

# 新時代の競争政策

杉本 和行

皆様、こんにちは。ただ今、御紹介にあずかりました、公正取引委員会委員長の杉本でございます。このような機会をいただきましてありがとうございます。今日は、今後の競争政策の展開に焦点を合わせてお話ししたいと思います。

## 一、独禁法施行七〇周年

「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（以下「独禁法」と呼ぶ）は、一九四七年七月に施行され、今年で、施行後ちょうど七〇年

になります。公正取引委員会では、この機会を捉え、「独占禁止法施行七〇周年を迎えるに当たって」という委員長談話を発表しました。九月に衆議院が解散され、憲法改正が選挙戦の争点の一つになっていきます。憲法も、一九四七年五月の施行後七〇年が経ちました。独禁法は経済の憲法とも言われますが、独禁法は、憲法とちょうど同じ年齢を重ねてきたことになります。

日本の独禁法は世界で三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。これができたのが一八九〇年です。その後、

一九一四年にクレイトン法及びFTC法(Federal Trade Commission法)ができました。カナダは、アメリカのシャーマン法より一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、世界で三番目に古い競争法ということになります。

## 二、グローバル化する競争法

このところ、競争法の世界はグローバル化が進んでいます。

資料22ページのとおり、一九六〇年時点で競争法があるのは、カナダ、アメリカ、日本の他は、ドイツと、今でいうEU(欧州同盟)だけでした。一九九〇年時点では、資料23ページのとおり、ヨーロッパ、オーストラリア、中南米の一部が加わり、二五ヶ国・地域で競争法ができました

た。

競争法を持つ国が増えたのはその後です。資料24ページをご覧ください。ベルリンの壁が崩れ、東欧諸国が市場経済に移行する中、これらの国で競争法が整備されました。ASEAN、中南米、アフリカなどでも、競争法を導入する国が増え、二〇〇〇年時点では八六ヶ国・地域になりました。

二〇一六年時点では、資料25ページのとおり、世界の二三五ヶ国・地域で競争法が施行されています。

社会主義の中国で競争法が施行されて一〇年になります。アフリカでも、かなりの国が競争法を採用しており、採用していないところでも、地域として競争法のフォーラムを作っているところがあります。東南アジア諸国も、二〇一五年を目標に包括的競争法を導入することにしており、既に包括的競争法を導入したか、又は導入の途上にあ

ります。資料25ページで白く残っているのは、イラン、ボリビア、アフリカの一部だけになっており、近時、競争法の国際化が進展してきていることがわかります。

ICN (International Competition Network) という、競争当局の会合があります。ここには、年に一度、世界中の競争当局が一堂に会します。二〇〇一年に発足した時、メンバーはまだ十数ヶ国でした。ポルトガルのポルトで開催された二〇一七年の会合は、一〇〇ヶ国・地域以上の代表が集まる大会合になりました。競争法の国際化が進んだことを実感しています。

### 三、競争政策の意義

#### (独禁法の運用の変化)

独禁法は、戦後、財閥の解体と合わせ、経済の

民主化を担保する法律として制定されました。それ以降の七〇年間で、独禁法の運用の実態は徐々に変わってきています。例えば、朝鮮戦争後の不況期には、独禁法の運用が緩和され、不活性化する時期がありました。

その後の高度成長期においては、企業間の競争が活発に行われていることを背景に、いろいろな出来事がありました。その中でも、社会的に大きな話題になりましたのが、昭和四三年に持ち上がった富士製鐵と八幡製鐵の合併です。また、昭和四九年には、石油ショックを背景に、石油元売会社間の価格カルテルの問題が発生しました。

その後、規制緩和や自由貿易の進展を背景に、積極的に競争政策を展開していく必要があると考えられるようになり、そのための対応を進めながら今日に至っています。

このような経緯を踏まえた上で、私どもが考え

ている競争法の意義についてお話ししたいと思えます。

### （世界と日本経済の動向）

資料5ページは、世界のGDP成長率をプロットしたものです。ここから、世界のGDP成長率は、ユーロ圏、途上国、アメリカ、日本、中国の間で、かなりシンクロナイズしていることがわかります。また、途上国や中国のGDP成長率は、先進国のGDP成長率をかなり上回っています。

