

競争政策研究センター 第35回公開セミナー

平成26年5月9日（金）

1 開会の辞

(岡田所長・司会)

ただいまから公正取引委員会競争政策研究センター第35回公開セミナーを始めさせていただきます。私は競争政策研究センター所長を務めております岡田と申します。本日、司会進行を務めさせていただきます。

本日は、政策研究大学院大学教授の後藤晃先生を講師としてお招きし、「独占禁止法と日本経済—グローバル化・イノベーション・規制改革—」というテーマで御講演いただきます。

最初に御経歴を簡単に紹介させていただきますと、後藤先生は一橋大学にて経済学博士号を取得され、一橋大学経済学部教授、東京大学先端経済工学研究センター長、公正取引委員会委員等を歴任され、現在は政策研究大学院大学教授として、技術革新や競争政策の経済分析を御専門に研究を進めておられます。

本日は後藤先生より、独占禁止法が日本経済、日本の企業社会の中で果たしている役割について、また、グローバル化、急速な技術革新の進展等の中での独占禁止法、競争政策及びその執行の課題について、お話をさせていただきたいと思っております。

それでは、後藤先生に御講演をお願いしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

2 講演：「独占禁止法と日本経済—グローバル化・イノベーション・規制改革」

(後藤先生)

御紹介いただきました後藤です。どうぞよろしくお願いいたします。

本日は天気の良い中、たくさんの方にお集まりいただきまして大変に有り難く、嬉しく思っています。また、このような機会を与えていただきました公正取引委員会競争政策研究センターに厚くお礼を申し上げます。どうもありがとうございました。

最初にお断りしなければなりません、私がこれから申し上げますことは私の個人的な意見であり、私がかつて所属していた組織、あるいは現在所属している組織の意見を代表するものではありませんので、その点はお含みおきいただきたいと思います。

岡田先生のお話にもありましたが、私は元々経済学の教育と研究にずっと携わってきた者であります、7～8年前に公正取引委員会の委員に任命されまして、実際に公正取引委員会の委員の一人として独占禁止法の執行の一端を担わせていただきました。

これまで大学で勉強してきたこと、公正取引委員会での実際の経験等を含めまして、今後の日本の独占禁止法の研究又はその執行のために、私のこのような経験が少しでもお役に立てれば嬉しいと思ひ、この度「独占禁止法と日本経済」(NTT出版)を執筆しました。

今日お話しすることは、この本の内容と重なる部分があるかと思いますので、もし興味のある方がいらっしゃいましたら、是非ともこの本を読んでいただければ、大変嬉しく思います。

この本の前半では、日本の独占禁止法の体系に沿って、不当な取引制限、私的独占、不公正な取引方法及び企業結合の順に最近の事件を取り上げて、日本の経済の中でそのような事件が起こってきた背景、また、事件の執行に当たり気が付いたこと等を書いています。この部分は皆さんは既に御存じのことも多いと思います。そのため、本日は、本の後半に述べている最近の経済変化の中でも特に重要だと思われる、グローバリゼーション、イノベーション及び規制改革という横串を通したテーマについて、お話をしたいと思います。もし、本の前半の部分について疑問がありましたら、質疑応答の際に聞いていただければお答えしたいと思っています。

このグローバリゼーション、イノベーション及び規制改革という3点は、日本経済を考える上で、特に独占禁止法との関係で重要なポイントになるのではないかと考えており、これらについて、経済社会の大きな変化と独占禁止法がどう関わっているかということについて、順番にお話をしていきたいと思っています。

最初に、グローバリゼーションに関して、経済のグローバリゼーションが急速に進んでいるということは、皆さんも御承知のとおりだと思います。マッキンゼーの調査によりますと、この20年間で国境を越えた経済取引は5倍に、2012年時点で国境を越えた取引の額は世界全体のGDPの38パーセントになっているということであり、これは、国境を越えた市場の統合が非常に急速に進んでいることを示しています。世界経済の歴史を紐解きますと、19世紀から20世紀の変わり目において、急速にグローバリゼーションが進み、同時に、例えば、ドイツ、イギリス及びアメリカの染料や化学メーカーの国際カルテルが幾つかみられましたが、この時のグローバリゼーションの進展は、大不況と第二次世界大戦の影響で後戻りしてしまいました。次に、20世紀から21世紀の変わり目において、再び非常に急速なグローバリゼーションの進行がみられました。

このグローバリゼーションと独占禁止法の間を考えると、二つの論点があると思います。一つ目は先ほど少し触れましたが、独占禁止法上問題となるようなケースが、国境を越えた形で起こっている点です。国際カルテルのような違反行為についても非常にグローバル化し、また、私的独占についてもマイクロソフトの例があると思いますが、世界規模の違反行為がみられます。また、これは必ずしも違反行為ではありませんが、合併もクロスボーダーな事案が増えてきています。それからもう一つの論点として、違反行為のグローバル化に対応する形で競争法もグローバル化してきています。ここでいう競争法のグローバル化とは、競争法を導入した国が増えたという意味であり、非常にたくさんの国が競争法を導入してきています。グローバリゼーションと独占禁止法の間では、この二点、つまり違反行為もグローバル化し、競争法も世界的にルール化してきているということが、この20年から30年ぐらいの間で急速に起こっています。

