

独占禁止法施行 70 周年を迎えるに当たって
～イノベーション推進による経済成長の実現～

平成 29 年 7 月
公正取引委員会
委員長 杉本 和行

第 1 はじめに

戦後間もない昭和 22（1947）年に独占禁止法が制定・施行され、本年で 70 年を迎える。同時に、独占禁止法の執行機関である公正取引委員会も 70 年の歴史を刻んできた。

現下の経済社会において、今後とも経済の持続的・安定的な成長を図っていくためには、公正かつ自由な競争環境という経済活動のインフラを確保していくことが不可欠である。市場経済の活性化による資源の最適配分、消費者利益・社会全体の豊かさの実現等のため、市場メカニズムが適切に働くよう、競争環境の整備を行うことが公正取引委員会の使命である。競争のないところに競争をもたらし、競争のあるところにはより公正かつ自由な競争が行われるよう、ルール作りや法執行によって貢献することがその役割であると考えているところである。

独占禁止法施行 70 年を迎えるに当たり、我が国における競争政策の来し方を振り返った上で、IT・デジタル化の進展等、急速に変化する経済社会に対しての競争政策の課題について述べることとする。

第 2 独占禁止法施行 70 年

1 独占禁止法の制定

独占禁止法は、戦後、財閥の解体、競争制限的な統制法制の廃止等により経済の民主化が図られる中で、市場経済の考え方に基づく経済の再生を目指し、こうした経済民主化を担保する制度として、カナダ、米国に次いで世界で三番目に制定されたものである。新時代における「経済憲法」として、市場経済の基本的なルールを定め、競争を活性化することで我が国経済の豊かさを実現するための基盤として機能するという役割を担ったものである。

2 競争政策の定着へ向けて

連合国による占領の終結とともに、戦後の急速な産業の民主化政策が見直され、昭和 26（1951）年の朝鮮戦争休戦後に反動不況が訪れると、昭和

28（1953）年には不況カルテルが一定の要件の下に許容されるなど、独占禁止法の大規模緩和改正が行われた。また、勧告操短等の競争制限的な行政指導が行われるようになったほか、一定のカルテルを独占禁止法の適用除外とする旨の個別の立法措置が次々と採られた。また、昭和20～30年代は法の執行活動も低調であった。この時期は経済的自立を目指して産業の保護・育成策が優先された時期であったといえよう。ただし、そのような時代においても、独占禁止法の基本原則を守りつつ、公正で自由な競争を促進するという競争政策を定着させようとする努力が続けられてきた。

まず、競争政策を日本に根ざしたものとするための取組が行われた。すなわち、昭和28年改正を契機として不公正な取引方法の規制の強化が図られ、大企業と中小企業の格差という経済の二重構造を背景として優越的地位の濫用を不公正な取引方法として規定したほか、下請取引の公正を確保すべく、より実効的な規制を行うため、昭和31（1956）年に下請法が制定された。また、不当表示からの消費者保護等の観点から、昭和37（1962）年に景品表示法が制定された。さらに、昭和40年代後半（1970年代半ば）には、再販売価格維持行為が許容されていた商品を大幅に減らす取組も行われた。

高度経済成長期においては、企業間の活発な競争が見られた一方で、資本の自由化等も背景として、産業の寡占化傾向が強まり、物価上昇も問題視されるようになった。この時期に、公正取引委員会は、価格・料金の値上げカルテル事件や再販売価格維持行為に関する違反事件のほか、急速に発展してきたスーパー店に対する妨害（ボイコット）事件などに取り組んだ。

また、昭和43（1968）年の八幡製鉄株式会社と富士製鉄株式会社の合併計画、昭和49（1974）年の石油カルテル事件等、社会的に大きな影響を及ぼす事案にも対処したところである。

昭和52（1977）年には制定以降初めての独占禁止法の強化改正が行われ、カルテルを実効的に抑止するために、課徴金制度が導入された。本改正以後、実効的な違反抑止の観点から、課徴金制度は違反事業者に対する独占禁止法の厳格な執行に寄与していると認識している。

3 規制緩和の推進と競争政策の役割の増大

昭和50年代以降、公正取引委員会は、規制緩和を推進し、自由貿易を進展させる方向で、多岐にわたって競争政策を積極的に展開してきた。

第一に、昭和50年代は、我が国市場の閉鎖性への批判もあり、規制緩和の取組が求められた。公正取引委員会は、昭和57（1982）年8月、政府規制制度等の見直しに関する見解を明らかにし、各省庁にも適切な措置を採るよ

う要望するなど、政府規制を緩和し、民間活力を活用して事業者間の競争を促進する観点から、政府規制制度の見直しを提言してきた。

昭和 54 (1979) 年に OECD が公表した「競争政策と適用除外又は規制分野に関する OECD 理事会勧告」、また、昭和 61 (1986) 年に公表されたいわゆる「前川レポート」において、市場原理を基本とすること、規制緩和の推進が必要なことが確認された。

