

消費者団体の当事者としての 地位を確立する必要性

朴 成 姫^{*}

- I 消費者団体と消費者との関係及び各国における消費者団体の状況
- II 各国における消費者団体と事業者及び行政機関との関係
- III 消費者団体のあるべき姿についての再吟味
- IV 消費者団体の当事者としての地位の確立方法についての検討

I 消費者団体と消費者との関係 及び各国における消費者団体の状況

1 消費者団体と消費者との関係

(1) 消費者団体とは何か

消費者団体とは消費者の權益を増進するために消費者が組織した団体を指す。消費者問題は、生活用品の購買や取引（生活に役立つという「効用」の獲得とそれにみあう「対価」の支払い）をめぐる諸問題であると認識するかぎり、このような問題の解決を直接の目的とする組織を消費者団体と観念するとよい¹⁾。

消費者団体は消費者運動の発展の産物であり、消費者が結社の自由権を行使した結果である。中国における消費者の結社権の法的根拠は、「憲法」第 35 条及び「消費者權益保護法」第 12 条であり、日本における結社権の法的根拠は、「日本国憲法」第 21 条であり、そして、韓国では、「憲法」第 21 条と「消費者基本法」第 4 条において、「結社の自由」を保障している。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 13 巻第 2 号 2014 年 7 月 ISSN 1347-0388

^{*} 中国湖南大学法学院講師

1) 吉田良子＝佐々木貴子＝藤井昭子＝森千恵『消費者問題入門』（建帛社、1998）225 頁。

中国における消費者団体には、全国各級消費者協会と各種の基層群衆性自治組織²⁾が含まれる。この中で、消費者協会は政府の関連部門が発起して、国務院又は地方各級人民政府の許可を経て、法に従って設立された社会团体である。1984年12月に国務院の許可を経て、商品とサービスについて社会監督を行う消費者の適法な權益を保護する全国的な社会团体として、中国消費者協会が設立された。しかし、中国における消費者協会は政府との関係が濃厚であり、純然たる消費者結社権行使の結果とは言えない。2009年日本消費者庁の統計によると、中国の全国における県以上の消費者協会が3,138組織、うち省、自治区及び直轄市の消費者協会は31組織、消費者協会以外の組織を含んだ各種の末端ネットワークは15.6万か所に達している。

消費者団体には、①一種の社会团体であり、②その趣旨は、消費者の適法な權益を保護することであり、③非営利的組織であるなどの特徴がある。異なる基準によって消費者団体を次のように分類することができる。第1番目は、消費者団体と消費者との間の関係によって、消費者団体を会員制の消費者団体と非会員制の消費者団体に分けることができる。第2番目は、消費者団体の職務範囲によって、消費者団体を総合消費者団体と単一の消費者団体に分けることができる。第3番目は、消費者組織の保護している消費者によって、一般消費者を保護する団体と特殊消費者を保護する消費者団体にわけることができる。第4番目は、消費者団体の地域活動の範囲によって、消費者団体を国内消費者団体と国際的な消費者団体に分けることができる。

消費者問題が多様化・複雑化しているなか、消費者団体の役割もだんだん大きくなってきている。近年になって、消費者団体に本来は消費者の専属権であった差止請求権まで与えている国も現れている。消費者の權益を守ることが、消費者団体の存在する理由であると言っても過言ではないだろう。

2) 基層群衆性自治組織とは、都市と農村で住民の居住地区によって作り上げた住民委員会と村民委員会のことを指す。基層群衆性自治組織は、中国社会の最も下部で創立された群衆と直接連絡する組織であり、群衆が自分の意志の基礎上居住地区によって自分で組織して自らの事務を管理する組織である。

(2) 消費者団体と消費者との関係

消費者の地位が徐々に高まっていくと同時に、各国における消費者には、立法あるいは政策によって様々な権利が与えられていることには異論はないだろう。しかし、その権利は自然に与えられるという性質をもつものではないので、自らの権利を守るために自発的に闘ったり勝ち取ったりすることが消費者の責務である。

事業者との戦いに負けないためには、消費者は何よりもまず団結しなければならない。力を合わせて、知恵を出し合う必要がある。そして社会的に発言する力を持つというのが大切³⁾であるが、このような要求に応じて消費者団体という主体が出現したと言えるだろう。消費者は共同行動を通じて、団結して運動をする中で体得してきたし、また権利も確立してきたわけ⁴⁾である。

消費者個人は事業者に対して情報力や交渉力の面で不利な立場にあり、自ら必要な情報を入手するとか、被害の救済を求めることなどにおいて限界があることから、消費者団体は、消費者の健全かつ自主的な組織活動を通じて消費者利益を確保する役割を果たす必要がある⁵⁾。

消費者団体が消費者にとって重要な意義をもつため、各国では、法律上消費者の消費者団体を設立する権利を認めている（中国「消費者權益保護法」第12条、韓国「消費者基本法」第4条など）。消費者団体は消費者によって設立されており、設立された後は、終始消費者の權益を守るために機能する組織であり、消費者の最も忠実な味方である。

消費者団体は消費者の權益を守るために設立されたものであるため、消費者保護関連法律において定められた消費者団体の有する役割は消費者の權益をよりよく守らせるために与えられたものであり、消費者団体の有する責務は主に消費者に対する責務であると理解しても差し支えないだろう。ただ、消費者団体の消費者に対して有する係る義務規定が抽象的で、かつ、操作しにくいものがある。例

3) 稲葉三千男＝大野省治＝正田彬＝中村紀伊＝花原二郎「(座談会) 消費者問題のありか」『ジュリスト増刊総合特集13 消費者問題』(1979) 8頁。

4) 稲葉＝大野＝正田＝中村＝花原・前掲注3) 9頁。

5) 内閣府国民生活局編『21世紀型の消費者政策の在り方について』(2003) 14頁。

えば、中国「消費者権益保護法」第32条6号、「製品品質法」第23条によると、消費者の合法的権利・利益を損なう行為に対し、被害を受けた消費者が提訴する場合、消費者協会あるいは消費者保護団体はこれを支持することができる。しかし、消費者協会などの消費者団体がどのような形で消費者の訴訟を「支持」するのか、明らかにされていない問題点はまだ数多く残されている⁶⁾。

消費者団体に消費者の権益をよりよく守らせるためには、少なくとも消費者団体の消費者に対して負うべき義務について、法律のなかに明確かつ詳細に定める必要があると思う。遵守すべき法的根拠があつてこそ、権利主体の権利が保障されるし、義務主体も守るべき義務を漏れなく、かつ、正しく守ることができるのである。本稿では、消費者問題における当事者構造として消費者団体も含めた四当事者構造を目指しているが、四当事者構造の下では、消費者団体の権能がもとより大きくなるに違いない。消費者団体の権能が大きくなるにつれ、消費者団体の消費者に対しての危険性も高くなるだろう。そのため、消費者団体の地位を高めると同時に、消費者団体の消費者に対して負うべき義務規定を完備させなければならないと思う。

2 中日韓三国における消費者団体の状況

中日韓三国とも消費者関連法律において消費者団体に関する条文を配置している。その条文の構成からみると、中国では、「消費者権益保護法」第5章において、3つの条文をもって「消費者組織」について規制している。具体的には、まず消費者団体の範囲について、第31条には、消費者の適法な権利を保護する社会団体、即ち消費者団体には、法により成立し、商品及びサービスに対する社会的監督を行う消費者協会及びその他の消費者組織が含まれると定めている。続いて第32条には、消費者協会の職能について定めているが、具体的には次の7点を列挙している。①消費者に消費情報及びコンサルタントサービスを提供すること、②関係する行政部門の商品及びサービスに対する監督、検査に参加すること、③消費者の適法な権利に係わる問題について、関係する行政部門に意見を述べ、

6) 周勇兵『消費者私法の比較法的研究——日中の比較を通じて——』（大学教育出版、2011）167頁。

質問し、提案を行うこと、④消費者の申立てを受け、かつ申し立て事項について調査し、調停すること、⑤申立事項が商品及びサービスの品質問題に及ぶ時は、鑑定部門に鑑定を求めることができ、鑑定部門は鑑定結果を通知しなければならない、⑥消費者の適法な権利に損害を与える行為について、損害を受けた消費者が訴訟を提起することを支持すること（消費者被害救済の支援）、⑦消費者の適法な権利に損害を与える行為に対して、マスメディアを通じて暴露し、批判することなどの職能がある。この7つの職能を更に要約すると、①は情報及びコンサルティングサービスの提供機能について、②と⑤は消費者の視点に立った市場の監視機能について、③は消費者政策へ意見を反映する機能について、④と⑥は消費者被害救済の支援について、⑦は不正行為に対する警告機能についてそれぞれ定めている。最後に、同法第33条においては、消費者組織は、商品販売及び営利性のサービスに従事してはならず、利益を得ることを目的に社会に商品及びサービスを推奨してはならないという禁止事項について定めている。

日本における消費者団体に対する規制内容は、主に「消費者基本法」と「消費者契約法」に配置されており、「消費者基本法」第8条には、「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」と定めている。つまり、日本における消費者団体は、①消費生活に関する情報を収集及び提供し（「消費者契約法」第27条には、適格消費者団体の判決などの情報の提供義務について定めている）、並びに意見を表明する義務、②消費者に対する啓発及び教育の義務、③消費者の被害を防止及び救済する義務、④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などの義務を負わなければならない。また、「消費者契約法」第3章には消費者団体の差止請求権について定めている。2006年、「消費者契約法」の改正によって（消費者契約法の一部を改正する法律、平成18年6月7日法律第56号）、消費者団体訴訟制度が確立され、2007年6月から施行されている。この法改正によって、内閣総理大臣により認定された適格消費者団体が、消費者契約法上の事業者の不当行為に対して差止請求をすることができるとされた。差止の対象とされる事業者の

行為は、「消費者契約法」が定める不当な契約条項の使用及び不当な勧誘行為が含まれる。また、2008年の「消費者契約法」の再度改正及び「景品表示法」、「特定商取引法」の一部改正によって、優良誤認表示・有利誤認表示といった景品表示法に規定する不当な行為、及び不実告知や威迫・困惑等の不当な勧誘行為またはクーリング・オフを無意味にするような特約を含む契約の締結等の特定商取引法に規定する不当な行為が新たに差止めの対象に加えられた。そして、適格消費者団体に対する禁止規定として、「消費者契約法」第28条第1項は、適格消費者団体が差止請求権の行使に関し、財産上の利益の受領を禁止しており、同法第36条では、適格消費者団体が差止請求権を政党又は政治的目的のために利用することを禁止し、そして、同法第40条第2項は、適格消費者団体は独立行政法人国民生活センター及び地方公共団体から受けた情報を係る差止請求権の適切な行使の用に供する目的以外の目的のために利用し、又は提供することを禁止している。

韓国では、中国と同じく消費者団体に対する規制を内容とする単独の章（具体的には、「消費者基本法」第5章「消費者団体」）を設けている。その中で、同法第28条⁷⁾は消費者団体の業務について定めているが、その内容を要約すると、事業者には、①消費者政策へ意見を反映し、②消費者の視点に立って市場を監視し、③消費者問題に関する調査・研究を行い、④消費者に対する教育を行い、⑤消費者の被害を防止及び救済する業務を行うことができる。また、業務上知り得た情報を消費者の権益増進の目的以外に使ってはならないなどの義務がある。ここで注意すべきなのは、本条第3項は、消費者団体の権利に関する規定であり、具体的には消費者団体が事業者に対して有する権利である。そして、本法第70条には、消費者団体等の民事上の差止請求権を認めている。日本の団体訴訟制度が厳格な適格審査を行ない、「適格消費者団体」にのみ訴権を付与しているのに比べて、韓国では公正取引委員会に登録した消費者団体や法律で定める経済団体及び一定の要件を具備した非営利民間団体にも訴権を付与している。

以上が三国における消費者団体に関する条文の構成であるが、互いに似ている規定が置かれているように見えるが、実は相互間に微妙な差異がある。中国「消費者権益保護法」における消費者団体に係る条文をみると、本法第32条は、消

費者協会の職能についての規定であり、消費者協会の義務についての規定ではないことが分かる。「職能」と「義務」とは、法学的には別の概念であり、「職能」とは、社会や組織の中でその職業が受け持つ一定の役割⁸⁾を指しており、「義務」とは、規範により人の内心ないし行動に課せられる一定の拘束のこと⁹⁾を指している。そのため、中国には、厳密的な意味での消費者団体に関する権利・義務規定が置かれていない。むしろ第33条（禁止事項）の内容が消費者団体の義務についての規定であると言ってもいいだろう。日本「消費者基本法」には、消費者団体の義務について明確に規定しており、「消費者契約法」においては、消費者団体の差止請求権を確立している。韓国「消費者基本法」には、消費者団体の義務について定めると同時に、消費者団体のもつ権利についても定めていることが分かる。消費者団体の事実上果たしている役割に比べて、三国とも現有の法制度に欠陥があると言わざるを得ない。この問題に対する詳しい分析は本章の「消費者団体の当事者としての地位の確立方法についての検討」の部分で論じること

-
- 7) 第28条「①消費者団体は以下の業務を行う。
1. 国家及び地方自治体の消費者の權益に係わる施策に対する建議
 2. 物品等の規格・品質・安全性・環境性に関する試験・検査及び価格などを含む取引条件や取引方法に関する調査・分析
 3. 消費者問題に関する調査・研究
 4. 消費者の教育
 5. 消費者の不満及び被害を処理するための相談・情報提供及び当事者の間の合意の勧告
- ②消費者団体は第1項2号の規定による調査・分析などの結果を公表することができる。ただし、公表される事項の中で物品等の品質・性能及び成分などに係わる試験・検査で、専門的人材と設備を要する試験・検査の場合には大統領令が定める試験・検査機関の試験・検査を通した後に公表しなければならない。
- ③消費者団体は第78条の規定によって資料及び情報の提供を要請したにもかかわらず、事業者または事業者団体が正当な事由なしにこれを拒否・妨害・忌避したり、偽りの情報を提供した場合には、その事業者または事業者団体の名前（商号その他の名称を含む）、拒否などの事実と事由を「新聞などの自由と機能の保障に関する法律」による一般の日報新聞に載せることができる。
- ④消費者団体は業務上知り得た情報を消費者の權益増進の目的以外に使ってはならない。
- ⑤消費者団体は事業者または事業者団体から提供受けた資料及び情報を消費者の權益増進の目的以外の用途で使用し、事業者または事業者団体に損害を与えた場合にはその損害に対して賠償責任を負う。」
- 8) 松村明（監修）、小学館『大辞泉』編集部（編集）「デジタル大辞泉」（小学館、1998）における解説。
- 9) 「日本大百科全書」（小学館、1993）における解説。

