

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 4 年 6 月 2 日現在

機関番号：32612

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2019～2021

課題番号：19K01400

研究課題名（和文）消費者の財産的被害の集団的回復手続の拡充：行政との連携及びADR活用の可能性

研究課題名（英文）Strengthening consumer collective redress: possibilities of collaboration with administrative agencies and ADR

研究代表者

工藤 敏隆（Kudo, Toshitaka）

慶應義塾大学・法務研究科（三田）・准教授

研究者番号：50595478

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,300,000円

研究成果の概要（和文）：消費者の財産的被害の集団的回復手続につき、民間消費者団体と併存して行政庁の原告適格を認める場合、公私共働による訴訟追行を行うか、それとも広報など事件外での協力にとどめるかは、行政庁が構造的弱者を代弁し民事紛争に介入することへの国民意識の許容度や、民間消費者団体の活動力等を踏まえた考慮を必要とする。

裁判外紛争解決手続の中でも、仲裁は当事者の仲裁合意に基づくものであり、仮に集団訴訟のように当事者適格や判断効の特則を設けるとすれば、裁判を受ける権利との抵触が生じる。これを理論的に克服することは容易ではないが、個別仲裁手続の特殊な併合形態としての集団的仲裁手続は、あり得る一つの制度設計と思われる。

研究成果の学術的意義や社会的意義

集団的消費者被害回復手続について、ラテンアメリカ諸国では民間消費者団体と行政機関の原告適格を併存的に認める法制が多い。その制度や実情の分析は、消費者保護の実現における公私の協働ないし役割分担の在り方について、わが国に対し有益な示唆を与える。

また、集団的消費者被害の回復方法は、個別被害者への賠償以外にも、利益吐出しや消費者基金の設立など、柔軟かつ多様な方法が考えられる。それらの実現には、実体的な損害賠償理論だけでなく被害回復手続の観点からも見直しが必要であり、集団的ADRは一つの有効な手段となり得る。

研究成果の概要（英文）：Suppose administrative agencies can file a consumer class action along with private consumer organizations. In this situation, we should consider the style of cooperation between the agencies and the organizations (in the specific lawsuit or only outside the suits) based on the public tolerance of the administrative agency's intervention in civil disputes and the consumer organizations' ability and energy. Since an arbitration proceeding is conducted based on an arbitration agreement, if a "collective arbitration procedure" establishes special rules on standing and arbitration award, there will be a conflict with the right to have a fair trial in court. Although it is not easy to theoretically overcome this limitation, one possible institutional design might be the collective arbitration as extended consolidation of individual arbitration proceedings.

研究分野：民事手続法

キーワード：集団的消費者被害回復手続 集団訴訟・クラスアクション 裁判外紛争解決手続（ADR） メキシコ法
スペイン法

1. 研究開始当初の背景

消費者裁判手続特例法の施行から2年を経過した平成30年10月1日時点において、集団的被害回復訴訟の提訴事案は皆無であった。利用状況低迷の理由として、対象損害についての広範な除外や、特定適格消費者団体の活動基盤の脆弱性が指摘されていたが、手続面についての改善の検討は必ずしも十分でなかった。

2. 研究の目的

消費者裁判手続特例法が規定する、消費者の財産的被害の集団的回復手続について、行政機関に原告適格を認めること等による消費者団体との連携、および利益吐出しや制裁的金銭支払いも含む柔軟なスキームを実現するためのADRの活用の可能性について、立法および運用に関する考察を行うことを目的とする。

3. 研究の方法

(1) メキシコの消費者集合訴訟制度、および、民間消費者団体等と並んで消費者集合訴訟提起の原告適格を有する連邦消費者保護局(PROFECO)の組織体制や実際の提訴状況について、文献資料の収集・分析を行った。

(2) スペインにおける消費者ADRを所管する行政機関である、消費者情報事務所および消費者仲裁委員会の組織体制や事件処理手続について、文献資料の収集・分析、並びに現地実務家に対する書面インタビュー調査を行った。

