

不可欠施設へのアクセス拒否 と市場支配地位の濫用行為

第1回 競争法・経済・政策(CLEP)カンファレンス

2011年1月21日 競争政策センター

香川大学 柴田潤子(jsibata@aol.com)



はじめに- 不可欠施設理論について

- 不可欠施設(*Essential Facilities/wesentliche Einrichtungen*)理論は、伝統的に法的独占が認められてきた分野において、新規参入を促進するなどの競争原理の導入と結び付いて展開してきた理論
- 複数の事業者(競争者)による同一のネットワークないしはインフラ施設の共同利用を可能にすること→独占者が所有しているインフラ・施設を競争者と共有し、それにより競争者は派生市場において競争することが可能となる→ネットワーク産業におけるアクセス規制
- ⇒伝統的に法的独占とされてきた分野→適用範囲の拡大
- →ネットワークアクセス規制とインフラにおけるイノベーションの促進との緊張関係
- ⇒不可欠施設へのアクセス規制・アクセス利用料金・排除行為の問題を含んで、競争法と事業法による規制を組み合わせた複雑な規制体系
- →ヨーロッパ競争法(旧82条・102条, ドイツ競争制限防止法19条, 事業法など)

ヨーロッパにおける不可欠施設理論の展開

- 「不可欠施設は、競争者がその利用なくしては、顧客にサービスを提供しえない施設又はインフラ施設として理解され、その不可欠施設の設立について市場支配的であり、かつその施設を自ら利用する事業者が、他の者に、当該施設の利用を正当な事由なく拒否、ないしは自らの役務に対する場合よりも不利な条件で提供する」(「*Sea Containers/Stena Sealink*」1993年委員会決定)
- 「**RTE他ケース**」(1995)⇒テレビ番組ガイド発行のための基本情報が必要不可欠な施設
- 例外的な状況の下で濫用とされる
- 1. 一次市場(前段階)の製品が、二次市場(後段階)製品の供給に必要な不可欠な要素
- 2. 市場で供給されていない、かつ消費者の潜在的需要が存在する新製品の登場を妨害
- 3. (テレビ放送業務及びテレビ雑誌出版業務における)正当化事由がない
- 4. 派生市場(テレビ週間雑誌)における競争の排除
- 「**Oscar Bronner**」**ケース**(1998)⇒問題となった戸別配達ネットワークは不可欠とは捉えられず
- 「**IMS Health in Germany**」**ケース**⇒ライセンス拒否の問題→一次市場と二次市場の区別・不可欠性

ドイツ競争制限防止法19条4項4号について

- 「市場支配的事業者が、他の事業者に対し、適切な対価により自己のネットワーク施設又は他の不可欠施設の利用を拒否する場合であって、他の事業者にとって、法的及び事実上の理由からその共同利用なしにはその前後の取引段階において市場支配的事業者の競争者として活動することが不可能な場合である。ただし、共同利用が、経営上ないしはその他の事由から不可能であるか、ないしは期待可能でないことを当該市場支配的事業者が証明する場合にはこの限りではない。」
- 二つの市場を前提とし、独占的にコントロールされている施設の利用に係る市場(一次市場)と当該施設の利用が不可欠となる、派生商品サービス提供に係る利用市場(二次市場)
- **市場支配的地位**⇒不可欠施設の所有と市場参入の制限・市場シェア等から市場支配的地位を認定(一次市場を出発点)
- 不可欠施設(ネットワーク及び他のインフラ施設に限る)⇒共同利用なしにはその前後の市場において競争者として活動することが不可能ないしは期待可能でない→施設の二重性→単に自身の経営上の理由では不十分であるが、投資コストが高く経済的に実施が困難である場合など国民経済的観点からも大規模な並行的投資がメリットを有しない
- **正当化事由**⇒原則として自己を犠牲にして競争者を促進する義務はない(1994年ガス託送ケース最高裁)→競争制限防止法19条4項4号の導入により→市場支配的事業者の所有する不可欠施設の共同利用を原則として、利用の拒否が例外とされる←有効な競争促進のために不可欠施設の共同利用が必要であり、二次市場における競争開放を義務づけられる
- 具体的な例→キャパシティの限界→それぞれ利用者の利益は同等に扱われるべき「(ベルリンガス託送ケース)1999年)
- 利用請求者側の技術的・専門的条件の欠如→アクセスを確保することにより、経営が妨害される・施設機能が損なわれる具体的な危険性を示す必要があり、正当化事由が認められる場合は限定的に捉えられる
- **適切な対価の問題**⇒差別禁止に反しない・他の事業者の競争可能性を不当に妨害することになる対価・搾取濫用行為において展開する比較市場コンセプト(競争がある場合に実施可能と推定される価格)に基づく検討・コスト基準

