

第20回国際シンポジウム議事概要  
「グリーン成長と競争政策」

- 1 日時 令和4年3月25日（金）16時30分～18時30分
- 2 会場 公正取引委員会大会議室／オンライン開催（ライブ配信）
- 3 プログラム<sup>1</sup>

【開会の辞】

古谷一之 公正取引委員会委員長

【講演】

Jeroen Capiou 欧州委員会競争総局 Policy Officer

テーマ：「Sustainability agreements under EU competition law」

Caroline Wolberink オランダ消費者・市場庁 Head of Sustainability Team

テーマ：「Green growth and Dutch competition policy」

【パネルディスカッション】

（モデレーター）

宮井雅明 立命館大学法学部教授、競争政策研究センター主任研究官

（パネリスト）

Jeroen Capiou 欧州委員会競争総局 Policy Officer

Caroline Wolberink オランダ消費者・市場庁 Head of Sustainability Team

高宮雄介 森・濱田松本法律事務所パートナー弁護士

柳武史 一橋大学大学院法学研究科准教授

【閉会の辞】

松島法明 大阪大学社会経済研究所教授、競争政策研究センター所長

4 講演等の要旨<sup>2</sup>

（1）講演：Jeroen Capiou 欧州委員会競争総局 Policy Officer

私からは、本年3月1日にパブリックコメントを開始した「水平的協調協定に関する改訂版ガイドライン案」の内容を中心にお話します。

まず、これまでの背景であるが、欧州委員会は2019年に欧州グリーンディールを公表している。欧州ではこの戦略を実現するために、様々な規制が行われており、

---

<sup>1</sup> 役職は開催当時のもの。以下同じ。

<sup>2</sup> 本シンポジウムにおける登壇者の発言を踏まえて、競争政策研究センター事務局の責任において取りまとめたものである。

現在でも新たな規制を行うための法案が審議されている。

しかしながら、目標達成のためには、政府による規制だけでは不十分で、民間による取組も重要であるところ、競争法が当該取組の障害になっているのではないかと懸念が存在している。我々はこのような懸念に対処するための更なるガイダンスを求められている。

こうした中、事業者がグリーンディールに貢献するに当たって、どのような行為であれば競争法違反とならないのかを示すために、2021年9月にこれまでの考えをまとめたガイダンス文書である「欧州のグリーン政策を支える競争政策」を公表し、さらに現在、「水平的協調協定に関する改訂版ガイドライン案」の意見募集を行っている段階にある。当ガイドライン案の中には、サステナビリティ協定に関する新章を設けている。

また、オランダでは2020年6月及び2021年1月にガイドライン案が公表され、サステナビリティに係る取組をどのようにオランダ競争法に基づき評価するのか、事業者にとってどこまでの行為であれば競争法上問題とならないのか、その境界線を模索する先進的な取組が始まっている。

これまで欧州委員会に対して寄せられた事業者等による主な意見をまとめると、EU機能条約（TFEU）第101条により認められる行為と認められない行為の明確化が必要であること、TFEU第101条第3項に基づき適用免除を受けるのが難しいことなどが挙げられる。

次に、これらの意見に対応するために、「水平的協調協定に関する改訂版ガイドライン案」ではサステナビリティ協定に関する新章を設けているので、当該新章について、以下の順に御紹介する。

- 1 TFEU第101条の射程から外れるサステナビリティ協定
- 2 TFEU第101条第1項に基づくサステナビリティ協定の評価
- 3 TFEU第101条第3項に基づくサステナビリティ協定の評価

まず、1について、ガイドライン案では、競争のパラメーターに影響を与えない協定はTFEU第101条の射程外ということを明示している。例えば、サステナブルな取組を行っている供給事業者や流通事業者のリストを作成するという行為は、当該事業者との取引を義務付けることなどが無い限り、特段競争法に抵触するものではない。

次に2について、競争のパラメーターに影響を与えるサステナビリティ協定がTFEU第101条第1項に違反するか否かの判断をするには、まずは、その協定が、「目的において」競争を制限するものか否かを評価する必要がある。例えば、価格カルテルや市場分割は、伝統的に競争法に抵触するとされ、正当化することが難しい。サステナビリティ協定の真の目的が価格カルテル等を隠匿するものであり、サステナビリティに関する目標を追求するためのものでない場合、当該協定はTFEU第101

