部分があり、一つの制度で二つの問題を解決する

ことは極めて困難です。消費者被害全体を見渡して、どのような制度の組み合わせによれば「被害救済」と「不当収益のはく奪」を効果的に行うことができるか、という視点での検討を求めます。

2. 消費者被害の実情を踏まえた制度設計を進めてください

被害の多様性に鑑み、消費者被害の実情を踏まえた制度設計を行うことが必要です。

そこで、全国消費者団体連絡会消費者行政充実検討委員会「救済」ワーキンググループで検討を行い、以下の通り、整理しました。

a. 投資商法、悪質住宅リフォームなどの詐欺的商法に対して、行政機関が財産保全を先行し、押さえた財産をもとに被害者への分配を図る制度をイメージした、財産保全先行型の制度

そのほかにも、次々販売や未公開株などが対象となることが考えられ、これらの場合、加害者は当初より事業継続の意思がないため、その財産の隠匿や散逸のおそれがあります。そこで、加害者の活動を早期に止めさせ、財産保全を先行させることで不当利益のはく奪と被害救済の両方の実現を図る制度が必要となります。検討にあたっては、他省庁で既に実施している施策などを参考することが必要です。

b. 「個別の被害者の権利を何らかの形でとりまとめて請求する訴訟手続」をイメージした、集合型訴訟による救済制度

対象となる被害類型としては、

- ・ 外国語会話教室解約時の前払い受講料の精算金請求、大学学納金返還請求、個人情報流出など、被害者の特定が比較的容易で被害内容も定型的と思われる類型
- ・ アパート敷金返還請求など、被害者の特定は比較的容易だが被害内容の個別性が強いと思われる類型
- ・ 虚偽の有価証券報告書開示等による証券被害など、被害者の特定は困難だが被害内容は定型的と思われる類型

があげられます。これらの被害類型をカバーするために、複数の制度の組み合わせが必要です。

また、集合型訴訟による制度を有効に機能させるためには、前払金でのサービス提供業者に対しては、前払金を保全させる制度が必要です。商品券等を対象に設けられている制度を参考にするなどして、同時に整備してください。

c. 被害額僅少、被害者特定困難、被害内容定型的な事案に対する、行政による不当収益はく奪制度

先行して実施されている他省庁の課徴金制度を参考に、迅速な措置が図れる制度を設けることが必要です。

対象となる被害類型は、被害額が僅少（数百円～数千円程度）で、被害金額の分配そのものが費用的に見合わない類型、例えば食品表示偽装などが考えられます。

どのような制度や法律が自ら受けた被害を解決してくれるのか、どこに訴え出ればよいのか、消費者自身が判断するには難しい面があります。また、救済制度自体が消費者にとって利用しやすいものにならないければ、消費者が救済をあきらめ、ひいては次の被害者を生むことにもつながります。

消費者が活用しやすい制度にするためにも、消費者の関心を高めることは重要であり、検討段階からわかりやすい広報を継続的に実施することが必要です。

3. 消費者団体が運用の主体となる制度としてください

上記bの集合型訴訟による救済制度を担う主体としては、被害者・被害者団体、行政機関、消

費者団体が考えられます。

消費者基本法第二条では、「消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援する」とされ、消費者自身が他者や社会に配慮し、責任ある行動や選択を行えるような社会作りに関与することを求められています。

自らの権利を守るために消費者自身が行動することは重要です。その一方で消費者と事業者との間には、情報の質や量、交渉力等に格差が存在し、個々の消費者だけでは消費者被害の解決を図ることは困難です。そこで消費者の力を結集して活動する、消費者団体の役割こそが重要なものとなります。消費者団体も運用の主体となる制度としてください。

特に適格消費者団体は、日常的に差止請求業務にあたっていて、消費者被害の現状などを的確に把握しており、運用にあたってはその力を存分に発揮できることと思います。

消費者団体が十分に役割発揮できるよう、公告通知などに関する費用などの訴訟費用に加え、集団的消費者被害救済制度を活用するための運営費等の経費を回収できる制度や、消費生活センターや行政機関から必要な情報を迅速に入手できる制度の創設、そして訴訟における証拠開示制度の拡充などを行ってください。

4. はく奪した不当収益を活用できる制度を創設してください

「被害額を分配しても少額過ぎて被害者に返還できない」「被害者側が返還を求めている」「被害者がわからないので返せない」「被害者が名乗り出ないので返せない」という事態は必ず生じます。

返還されるあてのない不当収益をそのまま国庫に収めるのではなく、消費者被害根絶のための基金を設け、被害救済に取り組む消費者団体等への支援、実効性の高い被害未然防止策推進、自ら回収告知等出来ない中小業者に対するリコール用貸付等々に活用できるようにしてください。

以上