

「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」に対する意見書

2012年（平成24年）8月31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「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度案」（以下「制度案」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、今通常国会において立法に至らない見通しであることは遺憾であり、当連合会は可及的速やかな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、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。

なお、今般の制度案は、2011年12月に公表された「集団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。）で示された制度の基本的な枠組みは維持しつつも、本制度を利用できる事案が骨子よりもさらに限定されていることから強く見直しを求めるとともに、より具体化された手続面においても制度の実効性をより確保するための更なる検討を求める次第である。

1 手続追行主体について

- (1) 共通義務確認の訴えを提起できる原告については、特定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、本制度に係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 対象となる事案について

- (1) 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にすべきである。
- (2) 有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案が全て本制度の対象となるよう消費者契約を介する場合に限定すべきではなく、また、民法上の請求権だけでなく、特別法（金融商品取引法）上の損害賠償請求権についても本制度の対象にすべきである。

- (3) 製品の安全性を欠く事案が全て本制度の対象となるよう消費者契約を介する場合に限定すべきではなく、また、民法上の請求権だけではなく、特別法（製造物責任法）上の損害賠償請求権についても本制度の対象にすべきである。
 - (4) 虚偽又は誇大な広告・表示に関する事案が、全て本制度の対象となるよう消費者契約を介する場合に限定すべきではない。
 - (5) 消費者契約の目的となるものについて生じた損害又は消費者契約の目的となるものの対価に関する損害以外の損害についても、本制度の利用が可能になるよう、引き続き検討すべきである。
 - (6) 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。
 - (7) 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（共通義務確認訴訟）の訴訟要件について
 - (1) 共通義務確認の訴えを提起できる場合を、事業者が「複数以上相当数」の消費者に対して金銭の支払義務を負う場合とすべきである。
 - (2) 共通義務確認の訴えを裁判所が却下することができるとする場合を「簡易確定手続において届出債権の存否及びその内容を多数の個別訴訟によるよりも適切かつ迅速に判断することが著しく困難であると認めるとき」等とすべきである。
 - 4 一段階目の手続（共通義務確認訴訟）において確認を求めることができる事項について

共通義務確認の訴えにおいて、判決主文で明確にすることが可能な場合には、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を明確化すべきである。
 - 5 管轄について

不法行為に基づく民法の規定による損害賠償に係る共通義務確認の訴えについては不法行為があった地、その余の金銭の支払義務に係る共通義務確認の訴えについては、義務履行地を管轄する地方裁判所にも提起することができることを維持すべきである。
 - 6 個別訴訟との関係（関連する請求に係る訴訟手続の中止）について

対象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、対象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（共通義務確認訴訟）における和解について

共通義務確認訴訟において、義務の存否についての訴訟上の和解をすることができ、その場合、簡易確定手続に移行するとすることを維持すべきである。

加えて、骨子のとおり、特定適格消費者団体は個々の対象消費者から授権を受けて個々の対象消費者に対する義務に関する和解をすることができるようにし、この場合には、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（簡易確定手続）の開始決定について

(1) 簡易確定手続において、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、裁判所が必要があると認めるときはその期間を伸長することができることを維持すべきである。

(2) 簡易確定手続開始決定において、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（簡易確定手続）における通知・公告について

(1) 通知・公告費用について、例外なく申立団体がすべてを負担するとすべきではなく、共通義務確認訴訟において一定の共通義務が存在することが認められた相手方に負担させることを原則とすべきである。

(2) 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相手方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 申立団体による通知・公告とこれに対する事業者の協力について

(1) 申立団体による通知・公告がなされる時期について、届出期間の末日の一月前までとされているが、一月より長い期間とすべきである。

(2) 相手方が申立団体から求められて簡易確定手続開始についての公表をするときには、「遅滞なく」公表するなどといった時間的制限を設けるべきである。

(3) 対象消費者に関して開示の対象となる情報の内容として、電子メールアドレスも明記した上で、さらに、対象消費者であることを確認するために必要な事項も開示対象とすべきである。

