

「集团的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」に対する意見書

2011年（平成23年）12月22日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

今般、消費者庁が公表した「集团的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」（以下「骨子」という。）は、これまで個別訴訟による被害回復が困難であった消費者被害の救済に資する画期的な制度として、基本的に高く評価できる。多数の消費者を巻き込んだ消費者被害事件が依然として跡を絶たない現状に鑑み、当連合会は2012年の通常国会における本制度の実現を強く求めるものである。

しかしながら、本制度が、より消費者被害の救済のために実効性のあるものとなるよう、当連合会は、その具体的な内容における以下の点につき意見を述べる。

特に対象事案については、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」（以下「専門調査会報告書」という。）で提案されたものより、さらに限定され、本制度の利用により救済することのできる消費者被害の範囲が狭まっていることから、強く見直しを求める次第である。

1 手続追行主体について

- (1) 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。
- (2) 特定適格消費者団体の認定要件については、現在の適格消費者団体（消費者契約法第2条第4項）の認定要件と基本的には同一のものとし、本制度にかかる業務に伴い必要となる規定の整備の範囲にとどめ、とりわけ人的体制及び経理的基礎について過重なものとならないよう、実態を踏まえた要件とすべきである。

2 対象となる権利について

- (1) 個人情報流出に係る事案、有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案、製品の安全性を欠く事案、虚偽又は誇大な広告・表示に関する事案も本制度の適用対象となるようにすべきであり、消費者契約を介する場合に限定すべきではない。
- (2) 対象事案に関して例外分野（除外規定）を設けないことを維持すべきである。
- (3) 契約の目的に生じた損害以外の損害に関する請求権や人の生命・身体に損

害が生じたときの損害に関する請求権は、引き続き検討すべきである。

- (4) 役員等の事業者以外の第三者の責任を追及すべき事案の請求権も、本制度の対象の権利となるよう、被告となる対象については、民事訴訟の原則どおりとして、特段の制限をしないことにすべきである。

3 一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）の訴訟要件について

- (1) 責任原因の確認の訴えを提起できる場合を「複数以上相当数」の消費者と事業者との間に共通する責任原因がある場合とすべきである。
- (2) 「個別の対象消費者の請求権について判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在する場合」は本制度の対象外とされているが、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、本制度の対象外とするのは、「個別の対象消費者の請求権について判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在する場合であり、かつ、それについての判断をすることにより個別訴訟よりも遅延することとなる場合」等とすべきである。

4 一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）において確認を求めることができる事項について

一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）において、責任原因だけではなく、判決主文で明確にすることが可能な場合には、損害算定の方法についても確認を求めることができるものとすべきである。

5 管轄について

実際に消費者に被害が発生した地あるいは事業者の意思表示を消費者が受領した地の管轄も認められることを明記すべきである。

6 個別訴訟との関係について

個々の消費者と事業者との間の訴訟（個別訴訟）を裁判所が中止することができる場合につき、明確な要件を定めるとともに、個々の消費者の権利行使が著しく妨げられることのないものとすべきである。

7 一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）における和解について

- (1) 一段階目の手続における和解については、個々の消費者の請求権に関する和解だけでなく、共通争点についての訴訟上の和解もできるようにするとともに、共通争点についての訴訟上の和解が成立した場合にも二段階目の手続を利用できるようにすべきである。
- (2) 一段階目の手続において、個々の消費者から授権を受けて個々の消費者の請求権に関する和解をする場合には、被告から、対象消費者の氏名、住所、電子メールアドレスの提供を求めることができるものとすべきである。

8 二段階目の手続（個別請求権の確定訴訟）の開始決定について

- (1) 二段階目の手続において、対象消費者が有する請求権の届出をすべき期間について、被告が通知・公告に関する協力を怠る等のやむを得ない事情がある場合は、裁判所がその期間を伸長することができるものとすべきである。
- (2) 手続開始の決定において、対象消費者の申立団体に対する申出期限を定めることとすべきである。

9 二段階目の手続（個別請求権の確定訴訟）における通知・公告について

- (1) 通知・公告費用については、第1段階目の手続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。
- (2) 通知・公告費用につき、仮に申立団体が原則として負担するものとされる場合であっても、裁判所が、通知・公告費用の全部又は一部を被告に負担させることができる場合を広く認めるべきであるとともに、現在の日本司法支援センターの民事法律扶助制度等を参考にして通知・公告費用についての公的な援助制度（立替払制度及び償還免除）を整備するなど、通知・公告費用の負担が本制度の利用の妨げになることのないよう必要な手当が検討されるべきである。

10 通知・公告に対する事業者の協力について

- (1) 被告が対象消費者に関する情報管理等を第三者に委託している場合には、当該第三者に対する情報提供命令を認めるべきである。
仮に被告以外の第三者に対する情報提供命令は認められないとしても、第三者が任意に情報提供することを阻害しないような実効的な方策を講ずるべきである。
- (2) 被告が正当な理由なく、事業者の協力義務（申立団体からの被告のウェブサイト等での公告（広告）請求及び裁判所の情報提供命令）に応じない場合、申立団体は、被告の費用負担により個別の通知に代わり得る方法による公告（広告）をすることができるものとすべきである。

