

独占禁止法・景品表示法上の団体訴権に関する意見書

2007（平成19）年6月14日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

2005（平成17）年4月20日国会で採択された私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（以下「独占禁止法」という。）改正に際し、衆・参両院の経済産業委員会附帯決議においては、公正取引委員会（以下「公取委」という。）において同改正法の施行後2年以内に所要の措置を講ずるための検討がなされること、また、不公正な取引方法の差止請求につき、文書提出命令・団体訴権等の一層効果的な措置を講ずることができる方策について、早急に検討することとされた。2005（平成17）年4月策定の閣議決定による消費者基本計画にも消費者の利益の適正な実現を図る観点から消費者団体に差止請求権を認めるべきことが消費者契約法や特定商取引法に止まらず独占禁止法にも認めるべきことが明記されている。

これを受けて、公取委は、2007（平成19）年4月25日付で「団体訴権制度に関する研究会」を開催し、同年6月中を目途に同研究会報告書を取りまとめて公表することとしている。

以上のように国会での附帯決議において、団体訴権等につき、早急なる検討が要請された背景と趣旨を踏まえ、当連合会としても、独占禁止法における団体訴権制度創設を早急に実現すべきこと、またそのあるべき内容について、以下のとおり意見を申し述べる。

第2 意見の趣旨

- 1 独占禁止法及び同法の特別法である不当景品類及び不当表示防止法（以下「景品表示法」という。とりわけ不当表示）について、団体訴権制度を創設すべきである。
- 2 独占禁止法上の団体訴権の行使対象は、「不公正な取引方法」だけではなく「不当な取引制限」、「私的独占」についても対象とされるべきである。
- 3 独占禁止法上の団体訴権の適格団体としては、既に消費者契約法上の団体訴権制度において適格消費者団体の認定要件が定められており、これに準じた認定要件とされるべきである。

4 事業者団体について独占禁止法上の団体訴権を認めるか否かについては、事業者団体こそが独占禁止法違反行為の温床であったとの歴史的経緯を踏まえ、慎重に検討されるべきである。

ことに、特定業界に属する事業者のみで構成され、業界利益を追求することを主目的としている事業者団体に訴権を与えることは不適切である。

5 独占禁止法並びに景品表示法上の団体訴権において、損害賠償請求権の行使を同制度の対象とすべきか否かにつき、今後検討されるべきである。

6 適格消費者団体による事業者の違反を差止請求できる要件は、より消費者の利益を実現しやすくするため、消費者契約法12条に準じて「(損害の発生ではなく)違反行為がなされるおそれがある場合」とすべきである。

7 独占禁止法・景品表示法上の団体訴訟の受訴裁判所の管轄は、消費者契約法43条を参考に、被告住所地のみではなく独占禁止法・景品表示法違反行為が実際に行われた行為地を含めるべきである。

8 1つの適格団体が提訴した場合の判決効の他団体に対する影響については、民事訴訟法の原則どおり、個別事件ごとの範囲に止まり、他の団体訴訟に影響は及ばないこととすべきである。

9 適格団体の提起した上記差止請求及び(もしこれも団体訴権に含めるときは)損害賠償請求において、適格団体側が敗訴した場合には被告側弁護士費用を適格団体側には負担させず、適格団体側が勝訴した場合には原告側弁護士費用を一定割合で負担させるという「片面的敗訴者負担制度」が導入されるべきである。

10 適格団体が独占禁止法・景品表示法上の団体訴権を実効性を持って訴訟を遂行できるように、公正取引委員会の資料の利用、並びに意見提出を要求する権限(独占禁止法83条の2第2項と同旨)、国民生活センター・経済産業省・金融庁その他の分野の監督官庁・地方自治体(消費生活センター)等に対して情報を照会する権限、適格団体に補助金を支給すること、等の実効化策が必要である。

第3 意見の理由

1 独占禁止法・景品表示法上の団体訴権の必要性

事業者が独占禁止法違反行為を行う場合、それは自由かつ公正な競争を阻害して商品・役務・権利の品質低下、又は価格の高騰をもたらし、ひいては消費

者利益を阻害する事態を生ずる。例えば、独占禁止法上の欺瞞的顧客誘引と景品表示法上の不当表示に関しては、一般消費者に対して虚偽の商品情報を提供することによってその判断を誤らせることを内容とするものであり、それは直ちに消費者利益に反する事態を生ずる。再販売価格の拘束、抱き合わせ販売等の不公正な取引方法があっても、不当に高額な商品を買わされるなど消費者利益に反する事態を想定し得る。カルテル・談合等の不当な取引制限についても、直接的に消費者利益に影響を及ぼす違反行為であることは明らかである。また寡占状態にある企業や企業グループがより一層独占的になる企業結合をしたり、不当な差別対価で一部事業者や消費者に不利益をもたらす違反行為も価格・品質の両面において消費者利益を阻害する悪影響を及ぼすことは必至である。

