

第 38 回公開セミナー

2015 年 12 月 11 日（金）

1 開会の辞

(岡田所長・司会)

ただいまから公正取引委員会競争政策研究センター第 38 回公開セミナー「欧州企業結合規制の現状（デジタルプラットフォーム及び電気通信に焦点を当てて）」を始めさせていただきます。

私は、競争政策研究センター所長を務めております岡田と申します。本日、司会進行を務めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

それでは、本日のプログラムを説明いたします。御案内のとおり、2015 年は EU 企業結合規制の施行後 25 周年に当たる年であります。欧州委員会では IT 分野、電気通信分野などのデジタルエコノミー産業を重点産業分野として各種政策が進められ、競争政策の観点からも、SNS 事業者とコミュニケーションアプリ事業者の合併や携帯電話各社の合併など、多くの企業結合事案が注目を集めております。日本国内においても、これらの動きに大きな関心が寄せられているところです。

本日のセミナーでは、スキャデン・アープス法律事務所ブリュッセル事務所に所属し、ブリュッセルにおいて EU 競争法に関する実務に長きにわたり携わられていらっしゃるジェームズ・ベニット先生より「Merger Control Telecoms High Tech」と題して御講演いただき、その後、大阪大学大学院法学研究科教授であり、競争政策研究センター主任研究官の武田邦宣先生からコメントしていただく予定です。武田先生は飛行機の事情で、こちらへの到着が遅れておりますが、到着次第御参加いただくことになっております。

それでは、ベニット先生に御講演をお願いしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

2 講演：「欧州企業結合規制の現状（デジタルプラットフォーム及び電気通信に焦点を当てて）」

(ベニット弁護士)

御招待ありがとうございます。通訳も入っていると思うので、なるべくゆっくり話したいと思います。本日は、電気通信の合併についてお話をします。もし時間が余れば、Facebook と WhatsApp の合併案件についても話します。

電気通信事業者については、欧州委員会の関心も深く、多数の案件を手掛けており、欧州委員会の方針も比較的はっきりしてきました。

【欧州企業結合規制の背景について】

まず、背景説明です。1989年に合併規制が採択され、1990年に発効したときに禁止されていた合併は、単に支配的地位を形成又は強化し、その結果として共同体市場又は実質的部分において有効な競争を著しく阻害することとなるものでした。それが2004年に大幅に改正されました。

2004年の改正では、支配的地位を形成又は強化し、その結果として共同体市場又は実質的部分において有効な競争を著しく阻害することとなる合併を違法とする「ドミナンス基準」をやめて「SIEC テスト（効果的な競争を著しく阻害する基準）」が導入されました。つまり、委員会は、たとえ支配力が強化されなくても合併を禁止すること、あるいは問題解消措置を要求することができるようになりました。

この基準が導入されたもう一つの理由は、「ドミナンス基準」を用いた合併規制には、合併による全ての問題が捕捉されきれていないという規制の欠缺の問題があったことです。例えば、合併企業同士が、両方とも40%もシェアはないかもしれないけれども、差別化された製品において密接な代替性のある商品を販売している競争相手である場合、合併によって差別化比率が高くなり、合併企業は価格引上げが可能となり、問題になり得るかもしれないということです。

【水平的合併ガイドラインについて】

また、同時に欧州委員会によって水平的合併ガイドラインが採択されました。この中では二つのパラグラフが重要です。第24条と第25条です。これらは、水平的合併の審査の仕方の典型と見なされるようになり、いわゆるひな型となりつつあります。

第24条では、水平的合併における二つの競争阻害要因について言及しています。合併企業同士の間での価格競争の欠如と非合併企業に対する影響です。これは、後段にあるように、合併企業間で競争がなくなるだけではなく、同一の市場にいるその他の事業者間の競争も薄れて、価格引上げのインセンティブが上がるということです。経済理論としては、合併企業が価格を引き上げると非合併企業の売上げが上がるけれども、そのことで非合併企業にも価格引上げのインセンティブが働いて競争が減るということです。

第 25 条はもっと面白いです。第 24 条では、合併により生じる非協調的効果の一般解釈が繰り返されていますが、第 25 条では、それが具体的に寡占市場に適用されています。寡占市場とは、大規模なごく少数の企業が存在する市場構造であり、集中度が高く、十分な競争が働いていない市場です。寡占市場で合併があると、たとえ寡占の構成員間の暗黙の共謀による効果がなかったとしても反競争効果があるかもしれないという理論が展開されています。合併前は合併企業間に存在していた競争が、合併によってなくなることで、また、非合併企業同士の競争も薄れるということで、第 24 条を寡占状況において適用して、新たな競争阻害要因の理論を打ち出しています。つまり、寡占市場では、様々な同業者の間での経済的な相互依存があるため、合併前から既に競争が制限されていたということです。ここでは必ずしも合併企業同士が身近なライバルである必要はありません。

