

2021年（令和3年）11月5日

消費者庁消費者制度課 御中

大阪弁護士会

会長 田中 宏

「消費者裁判手続特例法等に関する検討会報告書」に関する意見募集（パブリックコメント）に対する意見書の提出について

去る10月8日に公示された「消費者裁判手続特例法等に関する検討会報告書」に関する意見募集について、別紙のとおり当会の意見書を提出しますので、よろしくお取り計らいください。

以上

第1 対象となる事案の範囲について

1 請求・損害の範囲の見直し（報告書10～14頁）

① 慰謝料

ア 画一的に算定される慰謝料について

慰謝料は、財産的損害として算定し得ない損害としていわゆる人格的利益の侵害の場合などに生じ得るものであるが、これは、消費者契約に関して相当多数の消費者に共通する損害としても生じ得る。

また、慰謝料の額は、裁判実務上、訴訟当事者の主張等を踏まえて裁判所が裁量的に判断するとされているところ、多数の原告が同種被害を訴える訴訟事案において複数の被害者に共通する客観的な事情を考慮して一律に算定されていたり、交通事故のように同種事案が多数発生する分野において定額化の傾向も認められる。すなわち、被害の同質性や責任原因の共通性に鑑み、複数の被害者について同一額又はランク別の一律金額が認定されている。さらに、個々人が感じた辛さや苦しさといった純粹に個人の内心の苦痛を慰謝する目的だけではなく、財産的損害としては算定が困難であるものの個々人の内心とは一線を画す非財産的損害に対するものとして慰謝料が用いられることもある。

このような実務上の運用も踏まえると、慰謝料として相当多数の消費者に同一額ないしは共通の算定基準により算定される額が認定される場合、すなわち、不法行為の場合には被侵害権利・法益及びその侵害態様が、債務不履行の場合には債務及びその不履行の態様が、相当多数の消費者について共通し、かつ、慰謝料額の算定の基礎となる主要な事実関係が相当多数の消費者について共通する場合については、本制度の対象とすることが考えられる。

このように画一的に算定される慰謝料を制度の対象としても、簡易確定手続における審理を適切かつ迅速に行うことが困難になるとはいえず、支配性の観点を踏まえても、本制度の対象とすることが許容できると考えられる。また、共通義務確認訴訟において、特定適格消費者団体が請求額や算定基準について主張し、事業者もこれについて相応の反論をすることが想定されるところであり、事業者の係争利益の把握可能性は債務不履行や不法行為による財産的損害に係る損害賠償請求の場合と異ならないと考えられるため、係争利益の把握可能性の観点からも許容できると考えられる。（略）

もっとも、いわゆる個人情報漏えい事案における慰謝料を対象とすることについては、なお慎重な検討を要するとの指摘があった。

すなわち、事業者の過失により大量の個人情報が一斉に流出するといった個人情報漏えい事案は、デジタル化の進展に伴って頻出するようになってきた比較的新しい事象であり、このような被害をどのように評価しあるいは社会全体でどのようにリスクを分担するか等について、その考え方が未だ生成途上の分野であると考えられる中で、個人情報漏えい事案における慰謝料が一律に本制度の対象となると、個別消費者に仮に慰謝料が認められるとしてもその額は現状において一般的に極めて低額であるにもかかわらず、集団的被害としての総額が膨大になることによる萎縮効果から、データの利活用等が妨げられることや、事前予防や事後の措置にかけるべき事業者の有限の資源が賠償のために圧迫されることにもつながり得るといった強い懸念から、慰謝料を本制度の対象とする場合においてもなお、過失による個人情報漏えい事案については対象外とすべきと指摘された。

他方で、個人情報の意図的な目的外利用のような事案については、事業者は不正な利益を得る等の目的で積極的に個人情報を悪用しようとするものであって、そのような行為に対する被害者 1 人当たりの慰謝料額は相対的に高額となり得ると考えられること、被害者数（規模）も必ずしも広範にわたるものではなく、当該事業者にとってその範囲は把握可能であって予測不能な事態への萎縮効果は想定し得ないことから、上記の点が当てはまらず、本制度の対象とすべきと考えられる。

なお、個人情報漏えい事案における慰謝料の現実の認容額の水準からすると消費者による個別提訴はおよそ現実的ではないところ、事実上、事業者は故意でない限り民事上の責任を問われることはないといった誤ったメッセージを与えることの懸念や故意の立証の困難の懸念から、少なくとも重大な過失による個人情報漏えい事案に係る慰謝料も対象とすべきであるとの意見や、故意ではないが重大な過失はあったと認定される余地を残す方が事業者のレピュテーションへの影響の軽減・回復につながるのではないかという意見、今後の個人情報保護法制の動向や個人情報漏えい事案における事業者側の自主的な取組・対応の状況も踏まえて、対象範囲を検討する必要があるとの意見もあった。

これに対して、本検討会の第 11 回会合に参考人として出席した個人情報保護委員会からは、デジタル領域で管理されていない個人情報も多くあり、個人情報漏えい事案をデジタル化の進展に伴う新規事象とのみ評価すべきではないこと、事業者が個人情報を取り扱うに当たり講ずべき措置の内容や個人情報漏えい時に果たすべき責任についてガイドライン等によって一定の行為規範が形成されていること、漏えいした個人情報の性質あるいは漏えいの態様如何によっては高額な慰謝料額も認められ得ることから、個人情報漏えい事案であるか否かで対象を決めることは妥当でない、また、そもそも上記の指摘等は個人情報漏えい事案以外にも妥当するものであり、個人情報漏えい事案のみを類

型的に対象外とする理由にはならないとの指摘がされた。

以上を踏まえ、制度の見直しを行うに当たっては、対象範囲について更に整理が必要と考えられる。(略)

イ 上記以外の考え方を提示する意見

(略)

② その他の現行法上対象外とされている請求・損害

慰謝料以外に対象外とされている損害（いわゆる拡大損害、逸失利益及び人身損害）について、慰謝料と同様にその額を画一的に算定できる類型もあり得ることからよりきめ細かく類型を検討すべきであるとの意見もあった一方で、これらの損害を算出するには共通義務確認訴訟で確認された事実関係以外の個々の消費者に係る個別の事実関係の確認によるところが大きいいため、支配性の要件を欠くとの意見もあった。

また、現行法においては、不法行為に基づく損害賠償の請求について、民法の規定によるものに限っているため（法第3条第1項第4号）、特別法上の規定による不法行為に基づく損害賠償請求が対象外とされている点については、本制度創設当時において、個別の特別法において消費者との関係であることも含めて既に一定の衡量がなされているのであるから、これに加えて特定適格消費者団体が提起する形で被害回復を容易にする武器を与えることはアンバランスになるとの考えに基づいて対象外とされたと考えられるものの、個々の消費者による訴訟提起が期待できないことには変わりはないことから、およそ特別法というだけで除外するのは適切でないのではないかと意見があった一方で、法施行後の状況を踏まえて、これらが対象とならないことによって具体的な不都合が生じているとは考えられず、対象外とする規定を見直す必要があるのか疑問であるとの意見もあった。

したがって、これらの点については、今後の消費者被害の発生・拡大の状況や制度の運用状況を踏まえ、引き続き検討すべき課題とすることが考えられる。

【意見】

(1) 慰謝料

慰謝料として相当多数の消費者に同一額ないしは共通の算定基準により算定される額が認定される場合（画一的に算定される場合）を本制度の対象とするとの提案について賛成する。

個人情報漏えい事案における慰謝料請求を故意の場合に限定することに反対する。少なくとも重過失による場合は対象とすべきである。

(2) その他の現行法上対象外とされている請求・損害

慰謝料以外に対象外とされている損害（拡大損害、逸失利益及び人身損害）のうち画一的にその額を算定できるもの、及び特別法上の規定による不法行為に基づく損害賠償請求について、本制度の対象とすることを見送ることに反対する。可及的かつ速やかに実現すべきである。

【理由】

（１）慰謝料

被害回復制度の意義からすれば、個々の消費者の事情を考慮しなければならない程度が大きい事例以外は原則として本制度の対象とすべきであって、慰謝料を一律に除外する理由はない。そして、画一的に算定される慰謝料については、支配性や係争利益の把握可能性という二つの要請を典型的に満たすものといえる。

個人情報漏えい事案における慰謝料についても、画一的に損害額の算定をすることが可能であるから、故意の場合に限定する理由はない。個人情報漏えい事案における慰謝料認容額の水準からすると、消費者による個別提訴はおよそ現実的ではないから、本制度による救済を図る必要性が高い。

