

規制分野に対する競争政策の唱道活動について

平成 1 8 年 6 月 1 6 日

公正取引委員会

経済取引局 調整課

目 次

1 . 競争政策の唱道活動とは	1
(1) 規制分野に対する競争政策の唱道活動	1
(2) 公正取引委員会の果たすべき役割	2
2 . 公正取引委員会による唱道活動の現状	4
(1) 規制分野に対する調査・提言	4
(2) 競争評価の実施	8
(3) 法令協議等への対応	10
(4) 相談対応業務	12
3 . 諸外国競争当局の取組み	13
(1) 米国司法省反トラスト局	13
(2) E U	14
(3) その他	15
4 . 課題と今後の方向	17

別紙 1 規制・制度に係る競争政策の観点からのチェックリスト	19
別紙 2 米司法省「Antitrust Division Manual」Chapter V の要旨	22
別紙 3 2004.4 規制分野における反トラストの執行に関するWG 報告書（要旨）	24
別紙 4 規制分野ごとの市場規模及び市場集中度等に係るデータ	27
別紙 5 規制改革・民間開放推進3ヵ年計画（農協ガイドライン関連部分抜粋）	28

1. 競争政策の唱道活動とは

(1) 規制分野に対する競争政策の唱道活動

競争政策の唱道活動（アドボカシー）とは、国民経済の向上や消費者利益の増進のために、国や地方等の規制・制度，施策等が競争促進的なものとなることを目指して，競争当局（公正取引委員会）が規制当局等に対して行う政策提言その他の活動のことをいう。競争政策の唱道活動の具体的な手法としては，以下のようなものがあげられる。

1. 能動的な活動手段

(1) 市場の競争状態のモニタリングと規制制度に対する提言

規制分野の市場における競争実態を調査し，競争状態に対する評価（競争評価）及び競争を促進していく上での課題（規制制度に対する提言）をとりまとめ，報告書等の形で，その結果を公表すること。

(2) 事業所管官庁の政策形成プロセスにおける積極的な関与

事業所管官庁における審議会・私的研究会等にオブザーバーとして参加し，競争政策の観点から意見表明を行うこと。

(3) 事業所管官庁が競争政策に対する理解を深めるための取組み

各省庁からの相談事例集の作成，マスメディアを通じた規制制度と競争政策に関する考え方の表明，事業所管官庁との間で意見交換会の開催等を通じて，競争政策に対する理解を深める情報発信を行うこと。

2. 受動的な活動手段

(1) 法令協議等への対応

法令協議その他閣議決定に係る協議に際し，競争政策の観点から意見を述べ，調整を行うこと。

(2) 相談対応

事業所管官庁や地方公共団体からの相談に対して，独占禁止法及び競争政策の観点から助言を行うこと。

(2) 公正取引委員会の果たすべき役割

【規制改革・民間開放推進3か年計画】

本年3月に閣議決定された規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)では、規制改革・民間開放推進会議と公正取引委員会は密接な協力関係の維持、関係省庁が行う行政指導に関する公正取引委員会との調整、電気事業、ガス事業、電気通信事業、運輸事業などの分野における公正取引委員会による競争状況調査と政策提言の必要性等が盛り込まれている。

【規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)(平成17年3月31日閣議決定)抜粋】

共通的事項

10 規制に関する基本ルールの見直し等

(1) 今後の規制改革推進の在り方

規制改革推進及び関連する諸組織との連携の在り方

ウ 総務省が行っている規制に関する政策の評価及び行政評価・監視に基づく関係府省に対する意見・勧告事項並びに公正取引委員会による競争政策の観点からの関係府省に対する要請事項についても、規制改革・民間開放推進会議も当該事項の扱いについてフォローする。

オ 規制改革と公正競争促進は一体であることから、規制改革・民間開放推進会議と公正取引委員会は、引き続き密接な協力体制を維持する。

(2) 規制に関する手続の見直し

行政指導及び民規規制への取組み

規制改革後において、規制に代わって競争制限的な行政指導が行われることのないよう、「行政指導に係る独占禁止法の考え方」の趣旨を踏まえ、関係省庁は公正取引委員会と事前に所要の調整を図る。いわゆる民規規制の問題については、独占禁止法違反行為に対し同法に基づき厳正に対処するほか、その実態を調査し、競争制限的な民間慣行についてその是正を図るとともに、その背後に競争制限的な行政指導が存在する場合には、公正取引委員会及び関係府省がその早急な見直しに取り組む。

措置事項

5 競争政策関係

ウ 専門分野に関するエンフォースメントの強化

規制産業における競争の促進

電気事業、ガス事業、電気通信事業、運輸事業などのうち、従来、規制事業者の参入が制限されていた規制産業における競争的仕組みの導入等に当たって、公正取

引委員会は、所掌事務を遂行する上で政策提言等を行う必要がある場合は、今後も競争促進の観点からこれらの産業における競争の状況を調査し、改善の余地がある場合には積極的に政策提言等を行う。

また、上記の規制産業については、競争を促進する観点から、事業所管省庁と公正取引委員会が、ガイドラインの策定を含めて、競争にかかわる制度の新設、見直しについて必要な連携を行う仕組みについて検討を行う。

2. 公正取引委員会による唱道活動の現状

(1) 規制分野に対する調査・提言・ガイドライン策定

公正取引委員会が公表した規制改革に関する調査・提言及びガイドラインは、2000年以降、全部で29件。この他、現在、規制研において外航海運に関する検討を行っているところ。

また、審査部局との連携を図っており、個別事件処理において審査局と経済取引局がタイアップしたり、個別審査事件を類型化しガイドラインに織り込むこと等を通じて、違法行為の明確化、独占禁止法違反行為の未然防止に努めている。

【2000年以降の調査・提言及びガイドラインの一覧】

時 期		電 力	ガ ス	電 気 通 信	通 信 ・ 放 送	バ ス	外 航 海 運	国 内 航 空	郵 政	金 融	医 療	介 護	労 働	公 募 票 選 論	地 方 の 規 制
11 年	1～3月														
	4～6月														1
	7～9月														
	10～12月	2,4	3												
12 年	1～3月		6					5							
	4～6月			7											
	7～9月														
	10～12月								8						
13 年	1～3月													9	
	4～6月														
	7～9月														
	10～12月	10		11	12										
14 年	1～3月														
	4～6月	13													
	7～9月	14													
	10～12月			15,17							16	16	16		
15 年	1～3月									18					
	4～6月														
	7～9月	19													
	10～12月														
16 年	1～3月					20									
	4～6月			21,22											
	7～9月														
	10～12月		23	24						25					
17 年	1～3月													26	
	4～6月	27													
	7～9月														
	10～12月														
18	1～3月														
	4～6月	29							28						

