

論 説

イギリス合併規制と公共の利益

渡 辺 昭 成

- 一 本稿の目的
- 二 合併手続と規制機関
- 三 合併規制における「公共の利益」概念
- 四 合併規制の変革と消費者の利益
- 五 結語

一 本稿の目的

本稿は、イギリス合併規制において、その違法性の判断基準とされる「公共の利益」概念について、その内容を明らかにし、日本の合併規制においてもその概念を参考とすべきと考えるものである。

イギリス（以下、連合王国）において、合併は、合併と同様の効果を持つ株式保有と併せ、1973年公正取引法において規制されている。当該合併が、法に違反するか否かは、その効果として有効競争の維持・促進など5つの事項を考慮し、それらを比較衡量したうえで、「公共の利益」に反するか否かにより、判断される。規制機関は、それらについて、様々な考慮を行い、また、それに関する報告書も明らかにしている。

日本で合併は、独禁法により規制され、株式保有と合併は、基本的に同一の枠組みの中で考えられている⁽¹⁾。ここでは、「一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合」および「不公正な取引方法」

によるものである場合に、合併・株式保有は規制されるとする。前者において、ここでは、1973年公正取引法がいうところの「公共の利益」という概念は、違法性の判断基準として用いられていない。しかし、筆者は、2条5項・6項と同様に、合併規制においても、当該合併の違法性の判断基準として、競争への影響以外の要素を採用すべきであると考ええる。つまり、競争を制限する合併であっても、それが独禁法の保護法益である一般消費者の利益、および、それを侵害しない限りでの事業者の取引の機会を保護するものであれば、「競争を実質的に制限することとなる場合」には、該当しないと考える⁽²⁾。

1973年公正取引法は、「公共の利益」に関する考慮事項として、様々な事項を列挙している。これらは、競争への影響以外に、消費者の利益、国際競争力の維持・促進など、様々な内容を含んでいる。そのため、筆者が主張するところの独禁法の保護法益との関係は、明らかではない。しかし、合併規制が必ずしも競争への影響のみでなく、様々な要素を考慮した上で行われるべきであると考える場合に、参考となると考えられる。また、競争への影響と、それ以外の要素がどのように比較衡量されるべきであるか、ということについても参考となる。

以下では、まず、連合王国において、合併規制を行う機関の役割、規制手順について、概観する。そして、各規制機関の合併審査における判断基準として用いられているガイドライン、判断結果としての競争委員会の報

(1) 「株式保有、合併等に係る『一定の取引分野における競争を実質的に制限することとなる場合』の考え方」において、公正取引委員会は、ある一定の要件を満たす企業結合と合併は、同一の手順・考慮要素により、独禁法に違反するか否か、判断するとしている。

(2) 独禁法において「公共の利益」が具体的な意義を持つか否かについては、様々な見解がある。「公共の利益」概念について、通説が言うように、単にそれを「自由競争を基盤とする経済秩序そのもの」と解し、それゆえ、具体的な意味を持たない、とは筆者は考えない。この概念の意味の検討については、拙稿「『公共の利益』概念の具体化—イギリス競争法からの示唆」比較法学35巻1号P27以下参照

告書を参照する。

なお、公正取引法に特別の規定があり、言論の自由などに配慮することとなる新聞社の合併、1991年水道産業法の規制対象となる合併については、ここでは考察しない。また、コーポレイトガバナンス、および、少数株主を含めた会社株主の利益の観点から、企業買収を規制するCity Codeについても、考察の対象外とする。

二 合併手続と規制機関

1 規制の概要

連合王国において、合併規制を担うのは、公正取引庁長官（以下、長官）、通商産業大臣（以下、大臣）、競争委員会である。合併を察知し、それが法に抵触するか否かの助言を行うのが長官であり、その助言に基づき、当該合併の調査を競争委員会に付託し、また、その調査結果についての判断を行うのが大臣であり、合併に関する詳しい調査・評価を行うのが競争委員会である。

長官は、大臣によって任命されるが、その独立性は保持されている。合併規制において、長官は、第一に審査対象となる合併を生ずることとなる事業活動を監視する義務を負う。第二に、当該合併について、大臣に対し、競争委員会への調査の付託を行うべきか否かの助言を大臣に対して行う。第三に、競争委員会が当該合併は公共の利益に反するとの結論を下した場合に、いかなる措置によりその状況を改善しうるか、ということをお大臣に助言する。

大臣は、合併規制全体に関して最も重要な任務を果たしている。長官の助言を受けて当該合併に関する調査を付託するか否かを判断する。そして、競争委員会の調査の結果を受けて、長官の助言を考慮し、当該合併に対する措置を決定する。

競争委員会は、大臣によって任命されるメンバーからなる独立機関である。産業界、法曹界などからそのメンバーは任命される。ここでは、議長のみが常駐のメンバーであり、それ以外は、必要に応じて召集される。競争委員会は、大臣から付託された案件について調査を行い、それが合併審査の対象となるか否か、それが是であるならば、当該合併が公共の利益に反するか否かの判断を行う。そして、その審査内容を報告書として、大臣に提出する。

以下では、この連合王国における合併規制の流れについて、詳しく見ていくことにする。

2 審査の対象となる合併

(1) 合併の定義

合併審査の対象となる合併とは、少なくともその一方が連合王国内で事業を営む複数の独立企業が別個の存在ではなくなることを指す（64条1項）。ここでいう、「企業」とは、企業全体だけではなく、当該企業の事業活動およびその一部をも意味する（63条2項）。ただし、事業活動の移転を伴わない資産の譲渡は、通常、審査対象となる合併とはみなされない。しかし、goodwill、契約の移転を伴うものは、審査対象となる可能性がある。また、事業活動には、企業の一部門を含む。

ここでいう、企業が「別個の存在ではなくなる」とは、2つのことを指す。ひとつは、同一人の所有ないし同一の支配下に置かれることである。同一の支配とは、複数の企業が、①相互に関連した企業となること（親会社と子会社、兄弟会社など）、②同一人ないしグループが支配する複数の法人により運営されること、③一方の企業がある法人により運営され、他方の企業が当該法人を支配する人ないしグループによって運営されること、を意味する。支配とは、直接間接を問わず、対象となる企業の政策に対して、実質的に影響力を行使することができれば、それで足りる。したがって、株式所有比率が50%以下であっても、企業に対する支配が認められる

可能性がある⁽³⁾。もうひとつは、一方の企業がその事業を休止する、ないし、当事者間の競争を避けるために行われる様々な方法ないし取引の結果として事業を休止すること、である(65条)。

(2) 市場シェア、資産による分別

合併当事者の合併後の市場シェアが、ある特定の商品・サービスの供給ないし需要において、25%以上になる場合に、競争委員会への付託の要件を満たす。また、合併企業が合併前において、既に25%以上のシェアを有していた場合には、合併後のシェアの増加がわずかであろうと、要件を満たす(64条1, 2項)。シェアの算定基準となる市場については、連合王国全体ないしその重要な部分が一市場として画定される。この「重要な部分」については、明確な定義はなく、判例上、それは合併審査を行うだけの規模、性質、ないし重要性があるものでなければならない、とされているのみである⁽⁴⁾。その際に考慮されるものとしては、当該地域の規模、人口、社会的・政治的・経済的・財政的・地域的重要性、および当該地域に特殊性ないし重要性をもたらすだけの特殊な性質が挙げられる⁽⁵⁾。

しかしながら、当該合併が審査対象となるか否かの判断においては、市場シェアよりも、むしろ資産基準において分別がなされる場合がほとんどである。これは公正取引法における合併規制が水平合併だけではなく、垂