資料6ページは、日本経済の実質成長率と完全失業率を表しています。シャドーがかかっているのは景気後退期で、白いところが景気回復期です。一九八〇年代から二〇一〇年代まで、一〇年ごとの平均成長率を水平線で表しています。平均成長率は、二〇〇〇年代まで、時間の経過とともに低下してきました。その間の失業率を見ます

と、当初は景気後退期に上昇し、景気回復期に下落する傾向がありました。しかし、一九九〇年代の半ば頃から、景気回復期においても失業率が下がらなくなりました。二〇〇〇年代に入り、イザナギ超えと言われる景気回復期において、失業率は下落しましたが、従来の水準までは下落していません。このような点にも表れておりますように、日本経済は一九九〇年代半ばに構造的な変革を迎えたと私は考えています。

その一つ目は、一九九〇年代半ばに労働人口がピークアウトしたことです。

二つ目は、一九八〇年代後半に、日本経済の先進国へのキャッチアップが完全に終了して、先進国と肩を並べるようになったことです。一人当たりGDPを見ますと、一時、日本が主要先進国の中でトップになりました。

三つ目は、一九九〇年代以降、中国、韓国な

ど、新興国の追い上げが本格化してきたことで、新興国の追いつけが本格化してきたことで、

以上をまとめて申しますと、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るように思います。

(成長の鍵を握るイノベーション)

このような中で経済を引っ張っていくのは、イノベーションしかないと思います。経済を引っ張っていく原動力は供給サイドであると言えます。例えば、今、アップルがiPhone 8やiPhone Xを発売することが話題になっています。アップルの創始者のスティーブ・ジョブズ氏は、「人形に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。つまり、供給サイドが新しい製品やサービスを作り出すことによって、

潜在的な需要が引き出され、需要が高まることになるわけです。

経済の成長の鍵を握るのはイノベーションであり、生産性の向上です。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、さまざまなものがあります。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言えるでしょう。私どもが担っている競争政策の重要な役割は、イノベーションを促進することであると考えています。

(カルテルの下でのイノベーション不足)

過去を振り返りますと、一九八〇年代後半から一九九〇年代初めにかけて、日米半導体合意がなされました。この合意は、公正取引委員会の立場からは、政府間協定によるカルテルであったと考

えられます。政府の主導によるもので、民間のカ  
ルテルではありませんが、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。

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りました。その間、アメリ  
カの企業は、IPU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、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が不  
足したために、現在の苦境に陥ることになったと  
見ることもできるのではないかと思います。

#### (競争政策の役割―競争阻害行為の防止)

こうしたことを見ておりますと、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つ  
てはじめて、経済が発展していくと考えられま  
す。競争政策に課せられた重要な役割の一つは、  
イノベーションを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。

こうした観点から、私どもは知財ガイドライン  
を制定しています。二〇一六年一月の知財ガイド  
ライン改正に当たっては、SEP (Standard Es-  
sential Patent) とFRAND (Fair, Reasonable,  
and Non-Discriminatory) 条項が問題になりました。  
今は、何百という特許が合成されて一つの規  
格ができています。第三代、第四世代などの携  
帯電話を考えていただくと、おわかりいただきや  
すいと思います。そのような規格に対してSEP

があり、FRAND宣言がなされています。これに関連して、独禁法の適用をどのように考えるのかという知財ガイドラインを出したものです。

(競争政策の役割―独占・寡占の防止)

二つ目は、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。アメリカのトランプ大統領の誕生、イギリスのブレグジット、フランスやドイツにおける右派政党の躍進の背景には、国民の間の所得格差の拡大が大きく横たわっていると思います。

三年前、トマ・ピケティの『二一世紀の資本』が話題になりました。そこでは、 $r$ （資本収益率）は  $g$ （経済成長率）より大きいという命題が取り上げられていました。アメリカでは、所得階層でトップ1%の総所得は、一九七〇年代には10%でしたが、二〇〇〇年代には20%以上にな

