

独占禁止懇話会第 188 回会合議事録

1. 日時 平成 23 年 4 月 4 日（月）14：00～16：00

2. 場所 公正取引委員会大会議室

3. 出席者

【会員】伊藤会長，石井会員，井手会員，内田会員，及川会員，翁会員
川濱会員，神田会員，岸井会員，児玉会員，斎藤会員，坂本会員
佐野会員，高橋会員，野原会員，芳賀会員，萩原会員，富士会員
舟田会員，三村会員，村上会員

【公正取引委員会】竹島委員長，後藤委員，神垣委員，濱田委員，細川委員

【公正取引委員会事務総局】山本事務総長，松尾官房総括審議官，鵜瀬経済
取引局長，野口取引部長，中島審査局長

4. 議題

- 1 企業結合規制（審査手続及び審査基準）の見直し
- 2 規制の事前評価における競争評価への取組
- 3 公正取引委員会による取引実態調査の有効性～広告業界の取引実態調査を例に～

○伊藤会長 それでは、定刻となりましたので、「第 188 回独占禁止懇話会」を開きたいと思えます。

会員の皆様におかれましては、節電の影響等により交通事情の悪い中、お集まりいただきましてありがとうございます。

本日は、「企業結合規制（審査手続及び審査基準）の見直し」、2 番目に「規制の事前評価における競争評価への取組」、3 番目に「公正取引委員会による取引実態調査の有効性～広告業界の取引実態調査を例に～」の 3 つの議題について公正取引委員会から御説明を受けて、会員の皆様から御意見を聴取することを予定しております。

早速ですが、本日の最初の議題である「企業結合規制（審査手続及び審査基準）の見直し」の討議に入りたいと思えます。

初めに、小林企業結合課長から御説明をお願いします。

○小林企業結合課長 企業結合課長をしております小林と申します。どうぞよろしく願ひいたします。

それでは、資料に沿って御説明させていただきます。資料は「独禁懇 188－1」と書いてあるパワーポイントの資料と、その後ろには、現

在、企業結合規制の見直し案をパブリックコメント手続に付しているわけでございますけれども、その意見募集についての資料でございます。今日は時間の関係もございますから、横長のパワーポイントの資料に基づいて御説明させていただきます。

1枚おめくりいただきまして、右下にページが打ってございますが、2ページでございます。

現在行っております企業結合規制の見直しにつきまして、まず背景から御説明させていただきたいと思えます。ここに累次の閣議決定が並んでございますけれども、この前に経済産業省における産業構造審議会等におきまして、審査の透明性とか予見可能性といったものを向上させるべきであるという提言がございました。そういったことを踏まえまして、昨年6月18日に閣議決定された新成長戦略におきまして、グローバル市場にも配慮した企業結合規制の検証と必要に応じた見直しということで、この時点では平成23年度中に措置を講ずることとされておりました。

これを受けまして公正取引委員会で検証に着手いたしまして、後ほどまた出てまいりますけれども、8月に検証を終えまして、どのような見直しをすべきかという問題点、論点を把握したところでございます。

8月に行った検証を踏まえまして、昨年9月10日の閣議決定、これはいわゆる3段構えの経済対策といわれているものでございますけれども、この閣議決定におきましては、内容的にはほぼ同様でございますけれども、1年前倒しに実施すると、スピードアップが図られたところでございまして、現在、22年度措置ということで、その後、作業を進めてきたところでございます。その後も累次の閣議決定で、この確認をするような内容の閣議決定が行われているところでございます。

次の3ページでございますけれども、公正取引委員会でどのような取組をしてきたかという部分でございます。

冒頭でございますように、8月に検証を行いました。この検証というのは、実際に企業結合を行う企業、あるいは企業の代理人となられた弁護士の方、更には学識経験者等の有識者へのヒアリングを行いまして、どういった辺りに見直しをすべきポイントがあるのかということを検証したものでございます。

これと同時に、あるいはその後に経済団体とも意見交換を行いましたし、経済産業省とも意見交換を行いまして、見直しの作業を進めてきたところでございます。その過程で、昨年10月に経団連から、11

月に関西経済連合会の方から、企業結合に関する審査手続等についての提言ということで、御意見を多くの形で頂いたところでございます。

この提言の中には大きく分けますと3つのポイントがございまして、1点目は、①にございますように、現在、企業結合は一定規模以上のものは法定の届出がございすけれども、その法定の届出より前に行われる事前相談につきまして、この事前相談が任意の行政サービスであることに起因する手続の不透明性及び予見可能性の低さといった問題点があるということ、そして、事前相談の位置付けを見直して、実質的な審査と最終的な判断は正式な届出後に実施することとしてほしいという中身でございます。

これは結構大きな内容でございまして、もともと事前相談は産業界の要望で導入したという経緯がございまして、その産業界の重要な部分を占めます、これらの経済団体から事前相談制度の位置付けの抜本的な見直しを提言されたということで、非常に意味のあることでございます。

2番目に、企業結合審査の手続において、審査を相談する、あるいは届出をする企業と公正取引委員会の担当官あるいは公正取引委員会との間の十分なコミュニケーションを図り、もちろん、審査は迅速に行って、今どのように審査が進んでいるのかといった予見可能性の向上も図ってほしいという御要望を頂いたところでございます。

さらに、③にございますように、審査基準でございすけれども、グローバルな競争を踏まえた審査を行ってほしいという、審査の実質的な中身についての御提言も頂いたところでございます。

このような背景とかいろいろな御意見を踏まえまして、企業結合規制の見直しを行ったところでございまして、その一番大きなポイントは、事前相談制度の抜本的な見直しということかと思えます。この辺について、資料の4ページでちょっと詳しく御説明させていただきますが、これは上半分と下半分にそれぞれ審査手続の流れが書いてございまして、現行は上の部分でございまして。

真ん中からやや左の方に、赤い矢印で右の方へとつながっている部分がございすけれども、この部分がいわゆるこれまでの事前相談でございまして、事前相談の申出をいただきますと、公正取引委員会側から必要な資料リストを提示し、資料を頂いてから30日以内に第1次審査を終えるという流れが書いてございます。

真ん中より右側の黒い矢印で結ばれておりますのが法定手続でございまして、一定規模以上の企業結合については届出が義務付けられて

おり、事前届出をされまして、その後、審査を行っていくという手続が法律で定められているところでございます。

現行の左下を御覧いただきますと、企業結合計画の具体化という太い枠囲みがございまして、そこから右に太い矢印が出ております。21年度でございしますが、届出件数は985件ございました。これは、要するに法定の届出件数でございまして、そのうち事前相談が行われて、更に回答したものは24件でございました。このように事前相談は非常に注目されておりますけれども、件数としてみますと、届出全体の2～3%でございまして。

それでも、これは任意のものでございますけれども、事前相談に来られるというのは、会社の方でそれなりに独禁法上の問題があるのではないかと懸念されて申し出てこられたかと思っておりますので、数は少ないのでございますけれども、比較的重要なものが入っている可能性が高いということ。大部分につきましては、届出だけで済んでいるというのが実情でございまして。

これを今回、見直しを行いまして、事前相談の部分を基本的に無くすような形にいたしまして、もし必要があれば、届出前の相談をするということは我々、任意に承ることはいたしますけれども、この届出前相談というのは、基本的には届出を行う際に届出書の様式を記載していただきますが、そのために不明な点があれば、そういったところを御相談いただくということを念頭に置いたものでございまして、届出の前に何か実質的な審査を行ったり、判断を行ったりするものではございませんから、ごく短期間で済むものだろうと考えております。

実質は、審査は企業結合の届出を頂いてから、30日間の第1次審査、あるいはその後必要に応じて行います第2次審査において審査と判断を行っていくという法定の手続にほぼ一本化するという形に改めていくということを考えておるところでございまして。

5ページは、今の点も含めました審査手続の見直し、これは審査手続と後ほど審査基準が出てまいりますけれども、このうち審査手続の見直しの全体像でございまして。

①は、先ほど申しましたように現行の事前相談制度を廃止することによってございまして。この事前相談制度廃止という大きな見直しをする理由としましては、大きく分けますと3つございまして。

1つ目は、国際的整合性といえましょうか、他の先進国、その他の諸外国では、基本的に届出後に審査を行っているということによってございまして、届出前に実質的な審査を行うような、あるいは結論を下すよ

うな事前相談制度は無いということでございます。

2つ目は、なるべく迅速に進めようという迅速性も必要かと思えますので、迅速性も加味しております。

3つ目としまして、これは平成21年の独禁法改正に遡るわけでございますけれども、21年改正で株式取得がそれまでの事後報告制度から事前届出制度に変わったということでございます。合併とか会社分割とか事業譲渡といったものは、従前も事前届出制度であり、それらの行為を実行する前に公取に届け出るということでありましたけれども、株式取得だけは、21年の改正前までは事後報告でございました。

したがって、ほかの合併等であれば、届出をして、届出に基づく審査の中で、もし問題があると言われれば、実行前に問題を解消するようなことができる可能性があったわけでございますけれども、株式取得は事後報告で、実行した後に報告することになりますので、言ってみれば事前相談が無いと事前に問題を解消することができなかったということが理由として挙げられております。21年改正法は22年1月1日から施行されておりますけれども、このように株式取得の位置付けが変わったことも事前相談の位置付けの見直しの一つの理由となると考えております。

