

## 太陽グラントソントン

## エグゼクティブ・ニュース

**テーマ：新時代の競争政策**

執筆者：公正取引委員会 委員長 杉本 和行氏

**要旨（以下の要旨は2分30秒でお読みいただけます。）**

長崎県の地銀統合（ふくおかフィナンシャルグループ＜親和銀行を傘下＞と十八銀行）では、両行の融資独占が懸念され他行への借換えを解決策として、今年8月に公正取引委員会の承認がおりました。人口減少等から地域金融機関の経営は難しさが増し、合併等による生き残りへ向け同委員会の判断に今後更に関心が集まりそうです。

今回は最近特に注目を浴びる公正取引委員会の基本的な考え方や今後の方針などについて、杉本和行委員長に広くご解説いただきます。

「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（独占禁止法＜以下、独禁法＞）は1947年7月に施行されました。昨年（2017年）は「独占禁止法施行70周年を迎えるに当たって」との公正取引委員長談話を発表し、独禁法の果たしてきた役割と課題を述べました。日本の独禁法はカナダ、アメリカに次ぎ世界で3番目に古い競争法ですが、今や競争法は世界120ヶ国・地域で施行されており、グローバル化が進んでいます。

日本経済の成長のカギを握るのはイノベーションです。1980年代以降、政府間カルテルとも言える日米半導体合意がなされ、結果として日本のエレクトロニクス産業はイノベーション努力を怠ることになったのではと懸念しています。競争政策の役割は、イノベーションに向けての競争阻害行為を防止することや、寡占や独占の防止により過大なレント（利潤）が消費者に配分されて所得格差拡大への対応の一助となることです。

反競争的行為は、共同行為と単独行為に分けられます。共同行為の中心はカルテル・談合ですが、最近、カルテル・談合事件も国際化が進んでいます。競争法違反に与えられる制裁は世界的に厳しいにもかかわらず、日本企業の競争法に対する意識はまだ薄いところがあります。単独行為は国際的に「支配的地位の濫用」と呼ばれるものであり、我が国では私的独占と不公正な取引方法により対処しています。IT企業が非常に巨大化している中、今後、非常に重要な課題になってくると考えています。また、独禁法では、競争制限的な企業結合を禁止しています。企業行動が国境を越えて行われるようになっている中、競争法規範の国際的なコンバージェンス（収斂）が求められるようになりました。最近の地銀統合に関して当委員会の姿勢が注目されましたが、これも国際的な基準に則って判断したところではあります。

当委員会の今後の課題は、海外当局との協力の推進等国際化への対応と、経済のデジタル化の中での公正・自由な競争環境の整備です。また、フリーランスなど就労形態の多様化による人材市場の変化に対し、転職・転籍の制限等で使用者側から被用者が不利に扱われないよう留意します（今年2月、競争政策上の課題を整理した「人材と競争政策に関する検討会」報告を公表）。

日本の戦国時代には、流通の活性化を狙い織田信長が楽市・楽座を開きました。自由で公正な市場の確保は今でも政策当局の仕事ですが、活動するのは民間事業者です。投資不足と言われている日本では、今こそ企業がリスクを取ってイノベーションを実現し、新しい市場の創造や新しい市場への参入が求められていると思います。

「太陽グラントソントン エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちらから⇒<http://www.grantthornton.jp/library/newsletter/>  
本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。Tel: 03-6438-9395 e-mail: mc@jp.gt.com  
太陽グラントソントン マーケティングコミュニケーションズ 担当 藤澤清江

## テーマ：新時代の競争政策

公正取引委員会 委員長 杉本和行

### 1. 我が国の独占禁止法

「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」は、1947年7月に施行され、昨年が施行後ちょうど70年目の年でした。この機会を捉え、「独占禁止法施行70周年を迎えるに当たって」という公正取引委員会委員長談話を発表し、これまでに独占禁止法が果たしてきた役割と今の時代における課題について述べたところであります。