しばしば、欧州委員会は合併審査において、合併前に当該市場に競争が存在しなかった証拠を探そうとします。私が関わった案件では、欧州委員会は、合併当事者が商品を不当販売していたため合併前の市場が非競争的であったと判断したという面白いケースでした。

GE による Alstom の資産買収のケースにおいて、欧州委員会が承認の条件として、Alstom のアフターマーケット向けの部品・サービス事業の売却を命じたのは、アフターマーケット向けの部品・サービスは利益率が高く、このことから、当該市場は合併前に競争が働いていないため、合併後は更に競争が薄れるだろうという分析結果があったためです。

電気通信事業者の場合は、SIEC テストと第 24、25 条が一つの道筋となっています。おそらく欧州委員会は今後いろいろな形でこれを審査方法とするだろうと予想できます。

ユニラテラル効果については、寡占市場において支配的地位になかったとしても、単独で価格を引き上げられ得る力と考えられており、競争への影響が懸念されていました。定量的経済分析が行われず、分析に依存しない場合もあります。電気通信事業者の場合、合併シミュレーションが行われる場合もあります。効率性の向上の検討や合併がなかった場合はどうなっていたかという反事実的 (counterfactual) なことについて検討される場合もあります。

合併に当たり、それまでいろいろなことで問題解消措置が要求されていましたが、問題解消措置に関するアプローチの大きな変更が一つありました。以前は、欧州委員会が合併企業に対して問題解消措置を要求すると、問題解消措置の実施期間が 6 か月与えられ、それができなければ、事業処分受託者 (トラスティ) が問題解消措置を管轄し、合併契約は

締結できるということになっていましたが、今は問題解消措置を履行しない限り契約を結んではならないことになっています。つまり、合併当事者は、合併契約を締結する前に問題解消措置を履行しなくてはなりません。それが標準的な進め方になってしまいました。

この変更には、私にも少し責任があります。なぜなら、我々が手掛けていた合併当事者が、欧州委員会から要求されていた資産売却ができなかったのです。

【最近の電気通信分野のケースについて】

電気通信分野における合併に関して、いろいろな決定が下されていますが、2014年以降の事案だけにフォーカスしていきます。

詳細審査、いわゆる Phase II 審査において、かなり突っ込んだ審査をした案件が 5 件ありました。しばしば、電気通信事業者は、合併をしない限り投資のための資金調達ができないと主張します。一方、欧州委員会は、合併すると顧客基盤が増すことで利益が得られるため、投資にインセンティブが向かないと主張します。これは、面白い議論です。両者の主張には、それぞれ問題があります。

顧客の誘引にイノベーションが重要であれば、投資額や商品（ネットワーク）の品質は、電気通信事業者の競争力のパラメーターとなります。顧客は、そのパラメーターを見て契約する事業者を選択するわけですから、競争相手が投資をしたにもかかわらず自社が投資をしなければ、競争相手に顧客が流れる危険性があり、自社も投資をしてネットワークを充実させなければならぬという事情を欧州委員会は無視しています。

一方、投資の資金調達のために合併が必要だという電気通信事業者の主張も、いろいろと問題があります。投資をするために価格を引き上げなくてはならないと言っているのか、投資をするために効率性を改善しなくてはならないと言っているのか、ネットワークを充実させれば価格差を正当化できると言っているのかはつきりしません。電気通信事業者側の立場も曖昧さがあります。

その中で、二つのケースを説明したいと思います。アイルランドとドイツにおける案件です。

一つ目は、スペイン通信大手の **Teléfono** の子会社である **O2** アイルランドが市場を撤退しようとしていたものです。これはアイルランドの第二位と第四位の通信事業者の合併で、四社から三社に減り、合併会社と第二位の事業者が 40%、第三位の事業者が 20% のシェアになるというものでした。

二つ目は、ドイツの案件で、市場シェア第三位と第四位の事業者による合併です。つまり、似たような規模同士の合併で、事業者が四社から三社に減るというものでした。

また、デンマークにおいても第二位と第三位の事業者の合併が計画されていました。これも四社から三社に減るというものでしたが、途中で当事者が取りやめました。欧州委員会が講じた、ネットワークキャパシティの40%を処分せよという問題解消措置を受け入れられなかったからです。

