

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：高齢者専用居宅・施設への入居・入所をめぐる「公正性」の問題への対応を中心として

SUGA, FUMIE / 菅, 富美枝

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

経済志林 / The Hosei University Economic Review

(巻 / Volume)

86

(号 / Number)

3・4

(開始ページ / Start Page)

277

(終了ページ / End Page)

303

(発行年 / Year)

2019-03-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021812>

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

——高齢者専用居宅・施設への入居・入所をめぐる
「公正性」の問題への対応を中心として

菅 富美枝

1. はじめに

2018年11月16日、イギリス消費者法における行政的執行機関である「競争及び市場局 (Market and Competition Authority: CMA)」は、高齢者 (65歳以上を指す) 専用介護施設入所契約に関する一連の疑念をめぐる、介護施設事業者たち (care home providers) に対し、業界をあげて消費者法上の義務を遵守するための「助言 (advice)」とよばれるガイダンスを公表した¹⁾。本助言は、2016年3月に同様の契約の問題性を指摘する声が上がって以来、これまでも何度か示されてきたCMAの見解に、各界からの意見を反映させたものである。今回の報告書をもって、最終版となる。これにより、CMAが2017年6月13日から実施してきた、一部の契約条項と提示方法の違法性をめぐる介護施設案件をめぐる「調査 (investigation)」が一応の終結を迎えたことになる。

本調査は、具体的には、高額の「前払い金 (upfront fee)」と、居住者の死後も一定期間継続する金銭の支払い「死後支払い金 (fees after death)」

1) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759257/Care_homes_full_guidance_for_providers.pdf

の問題性に焦点を絞って行われてきた。2017年6月13日の調査開始を受けて、2017年11月30日には、違法行為の疑われる介護施設に対して、前払い金や死後支払い金に関する契約条項の使用中止、契約勧誘時の情報提供の改善を促すべく、通知がなされた²⁾。

本事案に遡る案件として、サービスの性質上、同様に高齢者が主たる契約者となることの多い消費者法事案として、2013年以降繰り返し指摘されてきたものとして³⁾、いわゆる「引退者用住居 (retirement properties)」をめぐる問題があった。こうした施設は「スペシャリスト・ハウジング」と呼ばれ、独立した生活の可能な高齢者が引退後に移り住む居宅となっている。入居に先立ち、高額な金額で居住のための「リースホールド (定期借地権 (leasehold)) : 以下、リース権とよぶ⁴⁾」を取得することになるが、その後も不透明な課金がなされることがあり、消費者に不意打ちを与える「隠れた価格 (hidden price)」条項として、その公正性が問題視されてきた。この問題については、「法改正委員会 (Law Commission)」⁵⁾ が、約二年間にわたる調査を行い、2017年3月31日、政府に対して法改正を提唱する最終報告書を示している⁶⁾。

二つの事案は、施設入所契約締結と居宅に関するリース権の購入という点で異なっているものの、契約主体が高齢者であるという点で共通点が見られる。特に、こうした事案に関わる高齢者には引退者が多く、いわゆる終の棲家の決定に準じる決断をした者であるという意味で、他の選択を取り直す (すなわち、転居する) 現実的可能性が制約されているなど、契約

2) <https://www.gov.uk/cma-cases/care-homes-consumer-protection-case>

3) OFTは、2009年から2013年までの間、調査を行ってきた。2014年4月の同機関の組織改編を受けて、後身であるCMAが引き継いだ。

4) イギリス不動産法上、建物と土地は別個の不動産ではない。

5) 法改正委員会とは、1965年に議会によって設立された非政治的な独立組織であり、あらゆる法を対象にして改正の必要があると考えた場合には、政府に対して提言を行う。これまでに提出された報告書の73%が政府によって受け入れられ、提言に従った、あるいは部分的に従った法改正が実現されている。

6) <https://www.lawcom.gov.uk/project/event-fees-in-retirement-properties/>

上、不利な立場にある。そして、こうした契約上の交渉力の不均衡が事業者によって濫用されやすい構造が社会自体に存在しているという点でも、共通点がある。

この点に関連して、2016年12月には、CMAによって、介護施設や養護施設セクターをめぐる市場調査 (market study) が行われている⁷⁾。その結果、寿命の延び (2039年までには、85歳以上の高齢者は現在の倍に増加するとみられている) と共に、介護施設で人々が過ごす年数が増加している一方、公的補助金の導入が十分でないことから、介護・養護施設セクターは、投資家から魅力ある投資先としてはみられていないことが明らかとなった。

こうした事案をめぐるイギリス消費者法執行体制の特徴は、端的にいえば、個々の消費者の問題として (のみ) 捉えるのではなく、業界全体の問題、ひいては、市場構造や社会が抱える問題として包括的に捉えた上で、その修正を試みる点にある。別の言い方をすれば、イギリスにおいては、法や執行体制と市場のあり方との相関性が常に意識されており、問題の解決法に影響を与えている。同時に、こうした姿勢は、良質な事業者と悪質な事業者のあぶり出しという効果も有している点が注目される⁸⁾。

本稿では、一連の案件を、イギリス法に倣い、消費者が「情報を得た上での選択：インフォームド・チョイス」を実現するのに不可欠である、明確で正確な情報の提供、さらに、時機に適切——特に、消費者が事業者から最初に話を聞く時 (ファースト・コンタクト時) が重要とされる——、かつ、分かりやすくポイントを浮き彫りにした情報の提示手法に関わる問題として捉えていきたいと考えている。イギリス消費者法を形作る上で重んじられているのは、「消費者コンフィデンス (consumer confidence)」の向上である。契約条項の提示にあたって事業者から公正に (fairly) 取り扱

7) 43万人が介護・養護施設に入所しており、介護施設マーケットは159億ポンドとみられている。Laing Buisson, *Care of Older people UK Market Report*, 27th edn, September 2014.

8) Lewis, S., "The Good, the Bad and the Ugly" (2015年7月7日ウェストミンスター Portcullis Houseにおける講演)。

われ、「合理的な注意とスキル (diligent care and skill)」を有したサービス提供を受けることがき、サービス内容に懸念がある場合には効果的に苦情を述べるができるのだという安心感こそが、高齢消費者の自己の選択に対する自信を保障し向上させるものと考えられている。

2. 隠れた価格条項 (hidden price terms) をめぐる問題に対する立法的対応

——高齢者専用住宅のリース権販売契約における不公正の問題

法改正委員会は、2014年10月以来、イギリス全土で16万件あるといわれる、高齢者向けの特別なサービス付き住居（「スペシャリスト・ハウジング」）のリース権売買に関連して、権利の譲渡や占有者の変更、サブリースや担保の設定等、一定の状況変化が認められる場合に課金される「状況変化時発生費用 (event fee)」に関する契約条項をめぐって、その「不公正性」への懸念をめぐる問題に取り組んできた。なお、契約条項の不公正性については、「2015年消費者権利法 (the Consumer Rights Act 2015)」が規定するところとなっている⁹⁾。

