

3 生活基盤

(1) 生活基盤分野

規制改革会議は、消費者・生活者の自立を支援する観点から、暮らしの安全・豊かさ・利便性の向上に結びつく生活に身近な分野に重点を置いた改革の推進に取り組んできたところであり、消費者・生活者、行政、事業者が適正な役割と責任を果たすための環境が整備されるよう、常に心がけてきたところである。

製品・サービスの質の維持は、基本的には、市場競争と消費者の自己責任によって担われる。市場メカニズムが有効に機能しているならば、消費者は良質な商品を主体的に選択することができるのであり、それによって製品・サービスの質の向上がもたらされ、粗悪品の淘汰を促すという好循環をもたらす。

したがって、消費者の利益を図るために行政がなすべき最も重要な点は、独占力を有する公的経営体の排除や市場支配力についての考え方の見直しなど、競争政策上の問題点改善を通じて競争環境を良好に保つよう努めることであり、それによって事業者の責任ある行動と消費者の自己責任能力の向上を更に促すことである。

また、情報の非対称・情報の不完全の弊害が大きい場合には、製品・サービスの質を規制する規制（質的規制）を導入して行政が市場に介入する合理性がある。

以上の点を念頭において、消費者・生活者の利益を守るため、規制改革会議は、消費者・生活者に身近な問題として、具体的には例えば、①近年の貸金業法（昭和 58 年法律第 32 号）等の改正によって多重債務者数が減少したという効果があったとする見方がある一方で、貸し渋りやヤミ金融への流入を招いたのではないかという意見がある問題、②権利者団体とメーカー団体との間で今後の方向性を巡って議論が紛糾している私的録音録画補償金の在り方、③インターネット上の有害情報に関する規制の運用の在り方、などについて今後取り上げ、議論していく予定である。

なお、今後の消費者行政の方向性についてもその行方を注視し、必要があれば適宜提言を行う。

(2) 独禁政策分野

我が国の経済・社会の活性化のためには、競争政策の推進が一層重要な課題となっている。規制改革の推進はルールに基づいた自由で公正な競争が行われる経済・社会を実現していくという点で競争政策と同一の目標を有しているが、規制改革の推進に伴い、市場機能の果たす役割が拡大していくにつれて、競争の自由さ、公正さ等を担保すべき競争政策の強化は、ますますその重要性を高めることとなる。

上記を踏まえ、競争政策の基本法である独占禁止法（私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭和 22 年法律第 54 号））のエンフォースメント及びそれを支える公正取引委員会の体制の見直し・強化については、企業の経済活動のグローバル化をはじめとした時代の流れに適合させつつ、積極的に取組を進めていくことが必要である。

さらに、競争政策の担い手は独占禁止法をはじめとする各競争法や公正取引委員会だけではなく、各事業法及びその事業所管官庁も重要な競争政策の担い手である。したがって、公正かつ自由な競争秩序を確保し、市場原理の十分な機能発揮を図る観点から、公正取引委員会は各事業法を所管する官庁と密接な連絡調整を図るとともに、適切な役割分担の在り方について検討を深め、必要な見直しを鋭意行っていくべきである。

以上の問題意識に基づき、今回の中間取りまとめでは、独占禁止法の不当廉売規制の在り方、独占禁止法の課徴金制度の在り方、公正取引委員会の審判制度の在り方、及び、不当景品類及び不当表示防止法（昭和 37 年法律第 134 号）に基づく総付景品規制の在り方の問題について取り上げ、現状の課題と求められる施策を整理した。

① 独占禁止法の不当廉売規制の在り方について

不当廉売は、不公正な取引方法（昭和 57 年公正取引委員会告示第 15 号）第 6 項が「正当な理由がないのに商品又は役務をその供給に要する費用を著しく下回る対価で継続して供給し、その他不当に商品又は役務を低い対価で供給し、他の事業者の事業活動を困難にさせるおそれがあること。」と規定するとおり、独占禁止法違反行為の一類型である。また、本年 3 月、公正取引委員会は、不当廉売を新たに課徴金の対象にすること等を盛り込んだ独占禁止法改正法案を国会に提出した。

