

デジタル化等社会経済の変化に対応した競争政策の積極的な推進に向けて
—アドボカシーとエンフォースメントの連携・強化—

令和4年6月16日
公正取引委員会

1. はじめに

我が国の社会経済は、デジタル化等急速かつグローバルな変化の渦中にある。このような状況において、本年6月7日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2022」においては、「社会経済の急速な変化に対応し、イノベーションや企業の成長を促す競争環境を整備するため、公正取引委員会が取引慣行や規制により競争が働いていない分野を調査し、取引慣行の改善や規制の見直しを提言するアドボカシー（唱導）機能の強化を図る。」とされた。また、同日に閣議決定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」において、「我が国の公正取引委員会についても、DX等の社会の変革の中でアドボカシー機能に対する期待が強い。ここ数年では、携帯電話料金や銀行間送金手数料、スタートアップの新規株式公開等について競争関係の実態調査を行い、アドボカシー（唱導）を実施してきたが、体制を整備し、アドボカシー機能を抜本的に強化する。」とされた。

事業者のイノベーションを阻害するような独占禁止法・競争政策上問題となる取引慣行や規制・制度に対しては、独占禁止法の厳正かつ的確な執行（エンフォースメント）により、違反行為を排除して競争を回復させるとともに、取引慣行の改善や規制・制度の見直しを提言する唱導（アドボカシー）により、競争環境を整備する対応を促すなどの取組が重要な役割を果たす。

今般、公正取引委員会は、このような基本的な認識の下に、上記閣議決定に記載された内容を踏まえ、以下のとおり、エンフォースメントとアドボカシーを車の両輪として一層精力的に取り組み、組織全体としてデジタル化等社会経済の変化への対応を強化する。

- 実態調査の役割、その対象分野や実施方法等についての基本的な考え方を明らかにし、実態調査に対する幅広い理解・協力を求める。調査結果の公表・周知においては分かりやすい発信を行い、また、必要に応じて点検・改善を要請することで関係事業者等による自主的な改善を促し、違反行為の未然防止を図るなど、アドボカシーの実効性を強化する。
- アドボカシーとエンフォースメントの連携を促進する。
- デジタル・プラットフォーム事業者の独占禁止法違反被疑行為等について、個別事件の審査に際して事件の概要を公表して、情報・意見を募集する

など、情報収集のツールを多様化すること等により、エンフォースメントを強化する。

- これらを的確に実施するため、機能・体制の計画的な充実・強化を行う。

2. アドボカシーの実効性の強化

社会経済の急速な変化等に迅速かつ的確に対応し、競争政策を強化していくためには、様々な分野における新たな課題について、独占禁止法・競争政策上の問題点・論点を端的に指摘するとともに、それらの問題点等についての考え方やあるべき姿を分かりやすく提示し、関係府省庁、関係事業者等に対し改善を働きかけるアドボカシーが重要である。これにより、事業者のイノベーション・成長を促す競争環境を適切に整備することで、社会経済の構造の抜本的な改革につなげるなど、国民全体の利益の向上を実現することができる。

そのためには、関係府省庁との連携をより緊密にするとともに、地方公共団体や関係事業者を含めた国民全体における理解の増進を図ることで、競争政策の意義をより一層幅広く浸透させていく必要がある。

公正取引委員会としては、関係府省庁との積極的な対話と戦略的な連携、説得力ある提言、効果的な対外発信、適時適切なフォローアップ等を通じて、アドボカシー機能の実効性を強化していく。このため、実態調査を通じたアドボカシーについて、次のとおり、実態調査の役割、対象分野、実施方法といった基本的な考え方を明らかにすることにより、実態調査に対する幅広い理解・協力を求めることとする。