(4) 相手方が「不相当な費用又は時間を要するとき」に対象消費者の情報開示

を拒むことができるというのは、例外を認める範囲が広範に過ぎるので限定すべきである。

(5) 情報開示命令の申立てにあたって、文書の表示を明らかにすることが困難な場合に備えて、文書の特定のための手続を入れるべきである。

(6) 相手方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。

仮に相手方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。

(7) 相手方が正当な理由なく、簡易確定手続開始の公表や情報開示に応じない場合、申立団体は、相手方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、申立団体が相手方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。

(8) 相手方が情報開示命令に応じない場合、応じない期間に応じて金銭支払いを命じるといった間接強制類似の制度を設けるべきである。

1 1 二段階目の手続（簡易確定手続）における対象債権の確定について

(1) 対象債権の届出と個別訴訟の関係について、対象消費者が提起した対象債権に基づく訴訟その他の事件が裁判所に係属している場合であっても、対象消費者が被害回復裁判手続による解決を望む場合には、対象消費者による取下を停止条件として、届出することができるものとすべきである。また、この場合、相手方事業者の取下に対する同意を擬制する等の手当をすべきである。

(2) 対象消費者の授權取消にかかる通知について、対象消費者が授權を取り消した場合の通知方法につき、対象消費者自身で相手方に通知することとなるのか、申立団体を通じて相手方に通知することとなるのか、明確にしておくべきである。

(3) 届出債権の認否について、相手方が届出債権の全部又は一部を否認する場合には、その理由を明らかにするとともに、疎明資料の提出を義務づけるべきである。

(4) 認否を争う旨の申出について、認否を争う旨の申出期間の伸長を認めるべきである。

(5) 簡易確定決定に対する異議の申立てについて、簡易確定決定に対する異議

申立期間の伸長を認めるべきである。

1 2 異議後の訴訟における費用負担について

簡易確定決定に対して当事者が異議を申し立て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 3 異議後の訴訟における対象消費者の授権取消にかかる通知について

対象消費者が授権を取り消した場合の通知方法につき、対象消費者自身で相手方に通知することとなるのか、申立団体を通じて相手方に通知することとなるのか、明確にしておくべきである。

1 4 特定適格消費者団体のする仮差押えについて

特定適格消費者団体が仮差押命令の申立てをすることができるものとすることを維持すべきである。

1 5 適格消費者団体に対する支援について

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及び特定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 6 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

集団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（2011年5月13日、6月3日及び9月29日）を述べてきたところである。

そして、2011年8月に消費者委員会集団的消費者被害救済制度専門調査

会が集団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受け、消費者庁は、同年12月9日に、「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」を公表して意見募集を行った上で、本年8月7日、さらに具体化した制度案を公表して意見募集を行っている。

骨子に対しては、当連合会も2011年12月22日に意見を述べたところであるが、今般、消費者庁が公表した制度案において、消費者被害を集団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さらに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。

反面、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れば、かかる制度の導入は一日も早く実現されるべきであり、消費者庁が今通常国会における立法化を意図しながら実現しない見通しであることは遺憾であり、当連合会は可及的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。

本制度に対しては、企業の競争力を損なうものである等の批判的な論調も見られるところであるが、本制度が、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ことは、当連合会も繰り返し意見を述べてきたところであり、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。

今般、消費者庁が公表した制度案は、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骨子よりもさらに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とともに、より具体化された手続面においても制度の実効性をより確保するために更なる検討が必要である。

そこで、当連合会としては、本制度が集団的消費者被害の救済のために、より実効性あるものになるよう、以下の項目について更なる検討を求め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) 制度案では、適格消費者団体のうちから被害回復関係業務を行うのに必要な適格性を有する法人として内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体のみが、共通義務確認の訴えを提起できるとされている。

しかし、本制度の在り方を巡る議論において、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、本制度に係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 対象となる事案について

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制度案において示された共通義務確認の訴えを提起することができる事案は、専門調査会報告書で提案されたものや2011年12月に公表された骨子と比較して、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、消費者庁が制度案において示している対象となる事案のみでは、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。

