

日本の競争政策：歴史的概観

岡田羊祐（一橋大学）

第33回公開セミナー
CPRC10周年記念シンポジウム
2013年6月14日

1. はじめに

「温故知新」

日本の競争政策の歴史を概観し、
混迷する日本経済への教訓・指針を得たい

1. はじめに
2. 市場競争と生産性：実証研究のサーベイ
3. 歴史的概観：日本の競争政策のUps and Downs
4. 歴史から得られる教訓と指針

GDP based on PPP per capita
IMF, World Economic Outlook, 2012

Rank	Country	1991	Rank	Country	2001	Rank	Country	2011
1	Luxembourg	35,123	1	Luxembourg	57,616	1	Luxembourg	80,559
2	Switzerland	25,513	2	Norway	40,601	2	Singapore	59,710
3	Norway	24,879	3	United States	36,065	3	Norway	53,396
4	United States	23,648	4	Switzerland	33,073	4	Hong Kong	49,417
5	Japan	20,466	5	Singapore	32,314	5	United States	48,328
6	Austria	19,915	6	Ireland	31,471	6	Switzerland	44,452
7	Netherlands	19,885	7	Netherlands	30,772	7	Netherlands	42,023
8	Germany	19,669	8	Canada	29,862	8	Austria	41,556
9	Canada	19,659	9	Austria	29,594	9	Australia	40,847
10	Denmark	19,450	10	Denmark	29,147	10	Ireland	40,838
11	Iceland	19,243	11	Iceland	28,324	11	Sweden	40,705
12	Belgium	19,161	12	Australia	28,209	12	Canada	40,519
13	France	18,906	13	Belgium	27,925	13	Germany	38,077
14	Singapore	18,611	14	Sweden	27,759	14	Iceland	38,060
15	Sweden	18,406	15	Germany	27,067	15	Belgium	37,781
16	Hong Kong	18,391	16	France	26,926	16	Taiwan	37,716
17	Italy	18,073	17	Hong Kong	26,904	17	Denmark	37,048
18	Australia	18,011	18	United Kingdom	26,454	18	United Kingdom	36,522
19	United Kingdom	16,317	19	Japan	26,272	19	Finland	35,981
20	Finland	16,304	20	Italy	25,680	20	France	35,068
21	Spain	15,035	21	Finland	25,524	21	Japan	34,748
22	Ireland	14,980	22	Spain	23,438	22	Israel	31,467
23	Israel	14,001	23	Israel	21,506	23	Korea	31,220
24	Greece	13,846	24	Cyprus	21,013	24	Spain	30,478
25	New Zealand	13,572	25	New Zealand	20,582	25	Italy	30,464
26	Cyprus	12,671	26	Taiwan	20,288	26	Slovenia	28,843
27	Portugal	12,117	27	Greece	19,973	27	New Zealand	28,012
28	Taiwan	10,903	28	Portugal	19,054	28	Cyprus	27,521
29	Korea	8,806	29	Slovenia	18,415	29	Czech Republic	27,063
			30	Malta	18,353	30	Greece	26,258
			31	Korea	17,417	31	Malta	25,598
			32	Czech Republic	16,310	32	Portugal	23,363
			33	Slovak Republic	11,944	33	Slovak Republic	23,304
			34	Estonia	10,919	34	Estonia	20,379

2. 市場競争：実証研究の概観

- 市場競争は、経営者に効率化インセンティブを与え、企業の選別プロセスとして機能し、イノベーションを促進する。
- 生産性の向上による利益が、最終的に消費者にトランスファーされることが重要。
- 最終的に実現する国民経済（消費者）の利益（GDP per capita）によって市場メカニズムの優劣が決まるといってよい。

3. 歴史的概観

1. 独禁法の暗黒時代；産業政策の全盛期（1950s-1960s）
2. 競争政策の転換期（1970s-1980s）
3. 日米構造協議 と規制改革（1990s-2000s）
4. 規制改革の停滞：再び冬の時代へ？

3. 歴史的概観：独禁法の暗黒時代

独禁法の暗黒時代：1950年代

市場競争の意義は政治家や財界に十分に理解されず、種々の産業合理化政策（租税特例措置と財政投融资が中心、この他、輸入割当、外資規制、技術導入許可制、開銀融資等）が活発に行われた。重点産業の指定（targeting）と介入手段の体系化が進んだ。ただし、現実にはこれら措置による「過当競争」の抑止効果は十分でなく、多くの産業で活発な新規参入がみられた。（香西1984）

「独禁法の緩和は、勧告操短、買上機関、在庫凍結措置、公開販売制など主として通産省の行政指導に基づく競争制限的措置の実施、多数に上る個別的カルテル適用除外立法の制定、さらには公取委自身の活動の消極化によって、実質的に進行していった」（根岸・舟田2006）

