

規制の政策評価における競争状況への影響の把握・分析に関する考え方について

平成 29 年 7 月 31 日

公正取引委員会事務総局

1 はじめに

規制の事前評価とは、規制の新設又は改廃によって発生する効果や負担を予測し、それを評価するものであり、「規制の政策評価の実施に関するガイドライン」（平成 19 年 8 月 24 日政策評価各府省連絡会議了承、平成 29 年 7 月 28 日一部改正）（以下「ガイドライン」という。）においては、「規制の新設又は改廃によって、新たに発生又は変化することが見込まれる、社会、経済、環境等への具体的な影響項目を可能な限り列挙する。」とされている（ガイドライン P 5）。また、「特定の地域、産業部門や中小企業等に与える影響、市場の競争状況に与える影響、産業連関や貿易といった市場を通じた波及的な影響についても、可能な限り予測する必要がある。これらについては、定量的な推計が困難である場合は、定性的にでも事前に明らかにすることが望ましい。」（ガイドライン P 6）とされ、規制の新設又は改廃が競争状況へ与える影響についても、波及的な影響の一要素として把握することとされている。

競争状況への影響の把握・分析の手法については、ガイドラインにおいて「競争状況に与える影響については、公正取引委員会が別に定めるところにより把握し、競争に影響を及ぼす可能性があるとの結果となった場合には、その旨を規制の事前評価書へ記載することが必要である」とされている（ガイドライン P 6）。

また、規制の政策評価においては、規制の検討から、見直し（改正又は廃止）に至るまで、その一連を「規制のライフサイクル」として捉え、事後評価を行うこととされている。事後評価とは、規制の導入時の必要性等が変わっていないかや、見込んでいた効果が発生しているか等を検証するものであり、事後評価のためには、事前評価時に「適切に費用、効果（便益）及び間接的な影響を把握するための指標を明記する必要がある」とされている（ガイドライン P 7）。競争への影響を把握する指標については、ガイドラインにおいて「規制の事前評価において、競争に影響を及ぼす可能性があるとの結果になった場合には、公正取引委員会が別に定めるところにより、競争への影響を把握する指標を設定しておくことが必要である」とされている（ガイドライン P 8）。

本考え方は、これらガイドラインの内容を受け、規制の政策評価における競争状況への影響の把握・分析（以下「競争評価」という。）の手順及び考え方を明らかにしている。

2 競争評価の手順等

(1) 競争評価チェックリストによる競争状況への影響の把握

事業者の創意工夫を発揮させ、消費者の利益が一層確保されるようにするためには、公正かつ自由な競争を促進し、市場メカニズムの機能を十分に発揮し得るようにしていくことが重要であり、競争評価では、特に規制の新設又は改廃が事業者間の競争状況へ与える負の影響を把握する必要がある。

規制の新設又は改廃が事業者間の競争状況に与える影響は様々あると考えられるが、

競争に負の影響を及ぼすものは（１）事業者の数の制限，（２）事業者の競争手段の制限，（３）事業者の競争回避的行動の誘発，（４）需要者が利用できる情報・選択肢の制限，に大別することができる。これらに当てはまる規制の新設又は改廃を把握するため、競争評価チェックリストを用いることとする。

（２）手順

競争評価チェックリストは、個々の質問へ回答することで、規制がどのような点から競争に負の影響を及ぼす可能性があるかを判断できるものとなっており、まず、規制が個々の質問に該当するかを確認することになる。

次に、競争評価チェックリストの個々の質問への回答を踏まえ、「結論」として、当該規制が具体的に競争状況にどのような影響を与えるのかを明らかにする。最終的に、規制の新設又は改廃が競争に負の影響を及ぼす可能性があるとなった場合には、評価結果を規制の事前評価書の「４ 副次的な影響及び波及的な影響の把握」の欄に記載する（規制の事前評価書【様式１】参照）。

また、競争に負の影響を及ぼす可能性があるとの結果となった場合には、事後評価を実施する際の指標を設定し、規制の事前評価書の「８ 事後評価の実施時期等」の欄に記載する。例えば、参入制限により事業者の数が制限される場合、事業者の数を指標として設定することが考えられる。また、価格の制限がなされたり競争回避的行動が誘発される場合、一般的には、商品・役務の価格が上昇する可能性があることから、商品・役務の価格を指標として設定することが考えられる。

