

自由経済体制と 公正取引委員会の任務

公正取引委員会事務総局経済取引局長(前取引部長)

菅久修一



講演の第I部では、公正取引委員会事務総局経済取引局長（前取引部長）の菅久氏に自由経済体制とそれを支えている独占禁止法及び公正取引委員会の役割と概要についてお話しいただいた。

菅久氏は、自由経済の仕組みを説き起こした上で、消費者が利益を享受し経済が発展するためには市場を育む規制が必要だと強調。その役割を担っているのが独占禁止法であるとし、その目的とポイントを解説された。その上で、独占禁止法を運用している公正取引委員会が直面している課題とその対応を分かりやすく示し、具体的な取り組みとして「流通・取引慣行ガイドライン」の見直しのポイントについて説明された。

平成29年5月26日（金）13：10～14：40 フクラシア東京ステーション6階 会議室D

はじめに

本日は、自由経済体制と公正取引委員会の任務についてお話しします。イギリスがEUから離脱したり、米国では自国を優先する保護主義への動き

が強まっています。19世紀以降、自由貿易を主張し、世界を主導してきたのはイギリスと米国でしたが、その2国がいわば自由貿易に逆行するような政策を採るような道を進みつつある形になっているわけで、歴史の皮肉とも言えますが、いまや日本とドイツが自由貿易や自由経済の重要性を訴

え、先頭に立ってこれを護ろうとしています。

そのような状況を背景にして、本日は、まず自由経済、市場経済の仕組みについて触れ、その自由経済がうまく機能するための基本となる独占禁止法の目的や中身についてお話しします。さらには、公正取引委員会にはどういう課題があって、どのような対応を採っているのか、そして最後に、具体的な取り組みのひとつとして、「流通・取引慣行ガイドライン」の見直しについて説明します。

市場経済とは

●市場経済の仕組み

市場経済の基本的な仕組みは、商品・役務を必要とする消費者・買手がいて、その消費者（買手）に対して企業が商品・役務を供給、つまり販売して、消費者が企業にお金を払うというものです。最も基本的なところでいえば、経済には政府は不要で、企業と消費者がいれば成立することになります。

そのとき企業が、どのような商品を生産して販売するか、どのくらいの数量をつかって、どういう価格で売るかを決めるのは、消費者がどういうものを、どのくらい必要としているかによるわけです。つまり、消費者、お客さんが求めるものを、企業がより良い品質と価格で提供していくということになります。

このように消費者ニーズをきちんと把握して、より良い価格と品質で提供された商品を消費者は買うわけですから、そういう商品を提供できる企業が利益を上げていくことになります。それが自由経済、市場経済の仕組みなのです。

それでは、経済は何のためにあるのでしょうか。ひとつの考え方としては、最終的に商品・役務を必要とする人がいるので、その必要とする人に必要な商品・役務を効率的に供給するための仕組みということになります。労働力、土地、原材料といった資源は限られているので、それらを効率的に使って、必要とする人に、なるべく良いものを良い価格で提供するための仕組みなのです。

一方、それとは逆の仕組みも考えられます。それは消費者志向に基づかないもので、計画経済と

いわれるものです。計画経済の国は、現在ではごく一部の国を除いて存在しませんが、かつてはソ連を中心に広く存在し、東側社会主義諸国という言い方がされていました。しかし結局、不幸な形でうまくいかないことを証明してしまったわけです。

●経済の繁栄と成長の基盤は市場競争

このように経済というのは、つくりたい人が何かをつくるためのものではなく、基本的には、何か買いたい人がいて、その人が欲しいものを貴重な資源を効率的に使ってつくり、必要とする人へ供給する仕組みなのです。例えば、生きていく上で不可欠なものとして食料があります。食料をつかって提供する効率的な仕組みをつくらないと、多くの人が飢えることになります。