3. 歴史的概観：独禁法の暗黒時代

＜1950年代前半＞産業合理化政策（鉄鋼第一次合理化計画等）

鉄鋼、石炭、海運、電力、合成繊維、化学肥料等が主な対象。

産業合理化政策の根拠：合理化投資に伴う技術的・市場的・金融的リスクが大きく、政府支援がリスク軽減に不可欠だった。（香西1984）

＜1950年代後半＞産業振興政策（機振法1956年・電振法1957年等）

合成繊維、石油化学、機械部品・一般機械、電子が主な対象。ただし、機振法や電振法では、対象企業に中小企業が多く合理化カルテルが重要な政策手段であった。

⇒1950年代までの復興期における産業合理化政策は、おおむね肯定的に評価してよい。

3. 歴史的概観：独禁法の暗黒時代

<1960年代前半> 新産業体制論 (⇔貿易自由化対策)

官民協調方式による特定産業の振興。ワンセット主義（系列融資）による「過当競争」を是正。ただし特振法は廃案。

<1960年代後半> 産業再編成論 (⇔資本自由化対策)

- ①大型企業合併の推進（海運再編成、自動車集約化構想等）
- ②設備投資調整（鉄鋼、合繊、石油精製、石油化学、紙パ等）
- ③生産分野調整（中小企業近代化促進法1963）
- ④業法の拡大（石油業法、石炭鉱業再建整備法等）

⇒重点分野の指定（ターゲティング）と介入手段の体系化が進行。

⇒公取委の職権行使の独立性への懸念（平林2008）

（ex. 八幡・富士合併、埼玉土曜会事件、新聞特殊指定の見直し問題等）

3. 歴史的概観：独禁法の暗黒時代

独禁法の暗黒時代：1960年代

「1950年代から60年代中頃にかけての産業政策のheydayの時期には、独占禁止政策は日本流の産業政策としばしば衝突したが、概して独禁政策（公正取引委員会）の方が劣勢であった。独禁政策はその後日本の産業社会の中に徐々に定着しはじめたが、今日でも深い根を下ろしてその本来の機能を発揮するようになったとはいいい難い」（小宮1984）

「戦後の産業化の過程で独禁政策は産業政策に従属し、国民経済的な観点から独禁政策の重要性が議論されることはほとんど皆無であった」（鶴田1984）

3. 歴史的概観：独禁法の暗黒時代

独禁法の暗黒時代：1960年代

「徐々に中小企業者、農林漁業者、一般消費者などを中心として支持勢力を拡大していき、昭和30年代後半になると、政府部内においても、その消費者保護機能と物価安定機能に着目して、独禁法を再評価する動きがみられるに至った」（根岸・舟田2006）

「戦後日本の独占禁止政策をみると、特に1960年代後半からカルテル規制を中心に同政策が強化されてきたことは否定しがたい。しかし、60年代における資源配分非効率の発生やオイルショック後の管理価格インフレーションの発生をみると、独占禁止政策がその発生を阻止するためにどの程度の効果があったかは疑問である」（植草1982）

3. 歴史的概観：独禁法の暗黒時代

独禁法の暗黒時代：1960年代

○八幡製鉄・富士製鉄合併事件（1968～1970年）

「私がこの合併計画に強く反発した一つの理由は、産業界、官界、財界が、独禁法と競争政策のロジックを理解しないままに、的外れな賛成論の圧力で押し切ろうとしたことです」（小宮隆太郎教授へのインタビュー・抜粋）（岡村・鈴木2013）

3. 歴史的概観：独禁法の暗黒時代

But,...