この場合、申立団体が被告に対して事前請求できるものとするとともに、公的な費用援助制度（立替払制度及び償還免除）を整備するなど、申立団体が予め負担しなくても個別の通知に代わり得る方法による公告（広告）を行い得るよう手当がなされるべきである。

11 二段階目の手続における決定に対する異議があった場合の費用負担について

二段階目の手続における裁判所の決定に対する異議があった場合における訴え提起手数料の差額納付については、異議を申し立てた者に負担させるべきで

ある。

1 2 適格消費者団体に対する支援について

差止関係業務は全体として収益性のない業務であり，被害救済関係業務も基本的には収益性のない業務であることに照らせば，消費者被害の防止・救済を担う公益性を考慮して，本制度の実効性を確保するために，国は，本制度を担うことが予定されている適格消費者団体に対して，相当額の財政支援を含む積極的な支援を行うべきである。

1 3 見直し措置について

本制度の5年後の見直し措置についての附則を設けるべきである。

第2 意見の理由

はじめに

(1) 早期実現の必要性

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について取りまとめた専門調査会報告書を公表し，これを受けて消費者庁は，本年12月9日，骨子を公表し，あわせて意見募集を行っている。そして，今後，消費者庁は，法案を2012年通常国会に提出することを目指して更なる検討を進めることとしている。

集团的な消費者被害を救済するための新たな訴訟制度については，従前よりその必要性が指摘されてきたところであり，消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項において「消費者庁関連三法の法施行後3年を目途として，加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益を剥奪し，被害者を救済するための制度について検討を加え，必要な措置を講ずるもの」とされ，同法案に対する附帯決議においても，適格消費者団体による損害賠償等団体訴訟制度等の活用を含めた幅広い検討を行うこととされていた。

当連合会においても，2009年10月20日「損害賠償等消費者団体訴訟制度」要綱案及び2010年11月17日「損害賠償等消費者団体訴訟制度（特定共通請求原因確認等訴訟型）要綱案」において，具体的な制度の在り方について提唱するとともに，専門調査会における議論に対しても随時意見（本年5月13日，6月3日，9月29日）を述べてきたところである。

今般，消費者庁の公表した骨子において，消費者被害を集团的に救済するという我が国にこれまでなかった訴訟制度の実現が具体的なものとなったことは，画期的なことであり，これまで個別訴訟による権利行使が困難であった多

くの消費者の被害救済に資するものとして、高く評価するものである。

多数の消費者を巻き込んだ消費者被害事件が依然として跡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り、当連合会は2012年の通常国会において速やかに本制度が実現されることを強く求めるものである。

(2) 本制度の正しい理解の周知を

集団的消費者被害救済のための訴訟制度に対しては、「実際に被害が生じていない消費者に対して事業者に損害賠償を強制するものである」、「濫用的な訴訟が懸念され、訴訟対応コストの増加により企業の競争力を損なうものである」、「企業の些細な過失で莫大な賠償を強いられる社会となってもよいのか」などとの批判的な論調も見られるところであるが、いずれも現在検討されている本制度に対する理解として当を得ているものとはいえない。

本制度は、多数の消費者被害が生じた場合において、多数の消費者に共通する事業者との間の争点について、特定適格団体が確認を求める訴訟（一段階目の手続）を提起することができ、その確認判決が確定した後、被害を受けた個々の消費者が手続（二段階目の手続）に加入するというものである。すなわち、あくまで具体的な被害が生じている消費者を対象とするものであり、本来回復されるべき被害を回復するという、当然の消費者の権利を実現するものであって、事業者に不当な不利益を課するものではない。また、米国等におけるクラスアクションを引き合いに出して本制度を批判する論調も一部で見られるところであるが、本制度は、米国等におけるクラスアクションのような純粋オプト・アウト型の仕組みや総額判決、さらには懲罰的賠償などが予定されているわけではなく（後述のように、当連合会は、これらの制度の導入も今後の重要な検討課題とすべきであるとの立場であるが）、消費者が求めることができる損害の範囲は、被害消費者が個別に積極的に訴訟を提起する場合の総和と何ら変わりがないのであって、そのような批判は本制度を正確に理解したうえでのものであるとはいえない。事業者が違法な行為により消費者に損害を与えた場合は、全ての被害消費者が正当に補償されるべきであり、そのような社会こそが健全な社会であって、それを実現する司法制度、消費者保護制度であるべきである。また、事業者もそのような制度・社会の中であってこそコンプライアンスが徹底された健全な競争力を備えることができるのであって、前記批判的論調に見られる考え方に依拠しては、真の国際競争力を得ることはできないというべきである。

