

消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する  
支援の在り方に関する検討会報告書

平成 28 年 6 月 30 日

消 費 者 庁

## 目次

第1	はじめに	3
第2	適格消費者団体の現状	5
1	差止請求関係業務について	5
2	活動資金	5
3	支援	7
4	消費者団体訴訟制度について	8
5	本検討会で検討を希望する事項	9
第3	情報面の支援	10
1	P I O - N E T情報の活用	10
2	そのほか	13
第4	財政面の支援	16
1	地方消費者行政推進交付金（先駆的プログラム）の活用	16
2	寄附増進の方策	17
第5	仮差押えの担保に係る措置	19
1	仮差押えの担保に係る措置の必要性	19
2	措置の概要	19
3	今後の検討	22
第6	そのほか	23
1	活動実績に関する書類の簡素化	23
2	議事録の非公開化	24
3	役員等の住所等の変更の届出の簡素化	24
4	認定の有効期間の伸長	25
5	被害回復関係業務の大規模事件への対応の検討	25
6	会計	26
第7	おわりに	28

## 第1 はじめに

消費者と事業者との間は情報の質及び量並びに交渉力の格差があり、個々の消費者が被害の回復を求めることは必ずしも容易ではない。また、消費者被害は同種のものが拡散的に多発する傾向にあり、個々の消費者の被害が回復されたとしても、同種の被害の予防・救済が図られるわけではない。そこで、専門的知見を有し適正に業務を遂行することができる消費者団体を内閣総理大臣が認定し、認定された消費者団体には特別の権限を付与するという、消費者団体訴訟制度が創設されるに至った。

消費者団体訴訟制度は、まず、平成18年に消費者契約法（平成12年法律第61号）が改正されることにより、消費者被害の発生又は拡大を防止するための差止請求の制度が導入された。適格消費者団体の差止請求権は、当初は、消費者契約法においてのみ規定されていたが、その後、平成20年に不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号）及び特定商取引に関する法律（昭和51年法律第57号）に、平成25年に食品表示法（平成25年法律第70号）に、それぞれ規定されるに至り、適格消費者団体が差止請求できる場面は拡大しつつある。また、差止請求権の主体である適格消費者団体は、現在では14団体が認定されており、今後も増加することが見込まれる。

そして、平成25年の「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」（昭和25年法律第96号。以下「消費者裁判手続特例法」という。）の制定により、被害回復の制度が導入された。

このように、消費者団体訴訟制度は、制度の創設から順調に発展し続けており、今後は、差止請求の制度と被害回復の制度があいまって、消費者被害の予防及び救済の両局面において、その機能を発揮することが期待される。

もともと、消費者団体訴訟制度の担い手である適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、民間団体である。民間団体としては、まずは自主性・自立性を保てるよう自らの力により活動し続けることが求められるものの、消費者委員会消費者行政における新たな官民連携の在り方ワーキング・グループ報告書「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～行政のスリム化・効率化をこえて」（平成27年8月）において指摘されているとおり、適格消費者団体はボランティアに依存しつつ活動をしなければならないのが現状である。冒頭に記載した消費者団体訴訟制度の趣旨からして、適格消費者団体及び特定適格消費者団体の消費者被害の予防・救済のための活動には公益性がある。適格消費者団体及び特定適格消費者団体が、このような公益的な活動を行いつつ、ボランティアへの依存を脱却し、団体を存続・発展させることは必ずしも容易ではない。また、適格消費者団体及び特定適格消費者団体の公益的な活動を行政が適

切に支援すれば、単なる民間団体としての活動の限界を超えることが可能となり、その公益的な活動は、より一層、実効的に機能することになる。このことは、消費者被害の予防・救済という点で意味があるだけでなく、消費者・事業者間の健全な取引市場の育成に寄与することにもつながり、その社会的意義は大きい。

このような背景から、消費者庁において、消費者裁判手続特例法附則第4条の趣旨を踏まえ、消費者団体訴訟制度の実効的な機能に資する支援の在り方を検討するため、消費者団体、事業者団体、有識者により構成された本検討会が開催され、検討を重ねた。今般、その結果を取りまとめた。

## 第2 適格消費者団体の現状

本検討会では、消費者団体訴訟制度の実効的な機能に資する支援の在り方を検討するための前提として、同制度の担い手である適格消費者団体の現状を明らかにするため、各団体の活動実態、現時点での課題及び要望等についてヒアリングを行った。その概要は以下のとおりである。

### 1 差止請求関係業務について

#### (1) 体制・業務フロー

消費者の被害情報は、各適格消費者団体が行う相談業務や、電話、ウェブサイトへの書き込み、地方公共団体からの情報提供等を通じて収集することが多い。ほとんどの適格消費者団体が、理事会の下に、弁護士、消費生活相談員等から構成される検討委員会等の検討を行う部門を置き、収集した被害情報に基づいて事案ごとに検討を行い、理事会の議決を経て、差止請求の要否や内容を決定している。なお、検討を行う部門の組織体制は様々であり、専門部会等を置いたり、分野ごとにワーキンググループを置いた上でそれらの検討結果を確認するためのグループを置くなどして、複数回の団体内審査を行っている団体もあった。

#### (2) 国民生活センター及び地方公共団体からの情報提供について

独立行政法人国民生活センター（以下「国民生活センター」という。）に対し、消費者契約法第40条第1項の規定に基づく情報提供を求める頻度については、年に数回や月1～2回という回答が多かった。多いものでは、平成26年の1年間で23回の情報提供を受けたとする適格消費者団体もあった。

一方で、地方公共団体に対して、同項の規定に基づいて情報提供を求めることは少なく、同項によらず、消費生活センターから直接情報提供を受けているという適格消費者団体もあった。また、同項の規定に基づく情報提供とは別に、地方公共団体との間で覚書を締結して継続的に情報共有の場を設けている又はその予定であると回答した団体も複数あった。

### 2 活動資金

#### (1) 総支出の規模及び団体の活動への影響

年間総支出の規模は、適格消費者団体によって異なるが、数百万円程度の団体が多く、少ない適格消費者団体で百数十万円程度である。

多くの適格消費者団体が、現在の支出規模では十分な活動ができないと

考えており、差止請求を思うように行うことができていないとの意見があった。また、差止請求対象事案のより幅広い把握や、相談業務、研修・広報活動等の実施についても、活動資金の制約から十分に展開できていないという意見が多かった。

また、ほぼ全ての適格消費者団体が、理事や専門委員の業務はボランティアでの対応を基本としており、差止請求書面の作成や訴訟代理に係る弁護士報酬も、一般の水準と比べ極めて低額に抑えざるを得ないという。それらの業務を、適格消費者団体の構成員である弁護士にボランティアで依頼しているという団体もあった。

## (2) 活動資金に占める寄附の割合等

寄附については、経常収益の約7割を占めるという適格消費者団体もみられたが、活動資金に占める割合が1パーセント未満である適格消費者団体や、寄附を全く受けていないとする適格消費者団体も複数あった。

多くの適格消費者団体が、思うように寄附を集めることができていないと述べており、寄附といっても、外部からの寄附ではなく、いわば自腹を切るような形で適格消費者団体の役員等が行っているものであるという発言もあった。

寄附を集める上での障害としては、少額の寄附であっても氏名、住所及び職業の記載が必要とされていることを挙げる意見が複数あり、クラウドファンディングが困難になっているとのことであった。

## (3) 会員や収入を増やすための取組

会員を増やすための取組としては、セミナー等の開催や、啓発用冊子等の作成・配布を積極的に行うことで、新規会員を募集しているという適格消費者団体が多い。収入については、会員に寄附を呼び掛けたり、団体会員などに対してできるだけ大口での会費納入を依頼したりすることで、増加を図っているという適格消費者団体が多かった。

ほぼ全ての適格消費者団体が、消費者団体訴訟制度の認知度が高くなれば、活動資金を集めやすくなると述べていた。

## (4) ボランティアの活用状況及び今後の見込み

前記のとおり、適格消費者団体の活動の大部分がボランティアに支えられているのが現状である。多くの適格消費者団体は、現在のボランティアには今後も継続的な協力が見込めるとする一方で、ボランティアに依存した運営では、活動に参加するメンバーの拡充や世代交代が難しく、活動の

継続に懸念があると述べていた。

(5) 地方消費者行政推進交付金に関して支払を受けた金額・業務

地方公共団体から、地方消費者行政推進交付金の事業メニューに該当する事業に関して支払を受けた金額・業務については、シンポジウムや研修業務に関して、数百万円程度の支払を受けたとする適格消費者団体が4団体あった。全体としては、数十万円程度の支払を受けていた適格消費者団体が多かったが、全く支払を受けていないと回答した適格消費者団体もあった。

### 3 支援

(1) 活動資金の確保について

活動資金に関し、特に手当てが必要なものとして多くの適格消費者団体が挙げたのが、差止請求書面等の作成費用及び差止請求訴訟の弁護士費用である。また、事案の検討を行う専門委員等の日当や、事務局の人件費等、通常の法人としての運営費用についても支援が必要との意見があった。

特定適格消費者団体関連では、手続費用について、簡易確定手続に参加する消費者から支払を受けることができるとしても、共通義務確認訴訟における弁護士費用や、簡易確定手続における被害消費者への通知、説明会開催に係る費用等については特定適格消費者団体が一次的に負担する必要があるとの意見が多かった。

また、共通義務確認訴訟により事業者の支払義務が認められたとしても、その後、手続外で事業者が自主的に返金を行ったり、倒産したりするなどして、被害消費者からの費用の支払が想定どおりに受けられないケースも考えられるので、一定の場合には、貸付金の返還義務の免除も検討してほしいとの意見があった。

(2) 民間基金及び特定適格消費者団体による仮差押えの担保金について

民間基金の創設については、ほとんどの適格消費者団体が、必要又は希望すると回答した。また、基金の原資について、民間に限定せず、公的資金による手当てが必要とする意見も複数みられた。

仮差押えの担保金については、巨額の担保金を準備できる特定適格消費者団体はないという発言もあり、実効的な制度とするためには、公的資金等による貸付制度や支払保証制度等の制度的な手当ての検討が不可欠であるとする意見が多かった。

