

公益通報者保護専門調査会報告  
～公益通報者保護法の施行状況についての検討結果～

平成23年2月18日

消費者委員会 公益通報者保護専門調査会

## — 目次 —

目次	p. 1
1. 公益通報者保護専門調査会の審議経過	p. 2
2. 公益通報者保護法施行後の状況	p. 3
3. 公益通報者保護法の具体的課題	p. 5
(1) 通報者の範囲	(p. 6)
(2) 通報対象事実の範囲	(p. 7)
(3) 外部通報の要件	(p. 9)
(4) 外部通報先の範囲	(p. 10)
(5) その他の事項についての専門調査会における論議	(p. 11)
4. 政府に求められる事項	p. 1 2
5. 参考資料	p. 1 3
(1) 消費者委員会 公益通報者保護専門調査会委員名簿	(p. 13)
(2) 公益通報者保護専門調査会における調査審議経過	(p. 14)
6. 別添資料	p. 1 5

## 1. 公益通報者保護専門調査会の審議経過

公益通報者保護法（以下「法」という。）（平成16年法律第122号）は、公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的に、平成16年6月に公布され、平成18年4月に施行された。

法附則第2条においては、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされている。また、「消費者基本計画」（平成22年3月閣議決定）では、担当省庁である消費者庁が「公益通報者保護法について、説明会の実施等による法の周知・啓発を引き続き図り、事業者や行政機関における公益通報窓口の整備等を促進」することを継続的に実施し、また、平成23年4月を目途として、「消費者委員会における検討を踏まえ、公益通報者保護法附則第2条の規定に従い、公益通報者保護の視点から、公益通報者保護法の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講じ」ることとされている。

消費者委員会では、平成21年12月14日の第10回消費者委員会で公益通報者保護専門調査会の設置を決定し、平成22年6月9日に第1回の公益通報者保護専門調査会を開催した。以降、公益通報者の保護に関する基本的な政策に関する事項に関して、事業者、労働組合、地方自治体、弁護士等の委員、関係省庁から法や通報処理制度に関する運営の状況等に関するヒアリングを行うなど、これまでに合計8回にわたって専門調査会を開催し、調査審議を進めてきた。

これまでの調査審議を経て、本専門調査会は、法成立時の国会における附帯決議において検討すべきとされた具体的な課題等について、以下のとおり取りまとめを行ったので、消費者委員会に報告する。

## 2. 公益通報者保護法施行後の状況

### (1) 労働者の意識及び事業者や行政機関の取組状況等<sup>1</sup>

法施行後の労働者の意識及び事業者・行政機関の取組状況等についての調査結果は以下のとおりとなっている。

#### ア. 労働者の意識

「平成 22 年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査」（調査期間：平成 22 年 10 月 22 日～10 月 26 日 消費者庁）によると、法について、「よく知っている」又は「ある程度知っている」を合わせた『知っている』と回答した者は、14.2%、これに「名前は聞いたことがある」（20.6%）も合わせると 34.8%、「知らない」と回答した者が 65.2%となっている。

また、労務提供先で法令違反行為等がなされていることを知った場合に、「通報する」と回答した者は 10.4%、「原則として通報する」（45.8%）も合わせた『通報する』と回答した者は 56.2%となっている。

#### イ. 事業者の取組状況等<sup>2</sup>

「平成 22 年度民間事業者における通報処理制度の実態調査」（調査期間：平成 22 年 10 月 1 日～11 月 4 日 消費者庁）によると、内部通報制度を「導入している」事業者は、46.2%、「検討中」が 13.8%、「導入する予定なし」が 39.1%であった。

従業員数別にみると、従業員数が多い事業者ほど「導入している」と回答した割合が高く、従業員数が 1,000 人超の事業者では「導入している」と回答した割合が 9 割超に達しているのに対し、50 人以下の事業者では約 1 割（10.2%）となっている。一方、「導入する予定なし」は、50 人以下の事業者では 73.7%となっている。

#### ウ. 行政機関の取組状況等

「行政機関における公益通報者保護法の施行状況調査等」（調査期間：平成 22 年 3 月

---

<sup>1</sup> 第 1 回～第 7 回の専門調査会においては、労働者の意識については「平成 20 年度公益通報者保護制度に関する労働者向けインターネット調査」（調査期間：平成 21 年 1 月 22 日～1 月 26 日 内閣府旧国民生活局）、事業者の取組状況等については「平成 20 年度民間事業者における通報処理制度の実態調査」（調査期間：平成 21 年 1 月 20 日～2 月 16 日 内閣府旧国民生活局）の各調査結果を前提に論議したが、本報告書においては、調査結果に大きな変動が見られなかったこともあり、報告書作成時点における最新の調査結果を掲載している。

<sup>2</sup> 東京商工会議所が東京 23 区に拠点のある中小企業を対象に実施した「公益通報者保護制度に関するアンケート調査結果」（調査期間：平成 22 年 8 月 25 日～9 月 1 日）によると、「公益通報者保護制度の認知状況」について尋ねたところ、「制度の内容も含めてある程度知っている」と回答した会社が 16.1%、「制度の名前は知っているが、内容はよく知らない」と回答した会社が 29.0%、「殆ど聞いたことがない」と回答した会社が 27.4%、「初めて知った」と回答した会社が 24.1%となっており、「殆ど聞いたことがない」又は「初めて知った」と回答した会社で過半数（51.5%）を超えている。また、「公益通報者保護制度についての望ましい見直しの方向」について尋ねたところ、「見直しより周知広報」と回答した会社が 60.1%、「分からない」と回答した会社が 26.8%、「使いづらいため簡素化すべき」と回答した会社が 12.3%の順となっている。

31日時点 消費者庁)によると、内部の職員等からの通報・相談窓口の設置について、府省庁と都道府県では「設置している」が100%、市区町村では44.7%となっている。なお、未設置の市区町村については、「設置する予定である」が8.0%、「設置するか否かを検討中である」が30.4%、「設置する予定はなく、検討もしていない」が16.9%となっている。

外部窓口の整備に係る状況については、35府省庁(外局を含む)中、32府省庁が外部窓口を設置している。

また、平成21年度中の外部の労働者からの公益通報の受理件数等については、1年間に外部の労働者から全行政機関で受け付けた公益通報の受理件数が4,669件、調査に着手した件数4,271件、措置を講じた件数は3,398件となっている。このうち、労働基準法、労働安全衛生法等労働基準監督署が通報先となる法律に係る公益通報の受理件数が4,346件、調査に着手した件数3,979件、是正措置等を講じた件数が3,174件と大半を占めている。

## (2) 調査結果を踏まえた小括

これらの調査結果より、労働者に対する法の周知、中小規模の事業者や行政機関における通報処理制度・窓口の導入が伸び悩んでいる状況が認められる。

## (3) 専門調査会における意見等

本専門調査会においても、委員ヒアリング<sup>3</sup>等を通じて、事業者や行政機関等の取組状況の確認を行った。ヒアリング等を踏まえ、「(法制定後の5年間で)大企業や行政機関における通報処理制度の導入や窓口の設置が図られたことで成果があった」との意見があった一方で、「労働者等に対する周知徹底がまず必要である」、「一番大きな問題は制度の認知度が非常に低いことである」、「中小企業のほとんどが法の存在を知らず制度を整備する必要性を認識していない」等、法の周知や啓発、そして通報窓口の設置促進が必要との意見が多く出された。

### ■ 国等の施策の状況について

法は、労働者が労務提供先の法令違反行為について、①事業者内部、②行政機関、③事業者外部に対し、それぞれ所定の要件を満たして公益通報を行った場合において、公益通報者に対する「解雇の無効」、「その他の不利益な取扱いの禁止」及び公益通報を受けた事業者や行政機関が「とるべき措置」を規定している。

国においては、公益通報が適切に処理され、法の実効性が高められるよう法の施行に先立ち、「国の行政機関の通報処理ガイドライン(内部の職員等からの通報)」、「国の行政機関の通報処理ガイドライン(外部の労働者からの通報)」、「公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン」の3つを設け、運用の指針としているほか、「公益通報者保護法パンフレット」「公益通報ハンドブック」「公益通報者保護制度ウェブサイト」「公益通報シンポジウム」「公益通報者保護法説明会」等による周知啓発、公益通報者保護制度相談ダイヤルによる情報提供・相談、さらに、法の施行状況や制度の実態等を把握するための上記(1)のア.～ウ.に示した各種調査、制度の課題の抽出や改善のための方策を議論するための検討会・研究会・懇談会を開催してきている。

<sup>3</sup> 委員ヒアリングの実施状況については、「5.参考資料」のP.14「(2)公益通報者保護専門調査会における調査審議経過」を参照。なお、委員ヒアリングにおいて出された指摘・意見等については、別添資料1「専門調査会で出された意見等」の中で、項目毎に掲載を行っている。

### 3 . 公益通報者保護法の具体的課題

法案に対する附帯決議<sup>4</sup>では、法附則第2条に基づく見直しに際しては、「通報者の範囲」、「通報対象事実の範囲」、「外部通報の要件」、「外部通報先の範囲」の4項目の再検討を含めて行うこととされている。

よって、本専門調査会では、4項目を法の具体的課題として調査審議を行ってきた。

本専門調査会の審議の結果、法の具体的課題については、以下に記載するような意見が示されたが、大方が一致する結論を得るには至らなかった。すなわち、「現行法を改正すべき」との意見と、「このままでよい」又は「変更は慎重であるべき」との意見の両論があり一致に至らなかった。また、現行法にはない新たな制度や効果の提案がなされたが、その採用の適否や具体的内容の詳細な検討にまで立ち入れなかった。

---

<sup>4</sup> 公益通報者保護法案に対する附帯決議（平成16年5月21日衆議院内閣委員会。別添資料6参照）では「附則第2条の規定に基づく本法の見直しは、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて行うこと」が、公益通報者保護法案に対する附帯決議（平成16年6月11日参議院内閣委員会。別添資料7参照）では「附則第2条の規定に基づく本法の見直しは、通報者の範囲、通報対象事実の範囲、外部通報の要件及び外部通報先の範囲の再検討を含めて行うこと」が求められている。

## (1) 通報者の範囲<sup>5</sup>

### ア. 現状

- 通報者については、法第2条第1項において、定義規定が置かれており、「この法律において「公益通報」とは、労働者（労働基準法（昭和22年法律第49号）第9条に規定する労働者<sup>6</sup>をいう。以下同じ。）が、…通報することをいう。」、また、同条第2項に「この法律において「公益通報者」とは、公益通報をした労働者をいう。」とされている。

### イ. 専門調査会における論議

- 現行法の「労働者」に加え、下請け等取引事業者、退職者、取締役等も通報者の範囲に含めるべきとの意見があった。
- 一方、「通報によって不利益取扱いを被らない者は対象とすべきでない」、「取引事業者については取引自由の原則への制限となるため慎重であるべき」、「取締役については、自ら法令違反行為を是正すべき立場であることから保護の必要はないのではないか」との意見もあった。
- また、「退職者については、退職金未払いの場合等企業との雇用関係が終了しているとは言えない場合もあり、判例等を踏まえれば「労働者」の枠組みで保護されるのではないかと」の意見もあった。

---

<sup>5</sup> 通報者の範囲を巡る論議については、別添資料1「専門調査会で出された意見等」のP.5「2. 通報者の範囲（附帯決議に基づく具体的課題事項）」を参照。

<sup>6</sup> 労働基準法第9条では、「・・・「労働者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所・・・に使用される者で、賃金を支払われる者をいう。」とされている。

## (2) 通報対象事実の範囲<sup>7</sup>

### ア. 現状

- 通報対象事実については、法第2条第3項において、定義規定が置かれており、「この法律において「通報対象事実」とは、次のいずれかの事実をいう」とされている。この「いずれかの事実」については、
  - ・ 個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として別表に掲げるもの（これらの法律に基づく命令を含む。）に規定する罪の犯罪行為の事実
  - ・ 別表に掲げる法律の規定に基づく処分に違反することが前号に掲げる事実となる場合における当該処分の理由とされている事実（当該処分の理由とされている事実が同表に掲げる法律の規定に基づく他の処分に違反し、又は勧告等に従わない事実である場合における当該他の処分又は勧告等の理由とされている事実を含む。）と規定されている。
- なお、別表には、次の法律が掲げられている。
  - 一 刑法（明治四十年法律第四十五号）
  - 二 食品衛生法（昭和二十二年法律第二百三十三号）
  - 三 証券取引法（昭和二十三年法律第二十五号）
  - 四 農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（昭和二十五年法律第七十五号）
  - 五 大気汚染防止法（昭和四十三年法律第九十七号）
  - 六 廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和四十五年法律第三十七号）
  - 七 個人情報保護に関する法律（平成十五年法律第五十七号）
  - 八 前各号に掲げるもののほか、個人の生命又は身体の保護、消費者の利益の擁護、環境の保全、公正な競争の確保その他の国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法律として政令<sup>8</sup>で定めるもの

### イ. 専門調査会における論議

- 「現行法の通報対象事実の範囲を広げるべき」、「限定列举である対象法律制度<sup>9</sup>を廃止するべき」、「法令違反の「おそれ」を対象に含めるべき」との意見があった。
- 具体的にどのように拡大すべきかについては、「社会や国民にとって不利益となるような問題の通報は対象とすべき」、「犯罪行為を広く含めるべき」、「刑事罰を伴うか否かに関わらず問題があると思っただけ者が通報できるとすべき」、「法令違反のみではなく不適正な部分も対象とすべき」等、様々な意見があった。
- また、限定列举である対象法律制度について、「国民にとってわかりにくい」、「合理的でない」という意見があった一方で、「企業側に、どういう法令が関わり得ると

<sup>7</sup> 通報対象事実の範囲を巡る論議については、別添資料1「専門調査会で出された意見等」のP.7「3. 通報対象事実の範囲（附帯決議に基づく具体的課題事項）」を参照。

<sup>8</sup> 平成23年1月1日現在、対象法律として426法律を定めている。

<sup>9</sup> 法第2条第3項による、通報対象事実を一定の法律に規定する罪の犯罪行為の事実等とする定め方を指す。



いうことを明らかにするメリットがある」等、様々な意見があった。

- 「（深刻な不正となる可能性が高い事案の放置を防ぐため）法令違反の「おそれ」を対象に含めるべき」との意見に対しては、「「おそれ」を対象に含めると安易な通報が増加することになり含めるべきではない」との意見があった。

### (3) 外部通報の要件<sup>10</sup>

#### ア. 現状

- 通報要件については、法第3条において、以下のように通報先に応じた通報要件が規定されている。

**事業者内部**（労務提供先、労務提供先があらかじめ定めた者）

通報対象が生じ、又はまさに生じようとしていると思料する場合

**行政機関**（通報内容について命令、勧告等の権限を有する行政機関）

通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由がある場合

**事業者外部**（違法行為の発生や被害の拡大を防止するために必要と認められる者）

通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由があり、かつ次のいずれかに該当する場合

事業者内部や行政機関に通報すると不利益な取扱いを受けると信ずるに足りる相当の理由がある場合

事業者内部へ通報すると証拠が隠滅されるなどのおそれがあると信ずるに足りる相当の理由がある場合

事業者から事業者内部又は行政機関に通報しないことを正当な理由がなく要求された場合

書面により事業者内部へ通報してから20日を経過しても調査を行う旨の通知がない場合又は正当な理由なく調査を行わない場合

個人の生命・身体への危害が発生し、又は発生する急迫した危険があると信ずるに足りる相当の理由がある場合

#### イ. 専門調査会における論議

- 「外部通報の要件が厳しい、特にその他外部への通報の要件を緩和すべき」、「その他の事情を総合的に考慮して合理的とみなされる場合等現行法に加えて保護されるべき要件（一般的保護要件）を設けるべき」との意見があった。
- 一方、「企業の内部での通報を優先して、そこで円満に解決することが労働者にとっても望ましいのではないか」、「（組織内部への通報と違い）外部通報の場合には、後に事実ではないことが判明した場合、その間に回復不可能かつ甚大な風評被害が生じてしまう。したがって、ある程度のハードルが必要ではないか」、「現行法は内部通報が機能していない場合に外部通報ができる要件として具体化されておりわかりやすいのでこのままでよい」との意見もあった。

<sup>10</sup> 外部通報の要件を巡る論議については、別添資料1「専門調査会で出された意見等」のP.10「4. 外部通報の要件（附帯決議に基づく具体的課題事項）」を参照。

#### (4) 外部通報先の範囲<sup>11</sup>

##### ア. 現状

- 通報先については、法第2条第1項において、次のように定義規定が置かれている。

##### 事業者内部

労務提供先、労務提供先があらかじめ定めた者

##### 行政機関

通報対象事実について処分（命令、取消しその他公権力の行使に当たる行為）又は勧告等（勧告その他処分に当たらない行為）をする権限を有する行政機関

##### 事業者外部

その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生又はこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者

（当該通報対象事実により被害を受け又は受けるおそれがある者を含み、当該労務提供先の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある者を除く。）

##### イ. 専門調査会における論議

- 「外部通報先」として「第三者機関」<sup>12</sup>を設けるべき」との意見があった。「第三者機関」の一案としては、「何か国の制度で「第三者機関」を設けることがよいのではないか」、「法に基づく認証を受けた機関（民間事業者・団体）を外部通報先とすることも考えられる」との意見があった。
- 一方、「「第三者機関」を設けるのであれば当該機関に一定の調査・是正等に関する権限が与えられなければ、逆に通報者に高いリスクを負わせるのではないか」、「未だ対応できていない中小規模の行政機関や事業者への配慮が必要ではないか」との意見もあった。