本制度に対する前記批判的論調は、つまるところ不当な訴訟が濫発される懸

念ということに尽きると思われる。しかしながら、その点については、本制度は、現在差止請求訴訟を担っている適格消費者団体（消費者契約法第2条第4項）から一定の要件の下に内閣総理大臣が認定する特定適格消費者団体のみが原告となって訴訟提起でき、その業務遂行についても内閣総理大臣の監督の下に行われるものとされていることから、濫訴の懸念に対する防止策は十分過ぎるほどなされており懸念は杞憂に過ぎない（この点についても、当連合会は、特定適格消費者団体に原告適格を限定する点は過度の制限であるとして、当面はやむを得ないとしても、将来的には原告適格は適切な担保措置を講じたうえで拡大が検討されるべきであると考えている。）。

本制度は、多数の消費者との紛争を一つの手続によって一回的に解決しようとする制度であり、それによってこの制度がなければ救済に結びつかない多数消費者の権利の実現を図ろうとするものであり、またそのような一回的解決が司法制度及び社会全体にとっても公正でかつ効率的であるとの考慮に基づくものである。また、事業者にとっても、このような一回的解決が図られることにより、個々の消費者との紛争を個々の手続において解決するよりも応訴負担は軽減されるという利点もある。前述のように、本制度が存在することにより、事業者のコンプライアンス経営の徹底がより推進されることは、消費者被害の未然防止につながり、ひいては、社会全体として消費者被害の発生や消費者紛争の解決にかかるコストの軽減につながるものといえる。

このように、本制度は、消費者の正当な権利の実現はもちろん、我が国の経済社会の健全な発展に資するものとしても積極的に評価されるべきものである。

それにもかかわらず、現在、必ずしも本制度が正しく理解されているとはいえない状況にあると懸念されることから、当連合会としては、消費者庁に対し、引き続き、本制度の意義及び内容につき、正しい理解を広めるための努力を求めるところである。

(3) より実効性のある制度の実現のために

消費者庁が公表した本制度の骨子は、基本的には高く評価できるものであるものの、その具体的な内容をみるに、現実に発生している消費者被害の救済に活用できる範囲が限定的なものとなるなど、本制度の実効性が損なわれることが懸念される点が存在する。

そこで、当連合会としては、本制度が集团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、以下の項目について更なる検討を求めするために意見を述べるものである。

1 手続追行主体（訴訟を担う主体）について

- (1) 骨子では、本制度を担う手続追行主体につき、適格消費者団体に限定することとされている。

しかしながら、本制度の在り方をめぐる議論において、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ことを踏まえ、今後も、その具体的要件、認定の主体及び手続等につき、引き続き検討されるべきである。

- (2) 特定適格消費者団体の認定要件については、現在の差止請求を基本とする適格消費者団体（消費者契約法第2条第4項）の認定要件が、消費者利益代表性、訴訟追行基盤等の観点から、比較法的にみても厳格な要件となっていること、実際に現在の適格消費者団体の差止関係業務も適正に行われているものと評価できることに鑑みれば、基本的には同一の要件で十分というべきである。

もちろん、差止請求と損害賠償請求との相違や対象消費者の具体的な損害賠償請求権等を直接間接に取り扱うこととなる観点からの所要の規定の整備は必要となるとしても、それ以上に過重な要件を課する必要はない。とりわけ、本制度にかかる業務を適正に遂行するに足りる人的体制及び経理的基礎については、事案に応じて柔軟に被害者弁護士等と連携するなどして対応することが適正な業務遂行に資すること等に照らし、実態を踏まえた要件とすべきである。

2 対象となる権利について

- (1) どのような事案について本制度を利用できるものとするかは、本制度が消費者被害の救済のために実効性のあるものとするために極めて重要である。

しかしながら、今般、消費者庁が公表した骨子において示された「対象となる権利」は、専門調査会報告書で提案されたものと比較して、さらに限定され、本制度の利用により救済することのできる消費者被害の範囲が著しく狭まっている。

消費者庁及び消費者委員会設置法に対する附帯決議において、同法附則各

項に規定された見直しに関する検討に際しては、消費者委員会による実質的な審議結果を踏まえた意見を十分尊重しなければならないこととされているとおり、消費者委員会の専門調査会報告書において提案された内容は十分尊重されるべきであるにもかかわらず、これより後退したものとなっていることは極めて遺憾といわざるをえない。

以下に述べるとおり、現在、消費者庁が骨子において示している「対象となる権利」のみでは、本制度の対象としては狭きに失し、本制度の実効性が損なわれかねないことから、当連合会としては、特に強く見直しを求めるものである。

- (2) 個人情報流出に係る事案について、専門調査会報告書では「基本的には、本制度の対象となる」とされた。そして、骨子でも、消費者契約の履行に際してなされた事業者の民法上の不法行為に基づく損害賠償請求権または消費者契約に債務不履行がある場合の損害賠償請求権が対象となる権利として挙げられていることからすると、消費者契約を介する場合の個人情報流出事案は本制度の対象となると考えられる。

この点、個人情報流出事案は、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例であり、本制度に相応しい。そして、その賠償額が少額にとどまるために、泣き寝入りを強いられることが非常に多いことからして、本制度によって救済すべき必要性が高いといえる。したがって、本制度の対象となりうることについては一定程度は評価できる。

