

産業競争力強化法案が目指す医薬品業界の再編

衆議院議員政策担当秘書 岡田 裕二

産業再編は国の責務か

10月3日の自民党経済産業部会。かねてより同部会で議論され、政府の産業競争力会議でも俎上に上っていた「国主導による事業再編」を柱の1つとする「産業競争力強化法案」の法文が初めて公開・配布されると、参加議員らから矢継ぎ早に賛否両論が噴出した。

「政府が適正な企業数を決めるなどもってのほか」との意見が出れば、「今の経営者は産業再編どころか企業内の事業整理すらまともにできていない。そんな彼らに日本経済を委ねられない」との強硬意見も。「企業の再編までこと細かに国が関与しようとする政策は国家社会主義的で、自由主義経済の理念とは真っ向から反する」との意見が出れば、「ゾンビ企業をこれ以上増やさないためにも、国が産業再編に責任を持って」との声も出た。

産業競争力強化法案は、今後5年間を集中実施期間として企業の新陳代謝や業界再編を進め、日本企業の国際競争力を高めることを狙いとしている。中小・ベンチャー（新興）企業への支援も含め、税制上の優遇措置や規制緩和を通じて、民間全体の競争力の底上げを目指す。

経済産業省が作成した法案の概要資料では、「思い切った事業再編等を通じ世界を目指す産業革新を促す措置」として「多数の事業者が国内市場で消耗戦を繰り返す構造が足かせとなっている状況に鑑み、世界に通用する強い事業の創出や新たな事業への挑戦等の事業革新を強力に推進するため、企業に眠る優れた事業・技術・人材等の経営資源を切り出し、または統合してシナジーを実現するなど、企業組織再編を支援する措置を講ずる」ことが謳われている。

当日配布された法文案の第四条には「国の責務」として、以下の内容が記載されている。

「国は、産業競争力の強化に関する施策の推進に当たっては、平成二十五年度以降の五年度の期間を、産業競争力の強化に関する施策を集中的かつ計画的に実施する期間とし、事業者による新たな事業の開拓、事業再編による新たな事業の開始または収益性の低い事業からの撤退、事業再生、設備投資その他の事業活動が積極的に行われるよう、規制の見直しその他の必要な事業環境の整備を行うとともに、事業者に対する支援措置を講ずるものとする」

また、法案第五十条には「政府は、事業者による事業再編の実施の円滑化のために必要があると認めるときは、商品若しくは役務の需給の動向または各事業分野が過剰供給構造にあるか否かその他の市場構造に関する調査を行い、その結果を公表するものとする」との規定が盛り込まれた。いずれも、国主導での産業再編に向けた大きな一歩となる文言だ。

医薬品業界を見る官邸の目

事業再編促進が法定化されるに至った背景には、官邸の強い意向がある。2013年4月23日、政府の第7回産業競争力会議で、菅義偉内閣官房長官は以下のとおり発言している。

「医療分野関連の産業は、イノベーションという観点から高いポテンシャルを秘めているが、わが国の製薬・医療機器産業を眺めてみると、各メーカーは欧米に比べて、数も多く、小規模となっている。イノベーションに不可欠な研究開発費が巨額化してきている中では、わが国のように規模の小さな企業が乱立しているという状況は、欧米メー

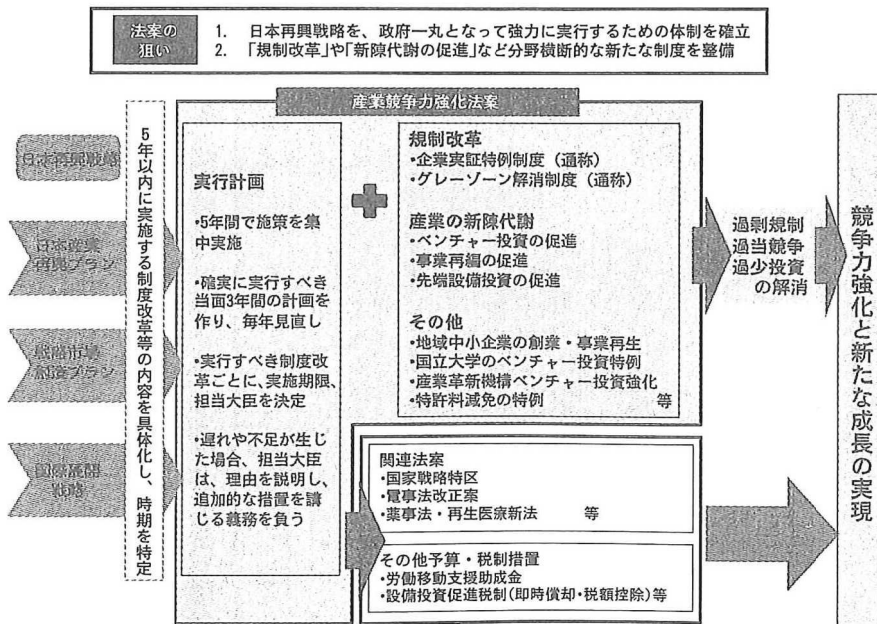
カーと競争していく上での弱点となっているのではないか」「医療品・医療機器メーカーにおかれても、国際競争力の強化に向け、産業再編に取り組むなど、民間側の努力もしっかりと行っていたと必要があると考えている」

