

エコノミストから見た競争政策研究センターに期待すること

NERAエコノミックコンサルティング東京事務所代表/ヴァイス
プレジデント・元公正取引委員会事務総局経済取引局企業結合課
企業結合調査官主査及び競争政策研究センター研究員

いし がき ひろ あき
石 垣 浩 晶

1 CPRCは公取委実務に直接的な貢献を果たすべき

競争政策研究センター(CPRC)は、中長期的観点から見た独占禁止法の運用や競争政策の立案や評価を目的としている。この目的達成のために外部の研究者と公取委職員との協同作業として共同研究が行われている。

この試みは有意義なものである。しかし、短期的に解決されるべき独禁法規制の問題点や審査実務の改善の余地がある現状を見れば、公取委の実務に直結する貢献がCPRCによってもたらされることがより望ましいのではないだろうか。CPRCが「競争政策の現場や実態から離れてしまっただけでは、公正取引委員会内に設置されている意味がない¹⁾」のであり、資源の無駄遣いである。

現委員の小田切宏之氏がCPRCの所長になられてからは、CPRCの競争研究プロジェクトに研究者に加えて現場の事務総局内関連部局メンバーの参加を促し、現場の担当者に研究者から法律や経済を学ぶ機会を提供したことは画期的なことであった。しかしながら、実務家の経済学者として様々な独禁法案件に係わってきた経験に照らしてみると²⁾、公取委の実務対応の場面でCPRCにおける研究調査の成果が反映されているとはあまり感じられない。

CPRCの研究者は、公取委の現場職員が日々直面している法律・ガイドラインの制定・改正や事案の処理に主体的に関われることが望ましい。研究者の知見を積極的に実務の中で取り入れて、学会や海外の知見を更に活かし、市場競争の実態を理解した規制や審査がより行われるようにすべきである。

CPRCの研究者が公取委の実務に直接関われないのは制度上の規制が理由であろう。しかし、CPRCのリソースをより直接的に公取委の実務に反映させる試みが行われるべきである。生々しい実際の事案対応に関わることはハードルが高すぎるのかもしれないが、法律やガイドラインの策定、審査手法への提言やアドバイスといった、現場の事案に直結しない領域については、CPRCが実務にもっと深入りできる可能性があるのではないだろうか。

筆者は、公取委は欧米と同様に経済調査部門を立ち上げ、実際の案件処理や政策立案に経済学者が積極的に係わる体制を確立することが喫緊の課題であるという見解を持っている。CPRCは、経済調査部門確立のための準備機関としての位置づけを前提として、公取委の実務への関与を少しずつ高めていき、最終的にはその役割を経済調査部門に譲っていくということが望ましいのではないだろうか。

本稿では、上記のような筆者の見解に基づき

1 小田切宏之「競争政策センターが果たす役割と所長としての4年間の思い出」『10年の歩みと今後の課題 公正取引委員会 競争政策研究センター』2013年4月 2段落目の記述。

2 筆者は、2004年4月に公正取引委員会企業結合課の任期付きエコノミストとして勤務を開始し3年間の任期中に、企業結合ガイドライン改正や数々の合併案件の審査に関与していた。公取委退職後は、NERAにて独禁法関連を中心とした商事紛争・訴訟にかかわる経済分析を実務家の経済学者として提供している。CPRCとの関わりについていえば、公取委に任期付き職員として勤務している時にCPRC研究員も兼務しており、CPRCにおいて3つの企業結合審査にかかわる研究調査に関与した。NERA入社後は、CPRC主催のランチタイムセミナーで講演したことがある。

CPRCが公取委の実務により積極的に貢献できる関わり合い方について論じてみたい。

2 ガイドライン・法制度への貢献

CPRCの研究者は、現時点では全員が大学に所属する法学者か経済学者である。大学の研究者が実際の事案審査に関与することは現行のルールでは困難であり、関与を実現しようとしても法整備に相当な時間や費用が必要であるかもしれない。

しかし、現場の事案審査には直接は関わらない法律やガイドラインの制定や改定に関与できるルールを導入することは可能かもしれない。そこで、CPRCの短期的かつ直接的な貢献の第一歩としてルール作りを主体的に関わっていくことが考えられるのではないだろうか。

公取委における法律やガイドラインの改正においては、公取委内部で関連省庁との調整の上で原案が作成され、一定期間パブリックコメントに付された後に定められる手順が踏まれることが多い。しかし、パブリックコメント時に学者のコメントが出たとしても、既に関係省庁との調整の上で定められた原案が大幅に変更されるとは考えづらい。当局内部では原案作成までに膨大な検討を行っており、公表にこぎ着けた段階でスケジュールの変更が必要になる大修正を行うのは実務的には容易なことではないからである。結果として、原案公表時までの当局側の意向が強い制度が導入されやすい。すなわち、原案作成の段階から研究者が主体的に関与しない限り、外部の有識者の知見がルール作り十分に活用されづらいという問題がある。