規制緩和により、事業者による自由な経済活動の領域が広がり、より良い品質の商品・サービスをより安く提供するように事業者が競い合うことから、利用者のメリットの増加が期待できる。公正取引委員会は、規制緩和に向けた提言を積極的に行ったほか、規制緩和や民営化が行われた後の市場で新規参入者を含めた事業者が活発に競争することが可能となるような競争環境を整備することが重要であると考え、そのような市場についても、ガイドラインの策定等により、適正な取引のためのルールを示してきた（電力ガイドライン、ガスガイドライン等）。

また、平成 9 (1997) 年には、もともと事業支配力の過度の集中の防止を具体化するものとして独占禁止法で禁止されていた持株会社の設立等が、経済社会の現実を踏まえ、解禁されるという法改正も行われた。

第二に、独占禁止法の適用除外制度についても見直しが行われた。戦後の一時期に産業育成等の観点から創設された各種の適用除外カルテルは昭和 40 (1965) 年のピーク時には 1,000 件を超えていたが、我が国経済社会の構造改革を図り、活力ある経済社会を実現するためには、適用除外制度を抜本的に見直し、公正かつ自由な競争を一層促進することが重要な課題であった。平成 9 年には、個別法に基づく適用除外のうち 20 法律 35 制度について廃止等の措置を採るいわゆる一括整理法が施行されるなどし、平成 28 (2016) 年度末現在では、適用除外は 17 法律、24 制度となっている（適用除外カルテルは 36 件）。

第三に、昭和 40 年代ごろから、繊維製品等の日本からの輸出急増による日米間の貿易摩擦が問題となっていたが、これに対応するため、例えば、自動車については昭和 56 (1981) 年から輸出自主規制が実施され、半導体については昭和 61 (1986) 年に日米半導体協定が締結された。しかしながら、そのような政府主導の措置によっても摩擦は完全には解消されず、非関税障壁と呼ばれるような市場アクセスの問題への対処が求められた。公正取引委員会としても、輸入制限的行為への対処などの取組を行った。

平成元 (1989) 年に開始された日米構造問題協議 (S I I) では、日本側は 6 項目の問題点が採り上げられたが、そのうち 4 項目は、流通や排他的取引慣行など競争政策に関係するものであった。これを受けて、元々非効率・

高コストなどの問題が指摘されており、また、昭和 50 年代から公正取引委員会が競争阻害的な行為の実態を調査していた流通取引慣行に関して、ガイドラインを策定し、市場アクセスの改善にも寄与した。

4 独占禁止法の執行力強化の取組

前述のとおり、経済の発展、規制緩和や貿易摩擦といった経験を経て、我が国においても競争政策の役割がより重要になってきたことから、公正取引委員会は、反競争的な行為には独占禁止法をより厳正に適用するべく、執行力の強化に取り組んできた。

平成 2（1990）年には刑事告発の方針を公表したほか、平成 3（1991）年には課徴金の算定率の引上げ、平成 4（1992）年にはカルテル等の独占禁止法違反に関する法人に対する罰金を加重する独占禁止法改正が行われた。

そして、平成 17（2005）年には、以下のような我が国の法制度上極めて重要な内容を含む独占禁止法の改正が行われ、抜本的な執行体制強化も行われた。

- ・ 課徴金の算定率引上げ（昭和 52 年改正で導入された課徴金について、不当利得相当額に加え、違反行為抑止という行政目的に照らして合理的に必要と考えられる水準に算定率を設定する趣旨）や累犯に対する加算の導入
- ・ 課徴金減免制度の導入（カルテル等の摘発、事案の真相究明、違反行為の防止を十分に図るため）
- ・ 犯則調査手続の導入と犯則審査部門の設置 等

更に、平成 21（2009）年の独占禁止法改正では、課徴金の適用対象の拡大、不当な取引制限等の罪の懲役刑の引上げ（3 年から 5 年へ）や企業結合規制の見直し（株式取得を事前届出制としたほか、届出基準を会社の資産額から売上額へ変更）を行った。

また、執行体制を十分なものとすべく、人員も充実させてきた。平成元年には約 460 名だった公正取引委員会の定員数は、平成 29 年には 832 名となっている。特に、平成初期には審査部門の人員が重点的に強化され、執行力強化に寄与した。

このような制度面・人員面を含む執行体制の強化もあって、大手企業が参加するような談合・カルテル等に対して、刑事告発も含めたよりインパクトのある措置を積極的に採ることができるようになった。例えば、大手企業である事業者だけでなく、発注側職員も共犯として有罪となった橋梁談合事件（平成 17（2005）年告発）や、ある違反行為者 1 社に 100 億円を超える課徴金納付命令を発出した海運カルテル事件（平成 26（2014）年）などが代表的

