

第8回 CPRC 大阪シンポジウム議事録

- 1 日時 令和8年27日(金)13時00分～16時00分
- 2 会場 大阪ステーションホテル／オンライン(ライブ配信)同時開催
- 3 プログラム **【開会の辞】**
- 1 松島法明 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授、競争政策研究センター所長
- 【講演①】**
- 「企業結合規制と消費者」
- 講演者 田平恵 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授、競争政策研究センター客員研究員
- 討論者 佐藤英司 福島大学経済経営学類経済学コース准教授
- 【講演②】**
- 「優越的地位濫用規制の新時代」
- 講演者 柴田潤子 神戸大学大学院法学研究科教授、競争政策研究センター客員研究員
- 討論者 菅久修一 渥美坂井法律事務所・外国法共同事業シニアコンサルタント、元公正取引委員会事務総長
- 【講演③】**
- 「消費者法の実効性確保に向けた多様な主体による協働」
- 講演者 谷本圭子 立命館大学法学部教授、競争政策研究センター客員研究員
- 討論者 堀江明子 東洋大学経済学部経済学科教授
- 【Q&Aセッション】**
- (モデレーター)
- 和久井理子 京都大学大学院法学研究科教授、競争政策研究センター客員研究員
- (パネリスト)
- 田平恵 東京都立大学大学院法学政治学研究科教授、競争政策研究センター客員研究員
- 佐藤英司 福島大学経済経営学類経済学コース准教授
- 柴田潤子 神戸大学大学院法学研究科教授、競争政策研究センター客員研究員
- 菅久修一 渥美坂井法律事務所・外国法共同事業シニアコンサルタント

¹ 役職は開催当時のもの。

ト、元公正取引委員会事務総長

谷本圭子 立命館大学法学部教授、競争政策研究センター客員研究員

堀江明子 東洋大学経済学部経済学科教授

【閉会の辞】

若林亜理砂 駒澤大学大学院法曹養成研究科法曹養成専攻教授、競争政策研究センター主任研究官

4 議事要旨

【開会の辞】

(松島法明所長)

本日は、公正取引委員会競争政策研究センター（CPRC）が開催する第8回大阪シンポジウムにご参加いただき、誠にありがとうございます。私は競争政策研究センターならびに、大阪大学大学院国際公共政策研究科の松島です。よろしくお願いいたします。

本日のシンポジウムは、公正取引委員会競争政策研究センター主催、大阪弁護士会、大阪商工会議所、一般社団法人電子情報技術産業協会、公益財団法人公正取引協会、神戸大学社会システムイノベーションセンター、神戸大学池田千鶴教授が研究代表となられている科研費プロジェクト「プラットフォーム影響力拡大に伴う多元的リスクに対応した次世代規制の包括デザイン」、京都大学和久井理子教授が研究代表者となっている科研費プロジェクト「世界に開かれた日本独占禁止法データベースを基礎とするモデル共創法の創成」の共催、公益社団法人関西経済連合会の後援による開催となります。本日のテーマは「これからの競争・消費者政策 2030年に向けて」です。

本日は会場とオンラインで200名を超える参加申し込みをいただいております。多くの方々にご参加いただき、誠にありがとうございます。本日のテーマに入る前に、2026年1月に公正取引委員会が策定した「イノベーションの促進に向けた競争政策の積極的展開について」少し言及させていただきます。これはデジタル化、グリーン化などの構造変化に対応する政策方針ですが、ここには三つの柱があります。「取引の適正化による公正な取引環境の確保」「市場環境の整備」「違反行為に対する厳正な法執行」という三つの柱です。企業の創意工夫と競争をイノベーションにつなげる制度基盤の整備をここでは目指しております。また、企業結合審査や優越的地位の濫用規制など、個別の競争法ルールにおける効率性と競争促進についても方向性を示しております。

これら三本の柱というのは、今回のシンポジウムで取り上げる論点と密接に関連しています。例えば、企業結合であれば効率性向上の良い側面がある一方で、価格引き上げや品質低下、取引アクセス制限、データ集約による競争阻害といった懸念があります。そのため、結合による効率性と競争阻害の負の効果を比較考慮することが必要となってきます。

優越的地位の濫用規制に関して言えば、これも重要な論点です。日本の独占禁止法は、取引関係において優越的地位のある事業者の不当な行為を規制しており、フリーランス法

や中小受託取引適正化法との関連で、実務的な重要性も高まっていると思います。デジタルプラットフォームの拡大といった動向を踏まえて、本規制は競争条件を確保し、新規参入やイノベーションを支える役割が期待されています。

一方、消費者法分野では、「競争法制度のパラダイムシフトに関する専門委員会報告書」が公表されています。この報告書では制度の重要な理念が示されていますが、重要なのは理念としての消費者保護というよりは、むしろ消費者が不利益を実際に回復できる分かりやすい制度になっているということだと考えられます。不当な契約で損害を受けた際の権利や救済方法が明確でなければ、制度は機能しないからです。現状、消費者がそれを選択・行使するための知見や情報は十分ではないはずなので、制度設計上、これは大きな課題となっていると思います。

このように、企業結合審査、優越的地位の濫用規制、消費者法制度というのは、「競争を通じたイノベーションと消費者利益の実現」という共通目標で結ばれていると考えています。競争法が企業間の競争条件を改善しようとし、消費者法は消費者の市場参加環境を整えるため、これらを一体として考察することで、変化の激しい競争環境下で持続的な成長と公正な市場を実現する方向に向かうのではないかと考えられます。

この認識のもと、CPRCでは経済法学者を中心に2030年のあるべき競争政策、消費者政策および個人情報保護政策について研究を行っており、2027年3月頃に研究成果の公表を目指しているところです。

シンポジウムの前半は、CPRC客員研究員からの発表で、経済学者や実務家との討論を行います。後半はQ&Aセッションを設けており、報告者、討論者、会場とオンラインの皆様から質問を受け付けながらパネルディスカッションを行い、さらに議論を深めていくことになっています。このような議論は、純粋に皆様からの意見を伺う形になっているので、積極的に質問をお寄せいただくとQ&Aセッションが盛り上がることになるかと期待しています。

本シンポジウムは、現時点でのCPRCの研究成果を報告・議論するとともに、参加者の皆様から広くご質問やご意見をいただくことで、非常に有益な機会になると考えています。これが今後の競争政策の果たすべき役割を検討する上でも重要な役割を持っていると考えております。本シンポジウムが、独占禁止法の運用や競争政策の企画を行う上で理論的な基礎の強化にも資することを期待して、開会の挨拶とさせていただきます。ご清聴ありがとうございます。

【講演】

「企業結合規制と消費者」

(田平恵 教授)

東京都立大学の田平恵と申します。今日はどうぞよろしくお願ひいたします。座って失礼いたします。

本日は貴重な報告の機会を頂戴しましてありがとうございます。私からは「企業結合規制と消費者」というタイトルで、独禁法・競争法の観点から、企業結合規制における消費者の位置づけや役割についてお話しさせていただければと思います。

問題意識としては、それ自体は違法行為ではなく、効率的であるとも考えられる企業結合について、事前規制を原則とする企業結合審査の中で、何をどこまで見て判断するべきなのかが問題であると思っております。その中で消費者への影響というのが重要になるわけですが、従来競争法が想定していた形とは異なるシナリオや、異なる形の悪影響もあるかもしれないということがございます。そして、事前規制では十分ではない範囲があるとすれば、どのように手当てをするのかということも問題であろうと思っております。

このような問題を改めて浮き彫りにしたきっかけとして、デジタルに関する事例があると思っております。ここで一つのケースをご紹介します。メタ (Meta) が、録音や文字起こし、要約を行う AI ペンダントを開発している「リミットレス」を買収した事例です。買収後、主に三つの変化がありました。一つ目はその AI ペンダントの新規販売が停止したこと。二つ目は、録音等によって得たデータを販売や広告のために使わないとしていた規約が削除されたこと。そして三つ目は、既存ユーザーに対して、少なくとも1年間はサポートされるものの、継続利用に関しては更新後の新しい規約への同意が必要になったことです。

継続利用するには新しい規約に同意するしかないという状況です。この事例は、各国競争当局が正式に審査したものではありませんが、企業結合によって消費者への影響が出る、特にデジタル時代において、その影響が価格や品質そのものだけでなく「商品の扱い方」という従来とは異なった形で出たことが注目されます。

そもそも企業結合そのものは、社会的にも良い面をもたらすことが多いと認識されている行為であり、その点がカルテル等の他の違反行為とは違います。ただ、企業結合によって競争制限効果が生じることもあり、そのことによって消費者の不利益が生じる場合があります。企業結合審査では、利害関係人 (ステークホルダー) としての消費者の位置づけが考えられます。ちなみに、スライドでご紹介した、「企業結合審査ガイドブック」は昨年公取委から公表されたもので、広く一般に情報提供したものです。

2. ステークホルダーとしての消費者

- 企業結合審査ガイドブック(2025年、公取委)
 - 企業結合による、品質低下や価格高騰がもたらされ、「消費者の不利益」が生じる(7頁)
 - 「市場競争が無くなることで、A社、B社が競争のためにそれぞれ凝らしていた創意工夫が失われたり、消費者の不利益が生じる可能性があります」(7頁)
- 企業結合によって消費者が悪影響を受ける
 - どのような悪影響か
 - それは競争法の対象となる悪影響か
 - これらの問題の一例としてのデータ集積の事例



独禁法上のポイントとしては三つあり、一つ目が「市場」、二つ目が「競争の実質的制限」です。冒頭にお話しした当事会社による規約の変更といった変化は、この部分で検討することになります。そして三つ目が「蓋然性」です。企業結合後に問題が生じても元の状態に戻すのは難しいため、企業結合規制は事前規制を原則としています。将来予測をするということ自体に困難さがありますし、何をどこまで将来予測の範囲に含めるのかが問題になります。後の話との関係では、企業結合によって当事会社の行動が変わることも検討しなければならないのか、ということが問題になってきます。

競争の実質的制限との関係で、冒頭の例のようなデータの蓄積については、令和元年の企業結合ガイドラインで「データの種類・量・収集頻度・関連性」の四つの観点から検討することが示されています。このように企業結合による競争制限効果の蓋然性を見る企業結合審査ですが、一般的には企業結合は効率的な行為であって、競争制限効果をもたらすものという認識はあまりされていないのではないかと思いますし、外部からは見えにくい側面があります。企業結合自体は個社の事業活動や経営戦略の一つであって、当事会社以外の者が何かを申す、とりわけ反対を唱えることは躊躇されるという認識も強いかもしれません。