違反行為のグローバル化につきましては、一番代表的な例として国際カルテルが挙げられ、かなりの数が摘発されています。例えば、マリンホースに係るカルテル事件（日本、イギリス、フランス等）や、少し前のものになりますがりジン（日本、アメリカ及び韓国）やビタミン（日本、アメリカ、カナダ等）に係るカルテル事件、最近のものとしてテレビ用ブラウン管（日本、韓国、台湾等）や国際航空（日本、イギリス、アメリカ等）に係るカルテル事件があります。国際航空のカルテル事件は、アメリカの方はよく史上最大の国際カルテルだと言いますが、19 か国ぐらいにまたがる航空会社間のカルテルであり、日本では事件になりませんでした。欧米で事件となり、日本の航空会社も処分されています。このような国際カルテルは、19 世紀から 20 世紀は主に欧米中心に起きていましたが、20 世紀から 21 世紀は、地球全体を覆うような広範囲で起こってきています。

もう一つの競争法のグローバル化については、これは世界共通の競争法が出来上がるという意味ではなく、競争法を導入する国が増加してきているということです。競争法が世界に広がった背景の一つには、旧社会主義国の市場経済への移行があり、市場経済へ移行した後は、国の法制に代わって市場が経済全体の規律を行うことになるため、その基本的なルールとして、東欧等を中心に競争法の導入が進んでいったということがあります。もう一つはアジア、アフリカ、中南米といった発展途上国において、経済発展にとって競争が大事なのだと広く認識され、急速に競争法の導入が進んだということがあります。それには、世界銀行や国連工業開発機関（UNIDO）といった国際機関で、経済発展の基盤として競争が大事なのだという、競争法の導入の重要性を訴えていたということも関係しています。

資料 7～12 頁は競争法の導入の広がりを示した図になりますが、1900 年の時点では北米のみで競争法が導入されています。御存じの方も多いと思いますが、カナダが 1888 年に世界で最初に競争法を導入し、次いでアメリカが 1989 年に反トラスト法を導入しています。カナダはアメリカの 1 年前に競争法を導入しているのですが、アメリカは競争法は自国が生み出したものであるとのプライドを持っていて、国際会議等の席でアメリカの方がそうした発言をしますと、カナダの方が必ずそれに対して自国の方が 1 年先に導入したと言うというのが決まりになっているようなところがあります。

日本は世界で三番目に早い 1947 年に独占禁止法を導入しています。これは米軍の指揮の下に導入したもので自発的に導入したとはいえないかもしれませんが、時期からいけば非常に早い時期に導入しており、日本には 70 年近く独占禁止法の執行の歴史が蓄積されていることとなります。

その後、1960 年から 1990 年には、中南米のチリ等でも導入され、2000 年になると競争法を導入している国が多くなります。さらに 2010 年には、アフリカはまだ導入していない国が残っていますが、競争法を導入している国が世界を広く覆っているという状況になります。

ここで何を競争法とみるのか、ある国が持っている法律が本当に競争法といえるのかと

いう問題もありますので、厳密に数を数えるのは難しいところではありますが、現在、約 90 か国が何らかの形の競争法を持っているという状況になっています。また、例えば、アメリカでは司法省と連邦取引委員会（F T C）の二つ、ブラジルは二つ以上、中国は三つといった国のように、一つの国で競争当局が複数ある国があるため、国で数えますと 90 ですが、当局の数で数えますと 130 近くあるようです。

後ほど少し触れますが、インターナショナル・コンペティション・ネットワーク（I C N）という、世界の競争当局が集まって議論したり、意見交換をしたりする団体があり、現在多くの国々が加盟しています。

このように違反行為がグローバル化し、競争法が世界に広がっていくと、特に企業にとって、どこの競争当局が担当するのかという問題が起こってくるかと思えます。まず、日本企業同士のカルテルでも外国市場の競争に影響がある場合には、外国の競争当局に処分され、逆に、外国企業同士のカルテルでも日本市場の競争に影響がある場合には、当然ですが公正取引委員会が審査して処分するという形になっています。

かつては、外国の企業を日本の政府が処分する、あるいは日本の企業を外国の政府が処分するということは、国内法を域外適用するということで、特に日米経済摩擦の時には非常に大きな問題になりました。アメリカは、日本が通商産業省指導の下でテレビのカルテルを行っているという非常に問題にしており、日本の企業に対してアメリカの反トラスト法を適用すると言っていました。これに対して、日本は国家主権の侵害であるとして、それに対抗するための対抗立法も必要ではないかという議論まで挙がりました。その時代から比べますと、非常に様変わりし、多くの国の競争当局は、外国企業の違反行為に対して、もし自国の市場の競争に影響があれば処分するという効果主義（effectizm）の考え方に変わってきています。

最近では、日本の部品メーカーが日本の自動車メーカーに対して納入している部品についてカルテルをしていた事件があります。買手も売手も日本メーカーでしたが、自動車は欧米に多く輸出されており、また自動車メーカーや部品メーカーの工場は欧米にも多くあるため、欧米の市場の競争にも影響を与えたということで、これは、日本の企業同士のカルテルが、外国の競争当局に処分された典型的な例だと思います。

