

日本経済の持続的成長と 独占禁止法の役割

東京大学名誉教授、元公正取引委員会委員

後藤 晃



講演第I部では、東京大学名誉教授で元公正取引委員会委員の後藤先生に日本の経済成長における独占禁止法の役割についてお話しいただいた。

後藤先生は、日本経済の現状と課題を示し、独占禁止法が日本の経済成長においてどのような役割を担っているかを説明。その上で、独占禁止法が禁止している4タイプの行為について、それぞれの内容と実際に起こった事件を紹介した。そして独占禁止法の執行が活発化し、罰則も強化されている現状を踏まえ、同法の基本的な内容をきちんと押さえてビジネスを進めていく必要性を強調された。

平成28年5月27日（金）13：10～14：40

はじめに

私は、大学で経済学の産業組織論や産業経済論の分野に携わり、主な研究テーマとして独占禁止法（以下、独禁法）の経済分析、あるいは技術革新の経済分析を行ってきました。また、公正取引

委員会（以下、公取）の委員として5年間、独禁法の執行の一部を担いました。

独禁法の執行状況は、私が委員を務めた前後くらいから非常に活発化し、罰則等も強化されました。今日は独禁法の執行で新しい展開が図られていることも含め、独禁法が日本の経済でどういう意味を持っているのかを中心に話しします。

日本経済の現状と課題

●高齢化と人口減少

まず、日本経済の現状と課題についてですが、長期的な観点で捉えると2つの大きな課題に直面しています。1つは高齢化と人口減少で、もう1つは国際的な競争の激化です。

高齢化と人口減少の結果、1990年代から生産年齢人口が減少しています。生産年齢人口とは15歳～64歳のことで、この世代が15歳以下の子どもや65歳以上の高齢者を支えています。実は、生産人口が少ない時期は過去にも経験しています。それは太平洋戦争直後で、働き盛りの世代が大勢亡くなり、復員後にベビーブームが起こったことで、生産年齢人口が少なくそれ以外が大きい状況となりました。ただ、最近の状況との違いは、高齢者ではなく子どもが多かったということです。

この1990年代から始まった生産年齢人口の減少は、経済成長を押し下げる大きな要因になりました。あと1年～2年で全人口に占める生産年齢人口の割合は6割を切り、4割以上が生産年齢世代に依存することになります。これが高齢化・人口減少の1つの帰結になっています。

貯蓄率も低下してきています。高度経済成長期の貯蓄率は20%くらいでしたが、急激に減少し、一昨年は家計の貯蓄率がマイナスになりました。つまり、所得の中から税金などを払って自由に使える可処分所得額より、消費額のほうが多かったわけです。貯蓄を取り崩している直接的な原因は消費税引き上げ前の駆け込み消費が急激に伸びたことで、貯蓄率は1%、2%というところまで落ちてきています。ですから、国の借金を支える余力が家計になくなっていくといえましょう。

そして貯蓄率低下の背景には、高齢者が増えていることがあります。人の一生を考えると、老後に備えて貯蓄し、引退後は年金とそれまでの貯蓄で生活していくパターンが多いのではないのでしょうか。つまり、高齢者は貯蓄を取り崩す存在であるわけで、そういう人たちが社会に増えてくると社会全体の貯蓄率は下がってくるようになります。

ですから、貯蓄率の低下も高齢化の1つの帰結だといえます。当然、高齢者が増えれば社会保障費や医療費が増大し、国の財政に大きな負担がかかるようになります。そのような非常に厳しい現実が目の前にあるのです。

●国際競争の激化

もう1つの課題は、国際競争が激化していることで、特にアジアの国々が急激に日本にキャッチアップしています。家電や自動車などの中心的な生産現場が日本から韓国へ移り、さらに中国へ移っています。その中国も人件費が高くなってきており、さらにベトナムやインドなどへ移ろうとしています。そういう途上国の追い上げが非常に激しくなっているわけです。

その一方で、先進国では新しいイノベーションがどんどん巻き起こっています。例えば、米国では第4次産業革命が起こっているという人もいます。人工知能やロボットを中心に、新しい産業のうねりが起こっているというのです。ドイツでも「インダストリー4.0」を旗印に、製造現場をすべてネットでつないでいくような取り組みが進められています。

