

企業結合審査をめぐる最近の動き

経済産業委員会調査室 なかの 中野 かおり

1. はじめに

過去 10 年間の企業結合件数は、年 1,000 件程度の水準を維持するとともに¹、近年、大型企業同士の合併や国際的に事業を展開している企業の合併が増える傾向にある²。こうした潮流を受け、政府の企業結合³規制をめぐる動きが急展開している。2010 年 6 月に「新成長戦略」が閣議決定され、その中で、企業の戦略的な事業再編の促進のため、2010 年度に「グローバル市場にも配慮した企業結合規制（審査手続及び審査基準）等の検証と必要に応じた見直し」を実施し、2011 年度に結論・所要の措置を講じることが明記された⁴。

これを受けて、公正取引委員会は、2011 年 3 月に企業結合規制の見直し案を公表し、パブリックコメントを経て、新たな企業結合規制を同年 7 月 1 日から施行している。かねてより、2012 年 10 月の合併を目指してきた(株)新日本製鐵と住友金属工業(株)は、2011 年 5 月 31 日に合併に関する計画届出書を公正取引委員会に提出しており、その審査に当たっては新たな企業結合規制が実質的に適用されることとなる。合併が認められれば世界第 2 位となる鉄鋼メーカーの誕生を公正取引委員会がどのように判断するか注目が集まっている。

本稿では、こうした現状を背景に、企業結合審査をめぐる最近の動きについて、特に、企業結合規制の審査手続及び審査基準の見直しの概要について述べていく。

2. 審査手続の見直し

(1) 事前相談（旧制度）の概要

「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」（昭和 22 年法律第 54 号、以下「独占禁止法」という。）においては、合併や分割等の企業結合を行う企業で国内売上高合計額が 200 億円を超えるなどの要件に該当するものについては、あらかじめ公正取引委員会に届け出るとともに（事前届出）、届出受理の日から 30 日を経過するまでは、

¹ 2010 年度は独占禁止法改正により、届出範囲が縮減したため、見かけ上の件数は減少しているが、実態は 1,000 件の水準を維持していると思われるとしている。「日刊工業新聞」（2011. 7. 1）

² 『平成 21 年度年次報告』（公正取引委員会）、「公取が認める合併と認めない合併」『エコノミスト』（2009. 9. 22）23 頁

³ 企業結合は、株式保有や合併などの企業組織法上の方法による全体的・継続的な企業の結び付きであり、カルテルなどの部分的・一時的な企業間の結び付きとは異なる性質を有する。独占禁止法では、会社による株式取得・所有（第 10 条）、役員兼任（第 13 条）、会社以外の者の株式取得・保有（第 14 条）、会社の合併（第 15 条）、共同新設分割・吸収分割（第 15 条の 2）、事業譲受け等（第 16 条）のように企業結合の手段・態様及び規制基準に応じて、個別的な規制を置いている（根岸哲『注釈 独占禁止法』（有斐閣 2009. 12））。

⁴ その後、同年 9 月の「新成長戦略実現に向けた 3 段階の経済対策」では、工程表の見直しを行い、企業結合規制について、2010 年度中に結論・所要の措置を講じるよう工程が前倒しされた。

当該届出に係る企業結合をしてはならないこととされている。新たな企業結合規制が適用される以前は、企業結合を計画する企業は、事前相談を利用するか、直接、法定手続である事前届出に入るか自由に選択することができた。つまり、企業は、少しでも独占禁止法の問題が生じると考えた場合、事前届出に先立って、公正取引委員会に具体的な計画内容について相談をすることができた。

事前相談は、大型案件については、以前から事実上行われてきたものであり、その主要な事例は、公正取引委員会が毎年度公表している年次報告書に掲載されてきたが、1994年の事務処理基準（後述）の改正以降、事前相談を受け付けていることが明示され、2002年12月に「企業結合計画に関する事前相談に対する対応方針」（以下「旧対応方針」という。）が公表された。旧対応方針は、事前相談が申し込まれた場合の詳細な手続を明記しており、当該計画に独占禁止法上の問題があるか否か、あったとして何らかの措置（いわゆる問題解消措置）でその問題が解消されるか否かが回答され、事実上の企業結合審査が終結するのが通例となっており、その内容は、実質的には、事前届出と同等のものとなっていた。

