

骨子案 参考資料

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

(1) PIO-NET 情報によれば、相談件数は依然として高水準にある。

その内訳としては、取引に関するものは、電話情報サービス、サラ金・フリーローン、商品一般に関するものがある。また、安全に関するものは、クリーニング、自動車、賃貸アパート・マンションに関するものが上位を占めている。

(2) 取引に関する相談件数で上位を占める商品役務について、既払額が判明している事案で見ると、生命保険では、やや高額な相談が多く、50万円未満の相談が約36パーセント、100万円未満の相談が約41パーセント以上を占めるほかは、少額の事案が多く、自動車では、50万円未満の相談が約65パーセント、サラ金・フリーローンでは、約80パーセントを占めている。さらに、電話情報サービス、オンライン情報サービス、賃貸アパート・マンション、健康食品、エステティックサービスなどでは、50万円未満の相談が90パーセント以上を占めており、少額な被害事案が多い。

(3) 特に少額の事案が多い、電話情報サービス、オンライン情報サービス、賃貸アパート・マンション、健康食品、エステティックサービスについて、金額帯ごとの相談内容をサンプル調査したところ、1万円未満、5万円未満といったごく少額なものとは50万円未満、100万円未満でそれほど差は見られない。健康食品や、賃貸アパート・マンションの相談のうち、100万円以上の高額なものはこれら商品に関する投資の勧誘などに関する相談が多い。

2. 集团的消費者被害事案の類型化

(1) 集团的消費者被害事案には、学納金返還請求等の消費者契約の解除の場合の違約金に関する紛争、消費者契約における損害賠償の制限に関する紛争、原状回復特約のような消費者の利益を一方的に害する条項の効力に関する紛争などの消費者契約法の不当条項規制に関する事案、英会話教室等の特定継続的役務提供取引の解約時の前払受講料清算に関する紛争など特商法の民事ルールに違反する契約条項に関する事案、悪質リフォーム等の商品役務の不当勧誘事案、ねずみ講、和牛預託商法、投資商法、モニター商法などの悪質商法事案、個人情報流失事案、虚偽の有価証券報告書開示による証券被害事案、価格カルテル事案、偽装表示に関する事案、運賃の過剰徴収事案、薬害、食中毒、製造物責任に関する事案などさまざまなものがあり得る。

(2) これらについて被害者の特定が比較的容易か困難か、被害内容が定型なのか個別的かの視点で整理すると、参考 のようになる。

(3) また、別の視点として、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することもできる。民事訴訟での責任追及が困難な類型としては以下のものがある。

偽装表示に関する事案は、消費者が正しい情報に基づいて商品を選択することを害するところに問題があるものの、そのこと自体を消費者の財産的被害として具体的に観念しうるかは疑問がある。また、実際には安価である偽装品を、高価で特殊な製法の食品であると表示して販売し本来あるべき価格より高い価格で販売したような場合には、差額が損害であると観念できても、差額の立証は容易でないことも多く、偽装表示が消費者の商品を購入するか否かの選択にどれほど影響しているか個々の消費者により異なることから、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である。

また、ねずみ講、和牛預託商法、投資商法、モニター商法といった悪質商法事案は、ねずみ講が典型であるように、消費者から集めた資金を他の消費者に対する配当に回しており、システムとして破たん必至のものである。また、悪質リフォーム等の商品役務の不当勧誘事案を組織的に行っている場合には、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。これらの事業により、不当な収益を得ているといえるが、このような事業者は事責任追及が始まると、法人を解散させるなどして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

1 . 集合訴訟制度を検討する理由

集団的消費者被害は、私人間の民事上の紛争であるから、当事者間の交渉等で被害を回復することができなければ、最終的には訴訟により回復を図ることが現行制度上予定されている。しかしながら、訴訟に関する費用の負担等の理由から消費者個人では訴訟提起をすることが困難である事案も少なくなく、被害救済が図られていないという実情にある。このような場合に、同種の請求について糾合して訴訟を起こすことができれば、消費者一人当たりの負担も軽減され、被害救済を図ることが可能である。共同訴訟制度や選定当事者制度においても消費者を救済することが一定程度可能であるが、より多数の消費者の救済となり、効率的な訴訟運営が可能な制度として新たな集合訴訟制度を検討すべきである。

諸外国においても、さまざまな集合訴訟の方法が検討されているところであり、これらを踏まえ、効果的な被害救済を図ることができる集合訴訟について検討することにする。

2 . 手続モデル案

諸外国の制度や研究会内外での制度設計に関する提案を整理すると、例えば、以下のような手続モデルが考えられる。もっとも、実際の制度設計においてはこれらに限られるものではない。

A案

手続追行主体が訴訟を提起。

裁判所が訴訟追行の許可・不許可の決定をする。

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。

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。

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。

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。

認容判決が確定した場合には、公告をする。

対象消費者の債権確定の手続を行う。

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 B 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、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。

9 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。

10 認容判決が確定した場合には、公告をする。

11 対象消費者の債権確定の手続を行う。

12 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。

13 C 案

14 手続追行主体が訴訟を提起。

15 裁判所が訴訟追行の許可・不許可の決定をする。

16 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。

17 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。

18 一定の期間までに、対象消費者が除外の申出を行う。

19 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。

20 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。

21 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。

1 D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、申出（オプト・イン）を促
5 するため公告を行う。

6 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。

7 一定の期間までに、対象消費者が申出を行う。

8 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
9 とする。

10 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
11 との債権額を特定する。

12 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。
13

14 A、B、Cの各案については、現行法制度と異なる面が多いので、以
15 下ではその制度設計上の課題について検討する。
16

17 3．A案の制度設計上の課題

18 (1) 手続構造の理論構成について

19 A案の手続構造の理論構成をするに当たっては、前提として、一段階
20 目の手続における当事者適格についてどのように考えるか、また、一段
21 階目の手続と、二段階目の手続の関係はどのようなものとするべきかが問
22 題となり、これにより一段階目の判決の効力をどのようなものとする
23 かも異なってくる。そこで、以下では、一段階目の手続における当事者
24 適格、一段階目の手続と二段階目の手続の関係、一段階目の判決の効力
25 の順に検討する。
26

