

第 19 回国際シンポジウム 議事概要
「新時代の競争政策の在り方 ～経済格差・イノベーション～」

1 日時 令和 3 年 3 月 5 日（金）10 時 00 分～12 時 00 分

2 会場 オンライン形式による開催

3 プログラム

【開会の辞】

古谷一之 公正取引委員会委員長

【基調講演】

Jonathan B. Baker アメリカン大学ワシントンロースクール教授

テーマ：「Competition Policy, Innovation and Inequality（競争政策、イノベーション、そして格差）」

Jason Furman ハーバード大学ケネディスクール教授

テーマ：「Competition Policy in a New Era of Growing Income Divide under Rapid Technological Change（急激な技術変化のもとで所得格差が拡大する新時代の競争政策の在り方）」

【パネルディスカッション】

（モデレーター）

松島法明 大阪大学社会経済研究所教授，競争政策研究センター所長

（パネリスト）

Jonathan B. Baker アメリカン大学ワシントンロースクール教授

Jason Furman ハーバード大学ケネディスクール教授

大橋弘 東京大学公共政策大学院院長，東京大学大学院経済学研究科教授，競争政策研究センター主任研究官

【閉会の辞】

松島法明 大阪大学社会経済研究所教授，競争政策研究センター所長

4 講演等の要旨*

（1）基調講演：Jonathan B. Baker 教授

世界の平均マークアップが1980年以降上昇しており、市場支配力が高まっている。その傾向は、米国において顕著に現れており、他国においても総じて同様である。一方、米国においては生産性の伸びが鈍化傾向にある。生産性はイノベーションに直結するため、イノベーションを活性化させることにより生産性の向上を加速させる必要がある。また、米国では1%の富裕層が50%以上の富を占めているなど、富の格差が生じている。そして、米国では過去50年にわたり一般労働者が生産性の向上による恩恵を受けることはなかった。市場支配力・イノベーション・格差の3要素は密接に関連しており、市場支配力の高まりがイノベーションの阻害や格差の拡大を引き起こ

* 本シンポジウムにおける登壇者の発言を踏まえて、競争政策研究センター事務局の責任において取りまとめたものである。

す一因となる。そのため、反トラスト法の執行や政府の介入など競争政策を強化することが、これら3要素に対応する上で有益な方策となることが期待される。

まずは、イノベーションと競争政策の関係について考えてみる。イノベーションと競争政策の関係は決して新しいものではなく、1980年以前から米国の重大な反トラスト法違反事件において問題になっていた。ただし、競争とイノベーションの因果関係について深く分析せず曖昧に認定されることがあった上に、判例や経済学文献では相反する様々な考え方が存在する時代を辿ってきた。例えば、シュンペーターは「独占によってイノベーションが生まれる」としているが、アローは「競争がイノベーションの向上に貢献する」としている。また、ポズナーは「競争とイノベーションの関係についての信頼性が乏しいため、法執行の根拠にするには慎重な判断が必要」としている。しかし、近年、米国の競争政策においては、ハイテク産業を中心にイノベーションへの影響を考慮要素として注視するようになってきており、合併に際して価格効果とは別にイノベーションの実態分析の対象になることもある。競争が失われることによりイノベーションが阻害される可能性として、いくつかのケースが考えられる。まずは合併によるイノベーションへの影響がある。新製品を開発している競争者同士が合併することにより、合併後の新会社内部での顧客の奪い合いが生じてイノベーションが阻害されるケースがある。また、合併が行われた場合に他の企業における研究開発投資が減少することによっても、イノベーションが阻害されるケースがある。さらに、合併により支配的企業が誕生した場合に、当該企業が顧客のスイッチングコストを引き上げるような自社製品を開発したり、特別なサービス提供で顧客の囲い込みを強化したりすることにより、競争者の研究開発意欲を減退させて業界全体の研究開発が停滞し、イノベーションの阻害を引き起こすケースがある。次に、排除行為によるイノベーションへの影響がある。支配的企業が、将来の潜在的な競争を排除することにより重要な競争推進力が抑制され、イノベーションが阻害されてしまうケースがある。これは、特にハイテク産業において強力なネットワーク効果や規模の経済が働くことにより、一層イノベーションの阻害につながることを懸念される。これまで認定された違法行為として、顧客へのアクセスから新興企業を締め出すような独占的取引契約を締結するケースが多い。一方で、支配的企業において研究開発が成功し、それにより更に研究開発投資が増加してイノベーションを牽引するという考え方もあり、米国の法廷でも議論が分かれている。

