

(2) 独禁政策分野

【問題意識】

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始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始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、今回の答申では、「中間とりまとめ」（平成 20 年 7 月 2 日規制改革会議）で取り上げたテーマを中心に、独占禁止法の不当廉売規制、独占禁止法の排除型私的独占に関するガイドライン、独占禁止法の課徴金制度、公正取引委員会の審判制度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）の在り方の問題について、議論の深堀りをし、その結果、以下の具体的施策に掲げる項目について、結論を得ることとなった。

① 独占禁止法の不当廉売規制の在り方について

【問題意識】

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、平成 20 年 3 月、公正取引委員会より国会に提出され、現在継続審議扱いとされている独占禁止法等改正法案においては、不当廉売を繰り返した事業者に対して、課徴金を課すこととしている。

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、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。なぜならば、違反行為の基準が不明確であれば、事業者の自由で公正な創意工夫に基づく良質・廉価な商品又は役務の供給等の正常な事業活動までもが萎縮してしまう可能性があるからである。

以上のことから、自由で公正な市場競争の環境を維持するためには、事業者が、自身の事業活動について、不当廉売に該当するの否かを予測できるよう、明快な基準が示されている必要がある。

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「不当廉売に関する独占禁止法上の考え方」（昭和 59 年 11 月 20 日公正取引委員会事務局）を作成・公表している。しかし、同ガイドラインは、小売業のみを対象にしたものであり、小売業以外の業種については、公正取引委員会の考え方が示されているわけではない。不当廉売が全業種に適用される以上、その法適用の考え方が一部の業種にしか示されていないのは不十分であり、小売業以外の事業者は、自身の行為が違法となるか否かの予測を立てることが困難な状況にある。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にさらされていると言っても過言ではない。

また、不当廉売に該当することへの予測可能性を確保するためには、複数の市場にまたがる「共通費用」をどのように配賦するのが重要な要素となってくる。この点、公正取引委員会においては、ガイドラインとしてではなく、「郵政民営化関連法律の施行に伴う郵便事業と競争政策上の問題点について」（平成 18 年 7 月公正取引委員会）という報告書を公表し、独占領域（事業法等で定められた新規参入条件が厳しいことから参入がないために独占状態となっている分野をいう。以下同じ。）を有する事業者の「共通費用」について、独占禁止法上の考え方や今後の方向性を

詳細に述べると同時に、「共通費用」をどのように配賦するかについて、具体的方式を3つ示している。これらについては、どの方式を採択するかにより、「供給に要する費用」の値も当然異なってくる。そのため、事業者としては、自身の商品又は役務についての「供給に要する費用」を把握し、その結果、自身の価格設定が違法か適法かを判断する上で、公正取引委員会がどのようなケースにどの配賦方式を採択するかの基準を知り得ておくことは不可欠である。これに関して、同報告書は、独占領域を有する事業者が他の競争分野において行う廉売行為について、採択されるべき配賦方式の一般的な考え方及び今後の方向性を明確に示すとともに、国家補助等、通常の市場条件では得られない便益を利用して行う廉売行為についても、原価算定基準の明確化を行っていく必要性を唱えている。しかし一方で、同委員会の実務においては、現状、あくまで個別事案ごとの対応としており、配賦方式についての採択基準は存在しないとされている。

さらに、公正取引委員会は、上記のとおり、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にもかかわらず、ガイドライン等による基準の明確化については、事例の集積が多数に及んだ結果、必要性が認められた場合にのみ行うものとしている。この見解に基づく運用では、例えば、航空分野のように、価格競争が激しく、不当廉売基準の明確化に対するニーズが高いと思われる分野においても、寡占状態ゆえに事例件数が伸びず、基準明確化が図られないという事態が生じてくる。このように、事業者の予測可能性が望み得ない状況は、自由で公正な事業活動を萎縮させることにもつながりかねない。特に、需給調整規制を過去に課されていたが昨今競争が導入された航空輸送市場等の分野では、今後、不当廉売に関する係争は増加していくことが考えられ、そのような状況下において、同委員会が不当廉売基準の作成を軽視している実情は全く理解できない。