そのほかに②、③、④にございますように、1つは公正取引委員会と届出会社との間のコミュニケーションの充実ということでございます。法定手続では、第2次審査に進む際には各種報告等を求めることにしておりますけれども、それぞれの項目ごとに、こういった趣旨で求めるのかといったことを書面でお示しする、あるいは、より重要なことは、届出会社が現在、こういった審査を行っているのか、公正取引委員会はこういったところに関心を持っているのか、どの分野を今、調べているのかといった公正取引委員会の関心事項など、論点等について説明を求めることができ、その求めがあれば、公正取引委員会は会社に説明するということを明確にしようと考えております。

それに対しまして、公正取引委員会の方から、論点として説明したことであっても、そうではないことでも、会社の方は、それに対する反論とか意見とか必要な資料をいつでも提出することができる、こういったことで、公正取引委員会と届出会社との間のコミュニケーションを十分とりながら審査を行っていくことを進めたいと考えております。

また、企業結合審査の結果につきましては、現状、法定手続で届出がありますと、合併禁止期間であります30日が経過して、その後に何

も公正取引委員会から無ければ、それで期間が終了したことが分かることになっているわけですがけれども、問題が無い案件については、問題がありませんでしたということを積極的に文書で通知することによりまして、場合によっては30日間の禁止期間の短縮というのも柔軟にできるようにしていこうということを考えております。

それから、企業結合審査の結果についても、第2次審査まで行って詳細な審査を行いましたものは、全て結果を公表し、第1次審査の結果についても、他の会社等の参考となる案件については積極的に公表していこうと考えているところでございます。

もう一点、6ページでございます。今のは審査手続でございましたが、ここで御説明するのは、企業結合ガイドライン、つまり審査基準の方でございまして、ここも今回の見直しで何点か改正を考えております。

1点目が、いわゆる市場画定の中で、世界市場を認定する場合の例示を追加するというものでございます。これは、企業結合ガイドラインに現在も一定の取引分野の画定の仕方の中で、特に地理的範囲に関する記述がございすけれども、その記述を整理しまして、現在も内外の需要者が内外の供給者を差別することなく取引している場合には、国境を超えて地理的範囲が画定されるという記載がございす。

そういった考え方は維持しつつ、地理的範囲に関する原則的な考え方が国境を超える場合も当てはまるということで、例示としてここにありますように、内外の主要な供給者が世界中の販売地域において実質的に同等の価格で販売していて、需要者が世界各地の供給者から主要な調達先を選定している場合には、世界市場を認定するというもので、今回初めてガイドラインの中に世界市場という言葉を目記することと考えております。

それから、②はいわゆる輸入圧力といわれているもの、③が隣接市場からの圧力といわれているものでございますけれども、これらにつきましては、現在、実際に輸入が行われている、あるいは実際に競合品があるという状況があれば、もちろんその輸入圧力あるいは隣接市場からの競争圧力によりまして、その企業結合が競争を制限することになるおそれが小さいという方向に判断が傾くような考慮要素になります。

これが現在だけではなくて、近い将来あるいは現在輸入が行われていなくても、仮に現在輸入がゼロであっても、一定の期間内、例えば2年ぐらいの範囲内に輸入が増加して、企業結合による競争制限が生

じるおそれが少なくなるということが認められるのであれば、現在輸入が行われていなくても輸入圧力を評価する、あるいは現在無いような、近い将来における競合品の競争圧力も考慮の対象にするということをガイドライン上、明記するという修正を考えております。

4番目は、いわゆる破綻企業といいたいでしょうか、事業者の経営状況が非常に悪化している場合であって、それを企業結合によって救済などをする場合に、そういったものは余り問題になりにくい、問題になることは少ないんじゃないかという企業結合ガイドラインの記述のうち、1つは会社の事業状態が非常に悪くなっていることの例示としまして、継続的に大幅な経常損失を計上している場合を追加しているほか、会社全体ではなく、会社の中の特定の事業部門が破綻といいたいでしょうか、非常に経営状況が悪い、部門破綻のような状況の場合も、破綻認定することがあり得るわけでございます。その場合の例示としまして、継続的に大幅損失を計上している場合というのを追加することがございます。

最後に、5番目でございますけれども、企業結合の場合には企業結合審査になるわけでありまして、その中で株式取得の場合は、100%取得すれば合併とく同じように、企業結合によって、その影響が及ぶわけでありまして、部分取得といいたいでしょうか、例えば50%超取得すれば基本的に子会社になりますので、そういったものは合併と同じように扱うと思います。

さらに、50%以下の場合には、いろいろと考慮事項を考えます。20%超で第1位であれば、基本的には結合関係にあるということで審査するわけでございますけれども、その中で更に少なくても、10%以下あるいは順位が4位以下の場合には、そもそも企業結合審査の対象にならないことを明確化するとともに、届出書の記載内容を少し簡素化しまして、届出書の記載の負担を軽減することを内容とする改正を予定しております。

現在、これらの見直しにつきましては、3月4日に公表し、いわゆるパブリックコメントの受付に付しております、本日がコメント提出期限なのでありますけれども、震災の関係で影響を受けた方につきましては、来週月曜日、11日までに御提出いただければ、本来の期限である本日までに提出されたものとみなして取り扱うことを、既にホームページで公表しているところでございます。

私の説明は、以上でございます。

○伊藤会長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの御説明について、御意見あるいは御質問等がございましたら、御自由に発言していただければ。どうぞ。

○村上会員 この点について、３点ほど意見を申し上げたいと思っています。

第１点目は全体的な話ですが、今回の見直しは、全体としては企業結合の事前審査手続の透明性を高めるものであり、更に国際標準の手続に合致させるもので、高く評価される見直しであると考えています。ただ、今後の運用に係る事項も結構多いので、より一層、透明性の高い運用を目指してもらいたい。それから、実際問題、最近、国際的に競争法学者が集まるときの最大の話題というのは、企業結合手続のハーモナイゼーションの話ですので、この点は多少長期的な課題かも分かりませんが、公正取引委員会として国際的な貢献を是非お願いします。これが第１点目になります。

第２点目は、審判制度の見直しの際に、行政審判は企業結合のような専門性の高い事件の処理には是非必要であるという主張も結構されたわけです。今回の見直しの結果、ほかの先進国と同じですけれども、企業結合事件につきましては、基本的に事前手続で全て処理されるのであって、実際問題、取消訴訟、行政審判、いずれを採るにしろ、排除措置命令が出て、それから正式手続で延々と争われるということは想定されないというのが実態だろうと思います。

そういう意味で、今回の見直しで行政審判が不要なことは一層明白になったわけなので、現在かかっています改正法案については早期に成立させるよう、努力を是非お願いしたいというのが第２点目になります。

第３点目は多少細かな点で、用語の点になりますが、資料の様式を見ても依然として「市場占拠率」という用語が使われているわけです。今日、マーケットシェアという言葉の日本語訳は「市場占有率」というのをを使うのが相当であると考えられるわけです。経済学をはじめ、世の中一般では「市場占有率」という言葉を使いますし、それからこの前のＮＴＴ東日本最高裁判決でも「市場占有率」なので、そういう言葉については、「市場占有率」で是非統一してもらいたいというのが希望であります。

以上、大まかに３点でございます。

○伊藤会長 どうぞ、続けて御質問、御意見、出していただければと思います。

では、石井会員から。

○石井会員 今般、公正取引委員会から公表されました企業結合審査の手続に関する対応方針については、その方向性については評価したいと思っ

ております。この方針を作成された皆様方の御尽力に敬意を表したいと思っております。

と同時に、このこととはちょっと別ですが、中小企業経営者の立場から御意見申し上げたいと思いますが、取引一般において優越的地位の濫用などの不公正な取引方法の迅速かつ効果的な取締りや、下請代金支払遅延等防止法などの厳正な運用を、この場を借りてお願いしたいと思っています。

以上でございます。

○伊藤会長 それでは、内田会員、お願いします。

○内田会員 私も、基本的に廃止の方向でこういう形でまとめられて、非常に適切な判断だと思っております。ただ、若干歴史的に言うと、従前の任意の事前相談の透明性とか迅速性、確実性という意味では非常に曖昧な手続を、現行の事前相談制度で透明性を高めるということで進められて、それは一定の実績はあったのではないかなと思っています。

ただ、結果的に届出後の最終判断と同じ効果を持つということになると、どうしても慎重に対応するし、保守的になり過ぎるのではないかなということで、実際の運用の中で迅速性とか透明性の観点から、いろいろ問題が指摘されて、かなり強い批判もあった。それを背景にして、今回、この制度自体を廃止することを決断されたということで、それ自体は非常に適切な判断かと思っております。

先ほどの御説明で、直接届出を行った場合について、透明性、その他の観点からいろいろ新しい規定を設けているということで、その観点から適正な運用をしていくことになると思います。ただ、条文はあっても、運用の中で実際に迅速性とか透明性に十分対応しないようなことが起きないように、しっかりと御留意いただきたいと思います。

あと、簡易の事前相談について、どの範囲まで相談の対象にするかという問題がありますが、恐らく企業サイドから見ると、簡易の事前相談の中で、かなり実質的な判断で、割合簡易に判断できるものについては、それなりの対応をしていただけるほうが有り難いと思っています。事前相談の簡易な方法についても、運用をできるだけ柔軟に対処してほしいなと思っています。

