

第252回内閣府消費者委員会本会議用資料「消費者行政における執行力の充実」について (2017.8.1)
イギリスにおける消費者被害救済・抑止法制 — 刑事法と民事法の連関

法政大学経済学部教授 菅 富美枝

1 はじめに — 本報告の基本的姿勢

本報告においては、イギリスにおける消費者被害救済・抑止法制を論じるにあたり、各地方公共団体における「取引基準局 (Trading Standards)」の役割と機能に着目する。

- ・同局は、不公正な取引を行う事業者の刑事責任追及において、中心的な役割（捜索・差押え等の起訴準備）を担っている。
- ・同時に、事業者・消費者間の個々の折衝を支援する実質的機能を果たしている。
- ・伝統的に、イギリスにおける消費者被害救済・抑止法制の中心的な執行主体（enforcer）となってきた。
- ・2002年事業法において、消費者の「集合的利益」の侵害について、事業者の違法行為に対して「差止め」請求をしたり、事業者からの「引受け」を受諾する権限を有する。
- ・これらに関連して、2014年には、悪質事業者の刑事罰を規定する規則の中に、被害を受けた当該消費者のための民事的救済規定が加えられた¹。

考察を通して、刑事法と民事法の連関の一つの形、及び、集団としての消費者の利益と同時にそこに埋没させない個人としての消費者の利益確保のあり方を見る。特に、後者の視点は、制限行為能力制度を伝統的においてこなかったイギリス法において、判断能力の不十分な、いわゆる「脆弱な消費者」を悪質な事業者から保護・支援し、個別具体的な救済の実現という効果につながっていると考える²。

2 イギリス消費者法制

(1) 概要

●イギリス契約法の特徴「買主よ、気をつけよ」

～消費者側に情報収集や商品吟味、自己決定に対して責任を持たせるのが、伝統的な立場。

●消費者法における刑事法と民事法の明確な分離。消費者法は、刑事規制を中心に発展³。

●法制度（改革）委員会（Law Commission）」の2012年の報告書⁴による新たな局面。

～ 「不公正な取引行為に関する2005年のEU指令（The Unfair Commercial Practices Directive 2005）」を忠実に国内法化し、刑事規制を中心とした「不公正な取引行為からの消費者の保護に関する2008年の規則（The Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008）」を改正。

「禁止行為」（例「攻撃的な行為」や「誤解を生ずる行為」）によって契約締結が行われた場合の民事救済規定（具体的には、契約撤回権、代金減額請求権、損害賠償請求権）の刑事法への組み込み（2014年10月1日施行）⁵。

*こうした姿勢は、2005年EU指令が明確に、EU加盟諸国における国内契約法の分野には踏み込まないとしている中、きわめて特徴的なものとなっている。

●競争法違反事案（“the UK Competition Class Action”）を除いて（Schedule 8 of the Consumer Rights Act 2015）⁶、一般的な意味での消費者事案について被害者救済のための「集合的救済（collective redress）」

¹ The Consumer Protection Amendment (2014) Regulations, Reg. 27A.

² 拙稿「脆弱な消費者と包摂の法理（上）」現代消費者法、33巻、40頁。

³ 例 The Trade Description Act 1968, The Fraud Act 2006, The CPUTR 2008.

⁴ The Law Commission and the Scottish Law Commission, Law Com No 332, *Consumer Redress for Misleading and Aggressive Practices*, Cm 8323 (March 2012).

⁵ 前掲・注1を参照。

⁶ 2015年消費者権利法の制定を受けて、1998年競争法が改正され（47D条の挿入）、競争法違反事案について、私的訴権（private action）、すなわち、被害者も損害賠償請求権、差止請求権を有することになった（仮差止、暫定的支払も可能）。

また、集合的救済訴訟においては、競争法事案を専門的に扱う競争審判所（Competition Appeal Tribunal (CAT)）の判断によって、指定消費者団体が被害者の同意を得て代理訴訟（representative actions）を起こすオプトインに加えて、CATに認められた代表者によって一定のカテゴリーの消費者がオプトアウトを申し出ない限り自動的に代理されるオプトアウト訴権（opt-out collective actions）やオプトアウト集合的和解（opt-out collective settlements）も可能となった（collective proceedings order）。これは、2007年に消費者協会（Which?）がJJB Sports plcに対して、サッカーシャツのレプリカ商品の価格固定をめぐって、個々の被害消費者を代理して1998年競争法47B条に基づく