する。

中国においては、消費者保護に関する活動を行う機関として中国消費者協会が存在し、具体的な取締り等は国家工商行政管理総局管理局が行っている。中国における消費者協会は政府機関ではないものの、実際には国家工商行政管理総局（以下において、「工商局」と略称する）及び地方の工商行政管理局が管理する公的な団体であり、工商局の消費者權益保護局（消費者權益保護局の主な仕事は、消費者の權利保護の規則や制度、具体的な措置及び方法を研究・制定し、実施する。地方の場合は、「消費者權益保護処」と称する場合もある）と協力して業務を行っている。中国消費者協会と地方各級消費者協会は、同級の人民政府の許可を得て、民政部門で登記手続を行ってから設立されるため、社会团体法人の資格をもっている。また、各級人民政府は、消費者協会が職能を行うことに支持を与えなければならない。

消費者行政とはやや異なるが、中国ではこの消費者協会が中心となって消費者の權利の保護に取り組んでおり、同時に各分野の各総局にも消費者向け窓口が存在し、相互に連携しあうという体制となっている¹⁰⁾。1984年に成立された中国消費者協会は、行政機関ではなく全国的な社会团体という位置づけとなっており、政府資金（政府補助金と工商局負担）と社会からの賛助で運営されている¹¹⁾。中国の消費者協会の職能は主に消費者のもつ9大權利を如何に保護し、実現させるのかとの問題をめぐって活動を展開している。中国消費者協会は、地方の消費者協会との間で規定があり、全国の県以上の消費者協会は、理事会¹²⁾制（一部の地方は委員会制）を採用している。また、消費者協会の常設機関は、各地の行政区の大きさ、人口の数、市場經濟の發展程度でその配備が決定される。その他、消費者協会が指導する、末端のネットワーク組織があり、これは、市、県、区な

10) 出典：http://www.saic.gov.cn/zwgk/tjzl/zxtjzl/xfzbhj/201003/t20100315_80971.html。

11) 出典：中国消費者協会ホームページ http://www.cca.org.cn。

12) 理事（委員）は各級の党委員、政府関連部門及び人民代表大会、人民政治協商會議、社会团体、報道機關などから選ばれた指導者が派遣され、同時に上の級の消費者協会理事会（委員会）は、下の級の消費者協会の主要責任者を理事（委員）として、理事会（委員会）が構成される。そしてこの理事会が、消費者協会の最高決定機関である。また、常務理事会（委員会）の人員構成は理事会（委員会）が決定し、通常、消費者の權利保護と密接な関係のある者によって担当される。

ど各級の消費者協会が郷鎮政府、街道事務所、工商所、村委員会、住民委員会及び学校、企業に委託するというもので、郷鎮、街道、市場、学校、企業内に消費者組織の出先機関が設置される。これらにおける従事者は通常兼職やボランティア、又は臨時職員であり、関係部門による臨時的補助金や社会からの賛助、会員費などでまかなわれ、そのエリア内の消費者の権利保護活動が行われる。そしてこの出先機関には、主に分会、苦情局、連絡局の3種がある¹³⁾¹⁴⁾。

中国消費者協会の出版物には「中国消費者」(雑誌)と「中国消費者報」(新聞)、「消費教育シリーズ指導手引」(中国語で、「消費教育系列指導手冊」)¹⁵⁾があり、その運営資金はすべて政府が拠出し、広告を載せないことが原則となっている。中国消費者協会会長が中国消費者協会理事会で行った報告によれば、協会は「法律によって名称、性質、職能及び行為規範が定められた政府によって経営される社会团体」であり、日本の国民生活センター、韓国消費者院に相当する準行政組織であると見ることができる。したがって、中国の消費者協会は消費者權益保護法第12条が定める「消費者結社権」に基づき消費者が自発的に結成する民間消費者団体ではない¹⁶⁾。

1995年12月、中国消費者協会は「消費者權益保護法」(具体的な法的根拠は、本法第32条④「消費者の申立てを受け、かつ申し立て事項について調査し、調停すること。」などの条文)に基づいて「消費者苦情報告の受けとりに関する規定」(「中国消費者協会受理消費者投訴規定」)¹⁷⁾を作成したが、これは消費者協会が商品・サービスについての社会監督機能と消費者の適法な權益を保護する機能を十分に果たせるためのもう一つの法的保障を提供している。中国における消

13) 出典：消費者庁 http://www.caa.go.jp/planning/houkoku21/honbun1.html#_ftn153。

14) 消費者協会に関する詳しい情報は、消費者庁「海外主要国における消費者政策体制等に係る総合的調査報告書」(2010年3月19日)参照されたい。

15) 2012年12月、中国消費者協会は、「竹床購買手引」(中国語で、「竹地板選購指南」)と「睡眠用品消費手引」(中国語で、「睡眠用品消費指南」)を印刷して配布したが、これは「消費教育シリーズ指導手引」の構成部分となっている。出典：<http://www.ccn.com.cn/news/yaowen/2012/1227/460221.html>。

16) 周・前掲注6) 165～166頁。

17) 本規定には、「苦情報告の受けとり原則」、「苦情報告の受けとり範囲」、「苦情報告の受けとり手続及び方法」、「苦情報告の受けとり分担」、「苦情報告の受けとり統計分析及び檔案管理制度」などの内容について定めている。

費者相談ホットラインは全国統一の「12315」番であり、これは全国各地の窓口及び国家工商局と連携したものである。なお、日本における消費者ホットラインの全国統一番号は、「0570-064-370」であり、国民生活センターと都道府県等の消費生活センターなどが連携して対応している。韓国では、2010年2月から「消費者相談センター」の正式サービスを始めており、全国単一番号「1372」で相談受付ができるようになっている。

中国における消費者団体には、消費者協会の他にも「その他の消費者組織」が含まれている（「消費者權益保護法」第31条）。中国では、「その他の消費者組織」と消費者協会とが相互に協力しながら商品及びサービスに対する社会的監督を行い、消費者の適法な権利を保護している。「その他の消費者組織」の中でも、影響力が大きい組織の一つとして、中国品質万里行促進会が挙げられる。1994年に設立された中国品質万里行促進会¹⁸⁾（英語略称 CAQP、前身は中国品質万里行組織委員会である）は、消費者協会と異なり、消費者権利保護に関心を寄せるだけでなく、中国の製品の品質の全面的な向上により重点を置いている。このため、偽物、劣悪品を取り締まるほかに、品質の優れた製品を積極的に支援している。中国品質万里行促進会が発表するクレームのお知らせは、消費者の購買傾向に影響を与え、品質の優れた製品の支援は、企業の市場開拓に役立っている¹⁹⁾。その他にも、一部の大都市の消費者協会が共同で立ち上げた「都市消費保護連盟」や、弁護士による支援団体「中国消費者協会弁護士団」などがある。

中国の消費者協会が半官半民の組織であることとは違って、日本と韓国における消費者団体の性質は、民間団体である。日本の内閣府が2003年に行った統計によると、1,000名未満の団体が全国の消費者団体の88.6%を占めるなど、規模の小さい団体が多く、財政基盤も雑誌の購読・販売という形ではなく、概して個

18) 中国品質万里行促進会は、政府部門、中央報道機関、経済学者、ブランド企業及び科学技術分野等の人材及び単位が自由意思によって結成した全国的組織であり、独立した法人格を有し、全国品質万里行業務の展開の実施、指導及び調整を担当する。業務主管単位は、国家品質検査総局であり、現在の会員数は538（団体及び個人）、理事358名である、常務理事171名である。

19) ジェトロ北京センター知的財産権部「中国におけるにおける製造物責任と消費者紛争」（2006年3月31日）40頁、中国品質万里行促進会ホームページ <http://www.caqp.org.cn/about/index.html>。

人の自発的な会費などに限定され、活動資金が必ずしも潤沢とはいえない²⁰⁾。これまで、消費者協会は行政機関ではないものの、実際には行政部門に頼る関係を持ちながら、その活動を存続させてきたが、今後は消費者協会に消費者の権利を保護するための公共管理機能を与えるべきだと指摘されている²¹⁾。そのためには、政府の財政支出によって、消費者協会が独立に機能を発揮することができる財政基盤を整備することがその前提となると思う。現在、日本における主要な消費者団体として、全国消費生活相談員協会²²⁾、全国消費者団体連絡会²³⁾などが挙げられる。

韓国では、消費者団体については従来、大統領令に基づく登録制を取り、一定の活動規制を行なうとともに、登録した団体を財政支援するという方針が取られていたが、現在は公正取引委員会の要件審査により登録ができることとし、補助金が支給されている²⁴⁾。韓国には韓国消費者団体協議会、緑色消費者連帯、韓

20) 内閣府国民生活局「消費者団体を主体とする団体訴訟制度と消費者団体の役割——消費者組織に関する研究会報告書」(2003)。

21) 出典：消費者庁 http://www.caa.go.jp/planning/houkoku21/honbun1.html#_ftn153 参照。

22) 全国消費生活相談員協会は、消費者被害の救済を図り、広く消費者被害の未然防止、拡大防止のために活動している団体として、1977年に全国で初めての消費者問題の専門家集団「国民生活センター消費生活相談員養成講座修了者の会」として発足し、その後、2007年11月には、内閣総理大臣より「適格消費者団体」として認定を受けている。出典：全国消費生活相談員協会のサイト「全相協の概要」 <http://www.zenso.or.jp/katsudou/gaiyou.html>。なお、本協会では、平成13～23年度の11年間に、全国約17,500ヵ所で「消費者問題出前講座」を開催しており、平成24年度も引き続き消費者問題に詳しい講師（本協会々員）を全国へ無料で派遣し講座を行っている。出典：全国消費生活相談員協会のサイト「平成24年度（独）国民生活センターの『消費者問題出前講座』を全国各地で開催します！」。

23) 全国消費者団体連絡会は、毎年「全国消費者大会」を開催している。2010年に開催された第49回全国消費者大会の消費者政策分科会では、高齢者や若者などの消費者被害の実態が報告されると同時に、各地の取組について紹介し、最後には、「今後の期待される役割」について議論が展開された。出典：全国消費者団体連絡会サイト「第49回全国消費者大会が開催されました」 <http://www.shodanren.gr.jp/Annai/taikai2010.htm>。2011年の第50回全国消費者大会は、「変えよう日本 つくろう未来～大震災から見てきた、エネルギー・食料・住まい」をテーマに開催された。被災者の支援と復旧・復興を進めていくために必要なこと、これからの日本のエネルギー政策とくらしのあり方等について話し合い、特別アピールを採択した。出典：谷みどり『消費者の信頼を築く』（新曜社、2012）106頁。

国消費者学会、韓国消費者保護団体協議会、韓国消費者連盟など10個余りの民間消費者団体が存在する。

Ⅱ 各国における消費者団体と事業者及び行政機関との関係

1 消費者団体と事業者との間の関係

両者の関係については、直接的に発生する関係と間接的に発生する関係に分けて説明しよう。

(1) 直接的に発生する関係

本文では、消費者団体と事業者あるいは事業者団体との間に行政機関の介入なしに正面からぶつかって発生する関係を直接的に発生する関係として取り上げている。両者の間で直接的に発生する関係は、また良好な関係と不良な関係に分けられる。

① 良好な関係

前にも述べたように、消費者団体の存在意義は、あくまでも消費者の権益をよりよく守ることにあると言っても過言ではない。だが、消費者の権益を守ることと、事業者を困らせるということとは決してイコールではない。なぜなら、事業者の中には、悪質事業者があれば、良質事業者もあり、たとえ悪質事業者だとしても、長期的利益を考慮して、絶えず反省しながら事業を行っていく事業者もあるはずだからである。消費者の権益が保障される最も基本的な前提が、購入した商品やサービスがその価値にふさわしい質を具備することである以上、消費者の利益の代表者としての消費者団体は、自らの優位な立場、社会上の地位を利用して事業者の不正行為を事前に防ぐことに尽力する必要がある。そのためには、事業者との間の交流を常に保ち、事業者を責める前に、まずは勧告や相談などの友好的な方法で交渉するのが、最も効果的な対策であるだろう。

消費者団体には、消費者のクレームを受理し、かつ受理したクレームを解決す

24) 細川幸一「韓国の消費者政策の概要」『日弁連・韓国消費者政策調査団調査結果』(2008年3月)。

る権限が与えられている（中国「消費者權益保護法」第32条、日本「消費者基本法」第8条、韓国「消費者基本法」第28条）ため、消費者団体のもとで係る事業者と消費者との間で交渉を行って円満な解決を図ることにより、訴訟を免れることができる。裁判までいかななくても済むということは、事業者にとっていえば有利であることに疑問がないだろう。また、消費者団体は定期的に消費者のクレームの状況を集計して、クレームのあった重要製品・サービスについて関連事業者に通知することができるが、これは企業の製品・サービスの改善に貢献できる。

消費者団体には、消費者の視点に立って市場を監視する役割があり、常に市場における商品などの安全性について調査を行っている。例えば、中国消費者協会は、近年「比較テスト」と「消費者モニター」を広めており、「比較テスト」や「消費者モニター」から得た情報をもって「消費事前警告」を行っているが、これらの情報は消費者の消費の方向性を決めるような重要な意義を持っており、また、その結果の公表によって、ダメージを受けた事業者にとっていえば、一度失った信頼回復は難しくなるだろう。事業者として、長期的な利益を実現するためには、事前に消費者団体との交流を強化し、自社に関わる不利な情報を入手して、関連商品やサービスの質を高めるなど、一連の措置をとって、それらの情報が公表されることを防ぐ必要があると思う。

また、一定の条件の下では、事業者には消費者団体に協力する義務が生じ（韓国「消費者基本法」第18条第2項、第28条第3項、第78条第1項など）、同時に消費者団体にも事業者に対する義務が生じる（例えば、韓国「消費者基本法」第78条第2項及び第5項は、消費者団体が事業者に対して資料及び情報を要請する場合における義務について規定している）。日本と中国における消費者保護関連法律の中に、事業者対消費者団体の義務について基本的に何の規定もしていないのに比べて、韓国では、消費者基本法において事業者対消費者団体の義務について定めている。事業者対消費者団体の義務を明確に定めることは、今後において、消費者団体の地位を高めるために基盤を磨くことにもなると思う。

