

令和元年6月19日現在

機関番号：82732

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16H03574

研究課題名(和文)消費者被害の救済手法と抑止手法の多様化及び両者の連携に関する比較法政策的研究

研究課題名(英文)Comparative law and policy research on various methods for relieving and deterring consumer damage, and how these work together and in combination

研究代表者

松本 恒雄 (MATSUMOTO, Tsuneo)

独立行政法人国民生活センター(商品テスト部、教育研修部)・国民生活センター・理事長

研究者番号：20127715

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 14,300,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、消費者被害の救済に関する各種の手法と消費者被害の抑止に関する各種の手法及び両者の相互連携、組み合わせのあり方について、ドイツ、フランス、イギリス、アメリカという先進国に加えて、ブラジルと中国という有力新興国を比較法研究の対象として調査を行った。とりわけ、消費者、消費者団体、事業者団体、行政、検察といった行為主体別にどのような手法が認められているかに焦点を当てた。各国の状況の詳細な比較により、消費者や消費者団体に権利を与えるだけではなく、行政が様々な局面でより積極的な役割を果たすことが不可欠であるとの認識が得られた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

わが国の消費者政策において消費者や消費者団体に裁判上行使可能な権利が与えられるようになったのは比較的最近のことであるが、日本の消費者団体による被害回復訴訟制度のモデルとなったブラジルや濫訴と言われることのあるアメリカにおいてすら、行政や検察が被害救済においてきわめて積極的な役割を果たしていることが明らかとなった。したがって、消費者・消費者団体に権利を与えるに止まることなく、行政だからこそ果たしうる役割を明らかにし、消費者・消費者団体の権利行使との効果的な連携を可能とする仕組み、言い換えれば消費者法における「公私協働」のあり方を検討することが必要である。

研究成果の概要(英文)：In this research, we conducted comparative law research on various methods for relieving and deterring consumer damage, and how these work together and in combination in major emerging countries such as Brazil and China, as well as developed countries such as Germany, France, United Kingdom and the United States. In particular, we focused on what kinds of methods are permitted according to the various actors such as consumers, consumer groups, business groups, administration, and prosecutors. A detailed comparison of the situation in each country shows that it is not enough to simply grant rights to consumers or consumer groups. It is also essential that government plays a more active role in various situations.

研究分野：法学

キーワード：消費者法 比較法 被害救済 被害抑止 集团的利益 集合的利益 拡散的利益 公私協働

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

1. 研究開始当初の背景

わが国における消費者被害の救済は個別に民事裁判で、抑止は行政規制でと、両者が主体において完全に分かれていたが、本共同研究を開始した2016年は、第1に、課徴金制度を導入する改正景品表示法が施行され、第2に、消費者団体による集団的被害回復の訴訟を可能とする消費者裁判手続特例法が施行されるなど、両者が部分的に融合する手法がとられ始めた年である。被害の直接的な抑止のための制度についても、事前規制・事後規制ともに縦割りの主務官庁が行っていたのが、2009年の消費者庁発足後、縦割りの権限のない消費者庁が横割りの事後規制のみを行うようになった点で変化が生じ、また、消費者契約法を皮切りに景品表示法等に適格消費者団体による差止訴訟制度が導入され、部分的な「行政の民営化」が実現していた。

2. 研究の目的

そこで、ドイツ、フランス、イギリス、アメリカという従来からわが国の法制度に大きな影響を与えてきた先進国のみならず、消費者裁判手続特例法のモデルとなったブラジル及び大胆な試みを行っている中国において、被害の救済と抑止について、どのような手法が存在するのか、抑止についても直接的抑止のみならず、金銭賦課等による間接的抑止がどのように活用されているのかを、わが国との比較で研究することとした。

3. 研究の方法

上記6カ国について、各国法の専門家からなる比較消費者法研究会を設置し、消費者、消費者団体、事業者団体、行政、検察という5つの法執行主体・権利行使主体と、事業者が金銭を負担させる場合の損害賠償、利益吐き出し、制裁という3つの機能とのマトリックスに基づき、各国において、それぞれどのような法的仕組みが存在するかについて、現地調査及び文献調査によって明らかにする。とりわけ、わが国において欠けている消費者保護のための行政機関が消費者の被害回復・救済のためにどのような役割を果たしているかを調査する。

