

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

～新興国における競争政策の役割～

2013年2月22日（金）

<オープニング>

岡田羊祐CPRC所長・一橋大学大学院経済学研究科教授

【司会】 それでは、定刻になりましたので、第10回国際シンポジウム「新興国における競争政策の役割」を開催いたします。

本日のシンポジウムは、公正取引委員会競争政策研究センターと株式会社日本経済新聞社の共催により開催するものです。

私は、競争政策研究センター次長を務めております荒井と申します。本日の進行を務めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

それでは、本日のプログラムを説明いたします。本日のシンポジウムは2部構成になっております。

第1部は、インド競争委員会委員のギータ・ゴウリ教授、中国人民大学産業経済・競争政策研究センター主任のウ・ハンホン教授、そして、ブラジル経済擁護行政委員会チーフエコノミストのビクター・ゴメス教授の3名による基調講演でございます。

第2部が、パネル・ディスカッションとなっております。ただ今御紹介しました3名の講演者に加え、政策研究大学院大学の園部哲史（そのべ・てつし）教授をコメンテーターとしてパネル・ディスカッションをしていただきます。

時間等の関係もあり、ステージに御登壇される皆様の御紹介は、御名前と現職名、講演のタイトルといたします。主な御経歴は、お手元のパンフレットに掲載していますので、そちらを御覧願います。

それでは、初めに、公正取引委員会競争政策研究センター所長の岡田から開会の御挨拶でございます。岡田所長お願いいたします。

【岡田】 公正取引委員会競争政策研究センター所長の岡田でございます。主催者を代表して開会の御挨拶をさせていただきます。

本日はお忙しい中、公正取引委員会競争政策研究センター、日本経済新聞社の共催による国際シンポジウムにお集まりいただきまして、誠にありがとうございます。本シンポジウムのために遠路来日していただいた、インド競争委員会委員のギータ・ゴウリ教授、中国人民大学産業経済・競争政策研究センター主任のウ・ハンホン教授、それから、ブラジル経済擁護行政委員会チーフエコノミストのビクター・ゴメス教授を心から歓迎いたします。また、政策研究大学院大学の園部哲史教授にも厚く御礼申し上げます。

競争政策研究センターは2003年6月に発足し、今年の6月に発足10周年を迎えます。競争政策研究センターは、歴代所長の強力なリーダーシップの下、独占禁止法の執行や競争政策の企画、立案、評価を行う上での理論的実証的な基礎を強化するための活動を展開しております。また、発足以来、競争政策に関する学会、産業界、更には内外の関係機関との情報交流の拠点として、我が国の競争政策に対する国内外の支持基盤を強固なものとするために、様々な活動を行っております。本日の国際シンポジウムもその活動の一環でありまして、毎年開催してきており、今回で10回目となります。

本日のシンポジウムは、新興国における競争政策の役割をテーマにしております。インド、中国、ブラジルを始めとする新興国と言われる国の経済が、世界経済において存在感

を増している現在、新興国の競争政策に対する関心もこれまで以上に高まっていると思われます。本日は新興国が経済発展を進める過程で経験している競争政策と産業政策の関係について、具体的には、国家補助、ナショナルチャンピオンの育成、国有企業への規制、多国籍企業に対する企業結合規制、また、技術キャッチアップ政策などの問題についてどのように考えるべきかについて、検討することになっています。

ただ今申しましたこれらの問題は、新興国のみならず、従来、国内産業の発展、国際競争力の強化のために様々な施策が利用されてきた先進国においても、市場における競争環境に大きな影響を及ぼし得るものとして、今日においても競争政策上も重要なトピックスとなっているものです。特に経済のグローバル化が進展する中で、国際市場における競争秩序を踏まえた在り方を、先進国、新興国が共に考えていかなければならない問題であります。御案内のとおり、我が国では1947年に独禁法が制定されて、60年以上が経過しております。長らく産業政策が競争政策に優先する時代が続きましたが、次第に活発な競争のなされる環境が、産業の発展にも通じていくことが理解されるようになってきました。このような我が国における経験は、本日の議論に何らかの貢献ができるものと考えます。

本日のシンポジウムでは、ギータ・ゴウリ教授、ウ・ハンホン教授、ビクター・ゴメス教授の3名の専門家から、それぞれの国における競争政策と産業政策の関係などについて御講演いただき、その後のパネル・ディスカッションにおいて園部教授にも御参加いただいて、更に議論を深めていくこととしています。本日の講演を通して、新興国における競争政策の役割について御理解を深め、競争政策と産業政策の関係についての議論を深めることになることを期待しております。

最後になりますが、本日、お忙しい中この会場にお集まりいただいた皆様に、今一度、心から御礼申し上げます。本日のシンポジウムが、競争政策研究センターの活動について理解を深めていただく一助となれば幸いです。また、競争政策の今後の展開に、一層の御理解、御支援を賜りますようお願い申し上げます。私の開会の挨拶といたします。御清聴ありがとうございました。

＜第1部＞基調講演

“Making Markets Work Effectively in India (Experience of the Competition Commission)” (インドにおける効率的な市場の創設のための取組～競争委員会の経験を通して～)

ギータ・ゴウリ インド競争委員会委員

【ゴウリ】皆様、こんにちは。御参会の皆様、本日このような形で私が参加できますことを非常にうれしく思います。

■はじめに

私は、市場の効率化を担うインド競争委員会の機能を御紹介したいと思います。インドは移行期の経済であり、市場をいかに効果的に機能させていくかが重要となっています。独立した競争委員会というのは、インドでは新しい試みです。2003年にインド競争法が制定され、同年、競争委員会ができました。私はこのインド競争委員会の委員として、初期の段階から事案の検討、審理をしております。今日の講演の中で、インド競争委員会が誕生するに至るまでの議論、また、インド競争委員会の誕生後、私たちが取り扱った事例について御紹介したいと思います。さらに、インドのダイナミックな市場が、現在、どのように機能しているかについても触れてみたいと思います。御紹介する事例には、インド競争委員会にとって大きな課題を提示したものと様々な異なる意見（少数意見）が存在したものもあります。そのような課題や意見についても、皆さんに御紹介したいと思います。御紹介する事例は、主に独占的な産業における支配的地位の濫用事例とカルテル事例です。

■インド競争法の背景

かつてのインド市場は全て統制されており、あらゆる産業に免許が交付されていました。「免許による統治 (License Raj)」と呼ばれ、「管理と命令」を通じて市場に対する規制が行われていました。国営企業や公営企業が存在し、民間企業の参入が認められている分野はわずかでした。国営企業と民間企業が混在する混合経済の枠組みと輸入代替モデルの下で、競争が非常に限定されていました。重要な生産分野のほとんどは政府が管理していました。

1991年はインドにとって非常に重要な年でありました。経済の自由化が始まった年であり、市場に基礎を置く政策が採り入れられるようになりました。経済自由化によって何が起こったかという、公的部門から民間部門へ大きなシフトが進み、資源配分においても市場メカニズムが重視されるようになりました。そして、経済そのものが、より効率化の方向を目指すようになりました。以前は、公平性が重視されていましたが、現在では効率性が重視されるようになりました。

このようにして経済の自由化が進む中で、2003年にインド競争委員会が誕生しました。現在のインド競争法が制定される以前は構造規制の考え方を採用していた「独占及び制限的取引慣行法 (MRTP)」という法律が存在しましたが、2003年に、行為規制の考え方を採り入れた新たな競争法（競争法 2002）が制定されました。制定に当たって、ヨーロッパの競争法とアメリカの競争法を参考に検討が行われ、カルテル、支配的地位の濫用行為、一定の企業結合を禁止する競争法が制定されました。

過去3年間で、インド競争委員会は300件以上の申立てを受けました。カルテルに関わ

るものや支配的地位の濫用に関わるものでは、医薬品、証券取引所、インフラ、旅行、出版、製造、鉱工業と幅広い分野に及びます。企業結合については 100 件以上を審査しました。

ここで指摘したいのは、競争法がどのようにして、構造規制の考え方から脱皮してより行為規制的なものになってきたかということです。競争は非常に重要であり、私たちが適切に競争法を適用することは大きな課題です。私たちにとって重要な課題は、法律の適用に当たって国際的なベストプラクティスを学ぶだけではなく、自国の経済の特異性や必要性の視点を失わないということです。インド経済は移行期の真っ直中にあり、その発展の過程も特有のものがあります。現時点では、インド競争法の運用に当たって原理、原則をインドの実情に合わせていく必要があります。

支配的地位の濫用の反競争の効果の評価は非常に困難です。「これが正しい」、「これが間違いである」という一致した見解はまだないのです。そのため、十分に検討する必要があります。これまでインド競争委員会が取り扱った事例において生じた疑問点も、皆様に御紹介していきたいと思います。そのうちの幾つかは、私自身も関係しました。

■当然違法と合理の原則の比較

インド競争法は、カルテルについて当然違法の原則を採用しているわけではありません。常にインド競争委員会や裁判所への反証の権利が認められています。インド競争法は、以前の構造規制的な考え方から行為規制的な考え方に移行し、現在では戦略的行動の考え方を取り入れています。当然違法の原則を適用すれば簡単に結論を出すことができます。支配的地位の濫用についてはより複雑です。支配的地位の濫用があったかどうかを証明するに当たり、どのような経済的な証拠を使うべきなのか、そのような証拠がなければ、推論に基づくアプローチしか採ることができません。このようなアプローチは、「タイプ I」の誤り、つまり、過剰規制が生じる可能性があります。ある企業が独占的な地位にあるというだけで制裁金が課せられるということがあり得るわけです。よって、支配的地位の濫用があったかどうかを分析する場合には、消費者に損害がもたらされたか、あるいは競争が阻害されたかという基準に照らして分析する必要があります。

[市場画定]

■関連市場の画定

インド競争法では関連市場を定義し、また、関連市場を画定する際に考慮すべき要素を規定しています。関連市場には、関連する地理的市場と関連する製品市場があります。インド競争法の第 2 条 (r) 号、(s) 号、(t) 号において、関連市場を定義しています。関連市場を画定する際に多く用いられる方法が SSNIP テストです。この名前が示すように、「小幅ではあるが、実質的かつ一時的でない価格の引上げ」が可能かどうかを基準にするものです。5%の商品価格の上昇で、消費者が別の商品を選ぶようになるかを調べるわけです。つまり、5%の商品価格の上昇で別の商品に切り替えた人の割合によって、関連市場が決まるということになります。SSNIP テストは経済学的な分析手法です。ただ、SSNIP テストの問題点は、市場は価格だけで決まるわけではないということです。品質や製品の

特性、あるいは、ある人にとってはこの車が絶対欲しい、この眼鏡がいいという場合があります。そのような価格以外の要因を省いているという限界があるわけです。また、インド競争委員会に提供される情報量も制約の一つとなります。そのような制約の中で、どのように関連市場を画定することができるのでしょうか。私自身、支配的地位の濫用の事例を取り扱ったので、今日は関連市場の画定がどのように行われるのか、また、支配的地位の濫用の事実を証明するに当たって、どのような点が考慮されたか御紹介したいと思います。

