

競争政策の経済学： 人口減少・デジタル化・産業政策

RIETI BBL

12:15-13:15

2021年6月15日

大橋 弘 (RIETI/東京大学)

競争政策の話題

US Sues Google as Monopolist

携帯料金4割値下げ、公取委調査へ

携帯大手の代理店評価問題視、公取委

行政の情報システム発注、公取委調査

「送料無料」

独占禁止法の目的

- 独占禁止法の目的
 - 「公正かつ自由な競争の促進」(独占禁止法1条)
 - 競争を通じて
 - 良質廉価な商品・サービスの提供し
 - 創意工夫(イノベーション)を促し
 - 資源の最適配分を目指す
 - 内容としては「競争法」
 - 競争↔独占
 - 競争の反対概念である独占を禁止する(競争を促進する)
 - 競争促進を義務付けるのではなく、
 - 競争を制約・抑制する企業行動を禁止・排除・予防することの効果として競争を促進
 - 市場が普通に機能していれば、競争は自然発生する。

独占禁止法の仕組み

企業による競争の制約・抑制の類型

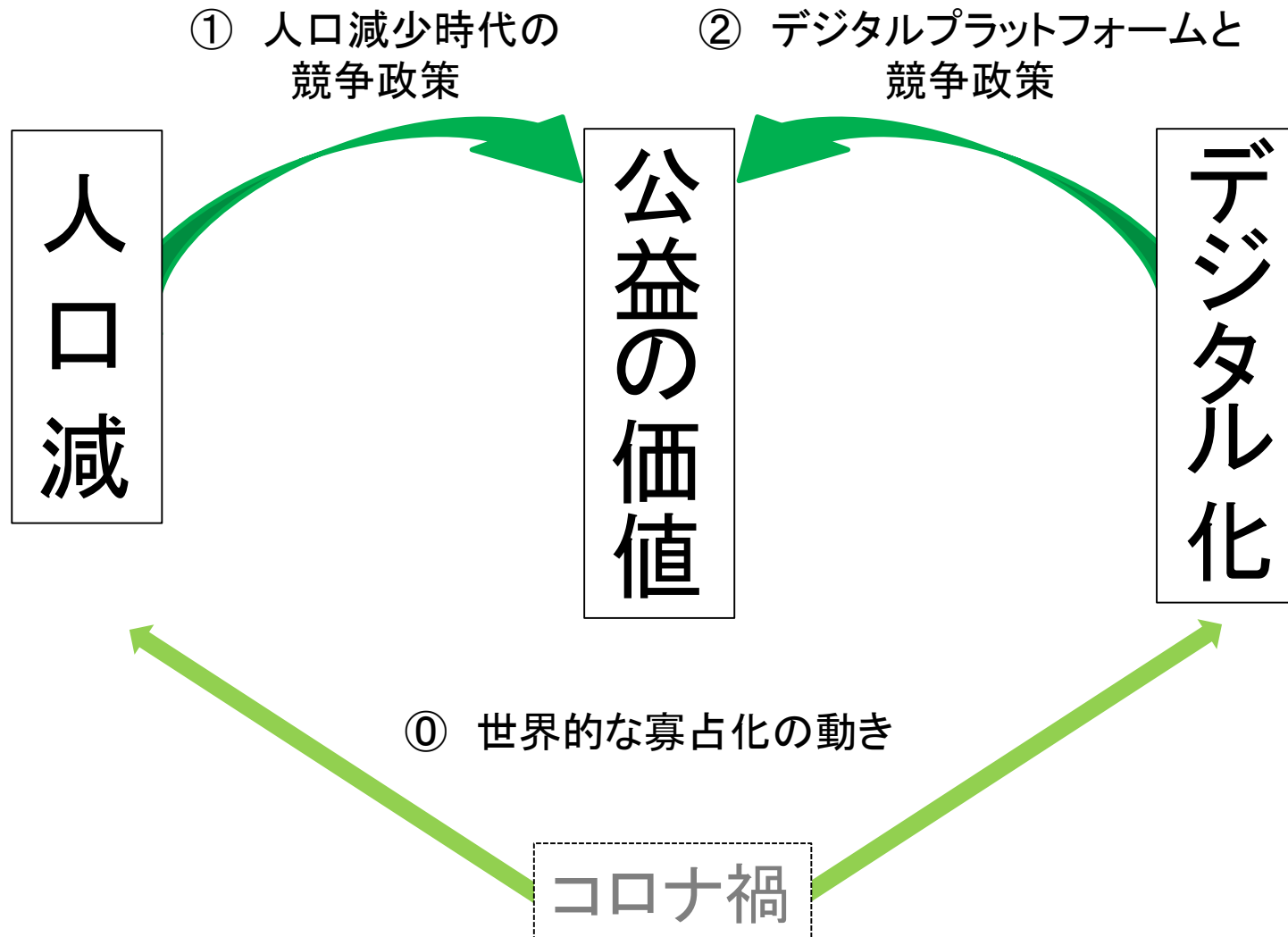