1960年代の産業政策は、いわゆる「過当競争」の抑止効果は十分でなく、むしろ、1950～60年代の多くの製造業で、市場競争は極めて活発だった。

Ex) 11社の普通自動車メーカー

4社の二輪車メーカー

6社のアルミ精錬業者

5社のメインフレーム・コンピュータメーカー

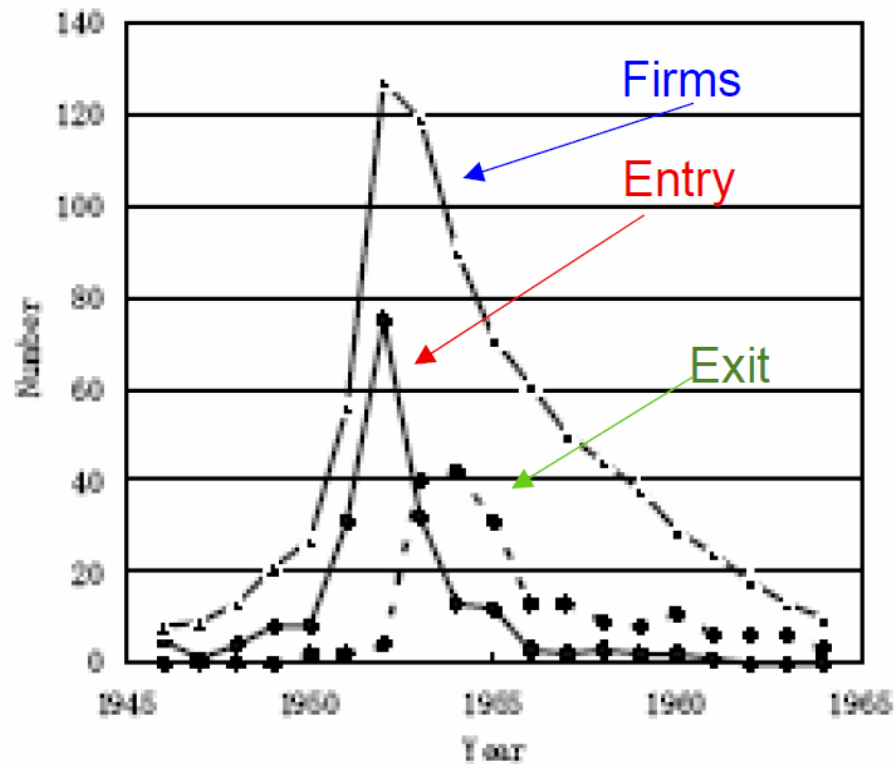
3. 歴史的概観：独禁法の暗黒時代

自動二輪車産業

“The rapid growth of the Japanese motor cycle industry can be explained by massive entry and the imitation of simple technologies in the 1950s, whereas sustained growth in later phases can be explained by innovations and subsequent imitations, as well as the exit of inefficient firms.”

Yamamura, Sonobe and Otsuka (2005)
Journal of Evolutionary Economics 15, 164-186.

The motorcycle industry in Japan



- Number of firms:

- 20 in 1949
- 120 in 1953-54
- 20 again in 1962

- Most of the action took place in the 1950s

Source: Yamamura, Sonobe, and Otsuka 2005

4. 歴史的概観：競争政策の転換期

1970年代：競争政策の転換期

政府-企業間関係が質的に変化

- 原局による保護育成から、物価対策、通商摩擦対策、公害対策、エネルギー対策、産業再配置、構造不況産業への調整促進、大規模小売店舗法、先端技術開発政策などへシフト。
- 審議会の増加：情報収集・交換・伝播の場として機能（小宮1975）

70年代ビジョンの策定

- ①成長追求型から成長活用型へ
- ②市場メカニズムの活用
- ③知識集約型産業

⇒80年代に「創造的知識集約化」へと発展

4. 歴史的概観：競争政策の転換期

積極的調整政策

(Positive Adjustment Policy ; PAP) (OECD1978)

産業調整は市場メカニズムに委ねることを原則とし、構造調整政策では、以下の基準を遵守して実施されるべきである。

①政策実施は時限的、かつ漸進的に縮小されるべきこと、②政策は老朽設備の漸次的除去と企業財務の再建に関する計画の下で実施され、しかも効率的な生産者に適当な水準の利潤をもたらす以上に価格を引上げてはならないこと、③調整に必要な社会的コストが公開されて、その用途の透明性を高めること、④公的補助は民間資金と併用されるとともに、経営改善の誘因となるべきこと、⑤国内のおよび国際的な競争を十分に確保すること、⑥地域対策は当該地域に対する一般対策として行われるべきこと、⑦国内保護を理由に乱用されないこと。

4. 歴史的概観：競争政策の転換期

転換期（1970～1980年代）

公害裁判を経て環境・安全規制の強化を望む声の高まり、消費者保護を重視せよとの世論、物価対策への要望などを後押しとして、独禁法改正（1977年）が実現。

構造不況業種への調整政策

平電炉鋼材、アルミ精錬、合繊、綿・化紡績、化学肥料、紙パ、石油化学、造船等への産業調整政策（設備・生産・輸出等のカルテル）

特定不況産業安定臨時措置法（特安法1978）

特定産業構造改善臨時措置法（産構法1983）

産業構造転換円滑化臨時措置法（産転法1987）

⇒産業構造の転換のなかで、産業政策は落伍する中小事業者への金融支援と所得移転という性格を強めていった。

⇒産転法では、独禁法適用除外規定は設けられず、特定産業ではなく、「特定事業者」および「特定地域」を対象とする税制優遇措置や金融支援を導入

4. 歴史的概観：競争政策の転換期

1980年代までの産業政策の評価

Contrary to the conventional wisdom, we find a disproportionate amount of Japanese targeting occurred in low growth sectors and sectors with decreasing returns to scale. In addition, we find no evidence that productivity was enhanced as a result of industrial policy measures.

