

## 〔論 説〕

# 欧州消費者法の真の課題

— 欧州消費者法の現状から消費者の司法アクセス2.0まで —

シュテファン・ヴルブカ\*

### 一 はじめに

1970年代以降、EUは消費者問題を欧州レベルで規制する努力を強めてきた。2012年5月22日に欧州委員会が採択した「欧州消費者アジェンダ *European Consumer Agenda*」は、欧州消費者法の分野においてこれまで最も包括的な政策戦略文書であった<sup>1)</sup>。「信頼感と成長の強化」という、その意欲的なサブタイトルにもある通り、その目的は（国境を超えた）市場における消費者の信頼を高めることであった。

この文書は、上記の目的を達成するために、4つのカテゴリーに分けられた一連の鍵となる基準を定めている。すなわち、「消費者保護の強化」（4.1章）、「知識の強化」（4.2章）、「執行の改善と救済の確保」（4.3章）および「経済社会の変化に消費者権利及び政策を適合させること」（4.4章）である。2014年の消費者政策報告書——そこでは、2012年1月から2013年12月までの2年間の評価が行われている——では、欧州消費者アジェンダの指針の多くが、新たに生じている欧州法の制定によって（少なくともある程度は）実現されてきたという結果が示されていた<sup>2)</sup>。

拙著『欧州消費者の司法アクセス *European Consumer Access to Justice*』<sup>3)</sup>では、当該領域における現行消費者法と現在計画されている消費者法の双方を評価することによって、（国境を超えた）市場における消費者の信頼を高めるために、欧州消費者アジェンダに先行する欧州レベルでの試みについて批判的検討が行われている。そこでは、市場と消費者契約に関わる人々との間に真に公平な競争環境を作ることを目的とする法的枠組みに対する消費者の信頼感、経済成長と互いに密接に関連しているとの前提に立っている。こうした状況を評価するために、「司法アクセス2.0」というフレーズを採用した。この用語は、非評価型司法の対概念として、後述する「評価

---

編集部注 \*リーズ大学（英国）法学部上級講師。

1) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A European Consumer Agenda - Boosting Confidence and Growth, 22 May 2012, COM (2012) 225 final.

2) 詳細については、European Commission, 'Report on Consumer Policy / January 2012 - December 2013', report (2014) を参照 (available at [http://ec.europa.eu/consumers/strategy-programme/policy-strategy/documents/consumer\\_policy\\_report\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/strategy-programme/policy-strategy/documents/consumer_policy_report_2014_en.pdf))。

3) S. Wróbką, *European Consumer Access to Justice Revisited* (CUP, 2015).

志向型司法 *value-oriented justice*」の観点から、手続法と実体法の問題を結びつけることで、伝統的な（訴訟型の）司法アクセス概念の再解釈を試みるものである。これは手続的正義と実体的正義の問題にも関連し、さらに、社会的正義の問題にも広く及ぶものである。

拙著は、欧州レベルで着手されている戦略の多くが、市場における実際の消費者の信頼の獲得に失敗していることについて論じるとともに、このジレンマの原因を浮き彫りにする。とりわけ、消費者の権利を保護するために導入された手続的手段のほとんどが、成功に不可欠な要素を十分に叙述できていないことを明らかにし、国内消費者法の完全平準化の強化が、消費者の信頼感という観点からすると逆効果を生じさせることになる理由を説明する。また、欧州共通売買法の導入という比較的新しい計画についても批判的に言及している。欧州共通売買法は、標準化された一連の欧州売買法諸規定を通じて、各加盟国に第二の（または補充的な）国内売買法体系を導入しようとするものである。さらに同時に、こうした研究は、考え得る別の異なるアプローチを採用している。このアプローチは、消費者と事業者双方にとって全般的な状況を改善するものとして真剣に検討されなければならない。

本稿では、実効的な欧州消費者保護制度に至るまでの中心的課題が何かを説明することで、「消費者の司法アクセス2.0」という筆者の構想の基礎にある主要な議論をまとめることにしたい。まず、拙著の基礎にもなった手続法上の障害について概要を示す前に、欧州レベルでの消費者法の理論的背景に言及することから始めたい。これに続いて、実体法の領域における展開を示すことにしよう。最後に、本稿での分析から導き出される結論と市場に対する消費者の信頼感の向上に必要なステップを示して、本稿を閉じることにしたい。

## 二 欧州委員会による B2C 間の越境取引規制

時代が進むにつれ、EUは消費者問題に対する規制を徐々に強めていった。これにより、EUは欧州レベルおよび各加盟国レベルでの情勢を変化させ、両レベルにおける消費者保護にも影響を与えてきた。このことが、場合によっては消費者にとって好ましい効果をもたらすものであることは疑いの余地がないが、すべての場合にそれが当てはまるわけではない<sup>4)</sup>。欧州消費者法の制定という観点からは、消費者保護は原則として目的を達成するための手段でしかない。消費者法の制定にあたって最も頻繁に用いられる権限条項、すなわち、欧州機能条約114条（旧欧州共同体設立条約95条）によると、消費者法は「高い水準の保護」を追求することが要請される。同条1項は次のように定める。「欧州議会及び欧州理事会は、域内市場の確立及び機能を対象とする各加盟国の法律、規則又は行政規定に定められた諸規定を接近させるための措置を採らなければならない〔傍点は筆者による〕<sup>5)</sup>」。この条項から、欧州消費者立法の究極的な目的は域内市場の強化であって、必ずしも可能な限り高い水準の消費者保護を各加盟国において保障するものではないこと