注：表中の番号は、それぞれ以下のタイトルを意味する。なお、薄い網掛けは、ガイドライン

及びある分野の中の一部のトピックのみ（例：高速バスの共同運行）を対象とする案件を意味する。

- 1：競争政策の観点からみた地方公共団体による規制，入札等について（11年6月）
- 2：電気事業分野における競争政策上の課題（規制研中間報告）（11年11月）
- 3：ガス事業分野における競争政策上の課題（規制研中間報告）（11年12月）
- 4：適正な電力取引についての指針（11年12月）
- 5：国内航空旅客運送事業分野における競争政策上の課題（規制研中間報告）（12年2月）
- 6：適正なガス取引についての指針（12年3月）
- 7：電気通信事業分野における競争政策上の課題（規制研中間報告）（12年6月）
- 8：郵便事業への競争導入と競争政策上の課題（規制研報告）（12年11月）
- 9：公益事業分野における規制緩和と競争政策（規制研報告）（13年1月）
- 10：電力の部分供給等に係る独占禁止法上の考え方（13年11月）
- 11：電気通信事業分野における競争の促進に関する指針（13年11月）
- 12：通信と放送の融合分野における競争政策上の課題（規制研中間報告）（13年12月）
- 13：電気事業分野における競争促進のための環境整備（規制研提言）（14年6月）
- 14：適正な電力取引についての指針改定（14年7月）
- 15：電気通信分野の制度改革及び競争政策の在り方（規制研報告）（14年11月）
- 16：社会的規制分野における競争促進の在り方（規制研報告）（14年11月）
- 17：電気通信事業分野における競争の促進に関する指針改定（14年12月）
- 18：大手銀行による土曜日のATM利用手数料の有料化について（15年3月）
- 19：RPS制度開始に伴う一般廃棄物発電の余剰電力取引について（15年8月）
- 20：高速バスの共同運行に係る独占禁止法上の考え方について（16年2月）
- 21：ブロードバンドサービス等の競争実態に関する調査（16年4月）
- 22：電気通信事業分野における競争の促進に関する指針改定（16年6月）
- 23：適正なガス取引に関する指針改定（16年8月）
- 24：携帯電話の番号ポータビリティに関する独占禁止法上の考え方（16年11月）
- 25：金融機関の業態区分の緩和及び業務範囲の拡大に伴う不公正な取引方法について（16年12月）
- 26：公益事業分野における相互参入について（17年2月）
- 27：適正な電力取引についての指針改定（17年5月）
- 28：郵政民営化と競争政策上の問題点について（案）（18年4月）
- 29：電力取引の競争実態と競争政策上の問題点について（18年6月）

【公正取引委員会内における唱道活動担当部局と審査担当部局との連携例】

電力会社によるPPSの電力小売事業への参入妨害被疑事件

審査局における電力会社に対する違反被疑事件処理の過程において、経済取引局において「電力の部分供給についての独占禁止法上の考え方」を整理。審査局における事件処理の終結と同日、経済取引局においても、違反事件未然防止の観点から当該考え方を関係人に伝えるとともに、この旨公表（13年11月）。

乗合バス事業者に対する違反被疑事件と高速バス共同運行に係る考え方（15年5月，16年2月）

高速バス路線の共同運行を行っている乗合バス事業者する違反被疑事件調査の結果，規制緩和による競争実態の変化を背景として，新規参入者の排除につながるおそれがある行為が行われている状況が伺えた。このため，15年5月，審査局は当該事件処理結果

の公表の際に独占禁止法上の考え方の明確化を行うことを表明し、16年2月、経済取引局において「高速バスの共同運行に係る独占禁止法上の考え方」を公表。

【参考：それ以前の主要な取組み】

政府規制制度に関する公正取引委員会の見解公表等の経緯（昭和50年代）

昭和54年9月	OECDの理事会勧告
昭和55年4月	行政管理庁（現総務省）との間に「政府規制及び独占禁止法適用除外に関する合同検討会議」設置
昭和55年9月	中山総務長官閣議発言（公取委において政府規制等に関する調査を行うので各大臣においては御理解いただきたい旨）
昭和56年12月 ～昭和57年6月	16業種に関する政府規制調査 ・ 政府規制法令の概要調査，政府規制分野の業種別ウェイト試算 ・ 16業種（蚕糸～ガス）の基礎的調査（既存資料） ・ アンケートによる意識調査 16業種の被規制企業（786通，回収率77.9%）及びユーザー等（401通，回収率40.4%）を対象に実施（昭和56年12月） 調査結果公表（昭和57年6月15日） ・ 電気事業における政府規制の経済的効果の分析（試算）
昭和57年8月	公正取引委員会の見解を公表（各省次官宛公文書送付）

政府規制制度に関する調査・政策提言（昭和60年代～）

（1）情報通信分野競争政策研究会

ア 電気通信分野における競争政策の検討を行うため、「情報通信分野競争政策研究会」を開催し、以下の報告書を取りまとめ公表。

昭和60年4月	「電気通信事業分野における当面の競争政策の在り方と課題」
昭和61年2月	「電気通信事業分野における当面の競争政策上の問題点について」
昭和62年2月	「電気通信分野における競争政策上の展開」
昭和62年12月	「電気通信分野における競争政策上の課題」
平成元年9月	「電気通信分野における当面の競争政策上の課題」
平成7年11月	「電気通信分野における競争政策上の課題について」