...These policies did not help to improve productivity of the Japanese industries, and rather they played a role to rescue declining industries. The easygoing rescue measure of failing companies is one of the causes of the prolonged period of low productivity.

Richard Beason and David Weinstein (1996)

“Growth, Economies of Scale, and Targeting in Japan (1955-1990)”
Review of Economics and Statistics 78, 286-95.

5. 日米構造協議から規制改革へ

激化する貿易・通商摩擦（1970s～80s）

関税・非関税障壁等、日本市場の「閉鎖性」への批判の高まり

⇒ 輸入数量制限（繊維協定）

トリガープライス（鉄鋼）

輸出自主規制（鉄鋼、自動車）

輸入促進措置（海外資材調達）

日米MOSS協議（市場志向型個別協議, 1985）

⇒ 日米構造協議（1989-1990）

市場開放要求とともに、独禁法の強化がアジェンダとなる。

（貯蓄・投資、土地利用、流通、排他的取引慣行、系列関係、価格メカニズム）

5. 日米構造協議から規制改革へ

入札談合・カルテル摘発への抵抗

「公共工事に関わる建設業における事業者団体の諸活動に関する
独禁法上の指針」公表（1984）

流通取引慣行ガイドライン（1991）

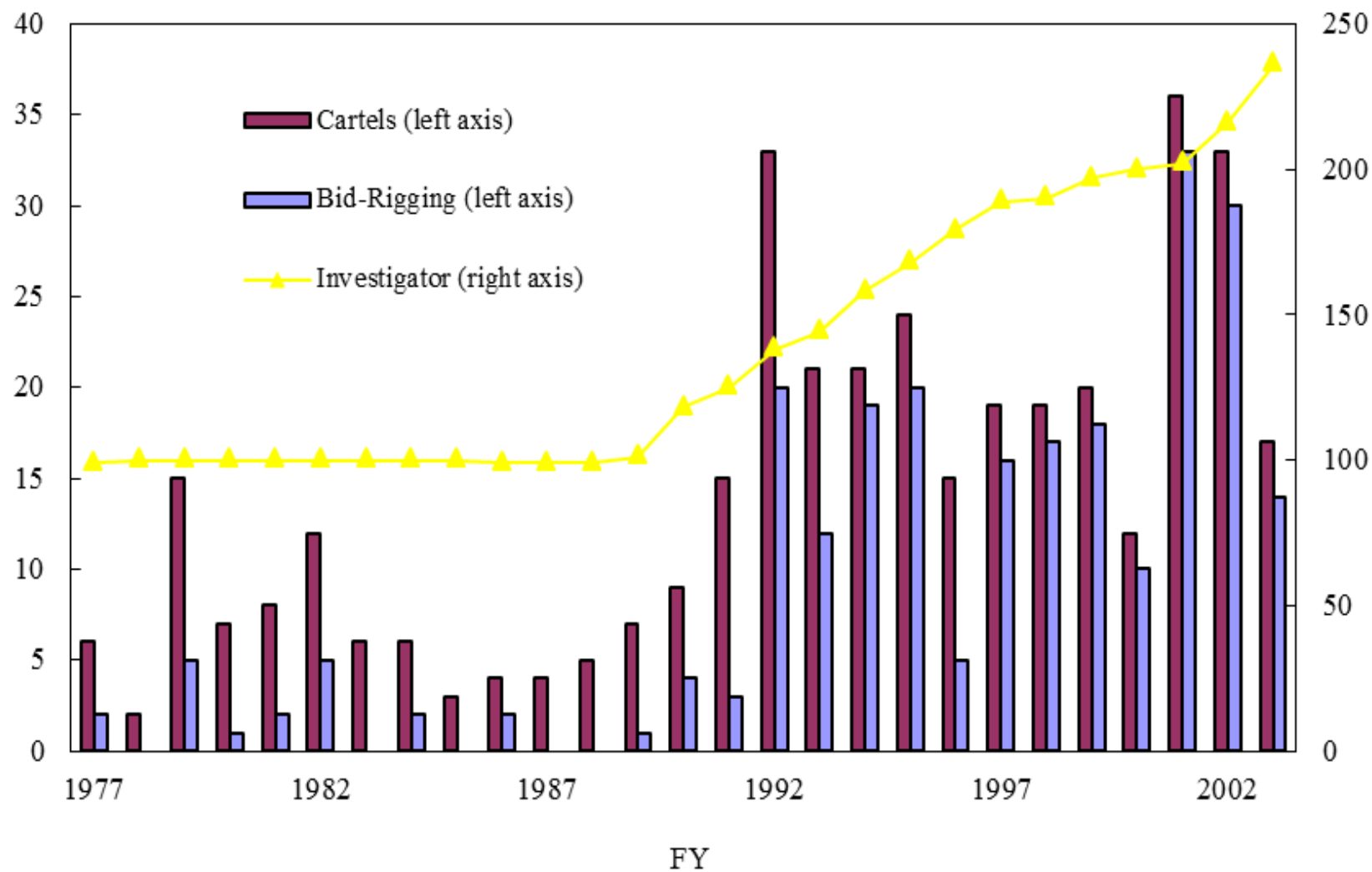
大店法の規制緩和（1991）（日本トイザらスの新潟出店問題）

これらの課題は結果重視型の「日米包括経済協議」（1993～）へと
引き継がれた。

⇒ その後の規制改革のモーメンタム（外圧！）となる。

⇒ 公取委の機能強化が並行して進められた。

Figure 1: Recommendations against Cartels in Japan, 1977-2003



6. 規制改革の進展

規制緩和推進計画（1995）

11分野1091項目の規制緩和計画。①住宅・土地、②情報・通信、③流通、④運輸、⑤基準・規格・認証・輸入、⑥金融・証券・保険、⑦エネルギー、⑧雇用・労働、⑨公害・廃棄物・環境保全、⑩危険物・防災・保安、⑪その他に、教育改革が1997年に追加され、項目総数は2823まで拡大。

規制緩和推進3か年計画（1998）

規制改革推進3か年計画（2001）

法務、金融、教育、医療、雇用、流通、エネルギー等の15分野、554項目を対象。また、IT、環境、競争、基準認証、資格制度等の横断的な改革項目（104項目）も含む。

⇒ 規制緩和、適用除外カルテルの縮小・廃止が進んだ。

6. 規制改革の進展

総合規制改革会議（森・小泉内閣、2001～2004）