<sup>11</sup> 外部通報先の範囲を巡る論議については、別添資料1「専門調査会でも出された意見等」のP.12「5. 外部通報先の範囲（附帯決議に基づく具体的課題事項）」を参照。

<sup>12</sup> なお、「事業者内部への通報先」として第三者が関与することは、現行法においても「労務提供先があらかじめ定めた者」（法第2条第1項）として、例えば、労務提供先が法律事務所等に委託する、労働組合を指定する、グループ企業においてグループ共通の一元的な通報窓口を設置するなどの方法により可能である（「公益通報者保護法に関する民間事業者向けガイドライン」を参照）。

## (5) その他の事項についての専門調査会における論議

- 法の「条文が複雑で理解しにくい」との意見があった。
- 目的・在り方について、「法で法令遵守のすべてを実現するわけではない」、「法は安全地帯を示すものでありガイドライン等で補完していった全体的な制度がある」、「制度や法律でできる範囲は限られており法律を作ったからといって解決に向かうものでもない」との意見があった一方で、「通報者保護は手段であり法令遵守が目的である」、「公的監視機能の補完という視点を目的で確認するべきである」との意見もあった。
- 現行法の「公益通報」に該当しない通報に対する行政機関の対応について、「通報者が労働者か否かで取扱いが異なるべきではなく、ガイドライン等の中で原則として「公益通報」に準じて取り扱うとすべき」との意見があった。
- また、「匿名性を保ちつつ通報により改善したいとの労働者のニーズに応えるための運用の検討も考慮されるべきではないか」との意見もあった。
- 通報に対する行政機関・事業者のとるべき対応・措置に関して、「法第10条の行政機関がとるべき措置の内容を具体化して義務付けるべき」、「事業者に内部通報制度の導入等についての努力義務、導入を検討する義務等を課すべき」との意見があった。
- 法に違反して解雇その他不利益取扱いをした「事業者に対する罰則や公表措置を設けるべき」との意見があった。
- 通報者に対する保護の方法として「刑事免責・民事免責を検討すべき」との意見があった。
- 「公益通報に関する事項について、外部通報に該当すると評価されることなく安心して相談できる体制作りが必要」、「一部の企業で実施されている、ワンストップサービシ的に相談を含めすべて受け付け、整理して次の段階に進めるという機能が、外部通報のレベルにおいても作られるとよいのではないか」との意見があった。
- 消費者庁に、通報先である行政機関における個別の通報処理事例についての調査権限がないのは問題であり、適切な法の運用のためにはそのような権限も必要ではないかとの意見があった。

## 4 . 政府に求められる事項

- 政府においては、まず、法の周知、特に労働者、中小規模の事業者や行政機関に対する積極的、かつ、効果的な周知や啓発が求められる。また、中小規模の事業者や行政機関の通報窓口の設置促進のための施策を、積極的に実施することが求められる。
- 上記施策の一環として、また法及びその趣旨に反する不適切な対応を防止するため、既存の制度が十分機能しているかについて検証した上、ガイドラインの改訂等による運用の充実も、速やかかつ具体的に図っていく必要がある。
- 法や通報処理制度の実態について、アンケート調査にとどまらずきめ細やかな調査を行い、外部の労働者からの行政機関に対する公益通報において労働関係法令以外の法令に違反する事実を内容とする公益通報が少ない要因、労働者への周知及び中小規模の事業者や行政機関における普及が進まない具体的原因、外部における相談窓口の実態、制度の運用状況の詳細、法改正を必要とする課題の有無等を把握すべきである。
- 上記の各取組の結果を踏まえ、法改正によって見直すべき課題がある場合には、当該課題を解決するための法の改正を、真摯に検討すべきである。
- 各行政機関は、現行法の「公益通報」に該当しない通報についても、適切に対処すべきである。

以 上

# 個人情報保護専門調査会報告書

～個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題～

平成23年7月

消費者委員会 個人情報保護専門調査会

- 目 次 -

	頁
個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題	3
第1 総論：個人情報保護法制の全体構想	3
1. いわゆる「過剰反応」の現状分析	3
2. 第三者機関の意義	7
3. 個人情報保護法制の趣旨と保護法益	8
第2 各論：個人情報保護法制の点検・調整	10
1. 個人情報取扱事業者の範囲	10
2. 事業者等の取組	11
(1) 利用目的による制限・第三者提供の制限	11
(2) 事業者による任意の取組	12
(3) 個人情報の取扱いについての従業員の同意	13
(4) 安全管理措置の水準	14
3. 本人関与の在り方	15
(1) 開示・訂正・利用停止の求め	15
(2) 苦情の円滑な処理	16

4 . 国際的な整合性 . . . . .	1 7
5 . 特定分野の運用 . . . . .	1 8
( 1 ) 格別の措置とガイドラインの在り方 . . . . .	1 8
( 2 ) 情報保護評価 . . . . .	2 0
添付資料 . . . . .	2 3
【参考資料 1】消費者委員会 個人情報保護専門調査会 設置・運営規程 . . . . .	2 4
【参考資料 2】個人情報保護専門調査会の進め方について . . . . .	2 6
【参考資料 3】個人情報保護専門調査会 審議経過 . . . . .	2 7
【参考資料 4】個人情報保護専門調査会 委員名簿 . . . . .	2 8
【参考資料 5】個人情報の保護に関する法律 . . . . .	2 9
【参考資料 6】個人情報の保護に関する法律施行令 . . . . .	3 7
【参考資料 7】個人情報の保護に関する基本方針 . . . . .	4 0



## 個人情報保護法及びその運用に関する主な検討課題

消費者委員会個人情報保護専門調査会では、「個人情報の保護に関する基本方針」（平成16年4月2日閣議決定、平成21年9月1日一部変更。以下「基本方針」という）及び「消費者基本計画」（平成22年3月30日閣議決定）を踏まえ、個人情報保護法の施行状況の評価並びに個人情報保護法及びその運用に関する問題点の検討を行ってきた。

消費者委員会は、平成22年度から平成26年度までの5年間を対象とする上記「消費者基本計画」において、個人情報保護法について「法改正も視野に入れた問題点についての審議」を行うこととされている。当専門調査会では、当該審議の一環として、以下のとおり今後の主な検討課題を抽出した。なお、検討課題のほか、審議の経過における専門委員の発言（個別意見）及びヒアリングの概要も参考までに付記している。

当専門調査会としては、消費者委員会が今後これらの検討課題についてしかるべき方法で審議を継続し、それぞれ適切な時期までに結論を得ることを望むものである。

### 第1 総論：個人情報保護法制の全体構想

#### 1. いわゆる「過剰反応」の現状分析

##### ア 従前の検討

・「個人情報保護に関する取りまとめ（意見）」（平成19年6月29日国民生活審議会。以下「国生審意見」という）では、個人情報保護法等に対する誤解等に起因して、必要とされる個人情報の提供までもが行われなかったり、各種名簿の作成が中止されるなど、「過剰反応」と言われる状況も一部に見られるとされていた。

・他方で、当時の世論調査によると、名簿掲載を拒否した経験のある者は約1割で、そのうち、他目的の利用や個人情報の漏えいをおそれることを理由とする者が約9割、自治会や同窓会等の活動から距離をおきたいことを理由とする者が約8%を占めていた。これらの事実を踏まえ、国生審意見では、個人情報保護法が自治会や同窓会等の「活動から距離を置くことの口実」とされている側面も指摘されていた。

・基本方針は、いわゆる「過剰反応」を踏まえた国の取組として、「事業者及び国民に対する広報・啓発に積極的に取り組むものとする」としつつ、「いわゆる『過剰反応』が生じる背景には、個人情報によって識別される特定の個人（以下『本人』という。）が自らの個人情報の取扱いに不安を感じていることも一因としてあると考えられることから、法の適切な運用により、個人情報の適切な取扱いを図っていく必要がある」ともしている。

・プライバシー意識の高まり等により、地方公共団体において、福祉・防災の担当部局間や、民生委員や自主防災組織等との要援護者情報の共有が進まない、との指摘については、各地方公共団体における条例の運用において、①要援護者本人の同意を得た上で個人情報を他の関係機関と共有すること（手上げ方式及び同意方式）、又は②地方公共団体の個人情報保護条例において、保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能とする規定を整備すること（関係機関共有方式）が提案された（平成 19 年 8 月 10 日厚生労働省関係課長連名通知「要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認等の円滑な実施について」参照）。

・国生審意見では、「行政機関が、行政機関個人情報保護法を理由に、情報公開法の趣旨からも公表すべきであって、かつ、従来公表してきた幹部公務員の略歴を公表しなくなったケースが見られる」との指摘に対して、「国の行政機関における幹部公務員の略歴の公表の在り方について」（平成 19 年 5 月 22 日総務省行政管理局長通知）が取りまとめられたことから、「国の行政機関における個人情報の提供については、行政機関個人情報保護法上、必要性が認められる場合は、個人情報の公表等は可能となっており、情報提供の意義を踏まえた上で、同法の適切な運用が図られることが重要である」とされていた。

・国の行政機関における懲戒処分の公表については、人事院の指針を参考に判断がなされている（平成 15 年 11 月 10 日人事院事務総長通知「懲戒処分の公表指針について」参照）。

・行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案（平成 23 年 4 月 22 日国会提出）では、公務員等の職務の遂行に関する情報について、公務員等の氏名が原則として開示の対象とされている。

#### イ 検討課題

・本人（個人情報保護法第 2 条第 6 項）が、個人情報の提供を差し控える理由

の多くは、本来の目的と異なる利用や個人情報の漏えい等に対する不安感によるものと考えられる。この問題は、いわゆるソーシャル・メディアの普及等により情報の拡散する経路が多様化していることも踏まえ、法の誤解に起因する「過剰反応」とは別に、施策の要否を検討する必要がある。

・個人情報保護法制は、事業者や行政機関等が遵守すべき義務を定めている（個人情報保護法第4章、行政機関個人情報保護法第2章等参照）。したがって、個人である本人が個人情報保護法を名目として個人情報の提供等を差し控える事例は、法規制による萎縮というより、むしろ個人の不安感や誤解のあらわれと考えられる。本人が個人情報を提供するかしないかの判断は、個人の人格尊重の理念の下（個人情報保護法第3条参照）、原則として本人の意思に委ねられることに鑑みれば、個人が自己の個人情報とどのように付き合うかという自律的な倫理の啓発や、事業者等が個人との間で信頼関係を構築するために求められる取組等の観点から検討する必要がある。

・事業者、行政機関又は地方公共団体等が、個人情報保護法制（条例を含む）では制限されていないにもかかわらず、個人情報等の提供を差し控えるケースについては、本人の権利利益を保護する法の目的と、健全な民主主義社会の存立に不可欠な公益性、公共性の観点から公にすべき情報の流通が両立されるよう、施策の方向性を検討する必要がある。

・個人情報保護法制は、地方公共団体による条例に基づく個人情報の取扱いについては、地方自治法を前提とした分権的システムを採用している。国による何らかの支援（個人情報保護法第8条参照）が必要か、必要と考えられる場合にどのような施策が可能かについては、地方分権の趣旨も踏まえつつ、具体的な問題（例えば、災害時の要援護者に係る情報提供等）ごとに検討する必要がある。

（参考）審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・消費者庁を中心に各地で個人情報保護法の説明会が開催されているが、過剰反応等がまだみられる。法のわかりやすい説明・周知を徹底していただきたい。
- ・まずは、社会全体として「個人情報の有益性」が十分に理解されることが必要である。報道機関等の活動には個人情報保護法の適用が除外される場合があること（同法50条）や、報道機関等に対する個人情報を提供する行為について主務大臣の権限不行使が定められていること（同法35条2項）に関して、具体的な広報・啓発を要望する。
- ・個人情報の漏えいがメディアで取り沙汰されたときの状況をみると、法律やガイドライ

ンを遵守していたということだけでは、世の中の人々に安心・納得していただける状況ではないのではないか。

- ・個人情報保護法が施行された当時と社会の状況が変化しており、一旦、報道された情報がさらにソーシャル・メディアで伝播するようになっている。報道機関だけの問題ではなくて、むしろn対nのメディアに対する、言説の形成のされ方に対する警戒感などもあるのではないか。
- ・名簿は、悪質業者の利用が問題となっている。このような名簿を販売している業者等への何らかの規制が必要ではないか。
- ・法があるということを口実にして個人情報の流れが止まってしまうことがある。個人情報というものとそもそもどういふふうにつき合うべきなのか、法と無関係にということではないが、法だけにこだわらないような、個人情報に関する倫理、実践理性についての啓発も重要なのではないか。
- ・報道機関への情報開示について、個々の事例に応じて医療機関が判断をするとすると、どちらかという情報開示を拒むというか、躊躇するということが起こりやすいのではないか。
- ・諸外国でも、個人情報を流通させるための具体的な条項を置く立法例は、記憶にない。情報公開とは異なり、個人情報保護の問題は、規制さえしなければ情報は自由に流れるという前提である。
- ・個人情報保護法3条に「有用性への配慮」を盛り込むとともに、1条及び3条に「報道等の公共性、公益性に寄与する活動に関する個人情報の有用性については、特段の配慮を要する」という趣旨を明記すべきである。また、16条及び23条の例外事項には、「報道機関等に対して個人情報を提供する場合」を追加すべきである。行政機関個人情報保護法及び独立行政法人個人情報保護法、地方公共団体の条例、並びに関係各省庁のガイドラインにも同様の措置を講ずる必要がある。
- ・行政の発表でも、個人情報保護の名目で、それだけでは明らかに個人が特定できない程度の情報（例：〇〇市に住んでいる、というレベル）も出さないことがある。
- ・個人情報保護法制の基本法部分で有用性に配慮を欠いた点は、行政機関個人情報保護法においても行政機関の恣意的解釈を許す結果となり、官による情報隠しにつながっている。現行法の規定のままでは各機関の恣意的解釈を是正する大きな効果は期待できない。
- ・震災に遭った被災者を支援するために現地入りしたボランティアが、地方公共団体に対して被災者情報の開示を求めても、個人情報保護条例の運用として地方公共団体がなかなか開示してくれないことがある。日弁連は、災害救助法、災害対策基本法及び各地方公共団体の個人情報保護条例において、災害時の安否確認等に必要な情報の関係機関共有についての明確な根拠規定を創設すること等を提言している。
- ・平成22年に厚生労働省が実施した抽出調査によれば、約85%の市町村が民生委員に対して何らかの個人情報を提供している。ただし、個人情報を提供していない市町村のうち、約65%が条例で禁止していると回答している。
- ・民生委員や自主防災組織等との要援護者情報の共有に関して、地方公共団体が条例等に第三者提供を可能とする規定を整備するか否か等の問題（平成19年の厚生労働省関係課長連名通知の周知等）について、国の行政機関等がどこまで踏み込んで地方公共団体に共

有を推進する方向性を示すべきかについては、地方分権との関係もあって人によって考え方が違うと思う。基本的に分権的なシステムがとられていることを踏まえる必要がある。

## 2. 第三者機関の意義

### ア 従前の検討

・国生審意見では、当面、主務大臣制を維持することが妥当であるとして、第三者機関の設置については、国際的な整合性も踏まえ、中長期的課題として検討することが必要であるとされていた。

・「社会保障・税番号大綱」では、第三者機関である「委員会」の権限・機能について、「通常は、委員会による監督等は、監督対象機関等に係る既存の監督体制による監督等を前提とし、できる限り効率的に行う」とされている。

・社会保障・税に関わる番号制度の検討における「個人情報保護ワーキンググループ報告書」は、「現行の個人情報保護法の特別法という位置付けとなる番号法において、有効な個人情報保護方策を合理的に措置しようとしても限界があり、一般法の改正も併せて必要であると考えられる」としている。

### イ 検討課題

・個人情報保護法制の執行に、自主性・独立性を保証された第三者機関が関与すべきとの意見については、社会保障・税番号制度の検討における議論を参照しつつも、個人情報保護法制の全体像を視野に入れた構想として、具体的な在り方や想定される効果等を検討する必要がある。

・社会保障・税番号に係る個人情報との関係で設置が検討されている第三者機関に、番号以外に係る個人情報についても苦情の受付や制度運用の監督を行う権限を与えるべきとの意見については、個人情報保護法制の全体像を視野に入れた構想における選択肢の一環として、検討する必要がある。

・個人情報保護法上の主務大臣と第三者機関との間における機能配分等の整理については、番号法における議論の進展を注視しつつ、個人情報保護法制としての全体的な整合性・実効性を確保する観点から、個人情報保護法の在り方についても検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

