

2021年（令和3年）10月18日

消費者庁長官 伊藤 明子 様
消費者裁判手続特例法等に関する検討会
座長 山本 和彦 様

特定非営利活動法人 埼玉消費者被害をなくす会
特定非営利活動法人 消費者機構日本
特定非営利活動法人 消費者支援機構関西
(50音順、印省略)

「消費者裁判手続特例法等に関する検討会」報告書についての意見

消費者庁では、懸案であった消費者裁判手続特例法の見直し等のために、本年「消費者裁判手続特例法等に関する検討会」を設置されました。同検討会では、3月24日の第1回を皮切りに短期間にもかかわらず、精力的に検討をすすめ、この度報告書（以下、本報告書という。）をとりまとめられました。

本報告書の内容は、消費者団体訴訟制度（被害回復）（以下、本制度という。）をその制度目的に従って、より円滑に活用できるよう、幅広い観点から多くの改善すべき点を提言いただいたものであり、本制度の担い手である特定適格消費者団体としても、賛同する点が多いものです。

本報告書の提言を早急に具体化され、次期通常国会での消費者裁判手続特例法（以下、特例法という。）改正及び特例法の解釈明確化を進められることを要請します。

以下、本報告書の全体を通しての意見をまず述べ、次に本報告書の各項目に関する意見、及び本報告書では制度改善点には含まれなかったものの、さらに検討が必要な事項について、意見を述べます。

記

【全体を通しての意見】

本報告書において、（特定）適格消費者団体が運営の主体となる消費者団体訴訟制度の意義を位置づけ社会的インフラであることを明示したことや、「制度のスタートアップを加速して自立的サイクルが機能する状態に速やかに導くべく、強力な挺入れのための支援が必要」と記載したことは高く評価できます。その一方で、具体的支援策に関する記載は部分的であり、総じて抽象的なものにとどまっているように思われます。上述の位置付けに見合うものとなるよう、今後、さらに拡充の検討や具体化をすすめることが必要です。

立法時にあった懸念論に配慮して設けられた、特例法における過剰で不合理な規制を

施行後の状況を踏まえて合理化し、本制度の利用促進を図ることが本検討会の目的であったと考えます。この点は一部達成されていますが、依然不徹底な部分も残されています。喫緊の課題に対する改善策については全体として評価できますが、引き続き検討が必要な課題も相当あります

また、見直しが提言された項目の具体的な法制化にあたっては、引き続き当事者である特定適格消費者団体や、適格消費者団体の意見を聴いてすすめられるよう強く要請します。

【本報告書の構成に沿っての要望・意見】

第2 被害回復裁判手続の制度的な対応

1. 対象となる事案の範囲

(1) 請求・損害の範囲の見直し

[考えられる対応]についての意見

① 慰謝料

i)画一的に算定される慰謝料を、本制度の対象とすることに賛成します。共通義務確認訴訟の請求にあたって、画一的に算定できる趣旨、その趣旨をふまえての請求額の見込みについて、訴状に記載することが想定されますので、支配性の要件は満たすこととなり、被告の係争利益の把握もできるものと考えます。

ii)個人情報漏洩事案について、上記の画一的に算定される慰謝料請求から切り分けて検討することについて、合理的理由があるのか疑問です。不法行為が成立し支配性を満たす以上、事業者の主観的態様で限定することに合理性はないと考えます。

仮に個人情報漏洩事案について別途の取り扱いをすとしても、事業者の「故意」に限定せず、少なくとも故意と同視できる「重過失」も含めるべきと考えます。個人情報には、医療情報や金融情報などセンシティブで高度な管理責任が求められるものがあります。これらの個人情報については、「故意」でなく「重過失」であっても、漏洩があった場合の慰謝料請求が集団的に認められる必要性は高いと考えます。

