

CPRC Discussion Paper Series
Competition Policy Research Center
Japan Fair Trade Commission

経済成長に果たす競争政策と規制改革の役割

八代 尚宏
国際基督教大学教養学部教授

CPDP-32-J May 2008

本稿は、2008 年 3 月 7 日に開催された公正取引委員会競争政策研究センター国際シンポジウム「経済成長に果たす競争政策の役割」での招待講演を基に作成したものである。

1-1-1, Kasumigaseki, Chiyoda-ku, TOKYO 100-8987 JAPAN

Phone:+81-3-3581-1848 Fax:+81-3-3581-1945

URL:www.jftc.go.jp/cprc/index.html

E-mail:cprcsec@jftc.go.jp

経済成長に果たす競争政策と規制改革の役割

はじめに

日本経済の1990年代初めからの長期停滞から脱するためには、経済社会の変化に対応しない過去の制度・規制の改革が急務となる。特に生産性の低いサービス産業分野では、新規参入制限等、市場競争を阻害する規制が数多く残っている。これらを速やかに除去するとともに、成長分野への資本・労働移動を促進させるためにも、競争を促進する政策の強化が必要である。

このためには、国内企業間の競争制限を防ぐ競争法の強化だけでなく、国内企業と外国企業との競争を促進させる貿易・投資の自由化や、本来、競争になじまないとされている教育や医療・介護・保育等のいわゆる非営利分野での競争促進も重要となる。これらのサービスは、産業と言う観点からは高齢化社会での成長分野でもあり、その生産性を向上させることは、国民生活のニーズに応えるとともに、新しい需要を顕在化させることを通じて、経済活性化のための主要な戦略ともなっている。

1. 新しい成長戦略

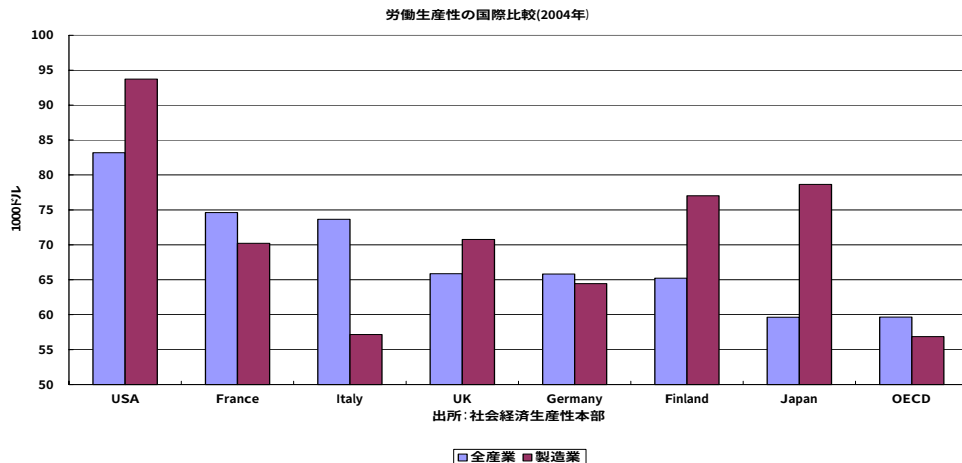
経済活動の急速な国際化が進む今日の世界では、日本に限らず、輸出関連産業の売上高が増え、雇用・賃金が増加する一方で、輸入代替産業では輸入増加から雇用・賃金が抑制され、両者の間での賃金格差が拡大する傾向にある。

他方で、産業間の価格や賃金の差は、何が求められているかを示す市場のシグナルでもある。需要の変化に対応して、労働市場や資本の産業間移動が円滑に進めば、賃金格差の固定化を防ぐことができる。そのためにも競争的な市場を製造業に限らず、サービス産業分野でも維持する必要がある。

1990年代初めからの経済の長期停滞は、財政や金融など、マクロ経済政策の失敗にだけ帰せられるものではない。それは経済活動の国際化、人口の高齢化、情報通信技術の発展等の大幅な変化に対して、過去の成功体験に囚われた企業や政府の対応の遅れによる面が大きい。

日本経済の長期停滞から脱するためには、経済社会の変化に対応しない過去の規制・制度の改革が急務となる。特に生産性の低いサービス産業分野では、様々な形態での参入制限等、競争を阻害する規制が数多く残っており、これらを除去するとともに、競争を促進する法制の強化が必要である。医療・介護・保育等の高齢化社会での成長サービス分野の生産性を向上させ国民生活のニーズを顕在化させることが、新成長戦略の基本となる。