そもそも、事業者が「隠れた価格条項」を用いるのを抑制しようとする方向性については、2015年消費者権利法の制定を提言した法改正委員会による当時（2013年）の報告書に、すでに明らかであった¹⁰⁾。特に、契約条項の文言が有すべき「顕著 (prominent) 性」について、合理的な消費者が、たとえ契約書を全部読んでいなかったとしても、（問題となっている当該）契約条項の存在に気づける程度であるという立場がとられていたことが注目される¹¹⁾。

9) 2015年消費者権利法の概要については、拙著『新消費者法研究』（成分堂、2018年）第4参照。

10) Law Commission and Scottish Law Commission, *Unfair Terms in Consumer Contracts: Advice to the Department for Business, Innovation and Skills*, para. 2.39-2.41 (2013). 以下、2013年法改正委員会報告書と表記。

ここで、問題となっている事案について、一般的な手口として、広告には物件の値段のみが書かれており、こうした料金には一切触れられておらず、契約交渉の段階においても特段の説明がなされず、契約締結の直前になって（既に、消費者の購入意思が固まって事務弁理士に依頼をし、不動産鑑定なども終えた後に）、書面において初めて消費者側に告げられるが、その段階においても計算方法が具体的に明らかにされることはないといった例が多い。その金額は時に物件購入価格の30%に及ぶこともありながら、消費者への周知が極めて不十分であり、その不意打ち性が問題とされてきたのである。

法改正委員会は、初期の報告書において、隠れた価格条項の使用は、広告や特に価格比較サイトにおいて見出し価格を低く偽った事業者が競争に勝ち、正直に全額を表示した事業者が不利な競争を強いられるなど、競争の不正を生み出すものとして問題視した¹²⁾。また、最初のコンサルテーションペーパーにおいて（2015年10月29日から2016年1月29日までパブリックコメントの募集を実施）、広告に状況変化時発生費用を載せないことは、刑事罰も規定された「2008年不公正な取引行為からの消費者の保護に関する規則（Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008）」に反しうるとの見解を明確に示している¹³⁾。ただし、「誤解を招く不作為（misleading omission）」については、違反行為によって締結された契約の有効性について規定する「2014年改正規則」の適用を受けず、あるいは、故意による情報隠匿が全体として「誤解を招く作為」にあると捉えたとしても、同改正規則は不動産取引に適用されないことから、同規則を根拠

11) さらに、「顕著性」とは、合理的な消費者がたとえ契約書を全部読んでいなかったとしても気づくような程度であることが示唆されている（前掲注11）、報告書、para. 4.27）。

12) 「2013年法改正委員会報告書」（前掲注10）、para. 2.39-2.41。

13) コンサルテーションペーパー（Law Com 226）の第7章を参照。https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2015/10/cp226_residential_leases.pdfhttps://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jsxou24uy7q/uploads/2015/10/cp226_residential_leases.pdf

として契約条項からの救済（民事効）を求めることは難しい¹⁴⁾。

たしかに、一般論としては、たとえ不公正な取引行為（広告に違法性がある場合を含む）があっても、そのことによって自動的に、締結された契約条項までもが不公正と評価されるわけではない¹⁵⁾。しかし、代金総額や追加料金を隠した広告は、禁止行為が契約の誘引の場面のみでなく、契約成立後も消費者の履行義務の内容に影響を与える点は見逃されるべきではないだろう。この点、2015年消費者権利法は、提供が法的に義務づけられている情報（たとえば、税込みの代金総額、送料がかかかる場合の金額、その算定方法に関する事柄：2013年規則9条、10条、13条）は、（広告やチラシ、口頭での提示を問わず）契約条項の一部となると規定している（2015年法、12条2項）。そこで、いわゆる「隠れた価格」を秘めた広告については、「透明性」と「顕著性」を欠く、不公正な契約条項の問題として捉えることができると解釈されている¹⁶⁾。

以上の考察を経て、2016年6月の報告書では、状況変化時発生費用について、消費者法を遵守したものになるよう「行為指針（Code of Practice）」で詳細に規定すべきとする見解が示された¹⁷⁾。それと同時に、行為指針に反する課金（例 配偶者・パートナー・介護者が同居することになった場合や、本人が養護施設に入所することになり、その費用をまかなうために当該物件をサブリースに付した場合への課金）については、支払請求権の行使を不能とする見解が示されたのである。これを受けて、2016年9月には行為指針草案が公表され、パブリックコメントが募集された¹⁸⁾。

14) 契約締結が不公正な手法で誘引された場合に消費者が有する「契約撤回権」「代金減額請求権」「損害賠償権」を定める2014年改正規則の詳細については、後述。

15) 2005年不公正取引方法指令、3条2項。また、これに関連するEU裁判所の判決として、C-453/10 *Jana Perenicova and Vladislav Perenic v SOS financ spol. sr. O* [2012] ECR I-n.y.r.がある。

16) Law Commission, *Event Fees in retirement properties* (Law Com 373) (2017), para 5.9.

17) Law Commission, *Event Fee Progress Report* (June 2016) . http://www.lawcom.gov.uk/app/uploads/2016/06/Event_fees_progress_June_2016.pdf

18) <https://s3-eu-west-2.amazonaws.com/lawcom-prod-storage-11jxsou24uy7q/uploads/2015/10/Draft-Code-of-Practice-1.pdf>

このように、法改正委員会は、事業者側との話し合いを重ねながら¹⁹⁾、事業者側からの自発的な対応を重んじる方針へと転向していった。だが、本件がマスコミなどで問題視されて²⁰⁾ 調査が開始された当初（2013年当時）、旧「公正取引庁（Office of Fair Trading: OFT）」（2014年4月に組織改編）は、状況変化時発生費用が典型的に有している不意打ち性や非透明性、非対価性を理由に、こうした条項を一切使用させるべきでないという方針に立っていた²¹⁾。

これに対して、法改正委員会は、スペシャリスト・ハウジングの供給不足という市場の構造的に鑑みて、条項の一律使用禁止という立場はとっていない。この背景には、こうしたビジネスモデルが、消費者、特に、低所得の消費者にとって、実質的にランニングコストを物件（厳密にはリース権）売却時にまで先延ばしにできる点で有利な選択肢となりうるという現実的な利点を捉え、法的基準を満たした適切な課金である限り、許容することがむしろ消費者・事業者双方にとって有益であるとの知見がある。

他方、たとえ価格条項が「透明かつ顕著」なものであったとしても、金額次第では「不公正」となりうるという見解に立ち、状況変化時発生費用に関する条項を一律に「不公正の推定」の働くいわゆる「グレーリスト」（2015年消費者権利法、附則2）へと追加することを主張してきた²²⁾。

そもそも、2015年消費者権利法は、裁判所が価格の「妥当性（appropriateness）」について判断することを認めていない（2015年消費者

19) 法改正委員会消費者法部会の部長であるルイス氏によるスペシャリスト・ハウジング経営事業者（Association of Retirement Home Management (ARHM) のメンバー）に向けた2015年6月11日の講演については、Lewis, S., “Transfer Transparency: Reforming the Law of Transfer Fees”を参照。

20) 本問題は、2015年4月8日付けの英国大衆紙デイリーテレグラフのほか、英国国営放送BBCなどで報じられている（<https://www.bbc.com/news/business-34808285>）。このほか、アクティヴィスト活動Carlex（Campaign Against Retirement Leasehold Exploitation）も行われていた。

21) Office of Fair Trading, *OFT investigation into retirement home transfer fee terms, a report on the OFT's findings* (2013), OFT1476, para 1.8.