また、合併についても国境を越えた企業間の合併が盛んになってきていますが、国境を越えない日本の企業同士の合併でも外国の競争当局に届出をして審査されたり、逆に外国企業同士の合併でも、日本の公正取引委員会に届出をして審査されるという形になっています。

最近の大きな事案では、パナソニックと三洋電機という日本の企業同士の企業結合がありました。これは 11 か国の競争当局に届出をしたと聞いており、結果的に日本、アメリカ、EU及び中国で問題解消措置を求められました。パナソニックも三洋電機も多くの種類の家電製品を作っていますから、会社側も審査する側も大変な手間が掛かっています。さらに、本件では 11 か国の競争当局に届出をして審査を受け、問題解消措置が求められた

ということであり、これに係る翻訳費用や、各国における弁護士費用には多大な金額が掛かっています。聞いた話ですが、翻訳や弁護士費用に 100 億円以上掛かったということですよ。後ほど少し申し上げますが、これがビジネスの大きな阻害要因になるとして非常に深刻な問題になっているため、私は、国際的な取決め等をして、企業にとっての不確実性と費用を減らすことについて、世界中の競争当局が真剣に取り組む必要があるのではないかと考えています。

次に、この逆のケースとして、日本が外国企業同士の統合に対して措置を採ろうとした事案があります。それは、オーストラリアで鉄鉱石や石炭等の採掘、販売事業を行っているBHPビリトンとリオ・ティントが統合を計画した事案です。世界の鉱山会社の三大メジャーとしては、ほかにブラジルにヴァーレという会社がありますが、日本の新日鉄といった会社は、地理的な近接性のために当該二社に鉄鉱石や石炭といった燃料を非常に依存していました。

元々、新日鉄等にとっては燃料の購入先として二社しかいないような状況で、複占のために鉄鉱石の価格が非常に高いということが常に言われていましたが、それがさらに統合して独占になるともっと価格が高くなるのではないかと非常に不安を呼んでいました。また同様に、韓国、中国及びEUでも、日本と同様に当該二社の統合に対して非常に問題意識を持ち、反対していました。この統合計画は結局、EU等が非常に反対したこと、景気が悪くなって鉄鉱石や石炭の価格が下がったこともあり、当事会社を取りやめています。

なお、このように日本が外国企業同士の統合に対して口を出した案件はこの事案以外にも、アメリカの精密機器のメーカー同士の統合等についてもありますので、これが唯一の例というわけではありません。

それから、私的独占のグローバル化について、先ほど少し申し上げましたが、マイクロソフトのウィンドウズは世界的に非常に大きなシェアを持っています。各国の競争当局では、マイクロソフトはその支配的な地位を利用して、新規に参入する企業や小規模な企業を排除する行為を行っている」と指摘しており、私的独占の問題についてもグローバル化してきているといえます。

こうした問題に対して各国の競争当局も協力して立ち向かっています。例えば、日本とアメリカ、日本とヨーロッパ、日本とオーストラリアといった二国間で協力協定を結び、事件審査に協力するということがありますし、OECD、ICN等の多国間の組織において、協力しているということもあります。こうした協力関係を背景に、実際に幾つかの事件においては各国の競争当局が協力しながら調査をしていったということがあります。

そのほかにも、人的なネットワークというのが非常に重要で、特に競争当局の担当者同士が個人的に顔を知っていて、何かあるとすぐに電話がかかってくるというような関係が重要です。これはよくOECDの会議等でpick up the phone relationshipが大事なのだといわれますが、国際課のような国際部門ではなく、実際に審査に当たっているような人たち一人一人が、外国の競争当局からの電話を取って英語でやり取りができるというよう

な関係を築いていくことが大事だといわれています。

実際に、欧米の競争当局間では協力関係が非常に進展していると思います。また、英語圏ということもあり、オーストラリアも実際に競争当局間で人事交流もあり、極めて密接な関係が出来上がっています。

それから少し違う論点になりますが、国際的な事案に対応したときに、国内法制が整備されていないことに気が付き、それに係る対応も必要になったということがあります。これは先ほど述べましたBHPビリトンとリオ・ティントの統合の際、日本の公正取引委員会が調査をする旨の文書を送っても、相手側のオーストラリア企業が受け取らない場合にどうするかという文書の送達の問題について、いろいろと経験を積み、制度的にも送達の方法が確立したということがあります。また、その当時、日本の独占禁止法では、株式取得は事後届出とされていましたが、相手の会社の株式を100パーセント取得するというのは、合併と同じことから、それを事後にしか審査できないのは問題ではないかとされ、法改正をして改められました。

「グローバリゼーションと独占禁止法」についてまとめると、世界的に競争法が広がっていくことは、基本的には公正で透明性のある市場競争が世界的に広がるということであり、これは極めて望ましいこととして更に進めていくべきだと思います。

ただし、先ほども申し上げたように、企業が海外で広くビジネスを展開していく状況の中で、競争当局が130近くもあるという状況は、企業にとって外国当局に対応するためのコストが、非常に大きくなっているという現実があります。これは、是非とも何らかの国際的な取組が必要であり、特に、企業結合については何かできるのではないかと思います。

