



# 競争評価ツールキット

## 原則





## 競争評価ツールキット

第 1 卷 : 原則

第 2.0 版

## 競争評価に関する原則 競争評価ツールキット, 第2版(第1巻)

O E C D  
(経済協力開発機構)

OECDは、34の民主主義国の政府が協力して、グローバル化に伴う経済、社会及び環境上の課題を取り扱う、独特の議論の場である。また、企業統治、情報経済及び高齢化社会の課題など、新しい展開や懸念を理解し、政府の対応を支援するための取組の最前線にも位置している。OECDは、各加盟国政府の採用してきた政策の実施状況を比較し、共通の問題の解決策を探求し、優れた慣行を特定することで、国内及び国際政策を協調させることができる環境を提供している。

OECD加盟国は、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チリ、チェコ共和国、エストニア共和国、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシア、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルグ、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア共和国、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国、米国である。欧州委員会もOECDの活動に参加している。

OECD の出版部門は、加盟国が合意した条約、指針、及び基準に加えて、経済問題、社会問題、及び環境問題に関して情報を集め、OECD の調査した統計結果を、広く普及させている。

本文書は、OECD の事務総長の責任の下で発行されている。本文書で表明されている意見及び採用されている議論は、OECD 加盟国の公式見解を必ずしも反映しているものではない。

© OECD 2013

利用者は、私的使用を目的として、OECD のコンテンツをコピー、ダウンロード又は印刷することができ、情報源及び著作権者としての OECD が適切に承認する場合、文書、プレゼンテーション、ブログ、ウェブサイト及び教材に、OECD の出版物、データベース及びマルチメディア製品からの抜粋を掲載することができる。公共利用、商業利用及び翻訳権に関する要望は、[rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) に提出するものとする。公共利用又は商業利用のために、本資料の一部を写真複写することについて許可を求める場合、著作権許諾センター(CCC, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com))又はフランス著作権利用センター(CFC, [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com))まで直接連絡するものとする。

## 序文

市場の競争を活性化させることは、国の経済活動を活発にし、国民に対し新規事業への参入の機会を与え、経済全体での商品及びサービスに係る費用を削減することを可能とする。しかし、現実には、政策目的を達成するために真に必要とされる以上の過剰な規制が数多く存在し、多くの法律及び規制が市場の競争を制限している。

この「競争評価ツールキット」は、不要な規制を洗い出し、より競争を制限しない方法で政府の目的を達成する政策を策定する方法を提供することで、過剰な規制の削減に貢献することを目的としている。競争評価ツールキットの大きな柱である競争チェックリストは、簡単な質問を通じて過剰に競争を制限するおそれのある規制を選別することができ、競争評価の実施を特に必要とする分野を洗い出すことを可能とするものである。様々な業界に多数の規制が存在する現在、政府資源の有限性に鑑みれば、すべての規制について厳密な競争評価を行うことは非現実的である。チェックリストを用いて規制の洗い出しを行うことで、限られた政府資源を有効に活用し、効率的に競争評価を行うことができる。

競争評価ツールキットを政府が用いる方法としては、以下の3つが考えられる。

- 規制の事前評価等による、新しい法律案等の評価
- 経済全体や特定の部門における、現行の法律等の評価
- 政策の作成や審査に従事している行政機関(法案作成省庁又は競争当局等)が行う、規制が競争に与える影響の評価

競争制限的な規制が策定される可能性は、中央省庁に限ったものではなく、地方自治体等の様々な行政機関がその策定主体として想定される。そのため、競争評価は、中央省庁のみならず、すべての行政機関にとって有益

なものであり、競争評価ツールキットは、それが可能となるように設計されている。

実際、競争を促進するための規制改革で最も成功した例は連邦制において生まれており、1990年代半ばに、オーストラリアが国家及び州レベルで広範囲にわたる競争推進的な改革を実行したことがその成功例である。その後、オーストラリアの経済活動は活性化し、高く着実な経済成長により、かつては中程度の経済力であったオーストラリア経済が、現在では OECD 加盟国の中でもトップクラスに入るまでとなった。

競争評価ツールキットは、経済又は競争政策についてのトレーニングを受けていない公務員が使用することを想定している。潜在的な利用者としては、各省庁、議会、政府高官のオフィス、州政府及び政策評価を行う第三者機関が想定されている。広い範囲での利用を促進するため、競争評価ツールキットは多くの言語に翻訳されている。

本書では、市場における競争から得られる利益の例を挙げ、競争チェックリストの概説を行い、政府が自らの政策についての競争の効果を評価する方法を示している。本書は、*競争評価ガイダンス*によって補足されており、これは、競争評価を行う際に考慮すべき主要な論点について詳細な技術的指導を与えるものである。競争評価ツールキットは、この 2 つの文書から構成されている。また、これらに関連する資料は、以下の OECD のウェブサイトで見ることができる。

URL : [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)

## 謝辞

競争評価ツールキットは、加盟国・非加盟国から OECD に派遣された代表団の意見に基づき、競争委員会の第 2 作業部会が作成した。

OECD 事務局において、競争課の Sean F. Ennis の指揮の下、Rex Deighton-Smith, Sean F. Ennis, Vivek Ghosal 及び Marta Troya-Martinez が草案を作成した。競争評価プロジェクトは、現在、競争課の Frank Maier-Rigaud が指揮している。

Sophie Blondieau, Wendy Houet, Laurence Langanay, 及び Edward Smiley が、本書の作成に貢献した。

## 目次

第1章 競争評価と競争チェックリスト.....	6
第2章 競争による消費者利益.....	18
第3章 政府の活動に対する競争評価の当てはめ.....	24
第4章 規制影響分析への競争評価の組み込み.....	32
付属書類 競争評価に関する OECD の勧告.....	60

## 第 1 章

### 競争評価と競争チェックリスト\*

本章では、競争チェックリスト及び競争評価のプロセスにおけるその役割について述べる。これらに関する知識を既に得ている読者は、技術的手引きである *競争評価ガイダンス* に直接進んでも良い。

#### 1. はじめに

政府の活動は、重要な公共政策の目的を推進し、保護することを目的として行われている。この目的を達成するための手段は、通常、複数存在する。多くの場合、競争が少ないよりも活発な方が消費者は幸福であると考えられており、政策目的を達成するための手段を検討する際には、選択した手段が競争に対して与える影響を評価することが重要である。<sup>1</sup>

競争評価ツールキットは、そのための方法を示すものである。競争評価ツールキットは、規制当局に対して、規制が競争に与える重大な影響を特定し、可能であれば、それを回避するための具体的な方法を提供する。OECD 理事会は、競争評価に関する勧告を行っている(付属書類 A 参照)。

具体的には、競争評価の第 1 段階として、どのような場合に規制が競争に重大な影響を与える可能性があるかを示す「競争チェックリスト」を設けている。この競争チェックリストを用いることで、政策立案者は、政策策定過程の初期段階において、規制が潜在的に競争へ与える影響を考慮することができる。

多くの規制は、競争に重大な影響を及ぼす危険があるものではないが、競争評価のプロセスは、競争チェックリストを第一段階として、規制当局に対

---

\* 本章は、Sean F. Ennis が、Rex Deighton-Smith 及び Vivek Ghosal が作成した詳細な文書を基に作成した。

<sup>1</sup> 競争から得られる利益の例は、第 2 章に記載されている。



し、規制の競争への潜在的影響を緩和あるいは回避するために必要な分析の枠組みを提供するものである。競争評価のプロセスは、規制当局が、政策目的を達成しつつ、競争に対する影響を軽減又は解消することのできる代替案を特定することを支援するものである。

本章の残りの部分では、競争チェックリストにおける 4 種類の質問について述べており、さらに、いずれかの質問に対する回答が「はい」であった場合に、政策立案者が最初に採るべき措置について述べている。

## 2. 規制が事業者の数又は範囲を制限するか。(チェックリスト A)

供給者の数を制限することは、市場支配力を発生させ<sup>2</sup>、市場における競争が減少する危険性がある。供給者の数が減少した場合、市場に残った供給者の間の競争が減少する(又は共謀が行われる)可能性が高くなり、個々の供給者における価格を引き上げる能力も高くなる可能性がある。競争が減少することにより、消費者の需要を効率的に満たすインセンティブが低下し、イノベーション及び長期的な経済効率が低下する可能性がある。以下で論じるように、場合によっては政策立案者が供給者の数及び範囲を制限することには正当な政策上の理由がある一方、供給者の新規参入制限を緩和することは、既存の供給者による市場支配力の行使を抑止する可能性がある。市場への参入規制を行う際には、このような規制の有する二面性を、慎重に比較する必要がある。

<sup>2</sup> 供給者の市場支配力とは、競争的な市場で達成される価格よりも高い価格を付ける、競争的な市場で達成される品質よりも低い品質で供給する、又は競争的な市場で達成されるであろうレベルのイノベーションを減少させる能力のことである。

### 競争チェックリスト

規制が以下の 4 つの効果のいずれかを有している場合、追加の競争評価を行うべきである。

#### (A) 供給者の数又は範囲の制限

以下の場合、供給者の数又は範囲の制限に当たる可能性が高い。

1. ある供給者に商品又はサービスを供給する排他的権利を付与する。
2. 事業活動の要件として、免許、許可又は認可を設ける。
3. 一部の種類の供給者の商品又はサービスの供給能力を制限する。
4. 供給者の参入又は撤退費用を著しく引き上げる。
5. 企業の商品、サービス、労働供給能力又は資本投資能力に対して、地理的な障壁を設ける。

#### (B) 供給者の競争能力に対する制限

以下の場合、供給者の競争能力に対する制限に当たる可能性が高い。

1. 売り手の商品又はサービスの価格設定能力を制限する。
2. 供給者の商品又はサービスに係る広告又は営業活動の自由を制限する。
3. 一部の供給者が他の供給者に比べて有利になるような製品品質基準を設定したり、十分な情報を有している顧客の多くが選択するであろう水準よりも高い製品品質基準を設定する。
4. (特に既存の事業者を新規参入事業者と異なる扱いをすることにより、)一部の供給者の生産費用を他の供給者の生産費用と比べて著しく引き上げる。

#### (C) 供給者の競争に対するインセンティブの減少

以下の場合、供給者の競争に対するインセンティブの減少に当たる可能性がある。

1. 自主規制又は共同規制を導入する。
2. 供給者の生産量、価格、販売量又は費用に関する情報の公開を義務付ける又は促す。
3. 特定の産業又は供給者の集団の事業活動を競争法の適用から除外する。

#### (D) 顧客が利用できる選択肢や情報の制限

以下の場合、顧客が利用できる選択肢や情報の制限に当たる可能性がある。

1. 消費者が購入先を決定する能力を制限する。
2. 明示の又は黙示の切替費用を引き上げるにより、商品又はサービスの供給者間における顧客の移動を減じる。
3. 購入者が効果的に購入するために必要とする情報を根本的に変更する。

## 2.1 排他的権利の付与(チェックリストA1)

特定の商品又はサービスを供給する排他的権利の付与は、私的な独占を成立させる。歴史的に、排他的権利の付与は、「自然独占」<sup>3</sup>の状況で発生することが多かった。排他的権利の付与は、特にそれが長期間与えられる場合には、インフラへの十分な投資を促進する手段であると考えられることが多かった。排他的権利の付与により市場が保証されることで、投資のインセンティブが生まれるが、このインセンティブがなければ、十分な投資が行われない可能性が高いと考えられていたからである。しかし、自然独占によって排他的権利の付与を正当化する議論が当てはまらない状況でも、排他的権利の付与が行われることがある。

排他的権利は、多くの点から、究極の参入障壁といえる。排他的権利は、独占価格を形成し、市場支配力の行使に伴う他の問題を引き起こす可能性が高い。規制当局は、市場支配力の行使を防ぎ消費者を保護することができない、又は(できたととしても)十分にはできないことが多いため、排他的権利が生む上記の結果を、規制によって完全に回避することはできない。ゆえに、排他的権利は限定的なものとするべきであり、また、請求されるであろう価格、権利の期間及び同様の目的を達成する代替的な手段について、慎重に検討した後にはじめて創設されるべきである。

## 2.2 事業要件としての免許又は許認可制度の導入(チェックリストA2)

事業要件としての免許又は許認可制度の導入は、市場への新規事業者の参入を、必然的に制限することとなる。資格の例としては、学歴や実務経験の最低基準を設けることがあり、人的要件を含むこともある。例えば、金融業界では、共同経営者及び取締役レベルの職務上の地位に就くための、いわゆる「資質」審査が一般的に行われている。また、参入希望者が提供することとなるサービスに“ニーズ”があるかどうか、場合によっては、参入希望者が参入することにより既存の参加者の事業活動に悪影響を与えないかを立証するよう求める「公益」審査が設けられることもある。極端な場合には、免許を受ける者の数が固定されることもある。

事業要件としての免許又は許認可の要件は、消費者保護のために必要な要件よりも厳しく定められることが多く、消費者の選択肢を不必要に減らし

<sup>3</sup> 唯一の供給者以外から、商品又はサービスを合理的に購入できない場合、独占が存在する。「自然独占」では、供給者が単独である方が、2以上の供給者で行うよりも、効率的に所期の生産量を生産し、より安価な費用で生産することができる。

て人為的に希少性を生みだし、価格を上昇させることがある。許認可制度は、消費者保護のための根拠ある目的を有することが多いが、このような障壁は、既存の生産者を競争から保護する効果を有することも多い。事業要件としての免許又は許認可制度の要件が、規制の目的達成に必要な制限よりも重い負担とならないよう配慮する必要がある。

### 2.3 一部の種類の供給者の商品又はサービスの供給能力に対する制限(チェックリストA3)

政府は、特定の供給者が事業活動に参加する能力を制限することがある。例えば、すべての不動産仲介業者に対し、政府が義務付ける一連のサービスを提供するよう要求し、それにより、低コストで必要最小限のサービスを提供する仲介業者や出来高払いの仲介業者によるサービスの提供を制限あるいは禁止することがある<sup>4</sup>。このような規制は、供給者の数を不当に制限し、供給者間の競争を減少させて価格の上昇をもたらす、又は顧客に対して不利な契約条件をもたらすものであるため、過剰な規制となることが多い。

地域振興政策や中小企業支援を目的とする場合、より競争制限的ではない代替策としては、補助金の交付や税制上の優遇措置、中小事業者や振興対象地域に対する優遇制度の創設又は広報・啓発活動が考えられる。

### 2.4 参入又は退出費用の著しい引上げ(チェックリストA4)

参入又は退出費用を引き上げる規制は、潜在的な参入者を阻止する傾向があり、長期的には市場における参加者の数を減少させる可能性がある。この例として、厳しい製品審査、必要以上に高い教育や技術の要件を課すことが挙げられる。政府は、一定の対象に対し適用除外を設けることによって、このような規制がもたらす競争への影響の最小化を図ることもある。例えば、生産台数が少ない自動車製造業者は、しばしば、車両審査の一部が免除されたり審査手続が緩和されている。

### 2.5 商品、サービス、資本及び労働力の移動に対する地理的制限(チェックリストA5)

しばしば、地域振興政策の一環として、法的管轄の境界を超えた商品、サービス、資本、及び/又は労働力の移動が制限されることがある。しかし、このような規制は、商品又はサービスの供給に関する競争の地理的範囲を人

