

公正取引委員会と 消費者利益の確保

改正前の景品表示法上の
スタンディングを手がかりに

内田耕作

Kosaku Uchida

滋賀大学経済学部 / 教授

次の理解は、公正取引委員会（以下、「公取委」と略す。）の競争政策と消費者政策の関係についての、かつての標準的な理解であり、景品表示法（景表法）が公取委による消費者利益確保の実質的なよりどころであったことを示している¹⁾。「公正取引委員会は、競争政策と消費者政策を一体的に推進する行政機関である。公正取引委員会が行う消費者政策は、消費者の適正な選択をゆがめる事業者の不当な行為を規制する景品表示法を中心としている。」

しかし、2009年、景表法は消費者庁へ移管されるに至った。その結果、公取委による消費者利益確保については、その論拠の再確認と手立ての再構築が不可避となった。公取委側は、例えば次のように説く²⁾。「公正な競争と消費者の適正な選択は表裏一体の関係にあります。何よりも独占禁止法の究極の目的は、……一般消費者の利益の確保と国民経済の民主的で健全な発達の促進にありますので、このことを今後も肝に銘じて、競争政策を通じて消費者利益の擁護・増進に努めてまいります。」また次のようにも説く³⁾。「景品表示法が消費者庁に移管されましたが、独占禁止法の最も重要な目的が、『一般消費者の利益の確保』であることに何ら変わりはありません。従来と同様に、あるいは従来以上に、一般消費者の目線に立った行政を推進していくことが求められていると考えております。そのために、独占禁止法や下請法に対する事業者の理解を深めて違反行為の未然防止を図るとともに、公正取引委員会の役割、活動状況などを広く国民に情報提供すること、さらに国民各層からの様々なご意見、ご要望を行政に反映させていく

1) 粕渕功「公正取引委員会による消費者取引適正化への最近の取組について」公取676号2、2頁(2007)。

2) 竹島一彦「年頭所感」公取699号2、3頁(2009)。

3) 松山隆英「2010年の競争政策を展望する」公取711号4、5頁(2010)。

ことが一層重要性を増していると考えております。」

これらの言説に異論があるわけではない。分からないのは、公取委が、消費者利益の確保に関わって過去の経験をどのように省察し、また消費者利益確保の論拠を具体的にどのようなものと措定しているかである。過去の経験の省察なしに、また具体的論拠の措定なしに、有意な未来は築けない。そこで本稿で、改正前の景表法上のスタンディング(公正競争規約に対する不服申立資格、排除命令に対する審判請求適格)を手がかりに、これらについて考え、併せ、消費者利益確保の具体的論拠を何に求めるべきか、その方向性を明らかにする。叙述は以下の順による。まず、スタンディングが問題となった事件を紹介し、併せ判断構造と問題点を明らかにする(Ⅱ)。次に、事件の評価を行う(Ⅲ)。そして最後に、消費者利益確保の具体的論拠に関わって、簡単なコメントを付す(Ⅳ)。

Ⅱ スタンディングが問題となった事件

内田MFC研究所事件(昭和45・2・17審判審決、審決集16・169)、主婦連合会ほか1名事件⁴⁾(昭和48・3・14審判審決、審決集19・159)、三燿ほか1名事件⁵⁾(昭和55・10・21審判審決、審決集27・92)、信夫屋ほか酒類小売業者4名事件(昭和57・4・2審判審決、審決集29・3)、リコム事件(平成22・2・24審決)を取り上げる。その前に、関連規定を示しておくことが有益である。

1: 関連規定の概要

本稿で検討対象とする事件は、2009年の景表法改正前の事件で、公正競争規約に対する不服

申立資格、排除命令に対する審判請求適格が争点となったもの、またなり得たものである。以下、2009年改正直前の関連規定を示しておく。

不服申立資格については、景表法12条6項が関連規定であった⁶⁾。それによれば、「公正取引委員会の処分〔公正競争規約の認定、認定の取消し〕について不服があるものは、……公正取引委員会に対し、不服の申立てをすることができる。この場合において、公正取引委員会は、審判手続を経て、審決をもつて、当該申立てを却下し、又は当該処分を取り消し、若しくは変更しなければならない」、とされていた。

審判請求適格については、景表法6条2項、独占禁止法(独禁法)49条6項が関連規定であった。関連規定によれば、排除命令に対する審判請求は、次のように構成されている。独禁法49条6項の規定(排除措置命令に不服がある者による審判請求の規定)の適用については、景表法4条1項の規定に違反する行為(不当表示)は独禁法19条の規定に違反する行為(不公正な取引方法)と、排除命令は排除措置命令とみなされる。そこで「排除措置命令〔従って排除命令〕に不服がある者は、……公正取引委員会に対し、当該排除措置命令〔従って排除命令〕について、審判を請求することができる」ことになる(独禁法66条〔審判請求に対する審決〕は省略)。

2: 内田MFC研究所事件

公取委は、昭和43年5月30日付をもって「牛乳、加工乳及び乳飲料の表示に関する公正競争規約」を認定した。それに対し、本件規約の認定について、U研究所から景表法10条6項の規定により不服申立てがあった。

