ISSUE BRIEF

消費者団体訴訟制度と適格団体の要件

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 481(May 26.2005)

はじめに　－消費者団体訴訟制度の導入－
Ⅰ 適格団体の要件に関する論点
　1　適格要件の具体的なあり方
　2　適格要件への適合性判断のあり方
Ⅱ　EU 諸国の消費者団体訴訟制度と適格団体
　1　各国の制度概要と適格団体の要件
　　（1）ドイツ
　　（2）フランス
　　（3）イギリス
　　（4）イタリア
　　（5）オランダ
　2　団体の要件のまとめ
　3　適否の判断方法
Ⅲ わが国の消費者団体の現状
　1　予想される適格団体
　2　新しい動き
おわりに

経済産業課

（横内（よこうち） 律子（りつこ））

調査と情報

第４８１号

はじめに　―消費者団体訴訟制度の導入―

現在、わが国では、消費者団体訴訟制度の導入が検討されている。消費者団体訴訟制度とは、悪徳商法等の被害者、もしくは被害を受ける可能性のある消費者に代わり、消費者団体が訴訟を起こすことができるようにする制度である。悪徳商法等の被害は、被害者は多数でも個々の被害額は少額であることが多く、個人では訴訟を起こしにくい。また、たとえ勝訴しても、その効果が個別の被害救済にとどまるため、同様の不正な行為が継続され、被害が広がる傾向がある。こうした状況を改善するのが、消費者団体訴訟制度のねらいである。

平成 16（2004）年、国民生活審議会消費者政策部会に、消費者団体訴訟制度検討委員会（以下「検討委員会」とする。）が設置された。検討委員会では、具体的な制度の内容等について議論を行い、「制度の骨格」を決定した。これを踏まえて内閣府が提示した論点整理[1]に基づき、現在さらに検討が続けられている。平成 17 年 6 月には最終報告書がまとまり、来年の通常国会に法案が提出される見通しである。

検討委員会は、消費者団体に「差止請求権」を認めるとしたが、消費者が受けた損害の賠償請求権については、今回は盛り込まず、今後の検討事項としている[2]。差止請求権とは、事業者が、消費者との契約において、消費者が支払うべき違約金を過大に設定するなどの不当な契約条項を使用することや、消費者の意志に反し長時間拘束するなどの不当な勧誘行為を継続することの差止めを求める権利である。

制度の導入に際しては、いかなる消費者団体に訴訟を起こす権利を与えるかが、一つの論点となる。本稿では、この、消費者団体訴訟における団体の適格要件に着目し、わが国での議論をまとめた。また、すでに消費者団体訴訟制度を導入しているＥＵ主要国（ドイツ、フランス、イギリス、イタリア、オランダ）の制度の概要と適格団体の要件も概観した。最後に、訴権を担うべきわが国の消費者団体の現状を取り上げた。

Ⅰ　適格団体の要件に関する論点

いかなる消費者団体に訴権を認めるかについては、要件を厳しくせず、訴権を行使する意志のある団体に可能な限り多く与えることが、消費者の利益につながるとも考えられる。しかし、要件を過度にゆるやかにすると、不適切な団体による訴権の行使や濫訴が生じるおそれもある。また、団体が要件に適合するか否かの判断方法についても議論がある。

検討委員会は、適格消費者団体の要件について、「（ア）消費者全体の利益を代表して消費者のために差止請求権を行使できるか（消費者利益代表性）」、「（イ）差止請求権を行使し得る基盤を有しているかどうか（訴権行使基盤）」、「（ウ）不当な目的で訴えを提起するおそれはないか（弊害排除）」という観点から設定する必要があるとしている[3]。これらを

1　内閣府国民生活局「消費者団体訴訟制度に係る論点整理」2005．第 11 回･第 12 回　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　資料 1＜http://www.consumer.go.jp/＞（以下、「論点整理」とする。）

2　検討委員会『消費者団体訴訟制度の骨格について』2004．　本稿中の検討委員会の見解に係る記述は、特に断りのない場合、この「制度の骨格」に基づく。

3　内閣府国民生活局「消費者団体訴訟制度に係る論点整理（第 2 回）」2004．第 5 回　検討委員会　資料＜http://www.consumer.go.jp/info/shingikai/dantaisoken5/shiryo.pdf＞

具体化するために、（ア）の消費者利益代表性については、団体の目的、活動実績、規模、特定の事業者等から独立しているか等、（イ）の訴権行使基盤については、法人格の要否、人的基盤、財政基盤、組織運営体制等、（ウ）の弊害排除については、暴力団等の排除等の要件を挙げている。