<sup>4</sup> [http://www.usdoj.gov/atr/public/real\\_estate/feeforservice.htm](http://www.usdoj.gov/atr/public/real_estate/feeforservice.htm) を参照。

為的に狭めるものである。これにより、供給者の数が減少し、供給者が市場支配力を行使して価格を引き上げる状況を生み出す可能性がある。

このような規制を採用する場合、具体的な政策目的の達成との間に明確な関連性があるか、政策目的を達成するために必要最小限の制限であるか、その規制によって当該政策目的が達成されることが合理的な分析によって示されているか、規制の条文において適用期間が明示的に限定されているかを、あらかじめ検討する必要がある。

「一時的な」保護は、規制により利益を得る供給者によるロビー活動の結果、準恒久的な措置へと発展する危険性が高い。地理的制限ではなく、補助金の交付や規制上の優遇措置等、より適切な代替策が存在することが多い。

### 3. 供給者の競争能力に対する制限 (チェックリスト B)

規制は、供給者の競争能力に様々な点で影響を与えることがある。競争に影響を与える規制のすべてをここで特定することは困難であるが、例えば、広告や営業活動に対する制限、商品又はサービスの品質基準の設定、商品又はサービスの販売価格に関する規制等が挙げられる。これらは、競争の程度や規模を縮小させ、消費者価格の上昇や、製品の多様性の減少につながる。

#### 3.1 商品又はサービスの販売価格に対する制限(チェックリスト B1)

政府による価格規制は、公益事業など従来からの独占部門において実施されることが多い。価格規制は、商品又はサービスの選択肢が少ないことから生ずる不利益に対する埋め合わせと考えられ、消費者にとって有益なものと考えられる。しかし、同一の消費者に対して多くの潜在的な供給者がいる場合にも価格規制が適用されることがある。最低価格が設定された場合、低コストで商品又はサービスを提供する供給者は、「安価」という価値を競争手段として用いることによって市場シェアを獲得することができなくなる。また、最高価格が設定された場合、新しい製品や高品質な製品を提供することでイノベーションをもたらそうとする供給者のインセンティブが大幅に低下することがあるほか、最高価格の周辺での価格の調整が行われる可能性がある。

極端に活発な価格競争への対応として、最低価格規制が用いられる場合もある。この場合、最低価格規制は、一般的に「不正な競争」から小規模の供給者を保護するための手段として考えられている。これにより、消費者価格が上昇し、需要が満たされなくなる可能性が高いため、最低価格規制を検

討する際は、その影響を慎重に評価する必要がある。他方、最高価格規制は、新規参入事業者の参入規制に付随して導入されることが多い。この規制の代替策としては、より自由に市場へ参入することを認めることが考えられる。

### 3.2 広告及び営業活動に対する制限(チェックリストB2)

広告及び営業活動に対する制限が設けられるのは、多くの場合、虚偽又は誤解を招く広告を制限するためである。広告規制は、製品又はサービスの宣伝が行われることが社会に悪影響をもたらすと考えられる場合や、過剰な消費を招きやすいと考えられる場合に用いられることが多い。また、子供等特定の社会的弱者に対する広告が制限されることもある。過度に広範囲に及ばないように限定した上でこれらの規制を採用することは、社会全体として非常に有益であることがある。

しかし、広告及び営業活動に関する規制は、必要以上に広範囲に及び、過度に競争を制限していることが多い。これらの規制は、潜在的な参入者が市場における自らの存在や提供できる商品及びサービスの性質・品質を、潜在的な顧客に知らせる能力を制限することとなるため、潜在的な参入者にとって特に厳しい規制となる可能性が高い。競争制限的ではない現実的な代替案としては、虚偽や誤解を招く広告のみを規制することが考えられる。

### 3.3 一部の供給者に有利な、又は十分な情報を有している顧客が選択するであろう水準よりも高い製品品質基準の設定(チェックリストB3)

品質基準を設定する規制は、消費者に利益をもたらすことが多く、様々な供給者が供給する新製品を互換可能にすることにより製品開発を促進する上でも有益なことがある。しかし、品質基準を設定することにより、一部の供給者が他の供給者よりも過度に有利になることもある。代表的な例としては、毒性の弱い物質の許容排出量を制限する環境規制がある。排出量規制は、公衆衛生を保護するために必要ではあるものの、例えば、特定の技術を要求することや、資金力が乏しい生産者にとって達成することが難しい又は不可能な、過度に厳しい基準を設定することにより、少数の供給者を不当に有利にするように設計されていることもある。基準の設定により、重大な反競争的影響が生じる別の例としては、特定の製品タイプについて、最低品質基準が設定される場合がある。この基準の設定の背景には、製品の使用に関連するリスクから消費者を保護するなど十分な目的がある場合も多い。しかし、安全性の向上よりも、価格の低下を選ぶ消費者がいる場合、この基準の必要性は明確ではなくなる。付随するリスクをすべて知らされた場合であっても、低

品質だが低価格な商品を好む消費者の効用は、このような基準によって減少することがある。

多くの場合、過度に厳しい製品基準の規制に対する代替策は存在している。例えば、消費者保護のために最低品質基準が設けられている場合、代わりに、製品の特定の特徴を公開するように義務付けることが考えられる。排出基準の大幅な変更を計画している場合は、政府が、排出量取引を導入し、小規模の供給者が新しい要件を満たすことができるよう、一時的な支援を行うことにより、反競争的影響の最小化に努めることができる。

### 3.4 一部の供給者の生産費用の大幅な引上げ(チェックリストB4)

規制により、意図せずして一部の供給者のコストが他の供給者よりも上昇してしまうことがある。供給者間でのコストの非対称性を生む原因の一つとしては、必要がないにもかかわらず特定の生産技術の導入を要求する規制が挙げられる。他に、既存の供給者は規制から除外するが、新規参入者には規制を適用する「祖父条項」もある。これらにより、一部の供給者のコストが他の供給者よりも大幅に引き上げられ、業界内の競争関係がゆがむおそれがある。また、新規参入が妨げられ、市場におけるイノベーションは低下し、競争圧力も弱くなる。コストの格差を生み出すことは競争に悪影響を与えるが、これは、規制が積極的に供給者のコストを均一化すべきであると指摘している訳ではない。

職務上の資格において、祖父条項は、長い間業務を行ってきた人の豊富な経験は、高水準の公式な資格認定に相当するとの考えに基づき実施されることが多い。生産技術に関し、投資の埋没費用を(減価)償却するために必要な期間を確保するために実施されることもある。祖父条項の反競争的影響は、祖父条項の施行期間を恒久的なものではなく時限的なものとする事により、最小化することができる。さらに、一般的には、祖父条項は潜在的な競争から既得権を有する事業者を保護することが多いため、祖父条項を支持する議論に対しては懐疑的なアプローチを採ることが適切である。

## 4. 供給者の競争に対するインセンティブの阻害(チェックリストC)

規制は、供給者の競争能力を変えるだけでなく、活発な競争者として行動するインセンティブを変化させることによっても、供給者の行動に影響を与える。供給者が活発に競争しなくなる2つの大きな理由としては、第1に、規制が供給者間の協調を促す効果を及ぼすこと、第2に、規制が、選択している商品又はサービスを他の供給者が供給するものに切り替える顧客の意

欲、能力又はインセンティブを低下させることが挙げられる。この他にも、供給者が活発に競争しなくなる理由としては、収益の制限や市場シェアの制限によって、競争から得られる可能性のある報酬を限定することなどが挙げられる。自主規制又は共同規制は、供給者の生産量及び価格の情報共有を増加させ、又は特定の産業若しくは部門について競争法の適用を除外することにより、カルテルのような行動<sup>5</sup>を容易にすることがある。カルテルは生産量を制限し、価格を引き上げ、消費者の厚生を害するものであるため有害である。これらに係る規制を検討する際には、新技術の認証に係る期間が短縮されるなどといった自主規制の潜在的な利益と、カルテル行為のリスクを比較する必要がある。

#### 4.1 自主規制と共同規制(チェックリスト C1)

(政府の要請に基づくことが多いが)政府が法的な裏付けを与えず、業界団体又は職業団体が、構成員の行動を規制する任務を負う場合、「自主規制」という言葉が用いられる。これに対し、業界/職業団体が少なくとも一部を作成した規則に対し、政府が法的根拠を与える場合、「共同規制」という言葉が用いられる。自主規制や共同規制は、技術的な基準を適正なものとし、基準が技術に伴って発展することを確保することにより、大きな利益をもたらす。

しかし、これらの制度は、大きな反競争的影響をもつことがある。特に、業界/職業団体は、広告の制限や価格の割引を妨げる規則など、商品又はサービスの供給者の間で、活発な競争を行うインセンティブや機会を減少させるような規則を多く採用している。また、必要以上に厳しい資格要件が設けられることで、市場への新規参入が減少することもある。政府は、業界団体や職業団体が規制権限を反競争的に行使しようとするのを阻止する権限を保持する必要がある。この権限には、自主規制や共同規制が明確に競争法の執行対象であり続けること、関連する政府機関は、団体規則の承認又は拒否をする権利を有すること、容認できない規則を団体が提案し続ける場合には、必要に応じて、自ら変更する権利があることなどが含まれることとなる。

<sup>5</sup> 例えば、競合する企業が、価格を設定し、供給を制限し、収益を共有し、又は談合することにより、競争を制限する取り決めを行い、集団の収益を増加させている場合には、カルテルが存在する。



#### 4.2 価格、生産量、又は販売量に関する情報公開の義務付け(チェックリストC2)

カルテルの参加者が効果的に競争相手(又は共謀者)の市場での行動を監視できることは、カルテルが機能するための重要な要件である。このため、価格や生産量に関する情報の公開を義務付ける規制は、カルテルの形成を招くことがある。また、少ない市場参加者、高い参入障壁、供給者からの同質な製品の供給、また価格や生産量の変更に関する情報が事前又は直後に入手可能であることも、カルテルが発生する可能性を高める。

価格又は生産量に関する情報公開の義務付けは、消費者が入手できる情報を増やすために採用されることがあり、市場の効率性を改善することもある。しかし、カルテルが形成される可能性が高い場合にこの規制を導入することは、市場での競争に悪影響を及ぼすおそれが高まる。収集したデータをすべて公表することなく、目的を達成する方法は存在する。主に政府の政策立案のために情報を収集する場合、情報を公開する必要がないこともある。消費者の支援や全体的なデータの提供を目的とする場合、供給者の具体的なデータではなく集計したデータを提供する方が、カルテルの助長を抑止することができる。

#### 4.3 競争法の適用除外(チェックリストC3)

多くの国では、特定の供給者や経済部門が、競争法の適用除外により利益を得ている。この中には、当該部門に特有の競争法が適用されている場合や、反競争的行為に対する規制が全く存在しない場合もある。競争法の適用範囲から外れている場合、カルテル、不正な価格操作、及び反競争的な合併<sup>6</sup>を招くおそれがある。

明確な理由により適用除外が維持される場合、適用除外の範囲を最小化する方法を考慮する必要がある。例えば、法律が、ある商品のすべての生産者に対して、許可を受けた仲介人へ販売することを義務づける法定独占は、生産者が強制ではなく自発的に協力して販売を行う協定に参加することを認める制度に比して、劣っている場合がある。

<sup>6</sup> 合併とは、2つ(又は3つ以上)の、以前は独立した供給者であった者が、大きな1つの供給者を作るために結合することをいう。

## 5. 顧客が利用できる選択肢及び情報に対する制限 (チェックリスト D)

### 5.1 商品又はサービスに係る消費者の購買先決定能力に対する制限 (チェックリスト D1)

規制は、顧客の選択肢を制限することがある。その例として、消費者が自身の在住する地域で医療サービスの提供を受けるよう制限を設けることが挙げられる。これにより、医療の質が制限され、(例えば、順番を待つ時間が短い診療所や評判が良い診療所などへ)出向くことを希望する消費者の行動が制限されることがある。

消費者の選択を制限することは、残された供給者が望ましい品質及び価格の製品を提供して消費者を満足させようとするインセンティブを低下させる可能性があるため、有害となる可能性がある。

### 5.2 切替費用の引上げによる顧客の移動性の制限(チェックリスト D2)

供給者を切り替えるときに、消費者が負担する明示の及び黙示のコストは「切替費用」と呼ばれる。規制が「切替費用」に影響を与えることにより、消費者による供給者の切り替え意欲を左右することとなる。切替費用は、電話番号が特定のサービス提供事業者に限定される場合のように、長期の契約期間や供給者の切替を不便にする形で供給者と資産を抱き合わせる場合を含めて、様々な形態で発生する。消費者が高い切替費用に直面する場合、供給者は、商品又はサービスについて、より高い価格を請求できる。ゆえに、供給者は高い切替費用を生じさせる方法を積極的に展開することが多い。

切替費用の削減又は撤廃による競争促進効果は大きく、政策立案者は、消費者が負担する切替費用を引き上げる政策を回避するよう努めるべきである。切替費用が増加する明確な危険性がある場合、切替費用の利用を制限又は禁止する規定を規制システムの中にも含めることが望ましい。消費者の供給者切り替えコストの妥当性を検討するよう、適切に配慮する必要がある。

### 5.3 購入者が効果的に購入を行うために必要とする情報の抜本的な変更(チェックリスト D3)

政府が規制を撤廃して新たな市場を導入した場合、消費者は、それまで買ったことのない製品について複数の製品の間で選択を行う必要がある。この例として、消費者による電力購買がある。消費者が、新市場において供給者を選択する権利を与えられた場合、消費者が供給者の申し出を評価し、供

給者の良し悪しを判断することは、困難なことがある。製品が新しいという特性に基づく情報提供の条件がなければ、消費者の未経験に乗じた企業に対し消費者が不平を唱えることで、改革が後退してしまう危険がある。

このような場合には、新しい市場を創出する際、同時に、公表する情報の要件も創設し、供給者を比較するための基準を消費者に提供することが望ましい場合もある。

## 6. 回答が「はい」である場合

規制の質を改善するための重要な第一歩は、過剰に競争を制限するおそれのある規制を特定することにある。競争チェックリストに掲載されている質問は、反競争的影響を及ぼす可能性がある規制を特定する基準の第一段階に当たる。質問の下位項目は、規制が市場における競争を不必要に制限する主な方法を、すべてではないが示している。

このチェックリストにより、不必要に市場の活動を制約する可能性があることが判断されるのは、規制の中のごく少数と考えられる。しかし、チェックリストから、規制が市場の活動に対して過剰な制約となる可能性のあることが判明した場合、さらに、包括的競争評価を実施することが望ましい。第4章では、そのための評価方法を説明し、第3章では、競争評価を政府の活動と調和させる方法について検討していく。

## 第2章

### 競争による消費者利益\*

本章では、競争がどのように消費者に大きな利益をもたらすかについての例をいくつか提示する。

市場改革の主な理由としては、競争から得られる利益に対する政府の認識の高まりが挙げられる<sup>1</sup>。競争評価ツールキットは、政府に実用的なツールを提供し、競争への過剰な制限を限定させることに主眼を置いている。一方、このツールを使用する前に、企業間の競争促進を目標として掲げる理由について考えることには意味がある。

企業間の競争により、イノベーションを通じ生産効率が改善され、新しく、優れた商品が消費者に提供されることになる。その結果、経済成長が促進され、消費者厚生が増大する。概して、供給者間の競争によって通常は価格が下落し、消費者の選択肢が増加することとなる。このような利益を理解するためには、実例を見ることが良い方法の一つである。BOX1 では、いくつかの例を示した。これらは、必ずしも規制による障壁についての説明ではなく、競争による一般的な利益の説明を目的としたものである。