(3) 消費者契約法第40条第1項の情報提供についての意見

適格消費者団体が、消費者契約法第40条第1項の規定に基づいて国民生活センターに情報提供を求める場合、申請から回答まで2～3週間程度を要することが通常であるという。この点については、制度施行当初に比較して期間が短くなっており、大きな支障はないとする意見と、検討を開始するか否かの判断が遅くなるという意見があった。

また、同項の規定に基づき情報提供を受けても、事案の処理結果は開示されないため、差止請求の要否の参考にしにくいことや、申請に当たり事業者を特定しなければならないので、事業者が名称を変更しているなどの場合に実態を把握しにくいこと、及び業界全体で同種事案が増加傾向か減少傾向かを把握しにくいことを問題点として挙げた回答もあった。

そのほか、申請を書面で行わなければならないことが不便であり、電子メール等で行いたいという意見もあった。

(4) P I O－N E T 端末の配備について

適格消費者団体に P I O－N E T 端末を配備することについては、被害情報を得た場合に、同種事案の件数及び被害消費者数の把握や、差止要件の検討に有用であるとして、必要であるという意見が多かった。一方で、配備・維持費用が重い負担となることを懸念する回答も多くみられた。

また、配備された際には、秘密保持のため、端末管理者の特定、端末管理の徹底、管理規程の策定及び遵守等のセキュリティ対策が必要となることを指摘する意見が複数あったが、それらについては適切に実施する意向であると回答した団体もあった。

(5) 地方公共団体からの独自の支援に関する取組

地方公共団体から受けている支援に関する取組としては、消費生活センターに相談があった場合に、必要に応じて適格消費者団体を紹介するよう依頼していることが挙げられていた。

また、補助金の受領や委託事業・補助事業の受託のほか、連絡協議会や懇談会を通じた継続的な連携に取り組んでいるとする適格消費者団体もあった。

他方で、適格消費者団体によっては、地方公共団体から支援を受けていないという回答や、特に取組を行っていないという回答もみられた。

#### 4 消費者団体訴訟制度について

(1) 差止請求制度について実効性を高めるために見直しをすべき点



多くの適格消費者団体が、認定更新について、事務負担を軽減するため、2回目以降は有効期間を5年にするなどの改正を行ってほしいとの意見を述べた。また、申請書類の作成等に関するマニュアルを要望する意見もあった。

そのほか、寄附を受けやすくするための制度改正や、一般に制度が広く認知されるよう、政府広報やセミナーの開催を求める意見もあった。

## (2) 被害回復制度について消費者庁及び地方公共団体に求める取組

多くの適格消費者団体が、制度がより広く一般に認知されることが必要であるとして、周知・広報活動の重要性を指摘した。

被害回復業務に関連するものとしては、被害が多発している事案について、消費者庁や地方公共団体の判断で、特定適格消費者団体に対する情報提供を行うことを可能とするなど、情報収集に関する支援を求める意見や、授權手続の際に本人確認等を円滑に行うためのシステムの導入を求める意見があった。

また、各地方公共団体の消費者訴訟支援制度に倣った支援制度や手続費用の貸付制度についての検討を求める意見も多かった。

そのほか、被害回復業務は公益的活動であるから、業務規程や費用報酬規程の検討や被害回復業務を行うに当たり、適格消費者団体間の情報交換・連携を認めてほしいとの意見もあった。

## 5 本検討会で検討を希望する事項

多くの意見が寄せられたが、その中でも、差止請求関係業務及び被害回復業務を行うための資金援助策、消費者集団訴訟制度の周知広報、認定更新の負担軽減を含む事務手続の簡素化について、特に検討を要すると述べた適格消費者団体が多かった。

### 第3 情報面の支援

適格消費者団体及び特定適格消費者団体が差止請求及び被害回復のための活動を行う端緒となるものは、消費者被害に関する情報である。また、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が、事業者と対等に交渉・訴訟をし、消費者の利益の擁護を図るためにも、情報が必要になる。したがって、適格消費者団体及び特定適格消費者団体は自ら積極的に情報を収集することが想定されているものの<sup>1</sup>、被害に遭った消費者からの情報提供のみに依拠して被害の全体像を把握するには限界がある<sup>2</sup>。そこで、適格消費者団体及び特定適格消費者団体の情報収集を適切に支援すれば、より実効的に差止請求及び被害回復のための活動を行うことが可能になる。このような観点からすると、情報面の支援としては、以下のような取組が考えられる。

#### 1 P I O-N E T<sup>3</sup>情報の活用

##### (1) 電磁的方法による情報提供申請

適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、国民生活センターに対して消費生活相談に関する情報の提供を申請し（消費者契約法第40条第1項及び消費者裁判手続特例法第91条第1項）、情報提供を受けることができるが、そのためには、書面を提出して申請する必要がある（消費者契約法施行規則第30条第1項及び消費者裁判手続特例法施行規則第24条第1項）<sup>4</sup>。

しかし、書面を提出するより電磁的方法による申請の方が、適格消費者団体及び特定適格消費者団体の事務負担が軽減され、かつ、費用が低く抑

---

<sup>1</sup> 消費者の被害に関する情報の収集に係る業務は適格消費者団体が行う差止請求関係業務の1つとして含まれており（消費者契約法第13条第1項）、適格消費者団体は、この情報収集業務を含む差止請求関係業務を適正に遂行するための体制等の整備が認定要件となっている（同法第13条第3項第3号）。

同様に、消費者の被害に関する情報の収集に係る業務は特定適格消費者団体が行う被害回復関係業務の1つとして含まれており（消費者裁判手続特例法第65条第2項）、特定適格消費者団体は、この情報収集業務を含む被害回復関係業務を適正に遂行するための体制等の整備が認定要件となっている（消費者裁判手続特例法第65条第4項第2号）。

<sup>2</sup> 適格消費者団体は被害回復のための活動を行わないために、被害に遭った消費者からすると、適格消費者団体へ情報提供しようとするインセンティブが弱い。

<sup>3</sup> 全国消費生活情報ネットワークシステムのこと。地方公共団体の消費生活相談窓口に寄せられた消費生活相談に関する情報のデータベースで、国民生活センターが管理運営している。

<sup>4</sup> 国民生活センターからの情報提供に関しては消費者契約法上の規定がないことから、口頭による方法、書面による方法、電子メールを送付する方法などが許容されている（逐条解説消費者契約法第2版補訂版445頁参照）

えることができる可能性がある。また、申請書が国民生活センターに到達するまでの時間が掛からなくなるため、申請から情報提供されるまでに要する期間が短縮される。そこで、「なりすまし」を防止するために必要な申請者の本人確認の方法を確保し、そのために必要になる費用を考慮しつつ、消費者契約法施行規則第 30 条第 1 項及び消費者裁判手続特例法施行規則第 24 条第 1 項を改正して、電磁的方法による情報提供申請を可能とすることが適当と考えられる。

## (2) 情報の提供を申請できる場合

適格消費者団体による差止請求の実効性を確保する観点からすると、ある事業者に対して差止請求をした後に、当該事業者が差止請求の対象となった行為を継続していないかについての情報を適格消費者団体が入手する必要がある。

適格消費者団体は「差止請求権を適切に行使するのに必要な限度において」情報提供の申請ができるのであり（消費者契約法第 40 条第 1 項）、上記のような事後の状況確認は「必要な限度に」含まれると考えられるが、このことが消費者契約法の文言上直ちには明らかではない。そこで、上記のような事後の状況確認ができることが明らかになるよう、「必要な限度に」の考え方を関係各所に周知するとともに、将来、消費者契約法の逐条解説等の改訂の際に、情報提供が申請できる場合の具体例を追記することが適当と考えられる。

## (3) 提供される情報の範囲

現在、適格消費者団体に提供される情報の範囲は、P I O－N E T に蓄積された情報のうち、「事業者名」、「情報番号」、「受付年月」、「件名」、「相談概要」である<sup>5</sup>。この点に関して、特定適格消費者団体については「処理結果」も提供される必要があるとの意見があった。確かに、特定適格消費者団体が被害回復関係業務に取り組むに際しては事業者の対応状況を踏まえる必要があり、事業者の対応状況をより正確に把握するためには、特定適格消費者団体が「処理結果」についても確認できることが望ましい。

もともと、P I O－N E T に蓄積された情報は、地方公共団体の消費生活相談窓口に寄せられた消費生活相談に基づくものであり、地方公共団体の協力の下で入力されている。したがって、P I O－N E T に蓄積された情報は、地方公共団体の理解を得つつ利用する必要がある。そして、現時

---

<sup>5</sup> 年齢、契約金額、契約年月日など相談者の特定につながり得る事項については国民生活センターにおいて一部マスクングを実施している。

点では、「処理結果」を開示することについて地方公共団体の理解が十分には得られていない。また、「処理結果」に含まれる情報は多岐にわたり、「処理結果」に含まれる情報の全てについて、特定適格消費者団体に開示すべきなのかについても、実際の被害回復関係業務の運用を踏まえて検討する必要がある。

そこで、「処理結果」を特定適格消費者団体に情報提供することについては、当面は、地方公共団体等の自主的な対応に委ねざるを得ないため、関係各所に対し、特定適格消費者団体が被害回復のための活動を適正に行う上では「処理結果」に含まれる情報、特に被害回復がされたか否かについての情報も開示されることが望ましい旨を周知するとともに、「処理結果」のうち特定適格消費者団体が被害回復のための活動を行う上で必要となるものが何かを引き続き検討しつつ、地方公共団体の理解状況、被害回復関係業務の運用などを踏まえて、「処理結果」又は必要な範囲の情報を特定適格消費者団体に提供することを検討することが適当と考えられる。

#### (4) P I O－N E T 端末の配備

適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、現在、書面申請により、国民生活センター及び地方公共団体から消費生活相談に関する情報を入手することが可能になっているが、情報が提供されるまで多少の時間を要し、リアルタイムで情報を確認、分析できない。そこで、消費生活相談に関する情報をより一層入手・活用しやすくするため、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に P I O－N E T にアクセスできる端末を配備することが考えられる。