①アクションプラン、②構造改革特区の推進など、3年間で約900項目の規制改革事項を答申（Ex. 混合診療、幼保一元化、医薬品小売、大学等設置基準自由化、農地法改革など）。この他、規制影響分析（RIA）の推進、公取委審査機能・体制の見直し・強化、政府調達制度の見直し等。

規制改革・民間開放推進会議（小泉内閣、2004～2007）

官製市場の民間開放、市場化テスト

独禁法改正（2006）

リーニエンシーの導入

これらの改革により、例えば適用除外カルテルの数は、1966年の1079から2010年には28まで減少した。14分野の消費者メリットの試算としては、2002年度、合計約14兆3千億円、国民一人あたり約11万2千円。

7. 規制改革の停滞

規制改革の停滞：再び冬の時代へ？

2000年代前半に強まるかに見えた規制改革のモメンタムは、後半になると規制改革に消極的な政府が続き失速（むしろ民主導から積極的な官民連携へと逆流）。

規制改革会議（安倍・福田・麻生内閣、2007～2010）

行政刷新会議（民主党内閣、2010～2012）

⇒見るべき成果に乏しい。

⇒ 2000年代「競争政策」は定着するも「競争」（生産性）は停滞。

7. 規制改革の停滞

産業活力再生特別措置法（産活法、1999～）

平成15年改正（中小企業再生支援協議会）

平成19年改正（事業再生ADR）

平成21年改正（産業革新機構）

平成23年改正（事業再生ADRの制度改正等）

7. 規制改革の停滞

産業構造ビジョン2010

⇒新たな官民連携を模索、包括的テーマへと射程が拡大
ただし競争政策の位置づけは不明確

基本方針：民主導による再編・棲み分けを実現。

⇒ コーポレートガバナンスの機能を強化。制度、資金、人材・雇用面での阻害要因の除去

- （１）競争政策（企業結合審査の透明性の確保、中長期・グローバル市場に配慮した企業結合審査への転換）
- （２）雇用・人材関係（労働移動のための再就職支援、職業訓練支援強化等）
- （３）企業組織法制（M&A等の組織再編手続きの簡易化・多様化、株式買取請求権の濫用防止）
- （４）ファイナンス（産業革新機構の活用、再編資金に対する支援）
- （５）コーポレートガバナンスの強化（社外役員、独立役員の導入容易化等）
- （６）起業・転業・企業再生支援（リスクマネーの供給、経営支援と一体的な資金供給の拡大
グローバルベンチャー人材の育成、バイオベンチャー支援（拠点整備等））等

7. 規制改革の停滞

破綻企業への再生支援・公的支援の拡大

破綻企業に公的部門が関与するべきと考えられる理由

- ①銀行団との不良債権処理に係る交渉コストの削減
- ②不良債権売買市場への企業再建ファンドの「呼び水」

2011年現在、公的資金による貸付残高は61兆円に上る。
総額252兆円のうち24%を占める。

7. 規制改革の停滞

産業再生機構（IRCJ；2003～2007）

預金保険機構、農林中金による出資により設立。

支援先企業グループ41件、株主分配額507億円、国庫納付額432億円

企業再生支援機構（ETIC；2009～）

預保機構と銀行団の出資201億円により設立。政府保証枠1兆6,990億円。大企業も支援対象（Ex. JAL）だったが、2012年3月末の法改正により、大規模事業者（資本金5億円超、かつ従業員1千人超）を対象から除外。