不当廉売を課徴金の対象にすることは、違反行為の抑止効果を高める利点がある。その一方で、事業者にとっては、自由で公正な創意工夫に基づく良質・廉価な商品供給等の正常な事業活動が萎縮しないよう法適用の予測可能性が十分に確保されることが、今まで以上に重要になってくる。

この点、公正取引委員会は、これまで不当廉売に関するガイドラインを策定・公表しているが、現状すべての業種に適用されるものではなく、多くの事業者は自ら

の判断やリスクで事業を行わざるを得ない状況となっている。また、公正取引委員会はガイドラインとしてではなく、報告書を公表し、その中で独占禁止法上の考え方や今後の方向性を述べていることがある。これまでに不当廉売に関し、その判断基準の明確化に資する検討や具体的な提言を行っているのであれば、現状上記問題点を抱えるガイドラインを補うために、その知見を審査・審判実務上において積極的に活用すべきである。

当会議は、上記の現状認識及び問題意識に基づき、平成11年ころから国内航空運送事業分野においてたびたび問題とされてきた運賃マッチングに対する公正取引委員会のこれまでの取組を例に取り上げることとした。ヒアリングを通して当該行為に関する不当廉売を規定する条文の一般的解釈、判断基準について知見を得ることとしたが、今なお十分な理解を得られるに至っていない。そのため当該事項は今後の検討課題となっている。

不当廉売規制は、正常な価格競争との区別が困難であること、価格設定は企業の根幹にかかわる事項であることから、何が不当廉売に当たり何が不当廉売に当たらないかということの明確な判断基準への事業者のニーズは極めて高いであろう。したがって、既存事業者に対し、また、新規に事業に参入しようとする者に対し、また、一般国民に対し、その判断基準が極めて明確なものとなるよう、ガイドラインの見直し等所要の措置を講ずるべきである。

② 独占禁止法の課徴金制度の在り方の検討

違反者に対する罰則は、独占禁止法の制定当初より導入されてきた刑事罰に加えて、昭和52年の独占禁止法改正により新たに課徴金が導入された時以来、課徴金と刑事罰が併存・併科される仕組みとなっている。

しかし、経済的利得を得ることを誘因とする独占禁止法違反行為については、抑止という目的からも、制裁という目的からも、違反行為に応じた金銭的不利益処分を課す方法が効果的である。したがって、独占禁止法違反行為に対する措置としては、現行の制度を改め、課徴金制度に一本化すべきである。

また、課徴金の水準については、抑止と制裁の二つの目的を達成する上で、違反行為をする動機付けを失わせること、やり得を許さないことを十分に担保したものになるよう設定されるべきである。公正取引委員会においては、課徴金の現行水準の運用状況を注視しつつ、適宜見直しを行っていくべきである。

③ 公正取引委員会の審判制度の在り方について

我が国の経済発展に伴い独禁政策の重要性はますます高まっている。それに伴い、独占禁止法の執行機関たる公正取引委員会は、刑事罰厳格化や課徴金算定率の引上

げをはじめとする強化改正、及び、人員増加をはじめとした体制強化を経て、今や事業者の事業活動、国民の権利・義務に多大なる影響を及ぼす組織となった。

こうした状況を踏まえ、経済を支える事業者の事業活動が独占禁止法違反として争われる場合においては、憲法上保障された裁判を受ける権利の趣旨を政策的により的確に実現していくことが求められる。

しかし、現行の公正取引委員会の審判制度は、審判を経たことによって審級が省略されるものであり、上記目的とは整合していない。

したがって、現行制度については、憲法上保障された裁判を受ける権利の趣旨を踏まえた改正が必要である。具体的には、被処分者が自らの判断により、ふさわしいと考える争訟手段を選択することができるよう、公正取引委員会の審判と審判を経ないで直接裁判所に対して取消訴訟を提起できる方法との間の選択制か、あるいは、審判制度を廃止し、直接裁判所に取消訴訟を提起する制度等が考えられる。公正取引委員会は、これらの制度のメリット・デメリットの比較・検討を行い、独立性・中立性・公正性の観点から、事業者をはじめ国民誰もが納得する外観を備えた手続によることができるよう措置すべきである。