経済を考えると、生産者側を中心に捉えてしまいがちですが、経済を決めているのは、実は消費者なのです。その期待に応えられる企業が儲かるわけですから、消費者の動向が経済全体を動かしているといえます。その消費者側が自由に商品・役務を選び、それに対して事業者は自由に創意工夫し、競い合って良いものをつくり、利益を上げていきます。この市場での競争が、経済の繁栄と成長の基盤になります。

●市場を育むための規制

ただし、市場競争は自然に成立して円滑に機能するわけではありません。ソ連崩壊後のロシアは資本主義、自由経済体制の国になったはずですが、必ずしもうまくいっていません。その大きな要因のひとつは、経済がうまくいかなかったことにあるようです。どうしてうまくいかなかったかは、様々な説明がなされているようですが、ひとつには当時ロシアにアドバイスした人が、それまで共産党が行っていた制限をすべて取り払って自由にするといった類のことを指導し、それを実行したために混乱に陥ったということらしいのです。

市場競争は自由勝手にさせておけばうまくいくわけではなく、それを育まなければならないという面があるのです。この育むための仕組みのひとつが独占禁止法で、例えば、事業者による競争を

歪めるような行為をすれば、市場競争はうまく機能しません。そのために、独占禁止法という法律の存在が必要になります。つまり独占禁止法は、自由経済、市場経済が円滑に機能するようにするための法律なのです。

もっとも、独占禁止法だけでは不十分で、市場はうまく機能するために様々な仕組みによって支えられています。例えば、安定した通貨制度、金融制度がなければうまくいきません。度量衡の統一、つまり長さや重さの単位を統一する必要もあります。争いごとが起きたときに処理できる仕組み、すなわち裁判などの紛争処理制度がしっかりしていなければなりません。労働法制も大事で、また、セーフティネット、つまり安定した社会保障制度が存在しなければ市場経済はうまくいかないといわれています。市場の円滑な機能は、様々な制度や規制で支えられているのです。

ですから、市場が円滑に機能し、経済が繁栄し、成長するには、自由放任では決してうまくいきません。とって、緻密な計画でもだめです。本来、自由に創意工夫して消費者ニーズをつかみ、商品をつくっていこうとする事業者に、外から右へ行け、左へ行けと規制してもうまくいくはずはありません。うまくいくためには、市場が機能する仕組みをつくり、それを維持する方向での規制が必要なのです。そのルールのひとつが独占禁止法であり、日本のような自由経済体制の国においては、基盤として独占禁止法のような法律が存在しています。

独占禁止法の概要

●独占禁止法は1947年制定

次に、独占禁止法の概要を説明します。

独占禁止法は、1947（昭和22）年に制定され、同時にこれを運用する機関として公正取引委員会が発足しました。第2次世界大戦後の経済民主化政策として、労働立法や農地解放、財閥解体などが進められ、民主的な経済の仕組みが形成されました。この民主的な経済の仕組みを維持する役割を担うために成立したのが独占禁止法です。

独占禁止法第1条の目的の中には、「国民経済の民主的で健全な発展」という言葉が出てきます。「民主」という言葉が入っていることに、この法律が制定された時代背景が感じられます。

また、日本では独占禁止法という略称で呼ばれていますが、世界的には「競争法」という言い方をすることが多く、この競争法が世界で急速に拡大したのは1990年代以降でした。1990年代以降とは、すべての国が自由経済体制になって以降ということで、自由経済になると競争法が必要だということで増えていったわけです。現在、100を超える国・地域に競争法が存在しています。

●独占禁止法・競争法の要件

独占禁止法・競争法は、国によって少しずつ内容が異なっていますが、どのような内容のものであれば「競争法」と呼べるのかということについては、今ではほぼ共通の理解があります。

すなわち、競争法とは、①カルテルを原則として禁止する規定、②単独事業者による反競争的行為を規制する規定（日本では私的独占に当たる規制、つまり力のある事業者が他の事業者を排除する行為などを規制する規定）、③企業結合を規制する規定、のすべてがあって、かつ、④専門の当局（独立した競争当局）が執行している法律であり、包括的競争法とも呼ばれています。④の専門の当局とは、本来的には独立した競争当局ですが、途上国など国によっては独立とはいえないところもあります。しかし、少なくとも役所が片手間に行うのではなく専門で執行している当局である必要があります。