- (1) 制度案では、物品、権利、役務その他の消費者契約の目的となるものについて生じた損害又は消費者契約の目的となるものの対価に関する損害に係るものである場合に限り、共通義務確認の訴えを提起できるとされている。そのため、いわゆる個人情報流出事案については、個人情報が出たことによる精神的苦痛に関する損害賠償請求（慰謝料請求）や、当該個人情報が悪用されたことにより生じた損害に係る請求は、基本的には、本制度の対象とならないものと考えられる。

また、制度案では、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に限定されていることから、契約関係のない事業者が個人情報を流出させた場合は対象外となる。

しかし、個人情報流出に係る事案は、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、個人情報の流出による精神的苦痛の損害評価もある程度定型的な判断が可能であることから、まさに本制度に相応しい事案であると言える。そして、その賠償額が低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言える。また、個人情報は、その性質上、消費者と直接の契約関係のない事業者が保有している場合も多いところ、契約関係の有無によって被害救済の必要性や制度利用の相当性に特段の違いはないはずである。

個人情報流出に係る事案については、消費者専門調査会報告書も「基本的には本制度の対象となる」としており、昨年12月に公表された骨子においても本制度の対象となる余地が十分あったにもかかわらず、今般の制度案において、本制度を利用できる場面が極めて限定的となったことは、大きく後退したものと言わざるを得ず、極めて遺憾であり、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見直しを求めるものである。

- (2) 制度案では、有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案が本制度の対象になるか否かは、株式保有者と発行会社との間に株式を目的とした消費者契約が存しているかによることとなるため、本制度の対象とはならない場合があると解される。

しかしながら、有価証券報告書等の虚偽記載等に係る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る。そして、過去の

虚偽報告事案では、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、本制度によって被害回復を図る必要性が高い。また、有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案において消費者契約が存しない場合を制度の対象外とする合理的な理由も見いだせない。

したがって、株式保有者と発行会社との間に株式を目的とした消費者契約が存しているか否かにかかわらず、有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案は、全て本制度の対象になるよう、消費者契約を介する場合に限定すべきではない。

また、制度案では、民法上の不法行為に基づく損害賠償請求権に係るもののみ共通義務確認の訴えを提起できるとされているが、消費者に有利な無過失責任や損害額の推定を規定した金融商品取引法の損害賠償請求権も本制度の対象とした方が、より実効的に消費者被害を救済でき、金融商品取引法が不法行為の特則を設けた趣旨にも合致するはずである。

したがって、民法上の請求権だけではなく、特別法上の損害賠償請求権についても、本制度の対象にすべきである。

- (3) 近年の製品の大量生産体制からすると、製品の安全性を欠く事案は共通の原因によって消費者被害が多発している可能性が高い。したがって、製品の安全性を欠く事案については、本来的に本制度になじむのであり、製品の売主に対する瑕疵担保責任に基づく損害賠償請求が本制度の対象になる点は積極的に評価でき、今後も維持すべきである。

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、制度案によれば、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できないことになる。しかし、製造者に対する責任追及が最も真相究明に資する。また、販売者が多数存在しているケースも想定されるが、その場合には販売者ごとに共通義務確認の訴えを提起させるのではなく、製造者の責任を追及した方が紛争の挙解決になる。そして、製造者は、自ら製造しているのであるから、共通義務確認の訴えを提起されたときに、係争利益の把握に欠けるところはない。これらのことからすれば、直接の契約関係にない製造者に対する責任追及についても本制度の対象とすべきであり、製品の安全性を欠く事案が、全て本制度の対象となるよう消費者契約を介する場合に限定すべきではない。

また、制度案では、損害賠償請求についての共通義務確認の訴えは、消費者契約の目的となるものについて生じた損害、又はその対価に関する損害についてのみ訴えを提起できるとされていることから、製品の安全性を欠くことによって他の物や生命・身体に損害が発生した場合の損害は本制度の対

象にはならないこととなるが、狭きに失すると言わざるを得ず、別項で述べるとおり改められるべきである。

さらに、製品の安全性を欠いて拡大損害が発生した場合は、立証責任が軽減された製造物責任法に基づく損害賠償請求が可能であるところ、これを本制度の対象としない理論的な根拠は存在しないどころか、むしろ、本制度の対象とすることが製造物責任法の立法趣旨に合致するはずである。したがって、民法上の請求権だけではなく、特別法上の損害賠償請求権も本制度の対象とすべきである。