27 (2) 一段階目の手続における当事者適格

28 一段階目の手続における当事者適格については、手続追行主体は、共
29 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
30 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
31 う考え方(個別権構成)がある。ただし、対象消費者が手続追行主体
32 となった場合には、対象消費者自身が、自己の権利を訴求する限りに
33 おいて、当事者適格の問題は生じない。

34 固有権構成の場合には、手続追行主体にそのような固有の利益が認め
35 られる根拠が問題になる。

36 個別権構成の場合には、手続追行主体が対象消費者全員のために訴訟
37 追行できる理由は何かが問題となる。この場合にはB、C案で検討す

1 るのと同様の問題がある。

2 訴訟担当とした場合には、通常は当事者のほか権利の帰属主体であ
3 る対象消費者に判決の効力が有利にも不利にも及ぶことになるので、
4 対象消費者に不利な判決の効力が、対象消費者に及ばないものとする
5 ことは困難である。

6 さらに個別権構成の場合には、給付判決をすることが可能であるにも
7 かかわらず、確認判決を得ることができるのはなぜかという点も問題
8 となる。

9 これについては、少額の請求など、個人では訴訟を起こすことが困
10 難な事件においては、権利者自らは給付の請求を事実上なし得ない。
11 そこで、権利の実現のためには、第三者が訴訟を迫り訴訟に関する
12 負担を軽減する必要があるところ、個別争点については権利者の関与
13 なく訴訟迫行することが困難であるので、共通争点のみの確認をし、
14 その後、個別争点を判断する手続を設けることが紛争解決手段として
15 効果的であるから確認の利益を認めるという考え方もあり得る。

16 17 (3) 一段階目の手続と二段階目の手続の関係

18 一段階目の手続と二段階目の手続の関係については、例えば、以下の
19 ような考え方があり得る。

- 20 ● 一段階目の判決を終局判決(確認判決)とし、二段階目で対象消費
21 者が、新たに調停の申立てをし、調停が成立する対象消費者はそれ
22 にゆだね、調停が成立しない対象消費者については、新たに債権額
23 を確定する手続を申し立て、その手続で確定しない場合に、対象消
24 費者と相手方が通常訴訟手続で争い二段階目の判決をなすという
25 方式。
- 26 ● 一段階目の判決を終局判決(確認判決)とするが、当事者の申立て
27 によることなく当然に二段階目の手続に移行し、二段階目の手続に
28 加わった対象消費者につき債権額を確定する手続がされ、争いのな
29 い請求については、その請求額につき確定判決と同一の効力を与え
30 るものとし、争いのある請求については裁判所が債権額を確定し、
31 これに不服のある当事者は異議を申し立て、対象消費者と相手方が
32 通常訴訟手続で争い二段階目の判決をなすという方式。
- 33 ● 一段階目の判決を、中間判決類似の判決(確認判決)とし、二段階
34 目の判決(給付判決)を終局判決とする方式。

35 この場合、二段階目の手続においては、調停に付することにより
36 調停を活用することも可能であるし、訴訟手続内で和解を行うこと
37 も可能であり、二段階目の手続に加わった対象消費者について簡易

1 な方法で解決することは可能である。もっとも、争いがあり解決し
2 得ない場合には、対象消費者と相手方が通常訴訟手続で争い二段階
3 目の判決をなすこととなる。

4
5 一段階目の判決を終局判決とした場合には、当然に上訴をすることが
6 できることとなる。ところが、確定すると既判力が生じることになる
7 から、二段階目の手続に加わった対象消費者に、しかも有利な場合に
8 のみ判決効を及ぼすとなると既判力論との整合性が問題となる。また、
9 終局判決後は一応別の手続となることから、二段階目の手続を調停や
10 非訟を利用した手続とするのであれば、それについても手続を規定す
11 る必要があり得る。

12 一段階目の判決を中間判決類似の判決とした場合には、特段の手当て
13 をしなくても二段階目の手続において、調停や和解などを行うことは
14 可能である。現行の中間判決については、裁判所に中間判決をするか
15 否かについて裁量があること、訴訟の遅延を招くことから独立の上訴
16 が認められていないことから、現行制度にない特殊な判決を創設する
17 ことになることや、手続追行主体が共通争点の確認を求めている場合
18 にはこれを認容する判決は終局判決となるのではないかなどの点が
19 問題となり得る。

20 なお、二段階目の手続においては、どのような制度にするとしても、
21 多数の対象消費者が加わることが想定されるところ、対象消費者にと
22 っても負担が軽減され、かつ手続運営側も合理的な負担の範囲内で運
23 営ができるような制度を設計すべきである。

24 例えば、一段階目の手続追行主体と相手方で協議をして合意による
25 解決を目指し、これが整わない場合には、手続追行主体が整理して裁
26 判所に申し出た上で、簡易な手続で請求を確定する枠組みが検討され
27 ることが考えられる。

28 29 (4) 一段階目の判決の効力

30 裁判所による判断は、手続保障を与えられた者に対し、有利にも不利
31 にも及ぶことが原則であるが、上記(2)(3)を踏まえ、対象消費
32 者に不利な判決の効力が対象消費者に及ばないものとする説明とし
33 ては、例えば、以下のようなものが考えられる。

- 34
35 ● 一段階目の判決を終局判決とした場合には、既判力が二段階目の手
36 続に加わった対象消費者に有利に及ぶようにすることが考えられ
37 る。

- 1 ● 一段階目の判決を中間判決類似の判決とした場合には、二段階目の
2 手続に加わった対象消費者についても、自己拘束力が及ぶようにす
3 ることが考えられる。

4
5 一段階目の判決を終局判決とした場合には、確定すると既判力が生じ
6 る。一段階目の手続における当事者適格について固有権構成をとった
7 場合には、固有権と対象消費者の権利とは訴訟物が異なるので、対象
8 消費者の請求に有利にも不利にも既判力が及ばないのが原則である
9 が、二段階目の手続に加わった対象消費者に有利に及ぼすことの根拠
10 が問題となる。一段階目の手続における当事者適格について、個別権
11 構成をとって手続追行主体が訴訟担当となっている場合には、権利の
12 帰属主体である対象消費者に既判力が有利にも不利にも及ぶのが原
13 則であるが、既判力が、二段階目の手続に加わった対象消費者に有利
14 にのみ及ぶことが問題となる。