支援先企業グループは27件うち6件で全株売却又は事業譲渡済み。

2013年3月「地域経済活性化支援機構」に改組。地銀等の不良債権の受け皿？

7. 規制改革の停滞

ゾンビ企業？

Large Japanese banks often engaged in sham loan restructurings that kept credit flowing to otherwise insolvent borrowers (*zombies*).

Zombie-dominated industries exhibited more depressed job creation and lower productivity.

Caballero, Hoshi, and Kashyap (2008)
American Economic Review 98, 1943–77.

7. 規制改革の停滞

中小企業金融円滑化法（2009年12月～2013年3月）

金融機関が、中小企業や住宅ローンの借り手の申込みに対し、できる限り、貸付条件の変更等を行うよう努めることなどを内容とする、中小企業者等に対する金融の円滑化を図るための臨時措置。

中小企業金融円滑化法により、明確な原則がないままに中小企業の公的資金への依存度が過度に高まっていないか。

⇒納税者の負担が膨張する懸念（客観的な資産査定が困難？）

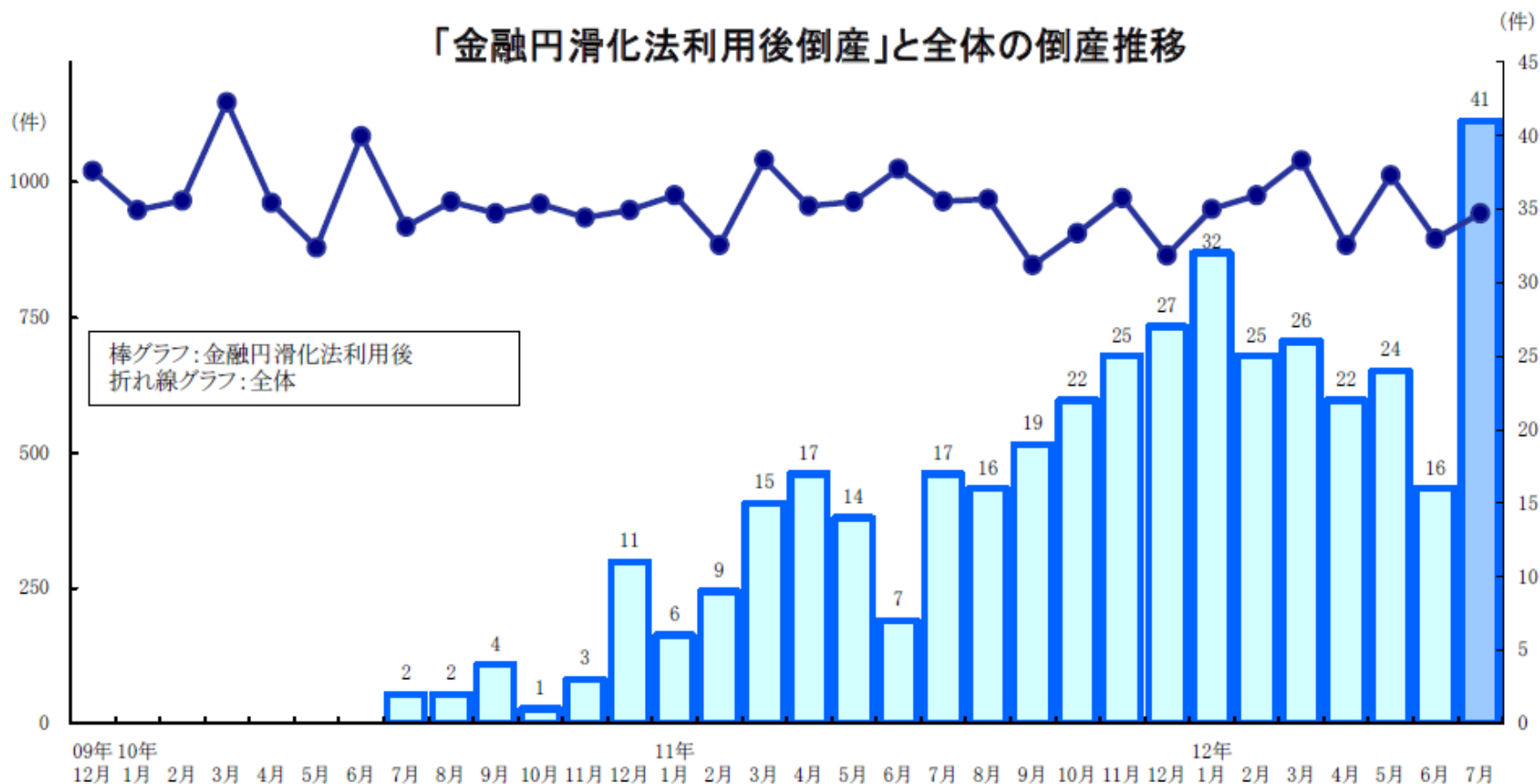
7. 規制改革の停滞

中小企業金融円滑化法：その後

