

第8回 規制見直し基準WG 議事録（公正取引委員会ヒアリング）

1. 日時：平成17年10月19日（水）10:00～10:30
2. 場所：永田町合同庁舎1階第1会議室
3. 項目：通知・通達等法令以外の規定に基づく規制
・事業支配力が過度に集中することとなる会社の考え方
4. 出席：○規制改革・民間開放推進会議
鈴木主査、大橋専門委員、山本専門委員
○公正取引委員会
経済取引局 企業結合課 上席企業結合調査官 石谷 直久
(以下「石谷上席企業結合調査官」という)
経済取引局 総務課 総括補佐 荒井 弘毅

○鈴木主査 おはようございます。

事業支配力が過度に集中することとなる会社の考え方、いわゆる第9条ガイドラインについて、公正取引委員会と30分程度の間で意見交換をしたいと思います。

今回のヒアリングですけれども、規制に関して各省庁が制定、発出する通知や通達などについて典型的と思われる具体的な事例の意義・内容・効果や通知・通達等としての必要性などについて意見交換をさせていただくものであります。

作成いただきました調査票に基づいて、まず公正取引委員会の方から、大体10分弱で説明いただいて、残りを質疑に当てたいと思います。よろしくお願いいたします。

○石谷上席企業結合調査官 おはようございます。公正取引委員会上席企業結合調査官の石谷と申します。よろしくお願いいたします。

それでは、本日のお手元にございます資料に基づきまして、御説明をさせていただきます。

まず、お手元の調査票でございますが、6番目の「通知・通達等の目的及び概要」というタイトルの欄でございます。

独占禁止法第9条では、事業支配力が過度に集中することとなる会社を設立してはならない、あるいはそのような会社になってはならないという規定がございます。

事業支配力が過度に集中することの定義につきましては、独占禁止法9条3項の規定で具体的に規定されております。これが構成要件ということでござい

ます。

更に、公正取引委員会として独占禁止法９条の規定の運用に当たりまして、あらかじめ公正取引委員会としての解釈を示すことによって、どのような会社が禁止されるかについて明らかにしまして、事業者にとって予測可能性を高め、運用の透明性を確保することが重要であると考えておりまして、第９条ガイドラインを作成・公表することといたしております。

７番に行きまして、９条３項で事業支配力が過度に集中することの定義が書いてありますが、法令で規定することが困難な点につきましては、ガイドラインで解釈を示すことが適当であるため、このようなガイドラインを作成しております。

８番目でございますが、ここの９条ガイドラインにつきましては、公正取引委員会としての解釈を示したものでございますので、ガイドライン自体には法的な強制力、拘束力というものはありません。

違法性判断基準、構成要件は９条３項で示されているものでございますので、９条ガイドラインに仮に抵触と申しましょるか、該当するような場合であったとしても、９条３項の要件に照らして総合的に判断するということになると思います。

以上のことから、９番目の、ガイドラインに従わなかったことによる不利益でございますが、そういったものはございません。

９条ガイドラインの形式でございますが、報道発表させていただき、併せて公正取引委員会のホームページでも公表しております。

ちょっと短いようでございますが、ガイドラインの概要は以上でございます。
○鈴木主査 どうもありがとうございました。

あじさい要望は事業報告書の提出に替えて、ほとんど内容が同じだから、有価証券報告書に替えてくれという要望だったのですか。

○石谷上席企業結合調査官 そうです。

○鈴木主査 それで、ガイドラインの方には、事業報告書というものも出せと書いてあるわけですね。

○石谷上席企業結合調査官 今のご質問でございますが、届出につきましては、独占禁止法の９条５項によって、この法律の規定に基づいて事業報告書の提出をお願いしている、法律の規定でそうなっているというところでございます。

○鈴木主査 該当するところはどこなのですか。今のこの問題で、例えばあじさいの要望で該当するところはどこですか。

○石谷上席企業結合調査官 事業報告書の提出につきましては、ガイドラインとは直接関係ございませんで、出された報告書に基づいて判断するためのガイドラインが９条ガイドラインでございます。