しかし、企業結合は個社の都合で終わるものではありません。企業結合の競争制限効果は広く社会に及び、かつその悪影響を受けうるのは消費者です。価格や品質といった形で悪影響を受ける可能性があります。この部分に関しても、企業結合審査で事前に予測するのは非常に難しいことです。さらにデジタルの事例では、消費者が受ける悪影響の内容が多様化し、拡張していると思われれます。価格以外の非価格的な要素にも注目する必然性が出てくるということです。

ただ、必ずしもすべての状況が市場構造に影響を及ぼすわけではないので、このような変化が競争プロセスにどのような影響を及ぼすのか、そもそも独禁法の枠組みの中で検討すべき範囲なのかという問題意識から、より丁寧に検討していく必要があります。さらに分かりやすい形で社会一般にも示していく必要があろうと思います。先ほど、「消費者が受ける悪影響の内容が多様化し、拡張している」とお話ししましたが、その部分は言い換えれば、さらに事前予測がより難しくなっている部分であるという認識です。

日本でどのような状況にあるのかを検討するにあたって、特徴的な事例を整理します。少し前の事例ですが、ヤフーと一休の統合に関しては、ヤフーが集めた情報を一休の事業にも利用するのではないかという「情報の集積」が問題になり、検討されました。この時の公取委の判断としては、「ヤフーは以前から情報の集積をしようと思えばできたが、そのような行為はしなかった」という、いわば性善説とも言える理由で競争制限効果の発生可能性を否定しました。

その後、しばらくデータの集積が問題になった事例はありませんでしたが、近年再び見られるようになりました。令和3年のセールスフォース (Salesforce) とスラック

(Slack) の件では、「今の規約の内容では構造的に同意が必要で、同意が得られなければ

データは入ってこない。構造的に情報遮断されている部分があるので競争上問題ない」という判断でした。この事例の特徴は、企業結合後も規約の内容が変わることはないという前提で審査をした点です。そして令和2年のグーグル（Google）とフィットビット

（Fitbit）の事例では、規約を変えれば競争への悪影響があるということ企業結合審査時点で認識し、規約を変えることも念頭において審査されました。

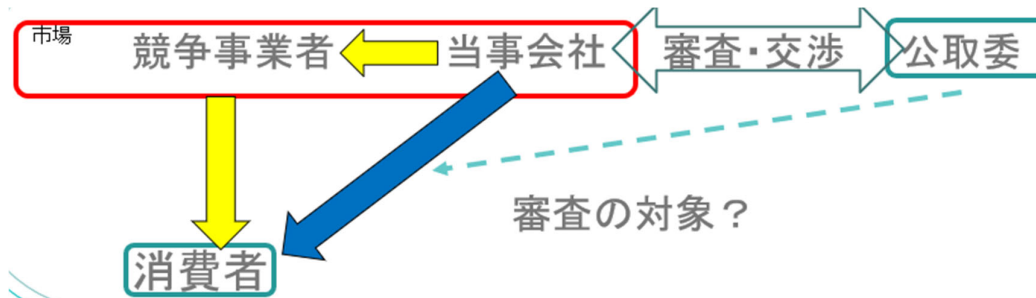
これら4事例（メタを含む）をまとめますと、メタの事例は競争当局による正式判断ではありませんが、企業結合後に実際に規約を変更したという点が特徴的です。他の3事例は、企業結合前の状況を前提に「やらないはずである」としたり、あるいは「規約の変更があり得ることを踏まえると問題がある」としたりと、事例によって前提が異なります。規約変更があり得るという前提に立つとしても、その内容の可能性は様々ですので、企業結合審査のプロセスで、当事会社が説明を尽くすことや、競争当局がシナリオを特定することが必要です。

私自身、現時点で、企業結合審査で規約変更があり得る前提で見た方が良いという確信を持っているわけではありませんが、今一度、審査の対象とすべき企業結合とは何なのか、どのような姿が望ましいのかを考える時期にあることを示している事象だと思えます。

まとめますと、まず実体面として、企業結合審査で何をどこまで見るのかということが改めて問題になります。審査では、価格や品質等への影響を検討し、消費者厚生への低下をもたらすような企業結合を対象にするのが前提です。ただ、例えばメタの事例のように、行動変容や多数派の意見が尊重される状況をもたらされる場合に、それを企業結合規制で考慮すべきなのか。スライドでは「シチズンシップウエルフェア（市民の厚生）」の観点とも書いていますが、対象とするべき消費者利益の範囲がどこまでなのか、まだ十分に整理されていない状況です。

消費者厚生 (consumer welfare)	←両者の重なり→	市民の厚生 (citizenship welfare)
<ul style="list-style-type: none"> ・価格上昇 ・品質低下 ・選択肢の縮小 ・データ集中による競争圧力の低下・参入障壁の上昇 	?	<ul style="list-style-type: none"> ・同席者の萎縮、発言減少といった行動変容 ・自己決定権、自律の低下 ・大規模プラットフォームに会話や行動が集約され、弱者の声が可視化されにくくなる

そして、企業結合規制は事前規制であり、事前規制には不確実性が伴う中で、確度の高いシナリオを探していくことは、他の違反類型にはない難しい課題です。基本的には市場構造の変化に注目しますが、当事会社による直接的な行動変容が消費者に悪影響を及ぼす部分（スライドの青い部分）を対象にするのかどうか、私の今の問題意識です。



また、実体面と手続面との調和や、事前規制と事後規制を一体として、透明性や予見可能性を向上させるためには、手続き面からの検討も必要です。現状、第三者意見の募集フォームなどを通じて消費者の声が届く可能性はありますが、現実的には難しく、どの程度取り入れるべきかという問題もあります。審査の迅速性という要請もある中で、いかに両立させていくかが課題です。

企業結合規制が事前規制である以上、企業結合後の状況を正確に把握することはできません。不確実性が伴う以上は、事後規制も現実的な方法として整備した方がよいと考えます。ただ、たとえば前半でお話した事例との関係では、企業結合によって、規約が改悪され、それによって、市場における非価格的な要素が悪くなっていった・悪くなっていないということを立証するのは難しいことなので、企業結合規制としての事後規制が可能だといっても、限界はあるように思っています。

さしあたりは、事後検証を行い、検証結果を競争政策に反映させていくということは現実的な解決策かと思えます。とはいえ、本日お話いたしました、規約の改悪ということであれば、競争への影響はその内容や扱われ方に大きく左右されるので、企業結合規制の枠外での対応と併せて考えるということは必須なのだろうと思えます。その点については柴田先生がお話くださいますので、勉強させていただきます。

私からの報告は以上です。ご清聴ありがとうございました。

【討論】

(佐藤英司 准教授)

福島大学の佐藤でございます。田平先生のご発表に対し、経済学の視点からコメントをいたします。具体的には運用の改善や制度評価に関してです。

田平先生のご報告の主旨は、近年の消費者への影響は価格だけでなく、選択肢やデータの利活用など多岐にわたるとのこと。また合併後の不確実性が極めて重要であり、事前審査の限界を補うためにも事後的な検証が重要視されるべきである、というものだったかと思えます。私も全く賛同するところです。

では、具体的に何を注目すべきか。まず「競争制限の経路（害が生じるプロセス）」を明確にし、検証可能な過程を早く示しておく必要があります。また事後検証を前提とするならば、いかにデータを収集していくかが重要です。そこで「経済分析のさらなる活用」「問題解消措置の実効性確保」「事後検証の標準化」の3点が重要だと考えます。

非価格的な要素は直接観測することが難しいため、経済学では代替的な指標やモデルを用いた分析を行います。合併審査は一度限りで不確実な予測を伴うため、一点予測よりも、複数のシナリオ（A、B、Cなど）を出しながら幅を持たせた推定を行うことが重要です。

また、問題解消措置については、事業者によって守ってもらうインセンティブをいかに担保させるかが論点です。それが本当に行われているかを事後検証できるよう、データを収集しておく必要があります。これらを全て公正取引委員会が行うのはマンパワーの面で非現実的ですので、所轄官庁との連携協力によるモニタリングが極めて重要です。また、消費者の中には「脆弱層」などの異質性があることも着目し、どこかに悪い状況が残っていないかを監視する必要があります。

デジタルにおいては、消費者の非合理的な行動もあり得ることを前提とした設計が重要です。事後検証にあたっては「どこに害があるか」というセオリー・オブ・ハーム

(Theory of Harm) をきちんと明示し、どのような視点で判断したのかを明確にすること。また5年、10年といった長期的な視点でのバランスも考える必要があります。

事後検証の担い手については、専門性を持つ研究者の活用も考えられますが、守秘義務とのバランスが課題です。これらをパッケージ化した枠組みを作ることが、田平先生のご提案の具体化につながるのではないかと考えます。私からは以上です。

(田平恵教授)

佐藤先生、ありがとうございます。私の報告の抽象的な部分を具体化していただき、感謝しております。方向性としても大きな違いはなく、心強く思いました。

経済学の観点を取り入れた具体的なアプローチは、全面的に賛同するところです。現在の企業結合審査でも経済分析によって結果がより説得的になっている事例があり、その方向性がさらに進めばと思っております。

問題解消措置についても同意します。現在、トラスティ（監視人）の活用などの実務が進んでいますが、そのトラスティの専門性についても、市場知識や競争法への専門性など、様々な角度からの検討が進めばと思います。事後検証に関しても、当局による検証だけでなく、広く行われるべきですが、データの収集や検証方法には難しさがあります。特定の事例や横断的な事例を対象に、行動を客観的指標に落とし込んで検証できるようになればと期待しております。佐藤先生のコメント全てには答えきれていないかもしれませんが、ひとまずの回答とさせていただきます。ありがとうございます。

【講演】

「優越的地位濫用規制の新時代」

(柴田潤子教授)

ただいまご紹介いただきました、神戸大学の柴田でございます。本日は報告の機会をいただきましてありがとうございます。私の方から「優越的地位濫用規制の新時代」という

テーマで報告をさせていただきます。

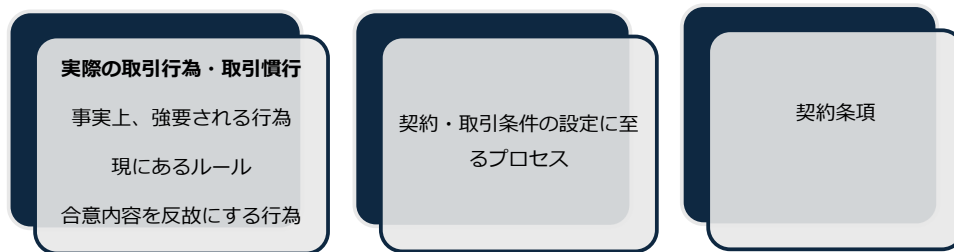
優越的地位の濫用規制は、独禁法の中でも非常に関心が高い分野です。優越的地位の濫用規制の理解の整理については、色々な論点が示されるところであります。また、EUや諸外国では対応する規制があるかどうかなどを含めた比較法的議論も活発に行われてきました。近年は独禁法以外の規制、例えば「フリーランス法」や「中小受託取引適正化法」が制定されるなど、時代の変化に応じて派生的な規制も発展してきています。

