

適格消費者団体・特定適格消費者団体の役割と制度見直しの課題

平成31年2月4日

池 本 誠 司

第1 適格消費者団体の役割と課題

1 適格消費者団体とは

○消費者団体訴訟制度を担う団体として国が認定(消契法13条)

- (1) 特定非営利法人又は公益法人であること
- (2) 不特定多数の消費者の利益擁護のための活動を主たる目的とすること、消費者の利益擁護の活動を、相当期間にわたり継続して適正に行っていること
- (3) 差止請求関係業務を適正に遂行するための体制及び業務規程が整備されていること
 - ・相手方事業者と特別利害関係のある理事・検討委員が議決に関与しない等、業務の公正な運営の確保措置があること
- (4) 理事の構成が、特定の事業者・業界の支配下でないこと
 - ①特定の事業者の関係者等が理事の3分の1を超えない
 - ②同一の業種の事業者関係者が理事の2分の1を超えない
- (5) 差止請求の検討委員として消費生活及び法律の専門家の継続的な関与があること、差止請求関係業務を遂行する人的体制があること
 - ①消費生活専門家(消費生活相談員)、法律専門家(弁護士、司法書士、学者)
 - ②事務局の人的体制
- (6) 差止請求関係業務を適正に遂行できる経理的基礎を有すること
 - ・財政支援と業務の適正な遂行の確保
- (7) その他の業務を行う場合、差止請求関係業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがないこと

2 消費者団体訴訟(差止請求)制度とは

(1)国の認定を受けた「適格消費者団体」が、

(2) 不当契約条項、不当勧誘行為・不当表示に対し、

① 消費者契約法の不当勧誘行為（4条：取消しの対象）

不当契約条項（8条～10条：無効の対象）

② 景品表示法の不当表示（5条：措置命令の対象）

③ 特定商取引法の不当勧誘行為（訪問販売・6条：行政処分+取消しの対象）

虚偽誇大広告（通信販売・12条：行政処分の対象）

④ 食品表示法の不当表示（食品表示基準違反・4条、5条：行政処分の対象）

(3) 差止請求権を行使できる

① 訴訟提起前に書面による事前の差止請求を行うこと（消契法41条）

⇒ 事業者がそれに対応しないとき、訴訟提起ができる。

② 差止請求権の行使に関し、財産上の利益を受けてはならない（消契法28条）

3 適格消費者団体の性質

○ 認定された民間団体が、民事訴訟手続を通じて、市場における違法行為を排除する機能

① 行政機関でなく民間団体であること

⇒ 行政庁の行政処分権限の下請けや委任関係でなく、消費者の視点で市場を監視

② 行政処分方式でなく民事訴訟手続を利用すること

⇒ 消費者・事業者の双方の主張を踏まえて裁判所が判断

③ 裁判前の差止請求（書面による申入れ）を前置すること

⇒ 消費者と事業者との対話による改善を促す

④ 被害防止の効果は差止請求と行政処分とで共通すること

⇒ 官民協働により公正な市場を実現する公的役割

4 行政庁の行政処分権限との役割分担

(1) 行政庁の行政処分権限

① 景表法：措置命令・課徴金納付命令（消費者庁・都道府県）

②特商法：業務停止命令・指示処分（消費者庁・都道府県）

③食品表示法：指示処分（農水省・消費者庁・都道府県）

④消契法：事業者に対する行政処分権限なし

<特徴>

⇒報告徴収権限、合理的根拠資料提出要求・みなし規定を有する。

⇒都道府県は、地域内の違反行為の存在を前提に、地域内での違法行為を防止する権限

（2）適格消費者団体の差止請求権限

<特徴>

⇒立入検査・報告徴収権限、合理的根拠資料提出要求権限はない

⇒適格消費者団体の差止請求権の効力は全国に及ぶ。

（3）適格消費者団体と行政庁（都道府県）との役割分担と連携

①立入検査・報告徴収権限、合理的根拠資料提出要求権限が必要な事案は、行政庁の行政処分に適する。

（例）不当勧誘行為事案、悪質商法事案

②地域内でトラブルが多発する事案は都道府県の調査処分に適する

（例）訪問販売等による不当勧誘行為事案

③全国的に被害が拡散している事案は適格消費者団体の差止請求に適する。

（例）インターネット取引による契約条件に関する虚偽誇大広告（特商法）・不当表示（景表法）

④商品の品質・効能に関する優良誤認表示は、合理的根拠資料提出要求権がないため取り扱いが困難

5 適格消費者団体の実情

（1）認定を受けている適格消費者団体（19団体）

①消費者機構日本（東京，2007年8月）、②消費者支援機構関西（大阪，2007年8月）、③

全国消費生活相談員協会（東京、2007年11月）、④京都消費者契約ネットワーク（2007年12月）、⑤消費者ネット広島（2008年1月）、⑥ひょうご消費者ネット（2008年5月）、⑦埼玉消費者被害をなくす会（2009年3月）、⑧消費者支援ネット北海道（2010年2月）、⑨消費者被害防止ネットワーク東海（2010年4月）、⑩大分県消費者問題ネットワーク（2012年2月）、⑪消費者支援機構福岡（2012年11月）、⑫消費者支援ネットくまもと（2014年12月）、⑬消費者ネットおかやま（2015年12月）、⑭佐賀消費者フォーラム（2016年2月）、⑮消費者市民ネットとうほく（2017年4月）、⑯消費者支援ネットワークいしかわ（2017年5月）、⑰消費者支援群馬ひまわりの会（2018年2月）、⑱えひめ消費者ネット（2018年6月）、⑲消費者支援かながわ（2018年8月）