これらの個々の要件に関する検討委員会の見解、及び有識者・消費者団体等の議論をまとめると、以下のようになる。

１　適格要件の具体的なあり方

（ア）消費者利益代表性

① 団体の目的

消費者全体の利益の保護・増進を目的とする団体とすべきという点では一致している。また、営利目的の団体は外すべきとされている。なお、特定の者の利益の擁護や相互扶助を目的とする団体であるという理由で、生活協同組合を除外することについては、検討委員会でも意見が分かれている。

② 活動実績

実際の活動内容は、目的に沿った活動が実行されていることの裏付けともなるため、適格性の判断に必要とされる。論点整理では、消費者啓発や消費生活に関する情報収集等を主な活動とし、不特定多数の消費者を対象に、継続的に行っている団体が適するとしている。継続の具体的な期間については、半年から１年程度とするものから、事業サイクル等を考慮し相当期間（2 年から 3 年以上程度）とすべきという意見まで様々である。実績を判断する際、当該団体を構成する下部団体の実績を含めるか否かについても議論がある。

③ 団体の規模（構成員数、カバーする地域等）

活動実績や能力（人的基盤）を裏づけるものとして、ある一定の組織構成員数が必要であるが、論点整理では、構成員の人数よりも、活動の期間や対象人数、広域性、訴権行使のための体制の整備状況等が重視されている。

④ 事業者等からの独立性

団体が特定の事業者と関連を持っていると、その事業者の不当な行為に十分対応できず、競合する事業者に対し不当な提訴を行う可能性があるため、事業者等からの独立が必要だと言われている。ただし、団体の活動資金を確保するための事業については、消費者利益の保護という目的に支障のない限り許容すべきであるということで、おおむね一致している。非営利の事業者（組合、NPO・公益法人、弁護士等）からの影響も除くべきなのか、何をもって影響を受けていないとみなすのか等については、法律の専門家として弁護士が団体に参加する例もあることから、議論があり、今後さらに検討することになっている。

（イ）訴権行使基盤

⑤ 法人格の要否

団体が訴訟の当事者となるためには、民事訴訟法により、原則として法人格を有する必要があるとの考え方や、平成 14（2002）年の「特定非営利活動促進法」（いわゆる「NPO 法」。平成 10 年法律第７号）の一部改正[4]により、消費者団体はＮＰＯ法人格を容易に取得できるようになったため、法人格は要件として問題ないという意見があった[5]。検討委員会

---

[4] NPO 法にもとづいて NPO 法人となるには、特定非営利活動の推進を主な目的とすることが必要であるが、この特定非営利活動に、「消費者の保護を図る活動」が追加された。

[5] 「法人格求める意見が大勢」『日本消費経済新聞』2004.9.20.

も、法人格を要件とすることを決定した。しかし、わが国では、後述するように、法人格を持つ消費者団体が少ないため、これを要件とすると、適格団体が限られてしまい、消費者の利便性を損なうとの声もある[6]。

⑥ 人的基盤、財政基盤、組織運営体制

訴訟を適切に行うためには、事前の情報収集や交渉能力等も必要であり、そのための人的能力や専門性が必要とされる。また、継続的に活動するための財政的基盤や、適切な組織体制の下での健全な運営も必要である。組織の健全な運営を確認するための、団体に関する情報の公開状況の考慮や、団体への外部監査の必要性についても検討されている。

（ウ）弊害排除

⑦ 暴力団等の排除

暴力団等、反社会的な組織等の影響下にある団体が訴権を持つと、事業者に不当な請求を行う恐れがあるため、こうした組織等からの独立が要求される。

2　適格要件への適合性判断のあり方

団体が要件に適合するか否かの判断方法には、裁判所が訴訟ごとに行う方法と、行政等があらかじめ消費者団体を審査し、認可等を行う方法がある。このうちどちらを採用するかには、議論があった。また、事前に認可を行うとすれば、その方法や主体も問題となる。

登録・認可制により、事前に訴権を持つ団体が明らかになっていると、次のような利点がある。①濫訴が防止される。②裁判所が個別に審査を行う負担が減り、裁判を迅速に行うことができる[7]。③ある団体が、訴訟によって訴権を認められたり、認められなかったりするという不安定要因が排除される。④裁判外の交渉活動（団体から事業者への警告等）において、事業者には交渉相手として適する団体が明確になる。④訴権を行使してもらうために、どの団体に相談や情報提供をすればよいか、消費者にとって明確になる。