それで、事業報告書の提出につきましては、独占禁止法の９条５項に基づいて提出の義務が課せられているものでございます。

○鈴木主査 わかりました。

○山本専門委員 事業報告書のことは、確かに法律に直接書いてあることですね。報告書の内容等について、もう少し細かい定めというのはあるのですか。

○石谷上席企業結合調査官 事業報告書の様式につきましては、９条５項に「公正取引委員会規則で定めるところによる」と条文で書いております。

この条文の規定に基づきまして、公正取引委員会規則というのが別途定められております。

○山本専門委員 そうしますと、もう少し概括的というか、大きなことをお伺いしたいんですが、今、指摘された事項が規則で定められることと、それからガイドライン類で定めていることというのは、どういうふうに振り分けるとか、そういう基準のようなものはあるのでしょうか。

○石谷上席企業結合調査官 この規則と申しましたのは、事業報告書の様式とか手続に関することでございますので、一定の様式なり、それについて法的拘束力を持った規則で定めということが可能かと思えます。

○山本専門委員 そうすると、事業報告書のことは大体わかりましたけれども、ほかの独占禁止法の解釈、適用に関する事柄についても、そうすると大体手続に関すること、独占禁止法上明確に規則に定めるところによりと書いてあるものは規則で定めて、それ以外のものは全部ガイドラインでという考えでよろしいのですか。

○石谷上席企業結合調査官 ９条５項により出てきた報告書の内容は、９条に違反するかどうかで判断されるものでございます。その具体的な解釈が９条３項で示されております。

ただ、この法令の規定も、また抽象的なものでございます。やはり法令でできるだけ書けるところは、９条３項に規定をして、法令で書き切れない部分についてはガイドラインで書かざるを得ないと考えております。

○山本専門委員 ９条以外の点についても独禁法の解釈、適用の全般に関してお伺いしたかったですけれども、それはいかがですか。

○石谷上席企業結合調査官 それは、ガイドラインか規則かということですか。

○山本専門委員 はい。

○石谷上席企業結合調査官 基本的にはガイドラインと申しますのは、公正取引委員会としての解釈を示すものでございますので、それ自体に法的拘束力はないという性格がございます。

これに対して規則につきましては、他省庁の省令と同じでございますので、法的拘束力を持ったものと考えております。

○山本専門委員 効果は、そういうお考えになるのだらうと思うのですが、ある事柄を決めるのに、ガイドラインにするか規則にするかというのは、どういうふうに振り分けておられるのか。

○石谷上席企業結合調査官 例えば、独占禁止法と申しますと、あらゆる産業に適用されるものでございます。どのような産業、どのような取引の場というのはさまざまあるかと思えます。そのようなものについては、一定の規則によって形式的に定めることがなかなか難しいという状況がございますので、そういったものについてはガイドラインで示されることが多いかと思えます。

○山本専門委員 そうすると、形式的にルール化できるか、できないかというところで分けておられるということですか。

○石谷上席企業結合調査官 基本的にそう考えてよろしいのではないかと思います。

○山本専門委員 では、今の手続に関する事柄を、9条の5項に関しては規則で定めているということですが、独占禁止法の解釈の内容に関するものであっても規則で定める例というのはあるのでしょうか。

○石谷上席企業結合調査官 通常は独占禁止法の解釈につきましては、ガイドラインという形で示すことが多いのではないかと思います。

ちょっと全体の状況につきましては、全部把握しているわけではございませんので、申し訳ございません。

○山本専門委員 要するに、規則の形でつくるのは難しいというのは、もう少し具体的に言うとどういうことなのでしょう。何か事業分野が非常に多岐にわたるので、それについて網羅的に示すのが難しいとか、結局考慮事項を並べるような形になってしまうので、最終的には総合的に判断してと、総合判断を残さざるを得ないからガイドラインにするとか、そういうような事情があるのですか。

このガイドラインを見ていると、いろんな書き方がされているなと思うのですが、割とはっきりと書いてあるところもあるのかなと思いますし、そうじゃなくて、何か考慮要素を並べていって、最終的にはそういったものを総合考慮するとか、あるいは事情によってという書き方をしているところもあると思いますが、その点はいかがでしょう。