サッカーで喩えると・・・

- 八百長： 競争をしない
 - カルテル・入札談合
- 新クラブの参入を認めない： 競争をさせない
 - 私的独占
- クラブ統合で両チーム対抗ゲームの消滅： 競争がなくなる
 - 企業結合
- 妨害・オフサイドなど： 競争はあるが歪んでいる：
 - 不公正な取引方法

競争政策が守るべき「競争」とは何か？

- 競争： 需要家の自由な意思による選択を保証することが競争の活性化につながる。
- 新たな課題： 自由意思に基づく選択の「保証」を妨げる新たな要因
 1. 人口減少： 選択肢の確保が地域企業の疲弊につながる
 2. デジタル化： 自由な意思による選択が保証されているかに疑義が生じている

本日の構成



【参考】

序章：転換点を迎える競争政策

第I部：市場支配力と産業組織

第II部：競争政策が注目する産業分野

公共調達

モバイル市場

電力市場

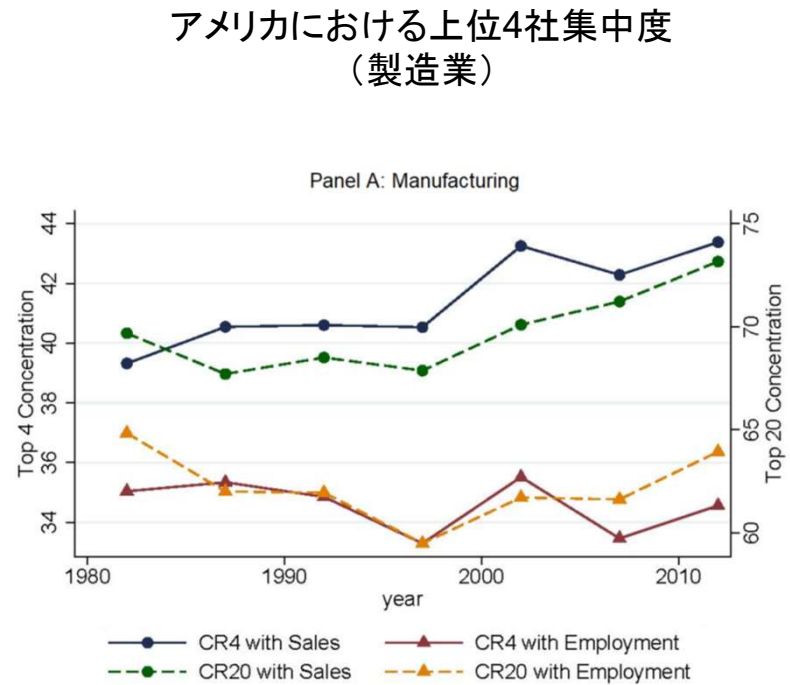
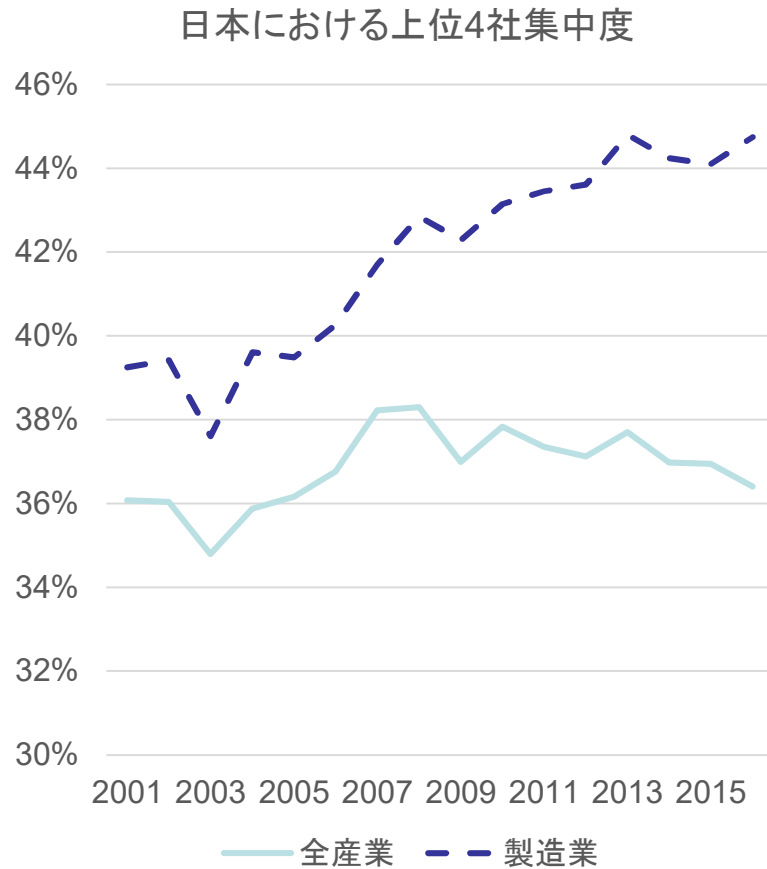
温暖化と競争政策

