

消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続
の特例に関する法律の見直しに関する意見書

2020年（令和2年）7月16日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

国は、消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律（以下「特例法」という。）の施行3年後見直しに当たり、下記の事項について検討を加え、必要な立法措置等を講ずるべきである。

1 特例法の改正等について

(1) 対象となる事案の範囲の拡大

- ① 共通義務確認訴訟の対象となる損害の限定を撤廃し、不法行為に基づく損害賠償請求について、特別法によるものを対象外としている部分を削除すべきである。
- ② 被告の範囲について、被告となる事業者の限定を撤廃し、当該事案において民法上の不法行為又は共同不法行為が成立する事業者の役員（実質的支配者を含む。）を被告とすることができるようにすべきである。

(2) 和解の規律の柔軟化

- ① 共通義務の存否を明らかにせず、手続に参加した対象消費者に一定の金額を支払う和解を可能にすべきである。
- ② 消費者庁長官が指定する公益的団体に寄付する内容の和解をすることができるよう、特例法第83条第3項を改正すべきである。
- ③ 事業者が自主返金を行った場合の特定適格消費者団体に対する報告徴収制度を特例法に設けるべきである。

(3) 簡易確定手続の通知の改善

- ① 簡易確定手続の通知費用は、相手方が負担するものとすべきである。
- ② 相手方が、被害回復を進めるに足る財産を保有している見込みがない場合や対象消費者への自主返金に合意した場合には、簡易確定手続を行わないこと又は簡易確定手続において通知をしないことを認めるべきである。

(4) 行政の有する情報の特定適格消費者団体への提供

特例法を改正して、国、地方公共団体及び独立行政法人は、特定適格消費者団体の求めに応じ、当該特定適格消費者団体が被害回復関係業務を適切に遂行するために必要な限度において、事業者の所在、事業の実態、責任財産の所在

などの情報を提供することができる旨の規定を設けるべきである。あわせて、当該情報を当該被害回復関係業務の用に供する目的以外の目的のために利用し、又は提供してはならない旨を規定すべきである。

(5) 上記に加え、民事訴訟法一般の改正の議論に留意しつつ、下記の制度を検討すべきである。

① オプトアウト方式の導入

② 民事訴訟手続の I T 化の進捗に合わせた簡易確定手続、対象消費者が特定適格消費者団体に授権する手続の I T 化

③ 文書提出命令の特則など証拠収集方法の拡充

2 被害回復裁判手続を実効化するための諸制度の整備について

(1) 特定適格消費者団体の破産申立権の付与の検討

破産債権に係る金銭の支払義務について共通義務確認の訴えを提起することができる場合において、相手方事業者に破産原因があるときは、特定適格消費者団体が破産の申立てを行うことができることについて検討すべきである。

(2) 集団的な重要消費者紛争解決手続の導入

被害回復裁判手続との連携を強化するため、集団的に紛争を解決することのできる枠組みを重要消費者紛争解決手続に設けるべきである。

(3) オンラインでの紛争解決（O D R）の検討の進捗に合わせた集団的な重要消費者紛争解決手続の導入における I T の活用を検討すべきである。

第2 意見の理由

2016年10月、特例法が施行された。同法の附則第5条では、政府は同法施行後3年を経過した場合において、特例法の規定及び施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとしている。そこで、当連合会は、特例法の規定及び関連諸制度について、改正等を行うことが必要と考えられる措置について以下のとおり意見を述べる。

1 特例法の改正等について（意見の趣旨1）

特例法が施行された2016年10月以後、当連合会では、全ての特定適格消費者団体を含む適格消費者団体との懇談会を定期的を開催し、運用状況の把握に努めてきた。2020年6月末現在、特定適格消費者団体は3団体あり、共通義務確認訴訟は4件提訴され、1件は判決が確定し他の3件は係属中である。また、提訴前に事業者と返金等について合意したケースは公表されているものだけで5件ある。

しかしながら、本制度は、制度立案時に期待されていたような成果を挙げてい

るとは言い難い。現実には発生している消費者被害の規模から見て、提訴件数も提訴前の合意に至った件数も少なすぎると言わざるを得ない。件数が少ないのは、特定適格消費者団体には多数の情報が寄せられているにもかかわらず、大部分は事業者に対する申入れに至らない現状があるためである。これは、対象となる損害の限定や被告の限定により共通義務確認の訴えが困難であることや、通知費用の負担の懸念、事業活動の実態や被害回復を進めるに足る財産を保有しているかの把握が困難であることなどによる。

このため、以下に述べるような立法措置等が必要である。

(1) 対象となる事案の範囲の拡大

① 共通義務確認訴訟の対象について

特例法第3条第2項は、拡大損害（同項第1号及び第3号）、逸失利益（同項第2号及び第4号）、生命身体損害（同項第5号）、慰謝料（同項第6号）について、共通義務確認の訴えを提起することができないとしている。また、特例法第3条第1項第4号は、「不法行為に基づく損害賠償の請求」について、「民法（明治29年法律第89号）の規定によるものに限る。」とし、特別法上の請求は認められていない。

しかし、慰謝料が請求できないことで、慰謝料以外の損害は簡易確定手続で請求し、共通義務に関する判決を活用して、慰謝料は別訴で請求する必要が生じ、手続が分断される不都合がある。そもそも、消費者が自ら訴訟を起こすことが困難であることから共通義務確認訴訟が存在するのであり、共通義務確認訴訟係属中に別訴を提起する必要が生じるのでは、制度の趣旨が減殺される。

