

第23次東京都消費生活対策審議会答申（平成26年12月）抜粋

第3章 消費者被害救済の充実

集団的消費者被害回復訴訟制度の主体である特定適格消費者団体との連携等のあり方

1 集団的消費者被害回復訴訟制度

(1) 制度創設の背景

消費者被害は一般に同種の被害が多数発生するという傾向がある。一方、訴訟にかかる費用や労力との兼ね合い等から、個々の被害者が自ら訴えを提起することにより被害回復を図ることが困難なことが少なくない。こうした状況を踏まえ、消費者に対し、簡易・迅速に被害の回復を図る機会を提供することを目的に、消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続きの特例に関する法律（以下「特例法」という。）が平成25年12月に制定され、集団的消費者被害回復訴訟制度（以下「被害回復訴訟制度」という。）が創設された。

(2) 制度の概要

被害回復訴訟制度²⁶は、国から認定を受けた消費者団体が消費者に代わって訴訟を進行し、消費者の財産被害を集団的に回復する制度である。

この制度の大きな特徴は、2段階型の訴訟制度にある。具体的には、第1段階の手続き（共通義務確認訴訟）では、内閣総理大臣の認定を受けた特定適格消費者団体が原告となり、「事業者が、相当多数の消費者に対して、これらの消費者に共通する事実上及び法律上の原因に基づき、金銭を支払うべき共通義務」の確認を求める。この共通義務確認訴訟で、事業者の共通義務が確認された場合には、第2段階の手続き（個別の消費者の債権確定手続き）に進むことになり、この段階から消費者が手続きに参加することになる。個々の消費者は、特定適格消費者団体に授権し、裁判所が簡易な手続きによってそれぞれの債権の有無や金額を決定することになる。

この制度の導入により、消費者は、第1段階の手続きの結果を待って、第2段階の手続きから参加することができることになり、その第2段階の手続きも特定適格消費者団体に授権して行うことになるため、通常の訴訟を提起することに比べて時間・費用・労力等における消費者の負担が大幅に軽減される。これまで財産被害にあってもいわゆる「泣き寝入り」をしていた消費者でも、この制度を活用することにより、集団的に被害を回復することが可能になると見込まれている。

(3) 法施行までの国の動き

平成25年12月11日に特例法が公布され、現在、国において、特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針（ガイドライン）等について検討を進めている。

26 33 ページ記載の図1【訴訟制度の流れ】を参照

主な検討事項として、①特定適格消費者団体の責務、②特定適格消費者団体の認定基準、③通知及び公告の内容や手法、④報酬及び費用の基準があげられており、特定適格消費者団体の認定や今後の活動に当たって非常に重要な部分がこの検討会を経て、内閣府令やガイドラインに盛り込まれることになる。

なお、特例法は、公布の日から3年以内（平成28年12月10日まで）に施行されることとなっている。

（４）被害回復訴訟の追行主体

被害回復訴訟の手続き追行主体である特定適格消費者団体は、適格消費者団体²⁷の中から内閣総理大臣が認定する。

特定適格消費者団体としての認定を受けるための新たな要件として、①差止請求関係業務にかかる相当期間の活動実績、②被害回復関係業務を遂行できる体制・業務規程の整備、③被害回復関係業務を安定して継続可能な経理的基礎、④報酬及び費用に関する規程（ガイドラインで基準を規定）の整備などが定められた。

また、必要に応じて、適合命令・改善命令及び認定の取り消し等が可能となるなど、内閣総理大臣の監督を受けることになる。

2 被害回復訴訟制度の円滑な実施に向けた課題

（１）情報面における課題

被害回復訴訟制度を円滑に実施するためには、特定適格消費者団体による被害情報の的確な収集が必要不可欠である。

共通義務確認訴訟の提起に当たっては、相当多数の消費者に生じた財産被害事案にかかる共通義務の有無だけではなく、事業者に金銭の支払いを求める訴訟であることを踏まえたより詳細な情報を幅広く収集する必要がある。

債権確定手続きにおいては、消費者に手続きへの参加を促すための周知が大きな課題である。特例法では、特定適格消費者団体には、団体が既に把握している消費者への個別の通知や公告などが義務付けられており、この具体的な方法などについては、現在、国の検討会で検討され、内閣府令で規定される予定である。

消費者被害を救済することを目的としたこの被害回復訴訟制度の実効性を確保するためには、できる限り多くの消費者に周知されることが大変重要であることから、効果的かつ効率的な周知を図る必要がある。

（２）体制面における課題

特定適格消費者団体が被害回復関係業務を遂行するに当たっては、個々の消費者

²⁷ 消費者全体の利益擁護のために差止請求権を適切に行使することができる適格性を備えた団体として、内閣総理大臣の認定を受けたものをいう（消費者契約法第2条第4項）。

