

独占禁止法・景品表示法における団体訴訟制度の
在り方について

平成19年7月12日

団体訴訟制度に関する研究会

目 次

はじめに	1
第1 団体訴訟制度の必要性	3
1 独占禁止法及び景品表示法の抑止力強化の必要性について	3
2 消費者被害の未然防止・拡大防止の必要性について	4
3 事業者被害のための団体訴訟制度について	4
4 損害賠償請求権について	6
第2 独占禁止法及び景品表示法における消費者団体訴訟制度の在り方	8
1 差止請求の対象とする独占禁止法及び景品表示法の違反類型	8
(1) 景品表示法	8
(2) 独占禁止法	9
2 団体訴訟制度の意義（執行機関として公正取引委員会が存在することについて）	11
3 消費者団体の適格要件	13
第3 今後の団体訴訟制度導入への検討の進め方	14
審議経過	15
団体訴訟制度に関する研究会会員名簿	16

はじめに

独占禁止法及び景品表示法への団体訴訟制度導入については、「消費者基本計画¹」において、公正取引委員会において検討を行い、平成19年までに一定の結論を得ることとされている。

これまでの流れをみると、「司法制度改革推進計画²」において「少額多数被害への対応」として団体訴訟制度の導入について検討を行うこととされ、「消費者基本計画」においては、「消費者契約に関わる被害は、一般に、同種の被害が多数の者に及ぶことが多く、消費者被害の未然防止・拡大防止が重要な課題となっている」とした上で、「消費者団体が消費者全体の利益のために訴えを提起することを認める制度を導入する必要がある」とされている。今回、消費者契約法に消費者団体訴訟制度が導入されたことも、消費者全体の利益のために、同種の多数被害の未然防止・拡大防止を図るとの考え方に沿ったものである。

他方、平成17年の独占禁止法改正時の衆・参両院の経済産業委員会における附帯決議³においても、団体訴権の導入を検討することとされているが、これについては、中小企業に不当な不利益を与える不公正な取引方法に対する効果的な措置の一つとして位置付けられていると考えられる。

このような状況の中で、「団体訴訟制度に関する研究会」は、公正

¹ 平成17年4月8日閣議決定

² 平成14年3月19日閣議決定

³ 平成17年3月11日衆議院経済産業委員会、平成17年4月19日参議院経済産業委員会

取引委員会から、独占禁止法及び景品表示法への団体訴訟制度の導入について検討の依頼を受け、平成19年5月以降5回にわたり、会合を開催して検討を行った。本報告書は、その検討の結果を取りまとめたものである。

第1 団体訴訟制度の必要性

1 独占禁止法及び景品表示法の抑止力強化の必要性について

現在、我が国においては、市場原理・自己責任原則に立脚した経済社会の実現のために構造改革を進めることが重要な課題となっており、そのために、公正かつ自由な競争秩序を維持するとともに、一般消費者の利益を確保するためのルールである独占禁止法及び景品表示法の違反行為を排除、抑止することがますます重要となってきている。

独占禁止法及び景品表示法においては、違反行為を是正するために排除措置命令⁴、排除命令⁵の行政処分を行う執行機関として公正取引委員会が置かれており、このうち、独占禁止法については、平成17年にその法執行を抜本的に強化する法律改正が行われたところである。

一方、こうした抑止力を強化する観点からは、公正取引委員会による法執行⁶に加えて、それ以外のものを違反行為に対する監視の目として位置付けることにより抑止力を強化するということがあり得るところ、このような存在として、消費者団体等の団体がまず考えられる。

⁴ 独占禁止法第7条第1項等

⁵ 景品表示法第6条第1項

⁶ 景品表示法については、各都道府県知事においても違反事業者に対する指示（同法第7条）等の運用が行われている。

2 消費者被害の未然防止・拡大防止の必要性について

平成18年5月31日に「消費者契約法の一部を改正する法律」が成立し、消費者契約法に消費者団体訴訟制度が導入された（平成19年6月7日施行）。この消費者団体訴訟制度は、近年、様々な商品・サービスに関する消費者トラブルが増加していることを踏まえ、消費者被害については、同種の被害が多数の者に及ぶという特徴があることから、被害の発生や拡大を防ぐための差止請求権を適格消費者団体に付与するものである。