図表 1 企業結合計画に関する届出及び事前相談の件数の推移

（単位：件）

	届出等件数	事前相談の回答件数		
		容認した件数	問題解消措置を前提として容認した件数	容認しなかった件数
2003年度	1,258	77		
		67	10	—
2004年度	1,037	51		
		47	2	2
2005年度	1,071	51		
		47	4	—
2006年度	1,189	44		
		40	4	—
2007年度	1,284	50		
		45	5	—
2008年度	1,008	28		
		26	2	—
2009年度	985	24		
		20	4	—
2010年度	265	13		
		12	1	—

（注1）2010年度の届出件数が、2009年度以前に比べて大幅に減少しているのは、改正独占禁止法（2010年1月1日施行）により、届出対象範囲が縮減されたことによるものと考えられる。

（注2）事前相談の回答件数は、事前相談に対する回答日を基準に計上している。

（注3）「企業結合計画に関する事前相談に対する対応方針」を2002年12月に策定・公表しているため、2003年度以降の件数を計上している。

（注4）問題解消措置を前提として容認したもののうちその後届け出られている件数について、2003年度及び2004年度は文書管理上書類が残っていないため不明である。2005年度は、4件中3件の届出があった（1件は要件を満たさなかった）。2006年度は、4件中2件の届出があった（1件は要件を満たさず、もう1件は株主総会で否決された）。なお、2007年度以降はすべて届け出られている。

（出所）公正取引委員会資料から作成

このように、企業結合に当たっては、事前相談が利用されていたため、正式な措置（排除措置）が採られた事例は約40年近く全く存在しない⁵。

近年、事前相談の回答件数は、減少傾向にあり、2010年度は13件、そのうち容認した件数は12件、問題解消措置を前提として容認した件数は1件となっている（図表1参照）。また、容認しなかった件数、つまり当事会社が計画を断念した事例は、2005年度以降では0件となっている。

（2）事前相談のメリット及びデメリット

事前相談は、企業にとって、前もって公正取引委員会の当該企業結合に対する意向をつかむことができる便利な制度であるという理由からその必要性を主張する声も多い⁶。また、確かに法定手続である事前届出と異なり、厳密な期限は設けられていないため時間は掛かるが、公正取引委員会の指示に従えば審査を通過できること、さらに、事前相談（一次審査⁷）は公開の対象となっていないため、合併の秘密が守られることから、企業から歓迎されていたという一面もある⁸。そこで、公正取引委員会は、これまで事前相談に対する対応方針の透明化を図るという運用を行ってきた⁹。

反面、公正取引委員会から回答を得るのに時間が掛かり¹⁰、審査スケジュールの見通しが立ちにくいこと、また、事実関係や公正取引委員会が判断に至った過程や理由が十分には明らかにされないこと、担当者によって質問や提出を求められる追加資料の内容や量など対応にばらつきがあるため、大きな負担となっていること等が指摘されていた¹¹。

（3）届出前相談の導入

企業からの前述のような批判に加え、欧米競争当局においては、事前相談では最終的な判断（独占禁止法の判断）を行わないこと、2009年に改正された改正独占禁止法により、株式取得についても他の企業結合と同様に事後報告義務から事前届出義務に改められたため、事後に株式取得が認められなくなるというリスクがなくなり、事前に公正

⁵ 正式な事件として最後のものとなっているのは、広島電鉄による広島バスの株式取得及び役員兼任が独占禁止法第10条1項前段、第13条1項違反とされた事例である（広島電鉄事件・同意審決昭48・7・17審決集20・62）

⁶ 『朝日新聞』（2011.6.2）、例えば、取締役会がM&Aを実行することを正式に決めた後、独占禁止法上何らかの問題があり、公正取引委員会の許可が得られないことが分かってそれを断念することになれば、当該企業の経営戦略が大きく変更せざるを得なくなるだけでなく、役員の責任問題にも発展する可能性がある。

