

「消費者支援基金」創設の意義と可能性

R-BEC003 (2003.11.10)

麗澤大学企業倫理研究センター（R-pec）は「消費者支援基金」を創設することの意義とその可能性を広く議論するため、ここに「消費者支援基金の意義と可能性」（R-BEC003）を公表します。「消費者と事業者の間により建設的な関係を構築したい」と考えるNPOなどが、この提案に関心を示し、その具体的実現に行動を起こされることを強く期待します。

1. 「消費者支援基金」の創設を構想する理由

企業倫理研究センターは、21世紀の日本に「より公正かつ健全な市場」を形成するため、「消費者支援基金」の創設は欠かせないと考えています。その理由として、次の2つがあげられます。

- ① 今後導入されるであろう「消費者団体訴権制度」を支援する財政的基盤が必要であること
- ② 事業者による問題や不手際の主体的な公表と不当利益の払戻しという、いわゆる「善意」が、悪意の消費者によって妨げられることなく、本来の意図を達成できるよう、新たな受け皿を用意する必要があること

それぞれについて詳しく説明致します。

(1) 公正かつ健全な市場の形成に欠かせない団体訴権制度-----

消費者取引に関する苦情は増加の一途をたどり、2001年度にはその苦情相談件数は65万件にまで膨らみました（このうち、特定商取引法の対象となるものが40万件を越えています）。こうした現状にもかかわらず、国や地方による問題事業者に対する行政処分は極く僅かで（2001年度は20件、2002年度は25件）、事態はほとんど改善の兆しを見せておりません。しかも、今後、日本社会は急速に高齢化が進むため-さらに情報化も進むため-、より多くの被害者が出るものと危惧されています。

こうした現状を改め、より公正で健全な市場を形成するため、内閣府国民生活審議会は、2003年6月、その最終答申において「団体訴権制度」の導入を提案しました。これは「一定の要件を満たす消費者団体などが、被害者に代わり、また被害の拡大を抑える目的で、問題事業者（いわゆる悪質業者）に対し、差止請求訴訟を提起できるようにする」という新たな制度です。

最終答申は、これまでのように消費者を「保護」の対象としてではなく、「自立」した主体として位置づけました。具体的には「消費者の権利は与えられるものではなく、消費者自身が実現していかなければならないもの」としました。その自立のための手段として、団体訴権制度の活用が求められるわけです。

ただし、団体訴権制度を機能させるには、2つの大きなハードルを乗り越えなければなりません。第1は、消費者団体に差止請求権を認めたとしても、訴訟を提起するだけの財政的基盤を持った団体がほとんど存在しないことです。第2は、一連の司法制度改革で「弁護士費用の敗訴者負担」という新制度が導入される可能性もあり、仮にこれが導入されれば、消費者団体は訴権制度の活用そのものを躊躇するようになるかもしれません（仮に訴訟を起こし敗訴すれば、悪質業者の弁護士費用まで負担することになってしまうからです）。

言葉を換えれば、財政的基盤がなければ、消費者団体は消費者のために具体的な行動を起こせず、結局、団体訴権制度も活かされないこととなります。しかも行政は「保護から自立」というスローガンを掲げ、民事上の問題には原則的に介入しないとの立場を明示し

たわけですから、消費者の自立的な活動がなければ、悪質業者は従来以上に多くの利益をあげ跋扈するようになるかもしれません。

市場は、あくまでも公正かつ健全なものでなければならず、一般の誠実な事業者が正しく評価され、消費者の支持によって報われる場でなければなりません。しかし、もしそれが「悪質業者の不正がペイする市場」（『悪貨は良貨を駆逐する』というグレシャムの法則が働く市場）と化せば、一般の事業者さえ適正な利益をあげる機会を奪われ、結果的に競争力を喪失してしまうかもしれません。かかる意味で、消費者団体の訴訟費用を負担・支援する「消費者支援基金」の創設が求められるのです。

（2）事業者の「善意」を活かす中立的な「受け皿」

2000年夏の食中毒事件以降、リコール隠し、牛肉買取制度の悪用、産地の偽装、ラベルの虚偽表示、無認可添加物の使用など、消費者の信頼を裏切る様々な事件が相継いで発生しました。その反省から、多くの事業者が自らの内部管理体制を見直し、またその過程で問題を発見すれば、これを隠さず主体的に公表してきました。今後、よりオープンな経営を実践しようとする事業者は、これまで以上に、非があれば、それを認め、これを積極的に公表するようになっていくでしょう。

しかしながら、自らの不手際や過ちを主体的に公表し、その問題行為から得た「不当な利益」を消費者に還元しようとしても、今の日本には、そうした事業者側の誠実な対応と善意を受けとめる仕組みがありません。このため、事業者が消費者の自己申告を尊重・信頼し、「不当な利益」を払い戻そうとしても、それは善意の消費者には届かず、逆に悪意を持った集団や個人にたかられてしまうのが、今の日本の悲しい実情です（善意に基づく行動を、ただ単に「稚拙な対応」として酷評するマスコミにも大きな問題があります）。

いかなる企業も、人々の協働という組織体である限り、経営の責任者がどのように語気を強め、企業倫理やコンプライアンスの必要性を説いたとしても、いつか何処かで何らかの事故や不手際が発生するものです。日常からそうした事態が起こらないよう努めること

