

第36回

弁護士からみた
環境問題の深層

内藤 丈嗣

内藤・大塚法律事務所 弁護士／
日本CSR普及協会・環境法専門委員会委員

グリーン社会（2050年カーボンニュートラル）の実現と独占禁止法

我が国では、地球温暖化対策の推進に関する法律第2条の2が、2050年までのカーボンニュートラル*1の実現を掲げているが*2、そのためには温室効果ガス（GHG）排出量削減のための新技術の開発等イノベーションが必要であり、GHG排出量削減に向けた事業者間の共同の取組や連携を模索する動きが広がっていくと思われる。しかし、当該取組等が独占禁止法（以下「独禁法」という。）上問題となるとの懸念が生じた場合、萎縮効果をもたらし、イノベーションへの足枷となる。公正取引委員会（以下「公取委」という。）は、本年3月、グリーン社会*3の実現に向けた事業者等の取組の後押しを目的として「グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方」（以下「ガイドライン」という。）を公表した。

はじめに

2050年カーボンニュートラル実現に向け、世界では複数企業が協力してGHG排出量削減に取り組む動きが増え、新聞やネットの記事を目にすることも多い。

例えば、「自動車業界では、トヨタ自動車は21年に取引する主要部品メーカーに対し、CO₂排出量を前年比3%程度削減する目標を示すなど、サプライチェーン（供給網）全体でCO₂排出量を減らす動きが広がっている。環境負荷低減への対応度合いが、部品各社の競争力の一つになりつつある。*4」という記事がある。

仮に、自動車メーカーが、部品供給メーカーに対し、GHG排出量削減を目的として、商品の改良を要請したが、そのために従来品よりもコストがかかる場合、独禁法上の問題は生じるであろうか。取引当事者双方が取引価格の再交渉を行った結果、部品供給メーカーに生じるコスト上昇分を上乗せした単価を新たに設定することに合意すれば問題はないのであろうか。再交渉を行なったが価格を据え置くことになった場合はどうだろうか。

このように事業者がグリーン社会の実現に向けた取組をする中では、独禁法上の検討を要する場面や事例が多々生じることから、公取委は、独禁法適用・執行の透明性を確保し、事業者側の予測可能性を確保するため、ガイドラインを策定し、独禁法上の考え方や想定例を示している。

1. ガイドラインの内容

1.1 基本的考え方*5

ガイドラインは「グリーン社会の実現に向けた事業者等の取組は、多くの場合、事業者間の公正かつ自由な競争を制限するものではなく、新たな技術や優れた商品を生み出す等の競争促進効果を持つものであり、温室効果ガス削減等の利益を一般消費者にもたらすことが期待されるものでもある。そのため、グリーン社会の実現に向けた事業者等の取組は基本的に独占禁止法上問題とならない場合が多い」とし、独禁法上問題となる場合は限定的との立場を明らかにしている。

では、どのような場合が問題となるかであるが、

- ①事業者等の取組が、個々の事業者の価格・数量、顧客・販路、技術・設備等を制限することなどにより、事業者間の公正かつ自由な競争を制限する効果（以下「競争制限効果」という。）のみを持つ場合、それが名目上はグリーン社会の実現に向けた事業者等の取組であったとしても、独禁法上問題となるとし、
- ②ある具体的な事業者等の取組に競争制限効果が見込まれつつ競争促進効果も見込まれる場合、当該取組の目的の合理性及び手段の相当性（より制限的でない他の

代替的手段があるか等)を勘案しつつ、当該取組から生じる競争制限効果と競争促進効果を総合的に考慮して、当該取組が独禁法上問題となるか否か判断する、とする。

1.2 独禁法上問題となる行為類型

以上の考え方を前提として、ガイドラインは、主として水平的*⁶な関係である「共同の取組」(不当な取引制限等)、垂直的*⁷な関係である「取引先事業者の事業活動に対する制限及び取引先の選択」(不公正な取引方法・私的独占等)と「優越的地位の濫用行為」、並びに「企業結合」という4つの行為類型について、想定例を挙げながら独禁法上の判断枠組みと判断要素を説明している。