- (4) 虚偽又は誇大な広告・表示があった場合は、広告・表示が多数を対象とする性質を有するため、共通の原因によって消費者被害が多発している可能性が高く、また、損害額も基本的に共通している。したがって、虚偽又は誇大な広告・表示に関する事案については、本来的に本制度になじむのであり、本制度の対象とすべきである。

この点、制度案では、消費者契約に関する不当利得返還請求や消費者契約に関する民法上の不法行為に基づく損害賠償請求を本制度の対象としており、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、これに当てはまるので制度の対象となる。したがって、この点については積極的に評価する。

しかし、たとえば消費者に対する小売業者ではなく出荷業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る。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、消費者契約を介する場合に限定すべきではない。

- (5) 制度案では、消費者契約の目的となるものについて生じた損害又は消費者契約の目的となるものの対価に関する損害についてのみ、共通義務確認の訴えを提起できることとされている。

しかし、これらの損害以外の損害であっても共通の責任原因に基づく損害であれば一回解決の要請があり、共通する損害額の算定方法を定めうるような場合にはこれを本制度の対象外とする合理的な理由はないはずである。特に、生命・身体に対して損害が及んだときには、迅速な解決も強く要請されるのであって、本制度の適用を前向きに検討する必要がある。

そこで、消費者契約の目的となるものについて生じた損害又は消費者契約の目的となるものの対価に関する損害以外の損害についても、本制度の適用が

可能になるよう、引き続き検討すべきである。

- (6) 制度案において、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もっば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言える。

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) 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、今般の制度案においては、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言える投資利殖商法、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（共通義務確認訴訟）の訴訟要件について

- (1) 制度案では、事業者が、「相当多数」の消費者に対して金銭の支払義務を負う場合に、共通義務確認の訴えを提起することができる」とされている。

この点に関して、具体的な人数制限が設けられていない点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、共通義務確認の訴えを提起できる場合を、事業者が「複数以上相当数」の消費者に対して金銭の支払義務を負う場合とすべきである。

(2) 制度案では、「簡易確定手続において届出債権の存否及びその内容を適切かつ迅速に判断することが困難であると認めるとき」は、共通義務確認の訴えを却下できるとされている。

しかしながら、そもそも「適切かつ迅速に判断することが困難」というだけでは、要件が抽象的すぎることから、無用な解釈論争を招きかねず、本制度利用の予測可能性を欠くことになるとともに、本制度を利用できる事案の範囲を不当に狭める解釈を惹起するおそれがある。

この点、本制度の制度趣旨の1つとして、多数の個別訴訟によるよりも本制度により一挙解決した方が、当事者の利益になるし、訴訟経済に資するという点がある。この点からすれば、単に、簡易確定手続において届出債権の存否及びその内容を適切かつ迅速に判断することが困難である場合に却下を認めるのではなく、簡易確定手続において届出債権の存否及びその内容を「多数の個別訴訟によるよりも」適切かつ迅速に判断することが困難である場合に却下を認める制度にすることが制度趣旨に叶うとともに、より要件として明確となる。

また、単に「困難であると認めるとき」とするだけでは、安易に事業者からこれに該当するとの主張がなされ、訴訟経済上の無駄が生じる可能性がある。また、裁判所が、この要件を不当に広く解釈して却下する案件が増えると、制度の存在意義が大いに損なわれる。そこで、単に、困難であると認めるときではなく「著しく困難であると認めるとき」に却下が許されるとして、安易な主張や不当な解釈による却下に制限をかけるべきである。

4 一段階目の手続（共通義務確認訴訟）において確認を求めることができる事項について

制度案では、共通義務確認の訴えとは「事業者が、相当多数の消費者に対し、これらの消費者に共通する事実上及び法律上の原因に基づき、個々の消費者の事情によりその金銭の支払い請求に理由がない場合を除いて、金銭を支払う義務を負うべきことの確認を求める訴えをいうものとする。」とされている。損害の範