② その他の現行法上対象外とされている請求・損害

「将来的な検討課題」とされていますが、拡大損害、逸失利益及び人身損害、並びに特別法上の不法行為を一律に対象から除外することに合理性はありません。早急に検討を開始すべきです。

なお、今後請求の対象についての検討にあたっては、法改正のための審議を審議会で行う準備として、損害類型や典型的な特別法における不法行為について学識者等での専門的な検討を行うことが考えられます。

例えば、拡大損害、逸失利益及び人身損害については、これまでの裁判例において、画一的に損害額を算定した例を調査し、その算定の考え方や基準について精査しておくことが考えられます。

また、不法行為の根拠法が民法か特別法かによって、本制度が利用の可否が変わる論理的必然性は本来ないと考えられます。一方、特例法の検討時に、特別法を所管する当局が「特別法における不法行為を規定する際に、特例法が成立することを想定していなかった」旨の説明をしていました。その経緯を踏まえると、特別法の法令ごとに不法行為損害賠償の規定が活用された裁判例を調べ分析し、特例法の請求の対象とすることが消費者の権利擁護の観点から、どのように必要であるのか明確にしてはどうかと考えます。

(2) 被告の範囲のみなおし

[考えられる対応] についての意見

悪質な事業者における代表者及び実質的支配者を被告にすることができるよう、本報告書の提案の趣旨に賛成します。なお、対象となる事業者の不法行為が故意重過失によるものとされ、さらに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個人との要件については、過重であるとの意見が、本検討会では出されていません。この点、事業者の不法行為を故意重過失によるものとし、さらに共同不法行為責任についても故意重過失との要件を設けることは過重にすぎると考えますので、立法検討にあたり再考して下さい。

また、不法行為が成立し共通性、多数性、支配性を満たす以上、本来取引の直接の相手方か否かによって被告適格が左右されることに合理性はありません。特に複数の事業者が関与する悪質商法等において、契約当事者ではない事業者を被告とすることが可能である旨、特例法第3条第3項第2号の解釈を明確にすることについて、賛成します。

(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

[考えられる対応] についての意見

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わ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うるという解釈を明確化することに賛成します。不特定多数を対象とした広告であっても、事情によっては勧誘となることは、クロレラ判決において最高裁でも判示されており、適切な解釈であると考えます。

(4) 支配性要件の考え方

[考えられる対応] についての意見

支配性要件について、過度に厳格に運用することは相当ではなく、審理の工夫によっ

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り、支配性の要件に基づき制度の対象外とされるべきとの解釈を明確化することに賛成します。

消費者契約の特徴として、共通した原因による多数被害が生じる事案が多いにもかかわらず、個々の対象消費者によって異なる事情に拘泥すると、多くの消費者被害の集団的解決が困難との判断になりかねません。すでに個々の損害額を確定するにあたって個別事情が影響するものとして、拡大損害等が対象となる請求から除外されていることからしても、支配性の要件を適用することには、慎重である必要があります。

2. 共通義務確認訴訟における和解

[考えられる対応] についての意見

和解内容を限定する特例法第10条の規律を削除すること、そして想定される和解の類型及び当該類型における留意点として整理されている内容に異論はありません。適正な和解が促進されるよう、想定される和解の類型及び当該類型における留意点についてガイドラインとして定めることを要請します。

3. 対象消費者への情報提供の在り方

(1) 通知方法の見直し

[考えられる対応] についての意見

通知についてはプッシュ型、公告についてはプル型とその役割に応じて、通知すべき情報の内容と公告すべき情報の内容を整理することに賛成します。

(2) 役割分担と費用負担の見直し

[考えられる対応] についての意見

通知についての被告事業者の役割を定めることに賛成します。共通義務確認訴訟で法的責任が認められた後ですので、被害回復のために被告事業者にも役割を果たしていただくことが適切と考えます。