ガイドラインは、事業者がグリーン社会の実現に向けた取組をする際に問題となり得る場面を網羅し、行為類型ごとに、公取委の考え方を豊富な想定例とともに示しており、事業者にとっては、予測可能性が担保されるという意味で有意義である。枚数の関係で、「共同の取組」と「優越的地位の濫用行為」に関する想定例を数例紹介する。

1.3 共同の取組

ガイドラインが枚数を割いているのが「共同の取組」であり、「独占禁止法上問題となる行為」「独占禁止法上問題とならない行為」「独占禁止法上問題とならないよう留意を要する行為」の3類型に分けている点が特徴的である。

「独占禁止法上問題とならないよう留意を要する行為」に分類されているのは「自主基準の設定」と「業務提携」であり*⁸、同類型の多くは独禁法上問題とならないが、その内容や実施の方法によっては競争制限効果を生じ、例外的に問題となるとする。よって、これらの取組については上記1.1②の手法、即ち、目的の合理性と手段の相当性を勘案しつつ、当該取組から生じる競争制限効果と競争促進効果を総合的に考慮して、独禁法上問題となるか否か判断するとのことである。

「自主基準の設定」では、例えば、想定例13*⁹が独禁法上問題とならない例である。

想定例13 温室効果ガス削減に向けた商品又は役務の規格の設定①

○商品Aの製造過程では、原材料Bを使用することにより多量の温室効果ガスが排出されることから、原材料Bに代えて原材料Cを使用し温室効果ガス排出量を削減することが望ましいことが明らかになっている。そこで、商品Aの製造販売業者X、Y及びZ

は、商品Aの製造過程において排出される温室効果ガスの削減に業界として取り組むため、原材料Bに代えて原材料Cを使用する商品Aの規格を設定し、同規格に適合する商品Aについては、脱炭素化に対応する商品であることを示す認証ラベルを付して各社が販売できることとした。

原材料Cを使用することにより一定のコスト増が見込まれるが、原材料Cを使用した商品Aは従前よりも耐久性の向上や軽量化等の明らかな品質の向上が認められる。また、温室効果ガス削減のために原材料Bに代えて使用できる原材料はC以外に存在しない状況にある。

【解説】この行為については、温室効果ガス削減という社会公共的な目的に合理性が認められる。また、商品規格の設定という手段は競争促進的であり、原材料C以外に脱炭素化に対応する規格として採用できる原材料はないため、手段の相当性が認められる。原材料Cの使用により一定のコスト増が見込まれ、商品Aの価格上昇につながるおそれもあるが、明らかな品質の向上が達成され、需要者の利益を不当に害するものでなければ、総合的に考慮し、独占禁止法上問題なく実施することができる。

一般的に、認証ラベルというと、第三者機関が基準を設定して審査を行い合格した商品のみにつけられるものを意味する。まず、「自主基準の設定」の事例を、第三者認証を想起させる認証ラベルの事例とすることに違和感を感じる。また、認証対象を一つの原材料のみに制限するという行為は特定の企業のみを有利にするなど競争制限的だと思うが、解説は手段の相当性を認めている。明らかな品質の向上があれば、競争制限的であっても、問題視しない趣旨だとすれば、興味深い。

他方、想定例16*¹⁰や19*¹¹が独禁法上問題となる例とする。

想定例16 自主基準の設定に伴う価格等の制限行為

○商品Aの製造販売業者X、Y及びZの3社は、商品Aの製造に当たって排出される温室効果ガスの削減を目的として、商品Aの製造について脱炭素化に向けて望ましい事業活動の在り方を自主的な基準として設定した。需要者から脱炭素化への対応と並行して毎年一定の価格低減要請を受けている3社は、需要者との厳しい価格交渉状況を改善するため、当該自主基準において、商品Aの価格に転嫁すべきコストの目安を定めた。