しかし、骨子では本制度の対象となりうるのは、消費者と事業者との間に消費者契約が存在している場合だけである。従って、契約関係のない事業者が個人情報を流出させた場合には本制度の対象にならないことになるが、この差異は不合理である。

そこで、個人情報流出に係る事案は全て本制度の対象となるよう、同事案に関する損害賠償請求権は消費者契約を介する場合と否とを問わず対象となる権利に加えるべきである。

- (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、消費者と事業者との間に直接の契約関係は存在しないことや、無過失責任を規定する金融商品取引法による損害賠償請求が行えないことから、骨子に掲げられた「対象となる権利」には含まれず、本制度の対象とはならない場合があると解される。

しかし、ライブドア、石川島播磨重工、FOIの虚偽報告事件などでは大多数の株主が被害回復のための権利行使を断念しているのが現実であり、金融商品取引法や金融商品販売法による投資家の保護では不十分であることは

明白である。このように形式的な保護制度の存在を理由に本制度の適用を否定することは、本制度の意義を大きく損なうことになる。

そこで、有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案は本制度の対象となるよう、同事案に関する損害賠償請求権は対象となる権利に加えるべきである。

- (4) 製品の安全性を欠く事案については、近年の製品の大量生産体制からすると、共通の責任原因に基づく消費者被害が多数発生している可能性が高い。したがって、製品事故は本来的には本制度になじむものであり、瑕疵担保責任に基づく損害賠償請求権が対象となる権利に掲げられていることは一定程度評価できる。

ただ、近年では、製造者と販売者とが分離していることが通常であり、この場合は、骨子によれば、消費者と製造者との間で直接の契約関係がないために製造者に対する責任追及に本制度を利用することができないことになる。しかし、製品事故では製造者を被告として責任追及することが最も真相究明に資する。また、販売者が多数いる場合は、個々の販売者の瑕疵担保責任を追及するよりも製造者の責任を追及する方が紛争の一挙解決になる。これらのことからすれば、製造者に対して直接に責任追及する場合にも本制度を利用できるようにすべきである。

そこで、製品の安全性を欠く事案は全て本制度の対象となるよう、同事案に関する損害賠償請求権は消費者契約を介する場合と否とを問わず対象となる権利に加えるべきである。

- (5) 虚偽又は誇大な広告・表示に関する事案につき、専門調査会報告書では「契約を締結する場面に関する虚偽又は誇大な広告・表示に関するもの」は、特に範囲を限定することなく本制度の対象となるとされている。そして、法案骨子においても、消費者契約を介する場合の不当利得返還請求権や損害賠償請求権は本制度の対象となる請求権に挙げられていることから、消費者の契約相手となった事業者が虚偽又は誇大な広告・表示をした場合は、本制度の適用対象となる。

しかし、例えば消費者に対する小売業者ではなく出荷者が産地を偽装した場合など、消費者とは契約関係にない事業者が虚偽又は誇大な広告・表示をする場合があり、この場合に本制度の適用がないのでは、本制度の実効性を損なうことになる。

そこで、虚偽又は誇大な広告・表示に関する事案は全て本制度の対象となるよう、同事案に関する損害賠償請求権は消費者契約を介する場合と否とを問わず対象となる権利に加えるべきである。

(6) 骨子において、対象事案に関して例外分野（除外規定）を特に設けていないことは、被害救済のために広く本制度を活用できることとなり、評価することができる。

消費者保護を目的とした法規制がなされている特定の取引についても、法規制の存在にかかわらず個々の消費者による権利行使が困難な多数の消費者被害が発生していることはいうまでもないところであり、特定の取引における法規制による消費者保護制度とまっぴら実際に生じた被害の救済を目的とする本制度は、消費者保護法制として相互に補完しあうものとして機能するものといえる。

法規制の存在を理由として本制度の適用対象とならない分野を設けることは消費者保護が後退した分野を設けることに外ならないし、本制度の存在意義を大きく損なうことになる。

したがって、対象事案に関して例外分野（除外規定）を設けない姿勢を維持すべきである。

(7) 契約の目的に生じた損害以外の損害に関する賠償請求権や人の生命・身体に損害が生じたときの損害に関する賠償請求権につき、骨子では、本制度の適用対象外としている。

しかし、契約の目的に生じた損害以外の損害であっても共通の責任原因に基づく場合は一回的解決を図るべきとの要請があり、一回的解決を図るためには本制度の適用を検討すべきである。

また、薬害や食中毒など人の生命・身体に損害が生じたときも、迅速で集団的な解決が求められているのであるし、一回的解決の要請があるのであり、本制度の適用を前向きに検討する必要がある。

したがって、これらの損害に関する賠償請求権についても本制度の対象となるよう引き続き検討すべきである。

(8) 役員等の事業者以外の第三者の責任を追及すべき事案につき、骨子においては、対象となる権利が、消費者と消費者契約を締結した当該事業者に対する請求権に限定され、当該事業者の役員や実質的経営者等に対する請求権は本制度の対象外となるものとしている。