- ・個人情報保護法を改正せず、番号制度の中で第三者機関がつくられるとすれば、なぜその「番号」を特別に扱うのかという理由が明確にならないまま、「番号」と同様に個人の追跡を可能とするケータイIDやICタグ等の問題について第三者機関が何ら権限を持たないということになりかねない。
- ・番号制度において設置を検討されている第三者機関が、その他の行政機関の個人情報保護についても監督等するのが効率的ではないか。公的機関以外の民間機関における個人情報・プライバシー保護についても、主務大臣制ではなく、法律と技術の専門家を十分に配置した第三者機関で一元化して苦情を受け付け、各事業者を監督したほうがよいのではないか。
- ・主務大臣制は、事業分野の特殊性を勘案した事業者の監督等について一定の成果を上げてきたと思う。主務大臣と共存するような機関のあり方について考えていくべきではないか。事業分野に対する横断的な制度運用の検証ができ、なおかつ制度運用の課題について行政機関に対して監督ができる機関を想定して、議論を進めるべきである。
- ・第三者機関の在り方というときに、現状に欠けているのは、個別救済から制度の在り方を見直すという分野だと思う。主務大臣制は一応いいと思うが、主務大臣制を強調するが余りに、個別救済を統括的に判断するところがないという状況が、第三者機関が必要という議論につながっているのではないか。
- ・認定個人情報保護団体は法的・行政的な権限がなく、そもそも業界内に設置する機関では監視・監督や苦情処理機能の実効性に疑問なしとは言えず、個人情報保護の適正な運用が担保されているとは言い難い。法的な監督権限を付与された独立の第三者機関を設置すべきである。
- ・必要な情報を流通させつつも、情報の流通によって被害に遭う人をちゃんと救済できる制度が必要である。その一環としてEU、デンマーク政府などにおけるような第三者機関がある。モニタリングをしっかりと行い、必要に応じて、勧告、苦情処理を適切に行う権限を持った組織が必要なのであり、条文とか規則にこだわるような議論をしては国民にとっても窮屈な社会になる。
- ・番号法が施行されるより前に、個人情報保護法の改正により、個人情報の取扱い及びプライバシー保護に関する問題一般について、番号制度の構築や新たなネットワーク関連サービス、さらには国際協力にも対応することが可能な体制を整備すべきではないか。
- ・個人情報保護法制は、消費者の保護に尽きるものではなく、行政の在り方にも関わる。消費者委員会で審議するのは無理があるのではないか。
- ・個人情報保護法に基づく第三者機関の設置等、現行法の課題を解決するための法改正について、本専門調査会又は消費者庁では検討できないのであれば、番号制度の構築に伴う第三者機関の設置とともに、個人情報保護法の所管についても再考し、番号制度も含めて個人情報保護制度全体を見直すべきではないか。

### 3. 個人情報保護法制の趣旨と保護法益

#### ア 従前の検討

・国生審意見では、「個人情報」の定義については、国際的な整合性の観点からも、現行の整理で妥当であるとされた。

・経済産業分野を対象とするガイドライン（平成21年10月9日厚生労働省・経済産業省告示第2号。以下、「経済産業ガイドライン」という。）は、個人情報保護法第2条第1項にいう「個人に関する情報」について、「氏名、性別、生年月日等個人を識別する情報に限られず、個人の身体、財産、職種、肩書等の属性に関して、事実、判断、評価を表すすべての情報であり、評価情報、公刊物によって公にされている情報や、映像、音声による情報も含まれ、暗号化等によって秘匿化されているかどうかを問わない」としている。

・経済産業ガイドラインは、個人情報保護法第2条第1項にいう「個人情報」に該当する事例として、「個人情報を取得後に当該情報に付加された個人に関する情報（取得時に生存する特定の個人を識別することができなかったとしても、取得後、新たな情報が付加され、又は照合された結果、生存する特定の個人を識別できた場合は、その時点で個人情報となる。）」を挙げている。

・「社会保障・税番号大綱」は、「『番号』を一定の関数、手順等を用いて変換することで（複数回にわたって変換することを含む。）、新たに符号を生成した場合であって、生成した符号が『番号』と一対一に対応する関係にあるときは、生成した符号についても、『番号』に該当することとする」としている。

#### イ 検討課題

・「特定の個人を識別することができる」（個人情報保護法第2条第1項）という要件の解釈がわかりづらく、法の趣旨にも誤解が生じているとの意見について、法施行後における情報流通手段の変化・情報サービスの展開も踏まえつつ、個人の人格的、財産的な権利利益の侵害を未然に防止しようとする法の趣旨に照らして、対応を検討する必要がある。

・集積・集約された個人情報によって、本人が意図しない形の個人像が構築されたり、特定の個人が選別されて差別的に取り扱われたりするのではないかといった懸念については、個人の自由な自己決定に基づいて行動することが困難となり、ひいては表現の自由を含む基本的人権の行使についても抑制的にならざるを得ず（萎縮効果）、民主主義の危機をも招くおそれがあるとの意見があることも踏まえつつ、個人情報保護法の保護法益との関係を検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

- ・個人情報保護法・個人情報保護条例は、住所氏名保護法のように理解されていて、本来守るべき属性データの保護という認識が置き去りにされているのではないか。
- ・ライフログ活用サービスは、その態様によっては、プライバシーを侵害し得るし、利用者の不安感や不快感を惹起し得るため、事業者は、ライフログの取扱いにあたって、利用者に対して一定の配慮をなすことが望ましい。総務省としては、一定の配慮について指針となる緩やかな原則(配慮6原則)を示して、事業者による自主的なガイドライン等の策定を促している。
- ・IT(情報技術)が進展しており、個人情報の保護を考える場合も、技術と見合っていないかなければならない。技術革新の動向に呼応して、保護しなければいけない情報も変化してくるかもしれない。その辺りを、法の改正も視野に入れて早急に検討してほしい。

## 第2 各論：個人情報保護法制の点検・調整

### 1. 個人情報取扱事業者の範囲

#### ア 従前の検討

・国生審意見では、義務の対象の算定基準である個人情報の保有規模は、意見の段階では、現行の水準が妥当であるとされていた。

・「社会保障・税番号大綱」では、義務の対象となる「法令に基づき『番号』を取り扱い得る事業者」について、個人情報の保有規模による適用の除外は予定されていない。

#### イ 検討課題

・個人情報取扱事業者の要件について個人データによって識別される特定の個人の数による裾切りを行うことに疑問を呈し、少なくとも段階的に **5,000** というしきい値を引き下げていくべきとの意見もあることを踏まえ、現行要件の妥当性及び変更する場合に想定される影響等について検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

- ・消費者から見て、個人情報保護法の対象事業者なのか、そうではない事業者なのか、区別が見えにくい。個人情報保護法の規制対象は、営利的な事業者については件数に制限を設けることなく、すべての事業者を規制の対象とするなど、何らかの対策をとっていただきたい。



## 2. 事業者等の取組

### (1) 利用目的による制限・第三者提供の制限

#### ア 従前の検討

・国生審意見では、①政府は、個人データを第三者に提供できる場合を事例に即して明確化するなど、政府一体としての取組を一層強化すべきこと、②事業者は、消費者等（本人）との関係において、個人データの利用の範囲の広さを適切に定めるべきことが指摘されていた。

#### イ 検討課題

・第三者提供の制限において利益衡量の余地が明示されていないために、本人の権利利益を保護するために必要な開示や、有用な個人情報の利用・流通等（例えば、公務員の職務遂行に係る当該公務員の職及び氏名の報道等）が妨げられているとの意見については、利益衡量の判断に関する紛争を解決する仕組みの必要性と併せて、検討する必要がある。

・行政機関個人情報保護法について、行政機関の判断による外部提供又は目的外利用が認められる場合の範囲が明らかでないために、行政機関の情報開示が必要以上に慎重になっている場合があるのではないかと、あるいは、行政機関の内部で個人情報が転用されるかもしれないという個人の不安感が生じているのではないかと等の意見について、行政機関における運用の実態を把握した上で、個人情報保護法制としての全体的な整合性の観点から、検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・社会生活を営む上では、個人データを一定の範囲で流通させることが必要な場合がある。そのような場合に柔軟に対応するため、第三者提供制限の例外規定に一般条項の利益衡量規定を追加すべきである。
- ・本人の権利利益といっても、その権利利益の範囲がどのようなものかについては、社会的な共通認識があるとは思えない。保護される本人の権利利益と、個人情報が利用・提供されないことの不利益の比較衡量というのは、拠って立つ基盤が具体的に共有されていないという問題がある。第三者機関等による紛争処理・救済の仕組みが入らないと、適切な比較衡量は成り立ちにくいのではないかと。
- ・国会議員や公務員、商業登記簿で公表されている法人の代表者などに関する個人データとそうではない一般私人に関する個人データとでは情報を流通させるべき必要性・相当性と、流通させないことによって保護すべき権利利益の比較衡量は類型的に異なる。従って、これらの場合は第三者提供の制限が適用されないように例外規定を追加すべきである。

- ・公にすべき情報の定義は、第三者提供の問題とは別に、むしろ個人情報保護制度の問題というよりは情報公開制度の問題という部分もかなり大きい。
- ・患者の家族が患者の病状について医療機関から説明を受けたいという場合でも、原則、本人の同意が必要である。家族のそうした意向にもかかわらず、患者本人は家族への情報提供を拒否する場合もあり、医療機関も対応に苦慮していると思う。
- ・行政機関個人情報保護法は、行政機関の判断による利用目的の変更、目的外利用・外部提供を広く認めすぎている。
- ・行政機関個人情報保護法8条2項4号は、1988年法をそのまま入れ込んだために、利用目的以外の目的で保有個人情報の提供を可能とするための「特別の理由」が何かについて確固たる解釈がなく、同号を根拠とした保有個人情報の提供が行われない理由の一つと考えられるのではないか。
- ・個人情報の有用性といっても、行政機関として個人情報の有用性を追求すると、個人情報が二次的に転用される可能性が出てくる。一般的にも、有用性を誰の視点から追求していくかによって、個人情報の使われ方や個人の権利利益との関係が変わってきてしまう。有用性というのは、あくまでも個人の権利利益の侵害がない場合や、個人の権利利益の制約がやむをえないと社会的に合意されている範囲で考えるべきではないか。

## (2) 事業者による任意の取組

### ア 従前の検討

- ・基本方針では、①保有個人データの利用停止等、②委託処理の透明化、③利用目的の明確化、④取得元等の具体的明記について、「事業者が個人情報保護を推進する上での考え方や方針（いわゆるプライバシーポリシー、プライバシーステートメント等）」に盛り込み、本人からの求めに一層対応していくことが重要である考慮事項とされている。

### イ 検討課題

- ・①保有個人データの利用停止等、②委託処理の透明化、③利用目的の明確化、④取得元等の具体的明記等、プライバシーポリシー等に基づく事業者による取組については、事業者の自主的な取組に委ねるのでは不十分ではないかとの意見もあることを踏まえ、その進行状況及びプライバシーポリシー等の役割を検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・個人情報の取得元についても、本人開示の対象とすべきではないか。訂正、利用停止等を遡って求め、また不適正な取得や違法な第三者提供を是正するためにも必要である。
- ・個人情報保護方針は、かなり形骸化しているのが現状である。事業者における個人情報の取扱い状況の透明性を確保するために必要な表示として、個人情報保護方針の位置付け

を検討する必要がある。連邦取引委員会法のように、表示と実際の取扱い状況が異なる場合には何らかの処分があるという表示義務によって、適正な表示・実効性を担保することも検討すべきである。

- ・個人情報取扱事業者が公表すべき情報等に過不足があるとすれば、個人情報保護法第 24 条のような定めとして十分に規定すべきであり、個人情報保護方針の拘束力を通じた間接的な規制は導入すべきではない。

### (3) 個人情報の取扱いについての従業員の同意

#### ア 従前の検討

・経済産業ガイドラインは、「雇用管理に関する個人情報の取扱いに関する重要事項を定めるときは、あらかじめ労働組合等に通知し、必要に応じて、協議を行うことが望ましい。また、その重要事項を定めたときは、労働者等に周知することが望ましい」とした上で（雇用管理に関する個人情報の適正な取扱いを確保するために事業者が講ずべき措置に関する指針（平成 16 年 7 月 1 日厚生労働省告示第 259 号）参照）、従業員を対象とするモニタリング（従業員の業務状況をビデオ等で監視すること）に関する事項等を上記「重要事項」として、モニタリングを実施する上での留意点を示している。

#### イ 検討課題

・事業者が、従業員に対して提出を求める誓約書・同意書等に、家族情報の提供、モニタリング又は個人情報の漏えい事故等に係る損害賠償等に同意する条項が含まれている事例があるとの指摘を踏まえ、個人の権利利益を画一的に処分させることの相当性等について議論が尽くされていないのではないかとこの意見について、検討する必要がある。

#### (参考) 審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

- ・従業員が提出を求められる誓約書・同意書は、約半数以上が損害賠償に応じる条項や、家族情報の提供、監視をすることに合意をする条項が含まれている。特に、労働組合のない企業については、内容を十分に理解しないまま提出するとか、管理強化されるといったおそれもあるのではないかと感じる。
- ・多くの企業で従業員が提出を求められる誓約書の内容は、従業員が取扱う個人情報の内容や分量にかかわらず、一本化しているのではないかと思う。本来は接触する個人情報の度合い等によって誓約書の内容も異なるべきではないか。
- ・個人情報の漏えい等を防止するためにモニタリングを受けている労働者の負担という問題は、個人情報保護に関する法律に起因するものというよりは、どちらかというガイドラインや社内のルールに起因するものと感じている。企業と従業員・労働組合員、お客様が、個人情報保護法の目指すものが何なのかということは今一度理解することが重要だと思う。その理解を踏まえた上で、現状に照らして必要な取組が何なのか、ルールを見直し

ていく必要が出てくる。

- ・従業者のモニタリングについて、厚生労働省・経済産業省のガイドラインでは、労働組合等に対する通知・協議、労働者に対する周知等が望ましいとするにとどまっているが、プライバシーの問題としてもう少し深い議論が必要ではないか。

#### (4) 安全管理措置の水準

##### ア 従前の検討

・国生審意見では、事業者の情報セキュリティ対策の水準向上が図られることが重要であり、事業者の取組を促進するための施策、人材育成及び必要な知識の普及啓発等が必要であるとされていた。

・「国民を守る情報セキュリティ戦略」（平成 22 年 5 月 11 日情報セキュリティ政策会議決定）では、「企業から個人情報等の情報の漏えいを防止する観点から、情報の適切な暗号化等を促進するため、漏えいした個人情報に適切な技術的安全管理措置が施されていた場合の手続の簡略化等、各事業分野の特性を踏まえつつ、事業者に暗号化等を行うインセンティブを付与するための見直しを行う」とされた。

・経済産業ガイドラインでは、個人データの漏えい等の事案が発生した場合について、「高度な暗号化等の秘匿化が施されている場合」には、二次被害の防止の観点から公表の必要性がないとして、事実関係等の公表を省略することを許容している。

・電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン（平成 22 年 7 月 29 日総務省告示第 276 号）では、「個人情報の漏えい等がノートブック型パーソナルコンピュータ等の紛失、盗難、破損等により発生したものであって、かつ、本人に対して二次被害が生じないよう適切な技術的保護措置が講じられているとき」には、事後の対応が軽減されている（第 22 条各項）。

##### イ 検討課題

・事業者等は、事故を未然に防止するための措置のほか、事故が発生した場合の二次被害の拡大を抑止するための対策として、暗号化をはじめとした適切な技術的保護措置等を講じることが望ましいが、この点について個人情報保護法上どのように事業者等の取組を促進することができるか、検討する必要がある。

る。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

- ・事故前提社会における対策の推進として、暗号化等の技術的な二次被害防止策の実施についても選択肢とすることによって、事故発生後の被害を防止する技術的対策の実施を促すことが可能になると考えられる。この観点から、個人情報保護に係る主務省庁のガイドライン等が検討されていくことが望まれる。
- ・本人への通知や公表の省略を認めてもよいと考えられる情報セキュリティ技術として、「存在してもアクセスさせない技術」(秘密分散等)、「消去してしまう技術」(遠隔消去、時限消去等)のような対策が有益との意見がある。ただし、いずれも公的な認証制度がないため、法令で求めるレベルに十分な安全管理措置の判断基準はどのように確保するのが課題である。
- ・技術の安全性が変化することや、より安全性の高い技術が登場することも考えられ、適切な技術的保護措置については、必要に応じて見直しを実施することが適当である。
- ・クラウド・コンピューティングのセキュリティについての議論は、データベースのアーキテクチャについての認識が欠けていることが多い。米国のデータベースでは、個人情報は塊としてではなく分散して格納されており、一部のデータベースが攻撃を受けてコピーされても、何なのかが理解できないようにされている。セキュリティについては、このような議論も深めた上で、検討する必要がある。

### 3. 本人関与の在り方

#### (1) 開示・訂正・利用停止の求め

##### ア 従前の検討

・基本方針では、「個人情報の利用・提供あるいは開示・不開示に関する本人の不平や不満は、訴訟等によるのではなく、事案の性質により、迅速性・経済性等の観点から、むしろ苦情処理の制度によって解決することが適当なものが多いと考えられる」とされている。

・東京地判平成 18 年 6 月 27 日判例時報 1978 号 27 頁は、個人情報保護法第 25 条第 1 項について、「本人に保有個人データの開示請求権を付与した規定であると解することは困難であって、本人は、同項の規定に基づき、個人情報取扱事業者に対し、保有個人データの開示を裁判手続により請求することはできないというべきである」との判断を示した。

##### イ 検討課題

・保有個人データの開示・訂正・利用停止の求めについて、具体的請求権を付与する趣旨であることを明確にすべきとの意見について、検討する必要がある。

・保有個人データの開示については、手数料の額を高額に定める事業者が存在すること、又は制度の理解が十分でない認定個人情報保護団体が存在すること等の事情から、本人関与の制度としての実効性が妨げられている場合があるとの意見について、検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

