

【意見書（表紙）】

「消費者裁判手続特例法等に関する検討会 報告書」に対する意見書

2021年12月7日  
東京弁護士会  
会長 矢吹 公敏

目次

第1	はじめに .....	3
第2	「被害回復裁判手続の制度的な対応」に関する意見 .....	4
1	対象となる事案の範囲.....	4
(1)	請求・損害の範囲の見直し.....	4
ア	慰謝料 .....	4
イ	その他の現行法上対象外とされている請求・損害 .....	7
(2)	被告の範囲の見直し.....	8
(3)	直接的な契約関係にないが一定の関与をした事業者に対する請求.....	10
(4)	支配性の要件の考え方.....	11
2	共通義務確認訴訟における和解.....	12
ア	内容についての規律の在り方.....	12
イ	想定される和解の類型及び留意点と必要な所要の措置.....	12
ウ	適正性の確保.....	13
エ	実効性の確保.....	13
3	対象消費者への情報提供の在り方 .....	14
(1)	通知方法の見直し .....	14
(2)	役割分担と費用負担の見直し .....	15
ア	特定適格消費者団体及び事業者の役割分担及び費用負担の在り方.....	15
イ	行政の役割の拡充 .....	16
ウ	指定法人の活用.....	16
(3)	情報提供の実効性を高めるための方策 .....	16
ア	保全手続の導入.....	16
イ	第三者の協力を得る仕組み.....	17
4	実効性、効率性及び利便性を高める方策 .....	17
(1)	特定適格消費者団体の情報取得手段の在り方 .....	17
ア	適格消費者団体との連携協力規定の明文化 .....	17

イ	行政機関が保有する情報	18
ウ	事業者の財産に関する情報の取得	18
エ	第三者の協力を得る仕組み	19
(2)	時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方	19
(3)	簡易確定手続開始の申立義務を免除する範囲等	20
ア	簡易確定手続開始の申立て義務が免除される「正当な理由」	20
イ	通知・公告義務が免除される場合，授權契約を拒絶・解除できる場合	21
ウ	簡易確定手続開始申立ての申立期間	21
(4)	手続の I T 化	22
ア	裁判手続の I T 化	22
イ	特定適格消費者団体と対象消費者との間の手続の I T 化	22
(5)	簡易確定手続における事件記録の閲覧等の在り方	23
(6)	対象債権にかかる金銭の支払方法及び支払に要する費用	23
第 3	「特定適格消費者団体の活動を支える環境整備」に関する意見	24
1	消費者団体訴訟制度の運用を支える主体	24
2	消費者団体訴訟制度や（特定）適格消費者団体に関する理解の促進	27
3	（特定）適格消費者団体の事務負担の軽減等	27
第 4	「その他」に関する意見	28
1	破産手続との関係	28
2	検討会の検討対象外とした事項	29

## 【本文】

### 第1 はじめに

2021年10月8日、「消費者裁判手続特例法等に関する検討会 報告書」（以下、同検討会を「本検討会」といい、報告書を「本報告書」という。）が公表された。

本報告書は、平成28年10月1日に施行された「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法律」（平成25年法律第96号。以下「特例法」という。）における集団的消費者被害回復制度（以下「本制度」という。）について、同法施行後3年経過した場合に施行の状況等を勘案して所要の検討を行う旨の同法附則第5条、及び、本制度が実効的な制度として機能するよう、所要の措置を講ずるものとするとしていた衆参両国会の附帯決議を踏まえて、本制度の対象範囲を含めた制度の見直しその他所要の措置に関する提案をするものである。

しかし、個々の消費者による個別の権利行使に困難が伴う場合があることに鑑み、集団的な被害救済を可能とする手続を設けることにより、消費者の利益を擁護する、という本制度の本旨（特例法第1条参照）に照らしたとき、本報告書の提案内容は、未だ不十分なものとどまっている。

また、本報告書は、「一刻も早い見直しを実現する」という本検討会の内在的な制約の下、「特に急ぎ対応する必要があると考えられるものを中心に検討し、本報告書を取りまとめた」ものであるため（本報告書2頁）、本制度の実効性を確保する観点から必要、有用な事項であっても、十分な検討がなされず、積み残しとされたものがある。そこで、当会は、本報告書に対し、以下のとおり意見を述べる。

## 第2 「被害回復裁判手続の制度的な対応」に関する意見

### 1 対象となる事案の範囲

#### (1) 請求・損害の範囲の見直し

##### ア 慰謝料

#### 【報告書の提案】

- ① 慰謝料として相当多数の消費者に同一額ないし共通の算定基準により算定される額が認定される場合には、本制度の対象とする。
- ② 個人情報漏洩事案については、「個人情報の意図的な目的外利用のような事案」における慰謝料を本制度の対象とする。

#### 【意見】

##### i 上記①（慰謝料）

慰謝料を本制度の対象とすることには賛成する。ただし、特例法3条2項6号は削除すべきである。また、慰謝料額が画一的に算定できる場合（画一性）であることを独立の要件とすべきではない。

##### ii 上記②（個人情報漏洩事案）

対象範囲を限定せず、本制度の対象とすべきである。

#### 【理由】

##### i 上記①（慰謝料）

#### (a) 現行法

本制度の創設時には、事業者の経済活動を萎縮させるような不適切な訴訟提起を防ぐ観点等から、「精神上の苦痛を受けたことによる損害」（特例法3条2項6号）を含む一定の損害項目について、共通性、支配性を満たす類型が存在するとしても一律に本制度の対象外とし、施行後3年経過時に改めて検討する（特例法附則第5条）との整理がなされた。

#### (b) 現行法の背景にある「懸念」は杞憂にすぎなかったこと

しかし、特例法の施行以来、特定適格消費者団体による被害回復裁判手続の追行は適正になされており、濫訴等の弊は生じていない。特例法制定当時のような、経済界において本制度を「和製クラス・アクション」等と「過剰に畏怖する時代」は終わり、本制度の存在及び特定適格消費者団体の実効的な活動を通じて市場秩序が維持されることの日本経済全体にとっての利益を考えるべき時期にある<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 山本和彦『特集 消費者裁判手続特例法の見直しへ向けて③ 立案過程と運用からみた消費者裁判手続特例法の検証』現代消費者法50号29頁, 35頁(2021年)

(c) 一律除外規定がもたらす弊害

また、現行法のような一律除外規定の存在により、損害項目によって被害回復裁判手続を通じて請求可能なものと個々の消費者による訴訟提起等の個別権利行使を要するものとで手続が分断される不都合を生じ、本制度を通じた一回的・本質的な解決を困難とする上、本制度の対象とされるべき事案が除外される事態を招き、本制度の意義が損われるという弊害がある。

実際にもそうした弊害は顕在化しており、特例法施行以後、本制度を通じて本質的な被害救済を図ることができないという本制度の本旨に悖る事態が現実には生じてしまっており<sup>2</sup>、共通性、支配性を満たす事案が存在するとしても一律に一定の損害項目を本制度の対象から除外するという現行法の規律は、その弊害を超えてもなおこれを維持すべき合理性は既に失われている。

(d) 慰謝料は本制度の対象とするに相応しいこと

慰謝料については、画一的又は共通の算定基準により定型的に損害額の算定が可能な事案もあり<sup>3</sup>、多様性、共通性、支配性に欠けることなく本制度の対象とするに相応しいものが有り、慰謝料を本制度の対象に含めることには、賛成する。

ただし、慰謝料を本制度の対象とするに際しては、特例法3条2項6号の規定を削除すれば足り、そうではなく同号の例外規定を設け、慰謝料額を画一的に算定できる場合（画一性）であることを独立の要件とすることには、反対する。

