

専門調査会で出された意見等の整理

平成 23 年 7 月

消費者庁消費者制度課

集団的消費者被害救済制度専門調査会で出された意見等

○通知・公告について

【総論】

- ・ 通知・公告は、あくまでもツールとしてのものであるのだから、実情を踏まえ制度として機能するような在り方を検討していくべきである。
- ・ 通知・公告の手続が重過ぎると制度として使えないものになってしまうおそれがあり、事例に応じて公告で足りるという判断もあり得るのではないか。
- ・ 例えば、消費生活センターに相談に来ており連絡先が分かる対象者にはセンターから通知する等、いろいろな機関が連携すれば多くの人が参加できる制度になるのではないか。
- ・ 抜け駆け的に和解をすることは避けなければならない、和解時には通知・公告を義務的に行わなければならないのではないか。
- ・ この制度が機能するために、どの段階の通知・公告が大切かといえば、権利行使をしたい人に対して知らせることの方を重視すべきであり、二段階目の方ではないか。
- ・ 訴えの提起時には被害者の名前が分かっておらず、全ての対象者に対して個別通知ができるはずがない。個別通知の原則を貫くことには疑問があり、公告で代えることは可能としておくべきであるが、個別通知の例外を設ける場合は、法律上明記すべきであろう。
- ・ 知れざる債権者をどのように知るかという点については、一定の条件の下、事業者が持っている顧客リストを提出させることや消費生活センターが持っている情報等を集約するなどして個別通知を実効化することが重要ではないか。
- ・ 通知先を把握するための手段としては、被告の持っている情報にアクセスさせる必要があるが、そもそも手続をどうするかということや、情報の秘密性との関係でどうするのかといったかなり難しい問題を含んでいるように思う。
- ・ 少額であるから通知・公告の程度が緩和されるという考え方は、少額概念にもよるものであり、きちんと検討すべき事項ではないか。
- ・ 少額ゆえに通知の省略が許容されるためには、およそ個別の権利行使が不可能であるということが大前提にあり、そうでない限り、権利者が全く知らないうちに権利が消滅することは到底許容され得ないように思われる。
- ・ 通知・公告はどの手続モデル案を採用したとしても、被害者を掘り起こそうとすれば、それなりに重い手続になるのであり、通知・公告の簡略化が図れるか、厳格なものが必要かという点について、メリット・デメリットとして挙げるべきではない。
- ・ 被害者の中には、家族に知られたくない等から個別に通知してもらいたくない人もいるので、配慮が必要で、通知・公告は、事件がどれだけメディアで報道されるかによって効果が変わってくるのではないか。

【第二段階目の手続への加入を促すための通知・公告について】

- ・ 第二段階目の通知・公告は広く知らしめ広く被害を救済することが大切であり、通知・公告主体の負担の点も含め柔軟な発想で効果的かつ低コストな手法を模索すべきである。
- ・ できる限り個別通知を行い、それに加え公告を用いる等、できるだけ多くの対象者に知らせる工夫が必要である。
- ・ 個別通知についてはどのような方法が効果的かは事案によってまちまちではないだろうか。それゆえあまり制度上のものとして固めずに規定した方がよいのではないか。
- ・ 第二段階目の通知・公告は、請求権を行使する対象者の外縁を画するものであるが、手続に入ってこない人の問題もあり、そのときにどうなるのかという効果を考えてどのような手続が必要かを検討すべきである。
- ・ 少額の案件の通知・公告に対して過大な費用をかけるというのは、二段階目においても正当ではなく、二段階目についても、一段階目と同様に、最も有効かつ効率的、費用がかからないという方法で通知・公告を行うべきではないか。

【通知・公告の主体について】

- ・ 通知をしなければならない者を事業者がよく知っていることは確かであろうが、二段階目の通知が加入を促すものであるとすれば、事業者には通知・公告をするインセンティブがなく、通知・公告を事業者にさせるのは不自然ではないか。
- ・ 通知・公告の主体を典型的に被告とすることは難しく、基本的には手続追行主体が行うことになるのではないか。
- ・ 第二段階目の通知・公告を被告に行わせる場合にインセンティブがないことは最大の問題であろう。被告に行わせるとすると、通知・公告の方法を定めた上で誰かがきちんと行っているかをモニターするような仕組みが必要となり、かなり重たいものになってしまうのではないか。
- ・ 第二段階目の通知・公告は、第二段階目の手続追行主体が対象消費者個人なのか、第一段階目の主体が行うのかについての議論とともに検討する必要があるのではないか。
- ・ 通知・公告の主体は基本的には手続追行主体であろうが、和解案を通知する場合の手法は和解内容の一部として定めることは可能であるように思われる。

