

特集 ブラジルにおける集団訴訟制度を通じた消費者被害救済と抑止手法の現況 (一)

## 検察庁と集団的個別的権利の保護

セルジオ・クルス・アレンハールト

前田 美千代／訳

- 一 はじめに
- 二 検察庁の裁判外の活動
- 三 検察庁の裁判上の活動
- 四 結論

### 一 はじめに

ブラジル法は広範な集団的保護制度を提供しています。諸外国の立法とは異なって、個別的ではない権利——いわゆる集合的権利及び拡散的権利——の保護が可能であり、また、集団的個別的権利の保護も可能です。当該集団的個別的権利の保護は、その対象となる事件の種類に関する制限がなく、あらゆる必要な分野において行われます。したがって、消費者、環境、マイノリティ、児童又は高齢者、障害者の保護、あるいは、文化、余暇及

びスポーツに対する権利の保護、さらには、考えられ得るあらゆる他の利益の保護といった、非常に様々な領域のために集団的救済が可能です。

集団的救済におけるブラジルの伝統は、その遠い起源を民衆訴訟 (*ação popular*) に求めることができます。民衆訴訟とは、もともと公共財産の保護のための制度でしたが、時の経過とともにその利用は大きく拡大しました。当該民衆訴訟は、あらゆる市民がそれを提起することができるもので、現在、公共財産、行政的道義、環境及び歴史的財産、文化的財産の保護に役立つものとなっています。<sup>(2)</sup> 当該民衆訴訟は参加民主主義の一手段を反映するものですが、その大きな効能——あらゆる市民がそれを利用し得ることを許容するという点——は、その大きな欠点をも示すものでありました。公共利益のためというだけで、自分自身に何ら直接の利益をもたらさない訴訟を行う決意をするような市民はなかなかいません。訴訟を提起する原告にとって訴訟追行の意欲を刺激するような要因が欠如していたことは、公共利益の保護という形式的正当事由の下であっても、時に隠れた明らかにされない諸目的のために、<sup>(3)</sup> 通常、民衆訴訟が利用されることにつながりました。

そのため、集団的救済を取り扱う最近の訴訟関係法令は、異なる道を選びました。原告適格を市民に付与する代わりに、集団的利益の保護において大きな伝統を有し、また、私的利益の影響を受けにくいいくつかの団体に原告適格を付与しました。ゆえに、集団訴訟を規律する現行法は、その原告として、(a) 検察庁、(b) 公共弁護庁、(c) 連邦、州、連邦直轄区及び市町村、(d) 集団的利益及び集团的個別的利益の保護を目的とした行政機関で、その法人格の有無は問わない、(e) 集団的利益又は集団的個別的利益の保護を目的として一年以上前に設立された団体をそれぞれ認めています。これらの団体は、その多くが検察庁と結びついており、その公的使命によるか、大企業や広範な利益侵害に対する関係でのその中立性によるなどして、グループに属する権利や不特定多数集団の権利の保護と密接に関係するものです。

しかしながら、実際のところ、集団的救済のための原告適格者について、集団的保護における主役は、——構造的、歴史的かつ文化的要因によるとともに、民間団体が当該役割を引き受けるためのインセンティブの欠如により——以前から検察庁により務められてきており、現在も変わりありません。多くの国において、検察庁の活動は刑事分野に限られています。ブラジルでは、一般に基本権や社会的性質を有する権利保護に関連した民事上の訴えの分野で、検察庁の活動が多く見られます。

公的データはまだ少ないのですが、集団的救済におけるそのような検察庁の関与の範囲を例示するために、ブラジル司法調査センター (Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais: CEBEPEJ) の協力<sup>(4)</sup>で、ブラジル法務省により収集された情報によれば、二〇〇二年から二〇〇六年の間に、サンパウロ州の司法権に対してのみで、検察庁により提起された公共民事訴訟の総数が一二、二二六件に及んでおり、これに対して同期間にその他の原告適格者による公共民事訴訟の提起件数は一、八九九件でした。

さて、裁判の分野におけるこのような検察庁の主役的役割は明白ですが、同時に検察庁は、集団的利益や集団的個別的利益の保護において高い効果を有した様々な裁判外の活動手段を法律により認められていたこともまた確かです。

