

骨子案

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27

第1 研究会開催の経緯

消費者庁の設立

消費者庁及び消費者委員会設置法附則、附帯決議

内閣府研究会

消費者基本計画

第2 集团的消費者被害の実態

1. 消費生活相談事例

PIO-NET 情報によれば、相談件数は依然として高水準にある。

相談件数で上位を占める商品役務についてみると、少額な被害事案が多い。

2. 集团的消費者被害事案の類型化

集团的消費者被害事案を、被害者の特定が比較的容易か困難か、被害内容が定型的か個別的吗の視点で整理。

民事訴訟での責任追及が可能であるか困難であるかの視点で整理。

- 偽装表示に関する事案は、消費者の権利の存否や範囲が不明確であって、訴訟による被害回復が困難。
- また、システムとして破たん必至な悪質商法事案、不当勧誘事案は、財産を散逸隠匿させる例が多く、一般的には、民事訴訟での被害回復が困難なことが多い。

1	第3 国内制度の分析
2	
3	1. 民事手続関係
4	(1) 消費者団体訴訟
5	(2) 共同訴訟
6	(3) 選定当事者制度
7	(4) 少額訴訟
8	
9	2. 刑事手続
10	(1) 組織犯罪処罰法の没収・追徴
11	(2) 麻薬特例法の没収
12	(3) 犯罪被害回復給付金支給制度
13	
14	3. 行政手続
15	(1) 独占禁止法の課徴金
16	(2) 金商法の課徴金
17	(3) 公認会計士法の課徴金
18	
19	4. その他
20	(1) 国民生活センターの重要消費者紛争解決手続
21	
22	5. 保全に関して検討した関連制度
23	(1) 民事保全法上の仮差押え
24	(2) 破産法上の保全処分
25	(3) 会社解散命令、管理命令
26	(4) 没収保全・追徴保全
27	(5) 行政庁の破産手続開始申立権
28	(6) 振り込め詐欺救済法
29	