日本の独占禁止法は世界で3番目に古い競争法です。アメリカには有名なシャーマン法がありますが、これが制定されたのが1890年です。その後、1914年にクレイトン法及びFTC法（Federal Trade Commission法）が制定されました。カナダは、アメリカのシャーマン法より1年早く競争法を作りました。日本の競争法は、カナダ、アメリカに次いで、世界で3番目に古い競争法ということになります。

競争法の世界ではグローバル化が進んでいます。1960年時点で競争法を持つ国は、カナダ、アメリカ、日本のほかは、ドイツと、今でいうEU（欧州連合）だけでした。1990年時点では、ヨーロッパ、オーストラリア、中南米の一部が加わり、25ヶ国・地域で競争法ができました。その後、競争法を持つ国は増え続け、2000年時点では86ヶ国・地域になりました。2017年時点では、実に世界の120ヶ国・地域で競争法が施行されています。

### 2. 競争政策の意義

（成長の鍵を握るイノベーション）

現在、日本は、経済が成熟化し、既存の財・サービスへの需要が飽和（saturate）するという状況に直面しています。このような中で経済を引っ張っていくのは、イノベーションです。アップルの創始者のスティーブ・ジョブズ氏は、「人は形にして見せてもらうまでは、何が欲しいのかわからない」と言いました。これは、供給サイドが経済を引っ張っていく、すなわち供給サイドから新しい製品やサービスが作り出されることによって、潜在的な需要が引き出され、需要が高まることになるという考え方を表しているのだと思います。

経済の成長の鍵を握るのはイノベーションです。イノベーションには、プロダクトイノベーション、プロセスイノベーション、ビジネスモデルのイノベーションなど、様々なものがあります。こうしたイノベーションこそが経済発展のエンジンになるといえます。私どもが担っている競争政策の現時代における重要な役割は、イノベーションを促進することであると考えています。

過去を振り返ると、1980年代後半から1990年代初めにかけて、日米半導体合意がなされました。私はこの合意は、いわば政府間協定によるカルテルを内容とする合意ともいえるものであったと考えます。政府の主導によるもので、民間企業のカルテル合意ではありませんが、事実上の価格・生産カルテルであり、市場分割カルテルであったと考えています。

当事の日本のエレクトロニクス産業は、明らかに日米半導体合意の犠牲者でしたが、その後、そこに安住してしまうことになったのではないかと懸念しています。その間、アメリカの企業は、CPU（パソコン等の信号・計算処理装置）などの新しい分



野においてイノベーションを進めていきました。他方、既存の半導体分野においては、日本企業は、韓国企業との厳しい価格競争にさらされるようになりました。

日本のエレクトロニクス産業は、競争制限の下で日米半導体合意に安住している間に、イノベーション努力を怠ったために、現在の苦境に陥ることになったとみることもできるのではないかとというのが私の見方です。

### （競争政策の役割）

したがって、競争環境が確保され、イノベーションが促進されることによって初めて、企業が力をつけ、経済が発展していくことになると考えられます。競争政策に課せられた重要な役割の一つは、イノベーションが引き起こされるような環境を確保するため、競争を阻害するような行為を防止することにあると考えています。

二つ目の役割は、所得格差が拡大していることに対する競争政策の立場からの対応です。アメリカでは、所得階層でトップ1%の総所得は、1970年代には10%でしたが、2000年代には20%以上になりました。トップ0.1%の総所得は、1970年代には3%程度でしたが、2000年代には10%を占めるようになりました。トップ10%の総所得も、1970年代の3分の1が、2000年代には2分の1まで上昇しました。

アメリカでは、こうした所得格差の拡大と軌を一にして、経済の独占化、寡占化、すなわち企業活動の集中が進行しています。アメリカでは起業率が1980年代を境に下落して、所得格差の拡大と逆の相関関係を示しているという現象がみられます。

もちろん、所得の格差は競争関係のみに依存するわけではありません。テクノロジーの進展、低賃金諸国の国際市場への参入など、いろいろな要因が他にも考えられますが、この面において、競争政策が果たす役割も決して無視すべきではないと考えています。