りました。トップ0.1%の総所得は、一九七〇年代には3%程度でしたが、二〇〇〇年代には10%を占めるようになりました。トップ10%の総所得も、一九七〇年代の三分の一が、二〇〇〇年代には二分の一まで上昇しました。

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、寡占化が進行しています。一例として、アメリカにおける起業率が一九八〇年代を境に下落して、所得格差の拡大と逆の相関関係が見られます。

九月一四日の日経新聞の「エコノミクストレンド」に、鶴光太郎慶應義塾大学教授の「労働分配率低下の真犯人」という記事が掲載され、「スーパースター企業の市場占有率（集中度）が高まると、労働分配率が低下していく」というMITのDavid Autor教授の論文が紹介されていました。私も、そのようなことがあるのではないかと感じ

ています。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ることはでき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。

九月三〇日の日経新聞の「読書欄」に、大竹文雄大阪大学教授の『競争社会の歩き方』の書評が

掲載されました。日本には、和を以て尊しとせずという伝統があります。競争と言いますと、多くの日本人は弱肉強食、人間性の否定と受け止めて、否定的な印象を持つ傾向があります。しかし、例えば運動会の徒競走で、順位をつけず、みんなで手をつないでゴールするという反競争的な教育を受けた人たちはどうなったでしょうか。書評では、そのような人たちは、他人を思いやる利他性が低く、やられたらやり返すという価値観を持つ傾向が高いという分析結果が紹介されています。また、協力する心をもたらしとする教育が、能力は皆同じであり、所得が低いのは怠けているからだという発想を植えつけた可能性があるとも指摘されています。



## 四、競争政策の展開

### (1) 独占禁止法の禁止行為

#### (独占禁止法の四本柱)

次に、競争政策の具体的な展開に話を移したいと思えます。資料8ページをご覧ください。

独禁法には、四つの禁止行為が掲げられています。

一つ目は、左上の支配型独占や排除型独占などの私的独占です。

二つ目は、右上の不当な取引制限です。カルテル・談合などが禁止されています。新聞でも、しばしば建設談合やカルテルの摘発などが報道されています。

三つ目は、左下の不公正な取引方法です。資料9ページのとおり、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、取引妨害が、不公正な取引方法として禁止されています。

四つ目は、右下の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。

#### (独禁法に基づく法執行)

資料11ページのとおり、平成二三年度～二五年度には、独禁法違反に対する法的措置は二〇件前後に上っていましたが、平成二六年度以降は、概ね一〇件程度で推移しています。具体的に平成二八年度の処理状況を見ますと、入札談合が八件、価格カルテルが一件、不公正な取引方法が二件となっています。

課徴金は、平成二四年度、二五年度は、二〇〇～三〇〇億円に上っていましたが、最近は概ね一〇〇億円前後で推移しています。具体的な事案に

ついでには、資料13ページ〜15ページに整理したとおりです。ここには、東京電力が発注する電力保安通信機器について、納入予定メーカーを決定し、納入予定メーカーが納入できるようにしていた事案などが含まれています。

## (2) カルテル

### (カルテル・談合への制裁)

資料16ページをご覧下さい。この表は、カルテル・談合に対してかけられる制裁金等の金額を諸外国と比較したものです。

二〇一六年度の法人への制裁金等の金額は、日本が九一億円であったのに対し、アメリカは五〇〇億円近く、ヨーロッパは四五〇〇億円近くに上っています。事業者当たりで見ますと、日本が三億円弱であったのに対し、アメリカは三五億円、ヨーロッパは二八〇億円に上っています。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、平均で一年から二年となっています。

