



# 適格消費者団体の設立がもたらす自治体消費者行政に対する影響

## — 「消費者の権利」の観点からの問題整理—

岩本 諭

Working Paper Series Vol.FY2018-04

2018年7月

このWorking Paper の内容は著者によるものであり、必ずしも本センターの見解を反映したものではない。なお、一部といえども無断で引用、再録されてはならない。

佐賀大学経済学部  
地域経済研究センター

〒840-8502 佐賀市本庄町1番地

# **Influence of Qualified Consumer Organizations over Prefectural Consumer Administration: Arrangement of issues in view of Consumer Rights**

**Satoshi Iwamoto\***

**Faculty of Economics, Saga University**

## **Abstract**

Consumer Administration in Japan is carried on dual shoulders: the central Government and local authorities. The latter has been the most important key pillar of the consumer protection where consumer consultation centers in local authorities give practical and expert advice on solution to consumers, announce important information about consumer affairs and in some cases mediate between a consumer and his/her trading partner.

Qualified Consumer Organizations, on the other hand, are specially associations that are certified by the Prime Minister on condition that they satisfy the necessary requirements of Consumer Contract Act. Their main role is to protect consumers against unfair B2C-contract or deceive commercial advertisements and representations through exercising the right of Injunction Demand to a Business operator. They have been invested a new right to collective damage recovery of consumers since 2013.

Recently Japanese Government has carried out the policy to strengthen prefectural consumer administration through increasing the qualified consumer organizations by promoting to establish them in several areas where they do not exist. This policy indicates a possibility that the institution of qualified consumer organization will be placed in part of prefectural administration and a probability that the administration will lay more important emphasis on an arrangement of basic structure where inhabitants exercise the Consumer Rights than in present circumstances.

*Keywords: Qualified Consumer Organization, Consumer Administration in Local Government, Consumer Bill of Rights*

---

\* Corresponding to E-mail : iwamoto@cc.saga-u.ac.jp

# 適格消費者団体の設立がもたらす自治体消費者行政に対する影響<sup>†</sup>

## —「消費者の権利」の観点からの問題整理—

佐賀大学経済学部 岩本 諭\*

### 要旨

日本の消費者行政は、国と自治体の二元体制を基本とするが、消費者が問題解決のための相談を行い、解決に向けた無償の行政サービスを提供するのは自治体である。また、自治体は消費者問題に関する情報提供や啓発活動を行い、住民のための予防行政を担っている。

適格消費者団体は、国から認定を受けた特別の消費者団体であり、不当な消費者や不当表示・広告に対する差止請求権を行使することにより同種の問題による被害の防止を行っている。2013年には、新たに財産被害の回復のための訴訟当事者としての権限が付与された。

近年、国は、適格消費者団体の設立を推進し、自治体の消費者行政の強化を図っている。国が適格消費者団体を自治体の消費者行政の中に位置付けたことは、自治体の消費者行政が「消費者の権利」の実現に向けた行政へと転換していく新たな契機となる可能性がある。

キーワード：適格消費者団体、自治体消費者行政、「消費者の権利」

---

<sup>†</sup> 本研究は、佐賀大学経済学部地域経済研究センターの地域課題探索プロジェクトの研究助成を受けたものである。また、地域経済研究センター主催のワークショップ（2018（平成30）年2月20日、於・佐賀大学）において、討論者である田口義明・名古屋経済大学教授から有益なコメントをいただいた。ここに記して感謝の意を申し上げたい。なお、当然のことながら、本稿に残る誤りはすべて筆者の責任に帰せられる。

\* 〒840-8502 佐賀市本庄町1番地 佐賀大学経済学部・教授 岩本諭  
E-mail iwamoto@cc.saga-u.ac.jp

## 1. はじめにー考察の目的および視角

2006（平成 18）年に開始した適格消費者団体制度は、一定の要件を充足した消費者団体に差止請求権を付与し、消費者トラブルの救済を図る訴訟制度である（2018（平成 30）年 6 月現在、全国で 16 団体が存在している）。また、2016（平成 28）年には、適格消費者団体のうち、一定の要件を具備した特定適格消費者団体について、消費者被害の財産的損害を回復するための請求権を付与する新たな被害救済制度（集団的被害回復制度）が法制化され、現在 3 団体が特定適格消費者団体としての認定を受けている。事業者と消費者の間に惹起する契約・取引、不当表示の問題について、適格消費者団体が差止請求権を行使することによりトラブルの抑止を図る制度の定着に加えて、消費者の財産的被害回復を実現する制度が導入されたことにより、消費者問題に対する民事規律の制度的な面での拡充はなされたと評価することができる一方、これらの制度が実質的かつ効果的に機能し続けることができるかどうかについては、消費者の立場すなわち「消費者の権利」と「消費者の利益の擁護」の観点からの検証が必要である。

現在、国（消費者庁）は、消費者基本計画に基づいて、地方における適格消費者団体の設立を後押ししており、団体が存在しない地域（空白域）の解消に向けた取組を行っている。適格消費者団体の設立は、首都圏や関西の大都市部に存在する規模の大きい一部の団体の例を除けば、多くの団体は構成員数や活動資金の面で小規模であり、設立地域の自治体による支援がなければ設立自体容易ではなく、また設立後の団体の活動も円滑に行えない状況が見られる。また、自治体は、自治体固有の事務として消費者行政を担ってきているが、その消費者行政の基盤は人的かつ財源面で脆弱であるため、自治体住民にとって必要な消費者行政サービスが十分に提供されていないことについては、自治体における消費者行政の理念の観点から、以前から問題の所在が指摘されている。

適格消費者団体制度は、そもそも自治体との連関を念頭に置いて制度設計がなされたものではなく、したがって同制度の運用が自治体の消費者行政に何らかの影響をもたらすとしても、その影響は間接的・副次的なものにとどまるはずであった。しかしながら、現状において、適格消費者団体の設立と活動にとって、関係自治体による支援と自治体との協力・連携は不可欠となってきた。

本研究報告では、かかる現況を踏まえて、自治体における適格消費者団体の存在意義とあるべき両者の関係性についての考察の前提となる問題の所在を確認するとともに、両者のあるべき関係と方向性について、「消費者の権利」の観点から課題の整理を行うことを目的とする。併せて、2018(平成 30)年度の国の消費者行政関連予算の動向（大幅削減）を踏まえた自治体における消費者行政の方向性について若干の検討を行いたい。

## 2. 消費者問題の質的・量的な領域拡大と消費者行政の限界—本考察の背景事情

「消費者問題の解決は行政（国および自治体）の基本的役割である」とする見方は、これまで国民の意識に定着していた。しかしながら、21世紀に入って以降、インターネットの発展の中で、国民一人ひとりがモバイルフォン（スマートフォン）を保有するようになり、氾濫する情報と容易な個別取引を可能にする個人環境が形成されたことにより、今日の消費者問題は、その「質」と「量」の面において大きく様変わりした問題領域が従来からの消費者問題に追加され、あるいは組み込まれたかたちで変質しつつある。