22) 「2015年コンサルテーションペーパー」, 前掲注13), para 11.24.

権利法, 64条)。ただし, これは, 価格が透明かつ顕著に示されていることを前提としている²³⁾。この点, グレーリストに載った条項は, そうした司法判断の例外とはされないことから, 状況変化時発生費用に関する条項は, たとえ透明性と顕著性を有していたとしても, 当該金額の妥当性を判断されうることになるのである²⁴⁾。その結果, 当該金額に妥当性が認められず, それを定めた価格条項の「不公正」が認定された場合には, 当該条項は, 当該消費者に対して「拘束力を有しない (not binding)」ことになる (2015年法, 62条2項, 67条; 1993年指令, 6条1項; 1999年規則, 8条1項参照)²⁵⁾。

こうして, 2017年3月30日の最終報告書 (Law Com 373) においては, 本費用の問題性——立場の優位性の濫用の可能性——を強く指摘はしたものの, 一律廃止ではなく, 行為指針に則った規制に服させるとの見解が示された。すなわち, 法改正委員会は, 状況変化時発生費用の内容の透明性の確保, 不意打ち性の排除, 不公正な課金に対抗することのできる権利の消費者への付与に向けて, 業界全体を規制し, 新たな行為指針の作成を行うことを政府に対して提言したのである。

最終報告書の重要な点は, 以下のとおりである。①契約交渉初期の段階で, こうした費用について標準化された透明性の高い情報提供 (具体的には, 見込み金額, 換算方法, 費用の受領者が誰か, 費用の対価として所有者が得られるものが何かに関する情報) を行うこと, ②不意打ち的に課金してはならないこと, ③サブリースや占有者の変更の場合の課金にキャップ制 (具体的には, 年間あたり, 物件を売却した場合に支払うべき状況変化費用の10%まで) を設けること, ④行為指針に反する課金は, 不公正な条項に基づいたものと推定され, (推定が覆されない限り) 支払請求権行使

23) 他方, 「透明性」を欠く文言は, 消費者に有利に解釈され (同法, 69条1項), 裁判所による「差止め命令 (injunction)」の対象となる。

24) 「2015年コンサルテーションペーパー」, 前掲注13), para 6.66-6.69.

25) 詳細については, 拙著, 前掲注9) 第4章, 2. (f) を参照。

が認められない可能性があること、⑤パートナーや介護者が同居する場合には課金してはならないこと、の5点が提言されている。

提言に従えば、状況変化時発生費用は、物件が売却された場合か、物件が転貸されたり、居住者が死亡したり、物件が主要な住居でなくなった場合などの限定された状況においてしか、課金されないことになる。そして、特に重要な提言と考えるのは、④で既述したように、行為指針に反した課金であった場合、支払請求権の行使を不能とすることを、消費者法を改正して規定すべきとしている点である。また、法的な根拠の不明なまま課されてきた本費用について、その不明確性を低減させる改正の必要性が指摘されている。

不明瞭性の解消は、消費者の利益になるのみならず、事業者にとっても有益であり、また、さらなる業界全体の発展にとって、新規参加者と、そこに投資しようとする人々の増加につながる。この点、合衆国やオーストラリア、ニュージーランドにおける同種の施設数に対して、イギリスにおけるスペシャリスト・ハウジングの不足が指摘されている²⁶⁾。一方、不明瞭性の解消がもたらす経済的利益として、この先10年間で同様の物件を増設するための投資が見込まれる総額は、32億ポンドと予想されている。

現在、法改正委員会の最終報告書を受けて、政府の対応が待たれている²⁷⁾。本稿脱稿時点での新たな動きとしては、この問題はスペシャリスト・ハウジングにとどまらず、広くリース権つき物件をめぐる歪んだ市場構造の問題であるとして、市場構造の変革を意識した法制度改革が検討されている。2019年1月7日まで、パブリックコメントが募集されている²⁸⁾。

26) 65歳以上の人口が1160万人いるのに対して、イギリスにおける現在の施設数は16万しかない。他方、合衆国では60歳以上人口の17%、オーストラリアでは、13%、ニュージーランドでは13%となっているという。<http://www.lawcom.gov.uk/some-landlords-getting-away-with-very-high-hidden-fees-in-retirement-properties/>

27) <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05994>

28) <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8047>

3. 行政的執行——高齢者介護施設入所契約における前払い金の不公正性をめぐる問題

すでに本稿1.において述べた通り、2017年6月頃から、介護施設への入所契約をめぐる一連の事案において、使途不明かつ返金不可の「前払い金」（例 「受入れ準備費用」や「コミュニティ料金」といった名目で2～6週間分のサービス提供に相当する金額の徴収）や、入居者の死亡後も一定期間支払いをさせる「死後支払金」（例 「事務処理費用」といった名目で6週間分のサービス費用に相当する金額の徴収）、サービス提供における注意義務の懈怠などが問題となっていた。そこで、消費者法の遵守に向けた方策として、CMAによる調査、相談、助言（実質的には、指導）が実施された。

その最初の効果として、2018年1月19日、イギリスにおいて有力な介護施設サービス事業者であるマリア・ミラバンドグループが「2002年事業法（the Enterprise Act 2002）」上の「引き受け（undertaking）」に応じ、入居者死亡後の支払いに関する契約条項を用いないとして、今後の課金をあきらめるに至った²⁹⁾。

続いて、同年5月9日には、もう一つの大手サンライズ社グループ（イギリス全土に25施設を有し、入居者数は2000人）が総額200万ポンド（対象者³⁰⁾一人当たり平均3000ポンド）の自主的な返還に応じた。入所を確保される前から2週間分のサービス費用に相当する前払い金を支払わされていたケースや、短期間で退所したにもかかわらず30日を過ぎていたという事で一切返金されなかったケースもみられた。サンライズ社グループは、

29) <https://www.gov.uk/government/news/major-care-home-group-drops-after-death-fees-following-cma-action>

30) 返金対象者は、CMAが新消費者権利法上の執行権限を得た2015年10月1日以降に当該法人グループが経営する介護施設に入所し、その後2年以内に同施設を退所した人々である。本人がすでに死亡している場合には遺族に支払われる。685人ほどおり、さらに将来的には775人ほどいるとみられている（2018年5月9日付英国高級紙「ガーディアン」より）。

返金に加えて、今後は同様の契約条項を用いないことについて、引き受けを行った。さらに、死後支払い金について、CMAから出される予定のガイダンスに従うことを約束した。