との関係が生じることから、例えば①授権を受けることや授権をした者の意思確認、②消費者の個人情報管理、③報酬・費用など金銭の管理や消費者への請求、④事業者から支払われた金銭の消費者への分配など、新たな業務が発生し、現在の差止請求関係業務に比べて事務作業量の大幅な増加が見込まれる。

このような新たに付加される業務をも安定的・継続的に遂行していけるような組織体制の整備、及び被害回復関係業務の円滑な遂行を支えるべく専門知識や経験を備えた人材の確保が必要となる。

(3) 財政面における課題

特定適格消費者団体には、被害回復関係業務の継続的・安定的な遂行に必要な資金の確保が求められる。

具体的には、被害回復訴訟制度は訴訟提起が前提の制度であることから、訴訟を遂行するために必要な費用が必ず発生する。また、団体は一定の要件の下、仮差押えの申し立てをすることができるが、このための担保金なども団体が負担する必要がある。さらに、第2段階の手続き、債権確定手続きにおいて実施が義務付けられている対象消費者への通知・公告にかかる費用についても、特例法は団体の負担としている。

一方、被害回復訴訟制度は、消費者被害の実効的な回復を図る制度であり、訴訟に参加した個々の消費者は、自らの被害を金銭的に回復するという具体的な利益を受けられる。そこで、特定適格消費者団体は、授権を受けた消費者から、費用及び報酬の支払いを受けることが可能となっている。

しかし、少なくとも個々の消費者からの授権を受ける前の段階においては、いったん団体が全ての費用を支出する必要がある、被害回復訴訟制度の実効性を確保するためには、資金の確保が大きな課題である。

3 特定適格消費者団体との連携等のあり方

(1) 基本的な考え方

消費者被害が一層複雑化・高度化している現状を踏まえると、行政だけではなく、多様な主体の力も活用しながら、消費者被害を救済していくことが求められており、特定適格消費者団体が消費者の財産被害の簡易・迅速な回復を目指す被害回復訴訟制度は、新たな救済制度として重要な役割を果たしていくことが期待される。

この点、東京都では、訴訟手続きによる消費者の被害回復を支援する仕組みとして、条例に基づく消費者訴訟援助があるが、この仕組みは、東京都消費者被害救済委員会によるあっせん、調停が不調に終わった場合であって、被害を受けた消費者が事業者を相手に訴訟を提起する場合等に、多数の消費者被害が生じ又は生ずるおそれがあること等を要件に、都が消費者個人に対しその訴訟資金の貸付け等を行うものである。

一方、被害回復訴訟制度は、第2段階の債権確定手続きでの簡易迅速な処理になりむ事案として、相当多数の被害者に共通する義務についての訴えであること（共通性）、共通義務以外に主要な争点が存在しないこと（支配性）、人の生命・身体に生じた損害や精神上的苦痛を受けたことによる損害でないことなどの制限があるため、条例に基づく消費者訴訟援助を行うことのできる事案に比べ、その対象は限定されることが想定される。しかし、本制度は、簡易・迅速に処理がされるため通常の訴訟より消費者の負担が少ないと考えられること、及び被害を受けた消費者に対し手続きへの参加を広く促すことができる点において、都民の消費者被害回復の機会を拡大させるものといえる。

この被害回復訴訟制度が有効に活用され、都内の消費者被害が速やかに救済されるようになるためには、被害回復訴訟の追行主体である特定適格消費者団体が継続的・安定的に業務を遂行できるような環境整備が欠かせない。

この点、国において、業務の適正な遂行に必要な資金の確保、情報の提供等の支援の在り方について、速やかに検討を加え、必要な措置を講ずることとなっている（特例法附則第4条）が、現状ではその具体的な内容は明らかになっていない。

法で創設した新たな訴訟制度の追行主体が継続的・安定的に業務を遂行できるような環境整備は、基本的には国の役割であると考えるが、都としても都民の消費者被害救済を図る観点から、特定適格消費者団体が被害回復関係業務を円滑に遂行できるよう、具体的な連携等を検討していく必要がある。

（2）情報面における連携について

被害回復訴訟提起の前提となる財産被害の情報収集については、特定適格消費者団体の自主的取組が重要であるが、被害事案の分析を進める中で、消費生活センターに寄せられる相談情報の提供を求めることが想定される。

この点、特例法第91条では、「独立行政法人国民生活センター及び地方公共団体は、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、被害回復関係業務を適切に遂行するために必要な限度において、消費者と事業者の間に生じた苦情に係る相談に関する情報で内閣府令で定めるものを提供することができる。」と規定している。