(3) 一定の基準として、株式所有比率が25%以上の場合には通常、支配関係が認められる。しかし、それが15%前後であっても、場合によっては、支配関係が認定される例がある。A Guide to procedure under the Fair Trading Act 1973 : Mergers (OFT 036) 2. 6. Peninsular and Oriental Steam Navigation Co (P&O) /European Ferries Group plc Command Papers 9108 (1983) においては、P&O によるEuropean Ferriesに対する株式所有比率は、16. 1%であったが、その事業に以前から深く関与しており、また株式所有者が分散しており、かつ、他の株式所有者と友好関係にあったことから、株式所有比率が低くとも、P&O による支配が認定されたと考えられる。

(4) Regina V MMC & another ex parte South Yorkshire Transport Limited, The Weekly Law Reports 1 (1993) P23

(5) 上記OFT036 2. 14

直合併、混合合併をもその対象とすることを示すものであり、また、合併の反競争的効果のみを審査対象とするわけではないことを示している⁽⁶⁾。

合併とされる行為が行われる際に、取得される資産が7000万ポンドを超える場合に、審査対象となる。ただし、合併企業が合併前から、同一の所有・支配下にある場合には、その資産は算入されない。また、合併当事者が合併前には共通の所有・支配下でない場合に、合併当事者の中で最大の資産を持つ企業の資産も算入されない（67条2項）。

3 合併審査における各規制機関の役割

（１）公正取引庁

合併審査において、競争委員会への調査の付託を行ったり、競争委員会の報告を受けて、当該合併への措置を決定するのは、通産大臣であり、当該合併が公共の利益に反するか否かの実質的な判断を行うのは、競争委員会である。しかし、実際には、公正取引庁長官はおよび公正取引庁内に設置される Merger Panel が合併審査において重要な役割を果たしている。Merger Panel は、公正取引法に規定されていない非公式な存在であるが、当該合併に関し、付託がなされるべきか否かの判断を行う機能を果たしている。

① 公正取引庁への通知

長官は、合併審査の対象となる取引について、常にその情報を保持すべき義務がある（76条1項）。しかし、公正取引法上、連合王国の競争当局へ合併を事前に通知することは、新聞社の合併を除き、当事者の義務ではない。しかし、多くの場合、合併は事前に公正取引庁へ通知がなされる。なぜなら、当事者は合併が完了したのちに、それが公共の利益に反し、無効とされる危険を避けるためである。

(6) Richard Whish “Competition Law (3 rd Edit.)” P682

② Confidential Guidance

競争当局に対して、当該合併に関する見解を求めるための通知の方法の一つとして、Confidential Guidanceと呼ばれるものがある。これは、計画中の合併が公知の事実となる前に、当事者が公正取引庁を通じて、当該合併が付託の対象となるか否かについて、通産大臣の見解を求めるものである。

公正取引庁、大臣は、当事者から提出された資料に基づき、当該合併に関する評価を行う。しかし、その評価は最終的なものではなく、また、法的な保障を与えるものでもない。なぜなら、当該合併が公表されていないものである以上、得られる情報は限定され、付託の可能性についての結論を下すことが不可能であるためである。当事者に提示される評価は、当該合併が付託を行うだけの競争上の問題を生ずるか否か、また、競争上の問題を生ずる場合にはなんらかの改善措置によりそれが修正されうるか否か、である。このガイダンスの内容およびガイダンスを求めたという事実について、公正取引庁は、当該ガイダンスを求める当事者に対して、たとえ当該合併が公表された後も、公表しないよう要請している。

また、Confidential Guidance 以外にも、当事者は非公式な形で、公正取引庁の口頭による見解を求めることができる。この非公式な見解は、単に公正取引庁内の合併部局の見解であり、第三者およびその他の政府機関の見解を考慮したものではない。あくまでも当事者が提供する情報に基づく判断であり、その見解の確実性はその情報の質を反映する。この非公式な見解について、競争部局は、Confidential Guidance と同様の秘密の保持を当事者に求めている⁽⁷⁾。

③ 任意の事前通知

計画中の合併が公表された場合、当事者は、当該合併を公正取引庁へあらかじめ通知することができる。この制度は、1989年会社法により導入さ

(7) 上記OFT (036) 5.15

れたものである。前述の通り、連合王国には合併の事前通知を当事者に強制する制度は存在しないが、1965年以来、非公式にこの手続が行われてきていた。

この通知を受けた場合、通産大臣は、通常20日以内に、当該合併を競争委員会に調査の付託を行うか否かの判断を行わなければならない。20日以内にその判断が示されない場合には、自動的に、当該合併は、公共の利益に反しないものとされる。

長官が、この任意の事前通知および自らの調査、および、その他の方法により、合併の存在を知った場合には、公正取引庁は当事者、利害関係人から情報を収集する。そしてその情報を基に、大臣に対して提出する当該合併についての評価を作成する。その際、公正取引庁が、当該合併が重大な競争上の問題およびその他公共の利益に関する問題を生ずると判断した場合には、通常、公正取引庁および他の省庁の職員をメンバーとし、競争政策担当長官⁽⁸⁾ないしその代理人を議長とする Merger Panel が召集される。この Panel は各メンバー間の意見の一致を求めるものではなく、当該合併における問題点を探求し、各メンバーの意見を明らかにする場である。この Panel が開催された後、長官はこの討議の内容を受け、大臣へ、当該合併の付託を助言するか否か、また何らかの改善措置により付託を避けることが可能か否か、の判断を行う。

(2) 通商産業大臣による付託

① 通商産業大臣による付託

長官の助言を受けて、競争委員会への付託を行うのは、大臣である。大臣は、助言が行われた合併から、裁量により、付託を行う案件を選択する。公正取引法上、審査対象となる合併の数は多く、そのため数多くの案件についての助言がなされる。しかし、実際に競争委員会への付託が行われるのは、わずかである。なぜなら、長官の助言には、当該合併について

(8) 公正取引庁長官が、大臣へのアドバイスを行う際の補助を行う役割を果たす。上記OFT (036) 5.16

の調査を付託すべきか否かの判断も付されており、大臣はその長官の助言に対し、例外的な場合を除いて、それに従うとされているためである。その例外的な場合とは、国家の安全に関わる問題が生ずる場合、長官による勧告が行われた時点と状況が変化した場合、長官の勧告と関係省庁の意見が異なる場合がその例として挙げられている⁽⁹⁾。

大臣が付託を行うか否かの判断を予測するのは、困難だとされている。しかし、1979年以来、保守党政権は、大臣が付託を行うか否かの判断を行う際に最も重大な要素は、競争上の問題であると繰り返し述べている。また、1984年に、Norman Tebbit 通産大臣は、貴族院に提出した書面で、同様のことを述べており、その後、歴代の通産大臣もこれを踏襲することを明らかにしている。

大臣が競争委員会への調査の付託を行うための期限が定められている。既に完了した合併については、通常、合併完了から4ヶ月以内に付託を行うか否かの決定をしなければならない。ただし、当該合併に関する重要事実が長官、大臣に開示されず、または公表されない場合には、当該事実が開示ないし公表された日から起算される。前述の任意の事前通知が行われた場合には、その日から35日以内に付託を行うか否かの決定を行わなければならない。