このように、CMAによって、一年以上にわたって詳細な調査と介護施設への助言的指導が進められる過程で³¹⁾、介護施設経営者側からの自主的な返金を確約させることができた³²⁾。事業者の違法性を直接的に認めることはできなくとも（最終的な判断は、裁判所が行う）、実質的な被害救済が引き出された効果は大きいと考える。

さらに、CMAは、こうした介護施設業界に関する市場調査や、個別の介護施設に関する調査・助言・指導と同時に、介護施設事業者に向けた消費者法遵守のためのガイダンスの作成作業を行い、2018年5月31日には草案を公表し、関係諸機関³³⁾に対してパブリックコメントを募集した（2018年5月31日から7月12日まで）³⁴⁾。作業は、前払い金や死後支払金をどのように考えるか（例 死後支払金を一般的に公正と考えるか、そうだとすればどの程度の期間までであれば公正か）などについて各方面から意見聴取しながら進められた。

そして、既述の通り、2018年11月16日、CMAは、「消費者法遵守に向け

31) 本事案をめぐるCMAの対応の時系列的な流れについては、<https://www.gov.uk/cma-cases/care-homes-consumer-protection-case>を参照。

32) 介護施設経営の大手サンライズ・グループは、元入居者への総額3億円の返金を申し出た。<https://www.gov.uk/government/news/2-million-in-compensation-for-care-home-residents>

33) 具体的には、介護施設事業者及びその代表者、取引基準局、介護事業セクターの規制者（イングランドにおける介護業界については、The Care Quality Commission）、消費者団体、高齢者関連の慈善団体、地方自治体、消費者グループ、介護事業オンブズマン、地方自治体、中央省庁、介護施設入所者などを指している。

34) <https://www.gov.uk/government/consultations/care-homes-for-the-elderly-draft-consumer-law-advice>なお、死後支払金に関するパブリックコメントの募集は、これに先行して、2018年1月18日から2月16日まで行われ（<https://www.gov.uk/government/consultations/care-homes-for-the-elderly-charging-fees-after-death>）、草案公表同日、最終的なガイドラインが公表された（https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5b0fe9f7ed915d2cddac8268/death_fees_advice.pdf）。

た助言（“advice on consumer law”）」とよばれるガイダンスを公表した³⁵⁾。指針の策定後は、調査対象とされた事業者に対して、同指針に沿った「引き受け」を求めていくことになる。これにより、業界内において同様の契約条項が今後用いられることのないよう、業界全体の行動が変わっていくなど、実効的な（再発）防止効果がより確実となることが期待される。

そもそも、CMAは構造的な市場の失敗や消費者の選択能力を歪めるような問題に取り組む中央機関であり³⁶⁾、脆弱性の有無にかかわらず全ての人が市場と関わり、公正な取引を行えるようにするための環境整備を主要な目的としている³⁷⁾。同時に、公平・健全で競争的な市場は、社会に革新と経済的な利益をもたらす「好循環」を生み出すと考えられている。たしかに、介護施設への入所契約をめぐる問題は、独居の高齢者が関わることの多い事案である。一方、そこでの不正については、情報提供義務の実質化や不公正な条項の排除といった、消費者の属性にかかわらず普遍的なアプローチをもって是正が試みられている。先の二例は、CMAによる執行活動の結果、介護施設間の真の競争が可能となる環境が整ったという点で、今後参考にすべき良い実践例であったといえよう。他方、違法状況が改善されない事業者に対しては、裁判所を通じて、契約条項や取引手法に対する差止命令（injunction）、被害消費者への賠償に向けた執行命令（enforcement order）、（enhanced consumer measures）、刑事責任追及といった執行措置が待っている。

「助言」提示後の2018年12月6日、他の大手介護施設事業者であるCare UKに対して、司法的処分が行われる可能性があることが報じられた。同社は、1600人の入居者に対して、「事務処理費用」と称する前払い金3000ポンドの返還を未だ実施していない。本費用は、商品やサービス提供との

35) https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/759257/Care_homes_full_guidance_for_providers.pdf

36) CMAの詳細については、拙著、前掲注9）第6章を参照。

37) CMA, *Action Plan 2018-19* (March 2018).

対価性が認められず、実質上返金不能となっていることに加えて、こうした課金があることが入所手続きの最後の段階になって伝えられるなどの点において、消費者法違反があるとみられている。同社は、2018年8月1日から本費用の課金を停止しているものの、すでに受け取った費用についての返金を実施していないことから、裁判所を通して、条項使用についての差止め命令や返金を命じる執行命令が出される可能性が高いことがCMAから通知されたのである。同法人は、2018年1月10日までになんらかの回答をすることが求められている。

今後も、CMAによる介護事業業界におけるモニタリングが継続される。さらに、2019年11月には、各事業者について、消費者法遵守の程度と、「助言」に照らした改善状況についての自己評価（「コンプライアンス・レビュー」）がなされる予定となっている。ただし、今回見送られた問題として、ウェブサイトに掲載された広告に関する情報の欠如、十分な時間を与えずに事業者側から入居者に対して退所願いができるなど介護施設側に広範な裁量が与えられていることに対する対応が引き続き求められている。

4. 考察

前節でみてきたように、自立した生活の可能な高齢者が引退後に移り住む居宅をめぐる消費者法問題については、法改正委員会が率先してその解決にあたり、その手法は、消費者法を補うソフトローとしての行為指針の作成や、消費者法自体の改正を目指すものであった。他方、介護を必要とする高齢者が入居する介護施設をめぐる消費者法事案においては、独立行政機関であるCMAが率先してその解決にあたってきたが、その手法は、当事者に行動の具体的改善を求めて自主的な被害者救済を図るものであった。

このように、類似性を有する事案でありながら、その手法は、立法的対応と行政的執行というように異なっている点が興味深い。特に、前者のスペシャリスト・ハウジングの問題についても、そもそもはCMAの前身であ

るOFTが調査を開始したのであるが、OFTの組織改編後、後身のCMAではなく法改正委員会が解決の任に当たったという経緯がある³⁸⁾。

その理由として考えられるものとして、一つには、公式にはOFTが本件に関する調査を2013年4月に終えたとしていることである。その上で、2014年3月31日には、あくまでフォローアップとして、関係事業者に対して再度の注意喚起と、状況変化時発生費用（ただし、当時は譲渡費用（transfer fee）とよばれていた）条項を用いるにあたっての消費者法への配慮を促す通知が個別になされている³⁹⁾。そのため、CMAによってさらに調査を続けるとすれば、屋上屋を重ねることにもなりかねない。他方、CMAは、2016年12月2日、介護施設業界に関する市場調査を開始している。だが、これに遡る9月には、スペシャリスト・ハウジング事業者に対して法改正委員会から行為指針草案が出されていることから、相互協力があったというわけではないようである。類似した事案であるとはいえ、両組織はそれぞれ独自に調査と検討を行っていることが窺える。また、厳密には、住居購入と施設入所という点で両者は性質を異にしており、それぞれの市場調査の対象も異なっている。

