

2011年（平成23年）12月28日

消費者庁 長官 福嶋 浩彦 殿

〒460-0002

名古屋市中区丸の内二丁目18番22号

電話052-265-9258

FAX052-265-9259

特定非営利活動法人あいち消費者被害防止ネットワーク

理事長 杉浦 市郎



「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」についての意見書

当法人は、今般、消費者庁が公表し、併せて意見募集を行っている「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。）について、次のとおり、意見を述べます。

【意見の内容】

- 1 「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度」の来年の通常国会における実現を強く求めます。
- 2 特定適格消費者団体の認定要件については、現行の適格消費者団体が新たな業務を担うことに伴う必要最小限の要件とし、特に人的体制及び経理的基礎については、各団体の業務遂行の実態を十分踏まえて実質的に業務を適正に遂行しうるかどうかを判断し、過重なものとならないよう求めます。
- 3 適格消費者団体に対し、相応の財政的支援を始めとする積極的な支援措置を講ずることを求めます。
- 4 個人情報流出事案、有価証券報告書等の虚偽記載等の事案、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、金融商品取引法・金融商品販売法に基づく損害賠償請求を行う事案等も、例外なく本制度の適用対象となるようにするとともに、拡大損害や人身被害にも利用できるようにすべきです。

また、役員や実質的経営者等、当該事業者以外の第三者の責任を追及する必

要のある事案も本制度の対象となるようにする必要があります。

- 5 共通争点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す。

また、ただ単に「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」というだけで本制度の対象外とすべきではなく、さらに、その争いが存在することにより個別の訴訟よりも遅延することとなる場合等に限定的な場合にのみ本制度の対象外とするものとすべきです。

- 6 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、多数の消費者に共通する損害の額や算定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す。
- 7 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しておく必要があります。
- 8 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和解もできるようにするとともに、二段階目の手続を利用できるようにすべきです。
- 9 二段階目の手続（個別請求権の確定訴訟）の開始決定において定められる対象消費者が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、裁判所が期間を伸長することができるものとする必要があります。

また、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ものすべきです。

- 10 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す。
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とともに、通知・公告費用の公的な援助制度の整備を求めます。
- 11 通知・公告に関する事業者の協力につき、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必要があります。
- 12 被告が正当な理由なく、通知・公告に関する事業者の協力義務に応じない場合、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、その費用を被告に事前に請求できるものとするとともに、公的な費用援助制度の整備が必要です。

- 1 3 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す。

【意見の理由】

1 「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度」の早期実現を

「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度」の来年の通常国会における実現を強く求めます。

今般、消費者庁が骨子を公表した「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度」は、一段階目の手続で新たに認定を受けた特定適格消費者団体が訴訟を進行した結果、事業者の責任が明確となってから個々の消費者が手続に参加することで被害の回復を実現するというものであり、現在の訴訟制度では個別に訴訟を提訴して被害の回復を求めることが困難な多くの消費者の被害救済に役立つことはもちろん、同種の消費者被害の防止も期待できることから、消費者被害を生まない社会と公正な市場の実現に寄与する制度といえます。

多数の消費者被害が多発している現状を踏まえて、本制度が少しでも早く創設されるよう、来年の通常国会における早期実現を強く求めます。

2 特定適格消費者団体の認定要件について

特定適格消費者団体の認定要件については、現行の適格消費者団体が新たな業務を担うことに伴う必要最小限の要件とし、特に人的体制及び経理的基礎については、各団体の業務遂行の実態を十分踏まえて実質的に業務を適正に遂行しうるかどうかを判断し、過重なものとならないよう求めます。

現在の差止請求業務を中心とする適格消費者団体の認定要件はすでに十分に厳格なものとなっているため、消費者団体訴訟制度が施行されてから4年あまり経った現在においても、適格消費者団体として認定された消費者団体は全国にわずか9団体しかありません。

本制度を利用した消費者被害救済が広くなされるためには、各地域に特定適格消費者団体が存在することが必要ですが、特定適格消費者団体の認定要件が必要以上に厳しくなれば、本制度を迫行する主体がさらに限られてしまうことになりかねません。

