

報告書

令和3年10月

消費者裁判手続特例法等に関する検討会

目次

検討の経緯	1
第1 消費者団体訴訟制度の意義、施行後の状況及び課題	3
1. 消費者団体訴訟制度の意義	3
(1) 制度の意義	3
(2) (特定) 適格消費者団体に期待される役割	4
2. 法施行後の状況	5
3. 現状の要因と課題	7
第2 被害回復裁判手続の制度的な対応	9
1. 対象となる事案の範囲	9
(1) 請求・損害の範囲の見直し	9
(2) 被告の範囲の見直し	14
(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	15
(4) 支配性の要件の考え方	16
2. 共通義務確認訴訟における和解	17
3. 対象消費者への情報提供の在り方	22
(1) 通知方法の見直し	22
(2) 役割分担と費用負担の見直し	23
(3) 情報提供の実効性を高めるための方策	27
4. 実効性、効率性及び利便性を高める方策	28
(1) 特定適格消費者団体の情報取得手段の在り方	28
(2) 時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方	30
(3) 簡易確定手続開始の申立義務を免除する範囲等	31
(4) 手続のIT化	32
(5) 簡易確定手続における事件記録の閲覧等の在り方	34
(6) 対象債権に係る金銭の支払方法及び支払に要する費用	34
第3 特定適格消費者団体の活動を支える環境整備	36
第4 その他	40
1. 破産手続との関係	40
2. 検討会の検討対象外とした事項	40
「消費者裁判手続特例法等に関する検討会」委員等名簿	42
「消費者裁判手続特例法等に関する検討会」開催状況	43

検討の経緯

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「法」という。）は、内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体が、消費者に代わって被害の集団的な回復を求めることができる二段階型の訴訟制度（消費者団体訴訟制度（被害回復）。以下「被害回復制度」又は「本制度」という。）を設けるものとして制定され、平成 28 年 10 月 1 日に施行された。

本制度は新機軸の訴訟制度であり、その創設に至るまでも様々な議論が重ねられたところであるが、なお残された課題もあり、また、期待される機能を十分に発揮していく上では、実際の運用状況も踏まえて必要に応じて見直していくことが重要である。

この点、法の附則第 5 条では、施行後 3 年を経過した場合に、施行の状況等を勘案し、法律の規定等について検討を加えることが規定¹されており、その後も、国会の附帯決議²において見直しの必要性が指摘されていた。

その後、本制度の運用が一定程度積み重ねられてきたことを踏まえ、令和 3 年 3 月から、消費者裁判手続特例法等に関する検討会（以下「本検討会」という。）における検討を開始した。

本検討会では、法の運用状況を踏まえつつ、消費者にとっての利用のしやすさ、特定適格消費者団体の社会的意義・果たすべき役割等の多角的な観点から検討を行うべく、実務家や民事実体法及び民事手続法の研究者に加え、法哲学、法社

¹ 法の附則第 5 条は、第 1 項で「政府は、この法律の施行後三年を経過した場合において、消費者の財産的被害の発生又は拡大の状況、特定適格消費者団体による被害回復関係業務の遂行の状況その他この法律の施行の状況等を勘案し、その被害回復関係業務の適正な遂行を確保するための措置並びに共通義務確認の訴えを提起することができる金銭の支払義務に係る請求及び損害の範囲を含め、この法律の規定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する。」と規定し、第 2 項で「政府は、前項に定める事項のほか、この法律の施行後三年を経過した場合において、この法律の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する。」と規定する。

² 衆議院消費者問題に関する特別委員会における消費者契約法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成 30 年 5 月 23 日）第 7 号（「差止請求制度及び集団的消費者被害回復制度が実効的な制度として機能するよう、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対する財政支援の充実、P I O—N E T に係る情報の開示の範囲の拡大、両制度の対象範囲を含めた制度の見直しその他必要な施策を行うこと。）、参議院消費者問題に関する特別委員会における消費者契約法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成 30 年 6 月 6 日）第 9 号（「差止請求制度及び集団的消費者被害回復制度が実効的な制度として機能するよう、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対する財政支援の充実、P I O—N E T に係る情報の開示の範囲の拡大、両制度の対象範囲を含めた制度の見直しその他必要な施策を行うこと。）」）。

会学の研究者が集い、令和3年3月の第1回から今日まで合計11回にわたって精力的に議論を重ねた。

その過程においては、特定適格消費者団体へのヒアリングの実施や消費者へのアンケート調査結果の分析等を通じて、本制度の運用の実態把握にも努めた。

検討事項は多岐にわたるものであったところ、見直しの必要性を精査しながら、必要な見直しについては一刻も早く実現するという方向性の下、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。そのような性質上、将来的な課題とした検討事項もあるため、それらの事項については、今後の本制度の運用状況等を踏まえ、また、消費者被害の回復に関わる諸制度との関係も含めて更に検討が進められることを期待する。

消費者庁において本報告書の内容を十分に踏まえて必要な見直しを進め、本制度を進化させ、一層の環境整備を行うことで、消費者被害の救済が更に推し進められることを希求する。

第1 消費者団体訴訟制度の意義、施行後の状況及び課題

1. 消費者団体訴訟制度の意義

(1) 制度の意義

内閣総理大臣が認定した消費者団体が、消費者に代わって事業者に対して訴訟等を行うことができる消費者団体訴訟制度には、事後の救済としての被害回復制度と、事前予防として、適格消費者団体が、不特定多数の消費者の利益を擁護するために差止めを求めることができる制度(以下「差止請求制度」という。)があり、いわば車の両輪として機能している。

いずれの制度も、民間の独立した主体が担い手となることに最大の特徴がある。専門性をいかしながら現場に近い立場で機動的な活動を行うことが可能となっており、複数の独立した主体が活動することで多様な活動の展開にもつながっている。

被害回復制度は、制度がなければ現実的に実現が困難な消費者被害の回復を効率的に図ることを可能にするとともに、そのような救済手段が確保されていることで、消費者被害を発生させる行為の抑止や事業者による自主的対応の促進といった波及効果も生み出していると考えられる。

すなわち、消費者被害が発生している場合においても、消費者個人としては、事業者との情報の質及び量並びに交渉力に格差があること、救済を求めて請求できることを知らないこと、被害の認識をしていないことなどにより、そもそも自身の被害回復のための行動を採りにくいという状況にある。消費生活センター等による相談・あっせんやADR等の裁判外の紛争解決手段により救済を受けることもできるが、当事者間で合意に至らない場合には訴訟によることとなる。しかし、消費者個人にとっては、消費者被害が往々にして比較的少額であることもあいまって、訴訟の利用は費用・労力負担の観点から困難である。他方で、消費者被害には同種の被害が拡散的に多発するという特性があるため、総体としては大きな被害が発生している場合に、被害回復制度が活用されることで、消費者被害の集団的な回復を図ることが可能となる³。

また、被害回復制度の施行後、同制度の担い手である特定適格消費者団体からの任意の申入れを受けた事業者が積極的な対応を行うことにより、訴訟によらずに消費者への返金等が迅速にあるいは広範に実現した事例が複数発生しており、これらによる消費者被害回復は少なくともその規模において

³ 被害回復制度に基づく裁判手続による消費者被害回復状況の例については、後記脚注8を参照。

訴訟によるそれを上回っており、同制度の波及効果として大いに評価できる⁴。

差止請求制度は、同種紛争の未然防止・拡大防止を図る点で行政処分と重なる部分もあるが、前述した民間の独立した主体ならではの役割のほか、消費者契約法（平成12年法律第61号）等に定められた不当勧誘や不当条項といった民事ルールの実効性確保も担っている⁵。

消費者団体訴訟制度により消費者利益の擁護が図られることは、健全な事業者の発展や公正な競争の実現にも寄与する。すなわち、不当な取引が抑止・是正されることによって健全な市場の形成に寄与し、被害防止や被害回復が、より健全な消費需要にもつながる。さらに、被害回復制度により相当多数の消費者との間で一回的な紛争解決が図られることによって、事業者にとっての負担軽減にもつながると考えられる。これらの点については、事業者にとってのメリットとして積極的に評価すべきであるとの意見もあった。

以上のとおり、消費者団体訴訟制度は、多数の消費者被害の未然防止・拡大防止及び集団的な被害回復を図り、消費者利益の擁護を図るとともに、公正な市場の実現にも寄与するものとして、いわば社会的インフラの一つともいえる。

そして、同制度が機能することは、行政機関や裁判所等のリソースの効率化にも資するとともに、特定適格消費者団体による被害回復に向けた活動を通じて、消費者被害が法的問題として社会的に認知されることで、社会全体の消費者被害に関する意識・知見の向上にもつながると考えられる。

（2）（特定）適格消費者団体に期待される役割

社会や制度が複雑化・高速化し、情報量が増大していくことにより、個人では対応が困難な問題がより一層増加することが見込まれる。すなわち個人が自主的な選択によって自身の安全・安心を実現していくことがますます困難になっていくと考えられる（自律性の限界）。

そのような中で、個人の選択の自由と安全・安心の実現という両立が難しい問題に対応するに当たって、国（行政）による規制や事業者による市場デザインで個人による選択の範囲を誘導・制限することによりその安全・安心を保障するというアプローチや、これとは逆に、個人の自律性を回復するた

⁴ 被害回復制度による訴訟外での消費者被害回復状況の例については、後記脚注9を参照。

⁵ 制度施行（平成19年6月）以降令和3年3月までの期間において、全国の適格消費者団体（初認定は平成19年8月の2団体、令和3年3月時点で21団体が認定）による差止請求事案（申入れ、提訴したもの。解決に至らなかったものも含む。）は、788事業者に対するものが存在。これらの差止請求の根拠条文を分析すると、消費者契約法1,280件、特定商取引法63件、景品表示法150件である（消費者庁調べ。本検討会第2回資料4-2「消費者団体訴訟制度の現状と課題」参照。）。

めに情報コントロール等に係る個人の権利を確立していくというアプローチが、情報産業分野を中心に既に試みられている。

しかし、前者については信頼性への懸念、後者については実効性への懸念があるところ、これらとは異なるアプローチとして団体の活用が考えられる。すなわち、国（行政）や事業者の考える安全・安心の形や条件さえ整えれば個人は自律性を回復できるはずであるという結論を所与のものとするアプローチではなく、個々人よりも相対的に高い能力と資源を有する団体を介することで、個人の自律性の限界に捉われずに個人の自由と利益双方の保護を実現していくというアプローチである。

消費者団体訴訟制度を担う消費者団体である適格消費者団体及び特定適格消費者団体（以下「(特定) 適格消費者団体」という。）には、そのような役割の担い手としての活躍が期待される。そのためには団体に対する消費者の信頼が必要であり、そのような信頼醸成の背景として、二つの要素、すなわち個々の消費者の自律性の代行者としての団体の独立性・透明性と、団体による実績の集積と団体自体及びその実績の周知が重要である。しかしながら、現状においては、特に後者について、特定適格消費者団体に関しては未だ不十分といえ、適格消費者団体については施行後 10 年以上経過している分、ある程度の活動実績やその周知が進められているが、なお十分とはいえない。

したがって、制度改善や環境整備によって、消費者団体訴訟制度が、消費者被害の救済・防止のために安定して活発に機能する状況を作り出すことが急務である。

(特定) 適格消費者団体には、消費者団体訴訟制度の意義（上記第 1. 1. (1)）が十全に実現されるよう、本制度の担い手としての役割をより一層発揮していくことが期待される。

2. 法施行後の状況

法の施行後、現在（令和 3 年 9 月）までの間に、特定適格消費者団体として 3 つの団体が認定されている。

被害回復裁判手続の追行状況としては、5 事業者⁶に対して（件数としては 4 件の）共通義務確認の訴えが提起され、うち 2 事業者⁷に対するものについて、特定適格消費者団体の請求を認容する判決が確定して簡易確定手続が追