---

\* 本章の例は Vivek Ghosal によって作成された。

<sup>1</sup> 電気通信、電力、及び航空などの規制緩和された多くの産業において、規制により生じた過剰設備が最終的に減少した結果、生産効率が上昇し、消費者が負担するコストが低下してきた。これは、競争がもたらす利益の一つとして称賛されている。Muris (2002)は、全世界において、多くの産業が民営化、又は自由化されたことにより、競争による利益を政府がはっきりと認識しつつあるという事実を指摘している。

### Box 1. 競争が消費者にもたらす利益の例

#### 1. 船積港

アルゼンチンは、1970年代に港湾サービスの一部民営化を始めた。しかし、民営化の初期においては、生産性の大幅な向上は見られなかった。インフラに対する公共投資は依然少なく、制度は過剰に規制され、港湾施設が不足していた。1990年代になって、民間企業は、公共の港湾の運営、新しい港湾の建設又は港湾のインフラへの投資を許可された。ブエノスアイレス港の場合、港湾当局がインフラの所有権を保持しつつ、6つの埠頭について5つの異なる民間企業に使用許可が与えられた(公有民営方式)。このような改革の結果、1990年から1995年までにかけて貨物取扱量は50%増加し、労働生産性は275%上昇して、アルゼンチンの港湾はラテンアメリカで最も安価な港になった。Puerto Nuevo港の貨物取扱量は、1997年に南米最大の港であるブラジルのサントス港を超えた。また、Zarate港の埠頭のように、外国企業が新港の建設に参加した例もある。

出典:

Lourdes Trujillo, Tomás Serebrisky『アルゼンチンにおける港湾改革の評価:成果と今後の課題』世界銀行, 2004年

[http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform\\_argentina.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/regulation-f/pdfs/portreform_argentina.pdf)

『貿易及び経済発展におけるインフラ』世界貿易報告, 世界貿易機関, 2004年

[http://www.wto.org/English/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/wtr04\\_2b\\_e.pdf](http://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr04_2b_e.pdf)

#### 2. 小売店

食料品店及び他の小売店において競争が促進されたことによる影響は、既にいくつかの研究において言及されている。Hausman及びLiebtagは、米国内の市場においてWal-Martが参入した当初は、同一商品の販売価格が、Kroger, Publix, Target等の大型小売チェーンと比較して10%から25%安いと述べている。ヒューストンにあるKrogerの近隣にWal-Martが開店した後、新しい競争相手の出店に対抗したKrogerは、値下げを行ったにもかかわらず、その売上げは10%減少した。これは、Wal-Martの参入によって消費者が恩恵を受けたことを示している。大型食料品店の登場に関連する他の競争上の利益としては、(a)店頭における新商品の取り扱い並びに商品の多様性、(b)広い通路、照明の改善、商品陳列等の店舗の刷新、(c)レジ数の増加が挙げられる。このような店舗の出店が規制によって制限された場合は、消費者はその価格による恩恵を受けることができないだろう。

出典:

Jerry Hausman, Ephraim Liebtag『小売チェーンにおける競争の促進によって生じた消費者の利益: Wal-Martの影響を測定する』

<http://econ-www.mit.edu/files/1765>

『Wal-MartがTarget社との競争に安売商品を投入』ワシントン・ポスト, 2005年12月16日

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/15/AR2005121502096.html>

### 3. 鉄道

Lalive 及び Schmutzler(2007)は、1994 年から 2004 年までの間、バーデン・ヴュルテンベルク州(ドイツ最大級の州)の地域旅客鉄道に競争を導入した影響について研究を行っている。彼らの研究によれば、改革が導入されてから 10 年経過しても DB Regio(ドイツ鉄道の短距離列車運営子会社)は依然支配的な事業者であったが、DB Regio の競争相手である民間鉄道事業者は、改革の当初3%であった市場シェアを 2004 年には 13.2%にまで伸ばしている。Lalive 及び Schmutzler によれば、1994 年から 2004 年までにバーデン・ヴュルテンベルク州における鉄道の運行頻度は大幅に増加しており、当該路線の運行頻度は、競争がもたらされたことにより、競争がなかった場合に比べて順調に改善されている。また、(1)総輸送量は 29%増加し、(2)競争があった場合は特に輸送量が増加し(競争がなかった場合が 22%であったのに対し 45%)、(3)DB Regio の競合事業者が少なくとも一部を運営する路線の数は 19 から 39 までに増加している。概して、より活発な競争を導入した結果、輸送量(運行頻度)が増加し、消費者の利便性が向上したと結論づけることができる。

出典:

Rafael Lalive, Armin Schmutzler『鉄道市場における競争の影響の調査』チューリッヒ大学, 2007 年 2 月  
<http://ideas.repec.org/p/soz/wpaper/0511.html>

### 4. 道路運送

道路貨物運送の規制を変更したことによって、フランスで雇用効果が生じたという実例がある。フランスにおいては、移動距離が 150km を超える商品の輸送には、政府が発行する免許が必要であるという要件が存在していたが、当時のバラデュール首相の政府はこの要件を廃止した。改革後は運送料金が低下し、運送業者の利益も縮小したが、これは業界において高い超過利潤が存在していたということである。道路運送業界における雇用は、改革以前は年 1%から 1.5%の割合で増加していたが、改革後には5%の割合で増加し、現在は1年で約4%増加している。改革とその実施に対してはストライキが行われた(1992 年及び 1995 年)が、Cahuc 及び Kramarz(2005)は、結果としてこの改革により雇用が創出されたとしている。

出典:

OECD 競争委員会 第2作業部会(規制と競争)『法律専門業における規制と競争に関するラウンドテーブル:ドラフトサマリー』, 2007 年 10 月(16 ページの Francis Kramarz のコメントも参照)

Pierre Cahuc, Francis Kramarz 『急激な変化における不安定性について:職業上の社会保障に関連して』経済大臣及び労働大臣への報告, 2005 年 6 月, La Documentation Française, パリ  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/054000092/index.shtml>

### 5. 自動車部品

Warren-Boulton 及び Daniel Haar(2007)は、自動車衝突防止部品の市場における競争から消費者が得た経済的利益の総額を推計している。それによると、Keystone 社(又は競合製品を扱う他の販売業者)が、OEM 製品に競合する代替製品を投入して市場に参入した際、消費者は2種類の利益を得るといふ。つまり、(a)Keystone 社の製品価格は OEM 製品の価格より通常は低いものとなり、(b)Keystone 社の参入及び競争により通常は OEM 先の企業も価格を引き下げるといふ2つの影響があると彼らは考えた。Warren-Boulton 及び Haar の計

算では、平均して(a)Keystone社の自動車部品の価格は競合するOEM製品よりも約26%低く、(b)OEM製品の価格は競争によって約8%低下した。このような場合、OEM製品の使用を要求する規制は、消費者に損害を与える可能性がある。

出典:

Frederick R. Warren-Boulton, Daniel E. Haar『自動車部品市場における競争によって消費者が得る利益の推計』Microeconomic Consulting & Research Associates, Inc., 2007年  
<http://www.qualitypartscoalition.com/pdfs/8-2micraanalysis1.pdf>

## 6. 書籍出版

1997年以前に存在した書籍値引禁止協定(NBA)は、英国及びアイルランドの書店に対して、出版社の指定価格を下回る価格で書籍を販売することを禁じるものであった。NBAの廃止後は、ベストセラー一本は平均して28%値引きされるようになった。また、NBAの廃止直後には41%の書籍が値引きされており、6年後の2006年には52%の書籍が値引きされている。その他の利益としては、例えば、(a)新刊書籍の増加率が年平均3%から4%超に上昇したこと、(b)書店における選択肢が増えて顧客サービスが向上したことが挙げられる。

出典:

『競争による利益:英国の実例』  
<http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf>

## 7. 住宅供給

Atterhög(2005)は、スウェーデンの大都市圏外において事業を営む公営住宅会社がアパート事業の民営化を行うことにより生じた賃料及び住宅供給サービスの質に対する影響について、統計資料を用いて調査を行った。Atterhögは、(a)競争の促進により2%から5%程度賃料が安くなった市場もあり、(b)平均して、民営化によって住宅供給サービスの質は大きく変化していないと明らかにした。アパートの質に関する調査結果は、個々の所有者によって様々であった。

出典:

Atterhög, Mikael『スウェーデン住宅市場における競争の拡大と、世帯にとっての賃料及び住宅供給サービスの質に対する競争拡大の影響』*Housing, Theory and Society*, Vol.22 No.1, 32-49, 2005年  
<http://www.ingentaconnect.com/content/routledg/shou/2005/00000022/00000001/art00003>

## 8. 証券取引所

オーストラリア証券取引所は独占的な株式市場運営会社であったが、オーストラリアにおける事業立ち上げを計画していたLiquidnet及びAXEという2つの海外競合会社からの競争圧力があつたために、証券会社に対する手数料を引き下げた。Liquidnetは米国の上場企業であり、AXE ECNはニュージーランド証券取引所並びに主要な証券会社であるシティグループ、CommSec、ゴールドマン・サックスJBWere、マッコリー及びメリルリンチの支援を受けて

いる。AXE 及び Liquidnet は、ファンドマネージャーによる市場間取引又は市場外取引に係る代替的な取引システムを推進しており、これらの取引は証券取引全体の約 30%を占めている。

出典:

『競合他社が秘かに行動していることに対抗して、証券取引所が手数料を引き下げた』 *The West Australian*, 2007年8月25日  
<http://www.thewest.com.au/default.aspx?MenuID=33&ContentID=38376>

## 9. 航空会社

1990年代以前は、航空会社の新規路線参入及び価格設定に関して、EUの航空市場は厳しく規制されていた。加盟国間の協定によって市場への参入は制限され、多くの場合、たった一つの航空会社が限定された特定の路線における事業を認可されていた。1990年代には各国の市場が開放され、その結果、EUが免許を与えたすべての航空会社により、自由な競争が行われるようになった。競争の機会が大幅に拡大した結果として、低コストの航空会社も登場した。競争が促進された成果として、次のようなものが挙げられる。(a)従来の航空会社が低コスト航空会社と競争するために、オンライン予約や価格設定の単純化などのサービスを提供し始めた。運賃体系の単純化によって運賃は低下し、柔軟性が増し、消費者の選択肢が増加した。例えば、前払購入制限及び土曜日の夜の滞在制限が撤廃されている。(b)価格が相当程度低下した。EUの航空会社の平均的な最低通常運賃は、名目値で75%低下している。(c)ヨーロッパ路線の運航頻度が78%増加した。また、調査期間内に、国内路線の運航頻度は2倍以上になっている。(d)サービスが一層多様になった。抽出した路線において運行している航空会社の平均数は、1992年から1997年までにかけて3社から4社へと増加し、2003年には更に増加している。

出典:

[www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file13299.pdf)

## 10. ケーブルテレビ

米連邦通信委員会は、最近、ケーブルテレビ会社とアパート管理会社との排他的契約を禁止して、この場合にも競争を導入するべきだと決定した。連邦通信委員会の推計によれば、この決定により、視聴料金は30%程度低下する可能性がある。また、価格への影響以外にも、アパートの住人にとっては、番組供給会社の選択肢が増えることとなる。競争が拡大することにより、より優れた番組を組み合わせたパッケージを提供し、より良い品質のサービスを提供するための、番組供給会社間の競争が期待できる。

出典:

『集合住宅に居住する消費者に対して、テレビ番組供給会社の選択肢及び競争を拡大する規則』連邦通信委員会, 2007年  
<http://www.fcc.gov/>

集合住宅等の不動産におけるテレビ番組供給のための排他的サービス契約に関する連邦通信委員会の決定 2007 WL 3353544 (F.C.C.) (2007年11月13日)は、全米ケーブルテレビ・電気通信事業者連盟と



連邦通信委員会が争った裁判(567 F.3d 659 (D.C. Cir. 2009))の判決において支持された。

『アパートはケーブル契約についての連邦通信委員会の決定によって利益を受ける可能性がある』  
Mortgage News Headlines, 2007年10月21日

[http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007\\_Apartment\\_Cable.asp](http://www.mortgagenewsdaily.com/10312007_Apartment_Cable.asp)

## 11. 電気通信

(A)携帯電話市場の拡大によって、固定回線の供給業者は競争上の深刻な課題を突きつけられている。さらには、IP電話によって、地域の電気通信市場も同様に急速な変化を遂げている。Balancing Act (英国の電気通信事業コンサルタント会社)が発表した最近の報告書によれば、小規模の新規参入企業が比較的安価なIP電話サービスをアフリカにおいて提供し始めたことによる価格圧力によって、アフリカから欧州及び北米への国際電話料金は劇的に低下している。大多数の電気通信事業者に関する調査において、2005年当時は、ほぼ全てのアフリカの電気通信事業者が国際電話の主要な通話先について1分当たり1米ドル若しくはそれ以上を課金していたが、2006年の時点でその価格を依然として課金していた事業者はわずか19社であった。2007年には、アルジェリアやケニアなど様々な国で、半数をわずかに超える事業者が、欧州及び北米への国際電話について0.25米ドルを課金するようになった。

出典:

『アフリカ: 料金が急落し、IP電話が増加』2007年3月8日, *Economist Intelligence Unit*  
[http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich\\_story&doc\\_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4](http://globaltechforum.eiu.com/index.asp?layout=rich_story&doc_id=10265&title=Africa%3A+Tariffs+tumble%2C+VoIP+rises&categoryid=31&channelid=4)

(B)シンガポール政府は、1995年、国内第2位の携帯電話事業者に対して、1997年からサービスを開始するための免許を与えた。この決定は、国際的な競争及び事業展開の拡大に備えるために、SingTel に対する競争圧力を強めたいというシンガポール政府の意図を反映したものであった。1997年4月にMobileOneは市場に参入して約30%の市場シェアを獲得し、料金は1年以内に50%から70%低下した。サービスの範囲及び質は大幅に改善し、1997年当初には14%であった携帯電話の普及率は、同年末には25%にまで上昇し、1998年末には30%にまで達して市場は急速に拡大した。

出典:

Singh, Kulwant『シンガポール電気通信業界における(政府)主導の競争』*Industrial and Corporate Change*, Vol.7, Number 4, 1998年, 585—599ページ  
<http://icc.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/7/4/585>

## 第3章

### 政府の活動に対する競争評価の当てはめ\*

本章では、競争評価を政府の事業活動に効果的に導入する方法について説明する。

#### 1. はじめに

これまでに見てきたように、競争評価は、(1)競争を必要以上に制限するおそれのある政府の規制、規則及び法律を特定し、(2)必要以上に競争を抑制しないよう、このような規制等を再設計するために、政府の規制等を評価する方法である。政府の事業及び機関にこのプロセスを効果的に当てはめるためには、以下の5項目についての検討が必要となる。

- どのような政策が競争評価になじむか。
- 政策を策定する過程のどの段階で競争評価を実施すべきか。
- 競争評価の起案及び審査に対して、誰が責任を負うべきか。
- 規制の質や競争に責任を負っていない政策立案者に対し、どのようにして適切な評価を実施するインセンティブを与えるか
- 競争評価のために必要なリソースは何か。

