

国民生活審議会
消費者団体訴訟制度検討委員会
第5回議事録

内閣府国民生活局

国民生活審議会第5回消費者団体訴訟制度検討委員会議事次第

日 時：平成16年9月10日（金） 10:00～12:10

場 所：中央合同庁舎4号館共用第1特別会議室

1．開 会

2．消費者団体訴訟制度に係る論点整理（第2回）

3．閉 会

配布資料

資料：消費者団体訴訟制度に係る論点整理（第2回）

- 1．適格要件の検討にあたっての基本的な考え方
- 2．適格団体の要件
- 3．適格要件への適合性判断

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 委員名簿

(敬称略、50音順)

委員 長	山本 豊	京都大学大学院法学研究科教授
委員	岩佐 朱美	社団法人消費者関連専門家会議理事
	上原 敏夫	一橋大学大学院法学研究科教授
	大河内美保	主婦連合会常任委員
	大村 多聞	三菱商事株式会社理事
	鹿野菜穂子	立命館大学法学部教授
	川本 敏	独立行政法人国民生活センター理事
	小塚 莊一郎	上智大学大学院法学研究科助教授
	齋藤 憲道	松下電器産業株式会社法務本部 法務グループマネージャー
	品川 尚志	日本生活協同組合連合会専務理事
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	角田真理子	明治学院大学法学部 消費情報環境法学科助教授
	寺田 範雄	全国商工会連合会専務理事
	長野 浩三	弁護士
	坂東 俊矢	京都産業大学法務研究科教授
	升田 純	中央大学法科大学院教授
	三木 浩一	慶應義塾大学法学部教授
	御船美智子	お茶の水女子大学生活科学部教授

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 出席者名簿

(敬称略、50音順)

委員長	山本 豊	京都大学大学院法学研究科教授
委員	岩佐 朱美	社団法人消費者関連専門家会議理事
	上原 敏夫	一橋大学大学院法学研究科教授
	大河内美保	主婦連合会常任委員
	大村 多聞	三菱商事株式会社理事
	鹿野菜穂子	立命館大学法学部教授
	川本 敏	独立行政法人国民生活センター理事
	小塚 莊一郎	上智大学大学院法学研究科教授
	齋藤 憲道	松下電器産業株式会社法務本部 法務グループマネージャー
	品川 尚志	日本生活協同組合連合会専務理事
	高橋 伸子	生活経済ジャーナリスト
	角田真理子	明治学院大学法学部 消費情報環境法学科教授
	寺田 範雄	全国商工会連合会専務理事
	長野 浩三	弁護士
	坂東 俊矢	京都産業大学法務研究科教授
	三木 浩一	慶應義塾大学法学部教授
	御船美智子	お茶の水女子大学生活科学部教授

事務局 田口国民生活局長、山田審議官、中村審議官、後藤総務課長、服部消費者企画課長、柳原国際室長、大高課長補佐、松下課長補佐

山本委員長 皆様、おはようございます。ただいまから、「第5回消費者団体訴訟制度検討委員会」を開催いたします。本日はお忙しい中お集まりいただきまして、誠にありがとうございます。

それでは、早速、議事に入ります。

本日は、適格団体の要件について御議論をいただきます。事務局より説明をお願いします。

なお、資料については、事前に皆様に送付されたと伺っておりますので、説明は簡潔にお願いいたします。

服部消費者企画課長 それでは、御説明させていただきます。

今回の資料、3つのパートから構成されております。

「1. 適格要件の検討にあたっての基本的な考え方」でございます。団体に訴権を認める意義に基づき、適格要件を設定する必要性について論点をお示ししております。

「2. 適格団体の要件」でございます。この基本的な考え方から導き出されます6つの要件、それぞれにつきまして論点をお示ししております。

「3. 適格要件への適合性判断」ということございまして、適合性の判断に関する論点でございます。

2ページ目でございます。「(1) 消費者団体に訴権を認める意義」でございますが、消費者団体は、消費者に代わって、市場において事業者の行為を監視するなど消費者の視点に立って活動することが期待されています。

消費者被害について見てみますと、個々の被害額は比較的少額である一方、同種の被害が多数の者に及ぶことが多いという特徴を有しており、消費者個人が訴訟を提起することによって、対応することが難しい面があるのではないかということでございます。

当制度は、消費者個人ではなく消費者団体が訴訟制度の枠組みを利用し、消費者全体の利益の擁護を図るためのものであると考えられます。

消費者基本法におきましても、第8条において、消費者団体の努める活動の1つとして、「消費者の被害の防止及び救済のための活動」を掲げております。

また、26条、国は「消費者団体の健全かつ自主的な活動が促進されるよう必要な施策を講ずる」旨が規定されておまして、これらの規定は、消費者の被害の防止及び救済のための活動を促進する方策の1つとして、この制度を念頭に置いたものと解されます。

資料1でございますが、第18次消費者政策部会報告書の関連部分でございます。資料2については、先ほど申し上げました消費者基本法、関連条文の抜粋でございます。資料3については、消費者基本法の国会審議議事録の抜粋でございます。

6ページ目でございますが、法案提案者から、この下線部のところでございます

が、消費者団体の消費者の被害の防止及び救済のための活動が促進されるために必要な施策を講ずるものとするという形で、団体訴権についての思いをこの第8条、第26条に込めている旨の御発言でございます。

次に、7ページ目、「(2) 適格要件を設定する必要性」でございます。

今、消費者団体に訴権を認める意義について申し上げましたが、当制度が、消費者全体の利益の擁護を図るために消費者団体が訴権を行使するものであることにかんがみますと、訴権を行使する消費者団体として、以下の観点から一定の要件を設定する必要があるのではないかとということでございます。

「ア．消費者利益代表性」、「イ．訴権行使基盤」、「ウ．弊害排除」ということとございまして、これらの観点を具体化する要件として、消費者利益代表性に関しましては団体の目的、活動実績、団体の規模、事業者等からの独立性等々がございまして、訴権行使基盤に関連しまして、法人格の要否、人的基盤、財政基盤、組織運営体制をあげてございます。また、弊害排除といたしまして、暴力団等の排除等が考えられるのではないかとということでございます。

8ページ目でございますが、資料4、ドイツ・フランス・イギリスにおける適格団体の要件でございます。

今、申し上げました要件が、これらの国々におきましても設けられております。

次に、10ページでございます。資料5、これらの国々におきます適格団体数をとりまとめたものでございます。

次に、12ページでございます。今までが適格要件の検討に当たっての基本的な考え方に関するものでございますが、適格団体の要件として、先ほど申し上げました具体的要件を、このページ以降取り上げております。

(1) 団体の目的、活動実績でございます。

消費者利益代表性につきまして、団体の目的に消費者の被害の防止及び救済のための苦情相談等が掲げられており、かつ、実際にその活動を継続的に実施していることが1つの判断基準になるのではないかとということでございます。

まず、団体の目的に関しましては、団体の定款等の規定から判断し得るのではないかとということでございます。

また、活動実績に関しては、定款等において規定されている当該団体の目的に沿った活動が、相当期間、継続的に行われているかどうかから判断し得るのではないかとという論点でございます。

なお、営利を目的とする団体の活動は、消費者団体の利益の擁護に合致するとは限らないことから、営利を目的とする団体は除外すべきではないかとという論点もあるかと思います。

13ページ目、資料6、活動実績を要件としている例として、自然公園法を掲載させていただきます。環境大臣は国立公園について、業務を適切かつ確実に

うことができると認められるものを公園管理団体として指定することができるというところでございます。

(2)でございますが、施行規則におきまして、公園団体の指定基準において、三号、十分な活動実績を有していること、といった例がございます。

次、14ページ目の資料7、わが国の消費者団体の活動内容についてでございます。

先ほど申し上げました苦情処理活動を行う団体として、全団体に11%、中央団体では30%が取り組んでいるというふうに把握しております。

15ページ目、資料8、わが国の法人制度の概要でございます。

先ほど、営利を目的とする団体について言及させていただきましたが、これらの団体は右側に掲げてございます。

16ページ、(2)団体の規模につきましても、消費者利益代表性の指標の1つとなり得るのではないかとこのものでございます。

具体的な指標といたしましては、団体の会員数、活動地域の範囲などが考えられるわけでございます。

前者につきましては、一定数以上の会員を有することが必要ではないか。その際、下部団体の会員数をどのように考慮すべきかという論点があるかと思われれます。

また、後者、活動地域の範囲につきましては、中央団体、県域団体、地域団体、こういったものがございまして、訴権を行使する団体に関し、これらの活動範囲というものをどのように考えるべきかという論点もあるかと思われれます。

17ページ、資料9、わが国の消費者団体の会員数とその推移でございます。

我が国には、全国で約四千七百の消費者団体があると認識しております。

次、18ページでございます。これら4,700の団体に関しまして、会員数別の割合を示させていただいたものでございます。10~99人が46%を占めております。

次の資料11、わが国の消費者団体の活動地域別団体数についてでございます。

約四千七百のうち、中央団体が30、県域団体が400程度、地域団体が4,000程度という内訳になっております。

次に、20ページ目の(3)事業者等からの独立性に関するものでございます。

団体が特定の事業者ないし事業者団体の影響下にある場合、消費者の代表とは評価し難い、事業者の不当な行為に対する十分な対応が期待し得ないといったことが想定されます。消費者全体の利益を擁護するという制度の趣旨にかんがみますと、事業者等からの独立性を要件とすることが必要ではないかという論点でございます。

具体的には、役員等の人的要素、出資金等の資金的要素において独立性を要件とすることが考えられるのではないかとこのものでございます。

資料12、ドイツ・フランス・イギリスにおける適格団体の要件(再掲)でございますが、このうち、事業者等からの独立性の該当部分を記載しております。

21ページ、(4)法人格の要否については訴権行使基盤に関する要件についてで

ございます。

適格団体の要件といたしまして、法人格を有することを要件とすべきとする考え方が一方、我が国の消費者団体の多くは法人格を取得していないという現状等から法人格を有することを要件とするべきではないという考え方もございます。

③でございますが、法人格を有しない団体は当事者の行為のみによって成立するというところでございまして、我が国におきましては、従来、非営利団体が法人格を取得することが容易ではなかったということから、法人格を有しない団体でございまして、いわゆる権利能力なき社団と認められる一定の場合につきましては、判例上、法人格を有する団体と可能な限り同様に権利・義務の帰属主体として取り扱われており、訴訟を提起することについても法律上可能とされているということでございます。

しかしながら、権利能力なき社団に該当するかどうかは個々の裁判で判断されるため、法人格を有しない団体に訴権を認めることは、権利・義務の帰属主体が明確である法人のみに認める場合と比べて制度の安定性を欠くのではないかという論点でございます。