第二の理由として考えられるのは、（旧OFTによって）いったん調査と共に各事業者への（行政的指導に近い）助言が行われた以上、それでも自主的改善が図られない場合には、より強制的要素の強い手段に訴えざるを得ない。つまり、被害消費者への返金に向けた行政的執行や、差止めなどの司法的執行、事業者からの支払い請求に対する抗弁の主張や事業者に対する損害賠償の請求など私法的救済の認められることが望ましい。いずれのためにも、より明確な法的根拠を関係諸機関に与えるものとして、立法的措置が必要となろう。そうした措置がない限り、事業者に対して「自分たちの行為に、なんら法的問題があるとは思えない」という言い逃れを許

38) この件に関する法改革委員会への依頼は、「コミュニティ及び地方自治体省 (the Department for Communities and Local Government)」によるものである。

39) <https://www.gov.uk/cma-cases/retirement-homes-hidden-exit-fees-investigation>

してしまうことになるからである。法改正委員会によって行為指針が公表されたことや、提言にとどまるとはいえ、行為指針に反する課金は将来的に請求権行使が認められない可能性があることと示唆することは、事業者たちの知らぬ存ぜぬ的な態度を改めるのに効果的であろう。新旧入居者から返金訴訟が起こされる道が開かれ、それでも執拗に態度を改めなければ、取引基準局（後述）による刑事的執行の可能性も出てくるのである。

こうした分析には、イギリス消費者法の執行体制の全体像を俯瞰することが有用と考えるため、以下で概説する。

（1）イギリス消費者法の執行体制

（i）イギリス消費者法制の概要

イギリス法の伝統的立場は、「買主よ、気をつけよ」であり、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ものであった。一方、その裏返しとして、売主による偽りの告知については、公衆一般の利益保護を法益として、強い刑事責任が問われてきた。さらに、2005年EU指令を反映して、刑事的に違法とされる行為の範囲が拡大された（「2008年規則」（既述））。さらに、そうした「禁止行為」については、民事的にも責任追及が可能であるとして、「攻撃的な」行為や「誤解を生ずる」行為によって契約締結が引き起こされた場合には、契約撤回権、代金減額請求権、損害賠償請求権が認められることとなった（「2014年改正規則」）。

次に、イギリス消費者法の執行体制の特徴を端的に表現するならば、「非集権化」「動態性」「自主規制の組み込み」の3点に集約できる。そして、執行体制全体を貫いているのが、「応答的規制」モデルである。

具体的には、執行体制の最初の段階として、正しい契約の雛形の提示、関連諸法の説明といった「遵法教育」の実施、それと共に、消費者から受け取った金銭の返還に向けた説得など、事業者のコンプライアンスを引き

出す。事業者の態度が改まらない場合には、警告文を提示する。それでもなお事業者が反抗的、攻撃的な態度を取り続ける場合には、差止め命令、刑事訴追を視野に入れて、逮捕や証拠収集（捜索・差押え）に移り、最終的には、裁判所に対して罰金刑や懲役刑を求め、同時に、違法利得の差押えや吐き出し命令、刑事上の賠償命令を求めていく。特に重要なのは、事業者の態度に応じて、コンプライアンス方針に戻ったり、逆にサンクション方針に進んだり、両方向の可能性を示唆しながら、事業者に圧力を加えていくといった手法がとられている点である。

こうした応答的規制モデルにおいて、被害消費者にとっても、加害を疑われている事業者にとっても、最も身近な執行主体として、各地方自治体において活躍しているのが「取引基準局」である。

(ii) イギリス消費者法における執行主体

(a) 取引基準局

「取引基準局 (Trading Standards)」とは、各地方自治体に所属し、イギリス各地域（全国で200ほど）において、個々の違法事案の刑事責任の追及を日常的に担う組織である。詳細は他稿に譲るが⁴⁰⁾、イギリス消費者法において主要かつ最もアクティブな執行主体であり、応答的規制モデルを体

40) 取引基準局がイギリス社会において果してきた歴史は長い。取引（例 毛糸、牛肉、鱈の売買）の際の計量・測量の公正を取り締まってきた前身である「計量と測量 (Weight and Measures)」については、1066年のノルマン・コンクエスト以前にまで遡ることができるともいわれる。初めて制定法で規定された1834年 から数えても、既に180年以上の歴史がある。計量・測量の公正に加えて、食品や薬品の品質の監視（例 粗悪品や水増しの発見）を行ってきたが、社会の変遷に伴い、新たな取引上の不正（例 中古車の走行距離計の巻き戻し、模造品販売、未成年者へのアルコール販売、リフォーム詐欺、オンラインでの偽コンサートチケットの販売、欺罔的なスキャンメール）の発見・規制を行っている。たとえば、電話帳や、駅などに設置されるフリーペーパー、独居の高齢者の自宅郵便受けに挿入されるチラシに、物品販売や、屋根修理・庭の手入れ・前庭の駐車スペース（車回し）の舗装・ソーラーパネルの設置、パイプ詰りの解消といったサービス提供が掲載されていたとする。だが、実際にサービス提供を受けたところ過大な料金を請求されたといった場合、あるいは、店内で買い得であるかのような値段表示を行う業者がある場合、紛らわしい名称を用いたり架空の住所を掲載した広告がある場合、通報を受けて、取引基準局は活動を開始する。詳細は、拙著、前掲注9）第6章参照。

現して、極めて多岐にわたる機能と役割を有している。ただし、取引基準局という名称と歴史的背景が示すように、同局は、消費者側の利益保護という一方的な視点のみに偏ることなく、事業者側の利益の向上も見据えた上で消費者側の利益も図るという、いわば「win-win」の状況を作り出そうと努めているところに特徴がある。経済的自由主義を基本とするイギリス社会に即した手法として、注目に値しよう。そのため、取引基準局の官吏（取引基準官（trading standards officer））たちには、問題のある事業者たちとの交渉力が必要とされてきた。

(b) 競争及び市場局（CMA）

取引基準局と同様、重要な執行主体として活躍しているのが、中央機関（独立の行政機関）としてのCMAであり、本稿でも度々触れてきた。改めて説明すると、CMAとは、不公正な競争と消費者の選択を歪めうる行為を調査・監視する、独立の政府機関である。消費者と事業者さらには経済全体の利益にかなうよう、市場の機能を健全に保つ役割を担っている。取引基準局もCMAも共に、行政的執行権限と刑事的執行権限を有している。両者の間に優劣関係はない。

そこで、CMAは、競争法事案に加えて消費者法事案における執行を行っている点で、形式的には、各地方自治体を基盤とした取引基準局の執行体制と重なる（取引基準局は、競争法事案には関わらない）。だが、CMAは市場の失敗の監視・是正が主たる役割であることから、競争法事案についてはいうまでもなく、一般的な消費者法事案についても、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）」を、前身である旧OFTの時代から採用してきた⁴¹⁾。

たとえば、ホテルのブッキングサイトをめぐる違法行為疑惑のように、

41) OFT, *Prioritisation Principles* (2008) : *Policy Statement: the role of self-regulation in the OFT's consumer protection work* (September 2009) ; CMA, *Consumer Protection: Guidance on the CMA'S approach to Use of its Consumer Powers* (2014), at 13. なお、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、店内表示方法等が、優先的検討課題とされていた。