そして、現在、審査中になっている Phase II の案件も二つあります。イギリスとベルギーのものでした。

最近、欧州委員会は、この業界においてかなり活発に審査を進めており、比較的一貫性のある審査と判断を行うようになってきています。基本的に、これらは水平的合併です。審査対象となる市場は以下のとおり様々です。一つ目は、法人、個人向けの通信料のみのプリペイド及びポストペイドの区分を含む小売携帯電話サービスです。小売市場は様々な形でグループ分けがされていますが、欧州委員会は小売携帯市場を一つの市場に定義しようとしています。また、二つ目として、主に仮想移動体通信事業者 (MVNO [Mobile Virtual Network Operator]) 向けに電気通信の発着信に関する卸売市場があります。三つ目として、各国の移動体通信事業者 (MNO [mobile network operator]) に対する国際ローミングの卸売市場もあります。

欧州の統一電気通信市場はいまだにできていないので、地理的に離れた市場に関しては常に国別の審査、規制となっています。

【ユニラテラル効果について】

ユニラテラル効果に関しては、アイルランドの Hutchison 3G と Telefonica Ireland のケースが面白いと思います。欧州委員会のガイドラインに、当事者はお互いに最も近いライバルであることを立証しなくてはならないと書いてあるのに、欧州委員会自身が「その立証は必要ない。四社のうちの二社が合併することで競争が減ることだけで禁止する理由になる。」と述べたのです。

また、そのほかの禁止の理由として、合併によって顧客基盤が拡大することで、合併企業の投資のインセンティブがなくなることや、もともと競争相手であったライバル企業と合併することで、競争相手がいなくなり、価格上昇につながり得るため、水平的合併ガイドラインの第 24 条に当たるということでした。

ドイツの Telefonica Deutschland と E-plus のケースでは、合併企業は密接なライバル関係にありました。欧州委員会は、更に顧客基盤が拡大することによって投資の意欲がなくなると主張しました。またその後、他社のライバルも競争する意欲がなくなると主張しました。この案件も水平的合併ガイドラインの第 24 条に依拠した判断をしたということです。

それ以前、2012 年にもオーストリアで関心深い合併案件がありました。合併企業は 25%しかシェアを持っておらず、セーフハーバー内であるため、事業者は「合併を認めるべきだ」と主張しました。実際、25%というシェアは比較的低いのですが、欧州委員会はその合併を禁止しました。欧州委員会は、禁止の理由として、ハーフィンダール・ハーシュマン指数（HHI）を見ると、欧州におけるセーフハーバー水準よりも高いこと、合併企業間の転換率が高いこと、また、水平的合併ガイドライン第 25 条に依拠して利益率が高いということを主張しています。シェアが 25%であるためセーフハーバー内であり、合併が認められるという主張を押し通す可能性をなくしたのです。おそらくこれは、ユニラテラル効果を最も積極的に主張した事例の一つと言えましょう。

【定量分析について】

水平的ガイドラインの第 24 条、第 25 条は基本的に経済理論です。経済理論は通常何らかの検定が必要で、検定にはある程度の定量分析を必要とします。ただ欧州委員会による合併の定量分析全般についての経験を申し上げると、事案によって非常に差があり、欧州委員会がまったく定量化しない事案もあれば、あくまでも市場構造についての推測や分析に基づいていることもあります。時には、定量分析を試みたけれども、市場構造についての推測に戻ることもあります。

電気通信分野の合併分析は、価格上昇圧力（UPP）の分析を行っていたり、需要モデルや合併シミュレーションによる分析を実施したようで、興味深い事例です。しかし、必ずしも合併シミュレーションの結果に依存していません。UPP 指標を用いた分析は、当初は、合併案件を注意深く審査するべきかどうかのスクリーニングと見なされていましたが、現在では、最終的な定量分析の手法として UPP 指標を使っています。

アイルランドのケースでは、UPP 指標を用いた分析の結果、市場を限定せずに、電気通信市場全体とした場合には、ベースラインで 4%、ベースラインの条件に若干の変更を加えた感度分析の結果が 3%であるにもかかわらず、合併企業が最も市場シェアを持ってい

る個人向け携帯電話市場における価格上昇率は、ベースラインでは6%、感度分析の結果では4%と予測しました。これらの値は、特に効率性を考慮に入れると、合併による効率性の向上を上回るほどの不利益として説明するには、かなり低い値です。このケースでは合併シミュレーションを行わず、むしろ市場全体の価格の上昇について、競争事業者の反応を考慮に入れてモデル分析したようです。