画一性の意義は判然とせず、金額又は算定基準の異同を左右する事実上又は法律上の原因の共通性というグルーピングの在り方の問題にすぎないとも考えられる上、支配性要件との関係でも位置づけが分かりにくく、各要件の意義や関係を巡って混乱の原因となりかねない。屋上屋を重ねて本制度の対象範囲を制限するものではないかとの疑問も生じ、適当でない。

---

<sup>2</sup> 本制度の第1号事案（医学部入試における得点調整事案）は、性別等により一律に不利益に扱われた点に問題の本質がある事案であったが、現行法の下では慰謝料が本制度の対象とならないことから、受験料等の財産的損害の請求にとどまり、事案の本質に即した解決を図ることができなかった。

<sup>3</sup> 大阪空港訴訟判決（最大判昭和56年12月16日民集第35巻10号1369頁）、茶のしづく石鹼事件（化粧石鹼に含まれた小麦由来成分にアレルギー感作を生じさせる成分が含まれていたためショック症状を起こしたとして各地で集団訴訟が提起された事案。被害者の重症度に応じて差異を設け、一律の慰謝料額が認定された。東京地判平成30年6月22日（平成24年（ワ）11529号等）裁判所ウェブサイト掲載、福岡地判平成30年7月18日判時2418号38頁・福岡高判令和2年6月25日（平成30年（ネ）第740号）、大阪地判平成31年3月29日消費者法ニュース120号337頁）など。

ii 上記②（個人情報漏洩事案の扱い）について

個人情報漏洩事案は、共通の原因によって多数の消費者に少額同種が発生する典型例であり、まさに本制度による救済を必要とする事案である。また、個人情報漏洩事案は、「基本的には、本制度の対象となるものと考えられる。」と従来から指摘されてきたところであり<sup>4</sup>、慰謝料も本制度の対象とし、これを典型的な損害項目とする個人情報漏洩事案についても本制度を利用する途を開くことは、消費者の利益の擁護の観点から、積極的に評価できる。

しかし、本報告書において、個人情報漏洩事案のうち「個人情報の意図的な目的外利用のような事案」は「本制度の対象とすべきと考えられる。」とするが、それ以外の事案については対象外とするかのような方向性が示唆されている点については、反対する。

確かにデータの利活用等は、社会経済の仕組みを支え、消費者の利便性の向上や我が国経済の発展に資することが期待される重要な産業分野であると目されていると考えられるが、報償責任という、我が国の法体系において一般的に承認されている原理の下では、個人情報を利用して収益を獲得していた事業者が、これを漏洩させて消費者の権利利益を侵害したにもかかわらず、個々の消費者による個別の権利行使の困難性に便乗する形で事実上責任を免れる事態を放任することは、正当化が困難である。

また、健全な企業による自主的な問題解決を一層促すとともに、そうした対応をしない、そうした対応をするインセンティブが働かない事業者との関係で、集団的な被害回復を図ることを可能とすべく、個人情報漏洩事案における慰謝料について、対象範囲を限定せず、本制度の対象に含めるべきである。

以上に対し、「個人情報の意図的な目的外利用のような事案」のみを対象とする場合、個人情報漏洩事案においては、故意による漏洩事案は「非常に少なく」<sup>5</sup>、ほとんどは事業者の過失責任が問題となるにすぎない<sup>6</sup>ため、結局、ほとんどの事案が本制度の対象から除外され、本制度を通じて個人情報漏洩事案における消費者被害の集団的な回復を図る途を塞いだままにするに等しい。

個人情報漏洩事案では、個々の消費者による個別的な権利行使は往々にして困難であり、「消費者の泣き寝入り」となっている実態が想定されるため、「個人情報の意図

---

<sup>4</sup> 消費者委員会「集団的消費者被害救済制度専門調査会」の報告書

<sup>5</sup> 本検討会第3回議事録16頁（木村委員）。

<sup>6</sup> 顧客情報の管理等の委託先企業の従業員が転売目的で不正に情報を取得し、名簿業者に販売して個人情報を流出させた事案においても、当該従業員による顧客情報の転売行為については、故意の違法行為であるとされたが、受託会社及び委託元会社については、いずれも単なる過失責任が認められたにとどまる（大阪高判令和元年11月20日（平成29年（ネ）第2612号）裁判所ウェブサイト掲載）。

的な目的外利用のような事案」以外を本制度の対象から除外した場合には、事業者が消費者に対する賠償責任を事実上免れ得る状況が継続し、事業者において漏洩対策を取るインセンティブが働きにくくなるばかりか、漏洩対策の必要性の有無・程度について、事業者に対して誤ったメッセージとして伝わることも危惧され、予防と救済の両面から見ても、問題がある。

#### イ その他の現行法上対象外とされている請求・損害

##### 【報告書の提案】

- ① 他の損害（拡大損害、逸失利益及び人身損害）を対象に含めるかについては、将来の検討課題とする。
- ② 特別法上の規定による不法行為に基づく損害賠償請求を対象に含めるかについては、将来の検討課題とする。

##### 【意見】

- i 上記①は、反対する。特例法3条2項の規定は、削除すべきである。
- ii 上記②は、反対する。特例法3条1項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。」との部分は、削除し、特別法上の規定による不法行為に基づく損害賠償請求も本制度の対象とすべきである。

##### 【理由】

- i 上記①（他の損害）について

拡大損害（特例法3条2項1号・3号）、逸失利益（同項2号・4号）及び人身損害（同項5号）であっても、多様性・共通性や支配性に欠けることはなく、本制度の対象とするに相応しい事案も想定され、かかる事案を対象外とすることは本制度の趣旨である消費者の利益擁護が果たされないことになる。

また、我が国の被害回復裁判手続にあっては、多様性・共通性（特例法第2条4号）と支配性（同法第3条第4項）の要件により、本制度になじまないものは除外されるのであり、それで事業者の係争利益の把握も十分にできると考えられる上、特例法施行以後、特定適格消費者団体による被害回復裁判手続の追行は本制度の本旨に則りいずれも適正に行われており、特例法制定ときに懸念された濫訴等の弊は杞憂に過ぎなかったことから、拡大損害、逸失利益及び人身損害についてカテゴリーカルに一律除外する特例法3条2項の規定については、手続の分断や本制度の対象とされるべき事案が対象外となるといった弊害があってもなお維持すべき合理性は既がない。

そのため、特例法3条2項の規定を削除し、拡大損害、逸失利益及び人身損害も対象となり得るよう規律を改めるべきである。なお、損害の限定が無くなると支配性の要件をめぐる審理が過重になり、かえって消費者保護が果たされなくなるのではないかとの懸念に対しては、例えば、人身損害に関わらない拡大損害、逸失利益などにつ

いては対象に含めることなども考えられる。

ii 上記②（特別法上の不法行為）について

不法行為に基づく損害賠償請求のうち、特別法の規定によるものが本制度の対象から除外された理由については、個々の特別法において、消費者の権利行使を容易にする一定の規定が設けられており既に一定の利益衡量がなされているから、これに加えて特定適格消費者団体が提訴する形で被害回復を容易にする武器を与えることは、当事者間の利益バランスを崩すことになりかねないとの考え方によるものとされている。

しかし、特定適格消費者団体が提訴することは、個々の消費者による権利行使が期待できず、消費者・事業者間の利益バランスの崩れている状態を修復して均衡を保つものであり、上記考え方は、特別法を一律に除外する理由として不十分である。

また、製品事故の事案や有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案などは、共通の責任原因に基づく消費者被害が生じうる類型であるが、個々の消費者が個別に訴訟提起して権利行使をするのは相当困難であり、かつ、事業者にとって係争利益の把握が困難とはいえない類型であり、これを認める必要性は高い。