(1) 実態調査の役割等

アドボカシーは必ずしも実態調査を前提とするものではないが、アドボカシーを適切に実施していくためには、各業種・業界の事業活動や経済実態等を正確に把握する必要がある。公正取引委員会は、これまでも様々な実態調査を積極的に行っており、実態調査において把握した事実等に基づき、報告書やガイドラインとして取りまとめ、独占禁止法・競争政策上の問題点・論点を指摘して、関係事業者や関係事業者団体による取引慣行の自主的な改善を促したり、制度所管官庁による規制・制度の見直しなどを提言したりすることを通じ、競争環境の整備を図ることは、アドボカシーの重要な柱の一つである。また、報告書やガイドラインにおいて指摘した独占禁止法上の問題点について、自主的な改善等が行われず、独占禁止法に違反する行為が認められる場合には、エンフォースメントによって当該行為を排除することとなるが、エンフォースメントにおいて、実態調査を通じて得られた最新の知見や分析結果を活用することを含め、公正取引委員会全体の能力の向

上につなげることも、実態調査の重要な役割である。

(2) 実態調査の対象分野

実態調査の対象とする分野の選定に当たっては、まず、社会経済情勢等を踏まえ、公正かつ自由な競争の一層の促進が求められる分野、例えば、

- ① 規制や取引慣行等により競争が十分に働いていないと考えられる分野
- ② 規制改革により新規参入の機会が拡大し、今後の競争の活発化が期待される分野
- ③ 一般消費者や中小事業者が不当に不利益を受けるおそれのある分野
- ④ デジタル市場等、市場が急速に変化しつつあるため、迅速な競争実態の把握と競争上のルール整備が求められる分野

などについて、制度所管官庁を含む関係各所からのヒアリング等を含め、積極的に情報収集を行う。それらのうち、独占禁止法・競争政策上の問題点・論点が存在し、公正取引委員会のアドボカシーによって公正かつ自由な競争の促進が効果的に図られ得ると考えられる分野について、重点的に実態調査を実施する。また、過去に実態調査を実施した分野について、アドボカシー機能の実効性を高めるため、必要に応じ、その後の状況をフォローアップするとともに、定期的に同じ対象分野について実態を調査する。

(3) 実態調査の実施方法等

実態調査の実施に当たっては、関係事業者等に対して調査票を送付したり、ヒアリングを実施したり、収集した情報を基に経済分析をしたりするなど、様々な手法を用いている。調査票等に関し、通常、関係事業者等には任意での回答を求めているが、任意の調査では情報収集が困難な場合は、当該調査の目的を達成するために必要かつ相当な範囲において、独占禁止法第40条¹⁾に基づく調査権限を行使する²⁾。

(4) 調査結果の公表・周知

調査結果の公表・周知においては、実態調査の背景や問題意識を明確にし、

¹ 独占禁止法第40条において、「公正取引委員会は、その職務を行うために必要があるときは、公務所、特別の法令により設立された法人、事業者若しくは事業者の団体又はこれらの職員に対し、出頭を命じ、又は必要な報告、情報若しくは資料の提出を求めることができる。」と規定されている。

なお、当該規定による処分に違反した場合には、300万円以下の罰金に処することとされている（同法第94条の2）。

² 例えば、秘密保持契約があるため任意の報告依頼に応じることができない又は事業者等の内部規定により任意の報告依頼では当該事業者等の保有する情報の提供ができないものの、強制権限に基づく報告命令があれば当該事業者等が回答できる場合がある。

分かりやすい発信を行う。

また、実態調査報告書の公表に併せ、関係府省庁、関係事業者等に対し、報告書を説明するとともに、直接又は関係府省庁を通じて、関係事業者団体に対し、構成事業者への周知を依頼したり、関係府省庁、関係事業者、関係事業者団体に対し、必要な対応（制度・運用の見直し、取引慣行の是正）をとるよう申入れを行う。さらに、独占禁止法・競争政策上の懸念への早期の対応、関係事業者のコンプライアンスの充実といった効果を期待して、必要に応じ、個別の関係事業者に対し、文書等で点検・改善を要請し、改善内容の報告を求める³⁾。これらにより、関係事業者等による取引慣行の自主的な改善等を促し、独占禁止法又は下請法違反行為の未然防止を図る。

