

2019. 7. 31

消費者委員会地方消費者行政専門調査会資料

適格消費者団体消費者市民ネットとうほく理事

弁護士 鈴木 裕 美

(全体目次)

第1 地方消費者行政の現状分析・問題意識

- 1 地方消費者行政の機能と求められる専門性
 - (1) 相談（あっせん解決）
 - (2) 啓発・消費者教育など被害予防
 - (3) 法執行（違反事業者への行政処分や行政指導）
 - (4) 消費者被害情報の集約（PIO-NET 全国消費生活情報ネットワークシステム）・事故情報の消費者庁への報告
- 2 地方消費者行政の現状分析、問題意識
 - (1) 消費者行政職員が増えていない、専門性向上が課題
 - (2) 消費生活相談員のなり手不足
 - (3) 官民連携の主体となりうる消費者団体等の減少
 - (4) 消費者行政部局の他部局等との連携力不足
 - (5) 「公・共・私の取組」が安易な民間外出しとなることへの危惧

第2 適格消費者団体とは

- 1 適格消費者団体・特定適格消費者団体とは
- 2 適格消費者団体の厳しい認定要件・求められる専門性
- 3 全国の適格消費者団体
- 4 消費者市民ネットとうほく
- 5 適格団体の運営上の悩み・課題

第3 適格消費者団体ができること、課題

- 1 現在行われている地方消費者行政に関わる活動
 - (1) 団体訴権の行使による行政の補完機能＝本来的機能
 - (2) その他の地方消費者行政に関わる活動例
- 2 適格消費者団体に期待されること・取組課題・問題点
 - (1) 適格消費者団体に期待されること・取組課題
 - (2) 適格消費者団体の取組における問題点

第4 地方消費者行政の課題についてその他意見

- 1 連携行政の構築とこれに対応できる専門人材の育成
- 2 都道府県と市町村の役割分担の見直し等
- 3 相談の「質の均一化」及び官民連携に向けた担い手作り

【第1 地方消費者行政の現状分析・問題意識】

1 地方消費者行政の機能と求められる専門性

○4つの柱

(1) 相談（あっせん解決）

あっせん：消費者を支援して合意による紛争解決をする手続
消費者に被害に遭った経緯等の書面作成送付を指導し、センターが事業者を説得・譲歩させて合意を目指す手法

(2) 啓発・消費者教育など被害予防

(3) 法執行（違反事業者への行政処分や行政指導）

都道府県は特定商取引法や景品表示法の執行権限を持つ

(4) 消費者被害情報の集約（PIO-NET 全国消費生活情報ネットワークシステム）・事故情報の消費者庁への報告

○求められる専門性

* 高度情報化、国際化等による紛争の高度化・国際化

* 高齢者被害の増加

* どんどん変わる法律・制度

特定商取引法 H20、24、28年改正（訪問販売、電話勧誘、マルチ商法被害等）／割賦販売法 H20、28年改正（クレジットトラブル）／電気通信事業法（携帯電話・スマホ・光回線販売等） H27年改正／消費者契約法 H28、30年改正／成年年齢18歳に引き下げ（民法改正 H30年2020年4月施行） など

* SDGs への取組など新しい課題

→相談・あっせん、消費者教育、法執行等に専門的知識や事業者対応の経験などの専門性が必要

ex.国際クレジットカードを利用した情報商材販売サイト被害

ex.インターネット普及により増加するインターネット通販トラブル

ex.高齢者に多い光回線契約勧誘（電話）、点検商法等訪問販売被害

ex.電力小売り完全自由化に伴う電力供給契約被害（電話・訪問）

ex.大学生などが狙われるマルチ商法被害

【第 1 地方消費者行政の現状分析・問題意識】

2 地方消費者行政の現状分析、問題意識

(1) 消費者行政職員が増えていない、専門性向上が課題

- 相談員任せではなく、職員も、相談事案の問題点を理解し、消費者教育・法執行に対応できる専門性が必要
- 福祉部署等他部局との連携・コーディネート力を有する職員の育成が必要