## 二 検察庁の裁判外の活動

まず、様々な(検察庁の裁判外活動の)手段の中で、ブラジルの検察庁が、法律により、内部調査手続を設置する権限を有することを挙げることができます。この権限の目的は、集団的利益に対する侵害の有無を検証するために、また、事後的に、(司法的又はそれ以外の)介入の必要性に関する決定を支援するために、情報を収集す

ることです。<sup>(5)</sup> 当該調査権のために、ブラジルの法律は検察庁に広範な権限を付与しており、検察庁は、供述や釈明をさせるために関係者を召喚すること、あらゆる公的又は私的機関の情報、鑑定調査や書類を請求すること、公的又は私的なデータバンクにアクセスすること、並びに、その他の団体に対する警察取調べ (inquerito policial) に加えて調査や処分のためのその他の行政手続の申請を行うことができます。<sup>(6)</sup>

これらの権限の他に、ブラジル法は、集团的紛争の裁判外解決手段を検察庁に——及び、一定の場合に、集团的救済のためのその他の原告適格者にも——利用可能なものとしており、当該裁判外手続は多大な有効性を持つて機能しました。この有効性は、それら裁判外手続のメカニズムが、その柔軟性により、既存の集团的紛争に対してより適切な解決を付与するからであるのみならず、時間を要しまた時に非現実的な司法判決までの道のりを避けることになるからです。

それらのメカニズムの中で、第一に、勧告 (*recomendação*) という制度が強調するに値します。<sup>(7)</sup> 当該制度は、ブラジル法の下での様々な分野における検察庁の活動を規律する諸法律により創設されたもので、<sup>(7)</sup> 公的機関又は公共サービスや公的重要性を有するサービスを提供する企業に対して、法律の定めに従う内容にその業務を改善させることを強制すべく、一種の「警告」を行うことを許容します。

勧告は、外国人の目から見ると、あまり効果のない制度のように映るかもしれませんが、実務では、様々な理由により勧告が非常に有効であることが示されています。第一の理由として、ある状況の違法状態が検察庁の目に明らかになるといふことです。また第二の理由として、所定の期間内に業務改善を行わなければより厳しい処分を行うという検察庁の意図を示すものであるからです。こうして、勧告という制度は、改善要請事項の不遵守の場合に、刑事訴訟、公共民事訴訟又はその他の手段による将来の判断の予審的機能を有し得るのです。

当該勧告制度の重要性がどれほどであるかを数値で示すと、二〇一五年において、検察庁国家審議会の公的データによれば、サンパウロ州検察庁だけで七二〇件の勧告が出されました。また、連邦検察庁——国家的利益の案件や連邦公権力に関わる案件の調査を担当——では、五、一三二件の勧告が出されました。<sup>(8)</sup> このデータから分かるように、勧告は、民間団体を含む侵害に関してよりも、公権力に関してより高い効果を有する傾向にあります。

ブラジル法においてよく用いられるもう一つの裁判外の手段は、いわゆる行動調整合意 (*compromisso de ajustamento de conduta*) と呼ばれるものです。<sup>(9)</sup> 当該制度は、——検察庁の他に、公法上のあるいは国家と直接的関連を有する前述の全ての原告適格者により利用され得るもの——、司法的介入と独立して、集団の代表者と権利侵害者との間で締結される「合意」という独特の方式です。その目的は、紛争のための裁判外の合意による解決を模索することであり、権利侵害者が法律上の要請に合致すべく業務改善できるように合理的な期間を付与します。締結された合意は、司法判決と類似の効果（ただし同一ではない）を有し、ゆえに、不履行の場合に、司法権に対する関係で、直接強制を許容します。<sup>(10)</sup> さらに、締結された合意に対してより高い拘束力を付与するため、——罰金などの——不履行の際の制裁を定める条項を置くことができます。

この措置の効果についても、その数値から評価することができます。法務省及び前述の C E B E P E J により行われた既出の調査によれば、二〇〇二年から二〇〇六年において、サンパウロ州検察庁により行われた行動調整合意は、八、五五三件でした。これらのうちの約半数、より正確には四、八八九件が任意に履行されました。他の一、七五五件は、司法による解決の対象となりました。

