

—現地調査報告—

適格消費者団体の現状と課題
—大阪府・京都府・兵庫県の3団体を事例に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
経済産業課 田中 菜採兒

目 次

はじめに

I 日本の消費者団体の概要

II 適格消費者団体の概要

1 消費者団体訴訟制度の概要

2 適格消費者団体の意義

3 適格消費者団体の現状

III 各地の適格消費者団体の取組

1 設立経緯及び体制

2 差止請求業務

3 差止請求以外の活動

4 行政との連携

IV 特定適格消費者団体としての活動に向けて

1 消費者被害救済の新制度の概要

2 新制度運用に向けた動き

おわりに

はじめに

日本の消費者政策の基本となる「消費者基本法」(昭和43年法律第78号)⁽¹⁾において、消費者団体は、情報の収集・提供、意見の表明、消費者に対する啓発・教育、消費者被害の防止・救済等に努めるものと規定されている。消費者団体の役割はこのように多岐にわたるが、そもそも消費者団体が形成されることの意義は、消費者個人々の発言力、影響力は小さくても、団体として組織化されることで、消費者の権利・利益擁護のための力を持ち得る点にあると言える⁽²⁾。政府としても、消費者団体の自主的な活動を重視するとともに、消費者政策を推進する上で、消費者団体と連携を図る姿勢を打ち出している⁽³⁾。

消費者団体が消費者利益の擁護のために重要な役割を果たす制度として特に注目されるのが、平成18(2006)年に創設された消費者団体訴訟制度である⁽⁴⁾。同制度において、消費者団体のうち一定の要件を満たすとして認定を受けた適格消費者団体は、消費者被害防止のため事業者に対する不当行為の差止めを求めることができることとされ、ここ数年来その権限の拡大が図られて

いる。

日本の消費者団体の中でも独自の位置を占めると言えるこの適格消費者団体は、現時点で全国に12団体存在する。筆者は其中で、大阪府所在のNPO法人消費者支援機構関西、京都府所在のNPO法人京都消費者契約ネットワーク、兵庫県所在のNPO法人ひょうご消費者ネットの3団体を訪問する機会を得た⁽⁵⁾。本稿では、日本の消費者団体全般について概観した上で、適格消費者団体の現状や課題について紹介する。今後、適格消費者団体の中で追加要件を満たす団体は、「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」(平成25年法律第96号、以下「消費者裁判手続特例法」という。)に基づき、消費者被害救済のための新たな権限が与えられることも予定されていることから、その動向についても併せて言及することとしたい。

I 日本の消費者団体の概要

消費者庁の調査によると、平成23(2011)年10月時点で、日本に消費者団体は2,430団体存在する⁽⁶⁾。これらの団体の2割弱が、消費者運動が活発化した1970年代に設立された。その

* 本稿は、平成27年1月13日時点の情報であり、インターネット情報の最終アクセス日も同日である。

(1) 昭和43年成立の「消費者保護基本法」が、平成16年に36年ぶりに本格改正され、法律名も「消費者基本法」に改められた。消費者基本法への改正時に、消費者の権利や消費者団体に関する規定等が新設されている。

(2) 正田彬『消費者の権利 新版』岩波書店、2010、pp.180-181; 細川幸一『消費者政策学』成文堂、2007、p.175。

(3) 「消費者基本計画」(平成22年3月30日閣議決定(平成26年6月27日一部改定)) pp.3, 6. <<http://www.caa.go.jp/adjustments/pdf/26-1.pdf>> なお、近年の動きとしては、「消費者教育の推進に関する法律」(平成24年法律第61号)において、消費者団体をその重要な担い手として改めて位置づけている。一方で、日本の消費者団体は政策的な立場が確立していないとの指摘もある(阿南久ほか「消費者団体、その役割と今後のあり方を考える」『月刊消費者』699号、2010.1、p.5.)。

(4) 消費者基本法に消費者団体の役割として被害防止・救済の規定が導入されたのも、消費者団体訴訟制度導入をにらんでの動きであったとされる(吉田尚弘「新しい「消費者政策の憲法」—消費者基本法—」『時の法令』1721号、2004.9.15、p.17.)。

(5) 筆者は、平成26年9月9日から12日まで、静岡県・京都府・大阪府・兵庫県において、地方公共団体の消費者政策担当部局及びそれぞれの府県所在の消費者団体について現地調査を行った。本稿ではその中から、3つの適格消費者団体からのヒアリング結果を主として取り上げることとする。今回の調査にご協力いただいた皆様はこの場を借りて感謝申し上げたい。なお、本稿の内容のうち文献に基づかない情報は、ヒアリング結果を基にしている。

(6) 消費者庁「平成23年度消費者団体名簿—消費者団体の現状について—」2012. <http://www.caa.go.jp/region/index_10_1.html>

後、設立のペースは停滞したものの、NPO 法人に関する法整備⁽⁷⁾等を背景に 2000 年代になって再び設立が進み、ここ 10 年余りで 800 以上の消費者団体が始動している（図 1 参照）。