⁴⁾ 東京高裁判決(昭和49・7・19審決集21・353)、最高裁判決(昭和53・3・14民集32・2・211)については、本稿では直接的には取り上げない。後述の判断構造の分析などで触れるにとどめる。

⁵⁾ 東京高裁判決(昭和57・11・19審決集29・191)については、本稿では触れない。

⁶⁾ 本稿で取り上げる事件が問題となったときには10条6項。規定内容に違いはない。

不服申立人が主張する理由は、次の3点にある。

①本件規約の定義規定中には「生乳」の定義が欠けており、この点を看過した認定は景表法10条2項1・2号の規定に違反する。②規約中に「加工乳」の商品名を制限する別段の規定がないことから、「加工乳」に「牛乳」の文言を使用することを認容した認定は、たとえその文言が単に商品名としての意味しかもたないものであっても、飲用乳を製造・販売する事業者間の公正な競争を阻害し、一般消費者の適正な商品選択を誤らしめることとなるから、景表法10条2項1・2号の規定に違反する。③U研究所は、MFC製法によって大生産地のしぼりたての牛の乳を完全なる衛生包装の製品として大消費地に直送し、供給する画期的な生産方式を目下、開発中の関連事業者であるが、本件認定は一般消費者をして「加工乳」を「牛乳」と誤認せしめる原因となり、その結果、需要が「加工乳」と「牛乳」に分散して「牛乳」の消費量が抑制され、当該生産方式の開発が阻害されるから、本件認定は、景表法10条2項2号の規定に違反する。

本稿に関わる論点は、MFC製法によって大生産地のしぼりたての牛の乳を完全なる衛生包装の製品として大消費地に直送し、供給する画期的な生産方式を目下、開発中の事業者が、規約認定につき不服申立資格を有するか否かである。しかしそれは、本件では争点とされていない。

この点、公取委は、上記不服申立ての理由③に関わって、「不服申立人が景品表示法第10条第2項第2号の関連事業者であるかどうかはさておいても」と述べ、また結論として、実体の判断を踏まえ次のように述べる。「本件認定は、不服申立人が主張するように、景品表示法第10条第2項第1号および第2号の規定に適合しないものと認める

ことはできないから、違法な処分をなしたものではない。したがって、不服申立人の本件不服申立ては、その理由がなく、失当として却下されるべきである。」

3：主婦連合会ほか1名事件

公取委が昭和46年3月5日付をもって「果汁飲料等の表示に関する公正競争規約」を認定した。それに対し、主婦連合会と個人Aは、5点の理由を述べ、本件規約の認定は景表法10条2項1号ないし3号の要件に該当せず違法であるから、公取委はその認定を取り消すべきであると主張した。

本稿に関わる争点は、不服申立人が、不服申立ての資格(すなわち、法律上の利益)を有するか否かである。

この点、公取委は、次のように判断する。

ア 「行政処分に関する不服申立制度の目的は、行政の適正な運営を確保するにあると同時に、一面、それはあくまで国民の権利、利益の救済を図ることにある。しかし、不服申立ては、司法救済につらなるものであるから、不服の申立てをなしうるものは、行政事件訴訟法第9条にいう『法律上の利益を有する者』とその範囲を同じくし、しかも、この『法律上の利益を有する者』とは、法律上の争訟手続において、具体的、個別的な権利ないしは法律上保護された利益が直接侵害されたか、少なくとも必然的に侵害されると主張しうる者でなければならない。この理は、景品表示法第10条第6項の規定による公正競争規約の認定に対する不服の申立てについても異なるところはない。」

イ 景表法はもともと、独禁法によっても規制しうる不当な景品類の提供・不当な表示行為を迅速かつ効果的に規制するため特例として制定され

たものである。その目的は、独禁法と同様に、公正な競争を確保し、もって一般消費者の利益を保護することにある。そしてこの目的を達成するため、景表法3・4・6条において違反行為の禁止・排除の規定が定められている。さらに10条において公正競争規約制度が定められており、公取委がこれを認定するに当たっては、その裁量により、必ず公聴会を開き、消費者の意見を聞き、一般消費者の利益擁護について最善の努力を払っている。

ウ 本件不服申立ての理由の趣旨は、果汁規約が景表法10条2項の規定に違反して認定されたため、一般消費者の利益を不当に害するおそれがあるというものである。趣旨は、不服申立人自身の具体的、個別的な権利ないしは法律上の利益が必然的に侵害されるというものではない。かつ、10条2項2号において「一般消費者(中略)の利益を不当に害するおそれがない」ことを規定しているのは、公正競争規約の認定の要件を定めたものであって、それが直ちに一般消費者に対し、不服申立ての資格を付与したものとは解すべきではない。また、景表法に民衆訴訟制度の定めのない以上、かかる主張の限りにおいては、不服申立人に、不服申立ての資格は認められない。

エ なお、不服申立人は、不服申立ての資格ありとの論拠として、内田MFC研究所に対する審決と独禁法24条の3の不況カルテルに関する規定の解釈を引用しているが、前者については事案を異にし、適切な前例とはいえない。また、後者については、本件事案についてすでに述べたところと何ら異なることがないので、採用するに値しない。なお、不服申立人は、不服申立ての性格から行政庁はそれについて広く門戸を開くべしと主張しているが、事実上の措置はともかく、本件行政処分が

