

消費者法分野における違法収益の剥奪に関するドイツ法を参考にした日本法の検討

消費者委員会消費者法分野におけるルール形成の在り方等検討ワーキング・グループ

2018年11月20日用資料

獨協大学准教授 宗田貴行

<ドイツ>

消費者の集団的な金銭的被害救済として、①消費者団体の集合的訴訟、②2018年11月1日に施行されたムスタ確認訴訟 (Musterfeststellungklage)、③不正競争防止法 (UWG) 上の消費者団体の妨害排除請求権に基づく返金請求という民事的手法だけではなく、④競争制限禁止法 (GWB) 上のカルテル庁の違法状態排除処分 (同法 32 条) に基づく返金命令が認められている。これらは、被害者の救済を行うものであるが、違反行為者が違反により獲得した利益を吐き出させることにもなる。

端的に違法収益を剥奪する手段として、⑤GWB 違反、⑥テレメディア法 (TMG) 違反の迷惑メール行為、⑦UWG 違反の一部 (電話勧誘等の不招請勧誘規制) 等について、行政上の制裁金がある。これらの他、⑧不当表示、不当勧誘、不当約款に関し、UWG 上の消費者団体の利益剥奪請求権もまた、違法収益剥奪のための機能を有する。

1) 消費者団体の妨害排除請求権に基づく返金請求 対象：不当条項 (UWG 上違法)

2) 民法 (BGB) 上違反の不当条項は、それを含む契約が、市場支配力又は当該条項を使用する者の優越した力の発露 (Ausfluss) である場合には、GWB 上の市場支配的地位の濫用 (同法 19 条・20 条) である (VBL-Gegenwert I 事件 (2013) 及び同 II 事件 BGH 判決 (2017))。このため、不当条項も、違反排除の行政処分 (予防的、反復・継続中止、違法状態排除)、行政処分に基づく返金命令、行政上の制裁金の対象となる。

もっとも、従来、カルテル庁は、公共料金の不当な値上げの事例で、BGB 上の違法性の判断を経ずに、当該値上げを GWB 上の市場支配的地位の濫用 (同法 19 条・20 条) と認定し、違法状態排除の処分に基づき返金を命じている (GWB32 条 2a 項)。

3) 消費者団体の利益剥奪請求権 (UWG10 条) に基づく違法収益の剥奪

①不当表示、②不当勧誘、③不当条項 (UWG 上違法) も対象

近時、高額の和解及び勝訴事例あり

<日本>

景表法上の課徴金制度における返金促進策は、微力なもの（宗田・獨法 105 号 220 頁）
被害者救済が不十分、かつそれによって違法収益の剥奪も不十分
特商法、消費者契約法上、課徴金制度はない

1) 適格消費者団体の妨害排除請求権に基づく返金請求について

差止請求権には、①予防的差止請求権、②侵害反復・継続差止請求権、③妨害排除請求権（「必要な措置」）がある。①②の要件及び内容の限界から、③が必要とされ、認められる。

消費者契約法・景表法・特商法上の適格消費者団体の妨害排除請求権（消費者契約法 12 条 1 項等の「必要な措置」）に基づく返金請求は、違反により生じなお現存する妨害状態が、違法に超過して支払わされている状態である場合に、その排除として、充分性・最小限性・特定性の要請に適う形で、③に基づき可能である（宗田・獨法 105 号 222 頁、同 106 号 227 - 228 頁）

例えば、不当条項に基づく銀行口座差押手数料徴収での手数料返還請求、老人介護サービス団体入会契約金不返還に係る不当条項の事例での入会契約金の返還請求、携帯接続料や公共料金の不当な値上げに係る不当条項の事例における超過支払額の返還請求

→[我が国が立法すべきこと 1] <短期的課題>

消費者契約法・景表法・特商法の適格消費者団体の差止請求権の規定（消費者契約法 12 条 1 項等）に、妨害排除請求権をより分かり易く、例えば、「妨害を排除する」等の文言で明文化する。

2) 行政庁の返金命令について

景表法・特商法上処分（排除命令・指示）には、①予防的処分、②違反反復・継続中止処分、③違法状態排除処分がある。

景表法・特商法上の③の処分に基づき、違反により生じなお現存する違法状態が、違法に支払わされている状態である場合に、その排除として、充分性・必要性・特定性の要請に適う形で、返金命令が可能（宗田・獨法 100 号、現消 40 号）

例) 不当表示により誤認した消費者に当該商品を購入させたことを違反として規定し認定→違法状態の排除として、(i) 当該表示の撤去、(ii) 誤認解消措置、(iii) 返金を命じうる。

→[我が国が立法すべきこと 2] <短期的課題>

景表法・特商法違反に対し、処分に基づく返金命令が、上記一定の場合に可能であると考えられるが、従来行われていないため、違法状態排除の処分に基づく返金命令が可能であることをこれら諸法に明記する他、実効性確保のための事項も含めた包括的パッケージとして返金制度を明文化すべきといえる（消費者契約法平成 30 年改正附帯決議 10 項後段）。

3) 課徴金の対象の拡大

ドイツの消費者団体の利益剥奪請求権は、日本の課徴金納付命令と同様の機能多くの違法収益を上げている事例がある割には、違法収益剥奪の対象行為が少な過ぎる

→[我が国が立法すべきこと 3] <短期的課題>

さらに、返金命令の限界（①返金額・返金コスト不均衡事例、②支払先不明事例に対しては、無力。ただし、キャッシュレス決済化による解消あり）に鑑み、違法収益剥奪のために、特商法にも課徴金を導入する。