⁷ 事前相談では、第一次審査の後、さらに詳細な審査が必要と考えられる場合には、第二次審査へ進むこととなる。なお、第二次審査の結果については、当事会社の秘密にかかる部分を除き公表される。

⁸ 滝川敏明「グローバル競争に向け迅速・透明化する独禁法の合併規制」『エコノミスト』（2011.4.19）80頁

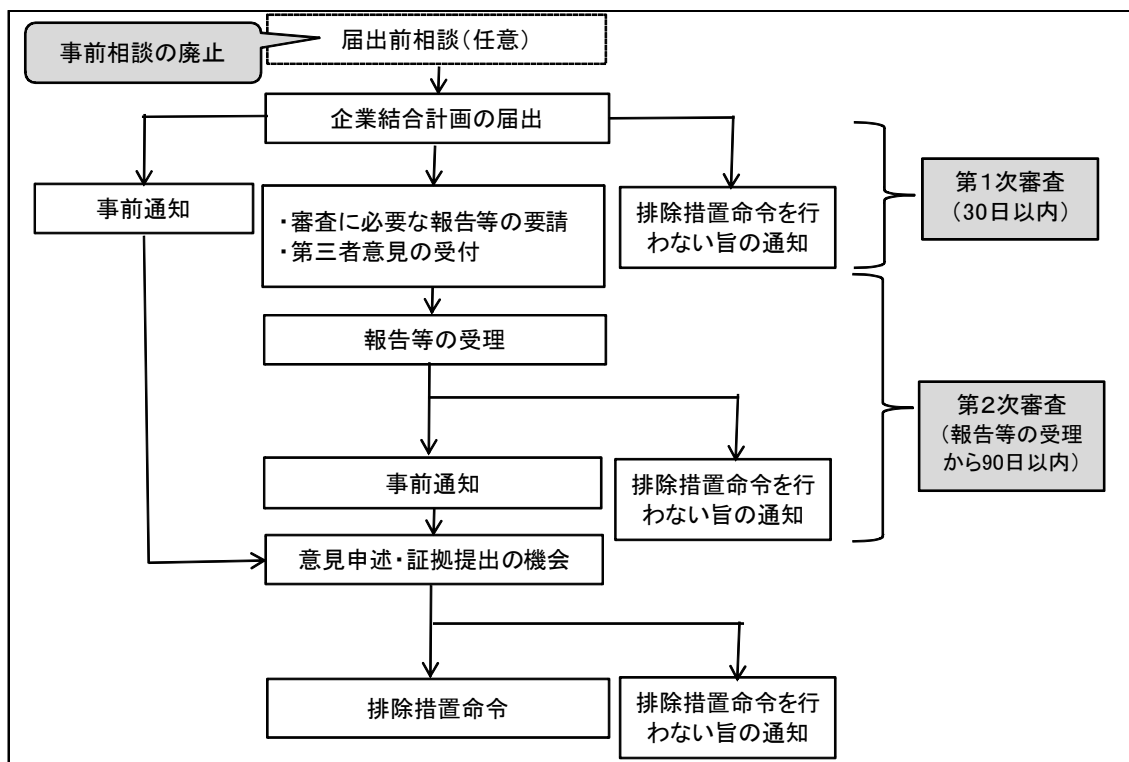
⁹ 「企業結合計画に関する事前相談に対する対応方針」は、2002年に策定された後、2006年、2007年、2010年に改定されている。

¹⁰ 事前相談に1年掛かることもあったという報道がある。『読売新聞』（2011.3.5）

¹¹ （社）日本経済団体連合会「企業結合に関する独占禁止法上の審査手続・審査基準の適正化を求める」（2010.10.19）、「官のカベ 公取委に問う、再編は罪ですか」『日経ビジネス』（2010.8.2）31～33頁