第III部：人口減少時代における競争政策

第IV部：デジタル市場における競争政策

① 世界的な寡占化の動き

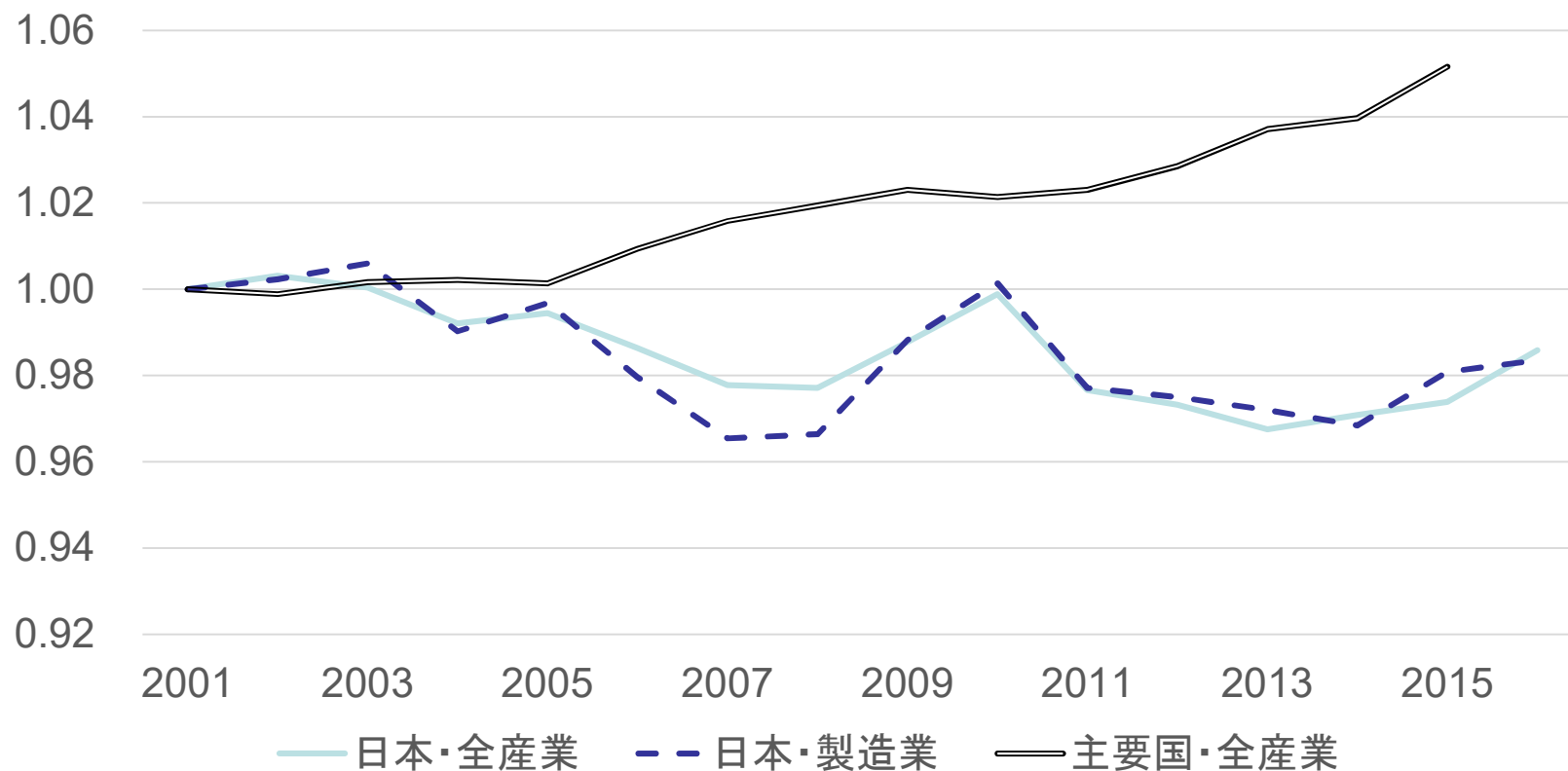
集中の進展?