第 252 回内閣府消費者委員会本会議用資料「消費者行政における執行力の充実」について (2017.8.1)
メカニズム (クラス・アクション) の不在⁷。

●セクターごとのオンブズマンの存在～裁判外紛争処理 (ADR) の一種

消費者は、ほとんど裁判所に行かないため有用とされる。ただし、オンブズマンの利用にあたっては、トラブルのあった業者と直接の交渉を試みたことが必要。また、裁判手続きを利用していないことが要件。

金融、テレコミュニケーション、エネルギー、不動産、家具、物品・サービス購入、家のリフォームなど、公的・私的を含む 55 組織 (2017 年 5 月時点: Ombudsman Association のメンバーであることが必要)。

例 金融サービスオンブズマンは、2016 年 4 月から 12 月で、39 万 9 千 131 件を受理。

物品・サービス購入に関するオンブズマンは、2015 年 4 月から 12 月で、5 万 2 千 763 件を処理。

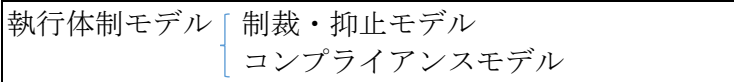
●この他、広く一般に、消費者問題に特化した裁判外紛争処理 (Consumer ADR←European Directive on Alternative Dispute Resolution) 拡充の動き (仲裁 (arbitration) や法律扶助も含む) がある。

●少額裁判手続きの存在

(2) イギリス消費者法の執行体制 —— モデルの提示

●イギリス消費者法の執行体制の特徴

- ～「非集権化 (decentralisation)」
- 「動的な (dynamic) 執行体制」
- 「自主規制 (self-regulation)」の文化



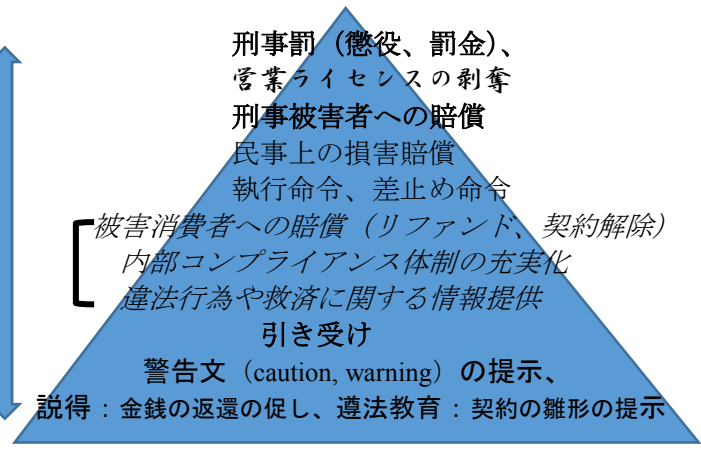
●「応答的規制モデル (responsive regulation model)」

- ～「制裁」と「コンプライアンス」を、動的に、行きつ戻りつしながら、ピラミッド型につなぐ⁸。

※悪質事業者の刑事訴追を背景に、(違法・非行・法の不知・実践の下手な) 事業者との良好な関係もめざされている。

事業者の態度に応じて、前段階に戻ったり、あるいは両方向の可能性を示唆しながら、コンプライアンスに向けて事業者に圧力を加えていく (広告規制の分野における「命じられた自己規制 (mandated self-regulation)」手法に顕著 (後述))。

- 教育や説得によるコンプライアンスの引き出し
- 警告文の提示、金銭の返還の (強い) 促し
- 刑事訴追 (懲役刑、罰金+違法利得の没収・吐き出し⁹+ 刑事上の賠償¹⁰、



最初の損害賠償 (和解が成立) を提起 (*The Consumers Association v JJB Sports PLC* 1078/7/9/07) して以来、利用が滞っていた (本事案において、訴訟への参加を申し出た消費者は 130 人のみ) ことを受けている。最初のオプトアウト訴訟は、2016 年 3 月 (*The National Pensioners Convention* による *Pride Mobility Products* 社に対する再販売価格をめぐる損害賠償請求訴訟 (*Dorothy Gibson v Pride Mobility Products Limited* 1257/7/7/16)、同年 7 月には CAT によって最初のスタンドアロン (違反行為があったことの証明から原告が行う) 事案 (*Sainsbury Bank* による *Mastercard* 社に対する訴訟) において、利息を含めた過去最高額の賠償額が決定された (*Walter Hugh Merricks CBE v Mastercard Incorporated and Others* 1266/7/7/16)。2017 年 6 月現在、3 件。