もともと、(3) に記載したとおり、P I O－N E T に蓄積された情報は、地方公共団体の理解を得つつ利用する必要があり、現時点では、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に P I O－N E T にアクセスできる端末を配備することについての理解は、あと一歩という状況である<sup>6</sup>。また、

---

<sup>6</sup> 本年1月に地方公共団体に対して P I O－N E T 刷新に関する事後評価アンケートを実施した際に、併せて、以下の①ないし④の条件で P I O－N E T 端末を適格消費者団体に配備することの賛否を質問した。

①ユーザー（ID 保有者）の厳格な本人認証など情報セキュリティ管理の強化・徹底

②簡易検索（事業者名検索とフリーワード検索のみ）に限定し、表示結果の閲覧のみ可（→事業者名検索をした場合、受付年月・件名・相談概要を表示。→フリーワード検索をした場合、事業者名・受付年月・件名・相談概要を表示。いずれの検索も「情報番号」、「処理結果」は非表示。）

③印刷はできない。

④インターネットには接続しない（専用端末（有償）を貸与し、専用回線（有償）を使用する。）。

適格消費者団体及び特定適格消費者団体にP I O－N E Tにアクセスできる端末を配備するためには、これらの団体が閲覧可能な範囲を設定することやこれらの団体から情報が漏出しないためのセキュリティ体制を構築することなどが必要であり、それに伴ってP I O－N E Tの改修が避けられず、改修には少くない費用を要するものと見込まれる。さらに、これらの団体側にも、端末が配備される場合には費用が発生することが想定され、その負担を懸念する意見がある。

そこで、適格消費者団体及び特定適格消費者団体にP I O－N E Tにアクセスできる端末を配備することについては、これらの団体の費用負担についての懸念を解消する方策を検討するとともに、適格消費者団体及び特定適格消費者団体による国民生活センター等に対する情報提供申請の実績を踏まえつつ、地方公共団体の理解状況やP I O－N E Tの改修に要する費用の確保といった条件を整えた上で配備を実施する方向で、検討を続けることが適当と考えられる。

## 2 そのほか

### (1) 急増指標に基づく情報の提供

現在、国民生活センターにおいて、P I O－N E Tに登録された情報を整理して、消費生活相談件数が急増傾向にある事業者、商品・役務等に関して迅速に把握するために作成した指標に基づく情報を定期的に、関係省庁や地方公共団体の消費生活センター等に提供している（以下、この情報のことを「急増指標に基づく情報」という。）。

この急増指標に基づく情報は、消費生活相談が急増している事業者、商品・役務等を整理したものであり、差止請求及び被害回復のための活動の端緒情報となり得るものである。

そこで、この急増指標に基づく情報を、地方公共団体の理解を得つつ、利用できる業務の範囲や方法等を定めた秘密保持に係る契約等を締結した上で、適格消費者団体及び特定適格消費者団体にも提供し、差止請求及び被害回復に活用することが適当と考えられる。

### (2) 地方公共団体との連携

ア 地方公共団体は、それぞれ窓口を設けて、消費生活相談を受けている。相談に関する情報はP I O－N E Tに蓄積されることになるが、全ての情

---

788 件の回答中、432 件が①ないし④の条件を前提に設置に理解を示し（54.8%）、75 件が設置に反対し（9.5%）、281 件が分からないと回答した（35.7%）。なお、自由回答では、適格消費者団体における情報漏えいの危険を指摘する意見が多かった。

報がP I O－N E Tに蓄積されるわけではなく、地方公共団体が独自に把握している情報もある<sup>7</sup>。適格消費者団体及び特定適格消費者団体が、これらの情報を入手することは、差止請求及び被害回復をより効率的に実施することにつながる。また、地方公共団体にとっても、当該地方公共団体の地域内で発生している消費者被害について、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が差止請求及び被害回復の対象とすることは意味がある。したがって、地方公共団体と適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、相互に、連携する必要がある。

このような観点から、地方公共団体と適格消費者団体との間で情報提供に関する覚書が交わされたり、適格消費者団体に対する情報提供を地方公共団体の内規に定めたりするなどの運用がされてきたところである。今後も、そのような運用が継続されることが望ましいと考えられる。

また、現在、東京都と都下の2つの適格消費者団体との間で、東京都の消費生活相談窓口に相談を寄せた消費者に対して、積極的に、適格消費者団体のことを紹介することの検討が行われている。このような取組は、地方公共団体及び適格消費者団体の相互にとって意味のあるものと考えられる。

今後、消費者庁においては、消費者団体訴訟制度及び地方公共団体と適格消費者団体・特定適格消費者団体との先駆的な連携を地方公共団体に対して周知し、地方公共団体に適格消費者団体及び特定適格消費者団体との連携についての理解を深めてもらうとともに、適格消費者団体及び特定適格消費者団体においても、地方公共団体との連携に今まで以上に取り組むことが適当と考えられる。

イ なお、現行法上、適格消費者団体及び特定適格消費者団体の求めに応じて地方公共団体は情報提供できる旨が規定されていることに関して、地方公共団体が適格消費者団体及び特定適格消費者団体の求めがなくても自主的に情報提供しやすくすべきではないかとの意見があった。

確かに、地方公共団体にとっては、自らが関心を抱いているものの自らだけでは対処しきれない事案について、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に情報提供することにより差止請求及び被害回復のための活動をしてもらえるのは望ましいと言える。また、地方公共団体からの情報提供は精度が高いと考えられることから、このような情報提供により、効率的に精度が高い情報を集めることができるのは、適格消費者団体及び特定適格消費者団体にとっても望ましいと言える。このような観点からす

---

<sup>7</sup> 例えば、地方公共団体が、相談・あっせんの過程において、契約書の写しを入手したとしても、契約書の写し自体はP I O－N E Tに蓄積されるわけではない。

ると、現行法上、地方公共団体が自主的に適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対して情報提供することを禁じていないものの、自主的な情報提供を後押しするために根拠規定を整備するなどが考えられる。

もつとも、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対して自主的に情報提供することの意義についてどの程度、地方公共団体の理解が得られているかは明らかではない。また、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が活動するためには費用が必要であるから、地方公共団体から情報提供があったとしても、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が差止請求及び被害回復のための活動をすることができるとは限られない。

そこで、地方公共団体に対し、消費者被害の予防及び回復のためには地方公共団体から適格消費者団体及び特定適格消費者団体に自主的に情報提供することが望ましい旨を周知するとともに、自主的な情報提供を進めるための方策について、適格消費者団体及び特定適格消費者団体並びに地方公共団体の意見を踏まえ、引き続き、検討することが適当と考えられる。

### (3) そのほか

詐欺的な悪質事業者になればなるほど、実態を明らかにせず、逃亡しやすく、財産を隠匿する傾向がある。消費者団体訴訟制度がこれらの詐欺的な悪質事業者対策として実効的に機能するようにするためには、詐欺的な悪質事業者に関する情報を、幅広く迅速に収集することができるようにする必要が考えられる。今後、消費者庁において、このような観点から、捜査機関との連携などを視野に入れつつ、関係機関と調整した上で、詐欺的な悪質事業者に関する情報収集の在り方について、検討を続けることが適当と考えられる。

また、例えば食品表示法に基づく差止請求のように、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が差止請求及び被害回復のための活動を行う上では、科学的な知見が必要になる場合がある。このような場合においても消費者団体訴訟制度を実効的に機能させるために、検査機関などの科学的な知見を有する者との連携の在り方についても検討すべきと考えられる。

## 第4 財政面の支援

適格消費者団体及び特定適格消費者団体が差止請求及び被害回復のための活動を行うためには、少なくない支出が必要になる。しかし、差止請求のための活動では、原則として収入を得ることは想定されておらず、活動すれば活動するほど支出が増える一方である。そのため、適格消費者団体は、ボランティアに依存して活動をしている。また、被害回復のための活動では、授権をした消費者から報酬・費用の支払を受けることができるが、これはあくまでも授権をした消費者から支払われるものであるから、例えば、共通義務確認の訴えを提起したものの訴訟外で特定適格消費者団体と事業者とが和解をして共通義務確認の訴えを取り下げの場合や、共通義務確認訴訟において事業者の共通義務が認められ二段階目の手続が開始されたものの事業者が自主的な弁済を開始したため授権が得られなかった場合など、授権がない活動については報酬・費用の支払を受けることはできない。また、詐欺的な悪質事業者を相手方とする場合は、被害の回復が困難であるため、特定適格消費者団体は、消費者から授権を得たとしても、支出した費用の一部しか回収できない可能性があり、授権をした消費者から報酬・費用の支払を受けることができる場合であっても、報酬・費用について消費者の利益の擁護の見地から不当なものであってはならないとの制約があり（消費者裁判手続特例法第65条第4項第6号）、報酬により多額の余剰が発生することは考えにくい<sup>8</sup>。

適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、民間団体であるから、まずは自らの力により自らの活動のための費用を捻出すべきであり、そのことが団体としての自立性・自主性を確保することにつながると考えられるものの、上記した構造的な要因により、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が、差止請求及び被害回復という公益的な活動により、その経理的基礎を強化することは困難である。

適格消費者団体及び特定適格消費者団体が、その公益的な活動により経理的基礎を強化することが困難であるとする、消費者団体訴訟制度を、持続的かつ安定的に維持することが不可能になる。そこで、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対し、財政面の支援をする必要がある。

このような観点からすると、以下のような取組が考えられる。

### 1 地方消費者行政推進交付金（先駆的プログラム）の活用

現在実施している地方消費者行政推進交付金の先駆的プログラムの政策テ

---

<sup>8</sup> なお、特定適格消費者団体が、ある事件で得た報酬を他の事件の費用に充てることは差し支えない。



テーマの1つとして「消費者団体訴訟制度の運用に向けた活動の支援」があり、近時、いくつかの適格消費者団体がこの先駆的プログラムを活用することにより認定を受けるに至っている。したがって、先駆的プログラムの政策テーマに「消費者団体訴訟制度の運用に向けた活動の支援」を挙げたことは、効果を生み出していると考えられる。