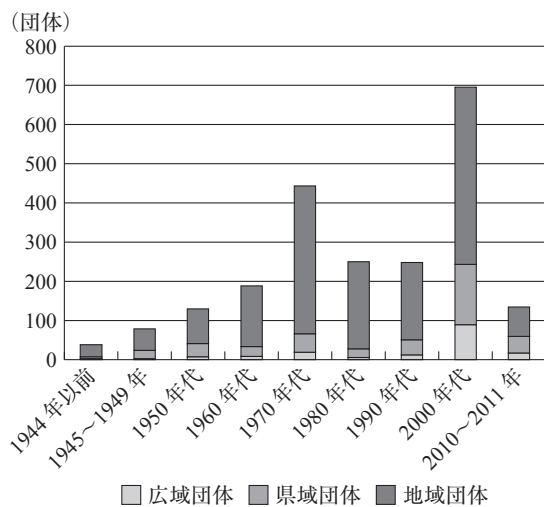
ただし、消費者庁のこの調査は、「消費者の権利・利益の擁護・維持を目的又は活動内容に含み、消費者によって自主的に組織された団体又は消費者のための活動を恒常的に行っている民間団体（企業、事業者団体を除く。）」（下線は引用者）を対象としているため、対象団体は、必ずしも消費者のための活動を中心的活動に位置づけている団体とは限らない。

現にこれらの団体の半数以上が、消費者問題以外の活動として「環境の保全」、3 分の 1 以上が「まちづくりの推進」、「保健・医療・福祉

の増進」等を実施していると回答している。活動内容が消費者問題に特化していないことに加え、消費者庁の調査結果からは、団体の会員規模や活動範囲が比較的小さいこと、財政基盤としては会費収入以外の主たる収入源を有していないこと等の傾向を見て取ることができる。⁽⁸⁾

このような状況を踏まえ、日本の消費者団体は数こそ多いものの、質的な充実が伴っていないとも評されている。その背景として、日本の消費者団体は、一部の意識の高い消費者（ただし専門家というより女性を中心としたボランティア）に支えられ、純粋に消費者の経済的目的を追求するというより環境等の公共利益を包括的に追求する傾向があり、結果として一般の消費者には根付いた存在となっていないとの構図が指摘されている。⁽⁹⁾

図 1 設立年代別消費者団体数



(注 1) 地域団体は郡市町村等、県域団体は都道府県、広域団体は都道府県を超えた範囲をそれぞれ活動範囲とする団体を指す。

(注 2) 設立年代不明の団体は計上していない。

(出典) 消費者庁「平成 23 年度消費者団体名簿—消費者団体の現状について—」2012, p.418. <http://www.caa.go.jp/region/index10_1.html> を基に筆者作成。

II 適格消費者団体の概要

こうした日本の消費者団体の中で独自の位置を占めていると言えるのが、消費者団体訴訟制度の担い手である「適格消費者団体」である。以下、消費者団体訴訟制度の概要を整理した上で、一般の消費者団体とは異なる適格消費者団体の独自の役割や現状等について、見ていくこととしたい。

1 消費者団体訴訟制度の概要

消費者団体訴訟制度は、消費者団体を被害防止のための重要な担い手とすべく、平成 18 (2006) 年の「消費者契約法」(平成 12 年法律第 61 号) 改正により導入された制度である。制度

(7) 「特定非営利活動促進法」(平成 10 年法律第 7 号) が平成 14 年に改正され、「消費者の保護を図る活動」が特定非営利活動の範囲に加えられた (平成 15 年 5 月施行)。

(8) 消費者庁 前掲注(6), pp.417-422. なお、消費者問題以外の活動は、複数回答可として回答されたもの。

(9) 井上拓也「日本の消費者団体のシステム—顧客消費者と市民消費者の間で—」『年報政治学』2012 年 2 号, 2012.2, pp.31-33. なお、内閣府が実施した消費者行政に関する世論調査によると、消費者問題に対して国に望む施策として全 13 項目の選択肢 (国民生活センターの充実、被害情報の提供等) がある中で、「消費者団体の積極的な活動への支援」を望む回答数は 12 番目であった。この調査結果からも消費者団体への関心の低さがうかがえる (内閣府「消費者行政の推進に関する世論調査 (平成 26 年 1 月調査)」<http://survey.gov-online.go.jp/h25/h25-shohisha/3_chosahyo.html>)。

の担い手となるのが、消費者利益擁護のための活動実績を有し、体制面、財政面等の要件を備えていると内閣総理大臣から認定を受けた適格消費者団体である⁽¹⁰⁾。適格消費者団体は、事業者の不当な行為の差止めを裁判で請求することができる差止請求権を付与された（差止請求の具体的な流れについては後述⁽¹¹⁾）。事業者の不当行為そのものをやめさせることで⁽¹²⁾、個別的・事後的な被害救済ではなく、消費者全体の被害防止を図る点が、当該制度の特徴である。

平成 19（2007）年 6 月の制度運用開始時点では、消費者契約法が規定する不当勧誘、不当条項が差止請求の対象であったが、以降、法改正により対象が、「不当景品類及び不当表示防止法」（昭和 37 年法律第 134 号、以下「景品表示法」という。）が規定する優良誤認表示・有利誤認表示や、「特定商取引に関する法律」（昭和 51 年法律第 57 号、以下「特定商取引法」という。）が規定する不当勧誘・不当条項の一部にも拡大されている。加えて、「食品表示法」（平成 25 年法律第 70 号）成立により、今後、著しく事実と相違する食品表示も差止請求対象となる予定である⁽¹³⁾（適格消費者団体を含む日本の消費者団体に関する法制度整備等の経緯は表 1 参照）。