この他については、制定法上の期限の定めはない。しかし、通常、付託の決定は、公正取引庁が当該合併の評価を行うのに必要な情報を得てから45日以内に行われる。

② 通商産業大臣による仮命令

公正取引法74条は、大臣に対して、調査の付託自体を侵害する行為、および競争委員会の報告書により正当化される措置をとることを妨げる行為に対して、それらを阻止することを目的として、様々な仮命令を発する権限を与えている。それは、当該行為を禁止ないし制限すること、ある行為

(9) 同 OFT (036) 3.7

を実行することおよび資産の保全を義務づけること、当該行為の実行ないし資産の保全に必要な人物を任命することないしその他の方法を指定すること、などである。1988年までは、当該命令が発せられることは稀であった。しかし、その年、競争委員会の調査が行われている間に、ある企業を買収しようとしていた企業が被買収企業の株式を新たに購入するというが事件⁽¹⁰⁾が生じた。そのため、大臣はその後、競争委員会への付託と同時に、合併に伴う新たな行為を凍結させることを明らかにした。

現在、1989年会社法により、調査付託後、当該合併に関する報告書が提出されてから40日経過するまでは、さらなる株式の取得を行うことが自動的に禁止される旨が定められた（75条4A）。これは、資産の取得に関しては適用されないが、その阻止が必要な場合には、大臣が仮命令を発することになる。ただし、大臣の同意を得た場合には、同一グループ内の会社の株式を取得することが認められている。しかし、合併対象会社の株式の15%以上を保有することは通常認められない⁽¹¹⁾。

③ 付託にかわる改善措置

大臣は、競争委員会への調査の付託を行う権限を有し、またその際に、公共の利益を害する効果が特定されている場合に、自らがその効果を修正ないし阻止するのに適切だと思われるなんらかの措置を当事者から、受け入れることが可能である。この措置を受け入れた場合、大臣は通常、競争委員会への調査の付託を行わない（75条G）。

この改善措置には、二つのものがある。一つは、事業活動全体ないしその一部の譲渡で（構造的改善措置）あり、もう一方は将来の事業活動方法についての措置（行為的改善措置）である。前者において典型的なのは、水平合併により重複することとなる事業を、競争への影響を解消するために、売却することである。この構造的改善措置は一般に、後者よりも競争

(10) Elders IXL Ltd / Scottish and Newcastle Breweries plc, Command papers 654 (1989)

(11) 同 OFT (036) 8.3

法の問題を改善するのに適切であるとされる。後者は、合併後の企業が合併後に行うことが可能となる反競争的行為を行わないことなどである。

この交渉は、実際には長官によって行われる。1989年までこの交渉に関する定めはなかったが、実際には、数多く行われてきた。1989年会社法により、本制度は正式に導入され、実際に、合併後の事業の一部譲渡などの措置が当事者と大臣との間での交渉で決定され、付託が見送られてきている。ただし、その結果として合併企業が独立の存在であることを中止することとなる当事者間の取決めないし取引についての重要事実が、大臣ないし長官に報告されていない場合、ないし、公表されていない場合には、当該措置は認められない（75G条5項）。また、当該措置が実効されなかった場合には、大臣はそれを改善ないし阻止するのに必要な命令を発することができる（75K条）。

（３）競争委員会による調査

大臣から調査の付託がなされた場合、競争委員会は、ある一定の期間内に、当該合併が調査対象となりうるか否か、および、当該合併が公共の利益に反するないしその可能性があるか否かを判断し、報告書を作成しなければならない。そして、その際、当該合併が公共の利益に反すると判断した場合には、具体的に当該合併の効果を明らかにし、その効果を修正ないし防止するための方策をあわせて報告しなければならない。この方策には、合併の中止、株式・資産の譲渡、その他一定の条件を付した上での合併の認可、などがある。

当該合併の効果を評価する際、競争委員会は公正取引法84条に提示されている各規準をその考慮要因とする。その際、競争委員会はそこに列挙されている全ての事項を考慮することが必要である。各考慮事項の中では、競争に対する影響を最も重視することが大臣、公正取引庁によって述べられている。しかし、競争委員会自体は、競争への影響以外の社会的な考慮要因と競争への影響について、順位付けは行っておらず、それらへの影響を比較衡量することが義務付けられている。そのため、競争委員会の報告

書において、一貫した方針が欠落していると言われる。しかし、近年その判断において、ある一定の基準については、予測が可能である⁽¹²⁾。

競争委員会は、大臣が指定する6ヶ月以内の期間において、報告書を作成しなければならない。多くのケースにおいて、競争委員会は3～4ヶ月以内に報告書を提出している。ただし、競争委員会が意見を提出し、かつ、報告書が当該期間内に提出が不可能である理由が明らかにされた場合には、大臣は、3ヶ月以内の期間の延長を行うことができる。

(4) 報告書に基づく通産大臣の判断

競争委員会は、調査手続終了後、その報告書を大臣に大臣、長官に提出する。大臣は、それを受けて、当該報告書を議会に提出し、それを一般に公表しなければならない。ただし、その際、公表されると、公共の利益に反する内容、ないし、特定の利益に重大な侵害をもたらす内容は、削除しなければならない。この作業は、報告書の提出がなされてから、20日以内に行われることを要する。

競争委員会がその報告書において、当該合併が審査対象とはならない、ないし、公共の利益に反することはない、との結論を下した場合、大臣はその結論に従わなければならない。しかし、競争委員会は当該合併が審査対象となり、かつ、公共の利益に反する（またはその可能性がある）との結論を下したとしても、その結論に従う義務はない⁽¹³⁾。

競争委員会は、当該合併が公共の利益に反するとの結論を下した場合、その効果を打ち消すための改善措置を同時に提案するのが通常である。長官もまた、大臣に対して、それを支持する旨の、ないし、別の改善措置の勧告を行う。大臣は、これらの勧告を受けて、通常、報告書を公表する際に、あわせて、適切な改善措置を公表する。ただし、通常、大臣はその勧告に従うが、それは義務ではない。また、当該改善措置について、合併当

(12) 前掲Whish P689

(13) R v. Secretary of State For Trade, ex p Anderson Strathclyde plc (1983), All ER 233 P700, 701

事者との協議が整わない場合、大臣は、①合併の中止、②株式および株式に基づく利益の処分、ないし、議決権の行使の制限、③資産の譲渡による企業ないしグループの分割、ないし、子会社の分離、④合併後の企業の一定の行為の禁止、を内容とする命令を発することができる。これら当事者と合意した改善措置、命令はすべて公表される。ただし、資産の譲渡を伴う命令については、議会の承認を要する。改善措置および命令の遵守については、長官がそれらを監視する義務を負う。

三 合併規制における「公共の利益」概念

競争委員会は、大臣に提出する報告書において、当該合併が審査の対象となるか否か、および、それが是である場合には、84条に列举されている事項を考慮することにより、当該合併が公共の利益に反し、違法であるか否かの判断を行わなければならない。大臣も、付託を行うか否かの決断において、同様の判断を行わなければならない。

84条は、公共の利益に関する考慮事項として、5つの事項を挙げている。それは、(a)連合王国内において商品およびサービスを提供する者の間の有効競争の維持・促進すること、(b)連合王国内において、商品およびサービスに関し、その価格・品質・品揃えに関し、消費者・購入者・その他の利用者の利益を促進すること、(c)競争を通じ、コストの削減、新技術・新製品の開発・利用を促進し、既存の市場への新規競争者の参入を容易にすること、(d)連合王国内の産業および雇用のバランスのとれた分布を維持・促進すること、(e)連合王国内の商品の生産者、商品およびサービスの供給者について、連合王国外の市場における競争活動を維持・促進すること、である。