近年、中小企業や社会的弱者など、社会の各層に成長の果実が行き渡るような、包括的成長の実現が世界的な課題になっています。競争政策には、独占、寡占その他競争を妨げるような手段で、過大なレント（利潤）を確保しようとする行為を防止する役割があると考えています。競争が徹底され、寡占や独占が防止されれば、結果としてレント部分が消費者に配分されることになると考えているわけです。

## 3. 競争政策の展開

### (1) 独占禁止法の禁止行為

#### （独占禁止法の4本柱）

独占禁止法には、4つの禁止行為が掲げられています。第1は、不当な取引制限です。カルテル・談合などの禁止です。第2は、支配型独占や排除型独占などの私的独占です。第3は、不公正な取引方法です。共同の取引拒絶、差別対価、不当廉売、再販売価格の拘束、優越的地位の濫用、排他条件付取引、拘束条件付取引、取引妨害等が、不公正な取引方法として禁止されています。第4は、競争制限的な企業結合です。企業結合には合併や株式取得などが含まれます。

### (2) カルテル・談合

#### （カルテル・談合への制裁）

反競争的行為な共同行為の中心はカルテル・談合です。カルテル・談合に対して課せられる制裁金等の金額を諸外国と比較すると、法人への制裁金等の金額は、2015年



度から2017年度までの平均で日本が約65億円であったのに対し、アメリカは25倍の約1,600億円、ヨーロッパは50倍の約3,200億円に上っています。事業者当たりで見ても、日本が約2億円であったのに対し、アメリカは約130億円、ヨーロッパは約170億円に上っています。アメリカでは、さらに刑事罰も科されます。カルテル・談合を行いますと刑務所に収監されることになるわけです。収監期間は、平均で1年から2年となっています。

最近、カルテル・談合事件も国際化が進んでいます。競争法違反に与えられる制裁は、世界的に非常に厳しいものです。日本社会では、「和を以て尊しとなす」という伝統があり、競争はないほうがよいと考えられ、安易に競争法違反の行為に走りがちです。業界の集まりで、不当な取引制限など、いろいろなことが話し合われるわけです。

競争法違反に対するディシプリンは世界的に非常に厳しいものがあります。競争法違反を犯しますと、企業の存立に関わるような額の罰金や損害賠償の支払を求められることになりかねません。アメリカだけでなく、EUでも中国でも東南アジアの諸国でも課せられます。にもかかわらず、日本企業の競争法に対する意識はまだ薄いところがあるのではないかと感じます。日本企業から、「みんな仲よくうまくやっているのに、公正取引委員会が摘発するのはひどい」と言われることがよくありますが、そのような行動は世界的には通用しないことを強調したいと思います。

最近では、自動車部品、コンデンサー、外航海運などのカルテル・談合が、日本、アメリカ、EUその他多くの国で問題になっています。



### (3) 反競争的な単独行為

#### (支配的地位の濫用)

もう一つの反競争的行為の類型は、国際的には **Abuse of Dominance** (支配的地位の濫用) と呼ばれるものであります。こうした反競争的行為は我が国では私的独占の禁止、不公正な取引方法の禁止 (共同の取引拒絶等の共同行為に係るものを除く。) において禁止されております。今後、非常に重要な課題になってくると考えています。日本経済においてはイノベーションを推進する環境を整備することが重要ですが、これからのイノベーションは、ITをベースとして、IoT、AI、ビッグデータなどを中心に展開していくと思われれます。このような世界で、イノベーション競争を阻害するような行為は排除されなければいけません。

この点に関連して、公正取引委員会では、昨年 (2017年) 6月に、「データと競争政策に関する検討会」の報告書を公表しました。IoTの普及、AI技術の高度化等を背景に、これからはデータが非常に重要になってきます。報告書では、大量のデータが一部の事業者集中しつつあるとの指摘がある中、競争が制限され、消費者の利益が損なわれるおそれがある場合は、独占禁止法による迅速な対応が必要であると指摘されています。