2 適格消費者団体の意義

(1) 公益実現の担い手

事業者に対する差止請求権を付与された適格消費者団体は、従来行政の役割とされてきた法執行による公益の実現を、民間の団体でありな

表 1 日本の消費者団体に関する主な経緯

年	主な出来事
平成 10	・特定非営利活動促進法成立
平成 12	・消費者契約法成立
平成 14	・特定非営利活動促進法改正：特定非営利活動の範囲に「消費者の保護を図る活動」を追加
平成 16	・消費者基本法成立：消費者団体の役割として「消費者被害の防止及び救済」等を規定
平成 18	・消費者契約法改正：消費者団体訴訟制度を導入
平成 20	・消費者契約法等改正：消費者団体訴訟制度の対象が景品表示法・特定商取引法に拡大
平成 21	・消費者庁・消費者委員会設立
平成 24	・消費者団体出身者が消費者庁長官に就任
平成 25	・食品表示法成立：消費者団体訴訟制度の対象が食品表示法に拡大 ・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成立

（出典）消費者庁企画課編『逐条解説消費者契約法 第 2 版』商事法務、2010、pp.3-68 等を基に筆者作成。

がら部分的に担うという特徴を持つ⁽¹⁴⁾。

そもそも消費者団体訴訟制度導入は、規制緩和の流れの中で民間のイニシアティブが重視される趨勢がその背景にあった。他方で、関係省庁の人員不足により行政の法執行力が不十分との現状も指摘されている。このような中で、民間の団体である適格消費者団体が公益の担い手として活動することは、公益・私益二分論を突き崩すものであるとしてその意義が評価されている⁽¹⁵⁾。

(2) 地域の関係者のネットワーク化

適格消費者団体として認定されるには、差止請求について検討する専門委員として法律の専

(10) 適格消費者団体の要件についての検討経緯については、横内律子「消費者団体訴訟制度と適格団体の要件」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』481 号、2005.5.26。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000706_po_0481.pdf?contentNo=1&alternativeNo=> 参照のこと。

(11) 法的裏付けのない消費者団体の自主的活動には実効性に限界があるとの声が、制度導入を後押ししたとされる（国民生活審議会消費者政策部会消費者団体訴訟制度検討委員会「消費者団体訴訟制度の在り方について」2005.6.23、pp.3, 43。<<http://www.consumer.go.jp/seisaku/shingikai/dantaisoken15/houkoku.pdf>>）。

(12) 事業者の業務自体の停止を求めることができるわけではない。

(13) 食品表示法は、平成 25 年 6 月の公布から 2 年以内に施行される。同法の概要については、本田伸彰「食品表示一元化の議論と課題」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』786 号、2013.4.25。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8201140_po_0786.pdf?contentNo=1> 参照のこと。

(14) 町村泰貴「消費者の権利の実現—実録・団体訴訟」『法学セミナー』681 号、2011.10、p.22。

(15) 松本恒雄「消費者団体訴訟とはどのようなものか」『法学セミナー』629 号、2007.5、p.54。

専門家と消費者問題に関する専門家の双方が参画する体制を整えている必要がある。従来、消費者団体内で両者が協働する例は必ずしも多くなかったが、適格消費者団体の認定を目指す動きの中で、既存の枠組みを超えたネットワークの形成が模索された。結果として認定に至った適格消費者団体は、それぞれの地域での消費者運動の担い手が結集した成果としてとらえることができる。⁽¹⁶⁾

このような各地のネットワーク形成において一つの核となったのが、消費者団体としての性格に加え、事業者団体としての性格を併せ持つ生活協同組合（生協）である。生活協同組合は2000年代半ば、消費者基本法制定をめぐる検討論議を契機として、消費者問題への取組を本格化させた経緯がある。事業者団体でもあるだけに、一般的な消費者団体と比べ人材や財源が豊富な生活協同組合が、各地の適格消費者団体を事務局等として支えるケースも多い。⁽¹⁷⁾

また、法律や消費者問題の専門家を擁する適格消費者団体が誕生したことで、それまでボランティア等をその担い手とする傾向にあった日本の消費者団体（第1章参照）に、新たに専門家を主軸とする消費者団体が加わることとなった点も、特筆されるべき点であろう⁽¹⁸⁾。

(3) 消費者団体の役割の実効化

その他、訴権を有する適格消費者団体設立の

全般的な意義として、消費者団体一般の発言力の強化につながるという見方もある。適格消費者団体の活動により、従来十分とは言えなかった消費者団体の市場監視者としての役割を強め、その社会的存在意義を高めることが見込まれている。⁽¹⁹⁾

3 適格消費者団体の現状

(1) 適格消費者団体の認定状況

消費者団体訴訟制度運用開始以降、現在までに全国で12団体が適格消費者団体として認定されている（東京都に2団体、大阪府、京都府、広島県、兵庫県、埼玉県、北海道、愛知県、大分県、福岡県、熊本県にそれぞれ1団体）⁽²⁰⁾。一部の適格消費者団体からは、各都道府県に1団体ずつ存在するのが理想との見解も示されており⁽²¹⁾、消費者庁としても適格消費者団体の空白地区解消を政策目標に掲げている⁽²²⁾。しかし、現時点では東北、北陸、四国には適格消費者団体が1つも存在していない。

(2) 差止請求の実施状況

消費者庁は、消費者団体訴訟制度運用開始後6年余りが経過したことを機に、その成果を取りまとめている⁽²³⁾。平成25（2013）年7月時点で、差止請求訴訟の提起件数は計30件であり⁽²⁴⁾、5件以上の提訴実績を持つ団体は2団体（後述する大阪府、京都府所在の団体）のみである。

(16) 坂東俊矢「適格消費者団体の意義とこれからの課題」『消費者法ニュース』97号, 2013.10, p.109.