しかし、登録・認可制の採用に関しては、次のような意見もある。①訴権を持つ団体が限定され、制度の実効性が確保されないおそれがある。②事前に団体が制限されるため、被害の発生から提訴までの迅速性が損なわれる。③適否判断において重要と考えられる実際の活動評価は、裁判所が行った方が妥当である。④消費者政策が、事前規制から事後調整へと変化している現状にそぐわない。⑤行政により認可等が行われる場合、恣意的な判断や不当な干渉が懸念される。⑥行政が団体を事前にチェックすることになると、民事的権利である消費者団体訴訟制度になじまない[8]。

検討委員会は、安定性や信頼性を確保するという点から、行政が事前に判断を行うのが適当としている。併せて、判断の際に公正な手続きがとられること、適格団体が事後的に要件を欠くこととなった場合の措置等の必要性にも触れている。なお、こうした事前の認可・登録制を導入する場合、審査機関は、内閣府、消費者団体、事業者団体、弁護士会、学者等によって構成される第三者機関が妥当とする意見もある[9]。

6　京都消費者契約ネットワーク「消費者団体訴権制度の早期実現を求める意見書（抜粋）」2003,石田郁雄「新しい消費者団体の取り組みと展望」『司法書士』374 号,2003.4,p.18 に引用;「団体訴権の骨格まとまる」『日本消費経済新聞』2005.1.1.

7　鹿野菜穂子「消費者団体訴訟制度の意義と検討事項」『消費者情報』350 号,2004.4,p.5.

8　野々山宏 「消費者契約法をより実効あるものにする消費者団体訴訟制度の実現を」『月刊国民生活』33 巻 3 号, 2003.3,p.13.

9　野々山宏「消費者団体訴訟制度が 2005 年に実現する！」『消費者法ニュース』56 号,2003.7,p.101.;日本弁護士連合会「実効性ある消費者団体訴訟制度の早期実現を求める意見書」2004, p.12.＜http://www.nichibenren.or.jp/＞

下記の表１は、適格団体の要件に関する検討委員会の「制度の骨格」、消費者団体、日本弁護士連合会の考えを比較したものである。

表１　適格団体の要件（検討委員会および各団体の試案）

	検討委員会	京都消費者契約ネットワーク	全国消費者団体連絡会（消団連）	日本弁護士連合会
団体の目的	定款等で消費者利益の擁護を目的として規定。 営利目的の団体は除外。		消費者の権利実現・利益擁護及びそれに類する内容を、主な目的として定款等に明記し、かつ営利目的の活動を行っていない。	消費者の権利の実現、利益の擁護、消費者保護を目的の主な内容としている。 営利目的の団体は認めない。
活動実績	主な活動が目的に沿って相当期間継続的に行われている。		目的実現のための活動を、自らまたは構成団体の過半数が１年以上実行している。	目的に掲げた活動を実際行っており、１年程度の活動期間と実績がある*。
団体の規模	（団体の規模は、消費者の支持や継続して活動できることの表れであることを踏まえて、今後具体的に検討。）	100 人以上の構成員	社団では、100 人以上の直接の構成員か、1,000 人以上の直接・間接の構成員を持つ。	a.（社団においては）100 人以上の構成員 b.団体構成の所属構成員が 100 人以上 ｃ.（財団法人においては）法人格を持つ。 →a.b.c いずれかの要件を満たす。
事業者からの独立	必要			
法人格	法人格を有する。	要求しない。		
人的・財政基盤、組織運営体制	差止請求権を適切に行使するための人的・財政基盤、適正な運営体制を備えている。		活動や財務状況の情報の開示。	
暴力団等の排除	必要			
適否の判断方法	行政による事前の判断を採用。	あらかじめ認可、認証、登録した団体に限るべきではない。	裁判所が個別事情を考慮して適格性を認定。行政の登録制度も設け、登録を受けた団体は訴権を持つと推定（折衷案）**。	登録・認可等を必須とすべきではないが、行う利点はある。行う場合は、厳格な審査を要しない登録制度とし、登録した団体は、要件を備えていると推定する規定をおく（消団連の折衷案と類似）。

（注）＊既存団体の法人化・集合で新団体ができた場合は、既存団体の実績も含む。
＊＊裁判所が個別の裁判の事情を考慮して適格性を判断できるよう、抽象的な要件を設定すると同時に、それよりもやや具体的な要件に基づく行政の登録制度も設ける。この案を採用すれば、登録制度で適格団体が明確化されると共に、個別の裁判に際し、その分野に専門性を持つような団体が、たとえそれまで未登録であっても、新たに裁判所の認定を受け、機動的に的確な対処をすることができるとしている。

（出典）検討委員会　前掲注(2)　pp.7-12.;京都消費者契約ネットワーク 前掲注(6)；全国消費者団体連絡会『消費者団体訴訟制度・要綱試案』2004.pp.6-8;日本弁護士連合会 前掲注(9) pp.9-12.　より作成。