当初の制度検討段階における「集団的消費者被害回復に係る訴訟制度の骨子」についての意見募集に対する主な意見の概要及び意見に対する消費者庁の考え方においても、個人情報漏えい事案については、「当該個人情報流出・漏洩したことに伴って生じた精神的苦痛に関する損害賠償請求や、当該個人情報が悪用されたことにより生じた損害は、通常は、消費者契約の目的又はその目的となるものの対価に関する損害に該当しないと考えられる。」とされており、あくまで請求・損害の範囲に含まれないという理由で除外されていたものである。また、個人情報保護委員会からも「個人情報漏えい事案であるか否かで対象を決めることは妥当でない」と指摘されており、上記のような消費者庁の考え方が維持されている。

この点、従業員等の過失による個人情報漏えいは、どの事業者にも起き得ることから、過失による個人情報漏えい事案を本制度の対象にすると、事業活動に委縮効果が生じるという見解もありえるが、事業者が個人情報を取り扱うにあたって具体的に講じなければならない措置や漏えいが発生した場合の対応等は各種ガイドライン等で策定されているから、事業者の予見可能性を損なうことにはならない。

仮に、過失による情報漏えい事案を本制度の対象外とすることが政策的にやむを得ないとしても、故意と同視しうる程度の重過失は対象とすべきである。

（２）その他の現行法上対象外とされている請求・損害

本制度の意義からすれば、消費者に生じた被害を適切にカバーすべく、拡大

損害、逸失利益及び人身損害についても、本制度の対象とする必要がある。そして、これらの損害が本制度の対象外とされた趣旨は、慰謝料と同様であるから、画一的にその額を算定できるものについては、慰謝料と同様、本制度の対象とすべきである。

また、特別法上の規定による不法行為に基づく損害賠償請求が本制度の対象外とされたのは、個別の特別法において既に消費者の被害回復が容易であるとされたからであるが、決してそのような実情にはない。不適切な金融商品販売事例や製造物責任事例等であっても、時間・費用等の負担がかかるため消費者が泣き寝入りせざるを得ないことがある。よって、特別法上の規定による不法行為に基づく損害賠償請求について、今回の改正において本制度の対象とすべきである。

2 被告の範囲の見直し（報告書 15 頁）

不法行為に基づく損害賠償請求について、現行法上被告に該当する事業者が故意又は重大な過失による不法行為責任を負う場合において、当該事業者と故意又は重大な過失による共同不法行為責任を負う個人を共通義務確認訴訟の被告となる者に追加することが考えられる。

消費者に相対する事業者の行為を故意・重過失による不法行為とすることによっていわゆる悪質商法事案を捉えた上で、当該事業者と故意・重過失による共同不法行為責任を負う者のみを新たに本制度の被告に加えることにより、通常の事業活動において企業を運営する役員等が被告となる可能性を排除し、健全な事業者の役員の合理的なリスクテイクに対する萎縮効果への懸念も払拭できると考えられる。（略）

また、複数の事業者が関与する悪質商法等において、個人ではなく契約当事者となった事業者以外の事業者を被告とする必要がある場合も想定されるところ、このような場合については、消費者契約の相手方である事業者の「債務の履行をする事業者又は消費者契約の締結について勧誘をし、当該勧誘をさせ、若しくは当該勧誘を助長する事業者」（法第3条第3項第2号）の解釈により被告とすることが可能であるため、そのような解釈を明確化することが考えられる。

【意見】

事業者以外の個人を共通義務確認訴訟の被告となる者に追加できるとすることは賛成であるが、事業者と故意又は重大な過失による共同不法行為責任を負う場合に限定する点は反対する。当該事案について故意又は過失による不法行為責任又は事業者と共同不法行為責任を負う個人も共通義務確認訴訟の被

告となる者に追加すべきである。

加えて、職務遂行について故意又は重過失のある取締役、会計参与、監査役、執行役または会計監査人等についても共通義務確認訴訟の被告となる者に追加すべきである。

【理由】

特例法第3条第3項は、共通義務確認訴訟の被告を事業者に限っており、事業者が法人である場合に役員や法人を実質的に支配している者などは被告とすることはできない。

しかし、悪徳商法被害などの場合、事業者に対する訴えが認められたとしても、その段階で責任財産が散逸する等して、被害回復の実現が困難となる場合が多い。事業者以外の関与者や役員等に対する責任追及が出来なければ、相手方が悪質であればあるほど制度の実効性が減殺されるという事態になりかねない。

個人に対する不必要な責任追及や濫訴等の懸念については、消費者に対し直接故意又は過失による不法行為責任を負う場合、事業者と共同不法行為責任を負う場合、及び、事業者の役員のうち職務遂行について故意又は重過失のある場合（会社法429条等）には、もともと消費者に対し責任を負い、当然に被告となり得る立場にある。

したがって不必要な責任追及や濫訴等のおそれを重視すべきではないし、健全な事業者の役員の合理的なリスクテイクに対する萎縮効果に過度に配慮する必要はない。加えて、本制度の原告は特定適格消費者団体に限定され、行政による監督がなされるのであるから、現実的に濫訴等は考えにくい。

したがって、当該事案について、故意又は過失により直接消費者に対し不法行為責任又は事業者と共同不法行為責任を負う個人や、事業者の職務遂行について故意又は重過失のある役員についても共通義務確認訴訟の被告となる者に追加すべきである。

3 直接的な契約関係にないが一定の関与をした事業者に対する請求（報告書16頁）

法第3条第1項柱書は「消費者契約に関する」請求と規定しているところ、これは請求の範囲を直接的な契約関係により生じるものに限定しない趣旨と考えられる。また、法第3条第3項第2号は、不法行為に基づく損害賠償請求について、「消費者契約の相手方である事業者」に加えて、消費者契約の相手方である事業者の「債務の履行をする事業者又は消費者契約の締結について勧誘

をし、当該勧誘をさせ、若しくは当該勧誘を助長する事業者」を被告の範囲に含めている。したがって、例えば、消費者契約の対象となる商品等について景品表示法上の不当表示に該当する表示を行った事業者は、消費者と直接的な契約関係にない場合であっても、「勧誘をし、当該勧誘をさせ、若しくは当該勧誘を助長する事業者」に該当し得ると考えられる。

さらに、景品表示法に定める不当表示については、既に適格消費者団体による予防的措置である差止請求においてすら対象とされている（景品表示法第30条）こととのバランスの観点からも、既に発生した被害の救済措置である特定適格消費者団体による被害回復においても、そのような不当表示が不法行為を構成する場合の損害賠償請求を対象とすべきであると考えられる。

したがって、契約当事者でない事業者による景品表示法上の不当表示に係る不法行為に基づく損害賠償請求につき、当該事業者に対する請求が「消費者契約に関する」請求に含まれ、当該事業者が「勧誘をし、当該勧誘をさせ、若しくは当該勧誘を助長する事業者」に該当する場合は被告となるという解釈を明確化することが考えられる。

【意見】

直接的な契約関係にないが一定の関与をした事業者に対する請求が可能であるとの解釈を明確化するととの提案に賛成する。

【理由】

虚偽または誇大な広告・表示（以下「不当表示」という。）があった場合、当該不当表示という共通の原因によって消費者被害が多発すること、また、損害額も基本的に共通するうえ、個々の消費者が自ら被害の回復を行うことの困難さがあり、それはまさに本制度の目的と合致する。

したがって、不当表示事案は、本来的に本制度により救済すべきである。

しかるに、現行法は、係争利益把握の観点から被告の範囲を「消費者契約の相手方である事業者」、「消費者契約の締結について勧誘をし、当該勧誘をさせ、若しくは当該勧誘を助長する事業者」等と規定していることから、メーカー等、消費者とは直接契約関係にない事業者が不当表示をした場合には、広告は勧誘に当たらず、本制度の対象とはならないのではないかという疑問があった。

しかしながら、景品表示法上の表示は、自己の供給する商品又は役務についてのものであり、メーカー等が不当表示を行ったことにより消費者に損害が生じているのであれば、景品表示法上の表示に関する損害賠償請求につき、契約当事者に限定する必要性はない。

したがって、契約当事者でない事業者による景品表示法上の不当表示に係る不法行為に基づく損害賠償請求につき、当該事業者に対する請求が「消費者契

約に関する」請求に含まれ、当該事業者が被告となり得るという解釈を明確化することは、賛成である。

4 支配性の要件の考え方（報告書 17 頁）

そもそも、支配性の要件は、簡易確定手続において判断すべき個別の事情があることを前提として、その審理を適切かつ迅速に進め得ることを求めるものであることから、個別消費者ごとに認定額の差異が生じることを否定するものでないことは明らかである。本要件は、共通義務確認訴訟において確認された事項に沿って簡易確定手続を経て対象消費者の請求額を確定することが困難であること、すなわち、共通義務確認訴訟の結果をもって簡易確定手続で対象消費者ごとの請求額について適切な判断をすることが難しい場合や、簡易確定手続が簡易に確定する機能を果たし得ずいわば個別の通常訴訟を対象消費者一人ひとりについて追行するのと大差ないような状況となる場合を、本制度対象から除外するための要件であると考えられる。