日本の消費者行政は、新たな消費者問題が惹起する毎に立法や規制の強化によって対応してきたが、かかる立法や規制強化の取組は消費者問題が発生した「事後」の対応であり、インターネットを介在させた消費者問題の領域拡大に対して、今後どの程度まで迅速かつ適切な対応が可能かどうかについては明確ではない。

近年、こうした時代と消費者問題の変化を念頭に、国家規制（行政規制）だけではなく、個人（消費者）が能動的に消費者問題の回避や被害の救済に向けたアクションを取ることで問題に対処していくためのインフラ整備が必要であるとする考え方が重視され始めている。その一つは消費者教育の重要性と充実を唱える考え方であり、もう一つは個人が法的アクションを取るための基盤整備（消費者問題に対する民事規律の強化）の必要性を唱える考え方である。これらの考え方は、最近出現したものではなく、日本においても以前から主張されていた。これらの考え方の出発点は、1962（昭和37）年のケネディ特別教書において提唱された「消費者の権利」（Consumer Bill of Rights）である。日本では2004（平成16）年に制定された消費者基本法において8つの権利が法定されたが、同法の制定以降、消費者教育の実現に向けた動きが活発化し、2012（平成24）年に議員立法によって消費者教育推進法が制定された。同法は「消費者の主体性」を涵養することにより、「他者尊重」「自らの行動の自覚」「消費者市民社会の形成への参画」を実現することを教育理念として掲げるものである<sup>1</sup>。

2000年に制定された消費者契約法は、「消費者と事業者の間の情報の質及び量並びに交渉力の格差」を所与として、消費者が事業者との取引において「事業者の一定の行為により誤認し又は困惑した場合等」について、契約の申込みまたはその承諾の意思表示を取り消すことができるようにする規定を定めたものであり、民法の原則を修正することにより、消費者の利益の保護を図ることを目的とした法律である。同法は、個人が法的アクションを取るための民事規律の中核となる法律であるが、同法は契約トラブルを対象としており、契約締結に至る前の広告、表示、顧客誘引等を対象としていない。民事規律の制度の拡充を図る上では、とりわけインターネット取引に至る前段階で消費者が自主的かつ合理的な選択を行うという環境と、望まない契約に至った場合の救済を容易に行うことができる仕組みを確保

---

<sup>1</sup> 消費者教育推進法の目的・理念と消費者市民社会の意味内容については、「法学—消費者と市民を架橋する消費者教育」西村隆男編著『消費者教育学の地平』（慶應義塾大学出版会）2017年225頁以下において検討した。

することが求められる。

そこで、以下においては、個人が法的アクションを取るための基盤を整備することが、消費者行政の強化とともに重要な課題となっている社会的背景について整理する。

#### (1) 規制が及ばない問題領域の増加

国家（行政）規制として、市場における「公正かつ自由な競争」を促進することにより「一般消費者の利益」の確保と経済の民主的発展を目的とする独占禁止法（1947（昭和 22）年制定）、不当表示の禁止および景品・懸賞付販売に対する規制を行う景品表示法（1962（昭和 37）年制定）、訪問販売、通信販売、マルチ商法等を規制する特定商取引法（旧訪問販売法（1976（昭和 51）年制定）、2000（平成 12）年に法律名称変更）、食品表示を規制する食品表示法（2013（平成 25）年制定）などが存在し、事業者による不当な顧客誘引、契約・取引、表示・広告などの広範な問題領域に行政規制が及んでいる。

しかしながら、商取引の態様、インターネット技術の高度な進展に伴い、それぞれの法律の規制要件を充足しないため規制の及ばない、消費者の「自主的かつ合理的な選択」を歪める／誤認惹起に連なる問題領域が次々と発生している（行動ターゲティング広告、ステルスマーケティングなど）<sup>2</sup>。国家（行政）規制を拡充するための立法その他の対応は、時間と行政コスト（リソース充実）を必要とするが、迅速かつ効果的な治癒への過剰な期待は持てない状況にある。

かかる立法その他の国による規制の充実が早急に実現することが困難な中で、消費者行政の「現場」である自治体が、自ら付与された権限の範囲内で、または自治体が定めた消費生活条例を適用することによって、国の規制の不備や「すき間」を補完する機能を担うことは、法執行上の限界および自治体の消費者行政に係るリソースの制約の現状を踏まえればさらに困難といえる。

このような行政規制の不完備は、迅速な立法による手当てによって治癒されることが求められるが、同時に、消費者が消費者問題と解決・救済のための知識と情報を完備することも重要な克服手法といえる。国家（行政）規制のみならず、民事規律の拡充を図ることにより、消費者の利益の擁護を実現する「規制と規律の複線化」は、消費者問題に対峙する法制度のあり方を模索する上で重要かつ不可欠な考え方といえる。

#### (2) 消費者の「多様性」への対応の要請

消費者問題の典型例の一つは、高齢者や障害者をターゲットとしたいわゆる「悪質商法」であるが、かかる商法は消費者の年齢や判断能力の不十分さを悪用した取引である。しかしながら、消費者問題は高齢者、子ども、障害者を対象とした問題に限定されるわけではなく、全ての国民（個人、消費者）がその対象となる。インターネットの進展により、また個々の

---

<sup>2</sup> 契約締結前の段階における消費者の選択の自由を侵害するおそれのある広告による顧客誘引に対する法規制に関する問題については、岩本論「日本における広告規制と経済法」日本消費者法学会（民事法研究会）2017年頁、同「広告規制と経済法-広告問題に対する射程の考察-」現代消費者法 32号（民事法研究会）、2016年9月30頁以下を参照されたい。

消費者を対象とする市場の創出と取引の量的拡大が見られる中で、消費者トラブルも個別化する傾向にある。

市場経済の基本ルールを定めた独占禁止法は、事業者および事業者団体による「自由な競争」または「公正な競争」を侵害する行為を規制し「一般消費者の利益」を確保することを目的としているが、同法の保護法益である「一般消費者」とは何かについては、諸説がある。また、同法の主務官庁である公正取引委員会は、同法が禁止する不当な顧客誘引規制（不公正な取引方法・一般指定 8 項および 9 項）については、当該行為について一定の「行為の広がり」が認められて初めて法適用がなされるという考え方に元で法運用がなされている。インターネット技術の発展とスマートフォンの急速な普及により、事業者との取引はより簡便になり、個人は容易に事業者との取引の主体となる環境が整備されてきている中で、インターネット上の広告・表示や勧誘の質的・量的な規模とアクセスした個人を対象とした広告手法の技術の多様化は、広告・勧誘に対する規制発動の要件である「行為の広がり」の充足についての判断を困難にする可能性があり、その限りにおいて、インターネット上の広告・表示に対する規制発動を消極的にさせるおそれがある。また、個人を対象とする広告手法の普及は、多様な消費者をターゲットとしたビジネスモデルの創出につながり、従来型の不特定多数を対象とした広告に対する規制ではカバーできない新たな問題を惹起させるそれがある。

