

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
 - (1) 消費者団体に訴権を認める意義
 - (2) 適格要件を設定する必要性

2. 適格団体の要件
 - (1) 団体の目的・活動実績
 - (2) 団体の規模
 - (3) 事業者等からの独立性
 - (4) 法人格の要否
 - (5) 人的基盤、財政基盤、組織運営体制
 - (6) 暴力団等の排除

3. 適格要件への適合性判断
 - (1) 適格要件への適合性を判断する主体(その1)
 - (2) 適格要件への適合性を判断する主体(その2)
 - (3) 適格要件への適合性を判断する方法
 - (4) 事後的担保措置

1. 適格要件の検討にあたっての基本的な考え方

(1) 消費者団体に訴権を認める意義

消費生活において、消費者は自主的かつ合理的に行動することが期待されているが、消費者と事業者との間には情報力・交渉力等の格差があり、消費者団体が、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（資料1）。

消費者被害は、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等によって対応することには難しい面がある。

消費者団体訴訟制度は、消費者個人ではなく消費者団体が訴訟制度の枠組を利用し、被害の発生・拡散を防止し、消費者全体の利益の擁護を図るためのものである。

なお、本年6月に施行された消費者基本法は、その第8条において、消費者団体の努める活動のひとつとして、「消費者の被害の防止及び救済のための活動」等を掲げている。また、同法第26条では、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」旨が規定されている（資料2）。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等を促進する方策のひとつとして消費者団体訴訟制度を念頭においたものと解されている（資料3）。

(資料1) 第18次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」(抄)(平成15年5月28日)

第4章 消費者政策の実効性

第5節 消費者団体訴訟制度

1. 消費者被害の特徴と被害救済

(略)

(3) 消費者被害救済における消費者団体の役割

消費者は事業者と比べて情報力・交渉力に劣ることから、消費者団体が消費者に代わって事業者の行為を監視するなど、消費者の視点に立った市場の監視者としての役割を担うことが重要である。また、個々の消費者が、自ら被害の救済を図ることは困難であることから、消費者の利益擁護のために活動する消費者団体が消費者被害の救済を支援する役割を果たすことが重要である。

(資料2) 消費者基本法(昭和四十三年法律第七十八号)

第八条 消費者団体は、消費生活に関する情報の収集及び提供並びに意見の表明、消費者に対する啓発及び教育、消費者の被害の防止及び救済のための活動その他の消費者の消費生活の安定及び向上を図るための健全かつ自主的な活動に努めるものとする。

(略)

(消費者団体の自主的な活動の促進)

第二十六条 国は、国民の消費生活の安定及び向上を図るため、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ものとする。

(資料3) 第159回国会 参議院・内閣委員会議事録抜粋(平成16年5月25日)

出席者は左のとおり。

委員長 和田ひろ子君

理事 仲道 俊哉君

(略)

衆議院議員

内閣委員長 山本 公一君

内閣委員長代理 岸田 文雄君

内閣委員長代理 原口 一博君

内閣委員長代理 大口 善徳君

(略)

本日の会議に付した案件

(略)

消費者保護基本法の一部を改正する法律案(衆議院提出)

(略)

魚住裕一郎君 先生方の御苦勞にもかかわらず、そんなにでかい大部な法律ではないので私もざっと目を通させていただきましたけれども、いわゆる団体訴訟の規定がないんですね。私も弁護士の端くれやっておりましたから、えっという、そんなふうに感ぜざるを得ませんでした。やはり悪徳商法とか、そういった場合、テレビニュースとかでも、何とか被害者弁護団みたいな、そういうような形でやりますわね。やはり被害額、一人一人は少額なんだけれども、でも、幅広な社会問題になるような、そういうような案件もございます。

団体訴訟という、イギリスでもフランスでもドイツでも、またアジアでもタイとかインドネシアとか導入をしているようでございますが、二十一世紀最初になって、それはもう自民、公明、また民主の皆さん方の中でいろんな議論をされたんだろうなというふうに思いますし、また、政府においても検討が進んでいるんだろうなと承知をすることでございますが、この導入するかどうかという議論始まっているようでございますが、その議論の進捗具合、また見直し、論点等について簡潔にちょっと御説明をいただきたいと思います。

(中略)

衆議院議員(大口善徳君) 今先生御指摘のとおり、この団体訴権の問題がこれ非常に重要な問題であるわけです。それで、当然、この問題につきましては自民党、民主党そして公明党、本当にいろいろと議論をさせていただきました。

そういう中で、僕は、着実に進めていくべきだということで、早急にこれはこの団体訴権を認めていくべきだ。我が党のマニフェストの項目の中にも入れたわけでございますが、それで、じゃ、この消費者基本法に芽出しを、何とかこの思いをこの規定の中に盛り込みたいと、こういうことでいろいろと議論をさせていただきますして、第八条に、ここに、消費者団体は、消費者生活に關す

る情報の収集及び提供並びに意見の表明、消費者に対する啓蒙及び教育、そして消費者の被害の防止及び救済のための活動その他の消費者の消費生活の安定及び向上を図るための健全かつ自主的な活動に努めるものとする、ということで、消費者団体の活動の中にこの被害の、消費者の被害の防止及び救済のための活動、こういうものを盛り込みまして、そしてさらに、二十六条に「国は、国民の消費生活の安定及び向上を図るため、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ものとする。」と。消費者団体の活動の中に、この八条に消費者の被害の防止及び救済のための活動というのがあるわけです。それと対応しておりまして、この活動が促進されるよう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八条、二十六条に込めると、こういうことでございます。

(2) 適格要件を設定する必要性

消費者団体訴訟制度が、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れば、訴権を行使する消費者団体について、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。

- ア．消費者全体の利益を代表して消費者のために訴権を行使できるかどうか（消費者利益代表性）
- イ．訴権を行使し得る基盤を有しているかどうか（訴権行使基盤）
- ウ．不当な目的で訴訟を行うおそれはないか（弊害排除）

これらの観点を具体化する要件としては、

- ア．消費者利益代表性 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
- イ．訴権行使基盤 法人格の要否、人的基盤、財政基盤、組織運営体制 等
- ウ．弊害排除 暴力団等の排除 等