② 不良な関係

消費者団体が事前警告能力を強化し、事業者との友好的な交渉を積極的に行っ

たにもかかわらず、事業者が消費者団体の正当な要請に応じない（韓国「消費者基本法」第18条第2項及び第28条第3項など）とか、あるいは、消費者団体の意見を無視して、消費者の合法的權益を侵害する行為を行う（中国「消費者權益保護法」第32条）などの場合には、消費者団体はその不正行為を新聞、雑誌などのマスメディアを通じて公開し、批判するなどの措置をとって事業者に打撃を与えることができる²⁵⁾。

また、消費者契約の締結について勧誘をするに際し、不特定かつ多数の消費者に対して不正行為を現に行い又は行うおそれがあるとき、あるいは「消費者の權益増進関連基準の遵守」に違反して消費者の生命、身体又は財産に対する權益を直接的に侵害し、その侵害が継続する場合には、その事業者等に対し、当該行為の停止若しくは予防又は当該行為に供した物の廃棄若しくは除去その他の当該行為の停止若しくは予防に必要な措置をとることを請求し（日本「消費者契約法」第12条など）たり、裁判所に消費者權益侵害行為の禁止又は中止を求める訴訟を提起することができる（韓国「消費者基本法」第70条など）。注意すべきなのは、日本「消費者契約法」第41条第1項によると、適格消費者団体は、差止請求に係る訴えを提起する前に、被告となるべき者に対し、あらかじめ、一定の事項を記載した書面により差止請求をしなければならない。しかし、韓国「消費者基本法」第5章には、消費者団体訴訟に関して、このような制限規定を置いていない。

(2) 間接的に発生する関係

本文では、消費者団体と事業者あるいは事業者団体との間に、行政機関が介入することで、相互間に発生する関係を間接的に発生する関係として取り上げている。

例えば、消費者団体が関係する行政部門の商品及びサービスに対する監督、検

25) 例えば、韓国の消費者団体「石油監視団」は2012年5月7日に、国際原油価格とガソリンスタンドでのガソリン販売価格が合致していないとする調査結果を公開した。ニュース「韓国の消費者団体 ガソリン価格に不信感」(2012年5月7日) <http://japanese.join.s.com/article/677/151677.html?servcode=300§code=300>。

査に参与し（中国「消費者権益保護法」第 32 条など）、検査または調査に直接に参加しなくても、関連機関に試験などを実施するよう依頼したり（韓国「消費者基本法」第 17 条第 2 項など）消費者の適法な権利に係わる問題について、関係する行政部門に意見を述べ、質問し、提案を行ったり（中国「消費者権益保護法」第 28 条 2 項及び第 32 条など）、国家及び地方自治体の消費者の権益に係わる施策に対して建議（韓国「消費者基本法」第 28 条第 1 項など）するなど消費者政策へ意見を反映する形で事業者と関係をもつことである。

その他にも、実際に消費者団体と事業者との間には、様々な関係が発生しているが、ここでは割愛することにする。

2 消費者団体と行政機関との間の関係

消費者団体と行政機関は、消費者の権益を保護する点では共通しているけど、それ以外にも両者の間には、様々な複雑な関係が発生している。以下においては、両者の関係を大きく対等関係、上下関係、対抗関係という三つの関係に分けて説明したい。

(1) 対等関係

① 協力関係

消費者問題において、消費者団体と行政機関との間で、相互に協力し合う場面が多い。そこには、行政機関の仕事に消費者団体が協力しなければならない場合もあれば、消費者団体の仕事に行政機関が協力する場合もある。

行政機関の仕事に消費者団体が協力する場面として、消費者から報告があった製品の品質問題につき関連部門に責任をもって処理するよう提案したり（中国「消費者権益保護法」第 23 条など）、関連行政部門の仕事に直接に参加したり²⁶⁾（中国「消費者権益保護法」第 32 条、韓国「消費者基本法」第 28 条など）、消費者の合法的権益に関わる問題について関連行政機関に提案を行ったり（中国「消費者権益保護法」第 32 条、「製品品質法」第 23 条、日本「消費者基本法」第 8

26) 韓国における 8 つの消費者団体が消費者相談センターのメンバーとして活動している。

条、韓国「消費者基本法」第28条など)、関連行政機関に事業者の取引行為、商品及びサービスの品質問題に対して意見を提出したり(中国「消費者權益保護法」第28条など)、行政機関の紛争処理に意見を提出したり(韓国「消費者基本法」第65条第4項など)するなどのような場合が、消費者団体が行政機関の仕事に協力する具体的な場面である。

また、消費者団体が仕事の中で得た成果が、行政機関に利用される場合もある。例えば、中国消費者協会または地方の消費者協会は、しばしば質量監督局(以下において、「質監局」と略称する)と共同で任意の商品を抜き取って品質検査を行っている。同時に消費者協会は、品質問題について独自に「比較テスト」等を行っているが、工商局及び質監局は、その調査結果を重視しており、最終的にリコールにつながる可能性もある。このような場合にも、消費者団体の最初の目的如何を問わず、結果的には行政機関の仕事に寄与したため、やはり行政機関に対して協力したことに違いない。韓国で発生した事件であるが、緑色消費者連帯(韓国における主要な消費者団体の一つである)は、「セノックス(cenox: 韓国のベンチャー企業(株)プリプライトが開発した自動車用ガソリン代替燃料)議論」の解決策として、現在製造基準だけを明示している「大気環境保全法」について、大気汚染の低減と燃費向上などの効果を客観的に検証できるシステムを設け、検証された燃料添加剤に対しては政策的に活性化し商用化できるよう法制度を整えることを求めて、2003年4月2日から自動車整備工学会や環境技術研究所に依頼してセノックスの大気汚染物質の排出程度や燃費改善効果、商用化のための自動車エンジン腐食性に対する検証を行なった²⁷⁾、検証の過程で得た一連のデータや、実験結果などは、きっと行政機関の政策に影響を与えるだろう。

なお、各国における消費者団体は消費者紛争を解決する役割をもっている(中国「消費者權益保護法」第32条及び第34条、日本「消費者基本法」第8条、韓国「消費者基本法」第28条及び第31条など)が、消費者団体による紛争解決は

27) 環境ニュース「セノックス(cenox)をめぐる議論を契機に政府の燃料政策見直しを」『日中韓環境情報サイト』 http://www.enviroasia.info/news/news_detail.php3/K03060402J。

紛争解決における行政機関の負担を大いに減らしているといえるだろう。しかも、消費者団体には苦情処理機能があるだけでなく、消費者団体による苦情処理活動は、苦情を単に個別処理するに止まらず、苦情再発防止のための法律、制度改正の運動もからませた問題提起を行っている²⁸⁾ため、行政機関による苦情処理と比べると、消費者の利益をもっと忠実に守ってくれる点と、消費者問題を一時的に、かつ表面的に解決することに止まるのではなく、問題をより深く、広く、長期的な視点で解決できる点で優れている。なぜなら、消費者団体はあくまでも消費者の利益を守る趣旨で組織された団体であるため、そのすべての仕事が消費者の利益を守ることを中心として行われていることに比べて、行政機関にとっては、消費者紛争の解決などの仕事は、ただ行政機関の膨大な仕事のほんの一部に過ぎないから、消費者団体のように消費者問題の解決に専念することができないし、たとえもつぱら消費者問題を解決するために作られた行政機関であったとしても、行政機関はあくまでも消費者と利益を共にする主体ではないため、消費者問題の解決に対する熱情とか精力面などにおいてやはり消費者団体に負けるだろう。

消費者団体の仕事に行政機関が協力する場面として、中日韓三国における消費者保護関連法律には、行政機関の消費者団体に対して負う協力義務について明確に定めたものもある。例えば、中国「消費者權益保護法」第 32 条は、各級人民政府は、消費者協会が職能を行うことに支持を与えなければならない²⁹⁾と定めているし、日本「消費者基本法」第 25 条は、国民生活センターは消費者団体と連携すべきであると規定し、實際上、国民生活センターは、国民生活センターが収集した消費生活相談の内容を適格消費者団体に提供したり、差止め請求訴訟の結果得られた判決・和解内容を公表・周知したりすることによって、適格消費者団体を支援している。そして同法第 26 条には、国は消費者団体の自主的な活動を促進するような必要な施策を講ずべきだと定めている。韓国「消費者基本法」第 6 条は、「消費者の健全で自主的な組織活動の支援・育成」を国及び地方自治

28) 姜守貞「消費者苦情とその対応の日韓比較」『国民生活研究』第 33 巻第 2 号 (1993) 57 頁。

29) 中国の消費者協会の専門委員会は、外部の専門セクターの代表を招いて構成されているが、これも消費者団体に行政機関が協力する一場面と言えるだろう。

体の責務として規定し、同法第17条第4項は、行政機関は消費者団体が物品等の規格・品質または安全性などに関して試験・検査を実施する施設を整備するために支援することができると定めている。

そのほかにも、消費者団体は、行政機関の指定によって準行政機関として働く場合もありうる（例えば、韓国「消費者基本法」第52条第4項によって、消費者団体は危害情報提供機関として指定されるときもある。）し、被害救済の方面で、消費者団体と行政機関が、各自の分野で紛争を解決するのではなく、同一の紛争を協力しながら解決する場合もありうる（韓国「消費者基本法」第55条第2項及び第65条第4項、第68条第1項など）し、また、行政機関の職員が消費者団体の推薦に基づいて選出される場合もありうる（例えば、韓国「消費者基本法」第24条は、韓国の政策委員会の消費者代表委員は、消費者団体の推薦によると定めている）。このような場合においては、行政機関と消費者団体が同じ立場に立つことになるため、行政機関は当然消費者団体に対しての協力を惜しまないだろう。

② 監督関係

消費者団体は、消費者で構成されており、消費者問題における主体の中でも、消費者の利益を忠実に守ることができる主体であることにに対して疑問がないだろう。しかし、消費者団体であっても消費者の利益を害する可能性がゼロだとは断言できない。特に、中国の消費者協会は半官半民の性質をもつため、行政機関との関係を断ち切れただけではなく、自らの権力を濫用する可能性もある。日本も同じく、全国の消費者グループの多くが、政府または自治体の消費者行政と何らかのつながりを持っているという点がその一つである。たとえば北海道の各地消費者協会、東京都の消費者の会、埼玉県などのくらしの会といった消費者グループのほとんどは、自治体からの援助によって運営されており、生活学校も財団法人新生活運動協会を通じて国から三年間の補助を受け、四年以降にもさらに自治体からの補助を受けているものが少なくないのである³⁰⁾。このように、消費者団体は消費者の忠実な味方であると同時に、常に行政機関に依存している主体

30) 巻正平「消費者運動の歩みと現状」『ジュリスト増刊総合特集13 消費者問題』（1979）48頁。

でもある。したがって、消費者団体の活動について監督する必要性が生じてくる。消費者団体の負うべき義務が明文で定められていること自体も、それに対しての監督が欠かせないということを証しているのではないだろうか。日本「消費者契約法」第三款（第30条～第35条）においては、適格消費者団体の行政機関の監督を受ける義務について、明確に定めている。

消費者団体に比し、行政機関は、公的利益の代表であるため、いつも消費者の利益を第一位として考慮し難い。中国の場合、消費者協会が消費者の保護を目的とする機関であるのに対し、工商局は、そもそも商業活動全体を監督、指導し、違法行為を取り締まる機関である³¹⁾。しかし、行政機関の力を借りないとしたら、もともと弱者の地位にある消費者はもっと困窮に陥ることになるだろう。行政機関は、消費者立法・政策の作成から消費者被害の救済及び消費者紛争の解決に至るまで終始重要な役割を果たしており、消費者問題において中核的な地位にあると言っても過言ではないだろう。消費者はもちろん、従来から主張されてきた消費者問題における三当事者構造³²⁾では、消費者団体の当事者の地位を認めなかったため、消費者団体の行政機関に対する影響力も弱かった。ただし、消費者団体の行政機関に対して実際に与えている影響を否定してはいけない。

中国「消費者權益保護法」第15条は、消費者の行政機関に対する監督権について定めているものの、行政機関に対する消費者団体の監督権については明らかに定めていない。しかし、実際に、消費者団体はほかの経路を経て行政機関を監督している。例えば、中国における消費者協会は、消費者の合法的權益に関わる問題について関連行政部門に照会したり（中国「消費者權益保護法」第32条）、クレームが商品及びサービスの品質問題にかかわるときは、鑑定部門に鑑定を求めたり（同法第32条）することができる。また、中国消費者協会または地方の

31) 出典：消費者庁ホームページ http://www.caa.go.jp/planning/houkoku21/honbun1.html#_ftnl53。

32) 従来から認められている消費者問題における当事者には、消費者、事業者及び関連行政機関（厳密に言うと、立法機関及び裁判機関などの消費者問題に係わる国の機関すべてをまとめて消費者問題における一つの当事者として扱うべきであるけど、本文では、消費者問題ととっても密接な関係がある行政機関を国家機関の代表として取り上げている）が含まれており、この三当事者によって形成された三当事者構造が消費者保護理論研究の基礎となっていると言えるだろう。

消費者協会は、しばしば質監局と共同で任意の商品を抜き取って品質検査を行っている。消費者団体のこのような役割は、関連行政機関にその責務を果たすように督促する効果を収めることができるし、また、行政機関と提携する過程で行政機関の職務執行を監督することもできる。

日本「消費者基本法」第8条には、消費者団体の行政機関に対して有する監督権について明文に定めていないけど、行政機関の不正行為は消費者の被害に繋がるため、「消費者の被害の防止及び救済のための活動」の一つとして、行政機関に対する監督権も含まれるのではないかと思われる。そして、同法第18条には、「国は、適正な消費者政策の推進に資するため、消費生活に関する消費者等の意見を施策に反映」すべきだと定めているが、反映すべき「消費者等の意見」に、消費者団体の意見も含まれると解釈できるのではないだろうか。意見を提出すること自体が行政機関に対して監督権を行うことになると思う。

韓国「消費者基本法」には、行政機関相互間の監督については、詳しく定めているものの、消費者と消費者団体の行政監督機関に対して有する監督権については、関連規定が置かれていない。

巨大な権力を持っている行政機関による不正行為の発生率を低下させるためには、三国とも、今後の法改正において、消費者及び消費者団体の行政機関に対しての監督権を強化しなければならないと思う。

(2) 上下関係

行政機関と消費者団体との関係が、管理者と被管理者との関係であるのが常態であろう。消費者団体が消費者によって構成されたのは事実であろうとも、その設立には一定の手続が必要であり、必ず行政機関との関係を処理しなければならない。そして、設立された後は、行政機関の管理の下で業務を行わなければならない。以下においては、行政機関と消費者団体との間に存在する上述したような上下関係について分析しよう。