この点、拡大損害、逸失利益、生命身体損害について共通義務確認訴訟の対象外とされている趣旨は、損害の有無や額が消費者ごとに異なり、事業者の手持ち資料だけでは損害の有無や額を判断できないために、相手方の係争利益の把握が困難であり、かつ、支配性（特例法第3条第4項）を欠くからであるとされている¹。また、慰謝料については、拡大損害の一種であり、逸失利益と相互補完性があるためとされている。

しかしながら、現在の裁判実務においては、交通事故を典型に、生命身体損害や慰謝料であっても、損害の認定は、判断方法が一定程度類型化ないし定型化されている。事業者において、損害の有無や額を予測できず係争利益

¹ 消費者庁消費者制度課編「一問一答消費者裁判手続特例法」（以下「一問一答」という。）30頁。

がおおよそ把握できないというわけではない。また、これら損害が常に支配性を欠くとも言い難い。例えば、大学が入試に当たって秘密裏に特定の属性の者を不当に不利に扱っていたような場合に、受験生に生じた慰謝料については、各受験生の個別性を一定捨象して一人当たりの金額を定めるという判断方法が可能であり、相手方にとって係争利益もおおむね把握でき、支配性を欠くとは言えない。

また、共通義務確認訴訟においては、支配性の要件が別途独立して定められている（特例法第3条第4項）。したがって、具体的な共通義務確認訴訟の事件審理の中で、各損害に係る請求を審理し、仮に支配性を欠くということになれば、受訴裁判所はその損害に係る請求については支配性を欠くという理由で却下判決を出すことができる。支配性を欠く事案を除外すれば、係争利益はおおむね把握できると考えられる。

このように個別事案に即して対応することが可能であるから、係争利益の把握の困難性及び支配性が欠けるといった理由で、一律に、一定の損害を除外することや被告を限定することは必要ない。

したがって、共通義務確認訴訟の対象となる損害の限定を撤廃するため、特例法第3条第2項を削除すべきである²。不法行為に基づく損害賠償請求について、特別法によるものを対象外としている特例法第3条第1項第4号の「民法（明治29年法律第89号）の規定によるものに限る。」との部分を削除すべきである。

なお、損害の限定を撤廃すると支配性の要件をめぐる審理が過重になり、迅速な解決を阻害するのではないかという懸念を踏まえると、例えば、拡大損害や逸失利益の除外規定を残しつつ、人身損害に関わらない拡大損害、逸失利益などについては対象とする、他の損害がある場合には併せて慰謝料も請求できるとすることも考えられる。

② 被告の範囲について

特例法第3条第3項は、共通義務確認訴訟の被告を事業者に限っており、不法行為に基づく請求においても、消費者契約の相手方である事業者、債務履行をする事業者及び消費者契約の締結について勧誘をし、当該勧誘をさせ、若しくは当該勧誘を助長する事業者に限定している。しかし、特定適格消費

² 当連合会2011年12月22日付け「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（以下「意見書1」という。）及び2012年8月31日付け「集团的消費者被害回復に係る訴訟制度案」に対する意見書（以下「意見書2」という。）においても、同様の提案をしている。

者団体に寄せられる事案には、販売預託商法などの詐欺的投資スキームの被害の事案の情報提供が多くあるが、基本的には取り上げられていない。これは、そのような被害においては、運営会社は実体がない場合や実体があっても資産がない場合が通常であり、関与している個人の責任を問わなければ被害回復ができないためである。しかしながら、販売預託商法などの詐欺的投資スキームによる被害が蔓延しており、集团的被害回復のニーズは高く、多くの情報が特定適格消費者団体に寄せられている。

被告を事業者に限る趣旨については、本制度が消費者紛争を対象としていること、消費者の多数の請求を集める機能があり多額の請求を受けることがあり得ることから、個人を被告とするのは酷であることが挙げられている³。

しかしながら、個人に対する請求であっても特定の消費者契約に関する請求には変わりがなく、消費者紛争の範囲を画することはできる。また、法人たる事業者が違法行為を行っているといっても、結局のところ、具体的には自然人が違法行為を行っていると言える。そして、事業者の役員等が民法上の不法行為責任を追及される場合は、自ら違法行為をしているか、違法行為を行っている自然人に指揮命令しているか、監視監督を怠っているなど具体的な関与がある場合である。このような場合には、多数の請求を受けたとしても、そのような行為を自らしたのであるから酷ではない。

また、事業者について一定の事業者に限定しているのは、係争利益を把握可能にするためとされているが、支配性を欠く事案を除外すれば、係争利益はおおむね把握できると考えられる。係争利益の把握の困難性といった理由で一律に、被告を一定の事業者に限定する必要はない。

したがって、被告の範囲について、被告となる事業者の限定を撤廃し、当該事案において民法上の不法行為又は共同不法行為が成立する事業者の役員（実質的支配者を含む。）を被告とすることができるようになるべきである。

具体的には、共通義務確認の訴えの被告となるべき事業者について、契約関係のない事業者への請求を一定の者に限定している特例法第3条第3項を改正し、事業者については限定をしないこととすべきである⁴。

また、共通義務確認訴訟の被告となるべき事業者以外の者について、特例法第3条第3項を改正し、当該事案において民法上の不法行為又は共同不法行為が成立する事業者の役員（実質的支配者を含む。）を被告とすることが

