

ポストコロナ時代の産業政策の論点

東京大学公共政策大学院 院長
大橋 弘

はじめに

今日は概ね4つの章に分けて話をしようと思います、第1章として始めにウイズコロナ・ポストコロナに向けて、足元の現状においてどのような議論がなされているのかをお話します。産業政策という言葉の受け止めは世代によって随分違うと思います。戦後直後の産業政策と80年代の産業政策では社会の受け止めは大きく違っていました。何故違っていたかといいますと、産業政策の対極に競争政策という考え方があって、両者の政策の間に相克があったからです。この争いは今でも続いていると言えそうに思います。現在では、産業政策という言葉に新しい色合いが付き始めている状況なのですが、その歴史的な背景の話は第2章でお話したいと思います。第3章では競争政策の観点から推進された規制緩和や構造改革における成果と、そこから見えてきた課題について、具体的な事例を3つ取り上げようと思います、1つ目は電力システム改革です。2つ目は入札制度改革。従来の指名競争入札、随意契約から一般競争入札の流れになって来た訳ですが、全般的に良い評価をされている一方で、課題もあります、3つ目はGAF(A) (Google, Apple, Facebook, and Amazon) とされるビジネスモデルが何故批判されるのかについてです。最後に第4章として、まとめとして産業政策をどのような方向で考えるべきなのか、世界的にも多くの発信がされていますが、それらを俯瞰しつつ今後の話題についてお話しを出来ればと思います。

第1章 高まる産業政策への期待

コロナの1年、現在もコロナ禍の収束は見えていません。ワクチン接種も進み始めていますので、上手く行けばと願っていますが、変異株も進化しているなど、不確定のことが沢山あります、その中の1年どんな振り返りが出来るか経済指標的な側面からお話をします。

1つはK字回復。産業によってコロナ禍でも伸びている産業とうまくいってない産業があたかもK字の様になっている状況があります。厳しい産業というと宿泊、外食産業、他方で機械とかデジタル系の産業のなかには引く手あまたでシステム改修とかデジタル化に伴う投資が増えていますところもあって伸びています。

コロナの1年

- コロナの影響・回復に業種間での隔たりが存在(K字回復)
- コロナ禍で正規雇用が増えるも、非正規雇用(特に女性)が、それ以上に減少
- 中小企業は厳しい状況(他方、各種支援の効果が一定程度見られるためか、倒産件数は低水準)
- 中国はコロナ前の水準に回復する一方、わが国の回復の足取りは弱い

正規雇用は統計上増えていますが、その雇用が増える以上に非正規雇用が減少しています。男女別にみると女性の非正規の落ち込みが非常に大きい。相対的に雇用全体で見るとネガティブなインパクトがあると見えます。なかでも中小企業は非常に厳しい状況に置かれています。コロナ前から事業継承の問題が深刻と言われていて、その問題が解決する前にコロナ禍がある訳ですが、倒産件数で見ると数は増えてはいない、これは金融円滑化法などいろんな形で支えている部分があるのでないかというのが一般的な見方なのではないかと思います。財政的には、今後かなりの負債を抱えることになりまして非常に心配を感じています。国で見ると中国がいち早くコロナ前の状態を上回る景気回復を見せています。コロナ前を100と見ると現在は107とか110に近い水準になっている。他方で、我が国は覚束ない状況にあり、東京都他における緊急宣言の発出もあり経済活動が上手く行っていないとの見方が大勢だと思います。

コロナ禍前からわが国においては構造的な課題が指摘されていて、10年先に起こるだろうと言われていた課題が急に近づいて、今対応すべき課題として迫って来た感じがあると思います。少子化の中での低成長、インフレを目指したが、デフレの中にあり低インフレ低金利、世界中でもこの状況で3つの「低」が覆っている訳です。これらは我が国が課題先進国として取り組んできた点であった訳です。生

産性について、わが国ではこれまで低いといわれて来ました。ところで生産性には少なくとも2つの定義があります。1つは労働生産性といわれるものです。この生産性指標が最もよく目にするものだと思います。OECD 諸国での比較では、わが国では1985年頃から低位（直近では21位/37）にあります。もう一つの生産性の指標が、全要素生産性です。この指標は労働だけでなく、資本など他の生産投入要素も込みにした生産性指標で、労働生産性と比べると、より包括的な指標となります。これで見ると、全要素生産性は世界的に落ち込んでいるが、日本は平均の上ぐらいとなっています。デジタル化が進んでいるのにどうして生産性が落ちているのだという疑問が世界的にも呈されていて、一大論争になっています。論争における1つの見方は、イノベーションの果実を全て取りつくしてDX（デジタル・トランスフォーメーション）とかAI（人工知能）と言われているものは見掛けに過ぎないと主張するもので、ロバート・ゴードン（ノースウエスタン大学）が「成長の終焉」という本に書いていて、邦訳もされています。もう一つの見方は、業革命以降を見ると、イノベーションが起きてから直ぐに生産性が伸びる訳ではないというものです。電気が発明され電化が進み電気に対応する商品が出るまで数十年掛かる、そうした周辺部分の電化に基づくイノベーションも一緒に付いて来ないとなかなか経済成長に繋がる所まで行かない。電化では50年位掛かったから、DX・AIでもそういう側面があるのかもしれないということだと思います。今、しっかり取り込むことが将来の生産性の向上に繋がるとの見方も提起されています。何れが正しいかは歴史が証明することだと思いますが、いくつかの見方が存在していることを頭において頂けると良いと思います。

生産性は良く議論されますが、問題は統計でとれるものしかGDPに反映されていないことです。実際に統計に現れない経済活動は沢山あります。例えば現在のネット検索、昔の図書館での検索に比べ生産性は物凄く向上していますが、その生産性の向上はGDPに反映されていません。私たちは個人情報を提供して、その対価として検索サービスを受けているわけで、ここには経済活動が物々交換として成立しているわけです。デジタル化社会の中で物々交換が知らない間に生じて、個人情報を知らないうちに提供し、その対価を貰っている。スマホのサービス等は殆どそうです。それらの経済活動は価値を生み出していますが、GDPの統計からは落ちている。そもそもGDPの統計自体が問題ではないのか、そのGDP統計に基づく生産性の指標は、どこまであてにすることができるのかというのが、昔から問題になっている点です。これらは今後、統計を改革する中で考えて行かなければなりません。現状使えるデータで言うところの様なことが言われているということをご紹介します。