作成した競争評価チェックリストは、規制の事前評価書の提出と併せて総務省に提出し、総務省は、受領した競争評価チェックリストを公正取引委員会へ送付する。

（３）留意事項

競争評価に当たっては、以下の点に留意する必要がある。

- ・ 規制の単位については規制の事前評価書と同じにすることが必要である。一つの評価書に複数の規制が含まれる場合には、規制ごとにそれぞれチェックリストを作成する。
- ・ 簡素化した評価手法の対象となる規制についても、ガイドラインにおいて「副次的な影響及び波及的な影響」を把握することとしている（ガイドラインP9）ことから、競争評価チェックリストを作成する（規制の事前評価書【様式２】参照）。
- ・ 代替案については、競争評価チェックリストの質問に回答した結果、競争に負の影響を及ぼす可能性があるとの結果となった場合には、最終的な評価結果を規制の事前評価書の「６ 代替案との比較」の欄に「副次的な影響及び波及的な影響」として記載する。
- ・ 競争評価チェックリストは、競争状況への影響のみを把握・分析するものである。競争状況への影響以外は、規制の事前評価において、他の効果（便益）、費用、影響として把握されるものであり、競争評価チェックリストでは考慮しない。
- ・ 記載を行った競争評価チェックリストは必ずしも公表する必要はないが、国民への説明責任を果たす観点から、自主的に公表することは推奨される。

3 競争評価チェックリスト（記載様式は別添）

（１）事業者の数の制限

問１：規制が、事業活動の要件として許認可等を設定するか。

問２：規制が、事業者が活動する地理的範囲を制限するか。

問３：規制が、既存事業者と比べて新規参入者に対してより大きいコストを負担させるか、又は新規参入に際して負担が生じ退出する際に回収できないコストを発生させるか。

（２）事業者の競争手段の制限

問１：規制が、事業者が供給する商品・役務の価格、数量を制限するか。

問２：規制が、事業者が供給する商品・役務の種類、品質、性能、規格等を制限するか。

問３：規制が、事業者が供給する商品・役務の広告又は宣伝の方法、営業の方法、販売の方法等を制限するか。

（３）事業者の競争回避的行動の誘発

問：規制が、事業者が供給する商品・役務の価格、数量の具体的な計画や見通し等の情報を公開することを義務付ける、又は事業者間において当該情報の交換を促す仕組みを設けるものか。

（４）需要者が利用できる情報・選択肢の制限

問：規制が、需要者が利用できる商品・役務の情報・選択肢を制限するか。

この競争評価チェックリストは、相当程度の事業者（注１）が存在し競争が行われている一般的な市場を前提に、規制の新設又は改廃が、市場における事業者間の競争に負の影響を及ぼす可能性がある点を質問形式にしたリストであり、「はい」「いいえ」で回答することにより、通常想定される競争阻害要因の把握を容易にするものである。回答に当たっては、規制を外形的に判断し「はい」「いいえ」を選択すればよい。（注２）

質問は（１）～（４）に大別され、それぞれ、数個の質問から構成されている。これらの質問は、規制によってもたらされる最も一般的な結果に従って影響を大別したものであり、一つの規制が複数の質問に該当する場合もある（例えば、商品・役務の品質の制限により新たな設備等が必要となることで、実質的な参入障壁が形成され、事業者の数が制限される場合もあると考えられる。）。

（注１）事業者とは事業を行う者を指すところ、一般的に、事業とは何らかの経済的利益の供給に対応し反対給付を反覆継続して受ける経済活動を指し、その主体の法的性格は問うところではない。したがって、これに該当する経済活動を行う者は、個人か法人かを問わず事業者に該当する。また、現に事業を行っている者のみならず、新規参入者（新規参入を検討している事業者や新規参入しうる潜在的事業者）も含まれるほか、直接規制を受ける事業者のみならず、規制の新設又は改廃によって影響を受ける事業者が広く含まれる。競争評価チェックリストにおける「事業者」とはこの意味で用いており、規制が事業者に影響を与えない場合、各質問への回答は「いいえ」となる（（４）については、規制が事業者に直接の影響を与えなくても、需要者に影響を与える結果として間接的に事業者に影響を与えることがあり得る。）。

（注２）競争評価チェックリストの個々の質問は、可能な限り外形的に判断できるよう設定しているが、市場の構造や現在の競争状況によって同類の規制でも実際の競争状況への影響は異なる。このため、市場の構造や現在の競争状況を把握・分析できる場合、それを踏まえて評価を行うべきである。例えば、事業者の数が少ない市場においては、規制により事業者が退出することで、一定の事業者が、競争的市場で達成される価格より高い価格を付けたり、競争的な市場で達成される供給量より少なく供給したりすることができる状況が生じる可能性もあ