より最近のデータによると、二〇一五年には、サンパウロ州検察庁のみで、九七〇件の行動調整合意が行われました。連邦検察庁では、同年、連邦の役務及び利益に関してのみで一六一件の行動調整合意が締結されました。<sup>(11)</sup>

以上より、検察庁の裁判外の活動が、様々な集団的問題の解決とともに、これらの問題の司法化 (judicialização)<sup>(12)</sup> (すなわち裁判による解決—記者追記) を防ぐために明らかに有効であることが分かります。

### 三 検察庁の裁判上の活動

裁判の領域において、検察庁の活動は、一定の制限は存在するにせよ、その他の原告適格者のために認められたものと実際には同一です。

実のところ、ブラジルの法律により——また国内判例における通説的理解によれば——検察庁は、本質において (集団的権利保障令と) 同一目的を有する公共民事訴訟を提起することはできるものの、公権力の諸行為に対する保護のために特に構想された憲法上の令状 (writ)<sup>(13)</sup> である集団的権利保障令を裁判で求めることはできません。また、連邦高等司法裁判所 (ブラジルの制度上、連邦法解釈の最高裁判所) により確立された判例によれば、検察庁は、集団的個別的権利の保護のために原告適格を有しますが、それは、これらの権利が処分不可能 (つまり、放棄や取引の対象にできないもの) であるか、又は、社会的重要性を有する場合に限られます。処分可能な財産的利益の保護のためには、前述のその他の原告適格者のみが集団訴訟を行うことができるということになります。

当該制限は、疑いなく、集団的個別的権利のための検察庁の裁判上の活動にとって今日存在する主な障壁の一つです。なぜなら、多くの場合、判例により要求された「社会的重要性」が存在するか否かを特定することは困難であり、その結果として、検察庁の活動範囲を確定することも困難となるからです。

この困難さに加えて、集団的個別的利益の保護において検察庁により提起された集団訴訟がその他の問題に突

き当たる場合もあります。最初に、検察庁の民事及び刑事にわたる活動領域の広範性を理由として、適切な専門性の欠如が当然のこととして存在します。このことは、しばしば、集団的請求の被告が、その（弁護士）専門性のレベルにより、また、集団的権利の侵害行為の領域のままの状況により、当該問題についてより掘り下げた見識を有する弁護士を有する場合には問題となります。

検察庁の内部構造も、しばしば、その裁判上の活動に対する障害となる要因の一つです。ブラジルの制度上、検察庁は職業キャリアに基づく構造となっており、そのため、その係員たる検察官らは、地域や案件、さらには活動する裁判所に関して権限が制限されています。このことは、しばしば、集団訴訟を最後までフォローすること、並びに、侵害の完全な評価や紛争をその全範囲で解決するのに適した措置や処分を行うことを阻害します。

集団的保護における検察庁の活動に対する別の阻害要因は、社会との隣接性の類繁な欠如です。なぜなら、集団訴訟のための原告適格は、法律により付与されたものであり、検察庁により行われた申立てが社会の要請に相應るものであるかどうかの具体的検証とは関係がありません。このことは、時に、集団訴訟が社会の支持を有するものではないことがあります。また、稀であるとはいえ、判決を通じて得られた解決がその期待を反映するものでないために、いくつかの集団訴訟判決がその権利者らによって執行されないままとなっている場合があります。

#### 四 結 論

結局のところ、見てきたように、検察庁により行われる集団的な司法上の保護にはいくつかの障壁が存在しますが、このことは、検察庁が当該分野において重要な役割を継続して務めることを妨げるものではありません。

現在、ブラジル連邦憲法一二七条に定められているとおり、法秩序、民主主義体制、並びに、社会的権利及び処分不可能な個人的権利を擁護するという検察庁の憲法上の役割により良く対応できるように、検察庁の活動を改善すべく、内部では頻繁な議論がなされています。