ところで新しい産業政策と言った時に2つの視点があると思います。「新たな産業」の政策なのか、

「新たな産業」政策と新たな「産業政策」

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 経済の新陳代謝が進める「新たな産業」政策 - デジタル化、脱炭素などといった分野での新たなイノベーション - 既存企業を金融支援などで、ゾンビのように生き残らせない工夫 | <ul style="list-style-type: none"> • 従来の「産業政策」の枠に囚われない新たな「産業政策」 - 国家 vs 市場に陥らない新たな政策の視点 - 産業 = 経済活動と捉えて、産業の枠にこだわらない政策の射程 |
|--|---|

→ ここでは、新たな「産業政策」に注目し、ウィズ/ポスト・コロナ時代において求められる視点を議論する

あるいは「産業政策」の新たなバージョンなのかということです。「新しい産業」政策は新しい産業を作る政策からの観点、デジタル化、カーボンニュートラル、脱炭素と言った分野でのイノベーションで新しい産業なり事業が出来ないか、その為の支援する政策、他方で新しいものが出てくる為には誰かが出ていかないと新しいものが出て来ない新陳代謝が行われなければならない。

俗にゾンビ企業等と言われていますが退出すべき企業、産業があるのであればいつ迄も支援する必要があるかの問いかけ、その様なことが新しい産業を生み出す政策だと

思います。新しい「産業政策」は、従来の産業政策の枠に囚われない新しい考え方の産業政策、戦後復興の中で日本経済は1970年代までの国家、通産省主導による産業政策で後に「METIの奇蹟」と表現され、指数関数的に経済成長した見方です。競争政策との対立軸が常にあって、80年代に入ってから競争政策が強くなって来て、その後小泉政権が典型ですが、あらゆる規制を打破するのだということで、構造改革・規制緩和を行った。この時期には、従来の国家主導の補助金をつけ、特定の産業を支援する政策は殆ど跡形もなく消えました。全ては競争によって産業を興す、国家が指導する政策か、市場メカニズムを使う政策かと言う対立軸がありました。

その後、第三の視点での産業政策が芽生えて来ており、今日はその話もしたいと思っています。新し

い産業の政策も含まれますが、どちらかと言えば産業政策の新しい視点と観点で話をしたいと思います。

本講義の結論は何か。新しい産業政策は、私たちが直面する種々な社会・経済問題の構造的課題を、経済活動を通じて解決していく方策ではないか、本講義ではその問い掛けをさせて頂きたいと思っています。従来の産業、今日は鉄鋼とか電力など産業の枠での話をしますが、これからはデジタル化が進むと産業の垣根は次第に溶けてなくなって行くのではないかと、事業分野が横に広がり、データを使って事業展開が更にされていくのではないかと、すると特定の産業にターゲットする政策は实体经济とあって来なくなるのではないかと、もう少し横断的な経済活動全般からの政策に取り組む必要があるのではないかと。これまで、我が国が経済・社会課題として直面している課題を経済活動の中でいかに解決出来るか考えて行くべきではないのか。例えば教育の話。コロナ禍で改めて修得主義と履修主義が議論されなおして、高等教育をみた時に入試は非常に厳格だが、出口の卒業は緩く余程のことがないと退学はないわけで、その様なシステムになっていることから修得主義ではないわけです。従来は学生の管理は教室の広さで決まっていた、そこから入学定員が決まっていますが、コロナ禍でオンライン講義が始まる中で、1000人以上の聴講者を集める人気のある講座が出てきています。この人数は東大のどの教室も受け止められないわけですが、オンラインになると教室という物理的なキャパシティはなくなるわけですが、ある意味、広く学生に講義をオンラインにて提供したら良いのではないかと、そして何を習得したのかをしっかりとみて厳格に成績をつけて留年・退学をさせる。そうした方向へ頭の切り替えが出来ないか、飛び級とか入学者定員の柔軟化と言う話がメディアからも聞こえてきているのはまさにその点です。これまでの学生管理の仕方を大きく変える可能性がある話になります。これはオンラインだから出来るわけです。やや産業政策とは離れたテーマではありますが、新しい視点を取り込むことによってこれまで我が国が抱えてきた課題を解決出来る、一つの例だろうと思います。

これまで株主至上主義のもとで、いかに配当を増やすか、株価を上げるか、これらは引き続き重要なこととは思いますが、他方で我が国は元々近江商人の「三方良し」の考え方があって、海外の投資家からもマルチステートホルダーという言葉も出るようになってきました。ある意味で、わが国の見方に世界が追い付いてきたと言えるでしょう。こうした見方が出てくる背景には、SDGsがあるのだらうと思います。SDGsを進めるうえで環境だけでなく、経済・社会課題の背景にある、いろいろな要素のバランスを考えて行こう、ステートホルダー、株主だけではない、社会の公器として会社は一体何が提供出来るか、その様な考え方になって来ると、企業は利益を追求するだけでなく、社会貢献して行く器として考えていくべきではないのか、ということも、コロナ禍において随分聞かれる様になったと感じます。そうした動きを後押しする様な産業政策を今回の論点にしたい理由です。

我が国において、こうした「新たな価値」をいかに社会に提供・実現して行くか。国がやると言っても財政が厳しい状態ですから、財政負担だけでやると行く訳には行かない。でないと後世に税金のつけを背負わせることになってしまう。民間の力で解決出来るものは、なるだけ民間の力でやると行く形が出来ないか、そのために産業政策という視点は無いのか。恐らくそのようなことが、これまでの日本の課題とコロナと言う、発想の転換を通じてピンチを上手くチャンスに変えて行く、1つの見方なのではないかと感じています。