しかしながら、通常の訴訟においては、事業者の役員等も、当然に当該事業者とともに被告となりうるのであって、これと区別すべき事情はない。また、当面の間、原告となるのは内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体に限定され、行政による監督がなされるのであるから、事業者側が懸念するような不必要な役員への責任追及、濫訴といった懸念は考えにくい。他

方、安愚楽牧場事件、L & G事件を見てもわかるとおり、多数の被害を生む消費者事件の典型ともいえる投資利殖商法、マルチ商法などでは、法人だけでなく、実際に利得を得ている役員や首謀者に責任追及ができなければ、実効性のある被害者救済は実現不可能である。

したがって、本制度における被告となりうる者については、民事訴訟の原則どおりとして、特段の制限をしないことにすべきである。

3 一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）の訴訟要件について

- (1) 骨子では「相当多数の消費者と事業者との間に共通する責任原因の確認を訴えをもって請求することができる」とされている。

この点に関して具体的な人数制限を設けなかったことについては評価できる。

しかし、「相当多数」との要件では、その文言の解釈次第では、かなりの人数の被害者が存在することが必要であるかのような誤解を生む危険がある。そこで、責任原因の確認の訴えを提起できる場合を「複数以上相当数」の消費者と事業者との間に共通する責任原因がある場合とすべきである。

- (2) 骨子では「個別の対象消費者の請求権について判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在する場合」は本制度の適用対象外とされている。

しかし、例えば個別の対象消費者の請求権について判断するために必要な主要争点が3つあり、そのうちの1つでも共通の責任原因とは別に存在するために本制度の適用対象外となるとも解されるのであって、それでは不合理である。要は、共通の責任原因を審理し確定し、その後個別争点を審理・判断するという仕組みを利用することによって、個別訴訟を多数起こす場合に比べて紛争解決が遅延するか否かである。主要な争点が共通する責任原因とは別に存在するとしても、それについて判断することによって個別訴訟よりも遅延しなければ本制度の適用とする方が迅速な解決に資するのであり、妥当である。

共通の責任原因以外の主要な個別争点が残る場合は、第二段階の手続が重くなり遅延を招くことが懸念されているのかもしれないが、仮にそうであったとしても、共通責任原因が些細な争点である場合を除いては、紛争解決全体としてみた場合には、紛争解決の迅速化が図られることになるのであって、本制度の適用対象を狭める理由にはならない。

したがって、本制度の適用対象外となる場合については、「個別の対象消

費者の請求権について判断するために必要な事実に関する争いで主要なものが別に存在する場合であり、かつ、それについての判断をすることにより個別訴訟よりも遅延することとなる場合」等とすることにより、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にすべきである。

4 一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）において確認を求めることができる事項について

骨子では、「相当多数の消費者と事業者との間に共通する責任原因の確認を訴えをもって請求できることとし」とされ、一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）において確認を求めることができる事項は当該請求権の存否にかかる「責任原因」に限られるかのように解されるものとなっている。

しかしながら、専門調査会報告書においては、事案によっては、責任原因だけでなく、損害算定の方法についても確認を求めることができることとするものとされているように、例えば、製品に瑕疵があった場合の補修費用等の損害額については、当該製品を購入した個々の消費者によって異なるものではなく、一段階目の手続における共通争点として損害算定の方法を判決主文において示すことは可能なはずである。また、一段階目の手続において損害算定の方法が示されることは、個々の消費者が二段階目の手続に加入するか否かを判断する指針として有用であるのみならず、事業者にとっても、賠償額の予測が容易となることから、二段階目の手続における請求権の届出に対する認否等の場面において合理的な対応が期待でき、紛争の迅速な解決に資するものとなる。

したがって、一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）において、責任原因だけではなく、判決主文で明確にすることが可能な場合には、損害算定の方法についても確認を求めることができるものとすべきである。

5 管轄について

専門調査会報告書においては、本制度の管轄裁判所につき、被告の普通裁判籍の所在地、営業所等の所在地のほか、「消費者に被害を与える行為があった地」を管轄する地方裁判所に管轄を認めることとされていたところ、骨子では、「共通争点の確認の訴えの対象となる事業者の行為があった地」と変更されており、ここでいう「事業者の行為があった地」に実際に消費者に被害が発生した地や事業者の意思表示を消費者が受領した地も含まれるか否かは、必ずしもその文言からは明らかではない。

この点、一段階目の手続を主宰し審理を行う裁判所と二段階目の手続を主宰

し審理を行う裁判所については同一とすることが望ましいと考えられるところ、二段階目の手続については通常訴訟よりも簡略な手続が予定されているため対象消費者が裁判所に出頭する必要性は必ずしも高くはないといえるものの、二段階目の手続における裁判所の決定に対する異議の申立て後については通常訴訟に移行して審理される可能性があることによって、結果的に対象消費者の本制度の利用を阻害することとならないよう、被害者が存在する地とは全く無関係の地において審理がなされることは基本的に避けられるべきである。