■関連市場：調光レンズ—GKB 社事件

調光レンズの事例です。これはガラスとプラスチックの眼鏡レンズ分野における支配的地位の濫用事例です。

オランダ、アメリカの有名な多国籍企業のインドにおける合弁会社でトランジションズ・インド社という会社があります。この会社は、プラスチック調光レンズの販売でグローバルに活動しています。同社の中核事業は、まず、提携しているインドの生産業者から原材料（半製品レンズ）を購入し、それをシンガポールや韓国で調光レンズに加工するというものです。申立てを行ったのは GKB 社という会社です。GKB 社は、大手流通業者で、プラスチック調光レンズ市場に参入しようとしていました。この場合、市場の画定をどのようにすべきでしょうか。プラスチック調光レンズ市場か、それともガラスとプラスチックの全ての調光レンズ市場でしょうか。

眼鏡レンズにはガラスとプラスチックの二つの材料があります。ガラス調光レンズは GPL とされており、プラスチック調光レンズは PPL とされています。それぞれに長短があります。関連市場を画定するには、消費者行動を理解する必要があります。消費者は何を欲しているのか、価格によって消費者は動くのか。市場調査を行うことによって、このような問いに対して結論を出すことがより容易になりますが、眼鏡レンズに関する市場調査は行われていませんでした。ガラス調光レンズを使っている人がどれくらいで、プラスチック調光レンズを使っている人がどれくらいいるか分からなかったのです。

調光レンズというのは、太陽の下ではレンズの色が黒くなるようなレンズで、インドのような国では重要な機能です。ガラス調光レンズの価格はおよそ 1 ドル 25 セント、プラスチック調光レンズの価格は 20 ドルです。インド競争委員会による検討で明らかになったのは、価格そのものは大きな決定要因ではなく、インドでは多くの人々がプラスチック調光レンズを使いたいと思っていることです。

これはスライドには記載していませんが、興味深いことに、ガラス調光レンズからプラスチック調光レンズへの移行が進むことによって、それ程高価ではないプラスチック調光レンズも市場に出てきました。先ほど、ガラス調光レンズは 1 ドル 25 セント、プラスチック調光レンズは 20 ドルと言いましたが、若い世代の消費者向けに 10 ドルというちょうど価格帯が真ん中のプラスチック調光レンズが登場するようになりました。そのためインド競争委員会は、SSNIP テストでは分からない消費者の行動をみる必要があると考えました。若い世代の消費者は、ファッションナブルなプラスチック調光レンズが欲しいのです。10 ドルか 11 ドルなら払えるが、25 ドルは払えない。このように市場の画定というのは非常に興

味深く、私たちがどのような分析を行ったかという点も非常に興味深いのではないかと思います。

■関連市場：住宅市場—DLF 社事件

もう一つが住宅市場です。DLF 社という大手建設会社がありました。いわゆる高級マンションなどを供給している建築業者です。高級マンション、高級住宅というのはどのように定義するでしょうか。例えば、デリーのすぐ近くのグルガオンという地域に建設されたマンション。高級あるいは手頃な価格というのは主観的な評価です。高級マンションに住んでいるというのは、非常に快適な環境に住んでいるということでしょうか。自分が住むために購入するのか、投資のための購入かという点も考慮する必要があります。高級というのは、広いというだけでなく、高額ということでもあります。中所得者あるいは高額所得者層の人が購入する水準の住宅ということになります。ということは、消費者の好みも関係するということです。特定のマンションに住みたいと考える消費者がいる、特定の環境が好ましいと考える消費者がいるということです。いろんな住宅、あるいはマンションがありますが、この事例では、「高級」の特性を、人々が 2000~2500 万ルピーを払ってもいいと思うようなマンションかどうかということに基づいて関連市場を画定しました。これは SSNIP テストでは分かりません。

■関連市場：輸送物流市場—Arshiya 社事件

三つ目は輸送物流市場です。これは国営の鉄道会社の事例です。インド鉄道は、コンテナ列車運行会社 (CTO 社) である CONCOR 社という子会社を所有しているところ、インド鉄道と CONCOR 社が支配的な地位を濫用しているとして訴えられたものです。本事例では、どこが関連市場になるでしょうか。

コンテナというのは特定の箱の中に貨物を入れるものであり、特定の商品しか入りません。コンテナは鉄道で輸送することができますし、トラックに乗せて道路で輸送することもできます。利用可能なデータによれば、道路輸送も含めたコンテナ輸送全体としてみると、道路の市場シェアが鉄道をはるかに上回っていました。最終的に、インド競争委員会はコンテナは輸送モードを選ばないとして、関連市場はインドにおけるコンテナ輸送市場として画定しました。

■検討すべき問題

関連市場の画定に当たっていくつか課題がありました。先ほど申しましたけれども、SSNIP テストは使い方が難しい。商品やサービスによっては SSNIP テストを適用できない、あるいは適用しにくいことがあります。例えば、品質が消費者の選択に影響を与えているような場合もあるからです。

もう一つの問題は、例えば、インタビューを行って SSNIP テストを行う場合、インタビューする相手を間違ってしまうと、市場画定について間違った結論を導いてしまうこともあります。

それから後ほどお話ししますが、代替性を判断するための一般的な手法が使えない場合もあります。価格は関係ないという場合もあるでしょうし、SSNIP テストの結果が経験と矛盾した結果となることもあります。後ほど、証券市場とハイテク分野の話をし

すけれども、この事例ではインド競争委員会による市場画定は SSNIP テストによるものではなく、定性的な分析に基づいたものでした。

[支配的地位の濫用の評価]

インドでは、独占というのは必ずしも悪い言葉ではありません。すなわち、ビッグビジネスは必ずしも否定的に捉えられていません。ただし、支配的地位の濫用があってはなりません。インド競争法第 4 条に、支配的地位の濫用の禁止に係る規定があります。例えば、価格差別や略奪的価格をしてはいけないといったことを書いてありますけれども、独占が悪いとは書いてありません。

■ 支配的地位の濫用—証券取引市場

まず、証券取引市場の事例です。本事例は、MCX 証券取引所 (MCX-SX) が、インド国立証券取引所 (NSE) が支配的地位にある事業部門からの収益をてこ (レバレッジ) に、通貨デリバティブ (CD) の取引手数料を免除等している行為は支配的地位の濫用に該当するとして訴えたものです。この事例で、インド競争委員会の多数意見は、NSE の行為はインド競争法第 4 条 (支配的地位の濫用の禁止) 違反として有罪であるとしました。有罪とされたのは略奪的価格設定行為を行ったからであって、NSE が独占的であったからではありません。

証券取引市場において、独占的かどうかを前提に反競争性を判断すると、証券取引に関わるビジネスモデルを損なう可能性が生じます。例えば、証券取引市場にトレーダー、バイヤーがいますが、証券取引市場のようなネットワーク産業の場合、規模が大きく参加者が多くないと意味がないのです。

ネットワーク産業としての証券取引市場を考えると、その需要構造は、需要曲線がいわゆる「逆U字型需要曲線」で示されます。逆U字型需要の下では、利用者が少ない場合には証券取引所を使用する便益も小さいので利用者がその取引所の利用に支払ってもよいと考える価格は低いのですが、利用者が多くなると便益も大きくなるので、その取引所の利用に支払ってもよいと考える価格は高くなります。すなわち、当初ゼロ価格であっても、利用が増えることでその取引所を利用する便益が高まり、取引所が高い価格を設定することが可能になります。つまり、証券取引市場には資金の流動性、市場の厚みやある程度の参加者が必要になります。証券業界の方はこのような事実をお分かりいただけると思います。

このような特徴を持つネットワーク産業では、いわゆるネットワーク外部性という現象がみられ、例えば、検索市場でのグーグルのように、サービス提供者が一社しか存在しなくなる場合もあります。

流動性が高くダイナミックな市場では、反競争的な行動への介入は、当局の意図に反する結果となることもあります。インターネット上の世界でも無料で提供されるサービスが生まれており、例えば、グーグルは、検索サービス自体は無料で提供していても、別の分野からの収益で埋め合わせています。本事例の場合、詳細な分析に基づくと、NSE が CD 部門の損失を埋め合わせできる可能性はほとんどないことが分かりました。これは非常に

興味深いケースです。MCX-SX も最終的には取引手数料をほぼゼロにし、NSE と同じ条件で事業をするようになりました。

■検討すべき問題

どういう場合に反競争的と判断すべきでしょうか。この判断には企業規模だけを考慮すればいいのでしょうか、ネットワーク効果を考慮すべきでしょうか。また、新しい先端技術を用いる分野ではより独占的になる可能性がある一方で、そのような企業がより革新的な行動をする可能性について検討すべきでしょうか。新規参入の可能性についても考慮する必要があります。

■価格差別、忠誠割引及び数量割引

これは、ガラス産業、ガラスメーカーの話になりますけれども、数量割引と忠誠割引の事例です。これにも少数意見が存在しました。多数意見ではシュコット・ガラス・インド社は価格差別によって支配的地位の濫用を行ったという判断をしましたが、少数意見では、競争法上問題となる価格差別かどうかの判断に、「匿名性」と「非匿名性」という判断基準を採用しました。すなわち、価格差別を行う相手が非匿名であれば、割引が適用されるのは特定の相手になるので差別的である。しかし、価格差別を行う相手が匿名であれば、割引が適用される相手は不特定になりますので、差別的ではないという結論となります。

[カルテルと状況証拠]

インドでは、「免許による統治 (License Raj)」の下、少数の企業に免許が付与されていた産業では、カルテルが行われやすい背景があります。カルテルは、需要が非弾力的で技術が同質的な産業分野では行いやすいとされます。

■セメントカルテルの事例

ここに一つのカルテル事例があります。セメント会社の事例ですが、並行行為がみられました。並行行為は、ライバル企業の価格に自社の価格を合わせるもので、寡占的な市場ではよくみられます。現にセメント産業は寡占的な市場でした。カルテルが行われているかどうかを見極めるときに重要なのは、この並行行為の背景に、費用や生産性の変化が伴っているかといったことについて、経済的な分析を行って証拠を固めていくことです。

例えば、カルテルに参加していた会社をみたところ、47社のセメント会社のうち、大会社である11社の価格の動きや生産量の変化も同じタイミングでみられました。これらのことから、市場が操作されている可能性があるかと判断しました。では、証拠は何かということになります。インド競争委員会が目にしたのは、セメント製造業者団体であるCMAです。この業界団体は、毎月、各社が政府に提出する価格に関する情報を収集していました。そして、この業界団体の会合の後に、必ず価格が上昇していました。これが状況証拠として採用され、最終的に11の企業に対し63億ルピーの制裁金が課されました。御紹介したのはセメント会社の事例ですけれども、セメントに限らず業界団体というのは長所もありませんけれども、重要なのは、業界団体はカルテルを誘発しやすいという負の側面もあるということです。

■結論

新しいビジネス分野における競争の捉え方に関しては、イノベーションの周期や変化が非常に早いということにも注目しなければいけません。インド競争委員会の一員として、私は「自分たちは正しく対応できたのか」ということをいつも自問しています。言い換えれば、間違いをしなかったか、正しかったのかということ、常に考えています。重要なのは、市場のダイナミズムが失われないことであり、市場が有効に機能するためには競争が必要であるということです。我々が市場の活力を奪わないようにする必要があると考えています。