15 二階目の判決を中間判決類似の判決とした場合には、二段階目に加わ
16 った対象消費者の請求についても自己拘束力を及ぼそうとする場合
17 に、その根拠が問題となる。

18 いずれの説明によっても、相手方が一段階目の判決で勝訴した場合は、
19 個々の対象消費者の別訴には判決効は及ばないため、相手方は他の対
20 象消費者から再び訴えられるおそれがある。一方、相手方が敗訴した
21 場合には、二段階目に加わった対象消費者に判決の自己拘束力ないし
22 既判力が及ぶことになる。

23 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、他の手
24 続追行主体の同一事件についての提訴を制限するなど制度的手当が
25 必要であるとの意見があった。

26 また、相手方は、自らが追行した訴訟において敗訴した結果として
27 二段階目に加わった者との関係でも敗訴の不利益が及ぶこととなる
28 ので、相手方の手続保障のためには、第一段階での防御を尽すことが
29 可能となるようにすべきと考えられる。

30 31 (5) 訴訟追行の要件

32 少額の請求など個人では訴訟を起こすことが困難な事件について、訴
33 訟ができるようにすべく特別の制度を構築するのであるから、少額の
34 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、制度の対
35 象となるべきである。この要件を具体的にどのように定めるか、引き
36 続き検討すべきである。

37 また、一段階目の判決がどのようなものであれ、個別の対象消費者

1 の提訴は妨げられないことから、個別訴訟が想定し難い事案が制度の
2 対象となるべきとの意見もあった。

3 多数の請求を一つの手続にまとめることにより効率的に被害救済を
4 行うのが目的であるから、各構成員の請求の共通性が必要である。

5 また、個別性の強い請求を一つの手続にまとめても、効率化を図れ
6 ないため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
7 き検討すべきである。

8 手続追行主体の適切性の要件が必要であり、特に、他の手続追行主体
9 の同一事件についての提訴を制限するなど制度的手当を行う場合に
10 は、その適切性が強く求められることになる。既存の消費者団体が手
11 続追行主体になることを認める場合には、過去の活動実績や人的体制
12 ・財政基盤等から適切性を判断すべきであり、あらかじめ行政認定
13 を受けておくこととすれば、手続の迅速化に資することになる。

14 対象消費者ないし対象消費者からなる団体が手続追行主体となる
15 ことを認める場合にも、それらの者の適切性を判断する基準を設ける
16 必要があるが、これらの者については、過去の活動実績等により適切
17 性を積極的に認めることが必ずしも容易でないことに留意すべきで
18 ある。なお、特に対象消費者からなる団体については、そもそも当事
19 者能力が認められることが必要であることに留意すべきである。

20 21 (6) 本制度の対象事案

22 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
23 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
24 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。虚偽の
25 有価証券報告書開示による証券被害事案においては、大量に株を保有
26 している場合には、相当額の被害となる場合があり得るが、訴訟追行
27 の困難さが高ければ個人では訴訟を起こすことが困難であると考え
28 られる。

29 また、一段階目で通知・公告が不要であるため、相手方の資料によっ
30 ても対象消費者の住所氏名が不明な事案、例えば、価格カルテル事案
31 や偽装表示事案も損害賠償等の請求権が成り立つ限り対象となり得
32 るし、運賃の過剰徴収事案なども対象となり得る。ただし、これらの
33 事案が二段階目の手続で効率的に処理されるためには、救済の対象と
34 なる消費者が領収書を提出できるなど、書面で要件が容易に立証でき
35 る場合に限定される必要があるなどの問題がある。

36 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
37 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

1 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
2 えられる。

3 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
4 一般ではなく、集団的消費者被害の事案（消費者契約法の不当条項規
5 制に関する事案、特商法の民事ルールに違反する契約条項に関する事
6 案、個人情報流失事案、虚偽の有価証券報告書開示等による証券被害
7 事案など）を対象とすべきと考えられる。どのような場合に集団的消
8 費者被害に該当するのかについては、対象事案としてどのようなもの
9 を想定するかの検討を踏まえつつ、引き続き検討すべきである。

10 11 4 . B案の制度設計上の課題

12 (1) 手続追行主体が訴訟を追行することができる根拠

13 他人の権利について、訴訟追行することができることの根拠について
14 は、個々の対象消費者が通知・公告を受けたにもかかわらずオプト・
15 アウトしなかったことをもって授権したものとみなし、かつ個々の対
16 象消費者の利益を適切に代表し得る者に訴訟追行を認める考え方（任
17 意的訴訟担当構成）と、個々の対象消費者が自ら訴訟を起こすことが
18 困難であるから、個々の対象消費者の利益を適切に代表し得る者に、
19 法律上当然に訴訟追行を認める考え方（法定訴訟担当構成）がある。

20 任意的訴訟担当構成においては、対象消費者が公告を認識していな
21 い場合にオプト・アウトしなかったことをもって授権したものとみな
22 すことができるのか、法定訴訟担当構成においては、法律上当然に訴
23 訟追行を認めることを正当化する根拠や、オプト・アウトを認めるこ
24 ととの整合性など、問題点も指摘された。しかしながら、任意的訴訟
25 担当構成によると、授権の意思が擬制にならざるを得ないが、それだ
26 けでは十分でないところを、対象消費者が訴訟を追行することが困難
27 な場合に一定の要件で選ばれたものに訴訟追行を認めることにする
28 など、両者の根拠を折衷させることで、説明することができるのでは
29 ないかという意見もあった。

30 31 (2) 対象消費者の手続保障

32 訴訟担当構成を採用した場合、対象消費者がオプト・アウトをしない
33 限り、判決効が有利・不利を問わず対象消費者に及ぶことになる。こ
34 の場合、当事者となっていない個々の対象消費者の手続保障が問題と
35 なる。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
36 ては、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
37 事件については、適切な代表者による実質的な審理を確保し、対象消