4. 研究成果

(1) メキシコにおける消費者集合訴訟制度とその運用状況

2011年の連邦民事訴訟法改正により、「第5編 集合訴訟」が加えられ、集合訴訟に関する規律が詳細に定められた(以下では、連邦民事訴訟法の条文は、法律名を記載せず条番号のみを記載する。)集合的な権利および利益の保護に関する訴訟は、連邦民事訴訟法第5編の準則に従い、連邦裁判所で追行されなければならない(578条)。審級管轄や土地管轄については民法の一般原則による。集合訴訟は公的および民間の商品やサービスの消費に係る分野および環境分野について(578条)宣言的、形成的、または給付的の目的を有する訴えが可能である(582条)。集合訴訟の対象は、拡散的かつ集合的な権利および利益、すなわち、共通の事実上または法律上の状況により関係した、特定可能または不特定の人の集団に帰属する、不可分の性質を持つと解される権利および利益、並びに集合的事件(incidencia colectiva)による個別的な権利および利益、すなわち、法律上の状況により関係する特定可能な人の集団に帰属し、可分の性質を持つと解される権利および利益である(580条)。これらの権利及び利益は、以下の3種類の集合訴訟によって行使されなければならない(581条)。拡散的訴訟(acción difusa)すなわち、構成員が不特定の集団に帰属する権利について、原状回復やそれに代替する措置を求める訴訟、狭義の集合訴訟(acción colectiva en sentido estricto)すなわち、被告との間に法律の命令により共通の法律関係が存在する人々の集団に帰属する不可分の権利について、作為、不作為、個別損害の賠償により被害の回復を求める訴訟、同種個別的訴訟(acción individual homogénea)すなわち、共通の状況を有する個人の集合が有する、集合的事件(incidencia colectiva)による個人の可分な権利および利益について、相手方に契約の履行や終了を求める訴訟。

集合訴訟の原告適格を有するのは以下の者である(585条)。連邦消費者保護局(PROFECO: Procuraduría Federal del Consumidor)、連邦環境保護局(PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente)、全国金融サービス利用者保護委員会(CONDUSEF: Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros)(1号)、連邦競争委員会(CFC: Comisión Federal de Competencia)、30名以上からなる集団の共通の代理人(2号)、提訴の1年以上前に合法的に設立された非営利の団体(民事法人: asociación civil)で、定款の目的が、問題となっている分野の権利または利益の推進や保護を含んでおり、民事訴訟法が別途規定する要件を遵守しているもの(3号)、共和国検事総長(Procurador General de la Republica)(4号)。なお、3号の民間団体について「別途規定する要件」は、連邦司法行政を司る機関である連邦司法会議(Consejo de la Judicatura Federal)への登録である。登録の際には定款の内容が審査されるほか、団体が設立から1年を経過し活動の実態があることが要件とされる(619条から622条)。また、行政機関以外の原告適格者(585条2号、3号)は、代表の適切性として以下の要件を具備しなければならない(586条)。誠実かつ勤勉に訴訟追行すること(1号)、利益相反がないこと(2号)、根拠薄弱ないし軽率に訴訟追行し、または追行しようとするのではないこと(3号)、営利、不正競争、投機等の不当な目的で訴訟追行しようとするものではないこと(4号)、過去に提起した集合訴訟で、違法ないし不誠実な行動がないこと(5号)。

メキシコ法が、集合訴訟を提起する原告適格を行政庁および民間消費者団体に付与する点は、

ブラジル連邦消費者保護法の原告適格に関する規定と近似するが、30名以上からなる集団を代表する者の原告適格は、ブラジル法にはない制度である。他方で、アメリカ連邦民事訴訟規則におけるクラスアクションは、行政庁や消費者団体ではなく、クラスに属する個人に原告適格を認めるが、クラスの人数についての要件を設けていない。このように、メキシコ法の原告適格は、ブラジル法とアメリカ法の折衷的な制度とも言い得る。このような制度とされた背景には、行政機関である連邦消費者保護局のみに訴訟提起・追行を委ねた場合、官僚的、すなわち積極性や柔軟性に欠ける訴訟提起により、事業者の違法行為の是正が十分に図られないおそれの指摘があったようである。

連邦消費者保護局は、ウェブサイトにおいて、原告として提起した集団訴訟事件の状況の状況や、終結した事件の判決や和解の内容、算定手続への参加方法などの広報を行なうほか、民間消費者団体等が提起した消費者集合訴訟についても、事案の概要等を掲載している。同ウェブサイトによれば、消費者法の分野では、2012年から2020年末までに、連邦消費者保護局が提起した集合訴訟は通算19件、民間消費者団体や、被害者30名以上の集団の代表者が提起した集合訴訟も通算19件である。これに対し、メキシコでも環境法分野の集合訴訟では行政庁よりも消費者団体による提訴件数が多い。この背景には、環境保護団体は、消費者保護団体よりも早い時期から民事会社組織活動推進法の適用対象であり、税制上の優遇措置を受けていたこと、および民間団体同士の協力が緊密であったことが指摘されている。