そして、法第 3 条第 1 項において対象となる請求であって、かつ、同条第 2 項において対象外とならないものは、一般的には支配性があるといえることを前提に、その上で、個別事案によって簡易確定手続において対象債権の存否及び内容を適切かつ迅速に判断することが困難であると認められる場合をいわば例外的に除外するために設けられているのが法第 3 条第 4 項の支配性要件であると考えられる。

したがって、支配性要件は堅持することが相当であるものの、当該要件について過度に厳格に運用することがあるとすればそれは相当ではなく、簡易確定手続における対象債権の存否及び内容についての審理が個別事情に係っている場合であっても、そのことのみによって除外すべきではなく、簡易確定手続における審理の工夫等によっても、なお適切かつ迅速に判断することが困難であると認められる場合に限って支配性の要件に基づき制度の対象外とされるべきと考えられる。

以上のような支配性の要件の考え方を明確化することが考えられる。

【意見】

本提案に賛成である。

【理由】

本制度の趣旨は、多数の消費者の債権を集めて手続を迫行し、消費者 1 人あたりの費用・労力を低減させ、手続に参加しやすくして被害回復を図る点にある。その上で、支配性の要件は、多数の消費者の債権を集めた場合に、金銭の

支払請求に限りつつ（法第3条第1項）、損害賠償に関しては一定の損害に限定する（同条第2項）ことで、簡易確定手続で対象債権の存否および内容を適切かつ迅速に判断することが困難と認められる場合を、例外的に除外するために設けられたと考えられる。

また、例えば、共通義務が確認された後に、簡易確定手続で消費者側の過失の存否・程度が問題となりうる事案であっても、請求を基礎づける事実は共通している以上、過失を基礎づける事実もある程度画一的に判断することが可能な場合がある。また、同様に、過失割合も消費者側の過失を基礎づける事実の類型ごとに一定の割合を画一的に認定することが可能な場合もある。

上記趣旨に照らして、支配性の要件について過度に厳格に運用するのではなく、簡易確定手続において債権額を確定できるように、審理の工夫を図るとともに、支配性の要件の考え方を明確化すべきである。

第2 共通義務確認訴訟における和解について（報告書18～22頁）

共通義務確認訴訟における和解内容に係る制限を無くし、様々な種類の和解が可能となるよう関係規定を整備することが考えられる。具体的なポイントは以下のとおりである。

① 内容についての規律の在り方

和解可能な内容の範囲を拡大する意義に鑑みれば、個々の事案に応じて柔軟に和解内容を調整可能とすることが望ましいことから、可能な和解の範囲を追加規定するのではなく、和解内容を限定する法第10条の規律を削除することが考えられる。

もっとも、運用に資するよう、一般的に考え得る和解の例についてガイドライン等で示していくことは有益と考えられる。（略）

② 想定される和解の種類及び留意点と必要な所要の措置

実際には個々の事案に応じて当事者間で調整されるものではあるが、一般論として想定される種類及び当該種類における留意点と必要な所要の措置としては、下記のようなものが考えられる。和解内容に着目した類型と和解内容の実現に向けた手続に着目した種類の各々について、以下詳述する。

和解内容に着目すると、まず、共通義務の存否について明らかにせず解決金の支払を約す和解が想定できる。共通義務の存否を巡る争いに拘泥することなく柔軟かつ迅速な解決が期待できる。このような和解をする場合には、共通義務確認訴訟において、共通義務の存否が明らかにならないまま終了することになることとの関係で、原告であった特定適格消費者団体及び他の特定適格消費者団体による共通義務確認の訴えの再訴の可否が問題となる。原告であった特定適格消費者団体との関係では、通常は和解において不起訴の合意がなされる

と考えられるが、他の特定適格消費者団体との関係では、そのような不起訴の合意がなされた場合には、他の特定適格消費者団体も同様に当該事業者との関係で当該共通義務に係る訴えを提起できなくなることをする規律を設けることが考えられる。

事業者が対象消費者全体に支払うべき金額の総額を定める和解も想定される。事業者にとってのリスクコントロールが図りやすくなると考えられるが、このような和解をする場合、個々の消費者が支払を受けられる金額は、手続に加入する消費者の人数により変動し得ることになるから、この点に係る消費者への情報提供が重要になると考えられる。

さらに、事業者が第三者に寄附を行うことを合意する和解も想定される。このような和解は、事業者の手元に不当な取引により得た利益を残さず、そのレピュテーションの回復に資するものであり、寄附という形で社会的な課題解決に役立てられ、ひいては消費者利益の擁護につながることを期待される。もっとも、個々の消費者の被害救済こそが原則であって一義的にはその実現を追及すべきと考えられることから、このような和解を行うのは、合理的な方法によっても消費者への支払が現実的になれない場合や、和解による救済を選択した消費者が見込みより少なかったことなどにより残余金が生じる場合等が念頭に置かれることとなろう。また、寄附先を共通義務確認訴訟の当事者である特定適格消費者団体自体とすることは、利益相反の観点から避けるべきあり、後記第3で指摘する指定法人等の公益的な主体とすることが適切と考えられる。(略)

このほかに、和解内容の類型としては、共通義務の存在を認めるとともに、個々の消費者への支払額又はその算定方法を定める和解も想定できる。

また、これらの和解内容が法に抵触しないことを明確にするため、和解に基づく事業者から消費者への支払や第三者への寄附、特定適格消費者団体が事業者から違約金等を受け取ることを財産上の利益の受領の禁止等（法第83条、第93条）の対象外とすることが考えられる。

本体的な和解内容以外に付随的に和解に盛り込まれる事項として、和解内容についての口外禁止や秘匿条項を定める場合が考えられる。これについては、法が求める対象消費者への情報提供（法第25条から第27条まで、第90条）や特定適格消費者団体による通知・報告（法第78条）等に抵触しない範囲で、個々の事案に応じて必要かつ適切な範囲で定めることができると考えられる。

次に、和解内容の実現に向けた手続に着目すると、まず、現行法における簡易確定手続のような二段階目の手続を利用しない和解が想定できる。この場合には、共通義務確認訴訟と併行する形で、訴訟外において、消費者に和解に関する情報を提供し、支払対象となる消費者を確定し、支払を実施するという手

順を進めることとなる。和解成立時期は、この手順のいずれの段階とすることも可能と考えられ、例えば、和解成立後に和解内容の履行として上記各手順を進める場合、支払対象となる消費者を確定させた上で対象消費者の確認を含む和解を成立させた後に和解内容に沿って支払を実施する場合、対象消費者の確定・支払を完了した上でそれらの内容と紛争が解決したことを確認する和解をする場合などが考えられる。これらの和解を可能にするために、二段階目の手続以外の場合における事業者から特定適格消費者団体に対するその保有する消費者の氏名・住所・連絡先の開示や特定適格消費者団体の報酬・費用に関する規定を整備することが考えられる。

また、二段階目の手続を利用する和解も想定できる。このような和解も可能とするために、共通義務の存否を明らかにしない和解により共通義務確認訴訟が終結した場合にも、二段階目の手続を利用できるようにする規定を整備することが考えられる。

③ 適正性の確保

和解内容の適正性確保については、特定適格消費者団体間の相互牽制及び行政による監督といった現行法上の規律によることとし、この規律の枠内で和解可能な内容の範囲の拡大に伴う所要の対応をすることが考えられる。

また、ガイドライン等で留意事項等を明確化することも有益と考えられる。

④ 実効性の確保

実効性確保について、基本的には現行の関係法令の枠組みで対応することが考えられる。

例えば、二段階目の手続の利用を必ずしも前提としない和解の場合に特定適格消費者団体を取り得る方法として、二段階目の手続開始の申立て（和解時点では必ずしも二段階目の手続を前提としていなかったが、履行されないことから申し立てる場合）、同一共通義務に係る共通義務確認訴訟の再訴（不起訴合意との関係で許容される場合や和解の内容としての私法上の契約が解除される場合）、和解で定められた金銭支払義務に係る共通義務確認訴訟の提訴（ただし、消費者契約に関するものといえる必要がある。）、和解を債務名義とした違約金についての強制執行（ただし、債務名義の内容が特定されている必要がある。）、和解を債務名義とする和解金についての強制執行（ただし、特定適格消費者団体に一定の権利が認められるなど、債務名義の内容が強制執行が可能な形で特定されている必要がある。）などである。