また、被告事業者が通知の役割を果たせない際に、その事情に応じて、通知に要する費用として、被告事業者に負担を求め得る額の算定基準を定めることに賛成します。この基準が定められることで、原告と被告が、通知費用の負担について協議できる環境が整うことを期待します。また、原告と被告の協議で合意に至らない場合には、付随する裁判として裁判所で適切・迅速な判断が得られるよう検討を進めて下さい。

(3) 情報提供の実効性を高めるための方策

[考えられる対応] についての意見

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前の段階で保全する仕組みを設けることに賛成します。

第三者に協力を得る仕組みについては、早急に検討を進めて下さい。

4. 実効性、効率性及び利便性を高める方策

(1) 特定適格消費者団体の情報取得手段の在り方

[考えられる対応] についての意見

- ① 適格消費者団体との連携協力規定の明文化について賛成します。
- ② 行政機関が保有する情報の提供については、特商法及び預託法において、特定適格消費者団体への情報提供がすすめられますので、その実績をふまえ、他の法令についても今後検討を進めて下さい。
- ③ 事業者の財産に関する情報の取得については、多数の対象消費者の被害回復をはかるという本制度の趣旨からも、制度活用を促進するために大変重要な検討課題であり、今回の報告書で具体的提言にまで至らなかったことは残念です。この点は、民事執行法の特例を検討することにもなることから、周到な準備が必要であり、今回の法改正後にすみやかに研究を開始されることを要望します。
- ④ 第三者の協力を得る仕組みについても具体的な検討を進めて下さい。

(2) 時効の完成猶予・更新に関する規律の在り方

[考えられる対応] についての意見

本制度が、被害者みずからが訴訟提起をすることについて躊躇する程度の少額被害の回復を念頭に置いていることから、団体が提訴した場合は、多くの対象消費者が共通義務確認訴訟の帰趨を見守ることは想像に難くありません。そのような場合、共通義務確認訴訟の却下、または、団体が簡易確定手続申立てをしなかったり取り下げたりした場合には、個々の消費者の請求に係る事項は審理されていないにもかかわらず、消滅時効が完成してしまう対象消費者が多数発生するおそれがあります。上記のような理由から、ご提案のように、団体による手続きが終了した後6か月間はみずから提訴や交渉ができる期間を確保することが必要です。

なお、本報告書では、共通義務確認訴訟の和解成立の場合が、時効の完成をしないとみなす場合に入っていません。しかし、団体が被告と行う和解の内容について、不服である対象消費者が、みずから権利行使できる機会を時効のために失わないよう、和解成立の場合の取り扱いについても改正法案策定にあたり検討して下さい。

(3) 簡易確定手続開始の申立義務を免除する範囲等

[考えられる対応] についての意見

- ① 簡易確定手続開始申立義務が免除される「正当な理由」について、解釈を明確化することで、共通義務確認訴訟の対象事案を広くとらえることができるようになると思いますので、今回の提案に賛成します。
- ② 簡易確定手続の申立期間を伸長することで、開

始申立てを免除される事情があるか否かを調査できることが考えられますので、申立期間の伸張に賛成します。

(4) 手続の IT 化

[考えられる対応] についての意見

裁判手続の IT 化の検討結果をふまえて、本制度における IT 化について検討することで良いと考えます。対象消費者と団体間の手続の IT 化については、相応の費用も必要となるところであり、行政による支援を強く要請します。

(5) 簡易確定手続における事件記録の閲覧等の在り方

[考えられる対応] についての意見

対象消費者のプライバシーが保護され、安心して手続に参加できるよう、簡易確定手続の記録の閲覧・謄写を当事者及び利害関係人に限定すること等の方策をとられるとの趣旨に賛成します。