³ 一問一答31頁。

⁴ 意見書1及び意見書2でも同様の提案をしている。

できるようにすべきである⁵。

(2) 和解の規律の柔軟化

① 共通義務の存否について

特例法第10条は、特定適格消費者団体は、共通義務確認訴訟において共通義務の存否について和解できるとしている。そして、特定適格消費者団体は、共通義務の存否について合意をせずに、消費者の事業者に対する実体法上の権利を処分する内容の訴訟上の和解をすることはできないとされている⁶。すなわち、共通義務確認訴訟においては、共通義務の存否について定めずに、金銭を支払うことを定める和解ができない。

そのため、一旦共通義務確認訴訟を提起すると、柔軟な対応により紛争を早期に解決することが困難になることもあり、事前に交渉をし、訴訟前に特定適格消費者団体と事業者が合意して、返金等の措置を採っている例がある。

この点、共通義務存否を明らかにせず手続に参加した対象消費者に一定の金額を支払う和解をすることはできないとした趣旨は、和解内容の適切性を確保することが困難と思われることと、個別争点の扱いや和解の拘束力の説明等、対象債権の確定手続の制度設計が困難であるからとされている。

和解内容の適切性の確保については、そもそも、特定適格消費者団体が金銭を支払うことを定める和解をしたとしても、簡易確定手続で債権届出をした者のみが拘束され、債権届出をしない対象消費者には何らの影響もない。和解しようとする場合に他の特定適格消費者団体に通知するとともに、その内容を内閣総理大臣に報告（特例法第78条第1項第7号）することとなっており、和解に不服がある他の特定適格消費者団体が訴訟に参加することができるので、不適切な和解がなされることは考え難い。また、特例法第11条の趣旨からして、仮に馴れ合いにより裁判上の和解がなされれば、無効であると考えられるため、他の特定適格消費者団体は、新たに共通義務確認訴訟を提起し、和解の効力を争うことができる。事業者と通謀して消費者の利益を害する和解をした場合には、監督措置の対象となる（特例法第85条第2項、同第86条第2項第1号）。そのため、和解の適切性はこれらの制度で担保することが可能である⁷。

また、金銭の支払義務を定めても、対象債権の確定手続において、消費者

⁵ 意見書1及び意見書2では、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について特段の制限をすべきでないと提案している。

⁶ 一問一答54頁。

⁷ 一問一答58頁。

ごとに異なる争点が出てきた場合に、共通義務確認訴訟において解決済みとして和解したのか、対象債権の確定手続で別個争えるものであるのかが不明確であり、対象債権の額を定め難いという懸念がある。しかし、これについては、和解の時点で、個別争点の内容に応じて、別個の対象消費者の範囲を設定し、対象消費者の範囲ごとに金銭の支払額に差異を設けるなどすれば、対象債権の確定手続に進んだ場合でもスムーズに手続を進めることが可能であり、前記懸念は払拭することが可能であると考ええる。

さらに、金銭の支払を定めた和解の拘束力をどのように説明するのかという問題がある。この点、判例は、第三者のためにする契約は、胎児のように契約の当時に存在していなくても、また、将来出現するであろうと予期した者をもって第三者とした場合でも足りると判示し、広く肯定していた（大判大正7・11・5民録24輯2131頁，最判昭和37・6・26民集16巻1397頁）。改正民法第537条第2項は、その旨を明確にするために設けられた規定であり、「第三者が特定していない場合であっても」第三者のためにする契約の効力は妨げられないとする。したがって、過去の判例や民法改正の経過に鑑みても、和解の拘束力の問題は、不特定の第三者のためにする契約として説明することが可能であると考ええる。

したがって、和解の規律を柔軟化することが必要である。具体的には、共通義務の存否を明らかにせず、手続に参加した対象消費者に一定の金額を支払う和解が可能になるよう、特例法第10条を改正すべきである⁸。

② 公益的団体に寄付する内容の和解について

特例法第83条第3項は、第三者に財産上の利益を受けさせることを禁止している。事業者が消費者スマイル基金等の公益的団体に寄付する内容の和解をすることができない。

個々の消費者の被害額が極めて少額であるとか、対象消費者の連絡先を事業者も把握していないために手続の周知が困難であるとかいった理由で、仮に簡易確定手続に進んだとしても、対象債権の届出が少数にとどまるような場合に事業者に不当な利益が保持されたままになるという不都合がある。実際にも、商品の品質が表示と異なっていたため返金の合意を共通義務確認の訴えの提訴前に特定適格消費者団体と事業者との間でした事例では、店舗販売等、事業者も購入者が把握できないため、返金が困難であった。一定数の

⁸ 当連合会2010年11月17日付け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（以下「意見書3」という。）においても、和解の適切性の担保のために裁判所の許可を要するものとしているが、和解の内容に制限は設けていない。

購入者には返金ができないことから事業者に不当な利益が保持されたままになるという不都合が生じている。

これを解消するためには、公益的団体に寄付することが可能となるようにするのが望ましい。なお、このような制度を導入しても、事業者は不当に保持した利益を失うにすぎない。事業者に対して、補償的損害賠償に加えて、見せしめと制裁のために懲罰的損害賠償を認める制度ではない。そのため、懲罰的損害賠償を我が国の公の秩序に反するとして否定した過去の裁判例（最判平成9年7月11日判決）にも反しない。

また、公益的団体に寄付する和解が可能となる場合、寄付する公益的団体を、消費者被害を防止・救済するための支援活動を行う公益団体とすることが考えられる。このような活動を行う公益団体に和解した寄付金が利用されることは、消費者の利益の擁護を図り、もって国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする特例法第1条に定められた目的規定にも親和するものである。