連邦制の有無、担当部門の人員数、政治的環境等の違いにより、適切な解決策は国・地域によって大きく異なるであろうから、競争評価の制度的実施について唯一の解決策がないことは明らかである。競争評価ツールキットは、想定される選択肢を示すために、これまでの経験を記述するものであるが、ここから得られる選択肢は網羅的なものではない。

---

\* 本章は、Sean F. Ennis が記述した。

## 2. どのような政策が競争評価になじむか

競争評価は、政策が競争に与える潜在的悪影響の程度に比例して行われる必要がある。競争チェックリストは、競争に対して不当に影響を与える可能性がある政策を迅速に特定するものである。大部分の法律は、競争を阻害するおそれがないことから、詳細な競争評価が必要となることはない。

**法律、規制及び規則** 競争評価の対象となり得るものとしては、法律、政令、その他法律を施行するために設けられる規則等がある。全ての国や地域が法律を競争評価の対象としているものではないが、競争評価に最も成功した国や地域は、法律を競争評価の対象としている(Box1 参照)。

**新規及び既存の政策** 新規と既存の政策両方を対象として、競争評価に取り組む政府もある。この方法は、競争環境を広範に改善する最も効果的な方法であるが、相当程度の政治的な意志を必要とする。これに対し、新規の政策にのみ集中する形で競争評価を実施している政府もある。

**国家、地域及び地方** 国家、地域及び地方レベルで競争評価を実施することは、経済学で強く支持されている。競争評価は、競争を不必要に制限する可能性がある全ての政府の政策に関連している。このような制限をもたらす政策は、国家レベルで策定される場合もあれば、地域や地方レベルで策定される場合もある。例えば、タクシーの供給に関する反競争的政策は、多くの場合、地方レベルで策定されているのに対し、消費者の利益を害する専門的職業に関する規制は、多くの場合、地域レベルで策定されている。

### Box 2. オーストラリアにおける国家競争政策改革

競争促進的な改革に焦点を当て、より開放的なマイクロ経済を目指すことを主張する 1993 年のヒルマー委員会報告書の完成後、1995 年、オーストラリア政府は、競争を制限し、公共の利益とならない法律を審査・改定するプログラムに同意した。この改革プログラムでは、審査を必要とする 1700 の法律が特定された。法律は、国家及び州若しくは準州レベルで審査され、その多くは 2001 年までに完了した。オーストラリア中央政府は、州及び準州政府において法律の改正から生じ得る調整コストを支援するために資金の提供を行った。このプログラムは、審査になじむ既存の規制等を体系的に特定したこと、プログラムの実施以来オーストラリアが OECD における強力な経済国の 1 つになったことから、注目に値するものである。

### 3. 政策策定過程のどの段階で競争評価を実施すべきか

**新規の政策** 競争評価は、新規の政策設計において積極的な貢献をすることができる。競争評価を実施する理想的な段階は、政策策定過程の早期（特定の政策への対処方法が決定される前）である。政策案が競争を制限するおそれのある場合、政策策定過程の早い段階で政府の競争専門家と協議し、より競争制限的にならずに政策目的を達成できる代替策の有無について確認することが有益である。

**既存の政策** 既存の政策の大部分は、これまでに競争評価を受けていない。既存の政策の中には、他の政策に比べて、より競争を制限するおそれの強い政策も含まれている可能性があるため、この場合の重要課題は、最初に審査すべき政策の優先順位を設定することにある。例えば、国家競争審査（National Competition Review）の際のオーストラリアでは、数百もの既存の政策が競争制限的であると特定された。オーストラリア政府は、これらの政策について、審査の優先順位を設定し、問題が発見された場合、ほぼ全てのケースで政策が改定された。

### 4. 競争評価の起案及び審査に対して、誰が責任を負うべきか

競争への影響が適切に検討されることを確保するために、政策の策定を行う政府機関が、競争評価を実施する必要がある。適切な政策立案者は、競争への影響を十分に考慮した政策を迅速かつ効果的に策定するために必要な質問を適時行う。

ただし、「現場の」政策立案者は、第三者による審査が行われない場合には、競争評価プロセスを十分に行わないことが考えられる。この審査は、規制を監視する当局の職員、競争当局の職員などの競争に対する知見を有する職員又はこれら2つの当局の職員の協働により実施することができる。

例えば、英国の競争当局である公正取引庁(OFT)は、競争評価ガイドラインを作成し、かつ新規の政策が競争に与える影響を審査する責任を負っている。<sup>1</sup> OFTは、規制監視当局である規制改善委員会(Better Regulation

<sup>1</sup> 2006年のOFTのガイドラインは、OECDのガイドラインに準拠している。以下を参照。

(<http://www.ofc.gov.uk/NR/rdonlyres/BFD72799-03BD-428D-AB43-30408F794ACB/0/ofc876.pdf>)。

Executive)(BRE)とともにこの責任を負っている。業務の方法や解釈の共有を促進するため、OFTの数名の職員が、OFT及びBREの双方で業務を行っている。

競争チェックリストが要求する水準以上の包括的な競争評価を行うためには、一般的に、市場画定と競争分析に関する専門能力が必要である。このため、経済に影響を及ぼすと予想される新規の法律等については、問題となる条項が施行される前に、競争当局が審査することを求める国もある。

例えば、メキシコでは、競争当局は、競争に対して潜在的な影響を有する新規の規則(secondary legislation)を審査しなければならない。韓国では、競争当局が一定の新規の規制を審査する責任を有する。ハンガリーでは、競争当局は、新規の規則についてコメントを提出しなければならない。

その他多くの国々が、新規の規制の採択前に水平的な協議を行っている。競争評価を行う者が政策立案過程の早期から参加し、全ての政策に対しコメントを出す必要はないものの、重大な潜在的問題が存在するおそれがある状況に介入することができれば、これらの協議はより有効に機能する。

審査機関の独立性の程度も重要である。例えば、オーストラリアでは、国家及び州若しくは準州の法規に対する、国家競争政策の審査を監督する新たな機関が1995年に設立されている。この機関は、国家競争委員会と呼ばれ、新たな規制を審査する規制監督当局と競争当局の双方から独立している別の機関である。<sup>2</sup> オーストラリアの成功は、法規を審査する独立機関の価値を十分に証明している。

競争当局又はその他政府機関が競争評価プロセスに関与することが、その後に行われる政府の競争法に基づいた法的措置を妨げるものとなってはならない。競争評価とは、予測に基づくものであり、現実には多くの場合に、予測が競争上の不利益を低く評価することや、競争上の利益を高く評価することがある。

---

<sup>2</sup> 詳細については、以下を参照

(<http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=136>)。

## 5. 規制の質や競争に責任のない政策立案者に対し、どのようにして適切な評価を実施するインセンティブを与えるか

新たな規制の策定を行う政策立案者は、関連する潜在的な競争上の問題を過少に報告する動機を有することも想定される。政策立案者は、潜在的な競争上の問題の特定や規制監視当局・競争当局などの外部機関との協議には、大きな利益がなく、自らの作業量を増加させるだけと認識しているかもしれない。したがって、政策立案者に対し、競争評価は彼らの成果物、すなわち、策定する政策の質を向上させるものであると強調することが重要である。

競争評価を導入し、その作業を適切に実施する政策立案者のインセンティブを高め、その作業を実施する政策立案者の能力を向上させる方法は数多くあり、例えば以下のものがある。

- 規制影響分析(RIA)への競争評価の導入
- 金銭的報酬
- ベストプラクティス(模範的事例)を用いた研修

**RIAへの競争評価の導入** RIAは、規制がその意図された政策目標を達成することを評価するために定式化された方法である。通常、RIAの目的は、規制によって得られる利益が、規制によるコストを上回ることにある。競争評価がその要素の1つとして導入される場合、RIAはより効果的なものとなる。なぜなら、競争評価に固有の、動的かつ市場志向の検証を行うことで、政策立案者に対して、特定の規制から得られる利益がそのコストを上回るかを判断するための重要な見通しを提供することができるためである。競争当局にこの役割を与えることで、規制機関や規制監視当局がそのスタッフを改めて研修する必要性も低減する。<sup>3</sup>

**金銭的報酬** オーストラリアは連邦制であるため、州又は準州レベルでの国家競争政策(NCP)を実施するためには州政府の同意が必要であった。オーストラリア政府は、法律の審査及び改正の完了の度合いに応じて、州及び準州に対して、その人口に応じた相当な額の分配金を提供した。NCPによる金銭的報酬の提供は、改革による収益を地域社会全体に分配するための

<sup>3</sup> RIA への競争評価の導入方法に関する詳細については、以下の第 3 章と、DAF/COMP/(2007)8/REV1 の「競争評価の規制影響分析への統合」を参照。

手段となっている。このような金銭提供の背景には、州及び準州はNCPの実施において重要な役割を果たすこととなるが、より活発な経済活動から得られる税収の増加は、オーストラリア政府に多くの金銭的収益を直接にもたらずこととなるという考えがある。<sup>4</sup>

州及び準州に対する金銭の提供は、大規模なものであった。表 1 は、NCP導入以降のNCPによる金銭的報酬の支払額を示している。<sup>5</sup>

表 1. 各州及び準州が受領した NCP による年間提供額(単位: 百万豪ドル(AUD))

地域名	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)	(a)(b)	(a)(b)	(b)(c)
ニューサウスウェールズ州	126.5	138.7	148.6	155.9	242.5	251.8	203.5	233.6	292.5
ビクトリア州	92.8	102	109.2	114.7	179.6	182.4	178.7	201.6	197.9
クイーンズランド州	74.2	81.6	81.5	73	147.9	138.9	87.9	143.3	178.7
西オーストラリア州	38.4	42.4	43.2	45.5	71.1	72	33.6	53.5	71
南オーストラリア州	34.3	38.4	34.5	35.9	55.7	57.1	40.7	50.4	54.3
タスマニア州	12.6	13.9	10.8	11.2	17.4	17.7	17.2	19.8	19
オーストラリア首都特別地域 (ACT)	6.2	7	7.2	7.5	11.6	12.4	11	13.6	12.7
ノーザンテリトリー	11.2	13	4.5	4.5	7.6	7.5	5.9	8.4	8
合計	369.2	436.9	439.5	448	733.3	739.9	578.5	724.2	834.1

出典: 国家競争委員会

(a) 最終予算報告書から

<sup>4</sup> 以下を参照(<http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>)。

<sup>5</sup> 以下を参照(<http://www.ncc.gov.au/articleZone.asp?articleZoneID=40>)。

- (b) 各地域への支払い額は、永久控除及び延期の適用後のものである。  
 (c) Costello, the Hon. P (財務責任者) 2005 年, 「National Competition Payments to States and Territories for 2005」, メディアリリース, 2005 年 12 月 15 日

注記 1: 端数整理のため、合計額が完全に合致しない場合がある。

注記 2: 1999 年～2000 年までの数値は財政支援交付金を含む。

多大な金銭的報酬を支払う一方、オーストラリア政府は、NCP及び関連する改革が行われた多くのセクターでの生産性向上と価格変動により、GDP の 2.5 パーセント、年間で約 200 億豪ドルにのぼる経済効果があったと算出した。<sup>6</sup>

**ベストプラクティス** 競争評価プログラムの成功のためには、政策立案作業やその審査に携わる職員へのベストプラクティスに関する研修の実施が不可欠である。多くの政策立案者は、競争効果や経済性とは関連がない領域を専門としており、専門の研修を受けずに競争上の問題を適切に評価することは難しい。競争当局、規制監視当局又は OECD はこのような取組みを支援することができる。

## 6. どのようなリソースが競争評価には必要か。

比較的少ないリソースで効果的な競争評価プログラムを実施することが可能な場合もある。例えば、英国での競争評価プログラム導入時には、OFT の職員 2 名が非常に積極的な役割を果たし、年間で約 400 件の規制が審査されたところ、詳細な審査を受けた規制はわずか数パーセントに留まった。詳細な審査を受けなかった規制は、第 1 章で紹介した競争チェックリストに類似した競争フィルターにより評価されている。これにより、職員は、その政策によって競争上の問題が発生する可能性が相当程度あるか否かを迅速に判断することができた。

<sup>6</sup> 生産性委員会(Productivity Commission)の*国家競争政策改革の検証*、生産性委員会の調査レポート第 33 号(2 月 28 日)や次のウェブサイト(<http://www.pc.gov.au/inquiry/ncp/finalreport/ncp.pdf>)を参照。当該検証は、直接的な因果関係を実証的に確立するのは困難であると示している。また、この領域において正味の影響を測定することは特に複雑である。



高水準のリソースを投入することにより、競争評価プログラムが効果を発揮することは言うまでもない。オーストラリアの例は、広範囲かつ資源集約的な方法が、極めて優れた経済効果を導いたことを示している。<sup>7</sup>

資源投入の必要性は、関与のレベルに関係なく、実施段階の初期において最も高まる。例えば、ベストプラクティスに関する詳細な研修プログラムは、ほとんどの場合、大きな初期投資が必要となる。ただし、後年の研修では、システムがより適切に機能し、関連する政策担当職員間の関係が確立されているので、それほど多大な支出を必要としないと考えられる。ただし、人事異動により担当職員は交代するため、最初の研修以降も継続的に研修を実施する必要がある。

## 7. 結論

政府による規制の決定過程への競争評価の導入は、市場の活動が不必要に制限されている領域を特定することにより、また、可能な限り競争を促進しながらも依然として政策目標を達成する代替案を提案することにより、大きな経済的利益をもたらす可能性がある。OECD 加盟国・地域において制度、法及び政府の構造が大きく異なるため、競争評価を政府の事業に最適に当てはめる方法は、それぞれ異なると考えられる。ただし、特筆すべき点はいくつかある。第一に、特に競争評価が RIA の一環として実施される場合、規制監視当局は競争評価の実施に適している。第二に、競争当局は、競争評価に関する助言、競争評価プロセスに関する研修の実施及び選択的な競争評価の実施に最も適している。最後に、政府の規制活動に競争評価プログラムを効果的に適用することにより得られる利益は、間違いなくコストに見合ったものである。

<sup>7</sup> OECD のオーストラリア経済調査、政策要旨(2006 年)を参照。「最近のマクロ経済のパフォーマンスは引き続き優れている。21 世紀の変わり目以降の国内総生産(GDP)の成長率は、平均年間 3%以上、交易条件の改善を含んだ実質国内総所得の成長率は平均 4%以上で、OECD 加盟国の中で急成長を達成した数少ない国である。失業率は 1970 年代以降最低レベルの約 5%に下落し、インフレは目標範囲内に留まった。オーストラリアは、現在、長く続く財政黒字により、一般政府純債務が解消された数少ない国となっている。生活水準は 1990 年代初頭以来着実に向上し続け、現在、米国を除く全ての G7 加盟国を上回っている。特に、競争を促進するための広範囲の改革が、この点に関して大きな役割を果たした。同改革は、特に 1990 年代の後半に生産性の向上をもたらした。強固な金融・財政政策枠組みの導入とともに同改革によって生じた柔軟性の向上により、過去 10 年間の一連の大きなショックに対する経済の耐性も強化された…」(強調は引用者による)

## 第4章

### 規制影響分析への競争評価の組み込み\*

本章では、競争評価がどのように規制影響分析に組み込まれ得るかを説明する。

#### 1. はじめに

第1章で示した競争チェックリストを用いた規制案に対する評価の結果によっては、より包括的な競争評価を実施する必要性が示されることもある。通常、そのような競争評価は、その規定に対する規制影響分析(RIA)の実施の過程において最も適切に実施することができる。