(2)認定を目指す団体 12地域

6 差止請求の適用事例

(1) 制度創設以来10年間の実績

- ・裁判外の申入れを含めて450件強、うち訴訟提起53件(2018年3月末)
⇒大半の事業者は、裁判前の申入れ段階で自主的に改善

(2) 差止め事例

①建物賃貸借契約における原状回復義務の不当条項

- ・建物明渡時に、通常使用による汚損・劣化を含めて原状回復・修繕費用は借入人の負担とするとの特約（消契法10条違反）

※5万円～20万円の請求・敷金没収事案が多いため、借入人が個別に訴訟提起は困難

②インターネット通信販売における不当広告表示

- ・健康食品のお試し価格購入（30日分500円）のつもりが、6カ月間の定期購入の契約（月5000円×6月）として請求（景表法・不当表示、特商法・虚偽誇大広告）

※5000円～10,000円の負担で解決のため、消費者が個別的に訴訟提起は困難。

消費生活センターのあっせんでは譲歩案による和解で、原因は継続。

③個人体験談を利用した広告と不当表示（最高裁平成29年1月24日判決）

- ・商品の効能に関する抽象的な表示と個人体験談の組み合わせによる不当表示
- ・不特定多数への広告表示がその内容によっては個別消費者の意思形成に影響を与える不

実告知となり得る。

※差止請求訴訟を通じた裁判所の積極判断を引き出す

7 課題

(1) 適格消費者団体に対する財政支援の必要性と正当性

ア. 差止請求活動をすればするほど赤字になる

①差止請求活動は、被害回復ではなく、被害の未然防止

⇒行政庁の行政指導・行政処分との役割分担により、消費者被害の未然防止の役割

②差止請求活動に関連して事業者から金銭を受け取ってはならない

⇒専門家が集まって検討を重ね、是正申入れ・訴訟遂行の活動はすべて自腹

イ. 消費者からの財政支援、事業者からの財政支援の困難性

①消費者・市民からの寄付が継続的に確保できない

⇒適格消費者団体制度開始時に、「消費者支援基金」が発足したが、数年で資金が枯渇し解散。

⇒2017年から、新たに「消費者スマイル基金」が発足。寄付金収入はわずか

②事業者・事業者団体から基金への寄付もわずか。

⇒不適正な事業活動の是正・排除は、通常の事業者の活動基盤を支えるが、任意の寄付は継続困難であるのが現実。

ウ. 行政との連携と活動支援

①適格団体による被害防止活動は、民間団体が行政の役割の一端を担っている

⇒消費者委員会・平成27年8月「消費者行政における新たな官民連携の在り方に関する調査報告書」

「『行政のスリム化のための官民連携』を超えて、市場における消費者の交渉力の充実・強化のために、行政が仕組みを作り、働きかけ、効果的な連携を図るべきである。」

②適格団体による活動が機能すると、地元の消費生活センターの相談処理機能が向上する。

○被害再発防止を視野においた個別相談事案の聴取・処理

⇒解除・取消しの可能性だけでなく、法令違反の可能性を幅広く聴取

⇒行政処分に適する事案か差止請求に適する事案かの選択と連携

エ. 公的な財政支援の例

①地方消費者行政推進交付金による設立支援

・適格消費者団体の設立支援：調査活動・広報活動・交流活動・基盤整備への支援を
都道府県が実施

②地方自治体・消費者庁から適格団体への委託事業

- A) 消費者被害防止の広報事業、相談員研修事業
- B) 高齢者見守りネットワーク推進事業、消費者被害防止サポーター活動推進事業
- C) インターネット広告適正化事業
- D) 消費者被害情報収集・分析事業（消費者庁）
- E) 適格消費者団体全国交流支援事業（消費者庁）