条第1項に違反し、禁止されることとなる。

一方、サステナビリティに関する目標の追求が真の目的であった場合には、アプローチを変えて、「効果において」競争を制限するものか否かを評価することとなる。そのような場合、競争法で規制する必要がないことも多いと考えており、ガイドライン案では、ソフトセーフハーバーとして、具体的に、以下の7要件を満たすような協定は、TFEU第101条第1項に違反しないとしている。

- a) 基準への参加に係る制限がなく、基準の策定に向けて透明性のある手続が採られている
- b) 基準への参加義務又は基準の遵守義務がない
- c) 参加事業者は、更に高い持続可能性基準を自ら採用することができる
- d) 基準に必要な範囲を超えて営業上機微な情報は交換されない
- e) 標準化手続の結果に対する効果的かつ非差別的なアクセス
- f) 価格の明らかな上昇及び商品の選択肢の明らかな減少は発生しない
- g) (基準の) 遵守を確実にするための適切なメカニズム又は監視システム

なお、これらの条件を満たさない場合に直ちに違法となるわけではなく、TFEU第101条第1項の適用を受けるものの、事業者側がその正当性を主張したい場合には、同第101条第3項に基づいて適用免除となるか否かの評価が行われる。具体的には、次の4つの要件を満たす場合には、仮に競争を制限するようなサステナビリティ協定であったとしてもTFEU第101条第3項に基づき、同第101条第1項の適用を受けない。

まず、第1の要件は、商品の生産・流通の改善、又は技術若しくは経済的進歩の促進につながるものでなければならないということである。この点で強調したいのは、改善や促進を図る要素は一つではなく、質が良くなる、選択肢が増えるといった質的な効率性と、コストが削減できるなどのコスト効率性の両面から、様々な要素を勘案して検討することである。

次に、第2の要件は、よく議論が行われる点であるが、消費者が便益の分配を公平に受けられるものでなければならないということである。ここで言う便益とは3種類ある。一つ目は、「個人の利用価値に基づく便益 (individual use value benefits)」であり、すなわち、個人がその商品の使用により得られる便益である。これは、例えば、ある製品にプラスチックが含まれ、それが海洋廃棄物となっているという現状を受けて、メーカーが廃棄物を減らすために製品の耐用年数を延ばすような改良を行う場合であり、消費者は耐用年数が増えるという便益を受けることとなる。二つ目は、「個人の非利用価値に基づく便益 (individual non-use value benefits)」、すなわち、個人による実際の商品使用に関わらないところで得られる便益である。これは、フェアトレードコーヒーのように、コーヒーの品質は変わらないので消費者自身は便益を受けていないが、そのコーヒーの生産者が生産の際に殺虫剤の使用を減らすなどの取組を行うことによって、その土地の水質が改善す

るなど、消費者以外の誰かが便益を受けているというものである。最後は「集合的な便益 (collective benefits)」、すなわち、消費者だけでなく社会全体にもたらされる便益である。これは、環境汚染を減らすために持続可能な燃料にシフトし、社会の中で暮らす人がきれいな空気を吸えるようになるといったケースである。当該便益は、客観的に立証できることと、関連市場における消費者と一般的な受益者が実質的に重複することが重要である。

次に、第3の要件は、不可欠性である。つまり、競合相手と協定を結ぶことが便益をもたらす唯一の手段でなければならないということである。

最後に、第4の要件は、一定の競争は維持されなければならないということである。つまり、価格、数量、品質、選択肢、イノベーション等の競争のパラメーターのうち一部が協定により制限されたとしても、いずれかのパラメーターによる競争は維持されなければならない。

## (2) 講演 : Caroline Wolberink オランダ消費者・市場庁 Head of Sustainability Team

私からは、2021年1月に公表したサステナビリティ協定に関するオランダ消費者・市場庁のガイドライン案 (第2版) の概要について、制定の背景やオランダ競争法の内容を交えながらお話しする。

まず、最初にオランダ競争法の条文について触れておきたい。EU競争法と同様、オランダ競争法は、第6条第1項で反競争的な協定を禁止しており、同条第3項に適用免除規定がある。