これまで独占禁止法の執行については、公取委中心主義が貫かれ、同機関の摘発と審判手続により、専門的知識・経験に基づく迅速・適確な処理が期待されてきた。しかし、公取委の摘発だけでは、同機関の予算・人員の限界から全国各地で生ずる独占禁止法・景品表示法違反行為についてくまなく摘発することは困難と考えられ、また、自由かつ公正の確保という国民経済全体の調和的発展と一般消費者全体の利益に深く関わる公益の実現については、多方面からの監視・監督を行う方が効率的である。このようなことから2000（平成12）年に独占禁止法が改正され、差止請求権を認めることとした（同法24条）。

ところが、上記差止請求権は、「著しい損害」の発生又はそのおそれが条件とされている等の点でもととの提訴要件が過度に抑制的であり、その使い勝手の悪さが指摘されている。のみならず一般消費者は、既に被害を受けてしまった被害者という立場であるので、「差止」を請求する場合の当事者適格が認められない可能性が高く、個別の消費者が事業者の行為を差し止めることは現実的に極めて困難である。さらに、同法25条の損害賠償請求権について言えば、一般消費者が被る経済的被害は僅少である場合が多いため、消費者個々人が自ら独占禁止法違反を理由とする訴訟提起という手段を選択することは極めて困難である。また独占禁止法違反を理由とする事業者相互間の民事裁判は、強者対弱者という構造を呈するため、特に継続的取引関係にある大手事業者の違反行為により被害を被った比較的弱小の事業者に民事裁判による権利行使を期待することはそもそも困難であって、これも従来、独占禁止法・景品表示法違反行為の民事的執行の大きな障害となってきた。このような理由により、独占禁止法上の民事的執行の2つの手段である同法24条・25条のいずれもが、そ

の本来果たすべき機能を果たしてこなかったと言える。

そこで、取締当局である公取委からの視点とは別に、現実の経済的不利益あるいは生活上の不便・不都合を被った一般消費者側の視点を有する適格消費者団体等が独占禁止法・景品表示法違反行為の抑止と被害回復に参画していくことは、公取委による規制とは別異の機能と有効性を期待できる。消費者の利益のために独占禁止法・景品表示法の執行力強化を図るうえで、適格消費者団体等に一定の訴権を認めることは、有益であり、必要なことである。また、消費者契約法上の適格消費者団体と同様に適格要件を定める限りは、濫用のおそれもない。

したがって、公取委による執行と共に、併せて民事裁判による執行力強化を図り、公取委による独占禁止法・景品表示法の執行を補完して消費者利益を確保し、公正な競争を推進するためには、適格消費者団体等を主体として独占禁止法・景品表示法上の団体訴権を認める必要がある。

例えば再販売価格維持行為等は、流通系列化等における一般消費者の末端購入価格に跳ね返ることになり、最終的には一般消費者の利害に関わることは明らかであるが、一般的にはメーカー側の意向に逆らって個々の販売事業者が個別に訴訟で争うことは非常に困難である。また、優越的地位の濫用、抱き合わせ販売等の場合にあっても、事業者対事業者間の争いとして民事的救済が実現されることは、社会的実態にかんがみて非常な困難を伴う。

景品表示法違反の不当表示について言えば、近時公取委は同法執行に意欲を持って取り組んでいると評価できる。しかし、その摘発事例の内容を見る限りは、未だ非常に謙抑的であって、消費者被害の温床となっているような詐欺的欺瞞的事業者による消費者被害抑止のための摘発は、到底十分とは認められない。

以上の次第であるので、取締当局である公取委の市場監視だけではなく、消費者の立場に立つ適格消費者団体等による団体訴権の行使を認めて、監視の目を設けることが、より自由かつ公正な市場の確保の実効性をあげることになると考えられる。

