

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 5 月 30 日現在

機関番号：16201

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530062

研究課題名(和文)イノベーション市場・公益事業におけるドミナント規制の展開

研究課題名(英文)Development of dominant Regulation in innovations markets and public utilities

研究代表者

柴田 潤子 (Shibata, Junko)

香川大学・法務研究科・教授

研究者番号：90294743

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円、(間接経費) 960,000円

研究成果の概要(和文)：公益分野、とりわけ電力ガス分野における規制と競争の在り方を、ドイツ及びヨーロッパ法に基づき、検討した。近年、電力エネルギーセクターにおける規制の在り方については、様々に議論されているところであり、一つの手がかりとしてドイツ及びヨーロッパを検討の対象として、競争法と事業法の規制の組み合わせ、それぞれの役割を明らかにした。競争法においては、事後の濫用規制という形で、競争原理が導入されている電力価格に対する規制が実施されていることも注目に値する。事業法においては、独占的に所有される送配電網の規制が中心である。このように、競争法と事業法の一つの組み合わせ方を検討分析した。

研究成果の概要(英文)：This research deals with abuse of dominant position under Competition Law and energy Law in Europe and Germany. Especially, Purpose of this research is to describe how to combine Competition Law and Sector Regulation in Energy sector. One possible method in regulation is found in German regulation system.

研究分野：法学

科研費の分科・細目：社会法学

キーワード：市場支配的地位の濫用規制 電力

1. 研究開始当初の背景

現代経済社会における規制緩和が様々な局面で転換期を迎えている。公益事業文や及び技術革新分野では、独占・寡占状態が維持されている分野も多く、再規制・規制強化の動きも見られ、規制の理念及び仕組みは複雑化してきている。

変革期を迎える経済社会において、近年の独占化・寡占化の進展は経済法制にとって重要であり、これに対応した経済法制でなければならない。

公益事業においては、技術の進歩を背景に競争原理の導入を中心とする規制緩和が進められてきた。第一段階は、法的独占から、ネットワーク・インフラへの自由なアクセスを伴う、ネットワークサービスの民営化された市場への移行、第二段階は、ネットワーク、インフラへのオープンアクセスルールの展開によって特徴付けられる。しかしながら、公益分野は、従来法的独占を認められていた既存事業者が独占的地位、支配的地位にある場合、ないしは少数の事業者による寡占的な市場が維持されている特徴が見られるため、かかる独占・寡占を前提とした規制が必要である。

さらに、近年は、規制緩和が転換期を迎え、さらなる技術の進歩、それに起因する経済実態の変化を受けて、不可欠施設へのアクセスの問題に限定されない、競争者の排除及び搾取的な行為等を含む、より幅広い行為を規制対象として、一般的な支配的事業者の濫用行為規制の展開を再検討する必要がある。

寡占・独占の問題は、技術革新と密接な関係にある。そして、技術革新・イノベーションは現代の経済社会の発展を牽引する重要な意義を持つ。技術革新的な市場として、情報通信市場、コンピューターのソフトウェア等が挙げられる。イノベーションの促進を通して、市場における支配的地位を獲得したことを前提とした、その地位の不当利用、すなわち濫用行為規制の問題である。かかるイノベーション市場に関しては、伝統的な市場と異なって、ダイナミックな競争が長期的に展開することに留意した特別の検討方法の必要性が提起されている。

2. 研究の目的

本研究では、近年経済社会において独占化・寡占化が進展していることを念頭に置き、これに対応する競争法理論の再構築を目的とする。とりわけ、独占・寡占の問題が顕著である電力、ガス、郵便等の公益事業分野及びパソコン OS 市場で独占的地位にあるマイクロソフトや検索サービスのグーグル、通信サービス分野の NTT 東西が存在する情報産業や、医薬品等、技術革新が重要なイノベーション市場を主な検討対象とし、一定の支配力を持つドミナント