それから、実質的な審査基準についてですが、国際市場の認定とか輸入圧力の評価、近接市場、地理的な市場も含めて、これをどう判断するかという点について改正されたということで、恐らく国際競争力の強化という政府の方針に合わせた変更に対応しているのだと

と思いますが、企業サイドで国際競争力という場合、必ずしも市場の認定とか画定の問題以外に、国際市場での国際競争力を育成・強化するために、独禁法の運用について、その点も十分考慮して判断してほしいという要望があるのではないかと思います。

これは競争法との関係で、どういう位置付けで判断要素として入れていくか、非常に難しい問題かと思いますが、今回の特に審査基準の改定については、恐らく企業サイド、経済界の要望としては、国際競争力の強化に資するような企業結合については、独禁政策上も十分配慮するという期待があるのではないかと思います。この辺も実際の運用の中で、そういう方向で検討していただければ、有り難いなと思っています。

○伊藤会長 ほかに。どうぞ、井手会員。

○井手会員 私も透明性、それから迅速性ということで、今回の改正については賛成です。評価したいと思います。

1点だけ。今、内田会員の方からも御指摘がありましたけれども、届出書の記載方法等に関する相談ということで、任意ですけれども、届出前相談が残るという。「記載方法等」と言うとき、「等」というところでいろいろ解釈されるわけで、見方としては、届出書の様式を見ると、一定の取引分野について公正取引委員会として一定の見解を示さないと、この記載は大変微妙なところもある。そういう一定の取引分野というのが分かれば、ある程度結論が分かる。そして、争点もある程度事前に分かるということで、この届出前相談について、どのように対処するのか。これは、事前にOKをもらえる方が企業としては非常に有り難いので、その点で、先ほど内田会員が言われたように、どういう指導というか、相談の仕方をするのかというところをもう少し分かりやすく御説明していただければと思います。

○伊藤会長 どなたか御質問。どうぞ。

○佐野会員 すみません、皆さん賛成のようですが、私は余り賛成できないと思っていました。独占禁止法では、企業が合併することによって市場を独占することを禁止するということがきちんとうたわれておりまして、それは企業の競争が減少して、より良い製品をより安く消費者に提供すること、その努力が損なわれるからだと思っています。そして、今回、こういう形で企業が合併することによって、消費者にとって本当に利益になるのか、マイナス面もあるのではないかなと考えています。

透明性を確保するとか国際化することに関しては反対するものでは

ないのですが、国内の消費者の利益が損なわれるという点については、それを消費者の利益をまず前提にしてきちんと考えるべきだと思っています。合併により、海外で競争力がいくら高まっても、国内の消費者に不利益になる、マイナス面が多くなるということになってはならないと思います。

今回のこのような合併という非常に大きなテーマがあるときに、先ほど御説明があったように、経団連とか企業関係者の御意見はいろいろ伺っているようですけれども、直接には関係ないかもしれませんが、最終的には非常に関係がある消費者の意見をどこからも聞いていないということに関して、私は問題があるんじゃないかと考えています。

○伊藤会長 どうぞ、続けて御意見、御質問。では、岸井会員。

○岸井会員 それでは、私の方からも簡単にコメントさせていただきます。

まず、全体的な評価ですけれども、先ほど何人かの会員の方が言われておりましたように、基本的に規制の透明性・迅速性を高めるものとして評価できると考えております。これがある意味で国際標準でありますし、本来望ましい姿に戻ったと言えるのではないかと考えております。ただ、このように評価する前提として、やはり正規の手續に一本化したということの意味は、正確に理解しておく必要があるのではないかと思います。

第1点ですけれども、先ほど何人かの会員の方から出されましたけれども、任意の事前相談をもっと活用しろとおっしゃられています。私は、これはそもそも経済界の方からも、規制の透明性・迅速性、まさに正規のきちとした手續を踏んで行うということが改正の趣旨なわけですから、結論から言いますと、それなのに事前の非公式のところも柔軟にやってほしいという、言っていることが矛盾しているのではないかと。一方できちっとやれと言いながら、もう一方で、事前にこっそり来た場合にも柔軟にやってよというのは、これはちょっと虫がいいのではないかと私は思っております。

そもそも、事前相談制度の経緯をいろいろみてみますと、公正取引委員会の方からこういう制度を積極的に作ったというよりは、事業者側が事前に独禁法の感触を早く知りたい。合併・統合等の話自体は、例えば競争他社との関係とか株価への影響とか、いろいろな問題が出てきますから、事前にそういうことを知れるなら知りたいということで、非公式に相談してきたというのが制度として段々定着していったと聞いております。そういういわば非公式な、事前にこっそり教える

ような話はやめようというのが今回の改正の趣旨だと思いますし、経済界は規制の透明性・迅速性ということで、正規の手續にするというのは、まさにそのことを求めてきたんだと思います。

ですから、そういう形へ移行した以上は、事前の相談で、例えば一定の取引分野について、届出書に記載するのにこういう形でというアドバイスをして、そこで公正取引委員会の解釈が決定されて、以後は動かさないということにはならないと思います。あくまで届出書の記載に関する事前の行政サービスとしてやるということであり、事前相談はその範囲にとどめるのが今回の改正の趣旨に沿うものではないかと考えております。

もう一つ、審査手續の迅速化ということなんですけれども、これもしろいろな考え方があるかと思いますが、私、詳しく調査したわけではないですけれども、海外の独禁当局の企業結合審査の陣容というのを見てみますと、これは御質問ということでお伺いしたいんですけれども、EUとかアメリカは人口も規模も違いますから、そのまま比較できないですけれども、例えばドイツでも企業結合部門の担当者が3桁はいると聞いております。どれぐらいかというのはいろいろ変わっております。

迅速性・透明性ということで、今までは非公式の手續で公正取引委員会が資料を提出しろと言って、ある意味で非公式に出せと言って出させて、それでもっと出せという形でやってきた。そうすると、公正取引委員会は持ってこいと言っていけばいいわけですから、その意味ではそんなに人数も要らない。ほかの役所でもよくやっていますけれども、正規の手續ということになると、ちゃんと手續を踏んで、報告命令も出して書いてやるわけですから、当然その裏付けになる調査もしなければいけないので、そのための人員も必要になると思います。

私は、正に透明性・迅速性を高めるとのことだと、これは企業結合審査の陣容を充実させていかないと、今回の見直しの趣旨に沿わないのではないかと思います。ほかの独禁当局では、企業結合部門というのは弁護士の方とか、さまざまな方に協力していただいて、かなり人員、スタッフをそろえて、競争当局の最大の目玉にしてやっているということを聞いておりますので、その辺は是非きちんとやっていただきたいと考えております。

もう一つ、世界市場とか国際競争力については、もう議論がいろいろなされておると思いますので、結論だけにとどめます。いわゆる国際競争力の強化のために独禁法上配慮するということ、もし日本の

独禁法が認めていくと、国際的にみても企業結合の規制について、そういうことを正面から認めている国は無いんじゃないかと私は思います。

ですから、当否は別にして、日本だけそうするのか。国際競争力確保のために、市場支配力が少々強まっても多目に見ましようということを、日本の競争政策の一つの建前というか、スタンスにするんだ。ほかの国では、必ずしもそういうことが正面から認められていないけれども、日本ではそうするんだと踏み切るのであれば、それも一つの選択だと思いますが、その辺はかなり議論が必要なのではないかと考えております。

最後に、これは私も分からないので質問なんですけれども、業績不振会社に関してです。継続的に大幅な経常損失を計上しているという要件が追加されましたが、具体的にどういうことを念頭に置いているのか。先ほどの御説明ですと、いわゆる部分破綻で特定の事業部門が損失をずっと計上していることを問題にしているような説明だったんですけれども、あるいはもっと広くこれを考えるのか。この要件を具体的にどういうものを念頭に置いていて、従来とどこが変わってくるのかということを御説明いただけたらと考えております。

以上です。

○伊藤会長 幾つかたまったので、もしよろしければ事務局のほうで答えられる範囲で結構です。

○小林企業結合課長 いろいろと多方面からの御指摘を頂きましてありがとうございます。

網羅的にお答えできているか分かりませんが、何人かの会員の方からございましたように、今後の運用こそ大事であって、方針とか規則をちゃんと踏まえた、一層透明性の高い、あるいは適正な運用を行うようにという御指摘はごもっともでございます。私ども、これまで事前相談におきましても適正な運用を行ってきたつもりでありますけれども、その迅速性・透明性についてはいろいろ御批判があって、今回、その見直しにつながったということも踏まえまして、今後、この規則、ガイドライン等が成案になりました後には、この改正の精神を十分に活かして適切な運用に努めてまいりたいと考えております。

その運用に関係しまして、届出前相談はどのように行うのかということが、井手先生を初め、何人かの方々から御質問があったかと思いますが、届出前の相談につきましては、本日の資料の別紙2というのが企業結合審査の手續に関する対応方針ということで、これまで事前

相談の対応方針といって、事前相談制度を運用する上でのこういった手続がありますという対応方針があったわけですが、それを抜本的に見直したというか、法定の手続で企業結合審査を行うことを前提にした上で、対応方針という考え方、手続がこういうふうに進むというのが、規則の内容も入れ込んで、これを見ればどういうふうに進むか、おおよそ分かるという対応方針を作ることとしております。