4. 研究成果

(1) ドイツ

消費者団体の妨害排除請求権による被害救済の展開について、ドイツ国内の地裁判決において、不当約款の事例に関して、消費者団体の妨害排除請求権に基づいて被害を受けた消費者らへの返金を請求することが可能であるとするものがみられていたところ、同事件の控訴審判決もこれを支持した。最高裁での結論が待たれるところであるが、2018年4月に公表された消費者の集団的利益保護のための団体訴訟に関するEU指令案も、これを肯定している。

消費者団体が消費者に代わって訴訟上消費者の金銭的請求権を行使する制度について、近時のフォルクスワーゲン社などのディーゼル排ガス不正プログラム事件を一つの契機として、ドイツ国内において立法作業が加速し、2018年11月1日から新たなムスタ確認訴訟制度が施行された。同様の制度については、上記EU指令案においても規定されている。そこで、ムスタ確認訴訟の第1号案件(上記事件に関する案件)の原告団体である消費者センター総連盟(vzbv)への取材、被告事業者側訴訟代理人弁護士との講演会の聴講、立法資料の収集・翻訳などを行うとともに、わが国の消費者裁判手続特例法の手続の改善について検討した。

行政処分による被害救済について、ドイツにおける競争制限禁止法上のカルテル庁の利益返還命令についての研究を参考にして、消費者法分野の行政処分による被害救済の可否、具体的には、我が国の景表法と特商法上の行政処分に基づく返金命令の可否を検討した。その結果、一定の場合には、これが可能であるが、その可能性の確保及び拡大のため、立法を要するとの結論に至った。

(2) フランス

グループ訴権の実情について、研究期間中、提訴事例は10件に上る。うち1件は消費者団体側の勝訴的和解により終わり、他は請求棄却となって控訴中のものや手続要件に関して争われて上訴されるものなどがあり、最終的な結論は出ていない。わが国の特定適格消費者団体に相当する認証消費者団体は15団体あるが、実際にグループ訴権を行使したのは5団体であり、そのうちUFCク・ショワジュールとCLCVとが特に活発にグループ訴訟を提起している。担当者インタビューなどにより、グループ訴権の経済的負担から、提訴には慎重になっていることが判明した。

グループ訴権の評価を下すには、未だ時期尚早だが、提訴件数という点ではわが国の消費者裁判手続特例法による団体訴訟よりも活発であることは明瞭である。提訴を可能とする原因と、それでも存在する問題点を、研究者のインタビューなどにより明らかにした。

その他の手法による消費者被害救済について、認証消費者団体には、グループ訴権の創設前から、いくつか消費者のために行使しうる法的手段がある。特に刑事訴訟の付帯私訴は、刑事訴追を検察官に求めて、その中で損害賠償を請求していくものである。わが国にも刑事訴訟の中で被害者が損害賠償命令を求める制度が近年創設されたが、フランスでは提訴のイニシアティブを私訴原告も持ちうる点と被害者本人だけでなく認証消費者団体も行使しうる点が注目される。

また、消費者行政を担うDGCCRFが不当消費者取引に対する是正のための行政処分を行ってお

り、消費者被害の抑止につながっている。

さらに、フランスには勸解 conciliation と調停 médiation という二種類の調整型 ADR があるが、近年は企業や事業者団体の苦情処理から発展した調停が活況を呈している。

(3) イギリス

イギリスは、わが国と同様、個々の消費者自身による訴訟の形での権利救済が進んでいないが、一方で、団体訴訟による権利救済の手法も進んではいない。この点は、わが国の昨今の法改正の動向とは対照的である。

他方、イギリスにおいては、消費者からの不平、不満、不安を「掬い上げる」社会システム・法システムが整っている点が特徴的である。

たとえば、広告手法に不満を感じた消費者は、広告業界の自主規制機関である ASA に通報することができ、そうした通報は裁判に準じた手法で厳格に審査される。また、そこでの基準は、「事業者がどのようなつもりで振る舞ったか」ではなく、「消費者がどのように受け止めたか」であることから、消費者に寄り添った裁定が下される可能性が高いものとなっている。

さらには、各地方自治体に設置された取引基準局が、消費者と違法（の疑われる）事業者の間に介入し、実質的な折衝を担うとともに、必要とあらば刑事訴追に向けて動くことができる。