⁶ ①大学入試での得点調整事案（1 事業者）、②給与ファクタリング事案（1 事業者）、③情報商材に関する事案（2 事業者）、④大学入試での得点調整事案（①とは別事案。1 事業者）。

⁷ 脚注 6 中、①及び②の事案。

行され、うち1事業者⁸に対するものについては簡易確定手続において対象消費者への支払を合意する和解が成立した。

また、特定適格消費者団体から事業者に対して、訴訟外で、消費者に対する返金の申入れを行う活動もなされており、その件数は令和3年4月の特定適格消費者団体へのヒアリング時点で1団体あたりおおむね数件から十数件程度とのことであった。そのような申入れを受けた事業者により任意の対応が行われ、被害回復裁判手続の開始に至ることなく消費者被害が回復されるといった動きも見られる⁹。このように、被害回復制度は消費者被害の救済に向けて一定の機能を果たしていると評価できる。

しかしながら、消費者被害全体の規模¹⁰や分野の広がりには照らせば、被害回

⁸ 脚注6中、①の事案。和解内容は、相手方事業者が、対象消費者558人について、入学検定料等相当額、対象消費者が特定適格消費者団体に対して負担する費用・報酬相当額及び遅延損害金を支払うこと、並びに、簡易確定手続申立団体に対して個別費用について上記とは別途支払うことなどを内容としたものであり、当該和解及び認否を争わず確定した対象債権についての回収総額は約6835万円（なお、費用・報酬相当額等を含む。）（特定非営利活動法人消費者機構日本（以下「消費者機構日本」という。）のウェブサイトから）。なお、消費者機構日本が対象消費者に対して実施したアンケート結果において、手続に加入した対象消費者のうち、仮に消費者機構日本が訴訟を提起しなかった場合に自分で何らかの行動を起こす予定はなかったと回答した者は89.8%であった（本検討会第2回資料4-1「被害回復業務の改善アンケート」参照）。

⁹ 主な事案として以下のものがある。i)「葛の花由来イソフラボン」を配合した機能性表示食品事案（特定適格消費者団体への返金状況の報告をした12社からの報告によれば合計対象消費者16,566人に返金（令和2年3月6日時点（特定非営利活動法人消費者支援機構関西（以下「消費者支援機構関西」という。）のウェブサイトから）、ii)脚注8とは別の大学入試での得点調整の事案2件（うち1件は、対象消費者5232人分、推計約3億1392万円の返金（人数は消費者機構日本が相手方事業者から受けた報告に基づく（令和2年12月31日時点のもの（消費者機構日本のウェブサイトから））。推計額は同人数等を基に三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社が行った分析による。本検討会第2回資料4-2「消費者団体訴訟制度の現状と課題」参照）。残り1件については事業者から特定適格消費者団体への返金状況の報告はなされていない（消費者機構日本のウェブサイトから）、iii)建築請負契約における申込金等の返金の申入れ事案（事業者からの報告によれば、平成28年10月1日以降に申込みした事案について344件、同日より前に申込した事案について134件が返金（令和元年9月30日時点（消費者機構日本のウェブサイトから）、iv)瘦身効果を標ぼうする健康食品の事案（特定適格消費者団体への定期報告に応じた3社からの報告によれば計324人に返金（令和3年6月30日時点（消費者支援機構関西のウェブサイトから）、v)資格講座における受講料の追加返金の申入れ事案（事業者からの報告によれば、111人に返金（令和3年3月16日時点（消費者機構日本のウェブサイトから））。

¹⁰ 全国の消費生活センター等に寄せられた消費生活相談の件数は、平成28年以降も約90万件前後で推移している（消費者庁『令和3年版消費者白書』19ページ）。また、内容別分類では、解約したいなどの「契約・解約」や、販売手口やセールストーク等の「販売方法」のいずれかが問題となっている「取引」に関する相談の割合が平成28年度以降も約8割を占めている（独立行政法人国民生活センター『消費生活年報2020』10ページ）。なお、両データは異なる集計方法を用いている（消費者白書は暦年、消費生活年報は年度別）。

復制度施行後に取り組みられた事案は、訴訟外の取組を含めても、事案の数や種類、救済の規模のいずれにおいても広がりや不足を指摘するを得ず、現時点においてもなお、制度に期待される役割が十分発揮されるための強力な挺入れが必要なスタートアップの段階にあると言える。

3. 現状の要因と課題

被害回復制度の活用範囲が広がらない現状の要因として、①端緒情報の質・量が不十分であること、②取組対象とし得る事案に限られること、③特定適格消費者団体が現実的に対応可能な範囲に限られることなどが考えられることが、特定適格消費者団体へのヒアリング結果等から明らかになった。

①の端緒情報は、現状において、一般消費者から特定適格消費者団体への情報提供によるところが大きい。独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）や地方公共団体との連携も行われているものの、端緒情報に占める割合は低い。

このことから、被害回復制度や特定適格消費者団体の認知度の向上と、関係機関との連携促進が課題になると考えられる。

②の取組対象の限定は、現行法が被害回復制度の対象外としているために事案の本質が捉えられない場合、情報・資料の取得手段が限られていることにより見通しが立てられない場合、被害回復制度の厳格性・硬直性等により柔軟・簡便な出口がなく対象消費者にとっての費用対効果の観点から断念せざるを得ない場合などがある。

このことから、対象となる事案の範囲や手続の柔軟化、実効性・効率性・利便性を高める方策などの必要な見直しを行うことが課題になると考えられる。

対象となる事案の範囲や手続の柔軟化について必要な見直しを行うに当たっては、健全な事業者に過度な萎縮効果を生じさせないようにするための配慮も必要となると考えられる。

なお、事業者の応訴負担の懸念から濫訴防止の方策についても課題として検討すべきであるとの意見があった。この点については、実際の濫訴事例の有無を踏まえて検討すべきであり、本制度運用後の状況を検討しても、そのような事例は見られないとの意見もあった。

③の特定適格消費者団体の対応可能性の限界は、現状において特定適格消費者団体が全国で3団体しか存在しないことや、個々の特定適格消費者団体の体制面・財政面から、対象消費者の数が例えば数万人規模の事案では対象消費者が加入してくるいわゆる二段階目の手続の負担を担いきれないこと等が要因となっている。

このことから、特定適格消費者団体の事務負担の軽減や、二段階目の手続に

における特定適格消費者団体・事業者・行政の役割分担の見直し、制度を支える支援体制の整備等が課題になると考えられる。

また、制度が実際に運用される中で把握された課題として、簡易確定手続において特定適格消費者団体から情報開示を求められる前に事業者が対象消費者に関する情報を破棄している場合の対象消費者への情報提供の実効性確保の問題、共通義務確認の訴えが実体的判断がなされないまま却下される場合等に対象債権が時効消滅することに対する個々の消費者の権利行使機会の確保の問題、確定した対象債権についての支払方法及び支払に要する費用の負担が解釈上必ずしも明らかでない問題などもある。消費者アンケート結果¹¹からは、手続への加入に影響を与える要素として、解決までの期間が長いこと及び裁判所において対象消費者の氏名が閲覧されることへの懸念が示されており、これらの点への対応も課題となる。

さらに、民事訴訟法（平成8年法律第109号。以下「民訴法」という。）等のIT化の議論状況や社会の状況、特定適格消費者団体や消費者の手続上の負担等を踏まえた本制度に関する手続のIT化も課題となる。

¹¹ 本検討会第2回資料4-1「被害回復業務の改善アンケート調査結果」及び同資料4-2「消費者団体訴訟制度の現状と課題」参照。

第2 被害回復裁判手続の制度的な対応

1. 対象となる事案の範囲

(1) 請求・損害の範囲の見直し

[問題の所在]

現行法上、対象となる請求の範囲は、消費者契約に関する請求のうち、契約上の債務の履行の請求、不当利得に係る請求、契約上の債務の不履行による損害賠償の請求及び不法行為に基づく損害賠償の請求（民法（明治29年法律第89号）の規定によるものに限る）とされ（法第3条第1項）、対象となる損害の範囲から、いわゆる拡大損害、逸失利益、人身損害及び慰謝料が除かれている（法第3条第2項）。

その基本的な考え方は、被害回復制度が、一段階目の共通義務確認訴訟において、相当多数の消費者に共通する事実上及び法律上の原因に基づく金銭の支払義務を確認した上で、当該判決の効力を二段階目の簡易確定手続に加入する消費者に及ぼそうとするものであることから、①簡易確定手続において、対象債権の存否及び内容を適切かつ迅速に判断することが困難とはいえないこと（支配性）、及び、②共通義務確認訴訟において、事業者が、消費者の被害額についておおよその見通しを把握でき十分な攻撃防御ができること（係争利益の把握可能性）という二つの要請を満たすために、対象となる請求及び対象外となる損害を類型化することにある。

もっとも、本制度創設時には、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、対象範囲についても慎重に検討された面があり、場合によっては上記①及び②の要請を満たすものがあり得る類型についても一律に対象外と整理した上で、法施行後3年を経過した場合の検討対象の一つとして、「共通義務確認の訴えを提起することができる金銭の支払義務に係る請求及び損害の範囲」を掲げていた（法附則第5条）。

施行後の状況を踏まえると、本制度創設時に危惧された濫訴的な事案は見られず、むしろ、本制度が期待される機能を十分に果たしているとはいえない状況にあり、対象となる請求・損害の範囲が限定されていることがその要因の一つになっていると考えられる。

これらを踏まえると、現行法上の請求・損害の範囲について、よりきめ細かく類型化し、基本的な考え方に即して、支配性の要請及び係争利益の把握可能性の要請が満たされる類型については、これを本制度の対象としていくことが考えられる。

取り分け、慰謝料に関しては、第1号事案（大学入試での得点調整事案）では、問題の本質は、出願した消費者が、大学入試という人生の選択に関わ

る重要な場面において、何らの説明なく、性別等により一律に不利益に扱われた点にあると言える事案であり、慰謝料が中核的な請求になり得、かつ、類型的に共通する被害が生じたと考えられるが、現行法では慰謝料が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った。そのため、慰謝料の請求を希望する対象消費者は別途自ら訴訟提起するなどの対応が求められたという事態も生じている¹²。このような事態は、集団的な消費者被害についてのより本質的な救済や一回的解決を困難にするものであり、本制度の趣旨に悖るものと言える。

[考えられる対応]

① 慰謝料

ア 画一的に算定される慰謝料について

慰謝料は、財産的損害として算定し得ない損害としていわゆる人格的利益の侵害の場合などに生じ得るものであるが、これは、消費者契約に関して相当多数の消費者に共通する損害としても生じ得る。

また、慰謝料の額は、裁判実務上、訴訟当事者の主張等を踏まえて裁判所が裁量的に判断するとされているところ、多数の原告が同種被害を訴える訴訟事案において複数の被害者に共通する客観的な事情を考慮して一律に算定されていたり、交通事故のように同種事案が多数発生する分野において定額化の傾向も認められる。すなわち、被害の同質性や責任原因の共通性に鑑み、複数の被害者について同一額又はランク別の一律金額が認定されている。さらに、個々人が感じた辛さや苦しきといった純粋に個人の内心の苦痛を慰謝する目的だけではなく、財産的損害としては算定が困難であるものの個々人の内心とは一線を画す非財産的損害に対するものとして慰謝料が用いられることもある¹³。