<第1部>基調講演

“ The Chinese Anti-Monopoly Policy: Achievements, Problems and Prospect ”（中国の独占禁止政策：これまでの到達点及び問題点と今後の見通し）

呉漢洪（ウ・ハンホン）中国人民大学産業経済・競争政策研究センター主任、
同大学経済学院教授

【呉】皆さま、こんにちは。本日この国際シンポジウムに参加をすることができ、大変うれしく思います。御存じのように、中国の独占禁止法は2008年8月1日から施行されておりますが、同法の施行は中国の社会主義市場経済制度を確立するための重要な節目となりました。独占禁止法が制定されたことにより、中国の独占禁止政策の基本的な枠組みができました。また、市場こそが資源配分の基本的な役割を担い、社会主義市場経済の改善を担うものであるという中国の固い意志を示したのです。独占禁止法が施行されてから既に4年が経過しましたが、今日は、これまで中国の独占禁止政策がどのような成果を挙げているのか、また、今後の展望はどのようなものであるのか、お話ししたいと思います。本日の講演資料は、次のような構成になっています。

まず、パートAでは、中国の独占禁止政策の枠組みを提示しています。次に、パートBでは中国の独占禁止政策のこれまでの成果を振り返り、パートCでは、現在、中国の独占禁止政策が直面する課題をまとめています。最後のパートDでは、中国の独占禁止政策の今後の見通しについて述べています。

A 中国の独占禁止政策の枠組み

中国における独占禁止政策の枠組みである独占禁止法の目的、規制対象、施行機関及び執行体制の四つについて御説明します。

まず、独占禁止政策の目的ですが、中国独占禁止法の第1条において、独占的な行為をやめさせ、市場の秩序を守り、公正な競争を促進し、経済の効率を上げ、消費者の利益と公共の利益を守り、健全な社会主義市場経済を育成するとしています。

規制対象については、独占禁止法において、主体、範囲、行為に分けて示されています。まず独占禁止法の規制対象となる主体ですが、かなり幅広くカバーされており、経済活動を行っている事業体はほぼ全て含まれています。国営企業、集団所有企業、外国企業も含まれます。

規制の適用範囲については、独占禁止法第2条において、この法律が適用される範囲が示されており、中国国内で行われる独占的な行為以外にも、中国国内市場の競争を制限するような行為であれば、中国国外において行われた行為にも同法が適用されるとしています。

規制対象となる行為ですけれども、独占禁止法は3種類の独占的な行為を明示しています。事業者間の独占的協定、市場支配的地位の濫用、競争を制限又は阻害する企業結合です。また、中国では、競争を制限又は阻害する行政権力の濫用がまだまだ存在していることから、同法の第8条は、法律によって権限を付与された行政機関や組織が公的事務を処理する際には、競争を制限又は阻害する行為を行ってならないと規定しています。中国政府はこれまで、このような独占的な行為を防止するために大きな努力を行ってきました。

次に、執行機関ですが、独占禁止法は二つのレベルで施行機関を規定しています。上のレベルは独占禁止委員会で、これは国務院により設立され、独占禁止法の執行組織間の調整を行っています。下のレベルには、独占禁止法の執行に責任を負う執行機関が複数存在しています。

独占禁止委員会ですが、高いレベルで全体的にみるのが独占禁止委員会であり、実際の独占禁止法の執行には携わりません。そして国務院の省令により、国家発展改革委員会（NDRC）、商務部独占禁止局（MOFCOM）、国家工商行政管理総局（SAIC）の3機関が実際の独占禁止法の執行を担当しています。

次に、執行体制について述べます。独占禁止法の第50条は、企業がこの法律に違反し他者に対して損害を与えた場合、当該企業は民事上の責任を負うと規定しています。これは、中国の独占禁止政策では、行政機関による法執行が重要である一方で、独占禁止法に関する民事訴訟も行政にとって重要であることを示しています。

B 中国独占禁止政策の成果

ここでは、これまで中国における独占禁止政策が何を達成してきたか、その成果を述べます。4年前に独占禁止法が施行され、独占禁止委員会が示した独占禁止政策の方向性の下、三つの執行機関がそれぞれの機能を果たしてきました。独占禁止法を執行するための補助ルールを制定し、運用面で改善を図るとともに、競争唱導に努めてきました。これらの活動により、独占禁止法の権威ある地位が確立されました。具体的な成果としては、次のようなことが挙げられます。

第一に、独占禁止法の執行のための補助ルールを積極的に制定してきました。独占禁止法の施行後、中国政府は基本的な制度の構築から、具体的な執行体制の確立へと軸足を移しましたが、その例として、NDRC が公布した国家発展改革委員会令を表1（スライド7～9頁）にまとめました。表2は商務部独占禁止局の独占禁止局令であり、表3は、国家工商行政管理総局令です。

二つ目のポイントとして、各執行機関は影響力の大きな事例を調査し結論を下すなどして、これまで積極的に独占禁止法を執行してきました。また、競争唱導活動を行うと共に、独占禁止法のより良い執行のために行政手続、証拠の収集方法、民事訴訟への対応面で改

善を図ってきました。2011年以來、NDRCは、事業者による価格独占協定、支配的な地位の濫用行為、行政権力の濫用などの事案を審査し、結論を下しています。業種としては、製紙、化学品、自動車、保険、医薬品などです。

最近では、2013年1月4日、今年ですけれども、NDRCは、中国において国際カルテルに対する初の措置を執りました。国際的なLCDパネルメーカーに6社に対して、総額3億5300万人民元の制裁金を課しました。韓国のサムソン、LG、台湾の4社の合計6社が関わって、LCDパネルの価格協定を2001年から2006年にかけて行っていたものです。制裁金を課したほか、中国のテレビメーカーに対して高品質の製品を差別することなく提供すること、パネルの保証期間を36か月に延長することを含む是正措置を採らせました。このLCDパネルのケースですが、独占禁止法ではなく、価格法に基づいて制裁金が課された事例です。というのも、これらの行為は独占禁止法の施行前に行われていたからです。

四つ目の表（スライド11頁）は、MOFCOMが審査を行った企業結合の件数を年度別にまとめたものです。2012年では、MOFCOMは6件について条件付きで合併を認め、条件なしで合併を認可したのは142件でした。お手元の資料（全文資料9頁）の中にある表5は、実際にMOFCOMが条件付きで認可した企業結合事例をまとめたものですが、これまで16件が条件付きで認可されています。MOFCOMは、企業結合の内容や、どのような業界で行われたのかも公表しておりますが、表6（全文資料10頁）にそれをまとめています。

2012年12月の半ばまでに、SAICは17件の独占的行為に係る案件を調査しました。調査の対象となった産業は、保険、電気通信、建材、ガス、品質検査、自動車、家具などです。現段階で、SAICは既に8件の事例に対し制裁金を課しています。これらの事例は、独占禁止法が法律として制定されているだけでなく、実際に執行されていることを示しています。SAICは、これらの事案に対する法執行を通じ、証拠の収集、組織的な調査の点で多くの経験を蓄積するとともに、独占的行為に関連する行政手続の改善に関する経験を蓄積し、改善してきました。

2012年、SAICは湖南省のAIC（Administration for Industry and Commerce, 工商行政管理総局）に対して、ある独占価格行為の調査を行う権限を付与しました。これは湖南省における保険会社による価格操作と市場分割についての協定で、複数の保険会社が1社の保険ブローカーと協定を結び、新しい自動車保険のビジネスを全てこの1社のブローカーが扱うとともに、価格を調整し保険会社間で市場を相互に分け合うという内容です。湖南省のAICは独占禁止法に基づいて、協定に関わった企業に対し合計170万人民元の制裁金を課しました。

第三に、独占禁止法の執行には、スタッフの強化と国際協力の強化が必要です。三つの執行機関が存在し、いずれの機関も執行を担う職員の能力向上が長期的かつ基本的な責務であることを実感しています。そのため、各機関は執行を担う職員の能力向上を行ってきました。例えば、NDRCは米国、EUその他の国・地域と共に多くのセミナーを開催し、地方部局の執行を担う職員に対してトレーニングを行っています。2012年には、NDRCは200名を超える地方部局の職員に対しトレーニングを行い、同年9月に初めての中国－アメリカンサミットをワシントンで行い、競争政策について米国の司法省及び連邦取引委員会

と共に議論し、関連する問題の共有を図ったのです。

MOFCOM も独占禁止法に関するトレーニングを強化しており、2012年6月末までに、MOFCOMは14回にわたり独占禁止法に関するトレーニングクラスを地方部局の商務部独占禁止局職員に対して行い、1,000人以上の職員がそのトレーニングに参加しています。MOFCOMはEU、イギリス、米国、韓国の競争当局と二国間交流を実施しています。

2011年、SAICは工商行政の様々な段階の幹部を対象に、独占禁止法の執行に関する専門研修を初めて開催しました。同年、SAICは米国及びイギリスと共に独占禁止法の執行分野に関する協力覚書を締結したことにより協力の枠組みが構築され、情報交換、法執行及びトレーニングが協力して行われることになりました。

第四番目として、中国における独占禁止法に関する司法・審理手続の確立について解説します。2012年、中国最高人民法院は、詳細を欠くものの、独占禁止法の民事訴訟における16条からなる独占禁止法の司法解釈を公表しました。そこでは、司法における基本的な問題である原告適格、裁判管轄、立証責任、証拠規則、鑑定人、訴訟手続、民事責任などについて明確にしております。2012年は、次の二つの事例に注目が集まりました。一つはチフウ(Qihoo)対テンセント(Tencent)の事例で、もう一つはレインボウ(Rainbow)対ジョンソン&ジョンソン(Johnson&Johnson)の事例です。本日は、最初の事例についてのみ触れたいと思います。

2012年4月、広東高等人民法院において、チフウが提訴したテンセントによる支配的地位の濫用について、最初の法廷審問が開かれました。チフウはセーフティソフトウェアの運用会社で、テンセントはQQインスタントメッセージングソフトウェアの運用会社です。チフウがテンセントを訴えた理由ですが、オンライン・インスタントコミュニケーションサービス市場においてテンセントが支配的地位を濫用しているというもので、1.5億人民元の賠償を求めたのです。審理は8時間以上続き、傍聴者は約400人に達しました。この事例は、現在までも結審していません。

独占禁止法の司法解釈の発表は、独占禁止法に関する民事訴訟メカニズムの確立のみならず、中国において基本となる独占禁止法の執行体制が確立したことを示すものでもあります。

第五番目、独占禁止法の関連分野の研究についてですけれども、中国の独占禁止法に関する研究は、独占禁止政策が実施されることで議論が深められました。また、実際の執行事例が増えたことによって理論的な研究が深化し、独占禁止法の執行と研究の間に有効な相互作用が生まれました。ただ、独占禁止法の執行及び法制というのは非常に専門的であり、経済活動が独占禁止法に違反するかどうかを分析するためには、経済学、法学及び実務的な側面から総合的に分析する必要があります。他方で、中国の独占禁止政策の歴史が浅いこともあり、独占禁止法の執行機関の職員の経験は十分ではありません。独占禁止法の執行機関は三つあると申し上げましたが、これらの執行機関は国内の学術機関、大学と積極的に協力、交流を行っています。価格独占に関する議論を深めるために、中国人民大学は、NDRCから垂直的独占協定の適用除外に関する研究委託を受けました。また、MOFCOMも、企業結合審査を強化するために、非水平的企業結合の審査や分析に関わる