が考えられる（資料4、5）。

(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

国	ドイツ	フランス	イギリス
法令	差止訴訟法 / 不正競争防止法	消費法典	Enterprise Act 2002 Part8
団体の目的	・消費者の利益を、啓発助言を通じて、営業としてではなく、かつ単に一次的ではなく擁護することが、定款上の任務に属すること ・1年以上の団体の存続()	・消費者の利益保護を団体の目的として定款に明示していること ・1年以上の団体の存続 ・情報収集及び公表、相談業務を中心とする消費者利益の保護活動を実際に行っていること	・目的の一つに消費者の集団的利益の保護があると判断されること ・消費者の集団的利益の保護・促進のために必要な経験を有していること
活動実績	・1年以上の団体の存続()	・全国レベルの団体については1万人以上の会員 ・地方レベルの団体についてはその地方の実情に応じた会員を有すること。 ・下部組織がある場合は、その下部組織の会員数を加算できる。	(構成員の規模についての要件はない)()
団体の規模	・消費者の利益擁護という任務の下で活動している団体もしくは75名以上の自然人構成員を有すること	・あらゆる事業者活動から独立していること	・独立、公平、清廉な行動が期待できる程度に組織されていること()
事業者等からの独立性	・団体の独立性について、明文はないが、団体の存続と活動実績を審査する際には、団体の独立性を考慮	・社団として適法に設立の届出がなされていること	・法令上は必要とされていない()
法人格の要否	・法人格を有すること()	(特になし)	・消費者の集団的利益の保護・促進のために必要な経験、適性、専門的知識、法執行手続の実行能力を有していること
人的基盤	(特になし)	(特になし)	

財政基盤	・1年以上の団体の存続と、適切な任務の履行が保証できるような活動実績を有すること（ ）	(特にない)	・財政基盤について、明文はないが団体の能力に関する判断において、実質的に考慮（ ）
組織運営体制	(特にない)	(特にない)	・組織内部の利害対立を処理する適切な手続を確立していること
その他		家族・社会援助法により設立された団体については、設立により既に代表性が認められていることから、上記構成員数の要件の他、1年以上の存続要件、消費者利益の保護活動の実体要件についても免除される。	他の適格組織、行政機関との協力も要求される。
注	<p>定款に従った活動を実際に行っていることについて、明文上の規定はないが、不正競争防止法に関する連邦最高裁判例において、必要とされている。</p> <p>ドイツでは非営利団体が法人格を取得するのは容易とされており、例えば登録社団を設立して法人格を得るには、7人の会員を集めその中から代表者をたてること、定款を作成すること等とわずかな手数料をもちて申請すれば、2～3ヶ月で法人格が取得できる。</p> <p>なお、ドイツ連邦司法省によれば、この要件を審査する際には活動の継続可能性という点で、財政状況も一つの考慮事由になっている。</p>		<p>イギリス通産省によれば、全国消費者評議会(National Consumer Council)のよう に組織構成上会員が存在しない団体であ っても、消費者保護において重要な活動を 行っている団体もあるため、構成員の規模 についての要件はないとのこと。 このうち独立性については、他の団体、 特に事業者のコントロールから独立してい ることを意味する。 イギリス通産省によれば、法人格の有無 よりも、消費者の利益を代表するよう活 動をしているかどうかを重視しているた め、要求されていない。 ただし、イギリス通産省によれば、単独 で訴訟を提起するだけの財政的能力がない 場合にも、公正取引庁に事件を引き継ぐな どの措置を取ることも可能であるため、要 件としてそれほど重視されていない。</p>

(備考) 平成15年度内閣府請負調査「消費者団体訴訟制度海外調査報告書」より作成

(資料5) ドイツ、フランス、イギリスにおける適格団体数

国	ドイツ	フランス	イギリス
適格消費者団体数	69(注1)	全国レベル18 地方レベル824(注2)	1
適格消費者団体の例	消費者センター総連盟 (VZBV)など	消費者同盟(UFC)、消費・住居・生活の枠組み連合(CLCV)など	消費者協会(CA)

(注1) 実際に訴訟を行っているのは登録団体のうちの一部の団体。(ドイツ連邦総務省からの聴取による)

(注2) 地方レベルの団体については、全国レベルの団体の地方組織が別個に認可を受けている場合が多く、純粋な地方の消費者組織で認可を得ている例は少ない。

2. 適格団体の要件

(1) 団体の目的、活動実績

消費者利益代表性については、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一つの判断基準となるのではないか。

団体の目的に関しては、法人格を有する団体の目的は、定款等において定められることから、団体の定款等の規定から判断しうるのではないか。

活動実績に関しては、上記の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うるのではないか（資料6、7）。

なお、営利を目的とする団体の活動は、消費者全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（資料8）。

(資料6) 活動実績を要件としている例

(1) 自然公園法(昭和三十二年法律第百六十一号)

(指定)

第三十七条 環境大臣は国立公園について、都道府県知事は国定公園について、国立公園又は国定公園内の自然の風景地の保護とその適正な利用を図ることを目的として設立された民法(明治二十九年法律第八十九号)第三十四条の法人、特定非営利活動促進法(平成十年法律第七号)第二条第二項の特定非営利活動法人その他環境省令で定める法人であつて、次条各号に掲げる業務を適正かつ確実にを行うことができると認められるものを、その申請により、公園管理団体として指定することができる。

2~4 (略)

(業務)

第三十八条 公園管理団体は、次に掲げる業務を行うものとする。

一 風景地保護協定に基づく自然の風景地の管理その他の自然の風景地の保護に資する活動を行うこと。

二 国立公園又は国定公園内の施設の補修その他の維持管理を行うこと。

三~六 (略)

(2) 自然公園法施行規則(昭和三十二年厚生省令第四十一号)

(公園管理団体の指定基準)

第十五条の七 法第三十七条第一項の規定による公園管理団体の指定は、次に掲げる基準に適合していると認められるものについて行うものとする。

一・二 (略)

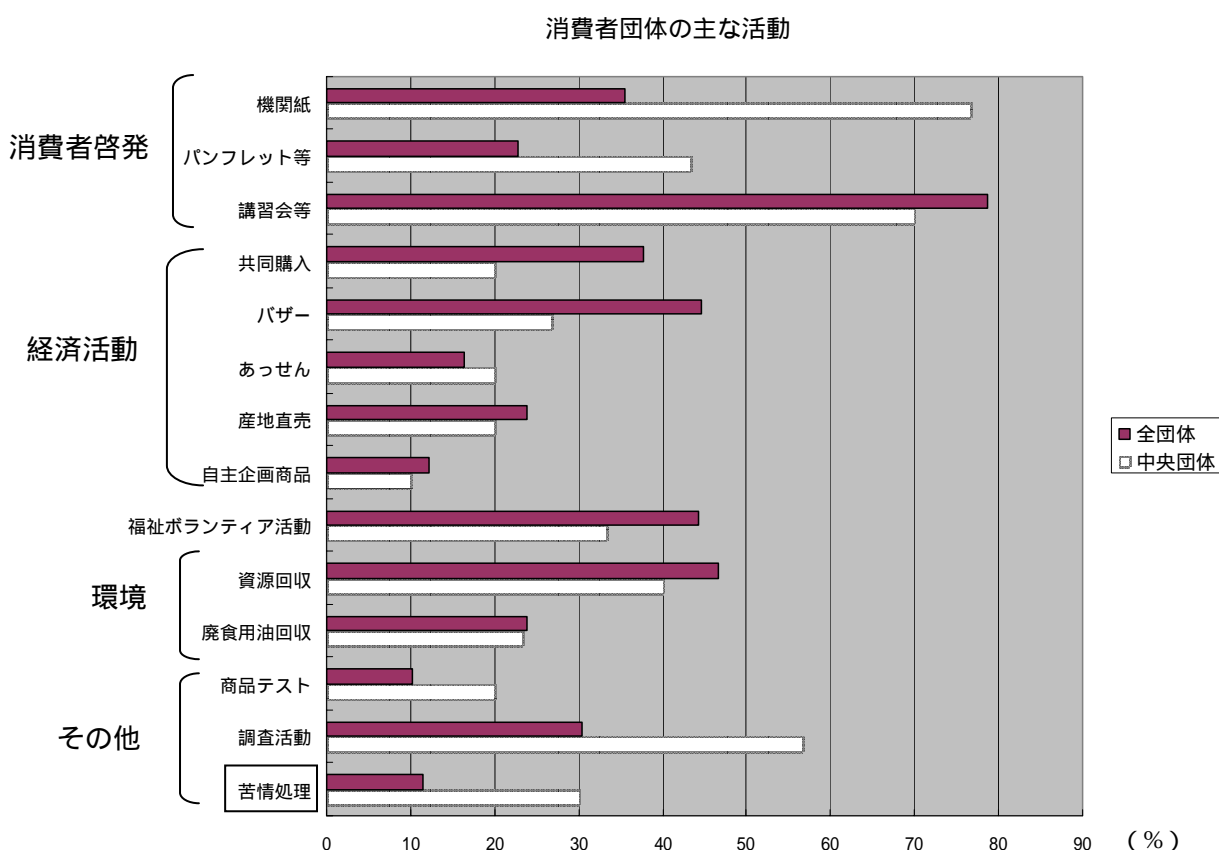
三 十分な活動実績を有していることその他法第三十八条各号に掲げる業務を適正かつ確実にを行うことができる人員及び財政的基礎を有すること。