また、公平かつ公正な市場の整備を担う行政機関である CMA は、起訴権限や裁判所による執行命令を請求する権限を有するが、それらを用いる前段階として、消費者を実質的に代表して、事業者に態度変更を迫るということを行っている。この過程において、事業者側から自主的な返金が広範囲になされることも多く、業界全体の不適切な姿勢が正されることも多くみられる。

このように、個々人による救済が進んでいない国・社会においても、法環境が整うことにより、団体訴訟以外の方法で、消費者被害の救済、事業者の態度変更、再発抑止、業界全体の健全化が図られるメカニズムが存在するということが、理論研究と実証研究を通して、結論づけられるに至った。

(4) アメリカ

まず、救済を求める主体は誰かという側面を基軸として、米国における消費被害者救済問題を検討した。その中で、消費者自身による請求においては多様な損害賠償制度があり、行政機関（連邦取引委員会および各州の消費者保護行政機関）による請求においては事業者に対する強力な介入が見られ、多様な消費者団体による作用としてはクラス・アクション等の支援・立法促進などがあることが確認できた。いずれもわが国とは大きく異なる点であり、今後の消費者保護のあり方を考える上で、多くの示唆を提供するものであった。

次に、米国の連邦取引委員会が事業者に課す民事制裁金の制度に着目し、沿革、根拠条文、手続、代表的な適用事例を含めたその概要を検討した。この中で、民事制裁金の根拠となる事由としては、主として排除措置命令違反と取引規制ルール違反があり、全体として見ると、民事制裁金を求めて訴訟を提起することは現在でも連邦取引委員会に付与された極めて重要で強力な措置であることが明らかになった。裁判所に対する位置づけや制裁金額の算定方式などについて、わが国の消費者保護法制にとって大きな示唆を与える可能性がある。

最後に、連邦取引委員会による幅広い活動の中でも金銭的な救済の柱となる、消費者被害回復措置および民事制裁金を中心として、消費者保護の法執行の実情を調査した。その中で、行政手続だけで完結するのではなく、あえて司法手続を通じた金銭的救済を連邦取引委員会側が求めることが多く、それが消費者保護施策において重要な機能を果たしているという、アメリカ法に極めて特徴的な側面が浮き彫りになった。

(5) ブラジル

2016 年度は、ブラジル消費者保護法典の起草者及び実務家 6 名を招いて「日本ブラジル国際シンポジウム」を開催し、講演と質疑応答を行った。

2017 年度は、判決効及び原告適格に焦点を当てて調査を行った。不当勧誘のような個別被害額が僅少な事案は実質的には「拡散的利益」（消費者法典 81 条 1 号）の侵害に等しく、景表法の課徴金制裁のほか、特別基金へ入れる制度（同 100 条）も考慮に値する。また、簡易裁判所での個別消費者事件の多くは背後に集団的利益を隠し持ち、携帯電話に代表される「同種個別的利益」（同 81 条 3 号）の事案は、個別の和解的解決に委ねるのでなく集団的解決が望ましい。

2018 年度は、消費者の集団的利益の保護と実現における公的機関の役割に焦点を当て、検察庁と公共弁護庁（わが国の法テラス）の活動とその限界を検討した。検察庁については、判例上「社会的重要性」ある処分可能な集合的利益のみ集団訴訟の提訴権が認められるが、当該要件は実質的に「同種性」要件とオーバーラップする。公共弁護庁については、経済的弱者への対応を職務とするが、最高裁判例では、集団訴訟の一段階目にあたる概括給付判決については、集団構成員の属性を問わず公共弁護庁の提訴権を認め、二段階目の判決清算手続については経済的困窮を証明する者のみ支援可能とした。提訴以外の活動として、違反事業者との間で公的機関のみが締結可能な行動調整は、集団的利益保護の場面で多大な効果をあげている。集団訴訟提訴に先立ち、証拠資料を押収する民事的搜索（公共民事訴訟法 8 条）を避ける目的で違反事業者は行動調整に合意する。証拠資料の開示という点で考えると、民事的搜索も行動調整も権限を有しないブラジルの民間消費者団体は、裁判において立証責任転換制度（消費者法典 6

条8号)を活用する。民間消費者団体のみに提訴権を認めるわが国の制度との関係で一定の示唆を与えるものである。

(6) 中国

2016年度は、2013年改正消費者権益保護法中の新制度に焦点を当て、主に中国における主要な教科書、立法者による条文解説書、主要論文の読み込みと翻訳による静態的分析及び中国消費者協会の年次報告と裁判例等を通じた動態的分析を基礎作業として行った。具体的制度としては、主に(a)消費公益訴訟、(b)懲罰的賠償、(c)違法所得に関する制裁金、(d)インターネットプラットフォーム提供者の連帯責任であり、このうち特に(a)の消費公益訴訟手続の関連司法解釈の翻訳・分析に注力した。