また、調査結果を反映した制度・規制の見直しや取引慣行の改善状況など、アドボカシーによる社会経済の変化についても適時に広報を行う⁴⁾。

3. アドボカシーとエンフォースメントの連携の促進

実態調査においては、実態調査の対象となる事業者等からの調査票等の回答に併せて、独占禁止法に違反するおそれのある具体的な事実の情報提供が行われることを促進するため、調査票等に当該事実についての申告窓口を明記するなどして情報提供を呼びかけていく。また、実態調査において収集する情報を法執行部門で活用する可能性がある場合には、その旨を調査票等に明記するとともに、そのような記載がなくとも、調査中に独占禁止法違反行為が行われている疑いのある具体的な事実に関する情報の提供が行われた場合には、情報提供を行った者に対し、当該情報の法執行部門での活用について了承を得る。

エンフォースメントにおいては、実態調査における上記の取組を通じて提供される情報を積極的に活用し、独占禁止法違反行為が行われている疑いが認められる場合には、個別の独占禁止法違反被疑事件の審査を行うことによ

³⁾ 具体的な事例として、「携帯電話市場における競争政策上の課題について」（令和3年6月10日公表）においては、報告書で示した独占禁止法上・競争政策上の考え方に基づきMNO3社に点検・改善を要請した。これを受け、MNO3社において、端末購入サポートプログラムの提供方法の改善、再購入義務の撤廃等が行われた。また、MNO3社から、公取委に対し、購入サポートプログラム、販売代理店との間の取引の適正化に関する点検・改善結果の報告がなされた。

また、「コンビニエンスストア本部と加盟店との取引等に関する実態調査報告書」（令和2年9月2日公表）においては、各本部に対し、本部ごとのアンケート結果を伝えるとともに、仕入数量の強制をはじめとした独占禁止法上の問題となり得る点等を指摘し、報告書に基づき、直ちに自主的に点検及び改善を行い、点検結果と改善内容を公正取引委員会に報告することを要請した。これを受け、各本部において、無断発注防止に向けたシステム対応や社内ルールの明確化が進展するなど、自主的な改善の取組が行われた。

⁴⁾ 公正取引委員会が近年実施・公表したアドボカシー活動に関する情報をHPに掲載している。

参照：<https://www.jftc.go.jp/dk/advocacy/index.html>

り、実態調査からシームレスに個別のエンフォースメントにつなげる。このようなエンフォースメントの発動の可能性があり、実態調査を通じた関係事業者等による自主的な改善が更に促進されるなど、アドボカシーの実効性は更に高まることが期待できる。

4. エンフォースメントの強化

デジタル化等の社会経済の急速な変化等に迅速かつ的確に対応して、デジタル市場等における公正かつ自由な競争を促進していくために、公正取引委員会では、独占禁止法違反行為に対して積極的に対処してきている。排除措置命令や課徴金納付命令といった厳正な法執行を行うことを基本としつつも、特に複雑かつ急速に変化するデジタル市場の特性を考慮すれば、競争上の問題をより早期に是正することも重要であり、これまでも、個別の事件の特性に即して、平成30年12月に導入された確約手続や、審査対象となる関係事業者とのコミュニケーションを通じた自主的な改善措置の申出により迅速かつ機動的な競争の回復を図ってきたところである。これらにより講じられた措置には、金銭的価値の回復措置など従来の排除措置命令とは異なる効果的な措置も講じられている。

また、令和元年12月に改定した企業結合ガイドライン及び手続対応方針に基づく迅速かつ的確な企業結合審査を実施しているところである。

加えて、公正取引委員会では、今後、情報収集を強化してデジタル市場等における独占禁止法違反被疑行為の一層の探知や企業結合審査に取り組むとともに、デジタル市場特有の構造等も踏まえた的確な分析によって競争への影響等を明らかにしていくために、以下のような取組により厳正かつ的確なエンフォースメントを推進していく。