第2章 産業政策と競争政策の相克

まずは産業政策と競争政策との歴史的背景について簡単にお話をさせて頂きます。産業政策と競争政策とは第2次世界大戦後の復興時から対立してきた経緯があります。産業政策とは何かといいますと、戦後復興期から特定の産業、例えば機械とか石炭、鉄鋼などの資本集約型の産業が典型例ですが、そうした産業の再編・合併を通じて、規模の経済性を生かすことでその産業の高度化を図って行こうとする政策です。この産業政策の対立軸としてあったのが競争政策です。国内企業を保護するような産業政策における保護は「百害あって一利なし」。資本や貿易の自由化をして、海外との競争をさせる中で、生き残った企業が真に政府とし

産業政策と競争政策

わが国では戦後復興時から政策の対立

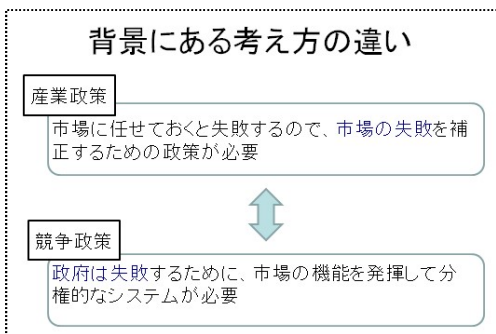
- 特定産業の再編を通じて規模の経済性を生かすことで産業構造の高度化を図るべきという見方
→ 産業政策
- 貿易・資本の自由化を通じた海外との競争を通じて国内産業を鍛え、産業構造を適正化するという見方
→ 競争政策

て後押しすべき企業であって、そうした企業を政府が敢えて選んで、合併、再編させる必要はない。そうした考え方が競争政策で、競争によって自然淘汰を図ると言う考え方です。この2つの政策が、戦後の復興期から対立してきた見方といえます。

この見方の対立が先鋭的に表れたのが、現在日本製鐵の前身である新日鐵の合併です。日本製鐵は戦前にあった会社で、それが財閥解体の中で分割され、富士製鐵、八幡製鐵になりました。その2社が日本製鐵としての再統合を目指したわけです。このことを最初に報道したのが毎日新聞で、その2年後の1970年に新日本製鐵という合併会社が誕生することになります。

財界も経産省も合併を後押ししましたが、公取委と学者グループは合併に大反対しました。反対の理由は、合併により消費者が不利益になる、独占・寡占により価格が上げやすくなり、市場をコントロールしやすくなる結果、造船、鉄道等の購入資材の価格が上がり、最後に消費者価格が上がることに對する懸念でした。最終的に競争がなくなる懸念がある製品市場（具体的には鉄道用レール、食缶用ブブリキ等）について一部設備を他の競合企業、例えば神戸製鋼等に売却することで合併は承認されました。つまり、この時点では産業政策が勝ったこととなりますが、この時期が産業政策の一番輝いていた時期だとも言えます。

産業政策、競争政策の背景にある考え方の違いをやや大胆に申し上げますと、産業政策は市場を信じていないということだと思います。何故ならば市場は失敗するからです。いろんな形で市場が失敗する。



だから国が産業の政策を補完するとの考え方です、確かに市場メカニズムには失敗があります。例えば環境問題、CO2の問題について、CO2の価格付けが出来ない限り炭素を市場で取引が出来ないので、環境問題をそのままでは市場で解決が出来ないわけです。但し政府も失敗することがあるでしょう。市場と同様、政府も神様ではないわけです。すると市場の失敗と政府の失敗とどちらがより深刻かという話になります。競争政策は、政府の失敗の方が深刻で、よってセカンドベスト、次善の策として市場に頼る方が政府の失敗よりも傷が浅くて良いのではないかということになります。いずれにしても、政府と市場とどちらを相対的により信頼するかで、産業政策と競争政策は議論を対立させて来たわけです。

その後、産業政策が輝きを失うこととなります。何故かと言いますと、1つに産業政策を行った産業において、その政策がどの程度有効だったかを効果検証してみた研究において、効果があることを指し示す研究がとても少なかったということがあります。つまり政策の費用対効果が悪かったということです。

もう1つは世界的な流れとして新自由主義的な考え方、レーガン、サッチャー政権が進めた、政府が投資して作ったハコモノの稼働率を上げるため、民営化して市場に任せるべきとの考え方が広がり始めたことがあります。我が国だと小泉政権に代表されると思いますが、規制より市場を使う規制緩和が政府の後押しで行われるようになった。それ以降、今に至るまで規制改革が現政権の大きな政策の1つになっているといえるでしょう。

第3章 規制緩和の成果と課題

規制緩和についていくつかその成果と課題について振り返って見たいと思います。まず成果ですが、民間の活力を引き出す、民営化によって公的資産が有効活用されました。例えば空港民営化についていえば、国・自治体等で運営されていた空港のいくつかが民間委託されるようになりました。関西空港、高松、福岡空港、最近では北海道の7空港において、民の力を取り入れることによって空港の経営を活性化しようとする試みが進んでいます。他方で批判があるのは、民間が入ると、ロビイングや利益誘導が、疑惑も含めてついて回るところがあ

規制緩和の成果

- 規制緩和によって、民の活力が引き出され、民営化によって公的資産が有効活用されるに至った。
 - 他方で、新たな形での、民間によるロビイングや利益誘導を行う懸念も生じた
- 市場メカニズムを使うことで、これまでの**供給者目線での規制**から、消費者の自由な意思が競争を生み出すという**需要者目線へと社会経済システムが大きく移行**

って、それをどう中立化して行くのかという課題があるように思います。民間の活力を使って行くと言う考え方、その一点において言えば、成長に民間の活力を用いるという考え方それ自体は、その通りなのかと思います。

市場メカニズムを使うということは、供給者目線ではなく、需要家目線、つまり消費者の目線に立つことを意味します。そもそも競争はどうして起きるか、事業者はどうして競争するかというと、私達消費者に選択する権利があるからです。その選択肢の中に入って選ばれようとして、事業者同士が競争するのです。