本件のテーマであるサステナビリティはオランダにとって古くからの重要な課題であり、これまでも様々な規制に積極的に取り組んできている。それを示す具体的事例として、2019年にオランダ最高裁が政府に対して温暖化ガスの25%削減を命じた判決や、2021年にオランダ地方裁判所がロイヤル・ダッチ・シェルに対して2030年までに温暖化ガスの45%削減を命じた判決等が挙げられる。

このような中、オランダでは、民間の取組が競争法によって妨げられているという認識が広がっており、本ガイドライン案はその認識を払拭するために作成したものである。具体的には、2014年にサステナビリティ協定に関するvision documentを、2020年6月にガイドライン案 (第1版) を、さらに、意見募集を経て2021年1月にガイドライン案 (第2版) を公表している。

ガイドライン案の主な特徴としては、①競争法に違反しない取組の更なる強調、②競争法適用の例外となる範囲の拡大 (環境被害に関する協定については、関連市場外の便益も考慮できることとし、消費者に対する被害が全て補填されることは求めないこと)、③当局が非公式なアドバイスを行う更なる意欲を示すことの3点である。

オランダと欧州委員会のガイドライン案は似ている部分もあるが、どの程度までであればサステナビリティの取組が許容されるのか、詳細は今後詰めていく必要があると考えている。

次に、ガイドライン案の中で、特にお伝えしたい点について説明する。まずは、オランダ競争法第6条第1項の下で許容される協調行為について、以下のとおり具体化した点である。このような行為は反競争的なものでないということである。

1. 共同で行う強制的でない意思表示（個々の貢献を自らの目的に応じて決定することが可能であることが重要）
2. 規範、基準、ラベル、品質に関する表示（参加要件が透明であること、アクセスが合理的で差別的でない基準で与えられることが重要）
3. 価格や品揃えに対して認識できるほどの影響を及ぼさない供給の制限（例えば、商品自体の価格に大きな影響を与えない、サステナブルなパッケージ素材についての協定）
4. 協調行為が必要な場合における、新しい製品、技術等の導入
5. 海外における法規制（例：国際的な企業の社会的責任（ICSR））を遵守するための合意

次に、上記のカテゴリに当てはまらない協定についても、直ちに違法と判断するわけではなく、同第6条第3項に基づく適用免除の可能性はある。適用免除の要件は4つある。

まず1つ目は、サステナビリティ協定が効率性を改善することである。事業者は、この改善は客観的に把握できるものであるということ、協定の内容により、例えば、CO2削減の協定であれば定量的に、定量化が難しい動物福祉の協定であれば定性的に、立証する必要がある。

次に2つ目は、消費者に対する公平な分配である。この点を考える際、オランダ当局は、環境被害に関する協定とその他の協定を分けて考えている。前者は、政府が遵守すべき基準の実現に効率的に寄与するための協定であることから、消費者が協定によって損害を受けていても、消費者に対する完全な補填は必要ないと考えている。一方で、後者（例：動物福祉、公正な賃金等に関する協定）は、政府が遵守すべき基準を超える又はその範囲外の環境に寄与する協定であることから、消費者への完全な補償を要求するという立場を取っている。例えば、政府がCO2排出量を25%削減しなければならないという拘束を受け、当該目標達成のために補助金、工場閉鎖等の必要な措置を講じている中で、民間が当該目標に対する効率的な貢献を目的とする協定を締結しようとした場合、仮に、当該協定が関連市場の消費者に対して与える負の効果（値上げ）が、関連市場にもたらす便益（目標達成への貢献）を上回ったとしても、社会全体にもたらす便益を下回るのであれば、問題にはならないということである。

この点、欧州委員会のガイドライン案も関連市場外の便益について言及しているが、集合的便益の考え方や関連市場外の効率性を考慮すべきか否かなど、公平な分配の解釈が非常に難しく、欧州競争ネットワーク（ECN）においても様々議論されている。EUの判例において消費者に対する完全な補填をする法的義務を明らかにしたものはないことから、オランダ当局は、議論の出発点として、消費者に対して常に完全な補填をする法的義務はないという立場を取っている。環境被害を引き起こす消費者がいるわけであり、当該消費者がコストの一部を負担することが公平であると考えている。

次に、3つ目の要件は、便益を実現するために必要な協定でなければならないということである。これはすなわち、より反競争的でない代替手段はないということと、協定の反競争的な要素は全て協定の目的の実現に不可欠であることを、事業者が立証しなければならないということである。