そして、「消費者団体訴訟制度の運用に向けた活動の支援」は、適格消費者団体の設立に向けた消費者団体の活動の支援だけでなく特定適格消費者団体の認定に向けた適格消費者団体の活動の支援にも活用できるものである。今後、適格認定を目指す消費者団体や特定認定を目指す適格消費者団体は、地方公共団体と連携して、先駆的プログラムが存続する限り、これを活用することが望まれる。

そこで、今後は、消費者庁において、先駆的プログラムを一層活用するよう地方公共団体の取組を促す観点から、本制度及び先駆的プログラムの過去の取組事例及び今後考えられる取組事例のより一層の周知公表をすることが適当と考えられる。

## 2 寄附増進の方策

### (1) 制度の周知・広報

適格消費者団体及び特定適格消費者団体の活動には公益性があるものの、ボランティアに依存して活動している現状がある。消費者団体訴訟制度の公益的意義が社会に広く認知されるようになれば、適格消費者団体及び特定適格消費者団体がより一層国民から支援されるようになる可能性がある。

そこで、今後は、消費者庁において、より一層、消費者団体訴訟制度並びに適格消費者団体及び特定適格消費者団体の活動の周知を図る等により、適格消費者団体及び特定適格消費者団体が国民から支援されるよう促すことが適当と考えられる。

### (2) 認定NPO法人制度、クラウド・ファンディング

適格消費者団体及び特定適格消費者団体の多くは特定非営利活動法人であり、特定非営利活動法人については認定NPO法人制度という税制上の優遇措置がある。既に認定NPO法人となっている適格消費者団体も存在しており、適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、引き続き、この認定NPO法人制度を活用することが望ましいと考えられる。

また、近時、公衆から寄附を募る手法としてクラウド・ファンディングが注目されている。適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、現行の法

規制に合致する範囲においてクラウド・ファンディングを活用し、積極的に寄附を募ることが考えられ、消費者庁としても寄附の増進に資するよう消費者団体訴訟制度並びに適格消費者団体及び特定適格消費者団体の活動について周知を図ることが適当と考えられる。

### (3) 民間基金

現在、差止請求及び被害回復のための活動に活用できる民間基金の創設が検討されている。適格消費者団体及び特定適格消費者団体が、持続的かつ安定的に活動するためには、このような民間基金が存在していることが望ましいと考えられる。消費者庁としても、その後押しのために、例えば積極的な周知・広報などの取組をすることが適当と考えられる。

なお、この民間基金の運営に消費者庁が関与すべきとの意見もあった。確かに、この民間基金の運営の適正性を確保し、もって信頼性を高める観点からすると、消費者庁が民間基金の運営に関与することが考えられ、その適否や内容については、引き続き検討をする必要があると考えられる。

## 第5 仮差押えの担保に係る措置

### 1 仮差押えの担保に係る措置の必要性

特定適格消費者団体は、被害回復裁判手続により取得した債務名義により民事執行の手続をすることが可能であるが、債務名義が取得されるのは、早くても共通義務確認訴訟を経た上で債権届出に対して事業者により認否がなされた段階であり、遅い場合は異議後の判決が確定する段階である。このように債務名義が取得されるまでに少なからず時間を要するため、債務名義が取得されるまでの間に、事業者が資産を隠したり、事業者が逃亡したりしてしまう危険がある。このような危険があることから、特定適格消費者団体は、取得する可能性のある債務名義に係る対象債権の実現を保全するため、仮差押命令の申立てをすることができる（消費者裁判手続特例法第56条第1項）。

そして、特定適格消費者団体は、民事保全法の規定に基づき仮差押命令の申立てをすることができるのであるから、民事保全法の規定に基づき担保を立てる必要があることが多いと考えられるところ、特定適格消費者団体は、多数の消費者の事業者に対する債権に関して債務名義を取得することになり、仮差押えの被保全債権額が大きくなるため<sup>9</sup>、仮差押命令の目的物も高額になると考えられる。その結果、必要となる担保も高額になりやすい。

もっとも、特定適格消費者団体が、被害回復関係業務の初期に高額な担保を用立てる必要があるとすると、その後、被害回復関係業務を安定的に行うことに支障が生じるおそれがある。その後の被害回復関係業務を安定的に行うことができないのであれば、特定適格消費者団体が仮差押命令の申立てをすることが困難となる。しかし、前記したとおり、特定適格消費者団体が仮差押命令を申し立てる場面は、事業者が逃亡や財産隠匿をする可能性が高い事案であり、言い換えると事業者の悪質性が顕著な事案である。こうした事案において仮差押命令の申立てが困難となるのでは、悪質商法対策として特定適格消費者団体に仮差押命令の申立権限を付与した意義を大きく損なうことになる。

そこで、仮差押えの際に必要な担保に関して、2に記載するような措置を講じることが適切と考えられる。

### 2 措置の概要

#### (1) 立担保実施機関

民事保全法上、担保を第三者が提供することは許容されている。そこで、特定適格消費者団体が仮差押命令の申立てをする際に必要となる担保に

---

<sup>9</sup> 特定適格消費者団体が取得する可能性のある債務名義に係る対象債権の総額が被保全債権となる（消費者裁判手続特例法第56条第3項）。

ついて、適切な機関において第三者として立担保が可能となるようにする（この機関を便宜的に「立担保実施機関」という。）。

立担保に係る措置は、消費者被害の回復という被害回復の制度の目的を十分に機能させるためのものであり、公益性が高い業務である。また、消費者問題に関する専門的知見が必要になる業務でもある。これらを踏まえると、立担保実施機関には、高い公益性と消費者問題に関する専門的知見が必要になる。例えば、国民生活センターが、立担保実施機関として適切だと考えられる。

## （２） 立担保の方法

担保を立てる方法は、①供託所に現金等を供託する方法と②銀行等の金融機関と支払保証委託契約を締結する方法の２つが、現在、認められており、立担保実施機関において、この２つのうち、適宜、いずれかを実施する。

## （３） 立担保をするための実体的要件

立担保実施機関は、特定適格消費者団体による被害回復の実効性を確保するために立担保をするのであるから、特定適格消費者団体からの立担保要請を受けて、共通義務確認訴訟において特定適格消費者団体が勝訴する可能性、対象消費者が特定適格消費者団体に授権する可能性など、当該被害回復関係業務により消費者の財産的被害の回復が図られる見通しを審査した上で、立担保を実施する。

## （４） 求償の実施

担保は、結果として違法とされた仮差押命令により債務者が被る損害を担保するものであるから、特定適格消費者団体が共通義務確認訴訟に敗訴し、その後、事業者が損害賠償請求訴訟を提起してその請求が認容された場合等に実行されることになる。

担保が実行された場合、立担保実施機関は損失を被ることになるが、この損失については、立担保実施機関から特定適格消費者団体に対して求償することになる。この求償が可能な形で立担保が実施される必要がある。

## （５） 求償の免除

（４）に関連して、一定の場合には求償を免除して公的な負担とすべきではないかとの意見もあった。

この点につき検討をすると、求償の免除がない仕組みであったとしても、

立担保実施機関による立担保によって特定適格消費者団体による立担保を回避できるのであれば、その後の被害回復関係業務を安定的に行うことが可能になり、消費者被害の救済の可能性が高まる。したがって、求償の免除がない仕組みであっても、その意義は大きいと考えられる。

しかし、特定適格消費者団体が常に厳格に求償されるのでは仮差押命令の申立てに躊躇を覚える可能性があり、特定適格消費者団体に仮差押命令の申立権限を付与した意義を損なうおそれがある。本制度の消費者の財産的被害の救済という制度目的と内閣総理大臣により認定された特定適格消費者団体により行われるという主体の性質からすると、公益性があると考えられる場合には、政策的に求償を免除し公的な負担とすることも考えられる。

具体的には、まず、共通義務確認訴訟において事業者の共通義務が認められた場合が考えられる。共通義務確認訴訟において、特定適格消費者団体が勝訴判決を得た場合や、特定適格消費者団体と事業者との間で共通義務を認める和解が成立した場合など事業者の共通義務が認められたときに、二段階目の手続が開始されることになる。もともと、二段階目の手続において取得される債務名義に係る債権の合計額が仮差押えにより保全された債権額を下回る可能性がある。この場合に、特定適格消費者団体は、損害賠償責任を負う可能性がある。しかし、事業者の共通義務が認められたときは、特定適格消費者団体の主張が正当であったときである。そして、本制度は我が国に類例のない制度であり、二段階目の手続においてどの程度の授權が得られて、どの程度の債務名義が成立するかは必ずしも明確ではないところがある。主張の正当性が認められたにもかかわらず、債務名義が成立した額という、やむを得ず明確ではない事情により特定適格消費者団体が損害賠償責任を負う可能性があるのでは、特定適格消費者団体が仮差押えの手続を実施することに躊躇を覚えることになり、特定適格消費者団体に仮差押えの申立権限を付与した意義を損なうと考えられる。そこで、共通義務確認訴訟において、特定適格消費者団体が勝訴する、特定適格消費者団体と事業者との間で共通義務を認める和解が成立するなど、事業者の共通義務が認められた場合には、政策的に、求償を免除することが考えられる。

次に、共通義務確認訴訟において共通義務が認められた場合のほか、事業者が共通義務を自認しているとみられる場合がある。例えば、訴訟外で特定適格消費者団体と事業者とが共通義務があることを前提としてリコールや弁済を実施することを和解して訴訟上では共通義務確認の訴えを取り下げる場合や、事業者が共通義務があることを前提に特定適格消費者

団体と和解をすることなく自主的にリコールや弁済を実施する場合である。このような事業者が共通義務を自認しているとみられる場合も、特定適格消費者団体の主張に正当性があったと考えられる場合である。そして、特定適格消費者団体の仮差押えを契機として消費者の被害の回復が図られることになったとみることも可能である。特定適格消費者団体はこのような場合にも損害賠償責任を負う可能性があるのでは、特定適格消費者団体が仮差押えの手続を実施することに躊躇を覚えることになり、特定適格消費者団体に仮差押えの申立権限を付与した意義を損なうと考えられる。そこで、事業者が共通義務を自認しているとみられる場合も、具体的なケースを明確にした上で、政策的に、求償を免除することが考えられる。