2 団体訴権行使の訴訟要件

このような団体訴権を独占禁止法・景品表示法に導入し、同法の執行を強化していくに際しては、現行の独占禁止法24条の差止請求権、25条の損害賠償請求権のいずれもがその要件が過度に抑制的で使い勝手が悪いことから、こ

れをそのまま前提にするのでは団体訴権の行使の実効性があがるとはとても言えない。現に、2000（平成12）年に独占禁止法24条が新設された後、数十件に上る差止請求訴訟が提起されたものの、その一部でも差止請求が認容された事例は1件も存在しない。同法25条訴訟についても、その空洞化、有名無実化が長年にわたって言われてきたところである。いずれの制度にしても、現行法を前提とする限りは、団体訴権の有効な活用は期待できないと言わざるを得ない。

適格消費者団体を主体として、公正な競争と消費者利益の確保という公益目的により制定されるべき団体訴権において、訴訟の入り口で消費者団体の当事者適格が問議されるような事態の可能性は可及的に排除されていなければならない。

そのためには、現行独占禁止法24条・25条の改正により、その要件見直しが速やかに行われるべきことは当然であるが、それと共に団体訴権については、現行24条・25条の枠組みのみにとらわれることなく、より使い勝手のよい要件定立を目指す方向での検討が行われるべきである。

そこで 独占禁止法・景品表示法上の団体訴権行使要件の基本構造としては、例えば、現行独占禁止法24条の定めにある「その利益を侵害され、又は侵害されるおそれがある者」、「これにより著しい損害を生じ、又は生ずるおそれがあるとき」というような原告適格や訴えの利益についての厳格な訴訟の入り口における絞りは不要とすべきである。適格消費者団体においては、独占禁止法・景品表示法違反行為の可能性、その違反行為により公正競争が阻害され、ひいては消費者利害が相当程度広範に侵害される可能性があるとの事実を主張する限りは、基本的に訴訟要件を充たすという制度として導入される必要がある。

3 団体訴権の行使対象

独占禁止法上の団体訴権の行使対象につき、現行の同法24条の差止請求権の対象は「不公正な取引方法」に限定している。しかし、前記のとおり、これとは別個の制度として新たに導入されるべき独占禁止法・景品表示法上の消費者団体訴権においては、不公正な取引方法に限定せずに、さらに、これに加えて、「私的独占」や「不当な取引制限（カルテル・談合）」についても、行使対象とすべきである。何故なら、これらの違反行為についても、公取委以外に適格消費者団体による社会的監視体制を設けた方がより法の執行強化の観点から

効果的である。このことが最終的には一般消費者全体の利益を侵害する違法行為を抑止することになることは疑いないのであるから、適格消費者団体にこの権限を認める実益がある。

もっとも、上記のうち私的独占に該当する違反行為について公取委のような専門的知見も立証手段も持たない民間団体である消費者団体が果たして適切に扱えるかという問題、また因果関係の問題として一般的な消費者利害とはやや距離があるという疑問が提示される余地もある。しかし、もともとが私的独占と不公正な取引方法とはその境界が不明確で相互に重なり合う部分もあり、私的独占のうちの典型的なケースを抽出したものが不公正な取引方法の一部に取り入れられている。例えば独占的事業者や事業者団体が、新規参入事業者の排除を企図して差別的対価や共同ボイコットを敢行するような場合、独占禁止法2条5項の私的独占に該当し、消費者に切実な影響をもたらすであろう。このように、消費者利益に重大な影響を及ぼすことが想定されるような私的独占行為が発生した場合に、団体訴権を行使できないというのでは不相当であり、私的独占も対象行為としておくことが相当である。

さらに、景品表示法に違反する不当表示は、まさに直接的に消費者利益を害する違法行為であり、しかも世上その数は非常に多いと想定され、個々の事業者の違反行為を公取委が全て取り締まるのは無理である。これに関しては、消費者団体を主体とする民事的執行に期待できるところが大きい。

4 独占禁止法・景品表示法上の団体訴権行使の適格団体要件

まず、消費者契約法上の適格消費者団体については、訴権濫用防止のための厳しい要件と当局による監督の制度が設けられていることから、これに準じた要件を定めてこれを充足する団体を独占禁止法・景品表示法上の適格消費者団体とすることには、何ら問題はないものと考えられ、また前記のとおりそうする必要性が高い。