オ. 今後の課題

○行政との連携・支援の必要性和、行政からの独立性確保の重要性

⇒行政からの全面的な財政支援か、基金を通じた持続的な財源確保か

(2) 適格消費者団体の活動支援の政策課題

ア. 設立の支援

①従来の消費者庁の政策目標：全国8ブロックに設立を推進

⇒愛媛県に設立されて目標達成後、次の政策目標は？

②適格団体をさらに各地に設置し地元行政と連携することを目指すには

⇒地域における専門家・消費者団体の持続的なネットワークの形成

⇒地域の実情に応じた地元行政による支援

(例) 活動拠点(事務所設置場所)を地元自治体が提供するケース

イ. 活動の支援

①P I O-N E T端末の配備による分析能力の向上

⇒被害防止の必要性を適切に見極めた活動の推進

②適格団体共通のポータルサイトの設置

⇒消費者の情報提供先の選択・アクセスを容易にする。

⇒適格団体相互の役割分担を促進する。

③適格団体・特定適格団体の連合会の設置

⇒ポータルサイトの運営主体となって各適格団体の情報収集能力を向上

⇒適格団体の日常的な連絡調整能力を強化し、各地の適格団体の運営能力を向上

⇒事業者団体との対話主体、消費者の利益代表としての活動を目指す

⇒集団的被害回復制度の通知・公告費用の援助機能も担えないか

(3) 差止請求業務に関する権限の強化

①通信販売事業に対する差止請求権の対象規定を、広告表示義務(同法11条)違反行為、指示対象行為(同法14条)違反行為に拡大すべきではないか

⇒インターネット通信販売業者に対する違法行為排除は、都道府県では困難

⇒適格団体による調査・申入れ・差止業務の重要性

②ネット広告など短期間に表示を変更する事案の実効的な是正権限が必要

⇒事前申入れをすると細かな表示変更を繰り返し、差止請求訴訟を回避するケースが増えている

⇒景品表示法の措置命令(法7条1項)は、「当該違反行為が既になくなっている場合においても、・・・することができる。」と明示。

③品質等に関する合理的根拠資料の提出要求権を設けるべきではないか

⇒商品の品質等に関する情報収集権限がなく、優良誤認を立件できない。

⇒提出された根拠資料の分析に関する専門家との連携の必要性。

⇒差止請求訴訟による判断手続であるため、みなし規定でなく推定規定か。

④高額な違約金条項の差止請求において平均的損害額の立証責任を事業者に転換する必要性

⇒適格団体は、事業者の平均的損害額を証明する情報を得る手段がない

⇒高額違約金条項に関する訴訟の長期化

第2 特定適格消費者団体による集団的被害回復制度の役割と課題

1 特定適格消費者団体とは

- 適格消費者団体の認定を受け活動実績がある団体の中で、
- 集団的被害回復制度を担う基盤があると認められる団体を認定
⇒人的体制、財政基盤、訴訟遂行実績等

2 集団的被害回復制度とは

(1) 制度趣旨

- 個々の消費者が訴訟提起して違法行為を立証することは通常困難であり、多くの消費者が泣き寝入りとなり勝ち。事業者は違法収益を保有したままとなる。

⇒認定を受けた消費者団体が多数の消費者の被害を集団的に回復するため、新たな訴訟制度を創設した（2016（平成28）年施行）。

(2) 制度の概要（2段階訴訟制度）

① 1段階目

- ・主体：特定適格消費者団体が訴えを提起
- ・対象事案：消費者と事業者との間の消費者契約に関して、無効として不当利得返還請求、不当契約条項を排除して履行請求・損害賠償請求、契約締結に関して不法行為損害賠償請求
- ・審理：共通争点について審理し、共通義務確認の判決を獲得

② 2段階目

- ・消費者への通知・公告：被害者と考えられる個別被害者の住所が分かれば個別通知。インターネット等で公告。
- ・個々の消費者が特定適格消費者団体に被害申出
：申出被害者の請求権をまとめて裁判所に提出、事業者が認否。
→裁判所が簡易・迅速な審理で判断。
- ・被害総額を事業者から回収し、被害者に配当。

3 認定を受けた特定適格消費者団体（現在3団体）

消費者機構日本（COJ）、消費者支援機構関西（KC's）、
埼玉消費者被害をなくす会

4 運用状況

（1）施行以来2年強で、訴訟提起事案は1件のみ

①COJ：東京医科大学の不平等入試について不平等取扱いを告知されない
で受験した女性受験生等について、不法行為損害賠償として受験料等の損
害賠償義務の確認訴訟。

（2）裁判前の申入れにより、事業者の自主的返金対応を回答した事例

①KC's：イソフラボン事案

健康食品の効能に関する不当表示を行った事業者に対し、消費者庁が
景品表示法違反で行政処分。消費者支援機構関西が、15社に対し不実
告知取消しに該当するので、返金すべきであるとして申入書。11社が
自主的返金を実施する旨、3社が返金要請があった顧客に返金する旨回
答。

②COJ：天然成分シャンプー事案

天然由来成分によるシャンプーと表示して販売していたが、化学合成
物が多くを占めていた事業者が、自主回収を表明したが、合成化合物配
合と表示した製品と交換をするだけであった。消費者機構日本が、不実
告知取消しにより返金すべき事案であると申入れ。事業者は自主的返金
対応を回答。

5 評価と課題

①裁判外の申入れにより自主的返金に結び付くことは、消費者にとっ
て被害救済の効果が迅速に得られる好ましい解決といえる。

ア．事業者がどの範囲の消費者に通知し、どのような条件で返金
するかを報告を求める権限が必要ではないか。

イ. 特定適格消費者団体は、被害回復を通じた団体の収入とならないため、持続可能性が課題。

⇒集団的被害回復制度についても、特定適格消費者団体への財政支援が不可欠。

②第1次訴訟により途中で倒産するような事業者は、本制度の対象にできない。

ア. 財産隠匿を狙う悪質業者については、行政機関による破産申立権限、財産保全と違法収益剥奪による被害回復制度等を検討する必要がある。

イ. 特定適格消費者団体に破産申立権限を付与することはどうか

⇒破産予納金の財源を支援する方策が必要

ウ. 仮差押命令申立・保全命令申立を活用するには、事業者の資産の所在を把握することが不可欠だが、調査権限はない。

⇒関係機関への照会制度の検討を。

③事業者の資産が乏しく回収可能性が低い事案の場合、被害者への通知・公告手続を軽減すべきではないか。

④店舗取引などで被害者の住所・氏名が把握できないため返還義務を実行できない事案については、一定額を基金に納付する方法を選択できる制度はどうか。