なお、上記した場合のほかにも求償を免除すべき場合があるとの意見があった。確かに、上記した場合に類するような公益性があると考えられる場合には政策的に求償を免除することが考えられるものの、求償を免除すべき場合が明確ではないと運用に支障が生じるおそれがあることには留意する必要があると考えられる。

### 3 今後の検討

仮差押えの担保に係る措置を実施するためには財源の確保が必要であり、求償を免除することがある場合には、財源の確保がより重要になる。今後、消費者庁において、政策の妥当性と財源確保の可能性を見据えつつ、仮差押えの担保に係る措置の実現に向けて検討を進めることが適当と考えられる。

## 第6 そのほか

### 1 活動実績に関する書類の簡素化

- (1) 適格消費者団体は、適格認定及び認定の有効期間の更新の際に「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を相当期間にわたり継続して適正に行っていることを証する書類」を提出する必要がある（消費者契約法第14条第2項第2号、同法第17条第6項）。その具体的な内容は、適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインにおいて定められているが、この活動実績に関する書類は、無限定であり、量が膨大となる。そのことが、適格認定を申請する消費者団体及び認定の有効期間の更新を申請する適格消費者団体の負担となっている。

適格認定等の際に活動実績を十分に審査する必要があることは従前と同様であるが、十分に審査する方法として膨大な量の書類の提出が必ずしも必要なわけではない。そこで、適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインを改訂して、適格認定等の際に提出する活動実績に関する書類としては、活動の概要を示す書類で足りることとし、必要がある場合には、補充書類を提出させることや適格認定等の際に行われる現地確認の際に概要を示す書類の内容を確認することが適当と考えられる。

- (2) また、特定適格消費者団体は、特定認定及び認定の有効期間の更新の際に「差止請求関係業務を相当期間にわたり継続して適正に行っていることを証する書類」を提出する必要がある（消費者裁判手続特例法第66条第2項第2号）、その具体的な内容は、特定適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインにおいて定められている。特定認定等の際に活動実績を十分に審査する必要があるが、適格消費者団体としての差止請求関係業務については、消費者庁に対し、その都度報告しなければならない（消費者契約法第23条第4項）、毎事業年度終了後3月以内に事業報告書等を提出しなければならないとされている（消費者契約法第31条第6項）。このような常日頃からの監督を行っていることからすると、特定認定等の際に、膨大な書類を提出させなければ活動実績を十分に審査できないわけではない。そこで、特定適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインを改正して、特定認定等の際に提出する活動実績に関する書類としては、活動の概要を示す書類で足りることとし、必要がある場合には、補充書類を提出させることや特定認定の際に行われる現地確認の際に概要を示す書類の内容を確認することが適当と考えられる。

## 2 議事録の非公開化

適格消費者団体は、適格認定及び認定の有効期間の更新の際に「差止請求関係業務を適正に遂行するための体制が整備されていることを証する書類」を提出する必要がある（消費者契約法第14条第2項第4号、同法第17条第6項）。その具体的な内容は、適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインにおいて定められており、「当該機関又は部門その他の組織が既に当該組織が分掌する事務に相当又は類似する活動をしていること（実績が備わっていること）を示す活動に係る議事録」が、その例示としてあげられている<sup>10</sup>。そこで、適格認定を申請する消費者団体及び認定の有効期間の更新を申請する適格消費者団体は理事会等の議事録を消費者庁に提出しているが、この議事録は、公衆の縦覧に供せられるため（消費者契約法第15条第1項）、秘密保持の観点から、プライバシーに関わる事項や、差止請求を検討したもののそれには至らず公にならなかった事案における事業者の特定に関する事項等をマスキングしている。この作業の負担は、数年間分の議事録をまとめて実施するため、軽いものではない。他方で、この議事録は、適格認定等の際の審査の対象とすべきと考えられるものの、公衆の縦覧に供する高度の必要性はないと考えられる。

そこで、適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインを改訂して「差止請求関係業務を適正に遂行するための体制が整備されていることを証する書類」の例示から議事録を削除しつつ、適格認定等の添付書類であっても公衆の縦覧に供する必要がないものが消費者契約法第14条第2項第11号を受けた消費者契約法施行規則第8条第2項各号に列挙されていることから、同項を改訂して議事録を追加し、これにより、議事録を適格認定等の添付書類として公衆の縦覧に供する書類ではないことにするのが適当と考えられる。

## 3 役員等の住所等の変更の届出の簡素化

適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、認定及び認定の有効期間の更新の際に、役員、職員及び専門委員に関し、住所、略歴及び電話番号その他の連絡先を記載した書類を提出している（消費者契約法第14条第2項第6号ロ、消費者契約法施行規則第8条第1項、消費者裁判手続特例法第66条第2項第6号ロ、消費者裁判手続特例法施行規則第10条第1項）。そして、この書類に記載した事項に変更があったときは、遅滞なく、その旨を記載した届出書を提

---

<sup>10</sup> 特定認定の申請及び認定の有効期間の更新の際の添付書類として「被害回復関係業務を適正に遂行するための体制が整備されていることを証する書類」が必要であり（消費者裁判手続特例法第66条第2項第4号、同法第69条第6項）、その例示が特定適格消費者団体の認定、監督等に関するガイドラインに記載されている。もっとも、特定認定を得る前に被害回復関係業務と類似の業務を営むことは弁護士法に抵触するため許されない。そこで、類似する活動に係る議事録が想定できないため、例示には議事録が含まれていない。



出する必要があるとされている（消費者契約法第 18 条本文、消費者裁判手続特例法第 70 条本文）。

もともと、消費者庁から役員、職員及び専門委員に対して個別に直接の連絡をすることは実際には考えられず、消費者庁が役員、職員及び専門委員の住所、略歴及び電話番号その他の連絡先を常時把握している必要性はない。

そこで、消費者契約法第 18 条ただし書及び消費者裁判手続特例法第 70 条ただし書において、内閣府令で定める軽微な変更については変更の届出が不要とされていることから、内閣府令を改正して、役員、職員及び専門委員の住所、略歴及び電話番号その他の連絡先については変更の届出が必要ないこととするのが適当と考えられる。

#### 4 認定の有効期間の伸長

適格消費者団体及び特定適格消費者団体の認定の有効期間は原則として 3 年間であり（消費者契約法第 17 条第 1 項、消費者裁判手続特例法第 69 条第 1 項）、適格消費者団体は、認定の有効期間の更新の都度、多数の書類を用意しなければならず、その事務負担は大きい。この事務負担に要する時間とマンパワーを、差止請求関係業務又は被害回復関係業務に費やすことができるようになれば、これらの業務はより実効的に機能することになる。

差止請求の制度は、平成 19 年の運用開始から安定的に運用されており、適格消費者団体は、順調に、適格認定の有効期間の更新をしている。このことからすると、他の許認可の有効期間やそれらにおける監督の在り方を参考にしつつ、認定の有効期間を伸長する方向で検討を進めることが適当と考えられる。

#### 5 被害回復関係業務の大規模事件への対応の検討

特定適格消費者団体による被害回復関係業務は、集団的な消費者被害の回復を目的とするものである。したがって、現行の消費者裁判手続特例法は、大規模事件にも対応し得るものである。

しかし、対象消費者が数十人規模の事件と数千人から数万人規模の事件とを同一の手続・運用で取り扱おうとすると、大規模事件になるにつれて資金や人手の確保に支障を来す可能性がある。そこで、大規模事件になるほど、各場面（例えば、簡易確定手続開始決定後の対象消費者に対する通知・公告、授権をしようとする者に対する説明、授権をした者の意思確認、回収した金銭の分配など）において、効率的な運用が求められる。したがって、特定適格消費者団体は、ノウハウを蓄積して効率的な運用が実現するように努めなければならない。

もつとも、特定適格消費者団体が認定後、直ちに多数の被害回復関係業務を実施し、ノウハウを蓄積することは容易ではない。また、被害回復関係業務については、法令・ガイドラインにより具体的な内容を定めているため、ノウハウの蓄積のみで、効率化を図るには限界がある<sup>11</sup>。

手続の効率化が実現することは、不必要な経費の削減につながる。そして、不必要な経費の削減は、特定適格消費者団体の報酬・費用が消費者の利益の擁護の見地から不当なものではないことという制限があることからすると、手続に参加した消費者の取戻分を増加させるものであり、また、より低額の被害の事件への取組が促進されるという社会的な意義も認められる。

そこで、消費者庁において、特定適格消費者団体による被害回復関係業務の実際の運用及びノウハウの蓄積を踏まえつつ、大規模事件への対応について検討を続けることが適当と考えられる。

## 6 会計

### (1) 収支計算書

適格消費者団体は、その認定要件において法人格が、特定非営利活動法人、一般社団・財団法人又は公益社団・財団法人であることが必要である（消費者契約法第13条第3項第1号、公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律第2条第1号及び第2号）。そして、特定非営利活動法人は「活動計算書」を、一般社団・財団法人は「損益計算書」を、公益社団・財団法人は「正味財産増減計算書」をそれぞれ作成することが求められている（特定非営利活動促進法第27条第3項、一般社団法人及び一般財団法人に関する法律第123条第2項、同法第199条、内閣府公益認定等委員会が定めた公益法人会計基準）。

他方で、適格消費者団体及び特定適格消費者団体は、毎事業年度終了後三月以内に、「収支計算書」を作成・提出する必要がある（消費者契約法第31条第1項及び第6項）。

これらの書類がそれぞれ別個のものであるとすると、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に書類の作成に関して事務負担が生じるが、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に収支計算書の提出義務を課しているのは、業務に関する収支の状況を明らかにし、業務の実施状況を示しつつ、その適正化を図るためである。このような目的からすると、あえて「活動計算書」等とは別に「収支計算書」を作成させる意義は乏しい。

もつとも、一般社団・財団法人が作成する「損益計算書」は、その内容

---

<sup>11</sup> 共通義務確認訴訟の管轄裁判所については、消費者裁判手続特例法上に特則が定められている。

を明確に定めた指針等が存在していない状況である。

そこで、特定非営利活動法人である適格消費者団体が作成・提出すべき「収支計算書」については「活動計算書」により、公益社団・公益財団法人である適格消費者団体が作成・提出すべき「収支計算書」については「正味財産増減計算書」により、それぞれ代替するものとして取り扱い、一般社団・財団法人である適格消費者団体が作成・提出すべき「収支計算書」についても公益法人会計基準で示されている「正味財産増減計算書」をもって代替するものとして取り扱うことが適当と考えられる。