四 (略)

上記要件については、当該地域においておおむね3年程度相当の活動実績があることなどとされている。(環境省自然環境局長通知)

(資料7) わが国の消費者団体の活動内容

- ・消費者団体の活動状況をみると、全体として、消費者啓発活動に取り組む団体の割合が高い。
- ・苦情処理活動を行う団体は、全団体で 11% である。そのうち中央団体では 30% が取り組んでいる。



(備考) 1. 内閣府「平成14年度消費者団体概要」より作成
 2. 本調査における「中央団体」とは、「都道府県域を越えてブロックまたは全国的に活動している団体」であり、具体的には、以下の団体を指す。

- | | | |
|------------------|---------------------|------------------|
| (財)あしたの日本を創る協会 | 新日本婦人の会 | 生ごみリサイクル全国ネットワーク |
| (財)全国母子寡婦福祉団体協議会 | 全国牛乳パックの再利用を考える会連絡会 | 日本主婦連合会 |
| (財)日本消費者協会 | 全国漁協婦人部連絡協議会 | 日本消費者連盟 |
| (財)ベターホーム | 全国公団住宅自治会協議会 | 日本生活協同組合連合会 |
| (社)栄養改善普及会・全国誌友会 | 全国消費者協会連合会 | 日本青年団協議会 |
| JA全国女性組織協議会 | 全国消費者団体連絡会 | 日本母親大会連絡会 |
| 関西消費者団体連絡懇談会 | 全国生活学校連絡協議会 | 日本婦人団体連合会 |
| 関西生活者連合会 | 全国生活研究グループ連絡協議会 | 日本婦人有権者同盟 |
| 主婦連合会 | 全国地域婦人団体連絡協議会 | 婦人民主クラブ |
| 消費科学連合会 | 全国友の会 | リサイクル運動市民の会 |
- (順不同)

(資料8)

わが国の法人制度の概要



民法第33条(法人は民法、その他の法律の規定によらなければ成立することができない)

民法34条
 公益に関する社団又は財団で営利を目的としないものは主務官庁の許可を得てこれを法人とすることができる。

民法35条
 営利社団は商社会社の設立の条件に従い、これを法人とすることができる。

社団法人、財団法人(民法)
12,872、13,171 (H14.10.1現在)

株式会社、合名会社、合資会社(商法)

特定非営利活動法人(特定非営利活動促進法)
17,424 (H16.6未現在)

学校法人(私立学校法)
7,756 (H14.4.1現在)
 社会福祉法人(社会福祉法)
17,560 (H13度未現在)
 宗教法人(宗教法人法)
182,659 (H12.12未現在) など

中間法人
 (中間法人法)
1,085(注1)
 (H16.6未現在)

労働組合(労働組合法)
約82,000 (H13.6.30現在)
 農業協同組合
 (農業協同組合法)
4,293 (H13度末)
 消費生活協同組合
 (消費生活協同組合法)
1,154 (H13年度末)

有限会社(有限会社法)