つまり、途上国から追い上げられ、先進国は先を行くような試みを進めている中で、日本も相当頑張らなければならない状況にあるわけです。

●日本の成長率を上げるには

このような環境の下、日本の潜在成長率は日本銀行の推計で0.2%、内閣府の推計でも0.4%と非常に低くなっています。潜在成長率とは、日本の持っている資源をすべて使って生産したときに可能な成長率のことです。この生産に必要な資源とは、ごく単純化すると、資本と労働という2つの生産資源と、その資本と労働を効率的に活用する生産性のことです。つまり、資本と労働と生産性の3つが経済活動の基本的な3要素なのです。

このうち資本はほとんどが貯蓄からきますが、日本では貯蓄が減っており、あまり増えない状況にあります。労働は増えるどころか減っているわけですから成長のしようがない状況で、トレンド

の成長率自体0.2%~0.4%でほとんど横ばい状態です。そのようなトレンドの中で、景気が良くなったり悪くなったりしているのです。トレンドが高ければ景気が落ち込んでも成長率は持ち堪えますが、トレンドがほとんど水平に近いような低い状態なので、景気が落ち込むと瞬く間にマイナス成長になってしまうわけです。今年1月~3月はプラス1.6%でしたが、その前は四半期単位ですぐにマイナスに落ち込んでいました。長期的な伸びが低いからこのようなことになるのです。

それでは、どうすればいいのでしょうか。資本を増やすには、積極的に外資を導入することを考える必要があるかもしれませんが、労働を増やすには出生率を上げる必要がありますが、効果が現れるまでには長い年月がかかります。考えられるのは、例えば、女性の労働参加率を上げることや、外国人労働者を大幅に解禁することですが、なかなか難しい面があります。

ですから、頼みの綱は生産性を上げることなのです。生産性を上げることが、これからの日本経済の成長を支えるといっても過言ではないでしょう。日本経済の生産性をいかに上げていくかに全力を傾けないと、現在の苦しい状態からは脱却できません。構造改革ということがよくいわれますが、構造改革はそれによって生産性を上げていくことなのです。

生産性を上げるといって、作業時間中で懸命に働く姿を思い描くかもしれませんが、しかしそうではなく、少ない資源をいかに有効に使うか、だんだん減ってきている資源をいかに効果的に使うかが、生産性を上げるといふことなのです。

●生産性の向上と独禁法の役割

生産性の向上には、無駄な規制を取り払っていくことが大事ですが、基本的には競争を促進する必要があります。競争相手との切磋琢磨によって技術革新やイノベーションが生まれ、それによって生産性が向上するからです。

この競争の促進、あるいはイノベーションの促進に独禁法が大きな役割を果たしています。企業間の競争においてはイノベーションが極めて重要

なカギを握っていますが、独禁法は競争促進のための法律だからです。

競争では、伝統的には価格競争が大事で、独禁法も価格競争を促進するために価格協定を取り締まっているわけですが、皆さんが取り扱っている医薬品などは、価格というよりも、いかに優れた効能や品質の製品を生み出すかが企業間競争の主戦場になっています。ですから、そういうイノベーション競争を促進することが、独禁法の新しい、非常に重要な課題になっています。

その意味で、公取も新たな局面に対応できるように転換する必要があります。独禁法というと、違反すると課徴金を取られ、場合によっては刑事罰を科せられるので違反行為をしないようにしようというイメージを持たれるかと思います。もちろん、それは独禁法の大事なポイントです。しかしそれだけでなく、日本の経済成長において競争の促進が重要な意味を持つようになった流れの中で、独禁法はその生産性の向上に非常に大きな役割を果たしている、極めて重要な法律であることを認識いただければと思います。

●独禁法の強化の意味

独禁法の重要性が認識されるに従い、その執行体制も強化されています。平成初期は公取の職員は300人くらいでしたが、現在は800人くらいになっています。定員削減が進められている公務員の世界で、数が増えている役所は公取と特許庁くらいだと思います。非常に重要な役割を果たしていることを政府も理解し、重点的に人員を増やしているのだと思います。