EU、ドイツでは、消費者を「平均的消費者」「脆弱な消費者」に二分化し、この二つの概念を踏まえた判例、立法、行政における消費者保護の転換が図られている<sup>3</sup>。日本の場合ネ消費者政策の展開に際して国および自治体が消費者の特性ないし多様性、すなわち消費者の個性について配慮する義務があることは、消費者基本法に定められている（同法 2 条 2 項、後述 2 参照）。問題となるのは、この規定がいわゆる「プログラム規定」としての性格を有すること、この規定の趣旨と内容が、既存の法律の解釈と運用ならびに執行体制の面で実質化されておらず、消費者の特性を踏まえた行政規制と被害救済の制度設計が十分とはいえないという点である<sup>4</sup>。

平成 30 年 6 月に民法改正によって実現した成年年齢の引下げ（20 歳から 18 歳への引下げ）は、契約当事者となることができる者の低年齢化による新たな消費者問題が惹起する契機となること、またこれにより消費者被害が広がる等の懸念が指摘されており、「年齢」という消費者の特性を踏まえた法制度の拡充に向けた議論が深まる可能性がある<sup>5</sup>。

---

<sup>3</sup> 菅富美枝『新消費者法研究－脆弱な消費者を包摂する法制度と執行体制』成文堂 2018 年 21 頁。岩本論「子どもに対する広告規制の理念と展開」（日本消費者教育学会編『消費者教育』第 35 冊、中部日本教育文化会）2015 年 33 頁。

<sup>4</sup> 菅富美枝・前掲注 3・203 頁。岩本論「脆弱な消費者－子どもと法的視座」（日本消費者教育学会編『九州における消費者教育 30 年の歩み』花書房）2015 年 187 頁。

<sup>5</sup> 消費者庁、文部科学省、法務省及び金融庁による「若年者への消費者教育の推進に関する 4 省庁関係局長連絡会議」が開催され（2018（平成 30）年 2 月 20 日）、同会議において、2018 年度から 2020 年度までの 3 年間で集中強化期間として、関係省庁が推進する取組を内容とする「若年者への消費者教育の推進に関するアクションプログラム」（以下「アクションプログラム」という。）が決定された。また、消費者庁は同庁の審議会である消費者教育推進会議に 2017（平成 29）年 10 月に「若年者の消費者教育分科会」を設置して、成年年齢引下げに伴う消費者被害の防止等のため、若年者への実践的な消費者教育のあり方につい

「消費者の特性」には、年齢のみならず、性別、障害、判断能力の差、取引経験の有無などの様々な配慮要因があるが、多様な特性を有する個々の消費者の利益を確保するためには、行政における法の運用や解釈の面での実質化が求められるとともに、個々の—多様な—消費者が被害救済や損害回復に向けて自立的・能動的なアクションを取るための法的・社会的基盤の整備が不可欠である<sup>6</sup>。自立的・能動的なアクションによる消費者被害の救済を可能にするためには、立法を通じて、その拠りどころとなる民事規律の拡充が求められる。また、この消費者のアクションを容易にするための基盤整備は、消費者行政の最も重要な役割である。この基盤整備は、消費者の生活の場である自治体の責務である。

### (3) 小括—「消費者の自立」支援行政の推進と民事規律の制度拡充

現行の消費者保護を目的とする行政規制法は、高度技術の進展が急速なインターネット取引における「情報力と交渉力の格差」に起因する消費者トラブルに迅速に対応できず、また既存の規制では捕捉できない取引の態様が次々と発生しており、これらに対する規制は新たな立法を必要とする。また、スマートフォンの普及により、消費者の取引上の利便性は飛躍的に向上する反面、トラブルや損害発生リスクも高まり、インターネット取引に係トラブルが増加する傾向にある。このことは、行政による規制が、ある種の限界を示していると見ることができる。

したがって、消費者の被害回復が迅速に行われるためには、個々の消費者の自立的・能動的な被害救済に向けたアクションを取ることが不可欠であり、また消費者の特性・多様性を前提として個々の消費者の自立的行動を支援する体制も不可欠である。個々の消費者の自立的・能動的アクションを可能にするための法的・社会的な基盤（消費者の自立のためのインフラ整備）は、立法と行政（国および自治体の消費者行政）が取り組まなければならない重要な課題といえる。

---

ての提言を策定・公表した（2018（平成30）年6月30日）。

<sup>6</sup> 国レベルでは、障害者や高齢者の消費者被害の防止策（見守りネットワークの仕組みづくり）、弱視・視覚障害者への配慮の取組（国民生活センターのウェブサイトの音声読み上げソフトへの対応等の実施）などが開始されている。消費者庁「平成28年度消費者政策の実施の状況（第193回国会（常会）提出）」323頁。



### 3. 消費者行政のフレームワークとしての消費者基本法

本章では、本報告書の視角となる「消費者の権利」と適格消費者団体および消費者行政との関連について述べておきたい。

#### (1) 日本における消費者行政の沿革

第二次大戦終結後の戦後復興期に、食料不足や不良マッチ販売などの消費生活に関わる問題が発生し、女性・主婦を中心にこれらの問題に対する運動体が形成されたが、高度経済成長期に入り、食品公害・薬品公害といわれた事件（1955（昭和30）年の森永ヒ素ミルク事件、1962（昭和37）年のサリドマイド事件）や、「ニセ牛缶事件」（1960（昭和35）年）を発端とする食品不当表示事件が相次ぎ、消費者問題に対する行政（国、自治体）の姿勢が問われることとなった。1962年3月に米国・ケネディ大統領の特別教書における「消費者の権利（4つの権利）」の宣言がなされたこともあり、日本においても消費者行政の構築に向けた施策が進められ、1968（昭和43）年に消費者保護基本法が制定された。同法は、国と自治体を「消費者保護」のための行政の責任主体として位置付け、消費者保護のために必要な施策の内容を定めたものであった。1969（昭和44）年に改正された地方自治法において、消費者行政は自治体の事務として明記された。

消費者保護基本法に基づく国レベルでの消費者政策は、食品表示や衛生確保については厚生労働省、農林物資・水産物の規格と表示については農林水産省、医薬品については厚生労働省、食品と医薬品以外の製品については経済産業省、宿泊・交通等のサービスについては国土交通省、市場における公正かつ自由な競争確保および全ての表示・景品・懸賞付販売については公正取引委員会をそれぞれ主務官庁とし、またそれぞれ個別の規制法に基づく事前規制または事後規制を行うという、いわゆる「タテ割り」行政の下で展開されていた。

また、自治体レベルにおいては、消費者保護基本法の制定以降、設置され始めた消費生活センターが自治体の消費者行政の担い手となっていくが、必ずしも広域自治体（都道府県）の全てに設置されていたわけではなく、基礎自治体（市町村）における消費生活センターの設置は政令指定都市や中核都市以外には多くはなかった。