・個人情報保護法 25 条 1 項に基づく保有個人データの開示の求めについて、裁判上行使できる権利ではないとした裁判例があるが、立法過程に照らして誤りである。法改正により、請求権を付与した趣旨であることを明記すべきである。

・本人情報開示請求に対する対応が、認定個人情報保護団体ではほとんど考えられていないのではないか。苦情の申立てが機能せず、他方で裁判例との関係で訴訟も提起できないというケースがある。

・病院等では、開示請求をするための手数料が高額に定められる場合が少なくなく、権利なのに非常に行使しにくいという問題がある。

## (2) 苦情の円滑な処理

### ア 従前の検討

・基本方針では、「国民生活センターは、自ら個人情報に関する苦情相談に取り組むほか、消費生活センター等の各種相談機関と連携を図りつつ、研修等の実施による専門知識を有する相談員の育成、苦情処理に関するマニュアルの作成・配布等により、窓口対応の強化を支援する」とされている。

・認定個人情報保護団体は、苦情の解決について必要があると認めるときは、事業者に対し、説明又は資料の提出を求めることができ、事業者は正当な理由がない限りこれを拒んではならない(個人情報保護法第 42 条第 2 項及び第 3 項)。

### イ 検討課題

・各地方公共団体や認定個人情報保護団体による苦情処理の取組について、より一層、効果的な解決がなされるよう、相談業務等における知見を蓄積し、個人や事業者の間における認知度を高めるために、国が講ずべき必要な措置(個

個人情報保護法第9条参照)の在り方を検討する必要がある。

・消費生活センター等が行う相談業務に伴う事業者への照会について、成りすまし等の懸念に配慮しつつも、運用の在り方を検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

・この会議でヒアリングの対象とした国民生活センターについて、直接相談の廃止が閣議決定された。いわゆる個人情報の相談窓口は、各自治体にはそれぞれあるかと思うけれども、現在相談窓口がどういうふうになっているのか、今後どういうふうを考えていけばいいのか検討する必要がある。

・相談処理の過程で、本人に代わって消費生活センターが事業者にお問い合わせをする場合、個人情報が開示されない場合が多い。

#### 4. 国際的な整合性

##### ア 従前の検討

・基本方針では、「法のルール及び基本方針に基づいて個人情報保護の取組を推進するに当たっては、OECDをはじめとして、アジア太平洋経済協力(APEC)、欧州連合(EU)等様々な場で進められている国際的な取組を踏まえ、プライバシー保護に関する越境協力執行等、国際的な協調を図っていくとともに、併せて我が国の法制度についても国際的な理解を求めていくことが重要である」とされている。

##### イ 検討課題

・個人情報保護制度の国際的な整合性については、我が国の法制度に対する国際社会の理解を求めていくとともに、国外で活動する事業者等のニーズも踏まえつつ、協調の在り方を検討する必要がある。

・OECDやAPEC等で取組が行われている越境執行協力への対応については、引き続きその進捗状況を確認する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言(個別意見)・ヒアリングの概要

・EUの個人データ保護指令は、十分なレベルの保護を講じていない第三国へのデータ移転の禁止を求めている。オーストラリアの制度が不適合と判断された理由を検証することは、個人情報保護法が国際的な視点からみた場合に十分なレベルに達しているのかを確認する上で重要である。

- ・ E Uの個人データ保護指令に基づく第三国移転制限条項をクリアするためには、①充分性の認定を受ける、②セーフ・ハーバー協定に取り組む、③個別のケースに応じて拘束的企業準則（B C R）や標準契約等を活用する、という3つのアプローチがある。
- ・ E U域外への個人データ移転については、独立した第三者機関の問題のほか、制裁措置まで含めた権利救済の実効性に疑問が持たれている。現在、我が国の事業者は、標準約款あるいは契約条項で対処しているようである。E Uの要請と事業者の要請の両方を整理する必要がある。
- ・ O E C D等の国際的な制度形成に関して国としての意見を示したり、国の制度の在り様や世界的な情報の流通について日本としての姿勢を示す上で、窓口となるコミッショナーのような存在が不可欠である。
- ・ A P E Cにおける越境執行協力の取組（パスファインダー・プロジェクト）については、日本の個人情報保護法における主務大臣制を踏まえ、各省庁間で連携して対応する方向で調整中である。
- ・ 国内的にみれば、クラウド・コンピューティングを用いたサービスを活用する事業者にとって、第三国に対する個人情報の移転に制限がないことは、事業者にとってメリットである。しかし、国際的にみれば、我が国を介した第三国への移転についてデータ・ロンダリング、データ・ヘイブンという問題が生じる可能性もあり、このまま放置してよいかどうかは、今後の課題である。

## 5. 特定分野の運用

### (1) 格別の措置とガイドラインの在り方

#### ア 従前の検討

・ 国生審意見では、「特に適正な取扱いを確保すべき個別分野については、既に業法による守秘義務、規則やガイドラインによる厳格な安全管理措置等により、格別の措置が講じられていることから、引き続き現行の枠組みの下、動向を注視することが適当である」とされていた。

・ 「社会保障・税番号」に係る個人情報の取扱いについては、いわゆる第三者機関による監督等も含めて、「番号法」が個人情報保護法等の特別法として整備される方向で検討が進められている。

・ 「社会保障・税番号大綱」では、「今般、番号制度の導入に当たり、番号法において『番号』に係る個人情報の取扱いについて、個人情報保護法より厳格な取扱いを求めることから、医療分野等において番号制度の利便性を高め国民に安心して活用してもらうため、医療分野等の特に機微性の高い医療情報等の取



扱いに関し、個人情報保護法又は番号法の特別法として、その機微性や情報の特性に配慮した特段の措置を定める法制を番号法と併せて整備する」とされている。

・個人情報保護法第 50 条第 1 項各号は、同法の規律と関連する可能性が高いにもかかわらず、行政機関による権限行使との関係で特に自律性が要請される分野（報道機関等による報道目的等）における個人情報の取扱いについて、それぞれの個人情報取扱事業者が自主的に必要な措置を講ずるよう努めなければならないとした上で、個人情報取扱事業者の義務を定める規定の適用を除外することとしている。

#### イ 検討課題

・「個人情報の性質及び利用方法にかんがみ、個人の権利利益の一層の保護を図るため特にその適正な取扱いの厳格な実施を確保する必要がある個人情報」（個人情報保護法第 6 条）については、各分野のガイドラインと個人情報保護法との間の対応関係等がわかりづらいとの指摘を踏まえて、具体的な問題の所在について、検討する必要がある。

・社会保障・税番号制度が導入される場合、基本法制としての個人情報保護法との関係で、個人情報保護のための格別の措置（個人情報保護法第 6 条）の一部を構成する特別法として整備される可能性がある。社会保障・税番号制度の導入により、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護すること」（個人情報保護法第 1 条）のバランスが損なわれることのないよう、個人情報保護法制としての全体的な整合性の観点から、立法の動向を注視する必要がある。

・今後、社会保障・税番号制度の検討が進み、特別法が定められるような場合には、報道機関が報道目的で個人情報を取り扱う場合等に対する義務規定の適用の有無や、監督機関による権限行使の可否等について、個人情報保護法制全体の整合性の観点から注視する必要がある。

（参考）審議の過程における委員発言（個別意見）・ヒアリングの概要

・電気通信事業については、一般法とガイドラインの間で違いが大きく、これがガイドラインという形で適用されていていいのかという疑問がある。一般的な個人情報保護法ができた以上、個別法としての法律を国会で審議した上で、ガイドラインでさらに細密化すべきである。

- ・電気通信事業においては、個人情報保護法が求める内容より一段と高い水準で事業者を規律している。主務大臣としては、新規サービスの展開が円滑に進むよう、通信の秘密等の観点も含めて、関係者間で速やかに具体的な対応策を整理している。
- ・医療分野では、個人情報保護法以外にも法令に基づく義務が多い上、さらにガイドラインや各種基準等が多岐にわたって複雑に定められている。事業者の規模や体制によって取組に大きな差があり、急速に電子化が進んでいる現状において、普及啓発等の対策が喫緊の課題となる。
- ・事業者としては、余分な個人情報をもちたくないというのが本音である。ところが、番号制度では、個人を識別する情報に結び付いたデータに新たな「番号」を追加するという設計がなされている。これは、システマ的・設計的にリスクとコストを民間に分散しようとする考え方である。制度設計に際しては、民間事業者に対して不必要な情報管理を強いることのないよう、配慮すべきではないか。
- ・個人情報保護法では、報道機関等について義務規定の適用を除外する規定がある。番号法の場合は報道機関も第三者機関による監督・監視の対象にするのかどうか、個人情報保護法で義務規定の適用が除外されている部分とどのように整合性をとるのか、検討する必要がある。
- ・『番号』に係る個人情報」は、個人情報取扱事業者が、雇用管理に関する情報として取り扱っている情報でもあり、従来から個人情報保護法の対象となる「個人情報」にあたる。そのため、当該情報の取扱いに関して問題が発生した場合、番号法の第三者機関と個人情報保護法の主務大臣の権限行使の境界は必ずしも明確ではない。

## (2) 情報保護評価

### ア 従前の検討

・社会保障・税番号大綱では、「『番号』に係る個人情報の適正な取扱いを担保するため、『番号』に係る個人情報の保護に関する事前評価（以下『情報保護評価』という。）を実施し、情報システムの構築又は改修が『番号』に係る個人情報へ及ぼす影響を評価し、その保護のための措置を講じることとする」とされている。

・社会保障・税番号大綱では、行政機関及び関係機関は、情報保護評価の結果を第三者機関に報告して承認を受けるものとされている。また、地方公共団体及び法令に基づき「番号」を取り扱える事業者は、任意に情報保護評価を実施することができる」とされている。

### イ 検討課題

・大量の個人情報を取り扱うシステムが構築される場合について、個人情報の保護に関する事前評価（情報保護評価）の実施を推進すべきではないかとの意

見について、社会保障・税番号の制度設計を通じた方法論の蓄積を参考にしつつ、検討する必要がある。

(参考) 審議の過程における委員発言 (個別意見)・ヒアリングの概要

- ・ 新たな行政情報システムの検討等に鑑みれば、プライバシー侵害については司法による事後救済のみでは個人の権利利益保護が十分でない場合がある。諸外国では、プライバシー影響評価 (PIA) と呼ばれる事前手続きが実施されている。
- ・ 海外では、システムを構築する段階からプライバシー保護を考慮するプライバシー・バイ・デザインや、第三者による追跡を拒否する **Do not Track** 原則、あるいは **Right to be forgotten** というような考え方が出てきている。こうした問題についても将来を見据えて取り組んでいかなければいけない。
- ・ 大量の個人情報を取り扱うシステムを構築等する場合は、プライバシーに対する影響評価の実施と、結果の公表を義務付け、問題点を回避または緩和するための変更を促す仕組みを構築すべきである。

# 集团的消費者被害救済制度専門調査会 報告書

平成 23 年 8 月

消費者委員会 集团的消費者被害救済制度専門調査会

## 目次

はじめに	1
第1 消費者被害の実態と新たな訴訟制度の必要性	3
1. 消費者被害の実態	3
2. 新たな訴訟制度の必要性	7
第2 手続の枠組み	9
1. 諸外国の制度について	9
2. 手続モデルについて	9
3. 手続の概要	11
第3 一段階目の手続	13
1. 訴えの提起	13
2. 共通争点に関する審理	19
3. 判決以外の訴訟の終了	20
4. 判決	21
5. 上訴	22
第4 二段階目の手続	24
1. 基本的な考え方	24
2. 簡易な手続の開始	24
3. 二段階目の手続への加入を促すための通知・公告	25
4. 二段階目の手続への対象消費者の加入等	27
5. 簡易な手続の審理	28
6. 決定	29
7. 異議申立て（異議訴訟の提起）	30
8. 訴訟手続における審理	30
9. 訴訟手続における判決	31
10. その他	31
第5 制度の実効性を高めるための方策	33
1. 基本的な考え方	33
2. 適格消費者団体への支援について	33
3. 対象消費者への通知・公告に係る環境整備について	34
終わりに	35

集団的消費者被害救済制度専門調査会 審議経過

集団的消費者被害救済制度専門調査会 委員名簿

参考資料

## はじめに

近年、消費生活相談件数は依然として高水準のまま推移しており、その内容は産業技術の発達や経済活動の複雑化に伴い、多様化する傾向を見せている。また、少額同種の被害が多発するという特性がある消費者被害では、紛争解決に要する費用及び労力との関係のみならず、消費者と事業者との間における情報や交渉力の非対称性等の構造的格差から、消費者が事業者に対する請求権を有していたとしても、個々の消費者が自ら訴えを提起して被害の回復を図ることを断念しがちである。

このような観点から、消費者被害の防止と円滑な被害回復の方策の必要性が長年指摘されてきたところ、消費者団体訴訟制度（内閣総理大臣の認定を受けた適格消費者団体が、事業者の不当な行為について差止請求をすることができる制度）の創設等の施策が講じられることで、消費者被害の防止については一定の成果が得られたものの、消費者被害の特性を踏まえたより実効的な集団的消費者被害救済制度の在り方を検討する必要性が指摘されてきた（参考1）。

消費者庁及び消費者委員会設置法附則第6項では、「消費者庁関連三法の施行後3年を目途として、加害者の財産の隠匿又は散逸の防止に関する制度を含め多数の消費者に被害を生じさせた者の不当な収益を剥奪し、被害者を救済するための制度について検討を加え、必要な措置を講ずるもの」とされ、また同法案に対する附帯決議においては、いわゆる父権訴訟、適格消費者団体による損害賠償等団体訴訟制度等の活用を含めた幅広い検討を行うこととされている（参考2）。

また、集団的消費者被害救済制度については、平成21年9月に取りまとめられた内閣府国民生活局「集団的消費者被害回復制度等に関する研究会」報告書を踏まえ、平成22年9月に取りまとめられた消費者庁「集団的消費者被害救済制度研究会」報告書において、集団的消費者被害救済制度に係る論点の整理と選択肢の提示が行われている。

さらに、消費者基本計画（平成22年3月30日閣議決定、平成23年7月8日一部改定）においては、集団的消費者被害救済制度について、平成23年夏に制度の詳細を含めた結論を得るとともに、平成24年常会への法案提出を目指すこととしている（参考3）。

これらの経緯を踏まえ、集団的な消費者被害の救済に関する制度の在り方を調査・審議するため、消費者委員会は平成22年8月に集団的消費者被害救済制度専門調査会を設置し、平成22年10月28日に第1回専門調査会を開催した。以降、平成23年8月19日までに専門調査会を計15回開催し、訴訟制度に関して調査・審議を行った（参考4、5）。これまでの調査・審議を踏まえ、

本専門調査会は、集団的な消費者被害の救済に関する制度の在り方について、以下のとおり報告書の取りまとめを行ったので、消費者委員会に報告する。

## 第1 消費者被害の実態と新たな訴訟制度の必要性

### 1. 消費者被害の実態

(1) 消費者被害の現状を PIO-NET<sup>1</sup>情報に基づき概観すると、消費生活相談件数は依然として約 90 万件と高い水準で推移している（参考6）。その内訳を見ると、取引に関する相談（「契約・解約」と「販売方法」のいずれかが問題となっているもの）が多く寄せられており、取引に関する相談の件数は全体の約 86%となる 70 万件超と依然として多いことが示されている（後掲図1）。

(2) 消費者被害の金額について見ると、2009 年度の相談件数で上位を占める商品役務に関する相談について金額帯ごとの割合に関しては、「サラ金・フリーローン」に関する相談などで、やや高額な相談が多く見られるが、「アダルト情報サイト」、「賃貸アパート・マンション」、「移動通信サービス」に関する相談などでは、50 万円未満の相談が9割以上を占めている。（参考7）。他方、①平均契約金額及び②平均既支払金額を見ると、「サラ金・フリーローン」で①2,935,357 円②630,233 円、「アダルト情報サイト」で①101,061 円②8,938 円、「デジタルコンテンツ」で①224,444 円②59,322 円、「商品一般」で①988,840 円②96,024 円、「賃貸アパート・マンション」で①254,806 円②142,991 円となっている（参考8）。また、販売方法・手口別に見た場合において、①平均契約金額及び②平均既支払金額を見ると、「インターネット通販」で①177,067 円②72,848 円、「家庭訪販」で①1,480,987 円②784,527 円、「電話勧誘販売」で①1,421,857 円②989,786 円となっているほか、「次々販売」で①2,492,341 円②2,058,270 円、「利殖商法」で①6,099,662 円②4,831,055 円、「過量販売」で①2,270,807 円②1,728,917 円となっており、一概に消費者被害が少額の被害にはとどまっていな実情がうかがえる結果となっている（参考9）。

さらに、高額な被害が生じていることがわかる販売手法について、契約当事者の平均年齢を見ると、「家庭訪販」で男性 58.8 歳・女性 62.3 歳、「電話勧誘販売」で男性 52.9 歳・女性 57.8 歳、「次々販売」で男性 57.0 歳・女性 61.4 歳、「利殖商法」で男性 58.5 歳・女性 64.3 歳、「過量販売」で男性 56.4 歳・女性 57.3 歳となっており、比較的高い年齢層において高額な被害が発生している特徴がある（参考9）。

---

<sup>1</sup> 全国消費生活情報ネットワーク・システム（国民生活センターと全国の消費生活センターをネットワークで結び、消費者から消費生活センターに寄せられる消費生活に関する苦情相談情報（消費生活相談情報）の収集を行っているシステム。）をいう。