人員だけでなく罰則も強化されており、それらの対応を通じて生産性の向上を実現し、日本経済の成長率を高めようとしているといえます。成長率がもう少し上がれば、社会保障の負担なども楽になります。現在の0.1%、0.2%という経済成長率では税収は増えず、それを補うために国債の増発となって望ましくない方向へ向かってしまいます。5%とか10%の成長を望んでいるわけではありませんが、せめて2%くらいは成長してもらいたいと思います。

つまり、私が第一に申し上げたいのは、今後の日本経済を考える上では競争が大事であり、だからこそ独禁法が大事だということです。

独禁法の2つのポイント

●公正で自由な競争を確保

そこで、独禁法とはどのような法律かについて説明します。

まず、独禁法とは、公正で自由な競争が確保されるために事業者が守るべき基本的なルールであるということです。そのルールには2つの大事なポイントがあります。それは、公正と自由ということです。競争では自由な競争が大事ですが、何でも自由だということではなく、あくまでも公正でなければならない、自由で、かつ公正でなければならないということなのです。

例えば、圧倒的な市場シェアを握っている企業が、小さな企業を市場から排除し、追い出してしまふ、あるいは下請企業に対して代金をなかなか支払わないという行為は、公正な行為とはいえません。あくまでも、公正性と自由な競争の2つが大事だということです。

●あらゆる産業に適用

それから、基本ルールですからすべての企業に対して、横並びに横断的に適用されます。特定の産業だけを対象にしたものではなく、あらゆる産業に適用されるルールなのです。

独禁法第1条には、目的についてかなりいろいろなことが書かれています。すなわち、公正かつ自由な競争を促進し、事業者の創意を發揮させ、事業活動を盛んにし、雇用と国民実所得の水準を高め、消費者の利益を増進し、国民経済の民主的で健全な発達を促進することを目的とする、としています。それだけこの独禁法は、基本的で大事な法律であるということだと思えます。

独禁法の禁止行為

独禁法では、基本的には事業者による4つの類



経済成長における独占禁止法の役割について話す後藤氏

型の行為を禁止しています。

1つは私的独占です。2番目は不当な取引制限で、カルテルや談合のことです。3番目は不公正な取引方法で、再販売価格を拘束したり、優越的地位を濫用すること、あるいは競争相手を妨害するなどの行為です。この不公正な取引方法の規制を補完する法律として下請法や、最近では消費税転嫁対策特別措置法があります。そして4番目の類型として禁止しているのが、競争制限的な企業結合です。企業結合とは、合併や企業買収、株式取得、役員の兼任なども含まれます。企業間の結びつきが競争を制限するものであれば、それは禁止されるということです。最近ではグローバル化の進展などを背景に企業結合が増えており、例えば石油業界では5社ある大手元売りが3社に集約されようとしており、同時に2つの大きな合併話が進行しています。鉄鋼分野でも新日鉄住金、日新製鋼が誕生するなど、基幹産業で大型合併が行われているのが現状です。

以上の4類型を禁止しているのが独禁法で、それぞれについてももう少し詳しく説明します。

①私的独占

第一の禁止行為は、他の企業を支配したり排除したりすることによって競争を制限する、私的独占です。

例を挙げると、かなり前の事例ですが日本医療食事件がありました。医療食の協会と当時医療食を独占していた日清医療食品という会社が共同し

て、新規参入してきた企業を排除あるいは支配しようとし、さらに協会と日清医療食品が共同でそれ以降、新規参入できないような取り決めを行ったという事件です。

それから、インテル事件がありました。パソコン心臓部のCPUをつくっているインテルが、同社のCPUを100%採用したパソコンメーカーに対して、忠誠リベートといわれる高額なリベートを提供した事件です。100%でなく、90%でもリベートを提供しており、もともとCPU市場で80%近いシェアを持っていた同社は、リベート導入の結果、さらにシェアを高めました。

このようなりべートは、通常のビジネス慣行として広く行われていることなので、別に悪いことではなく、自分の商品を買ってくれるお客さんを優遇するのは当然のことではあります。ですから普通であれば、たくさん買ってくれたお客さんへのリベート提供は問題になりません。しかし、市場を圧倒的に支配していた企業がそのようなりべートを提供すると、競争相手は市場から追い出されてしまうので、私的独占に当たるということになったのです。