イ 放送分野における競争政策上の問題点等について検討を行い、平成4年8月報告書（「放送事業と競争政策」）を取りまとめ公表。

（2）政府規制等と競争政策に関する研究会

経済的規制を中心に政府規制等の見直し及び関連分野における競争確保・促進政策の検討を進めるため、政府規制等と競争政策に関する研究会を開催し、以下の報告書

を取りまとめ公表。

平成元年2月	「規制緩和の推進について」 (物流関連分野[貨物運送事業,大規模小売業],農業関連分野[肥料])
平成元年10月	「競争政策の観点からの政府規制の見直し」 (物流関連分野,消費者向け財・サービス供給分野,農業関連分野)
平成4年4月	「国際航空運賃と競争政策」
平成5年12月	「競争政策の観点からの政府規制の問題点と見直しの方向について」
平成6年8月	「物流分野における政府規制の見直しについて」 (トラック運送業,内航海運業,港湾運送事業,貨物運送取扱事業)
平成7年6月	「物流分野における政府規制の見直しについて」 (大規模小売店舗規制,酒類販売,たばこ販売及び米流通規制)
平成9年3月	「国内定期航空旅客運送事業における政府規制の見直しについて」
平成9年4月	「電気事業分野における規制緩和と競争政策上の課題」
平成9年4月	「ガス事業分野における規制緩和と競争政策上の課題」
平成10年1月	「著作物再販適用除外制度の取扱いについて」

(2) 競争評価の実施

規制分野に対する調査・提言を行うに際しては、市場における競争評価を行っている。競争評価に際しては、便宜的に市場の画定を行い、チェックポイントを踏まえた競争評価を実施している。

【競争評価チェックポイント】

評価項目	主なチェックポイント
市場構造（市場の重要性，集中度）	
1 市場の重要性	・総供給価額，家計や事業者の支出に占める割合。
2 集中度	・上位企業のシェア，ハーフィンダール指数。
十分な競争が行われているか否か	
3 新規参入等の状況	・市場への新規参入状況 ^{注1} 。 ・既存事業者の供給量・設備投資の変動状況。
4 シェアの変動状況	・各事業者のシェアの変動状況（首位事業者の交代は頻繁か。）
5 価格の動向	・価格が下方硬直的でないか ^{注2} 。 ・競争事業者間で並行的な価格設定になっていないか。
6 品質・サービス面での競争	・新商品，新サービスが活発に投入されているか。 ・提供サービス（例：料金メニュー等）の多様性。 ・品質やソフト面（例：アフターサービス等）における競争は活発か。
7 営業競争	・新規顧客獲得のための営業活動は活発か。
8 カルテルの影響	・適用除外カルテル制度が存在する場合，そのカルテルが競争に与える影響。
競争制限的な要因の有無	
9 競争圧力の有無	・新規参入の容易性（参入に必要な最小事業規模，範囲の経済や規模の経済の程度，ネットワーク効果の有無等。） ・競争者の供給量変更の容易性。 ・首位事業者に対する有力な競争者の有無。 ・市場における事業者数。 ・輸入圧力の有無。 ・ブランド間の代替性。 ・隣接市場からの競争圧力の有無。
10 取引先変更の困難性等	・事業者間での商品・サービスの品質の差の有無。 ・需要者の側における使い慣れの問題の有無。 ・取引関係が長期的・固定的な商慣行になっていないか。 ・取引の相手方の価格交渉力の強弱。 ・ネットワーク外部性の有無。
11 ネットワーク等のアクセス	・ネットワーク等が開放されているか。 ・ネットワーク等の開放条件は公平か。
12 イコールフットディング	・既存事業者・ドミナント事業者と新規参入者・小規模事業者の間で競争条件のイコールフットディングは確保されているか。

評価項目		主なチェックポイント
13	消費者への情報提供	・適正な商品・サービスの選択に資する情報提供が十分行われているか。
14	価格設定	・新規参入者を排除するような水準での価格設定が行われていないか。
15	その他	・取引先事業者との個別交渉による顧客獲得競争が行われているか。 ・価格だけでなくサービスの提供内容も取引先選別の判断材料となっているか。 ・各事業者の供給余力 ^{注3} 。 ・需要動向や技術革新のサイクルの長さ ^{注4} 。
十分な競争が行われていないことで弊害が生じているか		
16	価格水準等	・消費者の満足度。 ・内外価格差。
17	事業者の利益の水準等	・当該市場における主要な事業者が得ている利益の率は過大ではないか。 ・当該市場における主要な事業者が支出している販売費・一般管理費は過大ではないか。
18	商品・サービスの質	・消費者の満足度。 ・海外との品質やサービス内容の比較。 ・ニーズに比して商品・サービス内容が画一的ではないか。
弊害があり競争促進が必要な場合、何が競争促進のバリアになっているか		
19	競争圧力が無い場合	・参入規制が原因ではないか。 ・商品・サービスの規格等に関する規制が原因ではないか。
20	取引先変更が困難である場合	
21	その他価格水準に弊害がある場合	・価格規制が原因ではないか（又は、逆に、規制によりヤードスティック競争の導入等を図るべきではないか。） ・消費者が適切な判断を行えるだけの情報は与えられているか。
22	その他商品・サービスの質に弊害がある場合	・商品・サービスの提供内容に関する規制が原因ではないか。 ・消費者が適切な判断を行えるだけの情報は与えられているか。

注1：単に、市場の飽和状態（供給過多）により、新規参入が停滞している場合もあり、新規参入が無いからといって必ずしも競争が活発ではないとは限らない。

注2：価格水準が高いからといって、必ずしも競争的ではないとは限らない。

注3：供給余力が大きい場合、競争者のシェアを奪うことができる余地は限られるため、それによって得られる利益は小さくなく、競争者と協調的な行動が取られやすくなる。

注4：サイクルが短ければ、価格を引き下げて売上を拡大することがしやすくなる。

(3) 法令協議等への対応

公正取引委員会では、規制制度に対する競争政策の観点からのチェックポイントをあらかじめ設定し、政府提出法案や政令案その他閣議決定案の協議に際して、このチェックポイントに照らして、意見提出等必要な措置を講じている（規制制度のチェックポイントは、別紙1参照）