(1) 個別事件に係る情報・意見の募集

これまで、公正取引委員会は、事件審査や関係事業者に与える影響を考慮し、当委員会が措置を講ずる（又は審査を終了する）段階までは、個別事件の審査について公表を行っていない。

他方で、デジタル・プラットフォーム事業者の取引やビジネスモデルはオープンに行われ公知の事実となっている場合が多く、こうした行為に関する競争上の懸念を提起する個別事件の審査を公表することによる審査活動等への影響は、秘密裡に行われるカルテル・入札談合等の場合に比べれば大きくないと考えられる。むしろ、こうしたデジタル・プラットフォーム事業者の行為の影響は多面的でかつ広範囲にわたることが多く、その市場に与える影響を正確に分析するには、広範囲の事業者等から多様な情報を収集する

必要がある。

このため、デジタル・プラットフォーム事業者に対する事件等において、情報収集を効率的・効果的に行う必要がある場合は、公表に伴う審査活動等への影響も慎重に比較衡量した上で、個別事件の審査の初期段階等であっても、事件の概要を公表して、広く第三者から情報・意見を募集する。この場合、公表して情報・意見を募集する旨を事前に審査の対象となる関係事業者へ通知するとともに、審査の対象となるその①事業者名及び②違反被疑行為の概要を明らかにする。

企業結合審査については、これまでも第2次審査を開始した案件について、第2次審査開始と同時に第三者から意見聴取する旨公表し、広く意見を求めてきたところであるが、デジタル市場の案件を中心に、複雑かつ急速に変化する市場状況において、より広く第三者からの意見を収集する必要があると考えられるような企業結合案件については、第2次審査の開始の如何を問わずに、必要に応じて、第三者から意見聴取する旨公表し、情報・意見を募集する。

(2) 独占禁止法第40条に基づく調査権限の行使

独占禁止法違反被疑事件の審査を開始するかどうかを判断するために実施する情報収集に当たっては、通常、任意の手法によって行う。ただし、任意の手法では情報収集が困難な場合は、当該情報収集の目的を達成するために必要かつ相当な範囲において、独占禁止法第40条に基づく調査権限を行使する。同様に、企業結合審査においても、当該審査の目的を達成するために必要かつ相当な範囲において、必要に応じて、独占禁止法第40条の規定に基づく調査権限を行使する。

(3) 企業結合審査における内部文書の活用

迅速かつ的確な企業結合審査を実施するためには、当該企業結合に関連する事実関係の正確な把握が極めて重要であり、そのために企業結合を行う事業者や利害関係者から内部文書の提出を求めることがある。特にデジタル市場の企業結合案件については、急速に市場状況が変化する中で、当該事業者が、どのような意図・目的をもって企業結合を計画しているのか、企業結合の結果、需要者や競争事業者等の様々な利害関係者にどのような影響が生じると予測しているのか、市場の将来をどのように予測しているのかなどを把握する必要があるため、審査の初期段階から取締役会における資料や社内の競争分析に係る資料などの内部文書の提出を求め、企業結合

審査を実施していく⁵。

(4) 経済分析の活用

これまでも、企業結合審査を始めとしたエンフォースメントにおいて経済分析を活用してきたが、法執行部門は経済分析室⁶と連携しながらより洗練された経済分析を活用して、違反被疑行為の競争への影響や措置の有効性等を把握する。