Ⅱ　ＥＵ諸国の消費者団体訴訟制度と適格団体

海外では、ＥＵ（欧州共同体）諸国において、消費者団体訴訟制度の導入が進んでいる。ＥＵは、1993 年の「消費者契約における不公正条項に関する指令」により、契約における不公正条項の使用を止める手段として、団体訴権を認めるよう加盟各国に求めている。また、1998 年の「消費者の利益を保護するための差止命令に関するＥＵ指令」は、①消費者の利益を害する違法行為に対しては、適格者による差止め制度を導入すること、②国際的な違法行為に対しては、他の加盟国で登録されている団体にも自国内で訴訟を起こす権利を認めること、③加盟各国が認めた団体のリスト[10]を欧州委員会が作成することを定めている。これを受けて、制度を持っていなかった国においても、指令に対応するための国内法整備が進んでいる。なお、米国、カナダ等では、団体訴訟ではなく、同じ被害を受けた人々を代表して個人が訴訟を起こす権利を認めるクラスアクション制度が導入されている。

以下では、消費者団体訴訟制度の導入が進んでいるＥＵ主要国（ドイツ、フランス、イギリス、イタリア、オランダ）について、制度の概要と訴訟を行う団体の要件を紹介する[11]。

１　各国の制度概要と適格団体の要件

（１）ドイツ

ドイツでは、差止訴訟法により、消費者団体に、消費者保護法違反行為の差止めを請求する権利が与えられている。また、不正競争防止法によって、同法に違反する行為（欺瞞的な広告等）の差止めや、違反行為で得た利益の国庫返還を請求する権限が与えられている。この訴権を持つためには、連邦行政管理局の公表リストに登録されなければならない[12]。さらに、法律相談法により、公的な資金援助を受けている消費者団体は、消費者個人から損害賠償請求権の譲渡を受けて権利を行使することができる。

適格団体として登録されるための要件は、消費者団体に初めて訴権が与えられた 1965 年の不正競争防止法改正以来、関連法の制定等を経て、詳細に決められている。わが国における検討でも参考にされた。

団体の目的には、消費者の利益を、営業としてではなく、継続的に保護することが含まれなければならない[13]。また、少なくとも 1 年間団体が存続しており、それまでの活動に基づき、今後も適切に任務を行うと保証することが必要である。なお、この裏付けとして、条文上定めはないが、登録審査の際、財政状況や事業者からの独立性も考慮されるという。

消費者利益の保護の領域で活動をしていること、もしくは 75 人以上の自然人構成員を有することも要件となっている。この 75 人という人数は、活動の担保というよりも、不当な目的で提訴する団体を除く観点から決められたとされる。また、法人格も要件とされて

---

10 European Commission , “2003/C 321/07, Commission communication concerning Article 4(3) of Directive 98/27/EC of European Parliament and of the Council on injunctions for the protection of consumers’ interests, concerning the entities qualified to bring an action under Article 2 of this Directive.” *Official Journal of the European Union,* December 31, 2003.
＜http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_321/c_32120031231en00260038.pdf＞

11 EU 各国については、主に、内閣府国民生活局『諸外国における消費者団体訴訟制度に関する調査』2004.を参照したが、引用ページについては、特に記述の必要がある場合を除き、省略した。

12 公的資金の助成を受けている消費者センター等は、登録要件を充たすと推定される（前掲注（11）　p.42.）。

13 生活協同組合は事業者とみなされ、消費者団体として扱われない（前掲注(11)　p.41.）。

いるが、ドイツでは法人格の取得が比較的容易であり、特にこの点についての議論はない。
これらの要件に基づき現在 69 団体が適格とされているが、活発に訴訟を行っているのは全国規模の「ドイツ消費者センター総連盟」(VZBV)等、一部だと言われる。同連盟は、不正競争防止法に関して年間約 60 件、差止訴訟法に関して約 40 件の提訴をしている。

