

集團的消費者被害救濟制度專門調查會 報告書

平成 23 年 8 月

消費者委員會 集團的消費者被害救濟制度專門調查會

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 |

集团的消費者被害救済制度専門調査会 審議経過

集团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-NET¹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」、「移动通信サービス」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い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）。

¹ 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²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³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⁴（後掲図 4）。

² 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。

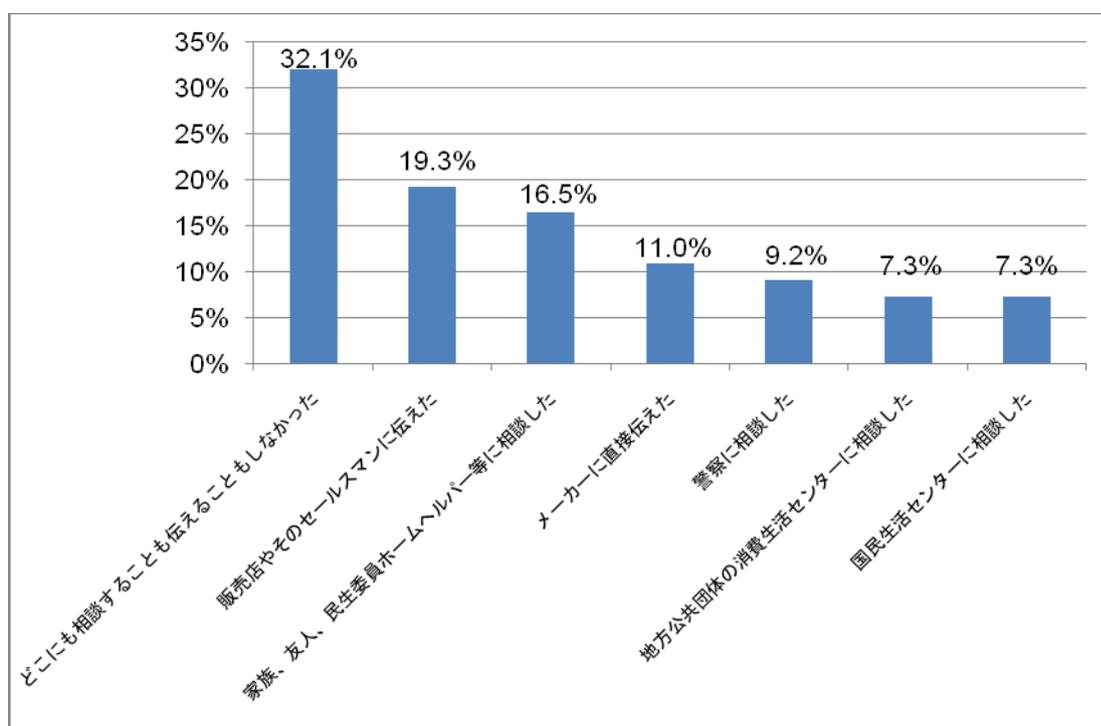
³ 「商品やサービスの内容、品質、代金について何か問題を経験されたことがありますか（訪問・勧誘販売、通信販売、インターネット上での売買を含む）の問に対して問題を経験したと答えた者」

⁴ 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⁵（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⁶）

| 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 |

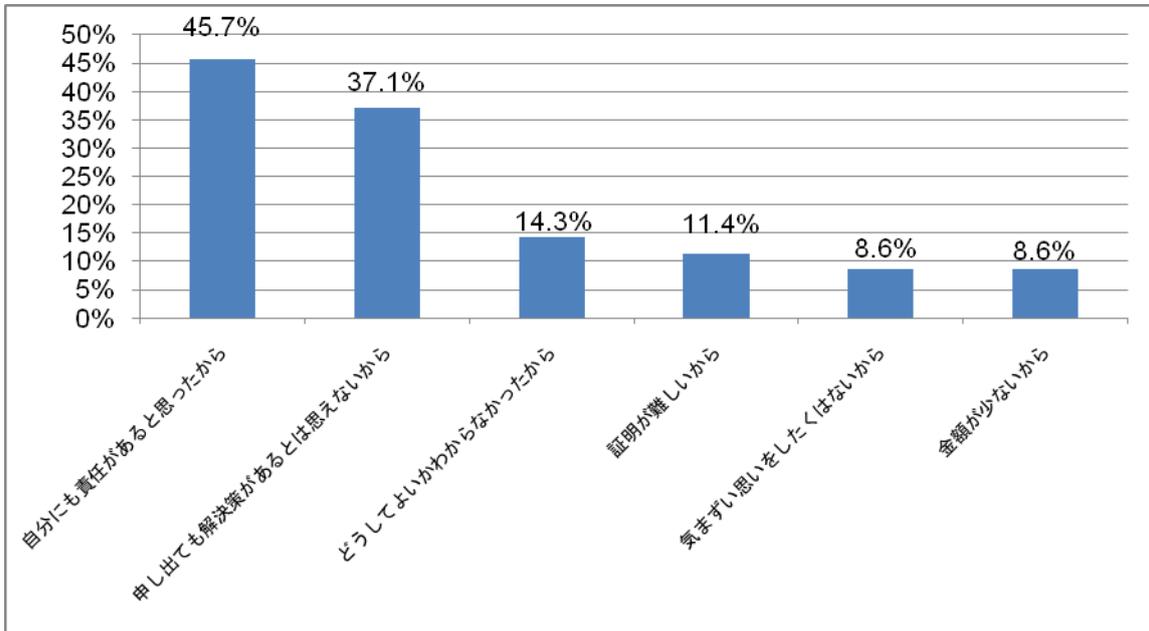
○図2 国民生活選好度調査（平成19年度）より
消費者被害の相談状況について（抄）



