

「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」(案) に対する意見

H18.5.22

【意見】

公正取引委員会は、ユニバーサルサービス基金、信書事業における参入障壁の引下げ、郵便ネットワークの開放などを提案する前に、これらの議論の前提となるべき事項、すなわち、独占禁止法の適用に関して、市場の画定方法、ドミナント事業者の定義、独占禁止法違反となるドミナント事業者の行為などについて、政策決定の透明性及び事業者の予見性確保の観点から、EU並みにその考え方等を明らかにすべきである。これに関連して、以下〔1〕～〔44〕の質問をするので、全てに、明確にご回答いただきたい。

本報告書(案)は、「不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準」又は「同一の行政目的を実現するため一定の条件に該当する複数の者に対し行政指導をしようとするときにこれらの行政指導に共通してその内容となるべき事項」を定めようとするものであるため、本意見募集は、行政手続法第39条第1項の規定により行われているものと考えているが、この場合、同法第42条に規定されている提出意見の考慮義務¹に十分留意の上、同法第43条第1項の規定により本提出意見の全文を公示していただきたい。同条第2項の規定により提出意見を整理又は要約したものを公示することとした場合であっても²、同法後段の規定による提出意見を公にする方法として、本提出意見全文の公正取引委員会のHPへの掲載を強く求める。

¹ 行政手続法(平成5年法律第88号)
(提出意見の考慮)

第四十二条 命令等制定機関は、意見公募手続を実施して命令等を定める場合には、意見提出期間内に当該命令等制定機関に対し提出された当該命令等の案についての意見(以下「提出意見」という。)を十分に考慮しなければならない。

² 行政手続法
(結果の公示等)

第四十三条 命令等制定機関は、意見公募手続を実施して命令等を定めた場合には、当該命令等の公布(公布をしないものにあつては、公にする行為。第五項において同じ。)と同時期に、次に掲げる事項を公示しなければならない。

一 命令等の題名
二 命令等の案の公示の日
三 提出意見(提出意見がなかった場合にあつては、その旨)
四 提出意見を考慮した結果(意見公募手続を実施した命令等の案と定めた命令等との差異を含む。)及びその理由

2 命令等制定機関は、前項の規定にかかわらず、必要に応じ、同項第三号の提出意見に代えて、当該提出意見を整理又は要約したものを公示することができる。この場合においては、当該公示の後遅滞なく、当該提出意見を当該命令等制定機関の事務所における備付けその他の適当な方法により公にしなければならない。

3～5 (略)

【提出意見に関連する質問事項】

本報告書（案）の基本的考え方は、4.（2）イで言及されているように、ドイツポスト事件における欧州委員会の決定³の際の考え方を単に模倣しているに過ぎない。しかしながら、欧州委員会決定では、EC条約第82条（市場支配的地位の濫用の禁止）⁴に違反するか否かを、①市場の確定、②ドミナント性の認定、③濫用行為の認定という明確なプロセスをもって示しているにもかかわらず、本報告書（案）では、独占禁止法⁵第3条又は第19条等に違反するか否かを判断する際のプロセス、判断基準が明確に示されているとは言い難い。

そこで、この点について、以下のとおり、質問するので、公正取引委員会の考え方を明確にお答えいただきたい（以下の「回答〔1〕」～「回答〔44〕」により回答していただきたい）。なお、公正取引委員会の考え方は、行政手続法第43条第1項の規定により公示されるべきもの（第4号）と考えているので、適切に対応していただきたい。

1 市場の画定について

(1) 国内宅配便市場について

2.（2）アについて、「国内宅配便市場」を、他の市場と区別した理由は何か（「宅配便」という商品市場、「国内」という地理的市場に着目して、商品市場（→回答〔1〕）、地理的市場（→回答〔2〕）の二面からお答えいただきたい。）。

回答〔1〕及び回答〔2〕に関して、より広い市場を一つの市場としなかった理由は何か（→回答〔3〕）。

回答〔1〕及び回答〔2〕に関して、より狭い市場を一つの市場としなかった理由は何か（→回答〔4〕）。

また、「国内宅配便市場は、日本郵政公社の行うゆうパックを含めて考えるこ

³ COMMISSION DECISION of 20 March 2001 relating to a proceeding under Article 82 of the EC Treaty (Case COMP/35.141 - Deutsche Post AG)

⁴ Treaty establishing the European Community

Article 82

Any abuse by one or more undertakings of a dominant position within the common market or in a substantial part of it shall be prohibited as incompatible with the common market in so far as it may affect trade between Member States.