(注1) 中間法人数は、統計上の推計値

(2) 団体の規模

消費者団体の規模についても、消費者利益代表性の指標の一つとなりうるのではないか。

消費者全体の利益を代表しているといえるような団体の規模を示す指標としては、団体の会員数や活動地域の範囲などが考えられる。

団体の会員数については、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（資料9、10）。

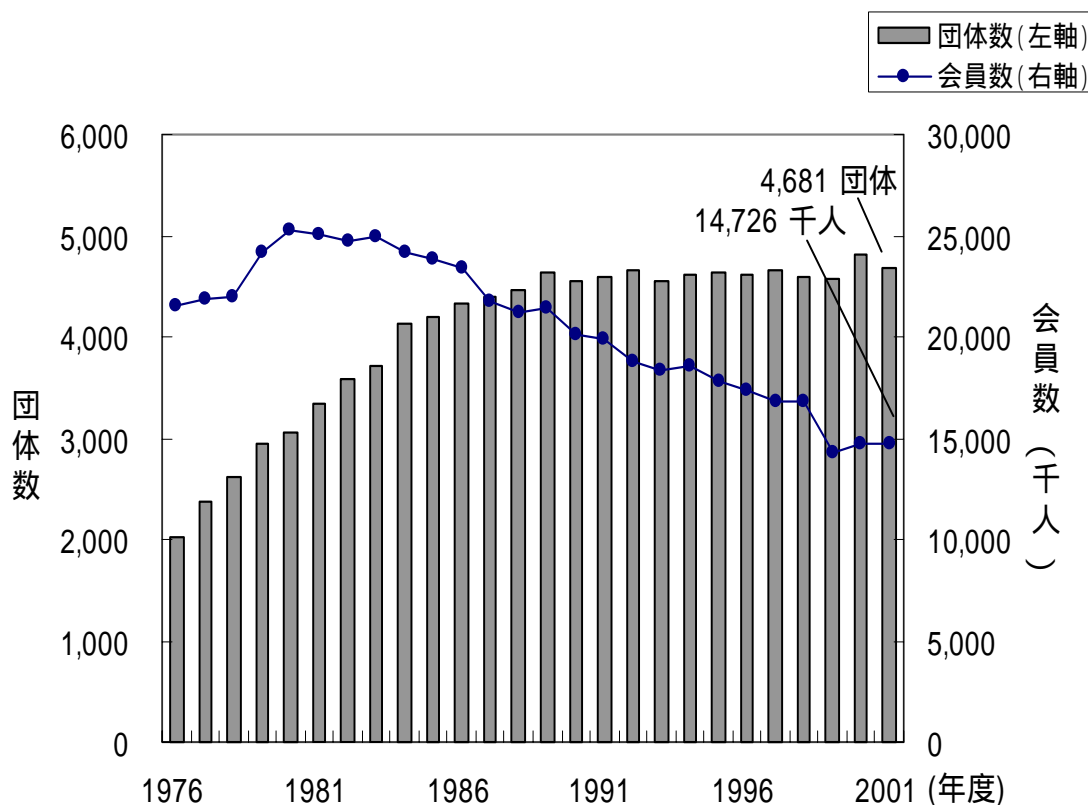
活動地域の範囲から消費者団体をみると、

- ・全国規模あるいは都道府県を超えて活動する団体（中央団体）
- ・都道府県内全域にわたって活動する団体（県域団体）
- ・地域レベルで活動する団体（地域団体） 等

があるが、訴権を行使する団体に関し、これら活動範囲をどのように考えるべきか（資料11）。

(資料9) わが国の消費者団体の会員数とその推移

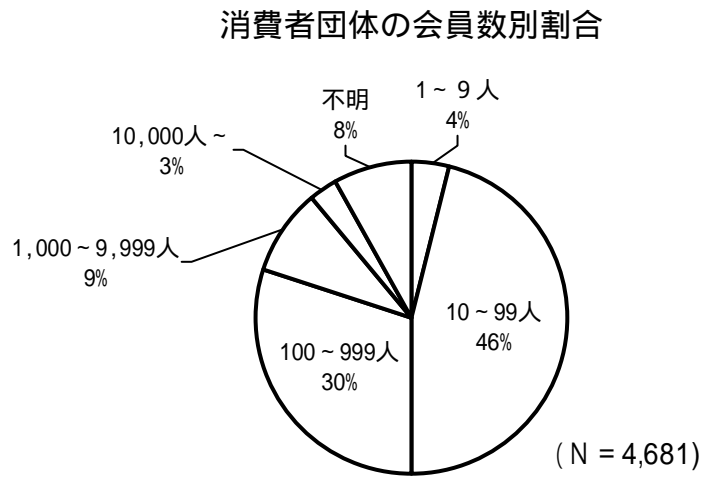
わが国には全国で約4,700の消費者団体がある。(平成13年7月現在)



(備考)・内閣府「平成14年度消費者団体の概要」より作成

- ・本調査で対象とした消費者団体は、「消費者の権利・利益擁護・維持を目的又は活動内容に含み、消費者によって自主的に組織された団体及びこれに準ずる団体で、消費者のための活動を恒常的に行っている民間団体(企業・業界団体は除く)」である

(資料10) わが国の消費者団体の会員数別割合



(備考)・内閣府「平成14年度消費者団体の概要」より作成

・会員数の集計の際は、下部団体の会員数を含めている。

(資料 1 1) わが国の消費者団体の活動地域別団体数

会員規模 (人)	中央団体		県域団体		地域団体	
	団体数	割合 (%)	団体数	割合 (%)	団体数	割合 (%)
1 ~ 9	0	0.0%	5	1.2%	193	4.6%
10 ~ 99	1	3.3%	83	19.4%	2,046	48.4%
100 ~ 999	1	3.3%	73	17.1%	1,346	31.9%
1,000 ~ 9,999	2	6.7%	110	25.7%	320	7.6%
10,000 ~	14	46.7%	86	20.1%	29	0.7%
不明	12	40.0%	71	16.6%	289	6.8%
合計	30		428		4,223	

(備考) ・ 内閣府「平成14年度消費者団体の概要」より作成

・ 本調査においては、

中央団体：都道府県域を超えてブロックまたは全国的に活動している団体

県域団体：都道府県のおおむね全域に会員を持ち、活動を行っている団体

地域団体：郡、市、町、村などを範囲として活動を行っている団体
としている。

(3) 事業者等からの独立性

消費者の利益代表性については、さらに事業者等からの独立性を求めることが考えられる（資料12）。

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る。消費者全体の利益を擁護するという消費者団体訴訟制度の趣旨をかんがみると、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。

具体的には、役員等の人的要素や、出資金等の資金的要素において事業者等からの独立性を要件とすることが考えられるのではないか。

(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）

国	ドイツ	フランス	イギリス
事業者等からの独立性	・明文はないが、団体の存続と活動実績を審査する際には、 <u>団体の独立性</u> を考慮	・あらゆる事業者活動から <u>独立していること</u>	・ <u>独立</u> 、公平、清廉な行動が期待できる程度に組織されていること ・独立性については、他の団体、特に事業者の <u>コントロールから独立していること</u> を意味する。

(備考) 前掲「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」より抜粋

(4) 法人格の要否

適格団体の要件として、法人格を有することを要件とすべきとする考え方がある一方、わ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適格団体の要件とするべきでないという考え方もある。

そもそも、法人とは、自然人以外のもので、法律上、権利・義務の主体たりうるものをいう。法人には、営利を目的とする法人のほか、公益法人や社会福祉法人等、いくつかの形態がある（資料13）。わが国の消費者団体の多くは法人格を取得しておらず、任意団体として活動している（資料14）。

法人格を有しない団体は、登記や登録を必要とせずに当事者の行為のみによって成立しうる。わが国においては、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ことから、法人格を有しない団体であっても、いわゆる権利能力なき社団と認められる一定の場合には、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民事訴訟法上可能とされている（資料15）。

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（資料16）、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と比して制度の安定性を欠くのではないか。

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うる環境が整備されてきており、例えば消費者の保護を目的の一つに掲げ、設立、認証されたNPO法人も増えている（資料17）。

また、非営利団体に対し原則として準則主義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ある（資料18）。

	公益法人	社会福祉法人	NPO法人	中間法人
法令	民法	社会福祉法	特定非営利活動促進法	中間法人法
設立の主義	許可主義	認可主義	認証主義	準則主義
主な設立要件	公益・非営利目的 定款・寄附行為等の作成 法人が行う事業及び管理業務の規模に対応する相応の資金及び財産	社会福祉事業を行うことを目的 定款の作成 社会福祉事業を行うのに必要な資産を有する	特定非営利活動を目的 定款の作成 団体が暴力団でないこと、また、暴力団等から不当な影響を受けていないこと 10人以上の社員を有すること	社員に共通する利益を図ることを目的 定款の作成 剰余金を社員に分配することを目的としない社団である 主たる事務所の所在地において設立の登記をすることにより成立
団体の能力	権利・義務の主体となりうる 訴訟の当事者能力有	権利・義務の主体となりうる 訴訟の当事者能力有	権利・義務の主体となりうる 訴訟の当事者能力有	権利・義務の主体となりうる 訴訟の当事者能力有
主な事業	・公益事業	・社会福祉事業 ・公益事業 ・社会福祉事業または公益事業のためにする収益事業	・特定非営利活動事業 ・特定非営利活動事業に支障が生じない程度での特定非営利活動事業以外の事業	・社員共通の利益を図ることを目的とする事業