④ 不当景品類及び不当表示防止法の在り方について

公正取引委員会は、平成 19 年 3 月 7 日、「一般消費者に対する景品類の提供に関する事項の制限」（昭和 52 年公正取引委員会告示第 5 号）を改正し、総付景品の最高額を 2 倍に引き上げた。その後、規制改革推進のための 3 か年計画（平成 19 年 6 月 22 日閣議決定）において、「改正内容を十分周知するとともに、改正後の総付景品提供の動向について注視する」ことが盛り込まれたところである。

上記のとおり、当該規制については、その一部が緩和されたところであり、今後とも不断の見直しを必要としているが、今日のグローバルな経済社会の中で、消費者の商品選択を取り巻く状況が変化してきていることや、欧米の主要国においても規制が行われていないことを踏まえれば、総付景品の提供を過度に規制することは適切ではなく、かえって事業者の自由な販売活動を妨げ、競争を阻害することになりかねない。

したがって、公正取引委員会においては、平成 19 年の改正後の注視状況の結果、規制を存続させる特段の必要性が認められるものでなければ、当該規制を撤廃すべきである。

(3) 環境分野

① 地球温暖化分野

我が国は2007年に「21世紀環境立国戦略」を閣議決定し、その中で地球温暖化への対応、循環型社会の実現、そして生態系の保護に対して国家的課題として取り組むことを宣言した。また、世界的にも地球温暖化は最大の課題の一つとして重要な位置づけがなされており、先のCOP13（気候変動枠組条約第13回締約国会議）では全締約国が参加して、2013年以降の実効ある枠組みを検討する特別作業部会を設置し、2009年までに合意を得て採択することとなった。日本は締約国および先進国の一国として、グローバルにフェアな貢献をすることが求められている。

I E A（International Energy Agency：国際エネルギー機関）によれば、日本は2005年時点（2000年基準為替レート換算）でGDP当たりの二酸化炭素排出量が米国の約5割、EU27か国平均の約6割と非常に効率的であり、京都議定書における基準年の選択と目標値の設定に課題があったという声もある。

ところで日本では、図表3-(2)-①にあるように2006年時点で1990年と比較すると、排出量が約6.2%増加している。日本は、京都議定書において2008～2012年の排出量を1990年比で6%削減するとしており、目標達成のための担保策が必要である。

そこで、日本は、京都議定書後の削減目標値を、先進国として世界にフェアな貢献となるレベルに設定すべく諸外国と交渉を進めると同時に、目標達成の担保策を早期に決定すべきである。担保策を早期に決定できれば、日本がグローバルにフェアな貢献ができるように、その仕組みの作りこみにあたって、グローバルにリーダーシップをとることも可能となる。一方、担保策決定にあたって、情報の非対称性が国内で生じることも防ぐことが可能となる。

世界にフェアな貢献となるような目標値設定にあたっては、主要な排出国の参加と、基準年見直しは主張すべきである。米国は勿論のこと、中国をはじめ先進国以外の主要排出国にも参加を促すべきである。基準年についても、省エネに早期に取り組んだ国にとってフェアとなるような時期を選定しないと、国内の企業および国民の協力が得にくいと考える。

また、削減担保策に関しては、自主ルールの設定、環境税、排出権取引（キャップ・アンド・トレード）などがある。政府は過去数年にわたり議論を行ってきたが未だ結論に達していない。世界における削減担保策の潮流をみきわめつつ、日本としてどの担保策を導入するのかを早期に決定し、日本がフェアに貢献できるように、担保策の作りこみにおいて世界的なリーダーシップをとるべきである。

現在議論の俎上に上っている削減担保策の中で、排出権取引を例にとってみると、

排出量削減が担保しやすい、世界的に制度を一本化すれば低コストで削減が可能、排出権売却からの収入が今後の技術投資の源泉となる、幅広いセクターに適用できるなどの利点がある。一方、現在の排出権取引は必ずしも、日本の優れた技術を他地域で活用した成果を日本の貢献と認めてもらえるような仕組みになっているとはいえない。日本には温室効果ガス削減に資する技術がある。また、日本は、省エネ技術を既に適応して削減をしているので、そういう策を講じていない諸外国と同程度の削減をするのは無理だ、という意見が多い。であれば、日本の貢献が認められるような制度に作りこんで、それを早期に世界に提案をしていくべきであろう。