競争政策の背景にあるのは、選択をするという、個の判断の重要性です、個がしっかり自分の意思を持って判断する、そうした社会が根付いて初めて、競争政策の世界が根付くのだと思います。そうした意味で、社会の熟度が重要です。自分の判断を他人に任せる様な社会では、なかなか規制緩和は機能しない。競争政策の理念が徐々に我が国でも根づいていき、個が重要だとの考え方が社会に認知されるようになれば、競争という考え方も理念として社会に定着していくのかなと思います。なお本講義の結論をやや先取りしていうと、自らの意思で判断するということが、じつのところデジタル化の中で難しくなっているとの指摘があります。フェイクニュースがその典型だったわけですが、そこで競争政策だけでデジタル化社会を消費者主権の形で取り戻せるかが現在、大きな議論になっています。このことの詳細は、後ほど話をさせていただきます。

なお、規制緩和を進めていくと、良い点もあったが、そればかりではなかったということが、30年近く経った現在の経験だと思います。規制緩和を行うときには予想していなかった様々な課題に、我々は直面しているといえるでしょう。ここでは3つの事例を取り上げます。結論として言いたいのは、政策は1か0かではないということです。規制緩和の競争政策か、国主導の産業政策か、この2つしか選択肢の判断がないわけではない。ある種の中庸だと思いますが、この中間点をどうやってみつけて、競争政策と産業政策との良い所を両取りするか、そこに知恵が求められているのだと思います。

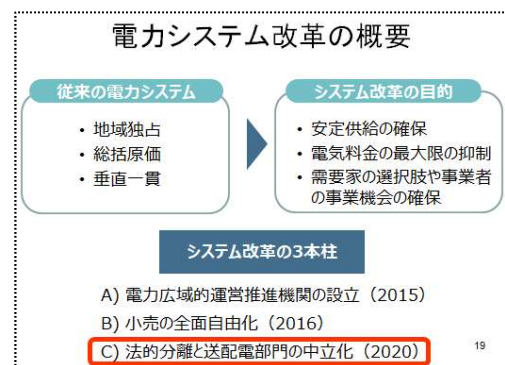
事例1～電力システム改革～

最初の事例は、電力システム改革です。従来の電力システムは基本的に3つの点から成り立っていました。①地域独占。独占と悪いイメージがありますが、地域を独占させる代わりに安定供給の義務を課し、ユニバーサルに電力サービスを提供するという義務づけをしました。この安定供給の義務を果たす為に、コスト+適正利益を保証する②総括原価方式がとられました、この安定供給の背景にあるのは、発電・送配電・小売の3つの機能が③垂直一貫で運用されるシステム

です、この従来の電力システムが見直され、2020年末にその見直しのための改革が完了しました。法的分離が行われて垂直一貫の姿が基本的に発電と送配電と小売の3つの事業に法的に分割されることになっただけでなく、地域独占に伴う安定供給の義務も一部緩むことになりました。

送配電の部分は中立化し、発電事業者は従来の垂直一貫事業者だけでなく他の発電事業者も参入出来るようになりました。正確に言うと、以前からもIPP(独立系発電事業者)と言う形で参入ができたが、この発電事業者の中に再エネも入れるようになった訳です。つまり再エネも自由に送電線を使って顧客に電力を提供できる姿に法制度上なったわけです。従来から送配電部門は中立に発電事業者にアクセスを認めると言うルールはあったのですが、その運用が歪んでいるのではないかという疑念が常にありました。そのため、東日本大震災が起こったことを契機として、送配電部門を独立化して、中立化させました。ついでに、小売事業者も大口顧客以外は電力会社を選べなかったのが、私たちのような家庭においても、離島などの環境を除いては、小売事業者を自由に選べるようになった。

こうした電力システム改革のメリットは何でしょうか、中立化した送配電の上(発電)と下(小売)でそれぞれに競争が起きます。発電市場に再エネや他の事業者が自由にアクセスできるようになって競争が起きます。小売では、大手電力会社の小売事業者、それ以外の小売事業者、それぞれが電力供給ができるようになり、そこに小売競争が起きます。それらの競争が起きることによって、電力システム全



体のコストが下がる姿がここで目指されていた訳です。

思えば、東日本大震災において原子力の稼働がほぼゼロになり、それ以降の毎夏毎冬には、電力需給がひっ迫すると宣言まで出ていた訳です、しかし競争があればそれを打ち消すだけの価格低下を促さだろうという考えがあった。どちらかと言えば電力改革は経済性に偏った議論をして来たところがあるわけです。安定供給は送配電部門がしっかりやってくれるから大丈夫だろう、取敢えず経済性だけに注力してやって行こう、そういう思いが政策担当者の思いとして当時あったのではないかと推察します。

発送電分離が規制緩和のなかで議論され、2021年度から法的分離が始まったわけですが、実は経済学で見ると、発送電分離が常に社会的に良いと言う考え方を取っている訳ではありません。企業経営を分離せずにやると言うことは、発送電の全てを自社で取り込むことになるわけですが、そうした垂直一貫と、一部を外部委託する、あるいは垂直分離するというのは、当然その時の経営判断で決められる話で、常にどっちが良いと言うことはないということが知られています。費用対効果の中で、外部に委託するのも良いし、自社の中で取り込むものがあるのも良いわけですが、電力システム改革では、垂直一貫の結果として競争が起こっていない、経済性が足りないという疑念の中で、垂直統合にもメリットがあるという視点がかき消されたような印象を持っています。

ひとつ、垂直一貫がメリットが有る例を他産業でご紹介しましょう。航空産業の例です。台風やハリケーン等の突然の天候変化があると、飛行機の乗り継ぎに遅れが出ます。このときに乗り継ぎ地で同じ会社の飛行機に乗り継ぐケースと他の会社の飛行機で乗り継ぐケースとを比較して、定刻とどれだけずれているかを分析した研究があります。このとき垂直一貫での乗り継ぎの方が、定刻からの遅れが少なかつたとの結果だったのです。どの様なことかと言いますと、突発的な天候変化など契約に書かれていないような事象が起きた時は、当然それに対応する為に交渉をしなければならないわけですが、突発的な異常事態であるほど、交渉に時間が掛かるわけですが、全ての事象について契約をこと細かく結ぶわけにはいかないのです、その事象ごとに条件を詰める必要があるからでしょう。このとき、垂直一貫で連携していた方が、やり易いということなのです。