【意見】

共通義務確認訴訟における和解内容に係る制限を無くし、様々な類型の和解が可能となるよう関係規定を整備することについて賛成する。

また、和解の適正性の確保及び和解の実効性の確保についての方針について

も基本的に賛成する。

【理由】

柔軟に紛争の早期解決を図るためには、和解可能な内容の範囲が限定されてはならない。

本報告書に記載された和解の種類のほか、たとえば共通義務の存否について明らかにせず解決金の支払いを約す和解は事業者が第三者に寄附を行うことを合意する和解も、想定される場所である。

和解内容の適正性については、本報告書でも指摘されているとおり、現行法の枠内（特定適格消費者団体間の相互牽制や行政による監督）で十分確保可能であると考えられる。またガイドラインの策定が有益であると思料されることも報告書のとおりである。

和解の実効性確保については、様々な種類の和解を可能とするために、現行の関係法令の枠組みで全て対応できるのか不明な点があるが、和解により事案の解決を目指そうという方向性に何ら異論は無い。

第3 対象消費者への情報提供の在り方について

1 通知方法の見直し（報告書22～23頁）

対象消費者への情報提供を、それが果たすべき機能から分析すると、情報に初めて接する消費者が救済対象となることを自覚できるようにするためのものと、関心を抱いた消費者が加入するか否かを判断し更に加入手続を進めるためのより詳しい情報を届けるためのものとに区別することができる。前者にはプッシュ型の情報提供が適し、なるべく簡潔であることが重要であり、後者にはプル型の情報提供が適し、詳細情報を提供することが重要である。

そこで、特定適格消費者団体を実施する通知と公告のうち、通知に前者の機能を担わせ、公告が後者の機能を担えるようにすることとし、必要な規定の整備を行うことが考えられる。具体的には、通知において公告を確認するために必要な事項（ウェブサイトの URL 等）を記載したときには、現行法が定める通知事項の一部の記載を要しないこととすることが考えられる。

【意見】

特定適格消費者団体が行う通知方法を見直すとの提案に賛成する。

【理由】

消費者被害の特徴として、消費者の消極性の問題、すなわち、多くの消費者は、訴訟手続に積極的に参加することを忌避し、特に勝敗が不明の段階で自ら

が訴訟の当事者になることを回避したがる性向にある。そのため、手続参加の判断に必要な情報が適切なタイミングで対象消費者に伝わるようにすることが重要である。現在は対象消費者に対する通知・公告において、授權判断に必要な情報を網羅的に提供することになっているが、情報提供が果たす機能から考えた場合、情報が提供される場面・状況において適切に活用される情報量を考えるべきである。

上記の消費者の消極性の問題から、対象消費者に過大な情報を一方的に提供すると、かえって消費者はその時点で諦めて放置してしまうおそれがある。そこで、特定適格消費者団体から対象消費者に対する通知は、当該消費者被害に関心を抱くに足りる程度の簡潔な情報を提供するに留めておき、関心を抱いた消費者に対してはより詳細情報をウェブサイトのURL等で公告内容を確認することができるように、段階的に情報量を変化させる（特定適格消費者団体が通知すべき事項を現行法よりも減少させ、公告すべき事項とは差異を設ける）ことは合理的であり効果的である。

2 役割分担と費用負担の見直し（報告書24～27頁）

① 特定適格消費者団体及び事業者の役割分担及び費用負担の在り方の見直し

簡易確定手続を申し立てた特定適格消費者団体が、手続追行主体として対象消費者に通知・公告をするという役割は、引き続き維持されるべきである。

他方で、事業者は、対象消費者に対して共通義務を負うことが確認され、対象消費者に対して対象債権についての法的責任を負うことが既に確定している状態にあることからすれば、単に公表するだけでなく、確定した法的責任を果たすために相応の役割を担うこととすることが合理的である。この点、対象消費者に対する情報提供の第一段階であるプッシュ型の情報提供においては、不特定多数の者に向けられた情報発信に比して対象消費者に個別に連絡が届くことが圧倒的に効果的であるが、この点、事業者にとって対象消費者は顧客であることが多く、連絡手段を有している場合も多いと考えられる。加えて、受け手である消費者にとっても、初めて接する特定適格消費者団体からの通知よりも、従前から一定の取引関係にある事業者から個別連絡を受ける方が、プッシュ型の情報に対する警戒感も薄らぎ受け入れやすい場合があると考えられる。また、社会全体の効率性や合理性の観点から見ても、事業者において対象消費者の連絡先等の情報を保有し、連絡可能である場合には、特定適格消費者団体を介すよりも、事業者が直接個別連絡を行う方が、全体として労力やコストを抑えることができる場合が多いと考えられる。したがって、事業者が対象消費者への連絡手段に関する情報を保有している場合においては、事業者か

ら対象消費者に個別連絡をするものとするのが考えられる。

この点、今後、AI技術の活用等により商品・サービスが複雑化する中、品質の事前検証の徹底が困難となり、事後対応の必要性が高まることも予想され、そのような場合には流通過程のトレーサビリティを高めることが重要になる。そのような観点からも、事業者において必要に応じて顧客たる消費者に個別連絡できるようにすることへのインセンティブを確保できる仕組みを構築しておくことが望まれる。他方で、悪質商法事案のように事業者による適切な個別連絡が期待できない事案や、事業者が対象消費者への連絡手段に関する情報を保有していない事案においては、事業者が個別連絡の役割を果たし得ないこととなるが、その場合は特定適格消費者団体による個別通知や公告への負荷（ひいては後に手続に加入した対象消費者の負担）が増すこととなる。特に、不特定多数の対象消費者に情報を届けるために単なるホームページへの情報掲載にとどまらない効果的な方法によることが必要になるなど、特定適格消費者団体による公告に係る費用の負担が大きくなると考えられることから、事業者が個別連絡の役割を担い得ない場合においては公告のための一定額を事業者が負担するものとするのが考えられる。

以上を踏まえると、基本的な方向性としては、i) 事業者による個別連絡については、それを実施することについて事業者及び特定適格消費者団体の双方の意向が合致する場合には実施をすることとし、ii) 費用負担については、事業者において、対象消費者の全員（転居や連絡先の変更があった場合で、事業者が転居先や変更後の連絡先を知らない者を除く。）又はこれに準ずる割合の対象消費者への個別連絡をしない場合に、特定適格消費者団体に対して、公告に要する費用の一定額を支払うことを要することとし、当該一定額は予め定める算定基準により算定されるものとするのが考えられる。

具体的な仕組みとしては、例えば、上記の基本的な方向性に則った規律として、事業者の個別連絡義務及び公告に要する一定額の支払義務に関する規定を設けた上で、その実現手段について、基本的に当事者間の対応に委ねることとすることや、共通義務確認訴訟又は簡易確定手続に付随する裁判として、裁判所において、特定適格消費者団体及び事業者双方の意見を聴いた上で、事業者が個別連絡義務を負うか否か、事業者が公告に要する一定額の支払義務を負うか否か、及び、支払義務を負う場合の金額について判断し、その結果、個別連絡義務や支払義務を負うと判断する場合にはその旨を命じる手続を導入することが考えられるが、裁判所の関与の在り方については、その範囲や運用可能性を含めて更に検討する必要があると考えられる。

また、公告に要する一定額の算定基準としては、例えば、対象債権1個当たりの債権額や対象消費者のうち個別連絡及び特定適格消費者団体への情報開示がなされなかった者の人数により一定の基準額を設定することが考えられ

るが、詳細設計に当たっては、対象消費者の地域的偏在の有無・程度や対象消費者の属性等のその他の事情の扱いを含めて、関係者の意見や専門的な知見も踏まえて更に検討することが求められる。(略)

② 行政の役割の拡充

現行法において、行政の役割として、内閣総理大臣による公表(法第90条)がなされることされているが、特定適格消費者団体による通知・公告の信頼性や真正性を担保する上で行政機関はより積極的な役割を果たすべきであり、また対象消費者全体に対する通知・公告に要する費用を手続に加入しない消費者に関するものも含めて手続に加入した消費者のみの負担とすることとなる不合理さを解消し、特定適格消費者団体の負担を軽減するためにも行政の役割を拡充する必要がある。

そこで、内閣総理大臣による公表について、プル型の情報提供を効果的に実施することで消費者が本制度を活用しやすくする観点、及び個別通知が困難な事案において不特定多数の消費者に向けたプッシュ型の情報発信としての機能を強化する観点から、公表事項・公表態様の拡張等を図ることが考えられる。