以下では、長官（実質的には Merger Panel）、大臣（実質的には通商産業省）、競争委員会が、合併審査において、当該合併が公共の利益に反するか否かの判断において、どのような考慮を行っているか、ということを見

て行くことにする。

1 公正取引庁長官

公正取引庁は、合併手続についてのガイドラインの中で、市場シェアの算定基準となる市場の画定の方法、当該合併の当事者が公正取引庁に提出すべき資料などについて、明らかにしている。以下では、市場の画定の際に考慮すべき事項、付託の是非を助言する際に目安となる市場シェアについて、検討する。合併審査における実質的な部分については、大臣の考え方を参照する。

(1) 市場の画定方法⁽¹⁴⁾

市場は、当該合併の競争への影響を考える際に、当事者のシェアの算定基準となり、また、その競争が影響を受ける対象である。公正取引庁は、経済学的な意味での、製品市場、地理的市場は、合併規制における市場とは異なる可能性があり、以下のことについての情報を当事者から求め、それを画定するとしている。

① 需要サイドからみた代替性

合併当事者が統合する事業から製造ないし販売される製品と密接な代替性があるものが存在するか。つまり、顧客が容易にそれらの代替物に、当事者が製造ないし販売する製品の価格の上昇に応じて、転換するか否か、ということ

② 供給サイドからみた代替性

現在合併企業が供給する製品ないしサービスと同一のものを供給しているか否かを問わず、合併企業と同一市場に存在することとなる可能性のある他の企業が存在するか否か。これは、他の企業が、その製品ないしサービス価格の上昇があれば、即座に、および、生産を切り替えることによる余剰コストを費やすことなく、同一の製品ないしサービスを供給し始める

(14) 上記 OFT (036) 6.8～6.10

ことが可能か否か、ということである。

③ 地理的市場

通常、現在の製品（および密生な代替性を持つ製品）の現在の購入者が容易に他の供給者からもそれを買うことのできる範囲により、地理的市場の境界が画定される。その購入者が他で購入する能力を制限するものは、輸送コスト、規格の異同、顧客選好である。

公正取引庁は、これら3つの考慮要素の他、適切な場合には、輸入品の存在についても考慮を加えるとしている。当事者が、輸入品の存在により、市場が連合王国よりも広い市場を算定基準とすべきであると主張する場合には、その市場に含まれる地域を特定し、またその理由も明らかにしなければならない。また、その際には、輸送コスト、関税、その他の輸入上の障害の程度についても明らかにしなければならない。

（２） 目安となる市場シェア

市場が画定された後、当該合併の競争への影響、およびその他公共の利益に関する考慮事項について考慮する際に、当該市場における当事者のシェアにより、選別を行うとしている。当該合併が付託の要件を満たすか否かについては、前述のように、合併の形態に関わらず、シェアと資産による基準がある。ここでは、シェアによる基準は満たさないが、資産による基準を満たす合併について、その競争への影響を判断する際に目安となるシェア基準について述べる。

① 水平合併におけるシェア

水平合併が行われる場合、ある特定の商品・サービスの供給ないし需要において、25%以上になる場合に、競争委員会への付託の要件を満たす。また、合併企業が合併前において、既に25%以上のシェアを有していた場合には、合併後のシェアの増加がわずかであろうと、要件を満たす（64条1, 2項）。しかし、この要件を満たさなくとも、資産に関する基準に該当する場合には、当該水平合併は、付託の要件を満たすことになる。

しかしながら、当事者の合計シェアが10%以下（故に、当事者のシェア

の増加は、5%以下)である場合には、公正取引庁は通常、それ以上のシェアについての情報を必要としない。通常、そのような合併は競争上の問題を生じないからである。このシェアの算定においては、売上(買入)高、販売(購入)量がその対象となるが、それは必要に応じて、いずれかを基準とする。

② 垂直合併におけるシェア

垂直合併が行われる場合、市場における主要な供給者ないし顧客の統合が伴う場合には、競争上の問題が生ずる可能性がある。垂直合併についても、当事者のシェアが、いずれかの市場において10%以下である場合には、通常競争上の問題を生じない、と考える。10%以上である場合には、当事者の関連市場におけるシェア、競争者のシェア、および、合併当事者が競争者への供給ないしそれからの取得を行いうる程度についての情報を、当事者に求めることになる。

③ 参入障壁

ある特定の市場の参入障壁が低い場合には、市場構造への当該合併の影響についての懸念は薄まる。上記の水平合併、垂直合併を伴わない合併、および、当事者のシェアが10%以下である場合には、通常、参入障壁については問題としない。市場シェアが高ければ高いほど、また、参入障壁が高ければ高いほど、より詳細な情報が必要となる。参入障壁を形成するものとしては、関税を含み規制による障壁、特許などの知的財産権、ブランドイメージ、過去の反競争的行為などが考えられる。

このように、公正取引庁は、いずれの形態の合併についても、そのシェアが10%以下である場合には、競争上の問題を生ずることがないと結論づけている。実際にも、これ以下のシェアしか保有することとならない合併について、付託が行われた例はない。

(3) 市場の画定と市場シェアによる選別

公正取引庁の考え方において特徴的なのは、第一に、製品市場、地理的市場を画定するにあたり、「代替性」を重視することである。顧客からみ

た、商品・サービスの代替性、供給者からみた、供給対象の転換可能性を製品・地理的市場双方においてみることにより、市場を画定している。また、輸入品の存在を市場の画定要素としている。これは競争への影響その他を見るために必用な市場が連合王国内にとどまらない場合に考慮することが必要である。公正取引委員会のガイドラインにおいては、市場が画定された後に、「競争を実質的に制限制限することとなる場合」に当該合併が該当するか否かの判断において、初めて輸入品の存在を考慮としている。輸入品については、現在存在するものと輸入が確実に予想されるものを含めて、「市場（一定の取引分野）」が画定されるべきであり、公正取引庁の考え方は正しい。

第二に、当該合併が審査対象となるか否かについて、シェア基準、資産基準、および、資産基準により選別された後のシェア基準を明らかにしていることである。水平合併について、まず、当該合併によりシェアが25%以上になるか否かにおいて選別を行い、それ以外に資産要件に該当したものについて、10%というシェアによって選別を行う。これにより、①シェアが大きなものとなる合併、②シェアは小さくとも、総合事業能力などが強大なものとなる合併、③寡占市場において競争に対する影響がある可能性のある合併が審査対象となると考えられる。垂直合併については、10%というシェア基準を設定していることにより、合併当事者にとっての予測可能性が高まる。垂直合併は、参入障壁を高めたり、他の競争者と排除したりする可能性がある。その可能性の有無の基準を10%というシェアとして設定し、垂直合併の競争への影響を見ているのである。混合合併についてもまた同様である。

2 通商産業大臣

大臣が、当該合併の調査を競争委員会に付託するか否かの判断をいかに行うか、ということは、必ずしも明らかではない。しかし、合併を行おうとする企業にとって、それが違法であるか否かの予測をすることができな

ければ、規模の経済性など様々な利益を社会に提供する可能性のある合併までもが行われにくくなる可能性がある。

そこで、通産省は、ガイドライン⁽¹⁵⁾により、その予測可能性を高めることとしている。ここでは、このガイドラインから、通産省が、当該合併が公共の利益に反するか否か、ということをもどのように判断するか、を見ていくことにする。