この点が典型的に見えたのは、千葉県を襲った台風15号の時ではないかと思えます、台風被害で、強風と倒木がおき、電線が倒れてしまうなどの電力供給網に大きな被害・支障がありました。その回復期間を見てみると当初は迅速に対応出来ていたが完全に収束するまでに相当の時間が掛かったという後日の検証結果が出ています。電力事業を分離すると発電事業者は発電のことしか考えなくなり、小売事業者は小売のことしか見なくなるので、情報が小売事業者、発電事業者、相互に分断して届かなくなってしまう傾向がある。ただ電気事業は需給を一致させなければいけないわけで、発電と消費を一致させなければならぬのです。復旧する時に、通電が一番が神経をいります。そここのところは送配電の方が非常に丁寧にやられているのだと思えますが、そこを垂直分離の時代には相当丁寧に考えなければいけない。ここは垂直一貫のメリットを垂直分離の中で生かすべき局面なのです。その意味で垂直分離があらゆる面で良いと言う話ではなく、垂直分離の中でも一貫のメリットが有る場合には、そうしたメリットを発送分離の世界の中でどう生かすのかという点を我々は考えなければならぬのだと思えます。

この台風15号での千葉県での経験を踏まえて、特に緊急時における対応が必要ということで「エネルギー強靱化法」という法律ができました。緊急時においてはしっかり発電、送電、小売が一体となって行動する法的枠組みがこうして出来たわけですが、今後このようなことがたとえ不幸にして起こったとしても、迅速に対応できる体制になったと思えます。ここでお話しした事例から学ぶべきことは、規制緩和だけで全てが上手くいく訳ではないということだと思えます。垂直一貫のメリットもあつたはずで、そのメリットを当初打消してしまった点に、その後の問題があつたということもあるのではないかと、0か1かのどちらを取るという考えではなく、良い面を上手く組み合わせていくという考え方を常に持たなければいけません。規制改革万歳と言う話でなく規制改革も重要、しかし規制の良い面もあるかも知れないので、良い面と改革とを上手く組み合わせるという視点が新しい産業政策に求められる一つの重要な点だと思えます。

事例2～入札調達制度～

入札制度について話をします、土木建築関係の公共調達で議論されてきた話、土木建築業という直ぐに談合とのメディアの先験的な思い込みがあるのかと思います。致し方ない面もあると思います。過去、業界で談合決別宣言の翌月に談合で捕まる等があったからですから。談合は悪です。しかし、最近の談合は昔とかなり違って来たのではないかと思います。

談合で制度としておかしいのは指名競争入札だという話があります、国の会計法では一般競争入札、つまり価格に基づく入札を原則とするとしています。しかし原則でないものが公共調達の9割方入札を占めてきました。その多くが指名競争入札になります。指名競争入札の制度の意図は発注者と受注者での良い関係をつくる、良い関係とは良い仕事をした人に対して良い仕事を割り振る、それが良い事業者を育てることにつながる、ということが本来の考え方だったのだと思います。仕事の成果を評価する、そこに良い意味の信頼関係を作ることを目指していたのが指名競争入札の本来の趣旨だったことだろうと思います。

ところがその後何が起こったか。信頼関係と談合とは裏表です。受注者側でいいますと、悪い受注者が贈賄をする、そしてその様なことをする人に対して受注機会を与え、その形で指名が回り始めると指名競争入札が談合の温床になってしまう。良い仕事を見極めてそれに報いてあげるのか、贈賄をする業者に対してそれを報いて指名したのか、表向き解らない。悪い面が指名競争入札の中で横行し、本来良い面をもちうる指名競争入札を駆逐したというのが、今の姿だろうと思います。その結果、今でも市町村などで主だった入札方式である指名競争入札は、ある意味、形骸化してしまい、良い仕事を振る仕組みではなく、事業者名簿を作って、その名簿の上から順繰りに指名をする、昔の良い制度では発注者は仕事を評価しなければいけないから、発注者側にも勉強が必要だったわけですが、そうした品質を評価する知識、施工能力を評価する知識を得るための勉強を発注者がする必要がなくなった。

いずれにしても指名競争入札の悪い面が大きく問題となり、一般競争入札に移行した訳です。一般競争

一般競争入札の功罪

- 価格のみによる一般競争入札によって官製談合の懸念は大きく減じた
 - 無論、一般競争入札においても官製談合は起こってはいるが、予定価格の情報漏洩など対策は徐々に徹底してきている
- 他方で、一般競争入札によって発注者の能力が大きく低下している懸念
 - 現場を知らない職員の増加
- また受注者側も防災協定を嫌って協会に加入しない事業者も地域によっては急増

入札になると何が起こるかということですが、一般競争入札の細かい定義は無視して大きな視点でお話すると、この入札制度では、発注者側は仕様書、つまり入札の要件を書くだけの事務的な手続きだけで、あとは価格の一番安い落札者が来るのを待つということになります。その落札者がどの様な仕事したか、そうした要件が入らないことが多く、誰でも入札に参加出来るようになりました。その意味で発注者側は仕事の品質を評価するとか施工の力を評価するについて理解を深める機会がなくなったとも言えます。

そこで、発注者の能力が著しく低下したわけですが、今では、こうした言い方は行政に申し訳ないですが、多くの自治体では、どの様な成果物が納入されたのかを評価することができない状態にあると思います。一般競争入札を悪く言う人はいないと思いますが、裏で起こっている実態はこのようにことだと思います。まとめると、人材の劣化にあるといえるのではないかと思います。こうした状況を何とか立て直そうとして、一般競争入札に総合評価方式とかプロポーザル方式を採用したりして、今一生懸命の努力を国の方でやっています。これがどこまで一般競争入札という原則の中で根付いていくのか、まだまだこれから見て行かなければならないと思います。

受注者側も一般競争入札が普及すると意識が変わって来ています。通常、土木建設業者は、入札に応じた仕事だけをやっている訳ではありません。県とか市と防災協定を結んで、地域の見回りもやっています。災害が起きたら、いち早く応急措置をする。それを防災協定の中でやっています。ところが一般競争入札となり、協定に入る事業者数が減っています。それは、協定に入るメリットがないからです。協定に入らなくても、一般競争入札で仕事が取れば、十分な訳です。逆に協定に入ると、余計な仕事まで出てくると受け取る事業者が増えてきているのではないのでしょうか。災害起きた時、昼夜と問わず、直ぐに飛んで行かなければいけない。その為のリソースを割くよりも、一般競争入札だけに参加した方が良いと思う業者が、地域によっては増えている。昔は、協定に入っている業者を優先的に指名することが地域によっては機能していたと思いますが、それが機能しなくなった。そのことによって発