このような消費者被害については、独占禁止法及び景品表示法に違反する行為によっても発生し得ると考えられる。そこで、独占禁止法及び景品表示法への団体訴訟制度導入の検討に当たっても、まず、消費者契約法への消費者団体訴訟制度導入の考え方と同様に、消費者全体の利益を守るため、独占禁止法及び景品表示法違反行為による同種の多数被害を未然防止・拡大防止するための差止請求権を一定の団体に付与する団体訴訟制度を導入することが考えられる。

3 事業者被害のための団体訴訟制度について

公正取引委員会が所管する独占禁止法の目的は、公正かつ自由な競争秩序の維持・確保であり、そのような自由競争を侵害するような行為の被害者としては、一般消費者のほかに、違反

事業者の競争相手や取引先といった事業者も考えられる。また、平成17年の独占禁止法改正時の附帯決議においても、中小企業に不当な不利益を与える不公正な取引方法に対する効果的な措置の一つとして団体訴訟制度の導入について検討することとされていることから、中小企業等の事業者被害を防止・救済するための団体訴訟制度を導入することも考えられる。

しかし、独占禁止法違反行為による被害については、独占禁止法第24条⁷又は第25条⁸によって差止請求権又は損害賠償請求権が認められており、また、同一の違反行為によって複数の事業者が被害を受けた場合には、現在の訴訟制度の下、選定当事者制度⁹（民事訴訟法第30条）を用いて訴えを提起することが可能である。また、事業者被害の場合は、たとえ少額の被害であっても、事業を維持していくために同一の商品・役務を継続・反復的に取引する必要があるケースが多いと考えられることから、取引の相手方による違反行為を是正するために、個別的・事後的に法的手段に訴えるインセンティブが働く傾向が消費者被害の場合に比べて強い¹⁰と考えられる。

⁷ 不公正な取引方法に係る独占禁止法違反行為（同法第8条第1項第5号及び第19条違反行為）により、その利益を侵害され、又は侵害されるおそれのある者は、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は、違反行為者に対し、その侵害の停止又は予防を請求することができる。

⁸ 私的独占若しくは不当な取引制限をし、又は不公正な取引方法を用いた事業者は、無過失損害賠償責任を負う。ただし、同法第25条に基づく損害賠償請求訴訟は、公正取引委員会の排除措置命令等が確定した後でなければ提起することができないこととなっている（同法第26条）。

⁹ 共同の利益を有する者の中から全員のために原告（又は被告）となるべき一人又は数人を選出し、その選定された者が自己と他人のために、当事者として訴訟を進行する制度。平成8年の民事訴訟法改正により、選定の要件が緩和された。

¹⁰ もっとも、被害事業者が違反行為者と取引関係にあり、経済的に依存した関係にある場

さらに現状にかんがみれば、事業者団体による団体訴訟制度については、団体訴訟制度の導入を希望する事業者団体がいまだ少ないこと¹¹、仮に団体訴訟制度を導入しても、現在導入を希望している団体のニーズを直ちに満たすことは難しいと考えられる点があること¹²、また、事業者団体には団体訴訟制度の担い手として未成熟な部分がある¹³と考えられることから、早急に導入する必要があるとまではいえないものと考えられる。

4 損害賠償請求権について

損害賠償請求は、事後救済のための手段であり、基本的には被害を受けた個々の消費者や事業者に請求権（独占禁止法第25条）があることから、被害当事者ではない第三者である団体にその権利を付与することについては、少額多数被害救済のための手法など司法アクセス改善との関係をも踏まえてより広い