そこで、消費者庁長官が指定する公益的団体に寄付する内容の和解をすることができるよう、特例法第83条第3項を改正すべきである⁹。

③ 特定適格消費者団体に対する報告徴収制度について

特例法は、特定適格消費者団体が、簡易確定手続について授權を得る前に、授權されていない個々の消費者の実体法上の権利について裁判外の和解をすることについて言及していない。そのため、一般の消費者団体として裁判外の和解をすることは、本制度の枠外の行為であり、許容されるとされている¹⁰。

しかし、共通義務確認の訴え提起以前に合意すると、簡易確定手続と異なり、制度上は返金の状況を特定適格消費者団体は把握できない。このため、合意をする際に、返金状況を報告することを合意に盛り込んでいる例があるが、そこまでは合意に至らない場合もあり得る。

被害回復裁判手続は、多数の消費者の被害を集団的に回復するための手続であり、多数の消費者の被害が実際に回復されることが望ましい。特定適格消費者団体に和解の履行状況を確認する手段を与えなければ、実際に被害が

⁹ 当連合会2009年10月20日付け「損害賠償等消費者団体訴訟制度」要綱案（以下「意見書4」という。）においても、判決による給付についても、配分できないものについては裁判所の許可を得て、消費者団体訴訟制度の運用を支援するために設立された基金への組入れができるようにすることを提案している。

¹⁰ 特定適格消費者団体の認定・監督等に関するガイドライン（以下「ガイドライン」という。）4(8)の記載は、このような裁判外の和解があり得ることを前提としている。

回復されているか確認することができない。そうすると、特定適格消費者団体としては、裁判外の和解を積極的に進めていくことは躊躇することになるから、和解を進める上では報告徴収制度は必要である。また、報告徴収制度は、和解の実効性確保のためにも必要である。そのほか、多数の消費者の被害の回復のために和解が適切であったのかを事後的に検証するためにも、履行状況を確認することは必要であり、報告徴収制度は必要である。

また、事業者にとっても、報告徴収制度が整備されると返金状況の回答がしやすくなる。団体が訴訟外の和解を積極的に進めていくことになれば、事業者としても訴訟を避け、和解により柔軟に事件を解決できるという利益が生じる。

なお、現在は裁判外の和解が本制度の枠外の行為とされているのに、報告徴収制度を規定することは矛盾があるとの見解がある。しかし、特定適格消費者団体は、被害回復裁判手続において、相手方と通謀して対象消費者の利益を害する内容の和解をすることは禁じられている（特例法第86条第2項第1号）。そうであれば、裁判外の和解でも、対象消費者の利益を害する内容の和解をすることは好ましくないはずであり、和解に関する制度を見直すに当たっては和解の規律を柔軟化する一方で、裁判外の和解も含めて規律することが望ましい。現在、裁判外の和解が本制度の枠外にあるとしても、裁判外の和解について規律を置くことは何ら否定されないはずである。

そこで、事業者が自主返金を行った場合の特定適格消費者団体に対する報告徴収制度を特例法に設けるべきである。報告徴収制度の中身としては、返金について被害者に通知した内容、通知に応じ返金が行われた件数、通知に応じ返金が行われた金額等を内容とすることが考えられる。

(3) 簡易確定手続の通知の改善

① 手続の通知費用について

特例法第48条第1項の「簡易確定手続の費用」には、民事訴訟費用法に特段の規定がないため、簡易確定手続申立団体のする対象消費者への通知に要する費用は含まれないとされているから、通知の費用は特定適格消費者団体の負担となるとされている¹¹。

特定適格消費者団体は、共通義務を確認する判決等があった場合には、簡易確定手続開始の申立てをしなければならず、簡易確定手続の前提として、多数の対象消費者に対し、通知をして債権届出を促す必要がある（特例

¹¹ 一問一答110頁。

法第25条)、多額の費用を特定適格消費者団体が負担することになる。そのため、消費者から情報提供があっても、事業者が被害回復を進めるに足りる財産を保有している見込みがない場合は、特定適格消費者団体が簡易確定手続中に定められた通知費用を回収することができない事態に陥り得るので、共通義務確認訴訟の提訴を行っていない。また、通知費用が負担となるため、大規模な対象消費者が想定される事件は、消費者から情報が寄せられても検討の対象外となっている。

通知費用を特定適格消費者団体が負担するということは、制度運用上、事業者から得られた損害賠償金から控除するなどにより、最終的に対象消費者の負担になるということであり、特に個々の被害額が少額の場合には、被害救済という制度目的を大きく損なう。

この点、通知費用が特定適格消費者団体負担となったのは、通知費用が定型的でないために、手続費用とすることが困難であり、簡易確定手続の申立てそのものに勝訴、敗訴が観念し難く、敗訴者負担原則の適用が困難であるためとされている¹²。

しかし、共通義務確認訴訟において事業者の義務が確認されたのであれば、本来であれば、事業者が自らの費用負担で対象消費者に対してその義務を履行すべきところである。実際にも、事業者が自主返金をする場合の消費者への通知費用は、事業者が負担しているのが一般であるし、提訴前に返金を合意した案件では、いずれも事業者が費用を負担している。

また、手続費用化が困難であるとすれば、別個に相手方に費用負担させる制度を特例法に設けることが考えられる。これについては、一定の金額の通知費用を相手方から特定適格消費者団体に期限を定めて支払わせる制度を条文として定めることが考えられる。この際、相手方が任意に通知費用を支払わない場合に備えて、併せて国民生活センター等の公的機関が通知費用を立て替えて支出する制度を作るとともに、立替金の回収については国民生活センター等の公的機関の責任において行う制度を作ることが考えられる。このような制度設計については、集団訴権の通知費用をそもそも公費負担とする北欧（例えばデンマーク）の例もあることから、相当性があるものと考えられる。

