

講演 第 I 部

独占禁止法の運用と 競争環境の整備

～違反行為、手続、最近のトピック～

公正取引委員会 事務総局経済取引局取引部取引企画課長

品川 武

講演第I部では、公正取引委員会事務総局取引企画課の品川課長に独占禁止法の運用と競争環境の整備についてお話しいただいた。

品川課長は、まず独占禁止法について、市場における競争を守るという理念に基づき、消費者の利益を守り、経済の健全な発達を促進することを目的とする法律であると説明された。

この理念に基づいて、違反行為や公正取引委員会による手続、そして医薬品業界も含む独禁法違反事例を紹介。さらに、医薬品業界で進められている流通改善について、独禁法の視点からの留意点や考え方について述べられた。

平成30年5月25日（金）13：10～14：40 トラストシティ カンファレンス・丸の内（3・4号室）

はじめに

私の所属する公正取引委員会（以下、公取）事務総局の取引部は、独占禁止法（以下、独禁法）の禁止行為である「不正な取引方法」について様々な法解釈を行い、例えばガイドラインの策定、

相談対応、実態調査などを行うセクションです。「不正な取引方法」の一つである「優越的地位の濫用」については、下請取引のルールについて特に定めている「下請法」、消費税の転嫁の際のルールについて特に定めている「消費税転嫁対策特別措置法」があり、これらについては違反事件の調

査も含めて取引部が担当しています。それ以外の独禁法の分野についての違反事件の調査については審査局が担当しています。

今日は皆さんが関心をお持ちであると思われる、実際の仕事の中でどういうことを行くと違反になるのかということ、違反行為類型の中身、さらには違反したらどうなるのかという手続、そして最近の違反事例や医薬品の「流通改善ガイドライン」との関係などを重点的にお話しします。

なぜ市場競争が必要か

●独禁法が守っているのは「競争」

まず、独禁法とはどういう観点からつくられているのか、つまり独禁法が守っているものは何かについてお話しします。独禁法はよく「消費者の味方」といわれることがありますが、独禁法が守っているのは直接には「競争」というもので特定の個人や事業者の利益を守っているわけではありません。そういう意味では非常に抽象的な法律です。

日本人は昔から競争があまり好きではない傾向があるようで、例えば国際的な比較調査を行うと、競争に対して肯定的な評価をする人の割合は先進国の中でもかなり低い傾向が出ます。日本で「競争」という言葉を最初に使ったのは福沢諭吉です。幕末にコンペティション (competition) という英語が日本に入ってきたときに、福沢が「競争」という言葉を当てたわけですが、それに対して当時の幕府の役人が「競い争うとは何事か」と、その言葉を没にしようとしたという逸話があります。それほど日本人にとって競争というのは、直感的には抵抗があるということだと思います。ですから、公取の職員が話をするときには、よく「競争には何のメリットがあるか」というところから始めています。

携帯電話を例に挙げると、昔はドコモが独占的に扱っていて料金はかなり高かったのですが、新規参入が進み料金が下がったわけです。昨今は3社体制が固まった結果、料金は高止まりしていると言われており、例えばMVNOといわれる新たな携帯電話事業者がマーケットに入って来やすくす

ることによって、さらに料金が下がらないかということが議論されています。要するに、競争を活用することによって料金が下がる、あるいは品質が良くなることが期待されているのです。

これは医薬品の市場でも同じです。競争がなければ、よく効く薬を開発するインセンティブは働かず、あるいはそういう医薬品をなるべく安く多くの人に販売しようというインセンティブも湧かないでしょう。もちろん医薬品業界で働く皆さんは、国民の健康と生活に役立つ医薬品を開発しよう、患者さんの手に届くようにしようという強い使命に基づいて仕事をしていることは承知しています。ただ人間というのは、使命感だけで動いているわけではありません。競争によるインセンティブが、より良いものをより安く供給するための1つの力強い動力源になるのです。それが競争を守っていかなければならないという独禁法の理念になっています。

●競争による経済成長のイメージ

「競争」による経済成長のイメージを、もう少し具体的にA社とB社が競争するとどうなるかで考えてみましょう。多くの日本人が抱く競争のイメージとしては、両社が叩き合ってどちらかが勝ち残り、敗者には何も残らないというものが多いわけです。しかし、経済における競争はそういうものではなく、A社とB社が競争する過程で、A社がより良い商品をつくり、B社もより良い商品をつくり、さらに良いサービスを考え、より良い価格を提示し、両社とも効率化が進んで事業が拡大するものなのです。そしてこういった競争力の向上によってA社、B社ともに発展していくというのが、我々が競争によって描いている経済成長のイメージです。