【主要な法令協議の概要（平成17年1月以降）】

法律名 (所管官庁)	法令の概要	公正取引委員会の対応
郵政民営化関連法律案 (内閣官房)	地域社会の健全な発展及び市場に与える影響に配慮しつつ、日本郵政公社が有する機能を分割し、その機能を引き継ぐ新たな株式会社を設立するとともに、一定期間、同種の業務を営む事業者との対等な競争条件を確保するための措置を講ずること	競争政策上の観点から、競合他社への配慮義務や収支の状況の公表に関する規定等について所要の調整を図った。
銀行法等の改正（金融庁）	銀行代理店制度の見直し、子会社規制の緩和等	銀行代理業の許可基準について、審査基準を過度に厳しく設定し、又は恣意的な運用が行われることにより、新規参入を阻害し、競争の促進を妨げるものがないよう留意するよう申し入れた。
電波法及び放送法の改正（総務省）	電波利用料の負担の在り方の見直し、電波利用共益費用の用途の範囲の見直し、地上放送を行う無線局免許について外国人等による間接出資規制の導入等	新たに追加された電波利用料の新たな用途への支給要件については、透明性の確保に留意するとともに、当該要件の設定にあたって特定の事業者に対して差別的な取扱い等が行われるものがないよう留意するよう申し入れた。
海上物流の基盤強化のための港湾法等の改正（国土交通省）	海上物流の基盤強化を図るため、港湾における物流拠点施設の整備、港湾の建設及び管理の適確化等の港湾機能の強化、特定外貿埠頭の管理運営主体の株式会社化による管理運営の効率化、水先制度の充実・強化等について所要の措置を講ずること	水先制度について、本法改正は水先人資格の要件を緩和し、省令による一律料金を上限認可制へ変更し、自主的な料金設定を可能にするものであり、競争政策の観点から一定の評価。その上で、料金変更命令発動等の要件を定めた規定が抽象的であるため、これらの規定について競争阻害的な運用が行われないことを確認した。
道路運送法等の改正（国土交通省）	自家用自動車による有償旅客制度の創設、乗合旅客運送に係る規制の適正化等	乗合タクシーやオンデマンド型のバスについて、道路運送法上の区分が、国土交通省令の制定いかんによっては貸切バスから乗合バスに移行することとなり、料金規制等の規制強化につながるものとなる。このため、国土交通省が当該省令を定めるに際しては、公正取引委員会に事前に相談することを、同省に対して申し入れた。

法律名 (所管官庁)	法令の概要	公正取引委員会の対応
地球温暖化対策の推進に関する法律施行令の改正（環境省、経済産業省）	<p>温対法の改正（注）を受け、温室効果ガス排出量を報告することを義務付ける対象者の範囲，温室効果ガス排出量の算定方法，報告事項等の制度細目について定める。</p> <p>（注）温対法の改正…排出者自らが排出量を算定することにより，自主的取組のための基盤を確立する等の観点から，温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度を導入すること等を内容とするもの</p>	<p>温室効果ガス排出係数のデフォルト値（注）について，「一般電気事業者」と「その他電気事業者」で別個の数値を設定していた原案に対し，以下の点を申し入れた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・温室効果ガス算定排出量の算定について，排出係数のデフォルト値を一般電気事業者とその他に区分して定めることは，合理的な根拠が無く，電力市場における公正な競争を阻害することから，原則としては，個別事業者ごとに実測値に基づいた排出係数を定めるべき。 ・技術的な理由等でそれが直ちにできないのであれば，暫定的にすべての電気事業者の排出係数のデフォルト値を同一とし，可能な限り早期に，個別事業者ごとの実測値に基づいた排出係数を合理的に推計できる措置を講じること。 ・なお，当該措置を行うに当たっては，過去のデータ収集が困難な電気事業者や実測値が不明な自家発余剰電力を購入している電気事業者に配慮し，電力市場における公正な競争が阻害されないようにすること。 <p>結果的に当初の案は修正され，暫定的にすべての電気事業者の排出係数のデフォルト値を同一とし，環境省及び経済産業省において，個別事業者ごとの実測値に基づいた排出係数を求めるための情報収集，排出係数の公表を行うこととなった。</p> <p>（注）デフォルト値…統計資料等に基づいて算定され，温対法施行令において規定される数値。</p>

(4) 相談対応業務

国や地方公共団体の施策に係る相談や公共事業分野に係る相談への対応は、公正取引委員会の唱道活動に係る業務において、相当程度のワークロードを占めている。平成17年度に寄せられた相談は合計56件、うち中央省庁からの相談は13件、地方局からの相談は2件、地方公共団体からの相談は14件、独立行政法人からの相談は2件。

【具体的な相談内容（抜粋）】

受付日	相談者	事案の概要
H17. 5.19	A 市役所	家庭用コージェネレーションの普及促進のための補助金の対象者を、都市ガス利用者かつコージェネ機器をA市から購入したものに限定することについて
H17. 8.22	B 省	容器製造業界において、リサイクルに係る費用負担等について取り決めることについて
H17. 9. 7	C 市役所	B市所有の駅前タクシープールへの乗り入れ申請の許可をタクシー事業者団体に行わせることについて
H17.11. 4	D 市役所	地元企業支援のために、地元企業に対して金融機関に一定の非常に有利な条件で融資させることについて
H17.11. 4	E 庁	官公庁が電力調達を行う際、CO ₂ 排出係数を加味した入札制度を導入することについて
H17.11. 7	F 県庁	牛乳パックリサイクルに要する経費を元に処理費用を算定し、県内統一価格として市町村に提示することについて。
H17.11. 8	G 市役所	事業者団体を通じ、小売業者に対し灯油を統一価格で販売するように行政指導を行うことについて
H18. 1.24	H 県庁	適正な価格表示を行っている事業者を認定事業者として認定マークを付与し、当該認定事業者名を公表することについて
H18. 1.30	H 県庁	温室効果ガス削減のために、24 時間営業店舗を営む事業者との間で個別に営業時間短縮に係る紳士協定を結ぶことについて
H18. 2. 2	I 市役所	鍼灸マッサージの利用について市民に助成金を交付する際、助成金交付の対象となる施術料金の上限を一律に決定することについて
H18. 2. 2	J 市役所	市営住宅を建設するのに使用する木材を、特定の森林認証を受けた木材に限定することについて
H18. 3. 2	K 町	町が指定するごみ袋の小売価格について、卸売業者又は小売業者に対し行政指導を行い、統一価格で販売させることについて