したがって、簡易確定手続の通知の改善が必要である。具体的には、簡易確定手続の通知費用は相手方が負担するものとし、費用を相手方に負担させ

¹² 一問一答108頁。

る手続を特例法に設けるべきである。また、国民生活センター等による費用立替制度を設けるべきである¹³。

② 手続の不開始等について

特例法第14条は、共通義務確認請求の認容判決が確定した時、又は請求の認諾（共通義務を認める裁判上の和解を含む。）によって共通義務確認訴訟が終了した時に当事者であった特定適格消費者団体は、正当な理由がある場合を除き、当事者であった事業者を対象として簡易確定手続開始の申立てをしなければならないとする。この「正当な理由」は、他の特定適格消費者団体の申立てにより簡易確定手続が開始した場合等とされている¹⁴。

また、特例法第25条は、対象消費者への通知は、「正当な理由」がある場合を除き必須であるとしている。この「正当な理由」は、既に特定適格消費者団体が対象消費者から授權を受けている場合のその対象消費者への通知等、通知する意味がない場合のほか、相手方について破産手続が開始されたことにより簡易確定手続によって対象消費者の被害回復を図ることが困難となった場合等とされている¹⁵。

そのため、特定適格消費者団体は共通義務を確認する判決等があった場合には、簡易確定手続開始の申立てをしなければならず、簡易確定手続の前提として、多数の対象消費者に対し、通知をして債権届出を促す必要があるところ（特例法第25条）、多額の費用を特定適格消費者団体が負担するとなれば特定適格消費者団体の手続の利用自体に躊躇を生じさせ、本制度の実効性が阻害されるおそれがある。そこで、相手方が、被害回復を進めるに足りる財産を保有している見込みがない場合や対象消費者への自主返金に合意した場合には、簡易確定手続開始の申立てをしないこと又は通知をしないことが正当な理由となる旨を、ガイドライン等で明らかにすべきである。

(4) 行政の有する情報の特定適格消費者団体への提供

特例法第91条は、国民生活センター及び地方公共団体は、消費生活相談に関する情報を特定適格消費者団体に提供することができるとしている。これは、被害回復裁判手続を行うためには、発生している被害の状況を的確に把握するための情報収集・分析が不可欠であるが、特定適格消費者団体の情報収集能力にもとより限界があるからである。しかし、提供される情報が、消費生活相談に関する情報に限られている。また、消費者庁を始めとする国の機関が保有す

¹³ 意見書3においては、被告負担と提案している。

¹⁴ 一問一答63頁。

¹⁵ 一問一答68頁。ガイドライン4(1)ア。

る情報については、提供する規定がない。

そのため、国や地方公共団体が消費者被害を発生させている事業者について行政処分を行っており、当該事業者の実態を解明する資料や責任財産の所在について一定の情報を有していたとしても、それらの情報を特定適格消費者団体に提供することは行われていない。国や地方公共団体も、自ら消費者の被害を回復する制度がないから、情報がありながら何もできないという問題が生じている。実際に、特定適格消費者団体が消費者庁から被害救済に関して協力を依頼されたことがあったので、特定適格消費者団体が被害回復裁判手続の活用のため消費者庁に情報提供を求めたことがあるが、制度がないことを理由に情報提供を拒絶されたことがある。特定適格消費者団体は集団仮差押えをすることができるが、その情報収集能力には限界があり、制度が活用できないという問題が生じている。

したがって、行政の有する情報を特定適格消費者団体へ提供できるようにすべきである。

このようにすれば、国や地方公共団体が、消費者被害を発生させている事業者の実態や責任財産についての情報を有していれば、特定適格消費者団体に情報を提供して、被害回復につなげることができ、特定適格消費者団体も制度を活用するのに必要な情報を得ることができる。

この点、消費者の財産被害に係る行政手法研究会が取りまとめた「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について」においては、行政の保有している情報の提供については、行政の取得した情報の目的外使用との関係及びその場合に考慮すべき条件について検討する必要があるとしている。

しかしながら、目的外使用でも例外的に許されるものはある。例えば、行政処分のため取得した情報が調査嘱託や文書送付嘱託等により民事訴訟で用いられることは従前からある。特定適格消費者団体も、行政から得た情報を終局的には被害回復裁判手続に用いるものである上、個別の民事紛争と異なり、集団的な消費者被害の回復を図るという意味での公益性もある。違法行為を行った事業者が被害回復をしなくても済むように情報を秘匿する正当な利益があるとは言えないし、行政庁もそのような利益を保護することはできない。そのため、行政庁が行政処分等を既に行っているなど事業者が違法行為を行っている蓋然性が高いと認められる場合には、被害回復を図るために、特定適格消費者団体に事業者の所在、事業の実態、責任財産の所在などの情報を伝えることは、事業者の競争上の利益よりも、被害回復を行う利益の方が上回る上、違法行為

をした事業者に被害回復をさせた方が競争秩序を維持できる。したがって、目的外使用の例外として法律により位置付けるべきである。

特定適格消費者団体の役員等には特例法第80条により守秘義務があり、同法第94条で罰則がある。そして、特例法第91条第2項と同様に目的外利用の禁止を定めれば、適正利用が担保できる。また、特定適格消費者団体は、一般の事業活動を行っていないため、事業者の秘密を知って競業を行うというおそれがない。そのほか消費者庁の厳格な監督に服しており、弊害を除去し得る制度的な保証がある。このようなことから見て、法律で目的外使用を許容することは可能であると考えられる。