な事業者の濫用行為に対する経済法規制の在り方を明らかにする。

公益事業分野における競争原理の導入の程度は、ネットワークのボトルネック性に依拠し様々な展開を示している。まず、電力セクターでは、エネルギー源としての公共性、設備拘束性という特殊性も相まって、競争の展開も限定的である。単に規制緩和を進めるだけでなく、新たに規制を設ける再規制の要否を検討する。ガス分野については、ガス輸送の問題が電力ほど強度のボトルネックとはなっていない状況、電力とガスエネルギー産業の代替性の可能性について、国際的な比較を念頭に置いた検討を行う。電気通信分野は、ボトルネック状態がいわゆる一時的な分野として捉えうる一方、国際的にみても、固定網・移動網の両方において、寡占的な市場に変化しつつあることに着目する。

3. 研究の方法

競争法を有する先進国は、それぞれの形で独占・寡占規制を有しているが、ヨーロッパ運営条約 102 条(旧 EC 条約 82 条)による支配的地位にある事業者の濫用行為規制が注目される。積極的な法運用、判例理論及び学説の一定の蓄積もあり、また中国他アジア諸国・東欧において、この支配的地位の濫用規制が導入されており、経済活動の国際化という点からも、重要な意味を持つ規定であると考えられる。

本研究では、ヨーロッパ法を比較研究対象の中心として、以下の通り、公益事業及びイノベーション分野における支配的事業者規制の在り方を明らかにする。

我が国の独占禁止法との関係では、公正な取引方法規制が、一定の地位を有する事業者の濫用行為規制として意味を持つことがあり、優越的地位を有する事業者の濫用行為規制がある。優越的地位については、市場支配力を念頭に置いた規定ではないが、取引の依存度という観点からみれば、ヨーロッパ法の取引相手方に対する搾取的な濫用行為規制及びドイツ競争法の相対的な依存関係を前提とした不当な行為に対する規制と共通点が存在し、この点からも検討を加える。

4. 研究成果

まず、公益事業として、電力・ガスの分野における競争法と事業法に基づく、いわゆる濫用規制の検討を行い公表している。

ドイツにおける濫用行為に対する規制の仕組みは検討に値する。すなわち、2007 年 12 月の競争制限防止法の改正では、エネルギー供給及び小売業の分野で価格濫用の強化が図られている。競争制限防止法 131 条 7 項により、2012 年末という期限付きで、エネルギー分野(電力・ガス)における濫用規制の実施を容易にする同法 29 条が導入

され、29 条は、以下のように定めている。すなわち、ある市場において、単独に又は他の供給事業者と一緒に、市場支配的地位を占める電力、ガス又は遠隔暖房の供給者(供給事業者)として、他の供給事業者の取引条件又は比較可能な市場の事業者よりも不利益な料金、料金の構成部分又はその他の取引条件を求めること(その差が著しくない場合も含まれる)、及び コストを不当に上回る料金を請求することによって、その地位を濫用することが、事業者に禁止される。供給事業者が、その差異を実質的に正当であることを立証する場合には、濫用には当たらない。その範囲では、競争があっても計上されるコストは、この規定の意味する濫用違反として考慮されるべきではないとする。競争制限防止法 29 条は、同法 19 条及びヨーロッパ機能条約 102 条に基づく法適用によって展開してきた濫用規制のコンセプトを受継ぐものである。当該改正は、従来の理論を明文化したものであり、画期的な新規性はないが、より効果的な濫用規制の実施が意図され、エネルギー価格の濫用的引上げを規制する競争法的措置の強化である。この強化の背景には、法律上の市場開放から 8 年以上経過しても、電力及びガス分野において活発な競争が十分に行われていないこと、大幅な価格の下落につながっていないこと、エネルギー市場は、強度に垂直的統合されている高度の集中度を示し、エネルギー価格は国民経済的に懸念される水準まで上昇しており、これは、一時的なエネルギーコストの上昇によって説明し得ないと捉えられ、買手である産業及び消費者に価格が転嫁・負担されているという状況が指摘されている。