詳細な競争評価は、(1)政策目的の明確な特定、(2)同じ政策目的を達成し得る代替的な規制の検討、(3)各代替案の競争への影響の評価及び(4)代替策の比較により構成される。競争評価によって、影響を受ける業界や関連業界において競争が低下する可能性が十分に明らかな場合、政策立案者は政策目的を達成する最も反競争的でない代替策を追求すべきである。特定の政策目的を達成するための、より反競争的でない代替のアプローチが見つからない場合は、当該規制によるアプローチの便益と費用を比較検討する必要がある。このような分析では、その反競争的規制を採用することによる便益が反競争的影響の費用を上回る場合に限り、当該規制は正当化されると結論付けるべきである。

RIAの利用はここ10年でOECD加盟国全体へ急速に拡大した。現在、ほとんどのOECD加盟国において、大半又はすべての新規の規制<sup>1</sup>に対し適用

---

\* 本章は、Rex Deighton-Smith が作成した。

<sup>1</sup> 本章において「規制」という用語は、法律及び下位法令を含むあらゆる種類の法的手段の総称として使われている。

されている。規制の意思決定過程の一環としてのRIAの利用がこのように急速に拡大した理由として、OECDは次のようにコメントしている。

質の高い規制とは、できるだけ高い費用対効果により、望ましい結果をもたらすものであるという見方がますます広がっている。規制を含む政策的措置の目的が社会的厚生を最大化であるという点が明確に表明され、受け入れられるようになるとともに、すべての政策的措置にはリソースの異なる利用をめぐるトレードオフが必然的に存在するという理解が深まっている<sup>2</sup>。

RIAは、費用便益分析の原則に基づくものであり、ある政策目的を達成する上で考え得るすべての政策的措置の相対的な効果を、比較検討するという方法が採られている。

RIAが広まるにつれて、OECD加盟国の多くでは、競争政策及び一般競争法の範囲が拡大するようになり、この分野での効果的な法執行が増えてきた。この傾向は、経済全体で効果的な競争を最大化することが、経済成長、ひいては社会的厚生を最大化するために必要であるという認識が高まったことによるものである。

競争評価とRIAの間に極めて強い結び付きがあることは明らかである。実際に、OECDの「規制の質と実施に関する指導原則(Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance)」は、競争に対する影響を検討する作業を、新規及び既存の規制の見直しプロセスの中に組み込むべきであるとしている。

しかし、実際には、RIAの実施を所管する部門と競争政策の分析の実施を所管する部門は、政府の中の異なる部門であることが多い。その結果、この2つの相互に関係し合う分析を実施するに当たって、調整が不十分となることが多い。

しかしながら、いくつかの国では既にRIAと競争評価の統合が試みられている。例えば、英国では、2002年から競争影響評価をRIAの一環として実施することが義務付けられている。欧州委員会では、2005年から、競争評価がRIA手続の一部となっている。米国では、RIAのガイド

---

<sup>2</sup> *Regulatory Policies in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance. OECD (2002), p44.*

ンス文書が、市場に対する影響について検討することを明確に義務付けている<sup>3</sup>。同様に、オーストラリアにおける国家競争政策（NCP）では、すべてのRIA文書において、規制案がNCPに係る協定の条件を満たしているかどうかを明らかにするとともに、その結論を裏付ける分析を示さなければならないとされている。

本章では、政策立案者がRIAの一部として競争評価をどのように利用できるのかについて解説する。ほとんどの場合においては、競争評価はRIAの中では目立たない部分となるであろうが、場合によっては、重大な意味を持つことがある。本章では、詳細な競争評価が求められるかどうかを示唆する指標について述べる。

本章では、まずRIAと競争評価の各特徴を対比させ、RIAの一部として競争評価を明確に含めることで、RIAにどのようなメリットをもたらす可能性があるかを説明する。続いて、規制が競争に及ぼすことが多いマイナスの影響について論じる。最後に、包括的競争評価の一般的枠組みを説明する。なお、競争チェックリストにすでに精通している人は、この最終節を読み飛ばしても構わない。

## 2. RIAと競争政策分析

RIAの中で行われる費用便益分析は、一般的に、既存の経済及び規制環境に基づいて発生すると考えられる結果を比較するものであり、これらの環境を左右する主要なパラメーターの変化を考慮していないと言えよう。これに対し、競争政策分析は、多くの場合、より将来に重点を置いて行われる。競争政策分析は、市場環境のある変化が競争の度合いに及ぼす影響、すなわち、将来の経済効率性や消費者利益への影響に注目して行われる。

上記は、一般的なアプローチの違いを指摘したものであるが、RIAのガイダンス文書がRIAの一部として競争影響評価を義務付ける傾向が強まったことで、多くの国で両者の違いが縮小していることは明らかである。

---

<sup>3</sup> Office of Management and Budget, Circular A-4, September 17, 2003.を参照

競争評価を規制評価全体の一部とすることが有益である最大の理由は、競争評価が動的な市場の効率性<sup>4</sup>に焦点を当てているためである。このことは、不必要に市場活動を制限する規制を回避する効果がある。加えて、競争評価に付随するメリットとして、規制案の影響を受ける可能性のあるすべての当事者、特に間接的な影響を受ける可能性のある当事者の特定に資することが挙げられる。これは、職員がRIAに基づく協議を十分に包括的なものとし、ひいてはより効果的なものとするために役立つ。

第1章に示されているように、RIAの一部であるか否かを問わず、競争評価の最初のステップは、競争チェックリストの活用である。このチェックリストは、一般的に、大部分の規制には詳細な競争評価が不要であることを示すが、詳細な競争評価が必要であることを示す場合もある。例えば、チェックリストで挙げられている4つの基本的な競争に対する制限のうち、1つ又は複数の行為が当てはまる場合は、より包括的な競争評価の必要性が正当化される。評価の範囲及び程度は、潜在的な競争上の弊害の規模に比例させるべきであり、通常は、RIAの一部として取り組むことが最も適切である。仮に、現在の状況と過去の経験を考慮し、規制案が競争を著しく制限する可能性がほとんどない場合には、競争評価は短く簡潔なものとすることができる。

### 3. RIAの一部としての競争評価の早期実施

以下の節で明らかにするように、規制の制度設計によっては、重大な反競争効果をもたらすことがある。これは、規制立案の早い段階で、政策立案者が競争評価の実施を試みるべきことを示唆している。同様に、OECDは、長年、「RIAは、政策立案プロセスのできるだけ早期の段階に取り入れるべきである」という助言を行っている<sup>5</sup>。これは、これら2つの分析を「追加的なもの」又は政策立案の主要な問題にはあまり関係がないものとみなすのではなく、可能な限り早期に実施し、政策立案過程に不可欠な要素としてとらえるべきであるとの、政策立案者に対する一貫したメッセージとなっている。

<sup>4</sup> 動的効率性は、イノベーション、技術開発、新しい市場状況に柔軟に対応する企業の能力及び成功した供給者の成長から生じる効率性の変化といった、長期的な効率性に焦点を当てたものである。

<sup>5</sup> *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. (OECD, Paris, 1997), p215 を参照

#### 4. 競争に対する制限の主要な形態の概要

本節では、チェックリストで特定された競争制限のうち主要なものについて、その重要性を更に詳細に論じる。本節は、チェックリストによって、より包括的な競争評価が必要と示された場合に、その実施に携わる政策立案者に対して指針を示すものである。本節は、政府が、その反競争的規制によって達成しようとしている政策目的を特定することの重要性を強調している。また、本節では最もよく見られる反競争的規制について、同様の目的を達成できる、より競争制限的でない様々な代替策を提示する。また、規制が特定の反競争的効果を持つことが正当化されるケースを特定し、これらの反競争的効果を最小化する方法についての指針も示す。

チェックリストは、競争に対する様々な制限を、競争制限の4つの代表的な分類に整理している。ただし、いくつかの規制は、複数のカテゴリーに横断的に関連する場合があることに留意する必要がある。その例としては、自主規制又は共同規制の策定が、供給者の数や範囲を制限するとともに、供給者が競争する能力を制限したりする可能性があることが挙げられる。したがって、チェックリストの各項目に示された競争制限的規制は、その規制によってもたらされる最も一般的な結果に従って分類されたものにすぎない。分析を行う者は、各制限についてすべての反競争的効果の可能性を検討する必要がある。

本章の目的は、包括的な競争評価を含め、規制影響分析の背景にある枠組み及び概念を、ゼネラリストである政策立案者に紹介することにある。競争評価ガイダンスでは、政策に係る特定の条項について、より具体的な指針を示している。

##### 4.1 供給者の数又は範囲に対する制限

第1章が示すように、市場に対して供給することができる生産者の数を制限する規制は、市場支配力を生じさせ、競争圧力を低下させるというリスクをもたらす。排他的権利の付与、免許・許認可制度の創設、及び公共調達制度への参加制限が、供給者数に対する規制による制限の最も一般的な3つの形態であるが、その他の制限の形態も存在する。これらの規定を含む政策案の競争評価を実施する場合、ある市場での競争圧力を低下させることが、他の市場へ波及する可能性があることにも留意する必要がある。

#### 4.1.1. 排他的権利の付与

##### これらの規定により期待される便益

排他的権利の付与は、「自然独占」と言われる状況においてよく行われる。これは、関連市場から生ずる需要全体に対して、単独の事業者が供給する方が、複数の事業者が供給しようとする場合よりも低コストで供給できる生産規模までは、製品の追加的な平均生産費用が低下を続けるような状況である。

このような場合、政府は、市場支配力の濫用を可能な限り防止するため、排他的権利を付与された供給者の行動を規制しつつ、可能な限り低い費用で商品が消費者に供給されるよう排他的権利を付与してきた。自然独占が関連するかに関わらず、政策立案者は、これまでに、特にインフラの分野において大規模で戦略的な投資を促進する手段としても、長期にわたる排他的権利を頻繁に付与してきた。政府は、排他的権利の付与による市場アクセスの保証によってもたらされるインセンティブがない限り、これらに対する投資の可能性が低くなるとの見方を持つことが多かった。一方、排他的権利の長期にわたる付与は、その分野に対する過剰な投資を招くこともあった。

##### 反競争的影響の特徴と程度

特定の商品の生産又はサービスの提供に対する排他的権利の付与は、「参入障壁」の極端な例である。実際、排他的権利の付与は、私的な独占が成立することを意味し、重大な反競争的影響を及ぼすこととなる。

##### 採用における注意事項と可能な代替的政策

特定のサービスを市場に提供するための唯一の手段として、排他的権利の付与が行われる場合がある。ただし、監督機関は、排他的権利の付与を検討する前に、より競争制限的ではない他の代替策の実行可能性がないことを検証する必要がある。

市場での自然独占状態により排他的権利の付与が正当化される場合でも、当該権利の期限前に、技術革新等によって、権利を認めた当初の理由がなくなる可能性のあることが、長期の排他的権利の付与に伴う根本的な問題として存在する。さらに、国の認可を受けた独占者は、その市場支配力の濫用を防ごうとする監督機関に対し、優位な立場にいると認識することもある。このことは、高度な規制アプローチが必要とされることに加え、多くの場合、監

督機関が市場支配力の濫用防止と消費者保護に関して有効な対策を採ることに成功しないことを示している。

代替策がない場合、監督機関は排他的権利の競売を検討することがあるが、そのような規制を設計する際には、特に注意を払う必要がある。例えば、「原価加算方式」による規制、「報酬率」による規制、又は「上限価格」による規制のうち、どの規制が妥当かといった問題を検討する必要がある。また、2者又は3者間での排他的権利の分割は、目標としていた便益を実現しつつ、競争のダイナミズムを一定程度確保できることが多い。さらに、権利を売却する際の最も適切な競売の形態に関しては、政府や他の経済専門家に助言を求める必要もある。

#### 4.1.2. 事業要件としての免許又は認認可制度の導入

##### これらの規定により期待される便益

一般に、免許は、基準を満たす供給者のみを確実に産業に参入させるための方法として用いられる。免許の条件として、典型的なものとしては、例えば、医療分野等特定の職業に必要とされている正規の教育や実務経験の最低基準などの最低資格要件がある。これらの条件は合理的理由のある消費者保護を目的として導入されていることが多い。特に、消費者が専門家の能力を判断することが難しい場合に、資格要件を設けることは、不適切な実務による被害を防ぐことができる。また、その他に最低保険要件が含まれることも多い。これは、企業倒産、能力の欠如、又は詐欺行為が発生し、消費者が深刻な被害を受ける可能性がある際に、有力な消費者保護となり得る(例えば、不動産業者、旅行業者等)。

##### 反競争的影響の特徴と程度

規制の導入により、政策目的を達成することに必要な水準以上の参入障壁が生じる際には、当該規制は、「生産者保護」を推し進める効果を持つことがあり、「市場安定性」を主張する、既存の生産者により求められることが多い。資格の要件には、人物評価など追加的要素が加えられていることが多く、許可の取得が事業開始の要件である場合、参入障壁が高くなる可能性が高い。その他にも企業に対する免許の要件として、特定の保険への加入や、最低資本要件の適合が求められることがある。場合によっては、参入が許可される企業や専門家の数に対する「緩やかな制限」もある。これらは「公益」テストを通じて設けられることがあり、潜在的参入者による追加的なサービスの



「必要性」や、参入が既存事業者に悪影響を及ぼさないことの証明までも求められることがある。

規制によっては、要件を満たすことが比較的困難な供給者を退出させる効果があり、既に高い新規参入障壁が存在している場合には、そのことが競争に対して負の影響を及ぼすことがある。回収不能な契約履行保証金による損失や、解雇する従業員に対する過度の退職金支払義務等の退出制限は、参入企業のインセンティブを抑制し、事実上の参入障壁として機能する。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

有効な競争とは、供給者の失敗の可能性を含むと同時に、供給者における高水準のイノベーションと消費者の選好に応える姿勢を確保するためには、産業に対する安定的な新規参入(又は潜在的新規参入者の存在)があることを求めるという動的な概念である。そのため、「市場安定性」を追求することは、参入制限を課す適切な理由とはならない。

上記に示すように、専門職の資格要件は、消費者が専門家の能力を判断することが困難である場合や、不適切な選択を行った結果(すなわち、消費者に対する潜在的被害)が深刻で回復不能である場合に正当化される可能性が高い。多くの規制分野と同様に、基本原則は、適用される規制は目的を達成するために必要最小限の制限とすることである。従って、例えば製品の品質基準は、消費者の安全を確保するために必要な基準を超えるべきではない。また、供給者の規模に対する制限(専門家1人当たりの店舗を1つとするなど)を、重大な反競争的影響や非効率性をもたらす水準に設定すべきではない。

同様に、強制保険要件や履行保証金等の必要性を検討する際には、劣悪な業務や不履行から消費者が受ける可能性のある被害の性質や範囲を検討する必要がある。消費者が供給者から十分な説明を受けて選択をすることにより、どの程度潜在的な被害を認識し自衛できるかという点は、消費者の知識を向上させることによって問題の解決を図るという代替策が有効であるか否かということとともに、重要な検討事項である。

#### 4.1.3. 一部の供給者の商品又はサービスの供給能力に対する制限

一部の供給者に対し、公共調達への参加を制限する政策は、特定の地域、州又は国でその地位を確立している供給者に、一定の優遇措置(明示されていることもあり、されていないこともある)を講じることが多い。あるいは、