想定例19 温室効果ガス排出量の削減目標の設定に伴う設備等の利用制限

○役務Aを提供する事業者により構成される事業者団体Xは、役務Aの提供に当たって排出される温室効果ガス削減を目的として、会員事業者が毎年度削減する温室効果ガス排出量の統一目標を設定し、当該目標を達成できない場合には、役務Aの提供に当たって必要となるXが管理する設備を今後使用させないこととした。

【解説】この行為については、温室効果ガス削減という社会公共的な目的に合理性が認められる。しかし、事業者団体において、温室効果ガス排出量の自主的な削減目標の設定を超えて、会員事業者の事業活動に必要な設備の利用制限という不利益を課すことは、会員事業者の事業活動に与える影響が小さい方法がほかにも考えられることを踏まえると、単に会員事業者の目標達成を促すために必要かつ合理的な範囲を超えるため、手段の相当性が認められない。したがって、独占禁止法上問題となる。

ガイドラインは、あくまでも「独占禁止法上問題とならないよう留意を要する行為」の行為類型として「自主基準の設定」を挙げており、想定例16や19は「自主基準の設定」が独禁法上問題となる典型例を示している。想定例16は目安とはいえ価格という重要な競争手段である事項を制限し、想定例19は設備という重要な競争手段である事項を制限しているからである。

1.4 優越的地位の濫用行為

カーボンニュートラルは、個社単位の努力では実現し難く、サプライチェーン全体での取組が必要と想定される。例えば、取引先に対し特定の仕様を指示して継続的に部品の製造を発注していた事業者が、部品の製造過程において排出されるGHGの削減を仕様に盛り込んだとする。ガイドラインは、事業者がどのような条件で取引するかは基本的に取引当事者間の自主的判断に委ねられるとし、このような事例も直ちに独禁法上の問題となるものではないとする。では、どのような場合が問題となるのか。ガイドラインは、問題とならない例として想定例64^{*12}を、問題となる例として想定例65^{*13}を挙げる。

想定例64 取引先のコスト上昇分を反映した対価の設定

○商品Aの製造販売業者Xは、商品Aの製造に用いら

れる部品Bの製造を委託している取引の相手方Yに対して、従来使用していた資材Cではなく、環境に配慮した資材Dを使用できないか相談し、実現した場合の部品Bの単価について協議した。その結果、資材Dの調達価格は資材Cの調達価格より高価であったことが判明したため、その差額分を上乗せした単価を、資材変更後の部品Bの単価として新たに設定した。

想定例65 従来品より温室効果ガス排出量を削減した仕様に基づく発注における対価の一方的決定

○商品Aの製造販売業者Xは、商品Aの製造に用いられる部品Bの製造を委託している取引の相手方Y及びZに対して、今後は、部品Bの製造過程で排出される温室効果ガスの削減を盛り込んだ新たな仕様に基づき納品するよう発注した。当該仕様を実現するためには、Y及びZにおいては、研究開発費の増加や従前とは異なる原材料等の調達に当たってコストが発生することになった。Xは、Y及びZとの価格交渉の場において、当該コストの発生に関してそれぞれ明示的に協議することなく、従来の部品Bと同じ取引価格に据え置いた。

【解説】この行為は、新たな仕様に基づいて取引の相手方に対して発注する際、コストが発生するにもかかわらず、対価の決定に当たって明示的な協議を行わなかったものである。温室効果ガス削減を目的として仕様の変更を行うこと自体は問題となるものではないが、明示的な協議を行わずに一方的に価格を据え置く行為は、独占禁止法上問題となる。

想定例64は新仕様に伴うコスト上昇分を上乗せした新価格を設定したから相手方に不利益はなく、他方、想定例65は優越的地位を利用して価格据え置きを一方的に決定したから相手方に不当に不利益となると解される。なお、想定例65の解説は、明示的な協議の有無を問題視しているようにも読めるが、明示的な協議を行えば価格を据え置いても良いとの誤解を与えかねない^{*14}と考える。重要なのは優越的地位を利用した「一方的」な決定か否かであり^{*14}、明示的な協議を行ったか否かではないからである^{*15}。