取引委員会の判断を得るという事前相談の意義が低下したこと等を受け、審査手続について具体的な見直しが行われた。その結果、新たに、「企業結合審査の手続に関する対応方針」が策定され、事前相談は廃止され、企業結合計画に関する相談（以下「届出前相談」という。）が導入されることとなった。届出前相談は、会社の合併、分割等¹²について、公正取引委員会に対する届出を予定する会社（以下「届出予定会社」という。）が、届出前に、公正取引委員会に対し、相談を行うことができる制度である。届出前相談において、届出予定会社は、届出書の記載方法など形式的な手続に関して相談することができる。例えば、届出書には届出会社等の国内市場における地位を記載する項目があるところ、その考え方について、届出予定会社が公正取引委員会に対し相談することができ、それに対して公正取引委員会は、可能な範囲で説明を行うこととする。なお、届出予定会社が届出前相談を行わなかったとしても、当該会社が、届出後の審査において不利益に取り扱われることはないとしている。

図表2 企業結合審査手続の流れ



(出所) 公正取引委員会資料から作成

届出後の手続として、届出会社と公正取引委員会とのコミュニケーションを充実させ、審査の予見可能性の向上を図ることを目指して、公正取引委員会が届出会社に報告等の要請を行う際には、その報告等を求める趣旨を要請書の中に記載する。また、審査期間

¹² 独占禁止法第10条第2項（同条第5項の規定によりみなして適用する場合を含む。）、第15条第2項、第15条の2第2項及び第3項、第15条の3第2項並びに第16条第2項に規定する届出が対象となる。

¹³において、届出会社から求めがあった場合等には、公正取引委員会は、その時点における審査の論点等について説明する。さらに、届出会社は、審査期間において、いつでも公正取引委員会に対し意見書又は必要と考える資料の提出（問題解消措置の申出を含む。）ができることが明らかにされた。これにより、企業にとっては僅かではあるが反論の機会が与えられたと考えられる¹⁴。

また、審査結果については、その理由も含め説明することとされ、報告等の要請を行う前の段階で届出会社が問題解消措置を採ることを前提に公正取引委員会が独占禁止法上問題はないと判断した案件など、他の事業者の参考となるものについては、審査結果を公表する。こうした事例を積み上げることにより、裁判のように審査基準の透明性及び予見可能性の向上が図られることが期待されている。

3. 審査基準の見直し

（1）企業結合規制のガイドラインの概要

独占禁止法では、その第4章において、企業結合規制に関する規定が定められている。しかし、同法では、「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」場合に企業結合が規制されると定められているのみであるため、どのような場合にどのような競争を制限する効果が生じるのか明らかではない。そこで、公正取引委員会は「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」、いわゆる企業結合規制のガイドライン（以下「ガイドライン」という。）を公表し、その審査基準について解説している¹⁵。このガイドラインは、公正取引委員会の審査における指針を示すものであるが、単なる指針にとどまらない極めて重要なものと考えられている。なぜなら、企業結合において、その評価方法は高度に専門的なものとなっており、公正取引委員会の専門的な能力ゆえに裁判所もこれを尊重することが予想されること¹⁶、また、公正取引委員会の審査の段階で違法とされた場合、紛争に費やす時間的なコストが大きいため、企業が合併等を断念し、それで事案が終結することが多いからである¹⁷。

（2）審査基準の見直しの概要

公正取引委員会は、ガイドラインに基づき、合併、分割等の行為類型ごとに検討し、

¹³ 届出書を受理した日から排除措置命令前の通知（以下「事前通知」という。）又は事前通知をしない旨の通知を行う日までの期間をいう。

¹⁴ 『月刊国際商業』（2011.5.1）16～19頁

¹⁵ ガイドラインの歴史を見てみると、公正取引委員会は、1980年に「会社の合併等の審査に関する事務処理基準」（以下「事務処理基準」という。）を最初のガイドラインとして公表した。この事務処理基準は1994年の改正を経て、1998年に全面改正され、「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」とされた。その後、2004年に「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」に改められ、さらに、2007年に大幅な改正がなされた。

¹⁶ 企業結合が独占禁止法上問題のある場合は、公正取引委員会により排除措置命令が出されるが、その排除措置命令に不服がある場合は、公正取引委員会の審判及び裁判による判断を求めることができる。