違法であるとする法律上の不服申立ては、到底これを是認することはできない。

オ 以上述べたところによって明かなように(「ちなみに」として述べられた実体的判断については省略)、不服申立人の本件不服申立ては、その資格を欠き却下を免れない。

4：三耀ほか1名事件

公取委は、昭和54年9月20日、「ローヤルゼリーの表示に関する公正競争規約」を認定した。それに対し、S社とJ社は、ローヤルゼリー規約の認定が景表法10条2項各号の要件に該当せず、違法又は不当であるから、公取委は、認定を取り消すべきであるとして、不服申立てを行った。

本稿に関わる争点は、J社が不服申立ての資格を有するか否かである。J社は、ローヤルゼリー規約2条2項及び同規約施行規則1条に定める「これらに準ずる事業者」に該当するものであり、ローヤルゼリー規約の施行により法律上保護された自由な営業に基づく利益を侵害されることになるので、同規約の認定につき不服申立人たる適格を有すると主張する。

この点、公取委は、次のように判断する。

ア 景表法10条1項により公取委が行った公正競争規約の認定に対する不服申立ては、行政上の不服申立ての一種にほかならないのであるから、同条6項にいう「不服があるもの」とは、一般の行政処分についての不服申立ての場合と同様に、「当該処分について不服申立てをする法律上の利益がある者、すなわち、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者に限られるべき」である。

イ ローヤルゼリー規約の認定によって、自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者とは、「同規約によって一定の義務を課せられることがあるもの、すなわち、同規約で規定する事業者に該当するものである」。

ウ J社は、不服申立人たる資格を有する理由として、同社がローヤルゼリー規約施行規則1条で規定する「これらに準ずる事業者」に該当するとする。しかし、「これらに準ずる事業者」の定義規定の文言を一部省略して引用することにより全体として同規則の定義規定と相違する定義を定立しており、J社は、「これらに準ずる事業者」には当たらない。

エ 以上のとおり、J社は、「ローヤルゼリー規約の認定によって、その事業活動を何ら拘束されるものではないので、同社には不服申立ての資格は認められない」。

5: 信夫屋ほか酒類小売業者4名事件

公取委は、昭和55年3月28日全国小売酒販組合中央会の申請に係る「酒類小売業における酒類の表示に関する公正競争規約」を認定した。それに対し、S社ほか酒類小売業者4名が、公取委の認定は景表法10条2項各号の要件に該当せず、違法・不当であるから取り消すべきであるとして、不服申立てを行った。

本稿に関わる論点は、酒類小売業者が、全国小売酒販組合中央会の申請に係る規約の認定につき不服申立資格を有するか否かである。しかしそれは、本件では争点とされていない。

この点、公取委は、不服申立ての理由につき実体判断を行った後、次の結論を下した。「不服申立

てについては理由がないので」、「不服申立てを却下する」。

6: リコム事件

公取委は、K社等7社が行っていた、「シャンピニオンエキス」を使用した商品に係る表示が、景表法4条1項1号の規定に違反するとして、7社に対し処分を行った（平成21年2月3日排除命令）。これに対して、7社はいずれも、処分に対して審判請求を行うことなく、その主文に記載された排除措置を受け入れ、履行した。

しかし、シャンピニオンエキスの製造・販売事業者であるR社は、処分の全部の取消しを求めて審判請求をした。これが本件である。

争点は、排除命令の受命者ではない審判請求人が、審判請求適格を有するか否かである。審判請求人は、処分がシャンピニオンエキスの効果を否定し、その販売・取引を不能にし、また7社と紛争を生じさせるので、処分について利害関係を有すると主張する。

この点、公取委は、次のように判断する。

ア 排除命令の受命者ではない者の審判請求適格 景表法6条に基づく排除命令は、同法6条2項により排除措置命令とみなされ、独禁法49条6項が適用される。

排除命令の受命者以外にいかなる者が審判請求することができるかについて考えるに、「審判手続を経た審決は行政訴訟等の司法救済に連なるものであるから、他の行政処分の取消訴訟における原告適格と同じく解することができ、審判請求をなし得るものは、行政事件訴訟法第9条第1項にいう『法律上の利益を有する者』とその範囲を同じくするとみるべきである」。

行政事件訴訟法9条1項にいう「法律上の利益を有する者」とは、最高裁判決(昭和53・3・14民集32・2・211)によれば、「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいい、法律上保護された利益とは、当該行政処分の根拠となった法規が私人等の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障される利益であるとされ」、さらに、「行政法規が他の目的、特に公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課している結果たまたま一定の者が受けることとなる反射的利益とは区別されるとされている」。

さらに、行政事件訴訟法9条2項は、「法律上の利益」の有無の判断について規定している。これによれば、審判請求人が、本件処分について「法律上の利益」を有するかを判断するにおいては、「本件各処分の根拠となる法律である景品表示法の趣旨及び目的、本件各処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮することになる」。

イ 景表法の趣旨・目的、不当表示規制の趣旨・効果 景表法は、もともと、独禁法の不公正な取引方法の一つとして独禁法によっても禁止し得る不当表示による顧客誘引行為をより迅速かつ効果的に規制するため、独禁法の特例として制定されたものであり、その目的は、独禁法と同様に、公正な競争を確保し、もって一般消費者の利益を保護することにある。