注者側が苦しんでいる地域があります。災害が起きた時に、動いてくれる事業者がいない。やって貰う為に入札情報を流してしまった。地域を守る為に、強い思いを持って誰が活動するのか。その思いを持つ人にそのしわ寄せがいくような事態になっていないか。それを一般競争入札が悪い方向へ後押ししていることはないか。責任の主体がなくなっていて、先程の垂直一貫分離のケースと同じですが、社会として重要な機能をどの様に取り戻すのか、規制緩和で十分議論されてなかった一例だと思います。

事例3～GAF～ デジタル・プラットフォームは問題か

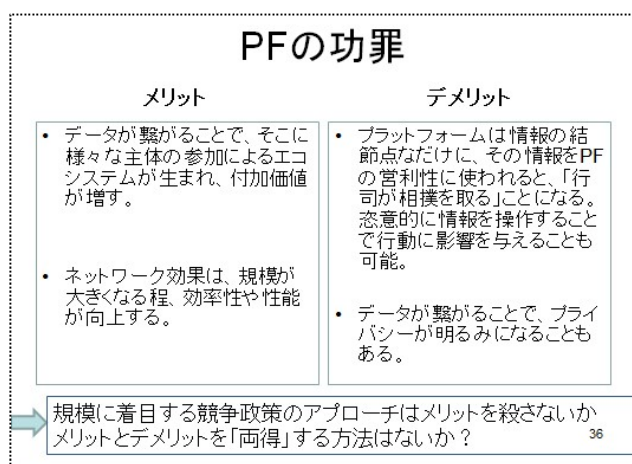
GAFの話をさせていただきます。プラットフォーム又はプラットフォーム事業者と呼びます。異なるもの繋ぐ場をプラットフォームと呼び、駅のプラットフォームであれば乗客と電車を、情報で言えば散らばっている情報と見たい人とを繋ぐ。駅は目に見えますが、デジタルの情報は目に見えません、けれども、役割は同じです。実のところ、プラットフォームは昔からあります。デパートが典型でしょう。小売店がデパートに店子として入っていて、そこで買い物をする。ある意味でデパートは店子と消費者を繋ぐ点でプラットフォームといえます。

今のデジタル・プラットフォームは何を繋いでいるか。オンラインで出店している店舗と消費者を繋いでいる訳です。インターネット上の店舗は、リアルにはいろんな所に存在しています。リアルの場では、自分の欲しいモノをどこへ行ってどの様に探したら良いのか、皆目見当がつかなくなってしまう。それをプラットフォーム、例えば Google の検索サイトでまとめて見せてくれれば、自分の欲しいモノを検索すれば、ランキングつきで出てくる。散らばっている情報を編集してくれている訳です。その編集機能は、正にプラットフォームであり、そこに集まれば欲しいモノの店舗を幾つかの順位の中で見ることが出来る。その意味でデジタルのプラットフォームは情報が大きくなれば、それだけ規模も大きくなります。

事業者にとっても、従来であれば距離は凄く遠いところに位置する事業者は、消費者に来店してもらうか、自ら展示場に行かなければいけない状況でした。何れにしても、距離の壁は大きかった。その壁をデジタルは取り除いてくれる訳です。従来は距離の壁を資本力で乗り越えていた。つまり資本のない人は出店もできなかったのです。そうした距離と資本の壁がなくなったというのは、イノベーションです。行けなかった店からモノを買うことが出来る、あるいは凄く遠くの地域にある店が千葉の人にもデジタルで情報を伝えることが出来る。広告費を掛けないでできるのですからイノベーションそのものといえるでしょう。

その様な良いことをやっているデジタル・プラットフォームに対して世界的に批判が高まっています。どうしてでしょうか。改めてプラットフォームの良い面を考えてみましょう。通常、デパートは規模の制約があるわけで、大きくするといっても、規模のメリットは限られます。他方で、デジタルは幾らでも、いろんな種類の店を

ある種のランキングで見せられるので、規模のメリットは無限といえる。大きくなればなる程、良い商材を効率的に伝えることができるわけです。こうした状況では、独占した方が効率的であるともいえる。デジタル・プラットフォームは中小の事業者も含めてサービスを提供できる素地がありますし、なお且つ大きくなればなるほど効率化します。大きくなるのが問題なのかといえば、消費者の立場からはそうともいえないと思います。問題は対消費者ではなく対事業者側です。これが声として、聞こえて来たのが3～4年前からです。デパートでは店舗側が来店者顧客の情報を持っている。他方で、デジタルの場合は情報はプラットフォームが持っているわけで、そうした情報は店舗側には来ないわけです。店舗に来る情報は、これだけ売れたので配送をして下さい、在庫がないので納入して下さい、という情報ばかりであって、顧客の情報はほぼ来ない。顧客情報が収集できるのはGAFだけとすると、情報の格差が店舗側とプラットフォームを提供している側にあるわけです。デパートでの関係とデジタルでの関係



では、プラットフォームと比較したときの店舗側の情報格差は圧倒的に違います。

情報を持っている方が交渉力は強い。情報を持たない人で、なお且つプラットフォームに頼らざるを得ない人の交渉力は小さい。そして交渉力の小さいものは誰かと言えば、それは大消費地から離れている中小企業、つまりプラットフォームの存在から一番メリットを受けている者が、一番交渉力の上で、弱者に置かれるという皮肉な状況になる訳です。こうした点が分かってきたのはここ数年の話です。何故かといえば、自分がいま述べたようなことを話したことがプラットフォーム事業者に知れると、店をやっていけなくなるからです。だからプラットフォームの悪口を言えない。プラットフォームとの関係で、中小事業者は苦しい思いをしているということです。消費者の利便性からはプラットフォームの事業規模の拡大は良いことですが、反対側にいる小売店舗の側からすると情報の格差があればあるほど交渉力の格差に繋がり、様々な契約条件で不利に置かれる可能性が高くなるだと思えます。