5. 機能・体制の計画的な充実・強化

デジタル市場を始めとした各分野の競争を促進するためには、上記のとおり、エンフォースメント及びアドボカシーの積極的な実施、それらの連携の更なる促進が必要である。また、エンフォースメント及びアドボカシーの実施に当たっては、海外競争当局・関係府省庁との連携などにも着実に取り組むことも重要である。これらを適切に行うためには、専門人材活用を含めた専門的知見に係る人的基盤の拡充など質的な充実と併せ、組織・人員の抜本的な拡充など量的な充実を図ることにより、デジタル・経済分析・審査情報解析・企業結合分野を始めとして公正取引委員会の機能・体制を重点的かつ計画的に強化することが必要不可欠である。公正取引委員会としては、関係各所の理解を得つつ、必要な人員及び体制の確保・充実に努めていく。

以上

⁵ 内部文書の提出を求めるに当たって、当該事業者や利害関係者と公正取引委員会との円滑なやり取りに資するよう、公正取引委員会が内部文書の提出を求める場合の実務がどのようなものであるかを取りまとめて、別途公表する予定である。

※令和4年6月22日、「企業結合審査における内部文書の提出に係る公正取引委員会の実務」を公表しました (<https://www.jftc.go.jp/dk/kiketsu/kigyoketsugo/naijubunnsyo.html>)。

⁶ 令和4年4月1日、公正取引委員会は、所管法令の執行・政策立案の基盤となり得る質の高い経済分析を行う体制を強化するため、「経済分析室」を設置している。

デジタル化等社会経済の変化に対応した競争政策の積極的な推進に向けて —アドボカシーとエンフォースメントの連携・強化—

令和4年6月7日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2022」及び「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」を踏まえ、公正取引委員会は、厳正かつ的確な法執行(エンフォースメント)と取引慣行の改善や規制・制度の見直しを提言する唱導(アドボカシー)を「車の両輪」として取り組み、組織全体としてデジタル化等经济社会の変化への対応を強化する。

アドボカシーの実効性の強化

- ・ 関係府省庁との積極的な対話と戦略的な連携、説得力ある提言、効果的な対外発信、適時適切なフォローアップ等
 - ・ 実態調査を通じたアドボカシーについて、実態調査の役割、対象分野、実施方法といった基本的な考え方を明らかにし、実態調査に対する幅広い理解・協力を求める
- 目的達成のために必要かつ相当な範囲での独禁法第40条に基づく調査権限の行使、調査の背景や問題意識を明確にした分かりやすい発信 等

エンフォースメントの強化

- ・ デジタル市場に係る行為等を中心に、情報収集の必要性がある場合等には、審査の初期段階等であっても事件の概要を公表して広く第三者から情報・意見を募集
- ・ 事件審査開始の判断のための情報収集が任意の手法では困難な場合、目的達成のために必要かつ相当な範囲で、独禁法第40条に基づく調査権限を行使
- ・ 取締役会における資料等の内部文書の企業結合審査における活用
- ・ 経済分析室と連携した経済分析の活用

アドボカシーとエンフォースメントの連携の促進

実態調査を通じて得られた情報・知見の活用

- ・ 調査票等に申告窓口を明記し、独禁法に違反するおそれのある具体的な事実に係る情報提供の呼びかけ
- ・ 実態調査で収集した情報を法執行部門で活用する可能性がある場合には、その旨を調査票等に明記する。記載がなくとも、情報提供が行われた場合には、法執行部門での活用について了承を得る

- ・ 実態調査での取組を通じて提供される 情報を積極的に活用するなど、実態調査からシームレスに個別のエンフォースメントにつなげる
- ・ 実態調査において得られたデジタル市場等に関する最新の知見や分析結果のエンフォースメントでの活用

エンフォースメント発動可能性によるアドボカシーの実効性強化

機能・体制の計画的な充実・強化

専門人材活用を含めた専門的知見に係る人的基盤の拡充など質的な充実と併せ、組織・人員の抜本的な拡充など量的な充実を図ることにより、デジタル・経済分析・審査情報解析・企業結合分野を始めとして公正取引委員会の機能・体制を重点的かつ計画的に強化する。