(資料14) 法人格を取得している消費者団体数

法人格	全団体	うち、中央団体
社団法人	15	1
財団法人	20	4
NPO法人	10	0
社会福祉法人	1	0
合計	46	5

- (備考) ・内閣府「平成14年度消費者団体の概要」より作成
・集計に当たっては、全4,681団体(うち中央団体30)中、消費者団体の名称に法人格を含む(例:「社団法人」が名称の中に含まれている)ものを対象としている。

(資料15) いわゆる権利能力なき社団について

1. 定義

いわゆる権利能力なき社団とは、「社団の実体」を有するが法人格を持たない団体をいう。

「社団の実体」を有するといいうるためには、

- ・ 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
- ・ 構成員の変更にもかかわらず、団体そのものが存続し、その組織において代表の方法、総会の運営、財産の管理その他団体としての主要な点が確定していること

が必要であるとされている（最高裁昭和39年10月15日判決）。

2. 特徴

権利義務の帰属主体とはなりえないが、判例上、社団としての独立性が承認され、可能な限り法人格を有する社団法人に準じた扱いが認められている。

民事訴訟において当事者となりうる当事者能力については、明文で認められている（民事訴訟法第29条）。

（参考）民事訴訟法（平成八年法律第百九号）

（法人でない社団等の当事者能力）

第二十九条 法人でない社団又は財団で代表者又は管理人の定めがあるものは、その名において訴え、又は訴えられることができる。

(資料16) 権利能力なき社団であるかを裁判で争った例

(1) 権利能力なき社団として認められた例

最高裁昭和39年10月15日判決

判旨：権利能力なき社団の成立要件として、団体の組織を備えていること、多数決の原則が行われていること、構成員の変更にかかわらず団体が存続すること、その組織において代表の方法、総会の運営、財産の管理等団体の主要な点が確定していること、を列挙し、被告である「A生活協同連盟B支部」を権利能力なき社団として認めた。

(2) 権利能力なき社団として認められなかった例

大阪高裁昭和45年2月16日判決

判旨：上記最高裁昭和39年10月15日判決の趣旨を踏まえた上で、控訴人である「X野球連盟」につき、同連盟が独自の事業を行うことを目的とし、代表者、意思決定機関を有しており、これらの事項は規約によって定められていることを認めたものの、同規約においては、構成員を単に「20名以内で編成する野球チーム」と定めているにすぎないことや、総会の運営方法が定められていないことから、「X野球連盟」の構成員が不特定であるなどとして、権利能力なき社団としては認められないとした。

(資料17) NPO法人格取得状況

- ・ NPO法人として認定を受けた団体は、17,424 法人 (2004年6月30日現在)。
- ・ 特定非営利活動促進法(平成10年法律第7号)は平成15年に改正され、新たに「消費者の保護を図る活動」が活動分野の一つとして追加された(第2条第1項別表第16号)。同改正法施行以降、「消費者の保護を図る活動」を目的の一つとして定款に記載している 421 法人が、NPO法人として認証を受けている。

号数	活動の種類	法人数
第1号	保健、医療又は福祉の増進を図る活動	9,965
第2号	社会教育の推進を図る運動	8,239
第3号	まちづくりの推進を図る活動	6,876
第4号	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	5,449
第5号	環境の保全を図る活動	5,092
第6号	災害救援活動	1,190
第7号	地域安全活動	1,530
第8号	人権の擁護又は平和の推進を図る活動	2,718
第9号	国際協力の活動	3,947
第10号	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	1,627
第11号	子どもの健全育成を図る活動	6,768
第12号	情報化社会の発展を図る活動	766
第13号	科学技術の振興を図る活動	367
第14号	経済活動の活性化を図る活動	956
第15号	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	1,105
第16号	<u>消費者の保護を図る活動</u>	<u>421</u>
第17号	全各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	7,364

(備考)・内閣府「NPOホームページ」より作成

- ・ 一つの法人が複数の分野の活動を行う場合があるため、活動分野ごとの法人数の合計と、認証を受けた法人数(17,424法人)は一致しない。

(資料18)「公益法人制度の抜本的改革に関する基本方針」
(平成15年6月27日 閣議決定)

1.改革の目的と検討の方向等

(略)

こうした諸問題に対処し、更に21世紀の社会経済の一翼を担う民間非営利活動の発展を促進することが喫緊の課題となっていることから、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する。

2.新たな非営利法人

(1) 一般的な非営利法人制度の創設

現行の公益法人制度は法人格の取得と公益性の判断や税制上の優遇措置が一体となっているため、様々な問題が生じている。

このため、法人格を一定の優遇措置と分離し、公益性の有無に関わらず新たに非営利法人制度を創設する。

この非営利法人制度は、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し、そのガバナンスについては、準則主義を採る現行の中間法人や営利法人を参考にしつつ、法制上の在り方を検討する。

なお、非営利法人制度の設計に当たっては、現行の公益法人制度の問題点を踏まえた検討を行い、現行の中間法人制度・NPO法人制度との法制上の関係を整理することとする。

(略)

5.今後のスケジュール等

有識者の協力を得つつ、関係府省との連携の下、内閣官房において上記の新たな非営利法人制度の検討を進め、平成16年末までを目途にさらに基本的枠組みを具体化した上で、所管省において税制上の措置に係る専門的検討を進めることとし、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。

その間、新たな制度の検討状況を適時に公表する等、広く国民の理解を得つつ、円滑に改革を推進するよう努めるものとする。

(5) 人的基盤、財政基盤、組織運営体制

消費者団体訴訟制度が消費者の利益のために有効・適切に運用されるためには、団体が差止請求権を適確に行使しうるような、人的基盤、財政基盤、適切な組織運営体制が必要ではないだろうか。

[人的基盤]

団体が適確に差止請求権を行行使するためには、以下のような手順が必要と考えられる。

- ア．消費者被害についての情報を収集する
- イ．消費者被害に関する情報を分析し、差止請求等を行うか判断する
- ウ．訴訟前に事業者等と交渉する
- エ．実際に差止請求訴訟を提起する
- オ．事業者の不当行為や裁判結果等の情報を広く消費者に提供する

適確に差止請求権を行行使するためには、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（資料 19、20）。