---

4) 詳しくは、Wrbka・前掲注(3) Parts II and IIIを参照。

5) 欧州機能条約26条も参照。同条は欧州機能条約114条1項について言及している。

を読み取ることができる。また、要求されている保護の水準としては、事業者による欧州域内の外国市場へのアクセスを改善することが基準になると一般にはいわれているが、概して高い水準が要求されている。

こうした理解は、越境取引だけでなく、国内法保護の観点からも、欧州消費者法の効果に取り組む研究者によって共有されている。例えば、Lurgerによれば、契約法、とりわけ消費者契約法の発展の分析において、欧州レベルでとられている契約法に関する行為が「欧州共同体が市場の機能的アプローチを強化しようとしているとの疑念を助長させる」<sup>6)</sup>。Weatherillは、消費者法一般について「既存の国内法規が対象とする非常に広範な分野が平準化の網に飲み込まれている」とし、「消費者保護は、そのほとんどが平準化の推進という名のもと、ECによる介入の対象になっている」と付言する<sup>7)</sup>。また、Micklitzは、「市場における市民または弱い当事者として保護されるべきは誰か」<sup>8)</sup>と問う。いうまでもなく、欧州委員会自身は、域内市場の強化を目指して実現または開始されている立法諸行為が消費者にとって最善のものである、という確固たる信念をもっている<sup>9)</sup>。

- 
- 6) B. Lurger, 'The Common Frame of Reference/Optional Code and the Various Understandings of Social Justice in Europe' in T. Wilhelmsson et al. (eds.), *Private Law and the Many Cultures of Europe* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007), p.187を参照。同書197頁において、次のように結論づける。「欧州委員会は、市場機能主義、市場の自由および契約法の主要原則である契約自由に焦点をあてて強化しているように思われる」。また、Reichも、欧州私法（とりわけ契約法）が第一に「域内市場の観点から道具的機能を確保する」ことを目的としていると説明する（N. Reich, 'The Social, Political and Cultural Dimension of EU Private Law' in R. Schulze and H. Schulte-Nölke (eds.), *European Private Law - Current Status and Perspectives* (Munich: Sellier, 2011), p.88)。
- 7) S. Weatherill, 'Harmonisation: How Much, How Little?', *European Business Law Review* 16 (2005), 533, 534. これに関する最近の例の1つを提供するのがCESL（ヨーロッパ共通売買法）の導入の可能性である（これについては、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, Part IIIにおいて考察した）。この文脈において（また、企業側の観点からは）、例えば、C. Busch, 'From European Sales Law to Online Contract Law: The CESL in the European Parliament', *Zeitschrift für Europäisches Unternehmens- und Verbraucherrecht*, 2 (2013), 33, 36を参照。
- 8) H.-W. Micklitz, 'The Relationship between National and European Consumer Policy - Challenges and Perspectives' in C. Twigg-Flesner et al. (eds.), *The Yearbook of Consumer Law 2008* (Aldershot: Ashgate, 2007), p.65. これと同じ流れに属するのが、Lermの欧州機能条約114条の分析における結論であり、政策はさらに完全平準化へ移行している。Lermは「完全平準化を達成するために、[政策策定者は]、消費者保護が最もよく二次的な政策目標へと引き下げられてしまう、という事実を承認しなければならない」と述べる（V. Lerm, 'Die Verbraucherrechte-Richtlinie im Widerspruch zur Kompetenzordnung des europäischen Primärrechts', *Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union*, 9 (2012), 166, 171を参照）。さらに、Alpaの欧州消費者法の将来性に関する発言も参照（G. Alpa, *Competition of Legal Systems and Harmonization of European Private Law: New Paths in a Comparative Perspective* (Munich: Sellier, 2013), pp.95-96)。
- 9) 欧州消費者手続法も欧州消費者実体法も域内市場の強化という究極的な目的に言及している（明確に言及しているものとしては、差止指令1条(1)、少額訴訟手続規則制定理由7および消費者権利指令1条を参照）。

### 三 欧州消費者手続法の現状

実体法とは異なり、手続法は法的基準や権利義務を定義づけることはなく、消費者の権利の実現を強化することで間接的に消費者の利益となり得るにすぎない。とはいえ、手続法は、事業者による実体法の遵守を確実にし（遵守効果）、事業者が法的基準を遵守できない、または遵守する意思がないといった実体法に反する状況を救済すること（補償効果）を目的としているように、消費者にとって重要なものである。

手続法が広く成功を収めるか否かは、次の二つの考え方によって決まる。第一に、原則として、実体法は手続法の存在を前提として規律されたものである。第二に、手続法の成功は「知識」、「能力・経験」、「利用可能性」、「利便性」および「有効性」と呼ばれる5つの本質的要素によって決まる。

まず、「知識」とは、実際に手続法を用いなければならない者（ここでは、消費者）が有する手続法という道具に関する知識のことを指す。これには、他の利害関係者の知識も含まれる。欧州少額訴訟手続規則の例で示されているように、消費者と利害関係者のいずれもが権利の実現手段について適切な知識を欠いていることがある<sup>10)</sup>。