（2）フランス

フランスでは、消費者法典により、消費者団体は、不当条項の削除や不当な勧誘行為等の差止めを求める訴訟を起こすことができる。また、消費者の集団的利益の損害に対する賠償請求、消費者個人による損害賠償請求訴訟への参加、2 人以上の消費者の代理として損害賠償を請求すること等も認められている[14]。これらを行うには、消費者保護担当大臣・法務大臣の共同の命令によって認可されることが必要であり[15]、そのための要件は、消費者法典及び同法典の規則部分に定められている。
団体の目的には消費者の利益の保護を明示していなければならない。また、消費者全体を代表することも必要である。具体的には、1 年以上の存続期間があること、消費者利益保護の活動を実際にしていること、全国レベルの団体では 1 万人以上、地方、県、又は州レベルでは、その地域での活動の枠組みに対し十分な数の個別会員を持っていることが挙げられている[16]。なお、損害賠償の代理請求は、全国レベルの団体にのみ認められている。この他、事業者活動からの独立[17]、社団として適法に設立されていることも要件となる。
フランスでは、ドイツと同様に、詳細かつ厳格な要件が定められているが、団体側からは、消費者全体の集団的利益を代表することが訴権の行使には不可欠であるとして、おおむね許容できるものと受け止められている[18]。現在、実際に認可されているのは、全国レベルで 18 団体、地方レベルで 824 団体である。そのうち積極的に訴訟活動を行っているのは、「消費者同盟」（UFC）、「消費・住居・生活の枠組み連合」（CLCV）等、大規模かつ専門家を擁する団体である。消費者同盟による訴訟は、2002 年 9 月時点で約 100 件、消費・住居・生活の枠組み連合によるものは、2004 年 1 月時点で約 30 件が係属している。

（3）イギリス

イギリスでは、不公正条項規則により、規則の別表に記載されている団体は、不当条項の使用・推奨の差止請求を行うことができる。また、2002 年企業法（Enterprise Act 2002）により、国務大臣の指定を受けた団体及びＥＵのリストに掲載された団体は、不公正条項規則違反を含めた消費者保護法規違反行為の差止請求と、2 人以上の消費者の委任に基づく競争法違反行為への損害賠償請求ができる。
2002 年企業法による指定を受けるには、団体の目的の一つが消費者の集団的利益の擁護であると国務大臣によって判断され、さらに国務大臣の命令が示す基準を満たさなければならない。この基準では、消費者の集団的利益を促進、擁護するための経験や適性、専門的知識を持つこと、高い誠実性を保ち消費者事業を公平に進めることにより、消費者利益を保護する能力を示すこと、実際に調査や差止請求を行う能力があることが必要とされる。

---

14 「EU における消費者団体訴訟制度の実情（上）」『NBL』771 号,2003.10.15,p.51.；前掲注(11) pp.59-64.
15 地方レベルの団体は主たる事務所の所在地の県知事の命令（アレテ）により認可される（前掲注(11) pp.68-69.）。
16 下部組織がある場合は、その会員数も加えることができる （前掲注(11) p.64.）。
17 生活協同組合はこの例外となっている。これに対し、イギリスでは、生協は消費者団体とはみなされない（前掲注(11), p.64, p.107.）。
18 前掲注(11) p.71.

財力については、特に規定はないが、実質的には考慮されると言われている。その他、公平かつ誠実に行動できる程度に管理され、利害対立を適切に処理する手続きを備えていること、法の執行に際して最善の慣行に従うこと、他の訴権を持つ者と情報共有等協力する準備があること等が挙げられている。

イギリスでの要件には、実績や規模について具体的な数字による規定はなく、実際の活動状況を重視した詳細かつ定性的な基準を設けているのが特色である。消費者団体からは、要件は適正だが、活動実績を保証することが困難であるという声も聞かれる[19]。

現時点で、不公正条項規則に基づき不当条項の使用等の差止請求権を持つ民間組織は「消費者協会」（CA）のみである。2002 年企業法に関しては、2004 年１月時点では、実際に指定を受けた団体はなく、３つの消費者団体が申請中である。訴訟件数に関する長期の統計はないが、消費者協会は 2003 年に約 10 件の不当条項に関する交渉を行っている。

（４）イタリア

イタリアでは、1994 年の民法改正により、消費者団体が不公正条項の差止請求を行うことが認められた。また、1998 年消費者権利法は、消費者団体に、消費者利益の侵害行為の防止や差止めの請求、その悪影響に対する適切な措置をとらせる権利を認めており、損害賠償請求権の導入も検討されている[20]。これらの訴権を持つには、消費者権利法第 5 条の要件に適合し、消費者団体登録規則に定める手続きに基づき登録されなければならない。民法には要件についての具体的な定めはないが、消費者権利法に準ずると解されている。

まず、消費者保護を唯一の目的とすること、営利目的でないことが要件となる。また、3 年以上活動を継続していること、全国の人口の 0.05%以上の会員を持ち、少なくとも 5 つの州または自治県に存在し、これらの地域の人口の 0.02%以上の会員を持つことも必要である[21]。この会員数の要件については、消費者団体の側から、実際に必要となる人数が多く（全国レベルでは約 3 万人規模が必要）、厳しいという意見がある[22]。法人格については、特に定めはないが、登録申請を行う際には事実上必要となる。この他、特徴的な要件としては、民主的基盤に基づく制度を持つこと、会計管理の完備等がある。