実務家の経済学者である筆者の観点からCPRCに特に大きな期待を寄せている貢献は、ガイドラインの策定における役割である。研究者であれば、例えば、独禁法違反と決めつけられていた企業戦略が消費者利益を損なうとは限らないので再検討が必要である、短期的には競争阻害的であるが長期的には競争促進的であり消費者の利益に資する可能性がある行為については規制緩和すべきであるといった、ガイドラインの内容の見直しについて提案することが可能ではないかと思われる。逆に、新しい業態の出現

の結果生じている新しいタイプの企業戦略が消費者の不利益をもたらす可能性があるとして、新たな規制を提案する可能性もあるのではないだろうか。研究者は、国内外の当局の動きや最新の事例、産業の動向や学会における最新の研究トレンドをフォローしており、現場で制度や事案を追いかけている職員とは違った角度から実務への貢献ができるはずである。

筆者の目から見ると、例えば、優越的地位の濫用規制は相当問題があり、ガイドラインの見直しは避けられないだろう。そして、CPRC研究者による主体的な関与が極めて重要な役割を果たす可能性が高いと期待される³⁾。

ガイドラインに示されている優越的地位の認定条件は、過去の事例における事実認定基準の寄せ集めになっており、原則的な考え方が不明確である。研究者の観点から見て、優越的地位とはどのように定義すべきか、また、どのような証拠を根拠として優越的地位を認定するのかという点について、再検討することが有益である。特に、経済学的な観点から見た見直しは必須であろう。

濫用行為の規定についても、原則的にどのような考え方で濫用行為が規定されているのか必ずしも明確ではなく、筋が通った規制とはなっていない⁴⁾。濫用とされる行為についても、ビジネスの実態から見れば経済合理的になりうる行為も多分に含まれており(例えば、返品、リベート等)、優越的地位の濫用規制そのものが、競争を促進するどころか効率的なビジネスを阻害している可能性がある。濫用と規定されている行為は、原則的にはどのように考えられるべきか、改めて研究者の観点から整理することは極めて重要である。また、仮に、濫用になりうるという行為があるとしても、ケースバイケースで判断される場合があるとすれば、どのよう

3 本稿で述べた論点については、石垣浩晶「優越的地位濫用規制の経済分析」『NBL』No.985 2012年9月15日、より詳細に論じている。

4 本文中にあげた論点以外にも、公取委は優越的地位の濫用の根拠は公正競争阻害性であるとしているが、審査実務では、事実上、搾取規制を行っているといった建前と本音のねじれ問題も存在している。

に評価すべきであるかといった実務的な問題について検討しなければならない。ここでも経済学的な観点から見た見直しが重要である。

ガイドラインや法律の改定の際には、計画段階からCPRC研究員が公取委職員とチームを組んで取り組んでいくことが望ましい。このような仕組みを導入すれば、公取委職員の審査実務の経験と研究者のアカデミックな分野における知見を活かしたルール作りが可能になる。抜本的な整理整頓や改正が必要である優越的地位の濫用規制のようなルールの改訂作業においては、CPRCによる参画が、過去のしがらみを払拭しクリーンなルールを導入する起爆剤の役割を果たすことが期待できる⁵⁹。

3 審査手法への貢献

我が国の独禁法規制や実務の歴史は長く、独占禁止法やガイドラインといった制度そのものは国際的に遜色なくむしろリードしているといえるだろう。例えば、企業結合規制についてみると、屋上屋となっていた事前相談制度が2011年に廃止されて国際ルールとの手続上の整合性が高まり、企業結合ガイドラインは2004年以降数次の改訂を経て欧米のガイドラインと遜色の無い内容にまで進化している。この観点から見ると、制度上の改正の必要性は相対的には大きくない。

我が国の法制度は全般的に国際的に遜色がないとしても、改善の余地がある領域が存在する。それは、審査手法であり事実認定である。独禁法規制の企業結合審査を例にとると、市場画定、企業間の競合関係、国内外のライバル企業からの競争圧力、需要家の価格交渉力などの評価に関して、公取委は当事会社が提出した資料と競合企業や需要家からのヒアリングやアンケートに依拠した審査を行っており、必ずしも定量的な証拠に依拠した判断を行っていない。

ヒアリングやアンケート(及び、供述)は、質問の仕方や目的、対象者の立場などによって答えが大きく変わりうるため客観性を維持することは必ずしも容易ではない。当局が特定の意図を持ってヒアリングやアンケートを行えば、バイアスのかかった意見しか拾えない可能性もあ

る。今後も、ヒアリング、アンケート、供述といった手法に基づく証拠を重視した事実認定が行われることが予想される以上、経済分析の導入と同様にこの種の手法を用いた事実認定の妥当性について継続的に検討していくことが必要である。従前から行われてきた方法論であればこれからも問題が無いということではなく、客観性に注意した審査が行われなければならない⁶⁰。