【通知・公告にかかる費用について】

- ・ 第二段階目の通知・公告は第一段階目で法的責任がはっきりしているのであれば、事業者負担を前提に広く通知・公告する方法を検討してよいのではないか。
- ・ 第二段階目の通知・公告については、第一段階の判決が一部認容という場合もあり得、必ずしも事業者が悪いということを前提に考えるべきではないのではないか。
- ・ 事業者負担による通知・公告については、負担するだけの事務能力や資金能力がない事業者がいる場合も念頭に置いて検討するべきである。
- ・ 金銭的負担は大きいだろうがテレビで取り上げられることによる周知効果は大きく、当事者に周知することの努力義務を置くことにも意味があるように思う。
- ・ 適格消費者団体が手続追行主体となる場合、消費者庁が周知のための Web サイトを作ることや、全国の消センや福祉機関と連携することも考えられるの

ではないか。

- ・ 通知・公告の費用を一義的に事業者負担とすることは難しく、事案によって変わり得るのではないか。
- ・ 通知・公告の費用を訴訟費用化し最終的に当事者が負担する仕組みを考えることはあり得るのではないか。
- ・ 手続追行主体を公益性の点から限定するのであれば、本件制度が扱う事案は純粋な私的紛争ではないようにも考えられ、実質的な費用負担・主体は国とすることができるのではないか。
- ・ 手続追行主体と消費者との間に契約関係がないとしても、通知・公告の費用を事務管理的に個々の消費者に負担してもらうことはあり得るように思われるが、第一段階目の手続追行主体がそのような負担を負えるように基金を整備していくことや法律扶助の対象とすることは、別途考えるべきと思われる。
- ・ 通知・公告の費用は高額になることによって訴訟への抑制効果を生むことや集散的な訴訟手続は公益的な側面も有していると考えられることから、国庫負担が望ましいと考える。ただしそれが困難であれば、基金などを設けて間接的に支援することで実質的に低額な費用負担で通知・公告が行えるよう環境を整備すべきではないか。
- ・ 通知・公告における費用負担を消費者に求めると、加入を抑制する効果を生み、被害救済につながらないことが懸念される。
- ・ クラス・アクション的な要素があり対象者に還付できないものまで給付を求めるような利益はく奪的な側面を有しているのであれば公益的側面も出てくるだろうが、そうでない場合に公的な補助が入るといふことの説明はつきにくいのではないか。
- ・ 本来個人の請求権であるはずなのにそれを糾合すると個人の請求権を束ねた以上に公的な性格が出てくることとなるのは疑問である。消費者被害を救済するために対象者を掘り起こす仕組みを作ったとしても、国が制度の運用全ての面倒を見るということには必ずしもならないのではないか。
- ・ 通知・公告は、官報に掲載することで十分といえ、失権効があるから重たくなるというものではないのではないか。
- ・ 我が国では、通知・公告の費用負担を裁判所（国）に求めることには限界があるのではないだろうか。
- ・ 仮に新聞に公告を載せるとすれば一回当たり1,000万円以上かかり、個別の通知としても郵送料も無視できず、かなりの負担になる。だからといって、簡略化すればよいというものではなく、破産手続等の他制度における通知・公告と比較しての検討をすべきである。

【対象消費者の把握方法について】

- ・ 二段階目の手続は、一段階目において事業者の責任が認められた後の話であり、事業者が対象消費者に属すると思われる者の情報を持っているのであれば、提供してもらった上で、適切な通知・公告をしていくということが望ましい。
- ・ 通知・公告を事業者の義務と構成すれば、事業者が協力しないときに、協力しないことによって増額した通知等の費用を事業者に負担させるという形で強制力を持たせていくということも考えられるのではないか。
- ・ 対象消費者の情報を第三者が持っているという場合も十分に想定されるので、第三者に対しても情報の開示を求めることができるような仕組みも考えるべきではないか。
- ・ 訴訟追行主体が通知・公告をする場合に、事業者側に情報提供義務があるという説明は比較的容易だが、情報提供義務に対応する請求権があるかどうかについては議論が必要であろう。
- ・ 二段階目において誰が実際に権利を持っているのかということが分からなければ、この制度は意味がないので、そのために情報を提供させるという形で