景表法は、その目的を達成するため、4条・6条において違反行為の禁止・排除の規定を定める。4条の規制の対象は、あくまでも事業者が行う表示そのものであって、商品や販売ではない(まして、製品に含まれる原料等の取引ではない)。また、表

示が商品の効能・性能を標榜するものである場合、公取委は、不当表示に該当するか否かの判断に当たり、理由中で効能・効果を有するか否かの判断をするが、その判断は、対世的な確定力を有することはない。そして、公取委は、不当表示と認定した場合、排除命令を発するが、それは、不当表示を行った事業者に対してのみ発せられ、拘束力もその受命者である事業者には及ばない。当該事業者以外の者は、何ら排除命令の拘束を受けない。

排除命令によって当該事業者に対して表示の取りやめ等の措置が命じられる結果として、当該事業者と取引関係にある者等に対しても、事実上の影響が及ぶことがあることは否定できない。しかし、『「法律上の利益」の判断において考慮されるべきとされる景品表示法の趣旨及び目的、あるいは、参酌すべきとされる趣旨及び目的を共通にする」と解される独占禁止法の趣旨及び目的にかんがみれば、景品表示法は、排除命令を発するに当たり、そのような利害関係者の権利利益を考慮すべきものとするものとはいえない」。

ウ 本件の判断 本件各処分は、7社に対して措置を講じることを命ずるものであって、審判請求人に対し何ら措置を命じるものではない。また、本件各商品に係る取引自体を禁ずるものではないし、まして本件各商品の原材料であるシャンピニオンエキスそのものの取引について何ら措置を命じるものでもない。

本件表示が不当表示に該当するとの判断に至る理由中における商品の効能・効果に関する判断は、あくまでも理由中の判断にすぎないから、理由中の判断は何ら確定力を有するものではない。加えて、本件各処分は、シャンピニオンエキスの効果そのものについて判断したものでもない。また、

本件各処分によって確定されるのは、本件各商品に関する表示が不当表示であったことに尽き、かつ、その拘束を受けるのは7社のみであって、シャンピニオンエキスの性能・効果は何ら確定されるものではない。

以上のとおりであるから、審判請求人がシャンピニオンエキスを製造、販売することが本件各処分の存在によって何ら妨げられるものではないし、シャンピニオンエキスの効能・効果等に関して各処分により審判請求人が拘束を受けることもない。

結局、本件各処分の存在によって、審判請求人と7社又はその他の者との間におけるシャンピニオンエキスの販売その他の取引状況等に変化が生じ、これにより審判請求人に何らかの損害が発生し、また、審判請求人と7社との間に何らかの紛争が生じるおそれがあるとしても、このような観点からの審判請求人の利益は、景表法上保護され、あるいは考慮されるべき利益に当たるものということではできず、単なる反射的利益にすぎないものというべきである。

したがって、審判請求人は、本件各処分のいずれについても「法律上の利益を有するもの」には当たらないというべきであり、審判請求適格を有していない。

7: 判断構造の分析と問題点

(1) 内田MFC研究所事件

本件では、不服申立資格は争点となっていない。また本件審決が不服申立資格を認めているか否かも判然としない。「不服申立人が景品表示法第10条第2項第2号の関連事業者であるかどうかはさておくとしても」と述べ、また不服申立ては「却下されるべきである」と述べていることからすれば、

それを否定しているようにみえる。しかし、実体判断をしていること、また主婦連合会ほか1名事件において「内田MFC研究所に対する審決……については事案を異にし、適切な前例とはいえない」と述べていることからすれば、不服申立資格を認めているようにみえる⁷⁾。

本審決から明らかになることは、ほとんどない。

(2) 主婦連合会ほか1名事件

本件では、不服申立資格が争点となっており、公取委の判断も示されている。公取委の判断構造は、①行政処分に関する不服申立制度の目的と不服申立てをなし得る者、②景表法の目的と目的達成のための手立て、③本件不服申立理由の趣旨と不服申立資格の認否、からなる。

①に関わっては、次の点に着目する必要がある。不服申立制度の目的は、行政の適正な運営を確保すると同時に、一面で国民の権利、利益の救済を図ることにある。不服申立ては司法救済に連なるものであるので、不服申立てをなし得る者は、行政事件訴訟法9条にいう「法律上の利益を有する者」とその範囲を同じくする。「法律上の利益を有する者」とは、法律上の争訟手続において具体的、個別的な権利ないしは法律上保護された利益が直接侵害されたか、少なくとも必然的に侵害されると主張し得るものでなければならない。この理は、公正競争規約の認定に対する不服申立てについても異なるところはない。ここでは、この判断構造①を前提としよう。

②が判断構造に取り入れられているのは、果汁規約が法律に違反して認定されたため「一般消費者の利益を不当に害するおそれがある」というのが本件不服申立の理由の趣旨であることと密接に関わっている。公取委としては、行政の適正な運営

7) なお、主婦連合会ほか1名事件の最高裁判決(前出注4)は、「内田MFC研究所に対する件の審決が本来不服申立資格のない者による不服申立についても実体判断をすることができるとしたものであるとすれば、