○石谷上席企業結合調査官 先ほどの説明の繰り返しになるかもしれないのですが、9条ガイドラインで示させていただいているものは、そもそも独占禁止法の9条の適用対象というものが多種多様な業種に渡りますし、該当するかもしれない会社のグループというものも、恐らく実態としてはさまざまなものが将来あり得るのではないかと思います。そのような事柄につきまして、規則で形式的に定めるということは、なかなか難しいということもございます。

あるいは、世の中の情勢の変化に適切に対応するという点もございます。

このようなことから、ガイドラインでは公正取引委員会の例示については語弊があるかもしれませんが、一定の解釈を示させていただいているということでございます。

ただ、あくまでも9条の判断につきましては、独占禁止法の9条に立ち返りまして、総合的に判断せざるを得ないと考えております。

○山本専門委員 そうすると、公正取引委員会としてもガイドラインがあるのだけれども、結局それを適用する場合は、もう一回考え直すということですか。

○石谷上席企業結合調査官 考え直すという言葉が適切かどうかわかりませんが、あくまでも法律の適用は9条でございます。

○山本専門委員 形式的にはそうなのですが、実際にどういう判断をしておられるのかということをお伺いしたいのですが。

○石谷上席企業結合調査官 実際、そういう意味では9条に基づいて判断することです。

○山本専門委員 ということは、ガイドラインにいろいろ書いてあるけれども、要するに独占禁止法を解釈、適用する場合には、ガイドラインを見るのだけれども、しかし、もう少しほかの考慮要素を入れるとか、そういうことを現実にやるということですか。

○石谷上席企業結合調査官 ほかの考慮要素というものがあり得るかどうか、将来のことはなかなか予測し難い面もございます。

ですので、現在、把握し得ることで考えれば、このようなものでございますが、もしかしたら、いろんな企業グループの形態あるいは企業集中というものが将来あり得るかもしれません。

そういうことを考えますと、9条の趣旨に立ち返りまして、本当に国民経済に影響を及ぼすものなのか、公正な競争を促さないといったものなのか、そういったものについても考える必要があるのではないかと。

○鈴木主査 ガイドラインに該当する事項で、形式的にはぴったりと当てはまっているけれども、しかし、例えば当事者の要望によって違う扱いをしてほしいということを言った場合には、それは聞くということが、現実にはあり得るわけですね。

○石谷上席企業結合調査官 これまでガイドラインに抵触したということで、行政処分なり、行政指導したという例はございませんけれども、仮にガイドラインに形式的に該当したとしても、立法趣旨に立ち返りまして問題ないと判断することは当然でございます。

○鈴木主査 何の相談もなく、一方的にガイドラインを無視して、ある行動をしたというときにはどういうことになるのでしょうか。

○石谷上席企業結合調査官 それは9条の構成要件に該当するかどうかという検討をする必要があるかと思います。

○鈴木主査 9条に戻るときにはガイドラインが一緒にくっついて戻ってくるのではないですか。

○石谷上席企業結合調査官 当然9条のガイドラインを無視してということではございませんが、その違いがなぜ来るのかという点は考える必要があるかと思います。

例えば、ちょっと話がそれるかもしれませんが、先般、国会で郵政民営化関連法の御審議がございました。

この中で、日本郵政公社が民営化されるに当たりまして、郵便貯金銀行も分離されていくというような法案の中身だったと思います。

そうしますと、形式的には9条ガイドラインの第2類型に該当するわけですが、このガイドラインを作成した趣旨、9条3項の立法趣旨を考えてみますと、例えば都市銀行のような一般経済社会に対して多大な影響を及ぼすような、これは融資力をてこにしてでございますが、そのような金融機関を想定して第2類型が策定されているわけでございます。これも条文上で資金に係る取引に起因する影響力は著しく大きいという要件に表わされているわけでございます。

しかしながら、民営化したばかりの郵便貯金銀行につきましては、事業会社の融資というのは行っておりませんので、これは9条の解釈に立ち返れば、独占禁止法違反にならないと考えております。ガイドラインに形式的に当てはまるから、直ちに独禁法に違反するということにはなっていないと思います。

○山本専門委員 あと、ガイドラインを定める手続についてお伺いしたいのですが、ガイドラインを定める手続とは何か決まっているのでしょうか、あるいは実際にどういう手続が行われているのか、ちょっとお伺いしたいのですが。