困が不明確では金銭の支払義務の存否も不明確であることから、「金銭を支払う義務を負うべきこと」には、責任原因だけでなく、損害額の算定方法も含まれていると理解でき、この点は専門調査会報告書の提言にも合致し、集団的な消費者被害の迅速な解決に資するものとして、積極的に評価できる。

しかし、「金銭を支払う義務を負うべきこと」の文言では、損害算定の方法は含まれていないと誤解される懸念がある。そこで、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を明確化すべきである。

5 管轄について

本制度が集団的な消費者被害の回復のために実効的なものとなるためには、対象消費者の特定適格消費者団体や裁判所に対する手続の負担に十分配慮する必要があり、対象消費者と全く無関係な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。

したがって、不法行為に基づく民法の規定による損害賠償に係る共通義務確認の訴えについては不法行為があった地、その余の金銭の支払義務に係る共通義務確認の訴えについては、義務履行地を管轄する地方裁判所にも提起することができるとしている点は評価でき、今後も維持すべきである。

6 個別訴訟との関係（関連する請求に係る訴訟手続の中止）について

関連する請求に係る訴訟手続が共通義務確認訴訟と同時に係属している場合について、制度案は、骨子から一步進んで、「当事者の意見を聴いて、決定で、その訴訟手続の中止を命ずることができるものとする」としているが、これでは、特定適格消費者団体が共通義務確認の訴えを提起した時点で、対象消費者による関連訴訟の審理が相当程度進行した状態であったとしても、裁判所の裁量により訴訟手続を中止しうることとなり、自ら権利を行使した当該対象消費者の権利の実現が著しく妨げられる結果となるとともに、当該対象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、ひいては本訴訟制度の信頼を損ねる結果ともなりかねないことから、関連する請求に係る訴訟手続を裁判所が決定により中止しうるとしても、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よう、より要件を明確化すべきである。

7 一段階目の手続（共通義務確認訴訟）における和解について

共通義務確認訴訟においては、共通の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

者団体と相手方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、共通義務確認訴訟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、共通義務確認訴訟について（一部）認容判決がなされた場合と同様に扱えば、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、共通義務確認訴訟において、共通争点についての訴訟上の和解ができ、この場合に簡易確定手続に移行するとされていることは評価できる。

なお、骨子においては、特定適格消費者団体は、一段階目の手続においても、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とされていたところ、今般の制度案では、これができるのか否かは必ずしも明らかではない。当事者が和解をするメリットは、早期の紛争の全体的な解決にあり、そのためには、骨子が予定していた二段階目の手続を経ない和解の余地も残しておくべきである。この場合、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（簡易確定手続）の開始決定について

(1) 裁判所が、簡易確定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、相手方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、当初定められた届出期間が終わってしまっても十分に授権を受けることができなくなる可能性がある。

したがって、相手方が通知・公告に関する協力を怠っている場合等には、裁判所が最初に定めた届出期間を伸長できるとすることは評価できる。

なお、届出期間だけでなく、認否期間の伸長も認められるとなっているが、相手方による不当な引き延ばし等がなされないように慎重な運用が求められる。

(2) 簡易確定手続への消費者の加入の方法として、申立団体が対象消費者から授権を受けた上で裁判所に対する届出をするものとされているところ、申立団体が届出期間内に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債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（簡易確定手続）における通知・公告について

- (1) 制度案では、簡易確定手続開始の申立にあたり、申立団体が、通知および公告に要する費用を予納しなければならないとされている。

しかし、簡易確定手続に移行するのは、共通義務確認訴訟で相手方に一定の共通義務が存在することが認められていることが前提である。したがって、本来は、相手方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、相手方は、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次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相手方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・公告費用については、原則として相手方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、簡易確定手続により相手方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、簡易確定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、相手方事業者の規模・資金力等の事情を総合的に考慮して、裁判所が相手方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、相手方事業者の経営状態の悪化等の影響により、相手方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、相手方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。