日本の独占禁止法は1947年に制定されたわけですが、その時点でこのような法律を持っていたのは米国とカナダだけでした。ですから日本の独占禁止法は、実質的には世界で3番目の競争法になります。ヨーロッパで最初に競争法ができたのは、EEC（欧州経済共同体）とドイツとで、それは1957年で日本の10年後になります。実は1980年代くらいまではヨーロッパ諸国ではそれほど競争法が運用されていませんでした。その頃までの間、競争法を実質的に執行していたのは、米国と日本

とドイツくらいだったといわれていますが、第2次世界大戦後の世界経済をリードしてきたのは、これら3か国だったのですから、これはとても興味深い事実だと思われま

●独占禁止法の目的

独占禁止法の目的は、公正かつ自由な競争の促進で、第1条に明記されています。公正かつ自由な競争を促進することによって、事業者の創意が発揮され、事業活動が活発化し、雇用・国民実所得の水準が向上し、その結果、一般消費者の利益が確保され、国民経済の民主的で健全な発展が達成されることを究極の目的、理念にしている法律です。

公正かつ自由な競争を促進するとはどういうことかといえば、第一に、各事業者が自由に努力できるということです。その努力とは、いいものをいい価格でお客さんに供給することが自由に行える、ということになります。そのときに各事業者は、何をどのくらい生産・販売するかを自主的に自由に決められ、さらに新しい市場に挑戦することも妨げられません。

創意工夫を凝らして、消費者に選ばれる魅力的な商品を供給しようと競い合えば、消費者は必要なものを選択して手に入れることができます。その結果、消費者の利益が満たされ、また創意溢れる事業者の事業活動が発展し、利益も上がることになります。

このような目的を達成するために、独占禁止法では、事業者と事業者団体を対象に規制項目を規定しています。事業者、事業者団体には、会社だけでなく国や地方自治体も含まれます。例えば、市がバスを運行していれば事業者になります。

●独占禁止法の規制対象

独占禁止法は公正かつ自由な競争を促進するための法律ですので、そのような競争を制限する行為を禁止しています。具体的には、①不当な取引制限、②私的独占、③不公正な取引方法、④競争制限的な企業結合、の4つが主な規制対象になります。



独占禁止法と公正取引委員会について説明する菅久氏

①不当な取引制限

不当な取引制限というのは、カルテルや入札談合、受注調整です。かつては、カルテルや入札談合とっていましたが、最近では、カルテル、入札談合、受注調整と3つに分けています。官公需でのいわゆる談合を入札談合と呼び、民需でのものを受注調整と使い分けています。昔は入札談合といえば、ほとんどが国や地方自治体発注のものでしたが、最近は電力会社発注のものなどが出てきていますので、入札談合と受注調整と言い方を分けているようです。

このカルテルや入札談合、受注調整は、そもそも競争を制限するために行われているので、競争に及ぼす影響は極めて大きいわけですから、こうしたことを合意した段階で違法となり、判決でもそのように扱われています。特に価格のカルテル、数量制限のカルテル、入札談合は、世界的にもハードコアカルテルと言って、どの国でも禁止されています。

②私的独占

私的独占は、例えば、非常に有力で強い事業者が排他的な手段を用いて競争相手を市場から排除したり、新規参入者を妨害することです。排除型私的独占とって、そういう行為を禁止しています。また、他の事業者を支配して自分の言いなりにさせ、その事業者の自主的な事業活動の決定を阻害して自分の意思に従わせる行為も、支配的私的独占として禁止しています。

③不公正な取引方法

不公正な取引方法とは、競争を制限し得るような行為であり、予め行為類型を指定して禁止しています。具体的には、再販売価格の拘束や優越的地位の濫用、共同ボイコット、排他条件付き取引、拘束条件付き取引、抱き合わせ販売などで、独占禁止法自体に書かれているものと独占禁止法の規定に基づいて公正取引委員会が指定したものがあります。