(1) 基本方針

① 公共の利益に関する考慮事項における優先順位

先述したように、Tebbit 大臣以来、各大臣は、排他的にはないが、主に、当該合併の競争への効果を考慮して、付託を行うか否かの判断を行うことを繰り返し言明してきている。これにより、競争への影響以外の要素を考慮することによって付託が行われる可能性が低まり、付託が行われるか否かの予測可能性が高まる。Tebbit 大臣はまた、競争への影響を評価する際に、国際的な要素を考慮することも明らかにした。この考え方は、現在でも維持されている⁽¹⁶⁾。

② 企業の判断への信頼

「法に則った商的取引に対する、政府当局の介入は、最低限にとどめるべきである。なぜなら、多くの場合、競争が行われている市場における民間の政策決定者による自由な商業上の決定は、経済全体に対して、最も望ましい結果を生ずるからである。」⁽¹⁷⁾この言葉に端的に表れているように、政府は、市場における私人による自由な競争が最も望ましい結果を生ずる、という信念を持っている。つまり、自由市場における競争が効率性、生産性などを生じ、消費者が必要とする商品・サービスを最も低価で提供することになる、という自由競争への信頼を表している。

(15) Mergers Policy—A Department of Trade and Industry Paper on the policy and procedure of merger control (1988)

(16) 同 1. 11

(17) 同 2. 8

この考えは、生産設備の販売・購入を伴う取引、つまり、合併にも適用され、そのため、政府は通常その市場決定に介入するべきではない⁽¹⁸⁾。資産の最も効率的な利用を行うのは、政府による政策決定ではなく、一般人による政策決定である。また、多くの合併は、反競争的効果およびその他の問題を生ずるものではなく、政府が妨害すべきものではなく、是非の判断は市場に任せるべきである。

しかし、この考えには、批判もある。統計上、合併後の企業は、その経営が効率的なものではないため、政府は、競争に悪影響を与える合併のみでなく、より広範に合併を規制すべきである、と批判する。また、合併規制において、当該合併の公共の利益への影響は、政府がその証明責任を負っているが、公共の利益に対する貢献を合併当事者が積極的に証明すべきものである、とする。

また、合併規制において競争への影響が最も重視されることについては、経済効率性を達成する可能性のある水平合併を規制し、逆に、非効率性を生ずる可能性のある単に多様化を目的とするものないしコングロマリット型の合併を容認することになる、との批判もある。

しかし、このような批判に対して、「事実からみると、確かに、合併後の企業の商業上のパフォーマンスは、しばしば、合併時の取得企業のものよりも低下している。しかしながら、この事実を評価し、それに適した行動を行うのは、（政府ではなく）それに投資する者である。そのため、政府は、商的な場面についての判断を行うのに最も適している人々は、その所有する者を実際に賭けているものであり、政府は商的な判断に対して、後追的に判断を下す役割を負わない。」⁽¹⁹⁾ また、政府が合併を基本的に容認する姿勢を打ち出していることについて、「買収が行われるという脅威を感じることによって、株式公開を行っている会社の現在の経営に対して、有益な影響を与える」と考える⁽²⁰⁾。株式公開会社は、その株主に対して、

(18) 同2.9

(19) 同2.10

可能な限り効率的な経営が行われていることを証明する必要があるとの認識を持つべきであり、政府が合併を積極的に規制することにより企業買収を妨害することは、この認識を弱める結果となる。

③ 介入を行うべき例外的な場合

政府が買収を阻止する必要があるのは、介入をしないことによる利点か、合併が行われることにより、妨げられる場合である。また、民間の政策決定者の利益が公共の利益と衝突する場合にも、介入を行うことが必要となる。

後者の典型的な例として、合併により合併後の企業に過度の市場支配力が与えられることにより、市場の崩壊、効率性の欠如、消費者の搾取などにより、その企業の所有者に多大な利益が生じ、公共の利益に損害を与える可能性がある場合である。そのために、競争委員会への調査の付託を行うか否かの判断を行う際に、競争への影響を重要な考慮要素とするのである。

(2) 競争への影響の判断方法

「単純かつ自動的にすべてのケースに方法明らかにすることは不可能である。しかし、当該合併の競争への影響を評価する際に欠かすことの出来ない要素は、柔軟性であり、それはそれぞれのケースに特有の状況を考える際に、必要不可欠である。しかしながら、その評価にあたって性質上の条件についていくらか言及することが可能である」⁽²⁰⁾として、公正取引庁は、以下のように当該合併の競争への影響を評価する方法を述べている。

① 国内市場への影響⁽²²⁾

政府および競争当局は、合併の連合王国市場における競争への影響を懸念している。競争政策において適切な指針となるのは、市場支配力を通じ

(20) 同2.11

(21) 同2.15

(22) 同2.14～2.17

た連合王国の顧客—当事者以外の企業および消費者—の搾取が存在するか否かである。

競争当局は合併への評価を行う際に、その対象となる市場を連合王国内のみに限定することは、あまりに偏狭であり、より広く、ヨーロッパ市場、ないし、世界的な市場を捉えるべきである、とする批判もある。しかし、競争当局は、輸入品との競争についても十分な考慮を払っている。また、その輸入については、現存するものだけではなく、潜在的なものも考慮し、そして、EC各国からものだけではなく、世界のいたるところからのものも考慮している。

ある合併が行われることにより、連合王国内には、ある製品についての供給者が一者しか存在しなくなる可能性もある。しかしその場合でも、輸入品の潜在的な競争力により競争に重大な影響を与えない可能性がある。連合王国の市場は年々その開放性を増しており、それが競争委員会への調査の付託を行う数が少ないことの、主要な理由の一つでもある。

② 競争への影響を評価する際の考慮事項⁽²³⁾

当該合併により、合併後の企業が、消費者の負担においてその市場支配力を行使することができるか否かを明らかにする際には、次のことを考慮する。

- (i) 合併により生ずる新企業の市場シェア（ただし、シェアが高くとも、必ずしも付託が行われるわけではない）
- (ii) 競争者のシェアと競争力（国内および海外の競争者について）
- (iii) （国内および海外の）新規参入者の参入の容易性
- (iv) 合併後の新企業の競争者に対する優位性（知的所有権、生産財の供給への支配、卸売ないし小売段階への影響など）
- (v) 新企業を含め市場に存在することとなる供給者間の共謀の可能性
- (vi) 代替品の利用可能性、および、代替品の供給における競争の程度

(23) 同 2. 18

(vii) 関連市場における需要者・供給者の市場における地位、および、それらの、独占的な力を行使することとなる合併後の新企業の試みを抑止する能力

これらの要素は、量的に測定することは不可能であり、それぞれの重要性は、ケースごとに異なるものである。しかし、当該合併の評価を行う根本的な目的は、新企業が合併の結果として連合王国において、過度の市場支配力を獲得することとなるか否かを決することである。

(3) 競争への悪影響を打ち消す利点についての評価⁽²⁴⁾

しばしば、付託を行うか否かの判断において、当該合併が将来的に生ぜしめるであろう利点をより重視すべきであるとの主張がなされる。これは、英国企業の国際競争力を重視する立場から、主張される場合が多い。しかしながら、合併後の企業についての過去の記録からすると、なんらかの利点が当該合併から将来生ずるとする当事者の主張を、単純に受け入れることはできない。連合王国市場の競争に重大な脅威を与えることとなる合併については、付託を行うことが適切であるとの信念をもつことが正しい考え方である。競争委員会が当該合併について、十分な調査を行い、その競争に悪影響を与える可能性とその効率性などの利点が生ずる可能性を評価した上で、それらを比較衡量すべきである。