③ 指定法人の活用

後記第3. で指摘する指定法人において、特定適格消費者団体による通知・公告や内閣総理大臣による公表を受託できるようにすることが考えられる。指定法人がこのような情報提供を行うことにより、消費者にとっても制度に関し信頼できる情報を一元的に確認・受信することが可能になることも期待できる。

【意見】

(1) 特定適格消費者団体及び事業者の役割分担及び費用負担の在り方の見直し

特定適格消費者団体が、手続追行主体として対象消費者に通知・公告をする役割を引き続き維持しつつ、一定の場合に、事業者が対象消費者に個別連絡をする義務を負うこと、及び、事業者が公告に要する一定額の支払義務を負担するとの考えに賛成する。

なお、対象消費者に対する個別連絡の方法としては、通知を受領した消費者が看過することがないような方法(例えば、一斉にメールを送信するだけでなく、返信のない消費者に対しては再度郵送でも連絡をする等)が望ましい。

(2) 行政の役割の拡充

内閣総理大臣による公表において、公表事項・公表態様の拡張等を図るとの本提案に賛成する。

（３）指定法人の活用

指定法人制度の導入には賛成する（後述第５の１参照）。

指定法人が、特定適格消費者団体による通知・公告や内閣総理大臣による公表を受託できるようにする旨の提案に賛成する。

加えて、受託した指定法人の事務費用については、国が負担することを検討すべきである。

【理由】

（１）特定適格消費者団体及び事業者の役割分担及び費用負担の在り方の見直し

事業者は、対象消費者との過去の取引等により、対象消費者の住所やメールアドレス等の連絡先を把握していることが多く、その場合には、特定適格消費者団体からより、事業者から対象消費者に通知をする方が、労力及び費用を節約できる。対象消費者としても、よく知らない特定適格消費者団体から連絡を受けるより、過去に取引した事業者から連絡を受ける方が安心であり、かつ真摯に簡易確定手続への参加を検討することが期待できる。

また、事業者が対象消費者への個別連絡を出来ない場合には、特定適格消費者団体が対象消費者への個別通知や公告を行うこととなるが、本来事業者が行うべき通知業務の費用を特定適格消費者団体に負担させ、最終的には手続に参加した対象消費者に全額を負担させることは不公平となる。事業者が法的責任を負うべきことが確定していることに照らしても、事業者にも一定の費用を負担させることが妥当である。

（２）行政の役割の拡充

内閣総理大臣による公表制度は、対象となり得る消費者に対し、広く、簡易確定手続を認知させ、対象消費者による手続への参加を促すために定められた制度であるところ、特定適格消費者団体が、未だ周知されていない現状においては、消費者に簡易確定手続の情報を信用してもらい、真摯に手続への参加を検討してもらうためには、内閣総理大臣による公表が重要な役割を果たしている。そこで、内閣総理大臣による公表において、公表事項・公表態様の拡張等を図ることにより、対象消費者に具体的な情報を行き渡らせることで、対象消費者をして自己が対象となることを明確に認識させ、手続への参加を促すことが効果的である。

（３）指定法人の活用

特定適格消費者団体は、前述の通り未だ周知されていないことに加え、職員や協力弁護士の数等も不足しており、財政面でも脆弱であることから、消費

者裁判手続の事務を単独で担うことには相当な困難がある。

このような状況を打開し、特定適格消費者団体がより実効的に役割を果たすためには、国の認定を受けた指定法人が、特定適格消費者団体の存在や活動内容等について周知・広報を行ったり、必要な情報・資料を収集、整理し、適格消費者団体に対し提供する等の支援することが効果的である。

特定適格消費者団体による通知・公告や内閣総理大臣による公表につき、指定法人が事務を受託することで、特定適格消費者団体の事務的負担が大幅に減少する。また、指定法人は、平素から消費者救済に係る周知・広報活動を行う等、消費者にとって身近な信頼できる存在となっているであろうことに照らすと、指定法人が提供する情報は対象消費者にも信用されやすく、対象消費者の手続への参加を促すことが期待できる。

また、指定法人の公益性、及び、特定適格消費者団体の財政的な脆弱さに鑑み、指定法人の事務受託の費用は、国が負担することを検討すべきである。

3 情報提供の実効性を高めるための方策（報告書27～28頁）

① 保全手続の導入

裁判所の関与の下、事業者が保有する対象消費者の氏名及び住所又は連絡先の各情報を、共通義務確認訴訟が終了するより前の段階で保全する仕組みを設けることが考えられる。例えば、裁判所が、共通義務確認訴訟の提訴前あるいは係属中に、特定適格消費者団体の申立てにより、保全の必要性及び共通義務の存在の疎明がされたときは、被告となる事業者に対して、情報開示の対象となり得る文書の廃棄を禁ずることあるいは特定適格消費者団体が情報の有無及び情報の内容を確認できるようにすることを命じる仕組みが考えられる。

② 第三者の協力を得る仕組み

事業者が対象消費者に関する情報を保有しない場合に、特定適格消費者団体が事業者以外に対象消費者に関する情報を保有する第三者の協力を得られるようにする必要があるとの意見があり、そのような協力を可能とする仕組みについて検討したが、情報を保有する蓋然性のある主体としてどのような主体が含まれるべきか、当該主体の協力を受ける必要がある場合としてどのような場合があるか（弁護士会照会（弁護士法（昭和24年法律第205号）第23条の2）等の代替手段の運用状況等を含む。）、当該主体の不利益や負担との関係も踏まえてどのような範囲で協力を求めるか（特定適格消費者団体への情報開示が考えられるという意見や事業者から対象消費者への情報提供の委託を受けられることが考えられるという意見などがあった。）といった点について更に検討を要することから、制度的な手当てについては将来的な検討課題とすることが考えられる。

【意見】

（１）保全手続の導入

共通義務確認訴訟が終了する前の段階において、裁判所の関与の下、対象消費者の情報を保全する仕組みを設けるとの提案に賛成する。

（２）第三者の協力を得る仕組み

特定適格消費者団体が、対象消費者に関する情報を保有する第三者の協力を得ることが可能となる仕組みを導入すべきであり、将来的な検討課題として先送りすることに反対する。

なお、更に検討を要することは理解できるが、出来る限り今回の改正において制度化を実現されたい。

【理由】

（１）保全手続の導入

現行法は、事業者に対し特定適格消費者団体への情報提供義務を定めている（法 28 条 1 項）が、かかる趣旨は、対象消費者と契約関係など接点のある事業者が、対象消費者に通知をするために必要な情報が記載された文書を所持している可能性が高いことに照らし、特定適格消費者団体が、同団体への授權を判断するために必要な情報を消費者に対し、費用を抑えつつ確実に提供する点にある。

しかるに、対象消費者に通知をする時点において、事業者が、既に、対象消費者に関する情報の一部ないし全部を廃棄してしまっていた場合には、事業者から特定適格消費者団体への情報提供は不十分なものとならざるを得ず、現行法が事業者に対し特定適格消費者団体への情報提供義務を定めた趣旨が没却されてしまう。

そこで、共通義務確認訴訟の継続中に、裁判所の関与の下、事業者が保有する対象消費者の情報を保全する仕組みを設け、対象消費者の被害救済を実効化させることが必要である。

（２）第三者の協力を得る仕組み

事業者が対象消費者の情報を十分に把握していない場合、もしくは、保全手続時点で既に廃棄していた場合には、第三者が保有している対象消費者に関する情報を特定適格消費者団体へ提供してもらうことが有用となる。

対象消費者の住所等連絡先情報を保有している第三者の例としては、消費者からの苦情を寄せられていた業界団体、消費者からの相談を受けていた消費者生活センター等の行政機関、消費者から事業者利用口座への送金情報等を保有

する金融機関、及び、ネットショップのプラットフォーム運営会社等が考えられる。

事業者による情報提供を定めた現行法の趣旨を更に実効化させるため、第三者の協力を得る仕組みについても速やかに検討を重ね、早期に制度化することが必要である。

第4 実効性、効率性、利便性を高める方策について

1 特定適格消費者団体の情報取得手段の在り方（報告書28～30頁）

① 適格消費者団体との連携協力規定の明文化

適格消費者団体と特定適格消費者団体とが連携協力することは、被害回復裁判手続の追行に必要な情報の共有を含めて特定適格消費者団体による被害回復の実効性を高めることにつながると考えられることから、当該連携協力について法文上明確にすることが考えられる。

具体的には、適格消費者団体が保有する差止請求等に関する情報を特定適格消費者団体に提供することや、各地の特定適格消費者団体と適格消費者団体とが相互に連携して消費者被害に関する情報収集活動（110番等）を行うことなどが想定される。（略）