3. 諸外国競争当局の取組み

(1) 米国司法省反トラスト局

米国司法省においては、反トラスト局が、経済分析グループ（EAG）及び規制産業に関する専門性を有する法律家との協働によって、唱導活動プログラムを実施。具体的な活動として、政府内のタスクフォースへの参加、法案に対する証言、規制当局の手続きへの介入、規制に基づく許可行為に対する提言等の活動を行っている。

【反トラスト局マニュアル第5章（要約抜粋）】（別紙2参照）

1. 政府内のタスクフォースへの参加

反トラスト局は、規制問題を扱うホワイトハウス及び関係省庁タスクフォースへ参加し、大統領又は他省庁に対して検討されている規制が競争に与える影響についてコメントを行う（具体的には、電気通信、知的財産、海運、エネルギー、輸出政策）。

2. 法案に対する証言

反トラスト局は、日常業務として法案に対する証言を行い、必要の無い経済的規制を縮減・排除するよう努力。

3. 産業のパフォーマンスに関するレポートの公表

（現在は、ほとんど行われていない。）

4. 規制当局の手続きへの介入

5. 規制に基づく許可行為に対する提言

反トラスト局は、エネルギー産業の許認可、運輸省の港湾使用許可、原子力規制委員会の原子力発電所の運転許可等に対してコメントを行う。

6. 意見提出（Filing Pleadings）手続き

7. 提訴

反トラスト局は、訴訟を通じて規制産業における反トラスト法の執行にも責任を持つ。

(2) EU

EUにおいても、規制分野に対する競争政策の唱道活動は、エンフォースメントの強化等と並んで重要施策の柱の1つ。EUにおける取り組みは、セクター別にチーム編成を行い市場の競争促進のために様々な競争法のツールを総合的に動員できる体制となっていること、PDCAサイクルがしっかりとまわっていることが特色。

1. セクター別チーム編成

EU競争総局のチームはセクターごとに分かれており、各チームは個別審査案件(81条, 82条及び企業結合の案件)と併せて規制改革についても担当している。個別産業に関する専門知識はいずれにも活かすことができる。各セクターにおける競争促進という目的を達成するため、個別の審査事件として扱うアプローチ、規制改革を促すというアプローチを柔軟に用いる等、様々な競争法のツールを総合的に動員した取り組みが行われている。

2. PDCAサイクル

EU委員会のアプローチは、以下のようなサイクルの下に進められている。

他の関連産業に対するインタビューの実施

レポートの作成(問題点を整理して公表)

個別違反事件への対応(競争法違反の問題については個別処理)

規制制度改革が必要な事項については提言

改善状況についてチェック

【例】電力・ガス分野

05年6月 セクター・インクワイアリー開始

(域内3000事業者以上からヒアリング)

06年2月 予備的レポート取りまとめ

(ヒアリングで明らかとなった違反行為に対して対応)

(3月に運輸エネルギー総局で取りまとめたグリーンペーパーに反映)

06年末 最終レポートとりまとめ予定

(06年末に運輸エネルギー総局において、電力ガス分野の第二次ディレクティブ後の具体的な政策が提案されることになっているため、この提案に反映させるために最終レポートをとりまとめ)

(3) その他

各国においては、規制当局に競争政策との調整を義務づけする制度、競争政策当局に意見提出権を認める制度、ソフトな協力関係の構築等を行っている事例がある。

1. 規制当局に競争政策との調整を義務づけする制度

強制的な協議手続（豪州，ブラジル，フランス，米国など）

【具体例】

（豪州）電力規制当局は、電気事業法（National Electricity Code）の下、送電・売電区域を調整するときは、ACCC（競争消費者委員会）と調整（consultation）を経る法的枠組みになっている。

（ブラジル）国家石油局（ANP）は、市場に介入する場合石油法 10 条に基づき SBDC（財務省経済監視局）に協議をしなければならないほか、一定の場合に CADE（経済擁護行政委員会）、経済省経済法局（SDE）等が関与する協議手続を行うこととされている。

（フランス）電気通信規制当局（ART）は、郵便・電気通信事業法の規定により、電気通信事業者に隣接市場に影響力を行使させることとなる行政指導を行うときは、競争評議会に協議を行うこととされている。

2. 競争政策当局に意見提出権を認める制度

競争当局に規制に対するコメント等を提出する権利が与えられている（ブラジル，カナダ，米国，ドイツ等）

【具体例】

（米国）2002 年に米国下院に提出された「海運業における反トラスト法適用除外制度を廃止する法案」について、DOJ 反トラスト局長が、下院司法委員会において意見陳述を実施。

3. ソフトな協力関係の構築等を行っている事例

懸案事項について、定期・臨時の会合を開催（豪州，カナダ，フィンランド，ドイツ等）

（豪州）1997 年以降、ACCC を含む規制当局間で情報交換を行うためのフォーラムを開催。

（豪州）ACA 長官は ACCC の職権上の（ex-officio）メンバーを兼務していると同時に、ACCC 委員は ACA の職権上のメンバーとなっている。

様々な経済問題に対する政策を検討するために組織された省庁の垣根を超えたタスクフォースや委員会の多くに、DOJ 及び FTC の両方が同時参加（米国）

規制官庁で働いていたスタッフを競争当局が採用（フィンランド、ドイツ等）

閣議決定で規制当局と競争当局の関係について明確化（日本）

共同ガイドラインの策定（日本）

4. 課題と今後の方向

これまでの公正取引委員会の規制分野に対する競争政策の唱道活動をより効果的なものとしていくためには、以下のような取り組みを行っていくことが必要。

より早い段階から政策提言を行っていくこと。

規制当局との連携をより一層深めていくこと。

重点分野の絞り込みを行い継続的なフォローを行っていくこと。

規制当局等が競争政策に対する理解を深める取り組みを行っていくこと。

競争評価手法のブラッシュアップを行っていくこと。

1. より早い段階から政策提言

前記2.(4)のとおり、法令協議については、意見提出等必要な措置を講じているものの、規制制度の設計に対して法令協議の段階で調整を行うことには限界がある。規制当局は、様々なステークホルダーとの調整、法制的な検討等を経て法案を作成しており、大幅な修正を求めたとしても、物理的に再調整を行うことはできない。したがって、法令調整の段階では、法案を止めることはできても、より競争的な制度に改めることは難しく、より早い制度設計の段階からコミットしていくことが重要である。