なお、近年、NPO法人制度や中間法人制度が新たに創設され、非営利団体が比較的容易に法人格を取得し得る環境が整備されてきております。

また、非営利団体に対し原則として準則主義等により法人格を付与することを目指す公益法人制度改革の動きもございます。

22 ページ、以下、資料でございます。

資料 13、これは幾つかの法人に関しまして、設立要件、団体の能力、主な事業等について比較した表でございます。

23 ページでございますが、資料 14、法人格を取得している消費者団体数でございます。約四千七百のうち、全団体を見てもと 46 でございます。

24 ページ、いわゆる「権利能力なき社団」についての概要でございます。

「社団の実体」を有するが法人格を持たない団体を、「権利能力なき社団」という標記をしておりますが、この「社団の実体」を有する、といい得るための要件といたしまして、この②でございますが、団体としての組織を備えていること、多数決原理によって団体の意思決定が行われていること等々が必要であるとされております。

この権利能力なき社団であるかどうかを巡って裁判で争われた例が、資料 16 でございます。

認められた例、認められなかった例、それぞれを掲載させていただいております。

次に、26 ページの資料 17、NPO 法人格取得状況についてでございます。

2004 年 6 月末現在、1 万 7,000 余りの NPO 法人がございまして。このうち、「消費者の保護を図る活動」を目的の 1 つとして定款に記載している法人数、約四百程

度でございます。

27 ページ、資料 18 でございますが、「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」、閣議決定から抜粋しております。1.改革の目的と検討の方向等において、次の方針をもって公益法人制度の抜本的改革に取り組むこととされておりまして、新たな非営利法人に関しまして、民間の非営利活動を促進するため、準則主義（登記）により簡便に設立できるものとする、という記述がございます。また、今後のスケジュールに関しましては、平成 17 年度末までに法制上の措置等を講ずることを目指すとされておりまして。

次に、訴権行使基盤に関する要件として、人的基盤、財政基盤、組織運営体制についてでございます。まず、人的基盤についてでございますが、団体が適確に差止請求権を行使するためには、以下のような手順が必要ではないかという点につきまして、消費者被害についての情報収集、この情報の分析、事業者等との交渉、訴訟の提起、裁判結果等の情報を広く消費者へ提供することをあげており、このような活動を経常的に行っており、その活動を基盤として差止訴訟を提起していくことができるような人的能力や専門性を備えていることが必要ではないかという論点でございます。

次に、財政基盤でございますが、団体が継続的に活動し得るためには適正な財政基盤が必要ではないかということでございます。現行法令上、財政基盤につきましては「経理的基礎」と表現され、貸借対照表や損益計算書等から判断されている例がございます。

最後に、組織運営体制について、団体が健全で透明性の高い運営を行っていることが重要ではないかという論点でございます。

資料 19、先ほど申し上げました訴権の差止請求権行使に要する手続のイメージでございます。

資料 20、ドイツの運用の一例でございますが、適格消費者団体が事例の吸い上げ、事件の選択、警告状の送付等々の業に当たっております。

資料 21、「経理的基礎」を要件としている例として、アルコール事業法を掲載しております。アルコールの製造を業として行おうとする者は、許可を受けなければならないということで、第 6 条、許可の基準といたしまして、その事業を的確に遂行するに足る経理的基礎を有すること、といった規定がございます。

32 ページ、組織運営体制に関しまして、法人の機関についてまとめたものでございます。

続きまして、33 ページ、弊害排除に関する要件で、暴力団等の排除についてでございます。正当な権利行使を装って事業者に対し不当な要求を行うといった、消費者の利益擁護を真の目的としない団体を排除するための一定の要件を課することが必要ではないかということでございます。具体的には、反社会的存在からの独立性を要件とすべきではないかということでございます。

34 ページの資料 23、「反社会的存在からの独立性を要件とする例」といたしまして、債権管理回収業に関する特別措置法を掲載しております。また、NPO法の該当の規定を掲載しております。

36 ページからは適格要件の適合性判断に関するものでございます。

まず、適合性を判断する主体に関するものでございまして、判断につきましては、あらかじめ行政が団体の要件の適合性を判断する方法と、団体が個別に訴訟を提起するごとに裁判所が適格要件の適合性を判断する、この2つの方法が考えられます。

前者につきましては、どの消費者団体が適格団体であるか、消費者・事業者双方にとって明確となるため、「消費者が適格団体に対して事業者の不当な行為等に関する情報を提供しやすくなる」、「訴訟前の交渉が促進され、訴訟に伴う経済的・社会的費用を抑えることができる」、「不適切な団体が事業者に対して不当な要求を防止することができる」等々の利点があり、制度の効果的・効率的な運営が図られるのではないかとという論点でございます。

一方、後者につきましては、事業者の不当な行為の発生後、より迅速に訴訟を提起することが可能になるとも考えられますが、しかしながら、個別の訴訟ごとに適格要件の適合性が争われることになりまして、制度の安定性を損なうことになるのではないかとという論点でございます。

なお、EU諸国を見てみますと、あらかじめ行政が適格要件への適合性を判断する方法が一般的でございまして、訴訟の前段階におきまして、交渉により解決される事案も多いとのことでございます。

37 ページ、ヨーロッパ諸国におきます適合性の判断主体をまとめたものでございます。

38 ページの資料 25、ドイツ・フランスにおける消費者団体訴訟の活用状況でございますが、警告手続等の件数をまとめております。

39 ページでございます。あらかじめ行政が適合性を判断する場合におきましても、団体が裁判所において自ら適格要件への適合性を証明することによって訴権行使を認めるといった例外を設けることも考えられるという論点でございます。

しかしながら、こうした場合においては、訴訟を提起する消費者団体が適格団体であるかどうかについて、裁判所による判断がなされるまで明確にならない。このため、あらかじめ行政が適格性を判断する場合に考えられる、不適切な団体を排除することや訴訟前の交渉を促すことが困難となり、制度の安定的運用という趣旨を損ねるのではないかと。

このため、訴権の行使は、あらかじめ行政により適格要件に該当すると判断された消費者団体にのみ認めるべきではないかとという論点でございます。

40 ページ、これは適格用要件への適合性を判断する方法に関するものでございます。

方法を検討するに際しては、制度の運営の透明性を確保するために、判断主体の裁量の範囲を極力小さくすべきとの観点がある一方で、制度の信頼性を確保するために、団体の実体・実情に踏み込んで判断すべきとの観点もあり、この両方の観点を踏まえながら、その方法を検討する必要があるのではないかと考えております。

41 ページ、法人設立方式の態様についてまとめております。

42 ページ、最後の論点でございます。「(4) 事後的担保措置」、適格要件への適合性が認められた団体でございますしても、その後、適格要件を欠くに至ることは十分にあり得るわけでございます。適格性が事後的にも担保されるよう、一定の措置を取る必要があるのではないかとということで、具体的には、有効期限を設定し更新ごとに改めて適格要件の適合性を判断する、適格要件に関連する事項に変更があった場合の届け出、訴権行使の内容を示した事業報告書の提出等々が考えられるのではないかとしております。

43 ページ、これに関連しまして、幾つかの法人に関します監督制度を比較した表を添付させていただいております。

以上でございます。

山本委員長 それでは、ただいまの説明につきまして、御意見・御質問等をお受けしたいと思っておりますが、本日の事務局の資料は大きく3つの部分に分かれております。議論を効率的に進めるために、まず「1. 適格要件の検討にあたっての基本的な考え方」というパートについて御議論をいただきまして、その後「2. 適格団体の要件」、更に「3. 適格要件への適合性判断」の部分について御審議をいただくのがよいのではないかと考えております。 それでは、「1. 適格要件の検討にあたっての基本的な考え方」につきまして、御意見・御質問がありましたら御発言をお願いいたします。

長野委員 長野です。

この1の部分の「(1) 消費者団体に訴権を認める意義」ですけれども、ここに書いてあります「消費者の利益の擁護を図るため、消費者に代わって、市場において事業者の行為を監視するなど消費者の視点に立って活動することが期待されている」という、この意義、ここを押さえることが一つ、重要なことだと思っております。

それとの関連で、7ページ、1、「(2) 適格要件を設定する必要性」の①アの消費者利益代表性の部分が団体要件を考えるに当たって中心的な事項になるかと思っております。この消費者利益代表性については確認しておくべきだと思うのは、言わば量的代表性と質的代表性が考えられると思っております。

先ほどの訴権を認める意義から考えれば、消費者利益の確保を実質的に行う活動を行い、また、行う意欲のある団体にこそ訴権を行使する権限を与えるのがふさわ

しいと言えらると思ひます。

それいつた観念からすると、この量的代表性、質的代表性のうちでも質的代表性、消費者団体の行う活動の方向性こそが重要だといふところを、ここの(1)の基本的な考え方のところでは押さえておくべきではないかと。それが、その後の議論に影響していくのではないかといふふうにて考えております。

山本委員長 どうもありがとうございます。ほかに、御意見ございますか。

鹿野委員 意見といふわけではないんですけれども、今、長野委員がおっしゃった量的代表性といふのは、具体的にはどういふことをお考えになつてゐるのか、もうちょっと具体的にお話しいただけないでしょうか。

山本委員長 それでは、長野委員、お願いします。

長野委員 端的には、量的代表性といふのは人員の規模とか組織の規模といふことにならうかと思ひます。財政基盤であるとか、それいつた物的なものだと思ひます。

山本委員長 鹿野委員、何か。

鹿野委員 それは、7ページで書いてあるところの訴権行使基盤といふところに関わつてくるといふことですか。

量的代表性といふ言葉を聞いたときに、どの範囲の消費者を代表してゐるのかといふことを考えていらっしゃるのかとも思つたんですが、それいつたことではないんですか。

長野委員 当然、中心的なのは人数です。構成員を何人擁してゐるかといふところが量的代表性といふところの中心にならうかと思ひます。

山本委員長 それでは、鹿野委員。

鹿野委員 先ほど、どの範囲の消費者の利益を代表してゐるかとおし上げたのですが、それは必ずしも構成員が何人かといふこととは直結しない問題としてとらえることができると思ひます。たとへ、構成員が比較的少なくても、広く消費者共同の利益、あるいは全体的な利益を擁護する活動といふのもあり得るのではないかと思ひますが。

山本委員長 まだ御議論は続くかもしれませんが、とりあへず、今、人数要件のことが問題になつております。それは、また後の方で人数要件のところがありますので、そこで御議論をいただくといふことではいかがでしょうか。

それで、なぜ、人数要件を要求するのか。それは消費者利益代表性に関わる問題なのか、それとも訴権行使基盤に関わるのか、それとも濫用防止に関わるのか、いろんなどころにつながりがありそうで、まだ明確でない部分がありますが、ここでそこに深く立ち入るよりも、とりあへず、それいつた観念でよろしいかどうかといふところで長野委員から総論的な御指摘がありましたので、総論的な部分で何か御指摘があつたら更に御発言をいただくと。それで、個別の問題については、また個別

のところ、ここに挙げられたような観点につなげる形で御発言をいただくということではいかがかと思えます。ほかに、この最初のパートで御発言ございますか。

坂東委員。

坂東委員 団体訴権を行使するために、消費者団体が一定の社会的信用を得なければいけないという観点につきましては勿論、そのとおりだと思います。

ですから、後で議論されるであろう登録制度、あるいは認定制度みたいなものが大きな意味を占めてくるだろうと。それはよく理解できるわけですが、とりわけ(1)消費者団体に訴権を認める意義」の中でも強調されておりますけれども、現実に消費者団体が市場の中での監視者としての役割を果たすことができるのは一体どういう条件が必要なのかという観点も、実際に団体訴権を機能させていくためには重要なのではないかと思います。とりわけ(1)の③で書かれている消費者基本法が、言わば被害の防止・救済のための活動について、国が積極的に、その自主的活動を促進させるということを期待する法の形式になっていることを踏まえた議論がここでも重要なのではないかと、私はそう理解しています。