現在、都は都内にある適格消費者団体2団体と「消費生活相談情報の提供と利用に関する覚書」を締結し、適格消費者団体からの要請に応じて、差止請求関係業務に必要な範囲内において、都内の消費生活センターに寄せられた相談情報を提供している。差止請求関係業務が将来の被害の拡大防止・未然防止を目的としたものであるのに対し、被害回復関係業務は個々の消費者が受けた財産被害を回復することを目的としていることから、必要な情報に質・量ともに違いが生じる。すなわち、相当多数の消費者に生じた財産被害事案が当制度の対象であるかという観点のほか、実際に事業者による被害救済が行われていないのかといった観点等でも情報収集が必要になると考えられる。

現在、国においても、P I O - N E T 端末の配備も含めた特定適格消費者団体への情報提供の在り方についての検討を進めている。都は、国の動向を見据えるとともに、特定適格消費者団体が自主的に情報収集に取り組むことを基本としつつ、被害回復関係業務の遂行に必要な範囲での情報提供を検討する必要がある。

なお、消費生活センターが保有する消費生活相談情報には未確認情報や個人情報等が含まれることを踏まえると、提供する情報の範囲や提供された情報の取り扱いについては、新たな覚書を締結する等、差止請求同様、慎重な対応が求められる。

また、共通義務が確認された場合、特定適格消費者団体は、できる限りの多くの消費者に対し、債権確定手続きに参加してもらえよう、判決の内容に加え、制度そのものについても周知を行わなければならない。都としても、都民の消費者被害救済を図る観点から、可能な情報提供について検討する必要がある。

例えば、特定適格消費者団体と個別に情報交換などを行い、共通義務確認訴訟や債権確定手続きにかかる情報を共有し、都の消費生活総合センターに相談した消費者に対し情報提供したり、都が運営する消費生活情報発信のためのホームページ「東京くらしWEB」等で広く都民に対し情報発信することなどが考えられる。

(3) 財政面における環境整備について

差止請求制度は裁判外での行使も可能であり、実際にほとんどが裁判外の行使により目的を達成しているが、被害回復訴訟制度は裁判を前提とした制度であるため、訴訟に必要な一定の費用負担が必要になる。

第2段階へ進めば、報酬や費用を消費者に請求でき、特定適格消費者団体が支出した費用を回収した上に報酬を得ることが可能な制度にはなっているが、少なくとも共通義務確認訴訟の提起から消費者への通知・公告までにかかる費用については一度団体が負担する必要がある。しかし、現在の適格消費者団体の財政状況を考えると、訴訟提起等にかかる費用の負担は厳しいものとなることが予想される。

制度はできたものの、財政的な問題により制度が活用されず、都民の消費者被害の救済が図られないという事態にならないよう、都は、特定適格消費者団体に対し、財政支援を検討していく必要がある。ただし、検討に当たっては、先にも述べたとおり、被害回復訴訟制度では、差止請求と異なり、第2段階の訴訟まで進めば、特定適格消費者団体は、消費者に対して報酬と費用が請求できることから、団体がこの訴訟追行を自主自立的に、運営することが本制度の基本であることを踏まえる必要がある。

このことから、財政支援の方法としては、訴訟に要する経費を一時的に行政が立て替えて事後に回収する訴訟費用や消費者への通知・公告の費用等の貸付が考えられる。貸付の対象とする費用や要件など貸付制度の具体的な内容については、現在、国が検討を進めているガイドラインや内閣府令の内容を踏まえた上で十分な検討を行う必要がある。

