

経済社会構造の変化に対応した競争環境の整備について（案）

令和2年6月18日
自由民主党政務調査会
競争政策調査会

競争政策調査会では、近年急速に成長しているデジタル広告分野において、プラットフォーム事業者の寡占化が進み、競争政策上の観点等から様々な課題があるとの指摘を踏まえ、同分野における公平・公正なルールづくりにむけて検討を進め、令和2年5月29日に「デジタル広告分野の健全な発展に向けたルール整備について」提言を行ったところである。

一方、近年の経済社会構造の変化に伴って、競争政策上の対応が必要な分野はデジタル分野に限られない。競争政策調査会においては、フリーランスなど雇用によらない働き方、オープンイノベーションにおけるスタートアップ企業の役割、フィンテック事業者による新たなサービスの提供についても、競争政策上の観点から検討を行ってきた。こうした変化の大きな分野において、公正かつ自由な競争環境が整備されることは、我が国経済の競争力強化に不可欠である。

さらに、デジタル分野を含め競争環境の整備が急務となっている新たな分野はかつてない規模とスピードで拡がりを見せており、これらの分野における諸々の課題に対応していくためには、独占禁止法の執行や競争環境の整備を担う公正取引委員会の体制の充実も欠かせない。

上記の問題意識に基づき、以下提言する。

1. 「フリーランス」を選択しやすい環境の整備

(1) 現状認識

個人の働き方の多様化や産業構造の変化、シェアリングエコノミー市場の拡大等によって、フリーランス（スポーツ選手、芸能人等も含む。）など雇用によらない働き方が一層増加することが予想される。

企業とフリーランスの間の取引における公正かつ自由な競争環境を整備することは、我が国の経済成長にとって重要である。また、フリーランスという就業形態は、中高年の就労機会拡大にも貢献し、社会保障の担い手を増やす点でも不可欠である。こうした観点から、フリーランスという働き方を選択しやすい環境の整備について政府として一体的に取り組んでいくことが重要である。

フリーランスは、発注者との関係では弱い立場であることが多く、

フリーランスに対して書面によらない発注が横行しており、また、書面による発注をしていないことや取引条件が明確になっていないことが取引上のトラブルにつながることが多いとの指摘もなされている。実際、内閣官房が、公正取引委員会を含めた関係省庁と連携して実施した実態調査の結果からも、そうした実態が窺えるところである。

(2) ガイドラインの策定

以上を踏まえ、政府は、フリーランスの適正な拡大を図る観点から、まず、独占禁止法、下請法、労働関係法令に基づく問題行為を明確化するため、実効性があり、これら法令の適用関係も整理した、一覧性のあるガイドラインを内閣官房、公正取引委員会、中小企業庁、厚生労働省連名で年度内に策定すべきである。

その際、当該ガイドラインにおいて、発注者がフリーランスに対し不当に取引条件の一方的変更や報酬の支払遅延・減額を行うことは独占禁止法（優越的地位の濫用）や下請法上問題となることを明らかにするとともに、フリーランスに対する発注が書面で行われることを確保する観点から、発注者が契約書面を交付しない又は記載が不十分な契約書面を交付することが、上記実態に照らし、報酬の支払遅延等の違反行為を自ずと誘発・助長するリスクが高いという点で独占禁止法上不適切であることを明確にすべきである。また、フリーランスが、仕事獲得の手段として、仲介事業者を利用するケースが増加する一方、仲介事業者が報酬や業務の内容などの条件を決めているが、一方的に条件を変更されたとの声も聞かれることから、仲介事業者の取引慣行についての考え方を整理するとともに、フリーランスという人材の獲得競争を阻害する囲い込み等の行為に対する独占禁止法上の考え方も併せて示すべきである。

また、資本金 1000 万円以下の中小企業も、フリーランスとの取引において、書面契約を行い易いように、当該ガイドラインにおいて書面契約の雛形（オンラインでの利用も想定したもの）を示すべきである。

さらに、書面交付などの当該ガイドラインの内容について、下請振興法に基づく下請振興基準に反映することで、フリーランスとの取引の適正化に向けて、業所管省庁による執行を強化すべきである。

また、当該ガイドラインにおいて、フリーランスとして業務を行っていても、実質的に発注者の指揮命令を受けて仕事に従事していると判断される場合など、現行法上「雇用」に該当する場合は、契約形態にかかわらず、労働関係法令が適用されることを明確化すべきである。

