

「新聞業における特定の不正取引方法の全部改正（案）」に関する公聴会における公正取引委員会説明（平成11年6月30日）

1 はじめに

取引企画課の山木でございます。

本日の公聴会にお諮りしますのは、先程の糸田委員の挨拶にもありましたように、「新聞業における特定の不正取引方法」の告示の全部改正案についてでございます。広く関係各位から御意見をお伺いするものであります。

なお、6月10日の官報公告後、意見の公述を希望する方を募りましたが、本日御出席の方以外に意見の申出はございませんでした。

2 特殊指定の説明

独占禁止法が禁止する不正取引方法を指定するものとしては、いわゆる一般指定と特殊指定が存在します。一般指定というのは、新聞業を含めあらゆる業種に適用されるものであり、昭和57年公正取引委員会告示第15号におきまして、共同の取引拒絶など16の行為を不正取引方法として指定しています。他方、いわゆる特殊指定は、特定業種における特定の取引方法を不正なものとして指定するものであり、現在、新聞業のほか、百貨店業、教科書業等6つの特殊指定がなされております。

なお、一般指定、特殊指定のいずれも、独占禁止法第2条第9項に基づいて公正取引委員会が指定するものでありますが、両指定の関係は、特殊指定で規定されている行為については、特殊指定が優先的に適用されるというものであり、一般指定の適用そのものが排除されるものではありません。また、独占禁止法第19条違反とされるためには、当該行為に公正な競争を阻害するおそれがあることが要件とされており、この点で両指定の間で異なることはありません。

3 今回の新聞特殊指定の見直しに至る経緯

現行の「新聞業における特定の不正取引方法」（以下「特殊指定」といいます。）は、当初、昭和30年に指定されており、その後景品表示法の制定に伴い、昭和39年に一部の規定が景品表示法に基づく規制に移行され、現行のような規定となったものであります。お手元の資料の新旧対照表を見ていただくとわかりますとおり、現行の特殊指定は、第1項で差別対価について規定し、第2項で優越的地位の濫用の一類型と考えられる、いわゆる押し紙について規定しています。

特殊指定の制定当時、新聞業において過大な景品競争を始めとする様々な取引方法上の問題が提起され、特殊指定の制定に至ったものであります。

さて、公正取引委員会は、平成3年以降著作物再販制度の見直し作業を進めてきたところですが、平成10年3月にそれまでの検討結果を踏まえ、当面の措置について公表しました。その中で、新聞については、「価格設定の多様化を阻害することのないよう、新聞業における特殊指定の見直しを行うこととする」と表明しております。これは、再販制度に関する見直し作業の過程で、特殊指

定に関する問題点の指摘がなされたからであります。すなわち、平成10年1月の再販問題検討のための政府規制等と競争政策に関する研究会の報告書では、特殊指定が様々な取引条件等の差を反映した合理的な価格差を設けることまで禁止するものであってはならないとの指摘があり、公正取引委員会としても、再販制度の下における新聞業の流通・取引慣行改善等を図る観点から特殊指定の見直し作業を進めてきたものであります。

本日、公聴会にお諮りします改正案は、このような経緯を経て作成されたものであります。

4 現行特殊指定の具体的な問題点

「新聞業における特定の不公正な取引方法」を改定する理由としては、大別して2つあります。

第1の改正理由としては、現行の特殊指定は、その文言上、異なる定価の設定等が一律に禁止されているのかのごとき規定となっていることに関するものです。

特殊指定は、発行業者等が特定の地域又は相手方に対して行う差別的な価格設定を規制することを目的とするものであって、正当な理由のある価格差までも禁止するものではないことは当然のことです。また、当委員会は、平成10年12月2日付けで「著作物再販制度下における関係業界の流通・取引慣行改善等の取組状況等について」を公表し、その中で関係業界に対し読者・消費者利益確保の観点から、新聞の価格設定の多様化の取組を求めているところであります。しかしながら、現行特殊指定の第1項の規定の文言は、異なる定価の設定等が一律に禁止されているかのような規定振りとなっていることにかんがみ、正当かつ合理的な理由のある場合には、異なる定価を付す等の行為が不公正な取引方法として違法とならないことを明らかにし、特殊指定がこのような新聞の価格設定の多様化を阻害することのないようにしようとするものであります。