研究プログラムを実施しました。SAICは、知的財産分野における独占禁止法の執行を深化させることを目的に、知的財産分野に係る独占禁止法の執行ガイドラインを起草するため、大学や著名な学者と共に研究グループを設置しつつあります。

独占禁止法に関する学術活動が活発になったことを受け、独占禁止法の施行前後に、高等教育機関の中には独占禁止政策研究所を設けたところもあり、知的財産権などを中心に研究が行われています。研究所の数は北京だけでもおよそ10機関に上ります。これらの研究所は、毎年少なくとも1回、セミナーやフォーラムを開催しており、政府職員だけではなく、学会や経済界の関係者も参加しています。学術的な議論が行われることで独占禁止政策に関係した研究がより深化し、学会や政府、経済界との協力や交流が一層促進されるようになりました。

C 中国の独占禁止政策が直面している問題

ここでは中国の独占禁止政策にどんな問題点があるのか、中国の独占禁止政策が直面している問題について御紹介したいと思います。

中国の独占禁止政策は大きく進展し、成果を挙げてきましたが、ここで指摘すべき点は、中国の独占禁止政策に問題がないわけではないということです。私たちは次の問題に直面しています。第一に、独占禁止政策の役割に対する国民の関心が不足しているということです。社会主義市場経済を基盤とする中国の社会では、どのように独占禁止政策を理解すべきなのか、どのように市場における競争秩序を維持すべきなのか、どのように中国経済の移行や発展を促すべきなのか、これらについて共通の理解がまだありません。また、これまで公文書には、競争政策という文言は、ほとんど登場していません。

もう一つ事例を御紹介しましょう。2010年2月にMOFCOMが新しいルールを発表しました。これは、事前に企業結合に関する届出を行わなかった企業を処罰するための暫定措置であり、これまで3件について通知がなされ、そのうち2件が届出違反と判断されています。このような事業者に対しては、制裁金を課し、届出を行うように指導しています。このような事例では国営企業も対象となっています。

第二に、競争文化を育てることへの関心が不足していることです。競争文化とは、社会全体に必要な競争を維持するメカニズムの理解や競争ルールを尊重するという思想、あるいは雰囲気ということです。市場経済の歴史が十分ではないため、中国における競争文化は、西欧の市場経済における競争文化のように強力なものにはなり得ていません。

第三に、独占禁止法の執行能力と執行水準を向上させることが必要です。中国の独占禁止法は順調に執行されており、三つの独占禁止法の執行機関が積極的に法執行し、影響力の大きい案件についても決定を下しています。しかし、独占禁止法の執行について長い歴史のある国や地域と比較すると、中国の執行機関の職員は経験が不足しており、執行能力や水準を更に向上させることが必要です。

第四に、依然として独占禁止法の執行機関と他の産業所管当局との連携や調整が不足していることが挙げられます。

D 中国の独占禁止政策の今後の見通し

最後に、中国の独占禁止政策の今後の見通しについて話したいと思います。

独占禁止法が施行されて以来、中国の独占禁止政策は一定の成果を挙げてきました。しかし、課題や困難にも直面しています。今後を目を向けますと、これから申し上げるような変化が中国の独占禁止政策の分野に生じると考えております。第一に、独占禁止法の執行に関する行政手続がより整備され、洗練されたものになるであろうということです。第二に、独占禁止法に係る民事訴訟が更に進展するであろうということです。そして、独占禁止法に関する学術研究が更に発展するであろうという、この三つの変化です。

中国は4年前に独占禁止法を導入しましたが、世界経済の変化と中国経済の発展に伴い、中国の独占禁止法の分野にも新しい問題が生まれています。もちろん、そのうちの幾つかは先進国にも共通する問題でしょう。例えば、知的財産権分野、ネットワーク産業と自然独占の問題、独占禁止政策と他の経済政策との間の調整、そして、独占禁止政策と国家安全保障政策との関係などです。別の視点からみると、こういった独占禁止法分野における新たな出来事や問題が新たな活力を生むとともに、学術研究を新たな水準に引き上げることになるでしょう。

他方で、中国の独占禁止政策は経済学の専門家に研究の機会を提供してきました。つまり、経済学が独占禁止法の執行において重要な役割を果たしつつあるということです。独占禁止法の執行とは、要するに、事業者の反競争的な行為を見極めて、排除することであり、その判断に当たっては、事業者の行為が正常な競争プロセスを歪めているのか、経済厚生を減じているのか、ということが基準になります。このような問題は正に経済学の範疇でもあります。独占禁止法分野における経済学の役割として、次のことを挙げておきましょう。第一に、中国の独占禁止法の執行機関は、詳細な規則やガイドラインを作成していますが、ここで経済学が一役買うことができます。第二に、独占禁止法違反事件において事実を評価する上では経済分析が必要です。第三に、独占禁止法訴訟の裁判において、判決を下すに当たり経済学の助けが必要です。

私のプレゼンのまとめに入りたいと思います。独占禁止法が施行されて4年が経ちました。同法の施行以来、独占禁止法の執行機関は、独占禁止法の執行のために積極的に補助ルールやガイドラインを制定すると共に執行を担う職員の能力向上を図ってきました。現在、司法や審理手続が確立し、また、独占禁止法の関連分野の研究も大きく発展してきました。その一方で、社会の様々な分野の人々、市民レベルの関心が独占禁止法に向けられているかという点、そうではありません。そのため、独占禁止法の執行機関の職員の執行能力の向上や中国国内の競争文化をより一層育むことが必要です。今後は、独占禁止法の執行機関がその執行能力と水準を向上させ、同法に係る民事訴訟が更に進展し、学術研究が高いレベルまで向上することを期待しています。

以上です。どうもありがとうございました。

“Competition and Growth: Theory and the Brazilian Experience”（競争と成長：理論とブラジルでの経験から）

ビクター・ゴメス ブラジル経済擁護行政委員会チーフエコノミスト・
ブラジリア大学経済学部准教授

【ゴメス】こんにちは。ビクター・ゴメスと申します。CADE（ブラジル経済擁護行政委員会）のチーフエコノミストを務めております。まず、皆様に感謝申し上げます。東京に来てお話をさせていただくことを光栄に思います。私は地球の裏側から来ておりますので、非常に長時間の出張でしたけれども、まさか東京まで来ることができるとは思いませんでしたので非常にうれしく思います。

二つお話をする予定です。最初に私は大学教授をしていますけれども、私の専門分野である競争政策の重要性に関して話をいたします。特に新興国における重要性に焦点を当てます。それから、CADEに関する話もしたいと思います。私はCADEのエコノミクスチームのチーフをしておりますので、CADEでの経験についてもお話ししたいと思います。

■競争、競争政策と生産性

競争、競争政策と生産性の関係について、どういう観点、どういう理論で見ているのかについて御紹介します。競争政策の執行が活発な地域であるヨーロッパ、アメリカでは、静的な、スタティックな見方、いわゆる資源の再配分にウェイトを置くことが多いと思います。しかし、ブラジルのような中所得国は、アメリカや日本の経済力の20～25%のレベルであり、大きなギャップがあります。そういった静的な見方とリンクを取りつつ、かつ動的な部分も見ていくということを経験して、過去10年から15年行ってまいりました。非常に多くの方々がこれらの要素の関係性に注目して、競争と経済成長の関係に関心を持ってきました。

■競争と成長：理論

成長と効率性についてよく語られていると思いますし、教科書にもたくさん書かれています。そういった研究コースもあると思います。長期的な経済成長ということを経験した場合、GDP（国内総生産）のレベル、例えば、アメリカのGDPレベルのどれぐらいに相当しているのかということを考えるわけです。効率性とGDPの間には、非常に緊密な関係があるということも語られてきております。確かに日本、ドイツといった国では全く正鵠を得ていると思います。競争政策と経済成長の関係については、トータル・ファクター・プロダクティビティ、全要素生産性（TFP）を使ってみていきます。

いくつかの文献、論文をみますと、言及されていると思いますけれども、2011年 Syverson 先生、2005年 Aghion, Griffith 先生、2010年 Holmes, Schmidt 先生といった研究者がこの問題を扱っております。

■競争と生産性

一国における競争を考えた場合に、いろんな側面があります。例えば、経済成長における競争政策の役割というものがあり、非常に重要な観点であると思います。生産性を変化させる要素として三つあります。一つは規模の効果。二つ目が資源の再配分。すなわち、生産設備の効率性ということ。コストの高い設備があれば生産性に影響を与えます。もう一つ、いわゆるX効率性、内部効率です。工場内や施設内での資源の再配分というこ

とです。労働力や設備など資本の適切な使用ということです。

また、競争政策が経済成長にどう影響を与えていくかということですが、一つは、X効率性に影響を与えるものを特定していく必要があると思います。これに関連するものとして国営企業の民営化があります。民営化に関する様々な事例をみますと、例えば、1990年代、バーレ社という鉄鉱石を生産する大会社があり、バーレ社では非常に多くの労働者を抱えておりました。ホワイトカラーが非常に多く雇われており、オフィスワークをしている人が多いという状況でした。この会社が民営化した後、ホワイトカラーの多くが職を離れたり、鉄鉱石の採掘現場で働くことになりました。これは、一つの会社における労働力の再配置という現象です。また、経営者などのトップの中にも職を離れた方がいました。民営化に伴い、現場でも経営者層の中でも、職を失った方が多くいたわけですが、これが、ここでいうX効率性に影響を与える要素です。

■ブラジルにおける経験：CADEの再編以前の実態（1994）

ここで、ブラジルにおける過去の経緯について御紹介します。1973年にいわゆる第1次石油ショックがありました。それまでブラジルは非常に高成長を遂げていた国でして、年率10%の経済成長をしていました。しかし、当時のブラジルには競争政策は存在しませんでした。多くの業界では数社だけ企業が存在しているという状態であり、国営企業も存在しました。非常に少数の国営企業が、市場の大きなシェアを占めているような状態でした。上場していた会社も非常に少なかったということです。1973年以降、ブラジル経済が年率80%以上成長した時期がありました。その当時は、公的資金、いわゆる財政支出ですが、それらが国営企業に支出されており、競争というものには全く注意が払われていませんでした。競争政策は存在しなかったということです。それが原因で悪夢の80年代の不況が生まれました。

■ブラジルの景気動向、1980-1992

これ（スライド7, 8頁）はブラジルのGDPを示すグラフで、人口一人当たりのGDPを、アメリカの人口一人当たりのGDPと比較したものです。アメリカと比較して30%ぐらいのところまで上がって、それから下がっています。1990年前後に22%ぐらいのレベルまで落ちました。一方、1978年から80年ぐらいまでは上昇しました。この期間はブラジルのミラクルと呼ばれていた時期です。しかし、この成長は続きませんでした。1973年以降になされた公的資金の支出によるものであり、それによってブラジル経済は利益を上げていたということです。これが1970年代の状況です。