電力産業については、市場構造の変革をもたらす分離等の措置がヨーロッパレベルで展開しつつあるが、これらは中期的観点から効果が期待される。また、競争システム自体に依拠するのみでは、独立系発電事業者又はエネルギー輸入業者によるエネルギー供給の拡大は、短期的には期待できない。この中で、エネルギー価格は、エネルギーに依存する産業及び中小事業者の競争能力にとって決定的な意味を持ち、高いエネルギー価格は何より直接消費者に負担を課すことになる。このため、連邦政府の理解によれば、期限付きで過渡的に、すなわち、旧供給独占を競争市場に転換するまで、ないしは効果のある構造的措置によって競争を持続的に維持するまでの間、エネルギー経済法による直接規制を受けない発電、卸売及び小売の分野において、エネルギー市場の特殊性に応じて効果的な競争制限防止法上の濫用規制が必要かつ正当化される。カルテル庁は、29 条を用いて、エネルギー経済法による規制を受けない分野で、その濫用規制を効果的に実施し、短期間に競争を活発化させ、それをもって価格低下が期

待されるのである。

当該条項に関して、エネルギー業界における価格濫用の具体的事例を分析した。2010 年のカルテル庁による 30 のガス供給者に対する、濫用的価格引上げに対する確約が注目される。カルテル庁は、競争制限防止法 29 条に基づく審査により、認可された託送料金(総額のおおよそ 16%)、税金及び土地利用料(総額のおおよそ 29%)を控除したうえで、他の供給者の調達状況との比較検討を重視した。ガス供給者の確約は、2007 年及び 2008 年に総額 1 億 3000 万 ユーロを顧客に還付し、かつ当該還付を 2009 年の価格引き上げで補填してはならないという内容である。

他方で、料金の引上げについては、競争制限防止法 29 条だけでなく、民法 315 条にいう公平性の裁量に該当するかが検討される。民法 315 条は、契約上、一方当事者に裁量的な給付確定権が付与されている場合、裁量権を付与されている当事者は、これを公正な裁量に従って行使することを義務付けられており(同法 315 条 1 項)、確定は、相手方に対する意思表示によって行う(同条 2 項)。公平な裁量によって確定を行う場合、確定が公平である限り、相手方を拘束する。確定が公平でないときは、さらに裁判所が判決によって当事者に代ってこの裁量権を行使することを承認している(同条 3 項)。

最後に、送配電分離の問題に検討を加えた。ドイツエネルギー経済法に置ける分離規定は、所有権分離まで規定していない。ネットワーク活動を垂直統合エネルギー事業者の事業活動から、実質的にないしは構造上分離することは、第一に、透明性の強化に機能し、とりわけ内部補助の容易な発見に貢献する。したがって、分離規制は、第一段階として、競争者差別及び内部補助を通してネットワークに特有の支配力を隣接市場へ転嫁するという事業者の可能性を抑止するコントロールの強化である。さらに、第二段階では、それぞれのネットワーク部門の組織的、人的、そして経済的な独自性を促進することを通して、一定の供給又は発電事業者を有利に扱う契機が減少し、ないしはさらに所有権法上の独自性が進めば、いわゆる有利に扱うことの完全な防止に連なる。差別のないネットワーク利用の確保をとおして、発電及び供給市場における有効な競争の形成又は促進という目的に向かって、ネットワーク利用・料金及び分離規制という 3 つの規制手法は、相互に補完しながら介入する。また、どの程度 of 分離規制が必要かについては、常に、各事業法規制システムの構築において及び料金規制の具体的内容に依拠して決定されることになろう。料金及びアクセス規制が効果的に形成されるほど、それに応じて強力な分離規制は必要とされないとはいえる。送配

電分離規制と価格規制は、独立して論じられていないというのがドイツの現状であると分析する。我が国においても、この点、考察に値すると考える。

濫用行為一般論の検討として、欧州機能条約 102 条の検討を行い、研究会等で発表している。近年、欧州では、市場支配的地位の濫用行為の意義について再検討する動きもあり、我が国の私的独占と同様に、支配的事業者に禁止される濫用行為と合法的取引活動との区別の困難性が指摘されてきている。その区別に際してメルクマールとなる理論は、第一に、いわゆる「業績競争」概念であり、競争的な市場構造の維持が脅威を受けるため、市場支配的事業者には、競争者を排除、そして反業績的な手段の利用により自己の地位を強化することが禁止される。この理論の主要な問題点は、業績競争の概念は不明確さである。第二に、消費者厚生テストであり、これによれば、消費者厚生が減少する場合に濫用が認められ、換言すれば、行為の競争に及ぼすが典型的な効果と効率性の利益が比較考慮されるが、ここでも効率性概念の不明確さが指摘される。さらに、「合理的な正当性」が認められる場合には、濫用行為と認定されない。正当性をめぐる議論についても、見解は一義的でない。