なお、特定適格消費者団体への情報の提供は、特例法附則第4条で政府の検討事項となっているところでもある。もっとも、特定適格消費者団体の人的・物的体制も限られているので、対応能力に限界があり、実効性が懸念される。そもそも、消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6条では、「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はく奪し、被害者を救済するための制度」が政府の検討事項となっているから、特定適格消費者団体に対する抜本的な支援策を検討するか、あるいは行政自らが財産保全や不当な収益をはく奪するなどの検討も必要となる。

そこで、特例法を改正し、国、地方公共団体及び独立行政法人は、特定適格消費者団体の求めに応じ、当該特定適格消費者団体が被害回復関係業務を適切に遂行するために必要な限度において、事業者の所在、事業の実態、責任財産の所在などの情報を提供することができる旨の規定を設けるべきである。あわせて、当該情報を当該被害回復関係業務の用に供する目的以外の目的のために利用し、又は提供してはならない旨の規定を設けるべきである¹⁶。

(5) その他

① オプトアウト方式の導入について

特例法第9条によると、共通義務確認訴訟の判決の効力が及ぶのは、届出消費者である。オプトアウト型の制度は認められていない。

特定適格消費者団体の通知費用等に一定のコストが掛かるため、特定適格消費者団体は、被害回復裁判手続制度の持続性の観点から、授權を受ける対象消費者から合理的かつ適正な範囲内の報酬を受けることができる。そして、

¹⁶ 意見書4においても、訴訟の提起を適切に行うために必要な情報の提供を消費者庁、地方公共団体その他の官公署に求めることができるようにすることを提案している。

この報酬は、対象債権が少額であればあるほど、対象債権に対する割合が増大する傾向にあり、対象債権が数万円の場合は約5割になると試算されている。通常の裁判と同様に、債権に対する報酬額の割合が増加することをもって、直ちに制度に問題があるということとはできないという見解もある。しかしながら、ガイドラインの2.(6)イ(イ)によれば、被害回復関係業務が消費者の利益の擁護を図るものであることに鑑みると、少なくとも回収額の50%超は消費者の取戻分とする必要があるとされている。債権に対する報酬額の割合が増加することは好ましくないと考えられており、費用が過半を占めるような事案は提訴自体断念するほかない。

被害回復裁判手続制度は少額多数の消費者被害の特性に鑑み創設された制度であるにもかかわらず、少額な被害については用いることが困難であることが明らかになった。

したがって、少額債権について被害回復を図るためには、より効率的に集団的な回復を図る制度が必要であり、オプトアウト方式による提訴を検討する必要がある¹⁷。具体的には、対象債権の債権額が一定額以下の事例については利用されていないなどの立法事実を集積した上で、当該金額以下の債権額については、オプトアウト方式により訴えを提起することができるよう、所要の規定を特例法に設けるべきことが検討されるべきである。

この点、オプトアウト制度については、オプトアウトしない限り判決効が及ぶため、団体が敗訴した場合には対象消費者は、訴訟上の権利行使ができなくなり、手続保障を害するという批判がある。しかしながら、少額債権については、消費者が個別に訴訟を提起して権利行使することは想定し難く、手続保障を害するとしても現実的な弊害は少ない。

また、既判力の根拠として制度的効力と手続保障を求める通説的見解（二元説）によれば、既判力の正当化根拠は主として手続保障にあると考えられ、判決効が及ぶこととなる者に対して十分な手続保障がなされていれば、個別消費者の明示的意思表示がなくとも、個別消費者の裁判を受ける権利を実質的に侵害せずに判決効拡張を正当化する余地があると考えられる。具体的には、本制度に基づく訴訟手続の対象となった個別消費者が当該手続からの除外権が付与されていることに加え、本制度に基づく訴訟手続において個別消費者の有する権利が実質的かつ適切に審理されるように、手続追行主体を特

¹⁷ 意見書4では、訴額の制限をせずオプトアウト型の訴訟手続を導入することを提言し、種々の論点を検討している。

定適格消費者団体に限っており、適切な訴訟追行がなされるように消費者庁による監督がされていることなどを鑑みると、十分な手続保障がされていると考えることができる。

なお、被害回復裁判制度は実質的には共通義務確認訴訟の判決効の片面的拡張を認めるものであり、事業者に対して不公平であるとの批判もあり得るところ、オプトアウト型を認めれば、特定適格消費者団体に対して勝訴すれば、オプトアウトしない消費者にもその判決の効力が及ぶので、公平にかなうという見方もできる。現行制度があるからむしろ事業者のためにはオプトアウト型の制度が必要であるとも言える。

また、オプトイン型の現行制度に加えてオプトアウト制度を導入すると、他の部分と大幅な不整合を来すか、法律の抜本的な改正となるおそれがあるとの批判がある。しかしながら、ノルウェー、デンマーク、ベルギーなどオプトイン型とオプトアウト型の併用制を採用している国があり、不整合を来すあり得ない選択ということはできない。そもそも、共通義務確認訴訟の訴訟要件とされる多数性、共通性、支配性などは、オプトアウト制度においても訴訟要件とされているものであるから、更に少額事案に限るなどオプトアウトを選択する場合の特有の訴訟要件を上乗せしておいたところで、不整合を来すこともない。また、現行制度は、共通義務確認訴訟については、第3条から第11条までの9か条にすぎず、その訴訟要件についてはほぼ第3条のみで全て規定されている。大部分は簡易確定手続や特定適格消費者団体の認定監督の規定である。オプトアウト制度を導入するとしても、分配の仕組みを作る必要があり、簡易確定手続を転用することは意味があり、認定監督の手続はそのまま利用できる。抜本改正になるとの批判は当たらない。