合には、自ら提訴することに消極的になる可能性がある。

¹¹ 事業者団体アンケート調査結果によると、事業者団体訴訟制度の導入を希望すると回答した事業者団体は、5.7%である。

¹² 事業者団体訴訟制度の導入に積極的な意見の中には、そのメリットとして団体訴訟の匿名性を挙げるものがあるが、実際の訴訟において匿名性が確保されるのかという点については、我が国における独占禁止法違反に係る訴訟の実態をみる限り、仮に事業者団体訴訟制度を導入したとしても、被害者を特定せずに違反行為を立証することは困難であると考えられる。なお、ドイツにおいて既に導入されている事業者団体訴訟制度では、被害者について匿名性が確保されないが、事業者団体に通報した事業者は特定されない場合があることから、この点で意義があり、我が国に導入した場合も同様であるとの見解もある。

¹³ 事業者団体アンケート調査結果によると、事業者団体の14.6%が、過去に団体又は会員が独占禁止法違反による勧告又は警告を受けている。

なお、消費者契約法第13条第3項では、差止請求権を担う適格団体の要件として、不特定多数の消費者の利益擁護のための活動を主たる目的としていること、相当期間、継続的な活動実績があること等のほかに組織体制や業務規程が適切に整備されていることが定められている。

観点から考える必要がある¹⁴。また、法制的にも、

- ・ 被害を受けた個人が既に有している損害賠償請求権との関係をどのように整理するか
- ・ 損害賠償の対象となる消費者や事業者をどのように特定すべきか
- ・ 団体が得た損害賠償金をどのように分配すべきか

等の点につき慎重に検討をする必要がある。

したがって、現段階で直ちに結論を得ることは困難であるが、損害賠償請求には違反行為による不当な利益を吐き出させることによって違反行為を抑止する効果を持つ場合もあると考えられる。現状では違反事業者の「やり得」になっているという側面があり、これが被害を増加させている要因になっていると考えられることから、損害賠償請求の違反行為に対する抑止力にかんがみて、将来的には、団体訴訟制度に損害賠償請求権を含めることについて検討すべきものと考えられる。

¹⁴ 消費者契約法における消費者団体訴訟制度で認められているのは差止請求権のみであり、損害賠償請求権は認められていない。

第2 独占禁止法及び景品表示法における消費者団体訴訟制度の在り方

消費者団体に差止請求権を付与する団体訴訟制度の在り方については、以下のとおりである。

1 差止請求の対象とする独占禁止法及び景品表示法の違反類型

(1) 景品表示法

景品表示法の表示に関する違反行為については、消費者が直接その被害を受けることが想定されるどころ、このような行為に対して消費者団体訴訟制度を導入するとの考え方は、消費者契約法における消費者団体訴訟制度の趣旨に近いものと考えられる。

景品表示法第4条第1項の違反行為（不当表示）については、多数の消費者に少額の被害を与えることが多い。一方、違反行為の存在に気付いている消費者は直接の被害を受けない。このため、仮に独占禁止法第24条のような差止請求訴訟制度を導入したとしても、本人が違反行為に気付いているから損害を回避できることを理由に、法律上、差止請求権を承認するだけの要保護性が認められにくいこと、また、個人による差止請求訴訟の提起が十分期待できないことから、違反行為に気付いていない消費者に被害が及ぶことを防止し、

もって被害の拡大を防止するためには、消費者団体による差止請求の対象とする必要性が比較的高いと考えられる。

なお、景品表示法第3条の違反行為（過大な景品類の提供）については、直接の被害は競争事業者に発生することが多いため、消費者団体による差止請求の対象とする必要性は低いと考えられる。

（2）独占禁止法

独占禁止法違反行為の中には、例えば、消費財に関わる抱き合わせ販売¹⁵や再販売価格の拘束¹⁶、あるいは価格カルテル¹⁷のように、消費者被害に結びつくと考えられるものもあり、また、消費者に同種の被害が広く拡大しやすいと考えられることから、消費者団体による差止請求の対象とすることは、消費者団体訴訟制度の趣旨に合致するものであると考えられる。

しかし、現状では、消費財に関わるものであっても、価格カルテルに対して消費者団体が差止請求を行うことは、カルテルが秘密裏に行われるため、発見される可能性が低く、また、物証を残さないため解明が容易でないという性格にかんがみると、現実的には困難であると考えられる。他方、抱き