■ブラジルの生産性（TFP：全生産要素生産性）の推移、1970-1998

もう一つ、1970年代に関するお話をします。1973年以降、TFPが下がり始めるという状況が続きました。スライドを御覧ください。これ（スライド9頁）は、ブラジルの1970年から98年にかけてのTFPです。この期間におけるTFPの平均低下率は1.44%でした。この期間、TFPは高い値から急降下するとともに、企業の集中が進みました。競争がなく、企業の統合が進んだ時期です。その後、1990年代以降は、市場開放がスタートしまして、外国からの投資なども行われるようになり、輸入製品の流入もありました。それと同時に、1994年、CADEが力を持つこととなります。CADEは50年前に設立されましたが、1994

年になって初めて積極的に活動を開始しました。その10年後の2004年にはCADEは大型買収案件を阻止しました。

■成長会計

数字の載ったグラフをお見せしてきましたが、こちら（スライド10頁）は2005年のHayashi and Prescottの論文からのもので、成長会計には四つの要素、あるいは三つの要素が存在すると言われていることが言われています。数式の最初の部分は一人当たりの生産高の項、次はTFPによる生産性の項、生産量一単位当たりの資本の項、最後が、人口一人当たりの労働時間、この四つの項から成長会計は算出されます。

■ブラジルの成長会計

次のスライド（11頁）は、1971年以降のブラジルの労働年齢人口一人当たりの生産高（GNP）の変化です。平均すると、1980年までは5%で推移していました。また、TFPによる寄与率は2.85です。金融危機下においてはTFPも下落しますが、そうすると生産高そのものもマイナスになります。ブラジルの経済危機の原因についても、後ほど言及できればと思うのですが、一つの要因として考えられるのは、1970年代、Petrobras社など大型の国営企業が設立されるとともに貿易障壁が増加しました。また、関税により、外国製品に対し閉じられた経済体制でした。

■近年の改善

1980年代に大きな経済危機が起こり、それによってブラジル経済は大打撃を受けることになるのですが、その後は、以前に比べ開放された経済となり、競争も行われるようになりました。国内市場における競争度合いが高まっています。そのため、今後は、以前ほどのダメージを受けるようなことはないのではないかと考えられます。

■競争を通じた成長の持続：石油とガスのケース

ここ（スライド13頁）では、石油とガスのケースを簡単に示しています。石油とガスの開発産業において何が起こったかです。1995年まではPetrobrasという国営の石油会社が唯一の企業で、法的にも唯一、石油開発を行うことができる企業でした。この事例を見ますと、競争にさらされていれば、国営企業であっても生産性を向上させることが可能であることが分かりました。

■参入の脅威とTFP（全要素生産性）：ブラジル、石油及びガス産業（Petrobras）

先ほど申し上げたTFPですが、スライド（14頁）の中では、ブラジル産業全体のTFPを点線、石油及びガス産業のTFPを青の実線で示しています。個別の産業セクターよりも、一国の経済規模は大きいわけですから、この両者を比較するというのはフェアな比較ではないのかもしれませんが、少なくともTFPがどのように変わったかという辺りは御覧いただければと思います。1994年のところに線が引いてあります。この年に新法が成立しまして、石油とガスの市場が外資に対して開放されました。新法が成立して以降も、Petrobras社は1997年まで石油開発の独占が認められていました。新法が成立して以降、2001年までは新規参入はありませんでしたが、最初に変化が起こったのは1998年に初めてPetrobras社以外の石油会社に鉦区を開放する決定が下されたときです。重要なのは、国営企業であったとしても、生産性を向上させることができるということです。また、1994年から国営企業

に対しても、競争法を適用することが可能になりました。ブラジルの競争当局は、Petrobras 社の一事業であるガス事業に対し介入したこともありますし、ブラジルの最大の銀行であるバンク・ド・ブラジル、これも国営企業ですが、クレジットカード市場における同社の反競争的行為に対し 500 万ブラジルリアル、250 万米ドル相当の制裁金を課したこともあります。

■ブラジルにおける競争政策

CADE が厳正に競争法を執行した事例を御紹介したいと思います。CADE は 2005 年から 2006 年を境に競争法の執行を強化しています。御紹介するのは、ブラジル最大の合併事例である BRF (Brasil Foods) の設立です。これは Sadia 社と Perdigão 社との合併であり、これにより、ブラジル第 3 位の輸出業者が生まれることになりました。同社は、鶏肉、豚肉を外国市場向けに輸出しています。

この事例を御紹介する前に、CADE の組織についてお話しします。CADE には意思決定機関として、議長と 6 人の委員から成る評議会が存在します。また、総監督局と経済調査局があります。総監督局は、反競争的行為の調査を行ったり、合併審査などを行っています。それから、私が所属するチームは、経済研究グループと呼ばれています。私たちの使命は、委員会などの要請に基づき、経済的な観点からの調査書や意見書を作成することです。実際、様々な案件に関して意見書を提出してきました。ちなみに合併規制に関してですが、米国のハートスコットロディノ法のような事前規制を導入しています。合併の届出に当たって二つの売上高の閾値を設定しています。グループ A は、3 億 7000 米ドル以上の売上げがある企業を指します。グループ B は、3700 万米ドル以上の売上げがある企業です。この二つのグループに分けて、CADE では合併届出を審査しています。

■決定事例：Sadia と Perdigão の合併

先ほどの Sadia 社と Perdigão 社の合併の審査結果について御紹介します。本日のシンポジウムでは、競争政策対産業政策ということが大きなテーマですので、この事例も意味があるかと思います。Brasil Foods という企業が合併によって生まれました。基本的には加工食品会社とお考えいただければいいと思います。合併した 2 社は 15 以上の商品を提供していました。国内には 20 の市場がありましたが、合併によって競争上問題が生じそうなのは、そのうちの 10 市場でした。この 2 社の合併により合併後の集中度が 70% 以上になり得る市場が 10 あったということです。

最終的に、CADE はこの合併を承認しましたが、承認の条件として、Brasil Foods の国内向け事業の 3 分の 1 程度を売却させる措置を採りました。輸出向けの事業に関しては何の措置も採りませんでした。海外においてそれほど集中度が高まる分野が存在しなかったためですが、国内市場向けの 3 分の 1 の事業に対しては介入を行ったことになりました。

措置の内容としては、六つか七つの州に存在していた工場のうち、10 工場を売却させました。これらの工場では、ソーセージ、ベーコン、ハムといった食肉加工や鶏や豚の取引も行われていました。最終的にこれらの事業は、牛肉の大手輸出業者であるマルフリグというグループ企業に売却されました。これにより同グループは、食品加工業に参入することになりました。また、Sadia 社と Perdigão 社が保有するブランドもいくつか売却させま

した。2社のブランドは10を超えており、ハンバーガーのブランドとか、ハムのブランドが有名でした。また、Perdião そのものも強力なブランドだったのですが、2年間、六つの市場において同社のブランドは使用させないこととしました。

以上でございます。ブラジルにおいては競争政策の強化を図っているということ、また、より良いメソッドを提供しようとしていること、より深い経済分析を行うようになったということなど、ブラジルにおける私どもの経験を御報告させていただきました。ありがとうございました。

＜第2部＞ パネル・ディスカッション

モデレーター：岡田羊祐 CPRC 所長・一橋大学大学院経済学研究科教授

パネリスト：ギータ・ゴウリ教授，呉漢洪教授，ビクター・ゴメス教授

コメンテーター：政策研究大学院大学・学長補佐 園部哲史教授

【司会】 それでは、第2部のパネル・ディスカッションを開始します。

第2部では、はじめにコメンテーターの政策研究大学院大学の園部教授から御講演をいただきまして、その後に、講演者の方にも御登壇いただきましてパネル・ディスカッションに移りたいと思います。

園部教授、よろしくお願いいたします。

【園部】 こんにちは。園部でございます。今日は、競争政策研究センターのシンポジウムにお招きいただきまして、誠にありがとうございます。インド、ブラジル、中国から、はるばるいらした3名の専門家の方々の講演にコメントできることを、大変うれしく思っています。と申しますのは、私のコメントは全然専門的なコメントではございません。というのも、私は競争政策の専門家ではなくて、開発経済学を専門にしている研究者でありまして、ガーナ、エチオピア、ケニア、タンザニア、パキスタン、バングラデシュ、スリランカ、フィリピン、ベトナム辺りをぐるぐる回って、いろいろな研究を行っています。日本で競争政策というと、現代の日本の経済の話になるものですから、私は専門外でございますので、今日のお話のコメントといっても、スペシフィックな話題についてのコメントは控えさせていただいて、後で少しは申し上げますけれども、ここでは一般的な話として、新興国で競争政策はどのように重要なのかという話をさせていただきたいと思います。

■開発経済学の視点

開発経済学者というのは、99%普通の経済学で、単に研究の対象が途上国ということですけれども、途上国というのはひどい社会が多いものですから、その関係で、これから申しますように、競争政策というのは非常に重要だということをおそらく普通の経済学の学者よりも強く認識しているのではないかと思います。とんでもない社会と、今、申し上げましたけれども、どんなものかということ、例えば、政府が国民に金を出させて宝くじをやる。その宝くじに大統領が当たるといって、笑い話みたいなことが起こってしまうような社会です。別の言い方をすると、悪い社会というのは、制度が悪い社会で、悪い制度というのは、権力や富や機会が少数のエリートの手集中しているような社会です。そういうところには、法の支配もなければ、三権分立もなくて、市場の機能を阻害して、人々

の経済的な機会を制限する参入障壁や経済統制が蔓延している社会です。そういう社会のことを、最近では、我々の仲間ではアセモグルとか、私の友人のジェームス・ロビンソンみたいな人たちは少数支配型と呼んでいますけど、そういう制度と分類しています。逆に、良い制度というのは何かと申しますと、幅広い層の人々が意思決定に参画できて、公平な競争の場が用意されていて、大多数の人々が経済的な機会をいかすことができる社会です。これを包括型の制度と呼ぶ傾向が強くなってきております。

■制度と持続的な経済成長

開発経済学者にはいろんなタイプがいるのですが、漠然とですが、考えていることは一致しているところがありまして、経済成長と、良い制度、悪い制度というのは密接に関係している。もちろん良い制度のところでは経済が成長しやすい。経済成長は、直接的には市場が広がっていくということと、生産技術や経営がより改善され、生産性が伸びていくことによって成長していくわけです。市場が拡大するのはどんなときかという、法の支配が行き届いているような社会ですし、広い意味での技術が進歩していく社会というのは、先進国の場合には研究開発は非常に重要なわけですが、途上国や新興国のレベルでは、先進国から学ぶということが一番重要です。後で出てきますけれども、技術のキャッチアップ、あるいは借用技術というようなことが非常に重要です。そういう経済成長は、先ほどのゴメス先生のお話だと、オイルショック以前のブラジルは少数支配型に近いような傾向があったけれども、成長率は高かった。だから、経済成長は悪い制度の下でも起こり得るんですけれども、持続的に経済成長していくとなると、良い制度、包括型の制度のところでは持続的な成長が起こりやすいという点で、開発経済学者の意見は一致しています。