以上のように数例挙げただけであるが、一部の想定例とその解説には疑問を感じる部分もあり、今後の改定を期待したい^{*16}。

2. ガイドラインの位置付け

2.1 グリーン社会実現に向けた海外動向

グリーン社会の実現に向けた取組は、単に2050年カーボンニュートラルを達成して地球環境を守りましょうというきれいな事を意味するものではない。各産業分野において、どの国の事業者が、脱炭素に向けた革新的なイノベーションを実現し、来るべきグリーン社会において、主導権を握るかを決定づける熾烈な企業間競争を意味するものである。自動車産業であれば、2050年に向けて、誰が電気自動車でマジョリティを取るかという戦いであるし、鉄鋼産業であれば、誰が水素還元製鉄^{*17}の技術確立しマジョリティを取るかという戦いである。

海外においては、熾烈な国際競争に備え、競争当局がグリーン社会実現のための取組を特別扱い（適用除外）する例も増えてきている。

例えば、欧州連合の機能に関する条約（EU機能条約）第101条1項は競争を制限する効果・目的を有する協定等を禁止するが、同条3項は①効率性の向上②不可欠性③消費者への還元④競争排除の不存在の4要件を満たす場合に1項の適用を免除する旨規定する。このうち、③は競争制限によって消費者に生じた損害を補償すべきとの基本原則を定めるものである。

ところが、オランダ競争当局は、2020年7月、サステナビリティ合意に関するガイドライン草案を発表し、①サステナビリティ合意が環境被害に関する合意であり、かつ、②サステナビリティ合意が、効率的な方法で国際基準や国内基準を遵守したり、環境被害を防ぐ具体的な政策目標の実現を支援したりするものである場合には、上記基本原則を逸脱する十分な理由があり、消費者に生じた損害について全額を補償する必要はないという考え方を公表し^{*18}、2021年1月にはガイドライン案第2版を公表して、免除の要件を緩和する案を立案した。

他の例として、オーストリアでは、競争法がカルテルを原則として禁止し、製品の製造や流通の改善、技術や経済の進歩の促進に寄与する共同行為について、共同行為の結果として生じる利益の消費者への公正な分配等の要件を満たすことにより、例外的に、カルテル規制の適用除外としていた。ところが、2021年9月施行の改正法により、製品の製造や流通の改善、技術や経済の進歩の促進が、環境的に持続可能な経済や気候中立な経済に大幅に貢献するものである場合には、共同行為の結果として生じる利益が消費者に公正に分配されているものとする旨の文言を追加した^{*19}。

このように海外では、すでに立法やガイドラインによって、カーボンニュートラルに貢献する共同の取組等をカルテル規制の適用除外にするなど、特別扱いをする例も見られるところである。

2.2 ガイドラインの対応

他方で日本側の対応であるが、ガイドラインは、基本的に従来からの公取委の考え方をグリーン社会実現に関する想定例に当てはめて解説するものであり、公取委が、グリーン社会実現のために、新たな基準や特別扱いを定めたものとは言えない。

この点、他国が立法等により自国企業の取組を後押しする中で、日本企業が同様の後押しを得られないことによって、グリーン社会実現に向けた国際競争の中で、不利な競争条件を強いられることがあってはならない。

現状、公取委は、海外のような適用除外制度の導入について、「①仮に、我が国において導入されたとしても、国際的に事業活動を行う事業者については、海外当局により違法と判断されるおそれがあること、②グリーンを取組を装ったカルテル、いわゆるグリーンウォッシュの危険を高め、我が国経済の発展やイノベーションの促進にマイナスの影響を与える可能性があること、③適用除外制度の在り方によっては、独占禁止法上の問題の検討作業に加えて適用除外への該当性の検討作業が必要になることも考えられ、結果的に事業者の負担が増す可能性もあることから、適当でないと考えます。^{*20}」と、一見、消極的なようにもみえる^{*21}。