2. 規制当局との連携をより一層深める

規制当局が審議会等において規制制度の検討を行う段階から公正取引委員会として可能な限りコミットし、競争政策の観点からの意見表明を行うことを通じて、制度設計に競争政策の視点が織り込まれるように努める必要がある。規制当局の中には、競争政策に関する理解を持ち、公正取引委員会に積極的に意見を求める部局もあるが、そうした認識が依然として希薄な部局もある。前記2.(3)のとおり、電力、ガス、電気通信等の分野については、意見交換や共管ガイドラインの作成等、一定の連携は確保されている。今後、下記4のとおり、規制当局全体に競争政策に関する理解を高める努力を行うとともに、規制当局との連携を更に強化していくことが必要である。

3. 重点分野の絞り込みを行い継続的なフォローを実施

上記2(1)のとおり、これまで公正取引委員会が行ってきた調査・提言及びガイドライン作成は、電力及び電気通信のように、継続的に実施してきている分野もあるものの、その他の分野については、数年間間隔が空いていたり、1度限りになっている分野も存在する。公正取引委員会の限られたリソースを有効活用しつつ、上記1及び2のとおり、早い段階で、規制当局との連携を一層緊密化していくためには、重点分野の絞り込みを行うことが必要。重点分野を絞り込み継続的なフォローアップを行うことは、公正取引委員会の人材育成及びナレッジマネジメントの観点からも必要であると考えられる。

具体的には、対象分野の市場規模や競争状況(別紙4参照)や規制改革・民間開放推進

3か年計画(再改定)(平成17年3月31日閣議決定)で指摘されている「電気事業，ガス事業，電気通信事業，運輸事業などのうち，従来，規制事業者の参入が制限されていた規制産業」を念頭に置きながら取り組んでいくことが適当と考えられる。

(注)継続検討中の外航海運の他，当面，ガス，電気通信，国内物流(内航海運及び陸運)，国際航空の4分野に関する調査を行うことを予定。電力及郵政分野については，継続的にフォローアップを実施する。また，電力の適正取引ガイドラインの見直し及び農協ガイドラインの作成(別紙5参照)を行う予定。

4．規制当局等が競争政策に対する理解を深める取り組み

上記3の重点分野を中心として，規制当局との連携を深めることやマスメディアを通じた規制制度と競争政策に関する考え方の表明等を行うことを通じて，競争政策に対する理解を深めていくことが重要。また，上記2(4)の事業所管官庁や自治体から寄せられる相談対応は，競争政策の唱道活動という観点から，重要な機会の一つである。相談事例集の作成・蓄積を行うことにより，同種の課題を抱える規制当局及び地方公共団体に対する啓蒙にも積極的に取り組んでいくことが必要である。

5．競争評価手法のブラッシュアップ

現在，上記2(2)のような競争評価を行っている。需要家満足度調査については，本年3月に電力，ガス，電気通信の3分野について実施した。今後は，上記3の重点分野を中心とした調査を継続的に行うことを通じて，クロスセクションの評価と分野ごとの経年的な需要家満足度の変化を把握できるようにすることが重要である。また，電力，ガス，電気通信分野については，規制当局も競争評価を実施していることから，可能な連携を積極的に行っていくことが有益であると考えられる。

規制・制度に係る競争政策の観点からのチェックリスト

1 参入・退出の自由に関する事項

(1) 参入規制

【チェックポイント】

参入要件が過大ではないか。参入要件は、必要最小限のものになっているか。さまざまな層の事業者に対して、参入の機会の平等が図られているか（意欲ある事業者が参入することが許されているか）

参入は原則自由にすべきではないか。なぜ（免許・許可制，認可制，届出制）にするのか。

参入要件が抽象的ではないか。参入制限的な運用や恣意的な運用がされる懸念はないか。

（営利法人の参入が制限されている場合，）営利法人の参入を認めるべきではないか。

(2) ネットワークの開放 / 代替的ネットワークの構築促進

電気事業における送電線，ガス事業における輸送導管線，電気通信事業における加入者回線網などのネットワークのように，事業を営む上で不可欠なものであるが，新規参入者がこれを自ら設置することは困難な場合がある。

【チェックポイント】

新規参入を保証し，競争を促進していくために，既存事業者が保有しているネットワークを，何らかの形で新規参入者に開放するための仕組みが設けられているか。

既存事業者が保有しているネットワークの新規参入者に対する開放について，公平・公正・透明という原則の下に行われる仕組みになっているか。

既存事業者が，ネットワークの開放を恣意的に拒否することを防ぐ仕組みになっているか（接続ルール，紛争処理ルールの明確化は期待できる仕組みになっているか。）

インフラベースでの新規参入・競争を促進していく仕組みになっているか（代替ネットワークを構築する上で，制度的な障害は無いのか。）

(3) 希少資源の割当て

混雑空港における発着枠，移動体通信事業における周波数など，新規参入に必須な資源が希少である場合がある。

【チェックポイント】

希少資源の割当てについて，既得権益化の防止の措置が採られているか。

割当ての透明性が確保されているか。

事業者の効率性がより反映される仕組みに基づいて割当てが行われているか。

(4) 公的主体等が整備・管理・提供する施設・サービスの公平な利用

公的主体等が整備・管理・提供する施設・サービスについては、事業者が事業活動を営む上で公平に利用することが可能となっていることが不可欠である場合がある。

【チェックポイント】

施設運営主体が透明なルールを策定・公表し、そのルールを公正に適用していく仕組みになっているか。

補助金を交付するスキームの場合、補助金交付の条件は公平か。

(5) 退出の自由は保障されているか

参入の自由が確保されていることと表裏の関係として、退出の自由が確保されていることが重要である。

2 料金規制に関する事項

【チェックポイント】

料金規制のさらなる緩和を図るべきではないか（たとえば上限認可制であれば、届出制とすべきではないか。）

料金を規制する必要性はあるのか。価格設定は原則自由とすべきではないか。

料金変更命令が価格競争を妨げる形で運用されることは無いのか。

3 イコールフットイングの確保に関する事項

独占部門（リザーブドエリア）を有する事業者が市場に存在する場合、新規参入が行われたとしても、既存事業者との公正な競争条件が確保されていなければ、新規参入者と既存事業者との公正かつ自由な競争は期待しがたい。このため、新規参入者と既存事業者との公正な競争条件を確保するためには、独占部門から自由化部門への内部補助の防止、ネットワーク運営の中立性の確保等、競争基盤の整備を図っていくことが重要である。