一方、事業者団体を独占禁止法上の団体訴権の行使主体としてよいかということとは重大な問題である。

自由かつ公正な競争の確保という法益は、国民経済全体の調和的発展をも目的とするものであることから、かかる独占禁止法秩序の維持を担う機関は、消費者団体以外の別の観点からも必要性がある、と一般論としては言える。具体的には、前記のとおり、事業者団体に訴権を与えることについては、有力企業の独占禁止法違反行為に対して個々の中小零細企業が差止等の請求を起こすこ

とは実際には困難であることから、それが適正に行使されるとすれば有用性を認めることができる。

しかし他方において、過去、事業者団体が独占禁止法違反行為の温床となってきた。各種事業者団体が既得権益を守るため多種多様の競争制限行為を行い、多くの摘発事例があることは顕著な社会的歴史的事実である。このような事業者団体に訴権を認めることはあまりに弊害発生のおそれ大きい。現実には、団体訴権を不当に利用したアウトサイダー排除の手段として使われる危険性もある。仮に一定要件を充足する事業者団体にも訴権を認めるとした場合、そのような弊害を排除するための適格事業者団体の要件を具体化することは困難である。もし、後訴遮断効を認める場合、事業者団体が敗訴した場合の後訴遮断効（馴れ合い訴訟等の危惧）の不当な発生などの問題もある。

したがって、事業者団体に訴権を認めるか否かについては非常に慎重に検討されるべきである。仮に認めるにしても、上記のような弊害について十分な防止措置をとることを含め、独占禁止法の適正な活用という観点から事業者団体の適格要件を厳格かつ慎重に検討しなければならない。

例えば、現行の不公正な取引方法の一般指定の中で、最も濫用の可能性が高いのは不当廉売である。特定業界の事業者団体が、安売り業者や新規業者の参入を排除するために独占禁止法上の団体訴権を濫用するような事態等も考えられる。

そこで、従来の我が国の現状からすると、特定の業界の利益団体に適格性を認めるのは相当でない。特定業界の事業者だけで構成される、もしくは、特定事業者が多数を占める団体については不可とすべきである。消費者契約法に準じて厳しい要件を定め、目的面では、競争制限的行為の抑止のための差止請求権行使を主目的とする事業者団体に限定し、従来の事業者団体とは別の業界横断的な事業者団体に限定すべきである。その他の要件も厳格に設定し、不適切な行為を行った団体は認可取消・更新拒絶という制度も整備すべきである。

5 独占禁止法・景品表示法上の団体訴権の内容（差止のみか、損害賠償請求を含むか）

独占禁止法・景品表示法上の団体訴権の内容としては、差止を認めるほか、さらに損害賠償請求についても検討されるべきである。

何故なら、違反事業者が差止判決を受けても、単に当該行為を止めれば足りるということだけでは、違反行為を実効性を持って抑止して再発を防止すると

いう目的のためには不十分であり、違反事業者に違法な利得を保持させず吐き出させることによって、将来的再発を防止するためには、是非とも損害賠償請求権を認める必要がある。また、その結果として、独占禁止法・景品表示法違反によって一般消費者が被った個別被害を救済する目的も実現できる。例えば、学校用シューズや特定種類のパンの価格カルテルなどの場合、個別の消費者がカルテルをして利得した事業者に損害賠償請求権を行使することはほとんど不可能である。この場合、適格消費者団体が賛同する消費者の声を代弁して、損害賠償請求権を行使することが望ましい。また、損害賠償請求については、公取委によって課される行政制裁である課徴金との調整も問題となり得る。しかし、行政制裁と民事的制裁は、その制度目的も異なっており、両立し得るものであり、調整は不要である。

もっとも、そのように損害賠償請求権を適格団体に認めた場合、その団体自体を利益の帰属主体としてよいか、そうではないとすると、その行き先はどう考えるべきか、あるいは訴訟上の和解について和解金の行き先はどうか、等の問題点が存在するので、その制度設計について十分な議論を尽くしたうえで検討すべき問題である。

さらに、欧米諸国では既に導入され、又は導入されつつあるクラスアクションとの関係については、団体訴権とクラスアクションは、その目的と方向性において相互に矛盾するものではなく、基本的に相互に抵触が生ずるとは考えにくい。そのような点も含め、今後検討されていくべきである。

6 独占禁止法・景品表示法上の団体訴権の管轄・判決効

消費者契約法上の消費者団体訴権制度創設の際も議論されたとおり、適格消費者団体による訴権行使の障害とならないように、原則として、独占禁止法・景品表示法違反行為の発生地 に所在する全国各地の地方裁判所に管轄を認めるべきである。