また、世界の趨勢という観点では、欧州では、排出権取引制度の導入が進み、仕組みをつくりこみつつある。米国においても次期大統領候補のいずれもが排出権取引制度の導入に動いている。

尚、国内においては、一部企業は既に排出権の獲得へ動き出しており、取り組みの有無について企業間に大きなばらつきがある。多くの企業が志向する自主削減よりも排出権の購入ははるかに低コストで実施できる可能性もあり、企業間に情報格差があるとすれば問題である。削減策への態度を早期に明確にし、各ステークホルダーが十分に対応できるようしっかりと周知する必要があるのではないか。

加えて、世界各国で温室効果ガスの削減に向け数多くの規制が導入された結果、各地で大規模な関連産業のマーケットが次々と創出され、急激な勢いで拡大している。一方、太陽電池の例を見れば明らかなように日本は環境対応産業の振興に乗り遅れている。(図表3-(2)-②) ドイツの成功の影響もあり、現在40を超える国・州・地域が導入済みである再生可能エネルギーの Feed-In Tariff 制度(図表3-(2)-③) など、温室効果ガスの削減に寄与し、かつ関連産業の振興に資するような規制の設置についても検討すべきである。

② 廃棄物・リサイクル分野

前述したように我が国は「21世紀環境立国戦略」に基づき、その一つとして循環型社会に向けた総合的な取組の実施を目指している。すなわち循環型社会形成推進基本法(平成12年法律第110号)にあるように、大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会の在り方を見直し、「製品等が廃棄物等となることが抑制され、並びに製品等が循環資源となった場合においてはこれについて適正に循環的な利用が行われることが促進され、及び循環的な利用が行われない循環資源については適正な処分(廃棄物(廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和四十五年法律第百三十七号)第二条第一項に規定する廃棄物をいう。以下同じ。))としての処分をいう。以下同じ。)が確保され、もって天然資源の消費を抑制し、環境への負荷ができる限り低減され

る社会」(同法第2条)の形成が図られているところである。この定義に見られるように循環型社会の優先順位としては、①廃棄物の発生抑制・排出抑制、②循環的利用、③適正処分というものであり、環境負荷が低減される限り循環的利用は適正処分に優先して行われるべきである。

こうした理念の元、1990年代からは資源の有効な利用の促進に関する法律(平成3年法律第48号)や各種リサイクル法が制定され再資源化の取組が進められているところである。

しかしながら、年間約4.5億トンもの廃棄物が排出・処理される我が国では、未利用循環資源の取扱いには制約が多く、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭和45年法律第137号、以下「廃棄物処理法」という。)に基づく環境保全のための規制によって、結果的に適正処分が優先され、資源循環の流れがしばしば断ち切られてしまっている面がある。

実際、我が国は諸外国と比較して、廃棄物量に対する廃棄物処理業者数が非常に多い一方、大規模事業者が非常に少なく、各地域や業態ごとに中小規模の事業者が各々小規模に処理を行っている現状がある。内閣府「構造改革評価報告書6」(平成18年12月)において、廃棄物処理業の生産性は1995年から2002年にかけて約3%のマイナス成長であることが報告されていることから、循環型社会の形成のためには、廃棄物の適正な処理・再資源化の推進に加え、廃棄物処理業の生産性向上を促す環境整備が必須と言える。