② 行政機関が保有する情報

消費者被害の防止及びその回復の促進を図るための特定商取引に関する法律等の一部を改正する法律（令和3年法律第72号。以下「特商法等改正法」という。）により、特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号。以下「特商法」という。）及び特定商品等の預託等取引契約に関する法律（昭和61年法律第62号。以下「預託法」という。）等の改正と併せた法の改正により、内閣総理大臣は、内閣府令で定めるところにより、特定適格消費者団体の求めに応じ、当該特定適格消費者団体が被害回復裁判手続を適切に追行するために必要な限度において、当該特定適格消費者団体に対し、特商法又は預託法に基づく処分に関して作成した書類で内閣府令で定めるものを提供することができるものとされた。（略）上記以外に行政機関が保有する情報として、例えば、景品表示法に基づく処分に関して作成した書類の特定適格消費者団体への提供も可能とすべきとの意見があったが、措置命令等発出前の調査段階において事業者が行政機関に情報提供するインセンティブが減殺されることにならないかという意見や、特商法等に関する書類の提供の運用状況等を踏まえる必要があるとの意見もあったことから、執行への影響等も踏まえた、将来的な検討課題とすることが考えられる。

③ 事業者の財産に関する情報の取得

事業者の財産情報を特定適格消費者団体が自ら把握することには限界があ

るところ、現実の被害回復可能性が見通せず提訴自体を断念する場合もあることから、簡易確定手続において事業者の財産に関する情報の開示手続を設けるべきであるとの意見もあったが、民事執行法（昭和 54 年法律第 4 号）上の財産開示手続が債務名義の存在を前提としていることとの関係を踏まえて本制度で特別の手続を設ける必要性や許容性を更に検討する必要があるとの意見もあったことから、今後の運用状況等も踏まえた、将来的な検討課題とすることが考えられる。

④ 第三者の協力を得る仕組み

事業者に関する情報の取得についても、例えば、特定適格消費者団体が把握できない事業者の所在に関する情報を保有する第三者に協力を得られる仕組みを設けることが考えられるとの意見があり、そのような仕組みについて検討したが、対象消費者に関する情報の場合（上記第 2. 3. (3)）と同様に、制度的な手当てについては将来的な検討課題とすることが考えられる。

【意見】

(1) 適格消費者団体との連携協力規定の明文化

適格消費者団体と特定適格消費者団体との連携協力の明文化するとの提案に賛成する。

(2) 行政機関が保有する情報

景品表示法に基づく処分に関して作成した書類等行政機関が保有する情報の特定適格消費者団体への提供規定の導入を見送ることに反対する。可及的かつ速やかに実現すべきである。

(3) 事業者の財産に関する情報の取得

特定適格消費者団体が簡易確定手続において事業者の財産に関する情報の開示手続を設けることを将来の検討課題とすることに賛成する。

(4) 第三者の協力を得る仕組み

特定適格消費者団体が、例えば事業者の所在に関する情報を保有する第三者に協力を得られる仕組みを設けることを将来の検討課題とすることに賛成する。

【理由】

(1) 適格消費者団体との連携協力規定の明文化

適格消費者団体が保有する差止請求等に関する情報の提供や情報収集活動の連携は有益で望ましいものといえる。

（２）行政機関が保有する情報

特定商取引法と預託法の令和３年改正により、行政処分のために行政が得た情報を特定適格消費者団体に提供することが認められた。事業者に対する行政処分と特定適格消費者団体の被害回復業務とはいわば車の両輪であり、消費者被害の防止と救済に向けた、行政と特定適格消費者団体との間の役割を踏まえた適切な連携の在り方である。

これは、景品表示法をはじめとした各法令に基づく行政処分に関して作成された書類の提供についても何ら変わるところがない。

したがって、景品表示法をはじめとした各法令に基づく行政処分に関して作成された書類についても、特定適格消費者団体への提供を可能とすべきである。

（３）事業者の財産に関する情報の取得

事業者の財産情報は、特定適格消費者団体が当該事業者を提訴するかどうかの判断を左右する重要な情報であり、特定適格消費者団体が事業者の財産情報を得る必要は高い。そして、共通義務確認訴訟で事業者の共通義務が確認されれば、事業者は消費者に対して義務を負担することが確定するのであり、実質的には債務名義を取得したと同視することができるのであるから、その後の簡易確定手続において事業者の財産に関する情報の開示手続を設けることは可能である。

したがって、特定適格消費者団体が簡易確定手続において事業者の財産に関する情報の開示手続を設ける制度について検討を続けていく必要がある。

（４）第三者の協力を得る仕組み

特定適格消費者団体が、第三者から事業者の所在に関する情報を得られることは、手続の追行を促し、消費者の被害回復に資する。

したがって、第三者が有する事業者に関する情報について、制度の検討を続けていく必要がある。

２ 時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方（報告書３０～３１頁）

共通義務確認訴訟が提起された場合、個々の対象債権について直接に権利行使されるものではないが、対象債権の前提となる共通義務に係る訴えが提起されることとなり、いわば抽象的に個々の消費者の権利が行使されるのに近い状態にあると考えられる。事業者としても、共通義務確認の訴えが提起された場合には、後に対象債権が請求されることを想定でき、当該債権に係る証拠を保存しておく必要性も認識できると言える。

これらを踏まえ、共通義務確認の訴えが提起されていることに基づく対象債権の時効に関する新たな規律を追加することが考えられる。もっとも、法第 38 条が届出債権を対象としていることとのバランスを踏まえると、消費者が自ら訴訟提起をする場合に限り新たな規律の適用対象とすべきと考えられる。

具体的には、法第 38 条に加え、i) 共通義務確認訴訟が却下判決の確定又は訴えの取下げにより終了した時、ii) 特定適格消費者団体が簡易確定手続開始の申立てをしなかった場合における当該申立期間の満了時、又は、iii) 特定適格消費者団体が簡易確定手続開始の申立てを取り下げた場合における当該取下げの時のいずれかの時から 6 か月を経過する時点までに、消費者による対象債権に係る訴えの提起があったときは、当該対象債権について時効が完成しないものとする旨の規律を設けることが考えられる。なお、共通義務確認訴訟が和解により終了した場合についても、和解内容に不服のある消費者が個別に権利行使する機会を確保する必要がある場合があり得ることから、上記規律の対象場面に含めるべきであるとの意見もあった。

このような規律を設けた場合に、時効期間満了後、一段階目の手続が却下等により終了するまでの間に、消費者自ら訴訟を提起する等の行動をしていないが、事業者から消滅時効の援用等をされた場合については、消費者において自身の権利の実現を団体の活動による共通義務の存否の実体判断の帰趨に委ねようとしていたことに変わりはないことから、前述の要件の下で時効が完成しないことになると考えられる。(略)

【意見】

共通義務確認の訴えが提起されていることに基づく対象債権の時効に関する新たな規律を追加するとの提案に賛成する。報告書に記載された場合に加えて、消滅時効の完成猶予事由として、本提案の i)、ii)、iii) の各事由のみならず、iv) 共通義務確認訴訟において特定適格消費者団体と事業者との間で和解が成立した時、を追加すべきである。

【理由】

消滅時効の完成猶予事由を追加することは、対象消費者の権利行使確保という観点から重要であり、賛成である。ただ、共通義務確認訴訟において特定適格消費者団体と事業者との間で和解が成立した時についても、消滅時効の完成猶予事由とされるべきである。理由は以下のとおりである。

共通義務確認訴訟において特定適格消費者団体と事業者との和解が成立したとしても、その和解内容に納得できない消費者が存在する可能性がある。また、和解は裁判所の判断が示されたものではないことから、裁判所の判断を求めたいと考える消費者が存在する可能性もある。このような消費者は、和解が

完成猶予事由でなければ、共通義務確認訴訟が長期化した後に和解で終了した場合、債権が時効により消滅してしまっており、その結果、個別訴訟において権利を実現することができなくなっている可能性があるが、そのような事態は防止されなければならない。

また、和解が消滅時効の完成猶予事由とされなければ、特定適格消費者団体は、和解内容に不満がある消費者が生じないような和解を指向することになるが、そのような和解（ほぼ全ての消費者が納得するような和解）は事実上困難であるから、和解が制約されることになる。そうなれば和解による柔軟な紛争解決をはかることが困難となる。

したがって、消滅時効の完成猶予事由として、本提案の i)、ii)、iii) の各事由のみならず、iv) 共通義務確認訴訟において特定適格消費者団体と事業者との間で和解が成立した時、を追加するべきである。