2017年度は、消費者権益保護法の応用型としての改正食品安全法の関連制度と運用状況の分析を行い、上記(a)(b)に関連して、検察機関による公益訴訟制度に関する民訴法、行訴法改正、及び懲罰的賠償請求の要件論の関連裁判例の分析を行った。同時に2017年3月成立の民法総則中における消費者保護ルール関連制度分析を通じて、中国における消費者保護関連制度の一般法化についても整理を行った。

2018年度は、上記(a)(b)に関連して、検察機関による公益訴訟制度の関連司法解釈の翻訳・分析、特に刑事付帯型ケースの裁判例の整理から中国における消費公益訴訟制度の到達点と問題点を取りまとめて消費者被害救済の論点との関連づけを行った。上記(b)につき、中国民法典各分編起草と専利法(特許法)改正の論点との関係で懲罰的賠償の拡大化傾向について、また上記(c)につき、証券法改正論点との関係で情報収集を行った。さらに上記(d)に関連して、新しい電子商取引法に関する立法機関による制度解説の翻訳・分析を行った。

(7) 日本

わが国では、違法な行為を行った事業者に金銭的な賦課を行うことによってその利益を吐き出させ、事業者の行動に事前に影響を及ぼそうとする間接抑止の手法は、きわめて不十分である。この点を少し変える試みが課徴金であり、消費者裁判手続特例法であった。しかし、特例法に基づいて訴訟提起にまで至った案件は2件のみである。また、景品表示法の課徴金制度の特徴は、返金による救済とセットになっている点にあるが、三十数件の課徴金納付命令のうち消費者への返金を実現したのはわずか3件にすぎない。2つの制度は、いずれも十分な機能を果たしていない。実効性を持たせるために、一定額以下の少額多数被害については個別被害者からのオプトアウト制度の特例法への導入を検討すべきであろう。

行政が積極的な役割を果たすことが重要という点が、本共同研究の成果としての仮説である。この点では、濫訴と言われることもあるアメリカにおいてすら、「消費者が自ら救済を実現することは容易ではなく、消費者救済はむしろ行政機関の関与によって図られている面が大きい」(内田耕作)とすでに指摘されているところでもある。

5. 主な発表論文等

[雑誌論文](計 22 件)

1. 菅富美枝、不公正な契約条項をめぐるイギリス消費者法の執行体制、経済志林、査読無、86巻3・4合併号、2019年、277-303頁、http://www.hoseikeizaigakubugakkai.com/shirin/pdf_pass_no/ks_86-34_p277-304_Fumie.SUGA.pdf
2. 松本恒雄、消費者被害の救済と抑止の手法の多様化 共同研究の趣旨と最近の動き、現代消費者法、査読無、40号、2018年、4-10頁
3. 前田美千代、公的機関を主体とする消費者集団訴訟 ブラジル検察庁、公共弁護士による同種個別的利益の実現と憲法的限界、現代消費者法、査読無、40号、2018年、28-34頁
4. 白出博之、検察院等による公益訴訟からみる消費者被害救済の論点(中国)、現代消費者法、査読無、40号、2018年、35-41頁
5. 初岡宏成、アメリカ合衆国における行政機関による司法手続を通じた消費者被害の金銭的救済、現代消費者法、査読無、40号、2018年、42-50頁
6. 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、査読無、107号、2018年、215-327頁、https://dokkyo.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1841&item_no=1&page_id=13&block_id=17
7. 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、査読無、106号、2018年、189-245頁、https://dokkyo.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1813&item_no=1&page_id=13&block_id=17
8. 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、査読無、105号、2018年、161-230頁、https://dokkyo.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=1729&item_no=1&page_id=13&block_id=17