山本委員長 ほかに、御発言はございますか。

小塚委員。

小塚委員 小塚でございます。

最初に長野先生がおっしゃったこと、あるいは今、それを受けて坂東先生がおっしゃったこと、非常に重要だと思うんですけれども、消費者全体の利益を代表してというと、この全体というのがどういう意味かということ、先生のような御疑問は出るかと思いますが、ここで本来、問題されるべきことは、消費者団体が消費者を適切に代表しているかどうか、その間にギャップがないかということではないかと思うのです。

それについて2つの点から、ある意味で、この資料にないことをちょっと問題提起しておきたいと思いますが、1つは、消費者とってひとくくりにして、言わばかぎ括弧を付けて言ってしまいますが、実は消費者の中にいろいろな考え方、いろいろな思考がある。そこを1色に塗りつぶしてしまうということは、まさに消費者の利益を害することであって、そうであってはならない。その多様な思考、多様な考え方を生かす社会こそが市場における自由な競争に根差した経済なのであって、そのところが一番基本にあるべきだと思います。

このような場で余り卑近な例を出すべきでないかもしれませんが、例えば1つ例を出しますと、プロ野球の1リーグ制、2リーグ制ということが非常に問題になったわけですが、プロ野球というのは言わば一つの産業であり、ビジネスであり、ファンというのは消費者である。この消費者の中に、特定のチームのファンという消費者もいて、例えば1リーグ制には反対である。それで別の集団のファンという、また消費者集団ですが、この方々は1リーグ制がいいと思っているというよ

うなことだってあり得るわけです。

そういうときに、例えば一方のファンが消費者集団として1リーグへの移行の差止訴訟を起こすということが出来るのかどうか。した場合に、もう一方の1リーグの方がいいと思っているファン、消費者団体というのはどういう利益が守られるのか。そういった問題だと思うのです。それが1つです。

もう一つは、消費者の利益を適切に代表する団体かどうかというときに、しばしば、ある団体があって、その団体が適切な代表であるかどうかという固定的な観点で考えがちなのですが、実は団体と消費者の利益というのは常に、言わばダイナミックな、動態的な関係にある。そういう意味では、そこにある種のガバナンスの機能といえますか、ガバナンスというとコーポレートガバナンスという言葉が有名ですが、コーポレーションというのは英語で言えば、団体になっているものは何でもコーポレーションですので、消費者団体も、ある意味で言えばコーポレーションです。そうすると、そのガバナンスという問題があっただけでなく、そういう動態的な中での仕組みということも考えていただきたいと思います。

具体的な議論は、各論に入ったところでまた申し上げます。

山本委員長 ほかに、御発言を希望の委員はいらっしゃいますか。

三木委員。

三木委員 消費者利益代表性の関係ですが、これは、あるいは各論の方で議論すべき問題かもしれませんが、消費者利益を適切に代表しているかどうかを消費者が判断できるためには、その団体の活動が適切に、ある程度公開されている、あるいは公表の動きがあるというようなことが必要ではないかと思えます。

その点は、各論では28ページに「透明性の高い運営」という言葉で一部表されているのかなとは思いますが、場合によっては個別に取り出して要件として、あるいは要件まで行かないのかもしれませんが、一つの考える基準として押さえる必要があるのではないかと思えます。

山本委員長 どうもありがとうございました。

いろいろ御意見をいただいたところですが、時間の都合もありますので、次のパートに進みたいと思います。確認ですが、このパートに関しましては、消費者利益代表性の判断基準として、団体の規模を要求するのがよいのかどうかという問題が提起されました。それから、団体の規模が、この資料では消費者利益代表性という形でつなげられておりますが、そういう整理がよろしいのかどうかというようなことも御指摘をいただきました。

その他、有益な御議論をいただきましたので、今後の審議において、その観点を生かしていきたいというふうに思います。

それでは、続きまして、事務局の資料中「2. 適格団体の要件」に関しまして御意見・御質問をちょうだいしたいと思います。

その際、資料で申しますと12ページから第2のパートに入りますけれども、(1)から(6)まで、事務局が設定している個別要件の事項について過不足がないかどうかという観点も含めて御議論いただければというふうに思います。

それでは、御発言よろしくお願いいたします。

長野委員。

長野委員 まず、12ページの「2. 適格団体の要件」、(1)①のところですが、ここでは救済のための苦情相談等ということで苦情相談が挙げられておりますし、資料7では苦情処理のところに括弧が囲ってありますけれども、非常に苦情処理にポイントが置かれているようにも見えますけれども、これを必須の要件とする趣旨であれば非常に問題があるだろうというふうに思います。

ここにもありますように、我が国の消費者団体は多様な活動を行っていることと、また、苦情処理についても程度の問題もあります。更に、苦情処理を現在の環境の中で継続的に事業として行うのには財政的な基盤が必要になりますけれども、現状では弁護士法のハードルがありますので、事業として有料で消費者相談を行うことができないという事情があります。

一方で110番、それから、定期・不定期の電話相談などを行っている団体も相当数あります。ですから、継続的・日常的な苦情相談を必須の要件とするというのは日本の実情には合わないであろうというふうに思います。

また、多様な情報収集方法、これは恐らく実行化策として次回に検討されるのかもしれませんけれども、情報収集活動がいろいろ確保されれば、そこから消費者団体が検討すべき情報というのは得られる可能性がありますし、現状で苦情処理を必須要件とするのは問題があるかと思えます。

次に、同じところの②ですが、団体の目的については法人格のある団体に限るかどうかによりますけれども、法人格のある団体に限らなくても、法人格なき社団でも通常、規約がありますので、そこから目的は判断されるのではないかとこのように思います。

更に、ここの④ですが、営利団体については消費者に対する攻撃性を有しやすいという性質があると思えますので、私は営利団体を除外することは妥当だと思えます。

次に、16ページになりますけれども、「(2)団体の規模」のことですが、先ほど申し上げたように、この問題を考える上では消費者代表性をどう考えるかというところが影響してくると思えます。特に団体規模については、消費者利益代表性の一つの指標にはなり得ますけれども、むしろ、先ほど申し上げたように、質的な代表性こそ重要だと思えます。消費者のために実質的に活動をしているかどうかこそが重要だと思えます。

実際に私自身、消費者団体の理事をやっておるんですけれども、100人規模の団

体を運営していくというのはかなりの労力を有することで、100人規模の団体であれば十分ではないかと思えます。

また、全国だけではなく、地域で活動をしている団体にも、地域で問題としている事項について訴権行使をする必要が考えられると思えますので、地域団体にも認める必要性があります。

これらを考えると、団体の規模としては100人程度が妥当ではないかというふうに思います。

なお、人数要件については濫訴防止の観点があるかと思えますけれども、ただ、濫訴防止ということになりますと、広域暴力団なんかに関わった場合は人数だけ動員しようと思えば何人でも動員できるわけですし、濫訴防止に人数要件が有効に機能するかというのは極めて疑問だというふうに思います。

下部団体の会員数のカウント方法ですけれども、人数要件を要求する最も大きな理由は、先ほどのお話では恐らく量的な代表制にあると考えられます。そうだとすると、当該団体の活動に賛同している人数が問題となるわけですから、加盟団体が機関決定をして当該訴権団体に参加している以上、下部の団体の構成員も当該訴権団体の活動に賛同しているというふうに言えるものと思えます。

下部団体の構成員数については、訴権団体の構成団体の構成員数、ですから、孫の構成団体の構成員数も含めてカウントしてよいのではないかというふうに思います。

地域的な問題については、その地域で生じ得る問題について取り組めるようにする必要がありますし、実際に生じている消費者被害は他地域で発生していることが多いと思えます。それぞれがそれぞれ関連しておりますし、1地域に限定するというのは不可能ではないかと思えます。消費者問題自体が1地域で限定されるというのが難しいのではないかと思えます。

特に、メンバーが地域限定でも、その問題については、中央の企業であるとか他地域の企業を相手にやっていく必要があるというふうなのは多々問題あると思えます。

20ページの「(3)事業者等からの独立性」ですけれども、ここは消費者に対して攻撃的になる可能性があるのは非常に営利性が大きな要素であるというふうに思っております。したがって、営利団体からはコントロールされない必要があるというふうに思いますが、ただ、事業を行っている団体、事業者というのは事業を行っている者ということですから、事業者すべてから独立していることが必要かというのはどうかと思えます。

例えば、消費者団体同士が訴権行使に当たって協力する関係というのは考えられるわけですが、消費者団体が財政基盤を確保しようと思ったら事業を行う必要があります。これは営利とは違いますが、構成員に対する分配を前提とす

る、営利とは違いますけれども、やはり事業を行う必要があると思います。

そうすると、その消費者団体自体も事業を行っている限りでは事業者といい得る面がありますので、全くの事業者からの独立性という形で議論するのはどうか、現実的ではないのではないかというふうに思います。

「(4) 法人格の要否」については、日本の消費者団体は法人格がない団体が非常に多いことから、現状では法人格の要件とすべきではないというふうに私自身は考えております。

「(5) 人的基盤、財政基盤、組織運営体制」についてですけれども、財政基盤については我が国の消費者団体の活動は財政基盤がしっかりしていないところも多いという面もありまして、ボランティアで支えている面が大きいと思います。

ただし、全然やっていないということではなくて、ボランティアでしっかりした活動をやっているところも非常に多いと思います。消費者団体は営利事業を行っているわけではないのでそういうことになっておりますけれども、実際に重要なのは、消費者の権利保護活動を実際に行っているかどうかというところだと思います。

これらの面を考えると、財政基盤の確立よりも、むしろ、それを遂行していく人的基盤があるかどうかこそが重要ではないかと思います。一定の財政基盤はあるにこしたことはないですけれども、特に高いハードルが設定されるべきではないと思います。

また、実情に関しても消費者団体へのたくさんの補助がなされているドイツなど諸外国とは、現状では事情を異にしているであろうと。将来的にどうかという問題はありますけれども、現状はちょっと異にしているであろうと思います。

33ページの「(6) 暴力団等の排除」は、私も明文で定めるのが相当であろうかと思います。

以上です。

山本委員長 どうもありがとうございました。

それでは、続きまして大河内委員からお願いします。

大河内委員 長野委員が御指摘になったところとかなりかぶるんですけれども、私もこの書きぶりが全体に考えられている要件が大変に狭いと思います。

現実には、私は消費者団体からここに来ておりますけれども、現実の団体がこの要件で訴権を持とうとすると、大変に少ないというか、この訴権の話し合いをして、なるべく団体のサポートの体制をつくらうという最初の意義のところからしても、要件を余り狭くすれば消費者団体に力を与えてというところと反するのではないかと考えているんですけれども、法人格のところもそうですし、財政基盤のところも、人的なところも、長野委員がおっしゃるとおりなんです。