1 費者に対する通知・公告をして、自ら権利を行使しようとする者の機
2 会を保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。

3 4 (3) 除外の申出の要否

5 任意的訴訟担当構成の場合には、訴訟追行が認められる根拠が対象消
6 費者の意思によるのであるから、特に自ら権利を行使しようとする者
7 の機会を保障することは必要と考えられる。

8 他方、法定訴訟担当構成の場合には、法律上当然に訴訟追行が認め
9 られるのであり、紛争利益に見合った手続保障で足りると考えること
10 ができるのであれば、事案によっては、除外の申出の機会を与えるこ
11 となく、訴訟追行ができるとすることも可能ではないかという意見も
12 あった。

13 14 (4) 訴訟追行の要件

15 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
16 度の対象となるように、適切に要件を設定すべきであることはA案と
17 同様であり、対象消費者の手続保障の観点からもそのような要件を定
18 めるのが適切である。

19 各構成員の請求の共通性が必要であること、共通争点の支配性を要求
20 すべきかどうかは問題となることは、A案と同様である。

21 対象消費者の手続保障及び濫用防止などの観点から、手続追行主体の
22 適切性の要件を必要とすべきである。その要件の定め方についてはA
23 案と同様の問題がある。

24 25 (5) 本制度の対象事案

26 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り、特に任
27 意的訴訟担当構成の場合には、通知・公告は重要なものとなる。適切
28 な通知・公告の在り方を事案に応じて、引き続き検討すべきである。
29 そうすると、少なくとも相手方等の資料から通知対象者の住所氏名を
30 特定することが可能な、消費者契約法の不当条項規制に関する事案、
31 特商法の民事ルールに違反する契約条項に関する事案、虚偽の有価証
32 券報告書開示による証券被害などが対象としてなじみやすい。

33 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
34 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
35 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
36 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、
37 A案と同様である。

1 5 . C 案の制度設計上の課題

2 (1) B 案で議論した手続追行主体が訴訟を進行することができる根拠や、
3 対象消費者の手続保障などは同じく問題になるが、C 案特有の問題に
4 ついて述べる。

5
6 (2) 請求の特定方法

7 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
8 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
9 題がある。

10 しかしながら、審理対象を明確にしなければ審理を進めることが困難
11 であり、訴訟追行要件の判断にも支障をきたすことがあり得るし、相
12 手方の防御の観点から問題がある。そのため、おおよその係争利益が
13 分かるようにすることで足りるか否かについて、引き続き検討すべき
14 である。

15
16 (3) 総額判決の可否

17 オプト・アウトした者を除く対象消費者の総員に対して支払うべき金
18 額の総額を、手続追行主体に支払うように命ずる判決を認めるべきと
19 の考えがあるが、以下のような種々の問題点があり、慎重に検討すべ
20 きである。

21 まず、対象消費者を個別に特定し、個々の対象消費者に対して支払う
22 べき額を特定した上で、対象消費者の総員に対して支払うべき金額を
23 認定し、手続追行主体に支払を命じることは、C 案を訴訟担当構成で
24 考える限り認め得る。ただし、個別の対象消費者を訴訟に参加させる
25 ことなく、手続追行主体が、対象消費者を個別に特定し、個々の対象
26 消費者に対して支払うべき額を特定し得る事案に対象を限定する必
27 要がある。

28 なお、この場合に、手続追行主体が支払を受けた場合には、個々の対
29 象消費者に訴訟外で分配することとなるが、その監督の在り方、相手
30 方の支払が総額に満たない場合の処理や分配後残余が生じた場合の
31 処理、強制執行の在り方、対象消費者の範囲に含まれるものの判決で
32 特定されていない対象消費者が存在することが判明した場合の扱い
33 など、種々の問題がある。

34 次に、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
35 消費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
36 員に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
37 ては、諸外国においても、そのような判決の実例は見いだせず、我が

1 国で規定することは困難であるとの指摘がある。

2 仮に、個々の対象消費者の氏名住所を特定し得なくても、対象消費
3 者の数は把握でき、総額を把握し得る事案があるとしても、このよう
4 な事案で総額の支払を手続追行主体に命じた場合には、その後の分配
5 において、債権額を確定するための手続を置く必要がある。また、分
6 配手続において個々の消費者の債権額の認定をしたところ、総額の認
7 定に誤りがあり、総額が不足することが判明した場合には、不足分
8 について相手方に請求し得るのか、相手方に請求し得ないとすると対象
9 消費者の権利はどのような影響を受けるのかなどの問題がある。

10 11 (4) 訴訟追行の要件

12 各構成員の請求の共通性が必要であることもA案と同様である。

13 更に加えて、上記(3)を踏まえると、個別の対象消費者を訴訟に
14 参加させることなく、手続追行主体が対象消費者を個別に特定し、
15 個々の対象消費者に対して支払うべき額を特定し得る事案に対象を
16 限定する必要があると考えられる。個々の対象消費者の氏名住所を特
17 定し得なくても、対象消費者の数は把握でき、総額を把握し得る事案
18 があるとしても、どのような要件によって特定することができるか問
19 題となる。

20 手続追行主体の適切性の要件はB案同様問題となる。手続追行主体が
21 自ら分配手続を行うとすれば、それをなし得る者に限定すべきという
22 ことになる。

23 24 6. モデルの比較

25 (1) A案においては、共通争点を一段階目で審理判断することにより、個
26 別訴訟に比して、個々の対象消費者の訴訟に関する負担の軽減が図れ
27 るとともに、二段階目の手続に加わった者のみに判決の効力が及ぶた
28 め、個々の対象消費者が権利を失うことになる場合もない。そのため、
29 一段階目において、通知・公告を行う必要が必ずしもなく、訴訟当事
30 者等の訴訟追行に関する負担が軽減されるという利点がある。