¹² 実際に、弁護士により個々の消費者の慰謝料等を請求する訴訟が提起されている（「医学部入試における女性差別対策弁護士」のウェブサイト（<https://fairexam.net/>）や報道によれば、当該弁護士では事案により原告の人数は訴訟提起時で数名から三十数名程度）。また、消費者機構日本が対象消費者に対して実施したアンケート結果において、消費者団体訴訟制度や特定適格消費者団体に期待したいこと及び改善してもらいたいこととして、最も多く選択されたのが一定額で良いので慰謝料（精神的な苦痛に対する賠償）を請求できるようにしてほしいという回答であった（本検討会第2回資料4-1「被害回復業務の改善アンケート調査結果」参照）。

¹³ 現在の判例及び議論状況を前提とすると、民法第710条の「財産以外の損害」（あるいは無形の損害）は精神的損害に限定されないものであるとするのが、ほぼ共通の理解であるとし、「慰謝料」という言葉を精神的損害に対するものとして説明するケースが多いが、実際には、民法第710条が適用される場面においては広く慰謝料という言葉が用いられているとした上で、精神的損害以外のものについて、具体的には、法人の名誉毀損の場合のほか、自然人の名誉毀損やパブリシティの侵害においても同種の損害が問題となっていると考える

このような実務上の運用も踏まえると、慰謝料として相当多数の消費者に同一額ないしは共通の算定基準により算定される額が認定される場合、すなわち、不法行為の場合には被侵害権利・法益及びその侵害態様が、債務不履行の場合には債務及びその不履行の態様が、相当多数の消費者について共通し、かつ、慰謝料額の算定の基礎となる主要な事実関係が相当多数の消費者について共通する場合¹⁴¹⁵については、本制度の対象とすることが考えられる。

このように画一的に算定される慰謝料を制度の対象としても、簡易確定手続における審理を適切かつ迅速に行うことが困難になるとはいえず、支配性の観点を踏まえても、本制度の対象とすることが許容できると考えられる。また、共通義務確認訴訟において、特定適格消費者団体が請求額や算定基準について主張し、事業者もこれについて相応の反論をすることが想定される場所であり、事業者の係争利益の把握可能性は債務不履行や不法行為による財産的損害に係る損害賠償請求の場合と異ならないと考えられるため、係争利益の把握可能性の観点からも許容できると考えられる。

なお、上記のように画一的に算定される慰謝料を念頭に置いたとしても、慰謝料額が裁判所の裁量により算定されることや個々の対象消費者ごとに算定額が変わり得ることから、係争利益の把握可能性を確保するために訴状の記載内容等について何らかの形で考え方を示すことが重要であるとの意見もあった。

もっとも、いわゆる個人情報漏えい事案における慰謝料を対象とすることについては、なお慎重な検討を要するとの指摘があった。

すなわち、事業者の過失により大量の個人情報が一斉に流出するといった個人情報漏えい事案は、デジタル化の進展に伴って頻出するように

余地があるとする見解がある（窪田充見編『新注積民法（15）債権（8）』（2017年、初版、有斐閣）867ページ、868ページ参照）。

¹⁴ 特定適格消費者団体が、被侵害権利・法益及びその侵害態様等や慰謝料額の算定の基礎となる主要な事実関係が相当多数の消費者について共通することを前提にせずに、単に対象消費者の損害額を一律に同一金額又は類型ごとに同一基準額として設定して主張するにとどまる場合は想定していない。

¹⁵ 例えば、大学入試の受験生たる消費者が、事前説明なく性別等により一律に得点調整を受けたという事案において、実体法上、受験の上得点調整を受けた消費者（対象消費者）について、事前に説明されていない以上は性別等によって一律に不利益に扱われることはないと期待する利益が侵害されたと構成されたとした場合には、当該利益及び事前の説明なく得点調整を受けたという侵害態様は対象消費者に共通し、また、慰謝料額算定において当該利益侵害という共通する事実関係が主要な要素になり、1回の受験当たり〇円という算定基準により慰謝料が認定されることが考えられる。

なってきた比較的新しい事象であり、このような被害をどのように評価しあるいは社会全体でどのようにリスクを分担するか等について、その考え方が未だ生成途上の分野であると考えられる中で、個人情報漏えい事案における慰謝料が一律に本制度の対象となると、個別消費者に仮に慰謝料が認められるとしてもその額は現状において一般的に極めて低額であるにもかかわらず、集団的被害としての総額が膨大になることによる萎縮効果から、データの利活用等が妨げられることや、事前予防や事後の措置にかけるべき事業者の有限の資源が賠償のために圧迫されることにもつながり得るといった強い懸念から、慰謝料を本制度の対象とする場合においてもなお、過失による個人情報漏えい事案については対象外とすべきと指摘された。

他方で、個人情報の意図的な目的外利用のような事案¹⁶については、事業者は不正な利益を得る等の目的で積極的に個人情報を悪用しようとするものであって、そのような行為に対する被害者1人当たりの慰謝料額は相対的に高額となり得ると考えられること、被害者数（規模）も必ずしも広範にわたるものではなく、当該事業者にとってその範囲は把握可能であって予測不能な事態への萎縮効果は想定し得ないことから、上記の点が当てはまらず、本制度の対象とすべきと考えられる。

なお、個人情報漏えい事案における慰謝料の現実の認容額の水準からすると消費者による個別提訴はおよそ現実的ではないところ、事実上、事業者は故意でない限り民事上の責任を問われることはないといった誤ったメッセージを与えることの懸念や故意の立証の困難の懸念から、少なくとも重大な過失による個人情報漏えい事案に係る慰謝料も対象とすべきであるとの意見や、故意ではないが重大な過失はあったと認定される余地を残す方が事業者のレピュテーションへの影響の軽減・回復につながるのではないかという意見、今後の個人情報保護法制の動向や個人情報漏えい事案における事業者側の自主的な取組・対応の状況も踏まえて、対象範囲を検討する必要があるとの意見もあった。

これに対して、本検討会の第11回会合に参考人として出席した個人情報保護委員会からは、デジタル領域で管理されていない個人情報も多くあり、個人情報漏えい事案をデジタル化の進展に伴う新規事象とのみ評価すべきではないこと、事業者が個人情報を取り扱うに当たり講ずべき措置の内容や個人情報漏えい時に果たすべき責任についてガイドラ

¹⁶ 例えば、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。）第23条第1項に違反して、故意に、本人の同意なく当該人の個人情報を第三者に提供するような場合が想定される。

イン等によって一定の行為規範が形成されていること、漏えいした個人情報¹⁷の性質あるいは漏えいの態様如何によっては高額¹⁸の慰謝料額も認められ得ることから、個人情報漏えい事案であるか否かで対象を決めることは妥当でない、また、そもそも上記の指摘等は個人情報漏えい事案以外にも妥当するものであり、個人情報漏えい事案のみを典型的に対象外とする理由にはならないとの指摘がされた。

以上を踏まえ、制度の見直しを行うに当たっては、対象範囲について更に整理が必要と考えられる。

イ 上記以外の考え方を提示する意見

慰謝料は裁判所が裁量により算定するものであることから事業者にとって予測可能性が低いこと、実際には精神的損害を受けているとの自覚がない消費者も特定適格消費者団体に授権することで便益を享受できることになり得ること、及び、個々の消費者が当事者とならない共通義務確認訴訟において消費者が被った精神的損害を推し量るのは困難であること等の理由から、慰謝料を本制度の対象とすることについて基本的に反対としつつ、仮に画一的に算定される慰謝料を対象とすれば、現行法上対象となる財産的損害と併せて請求される場合に限って対象とすることが考えられるとの意見もあった¹⁷。

この点、前記アの考え方以外で画一的に算定される慰謝料を対象にすることを考える場合には、その根拠は事業者に追加的な応訴負担が必ずしも生じないことや応訴負担に配慮する必要性が低いことなどから許容されるという点に求めることになると考えられるが、このような観点からすれば、追加的な応訴負担が必ずしも生じない、現行法上対象となる財産的損害と併せて請求される場合だけでなく、事業者の故意により生じた慰謝料についても、応訴負担に配慮して本制度による責任追及を免れさせることは公平の観点から妥当とは言えないため、同様に対象にすべきとの意見もあった。

② その他の現行法上対象外とされている請求・損害

慰謝料以外に対象外とされている損害（いわゆる拡大損害、逸失利益及び人身損害）について、慰謝料と同様にその額を画一的に算定できる類型もあり得ることからよりきめ細かく類型を検討すべきであるとの意見もあった一方で、これらの損害を算出するには共通義務確認訴訟で確認

¹⁷ 現行法上対象となる財産的損害と併せて請求される慰謝料を対象とすると考える場合に、財産的損害の賠償責任が認められる場合に限って慰謝料を対象とすべきであるという意見があった一方で、事業者の応訴負担との関係で許容されると考える立場からそのような場合に限定すべきではないという意見もあった。

された事実関係以外の個々の消費者に係る個別の事実関係の確認による
ところが大きいため、支配性の要件を欠くとの意見もあった。

また、現行法においては、不法行為に基づく損害賠償の請求について、
民法の規定によるものに限っているため（法第3条第1項第4号）、特別
法上の規定による不法行為に基づく損害賠償請求が対象外とされている
点については、本制度創設当時において、個別の特別法において消費者と
の関係であることも含めて既に一定の衡量がなされているのであるから、
これに加えて特定適格消費者団体が提起する形で被害回復を容易にする
武器を与えることはアンバランスになるとの考えに基づいて対象外とさ
れたと考えられるものの、個々の消費者による訴訟提起が期待できない
ことには変わりはないことから、およそ特別法というだけで除外するの
は適切でないのではないかと意見があった一方で、法施行後の状況を
踏まえて、これらが対象とならないことによって具体的な不都合が生じ
ているとは考えられず、対象外とする規定を見直す必要性があるのか疑
問であるとの意見もあった。

したがって、これらの点については、今後の消費者被害の発生・拡大の
状況や制度の運用状況を踏まえ、引き続き検討すべき課題とすることが
考えられる。

（2）被告の範囲の見直し

〔問題の所在〕

共通義務確認訴訟の被告となり得る「事業者」は、「法人その他の社団又
は財団及び事業を行う場合における個人」とされており（法第2条第2号）、
法人の代表者や従業員等の個人は、自らも事業を行っている場合でない限り、
現行法上、本制度の被告とはならない。これは、本制度が、相当多数の消費
者の請求を一括して判断するものであるため、応訴の負担が加重される側面
があることに配慮したものである。

しかし、いわゆる悪質商法にあつては、事業者自体の財産は散逸・隠匿さ
れる一方で、代表者や実質的支配者個人に財産が移転していることが珍しく
ない¹⁸。

本来、個々の消費者にとっての被害回復の困難さは、相手方が法人である
か個人であるかによる差異はないところ、このような場合にはなおさらその
困難性は高まると考えられる。他方で、財産隠匿が疑われる法人等の関係者
で、悪質商法の主導的役割を果たしたような個人について、応訴負担に配慮

¹⁸ 貸金業法等違反とされた給与ファクタリング事案において、事業者を被告に共通義務確
認の訴えを提起した事案では、提訴前に仮差押えがなされたが十分な財産が確保されな
かった。

して本制度による責任追及を免れさせることは公平の観点から妥当とは言えない。

[考えられる対応]

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ことが考えられる。

消費者に相對する事業者の行為を故意・重過失による不法行為とすることによっていわゆる悪質商法事案を捉えた上で、当該事業者と故意・重過失による共同不法行為責任を負う者のみを新たに本制度の被告に加えることにより、通常の事業活動において企業を運営する役員等が被告となる可能性を排除し、健全な事業者の役員の合理的なリスクテイクに対する萎縮効果への懸念も払拭できると考えられる。