小規模供給者又は特定の雇用方針をもつ供給者に調達への参加を割り当てるなど、望ましい特徴を持つ供給者を優遇することもある。

### これらの規定により期待される便益

政府調達に参加できる供給者の類型を制限することによって実現しようとする目的は、いくつかある。おそらく最も一般的には、特定分野における経済活動の促進を目的とした国又は州による優遇制度があり、「戦略的に」重要と位置付けられる特定産業に関連していることが多い。

### 反競争的影響の特徴と程度

調達への参加を制限することは、その市場での競争を制限することにより、政府の購入費用を増加させる傾向がある。政府の調達予算全体の規模を考慮すると、規制によりもたらされる影響は相対的に大きいであろう。

また、これらの優遇措置と、他の政策分野との間で衝突が生じる可能性も高い。例えば、特定地域の供給者を優遇する政策は、小規模事業者を優遇する他の政策と矛盾する場合がある。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

優遇制度は、購入者としての政府の有力な地位により、競争に大きな悪影響を及ぼす場合がある。優遇制度の持つ目的を達成する代替的な手段は、多くの分野において存在するため、この点を認識することは特に重要である。例えば、地域振興政策上の目的を推進しようとする場合、直接補助金の交付や租税の支出、主要分野に限定したより優遇的な規制環境の提供又は広報若しくは教育キャンペーンの利用が代替策となる。中小企業振興を目的とする場合、一時的な租税・補助金政策や、より柔軟性の高い規制アプローチが代替策として適切と考えられる。

#### 4.1.4. 参入又は退出費用の著しい引上げ

### これらの規定により期待される便益

前述のとおり、参入又は退出費用を大幅に上昇させる規制は、様々な目的の達成のために採用されている。例えば、環境保護の観点から行われる産業用跡地の原状回復に係る厳しい要件の設定は、退出(かつ、事実上は参入)費用も大幅に上昇させることとなる。多くの場合、これらの競争とは関係の

ない政策目的を達成できる実施可能な代替策はほとんどないかもしれない。このため、政府は、供給者に対して、規制の限定的な適用除外措置や供給者による基準遵守の支援を行うことによって、これらの規制が競争に及ぼす影響を最小化する対策を講じてきた。例えば、生産台数の少ない自動車メーカーに対しては、車両検査に関する規制の一部を免除することや、負担の大きいテスト項目を減らす措置が採用されることがしばしばある。

### 反競争的影響の特徴と程度

参入又は退出の費用を引き上げる規制は、当該市場への参加者数を減らす傾向がある。このような状況では、参入に対して一定の利益率を達成するために、より高い総売上が必要となる。さらに、退出費用が高くなれば、参入に伴うリスクが高くなる。その結果、その市場では活発な競争がなくなるリスクが高まる。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

厳しい商品検査基準を定める規制は、その商品の利用により消費者が深刻な被害を受けるリスクが大きい場合に、正当化される可能性が高い。同様に、特定の保険への加入又は財務能力の証明義務により参入費用を引き上げる規制は、供給者側の倒産、能力の欠如、詐欺により消費者に深刻な金銭的リスクが生じる際に正当化される可能性が高い。

消費者が情報提供を受けた上での選択を可能とするために、情報提供又は商品情報の開示要件の強化等の代替策について検討することができる場合もある一方、参入費用を引き上げてでも規制が必要とされることもある。このような場合、適切に消費者を保護するために必要とされる最小限の要件を設定することで、反競争的影響の可能性を最小限に抑えることに重点を置く必要がある。

#### 4.1.5. 商品、サービス、資本及び労働力の地理的移動に対する制限

### これらの規定により期待される便益

多くの規制が、管轄地域の境界線を越えた商品、サービス、資本又は労働力の移動を制限してきた。これらは、前述の「参入制限」の категорияに含まれる。商品、サービス、資本又は労働力の移動の制限は、地域や国家の政策手段として用いられてきた。すなわち、政府は、地域又は国家の経済の維持又は成長を目指して、このような制限を実施してきた。このほか、このような

政策が目指す他の関連する目的としては(特に国家レベルで検討される場合は)、自給自足の達成や、それが国の威信を目的とするかどうかに関わらず、“ナショナル・チャンピオン”の保護が挙げられる。

このような保護主義的な制限の背景として、“幼稚産業”の存在がある<sup>6</sup>。すなわち、これらの制限は、他に比べて成長の遅れた地域産業を振興するため、一時的に必要であるとして提案されることがある。しかし、保護の継続により恩恵を受ける地域の供給者の熱心なロビー活動により、このような“一時的な”保護が半永久的な処置に発展するおそれがある。

### 反競争的影響の特徴と程度

規制がなければ技術的にも経済的にも取引が可能な場合に、商品又はサービスの地理的移動を制限することは、その商品又はサービスの市場規模を人為的に縮小する効果を持つ。市場規模が縮小することは、いくつかの反競争的效果を生じさせる。第1に、生産者が市場支配力を行使できるほど市場の集中度が高まる可能性が、必然的に高まる。第2に、小規模の孤立した市場では、イノベーションや商品の多様化等が遅れる可能性が高く、これにより消費者利益が減少するおそれがある。また、潜在的な新規参入者にとっては、規制によって地理的にも経済的にも縮小した市場で成功することは極めて困難であり、市場への参入率が低下する可能性が高まる。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

近年、商品、サービス、資本及び労働力の移動制限のもつ、競争への潜在的弊害に関する認識が高まっている。実際、欧州においては、商品、サービス、資本及び労働力の移動の自由は、1992年から開始された市場統合プログラムの柱である「4つの自由」として表現されている。

一般に、これらの制限が費用便益テストを満たしていることはほとんどない。したがって、政策立案者は、これらの制限を含む規制案に対し概して懐疑的な見方を持つ必要がある。制限が課せられた場合には、(1)当該制限と特定の公共政策上の目的の達成との間に明確な関連性があるか、(2)当該制限は目的を達成するために必要最小限であるか、(3)当該制限により政策目的が達成される可能性が合理的な分析により裏付けられているか、(4)当該

<sup>6</sup> 幼稚産業とは、開かれた競争に勝ち残れる程度に十分に強くない産業のことである。

制限が明示的な規定によって限定された期間とされているかなど、多くの点に基づき評価する必要がある。

#### 4.2 供給者の競争能力に対する制限

多数の競争者の存在は、しっかりとした競争的な市場の発展にとって十分条件ではない。供給者間における、商品及びサービスの競争に対する強いインセンティブも必要である。規制は、一般的な競争法の形態をとる場合は、様々な反競争的行為(価格カルテルや市場分割など)を禁止することによって重要な役割を果たす。しかし、規制は、供給者の競争能力を大幅に低下させることもある。価格の統制がそれに当たることが多い。このほか、製品の販売や広告の方法を制限することや、一部の供給者にとって達成が困難な製品基準が設定されることもある。競争能力を制限する規制には、他にも、利益や市場シェアに対する規制、生産割当て等広範なものがある。

##### 4.2.1. 商品又はサービスの販売価格に対する規制

#### これらの規定により期待される便益

第1章に示したように、最高価格規制は、市場参入制限に付随して必要なものとして導入されることが多い。例えば、タクシー市場への参入は多くの国で厳しく規制されており、タクシーサービスに関しては常に大きな超過需要が発生している。このような状況の下では大幅な価格の上昇をもたらされる結果となる。最高価格規制は、多くの場合、このような価格上昇から消費者を保護する目的で導入される。これとは逆に、最低価格規制が採用されるのは、過剰な価格競争と「略奪的価格設定」<sup>7</sup>が行われる懸念があるときである。この場合、最低価格規制は、小規模生産者、地域の生産者、比較的非効率的な生産者を「不公正」な競争から保護する手段として用いられている。

#### 反競争的影響の特徴と程度

商品の販売価格を統制することは、市場の力と規律を妨げる。最低価格が規制されている場合、最低費用で供給を行う事業者は、消費者へ低価格という価値を提供することで市場シェアを拡大することができなくなる。同様に、

<sup>7</sup> 略奪的価格設定とは、ほかの供給者の市場退出又は行動の変更を期待して、費用を大幅に下回る価格を短期的に設定することをいう。略奪的価格設定を行った供給者は、価格を従前の水準かそれ以上に引き上げることによって、最終的には失った利益を埋め合わせようとする。

最高価格が規制されている場合、新しい商品や高品質の商品の提供によって、イノベーションを行おうとするインセンティブが大幅に低下する。いずれの場合も、市場の消費者の選好に応える動的な力が大幅に制限される。また、最低価格を定める法律は、非効率的な生産者が市場に留まることを許し、より生産的な他の用途への資源の再分配を妨げ、全体的な経済効率性を低下させるという問題もある。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

価格規制が、目的達成のための最も効果的又は効率的な手段となることはほとんどない。例えば、タクシー市場の場合、より良い消費者保護の方法としては、市場での供給制限の問題に対応することである。「略奪的価格設定」の懸念が生じる場合については、競争法を活用することが、優れた代替策である可能性が高い。したがって、価格規制は、特に厳密な審査を受ける必要がある。

#### 4.2.2. 広告及び営業活動に対する制限

### これらの規定により期待される便益

商品やサービスの広告や営業活動を制限する規制は、これらが消費者への情報伝達に果たす積極的な役割を認めつつも、虚偽又は誤認させる広告を防止するために行われることが多い。これらを防止することは、競争市場がもたらす選択肢が詐欺的な行為により妨げられることを防止し、市場への消費者の信頼を維持することとなる。販売業者が作成する宣伝文句について十分かつ信頼に足る証拠を有することを求める要件などの一定の補足的な制限は、特に当該宣伝文句が虚偽であることを証明することが困難な詐欺行為を、効果的に防止する対策として有効である。

特定の状況下で商品やサービスが有害である可能性がある場合には、ときには、危険性について消費者に周知するために一般的な情報開示要件を設けることが有益である。よくある例としては、タバコの広告での喫煙とがんとの関係の明示や、医薬品の広告を認めるほとんどの国で採用されている、医薬品広告に付随する詳細な情報開示などが挙げられる。

広告制限が、社会的に負の価値を持つと考えられる商品やサービス、又は過剰消費に陥りやすい商品やサービスの消費を制限するための間接的な方法であると主張される場合もあるが、一般的に、これらの制限はそのような製品の使用を減少させるには効果的ではない。このような場合、広告制限は

単に消費者が利用可能な情報を減らし、その過程において競争を制限し、価格を上昇させるだけである。

また、特定の集団の構成員が一般消費者に比べ広告に影響されやすいことを根拠に、児童等の特定の集団を対象とする広告が制限されることもある。この場合の方法としては、広告が対象とする集団のメンバーの視点に立つて、詐欺行為の可能性を判断することである。

未成年に対するタバコやアルコールの販売が禁止されている国や地域におけるタバコやアルコールの子供向けの広告については、国民の健康への被害が広告のもたらす消費者利益を完全に上回ると考えられることがある。その場合、そのような広告が完全に禁止されることがある。この種の制限は、対象範囲が広くなりすぎないように十分に留意すれば、大きな社会的利益をもたらす可能性がある。

### 反競争的影響の特徴と程度

多くの場合、広告や営業活動に対する制限は、その範囲が過度に広げられた結果、不必要に競争を制限する影響をもたらすことがある。広告や営業活動に対する制限は、潜在的な新規参入者に特に負担をもたらす可能性が高い。なぜなら、これらにより、新規参入者が市場において自身の存在、提供可能な商品やサービスの特徴及び品質に関する情報を潜在的な顧客に伝えることができなくなるからである。

特に懸念されるのは、比較広告、特に価格比較に対する制限である。価格は、消費者が商品選択に当たり考慮する重要な要素であるため、わずかな費用で相対的な価格に関する情報を入手できる消費者の手段を制限することが、市場の効率性を低下させる可能性があることは明らかである。

多くの分野が、広告や営業活動の制限により、競争から身を守ることに成功してきた。このことは特に、自由業に多く当てはまる。専門職に従事する者によってその専門職に対する規制が策定されてきた分野では、広告は“反倫理的”であり、その専門職に従事する者は、利他主義によって業務に従事しているのであり、経済的利益は二の次に考えていると主張されてきた。これらの主張がこれまで精査されずに生き残ってきた。競争評価ガイダンスで詳述されているように、ある調査によれば、専門職の営業活動や広告に対する規制は消費者保護にほとんど又は全く効果がなく、価格を大幅に上げ、消費者のアクセスや選択を低下させるように機能している。

## 採用における注意事項と可能な代替的政策

一般的な消費者保護法の多くは、消費者を誤認させ、詐欺的方法を採る広告を禁止する規定を含んでいる。これらは、効率的な市場や効果的な競争を促進し、製品やサービス固有の追加的な広告制限を不要としている。特定の商品やサービスに関する追加的な広告制限が正当化されることがまれにあるが、この場合、それぞれ費用対効果に基づいて十分検討する必要がある。このような制限は常に、経済効率性を低下させ、消費者が直面する情報の非対称性を悪化させることで消費者利益を害する。

過剰消費を阻止する必要がある場合、広告制限の代替策としては、情報キャンペーンや消費税が挙げられる。これらは、その政策課題に対処する直接的かつ効果的な手段となる。

4.2.3. 一部の供給者に有利な、又は十分な情報を有している顧客が選択するであろう水準よりも高い製品品質基準の設定

### これらの規定により期待される便益

最低製品基準は、実際にある又は想定される市場の失敗、特に情報の非対称性が存在する場合に消費者を保護することを目的として設けられている。ただし、この基準が過度に高い水準に設定されると、消費者の厚生を低下させる可能性もある。また、このような基準が設定されることで、より安価な(ただし低品質の)商品を求める消費者の要求が満たされなくなる。したがって、製品品質基準は、必要最低限の水準で消費者の安全を確保すべきであり、必要な水準を上回る基準の設定は避けるべきである。

同様に、生産工程に関する排出基準は、広範な望ましい社会目的を達成するために導入されている。ただし、この場合も、上記の反競争的影響が生じる可能性もある。したがって、費用と便益のバランスを慎重に検討する必要がある。

### 反競争的影響の特徴と程度

現行と大幅に異なる基準を設定する規制は、供給者の市場における競争能力を著しく制限する場合がある。代表的な例として、様々な有害物質の排出レベルの許容限度を設定する環境規制がある。これらは、国民の健康や快適性を有効に保護するための手段としては適切かつ必要であることが多い



が、特定の種類の技術を独占的に利用する少数の既存供給者を優遇する水準に設定されることがある。

基準設定が大きな反競争的影響を与えるもう 1 つの例は、特定の製品の種類に対する最低品質基準の設定がある。商品の利用に伴う危険性から消費者を保護する目的をはじめ、これらを設定する目的は適切であることが多い。しかし、基準が現在の市場慣行よりはるかに高い水準に設定されると、一部の市場参加者は、その基準を満たすことが困難又は不可能となる。例えば、(特許保護の対象となっているような)特定の生産技術がないと、新たな最低品質基準の達成が不可能な場合が挙げられる。

他の供給者が技術的に新たな基準を満たすことができない場合、産業から大量の退出が起こり、重大な反競争的影響が生じるおそれがある。特許が基準達成への唯一の手段である場合、特許保有者は市場での競争優位性を得るため、潜在的競争者に対し特許使用を拒否するインセンティブを持つ。また、この問題がない場合であっても、中小事業者又は十分な資源を持たない事業者は、新規基準の達成に必要な多額の資本投資を行う余裕がない場合がある。いずれの場合においても、供給者の数の低下は、残りの供給者が価格を上げたり、市場支配力を行使できる状況をもたらすおそれがある。