である。

第3 今日競争政策の課題

1 企業活動のグローバル化への対応

国境を越えた貿易や投資の一層の自由化が進み、特に1980年代以降、公正取引委員会には国際的な対応の必要性も増大してきている。近年、より一層企業活動がグローバル化するのに伴って、反競争的行為や企業結合が国境を越えて行われるようになったため、企業は我が国の独占禁止法だけでなく、諸外国の競争法規範に従う必要がある。このため、各国における競争法規範の収れんが必要となる。競争法の執行自体は、各国の公権力の発動であり、反競争的な行為に対して、米国では司法制度で対応し、欧州では国家連合体であるEUが行政措置として執行しているのに対し、我が国では行政処分と刑事訴追が並存しているというように、執行方法に差があるのはやむを得ないところであるが、反競争的行為に対する規範については、国際的調和を図った上で、それが遵守される必要がある。公正取引委員会は、多国間協力又は二国間協力を通じて競争政策の国際的な調和に向けた努力を行っているところである。

多国間協力の場については、昭和39(1964)年以降、OECDの競争委員会での議論に参加している。また、平成13(2001)年に設立された国際競争ネットワーク(ICN)は、現在では120以上の国の当局が参加する世界最大規模の組織に成長しており、公正取引委員会はICNの活動全体を管理する運営委員会のメンバー等として、中心的な役割を果たしている。

さらに、近年、東アジア地域等の発展途上国において競争政策の重要性が認識されてきており、既存の競争法制の強化や新たに競争法を導入する動きが活発化していることを受け、これら諸国の競争当局等に対し、職員の派遣等の技術支援活動を行っている。加えて、東アジア地域については、公正取引委員会が提唱して平成17(2005)年から東アジア競争政策トップレベル会合を開催して、当局間の連携強化を図っている。

また、二国間協力については、日米等の二国間で競争政策に関する協定や取決めを締結し、それに基づいて情報交換や定期的な意見交換を行ってきた。例えば、個別事件における海外当局との協力・連携についていえば、BHPビリトンとリオ・ティントの企業結合審査において、欧州委員会や豪州競争・消費者委員会等の関係海外当局と情報交換をしながら審査に当たった(平成22(2010)年1月事前相談の申出、同年10月JV設立計画撤回のため審査中止)ほか、自動車部品に係る独占禁止法違反事件審査では、米国やEU当局とほぼ同時に調査を開始した(ワイヤーハーネス事件：平成22(2010)年2

月調査開始、オルタネータ事件：平成 23（2011）年 3 月調査開始）。毎年実施している日米競争当局意見交換は 35 回を数え、両当局にとって最も長く続いている二国間の意見交換の枠組みとなっているほか、日EU競争当局意見交換も 32 回の開催を重ねており、その他の当局との間でも活発に意見交換を行っている。

今後も、このような協力関係をより深化させるべく、審査を含む執行活動を通じて入手した情報の伝達をより円滑に実施できる、いわゆる「第二世代協定」をオーストラリア及びカナダとの間で締結しており、EUとの間においても締結に向けた交渉の準備を進めているところである。

このように、国境をまたいだ企業活動が一層活発となっていることに伴い、我が国市場において公正かつ自由な競争環境を確保するためには、一国のみで競争法・政策の運用を行えば足りるものではなく、公正取引委員会としては従前以上に他の競争当局との一層の連携を図りつつ、独占禁止法の執行に当たる必要があると考えている。

競争法が制定・運用される国・地域がますます増加している中、世界の競争当局との連携強化等は、我が国市場の競争環境を整備するのみならず、一定の競争ルールの下で企業が自由な活動を行うことができる市場を拡大するものであり、世界経済の健全な発展にも貢献するものである。

2 デジタル化への対応

我が国が直面する課題として、経済のデジタル化の奔流への対応がある。これは、我が国だけではなく、世界的な動きであることは言うまでもない。情報技術の発達等により、人々はかつてないほどの選択の自由の下で、便利な商品を手にし、メリットを享受している。一方で、ネットワーク効果によって、デジタル・プラットフォーム企業は独占化、寡占化する傾向にある。デジタルエコノミーにおいては、独占的事業者が運営するプラットフォームが複数の市場が組み合わさった多面性を有するものとなっていることが多く、また、新しいビジネスモデルが次々と現出している。

競争政策の重要な役割は、競争を活発にする環境を整えることにより、イノベーションを推進することである。今後、デジタルエコノミーの更なる革新の恩恵が人々にもたらされるよう、反競争的行為によって新たなイノベーションが芽吹く環境が阻害されたり、価格や品質による競争が制限されることにより、我が国の生産性向上の妨げとなったり、消費者の利益が害されたりすることのないように監視していく必要がある。