Such abuse may, in particular, consist in:

- (a) directly or indirectly imposing unfair purchase or selling prices or other unfair trading conditions;
- (b) limiting production, markets or technical development to the prejudice of consumers;
- (c) applying dissimilar conditions to equivalent transactions with other trading parties, thereby placing them at a competitive disadvantage;
- (d) making the conclusion of contracts subject to acceptance by the other parties of supplementary obligations which, by their nature or according to commercial usage, have no connection with the subject of such contracts.

⁵ 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）

とが適当」としている理由は何か（あたかも「宅配便事業者と互角の品揃えで料金も安くなっていること」と因果関係があるような表現があるが、これは市場画定後に、その市場を評価するための記載事項としては適切かもしれないが、市場を確定する際の理由にはなっていない。）。回答〔1〕～〔4〕を踏まえるとともに、因果関係を明らかにしつつ、分かりやすくお答えいただきたい（→回答〔5〕）。

(2) 国内メール便事業について

2. (2) アについて、「国内メール便市場」を、他の市場と区別した理由は何か（「メール便」という商品市場、「国内」という地理的市場に着目して、商品市場（→回答〔6〕）、地理的市場（→回答〔7〕）の二面からお答えいただきたい。）。

回答〔6〕及び回答〔7〕に関して、より広い市場を一つの市場としなかった理由は何か（→回答〔8〕）。

回答〔6〕及び回答〔7〕に関して、より狭い市場を一つの市場としなかった理由は何か（→回答〔9〕）。

また、「国内メール便市場は、日本郵政公社の冊子小包を含めて考えることが適当」としている理由は何か（あたかも「近年、これらのサービスは、競合関係を持ちつつ、取扱冊数を急速に伸ばして」いることと因果関係があるような表現があるが、これは市場画定後に、その市場を評価するための記載事項としては適切かもしれないが、市場を確定する際の理由にはなっていない。）。回答〔6〕～〔9〕を踏まえるとともに、因果関係を明らかにしつつ、分かりやすくお答えいただきたい（→回答〔10〕）。

(3) 国際エクスプレス市場について

2. (3) エについて、「国際エクスプレス市場」を、他の市場と区別した理由は何か（「エクスプレス」という商品市場、「国際」という地理的市場に着目して、商品市場（→回答〔11〕）、地理的市場（→回答〔12〕）の二面からお答えいただきたい。）。

回答〔11〕及び回答〔12〕に関して、より広い市場を一つの市場としなかった理由は何か（→回答〔13〕）。

回答〔11〕及び回答〔12〕に関して、より狭い市場を一つの市場としなかった理由は何か（→回答〔14〕）。

また、「国際エクスプレス市場は、日本郵政公社の行うEMSを含めた市場と

して検討を行う」としている理由は何か（「一部の国際エクスプレス事業者からは、日本郵政公社のEMSに切り替えている事業者も存在しているとの指摘があることも踏まえ、」とあるが、その市場に深くかかわるステークホルダーの一方の指摘をデータも確認せずに政策に取り込むことは、政策決定の透明性が大きく欠如していると言わざるを得ない。公正取引委員会として、どのようなデータをもとに、国際エクスプレス市場に日本郵政公社のEMSを含めるべきだとの判断に至ったのかを明らかにしつつお答えいただきたい。）。回答〔11〕～〔14〕を踏まえるとともに、因果関係を明らかにしつつ、分かりやすくお答えいただきたい（→回答〔15〕）。

(4) 市場の定義等について

以上(1)～(3)に関連して、「市場」とは何か（→回答〔16〕）。

本報告書（案）中の「市場」とは何か（全ての「市場」⁶についてお答えいただきたい）（→回答〔17〕）。

独占禁止法第2条第7項の「市場構造」、同項の「市場」、第7条の2第1項第2号口及び第7条の2第2項第2号口の「市場占有率」、第54条第2項の「市場」とは、それぞれ何か（→回答〔18〕）。

(5) 市場の画定について

欧州委員会は、欧州委員会告示「共同体競争法上の関連市場の画定について」⁷で、商品市場及び地理的市場の概念を、同委員会がどのように適用しているかについて、指針を示している。現在、日本には、独占禁止法の適用に関して、欧州委員会告示に相当するものがないと認識しているが、間違えないか、あれば、これを知ることのできるHPのURL等を教えていただきたい（→回答〔19〕）。

これに相当するものがない場合、市場の画定を事後的に行うことは可能であっても、事業者が事前に行うことができず、独占禁止法違反に係る政策決定に関する透明性に欠けるほか、事業者の独占禁止法適用に関する予見性が著しく低いため、「事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇傭及び国民実所得の水準を高め、以て、一般消費者の利益を確保するとともに、国民経済の民主的で健全な発達を促進すること」を目的とする独占禁止法に反すると思うが、公正取引委員会としてはどのように考えるか、政策決定に関する透明性、独占禁止