また、近年多数の消費者被害が生じているインターネット取引を初めとする隔地者間の取引の場合に、万が一、「事業者の行為があった地」を事業者が意思表示を發した地（発信地）として誤って限定的に解釈されてしまうと、管轄裁判所は極めて限定され、その結果、本制度の利用が事実上著しく制限される結果となる。

したがって、被害者が存在する可能性が高いと考えられる実際に被害が生じている地（不法行為地や契約義務履行地等）あるいは消費者が事業者の意思表示を受領した地における裁判管轄は排除されるべきではなく、無用な解釈の争いによる手続の遅延を防止する意味でも、これを明記すべきである。

6 個別訴訟との関係について

専門調査会報告書においては、個々の消費者と事業者との間の訴訟（個別訴訟）との関係につき、「対象消費者が個別に訴えを提起することは妨げられないことを前提に、個別訴訟と共通争点の確認の訴えとの関係について、所要の規定の整備を行うこととする。」としていたところ、骨子では、「共通争点の確認の訴えが提起された事件について、消費者と事業者との間に当該共通争点に関連する請求権に係る訴訟が係属しているときは、裁判所は、消費者と事業者との間の訴訟手続を中止することができることとする。」とされている。

すなわち、対象消費者が個別に訴えを提起することは妨げられないものの、裁判所が訴訟手続が中止することができることによって、事実上、紛争の一回的解決を図ろうとするものである。

しかしながら、骨子においては、裁判所が個別訴訟を中止することができる要件が明確に示されていないことから、例えば、本制度による共通争点の確認を求める訴訟が提起された時点で個別訴訟の審理が相当程度進行した状態である場合であっても、裁判所の裁量により訴訟手続が中止されることになると、自ら権利を行使した当該消費者の権利の実現が著しく妨げられる結果となり、当該消費者と特定適格消費者団体との間で無用な紛争を招き、ひいては、本制

度の信頼をも損ねる結果となりかねない。

したがって、個別訴訟につき裁判所が中止することができる場合については、明確な要件を定めるとともに、その要件は、個々の消費者の権利行使が著しく妨げられることのないものとする必要がある。

7 一段階目の手続（共通争点の確認の訴え）における和解について

(1) 骨子では、一段階目の手続（共通争点の確認の訴えに係る訴訟手続）において、特定適格消費者団体は、個々の消費者から授権を受けて個々の消費者の請求権に関する和解をすることができることされているが、共通争点についてのみ和解については何ら言及されていない。また、二段階目の手続が開始する場合として、一段階目の手続における（一部）認容判決が確定したとき及び被告が請求を認諾したときとされているだけで、共通争点に関する和解については何ら言及されていない。

したがって、骨子は、本制度において、共通争点についての和解が想定されていないものと解される。

しかしながら、一段階目の手続においては、共通争点に関する審理が行われるが、紛争の早期解決の観点から、必ずしも判決によらずに、共通争点について、特定適格消費者団体と被告とが訴訟上の和解をすることも考え得る。現在の消費者団体訴訟制度においても、判決によらずに和解で終結している案件も多数あることから、共通争点に関する和解を排除する理由はない。

そして、一段階目の手続において共通争点について訴訟上の和解がなされた場合、共通争点の確認の訴えについて（一部）認容判決がなされた場合と同様に扱えば、和解の内容を前提として二段階目に移行することになり、対象消費者に関する手続上の問題も生じない。

したがって、一段階目の手続において、個々の消費者の請求権に関する和解だけではなく、共通争点についての訴訟上の和解もできるようにするとともに、この場合にも二段階目の手続を利用できるようにすべきである。

(2) 一段階目の手続において、個々の消費者から授権を受けて個々の消費者の請求権に関する和解をする場合に、対象消費者に関する情報を十分に得られないことになると、個々の消費者から満足に授権を得られず、和解の実効性が損なわれる。

したがって、一段階目の手続において和解をする場合には、特定適格消費者団体が対象消費者の情報を被告から得られるよう、制度的に担保すべきである。

8 二段階目の手続（個別請求権の確定訴訟）の開始決定について

- (1) 裁判所が、二段階目の手続の開始決定において対象消費者の請求権の届出をすべき期間を定める場合、被告がスムーズに対象消費者の情報を提供する場合とそうでない場合とがありうる。後者の場合には、他の方法により対象消費者に周知したり、被告に過料の制裁をすることとしても、その間に届出期間が終わってしまえば十分に授權を受けることができなくなる。

したがって、被告が通知・公告に関する協力を怠っている場合等やむをえない事情がある場合には、裁判所が最初に定めた届出期間を伸長できるような仕組みとすべきである。

- (2) 二段階目の手続への消費者の加入の方法として、二段階目の手続の開始の申立を行った特定適格消費者団体（以下「申立団体」という）が対象消費者から授權を受けた上で裁判所に対する個別請求権の届出をするものとされているところ、申立団体が裁判所に対する届出を適正に行うためには、手続上、相応の期間が必要である。

したがって、申立団体が裁判所に対して対象消費者の個別請求権の届出をすべき期間とは別に、対象消費者が申立団体に対して申出をすることができる期限を定めるものとしておく必要がある。