さらに、ADR の一種として、競争法違反によって被害を受けた消費者が自ら訴訟を起こす必要をなくすものとして、CMA や、FCA (the Financial Conduct Authority) などのセクター規制者 (regulator) は、競争法違反を疑われている事業者側からの自発的な補償金支払の申し出を認める権限を有することになった (自発的救済スキーム (voluntary redress schemes))

⁷ クラスアクション制度の拡大を検討するものとして、BIS, *Civil Enforcement Remedies: consultation on Extending the Range of Remedies available to Public Enforcers of Consumer Law* (2012), para 3.10. R. Mulheron, “Recent United Kingdom and French Reforms of Class Actions: Unfinished Journey” in *British Institute of International and Comparative Law, Collective Redress in Europe: Why and How?* (2015). なお、(一般的な消費者法事案については、裁判所の裁量によって「共通あるいは関連する」事案をまとめて処理する「グループ訴訟命令 (Group Litigation Order: GLO)」か、厳格な意味で「同一の利益」を有する被害者が複数いる場合の代理訴訟メカニズムがあるのみ)。

⁸ I. Ayres, J. Braithwaite, *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (1992). I. Ramsay, *Consumer Law and Policy* (2012), at 219.

⁹ 「2002 年犯罪による収益に関する法律 (the Proceeds of Crime Act 2002)」における「没収命令 (confiscation order)」の下、「財産回収庁 (Assets Recovery Agency (ARA))」と呼ばれる機関によって不法に取得された財産の取戻しが行われ、被害回復等にあてられてきた。秘匿財産の行方を追跡するため、特別な調査官も置かれている。

¹⁰ 刑事裁判所裁判官の裁量によって、実刑に代えて (= 執行猶予) あるいは実刑と共に、「刑事上の賠償命令

(3) イギリス消費者法制における規制主体・執行主体～協同規制体制 (co-regulation scheme)

●各地方自治体に所属する「取引基準局」

～(令状なし)立入権限、捜索、差押え権限、起訴権限。2015年消費者権利法、附則5。

●中央機関である「競争・市場機関 (Competition and Market Authority : CMA)」

～不公正な競争と、消費者の選択を歪める行為を調査・監視する独立機関 (2014年4月1日より、競争委員会 (Competition Commission) と旧公正取引庁 (Office of Fair Trading : OFT) を統合)。

※ただし、CMAは、(競争法事案を除き)消費者に多大な影響を及ぼす事案 (high impact results) に限って対応する「優先付け原則 (prioritisation principles)」¹¹を採用。

そのため、取引基準局が、個々の違法事案の刑事責任の追及を中心的に担っており、実質的、厳格的な執行主体として機能している。2014年4月からは、さらに取引基準局との役割分担を明確にすべく、CMAの役割を不公正条項の差止め (injunctive) などに特化させる制度設計となった。

●「調査 (investigation)」～CMAが独自に (メディアや学界から情報を得て)、または、指定消費者団体 (designated consumer bodies)¹²などからの「苦情申立て」 (いわゆる、スーパーコンプレインツ (super-complaint)¹³ をうけて、開始する (section 11(1) of EA)。

※情報収集にあたっては、取引基準課局や、広告基準機関 (Advertisement Standards Authority: ASA)、消費者被害の受け入れ窓口を担っている Citizen Advice、小売事業者、製造業者から提供を受けると共に、独自の調査を行う。

例 食料品業界で行われている価格表示の不透明性、プロモーションの実施方法 (“was/now pricing” “unit pricing” “pack sizes” “price-matching”) についての調査依頼受理 (2015年4月21日)。業界全体としては特に問題は見当たらないが、特定の小売業者には不適切性が認められたと指摘。取引基準局や BIS に対して、良い方法についてのガイダンスの提示を勧告するとともに、CMAもガイダンスを提示。将来の執行の可能性を残しつつも、不適切性に対する勧告に留まった (2015年7月16日)。

●「行政的執行」；不公正契約条項をめぐる「差止請求」、事業者の違法行為を阻止する「執行命令」請求、違法行為の阻止に向けた事業者からの申し出 (「引き受け」) の受諾、「強化された消費者手段」の実施 (例 被害者救済、再発防止、消費者への情報提供) (後述)