あとは、NTT東日本事件、ジャスラック事件などもありました。NTT東日本の事件は、光回線を借りて利用する業者への卸売価格を高くし、NTT東日本自身も小売を行っているわけですが、その小売価格を低くすることで競争できないようにしたというものです。

これらは、リベートなど様々な行為で競争相手を排除する事件でした。市場シェアの小さい企業が行っても別に問題はありませんが、シェアの高い企業が行うと競争相手が存在できなくなるために私的独占と判断されたのです。

しかし私的独占のケースでは、通常のビジネス慣行との区別がなかなかつけられず、判断が難しいものも少なくありません。

② 不当な取引制限

次に、不当な取引制限は、価格カルテルや入札談合などが典型例として挙げられます。この重要なポイントは、価格をお互いに決めて相互にその

事業活動を拘束することで、建設の談合などをはじめ、数多くの事例があります。

最近の大きな事件では、多摩地域でかなりの数の建設業者が長年にわたって談合を行っていた事件がありました。また、石油タンカーから地上のタンクに石油を移すときに使う特殊なゴムのマリンホースのメーカー、日本ではブリヂストンや横浜ゴムなどが、イタリアやイギリス、フランスなどの企業と世界市場を分割した国際カルテルを結んでいた事件があります。

自動車部品でも、最近大きなカルテル事件がありました。かつては自動車メーカーごとに系列があって、自動車メーカーは系列の部品メーカーから部品を購入していたのですが、コストダウンのために競争入札を行うところが増えてきました。従来の系列関係を断ち切ってまで安く部品を購入する調達の方法に変わってきたわけです。ところが部品メーカーはそれまでと同じように話し合い、どの会社がどこにいくらで納めるかを決めたのです。自動車は部品数が極めて多いこともあって、かなり大きな事件になりました。

このカルテルに対する罰則、ペナルティとしては、排除措置命令と課徴金納付命令があります。排除措置命令は、基本的に違法行為をやめなさいという命令です。課徴金納付命令は、製造業であれば10%、小売は3%、卸は2%の算定率で課徴金を科せられ、カルテルが長く続いていた場合は3年分をとられることとなります。何回も同じ行為を行った累犯は5割増、指導的な役割を果たした企業は5割増の課徴金が科せられます。最近では、例えば、自動車部品のケースで100億円を超える課徴金をとられた会社もありました。課徴金の額は世界的に上がっている状況にあります。

このカルテルや談合は、同業者が集まって話をすることで実行されるのですが、その発見は困難を極めます。そこでこの国でも、当局にカルテルや談合について申告すれば課徴金を免除する課徴金減免制度を導入しています。

実は、この制度導入前は、同業者を当局に密告するような制度は日本では定着しないといわれていました。ところが実際導入すると、申告をして

くる数はかなり多く、最近の公取が立件したほとんどのケースは企業からの申告に基づいたものとなっています。その背景には、減免制度を利用して自社の課徴金額を少なくする手立てをとらないと経営者が株主代表訴訟で訴えられるおそれがあるということもあります。カルテルなどがあった場合は、この制度を利用して早く申告して課徴金額を減らすことが、企業経営者にとって非常に大事な対応策になってきているのです。

さらにカルテルや談合では刑事罰も付加され、話し合いを行った社員が刑事罰に問われます。この罰則も近年重くなり、3年以下の懲役は5年以下になりました。3年以下の場合は執行猶予がついていたのですが、5年になると実刑になる可能性が出てきています。つまり、日本でも独禁法違反で刑務所に入れられる状況となり、非常に厳しくなってきました。

それから、調達面で林野庁や防衛庁などが談合を指導する官製談合の事件が次々と起こったことがあります。その発注側の役所を処罰をする法律も導入されています。

③不公正な取引方法

3番目の不公正な取引方法は、少し分かりにくい面がありますが、特定の行為を指定して公正な競争を阻害するおそれがあると違反になるというものです。ポイントの1つは、公正な競争を阻害するおそれです。