(17) 小林真一郎「三章 消費者問題と生協」生協総合研究所編『現代社会と生協—国際協同組合年記念—』日本生活協同組合連合会出版部, 2012, pp.86-92.

(18) 丸山千賀子「消費者政策をめぐる消費者団体の態様の変化と今後の展開（1）」『国民生活研究』52巻2号, 2012.9, p.23.

(19) 野々山宏「消費者団体訴訟制度の意義と現状」『現代消費者法』1号, 2008.10, pp.11-12.

(20) 平成26年12月17日に熊本県所在のNPO法人消費者支援ネットくまもとが認定を受けた（消費者庁「認定された適格消費者団体」<<http://www.caa.go.jp/planning/zenkoku/kumamoto.html>>）。

(21) 高嶋英弘「消費者市民社会における適格消費者団体の役割」『現代消費者法』23号, 2014.6, p.56.

(22) 消費者庁「地方消費者行政強化作戦」2014.1.30. <http://www.caa.go.jp/region/pdf/tihou_kyoka_1.pdf>

(23) 消費者庁「消費者団体訴訟制度差止請求事例集」2014.3. <<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/00sashitomejirei.pdf>>

(24) 平成26年6月公表時点では、訴訟の提起件数は33件である（消費者庁「これまでの差止請求訴訟の内容」（第2回特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会資料2-2）2014.6.4. <<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/gl-2-2-2.pdf>>）。

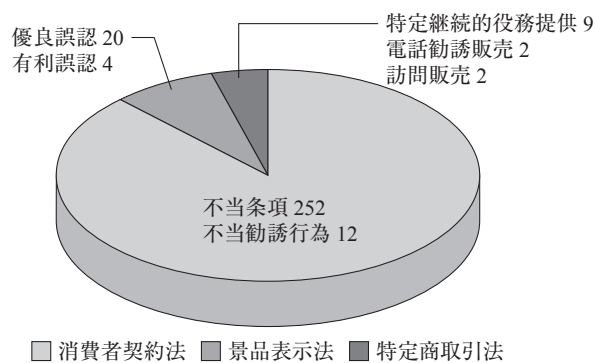
一方で、訴訟外で改善された事案も多い。適格消費者団体は訴訟のみを前提として事業者との交渉等を行っているわけではなく、訴訟提起に至る前段階の働きかけにより、事業者が自発的に是正する機会を設けている⁽²⁵⁾。このような広い意味での差止請求活動の結果、訴訟・訴訟外併せて、111件の事案で改善が図られている。

なお、適格消費者団体が差止請求の根拠として利用した法令としては、消費者契約法が圧倒的に多く、中でも不当な契約条項に対する差止請求の実績が蓄積されていることが見て取れる(図2参照)。対して、平成21(2009)年以降運用が開始された景品表示法、特定商取引法を根拠とした差止請求は現時点での実績はあまり多いとは言えず、今後の動向が注目される。

(3) 適格消費者団体の認知度

このように適格消費者団体は制度開始以降一定の実績を積み重ねているが、同団体及び消費者団体訴訟制度そのものの認知度は依然としてかなり低いと言わざるを得ない。平成23(2011)

図2 差止請求の根拠法令



(注) 1つの事案に対し、複数の法令を根拠として差止請求を行った事例については全ての法令を計上。
(出典) 消費者庁「消費者団体訴訟制度差止請求事例集」2014.3. <http://www.caa.go.jp/planning/pdf/00_sashitomejirei.pdf>を基に筆者作成。

年時点の消費者意識調査によると、「適格消費者団体も、適格消費者団体が行使する差止請求権も知らない」との回答が72.0%に及んだ⁽²⁶⁾。

前述のとおり、日本の消費者団体は一般の消費者の間に根付いていないとの評価がなされているが(第I章参照)、その評価は、独自の権限を有する適格消費者団体にも当てはまる。消費者庁は、消費者団体訴訟制度等に関する問い合わせ窓口の設置や制度周知のためのシンポジウム等を開催し、認知度の向上に取り組んでいる。

III 各地の適格消費者団体の取組

ここからは、全国に12団体ある適格消費者団体の中でも早期の段階で認定され、積極的な活動を行っている大阪府・京都府・兵庫県所在の3つの団体について、ヒアリングの結果等を基にそれぞれの特徴を比較する。

1 設立経緯及び体制

3団体の中で、最も早く適格消費者団体に認定されたのが、大阪府所在の消費者支援機構関西である。関西を基盤とする適格消費者団体をいち早く設立すべく、関西圏域の複数の生活協同組合連合会や消費者団体連絡会等のネットワーク形成が進められ、平成17(2005)年に消費者支援機構関西が設立されるに至った。府県をまたぎ多くの構成員を擁する同団体は、平成19(2007)年8月に、日本初の適格消費者団体として認定されている⁽²⁷⁾(以下、各団体の認定時期・組織体制の概要等は、表2参照)。

適格消費者団体の認定は関西で二番目となったが、認定以前から先駆的な取組を実施していたのが京都府所在の京都消費者契約ネットワー

(25) 坂東俊矢「消費者団体訴訟制度の論点」『現代消費者法』1号, 2008.10, p.23.