31 しかし、不利な判決は対象消費者に及ばないとするためには、理論
32 的に解決すべき問題がある。また、A案においては、救済を受けるた
33 めには個々の対象消費者が二段階目の手続に加わる必要があるため、
34 広く対象消費者を救済できないのではないかという指摘がある。ただ
35 し、後者の点については、二段階目においては訴訟の帰すうが判明し
36 てから加わるのであり、手続を工夫すれば広く対象消費者が二段階目
37 に加わることを促進することは可能であると考えられる。また、どの

1 ような集合訴訟制度であっても、最終的に分配を受けるには、対象消
2 費者の何らかの行為は基本的に必要である。

3
4 (2) B 案においては、個別訴訟に比して、個々の対象消費者の訴訟に関す
5 る負担の軽減が図れるとともに、手続に積極的に関与しない多数の対
6 象消費者に判決効を及ぼすことができ、個別訴訟を提起できないよう
7 な場合にも、広く消費者被害を救済できる可能性がある。また、紛争
8 の一回的解決に資するので、相手方にとっても社会全体にとっても、
9 紛争解決コストの低減につながるなどの利点がある。

10 しかし、B 案においては、手続追行主体が敗訴した場合に自らが関
11 与していない手続によって、個々の対象消費者が権利を失うことにな
12 る。そのため、個々の対象消費者の手続保障を図る必要があり、通知・
13 公告を行うなど、訴訟当事者等の訴訟追行に関する負担が重くなりが
14 ちである。

15
16 (3) C 案においては、総額を手続追行主体に支払わせ、対象消費者への分
17 配手続を行うことから、相手方の得た収益を吐き出させるという利点
18 が指摘されるが、通知・公告の在り方などの課題があることに加えて、
19 総額を定めることができる可能性のある事案は、非常に限られており、
20 しかも、総額を定めることができるかどうかは同種の事案であっても
21 個々の証拠関係に依存し、一定程度審理を経なければ明らかにならない
22 ので、制度の対象となる事案の選別が困難である。また、取り分け
23 対象消費者を特定せずに総額を算定する場合には、先に述べたような
24 種々の問題がある。

25
26 (4) D 案においては、権利を有する者が自らその権利を行使するという民
27 事訴訟の基本理念に合致し、既存の法制度と整合性がとりやすいこと
28 や、個別訴訟に比して、個々の対象消費者の訴訟に関する負担（証拠
29 収集の労力、弁護士費用など）の軽減が図れるという利点はある。し
30 かし、訴訟の帰すうが分からない段階では対象消費者が申出をためら
31 うことが多く、また少額の事件では申出がされにくく、利用されにく
32 いのではないかと指摘がある。もっとも、オプト・インの期間の制
33 度設計については、訴訟全体の遅延を防止しつつ、訴訟の帰すうをあ
34 る程度見極めて申し出る消費者の利益を勘案して考えることも可能と
35 思われる。

36

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

5 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
6 問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
7 象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
8 個別性がある事案に対応し得る。

9 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
10 象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
11 ない。

12 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
13 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
14 案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
15 制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。

16 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
17 度の詳細について、理論的な検討をし、訴訟当事者及び制度の運用の
18 容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
19 に資するかという観点を踏まえ、引き続き検討すべきである。

20 21 7. 制度の詳細を示すために今後検討すべき論点

22 (1) 手続追行主体

23 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
24 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、
25 手続追行主体が訴訟を進行することができる根拠との関係、手続追行
26 主体を広く認めると、手続追行主体の適切性の判断に時間がかかり、
27 かえって紛争の早期解決が図られないおそれがあることなどを踏ま
28 え、制度の詳細を示すに当たり検討すべきである。

29 30 (2) 手続追行主体の適格性の判断方法

31 手続追行主体の適格性の判断方法については、適格性について争われ
32 た場合には、その点についての判断を判決がなされる前に別途行うとい
33 う方法と、適格性についての判断も判決において行うという方法が考え
34 られる。

35 この点については、手続追行主体の適格性の要件の定め方や、手続追
36 行主体の定め方も踏まえ、引き続き検討すべきである。

37 なお、適格性についての判断が判決と別個に行われる場合に、独立に

1 上訴を認めるか否かについても、上訴を認めると手続が遅延する反面、
2 当事者の利益の確保の観点からは上訴を認めることが好ましいこともあ
3 り、引き続き検討すべきである。

4
5 (3) 通知・公告の主体、方法、内容、通知対象特定の方法

6 通知・公告を手続追行主体が行うのか、相手方、裁判所等その他の者
7 が行うのかといった通知・公告の主体、公告についてはウェブサイト
8 上の公告とするか、新聞やテレビでの公告を要するか、通知について
9 は普通郵便によるのか、書留によるのか電磁的方法をも認めるのか、
10 回数はどのようにするのかなど通知・公告の方法、また、通知・公告
11 を要すべき場合とその記載内容、対象消費者をどのように把握して通
12 知をすべきかなど、制度の詳細を示すに当たり検討すべきである。

13
14 (4) 手続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

15 手続追行主体がどのような者であっても、通知・公告の費用や弁護士
16 費用など訴訟に必要な費用を確保することができなければ、訴訟提起
17 を行うことができない。また、私人間の民事紛争であるから、本来は
18 対象消費者がその解決に要する費用を負担すべきである。これらの点
19 も踏まえ、手続追行のために必要な費用の負担の方法についても検討
20 すべきである。

21
22 (5) 和解・取下げの規律

23 和解や取下げについては、対象消費者の全体の利益に関わることなど
24 から、裁判所の許可を要するものとするか否か等について、検討す
25 べきである。

26
27 (6) 訴訟手続に関する諸問題

28 管轄、訴額の算定、対象消費者の上訴や参加制度など手続への関与の
29 在り方、訴訟の過程において、対象消費者の範囲の変更をなし得るか、
30 なし得る場合にどのような手続とするか、対象消費者のする個別訴訟
31 や相手方のする関連請求に関する個別訴訟との調整、集合訴訟同士の
32 調整などについても、検討すべきである。