さらに注目すべきはデジタルプラットフォーム（DPF）の台頭です。プラットフォームは取引ルールを一方的に決定できるという特性があります。欧州ではこれに着目した事前規制が重要になっています。本日の報告では、日本における消費者向けの利用規約（約款）に対する行政の事前規制が不十分ではないかという問題意識に基づき、事業者だけでなく消費者に対する濫用規制（後述する消費者優越ガイドライン）の有用性と必要性を指摘したいと思います。

まず、優越的地位の濫用規制のアウトラインです。要件は「優越的地位があること」と「濫用行為（不利益を課す行為）があること」です。優越的地位とは、一言で言えば、取引の相手方が「これを受け入れざるを得ない」ような状態を指します。これは、取引の相手方から見た取引転換の可能性がないということを前提にした、基本的には依存関係がある場合です。特に、DPFとの関係ではこの依存関係が顕著になっています。依存関係については、スライドに示した通り、従来の事例等も参考にして、類型化をしています。相対的な優越的地位というのが具体的に何から生じるのか、ということを説明するのに依存関係を考えることができます。さらに、依存関係は問題になっている濫用行為と相関的に認定しようということなのです。



次に濫用行為の類型です。優越的地位の濫用規制の現れ方を整理してみました。



第一に、日本では、実際の取引慣行に焦点が当てられることが多いとされ、いろいろな表現が用いられる可能性があります。契約に定めがないものも含めて、実際の取引慣行・行為に分類されるものです。購入強制や従業員派遣など、よく知られている行為がこれに当たるでしょう。第二に、「契約条件の設定に至るプロセス」に着目した濫用です。交渉の機会が与えられているか、そして、十分かつ情報を与えられた環境で自主的に決定しているか、それが可能なのか、という観点から、自主的な決定が侵害されていないかを見るものです。例えば、合意書に記載する条件に関して、相手方と協議を行っておらず、意見を述べる機会も与えていなかったなど、一方的に決定しうる取引上の地位にある事業者が、交渉のプロセスで、相手方事業者が自主的に決定する余地を与えていないこと、それが同時に不利益を課している行為です。ドイツで争われる幾つかの事案では、例えば、不当と想定される、金銭等の提供の要請があるような場合、ここで交渉が決裂して、事業者団体の支援のもと、争う手続きに入る、というケースもあります。第三に、「契約条項」そのものに濫用がある場合です。形式的な合意があっても、問題にならないわけではありません。価格の引き上げについては独禁法違反と認められたケースはなく、一方的に価格引き上げる交渉過程に着目して、濫用かどうか問題になっています。価格引き上げについては、民事法の観点からも、今後の課題です。また、価格以外の取引条件を定める契約条項の問題が残っています。新しい時代ということで報告をしていますが、定型的な契約が一般化する中で、この点も新しい時代の中核となる点です。

新しい時代をもたらしているのはデジタル経済の進展です。巨大なビッグテックが登場し、社会が変革する中で、DPF が一方的なルール決定をする力、地位にあることを踏まえ、濫用規制の役割は大きくなっています。事業者に対しては、優越的地位の濫用規制の実績が積み重なってきていますが、消費者に対してはどうなのか、ということです。その場合、実際に行われている取引慣行という視点も重要であるが、特に、消費者、消費者ユーザーに対する規定、すなわち、約款・利用規約にも着目していく必要があると言うのは、先ほどの報告にもあった通りであり、PF が社会基盤の様な形で機能し、日常的に利用されることに伴い、当然、そこで用いられる利用規約に対する規制のあり方、そして派生する問題については、今後特に着目していく必要があると思います。特に DPF との関係では、一律に実施される、ビジネスユーザーや消費者に対する利用規約の問題があります。問題となる局面は、第一に、利用規約によるルールの設定、第二

に、利用規約以外の取引等のコントロール(利用規約で定められていない)ということになります。

ビジネスユーザーとの関係では、「定型約款」に該当する可能性があるような契約が、優越的地位の濫用に当たる可能性があります。納入業者と優越的地位にある DPF 間の不当な契約条項について、優越的地位の濫用規制が適用される可能性を示しています。

消費者ユーザーとの関係では、民法や消費者法による規制も一定の役割を果たしていますが、行政による事前規制を充実させる課題があります。優越的地位の濫用規制は、これらを補完する機能があるのではないかと考えられます。特に、事前規制として、消費者に対する約款・契約条項に対して適用することが有用ではないかということです。

このような約款に対する独禁法の適用、独禁法との関連性は、欧州で見られます。

例えば、ドイツの事例では、まずは、いわゆる約款規制により無効とされる普通取引約款が、市場力の表出と捉えられる場合、ドイツの独禁法違反、濫用に当たるとして規制されている事例があります。さらに、消費者ユーザーに対する、データの利用規約(約款)に対して、約款規制、GDPR 違反の認定には依拠することなく、濫用行為に当たるとしたフェイスブックのケースがあります。もっとも、ここでは、GDPR 違反を前提としていることは付言できます。また、本件では、消費者ユーザーに対する、直接的な経済的損害は認定されていません。欧州レベルでは、データ経済における DPF の取引やデータ取引に関して契約条項規制・約款の規制(内容規制)が多重的に実施されています。例えば、透明性に関する P2B 規則、DSA、Data Act、などです。事前に不当な条項を定める手法がとられており、これらのルールは、約款規制の一環を成しています。さらに、P2B 規則に反する条項(B2B)が、競争法違反にも当たる可能性があるかどうか争われるなど、競争法の補完的役割が見出せます。

日本では「消費者優越ガイドライン」が制定されています。ここでは、事業者間取引の優越性とは別の視点で捉えられている、事業者の消費者に対する優越性が示されています。消費者優越ガイドラインでは、不利益な取扱いを受けても、消費者が当該 DPF 事業者の提供するサービスを利用するためにはこれを受けいれざるを得ない場合、と示されています。DPF が社会的基盤として機能している様な場合、消費者には利用規約の内容について交渉の余地はほとんどなく、優越的地位を認めることは問題がないと言えそうです。他方、DPF と切り離しても、約款の利用から、事業者は、消費者に対して、一方的に取引条件を決定しうる、すなわち、規定内容について交渉の余地もないという地位にあり、約款を広く消費者に対して実施している自体、市場力と対応させてみることも可能かもしれません。

濫用行為については、「不利益となるように取引条件を設定・変更すること」が一般条項の役割を果たしうることに注目すべきです。まず、「不利益となるように」という定めから、従来は不利益が具体化した時点で介入してきましたが、不当な条項を定めた時点で規制しうる、「事前規制」が可能であると思われれます。消費者優越ガイドラインで、いくつかの

消費者の個人情報の取引に関する濫用が挙げられており、これらは、先の分類で言うと、概ね、実際に行われている取引行為、あるいは契約に至るプロセスで行われる行為に分類されると言えます。しかしながら、消費者に対する濫用としては、消費者優越ガイドラインに挙げられている行為だけではありません。

消費者には、約款・利用規約の締結に際して交渉の余地は殆どないことに鑑みて、優越的地位の濫用規制が、消費者が当事者である約款に対する事前規制としての役割を果たす余地があるのではないか、そのような役割が期待されます。

一般条項としての役割を持つ「不利益となるような条件の設定・変更、取引の実施」によって、約款規定も含めた新規の形態の濫用行為に対する規制が可能となります。消費者に対する約款・利用規約の不当性については、従来の基準によれば、交渉の余地がほとんどないことを前提として、十分な情報が与えられているかどうか、条項が不明瞭・理解しにくい場合も含めて、「あらかじめ計算できない不利益を与える場合」を捉えるべきです。さらに、「条件が明確であっても、相手を得る直接の利益を勘案して合理的と認められる範囲を超えた負担」かどうかについては、消費者の属性を考慮する必要がある。経済的利益を得ることを取引の目的としていない一般的な消費者については、消費者に直接的な経済的損失が生じることは必ずしも要件とする必要はなく、したがって、直接の利益や合理的範囲を超えた負担かどうかとは別の視点で、消費者の利益を考えるべきです。特に、消費者が取引主体として、自由かつ競争に参加するための消費者の権利、すなわち「選択の可能性」、「自律的な判断の可能性」があるかどうかという観点から、「力の利用として捉えうる不利益」が課されているかどうかを総合的に考慮することになります。

「ダークパターン」も搾取の一形態として理解できる可能性があります。利用規約に規定されているわけではありませんが、実際の取引行為の範疇として、ダークパターンは、主に消費者ユーザーに対する欺瞞的行為であるだけでなく、それを利用する側の利益となるように、ユーザーを操作することに問題があり、消費者を搾取する行為であると理解することは可能であります。

消費者に対する濫用行為は、独占禁止法の問題であることを確認しておきたいと思えます。まず、一般的に言われるように、消費者と事業者の取引上のアンバランスな地位、情報量・経済力の格差にもとづく力のアンバランスがあること、事業者が優越的地位にあることを利用して行われる消費者に対する濫用行為は、競争の問題であることは、消費者優越ガイドラインでも示されています。そして、これは、「間接競争侵害」説によっても裏付けられます。消費者優越ガイドラインにおいても、「DPF事業者は、その競争者との関係において競争上有利となるおそれがある」と説示されているところです。

最後に、公正取引委員会が消費者庁と共に積極的に規制をしていくことが期待されます。引き続き、消費者団体の意見を反映した実態調査などを積極的に実施する方向性が強固になることを期待し、私の報告を終わります。

【討論】

(菅久修一 氏)

私は今、討論者としてコメントをする立場ですが、柴田先生のお話にコメントするというよりは、優越的地位の濫用について追加でお話しする、あるいは付け加える形で進めたいと考えております。特に資料は用意しておりませんので、口頭でのみご説明いたします。

優越的地位の濫用規制は、ご承知の方も多いと思いますが、昭和28年(1953年)の独禁法改正で導入されました。さらに、その補助立法として、昭和31年(1956年)には下請法が制定され、以来、いずれも数多くの法執行事例が積み重ねられてきました。

さらに近年では、円滑な価格転嫁のための取引適正化の取組みの中で、優越的地位の濫用のおそれの観点から、毎年、特別調査等が大規模に行われ、下請法は取適法に発展し、同様の観点に基づくフリーランス法も制定されています。

優越的地位の濫用規制は、このように長く重要な役割を果たしてきているにもかかわらず、これまで、たとえば、次のようなことがしばしば言われていました。

第一に、「優越的地位の濫用は、基本的には取引当事者間の問題に止まるものであって、市場全体の競争を制限するものとは必ずしも言えないので、本来、競争法である独禁法が対象とすべきものではない。少なくとも、抑制的に、かつ、控えめに運用、執行すべきである」という意見です。