(1) 独占部門から自由化部門への内部補助の防止

独占部門については、通常、総括原価方式の下、一定の利潤を確保することが保障されているため、既存事業者が自由化部門の赤字を独占部門で得た利益で補填するといった内部補助を容易に行うことができる。このような内部補助が行われた場合には、競争導入分野における公正な競争が阻害されることになる。

【チェックポイント】

公正な競争条件の確保という観点からは、既存事業者が独占部門から自由化部門へ内部補助を行うことを防止する仕組みが何らかの形で制度化されているか。（例：独占部門・自由化部門別の区分経理情報、配賦基準及びその考え方の公開、中立的な第三者が検証する仕組みの有無等。）

独占部門を有する企業が、他分野への進出を行う場合に、進出先市場において、当該ネットワーク等を独占的に利用することにより、競争関係にある事業者との間の競争に影響を与えることを防止する手当てが講じられる制度になっているか。

(2) ネットワーク運営の中立性の確保

地域電話網や、電気・ガスのようなネットワークについては、ただ開放されるだけでなく、費用負担の公平性が確保された適正な利用料金（接続料、託送料）が設定され、公平な運用がされることが重要である。

【チェックポイント】

すべての市場参加者に公平な負担を求めること制度になっているか。

この点を担保するために、事業部門全体とネットワーク運営部門の収支を区分し、これを第三者が検証する仕組みを設ける制度になっているか。

ネットワーク運営部門の中立性が確保されるよう、例えば、同部門と営業部門との間のファイアウォール措置が採られる仕組みになっているか。

4 公取委と規制官庁の関係の在り方に関する事項

事業所管官庁と、公正取引委員会の権限が重ならないか。権限が重なる場合に、適切な役割分担を行い、あるいは協力関係を構築することが担保できる仕組みになっているかどうかについて、精査する必要がある。

別紙 2

米国司法省「Antitrust Division Manual」Chapter の要旨

米国司法省(DOJ)の「Antitrust Division Manual」は、DOJのミッション及びミッション達成の手段についてまとめたものであり、「Antitrust Division Directives」等と合わせて、DOJ内における業務遂行において生ずるすべての疑問に答えるものである。79年に初版が作られ、最新のものは97年に改定が行われた第3版となっている。このマニュアルでは、DOJの調査、訴訟手続きを含むすべての活動が網羅されているが、第5章に競争政策当局としての規制改革への取り組みを中心とした唱導活動について記載されている。以下では、その概要を簡単に紹介する。

反トラスト局は、反トラスト法の適用除外(一部適用除外を含む)となっている通信、銀行、農業、保険、運輸、エネルギー、貿易といった連邦レベルの規制対象分野と州レベルの規制対象分野や医療や不動産等の職業免許といったものについて、不要な反競争的な規制を撤廃するよう要請する。

1. 反トラスト局の分析モデル

多くの規制が不況期に作られ、既に存在意義が失われているにも拘わらず存続している。規制のコストは高いため、不要・過剰な既存規制の撤廃、不要な新規規制の拡大の防止、適当な目的のための反競争性の少ない規制を導くことによる、競争の破壊の縮小、正当化された規制目的の達成のため適切に設計された規制の担保のため、競争がワークしない場合以外は、規制は認められるべきではない。反トラスト局は、規制と自由競争の利益を比較考量するとともに、規制の必要性を分析するためのスキームとして以下のような several basic questions を活用する。

- a. 当該市場あるいは産業における自由競争によるコスト・不利益は何か？
- b. 既存の規制の場合には、その規制は既に目的を達成したのではないか。規制を正当化する前提となっていた経済・社会状況は未だ存在するのか？
- c. 既存の、あるいは新しい規制導入に伴う費用と便益は何か？
- d. 既存の規制が撤廃された場合、規制市場から競争的な自由市場への移行に必要な諸要素は何か？
- e. 規制が適切な場合、当該規制スキームはその目的を達成するために適切に設計されているか？

以上の質問を行うことによって、規制を支持する者は、規制による反競争的な効果よりも規制の利益の方が大きいことや、規制による利益は他のより緩やかな規制では達成することができないことを示すことを求められる。

2. 唱導活動の手法

反トラスト局は、経済分析グループ（EAG）及び規制産業に関する専門性を有する法律家との協働によって、唱導活動プログラムを実施する。具体的な活動として以下のようなものがある。

a. 政府内のタスクフォースへの参加

反トラスト局は、規制問題を扱うホワイトハウス及び関係省庁タスクフォースへ参加し、大統領又は他省庁に対して検討されている規制が競争に与える影響についてコメントを行う（具体的には、電気通信、知的財産、海運、エネルギー、輸出政策）。

b. 法案に対する証言

反トラスト局は、日常業務として法案に対する証言を行い、必要の無い経済的規制を縮減・排除するよう努力。

c. 産業のパフォーマンスに関するレポートの公表（現在は、ほとんど行われていない。）

d. 規制当局の手続きへの介入

e. 規制に基づく許可行為に対する提言

反トラスト局は、エネルギー産業の許認可、運輸省の港湾使用許可、原子力規制委員会の原子力発電所の運転許可等に対してコメントを行う。

f. 意見提出（Filing Pleadings）手続き

g. 提訴

反トラスト局は、訴訟を通じて規制産業における反トラスト法の執行にも責任を持つ。

別紙 3

2004.4 規制分野における反トラストの執行に関する WG 報告書（要旨） （ICN ソウル会議）

1. 規制当局と競争当局の対立関係

参入規制や価格規制，生産数量制限，市場分割のように競争制限的な規制が創設されたときに，競争ルールと規制が対立関係にあることがあるが，そのような場合，どちらが優先されるかの答えは，対立する規範を評価することによって得られる。

- a. 法令のレベルの比較（議会によって制定された法か否か）
- b. 法令の規定がどのように規定されているか（例：加盟国にローマ条約との整合性を求めた同条約 10 条の規定など。）