よく、競争を認めると1社独占になって結局消費者のためにならないという議論があります。日本では戦後71年間、競争を中心とする経済システムが維持されてきたわけですが、競争の結果1社独占になった業界はほとんどないはずで、1社独占になるには、競争だけでなく、何かほかの理由があることが多く、そういうマーケットは特殊

な考慮が必要かもしれませんが、一般的な市場において、競争というのは、それによって多くのプレーヤーが共に成長していくものだというモデルは経済学的にも支持されています。

●競争のメリット

「競争」というのは、それによってより良い商品やより良いサービスをより安く手に入れられるわけですから、当然、消費者や商品を購入する事業者にもメリットがあります。一方、商品を供給する事業者にとっても、企業の成長や事業の活性化につながりますし、技術革新・イノベーションも競争によって活発化し、市場規模も拡大していくことが期待できます。それを受けて社会全体において、新産業が誕生し、雇用が拡大し、日本経済が発展していくこととなります。

かつて市場経済の対極には、社会主義、共産主義があったわけですが、それらが結局うまくいかなかったことを考えれば、競争がいかに効果のあるものかをご理解いただけるのではないのでしょうか。

独禁法は何を規制するのか

●競争の機能を阻害する行為を取り締まる

独禁法第1条には、この法律が何を目的としているか、その理念が書かれています。「公正且つ自由な競争の促進」が直接的な目的です。これを達成することによって、究極的に「一般消費者の利益を確保すると共に、国民経済の民主的で健全な発達を促進」することがこの法律の目的になっています。

では、市場経済は何を実現しようとしていて、独禁法は何を規制しようとしているのでしょうか。マーケットメカニズム、つまり需要と供給によって値段が決まるというのが経済学の基本ですが、これによって効率的に資源が配分されて価格が決まり、そのことによって競争のメリットが生まれるわけです。こうした競争がきちんと機能するように、それを阻害するような行為を取り締まっていこうというのが独禁法の考え方です。



独占禁止法の運用などについて解説する品川課長

●諸外国における競争法の導入

この考え方は、実は戦後すぐのころは世界的にもメジャーなものではなく、1947年に独禁法があった国は米国とカナダと日本だけでした。

ところが、いま独禁法がないのはアフリカの一部と中南米の一部だけで、世界の独禁法の執行当局が集まる国際的な連合体ICN (International Competition Network) の加盟当局は百数十か国に上ります。世界中で、経済を発展させていくには競争が不可欠であり、そのためには独禁法が必要であるという理解は、もはや国際的な常識だということです。

●独禁法の規制対象

では、独禁法は具体的に何を規制対象にしているのでしょうか。一般的に、独禁法が規制する「競争を制限する行為」は、①「私的独占」、②「不当な取引制限」、③「不公正な取引方法」、④競争を実質的に制限することになる「企業結合」の4つです。

一番イメージしやすいのは「不当な取引制限」、つまりカルテルや談合でしょう。競争関係にある事業者が、何らかの情報交換や意思の連絡といった意思疎通によって共通の認識をつくり上げて、事実上競争が緩和されるというものです。これが典型的なカルテルで、法律上は「不当な取引制限」と呼んでいます。

これに対して「不公正な取引方法」は、一般的

には、ある事業者が単独で行うものです。複数の事業者間で行う「不当な取引制限」に比べると競争に与える影響は一般的には若干弱いこともありますが、特定の行為を行うと競争の機能に悪影響を与えるので禁止しようということで設けられています。この「不公正な取引方法」の中には、「優越的地位の濫用」という1つの類型があり、下請取引や消費税転嫁の場面で起こりやすいので、この2つの取引については「下請法」と「消費税転嫁対策特別措置法」という特別な法律をつくって、より簡易・迅速に取り締まりができる体制にしています。

「私的独占」は独禁法の条文の最初に出てきますが、実は過去に適用された例は3つの中では一番少ないです。「不公正な取引方法」は事業者が単独で行う行為ですが、その行為の結果、競争が非常に強く制限される場合は「私的独占」になるというイメージですから、まず念頭におく必要があるのは「不当な取引制限」と「不公正な取引方法」だと考えてください。