なお、今回の特殊指定第1項の見直しに当たっては、新聞が独占禁止法第24条の2に基づき適用除外とされている著作物再販制度の対象とされており、販売業者による定価の割引行為に関する規定については、現に制度として存在する再販契約の履行とからむ問題であることにかんがみ、著作物再販制度の問題と並行して検討を行うこととし、今回の改正案では必要最小限の文言の修正を行うことにとどめています。

第2の改正理由としては、発行業者による販売業者に対する優越的地位を背景とした、いわゆる押し紙の規定の整備であります。現行の規定の仕方からは、発行業者が販売業者の注文部数自体を増やすようにさせた上、その指示した部数を注文させる行為も規制されることが明確になっていないという問題があり、このような行為も明確に禁止の対象とする必要があると考えたものであります。これは、平成9年12月に、北國新聞社が今申し上げたような方法によって販売業者に対し押し紙を行っていたため、公正取引委員会が排除勧告（平成10年2月に審決）を行った事件がございまして、このようなことから、禁止行為として明確にする必要があると考えた次第です。

このように、新聞業における公正かつ自由な競争を維持・促進する観点から、不公正な取引方法として禁止される行為を明確にするとともに、併せて問題とならない行為の明確化を図ろうというのが、今回の改正案を提案する理由であります。

5 改正案の概要

それでは、改正案の具体的内容について説明申し上げます。

(1) お手元の資料にありますとおり、改正案の備考におきまして、「日刊新聞」とは、時事に関する事項を日本語を用いて掲載し、日日発行されるものと定義しております。これには、いわゆる一般の日刊紙のほか、スポーツ新聞などが該当しますが、英字紙などの外国語の新聞は含まれません。これは、外国語の新聞の販売については、邦字紙の場合と比べ取引方法において異なる面が見られることから、特に特殊指定の対象とする必要はないと考えられるからであります。

「直接であると間接であるとを問わず」とは、発行業者が直接行う場合だけでなく、販売業者等の第三者を通じて行う場合も禁止されるとする趣旨を表わすものですが、具体的には発行業者が販売業者に指示して、一定の地域の購読者又は一定の層の購読者のみに定価を割り引いて販売する場合も該当するとする趣旨であります。つまり、発行業者が販売業者に指示して行わせる行為については、販売業者の行為ではなく発行業者の行為として禁止するということであります。

「地域又は相手方により、異なる定価を付し、又は定価を割り引いて新聞を販売する」とは、例えば、特定の地域にのみ異なる定価を付したり、定価を割り引いたりすること、あるいは特定の相手方にのみ異なる定価を付したり、定価を割り引いたりして新聞を販売することをいいます。

ただし、正当かつ合理的な理由のある場合における異なる定価の設定又は定価の割引については、当然、特殊指定上問題とならない行為でありますので、その旨ただし書きにより明確に規定することといたしました。この点は従来からそのように解釈・運用されてきたところでありましたが、今回、例示を示してその旨明確化を図ったものであります。

ただし書きにある「学校教育教材用であること」とは、学校における教育のための教材として新聞が使用される場合に、当該用途向けに一般購読者に販売される新聞と比べて安い定価を設定したり、定価の割引をすることをいいますが、これは、このような行為は、学校教育教材用という公共的な用途のものであり、また、新聞の普及を高める効果なども期待されることであって、公正な競争を阻害するおそれはないものと考えられることから、例示したものであります。

「大量一括購読者向けであること」とは、企業や団体、官公庁等が大量の部数の新聞を一括して購読している場合に、その取引部数に応じて割安の定価を設定したり、又は定価の割引を行うことをいいます。このような場合には、発行業者にとっても配達コスト、集金コストその他大量購読に伴うメリットがあることですから、これを価格に反映させることはむしろ当然のことでありまして、特殊指定上も許容されることを明確にする趣旨で例示しております。