●Consumer Protection Partnership (CPP) の実施

～BIS, NTSB, CTSI, CA などとの連携。2012年4月開始。

2016年度は、オンラインレビュー、クラウド契約、チケット再販売サイト、レンタカー仲介、大学、店内表示が優先課題。

●起訴権限あり。例 CPUR 2008 上の起訴権限、EA2002 上のカルテル結成についての起訴義務。

●営業ライセンスのはく奪権限あり (Consumer Credit Act 1974 : 2006年改正)

●業界団体 (Trade Association) (←Department for Business, Innovation and Skills: BIS の下)¹⁴～

(不公正条項) 自主規制モデル+刑事罰 (罰金 5 千ポンド、懲役 6 か月/罰金無制限、懲役 2 年)

●行為指針 (Codes of Practice) の策定・改正 (Consumer Codes Approval Scheme (CCAS))

←2013年4月1日より、OFT から CTSI (取引基準インスティテュート) に所管変更)



(criminal compensation order) (「2000年刑事裁判所権限法 (Powers of Criminal Courts (Sentencing) Act 2000)」130、131条)を出すことによって、被害者への賠償を実現させてきた。さらに、2013年からは、刑の宣告にあたり、賠償命令の付加を考慮することが刑事裁判所に義務付けられている (The Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012, section 63)。

¹¹ OFT, *Prioritisation Principles* (2008). OFT, *Policy Statement: the role of self-regulation in the OFT's consumer protection work* (September 2009). CMA, *Consumer Protection: Guidance on the Use of its Consumer Policy* (2014) CMA7.

¹² 2017年現在、Which?、National Consumer Council、Citizens Advice、Energywatch、Consumer Council for Water (formerly known as Watervoice)、Postwatch、CAMRA、General Consumer Council for Northern Ireland がある。

¹³ Section 11(1) of the UK's Enterprise Act 2002. 「英国における、物品あるいはサービスを提供する市場のうち、消費者の利益を著しく侵害し、あるいはそのおそれのある特徴、あるいはその組み合わせ」について、行政機関に対して調査を申し立てる制度。金融サービス部門 (Consumer Council Northern Ireland, Citizens Advice, FSB (Federation of Small Business), Which?から FCA (Financial Conduct Authority)に対して)において、特に活用がみられる (234C of the Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA)。2015年度に Which?が申し立てたのは2件 (CMAに対するスーパーマーケットの価格表示 (既述)、ORR (Office of Rail and Road) に対する鉄道業界における電車遅延の際の乗客への切符代金の補償に関する調査申立て)。

¹⁴ BIS (C. Hodge), *Ethical Business Regulation: Understanding the Evidence*.

例 自動車、ソーラーパワー、移動介助、借財、二重窓、家具、旅行分野、遺言作成

各企業内独自の自主規制メカニズムの設置 例 Amazon, Urban, AirBnB

- (個別) 事業者と特定地方自治体とのパートナーシップ (Primary Authority Partnership (PAP) ~ 「2008 年規制の執行と制裁に関する法律 (Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008) 」 (2013 年改正) に基づき、BIS と Better Regulation Delivery Office (BRDO) の責任において、複数の地方自治体にわたって事業を展開する事業者が、自己のコンプライアンスに自信をもてるよう、特定の地方自治体の取引基準局から定期的に助言を受けられることを確保するスキーム (“Primary Authority agreement”の締結))。

■ 行政的執行 (administrative enforcement)

2002 年事業法 (The Enterprise Act 2002) 第 8 部 ~ 「集合的利益 (collective interests) 」に対する侵害への対応 (例 差止め、引き受け、行政制裁金) を規定 (211 条 1 項 (c))

消費者個人々の利益の単なる総計とは異なる、「公衆一般 (the public generally) 」や「総体としての消費者 (the body of consumers) 」に対する侵害が対象。「集合的利益」は、個々の被害消費者が有する契約法上の権利とは関係なく (したがって、相補関係にあるわけではなく)、別個・独立に、取引の基準、品物やサービスの質一般に関わるものとして理解されている¹⁵。