### (自動車部品のカルテル・談合)

最近、カルテル・談合事件も国際化が進んでいます。例えば自動車部品・ベアリングのカルテル・談合事件で、日本は、一二社に対して約三四三億円の課徴金を課しました。海外でも、アメリカ、EU、カナダ、オーストラリア、韓国、シンガポール、中国、ドイツ、メキシコ、ブラジルなど、さまざまな国・地域で問題になっています。例えば、アメリカでは、四八社（そのうち四二社は日本企業）が摘発され、合計で約二八億ドル、約三〇〇億円の罰金を科されました。この金額は、日本で課された金額の約二〇倍に上っています。

す。この件では、日本人六四名がアメリカで刑事訴追されており、このうち三〇名を超える人が一〜二年の実刑を科されています。つまり、日本企業の経営者がアメリカの刑務所に入っているという事です。

なお、日本でも、公正取引委員会が告発して刑事事件になることがあります。今まで全て執行猶予が付けられており、実刑が科された例はありません。しかし、先ほども申しましたように、アメリカではほとんど実刑が科されています。アメリカでは、いろいろな司法取引が行われます。この刑務所に入るのかということも、弁護士が当局と交渉する中で、ある程度話し合いで決まると聞いています。

(競争法違反にかかる厳しい制裁)

ここで申し上げたいのは、競争法違反にかかる

制裁は、世界的に非常に厳しいということです。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て、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、不当な取引制限や不公正な取引方法など、いろいろなことが話し合われるわけです。

アメリカなどでは、同じ業界の人が自らの事業について話し合いますと、カルテルの温床として疑いの目を向けられます。このため、アメリカ企業の場合、例えば、同業者とゴルフへ行く時は、弁護士が同行して事業の話はしていないということを証言してもらうようです。

アメリカでは、独禁法違反を犯しますと、刑事訴追されて刑務所に入れられますが、罰金も巨額に上ります。資料16ページ下段の左側の表をご覧ください。ここには、日本企業がアメリカで科された罰金額を掲げています。一位から五位まで自動

車用部品が並んでいます。罰金額が最多の企業は四・七億ドル（約五〇〇億円）の罰金を科されています。アメリカのシヤーマン法違反に対しては、この他、民事訴訟が提起され、損害額の最大三倍まで請求される可能性があります。

このように、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、企業の存立にかかわるような罰金や損害賠償の支払い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でも取られ、中国でも取られ、オーストラリアでも取られます。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」と言われることがあります。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。

この他、最近では、外航海運のカルテルやコンデンサーのカルテルが、日本、アメリカ、EUその他多くの国で問題になっています。

金融分野でも、金利デリバティブの基準金利となるLIBORを巡る談合で、EU、アメリカで多くの銀行が制裁金等をかけられました。ドイツェバンク、ソシエテ・ジェネラル、バンク・オブ・スコットランド、JPMorgan、シティ、クレディ・アグリコルなどです。LIBORに関する制裁金は、EUで約二億ユーロになります。アメリカでは、LIBORの他、外為スポットを巡る談合も合わせて、四五億ドルの罰金が科せられました。合計で六〇〇七〇億ドルの制裁金等が金融機関に対してかけられたことになりました。金融機関の皆さんにも、反競争行為を犯さないよう気をつけてもらわなければなりません。

なお、我が国においても、ドイツ証券とシティグループ証券の間で、顧客からの引き合いや価格に関する情報の交換が行われていたことに対し、公正取引委員会として警告を発したところです。

### (3) IT分野に係る対応

#### 〔データと競争政策に関する検討会〕報告書)

もう一つ、諸外国で Abuse of Dominance と呼ばれる問題も、今後、非常に重要な課題になってくると考えています。今後、日本経済においてイノベーションを推進する環境を整備することが重要になってきます。今後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ます。私どもとしては、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を排除していか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、先般、「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。資料26ページ〜28ページのとおりです。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に集中しつづ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、独禁法による迅速な対応が必要であると指摘されています。また、データの収集、利活用に伴う競争上の懸念は、従来の独禁法の枠組みにより対処できることが確認されたとされています。

私どもとしては、今後、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)

株式の時価総額において、現在の世界の上位五社は、G A F Aと言われる、グーグル、アップル、フェイスブック、アマゾンにマイクロソフトを加えた五社です。IT企業が非常に巨大化していると言えます。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、より多くの人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。これをネットワーク効果と呼びます。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。