9. 小田典靖、消費者被害の救済と抑止の手法の多様化 日本における近年の消費者被害の救済と抑止に関する立法の動き、比較法研究、査読無、79号、2018年、12-16頁
10. 町村泰貴、フランスの不当な消費者取引に対する制裁と被害回復制度～グループ訴権の実情を中心に～、比較法研究、査読無、79号、2018年、34-50頁
11. 初岡宏成、消費者被害の救済と抑止の手法の多様化 5. アメリカ合衆国、比較法研究、査読無、79号、2018年、69-87頁
12. 前田美千代、ブラジルの簡易裁判所 (Juizado Especial) と消費者被害の救済 ポルトアレグレ市及びサンパウロ市における聞き取り調査とともに、法学研究(慶大) 査読無、91巻2号、2018年、123-172頁、http://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20180228-0123
13. 菅富美枝、脆弱な消費者を包摂する法・社会制度と執行体制、国民生活研究、査読有、58巻2号、2018年、12-45頁
14. 初岡宏成、アメリカにおける行政機関による消費者被害の金銭的救済 民事制裁金を中心に、北海道教育大学紀要(人文科学・社会科学編) 査読無、69巻1号、2018年、69-83頁、<http://s-ir.sap.hokkyodai.ac.jp/dspace/handle/123456789/9878>
15. 白出博之、最高人民法院・最高人民検察院『人民検察院による公益訴訟事件における法律適用に関する若干の問題に関する解釈』について、JCA ジャーナル、査読無、733号、2018年、37-48頁
16. 前田美千代、ブラジルにおける集団訴訟制度を通じた消費者被害救済と抑止手法、消費者法研究、査読無、4号、2017年、209-239頁
17. 白出博之、中国における消費者被害の救済と抑止手法の多様化、消費者法研究、査読無、第4号、2017年、240-287頁
18. 松本恒雄、成年年齢引下げと消費者取引における若年成年者の保護、消費者法研究、査読無、2号、2017年、35-53頁
19. 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、査読有、57巻1号、2017年、1-25頁
20. 白出博之、中国食品安全法の改正と新法の執行状況について、国民生活研究、査読有、第57巻1号、2017年、26-60頁
21. MAEDA Michiyo, "Las acciones colectivas en Japón: Evolución histórica y regulación actual", Revista de Interés Público, Año 1/ No 2, 2017. pp. 109-126, http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/67475/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
日本における集団訴訟 歴史的経緯と現行法制、公共利益雑誌(アルゼンチンの雑誌)、査読有、1巻2号、2017年、109-126頁
22. 松本恒雄、日本の債権法改正法案における消費者利益への配慮または無配慮、法学論叢(韓国全南大学校法学研究所) 査読有、36巻1号、2016年、67-106頁

〔学会発表〕(計 2 件)

1. 松本恒雄、消費者被害の救済と抑止の手法の多様化 実効性確保のための執行主体のあり方、日本消費者法学会第11回大会、2018年
2. 松本恒雄、消費者被害の救済と抑止の手法の多様化、比較法学会・第80回学術総会、2017年

〔図書〕(計 3 件)

1. 町村泰貴、信山社、「フランスにおけるADRの近時の発展」成城大学法学会編『変動する社会と法・政治・文化』成城大学法学部創立40周年記念論文集、2019年、103-125頁
2. 菅富美枝、成文堂、新消費者法研究 脆弱な消費者を包摂する法制度と執行体制、2018年、全220頁
3. 町村泰貴、中央大学出版部、「フランスにおける司法アクセス」大村雅彦編『司法アクセスの普遍化の動向』、2018年、269-282頁

6. 研究組織

(1)研究分担者

(2)研究協力者

研究協力者氏名：宗田 貴行
 ローマ字氏名：SODA, takayuki
 所属、担当：獨協大学准教授、ドイツ
 研究協力者氏名：町村 泰貴
 ローマ字氏名：MACHIMURA, yasutaka
 所属、担当：成城大学教授、フランス

研究協力者氏名：菅 富美枝

ローマ字氏名：SUGA, fumie

所属、担当：法政大学教授、イギリス

研究協力者氏名：朮岡 宏成

ローマ字氏名：MOMIOKA, hironari

所属、担当：北海道教育大学教授、アメリカ

研究協力者氏名：前田 美千代

ローマ字氏名：MAEDA, michiyo

所属、担当：慶應義塾大学教授、ブラジル

研究協力者氏名：白出 博之

ローマ字氏名：SHIRADE, hiroyuki

所属、担当：弁護士・JICA 中国長期専門家、中国

研究協力者氏名：小田 典靖

ローマ字氏名：ODA, noriyasu

所属、担当：弁護士・消費者庁消費者制度課企画専門官、日本