1 第4 集合訴訟制度

2
3 1. 集合訴訟制度を検討する理由

4 2. 手続モデル案

5 A案

6 手続追行主体が訴訟を提起。

7 裁判所が訴訟追行の許可・不許可の決定をする。

8 訴訟追行不許可の決定が確定した場合には、訴訟は終了する。

9 対象消費者に不利な判決の効力は対象消費者に及ばないものとする。

10 認容判決においては、対象消費者の範囲を特定した上で、責任原因及び（可能であれば）債権額の計算方法について確認する判決を行う。

11 当該手続追行主体及び相手方は、一定期間内に一段階目の判決に上訴することができるものとする。

12 認容判決が確定した場合には、公告をする。

13 対象消費者の債権確定の手続を行う。

14 債権確定の手続で債権額が確定されなかった請求については、二段階目の判決を行う。

15
16
17
18
19
20 B案

21 手続追行主体が訴訟を提起。

22 裁判所が訴訟追行の許可・不許可の決定をする。

23 訴訟追行許可決定が確定した場合には、除外の申出（オプト・アウト）の機会を与えるため、通知・公告を行う。

24 訴訟追行不許可の決定が確定した場合には訴訟は終了する。

25 一定の期間までに、対象消費者が除外の申出を行う。

26 判決の効力は、除外の申出をしない限り、対象消費者に有利にも不利にも及ぶものとする。

27 認容判決においては、対象消費者の範囲を特定した上で、責任原因及び（可能であれば）債権額の計算方法について確認する判決を行う。

28 当該手続追行主体及び相手方は、一定期間内に一段階目の判決に上訴することができる。

29 認容判決が確定した場合には、公告をする。

30 対象消費者の債権確定の手続を行う。

31 債権確定の手続で債権額が確定されなかった請求については、二段階目の判決を行う。

1 C案

2 手続追行主体が訴訟を提起。

3 裁判所が訴訟追行の許可・不許可の決定をする。

4 訴訟追行許可決定が確定した場合には、除外の申出（オプト・アウト）の機会を与えるため、通知・公告を行う。

5 訴訟追行不許可の決定が確定した場合には訴訟は終了する。

6 一定の期間までに、対象消費者が除外の申出を行う。

7 判決の効力は、除外の申出をしない限り、対象消費者に有利にも不利にも及ぶものとする。

8 認容判決においては、対象消費者の範囲を特定した上で、対象消費者の総員に対して支払うべき金額の総額を手続追行主体に支払うよう命ずる判決を行う。

9 当該手続追行主体及び相手方は、一定期間内に上訴することができる。

10 D案

11 手続追行主体が訴訟を提起。

12 裁判所が訴訟追行の許可・不許可の決定をする。

13 訴訟追行許可決定が確定した場合には、申出（オプト・イン）を促すため公告を行う。

14 訴訟追行不許可の決定が確定した場合には訴訟は終了する。

15 一定の期間までに、対象消費者が申出を行う。

16 判決の効力は、申出をした対象消費者に有利にも不利にも及ぶものとする。

17 認容判決においては、個々の対象消費者を特定し、対象消費者ごとの債権額を特定する。

18 当該手続追行主体及び相手方は、一定期間に上訴することができる。

19 3．A案の制度設計上の課題

20 (1) 手続構造の理論構成について

21 (2) 一段階目の手続における当事者適格

22 手続追行主体は、共通争点を確認する固有の訴訟上の利益を有しているとする考え方（固有権構成）と、個々の対象消費者の請求権に基礎付けられているという考え方（個別権構成）がある。

23 (3) 一段階目の手続と二段階目の手続の関係

24 一段階目の判決を終局判決（確認判決）とする方式、一段階目の判決を、中間判決類似の判決（確認判決）とする方式がある。

1 なお、二段階目の手続においては、簡易な手続で請求を確定する枠組
2 みを検討する必要がある。

3
4 (4) 一段階目の判決の効力

5 対象消費者に不利な一段階目の判決の効力は、対象消費者に及ばない
6 ものとする説明については、既判力が二段階目の手続に加わった対象
7 消費者に有利に及ぶようにするか、二段階目の手続に加わった対象消
8 費者についても、自己拘束力が及ぶようにすることが考えられる。

9 この点、相手方にとって不公平であるとも考えられるため、検討が
10 必要。

11
12 (5) 訴訟追行の要件

13 少額の請求など個別訴訟では実効的な被害回復が図れない事件が、制
14 度の対象となるべきである。

15 各構成員の請求の共通性が必要である。

16 共通争点の支配性を要求すべきとの考えについても引き続き検討
17 すべき。

18 手続追行主体の適切性の要件が必要である。

19
20 (6) 本制度の対象事案

21 消費者契約法の不当条項規制に関する事案、特商法の民事ルールに違
22 反する契約条項に関する事案、個人情報流失事案、虚偽の有価証券報
23 告書開示による証券被害事案などは対象としてなじみやすい。

24 価格カルテル事案や偽装表示事案も損害賠償等の請求権が成り立つ
25 限り対象となり得るし、運賃の過剰徴収事案なども対象となり得る。
26 不当勧誘事案や悪質商法事案については、被害内容の個別性が強い
27 ので、訴訟追行許可の要件を満たさないこともあるが、事案において
28 個々に判断すべきであって、一律に排除されるべきものではないと考
29 えられる。

30 集団的消費者被害救済制度の検討が目的であるから、民事上の請求権
31 一般ではなく、集団的消費者被害の事案を対象とすべきと考えられる。

32
33 4 . B案の制度設計上の課題

34 (1) 手続追行主体が訴訟を進行することができる根拠

35 任意的訴訟担当構成と、法定訴訟担当構成がある。

1 (2) 対象消費者の手続保障

2 個々の対象消費者が自ら訴訟を起こすことが困難な事件については、
3 そのままでは訴訟手続による救済はなされないが、そのような事件に
4 ついては、適切な代表者による実質的な審理を確保し、対象消費者に
5 対する通知・公告をして、自ら権利を行使しようとする者の機会を保
6 障することで手続保障があったとすることも考えられる。

7
8 (3) 除外の申出の要否

9 任意的訴訟担当構成の場合には、特に自ら権利を行使しようとする者
10 の機会を保障することは必要と考えられる。

11 他方、法定訴訟担当構成の場合には、事案によっては、除外の申出
12 の機会を与えることなく、訴訟追行ができるということも可能ではな
13 いかという意見もあった。

14
15 (4) 訴訟追行の要件

16 A案と類似した問題がある。

17
18 (5) 本制度の対象事案

19 除外の申出の機会を与えるため通知・公告を行う必要がある。適切な
20 通知・公告の在り方を事案に応じて、引き続き検討すべき。

21 消費者契約法の不当条項規制に関する事案、特商法の民事ルールに違
22 反する契約条項に関する事案、虚偽の有価証券報告書開示による証券
23 被害などが対象としてなじみやすい。

24 不当勧誘事案や悪質商法事案については、被害内容の個別性が強い
25 ので、訴訟追行許可の要件を満たさないこともあるが、事案において
26 個々に判断すべきであって、一律に排除されるべきものではないと考
27 えられること、また、集団的消費者被害の事案を対象とすべきことは、
28 A案と同様。