(3) 被害に遭った際の行動について見ると、内閣府国民生活選好度調査（平成 19 年度）によると、平成 18 年の 1 年間に消費者被害を受けたことがあると回答した者に、その被害についてどこかに相談したり伝えたりしたかについて尋ねたところ、「どこにも相談することも伝えることもしなかった」と答えた者が 32.1%となっており、被害を受けても何ら解決策を模索することなく泣き寝入りをしている場合が多いことがうかがえる（後掲図 2）。

また、消費者庁が行った消費生活ウォッチャー調査<sup>2</sup>に基づいて、「被害に遭ったときの実際の対応」と「被害に遭ったと想定した場合の対応」について比較したところ、被害を受けた場合に、相談後に被害回復のための行動を何かとるかどうかについて大きな差異が見られる。すなわち、被害を実際に受けていない場合には、相談後特に行動をとらないと考えている割合が低く、消費者は被害を受けた場合には何らかの被害回復のための行動をとることを想定している。その一方で実際に被害を受けた場合には、相談をしても特に行動をとらなかったとする割合が高くなっており、消費者被害を受けた場合、被害回復のための行動をとりにくいという実情がうかがえる。また、弁護士・司法書士、相談機関等に交渉を依頼するかどうかについて尋ねたところ、被害に遭っていない消費者が被害に遭った場合に依頼すると答えた割合は 54.0%であるのに対し、実際に被害に遭った消費者が依頼したと答えた割合が 6.2%となっており、被害回復のために専門家の知見が活用されているとは言い難い状況が見受けられる（後掲図 3）。そのほか、被害や問題に遭った者が問題処理行動においてどのような過程をたどったかについて調査した例では、商品・サービスに関連して問題経験があった者<sup>3</sup>を 1000 とした場合、「弁護士などに相談・依頼」した割合は 37 となり、「裁判所手続」に至った割合は 9 となっている<sup>4</sup>（後掲図 4）。

---

<sup>2</sup> 消費者庁が行った施策の認知度や消費者行政に対する評価等を調査テーマとして設定し、当該施策等の効果の検証や消費者庁が行う施策に必要な情報を収集することにより、消費者の視点に立った消費者行政の推進に資するものとして行う調査。

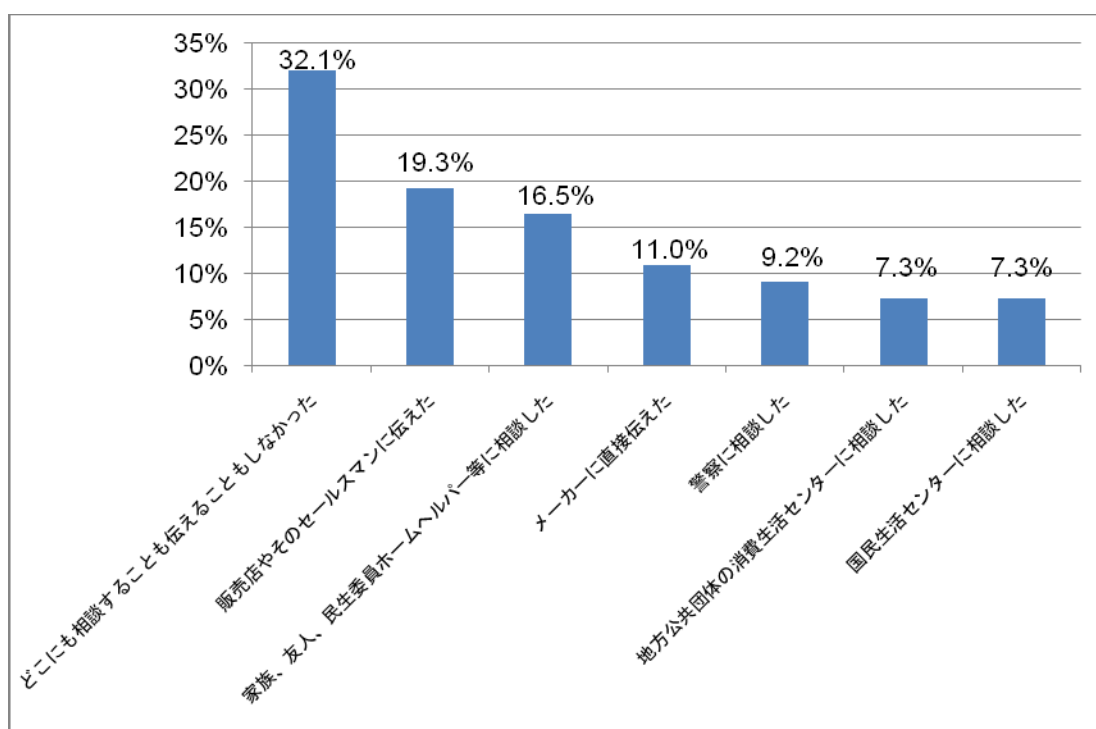
<sup>3</sup> 「商品やサービスの内容、品質、代金について何か問題を経験されたことがありますか（訪問・勧誘販売、通信販売、インターネット上での売買を含む）の問に対して問題を経験したと答えた者」

<sup>4</sup> 村山眞雄＝松村良之編『紛争行動調査基本集計書』（2006 年）

○図1 相談の内容別に見た推移<sup>5</sup>（国民生活センター『2009年度のPIO-NETにみる消費生活相談の概要』表4より<sup>6</sup>）

相談内容別分類	2007年度		2008年度		2009年度	
	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)
契約・解約	855,561	81.4	761,434	80.1	703,591	78.2
販売方法	426,080	40.6	368,944	38.8	342,992	38.1
価格・料金	163,302	15.5	151,263	15.9	149,668	16.6
品質・機能・役 務品質	104,450	9.9	102,733	10.8	110,866	12.3
接客対応	101,109	9.6	99,856	10.5	114,647	12.7
表示・広告	45,355	4.3	41,808	4.4	41,318	4.6
法規・基準	39,806	3.8	36,097	3.8	32,302	3.6
安全・衛生	31,184	3.0	30,163	3.2	33,006	3.7
取引	933,359	88.9	835,074	87.9	775,268	86.2
安全・品質	113,373	10.8	110,832	11.7	120,742	13.4

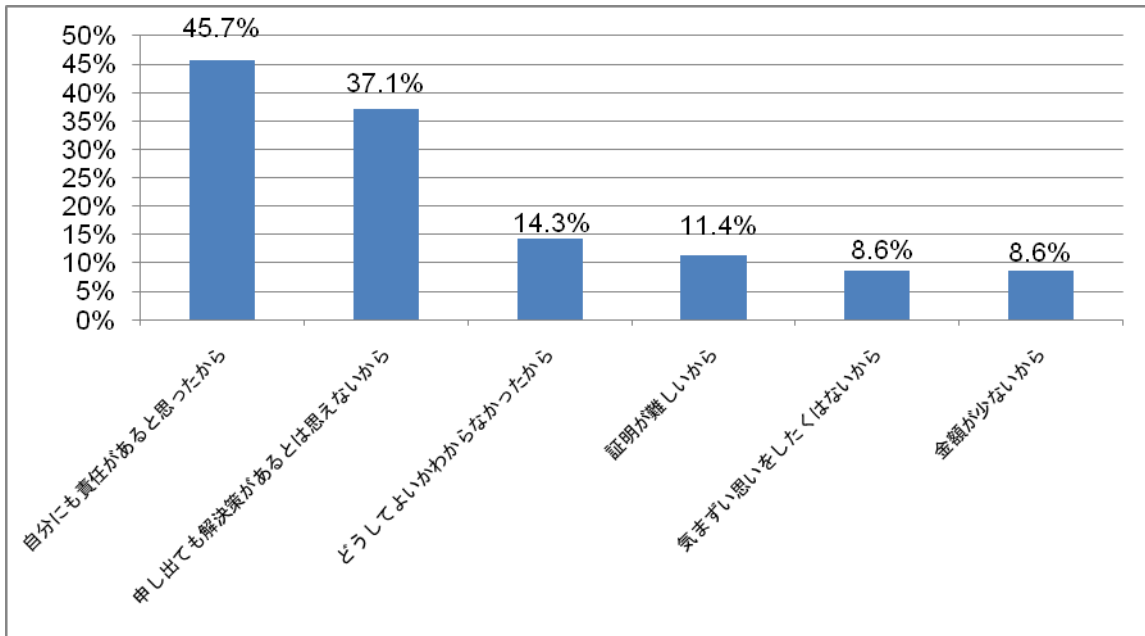
○図2 国民生活選好度調査（平成19年度）より  
消費者被害の相談状況について（抄）



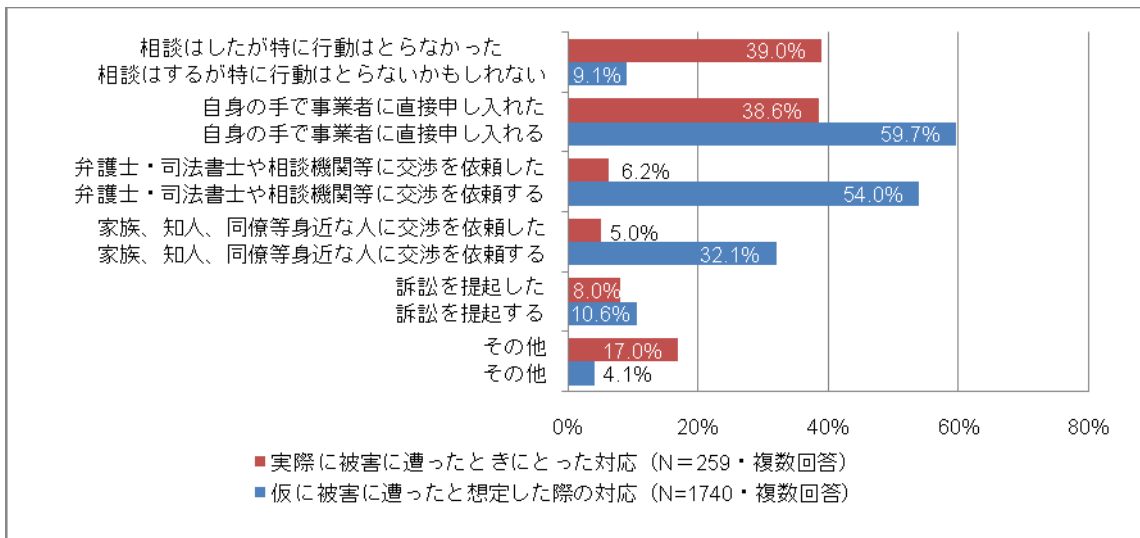
<sup>5</sup> 表中の割合は、年度別総件数を100として算出した値であり、相談内容別分類は複数回答。

<sup>6</sup> [http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20100804\\_3.pdf](http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20100804_3.pdf)

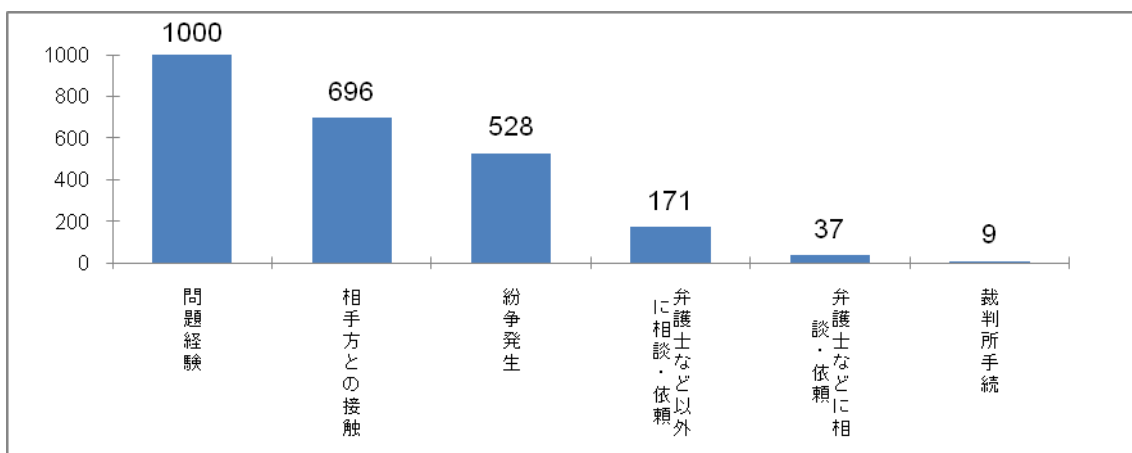
被害に遭ったときに相談しなかった理由（抄）



○図3 被害に遭ったときの実際の対応と、被害に遭ったと想定した場合の対応について（「平成22年度第1回消費生活ウォッチャー調査」より）



○図4 商品・サービスに係る紛争の問題処理過程の構造（村山眞雄＝松村良之編『紛争行動調査基本集計書』165頁より）



## 2. 新たな訴訟制度の必要性

被害救済は、被害者がその請求権を行使することにより図ることが基本であり、当事者間の交渉や裁判外紛争解決手続を利用すること等によっても被害救済を図ることができなければ、最終的には訴訟手続によることとなる。民法や消費者契約法等の実体法により請求権の発生が認められるとしても、その請求権を行使するための手続が整えられていなければ、結局、被害救済は図られないこととなり、この観点からは、消費者がその請求権を行使するための手続が十分に備えられていなければならないと考えられる。

しかしながら、被害に遭った消費者が現行の訴訟制度を利用するためには相応の費用・労力を要するところ、消費者被害事案においては、事業者による事業活動が反復継続的に行われることに伴って多数の同種被害が発生する一方、消費者と事業者との間には情報の質及び量並びに交渉力の格差があり、事案の全容を把握することができない消費者個人では事案の解明が困難であることや、個々の被害が少額であることが多いこと、更には、消費者が被害に遭っていることを自覚しないことがあること等により、個々の消費者が個別に訴えを提起することによって被害救済を図ることが困難である。

これに関し、我が国においては、既に選定当事者や少額訴訟等の制度が存在しているが、消費者被害事案では消費者相互の関係が希薄であることが多く、選定者と選定当事者とが相互に知り合うような前提を欠くこと、先行する訴訟の帰すうを見定めてこれらの制度を活用する手立てがあるわけでもないこと、事実上又は法律上の複雑な争点を含み当事者が多数に及ぶ場合もあること等から、必ずしもこれらの制度だけでは消費者被害の救済を図る上で十分とはい

えない状況にある。また、消費者団体訴訟制度において、適格消費者団体が事業者の不当な行為について差止請求をすることにより、消費者被害の未然防止・拡大防止はある程度図られるが、被害の救済そのものを図ることはできない。さらに、国民生活センターの重要紛争解決手続等のいわゆる裁判外紛争解決手続も活用されており、事案に応じた柔軟な解決も図られているところであるが、相手方事業者が手続に応じない事案も見られるなど、任意の紛争解決手続であることの限界もあると考えられる。

こうした状況を踏まえ、消費者の請求権の実効性を確保するためには、できる限り多数の消費者の請求権を束ねて訴訟を迫ることが有効と考えられ、こうした観点から、消費者被害の特性に応じた実効性のある新たな訴訟制度を創設することが適当である。

そして、一定の主体が可能な限り請求権を取りまとめ、一つの手続において紛争の一次的解決を図ることにより、司法資源の効率的な活用を図ることができるとともに、事業者にとっても、個々の消費者との紛争を別々の手続において解決するよりも、応訴負担を軽減し、裁判所における公正な手続の下で多数の消費者との紛争の解決を図ることができるという利点もあると考えられる。また、このような訴訟制度により、消費者被害の救済の実効性を確保することは、当該被害を生じさせた事業者のみならず、同種の事業を行う他の事業者や消費者一般に対しても、何が違法な行為であるかを具体的に示すこととなり、消費者被害の防止につながるだけでなく、ひいては公正で適正な紛争解決の促進にもつながるものである。

なお、新たな訴訟制度を創設するとしても、それは、実体法上既に認められている消費者の請求権を束ねて行使することができるという選択肢を増やすものにすぎず、事業者に新たな義務を生じさせるものではない。また、当事者間の交渉や裁判外紛争解決手続の利用を何ら妨げるものではなく、事案に応じた適切で柔軟な解決を図るという観点からは、むしろ、当事者間の交渉や裁判外紛争解決手続の利用等によって被害救済を図ることができるのであれば、それは望ましいことである。その観点からは、適切な訴訟制度が存在することは、当事者間の交渉や裁判外紛争解決手続の利用の障害になるものではなく、むしろ、その制度を背景として、当事者間の交渉や裁判外紛争解決手続の利用を促進するという側面もある。さらに、事業者が責任を認めており適切な解決を求めているというような場合であっても、当事者間の交渉や現行の裁判外紛争解決手続の利用において、多数の消費者の請求権を束ねて紛争の一次的解決を図ることは必ずしも容易ではないところ、新たな訴訟制度における和解を活用することなどにより、早期に紛争を解決することが可能であると考えられる。

## 第2 手続の枠組み

### 1. 諸外国の制度について

諸外国においても、集団的な消費者被害事案に対応することのできる様々な制度が設けられているとともに、特に近年、各国における独自の制度創設の動向が見られる。

関連する諸外国の制度としては、概要、個々の権利者による授権ないし届出等を要しないオプト・アウト型（いわば離脱型）、授権ないし届出を要するオプト・イン型（いわば参加型）、両者の併用型がある。また、訴訟手続を二段階に分け、まず責任原因に関する審理・判断を行い、それを踏まえて個々の権利の損害賠償額等の個別争点についての審理・判断を行う二段階型の制度と、そのような区別をしない制度とがある（参考10）。