出典: Nakamura and Ohashi (2019, RIETI 19-E-107), Autor, et al. QJE, forthcomingをもとに作成

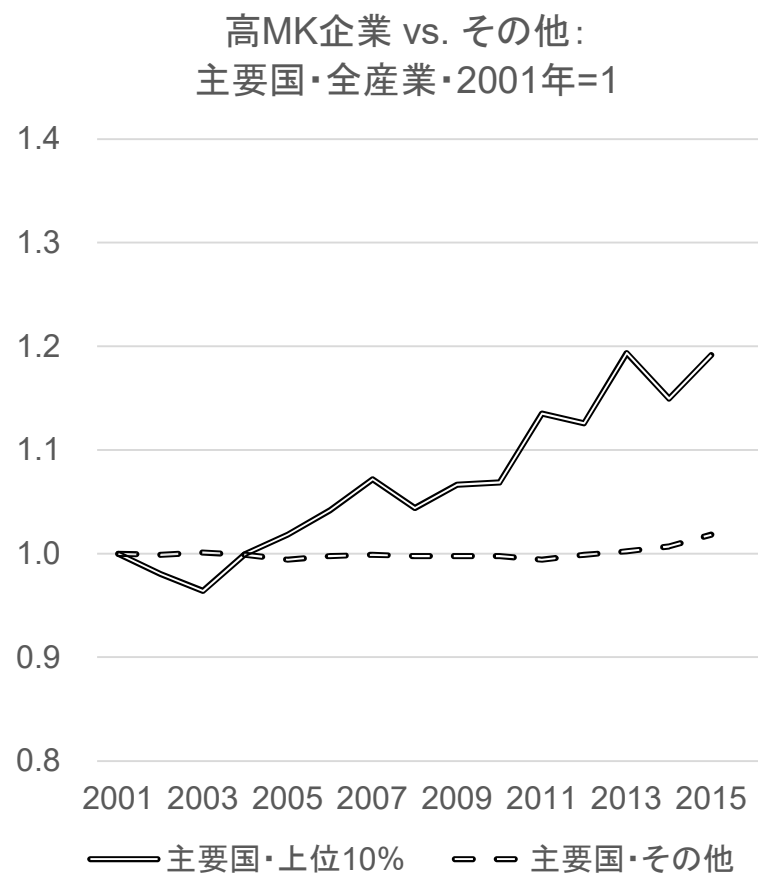
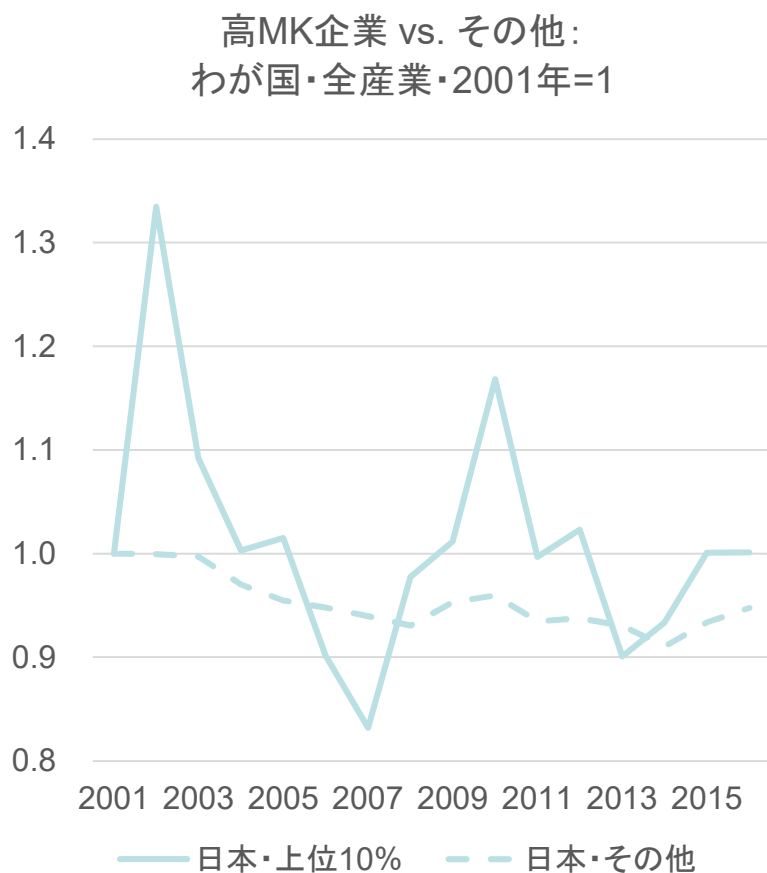
マークアップ率の推移