(2) 消費生活相談員のなり手不足

- 地方の相談・啓発業務を支えている相談員の高い専門性
- 国家資格化したものの資格取得者が増えていない
- 地方の相談員（特に資格者）不足が今後深刻に
 - ・ほとんどの相談員の身分が嘱託職員（昇級もボーナスも退職金もない）給料の安さ、雇用の不安定さなどから就職希望者が少ない
 - ・地方では講座を開いても受講者が集まらない。都市圏でも従前なり手だった 30～40 代女性（子育て一段落した世代）が相談員資格を取得しても、相談員を一生の仕事にしようとする者がいない
 - ・法律改正等頻繁、資格取得後でも自己研鑽を要し、給料に見合わない
- 資格者減少は消費者団体等の活動力低下の要因→（3）

(3) 官民連携の主体となりうる消費者団体等の減少

- 各種団体の活動を支えてきた消費生活相談員の減少
 - ex. C・キッズ・ネットワークでも相談員が重要な会員供給源だったと
- 適格消費者団体の「消費生活の専門家」の確保にも不安
→そのための対策は後述

【第 1 地方消費者行政の現状分析・問題意識】

(4) 消費者行政部局の他部局等との連携力不足

- 消費者安全法で認められた消費者安全確保地域協議会の設置はなかなか進まない
- 既存の福祉部署の地域見守りネットワークとの連携協同が必要だが、これも進まない

(5) 「公・共・私」の取組が安易な民間外出しとなることへの危惧

- 消費者行政の効率化は、専門性の維持と相談（あっせん）・消費者教育等の質の確保を大前提に考えるべき

【第2 適格消費者団体とは】

1 適格消費者団体・特定適格消費者団体とは

○内閣総理大臣の認定を受けて、事業者の不当な行為に対する「差止請求権」、「被害の回復請求権」を与えられた団体

1) 差止請求（是正申し入れ）、差止請求訴訟

・・・適格消費者団体が行う

* 消費者契約法、景品表示法、特定商取引法、食品表示法違反の契約条項や勧誘行為が対象

* 機能：被害の原因を絶つ、行政によらず民間団体が違法業者の排除に一役買う

2) 被害の回復請求・・・特定適格消費者団体が行う

* 同種多数の消費者被害が発生した場合に、適格消費者団体が訴訟で事業者の損害賠償義務を確認することにより消費者が簡易迅速な方法で被害回復ができる

* 機能：事業者のやり得を許さないことによる市場の公正の確保

○適格消費者団体は、市場の監視者の役割、消費者庁や都道府県の法執行の補完的機能を担っている公的な団体

2 適格消費者団体の厳しい認定要件・求められる専門性

①一定の財政基盤、②消費者利益の擁護を目的とする活動の実績、③差止請求権行使のため専門的な知識経験

* ③：差止請求検討部門に法律の専門家（弁護士司法書士等）及び消費生活の専門家（有資格者たる消費生活相談員等）を置くことが要件＝業務遂行には、消費者被害や紛争解決に関する相談員の知識経験が必須

【第2 適格消費者団体とは】

3 全国の適格消費者団体

- 適格消費者団体 21 団体
- 特定適格消費者団体 3 団体
- 所在地 別配布 「消費者団体訴訟制度」の活用を！
p 6、p 9 記載の地図参照
- 東北6 県には「消費者市民ネットとうほく」のみ

4 消費者市民ネットとうほく

- 所在地：宮城県仙台市
- 理事長吉岡和弘（弁護士）
理事 14 名（東北の宮城県以外 3 名） 監事 2 名
- 検討委員会（差止請求検討部門） 委員 31 名
弁護士 16 名（宮城県 14 名、山形県 2 名）、司法書士 1 名（宮城県）、消費生活相談員 6 名、学者 8 名
* 学者委員 8 名のうち 6 名が宮城県外（福島県 2 名、山形県 2 名、岩手県 1 名、青森県 1 名）