「その他正当かつ合理的な理由をもってするこれらの行為」とは、学校教育教材用として販売される新聞、大量一括購読者向けに販売される新聞のように、その用途からみて正当かつ合理的な理由のあるもの、取引の形態などからみて経済合理性のあるものを含む趣旨であります。どのようなものが正当かつ合理的な理由のあるものに含まれるかについては、今後、具体的事案に即して検討されていくこととなりますが、公正取引委員会としては、発行業者の創意工夫と経営判断によって、多様な価格設定が行われていくものと期待しておりまして、今後、正当かつ合理的な理由があると

して導入される多様な価格設定については、特殊指定に違反しないものと考えております。

(2) 改正案の第2項については、現行第1項において、発行業者と販売業者による行為をまとめて規定したものを改め、書き分けることといたしました。第2項の主体である「販売業者」について、戸別配達の方法により新聞を販売することを業とする者としたのは、いわゆるコンビニエンス・ストア、キオスク等の店頭販売を行う販売業者は特殊指定の対象から除外する趣旨であります。これは、このような業者の行う店頭販売の場合には、販売業者から発行業者へ売れ残った新聞の返品が可能ということでありまして、このような場合に、販売業者が割引をすることは考え難いことでもありますので、特に特殊指定で規定する必要はないと考えられるからであります。

「直接であると間接であるとを問わず」とは、販売業者が自己の従業員などにより、直接購読者に対して割引を行う場合に限らず、別の販売組織に属する者(例えば、いわゆる拡張団)を通じて行う場合も含む趣旨を表わすものであります。

第2項については、現行の特殊指定の販売業者の行為に関する規定をほぼそのまま維持することとしております。販売業者による定価の割引行為については、発行業者の販売業者に対する再販契約の履行とからむ問題であり、再販制度自体の存廃については、平成13年春を目途に結論を得ることとしていることにかんがみ、特に第2項については、再販制度の存廃それ自体の議論と並行して更に検討することとしております。

なお、冒頭でも述べましたが、特殊指定違反とされるためには、公正競争を阻害することが必要と解釈・運用されており、この点については、第2項の販売業者の割引行為が特殊指定に違反するかどうかについても同様であります。改正案においても、この点変わるものではありません。

(3) 改正案の第3項については、1号に「販売業者からの減紙の申出に応じない方法による場合を含む」という表現を付け加えておりますが、これは、このような場合も禁止行為に含まれることを確認的に規定したものです。

2号の規定は、冒頭申し上げたとおり、現行の特殊指定では読みにくかった発行業者が販売業者に対し注文部数自体を増やすようにさせた上、その部数を供給する行為を明確に禁止の対象として規定するものであります。

「正当かつ合理的な理由がないのに」との規定は、例えば、正常な商慣習に照らして適当と認められる部数の予備紙、予約紙などを付加して供給する場合は除外されんとする趣旨のものであります。通常、販売業者は、予備紙等を含めて注文することとなっていると承知しておりますが、このような取引形態ではなく、販売業者が予備紙等を含めないで注文している場合に、これに適切な予備紙を付加して供給することを例外的に許容する趣旨であります。現時点では、これ以外に正当かつ合理的な理由がある場合は想定し難いと考えております。

「販売業者に不利益を与えること」とは、本項による禁止が一般指定の優越的地位の濫用の一類型であることから、一般指定14項の表現に即してこのような規定としたものです。1号又は2号に該当する行為により、販売業者が真に必要な部数を越えた新聞が有代で供給される場合には、当然に販売業者に不利益が生じると考えており、この「不利益」との要件によって現行の特殊指定に新たな要件を付加するものではありません。

6 まとめ

この改正案につきましては、本日の公聴会において皆様からいただきます御意見を参考にしまして、できるだけ早い時期に新告示を決定し、公告を行いたいと考えております。新告示の施行日については、公告後、一定の周知期間を設けて施行する運びになると考えております。

これまでの検討の経緯及び改正案の概要につきましては、以上のような次第でございます。以上で、私からの説明を終わります。