次に、格差と競争政策の関係について考えてみる。ある程度の格差は市場経済において不可避であり、必ずしも全員が利益を享受できるわけではなく格差に伴うコストも発生する。では、なぜ格差が生じるのかというと、市場支配力によって生産性の余剰が生じ、その余剰が主に経営陣や株主に享受されてしまうからである。その傾向は特に米国において顕著に見られ、上位1%の富裕層が米国全体の金融資産の50%を占めている状況や、上位10%の者が91%の富を占めている状況からもうかがうことができる。そのため、市場支配力の獲得が合法的な方法によるものかどうかにかかわらず、市場支配力自体が格差を生じさせる一因となっているといえる。そこで、競争政

策にも格差の是正に資するオプションがあるのではないかと考える。その理由は、競争政策により市場支配力の負の効果を抑制し、もって競争を促進することが格差を小さくさせる作用も生じさせると考えられるからである。具体的なオプションとして、富裕層よりも不遇の人々の優先順位を高くして恩恵を与える救済策を立案したり、格差の一因となる市場支配力の増大に対処するために従来よりも政府の介入度が高い反トラスト基準を設けたり、EU 競争法のアプローチのように支配的企業による過度な価格設定を反トラスト法違反として認定したりすることが考えられる。ただし、いずれのオプションにも一長一短があり、新たな立法を要するために議論を呼びそうなものもあるが、米国ではこのようなオプションについての検討が進められている。

(2) 基調講演：Jason Furman 教授

米国では例えばビール、家電、肥料などの分野で集中度が高まり、商品を販売している企業が2、3社に集約された状況にある。このような市場集中度の高まりは、「競争の増加」又は「競争の減少」のいずれかを意味している。競争が増加しているということになると、グローバル化やリーダーのような一流企業の出現により一層競争が促進されて更に集中することになり、この事象は自然な要因による良い集中であるといえる。一方、競争が減少しているということになると、決して効率が良いから企業数が減少したわけではなく、参入障壁といった不自然な要因による悪い集中であるといえる。あるいは、両者の側面を有するもの、すなわち当初は自然な要因であったものの次第に悪影響をもたらし、ネットワーク効果や規模の経済により集中が一層進むケースもある。米国の事例として、小売業界では、集中度が高いもののマークアップが低く効率性が高いため、良い集中を表しているといえる。一方、ヘルスケア業界では、集中度が高い背景にマークアップが高まりつつある上に効率性が低い状況にあり、実際、病院の合併が進んだものの効率性が改善されていないにもかかわらず価格が上昇しているなど、悪い集中を表しているといえる。

GAF Aなどの成長は良い要因によるものなのか悪い要因によるものなのか、そしてそのような事象に対してどのような政策を採ることができるのかを考える必要がある。英国政府の招聘によりデジタル競争専門家パネルを設置し、デジタル競争についてどのような方策を採るべきか検討した。その際、デジタル競争に関して4つの中心的な検討事項があった。1つ目は、「デジタル分野における競争は有益か」である。競争は消費者の嗜好を背景に行われるものであり、一般的に競争により価格や品質に優れた商品が提供されたりイノベーションが向上したりすることで消費者の嗜好を満たすことができる。その一方で、児童ポルノやテロなど悪い嗜好もあるため、競争によって良い嗜好だけでなく悪い嗜好にも便益を享受してしまう。すなわち、競争は必ずしも常に良いわけではなく、悪い嗜好に対処するために競争政策だけでなく他の政策も必要になるケースがある。2つ目は、「デジタル分野に競争は存在しないのか」である。デジタル分野では、相当量のデータを持っていないければビジネスは成功せず、既存企業は持っていたとしても新規参入者は持っていない状況にある。また、アルゴリズムやブラ