もう1つ、「企業結合」は、要するにM&Aの規制です。これは実際にM&Aを考えるとときに初めてご検討いただければいいと思います。

●「私的独占」とは

独禁法の条文で最初に出てくる「私的独占」の典型的なイメージとしては、マーケットにおいて非常に有力な事業者が取引先に圧力をかけてライバルを市場から追い出したり、新規参入者が市場に入れないようにしたりする形で市場を独占する行為です。

例えば、非常に有力な卸売業者が、取引先に対して「うちから薬を買いたければライバルから買わないでください」とすると、ライバルはマーケットから追い出されてしまいます。このような行為によって一定のマーケットで競争が機能しない状態となるようであれば、その行為は「私的独占」に該当する可能性があります。

●「不当な取引制限」とは

次に、「不当な取引制限」は、複数のライバル企業の間で連絡を取り合って価格を取り決めるといった類の行為です。その典型例は、新聞記事にもよく出てくる「カルテル」です。例えば、複数の会社が「皆で値上げしましょう」といったことを話し合い、皆で値上げをした結果、消費者は高い商品を買わされるというイメージです。



多くの聴講者で埋まった会場

「不当な取引制限」の典型例のもう1つは「入札談合」です。官公庁の入札などでは複数社が札を入れて一番安い札を入れた会社が受注しますが、そのとき業者が皆で「この会社が受注できるようにしよう」と話し合い、落札予定の会社の札が一番安くなるように皆で調整し、その結果、落札価格が高止まりするイメージです。入札方式の発注は民間でも増えていて、その場合は「受注調整」と言うような場合もあります。

いずれにせよ、法律の中に「カルテル」や「談合」という言葉があるわけではなく、法律用語ではいずれも「不当な取引制限」です。競争者と何らかの接触、話をするときには、この不当な取引制限に該当しないように注意する必要があります。

●「団体による競争制限」とは

「不当な取引制限」の特殊なバージョンとして、第8条に「団体による競争制限」というのがあります。もちろん同業者団体そのものがいけないわけではありませんが、活動する上で競争を制限するようなことを行う場合には、団体の行為自体が規制の対象となることがあります。

例えば、8条1号は「団体が一定の取引分野における競争を実質的に制限すること」を規制しており、つまりある特定のマーケットの競争を団体が制限するようなことを行うと、その団体の行為が違反になります。

8条3号の「一定の事業分野における事業者の数の制限」は、例えば日本でよくあるような、官公庁の規制等の関係もあって団体に入らないと事業がしにくいといったケースにおいて、団体への加入を認めないことによって新しい事業者が市場に入れないようにするといった行為を違反としているものです。

8条4号の「構成事業者の機能又は活動を不当に制限すること」は、例えば事業者団体が会員に「値上げは〇%」と決めて周知徹底をすると会員の価格が揃うわけです。そのとき、競争する事業者のほとんどがその団体に加入しているような場合は先ほどの8条1号の「一定の取引分野における競争を実質的に制限すること」に該当することと

なりますが、団体に加入していない事業者がたくさんある、競合する団体がいくつもあるという場合は競争を実質的に制限しているとはまでは言えないような場合でも、先ほどの「構成事業者の機能又は活動を不当に制限すること」に該当することになります。

8条1号の行為と4号の行為はどちらも独占禁止法違反ですが、「一定の取引分野における競争を実質的に制限」した場合には、課徴金の対象となり、「構成事業者の機能又は活動を不当に制限」した場合には課徴金の対象とはならないという違いがあります。8条については違反行為の主体は団体となりますが、課徴金については団体ではなく団体を構成する事業者が対象となりますので注意してください。

●「不公正な取引方法」の種類

「不公正な取引方法」は、競争の機能に良くない影響を与える、基本的には個別の事業者が単独で行う行為で、例えば以下のような類型が定められています。

まず、「再販売価格の拘束」は、例えばメーカーが販売業者に商品の販売価格を指定して守らせ、守らない業者には売らない、つまり再販売される際の価格を拘束する違反行為です。昔はブランド品等でよく行われており、医薬品にも過去には一部、再販売価格の拘束が独禁法の適用除外として認められていた時代がありました。しかし現在はそのような適用除外はなくなりましたので、再販売価格の拘束を行うと違反になります。