私どもとしては、この報告書の指摘を念頭に置いて、競争政策を運用していく必要があると考えています。

#### (プラットフォームビジネスへの対応)

IT企業が非常に巨大化しているといえます。このようなIT企業が行っているプラットフォームビジネス (電子商取引のAmazon等、サービスの利用者と提供者をつなぐ基盤<プラットフォーム>を提供するビジネス) は、今までのビジネスモデルとはかなり異なります。一方に事業者がおり、他方に消費者がいて、それをつなぐのがプラ

ットフォームです。ここには多面的な取引関係が成立しており、より多くの方がプラットフォームにつながることで、より多くのメリットを得ることが可能になります。これがネットワーク効果と呼ばれるものです。このような特性に留意しながら、プラットフォームビジネスを展開する事業者の行動を見ていく必要があります。

公正取引委員会は、自由な競争や事業の展開を阻害するような行為がある場合には、必要な手を打たなければなりません。データの収集やデータの囲い込みなどに対しても、同様の観点で対応していく必要があると考えています。

そして、公正取引委員会としては、この分野に強い関心を持ち、IT企業の行動をモニターしていく必要があると考えており、「IT・デジタル関連」の情報提供窓口を設けているところです。

#### (4) 企業結合

##### (企業結合規制)

合併、株式保有、分割、共同株式移転、事業譲受けなど、一定規模以上の事業の企業結合がなされる場合は、30日前までに公正取引委員会に届出をしていただく必要があります。届出書が提出された後、さらなる精査が必要と判断された場合は、第2次審査に移行します。第2次審査は、必要な資料が提出された後、90日以内に終了することとされています。審査の結果、一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなると認められる場合には、企業結合は禁止されることとなります。



##### (企業結合に関する基準の国際的コンバージェンス＜収斂＞)

日本の独占禁止法は、日本企業だけでなく、日本市場に影響を及ぼす場合には外国企業にも適用されます。同様に、アメリカの競争法は、アメリカ企業だけでなく、アメリカの市場に影響を及ぼす外国企業にも適用されます。これが競争法の域外適用です。競争法が国際化したというとき、一つには、世界的に競争法を整備する国が増えたことがあります。もう一つ、これらの競争法が域外の企業にも適用されるということの意味します。

企業行動が国境を越えて行われるようになってきている中、競争法規範の国際的なコンバージェンスが求められるようになってきています。企業結合に関し、先進国の当局は共通の基準に基づいて対処してきており、事実上、基準のコンバージェンスが図られています。近時、地方銀行の統合に関し、公正取引委員会の姿勢が注目されましたが、私どもとしては、これも国際的な基準に則って審査したところです。

具体的に申しますと、まずは検討・分析の対象となる商品・サービスの市場を画定します。その際、いわゆるSSNIP（後述）テストの考え方を用います。これは、ある商品に関する独占企業を想定し、当該企業が、小幅であるが実質的な、一時的ではない値上げ（Small but Significant and Non-transitory Increase in Price）を行った場合に生じる隣接商品への乗り換えの程度に着目し、隣接商品へ乗り換えが生じなくなった範囲をもって、関連市場を画定するものです。こうした経済学に基づいた考え方に基いて、商品・サービスの市場を画定するわけです。

その上で、企業結合が競争を実質的に制限する効果を有するかどうかを判断します。判断に当たっては、HHI（Herfindahl-Hirschman 指数＜独占で「1」、完全競争で「0」を示す寡占指数＞）の水準やその増分に基づいて、一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなるとは通常考えられないとするセーフハーバーを設けて

います。ここで、HHIとは、業界各社のシェアの2乗を合計して求められる、市場集中度を測る指標で、これが大きいほど市場の寡占化が進んでいると判断されます。

HHIがセーフハーバーを超える時は、当事会社グループの地位、競争の状況、新規参入の容易さ、需要者からの競争圧力、隣接市場からの競争圧力、経営の効率性などを具体的に検討することになります。ここで、隣接市場とは、例えば地理的市場として、県域を市場として画定した場合には、隣の県を指します。

これらの点について一つずつ検討した上で、届出のあった企業結合にクリアランスを与えるかどうかを判断するわけです。このような企業の合併等については、国際的に確立した手法に基づいて審査しており、公正取引委員会の恣意的な判断で結論が左右されるようなものではありません。