別紙2の1ページの中ほどに「2. 届出前相談」というのがございまして、ここに届出前相談の内容が書かれております。その2.の2段落目、「例えば」というところに書いてございますように、届出書には、国内の市場における地位、実際には市場シェアとかを記載する項目があります。そのシェアを書く上では市場画定が必要になるので、どういうふうに市場画定すべきかを御相談いただくということを、ここに書いてございます。正確に最終的に審査の判断をするための市場画定をするためには、必要に応じて、これは需要者からみた代替性ということでみますので、ユーザーからヒアリングするなどの一定の調査をしないと確定的なことはお示しできませんけれども、過去の事案の考え方などに照らしまして、その時点での情報に基づいて可能な範囲で届出書を書くには、こういった市場の範囲、あるいはそういったことを前提としたシェアなどを書いていただくということを御相談でお答えする。ただし、先ほど会員の方からもございましたように、これは確定ではなく、2ページの上から3段落目のなお書きにございますように、場合によっては届出後の審査において、そういった説明が修正されることがあり得るということで、届出書を書くための御相談に限定するのかなと思っております。そこでずるずると実体判断を伴うような審査を行ってはならないと考えておりまして、ある程度届出書が埋まった段階では、どうぞ届け出てくださいと会社の方にもお願いしようかなと考えているところでございます。

それから、岸井先生から御質問という形でもありましたが、外国当局、特に企業結合審査を行っている人員数というのは、私の手元にございませんので、今お答えできる状況にはないのですけれども、例えば今、ドイツという話がございました。ドイツの場合には、特に企業結合とスペシフィックに行為別に分けているわけではなくて、業種別に第1決定部から第10決定部があって、そこでカルテルもやれば企業結合も行っているということでございますから、決定部の人数を合わせれば多分3桁ぐらいになるかと思っておりますけれども、その全てが企業結合だけやっているわけではないということです。

ただ、日本では、地方事務所等も含めますともう少しおりますが、現在 30 名ほどで企業結合審査を行っておりますので、場合によっては法定手続に基づいて迅速に行うということに対しては、マンパワーが若干不足する可能性もあるというのは御指摘のとおりかと思っております。

それから、同じく岸井先生から御質問のあった破綻認定のところでございますけれども、破綻といいましょうか、経営状況が非常に悪いということのガイドラインの記載としましては、債務超過に陥っているとか運転資金の融資が得られないなど、経営状況が非常に悪いということが書いてあります。債務超過というのは、言ってみればストック的な評価の仕方だと思いますので、ここではフローと言いましょいか、大幅な経常収支の赤字が続いているということを記載するということです。

特に何かこれで運用が変わるというわけではありませんけれども、これに該当すれば企業の側は、これは実質的に破綻なのだから、この破綻認定ということで認めてほしいという主張がしやすくなるのではないかとということで、イメージを作りやすくするために例示を付け加えたということでございまして、この大幅な経常損失が継続するというのは、会計のほうでは継続企業への懸念など、会計士が付記する場合の要件というのをベースにしているというものでございます。

会社全体についてみれば大幅な経常損失が継続しているというのを事業部門でみますと、事業部門での経常収支というのを計算している会社は余りないようでございますので、経常という言葉を取って、損失ということで単純にしているということが、このような文言になった背景でございます。

○伊藤会長 続けて、御質問とか御意見。どうぞ。

○川濱会員 今回、透明性の点に関しては非常に重要な改正で、この方向は基本的に正しいと私も思います。ただ、少し気になった点を指摘させていただきます。先ほど岸井会員がおっしゃったことと関連しますが、正式手続で 30 日の待機期間、それから 90 日の措置期間。これは厳格に遵守しなければいけないタイムスケジュールになっており、公正取引委員会にとっても非常にきつい話であると思います。

従来、事前相談制というのは、企業からの要望によって作られたという側面はありましたが、同時に、それによって公正取引委員会も人的リソースが少ないながら、それを回す上で有効だったことは否めない。かつ、現行法 10 条 9 項 1 号のように、事前相談制との連携でない

と理解し難いような正式手続上の措置の規定もあります。事前相談が無くなることによって若干の不安があるのは、待機期間の長さの問題です。これを厳密に守るとしますと、30日間で待機期間は終わってしまうわけです。となったら、企業の側からすると、自由に合併している。我が国の企業は行儀がいいから、そういうことはしないという前提で考えられるのが従来の常だったかも知れませんが、域外適用の問題を考えると、そういった情緒的な反応をせず、ドライに行動する企業も出るかも知れない。例えば、セカンドリクエストがあった場合に自動的に30日延長という制度というのも、例えば立法論として考える必要があるのではないのでしょうか。そういった措置を採っている国も多いわけです。この場合に緊急停止命令に頼るというのも手ですが、30日の段階で緊急停止命令を出すだけの根拠が必要なんです。セカンドリクエストというのは、それが始まってから、良いか悪いか分からないから追加資料が欲しいわけで、事実と適合しない可能性もあります。例えば米国の例に倣ってセカンドリクエストがあれば、30日間の自動延長をいう制度の裏付けがないと緊急停止命令にも支障を来すのではないかという不安が一方であります。

もう一点、我が国はEUと同じく措置期間の制度を設けている。アメリカの場合だったら、セカンドリエクストの後、措置期間がなく、かなり長期にわたって審査が継続することもあるわけですが、我が国とEUの場合はかなり厳しい措置期間の制度があって、90日間で判断を迫られることになる。これはかなり厳しいわけですがけれども、当然のことながら、これはセカンドリクエストの資料が手に入ってからだから、セカンドリクエストの内容がどんなものであるかということが重要になってきます。

手続の迅速化の問題からしますと、セカンドリエクストが余りにも曖昧、かつ広範であればあるほど迅速性は無くなるし、他方、これを明確化しようとする、少なくとも第1段階で十分な資料が無いと、そんなこともできない。この点、EUとの比較でみると、日本の第1段階での提出資料は、EUのFormC0に比べて少し寂しいものがあるのではないかという気がします。公正取引委員会に与えられる情報が不足するのではという不安が残ります。こういった形で対処するかということが今後の課題だと思います。

それで、先ほどから話題になっていた届出前相談の話ですが、届出前相談をあくまでも手続的なものに限定するとしても、想定される利用のされ方からすると、ある程度複雑な案件に関して、第2段階での

資料に関する相談が織り込まれていく可能性はある気もします。これは、場合によったら不透明な手続への一例になりかねないので、ちょっと心配な点です。

もう一点、これは非常に瑣末な話なんですけれども、EUのシステムに日本の企業結合の審査手続は非常によく似ているわけですが、EUの場合、第1段階で一定の措置を設けることによって合併を容認する形で進展させる手続があります。これは先ほど申しました事前相談を前提としているとしか読めない現行法10条9項1号で、合併計画書提出の段階で当事者側の方がある種の措置を先に書き込んでおけば、それを前提に審査することによって、それがあれば悪影響はないという判断があれば、それを前提に措置期間が経過するという手順で、EUの第1段階におけるアンダーテイキングと同じような措置を採ることが可能かと思うんですけれども、そういうことが念頭にあるのでしょうか。と言うのは、今でもこの規定は生きているわけなので、そういう利用も考えられるのかなという気もしたんです。これらの点が私が気になった点です。

それから、世界市場に関して1つ。先ほど、この改正が消費者の利益を害するのではないかという不安が出されておりましたけれども、今回の世界市場の見方というのが、あくまでも消費者の利益の観点からしか市場画定しないという、ある意味では世界標準的な基準にのっっていると思います。国際競争力の問題というのは、少なくとも現行の独禁法の下で考えるのは無理だろう。

私が知る限り、幾つかの国、メジャーな国でないと言ったら失礼になりますけれども、国際競争力の抗弁という形で入れている国がございます。これは、あくまでも反競争効果の上での問題ではなく、特殊な抗弁として、カナダなどでそういった規定を置いているのを実際見たことがあるわけです。少なくともカナダに関しては、ほとんど使われたことがないということです。現行法を前提とする限りは、世界市場の問題はあくまでも世界市場の問題であって、国際競争力の問題ではないだろう。これは私の意見でございます。

以上でございます。

○伊藤会長　ほかにどなたか。あとお二人いただいて、それから事務局ということで、どうぞ。

○斎藤会員　実務家の意見として申し上げます。短縮されるというのは大変有り難いことですが、半年近く掛かることによって市場環境は大きく変わります。市場の定義自体が環境によって変わってくることも大いに

あると思います。例えば金融市場で言いますと、デリバティブということで一括りにできていた時代がありました。今はCDSのマーケットが非常に大きくなってきました。

そうすると、CDSでの大手2社が合併することを、例えばの話ですが、今、論じると、ちょっと前に論じていたときとでは、全く結論が違って来るんだろうと思います。その市場環境に左右されることによって経営の方針が左右されるというのは大変由々しき問題でありますので、なるべく市場環境に影響を受けないぐらい短期間をお願いしたいと思っております。