現在登録されている全国レベルの団体は「消費者利用者協会」等 14 団体であり、1 団体の訴訟件数は年間 1～3 件程度である。ほとんどが交渉等で解決されるため、件数は少ない。

（５）オランダ

オランダでは、民法によって、要件を満たした団体に対し、不当条項の使用・推奨、その他消費者の利益を害する行為を差止める訴訟を起こす権利を認めている。団体が、消費者の訴訟代理人として、または債権取立ての委任を受けて、損害賠償を請求することも可能である。さらに現在、消費者団体に、複数の消費者を代表して事業者と損害賠償請求の交渉を行う権利を与えることも検討されている。既に述べた 4 カ国とは異なって、事前の登録や認可は必要なく、一定の要件を満たしているか、もしくはＥＵのリストに掲載されている消費者団体であれば、訴訟を起こすことができる。

---

19 前掲注(11) p.112.

20 前掲注(11) p.123.

21 なお、少数言語民族の居住地域のみで活動している場合は、その州･自治県住民の 0.5%以上の会員を持つことが要件である（内閣府国民生活局「消費者団体訴訟制度海外調査報告書の概要について」2004. 第 4 回 検討委員会参考資料 2）。＜http://www.consumer.go.jp/info/shingikai/dantaisoken4/shiryo2.pdf＞

22 前掲注(11) p.124.

要件の内容自体も、他国と比べ大変ゆるやかである。団体の活動目的を消費者保護に限るという規定はない。団体の性質や、団体の目的として促進しようとする利益（例えば環境保護等）に合致すれば、消費者の同種の利益を保護するために訴訟を起こすことができる。適格団体の要件として、法人格を持つ財団または社団に限るとの定めはあるものの、環境保護団体など広範な団体が提訴可能となっている。

なお、オランダでは、事前交渉が重んじられ、実際に訴訟に発展する件数は少ない。

２　団体の要件のまとめ

以上ＥＵ5 カ国の適格消費者団体の要件を表２にまとめたが、要件ごとの概要は以下のとおりである。

① 団体の目的

オランダを除く 4 カ国では、消費者の利益保護を目的とすることが必要である。営利を目的としないことを要件とする国（ドイツ、イタリア）も見られる。

② 活動実績

設立後一定期間が経過していることを、明確な数字で要件として定めている国が多い。ドイツ、フランスでは、1 年以上の存続期間と、それまでの活動実績が考慮される。イタリアでは、3 年以上の活動の継続が必要とされる。

③ 団体の規模

団体の規模の要件は、国により多様である。会員として必要な人数を定めているのが、ドイツ（75 人以上[23]）、フランス（全国レベルで 1 万人以上）で、人数に大きな差がある。ドイツでは不当な目的で提訴を行う団体の排除、フランスでは消費者全体を代表することへの考慮と、別々の観点から数字が設定されたことが一因と考えられる。

これに対し、イタリアは人口に対する比率で人数を定めている。さらに、少なくとも 5 つの州または自治県で一定数の会員を持つことも要求されている。

④ 事業者からの独立性

条文で事業者からの独立を要件として定めているのは、フランスである。イタリアでも、生産・流通企業と利害関係を持つのを控えることが、要件とされている。条文上規定はないが、活動実績の要件を判断する際に考慮されるのがドイツである。

⑤ 法人格の要否

イギリス以外の 4 カ国では法人格を考慮している。ドイツ、フランス、オランダでは、法人格を持つことが要件であり、イタリアでも、認可を受ける際、実質的に必要となる。

⑥ 人的基盤、財政基盤、組織運営体制

イギリスでは、指定を受ける際、経験や専門的知識、訴訟関係の手続きを行う能力を持つことが必要であり、財力も実質的には考慮されるといわれる。ドイツでも、活動実績を判断する際に、団体の継続可能性の観点から、財政状況が考慮に入れられる。また、組織の公正性・透明度の要件として、イギリスでは、公平に行動することが可能な運営、利害対立を処理する手順の確立、公平・誠実な事業の遂行により消費者保護の能力を示すこと等が、詳細に定められている。イタリアでは、会計管理の完備等が求められている。