○ 「引き受け (undertaking) 」の実施 ~

内容が柔軟 (例 被害者への賠償、広告・宣伝の是正)。単なる処罰・単なる金銭賠償にとどまらず、両者の溝を埋めるものとして、非行の矯正、再発防止効果が期待されている。各消費者の受けた被害が様々であり、実際の金銭賠償が難しい状況においても救済の一部として役立ちうる。競争法や集合的利益侵害の関わる分野においてだけでなく、消費者被害一般事案について消費者の直接的な救済として引き受けの活用を望む声があった¹⁶。

○ 「強化された消費者手法」 (Enhanced Consumer Measures: ECMs) の開始¹⁷ (2015 年 10 月)

(2015 年消費者法制定に伴う 2002 事業法の改正 : sec. 219A, EA inserted by Sch 7 CRA 2015)

~ 消費者法違反があるか、あるいは、違反のおそれがある場合 (であって、事業者が引き受けに同意しない場合) に、事態の改善に向けてどのような命令を裁判所 (the High Court) に求めるかについて、「執行者 (enforcer) 」¹⁸に広い裁量が与えられている。ただし、まず執行者は (暫定的命令を申立てる必要のある緊急の事態を除いて) 事業者 (さらに、CMA 以外が執行者である場合には CMA) に相談をしなければならない。

裁判所は、CMA、取引基準局、及び、各セクターごとの規制者 (Sectoral Regulators: CAA (Civil Aviation Authority), Ofcom, Ofwat, Ofgem, Phonepay Plus, The Information Commissioner, ORR, FCA) からの請求を受けて、被害消費者への損害賠償や契約の解除 (例 動作援助ツールを、高圧的販売手法によって、当初の説明より高額な値段買わされた購入者が返品・返金を望む場合 (商品の使用を続けたい場合には、当初の説明と実際の支払額の差額を返金))、被害消費者の特定が困難か、特定に著しく費用がかかる場合には (消費者問題や消費者教育を扱う) チャリティ団体への寄付などを、執行命令 (enforcement order) の内容に含めることができるようになった。

なお、損害賠償については、消費者が現実的に損失を被った場合にのみ適用される (経済的損失に関する原状回復 (reimbursement) のみ)。自分で民事訴訟を起こす現実的可能性の少ない脆弱な消費者の利益に資すると考えられている (経済的制裁を課すことはできない)。

執行内容の柔軟性について一定の評価はなされているものの、その実践性については、コストの観点からの比例性が求められている (a cost proportionality requirement) 点など、疑問の声も出されている

¹⁹。

¹⁵ *OFT v MB Designs (Scotland) LTD* [2005] CS 85 (Court of Session), paragraphs 13-15 (Lord Young). *OFT v Miller* [2009] EWCA (Lord Justice Sedley).

¹⁶ R., Macrory, *Regulation, Enforcement and Governance* (2014), at 73.

¹⁷ BIS, *Enhanced Consumer Measures—Guidance for Enforcers of Consumer Law* (May 2015)

¹⁸ 【公的執行者 public enforcer】 Competition and Markets Authority, Trading Standards Services in Great Britain, Department for Enterprise, Trade and Investment in Northern Ireland, Civil Aviation Authority, the Northern Ireland Authority for Utility Regulation, Ofcom, Ofwat, Ofgem, Phonepay Plus, The Information Commissioner, Office of Rail Regulation, the Financial Conduct Authority, community enforcers under the Injunctions Directive, Secretary of State for Health, Department of Health, Social Services and Public Safety in Northern Ireland 【私的執行者 private enforcer】としては、Which?のみ。

¹⁹ P., Cartwright, “Redress Compliance and Choice: Enhanced Consumer Measures and the Retreat from Punishment in the Consumer Rights Act 2015” CLJ (2016).

○「差止め (injunction, enforcement order)」の請求

～CMA と「指定執行者 (designated enforcer)」(= CAA, TS, Ofcom, Ofwat, ofgem, FCA, Information Commissioner & The Consumers' Association (Which?)) が権限を有する。ただし、(民事) 裁判所に対して差止め請求を行うためには、事前に事業者と協議に臨んだこと (かつ、CMA への通知) が必要。

●これまでのところ、公的執行者 (public enforcer) のみが利用。

例 不公正条項の利用差止め

●個々の消費者には、請求権なし。

○「行政制裁金 (administrative penalties)」～ 裁判所の命令なしに課すことのできる制裁金

▶旧「金融サービス機構 (Financial Services Authority: FSA)」(2013 年 4 月 1 日以降、金融行為機構 (Financial Conduct Authority: FCA)) など金融部門での利用に限られてきた (The Financial Services and Markets Act 2000)。