(4) 競争への影響以外の公共の利益についての考慮事項⁽²⁵⁾

① 基本方針

84条には、公共の利益に関する考慮事項として、有効競争の維持・促進以外に、4つの事項を挙げている。これら4つの考慮事項について、それらに悪影響を及ぼす可能性のあるものとして、雇用への悪影響、地域経済の発展の阻害、研究開発の遅延、多量の借入れ資本による買収、外国企業などによる買収が考えられる。

しかし、これらは、公共の利益と、合併を行うという民間の手による政

(24) 同2.19

(25) 同2.20～2.31

策決定とが典型的に衝突する場面であるとは、政府は考えない。確かに、私企業の事業上の決断は、ある特定かつ直接的な悪影響を持つ可能性はある。しかし、政府は、それらの理由をもって、企業がその事業上の決断を実効することを妨げることはない。

競争への影響以外の公共の利益に関する考慮事項が問題になるのは、ごく例外的な場合である。企業買収は、先述のように、英国企業の経営の効率性を高めるものであり、このような行為を規制すべきではない。

② 個別の問題についての考え方

(i) 地域の雇用への影響

当該合併が、それまで存在したそれぞれ独立の生産設備の統合・合理化を伴うような場合には、短期的に見て、地域の雇用へ悪影響をもたらす可能性がある。しかし、経済のダイナミズムの前では、生産方法は、常に変化するものである。また、そのような事業上の決断の悪影響を違法なものとして捉えることは、経済上の変化への柔軟に対応すること、およびそれに対して適応していくことを妨げることとなる。それらは、急速に変化する市場において、経済的な成功を収める上で必要不可欠な要素である。

(ii) 研究開発

合併後の企業が、研究開発に費用をかけず、そのため、合併前のいずれかの企業が行っていた研究開発よりも、その水準が低下する場合がある。買収が行われ、取得企業が短期的な利益を追求し、長期的な視点にたって研究開発を行わない場合には、当該企業および経済全体の利益が損なわれることになる。また、研究開発のみならず、合併企業が長期的な視点を持たない場合には、当該企業の長期的な成功もない。

しかし、合併前の企業も、それぞれ、経営上の失敗を犯す場合もある。政府は、あくまでも、それぞれの企業の間の研究開発競争の是非を判断する立場にはない。それを判断するのはあくまでもそれぞれの企業の株主、その他の利害関係者である。

(iii) 借り入れによる企業買収

金融機関を始め、他から高額な借り入れを行い、それにより、企業買収を行う場合には、買収後、被買収企業が分割されとの計画のもとに行われる、との理由により、公共の利益に反するとの考え方がある。高額な借り入れを行った場合には、買収企業は、被買収企業の一部を売却することにより、その借入金を返済することが、通常必要である。そのため、このような企業買収はその性質上、破壊的なものであり、そのため、望ましくないものであるとされる。しかし逆に、このような買収の可能性があることにより、既存の企業が自らの経営に対して買収を避けるために効率的な経営を行うようになる、と指摘するものもある。

企業買収に関し、政府は、民間の政策決定者の利益と公共の利益の間にはどのような乖離があるのか、ということについては、懐疑的である。なぜなら、高額な借り入れによる企業買収は、株主その他の利害関係者によって拒否されるからである。市場は、そのような借り入れが危険であるか否か判断し、それを拒絶するのである。また、買収後に被買収企業を分割することにより利益が生ずるのであれば、当該利益は、より効率的に運用されるのであり、これは経済全体の利益ともなりうる。

したがって、大臣は、通常、このような企業買収をただそれだけで、付託を行うべきものとは考えない。このような買収が行われ、他の要素と組み合わさって、公共の利益への危険が生ずる場合にのみ、付託を行うであろう。

(iv) 外国からの買収

政府は、基本的に、外国からの連合王国への投資を歓迎している。この考え方は、外国企業などによる英国企業の買収、および、その他の直接投資にも同様に適用される。英国企業も、企業買収を含め、海外への投資を行っており、それに介入しないことが英国経済の利益となる。

しかし、例外的に、英国企業が外国資本により獲得されることにより、なんらかの問題が生ずる場合がある。このような場合にのみ、競争委員会への調査の付託を行うべきである。その例としては、英国企業がある国に

対して投資を行い、その国から連合王国に対して投資が行われる場合に、どの程度、その自由が互いに認められているか、ということが問題となることがある。

（５） 通商産業大臣の「公共の利益」に関する考え方

大臣は、まず、基本方針として、自由な企業行動は経済効率性を生じ、消費者にもその恩恵がもたらされるとしている。政府の判断ではなく、市場における私人による自由な競争こそが望ましい市場成果、経済成果をもたらすとしている。そのため、合併についても、基本的には容認し、政府が介入するのは、例外的な場合であるとしている。また、合併後の企業の効率性を判断するのは、株主をはじめとする利害関係者であり、政府はその判断に介入しないとしている。政府は、基本的に、合併を容認する姿勢である。

また、合併についての違法性の基準が、主に競争への影響であることを明言している。後述するように、政府は合併規制の変革の必要性を現在主張しており、この傾向は今後も維持されるであろう。この競争への影響の判断方法は、別段特徴的なものはない。ただし、国際競争力の有無が問題となる市場について、公正取引委員会が市場を国内市場全体ないしその一部と画定した上で、「競争を実質的に制限することとなる場合」に該当するか否かの判断において合併企業の国際競争力を問題とするのに対し、連合王国政府は、競争への影響を判断する対象としての市場として、あらかじめ、連合王国よりも広いものを画定する。国際競争力が問題となる場合には、その競争が行われるのはあくまでも国際的市場であり、大臣が示すように、その合併の影響の有無はその市場を対象として判断されるべきである。84条1項(e)において、公共の利益に関する考慮事項として国際競争力が挙げられているが、これは事実上、市場の画定の時点においてすでに考慮されていると言える。

その他、競争への影響以外の公共の利益に関する考慮事項について、大臣は、それが問題となるのはごく例外的な場合であるとしている。競争へ

の影響が重大な場合には、その他の考慮事項はほとんど、それを打ち消しうるものとはならないであろう。84条1項(c), (d)については、当該合併の競争への影響が軽微である場合にそれを合法と判断する場合の理由の一つとして、または、逆に、競争への影響が重大であり、それが公共の利益に反するとする場合の付加的な理由の一つとされる傾向にある。また、(b)消費者の利益については、それが言及された例は見うけられない。

ただし、海外からの英国企業の買収については、政府は重要産業についてそれを規制する傾向にある。大臣、競争委員会共に、金融、重化学、航空といった国益に関わる産業については、それが外国資本となることが、全体として「公共の利益」に反するとの結論を下した例がある⁽²⁶⁾。ガイドラインにおいて、大臣は外国資本による英国企業の買収を主に「相互性」により判断するとしているとしているが、それが当てはまるのは、重要産業以外に属する企業の合併である。

3 競争委員会

競争委員会の報告書から、その公共の利益に関する統一的な考え方を導き出すのは、容易ではない。法が制定された1965年以来、競争委員会は様々な事例を扱い、また、その方針も年々変化していると言われる。しかし、これは同時に、競争委員会が84条に列挙されている事項を事例に応じて、広く考慮してきたことのあらわれでもある。

競争委員会は、ガイドライン⁽²⁷⁾において、当該合併の競争への評価の方法を明らかにしている。しかし、ここでは、大臣と同様に、顧客および生産者間の商品の代替の範囲、購買者及び供給者の市場力などを考慮するとしているのみである。

(26) 金融業について、Hong Kong and Shanghai Banking Corpn/Royal Bank of Scotland (Command Papers 8472-1982)、石油産業にはGovernment of Kwait / British Prtroleum (Commnad Papers 477-1988) がある。