33
34 (7) 時効中断

35 B 案、C 案においては、オプト・アウトしない限り個々の対象消費者
36 の権利が訴訟の対象となっているので、提訴の時点で時効中断が及ぶ
37 ものと思われるが、それを明らかにするため特別の規定を設けるべき

1 か問題となる。他方、A案については、一段階目の手続の進行中に個々
2 の対象消費者の権利が時効消滅してしまつては、集合訴訟制度の実益
3 がなくなってしまうので、一段階目の提訴の時点で時効中断すること
4 について特則を設ける必要があり、検討すべきである。
5

1 第5 行政による経済的不利益賦課制度

3 1. 制度設計に当たっての課題

4 (1) 消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項においては、「多数の消費
5 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
6 ための制度」について検討を加えることとしているが、附帯決議にお
7 いては、課徴金制度の活用も含めた検討をすることが求められている。
8 課徴金については収益をはく奪するものとは理解されていないことか
9 ら、行政が個々の被害者の損害賠償請求等の権利とは別に、加害者に
10 対して金銭の徴収などの経済的不利益を及ぼす制度を広く、行政によ
11 る経済的不利益賦課制度と呼ぶこととし、検討を加える。

13 (2) どのような違法行為を対象とすべきか

14 総論

15 集団的消費者被害は、私人間の民事上の紛争であるから、当事者間の
16 交渉等で回復することができなければ、最終的には訴訟により回復さ
17 れることが現行制度上予定されている。

18 また、一般論として、私人間の取引に行政が介入することは必要最小
19 限であるべき。

20 そこで、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
21 が困難な類型について、行政による経済的不利益賦課制度としてどの
22 ようなものが必要か検討すべきである。

23 偽装表示に関する事案は、消費者が正しい情報に基づいて商品を選択
24 することを害するところに問題があるものの、そのこと自体を消費者
25 の財産的損害として具体的に観念し得るかは疑問がある。また、実際
26 には安価である偽装品を、高価で特殊な製法の食品であると表示して
27 販売し本来あるべき価格より高い価格で販売したような場合には、差
28 額が損害であると観念できても、差額の立証は容易でないことも多く、
29 偽装表示が消費者の商品を購入するか否かの選択にどれほど影響し
30 ているか個々の消費者により異なることから、権利の存否や範囲が不
31 明確であって、訴訟による被害回復が困難である。

32 ねずみ講、和牛預託商法、投資商法、モニター商法といった、システ
33 ムとして違法又は破たん必至な悪質商法事案や、悪質リフォーム等の
34 商品役務の不当勧誘事案は、これらの事業により不当な収益を得てい
35 るといえるが、このような事業者は責任追及が始まると、法人を解散
36 させるなどして財産を散逸隠匿させる例が多く、債務超過となっている
37 ことも多いため、一般的には、民事訴訟での被害回復が困難なこと

1 が多い。

2 なお、製品安全に関する問題については、具体的な被害が生じている
3 ような場合や、被害が生じていないが安全性が低いために本来の価値
4 より低い商品を購入したことにより被る損害の回復については、訴訟
5 制度で対応することが可能なように思われる。また、製品安全に関する
6 問題、取り分け生命身体に対する事故に関するものは、事前規制(安全
7 規制)を中心として行われるべきであることに加え、安全規制の違反は、
8 多くの場合、製造過程におけるミス等によるもので、故意に行
9 われるものは必ずしも多くないと考えられるところ、そのようなミス
10 等を防止するための手段たる事後規制として、行政による経済的不利益
11 賦課制度が常にふさわしいものであるか否かについては即断できる
12 ものではない。

13 したがって、偽装表示及び、いわゆる悪質商法、不当勧誘事案を中心
14 として、行政による経済的不利益賦課制度について引き続き検討すべ
15 きである。

16 偽装表示について

17 もっとも、偽装表示については、上記のとおり、それ自体が消費者の
18 財産的損害として具体的に観念し得るかは疑問がある。一方で、事業
19 者には、偽装表示により経済的利益が発生する場合があります、この利益
20 を保持させたままでは、偽装表示について行政処分を行い、刑罰に処
21 したとしても、抑止効果が十分ではないという指摘もある。偽装表示
22 には、さまざまな商品に関するさまざまな態様のものがあり、単純な
23 過誤による誤表示もあり、そのようなもののすべてに経済的不利益を
24 課すことが必ずしも、表示の適正につながらずコスト増を招いて価格
25 に転嫁され、かえって消費者にとって不利益ではないかとの指摘もあ
26 る。経済的不利益を賦課するとしても、その対象については引き続き
27 検討すべきである。

28 悪質商法事案・不当勧誘事案について

29
30 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
31 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、
32 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
33 による被害回復が機能するのではないかという指摘もある。また、そ
34 もそもシステムとして破たん必至なものについては、違法な行為を早
35 期に停止させることこそが重要であるとの指摘もある。

36 さらに、刑法上の詐欺を組織的に行うような、遵法意識が希薄な者
37

1 に対しては、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
2 困難であり、間接強制を主とする行政手続に基づいて、経済的不利益
3 を賦課しようとすることに実効性がないとの指摘もある。そうであれ
4 ば、刑事手続の延長線上にある、犯罪被害回復給付金制度の積極的運
5 用を図る方が、被害救済の実効性を高める観点からは、適切とも考え
6 られるところである。

7 これらの指摘を踏まえ、悪質商法事案に対する行政による経済的不
8 利益賦課制度の導入の是非については慎重に検討すべきである。

9 10 (3) 不利益賦課の方法

11 行政による経済的不利益賦課の方法

12 諸外国の例等を参考にすれば、行政による経済的不利益賦課の方法と
13 して、例えば以下のようなものが考えられる。

14
15 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
16 一定の金銭（賦課金）の納付を行政処分で命じる方法

17 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分
18 で命じる方法

19 C案 被害回復を命じる行政処分を行う方法

20
21 このほか、行為により得た財産そのものを国庫に帰属させることも考
22 えられるが、悪質商法などの多くの事案においては、そのような財産
23 そのものが残存していることは少なく、実効性のある措置とするため
24 には、当該財産に代わる金銭を徴収することとせざるを得ない。結局
25 は、上記B案による対応となることから、独自に検討することはしな
26 い。