第二に、「能力・経験」は、上述の知識と密接に関連し、それぞれの手続法の作用に適切に携わるのに実際に必要な消費者の能力と、——そうした作用に携わることが要求される場合には——当事者以外の利害関係者（後者の例としては、裁判官、弁護士、国家機関および消費者団体を挙げることができる）の能力を指す。

第三に、「利用可能性」は、具体的紛争のための適切な手段の、実際上の利用可能性を指す。言い換えれば、ここでの問題は、手段を「正当な」事案に利用できるかに関わる。あるいは、基本的なEUの法律文書の実質的範囲は十分か——広すぎるのか、または、狭すぎるのか——と問うこともできよう。

第四に、「利便性」は訴えを提起し、手続を完了させるまでに必要な費用と行程に関係するものとして理解されなければならない。

最後に、紛争解決の結果に従うことも重要である。こうした要素を指すのが強制手段の「有効性」であるといえるだろう。消費者に最も有利な決定であったとしても、事業者がそれに従わなかった場合や実行が困難であることがはっきりしている場合には、そうした決定が消費者のニーズを満たすことはないだろう。拘束力のある判決書は、判決書が課す義務をよそに、ただの紙切れとなることがある。いずれにせよ、以上のことは、実際の効果が判決の名宛人の決定に従う意思しだいであること、そして——名宛人が判決に従う気のない場合に——判決を執行することがいかに困難であるかという問題を示している。

手続的な観点からみて、手続的手段の成否を決定づけるのは、これらの要素（知識、能力・経

---

10) 例えば、2012 ECC-Net ESCP Studyの結果を参照。欧州消費者少額訴訟の詳細については、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, pp.71-82を参照。

験、利用可能性、利便性および有効性)の相互作用である。それにもかかわらず、残念なことに、消費者法との関連で評価を行った中では、EUによって導入された手続的手段のうち、以上の要素のすべてを十分に満たすものはひとつもない。以下の表は、この点で気づいた最も印象的な問題を二つのグループに分けてまとめたものである。第一のグループは、利用可能性、利便性および有効性を指す。このグループは、何よりもまずこれらの要素によって各作用がうまくいくかが決まるという意味で、比較的技術的な要素を指している。第二のグループには、知識および能力・経験の問題が含まれる。これらの要素は、立法措置によって改善され得るが、技術的な性質をほとんど有していない。

表1 選択された手段の著しい欠陥

欧州消費者の司法アクセス再考<sup>11)</sup>

法律／手段	利用可能性、利便性、有効性	知識、能力・経験
消費者利益の保護を目的とする差止請求に関する指令(1998年差止指令 <sup>12)</sup> は、2009年差止指令 <sup>13)</sup> によって廃止)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 差止め：ごく限られた越境取引についてのみ利用(高額費用、差止手続の複雑さのため)</li> <li>➢ 中止命令の限定的な影響(一部の例において)</li> <li>➢ 国家間協力の不足：消費者保護協力規則との関係の改善可能性</li> </ul>	資格団体の財政力と専門性の欠如
欧州少額訴訟規則 <sup>14)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 欧州少額訴訟規則による受身的アプローチを理由とする欧州レベルでのサポート不足(例えば、事業者側の加盟国における判決をどのように執行するかについての実務的な情報の利用を保障する規定が欧州少額訴訟規則にはない)</li> <li>➢ 手続の迅速化に関する規定の不足</li> <li>➢ 言語と費用に関する規定の不足</li> <li>➢ 利用者に優しいコミュニケーション手段の欠如</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 消費者の知識が乏しい</li> <li>➢ 司法機関の知識不足</li> <li>➢ 国家機関による比較的小規模な促進活動</li> <li>➢ 裁判所による支援不足</li> </ul>
消費者の権利保護に関する執行機関間における協力に関する規則 <sup>15)</sup> (以下、「消費者保護協力規則」という)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 消費者保護協力制度についての実務指針の不足</li> <li>➢ 財政支援の申請手続が煩雑</li> <li>➢ 申請の重要な範囲が改正される可能性がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 所轄官庁の知識不足と職員教育強化の必要性</li> <li>➢ 各加盟国における統一的でない申請(非常に能動的か、または非常に受動的)</li> <li>➢ 人材不足</li> </ul>

11) 詳しくは、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, Part II の関連箇所を参照。

12) Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council on injunctions for the protection of consumers' interests, 19 May 1998, OJ 1998 No. L166/51.

13) Directive 2009/22/EC of the European Parliament and of the Council on injunctions for the protection of consumers' interests, 23 April 2009, OJ 2009 No. L110/30.

14) Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council establishing a European small claims procedure, 11 July 2007, OJ 2007 No. L199/1.

15) Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, 27 October 2004, OJ 2004 No. L364/1 (as amended by Regulation (EU) No 954/2011 of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws, of 14 September 2011, OJ 2011 No. L259/1).