29
30 5. C案の制度設計上の課題

31 (1) B案で議論した手続追行主体が訴訟を迫行することができる根拠や、
32 対象消費者の手続保障などは同じく問題になるが、C案特有の問題が
33 ある。

34
35 (2) 請求の特定方法

36 訴訟の当初の段階では、手続追行主体が対象消費者の数や債権額を知
37 り得ないことが多いので、抽象的な特定にならざるを得ないという問

1 題がある。

2
3 (3) 総額判決の可否

4 対象消費者の範囲を特定するが、個別には特定せず、個々の対象消費
5 者に対して支払うべき金額を特定することなく、対象消費者の総員に
6 支払うべき額を認定し、手続追行主体に支払を命ずる判決については、
7 仮に総額を把握し得る事案があるとしても、分配において債権額を確
8 定するための手続、総額の認定に誤りがあり不足が生じた場合の処理
9 など問題があるので、慎重に検討すべき。

10
11 (4) 訴訟追行の要件

12 特別の要件の必要性

13
14 6 . モデルの比較

15 消費者被害救済の観点から見れば、諸外国の例も踏まえ、現行制度に
16 類似するD案よりも、更に利用しやすいものとしてA案ないしC案を
17 提案しているところであるので、これらについて比較検討する。

18 C案には消費者被害救済の観点から利点もあるが、総額判決などの問
19 題点が指摘されている。A、B案とC案を比較すると、C案では対象
20 となる事案が相当程度限定されるどころ、A、B案では、ある程度個
21 別性がある事案に対応し得る。

22 B、C案については、手続追行主体の敗訴の場合に敗訴の効果が対象
23 消費者に及ぶこともあり得るが、A案では、そのような問題は生じな
24 い。

25 紛争の一回的解決に資するかという観点から見れば、広く対象消費
26 者を糾合し、かつ判決効が有利にも不利にも及ぶことから、B案、C案
27 が紛争の一回的解決に資する。もっとも、A案でも集合訴訟の再訴制
28 限を政策的に導入すれば、紛争の一回的解決の可能性は高まる。

29 したがって、以上述べたメリット、デメリットを踏まえた上で、制度
30 の詳細について、理論的な検討をし、訴訟当事者及び制度の運用の容
31 易さなども加味しつつ、消費者被害救済の観点や紛争の一回的解決に
32 資するかという観点を踏まえ、引き続き検討すべき。

33
34 7 . 制度の詳細を示すために今後検討すべき論点

35 (1) 手続追行主体

36 適格消費者団体に認めるという考え方、対象消費者に認めるという考
37 え方、対象消費者からなる団体に認めるという考え方などがあるが、

- 1 制度の詳細を示すに当たり検討すべき。
- 2 (2) 手続追行主体の適格性の判断方法
- 3 (3) 通知・公告の主体、方法、内容、通知対象特定の方法
- 4 (4) 訴訟追行のために必要な費用（弁護士費用を含む）の負担の方法
- 5 (5) 和解・取下げの規律
- 6 (6) 訴訟手続に関する諸問題
- 7 (7) 時効中断
- 8

1 第5 行政による経済的不利益賦課制度

2
3 1. 制度設計に当たっての課題

4 (1) 経済的不利益賦課制度とは

5 (2) どのような違法行為を対象とすべきか

6 集合訴訟制度の創設によってもなお、民事訴訟での被害回復が困難な
7 類型について、行政による経済的不利益賦課制度としてどのようなも
8 のが必要か検討すべき。

9 偽装表示については、経済的不利益を賦課するとしても、その対象に
10 ついては引き続き検討すべき。

11 悪質商法事案や不当勧誘事案については、経済的不利益を賦課したと
12 しても、資産がない場合には徴収することができず実効性がないので、
13 保全制度の検討をすべきであり、保全制度が実効的に機能すれば訴訟
14 による被害回復が機能するのではないかとの指摘もある。さらに、刑
15 法上の詐欺を組織的に行うような、遵法意識が希薄な者に対しては、
16 刑事手続により身柄を拘束した上でなければ責任追及が困難であり、
17 間接強制を主とする行政手続に基づいて、経済的不利益を賦課しよう
18 とすることに実効性がないとの指摘もあり、経済的不利益賦課制度の
19 導入の是非については慎重に検討すべき。

20 なお、製品安全に関する問題については、事前規制（安全規制）を中
21 心として行われるべきであることに加え、事後規制として、行政によ
22 る経済的不利益賦課制度が常にふさわしいものであるか否かについ
23 ては即断できるものではない。