その判断は誤りであるというべき」とであると判示する。他方、東京高裁判決(前出注4)は、不服申立資格のない者による不服申立てについても、行政機関がその裁量により採り上げて実体判断することも許されるであろうとする。

が公取委によって確保されていること、とりわけ公正競争規約の認定にあたり公取委が一般消費者の利益の擁護について最善の努力を払っていることを示す必要があった。そのことは、翻って、一般消費者の利益擁護のための不服申立てを斥ける論拠を補うことにもなる。

③については、不服申立ての趣旨に照らして、不服申立人に不服申立ての資格は認められないと、極めて形式的な判断がなされていることに留意する必要がある。これは問題である。より踏み込んで、不服申立人自身、特に個人Aの「具体的、個別的な権利ないしは法律上の利益」とは何か、またそれが必然的に侵害されるか否かに立ち入って、検討してもよかったのではないか⁸⁾。

(3) 三耀ほか1名事件

本件では、不服申立資格が争点となっており、公取委の判断が示されている。公取委の判断構造は、①不服申立の性質と不服申立てをなし得る者、②本件規約に関わって具体的に不服申立てをなし得る者、③不服申立資格の認否、からなる。

①の判示は、主婦連合会ほか1名事件の最高裁判決(前出注4)を受けたものであるが、同事件の審決の判示と実質的に変わらない。その限りで、特に言及することはない。

問題があるのは②であり、権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者が、規約により一定の義務が課せられることがある者に限定されている点である。主婦連合会ほか1名事件の審決に照らせば、大幅な限定である。また、規約により一定の義務が課せられる者だけが利益侵害又は必然的にそのおそれがあるということは、不服申立制度が「国民の権利・利益の救済を図ることを主眼としたもの

の」(主婦連合会ほか1名事件最高裁判決)ということから直ちに帰結するわけではない。本件審決の判断は論理展開を一切欠いており、独断的である。この点で問題は大きい。

したがって、③についても問題がある。不服申立人の「具体的、個別的な権利ないしは法律上の利益」とは何か、またそれが必然的に侵害されるか否かに立ち入って検討する必要があった。

(4) 信夫屋ほか酒類小売業者4名事件

本件では不服申立資格は争点となっていない。また不服申立資格に関する言及もない。却下という文言からは、不服申立資格が否定されたとみることができよう。しかし、主婦連合会ほか1名事件の東京高裁判決・最高裁判決の判示(前出注7)を踏まえて、不服申立資格をペンディングにしたまま実体判断を優先させたとみることもできる。いずれにしても、本件から得られる追加の情報はない。

(5) リコム事件

本件では、審判請求適格が争点となっており、公取委の判断が示されている。公取委の判断構造は、①排除命令の受命者ではない者の審判請求適格、②景表法の趣旨・目的、不当表示規制の趣旨・効果、③本件における審判請求適格の認否、からなる。

①に関してはまず、審判請求をなし得る者は、行政事件訴訟法9条1項にいう「法律上の利益を有する者」とその範囲を同じくするとみるべきであるとする。この点は、出発点としよう。

次に、主婦連合会ほか1名事件の最高裁判決(前出注4)を引用する。引用は当該判決の根幹の正確な引用であり、問題はないようにみえる。しかし、法律上保護された利益とは、「当該行政処分

8) なお、東京高裁判決(前出注4)、最高裁判決(前出注4)では、立ち入った検討がなされているが、その内容は到底、説得的とはいえない。本稿では触れない。

護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障される利益であるとされ」という箇所を、2004年追加の行政事件訴訟法9条2項との抵触の有無に言及することなく引用していることには、疑問が残る⁹⁾。今日、最高裁判決のこの判示に先例的価値があるかは精査を要する。

そして最後に、「法律上の利益」の有無の判断について規定する行政事件訴訟法9条2項に言及する。しかしこの言及には恣意があるのではないか。当該条項を紹介した後、「これによれば、審判請求人が、本件各処分について『法律上の利益』を有するかを判断するにおいては、本件各処分の根拠となる法律である景品表示法の趣旨及び目的、本件各処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮することになる」という。これは、9条2項前段を景表法に即して読んだに過ぎない。着目しなければならないのは、9条2項後段の「当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は採決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする」という部分である。9条2項は、後段の勘案要因が付加されている点でふくらみがある。公取委審決は、このふくらみを意図的に軽視している。これは問題である。

②については、審決は、景表法の趣旨・目的と、不当表示規制の趣旨・効果に分けてみる。しかしここでの検討の枠組みは、景表法の趣旨・目的と、次のこと、すなわち「当該処分又は採決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案」した「本件処分において考慮されるべき利益の内容及び性質」であるべ

きではないか。枠組み設定それ自体に歪曲がありそうである。主婦連合会ほか1名事件の最高裁判決(前出注4)の呪縛に罹っている。

検討内容のうち、景表法の趣旨・目的についての審決の理解に異論はない。問題があるのは、不当表示規制の趣旨・効果に関する検討内容である。審決の理解に特段異論があるわけではないが、本来あるべき検討とはなっていない。結論部分において、「『法律上の利益』の判断において考慮されるべきとされる景品表示法の趣旨及び目的、あるいは、参酌すべきとされる趣旨及び目的を共通にすると解される独占禁止法の趣旨及び目的にかんがみれば、景品表示法は、排除命令を発するに当たり、そのような利害関係者の権利利益を考慮すべきものとするものとはいえない」とだけ叙述されていることも、検討が不十分であることを示している。