ンドなどの無形資産が多く、それらは貸借により簡単に確保できるものではないため、資本と強力なブランドを持つことが重要になる。さらに、消費者はなかなか習慣を変えない行動特性がある。このような背景から、デジタル分野では勝者が大半を握って集中が進む特徴がある。3つ目は、「競争がないとコスト高になるのか」である。デジタルプラットフォームで提供される検索、SNS、フリーメールなどのサービスはほとんどが無料だが、利用者が行動履歴やプライバシーのデータを提供することになったり広告料に上乘せされていたりすることを勘案すると、実際には利用者のコスト負担が伴っている可能性がある。また、そのような外形上無料のサービスは、品質が悪かったり、種類が少なかったり、イノベーションがなかったりする可能性もある。そのように、競争がないからイノベーションが起こらず、コスト高になるおそれもある。4つ目は、「デジタル分野で競争はあり得るか」である。例えば Google や Facebook は、内部成長によって現在のような巨大企業になったわけではなく、400社もの買収によって誕生したのである。最終的に1, 2社が市場に生き残ることになったとしても、それは政策の在り方次第で変わってくる。

それでは、デジタル競争においてどのような政策を採るべきなのかを考えてみたい。デジタル競争専門家パネルが英国政府に提言した政策には、合併規制の強化、反トラスト規制の強化、競争促進的なデジタル規制当局の設置があるが、それらは従来の法施行では非効率であるため新たな法制度を要するものである。また、デジタル競争は1つの国だけで対処できるものではなく、ワールドワイドで一丸となって対処しなければならない。その際には、それぞれの国で類似したルールを導入することにより、予見性の向上や新規参入の促進が図られることになる。

(3) パネルディスカッション

(松島教授) 競争とイノベーションには逆U字型の関係があることを踏まえると、政府の介入により適切な競争環境を整備することでイノベーションを促進することが可能ではないかと考えられる。実際、それは各種実証等においても確認されている。一方で、大きな市場支配力を有する企業は、大量に商品やサービスを供給するために研究開発の誘引が強くイノベーションを向上させるという考え方が、シュンペーター効果として知られている。特にビッグテックでは研究開発への投資が非常に大きく、研究開発を目的とした合併により市場支配力が更に大きくなることが考えられる。このように、当事会社が研究開発を目的とした合併だとした場合に、競争当局はどのように対応すればよいと考えるか。

(Baker 教授) 競争当局は、企業が他社と合併することによって、果たして研究開発が促進されることになるのか、それとも実は単独で研究開発を実施した方が効果的なのか、あるいは、支配的企業が既存又は潜在的な競争者を買収して競争者の研究開発を阻止する、いわゆるキラークワイジションなのかに留意して競争への影響を評価する必要がある。また、複数の企業が合併で一体になることに伴い、事業が成功するか、事業のスピードを速めることができるか、研究開発等の強みを活かすこと

ができるかといった視点で競争当局は企業結合審査をする必要がある。さらに、仮に研究開発の向上を目的とする合併を競争当局が承認しなかった場合に、他の合併の判断に影響を及ぼすおそれがあるため、競争当局は合併をある程度サポートする姿勢も必要になる場合もあるだろう。

(大橋教授) 日本においては、米国と同様に製造業を含めて集中度が上昇しているものの、マークアップはこの15年ほど変化が見られないことが分かった。また、マークアップの分布を見ると、米国を含む27か国ではトップ10のマークアップが明らかに上昇しているが、日本では分散した状況にある。このような状況を踏まえて合併規制について考えると、特に日本における合併規制のやり方はこのままで良いのかを振り返ってみる必要があるのではないかとと思われる。合併は事前に競争当局が判断することとなり、その際的前提が間違っていたり事後に変わったりすることもあり得るが、その際には合併により生じる反競争効果に対して措置を講じることができるようにすべきではないかと考える。

(Furman 教授) 一概にイノベーションと言っても、どのようなタイプ、どの程度の規模、誰が実施するのか、といったことが重要になるのではないと思う。経済学的な研究からみると、イノベーションはパラダイムシフトのように抜本的な変化が生むことよりも、既存のものを修正する方向に進みがちである。それは、パラダイムシフトを狙った場合にそれが上手くいかないキルゾーンも発生し、自社が失敗すると市場に存続できずに退出させられる一方で競争者がコピーしてしまうハイリスクが伴うからである。しかし、競争が生まれれば、改善に向かうイノベーションが生まれることが期待できる。