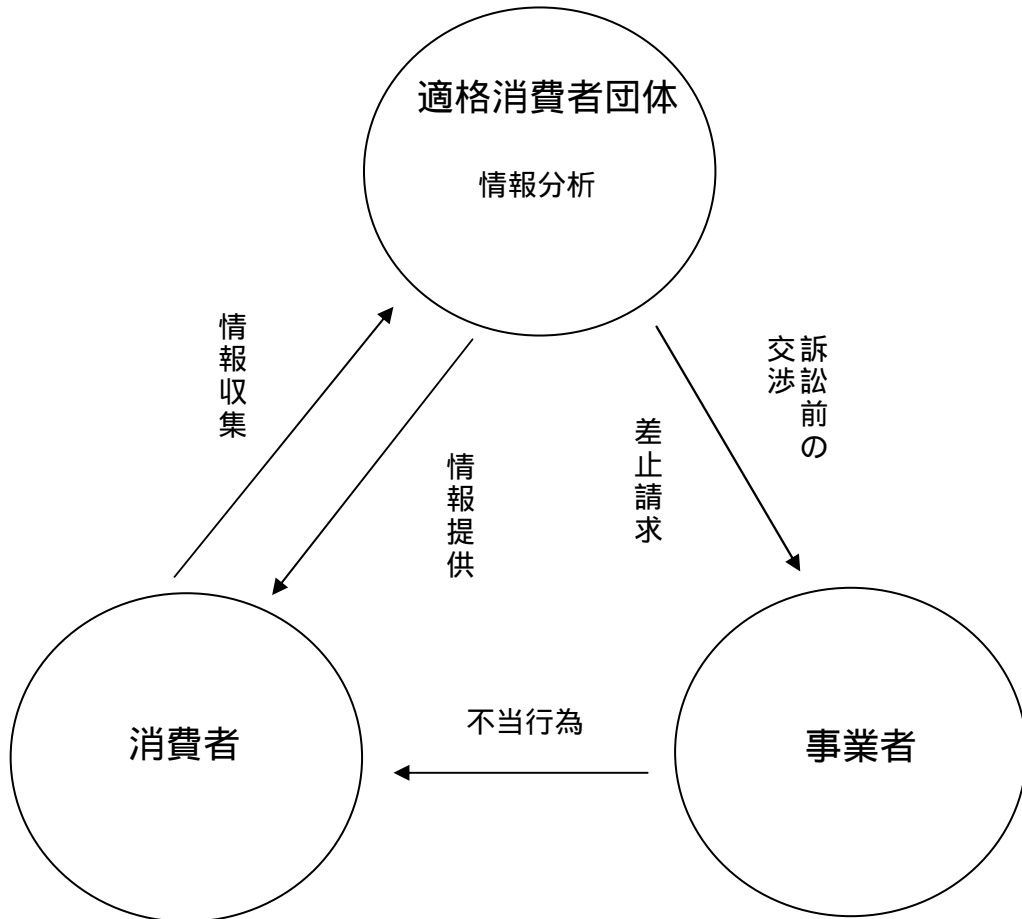
[財政基盤]

団体が継続的に活動しうるためには適正な財政基盤が必要ではないか。なお、現行法令上、財政基盤については「経理的基礎」と表現し、貸借対照表や損益計算書等から判断されている例がある（資料 21）。

[組織運営体制]

組織の運営体制については、訴権の濫用を防止するという観点から、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（資料 22）。

(資料19) 差止請求権行使に要する手続イメージ



情報収集

消費者被害窓口を設置する等、消費者被害の実情を把握する

情報分析

消費者被害の実情を分析し、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

訴訟前の交渉

差止請求権を行使する前に、事業者に不当行為の是正を求める

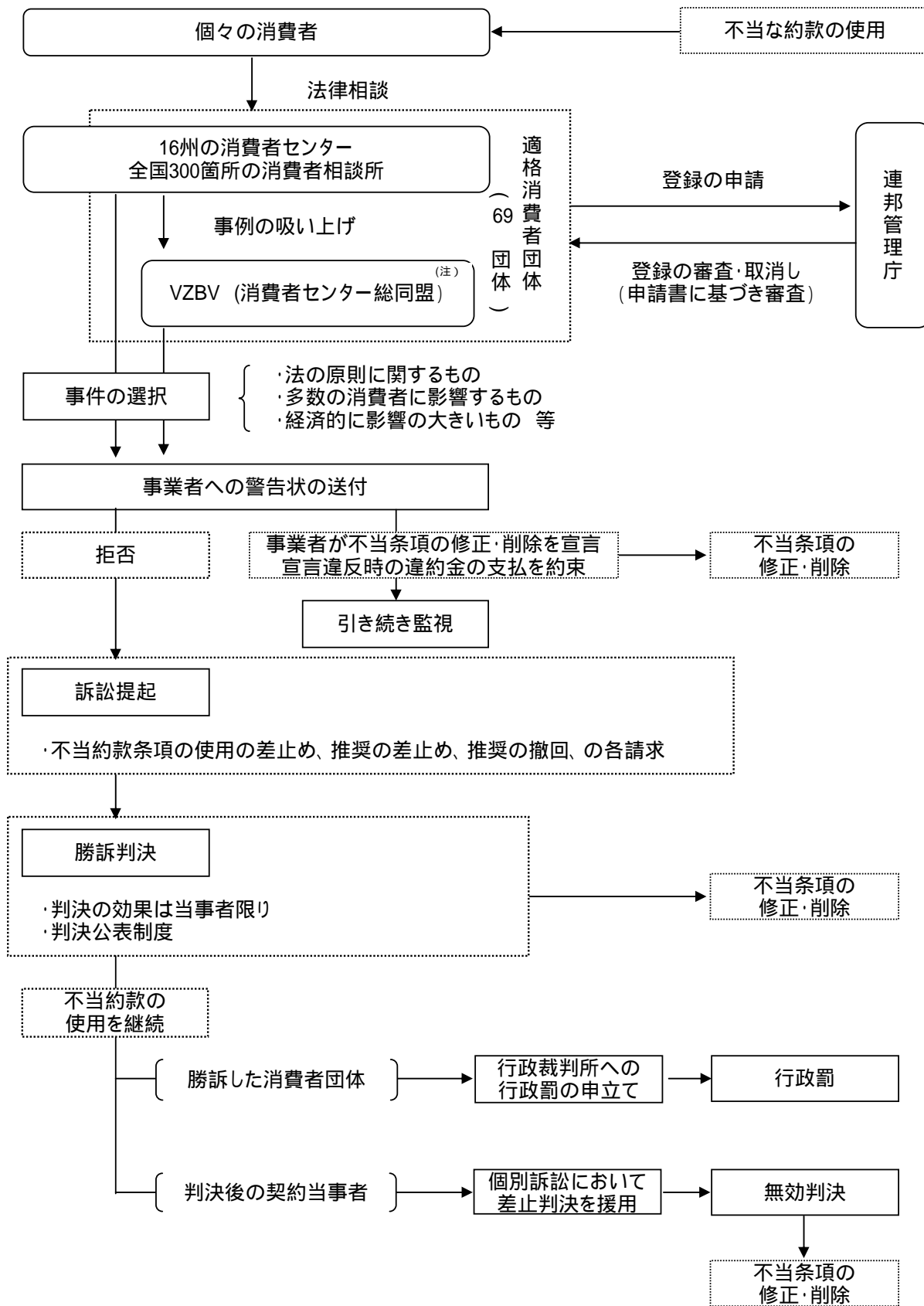
差止請求権の行使

実際に差止請求訴訟を提起する

消費者への情報提供

事業者の不当行為や裁判結果等の情報を、広く消費者に提供する

(資料20) ドイツにおける消費者団体訴訟制度の運用の一例
(不当約款の差止めの例)