2000年代に入り、BSE問題の発生、相次ぐ食品表示や期限表示の偽装、消費者の生命や健康を脅かす安全上の問題の多発を受けて、これまでの消費者行政の体制そのものの見直しと強化が国の重要課題とされた。2003（平成15）年の国民生活審議会の報告書（「21世紀型の消費者政策の在り方について」）は、従来からの消費者保護を目的とする保護行政から、「消費者の自立」のための支援行政への転換を図る「消費者行政の理念の転換（パラダイム・シフト）」と、消費者を「権利の主体」として位置付けることを提言し、これを受けて2004（平成16）年に改正・制定されたのが消費者基本法である。

しかしながら、その後も同種の消費者問題の発生が続き、また複数の行政規制によっては対応できない問題（「こんにやくゼリー事件」）が起きたことを受けて、消費者行政の「タテ割り」の是正が急務とされた。2009（平成21）年9月に、消費者行政の司令塔での役割を

担う消費者庁が新たに設置され、取引・契約の規制、表示規制（医薬品を除く。）は同庁が一元的に担うとともに、安全規制については従来の担当官庁と消費者庁が「共管」する体制の見直しが図られた<sup>7</sup>。また、都道府県には消費生活センターの設置が義務付けられた（なお、市町村については、消費生活センターの設置は努力義務とされた）。

（２）日本における「消費者の権利」の内容<sup>8</sup>

前記のとおり、消費者基本法の改正・制定作業の中で、消費者行政の理念の転換、すなわち従来の消費者を保護の対象と位置付ける消費者保護行政から、消費者を「自立の主体」と捉えて国家は消費者の自立を支援する行政にシフトする基本的な考え方の転換が図られたが、その際に重要な検討課題となったのが、消費者の位置付けであった。長らく日本では、消費者は市場メカニズムの恩恵を享受する存在であり、市場に対する規制や事業者の行為に対する国家規制によって「反射的利益」を受けるにすぎない存在として見られていたが<sup>9</sup>、「ジュース表示事件」最高裁判決（1975（昭和50）年）が「反射的利益」論を採ったことから、立法と行政においても、消費者を「権利の主体」と捉えることには消極的であった。しかしながら、消費者基本法の制定に際して、消費者は「保護の対象」ではなく「自立の主体」であるとされ、また「自立の主体」＝「権利の主体」であることが確認された。

ケネディ特別教書の4つの「消費者の権利」（①安全性への権利、②選択の権利（競争が機能せず、政府規制が行われている業種においては、満足できる品質とサービスが公正な価格で保証される権利）を含む）、③知らされる権利、④意見表明の権利）<sup>10</sup>は、その後、国際消費者機構（現在のコンシューマー・インターナショナル（CI））が提唱した8つの「消費者の権利」へと発展したが、消費者基本法はこの8つの権利を取り入れている（表1-1）。

表1-1 日本における「消費者の権利」に関する規定

消費者基本法2条1項（条文）	8つの権利
消費者の利益の擁護及び増進に関する総合的な施策（以下「消費者政策」という。）の推進は、国民の消費生活における基本的な需要が満たされ、その健全な生活環境が確保される中で、消費者の安全が確保され、商品及び役務について消費者の自主的かつ合理的な選択の機会が確保され、消費者に対し必要な情報	①消費生活の基本的需要が満たされる権利 ②健全な生活環境が確保される権利 ③安全が確保される権利 ④選択の機会が確保される権利 ⑤必要な情報提供を受ける権利 ⑥教育の機会が確保される権利

<sup>7</sup> 山口由紀子「消費者市民社会における消費者行政」（岩本論=谷村賢治編著『消費者市民社会の構築と消費者教育』晃洋書房、2013年）81頁。

<sup>8</sup> 「消費者の権利」の法的性格については、別稿（岩本論『『消費者の権利』と独占禁止法』舟田正之先生古稀記念論文集（有斐閣、2017年））において検討したので、ここでは権利の内容についての説明を中心とする。

<sup>9</sup> 北川善太郎=及川昭伍編『消費者保護法の基礎』青林書院1977年22頁。

<sup>10</sup> 1975年にフォード大統領は、「消費者教育を受ける権利」を追加した。これにより、現在の米国の「消費者の権利」は5つの権利であると説明されている。

及び教育の機会が提供され、消費者の意見が消費者政策に反映され、並びに消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されることが消費者の権利であることを尊重するとともに、消費者が自らの利益の擁護及び増進のため自主的かつ合理的に行動することができるよう消費者の自立を支援することを基本として行われなければならない。	⑦意見を反映する権利 ⑧被害を救済される権利
---	---------------------------

表 1 - 2 消費者の自立支援における配慮規定

<p style="text-align: center;">消費者基本法 2 条 2 項</p> <p>消費者の自立の支援に当たっては、消費者の安全の確保等に関して事業者による適正な事業活動の確保が図られるとともに、消費者の年齢その他の特性に配慮されなければならない。</p>
---

消費者基本法における 8 つの「消費者の権利」は、同法の「理念」規定（2 条 1 項）の中に、個別の権利ごとに明記されるかたちではなく、一文の中に示されているが、立法担当者解説に述べられているように、同条項はコンシューマー・インターナショナルが提唱する 8 つの権利を全て含んでいる。また、同条 2 項は、消費者の自立の支援に際して、消費者の「年齢その他の特性」に関する配慮義務を定めている（表 1 - 2）。

ところで、消費者基本法の各規定は、いわゆる「プログラム規定」であり、これらの規定を根拠として行政に対して作為または不作為の請求を裁判上主張することはできないと説明されている<sup>11</sup>。したがって、消費者基本法に定められている個々の消費者政策は、具体的な施策を定めた個別の立法を通じて実現されることが求められる。

### （3）小括

現在の日本における消費者行政と政策の基本的枠組は消費者基本法を出発点としており、国と自治体の二元体制に基づく消費者行政の体制についても同法が定めている。消費者基本法が掲げる消費者行政の理念は「消費者の権利」の尊重（同法 2 条 1 項）および「消費者の年齢その他の特性への配慮」（同条 2 項）であり、国および自治体はこの理念の下で個別具体的な立法を通じて政策を展開することが求められている。すなわち、国および自治体の消費者行政は「消費者の権利」を実現するための作用であるということが出来る<sup>12</sup>。