① 申請及び報告など

消費者団体が設立・変更されるためには、一定の手続が必要であるが、国及び申請の内容によって、係る手続の内容も異なる。三国における消費者団体の設

立・変更に係る手続の類型として、主に次のような4種が挙げられる。

i 認定の申請（日本「消費者契約法」第13条2項・第19条第3項（合併の認可）など）

ii 登録（韓国では、消費者団体に、公正取引委員会又は地方自治団体に登録する義務を課している。（「消費者基本法」第29条）違反に対しては罰則規定を設けており、世界でも稀なものであろう³³⁾。）

iii 行政機関からの指定（日本「消費者契約法」第35条第1項・第6項など）

iv 届出（変更の届出（日本「消費者契約法」第18条など）、合併の届出（日本「消費者契約法」第19条第2項など）、事業の譲渡の届出（日本「消費者契約法」第20条など）、解散の届出等（日本「消費者契約法」第21条など）

また、消費者団体には行政機関に対する報告義務が生じる（日本「消費者契約法」第23条第4項など）が、これも一種の行政機関と消費者団体との間の上下関係に属するのである。

そのほかにも、消費者団体には行政機関の監督を受ける義務（日本「消費者契約法」第三款（第30条～第35条）など）があり、行政機関にはすでに消費者団体に対して行った認定及び指定などを取消す権限もある（日本「消費者契約法」第34条第1項・第35条第5項など）。

② 苦情申立

消費者団体には、苦情の申立を受けて、それを解決する権能があるだけでなく、消費者問題を扱う政府機関に対し苦情の申立をすることもできる。

苦情申立は消費者個人がするのが普通で、消費者団体が直接関連行政機関に申立を提起するケースは稀である。消費者団体に消費者からの苦情申立が寄せられると、消費者団体は自らの権能によって和解や調停などの方法で紛争を解決することができるため、わざわざ政府機関に申立をする必要がない。しかし、法律の中に消費者団体の申立権について明らかに定めている場合（例えば、韓国「消費者基本法」第55条第2項には、「消費者団体は消費者から被害救済の申出を受けた場合には韓国消費者院にその処理を依頼することができる」と定めている）

33) 細川幸一「韓国の消費者政策の特徴——日本の消費者政策との比較を通じて——」『国民生活研究』第30巻第4号（1991）36頁。

と消費者から寄せられた自らの受理範囲に属さない申立について、消費者団体は消費者に係る行政機関に申立するよう指導することが（中国「消費者苦情報告の受けとりに関する規定」第2条は、消費者協会の苦情申立の受理範囲について定めており、苦情申立の内容と関連規定によって行政部門が解決すべきだと判断した場合は、消費者に係る行政部門に直接に申立てをするように建議する。）要求された場合には、消費者団体は自分が受けた申立について責任をもって処理しなければならない。

消費者団体の苦情処理における役割はまだ不十分であり、多くの消費者の申立に関する知識や経験が不足しているため、最初から苦情の申立をあきらめる人もたくさんいる。もし消費者団体が消費者の申立に対して迅速で、かつ正しい指導を行うような法システムが形成されるならば、泣き寝入りしている多くの消費者が救済されるようになるだろう。それゆえ、今後は、消費者団体を消費者の事案付託の際の意思形成過程に参加させる、あるいは、消費者団体の申立人に対する代理、補佐権限を認めるなど、消費者団体にバックアップの役割を担わせることが望ましい。

(3) 対抗関係

消費者が行政機関の処分行為あるいは不作為によってその利益が侵害される場面が少なくない。各国では、このような問題に焦点を合わせて、一定の救済措置を取っている。中国では、行政機関によって合法的權益が侵害された場合の救済法として、主に「行政復議法」、「行政訴訟法」と「国家賠償法」が挙げられるし、日本では、「国家賠償法」、「行政不服審査法」と「行政事件訴訟法」を合わせて「救済三法」と呼んでいる。韓国における関連法律としては、「行政審判法」、「行政訴訟法」などが挙げられる。

以下においては、消費者と行政機関の対抗関係について、行政不服と行政訴訟に分けて検討している。

① 行政不服

行政不服審査制度は違法又は不当な行政行為に対する救済制度の一つである。行政不服審査制度は、行政機関が行った具体的行政行為によりその適法である権

利を侵犯されたことが認められた場合に、公民、法人及びその他の組織が法律で定められた手続と条件に基づき、その行政行為を行った行政機関の上級機関あるいはその他機関に申請書を提出し、申請を受理した機関が当該行政行為に対して審査し行政不服審査の決定を下すという制度である³⁴⁾。

行政不服申立の対象には、行政処分と行政機関の不作为が含まれる。

行政処分とは、法規に基づき行政機関が特定の個別の場合について、その一方的な判断によって、権利を設定し、義務を命じ、その他法律上の効果を発生させる公法的行為³⁵⁾を指す。

行政機関の不作为とは、「行政庁が法令に基づく申請に対し、相当の期間内になんらかの処分その他公権力の行使に当たる行為をすべきにもかかわらず、これをしないこと」と定義されている。つまり、不作为に対して不服申立できるのは、行政庁に対して申請を行った者のみに限られる。

中国の「消費者權益保護法」第 28 条第 1 項は、「各級人民政府の工商行政管理部门及びその他の関係する行政部門は、法律、法規の定めにより、各自の職責の範囲内で、措置をとり、消費者の適法な権利を保護しなければならない」と定めると同時に、同法第 34 条には、消費者と事業者との間に、消費者の権利について紛争が生じた場合は、関係する行政部門に申立てることができると定めている。そして、「工商行政管理機関による消費者の不服申立受理暫定施行弁法」第 28 条には、「工商行政管理機関は、消費者の不服申立書を収受した日から 60 日以内に調停を終了させなければならない」と定めている。これらの条文から分かるように、工商行政管理機関には、消費者の不服申立に対する調停義務があり、調停を行わないことは行政の不作为となり、それに対して消費者は不服申立をする権利がある。注意すべきなのは、中国の「行政不服審査法」（「行政復議法」）第 8 条は行政不服の排除事項についての規定であり、その第 2 項には、「行政機関の民事紛争に対して行った調停あるいはその他の処理について不服があるときは、法

34) 周琛「中国行政不服審査法の主要内容とその問題点——特に行政復議範囲における刑事措置と具体的行政行為についての考察」（2005 年）出典：創価大学文系大学院ウェブサイト。

35) 出典：百科事典マイペディアの解説（2010 年 5 月） <http://kotobank.jp/word/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E5%87%A6%E5%88%86>。

律の規定に従って仲裁あるいは人民法院に訴訟を提起するものとする」と定めているが、この条文でいう行政機関による「調停」は、ただ民事紛争の調停結果を指すだけで、調停の過程と手続は含まれていない³⁶⁾。中国の行政復議法は、不服申立適格について、「適法な権利利益を侵害したと認めるとき」（第2条）と規定している。行政復議法の解釈論としては、復議申請人適格が狭く解されており、「a 必ず行政機関が行った具体的行政行為と特定の行政法律関係の存在がなければならない。b 必ず公民、法人その他の組織でなければならない。c 必ず当該具体的行政行為が適法な権利利益を侵害したと認められ、かつ、明確な復議申請の意思表示を有していなければならない。d 復議を申請する具体的行政行為は必ず法によって復議申請を提出することの可能な行為でなければならない」と理解されている。

日本の不服申立の種類には、審査請求と異議申立及び再審査請求が含まれる（本法第3条）。不服申立人の適格に関して、日本の行政不服審査法は、「行政庁の処分に不服のある者」（第4条1項）と定めるだけであるが、判例では「行政庁の処分に不服のある者」とは「当該処分について不服申立をする法律上の利益がある者、すなわち、当該処分により自己の権利もしくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいう」（最判昭和53・3・14民集32巻2号211頁³⁷⁾）と解されている³⁸⁾。つまり、理論上からみると、行政庁の処分により自己の権利もしくは法律上保護された利益を侵害され又は必然

36) 「如何正確處理消費者提出的行政復議申請」『中国工商報』（2012年8月）。

37) 本件は、消費者団体などである上告人らが、被上告人の公正取引委員会が認定した果汁飲料等の表示に関する公正競争規約は景表法10条2項による認定要件に該当しないことを理由として上告人らが被上告人に対して認知の取消しを申立てたことに対して、上告人らには不服申立ての資格がないとして申立てを却下した被上告人の審決には判断の誤りがあるとして、被上告人に対して審決の取消を請求したところ、原判決において上告人らの請求が棄却されたためこれに対して上告した事案で、景表法10条6項は、そこで定める不服申立人適格について、一般の行政処分についての不服申立の場合と同様に、当該処分について不服申立をする法律上の利益がある者をいうところ、景表法の規定により一般消費者が受ける利益は、同法の規定の目的である公益の保護の結果として生ずる反射的な利益ないし事実上の利益であって、本来私人等権利主体の個人的な利益を保護することを目的とする法規により保障される法律上保護された利益とはいえないとして、原判決を支持し、上告を棄却した事例である。

的に侵害されるおそれのある者はだれでも不服申立をすることができる。しかし、実際に消費者が不服申立をするケースはあまりないし、主婦連ジュース不当表示事件（最判昭和 53・3・14 民集 32 巻 2 号 211 頁）のように、不服申立をしたとしても消費者に原告たる資格がないと判断されるだろう。行政機関の処分行為あるいは不作為によって消費者の権益が侵害されるおそれがある以上、今後の行政不服審査法の改正に際して、明文の規定をもって消費者に原告適格を認める³⁹⁾とか、あるいは消費者保護関連法律の中で、消費者の権利について具体的に定めるなどの方法で、消費者に行政機関に対する不服申立権を与えるべきだと思う。

韓国の行政審判法は、不服申立適格を取消訴訟と同じく「処分の取消し又は変更を求める法律上の利益がある者」（第 9 条）と規定することで、結果的に日本以上に制限的に規定することになっている。しかし、韓国「消費者基本法」第 4 条には、消費者権利について具体的に定めているため、もし消費者が行政機関の処分又は不作為によって、その権利が侵害された場合には、不服申立をすること

38) 尹龍澤「日本の行政不服審査法と東アジアの行政不服審査制度との比較研究序説（その 1）：日本・韓国・台湾・中国（大陸）の比較を通じてみた日本の行政不服審査法の改正方向」『創価法学』32 号（1）（2002）214 頁。

39) 行政救済制度検討チーム「行政不服申立制度の改革方針に関する論点整理」（2011 年 6 月）においては、不服申立人適格の範囲に関して、「行政の適正な運営を確保すること」が行政不服審査法の重要な目的の一つであることを踏まえ、不服申立人適格の範囲を実質的に拡大するものとし、その具体的内容については、行政事件訴訟法 9 条 2 項のような解釈規定を新設することをはじめ、さらに同法の原告適格より不服申立人適格を拡大することについても検討するものとする。平成 16 年の行訴法改正により、原告適格の判断に当たっては、処分において考慮されるべき内容・性質等を考慮すべきこととされ、原告適格の実質的拡大が図られた。従来、不服申立人適格は原告適格と同一に扱われてきたが、理論的には別異であり、原告適格よりも広く設定することも考えられる。少なくとも、行政事件訴訟法 9 条 2 項と同様の趣旨の明記を検討すべきではないか。行政の適正な運営確保の観点からは、厳密な意味で個人の権利侵害にあたる場合でなくても、不服申立人適格が認められてしかるべき場合があるのではないかと。なぜなら、不服申立においては、違法性だけでなく不当性についても主張できるため、本来、不服申立人適格は、行政事件訴訟法の原告適格より広く認められてよいという考えも成り立ち得るからである。なお、この点については、申立人の資格を限定しない客観争訟的な不服申立制度との関連につき留意する必要がある。」と記載されている。これは今後の行政不服審査法の改正により、消費者あるいは消費者団体が適格当事者になれる可能性を示したものであると思う。出典：<http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/gyosei-kyusai/pdf/06/06-docu-03.pdf#search=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E4%B8%8D%E6%9C%8D%E5%AF%A9%E6%9F%BB%E6%B3%95+%E6%94%B9%E6%AD%A3+%E9%81%A9%E6%A0%BC>。

ができる。

三国における不服申立人になれる基準は、多少異なるけど、各国の消費者が行政不服申立人になれる可能性があることには共通している。ただ、日本の場合は、消費者のもつ権利は、抽象的権利であり、行政機関に不服申立をしようとしても、具体的な権利根拠規定がないため、原告の資格が認められないのである。しかし、前にも述べたように、一定条件の下では、消費者も不服申立てができる者（不服申立人適格を有する者）になれるだろう。

中国「消費者權益保護法」には、ただ事業者による行政不服申立と行政訴訟について規定しているものの、消費者の行政不服申立権と行政訴訟を提起できる権利については、明文の規定を置いていない。しかし、消費者の上述の権利について明確に定めた地方の法規がある。例えば、浙江省「中華人民共和國消費者權益保護法」の実施弁法第46条第2項には、「行政管理部門が期限を過ぎても受理するかしないかの決定をしない、あるいは行政管理部門の不受理決定に不服がある場合、消費者は法に従って行政復議を申請し、又は行政訴訟を提起することができる」と定めている。

現段階においては、三国とも、消費者団体が行政不服申立を提起できるかできないかについて何の規定もされていない。特に中国の消費者協会は、半官半民という曖昧な性質をもつ団体であるため、消費者団体の行政機関に対して行う行政不服あるいは行政訴訟の内容を法律に規定することは難しい作業であろう。しかし、消費者が申立人になれることは、消費者団体も申立人になれる可能性を示しており、消費者団体の消費者の利益を守る役割を十分に果たせるためにも、一日でも早く消費者団体の行政不服申立人の資格を認めて、行政機関の不正行為に対する監督を強化すべきだと思う。

② 行政訴訟

中国の消費者協会の権限は広く、その中には、消費者權益の侵害にあった消費者の提起する訴訟を「支持」する役割も含まれている（中国「消費者權益保護法」第32条）。もちろん、消費者がよく提起する訴訟は、民事訴訟であり、行政訴訟を提起するケースは稀である。しかし、「消費者權益保護法」第32条では、訴訟の意味を限定しなく、かつ、「訴訟」には確かに「行政訴訟」が含まれてい