(6) 対象債権にかかる金銭の支払方法及び支払いに要する費用

[考えられる対応] についての意見

回収金を届出消費者に分配する際の振込手数料について、共通義務確認訴訟における請求の対象に含むことを解釈上明確にすることについて、賛成します。

第3 特定適格消費者団体の活動を支える環境整備

この項目全体についての意見

本要請書の冒頭で述べましたように、本報告書では、(特定) 適格消費者団体が主体となり運営する消費者団体訴訟制度の意義を位置づけ社会的インフラであることを明示しています。本来、そのような位置づけにふさわしい支援が必要です。また、本報告書では「制度のスタートアップを加速して自立的サイクルが機能する状態に速やかに導くべく、強力な挺入れのための支援が必要」とも述べています。さらに、本制度に期待される少額多数被害の回復という役割から見たときには、とりわけ個々の損害額が少額に留まる場合、団体側の事務コストの問題は環境整備だけでは解決困難であり、コスト負担を補填するような施策が必要であることは明らかです。

これらの趣旨や事情に照らした場合、本項目で [考えられる対応] として提言されていることは、規模や対象が限定されすぎていると言わざるをえません。そのような留保をおきつつ、現時点でまず着手できることに限定して検討した結果ということをふまえ、今回提案されている内容について賛成します。

[考えられる対応] についての意見

消費者団体訴訟制度の実効的な運用を支える者を指定法人と位置づけ、行政からの必要な支援を行うことに賛成します。

指定法人に期待される役割について、本報告書では、次のようなものが考えられるとしています。

- ①制度や団体、その活動等についての一元的周知・広報
- ②上記周知・広報により効果的・効率的に寄付を集め、団体の活動を支援すること。
- ③特定適格消費者団体が行う事務的な業務の委託を受け、特定適格消費者団体の事務作業の負担を軽減すること。
- ④共通義務確認訴訟の和解における寄付の受け皿となること

これら指定法人の役割について、どこから着手・実現していくのか、そして改正法令において指定法人をどのように規定していくのかについては、(特定)適格消費者団体との十分な意思疎通の上、具体化を進められますよう要望します。指定法人については、一定の規模をもって、(特定)適格消費者団体の活動促進を支援できる体制が必要であり、形だけととのえて、体制を維持することに汲々とするようでは、本末転倒となってしまいます。この点、初期の段階での行政支援の規模が重要であり、十分な準備を要請します。

消費者団体訴訟制度等への理解促進、及び(特定)適格消費者団体の事務負担の軽減等につきましても、いずれも、リーズナブルな提案であり、具体化を期待します。

なお、本報告書には記載されていませんが、本制度の活用を促進するためには、主体となる特定適格消費者団体の数を増やしていく必要があります。過去には、適格消費者団体の準備促進のため、国の財政支援を受けた都道府県が、適格認定を受けようとする団体の支援を行った実績があります。その取り組みも参考とし、特定認定を目指す適格消費者団体への補助金交付などの支援の実現を要請します。

第4 その他

1. 破産手続きとの関係

本制度に基づく手続きが追行される中で、事業者が破産状態に至った場合に、破産申立て権を特定適格消費者団体に認める必要性は高いと考えます。現在の制度では、事業者が破産状態に至った場合には団体は手続きを終了しなければならず、せっかく簡易確定手続きに参加した消費者がいたとしても、何ら支援をすることができません。この点、検討すべき論点が多いとは思いますが、なんらかの制度的手当が必要であり、今回の法改正後、速やかに調査・研究を開始して下さい。

2. 検討会の検討対象外とした事項

訴訟外の取り組みの促進策、簡易確定手続きにオプトアウト方式を導入することの検討、

さらには、本制度のような民事的手続きではどうしても対応が困難な悪質事業者に対して、なんらかの行政的手法で被害回復をはかることなど、重要な課題が残っています。これらについて本格的な検討を行うためには、前段階としての調査・研究が必要と考えられますので、すみやかに着手して下さい。

以上

本件についての問い合わせ先
特定非営利活動法人 消費者機構日本
(担当 板谷、磯辺)
電話 03-5212-3066
Fax 03-5216-6077
E-mail:webmaster@coj.gr.jp