公正取引委員会としては、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。

ヨーロッパでは、グーグルが自社サイトでグルシヨッピングを優遇していることが問題になり、二四億二〇〇万ユーロの制裁金が課されました。また、欧州委員会がアイルランドに対し、アップルに追徴課税を行うよう命じました。このように、ヨーロッパは、IT分野の巨人の行動に対して積極的に対応しており、私どもとしても非常に注目しているところです。

なお、日本ではやや事情が異なります。例えば、ヨーロッパでは、グーグルのアンドロイドは、約九割のシェアを占めています。日本では、アップルが約五割のシェアを占めています。日本語と英語などの言葉の違いもあって、データを巡

る環境も異なります。しかし、公正取引委員会としては、この分野に関心を持ち、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)

次に、企業結合の問題を取り上げます。合併、株式保有、役員兼任、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、三〇日前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、第二次審査に移行します。第二次審査は、必要な資料が提出された後、九〇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。

(企業結合に関する届出等の最近の状況)

資料17ページの上の表において、最近四年度における届出の処理状況を整理しています。平成二八年度においては、届出件数が三一九件あり、その内訳は第一次審査で終了したものが三〇八件、第一次審査終了前に取り下げがあったものが八件、第二次審査に移行したものが三件でした。第二次審査に移行する案件には規模の大きいものが多く、最近の四年度では、一年当たり三件から六件となっています。

下の表が第二次審査の処理状況です。第二次審査で終了した案件には、企業側から「こういう措置をとって競争上の懸念を解消します」という申

し出がなされたのを受けて、クリアランスを出したものが含まれています。平成二八年度において第二次審査を終了した三件は、いずれもこれに該当します。

(企業結合に係る第二次審査案件)

資料18ページは、平成二三年度～二九年度に第二次審査を行った具体的な案件を整理したものです。表の最初に出てくるのが、平成二三年の新日本製鐵と住友金属工業の合併です。この他、外国企業同士の合併もかなりあります。この中で、一番目に挙げた東京エレクトロンとアプライドマテリアルズの統合については、届出が行われた後、審査の過程で、日本及びアメリカの当局より懸念が提起されたことを受け、届出は撤回されました。

(企業結合に関する基準の国際的コンバージェンス)

先ほどのカルテル・談合でも出てきましたが、日本の独禁法は、日本企業だけでなく、日本市場に影響を及ぼす外国企業にも適用可能です。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言う時、一つには、世界的に競争法が整備され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ことがあります。

企業行動が国境を越えて行われるようになってくる中、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。企業結合に関して、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。最近、地方銀行の合併に關し、公正取引委員会の姿勢が注目されていますが、私どもとしては、これも国際的な基準にのつとつて審査しているところです。

具体的に申しますと、まずは商品・サービスの市場を画定します。その際、いわゆるSSNIPテストの考え方をを用います。これは、ある商品に關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、一時的ではない程度の値上げ (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に着目し、隣接商品へ乗り換えが生じなくなった範囲を以て、関連市場を画定するものです。こうした経済学的手法に基づいて、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

たつては、HHI (Herfindahl-Hirschman 指数) の水準や企業結合に伴う指数の増分に基づいて、競争を実質的に制限することはないと考えられ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二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、地理的に言えば、例えば隣の県や隣の地域を指します。

これらの点について一つずつ検討した上で、届出のあつ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。報道で話題になつている地方銀行の合併についても、このような国際的

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。これが、世界における競争法の運用の現状です。

#### (中国の競争当局)

東芝の再建に関連して、東芝半導体の買収案件に競合社が入っている場合、競争当局がどう判断するかに関心が寄せられています。この点に関しては世界的な基準はありますが、中国当局がどう判断するかわからないという議論もなされています。私どもとしては、この点は、中国当局が国際的な基準によって判断することを期待しているとしか言えません。