ることから、消費者団体には、消費者の提起する行政訴訟を「支持」する権限も持つと理解してもさしつかえないだろう。

中国において、行政復議と行政訴訟は行政紛争を解決する法制度であり、両者とも申請によって行われる。両者には各自の特徴があり、一般的な状況の下では、行政不服の決定に不満があるときに、行政訴訟を提起することができるが、そうでない特殊な状況もある。現行の法制度は両者を関連づける具体的な状況について明確に規定している。「行政復議法」と、「行政訴訟法」及び係る司法解釈の規定によると、行政不服と行政訴訟を関連づけている状況は五つある。具体的には、a 不服の申立もできるし、訴訟を提起することもできる、両者の間で選択することが可能、不服の申立を選択した後でも、その決定に対して訴訟を提起することができる場合（「行政訴訟法」第 37 条第 1 項、「行政復議法」第 5 条前段）、b 不服の申立もできるし、訴訟を提起することもできるけど、不服の申立を選択したときはその結果に対して訴訟を提起することができない（「行政復議法」第 5 条後段）場合、c 不服の申立もできるし、訴訟を提起することもできるけど、不服の申立を選択した後は、その結果について訴訟を提起し、あるいは再び不服の申立を提出することができるが、後者を選択した場合は、その結果について、訴訟を提起することができない（「行政復議法」第 14 条）、d 復議前置（訴訟を提起する前に、必ず不服申立を行わなければならない）、復議の結果について不服があるときは、訴訟を提起することができる（「行政訴訟法」第 37 条第 2 項、「最高裁判所による『中華人民共和国行政訴訟法』執行の若干の問題に関する解釈」第 33 条、「行政復議法」第 19 条及び第 30 条第 1 項）、e 不服申立しかできない場合（「行政復議法」第 30 条第 2 項）などの五つの状況に分けることができる。

中国「行政訴訟法」第 11 条は、行政訴訟の受理範囲について規定しているが、同条第 1 項（五）「行政機関に人身の自由及び財産権を保護する法定職責の履行を申請した場合に、行政機関が履行を拒絶し、又は回答しないとき」（行政機関の不作为）、（七）「行政機関が法に違反して義務の履行を要求したと認めるとき」、（八）「その他人身権及び財産権を行政機関が侵害したと認めるとき」、という三つの内容が消費者と関係あるものである。本法第 41 条は原告適格について、「行政機関及び行政機関職員の具体的な行政行為がその適法な権利利益を侵害したと

認める公民、法人及びその他の組織」であることを要求している。この規定によれば、消費者団体には原告の地位があるとは言えない。ただ、訴訟代理人（本法第29条）として訴訟に参加することができる。ここで、仮に消費者団体の原告たる地位を認めるとするなら、一つの行政行為によって数人の消費者が侵害された場合の共同訴訟（本法第26条）の手続が簡便になれるし、事件ごとに消費者の代理権をもらう必要もないし、証拠保全（本法第36条）作業も順調に進めることができるのではないかと思われる。

日本と韓国における行政訴訟制度に関する規定は、その内容が近似しているため、ここでは、両国における行政訴訟制度をあわせて分析することにする。具体的にみると、日本における抗告訴訟（行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟、「行政事件訴訟法」第3条）には、処分の取消しの訴え、裁決の取消しの訴え、無効等確認の訴え、不作為の違法確認の訴え、義務付けの訴え、差止めの訴え（韓国「行政訴訟法」第4条によると、抗告訴訟には、取消訴訟、無効など確認訴訟、不作為違法確認訴訟がある）などが含まれる。同法第9条、第36条、第37条、第37条の2第3項、第37条の4第3項には各抗告訴訟における当事者適格（韓国の行政訴訟法の原告適格の関連条文は、「行政訴訟法」第12条と第35条である）について定めているが、行政事件訴訟の原告になるためには、「行政庁が一定の処分又は裁決をしてはならない旨を命ずることを求めるにつき法律上の利益を有する者」（同法第9条、韓国「行政訴訟法」第12条）でなければならない。したがって、理論上からみると、消費者問題において、消費者は原告になれるけど、消費者団体は必ず原告になれるとはいえない。注意すべきなのは、韓国における消費者には法律上具体的な権利が与えられているため、行政訴訟の原告になれることには疑問がないけど、日本における消費者には抽象的な権利しか与えられていないため、現段階では、行政不服の状況と同じく、消費者が行政訴訟を提起したとしても、原告として認められない可能性が大きい⁴⁰⁾。

40) 消費者の行政訴訟上の原告適格を否定する判例もある。最三小判昭和53年3月14日民集32巻2号211頁（Ⅱ-138）主婦連ジュース訴訟は、一般消費者に原告適格を認めない判例の代表例でもある。同じようなものとして、最判平成元年4月13日判時1313号121頁（近鉄特急事件）がある（特急料金の変更認可処分について利用者が処分の取消しを求めたのに対し、原告適格を否定する判断を示したもの）。

なお、日本「行政事件訴訟法」第 17 条（共同訴訟）（韓国の行政訴訟法における関連条文は、第 15 条）、第 18 条（第三者による請求の追加的併合）（韓国の行政訴訟法における関連条文は、第 16 条）と第 34 条（第三者の再審の訴え）（韓国の行政訴訟法における関連条文は、第 31 条）などでは、数人の消費者が行政機関の処分及び裁決について訴訟を提起する場合に対応する規定が見られるけど、共同訴訟人が組織しにくい、かつ、「取消訴訟の口頭弁論の終結に至るまで」という時間上の制限もあるため、その時期を見逃したときは、新しい訴訟を提起しなければならないし、被告である行政機関と裁判機関も同じ手続を何度も繰り返さなければならないが、これによって司法資源の浪費などの問題が生じることになる。もし消費者団体の行政事件訴訟における原告の地位を確立するならば、これらの問題が円滑に解決されると思う。消費者団体の原告たる地位を確立するためには、原告適格に係る条文の内容を修正するとか、消費者団体の地位に関する規定を修正する必要がある。

以上に述べたように、現段階では三国とも消費者団体の行政訴訟における原告の地位について明文で認めていない。かえって消費者団体が行政訴訟の被告として訴えられる事件はたまにみられる⁴¹⁾。でも、中国「民事訴訟法」、日本「消費者契約法」及び韓国「消費者基本法」において、すでに消費者団体に一定条件の下での原告たる地位を与えていることは、行政訴訟においても消費者団体が原告となれる可能性を示しているのではないかと思う。

消費者団体の行政訴訟の原告適格を認めると、a 行政機関及び当該行政機関の職員の行政権限の濫用を防止することができ、b 行政機関の不作为を防ぐことができ、c 行政機関が積極的に消費者問題に取り組むようにインセンティブを与えることができるなどのメリットがある。

消費者行政のような新しい行政分野では、行政側の生活行政に対する意識革命と、市民と行政が一体になってあたらなければ、その効果は上がらない。市民運動だけでは限界があるし、行政だけの先走りでは、行政効果は上がらない。ここ

41) 例えば、2004 年に蘇州市倪氏眼鏡屋経営者が蘇州市消費者協会を行政訴訟の被告として訴えた事例。出典：http://www.js.xinhuanet.com/zheng_fu_online/2004-11/03/content_3149113.htm。

に行政と市民との両輪活動が意味をもってくる⁴²⁾。特に、消費者の集合体としての消費者団体の機能を十分に発揮させて、消費者行政の正確な発展方向を確保し、かつその発展を加速させる仕事の一翼を担わせることが期待される。

Ⅲ 消費者団体のあるべき姿についての再吟味

消費者団体のあるべき地位については、学説上論じられてきたけど、法律上に認められている消費者団体の地位は、消費者団体のあるべき地位を正確に反映しているとは言えない。むしろ現段階の日中韓三国における消費者団体に係る法律条文は、宣言的な規定あるいは絵に書いた餅のようなもので、実際に運用しにくいものがたくさん存在している。本文の第5章で述べたように、行政機関には、①自らの権限を濫用したり（事業者の不当な要求に妥協する場合など）、②国や公的利益を消費者利益より優先させたり、③自らの職務を怠ったりして、消費者権利の実現を妨げる可能性があるため、消費者にとってはその信頼性が低いと言わざるをえない。これに比べて、消費者団体は個々人の消費者が集合して形成されたものなので、消費者を背信する可能性がゼロに近く、社会における多種多様の団体や組織の中でも、消費者の利益のために全力を尽くして戦える唯一の団体ともいえるだろう。以上のような理由で本文では消費者団体の地位を高めて、消費者と事業者及び行政機関と同じ次元で働ける主体になれることを望んでいる。もちろん消費者団体それ自体にもこれらの権利を行使できるのにふさわしい条件が具備されなければならない点にも注意しなければならない。

今日において、消費者団体の影響力及びその影響範囲は、相当に広がっている。消費者団体が現実の社会の中で、すでに重要な役割を果たしている客観的事実を踏まえて、消費者団体のあるべき姿に関して、次の4つの面から分析を行うことにする。

第一には、消費者団体は消費者利益の忠実な代表者でなければならない。

消費者団体が消費者の權益を守ってくれる最も忠実な主体であることは、何回

42) 妹尾美智子「市民運動としての消費者運動」『ジュリスト増刊総合特集13 消費者問題』(1979) 51頁。

も繰り返して述べているが、前にも述べたように、消費者団体にも消費者の権益を侵害する危険性がないわけではない。消費者は消費者問題におけるすべての主体の中で、もっとも弱い存在であるため、もし消費者で構成された、消費者利益を守るという要求に応じて生れた主体—消費者団体さえ、消費者に敵対するならば、消費者にとってこれより悲しいことがないだろう。

中国「消費者権益保護法」第12条には、消費者の自己の適法な権利を守る社会団体を法により設立する権利について定めている。消費者が自己の適法な権利を守るための社会団体を設立させるためには、三つの条件を満たさなければならない。第一番目は、法律によって成立し、すなわち法定手続を経なければならないし、法定の条件を具備しなければならない。第二番目は、消費者団体の趣旨は、消費者の適法な権益を守ること、消費者団体を利用して国家、社会及び集団の利益とその他の公民の適法な権益を害してはいけない。第三番目は、消費者権益を守る社会団体を成立させるためには、消費者は「社会团体登記管理条例」の規定に従って、係る登記機関に次のような資料を提出しなければならない。つまり、①係る業務主管部門の審査書類、②社会团体業務規定、③事務所の住所あるいは連絡住所、④責任者の姓名、年齢、住所、職業及び履歴、⑤メンバーの数等である。なお、消費者団体が法人の条件を具備している場合は、許可を経て登記をしてから法人の資格を取得する。

消費者団体が消費者の手によって作られた後は、その力がどんなに強くなったとしても、最後には消費者の手によって破滅される運命は変えられない。そのため、消費者団体は、長生きするためにも、いつも消費者の権益を守るために戦うように自律しなければならない。消費者の間には利益が相互に矛盾するときがありうるが、そのような場合には、消費者団体は一部の消費者の利益だけを考慮するのではなく、消費者全体の利益から出発して係る消費者問題を解決しなければならない。また、消費者団体は往々にして、財政などの面において、行政機関から支援を受けているため、行政機関に対する一連の制限を徹底しないとか、あるいは行政機関に利用される（これに対して、日本「消費者契約法」第36条には、適格消費者団体が差止請求権を政党又は政治的目的のために利用することを禁止すると定められている）おそれがあるが、これも同じく消費者の一つの心配事で

ある。消費者団体は、行政機関からどれほど支援されたとしても、消費者の権益のためなら、行政機関に対して加えるべき制限を断固として加えなければならない。消費者団体は事業者と結託して、不正行為を行う場合もありうるが、これに対して、すでに法律上関連規定（中国「消費者権益保護法」第33条、日本「消費者契約法」第28条第1項など）が置かれている。

第二には、消費者団体は行政機関の有力な協力者でなければならない。

消費者問題における当事者構造の中で、行政機関の地位が最も高く、事業者に大きなインパクトを与えることができる主体であるに違いない。行政機関には消費者の運命を左右できるほどの権限が与えられており、行政機関の不正行為または不作為などによって、消費者は守られるべき利益を失ってしまう場合が少なくない。従来の一当事者構造の下では、消費者団体の果たせる役割が制限されているため、行政機関が消費者と共同戦線を張って事業者と戦うことを必要とする。しかし、行政機関が消費者の期待に応じなく、消費者を失望させる現象をしょっちゅう見かける。これに対して、消費者団体は行政機関を監督すると同時に、行政機関の消費者問題における仕事に協力して、行政機関とともに、消費者権利の実現に尽力しなければならない。以下においては、消費者団体が実際に行政機関に与えている影響を分析しながら、消費者団体の行政機関の有力な協力者である地位を確定する必要性を検討する。

消費者問題は日々更新されているけど、係る立法及び政策が立ち遅れているため、消費者問題が即時に解決できない場合が少なくない。消費者問題が消費者の希望通りに解決できない状態が続くと、それは消費者運動を発生させる要因となる。消費者団体が消費者運動を組織すると、結局には、行政機関にプレッシャーをかけることになり、行政機関はやむなく係る立法及び政策を制定または修正せざるをえなくなる。例えば、日本の独禁法改正について、一つの特殊な状況というのは、消費者団体が、独禁法の強化改正ということに対して、非常に積極的な運動を進めたということ⁴³⁾である。また、韓国の公正取引委員会に登録した消費者団体の協議体は消費者の不満及び被害を処理するために自律的紛争調停がで

43) 稲葉 = 大野 = 正田 = 中村 = 花原・前掲注3) 20頁。

きと定められている（韓国「消費者基本法」第31条）。これは消費者団体が行なっている消費者苦情処理に法的な位置付けを与えるもので、韓国の消費者団体の運動によって勝ち取った制度であるといえる。このように、消費者団体は主に消費者運動の形式を通じて、立法及び政策に影響を与えている。

そのほかにも、前にも述べたように、消費者団体によって収集された消費者問題に係る資料・データなどの情報は、行政機関の立法・政策活動に用いられているが、それを参考にして作り出された法令・政策は、信頼度が高く、消費者の要求を最大限に満足させるものとなることができる。

行政機関は、消費者問題以外にも他の分野における問題を解決しなければならないし、たとえ専門的に消費者問題を扱っている行政機関（例えば、韓国消費者院など）としても、消費者問題に関する資料などを漏れなく収集することができないだろう。日常生活においてトラブルが発生する前までは、消費者と行政機関は接触する機会がほとんどなく、トラブルが生じた後でも、消費者は直接に消費者団体による解決を求めるのが通常である。消費者団体は、消費者紛争がすでに発生した後の消費者相談や苦情の解決などを通して消費問題に関する情報を獲得することができるばかりではなく、紛争が起こる前にも、積極的に市場情報など消費者問題に係る各種の情報を収集することができる。言い換えれば、消費者の権益を最大限に守ることが消費者団体の趣旨であり、かつ、その仕事内容の全部であるため、消費者問題に係る情報について責任をもって収集することができるのである。その収集された情報は、直接に消費者から得たもので、正確度が高く、説得力も強いのである。