このタイミングでは、もう一つ大きなインパクトがあるのは、システムです。統合する場合には、どんな業界であっても、システムの統合が非常に重要になります。システムの統合というのは時間の掛かることで、いつ発注すればいつできるか。時間軸を考えながら、いつ統合したいということを我々は考えるわけですが、そのタイミングがなかなか決められないということになりますと、合併するときのタイミングをどう図るか非常に経営がしづらくなります。

実際に事前相談のところに関与して話をしまいいりまして、これらの問題が大変難しく、判断できずに苦勞してまいりました。ですので、新しく時間を短縮するような形でこういう改善をしていただくのは大変有り難いのですが、それを更に押し進めて努力していただけたらと思います。

○伊藤会長 どうぞ。

○高橋会員 2点申し上げます。

1点目は、先ほど論点になっていました届出前相談のところなんですけれども、施行されたら適切な運用をとおっしゃるんですが、説明を伺う限りでは、記載方法等の「等」の範囲が広がっていくのではないかという懸念と、別紙2の対応指針の2ページ目に書いてある、「その時点の情報に基づき可能な範囲で説明を行うこととする」。この2点で果たして透明性が確保できるのかということに懸念を持っております。

實際上、お話を伺ったところでは、記載方法に限定してということでもありますので、そうであれば、問い合わせにとどめたほうがよいと思いますので、相談という曖昧な位置付けのものはよろしくないのではないかと思います。後で審査の段階で十分なコミュニケーションを図るようになっておるので、もし趣旨がそうなのであれば、そういう形でパブリックコメントに付した方がよかったのではないかと思います。

2点目ですが、ここでもいろいろな意見が出ましたけれども、パブリックコメントで様々な意見がこれから寄せられると思います。先ほど消費者団体の会員の方から、意見聴取されていない人たちもいるということでございましたけれども、いろいろな意見に基づいて、どのように最終的な決定を下すのかということが非常に重要だと思いますので、聞き置いたということだけではなくて、利害関係者の意見が十分に反映されるような手続の透明性とか公正性のところを、この問題に関してはより図っていただきたいとお願いいたします。

以上です。

○伊藤会長 事務局の方から。

○小林企業結合課長 今また、3名の方から大変厳しい、かつ有益な意見をいただいたところでございます。

川濱先生の御指摘で、ちょっと細かい議論になってしまうんですが、1点目、今度の法定手続、期間が非常にリジッドなので、かつ待機期間が終了すれば合併してもよいという現在の法律の立て付けになっていますので、立法論としてセカンドリクエストをしたら待機期間が伸びるというのかもしれないというのは、御指摘のとおりかと思います。今回はそういった法律に触らず、規則以下で対応できるところを対応して、将来的に立法による解決があるのかなのかといったことを検討するのではないかという状況でございます。

それから、その意味で措置期間の制限があるので、報告等要請、セカンドリクエストとアメリカで呼んでいますけれども、その前段階で得る情報がEUの法務資料に比べれば随分少ないんじゃないかというのはそのとおりで、かなり少ないというのが実態でございます。一方で、届出前相談で資料を求めていくというのは不透明になってしまうものですから、届出前相談をそれに使うのは適切でないと思っております。

ただ、届出をいただいた早い段階で、あるいは届出前でもいいのですが、将来、こういったことが論点になりそうなので、資料の用意をお願いしますねということは任意にお願いしておく。そうしなければ届出を受け付けないといった不利益に扱うつもりは全くありませんけれども、早目にその論点を指摘して、そういった資料の御準備をお願いするとか、あるいは1次審査期間中に可能なものから御協力いただいて提出いただくということは、お願いベースでしていきたいと考えております。

それから、事前相談を念頭に置いた規定ではないかとおっしゃって

いる 10 条 9 項第 1 号の問題解消措置の話でございますけれども、これは現行法でも実際には考えにくいんですけれども、理論上は 1 次審査の間で問題解消措置が出てきて、それを前提にということは当然あり得る話でございます。

それから、2 次審査に進んだ後に問題解消措置が出てきた場合でございますけれども、この場合には、例えば一旦届出を取り下げて出し直しということもあり得るわけであります。そうすると、また 1 次審査からやり直すのかと思われてしまうこともあろうかと思しますので、そこは届出書自体は一度出されているわけでありますので、その届出書の追完というか、補完という形で、問題解消措置を当初から届出書に書かれたものと扱って、また、10 条 9 項 1 号の要件に読み込んでいって、問題解消措置違反が行われないようにするということを考えていくのかなと思っております。

あと、期間をなるべく短くして迅速な審査をという御意見も頂戴したところでありまして、それはもちろん、私ども、常々心掛けているところでございますけれども、正直申しまして日本の企業結合審査が諸外国の審査に比べて非常に時間が掛かっているとは決して思っておりません。諸外国の競争当局においても、案件によりましては、それなりに時間が掛かっているものと理解しております。例えば日本の公正取引委員会と外国の競争当局が同時審査したような案件につきましては、決して日本だけが長く掛かっているわけではなくて、ほぼ同じような期間で進んでいるというのが実態でございます。ただ、その中におきまして、先ほど御指摘いただきましたように、市場環境が大きく変わってしまうということもありますから、少しでも早く結論が出るように引き続き努力していくということはもちろんでございます。

それから、届出前相談につきましては、届出書の書き方等と書いてありますけれども、「等」というのは、例えばこの案件であればどのぐらいの審査期間で終わりそうかという期間の見通しとか感触なりをお伝えすることも含めて「等」としております。とはいっても、「等」は何にでも読めるということになりますので、相談ではなく問い合わせにとどめた方がいいんじゃないかという御意見も頂いたところでございます。この点につきましては、経団連などでも、事前に相談できる仕組みというのは残してほしいという要望が公式なものとして出されておりましたことも踏まえまして、片方で迅速に、片方で不透明なという話も無くはなかったんですけれども、届出前相談を引き続きやっ

てほしいという御意見もあったものですから、届出前相談という名前を付けたというのが見直しの背景でございます。

以上でございます。

○伊藤会長 それでは、少し時間が延びておりますので、続きまして「規制の事前評価における競争評価への取組」につきまして、笠原調整課長から説明をお願いします。

○笠原調整課長 調整課長の笠原でございます。よろしくお願いいたします。

お配りしました「独禁懇 188－2」と右下に印が付いております横長のパワーポイントの紙に沿って御説明いたします。

1枚めくっていただきますと、まず政策評価について書いております。競争評価というのは、政策評価の中の規制の事前評価という、今から申し上げますものの中に入っているということで、その全体の枠組みを少しお話しいたします。

政策評価自体は、平成14年度から「行政機関が行う政策の評価に関する法律」というものに基づいて始まっておりまして、その中でも特に国民生活、社会経済に相当の影響を及ぼす政策等につきましては、事前の評価を行うということになっております。相当程度の影響を及ぼすということで、事前評価をすることに、法律の当初から、公共事業、研究開発、ODAが取り上げられ、19年に規制が加わったということでございます。現在までには、更に租税特別措置が加わっているということでございます。

ここで事前の政策評価というところに規制が加わっているという部分をとらえて、規制の事前評価、RIA、レギュラトリー・インパクト・アセスメントと呼びならわしております。平成16年に試行的に実施が開始されて、19年10月から本格的に実施しているということでございます。

次に、これの中でどのように競争評価というものが行われているかというのが次の3ページでございます。

規制の事前評価というのは、規制によって発生する効果や負担を予測して評価する、それを公表することによって、規制の質の向上、それから広く国民の理解を得ることを目指すものでございます。どういう評価の方法を採るかということにつきましては、真ん中の左にありますように、まず規制の目的・内容・必要性を分析する。2番目に、費用と便益をそれぞれ分析する。その便益の対比をするのが3番目です。さらに4番目として、代替案を考えて、より適切なものがないかを比較するという枠組みであります。

その規制の費用の中に、事業者の立場での規制の遵守に係る費用、それから行政がその規制制度を運用する上での費用、3番目にその他の社会的費用。社会・経済全体、環境等への影響といったものが、このガイドラインの中で挙げられておりますけれども、そういうものに分けられるだろう。この3番目の社会的費用の一つとして、競争に対する影響を考慮するということでありまして、これを競争評価と称しているわけであります。

もう一枚おめくりください。競争評価につきましては、諸外国でもいろいろな取組がなされております。その流れを若干整理いたしましたのがこちらであります。

OECDにおきまして、平成17年に理事会で「規制の質と実施に関するOECDの指導原則」というものが採択されて、競争に関して新規提案されたもの、あるいは既存の規制というものを検討するということを加盟国政府に求めています。

これを受けまして、競争委員会の方で競争評価がどのように有用か、あるいはどのような手法があるかということについて議論して、競争評価のために規制の内容をチェックするためのチェックリスト、それから影響の解説等を含むツールキットというものが作られて公表されております。

こういう取組をまとめたものを受けまして、21年10月に競争評価に関する理事会勧告というものが出されてありまして、その主だった内容は、この下の囲みにありますように、政府は、競争評価を実施するための明確で透明性のある基準を開発する。競争評価というのは、最も効率的かつ効果的な方法で、公共政策の見直しに組み込むべきである。また、競争評価は、政策立案プロセスの早期の段階に統合されるべきであるといった考え方が示されたわけでございます。