なお、中国には競争当局が三つあります。一つ目がN D R C (国家発展改革委員会) で、ここが価格面のカルテル等に対応しています。二つ目が

M O F C O M (商務部) で、ここが企業結合、合併、統合に対応しています。三つ目がS A I C (国家工商行政管理総局) で、ここが価格以外のカルテルや反競争的行為に対応しています。中国でも、競争当局を一つにした方がよいのではないかという考え方もあるようですが、今のところ、これらの三つが役割を分担しているというのが中国の競争当局の実態です。

#### (企業結合の世界的な流れ)

企業結合には、今、世界的に非常に大きな流れがあります。世界の企業結合の総額は、ここ数年、日本のG D Pと同規模の五〇〇兆円程度で推移しています。

日本でも、資料18ページの表のとおり、出光興産による昭和シェル石油の株式取得、J Xグループと東燃ゼネラルグループの経営統合など、話題

を呼んだ案件があります。ふくおかファイナンスやルグループによる十八銀行の株式取得、第四銀行と北越銀行による共同株式移転などについては、現在、第二次審査を進めているところです。

世界的にも、非常に大きな案件があります。飲料分野では、最近、アンハイザー・ブッシュ・インベプがSABミラーを買収しました。化学分野では、ダウ・ケミカルとデュポンが経営統合しました。売上高が一〇兆円を超える巨大な化学メーカーが誕生することになります。この他にも、バイエルとモンサント、クアルコムとNXPセミコンダクターズ、二一世紀フォックスとスカイ、アマゾンとホールフーズ、AT&Tとタイム・ワナー、シンジェンタとケムチャイナなど、さまざまな分野で巨大な企業結合が進んでいます。

現在、世界的な金融緩和の下で、マネーがあり余っている状況です。これが巨大な合併を誘発す

る一つの要因です。加えて、経済が成熟化していく中で、新たな事業展開を図るため、成長分野を抱えている企業を吸収することを目指した合併が数多く見られるように思います。

#### (第二次審査における問題解消措置)

先ほど、企業結合の第二次審査において、問題解消措置を履行するよう求める場合があると申しました。資料19ページの表は、平成23年度～29年度において、どのような問題解消措置が採られたかを整理したものです。

この表の最初に出てくる新日本製鐵と住友金属工業の合併の場合は、特定の鋼板について、住友商事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。

ウエスタン・デジタル・アイルランドによるヴィヴィティ・テクノロジーズの株式取得の場合

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。これは、構造的なレメデイと言われるものです。

東京証券取引所グループと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。

出光興産による昭和シェル石油の株式取得、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分担などが行われました。

新日鐵住金による日新製鋼の株式取得の場合、特定の鋼板について、競争会社に対して日新製鋼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。

## 五、競争政策の課題

### (グローバル化への対応)

現在の競争当局にとつての課題の一つは、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つて、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つて海外当局との協力を推進することです。

### (経済のデジタル化への対応)

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。

グーグルは無料で検索できます。同社は、検索サービスを提供することによって、膨大なデータ

を取得しています。データは投入財としての機能を持っており、これを得るために、同社は無料の検索サービスを提供しているわけです。その意味で、たとえ無料ではあっても、一つの市場が形成されていることとなります。公正取引委員会としては、そのような市場において反競争的行為を防止する役割を果たして行かなければならないと考えています。

#### （液化天然ガスの取引実態に関する調査）

先般、私どもが行った調査の一つに、液化天然ガスの取引実態に関する調査があります。資料29ページをご覧ください。

日本の企業は液化天然ガスを輸入しています。輸入に当たっては、契約にデステイネーションクローズ（仕向地条項）が付けられている場合があります。これは、仕向地の自由な設定、変更を制

限するもので、陸揚げ港が縛られている場合があります。しかし、このような仕向地制限がありますと、輸入企業にとって、LNGを転売する事業の機会が失われることになります。

デステイネーションクローズに合理的な理由があればよいのですが、例えばFOB条件（引渡地点を輸出国の船積港とする積地渡し）の取引条件の下で、デステイネーション条項をつけておきますと、独禁法上問題となるおそれがあります。