特許の世界では、世界知的所有権機関(WIPO)やパリ条約があり、特許出願ではかなり国際的な協調が図られています。競争法の世界では先ほどの図にもありましたように、最近になっていろいろな国で競争法が導入されてきたということもあり、こういった国際的な取決めが遅れているのではないかと思います。

この取組の最初の取っ掛かりになるのではないかと考えるのが企業結合の届出手続であり、国際的に届出を統一したり、ワンストップで手続ができる形を整えるといった取決めが何かできないかと考えています。これは非常に必要なことだと思っており、そういった手続面から始めていって、それが少しずつ定着していけば、次は実態面についても少しずつ協調ができていくのではないかと考えています。

私は公正取引委員会の委員をしている時にOECDの競争委員会の副議長をしていましたので、この問題について何らかの形で国際的な取決めができないかと思い、外国の競争当局のトップの人、アメリカの司法省やFTC、OECD、欧州委員会といった人たちに働き掛けました。皆さん、それはいいことなのでやりましようと言うのですが、なかなかそこから先には進んでいません。現在は、ICNでそういった検討が引き続き行われていると聞いていますので、これは非常に重要なことだと思っています。とにかく、企業にとってはこういったコストの不確実性が大き過ぎるので、それが経済活動の障害になるとい

うことが懸念されると思います。

次に、「戦略的競争政策の危険性」についてですが、これもかつて日米経済摩擦の際に、アメリカから日本の通商産業省による通商政策が戦略的貿易政策だと言われていました。それについて理論的な研究もたくさん行われてきていますが、その中では、戦略的貿易政策とは、自国の通商政策を上手く使うことによって、相手国の犠牲の下に自国のウェルフェア（福利）を高めることと述べられています。

そのような戦略的貿易政策に倣って言いますと、戦略的競争政策を採る国が出てきていて、競争政策を自国企業の保護のために用いているのではないかと思います。実際に、外国の企業が自国の企業を買収しようとする場合に、それを特に十分な根拠も無く止めるといったことが行われています。

これは難しい問題だとは思いますが、この問題についても国際的な場で何らかの議論をする必要があるのではないかと思います。戦略的競争政策を採る国は国際的な場になかなか参加しようとしませんので難しい問題ではありますが、こういう問題があるということは、広く競争政策に携わっている各国の当事者に認識されていると思います。特に、前ICNトップでありましたイギリスのヒングルトン氏は、これが危険な問題であるということをも盛んに主張していたと思います。

以上でグローバリゼーションの話は終わりにさせていただきます。

次にイノベーションと独占禁止法の話させていただきます。個人的に非常に関心のあるテーマで、これらがどのような関係があるのかと思われる方もいらっしゃるかもしれませんが、本来的に非常に関係が深いものです。

ちなみに、アメリカの経済史、技術史の大家でありますローゼンバーグ（Rosenberg）とマウリイ（Mowery）がアメリカの技術開発の歴史について書いた一番権威のある本がありますが、そこではアメリカのイノベーションを形作った三つの大きな要因があるということを言っています。その一つ目が、ベンチャーキャピタルも含めて非常に大きな資本市場、試験市場を持っていて、それが非常に豊かだということ、二つ目は大学が非常に優れた先進的な研究開発を行っており、優れた技術者、研究者を生み出しているということ、三つ目がアメリカの反トラスト法が極めて強力であって、それがイノベーションに非常に重要な影響を与えていることだと彼らは言っています。

彼らが、イノベーションがアメリカにとって、またアメリカの反トラスト法がイノベーションにとっていかに大事だったかという例として挙げているのは、AT&TやIBMの分割訴訟の件です。当該訴訟ではAT&TやIBMが持つ特許が独占状態の背景にあるとして、AT&TやIBMが持っている特許を希望する人に妥当な価格でライセンスするよう命令が出されました。それにより、大学を出た優秀な若い人たちがAT&TやIBMの特許のライセンスを受けて、それを利用してベンチャーキャピタルからお金を借りて、ベンチャー企業をたくさん作り、マイクロソフト等の会社が出現したと彼らは言っています。

このような意味で日本はアメリカほど独占禁止法が強かったわけではないので、日本の

イノベーションに対して独占禁止法が大きな影響を与えたということはいえないかもしれませんが、イノベーションに対して独占禁止法は非常に大きな影響を与える又は与え得る潜在的な力を持っているということがいえると思います。

近年では技術進歩のスピードが非常に速く、IT分野やワールドテクノロジー分野では、極めて短期間に新しい技術が次々と生まれてくるという状況になっています。そういった状況の下では、もし独占が成立したとしてもそれは非常に一時的なもので、すぐに次の新しい技術に取って代わられるため、独占の問題が生じて、競争法が介入する必要はなく、放っておけば技術進歩が独占の問題を解決してくれるという意見があります。アメリカではそのようなことを言う人が出てきており、その状況に対応するために、競争法を書き換えるべきだということも言っています。イノベーション、技術進歩のスピードが非常に速いような分野において、競争法はどうあるべきかという非常に大きなテーマとして浮上ってきており、これは学者の世界でも、アメリカの司法省やFTCといった競争当局の世界でも大きな議論のポイントになってきています。