民事法律扶助指令 <sup>16)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 裁判外手続および判決の執行段階のための法律扶助の実施不足</li> <li>➢ 法律扶助指令の概念が不明瞭かつ狭い。また、欧州レベルでの支援欠如が国内での実施を複雑化</li> <li>➢ 法律家による「効果的」な援助を享受するための規定がない</li> </ul>	消費者および法律家の間での認知度が低い
ADR 関係指令 <sup>17)</sup> ／ODR (オンライン紛争処理) 規則 <sup>18)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 消費者が訴訟と ADR を自由に選択することができない——消費者は事業者の同意なしに ADR で償還請求することができない</li> <li>➢ ODR 規則がインターネット通信販売契約およびオンライン・サービス契約に関する事案にしか適用できない</li> </ul>	すでに欧州で十分に試された ODR 制度がない——経験不足
集団的消費者被害の回復 <sup>19)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 散在している損害を集団的損害としてまとめて取り扱うことのリスク</li> <li>➢ 当事者適格の問題——主として誰に訴えの提起を認めるべきか</li> <li>➢ オプト・インかオプト・アウトか——あるいはそれらに代わる革新的な何か</li> <li>➢ 限られた財源を克服する必要性</li> <li>➢ 問題のあるブリュッセル I 規則との相互作用 (集団的訴訟の原告としての国家機関と民間団体の当事者適格が全体として不明確)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ いくつかの加盟国において集団的損害賠償請求による救済が存在しないことは、国境を超える手続を複雑化させるおそれがある (基盤となる制度と経験の欠如)</li> <li>➢ 集団的損害賠償請求をすでに採用している各加盟国がとる多様なアプローチが、国境を超えて円滑に機能することを困難にする可能性がある</li> </ul>

この表から、いくつかの問題、とりわけ知識と能力・経験に関する問題が、さまざまな実現手段を通じて一貫して生じていることがわかる。また、特筆すべきは、手段に関する消費者の驚くほど乏しい知識と、そのことが民間団体と国家機関による促進活動の範囲の大きなずれに連動していることである。この点を顕著に示しているのが欧州少額訴訟規則の利用促進をめぐる活動である。EUROBAROMETER による調査によると、平均して欧州消費者の 8% のみが欧州少額訴訟

16) Council Directive 2003/8/EC to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes, 27 January 2003, OJ 2003 No. L26/41.

17) Directive of the European Parliament and of the Council on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC, 21 May 2013, OJ 2013 No. L165/63.

18) Regulation of the European Parliament and of the Council on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC, 21 May 2013, OJ 2013 No. L165/1.

19) 具体的な結果はまだみられない。最新の進展については、Recommendation on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member State concerning violations of rights granted under Union law, 11 June 2013, OJ 2013 No. L201/60. を参照。さらなる詳細については、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, pp.109-118 を参照。

訟規則について聞いたことがあるということであった<sup>20)</sup>。年々増加しているとはいえ、消費者の欧州少額訴訟規則についての認知度は現在もなお相当に低い。2012年末までに、認知度はわずかに平均12%に上昇しただけである<sup>21)</sup>。認知度を高めるための活動について、2012年のECC-Netによる欧州少額訴訟規則研究は、欧州消費者センターの94%が欧州少額訴訟規則の適用開始から最初の4年の間に同規則を推進したのに対し<sup>22)</sup>、同規則の推進活動を行った国家機関は全体の29%だけであった<sup>23)</sup>ことを明らかにした。こうしたずれを説明し得る要因は、欧州少額訴訟規則が越境取引の実現手段の基本形であり、それゆえ、この規則が欧州消費者センターの多くが日常的にアドバイスをを行っている問題と密接に関連しているという事実であることは間違いがない。これとは対照的に、関連する可能性のある国家機関のすべてが、欧州少額訴訟規則を各機関が一般的に取り扱っている問題に属するものとして位置づけるとは限らない。こうした非常に大きな順位の違いにみられる実際上の理由にかかわらず、ECC-Netによる欧州少額訴訟規則の研究で示されているように、欧州消費者センターは、B2C間の越境取引における消費者の権利と、その実現手段に関する情報を消費者に積極的に提供しているという事実には注意すべきである<sup>24)</sup>。

また、上記の表は、いくつかの分野ごとに問題を照らし出している。関連する問題の多くは、各々の手続法の法律上の限界につき改正によって対応するのが最善だろうという意味で、技術的な性質を有する。欧州委員会は技術的な諸問題を是正する決定を行い、こうした動きが2013年の欧州少額訴訟規則提案につながった。この提案は、——確認した懸念のすべてに込んでいるわけではないが——好ましくないコミュニケーション手段の選択、および手続の長さといった、いくつかの重要な障害に取り組んでいる<sup>25)</sup>。

以上の所見は、欧州法によって導入された執行手段がその潜在能力をまだ十分に活かしきれていないことを裏づけるものである。したがって、次なる手立ては、越境取引における権利の実現に対する消費者の信頼を改善させることである。

#### 四 欧州消費者実体法の現状

欧州消費者実体法の起草について、3つの主要な展開を指摘することができる。第一に、欧州

---

20) TNS Opinion & Social, 'Civil Justice', Special Eurobarometer 351, (2010), available at [ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_351\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf), p.50.

21) TNS Opinion & Social, 'European Small Claims Procedure', Special Eurobarometer 395, (2013), available at [ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_395\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_395_en.pdf), p.68.

22) ECC-Net, 'European Small Claims Procedure Report', report, (2012), available at [ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/small\\_claims\\_210992012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/small_claims_210992012_en.pdf), p.31.

23) Ibid.