- (1) 著者は、同種個別的権利 (direitos individuais homogêneos) のことを、個人に帰属し個別訴訟による個別的救済が可能な権利でありながら、それに対し特別に集団的救済を提供する制度という意味を強調して、集団的個別的権利と呼んでいる (訳者注)。
- (2) ブラジル連邦憲法五条一二三号では、「全ての市民は、公共又は国が参加する団体の財産、行政的道義、環境並びに歴史的及び文化的財産に対する侵害を無効とする民衆訴訟を提起する原告適格を有する。原告は、悪意が証明されたときを除き、裁判費用及び敗訴の責任を免除される」と定める (訳者注)。
- (3) 公益保護の名の下に実際には個人的利益の保護を求める場合や、例えば、選挙の時期になると、特定の候補者のイメージを汚すことを目的とするような民衆訴訟が提起されることがある。また環境保護を謳う民衆訴訟であっても、一部の利害関係人の利益のために、企業活動を妨害する目的で行われる場合がある。パラナ州の事例を挙げると、環境保護を求める民衆訴訟であったが、その唯一の目的は、ある企業が開発する土地の隣接地を所有する住民らが、その隣接地の評価額を吊り上げる目的で、企業の土地開発を妨げるために提起したものであった (訳者注)。
- (4) <http://www.cebepej.org.br/admin/arquivos/37d2eb26b555e0d79b3ae989da1b3215.pdf>
- (5) 一九八五年公共民事訴訟法八条一項では、「検察庁は、その統括の下で、民事上の搜索 (inquerito civil) を設定し、又は、一〇営業日以下であることはできない特定期間内に、あらゆる公的若しくは私的機関から証明書、情報、検査若しくは鑑定を請求することができる」と定める (訳者注)。
- (6) 一九九三年検察庁組織法 (法律第 8083 号) 二二六条では、本文で「その諸機能の行使において、検察庁は次のことを行うことができる」とし、「民事上の搜索 (inquerito civil) 及びその他の関係する行政上の措置や手続を設置すること、並びに、それらの証拠書類を付するために、次のことを行う、(a) 供述又は積明を得るために通知を発するこ

と、正当事由なく出頭しない場合は、法律に定められた諸権利は留保の上、文民警察又は軍警察による場合も含め、強制引致を要請すること、(b)連邦、州及び市町村当局、並びに、連邦、州、連邦直轄区及び市町村のあらゆる部門の直接的、間接的又は基金の行政機関及び団体から、情報、鑑定調査及び連邦、州及び市町村当局の文書を請求すること、(c)前項が言及する当局、機関及び団体とともに取調べの検査及び調査 (inspeções e diligências investigatórias) を行うこと (一)号)、「統括する手続又は訴訟を行うために、民間団体に情報及び資料を請求すること」(二)号)、「調査 (内部監査) (síndica) 又は適切な行政手続の設置を関係当局に要請すること」(三)号)、「取調べ調査 (diligências investigatórias) 及び、連邦憲法一二九条八号の定めを遵守して、警察取調べ (inquérito policial) や軍事警察取調べ (inquérito policial militar) の設置を要請すること、また、これらの取調べに立ち会うことができる」(四)号)と定める。また、一九九三年連邦検察庁組織法(補足法第29/93号)七条でも、本文で「その制度的諸機能の行使に必要である限り、連邦検察庁には、次のことを行う権限が帰属する」とし、「民事上の搜索 (inquérito civil) 及びその他の相関的な行政手続を設置すること」(一)号)、「取調べ調査 (diligências investigatórias) 及び、警察取調べ (inquérito policial) や軍事警察取調べ (inquérito policial militar) の設置を要請すること、また、これらの取調べに立ち会うことができ、証拠を提出することができる」(二)号)及び「懲戒の性質を有する手続は除外した上で、行政手続の設置を関係当局に要請すること、また、これらの取調べに立ち会うことができ、証拠を提示することができる」(三)号)と定める。同法八条も、本文で「その諸権限の行使のため、連邦検察庁はその管轄の諸手続において、次のことを行うことができる」とし、「証人に通知し、正当事由を欠く欠席の場合は、その強制引致を要請すること」(一)号)、「直接的又は間接的な行政機関当局の情報、検査、鑑定及び文書を請求すること」(二)号)、「特別な活動の実現のために必要な職員の一時的な業務及び物質的手段を行政機関に要請すること」(三)号)、「情報及び文書を民間団体に請求すること」(四)号)、「取調べの検査及び調査 (inspeções e diligências investigatórias) を行うこと」(五)号)、「住居不可侵に関する憲法規範を尊重した上で、あらゆる公的又は私的な場所への自由なアクセスを有すること」(六)号)、「設置すべき手続及び取調べに必要な通知及び召喚を発すること」(七)号)、「公的性質を有するか又は公的重要性を有する役割に関するあらゆるデータベースへの無条件のアクセスを有すること」(八)号)及び「警察権力の支援を要請すること」(九)号)と定める(訳者注)。