¹⁷ 川濱昇ほか『企業結合ガイドラインの解説と分析』（有斐閣 2008.7）3頁

企業結合審査の対象となるか否かを判断する。次に、対象となるものについて一定の取引分野を画定し、画定された一定の取引分野ごとに競争を実質的に制限するか否かの判断をすることとしている。「一定の取引分野」は、一定の取引の対象となる商品の範囲、取引地域の範囲（「地理的範囲」）等に関して、基本的には、需要者にとっての代替性から判断されることとなる¹⁸。

今般、企業結合審査の予見可能性の向上を図るため、審査手続の見直しと同時期に審査基準（ガイドライン）が見直された。その主な内容は以下のとおりである。まず、「地理的範囲」について、2007年以降のガイドラインでは、審査に当たり海外市場を考慮してきた。すなわち、国内企業と海外企業の製品が差別なく取引されている場合、判断する市場を一国に限らず、世界市場あるいはアジア市場などの「地理的範囲」を設定してきた。例えば、国産品が品薄になったり、価格が上昇したときに、消費者が海外企業の製品を簡単に入手できるなら、国内企業が1社しかなくても独占禁止法上問題にはならないとされてきた。この「地理的範囲」について、今回の見直しでは、基本的な考え方は変更されなかったが、例示規定が追加され、国境を越えて地理的範囲が確定される場合の考え方について、「内外の主要な供給者が世界（又は東アジア）の中の販売地域において実質的に同等の価格で販売しており、需要者が世界（又は東アジア）各地の供給者から主要な調達先を選定しているような場合は、世界（又は東アジア）市場が確定される」とした。

また、「輸入」について、現在輸入が行われているかどうかにかかわらず、輸入圧力が十分働いているか否かについて評価するとともに、隣接市場において、近い将来において競合品が当該商品に対する需要を代替する蓋然性が高いか否かについて評価することを明らかにした。これは、一見すると寡占状態であっても、実際には企業の営業努力で輸入品や他分野からの参入を防いでいたり、有力な競争相手がいる場合など、そうした潜在的な競争関係があれば独占禁止法上問題にはならないという基準である。

さらに、「需要の減少により市場が縮小している商品について、競合品が当該商品に対する需要を代替する蓋然性が高い場合」について、競争を促進する要素として評価することを新たに盛り込んだ。

4. 産業再編と企業結合の関係

2011年5月に「産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法」（平成11年法律第131号）が改正された（以下「改正産業活力再生法」という。）。この法律の第13条において、同法に基づく事業再構築計画等の認定に際して、事業所管大臣に公正取引委員会への協議を義務付け、産業政策と競争政策の連携強化を図ることが盛り込まれている。（株）新日本製鐵と住友金属工業（株）は、2011年7月1日、改正産業活力再生法の施行日に、合併による競争強化策などを盛り込んだ事業再構築計画を経済産業省に提

¹⁸ 岸井大太郎ほか『経済法 第6版』（有斐閣アルマ 2010.3）150～151頁

出した。事業再構築計画が事業所管大臣である経済産業大臣に認定されると、合併時の登録免許税の軽減措置などを受けることができることになるが¹⁹、公正取引委員会との協議が義務付けられることとなった経済産業大臣が、海外企業の動向など関連する情報を公正取引委員会に提供するなど、両者の合併に向けて経済産業大臣と公正取引委員会との連携強化が図られることとなる。今後、改正産業活力再生法を活用する企業は、事業所管大臣を通じて公正取引委員会に意見陳述や情報提供を行うことができるようになるため、従来指摘されてきた企業結合を専管とする公正取引委員会と企業のコミュニケーションのミスマッチが解消され、企業結合審査の質的な向上が期待できるとの指摘がある²⁰。

2010年6月に経済産業省産業構造審議会産業競争力部会で取りまとめられた「産業構造ビジョン 2010」においては、我が国を取り巻く経済状況と産業構造は大きく変容しており、こうした現状を踏まえ、我が国企業が、産業再編を通じて国際競争力を強化していくことが指摘されている。つまり、産業再編は我が国企業の収益力を高め、国際競争力の強化につながると結論付けている。