(松島教授) データを解放して様々な事業者が使える環境を作れば、データを持っている事業者の競争優位性が維持されず、データを持っていない事業者の参入障壁が低くなると考えられる。また、データを解放するとそのデータは公共財のような性質になるため、競争環境の整備に資するのではないかと考えられる。その場合に、そのデータは誰が収集するのが問題になる。仮に民間企業が収集する場合、それにより収益が上がらなければデータ収集への誘引がなくなってしまう。そのため、政府機関がデータを収集し、許可に基づくなどして各者にそのデータを使ってもらうことも考えられる。そこで、このようなデータの共有に関してどのように考えているか。

(Furman 教授) データを収集するにはコストがかかるため、インセンティブも必要になる。また、プライバシーを保護することも重要である。これらも踏まえ、誰がデータを収集するのが適切で、誰がデータの権利を持つのかといった課題は、そのタイプによって解決策が変わってくると思われる。政府や統計センターのような公的機関が収集することも考えられる一方で、民間企業が収集することも考えられる。あるいは、データトラストを構築する方法もあるだろう。

(大橋教授) データの取扱いやデジタル・プラットフォーマーに関する日本の状況とし

て、2018年12月にプラットフォーマー型ビジネスに対応したルール整備の基本原則を策定し、その後内閣官房にデジタル市場競争本部を設置して各種方策について議論した。その際にアプリやeコマースにおいてどのように取引の透明化を図るべきか議論し、2020年5月にデジタルプラットフォーム取引透明化法が成立した。また、公正取引委員会においてデジタル広告の実態調査を行うなど、デジタル分野に一層注視して調査を行っていくような状況にある。データに関していえば、データは基本的に取得した個人に帰属するものであり、それが担保されるような環境が整備されるべきではないかと考えている。仮にデータを使いたければ、それを信託し、情報銀行を介して企業がデータを取引するような仕組みにしていくべきではないだろうか。このように、データのオーナーシップは個人にあり、その上でデータをどのように使うべきかを考えるというステップが重要だと思う。

(Baker 教授) データの取扱いについては、背景事情によって答えが変わってくるのではないだろうか。それを考えるに当たり、データには2つのタイプがあると思われる。1つ目は、消費者がプラットフォームを使った際に得られターゲット広告などに活用される消費者データである。2つ目は、その人の友人は誰かといった関連性に関するソーシャルグラフで活用されるデータである。そこで、競争当局は、競争を促進するためにどのデータであれば共有しても問題ないかといったことを考える必要がある。

(松島教授) EUには支配的地位の濫用規制が、日本には優越的地位の濫用規制があり、ある程度社会的地位のある企業に対して政府が直接介入するケースがあるが、米国にはそのような規制はないと思われる。Furman教授の基調講演では、格差の是正に際し、支配的企業による過度な価格設定に対して反トラスト法違反として直接介入する方策案のオプションが示されたが、政府が直接介入することに対して米国の研究者はどのように考えているか。

(Baker 教授) 米国では、反トラスト法違反行為に対して裁判所を通じて執行するため、裁判所が価格までも監督するには適さないことになる。仮に企業が自然独占の状態の高い価格を設定した場合には、反トラスト法では取り締まらずに規制当局が介入することになる。

(Furman 教授) 例えば米国のヘルスケア業界では、最近多くの病院が合併し、その病院の価格が非常に高くなっている。しかし、それに対して政府が介入したとしても、必ずしも対処できるとは思わない。政府が介入するか、あるいは法律を執行するか、各種方策はそれぞれの業界に応じて考えるべきだろう。

(大橋教授) 日本では、優越的地位の濫用を含む不公正な取引方法規制のほかに、行為ではなく状態に対して措置を採る独占的状态規制もある。競争法がどのようにしてサステナブルな社会に貢献していくのかという観点はとても重要ではあるが、これまであまり議論されてこなかったのではないかと思う。

以上