なお、消費者団体は、行政機関の立法及び政策の作成に対して影響力をもつだけでなく、行政機関の仕事の一部を分担することもできる。それは、行政機関には、膨大な仕事を与えられているため、消費者問題に係る職務を怠る危険性があり、かつ、消費者団体は消費者権利の実現に関わる仕事を行政機関よりももっと完璧に完成させる条件を具備しているからである。

日中韓三国における消費者保護関連法律には、皆事業者の責務について定めている。事業者の責務については、本文第三章で詳しく紹介しているので、ここでは割愛する。事業者が法にしたがって自らの責務を果たしているのかを監視し、

督促する仕事は主に行政機関に任せられている。事業者がきちんと法律上の責務を果たすなら、紛争もそれほどたくさん起こるはずがないし、消費者の不平不満も増えるはずがない。もともと、事業者は利益を追求するために業務を展開しており、消費者の利益を首位に置く事業者はおそらくないだろう。そのため、事業者の責務の履行を単に事業者の自覚に任せると、社会秩序が大混乱になる可能性がある。消費者保護関連法律において、消費者契約の第三者である行政機関の役割を重視しているのも、事業者に対しての規制を行政機関に任せるという立法者達の意図が含まれているのではないかと思う。しかし、行政機関が自らの責務を怠ったり、消極的に対応したりして、事業者の不法行為を防ぐことができなく、事業者が受けるべき懲罰を受けなくてすむなら、結局には事業者の不正を助長して、後かたづけが難しくなってしまうだろう。各国で事業者に対しての事前規制を重視している理由もここにあるのではないか。つまり、消費者問題はできるだけ早めに発見し、早めに解決したほうが、消費者に有利であり、消費環境を浄化し、社会秩序を保つことに有利である。

中国では、消費者協会が行政機関と密接な関係を保っているため、行政機関の仕事を監視しやすいというメリットがあると同時に、行政機関の役割分担が明確でない（一つの問題について、いくつかの行政機関に管轄権がある場合など）ため、行政機関の間には、責任転嫁現象が起こりやすく、結局消費者問題の解決が遅くなり、被害が拡大してしまう場合が多い。

日本の状況をみると、主務官庁は事業者制裁に消極的であり、徹頭徹尾消費者の権利・利益を図るといような発想が乏しい。また、産業分野ごとの縦割り行政による規制では新たな分野での消費者被害についてはそれに対する所掌が明確でないために対応が遅れるとか、あるいはまったく規制官庁が存在しないで被害を拡大させてしまう場合もある。また、公取委の消費者保護に対する消極性も指摘されている⁴⁴⁾。

そのほかにも、消費者団体は、紛争処理の面において、行政機関の負担を減らしている。この点に関しては前に既に述べたので、ここでは省略する。

44) 呉世煌＝西村多嘉子『消費経済学体系3 消費者問題』（慶應義塾大学出版会株式会社、2005）77頁。

現在、日韓両国とも消費者基本法の中に差止請求権制度を取り入れている。中国では、「消費者權益保護法」には差止請求権について規定していないが、2012年に新たに改正された「民事訴訟法」第55条には消費者団体の団体訴訟権を認めている。差止請求権を導入するメリットに関して、日本の内閣府の資料には次のようにまとめている。具体的には、①同種被害が多数の消費者に拡大することを防止。②より消費生活に密接な情報に基づいた景品表示法及び特定商取引法違反行為を排除する活動が期待される。③行政処分とは別に民事ルールとしての差止請求権を付与することにより、事案に応じて柔軟かつ迅速な解決を図ることができる。④公正取引委員会及び経済産業省のリソースをより迅速な対応が求められる重要な案件に集中させることができる⁴⁵⁾。つまり、消費者団体に差止請求権を与えることによって、事業者の不正行為を早めに阻止して被害の拡大を防止するだけでなく、行政機関の負担も減らすことができる。この制度は、まさに消費者団体が行政機関の有力な協力者になれる可能性を示しているのではないかと思われる。今後、これと類似の制度を増設することで、消費者団体の行政機関の協力者としての役割を十分に果たさせるべきだと思う。

第三には、消費者団体は事業者の不法行為を制御できる力をもつ者でなければならない。

消費者契約に関連した被害は、一つの事業者が悪質な契約行為を反復継続することにより多数の被害を発生させ、結果的に広範で甚大な被害へ拡大する傾向があるといわれている⁴⁶⁾。しかし、個別の消費者が訴訟を提起することは、訴訟コスト等からして容易ではない。特に、それが消費者被害の特徴でもある少額多数被害である場合は、個別の消費者からの訴訟の提起は期待できない⁴⁷⁾。被害

45) 内閣府資料 <http://www.cao.go.jp/houan/doc/169-3gaiyou.pdf#search='%E6%B6%88%E8%B2%BB%E8%80%85%E5%A5%91%E7%B4%84%E6%B3%95%E7%AD%89%E3%81%AE%E4%B8%80%E9%83%A8%E3%82%92%E6%94%B9%E6%AD%A3%E3%81%99%E3%82%8B%E6%B3%95%E5%BE%8B%E6%A1%88%E3%81%AE%E6%A6%82%E8%A6%81'>。

46) 横町文代「消費者団体訴訟制度の創設～消費者契約法の一部改正法の成立～」『立法と調査』257号(2006)。

47) 本城昇「韓国における消費者契約の適正化」『国民生活研究』第40巻第1号(2000)8頁。

が少額であるため訴訟を提起されない⁴⁸⁾、あるいは少数の手強い消費者によって訴訟を提起されて、最後に賠償責任を負ったとしても、結果的にみてやはり引き合う商売になると思う事業者が少なくないだろう。このような考えに基づいて、消費者に対して無責任な態度をとっている事業者には、消費者の權益を侵害する危険性が充分あり、その不正行為を未然に防ぐ必要があることは言うまでもない。三国における消費者保護関連法律には、被害を受けた個々の消費者の事後的な救済は図られたものの、現行法上、直接的な被害を受けていない消費者には、事業者の不当な行為の抑止を求める権利が認められていないため、同種の被害の発生拡大を防止するには限界がある。しかし、何の対策もとらずに、事業者の不正行為を放置したまま、被害の拡大を待っているだけでは、消費者にとってはもちろん、社会全体から見ても容認しがたい状態であろう。

消費者紛争・被害の予防・拡大防止のためには不当行為を差し止める必要があるが、これを産業育成の範囲内で消費者保護を考慮しがちな行政機関だけにゆだねるのは十分ではない。事業者の自主規制は消費者法の目標として、消費者法の目的の実現と一致している。しかし、自主規制は事業者の道德水準で決まるのであるから、刑事、行政、司法手段を通じて外部からの圧力がなければ、事業者の内部からの道德力によって自主規制を行うことで充分であるとはもはや信じる人はいないだろう。そうであるとすれば、自主規制とは消費者保護の方法といっても、むしろ消費者保護の結果であると考えられる⁴⁹⁾。

消費者の利益擁護を図るために活動している消費者団体には、消費者の視点で市場における事業者の行為を監視する役割が期待でき、これに事業者の不当な行

48) 中国江蘇省南京市白下区人民法院によって審理された判例であるが、2007年7月5日、周兵（原告）が蘇果スーパーマーケット（被告）で期限を過ぎたソーセージを買った後、交渉がなかなかまとまらなかったため、裁判に提訴した事件では、原告の購入行為が消費行為であるのかに関して、被告側は「原告は数度被告を提訴したため、真の消費者ではなく、消費者權益保護法による保護を受けてはいけなく」と答弁した。もちろん、被告側の抗弁は支持されなく、最後には、「消費者權益保護法」第49条によって懲罰的損害賠償を命じられた。もう一つの例として、中国江蘇省如皋市人民法院によって審理された「張勇進訴江蘇時代超市有限公司如皋店等消費者權益保障紛糾案」においても、被告は同じ内容の主張をした。これらの事件における事業者側の態度から、事業者は最初から消費者が容易に提訴しないことを予想していることがわかる。

49) 竹内昭夫『消費者保護法の理論 総論・売買等』（有斐閣、1995年）7頁。

為を差し止める権限を付与することが消費者紛争・被害の予防、拡大防止のためには効果的である⁵⁰⁾。つまり、消費者全体の利益擁護に見合う実質を備えた第三者たる団体こそ、付与された事業者の不当な行為を差し止める権限を十分に生かすことができる。

このため、欧州主要国では、消費者団体に団体訴権を付与し、消費者側から訴訟を提起し易くし、民事ルールを実効性あるものとしている⁵¹⁾。消費者団体訴訟制度⁵²⁾はドイツで1965年に制度化され、その後「消費者契約における不公正条項に関するEU指令」(1993年)、「消費者の利益を保護するための差止命令に関するEU指令」(1998年)のEU指令によって、EU諸国で導入、整備されてきた⁵³⁾。アジアでも日本、韓国、台湾、タイ、インド、インドネシア、フィリピンなどで導入されている。日本では、公正取引委員会及び経済産業省の法執行のみでは、消費者被害の未然防止・拡大防止という観点からは、手が十分に行き届かない部分があったため、2006年の「消費者契約法」改正によって消費者団体訴訟制度が導入された。日本の消費者団体訴訟制度は、「消費者契約法」に定める不当な勧誘行為や不当な契約条項を含む契約の申し込みまたは承諾行為が不特定多数の消費者に対してなされる場合に、そのような行為の差し止めを求める権利を内閣総理大臣の認定を受けた適格消費者団体に認めるものである。この制度は2008年4月の法改正により「特定商取引法」及び「景品表示法」でも取り入れている。このように、日本においても消費者団体訴訟制度が根付きつつあるが、適格消費者団体に認められている権利は事業者に対する差止請求権に限られており、差止だけでは違法行為のやり得になる可能性があるため⁵⁴⁾、今後、損害賠償請求権など消費者被害の救済を求めることができるような制度の導入も検討すべきであり、また、新たに導入された制度と従来から存在してきた旧制度と

50) 野々山宏「消費者団体訴訟制度の創設——改正消費者契約法の論点と課題」『法学教室』312号99頁。

51) 本城・前掲注47)8頁。

52) 消費者団体訴訟制度創設の意義について、野々山宏「消費者団体訴訟制度の創設——改正消費者契約法の論点と課題」『法学教室』312号(2006)99頁でかなり詳しく紹介している。

53) 野々・前掲注50)98頁。

54) 呉＝西村・前掲注44)78頁。

の持続可能な組み合わせ方法についても検討しなければならない。韓国における団体訴訟制度（「消費者基本法」第4章）は、2006年に導入されており、中国では、消費者保護関連法律においては、まだ消費者団体訴訟制度を導入していないけど、2012年に改正された「民事訴訟法」第55条は、消費者協会が消費者の代表として訴訟を提起できる法的根拠となっている。こうした団体訴訟制度の一層の活用により消費者団体の認知度を向上させるとともに、消費者団体の社会的役割や専門性を高めていく必要があると思う。

第四には、消費者団体は行政機関を監督する力を持たなければならない。

行政機関は、通常消費者保護以外にも他の複数の目的を持つことと、消費者問題関連法規及び政策を策定する際には、複数の基準が目の前に置かれていることは、行政のジレンマを引き起こす。このように行政機関の立場は不安定であるため、行政機関の不正行為によって消費者が二次的に侵害されることを防ぐためには、行政機関に対しての監督を強化すべきである。消費者個々人の行政機関に対する監督は無力なので、消費者の代表者である消費者団体に行政機関を監督する権能を与えて、行政機関を牽制する必要がある。

中国では、消費者問題において行政機関に巨大な権力が与えられている。例えば、中国の「製品品質法」の条文構成をみると、行政機関の製品品質監督措置及び行政処罰の内容が全条文のほぼ3分の2を占めている。立法機関は、行政機関に巨大な権力を与えており、この点はとくに第18条⁵⁵⁾にみられる⁵⁶⁾。全体的に

55) 第18条（製品品質監督部門の職権）「県級以上の製品品質監督部門はすでに取得した違法嫌疑の証拠又は告発に基づき、本法の規定に違反する疑いのある行為について調査処理を行う際、以下に掲げる職権を行使することができる。(1)当事者が本法に違反する生産、販売活動に従事したと疑われる場所に対し、現場検証を行う。(2)当事者の法定代表人、主要責任者及びその他の関係者に対し、本法に違反する生産、販売活動に従事したことを疑われる関係状況を調査し把握する。(3)当事者に関係のある契約書、領収書、帳簿及びその他の関係資料を検閲、複製する。(4)根拠があつて人体の健康及び人身・財産の安全を保障する国家基準、業界基準に合致しないと認められる製品又はその他の重大な品質上の問題を有する製品及び当該製品の生産・販売に直接用いられた原材料、補助材料、包装物、生産用具に対し、封印または差し押さえを行う。

県級以上の工商行政管理部門は、國務院が規定する職責範囲に基づき、本法の規定に違反した疑いのある行為に対し調査処理を行う際、前款で規定する職権を行使することができる。」出典：『中華人民共和國製品品質法』（独立行政法人 日本貿易振興機構（ジェトロ）北京センター知的財産権部編、2000）。

みると、製品品質民事責任に係る規定には運用性に欠けるなどの欠陥があり、結局、行政機関の介入によって市場における製品品質問題を解決せざるをえない状態になってしまった。行政機関に権限が過大に付与されると、権力濫用、汚職などの現象が起こりやすくなり、それによって消費者の行政機関に対する不信感が強くなると、最終的には、社会秩序の問題につながるのである。

日本と韓国における行政機関にも大きな権力が与えられており、行政機関には消費者保護をおろそかにしたりする⁵⁷⁾危険性が存在するため、中国と同じく消費者団体の行政機関に対する監督を強化しなければならない。

なお、行政機関に対する監督を強化すると同時に、行政機関の不正行為によって被害が拡大し、あるいは拡大するおそれがあると認められた場合には、消費者団体が行政機関の代わりにその一部の権限を行使して、被害の拡大あるいは被害の発生を差し止めることができるように消費者団体に代行権を与える必要性があると思う。たとえば、事業者によって販売されている商品に嚴重な品質問題があり、すでにその商品によって被害を受けた消費者が出ている場合に、消費者又は消費者団体が行政機関に関連事情を報告したにもかかわらず、行政機関は何の措置も採ろうとしない、あるいは消極的に対応するとか、事業者に対して行った調査などの結果を公表していないとか、などの場合には、被害の発生及び拡大が防止できないため、必ず別の方法を探し出して対応すべきであるが、本稿では、消費者団体に行政機関の代わりに一部の権限を行使できる代行権を付与することで、行政機関の欠陥を補う方法を薦めたい。