- 金融庁のガイドラインによれば、銀行は経営改善化計画とともに、リスク・ローンを不良債権とせずに取り扱うことが可能
- リスク・ローンは2011年9月現在で総額63兆円。
- しかしながら、同法による負債の繰延べを受けた中小企業の倒産が2011年以降増加傾向にある（ただし、全国規模でみると倒産件数は増えていない）。

中小企業金融円滑化法の適用を受けた企業の倒産件数

「金融円滑化法利用後倒産」と全体の倒産推移



金融円滑化法に基づく貸付条件の変更等を受けていたことが取材で判明した企業倒産を「金融円滑化法利用後倒産」と定義（負債1000万円以上、法的整理のみ）。

出所：帝国データバンク

7. 規制改革の停滞

産業革新機構（INCJ；2009年7月設立）

産業や組織の壁を超えたオープンイノベーションの考えに基づき、新たな付加価値を創出する革新性を有する事業に対して「中長期の産業資本」を提供する。

民間出資企業27社

旭化成、大阪瓦斯、キヤノン、シャープ、商工中金、住友化学、住友商事、住友電工、ソニー、武田薬品、東京電力、東芝、トヨタ自動車、日揮、日本政策投資銀行、パナソニック、JR東日本、日立製作所、丸紅、みずほコーポレート銀行、三井住友銀行、三菱ケミカルホールディングス、三菱重工業、三菱商事、三菱東京UFJ銀行、GEジャパン、JX日鉱日石エネルギー

投資先

2010年：11件（豪州水道事業、国際原子力開発ほか）

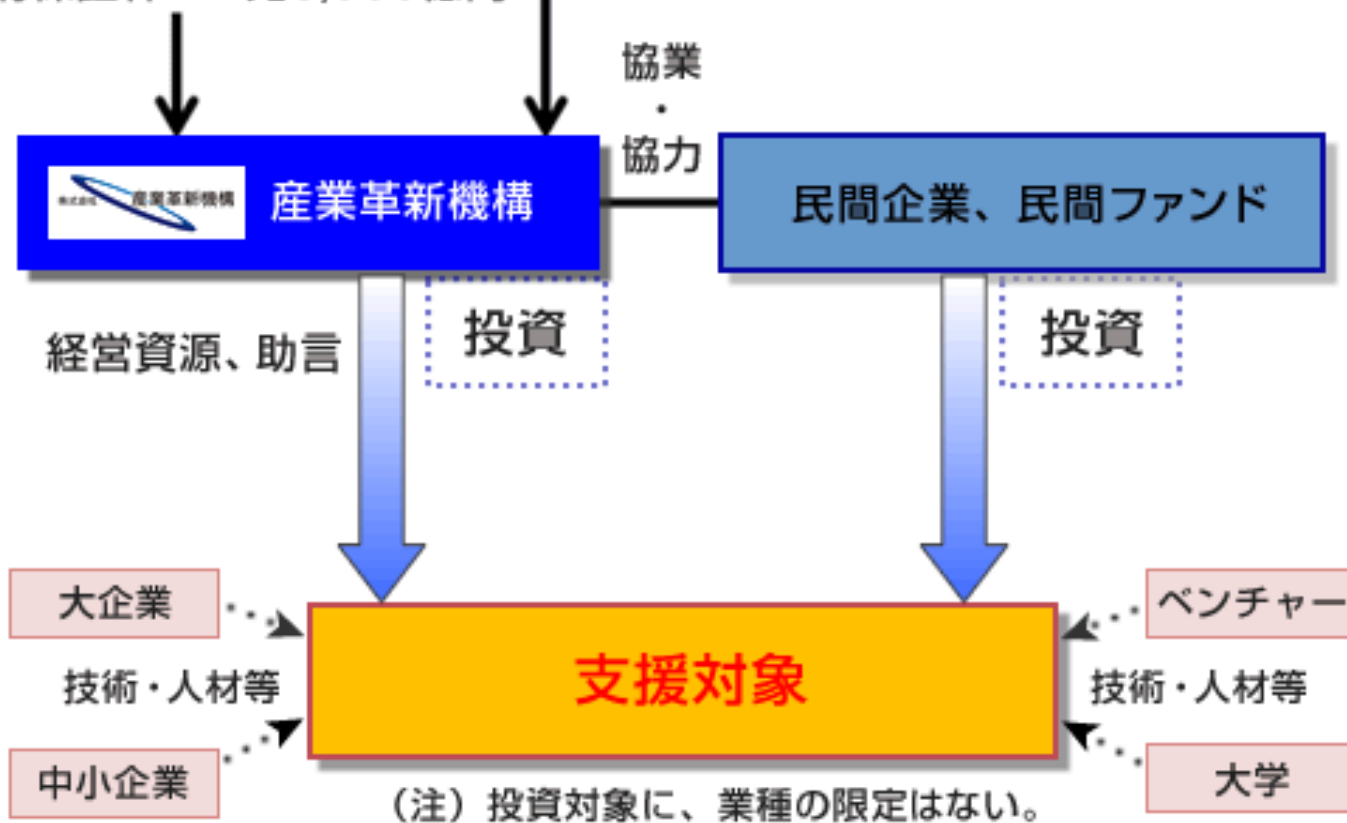
2011年：9件（中小型ディスプレイ事業統合、Peach Aviationほか）