実現するのか、別の方法で実現するのかということになるのだろう。実現のための方策として、相手方が情報提供義務に違反した場合の費用を相手方に負担させるということも、情報提供義務の一つの効果として、実体法上も説明することができるのではないか。

- ・ 少額多数の被害者を救済する目的に沿うためには可能な限り個別に通知する必要があると、それに資する情報を事業者が持っている場合には事業者が提出する必要があるだろう。ただし、競業関係の事業者に情報が渡ると、競争上非常に不利になることや、個人情報保護法やプライバシー侵害などによる訴訟の危険性もあることから、事業者が被る不利益の可能性をなくすような措置が十分とられていることが重要である。
- ・ 悪質な事業者の場合、通知・公告に非協力であり、過料の制裁を科す仕組みをつくっても、過料を払って協力しないということも考えられる。ある程度強い制裁を置いて名簿を提出せざるを得ないような仕組みをつくらないと、事案によっては機能しなくなるのではないか。
- ・ 手続追行主体が通知・公告をするよりも、事業者の方から対象消費者に連絡をとる方が、波紋が少なく済む場合もあるのではないか。
- ・ 事業者が手続に応じて個人情報を提出しても法令に違反しないという明確な定めを置くべきである。
- ・ 事業者が消費者の個人情報を持っているかどうかは事案によって異なる上に、名簿の情報も正確性を担保しているわけではないので、個別の事案ごとに事業者が正確な個人情報を出せる状態であるのかということも検討した上で判断する必要があるのではないか。
- ・ 一段階目の審理をするときに、対象消費者の範囲が全くわからないと被告は防御の方針が立てられないので、名簿等の提出を事業者に求めるという権利を論ずる場合には、一段階目の判決後を想定した議論ではなく、一段階目の手続の中で事案に応じて裁判所の命令で出すというような仕組みでないといふあまり意味がないように思われるし、文書提出命令や当事者照会制度といった訴訟法上の制度との関係というものをきちんと整理する必要があるように思われる。
- ・ 文書提出命令制度や当事者照会制度という既存の制度があるので、対象消費者の特定のための情報が、文書提出命令や当事者照会の対象となり、場合によっては、これらが認められる余地があることを踏まえて検討すべきである。
- ・ 名簿等の提出を実体法上の権利と考えるのは、間接強制に結び付けるための議論であろうが、それが実体法上説明できるかどうかは疑問がある。一方、訴訟法上の義務であるという形で文書提出命令に引き付けて考えると、文書提出命令に従わなかった場合には結局誰が回復される権利を持っているのかわからないので、制度の一番肝心な部分が機能しない懸念がある。
- ・ 通知・公告のために出された情報が、濫用的に使用されたり第三者に提供されたりするような消費者に生じ得る不利益をいかに限定することができるかという点が重要であり、それゆえに、この問題は誰から見てもそのような問題が起こらないということが信頼できるような者に手続追行主体を限定せざるを得ないという、手続追行主体の問題に帰結すると思われる。
- ・ 通知・公告のために情報提供を求めることが実体法上の請求権だということになると、裁判を受ける権利の問題ともなり手続が非常に重くなる可能性がある。一方で、手続上の義務と捉えた上で履行を促すことは現行制度では想定されておらず、実現のためのハードルが高いのではないか。また、実効性を確保するための方策をどのようなものとするかは、どのような事業者を相手方と想定するかによって変わってくるのではないか。
- ・ 顧客名簿が客観的に存在すると思えるような事案において事業者側が協力をしないような場合には、例えば少数株主の帳簿閲覧請求権と同じような形で実体法上の権利として認め、手続が重くなるかもしれないが最終的には名簿提出を裁判所に命じてもらう手続がないと機能しないのではないか。
- ・ 実体法上の請求権か、手続法上の請求権かという議論があるが、この議論で特殊なのは、手続追行主体が自己の権利行使のためではなく、他人の権利を訴訟の主体として行使するために必要な情報の提供を求めていることであり、実体法上の請求権として構成することはハードルが高いように思われる。

- ・ 時効について、一段階目の判決の時まで停止するとか、一段階目の手続の間は催告の効果が生じているというように捉えると、二段階目の手続が完全に始まる前の通知・公告の段階で、時間がかかる場合があることも想定されるので、その場合の手当てを追加的な論点として付け加えるべきである。