したがって、認定要件は、新たな業務を担うことに伴い必要となる事項に

止めて必要最小限とすべきであって、不必要に過重なものとならないようにすべきです。

そして、現状の適格消費者団体は設立経過や活動実態、体制に多様性があり、財政そのものは小規模であっても、各地域の法律や消費生活の専門家らによるボランティアや事案ごとに弁護士等と適宜連携することによって適正に業務を遂行しています。したがって、特に適正に遂行するに足る人的体制及び経理的基礎の要件については、数値的なメルクマールによる判断ではなく、こうした各団体の実態を踏まえて被害救済関係業務を適正に遂行しうるかどうかを判断するものとしなければ、認定実務が実態にそぐわない不合理なものとなってしまう、本制度の実効性が損なわれる虞があります。

3 適格消費者団体に対する支援

適格消費者団体に対し、相応の財政的支援を始めとする積極的な支援措置を講ずることを求めます。

現在の適格消費者団体の活動は、一般の消費者や消費者団体及び消費生活相談員、弁護士、司法書士、研究者等の専門家らによって構成される会員からの会費（寄付）とボランティアによって支えられています。

本制度の導入により、業務量や費用負担が格段に増加することになりますが、多発する消費者被害救済の必要性に十分に応える活動を将来にわたって安定して持続するためには、適格消費者団体の財政基盤と体制のさらなる充実が必要です。

現行の適格消費者団体の差止関係業務は専ら公益的な活動であって収益性のないものであり、本制度による被害救済関係業務も、少なくとも一段階目の手続の段階では個々の消費者からの授権を前提としないため収益性はないことはもちろん、終局的には消費者被害を生まない社会、公正な市場の実現に資する極めて公益性の高いものです。

本制度の公益性と適格消費者団体の実情に鑑み、本制度を実効性のあるものとするために、国もしくは地方公共団体による相応の財政的支援を始めとする積極的な支援措置を講ずるよう求めます。

4 対象事案について

個人情報流出事案、有価証券報告書等の虚偽記載等の事案、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、金融商品取引法・金融商品販

売法に基づく損害賠償請求を行う事案等も、例外なく本制度の適用対象となるようにするとともに、拡大損害や人身被害にも利用できるようにすべきです。

また、役員や実質的経営者等、当該事業者以外の第三者の責任を追及する必要がある事案も本制度の対象となるようにする必要があります。

(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す。

しかしながら、骨子において示された本制度の「対象となる権利」では、消費者契約の存在や民法上の請求権を前提としていることなどから、本制度を活用して救済することのできる消費者被害の範囲が著しく限定されたものとなっています。

(2) 例えば、個人情報流出事案、有価証券報告書等の虚偽記載等の事案は、まさに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として本制度による被害救済に相応しい事案というべきですが、直接の契約関係がない場合は本制度を利用できません。

また、製品の安全性を欠く事案では、製造者と販売者とが分離しているために、消費者と製造者との間に直接の契約関係がない場合も多く、虚偽又は誇大な広告・表示に関する事案についても、小売業者ではなく、消費者と直接契約関係のない生産者や卸売業者が産地等を偽装する場合も多いのが実情です。このような場合、本来的な責任は製造者、生産者、卸売業者等にあるにもかかわらず、消費者との間に直接の契約関係がないというだけの理由によって、これらの事業者に対する責任追及のためには本制度を利用できないということになるものと考えられます。

さらに、金融商品被害事案につき金融商品取引法や金融商品販売法に定められている損害賠償請求権を行使して被害回復を図るのが妥当な事案でも、骨子では、民法上の請求権に限定していることから、金融商品取引法等に基づく損害賠償請求権については、本制度を利用できないこととなりますが、個々の消費者が個別の訴訟を提起することは、これらの法律による特別の規定が存在したとしても、一般消費者の場合は被害額が少額であることや費用負担を理由に断念している事例が多いことはいうまでもありません。

このように骨子で示されている範囲だけでは消費者被害の救済に不十分であることは明らかですので、本制度の利用に適する消費者被害事案が広く含まれる制度にする必要があります。消費者契約を介する場合や、民法上の不法行為に基づく損害賠償請求権に限定すべきではありません。