次に、「優越的地位の濫用」ですが、その典型的なイメージは買い手がバイイングパワーを利用して取引先納入業者に押し付け販売を行う、お金を払わせるなど、取引上の優越した地位を濫用した行為であり、このような行為を行うと、濫用する側は自分のライバルとの競争で不当に有利になり、被害を受ける側は自分のライバルとの競争で不利になることがあるため、競争の機能を守る観点から規制されています。この規制は単なる弱者保護を目的としているわけではありませんが、例えば医療機関や薬局がマーケットで非常に購買力が強

いとき、取引上の地位を利用して協賛金を徴収するといった場合には、優越的地位の濫用にあたる場合も出てくると考えられます。

これ以外にも様々な類型が「不公正な取引方法」として指定されています。「共同の取引拒絶」は、共同ボイコットといわれるものです。これは例外的に複数の事業者で行うもので、例えばメーカーが話し合って「あの安売り業者はけしからんから皆で取引をやめよう」といった取り決めをしてその安売り業者を排除する場合などがこれに当たります。

「不当廉売」は、コスト割れで長期間販売することで競争者を排除する行為です。自分の事業活動を効率化することでコストを下げて安く売ることが競争の機能として期待されているところですので、それ自体はまったく競争の機能を妨げないわけですが、コスト割れで長期間販売して競争者を排除するのは効率的な競争手段ではないわけですから、規制の対象になることがあります。

「抱き合わせ販売」は、例えば、商品Aについて強い立場にある売手が「私から商品Aを買ったかったら商品Bも私から買ってください」といった行為です。

「排他条件付き取引」は、「うちと取引したければ他とは取引しないでください」というものです。

「拘束条件付き取引」は、再販売価格維持行為や排他条件付き取引の一般的なバスケットクローズだと思ってください。例えば、メーカーが販売業者に「広告するときには価格をチラシに載せないでください」とすれば「拘束条件付き取引」になります。

「競争者に対する取引妨害」は、類型としては抽象的で様々なことが入る可能性があります。例えば、虚偽の情報や悪い噂を流してライバルが顧客と取引できなくすると「取引妨害」になることがあります。例えば関西方面のある駅前のタクシー乗り場で、特定の業者が使っていた乗り場にライバル業者が乗り入れようとしたら、皆で立ちをはだかって入るのを阻止した例がありました。このケースは民事訴訟で取引妨害に該当すると判断され、こうした行為に対する差止請求が認められました。

「不当な利益による顧客誘引」は、商品の価格やサービスで顧客を誘引するのはフェアな競争ですが、全然関係ない景品などでお客を誘引するのは、安くても良い商品が選ばれることを妨げる場合があるので、そのような場合は問題があるということです。この観点から景品表示法という法律の景品規制が行われています。卸の公取協には「景品に関する規約」というのがありますが、この規約もこのような観点から作成されているものです。

「欺瞞的顧客誘引」は、景品表示法で言うと不当表示です。虚偽の表示によって実際より良いもの、安いものに見せかける行為は、物の価格やサービスによる競争ではないのでいけないわけです。

●「企業結合」の規制とは

次に「企業結合」の規制について説明します。ライバル会社がかっついて独占企業ができるとき、例えばA社とB社が合併したとき、他にライバル社がたくさんいて市場全体で競争が有効に機能していれば問題はなく、むしろA社とB社の合併で事業が効率化されてサービスが向上することもあるので、独禁法でも企業結合自体を悪いこととは考えてはしません。独禁法が禁止しているのは、競争制限につながるM&Aです。

M&Aによって競争が制限されるシナリオとして留意していただきたいのは、それによって独占企業ができるパターンに加えて、もう1つはM&A後に競争者の間で協調的な行動が起こるパターンがあるということです。A社とB社が合併しても、もう1社ライバルがいれば競争はあるのでOKなのではないかと考えがちですが、競争者の数が減るということは気にすべきライバルも減るということです。ここにお互いの行動が予想しやすい、協調的な関係を破ったときに制裁がしやすいなどの条件が揃うと、競争者がいても協調的な関係が生まれて競争が制限されるシナリオも考えられます。医薬品卸の業界は大手4社グループに集約されつつあるといわれていますが、今後仮に大手グループ同士でM&Aを考える場合は、そういった可能性についても検討する必要があるでしょう。以上が違反行為の類型です。