具体的には、アメリカのオプト・アウト型クラス・アクションは、請求権を束ねて紛争の一回的解決を図るという意味では徹底した制度であるが、民事訴訟の一般的制度の在り方と弁護士制度の在り方とが相まって弊害が生じているとの指摘もあり、アメリカ国内でも制度改正が行われている。カナダには、二段階型のオプト・アウト型クラス・アクションがある。また、ブラジルにおいては、二段階型の集団的権利の行使のための訴訟手続がある。伝統的にオプト・イン型の制度を持っていたヨーロッパ諸国では、アメリカのクラス・アクションをそのまま導入することには否定的であるものの、伝統的なオプト・イン型の制度のみでは実効的な紛争解決が難しいことから、部分的にオプト・アウト型の制度を導入したり（デンマーク、ノルウェー）、二段階型の制度としてオプト・インをしやすくするなどの工夫を検討する（フランス（いわゆるグループ訴権法案））などしている。

### 2. 手続モデルについて

(1) 集団的消費者被害救済制度研究会報告書においては、上記の諸外国の制度や制度設計に関する提案を整理し、A案からD案の4つのモデル案が示されている（参考11）。

A案は、手続を二段階に分け、一段階目の手続において、事業者の責任原因等の対象消費者の請求に共通する争点（以下「共通争点」という。）に関して判決をした後、対象消費者が二段階目の手続に加入し、最終的には対象消費者の請求について判決をするものであり、ブラジルの制度やフランスのグループ訴権法案を参考にしたものである。

B案は、手続を二段階に分け、除外の申出をした消費者に係るものを除き、

共通争点を審理して判決をした後、対象消費者が二段階目の手続に加入し、最終的には対象消費者の請求について判決をするものであり、カナダのクラス・アクションを参考にしたものである。

C案は、除外の申出をした消費者に係るものを除き、対象消費者の請求権の成否を一括して審理し、総員に対して支払うべき金額の総額について判決をするものであり、アメリカのクラス・アクションを参考にしたものである。

D案は、手続追行主体が授権を受け、多くの消費者の請求権を束ねて審理し、判決をするものであり、スウェーデンの集団訴訟などを参考にしたものである。

- (2) 本専門調査会においては、以上を前提に比較検討をすることとしたが、D案については、既存の法制度と整合性が取りやすいという利点があるものの、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うことが多いといった指摘があり、消費者被害救済の観点からは、現行制度と比べより実効性のあるものとしてA案ないしC案が提案されているところであるので、それらを中心に検討することとした。

B案における一段階目の手続の判決、C案における判決については、判決の効力が有利・不利を問わず対象消費者にも及ぶとされることにより、紛争の一回的解決を徹底するといった長所ないし利点がある一方、その裏返しとして、判決の効力を有利にも不利にも受ける対象消費者の手続保障が特に重要であり、手続から除外を申し出る機会を与えるための通知・公告が確実に行われる必要がある。この点については、例えば、どのように除外を申し出る機会を与えれば手続保障として十分であるのかといった課題のみならず、そもそも除外を申し出る機会を与えれば手続保障として十分であるのかといった理論的な課題や、通知をするための対象者の特定を手続の早期の段階でどのように行うのか、通知・公告の費用を誰がどのように負担するのかといった実務的な課題が多数残されていると考えられる。

さらに、C案については、多くの事案では、実体法に特別な損害算定のルールを置かなければ、個々の対象消費者を特定せずにその総員に対して支払うべき金額の総額を算定することは困難と考えられる上、分配手続についても、誰がどのようにして適切な分配者を選任し監督するのか、分配方法に関する争いをどのように解決するのか、分配に際して金員に過不足が生じた場合の取扱いなど制度設計上の課題が多数残されていると考えられる。

これに対し、A案については、一段階目の手続において、共通争点が審理・判断され、その判決の結果を二段階目の手続において消費者が有利に活用することができることとするものであり、対象消費者の手続保障の問題を回避

することができるとともに、被害を受けた消費者が訴訟手続きに関わりやすくなるという点において、消費者被害を救済する制度として、相応に実効性があると考えられる。

- (3) そこで、本専門調査会としては、紛争の一回的解決を図ること等のB案及びC案の長所ないし利点と考えられるところをできる限り加味しつつ、判決効の拡張によって不利益を受ける被告の利益にも配慮して、A案について具体的な制度設計を検討することとした。その際、我が国の既存の民事訴訟制度との整合性を図るとともに、後述するとおり、適切な手続追行主体の選定等により、制度の濫用その他の弊害が発生しないように制度設計を検討することとした。なお、C案については、本制度の施行後の状況を踏まえ、その長所ないし利点と考えられるところを更に加味すること等について引き続き検討すべきとの指摘もあった。

### 3. 手続の概要

- (1) 手続の概要は以下のとおりであり、第3、第4において詳論する（参考12）。

#### (2) 一段階目の手続

##### ①〔訴えの提起〕

新たな認定を受けた適格消費者団体が、共通争点について確認を求める訴えを提起する。

##### ②〔共通争点に関する審理〕

裁判所は、共通争点について、原則として、民事訴訟法の規律に従い審理をする。

和解等により訴訟が終了することもあり得る。

##### ③〔判決〕

裁判所は、共通争点について確認する判決を行う。判決は、二段階目の手続に加入した対象消費者に対しても効力が及ぶこととする。

##### ④〔上訴〕

判決について、原告及び被告は、上訴をすることができる。

#### (3) 二段階目の手続

##### ①〔簡易な手続の開始〕

一段階目の手続における（一部）認容判決が確定したときは、一段階



目の手続の原告であった適格消費者団体（以下「申立団体」という。）が、二段階目の手続開始の申立てをする。

②〔手続開始の決定〕

裁判所は、申立てを受けて、二段階目の手続を開始する決定をする。

二段階目の手続を開始する決定をするときは、同時に対象消費者が有する請求権の届出をすべき期間を定めることとする。

③〔二段階目の手続への加入を促すための通知・公告〕

申立団体は、二段階目の手続に加入することのできる対象消費者のうち知れたる者に対し、原則として個別通知をし、また、インターネット等を利用するなど相当な方法による公告をすることとする。

④〔二段階目の手続への対象消費者の加入〕

申立団体は、対象消費者からの授権を受け、裁判所に対し、対象消費者の請求権の届出を行う（以下、この方法により加入した対象消費者を「加入消費者」という。）。

⑤〔簡易な手続の審理〕

届出内容（加入消費者の有する請求権の存否及びその数額）について、相手方事業者が一定期間内に異議を述べなかったときは、届出内容は確定する。相手方事業者が異議を述べた場合には、申立団体は裁判所に対し、届出内容についての決定を求めることができることとする。

⑥〔簡易な手続における決定〕

裁判所は、加入消費者の請求権の存否及びその数額について決定をする。

⑦〔異議申立て（異議訴訟提起）〕

裁判所の決定に対して不服のある加入消費者は、申立団体に授権をすることにより、又は自ら異議を申し立てることができ、不服のある相手方事業者も異議を申し立てることができることとする。

⑧〔訴訟手続における審理・判決〕

裁判所は、異議申立てをした加入消費者の請求について、原則として、民事訴訟法の規律に従って審理をし、判決をする。

### 第3 一段階目の手続

#### 1. 訴えの提起

##### (1) 手続追行主体

###### ① 考え方

前述のとおり、本制度は、一段階目の手続において、多数の消費者と事業者との間の共通争点について確認し、その結果を、二段階目の手続において、対象消費者が有利に活用することによって多数の消費者被害の救済を図ろうとするものである。

ここで、一段階目の手続において確認を求める事項は、「多数の消費者に共通する事業者の行為の評価（法律関係又は事実関係）」と捉えられ、個々の対象消費者に帰属する請求権の責任原因を基礎付けるものであると考えられる。そうだとすると、手続追行主体については、必ずしも対象消費者又は対象消費者から授権を受けた者としなければならないわけではなく、むしろ、多数の消費者の利益を代表し、真摯かつ適切に共通争点に係る訴訟追行をすることが期待できる者に対して共通争点についての確認の利益を付与することとするにも十分合理性があると考えられる。

また、手続追行主体は、共通争点の確認請求に係る訴えの提起に始まり、対象消費者に対する通知・公告や、対象消費者から授権を受けて、個別の請求権に関する主張・立証、和解の交渉、強制執行手続の申立てを経て、最終的には、対象消費者に対する金員の配当に至る一連の業務を適切に遂行することができる者であることが必要と考えられる（参考13）。

このような本制度における訴えの性質及び手続追行主体が遂行すべき業務の内容に鑑みると、手続追行主体は、多数の消費者と事業者との間の紛争につき、十分な情報収集及び事業者から独立した立場からの分析・検討をすることができ、これを踏まえ、消費者利益を擁護する立場から、合理的な根拠に基づいて訴訟手続を迫行することが期待できる者とする必要かつ適当と考えられる。こうした観点からは、消費者被害に関する知識経験及び消費者の利益の擁護に関する活動実績を有するとともに、事業者からの一定の独立性と、一定の組織体制及び経理的基礎を備えており、行政（内閣総理大臣）から認定を受けた適格消費者団体（消費者契約法第2条第4項。参考14）こそが、真摯かつ適切な訴訟追行を行うことについて制度的に担保されているということができ、これを手続追行主体とすることが適当である。

ただし、現行の適格消費者団体が遂行する差止請求関係業務と本制度における新たな業務との差異を踏まえ、後述のとおり認定要件に関して所要の見直しをした上で、新たに認定を受けた適格消費者団体を手続追行主体とする

こととする。その際、いわゆる弁護士との連携等によっても相応に業務を遂行することができると考えられることから、認定要件の見直しの範囲を必要最小限のものとするとともに、運用においても留意することとする。

適格消費者団体以外の者については、いわゆる被害者集団を念頭に、一定の要件の下に手続追行主体とすべきとの意見もあったが、その具体的な要件、認定の主体・手続等について更に検討する必要がある、本制度の施行後の状況を踏まえ、引き続き検討すべきである。

② 本制度に係る訴訟手続の追行主体となる適格消費者団体の認定要件(参考15)

組織体制及び業務規程並びに経理的基礎について、新たな業務を遂行する上で相応のものでなければならぬことを踏まえ、所要の見直しをする。

また、理事及び理事会、差止請求関係業務以外の業務並びに欠格事由についても、新たな業務が加わること等の関係から所要の見直しをする。

③ 責務規定・行為規範(参考16)

現在、差止請求関係業務の行為規範として定められているものについて、多数の消費者の利益のために、適切に本制度の手続を追行することや適格消費者団体相互の連携など同種の規定を置くとともに、財産上の利益の受領の禁止、区分経理並びに帳簿書類の作成及び保存といった金員の授受に関する規定について、所要の見直しをする。このほか、

ア 対象消費者の個人情報適切な取扱いに関する規定

イ 二段階目の手続において、消費者から授権を受けて手続を追行する場合の消費者との関係に係る規定

ウ 和解等、手続の終了を伴う行為をする場合の対象消費者に対する事前の意思確認に関する規定

等について、更に付加することとする。

④ 事業者から支払を受けて適格消費者団体が保管している金員については、対象消費者に返還されるべきものであることに鑑み、適格消費者団体の債権者による強制執行を禁止するとともに、適格消費者団体が破産した場合であっても破産財団に帰属しないこととする。

⑤ そのほか、訴訟を承継する団体の指定など、認定・監督について所要の見直しをする。

## (2) 原告適格

本訴訟に係る訴訟手続を追行するものとして認定を受けた適格消費者団体は、常に原告適格があるものとし、個別事案ごとに、別途、適切性を判断することはしないこととする。

### (3) 被告適格

- ① 事業者（商業、工業、金融業その他の事業を行う者（個人にあつては当該事業を行う場合におけるものに限る。））でなければならないこととする。なお、国、地方公共団体等については、消費者契約法や消費者安全法上の「事業者」に含まれると解されており、本制度において、取扱いを異にする必要はないと考えられる。また、いわゆる名板貸人や法人格否認の法理が適用される場合の本人など、直接被害を生じさせた者でなくても事業者である限り被告となり得る。
- ② 法人である事業者の役員や構成員等については、第三者に対して責任を負う場合や、事業者と同様の責任を負うことがあるため、通常の民事訴訟であればこれらの者も被告となり得るものであるが、本制度は、基本的に、消費者と事業者との構造的格差等に鑑み、多数の消費者と事業者との関係において新たな訴訟制度を創設するものであること、役員や構成員等については「事業者」そのものには当たらないことに照らし、一律に被告適格があることについては慎重に検討すべきであるが、事業者がいわゆる悪質事業者である場合などにおいては、被害救済の実効性を確保する観点から、事業者ではないが実質的な事業運営主体である者に被告適格を認めることについて、引き続き検討すべきである。

### (4) 対象消費者

- ① 商業、工業、金融業その他の事業を行う場合におけるものを除く個人、すなわち、消費者でなければならないこととする。したがって、二段階目の手続で加入することができる者は消費者に限られる。  
なお、形式的には、「消費者」に、労働者や公害・交通事故の被害者などが含まれ得るが、対象事案を類型化することにより、本制度の対象から除外すべきと考えられる。
- ② 訴え提起時において、対象消費者の範囲が特定される必要があるが、その程度は、法的評価の対象となる事業者の行為の相手方（契約であれば契約当事者、不法行為であれば被害者）として、二段階目の手続に加入することができる対象消費者に該当するかどうか判断できる程度に特定することとする。

### (5) 共通争点の確認の訴えの要件

- ① 多数性、共通性、確認を求める事項の支配性（優越性）の要件が必要であり、これらの要件を満たさない場合には、裁判所は、共通争点の確認の訴えを却下することとする。

- ② 多数性については、多数の消費者の給付請求権を束ねて、消費者一人当たりの費用等の負担を軽減するとともに、事案全体の解明を容易にするなどして実効的な被害回復を図ろうとする本制度の趣旨や、あえて適格消費者団体に確認の利益を付与することからすると、既存の制度の中で集団訴訟として運営するのでは、訴訟運営の困難さや手続の遅延などのおそれが生じ、紛争の適正かつ迅速な解決が期待し難いような相当程度の多数という趣旨で考えるべきである。
- ③ 共通性については、同一又は同種の事実上又は法律上の原因に基づき被害が生じていることであり、責任原因を基礎付ける共通した事業者の行為が特定されている必要があるが、対象消費者における損害や因果関係については、必ずしも共通性を要するものではない。
- ④ 本制度は、多数の消費者と事業者との間で共通する争点について確認することにより消費者の被害救済を図ろうとするものであるが、共通争点として確認を求める事項としては、本制度を用いることにより、多数の被害者と事業者との間の紛争について、実効的な被害救済が可能となるような事項とすべきであり、また、そうでなければ、新たに本制度を設ける意義が欠けることになると考えられるほか、訴訟手続を二段階の手続に分けることとの関係においても、一段階目の手続において確定させる実益があるものとする必要がある。そこで、確認を求める事項の支配性（優越性）の要件が必要というべきであり、具体的には、確認を求める事項を前提として、個別の消費者の請求権の存否及び額を判断するとすれば、二段階目の手続に加入した多数の消費者について、個々の消費者ごとに相当程度の審理が必要となることのない程度になっている状態をいうこととすることが考えられる。

#### (6) 対象事案について

- ① 二段階目で消費者が請求することのできる請求権を列挙することにより、本制度の対象となる事案を画定することとする。
- ② 対象事案としては、消費者紛争の特性を踏まえつつ、民事訴訟制度等の当該紛争の解決にとって優れている他の方法が存在するとはいえないようなものである必要がある。もっとも、消費者被害が少額の被害にとどまるものではないとの実情に鑑みると、本制度の対象事案を、被害額が少額である事案に限るべきではないと考えられる。

また、後述のとおり、一段階目の手続における判決の効力が二段階目の手続に加入した対象消費者にも及ぶことから、事業者にとって係争利益がおおむね把握できるような事案を類型化すべきである。そこで、消費者と事業者が契約関係にある場合を中心とし、直接契約関係がなくても事業者が

契約締結過程に関与していたり、消費者が事業者に積極的に接触しているなど、契約関係にある場合に類する場合を制度の対象とすることとする。

さらに、確認を求める事項の支配性（優越性）の要件を欠く事案が多いと考えられる類型については、支配性（優越性）の要件を満たしているか否かについて争われることによる審理の複雑化、長期化を避けるため、対象事案の類型として列挙しないことにする。

なお、本制度を利用して原告が上記の観点に基づいて選定された対象事案に係る共通争点の確認の訴えを提起する場合、裁判所に対して、当該事案における損害がどのような広がりをもつか、どの程度の規模の被害者が存在するか等の事案の概要を示すことが求められると考えられる。そのため、基本的には、支配性（優越性）の要件を争う事業者側から、支配性（優越性）の要件がないことを基礎付ける事情を示していくことになるものと考えられる。