次の5ページは、我が国における競争評価というのがどういう形で導入されてきているか、またその流れの中で公正取引委員会がどのように対応してきたかということを整理してございます。先ほど申しましたように、規制の事前評価そのものが平成19年10月に本格実施になったということであります。

20年3月には、総務省主催の研修に講師を派遣して、競争評価ということの意味について説明した。さらに、具体的に競争評価をどのように進めるかについての手掛かりを示すということで、当委員会におきまして日本での競争評価のチェックリストをOECDの競争評価ツールキットを基にして作成して、各府省に提示してございます。

そういう準備を踏まえて、平成 22 年 4 月から競争評価の試行的な実施というものを開始しております。これは、規制の事前評価というのは政策評価の一環でありますので、総務省において運用している制度に基づいて各府省がやるわけでありますので、その制度についての総務省の行政評価等プログラムと、それから総務省からその進め方についての連絡ということの中で、試行的実施について示されております。公正取引委員会の協力を得て、競争状況への影響分析について試行的に実施する。その実施に当たっては、前年に配ったチェックリストを活用して行うということ。それから、23 年度以降の適切な時期に本格実施に移行するという方針が示されたわけであります。

公正取引委員会としまして、チェックリストの案については既に配っておりますけれども、さらにその最終的なものと、またチェックリストをどのように使うかという活用の手引きというものも、総務省を通じて配布しておるところであります。また、先月におきましては、総務省の研修会におきまして、その実施の必要性等について周知・確認をするということをして、この競争評価が円滑に実施できるように取り組んできておるところであります。

次に、チェックリストや競争評価の内容についてでございます。

競争評価チェックリストは、縦長の紙を別添で付けております。まず、規制によって事業者に影響を及ぼすかどうかという、出発点でもあり、ゴールでもあるわけですが、それについて問うことのほかに、その規制の影響というのは具体的にどういうことなのかというのを、事業者の数、あるいは競争する手段・活動、競争する意欲の減少、あるいは競争回避の意欲の増加ということをもたらすかどうかという 3 つの柱に分けて、幾つかの問いを設けています。その中でイエスかノーか、また影響があるということであれば、どういう影響があるということを想定できるのかということ各府省に自ら拾い出してもらう。拾い出すことによって、その影響というのが規制の便益との関係でどうなのかというのをよく考えてもらうということで、競争評価を進めていただくことになるわけでございます。

このように、競争評価チェックリストを埋めながら、自らの考えている規制というものを評価していくということでもあります。

また、この評価に当たって質問・疑問点等ある場合には、公正取引委員会において相談に対応しているということでございます。

実績でありますけれども、22 年 4 月の試行の開始から 23 年 2 月末までに、8 府省において 25 件実施しているということでもあります。こ

これは、事前の評価書とチェックリストというのが付けられて、総務省を経由して公正取引委員会にも送付されております。全ての案件についてチェックリストによって評価が実施されているということは、こちらの方でも確認しております。

次に、7ページ目でございますけれども、公正取引委員会として、このような形で競争評価に取り組んでおるわけです。その取組の効果の必要性・有効性・効率性につきまして、自ら政策評価をして年度末に公表しております。昨年12月にヒアリング、アンケート等を各省の政策評価の担当者あるいは有識者から行いまして、評価をしたということでございます。政策評価の担当者等からは、チェックリストあるいは活用の手引きにつきましては、分かりやすく、有効であるという一定の評価を得ておりますけれども、更に実施についての説明の機会を充実する、あるいは活用の手引きの中でケーススタディーの事例を増やすということで、具体性の充実ということの要望が出ているわけでございます。

そういうことも踏まえまして、説明会をニーズに応じて定期的に行うということ。それから、事例に基づいたケーススタディーの充実を図るということ。手引きについても、同様に具体的な事例の記載を充実させるということ。それから、余り膨大にしない。チェックリストにつきましては、各府省でより適切に実施できるように、設問について、項目の設定あるいは注釈・例示の充実ということも更に考えながら、今後進めていくことが必要であると評価しております。

最後に今後の方向性についてでございます。まだ時期が決まっておりますませんが、23年度以降、適切な時期に本格的実施に移行することになっております。これが本格実施ということになりますと、競争評価というものが総務省による点検活動の対象にもなるということです。よりしっかりした把握・分析を各府省において行っていただく必要があるということでもあります。また、それができるように私どもとしても支援していく必要があると考えております。

具体的には、そういう趣旨・方法についての説明会の開催等の周知。それから、各府省の競争評価の結果の分析・検証。それを踏まえて、チェックリスト、活用の手引きの改良。さらに、評価を充実するための手法の開発ということにも、今後取り組んでいく必要があると考えているところでございます。

以上が規制の事前評価の中での競争評価の取組についての御報告でございます。ありがとうございました。

○伊藤会長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの説明について御質問あるいは御意見ございましたら、御発言いただきたいと思います。どうぞ。

○三村会員 趣旨は大変よく理解いたしました。

それで、１つだけ疑問点というか、教えていただきたいところなんですが、規制といってもいろいろな種類・性格の規制があって、最近では安全や品質あるいは環境規制という、どちらかという社会的な要素を持った規制のほうに軸がかなりシフトしていて、当然その規制は事業者のコストを上げていることは確かだと思います。

ただ、規制をしていく過程の中で、業界の全体構造を変えていくとか、より優れた事業者にそういった機会を与えていくことが意図されている要素もあつたりいたしますので、この競争評価のところに現状の競争構造を前提として判断する要素が強いのか、あるいはシフトしていくというところもある程度判断材料の中に入れながら、競争評価というものを進めることがあるのかどうか。競争の次元とか構造様式がかなり変わっていくことを前提としているんじゃないかと思ひまして、その辺りをどういうふうに判断されるのかということにつきまして、もしありましたら教えていただきたいと思います。

以上です。

○伊藤会長 ほかにどうぞ。では、翁会員。

○翁会員 規制の事前評価については、かつてからいろいろ議論されていて、ようやくこういった競争についても評価を義務付けるという方向で議論が進んでいることは非常に良かったなと思っております。ただ、規制を導入しようとする省庁が事前に評価するわけですから、どうしてもその規制自体を正当化したいという方向に働きますし、そもそも規制を評価するだけのマンパワーとか時間が余り確保できないということで、本当に実効性のある評価をするためには、いろいろ挙げられているとおり、課題があると思います。

これから総務省がこれを評価していくということなんですけれども、実際に規制を導入しようとするときに、総務省が評価することによって、例えば非常に競争に問題があったとき、また公正取引委員会と協力してやるんでしょうけれども、そういった規制を変えるということが実際にできるのかどうなのかということは、本当はそれができれば一番いいと思うんですけれども、そういうことまでできるようにしていこうというおつもりなのかということも、お伺いしたいと思います。

それから、これは事前評価だけでなく、今ある規制についても、

こういった観点から見直しの際に競争にどういうふうに影響を与えているかということで議論が進むことをこれからは期待したいと思っております。

○伊藤会長　ほかにどなたか。はい。

○野原会員　基本的な競争評価をするということについては、是非しっかりやっていたきたいと思っております。

コメントは2点ありまして、1つは、競争評価そのものについて、今日は御説明いただいたわけですが、規制の事前評価という点では3ページに全体像があるわけで、これら全体を踏まえて規制を事前に評価することになると思うんですが、その全体と競争評価との関係という点ではどういうふうに使われるのかというのを教えていただきたいというのが1点です。

もう一つは、後半のほうで実際に幾つかやってみられた結果として、チェックリストや活用の手引きはなかなか有用だったということはコメントをいただいたわけですが、これはチェックリストが書きやすいとか手引きが分かりやすいというレベルに聞こえます。それはそれで、重要なことだと思いますが、それだけではなくて、競争評価そのものが有効であったかどうかという点をお聞きしたいと思います。

そういう観点を念頭に置いて、6ページで、8府省において既に25件程度、事前評価を実施されたということですが、これが具体的にどのようなもので、どれぐらい有意義だったのかということを少し御紹介いただくと有り難いと思います。

以上2点です。

○伊藤会長　ほかにどなたかありますか。では。

○岸井会員　補足的な質問ですが、1つは、先ほど実効性があるのかという質問が出ましたが、私もその辺でちょっと正確ではないかもしれませんが、競争評価というのは法律がつくられた立法過程があって、国会で成立して、その後、公布・施行というプロセスをたどる中でどの時点でやられるのか。

この前お聞きしたのだと、法律が成立した後、施行するまでのプロセスでやるのか、それとも立法過程で、例えば法案ができた段階でやるということなのか、競争評価というもののタイミングがどこなのかというのを、これが非常に重要だと思うので教えていただけたら。もしこれが、法律が成立した後だとすると、事前評価ですが、成立した法律をもう一遍、すぐに変えるということはなかなかできないでしょうから、実質的には事後評価ということになってしまうので、

その辺が1つ、どうなのかなということです。

もう一つは、政策評価法全体に関わるのかと思いますけれども、せっかくこうやって、十分ではないかもしれませんが、様々な情報を省庁間でデータを出し合ったりやりとりをする、あるいはいろいろなデータを出すということですから、実効性云々とは別に、なるべく出てきた資料とかデータは一般国民に公表するというか、公開するのが筋ではないかと思います。