しかし、最近では特定の企業がかなり長期間にわたって市場支配的な地位を維持する場合があります。マイクロソフトはこの典型的な例だと思います。以前は、ワープロソフトは、2～3年ごとに新しい会社がワードパーフェクトとかワードスタートといった新しいソフトを出し、新しいものが出てくると全部それに切り替わるというような世代交代が行われていましたが、最近ではマイクロソフトのアプリケーションソフトが、長期間にわたって市場支配的な地位を確立しており、技術進歩が激しい分野においても、長期間にわたって市場支配的な地位が維持されてしまうということがみられるようになってきています。

もちろんITの分野ではネットワーク効果とあって、広く使われている製品はそれだけ効用が高くなる、要するにほかの人も使っていることによって、それだけ価値が高まり、更に使われるようになることによって、ますます独占が進んでいくという状況がありますので、一社独占になりやすい性質を持っています。このようなネットワーク効果をいち早く利用して自社製品が独占になると、今度はチャレンジしてくる新規参入業者及び小規模な企業に対して様々な排除行為等を行い、自社の独占的な地位を維持しようとする行為がみられるようになってきています。もし、こういう状況が続きますと、競争が制限されて独占状態が長期化し、イノベーションは停滞して、消費者は高価格や選択肢の減少といった被害を受けることとなります。そういう意味で、競争法は非常に大きな役割を持つといえると思います。

このような状況を踏まえると、根本的な問題として競争とイノベーションの関係をどう考えるのかという問題になってきます。これは少し経済学的な話になるかもしれませんが、競争と独占のどちらがイノベーションを促進するのか、あるいは大企業と中小企業ではどちらがイノベティブかといった問題について経済学者がたくさんの論文を書いています。しかし、こういう問題の提起の仕方はあまり意味がないと多くの人思うようになり、現在ではイノベーションと競争の関係については次のように考えられています。

現在の市場が独占的であれば、その独占企業はあまり研究開発投資を行うインセンティブはありません。要するに、イノベーションに成功して新製品を開発できても自分の独占的な製品を置き換えるだけであり、利潤が追加的に増えるという可能性が低いからです。一方、競争的な市場で競争に疲れたような会社は、早くその競争状態から抜け出すために画期的な製品を作ろうとして、研究開発投資を非常に熱心に行うインセンティブが存在します。画期的な新製品を開発することによって、新聞が一時期よく使っていた消耗戦のような競争から抜け出すことができるので、イノベーションにとっては競争が望ましいということになります。

ただし、もし研究開発投資を行い、イノベーションに成功してもすぐに真似されてしまうのであれば、馬鹿らしくて研究開発投資を行う気にならないので、もしイノベーションに成功したら、独占的な大きな利益が得られるという期待がなければなりません。つまり、イノベーションに成功する前は競争的で、イノベーションに成功した後は独占的な利益が得られるというような状況が望ましいということです。さらに、一旦イノベーションに成功して独占状態になったら、今度は先ほどの話が一回りしますが、その独占状態に安住してしまうとイノベーションを行わなくなりますので、独占に成功した企業に対して、新しい企業が常に挑みかかるという状況が望ましいということになります。

そういう意味では、競争的な市場を作るとというのが独占禁止法の役割で、もしイノベーションに成功したら独占的な利潤が得られるという期待を作り、独占を公的に保証するのが特許であるということになります。つまり、独占禁止法と特許制度が車の両輪のようになると、イノベーションが推進されることになります。特許は独占を法的に認める制度ですから、独占禁止法とは相容れないものだ、だから適用除外になっているのだと考えられるかもしれませんが、両者は対立するものではなく、両者が補完的に競争とイノベーションを進めていくということになるのだと思います。

次に具体的な論点として、イノベーションと独占禁止法に係る問題として、ここでは共同行為、市場支配力を濫用する私的独占及び企業結合という三本の柱において、それぞれどのような問題があるかについて述べます。

共同行為については、イノベーションと独占禁止法の交差する問題として、研究開発に係る共同行為が最初に浮かびます。同様に、標準やパテントプールについても、新しい技術が生まれ、その下で各社が競争するという意味で競争促進的な性質を持っていますが、いずれも同業者が集まって何かを行うことになると、競争制限的な行為が生じるおそれがありますので、ガイドラインにおいてどのような場合に競争制限的な行為として問題になりやすいかといったことが明らかにされています。

次に市場支配力の濫用については、先ほどの話の繰り返しになりますが、独占的な地位を獲得した企業が、それに対して挑みかかってくるような企業を排除又は支配する行為を、私的独占又は不公正な取引方法で規制しています。ネットワーク効果により独占的な地位を確立した企業がその状態で安住出来ないように、常に新しい企業が挑戦してくるという