③ 本制度の対象となる請求権としては、多数の消費者の事業者に対する請求権であって、

ア 契約を締結する場面に関する虚偽又は誇大な広告・表示に関するもの

イ 同一の方法による不当勧誘、契約の解消に関するもの

ウ 契約内容の不当性に関するもの（契約条項の無効に関するもの、契約条項の解釈に関するもの、契約内容による契約の無効・違法に関するもの）

エ 同一の瑕疵が存在する場合や同一の履行態様による事業者の提供する商品・役務の品質に関するもの

について、不当利得返還請求権、債務不履行、瑕疵担保、不法行為による損害賠償請求権、金銭債権である法定の請求権や契約上の履行請求権のうち、上記の基準に該当するものを列挙することとする。

なお、上記のような整理を前提とすれば、個人情報流出事案については、基本的には、本制度の対象となるものと考えられるが、慎重に検討すべきとの指摘もあった。

有価証券報告書等の虚偽記載等に係る事案については、金融商品取引法における規定との整合性等にも配慮しつつ、引き続き検討すべきである。

製品事故や食中毒等、商品・役務が通常有すべき安全性を欠いていたことにより拡大損害が生じた事案を本制度の対象とするか否かについては、事業者における係争利益の把握可能性の有無及び支配性（優越性）の有無の双方の観点から、本制度施行後の状況を踏まえ、引き続き検討すべきである。なお、商品・役務が通常有すべき安全性を欠いていたことにより拡大損害が生じた事案と明確な形で切り分けることが可能であれば、拡大損害が生じていない事案については、商品・役務に関する債務不履行、瑕疵

担保による損害賠償請求権を本制度の対象として列挙する方向で検討すべきである。

#### (7) 一段階目の手続における判決で確認を求める事項

法律行為の有効性、事業者の加害行為の違法性及び故意・過失など、事業者の行為の法的評価について、確認を求めることができることとする。

さらに、判決主文で明確にすることが可能であれば、事案によっては、損害算定の方法についても、確認を求めることができることとする。

#### (8) 訴状の記載事項

訴状には、確認を求める事項、対象消費者の範囲、二段階目の手続において請求する対象消費者の請求権を記載しなければならないこととする。

#### (9) 管轄

① 以下のいずれかの地を管轄する地方裁判所に管轄を認めることとする。

ア 被告の普通裁判籍の所在地

イ 事務所又は営業所を有する者に対する訴えでその事務所又は営業所における業務に関するものである場合は当該事務所又は営業所の所在地

ウ 消費者に被害を与える行為があった地

② 二段階目の手続に加入することのできる消費者が一定数以上であることが見込まれる場合には、東京地裁等に付加的管轄を認めることとする。

③ 被告が複数となる場合には、同一の裁判所に提訴することができるように所要の規定の整備を行うこととする。

#### (10) 手数料

非財産権上の請求とみなすこととする（この場合、訴え提起手数料は1万3000円となる。）。

#### (11) 時効

二段階目の手続への加入申出があったときは、一段階目の訴え提起時に遡って権利を行使したものとみなすこととするなど、所要の規定の整備を行うこととする。

#### (12) 通知・報告等

① 原告は、訴えを提起したときは、一定の事項を遅滞なく、インターネッ

ト等を利用して公告することとする。

- ② また、原告は、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

## 2. 共通争点に関する審理

### (1) 手続

原則として、民事訴訟法の規律に従うこととする。

### (2) 要件の審理判断

裁判所が、共通争点の確認の訴えの要件を欠くと認めるときは訴えを却下することとするが、この要件の有無のみを審理・判断する特別な認可手続は設けないこととする。

### (3) 確認を求める事項の変更、対象消費者の範囲の変更

訴えの変更の規定を参考に、所要の規定の整備を行うこととする。

### (4) 適格消費者団体の認定の失効、取消しの場合の取扱い

訴訟手続は中断し、内閣総理大臣が指定した他の適格消費者団体が受継することとする。

### (5) 他の適格消費者団体による共通争点の確認の訴えとの関係

複数の適格消費者団体が同一の共通争点の確認の訴えを提起した場合には、一つの裁判所に訴訟を移送し、弁論を併合することとすることや、そもそも、別訴の提起を制限し、先行する訴訟に参加することのみを認めることとするなど、所要の規定の整備を行うこととする。

### (6) 参加

同一の共通争点の確認の訴えは（類似）必要的共同訴訟として扱い、共同訴訟参加ができることとするなど、他の適格消費者団体の参加について所要の規定の整備を行うこととする。

対象消費者による当事者としての参加及び補助参加は認めないこととするなど、対象消費者の参加について所要の規定の整備を行うこととする。



### 3. 判決以外の訴訟の終了

#### (1) 和解について

##### ① 和解の可否

対象消費者の利益を害する内容の和解の防止については、適格消費者団体の相互牽制及び内閣総理大臣（消費者庁長官）の監督に委ね、個別の事案ごとに裁判所の許可を要することとはしないこととする。

##### ② 和解の効果

ア 原告となった適格消費者団体は、原則として、同一の共通争点の確認の訴えを提起することはできない。

イ 他の適格消費者団体についても、原則として、同一の共通争点の確認の訴えを提起することはできないこととする。

ウ 対象消費者に対しても和解の効力を及ぼすことができるようにするため、二段階目の手続の活用や、一段階目の手続において、適格消費者団体が消費者から授権を受けて和解をする方法など、所要の規定の整備を行うこととする。

なお、一段階目の手続において、適格消費者団体が消費者から授権を受けて和解をする場合にあっては、ことさら一部の消費者のみを対象として和解をし、手続を終了させることがないよう、通知・公告の要否等について引き続き検討すべきである。

##### ③ 通知・報告等

原告は、和解をしようとするときは、事前に他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

また、和解が成立したときも、インターネット等を利用した公告、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

#### (2) 訴えの取下げ

##### ① 訴えの取下げの効果

判決がある前に訴えが取り下げられた場合は、原告となった適格消費者団体及び他の適格消費者団体は、同一の共通争点の確認の訴えを提起することができる。他方、判決があつた後に訴えが取り下げられた場合は、原告となった適格消費者団体及び他の適格消費者団体は、原則として、同一の共通争点の確認の訴えを提起することはできない。

##### ② 通知・報告等

原告は、判決があつた後に訴えを取り下げようとするときは、事前に、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告を

することとする。

訴えを取り下げたときも、インターネット等を利用した公告、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

### （３）請求の放棄

#### ① 請求の放棄の効果

原告となった適格消費者団体及び他の適格消費者団体は、原則として、同一の共通争点の確認の訴えを提起することができないこととする。

#### ② 通知・報告等

原告は、請求の放棄をしようとするときは、事前に、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

請求を放棄したときも、インターネット等を利用した公告、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

### （４）請求の認諾

#### ① 請求の認諾の効果

認容判決があった場合と同視し、二段階目の手続を開始することとする。

#### ② 通知・報告等

原告は、請求の認諾があったときは、インターネット等を利用した公告、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

## 4. 判決

### （１）判決の効力

一段階目の手続における当事者（適格消費者団体及び事業者）に及ぶほか、二段階目の手続に加入した対象消費者に対しても効力が及ぶこととする。

本制度においては、一段階目の手続において共通争点に関し一定の判断がされた以上、その判断を前提に二段階目の手続に加入した対象消費者の請求権の存否及び額について判断することとしなければ、手続を二段階に分けた意味が失われることから、一段階目の手続における判決の効果を二段階目の手続に加入した対象消費者にも及ぶこととする必要がある。

また、本制度において、対象事案を消費者と事業者が契約関係にあるかそれに類する場合に限定するとともに、手続追行主体を適格消費者団体に限定

し、さらに、後述のとおり同一の訴えに関する再訴を制限することとしている。

そうすると、一段階目の手続において、被告となる事業者は、紛争全体を見越した上で、攻撃防御（主張・立証）を尽くすことができることになるから、多数の消費者との間で共通する争点について、信義則上、二段階目の手続に加入した対象消費者との関係においても、一段階目の手続における判決の結果と矛盾した主張をすることができないこととすることが許容されると考えられる。

## （２）他の適格消費者団体による訴えの制限

確定判決又はこれと同一の効力を有するものがある場合、矛盾判決が生ずることを防止するとともに被告となる事業者における応訴の負担が過重なものとならないようにするため、他の適格消費者団体は、原則として、同一の共通争点の確認の訴えを提起することは、できないこととする。

ここで、「同一の事件」の範囲については、基本的には、請求の内容及び被告となる事業者が同一である場合をいうこととし、一段階目の手続で審理の対象となる行為の同一性を基本としつつ、二段階目の手続で予定されている請求権の同一性を加味して判断することとするのが適当である。

## （３）判決の通知・報告等

原告は、インターネット等を利用した公告、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

## （４）訴訟費用の負担

一段階目の手続における訴訟費用（通知・報告等の費用は訴訟費用には当たらないものと整理する。）については、一段階目の手続における判決でその負担について定めることとする。

# 5. 上訴

## （１）申立人

一段階目の手続における判決に対しては、当事者に限り、上訴することができる。

## （２）期間

判決書送達の日から翌日から2週間とする。

**(3) 上訴中の二段階目の手続**

二段階目の手続は開始しないこととする。

**(4) 判決等の通知・報告等**

原告は、インターネット等を利用した公告、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

## 第4 二段階目の手続

### 1. 基本的な考え方

二段階目の手続モデルを検討するに当たっては、二段階目の手続が、一段階目の手続で共通争点に関して事業者の責任ないし違法性等が認められたことを前提に、多数の消費者の請求権について、個別争点を審理して請求権の存否及びその額を判断することで、個々の消費者の権利実現を実効的にするための手続であること、また、消費者にとって負担の重い手続であれば消費者が二段階目の手続に加入することを躊躇することになりかねないことを十分考慮する必要がある。

そうすると、二段階目の手続については、審理を簡素化するとともに、できる限り当事者の合意による解決を得やすくするなど、消費者が簡易・迅速に権利救済を得られるようにすることを可能とする手続であるべきである。

以上を前提に、二段階目の手続については、以下のとおりとするのが適当と考えられる。

### 2. 簡易な手続の開始

#### (1) 申立て

一段階目の手続における（一部）認容判決が確定したとき及び被告が一段階目の手続において請求の認諾をしたときは、一段階目の手続における原告であった適格消費者団体が、二段階目の手続開始の申立てをする。

#### (2) 管轄

一段階目の手続の審理をした第一審裁判所とする。

#### (3) 開始決定

裁判所は、二段階目の手続を開始する旨の決定をする。

手続開始の申立てが不適法であるとき（一段階目の手続における確定判決等がない場合、一段階目の手続における原告であった適格消費者団体以外の者による申立てがあった場合等）は、申立てを却下する旨の決定を行う。

裁判所は、開始決定と同時に、対象消費者が有する請求権の届出をすべき期間を定めることとする。

#### (4) 通知・報告等

二段階目の手続開始の申立てをしたとき及びそれに対する決定があったときには、二段階目の手続開始の申立てをした適格消費者団体（以下「申立団体」という。）は、インターネット等を利用した公告、他の適格消費者団体への通知、内閣総理大臣（消費者庁長官）への報告をすることとする。

### 3. 二段階目の手続への加入を促すための通知・公告

#### (1) 主体

手続追行主体である適格消費者団体が行うこととしつつ、できる限り広い範囲に実効的な通知又は公告をすることを確保する観点から、相手方事業者もこれに一定の協力をすることとする。

#### (2) 方法

- ① 申立団体は、二段階目の手続への加入を促すため、原則として、相手方事業者から情報の提供を受けたことにより知り得た対象消費者を含め、知れたる対象消費者に対し、相当な方法により個別に通知をすることとする。
- ② 申立団体は、二段階目の手続への加入を促すため、インターネットを利用するなど、相当な方法により公告をすることとする。
- ③ 申立団体は、相手方事業者に対し、相当な方法による公告（広告）を求めることができる。
- ④ 相手方事業者が情報提供命令（後述）に違反したとき、又は申立団体の求めにもかかわらず上記③の公告（広告）を行わないときは、申立団体は、個別の通知に代わり得る方法による公告（広告）を行うことができるとともに、相手方事業者に対しその費用を請求することができることとする。

#### (3) 通知の内容

以下のような事項とすることが考えられる。

- ・ 事案の概要
- ・ 一段階目の手続における判決の内容（主文、二段階目の手続で請求できる対象消費者の請求権の内容、加入することのできる対象消費者の範囲、当事者及び代理人の氏名・住所、裁判所の表示、判決日等）
- ・ 二段階目の手続に加入することを希望する対象消費者は、申立団体に加入の申出をしなければならないこと
- ・ 申立団体に対して加入の申出をすることができる期間、具体的な申出方法等

#### (4) 通知・公告費用の負担

二段階目の手続への加入を促すための通知・公告は、原則として、申立団体がその費用を負担することとしつつ、一段階目の手続における判決によって相手方事業者が何らかの責任を負うこと等が認められていることを踏まえ、通知・公告に要する費用について、一定の場合には、相手方事業者を負担させる手続を設けることが考えられるが、原則として相手方事業者が負担することとすべきとの指摘もあった。

なお、申立団体による通知・公告を実効的なものとする観点からは、後述のとおり、例えば、適格消費者団体が一段階目の手続を迫行して得られた判決や和解等に関する情報を広く一般に周知するためのウェブサイトの構築や、関係機関との連携などの環境整備を図ることが必要である。

#### (5) 対象消費者の特定のための相手方事業者による協力

本制度では、二段階目の手続への加入を促すための通知・公告により、できる限り多くの対象消費者を当該手続に加入させることが消費者被害の救済の観点から望ましく、相手方事業者にとっても、紛争の一回的解決に資する。また、一段階目の手続において、相手方事業者に一定の責任があると認められることが前提であることを踏まえると、相手方事業者は、申立団体に対し、対象消費者の特定に協力すべき立場にあるといえることができる。

そこで、以下のとおり、対象消費者の特定のための相手方事業者による協力について規定を設けることとする。

##### ① 相当な方法による公告（広告）義務

申立団体は、相手方事業者に対し、申立団体が行う公告を相手方事業者のウェブサイト等に見やすいように掲載するなど、相当な方法による公告（広告）を求めることができることとする。

##### ② 情報提供命令

裁判所は、相手方事業者に対し、通知に必要な対象消費者の情報の提供を命ずることができることとする。

ただし、過分の費用又は時間を要する場合や対象消費者に二段階目の手続への加入を促すための通知をする目的以外の目的に基づくような場合には、情報提供を命じないこととすることが考えられる。

なお、相手方事業者が第三者に情報管理を委託している場合等においては、相手方事業者は当該第三者から情報を取得の上、申立団体に提供する義務を負うと考えられる。相手方事業者が情報提供義務を負うのは、一段階目の手続において相手方事業者が責任があること等が判断されていることが根拠となるため、相手方事業者以外の第三者に対する情報提供命令

は認めないこととする。ただし、第三者が任意に情報提供することを阻害しないような方策について、引き続き検討すべきである。

③ 相手方事業者が情報提供命令に応じない場合等の費用負担

相手方事業者が正当な理由なく上記①の公告（広告）協力義務及び②の情報提供命令に応じない場合、申立団体は、個別の通知に代わり得る方法による公告（広告）をすることができ、これにより申立団体が支出した費用について、相手方事業者に請求することができることとすることが考えられる。

④ 制裁

相手方事業者が正当な理由なく②の情報提供命令に応じなかった場合には、過料の制裁を課すこととする。

**（6）通知・報告等**

申立団体は、二段階目の手続への加入を促すための通知・公告を行った旨及びその内容を、他の適格消費者団体に通知し、内閣総理大臣（消費者庁長官）に報告することとする。

**4. 二段階目の手続への対象消費者の加入等**

**（1）対象消費者の加入の方法**

申立団体は、対象消費者からの授権を受け、個々の対象消費者の請求権等について一覧表を作成し、裁判所に対して届出書及び上記一覧表を提出することにより、対象消費者のために届出を行う。

**（2）二段階目の手続追行主体**

本制度においては、二段階目の手続における審理の効率化、事業者の負担軽減及び消費者の便宜の観点から、二段階目の手続追行主体を一段階目の手続を追行した適格消費者団体に一本化することとし、個々の対象消費者は、直接裁判所に申し立てることはできず、申立団体に授権をして加入しなければならないこととする。

そして、このような取扱いをすることに伴い、申立団体は、正当な理由（例えば、必要な書類を提出しない、対象消費者が手数料の負担をしない場合等）がない限り、対象消費者からの授権を受けることを拒否することができないものとする。



### (3) 請求内容

対象消費者の給付請求を基本とする。

ただし、一段階目の手続において審理の前提とされたものに限る。

### (4) 手数料

低・定額なものとする。

### (5) 届出期限

申立団体は、手続開始の決定で定められた期限までに、裁判所に対して届出をしなければならないこととする。

## 5. 簡易な手続の審理

### (1) 手続

① 届出書及び一覧表については、相手方事業者に送付して認否を求め、相手方事業者が一定期間内に異議を述べなかったときは、届出内容は確定することとする。

相手方事業者が異議を述べた場合には、裁判所は、申立団体からの申立てにより、申立団体及び相手方事業者から提出された資料に基づき、対象消費者の請求権の存否及び額について決定をすることとする。