③に関わる疑問は、審決が、取引状況等の変化の発生による損害の発生や紛争の発生のおそれの観点から審判請求人の利益を捉え、それを、景表法上保護され、あるいは考慮されるべき利益に当たらず、単なる反射的利益に過ぎないとしている点にある。確かに、審判請求人の利益を審決のように捉えれば、審判請求人が法律上の利益を有しないと結論を導き出すことができる。しかし、審判請求人の利益を狭く限定して捉えていること、その背景に主婦連合会ほか1名事件の最高裁判決の重視と行政事件訴訟法9条2項後段の軽視があることこそが、問題である。必要なのは、行政事件訴訟法9条2項の追加を踏まえた上で、市場メカニズムの機能化との関わりで「法律上の利益」を明らかにし、具体的事件における法適用を行うことである。

9) 行政事件訴訟法9条については、南博方・高橋滋(編)『条解行政事件訴訟法[第3版補正版]』264頁[畠山稔=福田千恵子](弘文堂、2009)を参照した。

1: 評価尺度としての「法律上の利益」

(1) 学説からの示唆

手がかりとするのは、舟田教授が説く「取引の自由」に係る主張と、「取引の自由」の内容・性格についての4つの指摘である¹⁰⁾。

「独占禁止法の主要な規定は、不公正な取引方法に限られず、私的独占や不当な取引制限なども、市場参加者（＝事業者と消費者）の実質的な『取引の自由』を保護するという目的を有している。」

「市場参加者の『取引の自由』、あるいは『自由独立』は、いうまでもなく国家権力に対する形式的自由という意味ではなく、経済社会における諸々の経済力の濫用からの自由ということであり、したがって経済力に対する実質的独立性の保障と言い換えてもよい。」「実質的自由としての『取引の自由』は、実定法としての独占禁止法の性格と内容を捉えるための論理的概念である。」

「『公正かつ自由な競争』秩序の下で、この『取引の自由』は、近代市民法における営業の自由、および契約の自由に優越する。」

「独占ないし経済力に対する自由としての『取引の自由』の内容は、以下のように考えられる。」「取引の自由は、各市場参加者の自律的判断・活動を商品・役務の形で市場に提示することができる、という一般的可能性ないしチャンスを目指す。」「これは供給者がその商品・役務等を市場に提示することを念頭においた説明である。」「需要者も、取引条件につき提示または交渉する過程で、または取引をするか、しないかの決定を通して、自分の需要を市場に提示するという点で同様である。」

「『取引の自由』は、不公正な取引方法のみならず、私的独占・不当な取引制限にとっても、重要な鍵概念である。」

着目すべきは、「取引の自由」が、事業者・消費者という市場参加者に即して捉えられている点である。「取引の自由」を市場参加者に即して、また事業者・消費者に細分して捉えることが、舟田説からの示唆である。なお、市場参加者の「取引の自由」は、経済社会において侵害されるだけではないのではないか。公取委の不適切な法運用によっても阻害され得、独禁法（したがって特例法であった景表法）には、それを是正する仕組みも内包されているのではないか。これも舟田説から得た示唆である。

(2) 判例からの示唆

取り上げるのは、鶴岡灯油事件判決（仙台高秋田支判昭和60・3・26審決集31・204）と日本遊戯銃協同組合事件判決（東京地判平成9・4・9審決集44・635）である¹¹⁾。両判決とも損害賠償請求に係るものであるが、それぞれ次のように判示する。

「独禁法は一般消費者の利益を確保し、かつ国民経済の民主的で健全な発達の促進を図ることをその究極の目的とし、右の目的を達成すべき原則として公正かつ自由な競争の妨げとなるカルテル等の行為を禁じているのであって、これによって一般消費者も間接的にではあるが、自由競争の下で形成された価格で商品を購入する利益を認められ、かつこれを保護されているのである。従って一般消費者の右利益は単に同法によって確保される自由競争の結果発生する反射的利益ではなく、法的に保護されている利益といえることができる。」（鶴岡灯油事件判決）

¹⁰⁾ 舟田正之『不公正な取引方法』8-10頁(有斐閣、2009)参照。本文2段目以下の引用が指摘の4点。

¹¹⁾ 岸井大太郎ほか『経済法〔第6版〕』57頁(有斐閣、2010)から示唆を得た。
東芝昇降機サービス事件判決
(大阪地判平成2・7・30審決集37・195)も参照。

「独禁法は、原則的には、競争条件の維持をその立法目的とするものであり、違反行為による被害者の直接的な救済を目的とするものではないから、右に違反した行為が直ちに私法上の不法行為に該当するとはいえない。」「しかし、事業者は、自由な競争市場において製品を販売することができる利益を有しているのであるから、右独禁法違反行為が、特定の事業者の右利益を侵害するものである場合は、特段の事情のない限り、右行為は私法上も違法であるというべき」である。(日本遊戯銃協同組合事件判決)