なお、行政手続法（平成5年法律第88号）第12条が規定しているように、処分に当たっての判断基準を明確にすべきことは行政一般に求められることであって、その趣旨は、独占禁止法の運用においても尊重されるべきは当然のことである。そして、判断基準の明確化は、規制所管官庁の便宜のためのものではなく、独占禁止法上の処分の名あて人となる事業者等の権利利益を保護することに目的があることを忘れてはならない。

以上の状況にかんがみ、公正取引委員会においては、すべての業種の事業者が不当廉売の違反基準を明確に把握できるよう、ガイドラインの作成ないしは既存のガイドラインの改正等を行うと同時に、審査・審判実務上においては、事案ごとの個別事情を考慮しつつも、同委員会自身が報告書に示しているような知見を積極的に活用し、競争政策の根幹である自由で公正な創意工夫に基づく良質・廉価な商品又は役務の供給の確保を図っていくべきである。

【具体的施策】

公正取引委員会は、不当廉売について、あらゆる業種の事業者にとっての予測可能性を担保し、自由で公正な創意工夫に基づく良質・廉価な商品又は役務の供給の確保に資するため、「供給に要する費用」、それを「著しく下回る対価」等について、予測可能性に寄与する事例の公表、相談事例の分析、各種実態調査等、不当廉売に該当するか否かを予測することが可能となるような取組を積極的に実施していくべきである。**【平成 21 年度以降、逐次実施】**

② 独占禁止法の排除型私的独占に関するガイドラインについて

【問題意識】

現在、国会にて継続審議扱いとなっている独占禁止法等改正法案においては、排除型私的独占について、新たに課徴金賦課の対象にするものとしている。これを受けて、「規制改革集中受付月間において提出された全国規模の規制改革要望への対応方針」（平成 20 年 11 月 13 日規制改革推進本部決定）においては、「排除型私的独占について、現在継続審議となっている独占禁止法等改正法案が国会にて可決成立した際には、どのような行為が違反となるかについて、法運用の透明性・予測可能性が確保されるよう、ガイドラインを作成・公表する」ことを決定している。

排除型私的独占には、その典型的な行為類型のひとつとして、いわゆる略奪的な価格設定があるが、これについては、前項目で述べた不当廉売と同様の論点が挙げられる。つまり、競争政策の観点からも、行政手続法第 12 条の規定の趣旨からも、事業者が、自身の価格設定行為が違法であるか否かを予測できるような基準が、明確化されていることが必要不可欠であり、公正取引委員会においては、そのために必要な施策を鋭意実施していくべきである。

【具体的施策】

公正取引委員会においては、いわゆる略奪的価格設定が、排除型私的独占となる典型的行為類型のひとつであることにかんがみ、あらゆる業種の事業者にとっての予測可能性を担保し、自由で公正な創意工夫に基づく良質・廉価な商品又は役務の供給の確保に資するよう、いかなる価格設定が排除型私的独占に該当し得るのかという点に関し、とりわけ、違反となるか否かを判断する上で必要な基準を、排除型私的独占に関するガイドラインに極力明確な形で盛り込むべきである。**【独占禁止法等改正法施行までに実施】**

③ 独占禁止法の課徴金制度の在り方の検討

【問題意識】

独占禁止法違反者に対する罰則は、同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。なお、課徴金については、導入当初は、その目的を違法収益のはく奪にとどめるもので、制裁を目的とする刑事罰とは、憲法39条が禁ずる二重処罰には当たらないとされていた。しかし、その後、抑止力を上げるために課徴金算定率の引上げ改正が重ねられ、その結果、課徴金制度の制裁的な意味が強まり、違反行為を防止するために行政庁が金銭的不利益を課すというその法的性格は変わらないものの、今日においては、事実上、行政上の制裁として機能するようになった。