### (問題解消措置)

企業結合審査において、当事会社が申し出た問題解消措置を履行することを条件にクリアランスを出す場合があります。このような場合を含め、企業結合審査においては、公正取引委員会は、迅速かつ透明性の高い審査を可能とするために、当事会社との意思の疎通を密に行いながら、審査を進めています。

新日本製鐵株式会社と住友金属工業株式会社の合併の場合は、特定の鋼板について、住友商事株式会社に対するコストベースの引受権の設定、商権の譲渡などが行われました。

ウェスタン・デジタル・アイルランド・リミテッドによるヴィヴィティ・テクノロジー・リミテッドの株式取得の場合は、ハードディスクの製造装置の一部の譲渡がなされました。

株式会社東京証券取引所グループと株式会社大阪証券取引所の統合の場合は、デリバティブ取引について、海外競争事業者に対する日本時間の営業権のライセンス供与などが行われました。

出光興産株式会社による昭和シェル石油株式会社の株式取得、JXグループと東燃ゼネラルグループの経営統合の場合は、LPガスの元売事業者に対する出資比率の引き下げ、主燃油の輸入に対する備蓄義務の肩代わりなどが行われました。

新日鐵住金株式会社による日新製鋼株式会社の株式取得の場合は、特定の鋼板について、競争会社に対して日新製鋼株式会社が保有する特許及び製造ノウハウのライセンスなどが行われました。

長崎県における地銀の企業結合に関しては、一定の債権譲渡を行うことが問題解消措置となりました。

## 5. 新時代の競争政策

現在の競争当局にとっての課題の一つは、市場が国際化し、サプライチェーンが国際化し、さらに、企業結合も国際化している中であって、競争政策のコンバージェンスを図るとともに、競争法の執行に当たって海外当局との協力を推進することです。

もう一つは、経済のデジタル化が進み、プラットフォームビジネスが発達する中で、公正・自由な競争環境を整備することです。

また、人材市場の変化に対し、公正取引委員会では、競争政策研究センター（当委員会の研究機関）において、「人材と競争政策に関する検討会」を開催し、2018年2月に報告書を公表しました。



終身雇用制を始めとする労働慣行の変化やインターネットの普及を背景に、フリーランスや副業など就労形態が多様化し、雇用契約以外による働き方が増加しています。このような就労形態の下では、働いている人が、自分の自由な意思で、会社のために働いているという形になります。

公正取引委員会としては、こうした就労形態で働いている人たちが、使用者などから不利に扱われないようにするため、独占禁止法を適用することを検討していく必要があるのではないかと考え、そうした問題意識を踏まえて、検討会の報告書を公表しました。

主として、使用者による引き抜きの防止、報酬の抑制に関する協定の締結、転職・転籍や取引先の制限といった競争を制限する可能性のある行為に関して、独占禁止法や競争政策上の課題を整理しています。

日本では、戦国時代に入って、今川氏や織田信長によって楽市楽座が実施されました。自由な経済活動に対する制限を廃止し、生産や流通の活性化を狙ったものといえましょう。このような自由で公正な市場を確保するというのは、今でも政策当局の仕事です。しかし、そこで活動するのは民間の事業者です。創意工夫にあふれた民間事業者の活動がなければ、経済の発展を図ることはできません。日本企業は、今、投資不足だと言われています。その意味で、日本企業がリスクを取り、イノベーションを実現して、新しい市場を作ったり、新しい市場に参入したりすることが求められているのではないかと思います。

以 上





執筆者紹介

---

**杉本 和行(すぎもと かずゆき) 1950年 兵庫県生まれ**  
公正取引委員会 委員長

<学歴・職歴>

1974年 東京大学法学部卒業  
1974年 大蔵省(現財務省)入省  
1994年 主計局主計官  
2000年 内閣総理大臣秘書官事務取扱  
2006年 大臣官房長  
2007年 主計局長  
2008年 財務事務次官  
2010年 東京大学公共政策大学院教授  
2011年 みずほ総合研究所理事長  
2013年 現職