(注) 消費者センター総同盟 (VZBV) について

- ・ドイツ最大の消費者団体。連邦内16州の消費者センターを含めた35の消費者団体を加盟団体に持つ。
- ・民法に基づく非営利社団であり、政府からは独立した活動を行っている。
- ・消費政策上、政府のパートナーと位置付けられ、消費者団体と協議する必要がある場合は、全てVZBVを通して行われる。また、年間予算約680万ユーロのうち約85%は政府からの補助を受けている。

(資料 2 1) 「経理的基礎」を要件としている例

(1) アルコール事業法(平成十二年法律第三十六号)

(製造の許可)

第三条 アルコールの製造(精製(アルコールの利用価値を高めるため蒸留その他の方法によりアルコールの不純物を除去することをいう。以下同じ。))を含む。第十五条を除き、以下同じ。)を業として行おうとする者は、経済産業大臣の許可を受けなければならない。

2 前項の許可を受けようとする者は、経済産業省令で定めるところにより、次に掲げる事項を記載した申請書を経済産業大臣に提出しなければならない。

一~七 (略)

(許可の基準)

第六条 経済産業大臣は、第三条第一項の許可の申請が次の各号のいずれにも適合していると認めるときでなければ、同項の許可をしてはならない。

一 その事業を適確に遂行するに足りる経理的基礎及び技術的能力を有すること。

二・三 (略)

(2) アルコール事業法施行規則(平成十二年通商産業省令第二百九号)

(製造許可の申請)

第二条 法第三条第二項の規定により同条第一項の許可の申請をしようとする者は、様式第一による申請書に次の書類を添えて、その主たる事務所の所在地を管轄する経済産業局長に提出しなければならない。

一~五 (略)

六 申請者が法人である場合には、その法人の定款又は寄附行為及び登記簿の謄本並びに最近の財産目録、貸借対照表及び損益計算書

2 法第三条第二項第八号の経済産業省令で定める事項は、現に営んでいる他の事業の種類とする。

3 (略)

アルコール事業法第6条第1号中の「適確に遂行するに足りる経理的基礎」とは、事業を運営するにあたり、必要な資金の額、調達方法、経営状態等から総合的に判断して、資金面において継続的な事業活動が可能な状態を指す(「アルコール事業法に基づく経済産業大臣の処分に係る審査基準等について」)

(資料22)

法人の機関

	公益法人	NPO法人	中間法人
社員総会 機関	<ul style="list-style-type: none"> ・最高必須の意思決定機関 ・定款をもって理事等に委任したもののを除き、全て社員総会の決定必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・最高必須の意思決定機関 ・定款をもって理事等に委任したものを除き、全て社員総会の決定必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・有限責任中間法人のみに定められた必須の機関 ・法律又は定款に定めた事項に限り、決議をすることができる
理事	<ul style="list-style-type: none"> ・不可欠の執行機関 ・外部に対しては代表機関、内部にあつては法人の業務執行 	<ul style="list-style-type: none"> ・不可欠の執行機関 ・外部に対しては代表機関、内部にあつては法人の業務執行 	<ul style="list-style-type: none"> ・有限責任中間法人のみに定められた不可欠の機関 ・外部に対しては代表機関、内部にあつては法人の業務執行
監事	<ul style="list-style-type: none"> ・任意の機関 ・法人の業務等を監査 	<ul style="list-style-type: none"> ・必須の機関 ・法人の業務等を監査 	<ul style="list-style-type: none"> ・有限中間法人のみに定められた必須の機関 ・有限中間法人の業務等を監査

(6) 暴力団等の排除

消費者団体訴訟制度は一定の要件を満たした団体に、事業者の不当行為に対する差止請求権という強力な権限を認めるものである。したがって、正当な権利行使を装って事業者に対して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ことが必要と考えられる。

具体的には、訴権を行使しようとする団体が暴力団等の反社会的存在の支配の下にある場合、正当な権利行使を装って事業者等に不当な要求を行うおそれがあるため、このような反社会的存在からの独立性を要件とすべきではないか（資料 23）。

(資料23) 反社会的存在からの独立性を要件とする例

(1) 債権管理回収業に関する特別措置法(平成十年法律第二百二十六号)

(営業の許可)

第三条 債権管理回収業は、法務大臣の許可を受けた株式会社でなければ、営むことができない。

(許可の申請)

第四条 前条の許可を受けようとする者は、次に掲げる事項を記載した許可申請書を法務大臣に提出しなければならない。

(許可の基準)

第五条 法務大臣は、前条の規定による許可の申請があったときは、許可申請者が次の各号のいずれかに該当する場合を除き、第三条の許可をしなければならない。

一~四 (略)

五 暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律(平成三年法律第七十七号)第二条第六号に規定する暴力団員(以下この号において「暴力団員」という。)又は暴力団員でなくなった日から五年を経過しない者(以下「暴力団員等」という。)がその事業活動を支配する株式会社

六 暴力団員等をその業務に従事させ、又はその業務の補助者として使用するおそれのある株式会社

七 取締役若しくは執行役(相談役、顧問その他いかなる名称を有する者であるかを問わず、会社に対し取締役又は執行役と同等以上の支配力を有するものと認められる者を含む。)又は監査役(以下この号において「役員等」という。)のうち次のいずれかに該当する者のある株式会社

イ~ホ (略)

ハ 暴力団員等

ト (略)

チ 債権管理回収業に関し不正又は不誠実な行為をするおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者

ハ 債権管理回収業を適正に遂行するに足りる人的構成を有しない株式会社

(2) 特定非営利活動促進法(平成十年法律第七号)

(設立の認証)

第十条 特定非営利活動法人を設立しようとする者は、内閣府令(前条第二項の特定非営利活動法人以外の特定非営利活動法人に係る場合にあっては、都道府県の条例。第二十六条第三項、第四十四条第二項及び第四十四条の二を除き、以下同じ。)で定めるところにより、次に掲げる書類を添付した申請書を所轄庁に提出して、設立の認証を受けなければならない。

一~八 (略)

(認証の基準等)

第十二条 所轄庁は、第十条第一項の認証の申請が次の各号に適合すると認めるときは、その設立を認証しなければならない。

一・二 (略)

三 当該申請に係る特定非営利活動法人が次に掲げる団体に該当しないものであること。

イ 暴力団(暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律(平成三年法律第七十七号)第二条第二号に規定する暴力団をいう。以下この号において同じ)

ロ 暴力団又はその構成員(暴力団の構成団体の構成員を含む。以下この号において同じ。)若しくは暴力団の構成員でなくなった日から五年を経過しない者(以下「暴力団の構成員等」という。)の統制の下にある団体