(26) 消費者庁「「消費者被害についての意識調査」について」2011, p.18. <<http://www.caa.go.jp/planning/pdf/110722survey.pdf>> なお、平成20年時点の調査では適格消費者団体について「全く知らなかった」との回答が72.8%であった(内閣府「平成20年度国民生活モニター調査結果(概要)」2009.2.25, p.21. <<http://www5.cao.go.jp/seikatsu/monitor/pdf/kankyosyohi090225.pdf>>)。この数年間では認知度に改善が見られないことがうかがえる。

(27) 東京都所在のNPO法人消費者機構日本と同時に、適格消費者団体の認定を受けた。

表2 3つの適格消費者団体の概要

	消費者支援機構関西	京都消費者契約ネットワーク	ひょうご消費者ネット
認定時期	平成19年8月23日	平成19年12月25日	平成20年5月28日
主たる事務所所在地	大阪府大阪市	京都府京都市	兵庫県神戸市
法人格	仮認定NPO法人	NPO法人	NPO法人
事務局体制	常勤3名・非常勤2名	非常勤4名	有償ボランティア等2名
	(生活協同組合からの出向者含む)		(出向者等無)
会員数(団体・人)	302	98	132
団体会員数(団体)	63	3	8
個人会員数(人)	239	95	124
経常収益(円)	14,473,645	958,601	1,947,509
会費	10,708,000	698,000	562,000
寄付金	32,000	260,000	385,280
事業収入等	3,724,903	0	1,000,000
その他	8,742	601	229
経常費用(円)	12,106,182	1,454,327	1,179,281
事業費	9,202,445	406,336	666,723
内差止請求関係業務費	2,392,092	119,540	4,550
管理費	2,903,737	1,047,991	512,558
差止訴訟件数(件)	6	12	2

(注1) 会員数、事務局体制は平成26年4月現在、経常収益・費用は平成25年度決算、差止訴訟件数は平成26年6月消費者庁公表時点の数字である。

(注2) 数値の単位は()内に記したとおりである(会員数については団体会員数、個人会員数を便宜的に加算)。

(注3) 認定NPO法人とは、NPO法人のうち、一定の要件を満たすとして所轄庁の認定を受けた法人であり、税制上の優遇措置を受けることができる。仮認定NPO法人とは、認定NPO法人の要件の一部が免除された形で仮認定を受けた法人である。

(出典) ヒアリングの結果や各団体のホームページ等を基に筆者作成。

クである。平成10(1998)年に、前身となる団体(京都・消費者契約法の早期制定を求める会)が消費者契約法の制定を求め発足した。同法成立以降も、平成14(2002)年からは消費者団体制度導入に先立ち、不当行為中止の申入れ活動を行ってきた。これらの活動実績が認められ、平成19(2007)年12月に適格消費者団体に認定されている。

ひょうご消費者ネットは、母体となった団体が存在するわけではないが、各地で設立の動きがある中で、兵庫県内にも適格消費者団体が必要との声を受け設立に至った。設立に際し、先行して体制を整えていた消費者支援機構関西の業務規程等を参考に組織の整備を進め、平成20(2008)年5月に適格消費者団体として認定された。

これらの3団体は、事務局体制や財政基盤の面でその規模に相違があるものの、いずれの団体もヒアリングの際、リソース不足を深刻な課題として挙げていた。消費者支援機構関西と京都消費者契約ネットワークは生活協同組合連合会からの出向者を迎えることで事実上事務局体制が支えられているが、そのような外部からのサポートを得られていないひょうご消費者ネットは、有償ボランティア等が事務局機能を担っている。財政的には、消費者支援機構関西の会員収入が相対的には多いが、総じて厳しい財政状況である。差止請求業務は報酬等を徴収するものではないため、利益が生じないどころか赤字事業となることが避けられない中⁽²⁸⁾、会費・寄付金にも、差止請求以外の業務からの収益にも、十分依存できる状況ではないことがうかが

える。

2 差止請求業務

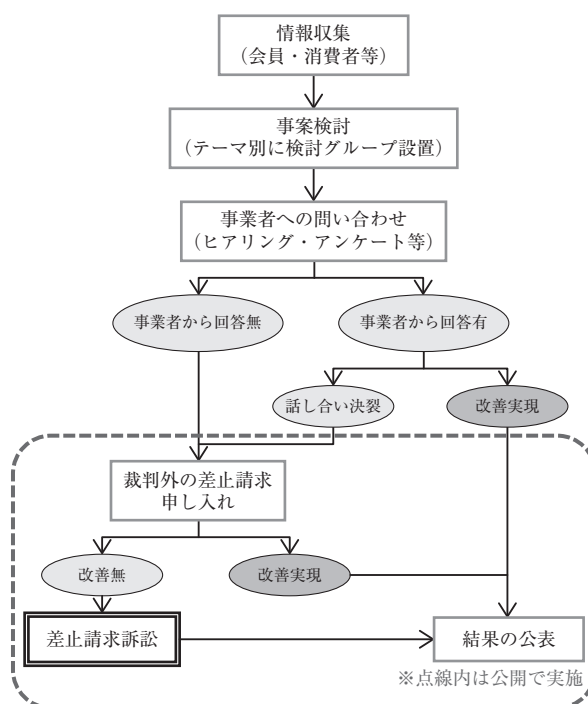
適格消費者団体の本来業務である差止請求業務の起点となるのは、問題となる勧誘行為や契約条項等についての情報収集である。3 団体はそれぞれ、団体会員、一般の消費者等からの情報提供や、特定事案について電話相談の実施結果等を踏まえ、情報を収集している⁽²⁹⁾。ただし、差止請求対象として取り上げることが可能な事案数も限られている中で、寄せられる情報が多ければ多いほど良いというわけでないのが実情のようである。ひょうご消費者ネットからは、団体の個人会員である弁護士、消費生活相談員等から寄せられる情報がその後の差止請求活動に結び付くケースが多く、一般消費者からの多様な情報は差止請求権の適用対象外の事案であることが少なくないとの声が聞かれた。