廃棄物についていえば、過去にあった不法投棄などの不適正な処理を防止する観点から、排出される無価値物・逆有償物は一旦廃棄物と定義され、その処理には厳重な規制や監視が課されている。さらにこれらの規制や監視は廃棄物の区分であったり、収集・運搬の各プロセス、業の許可などの許可主体が自治体毎になっていたり、あらゆるところで細分化されている。こうした厳重性や細分化された規制・監視のために、不適正な処理をした方が事業者のコストが低く済むという「悪貨が良貨を駆逐する」状況を生み出しており、このため、適正な処理をする業者の元に廃棄物が集まらず、結果として処理の効率化が困難になっているとの指摘もある。したがって優良で善良な事業者ほどまじめに対応するために事務処理に係るコストが多くなる現状は、廃棄物処理業の生産性向上のためにも是非とも是正すべきである。そのためには優良な事業者ほど事務処理コストが低くなるような優遇制度を実現すると同時に不法投棄をすることが高コストにつながるようさらなる対策を講じるなど、適正な処理をした方が低コストで済むような仕組みが求められている。

また、近年の政情不安や新興国の経済活動の活発化などに伴う資源価格の高騰により、資源としての廃棄物の価値が国際的にも見直され、需要が高まっている現状がある。廃棄物処理が非効率的であることは、同時に経済・環境コストに見合う合

理的な再資源化処理を困難とし、資源循環の促進を妨げる一つの要因ともなっている。2000年と比較して原油や天然ガスの価格は約2倍に上昇し、レアメタルにおいては約10倍に上昇するものもあるなど急激な高騰を示す中、例えば国内で再生材としてリサイクルされる廃プラスチックは、その半分以上の量が国外へ流出し、海外で資源として利用されている（社団法人プラスチック処理促進協会、2005年）。したがって我が国の資源確保戦略の観点からも、適正かつ効率的な再生利用を行い、資源循環を実現する環境整備が求められている。

③ 危険物・保安分野

石油コンビナート等の化学工場の保安規制は、高压ガス保安法（昭和26年法律第204号）、労働安全衛生法（昭和47年法律第57号）、消防法（昭和23年法律第186号）、石油コンビナート等災害防止法（昭和50年法律第84号）の四つの保安関係法律に基づき経済産業省、厚生労働省、総務省の三省によってそれぞれ所管されている。

そのため、規制される機器類の用語が統一されてないだけでなく、基準や手続についても考え方の異なる方式に基づいており、事業者にとってそれぞれの法令に対応するための事務コストが大きな負担になっているとの意見がある。