特例法3条1項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。」との部分は、削除し、特別法上の規定による不法行為に基づく損害賠償請求も本制度の対象とすべきである。

(2) 被告の範囲の見直し

**【報告書の提案】**

① 規定の新設

不法行為に基づく損害賠償請求について、現行法上被告に該当する事業者が故意又は重大な過失による不法行為責任を負う場合において、当該事業者と故意又は重大な過失による共同不法行為責任を負う個人を共通義務確認訴訟の被告となる者に追加する。

② 解釈の明確化

契約当事者となった事業者以外の事業者であっても、消費者契約の相手方である事業者の「債務の履行をする事業者又は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」(特例法3条3項2号)の解釈により、共通義務確認訴訟の被告とすることが可能であることを明確化する。

**【意見】**

i 上記①は、「故意又は重過失」による場合に限定する点は反対し、その余は賛成する。いずれも「故意又は過失」で足りるとすべきである。

ii 上記②は、賛成する。

**【理由】**

i 上記①（個人を被告とする要件）について

とりわけ悪質事業者<sup>7</sup>については、事業運営主体である法人には資力がなく、役員、実質的支配者や違法勧誘を首謀・主導した者など個人に資金が流出している等の実態が多く、本制度に基づく被害救済の実効性を確保する観点からは、役員等の個人を共通義務確認訴訟の被告とする必要性があり、本提案の方向性には、賛成できる。もっとも、個人を被告とする要件として「故意又は重過失」に限定する点については、反対する。

そもそも、共通義務確認訴訟の被告適格を個人に広げたからといって、新たに責任を加重するものではなく、単に、これまで個々の消費者による権利行使の困難性に乘じて事実上免れ得た責任について、今後、集団的な被害救済が可能となることにより、その責任を問われることがあり得るに過ぎない。

また、通常の訴訟では、故意又は重過失に限らず、事業者の役員等が不法行為責任を追及され得るのであり、これと区別する合理性はないし、役員等の個人が責任を負う場合とは、具体的な関与が認められる場合であり、共通義務確認訴訟の被告とされたとしても、何ら酷とはいえない。

さらに、共通義務確認訴訟の原告適格は、内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体に限られ、行政による監督がなされる上、実務上も、適正な運用が重ねられてきたのであって、無用な責任追及や濫訴といった懸念は考え難い。

そのため、個人が共通義務確認訴訟の被告となり得る場面について、「故意又は重大な過失による」場合に限るべきではなく、「故意又は過失による」ことで足りるとすべきである。

ii 上記②（契約当事者でない事業者が被告となるとの解釈の明確化）について

複数の事業者が関与して惹起された消費者被害の事案においては、契約当事者ではない事業者も共通義務確認訴訟の被告とする必要がある場合もあり、Q&A等で特例法3条3項2号の解釈を示し、契約当事者でない事業者も被告とすることが可能であることを明確に示すべきである

なお、その際、「助長」の意義について、故意によるものに限られないこと<sup>8</sup>を明確に

---

<sup>7</sup> 著名な大規模事件に限っても、豊田商事事件、近未来通信事件、安愚楽牧場事件、L & G事件、ケフィア事業振興会事件、ジャパンライフ事件など多数ある。ほか、投資まがい詐欺、未公開株詐欺、ねずみ講詐欺、住宅リフォーム詐欺、サクラサイト詐欺、競馬・パチンコ必勝法詐欺、情報商材詐欺など枚挙にいとまがない。

<sup>8</sup> 無線データ通信サービスの提供に係る契約に関する広告に通信速度が高速であり通信量を自主規制する必要もないと誤解させる内容の表示を行っていた事業者2社につき、当該広告における表示は、実際のものよりも著しく優良であると誤信させて不当に顧客を勧誘するものであり、事業者は広告を見た消費者が性能を実際よりも優良であると誤認する可

示すべきである。

- (3) 直接的な契約関係にないが一定の関与をした事業者に対する請求

**【報告書の提案】**

契約当事者でない事業者による景品表示法上の不当表示に係る不法行為に基づく損害賠償請求につき、当該事業者に対する請求が「消費者契約に関する」請求に含まれ、当該事業者が「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」に該当する場合は被告となるという解釈を明確化すること。

**【意見】**

賛成する。

**【理由】**

虚偽又は誇大な広告・表示を行った事業者が消費者契約の相手方とは別の事業者である場合、当該事業者に対する不法行為の損害賠償請求権が成立し得るところ、本制度に基づく被害救済の実効性を確保する観点から、消費者契約の相手方以外の事業者を被告となし得ることを明確にされるべきである。

具体的には、Q&A等において、①「消費者契約に関する」請求とは請求権自体が消費者契約に基づいて生じたものである必要はなく、消費者被害の発生過程に消費者契約が介在していれば足りること、②「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」の解釈及びこれに当該事業者が該当し得ること、③その例（景品表示法上の不当表示の事案<sup>9</sup>、個人情報漏洩事案<sup>10</sup>、有価証券報告書の虚偽記載等に係る事

---

能性があることは容易に予測できたとして、過失による共同不法行為責任が認められた事例（東京高判平成30年4月18日（平成29年（ネ）第3234号））。

<sup>9</sup> 前掲注8の事例。

<sup>10</sup> 通信教育事業等を営む事業者から顧客情報の管理を委託された事業者が更に外部業者に再委託し、そこから更に業務委託を受けた先の会社の従業員が転売目的で顧客情報を持ちだして第三者に売却し、個人情報を漏洩させた事件（大阪高判令和元年1月20日（平成29年（ネ）第2612号））、エステティックサロンを営む事業者からウェブサイト等の開設、制作保守業務の委託を受けた事業者が、電子ファイルにアクセス権限を設定せず、第三者がインターネット上でエステティックサロンの顧客情報を閲覧可能な状態に置き、実際に第三者が閲覧して個人情報が流出した事件（東京地判平成19年2月8日（平成14年（ワ）第27790号）など。

案<sup>11</sup>、複数の事業者が関与する事案<sup>12</sup>、いわゆる破産者情報サイト事案<sup>13</sup>など)を明確に示すべきである。

#### (4) 支配性の要件の考え方

##### 【報告書の提案】

支配性要件は堅持することが相当であるものの、当該要件について過度に厳格に運用することは相当ではなく、簡易確定手続における対象債権の存否及び内容についての審理が個別事情に係っている場合であっても、そのことのみによって除外すべきではなく、簡易確定手続における審理の工夫等によっても、なお適切かつ迅速に判断することが困難であると認められる場合に限り支配性の要件に基づき制度の対象外とされるべきであるとの考え方を明確化すること。

##### 【意見】

具体例（過失相殺など）を示して、個別事情の審理が必要となる場合でも、一般的に支配性の要件を欠くことになるものではないことを Q&A 等において明確にすべきである。

##### 【理由】

不法行為や債務不履行に基づく損害賠償請求では、過失相殺の可能性が常にあり、その可能性から直ちに支配性の要件を欠くとする場合には、そうした事案のほとんどが本制度を利用できなくなり、本制度の存在意義が失われる。

過失相殺のように消費者の個別事情の審理が必要となる場合であっても、立証や審理の工夫により類型的な判断が可能であり、支配性要件の欠如により却下されるべき事案は、あくまで例外的な場合にとどまると考えるべきである。

そこで、Q&A 等において、個別事情の審理が必要となる具体例（過失相殺や商品不具合の有無など）を示して、立証や審理の工夫によってもなお適切・迅速に判断することが困難である場合でない限り、支配性要件を欠くことにはならない旨を明記すべきである。