公取の役割

●事件調査手続

違反の疑いがあるということになった場合、公取に情報が入って来ます。こういった情報を「端緒」といいますが、そこから調査が始まります。

端緒としてここ十数年非常に増えているのが「課徴金減免制度」です。これは平成18年に始まった制度で、事業者自ら「わが社でカルテルを行いました」と公取に申し出ると、申し出た順番によって、1番は課徴金が全額免除、2番は課徴金が半額免除になるという制度です。これはカルテルの情報が公取に寄せられやすくする制度であるとともに、制度によってお互い警戒心を持つようになりカルテルが行われにくくなることも期待する制度です。

毎年、だいたい100件くらいの課徴金減免申請があります。制度ができた当初は「日本人は義理堅いので制度を利用する会社などいるはずがない」といわれていましたが、実際には多くの会社がこの制度を利用しており、カルテルは結構な割合で減免申請が端緒となっています。

こういう端緒が寄せられると「行政調査」が始まります。調査はいろいろな方法で行われます。例えば、ある日突然、公取の審査官がぞろぞろと企業にやって来て立入検査をすることもあれば、報告命令といいますが、法的拘束力のあるアンケートのようなものが企業に来て「以下の事実について報告してください」と求められること、またそれらを併せて行うこともあります。

調査の結果、違反行為がありそうなら命令をすることになるわけですが、命令の前に「意見聴取手続」があります。これは命令の案を説明し、証拠も見せて命令を受ける予定の企業に意見を聞く制度です。違反を疑われた会社側は意見をいうこともできるし、その主張を裏付ける証拠があれば提出することができます。

意見聴取手続を行って、やはり違反があるということになれば命令が出ます。公取が行う行政処分には「排除措置命令」と「課徴金納付命令」の2つがあります。

●公取による措置

調査の結果、公取が行う措置としては、「行政処分」「警告」「注意」があります。行政処分の1つが、先ほどいった「排除措置命令」です。これは、一言でいえば「違反行為をやめなさい」という命令です。あるいは、違反行為をやめたけれどもまた行う可能性がある場合に「今後違反行為をしないようにこういう再発防止措置を取りなさい」と命令することもあります。

もう1つの行政処分が「課徴金納付命令」です。昔はカルテル・談合に対しても排除措置命令しかなかったのですが、カルテル・談合を発して公取から排除措置命令が出るといったんやめて、その後またすぐ始まるということが起こっていました。これでは意味がないということで、「やり得」を防止するために昭和52年に違反行為をした会社に課徴金を払わせる制度として「課徴金納付命令」が導入されました。

先ほど紹介した違反行為類型は、すべてがこの課徴金納付命令の対象になっているわけではなく、不当な取引制限、私的独占、事業者団体による一定の取引分野における競争制限、そして平成22年からは不公正な取引方法のうち共同ボイコット・再販売価格維持行為・差別対価・不当廉売・優越的地位の濫用が課徴金の対象になっています。優越的地位の濫用以外の不公正取引の場合、実は最初の違反行為は課徴金の対象にならず、2回目から対象となることもあり、いまのところ不公正な取引方法で課徴金の対象になった事例が出ているのは優越的地位の濫用だけという状況です。

課徴金の計算方法は、基本的には違反行為の対象となった商品の売上額に一定の率を乗じて算出するものです。算定率については、例えば不当な取引制限であれば原則として卸売業2%、製造業10%となっています。実際の課徴金納付命令額は、取り上げた事件により年度ごとに違ってきますが、平成24年～28年のデータでは、多い年で数百億円、少ない年で数十億円、1社あたりの課徴金額も、多い年は数億円、少ない年は数千万円です。独禁法違反で課徴金納付命令が出ると命じられた事業者はそのくらいの額を国に納付することになるわ

けです。

それ以外に「警告」「注意」があります。これは行政処分ではなく、行政指導、あるいはそれ以下のレベルだと考えてください。

●刑事罰や民事訴訟も

独禁法違反には、公取による措置のほかに「刑事罰」と「民事訴訟」もあります。

「刑事罰」は、先ほど紹介した独禁法違反の類型のうち、「不当な取引制限」と「私的独占」が対象です。刑事罰を科す必要がある場合は、公取が検事総長に告発し、検察当局で起訴するかどうかを決める仕組みになっています。