■インド、中国、ブラジルにおける制度の変化

インドでは包括的な政治制度、インドは昔から女性がリーダーになったり、少数民族の人がリーダーになっているという意味では、政治制度は包括型です。しかし、1991年までは、経済制度の方はいろんな規制があって、言葉がぴったりではないかもしれませんが、余り良い制度ではなかった。政治制度は良いけれども、経済制度は1991年まではだめだった。その後は、経済制度も改革して行って、かなり包括型になってきた。中国の場合は、1978年に改革開放が始まるまでは、政治面でも経済面でも少数支配型だった。名目的には人民の何とかというわけですが、実際には少数の人が支配しているような制度だった。それが、改革開放から徐々に経済制度の方は包括型になってきた。ブラジルは、1964年から1985年までは軍事政権下であったから、非常に少数支配型だったわけですが、その後は政治制度が良くなってきて、1990年代の後半から経済制度も良くなってきた。このように、少数支配型から包括型になってきて、経済が伸びて新興国と言われるに至ったという意味で、先ほどの我々の考え方を裏付けているわけです。

■競争政策の重要性（1）

包括型の制度が大切だということは、一応納得いただけたと思いますが、その中で一番中心的な役割を果たしているのは、おそらく市場、マーケットという一種の制度でしょう。だけど、市場そのものは包括的でなくなってしまうこともあります。市場は経済的、政治的に有力な少数の人々に独占されてしまう、支配されてしまうこともある。よく知られて

いる例としては、南北戦争後のアメリカには、バンダービルト、ロックフェラー、モルガン、カーネギーといった、実業界で大成功を収めた人たちがどんどん力をつけていって、金の力で新規参入者を抑制して、ますます自分たちの独占を強めていった。それがどんどん進んでいけば政治力も手に入れて、悪い制度ができてしまうかもしれなかったんですけども、アメリカはそれを食い止めることができた。それは何だったかという、1887年の州際通商法とか、その後のシャーマン法、クレイトン法というような独占禁止の施策が非常に重要な役割を果たした。このように競争政策というのは包括的な社会を維持する上で非常に重要な役割を果たします。

我々開発経済学者は、いろんな悲惨なというか、かわいそうなケースを見ていて、そこではうまく経済発展が進んできたのに、制度がどんどん包括型のものから少数支配型の方へ後戻りして、経済発展がストップしてしまう。貧困がひどくなってしまうケースを多く見ているわけです。それだけに、包括型の制度を維持するための努力は非常に重要であって、包括型の制度の中でも、中心になるマーケット、競争を盛り立てていくような政策は特に重要だと考えているわけです。

■競争政策の重要性（2）

現在、ブラジルは輸出が非常に好調で、新しい世代のタイクーン、大金持ちみたいなのが出てきている。ブラジルに限らず他の新興国でも、非常に大きな企業が、一種のファミリーによって所有されて経営されるというような巨大企業ができて、驚くほどの金持ちが出現している。そういう人たちは独禁法で監視されているのかというと、どうも心許ないような気がする。アメリカの場合は、やりすぎではないかと思うんですけども、例えば、ビル・ゲイツはずっと監視されている。マイクロソフトは不正をしたから大きくなったわけではなくて、イノベーションを興したから大きくなったわけで、そのことは大方の人は納得しているわけだけども、それにもかかわらず監視するわけです。そういう態度でとにかく競争を盛り立てていこうという考え方は、我々からみると奇異な感じがしないでもないけれども、やはり重要なのではないか。それが意外と米国経済の活力やダイナミズムや長期的繁栄の原因の一つになっているのではないかと思うわけです。

■課題

新興国の場合も、競争を盛り立てていくような制度をどんどん作っていったって、何かの拍子に後戻りしかかっても、昔のアメリカのように、それを元に戻すような、いろんな包括型の制度を張り巡らせていくことが重要です。その中でも重要な競争政策は、新興国の場合は、先ほどの話にもありましたように、まだ始まったばかりです。始まったばかりですから、経験も乏しいし、それに携わる人々も非常に数が少ない。人員が不足しているわけですけども、抱えている問題はたくさんあって、先ほどのギータ・ゴウリ博士が指摘したように、非常に複雑な市場の定義であるとか、シェアではなくて実際に行っている行為、あるいは効果というものを分析しないと白黒付けられないような傾向になっているわけです。加えて、国際的な経済活動が広がっていくし、ネットワーク外部性というようなややこしい話も出てきた。ですから、相当能力を高めて人員も増やしていかなければいけないわけですね。

ども、それに対して、お金がちゃんと付いているのかということ、心許ないところがある。先ほど、中国の呉先生が指摘されたように、そういうところで一層政府、あるいは市民社会からの支援が必要である。

そういうことを考えると、競争当局というのはどの国でも地味なんですけれども、実は良いことをやっているんだというのを広く認識してもらって、もっとサポートを受けるようにしていかなければいけないのではないかと。素人考えではそう思うわけで、たまには公正取引委員会の番組を、テレビで見たり、ラジオで聞いたりしてもいいんじゃないかと思うわけです。とりあえず私のコメントはここで止めまして、後でディスカッションのときに戻ってまいりたいと思います。ありがとうございます。

【司会】園部教授、どうもありがとうございました。

それでは、この後の進行は、岡田所長にお願いしたいと思います。岡田所長よろしくお願いいたします。

【岡田】それでは、パネル・ディスカッションを始めたいと思います。皆さん、お手元の資料の最後の方のページをめくっていただければと思うのですが、そこにパネル・ディスカッションの論点というパートがあると思います。このパネル・ディスカッションでは、今までのインド、中国、ブラジル各国の独禁法のこれまでの施行状況、あるいはチャレンジについてのお話がありました。そういうことを踏まえて、更に踏み込んで、本シンポジウムの課題である、競争政策と産業政策のあり得べき相克について更に深めて議論していければと思っております。

特にここでは以下の4点について議論をしていきたいと思います。お手元の資料を御覧いただきますと、最初に取り上げたい論点は、これはかなり大まかなポイントですが、産業政策と競争政策の対立というものが歴史的にあるわけですが、これを、特に新興国の文脈の中でどのように理解すればいいかということです。新興国に各々固有の特徴があるのでそれを反映して、競争政策というものは、その国の特殊事情や政治的要求にどこまで応えるべきなのか。それとも、経済のグローバル化の下で、産業や国のいかに問わず、でき得る限り調和され、統一された競争政策が適用されるべきだろうか。まず、こういう大きな問題を立てたいと思います。さらに、個別の論点として以下の三つを挙げていきたいと思います。

二点目として、国営企業の問題を取り上げたいと思います。国営企業というのは、もちろん日本でも、最近新たな問題として浮上しつつあるわけですが、各々の国のいろんな論点もあるかと思いますが、そういう国営企業が、政治家、あるいは政府職員とのいろいろなコネクション、あるいはファミリー企業等のいろいろなコネクションを利用して、様々な独禁法上の問題点を生じさせていることはないだろうか。あるとしたら、どのような対策が採られるべきなのか。こういったことを、二点目の国営企業に関わる論点として取り上げたいと思います。

三点目の論点は、国際的な合併・買収の問題です。これについては、国境を越えた管轄権の問題も含めて大きな論点がたくさんあるわけですが、外国資本は、新興国の経済発展にとって重要な役割を果たすものだと思うのですが、そのような外国資本に対して、

個々の国々がどの程度までカスタマイズされた企業結合規制を採ることが許されるのか、あるいは、できるだけそういうことは避けるべきなのか。こういったことについて三点目の論点として取り上げたいと思います。

最後に、これは、新興国、先進国を問わずに重要なことですが、持続的な経済成長を維持するには、技術的な能力を維持していくことが重要だと思うのですが、このような観点については、競争的な市場ほどイノベーションが活発になるという見方がある一方で、そうではなく、一定の独占的な市場支配力というものがある、それが政府と協力するようなシチュエーションの中の方が、むしろイノベーションが促進されるのではないかという見方もあるかと思います。そういったイノベーション政策という観点からみて、競争政策はどの程度そのような状況を配慮する必要があるのかということ。これを四点目の論点として挙げたいと思います。

以上の四つの論点に即して議論を進めたいのですが、親切にも、園部先生がこの四つの論点についてのコメントをスライドで御準備いただいておりますので、最初に園部先生から、これらの論点についての問題提起を頂戴できればと思います。

1. 産業政策 vs 競争政策

【園部】産業政策と競争政策の関係ということですがけれども、産業政策は、大きく分けて二つあります。

一つは、いわゆる幼稚産業保護政策と言われるもので、途上国、新興国ではよくあるわけですがけれども、新しい産業を育てていこうというものです。新しい産業というのは子供みたいなもので、いきなり外国企業との競争にさらすと育たないので、最初は保護して、十分力が付いたら保護をやめるのがいいだろうというのが、昔からある幼稚産業保護論です。この点について、私は、いろんな途上国、昔は中国や台湾も含めて25の産業を、いろんな国で細かいケーススタディを行ってきたわけですがけれども、どこを見ても、産業がうまく発展するときは同じようなパターンです。同じような発展上の問題やチャレンジにぶつかって、それを克服していく。克服の仕方もそっくりで、同じようなパターンで発展していく。チャレンジを乗り越えるときに何をしているかという、既に先に経験している国々からアイデアをもらってくる。ですから、外国から学ぶということは非常に重要で、保護されていると、かえってスポイルされてしまって、学ぼうとしないで、政府からもっと援助を引き出そうという、レントシーキングの方に傾いていくケースがより多いわけです。幼稚産業保護としてやるべきことは、もともと学ぶ能力がないというか、基礎力が付いていないときに、そこを教えてあげる。そういう技術のトレーニングが重要なのであって、補助金とか、ましてや独禁法の適用除外にするというのはほとんど役に立たない。そういうことをやった国は一杯あるんですけども、ことごとく失敗しているというのが、私のこれまでの研究の結果です。

もう一つ、産業調整と言われるものである。新興国では賃金が急に上昇していく。そうすると、比較優位のパターンも変わってきて、国の産業構造が労働集約的なものから、資本集約的なものに大きくシフトしていかなければならない。そのプロセスで、それまで労働集約的産業で働いていた人たちは、働き場所を失ってしまう。そういう人たちが新しく

伸びていく産業に職場を移していくには時間が掛かるので、政府は何かしてあげなければいけないということになってくる。そのときに、どういうやり方をするのが一番いいかというと、それはなかなか難しい。かつて日本では、繊維産業や造船産業について独占禁止法の適用除外とした。私自身がやった研究ではありませんけれども、経済学者の実証研究によると、そういうことをやっても衰退する産業を延命しているだけで、経済全体にとってはメリットになっていない結果が出ていることが多いです。むしろ新しい産業に労働がシフトしやすくなるように、職業訓練を行うとかの施策が有効で、そういうところで政府は支援をすればいいのではないかというのが大方の経済学者の考え方ではないかと思いません。

2. 縁故主義に後押しされた国営企業

二番目に、国営企業についてどう考えるか。特に、縁故主義に後押しされたような国営企業の問題。これは、正に少数支配型の悪い制度そのものであって、断然排除すべきである。先ほどゴメス先生が説明した実証研究によれば、国営企業であっても競争にさらされることによって生産性が大幅に改善した事例の紹介がありました。どんどん競争させた方がいいのではないかということになるわけですがけれども、言うのは簡単で、どうやって縁故主義、守られた少数支配を打破するか、誰がネコの首に鈴を付けられるのかという問いに対する答えは持ち合わせていません。