第二に、「国際的に主要な競争法である米国反トラスト法やEU競争法には、優越的地位の濫用に当たる規定はない。優越的地位の濫用規制は、日本独自のものであるか、少なくとも、このような規定を持つ独禁法は、世界標準の競争法とは言えない」という指摘です。

これらは以前から、そして今も言われていることかもしれません。

では、このような指摘が適切なかどうかですが、まず、法令に違反する行為は、一般的に、どのようなものかと考えてみますと、それは、通常、その行為自体で問題なもの、行為としてそもそも悪いものです。

例えば「業務上横領」という罪があります。「業務上自己の占有する他人の物を横領した者は、十年以下の懲役に処する」というものですが、被害に遭ったのが1社だけで金額が大したことないからといって、有罪にしないでいいということにはなりません。業務上、財産を保管する立場にある者の、社会的な信用や信頼を裏切る行為であるから厳しく罰するというもので、過去の裁判例では、被害金額が6万円から9万円くらいでも、「懲役1年6か月、執行猶予3年」といった有罪判決を受けているケースもあるようです。

一方、独禁法で最も重大な違反と考えられているのは、カルテル・入札談合ですが、考えてみますと、事業者が行っているのは、自分の商品の値段を上げるということで、形式的にはそれ自体は普通のビジネス行為です。しかし、一見、普通のビジネス行為ではあるものの、市場に対する影響が大きい、経済に及ぼす悪影響が大きいことから、独禁法では重大な違反行為として禁止しています。

このような一見普通のビジネス行為が実は自由経済社会の基盤を揺るがす重大な違反行

為であるとして禁止していることが、独禁法の素晴らしい特徴であります。一方で、このために、独禁法に長く携わっていると、市場全体に大きな影響を与える行為が悪い行為であって、市場全体への影響が直接的にはさほどなさそうなものは、悪い行為とは思えなくなってしまう。

では、優越的地位の濫用として、これまでどのような行為が取り上げられてきたか、思い起こしてみますと、たとえば、従業員等の派遣の要請、これは、要は、自分のところでタダで働けと言っているのと同じです。協賛金の負担の要請というのもしばしば事件になっていますが、これは、要は、理由はないけど自分に金を払えと言っているのと同じで、その他、支払遅延も減額も、その行為自体で大変な問題、とつても悪い行為であって、他の法令での違反行為と比べると、当然に重大な違反行為であるのに、独禁法に詳しい人であるほど、軽い違反行為と思ってしまう。

このために、独禁法の専門家の中から、第一のような指摘が出てきたりするのでしょうか。

優越的地位の濫用行為は、不当な表示と同じように、放置すると、公正かつ自由な競争、そして、自由経済社会の基盤を崩してしまう悪質な行為ですから、独禁法の規制の対象とすることに何らおかしいことはなく、かつ、こうした規定が現にある以上、当然に、違反行為として積極的に法執行すべし、ということになります。

次に、第二の指摘ですが、立場の弱い取引先をいじめるといったことが日本だけで問題になっていて、米国や欧州では、実業界の倫理観が高いので、そのような問題はそもそも起きていない、などということはあるはずはありません。では、なぜ、米国反トラスト法やEU競争法には、優越的地位の濫用の規定はないのでしょうか。

まず言えるのは、米国反トラスト法は連邦法で、EU競争法は一種の「国際法」ですから、州の内部や各国の内部の地域的な違反行為は、そもそもこれらの法律の対象ではないということです。

したがって、たとえば、パリのスーパーマーケットが納入業者に対して一方的に値下げをして協議に応じなかったとか、シカゴのホームセンターが納入業者に対して広告宣伝費と称して協賛金を求めたといったことがあっても、米国反トラスト法やEU競争法は、気にする必要はないわけです。

また、こうした弱いものいじめは、日本では、これまで主として独禁法で対処されてきましたが、たとえば、民事法で対応できているのであれば、それで足りるし、不正競争防止法のような法律で規制している国もあるでしょうし、アメリカでは州の法律、EUでは各国法で規制しているということも考えられます。

実際、たとえば、ドイツでは、以前から、競争制限禁止法に優越的地位の濫用に相当する規定がありますし、近年では、アジアだけでなく、フランスなど各国の法律には優越的地位の濫用に当たるような規定が結構あって、大規模小売店によるバイイングパワー規制などの法運用も盛んに行われているということが明らかにされてきています。

優越的地位の濫用規制については、従来言われていたような、ある種の「俗説」に惑わされることなく、問題の所在と、規制の必要性、有効な規制の方法等を、冷静に、客観的に、検討、議論していくことが重要と考えられます。

私からは以上です。ありがとうございました。

(柴田潤子教授)

菅久先生、補完的かつ俯瞰的なコメントをいただきありがとうございます。菅久先生のご指摘は全くその通りであり、同意いたします。大変重要な問題点を指摘していただいたと思っています。

取引適正化のための法律やフリーランス法が制定されてきている事実は、優越的地位の濫用規制の重要性を示しており、時代や社会の変化に対応した流れであると思います。私がお話した消費者との関係も、その流れの一環として捉えるべきであり、「消費者の場合はどうなのか」を考えるべきであろうと考えています。

また、個別の行為自体が問題であるという視点は、消費者に対する優越的地位の濫用を考える際にも重要な示唆になると思います。海外比較についても、立場の弱い取引先をいじめる行為は欧州でも認識されており、購買力を濫用するケースは少なくありません。最近もドイツ連邦カルテル庁の関係者が、「加盟国における相対的な地位の濫用規制は非常に重要であり、手放すべきではない」と強く主張されているのを拝読しました。EUレベルの規則にはなくても、各国の法律で規制されており、経済的不均衡から生じる競争上の問題は世界共通の課題であると付言させていただきます。菅久先生、どうもありがとうございました。

【講演】

「消費者法の実効性確保に向けた多様な主体による協働」

(谷本圭子教授)

立命館大学の谷本と申します。先ほど田平先生と柴田先生から、消費者利益の観点から独禁法の解釈を示していただき、大変ありがたく存じます。

私の報告の主な目的は、現存の消費者法についてその目的を再確認した上で、その実効性を確保するために多様な主体が果たしている役割を確認することにあります。今回は特に、国の機関以外の主体に目を向け、今後の課題をいくつか示したいと思います。

それでは、スライドに示した目次の順に報告を進めてまいります。

まず、消費者法の目的を確認してまいります。消費者法の目的というところ、その前に消費者法とは何なのか、が問われることとなりますが、基本的には目的規定において「消費者」に言及する法について、消費者基本法を除いて制定年の順に主なものを取り上げております。



その中でも周知のように、消費者基本法2条1項は「消費者の権利」として、ケネディ教書やCIの掲げる権利をモデルとして、8つの権利を定めています。



また、同法は、これら消費者の権利に対応するように、3条「国の責務」、4条「地方公共団体の責務」、5条「事業者の責務」等を定めていることも注目されます。

それでは、「消費者法の目的」とは何なのか。「消費者法」としてあげた各法の目的規定や「消費者の権利」の内容からは、こちらであげた事柄が目的として導かれると思います。

また、各法において言及される「消費者の利益」との関連についても確認しておきたいと思えます。消費者法の目的は、消費者政策の目的でもあり、したがって、「消費者利益の擁護及び増進」とも言えます。つまり、



「消費者利益の擁護及び増進」は、上記消費者法の具体的目的の達成によって実現されることとなります。

ここまでの確認を踏まえて、先ほど述べた「消費者の権利」について、2点に着目したいと思います。

第一に、これら「消費者の権利」は、「市民・国民一般」にも当然認められるものです

が、全市民・国民の「消費生活」の側面に着目した上での権利という意味と捉えるべきかと考えます。そもそも「消費者」概念自体が、事業者に対峙する市民・国民が誰でもなりうる相対的な概念であって、一定のカテゴリ-を示す属人的な概念ではないことも確認しておきたいと思います。

第二に、「消費者法の目的」には「公正取引」の実現が含まれることは確実と考えますが、「消費者の権利」には明示されていません。そのため、消費者の権利として、「公正な取引環境が確保」される権利も、規定されるべきであり、このような権利も消費者の権利であると理解すべきと考えます。

消費者の権利再考

- ・消費者の権利のほとんどは「一般的」にも言えることだが、「消費生活」の側面に着目しての権利という意味
- ・上記の消費者の権利に追加して「消費者に公正な取引環境を確保」も権利として規定すべきでは

公正な取引環境が確保

- ・消費者基本法11条以下基本的施策における規定
12条消費者契約の適正化等・16条公正自由な競争の促進等
- ・消費者基本法5条1項1号事業者の責務として「取引構成の確保」を規定
- ・消費者契約法の規定・特商法1条等

2024年4月22日第8回公正取引委員会CRIC大塚シンポジウム

続いて、「消費者法の実効性確保」について見ていきます。ここまで、「消費者法の目的」を確認してきたのは、本報告のテーマを構成する「消費者法の実効性」を検討するにあたり、その前提となるためです。つまり、「法の実効性」は「法目的が達成されること」を意味すると考えるからです。

具体的には、二通りの状態を想定することができ、第一に、(1)法の存在により法目的が達成される状態、つまり、法の要件充足がない状態と、第二に、(2)法が定める要件充足があれば効果実現がある状態、です。なお、続くスライドでは、先に示した「消費者法の目的」につけた色を、これに関わる文言につけております。

これら(1)と(2)の二つの実効性が確保される状態ごとに、そのためには何が条件となるのかを確認していきたいと思います。

まず一つ目の実効性については、言葉を変えると、「要件となる事業者の行為がないこと」によって実現されることとなります。そうすると、そのための条件としては、法令遵守義務は前提となるとしても、事業者が法を知った上でこれに対応できる力が必要であり、事業者教育も必要となります。また、事業者にとって法が理解可能であることも必要となります。もちろん、悪質な事業者は法を理解した上で行為するため、多様な主体による協働、例えば地域の見守り活動などにより、行為の未然防止が実現されることとなります。

その際に課題となるのは、特に消費者問題に関わってその適用が重要となる、民法の「一般条項」つまり信義則・公序良俗違反などは、理解が非常に困難であること、さらに、「約款や規約」については、任意規定や一般法理とは異なる定めをおく場合に消費者契約法10条や民法548条の2第2項の適用がありうるわけですが、それについても理解が困難だということです。しかし他方で、このような「一般条項」や「受け皿規定」と

いえる包括的規定は、個別に規定しただけでは拾いきれない、同様の問題を含む事実にも法の網を被せるという役割を果たすため、とても重要なものです。発生した問題に対して後追的に規定するのみでなく、包括的規定を置くことで対応すべきだという指摘は、消費者契約法4条以下による契約締結規制に関して強く主張されているところです。したがって、その重要性は言うまでもありませんが、契約当事者が法を理解できるようにするため、司法判断による具体化を必要としているといえます。判例形成によって具体化が進み、「法の実効性」確保が期待されるところです。また、そのためには、多様な主体による協働が極めて重要となることについては、後述したいと思います。