オプトアウト制度に対する批判は、実質的には米国の状況を参照し、制度濫用のおそれがあるというものであるが、米国とは民事訴訟制度も法曹を取り巻く環境も異なる。現行制度を前提にオプトアウトを導入する場合には、提訴主体が特定適格消費者団体に限られ、不当な目的でみだりに被害回復関係業務を実施してはならないとされ（特例法第75条第2項）、消費者庁の監督が及んでおり、制度濫用のおそれには十分な配慮がされることになる。

② 手続のIT化について

特例法第50条は、民事訴訟法第1編第7章を準用しているから、最高裁判所規則で定めることにより、電子情報処理組織を用いて行うことができる。しかし、これについて最高裁判所規則は制定されていない。そのため、オンラインでの書面の提出はできない。なお、簡易確定手続は、非公開の書面に

よる手続が想定されており、審尋手続において現実に裁判所に出頭することは想定されていない。

また、消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する規則第20条は、授権について書面で証明しなければならないとしており、授権に先立つ説明はウェブサイトの閲覧による方法が認められているが（施行規則第6条第2項）授権そのものは書面によらざるを得ず、授権を得る手続について完全にオンライン化することができない。

また、簡易確定手続では特定適格消費者団体が、債権届出、認否を争う旨の申出を行うこととしている。そして、特定適格消費者団体は、対象消費者からの授権に先立ち、書面を交付し、又は電磁的記録を提供して説明を行う義務がある（特例法第32条）。これらの手続を効率化しなければ、大規模な対象消費者の事件を担うことが困難である。したがって、簡易確定手続のIT化も検討する必要がある。

また、授権及び金銭交付についてのIT化についても、効率化による費用低減のメリットはある。もっとも、特定適格消費者団体の人的・物的規模に照らして考えると、独自にシステムを開発して運用するのは困難であるし、特定適格消費者団体ごとに行うのは非効率であり、消費者にとっても特定適格消費者団体によりシステムが異なるのは分かりにくい。そこで、消費者庁が一括して開発し、運用するべきである。

IT化による効率化に関し、特定適格消費者団体への支援について、特例法附則第4条で政府の検討事項ともなっているところである。

そこで、簡易確定手続における債権届出、取下げ、認否、認否を争う旨の申出、異議の申立てについてオンラインで行うこともできるものとするとともに、届出消費者表や簡易確定決定も電子的に作成すること、届出書や簡易確定決定はシステム上で送達すること、授権の証明も電磁的記録によることも可能とすることが検討されるべきである。この際、対象消費者が特定適格消費者団体に授権する手続、特定適格消費者団体が相手方から支払いを受けた金銭を対象消費者に交付する手続についてもIT化し、消費者庁においてシステムを開発し、運用することが考えられる。

③ 証拠収集方法の拡充について

証拠収集について、被害回復裁判手続に特有の手続はなく、通常の民事裁判と同様である。証拠収集制度の充実について言えば、内閣府で行われた集団的消費者被害回復制度等に関する研究会報告書でも、証拠収集は検討課題として挙げられているが、制度の枠組み作りが優先され、検討されないまま

特例法が制定されたものである。実際にも、特定適格消費者団体に情報提供があり検討した事案において申入れに至らない場合として、事業内容や商品の内容の実態が不明であり、訴訟をしたとしても解明することが困難と思われる場合がある。

また、消費者契約法第9条第1号の「解除に伴い当該事業者が生ずべき平均的な損害の額」に典型的に見られるように、事業者の有する資料によらなければ消費者の権利の存在を立証できないために、差止請求において適格消費者団体は多大な苦勞をしている。これは、被害回復裁判手続でも全く同じ問題がある。そのため、消費者被害を救済するためには、証拠収集制度の改善が必要である。

具体的には、特定適格消費者団体に秘密保持義務を課すことを前提に、技術又は職業の秘密が記載された文書及び自己利用文書に関しても、文書提出命令を可能にする規定を特例法に設けることが検討されるべきである¹⁸¹⁹。

2 被害回復裁判手続を実効化するための諸制度の整備について（意見の趣旨2）

様々な消費者被害を回復するためには、被害回復裁判手続を改善するのみでは到底不十分である。特定適格消費者団体に寄せられる事案は、申入れに至らない場合がほとんどである。上記のように、事業者の実態が不明である場合や財産の所在が明らかでなく、特定適格消費者団体の行う仮差押え（特例法第56条第1項。以下「集団仮差押え」という。）²⁰も行い得ない場合がある。相手方が資力に乏しい場合には、対象債権を確定するだけでは被害回復につながらない。これらは、民事訴訟制度一般に内在する問題であって、被害回復裁判手続の改善のみでは対応が困難である。

一方で、提訴前に和解に至っている事例があることに鑑みると、消費者紛争の中には事業者の責任の有無を明らかにしなくても、事業者が柔軟に対応して一定の解決に至るものはあり得る。被害回復裁判手続も裁判手続であるから特定適格消費者団体にとっては手続追行の負担は重く、相応のコストがかかる。対応能力に限界のある特定適格消費者団体が被害回復裁判手続によりそのような簡易な事案に対応することは非効率である。