着目すべきは、「自由競争の下で形成された価格で商品を購入する利益」が一般消費者の利益であり、反射的利益ではなく法的に保護された利益であるとされていること、「自由な競争市場において製品を販売することができる利益」が事業者の利益とされていることである。

(3) 私見の展開

学説・判例から示唆を得て展開すれば、評価尺度としての「法律上の利益」は、次のように措定することができるのではないかと。主たる利益は、市場主体の一方である事業者が、公正かつ自由な競争の下で商品・役務の提供をし、他方で消費者がその提供を受け、適正かつ合理的な選択をするという利益である。そして主たる利益には、派生的に、商品・役務の具体的取引から発生する個別の利益が随伴する。

これは市場メカニズムの機能化の効果を、市場主体の利益と再構成したに過ぎないようにみえる。しかし、市場主体の利益は、市場メカニズムの機能化の反射的利益ではない。その論拠は、次のところに求めることができる。

市場メカニズムが機能するためには、事業者側で公正かつ自由な競争が行われていなければならない。消費者側では、それを受けて適正かつ合理的な選択が行われていなければならない。市場主体が有するこの利益は、事業者によって侵害されるのみならず、公取委による不適切な法執行によっても阻害され得る。また、公取委によって阻害される事業者の利益は、その処分対象事業者のそれ、しかも商品・役務の具体的取引から発生する個別の利益に限らない。市場主体の利益には、処分対象事業者以外の事業者、消費者の利益も含まれる。

そこで、市場主体である事業者と消費者は、市場メカニズムの機能化のため、それぞれに付託された役割を果たさなければならない。それぞれの役割は、本来的な役割と、その役割が果たせるようにするための環境整備に大別することができる。事業者にとっては公正かつ自由な競争、適正な消費者情報の提供が、消費者にとっては合理的な選択が、本来的な役割である。それに対し、公取委が関わるルールやその判断に事業者や消費者が異議を申し立てることが、環境整備としての役割である。環境整備は公取委の先占ではない。

付託された役割と裏腹に、事業者は機能する市場において商品・役務を提供する利益を有し、消費者は機能する市場においてその提供を受ける利益を有する。これらの利益は、個別具体的な損得の利益に限らない。それを超えた、機能する市場メカニズムを享受する利益とでも呼ぶべきものを含んでいる。市場主体が有するこれらの利益が、包括的に「法律上の利益」と措定されることになる。

2: 評価

私見に従えば、本稿で取り上げた事件は、次のように評価することができる。

(1) 消費者の「法律上の利益」が

問題とされた事件

主婦連合会ほか1名事件が該当する。本件審決では、不服申立制度の目的は一面で、「国民の権利、利益の救済を図ることにある」とされているので、消費者の「具体的、個別的な権利ないしは法律上保護された利益」とは何か、事案に即して解明する余地があった。しかし、本件審決では、公取委が、公正競争規約の認定にあたり一般消費者の利益の擁護について最善の努力を払うことで行政の適正な運営の確保を図っていることを強調し、また、果汁規約が法律に違反して認定されたため「一般消費者の利益を不当に害するおそれがある」という不服申立の理由の趣旨を根拠とすることにより、不服申立資格を否定した。

私見に従えば、消費者個人は、公正かつ自由な競争の下で商品の提供を受け、適正かつ合理的な選択をするという利益と、商品の具体的取引から発生する個別の利益を内容とする法律上の利益を有しているのであるから、不服申立資格を有するといえる。なお、消費者団体は、私見に従っても法律上の利益を有することにはならない。それに不服申立資格を持たせるためには、別の論理が必要である。本稿では触れない。

(2) 事業者の「法律上の利益」が

問題とされた事件

公正競争規約の認定に対する不服申立資格が問題とされた内田MFC研究所事件・三耀ほか1名事件・信夫屋ほか酒類小売業者4名事件と、排

除命令に対する審判請求適格が問題とされたりコム事件が該当する。

内田MFC研究所事件では、審決が不服申立資格を認めたか否かは判然としない。しかし、私見に従えば、不服申立人は、MFC製法によって大生産地のしぼりたての牛の乳を完全なる衛生包装の製品として大消費地に直送し、供給する画期的な生産方式を目下、開発中と称する事業者であって、公正かつ自由な競争の下で商品・役務の提供をする利益と、商品の具体的取引から発生する個別の利益を内容とする法律上の利益を有しているのであるから、不服申立資格を有するといえる。本件で不服申立てを認めたことは、高く評価することができる。このことは、消費者の利益の確保に連なるという点でも、大きな意味がある。

三耀ほか1名事件では、審決は、規約により一定の義務を課せられるものだけが、法律上の利益を有するとの立場をとっている。今日、このことに理由はない。確かに不服申立人は、規約で規定する事業者に準ずる事業者ではないが、他の生産・製造業者に生産・製造を委託したローヤルゼリーについて自己の商標・名称を表示して販売する事業者と特別の契約関係にある事業者であって、公正かつ自由な競争の下で商品・役務の提供をする利益と、商品の具体的取引から発生する個別の利益を内容とする法律上の利益を有している。不服申立人は、私見に従えば、不服申立資格を有している。本件審決の判断は、あまりにも形式的である。