そこで、次に適格消費者団体制度と「消費者の権利」との関係について検討することにした。

<sup>11</sup> 中田邦博=鹿野菜穂子編著『基本講義消費者法〔第 3 版〕』2018 年 11 頁（中田邦博執筆部分）。

<sup>12</sup> 正田彬『消費者の権利〔新版〕』岩波新書 2010 年 158 頁。

#### 4. 適格消費者団体制度と「消費者の権利」

##### (1) 適格消費者団体とは何か

##### ①適格消費者団体制度創出に至る背景－「消費者運動型」消費者団体との異同

日本における消費者団体の急増は、1970（昭和45）年以降の時期である。いわゆる1974年前後に発生した石油危機（オイルショック）による石油関連製品の高騰や企業による買い占め・売り惜しみによる品薄状態の創出により国民生活は大きく混乱し、またかかる混乱の一因が石油元売り会社による価格カルテル・生産調整カルテルであったことから、消費者の側における自衛意識と企業に対する不信感が原動力となって全国各地で消費者団体の設立が相次いだ（表1）。従来から組織化されていた主婦連合会を始めとする全国組織が企業に対する是正措置や各種の申入れ活動、国や自治体に対する立法や規制の強化を先導し、各地の消費者団体がこの動きに呼応することにより、1990年代までの時期、中央と地方が一体性を持ちつつ消費者運動が展開されていたといえる。2000（平成12）年以降、特定非営利活動法人法（NPO法）が施行されたことに伴い、消費者団体の中にもNPO法人格を取得する団体が増えることとなり、この時期再び消費者団体の設立件数は増加している（表2、表3）。

表2 消費者団体の年代別設立件数

	広域団体 (N=294)	県域団体 (N=477)	地域団体 (N=1,350)	計 (N=2,121)	年平均
1944以前	9	6	30	45	—
1945～1949年	10	30	31	71	14.2
1950年代	16	32	49	97	9.7
1960年代	25	60	89	174	17.4
1970年代	37	55	248	340	34.0
1980年代	22	43	156	221	22.1
1990年代	23	35	112	170	17.0
2000年代	79	103	300	482	48.2
2010年代	49	61	118	228	46.8
不明	24	52	217	293	—

出典：消費者庁「平成26年度消費者団体名簿—消費者団体の現状について—（増補版）」359頁から引用  
 ※本資料は消費者庁が平成27年1月23日から同年2月13日に実施したアンケート調査に基づくデータであり、平成26年10月1日時点の回答内容を集計したものである（同書5頁）。

※アンケート調査の対象には認定された適格消費者団体も含まれている。

表3 消費者団体の設立形態の動向

	広域団体 (N=294)	県域団体 (N=477)	地域団体 (N=1,350)	計 (N=2,121)
公益社団法人	40	72	13	125
一般社団法人	5	14	7	26
公益財団法人	21	39	22	82
一般財団法人	7	15	6	28
NPO法人	135	162	269	566
その他	7	10	13	30
合計	215	312	330	857
取得の割合	73.1%	65.4%	24.4%	40.4%

(注)「その他」は、社会福祉法人、生活協同組合内連合会等である。

出典：消費者庁「平成26年度消費者団体名簿—消費者団体の現状について—（増補版）」359頁から引用

消費者団体の総数は、内閣府の調査によると、2008（平成20）年度において2,475団体が存在していたが、2014（平成26）年度には2,121団体となっており、6年間に354の団体数の減少が見られる（表4）。

現在の消費者団体の数、団体加入会員数および団体数の減少数をどのように捉えるかについては意見が分かれるところであり、ここではこの点について言及しない。むしろ、消費者団体の活動状況が国民（一般消費者）にとって、上記の団体数や会員数の量的規模との関係においてどのように受け止められるかが重要である。この点について、「実際の活動はこの数字ほど活発にできていないというのが消費者問題にかかわる多くの人の実感」とする見解<sup>13</sup>、「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」とする見解<sup>14</sup>が見られる。

これらの見解に示される消費者団体の件数と活動実態の乖離は、消費者団体の役割の変化に起因しているとするのではないと思われる。2014（平成26）年内閣府基本調査に見られる消費者団体の活動（表5）は、広域団体、県域団体、地域団体のいずれも「講習会・見学会等の開催」が6割を超えており、次いで「機関紙の発行等、HP開設」がそれぞれ広域団体で55.1%、県域団体で44.2%であり、地域では32%の団体が「レジ袋削減・マイバッグ持参」を主な活動内容としている。「苦情相談窓口・相談ダイヤルの開設」は、広域団体11.9%、県域団体14.7%、地域団体4.1%と低い割合となっている。また関心事項については、「環境問題」が全体で51.8%、「食品問題（安全、表示、食育）」が50.6%、「消費者教育」が48.4%の順に多く、「誇大広告・不当表示」は13.8%、「苦情相談窓口の開設、弁護士等の紹介」は9.1%で、これらへの関心度は低い。

他方、1978（昭和53）年の国民生活センターの調査では、消費者団体の活動内容について、多い順で見ると、「学習会・講演会」（86.3%）、「共同購入」（65.3%）、「商品テスト・調

<sup>13</sup> 押師徳彦「消費者団体の活動と役割」国民生活センター編『国民生活』（2016年6号）26頁。

<sup>14</sup> 田中菜採兒「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『レファレンス』（2015年2月号）93頁。

査」(63.8%)、「不買・不払い」(46.3%)、「不用品交換・過剰包装」(45.7%)、「栄養・生活改善」(34.9%)、「苦情相談」(24.4%)となっている。

「講習会等の開催」は、1978年当時と2014年当時を見比べても活動内容の中心となっているが、それ以外の活動内容を見ると、大きく様変わりしている状況があるが、この変化については、以下の点が指摘できる。

1978年当時の消費者団体の活動は、いわゆる「消費者運動」としての団体の活動としての特徴がある。この点について、国生活センターは、1965年以降から消費者運動は、「賢い消費者」「勉強する消費者」を目指した啓発活動から、「考えながら行動する消費者」へ転換したとされ、その背景には「消費者の権利」への自覚があり、消費者運動はこの権利を脅かす企業に対する批判を強めるかたちで展開されるようになったと分析している<sup>15</sup>。すなわち、当時の消費者団体は消費者運動の担い手であり、1978年当時には「消費者運動の定着」が見られたとしている<sup>16</sup>。

現在の消費者団体の活動が1978年当時と様変わりしているのは、今日の消費者と消費生活を取り巻く問題状況に対応した活動が行われていることによるものであり、その変化は時代への対応の証といえる。換言すれば、高度経済成長における事業者と消費者との間の力の歪みに対抗する「抗議型消費者運動の担い手」としての存在と役割が希薄になりつつある「消費者団体の変容」、またその変化の中で、消費者を「集団」として捉える必要性が消費者自身の中で認識されなくなるという「消費者の変容」<sup>17</sup>が、日本における消費者団体の存在意義を変化させているのではないかと推察される。

表4 消費者団体の数および加入会員数の動向

	平成20年度	平成26年度
消費者団体の数 (内訳)	総数 2,475	総数 2,121
・ 広域団体	161	294
・ 県域団体	363	477
・ 地域団体	1,951	1,350
加入会員数		
・ 広域団体	約 1,690 万人	約 3,714 万人
・ 県域団体	約 186 万人	約 3,157 万人
・ 地域団体	約 236 万人	約 1,446 万人

出所：消費者庁「平成26年度消費者団体名簿—消費者団体の現状について—(増補版)」および内閣府国民生活局「平成20年度消費者団体基本調査結果」のデータを参考に執筆者が作成したものである。