イノベーション市場に関する濫用行為の重要な事例として、インテルのケースを検討した。インテルが、買手がその x86-CPU の需要を排他的に又はほぼ排他的にインテルでカバーすることを条件にして、買手にリベートを支払ったこと、およびもっぱら競争制限に向けられた措置 (*naked restrictions*) をとったことが濫用行為とされた。欧州委員会はインテルのリベートを、原則として、欧州裁判所の確立した判例の基準にてらして評価し、インテルのリベート供与の条件は、買手が、排他的又はほぼ排他的に x86CPU をインテルによって手が加えられる、ないしはインテル x86CPU のみが搭載されているコンピューターを販売することであり、インテルのリベートはその効果において排他的リベートと同視し、取引及び選択の自由の制限をもたらしたとした。また、伝統的な分析に結びつけて、補足的にいわゆる「同等に効率的な競争者」テストのもとで分析していることも注目される。

さらに、マイクロソフトケースにも検討を加えている。マイクロソフトがウィンドウズメディアプレーヤーとウィンドウズ OS と統合して、もっぱら一緒にないしはパッケージとして販売したことが、問題となった。欧州委員会はマイクロソフトの市場支配的地位について、以下の点を考慮して認定している。まず、クライアント PCOS 市場における市場シェアが 80%以上で近年推移していること、加えて市場が強度のネ

ットワーク効果を示していることから顧客のロックイン効果も見られ、かかる状況下では市場シェアはさらに増大し、市場関係のドラステックな変化は期待できない。さらに、マイクロソフトは、買い手に対し、その OS の新しいバージョンに乗り換えるように半ば強要する販売政策をとっていること、独立系のソフトウェアメーカーに対しては、そのプログラムにおいて新しいバージョンの新しい指標を利用するように求めている。かかる PCOS 市場におけるネットワーク効果は、高い市場参入制限を意味するということである。他方で、ソフトウェア産業のようなダイナミックかつ技術革新が重要な市場に対する競争当局の介入は、新しい市場の発展を遅らせると評価する見解もある。

公益分野として、さらに欧州の電気通信事業における SMP(顕著な市場支配力)についても検討した。我が国の電気通信事業法に基づく規制制度は、「設備」に注目した規制となっている。一定の設備を有する事業者に対しては、特殊な規制(非対称規制)が課されている。このような「設備」に注目した規制はボトルネック設備を念頭に置くものであるとされる。EU では、直接に「市場支配力」に着目した規制制度が採用されている。すなわち EU において事業法規制を受ける事業者は、「顕著な市場支配力 (Significant Market Power)」(以下「SMP」)を有するものに限られる。SMP 規制は競争法の適用場面を拡充し、これに対し、事業法規制の範囲を限定することに着目される。SMP と市場支配力の異同を明らかにしつつ、SMP 規制の意義を理解する上では、その成立から変遷を分析する事が必要である。欧州委員会は SMP 基準を競争法上の市場支配的地位の考え方に適合させることを重要な課題として位置付けていることが明らかである。最終的に、SMP の基準を市場支配的地位の考え方と同一視することが立法過程で決定され、事実上、そのように解されるに至っている。とはいえ、SMP 規制は、規制の必要性に基づく事前の市場画定を前提としていることから、電気通信事業における全面的な競争法の適用は考えられていない。このことは、電気通信事業のボトルネック設備の存在及び旧独占者の存在、旧独占者がボトルネックを所有してきたことに起因すると考えられる。実際、旧 SMP 基準の策定においては、既に述べたとおり、ボトルネック設備に着目した規制を行うべきという見解も主張されており、そのような規制の必要性も顧慮されている。

優越的地位の濫用規制については、近年、我が国でも課徴金賦課事例が散見され、今後もかかる紛争事例が予想される。購買力濫用についての競争理論的な説明は容易ではないが、購買力濫用の問題は現に存在するという認識のもと、有効な措置に在り