## (2) 経理の区分方法

適格消費者団体は、業務に係る経理を、①差止請求関係業務、②差止請求関係業務を除く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に係る業務、③①・②以外の業務の3つに区分しなければならない（消費者契約法第29条第2項）。そして、特定適格消費者団体は、被害回復関係業務に係る経理と他の業務に係る経理とを区分する必要があるため（消費者裁判手続特例法第84条）、4つに区分しなければならないことになる。

もともと、例えば、特定適格消費者団体の電話回線が、消費者からの情報提供を受け付けるためにも用いられ、また、他の業務にも用いられるような場合、その電話回線に要する費用が、上記の区分のうち、いずれに該当するのかは明らかではない。

そこで、当面は、このようないずれに該当するのかが明らかではない費用については、適格消費者団体及び特定適格消費者団体の判断で適宜按分し、収支計算書の注記又は事業報告書に按分の方法を記載することとし、将来的に、適格消費者団体及び特定適格消費者団体における判断の迷いを避ける観点から、統一的な考え方を設けることの是非を検討することが適当と考えられる。

## 第7 おわりに

- 1 消費者問題が多様化するにつれて、その調整・解決のために、消費者行政に対する国民の期待が高まっている。しかし、消費者委員会消費者行政における新たな官民連携の在り方ワーキング・グループ報告書「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～行政のスリム化・効率化をこえて」（平成27年8月）において指摘されているとおり、消費者行政におけるマンパワーや財源には限界があるので、消費者行政のみの力により、生起する消費者問題の全てに対処しようとすることは現実的ではない。そこで、消費者問題においては、行政機関と民間団体が連携しつつ、対処する必要がある。その際、行政機関と民間団体がそれぞれの果たすべき役割を果たしつつ消費者問題に対処すべきであり、民間団体がその役割を果たすことができるよう行政機関において必要な支援を行うべきである。

消費者団体訴訟制度は、消費者問題に対処するために民間団体と連携する典型例である。消費者庁においては、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対し適切な監督をするとともに、上記の観点から適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対し本報告書に基づく支援を実施しつつ、その後の適格消費者団体及び特定適格消費者団体の活動状況を踏まえ、更に支援の在り方について検討することが期待される。

- 2 そして、今後、消費者庁において必要な支援に取り組むに当たり、以下の3点に留意すべきである。

まず、詐欺的な悪質事業者対策としての機能強化である。詐欺的な悪質事業者が被害を発生させた場合と善良な事業者が誤って被害を発生させてしまった場合とでは、被害を発生させている点では異なる。しかし、善良な事業者の場合は、自主的な被害回復のための対応が期待できるのに対し、詐欺的な悪質事業者の場合は、そのような期待をすることができない。このような違いがあるため、詐欺的な悪質事業者の場合は、事前にその行為を差し止める必要性が高く、また、発生した被害を強制的に回復させる必要性が高いと言える。このような必要性が高い差止請求や被害回復が奏功するようになれば、消費者団体訴訟制度の社会的な価値が高まり、今まで以上に、制度に対する国民の理解が得られる。もっとも、詐欺的な悪質事業者は、逃亡や財産隠匿を図る可能性が高いので、このような者に対する差止請求及び被害回復は容易ではない。そこで、本取りまとめにおいて、いくつかの詐欺的な悪質事業者対策としての提言をしているところであるが、今後、これにとどまることなく、引き続き、詐欺的な悪質事業者対策としての機能強化を検討すべきである。

次に、支援は適切な範囲で行われることに留意すべきである。適格消費者団

体及び特定適格消費者団体が支援に依存するようになると、民間団体としての自立性・自主性が損なわれることになる。自立性・自主性を損なうことがない適切な範囲で支援は行われるべきである。

そして、団体間の差異に留意する必要がある。差止請求の制度が創設された当初に認定された適格消費者団体は、既に数回の認定の有効期間の更新を経ており、その間、差止請求に関する実績を積み重ねてノウハウを蓄積し、経理的基礎も徐々にではあるが積み増しされている。このような適格消費者団体は、特定認定を得ることが現実的な目標となっている。他方で、認定されたばかりの適格消費者団体は試行錯誤しながら活動を行っており、適格消費者団体を目指そうとして地域での活動を開始した消費者団体もいる。このように、団体間でも差異が生じつつあるが、この差異は、特定認定される適格消費者団体が誕生すれば、より一層大きくなると考えられる。そこで、今後は、団体間の差異に留意して支援の取組を考える必要がある。特に、規模の小さな適格消費者団体や適格消費者団体を目指す消費者団体の要望は埋もれがちであるが、規模が小さいゆえに様々な努力をしても課題の解決が困難な場合がある。これらの団体の要望には、積極的に耳を傾ける必要がある。

### 3 最後に、適格消費者団体及び特定適格消費者団体に対する期待を述べたい。

適格消費者団体は、この間、消費者の利益の擁護のために、ボランティア精神で活動してきた。その精神、活動には、深く敬意を表したい。もっとも、消費者団体訴訟制度の将来像は、適格消費者団体及び特定適格消費者団体の活動の成果にかかっている。適格消費者団体及び特定適格消費者団体が、消費者庁による必要な支援を受けながら、今後も、消費者庁とともに、消費者の利益の擁護のための活動をし、国民の理解が得られる成果を残し、もって、消費者団体訴訟制度がより一層発展することを期待することとし、結びとしたい。

以上

消費者団体訴訟制度の実効的な運用に資する支援の在り方に関する検討会委員名簿

(委員)

磯辺 浩一 適格消費者団体 消費者機構日本 専務理事

伊藤 陽児 適格消費者団体 消費者被害防止ネットワーク東海 理事

榎本 陽介 全国商工会連合会企業支援部長

大高 友一 弁護士 (日本弁護士連合会 消費者問題対策委員会幹事)

岡本 拓也 特定非営利活動法人ソーシャルベンチャー・パートナーズ東京 代表理事

長村 彌角 公認会計士 (有限責任監査法人トーマツ パブリックセクター/ヘルスケア部 パートナー)

塚本 一郎 明治大学経営学部教授

長谷川雅巳 一般社団法人日本経済団体連合会経済基盤本部副本部長  
(第6回から)

○ 升田 純 中央大学大学院法務研究科 教授 (元東京高等裁判所 判事)

三ツ石將嗣 一般社団法人日本経済団体連合会経済基盤本部主幹  
(第5回まで)