3. 国際的な合併・買収

三つ目の国際的な合併や買収に関して、途上国、新興国でもおそらくそうだと思うんですけども、多国籍企業による直接投資というのは、広い意味での新しい技術、より優れた製造の技術であるとか、経営のテクニク、そういう新しい知識をもたらしますので、これを排除するのはよくないのではないか。したがって、多国籍企業がどんどん入ってくることは、むしろ歓迎すべきである。しかし、多国籍企業による反競争的な行為が行われると非常に困る。ですから、反競争的な行為を厳しく取り締まるとともにそうした行為が行われないように制度を設計しつつ、同時に、直接投資の流入を歓迎する、そういうスタンスを取っていくんだらうなと思います。

4. 技術キャッチアップと競争政策

四番目は、先ほどの幼稚産業保護政策と関係があるんですけども、技術のキャッチアップ政策と競争政策の関係の問題です。技術のキャッチアップは、広い意味では、新興国にとってのイノベーションということだと思います。世界的には新しい技術ではないかもしれなくて、既に開発されている技術けれども、それを導入する新興国にとっては非常に新しい技術の導入活動をどうやってより促進できるのかということ、そういうことができるのは大きな企業ではないか。ということは、独占も許してあげて、大きい企業がどんどん新しい技術を導入していくようにした方がいいという意見もあるわけですがけれども、本当に企業が小さくないとそれができないかということ、それは何とも証拠はないわけです。

企業の大きさや市場構造ということよりも、むしろ政府が目向けなければいけないのは、二つの市場の失敗の問題です。一つは、情報のスピルオーバーの問題。新しい技術をもたらすとそれを真似されてしまう。せっかくコストを掛けて新しい技術を導入したのに、

それをただで真似されたのではかなわないというので、最初にその技術をもたらすことに関して消極的になってしまうという問題がある。フリーライダー、ただ乗りの問題とも言えるし、セカンドムーバー、二番手が有利になるという問題でもある。要するに、真似する人のことも考えると、社会全体として新しい技術をもたらすことのメリットは非常に大きいけれども、実際新しい技術をもたらす最初の人、あるいは最初の企業となることの私的なメリットは少ない。そこにギャップがあるので、その差を政府が埋めて、社会全体として役に立つことがどんどん活発に起こるようにしなければいけないということでありませぬ。

もう一つは、これは、新興国では余りなくて、より遅れている途上国の話かもしれないですけれども、技術を学ぶべき人、あるいは企業が技術の重要さが分かっていないことが往々にしてある。これも一種の市場の失敗の問題で、ここでも政府が何かやってあげる。しかし、政府が二つの市場の失敗の問題に対処するときにはどんな手を使うかというところ、独禁法の適用除外のような方法ではなくて、技術の価値が分からないような状況では、技術の重要性を認識させるような施策を講じることが重要です。あるいは、技術を外国から獲得してくるときに、ただ乗りされるのは嫌だから、自分は一番手にはならないみたいな、消極的なことにならないようにするには、技術を獲得するのを助けるような政策をやればいいのか。結果として、新しい技術をもたらした企業が独占になるのは構わない。先ほどギータ・ゴウリ先生がおっしゃったように、独占そのものが悪いわけではなくて、企業の競争的な行為を阻害するのが悪いわけですから、独占かどうかは関係ない。この二つの市場の失敗の問題に対処するような施策を政府は講じるべきであるということになります。

【岡田】どうもありがとうございます。今、御提示いただいた論点も含めて、順次、パネリストの方にコメントを頂ければと思います。時間も限られておりますので、四つありましたけれども、最初の産業政策と競争政策の関係は一般的な論点でありますので、まず、2、3、4の具体的な論点、国営企業への競争法適用の問題と、国際的な合併の問題と、技術キャッチアップ政策と競争政策の関係、この三つの問題を順次論じていきたいと思ひます。

最初に、国営企業への競争法適用の問題について、各パネリストの方から、皆さんの国の競争法の実際の適用の中で、どのような問題が生じているのか、どのような対応をしているのかということについて、御紹介をいただければと思います。ゴウリ教授から順番にお願いできますでしょうか。

【ゴウリ】少しですが、私たちの競争法の適用についてお話をいたします。競争法の適用に当たり例外はございません。唯一例外があるとすれば、通貨、防衛及び原子力に関する場合です。これらは国の主権に関するものと考えられます。国営企業は全て競争法の適用を受けます。経済活動の中で競争委員会の目の届かないものはありません。電気通信、エネルギー、インフラの分野においては自然独占が問題になります。こうした分野では産業ごとの規制はあるのですが、規制当局は、競争よりは政府の利益を重視する傾向があります。正にその辺りが、縁故主義の例になるのかもしれないと思ひます。インドでは、これが大きな

問題で調査も行われております。公共部門にも非常に効率的な企業が存在しますが、競争委員会は、公共部門の企業に対してバイアスがあると批判されたことがあります。しかし、それは正しくありません。私たちは消費者の利益を重視しており、競争をその視点から見えています。インド競争法は民間企業だけでなく、国営企業に対しても適用できるようになっていますが、国営企業に対しては順次適用するという手段を採ってきました。いきなり赤ん坊を水に放り込むことはいたしませんでしょう。水は良かったとしてもです。国営企業に対してもアドボカシーを行って、コンプライアンスを求めなければならないということもあります。

【呉】中国の国営企業は長い歴史があるため、中国政府は、国営企業に対して特別な感情を抱いています。しかし、独占禁止法の執行機関はそのような感情を鑑みることはありません。有名な事例を挙げましょう。2011年、国家発展改革委員会（NDRC）が中国における電気通信企業のチャイナテレコムとチャイナユニコムと呼ばれている国営企業に対し調査を行いました。両社とも非常に巨大な国営企業です。これまで、このような事案について報道されることはなかったのですが、両社にNDRCの審査が入ったことが報道されました。このように独占禁止法の適用という面では、国営企業でも、民間企業と同様に審査対象となります。

【ゴメス】私も民間企業と同様、国営企業も市場における同等な行動者であると考えています。我が国の経済擁護行政委員会（CADE）でもそういった考え方を採っていると思います。

【岡田】呉先生のコメントの中で、チャイナテレコムとチャイナユニコムのケースが紹介されましたが、これは、中国での国営企業への独占禁止法の適用の先例となる重要なケースと考えてよろしいでしょうか。このケースの意義というか、位置付けをどのようにお考えか、もう少しコメントを頂けますでしょうか。

【呉】これらのケースは、競争政策に利害を持つ全ての人々に対して、独占禁止法は市場の参加者に対して中立、公平なのだということを伝える事例です。どのような企業も特権を持つことはないということです。中国では国営企業について、利益、賃金、特権等をめぐっていろいろな議論が展開されていますが、経済学者として、私は市場に参加する者は全て同等、公平だと考えています。そして、高い競争文化意識が共有されていけば、より多くの人たちが企業の所有者が誰であれ、市場では同等の扱いが必要なのだということを学んでくれると思います。

【岡田】それでは、3点目の論点、今のケースとも多少関わるかもしれませんが、国際的な合併・買収における企業結合審査の問題について、どのようなスタンスで新興国の競争政策は臨むべきかということについて、御意見をいただければと思います。ゴウリ教授からコメントをいただければと思います。

【ゴウリ】我々にとって外国からの投資は非常に重要で、必要なものです。2011年以降、競争委員会に対し、企業の合併・買収を審査する権限が与えられました。扱った事案は、まだそれほどたくさんあるわけではなく、大きなケースもありません。

現在の状況は、二つの傾向がありまして、一つは、まだ経済そのものが先進国とはいえ

ないような国の企業によるインド企業の合併・買収と、もう一つは先進国の企業によるものです。このような合併・買収に対して我々がどのようなアプローチを採るか、国内企業と外国企業を区別するののかということ、ノーです。そのような考えはありません。競争法の適用に当たって、事業体の所有者は関係ないと申し上げましたけれども、これは事業体の国籍についても同じです。

【呉】外国資本については、外国企業だからといって差別することはありません。外国企業によって中国でM&Aが行われる場合、二つの観点から審査が行われます。一つは独占禁止法の観点、もう一つはナショナルセキュリティ、安全保障の観点からです。中国で外国企業がM&Aを行おうとする場合、まず、国家の安全保障の観点から審査が行われます。これは独占禁止法の審査とは別に行われます。独占禁止法に基づく審査は、MOFCOMの独占禁止局が行っておりまして、そこの局長が、外国企業に対する差別はないと主張しています。

【ゴメス】私からも同じような話になりますけれども、ブラジルでも同様に外国企業であっても競争法は適用されます。

【岡田】続いて、4点目の論点に移らせていただきたいと思います。いわゆる技術キャッチアップ支援政策と競争政策の関係についてです。論点としては、技術能力の蓄積が持続的な成長の鍵だというのは新興国に限らないわけですけれども、この点について、競争政策がどのような配慮をすべきなのか、その必要はないのかということについて、また、現に皆さんの御経験の中で、問題になったような状況がもしあれば、御紹介していただければと思います。また、この点に配慮した競争政策の必要性について、コメントをいただければと思います。ゴウリ教授、お願いできますでしょうか。

【ゴウリ】この問題は本当に複雑で、全体的に捉えきれるか分からないぐらいです。園部先生がおっしゃったように、いわゆる幼稚産業保護ともう一つ産業調整という話をされましたけれども、実践という場面ではどうするのかは非常に難しい。インドの場合、保護している産業の例もあるのですが、ちょっと考えてみましょう。

まず、一定の企業規模があれば、ある程度のイノベーション能力はあると言えると思います。他の先生もおっしゃいましたけれども、大企業であればマイクロソフトのようにイノベーションは可能だということです。イノベーションが生じるということは良い傾向です。研究所のようなところから生じる場合もあるでしょう。そこで国は何をすべきか。我が国では競争政策だけに焦点を当てるのではなくて、産業界と教育界・大学との連携に焦点を当てて、連携しやすい雰囲気をもっと醸成していくような政策を行っております。そうすることによって、技術の芽がさらに成長していくということです。ただし、独占が形成されるような場合は話は別です。

【呉】独占禁止法の執行機関は、審査の対象となる企業の科学技術に対する貢献度は全く無視します。独占禁止法の執行機関は、審査の対象となる企業が反競争的な行為を行ったかどうかだけに注目します。

【ゴメス】非常に難しい設問だと思います。技術の向上によって市場に質の高い多様な商品が提供されることが重要ですが、品質や多様性といった要素は、個々に議論されること

が多いと思います。農業分野に例外があるかもしれませんが、ブラジルの市場には必ずしも技術を生み出す企業がたくさん存在するわけではありません。

こうした設問に答えようとするときに、一つ考えなければならないのは、最新の技術が消費者にいつ、どのタイミングで届くかということです。例えば、グーグルやアマゾン、アップルのような企業の商品が市場でどのような価値を持ち、どのようにして消費者が最終製品にアクセスできるかということに注目します。消費者にとっては商品の品質や多様性が重要だからです。多くの技術が盛り込まれた商品では、技術の価値をどう定義するかが重要になります。