環境を整備していくことが、ここでの競争政策の非常に重要な課題になっています。

独占的な地位を獲得した企業が、他の企業を排除する手段自体は非常に古典的なもので、例えば、抱き合わせ等が使われています。抱き合わせと申しますと、昔、IBMがメインフレームのコンピュータにパンチカードを抱き合わせて販売する行為が反トラスト法に違反するか否かという話がありました。私が学生の頃は、簡単な回帰計算をするのにも、紙のパンチカードにデータを入力し、それをメインフレームのコンピュータのところにいる白衣を着たテクニシャンの人に渡すと、何時間後かに彼が計算結果を渡してくれるというような時代だったのですが、その当時に問題となっていました。

そういう抱き合わせといった非常に古典的な手段が、今でもハイテク分野において、例えばOSとワープロソフトを抱き合わせるとか、表計算ソフトを抱き合わせるといった形で用いられて、排除効果を持っていったということがあります。また、NAP（非係争条項）等も拘束条件付取引として強要するというようなこともあるかもしれません。

市場支配力の濫用の観点からは、こういった行為を規制していくことが非常に重要だということが一点ですが、最近、特に私が重要な問題だと思っていますのは標準必須特許の濫用の問題です。これは例えば、電気通信の分野において、電話等がほかの人とつながらなければ意味がないので、接続を保証する技術標準が非常に重要になってきます。標準化団体は、企業が持つ技術を技術標準として採用するに当たって、その企業に対してFRANDでライセンスするように求めるということが通常行われています。FRANDとは、企業が自由に妥当なロイヤリティで非差別的に誰にでもライセンスしますという約束をするもので、当該企業がFRAND宣言をした上で、当該企業の技術が技術標準に採用されるという場合が多いのです。その企業にとっては、自社の特許が技術標準として採用された途端、その技術が使えないと製品自体が作れなくなってしまうこととなり、極めて強力な市場支配的地位を持ってしまうという問題があります。実際にFRAND宣言をして自社の特許が技術標準に採用されたにもかかわらず、約束を破って非常に高い特許料を要求し、もし高い特許料を払わなければ差止訴訟を起こすとして脅かし、高額の特許料をせしめるというような行為が非常に多く行われているということです。

これは正に競争相手を排除する行為ですが、こういうことが行われますとその特許料は非常に高くなり、最終的には製品の価格に転嫁されてしまいますので、消費者は非常に大きな被害を受けるということになってしまいます。この問題については、特許法及び競争法で対応するということが考えられ、特許法では差止めを簡単に求められないようにするということが行われています。御存じのとおりだと思いますが、アメリカでは、最高裁判所でのeBay判決において差止めを求める際の条件が示されたため、簡単には差止めを求められなくなりました。特にパテント・トロールというような企業がこのような行為を行うことに対しては、制限が大分加わってきています。しかし、差止めというのは特許制度の基本的なツールの一つであり、自社の特許が侵害されたら相手の製品を市場から締め出すことができるということは、特許制度にとって極めて重要な要件になります。例えば、日

本企業が持っている特許が外国企業に勝手に使われた又は侵害されたということがあれば、日本企業は当然差止めを背景に交渉するということになります。したがって、特許法の場合には、差止めを簡単にできないようにすることは、過度にはできないだろうと思います。

そのため、競争法の観点から、そのような行為は最終的に消費者に悪影響を与えて公益を損なうものだとして規制するということが重要な課題になってきます。欧米では、FRAND宣言をした後に、技術標準となった特許を濫用する行為に対して、競争法で積極的に対応するということが定着してきていますが、この点は、今後、日本の競争当局においても重要な課題として検討していく必要があるのではないかと考えています。

次に企業結合とイノベーションの関係ですが、例えば、ある企業が合併したことによって技術特許又は基本特許を全て保有するようになってしまうと、他の企業が製品が作れない又は開発能力で劣ってしまうという問題が出てきます。したがって、企業結合の審査に当たっても、同業者間で合併した場合は2～3年後に価格がどう上がるかということだけではなく、イノベーション競争が阻害されるおそれはないのかということも審査することも非常に重要であると思います。

アメリカの事例ばかりで恐縮ですが、アメリカでは合併や買収の審査の際にイノベーションに与える影響を考慮することが極めて大きな論点になっています。実際にFTCが合併に対して異議を申し立てたケースのうち、半数近くにおいてイノベーションに対する悪影響を理由として挙げていることから、非常に大きな考慮要件になっていることが分かります。この点について、日本の合併審査の際にも、今後特にハイテク分野等を中心に考慮要件として検討していく必要があるのではないかと考えています。

ここでまとめとして申し上げたいことは、独占禁止法は価格競争の促進にも当然目を配る事が必要ですが、それと同様にイノベーション競争の促進ということにも力を入れていくことが大事だということです。特に、先進的な企業では製品開発競争は競争手段として一番重要なツールになっているので、これが非常に重要なポイントだと思っています。

最後に、時間が無くなりましたので、規制改革については一、二点だけ述べることにします。今まで述べてきたことは、企業間のカルテルや合併、私的独占といった企業の行為が競争制限になるものでしたが、競争制限の大きな要因というのは企業によるものと政府によるものと二つあり、政府規制も競争制限の要因になります。しかも、企業による競争制限行為は、例えば、カルテルの場合は、仮にカルテルが非常に上手くいっていたとしても、当然ながらカルテルの価格を少し下回って販売すれば自分の会社が非常に儲かるというインセンティブがあるため、それによって内部的に崩壊していくというメカニズムがあります。しかし、政府規制の場合は、その下に既得権が作り出されることによって、当事者が非常に豊富な資金や資源を持つこととなり、また、既得権を維持しようと抵抗するため、政府規制が不必要なもの又は害があるものであっても、なかなか規制が無くならないという問題があります。そういう意味で、競争当局は、競争制限の非常に大きな要因である政府規制についても積極的に取り組む必要があり、OECD等でも積極的に調査されて