(27) booklet Assessing Competition, Monopolies and Mergers Commission, 1991

以下では、当該合併が公共の利益に反するか否かの判断において、いくつかの主要な問題について、報告書にあらわれた競争委員会の考え方をみていくことにする。ただし、報告書において、各考慮事項について、量的な比較衡量を行っているわけではない。また、具体的に、いかなる状況がどの公共の利益に関する考慮事項に該当するか、ということについても明言していない。そのため、ここでは、いかなる事項が「公共の利益」として考慮されるか、ということを指摘するにとどめる。

（１） 国内の競争への影響と国際競争力との比較衡量

競争への影響と国際競争力との比較が行われた例として、BA/Bcal がある⁽²⁸⁾。本件では、連合王国の2つの主要な航空会社が合併することにより、国内航空市場が独占的状态になり、他の小規模な航空会社の競争力を損なうことが予想された。しかしその一方で、それは、英国に乗り入れを行っている国際路線を持つ他国の航空会社に対する競争上の地位を高めるものであった。BA社が、競争委員会の調査が行われている際に、ある一定の国内路線を放棄することを申し出たこともあり、当該合併は、公共の利益に反しないと結論に競争委員会は至った。

同様の例は、他にもある。しかし、その一方で、競争委員会は、国際競争力の強化につながる合併について、国内競争に悪影響を与えるとして、公共の利益に反するとの結論に至っているとの批判がなされている⁽²⁹⁾。しかし、84条には、公共の利益に関する考慮事項として、(e)連合王国外における競争を考慮することが挙げられている。国際経済の進展により、市場は国際化が進行しており、今後は、市場の国際化を考慮することが必要となる。競争委員会も、GEC plc and Siemens AG/Plessey plc⁽³⁰⁾において、それらの企業が活動を行う市場の国際性を強調している。

(28) British Airways Plc and British Caledonian Group plc, Command papers 247 (1987)

(29) 上記WhishP696

(30) Command Papers 676 (1989)

(2) 効率性

競争委員会は過去の調査において、合併が当該企業の経済的効率性への影響について、検討してきている。企業の効率性を向上させる合併について、競争委員会はそれを合法とする傾向が見うけられるが、一般に企業自身によるその主張については、懐疑的である。

競争委員会が合併による非効率性を主張するのは、例えば、合併当事者間の経営スタイルが異なるために、両者の衝突が予想される場合である。この問題が生ずるのは、被買収企業の合意を得ないで行われる企業買収に多い。

しかしながら、合併による企業の効率性の向上ないし低下の判断を行うべきなのは、合併企業の株主であるとの考え方がある。その一方で、合併は常に予想されるような利点を生じるとは限らないため、公平な公の機関により、それを調査し、判断する必要があるとの考え方もある。

競争委員会は、これまで経営スタイルの差異が問題となるケースや、買収対象となった企業の経営スタイルや士気が失われると考えられるケースにおいて、当該合併を公共の利益に反するとしてきた。例えば、Lonrho/House of Fraser⁽³¹⁾においては、経営スタイルの異なる当事者が、合併後の企業において、統一性なく経営に携わることを理由として、当該合併を違法とした。競争委員会は、経営陣の考え方のミスマッチについて、他の報告書においても懸念を示しており、特に被買収企業の合意を得ないで行われる企業買収については、それを理由として違法とする傾向にある。

(3) 雇用、地域への影響

84条は、公共の利益に関する考慮事項として、5つのものを列挙している。そのため、競争委員会は、当該合併に関する様々な問題を考慮する必要がある。競争委員会は、報告書の中で、雇用と地域への影響について、

(31) House of Commons Papers (1981-1982) 73

言及している。

前者について、例えば、Swedish Match AB/Allegheny International Inc⁽³²⁾においては、当該合併が、競争に重大な影響を与えることなく、地域の効用を増大させるとの理由で、当該合併を合法とした。しかし、逆に、競争委員会は、当該合併が単に失業を増大させるとの理由で、それを公共の利益に反するとの判断を行った例はない。失業の問題は、当該合併がその他の理由により非難される場合に、二次的なものとして、引用されることが多い。

後者については、1980年代前半において、当該合併がある一定の地域から、当事者の一方の政策決定権を奪う、および、その地域において雇用されている者の合併企業での権限の行使を妨げるとの理由から、違法とされた例⁽³³⁾がある。しかし、合併により破綻企業を救済するとの主張については、競争委員会は懐疑的である⁽³⁴⁾。

四 合併規制の変革と消費者の利益

（１）合併規制の変革の概要

連合王国において、現在、合併規制の改革が検討されている。まず、1999年8月に政府が提言⁽³⁵⁾を行い、それに対するコメントを広く求めた。そして、そのコメントの検討を行った結果として、2000年10月に提言⁽³⁶⁾を再び行い、最終的に2001年7月に連合王国の経済性を高めることを提言

(32) Command Papers 227 (1987)

(33) Royal Bank of Scotland/Shanghai Bank Command Papers 8472 (1982) など

(34) 近年の例として、AAH Holdings plc/Medicopharma NV Command Papers 1950 (1992) がある。

(35) “Mergers: A Consultation Document on Proposals for reform”

<http://www.dti.gov.uk/cp/mergercon/index.htm>

(36) “Mergers: The Response to the Consultation on Proposals for Reform”,

<http://www.dti.gov.uk/cp/mergerresp/index.htm>

するWhite Paper⁽³⁷⁾の一部において、合併規制の変革の必要性を報告している。

ここでは、主に、次のことが提言されている。

① 合併規制に関する判断についての権限を、通商産業大臣から、公正取引庁、競争委員会に移譲すること

② 合併に関する違法性の基準を、「公共の利益」から、「競争の実質的減殺」に変更すること

③ 通商産業大臣がその違法性を判断すべきものとして、国家の安全に関わる合併があり、これに関しては競争委員会の判断よりも大臣の判断が優先すること

④ 通商産業大臣が、その他例外的に、自らが判断をすべき「公共の利益」に関する問題を法において限定し、その判断について議会の承認を必用とすること

⑤ 競争委員会による調査について、制定法上の期限を設定すること

⑥ 当該合併が調査の対象となるか否かの判断における基準として、より効率的に、問題を生ずる可能性のある合併に焦点を当てる事が出来るよう、合理化すること

⑦ 現在の合併についての任意による通知システムを保持すること

この改革は、イギリス経済の成長性ある安定と雇用の基盤をつくることを目的として行われるものである。合併規制については、上記のうち、①②を通じて、合併規制の予測可能性を高め、政治的な影響を排除することを目的としている。

2000年10月の提言において、合併規制における基準を「競争の実質的減殺」とした場合、消費者の利益をどのように考慮するか、また、競争委員会における手続をどのように透明化するか、ということについての意見が広く求められた。以下では、その意見を受けた政府の見解を見ていくこと

(37) The White Paper "Productivity and Enterprise: A World Class Competition Regime", <http://www.dti.gov.uk/cp/whitepaper/cm5233.pdf>

にする。

（２） 合併規制の変革と消費者の利益

この合併規制の変革の提言において、当該合併が違法であるか否かの判断については、競争を実質的に減殺するか否か、というアメリカにおける合併規制と同様の基準を用いることが述べられている。この基準を用いることにより、基準が明確なものとなり、また審査結果についての予想が可能となるとしている。

しかし、例外的にはあるが、競争を実質的に減殺する合併であつても、消費者に総合的な利益をもたらす場合がある。そのため、合併規制において中心的役割を果たす競争に関する分析と、合併によりもたらされる消費者利益の分析をどのように行い、また、どのように衡量するか、ということを明らかにする必要がある。