判決効についても消費者契約法の団体訴権導入に際し厳しい議論が行われたところであるが、やはり一部の消費者団体が追行した訴訟においてその訴訟活動が不十分であった場合に、同じ問題について手続保障が与えられていない他の消費者団体に対しても判決や和解の効力が及ぶことを正当化する理由は存在しない。民事訴訟の原則どおり、個別訴訟の判決や和解の効力は訴訟を追行した個別の適格団体のみに及び、他の団体による後訴を制限する効力は認めるべきではない。

7 片面的敗訴者負担制度の導入と担保提供制度排除の必要性

特に適格消費者団体においては、営利事業を営んでいないことから、団体としての財産的基礎が事業者団体に比較すると脆弱である可能性が高く、敗訴した場合の被告側弁護士費用の負担を求められるようでは、団体訴権の行使が不当に阻害される可能性がある。したがって、適格団体側敗訴の場合には被告事業者側の訴訟費用を求めることは相当ではない。逆に、被告事業者側が敗訴した場合にあっては、不当な独占禁止法・景品表示法違反行為を反覆継続して行って公正競争を阻害する違法状態を発生・存続させていた被告側には、適格団体側が支出を要した弁護士費用を負担させるのが相当である。

同様の理由で、現行独占禁止法24条訴訟において設けられているような原告側の担保提供制度についても、一時的にせよそのような経済的負担を求められることは、活発な団体訴権の行使による公正競争の確保という目的を阻害する懸念があるので、団体訴権については、かかる条項は設けられるべきではない。

8 独占禁止法・景品表示法上の団体訴権の実効化策

第1に、国民生活センターに集約される全国の消費生活センターに寄せられた消費者被害の相談情報については、適格消費者団体による利用を全面的に認めるべきである。しかし、もし適格事業者団体制度を認める場合であっても、同団体については、その目的は消費者利益の確保というところにはないから、これを認めるべきではない。公取委や経済産業省・金融庁その他の各種監督官庁に集約された情報についても同様の扱いにすべきである。

なお、公取委において審判手続を行っている事件については、その審判手続の終了を待って適格消費者団体に資料取り寄せを認める権能を付与することになろう。

第2に、現行独占禁止法24条との関係で同法83条の3において認められているように、団体訴訟においては、公取委に対して意見提出を求める権限を定めるべきである。

第3に、消費者契約法上の団体訴権と同様に、団体訴権の提起については、他の適格団体に対して通知する義務を課するべきである。しかし、もし適格事業者団体についても団体訴権を認めるとの結論になる場合については、適格消費者団体と適格事業者団体との間の情報遮断の必要があるため、その間では報告義務は否定されるべきである。

第4に、その他、消費者契約法において議論されたように、各種訴訟援助の対象とすること、適格団体に補助金を支給すること、継続的に団体訴訟遂行に必要な理論面での検討を行い、その成果を適格団体に提供するシステムを創設すること、団体訴訟の訴えの提起、認諾、和解、判決に関する情報の照会、広報制度等を確立すること、等の実効化策が検討されるべきである。

第4 まとめ

独占禁止法並びに景品表示法等による自由かつ公正な競争の推進は、消費者利益の確保・推進と表裏の関係と言えるほど重要な関連性を有することは冒頭に述べたとおりである。

もっとも、最初に消費者団体訴権が導入された消費者契約法と異なり、新たに団体訴権の導入が検討されている独占禁止法・景品表示法は、既に公取委の取締により強力に執行されているにも拘わらず、重ねて適格団体による民の側からの監視が必要であるのか、という議論はあり得るところではある。

しかしながら、独占禁止法・景品表示法違反行為により公正競争が阻害され、現実的な被害を被るのは一般消費者であるから、その利益を代表し、その意思を反映する形で適格団体が訴権を行使することは、全国津々浦々にまで公正な競争を行き渡らせ、一般消費者の利益を確保するために必ずや強力な一手段となり得る、という点で独自の意義があるというのが当連合会の見解である。

そして、そのような制度目的に照らし、同制度が名ばかりのものではなく一般消費者の利益確保にとって真に実効性ある手段となり得るよう熟慮された制度設計が行われる必要があり、そのような方向性に向けた提言として本意見書を提出するものである。

以 上