日本の製造業の生産性は国際的に比較しても高い水準にあるが、GDPの7割を占めるサービス産業を含めた全産業ベースでの生産性は先進国の内では著しく低い(図)。1980年代までは、生産性の高い製造業が日本経済を支えて来たが、経済活動の国際化のなかで、製造大企業の海外進出が進むとともに、その後を埋めるべきサービス産業分野の生産性が低い水準にとどまっていることが、日本経済全体の低迷をもたらすひとつの大きな要因と考えられる。



サービス分野の生産性の低さの直接の原因は、例えば小規模企業が乱立していることによるといわれているが、それは逆に、大規模化やチェーン化等の集約化を妨げる構造的な要因が存在することを示唆している。また、生産規模の拡大が困難な分野では、製品やサービスの高付加価値化が求められているが、これが進まないことについても、制度的な制約要因が働いている可能性が大きい。こうした要因を競争政策や規制改革によって取り除くことが、生産性向上を通じた新しい成長戦略の基本となる。

2. 競争政策による生産性の向上

1) 望ましい課徴金の水準

価格競争を阻害するカルテル等は、消費者の犠牲で生産性の低い企業が市場から淘汰されることを抑制する役割を果たす場合が多く、これを防ぐことが競争政策の大きな目的となる。このためには、独占禁止法の違反行為が企業の利益にとってマイナスとなる状態を実現する必要がある、そのために課徴金制度が設けられている。しかし、特定業界において談合行為が繰り返されている現状は、課徴金制度が必ずしも有効に機能しているとはいえないことを示唆している。

これに対しては、価格カルテル等を行なった事業者から、事業者が摘発された場合についてのみ、カルテルによる経済的利得を徴収することでは、十分な抑止効果が発揮できない可能性が大きい。本来であれば、独禁法の違反行為が摘発されない場合の利益も含めて徴収しなければ、カルテルへのインセンティブを防ぐことはできない。もっとも、この摘発される確率を具体的に示すことは困難であるが、少なくとも摘発された事件における不当利得額を大幅に上回る課徴金が、行政処分として過大なものとはいえない。

2) 政府による競争制限行為

他方で、政府が自ら生産者間の競争を阻害することに関与している法的な仕組みがいくつも存在している。

第1に、公共工事における「官公需についての中小企業者の受注の確保に関する法律（官公需法、1966年）」では、「国や地方公共団体の事業については、中小企業者の受注機会の増大を図るように努めなければならない」としてされている。これは、生産性が高くとも大企業であれば受注できないものと解される場合も多く、市場競争を抑制するひとつの要因となっている。とくに、地方公共団体の発注の場合には、地元の中小企業を保護する政策としての機能を果たしており、それ以外の授業者を排除する要因ともなっている。

第2に、養殖漁業では、都道府県からの免許を受けることで一定範囲の漁業を独占排他的に営む「特定区画漁業権」が漁業法で保障されている。これは海が公共水面であるにもかかわらず、個人の土地の所有権に準じた扱いを受けていることと同じである。また、地

域の漁業が、事実上、免許を受けた個人や漁業組合の独占となっており、大規模生産が可能な法人企業等の参入が妨げられていることから、養殖漁業の生産性向上を妨げる要因ともなっている。

第3に、すべての医薬品の販売について薬剤師による対面販売を強制している薬事法も、利用者の安全性を名目としているが、事実上、薬局等を一般の小売店との競争から守る役目を果たしている。調剤薬品は別として、少なくとも長らく販売されている風邪や頭痛薬等の大衆薬の販売については、薬剤師なしの販売を容認すれば、終夜営業の一般小売店等でも購入できることで、利用者の利便性を高めるだけでなく、競争を通じて小売価格の引き下げにも貢献する。

3. 制度的な障壁

この他、生産性の向上を妨げている主な制度的な要因として、特定事業者への税・補助金の優遇措置や特定分野への株式会社の参入禁止、等がある。

1) 税・補助金の優遇措置

学校法人や社会福祉法人等の「非営利法人」に対する法人税や固定資産税等の免除・軽減措置は、類似の事業を行う民間事業者との間での対等な競争条件を妨げる要因となっている。例えば、主として社会福祉法人が建設する特別養護老人ホームは、寄付行為を前提に建設費の4分の3を公的に助成されるとともに非課税措置を受けており、さらに、介護保険の下では手厚い施設介護報酬を得ている。

これに対して、施設介護に類似した民間企業が経営する有料老人ホームには、そうした優遇措置はない。これらは「特定施設」として在宅介護に準じた介護報酬体系となっており、入居者の費用負担には大きな格差が生じていることが、対等な競争を妨げる要因となっている。このため、特別養護老人ホームについてもホテルコストを入居者から徴収する等の処置はなされているが、税制や補助金面での不均衡は解消されていない。