私たちは、暮らしやすい社会をつくらうというようなことを思って活動を始めておりまして、訴訟をしようと思って団体をつくらうというようなところは今まではほ

とんどないわけですし、訴訟目的でつくっていないので、当然、そういうことを考えて団体を構成していないので、今、この要件に当てはまる団体がすごく少ないというのは当然のことではないかと思えます。

しかし、今までいろいろ消費者の利益のために活動してきたたくさんの団体が、そこから疎外されてしまうというのは問題が多いと思えますので、なるべく多くの団体が取得できるように間口は広げておくべきであるというふうに思っています。現在、訴訟をしようと思っていないとしても、何か問題があったときには訴訟を起こせるというような権利を持っておきたいという団体に対しても門戸を開いていくおくべきではないかというふうに思っていますので、よろしくをお願いします。

それと、ちょっと質問があるんですけども、内閣府の消費者団体の概要から四千幾つの団体が出ていますんですけども、26ページのNPOのところに「消費者の保護を図る活動」を定款に載せているところが、法人格を持って421、先ほどの御説明にもあったんですけども、そして23ページに、消費者団体の中で法人格を持っているところは46団体なんですけれども、この消費者団体として考えられているところというのはどういうところなのか。そのほかに、この消費者保護が目的になっているNPOなんかも消費者団体の範囲に入れられるのかどうか、その辺をちょっと知りたいと思えます。

山本委員長 それでは、資料についての御質問がありましたので、事務局からお願いします。

服部消費者企画課長 御説明します。

17ページのところでございますが、消費者団体に関する調査、大変恐縮なのでございますが、調査時点が平成13年7月でございます。

26ページ、他方、NPO法人に関して、ちょっと御説明の中で省かせていただいたということもございますが、特定非営利活動促進法、これは幾つかの分野を定めております。「消費者の保護を図る活動」が新たに盛り込まれましたのが平成15年の改正時でございますが、先ほど申し上げました団体の調査時点では、これが入っておりません。そういうことで、そこにそこがあるということでございます。これらの法人につきましては、消費者団体として入るのではないかとこのふうには認識されます。

山本委員長 そういうことで、よろしゅうございますか。ほかに。

上原委員、お願いします。

上原委員 16ページの「(2)団体の規模」の④の活動地域の範囲の問題についてですが、先ほど長野委員から発言があったわけですが、私その発言に若干賛成の面もありますが、意見を異にする面もありますので、そのことを申し上げたいと思えます。

というのは、この団体の一般的な訴権を与える要件として活動地域の範囲で限定

をするか、ある広い活動範囲の団体だけに絞るかという論点から言えば、確かに長野委員の発言されたように、そのような限定は疑問であると私も思うわけでありませぬ。

ただ、それと、具体的な訴訟において、ある団体が提起した訴訟において差し止めの対象と、その活動地域の範囲というものが余りに違っている、関連がないものであるといった場合にも訴権行使を訴訟で認めるかということ、それはやはり問題なのではないかと。しかし、そちらは団体の要件というふうに考えるのか、あるいは具体的な訴訟においての訴訟要件といいますか、訴えの利益等の関係で問題にすればいいのかもしれませんが、いずれにしても、そういう2つの問題は区別して考えなければならないのではないかと、このように考えております。

山本委員長 ほかにも、御発言はございますか。

高橋委員。

高橋委員 先ほど、大河内委員の方からの発言に補足して申し上げたいと思うんですけども、やはり団体訴権を機能させるためにどうしたらいいかということ私たちは考えなければいけないと思うんですが、例えば適格要件のところでも12ページからこれを見ていく場合に、資料として14ページから26ページまで消費者団体に関する資料がありまして、これを1つずつ見ていきますと、例えば苦情処理を行う団体は全体で11%あるし、中央団体では30%あるではないかとか、法人格を持っているところもかなりあるではないかとか、人数の多い団体も結構比率が多いというふうに読めてしまうんですけども、それでは、現実に団体訴権をこれらの、今、出ている論点の中で行使できる団体がどのくらいあるかということ、これらの資料を見ていっても具体的なイメージというのが湧かなくて、もしかしたら、これをクロスしていくと実際にはすごく少ないのではないかとというような懸念を持っております。

例えば、適格要件のところでも、仮に消費者被害の防止・救済のための苦情相談等が必要であって、それが団体の目的と掲げられていて、それが定款等に定められているであろうから、その定款の規定から判断できるだろうというふうな書きぶりに、ここの2の(1)の①②というのはそういう文脈でつながっていくんですけども、聞くところによりますと、消費者団体の中で定款に団体の目的として苦情処理を定めているところがどのくらいあるかということ、かなり少ないのではないかとということも聞いておりまして、こういうものを掲げるのであれば、既に調査されているのであれば、定款にどのくらい掲げられているのかという具体的なデータをお示ししていただきたいと思っておりますし、現在、調査ができていないということであれば、そういう方向性で定款にそれが定められている団体がどのくらいあるのかという検討しやすいデータを御準備いただけたらと思うのですけれども、現状、あるいはなければということをお願いいたします。

山本委員長 御質問が含まれていたかと思いますが、事務局から何かお答えいただくことはございますか。

服部消費者企画課長 今、どういう調査でどういうことができるかというのはちょっと即答しかねますので、改めて御説明させていただきます。

山本委員長 大きな考え方として、今ある消費者団体を所与のものとして、そこから出発するのか。それとも、やはりこういう重要な権能を与える以上、今ないところは定款にそのように書いていただくという方向で議論を進めていくのか、そういう根本的な問題もあるかと思いますが、その辺も含めて更に御意見をいただければと思いますが、品川委員。

品川委員 今の論点ですけれども、団体の目的なり定款なりに一般的に書くとするれば、消費者の保護を図る活動というふうな抽象的、総括的な目的を記載するというのは極めて普通にあることなんですけれども、12ページで御指摘のように、被害の防止とか苦情相談とかということになりますと、極めて具体的事例なわけです。これを目的に書くというのは、余り例としてははないのではないかと。むしろ、被害の防止とか苦情相談というのを活動実績の中で検討素材にしようということであれば、あり得ることだと思います。目的に記載するというのはいかがなものかと思えますし、そのところは少し区別して整理する必要があるのではないかと思います。

それから、付言させていただきますけれども、2つ目に、16ページに団体の規模の件が出ておりまして、ここでは活動地域の範囲、それから、メンバーの人数についてということだけなんですけれども、例えば、財団みたいな団体が適格団体になる可能性というのはいかなるわけではないと思うわけです。そんな点では、人数なり地域の範囲ということだけで規模なり何なりというふうなことが考えられるということだけで足りるのかどうかというようなことは、これも検討の余地があるのではないかとこのように思います。

それから、最後3つ目の点ですが、20ページの「(3)事業者等からの独立性」という要件に絡むんですが、現実の消費者団体ということで言うと、例えば14ページの調査の結果などを見ましても、消費者団体の中では、この経済活動をやっている団体というのはかなりの範囲で存在しているわけです。

先ほど来、発言ありますように、消費者団体というのはなかなか財政基盤を持ち得ないということから、こうした事業活動を伴いながら消費者活動をやっているのが極めて多く存在しています。それから、今後、団体訴権の適格団体ということを考えてとき、例えばヨーロッパなどの場合には、国の財政からの支援措置が多額にされたりしているようですけれども、日本において、そういう多額の財政支援ということが必ずしも考えられない。そんな意味では、適格団体が財政基盤をきちんと形成するということ、一定、何らかの基盤をつくっていくことが必要になる。そういうときに、事業者というふうな設定しますと、これはかなり広い範囲で対象

になる可能性があって、冒頭、長野委員おっしゃっていたように、営利目的の事業者とか、一定範囲をはっきりさせた決め方が必要なのではないかと思います。

以上です。

山本委員長 ほかに御発言はございますか。

齋藤委員。

齋藤委員 まず、16ページの「(2)団体の規模」のところですけども、会員数だけで判断できるのかということがあります。今、インターネットの時代なので、いろいろ苦情等の吸い上げ方には方法がある。これは例えばですが、8月にスタートした政府の模倣品・海賊版対策総合窓口というのがございます。これはしっかりしたネットワークだと思っんですが、経済産業省に窓口をつくって、10ぐらいの官庁が連携してバックアップをする。問い合わせに対して10日以内に、親切、迅速、適切な措置を取り、回答するというものなんです。

この運営の実態に着目したときに、現在検討している団体の中からこういうものが構成員が少ないということだけで漏れるともったいないという気がするのです。問題は、先ほど小塚委員の方からあったように、有効適切に内部の統治が行われているかどうか、この辺に帰着するのかなと思っております。こういう着眼点でも一つ、検討が要るのではないかと思います。

それから、20ページの「(3)事業者等からの独立性」であります。私どもは企業にいまして独立性というときに、1つは連結決算のときにどこまでを連結対象にするかということがあります。最近、実質的な支配力基準という要件が掲げられております。こうした要素が一つ参考になるのではないかと。

それから、もう一つ、別の観点からみますと、例えば証券取引所の上場基準がございまして。これは株価をコントロールされてはならないという観点から独立性があるかというチェックがされております。こういった着眼点も一つ参考になるのではないかと思います。

それから、21ページの「(4)法人格の要否」のところですけども、私は、法人格があった方がいいと思います。急いで解決したい案件が多分多いと思うのですが、そのときに、団体そのものが適格であるかどうかという議論から入るのでは、そういう要請にそぐわない。従って、法人格を持つのがいいのではないかと。わかりやすいということです。

また、別の場面ですけども、団体が警告という措置を取るのであれば、受け取る側にとっては相手がだれかということがはっきりした方がいいというニーズがあるうと思います。

山本委員長 ほかに、御発言はございますか。

それでは、角田委員からお願いします。

角田委員 ほかの委員の方々からも既にお話があったところですが、適格団体の

要件、団体の目的等の ① に「消費者の被害の防止及び救済のための苦情相談等が掲げられており、かつ、実際にその活動を継続的に実施していること」が書かれておりますが、28 ページの人的基盤等のところでは、②として「団体が適確に差止請求権を行使するためには、以下のような手順が必要と考えられる」とし、アとして「消費者被害についての情報を収集する」となっていて、次にイとして「情報を分析し、差止請求を行うか判断する」とし、次に「訴訟前に事業者と交渉する」という流れが書いてあります。後者の手順との関連でみても、必ずしも継続的に苦情相談をやっていなくても、的確に情報が収集・分析等ができればいいのではないかと受け取れます。後ろでこう書いていながら頭のところで苦情相談を継続的に実施しているというように厳しく書かれているのはバランスもよくなく、必ずしもそこまで要求しなくても、実質的な活動の中で苦情相談、情報の的確な分析などができる能力があればいいのではないかと思います。適格団体の要件のところの(1)の ① の書き方は、消費生活センターのような業務をやっている消費者団体がイメージされてしまいますが、消費者団体の現状から考えると、違和感がありますので、もう少し整理していただけたらと思います。