また、現在、国会で継続審議扱いとされている独占禁止法等改正法案においては、算定率を割り増す要素が追加されるとされている。課徴金の制裁的な意味を強めれば強めるほど、刑事罰との併科が、憲法39条に禁ずる二重処罰に抵触するのではないかという懸念が大きくなる。公正取引委員会においては、この課題を踏まえ、公平性・中立性を政策的によりの確に実現していくよう制度設計をしていく必要がある。この点、「規制改革推進のための3か年計画(改定)」(平成20年3月25日閣議決定)において、「課徴金に加えて刑事罰が併科される可能性がある制度となっていることも考慮しつつ、必要な検討を開始する」とされているが、併存・併科ではなく、どちらかの制度に一本化すれば、上記目的が達成されることは言うまでもない。

では、課徴金と刑事罰とでは、どちらがより適した制度であるか。これを検討する際には、独占禁止法違反行為の性格等を考慮しながら、どちらがより効果的かつ効率的に抑止力を確保できるかという視点を持つことが必要である。この点、独占禁止法違反行為というのは、経済的利得を得ることを誘因としていることが明白であり、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機動的に課す方法が効果的であると考えられる。このことから、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。なお、その際、仮に、課徴金という制度のままでは、その性格上、制裁という目的を持たせることに限界があるということであれば、その名称を例えば、制裁金と改め、制裁力を備えた制度として運用していくことが妥当と考える。

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。したがって、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。

【具体的施策】

課徴金制度については、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」において、「違反行為を効果的に抑止する観点から、課徴金の水準等の課徴金制度の在り方について、平成17年改正法の運用状況を踏まえ、また、課徴金に加えて刑事罰が併科される可能性がある制度となっていることも考慮しつつ、必要な検討を開始する」とされている。

これについては、現在国会で継続審議扱いとされている独占禁止法等改正法案で課徴金の範囲拡大及び算定率を割り増す要素が追加される等更なる抑止力向上の必要性が高まっている情勢にもかんがみ、抑止・制裁の両目的をより効果的・効率的に成しえる制度設計について、現行の法運用状況とその効果についての分析をしつつ、独占禁止法違反行為に対する措置の在り方について、幅広い検討を行うべきである。**【平成21年度検討】**

また、課徴金の水準については、現行水準の運用状況を注視しつつ、抑止と制裁の観点から、違反行為をする動機付けを失わせることを十分に担保したものになるよう、現行の法運用状況とその効果について分析を重ねつつ、不断の見直しを行っていくべきである。**【逐次実施】**

④ 公正取引委員会の審判制度の在り方について

【問題意識】

今日、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り、独占禁止法の刑事罰厳格化や課徴金算定率の引上げを始めとする強化改正が重ねられ、現在、国会にて継続審議中である独占禁止法等改正法案においても、更なる強化改正が盛り込まれている。このことは、独禁法違反行為に対する抑止力を高めることを目的としているが、同時に、同法が、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ものとなってきたことを意味している。

この観点から、審査・審判機能の両者を併せ持つ公正取引委員会の審判制度については、その強化された影響力に見合うだけの独立性・中立性・公平性を備えたものにする必要があり、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の確に実現していくことが求められる。

現行の公正取引委員会の審判制度は、審査・審判機能を同委員会が同時に兼ね備えているにもかかわらず、措置命令等に対する不服は、まずは、同委員会の審判にしか申し立てることができない仕組みであり、かつ、審判を経たことによって審級が省略される、つまり、公正取引委員会が下した審決に対し、更に取消訴訟を起こす際は、東京高等裁判所から争われることとなる。これは、先に述べた、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の確に実現していくという目的と整合しているとは言い難いものと言えよう。

以上の点から、審判制度については、今回の独占禁止法等改正法案においても、「審判手続に係る規定について、全面的にわたって見直すものとし、平成20年度に検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずる」とされているように、独立性・中立性・公平性の観点から、抜本的に改正される必要がある。

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、より独立性・中立性・公平性を高めた手続によることができるよう措置すべきである。