また、デジタルエコノミーにおける競争政策上の問題を迅速に取り除いていくとともに、事業者が、競争促進的であるようなビジネスまで萎縮しない

ようにするためには、これらの市場において特に独占禁止法上問題となりやすい行為を特定し、公正取引委員会としてどのような対応策を採り得るかを明らかにすることが重要である。

例えば、OECDや海外の競争当局における議論では、データの収集及び活用が、新規参入を困難にするおそれなど、競争政策上の課題を指摘している。公正取引委員会においても、我が国におけるデータに関連する競争政策上の論点を整理するとともに、今後、継続的にデジタル市場関連分野に係る実態調査を行うなど、この課題に真摯に取り組んでいるところである。今後とも、効果的な対応ができるよう、IT・デジタル関連分野における情報収集能力の強化、経済分析の更なる活用を図っていきたい。

3 より実効的・効率的な法執行を可能にする制度の導入

複雑かつ技術発展のスピードが速い現代社会において、競争政策上の問題を速やかに解決していくため、実効的かつ効率的な法執行を行っていくには、既存の制度も不断に見直していく必要がある。

本年4月には、近年の経済活動のグローバル化・多様化・複雑化の進展に機動的に対応できるよう課徴金制度の改善について提言する独占禁止法研究会の報告書が出されている。今後、関係各方面の意見も参考にしつつ、改正法案の国会提出に向けた検討を進めていきたい。

また、独占禁止法違反の疑いについて公正取引委員会と事業者との間の合意により解決する仕組み、いわゆる確約手続については、競争上の問題の早期是正、当局と事業者が協調的に事件処理を行う領域の拡大に資するものである。環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律の一部として立法措置されているが、独占禁止法の法目的の達成のため積極的に活用していくことができるものであると考えている。

第4 新しい時代における競争政策の意義

我が国が直面している課題として、生産年齢人口の減少、生産性の低さ、所得格差が挙げられる。今後20年で我が国の人口は1割、生産年齢人口は2割減少するとの予測がある。我が国の労働生産性は、米国の6割程度である。世界的な潮流と違わず、我が国でも所得格差への対応は国民的関心事項となっている。

我が国経済は、高度成長やその後の不況を経験し、今や成熟したものとなっている。今後、更に経済を発展させ、国民生活を豊かにするためには、市場メカニズムを適切に機能させることにより、イノベーションを不断に起こしていく必要がある。

我が国では、市場メカニズムは格差を拡大し、「弱肉強食」を推進する非情な仕組みであり、「日本的」ではないとの伝統的な批判もある。しかし、市場メカニズムは、アイデアやイノベーションによる事業者の切磋琢磨を通じて、経済成長を促す仕組みである。イノベーションが不断に生まれ、活かされることによって、生産性が向上する。生産性が高い事業者・市場に労働者を含む生産資源が移転することで、結果として労働者の賃金上昇にもつながる。また、競争政策を通じて経済全体が効率化し、経済が成長する、つまり、全体のパイを拡大することができれば、社会保障政策などの所得再分配政策を通じて、格差の拡大を抑制することも可能となる。

さらに、競争政策は、カルテル・入札談合や独占的企業による競争を妨げる不当な手段を通じた利潤（レント）の発生を防止し、また、企業結合審査を通じて競争を阻害するような独占や寡占の発生を防止することにより、効率的な資源配分の実現にも資するものである。これらのレント部分等が消費者や新規参入事業者といった社会のより広範な範囲に配分されることになり、ひいては格差の拡大に対する一定の歯止めにもつながるものである。

引き続き、社会保障などの所得再分配政策が格差の拡大という課題を解決するのに重要な役割を担うことは間違いない。しかし、これに加えて競争政策も活用することで、市場メカニズムの活用による生産性・賃金向上、資源の最適配分が期待され、中長期的な観点から、我が国の課題の解決が見込まれることとなる。

第5 おわりに

公正かつ自由な競争環境の確保により、市場メカニズムが機能する状態を維持することは、経済の発展にとって非常に重要な要素であるが、こうした点については、国民に広く理解されることが不可欠である。

今や、世界に130以上の競争当局が存在しているが、公正取引委員会はその中でもカナダ、米国に次いで、世界で三番目に長い歴史を有している。公正取引委員会は海外の競争当局と連携しつつ、市場経済活性化のために強力に取り組んでいく必要がある。独占禁止法・公正取引委員会が70周年を迎えた今、これまで独占禁止法、公正取引委員会が辿ってきた道程に思いを馳せながら、経済のグローバル化、格差の拡大、デジタルエコノミーの進展といった現代的な課題をも念頭におき、この先10年、20年後の未来を見据えて、イノベーションや消費者利益、経済成長につながる競争政策を更に推進していくことが必要であると考えている。

以上