最後に4つ目の要件は、競争の余地が残っていることである。この点を検討する際には、サステナビリティ協定に参加している事業者のシェアや、当該協定がどの競争パラメーターに影響を与えるのかなどが重要となってくる。

最後に、オランダ当局の実務方針について説明したい。大切なのはガイドラインを示すだけでなく、事業者に疑問点があったときに、オランダ当局に相談し、助言が受けられるような我々の協力体制である。この点、ガイドライン案では、事業者に対して、疑問があった場合、オランダ当局に相談し、議論するように求めており、事前にオランダ当局と議論し、その指摘に対して誠実に従った場合など一定の要件を満たした協定については、事後に制裁金を課さない旨を明記している。

### （3）パネルディスカッション

（宮井教授）まずは、EU及びオランダの両当局の講演を聞いてのコメントを高宮弁護士、柳准教授からいただきたい。

（高宮弁護士）EUもオランダも、サステナビリティ協定に対する競争法上の評価についての判断の枠組みを具体的な案として提案する段階に至っているというのは、非常に注目すべきことである。我が国でも、今後、グリーン成長との関係が重要視されると思われる中で、検討の手掛かりとして大いに参考になる。

両当局のサステナビリティ協定に対する考え方は類似しているように思われた一方で、市場外の便益の考え方や評価については、少しニュアンスが異なっていたように拝聴した。この点は、どこが同じでどこが違うのか、もう少し詳しく教えていただきたい。

Capiou氏は時間の都合から講演では省略をされていたが、両当局ともに、判断枠組みを提示するだけでなく、当局が関与して事業者と共に対応を考えていくといったような枠組みや、公的機関が関与している競争制限的なサステナビリティ協定に

については事業者が責任を負わない場合があることなど、実務上の運用についても検討をされているという点も印象に残った。

(柳准教授) 古谷委員長から、我が国のグリーン成長に向けた事業者の取組に関する独占禁止法の考え方について、更なる明確化を検討していくという発言があった。私としても賛成であり、大いに期待している。

両当局のお二人のプレゼンテーションは、文章からは読み取れない点にも言及されていて非常に勉強になった。その中で、オランダの環境被害協定とEUの集合的便益がどの程度似ているのか、何が同じで何が違うのかという点についてもう少し教えていただきたい。欧州委員会においては、消費者の便益が害されてはならないという伝統的な枠組みには依りつつも、ある程度柔軟な余地を残しているようにも感じ取ることができたところ、今後の運用の見通しについても伺いたい。

(宮井教授) お二人のコメントで共通していたのは、特に消費者の便益の部分で、両当局のアプローチのどこが同じでどこが違うのかという点であったと理解した。この点を中心に、Capiiau氏及びWolberink氏から補足いただきたい。

(Jeroen Capiiau氏) 御質問の点は、まさに、ECNの中でEU、オランダをはじめとする当局間の議論の中心となっている点である。まず、お互いに共有している点は、環境問題や気候変動の問題は緊急で対応していかなければならないという危機感である一方、相違のポイントは、欧州委員会が消費者厚生を重視していることである。関連市場における消費者が協定により影響を受けてはならないという考えが前提にあり、消費者の便益は協定による悪影響を上回るものでなければならない。この時、関連市場外の効率性という概念が関わってくる。当該概念をどのように取り入れるかというところで、欧州委員会は、あるサステナブルな商品を使用する消費者を中心に考えて、「当該商品の市場」では消費者が協定による制限を受けているとしても、「当該消費者を含む別の市場」では便益を受けている場合、これらの市場を集合的に検討するというアプローチを採っている。あくまでも「当該消費者を含む市場」というのが前提なので、社会全体という概念とは異なるわけである。このようなアプローチは、2004年に公表した「欧州共同体設立条約（TEC）第81条第3項の適用に関するガイドライン」パラグラフ43において既に示したことがある。

この点を含めて、まだガイドライン案の段階で議論が続いているところなので、抽象的な部分もある。今後、欧州各国との議論を進めた上で方向性を定めていきたい。

(Caroline Wolberink氏) オランダ当局としては、消費者に対する完全な補填は求めないという点が欧州委員会との大きな違いであろうと考えている。例えば、CO2を削減するというサステナビリティ協定を考えると、特定の消費者や国ではなく世界全体が便益を受けることになるが、欧州委員会の考え方では、消費者への公平な分配を満たさないので適用免除とはならないように思う。ただ、まだ私も欧州委員会を