公取委は、より具体的かつ定量的な証拠に依拠した判断を行うことが望ましい。合併審査の場面では、競争の実質的制限をもたらさうかどうかという点について、どういったストーリーで説明できるかが焦点となるが、ストーリーがもっともらしく聞こえたとしても、ストーリーを裏付ける具体的な証拠がなければ、ストーリーの正当性には疑いが生じる。公取委は、ストーリーを裏付ける定量的な証拠を企業に積極的に要求するべきであり、企業側も証拠を入手することは困難であるとして逃げずに、知恵を絞り堂々と説明していくことが必要である。

公取委実務における経済分析は、まだ十分に浸透しているわけではない。2004年前後を境に、公取委は経済分析を独禁法規制や審査に積極的に取り入れる方針を打ち出している。企業結合の公表事例や筆者の経験に照らしてみれば、企業側から経済分析レポートが提出された事例や公取委によって経済分析が行われた事例の数は増えており、公取委が経済分析の結果を取り入れた判断を行うことも明らかに増えていることがわかる。しかし、欧米における経済分析の活用状況を基準とすれば、我が国における経済分析の活用状況は遅れていると評価せざるを得ないだろう⁶¹。

59 規制があって、CPRC研究員が主体的にルール作りには関与できないのであれば、少なくとも、公取委内部で予定している法律やガイドラインの策定や改定にあわせてCPRCで直接的に関連する調査研究を実施するという対応は可能であろう。

60 この点については、例えば、石垣浩晶、福永啓太、金子直也、黄文瑾「企業結合審査の舞台裏～公取委の思考方法を探る～ 第2回 公取委の分析手法の動向」『ビジネス法務』2011年3月号の第4章で、欧米の取組を紹介しつつ詳細に論じている。

CPRCは、事実認定に係わる実務上の改善点についても積極的に取り組んでいくべきである。公取委実務における事実認定の重要性を考慮すると、審査手法に研究者が踏み込んでいくことは避けられない。例えば、公取委による事実認定を前提として法的な解釈について論じて、そもそも事実認定に誤りがあればその意義は損なわれてしまう。実務的に利用可能な経済分析の研究調査や、アンケートやヒアリングといった手法を用いた審査のあり方等についても検討を行っていく必要がある。この意味では、現委員の小田切宏之氏がCPRC所長時に行われた2009-10年度の「企業結合の事後評価」や2010-2011年度の「競争政策で使う経済分析」は、筆者の期待するCPRCの果たすべき役割の方向と一致しており、今後も同様のプロジェクトが展開されていくことが望ましい。

また、CPRCの研究調査の成果が、公取委の実務において活用される流れを確立することが必要である。取り上げた手法をガイドライン等の中でどのように反映できるのか検討することも考えられよう。

4 CPRCが果たすべき役割

CPRCに期待される役割について改めて検討すると、結局は、公取委が直面している課題は何かということを考えざるをえず、また、その課題を解決するためにCPRCは何ができるのかという問題に答えていくことになる。本稿では、この観点からCPRCに期待する役割について論じたことになる。

公取委は、理想的には、複雑化した市場競争のあり方に対応した法律・ガイドラインの制定をタイムリーに行い、科学的手法を意識したサーベイリサーチなどを活かしたヒアリングやアンケート調査や経済分析を用いた定量的な証拠を活かした審査を行っていくべきである。こ

のためには、動きの速いビジネスの世界を眺みながら法律やガイドラインを改定するだけでなく、事実認定に関わる審査実務のあり方も同時に進化させていかなければならない。独禁法やガイドラインを欧米並みにしたところで、現場の職員のスキルも同様に高めていかなければ実務がルールに追いつかず、法律やガイドラインから乖離した実務処理が行われてしまうことになる。また、競争を促進するどころか競争をむしろ阻害してしまうリスクもある。

独禁法を新たに導入した新興国は、過去のしがらみが無く、欧米の最新ルールや分析手法にアレルギーが無い。この意味では、最先端の規制や審査手法へのキャッチアップにそれほど時間はかからないかもしれないが、過去のしがらみから抜け出せない日本が独禁法規制の後進国として位置づけられる日はそれほど遠い将来のことではないかもしれないのである。

CPRCに期待されるべき役割は、公取委が改善していくべき課題への取組の中で位置づけられるべきであり、それは、公取委の職員が日々格闘している法規制の策定や案件処理への直接的貢献である。公取委は、CPRCの役割を見直し、研究者ができるかぎり直接的な形で公取委実務の改善に役立つかわりができるように改革していくべきである。

7 独禁法案件審査の多くの場合、製品の価格や販売数量のデータが極めて有益である。特に、企業結合案件の場合、一定の取引分野の画定、企業・商品間の競合関係、海外からの競争圧力の判断には、関連商品やサービスの価格や取引数量が重要な情報となる。しかしながら、我が国では、一定の取引分野に即したデータが政府統計では整備されていなかったり、データの分類が不適当であることが珍しくない。CPRCの研究・調査の一環として、独禁法案件の判断に役立つようなデータの整備のあり方について検討することも有益である。