3 簡易確定手続開始の申立義務を免除する範囲等（報告書 32 頁）

① 簡易確定手続開始申立義務が免除される「正当な理由」

同要件に該当する場合について、解釈を明確化することが考えられる。例えば、事業者について破産手続開始決定がなされた場合、消費者が得られる回収額が消費者が負担することとなる費用を下回ることが明らかになった場合、また、消費者全体の被害回復がなされたことが明らかな場合などが考えられる。

② 通知・公告義務が免除される場合、授権契約を拒絶・解除できる場合

これらについても、基本的に①と同様に解釈を明確化することが考えられる。

③ 簡易確定手続開始申立ての申立期間

例えば、法定の期間を 3～4 か月に延長することや、裁判所が伸長可能な期間にすることが考えられる。

【意見】

簡易確定手続開始の申立義務を免除される場合の解釈を明確化する、通知・公告義務が免除される場合等の解釈を明確化する、簡易確定手続開始申立の申立期間を延長等するとの提案にいずれも賛成する。

【理由】

簡易確定手続開始申立てが免除される「正当な理由」及び通知・公告義務を免除する「正当な理由」並びに授権契約を拒絶・解除できる「正当な理由」の解釈を明確化することは、特定適格消費者団体の手続的負担の緩和に資するものといえる。

もつとも、「正当な理由」の解釈を明確化したとしても、当該事業者に対して破産決定がなされているなど、「正当な理由」の有無について一定の評価を要することなく客観的に判断可能な場合を除き、特定適格消費者団体が「正当な理由」の有無を判断することは容易でないことを考慮すると、簡易確定手続開始の申立て期間を、現行の1か月から3～4か月程度に延長することは評価できる。また、事案や状況によっては、「正当な理由」の有無を判断するのに3～4か月程度でも不足することもあり得ることから、法定の期間の延長に加えて、裁判所の許可による期間の伸長も可能とすべきである。

4 手続のIT化（報告書33～34頁）

① 裁判手続のIT化

基本的には民訴法等の帰趨に応じて適切な対応をすることとし、その際には以下の点に留意することが考えられる。

- ・ 事件記録の閲覧等及び和解を記載した調書の閲覧等の請求主体に関する議論との関係で、主に共通義務確認訴訟において、利害関係人に対象消費者が含まれるか否かの整理

- ・ 送達の特例（法第51条）に関する必要な検討
（略）

② 特定適格消費者団体と対象消費者との間の手続のIT化

例えばこれを可能にするツールの開発等を進めることで、対象消費者にとっての利便性の向上、特定適格消費者団体にとっての効率性の向上・事務負担の軽減につながると考えられる。その際、開発等に要する費用の負担についてできる限り配慮する必要がある。また、ITを利用できない消費者への配慮が必要であり、書面等による手続遂行も並行して可能とすることが必要である。

【意見】

裁判手続のIT化に関し基本的には民訴法等の帰趨に応じて適切な対応をする等の提案に賛成する。

なお、事件記録の閲覧等の請求主体に関し、共通義務確認訴訟における利害関係人に対象消費者を含めることとすべきである。

【理由】

特定適格消費者団体と対象消費者との間の手続をIT化及びこれを可能とするツールを開発することで、手続が簡素化され双方の利便性が向上するとともに、特定適格消費者団体にとっては事務負担の軽減に繋がるものといえる。

もつとも、ツール等の開発については、特定適格消費者団体の財政的基盤が脆弱であることからすると、各団体がツールを開発することは困難であることを踏まえ、国が予算措置を講ずるなどの支援が必要である。

なお、事件記録の閲覧等及び和解を記載した調書の閲覧等の請求主体については、共通義務確認訴訟における対象消費者はまさに利害関係人というべきであり、対象消費者が和解内容を閲覧することができないとなれば自らの被害回復に向けた権利行使について十分な検討を行うことができないこととなるのであって妥当でない。

5 簡易確定手続における事件記録の閲覧等の在り方（報告書34頁）

簡易確定手続は、公開の口頭弁論で審理することが必ずしも想定されておらず（法第13条第1項）、裁判の公開主義の要請が通常の訴訟のように強くは働かないものと考えられ、破産法（平成16年法律第75号）等と同様に考えることができる。

そこで、簡易確定手続における記録の閲覧・謄写等について、その主体を当事者及び利害関係人に限定すること等の方策により、対象消費者の氏名・住所等の情報が合理的な範囲を超えて閲覧・謄写等の対象とならないようにすることが考えられる。

【意見】

簡易確定手続における記録の閲覧・謄写等について、その主体を当事者及び利害関係人に限定すること等の方策をとるとの提案に賛成する。

【理由】

報告書において消費者へのアンケートにおいて自身の情報が他人に閲覧されることを望まない声が一定数あることからすれば、簡易確定手続に参加したという情報が不特定多数の者に閲覧される可能性は、対象消費者の簡易確定手続参加に対するインセンティブを押し下げる方向に働くものであり、何らかの対応が必要なのは間違いなく、提案に賛成である。

また、不特定多数の者による閲覧・謄写を許すと、悪質な事業者が閲覧・謄写することにより、被害消費者の住所、氏名等が収集されいわゆるカモリストが作成されるリスクがあることから閲覧・謄写できるものを制限すべきである。

6 対象債権に係る金銭の支払方法及び支払に要する費用（報告書35頁）

消費者への支払の典型的な方法として、特定適格消費者団体が一括して事業者から総額の支払を受けた上で、個々の対象消費者に交付する方法が想定されるところ、この場合における個々の対象消費者に対する振込みに係る手数料については、共通義務確認の訴えにおける請求の対象に含まれることを解釈上明確にすることが考えられる。

【意見】

対象債権に係る金銭の支払方法及び支払に要する費用に関する解釈を明確化するとの提案に賛成する。

【理由】

まず、各事案ごとに支払い対象となる消費者の情報を有しているであろう特定消費者団体が、一括して事業者から総額の支払いを受けた上で個々の対象消費者に交付する方法は合理的でありそのようになされるべきである。その際、振込手数料を特定適格消費者団体ないし対象消費者の負担とすると、個々の対象消費者に対し支払われるべき金額が必ずしも高額になるとは限らず、振込手数料分、被害回復が実質的に果たされないことになってしまい、その影響は消して小さなものではないと考えられる。また、個々の対象消費者に対する被害弁済の仕組みが、本制度においては特定適格消費者団体を通じて支払うものとなっている以上、弁済にあたり、支払手数料が発生することは織り込み済みと言える。

したがって、個々の対象消費者に対する振込手数料についても、特例法第3条第1項柱書の「附帯する・・・費用」に含まれることを明らかにすべきである。

第5 特定適格消費者団体の活動を支える環境整備について（報告書37～39頁）

① 消費者団体訴訟制度の運用を支える主体

上記各課題に総合的に対応する方策として、消費者団体訴訟制度の実効的な運用を支える第三者的な主体を法的に位置付ける指定法人制度を導入することが考えられる。

すなわち、公的に認証された立場から、一般消費者や事業者・事業者団体に対して、消費者団体訴訟制度、（特定）適格消費者団体やその活動等について一元的な周知・広報を行うこと、また、そのような周知・広報により効果的・効率的に寄附を集めることが可能になると考えられる。

そして、それを原資に、（特定）適格消費者団体を支援してその活動の活発化

につなげることや、特定・適格認定を目指す団体を支援して（特定）適格消費者団体を増加させることにつなげることが期待される。また、（特定）適格消費者団体の活動に資する情報・資料の収集、整理・提供といった役割を担うことも考えられる。

さらに、特定適格消費者団体が行う通知・公告や対象消費者との手続に関する事務的な業務の委託を受けることで、特定適格消費者団体の事務作業の負担を軽減することが可能になる。

また一元的な情報提供による効率化やノウハウの蓄積によって、消費者へのより効果的な情報提供の実現を図ることが期待される。加えて、内閣総理大臣による公表についても受託可能とすることで、より一元的な情報提供を可能とすることも考えられ、例えば、消費者にとって信頼できる情報取得の拠点となるポータルサイトを構築・運営することによって、手続への加入を一層促進することにもつながると考えられる。

あわせて、共通義務確認訴訟における和解可能な範囲の拡大に伴い、公正性・透明性のある寄附の受け皿となることや、特定適格消費者団体や事業者からの消費者への金銭の支払事務を受託すること、支払対象から漏れた消費者（和解上の申出期間に遅れた消費者等）の救済に関する活動を行うことで、柔軟な和解の活用をしやすくすることにもつながることも期待される。（略）

このような指定法人制度の適正性確保のためには、担うべき役割に照らして適切な指定基準を定め、必要な行政監督等に関する規定を整備すること及び透明性を確保することが必要となると考えられる。また、指定法人制度が実効性あるものとなるためには、指定法人の人的・物的・財政的体制を確保することも重要となる。