産業競争力会議のメンバーには、経済同友会代表幹事でもある長谷川閑史・武田薬品社長がいる。長谷川氏の面前で菅長官がこう言い放つと、会議に陪席していた経済産業省の関係者は色めき立った。

「日本は韓国等他国に比べて同一業界に企業が乱立し、過当競争になっている」というのは、経産省がかねてから喧伝してきた日本企業の競争力低下の「病因」だ。それを経産省主導の下に治療するというのは彼らの長年の悲願であり、産業競争力強化法は千載一遇のチャンスとなった。20世紀型官主導産業政策への、経産省の未練の根深さを感じざるを得ない。

守勢に立たされた医薬品業界も反論する。5月22日の第9回産業競争力会議で長谷川氏は「医薬品業界は企業数が多く、統合・集約等の論議が政府内にもあるやに聞く。これを否定するものではないが、これは現在試行されているメリハリの効いた薬価制度を本格実施することで、その方向に向かうものであり、政府が無理に進めるべきもの

図1 日本再興戦略と産業競争力強化法案の関係(経済産業省)



ではない」と発言。新創加算等による業界再編圧力がすでに高まっている中で、余計なお世話だと言わんばかりである。

経産省の目論見

経産省は産業競争力強化法案の柱の1つである事業再編に相当注力している。同省が自民党で配布している資料では、事業再編の成功事例として、京セラと神戸製鋼所が共同で04年9月に設立した京セラメディカル(旧日本メディカルマテリアル)を挙げ、「両社のコア技術を活かして、新事業(医療材料分野)で業界をリード」「人工関節、人口歯根(インプラント)を始めとする医療材料分野で、医療機関から期待される高品質なサービス提供と事業拡大を実現」し、「人工歯根・人工関節市場においては、いずれも国産メーカーシェア1位(12年3月末現在)」であると喧伝している。

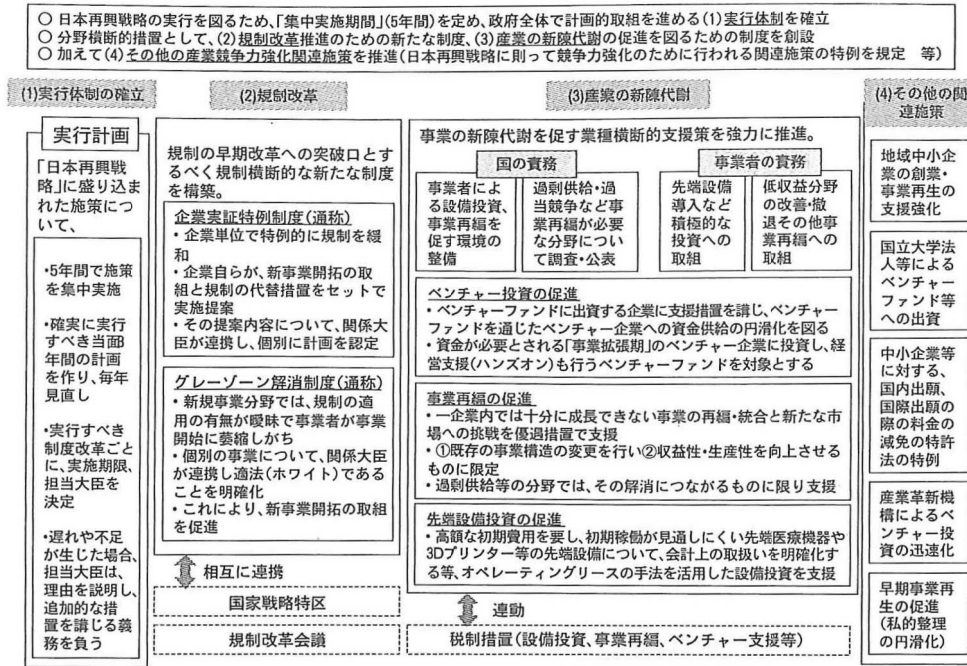
こうした経産省の地ならしを経て6月14日に閣議決定されたのが「日本再興戦略」であった。同戦略においては、「日本経済の3つのゆがみ」を「過小投資」、「過剰規制」および「過当競争」と定めた上で、これを根本からは正するために、13年度から17年度までを「緊急構造改革期間」と位置付け、集中的に取組を進めるとともに、「過当競争を解消し、収益力を飛躍的に高め世界で勝ち