2012年：12件（ルネサステクノロジーほか）

政府出資：1,420億円

民間出資：140.1億円（27社、2個人）

政府保証枠：1兆8,000億円



7. 規制改革の停滞

産投勘定から7研究開発法人への出資事例
(2001年度～2005年度)

- ・ 基盤技術研究促進センター
- ・ 新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）
- ・ 情報通信研究機構（NICT）
- ・ 医薬基盤研究所（NIBIO）
- ・ 農業・生物系特定産業技術研究機構（NARO）
- ・ 情報処理推進機構（IPA）
- ・ 科学技術振興機構（JST）

7. 規制改革の停滞

1985年から始まった研究開発法人への出資事業は、「特殊法人等整理合理化計画」（2001年閣議決定）に添って、順次に見直し（バイドール委託等）が進められた。

出資先の2000年度末出資残高（11勘定）5,114億円、2001年度から2005年度までの18勘定の合計で、新規出資額1,228億円、出資回収額39億円、出資償却額2,879億円、7研究開発法人以外からの承継額5億円、2005年度末出資残高は6法人14勘定で3,428億円（省庁別財務書類算定方法による評価額1,104億円）。

⇒官製ファンドの前例は惨憺たる状況！

産業革新機構は大丈夫か？注意深く見守る必要。

8. 成長戦略？

産業競争力会議・成長戦略（素案）（2013年6月）

< 3つのアクションプラン >

1. 日本産業再興プラン

- ・規制を省いていく国（規制省国）、
 - ・省庁縦割り排除による「オールジャパン」の構築
- ①緊急構造改革プログラム、②雇用制度改革・人材力の強化、
③科学 技術イノベーションの推進、④世界最高水準のIT社会の
実現、⑤立地 競争力の更なる強化、⑥中小企業・小規模事業者の革新

2. 戦略市場創造プラン

3. 国際展開戦略

8. 成長戦略？

産業競争力会議・成長戦略（素案）（2013年6月）

緊急構造改革プログラム：

3つの歪み（過小投資、過剰規制、**過当競争**）の是正

⇒事業再編・事業組換の促進

「国内の過当競争構造を解消し、思い切った投資によりイノベーションを起こし、収益力を飛躍的に高める」

○収益力の飛躍的な向上に向けた経営革新の促進（税制措置・金融支援）

○過剰供給構造にある分野での再編の促進（産業競争力強化法？）

○コーポレートガバナンスの強化（経営改善・事業再編を促す施策）

⇒ “picking-up-winners policy” の復活？

⇒ 政府が的確に成長セクターを選別できるか？

9. おわりに

- 市場競争は日本の経済成長に大きな役割を果たしてきた。しかし、日本の競争政策は90年代に入るまで大きなモメンタムを得られなかった。ただし、90年代の規制改革は一定の成果を生み、競争政策の整備が進んだ。
- 2000年代以降、ターゲティング政策のリバイバルが起こり、正常な市場競争プロセスが阻害される事例や政策の導入が目立つようになってきた。
- 官製ファンドによる国家補助のあり方は今後の大きな課題である。競争ルールに係る原則を早急に確立する必要がある。

9. おわりに

“The problem is that while MITI White Papers often stressed the right industries, the stylized facts which describe how the policies were actually used tell a different story: a story of a government which served the interests of large and politically important, but declining, industries.”

Richard Beason and David Weinstein (1996)

“Where and when industrial policy co-exists with competition policy, industrial policy should be respectful of sound competition principles.”

Competition Policy, Industrial Policy and National Champions (OECD, 2009)