2. 規制分野における競争法の適用経験

- a. 協調関係にあるケース
 - ・ 個別分野規制と競争法が同じゴールであるケース（特に，オーストラリア競争・消費者委員会（ACCC）のように一つの行政機関が個別分野規制と競争法の両方を所管しているケースも存在。）
 - ・ 個別分野規制の方がより広いゴールを有しているが競争法との対立は特に生じていないケース（例えば，米国の電気通信分野の合併審査における FCC と DOJ の関係）
 - ・ 個別分野規制が競争促進を意図して設けられたものではないが，競争法を補完するものとして活用されているケース（例えばイタリアにおける天然ガス会社に対する規制）
- b. 対立関係にあるケース
 - ・ 規制が反トラスト法の適用を制限しているケース（例えば，銀行の合併審査において，FRB が DOJ の主張を聞き入れなかったケース）
 - ・ 規制は反トラスト法の適用を阻むものではないが，結果として競争法の執行をより困難にしているケース（例えば，カリフォルニア州がガス供給事業者 1 社の独占を認めたケース）

3. 競争当局と規制当局の関係

豪，ブラジル（以下「伯」），加，フィンランド（以下「芬」），仏，独，日，米の 8 カ国から，電気通信，電力，ガス，郵便，銀行，放送，航空，海運又は鉄道分野における競争当局と規制当局の関係に関する報告があった。そのポイントは下記のとおり。

- a. 報告があったのはいずれも，独占市場又は規制の強い市場から競争の働く市場へと

転換した分野に関する報告。

- b. 規制当局と競争当局の関係は、それぞれの国の法的枠組みによって強く影響され、最適の解は、それぞれの国によって違うが、競争当局と規制当局の対立を避け、協力関係を構築したポイントを整理すると以下のとおり。

4. 非公式かつソフトな協力関係を築くテクニック

- a. 会合の開催や情報交換
- ・ 非公式の接触を行う (各国)
 - ・ 連絡を取る専門のスタッフを指定 (各国)
 - ・ 必要に応じ当該産業の専門スタッフを指定 (豪)
 - ・ 懸案事項について、定期・臨時の会合を開催 (豪加芬独等)
 - ・ ジョイントWGや省庁の垣根を超えたタスクフォースを組織 (米)
- b. スタッフの教育訓練及び人事交流
- ・ 規制官庁で働いていたスタッフを競争当局が採用 (芬独等)
 - ・ 異なる省庁・機関での教育訓練 (各国)
 - ・ 省庁間でのスタッフの交換 (豪)
- c. 不干涉
- ・ 所掌の重なりを緩和するため、当該分野をリードしている当局に事実上所掌を一本化 (加オンタリオ州の電力)
 - ・ 十分な競争が行われている分野においては規制当局が規制の発動を慎むことが求められる (加の通信・電力)
 - ・ 産業規制の本質が法的な根拠を有するときは、競争法を適用しないことを選択するケース (独の通信)
- d. 管轄・協力・調整の明記
- ・ 法律に競争法と産業規制のどちらが優先するか明記 (仏独日)
 - ・ 閣議決定で規制当局と競争当局の関係について明確化 (日)
 - ・ 各当局の役割や責任の割当・調整について競争当局が方針を策定 (加)
 - ・ 共同ガイドラインの策定 (日), 共同声明の策定 (伯加米), 共同メモランダム of 策定 (芬)
- e. 連邦の論理
- ・ 連邦法は州法に勝る (独)

5. 制度化された調整

意見提出等の権利

- a. 競争当局に規制に対するコメント等を提出する権利が与えられている (伯加米独)
- b. 代替的な意見の回付 (伯仏米)

6. ジョイント手続

専門的知見を補完しあうため、共同手続を選択することができる（独）

7. 強制的な同意・協議手続

- a. 競争当局から規制当局に対する競争上の観点からのアドバイザリーレポートの提出
（伯，米銀行部門）
- b. 他の機関による調査・通知（加仏独）
- c. 市場範囲の確定及び独占状態の有無の判断に関する競争当局の同意手続（独）
- d. 強制的な協議手続（豪伯仏米）

8. 主張を行うための手続

特別裁判所等における調停（仏芬）

規制分野ごとの市場規模，市場集中度等に係るデータ

	市場規模 (兆円)	シェア (%)		H H I	独禁法適用 除外制度
		上位 1 社	上位 3 社		
電気業	13.06	¹ 96.1 ~ 100	¹ 約100	約10,000	無
都市ガス業	2.23	38.5	76.4	2,557	無
基本電気通信業	3.78	80.0	93.2		無
移動電気通信業	7.80	60.9	99.8	6,507	無
インターネットサー ビスプロバイダー業	0.78	25.1	56.5	1,373	無
ニュース供給業	0.03	87.4	97.5	7,698	無
宅配便運送業 (小包宅配業を含 む)	1.76	² 34.6	² 76.8	2,272	無
鉄道及び軌道業 (旅客)	5.55	30.1	48.5	1,174	無
鉄道及び軌道業 (貨物)	0.16	96.6	98.7	9,342	無
国内定期航空旅 客業	1.36	50.7	93.6	4,183	有
外航海運業 ³	約10	欧州航路 12.5 北米航路 10.6	欧州航路 31.1 北米航路 26.6	欧州航路 662 北米航路 563	有
生命保険業	26.58	18.2	42.9	861	無
損害保険業	7.61	24.7	59.7		有
医療事務代行業	0.15	69.9	96.6		無
監査法人業	0.22	24.1	70.3	2,071	無

(出所) 公正取引委員会出荷集中度調査による。ただし， 1 ~ 3 の出所は以下のとおり。

1 については電力会社の供給区域ごとの数値であり，「電力市場における競争状況と今後の課題について」による。

2 については「郵政民営化法施行に伴う郵便事業と競争政策上の問題点について」による。

3 については「外航海運の競争実態と競争政策上の問題点について」による。

別紙 5

規制改革・民間開放推進 3 か年計画（再改定）（平成18年 3月31日閣議決定）
（農協ガイドライン関連部分抜粋）

措置事項

農協の不公正な取引方法等への対応強化（公正取引委員会）

- a 農協については、例えば組合員である農家への融資に際して自己からの機材の購入等を条件にするといった不公正な取引が独占禁止法の審決・警告に至った例が複数あるため、独占禁止法上の不公正な取引方法に該当するおそれがある農協の行為を示した独占禁止法上のガイドラインを作成する。