それから、先ほど高橋委員から、実際に活動をしている団体の苦情処理について定款で書かれているデータについての発言がありました。私からは、19 ページの消費者団体の活動地域別団体数のデータについてお願いがあります。非常に人数が多い団体の内訳には、婦人会や JA などが多いというような話も聞きます。先ほど山本委員長から、現在ある団体としてどうするかということではなくて、これからどうつくっていくかというふうなお話もありましたが、現実として、今ある消費者団体が訴権を持っていきたいというところもけっこうあるといったことからすると、データの内訳がある程度わかると、今後の議論の参考になるかと思います。

現実的に考えた場合、例えば実績を上げている団体や消費生活センター等において、実質的にはどれぐらいの人数で消費者苦情相談の処理をやって、データをまとめて発表しているかなどを考えますと、運営上それほどの人数は必ずしも必要ないと思われそうです。利益代表性を考えても、実質的にどういう運営がされているかというところで判断するということが非常に重要ではないかと思われそうです。

以上です。

山本委員長 それでは、ほかに御発言ございますか。

まず、岩佐委員からお願いします。

岩佐委員 今の最初の、先ほどのお話がずっとあります適格団体の要件のところなんです。やはり私が考えるに、苦情相談ということで、常にとというか、毎日というわけではなく、例えば年に一遍の 110 番とかという形でも結構なんです。そういう形で情報収集をしている団体ということで、やはりあった方がいいと思います。

ただ、これが、先ほど品川委員がおっしゃったように、団体の目的に記載されている必要があるかという点、それは必要なく、やはり、それは活動の実績というところで判断させていただければいいと思います。

構成員のところなんですけれども、やはり地域の問題というのがありますので、中央団体ということに限らず、地域の団体も含めていいとは思いますが、やはり実際問題、地域の方のものをみると、20人から30人ぐらいの消費者団体の方たちというのは大変多く、その辺で構成員をある程度の数というふうに絞った方がいいというのは考えられます。

法人格の方についても、先ほど齋藤委員がおっしゃったように、やはり法人格はある方がいいと思いますが、ただ、それも実際問題、民事訴訟法上、法人格がなくても可能ではあるわけですが、民事訴訟法上のそこで一度、裁判で時間がかかるよりは、やはり齋藤委員がおっしゃるような、法人格があるということで迅速な処理をすることが必要だと思いますので、そういうことを言っております。

あと、33ページの「(6)暴力団等の排除」ということで、先ほど長野委員が、この記載は必要だということで確かに必要ではあるんですが、実際問題、暴力団という言葉だけで行われるよりも、暴力団という名前は出さずにほとんどわからないような団体でなされていることというのが実際問題は大変多く、そういうところから企業側も濫訴を防止したいというところがありますので、その辺は暴力団という言葉でこういうふうに言いくるめてしまわないで、不当な団体とかそういう形で記載された方がいいかなと思います。

以上です。

山本委員長　ほかに、御発言ございますか。

それでは、坂東委員、それから、次に鹿野委員、その次に寺田委員という順番でお願いします。

坂東委員　既に御指摘があったとおりのことに賛成だという形で少し付け加えますが、やはり被害防止及び救済等の苦情相談活動については活動実績の判断でいくべきだという点に私も賛成です。恐らく、14ページの資料7の表も推測するに、そのような観点からまとめられた表ではないか、そのように思われます。それが第1点です。

それから、新しい消費者団体がこの役割を果たしていくのか、それとも、従来の消費者団体が役割を果たしていくのかという指摘は大変重要だと思いますが、団体訴権という制度は、これも周知のとおり、消費者団体のさまざまな活動のうちの1つであります。言わば、消費者団体が訴訟であるとか、交渉であるとか、そういった観点から専門店を立ち上げるようなものだろうというふうに思います。だとしますと、その専門店に余りに大きな規模を求めることは現実的な話ではないだろうと思います。

したがって、これは前に戻ってしまいますが、果たして団体の規模というのが消費者の利益代表性を徴表するものであるかという点にやや疑問があります。むしろ、もし人数要件が必要だとすれば、例えば訴訟に関わったり、交渉をしている消費者団体が突然なくなってしまっただけでは困るわけですから、継続的に消費者団体として活動ができるという基盤の1つとして人数要件を考慮するという点では意味があるかと思えます。それをあえて先ほどのまとめに当てはめると、訴権行使基盤に当たるのかもしれませんが。広い意味での、言わば人的基盤の概念の中に入るのかもしれませんが。私自身、その整理が必ずしもできているわけではありませんが、どうも人数が消費者利益の代表性に直結するという議論では少なくともないとは考えております。

最後に、これは全体の議論になりますが、これらの要件は個別に議論すべきものではないかと思えます。

例えば、恐らく次に議論になる登録とか認定要件がそれなりに整備をされれば、この中でクリアーできる問題は多々あるように思えます。ですから、全体像を考えた今、文章の整理を是非お願いしたいと思っております。

以上です。

山本委員長 それでは、先ほどのお約束で鹿野委員どうぞ。

鹿野委員 既に出されたご発言と重複するところもあるんですが、自分の意見として申し上げておきたいと思えます。

まず、総論的というか、全体的なことです。先ほどから、ここに掲げられている要件が厳し過ぎるのではないかというご発言もありました。確かに、一方で現在の状況を見据えてこの制度が実際に活用されるようなものにすることが大切だということはあるかもしれませんが、制度はできたけれども、どこも訴権行使ができあいということでは、つくった意味がないわけですから、それはそのとおりだと思えます。

しかしもう一方で、新しい制度をつくって、特別の権限を団体に与えるわけですから、その制度に対する信頼性を確保することも重要だと思えます。つまり、適切な訴権行使が期待できる団体のみそれを認めるということによってはじめて、この制度が将来的にうまく機能していくことにはないかと思えます。したがって、どこの団体でも希望すれば認められるというような緩やかな要件は、あまりよろしくはないのではないかと思っております。

次に、個別的な問題について述べます。まず、これは既に何人もの委員がおっしゃったことですが、12ページの適格団体の要件における苦情相談の位置づけは疑問です。苦情相談は、これを目的に掲げていることを要件とするのではなく、活動実績を見る場合の1つのメルクマールないしファクターとして考慮に入れれば充分なのではないかと思えます。

16 ページの団体の規模ですが、これは、先ほど勇み足で少し発言したところも関連がありますが、既に何人かがおっしゃったように、会員数というより、適切に消費者の利益を代表するということが重要で、団体の会員数として非常に大きな数字を要件とすることは妥当ではないと思っております。

たとえ、ある程度の小規模な、例えば、20 人程度、30 人程度の小規模な団体であっても、十分に専門性を備えて、適切に消費者の利益を代表するというものができるかもしれませんし、その場合にはそれを認めてもいいのではないかと考えています。つまり、会員数と利益代表性というのは直結しないんじゃないかということです。

もっとも、一方で、坂東委員もおっしゃったのですが、いわゆる訴権行使の基盤という観点からは、余りにも少ない人数というのは妥当ではないでしょう。そういう意味では一定の人数は必要であろうとは考えております。

それから、20 ページの事業者等からの独立性ということですが、例えば消費者向けの雑誌を販売して、それによって利益を上げて、それを活動資金に充てるということも当然に考えられると思いますし、あるいはそれはあるべき方向の一つではないかと思えます。

21 ページの「法人格の要件」についても、いろいろなお考えを拝聴しました。一方で、先ほど坂東委員がおっしゃったように、事前の認可、認証、登録という制度を取ることにすれば、どの団体が訴権行使ができるのかについての明確性が確保できますし、それによって、例えば入り口のところでの適格性審査で遅延するという問題も解消される。そういう意味では、もし、一方で事前の審査がなされるのであれば、法人格を要件とすることは、この観点からは必要ないということにもなりそうに思われます。

しかし、今後の法人法制一般の中で考えた場合には、今後、消費者団体において法人格をまず取ってもらって、その中でも特に適格性が認められる団体に訴権行使を適格団体として認める方向が望ましいのではないかと、私自身は考えております。

従来は確かに、法人格を取得するための要件がかなり厳格だったということもあり、実際には、特に古くからある消費者団体については、法人格を持っていないところが多かったようです。しかも、NPO 法など消費者団体に法人格が取得できるような法律が新たに制定された後でも、法人格を取得していない団体は多いようです。しかし、それは、特に法人格を取得することによるメリットはそれほどなかったから、法人格を今すぐ取る必要性も感じられなかったからだと聞いており、逆に必要性が生ずればこの状況は変わりうるのだと思います。そうであれば、現在において法人格を取得している団体が少ないからということは、それほど大きな妨げにはならず、むしろ法人格の取得が容易になった現在の法状況を前提とすれば、団体訴権の適格団体について、法人格を有することを要件としても不都合はないので

はないかと思えます。

ただ、この委員会には、団体の方も委員として参加していらっしゃると思いますので、ほかに法人格を取ることにつき、将来的にも何か不都合な点があるということであれば、それをご指摘いただければと思います。

28ページの財政的基盤について、いろいろなお発言がありました。たしかに現状を考えると、この点につき余り大きなものを期待するということは出来ないのかもしれない。ただ、下に「組織運営体制の透明性」と書いてあるのと同じように、財政的にも透明性が確保されているということは最低限必要なのではないかと考えております。

以上です。

寺田委員 ただいまの鹿野委員が最初におっしゃった制度を混乱なく運用していくというところをまず重点的に考えるべきじゃないかという総論の部分については、私も基本的には賛成でございます。

そういった点に加えて、これは新しい制度が導入されるわけですので、こういう新制度を前提にして消費者団体もいろいろな動きをしていくということも予想されますし、事業者の中にもこういった制度を前提にして会社の態勢を立て直さなくてはいけない、むしろ積極的にこういった制度を活用していこうという新しい動きというのも十分想定されるわけです。

そういったことを考えますと、現状を前提にして制度をつくるという観点も非常に重要なんですけども、制度が世の中に及ぼす新しい動きを少し先回りして、その結果として無用の混乱とか、全く想定しなかったような事態が発生することによって、制度そのものが大混乱になるということのを未然に防止するという観点も非常に重要だと思っております。そういったことで事務局の方でまとめられた基本的な方向は、恐らくそういった点も考慮に入れて、かなり多面的に勉強していただいていると思えますし、示唆されているという方向については、基本的には異論はございませんけれども、2点だけコメントさせていただきます。

1つは、消費者団体の要件として、非営利団体であるということ、これはやはり1つの重要な要素ではないかと思っております。やはり営利を目的とした団体は消費者全体の利益のために活動しているとは言えないということは、一般論としてはそのとおりなんですけれども、例えば苦情相談とか消費者救済ということ自体が、表向きそういった言葉が掲げられていても、それが営利活動自体を訴権ということがバックグラウンドにあるとすれば、そういったようなことをする団体が出てくる可能性も排除できないのではないかとということもござります。

また、事業者、企業がお抱えの消費者団体をつくって、競争相手を排除するという動き、これは事業者との関係を隔絶するという意味で必要なことだと思いますけれども、基本的にはそういった点全部を引くくめまして、やはり非営利団体で

あるという要件は非常に重要な条件なのではないかということだと思います。

また、法人格についても、いろいろ議論がございましたけれども、この後議論になります適格団体をどういう形で認定をするのか、あるいは公示するのかということにつきましても、やはりきちっとした認定、及びそれが対外的に公になっている、その団体そのものの所在なり責任関係、そういったものが明確になっているということが制度な円滑な運用のために必要なことだと思いますし、冒頭申し上げたように、消費者団体自体ももしこれが要件になれば、それに対応した動きというの、十分期待できますし、また、NPO法人なども非常に簡単に設立できるという状況になっています。