<sup>15</sup> 国民生活センター編『消費者運動の現状と課題』前掲注、214頁(花原二郎執筆)。

<sup>16</sup> 国民生活センター・前掲注3、214頁。

<sup>17</sup> この「消費者の変容」という概念は、原山浩介『消費者の戦後史』日本経済評論社2011年299頁に用いられている考え方である。

表5 消費者団体の活動内容（2014年）

	広域団体 (N=294)		県域団体 (N=477)		地域団体 (N=1,350)		合計 (N=2,121)	
	団体数	比率 (%)	団体数	比率 (%)	団体数	比率 (%)	団体数	比率 (%)
機関紙・誌の発行、HPの開設	162	55.1%	211	44.2%	337	25.0%	710	33.5%
パンフレット類の発行	89	30.3%	105	22.0%	163	12.1%	357	16.8%
講習会・見学会等の開催	181	61.6%	293	61.4%	856	63.4%	1,330	62.7%
共同購入	32	10.9%	43	9.0%	204	15.1%	279	13.2%
バザー（不用品即売会含む）、フリーマーケット	39	13.3%	50	10.5%	416	30.8%	505	23.8%
あっせん（商品・サービス）	24	8.2%	35	7.3%	79	5.9%	138	6.5%
産地直売	25	8.5%	37	7.8%	203	15.0%	265	12.5%
自主企画商品（化粧品等）	19	6.5%	16	3.4%	59	4.4%	94	4.4%
福祉、介護等のサービス	29	9.9%	53	11.1%	163	12.1%	245	11.6%
資源回収（古紙・空き缶・牛乳パック・トレイ等）	22	7.5%	35	7.3%	262	19.4%	319	15.0%
廃食用油回収	8	2.7%	28	5.9%	160	11.9%	196	9.2%
商品テスト	15	5.1%	8	1.7%	38	2.8%	61	2.9%
調査活動	90	30.6%	117	24.5%	257	19.0%	464	21.9%
苦情相談窓口、相談ダイヤルの開設	35	11.9%	70	14.7%	55	4.1%	160	7.5%
弁護士、消費生活センター等の紹介	33	11.2%	73	15.3%	114	8.4%	220	10.4%
レジ袋削減・マイ袋の推進	34	11.6%	79	16.6%	432	32.0%	545	25.7%
その他	33	11.2%	53	11.1%	145	10.7%	231	10.9%

出典：消費者庁「平成26年度消費者団体名簿—消費者団体の現状について—（増補版）」360頁から引用

## ②適格消費者団体制度の趣旨

この消費者運動と消費者団体の変遷の中で2006（平成18）年に新たに創設されたのが消費者団体訴訟制度であり、その担い手に位置付けられたのが適格消費者団体である。従来、消費者団体は、司法において原告適格を否定され<sup>18</sup>、また立法と行政において訴権者となることを否定されてきた<sup>19</sup>。適格消費者団体制度の創設は、消費者問題の増加と行政による救済の限界への対応の要請に基づくものであり、消費者契約法の中に新たな制度を導入することによって、政策的に消費者団体の原告適格を認めたものである。

ただ、適格消費者団体は、従来からの消費者運動の担い手であった消費者団体が変化したものではなく、2004（平成16）年に改正・制定された消費者基本法の理念を踏まえて、消費者政策の一つとして創設された訴訟制度における訴権者としての団体であり<sup>20</sup>、かつ国家による「認定」を成立要件とする団体である。認定要件には、NPO法人または一般社団法人・一般財団法人であること（消費者契約法13条3項1号）、消費生活に関する情報収集・被害防止・被害救済を主たる活動目的として現にその実績があること（同2号）、関連業務規程が整備されていること（同3号）、専門的な知識経験を有すると認められる者を構成員とすること（同5号）等が掲げられている。これらの法定要件の他に、団体の正会員数が一

<sup>18</sup> 「ジュース表示事件」最高裁小法廷判決（1978（昭和53）年3月14日）。

<sup>19</sup> 消費者団体は独占禁止法24条の差止請求権の原告適格になることはできない。

<sup>20</sup> 旧消費者保護基本法（1968（昭和43）年制定）の見直しと新たな消費者行政・政策への転換を唱えたのが、国民生活審議会消費者政策部会報告書「21世紀型の消費者政策の在り方について」（2003（平成15年）5月）である。この報告書の中で、諸外国の先行事例の紹介とともに、日本における消費者団体訴権の導入の必要性が提言されている（報告書54頁以下）。



定数に達していること、団体財産が一定額以上保有されていること等が認定の際の斟酌基準（不文の要件）とされている（消費者庁「適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドライン」）。これらの適格消費者団体の設立に関わる法定要件等の存在から、適格消費者団体は、任意に設立し活動目的を自由に設定することができる一般の消費者団体とは、基本的にその性格を異にするものといえる。

## （２）適格消費者団体の権限と「消費者の権利」

適格消費者団体制度の趣旨は、「一定の消費者団体に消費者全体の利益擁護のために訴訟を提起する権利（団体訴権）を認める制度（消費者団体訴訟制度）」の実現にあると説明されてきた<sup>21</sup>。ここでの権利は、消費者基本法に掲げられた「消費者の権利」との関係では、8つの権利のうち、いずれの権利に該当するといえるのであろうか。この点については文献上必ずしも明らかにされていない。

適格消費者団体は、消費者からの相談や情報提供に基づいて、対象事業者に対して、契約や取引に係るトラブルの場合には契約条項の修正・変更や当該条項の不使用の申入れを行い、また不当表示の場合には表示の修正・使用停止等の申入れを行い、これらの申入れに事業者側が対応しない場合に、差止請求に係る訴訟提起をすることが多い。かかる差止請求権の行使は、適格消費者団体に相談や情報提供を行った特定の消費者を救済することを目的としたものではなく、当該事業者の違法な行為による被害の抑止と被害拡大の防止のために行われるものである。その意味において、団体による差止請求権の行使は、特定の個人のトラブルを直接救済するものではない。しかしながら、当該差止請求権の行使の結果、当該事業者が用いていた契約条項の使用停止や改善、または不当表示の撤回や改善が実現すれば、不特定多数の消費者の被害予防が図られることになる。その意味で、差止請求に係る適格消費者団体の権利は、消費者基本法が定める8つの権利の一つである「消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済される（権利）」（いわゆる「救済される権利」、同法2条1項）を実現する個別具体的な権利として捉えることは可能である。

他方、新たに創設された特定適格消費者団体による集団的損害賠償請求制度は、事業者との契約・取引において発生した消費者の財産的被害を回復するための制度であり、「救済される権利」の実現のための仕組みといえる。