最後に、普段消費者団体と行政機関との間の関係がどれほど密接であっても、行政機関に対する監督を徹底させるためには、消費者団体の行政機関からの独立

56) ジェトロ北京センター知的財産権部・前掲注 19) 127 頁。

57) 例えば、日本の消費者の苦情処理のほとんどは、各地方公共団体の消費者センター等においてなされており、実際に消費者の苦情の処理に当たるのは、消費者相談員と呼ばれる職員であることが、普通である。彼らは消費者相談の専門家であり、苦情の斡旋業務においては欠けてはいけない存在であるにもかかわらず、彼らの身分は不安定であり、給与等の待遇面も非常に悪いため、彼らはなかなか十分に仕事をすることができない。これでは、消費者行政とは名ばかりで、行政側はさほど消費者保護にウェイトを置いていないことが窺い知れる。森泉章＝池田真朗「消費者保護の法律問題」(勁草書房、1994) 15～18 頁参照。

性の確保が必須であると思う。

Ⅳ 消費者団体の当事者としての地位の確立方法についての検討

当事者とは、法律上、一般的にはある法律関係についての直接関係者をいうが、訴訟法上は訴訟手続で相対立する関係にある者をいう⁵⁸⁾。従来から認められている消費者問題における当事者には、消費者、事業者及び関連行政機関が含まれており、この三者によって消費者問題における三当事者構造が形成された。消費者団体に関しては、法律上に関連規定がみられるけれども、この三当事者とは次元を異にするものであった。

しかし、消費者、事業者及び行政機関からなる三当事者構造には欠陥が存在しており、その欠陥をもたらした主な原因はやはり消費者が弱者であることに帰結することができる。三当事者の構造の下では、消費者は常に危険な状態にさらされることになる。事業者にしろ、行政機関にしろ、両者には消費者の利益を侵害する危険性が隠されている。まず行政機関の立場から分析してみると、消費者問題関連行政機関には、立法あるいは政策を通じて事前規制を行う権限があり、その法規及び政策の内容は、普通消費者の利益に偏っている。しかし、行政機関はあくまでも国や公的利益の代弁者であるため、消費者の利益をいつも最優先に考えるとは言いにくい。とくに産業重視の経済政策と消費者政策との利害調整がはかられないときには、消費者の利益が後回しされる可能性は十分ありうる。このような状況の下で、消費者の弱者の地位がさらに悪化されることになる。行政機関のこのような不安定な立場では、消費者問題を公平に解決することが難しい。もう一方の当事者である事業者は、もとより消費者と対立した立場にあるため、消費者にとって言えば、事業者は最も危険な存在であると言わざるをえない。行政機関と事業者に比べて、消費者団体は消費者を構成員とし、消費者の利益の擁護、増進を基本的な目的として設立された団体であり、層としての消費者の集団利益を代表する存在であるから、これ迄、消費者行政施策の推進上一定の役割を

58) 出典：『百科事典マイペディア』（2010年5月）の解説 <http://kotobank.jp/word/%E5%BD%93%E4%BA%8B%E8%80%85>。

演じてきた⁵⁹⁾こともよく知られているとおりである。消費者団体は、消費者のクレームの窓口であるだけでなく、消費者と企業とのコミュニケーションの掛け橋でもある。消費者団体の意見は、消費者と企業に対して影響力を有するだけでなく、マスコミ、政府機関、場合によっては裁判所の判決に対しても重大な影響力を有する。

すべての消費者問題は消費者と事業者との関係から始まり、利害対立する事業者と消費者との関係で、消費者に代わりうる地位を持つのは、団体の目的、性格と構成からいって消費者団体以外にはみあたらない⁶⁰⁾。したがって、消費者団体に消費者に等しい地位、即ち消費者団体に当事者としての地位を与えて、消費者の利益をよりよく守らせることこそが問題解決のキーポイントとなると思う。消費者団体の当事者としての地位を確立することは、消費者の利益を忠実に守ってくれることができない、すなわちどんな状況の下でも消費者に背信する可能性がないと保証することができない如何なる組織及び団体よりもその必然性が高い。そのため、消費者団体の法律上の地位を更に高めて、消費者と事業者及び行政機関と同じ次元の主体として働かせることが当面の急務であろう。

消費者団体の当事者としての地位を確立するためには、次の三つの条件を満たさなければならない。

第一には、消費者団体の有すべき実定法上の権利と手続法上の権利について明確に定めなければならない。

現段階における日中韓三国の消費者団体に係る法律条文は、宣言的な規定あるいは絵に書いた餅のようなもので、実際に運用しがたい欠点がある。また、その権利を行使しようとしても、消費者団体の有するほとんどの権利には対応する義務がない。三国の消費者関連法律条文には、消費者団体は事業者又は行政機関に対して一定の請求をすることができると定めているものの、事業者と行政機関がその請求に応じなかった場合に、どんな責任が生じるのかという問題については基本的に言及していない。つまり、事業者と行政機関には、消費者団体が持っているほとんどの権利に対応する義務がない、したがって義務違反の結果である責

59) 国民生活センター編『消費者運動の現状と課題』(勁草書房、1981) 110 頁。

60) 長尾治助『消費者私法の原理』(有斐閣、1992) 57 頁。

任も生じない。義務を伴わない権利はあり得ない⁶¹⁾ということばのように、消費者団体の有する権利のほとんどが対応している義務がないため、その権利は本来の意味での権利だとは言えないだろう。このような状態では、消費者団体が自らの役割を果そうとしても、相手である事業者あるいは事業者団体が協力してくれないと、それでおしまいになるかもしれない。このような状態では、消費者団体の果たすべき役割は抑圧されて、結局には有名無実なものとなってしまうのではないか。消費者関連法規及び政策が、消費者の利益を保護する趣旨で作り上げられたとするならば、消費者の利益を忠実に守れる消費者団体のあるべき地位を認めて、消費者権利の実現に役に立たせることもこの趣旨に合うやり方ではなかろうか。消費者団体の社会における役割を充分果たせるためには、現有の規定の基礎上、消費者団体に新たな権利を新設しなければならない。そして、実定法上の権利を実現させるためには必ず一定の手続を経なければならないので、係る手続規定も同時に設ける必要がある。また、消費者団体のもつ権利が空虚な権利になることを免れるためには、少なくとも法律の中に消費者団体の権利に対応する事業者の義務について定めるべきである。

まず、消費者団体の実定法上の権利に関して、消費者の持つ権利と行政機関の持つ権限の一部を消費者団体の権利として認める方法が考えられる。

現在の法体系は、生産者に比し消費者を著しく不利な立場においている。こうした私権配分の不公正の制度的是正が要請される⁶²⁾。私権が公正に配分されているか否かを判断する際には、法律など紙面による規定だけをその基準とするのではなく、実際における運用状況なども合わせて判断すべきである。各国における消費者関連法律をみると、基本的には消費者権利に重きを置いて構成されている。実は、法律に定められている消費者権利が全部順調に実現された状態では、おそらく消費者と事業者との間には、利益の均衡がはかられるだろう。しかし、消費者にはそれらの権利を活用する能力が足りないため、実際に運用されていない消費者権利に関する規定もたくさんある。このように、法律規定と現実の間に

61) 『マルクスエンゲルス選集』(第21巻)(北京人民出版社、1972) 570頁。

62) 北川善太郎・及川昭伍『消費者保護法の基礎』((基礎法律学大系一実用編(34))青林書院新社、1977) 298頁。

はズレが発生しており、そのズレを補うためには、消費者の権利を代わりに実現させることができる第三者に、本来は消費者が行使すべき権利を与えて、紙面上の規定に過ぎなかった消費者権利を生かして、事業者との間に存在するギャップを最大限に縮めることが要請される。このような第三者に最もふさわしいのがまさに消費者団体である。もちろん、消費者団体は社会団体あるいは法人であるため、自然人としての消費者と全く同じ権利主体にはなれない。自然人しか行使できない権利（例えば、生存権など）を除いて、消費者団体が役割を果たすことに役立つすべての消費者の権利を消費者団体にも与えてほしい。消費者の持つ具体的な権利については、すでに本文の第2章で紹介しているので、ここでは省略する。

行政機関にとって消費者問題はただ膨大な仕事のほんの一部にすぎない。消費者紛争の数が絶えず増加している現在、行政機関は、消費者問題に全面的に取り組むことができなくなっている。そこには事業者との不正関係に基づいて生じる権利濫用や、職務を怠るなど、いろいろな要素が絡み合っている。前に述べたように、消費者あるいは消費者団体は、行政機関に対して一定程度の監督を行うことはできるけど、行政機関が過ちを犯すまで背後で待ち伏せるよりも、消費者団体に行政機関の一部の権限を代わりに行使させるほうが、効率的だと思われる。例えば、行政機関が事業者に対する調査を怠ったときに、もし消費者団体に行政機関に代わって調査を行うことができる権利が与えられているなら、消費者紛争の解決はもっと順調になれるし、事態の悪化も阻止することができるだろう。その他にも、立入検査の権利、約款作成過程に関与する権利、事件に係る資料などの提出を求める権利などを消費者団体に与えてほしい。そして、行政機関が職務をよりよく果たせるために、消費者団体に行政機関にある程度関与できる権利も与えるべきである。

欧州主要国のこれまでの状況を見れば、司法規制型においても、消費者契約の適正化を実効性あるものとするためには、単なる民事ルールの設定と消費者団体への団体訴権の付与だけでは不十分であるといえる⁶³⁾。消費者契約の適正化に

63) 本城昇「消費者契約の適正化と競争当局——欧州主要国の状況の検討——」(下)『公正取引』(1999年4月)62頁。

において、消費者問題の源である事業者を実質的に規制できるような体制をつくるのが重要な意義を持つ。その一環として、消費者団体の事業者に対する権利を強化すべきであるが、具体的には、消費者団体の契約条件の決定への事前の参加、生産・販売・品質決定や価格形成・アフター・サービス等の広い事業活動への参加を内容とする権利を確認してほしい。

次に、消費者団体の手続法上の権利に関して、現在、三国では、一部の訴訟における消費者団体の原告たる地位を認めている。

中国の「民事訴訟法」は2012年に改正（2013年1月1日施行）されているが、今回の民事訴訟法改正の主なポイントの一つが、公益訴訟制度の新設（本法第55条⁶⁴⁾）である。この規定は、立法面から公的機関又は公認の団体の公益訴訟を提起することができることを承認したものであり、消費者協会が消費者の代表として訴訟を提起することに合法的な前提を提供している⁶⁵⁾。

民事訴訟理論の発展及び中国の民事訴訟の改正は、消費者協会（消費者団体）が消費者を代表して訴訟を提起することを可能にした。当事者適格の拡張理論は、消費者団体が訴権を得るために理論的基礎を提供している。第三者の訴訟担当理論によると、団体が訴訟の対象となっている権利や法律関係が自分に帰属するものでなくとも、法律の規定あるいは法律関係の主体の授權によって訴訟追行権をもつことになる。本件事案と実体法上の利害関係のない消費者団体に原告の資格を付与して、公的利益のために違法な事業者の責任を追究することは、消費者の合法的な利益をよりよく守ることができ、かつ、消費者の訴訟手続を減らし、権利を守るコストを低下させることができる。消費者団体訴訟制度は、消費者全体の利益を擁護するために、一定の消費者団体に事業者の不当な行為に対する差止請求権を認めるものであるが、日本では、「消費者契約法」に最初に導入され、2007年6月からスタートしており、韓国における消費者団体制度は、2006年に

64) 第55条：「環境汚染、多数の消費者の適法な権益の侵害等の社会公共利益を損なう行為に対しては、法律が規定する機関及び関係組織は人民法院に訴訟を提起することができる。」出典：『中華人民共和國民事訴訟法（改正）』（独立行政法人 日本貿易振興機構（ジェトロ）北京事務所 知識産権部編、2013）。

65) 王丹「浅談消費者協会代表消費者提起団体訴訟の構想」『経済新聞週刊』 <http://fazhi.hnce.org/article/show/541.aspx>。

「消費者基本法」に導入されている。

現段階では、消費者団体の訴訟当事者の資格が広範に認められていないため、消費者団体は訴訟において常に訴訟代理人の身分で登場している。訴訟代理人とは、訴訟手続において、訴訟代理権を有し、本人のために訴訟追行をする者をいう。訴訟代理人は、大きく分けて、訴訟委任による訴訟代理人と法令による訴訟代理人に分けられるが、消費者団体は本人の授権によって訴訟代理人に選任されて、消費者のために民事訴訟を行っている。現在、中国「民事訴訟法」には、消費者団体が消費者の訴訟代理人として活躍できる法的根拠がある（第58条）。しかし、日本と韓国においては、消費者保護関連法律の中に消費者団体訴訟権を認めているものの、両国における「民事訴訟法」には消費者団体の代理権について定めていない。

代理には限界があり、代理人としての消費者団体は、消費者の利益を全面的に守る役割を十分に果たすことができない。三国における現行の民事訴訟制度は、個別救済を基本とする基本的な枠組みが形成されている。このような枠組みを前提とする限り、消費者被害救済の現状を改善することは基本的に不可能と思われる。現在の消費者被害救済における限界は、現行の司法的救済システムの限界そのものだからである。すなわち、消費者被害を典型とする同種の多数被害を実効的に救済するためには、現行の民事訴訟制度の枠組みを超えて、個別被害者の費用・時間・手続の負担を最小化した集団的な被害救済制度が必要である。具体的には、訴えの提起や訴訟委任「選定」といった各当事者の「積極的な行為」が無くとも、一定の範囲の者を全て当事者として集団的・統一的に審理・救済の対象としうるような新しい被害救済の枠組み（オプト・アウト方式）が構築されなければならないと考えられる⁶⁶⁾。

消費者団体が差止請求権を行使して、不当勧誘行為や不当契約条項を指摘することによって、事業者が将来に向かって改善に応じるケースは見受けられるようになったけど、それによって損害を受けている消費者に対して、その損害を回復しようとする事業者は少ない。また、事業者が差止訴訟の審理過程において、一

66) 日本弁護士連合会「『損害賠償等消費者団体訴訟制度』要綱案」（2009年10月20日）。

方的に不当だと指摘された契約条項を変更してしまう場合もあり得るし、現行の消費者団体訴訟制度の適用範囲がかなり限定されているため、その範囲以外（例えば、消費者の個人情報等を不当に扱うなどの不法行為や消費者の人身安全が脅かされるほどの不法行為）に生じた消費者が害されているあるいは害される恐れがある事情には対応できないという限界もある。このように消費者団体の差止請求権を認めたとしても、同時に損害賠償請求権を認めないなら、消費者被害救済に対して無策である状態とあまり変わらないだろう。消費者団体に消費者の利益を最大限に守らせるためには、現行の消費者団体訴訟制度の限界を克服し、より消費者の利益に資する消費者団体訴訟制度を実現しなければならない。その意味で、消費者団体に損害賠償請求権を付与することには意義が大きい。