ドイツ、フランス、オランダも法人格を条件にしているというふうに理解しておりますけれども、違っていましたら申し訳ございませんけれども、事実上、法人格のないような団体が適格団体とされている事例というのは、欧米の例で余りないのではないかと私も理解しているんですけれども、そういった意味で制度の円滑な運用のために法人格というのを是非求めていきたいと考えております。

以上でございます。

小塚委員 先ほどから資料のいろいろな点が少し厳しいのではないかという意見が何人かの方からありまして、一面では私もお聞きしながらなるほどと思った点が少なくないんですが、他面ではこちらの資料に掲げられたいろんな要件は甘いというところもあるのではないかと。甘いと言っては失礼ですが、厳しさを欠く所があるのではないかと。それは先ほど総論のところでも申し上げたガバナンスのメカニズムという視点が非常に部分的にしか出ていないということでございます。

少し回り道をしまして、先ほどから営利・非営利というようなお話が出ていますが、実は大変逆説的ではありますが、非営利団体の方がガバナンスの問題というのは、実は大きいのです。つまり、営利団体というのは、しょせん営利という目的がありまして、株式会社であれば株主の利益を大きくしないといけませんから、最終的に利益を上げられない経営者は株主によってコントロールされる、首を切られるという力が働きます。

ところが、非営利団体というのは、そういうものがないので、ある意味ではそこに緩みが生じやすい。そこにつけ込んで運営する人が私をするということも十分にあるわけです。

事業から団体自体が利益を上げていないとしても、例えば運営に関与するような方が多額の報酬を得るという形は十分あります。勿論、ここにいらっしゃるような皆さんが関与している団体はないと思いますが、そういうことも我々は考えなければいけないだろうと思います。

そういうことから考えますと、やはり組織のガバナンスという観点を忘れてはいけません。それはキャッチフレーズ的に言えば、私は2つだと思っています。

1つは、アカウンタビリティーということであり、もう一つディスクロージャーということである。ディスクロージャーの方は鹿野先生から既に御指摘がありました。

アカウンタビリティーということは、言わば株主に当たるような人がコントロールをするという形がなかなか難しいので、そうすると、外部からの外部監査、会計監査を含めた外部監査と、その結果はディスクロージャーにつながりますが、各年、対外的にちゃんと公表できるということは、こういう責任ある行動を取る団体としては要求されてくるのではないかと思います。

そういう意味では、いろいろなところに門戸を広げていくということでしたら、同時にそちらの方をきちんとしていくということもお考えいただきたい。

もう一つですが、そういう一般的な問題とは別に、上原先生の御発言にもあったと思いますが、個別の事案の中で、一般的には適切な団体であるとしても、個別の事案の中で適切な代表ではないという場合はあり得ると思います。例えば先ほどどなたかの例にありました消費者向けの出版物を刊行している。これは消費者団体として非常に自然な活動だと思いますが、それが言わばライバルになる、別の出版物の出版社との関係で何か訴訟をするという場合には、それはやはり一種の事業者間の争いであって、消費者全体の利益を適切に代表していると言えない場面もあるので、そうしますと、個別の事案における判断というものをカットするわけにはいかないように思います。それは次の論点に係るかもしれませんが、この程度にさせていただきます。

山本委員長 それでは第2のパートにつきましては、大村委員の発言を最後にさせていただきます。

大村委員 実は小塚委員の2点が全然議論に乗っていなかったから、是非言いたかったのですが、まさに直前に小塚委員から御指摘いただきました。例えば資料32ページの公益法人について監事というのは任意の機関となっており、監査というのが必須にされていない。ましてや社内監査というのがないという点がありまして、透明性が欠け、その企業が特定の消費者団体が来たときに、その消費者団体が言っていることは本当に消費者全体のことを体現しているんだろうかと思ったときに、その消費者団体の活動の検証がなかなかしづらいつつ、こういう問題が現状でもあるので、やはりこの辺のことについて、新しい制度で、新しい権利を与えるわけですから、是非検討していただきたい。

それから、20ページにあります事業者からの独立ということについて、資金を得るためにビジネスをせざるを得ないんだと、事業者から独立するどころか自ら事業活動をしている、それも容認して当然だという意見、それは現状を前提にしての確かにそういうお話かもわからないんですが、この問題は看過できない。

なぜかというのと、個別取引で自らやっている取引に関連して、ほかの企業を訴え

るとか、差し止めするとかいった行為は一応論理的に可能になってしまうとすると、実際は事前にお話し合いになるわけですがけれども、競合事業をやっている消費者団体と企業が事前にお話ししたら独禁法違反じゃないですか。話し合うこと自体が問題ではないかというのが、当然企業の中できちんと法務部があれば、そういうアドバイスをして、全然ファンクションしないわけです。

したがって、この問題は看過できない。何らかの方法できちんと処理する必要がある。したがって、フランスでも、これは事業者からの独立とされていないので、あらゆる事業者活動から独立と言って非常に厳格にして、この点について疑義が生じないようにしてとりあえずスタートしているわけでごさいます、こういう先進国の問題意識というのをきちんと把握していい制度設計をしていただきたい。

以上です。

山本委員長 どうもいろいろ貴重な御意見をいただきまして、ありがとうございました。時間の都合もごさいますので、本日御議論いただく事項の3つ目、事務局の資料中、「3. 適格要件への適合性判断」に関しまして、御審議をいただきたいと思ひます。それでは、御発言を希望の委員、よろしくお願ひします。

長野委員 3. 適格要件への適合性判断の「適格要件への適合性を判断する主体（その1）・（その2）」のところについてであります。登録等の制度のメリットがここに書かれておりますが、こういったメリットを考えると、行政が適格性を判断する制度は設けるべきであると考えております。しかしながら、行政による統制といったものにつながる可能性があります。それをよしとしない団体で訴権を行使する団体も十分現状では考えられると思ひます。

また、裁判所での審理の方が実質的な判断は可能だと思ひます。ですから、登録認可等をしなくても、裁判所で要件が認められれば、訴訟提起が許される制度とすべきであると考えております。

裁判所での判断は実際は書証の提出で足りることが多いと思われまひすし、要するとしても、せいぜい証人尋問が1回程度行われるだけで、判断は恐らく可能であると思ひます。こういった活動をしていたかのことですので、その程度の審理になると思われまひすので、それほど審理に影響を与えるわけでもないし、混乱もないと思われまひす。

訴訟前交渉においても、訴権団体の要件該当性を訴訟外で、書面で事業者に対して提示して、証明するようにすれば混乱は特に考えられなひのではないかと思ひまひす。

また、行政の審査では、消費者のための活動を行っているかどうか等の審査がなされるであります。その審査を経て登録された団体については、訴訟においては適格団体の推定を受ける。反証は許すけれども、反証がない限りは適格団体として認定をされるという推定を受けるといふ効果を与えるべきだと思ひます。

次に「(3) 適格要件への適合性を判断する方法」についてですけれども、先ほど申し上げたように、適格要件の存否を最終的に裁判所が判断するということになると、行政の審査の裁量の範囲は、比較的小さくするべきであろうと思います。ただ、実際に消費者のための活動を行っているかどうかという要件が当然前提になりますから、その要件判断のためには、実際に活動を行っているかどうか、報告書の提出であるとか、活動に使用したものとか、パンフレットとか、そういったものの提出、ヒアリング等を行うなどの実質的な判断はなされるべきであろうと思います。

「事後的担保措置」については、事後的担保措置の登録制度をつくった上で講じることについては賛成です。

以上です。

山本委員長 ほかに御発言ございますか。

川本委員 1番の論点は、適格団体だけか、裁判所の判断を通じてそれ以外の団体もできるかということなんですけれども、この資料24に3つの国が出ていますけれども、これは基本的に認定して、その団体が団体訴訟をするということで、今の長野委員のお話を伺っていると、日本の場合には認定されていない団体、あるいはそういう法人格なき社団のようなどがたくさんまだまだ訴訟の主体となる土壌があるということで、特に重要視されているようですが、諸外国ではそういう問題がどうもこの資料ではなさそうな気がするんですけれども、事実関係として、諸外国ではそういう問題がなくて、適格要件を定めて、その団体にやっているのに、日本においてはそれではうまくいきそうにない、というところがちょっとまだ十分理解できません。もし、何かその点について、もう少し情報等があれば教えていただきたい。

私自身は、あらかじめそういう要件に合致する団体を適格団体としてやっていった方が、訴訟だけではなくて、この資料25にもありますように、企業の問題のある勧誘とか、約款とか、そういうもので改善する点があった場合には、事前にいろいろ要請して、そして訴訟に至る前に解決していくということも重要なファクターだと思うんですけれども、そういうことを考えると、ある程度きちとした団体というか、そういうところからそういう要請があるということの方が、企業の勧誘等を改善していくのにやりやすく、効果的ではないかという印象を持っているんですけれども、そこが今の長野委員のお話でもちょっとわからないところがあります。

山本委員長 ほかに御発言ございますか。

小塚委員 今、川本理事がおっしゃった点、私もそのとおりだと思ひまして、すべての案件が裁判になるわけではありませぬので、裁判所だけで判断するということは、なかなかワークさせるのが大変なのではないかと考えます。そういう意味では、要件を定めて、そして先ほど申し上げましたようなガバナンスの仕組みなどと

というのは、行政による定型的なモニターに適する要件ですから、そういうものをきちんと定め認可等にかからしめる。

同時に、先ほど来、申し上げていますように、本来は適切な団体であっても、たまたま個別の案件との関係では不適當であるという場合はあり得るので、そうしますと、個別の事案において裁判所の判断が入る余地というの、同時に出てくる。審査する対象が少し違うのだと思いますが、そういう意味では二段階、それぞれ役割があるということではないかと理解しております。

山本委員長 ほかに御発言ございますか。

鹿野委員 私も事前に審査をすることに賛成でありまして、39 ページにも書いてあるように、裁判所でも判断するという抜け道をつくるということには反対です。

事前に審査を経た団体という理由は、36 ページのところに書いてあるので繰り返しません。一方で裁判所においても個別に適格性が審査されることを許すとすると、結局、事前審査制度のメリットが大幅にそがれることとなります。すでに、他の委員がおっしゃったように、実際には訴権行使ができるということを背景に訴訟になる前に個別交渉によって解決が図られる場合が多くなると思いますが、素性がわからない団体から事前交渉が持ちかけられるということになると、団体訴訟制度をつくり団体に武器を与えたことによって、逆にそれを悪用する動きを促すことにもなりかねないと思います。そのようなことを考えますと、事前に審査を受けて適格団体として認められてもよいし、裁判所に審査してもらって適格性を認めてもらってもいいというようなやり方ではなく、事前の審査一本にするべきだと思います。

また、小塚委員がおっしゃったように、一般的な適格性はある団体だけれども、個別の訴訟の対象との関連で、この訴訟については認められないような判断もあり得るとは思いますけれども、それは適格性とは別の問題として整理できるのではないかと思います。