¹⁵ 昭和57年6月18日公正取引委員会告示第15号（以下「一般指定」という。）第10項

¹⁶ 一般指定第12項

¹⁷ 独占禁止法第3条後段

合わせ販売や再販売価格の拘束のように不公正な取引方法¹⁸の中には消費者団体による差止請求の対象として馴染みやすいと考えられる違反行為の類型もあり，このような違反行為に対する消費者団体の差止請求は，結果的に市場機能を改善する効果をもたらすと考えられることから，独占禁止法の目的である公正かつ自由な競争の維持という公益の実現に資するものと捉えることが可能であると考えられる¹⁹。

独占禁止法に団体訴訟制度を導入するに当たっては，不公正な取引方法等の特定の条文に係る違反行為について導入する方法，不公正な取引方法のうち消費者に被害が発生しやすい違反行為類型に限定して導入する方法等が考えられる。

ただし，独占禁止法の不公正な取引方法を対象として団体訴訟制度を導入する場合には，景品表示法の場合と異なり，第24条により個人が持つ差止請求権と消費者団体の差止請求の関係を整理することが必要であり，第24条の意義や位置付けを明確化した上で，整合性を図る必要性があると考えられる。また，法的構成（第24条の延長線上の制度とするか，新たな別の制度とするか）等についても慎重に検討を重

¹⁸ 独占禁止法第2条第9項，第19条

¹⁹ ただし，現状として，消費者団体による独占禁止法違反行為に関する情報収集が活発に行われているとはいえ，これに関する活動実績も消費者契約法及び景品表示法に比べると少ないと考えられるため，独占禁止法については，景品表示法に比べれば，差し迫った具体的ニーズがあるとはいえないとの指摘もあった。この点，独占禁止法にも消費者団体訴訟が導入されれば，消費者団体もこのような情報収集を行うようになるという意見及び事業者からも情報を得られる可能性があるとの意見もあった。

なお，消費者団体が個別の案件の差止請求訴訟について一部の事業者から協力を得ることの妥当性については，慎重な議論が必要である。

ねる必要があるが、独占禁止法にどのような形で団体訴訟制度を導入することが適切かについては、十分に時間を尽くして検討できなかつたため、現段階で直ちに結論を得ることは困難であると考えられる。それゆえ、可能な限り早急に消費者団体による差止請求制度を導入するためには、差し当たっては景品表示法に消費者団体訴訟制度を導入することとし、独占禁止法への導入については、次の段階での課題として位置付け、引き続き検討していくべきである。

2 団体訴訟制度の意義（執行機関として公正取引委員会が存在することについて）

独占禁止法及び景品表示法においては、違反行為を是正するために、排除措置命令、排除命令の行政処分を行う執行機関（公正取引委員会）が存在し、この点で、民法の特別法との位置付けである消費者契約法と異なる。

独占禁止法及び景品表示法については、公正取引委員会による法執行により、一定の消費者被害の未然防止・拡大防止は図られていると考えられるため、団体訴訟制度の意義・趣旨について、消費者契約法における議論をそのまま適用することはできない。

また、独占禁止法及び景品表示法は、民事実体法のルールではなく、基本的に行政規制のルールであることから、一義的に

は、法執行機関である公正取引委員会が違反行為を是正することが相当であると考えられるところ、この点についての整理が必要である。つまり、公益の実現を行政に行わせることを原則としている我が国の法体系において、あえてこのような団体訴訟制度という違反行為を是正する別のスキームを創設することの意義について、検討する必要がある。

消費者団体訴訟制度を導入する意義については、違反行為に対する抑止力を強化するという観点から、公正取引委員会による法執行に加え、消費者団体を違反行為に対する監視の目として位置付けるということが挙げられる。消費者被害の未然防止・拡大防止という観点に焦点を当てて現状をみた場合には、公正取引委員会の法執行により十分に手が行き届いているとはいえない部分があると考えられ、その部分を補完する役割を担う存在としては、消費生活により密接な存在である消費者団体が適切であると考えられる。