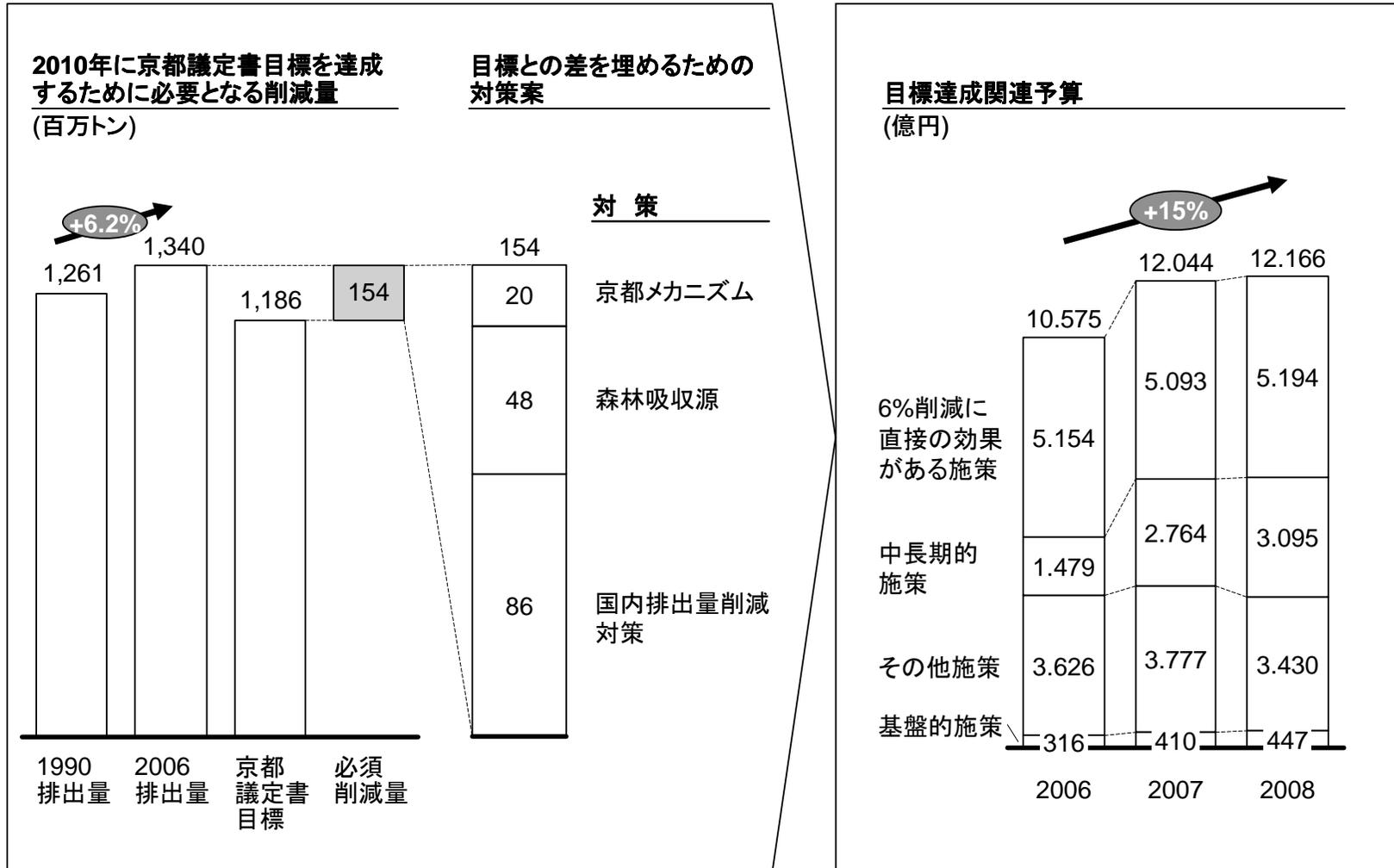
この保安規制の合理化を促すため、「規制緩和推進3か年計画（改定）」（平成11年3月30日閣議決定）に保安四法の更なる合理化、整合化を図る余地がないかを検討することが盛り込まれた。これを受けて平成11年5月に学識経験者、業界団体、労働団体、関係行政機関の代表および関係省庁の実務者からなる「石油コンビナートに係る保安四法の合理化・整合化推進に関する実務者検討委員会」が設置され、検討を経て得られた最終報告に基づき、いくらかの事務手続の合理化・簡素化が図られたが、抜本的な合理化には至っていないのが現状である。また、日本における規格が北米のASME規格等諸外国の規格に比べて改正されるのに時間がかかっているため、諸外国の企業との国際競争上不利であるとの意見もあり、迅速な規格策定が国際競争力向上のために必要とされている。

規制の合理化について具体的に一例を挙げるとすれば、一つの機器類に対して、複数の保安法令が適用されているものがあるが、それらの検査等においては、法令の目的が異なるため、それぞれの検査に対応した書類を準備する必要があり、膨大な事務処理コストがかけられている実態がある。前述の最終報告には検討結果として「現行法規の適用範囲を整理し、競合を避けるようにすること」とした要望が記載されているが、未だ複数の法令が適用されたままであり、事業者は同じ機器に対してそれぞれの法令に対応した異なる報告書を作成する作業に追われている。

したがって検査・報告などにおいて関係する法令を全く適用しないのに問題があ

るのならば、例えば保安四法間で検査・報告の手法を統一することで、一つの検査・報告で全ての法令に基づく検査・報告を兼ねることができるような方式に改めるなど、関係省庁は事業者の負担を極力減らすための検討を積極的に行うべきである。