わが国と主要国(2001年 = 1)



出典：Nakamura and Ohashi (2019, RIETI 19-E-107), IMF (2019) World Economic Outlookをもとに作成

マークアップ率の企業間格差



出典: Nakamura and Ohashi (2019, RIETI 19-E-107), IMF (2019) World Economic Outlookをもとに作成。

観察事実

わが国における状況は、米国（その他）と似た点もあるが、明らかに異なる点も多い。

- ・ 国内の集中度が（多少の違いはあれ）高まっている
 - － わが国では、製造業にその傾向が顕著
- ・ わが国では、企業の大小を問わず、MKUPが低迷している。
 - － わが国では、ここ10年余りは低下傾向。この傾向は特に中小企業において顕著。
 - － 米国（その他）では同時期に、大企業のMKUPが大きく高まっている。

仮説

なぜわが国のマークアップ率は諸外国と違うのか

H1:人口減少の影響

- 過剰供給による「過当な」競争

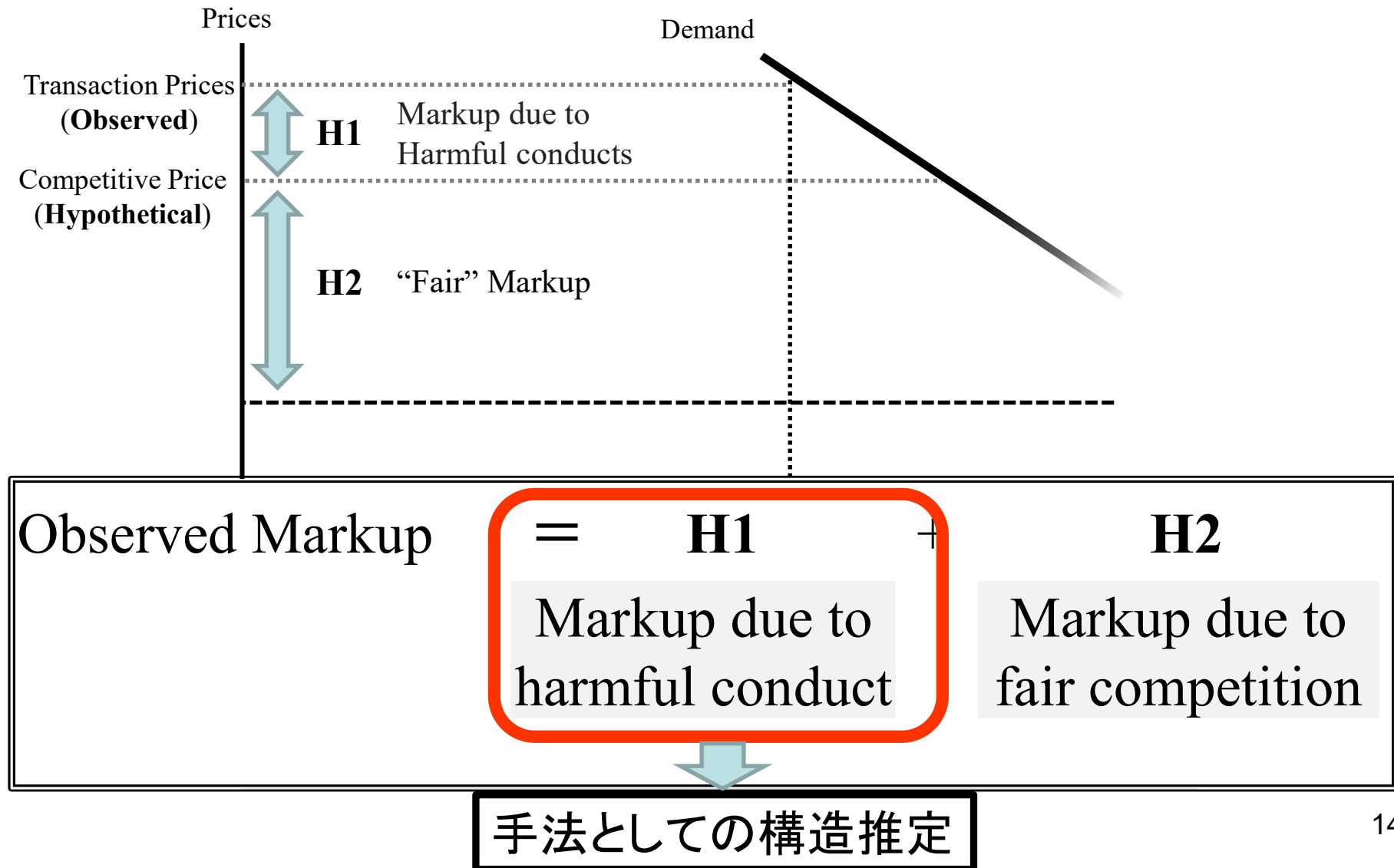
H2:付加価値上げができていない

- 国際的に依然として低い労働生産性・全要素生産性

そのほかにも:

- 経済統計の問題／デジタル化の遅れ・無形資産の存在など

Some technical under Oligopolistic Market



わが国の競争政策が直面する課題

①

国内における 長期的な人口減少

- 新規企業の参入圧力や、需要家の圧力が弱まる状況
- 集中度で見ると地域的に高まりがみられる。