そうすると、どういう問題があるかについて、どういうやりとりがなされたのか、あるいはチェックリストにどんなことが書かれたのか。これを国民が見られるようにするというのが、まず重要ではないでしょうか。それによっていろいろ、こういう問題があるならこうだという一つの手がかりになると思いますし。その2点について、質問も含めてですけれども、意見を述べさせていただきました。

以上です。

○伊藤会長 それでは、まとめてお答えいただければ。もうお一人、どなたか。では、最後に。

○井手会員 OECDでもやられているということで、国際的にハーモナイズーションをとるということでも重要だと思いますし、それから、こういう問題は、OECDでやっているから、日本でここまで努力しているので、その努力を否定するものではありませんけれども、私は、経済学で、規制のコストとか規制の経済的な効果を実証分析するというのは、大変難しい問題が当然あるので、これは本当にきちんとやろうとすると大変な作業になると思う。私は、規制とか規制緩和というときには、なるべく行政のコストを下げるのが重要だと思いますし、公正取引委員会としては、こういうものに積極的に関与していくのも必要ですけれども、事後的に競争が十分行われているかどうかというのを監視していく。これが本来、公正取引委員会の役割だろうと思っていますので、その点だけ述べさせていただきます。

以上です。

○伊藤会長 それでは、事務局の方。

○笠原調整課長 まず、競争評価が全体の中で、政策評価、規制の事前評価の中でどう使われていくかということについてですけれども、3ページにございますように、費用の一つの要素ということで競争への影響というものが考慮される。逆に、規制によって達成される便益は、安全性の確保であれ、社会的な利益も含めて便益の中で分析されていく。そこで、1つはそれ自体を比較するということですが、もう一つは、

ほかのより違った形での規制の仕方というものの間で、そういう費用・便益のバランスがどうなるかを比較して、提案している規制が最も適切なものといえるかどうかを見るということでございます。

そういう意味では、市場の状態というのを動的に変えていくことによるメリットというのも、基本的には規制が目指していくものということで、その便益の中で拾われていく形になってくるのではないかと考えております。

評価のタイミングにつきましては、法律については閣議決定までに。それから、そのほかの政省令によるものにつきましては、たしかパブリックコメントのときまでにという形になってございます。法案の閣議決定の事前であるということでございます。

それから、規制を導入するものの自己評価でありますのと、今のタイミングということの関係もありまして、どこまで適切な評価が客観的にできるかという点であります。

大きな要素としては、事前評価書は公表することになっているということでありますので、そういうものの積み重ねとウオッチされていくということの中で、評価についてもお手盛りでないものになっているかどうかというのが、さらされる形で行われていくということではないかと思えます。もちろん、事後的な評価ということも別途重要であると考えております。

それから、政策評価におけるコメントとの関係でありますけれども、この政策評価は競争評価の普及・定着という観点から、公正取引委員会が行っている施策について適正であったかどうかという観点からやっております。そういう意味で、分かりやすいというのも、まさにチェックリストなり手引きなりが、競争評価を実施する上で使いやすいものであるかどうかという観点での質問に対する答えということでございます。

○伊藤会長 よろしいですか。

最後に、3つ目のテーマで、「公正取引委員会による取引実態調査の有効性について～広告業界の取引実態調査を例に～」につきまして、内野取引調査室長からの御説明をお願いします。

○内野取引調査室長 取引調査室長の内野と申します。最後の議題であります「公正取引委員会による取引実態調査の有効性について 独禁懇 188－3」という資料に基づいて御説明させていただきます。

公正取引委員会は、違反事件とは別に、競争政策上問題がある分野があれば取引慣行等について調査をして、自主的改善を促す、また公

表するということで対応させていただいております。

広告業界につきましては、平成 17 年と、それをフォローアップする意味で昨年 9 月に報告書を発表しております。昨年 9 月の報告書は、別途お配りさせていただいております。今日は、昨年 9 月に発表した後、政策評価を行うということで、調査が役に立っているのかどうかという観点で、別の視点で取りまとめた資料を用意させていただいておりますので、それに基づきまして概略を紹介させていただきます。

1 ページの下段に、なぜ広告業界の調査を行ったのかということが書いてございます。実は平成 15 年に下請法が改正になりまして、物だけじゃなく、サービスについても下請法を適用する。広告の制作取引に関しましても、広告会社からほかの広告会社なり、それを専門にする会社と取引を行う場合には、下請法の対象になるということで、キックオフに当たりまして、その辺の状況はどうかという調査をしましたところ、書面で発注する者が 2 割と、非常に少なかった。

下請法は、発注書を交付しなさいという義務付けを課しておりますので、そういった観点で調査したところ、広告制作取引だけではなくて、親元になります広告主と広告会社の取引、また媒体枠の取引、広告スペースの取引に関しても、不透明なところがあるのではないかと、口頭によって行われているのではないかとという観点で平成 17 年に調査を行わせていただきました。

2 ページに調査結果を概略として書いてございます。

取引の特徴としまして、「(3) 調査結果」の「ア 広告業界の構造」のところに書いてございますけれども、料金の徴収の仕方というのが、とりあえず一括して媒体社に料金を払って、それで広告会社は媒体社からその一部をコミッションという形でもらうという取引形態になってございます。

市場構造ですけれども、有力な広告会社 3 社と中小規模に分かれているという実態がございまして。

「イ 広告業界の取引慣行」で、テレビ広告についてでございますけれども、番組 CM は、番組の制作費も広告主が持つという非常に高い料金がかかる分野でございますけれども、効果が高いということで、ここは人気が高い分野であります。この分野については、大手広告会社はその枠を押さえておいて、中小はなかなか入り込めないし、そもそも空いているのかどうかという情報提供も少ないという実態がございまして。

それから、番組 CM ではなくスポット CM に関しては枠云々という

話はないのですけれども、取扱量の違いというのもあって、コミッションの率も大分違うのではないかという問題がございます。

あと、先ほど問題点の指摘にございましたように、口頭による取引が行われて、それで市場メカニズムが働きにくいのではないかという問題点がございます。

あと、広告主、お金を出している側ですけれども、効果とかコストという観点で問題意識というのがそれほど高くないんじゃないかといった点が前回調査で明らかになっています。

それに対しまして、幾つかの提言・指摘を行いました。

指摘事項1ですけれども、番組CMに関しましては、半年とか1年で番組改編をするときに、前のスポンサーがおやめになるということがあるのですけれども、そのとき、どこの枠が空いているのかという情報をもっと幅広く提供したらどうか。あと、一応建前の料金はあるのですけれども、それで取引されているという実態がないので、幾らぐらいで番組CMが提供できるのかという情報も明らかにしてほしい。それから、入札という制度を設けて公平に行ったらどうかという指摘をしております。

それから、スポットCMに関しては、どのぐらいの取引をしたら幾らもらえるのかという報酬率の算定基準を明らかにしたらどうかという指摘をしております。

指摘事項2は、取引の明確化のためにも書面化を進めてほしいと、また、指摘事項3として、広告主は、コストなり効果をもっと見てほしいということを提言しております。

その結果については、5ページの図1を見ていただきたいのですが、販売対象枠を公表しているかどうか。一番左の数字、「公表している」、64.8%というのが22年の調査で明らかになっています。前はこの部分がなかったので、説明会を開催したり、ネット上で広告会社がアクセスできる場所に、今、この枠が空いていると公表するようになっていきます。

図2は、一番右の50.5%という数字を見ていただきたいのですが、実際に取引されている料金というのが、最初に提示した価格表のとおりのもものが一つもないという部分なので、ここは進み具合がちょっと遅れているのかなということでございます。

6ページの図3では、入札の状況はどうかということになりますけれども、5.8%が入札を導入している。通販番組とか特別番組が中心で、少しは対象になっているけれども、まだまだ少ないという状況でござ

います。

「(イ) スポットCM枠取引」ですけれども、図4は報酬基準の整備状況ですけれども、6.9%から24.0%に増えてはおりますが、一番有力であるキー局5局を含めて報酬基準の整備が進んでいないので、ここは余り改善されていないということになります。

それから、取引の明確化でございますけれども、7ページの図5では、まず、基本契約について、広告会社と広告主はどうか。これは真ん中の数字を見ていただきたいのですけれども、半数程度締結しているというのが4.7%から12.5%で、この部分が改善されている。

それから、図6の広告会社とテレビ局の間ですけれども、ここも真ん中の数字、半分程度が締結しているというのが14.3%から18.6%に増えている。

それから、個別の広告取引の書面化に関してですけれども、図7は一番左のほとんどの取引における受発注を書面で行っているといった部分が半分程度というところを吸収して、42.3%から63.5%に増えている。

8ページの上の図8は広告会社とテレビ局との間の番組CM枠取引ですけれども、56.3%から69.4%に増えている。図9は、広告会社とテレビ局との間のスポットCM枠取引ですけれども、この表だと若干減っていますけれども、同じぐらい、総じて言えば改善の傾向にあると言えると思います。

それから、指摘事項3、広告主の広告効果の評価・コスト意識の改善ですけれども、広告主79.4%が、成果が上げられなかった広告会社について変更を行うなりしている。73.4%が、広告会社と代理店契約、要するに広告主の代理店として活動してほしいということで、いろいろ状況を報告させるということで改善が進んでいる。それから、媒体枠取引と広告制作取引について、まとめて発注するということではなくて、分割して発注するというのが74.3%に増えています。