9 二段階目の手続（個別請求権の確定訴訟）における通知・公告について

- (1) 骨子では、対象消費者に対して二段階目の手続への加入を促すための通知・公告にかかる費用につき、原則として申立団体が負担するものとした上で、事情により、被告に負担させることができるものとされている。

しかしながら、二段階目の手続に移行するのは、一段階目の手続において認容判決が確定するなど、被告に少なくとも責任が認められていることが前提である。

したがって、本来は、事業者が自主的に自己の費用負担において対象消費者に対して損害賠償を申し出るべきであるところ、これによらずに対象消費者自らに加入申出という行為を個々に行わせる手続を利用することによって、事業者は、自らの義務を簡便な手続によって履行することができるだけでなく、本制度の利用により紛争の一回的解決というメリットを享受できるのであるから、これに必要な費用は事業者が負担するものとするのが合理的である。

また、通知・公告費用を申立団体が負担することになると、現在の適格消

費者団体はいずれも財政的に決して豊かとはいえない現状に鑑みると、通知・公告費用の負担を理由に本制度の利用を断念せざるをえない事態も想定され、本制度の実効性が著しく阻害されるおそれがある。

さらに、通知・公告費用を申立団体が負担することになると、制度運用上、相手方事業者から得られた損害賠償金から共益費として通知・公告費用を控除せざるをえないことから、終局的には対象消費者の負担となり、特に個々の被害額が少額な場合は、被害救済という制度目的を大きく損なうことになりかねない。

したがって、通知・広告費用については、原則として被告が負担するものとされるべきである。

- (2) 仮に、申立団体が通知・公告費用を負担することとされる場合、申立団体は、二段階目の手続により被告から支払われる賠償金から当該費用を回収することとなると考えられるものの、二段階目の手続を進めるためには、通知・公告費用をまずは申立団体自身が現実に支出する必要がある。

そして、事案によっては申立団体が自己負担しうる金額を超える通知・公告費用が必要となる場合も考えられ、まさにそのような事案こそ、本制度の活用により消費者の被害救済が図られるべきであるにもかかわらず、申立団体が事前に費用を負担できないがために本制度を利用できないということとなり、本制度の実効性を大きく損ねる結果となる。

したがって、申立団体の規模・財政状況、対象消費者の数、被告事業者の規模・資金力等の事情を総合的に考慮して、裁判所が被告に負担させることができる場合を広く認めるべきである。

また、被告事業者の経営状態の悪化等の影響により、被告から実際に回収できる賠償金が、結果的に、通知・公告費用を含む手続費用に不足するケースも想定されないわけではないところ、そのような場合の通知・公告費用は、終局的にも申立団体自身の負担となり、申立団体の財政を圧迫することになりかねないことから、申立団体による本制度の活用が過度に慎重なものとなるおそれがある。

本制度は、集団的消費者被害を実効的に救済することだけでなく、本制度が存在すること自体により事業者によるコンプライアンス（法令遵守）の徹底による消費者被害の発生防止・拡大防止につながり、消費者一般が安心して消費生活を営むことができる社会の実現に寄与する公益性の高い制度であることに鑑みれば、本制度の実効性を高めるための方策の一つとして、現在の日本司法支援センターの民事法律扶助制度等を参考にして、通知・公告等

の申立団体自身がまずは支出する必要がある費用について国が立替払いをする制度や、万一、被告事業者から回収した賠償金の金額が立替払金の金額に不足するような場合の償還減免制度等、通知・公告費用の負担が本制度の利用の妨げになることのないよう必要な手当が検討されるべきである。

10 通知・公告に対する事業者の協力について

(1) 骨子では、通知・公告に関する事業者の協力義務として、対象消費者に対する個別の通知に必要な情報の提供を裁判所が命ずることができる(以下「情報提供命令」という。)とされている。

対象消費者の情報は、対象消費者に権利行使の機会を与えるために必要不可欠であり、これについて裁判所の情報提供命令を認めることとしたことは評価できる。

しかしながら、骨子において、裁判所が情報提供を命ずることができるのは、あくまで当該被告に対してのみであると解されるが、実際の企業活動においては、事業者自身は個々の消費者の情報を保有せずに、情報管理を第三者に委託している場合も多い。また、申立団体は、被告事業者の消費者に関する情報の管理方法について事前を知ることができないのが通常であり、訴訟提起の段階において、通知・公告費用について予測が困難な場合がありうる。

したがって、裁判所が第三者に対しても情報提供命令ができるものとしておかなければ、一段階目の手続において勝訴しても個別通知を行って得なかったり、本制度の利用そのものを初めから断念せざるを得ないという事態も起こりうるのであり、本制度の実効性が損なわれる結果になりかねない。

また、仮にこれが認められないとしても、申立団体が情報提供を求めた場合には、当該第三者が、相手方事業者の承諾等がなくても、任意に申立団体に対して情報提供することを阻害しないよう、申立団体に対し情報提供することによる責任を免責する規程等、所要の規程の整備を行うべきである。