契約条項の違法性と共に、広く一般に消費者の選択を歪ませうる (mislead) 広告事案においては、積極的に調査権限 (後述) を発揮して事業者側圧力を加え、自主的な返金を実現させるなどしてきた⁴²⁾。他方、日常的な執行 (day to day enforcement) への関与を減少させ、事案を選択して処理する傾向を強めている⁴³⁾。そこで、取引基準局とCMAは、形式的には執行権限に重なりがあるものの、その運用の仕方としては、実質的な役割分担がなされているのである。

つまり、不公正な競争や消費者の選択を歪める行為の調査、監視を主目的とするCMAは、中心的な役割として、調査や助言的指導を担っている。そして、刑事的執行の実施については取引基準局に任せ、CMA自体が行使することは極めて例外的となっている。むしろ、CMAは、助言的指導の後、刑事訴追に向かうのか、裁判所を通した強制的な救済に向かうのかを計るためにも、問題の所在・内容・実態を解明すべく「調査」を任務の主軸に据えてきたのである。

「調査」は、CMAが独自に、消費者被害の受け入れ窓口を担っている「シティズン・アドバイス (Citizen Advice : 以下、CA)⁴⁴⁾」や、小売事業者、製造業者、メディア、学界などから情報を得て、開始する。あるいは、指定消費者団体 (designated consumer bodies)⁴⁵⁾ などからの「苦情申立て」

42) 2017年10月27日から、ホテルのオンラインブッキングにおける広告内容 (例 「残り〇室!」といった表現によって消費者を心理的に煽る表現、歪められたお得感) や契約条項 (例 隠された料金) の違法性をめぐって、「広告基準機関 (ASA)」(後述) と連携しながら、CMAによる調査、警告が行われてきたが、2018年6月28日から、引き受けやECMs (後述) に向けた動きが進行中である。

43) “Consumer ADR and collective redress” in Cortés (edn), P., *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution* (OUP 2016), at 431.

44) 慈善団体として長い歴史を有し、全国的に組織された民間団体である「シティズン・アドバイス」は、市民が日常生活の中で遭遇しうる法的問題 (例 離婚、多重ローン、刑事問題) について同じ市民の目線で助言を行う組織であるが、消費者からのクレームに対応すべく消費者ヘルプラインを設置するなど、消費者市民に最も身近な存在として、助言や消費者教育にも力を入れてきた。2014年4月のOFT組織改編・解体に伴い、政府の予算を受け、消費者からの苦情は同団体に一本化され、それまで各地の取引基準局が独自に受けていた消費者相談窓口 (電話ヘルプライン) は閉鎖されることになった。

(いわゆる、超越的告発 (スーパーコンプレインツ (super-complaint))⁴⁶⁾ を受けて、開始される。

前者について、不公正な取引手法に関する事案については、旧OFT時代の2012年4月から、効率的な執行のため、関係諸機関との協力体制を確立すべく「消費者保護パートナーシップ (Consumer Protection Partnership: 以後、CPP) が実施されてきた。CMAにおいても基本方針が受け継がれており、「ビジネス・イノベーション・スキル省 (Department of Business Innovation and Skills (Department for Business, Innovation and Skills: 以下、BIS省)」、「全国取引基準局 (National Trading Standards : 以下、NTS)」、「取引基準インスティテュート (Chartered Institute of Trading Standards : 以下、CITS)」、CAからの情報を得て、問題の発見及び優先課題の選択が行われている。特に、2015年消費者権利法の制定による、CMAの不公正条項の規制の役割の強化を受けて、さらなる協力体制強化の必要性が説かれている⁴⁷⁾。

45) Which?, National Consumer Council, Citizens Advice, Energywatch, Consumer Council for Water (Watervoice から改称), Postwatch, CAMRA, General Consumer Council for Northern Irelandがある。

46) 「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を指す (Section 11 (1) of the Enterprise Act 2002)。行政機関の判断のみを契機とするのではなく、指定消費者団体からの告発を即座に取り入れて手続きを開始させる制度 (fast track complaints procedure) が整えられている。特に、金融サービス部門において、FCA (Financial Conduct Authority) に対する調査申立て等に活用がみられる (234C of the Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA)。一般的な消費者サービス事案として、指定消費者団体であるWhich?が調査を申立てた案件として、スーパーマーケットの価格表示方法 (CMAに対して)、介護施設による不公正な課金 (CMAに対して)、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 (ORR (Office of Rail and Road) に対して) などがある。本制度は、消費者に働きかけて自らの権利に対する意識向上や啓発を図り、不満や不安といった小さな声を集めて大きな声へと転換する機能を果たしている。

47) CMA, *Annual Plan 2015/2016* (2015) at 28. なお、2017年度は、エネルギーやリテールバンキングについて、それぞれセクター規制者であるOfgemや、金融行為機構 (FCA) と共同しながら取り組むこと、また、介護施設、医薬品、リーガルサービスの供給市場における競争の不公正に関する調査、その他、不公正条項に関する調査や、インターネットにおける価格比較ツール、ギャンブル、チケット再販売の公正性の調査などが優先的検討課題とされていた (CMA, *Annual Plan 2017/2018* (2017))。

後者のスーパー・コンプレックスについて、一例を挙げると、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（例 値下げ前・値下げ後価格、まとめ買い価格、容量変更による実質上の値上げ、価格比較）についての調査依頼を受理した後、CMAは調査を開始した。その結果、業界全体としては特に問題は見当たらなかったものの、特定の小売業者には不適切性が認められたと指摘し、NTSの幹部委員会やBIS省に対して、良い実践についてのガイダンスの提示を勧告するとともに、CMAも自らガイダンスを提示した。本事案においては、将来的な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。

(c) 業種団体

さらに、イギリス消費者法の執行主体の一翼を担っているのが、業種団体である。BIS省の下、セクター（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）ごとに形成される業種団体において、自主規制のメカニズムが整えられている。業種団体は、それぞれ固有の「行為指針」を策定して、消費者法遵守のさらなる上を目指し、自主規律を行っている⁴⁸⁾。こうした自主規制メカニズムは、より公式な規制や執行のメカニズムと連携している。

たとえば、広告主たる事業者たちからの予算提供によって運営されながらも、中立の立場からあらゆる媒体における広告の監視を実施する非営利の独立機関（規制者）として、「広告基準機構（Advertisement Standard Authority：以下、ASA）」がある。優良誤認表示を疑う消費者からの苦情を受けて、ASAは独自に調査を開始する。ASAの策定した「広告指針」に照らして、当該広告の適切性が審査されると共に、事業者に反論させる（優良性を立証させる）機会を与えた上で、事態の改善に向けて折衝を試みる。