もともと、消費者基本法の「救済される権利」の実現は、第一に消費者行政、特に自治体の役割であるとする見解がある<sup>22</sup>。すなわち、消費者トラブルに関する情報は、自治体の消費生活センターを通じて行政が最初に入手するケースが多く、したがって行政機関が当該事業者に対する違法行為の差止めを行うべきであるとする。契約・取引に対する行政規制法である特定商取引法、不当表示に対する規制法である景品表示法は、いずれも、国の主務官庁および自治体に行政処分の権限が付与されており（特定商取引法については消費者庁、経済産業省および都道府県、景品表示法については消費者庁および都道府県）、違反行為に対し

<sup>21</sup> 前掲注20・報告書55頁。

<sup>22</sup> 及川昭伍=田口義明『消費者事件 歴史の証言』民事法研究会2015年124頁（及川発言）。



て命じられる措置として差止めに相当する内容を盛り込むことによって対応することは可能と思われる。本見解は、適格消費者団体による差止請求制度が、自治体の消費者行政の機能とは全く異なる新たな機能を有しているということではなく、自治体が第一義的に果たすべき役割を行政とは別のセクターに行わせることについての意味を問いかけるものと見ることができよう。

自治体の消費者行政が「救済される権利」の実現のための施策を十分に行うことができていない実態があり、他方において適格消費者団体の差止請求権が多く行使されることによる消費者被害の予防効果が期待されているとすれば、適格消費者団体の活動は自治体行政を補完する役割を果たすもの、ということができる。

財産上の被害回復は、加害者である事業者に対する損害賠償請求を通じて図られる。損害賠償請求は、その意思を有する個人が原告となって加害者に対して請求することが市民社会の原則（民法 709 条）であり、損害回復の意思を持たない者は当然のことながら加害者からの賠償を得ることはない。もっとも、損害回復の意思を持たない者の中には、損害回復のための知識・情報がないために、実際には損害回復の希望を有していても必要な行動をとることができない、いわゆる「泣き寝入り」とならざるをえない者もいる。また、個々の消費者の財産的損害の回復についても、自治体が制定した消費生活条例の多くが住民（消費者）への訴訟費用の援助（貸付）のための制度を定めているが、その利用状況は低調であること、また制度の存在自体の周知が不十分であることから、消費者が能動的に被害救済に向けた行動をとるためのインセンティブとはなっていない。特定適格消費者団体による集団的な被害回復の制度は、消費者個人が訴訟当事者となって自らの財産的被害を回復することが容易ではなかった課題を克服する制度ということができる。しかしながら、特定適格消費者団体は 3 団体（2018 年 6 月現在）にとどまる<sup>23</sup>。このため地方の消費者が、特定適格消費者団体が提起する集団的な被害回復のための訴訟にアクセスするための情報と機会の提供は、「消費者の権利」の 1 つである「知らされる権利」に対応した自治体の重要な役割であり、「救済される権利」を実現する上で不可欠なプロセスといえる。地方の消費者が適格消費者団体にアクセスすることを容易にするためには、アクセスに関わる利便性と簡便性の観点から、特定適格消費者団体が首都圏と関西大都市圏のみに存在する現在の偏在の状況を克服し、例えば全国の 8 つのブロック（高等裁判所の所在する地域）ごとに最低 1 つの特定適格消費者団体の設置を促す等の施策が必要と思われる。

---

<sup>23</sup> 消費者機構日本（所在地・東京都、2016 年 12 月 27 日認定）、消費者支援機構関西（所在地・大阪市、2017 年 6 月 21 日認定）、埼玉消費者被害をなくす会（所在地・さいたま市、2018 年 4 月 24 日認定）の 3 団体である。

## 5. おわりに一適格消費者団体が自治体に対して及ぼす影響に関する考察の視点

これまでの検討を踏まえて、ここでは、適格消費者団体の設立が自治体の消費者行政にもたらす影響とは何かについて言及したい。

国は、適格消費者団体に関して、適格消費者団体の「空白域」(図1の黄色部分)を解消するための支援策の推進である(平成27年3月24日閣議決定「消費者基本計画」31頁)。この基本計画に基づき、消費者庁において「地方消費者行政強化作戦」(平成27年3月)が策定され、その中の政策目標として「適格消費者団体の空白地域の解消」が掲げられており、「適格消費者団体が存在しない3ブロック(東北、北陸、四国)における適格消費者団体の設立支援」が具体的施策とされている。

図1 適格消費者団体の設立状況と「空白域」

### ～日本全国 適格消費者団体分布図～



出典 消費者庁提出資料 [http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2016/214/doc/20160309\\_shiryou2\\_1.pdf](http://www.cao.go.jp/consumer/iinkai/2016/214/doc/20160309_shiryou2_1.pdf)

この施策の特徴は、適格消費者団体の設立の推進と空白域の解消が「地方消費者行政強化」ための政策として位置付けられているという点にある。本報告書で述べてきたように、適格消費者団体は制度趣旨において自治体の消費者行政とは無縁の存在であり、団体の設立、活動等についても自治体の介在は予定されていない。平成27年閣議決定「消費者基本計画」より以前の「消費者基本計画」の中には、かかる政策は示されていないことから、本政策は新たな方向性を示したものであるということが出来る。この政策の意図は何か。本報告書は、消費者基本法の理念、すなわち「消費者の自立を支援する」行政の実現に向けた施策の一つとして立案されたのがこの政策であり、消費者の自立的・能動的な被害救済に向けたアクションを可能にする基盤整備は自治体においてを実現されることが政策の趣旨ではないかと推測する。

自治体の消費者行政の施策は、消費者相談およびあっせん等を通じた個別の消費被害への対応と、情報提供・啓発による消費者トラブルの予防の取組を中心とする。こうした自治体の取組の現状について、「市民社会の法の原則によって市民の権利が具体化されるということ」を前提とすれば、本来は、被害救済の問題は裁判を通して解決することを原則とする問題<sup>24</sup>であり、消費者行政としては消費者の「権利をいかに確保、実現していくかが課題」であり、「被害の救済を消費者行政の基本的な内容であるということとはできない」とする学説がある<sup>24</sup>。消費者行政の本旨が「消費者の権利」を実現する基盤の確保にあるとすれば、適格消費者団体の設立の推進を自治体消費者行政の一環に位置付ける国の政策は、自治体において本来期待されている役割と実態としての取組の乖離を埋める目的があることが見て取れる。

本報告書のテーマである適格消費者団体の自治体消費者行政にもたらす影響は、「消費者の権利」を実現する自治体消費者行政の本旨に則った行政理念の再確認の機会と、そのために必要な基盤整備のインセンティブを自治体に付与することにある、と整理することができよう。

しかしながら、適格消費者団体の設立と活動を自治体の消費者行政の中に位置付けることについては、検討すべき以下の課題がある。

(ア) 適格消費者団体は、自治体の消費者行政に対して、どのような関わりを持つことが求められるのか、また自治体は適格消費者団体にどのような関わりを持つことになるのかという両者の間のコミットメントのあり方と内容に関する問題である。