【岡田】時間が押してまいりましたので、ここでフロアから頂いた質問を取り上げながら、再びパネリストの皆さんのコメントを頂戴できればと思います。たくさんコメントを頂戴しました。時間が限られていて全部を取り上げることはできませんが、御容赦ください。

まず、ゴウリ教授への御質問です。今日の御講演の中でセメントのカルテルの問題に言及されました。そのときの、いわゆる証拠の問題になるわけですが、*Circumstantial evidence*、状況証拠に依拠しているようにみえる。このようなケースで、直接証拠を入手することは難しいのでしょうか。また、インドでは、リニエンシープログラムのようなものはどのぐらい活用されているのか、あるいは、司法取引のような制度はインドにはあるのでしょうか。よろしくお願いします。

【ゴウリ】セメントの事例ですが、私たちは経済分析を行いました。セメント産業は寡占産業だったわけですが、価格に関する並行行為だけでなく、生産量と価格の比較も行いました。かなり頑強な経済分析を行ったと思います。なぜ直接証拠が得られなかったという質問を頂きました。CMA（セメント製造業者団体）は毎月会合を行い、毎週のように各社が政府へ提出する価格を収集していました。大手のセメント会社はこの団体のメンバーでしたが、現在の競争法が施行されたとき、大手の二社がこの協会を脱退しました。しかし、CMAの主要な会合には参加していました。もちろん我々が直接証拠を必要としていることは業界側でも分かっています。我々が直接証拠を入手するためには、電話を盗聴するとか、一緒にゴルフをするとか、そのようなことまでしなくてはならないことになるかもしれません。直接証拠がなければ状況証拠も十分な重要性を持つと思います。

リニエンシープログラムに関してですが、インドにはインセンティブプログラムというのがあります。制裁金を減額するもので、フォーマルなものではないですが、これがある意味リニエンシープログラムに該当するかと思います。しかし、法的にはインセンティブという位置付けであり、現在までのところリニエンシープログラムの導入についてインド国内で議論が続いています。他の競争当局からもリニエンシープログラムは重要なツールであると伺っておりますので、インドでも活用が可能ではないかと思えます。2週間前、全米法曹協会、国際弁護士協会と議論したところ、米国ではリニエンシープログラムが効果を上げているということでした。我々にとってリニエンシープログラムが役立つ領域もあるかと思いますが、まだ実現するには至っていません。

【岡田】続きまして、中国の呉教授へ御質問があります。中国では、国営企業が独占禁止法の適用の対象になるかということについて、いろいろ論争があるが、これまで本格的な

適用はなされていないのではないかと。しかし、支配的地位の濫用が最も懸念されるのは国営企業ではないのだろうか。この点についての評価をお聞かせくださいという御質問です。

【呉】私のプレゼンテーションで申し上げましたが、独占禁止法の適用対象となる範囲は非常に広く、全ての事業者が対象になります。経済活動を行っていれば、国営企業であろうと民間企業であろうと外国企業であろうとも、独占禁止法の適用に当たっては関係ありません。所有者がどのような事業者であれ、それは関係がないと考えます。

【岡田】ブラジルのゴメス教授への御質問を取り上げたいと思います。昨年から施行されている競争法では、いわゆる合併の審査で **premerger notification** という制度が導入されていますが、同法によると、CADE の審査期間は最長で 240 日間とされています。それに加えて 90 日間、CADE が要請した場合には延長できるという大変長い審査期間がとられています。このような非常に長い審査期間は、ブラジルにおける M&A の活動を困難にしているのではないかと御質問です。この点についてどのようにお考えか、コメントをいただけますでしょうか。

【ゴメス】そんなに長くはないです。複雑なケースでは審査期間が長くなる場合もありますが、通常のケースではヨーロッパより短いぐらいです。ブラジルでは、簡易なケースですと 30 日、40 日程度ですので、それほど審査期間が長いわけではありません。現在はできるだけ迅速に審査を行うという原則の下、審査を行っています。審査期間が長期間にわたるのは非常に複雑なケースのみです。

【岡田】引き続きゴメス教授への御質問ですが、今日の御講演の中で御紹介された BRF (Brasil Foods) という企業のお話以外にも、ブラジルには JBS (JBS S.A.) という巨大食肉企業があります。これらの合併について、何らかの政府の意思が働いたということはないのでしょうかという御質問です。JBS という巨大食肉企業のケースについての御意見をいただければと思います。

【ゴメス】JBS は政府が株式を所有しており、JBS の筆頭株主でした。現在 JBS が関わる数件の企業結合事案を審査しておりまして、2 か月ぐらいの間には終了すると思います。現在、審査中であるため、詳しくはお話しできないのですが、自由に審査を行っています。審査に政府の圧力等が働くということはありません。

【岡田】続いて、中国の呉教授への御質問になります。液晶パネル事件についての質問です。中国の報道によると、この事案では、台湾企業が最初に自首をしたために制裁金を免除されたと報道されていますが、中国の競争法にはリニエンス制度はあったのでしょうか。ないとしたら、なぜこの企業は制裁金を免除されたのでしょうかという御質問です。この事情について何か御存じのことがありましたら、御紹介いただけますでしょうか。

【呉】本件はリニエンス制度が使われたのではなく、NDRC は価格法に基づいて審査を行いました。違反行為が行われた 2001 年から 2006 年という期間に独占禁止法が存在しなかったため、本件では価格法が適用されました。この事例は、価格法が適用された事案でしたが、非常に高額な制裁金が課されたことから、中国の学界が非常に注目しました。

【岡田】価格法による審査ということですね。私が質問を読み間違えておりました。失礼しました。続いて、これも中国の呉教授への質問ですが、国営企業の肥大化ということが

あるわけですが、これに対する独占禁止委員会の役割は機能しているのでしょうか。独占禁止委員会の役割、機能に関わる御質問かとも思いますが、この点についていかがでしょうか。

【呉】独占禁止委員会は独占禁止法の執行機関ではなく、主な機能は競争政策の研究、企画、競争状況の調査・評価等です。なお、執行機関が非常に重大な問題に直面した場合には、独占禁止委員会に意見を聞くことになろうかと思いますが、私の知る限りではそういったケースは発生していません。

【岡田】最後に、最初の論点に戻って、産業政策と競争政策の関係について今回のシンポジウムのテーマですけれども、この論点に関して、今日の締めくくりとしてのコメントをお一人ずつ、園部先生も含めていただければと思います。最初にゴウリ教授からお願いします。

【ゴウリ】インドにおいても産業政策と競争政策の関係について注目しているわけですが、これまで申してきたように、競争政策の執行に関して非常に苦労しています。経済の自由化がなされる前は産業政策が行われていましたが、競争委員会の登場と同時に、免許制度の廃止、自由化、規制緩和といった政策が並行して行われました。競争に国境はありませんので、自国のことをグローバルな競争環境の中で考えた場合、ナショナリスト的な政策、あるいはかなり感情的なトーンが出てくる場合もあると思います。

申し上げたいのは、産業政策が行われる場合の傾向として、何らかのコントロールをしたいと考える政治家の存在があります。例えば、ナショナリスト的な視点や感情が原因で、この産業については競争政策の例外とするというような流れになる可能性もありますが、インド競争委員会としては産業保護が良いとは思いません。国家主義的な人たちはいますし、国のためにということも言われますが、国のことを考えると競争が大切です。インドの産業も発展していますので、しっかり競争していけるようなレベルになっていると思います。

【呉】将来は学界において、独占的な行為に対し独占禁止法をどのように適用するのか、民法の立法にも絡んで研究していくことが必要かと思います。独占的な行為をどのように解釈するのかということに関して、昨年、最高人民法院から司法解釈が出されましたが、これも重要な出来事でした。また、将来、中国でも独占禁止法に関する民事訴訟が増えていくと思います。そして、私のプレゼンテーションの中で申しましたように、競争文化を育成する必要があると思います。以前は中国には市場経済がなく、現在、市場経済へ移行しているわけですので、競争文化を育てていかなければならないと思います。中国政府の公的な文書には、競争政策という文言は見当たりません。しかし、研究者は、中国の新しい指導者に競争政策が重要であることを理解してもらいたいと考えています。研究者は中国の経済政策の中でも競争政策は重要なツールなのだとこのことを訴えています。

【ゴメス】我々も過去の経験から学んでいます。産業政策に注意を向けましたし、さらに競争政策にも注意を払ってきておりますけれども、我々の最終的な顧客はブラジル国民です。すなわち、消費者を保護することが最終目的になります。産業政策と競争政策の関係に問題があったとしても、それに対応しながら規模の経済を追究し、市場の集中度が高ま

っても、生産性が改善できるような形に持っていく。幾つかの産業部門では、そのようなことが課題になっているというのが現在の状況です。

【園部】今日、皆さんのお話を伺って、競争法の適用に当たって国営企業でも遠慮はしないとか、外国企業に対しても差別的な扱いはしないとか、ルールを通そうという姿勢が強く感じられて非常に心強い感じがしました。競争政策というのは社会の基本的なルールとして確立すべきで、産業を発展させるためだとか、衰退産業が急激に市場から消失してしまうのをとどめて、少し時間を稼ぐということの度に、基本的なルールが曲げられているのでは、社会の根幹が崩れてしまう。そういうことをやっていたら、先進国でもだめになった、途上国になってしまったような国はあるわけで、日本もそういうことは気を付けなければいけないわけですし、新興国の場合はますますそうだと思います。

問題は、競争を促進しようとしても、これは法律でやるわけですから、どこかで白黒付けなければいけない。そうすると、競争を守るということばかりでは窮屈になってしまっていて、産業政策的な発想も片方では重要なわけですから、そこに対立が生じてしまうというのがこれまでの姿だったと思うんです。例えば、競争法違反の判断に当たって一企業のシェアが何%というようなルールでやっている限りは、どうしてもうまく運用できない。そうすると、かち合ってしまうと、どちらの役所のパワーが強いかみたいなことで決着が付いてしまうという、わけの分からないことになってしまう。しかし、最近では、ゴウリ先生もおっしゃっていたように、*per se*（当然違法原則）か *rule of reason*（合理の原則）かというところ、*rule of reason* でやっていこうという傾向が強まっている。そうすると、結果としてシェアが何%かということが問題なのではなくて、*abuse of dominance*（支配的地位の濫用）というようなことをやっているかどうか。消費者にとって害はないか、競争に対してどういう影響があるかということを経験してから判断することになってくれば、ますます産業政策と競争政策の対立はなくなってきて、それぞれの良いところが出せるようになってくるのではないかと。そういうことが新興国でもこれから行われていくような感じを今日のお話から伺えて、大変心強く思いました。

今日のシンポジウムは大変有意義だったと思うんですけども、もし時間があれば、新興国と日本との間で、どんな協力ができるのかというようなお話もできればよかったのではないかと思いますけれども、またの機会を期待します。どうもありがとうございました。

【岡田】どうもありがとうございました。私がすべき取りまとめを園田先生にしていたような形になりました。予定の時間を超過してしまいましたけれども、これで本日のプログラム、長時間にわたり大変お疲れ様でしたが、終了させていただきたいと思います。最後に、遠路はるばるお越しいただいた三人の先生方に、是非盛大な拍手をもってお応えしたいと思います。どうもありがとうございました。