#### 採用における注意事項と可能な代替的政策

社会の選択や豊かさの変化を反映し、製品又は生産過程に関する規制基準を設定する傾向が徐々に高まっている。基準の内容を一度に大きく変更することは、緩やかな変更と比べ、反競争的影響を生じる可能性が高まる。

最低基準の導入から得られる利益は、他の方法を用いても達成できる場合が多い。例えば、消費者保護を理由とした最低基準の場合、製品のリスクについて消費者に直接情報を提供することや、製品の特定の特徴について情報開示を義務付けることが代替策として考えられる。また、排出基準の大幅な変更を検討している場合、政府は中小事業者が新たな基準を適切に満たすことができるよう、この供給者に財務的、技術的又はその他の支援を行い、潜在的な反競争的影響を最小限に抑えようと努めている。

#### 4.2.4. 一部の供給者の生産費用の大幅な引上げ

##### これらの規定により期待される便益

他と比べて一部の供給者の費用を引き上げる規制の代表例としては、「祖父条項」がある。これは、新規参入者に対しては新たな厳しい審査基準を設ける一方、既存の事業者には低い既存の審査基準を適用する措置である。

特定の状況では祖父条項の導入が好ましいとするいくつかの見解がある。専門職の資格付与に関して、当該分野で長い間業務に従事している人の実務経験は、正規の資格に相当するとの意見が根強い。生産技術に関しては、当時の工場に対して課された必要な環境基準等を満たすべく行われた投資の埋没費用を償却するため、適切な期間を与えるべきとの主張もある。

### 反競争的影響の特徴と程度

「祖父条項」は、一部の供給者(市場への新規参入者、新たな事業プロセスを実行しようとする事業者)の費用を、他の供給者に比べて大幅に上昇させることで、産業内における企業間の競争関係を歪める可能性が大きい。これは新規事業者の参入を妨げ、その結果としてイノベーション及び市場における競争圧力を低下させる可能性がある。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

祖父条項の反競争的影響は、祖父条項を恒久的なものとするのではなく、期限付きとし、それが最初に導入される際の合理的理由に厳格に見合うように当該適用除外期間を設定することで最小化することができる。しかし、そもそも祖父条項の要求は、潜在的競争からの既得権益保護を意図するものが多いため、その必要性を支持する意見に対して、一般的には懐疑的な姿勢で臨む必要がある。

#### 4.3 供給者の活発な競争に対するインセンティブの阻害

前節では、供給者の競争機会を減少させる規制の作用に焦点を当てた。これに加え、規制は、競争へのインセンティブを減らす作用を持つこともある。

一般に、商品又はサービスの供給者は、市場シェアを自分たちの間で調整することができれば、共謀して潜在的な独占利潤を最大化することが可能である。したがって、生産者間の協力を容易にする規制は、活発な競争に対するインセンティブを低下させることとなる。

このようなことは、規制により、価格、費用、生産量などの市場におけるセンシティブな変数に関する情報共有が促進されたり、義務づけられたりする

場合に最も生じやすい。さらに、顧客が別の競争事業者取引先を変更する能力を減少させる規制も競争圧力を弱める。生産者の団体が規制の立案と実施に大きな役割を担っている場合、規制がこのような影響をもたらす危険性がより大きいものとなる。

#### 4.3.1. 自主規制と共同規制

##### これらの規定により期待される便益

政府は、規制の構造の設計及び実施について自らが全面的な責任を負う方法と、その設計又は実施について産業又は専門職団体を関与させる方法を選択することができる。政府が法的な裏付けを与えずに(多くの場合政府の要請によって)産業団体等がそのメンバーの行動に対する規制について全責任を負うものを、「自主規制」と呼ぶ。他方、業界団体や専門職団体により策定される又は政府と共同策定される規則に、政府が法的な裏付けを与えるものを「共同規制」と呼ぶ。

共同規制は、特に、それまで規制の対象とならなかった産業又は専門職における事業活動の規制を行う際、政府にとって大きなメリットを生む可能性がある。業界団体又は専門職団体を関与させることで、規制を受ける者の目には規制に対する信頼を与える。このような信頼の一部は、当該専門職等が当然有する当該産業についての高度の専門知識・理解を活用して政府が規制を策定している、と認識されることにより生ずる。

また、業界団体又は専門職団体が関与することによって、関連する市場及び関連する専門職等の適格性や義務について、政府内部における高度の知識な蓄積が不要となる。したがって、政府のみで解決策を策定することに比べ、大幅に低いコストで規制を策定することができる。専門職のメンバーが、規制機能の重要な側面を担っているものの、政府からの資金援助は限られている規制機関や懲戒機関の構成員となるような場合には、特にそれが当てはまる。

##### 反競争的影響の特徴と程度

規制される側が策定した規制は、技術基準が適切であり、基準を技術の進歩に合わせることもできるという大きなメリットをもたらす。ただし、業界団体や専門職団体が策定した規則が、反競争的な影響を持つ危険性は大きい。例えば、専門職団体が消費者保護を目的として、厳しい資格要件を導入する場合には(特に既存の専門家が適用免除される場合)、市場への供給が抑制

され、価格上昇をもたらす可能性がある。同様に価格広告の制限など「倫理に基づく」規則は、詐欺行為から消費者を守る効果以上に生産者の競争能力を低下させるおそれがある。したがって、共同規制については、しばしば規制の本来の目的を隠すために公益を主張し、専門職又は産業のメンバーに恩恵を与えることを意図している可能性が少なくとも存在する。

このような状況において競争評価を実施する場合に重要なことは、表にされている目的やその提案者の動機に関する判断にのみ目を奪われず、予想される効果に基づいて規制を評価することである。したがって、共同規制に内在する競争障壁を評価する場合、(1)規制はどのような消費者に対する具体的な損害に対処しようとしているか、(2)提案されている制限は、その問題に対処するものとして適切に設計されているか、(3)規制が防止しようとしている消費者の被害は、競争制限から生じる消費者の損失を上回っているか、の3点の検証が効果的である。

反競争的規制の策定に対する懸念は、遵守されるべき行動ルールの策定に当該業界団体や専門職団体が支配的な役割を持つ場合に、特に大きくなるであろう。例えば、法曹資格を持つ者の活動を定める規則では、「値引き」、「業務の宣伝」、法律家による法人設立並びに多くの形態の広告を禁止してきた。これらの規制の多くが、専門職の規制における政府の役割を拡大する改革の中で廃止されてきた。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

共同規制が成功するためには、規制の対象となる集団に多くのメンバーを抱える業界団体又は専門職団体が存在することが必要である。これらの団体が、規制の要件を遵守しなかった者に対して(団体からの排除などの)効果的な制裁を加えることができるためには、そのメンバーから高い威信を得ている必要がある。他方、効果的な制裁を行うことは、共同規制が消費者の信頼を得るためにも必要となる。

政府は、業界団体又は専門職団体が、反競争的な方法で規制権限を濫用することがないように対処する必要がある。これには、所管大臣が、団体の行動規範を承認・拒否する権限や、承認できないような提案を団体が出し続ける場合には政府による規制に置きかえる権限を持つことなどが含まれる。

#### 4.3.2. 価格、生産、又は販売に関する情報公開の義務付け

### これらの規定により期待される便益

価格や生産量の水準などの情報公開を求める規制は、情報を入手しやすくすることで、消費者の検索費用を低減する手段として採用されている。このような手段で取引費用を削減することにより、市場で供給されているものに対する消費者の理解が高まり、市場の効率性を向上させることができる。

### 反競争的影響の特徴と程度

カルテルの重要な条件は、カルテルの参加者が効果的にその競争者(又は共謀者)の市場行動を監視することであることから、市場参加者に対して価格や生産量の水準に関する情報の公開を求める規制は、カルテルの形成を促進するおそれがある。市場参加者が少数である場合、参入障壁が高い場合及び製品が差別化されていない場合には潜在的な反競争的影響が発生しやすい。

また、価格情報の公開は、広告価格を基に個別の割引価格又は“参考”価格を提案・交渉することが慣行となっている産業において、反競争的效果をもたらす可能性が高い。これは、情報が公開されない場合、他の競争事業者に対して支払われた実際の価格を知ることが競争事業者にとって極めて困難なためである。実勢価格の情報公開が義務付けられている場合、カルテルのメンバーは、他のメンバーが“合意された”価格又は数量を守っていない状況を特定することができる。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

上記のとおり、カルテルに対する懸念は、競争事業者の数が多く、及び/又は参入障壁が比較的低い場合には低くなる。そのような状況では、市場の検索費用を引き下げるという情報公開義務の正の効果によって、情報公開義務は正当化される。しかし、集中度の高い市場では、このような義務付けが、最終的に負の効果を残してしまう可能性がある。供給者の数が少なく、商品が標準化されている市場では、多くの供給者が存在する市場に比べ、異なる供給者間の情報の入手にかかる消費者の検索費用は低い一方、カルテル形成のリスクは大きい。したがって、これらの義務付けがもたらす便益は、それほど大きいものとはならない。

価格や生産量の情報公開がカルテル形成を促すと考えられる場合には、カルテル形成の可能性の低い代替策が存在する。政府の政策立案のために収集される情報は、公開される必要が全くないことがある。情報収集の目的が、消費者支援又は一般統計作成の場合には、企業別データではなく集計データを公開する方が、また、現在の情報ではなく過去の情報を公開する方

が、カルテル形成を招く可能性が低い。集計データからは、カルテルメンバーが協定に違反している企業を特定することは困難であるが、企業別データからは、価格や数量について協定に反している企業を簡単に特定することができる。過去の統計データは、カルテルにとって役に立つ情報とはならない。なぜなら、カルテルは、生産量割当や価格設定を決定するために現在の情報の共有を必要とすることが多く、過去の情報はこの決定のためにあまり役に立たないためである。

#### 4.3.3. 競争法の適用除外

##### これらの規定により期待される便益

多くの国では、特定の経済分野が、競争法の適用から除外されている。これらの分野は、当該分野に対する特別の競争法の適用対象となっている場合もあるが、当該分野における反競争的行為に対し、何ら制限が加えられていない場合もある。

適用除外に対しては、数多くの正当化理由が主張されてきた。例えば、供給者が、輸出市場での地位を確立して競争力を高めるため、協力し合うことが認められている。また、小規模生産者の数が極めて多く、その製品の購入者が独占的な力を持っている市場について、政府が、生産者側の対抗力強化を目的とした政策を実施することがある（例えば、多くの農産物）。また、厳しい規制を受けている企業は、競争法の適用が除外されていることが多い。そのような場合には、競争法に代わるその分野に特有の規制が導入されていることがある。

##### 反競争的影響の特徴と程度

競争法の一般的な適用が大幅に除外されている場合、カルテルの形成、濫用的な価格設定、反競争的な企業結合などが行われるリスクが大きい。また、分野ごとに全く異なる規制環境が設けられると、経済的な歪みが発生する可能性も高まる。このような歪みは、商品・サービスの購入に係る消費者の選択を歪め、経済厚生に著しい負の影響をもたらし得る。

##### 採用における注意事項と可能な代替的政策

OECD はこれまで、競争法の適用除外は最小化又は撤廃されるべきと主張してきた。

一般的な改革の戦略として、政府は、競争政策の範囲を拡大し、その実効性を高める必要がある。競争法や競争当局の範囲及び実効性について見直しを行い、必要に応じて強化する必要もある。競争法の適用除外は、他の方法では達成できないやむを得ない公共の利益が存在することを証明できない場合には、撤廃すべきである（OECD 規制改革報告書、1997年、271ページ）。

競争法の適用除外の継続を正当化する特別の理由が明らかにされている場合、その範囲を最小化するための手段について検討を加える必要がある。例えば、特定商品の生産者すべてに対し、免許を有する特定輸出業者に製品を販売することを義務付ける法的独占は、生産者の輸出販売のために任意加入の協同組合を設立することを許容する制度に比べ、劣っている手段と考えられる。

#### 4.4 顧客の選択肢や情報の制限

前節では、市場の供給サイドが、不必要な制約を受けずに機能する環境を整備することに焦点を合わせてきた。これに対し本節では、競争が消費者利益をもたらすために必要となる需要サイドの働きの重要性に着目していく。

##### 4.4.1. 購入先決定能力に対する制限

#### これらの規定により期待される便益

消費者の選択肢を制限しない場合、市場はよりよく機能することが通常であるものの、これは常にそうであるわけではない。特に、消費者が長期間の弊害をもたらす不適切な決定を行う可能性のある場合、政策立案者は、消費者の選択肢を制限する必要がある。例えば、あまり強力ではない鎮痛剤は、入手のための処方箋は不要であるが、より強力で危険性の高い鎮痛剤には医師の処方箋が必要となるように、政府が特定の鎮痛医薬品の利用可能性を制限する必要がある。一般的に言うと、政府は、不完全な、困惑をもたらす、誤認させる、又は解釈が困難である選択肢を消費者が与えられた場合の被害を防ぐため、消費者の選択肢を制限することがある。

民間部門では、消費者に対する選択肢の制限が一般的に行われている。例えば、レストランのメニューは、消費者の選択肢を制限し、集中させるために存在する。車のデザインは、消費者が選択可能な選択オプションのみを提供する。民間取引では、このような制限は消費者の選好との関係を維持しな

がらも、取り扱う商品・サービスを集中させることによりコスト削減が可能となるため、有益であることが多い。また、多くの選択肢が存在することで、消費者の意思決定が困難となることもある。

### 反競争的影響の特徴と程度

消費者の選択肢を政府が制限することは、消費者の選択を不必要に制限するおそれがある。例えば、コンタクトレンズの処方箋を求める政府の規制は、医師が自身の名前の入ったプライベートブランドのコンタクトレンズを処方するという濫用の結果、最低価格の供給者からコンタクトレンズを購入する消費者の可能性を制限する。

消費者の選択を制限することで、規制のない場合に比べ、価格及び品質の競争を弱める可能性もある。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

政府が消費者の選択肢を制限する場合、多数の代替的政策を検討する必要がある。よりよい情報が提供されることは、最も自然な代替策であると考えられるが、規制の存在は単純に情報が十分でないことを意味することが多い。コンタクトレンズの処方箋の場合、処方箋規則の改正により、プライベートレーベルのコンタクトレンズで処方箋を出す場合には、十分な情報を提供することが必要となり、その結果、コンタクトレンズ販売業者が処方箋に記載されたコンタクトレンズに類似の製品を選び、顧客に提供することが法的に認められるようになった（詳細については、競争評価ガイダンスの第 4.4.1 節、競争評価ツールキットの第 II 巻を参照。）。

#### 4.4.2. 供給者を切り替える費用の引上げによる顧客の移動の制限

### これらの規定により期待される便益

“切替費用”とは、消費者が商品又はサービスの供給者を変更する時に発生する費用をいう。切替費用の例としては、以下のものが挙げられる。

- 長期間にわたり消費者を“拘束”し、その期間が終わる前に供給者の変更を選択した場合、多額の金銭的ペナルティーを課す長期契約



- 電話番号ポータビリティが存在せず、消費者に利便性を低下させるという費用や管理費用を課すことにより、サービスプロバイダーを切り替えることの魅力を相対的に低下させること