⁶ P.4 L.5, P.8 (2) ア L.1, 同 L.7, P.11 L.3, 同 (3) ア L.22, P.12 L.4, 同 L.5, P.13 L.10, P.13 オ L.8, 同 L.11, P.14 L.2, P.27 (1) ア L.12, 同 L.14, イ L.7, 同 L.9, P.29 ウ L.15, P.30 エ L.5, 同 L.8, 同 L.11, 同 L.17, 同 L.23, 同 L.25, P.31 ウ L.9, P.34 L.1, P.35 L.1の「市場」を指す。

⁷ COMMISSION NOTICE on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. (Published in the Official Journal: OJ C 372 on 9/12/1997)

法に関する予見性について言及しつつ、お答えいただきたい(→回答〔20〕)。

同告示では、商品市場及び地理的市場が定義されている⁸。では、日本の独占禁止法の適用に関して、商品市場はどのように定義されるべきと考えるか(→回答〔21〕)。また、日本の独占禁止法の適用に関して、地理的市場はどのように定義されるべきと考えるか(→回答〔22〕)。

同告示では、商品市場及び地理的市場の画定を決定付ける要因を、需要代替、供給代替、潜在競争に求めつつ、需要代替が最も大きな要因だとしている⁹。独占禁止法の適用に関して、商品市場を画定する際の要因となるものは何か(→回答〔23〕)。また、独占禁止法の適用に関して、地理的市場を画定する際の要因となるものは何か(→回答〔24〕)。

同告示では、商品市場及び地理的市場の画定の実際の手順が示されている¹⁰。独占禁止法の適用に関して、商品市場を画定する手順をお示しいただきたい(→回答〔25〕)。また、独占禁止法の適用に関して、地理的市場を画定する手順をお示しいただきたい(→回答〔26〕)。

同告示では、商品市場及び地理的市場の画定のための証拠について、商品市場については、「近年の代替に関する証拠」、「定量的テスト」、「顧客と競争者の見解」、「消費者の嗜好」、「需要を潜在的な代替品に転換するに際しての障壁と費用」、「異なるカテゴリーの顧客と価格差別」を、地理的市場については、「他の地域へ注文した過去の証拠」、「需要の基本的な性格」、「顧客と競争者の見方」、「購入の現在の地理的パターン」、「取引フロー・出荷のパターン」、「他の地域に存する企業に注文を出すことに関する障壁と転換費用」を例示している¹¹。これらは、独占禁止法の適用に関して、商品市場及び地理的市場の画定のための証拠になりうるか(→回答〔27〕)。

2 競争状況の評価等について

(1) 競争状況の評価指標について

本報告書(案)では、競争状況の評価する際に、2.(2)イのようにシェア(取扱個数ベース)を用いたり、2.(3)オのようにHHIを用いたりしている。公正取引委員会は、市場の評価は、何によって行われるべきと考えるか。シェアのみか。HHIのみか。これらの推移なども含まれるべきなのか。他にも指標となるべきものがあれば、網羅的にお示しいただきたい(→回答〔28〕)。

⁸ COMMISSION DECISION of 20 March 2001 (Deutsche Post AG), Para. 7-12

⁹ 同上, Para. 13-24

¹⁰ 同上, Para. 25-31

¹¹ 同上, Para. 36-52

(2) ドミナント事業者について

本報告書(案)中の「ドミナント事業者」とは何か(全ての「ドミナント事業者」¹²についてお答えいただきたい)(→回答〔29〕)。

「ドミナント事業者」は、「ある市場において市場支配力を持つ事業者である」又は「ある市場における支配的事業者」などという回答があるものと想定しているが、その場合「市場支配力」、「支配的」とは何を指すか(→回答〔30〕)。

また、市場支配力の有無や支配的か否かを判断する基準は何か(→回答〔31〕)。

いずれにしても、ある事業者がある市場においてドミナント事業者であるか否かは、市場が確定されていないと判断することが困難であり、このことは、逆に言えば、ドミナント事業者は、必ず「どこかの市場」におけるドミナント事業者であることを意味する。また、その他の市場においては、ドミナント事業者ではないことも十分あり得ると考えられる。したがって、A社はドミナント事業者であるという場合には、対象となる市場を明確にすべきと考えるが、4.(1)ア7行目及び9行目の「ドミナント事業者」は、どの市場について言及したものであるか(→回答〔32〕)。