○個別争点を簡易迅速に処理するための方策（第二段階目の手続）について

【総論】

- ・ 二段階型の集合訴訟における二段階目については、基本的にはできるだけ簡易な手続として、それに対応できないものについては通常訴訟に移行させることは当然ではないか。
- ・ 事業者側にとっては一段階目の共通争点に対する判断が出た段階で、当事者の合意によって迅速に解決していくという形になっていくというのが、一番望ましい手続である。
- ・ 議論の出発点である少額多数の被害を救うという観点があるからこそ、簡易な形で解決をするということもあっていいと思われ、そのために一段階目の手続の中でも、ほぼ画一的な形で解決ができる事案を前提にすべきではないか。
- ・ 一段階目が出たがゆえに和解を行うというインセンティブが働くことは十分あり得、はじめから事案を限定するとこのような解決方法を閉ざすことにならないか。
- ・ 少額多数の被害を対象とする以上、数万人単位で出てくるようなものというのも念頭に置き、それでも機能する制度をきちんとつくっておく必要があるのではないか。
- ・ 二段階目の手続は、対象消費者が届出をし、対象消費者に当たるかや金額に争いがあるかどうか確認して、争いのないものはそこで終了し、争いがあるものについて裁判所が査定等をして見解を示し、それでも当事者の満足を得られなかったら訴訟に移るという大きな流れになるのではないか。
- ・ 簡易な手続というのは当事者の手続保障を犠牲にするという面があるが、他の制度の中には簡易な手続の結果について当事者のどちらか一方あるいは双方に不満がある場合、異議を述べれば通常訴訟に移行することが保障されているという制度が少なくない。簡易な手続においても通常訴訟と同様に手続保障の観点を重視すると、かえって簡易な手続としての意味がなくなってしまうのではないかという問題もあるのではないか。
- ・ 通常は、責任原因が確定されれば後は基本的には個別の和解で争いは終わることが多いのではないかと思われるが、第二段階目で不合理な主張に固執し異議を述べることもあり得、直接的にそれを制約することは難しいだろうが、異議申立人に手数料を負担させることや、結果的に簡易な手続における決定と同じような判決が出た場合、訴訟費用等を使って合理的な制裁を課すなどの方法で、間接的に制約し、合理的な解決に応じない場合の方策を考える必要はあるように思われる。
- ・ 責任原因が確認されたとしても、必ずしも和解等による解決に至らないことがあることは御理解いただきたい。
- ・ 二段階目の手続は、簡易な手続を選ぶことにメリットが感じられるように手続費用の面でも考慮すべきであり、また、持続的な制度とするためにも手続追行主体が二段階目において、費用回収できるような仕組みも設けるべきである。
- ・ 二段階目の手続は、必ず訴訟手続を行うことを前提とはしておらず、和解のような合意成型の手続を行うことも考えられるのであり、個別的な争点がある程度二段階目に残っても機能するのではないか。
- ・ この制度が現在の民事訴訟法では足りないところ補うところが検討の出発点であるとする、二段階目の手続は簡易迅速にすべきであり、二段階目に重要な個別争点が残るような場合には、現在と同じように、通常共同訴訟で行うことでよいはずである。

- ・ 二段階目を破産手続における破産債権査定手続の類似の制度とすることも考えられるとの説明もあったが、破産債権査定手続は破産手続という一連の手続の中で位置付けられており、前提が異なる。いったん手続が切れ、改めて申立てが必要とする手続とするのであれば、査定手続とは異なるものであり、大きな意味で非訟手続とくくればよいように思われる。

【手続の枠組みについて】

- ・ 一段階目の手続追行主体が、対象消費者に当たるか否かを自ら判断して、対象ではないと判断された消費者が第二段階目の手続に入ってはいけないということになると問題ではないか。例えば証拠方法を制限して書証に限るとした場合には、書証がない人は簡素な手続では保護されない可能性があり、このような場合に手続追行主体が異議申立てをするのであればよいが、しない場合に個人が異議申立てする道を開いておくことは必要ではないか。
- ・ 一段階目の判決があった後に二段階目の手続の申立てというものが想定されているが、もともとひとつの訴訟の共通争点と個別争点であるのだから、そもそも一貫した手続であるという考え方もあり得るので、二段階目の手続の申立てを必要とするかどうかを検討することも必要ではないか。
- ・ 簡易迅速な、最終的には裁判所が一定の決定なり判断を出しつつ、通常訴訟にも移行できるというシステムをとるのであれば、汎用性のある枠組みであり、ある程度個別争点があっても、十分この枠組みの中に乗せていけるのではないか。
- ・ 被害者の届出の期限をどのように設定して、かつ、期限を超えた人をどう取り扱っていくのかという問題があるのではないか。