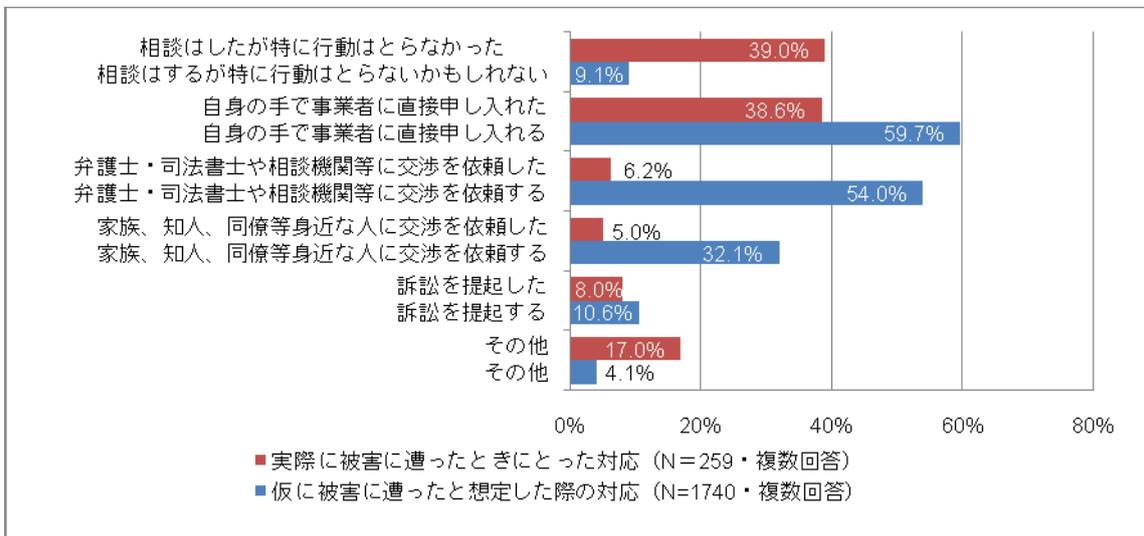
⁵ 表中の割合は、年度別総件数を100として算出した値であり、相談内容別分類は複数回答。

⁶ http://www.kokusen.go.jp/pdf/n-20100804_3.pdf

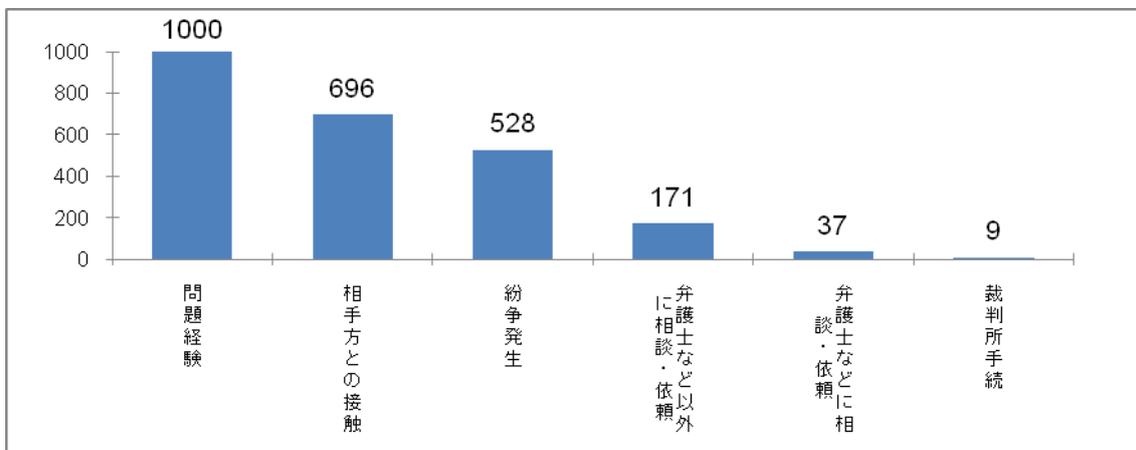
被害に遭ったときに相談しなかった理由（抄）



○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回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回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が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ということが考えられる。

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ができることから、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。