4.(1)イ2行目及び4行目の「ドミナント事業者」は、どの市場について言及したものであるか。商品市場、地理的市場を明確にしつつご回答いただきたい(→回答〔33〕)。

4.(1)ア12行目及び14行目の「市場」は、どの市場について言及したものであるか。商品市場、地理的市場を明確にしつつご回答いただきたい(→回答〔34〕)。

4.(1)イ7行目及び9行目の「市場」は、どの市場について言及したものであるか。商品市場、地理的市場を明確にしつつご回答いただきたい(→回答〔35〕)。

(3) 原価割れの判断基準と市場について

4.(2)ウについて、我が国には、郵便分野だけでなく数多くの独占領域が存在するが、郵便分野以外の「独占領域を有する事業者による競争分野における事業活動」に関して、公正取引委員会において、「独占禁止法上の私的独占又は不当廉売に該当するか否かの判断」をするための判断基準を定めたことがあれば、

¹² P.24 L.8, P.27 (1) ア L.7, 同 L.9, イ L.2, 同 L.4, P.30 エ P.6の「ドミナント事業者」を指す。

それが何かご回答いただきたい。定めたことがなければ、なぜこれまでそうしたものを定めてこなかったのかを明らかにしていただきたい（郵便分野は、赤字分野であり、議論として不自然。むしろ他分野で話題になりそうな既存の問題点に思えるが、公正取引委員会としてこれまで公式見解を示さなかったことに行政としての怠慢を感じる。）（→回答〔36〕）。

4. (2) ウについて、「独占領域を有する事業者が、専有している範囲の経済を用いて競争分野において行う事業については、スタンドアローンコスト方式で原価の判断を行うことが適切」とあり、「日本郵政公社が子会社から国際物流業務を受託する場合、受託業務については基本的にスタンドアローンコスト方式に基づいて受託料金の算定を行うことが望ましい」とあるが、公正取引委員会としては、この場合、何が「独占領域」であり、何が「競争分野」であると考えているか。商品市場、地理的市場を明確にしつつご回答いただきたい（→回答〔37〕）。

不当廉売の該当の有無の判断は、「適切な配布基準に基づいて計上した費用を原価とし、これを著しく下回るか否か」で行うこととされているが、「著し」いか否かの判断は、どのような基準によって行われるのか（→回答〔38〕）。

(4) 他分野における原価割れの判断基準と市場について

日刊新聞の発行業者が定価を割り引いて新聞を販売することは、独占禁止法第2条第9項の「不公正な取引方法」に該当する¹³ため、同法第19条違反となるが、新聞等については、どのように市場が画定されているのか。商品市場、地理的市場を明確にしつつご回答いただきたい（→回答〔39〕）。

日本においては、新聞とインターネットによる情報発信（ニュースの発信など）とは同一の市場にあるか。判断理由を明らかにしつつ、ご回答いただきたい（→回答〔40〕）。

新聞とインターネットによる情報発信（ニュースの発信など）とが別の市場にあるものであるとするならば、それぞれの市場には、ドミナント事業者がいると考えるか、いないと考えるか（→回答〔41〕）。

日刊新聞の発行業者が、独占禁止法によって守られた市場（新聞市場）で得た情報をインターネットによる情報発信市場にそのまま転用していることに独占

¹³ 新聞業における特定の不公正な取引方法（平成十一年七月二十一日公正取引委員会告示第九号）

1 日刊新聞（以下「新聞」という。）の発行を業とする者（以下「発行業者」という。）が、直接であると間接であるとを問わず、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こと。ただし、学校教育教材用であること、大量一括購読者向けであることその他正当かつ合理的な理由をもってこれらの行為については、この限りでない。

2・3 （略）

禁止法上の問題はないか (→回答 [4 2])。

「競争事業者が同じビジネスモデルを採ることによって対抗することができない」(P. 29)との論理を適用すれば、日刊新聞の発行業者が、独占禁止法によって守られた市場(新聞市場)において専有している範囲の経済を活用して、競争分野(インターネットによる情報発信市場)で事業活動を行う行為についてもイコールフットィングを欠くものだと考えるが、公正取引委員会の考え方はどうか。また、その理由は何か (→回答 [4 3])。

日刊新聞の発行業者が、独占禁止法によって守られた市場(新聞市場)において専有している範囲の経済を活用して、競争分野(インターネットによる情報発信市場)で事業活動を行う行為についても、独占禁止法の適用においては、一般的な考え方(P. 29)と同様、「スタンドアローンコスト方式で原価の判断を行うことが適切」と考えるが、公正取引委員会の考え方はどうか。また、その理由は何か (→回答 [4 4])。