信夫屋ほか酒類小売業者4名事件では、審決が不服申立資格を認めたか否かは判然としない。しかし、全国小売酒販組合中央会が設定した「酒

類小売業における酒類の表示に関する公正競争規約」が不適正であれば、酒類小売業者は、公正かつ自由な競争の下で商品・役務の提供をする利益と商品の具体的取引から発生する個別の利益を内容とする法律上の利益を直接的に侵害されることになる。それは、酒類小売業者がインサイダーであるかアウトサイダーであるかを問わない。酒類小売業者の不服申立資格は認められてしかるべきであった。結果として本件で不服申立てが認められたことは評価することができる。それは、消費者利益の確保にも連なり得るものである。

リコム事件では、審決は審判請求人の利益を狭く限定して捉え、審判請求人が法律上の利益を有しないと結論を導き出している。確かに本件審判請求人は、不当表示に問われた「シャンピニオンエクス」と称する成分を使用した商品の製造・販売業者ではなく、「シャンピニオンエクス」を製造・販売し、原料商社・加工メーカーを通じて、当該最終商品の製造・販売業者に流通させている事業者であるが、公正かつ自由な競争の下で商品・役務の提供をする利益と、商品の具体的取引から発生する個別の利益を内容とする法律上の利益を有している。審判請求人は、私見に従えば、審判請求適格を有している。本件審決の判断は、あまりにも形式的である。

IV おわりに

以上の検討からは、公取委が「法律上の利益」を矮小化して捉え、その判断を正当化してきたこと

が分かる。特に近時のリコム事件における公取委の旧態依然とした判断は、問題が大きい。このことはまた、公取委が、過去の省察を基に消費者利益確保の具体的論拠を措定しそうにないことを示している。消費者利益確保の具体的論拠に関わっては、「事業者が公正かつ自由な競争の下で商品・役務を提供し、消費者がその提供を受けて適正かつ合理的な選択をする利益」を核として展開すべきことが示唆される。

ところで、中小企業保護対策としての独禁法の「政治的」運用に関わってではあるが、次のように主張されている¹²⁾。「一般消費者を独禁法の支持勢力に留めてきた独禁法の特例法としての景表法は、公取委の所管から外されており、行き過ぎた中小企業保護の対抗軸として一般消費者や消費者団体に期待することは、今日では、より困難となっているかもしれない。」このことは、公取委が改めて、消費者の信頼を確実にするために何らかの積極的な対応を採ることが必要であることを強く示唆するものである。実際のところ、再販制度、新聞業特殊指定の見直しのためには、国民(消費者)の理解が不可欠である¹³⁾。

確かに近時、公取委は消費者向け広報を強化している¹⁴⁾。もちろん、そのことに異論があるわけではない。しかし、消費者の信頼を得るためには、公取委が、消費者利益の確保に関わる過去の経験を省察し、また、消費者利益確保の具体的論拠を改めて措定することが先決である。公取委に誤謬はないという態度をとり続け、また一般論を唱えるだけでは、十分ではない。

12) 根岸哲「独禁法『冬の時代』の再来に備える?」
公取711号28、31頁(2010)。

13) さしあたり、「著作物再販制度の取扱いについて」
(平成13年3月23日、公正取引委員会)、
「特殊指定の見直しについて」
(平成18年5月31日、公正取引委員会)参照。

14) 「事務総長会見記録(平成22年4月21日、
9月15日、11月24日、平成23年1月19日付)」参照。

The Japan Fair Trade Commission and the Protection of Consumer Interests:

Hints from the Standing in the Pre-revision Premiums and Representations Act

Kosaku Uchida

Until 2009, the Japan Fair Trade Commission administered consumer policies revolving around the Premiums and Representations Act, which regulates unfair business practices that distort the consumers' ability to make appropriate purchase decisions. Then jurisdiction over the law was transferred to the Consumer Affairs Agency, and the JFTC was forced to re-confirm its grounds for protecting consumer interests and to re-establish its means for doing so. Yet it remains unclear how the JFTC reflects on its previous experience or what specific reasons it has for protecting consumer interests. Without making these efforts, the JFTC could never build a meaningful future.

This paper discusses the JFTC through the standing in the pre-revision Premiums and Representations Act, and sheds light on the logic and direction for protecting consumer interests. First, it introduces the incident that revealed the problems of the standing, and elucidates the issues of JFTC's decision-making process (II). Then, it evaluates the incident (III). And finally, it offers brief comments on the precise point of protecting consumer interests (IV).

In conclusion, the author discovers that the JFTC has dwarfed the meaning of "legal interests," whose presence would admit the standing. This suggests that the JFTC is unlikely to draw on its background knowledge and set forth a detailed line of reasoning for protecting consumer interests. The author recommends that concrete policies related to the protection of consumer interests stem from a single core: that businesses provide products and services based on fair and free competition, and that consumers gain from these provisions by making appropriate and rational choices.

True, the JFTC recently focuses strongly on public relations activities targeting consumers. The author does not object to this. But to win their trust, the JFTC must make a priority of reflecting on its past involvement in protecting these consumers' interests and of setting forth a solid new argument toward this goal. It is not enough for the JFTC to keep denying any wrongdoing or speaking in general terms.