抜く製造業を復活させることを目指す」としている。

また、同戦略では、その実現のために、「特に、『攻め』の企業経営に向けた経営者の思い切った判断をこれまで以上に強力に促すため、株主などのステークホルダーからの経営改善の働きかけを呼び込む仕組みを導入する一方、組織再編に伴う財務上の負担の軽減策や失業なき労働移動をこれまで以上に手厚く支援する」ことを具体策として掲げている。

具体的な立法措置として、冒

図2 産業競争力強化法案の概要(経済産業省)



頭で紹介した産業競争力強化法案について、「本年夏までに方針を固め、速やかに国会に提出」することを決め、この法の下で、「過剰供給・過当競争構造が長年放置されてきた分野について、国が指針を策定し、その是正に向けた取組を促すための枠組みを構築する」とともに、「企業経営者には改革の断行への判断と強い指導力の発揮を求め、民間投資と所得の増大による自律的・持続的な経済成長を実現する」としている。

秋の税調

この日本再興戦略における産業競争力強化法のスケジュール決定を受けて、自民党では異例の「秋の税制調査会(税調)」が開催された。自民党では例年税調が開催されるのは予算編成に合わせた年末である。毎年12月の中旬から下旬に差し掛かる頃税調で税制改正大綱が決定され、それをもとに、財務省が本予算と諸税法の改正法案を作成し、1・2月から始まる通常国会に提出し、年度末の3月末までに国会で成立する。

しかし今年7月30日に秋の税調が開始。同日冒頭挨拶をした野田毅・自民党税調会長の言葉を借りれば、「安倍総理から、今年の冬に成長戦略第二弾の骨格を示したい、との強い要望が寄せら

れた」ため、異例の「秋の税調」を設定し、総理自らが「成長戦略実行国会」と名付けている秋の臨時国会で産業競争力強化法案を無事成立させるため、党も歩調を合わせることにしたのだ。

経産省が党税調に提出した「日本再興戦略実現のための経済産業関係税制改正要望」では、「産業競争力強化法案」を支える事業再編促進税制として、

(1) 認定を受けた事業の分離・経営資源統合を促進するため、事業の切り出し・統合を行う事業者(出資会社)について、課税負担の軽減措置を講ずる「事業再編促進税制」の創設と、(2) 事業再編および中小企業の事業再生に係る株式会社の設立や不動産の取得等に係る登録免許税を軽減する登録免許税法改正、の2つを提案している。

(1)の「事業再編促進税制」については、産業競争力強化法の施行日から平成29年3月31日までに同法に基づく認定を受けた法人が、積立期間内に、主務大臣によって認定された事業再編(特定事業再編)等によって設立された会社の株式等を取得する場合において、特定株式等の取得価額の80%を限度に「特定事業再編投資損失準備金」を積み立てることができ、その積立金額を損金算入することができるものである。

積立期間は、株式等取得法人が当該事業再編計画の認定を受けた日から10年を経過するか、3期連続して営業利益を計上した年のいずれか早い期間とされ、この準備金は積立期間終了後、5年間で均等額を取り崩し、益金参入することとされている。図3がそのスキームの概要図だ。

(2)の「事業再編等に係る登録免許税の負担軽減措置の創設」においては、具体的には産業競争

図3 事業再編促進税制の概要(財務省)