(3) 法制的対応の要否の検討

また、フリーランスへの発注書面の交付については、現在下請法上、資本金 1000 万円超の企業が行う取引では義務化されているところ、資本金 1000 万円以下の企業が行う取引についても、これを義務化すべきではないかとの意見がある。この点、①資本金 1000 万円以下の企業に対し、フリーランスとの取引以外も含めて一律に発注書面の交付の義務化を求めることは、過重な負担につながるおそれがある、②独占禁止法の補完法である下請法の特長である簡易・迅速な法執行の確保についても配慮する必要がある等の指摘がある。

こうした意見も踏まえ、下請法の改正を含めた何らかの立法的対応の検討が必要かどうかについて、関係省庁において議論を進めるべきである。

(4) その他

フリーランスを巡る課題については、フリーランスとして働く人の保護のための労働者災害補償保険の更なる活用など、セーフティネットの在り方についても議論を進めるべきである。

2. スタートアップ企業を取り巻く環境整備

(1) 現状認識

オープンイノベーションにより、スタートアップ企業と大企業を連携させること、これを加速させ、チャレンジ精神のある人材の育成や活用を図り、日本の競争力を更に向上させることが重要である。

このオープンイノベーションにおいては、特に知的財産やノウハウについて、スタートアップ企業や大企業の関係者の意識改革が重要となる。その連携において、両者が、長期的に双方に利益をもたらすことを目指し、戦略的にそれぞれの長所を活かして、信頼し合える対等な関係を構築していくことが望ましい。

(2) 対応策

こうした中で、スタートアップ企業は大企業との契約等において、知的財産の取扱いを含め、スタートアップ企業が大企業から片務的な契約上の取り決めや、大企業による一方的な行為等を受けることがある。例えば、秘密保持契約に関してスタートアップ側のノウハウを元に大企業が無断で製品開発を行ったり、共同研究開発契約に関して知的財産が一方的に大企業側に帰属する契約になっているなどといった指摘がなさ

れている。このため、効果的な連携を促進する環境が確保されにくいといった問題が生じている。

このような問題に対応するため、経済産業省及び特許庁は、スタートアップ企業と大企業の連携における望ましい契約の在り方やベストプラクティスを示したモデル契約書を作成し、その普及に努めるべきである。

また、公正取引委員会、経済産業省及び特許庁は、現在公正取引委員会が上記のような問題の実態を解明するべく行っているスタートアップ企業の取引慣行に関する実態調査の調査結果を踏まえて、スタートアップが大企業と連携する場合に公正・自由な環境が確保されるよう、各契約における問題事例とその具体的改善の方向や、独占禁止法上の考え方を示したガイドラインを策定すべきである。

これらの取組において、経済産業省及び特許庁と公正取引委員会は、一体となって対応に当たるべきである。

3. フィンテック事業者による新たなサービスの提供の促進

(1) 現状認識

フィンテックを活用する事業者による新たなサービスの提供により、消費者の便益の増加、事業者の生産性向上が期待される。政府のキャッシュレスを推進する方針も踏まえ、フィンテック企業が新規参入しやすい環境を整備する必要がある。

(2) 対応策

公正取引委員会が行った実態調査では、銀行と電子決済等代行業者や資金移動業者等の取引における独占禁止法上問題となるおそれがある行為について指摘がなされている。公正取引委員会は独占禁止法上問題となる行為があれば厳正に対応するべきである。

今後のキャッシュレス決済の更なる普及に向けて、特に中小規模の加盟店が、例えば、他の事業者への乗換えが困難な状況となった上で、手数料を引き上げられるなど、キャッシュレス決済を提供する事業者から不当な不利益を受けることのないよう、公正取引委員会は引き続き注視するべきである。また、政府のポイント還元事業終了後も、中小規模の加盟店に対する情報提供を充実させ、更なる手数料引下げに向けた動きとなるよう、政府において決済事業者に対し手数料や入金サイクルの開示を促すべきである。

同様の観点から、上記の実態調査においても、決済インフラの料金が

高止まりしているとの指摘がなされているところ、加盟店手数料に転嫁されるなど様々な決済の高コスト化につながるものであることから特に克服が必要な課題であり、金融機関は、取引を取り巻く環境の変化を勘案し、システムベンダーと料金の見直し交渉をしっかりと行うべきである。