27 なお、執行罰及び秩序罰の過料についても、違法行為の抑止のため一
28 定の金銭の納付を命じるという点で、A案に含まれるものである。

29 ただし、執行罰については、何らかの行政命令等に基づく義務の履
30 行を将来に向かって強制するものであり、既往の違法行為に対して徴
31 収するものではない。したがって、既に生じた消費者被害の救済に資
32 するものとするためには、現行の執行罰の性質自体を変更する必要が
33 ある。

34 また、秩序罰の過料については、消費者被害の救済に資するものと
35 するためには、金額の大幅な引き上げが必要となるが、このような多
36 額の金銭を徴収することによって抑止される違法行為は、そもそも刑
37 事罰の対象となるべきではないかとの指摘もある。

1 A案について

2 A案については、違法行為により得た収益額を計算して金銭の納付を
3 命じるものではないから、運用がしやすいことや、違法行為の抑止効
4 果を高めることもできるという利点がある。

5 現行法上、A案に類似した形で経済的不利益を賦課する制度として課
6 徴金があるが、課徴金は、市場の公正性や信頼性の確保などの公的な
7 目的のため導入されているので、被害救済などの消費者の私権の確保、
8 安全の確保を目的として行政が経済的不利益を賦課し得るのかとい
9 うことが問題となる。

10 これについては、個人の被害を回復することで、広い意味での抑止
11 効果や制裁効果があり、公益につながると考えることもできるのでは
12 ないかという指摘があった。

13 もっとも、徴収する金額をどのように定めるのかが問題になる。違法
14 行為に関する売上げ等を基礎に義務的、画一的に課されるようにする
15 のか、上限を定め種々の考慮要素を法律に記載し行政の裁量により金
16 額を定めるのかについて引き続き検討すべきである。

17 この点については、行為の悪性に着目して裁量をもって金額を決め
18 るとすると、行政における調査コストが著しく増加するだけでなく、
19 制裁の性格が生じ、行政がそのような制裁を行うのは問題という指摘
20 もある。

21 また、違法行為に関する売上げ等を基礎に義務的、画一的に課され
22 るようにしたとしても、売上げのどの部分が違法行為に関する売上げ
23 であるか、特定することが、勧誘行為が問題になる事案では困難であ
24 るという指摘もある。

25 いずれにしても、違法行為とそれによる経済的不利益の関係について
26 比例原則上適切なものとすべきであるし、徴収する金額について、予
27 見可能性を高める必要がある。

28
29 B案について

30 B案については、現行制度において、収益をはく奪するという仕組み
31 がなく、収益をはく奪することができる根拠も問題になる。

32 収益を基準とする場合、収益について違法行為ごと何を基準とするの
33 かが問題となるところである。この場合、売上げから違法行為に必要な
34 経費を控除すると、利益をはく奪されるだけで、経費は保障される
35 ために違法行為の継続は可能であるし、すべての違法行為が発覚する
36 とは限らないため、発覚したときに利益のはく奪を甘受すれば足りる
37 ことになり、違法行為の抑止にならないという指摘がある。

1 また、多種多様な違法行為が多数行われた場合に、すべての違法行為
2 を特定し、すべての違法行為により得た収益を特定するのは困難であ
3 るという問題がある。例えば、勧誘行為が問題になる事案について、
4 すべての販売員のすべての消費者に対する勧誘について違法性の有
5 無を個々に特定することは困難であるからである。一部を特定して経
6 済的不利益を賦課したとしても、被害救済の実効性が図れないし、他
7 方で、一部の販売員が違法な勧誘を行った事例で、すべての売上げを
8 算定の基礎とするのが適当かは疑問もある。そのため、収益を計算し
9 て金銭の納付を命じるという仕組みは運用が困難であるという指摘
10 がある。

11 12 C案について

13 C案については、徴収する金銭を定める必要がなく、徴収した金銭を
14 配分する理論的根拠や手続について検討する必要がないという利点
15 がある。

16 しかし、被害回復を命ずることのできる根拠をどのように考えるべき
17 かが問題となり、違法行為の抑止のためであれば、被害者に回復する
18 ことを命じなくても、国庫に納付することを命ずれば足り得るのでは
19 ないかという問題も生じ得る。被害回復を命じる違法行為自体は特定
20 する必要があるとも思われること、事業者にとっても、被害者の特定
21 が困難で、被害額が算定し難い場合はあり、被害回復を図ることが難
22 しいことがあり、行政としても履行しているかどうかの判断基準を明
23 確に定めがたい。事業者が回復命令に応じない場合も想定され、その
24 場合の履行確保の方法が問題となり得る。

25 26 まとめ

27 以上を踏まえると、被害救済や違法行為の抑止を実効的に図り得ること、
28 現実的な制度の運用可能性、現行制度との整合性などの観点から
29 みて、A案を中心として引き続き検討すべきである。

30 31 (4) 被害者への配分

32 違法行為を抑止するための行政上の措置として経済的不利益を賦課
33 する場合には、損害賠償とは性質を異にするから被害者に配分するこ
34 とはできないという考え方もあるが、法制的には政策的に配分するこ
35 とは可能であるという意見があった。収益をはく奪した場合も、当然
36 に被害者に配分すべきということにはならないが、政策的に配分する
37 とは可能であるとも考えられる。

1 政策的に配分することが許容されとしても、被害者及び被害金額が
2 特定困難であり、あるいは特定が可能でも少額に過ぎて配分が困難な
3 場合には配分するのは適当でない。偽装表示事案は、一般的にそのよ
4 うなものと考えられる。

5 悪質商法事案・不当勧誘事案など、被害者及び被害金額が特定可能な
6 事案に関しては、行政が収益をはく奪したり、違法行為を抑止するた
7 めの行政上の措置として経済的不利益を賦課したとしても、それらの
8 金銭は実質的には被害者の被害金に由来するものであるし、行政が収
9 益をはく奪したり、経済的不利益を賦課することで、被害者が損害賠
10 償を受けることが困難になる場合もあり得るので、被害者に配分をす
11 べきとも思われる。