(3) また、契約の目的に生じた損害以外の損害や人の生命・身体に損害が生じたときの損害であっても、共通の責任原因に基いて発生している場合には、責任原因や共通する損害の額や算定の方法について一段階目の手続において裁判所が判断を示すことによって、消費者が個別に訴訟を提起するよりも迅速に一回的な解決が図られることになり、本制度を利用する必要性は高いものといえます。

(4) さらに、骨子では、対象となる権利は、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することを想定しているものと考えられます。

しかしながら、通常の訴訟においては、法人事業者の役員等も、当然に法人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ありませんし、多くの投資利殖商法等の特に悪質な消費者被害事件の場合は、法人そのものには資産が留保されていなかったり、法人格を悪用しているために、実際に利得を得ている役員等や首謀者に責任追及ができなければ、被害救済が困難なことが多いのが現実です。

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ることで、役員や実質的経営者等、当該事業者以外の第三者の責任を追及する必要がある事案についても本制度の対象となるようにしておかなければ、実効性が失われます。

5 一段階目の手続の訴訟要件について

共通争点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す。

また、「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ますが、「主要なものが別に存在し、かつ、それにより個別の訴訟よりも遅延することとなる場合」等とすべきです。

(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ますが、「相当多数」との文言では、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に誤解され、無用な争点を増やす虞がありますので、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す。

(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」は本制度を利用することができないとされています。

現在の書きぶりでは、共通の責任原因ではない主要な争点が1つでも存在すれば直ちに本制度の対象外となるかのように不合理な解釈がなされるおそれがあります。

主要な争点が共通争点とは別に存在するとしても、本制度を利用した方が個々に個別訴訟を多数提起するよりも迅速に解決できる場合は、本制度の利用を制限する必要性も合理性もありませんので、個別訴訟よりもかえって遅延する場合等に限って対象外となることを明記することで、無用な紛争や本制度の対象となる事案を不当に狭める解釈が生じさせないようにしておく必要があります。

6 一段階目の手続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、責任原因だけでなく、多数の消費者に共通する損害の額や算定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す。

一段階目の手続において、多数の消費者に共通する損害の評価額や損害算定の方法についても裁判所の判断が示されれば、個々の消費者は二段階目の手続に加入するか否かを判断しやすくなりますし、事業者は、賠償額の予測がしやすくなりますので、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と考えられます。

したがって、一段階目の手続では、責任原因だけでなく、判決主文で明確に示すことができる場合は、損害の額や損害算定の方法についても確認を求めることができるようにすべきです。

7 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しておく必要があります。

二段階目の手続から個々の消費者が手続に加入して、請求権の申出や異議訴

訟の追行をする場合があることから、実際に被害にあった消費者が存在する地に裁判管轄を認めておくことで、多数の被害者が存在する地で手続が行われるようにする必要があります。

また、インターネット取引等の隔地者間の取引の場合に、「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（發信地）として誤って限定的に解釈されてしまうと、本制度の利用が事実上著しく制限されてしまいます。

したがって、実際に被害が生じている地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も認められることを明記する必要があります。

8 一段階目の手続における和解について

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和解もできるようにするとともに、二段階目の手続を利用できるようにすべきです。

紛争の早期解決と被害救済の実効性を確保する観点から、個々の消費者の具体的な請求権に関する和解は困難であっても、まずは共通争点についてのみ和解をして早期に結論を得て、個別の消費者の請求権の申出を促すことが妥当な事案も多いと考えられる。

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なく、共通争点についてのみ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す。

なお、和解ができる要件や手続については、実務上の混乱を防止するためにガイドライン等で明確にしておく必要があります。

9 二段階目の手続の開始決定について

二段階目の手続（個別請求権の確定訴訟）の開始決定において定められる対象消費者が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、裁判所が期間を伸長することができるものとする必要があります。

また、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ものすべきです。

- (1) 二段階目の手続に移行した後、被告がスムーズに対象消費者の情報を提供しない場合、対象消費者が申立団体に請求権の申出をするのが遅れたり、そ

もそも対象消費者の請求権の届出をすべき期間を経過してしまう事態が生じます。

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、裁判所が二段階目の手続の開始決定において定めた届出期間を伸長できるようにしておく必要があります。