価格濫用規制

- 不可欠施設の利用(アクセス)料金の問題⇒ドイツ競争制限防止法19条4項4号にいう「適切な対価基準」
- 競争制限防止法19条4項2号(高価格搾取濫用)「有効な競争が存在すれば形成されるであろう対価又はその他の取引条件と異なる対価又は取引条件の要求」⇒正常な競争条件を前提として、市場支配的事業者が存在しない有効な競争における想定価格を、実際の市場支配的事業者の価格が著しく上回る→近年、重点がエネルギー産業におかれている→2007年の競争制限防止法改正で29条が新設→電力ガスのエネルギー価格の濫用的引上げに対する規制の効果的实施を意図
- 高価格濫用規制
 - ◎取引相手方に対する搾取⇒ガス供給事業者による最終利用者に対する価格引き上げ⇐競争制限防止法・民法の適用
 - ◎競争者の妨害として機能する高価格⇒託送料金の濫用的価格引上げ→現行のエネルギー経済法では、託送料金は認可制であり、公表されかつ規制当局による異議のない託送料金については、カルテル庁の介入の余地はないとされる→競争制限防止法の濫用規制は事業者の価格形成後に実施され、妨害排除行為を中心に適用
 - 供給先変更に伴う切替料金(メーターの清算・管理費用の計上)
 - バックアップエネルギーの価格等
- ヨーロッパにおける価格濫用規制
 - 高価格自体を問題にするのではなく、市場支配的事業者がその地位を維持する行為との関係で捉えられる
 - 搾取濫用→「United Brands」(1978年)ケースで承認
 - ドイツの電力・ガス事業者の価格引き上げ・「Der Gruene Punkt」(2007)→妨害的な高価格設定の問題

ドイツ電気通信事業分野における電気通信事業法と競争

- **TKG(電気通信事業法)**の中心課題→技術中立的な規制によって、電気通信事業分野における競争及び効率的な電気通信インフラの促進
- **2004年改正前**⇒「市場支配」を基準とし、全ての電気通信事業分野を対象
- アシメトリーな規制→既存のインフラへの参入及びその価格に関する事前規制に関して、電気通信サービスの旧独占者に課される
- **TKG**⇒電気通信市場の開放を契機として有効な競争が機能するための構造的条件を創出・整備することを目的
→濫用規制において、「何人も自己を犠牲にして競争者を促進・強化する義務を負わない」という競争法上の原則は妥当しない→市場シェアよりも潜在的競争・将来も含めた市場参入制限を規制の手がかりとすべき
- **2004年改正**⇒「著しい支配力」を基準とする→市場規制手続きにおいて画定される市場において著しい支配力を持つ事業者のみが対象となる
- →著しいかつ継続的な構造上又は法的に条件づけられる市場参入制限・長期的に有効な競争傾向にないこと・当該市場の失敗に対応するために競争法の適用では不十分である
- 連邦ネットエージェンシーが、カルテル庁と協力して市場規制手続を遂行
- **TKGと競争制限防止法の濫用規制について** →競争法と電気通信事業法は濫用規制において重なる
- ⇒ネットワークアクセス規制・ネットワーク利用料金規制
- ⇒特殊な濫用規制→妨害排除濫用・差別禁止(電気通信ネットワーク利用に際して、子会社関係事業者に対して他の事業者を不利に扱ってはならない)
- 新興市場⇒投資及び技術革新を考慮して、新興市場は原則として市場規制に服さない(TKG9a条)

