

2019年（令和元年）7月2日

消費者庁

長官 岡村 和美 様

消費者委員会

委員長 高 巖 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

（印省略）

### 消費者裁判手続特例法3年後見直しに向けた意見書

はじめに

平成28年10月1日から施行された「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」（消費者裁判手続特例法）が施行後3年を迎えようとしている。同法は、消費者被害に対する救済手段としての民事訴訟には限界があることから、集団的に被害を救済するという我が国にこれまでなかった訴訟制度（民事訴訟制度の特例）として導入された。

しかしながら、集団的な消費者被害は日々発生しているにもかかわらず、本年5月末まででわずか2件の提訴しかなく、その他に裁判外で解決に至った事案があるが、4件にとどまっている。このように本制度の目的である消費者の利益の擁護という観点からすれば、制度的制約があるためその成果はわずかなものにとどまっている。これほどまでに本制度の活用が困難である現状を踏まえれば、本制度の仕組みそのものに問題が内在するものと評価せざるを得ない。

そのため、特定適格消費者団体（以下「団体」という）の3団体は、実際に被害回復制度を担っている立場から本制度の改善点を指摘する。また、悪質な事案の被害回復をすすめるためには、本制度の改善に加えて、行政が民事上の請求を支援する制度整備が必要であり、その点についても要請する。

#### 第1 意見の趣旨

- 1 本制度による救済の対象を拡大すべきである。
- 2 対象消費者への通知公告の費用は事業者負担とすべきである。
- 3 一定の事案については簡易確定手続申立てを不要とし、あるいは通知を不要とすべきである。
- 4 相手方事業者の資力の問題で、損害金等の回収が見込めない場合の対応として、  
①当該事業者の役員も被告適格を有するようにすべきである。

②団体に破産申立権を付与すべきである。

- 5 裁判外で返金について事業者との間で合意ができた場合について、団体が当該事業者の返金方法、返金数等の返金対応等について確認をとることができるようにすべきである。
- 6 個々の消費者への返金が不能又は困難な場合は、団体が消費者スマイル基金等公益的団体への寄付を求められるようにすべきである。
- 7 上記 I～6 は本制度の改善要請であるが、これらに加え、行政が民事上の請求を支援する制度として、「消費者に対し、行政が保有する情報を提供する制度」及び「供託命令制度や行政による破産手続開始申立など、行政機関が悪質な事業者の資産を確保できる制度」の検討を要請する。

## 第2 意見の理由

### 1 本制度による救済の対象を拡大すべきことについて

慰謝料及び拡大損害については、一律に損害額を認定することができる事案も存在することから、本制度による救済対象から除外する理由がない。

また、現在は事業者と消費者との間に契約関係がなければ本制度による救済は受けられないが、製造物責任の事案等、不法行為が問題となる事案においても、消費者の損害を救済する必要性は契約関係がある場合と変わらないため、対象とすべきである。

### 2 対象消費者への通知・公告の費用は事業者負担とすべきことについて

共通義務確認訴訟において事業者の義務が確認されれば、本来であれば、事業者が自らの費用負担で対象消費者に対してその義務を履行すべきところである。

現行制度においては、対象消費者に通知・公告する費用は団体の負担となっているが、上記のようなところからすれば、そもそもかかる通知・公告費用は事業者が負担すべきものである。

### 3 一定の事案については簡易確定手続申立てまたは簡易確定手続における通知を不要とすべきことについて

(1) 共通義務確認訴訟の提起後に相手方事業者が自主的返金を行った場合は、特例法14条の「正当な理由」がある場合にあたることをガイドラインにおいて明示し、簡易確定手続申立てを不要とすべきである。

共通義務確認訴訟提起後に事業者が自主的返金を行っている場合は、実質的に消費者の被害が回復されている。現行法ガイドラインにおいては「対象消費者全員の被害回復が図られた場合」について、通知・公告義務を生じさせないこととしている。事業者が自主的に返金を行っているため通知・公告の必要がないことがあらかじめ判っているような場合は、そもそも簡易確定手続申立てする必要性がないため、

特例法14条に定める「正当な理由」にあたることをガイドラインで定めるべきである。

- (2) 相手方に資力がほとんどなく簡易確定手続を通じた被害回復を進めるに足りる財産を回収できる見込みがない場合は、簡易確定手続を不要とし、または簡易確定手続における通知を不要とし、公告のみで足りるものとすべきである。

本制度は相当多数の消費者の被害回復を企図しているところ、事業者に資力が乏しく財産の回収困難が予想される場合は、相当多数の消費者の被害回復に至らないばかりか、団体が簡易確定手続中に定められた通知・公告費用さえも回収できない事態が生じうる。そのため、団体は共通義務確認訴訟を提起すること自体を見送ることとならざるを得なくなる。そこで、相手方に資力がほとんどなく簡易確定手続を通じた被害回復を進めるに足りる財産を回収できる見込みがない場合は、簡易確定手続の申立てを不要とし、または通知を不要とし公告のみで足りるものとすべきである。