なお、ブラジルにおいても、消費者団体訴訟の多くは行政庁によって提訴されているが、消費者団体の中には、集合訴訟の提起に積極的な団体もあり、検察庁やプロコン（わが国の消費者生活センターに類似する地方行政機関）と情報交換等を通じて密接な協力関係を築いている例がある。これに対しメキシコの連邦消費者保護局は、前記ウェブサイトのように、集合訴訟の広報に関しては民間消費者団体を支援しているが、訴訟活動を支援ないし協働する例は存在しないとされる。

(2) スペインにおける消費者仲裁制度とその運用状況

中央政府機関と地方政府機関の連携

スペインの消費者仲裁システムは、国の政令であるRDAC (Real Decreto 231/2008 de 15 de febrero, por el que regula el Sistema Arbitral de Consumo) が規律しており、基本的な手続は全国共通である。他方で、消費者仲裁手続の運営主体である消費者仲裁委員会は、全国消費者仲裁委員会以外は、自治州や市など地方政府の固有の権限で設置される。そのため、RDACに規定がなく、設置主体である各地方政府の立法や運用に委ねられている部分では、手続に差異が生じ得る。例えば、メディエーションや和解的仲裁判断による解決の割合は、自治州によって差異があり、手続に関する運用の違いも一因であると推測される。

消費者行政を所管する中央官庁である消費者省には、消費者仲裁システムの全国的統一を図るための2種類の機関が設置されている。1つは消費者仲裁統括委員会 (Comisión de las Juntas Arbitrales de Consumo) であり、同委員会は、消費者仲裁申立受理に関する不服、同様の事案について相反する仲裁判断がある場合の処理、消費者仲裁付託の公開申出、および仲裁人候補者の認証取消に關与する権限を有する。消費者仲裁統括委員会は、全国消費者仲裁委員会の委員長と、地方消費者仲裁委員会の委員長2名で構成される小規模な合議体であり、具体的事件の手続運営や判断といったミクロのレベルでの統一を担っている。

もう1つは消費者仲裁システム総評議会 (Consejo General del Sistema Arbitral de Consumo) であり、同評議会は、仲裁人の共通研修プログラム、仲裁人資格の認定基準、限定的公開付託の承認に関するガイドライン、消費者仲裁委員会および仲裁人の相互協力、特別部門および地域部門設置に関する基準などの策定権限を有する。消費者仲裁システム総評議会は、消費者省の幹部職員と、行政機関、事業者、消費者、弁護士会の代表から選任される20名の評議員により構成される、比較的に大規模な合議体であり、一般的なガイドラインや制度設計といったマクロのレベルでの統一を担っている。

このように、スペインの消費者仲裁システムは、中央と地方を単純にヒエラルキー構造にするのではなく、中央と地方、あるいは消費者と事業者の均衡に配慮した合議体を通じた緩やかな統一を企図していることに特色がある。この点は、わが国において、地方自治体における相談や紛争解決手続の広域連携、および地方自治体と国民生活センターや消費者庁との連携を行うに際し、業務や権限の分掌の一つのモデルとして、参考になり得ると思われる。

メディエーション等による和解的解決

消費者仲裁手続においては、当事者の明示的反対がある場合や、消費者情報事務所等において既にメディエーションを経たが不調に終わっていた場合を除き、審理に先立ってメディエーションを行うことが必要とされる。全国集計の統計によれば、仲裁判断により終了した事案とメディエーションにより終了した事案の割合は拮抗しているか、後者が上回る年もある。これに加えて、消費者情報事務所におけるメディエーションにより解決される事案や、仲裁手続における調停を経て和解的仲裁判断がされる事案があることも考慮すれば、和解的解決の割合は相当に高いことが看取できる。

このような和解的解決を可能にする要因、すなわち、消費者情報事務所や消費者仲裁委員会におけるメディエーションの具体的な実施方法、およびメディエータの資格や教育研修体制は、わが国の消費生活相談員の専門性強化を図る上で、参考にできる点があると見られる。しかし、消費者情報事務所や消費者仲裁委員会の体制や手続は、設置する地方政府毎に差異があり、かつ

現場の運用に委ねられている部分も広範なことから、実態を正確に知るには、現地調査の実施が理想的である。新型コロナウイルスによるパンデミックが収束し、出入国規制が緩和された暁に実現を期することとしたい。