24
25 (3) 不利益賦課の方法

26 行政による経済的不利益賦課の方法として、例えば以下のようなもの
27 が考えられる。

28
29 A案 違法行為により得た収益とは一応切り離された形で抑止のため一定の金銭（賦課金）の納付を行政処分で命じる方法

30
31 B案 違法行為により得た収益額に相当する金銭の納付を、行政処
32 分で命じる方法

33 C案 被害回復を命じる行政処分を行う方法

34
35 被害救済や違法行為の抑止を実効的に図り得ること、現実的な制度の
36 運用可能性、現行制度との整合性などの観点からみて、A案を中心と
37 して引き続き検討すべき。

1 (4) 被害者への配分

2 損害賠償とは性質を異にするから被害者に配分することはできない
3 という考え方もあるが、法制的には政策的に配分することは可能であ
4 るという意見があった。

5 もっとも、そのような場合、配分の対象、配分額の算定方法、配分さ
6 れた金銭と損害賠償との調整、配分できない場合や残額があった場合
7 の用途など種々の課題があり、引き続き検討すべき。

8
9 2. 制度の詳細を示すために今後検討すべき論点

10 A案を軸に検討をすとしても、賦課する金銭の算定方法、違法行為
11 の特定の在り方、調査の方法(事前手続を含む。) 不服申立ての在り
12 方、刑事手続、民事手続、滞納処分等他の手続との調整などについて
13 検討すべき。

14 行政により経済的不利益を賦課するには、合議制機関の判断を経て十
15 分な処分理由を付した上で行われる必要があるのではないか、十分な
16 法執行を確保するためには、相当規模の組織人員が必要であること等
17 を前提に行政の組織体制について検討すべき。

18

1 第6 保全制度

1 . 制度設計に当たっての課題

(1) どのような違法行為を対象とすべきか

保全が必要として指摘されている事案には、システムとして違法又は破たん必至であるような悪質商法事案、潜在的な損害賠償請求等も考慮すれば、債務超過になっている不当勧誘事案などが指摘されている。今後も、刑事的手法の重要性は減じるものではなく、新たな被害救済制度と適切な役割分担が検討されるべきである。

(2) 保全の方法

通常の民事保全による場合には、被保全財産を特定し保全すべき財産を特定して保全する必要があるが、集団的消費者被害の事案では多数の被保全債権が存在するので、保全の段階において、被保全債権の債権額の特定や疎明が困難である。

そこで、民事保全と異なった手法を検討する必要があるが、その方法としては、被保全債権や保全すべき財産を個別に特定せずに財産を保全する方法、私法上の契約の効果として取引を停止する方法、消費者問題に関する被害者の民事上の責任追及を容易にするために、強制執行をすることができなくなるおそれ等がある場合に、行政が、財産を特定して保全する方法などが考えられる。

について現行法の制度としては、破産法上の保全処分が類似しており、金融機関等に関して金融庁に破産手続開始の申立権が認められているところである。

消費者の利益を代表する形で消費者庁が申立てをすることも考えられるところであるが、その範囲については、消費者被害の状況、破産処理がされないことによる消費者に及ぼす影響などを踏まえ、引き続き検討すべき。破産手続開始の申立権の付与を検討する場合には、破産原因を立証する資料をどのように獲得するかについて、行政調査権の拡充等を検討すべき。

2 . 制度の詳細を示すために今後検討すべき論点

制度を機能させるためには、消費者被害をもたらす事案について早い段階で具体的な端緒となる情報を収集する必要があり、そのような具体的情報を得る手法について、検討すべき。

財産の保全は、相手方にとって重大な不利益を及ぼすこととなるので、事前手続や不服申立ての在り方について検討すべき。

1 十分な法執行を確保するためには、相当規模の組織・人員が必要であ
2 ること等を前提に、行政の組織体制について、検討すべき。

3 4 5 第7 まとめ

6 集合訴訟制度と行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度につ
7 いては、検討の場を分かち、引き続き検討を進めるべきである。

8 行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度に関しては、既存の法
9 制度の活用から大幅な変更を迫るものまで様々な意見があり、比較法
10 的検討も不十分であり、より幅広く比較法的な研究も踏まえる必要が
11 ある。

12 また、いわゆる悪質商法事案、不当勧誘事案の抑止に関連ある個別法
13 上の行政処分の運用拡大や組織犯罪処罰法の積極的運用のための方
14 策も検討しつつ、行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度の検
15 討をすべきである。