---

<sup>11</sup> ライブドア、石川島播磨重工、FOIの虚偽報告事件など。

<sup>12</sup> サクラサイト運営会社に対して登録費用等の利用料の支払先預金口座とし口座提供を行っていた法人につき、詐欺の幫助による不法行為責任が認められた事例（東京地判平成30年12月26日（平成30年（ワ）第875号））。

<sup>13</sup> 破産者情報サイト事案とは、官報掲載情報を基に破産者に関する情報をウェブマッピングサービス上に反映するなどして可視化し、情報掲載者からの削除要請に対して手数料等の名目で金銭の支払いを要求する手口をいう。

## 2 共通義務確認訴訟における和解

### ア 内容についての規律の在り方

#### 【報告書の提案】

- ① 共通義務確認訴訟における和解内容を共通義務の存否のみに限定している特例法10条の規律を削除する。
- ② 一般的に考え得る和解例につきガイドライン等で示す。

#### 【意見】

賛成する。

#### 【理由】

特例法10条の規律の削除により、早期、柔軟な解決の余地が生まれ、消費者の利益の擁護という本制度の本旨に沿った合理的な解決の選択肢が広がるほか、消費者、特定適格消費者団体及び事業者それぞれの負担軽減やリスクコントロールにもつながる。また、ガイドライン等で考え得る和解例を示すことは、実務上、参考となり得る。したがって、本提案に賛成する。

### イ 想定される和解の類型及び留意点と必要な所要の措置

#### 【報告書の提案】

##### < 1. 想定される和解の例 >

- ① 共通義務の存否につき明らかにせず解決金の支払いを約す和解
  - ・通常は、不起訴合意がなされると考えられる
    - 原告以外の他の団体にも効力が及ぶ規律を設けることが考えられる。
- ② 事業者が対象消費者の支払うべき金額の総額を定める和解
  - ・個々の消費者が支払を受ける金額は、手続加入者数により変動し得る
    - 消費者への情報提供が重要になる。
- ③ 事業者が第三者に寄付を行うことを合意する和解
  - ・個々の消費者の被害救済が一義的な原則で、その例外にあたる
    - 合理的方法によっても消費者への支払いが現実的でない場合や和解救済を選択した消費者が少なく残余金が生じた場合を念頭にした措置と位置付ける。
  - ・利益相反の観点から
    - 「訴訟の当事者である」団体とすることは、避けるべき。
    - 後述の「指定法人等」の公益的主体とすることが適切。
- ④ 共通義務の存在を認めるとともに個々の消費者への支払額又はその算定方法を定める和解

##### < 2. 付随する和解事項の例 >

- ① 口外禁止や秘匿条項

現行法の下でも、消費者への情報提供（特例法25～27条・90条）や団体による通知報告（同法78条）等に抵触しない範囲で、個別事案に応じて必要・適切な範囲で定めることができると考えられる

### < 3. 和解内容の実現に向けた手続 >

#### ① 簡易確定手続のような二段階目の手続を利用しない和解が想定できる。

こうした和解を可能とするために、二段階目の手続以外の事業者から団体に対して、保有する消費者の氏名・住所・連絡先の開示、団体の報酬・費用に関する規定の整備が考えられる。

#### ② 二段階目の手続を利用する和解も想定される

共通義務の存否を明らかにしない和解後も二段階目の手続を利用できるようにする規定を整備する。

### 【意見】

1から3の各提案につき、賛成する。

### 【理由】

本提案は、和解の柔軟化に伴い必要となる措置を講ずるとともに、解釈の明確化を図るものであり、内容も適切であって、賛成する。

### ウ 適正性の確保

#### 【報告書の提案】

和解内容の適正性確保については、特定適格消費者団体の相互牽制及び行政による監督という現行法上の規律によることとし、その枠内で、柔軟化に伴う所要の対応をする。また、ガイドライン等で留意事項等を明確化することも有益と考えられる。

### 【意見】

賛成する。

### 【理由】

特定適格消費者団体の相互牽制及び行政による監督という現行法上の規律により、特定適格消費者団体の活動の適正性は十分に担保されており、実務上も問題を生じていない。また、ガイドライン等で留意事項等を示すことは、実務上、参考となり得る。したがって、本提案に賛成する。

### エ 実効性の確保

#### 【報告書の提案】

共通義務確認訴訟における柔軟な和解を実現した場合の実効性確保について、基本的

には現行の関係法令の枠組みで対応すること。

**【意見】**

特例法 8 3 条 1 項を改正し、財産上の利益の受領の禁止の例外にあたる場合として、事業者による和解の履行を確保するために約定された違約金の支払いとして財産上の利益を受けるとき、を新たに追加すべきである。

**【理由】**

特例法 1 0 条の規律を削除して柔軟な和解を可能とした場合、今後、事業者による和解の履行を確保する手段として違約金の約定をすることも当然想定される<sup>14</sup>。

そこで、特例法 8 3 条 1 項を改正し、財産上の利益の受領の禁止等の例外にあたる場合として、事業者による和解の履行を確保するために約定された違約金の支払いとして財産上の利益を受けるとき、を同項 4 号に追加すべきである。

3 対象消費者への情報提供の在り方

(1) 通知方法の見直し

**【報告書の提案】**

情報に初めて接する消費者が救済対象となることを自覚できるようにするための情報提供と、関心を抱いた消費者が加入是非を判断しさらに加入手続を進めるための詳しい情報を届けるための情報提供があり、前者は受け手側が情報を受動的に受け取るタイプ（プッシュ型。例：郵便，メールなど）が適し、後者は受け手が能動的に情報を取得するタイプ（プル型。例：ウェブサイトなど）が適する、との整理を踏まえて、通知・公告の役割を次のとおり整理する。

- ① 通知に前者の機能を担わせ、公告に後者の機能を担わせることとし、所要の規定を整備する。
- ② 所要の規定の例として、通知において公告を確認するために必要な事項（サイト URL 等）を記載したときは、現行法が定める通知事項の一部の記載を要しないこととする。

**【意見】**

賛成する。

**【理由】**

消費者に読まれる、理解されやすい情報提供をめざすとの観点から、適切な方向性が

---

<sup>14</sup> 消費者契約法 2 8 条 1 項 4 号は、適格消費者団体が「差止請求に係る相手方の債務の履行を確保するために約定された違約金の支払として財産上の利益を受けるとき。」について、財産上の利益の受領等の禁止の対象から除き、これを許容している。

示されており，賛成する。

(2) 役割分担と費用負担の見直し

ア 特定適格消費者団体及び事業者の役割分担及び費用負担の在り方を見直し

**【報告書の提案】**

- ① 特定適格消費者団体が通知・公告をする役割を引き続き担うべき。
- ② 事業者による個別連絡については，それを実施することについて事業者及び適格消費者団体の双方の意向が合致する場合には実施をすることとする
- ③ 費用負担については，事業者において，対象消費者の全員（転居や連絡先の変更があった場合で，事業者が転居先や変更後の連絡先を知らない者を除く。）又はこれに準ずる割合の対象消費者への個別連絡をしない場合に，特定適格消費者団体に対して，公告に要する費用の一定額を支払うことを要することとし，当該一定額は予め定める算定基準により算定されるものとする。

**【意見】**

応急の措置としては賛成する。本来，対象消費者への通知・公告の費用は，事業者負担とされるべきことも踏まえて，費用負担の在り方については，引き続き検討されるべきである。

**【理由】**

共通義務確認訴訟において事業者の義務が確認されたからには，本来，事業者が自らの費用負担で対象者に対してその義務を履行すべきであり，かかる通知・公告費用は，事業者が負担すべきものである<sup>15</sup>。