- **具体的ケース**
- 「Der Oberhammer」 (2004年3月ドイツ最高裁)→ISDN加入とT-Onlineによるオンラインサービス(インターネットアクセス)の抱き合わせが、競争者の妨害に当たるか⇒抱き合わせの事実上の吸引効果・ISDN加入の顧客の大部分が抜け落ちる→競争制限防止法19条違反の妨害に当たる
- 「Strom und Telefon」 (2003年11月ドイツ最高裁)地方公営電力供給事業者がその子会社を通じて電気通信サービスを電力とパッケージで安価で供給した→競争制限防止法19条違反は認められず
- 「GSM -Gateway」 (2004年ベルリン高裁判決)移動体通信ネットワークのオペレーターは、他の事業者はそのネットワークの着信サービスを供給させることが義務づけられるかどうか→着信市場自体の問題であり、着信市場から派生した独自の市場がないため、競争制限防止法19条4項4号の不可欠施設に関する規定の適用はない
- 連邦ネットエージェンシーが電気通信事業法を運用し、規制が強化されているという評価
- TKGの「顕著な支配力」⇒競争法上の「市場支配的地位」と結びつけて理解される→濫用規制として競争制限防止法との趣旨・役割は差異がない
- 競争制限防止法→市場がTKGによる事前規制を受けない市場や競争者妨害・排除的行為に向けられよう

排除行為としての不可欠施設理論の位置づけ

- **濫用行為**⇒市場支配的事業者の存在により市場の競争が弱体化され、有効かつ歪みのない競争を維持する市場支配的事業者の特別の責任
- **排除行為**⇒市場支配的事業者によって一定の市場における競争構造を変化させるおそれがある行為
- 市場支配的事業者の競争者の市場参入を困難にする・取引の相手方の選択を困難にする⇒排除濫用行為と正当な競争行為を区別する明確な基準はない
- 1. 支配的事業者が競争者を排除する意図を持っていること→量的なエレメントの認定は必要ではない→行為の一般的な性格付け・理論を重視か(「*British Airways* ケース」2007年)
- ⇒行為の経済的効果の評価→同等に効率的なライバルを侵害するか→事業者の行為がヨーロッパの消費者を侵害するか
- 2. 業績競争に当たるかどうか→競争制限防止法の目的に鑑みて、当事者の利益を考慮する
- 3. 客観的正当性→具体的事例において評価される
- ⇒客観的必要性・効率性のメリットと排除効果
- **供給拒絶の一類型**
- ◎ 既存の取引関係の破棄⇒市場支配的事業者→客観的に正当事由がない場合→原則として濫用に当たる
- ⇒取引拒絶が存在・拒絶者が市場支配的事業者・拒絶による有効な競争の排除・客観的正当事由の欠如・派生市場において、拒絶された商品が必要であること(2005年委員会・「*Discussion Paper*」)
- ◎ 新規の取引拒絶→締約強制義務→市場支配的事業者の特別の責任を出発点
- ↓ ○差別的取り扱い→既に他者と契約している
- ○市場支配的事業者が派生市場における事業活動を開始していない
- ○不可欠である前段階サービスへのアクセスの問題⇒不可欠施設理論の問題

おわりに - 不可欠施設理論の展開

- 不可欠施設理論の展開
- 強制ライセンスの事例
- 「マイクロソフトケース」(2007年)⇒「不可欠性」基準の緩和
- 「*Standard-Spundfass*ケース」(2004年ドイツ最高裁)⇒特許法上の強制ライセンスと濫用規制の関係→特許製品が標準となっているため、川下の市場の生産活動はライセンスを通してのみ可能な場合のライセンス拒否の問題
- 価格スクイーズの事例⇒電気通信事業者業におけるケースにおいて独自の濫用行為として認定→取引拒絶の考え方を基礎として、市場支配は電気通信事業者におけるネットワーク施設に基づく→ドイツテレコムケース(2008年)など
- 供給拒絶について⇒施設への選択的アクセスが欠ける場合には必要な(*indispensable*)施設・インプットとして、競争者が派生市場で活動するために必要なインプットを取引拒絶することは認められない→派生市場において拒絶された商品が必要である(2009年委員会・「*Guidance*」)
- 一般的な供給拒絶理論との接近
- 既存の取引関係の破棄への拡大→相対的な市場力規制(ドイツ競争制限防止法20条のような)への接近の可能性
- もともと不可欠施設理論は公益事業における旧独占者に対する例外的な理論として成立したと考えられるが、各事業分野における施設・ネットワークの展開は一樣ではなく、事業法の規制の仕方も一樣ではない展開。
- 「不可欠施設理論」の不確定さと技術の更なる発展を背景に、「不可欠施設理論」の独自性が弱まり、「供給拒絶」の一般的な理論と融合しつつある