- 他で代替できない重要なインフラがあれば、その維持・活性化が課題。

②

サイバー空間における 経済活動の進展

- 異なる産業・業種が融合。
- 競争力の源泉としてのデータ
- デジタル・プラットフォームの事業がリアルな経済活動に影響を与えつつある。
- 同時に、デジタル・プラットフォームの集中度が大きく高まっている。

① 人口減少時代の競争政策

人口減少における地域基盤サービス

- 離島・過疎地域に対するサービス・インフラ基盤を民間主体で維持するためには、儲からない地域への手当てが必要(例:内部相互補助)
- 規制緩和以前は、例えば、電力・ガスのように、民間にエリアでの供給義務を課しつつ、地域独占と総括原価による料金回収を認めることでユニバーサル・サービスを成り立たせた。
- 需給調整から規制緩和へと時代が進むなかで、採算性が高い分野・地域に参入が起き、クリームスキミングがなされる一方で、採算性の悪い地域(典型的に過疎地)では、参入が見られず、自由化の恩恵が見られないという状況。
 - 過疎地は、自由化の恩恵どころか、自由化によって悪化した採算性の回収を負担せざるを得ない可能性も
- 最低限守るべき公共インフラのレベルと、サービス提供の責任主体(ラストリゾート)について、改めて再検討が求められているのではないか。

競争政策と産業政策のリバランス

- 消費者（需要側）の利便性を考慮するという点で、競争政策の意義は依然として大きい。
- 他方で、最低限のサービスを地域に提供するという観点では、供給側の事情も勘案する必要がある。この点では、産業政策の役割も拡大している
- 本格的に人口減少を迎えているわが国において、競争政策と産業政策の役割のリバランスを再度検討する時に来ているのではないか