また，現行法の下では，通知公告に要する費用は，特定適格消費者団体が第一次的に負担した後に簡易確定手続に加入した消費者から支払いを受けることとされているが，①消費者一人当たりの回収額が少ない場合に費用倒れのおそれを高め，少額な事案ほど救済への途が閉ざされるという本制度の本旨にそぐわぬ事態につながる，②効果的だが高額な費用を要する方法を取ることが困難となる，③対象消費者全体への通知公告の費用を手続に加入した消費者のみが負担することとなり合理性がないなど，多くの問題点が指摘されている。

本提案は，こうした問題点を踏まえて，合理的な範囲で事業者に費用負担を認めるべきであるとの考え方を基に，一定の範囲でこれを認めるものとして，一定の評価ができるが，冒頭に述べたとおり，本来，通知公告の費用は，事業者が負担すべきものであり，今後とも費用負担の在り方については不断の検討がなされるべきである。

---

<sup>15</sup> フランス法では，通知等の費用も含めて，事業者の負担とされている（山本和彦「解説 消費者裁判手続特例法（第2版）」（弘文堂・2016年）275頁脚注304頁）

イ 行政の役割の拡充

**【報告書の提案】**

行政の役割を拡充し、公表事項・公表態様の拡張等を図る。

**【意見】**

賛成する。

**【理由】**

対象消費者への通知公告の信頼性・真正性の担保、対象消費者全体への通知公告費用を本制度の手続に加入した消費者のみが負担することになる不合理の解消、特定適格消費者団体の負担軽減を図るためには、行政の役割も拡充する必要がある、本提案に賛成する。

ウ 指定法人の活用

**【報告書の提案】**

指定法人が、団体から通知・公告の事務を、内閣総理大臣による公表を受託可能とする。

**【意見】**

賛成する。

**【理由】**

通知公告事務の受託を可能とすれば、特定適格消費者団体の活動に伴う事務負担の軽減につながり、賛成できる。

また、指定法人が内閣総理大臣による公表を受託可能とする場合、併せて指定法人から特定適格消費者団体への情報提供に関する規律を整備することにより、情報の収集・管理と提供を一つの主体が行うことも可能となり、効率的な支援活動に資することも考えられる。

(3) 情報提供の実効性を高めるための方策

ア 保全手続の導入

**【報告書の提案】**

裁判所は、共通義務確認訴訟の提訴前・係属中に、特定適格消費者団体の申立てにより、保全の必要性・共通義務の存在が疎明されたときは、被告となる事業者に対し、情報開示の対象となり得る文書の廃棄を禁止すること、あるいは、団体が情報の有無・内容を確認できるようにすることを命じる仕組みを設けることが考えられる。

**【意見】**

賛成する。

**【理由】**

個別通知の実施の有無は、総体的な被害回復の実現性に大きく影響するため、簡易確定手続に至り特定適格消費者団体から情報開示を求められた時点で、事業者が対象消費者に関する情報が記載された文書等を所持していない事態への対策が必要である<sup>16</sup>。本提案は、こうした対策を適切に講ずることを内容とするものであり、賛成する。

イ 第三者の協力を得る仕組み

**【報告書の提案】**

将来的な検討課題とする。

**【意見】**

引き続き検討すべきである。

**【理由】**

本検討会では、時間的制約の下、本提案に関する制度的な手当をするに十分な検討を行うことはできなかったため、新たな検討会が設置された際に引き続き検討されたい。

4 実効性、効率性及び利便性を高める方策

(1) 特定適格消費者団体の情報取得手段の在り方

ア 適格消費者団体との連携協力規定の明文化

**【報告書の提案】**

- ① 適格消費者団体の保有する差止請求等に関する情報を団体に提供に関して、明文の規定を設ける。
- ② 団体が各地の適格消費者団体と連携して消費者被害に関する情報収集活動（110番等）を行う。

**【意見】**

賛成する。

**【理由】**

本制度の実効性を高めることにつながり、提案の内容も適切である。

---

<sup>16</sup> 事業者が対象消費者に関する情報を破棄してしまい、事業者が特定適格消費者団体に開示した対象消費者の情報が全体のごく一部にとどまったため、大半の対象消費者への通知をすることが叶わず、5000人ほどと目された対象消費者のうち1割ほどしか債権届出に至らなかった事案が発生している。

## イ 行政機関が保有する情報

### 【報告書の提案】

景品表示法に基づく処分に関して作成された書類の特定適格消費者団体への提供を可能とするかどうかは、将来の検討課題とする。

### 【意見】

反対する。かかる提供を可能とする規定を設けるべきである。

### 【理由】

手続の追行には事業者の実態や財産に関する情報・資料が不可欠であるが、特定適格消費者団体の情報収集能力には限界がある。特例法附則第4条も特定適格消費者団体に対する情報提供を政府の検討事項としており、本制度の実効性を確保すべく、行政の有する情報の提供を受けられる場合を拡充していく必要がある。

そして、虚偽又は誇大な広告・表示を行った事業者に対しては不法行為の損害賠償請求権が成立し得るところ、景品表示法上、事業者が消費者への返金措置を実施した場合は、課徴金額が減額されるが（同法10条、11条）、返金措置の実施を含め事業者の判断に委ねられ、活用例も少なく<sup>17</sup>、景品表示法違反の事案における消費者被害の回復は十分なされていない。

したがって、景品表示法違反の事案における本制度の利用の是非、訴訟提起から被害回復まで、よりの確、迅速な判断と対応につなげるべく、景品表示法に基づく処分に関して作成された書類の特定適格消費者団体への提供を可能とする規定を設けるべきである。

なお、「消費者被害の防止及びその回復の促進を図るための特定商取引に関する法律等の一部を改正する法律（令和3年法律第72号）」により、①特定商取引法、②預託法に基づく処分に関して作成された書類のうち内閣府令で定めるものは、消費者被害裁判手続を適切に追行するため必要な限度で、特定適格消費者団体の求めに応じて、内閣総理大臣から同団体に提供されることが定められている。景品表示法は、「一般消費者の利益を保護すること」を目的とし（景品表示法第1条）、上記①②の法律と理念ないし目的を共通にする景品表示法についても、同様の規律を設けるべきである。

## ウ 事業者の財産に関する情報の取得

### 【報告書の提案】

簡易確定手続における事業者の財産に関する情報の開示手続を設けるべきか否かにつ

<sup>17</sup> 2020年7月31日までに行われた課徴金納付命令61件のうち、景品表示法に基づく「返金措置」の手続が利用されたのは4件にとどまる。

いては、将来の検討課題とする。

**【意見】**

引き続き検討すべきである。

**【理由】**

民事執行法（昭和54年法律第4号）上の財産開示手続は債務名義の存在を前提とするが、共通義務確認訴訟の認容判決を得た段階では債務名義を取得したわけではなく、簡易確定手続の申立ての要否・是非などを検討する際、こうした制度を利用することができない。

またそもそも、事業者の財産情報を特定適格消費者団体が自ら把握することは困難であり、実際に手続追行すれば現実に集団的な被害回復が行われ得る事案であっても、回収可能性の見通しを立てることが困難であれば、そうした不確実性ゆえに本制度を通じた手続追行を断念することもあり得る。

そこで、本制度の実効性を確保する観点から、共通義務確認訴訟及び簡易確定手続の段階ごとに財産開示手続の必要性、許容性を検討する必要があると考えられるため、特定適格消費者団体による事業者の財産情報の取得の在り方について、引き続き検討すべきである。