います。

ここではたくさん論点がありますので全てには触れませんが、私が非常に重要だと思うのは、唱導（Advocacy）です。これは競争の状態をモニターして提言を出していくということです。公正取引委員会では、かつては研究会等を作って規制の影響を研究し、それを対外的に発表していくということが活発に行われていましたが、最近は少しそのようなことが行われなくなってきたのではないかと思います。一般への広報活動と同様に、政府内での唱導活動も積極的に行っていく必要があるのではないかと思います。

時間が過ぎましたので規制の話は大分省略しましたが、私の話は以上とさせていただきます。何か御質問等がございましたら、またお話ししたいと思います。

（司会）

後藤先生、御講演どうもありがとうございました。

3 質疑応答

（司会）

それでは、フロアとの質疑応答を行いたいと思います。御質問がある方はお名前と所属先をおっしゃった上で御質問をお願いしたいと思います。どうぞよろしくお願いします。

（司会）

すぐに御質問が出ないようでしたら、私から質問してもよろしいでしょうか。

二つ目のテーマの「イノベーションと独占禁止法」について大変興味を持って拝聴していました。先生のお話のポイントとしては、共同行為の問題、排除行為の規制が抱える問題、そして企業結合の三つを挙げていただいたと思います。この点、どれも非常に大変興味深いテーマなのですが、そのうち最初の共同行為に関して、近年のイノベーションでは、共同行為が非常に重要性を増しているのではないかと思います。例えば、産官学連携での共同研究開発等、日本において多様な形態で共同研究が行われてきていると思います。その中で、特に特許化された技術を事前事後のどの時点で融通し合うかという点については、アメリカのFTCのレポートでも、事前的なライセンスが非常に重要だとされています。

共同研究については、既にガイドラインが示されており、おおよその違法性の判断基準がある程度分かるようになってきているとは思いますが、一方で、いろいろな共同行為が行われている中で、その違法性を判断するのが難しいケースも出てきているように思います。例えば、アメリカのジェネリック医薬品において、リバースペイメントによって、ブランド品メーカーがジェネリックメーカーに参入を遅らせてもらう代わりにお金を支払うということが違法か合法かということに関して最高裁判決が出ましたが、これもイノベ

ションに係る競争法適用の境界線がまだ流動的だということの典型的なケースだと思います。

以上を踏まえると、時代の流れとして共同行為をすることは重要になっている一方で、共同行為の違法性についてどこで線を引けばいいのか、まだよく分からないところが多々あるのではないかと認識を持っているのですが、その点について、先生の御意見をお聞かせいただければと思います。

(後藤先生)

おっしゃるように共同行為というのは、共同研究でオープンイノベーションということも言われてきているとおり、一社単独ではなかなか全てを行いきれなくなっているため、他の企業と組んだり、大学の知恵を借りたりして、他の組織との関係の中でイノベーションを進めていくことが、非常に重要になってきていると思います。

ただし、昔から縦の関係のメーカーとサプライヤー又はユーザーとの間の共同行為や共同研究が多く、例外として同業者が集まって共同研究をやるという状況だったのではないかと思います。私が念頭に置いているのは、同業者間の共同研究や技術標準の設定等において、主に同業者が集まって行う場合にどのような行為が問題となるのかという点ですが、これについては以前から存在する問題ですので、違法性の判断基準ははっきりしてきているのではないかと思います。

また、おっしゃったように新しくリバースペイメントといった問題が起きているというのは、私もその通りだと思います。ただし、最近では異業種間の共同研究が増えてきていますので、競争関係にある企業同士の共同行為に比べると競争に対する直接のマイナスの影響は少ないかもしれませんが、だからといって放っておいていい問題ではないかもしれません。

(質問者1)

講演の最後におっしゃられていた唱導というテーマが大変興味深いのですが、これに関連して、あるいはこれに関連しなくてもいいのですが、競争促進のために消費者一人としてできることは何があるのでしょうか。

(後藤先生)

唱導というのは、基本的には競争当局が競争又は競争政策の重要性を、広く一般の人又は政府内の競争当局以外の人に対して訴えていくというものです。

消費者一人としては、積極的にこのような機会に参加して競争について学んでいただくことは、非常にいいことだと思います。

(質問者2)

先生のお考えとしましては、特に企業の研究開発競争を制限するような行為については、積極的に独占禁止法を適用していくという判断が望ましいと考えていらっしゃるという理解でよろしいでしょうか。

(後藤先生)

考え方としては、イノベーション前の状況では独占禁止法により競争を促進して、イノベーションが成功した後は、ある程度その特許に独占的な利益を保証するということが大事です。その後、その独占的な利益を保証された企業が安住しないように、それに対してチャレンジする企業が出ることが大事であり、そのようなプロセスを邪魔するような競争制限的な行為を競争法で規制していくことが重要だと思っています。