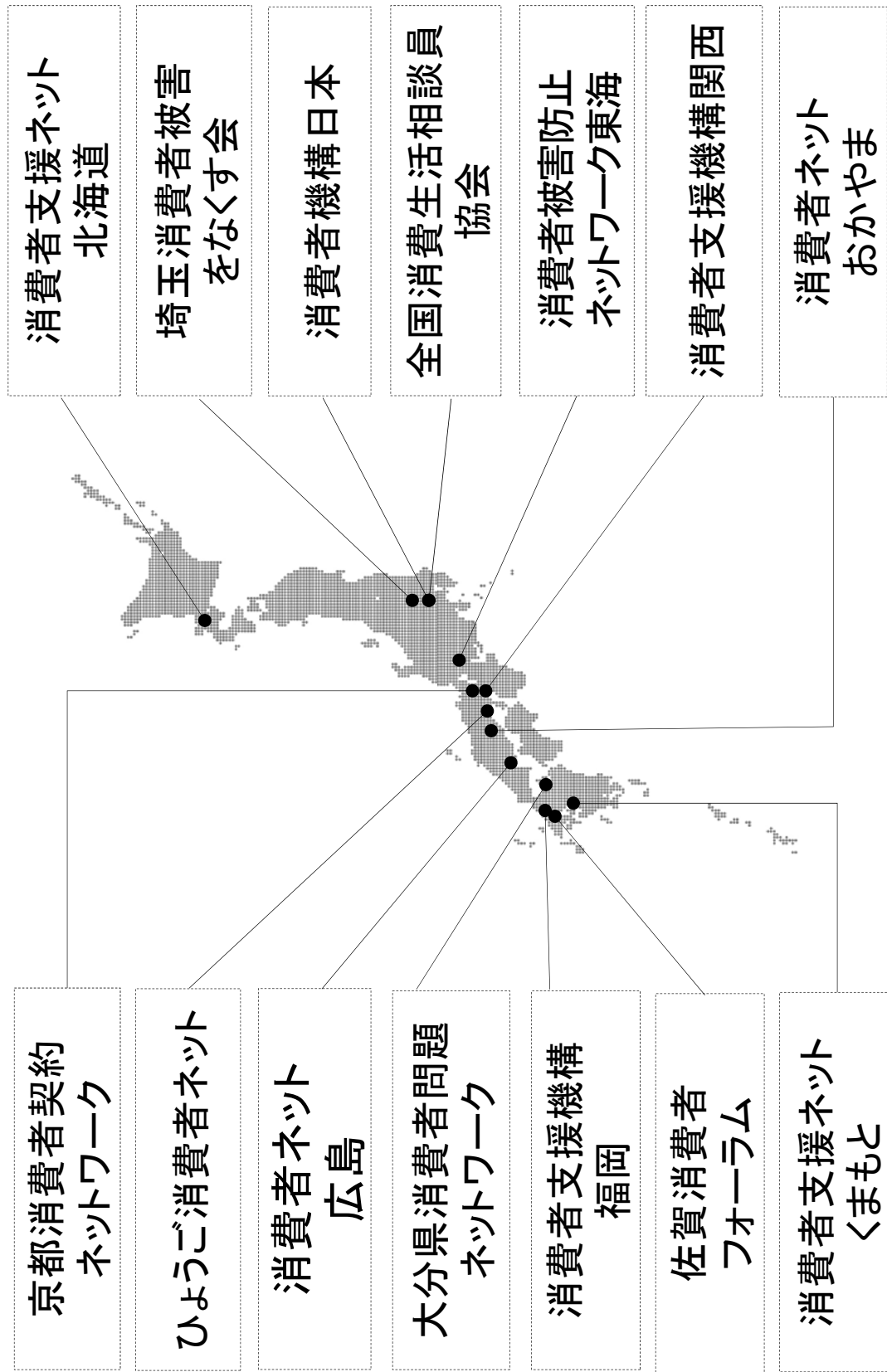
五十音順・敬称略  
○：座長

検討過程及び項目

日程	検討項目等
<p>第1回 平成27年10月22日(木) 14:00~16:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 検討事項及び検討会の今後の進め方</li> <li>・ 団体訴訟制度の説明</li> <li>・ 検討事項の確認</li> <li>・ 現状の課題等の説明</li> </ul>
<p>第2回 平成27年11月13日(金) 14:00~17:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「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」の報告</li> <li>・ 適格消費者団体に対するヒアリング</li> </ul>
<p>第3回 平成27年12月4日(金) 14:00~16:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ PIO-NET 端末の配備</li> <li>・ 地方公共団体からの情報提供</li> <li>・ 国民生活センターからの情報提供</li> </ul>
<p>第4回 平成28年2月24日(水) 14:00~16:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 申請書類の添付書類の簡素化</li> <li>・ 会計基準</li> <li>・ 基金創設</li> </ul>
<p>第5回 平成28年3月23日(水) 14:00~16:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仮差押え①</li> </ul>
<p>第6回 平成28年4月22日(金) 10:00~12:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仮差押え②</li> <li>・ 中長期的な課題の整理</li> </ul>
<p>第7回 平成28年5月25日(水) 16:00~18:00</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ とりまとめ①</li> </ul>
<p>第8回 平成28年6月24日(金) 10:00~11:30</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ とりまとめ②</li> </ul>

# 全国の適格消費者団体

(平成28年5月時点)





適格消費者団体について①

名称	特定非営利活動法人 消費者機構日本	特定非営利活動法人 消費者支援機構関西	公益社団法人 全国消費生活相談員協会	特定非営利活動法人 京都消費者契約ネットワーク
主たる事務所の所在地	東京都千代田区六番町15番地 主婦会館プラザエフ6階	大阪府中央区石町1丁目1番 1号 天満橋千代田ビル	東京都中央区日本橋堀留町2 丁目3番5号 グラントドメゾン 日本橋堀留101	京都市中京区烏丸通二条下ル 秋野々町529番地 ヒロセビル 4階
認定日	平成19年8月23日	平成19年8月23日	平成19年11月9日	平成19年12月25日
代表者等の氏名	会長 中山 弘子 理事長 和田 寿昭	理事長 榎 彰徳	会長 金子 晃 理事長 吉川 萬里子	理事長 高島 英弘
社員数	130名	107名	2,082名	101名
主な活動状況	<p>【差止請求訴訟】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 解約制限条項を使用する家庭教師派遣業者 → 裁判上の和解 (平成27年11月) 等</li> </ul> <p>【その他の活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 消費者被害情報の収集と分析</li> <li>○ 公開学習会</li> <li>○ 消費者志向経営セミナー</li> <li>○ 消費者団体訴訟制度の研究と政策提言</li> <li>○ 事業者の自主ルール等策定のサポート</li> <li>○ ニュースレター等の発行</li> </ul>	<p>【差止請求訴訟】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 解約金条項を使用する貸衣装業者 → 裁判上の和解 (平成27年3月) 等</li> </ul> <p>【その他の活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 消費者被害情報の収集と分析</li> <li>○ 消費者問題セミナー・シンポジウム</li> <li>○ 事業者向けセミナー(事業者と消費者との双方向コミュニケーション研究会等)</li> <li>○ 消費者問題に関する政策提言・要請</li> <li>○ メールマガジンの配信</li> <li>○ ニュースの発行</li> </ul>	<p>【差止請求訴訟】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 入居一時金の初期償却条項等を使用する介護付有料老人ホーム → 1 審係属中 (平成28年3月提訴)</li> </ul> <p>【その他の活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 消費者被害情報の収集と分析</li> <li>○ 週末電話相談</li> <li>○ 消費者啓発教材等の作成(契約トラブル110番等)</li> <li>○ 消費者問題出前講座</li> <li>○ 消費生活専門相談員養成講座</li> <li>○ 消費者問題に関する意見表明と政策提言</li> </ul>	<p>【差止請求訴訟】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 未公開株の購入に係る不当勧誘を行う投資事業有限責任組合 → 認容判決 (平成24年1月判決確定) 等</li> </ul> <p>【その他の活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 消費者被害情報の収集と分析</li> <li>○ 消費者問題セミナー</li> <li>○ 消費者問題に関する意見表明と政策提言</li> </ul>

## 適格消費者団体について②

名称	特定非営利活動法人 消費者ネット広島	特定非営利活動法人 ひょうご消費者ネット	特定非営利活動法人 埼玉消費者被害をなくす会	特定非営利活動法人 消費者支援ネット北海道
主たる事務所の所在地	広島市中区鉄砲町1-20 第3ウエノヤビル3階D号室	神戸市中央区下山手通5-7-11 兵庫県母子会館	さいたま市浦和区岸町7丁目11番5号	札幌市中央区北四条西12丁目1番55
認定日	平成20年1月29日	平成20年5月28日	平成21年3月5日	平成22年2月25日
代表者等の氏名	理事長 吉富 啓一郎	理事長 山崎 省吾	理事長 池本 誠司	理事長 町村 泰貴
社員数	298名	135名	124名	168名
主な活動状況	<b>【差止請求訴訟】</b> ○ 解約金条項を使用する貸衣装業者 → 裁判上の和解 (平成23年6月) 等  <b>【その他の活動】</b> ○ 消費者トラブル相談会 ○ 業界団体との消費者懇談会 ○ 相談員との学習・情報交換 ○ 消費者被害防止シンポジウム ○ 高齢消費者等見守りサポーター養成研修会 ○ 県社会福祉協議会等と連携した消費者被害防止ネットワークの構築	<b>【差止請求訴訟】</b> ○ 解約制限条項を使用する資格講座等運営業者 → 裁判上の和解 (平成23年10月) 等  <b>【その他の活動】</b> ○ 電話110番 ○ 企業・団体見学会 ○ 消費者セミナー・シンポジウム ○ 講師派遣事業 ○ 消費者問題に関する政策提言・要請	<b>【差止請求訴訟】</b> ○ 解約金条項を使用する探偵業者 → 裁判上の和解 (平成25年3月) 等  <b>【その他の活動】</b> ○ 消費者被害アンケート・めやすばこ ○ 消費者問題に関する学習会・ワークシヨップ ○ 消費者問題に関する意見表明と政策提言 ○ ニュースレターの発行	<b>【差止請求訴訟】</b> ○ 解約金条項を使用する自動車販売・買取業者 → 請求認諾 (平成25年2月) 等  <b>【その他の活動】</b> ○ 通報ダイヤル・被害情報収集110番 ○ 事業者へのアンケート調査 ○ 消費者問題シンポジウム・セミナー ○ 講師派遣事業 ○ 消費者問題に関する意見表明と政策提言 ○ ニュースレターの発行

## 適格消費者団体について③

名称	特定非営利活動法人 消費者被害防止ネットワーク 東海	特定非営利活動法人 大分県消費者問題 ネットワーク	特定非営利活動法人 消費者支援機構福岡	NPO法人消費者 支援ネットくまもと
主たる事務所の所在地	名古屋市中区丸の内二丁目18番22号	大分市青崎一丁目9番35号	福岡市博多区博多駅前一丁目5番1号	熊本市中央区桜町二番十七号 第二甲斐田ビル七階
認定日	平成22年 4月14日	平成24年 2月28日	平成24年11月13日	平成26年12月17日
代表者等の氏名	理事長 杉浦 市郎	理事長 井田 雅貴	理事長 朝見 行弘	理事長 青山 定聖
社員数	129名	178名	179名	145名
主な活動状況	<b>【差止請求訴訟】</b> <input type="checkbox"/> 学費不返還条項を使用する専門学校 → 裁判上の和解 (平成25年9月)	<b>【差止請求訴訟】</b> <input type="checkbox"/> 学費不返還条項を使用する予備校 → 認容判決 (平成26年5月判決確定)	<b>【差止請求訴訟】</b> <input type="checkbox"/> 中途解約金条項を使用する冠婚葬祭業者 → 一部認容判決 (平成26年11月末確定、平成27年11月上告受理申立て)等	<b>【申入れ活動】</b> <input type="checkbox"/> 遅延延滞金条項を使用するレンタルビデオ業者 → 追加料金に上限を設けるなど改善につながる等
	<b>【その他の活動】</b> <input type="checkbox"/> 消費者問題シンポジウム <input type="checkbox"/> 事業者セミナー <input type="checkbox"/> セミナー講師派遣 <input type="checkbox"/> 事業者へのアンケート調査 <input type="checkbox"/> 消費者問題に関する意見表明と政策提言	<b>【その他の活動】</b> <input type="checkbox"/> 集中相談会 <input type="checkbox"/> 講演会 <input type="checkbox"/> 学習会講師派遣 <input type="checkbox"/> 消費生活相談員養成研修 <input type="checkbox"/> 消費者問題に関する政策提言・要請 <input type="checkbox"/> ニュースレターの発行	<b>【その他の活動】</b> <input type="checkbox"/> 契約問題110番 <input type="checkbox"/> 消費者問題に関するシンポジウム・学習会 <input type="checkbox"/> 消費者問題に関する意見表明と政策提言 <input type="checkbox"/> ニュースレターの発行	<b>【その他の活動】</b> <input type="checkbox"/> 常設の電話相談 <input type="checkbox"/> テーマごとに110番活動 <input type="checkbox"/> 消費者問題に関するシンポジウム・学習会 <input type="checkbox"/> 消費者問題に関する意見表明と政策提言