エ 第三者の協力を得る仕組み

**【報告書の提案】**

事業者に関する情報を保有する第三者に協力を得られる仕組みを設けることについては、将来的な検討課題とする。

**【意見】**

引き続き検討すべきである。

**【理由】**

本検討会では、時間的制約の下、本提案に関する制度的な手当をするに十分な検討を行うことはできなかったため、新たな検討会が設置された際に引き続き検討されたい。

(2) 時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方

**【報告書の提案】**

特例法38条に加え、①共通義務確認訴訟の却下判決の確定・訴え取り下げ終了した時、②特定適格消費者団体が簡易確定手続開始の申立てをしなかった場合における当該申立期間の満了時、又は、③特定適格消費者団体が簡易確定手続開始の申立てを取り下げた場合における当該取下げの時のいずれかの時から6か月を経過する時点までに、消費者による対象債権に係る訴えの提起があったときは、当該対象債権について時効が完成

しないものみなす旨の規律を設けること

**【意見】**

賛成する。

**【理由】**

特例法38条の規定が適用されない場合（本提案①から③の場合）には、特定適格消費者団体の手続追行に自身の権利の実現を委ねた消費者が、権利行使の可否の実体判断や行使機会が与えられないまま、時効によって権利行使の機会を失うおそれがある。本提案は、そうした間隙を埋めるとともに、特例法38条が届出債権を対象とし、本制度の手続に自ら参加する消費者を対象としていることとの均衡上、消費者が自ら提訴する場合を適用場面とするもので相当であり、賛成できる。

なお、本提案の規律が及ぶ場面として、本提案①から③のほか、④特定適格消費者団体と事業者との間に和解が成立した場合における当該和解成立時についても対象に含めることが考えられる。

本制度はオプトイン方式であるため、特定適格消費者団体の手続追行の帰趨を見守り自身の行動を決めるという対象消費者の合理的な行動を見据えて制度設計をする必要性があるところ、上記④と請求棄却判断がなされた場面とでは、事業者の義務に関する実体面の解決がなされる点で共通するが、合意による解決であるのか、それとも、対象消費者の意向や期待とは関係なく、事業者に義務はないとの裁判所の判断が下されたのか、という点で事情を異にする。そのため、対象消費者の利益を考慮すれば、和解の内容に不服がある消費者に対し、個別に提訴して権利行使をする機会を与えることには意義があると考えられる。

また、特定適格消費者団体・事業者双方にとって、和解を通じて事案に応じた合理的な解決を図りやすくなる、という実際上のメリットもある。対象消費者の全てが満足するような和解がもちろん理想であるが、現実にもそうでなければならないとする場合には、和解可能な局面が過度に限定されかねない。上記④を対象に含めれば、そうした過度な運用につながる要因を除去することができる。また、事業者にとっても、事案の実情に応じた適切な和解を目指すインセンティブとなり、和解による適切な解決を図ることにつながると思える。

(3) 簡易確定手続開始の申立義務を免除する範囲等

ア 簡易確定手続開始の申立て義務が免除される「正当な理由」

**【報告書の提案】**

「正当な理由」に該当する場合を示し、解釈を明確化する。

(報告書における例)

- ・ 事業者につき破産手続開始決定がなされた場合

- ・ 消費者が得られる回収額が消費者の負担となる費用を下回ることが明らかになった場合
- ・ 消費者全体の被害回復がなされたことが明らかな場合 など

イ 通知・公告義務が免除される場合，授權契約を拒絶・解除できる場合

**【報告書の提案】**

上記アの提案における考え方と同様に，解釈を明確化する。

**【意見】**

上記ア及びイの各提案につき，いずれも賛成する。

**【理由】**

各要件の充足の有無に関する見通しの立てにくさにより特定適格消費者団体による手続追行の制約や負担となることを避けるため，簡易確定手続の申立て義務が免除される「正当な理由」(特例法14条)のほか，通知公告義務が免除される「正当な理由」(同25条1項柱書・26条1項)，消費者との授權契約の拒絶・解除ができる「やむを得ない事由」(同法33条)について，Q&A等において要件に該当する例を明示すべきである。

ウ 簡易確定手続開始申立ての申立期間

**【報告書の提案】**

法定期間を3～4か月に延長することや，裁判所が伸長可能な期間にする。

**【意見】**

- i 法定期間を4か月まで延長することに賛成する。
- ii 裁判所が，特定適格消費者団体の申立てにより，一定の要件の下，更に伸長可能できるようにすることに賛成する。

**【理由】**

- i 法定期間の延長

特定適格消費者団体の内部的意思決定の手続や相当多数の対象消費者のための申立て準備に必要な時間を考えれば，現行の申立期間1か月(特例法14条，15条)では，あまりに短く，現行法の規律は，特定適格消費者団体に対する過度な制約，負担につながり，十全な活動の妨げとなりかねない。同団体の負担を軽減し，本制度の実効性を確保する観点から，法定の申立て期間を4か月まで延長すべきである。

- ii 裁判所による伸長可能な期間とすること

既に共通義務確認訴訟の認容判決等を通じて事業者は一定の義務を負うことが認められているのであり，厳格な要件・期間制限により集団的な被害救済の機会を限定する

のは相当でなく、裁判所が、特定適格消費者団体の申立てにより、一定の要件の下、必要により更に伸長可能な期間とすることに賛成する。

#### (4) 手続のIT化

##### ア 裁判手続のIT化

###### 【報告書の提案】

民訴法等のIT化議論の帰趨に応じて適切な対応をする。

###### 【意見】

賛成する。

###### 【理由】

本報告書が指摘する留意点（事件記録等の閲覧等の請求主体に関する議論、送達の特例との関係）のほか、裁判手続のIT化に際して検討すべき課題として以下のものが考えられる。

- ① 共通義務確認訴訟及び簡易確定手続のオンライン申立てを可能とすること
- ② 完全にオンライン化した授權手続も可能とすること
- ③ 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及び異議の申立ての完全オンライン化<sup>18</sup>
- ④ 簡易確定手続開始の申立書に共通義務確認訴訟における請求を認容する判決書の謄本及び当該判決の確定証明書の添付（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12条第1号）は不要とし、先行する共通義務確認訴訟の事件番号等を申立書の記載事項として事件特定させ、裁判所がシステム上で確認すれば足りるようにすること

##### イ 特定適格消費者団体と対象消費者との間の手続のIT化

###### 【報告書の提案】

IT化に向けツール開発等を進める。IT利用できない消費者のために書面等による手続遂行も並行して可能とする。

###### 【意見】

賛成する。

###### 【理由】

効率的な手続遂行のためIT化に向けた方策を講ずること、IT利用ができない

---

<sup>18</sup> 簡易確定手続は、任意的口頭弁論であり（特例法13条1項）、実務上、非公開の書面上の手続により行われることが想定されており、完全オンライン化になじむ。

消費者のために書面による手続遂行も並行して認めることにつき、いずれも賛成する。

IT化に向けたツールの開発等については、利用者となる対象消費者の信頼性や運用の安定性を確保する観点から、消費者庁において行うことが考えられる。

(5) 簡易確定手続における事件記録の閲覧等の在り方

**【報告書の提案】**

簡易確定手続の記録の閲覧・謄写等の主体を、当事者・利害関係人に限定すること等の方策により、対象消費者の氏名・住所等の情報が合理的な範囲を超えて閲覧・謄写等の対象とならないようにする。

**【意見】**

賛成する。なお、対象消費者相互は基本的に利害関係人に該当しないと解されることをQ&A等に明記すべきである。

**【理由】**

対象消費者の氏名を含め、自身の情報が他人に閲覧されないことを望む声が相当程度あることは本検討会でも確認されたとおりであり、何人も簡易確定手続における事件記録の閲覧を請求可能とする現行の規律（特例法50条による民訴法91条1項の準用）は、消費者による本制度への参加を躊躇、断念させる要因となりかねず、本制度の実効性を損ないかねない。