白書では、これにつき、以下のように、その手順を述べている⁽³⁸⁾。

① あくまでも、競争に対する影響を判断基準とすることが、規制当局が行う合併に関する評価の中心である。当局は、それぞれのケースに関する競争に関する側面について、明確な見解を持つことを要する。その評価において、当局が、当該合併が連合王国のあらゆる市場における競争を実質的に減殺することとなると予想しないのであれば、当該合併に違法性がないとは判断されない。

② もし、当該合併がこの基準に当てはまらない（競争を実質的に減殺することとなる—筆者注）場合には、当局はその競争上の問題を修正するための処置を行わなければならない。

③ しかしながら、例外的にはあるが、当該合併が、それにより影響を受ける連合王国の消費者に総合的な利益をもたらすと当局が信ずる場合には、当該合併を合法であるとする、ないし、もしそうではない場合にとる処置よりも厳格ではない処置により、当該合併を認めることができる。

(38) 上記 White Paer 5. 10

④ 当局は、消費者の利益として、製品ないしサービスの価格の低下、技術革新、選択の幅、および質に関する考慮を行うことが出来る。しかし、当局は、それらの利益を合理的な期間内に具体化し、それらが当該合併が行われなければ生じないという結論に至らなければならない。

⑤ ここでいう消費者の利益とは、最終消費者にとっての利益を含むものであるが、当該合併の直接的な利益が最終消費者に及ぶものでない場合には、最終消費者以外の顧客の利益を含むものとする。

(3) 合併規制における「消費者の利益」の意味

従来 of 合併規制において、消費者の利益は、公共の利益に関する考慮事項として84条に挙げられていながら、ほとんど考慮されてこなかった。少なくとも、競争に影響を与える合併について、その違法性を打ち消すものとは、考えられて来なかったように思われる。

政府は、今後の方針として、「競争の実質的減殺」を合併の違法性の判断基準とし、「公共の利益」という概念の不明確さを除去することを明らかにしている。競争を実質的に減殺する合併は、競争圧力にさらされないことになるために、消費者の利益をもたらすような効率性を生み出すことはない、という基本方針⁽³⁹⁾を政府は持っている。しかしながら、ごく例外的に、そのような競争への影響を持つ合併であっても、垂直合併による提供されるサービスの統合、その競争への影響が問題となる市場とは別の市場での利益の発生など、消費者に利益がもたらす場合がある。政府は、この例外的な場合に対しても、新合併規制において対処する必要があるとしている。

しかし、白書を見ても明らかなように、合併による消費者の利益に対する影響を考慮するのは容易ではない。例えば、素材産業に属する企業が合併した場合に、その一般消費者への効果を判断することは、困難である。白書においては、上記⑤にあるように、一般消費者を含む最終消費者のみ

(39) 上記 “Mergers: The Response to the Consultation on Proposals for Reform” 2.

でなく、合併当事者の顧客の利益を消費者の利益として考慮するとしている。

五 結 語

連合王国における合併規制は、その規制機関が三者であるため、その統一した方針が明らかではないと言われてきた。しかし近年では、違法性の判断基準を主に競争への影響とすることで一致している。また、当該合併について調査の付託を行うか否かの判断について、大臣は公正取引庁の助言に従い、また、当該合併が違法であるか否かの判断についても、競争委員会の報告書に従う旨の発言がなされている。

政府は、市場経済における私人の判断を信頼し、それが最も望ましい経済成果をもたらす、ひいては、それが消費者の利益をもたらす、という基本方針を持っている。そのため、企業の合併についても、基本的にはそれに介入せず、ごく例外的な場合、つまり、公共の利益に反する場合にのみ、それを阻止し、または、合併行為そのもの、ないし、その結果について改善するとしている。

この合併の違法性の判断基準である「公共の利益」については、84条に列举されているようにその内容が広範であり、その判断、および、判断の結果についての予測は困難である。しかし、最近の合併規制の変革の流れでも明らかのように、当該合併が競争にいかなる程度の影響を与えるか、ということがその判断において主眼とされており、84条1項に列举された、その他の公共の利益に関する考慮事項は、いわば副次的な存在となっている。(c)に該当する当該企業および産業全体の効率性、(d)に該当する地域への影響は、当該合併の競争への影響が軽微である場合の合法性の判断の理由の一つとして、ないし、競争への影響が重大である場合の違法性の判断の理由の一つとして、用いられてきた。(e)英国企業の国際競争力については、それがすでに市場の画定の時点において考慮される傾向にあ

る。しかし一方で、政府は、「国益」のように、間接的にしか、「公共の利益」に関する考慮事項に関係しない事項についても、それを損なうことが「公共の利益」に反するとしている。

(b)消費者の利益については、競争への影響以外の考慮事項として、検討されることはほとんどなかった。しかし、白書においてみられるように、消費者の利益が合併の違法性の判断基準として用いられようとしている。競争を維持・促進することは経済効率性を高め、また消費者の利益を促進すると考えられるが、他方、競争を減殺したとしても例外的に消費者に利益がもたらされる場合がある。政府は、合併が行われるの経済的な理論背景が、それが資源の有効利用、有効配分をもたらすことにあり、それが実現されれば、消費者利益を促進することになるとの考えに立っている⁽⁴⁰⁾。しかし、合併の消費者に対する効果を判断することは多くの場合困難であり、そのため政府は、合併当事者の顧客の利益を含めたものを消費者の利益としてみなすとしている。

日本独禁法における合併・株式保有規制においては、「競争を実質的に制限することとなる場合」がその違法性の判断基準の一つとして用いられており、そこには、2条5項・6項と異なり、それが「公共の利益」に反するとの要件はない。しかし、合併が競争を実質的に制限することとなるものであっても、独禁法の保護法益に合致する場合、つまり「公共の利益」に該当する場合には、違法性が阻却されると考えられる。仮に、イギリス合併規制における「公共の利益」概念の内容を独禁法にとり入れるとするならば、独禁法の保護法益は一般消費者の利益および、それを侵害しない限りでの事業者の取引の機会であるとする、次のことに注意が必要である。

競争を実質的に制限する行為は、多くの場合、消費者の利益および事業者の権利を侵害することになり、独禁法上違法である。合併・株式保有に

(40) 上記“Mergers: A Consultation Document on Proposals for reform” Section 3, 19

についても同様である。イギリス合併規制における公共の利益に関する考慮事項（84条1項）のうち、これに関係するのは、(b) (c)である。(b)については、合併が消費者に利益をもたらすか否かが問題となるが、ここでは第一に一般消費者の利益が考えられなければならない。合併により利益を受ける者が、その直接の顧客である事業者である場合、その利益がそのまま一般消費者にもたらされるとは限らない。最終消費者が一般消費者ではない場合には、事業者の利益がその判断対象とならざるをえないが、それ以外の場合には、可能な限り、一般消費者への利益を対象とすべきである。(c)についても、経済効率性の実現が一般消費者の利益となるか否かということを経準とすべきである。合併当事者の企業の効率性が実現されるということのみでは、それは違法阻却事由とはならない。それが一般消費者の利益をもたらす、または、最終消費者たる事業者の利益をもたらす場合にのみ違法性が阻却される。(e)については、市場の画定の際に、それを考慮することが必要である。

なお、本稿は、早稲田大学2001年度特定課題研究助成費を受けた2001A-027「イギリス競争法のEU化と『公共の利益』概念」の研究成果の一部である。