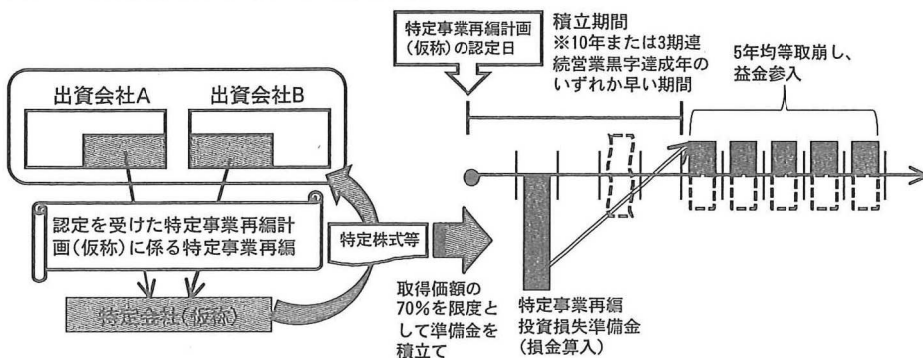
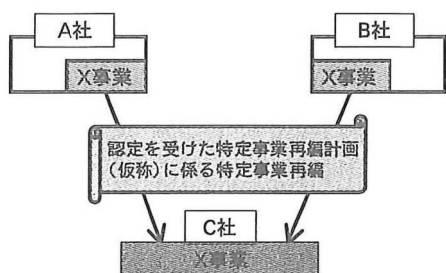


図4 特定事業再編計画(財務省)

A社およびB社が事業を切り出してC社を設立することで、X事業の生産性が飛躍的に向上。



(産活法)

A社・B社は、異なる事業分野の事業者である必要あり。



(産業競争力強化法案)

A社・B社は、異業種・同業種を問わない。

力強化法に基づき、事業者が事業再編や中小企業の事業再編に係る計画(「特定事業再編計画」)を作成し、平成28年3月31日までの間に主務大臣の認定を受けた場合に、計画に基づいて行う株式会社の設立や不動産の取得等について、登録免許税の負担を軽減する。

現在すでに、産業活力再生特別措置法(産活法)

表 登録免許税の負担軽減措置(現行の産活法と同様の措置)(財務省)

登記の種類		課税標準	本則税率	特例税率
会社の設立または増資の登記		資本金(増資)の額	0.7%	0.35%
合併による会社の設立または増資の登記		資本金(増資)の額	0.15%	0.1%
	資本金の額を超える部分	資本金(増資)の額	0.7%	0.35%
分割による会社の設立または増資の登記		資本金(増資)の額	0.7%	0.5%
会社の設立等の場合の不動産の所有権等の移転の登記	不動産	不動産の価額	2.0%	1.6%
	船舶	船舶の価額	2.8%	2.3%
合併による不動産の所有権の移転登記等	不動産	不動産の価額	0.4%	0.2%
	船舶	船舶の価額	0.4%	0.3%
分割による不動産の所有権の移転登記等	不動産	不動産の価額	2.0%	0.4%
	船舶	船舶の価額	2.8%	2.3%

に基づく事業計画にしたがって会社設立や不動産の取得等を行う場合に、登録免許税の負担軽減措置が存在し、この特別措置は平成26年3月31日まで適用されることになっているが、同法においては事業再編を行う事業者は互いに異なる事業分野

でなければならなかったが、今回の税制要望では、異業種・同業種を問わないとされている。図4は「特定事業再編計画」の概要、表は具体的な負担軽減措置の詳細である。

これらは10月1日に、自民党および公明党によって決定された「与党民間投資活性化等のための税制改正大綱」にも正式に記載された。10月15日に開会される今秋臨時国会で成立する見込みである。

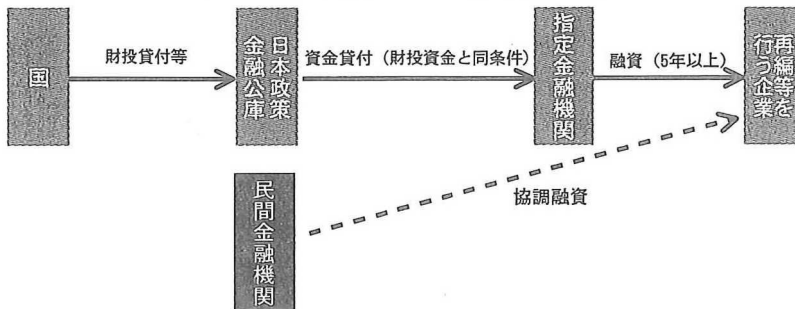
そして、国による事業再編支援措置はこれら税制によるものにとどまらない。産業競争力強化法案では、さらに「ツーステップローン」や「会社法上の諸特例」などの支援措置も規定している。