適格消費者団体を取り上げる消費者トラブルの事案は、個人からの情報提供や相談が契機となるが、自治体の消費生活センターから直接情報が提供されることになれば、より効果的な差止請求による被害予防が可能となる。しかしながら、個人情報保護の観点から、自治体からの情報提供は円滑になされているとはいえ、自治体と適格消費者団体との間で情報提供に関する協定や覚書等を締結することにより対応している事例があるが、少数にとどまっている状況にある。また、協定や覚書が締結されていても、自治体の側からの情報提供がスムーズになされていない実態があり、その仕組みについて改善の余地がある。

また、前記・消費者基本計画（28頁）には、「4（3）消費者団体、事業者・事業者団体等による自主的な取組の支援・促進」の施策として、「消費者団体は、消費者の埋もれがちな声を集約し、具体的な意見として表明するほか、消費者への情報提供、啓発等の活動を行っているが、構成員の高齢化等による活動の停滞も一部に見られることから、その活動の活性化は、消費者行政の推進に当たり重要である。消費者を取り巻く環境の変化により、消費者の関心・問題意識は多様化しているが、消費者政策は幅広い分野に関わるものであり、特定の関心・問題意識に基づく活動を行う団体も含め、その自主的な取組を支援・促進する。また、地域において公益的な活動を行う消費者団体の育成及び支援の在り方を検討する。特に地方においては、高齢者等の地域の見守りネットワークの構築・推進など、地域の様々な

---

<sup>24</sup> 正田彬・前掲注12・159頁。

主体との連携・協働により、消費者団体が十分に力を発揮できるよう支援する。」ことが掲げられている。ここでの消費者団体には適格消費者団体も含まれるとされる<sup>25</sup>。適格消費者団体は差止請求権の行使が法律上定められた基本的役割であり、それ以外の取組は適格消費者団体自身の判断に委ねられる。この施策の中の取組が、一般の消費者団体だけではなく、適格消費者団体に委ねられるとすれば、適格消費者団体の本来業務への支障はないか、また地方の小規模な適格消費者団体は人的・財源上の制約が深刻な中で担い手となりうるのか、という現実的課題に直面する。

さらに、適格消費者団体の設立の認定、および適格消費者団体の3年ごとの更新認定に際して、自治体との協働等の実績が考慮要因とされることになるかという点も関心事となる。適格消費者団体制度の趣旨と目的（消費者契約法12条以下）の中に、「自治体の消費者行政・政策」との関係は謳われておらず、この点が設立や更新の際の「不文の要件」となるおそれがある。かかる事態については、法律の改正による対応が必要となろう。

表6 平成30年度予算の削減に伴う適格消費者団体への委託事業の動向<sup>26</sup>

		A 県	B 県	C 県	D 県	E 県	F 県	G 県	H 県
1.来年度の委託事業について	H30年度事業予定	概ね同規模	休止、廃止		半額から2/3	概ね同額か拡充も		事業費が2割になる	
	行政から言われた時期	H29、10月	H29、12		H30、1月			H29、夏	
2.設立に係る補助について	H30年度予定							なし（今年度もなし）	

※本アンケート調査は、適格消費者団体・NPO法人「消費者支援ネットくまもと」が九州7県と沖縄県に所在する4つの適格消費者団体および4つの「適格消費者団体をめざす団体」を対象に実施された（実施期間：平成30年1月23日～26日）。調査結果は消費者庁主催「平成29年度地域フォーラム in 宮崎」（平成30年1月31日、宮崎市）で、宮崎県に所在する団体から消費者庁に報告されている。

※C県、F県、H県の団体（いずれも「めざす団体」）はアンケートへの直接回答をしていない。

※質問事項2は「適格消費者団体をめざす団体」のみを回答者とした質問である。

<sup>25</sup> 本報告書の作成に先立ち、佐賀大学経済学部・地域経済研究センター主催のワークショップ（2018（平成30）年2月20日、於・佐賀大学）において、討論者である田口義明・名古屋経済大学教授から、消費者基本計画（28頁）の消費者団体の中には適格消費者団体も含まれているという貴重な御教示を頂いた。

<sup>26</sup> 本アンケート調査のデータを提供して頂き、本報告書に利用することを御快諾頂いた適格消費者団体・NPO法人「消費者支援ネットくまもと」の関係者各位に、この場を借りて心から感謝を申し上げます。

(イ) そのコミットメントの内容と態様によっては、自治体の財源の確保が必要となる場合があるが、自治体の消費者行政関連予算のうち自主財源は年々削減傾向にある中で、その確保は可能かどうか、あるいは国による財政上の支援はありうるかどうかという問題が存在する。平成 30 年度の地方消費者行政推進交付金の額が自治体要求額の 3 分の 2 (約 30 億円) にとどまっており、自治体の中には前年度の活動・施策を維持できず中止あるいは縮小したところもある (表 6)。

適格消費者団体の設立の推進が国による自治体の消費者行政の拡充のための政策として位置付けられる以上、そのための財政上の手当てと支援を行うことは国の役割といえる<sup>27</sup>。また、適格消費者団体を有している、または有することになる自治体においても、適格消費者団体の役割を認識し、適格消費者団体の機能を最大化するための施策—例えば、消費生活センターから適格消費者団体への情報提供のあり方<sup>28</sup>—を検討する等、現在の行政体制と政策内容を検証し改善する必要がある。「消費者の権利」を実現するための社会基盤の整備は、国と自治体が担う消費者行政の本旨であると思われる。

上記 (ア) と (イ) の問題点は、本報告書の取りまとめ作業の中で抽出されたものである。これらについては、今後の検討課題としてあらためて考察の機会を持ちたい。

---

<sup>27</sup> ここでの国による財政上の支援は、自治体に対するものを指す。なお、適格消費者団体は、首都圏や大都市部に所在する一部の団体を除き、団体の運営費はきわめて乏しい現況にあり、差止請求請求訴訟に係る費用 (弁護士費用を含む。) の捻出すら厳しい状況が見られる。この点については、中田邦博=鹿野菜穂子編著・前掲注 11・341 頁 (長野浩三執筆部分) を参照されたい。この適格消費者団体の脆弱な財政基盤に対する支援、とりわけ訴訟費用の援助については、民間企業、事業者団体、生協連合会、消費者団体やその連合会、司法書士会を始めとする各種団体適格消費者団体を会員として 2017 (平成 29) 年に設立された NPO 法人「消費者スマイル基金」が広く国民から寄付を募り、訴訟業務を行う適格消費者団体に助成するという仕組みが作られている。

<sup>28</sup> 佐賀県の場合、同県で活動する適格消費者団体と佐賀県との間で消費者被害情報に関する情報提供に関する協定を締結している。かかる協定は、消費者被害に関する円滑な情報提供により適格消費者団体の差止請求が効果的に行われ、これにより同種の被害の拡大防止を図ることを担保するものといえる。ただし、協定締結が存在することと、実際に協定に基づいて自治体からの情報提供がどの程度行われるか、いかなる範囲の情報が提供されるかという実効性が確保されているかどうかは別の問題である。