各団体は、収集した情報を基に、団体内での事案検討を経て、改善実現に向け事業者との接触を図ることになるが、事業者へのアプローチは団体によって異なる。

消費者支援機構関西は、訴訟に至る前の事業者への働きかけを重視し、事態の早期改善を図る姿勢を示している。具体的には、事業者側からの回答を引き出しやすくすること等を目的として、まずは非公開での問い合わせを行い事業者の対応を促す。回答がない場合や改善実現が図られない場合に、公開による申し入れ活動や差止請求へと手続を進めるフローを取っている(図3 参照)⁽³⁰⁾。

他方で京都消費者契約ネットワークは、訴訟という手段によるからこそ改善が図られる事案

図3 差止請求の業務フローの例



(注) 消費者支援機構関西における業務フローを例にしたもの。

(出典) 片山登志子・五條操「適格消費者団体の活動と今後の課題」『名古屋大学法政論集』241号, 2011.9, p.83 やヒアリング結果を基に筆者作成。

を手掛けることに意義があるとして、訴訟実績を着実に積み重ねている。実際、全国12 団体の中でも、訴訟件数が最も多く⁽³¹⁾、「全国で最も「戦闘的」」との評もある⁽³²⁾。

ひょうご消費者ネットを含め、3 団体とも事案の改善実現こそを目的としていることは言うまでもないが、それぞれの団体がそのスタンスを反映したアプローチを取っている。

3 差止請求以外の活動

差止請求以外にも、適格消費者団体はその専門性と独自の立場を生かし、消費者問題に関する活動を行っている⁽³³⁾。その活動範囲や内容に

(28) 公益的活動である差止請求業務には、本来行政からの援助があつてしかるべきとの見解が示されている(長野浩三「消費者団体訴訟をめぐる動向」『法律のひろば』67巻2号, 2014.2, p.51.)。

(29) 地方公共団体が運営する消費生活センター等から情報が寄せられることもあるとのことだが、消費者契約法上は、「適格消費者団体の求めに応じ」情報提供が可能との位置づけであり(第40条)、まずは団体自らの情報収集が必要となる。

(30) 片山登志子・五條操「適格消費者団体の活動と今後の課題」『名古屋大学法政論集』241号, 2011.9, p.83。

(31) 消費者庁 前掲注(24)

(32) 「京都消費者契約ネットワーク理事長 高畠英弘さん」『京都新聞』2010.9.10。

も団体の財政規模やスタンスが反映されている。

消費者支援機構関西は、事業者との協働による活動を行っているのが特徴的である。同団体は消費者の権利を尊重する事業者とは協働することが有効との認識の下、事業者に消費者目線でのアドバイスを行う等の事業（消費者向け冊子の監修等）を行ってきた。平成 22（2010）年からは、事業者と消費者の間で双方向のコミュニケーションを図る研究会やシンポジウムを実施している。事業者団体や企業の CSR 活動等で同趣旨の取組が行われている例も見られるが、訴権を背景に事業者への発言力を有する消費者団体が主催する取組であるからこそ、事業者と消費者の双方が互いの意見を交換する場として有効に機能しているとのことであった。

京都消費者契約ネットワークとひょうご消費者ネットは、事業者との協働には慎重な姿勢を示しており、本来業務以外の活動としては、それぞれ消費生活相談員の養成事業や消費者に対する普及啓発事業等を実施している。人的、財政的リソースが十分でない中で差止請求業務以外の活動にどこまで手を広げるかは検討の余地があるとしている。

4 行政との連携

適格消費者団体にとっては、その業務の公益性から、行政との連携も重要な意味を持つと言える。行政側からも、適格消費者団体は連携に値する存在として認識されつつあり、一部の地方公共団体においては、条例で適格消費者団体への支援を明文化する動きも見受けられる⁽³⁴⁾。

このような中で、両者の連携の一般的な在り

方として、行政が企画立案した消費者政策関連事業を適格消費者団体が受託実施することや、適格消費者団体からの政策提言による行政への働きかけ等が行われている。3 団体による受託事業の例としては、消費者支援機構関西が、消費者団体訴訟制度等に関する問合せ窓口の業務（第 II 章参照）を消費者庁から受託したほか、前述の京都消費者契約ネットワーク、ひょうご消費者ネットが実施した相談員養成事業や普及啓発事業等も、それぞれ地方公共団体からの受託事業としての取組例である。

さらに、差止業務により直結する取組として、地方公共団体との以下のような連携実績がある。

消費者支援機構関西は、団体設立当初、事務所を大阪府消費生活センター内に置き、活動を開始した経緯がある。差止請求の活動実績がなく、団体や制度自体の認知度が低い状況の中で大阪府の協力が得られたことは、団体の活動に対する信頼度の向上に大きく貢献したとのことであった。