次に二つ目の実効性については、複数の実現方法が存在しますが、第一に、「消費者が要求すれば事業者が対応してくれること」によって実現するという方法です。そのための条件としては、消費者が法を知った上でこれに対応できる力が必要であり、消費者教育も重要となりますし、消費者にとって法が理解可能であることも必要になります。同じことは事業者にも妥当します。もちろん、法を理解していない消費者・事業者や悪質な事業者に対応するためには、後述する課題3と同様に、多様な主体による協働によって例えば相談現場でこれを実現することが行われています。また、この場面でも、先ほど述べたのと同じことが課題となると考えます。

第二に、「消費者個人が司法を利用する」ことにより上記の状態を確保するという方法です。そのための条件としては、先ほどと同様に消費者側での一定の状況が必要となります。しかし、現実にはこれは相当困難であるため、多様な主体の協働によって対応されています。つまり、第四として記載しているように、司法の利用なしに相談現場で解決手段として利用されることにより、上記の状態が確保されています。また、第三に、特定適格消費者団体や適格消費者団体による申入れや司法利用によって、上記の状態が確保されることになるため、その重要性については周知のとおりです。

ここで、既にもってきた課題3についてまとめたいと思います。「消費者による要求と事業者による対応」には限界があり、また、「消費者に司法利用による解決」も期待は困難です。しかし、民事法規が相談現場での解決手段として利用されることで、同様の実効性を確保することが行われているといえます。その際には、準・法律の専門家ともいえる資格認定された消費生活相談員等が、司法を利用することなく、同様の効果を実現しているといえます。さらに、相談できる体制があることで、消費者の「安心」が得られることになります。加えて、地方行政への信頼は厚いため、消費生活センターをおく地方公共団体の役割はとても大きいと言えます。

また、既に述べてきたように、「消費者法の実効性確保」という観点からは、課題1と2のように、法の適用可能性が当事者から理解困難であるという問題に取り組む必要性が大きいことも、ここでは再確認しておきたいと思います。

まとめのようになりますが、消費者法の実効性確保のために「多様な主体」が関わる必要があることは明らかであるといえます。消費者基本法3条～8条は多様な主体の責務・

努力を規定していて、法規定が「多様な主体による協働」を想定しているわけです。以下では、多様な主体が消費者法の実効性確保のためにどのような役割を果たしているのかを、順に確認していきたいと思います。

まず、地方公共団体についてです。消費者問題は当然ながら現場での解決や対応が求められるため、地域ごとの消費者政策が重要になります。そのため、消費者基本法には地方公共団体の責務が定められていて、消費者安全法には具体的に、消費生活相談・あっせん・情報提供などの実施義務、消費生活センターの設置義務等が定められています。さらには、消費生活相談にあたる相談員の要件についてもその専門性の担保のため、登録された試験機関が実施する試験に合格することが必要とされています。先にも述べたように、地方公共団体における消費生活相談は、消費者法の実効性の観点から非常に重要な役割を果たしているといえます。

このような地方公共団体の責務に関わって、多様な主体との連携が行われています。消費生活相談員や消費生活アドバイザー、同協会など、さらに、地域の消費者団体や地域の事業者団体、地域の適格消費者団体や地域の法律の専門家によって支援されながら、地方公共団体は活動しているといえます。

また、事業者についてですが、日常的には消費者と事業者は社会において共生していて、共に、より良い社会を形成するために協働している存在であることは、言うまでもありません。そのような協働を実現するためにも、消費者基本法や消費者安全法は、一般的な事業者の責務を、消費者の権利や消費者法の目的と関連させて定めていると言えますし、これに対応して事業者の行為は個別法で規制されているといえます。

事業者団体についても、事業者と並べて、各法は努力義務を定め、消費者法の目的実現に関与させていることがみてとれます。さらには、特定の取引分野については、事業者団体に当該取引分野の適正さを確保する役割を担わせています。

次に、消費者についてですが、「消費者は保護されるだけの受け身な存在」ではなく、「自ら主体的に行動する存在」であることは明らかです。このことは、消費者基本法と消費者安全法においても、定められていて、消費者は、そのための前提として消費者教育も受け、また、消費者団体に関わることで団体としての活動も行うこととなります。

消費者団体は、消費者から構成される団体という意味をもつものです。消費者基本法には消費者団体の役割が定められ、消費者団体の活動促進は「国の責務」です。

ここで挙げたような消費者団体というのは、先にも述べたように、地方公共団体や国の政策議論のメンバーとして参画し、多様な消費者啓発・事業者啓発・消費者相談事業などを実施しています。さらに、調査・研究も行いこれを基礎として提言・意見書を提出することによって、国等による問題検討・対応へとつながっているという実態があります。

次に、適格消費者団体についてですが、特定適格消費者団体の役割は被害救済のためにとっても大きいのですが、本報告では適格消費者団体に焦点をあてたいと思います。適格消費者団体に差止請求が認められる理由は、消費者被害の発生防止と拡大防止にあります。

現在北海道から沖縄まで 26 団体が認定を受けていますが、地域の消費者団体に支えられ活動し、その正会員数は 1 団体あたり 100 人ぎりぎりの団体がほとんどの調査結果が公表されています。町村泰貴教授による調査研究によれば、制度が創設されてから 15 年間の 2022 年末までで、その経済的効果として案件全体で 187 億 9167 万 5 千円の被害を防止し、21 万 2000 人の消費者被害を防止したとされています。それにもかかわらず、適格消費者団体の経済的状況は逼迫していて、専門家による無償ボランティアによってその活動の 80%以上が支えられているというのが実態です。

また、これは消費者法に限定されませんが、多くの法律の専門家や専門家団体が、消費者法の目的実現のために関わり、協働しています。そこには、適格消費者団体も含まれます。その活動は、先に述べた消費者団体の活動と同様の部分もありますが、専門家ならではの固有の役割も果たしています。例えば上記の課題 1 と課題 2 の解決にむけて、多大な貢献が可能だということです。つまり、司法による法規定の具体化と判例形成に訴訟を通じて関わり、また、訴訟提起や司法判断の土台となる解釈論を提供することができるという意味で、重要な役割を果たすことが期待されますし、実際に多大な貢献をしています。

ここで少しまとめをしておきたいと思います。まず第一に、上記課題 1・2・3 は、消費者法の実効性確保に向けた課題であり、これら課題は「多様な主体の協働」によって解決が目指され、解決が可能だということです。また第二に、先にも述べたように、消費者法・消費者政策においては「消費者=市民・国民」であることを基本としているということです。全市民・全国民の日々の生活が「安心・安全・公正・自律など」の満たされた状態で営むことができるようにすることが、消費者法・消費者政策の目的であるため、多様な主体がこの目的を実現するために協働できるように消費者法・消費者政策を設計すべきことは、当然のことと言えます。

それでは最後に、本報告のテーマに関わって、今後の課題として主なものを 5 つ見ていきたいと思います。

まず第一に、ここまで見てきたような、多様な主体による協働を維持することが、とりわけ重要となります。これは、消費者団体・適格消費者団体・消費生活相談員・日弁連等での消費者問題対策委員会において、次の世代への継承を実現するという課題です。なお、地方消費者行政の維持・強化という課題については危ぶまれ、多様な団体は意見書等の提出を行っていますが、令和 8 年度消費者庁は予算請求を行い、2 月になり令和 8 年度も見直しを図りながら支援を続けることを公表しています。

第二に、約款・規約等の問題、つまり、先に述べた課題 2 への対応は重要です。約款・規約はデジタル社会において以前にもまして多数の消費者の利益に関わり、事業者は約款等により自己にとって任意規定等より有利となるように行動することは通例ですし、法規定の内容が包括的・一般的であれば特にそのような傾向が生じるでしょう。まず、民法は任意規定からの乖離自体は認容しているとはいえ、消費者契約では消契法 10 条により事業者は任意規定等からの乖離には慎重になるべきではないでしょうか。消費者に「法規

定の内容が理解可能となること」が実効性確保のため重要であることに鑑みれば、特に消費税法 10 条第 2 要件につき、立証責任についての再考が必要であるように思えます。消費者契約において任意規定等は「公正取引」のモデルとしての役割を果たすことが期待されます。また、司法判断による規定内容の具体化や判例形成による具体化は必要不可欠です。特に、適格消費者団体による不公正条項に関する差止請求によって、オンライン取引でも多数の「取引の公正化」が図られ、まさに被害の防止・拡大防止が実現するため、これを促進する意義はとて大きいでしょう。

第三に、ここまで述べてきたように適格消費者団体の重要な役割に鑑みれば、その財政的基盤の確保は必須の課題です。また、そもそも特商法・景品表示法・食品表示法による「差止め」は行政が行うべき「行政処分」を代わりに実行している側面がありますし、実際の活動の結果として、多大な被害を防止していることが調査研究により報告され、また判例形成に多大な貢献をしています。それにもかかわらず、専門家等の無償ボランティアにより活動が維持されているという現状は、先に見た活動の維持・継続が危ぶまれることの大きな要因ともなっています。

第四の課題は、時間がなくなってきたのでとぼします。

第五に、日本経済の課題である、循環経済、サーキュラー・エコノミーの実現に向けては、まさに多様な主体による協働が不可欠となっています。特に、SDGs 目標 12 が掲げるように、サステナブルな消費と生産が確保されて初めて循環経済が実現されることは言うまでもありません。消費者基本法が定める「健全な生活環境の確保を求める権利」に「環境が保全される権利」を含めて解釈し、消費者法の目的として「環境保全」も含まれると理解することが必要となると考えます。これにより、単なる「消費者の意識の変容」を促す政策のみでなく、具体的な消費者法政策を策定することを目指すべきでしょう。雑駁な報告ですが私の報告は以上となります。ご清聴いただき、ありがとうございました。

【討論】

(堀江明子教授)

東洋大学の堀江明子と申します。経済学の立場からコメントさせていただきます。

伝統的な経済学では消費者を「合理的」と想定しますが、事業者との間には大きな「情報格差（情報の非対称性）」があります。これがあれば市場全体に深刻な影響が出るため、格差の解消が重要です。また、行動経済学が示すように、人間には認識や判断のバイアス（非合理性）があります。事業者がそこにつけ込むこともあるため、被害防止や事後的な救済が必要です。

最近の報告書でも指摘されている通り、デジタル化や高齢化により「全ての消費者が脆弱性を持ち得る」という観点は非常に重要です。こうした脆弱性を踏まえると、消費者法の目的は「安心して自由に取引ができる環境そのもの」を守ることにあると考えるべきで、谷本先生がおっしゃった「公正な取引環境を確保する権利」を規定すべきという点に