これの解決が何故難しいのか。小売店から言い難いと言うこともありますが、自分の隣人が何をやっているのかが解らない、どんな状況に置かれているのか、分からないところも大きいと思えます。別に組合がある訳でないで、それぞれ個別の契約しかわからないわけですから、自分の契約は見えるが隣の契約は解らない。よって第三者がその契約が不利な立場に置かれていることを立証することが難しいこともあります。第三者、例えば行政がどの様な契約に置かれているかを知ることが難しい。何故ならプラットフォームと守秘義務契約を結んでいて開示したら、罰金なりがついて回り、なかなか第三者が立証することが難しいのです。よって、この問題を公の場に出すことが難しかったのだと思えます。これに関しては、他にも様々な論点があります。今日は時間の関係で申し上げられませんが、例えばランキングの付け方で見ると、どの様な理由で付いているのか、開示している企業は殆どない。もしかしてプラットフォームが自らの利益になる企業だけをランキングの上位に置いている可能性もある。現在、比較的透明に公開しているのはヤフーだとも思えます。こういったロジックでランキングをつけているかを公開しています。

ランキングはある種、パブリックなもので公益性の高いものだと思います。そこが民間企業の利益最大化に任された時に、パブリックなものを民間事業者がやると、いろんな意味で我々の情報が操作されることにもなりかねない。そうした懸念が表明されています。海外で起きて問題となったのは、フェイクニュースの話です。真のニュースでないものが、本当のニュースの形で発せられた時に、フェイクニュースを信用して世論が歪むこともある。我々個人が判断していると思いながら、判断に基づく情報がそもそも歪んでいる訳ですから、民主主義の危機といわれるわけです。それだけでなく、民主主義の基盤に立った競争政策の危機でもあります。これをどうやって解決したら良いのか、いま世界中で提案がなされていますが、これといったものが未だありません。

我が国で一つの新しい取り組みを今年の5月から始めています。これは官民での共同規制と言われていたものです。その考え方は、海外事業者も含めプラットフォームを「悪いことをしていると言う疑念の目で見るとは良くないことをしている」という思いから入りましょう」ということで、具体的にどの様な良いことをしているか、プラットフォーム事業者に列挙して貰い、それについて自らコミットして貰う。どの様なことかと言いますと、自分はランキングをつける時は私欲ではやっていません、というのであれば、それを証明する為のポイントの幾つかを列記して貰う。その様なことをプラットフォーム事業者が自らでプレッジし、その約束したことに對して、行政がきちんと行われていることを確認する。その様なことを法的な枠組みの中でやろうとしています。これはパリ協定の中でもその様な考え方があって、自国の二酸化炭素を何%減らすかを宣言して貰い、その宣言が守られているかを国際機関がウォッチするということです。その考え方をプラットフォーム事業者にもあてはめたいと思います。いろんなプラットフォーム事業者から、プレッジが出てきますから、そうした取り組みの良いものを横展開して、他の事業者にも適用してみる。こうしたことを共同規制の中でやろうとしています。これは民間に取組を促すことですが、国の規律も入っている訳です。ある意味、産業政策と競争政策の「あいのこ」の様なものだと考えられようと思えます。

第4章 新たな産業政策（まとめ）

最後、纏めをさせていただきます、政策は公の部分からなされますが、規制緩和は民間、私の分野です。公の分野と私の分野をどうやって切り分けるか、産業政策と競争政策の境界線の話でもあります。この2つの切り分けが、時代とともに変わって来たと言うことを今日は話をさせて頂きました。

コロナ禍でも大きく公と私の境目は変わって来ています。リーマンショックが発端ですが、急に外からショックがやって来て、黒字倒産をする等があって、やはり自由化の中でも「ほっといて」はいけないという意識が少しずつ芽生えて来た。先に申し上げたように、産業政策は一回死んだのですが、リーマンショックからもう一度復活した。完全に自由化すると理不尽な不利益を被る人がでてくるということだったのだと思います。東日本大震災でも同様なことが見られた。公と私の境目において、小泉政権時代では、公はいらない民だけで良いとされた世界から、リーマンショックを経て、やはり公の世界も重要と言う世界にもう一度戻って来ている。ただいろんな現象が混ざって来ているところがあります。

1つは公が必要という話。昨日から経済安保の話題が一部のメディアを騒がしています。経済原則のなかで、サプライチェーンをグローバルする中で行っていたことですが、個人データを日本国内においてないとは何事だ、と批判を浴びました。これは法を犯している訳ではないので、法の問題ではなく、国民感情の問題だと思われまます。経済安保の問題だと捉えられた。人権・人道の問題もあります。民間事業者が経済性の中でグローバルなサプライチェーンを作ってきた訳ですが、それに対して全然違う切り口からその民間事業の経済原則に基づくやり方が本当に良いのか、その様な振り返りが今なされています。市場メカニズムは公を重視する分権的なメカニズムで、個々の判断が市場全体を動かしている訳ですから、個の判断を尊重するという考え方は、これからも大事にしなければならないでしょう。しかし、自由化だけを求めて行くと、例えば緊急事態があった時、台風災害が起きた時に直ぐに対応が出来るのか。非常に大きくなったプラットフォームができた時に、私達消費者側からは良さそうに見えるが後ろの中小事業者は非常に辛い思いをしているとか、自由化の中でいろんな歪みもあることを念頭に置いておかなければならない。

その中で行政が手を指し伸ばし競争の土台にないっているものを産業政策の枠組みの中で経済に横

官民共同による新たな産業政策の時代へ

- 市場機能に基づく分権的なメカニズムのメリットを生かしつつも、市場が「公(おおよけ)」のものであるという前提条件がデジタル空間を中心に崩れつつある
- 市場という土台は、競争のなかからは生まれないことが様々な経験から明らかになった
 - 例えば、地方分権における自治体間のデータ連携
- 競争の土台(前提条件)を民にゆだねたケースがGAFDAあり、ここには数多くの問題が提起されているのをみた
- 政府が競争基盤をデザインしつつ、そのデザインされた土壌の上で民間が競争する姿を作る(すなわち官民共同による産業政策)がもためられているのではないか