また、京都消費者契約ネットワークは、京都府の動きと連動し、差止訴訟を提起した実績を持つ。京都府は、平成 22（2010）年に、当時高齢者被害が多発していた未公開株勧誘について特設の電話相談により被害者の掘り起こしを行い、その情報を基に弁護士と連携して集団訴訟に踏み切った⁽³⁵⁾。この集団訴訟とタイミングを合わせ、京都消費者契約ネットワークによる未公開株勧誘の差止訴訟の提起がなされた⁽³⁶⁾。この一連の取組は、適格消費者団体と、地方公共団体、弁護士が、それぞれの権限による役割を果たし、かつそれらが有機的に連携するとい

⁽³³⁾ 消費者契約法上、「差止請求関係業務に支障がない限り、定款の定めるところにより、差止請求関係業務以外の業務を行うことができる」（第 29 条）とされている。

⁽³⁴⁾ 野々山 前掲注(19), p.12; 樋口一清「地方消費者行政のあり方を考える—長野県消費生活条例の制定を巡って—」『信州大学経済学論集』60 号, 2009.3, pp.63-64. なお、3 団体の所在する地方公共団体の中では、京都府の条例に適格消費者団体への支援規定が含まれている。

⁽³⁵⁾ 京都府「全国初!! 「消費者あんしんチーム」」<<http://www.pref.kyoto.jp/shohise/1249964088883.html>>; 加藤進一郎「京都の未公開株被害集団提訴」『消費者法ニュース』89 号, 2011.10, p.145.

⁽³⁶⁾ 平成 23 年 12 月 20 日、京都地裁は実質的な違法勧誘について差止めを命じる判決を下している（「最近の裁判動向 適格消費者団体による未公開株勧誘行為等差止請求事件判決」『資料版商事法務』345 号, 2012.12, pp.200-205.）。

う先駆的な事例となった。

ただし、このような連携が必ずしも継続的かつ組織的に行われているとは言えないのもまた事実である。ひょうご消費者ネットからは、景品表示法や特定商取引法といった行政が法執行権を有する法律を根拠とする差止請求活動が活発化すれば、適格消費者団体と行政との関係がより近接したものとなるとの見解も示されている⁽³⁷⁾。限られたリソースの有効活用という観点からも、単発的な取組を超えて互いの業務に益する連携の在り方を構築することが、今後の課題となろう。

IV 特定適格消費者団体としての活動に向けて

適格消費者団体は、従来の差止請求を中心とした取組に加え、今後新たな消費者被害救済制度の担い手となるべく活動を開始しつつある。前出の3団体も、ヒアリング時の段階で新制度導入に向け検討を進めていた。また他の適格消費者団体とともに、新制度を実効的なものとするべく政府への働きかけ等も行っている。ここで、新制度の概要と制度運用に向けた動きに言及しておきたい。

1 消費者被害救済の新制度の概要

平成25(2013)年12月に、消費者被害救済の在り方を制度上大きく変えることになる新しい法律、消費者裁判手続特例法が成立した⁽³⁸⁾。

消費者裁判手続特例法は、多数の消費者に生じた財産的被害を簡易・迅速に救済するための新たな訴訟制度を設けるもので、公布日から3年以内に施行される。第II章で概説した消費者

団体訴訟制度は、消費者一般の将来における被害を事前に予防することを目的とするものである。そのため、過去に生じた消費者被害を直接的に救済する手段としては機能せず、適格消費者団体からはその限界を訴える声が上がっていた⁽³⁹⁾。新制度は、消費者被害を泣き寝入りさせないとの機運の高まりにより、10年余りの検討経緯を経て創設に至ったものである⁽⁴⁰⁾。

新制度の手続上の特徴として、二段階型の訴訟制度を採用している点が挙げられる。具体的には、まず一段階目の手続(共通義務確認訴訟)で、後述する特定適格消費者団体が消費者利益を代弁する原告となり、多数の消費者に共通する原因により事業者が金銭支払義務を負うか否かについて、裁判所の判断を受ける。一段階目の手続で消費者側が勝訴した場合、個々の消費者が、特定適格消費者団体へ授権する形で二段階目の手続(対象債権の確定手続)に加入し、個別の請求権の有無や金額についての決定を受けることになる。このような2つの段階を経ることで、同種の被害が拡散的に多発する傾向にある消費者被害を、消費者、事業者、裁判所それぞれの負担を軽減しつつ実効的に救済することが企図されている。

2 新制度運用に向けた動き

新制度の手続追行主体となるのが、適格消費者団体の中で、追加要件を満たすとして認定を受けた特定適格消費者団体である。

一段階目の共通義務確認訴訟に係る業務は、現在適格消費者団体が担っている差止請求関係業務に相当するため、適格消費者団体としての適正な活動実績がまず求められる。その上で、特定適格消費者団体は二段階目の被害回復関係

⁽³⁷⁾ 景品表示法、特定商取引法の行政規制と適格消費者団体の差止請求との関係については、加納克利ほか「消費者契約法等の一部を改正する法律」『ジュリスト』1364号、2008.10.1, p.82 参照。

⁽³⁸⁾ 以下、当該制度の概要については、消費者庁消費者制度課編『一問一答・消費者裁判手続特例法』商事法務、2014等を参照した。

⁽³⁹⁾ 磯辺浩一「適格消費者団体から見た現状の問題点と新制度への提言」『現代消費者法』8号、2010.9, pp.50-51。

⁽⁴⁰⁾ 平成14年の司法制度改革推進計画に端を発し、平成18年の消費者契約法改正時(消費者団体訴訟制度導入時)の衆参両院の附帯決議でも「適格消費者団体が損害賠償等を請求する制度」についての検討を求めている。