また、消費者団体による活動の現状に注目すれば、消費者被害について違反行為者に対して改善の申入れを行う等、公益を実現する一定の役割を既に担っており、このような消費者団体に差止請求権を与えることは、違法行為に対する抑止力を効率的に強化し、公益の実現に資するものと考えられる。つまり、これまでに公正取引委員会が行ってきた法執行の役割の一部を団体に担わせるものではなく、行政が担うべき公益の実現という役割は公正取引委員会がこれまでどおり行う一方、消費者団

体が自主的に消費者保護という公益の実現に一定の役割を果たしている現状を踏まえて、その活動を強化するものである。これにより実質的に違反行為を是正するためのスキームが複線化され、抑止力が強化されるものと考えられる。

また、例えば、景品表示法第4条第1項の違反行為は、購入者たる消費者から当該商品の効能・効果に関するデータを収集するなど、消費者団体に表示の不当性を立証する証拠を収集する能力が認められるケースもある行為類型であると考えられ、このような点からは、景品表示法に消費者団体による団体訴訟制度を導入する妥当性が認められると考えられる。

3 消費者団体の適格要件

景品表示法において差止請求権を担う消費者団体が満たすべき要件としては、原則として、その制度の趣旨も基本的に同様であると考えられる消費者契約法において定められている要件²⁰を踏襲して検討すべきである。現実的にも、景品表示法において差止請求権を担う消費者団体は、消費者契約法における適格消費者団体と重複することが多いと予想される。

²⁰ 注13参照。

第3 今後の団体訴訟制度導入への検討の進め方

消費者被害の未然防止・拡大防止の観点から、景品表示法違反行為に対する差止請求権を一定の消費者団体に付与する制度の創設について、消費者契約法に導入された消費者団体訴訟制度を踏まえて具体的な制度設計を進めるべきである。

また、景品表示法に消費者団体訴訟制度を導入するに当たっては、公正取引委員会と適格消費者団体の関係について整理することが必要である²¹。

²¹ 消費者契約法では、適格消費者団体が差止請求に係る訴えの提起をする場合、事前に訴えの被告となるべき事業者に対し、書面による差止請求をすることとなっているところ（同法第41条）、この規定による差止請求をしたときはその旨を他の適格消費者団体に通知するとともに、内閣総理大臣に報告することが義務付けられている。また、裁判所に差止請求に係る訴えの提起をしたときも、遅滞なく、同様の通知及び報告をすることが義務付けられている（同法第23条第4項）。

景品表示法への導入においては、行政に対する事前の報告が必要ではないかとの意見、それを要件とすることは難しいとの意見、行政への報告のタイミングが重要であるとの意見があった。

審議経過

回数	開催日	議 題
第1回	平成19年5月7日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 改正消費者契約法について ○ 海外における団体訴訟制度について ○ 研究会において議論すべき論点等について
第2回	平成19年5月24日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 団体訴訟制度の差止請求の対象とすべき違反行為類型について ○ 新しいサンクションとしての団体訴訟制度の必要性について ○ 消費者団体訴訟制度と事業者団体訴訟制度について ○ 損害賠償請求の取扱い、記載振りについて
第3回	平成19年6月5日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 消費者団体からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> ・ 消費者機構日本 ・ 社団法人全国消費生活相談員協会
	平成19年6月6日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事業者団体からのヒアリング <ul style="list-style-type: none"> ・ 社団法人日本経済団体連合会 ・ 全国石油商業組合連合会
第4回	平成19年6月19日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 報告書素案について
第5回	平成19年6月29日	<ul style="list-style-type: none"> ○ 報告書案について（最終報告）

団体訴訟制度に関する研究会会員

座長 古城 誠 上智大学法学部教授

鹿野 菜穂子 慶應義塾大学大学院法務研究科教授

川濱 昇 京都大学大学院法学研究科教授

泉水 文雄 神戸大学大学院法学研究科教授

宗田 貴行 獨協大学法学部准教授

角田 真理子 明治学院大学法学部准教授

三木 浩一 慶應義塾大学大学院法務研究科教授

御船 美智子 お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科教授

山本 豊 京都大学大学院法学研究科教授