⑦ その他

イギリスでは、法の執行に際して最善の慣行に従うこと、他の訴権を持つ者等と進んで協力することなどが要件となっている。

---

[23] もしくは、消費者の利益保護の領域で活動する団体であること。

表２　ＥＵ5カ国の適格消費者団体の要件

	ドイツ	フランス	イギリス	イタリア	オランダ
団体の目的	啓発・助言を通じ、営業としてではなく、また一時的ではなく、消費者利益を擁護することが、定款上の任務に属する。	消費者の利益の保護を、定款上の明示的な目的とする。	消費者の集団的利益の保護が、目的の一つであると国務大臣によってみなされること。	営利ではなく、消費者及び利用者の保護を行うことを唯一の目的とする定款を持つ。	定款で当該利益の促進が定められていれば、他者の同種の利益保護のための提訴が可能。
活動実績	少なくとも1年間存続し、従前の活動に基づき、適切な任務の遂行を保証する。	1年の存続期間と、期間中の消費者利益保護を目的とする有効な公共活動を証明する団体		少なくとも３年前には設立され、継続的活動を行っている。	
団体の規模	a.（定款上の）任務領域で活動する。 b.75 人以上の自然人を構成員として有する。 →a. またはb. のどちらか	全国レベルの団体の場合は、少なくとも１万人の個別会員を持つ。地方、県、または州の団体は、活動の属地的枠組みを考慮して十分な数の個別会員を持つ。		全人口の１万分の５以上の登録者を持ち、少なくとも５つの州又は自治県に存在し、これらの地域の住民の１万分の２以上の登録者を持つ。	
事業者からの独立		あらゆる事業者活動から独立した団体		宣伝業務をせず生産・流通関係の企業との利益関係も控える。	
法人格	法人格がある。	適法に設立の届出をした団体	法人であるか否かは問わない。		完全な権利能力を持つ財団・社団
人的・財政基盤、組織運営体制			消費者利益を促進・保護するための経験・適性・専門知識を証明。高水準の清廉さと消費者関連事業の公平な処理の促進により、消費者保護の能力を証明。調査や法の執行が可能な能力を持つ。公平・誠実な行動が期待できる程度に管理され、利害対立に対処できる確立した手続きを持つ。	登録者リストの管理・更新、年次決算書の作成・管理を行う、等。	
その他			他の訴権を持つ者と進んで協力する、等。		
適否の判断方法	連邦行政管理局又はＥＵのリストへの登録（公的な資金援助を受けている団体は、無条件で登録され、訴権を持つ。）	全国レベルの団体は、消費者保護担当大臣・法務大臣の共同の命令（アレテ）、地方・県・州の団体は、所在地の県知事の命令（アレテ）による認可	国務大臣が示す基準に適合し、国務大臣の命令によって指定された個人あるいは団体、及びＥＵのリストに掲載された団体	生活活動省が管理するリストへの事前の登録	特に行われない。ＥＵのリストに登録された他国の消費者団体も、訴訟を起こすことが可能。

（出典）“The Enterprise Act 2002 (Part 8 Designated Enforcers: Criteria for Designation, Designation of Public Bodies as Designated Enforcers and Transitional Provisions) Order 2003”*Statutory Instrument*, No.1399,2003 ＜http://www.opsi.gov.uk/si/si2003/20031399.htm＞； 前掲注(11) をもとに作成。

3　適否の判断方法

消費者団体が一定の要件を満たせば、事前の登録や認可を受けずに訴権を担うことができるとしているのは、オランダのみである。その他の各国においては、事前の認可や登録が必要であり、その際に、これまでに挙げた要件が審査される。

Ⅲ　わが国の消費者団体の現状

1　予想される適格団体

以下では、検討委員会及び各種試案で提案されている要件の内容を、わが国の消費者団体の現状（主に内閣府の調査[24]による）にあてはめ、実際に訴権を持つ可能性のある団体について検討する。先に触れたように、検討委員会では、消費者団体への訴権付与に関し、（ア）消費者利益代表性の観点から団体の目的、活動実績、規模、事業者等からの独立性等、（イ）訴権行使基盤の観点から法人格の要否、人的基盤、財政基盤、組織運営体制等、（ウ）弊害排除の観点から暴力団等の排除等の要件を検討する必要があるとしている。

まず、（ア）消費者利益代表性を実現する要件の、団体の活動実績と規模について見る。

わが国の消費者団体は、約 3 割が消費者啓発・教育を行っている。しかし、この調査項目は複数回答であるため、他の活動を並行して行っている団体も含まれており、論点整理で示されている、消費者の利益擁護を「主要な活動として、不特定多数を対象に」行っている団体、という要件を満たす割合は、3 割より少ないと考えられる。また、苦情処理等、実際に訴訟を行う素地となる活動をしている団体は少数である。

団体の規模については、各種試案で設定されているとおり、人数の要件を 100 名以上とすると、下部団体の会員数も含めれば約 42%の団体が適格となる。ただし論点整理では、構成員の人数よりも体制面を重視しており、この点は特に問題とならない可能性がある。