三木委員 私も結論的には行政の事前の認定というものが必要であり、それとは別に訴訟で個別認定するという、鹿野委員は抜け道とおっしゃいましたけれども、そういう制度は設けるべきではないと思います。

理由は繰り返しになる面もありますが、1 つは、訴訟外での事前の交渉や警告活動という面の比重が高いと思いますが、その際には、事前の認定がないと、事業者の側でも対応が困難であるだろうと思います。

2 つ目は、消費者のサイドからしても、これは資料にも書かれていることですが、訴権を持っている消費者団体に情報を提供したいと思っても、どの団体に提供していいかわからない。あるいは場合によっては情報を提供した団体が情報収集だけをして、訴訟は提起できないという状態になるようなことがあっては望ましくないということがあります。

更に3 つ目としましては、訴訟法の観点から、この制度を考えてみましても、御

案内のように、民事訴訟の原則というのは、権利や利益の主体が原告になって訴えを起こすということでありまして、それに対して団体訴訟というのは、自ら権利や利益の主体でないものが訴えを起こせるという訴訟法的には極めて異例な制度ということになります。

したがって、これは特に公益目的から創設するという制度ですから、訴権の創設というのが当該訴訟の内部で認定されるというのは、やや違和感がありまして、訴訟外で創設された権利を持って裁判所に出向いて訴訟活動を行うというのが筋としてはなじみやすいのではないかというふうに思います。

若干この前の2つ目の論点に立ち返る面があるんですけども、関連するということで申し上げたいと思います。

先ほどの議論の際に法人格の要否という問題があって、今議論している認定の方法と関連するという議論がございました。関連する面があることは確かですが、私はこの認定の仕方が行政による事前の認定であったとしても、法人格は別途必要ではないかと思えます。と申しますのは、事前の認定というのは、訴えの提起の段階で意味を持ってきますが、法人格のあるなしは、訴えの提起の段階だけにかかわらず、判決の効果の帰属であるとか、あるいは訴訟費用の負担といった面でも意味を持ってきます。法人格のない団体が訴訟主体になりますと、こうした面でも非常に不安定な面がたくさん出てきまして、制度としては、やはり望ましくないのではないかと思います。

もともと法人格のない団体が原告適格を持つというのは、我が国固有の制度で比較法的にも極めて珍しく、訴えを起こす主体というのが法的な人格を持つというのは1つの原則ですから、そこはこの認定方法をどう考えるにせよ、別途必要な要件ではないかと思っております。

以上です。

山本委員長 確認ですが、前回の議論で、この団体訴権については、差止請求権は消費者団体自体に実体権として与えるという方向が出ております。消費者団体が自分の持っている権利を訴訟で行使するのであって、その権利のずれはないわけです。先ほど権利主体と訴訟主体が分かれるとおっしゃいましたが、そうではなくて、そこは一致している。ただ、利益の帰属が恐らく問題になるだろうと。そういう趣旨に伺わせていただければと思います。

それから、先ほど来、何人かの委員から御発言がございましたが、適格団体の認定の問題と、訴訟要件として個別に裁判所が判断する部分が両方あるだろうという御意見を多くの委員から伺っております。その場合に、1つ考えなければいけないのは、行政が事前に認定するという制度を設けた場合に、事後に認定要件が欠けた場合、事業者は個別に訴訟で適格性がないということを争うことができるのか。そして、それを裁判所が判断することができるのかという論点があると思います。

その場合に、裁判所が判断することはできないので、それはやはりもう一回行政に判断してくれと差し戻す、その間、訴訟はストップするという制度にするのか。適格性の認定、これは先ほどから出ております個別の事案における訴訟要件の判断の問題とは別の問題ですが、この適格性要件の事後における欠如の問題を裁判所が当該訴訟において判断できるのかという問題もあると思います。その辺は事前認定制を採用する場合には、何らかの手当を考えておかなければいけない問題だと思いますので、資料には含まれておりませんが、そういった点も含めて更に御意見をいただければと思います。

上原委員 私も今、三木委員が発言された内容に基本的に賛成したいと思います。行政による事前の訴権の適格の認定という仕組みを貫いた方がいいと思います。

その理由は既に三木委員、あるいは鹿野委員から十分尽くされておりますが、基本的に言えば新しい制度でありまして、その権利、実体権がだれにあるかという法律構成の問題はありますが、いずれにせよある意味で従来の方からすれば、人工的、人為的な訴権を認めるということは確かでありまして、そのような制度をスムーズに導入し、また、信頼を勝ち得るといった目的からは適格団体を事前に明確にするという必要はあるかだと思います。

それを前提としまして、今後の議論としましては、適格団体の行政における認定の仕方、あるいは今委員長が発言されたような事後的ないろいろな変動に対してそれをどう処理するかという手続的な仕組みを考えるということが重要であると思います。

また、2番目の論点に戻るわけですが、本日の議論では、非常に多面的な、いろいろな考えられる要素を、ある意味で並列的に並べて、要件として考えられるのではないかと、という問題提起をしているわけです。その中で重要なもの、あるいは絶対に必要なもの、あるいは幾つかの要素を組み合わせると総合的に判断すべきもの、いろいろあると思うんですが、それを整理していったら、認定の手続との関係で、一般条項だけではうまくないわけですから、どの程度具体化して要件を構成し、またうまく適切な団体が認定を受けられるようにするか、その辺りを今後議論する必要があるのではないかと思います。

品川委員 1つは、事前に行政による適格団体の認定を基本にしようという骨子については私も賛成であります。ただ、実際に消費者団体と申しますのは、そのすべてが団体訴権の行使を想定した団体とは限らないわけでありまして、消費者団体の活動というのはかなり幅広くあるわけです。

かつ消費者団体ではないNPOが、例えば福祉助け合い活動ということをやっている。高齢者のいろいろな相談活動をやっている中で、高齢者を対象とした不当な契約約款が活用されているような事例にぶつかっていく、こんなこともしばしばあるわけです。

そういう事例にぶつかったときに、事前の登録は得ていないけれども、なるべく早急に団体訴権を行使してでも、その約款については差し止める必要があるという問題が出てくる可能性はいろいろあり得ると思うんです。

あるいは、マンションを借りている人たちのいろんな集まりだとか、各種個別テーマの活動というのがあって、そういうところから出てくる団体訴権活用の必要性が閉ざされてはいかかなものかと思えます。そんな点では登録団体ではないが、裁判所で人格なき社団という認定がされるならば裁判当事者にもなれるような道は残されていていいのではないかというのが1つです。

もう一つは、42ページに「事後的担保措置」ということで、適格団体の更新制ということを含めた検討があるわけですが、更新制ということは必要だと思えますが、更新の基準等をどうするかというのは、更に慎重に検討する必要があるだろう。

例えば3つ目の点で、訴権行使の内容を示した事業報告書の提出などということがあるわけですが、諸外国の例を伺うと、登録はしている団体はかなり多数に上るんだが、実際に訴権を行使している団体というのはその中でごく一部だという実態の国などもあるわけです。そうすると、訴権自体を一定期間行使していないと、登録の更新対象にならないかのような運用だけでもいかなものかという感じもします。この点で団体自体が過度に行政の管理・監督が行き過ぎることも問題として生じる可能性がある。

御指摘がありますように、団体自体のガバナンスについて、きちんとされている必要があるという、そのこと自体、私も必要だと思えますが、ガバナンスということ、運営の透明性を確保するということの必要性、そのことは認めつつも、それが行政によりチェックだけで行われるのかどうかということについては、慎重に検討する必要があると思えます。

山本委員長 この部分は適格団体の認定を行政が行うか、裁判所が行うかという仕分けでつくられております。何か行政が行政がというトーンが出ておりますが、それはそうではなく、何も行政が消費者団体の格付けをしたりとか、そういう色彩は一切ないというふうに私は理解しております。

品川委員がおっしゃった最初の点は、非常に重要な問題を提起されたと思うんです。今、認定のことと関わっておっしゃった福祉団体の問題ですね。それと同時に適格団体の要件として、いわゆる百貨店的な消費者団体、あらゆる問題について幅広く消費者の啓発、助言を目的とするという形で定款に記載しているところだけ、そういう百貨店的なところだけを念頭に置くのか、それとも得意分野があって、福祉の分野については、自分たちは活動実績もあるし、知見もあるのでやりたいと。そういう形の言わば専門店方式の要件も認めるのか。

つまり、そういう分野に限って、あるいは金融の分野については我々は得意であ

るという専門店方式も認めるのかという問題提起としても伺わせていただきました。今後またそういった点も検討する機会が持てればと思います。

それではほかに御発言ございますか。

高橋委員 行政の事前認定制を採用するという方向性については、おおむね賛成なんですけれども、それが制度の安定性のために必要というところに余りに力が入り過ぎているという点にやや違和感を感じております。

私自身は、この制度をワークするために必要ということ言えば、実は論点2のところで時間切れで発言できなかったんですけれども、28ページの論点2の(5)のところに戻っていただきまして、右側に資料19というところで差止請求権行使に要する手続明示というのがあるんですけれども、ここが適格消費者団体と消費者と事業者と、この関係でできているんですけれども、私は事前認定制を入れるのであれば、ここに行政がどう絡むのかというような図式もあるのではないかと考えております。

それはどういうことかと言いますと、この1の情報収集、2の情報分析に関して、その適格消費者団体が消費者被害窓口を設置したり、自ら調査をしたり、消費者の方から情報をもらうと。それは当然なんです、それだけでいいのかという問題と、2の情報分析をするときに、実情を分析して、訴訟前の交渉や差止請求を事業者に対して行うかどうかを判断するにおいては、行政からの情報というのは実は大事でございまして、国民生活センターであるとか、地方のセンターであるとか、そういう情報がないと適格な判断ができないと思いますので、適格かどうかという事前認定制を入れる以上は、それを付与した団体に関しては、勿論、ガバナンスの問題もきちんと見てやるんでしょうけれども、守秘義務を課することもあると思うんですけれども、当然ながら何かから情報提供があると考えないと、この手続自体がワークしないとも思えるんです。

ですから、認定制を入れるのはいいけれども、行政に関しての部分なんです、今までも国民生活センター等々の情報は法的根拠がないと出さないという形になっていたんですが、基本法の方で、まさに消費者団体が団体訴権を行使するということが前提になっているわけですから、条文の工夫なりをして、そこを入れていただくということが私は重要だと思っております。

以上です。

山本委員長 高橋委員がおっしゃっているのは、例えば認定された団体にはP I O - N E Tのデータは全部出すというイメージですか。

高橋委員 全部というところまでは言いませんけれども、必要に応じて出していただくということも逆に条件としてお願いしたいということです。

山本委員長 わかりました。ほかに御発言ございますか。では、齊藤委員。

齊藤委員 これはコメントです。38ページの資料25に消費者団体の活用状況と

ということで、警告手続、訴訟提起とあります。これは後日議論されることになるのかもしれませんがけれども、この警告というもののイメージが皆さん多分異なるのではないかということ、後日のために指摘しておきます。