一方、こうした企業結合によるメリットに対し、合併等による産業再編は企業の競争力強化につながらないのではないかと分析も出されている²¹。これは、合併の事後検証として、合併当事会社の利益率、株価、研究開発支出、価格の動向について実証分析を行った結果、利益率や株価を向上させるほど効率性の向上があった事例は多くなく、研究開発・特許件数への影響については、多くの事例で合併後に低下し、価格への影響については、合併当事者の価格は上昇傾向にあったというものである。事例による差は大きいとしつつも、合併によって、合併当事会社の利益を上昇させ、消費者利益を増加させるほどの効率性の向上があったとは言えないと結論付けている。

このように産業再編と企業結合の関係については、産業再編は国際競争力の強化につながるという経済産業省及び産業界と異なる意見も見られる。ただし、従来は、企業結合の問題は当事会社等の一部に限った固有の問題と捉えられがちであったものが、日本経済全体の問題として認識され始めたため、今後、企業結合に関するより深い議論につながるという期待が高まったという評価はできる。また、昨今、グローバル競争が激しさを増す中で、積極的な案件、消極的な案件を問わず企業結合事案が増えていくことが予想されるため²²、今回の企業結合規制の見直しは時宜にかなったものと言える。

¹⁹ 改正産業活力再生法の詳細については、参議院経済産業委員会調査室 鎌田純一「世界で通用するための我が国産業・企業環境整備へ～産業活力の再生及び産業活動の革新に関する特別措置法の一部を改正する法律案～」『立法と調査 No. 315』(2011.4)を参照

²⁰ みずほコーポレート銀行産業調査部 井上梯次郎ほか「新日鐵・住金の合併を契機とした産業再編加速への期待」『Mizuho Industry Focus Vol.194』(2011.2.10)

²¹ 2011年3月に実施された公正取引委員会競争政策センター、京都大学、日本経済新聞社の共催による国際シンポジウム「競争法と企業結合規制」において、小田切宏之公正取引委員会競争政策研究センター所長・成城大学社会イノベーション学部教授が実証分析を行った結果として発表した。

²² ㈱新日本製鐵と住友金属工業㈱の案件のほか、2011年8月4日に報道された㈱日立製作所と三菱重工業㈱の統合、水面下で交渉進行が伝えられる㈱東京証券取引所と㈱大阪証券取引所の統合などの案件がある。

5. まとめ

企業結合規制について、審査手続は、2002年から実施されてきた事前相談が廃止され、法定審査である事前届出に一本化されるとともに、審査基準は、その基準が明確化され、企業が合併等の申請をより行いやすい環境が整備された。特に、事前相談の廃止については、以前から産業界が強く要望してきたことであり、従来の公正取引委員会の姿勢からは前進だとの前向きな評価がなされ、その効果を期待する声も大きい。

しかし、今回の企業結合規制の見直しは、あくまで、規則及びガイドラインの見直しであり、企業結合の審査基準が緩和され、企業の合併等が認められやすくなったものとは言えない。また、事前相談を廃止することにより、法定審査である事前届出のみになることで、ルールを順守した審査になり、むしろ審査期間がこれまでより長引く事例も生じるのではないかとの慎重な意見もある²³。

昨今の円高によるM&Aの増加や日本企業の国際競争力の強化に向けた取組を背景に、産業再編の動きが強まることが予想される中、企業結合の審査基準を国際化に対応したものにするには必要であるが、その一方で、需要者や消費者の利益を損ねることがないように多様な意見を取り入れながら、公正取引委員会が新たな審査指針に基づきどのような判断を行い、その運用を図っていくのか注視していく必要がある。

【参考文献】

川濱 昇ほか『企業結合ガイドラインの解説と分析』（商事法務 2008.7）

岸井 大太郎ほか『経済法 第6版』（有斐閣アルマ 2010.3）

上杉 秋則ほか『独禁法によるM&A規制の理論と実務』（商事法務 2010.5）

『日本証券新聞』（2011.8.9）

²³ 『日本経済新聞』（2011.3.5）