KEIZAI DOYUKAI

「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」の改定案及び「企業結合審査の手続に関する対応方針」の改定案に関するパブリックコメント

2019 年 11 月 1 日
公益社団法人　経 済 同 友 会
代表幹事　　櫻田謙悟
政策審議会委員長　冨山和彦

今般、公正取引委員会から公表された「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」及び「企業結合審査の手続に関する対応方針」の改定案について、以下のとおり意見を述べる。

Ⅰ．基本的考え方

経済同友会では、本改正案の土台となる「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する中間論点整理（案）」について、昨年 11 月に意見を表明した[1]。同意見で示した以下の考え方を踏まえ、今般の２つの改定案に対し、主なポイントを中心に以下の通り意見を述べる。

【本会が重視する視点】

① 独占のレントの最小化への過度な配慮よりもイノベーションを阻害しないこと
② 予見可能性を重視した事前規制から事後規制に転換すること
③ 国際的な競争ルールとの整合性に十分配慮し、日本独自のルールとしないこと
④ 企業結合審査の実効性を担保し、M&A を抑制しないこと

Ⅱ．「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」の改定案への意見

１．一定の取引分野（改定案の概要より抜粋）

○ デジタルサービスの特徴である多面市場の場合の一定の取引分野の画定の考え方を明記。
○ 価格ではなく品質等を手段とした競争が行われている場合の一定の取引分野の画定の考え方を明記。
○ デジタルサービス等に係る企業結合事案における一定の取引分野の画定の際の考慮事項を明記。

意見（視点①、④）

競争制限の判断にあたり、一部のインターネット付随サービスのように、価格のみならず品質でも競争が行われていることを考慮し、需要者にとっての代替性を判断するとしたことは、イノベーション創出の観点から賛成である。他方、品質による需要の弾力性を推し量り、競争への影響を価格弾力性のように精緻に特定することは難しい。専門家の意見を積極的に活用して、合理的な分析手法を確立し、執行すべきである。

[1] 経済同友会「『デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する中間論点整理（案）』に関する意見（パブリック・コメント）」（2018 年 11 月 27 日）
https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2018/181127a.html

２．競争の実質的制限（改定案の概要より抜粋）

○ デジタルサービスの特徴（多面市場，ネットワーク効果，スイッチングコスト等）を踏まえた競争分析の考え方を明記。

○ 研究開発を行っている企業が企業結合を行う場合の考え方を明記。

○ 垂直型・混合型企業結合の考え方について，最近の審査結果を踏まえ詳細に記述しつつ，デジタル・プラットフォーマー等が重要なデータ等を有するスタートアップ企業等を買収する場合の考え方を明記。

- データが市場で取引されている場合の他社へのデータ提供拒否
- 買収されるスタートアップ企業等の新規参入の可能性の消滅 など

○ 複数事業者による競争を維持することが困難な場合の考え方について明記。

意見（視点①、②、③、④）

デジタルサービスのネットワーク効果やスイッチングコストを分析する際には、外形的な競争の有無（利用可能なプラットフォームが複数存在するかどうか）だけでなく、ユーザの実利用の観点も踏まえて、実質的な競争が働く環境かどうかまで踏み込んで分析する必要がある。

また、デジタルサービスは、技術的なブレークスルーや新たな破壊的ビジネスモデルが生まれ続け、また国際的な政治情勢、利害損得も変化し続ける。したがって、最新の企業結合審査結果の集積のみならず、海外制度・事例の動向を定期的にモニタリングし、反映すべきである。

なお、デジタル化に対応した企業結合ガイドラインの見直しに伴い、企業結合審査の対象・内容のパターンが複雑化することになる。加えて、企業結合審査の対象企業はスタートアップ企業まで広がるが、イノベーションの担い手でもあるスタートアップは、社内リソースも必ずしも十分ではなく、法務面での対応に混乱が生じる可能性がある。したがって、規制は極力シンプルにするとともに、企業結合を検討する事業者が、本指針について十分な理解が得られるように、パターン化した図表なども活用し、分かりやすい形で周知・徹底すべきである。

Ⅲ.「企業結合審査の手続に関する対応方針」の改定案への意見

（改定案の概要より抜粋）

○　被買収会社の国内売上高等に係る金額のみが届出基準を満たさない企業結合計画（届出不要企業結合計画）であっても，買収に係る対価の総額が大きく，かつ，国内の需要者に影響を与えると見込まれる場合には，当事会社に資料等の提出を求め，企業結合審査を行う旨を明記。

○　届出不要企業結合計画について，買収に係る対価の総額が４００億円を超えると見込まれ，かつ，以下の①から③のいずれかを満たすなど当該届出不要企業結合計画が国内の需要者に影響を与えると見込まれる場合には，当該届出不要企業結合計画の当事会社は，公正取引委員会に相談することが望まれる旨を明記。

① 被買収会社の事業拠点や研究開発拠点等が国内に所在する場合

② 被買収会社が日本語のウェブサイトを開設したり，日本語のパンフレットを用いるなど，国内の需要者を対象に営業活動を行っている場合

③ 被買収会社の国内売上高合計額が１億円を超える場合

（相談がない場合は，公正取引委員会は当事会社に資料等の提出を求め，企業結合審査を行う旨を明記。）

意見（視点①、③、④）

デジタル時代の企業結合の価値は、結合時点での売上高など、過去の財務情報などを基に推し量ることは難しい。買収会社は、被買収会社の現時点での業績への関心は低く、買収後に如何にイノベーションを創出するかに投資しているためである。また、企業の市場シェアが小さくても、データの独占により競争阻害が生じるおそれがある点に留意が必要である。