④競争制限的な企業結合

企業結合とは、合併や株式取得、事業譲受などです。企業結合自体は何ら問題のない行為ですが、その企業結合の結果、市場での競争が実質的に制限されることとなる場合には禁止されます。それぞれの企業の売上高などに基づいた一定の基準を満たす場合は、予め届出が必要です。ほとんどの場合は問題ないと判断されますが、一定の問題解消措置が必要となることもあります。

●独占禁止法を理解するポイント

以上の4つのうち、①～③と④の企業結合の大きな違いは、①～③はそもそも行ってはならないことなのに対し、④はそれ自体は何ら問題のない行為ではあるが、その結果競争が制限されることになる場合に限って問題となるということです。例えばカルテルは、事業者も違法だと思っているのに対し、企業結合は、競争制限自体が目的ではなく、事業者自体もそれ自体悪い行為だとは思っていません。公正取引委員会は、商品ごとに市場の状況を1つ1つ調べて問題がありそうかを判断しますし、カルテルとは大きな違いがあります。

独占禁止法を理解するポイントは、買手の立場になって考えるということです。独占禁止法が禁止しているのは競争制限行為です。競争制限行為を行うと、通常、その事業者は儲かります。カルテルを行えば、恐らく短期的には利益が上がるでしょう。独占禁止法上問題のある企業結合を行えば、企業結合した事業者は有利になります。その一方で、全体的には、公正かつ自由な競争は損なわれ、良いものつくって供給しようと努力している事業者は不利益を被り、買手の消費者にも不利

益が及びます。その結果、経済の発展が損なわれることになります。

つまり、自分にとって利益になるかどうかは、独占禁止法違反の判断基準にはならないのです。そうではなく、その行為が問題になるかどうかは、買手の立場になって考えれば、だいたい理解できます。その行為を行ったときに、買手に十分な選択肢が残されるのか、例えばカルテルであれば、業界全体で商品の値段を決めてしまうと、買手(消費者)が別の値段の商品を買う選択の余地が失われます。選択肢がなくなることは、まさに競争制限状態ということになります。その意味では企業結合も同様で、企業結合をする企業としては大きくなれば有利なわけですが、取引先である買手側からすれば選択肢が少なくなったり、なくなるわけです。そのように捉えて考えるとより理解しやすいのではないのでしょうか。

公正取引委員会の課題と対応

●公正取引委員会の課題

以上、独占禁止法について説明しました。続いて、その仕組みを運用している公正取引委員会がどういう課題に直面していると認識しているかについてお話しします。

『公正取引』という雑誌の毎年1月号は、公正取引委員会委員長の年頭所感を載せています。そこには直面している課題・問題が記されていることが多いので、ここでは今年1月号に記載された杉本和行委員長の年頭所感の内容を紹介します。

まず、公正取引委員会の役割・責務について記され、2番目に、法執行官庁として事件処理の話が出ています。デジタルエコノミーや今後の事件処理のチャレンジなどに触れ、規制分野においても市場メカニズムをより効果的に働かせることが重要だと書かれています。さらに、平成28年4月に審判制度が廃止され、公正取引委員会の排除措置命令等に対して不服がある場合は、東京地方裁判所に直接取消訴訟を提起する新制度になったこと、新制度に基づいた審査活動で厳正に法執行することが記されています。

3番目には公正かつ自由な競争が行われる環境（競争環境）の整備ということで、実態調査の実施や、イノベーションの速い分野への対応、ガイドラインなどについて触れ、4番目に中小企業に不利益を与える取引への厳正な対処として、下請法の執行と下請取引の適正化、消費税転嫁対策について述べられています。

5番目には国際的な問題として、国際カルテルの摘発、各国競争当局との協力体制の強化、途上国への研修などが記され、最後の6番目では独占禁止法の新たな制度として、TPP協定整備法により確約制度が導入（TPP協定が発効したら施行）されることや、研究会で検討してきた課徴金制度のあり方の検討について書かれています。以上の6点が現在の課題だといえます。