24) 欧州消費者センターの機能については、例えば、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, pp.302-319を参照。

25) 詳しくは、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, chapter 'The Small Claims Regulation (2007)' を参照。

委員会は、規律対象となる消費者法関連の問題の範囲を拡大しようと試みてきた。第二に、欧州委員会は、実体法上の問題に向けられた比較的古い分野別のアプローチを、より包括的な法案の起草または提案を通じて克服しようと努めてきた。第三に、欧州委員会は、概して下限の平準化から完全平準化へとその関心を移行させてきた<sup>26)</sup>。

第一と第三の傾向は、消費者の観点からはとくに問題がない（例えば、近時、Maletićが欧州機能条約114条の相互作用に関する分析で示した、消費者問題に関する欧州の平準化レベル、および、欧州立法の国内消費者保護水準への影響の観点）。Maletićの指摘によると、欧州機能条約114条3項は欧州委員会に「高い水準の保護」に基づいて立法提案することを要請しているが、同時に、各加盟国は、欧州議会が各法律を下限の平準化を行う法律として採択しない限り、消費者法の分野において「平準化の基準を損なう」<sup>27)</sup>ことはできない。Maletićはこれとともに、とりわけ完全平準化によって導入された基準をすでに超えている、または超えようとする各加盟国の保護体系に関して完全平準化に固有の潜在的なリスクについても触れている。EU関連立法の実質的範囲の拡大は、こうしたリスクをさらに大きくする<sup>28)</sup>。

Maletićは、欧州消費者法に関する政策決定の発展が国内消費者政策にとって脅威となっており、また、非常に高度に発展した消費者保護制度を有する各加盟国は、欧州委員会が欧州機能条約114条3項に基づく義務を果たすのを確保することに特別な関心をもつだろうと結論づけた<sup>29)</sup>。後者の発言において、Maletićは、可能な限り域内市場を強化しようとするEUの試みと、国内に住む消費者のニーズと関心に応えるという国内立法者の利害との緊張関係を示している。

比較的古い下限の平準化アプローチの帰結の1つは、おそらく、完全平準化を推進するなかで欧州委員会が用いる主な論拠、つまりいくつかの加盟国は欧州法よりも消費者に有利な国内法を導入し、または維持するという決定を行っているというものである。また、下限の平準化は、さまざまな事例において、欧州レベルで導入された下限基準と、EUが定めた基準を上回る国内消費者政策を実行する国内の調整からなる二重構造を作り出している。完全平準化は、欧州レベルで主要な消費者問題を中央集権的に規制するといういささか柔軟性に欠けた制度を導入することでこの問題に答えようとする。可能な限り実体法を完全平準化しようとする欧州委員会の最近の試みが本当に消費者の利益になるかは、とりわけ、より消費者に有利な国内基準を維持できなく

---

26) こうした発展の詳細については、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, Part IIIを参照。

27) I. Maletić, *The Law and Policy of Harmonisation in Europe's Internal Market* (Cheltenham: Edward Elgar, 2013), p.59. 消費者法関連の問題の文脈においてこの点で関連する欧州機能条約114条については、W. Kahl, 'AEUV Art. 114' in C. Calliess and M. Ruffert (eds.), *EUV/AEUV* (4th edition, Munich: C.H. Beck, 2011), Art. 114 AUEV Para. 58; H.-H. Herrfeld, 'Artikel 114 AEUV' in J. Schwarze (ed.), *EU-Kommentar* (3rd edition, Baden-Baden: Nomos, 2012), Artikel 114 Para. 96; S. Leible and M. Schröder, 'Art. 114 AUEV' in R. Streinz, *EUV/AEUV* (2nd edition, Munich: C.H. Beck, 2012), Para.90を参照。

28) この問題とその帰結については、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, Part IIIで取り上げた。その際、欧州消費者政策決定における、下限の平準化から拡大傾向にある完全平準化への段階的移行について論じた（詳しくは、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, Part IIIを参照）。

29) Maletić, *The Law and Policy of Harmonisation in Europe's Internal Market*, p.59.



なるという事実からすると疑わしい。欧州消費者法の起草・交渉過程において、事業者の利益と消費者の利益をアンバランスに主張することは<sup>30)</sup>、全28加盟国の制度基準を満たしうる消費者保護の水準を確保するにあたって、いっそう困難となっている。完全平準化との組合せにおいては、欧州法が関わる消費者問題の範囲の拡大とともに、事業者の利益を欧州レベルで強く主張することは<sup>31)</sup>、明らかに、国内法によってもはや適切に対応することができない消費者の利益を正当化する危険がある。さらに、完全平準化は消費者法のさらなる発展にとって弊害となり得る。加盟国は国内レベルで新しい構想を導入する手段を失い、それゆえ、EUの政策立案者は、重要な流行の仕掛人と実験場を取り上げられることになるだろう。拙著では、これらの問題のすべてについてより詳細に言及されている<sup>32)</sup>。

## 五 消費者の司法アクセスのためのより包括的なアプローチ

消費者利益の集約と適切な域内市場の強化の出発点は、市場、なかでも越境取引における消費者の状況をどう改善すべきかという問題に基づいている。すでに拙著のいくつかの章で示した通り、欧州委員会のアプローチは、主に域内市場の議論に焦点を当て、常に消費者利益を適切に考慮していたわけではなかった。