9ページでございますけれども、コミッション方式以外のものに変更する取組、要は広告会社がどっちを向いているのか、テレビ局なのか、広告主なのかということですが、ここは将来的には広告主に向くという意識の変化があるのかなと思っています。

こういった調査結果を平成17年に公表いたしまして、9ページの下の方を見ていただきたいのですけれども、どのぐらいの報道があったかということ、一般日刊紙は事実関係を報道された程度の量でございますが、雑誌・業界紙はかなりの程度報道されたのかなという評価をし

ております。

公表したものはホームページに載せていて、その当時の記録がないのではっきりしないんですけれども、平成 20 年以降、月平均で約 370 回チェックをいただいておりますので、コンスタントには見ていただいていると考えてございます。

10 ページでございますけれども、フォローアップ調査を行ったときに、前の平成 17 年度調査のことを知っていたかということに関しては、7 割のテレビ局が知っているという回答をいただいております。フォローアップ調査、昨年 9 月に公表したわけですが、公表したときは注目されるということがあると思うのですけれども、平成 22 年度の調査だけではなくて、平成 17 年度の調査もアクセス数が増えているので、見ていただいているのではという状況でございます。

他にさまざまな要因がありますので、私どもが実態調査を行ったことだけで良くなったとは考えていませんけれども、一応効果があるし、フォローアップをするということで改善を促していくということは大切なことなのではないかと評価させていただいております。

参考に「インターネット広告の取引慣行等について」を付けてございますけれども、特にテレビ局との関係で、余りよくない慣行というのが、今、伸びつつあるインターネットのほうで見られないかどうかという観点で調査を行いました。

こちらは、電子メール等も含む書面化ですが、しっかり行っておりますので、今のところ問題点はないのかなと思います。これも将来を見据えてウオッチしていく必要があると考えてございます。

説明は以上でございます。

○伊藤会長 どうもありがとうございました。

それでは、御質問あるいは御意見がありましたら御発言いただきたいと思います。どうぞ。

○及川会員 ありがとうございます。

1 ページの広告制作の下請取引を、新たにということで実態調査を行っていただいたことに対して、大変有り難いと思っています。ともすれば下請法がメーカー、製造業だけしか適用がないと、まだまだ誤解がある中で、こういった新しいというか、サービス関係のところに着目していただいた、まず、そういう対象に実態調査をしていただいたことに対して感謝申し上げます。

あと、私ども中小企業からしますと、こういう実態調査によって、フォローアップ調査の結果、8 ページの一番下でございまして、

③で 74.3%が分割発注を行っている。中小企業が新しく参入するときには、ロットが少ない、あるいは専門業としてすごく工程的に分かれているものですから、こういった分割発注をすることによって中小企業の参入が増えることは大変ありがたいことですし、また中小企業の雇用の関係にも大変有益だと思っています。

この結果は広告業ですけれども、いろいろな業界についても同じような調査を是非していただきたいと思っております。

以上です。

○伊藤会長 ほかにどなたかございますか。よろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

○伊藤会長 それでは、事務局の方は何か。これ以上追加はよろしいですか。

(「はい」と声あり)

○伊藤会長 それでは、本日の3つのテーマの討議はこの辺で終了させていただければと思います。

最後に、竹島委員長から御発言をいただければと思います。

○竹島委員長 今日2時間にわたりまして、寒い中、我慢していただいて熱心な御議論をいただきましたことに、まず心から感謝申し上げます。

私から、特にということもないのですが、最近の公正取引委員会をめぐる話題としては、何と言っても企業結合です。新日鐵、住金の合併話をきっかけに、この関係の話題が多い。マスコミにおいても、社説を含めて、いつになく報道されているということでございます。

それで、私どものスタンスは、独占禁止法というのは競争法でございまして、我々は競争当局であって、決して産業振興当局ではありませんので、いろいろな御議論がありますけれども、独禁法をきちんと運用していく、企業結合の規定をきちんと運用していくことに尽きます。冒頭、御説明申し上げましたいろいろな改正は、それぞれの御要望も踏まえ、なるほどというものは素直に我々も受け入れていきますし、お互い、集めなくてもいい資料を集める必要もありません。

それから、物の見方として、世の中の取引自体が変わって、国内取引だけでなく、例えば東アジアで物がかなり自由に行き来しているとか、半導体のように世界市場で取引されているということであれば、素直にそれを見込みます。

こういうことは、既に平成19年の企業結合ガイドラインの改正によって手当てをしているわけですが、今回の新日鐵、住金のことが出るまでは余りそういうことは理解されずに、公正取引委員会とい

うのは国内のシェアだけ見て、あるシェアになったらだめという頭で審査しているのではないかということのようです。我々の説明不足もあったのかもしれませんが、なかなかその辺は難しい問題でもあるということもあって、御理解いただいていないのかもしれませんが。

そういう意味で、今回は手続も審査基準もはっきりさせましたということでありますが、ナショナルチャンピオンを育てるために公正取引委員会の審査を甘くするとか、競争に対して影響があるにもかかわらず、それを過小評価しようとしているということは毛頭ございません。そこだけははっきりと申し上げておきたいと思います。

それで、私自身が必ずしも答えを持っているわけじゃないんですが、国際競争力を強化するというのとは一体どういうことなんだということ、マスコミの方も含め、学者の方も含めてきちんと押さえていただきたい。別の言い方をすると、国内で高く売ってもうけて、そのリソースを海外進出に使うということが国際競争力なのかということです。私はそうじゃなくて、そんな国際競争力は評価できないと思っています。

むしろ、競争力があるというのは、国内よりも外国で高く売れるというのが、本当の意味で国際競争力があるということであって、外国で存在感を示すために、国内の消費者なりユーザーを犠牲にして高く売り付けて、外国で安く売るというものは決して推奨されるべきではありません。そういう意味で、これは正直、非常に難しい。私どもはA社とB社じゃなくて、A社とC社が合併した方が、本当は長所と短所をお互い補い合って、いい合併なんだけれども、そういうことを我々はやるわけにはいきません。あくまでも受け身です。そうすると、本来望ましくないAとBの合併という話について、国際競争力の美名のもとに甘くするということとはあってはいけないと思っています。その辺の私が気になるのは、よくマスコミに出ているのは、国内で消耗戦をやっているときではないんじゃないか、このグローバリゼーションの中でそんなことをやっているときじゃないという表現があります。要するに、数が少なくなれば価格支配力が付くのは当然のことですが、国内で高く売って外国で安く売ることについてこの御時世、そういうことはもうしょうがないじゃないかと思っておられる方もいらっしゃるかもしれませんが、そこは本当に正しくない。佐野会員も、おっしゃっていますが、我々もあくまでも消費者なりユーザーの利益を不当に損ねてまで、特定の企業の利益のためにしかないような合併に加担するつもりはありません。

逆にそうじゃなく、これは内外ともにきちっとしたいいものを安く、ちゃんと提供できるという企業結合は、決してその足を引っ張るつもりはありません。したがって、そういうふうに見るべき市場であればそういうふうに見ますし、輸入とかがあって競争を制限することにならないか、仮に数が減って寡占状態になっても、それをこれ幸いと悪さができないかということを我々はあくまでも見ていくというスタンスでやっていきたいと思っています。

韓国がモデルということが最近いわれていますが、韓国は確かに1997年のアジア危機でIMFの世話になるようなことがあって、確かに企業の集約がものすごい勢いで進んで、かつての日本の通産省がやったようなことをやって1社か2社になってしまいました。自動車産業も1社ちょっと、電機産業も2社ぐらいになったのではないかと思います。日本にはたくさんの企業があります。それは事実ですが、それらが集約することについて、私は何も反対しません。しかしながら、その結果として、さっき申し上げた国内の消費者の犠牲の上に立つということになりますと、それについて目をつぶるつもりはないということでございます。

伊藤先生も紙面で言及されておりましたが、韓国の企業というのは世界地域別の売上高と利益のシェアをみますと、国内で非常に稼いでいます。外国では稼いでいなくて、外国の売上げが非常に多い。これは日本のいつかみたいな感じもせぬでもないですが、日本は大きな国ですから、そんなに簡単にできる世の中ではなくて、ダンピングという問題に直面することもありますから、そういうことはしにくいでしょうけれども、あくまでも世のため人のためになるような合併については、我々も大いに協力していきたいと思っています。

最後に独禁法の改正法案ですが、過去3回の国会は1回も審議されずに継続審査になって、今回4度目ですが、継続審査になっていますので、予算関連の審議が終わったらすぐ独禁法の審判の廃止を盛り込んだ改正案をやっていただきたいということで、一生懸命努力しているんですが、こういう大震災になりまして、今のところ国会の見通しは全く立っていません。村上会員もおっしゃっていますけれども、我々は腹をくくったんですけれども、全然見通しが立っていません。引き続き、世の中のおさまりとともに我々も努力していきたいと思っています。

そんなことでございますので、いろいろな面でこれからも大いに御叱声も賜り、御協力もいただければと思います。ありがとうございます。

した。

○伊藤会長 どうもありがとうございました。

それでは、本日はこれにて閉会とさせていただきたいと思います。
次回会合の日程につきましては、追って事務局から御連絡差し上げる
ことにしたいと思います。

本日は、長時間御議論いただきまして、どうもありがとうございました。