② 簡易な手続の審理の流れの概要は、例えば、次のとおりとすることが考えられる（参考17）。

- ・申立団体は、対象消費者からの申出を整理し、届出債権一覧表を作成する。
- ・申立団体は、届出書及び届出債権一覧表を裁判所に提出する。
- ・相手方事業者は、認否表を作成し、裁判所に提出する。
- ・裁判所は、債権者表を作成する。
- ・争いのない請求権は確定し、債権者表の記載は確定判決（又は和解）と同一の効力を有するものとする。
- ・申立団体は、加入消費者のうち不服のある者について、主張を整理した上、裁判所に対し、請求権の存否及び額についての決定を求める旨の申立てを行う。
- ・裁判所は、申立団体及び相手方事業者に対し、主張及び資料の提出を求める。
- ・裁判所は、請求権の存否及び額等について決定をする。

## (2) 申立団体の認定の失効、取消しの場合の取扱い

内閣総理大臣が指定した適格消費者団体が受継する。

## (3) 加入消費者の授権の撤回、申立団体の辞任

① 加入消費者は授権を撤回することができることとする。

授権の撤回があったときは、申立団体はその旨を裁判所に通知する。この場合、当該加入消費者は、手続の当初から加入しなかったものとみなすこととする。

② 申立団体は、個々の加入消費者との関係において、正当な理由がない限り、辞任することができないこととする。

辞任したときは、申立団体はその旨を裁判所に通知をする。この場合、当該加入消費者は、手続の当初から加入しなかったものとみなすこととする。

## 6. 決定

### (1) 決定の効力等

① 簡易な手続における裁判所の決定は、適法な異議がない場合には、確定判決（又は和解）と同一の効力を有するものとする。

上記決定の名宛人は、申立団体とする。

② 決定の仮執行

一段階目の手続において共通争点が確定しており、それを前提として簡易な手続において裁判所の判断が示されていることを踏まえ、簡易な手続での解決を促進する観点から、簡易な手続における決定を仮に執行することができることについて引き続き検討すべきである。

### (2) 決定の告知の方法

① 裁判所は、申立団体に決定を告知する。

② 申立団体は相当な方法で、加入消費者に告知する。

### (3) 不服申立方法

一定の期間内に異議の申立て（異議訴訟の提起）をすることができる（抗告はすることができない。）。

## 7. 異議申立て（異議訴訟の提起）

### （1）申立人

異議申立て後の訴訟手続は、原則として通常の訴訟手続と同様の審理となるから、簡易な手続ほどには手続を一本化する必要は高くないことや、異議申立て後の訴訟は、当事者間の対立が激しく、判断が困難な問題が残される可能性もあり、適格消費者団体の負担についても考慮する必要がある。

そこで、二段階目の手続における異議申立人及び異議訴訟追行主体は、①加入消費者からの授権を受けた適格消費者団体（もっとも、この場合においても、適格消費者団体としては、合理的な理由がない限り、授権を受けることを拒否しないという運用が考えられる。）、②加入消費者、③相手方事業者とすることとする。

### （2）手数料等

訴え提起手数料と納付済手数料との差額の納付について、本制度における二段階目の手続上の簡易な手続の位置付けを踏まえて、引き続き検討すべきである。

### （3）管轄

簡易な手続が係属している裁判所が属している地方裁判所とする。

### （4）異議申立（異議訴訟提起）期間

決定の送達を受けた日から一定期間内に申し立てることとする。

## 8. 訴訟手続における審理

### （1）手続

原則として、民事訴訟法の規律に従う。

### （2）相手方事業者が異議申立て（異議訴訟の提起）をした場合の申立団体の地位

加入消費者からの授権を受けた場合は、異議後の手続についても申立団体が当事者として訴訟追行することができる。

なお、加入消費者は、自ら訴訟追行することもできる。

### （3）申立団体の認定の失効、取消しの場合の取扱い

内閣総理大臣が指定した適格消費者団体が受継する。

#### (4) 加入消費者の授権の撤回、申立団体の辞任

- ① 加入消費者が授権を撤回した場合は、当該加入消費者が受継する。
- ② 申立団体は、合理的な理由があれば、個別の加入消費者との関係において辞任することができる。辞任した場合には、当該加入消費者が受継する。

#### (5) その他

異議申立て（異議訴訟提起）後の手続における主張の制限について、規定の要否も含めて検討すべきである。

### 9. 訴訟手続における判決

#### (1) 判決主文

請求を認容する判決については、申立団体が授権を受けている場合には、申立団体への支払を命ずることとする。

認容判決においては仮執行宣言を付することができる。

#### (2) 加入消費者への告知の方法

- ① 裁判所は、申立団体が授権を受けている場合には申立団体に、授権を受けていない場合には個別の対象消費者に、判決書を送達する。
- ② 申立団体は適宜の方法で、加入消費者に告知する。

#### (3) 不服申立方法

通常の判決と同様、上訴することができることとする。

### 10. その他

#### (1) 二段階目の決定・判決の執行

決定・判決の名宛人となっていた適格消費者団体は、強制執行の申立てをすることができることとする。

加入消費者は、適格消費者団体が名宛人となっている決定・判決について承継執行文を得て、自ら申し立てることもできる。

#### (2) 保全等

二段階目の手続の開始を申し立てた適格消費者団体が、二段階目の手続に加入することのできる対象消費者からの授権を受けて行う保全命令事件の申立て等の措置について、検討すべきである。

### (3) 適格消費者団体の本制度における業務遂行に係る費用等

本制度において適格消費者団体が遂行すべき業務は、一段階目及び二段階目の手続における事案の分析・検討、主張・立証、和解交渉、対象消費者との連絡・意思確認、相手方事業者からの金員の受領、対象消費者への支払など広範囲に及び、現行の差止請求関係業務に比べて事務作業量が大幅に増大する。また、適格消費者団体は多数の消費者の利益を代表する公益的性格を有する者であり、適格消費者団体により公正かつ適切な訴訟追行がされることは、被害の回復のみならず健全な事業の発展にも資するものである。そこで、本制度の持続性を保つ観点から、これらの業務を遂行する上で不可避免的に生ずる人件費その他の一定の支出について、適格消費者団体が合理的な範囲内でこれを回収できるようにしつつ、他方で、費用等が不相当に高額なものとなり、対象消費者の利益が害されることのないよう、費用等の額の適正化を図るための認定要件を新たに設けるなど、適格消費者団体の本制度における業務遂行に係る費用等について、所要の規定の整備を行うこととする。

その際、費用等の中には、性質上、報酬となり得るものもあるところ、本制度における適格消費者団体の業務は、弁護士法第72条にいう「法律事務」に該当すると解されることから、同条の趣旨を損なわないよう配慮するため、弁護士の実質的な関与を求めるための所要の規定の整備を行うこととする。

### (4) 個別訴訟との関係

対象消費者が個別に訴えを提起することは妨げられないことを前提に、個別訴訟と共通争点の確認の訴えとの関係について、所要の規定の整備を行うこととする。

## 第5 制度の実効性を高めるための方策

### 1. 基本的な考え方

本制度は、多数の消費者の請求権を束ねることによりその権利行使の実効性を高め、併せて、紛争の一回的解決につなげることで事業者における応訴の負担を軽減するとともに司法資源の効率的な運営にも資するものと位置付けられることから、消費者に対する制度の周知・広報がされることはもちろんのこと、事業者に対しても広く周知・広報がされ、幅広く制度が認知されるよう図られるべきである。

また、適格消費者団体は、消費者と事業者の双方から信頼を得ている者であることが、本制度の担い手として位置付けられる根拠の一つといえることから、適格消費者団体に関する周知・広報を更に行い、消費者や事業者の適格消費者団体及びその活動に対する理解の増進を図る必要がある。

### 2. 適格消費者団体への支援について

制度の担い手として想定される適格消費者団体に関しては、その自主的な取組により、必要な情報の収集・分析のための体制を整備することや、経理的基礎を確保することを基本としつつ、新たに遂行すべきこととなる業務は、多数の消費者の利益を代表し、真摯かつ適切に共通争点に係る訴訟追行をすることが期待されており公益的性格を有するものであることを踏まえ、適格消費者団体が全国的に設立されるように支援することや、設立された適格消費者団体の活動に対する支援など、環境整備を図るための必要な支援措置を講ずべきである。

具体的には、PIO-NET 端末の配備に向けた検討を進めるなど、国民生活センターによる情報提供の充実・強化を図るとともに、個別具体的な消費者被害に関する情報の提供等について地方公共団体と適格消費者団体との連携を促進することが必要である。また、前述のとおり、制度そのもの及び制度の担い手たる適格消費者団体に関する周知・広報及び説明を積極的に行うことにより、地域において適格消費者団体が設立され適切に運用されることを促進するとともに、近時の改正により、認定要件が緩和され、寄附金税額控除制度が創設されるなどした認定 NPO 法人制度等の税制の活用を促進し、会員や寄附の獲得による活動資金を確保するための環境整備を図ること等が必要である。

### 3. 対象消費者への通知・公告に係る環境整備について

本制度は、対象消費者への通知・公告により消費者が手続の追行を知り、その手続に対して消費者が加入することによって、初めて対象消費者の権利が実現されるものである。そのため、通知・公告によって可能な限り多数の対象消費者に手続が行われていることが認知されなければ、消費者・事業者双方にとって利点のある本制度創設の目的を果たすことは困難である。

そこで、例えば、適格消費者団体が一段階目の手続を追行して得られた判決や和解等に関する情報を広く一般に周知するためのウェブサイトを構築する等、対象消費者への通知・公告を実効的なものとする観点からの環境整備を図ることが必要である。

また、通知・公告を行うに際しては、対象消費者が被害相談をする可能性がある相談機関等に対して本制度の手続に関する情報が提供され、当該諸機関がアクセスしてきた対象消費者に対して本制度に基づく手続に関する事項を説明・紹介するといった方策が採られる必要があると考えられる。例えば、国民生活センター、消費生活センター、地方公共団体、法テラス、弁護士会の法律相談といった相談機関等は、消費者の認知度が高く、また被害に遭った消費者が実際に多く相談していることが多いと考えられることから、これら諸機関が、適格消費者団体及び消費者庁と連携し、対象消費者と適格消費者団体との架け橋となることができるような環境整備が図られることも必要である（参考18）。

## 終わりに

複雑化・多様化する消費者被害に関しては、消費者と事業者の間の情報の質及び量や交渉力の格差などから、個々の消費者が自ら被害回復を図ることには限界があることが長年指摘されてきた。その一方で、事業者が事業活動を行う上で消費者と良好な関係を構築していくことが重要であることは当然であり、消費者の被害を適切に救済することは、事業者の健全な成長や公正な競争をももたらすものといえる。それゆえ、消費者と事業者の双方の関係が良好であることは、経済活動の活性化をもたらし、ひいては我が国の経済成長にもつながるものである。

本専門調査会は、集団的消費者被害救済制度を調査審議の対象とし、計 15 回開催し、現状の分析を行うとともに多数の論点について検討を行った。集団的消費者被害救済制度は多数の消費者と事業者との間に紛争が発生した場合に、多数の消費者の請求権を束ねることで権利実現の実効性を高めるとともに、紛争の一回的解決を図ることができるようにすることで、消費者・事業者双方にとって利益を享受できるものを目指すものであり、この目的は消費者と事業者の健全な関係の構築に寄与する方策の大きな柱となるものである。

政府は、本報告書を踏まえ、名実共に消費者政策が新たな段階を迎えたことを、消費者・事業者の枠組みを超えた国民全体が実感できるよう、集団的消費者被害救済制度の創設のために必要な立法措置を早急に講ずるべきである。



「特定保健用食品の表示許可制度専門調査会」  
報告書

平成 23 年 6 月 24 日

消費者委員会特定保健用食品の表示許可制度専門調査会

## 目次

目次	1
1. 検討経緯	2
2. 検討内容	3
(1) 再審査手続の迅速化を図るための取組	3
(2) 再審査手続開始後の対応の可能性	3
(3) 許可の更新制の導入	4
(4) その他	4
参考資料	6

## 「特定保健用食品の表示許可制度専門調査会」報告書

### 1. 検討経緯

特定保健用食品の表示許可に関する課題については、消費者庁の「健康食品の表示に関する検討会」において検討され、平成 22 年 8 月 27 日に論点整理（以下「論点整理」という。）が取りまとめられた。

これを受け、消費者委員会では、特定保健用食品の表示許可制度専門調査会を設置し、論点整理においてさらに検討が必要であるとされた制度的な課題について、精力的に議論を重ねてきた。

また、検討に当たっては、厚生労働省及び消費者庁からヒアリングを行ったほか、学識経験者より行政法の観点からの意見を聞くなど、幅広い意見の聴取にも努めた。

論点整理では、表示許可後に新たな科学的知見が生じた場合に、健康増進法（平成 14 年法律第 103 号）第 28 条に基づき、消費者庁が当該許可を取り消すか否かを判断する手続（健康増進法に規定する特別用途表示の許可等に関する内閣府令（平成 21 年内閣府令第 57 号）第 5 条に規定する再審査手続。以下「再審査手続」という。）に関し、新たな科学的知見の報告の義務化、再審査手続後の注意喚起表示の義務付けや許可の一時停止、許可の更新制の導入等の課題が挙げられ、本専門調査会では、これらの課題について以下の観点から検討を行った。

- （１）再審査手続の迅速化を図るためにはどのような取組が必要となるか。
- （２）再審査手続開始後に、消費者への情報提供の観点からどのような対応が可能であるか。
- （３）許可の更新制を新たに導入することについてどのように考えるか。

これらを踏まえ、本専門調査会では、特定保健用食品の表示許可制度の検討方向について、以下のとおり報告書を取りまとめた。

## 2. 検討内容

### (1) 再審査手続の迅速化を図るための取組

本専門調査会では、再審査手続の迅速化を図るため、当該食品の安全性及び効果等に関連する新たな科学的知見を迅速に収集し、手続開始を機動的に判断する方策について議論を行った。

現在、特定保健用食品の表示許可書には「事業者が新たな科学的知見を入手した際には、遅滞なく消費者庁まで報告すること」という旨の文言が付記されているが、実際にはその運用が効果的になされているとは言い難い。

また、許可時の科学的知見と異なる新たな科学的知見が報告されれば、原則として、再審査手続を開始する合理的な理由があるものとみなしてもよいのではないかと考えられるが、消費者庁の現在の運用では、再審査手続を開始すべきか否かの判断が慎重に行われる傾向にある。

このため、消費者庁は、許可を付与された事業者が責任をもって新たな科学的知見を収集し、当該知見に係る事業者の意見及び当面取るべき対応策とともに、消費者庁へ報告するように、拘束力のある方策を検討すべきである。

また、消費者庁は、消費者委員会及び食品安全委員会と協議し、再審査手続の公平性・客観性を期すため、報告を受けた科学的知見を整理・分析し、手続開始を科学的・中立的に判断する体制の充実を検討すべきである。

これに加え、行政機関の適切な連携の下、新たな科学的知見を収集できる体制の充実を図るべきである。

### (2) 再審査手続開始後の対応の可能性

本専門調査会では、再審査手続開始後の審査に相当の時間を要する現状を踏まえ、消費者への情報提供の観点から、何らかの対応の可能性について議論を行った。

食に対する消費者の安全・安心を確保するためには、再審査手続開始後は、審査状況等に関する情報を消費者に広く提供することが重要であると考えられることから、消費者庁は、消費者委員会及び食品安全委員会と協議し、事業者の正当な利益の保護に留意しつつ、これらの情報を積極的に提供する方策を検討すべきである。

なお、再審査手続は、特定保健用食品の表示許可の取消しを適正に行うために設けられた手続であり、現行の法制度上は、再審査手続が終了するまでは、許可の一時停止など事業者に不利益処分を課すことはできないとの指摘があった。

### (3) 許可の更新制の導入

本専門調査会では、再審査手続に係る課題に対応するため、新たに更新制を導入し、許可の有効期間を設けることについても議論を行った。

これにより、申請時に提出された資料と比較して、安全性及び効果等に関する新たな科学的知見の有無を更新時に確認することができるほか、販売・流通が中止された許可品を効率的に失効させることや、新たな科学的知見に基づく再評価を行政自らが実施する機会ともなり得ることから、更新制を導入することは適当であると考えられる。

一方で、平成3年の制度発足当初は有効期間(2年間)を設けていたところ、事業者の負担軽減の観点から、平成8年に有効期間が4年間へ延長され、平成9年には更新制自体が廃止された経緯を踏まえ、事業者の負担を不当に増加させることのないような工夫が必要である<sup>1</sup>。

特定保健用食品の許可手続については、論点整理を踏まえ、消費者庁において、審査に必要な試験デザインの枠組みの提示や審査基準の統一など、手続の透明化を図る方策について検討が進められており、このような取組が進むことにより、申請から許可に至るまでの事業者の予見可能性が高まることが期待される。

これらの手続の透明化が図られれば、事業者の過度な負担なく更新制を導入することが可能となるものと考えられることから、消費者庁では、これらの取組と併せ、消費者委員会及び食品安全委員会と協議しつつ、更新制の導入に向けて、適切な有効期間の取り方や申請に要する資料、迅速かつ効率的な審査体制等の検討を開始すべきである。

### (4) その他

特定保健用食品の表示許可制度を運用していくに際しては、本制度が、医薬品制度と区別された健康政策の一環として位置付けられることを念頭に置くことが重要である。今後、消費者庁は、特定保健用食品を使用する消費者の意識や摂取方法の実態等を調査するなどして、本制度の意義が正しく理解され、適切に利用されているかどうかを把握し改善する取組が必要である。

---

<sup>1</sup> 制度発足当初の更新制では、更新の際に事業者は、申請時の添付資料のほぼすべてを再提出する必要があった。