次に、（イ）訴権行使基盤の具体的な要件について見ると、わが国の消費者団体は、法人格を持つ割合が少なく、財政基盤も弱い。検討委員会は法人格を要件とすることを決定しているが、現状では、法人格を持つ団体は１％（46 団体）に満たない。また、団体訴訟を行うのに必要な費用は、年間で約 800 万円[25]とも、約 2,000 万円[26]とも試算されているが、全国規模の団体の年間の予算額をみても、2,000 万円に達するのは 12 団体であり、実際にどの程度の団体が訴訟費用をまかなうことができるのか、不安が残る。これは、欧米の代表的な消費者団体が、予算規模が大きく、安定した財源を持つのと対照的である。

以上の状況をまとめたものが、表３である。

2　新しい動き

このように、わが国の現状では、制度が導入された場合の受け皿となる消費者団体の基盤が弱い。消費者団体を強化し、こうした状況を改善するには、新たな法制度の導入や公的な資金援助が必要であるという声もあるため、検討委員会では、これを今後の検討事項としている。消費者団体の側からは、次のような動きが見られる。

24　内閣府『平成 14 年度　消費者団体の概要』2002,p.10.; 同 『消費者団体を主体とする団体訴訟制度と消費者団体の役割』2003,pp.61-63.（なお、この調査は、対象に生活協同組合を含まない。日本生活協同組合連合会は中央団体として含む。）

25　「団体訴権　法制化見据え新消費者団体」『読売新聞』2004.9.18.

26　「消費者に代わり企業と訴訟」『東京新聞』2004.9.23.

表３　各要件に関するわが国の消費者団体の現状

要件	現状
活動実績	啓発（31.2%）、経済活動（30.7%）、リサイクル（16.1%）、福祉ボランティア（10.1%）、調査（7.0%）、苦情処理（2.6%）、商品テスト（2.3%）
規模 （構成員数）	4,681 団体中 ・100 名以上：1981 団体（約 42%）＊ ・1000 名以上：561 団体（約 12%）
法人格	法人格を取得している消費者団体数：4,681 団体中 46 団体（約１%）
能力（財政・人的基盤）	都道府県域を越えブロックまたは全国的に活動する 30 団体を対象とした調査では、 ・予算額：（回答した 20 団体中）8 団体が 2,000 万円未満 ・職員数：（回答した 24 団体中）14 団体が 4 人以下

（注）＊下部団体の会員数を含む。　　（出典）前掲注（24）　などをもとに作成。

平成 12（2000）年頃より、消費者団体訴権の導入を見越した活動を開始したり、訴権を担うことを目的の一つとして設立される団体が出てきた。「コンシューマーズ京都」、「京都消費者契約ネットワーク」、「消費者ネット関西」、「消費者ネット広島」等である。これらの団体は、ＮＰＯ法人の登記を行い、消費者問題に詳しい弁護士等の専門家が活動の中心となっているのが特徴である。既に消費者の利益に資するための調査や企業への申し入れ等を行っている団体もあり、こうした団体間の連携も検討されている[27]。

最近では平成 16 年に、団体訴権を担うことを目的として、全国規模の３つの消費者団体（日本生活協同組合連合会、日本消費者協会、日本消費生活アドバイザー・コンサルタント協会）が中心となり、「消費者機構日本」が設立された。この組織は、1,000 万円の基金と弁護士ら専門性を備えた会員を持ち、ＮＰＯ法人として活動し、訴権が付与された場合には、消費者被害の情報収集や事業者への警告活動、訴訟活動を行う予定である[28]。

資金面での問題に対応するために、平成 16 年には、消費者団体による訴訟を費用面で支援する「消費者支援基金」が設立された。この基金は、企業の社外取締役や弁護士等で構成する委員会によって運営され、企業からの寄付も決定している。事業者が不当にあげた利益を自主的に返還する際などに、被害者が特定されない場合、これを消費者利益に還元するという、中立的な受け皿としての役割を果たすことも目指している[29]。

おわりに

消費者団体訴訟制度の実効性を確保するためには、制度の基盤となる消費者団体が重要な要素である。適格団体の要件の検討は具体的になりつつあるが、団体の活動実績、規模、事業者からの独立性の考え方等については、いまだ議論の余地がある。また、制度の導入後も、一度適格と判断された団体の適格性が保たれているか等を、継続して見ていく仕組みも必要である。わが国の消費者団体の現状を考えた場合、団体の整備・強化に関する対策の具体化も不可欠である。制度を適切に導入、運用するためにも、これらの点について、さらに検討していく必要があろう。

---

27 「団体訴権立法化へ」『読売新聞』2003.6.25.;「消費者団体訴訟制度　私たちの思い」『消費者情報』2004.4. pp.14-17.

28 「『消費者機構日本』始動」『日本消費経済新聞』2004.9.27.

29 「資金支援の基金」『日本経済新聞』2004.8.8.