そのため、将来的な価値を見越して設定された買収に係る対価の総額が大きい場合には、当事会社に資料等の提出を求め、企業結合審査を行うことには賛成である。ただし、「相談することが望まれる」という規定では、本制度変更に対応するか否かは企業側の認知・コンプライアンス意識に依存することになるため、相談を必須とすべきである。

買収の対価の総額の基準については、主要なデジタル企業の存在する欧米と平仄を合わせるべきであり、400 億円という金額基準に賛成である。ただし、企業結合には多様な手法がある中、どのように買収額を定義するかを示すべきである。また、欧米の制度変更の動向や、日本における事例の蓄積を踏まえ、必要に応じ、審査対象についても見直しを実施すべきである。

なお、国内の需要者に影響を与えると見込まれる場合について、３要件が例示されているが、本要件に合致せずとも、影響を与えるケースがありうることに審査機関自身が留意するとともに、買収会社への啓発にも取り組むべきである。

Ⅳ．上記に加え、検討すべき論点

１．企業結合審査体制の改革（視点①、③）

「デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する中間論点整理（案）」に関する意見（パブリック・コメント）で提案したとおり、幅広い専門性と国際性、現実のルール形成・交渉（含む国際ルール）過程に通じ、長期にわたりルール形成・運用・検証・修正を主導できる常設組織体が不可欠であり、本年 10 月、内閣官房にデジタル市場競争本部が設置されたことを歓迎する。

一方、企業結合の観点において、旧来型の類似企業の結合のように、結合時点での静的な情報のみでは、企業結合による影響を推し量ることは困難である。例えば、企業結合時点では付加価値が測りきれない技術やデータの価値が、企業結合後のイノベーションにより飛躍的に向上する可能性がある。また、「市場」確定という手順そのものが、フリーサービスが多く、市場が多重的、複合的、流動的でバーチャルなネット空間はもちろん、金融のように従来においてはリアルビジネスだった領域にもデジタルトランスフォーメーションの波が及ぶ中で、甚だ難しく、ある意味、バーチャル化、フィクション化していく可能性が高い。

したがって、従来的な独占禁止法の考え方に則った審査を行うだけでなく、企業結合によるイノベーションや新たなビジネスの可能性を考慮に入れる必要がある一方、逆に既存の勝ち組企業による買収や巨大グループの形成が新たな破壊的イノベーターの芽を摘むリスクにも目を向ける必要がある。また、イノベーションプロセスの実相や新しいビジネスモデルも含めたビジネスデューデリジェンス的観点で審査のできる専門スキルを保有する人材を、公正取引委員会内に取り込むべきである。あるいは、デジタル案件については、デジタル市場競争本部と連携した審査を行う、または、技術面、ビジネス面で評価可能な第三者を積極活用するスキームを構築すべきである。

２．企業結合審査の迅速化・簡素化（視点①、④）

現行ルールに基づく企業結合審査においても、審査には１～２年を要することがある。今般の改正により、運用指針および対応方針は技術的に高度化・複雑化しており、さらに長期化する可能性がある。しかしながら、今般の改正の主眼となっているデジタル領域は、ビジネスの変化が極めて速いため、審査の長期化は致命的であり、イノベーションを阻害する。「１．企業結合審査体制の改革」で述べたような体制強化を速やかに実現し、審査を迅速化すべきである。

また、審査が高度化・複雑化することにより、資料の提出等にかかる企業側の事務負担がさらに増大する可能性が高い。スピード勝負であるイノベーションを促進し、日本経済を活性化する観点から、企業結合審査の簡素化を進め、執行側・企業側双方の負担を軽減すべきである。

３．検討プロセスの改善（視点①）

今回改定を行う２つの指針は、デジタル・プラットフォーマーを巡る取引環境整備に関する検討会における進め方の整理を踏まえ、公正取引委員会内部で検討した後、デジタル市場競争会議ワーキンググループにおいて、指針案を議論・検討という経緯と承知している。

このような制度変更は、パブリックコメントのみならず、検討段階から学識経験者や企業経営者の意見も踏まえた上で、制度が練られるべきである。今後は、デジタル関連に関わらず、検討プロセスのさらなるオープン化や外部知見の活用も行い取り纏めることを望む。

４．独占禁止法のあり方の見直し（視点①、③）

今般のデジタル化に対応した企業結合審査の変更は、旧来の水平結合を念頭にした独占禁止法を前提とした、ソフトローであるガイドライン改定にて対応された。他方、社会のパラダイムシフト（グローバル化、デジタル化）により、企業活動の前提はさらに大きく変化し続けている。ついては、ソフトローの改定という弥縫策ではなく、こうした変化を踏まえた、独占禁止法のあり方の抜本的な見直し、独占のレントの最小化のみならず、より直截にイノベーションの促進（イノベーション妨害的な競争行為の排除）にフォーカスした法体系への改正についても早期に議論を開始すべきである。

以 上