(質問者3)

最後の「規制改革と独占禁止法」のところ、今日の説明では触れていなかったところですが、資料37頁の「競争当局と規制当局の関係」のところ、競争促進、経済規制、技術的規制の三つの機能を競争当局と規制当局の間でどのように分業するのかという点が、課題として挙げられています。ここでは、オーストラリアの例が提示されているのですが、オーストラリアでどのような分業関係があるのかについて御教示ください。

(後藤先生)

この問題は、独占禁止法の範囲をかなり越えた政府の組織の在り方の問題になってくると思いますが、ある産業の競争促進を行う役割と、経済規制をする役割と、技術的な規制をする役割と、この三つの役割を一つの役所が担当するのか、別々の役所が担当するのかということについて、日本ではあまりこのような問題提起はないですが、世界を見回すと割と自由にいろいろなタイプがあり得るということが分かります。

オーストラリアの場合は、オーストラリア競争・消費者委員会（ACCC）という競争当局が、連邦レベルの電気通信の規制も行っています。これが上手く機能しているのかという点については評価の問題として別の話になりますが、「Capture Theory」ともいわれるように、当時の議論では、規制当局はどうしても規制している相手の産業ばかりを気にするようになってしまい、例えば、電力を規制する当局は電力業界の意向ばかりを聞くようになってしまうという問題があります。規制当局を独立させているとどうしてもそのような問題が生じてしまうため、競争当局と規制当局を一緒にしてしまうことによって、特定の産業との癒着が防げるのではないかというのが、競争当局と規制当局を一緒にした一つの理由でした。一方で、技術的な規制については技術者を抱えておく必要があり、競争促進や経済規制には馴染まないで、別の当局が担当することがいいとされていました。オーストラリアでは、このような理論により、競争促進と経済規制を同じ当局で執行しており、これが非常に面白い試みだということで、世界中で注目されています。私もきちんと

調べたわけではありませんが、このようなケースはまだほかにはないのではないかと思います。

(司会)

この問題は、例えば、唱導 (Advocacy) でいろいろな事業規制等についての研究や提言をもっと行うべきだという話とも関連があるのではないかと思います、いかがでしょうか。

(後藤先生)

日本では、役所の権限が強いので、あまりこういう発想がなく、各役所の分担がかなり固定化していて、それをシャッフルするというような話はほとんど考えられないのですが、世界ではいろいろな試みがされていることは知っておいた方がいいのではないかと思います。

(質問者 4)

本日の後藤先生のお話は、私が考えているような問題意識と非常に近いところがあり、非常に興味深く聞かせていただきました。今、公正取引行政が直面する課題は、正におっしゃっていただいたようにグローバル化に対する対応、それからイノベーションと申しますか、IT分野、eコマースといった成長分野において独占禁止法でどう対応していくかということ、規制に関しては唱導 (Advocacy) というようなことが、非常に重要なことだと思います。特に、二つ目の点でイノベーションの競争の促進に力を入れていくことが必要だということは正にその通りだと思います。

しかし、こういう分野は実態を把握することが非常に難しく、どうやって競争排除行為が行われているのかを認定していくのも、相当、知識がいることだと思います。イノベーションを促進していくための競争政策という点から、公正取引委員会の仕事の仕方に関して、何かアドバイスがありましたらお願いします。

(後藤先生)

このイノベーションと独占禁止法というのは非常に難しいテーマで、特に支配的地位の濫用とイノベーションの関係では極めて判断が難しい問題がいろいろあります。

一ついえることは、経済学的な知見の活用ということが非常に重要になってくると思います。公正取引委員会でも前から専門的なエコノミストを採用していると思いますが、そういう専門的なエコノミストの採用と同時に、実際に審査に携わる人でも経済学的な知識を身に付けた上で、事件の判断に当たるといったようなことが必要ではないかと思います。

アメリカもEUも経済学の博士号を持った人が何十人、何百人と競争当局で働いている状況ですので、日本ではなかなか難しいと思いますが、方向性としては必要なのではない

かと思えます。

また、特許に関しては特許庁と連携して、例えば、ガイドラインを共同で定めたり、ヒアリングを共同で行うというようなこともあり得ると思えます。特に標準必須特許の問題は特許法でやるのか、独占禁止法でやるのか、その両者の運用関係をどうするのかというような判断は、特許庁と相談しながら行う必要があると思えます。それから、もちろん裁判所の判断は重要だと思えます。

4 閉会の辞

(司会)

どうもありがとうございました。活発な御討議をいただきましたと思えます。それから、会場の皆様、長時間にわたり大変ありがとうございました。アカデミックな知見をベースにして、なおかつ実践的な御経験を踏まえた非常に貴重な御意見を拝聴できたかと思えます。

最後に、後藤先生には拍手をもってお礼を申し上げたいと思えます。

それでは、今後とも競争政策研究センターの活動に皆様からの御支援を頂戴できますようお願い申し上げます。本日はこれで閉会とさせていただきます。どうもありがとうございました。