●課題に対する具体的対応

次に、これら課題に対して具体的にどういうことが行われているかを紹介します。

まず、公正取引委員会の役割・責務については、今年3月23日の日本経済新聞の「経済教室」に杉本委員長名で記事が掲載されています。今年は独占禁止法70年ということもあって投稿されたのだと思いますが、その内容は後ほど紹介します。

2番目の事件処理は、昨年度実績として排除措置命令は11件で、そのうち価格カルテル1件、入札談合5件、受注調整3件などとなっています。主な事件では、東京電力発注電力保安通信用機器の受注調整事件、NEXCO東日本発注の舗装災害復旧工事入札談合事件、コールマンジャパンの再販売価格拘束の事件などがありました。また、ワン・ブルー事件といった標準規格必須特許の絡んだ新しい分野の事件や、IT・デジタル関連分野で現在進行中の事案もあります。審判廃止に伴う新制度については、すでに取消訴訟が出ています。

3番目の競争環境の整備では、ガソリンの取引や携帯電話市場の競争政策上の課題、介護分野に関する調査報告、IT・デジタル分野のビッグデータに絡んだ競争政策についての検討会、ブライダルや葬儀の取引についての調査報告などが行われています。それから、「流通・取引慣行ガイドライ



多くの聴講者で埋まった会場

ン」の改正を行っています。

4番目の中小企業に不利益を与える取引への厳正な対処について、下請法に関する事件では昨年11件の勧告が出されました。下請取引の適正化では、下請等中小企業の取引条件改善に関する関係府省等連絡会議が約1年半前から官邸で開かれ、公正取引委員会も参加しています。昨年12月には下請法の運用基準が改正されました。また、消費税転嫁対策にも引き続き取り組んでいます。

5番目の国際カルテル関係では、122か国・地域の135当局が参加しているICN（国際競争ネットワーク）など、多国間枠組みを通じた諸外国の競争当局との情報共有体制の構築・維持に取り組んでいます。途上国の競争当局等に対する研修については、モンゴル、インドネシア等に対する技術協力を行っています。その対象もだんだん広がっており、ASEAN加盟国の競争当局に対する競争法の執行力強化のための新たな技術支援プロジェクトやアフリカの競争当局への技術支援も行っています。企業の国際的な取り組みはもっと進んでいると思いますが、極めて国内的な役所とされていた公正取引委員会も、最近では、例えば、国際カルテルや企業結合の事案で、海外当局との意見交換や情報交換が日常化してきているなど、国際化は進んできています。

6番目の独占禁止法の制度の見直しや新しい制度については、先ほどもお話ししたように確約制度が導入されるほか、課徴金制度のあり方についての研究会が開催され、報告書が公表されました。



熱心にメモを取る聴講者

競争政策の意義

●競争政策の役割についてのメッセージ

続いて、後ほどお話ししますと申しました日経新聞3月23日付け朝刊の「経済教室」に掲載された杉本委員長の記事の内容を紹介します。そこには競争政策の役割についての重要なメッセージが込められていると私は感じています。冒頭では、競争政策、独占禁止法の役割と意義などについて記されており、加えて、イノベーションや所得格差の是正に対する役割にまで言及しています。

まず、「中長期的な経済成長に結びつけるための競争政策の役割について考えたい」と切り出しています。そして、「人口構造の高齢化が進む中で、中長期的にいかに生産性を引き上げ経済成長を果たすのか、そして富を均等に行き渡らせるのか、改めて問い直す必要がある」とし、経済成長していくための鍵はイノベーションだとしています。経済の原動力であるアイデアやイノベーションによる切磋琢磨を通じて経済成長を促す。そのためには市場での競争の仕組みが必要で、「独占者や既得権者に対して、挑戦者が勝負できるような環境を確保する必要がある」と指摘しています。

そして、競争環境の整備は、イノベーションの促進に役立ち、短期的には消費者の利益にもなるとしています。さらに、独占的企業が競争を妨げるような手段を用いると、結局、過大な利潤、つまり余分な利潤をその中に持ってしまうことにな