○活動範囲

東北唯一の適格消費者団体として、宮城県以外での活動も予定して設立。検討委員も他県の弁護士（2 名）・学者（6 名）を含めて構成されている。

山形県消費者からの被害情報に基づく申し入れ事例も

○特徴的な活動として

消費者被害事例ラボ（消費者問題の研究会）

年 6 回 2015～2018 開催 2019 年も開催中

宮城県以外の会員も参加

検討委員他の学識者や弁護士が、最新論点をとりあげ裁判例や文献などを検討報告してディスカッション

2018 年その成果をまとめた「先端消費者法 問題研究」を刊行

○地方自治体との連携協力

- ①被害情報の提供を受けるための覚書(宮城県・仙台市)
他県とも意見交換し覚書締結を働きかけているが、必要性がなかなか理解されない現状にある
- ②多数被害を発生させて県・市消費生活センターが手を焼いていた事業者(消火器リース業者)に不当条項・不当勧誘行為の差止請求訴訟を提起中
- ③仙台市からの委託事業(特別電話相談)・補助金受給(立ち上がりから特定適格団体を目指している現在まで続けているが、国の地方支援減少等を理由に減額されている)

○宮城県以外の理事・検討委員・会員が参加した活動、東北各地自治体への働きかけなどにより、東北全体の広域連携を模索したい

5 適格団体の運営上の悩み・課題

○最大の悩みは財政事情(これは消費者団体も同じ)

○理事・検討委員等ボランティアと会員団体による無償支援で支えられている実情

団体運営や差止請求業務遂行に多大な時間労力

これを可視化→別紙「消費者市民ネットとうほく会議の回数と時間」

○収入源は会員の会費、寄付、委託事業収益など。

地方の団体は会員数も少ない(ネットとうほくは100人をぎりぎり超える状態)

【第3 適格消費者団体ができること、課題】

1 現在行われている地方消費者行政に関わる活動

(1) 団体訴権の行使による行政機能の補完＝本来的機能

○差止請求件数

平成30年10月1日時点で583件

*消費者契約法23条4項に基づき差止請求（裁判内外を問わず）をしたとして内閣総理大臣に対して報告があった件数

○差止請求事例と結果の例

- ①冠婚葬祭互助会契約における解約手数料について消費者契約法違反（平均的損害を超える部分無効）で差止請求訴訟
→適格団体が勝訴した事案と敗訴した事案があるが、業界全体の解約手数料が見直しされるなどの社会的影響あり
- ②クロレラ健康食品の新聞折り込みチラシの記載（癌がよくなった等の体験談）について景品表示法違反で差止請求訴訟
→適格団体勝訴。チラシ広告も差止対象となることが最高裁で認められたことも影響大
- ③携帯電話のいわゆる2年縛り（中途解約の違約金）について、消費者契約法違反で差止請求訴訟
→適格団体敗訴となったが、問題提起に大きな寄与（近時は違約金の大幅値下げが総務省の研究会で検討中）
- ④レンタカー契約の、消費者に通常より重い損害賠償責任を負わせる条項について改善申し入れ
- ⑤自動車買取契約 契約時期を問わない高額なキャンセル料条項
- ⑥時間貸駐車場内での事故・盗難について事業者は責任を負わないとの条項について改善申し入れ
→故意過失、帰責事由がある場合は責任を負うと改訂
- ⑦建築請負契約における工事着工前の解約でも違約金を求め

る条項の差止請求（是正申し入れ）

→着工前の条項は改定

- ⑧結婚式・披露宴の利用契約で予定日の相当前のキャンセルでも高額なキャンセル料を定める条項

→キャンセル時期に応じて減額是正

○被害回復請求に関する申し入れ・訴訟例

- ①景品表示法違反（優良誤認表示）により措置命令を受けた、イソフラボンを配合した機能性表示食品の販売業者（15社）に対し、消費者に対し返金できる旨を個別に通知し、消費者が希望する場合は返金に応じること、返金状況について定期的に報告することを申し入れ