【第二段階目の主体について】

- ・ いわゆるフリーライドの観点や、二段階目の不当な和解を避けるためにも原則として、一段階目で汗をかいた主体が二段階目を取りまとめるべきである。
- ・ 二段階目の手続を一段階目の主体が取りまとめることには異論はないが、二段階目の手続でも解決せず、通常訴訟に移行するような場合は、当初想定していなかった争点等が出てくることもあり得、必ずしも一段階目の主体が取りまとめなければならない必要性はないように思う。
- ・ 第二段階も第一段階の主体が引き続き担うことには合理的な面があるのだろうが、一段階目の主体が排他的に二段階目の主体となるということについて理論的にうまく説明できるのか疑問がある。
- ・ 二段階目で手続追行主体に授権したくないというような訴訟追行意欲のある者は、この制度の枠外で、自ら訴えの提起をすればよいのではないか。
- ・ 授権した後に手続の追行等に不満があるものが手続から離脱できる権利は認められるべきであり、離脱した後は通常の訴訟手続に移行することが認められるのではないか。
- ・ 手続追行主体に申出を拒絶された場合や、手続追行主体が合意しようとする案に異議を申し出たい消費者がいる場合には、例外的に個別に手続を追行することを認めてもよいように思われる。
- ・ この制度の手続追行主体は一段階目のみならず二段階目まできちんと面倒を見る責任があり、手続の途中で投げ出すことは二次被害を生むだけであり、最後まで責任を持って追行すべきである。
- ・ 一段階目の主体を義務的に二段階目の手続追行主体とすることは、最初の手続開始時に手続追行主体に対してディスインセンティブとして作用する可能性があるのではないか。
- ・ 二段階目の手続は当然一段階目の手続追行主体が追行するようにしないと、悪質な事業者と通謀した者が二段階目で対象消費者を取りまとめ馴れ合い的

に解決するおそれがあるのではないか。

【第二段階目の手続を行う裁判所について】

- ・ 裁判所が二段階目において何らかの所見を示す場合には、事件の全体像が分からないと判断できないので、一段階目の裁判所一ヶ所に絞った方がよいと思われる。
- ・ 仮に二段階目の手続を個人に認めるとしても、集団的に審理を行うことに制度の利点があるのだから、一段階目の裁判所一ヶ所にまとめるのが妥当であると思われる。ただし、異議などによって通常訴訟に移行した場合には、別途移送等の規定を整備して対応することは考えられる。
- ・ 二段階目の手続においては個別の争点に応じてサブグループを作るべき事案もあり得、そういった場合、特定のサブグループは分離して別の裁判所で手続を行う仕組みは考えられる。

【二段階目の手数料について】

- ・ 二段階目の手続がどのような仕組みになるかにもよるが、二段階目の手続への手数は対象消費者が手続に参加しやすくするために、少額かつ低額というものにしていくことに合理性があるように思われる。
- ・ 二段階目の手続を手続追行主体がまとめてやるということになると、まとめることによるディスカウントというのはあり得るのであり、ディスカウントによって個々の消費者の負担が軽くする余地というのは、認められてしかるべきではないか。

【二段階目の手続に対する異議申立てに対する手数料について】

- ・ 二段階目の決定に異議ある場合の申立手数料は、当事者の意向によるものだけでなく職権によるものも認めるのであれば、その点も考慮する必要があると思われる。
- ・ 二段階目の手続に対してやみくもに異議を申し立てるという行動に出た場合には、二段階目が機能しなくなるおそれがあり、政策的な配慮によるとしても、異議を申し立てる側に手数料を負担させることが考えられてよいのではないか。
- ・ 不合理な異議申立てがあった場合に、手数料の一定倍率の金銭を賦課するという考え方は、どういふものが不合理な異議申立てであるかの判断が難しいので、適当ではないのではないか。
- ・ 異議申立ての費用を異議申立人に負担させるかどうかは、決定について、裁判所の判断としての要素が強いものとするか、合意形成的な要素を強いものとするかにも関わるのではないか。異議申立て後、訴訟になった場合であっても手数料を安くしていいのではないかという意見もあるが、申立手数料は申立人が主張する経済的利益に応じて算出するのが基本となっており、乗り越えなければいけない山はかなり高いように思われる。