消費者が供給者を切り替える場合には供給者は現実には多額の実質費用を負担することになることに着目し、切替費用を徴収することを許容している法令は、取引費用を削減している可能性がある。この点において、切替費用の徴収を認める規定は、消費者厚生を増加させ、公正な契約条件の適用という考え方と整合的である。例えば、一定の契約期間終了前の解約に伴うペナルティーは、商品の“バンドリング”であって、供給者が一部の支払いのみしか受け取っていない資本項目（例えば、携帯電話機）の費用を回収する必要性を反映しているにすぎないことがある。

### 反競争的影響の特徴と程度

切替費用があることで、供給者を変更するために要する費用が引き上げられ、供給者の競争能力を大幅に減少させる可能性がある。切替費用は、新たに競争が行われるようになった産業で、特に重要な問題となる可能性が高い。この場合、切替費用は、既存事業者の市場における強力な地位の維持につながることが多い。

その一例が、北欧の電力市場で見られる。当該市場では、消費者が供給者を変更する頻度が国により大きく異なっている。各国における既存の規制の調査によると、各国で徴収されている様々な切替費用の特徴と規模は、消費者の供給者切替行為と密接な関係にあることを示している。

切替えに当たって供給者に多額の実質費用が生ずる場合、この費用を消費者に転嫁することを許容せざるを得ないこともある。しかし、取引費用を引き下げるために切替費用が導入されている場合、切替費用の導入による取引費用の減少が、実際に切替えが減少することによって生じる蓋然性のある反競争的影響を正当化できるかを検討する必要がある。

上の例は、規制が切替費用請求の問題に明示的に対処した場合であり、この問題に対応していない規制も存在する。規制がこの点に触れず、やがて供給者が新規又は増加した切替費用を課す裁量権を際限なく持つことが許されるとき、競争促進という目的の達成は大きく遠のく可能性がある。

### 採用における注意事項と可能な代替的政策

特に、新たに再編された産業で、市場支配的な既存業者が、初めて新規参入者との競争に直面している場合、確実に切替費用が低く抑えられるようにすることは、効果的な競争を促進するための必要条件である。その他の条件も定める必要はあるが（例えば、独占ネットワークへの公正な条件でのアクセス）、切替費用が競争的を促進するための重要な論点であることに変わりはない。

したがって、ある産業において競争促進的な改革を行うための規制案を検討する際は、切替費用の徴収を明確に認める条項は厳しく精査し、その採用について強力な根拠がある場合にのみ認められるべきである。この例としては、切替プロセスの一部として供給者に実施が求められる特定の業務に関して、多額の費用が発生することが明らかな場合が挙げられる。

しかし、このような状況が通例であると考えべきではない。更に、切替の結果として切替費用を供給者が負担することとなる場合であっても、切替費用の引下げ又は廃止によって得られる競争促進の効果が十分に大きければ、規制当局としても、供給者が切替費用を消費者から回収することを防ぎたいと考えるであろう。顧客の購入決定前に行われる企業間の競争は、切替費用が生み出す負の効果を低減させることがある。

この点に関して、新たな競争圧力に直面した既存事業者が切替費用を導入し、又は引き上げる可能性は特に問題である。切替費用が徴収される明確な危険性がある場合、規制の中に、このような手段を制限し、又は禁止する規定を盛り込むことが求められる。

#### 4.4.3. 購入者が効果的に購入を行うために必要とする情報の抜本的な変更

政府が規制緩和を行う場合、消費者にとって過去に存在していなかった新たな選択肢が生ずる。消費者は、購入したことのない製品間での選択を迫られることがある。これは、イノベーションの盛んなハイテク製品などの民間部門でよく発生しており、消費者が過去に経験のない製品を購入することは珍しいことではない。

ただし、必需品のように、すべての消費者に選択が求められることもある。電力は、多くの国で幅広い消費者により消費されている。電力分野での規制緩和は、事業者のみならず、一般消費者へも新たな選択肢を与えることがある。一般に、事業者は、優れた購入を行うために必要な情報を素早く入手することが出来ると考えられているが、すべての小口の消費者がそのように選

択が出来るわけではない。家計が、新規市場において供給者を選択する権利を与えられた場合、企業は、例えば訪問販売を通じて、複雑な製品を特別価格で販売するなどして比較を難しくし、家計による製品に対する評価を困難にさせることがある。

そのような販売行為から生じるリスクは、新製品であるがゆえに製品に関する情報の義務付けがない場合、消費者の苦情によって、改革が後退してしまうことである。規制緩和が価格の低下をもたらすことが期待されているにもかかわらず、既存の供給者から新規の供給者に切り替えることにより消費者の支出する金額が増大するときに、このリスクは高まる。

規制緩和を存続させ、成功へと導くためには、消費者に新たな選択肢を提供するに当たって、従前のものと比較する基準を与えるために情報提供義務を課すことが望ましい場合がある。

このような情報提供義務の代替策としては、政府の行う広報・教育プログラムがある。具体的には、リーフレットの配布や、公共放送でのコマーシャル放映などにより、規制緩和後に消費者が行わなければならない選択肢について消費者を教育することが挙げられる。

## 5. 詳細な競争評価を実施する際のバランス

第1章の競争チェックリストは、反競争的影響をもたらす規制を特定する際に信頼に足る根拠を提供する。ただし、反競争的影響の相対的な重要性はそれぞれの規制により大きく異なる。実施すべき競争評価の程度は、初期評価における反競争的影響の程度に対応する必要がある。詳細かつ包括的な競争評価は、当該評価の実施費用を正当化できるほど、提案された規制の有する反競争的影響の潜在的なコストが多たであることが、初期評価によって判明した場合にのみ、実施すべきである。

この決定の際に重要な要素となるのが、規制対象の産業における競争環境の現状である。多数の市場参加者、高い参入・撤退率及び高水準の製品・サービスのイノベーションがある競争の活発な市場では、競争上の懸念が喫緊の課題となるものではない。逆に、高水準の集中と参入制限がある比較的静態的な市場においては、反競争的規制が悪影響を与える可能性が高まる。

より包括的な競争評価では、規制案が競争圧力の主な決定要素に対してどの程度影響を与えるかに焦点が当てられていることが多い。特に着目されているのは、以下の論点である。

- 市場における供給者の数に対する規制案の影響が大きく、協調又はより広範なカルテルが可能となる水準まで市場参加者数を減らす可能性はないか。
- 規制が参入やイノベーションのインセンティブを大幅に低下させる等により、市場での競争的行動のダイナミックな側面に重大な影響をもたらすおそれはないか。
- 規制が供給者が活発に競争する能力又はインセンティブを制限する可能性はないか。

正確な評価を得るためには、対象市場の性質と範囲を評価者が正確に理解する必要がある。これは、「市場画定」と呼ばれる。主な論点としては、どのような製品が市場を構成しているか、規制される製品・サービスとその他の製品・サービスとの間の代替可能性はどの程度か、その市場は比較的静態的市場であるか、又は活発な技術革新や新製品の頻繁な投入を特徴とするか、市場がどのような地理的範囲を持つか、市場は地方、地域、全国、又は国際市場のいずれか、といったものがある。

## 6. 詳細な競争評価を伴う RIA 実施のための簡易な手順

RIA において競争評価を実施する最初のステップは、新たに策定する規制について、RIA のプロセスを通じ、その基本目的を特定することである。第2段階としては、競争を制限する既存の規制を特定し、分析することが挙げられる。また、規制案の有する反競争的影響の内容及びその影響の重大性を分析する必要もある。場合によっては、正式又は精緻なプロセスである必要はないものの、関連する市場の画定等により、現在の競争圧力がどれほどかを検討することが役立つ。市場画定は、必要条件ではなく、有用である場合に用いるツールである。重要なことは、どのような競争が存在するか、どのような競争が可能であるかを、評価者が現実的に考慮することにある。最後に、代替策の競争効果を評価し、比較する。

詳細な競争評価の実施方法に関するより詳しい説明は、*競争評価ガイド*の第5節及び第6節に示されている。

## 7. 結果を RIA に組み込む

大部分の規制案は、競争を大きく損うことはない。ただし、競争評価の結果、対象産業やその関連産業において、競争低下のおそれが指摘される場合、規制目的を達成するより競争制限的ではない代替策を特定して評価することにより、規制案の主要な要素を再検討する必要がある。

このような代替策を特定することができない場合、規制案から得られる利益の比較を厳密にしっかりと実施する必要がある。競争評価により特定された反競争的影響のコストを考慮した上で比較した結果、規制案の制定が最終的に純利益をもたらすと判断された場合に限り、その規制案を採用すべきである<sup>1</sup>。

---

<sup>8</sup> このアプローチは、オーストラリアで既に明確に採用されている。国家競争政策に係る協定に基づき採択された「立法上の原則に関する指針」では、制限により得られる社会にとっての利益が全体としてコストを上回り、かつ競争をより制限しない他の手段では規制の目的を達成することができないと示されない限り、競争を制限する法律を採択すべきでない<sup>9</sup>と示している。競争に関する基本合意の第 5 (1)項を参照。

付属

競争評価に関する理事会勧告  
(RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON COMPETITION  
ASSESSMENT)

2009年10月22日

理事会は、

1960年12月14日のOECD条約第5条b)にかんがみ、

1997年の閣僚理事会会合における、“競争の制限は、しばしば公共の利益の向上にとって高コストでかつ非効率であり、回避されなければならない”との合意[C/MIN(97)10]にかんがみ、

競争に関して、新規に提案された規制及び既存の規制を検討することを政府に求める“規制の質と実施に関するOECDの指導原則”[C(2005)52]にかんがみ、

競争は効率性を高め、消費者に届けられる商品及びサービスがより密接に消費者の嗜好に合致することを確保する手助けとなり、より低い価格で購入でき、質が高められ、イノベーションが促進され、生産性が高められる等の公共の利益を生み出すことを認識し、

高い生産性は、経済成長と雇用促進のために不可欠であることを認識し、

公共政策は、商業、社会、保健、安全性、安全保障環境、その他の多様な目的に資するものであることを認識し、

時に、公共政策は必要以上に競争を制限することを認識し、

問題となっている公共政策が、経済活動の規制に焦点を置いておらず、競争に何らかの影響を与えることを意図していなくとも、そのような必要以上の制限が予期せず設けられてしまう可能性があることを認識し、

必要以上に競争を制限する公共政策は、目標を達成しつつ市場競争を促進する方向にしばしば改定できる可能性があることを認識し、

規制及び規制産業の改革には、通常、あり得る影響についての詳細な競争評価が必要であることを認識し、

他の条件が同じであり、特定されている政策目標を達成できるのであれば、競争に甚大な悪影響を及ぼすよりも、より悪影響を及ぼさない公共政策が選ばなければならないことを認識し、

多くの国が既に競争評価を実施していることを留意し、そして、

OECD 及び多くの OECD 加盟国が競争評価ツールキットを発展させてきたことを留意して、

I. 加盟国の政府に対し、次のとおり勧告する。

A. 競争を必要以上に制限する既存の又は提案された公共政策の特定

1. 政府は、競争を必要以上に制限する既存の又は提案された公共政策を特定するために、適切なプロセスを導入するとともに、スクリーニング方法の用意を含む、競争評価を実施するための明確で透明性のある基準を開発するべきである。
2. 競争評価を実施するにあたっては、政府は特に以下を制限する政策に注意を払うべきである：
  - i) 市場参加者の数又は範囲
  - ii) 市場参加者がとることができる行為
  - iii) 市場参加者が競争的に行動するためのインセンティブ

- iv) 消費者が利用可能な選択肢及び情報
3. 公共政策は、競争的な結果を促進する目標を追求している場合であっても競争評価の対象となるべきであり、以下の場合は特に評価の対象となるべきである。
    - i) 規制機関又は体制 (regime) を設置又は改編する。(例えば、競争評価によって、特に、対象の規制機関が規制産業から適切に分離されていることを確認できる。)
    - ii) 価格規制スキーム又は参入規制スキームを導入する。(例えば、競争評価によって、介入するために合理的で、より反競争的ではない方法が存在しないことを確認できる。)
    - iii) 既存の独占状態を再構築する。(例えば、競争評価によって、再構築の方法が実際に競争促進的な目標を達成することを確実にできる。)
    - iv) 市場を獲得するための競争プロセス (competition-for-the-market process) を導入する。(例えば、競争評価によって、入札プロセスが消費者利益のために効率的に作用するインセンティブを生み出すことを確実にできる。)

#### B. 競争を必要以上に制限する公共政策の改定

1. 政府は、競争を必要以上に制限する可能性のある既存の又は提案された公共政策を改定するために、適切なプロセスを導入するとともに、ふさわしい代替手段を判断するための、明確で透明性のある基準を策定すべきである。
2. 政府は、追求される公共利益の目標と一致し、その実施による利益及び費用を考慮に入れた、より競争促進的な代替手段を採用すべきである。

#### C. 制度設計 (Institutional Setting)

1. 競争評価は、制度及びリソースの制約に整合的な、最も効率的かつ効果的な方法で、公共政策の審査に組み込まれるべきである。



2. 競争機関又は競争に関する専門性を有する職員が、競争評価のプロセスに関わるべきである。
3. 提案された公共政策についての競争評価は、早期の段階で、政策立案プロセスに取り入れられるべきである。

#### D. 定義

この勧告において：

「公共政策」とは、規制、ルール又は法律を意味する。

「競争を必要以上に制限する」とは、公共の利益の目標を達成するために必要な競争に対する制限が、実行可能な代替案やその費用を考慮した上で、必要以上に大きいことを意味する。

「市場参加者」とは、商品又はサービスの供給または購入に従事する企業、個人又は政府系企業を意味する。

「競争機関」とは、市場競争の唱導、促進及び強化に責任を負い、また、それらの役割が特定の分野に限定されていない公的機関を意味し、国の競争当局を含む。

「市場を獲得するための競争プロセス」とは、ある市場に供給する権利を割り当てるため、又は、明確な期間を定めて政府の希少なリソースを使用するために、政府により策定される入札プロセスを言う。

「競争評価」とは、代替的でより反競争的ではない政策を考慮することを含めて、公共政策がもたらす競争への効果を見直すことである。競争評価の原則は政府のあらゆるレベルに関連する。

II. 非加盟国地域に、この勧告に賛同し、これを実施することを懇請する。

III. 競争委員会に対して以下のように指示する：

勧告の下で、加盟国及び勧告に賛同した非加盟国又は地域が経験を共有する場としての役割を果たすこと；

OECDの他の関係する委員会及び組織と共に、勧告を推進すること；  
3年以内に勧告に関する経験を理事会に報告すること。

競争評価ツールキットは、以下の言語に翻訳されており、下記のウェブサイトでダウンロードできます:

[www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)

アラブ語 / العربية

日本語

中国語 / 中文

韓国語 / 한국어

英語 / English

ルーマニア語 / Român

フランス語 / Français

ポルトガル / Português

ハンガリー語 / Magyar

ロシア語 / Pycckо

インドネシア語 / Bahasa

スペイン語 / Español

イタリア語 / Italiano

トルコ語 / Türk



競争評価ツールキットについて、更に御質問がある場合には、以下の連絡先に御連絡ください:

[comp.toolkit@oecd.org](mailto:comp.toolkit@oecd.org) // [www.oecd.org/competition/toolkit](http://www.oecd.org/competition/toolkit)