は言うまでもありませんが、仮に発生してしまった場合、良識的な事業者はこれを隠さず真摯に対応し、再発防止のための措置を講ずるものです。

それは、つまるところ、消費者の安全や利益につながる事業者の努力ですから、社会や市場は、問題が発生したという「結果」だけに翻弄されることなく、事業者がそれに対応したかという「プロセス」まで見て総合的に評価する必要があります。そうした消費者側の理解がなければ、また主体的な利益還元行為に、悪意の集団や詐欺的・恐喝的な暴徒がむらがるとすれば、事業者は、結局、「沈黙するのが合理的な判断」と考えるようになってしまうでしょう。これでは、公正かつ健全な市場、安全でオープンな日本社会を創ることはできません。かかる意味で、善意の事業者による主体的還元行為を受けとめ得る「消費者支援基金」の創設が必要となってくるのです。

事業者は、自らが不当に得たと考える利益を主体的に同基金へ拠出することで（直接の購入者に対してではありませんが）、間接的ながら消費者全体の利益に資することができるはずです。既述のように、同基金は、悪質業者の不正や詐欺的行為から消費者を守り、健全な市場の形成に資するものですから、その限りで、事業者の善意は、同基金の創設を通じて活かされることになるはずです。

II. 「消費者支援基金」に関する疑問とそれに対する回答

「消費者支援基金」の創設は、あくまでも構想段階です。したがって、今後、詳細を詰めていく必要があると思われませんが、現時点で考えられる基本的な疑問と、それに対する企業倫理センターの基本的な考え方を整理しておきます。

1) これは、事業者主体の基金か、それとも消費者団体主体の基金か。-----

基金は誰が見ても中立的だと思えるようなものにしていく必要があります。したがって、基金の創設にあたっては、事業者、消費者、弁護士、公認会計士、学識経験者などから成る運営委員会を設置し、同委員会に「基金運用規定」の作成を委ねるのが合理的でしょう。

2) 事業者が基金の創設に賛同した場合、それは会員として一定の会費を支払うことになるのか。-----

資金の拠出は各事業者の判断に任せるのが、本基金の基本的な考え方です。それぞれの事業者が不当な利益を得たと判断し、それを返金しようと考えた場合、その返金先となる個人や団体が特定できれば、本基金への拠出は必要ないでしょう。特定できない場合や、返金を行おうとすることでかえって消費者側に混乱を招く場合に限り、本基金への拠出を検討してもらえば、それで十分です。そもそも、会費を集めるような団体となれば、それは支援基金の本来の主旨から逸脱することになります。

3) 会員制をとらなければ、資金が集まらないのではないかと。-----

基金の目的は資金を集めることではありません。理由の第2に掲げたように、それは事業者の善意が活かされる「受け皿」を設けることです。仮にそこに資金が入ってこなければ、

本基金は解散すればよいでしょう。理由の第1は、基金に拠出があった場合の支出先を示したものに過ぎません。そもそも不当な形で得た利益などが発生しなければ、支援基金は自然と必要なくなるでしょうし、また本基金を通じてではなく、損害を与えた消費者に直接不当な利益を払い戻すことができれば、それが一番好ましいわけですから、基金そのものの毎年の会費収入などを考えて運営する必要はないと考えます。

4) しかし資金が集まらなければ、理由の第1には貢献できないのではないか。-----

団体訴権制度の創設は、本年の国民生活審議会の最終答申で示されたもので、即、同制度が始動するということではありません。したがって、まだ1, 2年の時間的余裕があります。支援基金さえ創設されれば、団体訴権制度が始動するまでの間に一定の資金が集まるのではないかと期待しています（日本の多くの事業者が主張される「企業性善説」に、企業倫理研究センターも信頼を寄せています）。その意味で、できるだけ早く、受け皿としての支援基金を創設しておくべきと考えます。

5) 消費者団体などから要請される訴訟費用の負担が、基金の支払い能力を越える場合にはどうするのか。-----

訴訟費用の負担はあくまでも、基金の支払い能力の範囲内で行えばよいと考えます。したがって、仮に基金に拠出された資金の残高が少額である場合には、訴訟費用に対する補助額を削ることになります。そうしたルールは「基金運用規定」の中で整理していけばよいでしょう。なお、敗訴者負担制度が導入された場合、消費者側が勝訴すれば、費用負担の必要は生じてきません。

6) 基金へ不当利益を拠出した後に、返金を求める個人や団体が請求してきた場合には、
どうするのか。-----

支援基金の前提は、本来、損害を被った個人や団体が特定されれば、その方々への返金を最優先するというものです。したがって、拠出した後でも、そうした個人や団体が申し出てくれば、そして事業者がこれに応ずれば、その負担分は基金から事業者へ自動的に払い戻すべきでしょう。たとえ事業者がこれを辞退したとしても、ルールとして払い戻す仕組みを設けるべきと考えます。ただ、事務処理上の煩雑さを考えれば、事業者は文書で支援基金への拠出を公約・宣言し、一定期間の後に、基金への振込を行うという形式にするのが合理的と考えます。

7) 消費者団体が請求してくれば、どのような団体にも支払うのか。-----

団体訴権制度は、どのような団体にでも差止請求権を認めるというものではありません。あくまでも消費者団体としての活動実績や会員数など、様々な要件を満たした団体だけに与えられるものです。また訴訟となれば、裁判所がさらに厳格な基準に則って、訴訟提起の要件を厳正にチェックしていきます。それゆえ、団体訴権制度に基づき訴訟を提起した消費者団体であれば、これを正当な消費者団体と見なし、訴訟費用を負担することになります。

8) 支援基金に資金を拠出した場合、これは税制上の優遇措置を受けることができるのか。-----

この点は今後行政側と議論する必要がありますが、基本的に「不当な利益の返還」として、基金に拠出するわけですから、その利益部分は、本来、発生していなかったものと見なすべきでしょう。つまり、発生していない利益ですから、拠出額分は控除されるべきだというのが企業倫理研究センターの判断です。これに関しては、今後、さらに関係行政窓口などと意見交換する必要があります。