なお、現行法においても、法人格否認の法理によって法人である事業者の代表者等の個人を被告とすることができ、その上で更に新たな規律を設けることが必要かは疑問であるとの意見があった一方で、実務上法人格否認の法理が認められる場合は限られており、同法理のみで対応することは困難との意見があった。また、事業者について故意又は重大な過失を要件としても、本案につき判断されるまでは健全な事業者の代表者等が被告とされる懸念があるとの意見があった一方で、事業者と個人の双方について故意又は重大な過失を要件とすると立証の負担が大きくなり過ぎることから、役員の合理的なリスクテイクに対する萎縮効果に配慮したとしても、事業者と共同不法行為責任を負うことを前提にしつつ、故意又は重大な過失の要件を個人についてのみ求めれば足りるとの意見もあった。

また、複数の事業者が関与する悪質商法等において、個人ではなく契約当事者となった事業者以外の事業者を被告とする必要がある場合も想定されるところ、このような場合については、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」（法第3条第3項第2号）の解釈により被告とすることが可能であるため、そのような解釈を明確化することが考えられる。

(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

[問題の所在]

現行法上、対象となる請求の範囲が「消費者契約に関する」請求と規定されていること（法第3条第1項柱書）や被告の範囲が「消費者契約の相手方である事業者」等と規定されていること（法第3条第3項）との関係で、特

定適格消費者団体が事案を検討するに当たって、契約当事者である事業者以外の事業者が不当景品類及び不当表示防止法（昭和 37 年法律第 134 号。以下「景品表示法」という。）に定める不当表示に該当し得る表示を行った事案など、直接的な契約関係にないが契約締結過程等において一定の関与をした事業者に対する請求が可能であるか否かの判断に迷う場面が生じていることが判明した。

[考えられる対応]

法第 3 条第 1 項柱書は「消費者契約に関する」請求と規定しているところ、これは請求の範囲を直接的な契約関係により生じるものに限定しない趣旨と考えられる。また、法第 3 条第 3 項第 2 号は、不法行為に基づく損害賠償請求について、「消費者契約の相手方である事業者」に加えて、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」を被告の範囲に含めている。したがって、例えば、消費者契約の対象となる商品等について景品表示法上の不当表示に該当する表示を行った事業者は、消費者と直接的な契約関係にない場合であっても、「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」に該当し得ると考えられる。

さらに、景品表示法に定める不当表示については、既に適格消費者団体による予防的措置である差止請求においてすら対象とされている（景品表示法第 30 条）こととのバランスの観点からも、既に発生した被害の救済措置である特定適格消費者団体による被害回復においても、そのような不当表示が不法行為を構成する場合の損害賠償請求を対象とすべきであると考えられる。

したがって、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が考えられる。

(4) 支配性の要件の考え方

[問題の所在]

現行法上、裁判所は、共通義務確認の訴えに係る請求を認容する判決をしたとしても、事案の性質、当該判決を前提とする簡易確定手続において予想される主張及び立証の内容その他の事情を考慮して、当該簡易確定手続において対象債権の存否及び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の全部又は一部を却下することができるとされている（法第 3 条第 4 項）。

いわゆる支配性の要件として、個別事案において本制度の適用対象外とされる場合を定めたものであるが、この要件を厳格に捉えすぎると、集団的な消費者被害の回復という本制度の立法趣旨にそぐわない結論が導き出されかねないとの懸念は、本制度創設当時から指摘されていたところである。

したがって、本制度施行後の実際の運用状況を踏まえて、改めて、当該要件の意義とその該当範囲を示すことが今後の制度運用に資すると考えられる。

[考えられる対応]

そもそも、支配性の要件は、簡易確定手続において判断すべき個別の事情があることを前提として、その審理を適切かつ迅速に進め得ることを求めるものであることから、個別消費者ごとに認定額の差異が生じることを否定するものでないことは明らかである。本要件は、共通義務確認訴訟において確認された事項に沿って簡易確定手続を経て対象消費者の請求額を確定することが困難であること、すなわち、共通義務確認訴訟の結果をもって簡易確定手続で対象消費者ごとの請求額について適切な判断をすることが難しい場合や、簡易確定手続が簡易に確定する機能を果たし得ずいわば個別の通常訴訟を対象消費者一人ひとりについて追行するのと大差ないような状況となる場合を、本制度対象から除外するための要件であると考えられる。

そして、法第3条第1項において対象となる請求であって、かつ、同条第2項において対象外とならないものは、一般的には支配性があるといえることを前提に、その上で、個別事案によって簡易確定手続において対象債権の存否及び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られる場合をいわば例外的に除外するために設けられているのが法第3条第4項の支配性要件であると考えられる。

したがって、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があるとすればそれは相当ではなく、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って支配性の要件に基づき制度の対象外とされるべきと考えられる。

以上のような支配性の要件の考え方を明確化することが考えられる。

2. 共通義務確認訴訟における和解

[問題の所在]

現行法上、共通義務確認訴訟においても和解が認められているが、その対

象は共通義務の存否に限定されている（法第 10 条）。

このことから、共通義務の全部又は一部が存在すること又はしないことについて合意する和解や、共通義務の存否とともに、共通義務に付随するものであり、対象消費者の権利義務に直接関わらない事項を合意する和解をすることは可能であるものの、共通義務の存否に拘泥せず対象消費者に解決金を支払うこととする旨の和解や、対象消費者への支払額まで合意する和解、事業者が直接消費者への返金やポイント還元等を行うことで解決する和解はできない。

このように、現行法上和解可能な内容はいわばオールオアナッシングに近いものであり、通常の民事訴訟における和解に比して工夫の余地が限られている。

この点、和解可能な内容の範囲を拡大することは、消費者、特定適格消費者団体及び事業者にとって、次のような意義があると考えられる。

すなわち、和解により解決できる場面が増えることで紛争の長期化を避け、早期解決を図ることできる¹⁹。

また、和解による柔軟な解決が可能となれば、事業者の資力に不安のある事案における消費者の救済と事業者の事業継続との両立や、金銭の支払によらない解決²⁰等により、多種多様な消費者被害に対応した柔軟な解決が可能になる。事業者にとっては、和解による解決を選択することによるレピュテーションリスクの回避・回復や、訴訟追行の負担の軽減の観点から、一定のリスクコントロールにつながることも期待できる。

[考えられる対応]

共通義務確認訴訟における和解内容に係る制限を無くし、様々な種類の和解が可能となるよう関係規定を整備することが考えられる。具体的なポイントは以下のとおりである。

① 内容についての規律の在り方

和解可能な内容の範囲を拡大する意義に鑑みれば、個々の事案に応じて柔軟に和解内容を調整可能とすることが望ましいことから、可能な和解の範囲を追加規定するのではなく、和解内容を限定する法第 10 条の規律を削除することが考えられる²¹。

¹⁹ 一般消費者に対するアンケート結果において、手続への加入意向に影響を与える要素として有意な結果が見られたものの一つが返金までに要する期間が早まることであった（本検討会第 2 回資料 4-2 「消費者団体訴訟制度の現状と課題」参照。）

²⁰ 例えば、契約期間の延長や料金の割引といった方法による解決が望ましいケースもあり得る。

²¹ このようにしても、共通義務確認訴訟における特定適格消費者団体と事業者との間の和

もっとも、運用に資するよう、一般的に考え得る和解の例についてガイドライン等で示していくことは有益と考えられる。

なお、共通義務確認訴訟における和解は、消費者からの授権の前になされるものであり、事業者にとって和解に加入する消費者数や和解金総額について明確な見通しが無い中で和解案を検討するのは困難であるとの意見や仮に和解内容を限定する法第10条の規律を削除したとしても、事業者にとっては、特定適格消費者団体との間で和解が成立した後に、消費者から個別提訴される可能性が残るため、和解によって紛争の一回的解決を実現できるかは懸念があるとの意見があった一方で、そのような懸念は、そもそも本制度がいわゆるオプトイン型の手続となっていることに起因するものであって、共通義務確認訴訟の判決に基づき簡易確定手続が追行される場合にも該当するものであるとの意見や、実質的には和解内容が適切であれば救済を求める多くの消費者が和解に加入し、事実上一回的な解決が図られるとの意見があった。

② 想定される和解の類型及び留意点と必要な所要の措置

実際には個々の事案に応じて当事者間で調整されるものではあるが、一般論として想定される類型及び当該類型における留意点と必要な所要の措置としては、下記のようなものが考えられる。和解内容に着目した類型と和解内容の実現に向けた手続に着目した類型の各々について、以下詳述する。

和解内容に着目すると、まず、共通義務の存否について明らかにせず解決金の支払を約す和解が想定できる。共通義務の存否を巡る争いに拘泥することなく柔軟かつ迅速な解決が期待できる。このような和解をする場合には、共通義務確認訴訟において、共通義務の存否が明らかにならないまま終了することになることとの関係で、原告であった特定適格消費者団体及び他の特定適格消費者団体による共通義務確認の訴えの再訴の可否が問題となる。原告であった特定適格消費者団体との関係では、通常は和解において不起訴の合意がなされると考えられるが、他の特定適格消費者団体との関係では、そのような不起訴の合意がなされた場合には、他の特定適格消費者団体も同様に当該事業者との関係で当該共通義務に係る訴えを提起できなくなることをとする規律を設けることが考えられる。

事業者が対象消費者全体に支払うべき金額の総額を定める和解も想定される。事業者にとってのリスクコントロールが図りやすくなると考えられるが、このような和解をする場合、個々の消費者が支払を受けられる金額は、手続に加入する消費者の人数により変動し得ることになるから、この点に係

解だけで、対象消費者の何らの意思によらずにその権利を処分することはできないと考えられる。

る消費者への情報提供が重要になると考えられる。

さらに、事業者が第三者に寄附を行うことを合意する和解も想定される。このような和解は、事業者の手元に不当な取引により得た利益を残さず、そのレピュテーションの回復に資するものであり、寄附という形で社会的な課題解決に役立てられ、ひいては消費者利益の擁護につながることを期待される。もっとも、個々の消費者の被害救済こそが原則であって一義的にはその実現を追及すべきと考えられることから、このような和解を行うのは、合理的な方法によっても消費者への支払が現実的になれない場合²²や、和解による救済を選択した消費者が見込みより少なかったことなどにより残余金が生じる場合等が念頭に置かれることとなろう。また、寄附先を共通義務確認訴訟の当事者である特定適格消費者団体自体とすることは、利益相反の観点から避けるべきあり、後記第3で指摘する指定法人等の公益的な主体とすることが適切と考えられる。なお、残余金が第三者に寄付された後、支払を受けていない消費者が事業者に対して個別に提訴できるのであれば、事業者としては和解をした意味がなくなるとの意見もあった一方で、事案に応じて個別提訴の可能性や残余金が手元に残った場合のレピュテーションへの影響等を勘案して事業者が合理的に判断する性質のものであるとの意見や消費者が和解に加入できる期間の設定や個別提訴があった場合の寄附金の償還の特約を定めるなど和解内容の工夫により対応可能との意見もあった。

このほかに、和解内容の類型としては、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も想定できる。

また、これらの和解内容が法に抵触しないことを明確にするため、和解に基づく事業者から消費者への支払や第三者への寄附、特定適格消費者団体が事業者から違約金等を受け取ることを財産上の利益の受領の禁止等(法第83条、第93条)の対象外とすることが考えられる。

本体的な和解内容以外に付随的に和解に盛り込まれる事項として、和解内容についての口外禁止や秘匿条項を定める場合が考えられる。これについては、法が求める対象消費者への情報提供(法第25条から第27条まで、第90条)や特定適格消費者団体による通知・報告(法第78条)等に抵触しない範囲で、個々の事案に応じて必要かつ適切な範囲で定めることができると考えられる。