また、悪質な者がいわゆるカモリスト作成に閲覧制度を利用するおそれがある。

他方で、簡易確定手続の審理は、いわゆる任意的口頭弁論の方式によっており（特例法13条）、事件記録の閲覧等の請求主体が利害関係人に限定されている破産法（平成16年法律第75号。同法11条）と同様に考えることができる。

そのため、本提案に賛成する。

なお、対象消費者が他の対象消費者の情報を閲覧する合理的必要性は通常考えられず、対象消費者相互は基本的に利害関係人に該当しないと解されることをQ&A等に明記すべきである。

(6) 対象債権にかかる金銭の支払方法及び支払に要する費用

**【報告書の提案】**

「個々の対象消費者に対する振込に係る手数料については、共通義務確認訴訟における請求の対象に含められることを解釈上明確化にすること」

なお、損害賠償請求本体における損害とする考え方、「附帯する…費用」（法3条1項柱書）とする考え方がある。

**【意見】**

反対する。振込手数料その他の金銭の支払に要する費用については、共通義務確認の訴えにおける請求の対象とされたか否かに関わらず、事業者の負担となるとの解釈を Q&A 等において明確にすべきである。

**【理由】**

個々の対象消費者に対する金銭の支払いに伴う費用負担の在り方については、特例法上、明文の規定はなく、確定した届出債権に係る債務の履行の問題として、弁済の費用に関する民法485条の規律が及ぶ場面であると考えられる。

また、特定適格消費者団体が対象消費者に対する支払のため事業者から金銭を受領する場合であっても、事業者は、対象消費者に対し、自ら責任をもって当該金銭支払債務を履行すべきところ、代わりに特定適格消費者団体を通じて支払をなす関係にあるといえるため、民法485条の規律と異なる解釈をすべき理由はなく、この場合の支払に要する費用は、事業者の負担になると解される。

そこで、振込手数料その他の金銭の支払に要する費用については、共通義務確認の訴えにおける請求の対象とするまでもなく、事業者の負担になるとの解釈を Q&A 等において明確に示すべきである。

### 第3 「特定適格消費者団体の活動を支える環境整備」に関する意見

#### 1 消費者団体訴訟制度の運用を支える主体

**【報告書の提案】**

- ① 指定法人制度を導入し、指定法人は、以下のことを行う。
  - ・ 指定法人は、一元的な周知広報を行い、寄付を集める。
  - ・ 指定法人は、共通義務確認訴訟における和解に基づく寄付の受け皿となる。
  - ・ 指定法人は、集めた寄付を原資に、団体を支援し、活動の活発化、団体の増加につなげる。
  - ・ 指定法人は、団体から、通知・公告や対象消費者との手続（団体や事業者からの消費者への金銭支払事務の受託を含む）に関する事務的業務の委託を受ける。
  - ・ 指定法人は、支払対象から漏れた消費者（申出期間に遅れた消費者など）の救済活動を行う。
  - ・ 指定法人は、内閣総理大臣による公表についても受託可能とし、ポータルサイトを構築・運営する。
  - ・ 指定法人が団体の活動に資する資料の収集、整理、提供をする役割を担うことも考えられる。
- ② 以上のような指定法人制度に関し、指定基準を定め、必要な行政監督等に関する規定を整備する。

## 【意見】

指定法人制度の創設には、賛成する。ただし、同制度の運用の在り方としては、特定適格消費者団体の活動を支援する既存の公益的団体・組織を指定法人として指定し、その活動支援策の拡充・役割の拡大を目指す方向性が望ましいと考えられる。

## 【理由】

### i 指定法人制度の評価

これまで特定適格消費者団体の活動は、その活動を支援する組織等も含め、関係者の善意と努力に支えられてきたと言っても過言ではなく、特定適格消費者団体は、人的、物的、財政的な厳しい制約の下での活動を余儀なくされてきた実態がある。そのため、特定適格消費者団体の活動を支援する方策の在り方については、本制度の実効性や安定的な運用を確保する観点から、重要な課題となっていた。

そこで、今般、指定法人制度を創設し、特定適格消費者団体の活動への支援策の拡充とともに特定適格消費者団体の活動に伴う事務負担等の軽減を図る、という本提案については、積極的に評価できる。

もっとも、指定法人制度の在り方については、次項以下で述べるとおり、特定適格消費者団体の活動を支援する既存の公益的団体・組織等を指定し、従来からある支援活動の拡充拡大を図る方向性で運用されるべきである。

### ii 団体を支援する公益的団体が既に存在すること

(特定)適格消費者団体の活動を支援する組織として「特定非営利活動法人消費者スマイル基金」等の公益的団体が既に存在し、消費者被害や消費者政策に関する情報提供や消費者教育、啓発事業のほか、集めた寄付を基に(特定)適格消費者団体等への助成が行われてきた。

### iii 団体を支援する公的組織が既に存在すること

(特定)適格消費者団体の活動を支援する公的な組織としては、独立行政法人国民生活センターが既に存在する。同センターは、「消費者基本法」に基づき、国や全国の消費生活センター等と連携して、消費者問題における中核的機関としての役割を果たしてきた組織であり、現行の仮差押金援助制度<sup>19</sup>のように特定適格消費者団体に対する財政的支援を行う役割を担うにとどまらず、同団体による消費者被害の救済に関する活動に資する消費者被害等の情報を提供する役割(特例法91条)を担い、消費者被害

---

<sup>19</sup> 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条参照。同センターでは、特定適格消費者団体「特定非営利活動法人埼玉消費者被害をなくす会」が令和2年6月8日に提起した共通義務確認訴訟について、同団体の立担保援助要請に基づき、同年3月26日に立担保援助開始決定をした上で、支払保証委託契約による立担保援助を実施している。

の未然・拡大防止に役立ててきた。

また、同センターは、消費者被害相談の最前線の現場である消費生活センター等が行う相談業務の支援、裁判外紛争解決手続（ADR）である重要消費者紛争解決手続<sup>20</sup>の実施、苦情相談解決のための商品テスト、広く問題点を情報提供するための商品群のテスト、地方自治体の消費者行政担当職員・消費生活相談員を対象とした研修、生活問題に関する調査研究を実施し、多様なメディアを通じて消費者への情報提供を積極的に行うなど広報活動を行ってきた。

iv 既存の組織等の役割拡充・支援拡大による対応が考えられること

このように既に支援組織等が民・公を問わず存在しており、①消費者スマイル基金等の公益的団体を本制度における和解に基づく寄付の受け皿とする、②国民生活センター等が特定適格消費者団体に提供することができる資料・情報の範囲（特例法91条・同法施行令25条）を明確化・充実化させる方向で見直しをする、③国民生活センターが内閣総理大臣による公表について受託し、ポータルサイトを構築・運営して一元的な周知広報を行う役割を担う、④国民生活センターが通知公告や対象消費者との手続（団体や事業者からの消費者への金銭支払事務の受託を含む。）に関する事務的業務の委託を受けることを可能とすることも考えられる。

v 新たな「指定法人」制度の運用について

こうした既存の団体・組織等を指定法人として指定する場合に比べて、新たに法人を設立して指定法人として指定する場合には、何もないところからの組織作りに始まり、いざ設立・指定に至った後も、当該法人の認知度・理解度をゼロから築き上げる必要がある。