2050年カーボンニュートラルは、前述の電気自動車や水素還元製鉄の例を出すまでもなく、残り27年という短期間に、各産業分野で、これまでに経験のないイノベーションを実現しなければならない未知の挑戦であり、国の制度や政策による支援は不可欠である。公取委に対しても、海外動向を注視しながら、日本企業が国際競争力を維持できるように、立法やガイドラインの改定など、迅速かつ臨機応変な対応を期待するものである。

2.3 注目すべき公取委の新しい対応

この点は、公取委も十分に認識していると思われ「公正取引委員会は、今後、市場や事業活動の変化、具体的な法執行や相談事例等を踏まえ、継続的に本考え方の見直しを行なっていく。また、公正取引委員会としては、グリーン社会実現に向けた事業者等の取組を後押ししていくためにも、本考え方に照らしながら積極的に事業者等からの相談への対応を行なっていく。^{*22}」とする。

かかる観点で注目される例が、ペットボトルリサイクルに関する本年10月16日の公取委の実態調査報告書*23である。これまで、家庭から排出された使用済みペットボトルのリサイクルは、容器包装リサイクル法に基づき、市町村が唯一の指定法人日本容器包装リサイクル協会（以下「容リ協」という。）と契約を締結し、入札によって選定された再商品化事業者に引き渡す「指定法人（容リ協）ルート」が主流であったが、近時は、飲料メーカーが市町村と協定を組んで再商品化事業者に直接引き渡す「独自処理ルート」が増えている。こうした中、容リ協が、2021年10月、飲料メーカーの事業者団体全国清涼飲料連合会（以下「全清飲」という。）に対し、独自処理ルートの取組が「容リ法の方針（精神）に沿っていない」等とし、全清飲において適切な対応を希望する旨の文書を送付した。

公取委は、この行為について、容リ協が法令等の規定を市町村、飲料メーカーに提示することや、自らの入札が活用されるように市町村に対して働きかけること自体は独禁法上・競争政策上の問題はないが、当該行為に伴い、市町村や飲料メーカーに独自処理を行うことを躊躇させる効果やその関与を制限する効果を生じさせる場合には、独禁法上・競争政策上の問題を生じさせる可能性があるとの見解を公表した。

この事例は、グリーン社会の実現に向けて独禁法上問題となりうる行為に厳正対処するとともに、グリーン社会の実現に向けた事業者の取組を後押ししようとする公取委の新しい対応の一環と位置付けることができる。今後もグリーン社会の実現に向けた公取委の積極的な対応に期待したい。

- *1 地球温暖化対策推進法第2条の2は、人の活動に伴って発生する温室効果ガスの排出量と吸収作用の保全及び強化により吸収される温室効果ガスの吸収量との間の均衡が保たれた脱炭素社会の実現を掲げているが、「人の活動に伴って発生する温室効果ガスの排出量と吸収作用の保全及び強化により吸収される温室効果ガスの吸収量との間の均衡が保たれた」状態をカーボンニュートラルという。
- *2 2050年カーボンニュートラルは、2018年に気候変動に関する政府間パネル（IPCC）が提示した「1.5℃特別報告書」に基づく。2015年パリ協定は、産業革命前からの気温上昇を2度未満に抑制することを世界共通の長期削減目標として規定したが、2018年「1.5℃特別報告書」が、気温上昇を1.5度に抑えることができれば、2度上昇の場合よりも陸域・海域における生物多様性・生態系が受ける影響が低減され、それらが提供する人間へのサービスもより多く維持されることを示すとともに、気温上昇を1.5度に抑えるためには2030年までにGHGを2010年水準から約45%削減、2050年前後までに正味ゼロ（ネットゼロ）とする必要があることを示した。この報告書を受け、各国は、パリ協定で合意した2度上昇を見直し、1.5度上昇を実現するために目標の見直しも行うこととなった。日本も、2021年4月、2030年度目標を2013年度比46%削減へと大幅に引き上げることが宣言した。
- *3 公取委は、環境負荷の低減と経済成長の両立する社会を、グリーン社会と定義する。