## 適格消費者団体について④

名称	特定非営利活動法人 消費者ネットおかやま	特定非営利活動法人 佐賀消費者フォーラム
主たる事務所の所在地	岡山市北区奉還町一丁目7番7号	佐賀市開成三丁目3番28号
認定日	平成27年12月8日	平成28年2月23日
代表者等の氏名	理事長 河田 英正	理事長 岩本 諭
社員数	115名	111名
主な活動状況	<p>【申入れ活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 年14.6%の割合を超える遅延損害金を定める条項を使用する電力会社 → 契約条項が改善 等</li> </ul> <p>【その他の活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 消費者被害相談会</li> <li>○ 消費者向け啓発講座</li> <li>○ 消費者問題に関する意見表明と政策提言</li> <li>○ ニュースレターの発行</li> </ul>	<p>【申入れ活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 敷引特約を使用する不動産業者に対する申入れ → 契約条項が改善 等</li> </ul> <p>【その他の活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 常設の電話相談</li> <li>○ テーマごとに110番活動</li> <li>○ 消費者問題に関するシンポジウム・学習会</li> <li>○ 消費者教育テキスト作成</li> <li>○ 消費者問題に関する意見表明と政策提言</li> </ul>

※社員数は、平成27年3月31日時点(「消費者被害防止ネットワーク東海」は平成27年12月31日時点、「佐賀消費者フォーラム」は平成27年10月31日時点)。

2016年4月（一社）全国消費者団体連絡会第7回理事会資料より抜粋  
（同連絡会提供）

## 消費者被害防止救済基金（仮称）スキーム（案）

### 1. 趣旨

消費者被害の回復支援や拡大防止については、消費者行政によって施策が講じられています。

一方、消費者団体においても、消費者相談を受け助言・あっせんを行ったり、裁判外紛争解決機関（ADR）を設けて消費者被害のあっせん解決をはかる取り組みが行われています。また、消費者団体訴訟制度により、適格消費者団体が事業者の不当な行為に対する差止請求を実施し、消費者被害の拡大防止を着実にすすめてきました。さらに、本年10月には消費者裁判手続特例法が施行され、特定適格消費者団体による集団的消費者被害の回復も可能となります。

このように、消費者被害の回復・防止について、行政だけに任せるのではなく、消費者団体が取り組むことには、次のような意義があります。

- (1) 消費者の正当な権利を擁護する観点を何より重視し、適切な助言、あっせん解決及び訴訟制度の活用を通じ、消費者の被害回復を図っていくこと。
- (2) 上記の活動を通じ、消費者被害の実情を直接把握することにより、行政や事業者団体等に対し、実情をふまえた説得力のある施策の提言が可能となること。

しかし、消費者団体は、その活動資金の多くを会費・寄附金に依っており、消費者相談業務、ADR及び消費者団体訴訟制度の活用をすすめるための財政基盤が十分ではなく、活動を維持していくことも困難な状況があります。

そこで、消費者団体が取り組む消費者被害回復・防止に関連する事業を支援するための基金を構築し、事業の安定的運営に寄与することを目的とします。

### 2. 適用対象

消費者団体が取り組む消費者被害回復等に関連する事業のうち、法的根拠のある制度にもとづく事業や、消費生活の専門家や法律専門家が関与している以下のものを支援します。

- (1) 適格消費者団体が取り組む差止請求訴訟の費用援助
- (2) 特定適格消費者団体が取り組む被害回復訴訟に要する費用の貸付（免除制度含む）
- (3) 消費者団体が自主的に営む消費者相談事業の費用援助
- (4) 消費者団体によるADR（法務省認証）の運営費用援助

### 3. 財源 ～多様な財源の確保～

運用益ではなく、毎年一定額の寄付を集め続け、集めた額の範囲で申請にもとづき費用援助をします。薄く広く寄付を集め続けるために、基金の趣旨への理解を広げる取り組みが必要になります。

- (1) 消費者からの寄付  
クラウドファンディング等の手法も検討し、幅広い消費者に寄附を募ります。
- (2) 消費者団体からの寄附  
各団体が取り組む学習会などで基金への寄附を募ります。  
特定適格消費者団体の被害回復訴訟で剰余が出た場合には、団体としての寄附をお願いします。
- (3) 事業者及び事業者団体からの寄付  
消費者被害の回復・拡大防止が図られることは、消費市場から事業者の悪質な行為を減らし、市場の健全化（良質な事業行為を行う事業者と消費者のニーズが結びつく市場）を実現することでもあります。このような公益的観点もふまえ、幅広い事業者及び事業者団体に寄付を呼びかけます。
- (4) 公的機関からの寄付 等

## 4. 運営

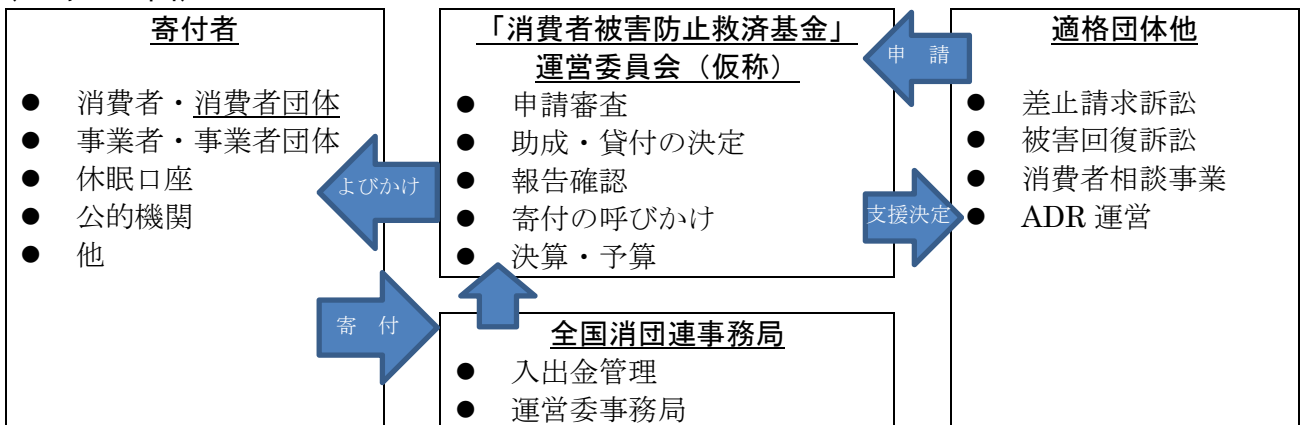
### (1) 運営委員会

利益相反の恐れ等を避け、公正な運営を期するため、全国消団連の機関とは別に運営委員会を設けます。現行の「専門委員会等運営規則」よりも第三者性と独立性を強めた内容で、特別の運営規則を設けます。

【主な役割】 財源確保、申請審査、助成・貸付の要否及びその額の決定、事業報告の確認、寄付の呼びかけ、決算・予算の確認、他

【構成想定】 第三者性を確保しつつ、なるべく幅広い関与を追求。(例えば、民法学識者、民事訴訟法学識者、弁護士、消費者庁、消費者団体など)

(スキーム図)



### (2) 全国消団連 (事務局)

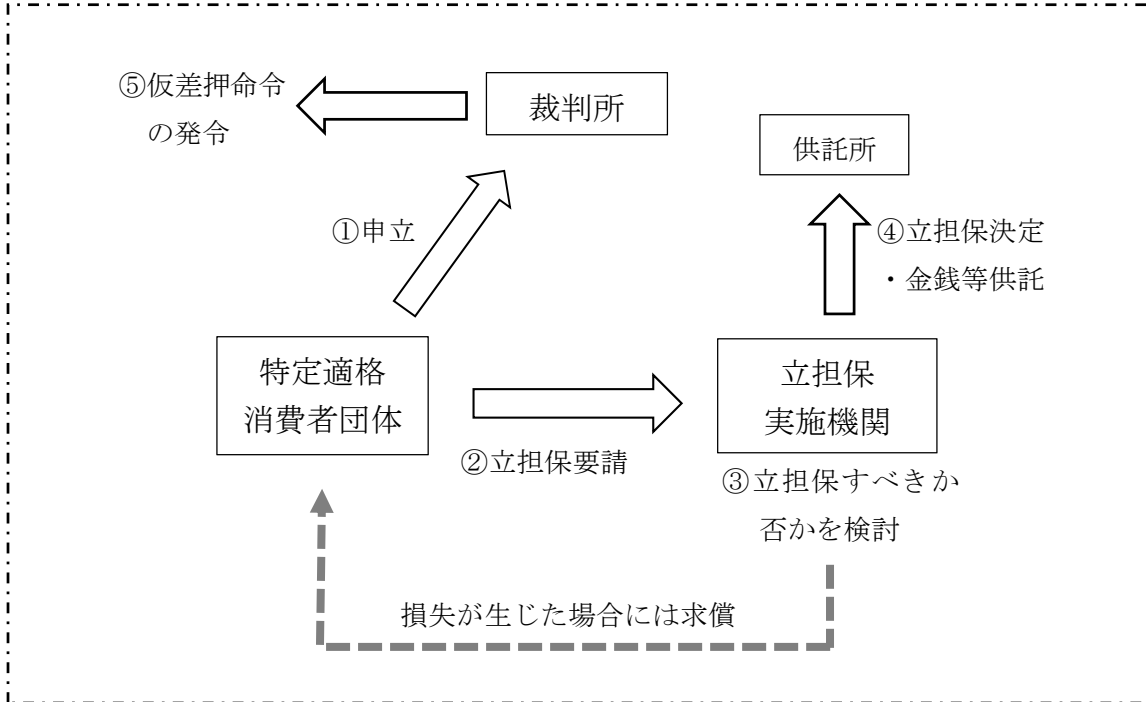
全国消団連の定款4条(事業)に該当する内容を加えた上で、全国消団連が寄附募集・財産管理の実務及び運営委員会事務局を務めます。全国消団連は非営利型一般社団であり非課税の事業として行うことができます。(しかし、公益社団法人ではありませんので寄附控除は得られません。基金設立後、一定の規模が見込まれるようになれば、基金運営委員会を認定NPO法人化することを検討します。)

以上

仮差押えの担保金に係る措置のスキーム図

(第5回検討会の資料1に掲載したスキーム図を抜粋したもの)

① 現金を供託する方法のスキーム図



② 支払保証委託契約を締結する方法のスキーム図