私的独占やカルテル、談合では、競争を実質的に制限するものが違法行為になります。ですから公取側でこの私的独占は競争を実質的に制限している、この談合は競争を実質的に制限しているということを立証する必要があるわけですが、不公正な取引方法に関してはそのおそれなので、公取側の立証のハードルはやや低くなります。

具体的には、公正な競争を阻害するおそれがある共同の取引拒絶や、競争相手がいるところだけ安売りする差別対価、競争相手の事業活動を困難にするような不当廉売、メーカーが小売価格まで拘束する再販売価格の拘束などが挙げられます。そして、取引上の優越的な地位を利用して相手方



資料を示しながら分かりやすく解説

に不当な不利益を与える優越的地位の濫用があります。これは特に大型小売店などで事件が起こっており、最近ではトイザラスが納入している取引先に濫用行為を行った事件がありました。

それから、売れる商品と売れ残った商品を抱き合わせて販売する抱き合わせ販売や、他の競争相手と取引しないことを条件に取引を行う排他条件付取引、販売の形態や地域などを拘束する条件を付けて取引する拘束条件付取引などがあります。このような特定の類型を指定した取引は競争を阻害するおそれがあるため、違法になる可能性があります。ということなのです。

不公正な取引方法の禁止に違反した場合の罰則は、おそれということもあってそれほど厳しくなかったのですが、平成22年の改正でいくつかの違反が課徴金の対象になりました。特に優越的地位の濫用はケースが多く、問題も大きいため、一回でも該当すれば課徴金の対象になります。それから、被害者は相手方に損害賠償請求ができます。最近、かなり増えてきており、例えば、優越的地位を濫用されて自社が損害を受けたとして相手方を訴え、その民事の損害賠償訴訟の過程で相手企業が独禁法に違反するような行為を行ったと主張するケースが増えています。

この優越的地位の濫用の補完法として、下請法があります。優越的地位を実証するには大変なところがありますが、日本では下請関係が非常に多いこともあって下請法では資本金の規模等で親事業者と下請事業者の関係を外形的に認定します。



後藤氏に質問する参加者

基本的には、委託事業になりますが、大きなメーカーが下請会社に部品などをつくって納入してもらって製造委託などを行った場合は、下請法上の対象となります。

その場合の主な違反行為としては、下請代金をなかなか支払わなかったり、下請代金を減額することなどが該当し、取締り対象になります。

④企業結合

最後の禁止行為は、企業結合です。株式保有や役員兼任、合併、分割、共同株式移転、事業譲受などが、企業結合の対象になります。このうち、一定の取引分野における競争を実質的に制限するような企業結合が禁止されるわけです。そのため一定程度以上の規模の合併は、事前に公取に届け出る必要があり、その合併が競争を制限することにならないかどうかを公取が審査し、合併の可否を判断します。

例えば、A社とB社が合併すれば、ユーザーは購入先の選択肢が狭まり、売り手の値上げに対抗する手段がなくなります。両社の牽制機能が働かなくなるので、価格を自由にコントロールして値上げを容易に行えるようになります。ですから、そういうものを禁止していくのです。

ただし、この判断は非常に難しいものとなります。カルテルや談合などはすでに起こった行為を法律に照らして違法かどうかを判断するわけですが、企業結合に関しては認めた場合にどうなるのか将来を予測して判断しなければならないからです。

例えば、新日鉄と住友金属の合併を認めたら鉄鋼の価格が上がるだろうか、というようなことを予測しなければならないわけで、その予測は容易ではありません。いろいろなモデルを使ったシミュレーションを行うこともあります。

最近の大きな合併では、パナソニックと三洋電機の合併がいろいろな点で注目されました。というのは、国内企業同士の合併でしたが、実は11か国くらいに届出を出したからです。例えば、パナソニックも三洋電機も中国で活動していますから、中国の当局に合併の届出を出さなければなりません。米国でも同様に活動しているので届出を出さなければならない、というように、両社がともに営業を行っている国に合併の届出を出す必要があったのです。それが11か国に及び、その届出の事務手続きや法的手続きで莫大な費用が必要だったといわれています。