加えて、銀行間手数料について、上記の実態調査において、長期間見直しが行われず、事務コストを大幅に上回る水準となっている旨の指摘がなされたことも踏まえつつ、多様な事業者による低コストでの少額送金を可能とする決済システムの在り方について、政府において検討を行うべきである。

4. 独占禁止法・下請法の執行力の強化

(1) 現状認識

前述の各課題や「デジタル広告分野の健全な発展に向けたルール整備について」で提言した事項に対応するためには、これらの新たな分野における独占禁止法等の厳正・的確な執行が不可欠であるが、一方で従来から独占禁止法等の厳正・的確な執行が求められてきた分野における対応も欠くことはできないことを踏まえれば、公正取引委員会の法執行力を質・量の両面からより一層強化するため、以下の対応を進めるべきである。

(2) 事件審査部門の強化

デジタル・プラットフォームによる競争上問題となり得る行為など、単独行為に対する法執行の体制を強化していく必要がある。

公正取引委員会の審査体制は徐々に強化されてきているがまだ十分とはいえない。特に、事件審査の端緒となる情報を積極的に収集し、独占禁止法上の弊害が発生する仕組を整理・分析する部門を強化し、審査を行うべき事案について確実に審査に着手できる体制を整えることが重要である。

(3) 企業結合審査部門の強化

有力なデジタル・プラットフォーム提供事業者による企業買収は活発に行われており、公正取引委員会は、競争の芽を摘むような企業結合が行われないう、的確な企業結合審査を行う必要がある。

昨年行われた企業結合ガイドライン等の改定において、届出基準に該当しない企業結合であっても企業結合審査を行うこととされたこと

ろ、届出基準に該当しないものも含め、デジタル関連の企業結合について迅速かつ実効性のある審査を実施するため、企業結合審査部門の一層の強化が必要である。

(4) 下請法等の運用部門の強化

これまでも中小企業・小規模事業者・スタートアップ企業・フリーランスを取り巻く事業環境は厳しい状況にあり、令和元年度の下請法の措置件数は過去最高となっている。さらに、新型コロナウイルス感染症の影響等により、事業環境はさらに厳しさを増しており、事業者間取引の公正化が必要である。

事業者間取引の公正化のため、下請法及び優越的地位の濫用規制に係る違反行為に迅速かつ効果的に対処する必要があり、公正取引委員会の職員や中小企業庁の取引調査員（下請 G メン）の増員が必要である。

(5) 専門的知見の積極的活用と職員の能力等の強化

独占禁止法違反被疑行為（単独行為）に対する審査やスタートアップ買収等の企業結合審査においては、経済分析やデジタル分野等の専門的知見を積極的に活用していくことも重要である。公正取引委員会はこのような業務に対応できる人材の育成・採用やエコノミスト等の外部の専門人材の積極的活用を図るべきである。

(6) 積極的な国際協力

デジタル・プラットフォーマーは国をまたいで世界中でビジネスを展開していることを踏まえれば、海外当局との連携をより一層強化していく必要がある。また、公正取引委員会は、競争当局間のネットワークを最大限活用して、デジタル分野の情報収集に当たっていくべきである。

(以 上)

競争政策調査会の開催実績

○令和2年3月18日（水）

議事：「オープンイノベーションに関する現状とこれに向けた施策のご紹介」

（鮫島正洋 弁護士法人内田・鮫島法律事務所代表パートナー弁護士）

「スタートアップの知財・提携戦略と伝統的企業」

（増島雅和 森・濱田松本法律事務所パートナー弁護士）

○令和2年3月27日（金）

議事：「フリーランスの現状認識と課題」

（平田麻莉 一般社団法人プロフェッショナル&パラレルキャリア・フリーランス協会代表理事）

「フリーランスと競争法、競争政策」

（泉水文雄 神戸大学大学院法学研究科教授）

○令和2年5月29日（金）

議事：「フィンテックを活用した金融サービスの向上に向けた競争政策上の課題について」（公正取引委員会より説明）

○令和2年6月5日（金）

議事：「フリーランスに関するヒアリング（政府より説明）」

（日本経済再生総合事務局、公正取引委員会、中小企業庁より説明）

○令和2年6月11日（木）

議事：「競争政策調査会提言（案）」