また、本提案のような業務を一手に引き受けるような法人を設立・指定するとなれば、どの程度の組織、人員、コストを要するか、天下りや利権の温床にならないか、既存の公民の団体の支援・役割拡大と比較して、これらのコストや懸念を上回るだけの必要性や有効性は存在するか、丁寧な検討も必要となるが、そうした観点からの検討は十分なされていない。

そこで、指定法人制度の運用の在り方としては、新たな法人を設立して指定法人として指定するのではなく、既存の公益的団体・組織を指定法人として指定し、その活動支援策の拡充・役割の拡大を目指す方向性が望ましいと考えられる。

---

<sup>20</sup> 国民生活センター法第3章第2節に規定されており、非常勤の委員による独立した紛争解決委員会が、消費者・事業者間の紛争について和解の仲介及び仲裁を図る訴訟外の紛争解決手続である。

## 2 消費者団体訴訟制度や（特定）適格消費者団体に関する理解の促進

### 【報告書の提案】

- ① 国民生活センター及び消費生活センター等を含めた地方公共団体との連携を一層促進するため、担当者の理解を促進する取組み等を行う。
- ② 認知度・理解度への課題の対応として、一般消費者及び事業者・事業者団体向けに（特定）適格消費者団体の活動等の情報を提供するほか、消費者の理解が得られやすい方法を工夫する。
- ③ 特定適格消費者団体の強みを生かした継続的な収益事業を可能とする方策を検討する。

### 【意見】

いずれも賛成する。

### 【理由】

本制度の実効性を高めるため、本制度や（特定）適格消費者団体に対する認知度・理解度の向上を図ることは適切であり、上記①及び②につき、いずれも賛成する。

また、本制度や特定適格消費者団体の持続的、安定的な制度運用を図る上では、上記③の方策を検討し、講ずることは適切であり、賛成する。

## 3 （特定）適格消費者団体の事務負担の軽減等

### 【報告書の提案】

- ① 消費者への説明義務や意思確認の方法の一定の簡素化
- ② 二段階目の手続で集合的な和解をなし得ることの明確化
- ③ 特定認定の有効期間を、適格認定の有効期間と同じ6年とする
- ④ 特定認定の更新基準に、被害回復関係業務及び訴訟外の被害回復活動等を加える
- ⑤ その他必要な範囲で、団体の負担を踏まえ、必要・相当な範囲で認定・監督上の規律を見直す

### 【意見】

いずれも賛成する。

### 【理由】

本提案は、特定適格消費者団体の事務負担等を軽減する観点から、適切な方向性が示されており、賛成できる。

## 第4 「その他」に関する意見

### 1 破産手続との関係

#### 【報告書の提案】

特定適格消費者団体が破産手続開始の申立ての主体となることについては、将来の検討課題とする。

#### 【意見】

新たな検討会を速やかに設置し、特定適格消費者団体に破産申立て権を付与する制度等の創設に向けた検討を行うべきである。

#### 【理由】

##### i 特定適格消費者団体への破産申立て権の付与

参議院附帯決議<sup>21</sup>は、これまで販売預託商法等によって多数の消費者被害が生じていることに鑑み、特定適格消費者団体による破産申立て制度の創設等について、必要な検討を行うべきであるとしている。

破産手続における財産の保全措置は、包括的な責任財産の保全が可能であり、事業者が破産状態に至った場合に、事業者の財産の隠匿、散逸を防止し、集団的な被害救済を図る上で、有用な手段となり得る。また、破産管財人による調査を通じて、特定適格消費者団体の活動では把握困難な財産の存在、追及可能な責任の所在が明らかになる場合も考えられる。

そこで、事業者が破産状態に至った場合であっても、集団的な被害回復に資する方策を採ることができるようにすべく、特定適格消費者団体に破産申立て権を付与する制度の創設に向け、検討を行うべきである。

##### ii 予納金の工面を支援する制度の創設

特定適格消費者団体が破産申立てをする際、予納金の工面の問題を避けて通れない。そこで、現行の仮差押担保金援助制度と同様の制度を創設して予納金の工面を可能とする、あるいは仮支弁制度（破産法23条）の活用に向けて予納金の工面が不要となる場合に関する規律を整備するといった必要な検討を行うべきである。

なお、仮支弁制度は、申立人及び利害関係人の利益調整や公益的な配慮を要する場合に活用されることが想定されているところ、本制度及び特定適格消費者団体は、「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」という公益的な目的（特例法1条）を実現するために存在、活動するのであり、

---

<sup>21</sup> 「消費者被害の防止及びその回復の促進を図るための特定商取引に関する法律等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和3年6月4日参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会）。

今後、特定適格消費者団体に破産申立権が付与された場合には、特定適格消費者団体は、自身の利益ではなく、利害関係人である対象消費者の利益の擁護のために破産申立てをすることになる。そして、破産制度の下で、包括的な責任財産の保全により、事業者の責任財産の隠匿、散逸を防止して集団的な救済につなげることで、集団的な消費者被害を発生させた事業者の事業活動を停止させ、被害の拡大防止につなげることも可能となり、これらのことは、特例法の掲げる究極的な目的である、我が国の国民生活の安定向上と国民経済の健全な発展にも寄与するものといえる。こうした特定適格消費者団体による破産申立ての意義に鑑みれば、仮支弁制度の積極的な活用に向けた検討も行われるべきである。

### iii 破産手続への円滑な移行を可能とする規律の整備

事業者が破産状態に至った場合に、破産手続への円滑な移行を可能とする必要性、有用性が認められることは本報告書も認めるとおりであり、特定適格消費者団体への受継の申立て権の付与や同団体が破産債権の届け出をなすことなど、円滑な手続の移行を可能とする明文の規定の整備に向けた検討をすべきである。

## 2 検討会の検討対象外とした事項

### 【報告書の提案】

次の2点は検討対象外であり、将来の検討課題とする。

- ① 訴訟外での協議の促進
- ② オプトアウト方式の検討

### 【意見】

新たな検討会を速やかに設置し、上記①②の導入に向け検討を行うべきである。

### 【理由】

#### i 上記①（訴訟外での協議の促進）

訴訟提起前の申入れ段階で、事業者の自主的返金といった対応により事案が解決することもあり、望ましいことであるが、特定適格消費者団体が事業者の自主的対応の状況を把握、確認する手段がない。事業者の対応の適正さを担保する観点から、そうした確認を可能とする規律の創設に向け、検討を行うべきである。

また、重要消費者紛争解決手続等の裁判外紛争解決手続の利用促進の要請（特例法附則6条）を踏まえ、重要消費者紛争解決手続に集団的な申立てに対応した規定を設けるなど必要な規律の整備に向けた検討を行うべきである。

#### ii 上記②（オプトアウト方式）

オプトアウト方式による提訴が可能となる場合には、対象消費者全員分の被害救済が手続の俎上に載るため、対象消費者全員のうち実際に手続に参加した一部の者のみが通知公告等の費用を負担する不合理を生じないばかりでなく、現行法の下で必要と

される特定適格消費者団体への授権手続や対象消費者による債権届出等が不要となり、対象消費者の権利行使に伴う費用が低減される。とりわけ少額の消費者被害について、費用対効果の面から事実上本制度の対象外となってしまうという本制度の本旨に悖る事態が生じる事を避けることにもつながる。

また、オプトアウト方式は、事業者の不当な収益のはく奪にも有効な手段となり得るところ、参議院附帯決議<sup>22</sup>においても「多数の消費者被害が生じていることに鑑み、加害者の不当な収益をはく奪し被害者を救済する制度」の創設に関する検討を行うべきことが示されており、オプトアウト方式の導入に関する検討を行う必要性は高い。

以上

---

<sup>22</sup> 前掲注21