図表3-(2)-① 日本における温室効果ガス排出量と京都議定書の達成目標、及び目標達成関連予算



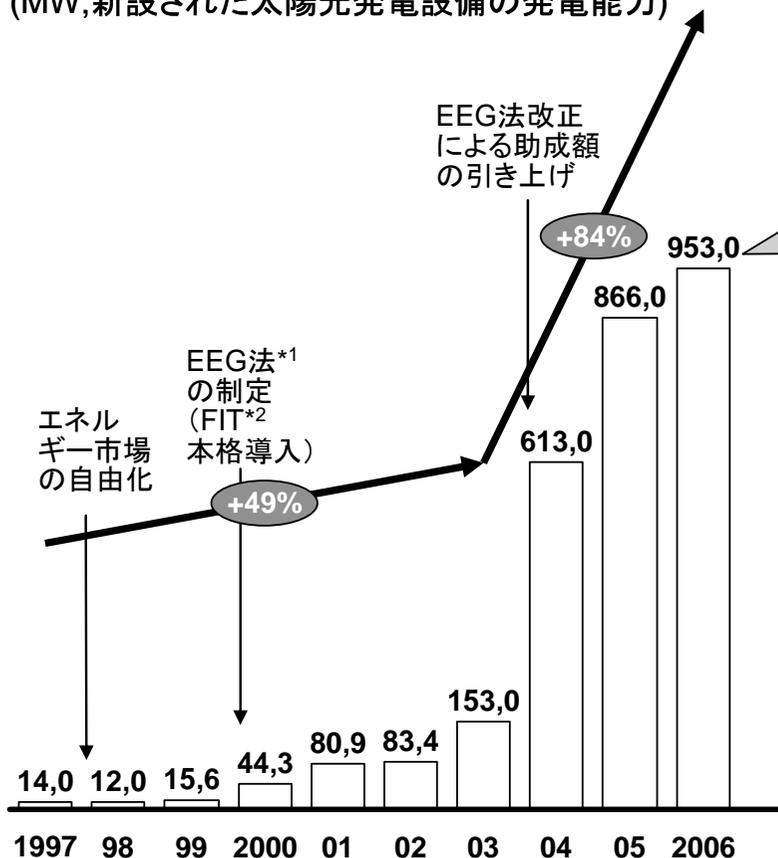
出典: 環境省、経済産業省

図表3-(2)-② 日本とドイツにおいて新設された太陽光発電設備の発電量



ドイツ

(MW;新設された太陽光発電設備の発電能力)

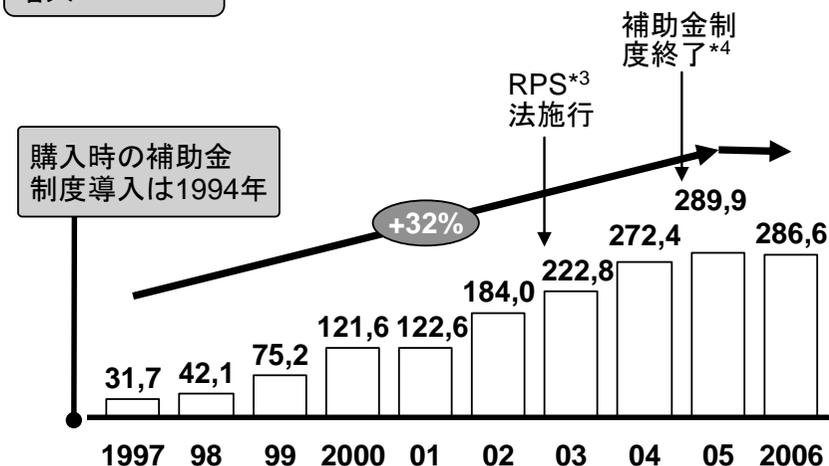


日本

(MW;新設された太陽光発電設備の発電能力)