48) これらの行為指針は、「取引基準インスティテュート（Chartered Institute of Trading Standards：以下、CITS）」が所管する「消費者行為指針認可スキーム（Consumer Codes Approval Scheme (CCAS)）」によって認証を受けることができる。認証された行為指針に定められた条項に違反した場合や、行為指針が認証を受けていると偽った場合、刑事罰（罰金5千ポンド、懲役6か月／罰金無制限、懲役2年）が科されうる。

それが功を奏さなかった場合には「裁定」が下され、ウェブ公表によって実質的な制裁が与えられる。市場レベルで消費者の選択を歪める場合には、CMAが介入する。また、刑事責任の追及が必要と考えられる悪質な事案については、取引基準局に送致される。

一般的に言えば、古くから存在する業界においては同業者同士の顔の見える関係が築かれていることから、業界としての評判を落とさないよう、紳士規定やピア・プレッシャーによる強い自主規律の傾向が強い（例 古物販売業界）。他方、チケットの再販売のような現代社会のニーズの生み出した比較的新たな業界においては、同業者は互いに顔が見えるというよりはシビアな競争相手であることから、同業者同士で業界全体の信用を維持しようとする意識は生まれにくいようにみえる⁴⁹⁾。むしろ、こうした場合には、CMAという外側の圧力によって業界全体に規律を促すという手法が有用と思われる。本稿でみてきた介護施設事業事案も、こうした一例であろう。

以上のように、複数の執行主体が独立して存在するなど「非集権化」を特徴としたイギリスの消費者法執行体制は、「協働規制体制」と呼ばれる。次項では、その実態についてさらに詳しくみていく。

(iii) イギリス消費者法の執行メカニズム——協働規制体制

イギリス消費者法の執行体制としては、既述した刑事的執行や行政的執行（いずれも、取引基準局及びCMAが実施）、業種団体を基盤とした自主規制メカニズムに加えて、民事的執行メカニズムが存在する。このうち、本稿3. でみてきたように、介護施設入所契約をめぐる事案においては、CMAを中心とした行政的執行が行われた。

行政的執行は、取引の基準や品物・サービスの質一般に関わるなど「集

49) スペシャルリスト・ハウジングをめぐる問題については、1995年に設立された、引退者のためのリース権付物件を提供する「引退者用住宅事業者組合（the Association of Retirement Housing Managers: ARHM）」が独自の行為指針を作成し、メンバー同士の自主規制を一応行っている。だが、比較的新しいこともあり、ピア・プレッシャーや社会に対する責任という意識が十分に高まっているとはいえない。

合的利益」に対する侵害への対応を目的としている。行政的執行の権限を有するのは、CMAと取引基準局である。行政的執行の具体的な内容は、①「引き受け」の受諾、②遵法・被害救済に向けた強い促し、③差止め請求、④（金融分野に限定した）行政制裁金、である。介護施設事案で検討され実施されてきたのは、主として、①であった。①が実現する背景には、次のようなメカニズムがある。

第一に、既述の「応答的規制モデル」に則り、CMAや取引基準局は、違法行為の疑われる事業者に関する調査を行う過程で、違法か合法かの結論をあえていったん棚上げにして、事業者側から自主的な解決を引き出す。こうした手法により、自主的な返金、広告や宣伝の是正など、被害者救済、非行の矯正、再発防止が事業者側から、比較的積極的な形で約束されるのである。介護施設事案におけるサンライズ社グループの例は、まさにそれであった。

そして、第二のメカニズムとして、こうした「引き受け」の効果は、個別的なものにとどまらず、同種の行為を自粛する態度が業界全体に波及することが意図されている⁵⁰⁾。介護施設事案でCMAが行ったように、個別事案に対応すると同時に業界全体を対象とした行為指針を作成し、今後同種の業者と交渉するにあたって「引き受け」の内容に具体的に反映させる素地を作った手法も、その一例である。

次に、被害者救済に関連して、民事的執行について述べる。端的に述べると、イギリス法には、競争法違反を除いた一般的な消費者法事案におけるクラス・アクションや団体訴訟のメカニズムはない。そのため、消費者は契約法上あるいは消費者法上の権利について、個別に訴訟を起こす必要がある。

50) 既述したホテルのオンライン予約における宣伝手法の改善をめぐる問題の他にも、劇場チケットの再販売をめぐる問題、大学業界における授業料（コース変更料）の問題、クラウド契約における不公正条項の問題、顧客レビューの真实性確保の問題において、同様の手法がとられた。

他方、イギリス社会には、調停サービス（オンブズマン・サービス）が網羅的に発展している⁵¹⁾。サービス利用は無料であり、迅速な回答を得られるなど、消費者にとって最も身近なADRの一種としての機能が期待されている。オンブズマン・スキームのさらなる改革と、特に、Brexit（英国のEU離脱）後の「消費者ADRに関するEU指令（the EU Directive on Consumer ADR）」（2015年10月施行）関連の動きが見守られる⁵²⁾。

また、指定消費者団体がCMAなどに対して調査を求める制度としてのスーパー・コンプレツについては、既述の通りである。消費者に働きかけて自らの権利に対する意識向上や啓発を図り、不満や不安といった小さな声を集めて大きな声へと転換する機能を果たしている。そうであるからこそ、その先の実効的な被害救済がさらに一層期待される。

（2）小括——自主規制を担保する体制

以上でみてきたように、スペシャリスト・ハウジングをめぐる案件では「状況変化時発生費用」という名目で、また、介護施設入所契約をめぐる案件では「事務処理費用」や「コミュニティ料金」といった名目で課金が実施されていた。いずれの事案においても、何に対する費用や料金であるのか対価性が不明であることや、消費者に対して十分な説明がなされないままに契約へと導いたという点に関して、その問題性が指摘されていた。た

51) それぞれ、the Ombudsman Associationに所属し、セクターごとに56組織（本稿脱稿時点）が存在している。本稿のスペシャリスト・ハウジング事案に関連するものとしては、the Property Ombudsman (TPO)、介護施設に関するものとしては、the Local Government and Social Care Ombudsman (LGSCO)がある。この他、先述の業種団体内部にも、比較的中立した立場を取り、ピア・プレッシャーを利用した苦情処理サービスが発達している（例 古物商業界最大の業種団体であるLAPADA）。

52) 2018年4月には、「ビジネス・エネルギー・産業戦略省（the Department）」から、グリーンペーパーとして*Modernising Consumer Markets: Consumer Green Paper* (April 2018)が出され、改革に向けて議会の内外で議論が続けられている。この他、BEIS, *Resolving Consumer Disputes--Alternative Dispute Resolution and the Court System* (April 2018)。

しかに、本稿で取り扱った二事案は、行政的対応と立法的対応という点で異なっているようにもみえるが、条項の透明性や顕著性、情報提供の時機に焦点を置いて責任追究が行われてきた点では、共通点がみられたのである。

つまり、法改正委員会が主導して解決を図ったスペシャリスト・ハウジングをめぐる案件においては、今後の方向性として、事業者たちに不透明で不明瞭な条項の使用を中止させ、また契約締結時に正確で明確な情報を与えさせるよう、ソフトローである行為指針を示したのであった。さらに進んで消費者法の改正を提言した背景にも、事業者が支払いを請求できる法的根拠を奪うことによって、消費者の利益の保全と共に、不透明・不明瞭な条項の使用を中止する動機づけを与えようとするものであった。同様に、独立行政機関であるCMAが行ってきたのも、対価性の不明な前払い金や死後まで続く後払い金を規定した契約条項の使用の中止であり、また、既に受け取った金銭の返還であった。