→任意返金に応じた12社から報告があった返金者数

2019.3.31現在 合計16,472名

- ②浪人年数・女性等を理由として入学試験において不当な選抜基準を設けていた東京医科大学に対し、入学検定料等の返金を求める訴訟提起

→訴訟継続中

- ③アパート経営・アパート工事請負契約を提案して受け取った申込金（多くは30万円、70万円の場合も）を、契約に至らない・途中で解約になった場合でも返還しない等の条項を使っていた大東建託に対し、条項の使用停止・修正の申し入れと申込金の返金を要請

→当初、約款の変更には応じたものの、本件は消費者契約法適用事案ではないとして申込金の返還は拒んだ。COJが特定適格団体として被害回復請求権を行使する準備を始めたところ、過去の申込金（地盤調査費用控除）について時期を問わず返金すると表明

【第3 適格消費者団体ができること、課題】

(2) その他の地方消費者行政に関わる活動例

○消費生活相談の受託

各地団体が実施

○啓発講座、シンポ等の開催

各地団体が実施

○相談員養成講座、レベルアップ講座等

ex.大分県消費者問題ネットワーク（大分県受託事業）

○消費生活サポーター養成・活動支援事業など

ex. サポーター養成と地域での活動のためのフォローアップ研修やサポーター交流会開催、地元での活動のコーディネート：消費者被害防止サポーター活動推進事業と高齢者見守り促進事業（埼玉消費者被害をなくす会・埼玉県委託事業）

○高齢者見守り促進・消費者安全確保地域協議会設置支援

ex.市町村に対する地域協議会設置の働きかけ等：高齢者見守り促進事業（埼玉消費者被害をなくす会・埼玉県委託事業）

ex. 高齢者被害防止見守りセミナー、地域協議会の作り方冊子作成（消費者支援ネットワーク石川・石川県委託事業）

○啓発・被害予防リーフレット等の監修等

ex. 高齢者・障害者見守りリーフレット監修（消費者市民ネットとうほく・仙台市委託事業）

○不当広告・不当表示規制の支援

ex. 景表法の講座開催・受講者が調査員となりサイト広告のチェックするインターネット適正広告推進事業（埼玉消費者被害をなくす会・埼玉県受託事業）

○事業者とのコミュニケーション

ex. 事業者と消費者の信頼関係構築を目指した「双方向コミュニケーション研究会」・同セミナー開催（消費者支援機構関西）

ex. 事業者向けセミナー開催（消費者被害防止ネットワーク東海・名古屋市委託事業）

【第3 適格消費者団体ができること、課題】

2 適格消費者団体に期待されること・取組課題・問題点

(1) 適格消費者団体に期待されること・取組課題

①「消費者市民」の育成

(地方消費者行政の問題点・前述)

- 従来型消費者団体の高齢化・衰退
- 消費者問題に係わる団体（消費者行政周辺支援団体）の中核を担っていた消費生活相談員のなり手不足

(その対策)

- 官民連携の主体となる消費者団体・専門家集団を作り、育てること、そのための「すそ野」を広げること（*）が必要

*消費者問題だけでなく、環境問題や食の安全、高齢者対策や個人情報問題など、地域社会における安全・安心に関わる問題に関心を持ち、消費や環境問題、地域の活性化等に影響を及ぼそうと意欲する市民層＝「消費者市民層」を育てること

- 消費者市民層が厚くなることにより、専門家（相談員）を目指す者、消費者団体の活動に参加したり、地域の見守りネットワークに係わる人材が生まれる
- 適格消費者団体は地域における「消費者市民社会のプラットフォーム」になり得る存在

(具体策)

- ・サポーター養成や活動支援等による消費者市民層育成
- ・自治体からの継続的な事業受託等があれば各地で実現することが可能
- ・シンポ、出前講座、リーフレット作り等

②地域ネットワーク作りの支援・協力

- ・高齢者見守りネットワークの構築支援や消費者安全確保地域協議会の設置を働きかける委託事業など

③消費者団体として、国や自治体への働きかけ

- 地方消費者行政の充実のためには、その地域の住民がそれを求める声を上げることが必要
- 地域の消費者団体の中核的存在となり、地元自治体の消費者行政を評価し、意見表明する活動