含む各当局の考え方への理解が不十分なところがあり、どのような協定がこのガイドラインの対象となるのか、便益の大きさをどう計っていくのかなど、まだまだ議論が必要であろうと思う。

(宮井教授) まさに、EUとオランダの間で論点となっている点が垣間見えて、非常に貴重なコメントだったと思う。今後も両当局を中心に欧州での議論が続いていくと思うので、日本としてもその議論の進捗をしっかりと見ていきたいと思う。

次に、サステナビリティに関する取組に対し、我が国の独占禁止法ではどのような対応が考えられるのか、高宮弁護士及び柳准教授にお聞きしたい。

(高宮弁護士) 私の知る限り、日本においては、欧州とは異なり、サステナビリティ協定に関する議論はあまり進んでいないと理解している。日本においては、これまで公正取引委員会が、事業者団体ガイドライン、リサイクルガイドライン、一般相談に対する回答等で社会公共的な目的のための行為に関する独占禁止法上の評価を世の中に説明してきた。具体的には、独占禁止法に「競争の実質的制限」という要件があり、当該要件の解釈の中でサステナビリティ協定のような社会公共的な目的を持つ行為についてどのように評価するのかという点について必要に応じて利益衡量が行われていると理解している。したがって、サステナビリティ協定に関する独占禁止法の評価について、日本と欧州で全く別の結論になってしまうということは考えにくく、適用免除規定がない日本においても、「競争の実質的制限」という要件の評価を通じて、欧州と同じような結論になることが多いのではないかとと思われる。ただ、古谷委員長が冒頭でおっしゃったとおり、社会公共的な目的を持つ行為に対して独占禁止法を適用する際の利益衡量の考え方を明確化するという動きは必要であろうと思っている。

(柳准教授) 私も高宮弁護士と同じ理解である。付け加えるなら、独占禁止法は第1条に目的規定があり、そこでは「公正且つ自由な競争を促進し」、「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」と規定されているので、この目的に照らす形で、一般消費者の利益に資するような特段の事情があるか否かという観点から考慮することができるだろうと思う。ただ、注意が必要な点としては、日本と欧州では競争法の条文構造が異なっており、日本では「競争の実質的制限」という要件で反競争効果と社会公共目的を総合的に考慮するということである。その判断基準について明確化していくことが必要であろうと思う。

(宮井教授) 最後に、グリーン成長に向けた今後の競争政策の取組の方向性等について各パネリストからコメントをいただきたい。

(Jeroen Capiiau氏) 欧州委員会のガイドライン案については、現在、パブリックコメントの最中であり、当該ガイドライン案が十分なのか、他にも必要な要素があるかどうか等、関係者からのフィードバックを求めている。本年中にはガイドライン



を最終的に確定させたいと考えている。現時点で抽象的な内容のガイドライン案の方向性について、実際の法執行も踏まえて方向性が定められていくだろうと考えている。

(Caroline Wolberink氏) オランダ当局としては、引き続きガイドライン案を活用して、サステナビリティ協定と競争政策に関する議論に貢献していきたい。サステナビリティ協定について、何がガイドラインの対象となるのか、その種類・範囲を明確にしていきたいと考えている。

(高宮弁護士) 本日のテーマは、政策立案の観点からも学術的な観点からも関心が高い論点であるが、加えて、実際に事業者が現場で直面している論点でもある。様々な事業者から相談を受ける立場としては、各事業者が今後サステナビリティに向けた取組をする際に安心して取り組めるよう、予見可能性を高めるための試みを是非お願いしたいと思う。我が国の法的枠組の中で、サステナビリティに関する取組についてどのような形で独占禁止法が適用されるのかについて整理を行うことは、社会全体にとって非常に意義があると考えている。

(柳准教授) 個人的な意見としては、多くの場合、競争法とサステナビリティというのは対立するものではないと考えている。オランダのガイドライン案でもそのようなことが言及されていた。基本的には競争法とサステナビリティは協働していくものなのだという考えをアピールする動きも必要だろう。また、グリーンウォッシュの観点からは、競争法がむしろ環境保護に貢献できるものと思われるので、その点をアピールすることも重要だろう。

以上