るが、競争環境を整えればそれが持てなくなるという意味で、「格差の拡大にも一定の歯止めをかける政策だともいえる」と記しています。

また、「もちろん、競争政策だけで格差を是正することはできない。社会保障や税制などの所得再配分政策も重要な役割を担う」としながらも、「競争政策の役割もまた無視し得ない」と指摘。その上で、「独占・寡占企業がその地位の保全により既得権を守ろうとすることや、消費者利益の侵害を是正することも競争政策の役割だ」と記し、さらに、「補正・補完を前提にしながらも、市場メカニズムを最大限活用していくことこそが、中長期的に生産性を引き上げていく王道」だとしています。そして、経済のデジタル化の奔流へのチャレンジや伝統的なカルテルなどの競争制限行為への対応、政府規制による新規参入などの障壁を改善する規制改革の必要性も説いています。

最後のところでは、競争政策というのは誘導ではなく、「自由で公正な競争が行われる場を提供することだ」とし、競争を担うのは「果敢にリスクを取り、積極的に投資していくという企業家精神だ」、つまり主役は企業だと記しています。

全体的に主張しているのは、既存事業者が不当な手段で不当な利潤を維持することを阻止する必要性と、それはイノベーションと格差是正に寄与するものである、ということです。自由経済体制の基盤としての競争政策をアピールするメッセージになっていると思います。

●イノベーションとは

さらに最近面白い本を目にしました。TRONプロジェクトを推進し、ユビキタスコンピューティングを提唱された坂村健氏の『IoTとは何か』という角川新書（2016年3月発刊）です。

その中で、イノベーションについて、予見できない革新こそがイノベーションである。つまり、こうすれば必ず成功するなどというのはイノベーションではない。イノベーションを達成するには、単にやってみる回数を増やす以外に王道はない。誰か偉い人が方向性を定め、ターゲットに向かって皆が資源を集中して効率よく進めるというター

ゲティング政策は、イノベーションに対してまったく無力である。100人いるなら100人に自由にやらせ、その中で一番いいものが勝っていく。そういう状況をつくらない限り、イノベーションは出てこない。そしてチャレンジを増やすには、チャレンジする環境を整備することにつきて、ということが書かれていました。これはまさに自由経済そのものであり、非常にいいことが書かれていると思った次第です。

●2つの「競争」

次に、競争政策の意義として、2つの「競争」についてお話しします。競争という言葉にネガティブなイメージを抱く人も多いかと思い、そのことを考えて以前、私が書いたものがあるので、その内容を紹介します。

競争は、いろいろなものの基盤ですが、日本では競争を否定的に捉える向きがあります。なぜかと考えたところ、競争には2つのタイプがあるのではないかと思いました。生存競争型「競争」と市場競争型「競争」です。

生存競争型の競争とは、生物が生存のためにテリトリーを奪い合う競争であり、身近な例ですと、例えば受験競争があります。席の数が決まっており、その席を取るために優劣を競うわけです。定員が1人で、AさんとBさんのうちAさんの成績の方が上であれば、Aさんしか合格できません。ですから競争について受験競争をイメージすると、いい印象は持てないでしょう。

しかし、一方の市場競争は受験競争とは違います。例えば、A社とB社が競争している場合、A社とB社は互いに向き合って競い合っているのではなく、両社ともお客さんに向き合っているのです。お客さんにより良い商品を適切な価格で提供し、自分のほうにお金を払ってもらおうと競うわけです。ですから、A社がB社に勝つには、第三者であるお客さんに選ばれる必要があります。こうしてA社とB社が一生懸命競争することによって、第三者であるお客さんはより良い商品をより良い値段で手にすることが可能になるのです。つまり、A社とB社は利益を与える競い合いをして

いることになり、その意味での競争は、すれはすほど世の中の利益になるということです。

「流通・取引慣行ガイドライン」の改正

●ガイドライン見直しの経緯

競争政策の意義についてお話ししたところで、具体的な取り組みとして現在、「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」の見直しを行っていますので、それについて説明します。