審判制度の在り方についての当会議の見解は、上記に示したとおりだが、仮に、審判制度が何らかの形で存続するとされた場合にも、事前聴聞の機会、審査官が持つ情報の閲覧、審査官と委員会の機能分担を始めとした事業者側の防御手続全般に

ついて、今日までに強化されてきた独占禁止法のエンフォースメントの影響力の大きさに見合うだけの独立性・中立性・公平性を備えたものとなるよう整備していくことが肝要である。

【具体的施策】

公正取引委員会は、独占禁止法の抑止力が強化されている昨今の背景を踏まえ、同委員会の審判制度の在り方について、審判の存続・廃止や審判と裁判の選択制等のメリット・デメリットを洗い出す等、幅広い検討を行い、より独立性・中立性・公平性が高まる制度となるよう措置すべきである。**【平成 20 年度措置】**

⑤ 不当景品類及び不当表示防止法の在り方について

【問題意識】

不当景品類及び不当表示防止法（昭和 37 年法律第 134 号）における総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方については、「中間とりまとめ」において示したとおり、当会議としては、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を踏まえれば、総付景品、一般懸賞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ものであり、これらの規制については、現行の法の運用状況を注視している中で、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、撤廃すべきと考えている。

当該事項については、「規制改革推進のための 3 か年計画（改定）」において、総付景品規制に関して「改正後の総付景品提供の動向について注視する」、一般懸賞規制に関して「懸賞による景品類の提供は、その手法や程度が適当なものである限り、競争にとっては中立又は促進的に機能するという考え方の下、社会・経済情勢等を踏まえつつ、必要な検討を行う」ことが政府の方針として盛り込まれている。今回の答申では、上段で示した問題意識に基づき、これらの論点を掘り下げ、当該規制に対する公正取引委員会の検討方法について、以下の具体的施策に掲げる項目について結論を得ることになった。

ア 公正取引委員会が行う実態調査アンケートについて

【問題意識】

公正取引委員会が、事業者に対し、総付景品規制及び一般懸賞規制に関する実態調査アンケートを実施することは、規制の運用状況を知る上で重要なツールのひとつである。このことから、当該アンケートは、事業者全体における傾向や意見等を的確に把握できるような手法により実施されるべきであるが、平成19年9月に実施したアンケート調査における同委員会の手法については、アンケート回答者の業種分布等、その妥当性に疑問が残る部分がある。当該アンケートでは、回答総数484社のうち、「医薬品・化粧品等」に分類された事業者が139社占めた一方で、「旅行業」に分類された事業者は1社のみという結果であった。仮に、「医薬品・化粧品等」が景品競争を盛んとする業界であったとしても、全体の3割弱もの回答が集中するようなサンプル抽出は適当ではないと考える。

したがって、公正取引委員会においては、事業者全体における傾向や意見を可能な限りの確に把握できるよう、前回のアンケート手法を根本的に見直した上でアンケート調査を実施すべきである。

【具体的施策】

公正取引委員会が行う総付景品規制及び一般懸賞規制に関する実態調査アンケートについては、事業者全体における傾向や意識等を、的確に把握できるよう、民間企業の知見を取り入れつつ、適切な方法によりアンケート調査を実施すべきである。【平成 20 年度措置】

イ 総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方についての検討方法

【問題意識】

競争促進の機能を有する総付景品及び一般懸賞の規制の在り方については、市場における公正な競争が、結果として、産業活性化と消費者の利益増進をもたらすという視点から、的確に検討されるべきである。

そのため、公正取引委員会においては、これらの規制について、様々な角度から幅広く検証していく必要がある。当会議としては、現在、同委員会が行っている事業者に対する実態調査アンケートに加え、具体的に、以下の手法を導入することが妥当と考える。

まず、公正取引委員会は、今まで実施した規制緩和がもたらした市場における競争への影響を分析した上で、現在の規制を更に緩和した際に予測される影響について試算すべきである。ここで算出される、規制緩和により期待される便益と、懸念される弊害を分析することは、今後の規制の在り方を検討する上での指針になるはずである。