り、各質問以外にも競争への負の影響を検討する必要がある。

4 競争評価チェックリストの質問の趣旨

(1) 事業者の数の制限

事業者の参入は、本来、市場における競争を通じて決められるべきものである。新規参入者の参入を制限する規制は、事業者の数(競争単位)を制限するため、市場メカニズムに直接的な影響を与えることとなり、競争に及ぼす影響が直接的である。また、参入が制限されることで、既存事業者にとっては、より効率的な新規参入者の参入により利益が奪われる可能性が減少することから、競争自体が減少して、既存事業者が競争的な市場で達成される価格よりも高い価格を付けたり、競争的な市場で達成される供給量より少なく供給する可能性を高めることとなる。

問1：規制が、事業活動の要件として許認可等を設定する(注3)か。

事業活動の要件として許認可等を設定することは、ある事業者を他の事業者と比べて優位にすることにつながり、参入障壁が形成される。例えば、特定の事業者又は特定のグループのみに対し排他的・独占的権利を付与する場合、当該特定の事業者又は特定のグループ以外は、参入ができなくなる。また、要件を満たすことができない事業者が発生するような許認可要件等を設定する場合、要件を満たすことができない事業者の参入が制限される。一方、実質的に事業活動の要件を設定しない単なる手続であれば、事業活動の要件として新規参入者の参入を制限しないと考えられる。

(注3)ここでいう事業活動の要件とは、事業を開始・継続するに当たって満たす必要がある要件をいい、許認可等とは、行政手続法第2条第3号にいう許認可等を指し、行政庁の許可、認可、免許、その他の何らかの利益を付与する処分をいう。

問2：規制が、事業者が活動する地理的範囲を制限するか。

本来自由に商品・役務の取引が可能な場合に、その商品・役務の取引を行うことができる地域を制限することは、その地域へ参入しようとする者にとって参入障壁となる。例えば、本来自由に取引できる地理的範囲の中で、商品・役務の供給地域を分割したり、既存の店舗から一定の距離を置かなければ事業活動を行うことができないとする制限等が考えられる。

問3：規制が、既存事業者と比べて新規参入者に対してより大きいコストを負担させるか、又は新規参入に際して負担が生じ退出する際に回収できないコストを発生させるか。

既存事業者と新規参入者の間で負担するコストが実質的に異なり既存事業者が費用面で優位となる場合、新規参入者が既存事業者と同等のコストで商品・役務を提供できなくなることから、新規参入者にとって参入障壁となる。

例えば、既存の設備には要件が課されないが、新規に設置する設備には要件を課される場合(経過措置も含む)、新規に設備を設置する新規参入者のみがコストを負担することになる。また、一般的には、既存事業者は新規参入者より容易に資本や労働力を集めることができることから、負担するコストが既存事業者と新規参入者で同等であったとしても、実質的には既存事業者と比べて新規参入者に対してより大きいコストを負担させることとなる場合もある。また、新規参入に際して負担が生じ退出する際に回

収できないコスト（例えば、特殊な用途のみに用いられ、売却が不可能だったり他の用途に転用できない機器や設備を導入するコスト）は、既存事業者にとっては既に負担済み又は負担を容認済みで事業継続の判断に影響を与えないが、新規参入者は参入することを戸惑うコストとなる。

以上のような新規参入者が参入するためのコストを高めることは、新規参入者の参入を制限することとなる。

（2）事業者の競争手段の制限

規制により事業者の競争手段が制限されれば、本来は自由な事業者の行動が制限されることとなる。特に、制限の対象となる競争手段が、その市場において主要な競争手段の場合、その影響は大きくなる。

問1：規制が、事業者が供給する商品・役務の価格、数量（注4）を制限するか。

価格競争は、良質・廉価な商品・役務を提供して需要者を獲得する競争の中核をなすものであり、また、商品・役務の数量（生産数量や販売数量。以下同じ。）は価格を決定する主要因であることから、価格や数量は事業者にとっての重要な競争手段である。また、価格や数量は本来市場における需要と供給の関係で決定されるものであることから、これらを制限することは、市場メカニズムに直接的な影響を与えるものであり、競争に影響を及ぼす可能性が高い。