次に、和解内容の実現に向けた手続に着目すると、まず、現行法における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。この

²² 例えば、事業者の売上簿等から対象消費者の人数は把握されるが、個々の消費者の氏名、住所及び連絡先や取引の記録が残っておらず、一般的な情報提供によっても全ての消費者が和解を認識することが期待できない場合などが想定される。

場合には、共通義務確認訴訟と併行する形で、訴訟外において、消費者に和解に関する情報を提供し、支払対象となる消費者を確定し、支払を実施するという手順を進めることとなる。和解成立時期は、この手順のいずれの段階とすることも可能と考えられ、例えば、和解成立後に和解内容の履行として上記各手順を進める場合、支払対象となる消費者を確定させた上で対象消費者の確認を含む和解を成立させた後に和解内容に沿って支払を実施する場合、対象消費者の確定・支払を完了した上でそれらの内容と紛争が解決したことを確認する和解をする場合などが考えられる。これらの和解を可能にするために、二段階目の手続以外の場合における事業者から特定適格消費者団体に対するその保有する消費者の氏名・住所・連絡先の開示や特定適格消費者団体の報酬・費用に関する規定を整備することが考えられる²³。

また、二段階目の手続を利用する和解も想定できる。このような和解も可能とするために、共通義務の存否を明らかにしない和解により共通義務確認訴訟が終結した場合にも、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ことが考えられる。

③ 適正性の確保

和解内容の適正性確保については、特定適格消費者団体間の相互牽制²⁴及び行政による監督²⁵といった現行法上の規律によることとし、この規律の枠内で和解可能な内容の範囲の拡大に伴う所要の対応をすることが考えられる。

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。

④ 実効性の確保

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が考えられる。

例えば、二段階目の手続の利用を必ずしも前提としない和解の場合に特定

²³ 消費者の情報の開示に関する規定を整備するに当たっては、個人情報保護法との関係について整理する必要がある。

²⁴ 原告たる特定適格消費者団体は、共通義務確認訴訟において和解をしようとするときは他の特定適格消費者団体及び内閣総理大臣にその旨を通知又は報告しなければならない（法第 78 条第 1 項第 7 号）、他の特定適格消費者団体は、共同訴訟参加（民訴法第 52 条第 1 項）した上で和解に応じないことで事前に不当な和解を防止することができる。なお、対象消費者の権利を害する目的をもってされた和解については、再審事由（法第 11 条）に該当する瑕疵があるものとして無効となる場合もあると考えられ、当事者以外の特定適格消費者団体は、新たな共通義務確認の訴えの提起をした上で、その手続の中で、対象消費者の権利を害する目的をもってされた和解の効力を争うことなどが考えられる。

²⁵ 対象消費者の利益を害する内容の和解をした特定適格消費者団体については、その特定適格消費者団体の認定又は適格消費者団体の認定を取り消すことができる（法第 86 条第 2 項第 1 号）などの規律がある。

適格消費者団体が取り得る方法として、二段階目の手続開始の申立て（和解時点では必ずしも二段階目の手続を前提としていなかったが、履行されないことから申し立てる場合）、同一共通義務に係る共通義務確認訴訟の再訴（不起訴合意との関係で許容される場合や和解の内容としての私法上の契約が解除される場合）、和解で定められた金銭支払義務に係る共通義務確認訴訟の提訴（ただし、消費者契約に関するものといえる必要がある。）、和解を債務名義とした違約金についての強制執行（ただし、債務名義の内容が特定されている必要がある。）、和解を債務名義とする和解金についての強制執行（ただし、特定適格消費者団体に一定の権利が認められるなど、債務名義の内容が強制執行が可能な形で特定されている必要がある。）などである。

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

[問題の所在]

本制度において、対象消費者が手続に加入するためには、簡易確定手続を申し立てた特定適格消費者団体（以下では、このような場合の特定適格消費者団体も単に「特定適格消費者団体」と表記する。）に対する授権という積極的な行為を必要としているため、手続の実効性を確保するためには、対象消費者に加入を促すための情報提供を効果的に行うことが重要となる。

現行法上、特定適格消費者団体は対象消費者に対して通知（法第 25 条）を行うこととされているところ、通知すべき事項として多数の事項が規定され、公告事項（法第 26 条）とも区別されていない。

しかし、通知内容が多岐にわたると、かえって消費者に読まれない、あるいは理解されないおそれがあり、また、郵送による場合には費用もかさむこととなる。

そこで、通知の方法を機能面から見直す必要がある。

[考えられる対応]

対象消費者への情報提供を、それが果たすべき機能から分析すると、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ものと、関心を抱いた消費者が加入するか否かを判断し更に加入手続を進めるためのより詳しい情報を届けるためのものとに区別することができる。前者にはプッシュ型の情報提供²⁶が適し、なるべく簡潔であることが重要で

²⁶ 受け手が受動的に情報を受け取るタイプの情報提供手段。例えば、郵送、電子メールなどがある。

あり、後者にはプル型の情報提供²⁷が適し、詳細情報を提供することが重要である。

そこで、特定適格消費者団体が実施する通知と公告のうち、通知に前者の機能を担わせ、公告が後者の機能を担えるようにすることとし、必要な規定の整備を行うことが考えられる。具体的には、通知において公告を確認するために必要な事項（ウェブサイトの URL 等）を記載したときには、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ことが考えられる。

（2）役割分担と費用負担の見直し

〔問題の所在〕

現行法上、特定適格消費者団体は、消費者から授権を受ける主体として通知（法第 25 条）及び公告（法第 26 条）を行うこととされている。

しかしながら、通知を受けた消費者としては、通知により特定適格消費者団体と初めて接するというのが通常であり、詐欺的な連絡との区別も容易でない場合もあり得、通知を必ずしも信頼しないおそれがある。現状において特定適格消費者団体の認知度が十分でないことから、この点はなお深刻な問題と考えられる。また、通知・公告を行うためのリソースが限られていることも実効的な情報提供を行う上で課題となる。

他方で、簡易確定手続の相手方である事業者は、特定適格消費者団体による通知・公告を補う形で、特定適格消費者団体の求めに応じて、公表（法第 27 条）及び対象消費者に関する情報の開示（法第 28 条、第 29 条）を行うこととされているが、公表に関してはウェブサイトへの掲載が方法の一つとされており、実効性の観点からは必ずしも十分とはいえない。

また、行政の役割として、内閣総理大臣による公表（法第 90 条）がなされることとされている²⁸が、公表事項は共通義務確認訴訟の確定判決の概要等に限定されている。

また、現行法上、通知・公告に要する費用は、特定適格消費者団体が簡易確定手続に加入した消費者から支払を受けることができるとされている。しかし、消費者一人当たりが受けられる支払額が少ない場合には、消費者にとって参加リスク（費用倒れのおそれ）になり、特定適格消費者団体にとって提訴を躊躇する要因ともなっており、少額な事案になるほど救済への道が閉ざされるおそれがある。また、公告に関しては、より効果的な方法を採ろうとすると相応の費用が生じるところ、特定適格消費者団体において高

²⁷ 受け手が能動的に情報を取得するタイプの情報提供手段。例えば、ウェブサイトにおける掲載などがある。

²⁸ 国の機関としては、このほか、裁判所による官報掲載（法第 22 条）がなされることとされている。

額な費用を要する方法を採ることを躊躇することにもつながる。さらに、対象消費者全体に対する通知・公告に要する費用を、手続に加入しない消費者に関するものも含めて、手続に加入した消費者のみが負担とすることとなり、合理的とは言い難い側面がある。

以上を踏まえて、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、並びに、行政の役割について、それぞれ見直す必要がある。

[考えられる対応]

① 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の見直し

簡易確定手続を申し立てた特定適格消費者団体が、手続追行主体として対象消費者に通知・公告をするという役割は、引き続き維持されるべきである。

他方で、事業者は、対象消費者に対して共通義務を負うことが確認され、対象消費者に対して対象債権についての法的責任を負うことが既に確定している状態にあることからすれば、単に公表するだけでなく、確定した法的責任を果たすために相応の役割を担うこととすることが合理的である。この点、対象消費者に対する情報提供の第一段階であるプッシュ型の情報提供においては、不特定多数の者に向けられた情報発信に比して対象消費者に個別に連絡が届くことが圧倒的に効果的であるが、この点、事業者にとって対象消費者は顧客であることが多く、連絡手段を有している場合も多いと考えられる。加えて、受け手である消費者にとっても、初めて接する特定適格消費者団体からの通知よりも、従前から一定の取引関係にある事業者から個別連絡を受ける方が、プッシュ型の情報に対する警戒感も薄らぎ受け入れやすい場合があると考えられる²⁹。また、社会全体の効率性や合理性の観点から見ても、事業者において対象消費者の連絡先等の情報を保有し、連絡可能である場合には、特定適格消費者団体を介すよりも、事業者が直接個別連絡を行う方が、全体として労力やコストを抑えることができる場合が多いと考えられる。したがって、事業者が対象消費者への連絡手段に関する情報を保有している場合においては、

²⁹ 実際に、特定適格消費者団体による申入れを受けて自主返金を行った大学（医学部入学試験に関する別事案）では、（提訴した場合における）対象消費者である 5,738 名の受験生全員に個別通知を行い、約 91% に当たる 5,232 名への返金を実施したとの報告がなされている（2020 年 12 月 31 日時点。消費者機構日本のウェブサイトから。）。また、同様に、特定適格消費者団体による申入れを受けて自主返金を行った事業者（工事請負契約事案）は、法施行後の案件については個別通知を行い（421 名）、344 名に返金を実施したが、法施行前の案件については個別通知を行っておらず、134 名への返金を実施したとの報告がなされている（2019 年 9 月 30 日時点。消費者機構日本のウェブサイトから。）。

事業者から対象消費者に個別連絡をするものとする考えられる。

この点、今後、AI技術の活用等により商品・サービスが複雑化する中、品質の事前検証の徹底が困難となり、事後対応の必要性が高まることも予想され、そのような場合には流通過程のトレーサビリティを高めることが重要になる。そのような観点からも、事業者において必要に応じて顧客たる消費者に個別連絡できるようにすることへのインセンティブを確保できる仕組みを構築しておくことが望まれる。他方で、悪質商法事案のように事業者による適切な個別連絡が期待できない事案や、事業者が対象消費者への連絡手段に関する情報を保有していない事案においては、事業者が個別連絡の役割を果たし得ないこととなるが、その場合は特定適格消費者団体による個別通知や公告への負荷（ひいては後に手続に加入した対象消費者の負担）が増すこととなる。特に、不特定多数の対象消費者に情報を届けるために単なるホームページへの情報掲載にとどまらない効果的な方法による必要があるなど、特定適格消費者団体による公告に係る費用の負担が大きくなると考えられることから、事業者が個別連絡の役割を担い得ない場合においては公告のための一定額を事業者が負担するものとする考えられる。

以上を踏まえると、基本的な方向性としては、i) 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特定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し、ii) 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考えられる。

具体的な仕組みとしては、例えば、上記の基本的な方向性に則った規律として、事業者の個別連絡義務及び公告に要する一定額の支払義務に関する規定を設けた上で、その実現手段について、基本的に当事者間の対応に委ねることとすること³⁰や、共通義務確認訴訟又は簡易確定手続に付随する裁判として、裁判所において、特定適格消費者団体及び事業者双方の意見を聴いた上で、事業者が個別連絡義務を負うか否か、事業者が公告に要する一定額の支払義務を負うか否か、及び、支払義務を負う場合の金額について判断し、その結果、個別連絡義務や支払義務を負うと判断する