集合的消費者仲裁

集合的消費者仲裁 (arbitraje de consumo colectivo) は、管轄を有する消費者仲裁委員会委員長の職権、または、消費者の集合的利益が害された地域の消費者団体の代表による申出、または下位の地域の複数の消費者委員会の申出によって開始される (RDAC58 条 1 項)。

消費者仲裁委員会は、加害者とされる事業者に対し、共通の事実状況から被害を受けたと主張する複数の消費者との紛争について、集合的消費者仲裁手続に付託するか否か、および付託する場合に紛争の一部または全部について和解的合意 (acuerdo conciliatorio) の申出を行うか否かについて、手続開始の通知から 15 日以内の回答を求めなければならない (同条 2 項)。事業者が集合的消費者仲裁手続への付託に同意しない場合、消費者仲裁は、集合的消費者仲裁の申出がされた消費者仲裁委員会において、通常の手続により行われる (同条 3 項)。

事業者が集合的消費者仲裁の付託に同意した場合、消費者仲裁委員会は、被害を受けた関係する地域の消費者に対し、集合的消費者仲裁への個別の権利の届出を促す公告をしなければならない。公告は該当地域の官報によることを要し、他の方法を付加的に用いることもできる (RDAC59 条 1 項)。消費者が届出をすべき期間は 2 か月間であり、公告内容は、集合的消費者仲裁手続を開始することに加え、利害関係を有する者は事業者による和解的合意の申出内容を知る機会があること、期間内の申出がされなかった場合に消費者が受ける不利益の内容である (同条 2 項)。この不利益とは、期間経過後の消費者による届出は、仲裁の審理期日の前にされたものに限り有効であり、届出をした消費者は、その後の手続に参加することはできるが、既に行われた手続のやり直しを求めることはできない (RDAC61 条 1 項)。

事業者が集合的消費者仲裁への付託に同意したことは、他の消費者仲裁委員会にも通知される (同 59 条 1 項)。この通知を受けた消費者仲裁委員会は、同様の事実から生じた消費者仲裁手続を停止し、15 日以内に、集合的消費者仲裁を行う消費者仲裁委員会に移送しなければならない (同 60 条 1 項)。既に仲裁人が選任されていた場合、当然には移送されないが、事業者の異議により手続の停止と集合的消費者仲裁への移送がされる (同条 1 項、2 項)。

以上のとおり、集合的消費者仲裁手続は、手続の実施には事業者の応諾を必要とした上で、実際に手続に参加した消費者との間で仲裁が行われるものであり、当事者適格や仲裁判断の効力に関する特則を有するものではない。換言すると、個別の仲裁手続の併合の延長としての性質を有する。これは、当事者間の仲裁合意に基づいて行われる仲裁の本質から、仲裁合意をしていない者に仲裁判断の効力を及ぼすことは処分権主義や裁判を受ける権利に抵触するため、その一線を越えない制度にとどめたものと見られる。しかし、集合的消費者仲裁手続の利用状況は極めて低調であり、論者からは、個別消費者にイニシアチブを与える方向での立法的改善も提案されている。現行制度および改正動向は、集合的 ADR の一つの制度設計として、わが国においても参考になると思われる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 0件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 工藤敏隆	4. 巻 16
2. 論文標題 金融ADR機関の業態横断的統合への可能性：オーストラリアにおける統合経過も踏まえて	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 仲裁とADR	6. 最初と最後の頁 67-75
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -
1. 著者名 工藤敏隆	4. 巻 94巻6号
2. 論文標題 メキシコの集団的消費者被害訴訟における連邦消費者保護局（PROFECO）の役割	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学研究	6. 最初と最後の頁 1-44
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 工藤敏隆	4. 巻 47
2. 論文標題 スペインにおける消費者メディエーションおよび仲裁手続(1)	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 慶應法学	6. 最初と最後の頁 201-220
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -
1. 著者名 工藤敏隆	4. 巻 48
2. 論文標題 スペインにおける消費者メディエーションおよび仲裁手続(2)	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 慶應法学	6. 最初と最後の頁 53-86
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 0件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 工藤敏隆
2. 発表標題 金融ADR機関の業態横断的統合への可能性：オーストラリアにおける統合経過も踏まえて
3. 学会等名 仲裁ADR法学会第16回大会（オンライン開催）
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 工藤 敏隆
2. 発表標題 民事紛争の裁判外における解決手続に関するディスカッション：日本の経験から
3. 学会等名 ハノイ法科大学・慶應義塾大学大学院法務研究科グローバル法研究所国際ワークショップ（国際学会）
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------