② デジタルプラットフォームと競争政策

わが国の競争政策が直面する課題

①

国内における
長期的な人口減少

- 新規企業の参入圧力や、需要家の圧力が弱まる状況
- 集中度で見ると地域的に高まりがみられる。
- 他で代替できない重要なインフラがあれば、その維持・活性化が課題。

②

サイバー空間における
経済活動の進展

- 異なる産業・業種が融合。
- 競争力の源泉としてのデータ
- デジタル・プラットフォームの事業がリアルな経済活動に影響を与えつつある。
- 同時に、デジタル・プラットフォームの集中度が大きく高まっている。

デジタル化とガバナンス

- Digitalization is no longer inside the Internet.
→ Cyber-Physical Integration thr. AI and IoT
- Fundamental premises of our “governance” has been changed.
 - Humans decide → Bots also decide
 - Systems adjust periodically → Systems adjust continuously and in real time.
 - Humans/machines operate independently → Humans/machines are connected.
- Concerns may be that:
 - Our privacy is intruded. / Our liberty is constraint.

⇒ Call for a new governance over digital economy.

ガバナンス・レジーム

Stage 1: State regulation (i.e., Industrial Policy)

- Governments correct for market failure.

Stage 2: Laissez-faire (Competition Policy)

- Markets better perform than governments to pick winners.

Stage 3: Hybrid of the Two

- Governments are needed for markets to well function.

Ex: Experimental regulation (sand-box)

Responsive (agile) regulation

Co-regulation etc

デジタル競争政策

- Competition authority must distinguish between healthy competition from harmful conducts.
- To do so, CA needs to deal with:
 - Pacing Problem
 - Coordination Problem

Issues include:

- Digital platforms connecting various types of users and markets
- Zero prices (sometimes via advertising)
- Collection and use of large-scale data
- Matching markets run by algorithm and AI
- Uncertainty on technical progress ...

DPFに対応することの難しさ

- Digital Platformは規模の経済性(ネットワーク効果)をもつ
 - 独占化することの効率性
- 他方で、物々交換でデータを仕入れることで、情報(=交渉力)の優位性。
- 自由な意思による選択肢を確保することで競争基盤を確立するという前提が崩れてきている可能性。
- 他方で、問題を第三者である情報劣位者が立証することが困難(→ 共同規制の発想)

特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律案による取引環境整備の必要性

<デジタルプラットフォーム（DPF）の特徴>

- 多面市場の大量のデータを集積・構造化することで社会に多大な便益を提供。
- 他方で、ネットワーク効果や低い限界費用等の要因により、独占・寡占に至りやすく、ロックイン（囲い込み）効果が働きやすい。
- 公正取引委員会が特に問題点の指摘が多いモール・アプリストアの調査を実施。（2019）

<利用事業者の懸念>

- （規約変更による取引条件の変更等）**
 - 規約の一方的な変更によって手数料を引き上げられたり、新しい決済システムを導入されたりした。
 - 規約を一方的に変更され、同意しないとサービスが制限される。
 - 悪質な返品を受け入れを事実上強制されている。
- （自己又は関連会社と異なる扱い）**
 - 検索表示、決済方法、手数料などで自社又は関連会社が優遇している。
- （取引データを利用した直接販売）**
 - DPF提供者がモールの取引データを活用して同様の商品を後追的に販売。
 - DPF提供者はアプリのユーザー情報を得た上で自ら提供するアプリの販促活動に利用することができる。
- （最恵国待遇条項）**
 - モールでの価格を他のモールと同等又はそれよりも優位にするよう要請された。