契約の相手方はカタルなど、政府関係の機関も多いのですが、今後、契約が改定又は更改される際に、この報告書を手掛かりとして、仕向地制限の見直しが実現できればと考えているところです。

#### （人材と競争政策に関する検討会」の開催）

最後に、公正取引委員会では、競争政策研究セ

ンター内に、新たに「人材と競争政策に関する検討会」を立ち上げました。

終身雇用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、雇用契約以外の契約形態が増加しています。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、こうした契約に基づいて働いている人たちが、会社で不利に扱われないうようにするため、独禁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ています。そうした問題意識を踏まえて、検討会を設置し検討を開始したものです。

検討会においては、主として、使用者による引き拔きの防止、賃金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、独禁法や競争政策上の課題を理論的に整理していただくこうと思っております。

従来も、芸能界やスポーツ界では、このような働き方がなされてきました。このため、今回のような取り組みについて、公正取引委員会は芸能界をターゲットにしているのではないかという報道がなされました。しかし、実際はそうではなく、より一般的にフリーランスやクラウドソーシングなどと呼ばれる働き方を念頭に置いて、独禁法上の課題を検討しようとするものです。自由で公正な競争の下で、イノベーションが創出できるような環境を整備することによって、経済の発展を支援するのが競争当局の役割であると考えています。

(まとめ)

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言えましょう。このような仕組みを作るのは、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、日本企業に対しては、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。

予定していた時間になりましたので、以上で私の話を終わらせていただきます。御清聴、どうもありがとうございます。(拍手)

**増井理事長** 杉本委員長、どうもありがとうございます。

競争政策が直面している課題と取り組みの現状について御説明いただきました。

それでは、若干お時間がありますので、御質問があればお出しただければと思います。

**質問者** 資料18ページに掲げられておりますように、ふくおかフィナンシャルグループによる十八銀行の株式取得について、公正取引委員会による第二次審査が行われています。

一方で、地方銀行は今後の経営が大変だから、合併を進めなければならないという問題意識があります。しかし、他方では、規模が拡大すると、競争が阻害されるおそれがあるため、競争政策の観点から審査が必要であるとされています。このような問題は、今後、しばしば出てくるように思います。この点についてどのように考えればいいのか、コメントをいただければありがたいと思

ます。

杉本 国会答弁でも繰り返し申し上げておりますように、私の立場上、個別問題についてはコメントすることはできません。したがいまして、ここで申し上げることは、あくまでも一般論としてお聞きいただければと思います。

先ほど申し上げましたように、企業結合に対しては、世界の競争当局が国際的な基準に基づいて対応しています。国内の合併であろうと、国境をまたいだ合併であろうと、全て同じ考え方で対処することになっています。

まずSSNIPテストによって、市場を画定します。その後、HHIに基づいて、競争を阻害するおそれがないと見られるセーフハーバーに該当するかどうかを判定します。その結果、競争を阻害するおそれが残るものについては、新規参入の可能性、隣接市場からの競争圧力などを個別に分

析し、その結果に基づいて判断することになります。

地方銀行間の合併につきましても、確かに長崎の案件が話題になっておりますが、それ以外の案件に目を向けますと、平成になってから、既に約四〇件のクリアランスを出しています。つまり、多くの銀行の企業結合は、ほとんど問題にならずに独禁法上のクリアランスを得ているわけです。

私どもは、銀行が大きくなり、経営基盤が強化されることが問題だと言っているわけではありません。問題になるのは、需要者の選択が制限されることです。競争政策は消費者、需要者の利益を確保するために行うものですから、需要者の選択が制限されるような企業結合を認めることはできません。

経営基盤を強化するための企業結合であれば、競争政策上、どうしてもクリアランスを出せない



ようなものではありません。その時、あえて需要者の選択を制限するような企業結合にこだわるのではなく、競争制限にならないようなやり方をいろいろと考えていただければよいのではないかと思っています。