さらに、欧州消費者法が通常それだけでは完全でないという事実<sup>33)</sup>に加え、一般的にいえば、これまでに欧州レベルで用いられた構想の多くは、比較的一面的なものであった。つまり、そうした構想の多くは、手続法の問題（どのように権利を実現させるか）または実体法の問題（欧州レベルで、どの問題をどの範囲で規律するか）のいずれかに焦点を当てているものであった。こうした一面的なアプローチは、——最も洗練された実現手段でさえ、消費者利益の正当化を裏づける適切な実体法なしには、消費者の状況を本当に改善することはできないとしても——（消費者の観点からは）明らかに残念としかいいようがない。逆に、考え得る最良の実体法も、その成功を保障する効果的な実行制度がなければ、消費者の信頼感の向上に貢献することはできないだろう。欠けているのは、この二つの領域において消費者のニーズを適切に考慮した、より総合的なアプローチである。つまり、両領域における消費者のニーズを適切に考慮したアプローチである。また、こうしたアプローチは、手続的および実体的な手段と法律に関する消費者の知識を促進する作用をいくつか含んでいる。さらに、その他の要素——例えば、一見すると、法律と密接

---

30) 詳しくは、Wrbka, 'The Dilemma of European Consumer Representation in Deliberative Networks - the Democratic Deficit in the Context of the Drafting of the Common European Sales Law' in M. Fenwick, S. Van Uytsel and S. Wrbka (eds.), *Networked Governance, Transnational Business & the Law* (Heidelberg: Springer, 2014), pp.156-159 (with further references); Hix and Hoyland, *The Political System of the European Union* (3rd edition, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011), p.165を参照。

31) Ibid.

32) 詳しくは、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, 'The Substantive Law Pillar'を参照。

33) 詳しくは、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, Parts II and IIIの分析を参照。

に関連しているようには見えない、言語<sup>34)</sup>、または消費者の行動や教養の相違<sup>35)</sup>といった要素——も越境取引における消費者の信頼に影響を及ぼす。また、それらには（ある程度）法律によって対応することができるだろう。

このように、いかに消費者の信頼感を強化するかという問題には、より包括的な観点から取り組む必要があることを説明するために、「司法アクセス2.0」と名づけた比較的広い概念を採用した<sup>36)</sup>。「司法アクセス2.0」という概念は、いくつかのパラメーターの同定および実行を通じて、考え得る最善の範囲で消費者利益の保護を保障しようとする法的枠組みの探求を指す。これらは、一方で、伝達がうまく行われ、よく考えられた公平な消費者の実体的権利の枠組みと、他方で、こうした権利を実行するための、比較的速く簡単に消費者を満足させ（かつ景気対策にもなる）、理解しやすく、使いやすい装置を保障することで、いかにして実務において最良の方法で消費者のニーズと利益に応えるかという問題に答えるのに不可欠である。

司法アクセス2.0という概念は、これが利害関係者（上述の例では、欧州消費者立法による影響を受ける利害関係者）の利益の均衡と関わるように、適切な装置を発見する試みのすべてが必ずしも評価問題に触れているわけではないことを示している。これが、純粋に技術的な視点からみた司法制度と法律手続を指す「非評価型司法」と、手続法と実体法の双方にいくらか評価的な考慮を加味した「評価志向型司法」を区別するきっかけであった。

欧州消費者法の立法において評価志向型司法がより重視されるという要請にはさまざまな起源がある。この文脈では、民主制の弱点と欧州連合による立法の正当性の欠如への懸念<sup>37)</sup>、政策策定

---

34) 言葉の障壁は越境取引においては非常に重要である。例えば、2006年の Eurobarometer の調査では、被告である消費者の約3分の1が外国語で買い物の準備をしていたことが明らかにされている（TNS Opinion & Social, 'Consumer Protection in the Internal Market', p.69を参照）。

35) Wilhelmsson は、「消費者が契約締結の大半を地元でおこなうときは、域内市場を進んで利用する消費者間でさえ、ショッピング文化の欧州化が出現することを考えることができない」と述べる（T. Wilhelmsson, 'Introduction: Harmonization and National Cultures' in Wilhelmsson et al. (eds.), *Private Law and the Many Cultures of Europe*, p.15）。文化と消費者の行動の相互採用については G. Low, 'The (Ir) Relevance of Harmonization and Legal Diversity to European Contract Law: A Perspective from Psychology', *European Review of Private Law*, 18 (2010), 285-305; S. Shavitt, A.Y. Lee, C.J. Torelli, 'Cross-Cultural Issues in Consumer Behavior' in M. Wanke (ed.), *Social Psychology of Consumer Behavior* (New York: Psychology Press, 2009), pp.227-250を参照。文化の多様性と平均的な欧州消費者を規定しようとする試みの相互作用については、例えば、T. Wilhelmsson, 'The Average European Consumer: a Legal Fiction?' in Wilhelmsson et al. (eds.), *Private Law and the Many Cultures of Europe*, pp.243-268を参照。言語と文化の両方については、M. Stürner, 'Das Konzept der Vollharmonisierung - eine Einführung' in M. Stürner (ed.), *Vollharmonisierung im Europäischen Verbraucherrecht?* (Munich: Sellier, 2010), p.6を参照。Stürner によれば、非法律的問題、とりわけ言語と文化に関する問題は、その他すべての法律に関する問題よりも越境取引に対する消費者の心構えにより大きな影響を及ぼす、という。