強く賛同します。

実効性確保のためには、消費者・事業者双方への教育が重要ですが、法も取引内容も非常に複雑化しています。個々の消費者が訴訟を起こすのは費用も時間もかかり困難ですので、消費者団体の役割は極めて大きいです。デジタルや医療など専門知識が必要な分野での連携も不可欠です。

また、適格消費者団体の財政基盤が脆弱であるというお話には大変驚きました。消費者が安心して活動できる環境は「公共財」であり「インフラ」と同じです。ここに十分な財政的基盤を整えるべきだというのが私からのコメントです。ありがとうございました。

(谷本圭子教授)

堀江先生、ありがとうございました。経済学の立場からの力強いコメントに感謝いたします。

伝統的な経済学が合理的経済人を前提にしているという点に対しては、むしろ消費者法学においては随分前から、消費者について「合理的経済人」としてではなく「生身の人間」の非合理性を前提に考えるべきだと言われてきました。例えば2000年代初頭の多重債務問題における貸金業法改正でも、限定合理性を前提とした規制、過剰貸付規制が行われてきました。

堀江先生から「多様な主体によるサポートは必須」と言っていただきましたが、具体的にどのような連携が可能なのかという視点は非常に重要です。地方公共団体や国の機関においても専門家を交えた議論が行われています。一方、適格消費者団体が活動する上で、事業者に対して一定の事実開示の要求ができますが、事業者側は努力義務にとどまっており課題として指摘されています。

また、報告でも述べましたが、消費者にとって不当な条項の存在を自ら証明しなければならないのは大きな負担です。そのため、理解困難な部分については立証責任のあり方を考えていく必要があると感じています。

最後に、「適格消費者団体等には十分な財政的基盤が必要」という公共的な視点からの励ましをいただき、ありがとうございました。

【Q&A セッション】

(和久井理子教授)

ありがとうございます。では、Q&Aセッションを始めていきたいと思います。どうぞよろしく願いいたします。

すでにメール等でいくつかご質問をいただいておりますので、最初の何分かはそれにお答えしていく形にさせていただきます。時間の関係ですべての質問やコメントを取り上げることができないこと、また、取り上げる場合でも全文ではなく一部をとりあげる場合があることを、どうぞご了承ください。

この「2030年」に向けた研究会は、冒頭に松島所長からお話があった通り、現在進行形

のものです。1年後の来年同時期に「2030年を目指して競争政策・消費者政策はどうあるべきか」というディスカッション・ペーパーを出すべく活動しております。本日はご意見をいただけないことがあるかもしれませんが、その場合は、ぜひアンケートなどを通じていただければと思います。

では1問目です。「現在、公正取引委員会はフリーランス法など、10年前には考えられなかった分野に取り組んでいます。2030年もしくはそれ以降の競争政策において、新たに取り組むべきもの、あるいは重要になってくる分野について、登壇者の皆様のお考えをお聞かせください」という質問をいただいています。

これについてはモデレーターの私から口火を切らせていただきます。まさに本日取り上げているテーマこそが、改めて取り組むべきものではないかというのが、2030研究会を行っている私たちの問題意識です。この間、本日コメンテーターとしてお越しいただいた先生方、およびCPRC客員研究員の方々と、1年半ほど意見交換を続けてきました。その中で、またこれに先立って、「独禁法や公正取引委員会の活動における消費者」というものを改めて考え直すべきではないか。消費者庁設立以来、少し影が薄くなってしまったようにも見える「具体的な消費者」とのつながりを、もう一度再構築すべき局面に来ているのではないか、という問題意識をもっています。

例えばなのですが、松島所長が冒頭で紹介された、2026年1月公表の「イノベーションの促進に向けた競争政策の積極的展開」というペーパーがあります。豊かな国民生活の実現を目指すとして、3本の柱が提示されています。「厳正な法執行」では、カルテルや談合に対する法執行を考えておられ、ここでは、直接的・間接的に、価格低下等を通じて消費者に還元される利益が考えられていると思います。ところが、他の柱については、消費者の影は薄いようにも見えます。

2点目の柱「対話を通じた市場環境の整備」では、ステークホルダーとの対話が挙げられています。ここには、当然、消費者団体も入るべきだと思います。しかし谷本先生のご報告にあったように、消費者団体の現況は非常に危ういのであり、対話を想定されているとしても現実には難しいのではないのでしょうか。3点目の「取引適正化による公正な取引環境の確保」では、フリーランス取引や下請取引といった事業者間取引は挙げられていますが、消費者の名前は出てきません。たまたま抜けたのか、あるいは公取委の中で具体的な消費者との関係性が意識として薄くなっているのか。もしそうであれば、こここそが改めて取り組むべき分野ではないかと考えております。

さて、このQ&Aセッションは全くシナリオを作っておりません。例えば私の今の意見に「間違っている」「消費者のことまで考えていられない、消費者庁に任せるべきだ」といった反対意見をいただくのでも全く構いません。どうぞ率直なご意見をお聞かせください。

では、いよいよご登壇者にお答えいただきつつQ&Aのセッションを始めさせていただきます。

まず、優越的地位の濫用についてのご質問です。「カルテルや談合と比べて経済への影響は大きくないのではないか。しかし最近の公取委の執行では、優越的地位の濫用を重視しているように思えるが、この傾向についてどう思うか」という点です。柴田先生と菅久先生にはこの点について先ほどお話しいただきましたが、菅久先生、改めて、一言いただけますでしょうか。

(菅久修一氏)

はい。ご質問の「経済への影響が小さくないから」という点ですが、先ほどのセッション2でも申しました通り、そうした発想をしてしまうこと自体が、独禁法にどっぷり浸かりすぎた考え方だと私は思っています。本来悪い行為（やっちゃいけないこと）だから禁止する、というのは当たり前のことです。独禁法の素晴らしい点は「一見普通のビジネス行為に見えるものを、市場経済の基盤を揺るがす重大な違反行為として禁止している」というところにありますが、一方で優越的地位の濫用のような「そもそもやってはいけない行為」を取り締まるのはおかしいという発想になってしまうのは、本末転倒です。

公取委が最近力を入れているのは、「大したことではないのに」やっているのではなく「社会的に重大な問題になっているから」です。行政機関は恣意的にとか、理念的に活動範囲を決めたりするのではなく、社会に問題があって、それに対応できる法律や手段を持っているなら当然に対応するのであって、社会に大きなニーズがあって、それに対応できる法律や手段が公取委にあるのであれば、公取委が対応するのは当然ですし、しなければなりません。

ただ、優越的地位の濫用は個別の事業者間の取引に介入するという面があるため、過剰に介入すれば、かえって事業者の自由な活動を阻害しかねません。しかし公取委は、公正かつ自由な競争や、自由経済社会の基盤といったことを常に意識している組織ですから、公取委がこれを担当することは、過剰な介入を防ぎつつ、効果的に執行するという意味でも行政主体として適切ではないかと考えております。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。続いて、同じ方からの質問の続きです。「経済学の先生方に、優越的地位の濫用が経済に与える影響について、カルテルや談合と比べてどうか、という観点も含めてコメントをいただきたい」とのことです。佐藤先生、いかがでしょうか。

(佐藤英司准教授)

はい。菅久先生がおっしゃった通り、これ自体が害であるという点に異論はありません。定量的に測ることが非常に難しいため「本当に害があるのか」という議論が出てくるので、昨今の様々ないじめの事例などを見れば、決して無視できない状況です。経済学で取り扱うのは難しい論点ですが、一つ一つの「良くない行為」が積み重なること

で、経済全体にも悪影響を及ぼしているというのが私の考えです。

(和久井理子教授)

佐藤先生、ありがとうございました。堀江先生、いかがでしょうか。

(堀江明子教授)

従来の経済学で優越的地位の濫用問題をどう考えるかということ、一つは『ホールドアップ問題』があります。よくある例では、親企業から特定の部品を頼まれて、下請け企業が特殊な設備投資をしますが、部品を作ると、これではないので安くしろと言われます。ホールドアップとは、その関係でしか使えない、他のものに転用できない投資であれば、泣く泣く不当な要求を飲まざるを得ない状況のことをいいます。

将来的に、特定部品のために投資をすればホールドアップの状況になってしまうのであれば、そもそも投資をやめようと投資が過少になってしまうのは、効率性の観点から、とても問題だと議論されてきました。ただ、優越的地位の濫用の事例を見ると、ホールドアップで過少な取引になる、あるいは、取引自体がなくなってしまうこと自体が起きる余地もない、そこまで至らずに取引が継続しているケースも多いです。20年以上前のセブン-イレブン事件でも、セブン-イレブンが優越的地位の濫用をしたからといって、加盟店が大きく減るわけではありませんでした。影響の大きさの意味では、あまり大きくありません

もう一点は、先ほどの消費者の問題とも通じますが、一方的な要求をする優越的地位の濫用が、まかり通る取引環境そのものが不健全です。長期的、広い目で見れば、その分野の市場を縮小させてしまう恐れがあります。適正な取引環境を保つことは、長い目で見れば市場に良い影響を与えます。確かに、カルテルのような劇的な影響があるかと言われるばそうではないかもしれませんが。

(和久井理子教授)

ありがとうございました。追加でお伺いしたいのですが、佐藤先生、最近の公取委の執行（事業者間のいじめ）だけでなく、柴田先生が示された「消費者の脆弱性を利用した利用規約の濫用」などへの規制についてはどのようにお考えでしょうか。

(佐藤英司准教授)

難しいところですが、まず「選択できない（スイッチングできない）」という状況が大きな課題だと認識しています。ただ、それが具体的にどのような経済的影響をもたらすかについては、まだ研究の余地がある段階だと思います。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。菅久先生にも伺います。消費者取引における優越的地位の濫用を、実態調査も含めてもっと活発にやっていくことについて、コメントをお願いします。

(菅久修一氏)

はい。先ほどまで、皆さん「賛成」という意見ばかり申しでしたが、シナリオがないことを反映して、あえて少し消極的な意見を申し上げます。「対消費者優越ガイドライン」の適用範囲が今後どんどん拡大していくのか、そうすべきなのかという点については、私は少し慎重です。

というのも、優越的地位の濫用は、規定上は昔から消費者取引が除かれていたわけではありませんが、長年「事業者間取引」だけが対象になってきました。優越的地位とは「取引の相手方にとって行為者との取引の継続が困難になることが事業経営上大きな支障を来すため、行為者が取引の相手方にとって著しく不利益な要請を行なっても、取引の相手方がこれを受け入れざるを得ないような場合」ですが、一般的に消費者は、ある店が嫌なら別の店で買い物をする、あるメーカーの商品が嫌なら別のメーカーの商品を買うことができるので、そのような依存状態には陥りにくい。事業者と消費者との間に、消費者契約法という格差、「消費者と事業者との間の情報の質及び量並びに交渉力の格差」があるだけでは、事業者が消費者に対して優越的地位にあるとは言えません。