○石谷上席企業結合調査官 ガイドラインを定めるための内部手続規定があるのかと言え、それはないわけですが、当然独禁法の解釈、これは公正取引委員会としての解釈でございますが、それを対外的に表わすものでございますので、公正取引委員会において判断がなされているというものでございます。

ですから、9条ガイドラインの作成に当たりましては、委員会までの決裁を経ております。

○鈴木主査 最近はやりのパブコメだとか、何とかということはやっていないのですね。

○石谷上席企業結合調査官 パブコメは実施しております。

○鈴木主査 これは、行政立法手続における行政立法としての範疇に入るのでしょうか。

○山本専門委員 これも入るのでしょうか。

○石谷上席企業結合調査官 平成 11 年の閣議決定の経緯かと思いますが、この閣議決定の対象ではございません。

○山本専門委員 最近、行政手続法が改正されて、行政立法手続というのは、行政手続法の中に入りましたね。

○石谷上席企業結合調査官 ご指摘の点については十分に把握しておりません。

○山本専門委員 そうですか。最近法改正がされて、行政立法手続というのは、一般的に行政手続法の中に、言わば今までの閣議決定を引き継ぐ形で、しかし範囲を少し拡大して入っているのですけれども、その対象にはなっているのではないかと思いますが、適用除外が当てはまるのかな。

○石谷上席企業結合調査官 適用の関係はちょっと把握しておりませんが、本件 9 条の改正に当たりまして、ガイドラインを作成するということは対外的にお話をさせていただいておりました。

その際に、ガイドラインにつきましては、作成に当たって多くの方からお話を伺うこと、当然国会の御審議も踏まえて、という話は説明させていただいておりました。

このガイドラインの一番最初の基となったものですが、平成 9 年に法改正され、平成 9 年にガイドラインを策定しております。

その際には、今、御指摘のありましたパブコメ閣議決定は、まだなかった時代でございますけれども、公正取引委員会の独自の判断といたしまして、パブリック・コメントを実施したものでございます。

○鈴木主査 強制力はない、したがって、従わなくても不利益を被ることはないとおっしゃっているわけですね。けれども、その行為というのが 9 条 3 項に該当するかどうかは、法にさかのぼって判断をいたしますと。さかのぼって判断するときには、ガイドラインというのが出ているというのは、十分なる考慮事項として考えますと、こういう構成ですか。

○石谷上席企業結合調査官 そうです。

○鈴木主査 そして、不利益な取扱いがされたとしたら、それは総合判断の中における 9 条の 3 項ですか、いわゆる独禁法による効果ですから、法的拘束力を持つのは当然ですという言い分になるわけですね。

○石谷上席企業結合調査官 9 条について法的拘束力を持つということです。

○鈴木主査 直接持つのだから当然でしょうという言い分になってくるわけですね。

○大橋専門委員 ガイドラインが強制力はないというお話だったのだらうと思

うけれども、そうであるとするならば、ガイドラインの意味というのは何なのか。

例えば、事業支配力が過度に集中することによって、集中排除という命令が出されるわけだけでも、その命令を出すに当たって、当然９条のガイドラインというのが、言わば一種の基準として機能していると思うのだけれども、そうであるならば、強制力がないというのは、それは余り適切なことではないのではないかと、やや乱暴な言い方をすれば、だましていてのではないのかと思うのだけれども、強制力がないのだったら、何のために会社の考え方というガイドラインというのをつくっているのか、改めてその意味というか、意義を聞かせてほしいですね。

○石谷上席企業結合調査官 今、御指摘のあった点でございますが、ガイドラインの冒頭にも書いておりますように、あくまでも禁止の要件は９条３項に定められております。ただ、それでは全くそれ以外のものについて、公正取引委員会の考え方を示さないことが妥当なのかどうか、示した方がいいのかということを考えてみると、やはり公正取引委員会としての運用に当たって、一定の解釈を示すことによって、事業者にとっては予測可能性あるいは公正取引委員会の運用の透明性といったものが図られるのではないかと思います。

○鈴木主査 建前はそうかもしれないけれども、しかし、事実上それによって、独禁法が明確にしていなかったところに対して深入りして、そしてこうだということを決めたら、それは結局は事実上の拘束力を持つことになりますね。