¹⁸ 文書提出命令及び当事者照会制度に関する民事訴訟法改正要綱中間試案は、民事訴訟手続一般についての意見であるが同様である。

¹⁹ 意見書4でも、損害の計算をするために必要な書類について、文書提出命令の強化を提案している。

²⁰ 特定団体が、保全すべき権利について、対象消費者の範囲及び対象債権の総額を明らかにして民事保全法による仮差押えができるという制度。個々の保全すべき権利を特定せずに、債務者の財産を仮差押えすることができる。

そこで、上記提言に合わせ、被害回復を図る観点からの制度の拡充として、事業者の実態解明や責任財産発見、相手方の資力が乏しい場合の破産手続との連携、簡易な事案について被害回復を容易にするためのADRとの連携についても提言する。

(1) 特定適格消費者団体の破産申立権の付与について

特定適格消費者団体に情報提供があり検討した事案において、申入れに至らない場合として、事業者の資力が不明な場合が多くある。この場合、手続中に事業者が倒産状態になった場合、手続を進めても被害回復が図れない。また、特定適格消費者団体としては、共通義務確認訴訟の終結まで手続費用を負担しなければならないが、事業者の資力がなく被害回復が困難になる場合には、対象消費者から報酬を受けることができない可能性があるため、事案の検討に消極的にならざるを得ない。

しかしながら、販売預託商法や詐欺的投資スキームによる被害が蔓延しており、集団的被害回復のニーズは高く、多くの情報が特定適格消費者団体に寄せられている。

この点、特定適格消費者団体に破産申立権を付与する場合には、破産手続申立の予納金をどのように準備するかが問題となる。この点、現行の仮差押担保金援助制度と同様の制度を創設し、国民生活センターから貸付を受けられるようにすることなどが考えられる。

具体的には、破産債権に係る金銭の支払義務について、共通義務確認の訴えを提起することができる場合において、相手方事業者に破産原因があるときは、特定適格消費者団体が破産の申立てを行うことができるよう検討されるべきである²¹。

(2) 集団的な重要消費者紛争解決手続の導入について

国民生活センター法第3章第2節は、重要消費者紛争解決手続を規定している。これは、重要消費者紛争²²について、和解の仲介及び仲裁をするもので、非常勤の委員による独立した紛争解決委員会が行っている。実際には、専ら和解の仲介が行われており、消費者と事業者との間の構造的格差を解消して紛争を解決するため、紛争解決委員会事務局が消費者の主張や必要となる資料の整

²¹ 当連合会2010年4月9日付け集団的消費者被害救済制度に対する意見においても、悪質商法被害事案について適格消費者団体が破産申立てをする制度の検討を提案している。

²² 独立行政法人国民生活センター法第1条の2第2項、同法施行規則第1条に規定されており、共通義務確認訴訟が提起できる紛争のほか、同種の被害が相当多数の者に及ぶもの、国民の生命、身体又は財産に重大な危害が及ぶものなどがある。

理を行っている。手続に協力しない場合には、一定の場合に事業者名を公表することができるので、事業者が重要消費者紛争解決手続に応じるインセンティブになっている。手続の申立てについて時効中断の特則があるが、成立した和解には執行力はない。

特例法附則第6条では、重要消費者紛争解決手続やその他の裁判外紛争解決手続の利用の促進をすると規定されている。具体的には、共通義務確認訴訟で認容判決や和解があった場合に、それを参考として、施行前事案について、重要紛争解決手続において和解の仲介をすることが想定されている。もっとも、被害回復裁判手続との連携は、まだ実例がない。

特例法附則第6条は、附則第2条により施行前事案を取り扱わないことへの対応として規定された経緯がある。附則第2条の制限は立案過程の最終段階で突如挿入されたものであるため、実際どのように行うのかの検討は立案段階で全くと言ってよいほど行われていない。重要消費者紛争解決手続は、基本的に1対1の手続を想定しており、集団的な申立てに対応した枠組みにはなっていない。集団的に紛争を解決することのできる枠組みを重要消費者紛争解決手続にも設ければ、事業者の責任の有無について一定の譲歩が可能であるような事案は、共通義務確認訴訟を待たずとも、重要消費者紛争解決手続で解決できる可能性がある。一方で、事業者が責任を認めないために重要消費者紛争での解決が困難な事案については、被害回復裁判手続を利用することが考えられる。

具体的には、被害回復裁判手続との連携を強化するため、集団的に紛争を解決することのできる枠組みを重要消費者紛争解決手続にも設けるべきである²³。

とりわけ、事業者の協力も得ながら消費者に申立てを促すための通知公告をする手続を設けるべきである。また、一定の期間を区切って集団的に手続を進行させることが必要である。

(3) オンラインでの紛争解決（ODR）について

重要消費者紛争解決手続においては、当事者が遠隔地にいる場合、電話会議を利用した期日が行われているものの、ウェブ会議までは行っておらず、重要消費者紛争解決手続は書面による申立てが必要であり、オンライン申立てに対応していない。

重要消費者紛争解決手続に、集団的申立てに対応した枠組みを設ける場合には、ODRの検討の進捗に合わせ、オンライン申立て等による効率化なども併

²³ 当連合会2008年6月19日付け消費者被害の集団的救済に関する法整備を求める意見書においても、消費者集団調停が提案されている。

せて検討する必要がある。

具体的には、集団的な手続を重要消費者紛争解決手続で行う場合には、消費者に対して通知を行い、消費者からの届出を整理するため一定のシステムを整備することが必要であるところ、消費者からのオンラインでの届出が可能になるようにすることが考えられる。

以上