約6,500億円のシステム市場となった。更に、ドイツの再生可能エネルギー関連の雇用者数は23万人にまで増大

購入時の補助金制度導入は1994年



*1 自然(再生可能)エネルギー法。再生可能エネルギーの買取価格を固定にすることでその導入を促進することを目的とした

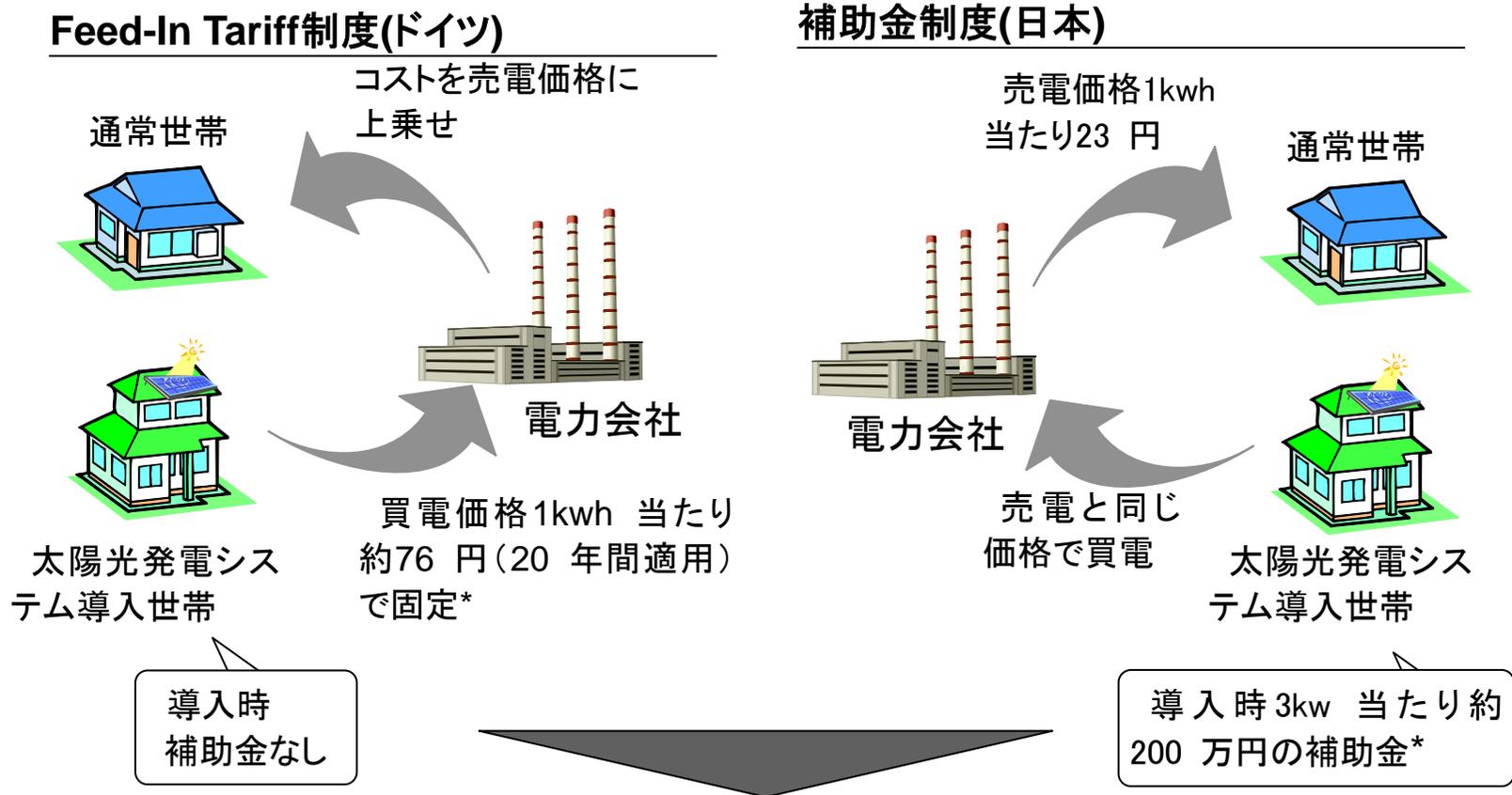
*2 Feed-In Tariff(固定価格買取)制度

*3 Renewable Portfolio Standard、新エネ等電気利用法

*4 地方自治体による補助金制度に切り替え

資料: 太陽光発電協会、環境エネルギー政策研究所、国際協力銀行、日本政策投資銀行

図表3-(2)-③ Feed-in Tariff 制度



- 購入時のみ補助金が出る日本の制度と異なり、Feed-In Tariff 制度は実際の売電に対し補助が出るために長期的な売電性能の維持やより効率の良い製品の購入へのインセンティブが働く

* 制度導入時から一年ごと買取額・補助金額は減少するよう設計
資料: 専門家インタビュー、富国生命投資顧問