○大橋専門委員 だから、今の鈴木先生の話に補足すれば、あなたが御説明されたガイドラインというのは、単に行政の透明性確保のためにやるのではなくて、やはり公正取引行政の、ある意味では一種の運営指針として実質的に機能しているのであれば、当然実質的には強制力を持っているのだと。

○鈴木主査 そこで、公正取引委員会の場合にそうだと言うわけではないけれども、間々あることは、本来、法の趣旨が許している範囲を超えて、超えたかどうかの判断は大変難しいけれども、超えてそのとき、そのときの行政目的にあわせてやってみたいなと思うような情報をガイドラインの中に潜ませるということもあり得るわけなのですね。それはありませんというなら、その担保はどこにあるのだといったら、なかなか難しい問題で、この趣旨というのは一体何だということ自体に戻ってくるからね。

○石谷上席企業結合調査官 独占禁止法９条の改正に当たりましては、どのようなものを過度集中と考えるのかについて、いろいろ御議論がございまして、そうしたものを踏まえてガイドラインを作成しております。その担保というご指摘がございましたが、やはりガイドラインを作成するに当たっては、閣議決定の対象ではございませんけれども、パブリック・コメントを通じて意見を募

るであるとか、そういったことも必要になってくるのではないかと思います。

○鈴木主査　そういうことをすることによって有効かどうかは知らないけれども、例えばもう少し上位の制定形式、つまり政省令によるという考え方はどうですか。そうすると、もう少し根拠というものがはっきりしてくる。そして、余分なものが入らないという担保がもう少し満たされるのではないかということとは一般論として考えられると思うのですが、それはどうでしょう。

○石谷上席企業結合調査官　そのお考えについては、誠にそのとおり、できるだけ法律というものは法律あるいは政令で書き込むべきであると、それはご指摘のとおりかと思います。

我々も9条の改正に当たりましては、できるだけ法律に書き込むということを考えまして、9条1項、2項の方で禁止規定を書きまして、定義規定を9条3項で書き込んだわけでございます。

ただ、どうしてもそれ以上、法律、政令で形式的に書き込むというのはなかなか難しいことがございましたので、これについてはガイドラインで公正取引委員会が解釈を示すという形にさせていただいていると理解しています。

○鈴木主査　それから、ちょっと話は違うけれども、いわゆるガイドラインに基づいて判断するための資料として事業報告書を求めているけれども、それは有価証券報告書ではいけないかというのに対してはどういう回答を用意されていますか。

○石谷上席企業結合調査官　事業支配力が過度に集中することとなるかどうかの判断に当たって、やはり一定の内容につきまして、事業者の方から報告していただきたいと考えておりまして、現在の有価証券報告書では、我々が知りたい点について十分に把握することは難しいのではないのかと考えます。

○鈴木主査　内容が完全に一致していないというわけですね。

○石谷上席企業結合調査官　はい。ただ、そのようなご意見を承っていることは十分認識しておりますが、なかなか現状では難しいということでもあります。

○大橋専門委員　強制力という話にこだわって申し訳ないけれども、先ほどの鈴木先生の質問とも関連して、私は実質的には強制力があると思っているのですけれども、あなた方が強制力がないと言っている根拠というのは何かというと、先ほど言ったように、何か透明性を確保するために、一種の広報だとか、そういうものにすぎないということをおっしゃっているのだけれども、併せて、例えばこういう通知というような形式でやっているために、強制力がないということを表立って言わざるを得ないのかなという感じがするので、今、申し上げたことをもう少し別のことで言えば、このガイドラインに書いてあることを政省令に格上げするということはどうなのでしょう。

○石谷上席企業結合調査官　もし、それが独占禁止法の条文の趣旨からいって

可能であるということであれば、それは当然進めるべきことでございますけれども、なかなかそれができないということもございまして、現状はこのようなガイドライン形式になっていると思います。

○大橋専門委員 なぜできないのですか。

○石谷上席企業結合調査官 それは、形式的・一律的に、例えば事業会社グループの何が過度集中なのかということを決めてしまうということは、経済実態の判断に当たっては、余りにも形式的過ぎるものではないかということでございます。