消費者団体訴訟において、特に問題になるのは、関連情報の公告と消費者の手續除外権⁶⁷⁾である。この二つの問題は、多数の消費者の利益のために、消費者団体が与えられた団体訴訟を提起する権利に基づいて、訴訟を提起することは許されるけれども、事件に係るすべての消費者が団体訴訟に参加あるいは団体訴訟に関する情報を適時に把握できるように公告制度も同時に整備されなければならない。公告の形式として、電磁的方法、時事に関する事項を掲載する新聞に掲載するなど、不特定多数の消費者が情報の提供を受けるような措置を採らなければならない。また、団体訴訟が個別の消費者の意思に反する可能性も考慮にいれて、団体訴訟の手續から除外を求める権利、すなわち手續除外権を付与すべきである。消費者団体制度によって、訴訟手續の対象となった個別消費者に手續除外権を付与することは、本制度が確かに消費者の権益を守るために運用されていることを消費者に認識させることができ、非常に重要な意味を持つ手續であると言えるだろう。

なお、民事保全及び証拠保全においての消費者団体の権利を更に明確にし、強化すべきである。民事保全は、民事訴訟の本案の権利の実現が不能または困難になることの防止と権利関係に争いがある場合における暫定的な法律関係の形成を目的としている制度で、消費者の権利の実現にも関わっている。中国「民事訴訟

67) 手續除外権とは、対象消費者が、除外申出期間内に、裁判所に対して、本法の規定に基づく訴えの追行が許可された訴訟からの除外の申出をすることができる権利をいう。

法」第9章は、「保全と先予執行」(100条～108条)について定めている。中国「民事訴訟法」における保全に係る内容をみると、第100条は訴訟中の保全について、第101条は訴訟前あるいは仲裁前の保全について、第107条は先予執行(日本民事保全法及び韓国民事訴訟法における仮処分に近い)について定めているが、これらの規定は、消費者の利益を守るために設けた消費者側に有利な規定であるのに違いない。しかし、保全または先予執行の申立てをする場合は、保全または先予執行の対象と等価値の担保の提供が要求されているが、個々の消費者にとっては担保の提供が困難であるため、申立が却下された事例が多い。消費者団体が消費者を代表して申立をすることができるなら、そういった状況を免れることができる。担保の提供問題につき、日本も同じく、「民事保全法」第14条によると、保全命令は、担保を立てさせて、若しくは相当と認める一定の期間内に担保を立てることを保全執行の実施の条件として、又は担保を立てさせないで発することができるが、仮差押又は仮処分については担保を立てさせるのが通例である。担保の額は、仮差押又は仮処分の対象となる財産の価額の一定割合として定められることが多い。韓国「民事訴訟法」第700条及び第720条によると、韓国においても、仮差押又は仮処分については担保を立てさせるのが原則である。

注意すべきなのは、日本は中国及び韓国と違って、「民事保全法」という法令がある。そして、中国の改正後の民事改正法及び日本「民事保全法」(第23条以下)における保全は、財産の仮差押だけではなく、作為・不作為を命じる保全もできるのに比べて、韓国における仮差押はただ財産の仮差押えのみである。

訴訟における保全には、財産だけではなく、証拠保全に関する制度もある。証拠保全とは、民事訴訟上、正規の証拠調べの時期まで待っていたのでは、その証拠の使用が不能または困難になる事情がある場合に、あらかじめ本来の手続と別個に証拠調べをしてその結果を保存しておくための付随手続をいう⁶⁸⁾。

証拠保全は、訴えの提起前に裁判所に申し立てるのが通常であるが(中国「民事訴訟法」第81条第2項、日本「民事訴訟法」第235条第2項、韓国「民事訴訟法」第347条)、訴えの提起後であっても申立てが可能である(中国「民事訴訟

68) 『世界大百科事典』(第2版)の解説。

訟法」第81条第1項、日本「民事訴訟法」第235条第1項、韓国「民事訴訟法」第347条)。この制度は、使用する予定の証拠が隠滅されたり毀損したりしないよう保全するための手続であるが、これらの証拠は、主として相手方の手元にある証拠で、消費者としては、「滅失し、または以後の取得が困難となる可能性がある」証拠があるのか、もしあるとしたら、いったいどんな証拠について保全の申立をすべきかについて、正確に判断しにくい場合が多いだろう。特に医療など専門性の高い分野において紛争が起こったときには、個々人の消費者としては相当難度が高いと言わざるを得ない。消費者の集合体としての消費者団体なら、これらの困難をうまく克服できるだろう。なお、中国「仲裁法」には、仲裁における証拠保全に関する条文が置かれている（「仲裁法」第46条）が、日本と韓国の「仲裁法」には証拠保全について定めていない。仲裁も消費者紛争を解決する方法の一つであるため、仲裁における証拠保全問題も重視されなければならない。今後、日韓両国も証拠保全制度を仲裁法の中に取り入れてほしい。

第二には、消費者団体の有する権利に対応する義務規定を設けるべきである。

権利と義務の関係は2種の相関性に帰結できる。一つは、一人の権利と他人の義務との関係である。一人の権利は、必ず他人の義務であり、逆もまた真である。これは一人の権利と他人の義務との必然的かつ客観的で、事実如何の関係であり、所謂「権利と義務とのロジック上の相関性」でもある。もう一つは、この種のロジック上の相関性に基づく「権利義務道徳相関性」であるが、一人の権利はその人の義務との交換でもある。一人の享受する権利は、その人が負う義務と同等でなければならないし、その人の行使する権利は多くともその人が負う義務と同等である⁶⁹⁾。

このように権利と義務はいつも共に存在する概念であり、義務が伴わない権利は真の権利とは言えない。権利には必ず対応する義務が存在しなければならないし、その義務主体は自分自身である場合もあり、他人である場合もある。

中日韓三国における消費者関連法律規定をみると、消費者の権利⁷⁰⁾に対応しているのは、事業者の義務及び行政機関の責務であり、行政機関の権能に対して

69) 王海明「論権利と義務の関係」『倫理学研究』2005年06期。

は、主に事業者の義務が対応している。しかし、消費者団体に関する規定をみると、その行使できる権利に対応する義務がほとんど見受けられない。消費者団体に関する権利の大部分が実質的内容のない宣言的なものにすぎない。角度を変えていえば、三国における消費者保護関連法律の中には、もともと消費者団体に関しての明確な権利義務規定が置かれていない。それゆえ、消費者団体が権利を行使しようとしても、明確な基準がないため、自分なりに判断して行使するしかない。行政機関と事業者が消費者団体の権利行使に協力しない場合に、どんな責任が生ずるのか、関連規定が置かれていない。事業者と行政機関には消費者団体に対する義務がないため、係る責任規定がないのも当然なことである。

消費者団体が消費者問題において重要な役割を果たしていることに鑑みても、消費者団体の権利について科学的に設定するように工夫に工夫を重ねるべきだと思う。消費者団体の有すべき権利について先に漏れなく規定した上で、それらの権利に対応する事業者と行政機関の義務について明確に定めると同時に、係る義務に違反した場合における責任についても明確に規定しなければならない。

第三には、消費者団体は一定の条件を具備しなければならない。

消費者団体なり消費者は、消費者の利益を最大限に守るためには、社会的にも経済的にも力を持たなければいけない。量的に結集して、社会的な対抗力となるが、拮抗力になるような力を持たねばならないのではない⁷¹⁾だろうか。消費者団体に係る諸制度の実効性を確保するためには、制度の担い手である消費者団体が必ず一定の資格を持たなければならない。適格消費者団体になるためには、少なくとも以下のような五つの面の条件を具備しなければならないと思う。

1) 組織面において、消費者団体には一定の機関又は部門その他の組織が設置されなければならない。具体的には、①消費者団体には、随時消費者と連絡を保

70) ここで指摘しておきたいのは、日本「消費者基本法」における行政機関の義務規定は原則的規定であるため、行政機関の責任を問うことがむずかしい。そして、本法において消費者に与えている権利は、抽象的権利であり、具体的にどんな権利が含まれるのかに関しては、かなり主張しにくい。したがって、行政機関の行為によって損害を受けた場合には、行政不服と行政訴訟を提起しても、権利根拠が足りないため、請求は棄却される。このような場合には、消費者は行政機関に対して不法行為による損害賠償請求権を行使することができる。

71) 稲葉 = 大野 = 正田 = 中村 = 花原・前掲注 3) 8 頁。

ち、消費者被害に係る情報の収集から分析・検討を経て問題解決に取り組み、その結果を公表するに至る一連の業務を適正に遂行できるような具体的な機関又は部門その他の組織、②常に事業者と交流し、事業者の業務を調査することができる専ら事業者に関する業務を行う具体的な機関又は部門その他の組織、③常に行政機関の職務遂行状況を把握し、行政機関に提言し、又は意見を反映し、行政機関の代わりに一部の仕事をすることができるよう機関又は部門その他の組織、④市場動向をつかみ、国際消費者問題に取り組むことができるような機関又は部門その他の組織が設置される必要がある。

消費者が消費者団体の状況を正しく把握できるように、そして、事業者の消費者団体との交流を促進するために、これらの組織の運営（事務分掌、権限及び責任等）について定款又は業務規程において明確に定める必要がある。組織に関する情報を定款又は業務規定の中に明記することは、行政機関が消費者団体に対して監督を行うことにも役立つのである。

2) 人事面において、消費者団体の中に設置されている組織又は部門その他の組織には当該組織又は部門その他の組織の事務の遂行に従事する役職員や専門委員等が配置されなければならない、そして、その選任及び解任の基準及び方法、人数、各自の仕事内容などの情報を定款又は業務規程の中に適切に定める必要がある。

3) 物質面において、消費者団体には、商品のテストに必要な機械設備や、現地取材に必要な道具その他法律上及び定款又は業務規定に定められた業務を行うために必要な事務所等の施設、物品等が、消費者団体の行う業務の規模・内容等に応じ、確保されなければならない。

4) 知的側面において、消費者団体には、一般的な業務を行う役職員以外にも、必ず消費者関連業務を適正に遂行することができる専門的な知識経験を有する人材が配備されなければならない。具体的には、商品テストを行い得る専門家、訴訟に必要な法律知識を提供できる法律専門家、財務管理方面の専門家などが挙げられる。

5) 財政面において、消費者団体の財政基礎は主体の資格を取得する条件である以上、消費者団体にはその業務を行うのに必要な財政基盤を備えなければなら

ない。消費者団体の経費は、国及び地方政府（日本の場合は地方自治体）から賄われる部分もあるし、会員から賄われる部分と財政活動の実施によって賄われる部分もある。

三国の消費者保護関連法律においては、皆国の消費者団体に対して財政的支援を行うことについて定めている。具体的には、日本「消費者基本法」第3条において、同法第2条に明記されている「消費者に被害が生じた場合には適切かつ迅速に救済されること」を「消費者の権利」として尊重するという基本理念にのっとり、国は消費者政策を推進する責務を有すると定めていること、そして、中国「消費者權益保護法」第5条に明記されたように国は、「消費者の適法な權益が侵害されないよう保護する」責務と「措置を取り、消費者が法による権利を行使することを保障し、消費者の適法な權益を維持保護する」責務があること、また、韓国「消費者基本法」第6条には、国家及び地方自治体は第4条の規定による消費者の基本的権利を実現するために「消費者の健全で自主的な組織活動の支援・育成」などの責務を負うと定めており、同法第32条においては「国家または地方自治体は登録消費者団体の健全な育成・発展のために必要と認められる場合には補助金を支給することができる」と明確に定めていることを踏まえると消費者被害を集団的かつ効果的に救済することをその目的とする⁷²⁾消費者団体の消費者権利を実現させることに係る仕事の運用に要する費用を国において負担することに一定の合理性があるものと考えられる。

ここで注意すべきなのは、三国における消費者団体に対しての国の支援に関する条文には、「ことができる」という言葉を使っている。つまり、これは任意規定で、国には消費者団体を支援する義務がない。そのため、消費者団体が行政機関から財政面の支援を得ることで、行政機関に対する依存関係が生じやすく、結局消費者団体の独立性が失われてしまうかも知れない。消費者団体がその独立性を失うことを防止するためには、消費者団体の自立性を高めることも大事であるが、団体の財政を支える個々の消費者の負担が大きすぎると、その消費者団体は長生きしにくいだろう。そのため、今後の法改正で、消費者団体を支援すること

72) 日弁連・前掲注66) 参照。

を国の義務として定めてほしい。そうすると、たとえ消費者団体が国から支援されたとしても、それは当たり前のことだと認識されて、行政機関に対する依頼心が生じないだろう。そして、国が支援の義務を履行しなかった場合は、消費者団体は行政不服の申立をすとか、行政訴訟を提起するなどの方法を通じて国に支援の義務を履行させることができる。

以上の五つの条件を全部満たしてこそ、適格消費者団体という資格を与えるのが合理的だと思う。団体が要件に適合するか否かの判断方法には、裁判所が訴訟ごとに行う方法と、行政等があらかじめ消費者団体を審査し、認可等を行う方法がある。登録・認可制により、事前に訴権を持つ団体が明らかになっていると、次のような利点がある。①濫訴が防止される。②裁判所が個別に審査を行う負担が減り、裁判を迅速に行うことができる⁷³⁾。③ある団体が、訴訟によって訴権を認められたり、認められなかったりするという不安定要因が排除される。④裁判外の交渉活動（団体から事業者への警告等）において、事業者には交渉相手として適する団体が明確になる。⑤訴権を行使してもらうために、どの団体に相談や情報提供をすればよいか、消費者にとって明確になる⁷⁴⁾。なお、こうした事前の認可・登録制を導入する際には、行政機関、消費者団体、事業者団体、弁護士会、学者等によって構成された第三者機関を審査機関として指定することが望ましい。

73) 鹿野菜穂子「消費者団体訴訟制度の意義と検討事項」『消費者情報』350号（2004）5頁。

74) 経済産業課（横内律子）「消費者団体訴訟制度と適格団体の要件」3頁。出典：<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0481.pdf#search='%E3%80%8C%E6%B6%88%E8%B2%BB%E8%80%85%E5%9B%A3%E4%BD%93%E8%A8%B4%E8%A8%9F%E5%88%B6%E5%BA%A6%E3%81%A8%E9%81%A9%E6%A0%BC%E5%9B%A3%E4%BD%93%E3%81%AE%E8%A6%81%E4%BB%B6%E3%80%8D'>