36) 詳しくは、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, Part Iを参照。

37) この問題については、Wrbka, 'The Dilemma of European Consumer Representation in Deliberative Networks'を参照。

や意思決定において事業者と消費者の利益がアンバランスに主張されていること<sup>38)</sup>、および消費者は事業者よりも弱く、少なくとも情報力を欠いた地位にあるという周知の議論が幅広い評価問題に含まれる。したがって、消費者法は、消費者の信頼感の強化を意図して作られるときには、必ず評価志向型司法の議論を適切に考慮しなければならない<sup>39)</sup>。

## 六 結論：次の段階へと進むために

欧州消費者法は、ここ数十年の間に着実に成長し、発展してきた。しかし、そのアプローチの大部分は一面的であり、また無視できない欠陥も有していた。近年、増加しつつある多くの立法的試みに伴い、欧州消費者法は分岐点に立っている。答えられるべき問いは、どの道を進むかである。現在の方向を追求することは、明らかに、比較的短い期間内に手続的手段の枠組みを拡大し、さらに、実体法の中核部分の立法を中央に集中させることになるだろう。手続法に関しては、消費者の権利を実行するための新しい方法を追加する形で導入するという考えはそれ自体が拒絶されなければならない、と一般的にはいわなければならない。しかし、権利の実現の全般的な成功を決定づけるのは、実現手段の数というよりは、むしろそれらの手段が設計された方法である。このことを知識、能力・経験、利用可能性、利便性および有効性という要素で示した。権利の実現を最大限成功させるためには、この5つの要素のすべてを満たすものでなければならない。

消費者実体法に関して主に問題としたのは次の問いである。すなわち、近時、完全平準化のレベルで、また、可能な限り包括的な方法で中央集権的に定められた規則に重点を置いた努力を強めつつあるEUの政策策定は、はたして域内市場の強化に不可欠な消費者の実際の信頼を獲得できるのだろうか。これについては、——拙著のなかでは——多くの問題に触れたうえで、こうした試みが必ずしも常に域内市場における消費者の信頼感を強化する試みに役立つわけではないことを説明した。

域内市場の強化に最も適した方法として別の解決を必要とする。消費者の利益とニーズに適切に取り組むことに集中しなければならない。消費者の信頼感の強化とは、消費者の司法アクセス2.0を実現することによりB2C間の越境取引における消費者の不信感と挫折を克服することだと理解されなければならない。つまり、消費者の利益が手続法と実体法の両方の観点からもっとも適した方法で保護されるのを保障し、また、事業者がB2C間の越境取引により積極的に参加するよう支援することは、相互に排除しあう目標ではない。消費者だけでなく、事業者もB2C間の越境取引に関して消費者の行動を妨げる要因の軽減から利益を得ることができよう。

これを達成するために、欧州消費者の保護を改善するための二つの柱からなる制度を提案した。

---

38) Ibid.

39) Dworkinは、「非常に例外的な緊急事態を除き、不当と思われる法律を定める」共同体は存在しないと説明する (R. Dworkin, *Justice for Hedgehogs* [Cambridge/Massachusetts: Harvard University Press, 2011], p.401を参照)。この問題については、Wrbka, *European Consumer Access to Justice Revisited*, chapter 'Value-oriented Justice'を参照。

二つの柱のうち、一方を「促進媒介型アプローチ」（適切、有効、かつ迅速な消費者の支援を保障すること）と呼び、他方を「立法型アプローチ」（実体法上の基準および原則について高いレベルで下限の平準化を行うとともに、法律遵守を保障するための有効な実行制度と賠償制度を保障すること）と呼んでいる。両者は、——理想的には共同で——市場における消費者の信頼を向上させるという目標に貢献し得るだろう。

拙著では、別のアプローチを選択した場合に考慮しなければならないいくつかの中核的問題を確認した。この点で最も重要な課題には、一方で、適切、有効、かつ迅速な消費者の支援を保障すること（促進媒介型アプローチ）、他方で、実体法上の基準および原則について高いレベルで下限の平準化を行うこと、それとともに、法律遵守を保障するための有効な実行制度と賠償制度を保障すること（立法型アプローチ）が含まれる。

促進媒介型アプローチに関して、欧州消費者センター・ネットワークの潜在能力が重要である。欧州消費者センター・ネットワークは、各加盟国だけでなく、ノルウェーおよびアイスランドにも事務局を有しており、欧州委員会および各国政府から共同出資を受けており<sup>40)</sup>、3つの手段によって、消費者の信頼感の強化という目的に貢献している。第一に、欧州消費者センターはB2C間の越境取引に関する問題を抱えた消費者のための中心的な連絡窓口であり、2013年には欧州全域の消費者からきた約48,000件の情報開示請求を取り扱った<sup>41)</sup>。欧州消費者センターは、個々の消費者の要求に応えることに加え、さらに、より一般的な情報の提供も行っており、その内容は情報パンフレットの配布からメディアでの公共会見や公共イベントでの消費者との直接のやり取りにまで至る<sup>42)</sup>。第二に、欧州消費者センターは、B2C間の越境取引における紛争の解決にも寄与している。2013年には、約32,500件の契約がこの部門（通常は「苦情部門」と呼ばれる）に属した<sup>43)</sup>。最も単純な例は、B2C間の越境取引が問題となっている場合に消費者に法的助言を提供することである（単純な苦情）。しかし、欧州消費者センターは、消費者が事業者と和解するのにセンターが直接事業者とコンタクトをとる必要がある（または、少なくともその方が有利だ）と感じた場合にはそうすることができる（複雑な事案）<sup>44)</sup>。そのような場合には、消費者の本国の欧州消費者