(2) 対象消費者から請求権の申出を受けた申立団体が裁判所に対する届出を適正に行うためには、相応の期間が必要となることが予想されます。

したがって、開始決定においては、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するべきです。

10 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

二段階目の手続（個別請求権の確定訴訟）における通知・公告費用については、一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す。

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とともに、通知・公告費用の公的な援助制度の整備を求めます。

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するとしています。

しかし、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す。

そうだとすれば、本来は被告が自主的に消費者に対して損害賠償を申し出るべきであるにもかかわらず、本制度を利用して、簡便な手続による義務履行と紛争を一時的に解決するメリットを享受するのですから、これに必要な費用は事業者が負担することが合理的なはずですが、

申立団体が通知・公告費用を負担しなければならないとすると、申立団体の財政上の理由によって本制度の利用の断念を余儀なくされる事態も考えられないわけではありませんし、終局的には対象消費者の負担となるため、事案によっては、消費者の被害回復が十分になされないということもあり得ますので、本制度の実効性を大きく損なう虞があります。

したがって、通知・広告費用は原則として被告が負担するものとされるべきです。

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であっても、同様の理由から、裁判所が被告に負担させることができる場合は広く認められるべきです。

そして、通知・公告費用の負担の問題が本制度の実効性を損ねることのないように、本制度の公益性を踏まえ、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、一定の場合の償還減免も含む通知・公告費用の公的立替払制度等が整備される必要があります。

1.1 通知・公告に関する事業者の協力について

通知・公告に関する事業者の協力につき、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必要があります。

事業者が顧客情報の管理を第三者に委託している場合も考えられます。

この場合に裁判所が当該第三者に対しても情報提供を命ずることができるものとしておかなければ、申立団体は、一段階目で勝訴しても対象消費者に対する個別の通知をすることができなくなってしまう。

したがって、本制度の実効性を確保するために、第三者に対する情報提供命令も出しうるものとする必要があります。

1.2 通知・公告に関する事業者の協力義務違反に対する措置について

被告が正当な理由なく、通知・公告に関する事業者の協力義務に応じない場合、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、その費用を被告に事前に請求できるものとするとともに、公的な費用援助制度の整備が必要です。

通知・公告に関する協力義務に事業者が応じない場合の措置として、骨子では、過料の制裁のほか、事情により裁判所が個別通知・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ものと解されますが、被告に負担させることができる費用の範囲が必ずしも明らかではありません。

この点、被告が対象消費者の情報を開示しないために個別の通知を行うことができない場合、広く対象消費者に告知して権利行使の機会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り、少なくとも新聞広告やTV広告を行う必要がありますが、この費用を申立団体が

負担しなければならないとすると、申立団体の財政状況によっては、十分な広告ができない事態も想定できるだけでなく、そもそも被告が情報提供に応じないことが予想される場合には提訴そのものを控えざるを得ないこともありえます。

また、被告によっては、個別通知に必要な情報を提供することにより賠償額が多額となるよりは、数十万円足らずの過料を支払ってでも情報提供命令に応じないことも十分考えられるのであって、これを防止するためには、情報提供命令義務違反に対する制裁は、情報提供命令に応じようとする動機となるようなものにしておく必要があります。

したがって、情報提供義務に応じない被告に対しては、過料の制裁だけではなく、消費者委員会「集団的消費者被害救済制度専門調査会報告書」において提案されていたように、「個別の通知に代わり得る方法による公告（広告）費用」を被告に負担させることができるものとすべきです。

そして、この費用を被告に負担させることができるとしても、先に申立団体自らが費用を捻出して広告を実施しなければならないとすれば、財政状況によっては、やはり、これを十分に行うことができない場合も考えられます。

そのため、実効性を確保するためには、申立団体が事前に被告に対して費用請求することができるものとしておくとともに、それでも被告が費用を支払わない場合に備えて、公的な費用援助制度（立替払制度及び償還免除）を整備しておく必要があります。

1.3 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す。

二段階目の手続における裁判所の決定に対し異議があった場合の訴え提起手数料の差額納付について、常に原告側が負担するものとする、原告の請求を認める決定に対して、被告側から、単に差額手数料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不合理な異議が濫発される恐れがあります。

すでに裁判所の判断が示されている段階なのであるから、裁判所の判断に不服のある者に手続費用を負担させるのが合理的です。

以上