オンラインモール市場と
出店事業者数
売上額 9兆円（全体）
事業者数 99万社
（大手モールのべ）

<利用事業者のうち売上依存により
利用せざるを得ない者の割合>
Aモール：77%
Bモール：64%

アプリストア市場と
利用事業者数
売上額 1兆7000億円
事業者数 70万以上
（大手1社）

<利用事業者のうち売上依存により
利用せざるを得ない者の割合>
Aストア：51%
Bストア：47%

取引慣行等に関する実態調査の結果見えてきた課題

取引環境上の主な課題

（DPF提供者の意見も聴取の上、整理された課題）

- （規約変更による取引条件の変更等）**
 - DPF提供者は規約変更の際に①利用事業者に変更内容を事前に通知して十分に説明する、②規約変更について利用事業者から合理的な意見が寄せられた場合には、当該意見をできる限り考慮する、③規約変更の通知から適用されるまでの期間を十分に設けることが必要。
- 取引の透明性・公正性を高めるため、返品・返金の条件を書面で定めておくことが必要。
- （紛争処理等の体制）**
 - 詳細基準を定めると悪用される場合には、調停者を定めることを検討する必要。
- （取引データの利用範囲の明示）**
 - 販売情報、顧客情報等の取引データについて、①自ら又は関連会社による利用の有無、②利用する場合における目的、範囲、当該データにアクセスする条件等について明示することが必要。
- （自己又は関連会社と異なる扱いの明示）**
 - ①検索順位を決定する主なパラメーター等を明らかにする、②自ら又はその関連会社との間で、手数料や表示方法等について公平に扱う又は、異なる条件とする場合には明示することが必要。

独占禁止法上の主な課題

- （規約変更による取引条件の変更等）**
 - 取引上優越的地位にあるDPF提供者が①手数料を引き上げる②新しいサービスの利用を義務化する等の規約変更により、正常な商慣習に照らして不当に、利用事業者に不利益を及ぼす場合には独占禁止法上問題（優越的地位濫用）となるおそれ。
- （取引データを利用した直接販売）**
 - DPF提供者が、立場を利用して得た競合する利用事業者の販売情報、顧客情報等の取引データを自ら又は関連会社による販売活動を有利に行うために利用し、競合する利用事業者と消費者との取引を不当に妨害すれば独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害等）になるおそれ。
- （自己又は関連会社と異なる扱い）**
 - DPF提供者が、自ら又はその関連会社と利用事業者との間において、手数料や表示の方法等について不公正に取り扱う、検索アルゴリズムを恣意的に操作して自ら又はその関連会社が販売する商品を上位に表示して有利に扱うなどにより、競合する利用事業者と消費者の間の取引を妨害する場合には、独占禁止法上問題（競争者に対する取引妨害等）となるおそれ。



規約の一方的変更・取引拒絶の理由等、
取引の透明性が低い

利用事業者の合理的な要請に対応する
体制・手続が不十分

透明性の高い市場は公正な競争の土台

公正な競争を阻害する行為

特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律案による、
取引基盤に関するルールの整備の方向性

- 取引条件等の情報の開示**
 - 商品等提供利用者に対する契約条件の開示や変更等の事前通知を義務付け。
- 自主的な手続・体制の整備**
 - 特定DPF提供者は、経済産業大臣が定める指針を踏まえて必要な措置をとり、手続・体制の整備を行う。
- 運営状況のレポートとモニタリング・レビュー**
 - 特定DPF提供者は、1) 2) の状況についての自己評価を付したレポートを経済産業大臣に対し毎年度提出。
 - レポートを受理した経済産業大臣は、運営状況のレビューを行い、評価を公表。その際、商品等提供利用者、一般利用者、特定DPF提供者等の意見を聴取し、関係者間での課題の共有や相互理解を促す。
- 法の適用執行**
 - 命令等の行政措置、罰則、内外無差別

・独占禁止法上の違反のおそれがある事実は、公正取引委員会に対応を要請。

独占禁止法による
個々の違法事案の是正

- 不公正な取引方法として、下記のような行為を禁止
- 排除措置命令や課徴金納付命令の措置

- 取引拒絶 ・抱き合わせ販売
- 取引妨害 ・優越的地位の濫用 等

※取引環境の整備に関するルールがある分野の例

・製造分野（P Bブランド等含む）/ソフトウェア開発/映画・ゲーム等のコンテンツ制作
/各種のサービス委託分野（下請法）

・各種業法による規律（電気通信事業等）
・フランチャイズ分野（中小小売等における情報開示等）

まとめ

- 構造改革・規制緩和は依然、重要。他方で、それだけでは、現在直面する経済社会的な課題を解決することができなくなっている
- 競争政策の消費者基点は重要。今後は、それを含めたマルチステークホルダーの視点が「公益性」の観点から求められる。
 - 消費者の中長期的な利便性を確保するために、供給側（産業政策）に対する配慮も求められつつある
 - デジタル空間における情報の非対称性が拡大するなかで、公益的な価値を増進するための新たな政策的な視点が求められている

ありがとうございました

ohashi@e.u-tokyo.ac.jp