いずれの事案においても、業界全体の行動の改善が意図されている。これは、訴訟を待つことなく、業界に全体として問題性がみられた場合に動くメカニズムがイギリス消費者法体制にはあることの強みといえよう。複数の執行主体が存在し、また、自主—民事的—行政的—刑事的規制が連関した、イギリス消費者法独特の協働規制体制が整えられているからこそ可能となるメカニズムでもある。事業者の活動をむやみに委縮させたり、発展意欲をそぐことなく、適切で活発な営業を促進し、真の競争を確保するという点が、常に意識されていた。法改正委員会もCMAも、綿密な調査活動を通して、本来期待されている自主規律機能が市場に十分に働いていないと判断されたとき（にのみ）介入を行ってきたのである。

このようにみると、CMAは、「構造的な市場の失敗や消費者の選択能力を歪めるような問題に取り組む中央機関」としての一定の役割を果たしていると思われる。ただし、CMAとの約束にもかかわらず元入居者への返金を実施しない大手介護施設事業者Care UK（既述）や、CMAからの指導や申し入れに沿った改善を3か月経っても実施しようとしないう劇場の再販

売チケット大手事業者Viagogo⁵³⁾といった事業者が出現していることも事実である。両事業者がCMAにどういった回答をし、今後どのような対応を行うのかが見守られる。さらに、違法事業者に対して直接的に制裁金を課すことのできる権限をCMAに与えるべきか⁵⁴⁾、あるいは、CMAや取引基準局が裁判所に請求をし、裁判所を通して制裁金 (financial penalties) の支払いを命じてもらうことによって被害救済に当てられるよう法改正すべきか⁵⁵⁾の議論の行方など、今後の動きが注視される。

5. 結びに代えて——日本の状況との比較

介護施設入所契約をめぐることは、わが国においても同様の問題が生じている。たとえば、比較的高額な「入居一時金」方式をとる高齢者介護施設において、契約条項の適正化を求める声があがっている。だが、これまでの裁判例においては、契約終了に伴う入居一時金の返還紛争の過程で、初期償却条項や償却期間条項の有効性が争われてきたものの、いずれも消費者契約法10条に照らして有効とされている⁵⁶⁾。

53) 本事業者については、2018年11月27日、裁判所が執行命令を下すことを決定した。具体的な内容は、①当該チケットを持っていても、劇場で入場を拒否される可能性があることと購入者に伝えること、②購入したチケットの座席位置を伝えること、③当該チケットの売り手が誰かを伝えることによって、消費者に万一の場合の権利の行使を確保すること、④チケットの入手可能性や人気について、誤解を招く広告を行わないこと、⑤問題が生じた場合の返金手続きを容易にすること、⑥売り手が所有しておらず、したがって入手できない可能性のあるチケットを販売しないこと、である。なお、本事業者については、2018年3月に下された裁定後も一向に改善を行わず、誤解を招く価格表示を継続しているとして、2018年5月30日、ASAからNTS（全国取引基準局）に対して刑事訴追に向けた調査依頼がなされている。

54) 全国監査局 (NAO) は、消費者法違反の効果的な抑止のために、CMAへの不公正な取引行為や不公正契約条項違反を行う事業者への「民事制裁金賦課権限」(civil fining powers) の付与を求める提言を行っており (National Audit Office, *Protecting consumers from scams, unfair trading and unsafe goods* (2016)), CMAも同提言の実現を指示している (CMA, *Annual Plan 2018/19* (2018), at para 2.25)。

55) BEIS省によるグリーンペーパー (前掲, 注52), consultation question 16, at 57参照。

56) 各裁判例の詳細な分析については、石畝剛士「施設サービスの契約条項の検討」『現代消費者法』29号17-19頁を参照。

その前提として、入居一時金の法的性質をめぐって、「想定居住期間内における居室、サービス利用、その他の人的物的設備の維持などに要する諸費用の前払い部分」「契約が終身にわたり継続することを保証する対価」「終身利用権を設定するための対価」などの争いがある。また、重要事項説明書が契約の一部をなすのかについても、見解が分かれている。

実は、これらの点については、イギリス法においてもさほど明確な答えは出されていないように思われる。だが、本稿でこれまでみてきたように、一定の業界において一般にとられている取引慣行が、消費者の有する「正確で必要かつ十分な情報を得て、自信をもって、決定する権利」を脅かしている程度に達しているのではないかとの疑義があれば介入できるメカニズムが存在している（例 消費者からの通報、誤解を招く広告の監視・規制、CMAによる調査・助言・指導、取引基準局による教育・促し・警告）。これらが、司法的介入（例 差止め命令、執行命令、罰金・懲役刑の言い渡し）の前段階として、さまざまな形で実効的に機能している（例 自発的な広告改善、条項削除、返金）。そのため、違法か違法でないかの議論に必ずしも決着をつける必要性がないともいえる。

すなわち、「合法とはい言切れない」という疑義が社会に起こることによって、事業者たちは、業界を挙げて自らの行動に変容を迫られたり、公的介入を受けうるというメカニズムが現実的な形で存在している（例 業種団体内部での自主規制、CMAによる調査・助言・指導）。また、一応合法であっても、単なる遵法以上を求めるソフトロー（例 業界全体に対するガイドラインや、各業種団体における独自の行為指針）への配慮が重んじられている（例 行為指針に対する公的承認、行為指針違反による法的効果）。こうしたイギリス法・社会のあり方から、日本社会が学べるところもあるように思われる。

[付記] 本稿は、文部科学省研究費基金・基盤研究（C）16K03416（研究代表者 菅富美枝）による研究成果の一部である。

The Enforcement Mechanism of the UK's Consumer
Law on Unfair Contract Terms
—Focusing on the Fairness of the Terms in the Contracts for
Entering Care Homes or Purchasing Leasehold Properties

Fumie SUGA

《Abstract》

This article analyzes the enforcement mechanism of the UK's consumer law on unfair terms in contracts for entering care homes or purchasing retirement properties, which are leased ("leasehold properties"). In comparison to the Japanese mechanism where administrative enforcement is not so strong, the UK's Competition and Market Authority (CMA) has wide and comprehensive powers, such as those for investigation, consultation and advice to the investigated traders, seeking courts for injunctions or enforcement orders, and criminal prosecution. Because of this legal structure, it is less common for cases to go to court. Most cases are solved through "undertakings" (i.e. voluntary agreements offered by the traders) during the process of investigation. This enforcement mechanism can overcome a "black and white" attitude—namely, illegal or not illegal--and produce favorable consequences that offer, firstly, direct redress to the consumer, and, secondly, provide a practical deterrent to the use of the terms in question, and, finally and most importantly, change general practice in the sector.