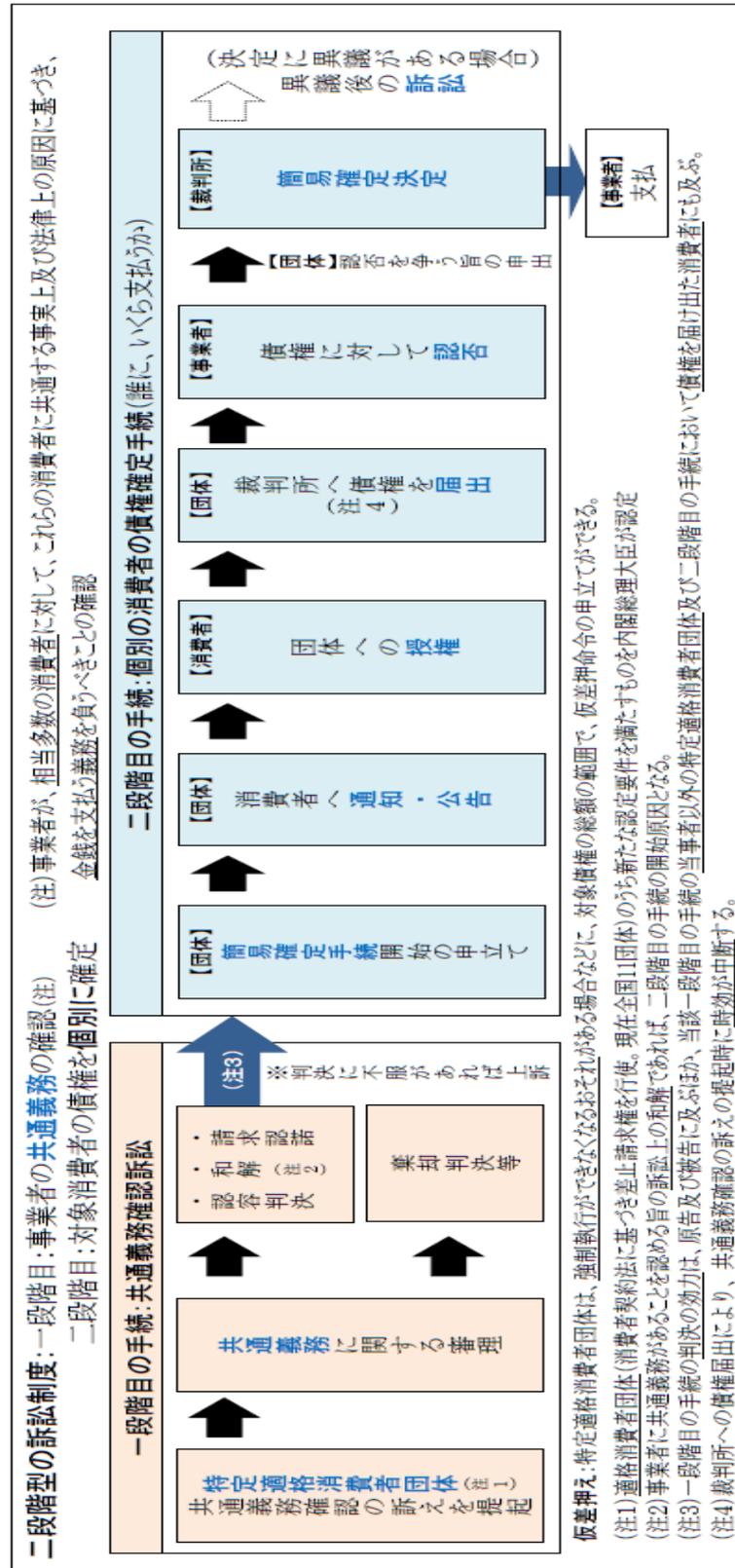
なお、その際、条例に基づく消費者訴訟援助では、訴訟の結果、訴訟等の費用を

償うことができない等の場合には、貸付金の全部または一部の償還の免除が規定されており、特定適格消費者団体へ訴訟費用等の貸付を行う場合にも同様の規定を設けるべきかが問題となる。この点、被害回復訴訟制度では、事業者団体等から濫訴のおそれについて指摘されてきた経緯があり、国が制度設計をするに当たりその点が配慮されたという背景を勘案した上で、減免措置を講ずる必要があるかどうかについて、慎重に検討していく必要がある。

また、都が財政支援等のため訴訟に関与することによって、かえって消費者の被害救済を困難にする可能性もあるという点に留意すべきである。すなわち、個別の紛争内容について都として検討し財政支援を決定した場合には、必ずその経過については公文書に明記されることから、情報公開請求された場合には、情報公開条例に基づく非開示情報を除き、原則開示することとなる。開示したことにより、特定適格消費者団体の訴訟追行にかかる情報の提供に繋がることも考えられ、それにより訴訟を不利にしてしまうおそれもある。

被害回復訴訟制度が、都民の消費者被害救済に有効に機能していくためにはこれまで述べてきたとおり、環境整備が重要な意味を持つものといえる。一方で、特定適格消費者団体の所在地に関わらず、全国の消費者を対象にしている制度であることを鑑みると、本来的には、まず国において環境整備が行われるべきである。そこで、都として国に対し、この制度が円滑に運用されるために必要な特定適格消費者団体への財政支援を始めとする環境整備を行うよう積極的に働きかけていくことも併せて行っていくべきである。

図1 【訴訟制度の流れ²⁸】



²⁸ 消費者庁「消費者の財産的被害の集団的な回復のための民事の裁判手続の特例に関する法律について①」(平成25年12月)(http://www.caa.go.jp/planning/pdf/130419-0_131213.pdf)を加工して作成