実際には、国民生活に重大な影響を与えるような事案、あるいは何度も違反行為を繰り返しているような悪質な事案などを公取が年に1、2件、刑事告発を行っています。刑事罰は、検察が起訴して裁判で有罪になると、実行行為者は5年以下の懲役又は500万円以下の罰金、法人は5億円以下の罰金となります。

「民事訴訟」は、公取ではなく事業者が起こすものです。例えば、不公正な取引方法を受けている事業者が、この行為をやめさせてほしいと差止請求訴訟を起こすこともあるし、独禁法違反行為の対象になった事業者が、行政処分が出たあとで損害賠償請求訴訟を提起することもあります。米国等の海外ではこの民事訴訟が事実上かなり大きなサンクションになっているので、米国等で事業を行う場合は十分注意する必要があります。

独禁法違反の事例

●最近の主な違反事件

続いて、最近の独禁法違反事件を紹介します。

まず、JR東海のリニア中央新幹線受注調整は、だいぶメディアに出ていたので、ご存じだと思います。これは公取で調査し、今年3月に検察に告発して刑事事件になり、これから刑事裁判が行われます。

神奈川県LPガス協会という事業者団体の行為は、先ほど紹介した団体による事業者の数の制限

です。LPガス事業を行うためには保険に入る必要があるのですが、その保険は、実質的にはこのLPガス協会に加入して、協会が入っている団体保険に入る以外の方法がありませんでした。そういう状況で協会が特定の事業者を協会に入会させなかったため、その事業者は結局事業が行えなかったという事例です。これは事業者の数の制限にあたりとされ、排除措置命令が出ました。

ハードディスクドライブ用サスペンションのメーカーによる価格カルテルもありました。これはメーカーが、価格が落ちてきたのでこれ以上落ちないように皆で話し合ったものです。典型的なカルテルは、値段はいくら、値上率あるいは値引率は何%にするというものです。しかしこの案件は必ずしも具体的な数字を決めたものではなく、もう少し抽象的な合意にとどまっていたのですが、それでも違反として課徴金納付命令が出ています。

これが米国であれば、同業者が値段について話した時点で即座にアウトで、個人も含めて刑事罰が科されます。国際カルテルや自動車部品のカルテルなどがここ数年世界中で問題になり、その関係で日本のメーカーの従業員もたくさん米国の刑務所に収監されています。ですから、同業者同士の接触については気を遣う必要があります。

食品スーパーによる野菜の不当廉売として、愛知県でスーパーのライバル同士が野菜の安売り競争を行い、かなり長期間にわたって大根1本10円などで売っていた事例がありました。これに対しては、警告という形で行政指導が出ています。

ネット通販のアマゾンの事件は、拘束条件付き取引です。アマゾンにはマーケットプレイスという機能があり、アマゾンプラットフォームにして様々なメーカーや販売業者が商品を出品して販売しています。アマゾン以外にも、楽天などいろいろなプラットフォームがあるわけですが、アマゾンに出品する販売業者に対して、値段を付けるときにアマゾンの値段は他のプラットフォームに比べて一番安い値段にするという義務付けや、品揃えは他のプラットフォームに比べて一番いいものにするという条件付けが行われていました。これは「最恵国待遇条項」と呼ばれるもので、有力

な事業者がこれを行うと、例えば、あるメーカーがアマゾンと楽天で商品を売っていて、楽天で何らかの理由で大幅値引きをして売ろうと思ったとき、この条件があるため楽天で値下げをするためにはアマゾンでも値下げしなければならなくなりますので値下げはやめておこうといったことが起こる場合があります、その場合競争が有効に機能しなくなるので、これを問題にしたものです。

実は、この案件は最終的に行政処分が出ておらず、「自主的な申し出による調査打ち切り」になっています。アマゾンは世界中で同じような行為をめぐって問題になっており、日本でも公取が調査を始めたところ、アマゾンから「では日本でもこうした行為はやめます」という申し出がありこのような条件付けがなくなったので調査を打ち切ることになりました。これは、違反行為が見つかったとしても公取が調査を始めたときに自分でやめればまったくお咎めがなしになる、ということではありません。この案件はアマゾンの行為が競争に与える影響の検証にかなりの時間を要することが見込まれた事案であり、何年もかけて調査して行政処分を出すより、自主的に改善させて調査を打ち切ったほうが迅速な競争の回復には有効だと認められた特殊なケースです。