また、対消費者優越ガイドラインでは、あるサービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者が消費者に対して取引上の地位が優越していると認められる場合の3つ目として、「当該サービスにおいて、当該サービスを提供するデジタル・プラットフォーム事業者が、その意思で、ある程度自由に、価格、品質、数量、その他各般の取引条件を左右することができる地位にある場合」が挙げられていますが、あるサービスについて消費者がこういう状況にある場合は、一定の取引分野における競争が実質的に制限されている場合にも当たるので、多くの場合、独禁法の他の違反行為類型として対処され得ることから、あえて、優越的地位の濫用の規定を適用する必要はありません。

このように、実態として、対消費者取引では、優越的地位の濫用を適用できるような場面がなかったもので、適用事例があまりなかったのです。

ところが、SNSが登場して、はじめて、消費者が優越的地位の濫用で言う依存状態になり得る状況が現実的なものになりました。あるSNSをみんなが使っていて、それがコミュニケーションの基盤になっていると、不利な条件を課されたとしても抜けられない。そういう実態の変化によって、対消費者取引に優越的地位の濫用規定の適用を考える現実的な必要性が生じた、それが対消費者優越ガイドラインが検討され始めた背景にあると理解しています。

ですから、SNSにおける消費者のような依存関係が生じる取引が他にもあれば、優越的地位の濫用規定が適用されますが、そうではなく、消費者契約法という交渉力の格差だけでは独禁法の優越的地位の濫用は適用できません。したがって、さまざまな消費者問題につ

いて、優越的地位の濫用に過度な期待をかけるより、既存の消費者法を改正したり、新たな法律を制定したりして、しっかり頑張ったほうがいいのではないか、というのが私の感じているところです。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。菅久先生のコメントに対して、柴田先生、いかがでしょうか。

(柴田潤子教授)

コメントターの菅久先生から、少し意外なご意見をいただきました。このような色々に意見を述べる会としてコメントします。私は、優越的地位の濫用に関するガイドラインをもう少し積極的に運用すべきだと考えています。

経済学の先生方が特に強調された、選択できるかどうかという点は、非常に重要です。選択可能なかということからスタートしますが、今私たちが言っているのは、どちらかという選択できない状況の話をしていると思っています。『優越的地位濫用規制の新時代』というテーマで話をしましたが、新しい時代は、SNSに限らず一つのきっかけとして、デジタル経済の進展があります。

オンラインショッピングでも、IDが固定され、情報格差が広がる中で、消費者が置き去りにされる懸念があります。優越的地位の濫用も、力のアンバランスを前提とする規制で消費者が全体的に脆弱になってきていることから、力のアンバランスによる格差が経済格差につながっていきます。デジタル経済が進展していくことにより、今後は消費者に対する規制も必要になってきます。消費者が全体的に脆弱になってきている今の時代には、優越的地位の濫用を適用する可能性は十分にあると考えています。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。谷本先生、お願いします。

(谷本圭子教授)

消費者契約法や民法の定型約款規制がある中で、定型約款規制は置いておいたとしても、消費者契約法が契約条項についての規制を民事法としています。適格消費者団体ができることを考えると、適格消費者団体が差止請求できる財政的基盤が整うことは、非常に望ましいです。それによって、行政がやるべき任務の補完ができると思っています。

ただ、約款の本質的な問題は、菅久先生がおっしゃった『交渉力の格差』です。現在は定型約款規制や消費者契約法においても要件になっていませんが、事業者が一方向的に作成・提示した条件を飲まざるを得ない状況は、例えばヨーロッパでは『濫用条項』という言葉で語られます。不公正と濫用はどのように違うのかということはあっても、地位の一定の濫用が存在するのではないかと考えています。例えば適格消費者団体によって差止請

求ができるような状況に対しては、行政庁によって一定の規制がかかってもいいのではないかとこの部分はあります。もちろん、要件をどのように見るのかということはあると思いますが、同質性は一定程度あると思います。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。谷本先生のご報告では、多様な主体の連携の中に公正取引委員会の名前がありませんでしたが、これはあえて外されたのでしょうか。

(谷本圭子教授)

そこは冒頭にお断りしたとおり、今回は国家機関を除いた主体に焦点を当てたためです。もちろん、公正取引委員会とも協働していただきたいと思っています。これまでの議論は、公私協働(国と私人の連携)には着目されてきましたが、国の機関以外の主体間の協働にはあまり着目されていなかったように感じたので、私の報告では、これら主体がいかに協働しているかをお話しした次第です。

(和久井理子教授)

失礼いたしました。ありがとうございました。

谷本先生のご報告で「公正な取引環境で生きる権利」が明示されていないので付け加えるべきだ、という指摘がありました。堀江先生からも「安心して自由に取引できる環境そのもの」を大事にすべきだという言葉がありました。法改正が必要なのでしょうか。

(谷本圭子教授)

法改正が望ましいですが、現時点でも、消費者法の目的として存在することは明らかです。法改正も含めて、消費者の権利として解釈すべきだと考えています。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。菅久先生、これについては「消費者優越に期待するのではなく、他の法律を作って頑張ってください」ということになりますか。

(菅久修一氏)

優越的地位の濫用規定を広範囲に適用するのは容易ではないという意味で申し上げました。ただ、ダークパターンのような問題もありますし、独禁法の「不公正な取引方法」という規定は融通無碍ですので、やり方次第でいろんなことができます。

公取委は法執行能力が非常に高い役所ですので、それを活用して一定の分野に対応するというやり方はあると思います。ただ、ここ数年、公取委はやたらと仕事が増えていますので、さらにもう一個となると体制や予算の問題も解決しなければならないでしょうね。

(和久井理子教授)

ありがとうございました。体制の問題はおっしゃる通りですね。もっとも、2030年までには、まだ時間があります。今後、公正取引委員会にさらに人員が増え、消費者分野における優越的地位の濫用問題への対応も含めてあらゆる分野に手が回る機構になっていることを期待します。

さて、追加でいくつかご質問をいただいています。韓国には「約款法」がありますが、日本でも制定すべきでしょうか。独禁法による規制と消費者法による規制、それぞれのメリット・デメリットについても教えてください。谷本先生、お願いします。

(谷本圭子教授)

約款法の議論は、日本でも何十年も続いてきました。皆さんもご存じのように、民法の債権法改正の際にも大きな議論がありました。結局、いわゆる約款規制というものは定型約款という規定になりましたが、定型約款規定は、民法(消費者法)の学者にはあまり評判が良くない規定だということは、周知の事実だと思います。まずは、約款の定義が重要になってくると思います。韓国のことはあまり分かりませんが、ドイツには、1970年代から約款規制法があります。ドイツの約款規制法で重要になっているのは、一方が他方に対して一方的に提示した条件の束を約款と定義していることです。先ほどの優越的地位の濫用の話と関わってくるかもしれませんが、それによって締結された契約については、一定の規制をかけています。一方的に押し付けているという要素がある以上、やはり規制すべきではないかと思います。それによって公正な取引が実現するのではないかと思います。

もちろん、約款の問題性は交渉せずに一方的に押し付けている点に見ることができるため、個別交渉をしている場合にはその(約款規制法の)適用はないことになります。日本の消費者契約法は、そのような要素を要件としていないため、契約条項の内容の不当性から判断します。日本の消費者契約法は約款規制法ではカバーできないものもカバーしている部分があるので、どちらか一方が優れているということにもならないと思っています。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。フロアにマイクをお渡ししたいと思いますが、その前に事前又はオンラインでいただいたご質問から一旦、最後のご質問です。「企業結合審査において、不利益だけでなく消費者の利益(画期的なサービス提供など)が生じる場合、市場競争が著しく減少する場合でも認めるべきでしょうか」とのことです。田平先生、お願いします。

(田平恵教授)

ご質問ありがとうございます。不利益だけではなく、一方には利益(画期的なサービス)

が生じる場合や、市場における競争が著しく減少するなど、さまざまな事象が生じています。どこに注目するのかということだと思っています。基本的には、企業結合審査で見べきは市場構造の変化であり、その中で価格上昇に代表される競争制限効果、基本的な枠組みはどのような時代であっても維持されるべきです。その枠組みの中に入ってくる事象が生じれば、問題ありと判断するべきだと思います。

画期的なサービスというメリットがあったとしても、市場構造が変化し競争制限効果が認められるのであれば、問題ありと判断すべきであると考えています。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。他にも非常に興味深いご質問をいただいておりますが、このあたりで会場からも質問を受け付けたいと思います。会場からご質問やコメントがある方は、ぜひ挙手をお願いいたします。匿名でも結構です。

(会場参加者)

田平先生、佐藤先生、ありがとうございました。デジタル産業における企業結合について、問題解消措置の実効性確保のあり方を詳細にご説明いただきました。そもそも「問題解消措置の内容」について、デジタル産業など新しい時代における課題や、先生方の現在のお考えがあれば教えていただけますでしょうか。

(田平恵教授)

ありがとうございます。問題解消措置(レメディ)については、従来の構造的措置(資産譲渡など)が原則であり、行為的措置(行動制限など)は例外という位置付けでした。実際、日本においてどのような運用になっているかということはさておき、そのようなことが望ましいとされていることは認識しています。

ただ、今の質問の趣旨としては、さまざまな事象が出てきている中で、デジタル産業のような変化の激しい分野では、いつでも構造的措置がフィットするとは限らないのではないかという、問題意識を持ったご質問だと認識しています。私自身も、構造措置がフィットするとは限らない状況に入ってきているのではないかと思っています。

報告でも申し上げたとおり、企業結合によって当事会社の行動がどう変わるのか、どこまで対象にするかということはあるつつ、市場構造が変わるので行動が変わるかもしれないし、市場行動が変わるので市場構造が変わるという関係性もある気がしています。いつでも構造措置がフィットするかというと、フィットしない場合もあるとも思っています。構造措置が採れないことや、行動措置で競争上の懸念が解消されるという説明が十分に可能な状況や産業であれば、行動措置で競争上の懸念が解消されることもあると思います。競争当局・当事会社双方で説明がつくのであれば、行為措置の利用も積極的に認められ得るのではないかと思っています。

(佐藤英司准教授)

大変難しい問題ですが、問題解消措置を設計する際には、単に「これをやればいい」というだけでなく、実効性を確保するための「ストーリー」を明確にしておくことが大事だと考えています。例えば「もしこれが実行できなかった場合には、より厳しいこの措置を講じる」といったフォールバック（代替策）まで設計した上で進めることが、実効性を高める一歩になると考えております。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。他にご質問はございますか？松島所長、お願いいたします。

(松島法明所長)