○鈴木主査 ちょっと説明がよくわからない。なぜできないのですか。だってガイドラインはできているではないのか。これを政省令で決めればよいだけのことではないか。なぜそれができないのか。

○石谷上席企業結合調査官 先ほど申しましたように、形式的に決めてしまいますと、郵政民営化後の会社のように、形式的には類型に該当するのだけでも、実質的に見れば、9条が予定しているものとは異なるということで、法の適用をする必要はないと考えるものがございます。

こうしたものを一律形式的に法律、政令で書き込みますと、法の趣旨に照らしまして、いかがなものかなと考えています。

○鈴木主査 だけど、それは恣意的な解決をしましょう、あるいは政治的な配慮をした解決をしましょうということを言っているだけの話であって、それが透明な行政と言えるのかという問題が出てくる。郵政のこれだけは別にしましょう、支配であることは明確なのけれども、しかし、今、そんなことを言ったら問題があるから、それは控えておきましょうということであって、余りご立派な言い訳にはならないという感じがします。

○石谷上席企業結合調査官 郵政民営化だけではございませんが、事業支配力が過度に集中することになるかどうか、これは、国民経済に大きな影響を及ぼすものでございますし、事業会社の企業活動に対しても大きな影響を及ぼすものでございます。

こうしたものを一律形式的な規制のみで判断するというのは、9条の立法趣旨から考えてみてもおかしいのではないかと考えております。

○大橋専門委員 裁量の余地をできるだけ持っておきたいと。あるいは非常にいい言葉で言えば、対象たる実態の状況に応じた解釈なり適用というのをするために、通知というような形式でのガイドラインをつくっていると。政省令に格上げというのはまずいという御説明ですか。

○石谷上席企業結合調査官 そうでございます。

○大橋専門委員 それは、別の言葉で言えば、裁量行政というものを取っておきたいというふうにも言えるわけで。

○石谷上席企業結合調査官 御指摘の点でございますが、余り形式的な規制になってしまいますと、本来、過度集中ということで、弊害がないものについても規制してしまう、あるいは逆の間違いも出てくるのではないのかと考えます。

形式的な基準によって法令の透明性を図るという課題と、より実質判断を適切に行うということの間で、どこで線を引くのかという御指摘かと思います。

○鈴木主査 ガイドラインに対して形式的には当てはまるが、それは結構でしょうと、例えば事前相談なんかがあったときに、それは問題ありませんというケースというのは結構あるのですか、それとも極めてリジッドに適用しているのですか、今の郵政を除いては。

○石谷上席企業結合調査官 このガイドラインに該当するような例というのは余りございませんので、これまでガイドラインにあります事前相談制度に基づいて相談があった例というのはございません。

○鈴木主査 時間もないので、先生、何かございますか。

○山本専門委員 大体わかりましたけれども、先ほどの手続法の関係は、ちょっと今ざっと見た感じだと、恐らく適用されることになるのではないかと思いますので、ちょっと御確認ください。

○大橋専門委員 行政手続法の行政立法手続に関する規定があって、対象になるのではないかと思います。特別ざっと見た限り除かれていないのではないかと思いますので。

○鈴木主査 その前の閣議決定によるパブコメなどの手続きのときのことで、あのときにはパブコメの対象になっていないとさっきおっしゃったけれども、それはだれとそういうことを確認し合ったのですか。

○石谷上席企業結合調査官 平成11年の閣議決定につきまして、説明責任は各行政機関が負うということになっておりまして、私どもの考え方といたしましては、規制の設定ではないということで、閣議決定の対象からは外れていると理解しております。

ただ、実際にやっているパブコメについては、閣議決定に沿った形で行っていると思います。

○鈴木主査 これを規制の設定ではないとお考えになったのは、公取委の判断でやられたということですね。だから、だれかと相談して、そのお墨つきを得たというわけではないということですね。

○石谷上席企業結合調査官 そうです。説明責任は各行政機関が負うことになっております。

○鈴木主査 それでは、時間もきましたので、もしほかになれば、終わります。

私どもは今年初めて取り扱う問題なので、なかなか難しい問題も抱えている

ということもありますので、追加して御質問、その他が事務局から行くことがあるかと思いますので、よろしくお願いします。

今日はどうもありがとうございました。