- *4 日刊工業新聞2022年10月20日
- *5 ガイドライン2頁
- *6 トヨタとホンダのように一定の取引分野における競争関係にある企業間を水平的という。
- *7 トヨタとその部品納入業者のように取引段階を異にする企業間を垂直的という。
- *8 ガイドライン9頁以降
- *9 同上11頁
- *10 同上12頁
- *11 同上13頁
- *12 同上50頁
- *13 同上51頁
- *14 取引上の地位が相手方に優越している事業者が、取引の相手方に対し、一方的に、著しく低い対価又は著しく高い対価での取引を要請する場合であって、当該取引の相手方が、今後の取引に与える影響等を懸念して当該要請を受け入れざるを得ない場合には、正常な慣習に照らして不当に不利益を与えることとなり、優越的地位の濫用として問題となる（「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」21、22頁）。
- *15 公取委は、下請法上の買いたたき等を防止するため、令和4年の下請法運用基準の改正等において、コスト上昇が生じて受注者から価格転嫁を言い出しにくい状況にあることを踏まえ、取引上の立場が強い発注者から積極的に協議の場を設けることが円滑な価格転嫁を進める観点から有効かつ適切であるとして、明示的な協議の有無を重視する立場を表明しており、この考え方をガイドラインにも持ち込んだと解される。
- *16 公取委は、令和5年10月11日の事務総長定例会見において、早ければ来春にもガイドラインの改定を行い、グリーン社会の実現に向けた事業者等の取組を一層後押ししていく旨を表明した（同日付事務総長定例会見記録）。
- *17 現在の鉄鋼の製造方法では、高炉を用いて酸化鉄（ Fe_2O_3 ）を石炭由来のコークス（C）と反応させ、鉄（ Fe_2 ）と二酸化炭素（ CO_2 ）へと還元させる鉄鉱石還元という手法が主流であるため、その過程で大量の二酸化炭素が排出されている。そこで、酸化鉄（ Fe_2O_3 ）を水素（ H_2 ）と反応させて鉄（ Fe_2 ）と水（ H_2O ）に還元させ、二酸化炭素を発生させない水素還元製鉄という新技術の開発が不可欠である。
- *18 経済産業省「第1回 グリーン社会の実現に向けた競争政策研究会」[資料4 グリーン社会の実現に向けた競争政策について（事務局提出資料）] 7、8頁
- *19 同上10頁
- *20 「『グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方』(案) に対する意見の概要及びそれに対する考え方」の意見1-18
- *21 もっとも、本文と但書を明示的に書き分けるEU機能条約と、抽象的な規定を置き「競争を実質的に制限すること」の解釈に委ねる独禁法とでは、条文構造が全く異なる。公取委は適用除外規定を設けない理由について「我が国の独占禁止法においては、EU機能条約第101条3項のような適用除外規定は設けられていないものの、同項に掲げる要件の内容については、不当な取引制限等の違反要件である「競争を実質的に制限すること」を判断する中で、それらの有無が検討されることとなります。したがって、EUで適用除外規定の要件を満たし適用除外となり得る行為は、我が国においても正当な理由があり競争の実質的制限に当たらず、独占禁止法上問題とならない行為と評価され得ると考えます。このため、我が国の独占禁止法にEU機能条約第101条3項のような規定を設ける必要はないと考えます。」（前掲20の意見1-6）としており、「競争を実質的に制限すること」の解釈の中で、EUの適用除外と同様の判断をする意図と解される。
- *22 ガイドライン4頁
- *23 使用済みのペットボトルのリサイクルに係る取引に関する実態調査報告書