警告が公表されるかされないかというところで大きな違いがあります。一定範囲で公表された場合には営業活動が何らかの形で規制されるということになるかと思えます。

企業側としては、規制されたことを直ちに回復するという手がかりはほとんどないという状況になると思えます。私は公表を認めず、個別の企業に対する警告というか、通知に限るべきだと考えているわけです。

ちなみに現在、独禁法改正作業が行われておりますけれども、この論点の1つに警告があります。公正取引委員会のとる措置で排除勧告には至らないけれども、その前の段階に警告がある。これは公取委が公表するんですけれども、抗弁のチャンスもなければ、失われた損失を回復する手がかりもない。そこで経済団体ではこれを改めて欲しいという要請を今しているところです。これと類似の状況が生じないように、今後の議論の中で配慮していただきたいと思えます。

三木委員 若干細かいことになるかもしれませんが、2点ほど申し上げたいと思えます。1つは、先ほどから行政による認定という言い方をして、私自身もそういう表現を使ったんですけれども、仮にそういうことになった場合の中身については、私個人のイメージとしては、一種の第三者委員会的なものが認定をするということも考えるべきではないかと思えます。消費者団体の中には、他方で行政に対して煙たい活動をしているとかそういうこともあるかもしませんので、そこは行政による認定という言葉の中身はさらに詰める必要があるかと思えます。

2点目ですが、上原委員が、例えば消費者団体がある特定の地域のみに関わるものである場合に、そことは関係ないような訴訟を起こした場合には、それは訴訟の中で訴えの訴訟の要件として排除するようなこともあり得るということをおっしゃいました。

あるいは山本委員長からブティック型の団体を認定するという可能性もある。その場合に、その団体の目的と関係のない事件について訴えを起こした場合という問題があり得るわけです。

上原委員の問題意識それ自体は十分理解しますし、また共有しますが、そのようなことになった場合に、果たして訴えの利益というような現在ある訴訟要件で、それが排除できるかどうかというのは、やや難しい面もあろうかと考えております。

と申しますのは、団体訴権というものができた場合に、団体の利益をどうとらえるかですけれども、それは団体の固有権として法的には構成するとしても、実際の利益というのは勿論、団体それ自体の利益ではなくて、広い消費者一般の利益ですから、それを図るという目的がある以上、なかなか訴えの利益として排除できない

という議論も十分あり得るわけです。

したがって、そういう問題があるということであるとすれば、大きく2つの対応というものを踏まえておかなければいけない。

1つは、そうした狭い利益を代表する団体というものを認めないというか、団体の適格要件としてかなり一般的、総合的な団体を認可するという方向が1つ。

他方、そうでないのであれば、制度の中でそうした団体の目的や任務を超えた訴訟を排除できる仕組みというのを創設的につくらなければいけないということも検討しなければいけないと考えます。

山本委員長 ほかに御意見ございますか。

鹿野委員 先ほどの百貨店かブティックかということについては、また後日議論する機会があるのかもしれませんが、私としては、ブティック的なものも場合によっては認めてもいいのではないかと考えています。消費者問題といっても多様なものがありますので、ある分野の消費者問題には活発に活動してきたし、それについての情報も収集しているというところがあった場合に、活動分野が限られているから適格性は認められない、とすべきではないでしょう。むしろ、その分野については消費者の共同の利益を代表し得ると認められるのですから、その範囲で認めてもいいのではないかと考えます。

その場合に、その限られた活動以外の分野まで含めて、すべて訴権の行使を認めていいのかということ、それは余り適切ではないこともあるでしょう。そこで、訴権を認めるときに、およそ一般的に訴権が認められる団体と、ブティック的にある特定の問題についてのみ訴権が認められる団体とがあってもよろしいのではないかと考えます。

それから、これも三木委員からご指摘のあったところですが、行政による事前の審査、ないし認定ということに関しては、勿論言うまでもなく公平性が保たれているということが重要ですから、人的な構成について公平が保たれるようにするべきだろうと思いますし、また、審査結果の理由についても、明確にされるような仕組みを設けることが必要だと思います。

山本委員長 ほかに御発言ございますか。

岩佐委員 皆様が触れていらっしゃらなかったのは適格要件の適合性を判断する方法という部分の40ページですけれども、先ほど山本委員長もおっしゃったように、この団体訴権というのは、今後の消費者団体の活動の1つの方向性が、今までと違った方向性を示していくものではないかと思うんです。そのときの透明性というところがあるんですけれども、先ほどから何度も話に出ていました団体の活動の中に苦情相談を入れるか入れないかということもいろいろあったと思いますが、ポツの2つ目のところの「団体の実態・実情に踏み込んで判断すべき」というところが、実際問題、現状ではなかなかワークしないという部分もこの消費者団体訴訟制

度がワークしないという部分もありますので、この団体の実態・実情に踏み込んで判断すべきというところを、やはり今後大きく判断基準の中に取り上げていかななくてはいけないのではないかと。勿論、透明性ということも大きく踏まえてですけども、そのところはよく今後の認定の方法の中に入れていくべきことだと思います。

坂東委員 プティック型というか、専門店と言うか、いろんな言い方があると思いますが、団体訴権で取り扱うテーマが、専門的な法律的知識が必要だということを考えますと、むしろ専門店型の方に積極的な訴権の行使を認める制度枠組みでないと機能していかないだろうと現実に思います。

したがって、その次に何が来るかということ、あなたのところはこの領域だけですよということ行政の認定基準の中で本当に判断できるのかという問題があります。先ほど外国の例もありましたが、その場合にはむしろ一般的に訴権団体と認定して、現実にそこが機能するのはどこか。場合によっては、先ほど三木先生から難しいというお話もありましたが、裁判制度の中でそれを検討すべきであるのかも知れません。実際の消費者団体の運動内容について、行政といっても非常にいろんな関与の仕方があるということは重々承知の上で、今あなたがやっている活動をこの範囲ですかよと果たして確定できるのかどうかというのは、やや注意を要する議論かなという気が私自身はしております。

したがって、むしろ専門店型、プティック型の消費者団体には、一般的な訴権を認定するというところが恐らく行政の認定に関わる部分では基本的なスタンスであるべきだ。その上でどういう対応が考えられるかというふうな議論をした方が私は妥当だと考えています。

山本委員長 どうも大変御熱心に御討議いただきまして、ありがとうございました。

まだまだ御意見がおありの委員、いらっしゃると思いますが、そろそろ時間もまいりました。

本日は、適格要件の在り方について、種々の御意見をいただいたわけですが、大まかな方向性として、第1に適格団体の要件につきまして、事務局から提示されました3つの観点、すなわち消費者利益代表性、訴権行使基盤、弊害排除を基本とし、本日いただきました御意見を踏まえつつ、個別要件を整理していくという方向でよろしいかどうか、お諮りしたいと思います。

勿論、個別の問題として、例えば、12ページに掲げられております、消費者利益代表性の判断基準として、団体目的に苦情相談というところまで書き込むことが必要かどうかについては、そこまでは必要ではないのではないかと意見が、かなり有力に主張されたところであります。

その他、いろいろ個別の御議論がありましたが、大まかな方向性として、そういうことで御了承いただけるかどうか第1点。

第2点といたしまして、適格要件をだれがどのように判断するかという点につきましては、それは最終的には裁判所が判断すべきである。行政の認定は、あくまでも推定効にとどめるべきで、最終的に裁判所が判断すべきであるという御意見も強く主張されたところでございます。

しかし、広範なマジョリティーとしては、当委員会の意見としては、それは行政が判断するという事ではなかったかと思えます。そのようなまとめでよろしいかどうか。その上で、しかし、例えば、専門店方式を認めるかどうか、そういう専門店的な消費者団体について、どこまで実体権を与えるか、それを裁判所の判断とどういうふうに分けをしていくか。裁判所の判断領域が広がりますと、また事前認定の意味が薄れてくるという、いろんな連立方程式で難しい問題があるということが、本日の審議の中で浮かび上がってきたかというふうに思います。

いずれにいたしましても、先ほどのような2点ですね。適格団体の要件につきまして、前述のような3つの視点を基本として、個別要件を今後整理していく。

第2として、適格要件の判断主体としては、行政が基本的にあらかじめ判断するという事で、本日の審議をとりまとめてよろしいかどうか、お諮りしたいと思います。

いかがでしょうか。

(「異議なし」と声あり)

山本委員長 それでは、異議なしと認めさせていただきます。

品川委員、どうぞ。

品川委員 今、委員長がおまとめになった内容については、異議ございませんので、そういうことで次につなげていただければと思います。直接今日の議題との関係ではないのですけれども、この間、かなり精力的にこの会議で検討してきておりました、この後、年内のいろんな計画も入っているわけですけれども、いずれにしても、日本の世の中で消費者団体をこういうシステムの中にきちんと位置づけた制度というのは、全く初めてでして、そういう意味ではこういう形が定着できるかどうかというのは、今後の消費者行政の中でも意味は大きい。そんな点では、できるだけ早くこうした制度をスタートさせて、国民の中にも定着していくということが、大変重要なことだと思っています。是非来年の通常国会に法案の提出ができるように、引き続き努力していただけるようお願いしたいと思います。

山本委員長 ありがとうございます。

その立法のスケジュール等につきまして、事務局から何かアナウンスがありますか。

服部消費者企画課長 法案の提出時期につきましては、これまでも何度かお答えさせていただいているとおり、当委員会のとりまとめの内容・熟度など、こういったものを踏まえて検討することとしたいと考えております。来年の通常国会に提出

することを前提としているわけでは、必ずしもございません。

なお、若干付言いたしますと、法制化の時期に関連して、現時点で考慮しなければならない点として、おおむね3点ぐらいあると思っております。

第1は、当検討委員会の審議の進捗状況に関してということでございます。8月以降、訴権の対象、適格団体の要件など、主要な論点について、精力的に御審議していただいているところでございますが、今後、10月にかけて、主要な論点について、ひとわたりの御審議をいただいた上で、その後、とりまとめに入っていくという段階、状況であるということでございます。

第2点目でございますが、法制化に当たっては、法案の骨子的なものが作成された場合に、それに関して、パブリックコメント等、一連の手続が必要になってくると思われるということでございます。

第3点、前回の当委員会での御審議で、消費者契約法を念頭に置いて検討していくという方向性を出していただいたわけでございますが、消費者契約法については、制定時の国会の附帯決議により、5年後の見直しが指摘されたところでございます。その見直しを行うべき時期がそろそろ来るということ、そのため、契約法の見直しが既に現在の消費者政策部会の検討課題になっているということ。この契約法の見直しとの関係をどう考えるのかということがございます。

いずれにしましても、法制化の時期については、こうした点も考慮しながら、今後、慎重に検討していきたいというふうに考えております。

山本委員長　そういうことですが、よろしゅうございますか。

では、最後に、事務局から連絡事項をお願いします。

服部消費者企画課長　次回の委員会でございますが、9月24日金曜日、10時から12時まで。この庁舎の4階にございます共用第4特別会議室にて、開催させていただきます。

今回は、制度運営上の諸課題について、御議論いただくことを予定しております。よろしく願いいたします。

山本委員長　それでは、本日はこれにて閉会とさせていただきます。時間を超過して、御熱心に討議いただきまして、誠にありがとうございました。