³⁰ 任意の対応がなされない場合には通常の訴訟手続によることが考えられる。

場合にはその旨を命じる手続を導入することが考えられるが、裁判所の関与の在り方については、その範囲や運用可能性を含めて更に検討する必要があると考えられる³¹。

また、公告に要する一定額の算定基準としては、例えば、対象債権1個当たりの債権額や対象消費者のうち個別連絡及び特定適格消費者団体への情報開示がなされなかった者の人数により一定の基準額を設定することが考えられるが、詳細設計に当たっては、対象消費者の地域的偏在の有無・程度や対象消費者の属性等のその他の事情の扱い³²を含めて、関係者の意見や専門的な知見も踏まえて更に検討することが求められる³³。

なお、これまで、通知・公告に要する費用は、裁判の準備費用であり、通常の民事裁判手続においても訴訟費用に含まれないため、準備を行う特定適格消費者団体が負担するものとされてきたと考えられることを前提に、このような整理を変えて事業者が追加の費用を負担すべきとすることに疑問を呈する意見もあったが、これについては上記第2.3.(2)の「問題の所在」記載のような法施行後に顕在化した事情を踏まえれば、合理的な範囲で事業者が費用負担を認めるべきであるとの議論があった。

② 行政の役割の拡充

現行法において、行政の役割として、内閣総理大臣による公表（法第90条）がなされることされているが、特定適格消費者団体による通知・公告の信頼性や真正性を担保する上で行政機関はより積極的な役割を果たすべきであり、また対象消費者全体に対する通知・公告に要する費用を手続に加入しない消費者に関するものも含めて手続に加入した消費者のみの負担とすることとなる不合理さを解消し、特定適格消費者団体の負担を軽減するためにも行政の役割を拡充する必要がある。

そこで、内閣総理大臣による公表について、プル型の情報提供を効果的に実施することで消費者が本制度を活用しやすくする観点、及び個別通知が困難な事案において不特定多数の消費者に向けたプッシュ型の情

³¹ 付随する裁判を要するとした場合、既存の手続が加重される上、特定適格消費者団体と事業者との間で争いがあれば、審理の長期化につながり、消費者保護に反することなどを懸念する意見や、特定適格消費者団体と事業者との間で意向が合致しない場合には裁判所の判断により決着がつくことで結果的に審理の迅速化につながるとの意見があった。

³² トレーサビリティを高める観点から、そもそも事業者が対象消費者に関する情報を取得していない場合と取得後に廃棄等した場合とで金額を区別し、後者の場合に高くすべきとの意見や、後者の場合について、さらに、業務の過程で保存義務経過により廃棄した場合と提訴を契機に廃棄したような場合とを区別すべきとする意見もあった。

³³ 費用の額を一義的に算定できる規律を設けない限り、裁判所において迅速な判断をすることは困難であるとの意見や、さらに算定基準を検討する前提として、事業者が公告に要する一定額の支払を負担させる法的根拠を明らかにする必要があるとの意見があった。

報発信としての機能を強化する観点から、公表事項・公表態様の拡張等を図ることが考えられる。

③ 指定法人の活用

後記第3. で指摘する指定法人において、特定適格消費者団体による通知・公告や内閣総理大臣による公表を受託できるようにすることが考えられる。指定法人がこのような情報提供を行うことにより、消費者にとっても制度に関し信頼できる情報を一元的に確認・受信することが可能になることも期待できる。

(3) 情報提供の実効性を高めるための方策

[問題の所在]

前述したとおり、本制度の運用状況を踏まえると、対象消費者の加入を促す手段としては、個々の対象消費者への情報提供が最も効果的と考えられる。

この点、現行法上、通知の実効性を高めるため、事業者は、特定適格消費者団体に対して、対象消費者に関する情報（氏名及び住所又は連絡先）が記載された文書等を所持する場合において、その文書等の開示を拒むことができないとされている（法第28条）。また、特定適格消費者団体の申立てにより、裁判所が事業者に対して情報の開示を命ずる旨の決定をすることとしている（法第29条）。

しかし、第1号事案（大学入試での得点調整事案）では、対象消費者は延べ約5,200人とされたが、事業者から開示された対象消費者に関する情報が一部にとどまったことから、特定適格消費者団体による通知が実施できた範囲が限られ、実際に債権届出が行われたのは563人（債権891個）にとどまった³⁴。

このような運用状況を踏まえると、個別通知が実施されるか否かは、総体として見た場合の被害回復が実現するか否かに大きく影響を及ぼすと考えられる一方で、事業者が一度取得した対象消費者に関する情報を、共通義務確認訴訟における請求認容判決の確定等を経た簡易確定手続において情報開示を求められた時点で保有していないという事態について一定の対策を講じることにより、情報開示の実効性を確保できるよう手当てする必要がある。

[考えられる対応]

① 保全手続の導入

³⁴ 第1号事案と同様に大学入試の得点調整がなされた別事案において、特定適格消費者団体からの申入れを受けて自主返金を行った大学の場合、大学から5,738名の受験生全員に個別通知を行ったところ、約91%に当たる5,232名への入学検定料について返金を実施された（消費者機構日本のウェブサイトから）。

裁判所の関与の下、事業者が保有する対象消費者の氏名及び住所又は連絡先の各情報を、共通義務確認訴訟が終了するより前の段階で保全する仕組みを設けることが考えられる。例えば、裁判所が、共通義務確認訴訟の提訴前あるいは係属中に、特定適格消費者団体の申立てにより、保全の必要性及び共通義務の存在の疎明がされたときは、被告となる事業者に対して、情報開示の対象となり得る文書の廃棄を禁ずることあるいは特定適格消費者団体が情報の有無及び情報の内容を確認できるようにすることを命じる仕組みが考えられる。

② 第三者の協力を得る仕組み

事業者が対象消費者に関する情報を保有しない場合に、特定適格消費者団体が事業者以外に対象消費者に関する情報を保有する第三者の協力を得られるようにする必要があるとの意見があり、そのような協力を可能とする仕組みについて検討したが、情報を保有する蓋然性のある主体としてどのような主体が含まれるべきか、当該主体の協力を受ける必要がある場合としてどのような場合があるか（弁護士会照会（弁護士法（昭和24年法律第205号）第23条の2）等の代替手段の運用状況等を含む。）、当該主体の不利益や負担との関係も踏まえてどのような範囲で協力を求めるか（特定適格消費者団体への情報開示が考えられるという意見や事業者から対象消費者への情報提供の委託を受けることが考えられるという意見などがあつた。）といった点について更に検討を要することから、制度的な手当てについては将来的な検討課題とすることが考えられる。

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

[問題の所在]

特定適格消費者団体へのヒアリングにおいて、被害回復裁判手続を追行するために必要な情報取得手段が十分ではなく、特に、①共通義務の存在の立証等に資する事業者の行為等に関する資料（情報）及び②現実の被害回復可能性の判断等に資する事業者の財産情報が不足するため、手続の追行に係る見通しが立てにくいとの指摘があつた。

このような指摘を踏まえ、情報取得の必要性及び事業者の営業秘密や個人情報保護とのバランス、他の法制度との整合性等の観点から検討を行った。

[考えられる対応]

① 適格消費者団体との連携協力規定の明文化

適格消費者団体と特定適格消費者団体とが連携協力することは、被害回復裁判手続の追行に必要な情報の共有を含めて特定適格消費者団体に

よる被害回復の実効性を高めることにつながると考えられることから、当該連携協力について法文上明確にすることが考えられる。

具体的には、適格消費者団体が保有する差止請求等に関する情報を特定適格消費者団体に提供することや、各地の特定適格消費者団体と適格消費者団体とが相互に連携して消費者被害に関する情報収集活動（110番等）を行うことなどが想定される。

なお、被害回復裁判手続の追行以外の目的で情報が利用されないように、特定適格消費者団体の職員等の秘密保持義務（特例法第80条）を徹底する手当てが必要であるとの意見があった。

② 行政機関が保有する情報

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。以下「特商法等改正法」という。）により、特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号。以下「特商法」という。）及び特定商品等の預託等取引契約に関する法律（昭和61年法律第62号。以下「預託法」という。）等の改正と併せた法の改正により、内閣総理大臣は、内閣府令で定めるところにより、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裁判手続を適切に追行するために必要な限度において、当該特定適格消費者団体に対し、特商法又は預託法に基づく処分に関して作成した書類で内閣府令で定めるものを提供することができるものとされた。共通義務の存在の立証等に資する事業者の行為等に関する資料（情報）については、適切な手続の追行に必要な情報であるが、特定適格消費者団体が自ら収集することには限界があるため、行政機関が保有する情報の提供を受けられることには意義が大きいことや行政機関による被害の拡大防止と特定適格消費者団体による被害回復との連携にもつながることから、上記以外に行政機関が保有する情報として、例えば、景品表示法に基づく処分に関して作成した書類の特定適格消費者団体への提供も可能とすべきとの意見があったが、措置命令等発出前の調査段階において事業者が行政機関に情報提供するインセンティブが減殺されることにならないかという意見や、特商法等に関する書類の提供の運用状況等を踏まえる必要があるとの意見もあったことから、執行への影響等も踏まえた、将来的な検討課題とすることが考えられる。

③ 事業者の財産に関する情報の取得

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には限界があるところ、現実の被害回復可能性が見通せずに提訴自体を断念する場合もあることから、簡易確定手続において事業者の財産に関する情報

の開示手続を設けるべきであるとの意見もあったが、民事執行法（昭和 54 年法律第 4 号）上の財産開示手続が債務名義の存在を前提としていることとの関係を踏まえて本制度で特別の手続を設ける必要性や許容性を更に検討する必要があるとの意見もあったことから、今後の運用状況等も踏まえた、将来的な検討課題とすることが考えられる。

④ 第三者の協力を得る仕組み

事業者に関する情報の取得についても、例えば、特定適格消費者団体が把握できない事業者の所在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が考えられるとの意見があり、そのような仕組みについて検討したが、対象消費者に関する情報の場合（上記第 2. 3.（3））と同様に、制度的な手当てについては将来的な検討課題とすることが考えられる。

（2）時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方

〔問題の所在〕

現行法上、届出債権の時効の完成猶予及び更新に関して、簡易確定手続の前提となる共通義務確認の訴えを提起した時に、裁判上の請求があったものとみなすこととされている（法第 38 条）。

しかし、この規定のみでは、自身の権利の実現を特定適格消費者団体の活動による共通義務の存否の実体判断の帰趨に委ねようとしていた消費者が、共通義務について実体判断がなされない場合（共通義務確認訴訟が却下判決の確定又は訴えの取下げにより終了した場合）や、法上の手続において自身の権利を行使する機会が確保されない場合（共通義務確認訴訟は請求認容判決の確定により終了したが、その後、簡易確定手続開始の申立てがなされない場合又は当該申立てが取り下げられた場合）に、時効によって自ら権利行使する機会も失うおそれがある。

他方で、このような場合に備えて、予め対象消費者に個別に提訴することを求めるのでは、「消費者が自らその回復を図ることには困難を伴う場合があることに鑑み、その財産的被害を集団的に回復する」という法の趣旨（法第 1 条）にそぐわないと考えられる³⁵。

〔考えられる対応〕

共通義務確認訴訟が提起された場合、個々の対象債権について直接に権

³⁵ これに対し、共通義務確認訴訟が終了するまでに自ら権利行使する場合や、共通義務確認訴訟が請求認容判決若しくは請求棄却判決の確定又は訴訟上の和解により終了したときにその内容にかかわらず自ら個別に権利行使しようとする場合は、いずれも自身の権利の実現を特定適格消費者団体の活動による共通義務の存否の実体判断の帰趨に委ねようとするものではないから、対象としないことが考えられる。