▶「2013 年企業・規制改革法 (the Enterprise and Regulatory Reform Act 2013)」による事業法の改正によって、CMA の調査権限に関してまで拡大。

cf. CMA は、損害を受けた消費者のための救済を行う権限を有さず (実質的には、信用取引会社へのライセンスの剥奪を、賠償を引き出す道具として利用してきたが、法的根拠は乏しい)²⁰。現在、不公正な取引行為、消費者法違反について、制裁金を課す権限について、検討中。

■ 広告規制

消費者からの苦情を受けて、各事業者からの出資金で運営される「広告基準機構」が独自に調査を開始する。判断の基礎になるのは、制定法の趣旨を取り入れた上でさらに独自の理念に基づいて策定された「広告指針」である。

事業者に申し開きの機会を十分に与えた上で、事態の改善にむけて折衝を試みると同時に、それが功を奏さなかった場合には「裁定」を下して、ウェブ公表による実質的な制裁 (adverse publicity: naming and shaming) を与える。

さらに、刑事告発が必要と考える悪質な事案については、取引基準局に送致する。

< 参考文献一覧 >

菅富美枝「判断能力の不十分な者との取引と公序良俗違反」『現代法と法システム』(酒井書店、2014 年) 109 頁。

菅富美枝「イギリスにおける消費者被害対策 (1) —— 訪問販売規制などを中心として」

『消費者法ニュース』102 号 (2015 年) 37 頁。

菅富美枝「イギリスにおける消費者被害対策 (2) —— 訪問販売規制等を中心として」

『消費者法ニュース』103 号 (2015 年) 96 頁。

菅富美枝「契約当事者間における交渉力格差と契約の有効性——イギリス法における非良心的取引及び過度な影響力の行使 (不当威圧) の推定法理の現代的機能への着目」『経済志林』83 卷 2 号 (2015 年) 1 頁。

菅富美枝「2015 年イギリス消費者権利法の新体制 (1) —— 不公正な取引行為をめぐる契約法上の効果」『消費者法ニュース』106 号 (2016 年) 202 頁。

菅富美枝「2015 年イギリス消費者権利法の新体制 (2) —— 不公正契約条項の規制及び契約への不適合における消費者の権利」『消費者法ニュース』107 号 (2016 年) 頁。

菅富美枝「イギリスにおける広告規制——自主規制から、公的機関による監視・抑止・救済まで」『現代消費者法』32 号 (2016 年) 63 頁。

菅富美枝「ヨーロッパの広告規制⑩ イギリス (1) 刑事規制」REPORT JARO 500 号 (2016 年) 19 頁。

菅富美枝「ヨーロッパの広告規制⑩ イギリス (2) 私法的救済」REPORT JARO 501 号 (2016 年) 19 頁。

菅富美枝「ヨーロッパの広告規制⑩ イギリス (3) 自主規制」REPORT JARO 502 号 (2016 年) 19 頁。

菅富美枝「ヨーロッパの広告規制⑩ イギリス (4) ASA による裁定例」REPORT JARO 503 号 (2016 年) 19 頁。

菅富美枝「脆弱な消費者」と包摂の法理 (上) —— イギリス法、EU 法からの示唆」『現代消費者法』33 号 (2016 年) 47 頁。

菅富美枝「脆弱な消費者」と包摂の法理 (下) —— イギリス法、EU 法からの示唆」『現代消費者法』35 号 (2017 年) 56 頁。

菅富美枝「判断能力の不十分な消費者の支援——イギリス法からの示唆」『生活協同組合研究』2017 年 4 月号 (2017 年) 20 頁。

菅富美枝「イギリスにおける消費者被害救済・抑止法制——刑事法と民事法の連関」比較法学会編『比較法研究』79 号 (入稿)

²⁰ そのため、消費者が、民事裁判を個々で起こすしかない。その際、事業法上の「執行命令 (enforcement order)」—— 1998 年 EU 指令 (Injunctions Directive 1998) を受けて、不公正条項や誤認惹起型の広告について、民事差止め (civil injunctive action) として導入—— が出されたことは事業者による不当な行為が存在したことの証拠となり、損害の発生及び因果関係の存在について立証責任の転換をもたらすことにはなるが、それに留まる。