(2) 適格消費者団体の取組における問題点

- ①差止請求権、被害回復請求権行使の蓄積により、市場の公正に寄与することが本来任務
 - しかし、財政不足から訴訟提起できる件数が限られる。消費者団体の自助努力により2017年に消費者スマイル基金を創設したが寄付金獲得に苦戦しており、ここも財政不足
 - 本来的機能を十分果たすためにも国の支援策が検討されるべきである
- ②「行政だけに頼らない消費者行政、担い手のベストミックス（公・共・私の取組）」に向けて
 - 地方の適格消費者団体は、地域の消費者団体として様々な場面で担い手となり得る存在
 - しかし、地方の適格団体の財政的基盤は脆弱、ボランティアに頼った活動実態
 - 財政的裏付のないままウイングを広げるのは困難。適格団体が官民連携の安定的な担い手になるためには、国の支援（人・場所・財政・情報面）の検討が必要であることを理解頂きたい

【第4 地方消費者行政の課題についてその他意見】

1 連携行政の構築とこれに対応できる専門人材の育成

①消費者行政分野と福祉分野の連携行政の構築

例えば、厚労省の「地域共生社会」構想に消費者被害の予防救済機能を加える、福祉部署の見守りネットワークを消費者安全確保地域協議会と位置づけて役割を兼ねる

②福祉分野と消費者行政分野の縦割り（垣根）の克服

両者を「つなぐ」人材の育成・配置

- ・福祉分野のネットワークで共同し、消費者行政分野から適切に関係機関につなぐことができるコーディネーター（消費者問題の専門的知識を有する者であることが必要）の配置・人材育成
- ・地方行政の問題、行政連携のあり方などが、大学等において研究され、研究成果が社会で評価される（専門職として成り立つ）社会が目指されるべき

2 都道府県と市町村の役割分担の見直し等

①「どこでも相談が受けられる」から「質の均一化」へ

- ・相談業務について広域的なバックアップ体制の構築
- ・専門的相談や解決に専門的な支援が必要なケースは都道府県が対応する体制も（地域の実情により選択）

②現在相談あっせんは市町村の業務、都道府県は支援の位置づけ→基礎自治体の消費者行政部署（消費生活センター）は、自治体の各種行政機能を活用して住民の「総合的安全」を守る役割を担うという役割分担ができないか

- 自治体内連携（各種行政機能のフル活用）による解決は、住民が住む自治体でなければならない
- 但し、消費者行政部署の専門性確保が前提
- 地域見守りネットワークにおいて消費生活センターが関係部署をつなぐコーディネーターに

○貸金業法改正時の「多重債務問題改善プログラム」

「丁寧についてアドバイスを行う相談窓口の整備・強化」等施策において、センターが重要な役割を担った
ex.債務問題や契約被害、借金整理・その事案だけの解決では終わらない→原因を探り、福祉部署につなぐ、生活困窮者自立支援法に基づく相談機関につなぐ、関係部署が集まってケース会議で対策を検討など

ex.高齢者の消費者被害 根本原因として認知機能低下、家族関係の問題など→地域包括支援センターにつなぐ、成年後見制度利用

ex.高齢者障害者相談

必要に応じ相談者宅に出向くアウトリーチ相談など

ex.滋賀県野洲市の例（消費者庁懇談会での報告）

③消費者教育について

○大学専門学校生含む若年成年の消費者教育の体系化

○地域における消費者教育 SDGs、消費者市民社会など新しい消費者意識の醸成

○「社会への扉」（高校生向け）のような共通テキスト、教材の作成（民間の専門集団に作成や講義を委託するなど行政事務の外出し）

○民間活用のため教え手の質を確保する方策（資格試験で一定のスキルを求めるなど、ex.総務省スマホ・ネット講座の講師）

3 相談の「質の均一化」及び官民連携に向けた担い手作り

○相談員（資格者）の確保、官民連携の主体の育成・活性化のためにも相談員のなり手を増やす取組が必要

→○相談員の育成と人材確保には、相談員の地位・位置づけの見直し、処遇改善が必須

○資格取得支援 資格取得のための講座を各都道府県（圏域毎など複数地域）で開催するなど