（注4）価格、数量とは、一般消費者向けの商品・役務の価格、数量だけでなく事業者間の取引の価格、数量も含む。

問2：規制が、事業者が供給する商品・役務の種類、品質、性能、規格等を制限する（注5）か。

規制により事業者が供給する商品・役務の種類、品質、性能、規格等の競争手段が制限される場合、事業者が多種多様な商品・役務を提供することができなくなる可能性がある。

（注5）商品・役務の種類、品質、性能、規格等の制限には、商品・役務の原材料に関する制限を含む。

問3：規制が、事業者が供給する商品・役務の広告又は宣伝の方法、営業の方法、販売の方法等（注6）を制限するか。

規制により事業者が供給する商品・役務の広告又は宣伝の方法、営業の方法、販売の方法等の競争手段が制限される場合、事業者が多種多様な商品・役務を提供することができなくなる可能性がある。また、広告又は宣伝の方法を制限することは、一般的に既存事業者より認知度が低いと考えられる新規参入者にとって既存事業者と対等に競争することが困難となる可能性があることから、新規参入者にとっての参入障壁にもなり得る。

（注6）営業の方法、販売の方法の制限等には、営業先・販売先の制限や営業・販売に当たっての一定の行為の義務付けも含む。

（3）事業者の競争回避的行動の誘発

事業者の競争回避的行動を誘発する規制は、事業者の競争的行動の意欲を減少させ、

商品・役務の価格低下や質の向上といった競争により得られる効果を小さくすることとなる。

問：規制が、事業者が供給する商品・役務の価格、数量の具体的な計画や見通し等の情報を公開することを義務付ける、又は事業者間において当該情報の交換を促す仕組みを設けるものか。

事業者が供給する商品・役務の価格、数量の具体的な計画や見通し等、事業者にとって現在又は将来の事業活動における重要な競争手段に具体的に関係する内容の情報のうち、事業者間で把握・認識されていない情報が事業者間で共有されると、各事業者が競争者の行動を互いに予測することが容易になり、競争回避的な行動をとることが利益となる場合があることから、競争により得られる効果が小さくなる可能性がある。

(4) 需要者が利用できる情報・選択肢の制限

競争が消費者利益をもたらすためには供給者側だけでなく需要者側も制約を受けないことが重要である。

問：規制が、需要者（注7）が利用できる商品・役務の情報・選択肢を制限するか。

需要者が利用できる情報や選択肢が制限される場合、需要者の意思決定に悪影響が生じる結果、事業者の競争意欲を減少させる可能性がある。

（注7）需要者には、一般消費者だけでなく、取引先の事業者も含む。

結論

上記（1）～（4）を踏まえ、規制の新設又は改廃が競争状況へ与える影響について最終的な評価を記載する。記載の方法として、いずれかの質問に「はい」の場合、該当項目の記載を参照して競争への負の影響を記載する。各質問が全て「いいえ」の場合、基本的に競争に影響を及ぼさない旨を理由とともに記載する。なお、最終的な評価においては、（1）～（4）の内容以外について付加的な要素を記載することも可能である。例えば、（1）～（4）の各質問の回答では競争に及ぼす影響を適切に把握できないと考える場合（例えば、新規参入者を確保するための規制の場合等）には、合理的な理由を付した上で、その内容を記載することが可能である。また、競争に負の影響を及ぼす可能性があるもののその影響を緩和する要素があったり、競争を促進する影響があったりする場合（例えば、規制緩和により競争が促進される場合）、その内容を記載することも可能である。

最後に、前記2（2）のとおり、規制の新設又は改廃が競争に負の影響を及ぼす可能性があるとなった場合には、最終的な評価内容を規制の事前評価書の「副次的な影響及び波及的な影響の把握」の欄に記載する。なお、規制の新設又は改廃が競争に影響を及ぼさないと評価する場合、事前評価書への記載は必須ではないが、国民への説明責任を果たす観点からは、事前評価書へ記載することが望ましい。

5 問い合わせ窓口

公正取引委員会は、競争評価の実施に関して相談に応じるなど、必要な支援を行う。

連絡先

公正取引委員会事務総局 経済取引局 調整課

TEL：03-3581-5483（直通）

メールアドレス：[kyousou-hyouka-o-jftc.go.jp](mailto:kyouso-hyouka-o-jftc.go.jp)

※メール送信の際には「-o-」を「@」に置き換えて利用してください。