学校についても学校教育法に定める学校法人についてのみ税制上の優遇措置や私学助成金があり、類似のサービスを提供する企業立やインターナショナルスクール等には、その教育水準にかかわらず一律に適用されない。また学校法人となるためには、土地・建物の寄付行為¹が必要とされる。こうした規制は、学校の持続性を担保するためのものとされるが、事実上、地価の高い都市の中心部では、多様な教育機関の新規参入を妨げる大きな要因となっている。

2) 株式会社の参入禁止

法律で株式会社の活動が制約されている分野は多岐に渡っており、農地の取得（農地法）、病院の経営（医療法）が明確に禁止されている他、事実上、参入が禁止されている分野は少なくない。

第一に、農地法では「耕作者のみが農地を所有可」という規定があり、これに基づいて株式会社は農地を賃借することはできるが、所有を認められていない。農地が取得できなければ十分な投資が困難になるなどの営農上の制約が大きい。これは、企業は利益が見込まなければ安易に撤退する可能性が大きいとされているが、むしろ個人の方が高齢で耕作を放棄する例は多い。

これに対しては農地法における「耕作者」を、「現に耕作を行っている個人や法人」と定義すれば良い。他方で、農家や農協が作る農業生産法人は容認されているため、実質的な株式会社に対する参入障壁となっており、大規模な農地経営で生産性を向上させることの

¹ 社会福祉法人や学校法人の寄付行為が事業の非営利性を担保するものとされているが、現実には、土地を担保にした銀行借入れや子会社との移転価格操作により、利益を追求できる余地は大きい。

妨げとなっている。

第二に、医療法では、「医療における営利的行為」が禁止されており、その「営利的な行為」の具体的な内容としては「配当の禁止」が挙げられている。このため配当を前提とする株式会社が禁止されているものと解釈されている。

しかし、本来、配当とは利子と同様な「資本調達コスト」であり、銀行借入に対する利子払いは非営利で、株式発行に対する配当が営利的行為という定義は、論理的なものとは言えない²³。多額の資本が必要とされる病院経営で銀行借入しか容認されないことは、公的病院と零細な民間病院以外の大規模な民間病院の運営を困難なものとしている。また、質の高い病院がそうでない病院や診療所を吸収・合併することで、共通のコーポレート・ブランドをもつフランチャイズ・チェーン化を阻む大きな要因でもある。

このように、医療における配当禁止の規制改革は、結果的に、医療法人の大部分を占める零細な病院・診療所を効率的な経営を行える株式会社病院から保護する効果を有しており、結果的に消費者の選択肢を狭めるものとなっている。

教育や医療分野において「非営利性」の担保は重要であるが、これは経営主体ではなく、事業者の行為を基準にすることが必要である。例えば、電気やガス等の公益事業法においては、株式会社が容認されている一方で、事業者に対して「供給義務」が課せられており、不採算地域でもサービス提供が担保されている。

こうした「供給義務」の規制の方が、事業の非営利性を担保するためには、より実質的な規制といえる。教育や医療・福祉の分野でも、経営形態に関わらず、こうした供給義務を主体とした「非営利性」を担保する法体系に改めることが、多様な経営主体間の競争を促進させ、生産性を向上させるとともに、消費者の選択肢を広げるための基本となっている。

おわりに

製造業と比べて生産性の低い、農業やサービス業の分野では、競争政策の促進を通じて生産性を向上させる余地は大きい。しかし、こうした分野では、企業間のカルテル等の行為だけでなく、政府自らが競争制限的な規制を行ったり、特定の経営形態の事業者だけに、補助金や税制上の優遇措置を行っている事例が多い。こうした規制や制度を抜本的に改革することが、市場競争を通じた生産性向上のための大きな課題となる。現在の日本では、単なる規制緩和ではなく、競争を促進する規制を強化し、競争を阻害する規制を撤廃する「規制改革 (regulatory reform)」が必要とされている。

² イスラム金融では、債務奴隷をもたらす利子は不道德的な行為として禁止されているが、他方で、事業に成功した者が、その資金を拠出した者に「お礼」(事実上の配当)をすることは容認されている。

³ 寄付行為を前提とする社会福祉法人と異なり、病院や診療所を経営する医療法人の大部分は、出資者の「持分」が保全されており、法人の解散時には、その内部資産を出資比率に応じて配分(事実上の配当)できる、いわば個人企業と同じ組織形態となっている。