「ツーステップローン」は、国から日本政策金融公庫を通じて、政策投資銀行が上述の「事業再編計画」「特定事業再編計画」の認定を受けた事業者に対して、長期・低利の融資を実施するもの。

産活法のスキームに似ているが、事業再編に積極的に取り組もうとする者を支援すべく、コア事業への重点投資資金や設備廃棄資金の調達に際し、民間金融機関を補完するものとして政策的金融支援を得ることができる。図5はスキームの概要だ。

「会社法上の諸特例」としては、「自社株式を対価とする公開買い付けの円滑化」「完全子会社化に必要な期間の短縮」「現物出資等に対する調査役等の第三者調査の免除」「子会社のグループ内組織編成の略式化・機動化」「株式の併合に際する株主総会特別決議の省略」など、これも産活法のスキームを援用したも

図5 ツーステップローンの支援スキーム(経済産業省)



のになっている。

新創加算の意義とは

さらに、冒頭でも該当する法文を紹介したが、産業競争力強化法案では政府が「各事業分野が過剰供給構造にあるか否かその他の市場構造に関する調査を行い、その結果を公表する」こととされている。それでは、ここで言う「政府」とはどこのことを指すか。これもまた経産省であろうか。

筆者が経産省の担当者にヒアリングしたところ、ここで言う「政府」とは事業所管省庁を指すとのこと。医薬品業界で言えば厚生労働省である。

それでは、厚労省は現在の医薬品業界の市場構造をどう評価しているのでしょうか。それを判断するには、同省経済課が作成している「医薬品ビジョン」を見るのも一考であろう。今年の6月に6年ぶりにまとめられた「医薬品産業ビジョン2013」には以下のような記載がある。

「医薬品開発については、特許期間中にリスクとイノベーションに見合うリターンが十分に得られ、特許期間終了後は市場原理によって着実に後発医薬品に置き換わり（ただし、安定供給や医療現場の状況への留意は必要）、新薬開発で得たリターンを新たな研究開発への投資に充てる、という好循環を継続していくことが重要である。特に、医薬品産業がさらに発展していくためには、新創加算の導入の経緯およびその意義を踏まえれば、長期収載品依存の体質からの脱却は必須である」

前述の長谷川氏の発言の中での「メリハリの効いた薬価制度」とは、この新創加算のことを指すのであろうが、それでは「新創加算の導入の経緯およびその意義」とは何であるか。今一度考えた

い。

長年製薬業界が切望していた薬価維持特例が10年、新創加算という形で試行導入された。新薬創出・適応外薬解消等促進加算（新創加算）は一定の条件を満たせば既存の薬価が維持されるか、引き下げ幅が緩和される制度である。薬価の一方的な引き下げに歯止め

がかかるという意味では、これまでの常識を覆す制度でもあった。新創加算の目的は、画期性の高い新薬の研究開発への投資額を早期に回収できるようにすることで、さらなるイノベーションへの投資促進を促すこと、そして、未承認薬・適応外薬の解消を進めることにあった。

ただし、業界が一枚岩となって要望していたわけではないようだ。新薬のパイプラインが充実した国内大手や外資企業が声高に求めていたのが実態であり、長期収載品への経営依存度の高い中小製薬企業にとっては、新制度の恩恵をあまり享受できないのは明らかだ。業界活動における国内大手や外資企業と、中堅以下の製薬企業の力関係を垣間見ることもなった。

いずれにせよ、長期収載品の薬価を引き下げ、新薬に高い薬価をつける方針により、新薬を持っていない中小のみならず、大手企業であっても、抜本的なコスト削減の断行や、新しいビジネスモデルの構築ができない企業は、規模にかかわらず市場から退場させられることとなる。