具体的には、ガイドラインにおいて、14条の「正当な理由」、25条1項の「正当な理由」として、相手方に資力がほとんどなく簡易確定手続を通じた被害回復を進めるに足りる財産を回収できる見込みがない場合を規定すべきである。

そのように規定することで、相手方の資力が不明な場合であっても、共通義務確認訴訟を提起することが容易になる。そして、共通義務確認訴訟で消費者の請求権が認められた後、簡易確定手続申立てをしない場合は、消費者に直接の効果は及ばないとしても個々の消費者がその判決を実質的に活用していくことは期待できる。なお、簡易確定手続における通知を不要として公告だけを行った場合、消費者の中に不公平が生じないかという課題が想定されるが、公告の方法で最小限の機会の公平は確保されること、債権届をしても被害回復額がわずかでしかないため、大きな不公平な生じないこと、他方で事業者の違法収益を剥奪する意義があることから、正当化されるものと考えられる。

#### 4 相手方事業者の資力の問題で、損害金等の回収が見込めない場合の対応について

- (1) 本制度に基づく訴えは、多くの消費者の被害を回復するためのものであり、一人の消費者の被害を回復するだけでは足りないため、相手方事業者が相応の資力を有していることが必要である。相手方事業者の資力が十分ではないため債権額の回収が困難となった場合には、手続参加の費用を支払って団体に授権した消費者にとっては費用倒れとなってしまう。そのような事態を回避するため、提訴の判断にあたっては、相手方事業者の資力の見通しが重要な考慮要素となっている。
- (2) 相手方事業者には資力がなくとも、役員が（故意に資産を移転するなどして）資産を有している場合がある。このような場合に回収可能性が低いことから提訴を躊躇せざるを得ないのは本末転倒であるから、悪質な事案については、役員も被告と

できるように被告適格を見直すべきである。

- (3) 被害回復訴訟手続の途中で、相手方事業者が債務超過となった場合に、現行制度では団体に破産申立権がない。しかしながら、簡易確定手続は破産手続における債権届出手続に類似する手続きであり、債務超過が明らかになった場合には、団体に破産申立権を付与し破産手続を開始することが、最も効率的である。

また、破産申立の際に必要な予納金については、現行の仮差押担保金援助制度と同様の制度を創設し、国民生活センターから貸付を受けられるようにすべきである。

#### 5 裁判外で事業者が返金対応することを認めた場合の措置について

訴訟提起前の申入れ段階において、自主的返金を行う事業者がいる。このことは、被害の早期回復及び事業者に対する消費者志向経営の涵養という点で望ましい対応である。差止請求については、ほとんどの事業者が裁判前の申入れに応じており、それで事案が解決していることを踏まえれば、被害回復についても事業者による自主的対応が今後も一定程度期待される。

しかし、現行制度では、事業者の自主的返金の対応に対し、団体が、対象となる契約者数、申出人数、金額、返金通知方法、対応状況等を把握できず、それらを確認する手段がない。

したがって、制度の実効性を確保するため、団体に事業者の対応状況を確認する権限を付与すべきである。

#### 6 個々の消費者への返金が不能又は困難な場合の措置について

一定の消費者被害においては、事業者が被害に遭った消費者を確認することが難しい場合や、簡易確定手続において消費者が届け出ない場合など、事業者が個々の消費者に返金をすることが難しい場合も想定される。このような場合、当該事業者に利益を保持させる理由はないため、団体が消費者スマイル基金等公益的団体への寄付を求めることができるようにすべきである。

この点、法83条3項は、第三者に財産上の利益を受けさせることを禁止しているが、これは被害回復関係業務の適正性・公平性、制度への信頼を確保するためであるから、上記の対応のように、相手方事業者が得た不当な利益を公益的団体に寄付することで、それが害される恐れはない。

#### 7 本制度外の制度整備の必要性

消費者庁内に設置された「消費者の財産被害に係る行政手法研究会」は、平成25年6月に「行政による経済的不利益賦課制度及び財産の隠匿・散逸防止策について」という報告書を公表している。

この報告書の中では、民事上の責任追及を容易にするための手法として、「消費者に対し、行政が保有する情報を提供する制度」が例示されている。例えば特定商取引法の業務停止命令が出された事案について、被害者または団体が被害回復のための訴訟を提起する場合に、特商法の執行を行った機関が訴訟の提起と財産保全に必要な情報を提供できるように制度化することが考えられる。

また、供託命令制度や行政による破産手続開始申立などにより、悪質な事業者の資産を確保した上で、民事的手続きを経て分配するといったことも検討された。

1～6で述べた特例法の改正だけでなく、行政が民事上の責任追及を支援する制度整備がすすめられてはじめて、悪質な事案も含めた集団的な消費者被害の回復が容易になると考えるため、これら制度の検討をあわせて要請するものである。

以上

本件の問合せ先	特定非営利活動法人	消費者機構日本
		(担当 磯辺)
住所	〒102-0085 東京都千代田区六番町 15 プラザエフ 6階	
電話	03-5212-3066	fax 03-5216-6077
	E-mail webmaster@coj.gr.jp	