次に、公正取引委員会は、事業拡大ないし新規参入のために現行の規制以上の総付景品や一般懸賞による販売促進活動を実施したいとする事業者から、直接ヒアリングを行うべきである。自由な発想により市場活性化をもたらす可能性を持った事業者から生の声を聞くことは、今後の規制の在り方を導き出す上で有益な方法のひとつと考えられる。

【具体的施策】

公正取引委員会（消費者庁設置関連法案が国会にて可決成立し、消費者庁が創設された場合は同庁）においては、総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方を導き出す方法として、事業者に対する実態調査アンケートに加え、事業拡大ないし新規参入のために現行の規制以上の総付景品や一般懸賞による販売促進活動を実施したいとする事業者からヒアリングを実施する等、幅広い検証をすべきである。なお、その際には、過去の規制緩和がもたらした市場競争への影響及び現在の規制を更に緩和した際に予測される影響を試算・分析すること等の定量的な分析についても、民間等のノウハウを活用することによる実施可能性を検討し、可能なものについては積極的に実施すべきである。**【平成 21 年度措置】**

ウ 不当景品類及び不当表示防止法の移管について

【問題意識】

現在、公正取引委員会が所管している不当景品類及び不当表示防止法は、消費者庁設置関連法案において、消費者庁設立に伴い、所管が消費者庁へ移管され、同法の法目的が、「公正な競争を確保」することから、「一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止」に改正されると定められている。

当該法目的の改正については、所管省庁が変わることによる見直しとされているが、公正な競争の確保こそが消費者の合理的な選択の機会を確保、ひいては消費者利益につながる最も重要な要素であり、同時に産業の活性化にも資するものである。したがって、移管後についても、「公正な競争を確保」するとの観点も含めて同法は運用されるべきであり、消費者庁設置関連法案が国会にて可決成立した際には、公正取引委員会は、その旨を的確に消費者庁へ引き継ぐべきである。

また、不当景品類及び不当表示防止法第3条を受けて定めている総付景品規制及び一般懸賞規制については、平成19年3月、「消費者の商品選択を取り巻く状況が変化してきており、このような中で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促進活動を妨げ、競争を阻害することにもなりかね」ないとの理由により、総付景品価格の上限が取引価格の10分の2まで引き上げられる等、規制緩和の方向で施策が進められてきた。この考えは、上記で示したとおり、市場における自由で公正な競争の確保こそが、消費者の利益増進につながる最も重要な要素であることを意味しており、消費者行政においても、まさに基本原理になるべきものである。

したがって、これらの規制については、現行の法の運用状況を注視している中で、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、消費者利益のためにも、産業活性化のためにも撤廃すべきものであり、法律の所管が移っても、当該検討が継続されるよう的確な引継ぎが行われるべきである。

【具体的施策】

内閣官房においては、消費者庁設置関連法案が国会にて可決成立した際には、同法が消費者庁に移管されるに当たり、従前の法目的である「公正な競争を確保」することと、改正後の法目的である「一般消費者による自主的かつ合理的な選択を阻害するおそれのある行為の制限及び禁止」することが、表裏一体の関係で、規制範囲において同意義である旨を消費者庁に引き継ぐとともに、同趣旨を事業者、消費者両側に広く知られるよう周知すべきである。**【消費者庁設置関連法案可決成立後、法律施行までに実施】**

また、不当景品類及び不当表示防止法第3条を受けて定めている総付景品規制及び一般懸賞規制については、消費者の商品選択を取り巻く状況が変化してきている中、これら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促進活動を妨げ、競争を阻害することになりかねない。

内閣官房及び公正取引委員会においては、以上のように、これまで示されてきた考え方、政策の内容及び方向性を踏まえ、引き続き、総付景品規制及び一般懸賞規制の在り方について、更なる規制緩和の可能性を含めた検討を行うよう消費者庁に引き継ぐべきである。**【消費者庁設置関連法案可決成立後、法律施行までに実施】**