そして、今後製薬企業としては、国内市場に依存した経営から、グローバル市場で稼ぐことが求められ、研究開発面においてもグローバルに展開することを念頭においた創薬が基本となる。新創加算の意義を問われれば、まさにその点に尽きるであろう。

外部からの新薬導入が、バイオベンチャーなどの企業買収を視野に入れた戦略的な資金活用を益々不可避にする。これまで日本の医薬品企業による海外企業買収については、企業プレミアムが高すぎるといった見方もあった。まして安倍政権誕生により円安基調が続いている。しかし海外展開と

新薬パイプラインを、企業買収を梃子にして強化、拡充するという手段の重要性が、今後増していくことは間違いないだろう。

一方で、日本版NIH構想の下、日本のアカデミアと製薬企業が、創薬活動でより緊密なコミュニケーションを取ることが求められる。

厚労省の「裏切り」か

厚労省は、アベノミクス下の産業再編の大方針の中、強烈なプレッシャーを受けている。厚労省は経産省に屈して大胆に政策転換をしたのだろうか。業界としては、厚労省に裏切られ、取り残された想いもあるのではないか。その背景を考えるにあたり、新創加算試行導入直前の、09年3月18日に開催された第51回中医協薬価専門部会での、遠藤久夫部会長の発言が参考になるだろう。

「先発品が15年間も工業製品の価格を維持するという事はかなり異常だというのが私の直観です。ほかのもので特許を取っているようなものであっても、15年間価格が維持されているということはまずあり得ないと思います。ただし、そういう異常な状況であるがゆえに、それなりの便益がヘルスケアの受益者になければだめだろうと思います」

厚労省は、これまで体力に劣る中小製薬企業も潰さないように、長期収載品の薬価引き下げを緩和するという薬務行政によって、中小製薬企業と患者の利益の両方を代弁してきた。「医薬品の安定供給」という大合唱の中、厚労省と業界はお互いに助け合って安住してきた。しかし、それは同時に、長期収載品に高い薬価を設定することでもあり、その負担は患者、保険財政、ひいては国民に転嫁されていたとも言えるのだ。今回の産業競争力強化法が進める事業再編は、これまでの薬務行政に対する厳しい冷水であり、警鐘でもある。しかしこの馴れ合い体質から脱却しなければ、医薬品業界が日本経済を牽引する主力産業に昇華することも、また到底不可能であろう。

経営者に求められるもの

これまでの経緯を改めて考え直すに、供給過剰に陥っている分野での再編は、避けて通れない。上述の長谷川氏も、本年6月13日の朝日新聞のインタビューでこう答えている。

「(国内の製薬企業の数について) 多いだろう。グローバル化の中で生き残るには売上高で最低5千億円は必要。達していない企業はバイオや後発医薬品の企業としてビジネスモデルを変えるか、合従連携して研究開発力をつけるか、国内外の企業に買われるかのいずれかだろう」

しかし一方で、国が特定の業界を狙い撃ちして、強制的に再編させるのも、これまた時代錯誤甚だしい愚策だ。日本もかつて行った、「傾斜生産方式」のように、国が決めた重点産業に資源を集中させるターゲティングポリシーは、経済が未成熟なうえに、資本が足りない発展途上国経済では有効だが、もはや日本はそのステージを前世紀に終えている。

企業が再編するかどうかは本来、企業経営者の最大のビジネス判断だ。しかし国がお膳立てを買って出るほど、日本の経営者は危機感が足りず、停滞感が漂ってしまっているのだ。産業競争力会議で民間議員が、民間企業の意識改革を強調したり、コーポレートガバナンスの強化を訴えたのは、こうした経営者自身の判断による業界再編を期待してのことだ。そうした期待をないがしろにして、ただ産業競争力強化法案が規定する国主導型事業再編に身を委ねるのは、医薬品業界の自殺行為に他ならない。事業再編により、いくつかの企業が困難に陥ることもあるが、同時に産業発展のチャンス、多くの雇用と所得を生み出すチャンスが生じることもある。それを主導するのは民間であるべきで、政府はあくまで相撲で言うところの行司役に徹するべきだ。

日本再興戦略では、「経営者には、決断し、行動し、世界と戦う覚悟を持ってもらわねばならない」との、異例の叱咤激励が盛り込まれた。今一番問われているのは、生き残りに向けた医薬品業界の経営者自身の覚悟、危機意識、そして決断力ではないだろうか。