業務を新たに担うことから、付加される業務を安定的・継続的に遂行するに足りるだけの組織体制及び経理的基礎等を備えていることが法律上の認定要件とされた（表3参照）。

このように特定適格消費者団体の要件について法律上の枠組みは定められたものの、法の附則で「特定適格消費者団体がその権限を濫用して事業者の事業活動に不当な影響を及ぼさないようにするための方策」の検討が求められたこと等を踏まえ、現在消費者庁で、より具体的な

団体の認定基準や、新制度の業務遂行に際しての監督基準等について、ガイドラインの策定作業が進められている⁽⁴¹⁾。特定適格消費者団体が当事者として主導する制度であるだけに、応訴負担やレピュテーションリスク（評判を害するリスク）等を懸念する事業者側等からは、団体の認定要件の厳格化や責務内容の明確化等を求める声が根強い⁽⁴²⁾。他方で、特定適格消費者団体の母体となる適格消費者団体からは、経理的基礎や業務の実施方法等についての基準が厳格すぎる場合、新制度を継続的に担っていくことが困難との懸念が表明されている⁽⁴³⁾。

第Ⅲ章で見てきたように、適格消費者団体は人的、財政的基盤が十分とは言えない現状にあり、それらの団体が今後新制度の担い手として機能し、かつ適正に新制度が運用されるために、どのような基準が策定されることになるのかが注目される。

おわりに

本稿で見てきたように、適格消費者団体の活動はリソース面での制約が大きく、今後実施に移されることになる特定適格消費者団体としての活動にも課題が残されている。しかし、このような状況の中でも、適格消費者団体、特定適格消費者団体を中心として消費者団体が消費者被害の防止・救済に実効的な役割を果たす実績を蓄積していくことで、日本の消費者団体が消費者の間に徐々に根付いていく可能性がある⁽⁴⁴⁾。

表3 特定適格消費者団体の要件

	適格消費者団体	追加要件
法人格	・NPO法人、一般社団法人、一般財団法人	(同左)
目的・活動実績	・不特定かつ多数の消費者の利益の擁護を図るための活動	・差止請求関係業務を相当期間継続して適正に行っていること
組織体制・業務規程	・差止請求関係業務を適正に遂行するための体制、業務規程等の整備 ・消費生活相談員、弁護士等の消費生活の専門家による検討体制	・被害回復関係業務を適正に遂行できる体制、業務規程等の整備が必要
理事・理事会等	・理事会の設置 ・理事の構成が特定の事業者、業種に偏っていないこと	・弁護士の理事を選任
経理的基礎	・差止請求関係業務を適正に遂行するための経理的基礎	・被害回復関係業務を適正に遂行できる経理的基礎
報酬及び費用	(消費者から徴収せず)	・合理的範囲内で受取可能 ・金額の適正化を図る措置が必要

(出典) 消費者裁判手続特例法第65条第4項; 消費者庁消費者制度課編『一問一答・消費者裁判手続特例法』商事法務, 2014, p.142等を基に筆者作成。

(41) ガイドライン策定の検討経過は消費者庁「特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会」<http://www.caa.go.jp/planning/syohishadantai_kentoukai.html> 参照。なお、ガイドラインは、平成26年度中を目途に取りまとめられる予定である。

(42) 特定適格消費者団体が消費者利益よりも自己の団体利益を優先させないか懸念があるとの指摘もなされている（落合誠一「消費者の権利と企業（上）」『日本経済新聞』2014.8.18.）。

(43) 全適格消費者団体が連名で消費者庁に意見書を提出している（消費者支援機構関西「特定適格消費者団体の認定・監督に関する指針等検討会の検討内容についての意見書（第6回分まで）」2014.11.11.<http://www.kc-s.or.jp/upload/fl0000479_1.pdf>）。

(44) 適格消費者団体、特定適格消費者団体のような独自の権限を付与されていない一般の消費者団体の今後についても注目する必要がある。消費者団体出身者で初めて消費者庁長官を務めた阿南久氏は、退任の際のインタビューで、消費者団体への支援体制構築が今後の重要課題であると指摘している（「消費者庁長官に聞く」『毎日新聞』2014.8.5.）。

消費者団体が然るべき機能を果たすことは、消費者団体の位置づけが高まるというだけでなく、消費者自身の意識の変化にもつながる。今回訪問した適格消費者団体からは、団体の活動において事業者に対峙し消費者利益を守る姿勢を見せることで、消費者自身が自らの声が社会に届く実感を得られるようになることが重要と

の指摘があった。政府は消費者庁設置前後から、消費者が主役となる社会の実現に向けた消費者自身の意識改革の必要性を打ち出しているところであり⁽⁴⁵⁾、その実現に消費者団体が役割を果たすことが期待される。

(たなか なつこ)

(45) 「消費者行政推進基本計画」(平成20年6月27日閣議決定) pp.1-2. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shouhisha/kakugi/080627honbun.pdf>> なお、本稿で扱った消費者団体訴訟制度、消費者裁判手続特例法に基づく新制度はともに、消費者自身の積極的な活用や関与を求めるものであることにも留意すべきであろう。前者は、被害を受けた消費者が差止請求訴訟の判決結果を自らの主張の根拠として活用し、被害回復させることが企図されている(野々山 前掲注(19))。後者は、消費者自身が二段階目の手続に積極的に参加することを求める制度設計となっている(関戸麦「消費者裁判手続特例法のインパクト(3)―事業者としての訴訟対応法―」『Business Law Journal』66号, 2013.9, p.69.)。