これら以外にも、カルテルや談合などの違反事件はたくさんあります。

●医薬品業界における違反事件

最後に、医薬品業界の独禁法違反の事件についてお話しします。

一番最近のものでは、平成22年に1件警告が出ています。これは高知県のある卸売業者の事件です。新たに大きな病院ができることになると、その前の土地をいかに押さえて薬局をつくるかが薬局ビジネスの基本になります。そのためこの卸売業者は病院の出入口近くの土地を買い押さえ、これを薬局に賃貸するときに「薬も全部うちから買ってください」という条件を付けたのです。もちろん、病院出入口周辺の土地をすべてその卸売業者が買えたわけではなく、違反の認定が難しい事件でしたので、最終的には警告という形の行政指導



資料を見ながら耳を傾ける聴講者

になっていますが、こういう形も拘束条件付き取引となります。

その前には、ある県の薬剤師会が、薬剤師が勤める薬局の折り込み広告の価格表示をやめるように決めた事件があります。この違反行為の主体は薬剤師会ですが、実質的には薬剤師会に参加する薬剤師が勤める薬局、ドラッグストアといった医薬品の販売業者、小売業者の違反事件とと思ってください。

平成14年には、行政処分が出た宮城県の事件がありました。平成12年の薬価改定の際、改定で薬価が下がると医療機関等は当然「納入価格も下げてくれ」といつてくるわけですが、それを下げないで済むように、お互いの取引先医療機関には手を出さないようにしようとか、値引率はこままでしようといったことを医薬品卸売業者で話し合っただけで決めたというものです。これは行政処分が出て、課徴金納付命令も行われました。

さらに遡ると、昭和58年に医薬品メーカー団体の事件がありました。これはカルテルですが、昭和56年の薬価引き下げに対応した会員に対する事業活動の制限、団体が行う競争制限でした。独禁法第8条の違反で、行政処分が出ています。

昭和56年の薬価改定の際の事件は、宮城県の事件とかなり似たものです。薬価改定で薬価が下がる時、納入価格が下がらないようにするために、日本製薬工業協会という団体が話をして、例えば、新薬価基準価格にスライドした納入価格の引下げを行わない、納入価格のばらつき幅を縮小

する、自損を行わない、仮納入を行わない、総価山買い方式を単価購入方式に変更する、などを決めました。実際、製薬協がこの行為をしたときは、卸売業者との合同会議なども行っていましたので、卸売業者にとってもかなりリスクがある案件だったということです。

●流通改善はどうか

こういった違反行為の事例を聞くと、皆さんが心配するのは、ではいま厚労省から求められている流通改善はどうかということだと思います。例えば、業界で流通改善を進めようとするときは、団体の会合でこういったことが話題になることは当然あるかと思いますが、厚労省のような所管省庁が業界に対して何らかの取引改善を求めたいとき、事業者団体を通じて周知を行うのは効率性を考えるとそれ自体は当然のことだと思います。

一方で、今回厚労省が作成したガイドラインには、仕切価格の交渉のあり方とか、過大な値引き交渉は慎むようにといったことが含まれていますが、医薬品の適正流通の観点から必要なことに各社が取り組んでいただくことを独禁法が否定するつもりはありません。ただそのとき、過大な値引きとはどの程度かとか、仕切価格の交渉でアローワンスはどの程度が適当かということと同業者間で話したりすると、カルテルにつながるリスクが出てくるし、事業者団体が一定の基準を事実上示唆するようなことがあると、先ほど説明したような事業者団体の禁止行為に該当する場合が出てく

るわけです。

具体的にどこまでなら関与しても大丈夫かについては、公取でも厚労省と相談して、ある程度の方針については厚労省にも伝えているところです。とはいえ、各社の皆さんがいちいち厚労省に伺いを立てるのはもどかしいということは当然あるでしょう。公取は、本局が東京の霞が関にありますし、各地域のブロックごと、例えば、北海道は札幌、東北は仙台、中部は名古屋、近畿は大阪、四国は高松、中国は広島、九州は福岡、沖縄にも沖縄総合事務局の中に公正取引室がありますから、そういったところで相談を受け付けています。よく公取は敷居が高いといわれるのですが、公取は別に相談に来る人を叱りつけたりはしませんので、「こういうことをやりたいけれど大丈夫だろうか」と気軽に相談いただければと思います。霞が関の本局にも、私のいる取引部の中に相談指導室という組織があり、そこでいろいろな相談を受け付けています。