田平先生に質問です。スライドの最後に「第三者からの意見受付」についてありましたが、この周知の仕方は適切なのでしょうか。広く発信されていなければ意味がないのではないかと素朴に感じたのですが、現状はいかがでしょうか。

(田平恵教授)

ありがとうございます。公取委のホームページでは、企業結合に関する情報提供フォームを設置していますし、第2次審査に移行する際にも公取委のホームページで周知されますが、積極的に情報をチェックしている人でなければ気づきにくいという問題があります。ご指摘のとおり、私も問題だと思っています。

また、公取委のホームページで第三者からの情報・意見の募集がなされた、近年の事例を見ると、外国企業同士の統合が多いです。意見を募集していることを知っていたとしても、多くの消費者にとっては、その案件の内容や影響を理解するのは非常に難しいという側面もあるので、工夫や改善の余地は大きいと感じています。

(松島法明所長)

競合企業であれば敏感に察知して意見を出すでしょうが、消費者が主な被害者となる場合、「誰が意見を言うのか」という問題が起こります。消費者は多人数で分散しているため、典型的な「公共財の供給問題（フリーライダー問題）」が起きて、適切な意見が集まりにくくなるはずで、この点も気になっています。

(田平恵教授)

全く同じ問題意識を持っております。今のところ具体的な解決策があるわけではありませんが、重要な課題として受け止めております。

(佐藤英司准教授)

私も同様の疑問を持っていました。個々の消費者が動くのは難しいため、消費者団体などを通じて意見を聴取するような仕組みを審査プロセスの中に組み込んでいくのは、有効なアイデアではないかと考えております。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。菅久先生、お願いします。

(菅久修一氏)

企業結合で消費者に被害が及ぶのは、供給者側の競争がなくなって価格が上がるなどの場合です。そうなると、強い事業者が出てくることで他の競合他社なども困るため、通常は同業者などの事業者から苦情や意見が来ます。また、公取委は単に意見を待つだけでなく、自ら競合他社や取引先へ積極的にヒアリングに行きます。受け身ではなく能動的に情報を得て審査しているはずですので、実務上はそれなりに情報を得た上で結論を出しているのではないかと思います。

(田平恵教授)

補足をいただき、ありがとうございます。おっしゃるとおり、審査の段階でヒアリングは行われます。ただ、報告の中で申し上げたとおり、競合他社も強く反対意見を言う場合もあれば、当事会社の判断なので、いずれ自分たちも統合するかもしれないと配慮し、あまり声を上げない可能性もあります。反対意見が出た場合には、概要だけでも公表文に示すなどして、審査自体が当局と当事会社だけの単なる密室の交渉で終わっていないことを社会に示していくことも重要ではないかと考えています。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。「企業結合は個社の都合ではなく市場の問題である」という田平先生の指摘を思い出します。

では、次は理論的なご質問です。「消費者にも多様な属性があり、同じ行為でも利益と感じる人、不利益とを感じる人、何も感じない人がいる。評価が分かれる行為を、いかに判定すべきか」という点です。佐藤先生、いかがでしょうか。

(佐藤英司准教授)

「消費者」を単一のものとして想定すると間違いの元になります。利益を感じる層と不利益を感じる層を整理し、特に不利益を被る層に対してどう対応すべきか、というステップで考えるべきです。単一の答えを求めようとしないことが大事だと思います。

(堀江明子教授)

難しい問題だと思います。確かに、個々の消費者にとって受け取り方が違うので、どの種類の不利益なのかによっても違いがある気がします。価格上昇などは、全購買者にとって不利益ですが、今まで買っていたけれども買えなくなったことも含めて、そうでない消費者にとっては関係ありません。個別の制約については、それが不利益にならない人もいれば、利益になる人もいるので、評価が分かります。

これらを個別に精査するのは難しいと感じています。むしろ、一般的に価格が上がることはよろしくない、あるいは、これはさまざまな評価があるかもしれないけれども、平均的に取れるかどうかは、本当に個別になります。私は、先ほど申し上げた、自分の意図したとおりの取引が自由にできる市場環境にあるか、個々の事例についてどのように評価するかという観点から細かく評価すべきではないかと考えています。消費者によって異なるという取り扱いは難しいと思います。

(和久井理子教授)

ありがとうございました。柴田先生、お願いします。

(柴田潤子教授)

おっしゃるように、個別の消費者に応じて判断するのは難しいです。個々の消費者の感じ方を基準にするのは難しいため、個別に見ていくわけではないと思います。やはり重要なのは、選択の余地があるか、自主的に判断できるような環境面を整えることを重視すれば解決する問題ではないかと思っています。

不利益の内容について、大変難しい問題です。経済的な不利益があれば明らかですが、それ以外の不利益は、独占禁止法の観点からどのようなものがあるかを考えます。堀江先生が主張している、消費者に公正な取引環境を確保することも大きく考えられます。まずは選択の余地があるか、自主的に判断できるかどうかということから考えていくことになると考えています。具体的には、例えば不利益のリストを作っていく、あるいはガイドラインなどでリスト化して示していくことも一つの方法ではないでしょうか。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。恐らく最後のご質問になると思います。よろしければ、会場からいかがですか。実務の観点からでも、理論的な質問でも構いません。登壇者の皆様から相互に質問やコメントでも結構です。谷本先生、お願いします。

(谷本圭子教授)

ありがとうございます。優越的地位の濫用に関連して伺います。消費者にとって優越的地位の濫用は、契約条項の内容が不公平・不利益になることに関わります。例えば、ヨー

ロッパ等では不公正な契約条項に対し、民事規制だけでなく行政規制も追加されています。そうしなければ、公正な取引環境を確保されないとの考えです。日本でも、消費者契約法による民事的な規制のみでは不十分なので、行政による規制が必要だという主張があります。規制をしなくても、工夫すれば日本では優越的地位の濫用規制でもって対応できるのか、それとも独占禁止法とは別の、約款や条項に対する独自の行政規制が必要だとお考えですか。抽象的な質問ですみません。

(和久井理子教授)

ありがとうございます。柴田先生にご回答をお願いしてよろしいですか。

(柴田潤子教授)

私は、優越的地位の濫用規制の新時代について報告しましたが、優越的地位の濫用の規制は有効だと思っています。それ以外に何か行政上の規制が必要かというご見解ですか。先ほど、菅久先生から「優越的地位の濫用規制は、対消費者においては競争法上、一定の考慮から」というご発言もありました。独占禁止法ではなく、何か別の法律で規制の必要があるという領域が不公正な契約条項にあるのかを伺いたいです。

(菅久修一氏)

私は、優越的地位の濫用が対消費者取引に適用できるのは、SNSのような強い依存関係がある場合に限られ、かなり狭い範囲にとどまると考えています。ですから、より広く不公正な約款などに対応するのであれば、別の手段が必要ではないかと思います。

(柴田潤子教授)

谷本先生がおっしゃるように、特別な行政規制が必要かどうかはまだ検討中ですが、プラットフォームに対し、契約条項に踏み込む欧州のDSA(デジタルサービス法)のような仕組みを想定すれば、可能性があるかもしれません。

(和久井理子教授)

ありがとうございました。

議論は尽きませんが、時間となりましたので、これで終了とさせていただきます。貴重なご意見をたくさんいただき、ありがとうございました。時間の関係でとりあげることができなかったご質問、コメントも登壇者間で共有させていただきます、検討を深めて参ります。本日はどうもありがとうございました。

【閉会の辞】

(若林亜理砂教授)

ただ今ご紹介いただいた若林です。本日はお忙しい中、CPRC 主催、大阪弁護士会、大阪商工会議所、一般財団法人電子情報技術産業協会、公益財団法人公正取引協会、神戸大学社会システムイノベーションセンター、神戸大学の池田千鶴先生が研究代表者の科研費プロジェクト、ならびに和久井先生が研究代表者の科研費プロジェクトの共催による、第8回大阪シンポジウムにご参加いただき、誠にありがとうございました。おかげさまで、多くの方にご参会いただき、全てのプログラムを終えることができました。

まずは、ご登壇いただいた皆さまに、心よりお礼を申し上げます。企業結合、優越的地位の濫用、消費者法の実効性確保というテーマについて、法学・経済学の双方から最新の知見や実務上の豊富なご経験に基づくご報告、およびコメントをいただきました。後半のディスカッションにおいては、台本のないライブ感たっぷりの活発な意見交換を行っていただきました。本日は、単なる情報交換にとどまらず、論点の本質に迫る深い議論の場になったのではないかと感じています。皆さまのご尽力と、ご準備にあらためて深く感謝申し上げます。

また、会場ならびにオンラインでご参加くださった皆さまにも、心よりお礼申し上げます。最後まで熱心にご聴講いただき、質疑応答にもご参加いただいたことで、本シンポジウムは実りあるものになったかと思っています。時間の関係上、全てのご質問を取り上げることができませんでしたが、皆さまから寄せられたご質問やご意見は、今後の研究や実務、政策形成にとっても重要な示唆を含むものであったと思います。

独占禁止法1条の目的規定に「一般消費者の利益の確保」が掲げられていることは、皆さんご存知のとおりです。かつての「ジュース事件」の最高裁判決において、焦点になったのは適格性の問題でしたが、一般消費者の利益は反射的利益にすぎないと示されました。その後、消費者庁が設立されたことも関係し、現在まで、日本においては競争の問題と消費者の問題は一定の距離感を持って運用されてきたと感じています。

ジュース事件の判決が出された時代は、有力なメーカーの下に系列化された流通事業者がいて、その末端に消費者がいる、というような取引関係が主として判決の背景にあったのではないかと思います。もしかすると、そのような状況では判決の整理に一定の合理性があったとの評価もあり得るかと思います。翻って、現在は技術・インターネット・AIの発展、デジタル・プラットフォームの台頭によって、消費者が取引当事者として直接巨大な事業者と対峙する場面が増えています。また、情報の集積が有する価値というのも大きく変化していく中で、現在のわが国における競争と消費者、競争政策と消費者政策の在り方は従来の整理のままでいいのかという問は、1人の研究者として私も大変関心を持っていました。本日取り上げたテーマは、いずれもその課題に真正面からお答えいただくような素晴らしい内容だったと思います。もちろん、正解は一つではないと思います。対立した見解も含め、さまざまなお考えがあるかと思っています。本日の議論がきっかけとなり、今後の協働や発展的な議論のきっかけとなることを期待しています。

最後になりますが、あらためて、本日までご参加いただいた皆さま、加えて本シンポジウム

を後援してくださった公益財団法人関西経済連合会、開催にあたりご準備、ご協力くださった全ての関係者の皆さまに、この場を借りて厚くお礼を申し上げて私の閉会の言葉とさせていただきます。本日は、誠にありがとうございました。どうぞ、お気を付けてお帰りください。

以上