(2) 専門調査会報告書は、被告が、通知・公告に関する協力義務(申立団体からの被告のウェブサイト等での公告(広告)請求及び裁判所の情報提供命令)に正当な理由なく応じない場合は、申立団体は、個別の通知に代わり得る方法による公告(広告)をすることができ、これにより申立団体が支出した費用について、相手方事業者に請求することができるとする考えられる、としていたが、骨子では、事業者が協力義務に応じない場合の措置としては、裁判所による情報命令義務違反に対する過料の制裁と裁判所が通常の場合に

申立団体に求められる個別通知・公告費用の全部または一部を被告に負担させることができる余地があるのみとなっており、個別通知に代わりうる方法による公告（広告）の費用請求についてまで認められるか否かが判然としないものとなっている。

この点、被告が対象消費者の情報を開示せず、申立団体として対象消費者に対する個別通知を行うことができない以上、広く対象消費者に告知して権利行使の機会を与え、本制度の実効性を確保するためには、申立団体によるホームページ等を利用した公告のみでは不十分であることは明らかであり、専門調査会報告書が認めていたように「個別通知に代わり得る方法による公告（広告）」を行うことは必要不可欠であり、その費用を被告に負担させるべき合理的な理由があることはいうまでもない。

また、被告によっては、情報提供することによる得失に鑑み、通常のお知らせ・公告費用や数十万円の過料を支払ってでも情報提供命令に応じないという選択をする可能性も十分考えられる。対象消費者に対する個別通知は、集団的な消費者被害の救済という本制度の目的を達する上で極めて重要な手段であることに照らすと、被告にとって情報提供に応じないことによる不利益の方が大きいと判断するに足る強力なサンクションとなるようにしておく必要がある。

さらに、個別の通知に代わり得る方法による公告（広告）としては新聞広告ないしテレビコマーシャル等の方法が考えられるところ、これを申立団体が予め負担して行わなければならないものとする、事案によっては、申立団体の財政上、費用負担することが困難なため公告（広告）することができない場合も起こりうる。

また、情報提供命令等に対する被告の対応は、二段階目の手続に入って初めて明らかになるため、申立団体としては、万一被告が情報提供命令等に応じない場合に想定される個別の通知に代わり得る方法による公告（広告）費用を予め負担することができる財政状態になれば、そもそも本制度による訴え提起そのものを断念せざるをえないこととなる。

このように個別の通知に代わり得る方法による公告（広告）費用につき、被告に負担させることができることとなったとしても、申立団体が予め負担して行わなければならないものとする、被告に対するサンクションとしての意味を持たないだけでなく、本制度の実効性を著しく損なうことになりかねない。

したがって、申立団体が被告に対して事前請求できるものとするほか、公

的な費用援助制度（立替払制度及び償還免除）を整備するなど，申立団体が予め負担しなくても個別の通知に代わり得る方法による公告（広告）を行うよう手当がなされるべきである。

1 1 二段階目の手続における決定に対する異議があった場合の費用負担について

二段階目の手続における裁判所の決定に対する異議があった場合における訴え提起手数料の差額納付については，常に原告側に負担をさせるものとしている。しかしながら，常に原告側に差額納付を負担させるものとするとして，原告の請求を認める決定に対して，被告側から，差額手数料を原告側に負担させ，これを納付できない原告に対する訴えを却下させることを狙った戦略的異議が濫発する恐れがある。

すでに裁判所の判断が一定示されている段階なのであるから，原告が訴えの提起をした者であるから原告側に負担させると形式的に考えるのは合理的ではないのであって，民事訴訟の原則に立ち返って，裁判所の判断に不服のある者が，その不服申立手続によって得られうる経済的利益に応じて負担をする仕組みとされるべきである。

1 2 適格消費者団体に対する支援

骨子では，適格消費者団体への支援については何ら言及されていない。

しかし，現在の適格消費者団体は，会員からの会費と運営に携わる消費生活相談員，弁護士，司法書士，学者等の専門家を始めとする会員のボランティアによって支えられている。差止請求業務のみならず本訴訟制度が導入された場合，業務量が格段に増加するだけでなく，二段階目の手続のための通知公告費用を団体が負担することになると，そもそも訴え提起自体を断念せざるをえなくなる自体も想定されることから，多発する消費者被害救済の必要性に十分に応えるためには，財政基盤の充実が必要であることはいうまでもない。

そして，本制度が消費者被害を生まない社会の形成に寄与する公益性の高い制度であることに照らせば，相応の財政的支援を含む積極的な支援がなされてしかるべきである。

1 3 見直し措置について

本制度が我が国において初めて導入される制度であることと時間的な制約が相まって，その要件を十分詰め切れなかった事項もあることから，本制度の実

施状況を踏まえて、より実効性のある制度とするために、対象となる権利、訴訟追行主体、被告適格、その他の事項を始めとして、手続モデルとしてのオプト・アウト型の制度やオプト・アウト方式を組み込んだ総額判決制度の導入も含め、特に例外を設けることなく、法施行後5年を目途として制度を見直す旨を附則として規定すべきである。

以 上