「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」というのは正式名称で、「流通・取引慣行ガイドライン」と称されていますが、これは平成3年に公表されました。

当時は、日米構造協議が行われ、米国から日本の市場の系列取引や内外価格差などの閉鎖性が指摘され、それを受けて流通・取引上の問題や独占禁止法上の問題が整理されました。それがこのガイドラインであり、どのような行為が違反するのかなどを明記しています。

ガイドラインが平成3年にできてから改正されていなかったのですが、平成27年3月と平成28年5月に部分的に改正が行われました。

平成27年の改正では、垂直的制限行為に係る適法・違法性判断基準の考え方や再販売価格維持行為の「正当な理由」についての考え方などが明確化されました。これまで競争を制限する効果についてはかなり書かれていたのですが、競争を促進する効果もあるという指摘があり、そのことと正当な理由などが盛り込まれました。また、事業者が市場で価格を調査することがありますが、調査自体が違反になるわけではないということが明確化されるとともに、選択的流通についてもしっかりと書き込まれています。

平成28年の改正では「セーフ・ハーバー（一定の市場シェア等を満たさなければ一定の行為で違反にならない範囲）」が見直されました。

そして、ガイドラインは平成3年に策定されてから全体の見直しが行われていなかったもので、全体を見直すことになり、平成28年2月から研究会を開いて議論が進められました。その結果が12月



菅久氏に質問する聴講者

に公表され、今年4月から5月10日まで流通・取引慣行ガイドライン案に対する意見を募集し、その意見も踏まえて検討が進められています。

(注) 流通・取引慣行ガイドラインは、平成29年6月16日に改定・公表されている。

●ガイドライン改正の考え方

流通・取引慣行ガイドライン改正の考え方ですが、実は見直しの基本的な方向性は、報告書の中に書かれています。

まず、ガイドラインは流通・取引慣行を対象にしており、この当初のガイドラインの位置付けや目的を変えるかどうかについては、変える必要はないのではないか、平成3年につくったものだが、基本的な考え方は今でも通用するというのが研究会の結論であり、それは変えなくて良いということになりました。

しかし、当然ながら流通・取引慣行を取り巻く環境は変化しているので、その実態を踏まえて利便性の高いガイドラインに改定すべきだというのが基本的な方向性です。

その上で、ガイドラインの見直しについての指摘では、最近の流通実態の変化としてEコマースが進展していることが挙げられました。オンライン取引の話も出ています。それから、平成3年当時はメーカーによる流通の支配があったわけですが、いまの取引関係はそのような単純なものではなくっており、それを踏まえて見直す必要があるとの指摘がありました。

ガイドラインの更なる明確化では、平成3年当

時は行為の白黒をはっきり書いた方が分かりやすいという話でしたが、時代の変化とともに様々なビジネスモデルが出てくるようになり、むしろ分析のプロセス、考え方の道筋を書いて応用できるようにすべきではないかという話があり、構成の分かりにくさに対する指摘もありました。従来のガイドラインは米国からの批判を受け、第1部は事業者間取引、第2部は流通取引について記述しており、同じようなことが繰り返し記述されていたりして分かりにくい面があったのです。

これらを受け、構成を変更し、適法・違法性判断基準を明確化し、審判決例や相談事例を入れるべき、ということが報告書で指摘されました。

●ガイドライン改正案の概要

それを受けて、パブリックコメントに付したガイドライン改正の内容は、分かりやすく、汎用性があり、事業者及び事業者団体にとって利便性の高いガイドラインを目指すこととされました。

改正のポイントのひとつは、構成を変更したことです。第1部、第2部、第3部という構成は変わりませんが、「第1部 事業者間取引」「第2部 流通分野」という構成を改め、第1部は「取引先事業者の事業活動に対する制限」、いわゆる垂直的制限といわれているものについて記述し、第2部は「取引先の選択」として垂直的ではない部分について記述し、第3部の「総代理店」についてはそのまま残す構成にしています。