なお、少なくとも骨子においては、裁判所が事情により通知・公告費用の全部又は一部を相手方に負担させることができるとされていたのであり、制度案において、一切の例外なく、申立団体が通知・公告費用のすべてを負担するとされているのは、大きく後退した内容と言わざるを得ない。

10 申立団体による通知・公告とこれに対する事業者の協力について

- (1) 申立団体が、知っている対象消費者に通知する時期について、届出期間の1月前までというのは、対象消費者がその通知を受けて簡易確定手続を理解し、申立団体に申出をし、申立団体が裁判所に届け出るという一連の流れを考えたときにやや短いと思われる。また、申立団体が公告する時期についても、届出期間の1月前までというのでは、対象消費者が自分が対象者となって簡易確定手続がはじまっていることをインターネット等で気づくための期間としては短すぎるとと思われる。

本制度においては、簡易確定手続に一人でも多くの対象消費者に参加してもらうことが肝要なところ、時間的余裕をもって簡易確定手続に参加してもらう

ためには、1月よりも長い期間が必要である。

(2) 相手方による簡易確定手続の開始についての公表につき、相手方が、申立団体から求められたにもかかわらず、公表することに消極的となり、速やかに公表しないことが考えられる。この点、対象消費者は、相手方のウェブサイト等を随時見ている可能性が高いことから、公表を速やかに行わせるべく、時間的制限を設けるべきである。

(3) 対象消費者に対する個別通知は、本制度を実効あらしめるためにきわめて重要なところ、対象消費者に関しての情報開示は個別通知の前提として同様に重要である。

ところが、制度案では、情報開示義務を定めているものの、開示の対象となる情報の内容として、「対象消費者の氏名及び住所等」とされているだけであり、骨子において明示されていた電子メールアドレスが明示されていない。郵送のみならず、電子メールによる個別通知も有用であることから、電子メールアドレスも明示すべきである。

さらに、すべての対象消費者についての情報が正確に開示されないと、やはり個別通知の実効性を欠くことになるところ、この点を申立団体が確認するために必要な事項も開示対象とすべきである。

(4) 制度案では 相手方が対象消費者の情報開示を拒むことができる場合として、「不相当な費用又は時間を要するとき」とされているが、この表現だけではあまりにも抽象的であるし、程度を問わず単に「不相当」とするだけでは相手方が拒める場合があまりにも広すぎ、制度の実効性を著しく損なうこととなる。

個別通知およびその前提となる情報開示の重要性に鑑み、相手方が情報開示を拒むことができる場合をごく限られた場合に限定すべきである。

(5) 情報開示命令について、「文書の表示を明らかにして」申立をするようにとされているが、相手方によって様々な形式で対象消費者に関する文書を保管していることが考えられる。そのため、申立団体側で、申立の段階で常に「文書の表示」を明らかにできるわけではなく、その場合に情報開示命令が求められないとなると、制度の実効性を著しく損なうことになる。そこで、文書提出命令における文書特定手続類似の制度を設け、申立段階での文書表示の特定を緩和すべきである。

(6) 制度案においては、裁判所が情報開示を命ずることができるのは、あくまで当該相手方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。

したがって、裁判所が第三者に対しても情報開示命令ができるものとしておかなければ、個別通知を行い得なかったり、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、申立団体が情報開示を求めた場合には、当該第三者が、相手方の承諾等がなくても、任意に申立団体に対して情報開示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。

(7) 制度案では、相手方が通知・公告に関する協力義務に応じない場合の措置として、情報開示命令違反に対する過料の制裁のみが予定されている。

しかし、それでは、相手方によっては、情報開示することによる不利益に鑑み、過料を支払ってでも情報開示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が極めて重要な手段であることに照らすと、相手方にとって情報開示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りる強力なサンクションが必要である。

一方、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る。

したがって、専門調査会報告書が認めていたように、相手方が協力義務に応じない場合に、「申立団体により」個別通知に代わり得る方法による公告(広告)」を行うことができるようにすることが必要不可欠であり、その費用を相手方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。