利行使されるものではないが、対象債権の前提となる共通義務に係る訴えが提起されることとなり、いわば抽象的に個々の消費者の権利が行使されるのに近い状態にあると考えられる。事業者としても、共通義務確認の訴えが提起された場合には、後に対象債権が請求されることを想定でき、当該債権に係る証拠を保存しておく必要性も認識できると言える。

これらを踏まえ、共通義務確認の訴えが提起されていることに基づく対象債権の時効に関する新たな規律を追加することが考えられる。もっとも、法第 38 条が届出債権を対象としていることとのバランスを踏まえると、消費者が自ら訴訟提起をする場合に限り新たな規律の適用対象とすべきと考えられる。

具体的には、法第 38 条に加え、i) 共通義務確認訴訟が却下判決の確定又は訴えの取下げにより終了した時、ii) 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、iii) 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とする旨の規律を設けることが考えられる。なお、共通義務確認訴訟が和解により終了した場合についても、和解内容に不服のある消費者が個別に権利行使する機会を確保する必要がある場合があり得ることから、上記規律の対象場面を含めるべきであるとの意見もあった。

このような規律を設けた場合に、時効期間満了後、一段階目の手続が却下等により終了するまでの間に、消費者自ら訴訟を提起する等の行動をしていないが、事業者から消滅時効の援用等をされた場合については、消費者において自身の権利の実現を団体の活動による共通義務の存否の実体判断の帰趨に委ねようとしていたことには変わりはないことから、前述の要件の下で時効が完成しないことになると考えられる。

なお、上記のような規律により時効が完成しないこととされる場合に、事業者が保管している取引関係文書の保存期間を一定程度伸ばす必要が生じるとの意見があった一方で、現行法下においても法第 38 条の規定により共通義務確認訴訟の係属中の段階で将来の債権届出の可能性を見越して証拠を保管することになることや上記の規律では要件において一定の期間を区切っており際限なく保管の負担が生じるわけではないことから、合理性はあるとの意見もあった。

(3) 簡易確定手続開始の申立義務を免除する範囲等

[問題の所在]

現行法上、共通義務確認訴訟の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、共通義務確認訴訟における請求を認容する判決が確定した日等から1か月以内に、簡易確定手続開始の申立てをすることが義務付けられている（法第14条、第15条）。

しかし、「正当な理由」が必ずしも明確でないことから、特定適格消費者団体にとって申立義務の有無が見通せず、例えば、事業者の資力に不安があり、簡易確定手続を開始することで消費者にとって費用倒れとなる可能性が一定程度存在するような事案において、消費者の費用倒れが現実化する事態を懸念して、共通義務確認訴訟の提訴自体を断念する場合もあることがうかがわれた。

そこで、「正当な理由」について、特に実務上問題となる場合を中心として整理する必要がある。

同様の問題は、通知・公告義務を免除する「正当な理由」（法第25条第1項柱書、第26条第1項）及び消費者との授權契約を拒絶し、あるいは解除し得る「やむを得ない理由」（法第33条）にもある。

また、現行の申立期間が1か月と短く、特定適格消費者団体の実務や事案の見通しに要する期間を考えると、特定適格消費者団体において、簡易確定手続開始の申立義務の是非を現行の申立期間内に判断することが困難な場合も想定される。

[考えられる対応]

① 簡易確定手続開始申立義務が免除される「正当な理由」

同要件に該当する場合について、解釈を明確化することが考えられる。例えば、事業者について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が負担することとなる費用を下回ることが明らかになった場合、また、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が考えられる。

② 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

これらについても、基本的に①と同様に解釈を明確化することが考えられる。

③ 簡易確定手続開始申立ての申立期間

例えば、法定の期間を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ことが考えられる。

(4) 手続のIT化

[問題の所在]

裁判手続のIT化については、現在、民訴法のIT化等に関する検討がなされているところである。

また、特定適格消費者団体と対象消費者との間の手続については、書類発

送手続のために特定適格消費者団体において相応の人手が必要になることや、特定適格消費者団体と対象消費者の双方にとって郵送費用等の負担が生じること、更にはテレワークでの対応が困難になること等、手続が書面による場合の問題点が明らかになった。

[考えられる対応]

① 裁判手続のIT化

基本的には民訴法等の帰趨に応じて適切な対応をすることとし、その際には以下の点に留意することが考えられる。

- ・ 事件記録の閲覧等及び和解を記載した調書の閲覧等の請求主体に関する議論³⁶との関係で、主に共通義務確認訴訟において、利害関係人に対象消費者が含まれるか否かの整理
- ・ 送達³⁷の特例（法第51条）に関する必要な検討

なお、共通義務確認訴訟において利害関係人に対象消費者が含まれるか否かの整理について、口外禁止や秘匿条項を定める和解について対象消費者による閲覧等が可能になれば、和解内容が一般的に知られることになり、業界や経済界一般に影響を与える懸念があることから、含まれないように整理すべきであるとの意見があった一方で、共通義務確認訴訟は対象消費者の被害回復のための手続であり、対象消費者には利害関係があると考えるべきであること、また、口外禁止等を定める和解をする場合であっても、もとより対象消費者に対して情報提供を行うことが想定されており、一定の和解条件は確認可能となることから、含まれるように整理すべきであるとの意見があった。

② 特定適格消費者団体と対象消費者との間の手続のIT化

例えばこれを可能にするツールの開発等を進めることで、対象消費者

³⁶ 法制審議会民事訴訟法（IT化関係）部会『民事訴訟法（IT化関係）等の改正に関する中間試案』（令和3年2月19日）22ページ以下では、電子化される場合の訴訟記録の閲覧・謄写等について、裁判所に設置された端末による場合と裁判所外の端末による場合とに整理した上で、前者については、原則として何人も閲覧を請求できるが、公開を禁止した口頭弁論に係る訴訟記録については当事者及び利害関係を疎明した第三者に限り閲覧請求できるとすることや、当事者及び利害関係を疎明した第三者は複製等を請求できるとすること、閲覧等ができない場合に関して、当事者以外の第三者は、和解を記載した調書（例えば、その全部又はそのうちいわゆる口外禁止条項を定めたもの）について、閲覧等の請求をすることができないものとする考え方が示されている。後者については、利害関係を疎明した第三者は閲覧及び複製を請求することができるものとし、利害関係のない第三者については、一定の条件の下で閲覧を請求することができるとする案や閲覧を認めないこととする案が示されている。

³⁷ 前掲『民事訴訟法（IT化関係）等の改正に関する中間試案』4ページ以下では、電子情報処理組織を利用した送達方法（システム送達）などが示されている。

にとっての利便性の向上、特定適格消費者団体にとっての効率性の向上・事務負担の軽減につながると考えられる。その際、開発等に要する費用の負担についてできる限り配慮する必要がある。また、ITを利用できない消費者への配慮が必要であり、書面等による手続遂行も並行して可能とすることが必要である。

(5) 簡易確定手続における事件記録の閲覧等の在り方

[問題の所在]

簡易確定手続における事件記録について、現行法上、何人も裁判記録の閲覧を請求することができ（法第50条が準用する民訴法第91条第1項）、当該記録には届け出た対象消費者に関する情報が含まれる。消費者へのアンケートにおいて自身の情報が他人に閲覧されることを望まない声が一定数あること³⁸から、何らかの手当てがなされない場合、手続への消費者の加入率に影響し、本制度の実効性に悪影響を及ぼす可能性がある。また、悪質な者が、対象消費者を特定の種類の消費者被害に遭ったことのある者として、いわゆるカモリストを作成するおそれもある。

[考えられる対応]

簡易確定手続は、公開の口頭弁論で審理することが必ずしも想定されておらず（法第13条第1項）、裁判の公開主義の要請が通常の訴訟のように強くは働かないものと考えられ、破産法（平成16年法律第75号）³⁹等と同様に考えることができる。

そこで、簡易確定手続における記録の閲覧・謄写等について、その主体を当事者及び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ことが考えられる。

(6) 対象債権に係る金銭の支払方法及び支払に要する費用

[問題の所在]

³⁸ 消費者機構日本が対象消費者に対して実施したアンケート結果において、消費者団体訴訟制度や特定適格消費者団体に期待したいこと及び、改善してもらいたいこととして、二番目に多く選択されたのが個別事案によらず制度として裁判所で利害関係者以外に個人情報閲覧されないようにしてほしいという回答であった（本検討会第2回資料4-1「被害回復業務の改善アンケート」参照）。また、一般消費者に対するアンケート結果において、手続への加入意向に影響を与える要素として有意な結果が見られたものの一つが裁判所において対象消費者の氏名が閲覧されないことであった（本検討会第2回資料4-1「被害回復業務の改善アンケート調査結果」参照）。

³⁹ 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（破産法第11条）。

簡易確定手続を経て確定した対象債権に係る金銭の支払方法について、現行法上明文の規定が置かれておらず、振込手数料の負担を含めた運用上の扱いが必ずしも明確でない。

[考えられる対応]

消費者への支払の典型的な方法として、特定適格消費者団体が一括して事業者から総額の支払を受けた上で、個々の対象消費者に交付する方法が想定されるところ、この場合における個々の対象消費者に対する振込みに係る手数料については、共通義務確認の訴えにおける請求の対象に含められること⁴⁰を解釈上明確にすることが考えられる。

⁴⁰ 具体的な解釈として、損害賠償請求本体における損害とする考え方と、法第3条第1項柱書の「附帯する・・・費用」とする考え方があり得る。

第3 特定適格消費者団体の活動を支える環境整備

[問題の所在]

被害回復制度の実効性をより向上させるに当たっては、担い手となる特定適格消費者団体の活動を支える環境整備が重要となる。

この点、本制度の意義が民間の独立した主体が担い手となることに基づいているものであることからすれば、特定適格消費者団体に消費者被害に関する情報が十分に集まるとともに、活動を支える資金となる寄附等が寄せられ、それらに基づき実際に取組を行い、成果を上げて実績や報酬を得て、それが更なる事案への取組につながると共に、実績が更なる情報・寄附等につながるといふ自立的なサイクルが回り、行政においてその持続性に必要な範囲で支援をするという状態が目指される。

しかしながら、本制度は、現状において自立的なサイクルが確立したエコシステム⁴¹として機能する状態には至っていない。

まず、制度や特定適格消費者団体についての認知度・理解度に課題があり、情報や寄附等が十分に取得できていない。情報取得の観点からは、一般消費者の認知度のほか、国民生活センター及び消費生活センター等を含む地方公共団体等の関係機関の職員等における制度の理解や特定適格消費者団体の活動状況の適時の把握が必要となる。また、寄附等を集める観点からは、一般消費者のほか、事業者・事業者団体にとっての認知度・理解度も必要となる。しかし、現時点では、一般消費者や事業者・事業者団体における認知度・理解度や関係機関との連携も十分とはいえない。

次に、特定適格消費者団体が自立的に取組を進める上での財政面及び体制面に課題がある。本制度に基づいて共通義務確認訴訟及び簡易確定手続等を追行すれば事後的に報酬を得ることが可能であるが、取り組む事案を増やし、あるいは、より大規模な事案に取り組もうとしても、それを可能にする人的・物的体制がないのが現状である。

さらに、現行制度における事務負担が大きいという課題がある。被害回復裁判手続に関する事務負担、及び、認定・更新等に関する事務負担が、事案の検討や本制度に基づく消費者被害回復のための取組の拡大を妨げる一因ともなっている。

以上のように、本制度は現時点において、自立的なサイクルが回り出す前

⁴¹ エコシステムとは、「ecosystem」（生態系）を比喩的に用いるもので、自然界において生物やそれを取り巻く環境が関係し合い、生産→消費→分解といった循環（サイクル）を成り立たせ、生態を維持するように、立場の異なる複数の当事者間で生じる協力・競争などの相互作用によって、自律的・安定的な環境が実現していることを意味する。