四 (略)

3. 適格要件への適合性判断

(1) 適格要件への適合性を判断する主体（その1）

消費者団体が適格要件を満たしているかどうかの判断については、あらかじめ行政が団体の適格要件へ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当該団体の適格要件への適合性を判断する方法が考えられる。

あらかじめ行政が適格要件への適合性を判断する方法については、どの消費者団体が適格団体であるかが消費者・事業者双方にとって明確となる。

このため、

- ・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、より迅速な解決が可能となったり、消費者団体・事業者団体双方にとって訴訟に伴う経済的・社会的費用を抑えることができると考えられる
- ・不適切な団体が事業者に対して不当な要求を行うことを防止できる等の利点があり、消費者団体訴訟制度の効果的・効率的な運営が図られると考えられる。

一方、裁判所が個別の訴訟ごとに適格性を判断する方法については、訴訟提起時点では制限がないことから、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る。しかし、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、制度の安定性を損なう事になるのではないか。

なお、消費者団体訴訟制度を導入しているEU諸国をみると、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あり、訴訟の前段階において、適格団体と事業者との交渉により解決される事案が多い（資料24、25）。

(資料24) ドイツ・フランス・イギリスにおける適格要件適合性の判断主体

国	ドイツ	フランス	イギリス
法令	差止訴訟法 / 不正競争防止法	消費法典	Enterprise Act 2002 Part8
認可・登録等の有無	あり 登録制度	あり 認可制度	あり 指定制度
登録等の権限を有する機関	連邦管理庁	法務大臣・消費問題担当大臣	国務大臣
実際の審査を行う機関	連邦管理庁	検事局・競争消費詐欺防止総局	通産省（消費者戦略と実行局）
未登録団体の訴権行使	不可	不可	不可

(備考) 平成15年度内閣府「消費者団体訴訟制度海外調査報告書」より作成

(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

ドイツの消費者センター総連盟 (VZBV) の例

根拠法	警告手続	訴訟提起
差止訴訟法(旧約款規制法)	200 件	45 件
不正競争防止法	430 件	65 件

2001 年度 (年間件数)

フランスの消費者同盟 (UFC) の例

- ・ 進行中の訴訟案件は 92 件 (2002 年 9 月現在)、毎年 25 件程の新たな訴訟を提起している。
- ・ 年間 11~12 万件の相談受付を通じて得られる情報を基に、事前に警告書を送るなど交渉を行い、約 5 割の案件は交渉段階で解決に至っている。

フランスの消費・住居・生活の枠組み連合 (CLCV) の例

- ・ 進行中の訴訟案件は約 30 件 (2004 年 1 月現在)、相談受付を通じて得られるトラブル案件のうち約 8 割は交渉により解決されており、訴訟に至る案件は 1~2 割。

(備考) 平成 15 年度内閣府「消費者団体訴訟制度海外調査報告書」より作成

(2) 適格要件への適合性を判断する主体(その2)

あらかじめ行政が適格要件への適合性を判断する場合においても、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。

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。

したがって、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のみに認めるべきではないか。

(3) 適格要件への適合性を判断する方法

あらかじめ行政が適格要件の適合性を判断する方法を検討するに際しては、

- ・ 制度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、

- ・ 制度の信頼性を確保するために、形式的な判断にとどまらず団体の実体・実情に踏み込んで判断すべきという観点

もあり、これら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（資料 26）。

(資料26) 法人設立方式の態様

- ・すべての法人は、法律の定めるところによってのみ設立される(民法第33条)。
- ・法人の設立の態様については、一般的に以下のように分類される。

法人の設立基準	特徴	例
準則主義	<ul style="list-style-type: none">・法律の定める一定の組織を具備した場合に当然に法人とする主義・通常、その組織内容を公示するために登記・登録が必要とされている	営利法人 中間法人
認証主義	<ul style="list-style-type: none">・法人格取得に関し所轄庁の認証を要するという主義・認証とは、一般に一定の行為または文書の記載が正当な手続きによってなされることを公の機関が確認・証明することである	NPO 法人
認可主義	<ul style="list-style-type: none">・法律の定める要件を具備し主務官庁の認可をうけることによって法人が設立されるという主義・一定の要件をみたす法人申請に対して主務官庁は必ず認可しなければならない	各種の協同組合 学校法人
許可主義	<ul style="list-style-type: none">・設立を許可するかどうかを主務官庁の自由裁量にゆだねる主義	公益法人

(備考)「民法総則 第4増補版 有斐閣双書」より作成

(参考)民法(明治二十九年法律第八十九号)

第三十三条 法人ハ本法其他ノ法律ノ規定ニ依ルニ非サレハ成立スルコトヲ得ス

(4) 事後的担保措置

適格要件への適合性を認められた団体であっても、その後、適格要件を欠くに至ることは十分にあり得る。これをそのままにして放置することは消費者団体訴訟制度の信頼性を損なうことになり、適切でない。そのため、適格性を認められた団体に対して、その適格性が事後的にも担保されるよう、一定の措置をとる必要があるのではないか。

事後的な担保措置として、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への適合性を判断
- ・ 適格要件に関連する事項に変更があった場合の届出
- ・ 訴権行使（事前交渉を含む）の内容を示した事業報告書の提出
- ・ 適合性を判断する主体による報告徴収、検査、取消等

等が考えられるのではないか（資料 27）。

(資料27) 各法令による監督制度比較表

	民法	社会福祉法	特定非営利活動促進法	中間法人法	債権管理回収業に関する特別措置法	住宅の品質確保の促進等に関する法律
監督等対象者	民法上の公益法人	社会福祉法人	特定非営利活動法人	中間法人	債権管理回収業者	型式住宅部分等製造業者
監督等対象者に対する許認可行為	許可	認可	認証	無(登記・登録)	許可	認証
監督権限者	主務官庁(第34条)	都道府県知事(第30条) 厚生労働大臣(第30条)	都道府県知事(第9条) 内閣総理大臣(第9条)		法務大臣(第3条)	国土交通大臣(第25条)
更新の必要性(有効期間の有無)						5年(施行令第3条)
事業報告書の提出	(政省令)	(第59条)	(第29条)		(第21条)	
重要事項変更に関する届出義務	(第38条2項)	(第63条)	(第23条・25条3項)		(第7条)	(第30条)
必要に応じた報告徴収及び検査	(第67条3項)	(第56条1項)	(第41条)		(第22条)	(第35条)
改善命令	(第67条2項)	(第56条2項)	(第42条)		(第23条)	
事業の停止命令等	(1)	(第56条3項)			(第24条)	
役員の解職・勧告等	(2)	(第56条3項)				
許認可行為の取消等	(第71条)	(第56条4項)(3)	(第43条)		(第24条)	(第36条)

- 1：民法第67条2項に定める監督上必要な命令として行うことが可能
2：民法第67条2項に定める監督上必要な命令として行うことが可能
3：正式には、解散命令である。