多くの場合、製品ごとに、テレビはどうか、洗濯機はどうかと審査していきます。そして両社の合併によってシェアがかなり高くなるような製品があれば、公取は問題があると指摘します。それに対し、会社側は該当する製品の工場を第三者に売却するなど調整して問題を解消した上で、合併が認められることになります。

パナソニックと三洋電機の場合は、国際的な届出が必要で、合併にはお金も時間もかかりました。グローバル時代になって、国内企業同士の合併であっても国際的に考えていかなければならない状況になったということです。

最近の執行状況

●違反の処理件数と課徴金額は減少

次に、最近の執行状況について紹介します。

独禁法違反事件の処理件数は、最近少し減ってきています。平成22年度に合計で720億円に上った課徴金額も平成26年度は171億円でした。違反件数や課徴金は少ないに越したことはないのですが、あまりに少ないと違反を見逃していないか心配になってくることがあります。

平成27年の事件をみると、東京湾の水先案内人

の談合や北陸新幹線の消融雪設備工事の談合などが新聞で大きく取り上げられました。その前にはベアリングのカルテル事件がありました。

その中で、北陸新幹線の談合事件は刑事罰が科せられ、談合を行った人は懲役1年2か月から1年6か月（執行猶予3年）の刑となっています。ベアリングのカルテル事件も懲役1年から1年6か月（執行猶予3年）の有罪になっています。

●企業結合の状況

企業結合については、平成25年度は264件、平成26年度は289件の届出がありました。そのほとんどが第1次審査で問題ないとされましたが、慎重に審査する必要があるとして第2次審査に移行したものは平成25年度4件、平成26年度3件でした。問題とされたのは極めて少数で、基本的には企業側が問題解消措置を講じることを前提に認められています。ですから企業結合に関しては、製品についての懸念に対して企業側が対策を講じれば、ほとんど認められるということです。

また、先ほどパナソニックと三洋電機の合併が外国で審査された話を紹介しましたが、逆に米国の企業同士の合併を日本が審査したこともあります。その1つが、米国のジンマーとバイオメッドという人工の股関節や肘関節などを製造している会社同士の合併です。様々な製品のうち膝と肘については、両社が合併するとかなりのシェアになって競争が制限されるおそれがあるため、問題解消措置を企業側が講じることを前提に認められました。

おわりに

最後に申し上げたいのは、独禁法は経済活動の基本的なルールを決めた法律なので、独禁法を知らないでビジネスを進めるのは交通ルールを知らないで自動車を運転するようなものだということです。ビジネスをする限り、独禁法の基本的なことはきちんと押さえておく必要があります。

業界で普通のビジネス慣行だと思っていたことでも、違反だといわれることがあるので、不安が

あれば公取の相談制度を使って相談したり、弁護士に相談することが大事です。それが、違反行為を未然に防ぐことにつながっていくのです。

違反に対しては、課徴金や懲役刑などの独禁法のペナルティだけでなく、建設談合などの場合には入札に参加できないといったペナルティを発注する国や自治体が課す場合もあります。また、新聞で報道されると会社の社会的信用やブランドに傷がつくので、違反行為にならないよう十分気をつけてビジネスを行っていただきたいと思います。

質疑応答

質問 医薬品卸は合併を繰り返しており、今後、大型合併で地域によってはシェアを独占する可能性も考えられます。その場合、どのような対策を講じる必要があるのでしょうか。

後藤 企業結合で禁止しているのは、一定の取引分野で競争を制限するようになることです。ですから、まず考えるべきことは、一定の取引分野は何かということです。

卸の場合は地域ごとに問題が生じる可能性があります。2社の合併によって独占になるような県については、何らかの対策を考える必要があるでしょう。その場合、弁護士や独禁法専門の経済コンサルタントなどに相談すれば、自社にとってダメージが少なく、かつ公取を満足させられるような問題解消措置を考えてもらえると思います。

これまでの問題解消措置にはいろいろなタイプがあり、ブランドや特許、研究者や研究所を第三者に渡すというものもあります。あまり例はないのですが、合併後、数年間は一切値上げをしないと約束する行動的な問題解消措置を行ったものもありました。しかし値上げをしない約束は、経済環境が変わるなど不測の事態での履行が難しいこともあり、公取は好まないかもしれません。いずれにしても、様々な問題解消措置があり得ます。