の未だスタートアップの途上にあり、制度のスタートアップを加速して自立のサイクルが機能する状態に速やかに導くべく、強力な挺入れのための支援が必要であるとともに、将来に向けて、制度の持続性を保つための環境整備を行うことが必要となる。

[考えられる対応]

① 消費者団体訴訟制度の運用を支える主体

上記各課題に総合的に対応する方策として、消費者団体訴訟制度の実効的な運用を支える第三者的な主体を法的に位置付ける指定法人制度を導入することが考えられる。

すなわち、公的に認証された立場から、一般消費者や事業者・事業者団体に対して、消費者団体訴訟制度、(特定)適格消費者団体やその活動等について一元的な周知・広報を行うこと、また、そのような周知・広報により効果的・効率的に寄附を集めることが可能になると考えられる。

そして、それを原資に、(特定)適格消費者団体を支援してその活動の活発化につなげることや、特定・適格認定を目指す団体を支援して(特定)適格消費者団体を増加させることにつなげることを期待される。また、(特定)適格消費者団体の活動に資する情報・資料の収集、整理・提供といった役割を担うことも考えられる。

さらに、特定適格消費者団体が行う通知・公告や対象消費者との手続に関する事務的な業務の委託を受けることで、特定適格消費者団体の事務作業の負担を軽減することが可能になる。

また一元的な情報提供による効率化やノウハウの蓄積によって、消費者へのより効果的な情報提供の実現を図ることが期待される。加えて、内閣総理大臣による公表についても受託可能とすることで、より一元的な情報提供を可能とすることも考えられ、例えば、消費者にとって信頼できる情報取得の拠点となるポータルサイトを構築・運営することによって、手続への加入を一層促進することにもつながると考えられる。

あわせて、共通義務確認訴訟における和解可能な範囲の拡大に伴い、公正性・透明性のある寄附の受け皿となることや、特定適格消費者団体や事業者からの消費者への金銭の支払事務を受託すること、支払対象から漏れた消費者(和解上の申出期間に遅れた消費者等)の救済に関する活動を行うことで、柔軟な和解の活用をしやすくすることにもつながることも期待される。

なお、これらの各役割については、指定法人等の特定適格消費者団体以外の主体によるべき性質のもの(周知・広報、和解に基づく寄附の受け皿等)と指定法人等の特定適格消費者団体以外の主体によることで効率化・合理化を図ろうとする性質のもの(事務の委託等)とに区別でき、今後制度を実現

していく上で各役割の性質の相違に留意すべきであるとの意見があった。

このような指定法人制度の適正性確保のためには、担うべき役割に照らして適切な指定基準を定め、必要な行政監督等に関する規定を整備すること及び透明性を確保することが必要となると考えられる。また、指定法人制度が実効性あるものとなるためには、指定法人の人的・物的・財政的体制を確保することも重要となる。

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等

特定適格消費者団体が適時により実効性の高い情報を得るために、消費者被害に関する情報が集まる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べきであり、そのための方策として、どのような情報が有益であるかについて、あるいは特定適格消費者団体の活動成果が具体的にどのように地域の消費者に還元されるかについて、消費生活相談の現場や地方公共団体の担当者の理解を促進する取組等が考えられる。

また、認知度・理解度についての課題への対応として、一般消費者及び事業者・事業者団体に向けて、（特定）適格消費者団体の活動・役割等の情報をより効果的に提供する方策の検討を進めることも考えられる。特に、一般消費者との関係では、具体的な事例等を通して周知するなど、より理解が得られやすい方法を工夫することが考えられる。

さらに、現在の団体業務と関連性があり、団体の強みをいかせるような、継続的な収益事業を可能とする方策についての検討を進めることも考えられる。

③ （特定）適格消費者団体の事務負担の軽減等

既述の通知・公告事務の見直しや対象消費者との手続に資するツールの開発等に加え、簡易確定手続や同手続における和解に係る事務を指定法人に委託できるようにすることも被害回復裁判手続における特定適格消費者団体の事務負担の軽減につながると考えられる。

また、対象消費者への説明や意思確認に関する団体の負担について、消費者の利益に配慮しつつ軽減する方策として、例えば、説明義務・意思確認の方法の一定の簡素化、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などが考えられる。

認定・監督上の事務負担との関係では、特定認定の有効期間を適格認定の有効期間と同じ6年とすること⁴²が考えられる。

⁴² 衆議院消費者問題に関する特別委員会における独立行政法人国民生活センター法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成29年4月18日）第4号（「特定適格消費者

さらに、特定認定の更新基準について、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ことが考えられる。

その他、上記以外にも、団体の負担を踏まえ、必要かつ相当な範囲で認定・監督上の規律を見直すことが考えられる。

これらの事務負担の軽減等の対応を進める上では、特定適格消費者団体のガバナンスを維持する仕組みが前提となる。

団体の更新手続の事務負担を軽減し、被害回復関係業務に注力できるよう、特定認定の有効期間については、特定適格消費者団体の今後の活動状況を踏まえ、その延長を検討すること。」、参議院消費者問題に関する特別委員会における独立行政法人国民生活センター法等の一部を改正する法律案に対する附帯決議（平成29年5月24日）第4号（「特定適格消費者団体の更新手続の事務負担を軽減し、被害回復関係業務に注力できるよう、特定認定の有効期間については、特定適格消費者団体の今後の活動状況を踏まえ、その延長を検討すること。」）。

第4 その他

1. 破産手続との関係

多数の消費者被害に対応する方策として、特定適格消費者団体の現在の本制度の担い手としての役割以外の役割をどのように考えるかについて検討を行った。

この点、破産手続開始の申立ての主体となること⁴³については、特定適格消費者団体に一般的な形で破産申立権を認めるという方向性は、慎重に検討する必要があると考えられる。すなわち、特定適格消費者団体が被害回復がおよそ期待できないにもかかわらず被害拡大防止のために破産申立権を行使すべき役割を担うようなことになれば、特定適格消費者団体に過度な負担を負わせることとなるおそれがある。リソースを有効に活用する観点からは、特定適格消費者団体には、相当多数の消費者被害の回復という一次的に求められる役割に注力できるようにすることが望ましいと考えられる。加えて、行政庁による破産申立制度をまず検討すべきであって、それを前提にその職権発動を促す役割を担う方法によること等があり得るのではないかとの意見や、そもそも破産の申立てという事業活動を強制停止に至らしめる権限を創設することによる影響の大きさを踏まえて、具体的にどのような場合に必要があるのかを想定して慎重に検討すべきとの意見もあった。

他方、本制度に基づく手続が追行される中で事業者が破産状態に至った場合、具体的には簡易確定手続から破産手続への円滑な移行を可能とするために特定適格消費者団体に破産申立権を認めるという方向性については、一定の必要性・有効性が認められる。しかし、この方向性についても、実現のためには、予納金の負担の在り方、破産原因の立証及びそれに関する情報取得手段の在り方、破産手続における特定適格消費者団体の立場（申立て以上の関与を想定すべきか否か）、特定適格消費者団体の報酬・費用の在り方といった課題についての検討が必要と考えられることから、将来的な検討課題とすることが考えられる。

2. 検討会の検討対象外とした事項

以上で検討したもの以外にも、将来的な課題として、訴訟外での協議の促進やいわゆるオプトアウト方式の検討を指摘する意見があった。

⁴³ 参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会における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）第11号（「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、加害者の不当な収益をはく奪し被害者を救済する制度、行政庁及び特定適格消費者団体による破産申立制度並びに行政庁による解散命令制度の創設や、過去の被害事案の救済のための措置について、消費者裁判手続特例法の運用状況の多角的な検討を踏まえて、必要な検討を行うこと。」）

本検討会では、特に急ぎ対応する必要があると考えられるものを中心的に検討し、見直しの必要性を精査しながら、必要な見直しについては一刻も早く実現するという方向性の下、議論を進めてきたが、上記のような点についても、今後の本制度の見直し及び運用の各状況等も踏まえながら、将来的な検討課題とすることが考えられる。

「消費者裁判手続特例法等に関する検討会」委員等名簿

(委員)

いいた 飯田	たかし 高	東京大学社会科学研究所教授
おおたか 大高	ともかず 友一	弁護士、日本弁護士連合会 消費者問題対策委員会幹事
おおや 大屋	たけひろ 雄裕	慶應義塾大学法学部教授
おきの 沖野	まさみ 眞己 (座長代理)	東京大学大学院法学政治学研究科教授
かきうち 垣内	しゅうすけ 秀介	東京大学大学院法学政治学研究科教授
きむら 木村	けんたろう 健太郎	一般社団法人日本経済団体連合会 消費者裁判手続特例法改正検討ワーキンググループ委員、 弁護士
こうの 河野	やすこ 康子	特定非営利活動法人消費者スマイル基金事務局長、一般財団法人日本消費者協会理事
ごとう 後藤	じゅん 準	全国商工会連合会常務理事
やまもと 山本	かずひこ 和彦 (座長)	一橋大学大学院法学研究科教授

(敬称略、五十音順)

(オブザーバー)

最高裁判所

法務省

独立行政法人国民生活センター

特定非営利活動法人消費者機構日本

特定非営利活動法人消費者支援機構関西

特定非営利活動法人埼玉消費者被害をなくす会

「消費者裁判手続特例法等に関する検討会」開催状況

	日 時	主 な 議 題
第 1 回	令和 3 年 3 月 24 日 (水) 9:30~12:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 検討会の進め方 ・ 委員によるプレゼンテーション
第 2 回	4 月 22 日 (木) 13:00~16:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定適格消費者団体へのヒアリング (非公開) ・ 消費者団体訴訟制度の現状と課題 ・ 今後の検討事項について
第 3 回	5 月 13 日 (木) 12:30~15:30	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別論点 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 総論 ➢ 対象となる事案の範囲① ➢ 共通義務確認訴訟における和解に関する規律の在り方①
第 4 回	5 月 20 日 (木) 9:00~12:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別論点 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 対象消費者への情報提供の在り方① ➢ 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、時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方及び簡易確定手続開始の申立義務・通知義務を免除する範囲等) ➢ 特定適格消費者団体の活動を支える環境整備① (事務負担等)
第 5 回	6 月 3 日 (木) 13:00~16:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別論点 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 対象となる事案の範囲② ➢ 共通義務確認訴訟における和解に関する規律の在り方②
第 6 回	6 月 17 日 (木) 9:00~12:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別論点 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 特定適格消費者団体の活動を支える環境整備② ➢ 対象消費者への情報提供の在り方② ➢ 実効性、効率性及び利便性を高める方策②

		(特定適格消費者団体の情報取得手段の在り方、時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方、簡易確定手続開始の申立義務・通知義務を免除する範囲等)
第7回	7月14日(水) 13:00~16:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別論点 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 対象となる事案の範囲③ ➤ 共通義務確認訴訟における和解に関する規律の在り方③
第8回	7月26日(月) 15:00~18:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別論点 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 特定適格消費者団体の活動を支える環境整備③ ➤ 対象消費者への情報提供の在り方③ ➤ 実効性、効率性及び利便性を高める方策③ (時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方、簡易確定手続開始の申立義務・通知義務を免除する範囲等)
第9回	8月5日(木) 13:00~16:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別論点 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 対象となる事案の範囲④(慰謝料) ➤ 実効性、効率性及び利便性を高める方策④ (特定適格消費者団体の情報取得手段の在り方、手続のIT化) ➤ その他
第10回	8月30日(月) 15:00~18:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 報告書作成に向けた議論
第11回	9月28日(火) 9:00~12:00	<ul style="list-style-type: none"> ・ 報告書作成に向けた議論