方について議論がドイツでも継続されている。

ドイツでは、購買力の濫用に対しては、競争制限防止法(競争法)による規制が第一義的に考えられている。基本的には、市場支配的地位ないしは相対的に有力な地位にある事業者に対する濫用規制の枠組みで検討されている。従来、これらの規定が活発に運用されているとはいえないが、小売業の集中化が進み、濫用行為の位置づけでの説明に注力されている。かかる地位に着目した規制は、日本法の優越的地位の濫用規制で捉える日本の独占禁止法と共通する。ドイツでは、小売業者の集中は著しい問題として捉えられており、EDEKA の事例において明らかにされた様に、4 大食料品業者が市場シェアの 85% を占めており、寡占に近い状態にあるといえる。EDEKA のケースでは、警告の事例であるため、市場支配的地位にあることは明言されていないが、少なくともサプライヤーの従属性は認定されている。さらに、具体的な行為が濫用に当たるかどうかの判断基準について、明確に説明されている訳ではないが、不当な濫用行為として、もともとは、業績を反映しない一方的な要求を問題にすることを出発点としている。価格に関係があるリベートの要求等の不当な条件を求める場合については、価格本体との区別が常に問題になる。そもそも値引きの問題であると捉えることも可能であるが、ドイツでは、(ア)業績を反映しない要求ということ、(イ)買手による反対給付がないこと・サプライヤーにとって直接利益がもたらされることが明白でないという観点から、要求に応じる根拠の有無が検討されている。EDEKA のケースにおいてもこのことが示されている。我が国の独占禁止法規定では、商慣習に照らして不当であるという要件に対応すると考えられる。ドイツでは、競争制限防止法による規制を主たる措置としており、いわゆる自主規制等の活用には消極的、ないしは否定的である。購買力濫用に対して、自主規制等によって具体的に禁止行為を予め規定し禁止する事も一つの手法と考えられるが、ドイツでは、具体的事例において、一定の市場における地位を前提として濫用行為に当たるかどうかを判断する仕組みが貫徹されている。不当性の判断は容易ではない事から、具体的に予め違反行為を規定する手法に比べ、購買力濫用に対する適用事例数が抑制的に展開しているのではないかと考えられる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 2 件)

柴田 潤子「FTTH サービスについて NTT

東日本の私的独占が問題になった事例」速報判例解説 90 巻(2011 年)255-258 頁 査読無

柴田 潤子「課徴金減免制度の趣旨、減免の資格がないとされた場合の次報告者の順位」ジュリスト重要判例解説 1453 号(2013 年)248-249 頁 査読無

〔図書〕(計 5 件)

柴田 潤子「ドイツ・ヨーロッパのエネルギー産業におけるアンバンドリングと近年のケース」『私的独占の行為類型およびエネルギー産業に関する諸規制』(2013 年)13-41 頁所収 査読無

柴田 潤子「EU における市場支配力のコントロールと電力市場」舟田正之編『電力改革と独占禁止法・競争政策』(2014 年)359-380 頁所収 有斐閣 査読無

柴田 潤子「ドイツ電力エネルギー産業における市場支配的地位の濫用規制」舟田正之編『電力改革と独占禁止法・競争政策』(2014 年)483-507 頁所収 有斐閣 査読無

柴田 潤子「エネルギー産業における価格規制とアンバンドリング(分離)」舟田正之編『電力改革と独占禁止法・競争政策』(2014 年)508-533 頁所収 有斐閣 査読無

柴田 潤子「ドイツ電力市場における複占の強化」舟田正之編『電力改革と独占禁止法・競争政策』(2014 年)553-574 頁所収 有斐閣 査読無

〔その他〕

柴田 潤子「第 2 章 SMP 規制の歴史的展開」『欧州の電気通信分野における SMP 規制の分析と評価』(2012 年)13-41 頁所収 公正取引委員会競争政策研究センター 査有

招待講演「不可欠施設へのアクセス拒否と市場支配的地位の濫用」第 22 回公開セミナー(2011 年第 1 回 CLEP カンファレンス) 公正取引委員会競争政策センター

6. 研究組織

(1)研究代表者

柴田 潤子(SHIBATA JUNKO)
香川大学・法務研究科・教授
研究者番号：90294743