---

40) 欧州委員会による寄付金は原則として各欧州消費者センターの費用のちょうど50%をカバーする。この情報は2014年3月10日付の欧州委員会からのEメールを介して得たものである。CPEC, 'Evaluation of the European Consumer Centres Network', pp.75-76 for further details for 2010も参照。

41) 「契約」という全般的な分類は、二つの大きなグループ——情報開示請求と紛争——から成る。2013年に欧州消費者センターが処理した契約と紛争の具体的な数については、the 2013 ECC-Net infographic, available at [ec.europa.eu/consumers/ecc/infographic/02\\_14\\_infograph-eccnet\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/infographic/02_14_infograph-eccnet_2013.pdf) を参照。

42) 欧州消費者センター主催の消費者情報イベントから、スポーツイベントのように比較的大きな公共イベントへの参加まで、さまざまな形態がとられている。

43) 詳しくは、the 2013 ECC-Net infographicを参照。欧州委員会は、欧州消費者センターを介して処理された紛争に対し、次のように積極的に解説している。「欧州消費者センターは、消費者紛争に関する訴訟費用を大きく減らし、円滑に機能する域内市場のために貢献している」として肯定的に捉えている。(European Commission, 'Help and Advice on Your Purchases Abroad - The European Consumer Centres Network 2012 Annual Report', p.6).

44) European Commission, 'Help and Advice on Your Purchases Abroad - The European Consumer Centres



センターと、(主として)事業者がある国の消費者センターはともに、消費者と事業者が容易に和解に達するよう働きかけることになる。こうした試みが失敗に終わった場合には、消費者は、「より強力な」救済手段(これにはその他のADRや訴訟といった異なる形式が含まれる)の進め方について、助言と援助を受けることができる。欧州消費者センターの第三の活動は、やや間接的に消費者に影響を及ぼす業務である。2011年欧州消費者センターネットワーク評価報告書の説明によれば、欧州消費者センター・ネットワークと欧州消費者センターは、政策策定者に対して消費者法の有効性について有益な実務上の意見を提供している<sup>45)</sup>。拙著ですでに示した通り、欧州消費者センター・ネットワークは、それが消費者の信頼を向上させる活動を強化するために最上の装置とはいえないにしても、最もよく整備された装置のひとつとみることができる。

立法型アプローチについては、二層構造アプローチの重要性が強調される。手続法の問題に関しては、知識、能力・経験、利用可能性、利便性および有効性というパラメーターを用いて確認した欠陥を適宜、慎重に是正しなければならないことを主張した。これについては、消費者が自己の権利を実現しようとする際に何を求めるかという問いが基礎に置かれなければならない。実体法に関しては、完全平準化を用いる代わりに、真に高い水準の保護に従った下限の平準化でもって答えるのがより納得のいくものとなるだろう(高い水準の下限の平準化)。高い水準の下限の平準化は、不十分な国内法規、つまりEUの政策策定者が描いた基準を下回る規定を是正する。高い水準の下限の平準化の基準をどのレベルで追求すべきかは、その都度個別に答えなければならない。少なくとも、加盟国の大部分ですでにみられる基準が目指されなければならない。高い水準の保護の結果として、各加盟国は消費者に有利な規定を導入せざるを得ないということには原則としてならないため、法律の断片化を適切なレベルにとどめることができるだろう。しかし、それと同時に、高い水準の下限の平準化は、平準化された基準を超えるための手段を各加盟国から取り上げるのを防いでくれるだろう(もっとも、加盟国がその必要性を考慮するのは例外的な場合である)。さらに、Rühlが契約法に関して述べたように、各加盟国間の規制競争は「最上位(最下位ではない)を競いあうよう誘導する」<sup>46)</sup>だろう。

最後に、各加盟国の消費者法を高い水準に適合させる余地を各加盟国に与えることの重要性を過小評価してはいけない。国によって異なるアプローチは、法、経済、文化または言語的特徴に関するその地域のニーズを満たした結果であり、それゆえ、「自国の」消費者の利益とニーズを満たすのに不可欠であろう。消費者の信頼を高め、かつ実体法を通じて消費者に権限を与えるという観点からは、国内の立法者から、そうしたニーズに応える手段を奪うことは、逆効果でしかないだろう。

以上の目標に加えて、欧州消費者立法は、消費者保護の分野で「遅れずについていく」必要のある加盟国がついていくための支援を忘れずに行わなければならない。国内政策策定者とEUの政策策定者との間の競争の激しい立法市場を廃することなく、これを達成しなければならない。

---

Network 2012 Annual Report', p.14.

45) CPEC, 'Evaluation of the European Consumer Centres Network', pp.46-51.

46) Rühl, 'Regulatory Competition in Contract Law', 89.



欧州委員会および欧州議会がこうした提言に従う用意と意欲があるならば、欧州消費者法が、消費者の信頼感と域内市場の強化の双方に対して有効に寄与することのできる正しい軌道にうまくのることを期待することができるだろう。