企業結合の審査に当たって、私どもが最も苦慮するのは、市場が大きくなっているところでの企業結合ではなく、むしろ市場が徐々に狭くなり、経営が難しくなっているところで、みんな一緒にやってやっていこうという考え方に立った企業結合です。

競争当局としては、消費者、需要者の選択があつてはじめて、需要者に対するサービスが適正に提供されると考えています。過去を振り返りましても、いろいろな分野において、独占があることでよいことはなかったと思います。例えば、長く電電公社の独占が続いた電気通信分野におい

て、自由化が進められることで、消費者に対してさまざまなサービスが提供されるようになりました。このように、さまざまな利便性が提供されるようになることが、経済の機能として非常に重要であり、この点が競争政策の基本であると考えています。

市場が縮小して大変な中で、企業結合して何が悪いのかという議論もありますが、競争政策は、そのような考え方を取っていません。国際的な基準においてもそのように言えると思います。アメリカ・ヨーロッパでも地域銀行の合併案件はありますが、そこでも、ノーと言うか、又は、一定の大きな分野を営業譲渡するという条件つきで企業結合を認めた事例が多くあります。

需要者の立場からしますと、銀行の合併によって、貸し付けの金利が上がることだけが問題なのではありません。合併によって規模が大きくなり

ますと、貸し出しが制限され、よい借り手しか借りられなくなる可能性もあります。供給者が消費者の需要に対応できるような商品やサービスを供給するためには、競争があつて、需要者の選択が可能でなければなりません。

**増井理事長** その他に、どうしてもという御質問はありますか。

それでは、予定の時間がまいりましたので、今日の講演会はこのあたりで終わらせていただきますと思います。

杉本委員長、大変お忙しい中お越しいただきまして、ありがとうございます。(拍手)

(すぎもと かずゆき・公正取引委員会委員長)

(本稿は、平成二九年十月二日に開催した講演会での講演の要旨を整理したものであり、文責は当研究所にある。)

杉本和行氏

略 歴

○最終学歴

1974年 3月 東京大学 法学部  
1983年 4月 ケンブリッジ大学 Master of Arts

○主要職歴

1974年 4月 大蔵省入省  
1976年 10月 英国ケンブリッジ大学留学  
1988年 5月 外務省欧州共同体日本政府代表部（ベルギーブリュッセル）  
2006年 7月 財務省大臣官房長  
2007年 7月 同 主計局長  
2008年 7月 財務事務次官（～2009年7月）  
2010年 1月 東京大学公共政策大学院教授（～2011年3月）  
2011年 3月 弁護士登録（～2013年3月）  
2011年 4月 みずほ総合研究所(株)理事長（～2013年3月）  
2011年 4月 TMI 総合法律事務所客員弁護士（～2013年3月）  
2012年 10月 東京大学大学院法学政治学研究科附属ビジネスロー  
・比較法政研究センター客員教授（～2013年3月）  
2013年 3月 公正取引委員会委員長

○主な論文・著書

- ・『経済成長と財政健全化の研究—持続可能な長期戦略を求めて』  
中央経済社 2010年（共著）
- ・「財政と法的規律—財政規律の確保に関する法的枠組みと財政運営」  
財務省財務総合研究所フィナンシャル・レビュー 平成23年第2号（通巻第103号）2011年1月
- ・「アジアにおける通貨金融秩序、新国際通貨金融秩序と日本—今後の国際通貨金融制度の課題」  
ジュリスト 2011年3月号
- ・「財政運営における法律学的思考と経済学的思考の融合」  
財務省財務総合研究所フィナンシャル・レビュー 平成25年第2号（通巻第113号）2013年3月
- ・“A Study on Fiscal Policy Challenges in Japan”  
Public Policy Review Vol.6 No.4 April 2010
- ・“Public Finance and its Legal Framework: Toward a Legal Framework to Ensure Fiscal Consolidation and Fiscal Policy Management”  
Public Policy Review Vol.8 No.1 June 2012
- ・“Challenges for Japan’s Fiscal Consolidation”  
Public Policy Review Vol.19 No.4 September 2013

ほか