→[我が国が立法すべきこと 4] <中長期的課題> [不当条項規制の新たな在り方]

以下、今後十分に検討を重ねる必要があり、確定的ではないが、以下のように考える。

4-1) 不当条項に対する違反排除の行政処分の導入

第一に、取引対象となる商品・役務に関する十分な情報を与えられ、当該取引の機会及び判断の自由を確保することは、消費者の欲求を反映した民主的市場経済秩序の前提条件と¹いいうるものである。インターネットの普及・進化、それに伴う情報技術・インフラの発達、デジタル化の進行による新たなビジネスモデルの登場、所謂プラットフォームを支配する情報企業（GAFA）の出現、個人情報²の適切な保護の必要性の増加等を踏まえれば、従前に比して今日においては、不当条項の有する均一多数性がより一層顕著なものとなり、不当条項の内容の適切性の確保による³係る民主的経済秩序の前提条件の整備が、より必要とされてきていることは、すでに明白なものとなっている。このため、不当条項も、事業者と消費者からなる市場の機能不全を生じさせる行為として捉えられ、民事的手法の対象とされるだけでなく、それに対する行政介入も是認され得ると考えられるのではなかろうか。

第二に、このように、より多数の者に同種の被害が生じやすくなっていることを反映して、不当条項の事例も対象として近年制定された消費者裁判手続特例法上の共通義務確認訴訟

は、多数の消費者に対する事業者の一般的義務を認定するものであり、機能的には、行政処分に基づく違反認定と同様のものであるといえる。例えば、EU 指令案や、諸外国（ドイツ・フランス）の国内法においても、事業者の多数の消費者に対する一般的義務の確認訴訟が用意されている（宗田・獨協法学 106 号、宗田・獨協法学 107 号）。このことは、今日において、不当条項に対する行政処分も必要であることを示唆しているといえる。

第三に、第一及び第二の点に鑑み、諸外国（ドイツ・フランス）において、すでに不当条項も、行政規制の対象とされてきている。

これらに鑑みると、今後は、違反排除の行政処分の対象に、不当表示及び特商法違反だけでなく、不当条項も含めていくべきであろうと考えられる。すなわち、従来、民事法として構築されてきた消費者契約法だが、将来的には、同法に違反排除の行政処分も導入すべきであるといえる。すなわち、消費者契約法等に行政庁の違反排除処分（①予防的処分、②違反反復・継続中止処分、③違法状態排除処分）を規定し、③に基づく返金命令を可能にするべきであると考えられる。

例) 上記妨害排除請求権に基づく場合と同様に、銀行口座差押手数料徴収や老人介護サービス団体入会契約金不返還に係る無効な約款条項の事例での手数料や入会契約金の返還命令、不当約款に基づく携帯接続料の不当な金額の請求や公共料金の不当な値上げの事例

4-2) 不当条項に対する課徴金の導入

第一に、消費者契約法上、不当条項について、③違法状態排除処分に基づく返金命令だけでは、上記の返金命令の限界に鑑みると、違法収益の剥奪のために十分ではない。

第二に、すでに、諸外国（ドイツ、フランス）においては、不当条項も、行政上の制裁金の対象とされている。このことは、違法収益の剥奪だけでは十分ではなく、不当条項に対して、制裁を科すことの必要性を示している。

これらに鑑みると、従来、民事法として構築されてきた消費者契約法だが、同法へ不当条項に対する違反排除処分（上記①～③）だけでなく、将来的には、課徴金を導入すべきではなかろうか。

参考文献

ドイツにつき、宗田貴行「搾取的濫用行為と独禁法上の行政及び民事的エンフォースメント—ドイツ競争制限禁止法における議論を参考にして—（上）」獨協法学 96 号 2015 年 195—309 頁、宗田貴行「ドイツにおける消費者団体訴訟制度の新たな展開——消費者被害救済のための妨害排除請求権の活用——」国民生活研究 57 巻 1 号 2017 年 1—25 頁、宗田貴行「適格消費者団体の差止請求権の種類・目的・要件・内容——妨害排除請求権の意義とその活用——」獨協法学 105 号 2018 年 161—230 頁、宗田貴行「消費者の集団的利益保護のための団体訴訟に関する EU 指令案——適格消費者団体訴訟・消費者裁判手続特例法との比較検討——」獨協法学 106 号 2018 年 189 頁—245 頁、宗田貴行「ドイツ民訴法改正による多数消費者被害救済のためのムスタ確認訴訟制度の制定——我が国の消費者裁判手続特例法との比較検討——」獨協法学 107 号 2018 年掲載予定

日本につき、上記文献の他、宗田貴行「搾取的濫用行為と独禁法上の行政及び民事的エンフォースメント—ドイツ競争制限禁止法における議論を参考にして—（下）」獨協法学 97 号 2015 年 1—73 頁、宗田貴行「行政処分による消費者被害救済」現代消費者法 40 号 2018 年 51 頁—59 頁、宗田貴行「特商法上の指示に基づく返金命令」獨協法学 100 号 2016 年 151—180 頁