(7) 一九九三年検察庁組織法(法律第 8065 号)二七条では、一号から四号に列挙された州や市町村といった公的機関及びそれに付随する準公的機関により連邦憲法や州憲法において保障される諸権利の保護を行うことが検察庁の責務であると定めている。そして、二七条補項では、本文で「本条が言及する諸権限の行使において、検察庁には、その他の措置 (providências) のほか、次のことを行う権限が帰属する」とし、「あらゆる種類の法律違反、請願又は抗議の知らせを受領すること、それらに都合の良い適切な調査を行うこと、及び、それらに適切な解決を与えること」と(一号)、「行政手続の迅速性及び合理化に配慮すること」(二号)、「一号で言及された法律違反、請願又は抗議の知らせに対し三〇日以内に遂行すること」(三号)及び「公聴会を行うこと及び年次報告書又は特別報告書を発すること、並びに、本条本文で言及された機関及び団体に向けた勧告 (recomendações) を発し、その名宛人に対しその適切かつ迅速な公表並びに書面による回答を要請すること」(四号)と定める。また、一九九三年連邦検察庁組織法(補足法第 1593 号)六条二〇号でも「公共サービス及び公的重要性を有するサービスの改善を目的として、並びに、その保護を促進することが検察庁の義務であるところの利益、権利及び財産に関して、適切な措置 (providências) の採用のための合理的期間を定めて、勧告 (recomendações) を発すること」が連邦検察庁に帰属すると定める(訳者注)。

(8) Conselho Nacional do Ministério Público. *Ministério público: um retrato: dados de 2015*. Vol. V. Brasília: CNMP, 2016.

(9) 一九八五年公共民事訴訟法五条六号では、「原告適格を有する公的機関は、制裁を通じ、法的要請への行動調整合意を利害関係人から取得することができ、この合意は裁判外執行名義の効果を有する」と定める。ちなみに、この規定は一九九〇年消費者保護法典(一一三条)により追加されたものである。なお、行動調整に関する明文規定を初めて置いたのは、一九九〇年に制定された児童青少年法(法律第 8069 号)一二二条である。ここでいう行動調整合意 (compromisso de ajustamento de conduta) は、行動調整調査 (Termo de Ajustamento de Conduta / Termo de Ajuste de Conduta: TAC) と呼ばれる。公的機関を当事者とした紛争における国家の介入について規律する法律第 9.469/1997 号の四 A 条では「行動調整調査」という文言が用いられている。行動調整合意又は行動調整調査は、消費者に限らず環境、青少年、高齢者その他、広義の集団的利益が問題となる場合で、公的機関の中でも特に検

察庁が手掛ける紛争事例において広く活用されている (訳者注)。

(10) つまり、行動調整合意内容の強制履行が裁判を経ることなく可能となる (訳者注)。

(11) Conselho Nacional do Ministério Público. *Ministerio publico... ob. cit.*

(12) 司法の下で裁判を経て解決すること。裁判は解決まで時間がかかるため被害者側にもデメリットが存する (訳者注)。

(13) 権利保障令 (連邦憲法五条六九号) とは、公権力の濫用に対して人身保護令 (同五条六八号) により救済されない明白・確実な権利を個人に保障するものである。集団的権利保障令はこれを集団に保障するもので、行政行為の無効、公務員による違法行為や権限濫用を対象とする点は同じである。連邦憲法五条七〇号では、集団的権利保障令の請求者として、(a) 国会における代表を有する政党、(b) その構成員や組合員の利益保護のため、一年以上前に法的に設立された組合組織、クラス団体又は社団、を列挙する (訳者注)。

〔付記〕 本研究は二〇一六年度慶應義塾大学学事振興資金 (共同研究) 「ブラジルにおける消費者被害救済のための制度的な金銭支払制度の研究」・JSPS科研究JP16H03574, JP25870721, JP21730092, JP18K01224の助成を受けたものです。