断的に見ていく、従来の縦割りの考え方から横串の考え方に持っていけないか。今、産業政策として議論しようとする方向性だと思っています。今日、私の考え方として申し上げましたが、今週に行われた産業構造審議会で「新しい産業政策の方向性」が議論されていました。経済安保の問題、デジタルとグリーンと3つの柱があり、その意図しているところは、特定の産業を保護する産業政策の時代は終わったけれども、完全に自由に任せる競争政策の時代、競争万能主義も終焉した。これから目指すべきは、産業政策と競争

政策という2つの政策を上手い具合にハイブリッドするような仕方を考えて行かなければ行けない。その意味で政府の役割は非常に重要であるということです。特定の事業者・産業をサポートするという旧来型の産業政策はもはや世論を得られないと思われまます。どちらかと言えば、土台を作る作業をしっかりと行って行く。つまりデジタルで情報が歪んでいるのであれば、それを行政が正すことが出来ないか。そして公正な情報の下で、企業が競争する姿に持って行けないのか。そういうことが、今後重要になってくると思われまます。民間と政府が共同しながら政策を作って行く時代だと思われまます。

【質疑応答】

Q: 教育現場でのDXの活用、コロナ禍でのオンライン学習が進みました、今後、国民の教育レベルを上げるため、遠隔地の教育、大学における教育等々DXの活用で、日本の教育界は大きく転換して行くのではないかと思います、これから世界、日本がどの様に変わって行くか日本はどう加速して行くのか、どう展開して行けば良いのか先生のお考えをお伺いします。

A: DXの使い方、小中教育で考えるのか、高等教育で考えるのかで、随分使い方が違うと思われまます一

一番威力を発揮するのは高等教育だと思います。我々が特定の大学に入学するのは、そのカリキュラムを受講するためです。ところがフルオンラインになると、校舎に行く必要はない。校舎という概念がなくなる。すると、いろんな大学の講義を組み合わせるカリキュラムとして認定出来る様になれば、良いのではないかと。突き詰めて考えると、大学の概念は物凄く変わると思います。海外の大学を含めて、大学間で授業を共有したり出来れば、留学の概念も含めて、大きく変わると思います。但し、そこから漏れ落ちている部分も恐らくあって、それは何かと言うと、大学は授業を受ける場所だけではないということです。仲間と一緒に、議論を交わしたり、カリキュラム外の活動をしたりすることも重要だと思います。単位を取るということが、大学の枠を超えて、複数の大学、留学を含めてできるとすると、キャンパスがあることの意味を再考する必要がある。キャンパスで授業以外の仲間との語り合い議論をやる様な場になります。リアルも必要で、それで全人的な教育となるわけですから、将来、社会に出て行く有望な学生に議論とか人生を学ぶ場をどう与えてやるのか、そういうところにもっと焦点を当てる必要があるのかと思います。

Q: 脱炭素産業の日本の位置づけが今後どの様になって行くか、日本は脱炭素、環境問題では世界の最先端を走っていた、しかし大震災以降原発が稼働しなくなってそれ以降進まなくなった、再エネ、風力とか太陽光とかそこに国が大きなビジョンを示して産業を活性化しなかったか、菅政権になってようやく動き始めましたが何故今のタイミングなのかについてお伺い致します。

A: 私が知る範囲での話をします。FIT・固定価格買取制度と言いますが、再エネを育てる目的で国民負担の総括原価方式で実施されています。現在 FIT の国民負担は 3~4 兆円に積みあがっていますが、ご指摘の再エネは幾つかの指標で見ると、例えば平地で見た単位面積当たりの再エネの導入率では、わが国が世界一の導入率です。第 2 位のドイツの 1.5 倍です。よって FIT 制度の導入では結構再エネ導入は成功したと言えるのだと思います。他方で、FIT は再エネ産業の育成との車の両輪だったはずですが。両輪とは、再エネの導入に国民負担が生じるが、その負担は産業の活性化に繋がるから、問題はないという建て付けだったはずでした。ところが、産業の活性化が脱輪してしまった。太陽光パネルは殆どがいまや輸入品です。国内産業の活性化には繋がらなかった。パネルメーカーを始めとして国際競争力がつけられなかったのが、国民負担と合わせ FIT に対する批判の最大のポイントだったと思います。太陽光と雇用との関係でいうと、国内製造ができないから雇用の生み出しようがないわけですが、保守点検だけでは雇用創出力は少ないと言わざるを得ないと思います。日本のメーカーがしっかりついて来なかった難しい制度との評価だったという感じがしています。

大橋 弘 (おおはし ひろし) 先生のプロフィール

【経 歴】

1970 年	東京都生まれ
1993 年	東京大学経済学部卒業
1995 年	東京大学大学院経済学研究科修士課程修了
2000 年	ノースウェスタン大学 (米国) 経済学博士取得
2000 年	ブリテッシュ・コロンビア大学 (カナダ) 商学部助教授
2003 年	東京大学大学院経済学研究科助教授
2007 年	東京大学大学院経済学研究科准教授
2012 年	東京大学大学院経済学研究科教授 (現在に至る)

2020年 東京大学公共政策大学院院長（現在に至る）

【専門分野】

産業組織・競争政策・経済政策・科学技術イノベーション政策

【学外活動】

（独）経済産業研究所 プログラム・ディレクター
公正取引員会 競争政策研究センター 主任研究官
規制改革推進会議 委員
総合資源エネルギー調査会 臨時委員 等

【著作等】

『競争政策の経済分析』単著 日本経済新聞出版 2021年
『EBPMの経済学』編著 東京大学出版 2020年
『イノベーションの研究－生産性の本質とは何か』（財務総合政策研究所と共編著）金融財政事情研究会 2018年
『プロダクト・イノベーションの経済分析』編著 東京大学出版会 2014年 等

【その他】

Young Economist Essay Prize, EARIE, 2001.
第1回宮澤健一記念賞 公正取引協会 2010年
円城寺次郎記念賞 日本経済新聞社 2012年
石川賞 日本経済学会 2014年