なお、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、申立団体が個別の通知に代わり得る方法による公告(広告)費用の負担を恐れ、そもそも本制度による訴え提起そのものを断念することも生じ得る。すなわち、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、最終的には相手方に負担させることができるとしても、申立団体が予め負担して行わなければならないとすれば、相手方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、申立団体が相手方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。

- (8) 情報開示命令に従わない場合のサンクションとして過料だけではあまりにも不十分であることは前述したとおりであるから，裁判所による命令に違反した以上，その違反した期間に応じて金銭を支払わせ，できるだけ早く開示をさせるように，間接強制類似の制度を導入すべきである。

1 1 二段階目の手続（簡易確定手続）における対象債権の確定について

- (1) 対象債権の届出と個別訴訟の関係について，制度案は，対象消費者が提起した対象債権に基づく訴訟その他の事件が裁判所に係属している場合には，対象消費者は当該対象債権の届出をすることができないとしているが，対象消費者が被害回復裁判手続による解決を望む場合には，相手方にとっても紛争の一回的解決が可能となるメリットもあることから，届出には期間の制限があることにも鑑み，対象消費者による取下を停止条件として，届出することができるようにすべきである。

また，この場合，相手方事業者の取下に対する同意を擬制する等の手当も併せてすべきである。

- (2) 対象消費者の授権の取消について，対象消費者が授権を取り消しうるとしても，対象消費者自身が相手方に通知するのか，それとも申立団体を通じて通知することとするのか，明確にしておかなければ実務が混乱することから，明確にしておくべきである。
- (3) 届出債権の認否について，相手方の認否は，申立団体が認否を争う旨の申出を行うか否かの判断の前提となるものであることから，相手方が届出債権の全部又は一部を否認する場合には，その理由を明らかにするとともに，疎明資料の提出を義務づけるべきである。
- (4) 認否を争う旨の申出について，認否を争う旨の申出期間を，認否期間の末日から一月の不変期間としているが，慎重な判断を要するものであり，申立団体の対応如何によっては，年末年始等の休暇を挟む場合や，事案の性質や対象消費者の人数によっては，事務処理手続上，一月では困難な場合もありうることから，申出期間の伸長を認めるべきである。
- (5) 簡易確定決定に対する異議の申立について，簡易確定決定に対する異議申立期間についても，決定書の送達を受けた日から一月の不変期間としているが，慎重な判断を要するものであり，年末年始等の休暇を挟む場合や，事案の性質や対象消費者の人数によっては，事務処理手続上，一月では困難な場合もあり

うることから，申立期間の伸長を認めるべきである。

1 2 異議後の訴訟における費用負担について

簡易確定決定に対して当事者が異議を申し立てて，異議訴訟となった場合，訴え提起手数料の差額納付は，当該異議を申し立てた者が負担すべきである。

既に，簡易確定決定において裁判所の判断が示されている段階であり，それに不服のある者が，費用を負担すべきは当然のことである。異議訴訟となった場合，常に，申立団体ないし対象消費者が差額納付に応じなければならないとすると，費用を捻出できない場合に訴え却下となりかねず，また，かかる事態を意図的に狙った戦略的異議が濫発するおそれもあり，妥当でない。

1 3 異議後の訴訟における対象消費者の授権取消にかかる通知について

対象消費者が授権を取り消しうるとしても，対象消費者自身が相手方に通知するのか，それとも申立団体を通じて通知することとするのか，明確にしておかなければ実務が混乱することから，明確にしておくべきである。

1 4 特定適格消費者団体のする仮差押えについて

本制度が集団的な消費者被害の回復のために実効性あるものとするためには，対象債権の実現を保全するために特定適格消費者団体が仮差押命令の申立てをすることができるようにすることが必要不可欠であり，今般の制度案においてこれが明記されたことは評価できる。

1 5 適格消費者団体に対する支援について

制度案では，特定適格消費者団体への情報提供については触れられているものの，(特定)適格消費者団体への財政的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，簡易確定手続のための通知・公告費用を団体が負担することになるのであれば，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。

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，将来本制度の担い手となる適格消費者団体および現に本制度を担うこととなる特定適格消費者団体に対して，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。

1.6 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