12 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
13 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
14 の使途など種々の課題があり、引き続き検討すべきである。

15 2 . 制度の詳細を示すために今後検討すべき論点

16 A案を軸に検討をすることとしても、賦課する金銭の算定方法、違法行為
17 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
18 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
19 検討すべきである。

20 また、悪質商法事案を対象とするとすれば、上記の論点についても異
21 なった検討をすべきであり、分配の方法等についても検討すべきであ
22 る。

23 行政により経済的不利益を賦課するには、公平性・中立性・専門性の
24 確保のため独立した合議制機関（行政委員会）の判断を経て十分な処
25 分理由を付した上で行われる必要があるのではないかと、十分な法執行
26 を確保するためには、地方での業務執行体制を含め相当規模の組織人
27 員が必要であり、また業務に関するノウハウ等も併せて必要であるこ
28 と等を前提に、行政の組織体制について、検討すべきである。

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

まず、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(ねずみ講、和牛預託商法、投資商法、モニター商法)がある。また、システムとして破たん必至というわけではないものの、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。悪質商法事案・不当勧誘事案についても、詐欺罪等の犯罪となるものがあり、捜査段階での押収や事実上の預金の凍結が保全として機能している側面があるとの指摘もあり、組織犯罪処罰法上の没収保全、追徴保全の対象となる場合もある。刑事捜査によらなければ事案の解明や収益の所在の確認に至らないものが相当数含まれており、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を検討すべきである。

(2) 保全の方法

通常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り、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期間や疎明が困難である。また、個々の被保全債権と個々の保全すべき財産を対応させることが必要であるところ、多数の被保全債権と保全すべき財産がある場合には、実務上処理が困難と思われる。

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。

破産手続開始の申立てについては、債権者あるいは債務者等が申し立てるのが原則であるが、個々の消費者を含む債権者が債務者の財務状

1 況を把握することは困難であり、申立てをし得ないので、債務者が申
2 立てないのであれば、債権者の利益を代表して債務者の監督官庁が
3 申立てを行うことが考えられる。消費者の利益を代表する形で消費者
4 庁が申立てを行うことも考えられるところであるが、その範囲につい
5 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
6 ぼす影響などを踏まえ、引き続き検討すべきである。破産手続開始の
7 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
8 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である。
9 破産手続の活用については、破産手続には多数の実務の運用事例もあ
10 り、集団的消費者被害の事案に破産手続が行われた事例もあり、既存
11 の制度を活用できる利点がある。

12 もっとも、消費者被害に関する債権は一般破産債権であることが多
13 く、租税等他に優先する債権があり、最終的に被害救済に結び付か
14 ないこともあり、破産手続の活用だけでなく、何らかの方法が考えられ
15 ないかも引き続き検討すべきである。

16 17 について

18 現在の振り込め詐欺救済法の前提としての口座凍結が約款の効力と
19 してなされており、凍結依頼が誤っていたときの責任の所在や、凍結
20 が長期間継続することがあり、名義人の保護をどのように図るかなど
21 実務的な問題がある。私法上の効果として取引を停止する方法につ
22 ては、金融機関等の対応が困難となることのあるとの指摘がある。
23 一方で、犯罪に関連した利用であるとか、名義人が所在不明である等
24 の一定の事由を問うことなく、一定期間の取引がないという形式的な
25 理由を元に、口座を凍結する制度を導入すべきで、違法行為に関与し
26 たものは払い戻しを請求することが困難であるから、そのことにより
27 結果として保全されるという指摘もある。

28 このようなことを踏まえ、慎重に検討すべきである。

29 30 について

31 保全は事業者の経済活動に重大な影響を及ぼす以上、必要最低限に留
32 める必要があり、保全の段階では、全体の被害額が分からず、どの程
33 度の額の財産を保全すべきかが不明確である。一般論として、私人間
34 の取引に行政が介入することは必要最小限であるべきであり、保全の
35 必要性があれば、いかなる場合も国が介入して保全することが適当と
36 は思われず、どのような場合に保全をすることが正当化されるのかと
37 いった問題もある。また、集合訴訟制度や個別の訴訟との関係も検討

1 する必要があり、集合訴訟の検討を踏まえつつ、慎重に検討すべきで
2 ある。

3 4 2. 制度の詳細を示すために今後検討すべき論点

5 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
6 段階で具体的な端緒となる情報を収集する必要がある。事業者の監督
7 官庁でない消費者庁についてはそのような具体的情報を得る手法に
8 ついて、検討すべきである。

9 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、
10 事前手続や不服申立ての在り方について検討すべきである。

11 また、刑事手続、民事手続、滞納処分等他の手続との調整についても
12 検討すべきである。

13 保全後どのような制度枠組みを用いて被害回復を図るのかも、集合訴
14 訟制度、行政による経済的不利益賦課制度の検討を踏まえ検討すべき
15 である。

16 十分な法執行を確保するためには、地方での業務執行体制を含め相当
17 規模の組織・人員が必要であり、高度な法律的・会計的な専門知識を
18 要する業務であるため業務に関するノウハウの醸成や人材の確保等
19 が必要であること等を前提に、行政の組織体制について、検討すべき
20 である。
21

1 第7 まとめ

2

3

今後の検討については、集合訴訟制度については民事訴訟法及び民事訴訟実務に関する知見が主として必要であり、行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度については、行政法や行政の組織体制、執行実務に対する知見が主として必要である。

7

そこで、集合訴訟と行政による経済的不利益賦課制度及び保全制度については、検討の場を分かち、引き続き検討すべきである。

8

9

10

集合訴訟については、第4で検討した事項を中心に、実体法に関する理論との整合性の観点も加味して、制度の詳細について検討すべきである。

11

12

13

14

15

16

17

18

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、本研究会において、米国の刑事没収、民事没収制度、米国FTC、SECが裁判所に資産凍結を求める申立てについて検討をしたが、比較法的検討も不十分であり、米国、英国などの没収やシビルペナルティーに関する制度のほか、韓国等我が国と法制の近い国での課徴金の運用など比較法的な研究も踏まえる必要がある。

19

20

21

22

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を検討すべきである。