② 消費者団体訴訟制度や（特定）適格消費者団体に関する理解の促進等

特定適格消費者団体が適時により実効性の高い情報を得るために、消費者被害に関する情報が集まる国民生活センター及び消費生活センター等を含めた地方公共団体との連携を一層促進すべきであり、そのための方策として、どのような情報が有益であるかについて、あるいは特定適格消費者団体の活動成果が具体的にどのように地域の消費者に還元されるかについて、消費生活相談の現場や地方公共団体の担当者の理解を促進する取組等が考えられる。

また、認知度・理解度についての課題への対応として、一般消費者及び事業者・事業者団体に向けて、（特定）適格消費者団体の活動・役割等の情報をより効果的に提供する方策の検討を進めることも考えられる。特に、一般消費者との関係では、具体的な事例等を通して周知するなど、より理解が得られやすい方法を工夫することが考えられる。

さらに、現在の団体業務と関連性があり、団体の強みをいかせるような、継続的な収益事業を可能とする方策についての検討を進めることも考えられる。

③ (特定) 適格消費者団体の事務負担の軽減等

既述の通知・公告事務の見直しや対象消費者との手続に資するツールの開発等に加え、簡易確定手続や同手続における和解に係る事務を指定法人に委託できるようにすることも被害回復裁判手続における特定適格消費者団体の事務負担の軽減につながると考えられる。

また、対象消費者への説明や意思確認に関する団体の負担について、消費者の利益に配慮しつつ軽減する方策として、例えば、説明義務・意思確認の方法の一定の簡素化、二段階目の手続で集合的な和解をなし得ることの明確化などが考えられる。

認定・監督上の事務負担との関係では、特定認定の有効期間を適格認定の有効期間と同じ6年とすることが考えられる。

さらに、特定認定の更新基準について、被害回復関係業務及び訴訟外の被害回復活動等を加えることが考えられる。

その他、上記以外にも、団体の負担を踏まえ、必要かつ相当な範囲で認定・監督上の規律を見直すことが考えられる。

これらの事務負担の軽減等の対応を進める上では、特定適格消費者団体のガバナンスを維持する仕組みが前提となる。

【意見】

特定適格消費者団体の活動を支える環境整備を行うとの提案にいずれも賛成する。

【理由】

(1) 消費者団体訴訟の運営を支える主体について

被害回復制度の実効性をより高めるためには、その担い手となる特定適格消費者団体の活動を支える環境整備が重要である。そのための一つの方策として消費者団体訴訟制度の活動を支える第三者的な主体を法的に位置づける指定法人制度の導入は、指定法人という公的に認証された立場からの有意義な支援活動が期待されることから、消費者団体訴訟制度を担う(特定)適格消費者団体の財政基盤の安定化、事務負担の軽減、認知度の向上等の面で効果が期待できる。

なお、特定適格消費者団体の主体性や独立性が阻害されることのないよう配慮されるべきである。

(2) 消費者団体訴訟制度や(特定)適格消費者団体に関する理解の促進について

消費者被害に関する情報が集まる国民生活センター及び消費生活センター

等を含めた地方公共団体との連携がなされていることが、特定適格消費者団体が適時により実効性の高い情報を得るためには有用であり、その連携は一層促進されるべきである。そして、適時のより実効性の高い情報提供に繋げるためには、どのような情報が有益であるかについて、あるいは特定適格消費者団体の活動成果が具体的にどのように地域の消費者に還元されるかについて、消費生活相談の現場や地方公共団体の担当者に理解されていることが必要となる。

また、(特定)適格消費者団体の自立的な取り組みを進める上で、一般消費者及び事業者・事業団体からの情報提供や団体の活動を支える資金となる寄附等を促進することは重要であり、そのためには、これらに向けて、(特定)適格消費者団体の活動・役割等の情報をより効果的に提供することにより、団体及び集団訴訟制度に対する認知度・理解度を促進することが有用である。

さらに、団体の財政基盤の安定化を図るという点から、現在の団体業務と関連性があり、団体の強みを生かせるような、継続的な収益事業を可能とする方策を検討することは、有用である。

(3) (特定) 適格消費者団体の事務負担の軽減等

いずれの提案も、特定適格消費者団体の負担軽減を図るものであり、賛成である。特に、特定認定の有効期間を適格認定と同様に6年毎とすることは、特定適格消費者団体の更新事務手続に係る事務負担を軽減し、より被害回復関係業務への注力を図り得る点で望ましいものといえる。

第6 破産手続との関係について (報告書40頁)

多数の消費者被害に対応する方策として、特定適格消費者団体の現在の本制度の担い手としての役割以外の役割をどのように考えるかについて検討を行った。

この点、破産手続開始の申立ての主体となることについては、特定適格消費者団体に一般的な形で破産申立権を認めるという方向性は、慎重に検討する必要があると考えられる。すなわち、特定適格消費者団体が被害回復がおよそ期待できないにもかかわらず被害拡大防止のために破産申立権を行使すべき役割を担うようなことになれば、特定適格消費者団体に過度な負担を負わせることとなるおそれがある。リソースを有効に活用する観点からは、特定適格消費者団体には、相当多数の消費者被害の回復という一次的に求められる役割に注力できるようにすることが望ましいと考えられる。加えて、行政庁による破産申立制度をまず検討すべきであって、それを前提にその職権発動を促す役割を担う方法によること等があり得るのではないかと意見や、そもそも破産の申立てという事業活動を強制停止に至らしめる権限を創設することによる影響

の大きさを踏まえて、具体的にどのような場合に必要があるのかを想定して慎重に検討すべきとの意見もあった。

他方、本制度に基づく手続が追行される中で事業者が破産状態に至った場合、具体的には簡易確定手続から破産手続への円滑な移行を可能とするために特定適格消費者団体に破産申立権を認めるという方向性については、一定の必要性・有効性が認められる。しかし、この方向性についても、実現のためには、予納金の負担の在り方、破産原因の立証及びそれに関する情報取得手段の在り方、破産手続における特定適格消費者団体の立場（申立て以上の関与を想定すべきか否か）、特定適格消費者団体の報酬・費用の在り方といった課題についての検討が必要と考えられることから、将来的な検討課題とすることが考えられる。

【意見】

一定の場合に、特定適格消費者団体に破産申立権を付与すべきであり、将来的な検討課題に留めることに反対する。その方針を実現するにあたっての諸課題については速やかに検討すべきである。

【理由】

特定適格消費者団体は、相手方事業者の資力を把握することができないことも多い。そのため、共通義務確認訴訟手続中や簡易確定手続中に事業者の無資力が判明することもあり、そのような場合には、手続を進めたとしても消費者被害の回復をすることはできない。そこで、①破産債権となる事業者の金銭の支払義務について、共通義務確認の訴えを提起することができる場合で、かつ、②事業者に破産原因がある場合には、特定適格消費者団体が当該事業者の破産申立てを行うことができる、とすべきである。

もっとも、特定適格消費者団体に破産申立権を付与するにあたっては、報告書の指摘する諸課題（予納金負担の在り方や、破産原因の立証及びそれに関する情報取得の在り方、破産手続における特定適格消費者団体の立場、特定適格消費者団体の報酬・費用の在り方）を解決することが必須であるから、これら諸課題について速やかに検討を開始するべきである。

第7 検討会の検討対象外とした事項について（報告書40～41頁）

以上で検討したもの以外にも、将来的な課題として、訴訟外での協議の促進やいわゆるオプトアウト方式の検討を指摘する意見があった。

本検討会では、特に急ぎ対応する必要があると考えられるものを中心的に検討し、見直しの必要性を精査しながら、必要な見直しについては一刻も早く実

現するという方向性の下、議論を進めてきたが、上記のような点についても、今後の本制度の見直し及び運用の各状況等も踏まえながら、将来的な検討課題とすることが考えられる。

【意見】

オプトアウト方式の導入を見送ることに反対する。将来の検討課題とするのではなく、速やかに導入すべきである。

【理由】

被害回復制度は、被害額が少額で、制度がなければ現実的に実現が困難な多数の消費者被害の回復を効率的に図ることを可能にするために創設された制度である。しかし、少額被害については、被害者のインセンティブ、あるいは、特定適格消費者団体にとっては費用・報酬が確保できないなどの理由から、現行のオプトイン方式のみでは同制度による被害救済を図ることは困難であるのが実情である。そのため、少額債権について被害回復を図るためには、より効率的に集団的な回復を図る制度が必要であり、その方策として現行のオプトイン方式に加え、一定額以下の少額被害事例についてはオプトアウト方式によるとする制度を速やかに導入する必要がある。

以上