ポイントの2番目は、適法・違法性判断基準を明確化したことです。

まず、分析プロセスの明確化として、適法・違法性基準の考え方と公正な競争を阻害するおそれについて整理し、その考え方を明確化しています。適法・違法性基準の考え方として、垂直的制限行為は、公正な競争を阻害するおそれがある場合に違法になるとし、これについては競争阻害効果、競争促進効果など様々な考慮要素で判断するとしています。公正な競争を阻害するおそれとは、ひとつは再販売価格維持行為で、価格を制限する行為はそもそも問題だということです。価格制限ではない行為、非価格制限行為については、それ自

体違法ではないけれども、市場閉鎖効果や価格維持効果が生じる場合は問題であるとしています。例えば、市場における有力な事業者によって行われた自己の競争者との取引等の制限や厳格な地域制限、抱き合わせ販売については、違法となります。また、非価格制限行為の中で、安売り業者への販売禁止や価格に関する広告・表示制限などを、公正な競争を阻害するおそれがある行為としています。

それから、オンライン取引に関連する垂直的制限行為について、インターネットを利用した取引は有用な手段だとした上で、基本的な考え方として、実店舗における取引と考え方を異にするものではないと明記しています。ただし、考慮要素として、オンライン取引の場合は、いわゆるネットワーク効果があるので、それも踏まえて考えなければならないことを書き込んでいます。

最後に、審判決例と相談事例の追加や入れ替えを行い、分かりやすい内容にしています。

最近、米国やイギリスでは自由貿易とは一線を画するような流れがありますが、日本は、自由経済体制の中でいかに経済発展を進めていくかを考えていくというのが最も良い方向であると思っています。

以上で本日の話を終わります。ご清聴ありがとうございました。

質疑応答

質問 セーフ・ハーバーの市場基準で20%以下になれば通常問題がないようですが、日本全体での市場シェアなのか、あるいはエリアで判断するのでしょうか。

また、例えば優越的地位の濫用を公正取引委員会が認め、それが原因で取引が中止になった場合、救済してもらえるのでしょうか。

菅久 20%というのは、日本全国で予め決まっているわけではなく、その商品についての需要者の範囲で考えます。企業結合のときには商品ごとの市場、つまり日本全国で売っている商品であれば全国でのシェアになり、競合する商品があれば自

社商品が全体で占める割合を考えることになりませんが、これと同じように、ガイドラインの言葉では、需要者から見た代替性、つまり需要者がその商品の替わりに選ぶ商品は何かを考え、その中でのシェアになります。一般的に事業者は、自社商品の競争業者や競合商品を意識していると思いますので、その範囲内での自社商品のシェアを考えれば良いでしょう。

セーフ・ハーバーは20%以下であればまず問題にはならないという基準ですが、超えれば必ず違反ということではありません。その他の要素も考えて判断することになりますので、スタートポイントとして考えてもらえればと思います。

次に、優越的地位の濫用や下請法の違反などで取引中止になった場合、取引を回復せよと命令する権限は残念ながらありません。ただ、公正取引委員会が調査のときに気をつけているのは、情報提供者が分からないように進めることです。違反とされた事業者はすべての取引相手との取引をやめるのではなく、情報提供を行った事業者を切ろうとするからです。

ですから、調査では情報提供者の取引だけでなく、その企業全体について調べます。違反事実はいくつか出てきますから、それで分からないようにしています。下請法では報復行為の禁止規定がありますが、独占禁止法にはありません。それだけに、情報提供があった場合は、他からの情報も得つつ全体的に調べ、情報提供者が分からないように最大限努めています。

質問 医薬品業界では、医薬品の流通当事者として独占禁止法に絡む研修会を頻繁に開催しています。私どもの取引先である医療機関や薬局もこのような研修会を行っているのでしょうか。

菅久 講師として様々なところから呼ばれていますので、個別には研修しているところもあるかと思いますが、組織的には行ってないかもしれません。独占禁止法上の問題では、納入側だけでなく、納めさせる側の理解を深める必要がありますので、その重要性を認識してもらうことも意識していきたいと思っています。