相談については、毎年何百件という数を受け付けており、医薬品に限りませんが、主要な相談の結果については「相談事例集」として公表しています。事例集に載るのは年間では十数件ですが、十何年分蓄積されていて、WEBサイトにも載っていますので、参考にしてもらいたいと思いますし、具体的に相談したいときには相談指導室や各地方事務所へご連絡いただければと思います。

この業界に限らず、流通改善や取引適正化などについては、業界が良かれと思って行っても、先ほどのメーカー団体の事件とか、宮城の医薬品卸の事件のように、独禁法違反につながってしまうことがあり得ますので、なるべく相談を活用してもらおうのが良いと思います、この点を最後にお話いたしました。

質疑応答

質問 課徴金減免制度は100件ほど事例があるということなので、もう少し紹介してください。

品川 毎年10件ぐらいカルテル・談合事件があり、半分以上はこの制度が端緒です。平成18年当初は、



質問する聴講者



質問する聴講者

申請者の社名については公表すると申請者が減るのではないかという懸念から、本人が望む場合を除き公表しないという制度でした。ちなみに“望む場合”とは、例えば官庁の工事で課徴金減免申請をすると指名停止期間が半分になる制度があり、公表されたほうがメリットになるという場合でした。ただ何年か前に方針を変え、国際的にもそれがスタンダードであることもあって、現在では、透明性の観点から、公取が行政処分をした時点で申請順やどの会社は何割減になったかを公表し、最近では課徴金納付命令のプレスリリース時に併せて公表していますが、それでも申請は減っていません。

質問 行政指導の公表は、どの場合に行われるのでしょうか。

品川 「警告（行政指導・公表）」は行政処分ではありませんが公表しています。ただ公表は企業にとってレピュテーションの損失がありますから慎重に行う必要があります。実際には違反行為がほぼ認定できるレベルで、敢えてそこまで認定することをしないようなケースのみ警告として処理しており、実際の警告は年間でも数えるほどです。証拠が薄いものでもどんどん行政指導が行われてその結果が公表されるというものではありません。警告は行政処分ではありませんが、一般的に産業を所管する省庁が行うような柔軟な行政指導とはかなり違い、相当証拠を集めて事情聴取等も行い、証拠を固めた上で行う行政指導です。

質問 流通改善に取り組む中で、商品価値に見合

わない、利益に関わるところで取引の縮小や停止をいわれながら価格を決めている状況です。独禁法に対策を練るヒントはありませんか。

品川 独禁法には先ほど説明した「優越的地位の濫用」という規定がありますが、これは、「不当廉売」と並んで、ニーズは非常に高いけれども刀を抜くのは難しい規定です。買い手の立場が強いこと自体は一般的なことで、その状況で双方が交渉して値段が決まっていくのが自由経済の原則ですから、取引当事者の一方が必ずしも満足できないことがすべて優越的地位の濫用であるということにはならないわけです。

ただ、下請法の中に「買ったとき」の規定があるように、取引上優越的な地位にある事業者が価格の設定にあたって、通常支払われる対価に比べて明らかに著しく低い価格を交渉の余地なく一方的に押しつける場合は、この優越的地位の濫用にあたる可能性があり得ます。「通常支払われる対価」とはマーケットメカニズムで決まる価格です。例えば、医薬品では、薬価は通常支払われる対価ではなく、通常は薬価から一定の率が割り引かれた形で取引されていることはご承知のとおりですが、その取引額に比べても極端に低い、しかしその価格を受け入れないと取引を切られて卸売業者はやっていけないという構図が成り立てば、ということになります。そういう状況があれば、まずその医療機関等の購買担当者に「法律上の規定があるのはご存じですか」といった指摘をするのは1つの方法かもしれません。もちろん本当に違反の疑いがあるなら公取に申告する方法もあります。

よく業界では「一物一価」といいますが、現実の取引はそう単純ではなく、取引の相手、状況、条件等によって同じ商品でもいろいろな値段が付いています。その状況も踏まえた上で、特定の価格が優越的地位を利用した著しく低い価格であるということを客観的に立証するのはかなりハードルが高いというのが正直なところかとは思いますが、考え方としては、いま話したようなことを頭に入れて価格交渉するということはあるのではないかと思います。