ドイツのケースでは、UPPの分析や、合併シミュレーションによって需要の推定を行っています。UPPの分析では、消費の減少やMVNO等の外部の代替手段への変更を考慮に入れた上で、価格上昇率の予測を行いました。このシミュレーションを評価するのは大変難しいのです。というのも、分析の結果、価格上昇率は高いと予測されましたが、この結果の全てが最終的に公表された決定文からは除かれているからです。アイルランドのケースでは、予想される価格上昇率の範囲を見ることができますが、ドイツのケースでは、分析結果が部外秘として扱われ決定文から除かれているので、価格上昇率がどれくらいと推定されたのか部外者には分かりません。

さらに、アイルランドのケースにおいて欧州委員会は、競争的な新規参入事業者との関係性や税を考慮した需要モデルを使って価格上昇率を約4%としましたが、増加する利益率の水準を予測したり、合併前の利益の増加を予測することができなかったことと、税の細かな計算など小さな変更に着目しすぎたということで、最終的にはそれを取り下げました。UPP指標だけに依存して判断すると問題があるかもしれないという結論になり、もう少し精緻化した経済モデルを使いました。しかし、このモデルもそれほど頑健なモデルではなく、合併の競争制限効果(harm)を必ずしも定量化できないので、UPP指標を使用し、問題解消措置(remedy)を採ることになりました。これはとても興味深い結果です。

ドイツのケースでは、欧州委員会は住宅向けの電気通信市場についてのみ、需要量と価格の変化の関係を評価するために需要推定を行いました。ランダム係数モデルと入れ子型ロジットモデルの両方を用いた離散需要モデルを用いましたが、欧州委員会の分析についてはランダム係数モデルの信用性について批判があり、欧州委員会は、そのことを認めつつも、需要推定の結果は十分に信頼できるものであり、UPP指標を用いた同一の市場の価格上昇率の予測とも合致すると結論付けています。

私は、欧州委員会が合併審査で実施した定量分析について、使用されているベルトラン・エッジワースモデルに基づく分析に欠陥があることを示したことがあります。このケースでは、第三者であるエコノミストの意見もあり、我々の主張は認められました。それ

でも、欧州委員会は、定量分析のためではなく合併企業の主張を退けるためにモデル分析を行っていました。

欧州委員会による済モデルの活用は、私からみればまだ非常に日が浅いと思われ、現状よりも厳密な分析がなされなければならない成長分野だと思われれます。

【協調的効果について】

また、協調的効果も面白いと思います。協調的効果については、1990年代に英国のパッケージツアー市場の合併のケースで用いられました。ここではツアー会社である **Airtours** が、同じくツアー会社の **First Choice** を買収しようとしたものでした。合併によって当該市場の事業者が四社から三社に減ることになります。欧州委員会はこのケースにおいて、残った三社の中で協調的効果によって価格を引き上げる余地が出てくるとして、買収を禁止しました。しかし、欧州第一審裁判所は、協調的効果の分析が、まだ確立されていないことを理由に、これを却下しました。欧州委員会としては、協調的効果を主張するには、協調的効果が発生する場合を確立する必要があります。価格、数量の暗黙の合意をして、そこから逸脱したものに罰を加えることで協調的効果が発生しますが、当事者間の合意に逸脱したことを特定する方法をパッケージツアー市場の事業者が持っていることについて証明することができませんでした。

水平的合併ガイドラインの第 25 条を見ると、寡占市場では協調的効果の可能性がほとんどなくても、ユニラテラル効果を主張することができるとしています。これはどういう意味かということ、おそらく寡占市場では、欧州委員会が協調的効果を主張する可能性は低く、ユニラテラル効果を主張するだろうということです。

実際、ドイツとアイルランドの二つの電気通信事業者のケースではそうしました。いくつか協調的効果を肯定する要素はあるけれども、裁判所には棄却されてしまうため、協調的効果ではなくユニラテラル効果を主張することになりました。

Eircom のケースは確か 2002 年だと思いますが、私が知っている限り、2008 年に欧州委員会が合併審査で協調的効果を主張したケースがありました。2008 年から 7 年間、協調的効果を主張したケースはありません。その前は一件しかありませんでした。欧州委員会はユニラテラル効果を主張することを意識的に選んだのだと思います。また、協調的効果は主張しないということにしているのだと思います。

【反事実について】

電気通信事業者の場合、反事実というのも大変興味深いと思います。アイルランドのケースもドイツのケースも基本的にはどちらも、Telefonicaの子会社であるO2が市場から撤退するというもので、アイルランドのケースでは、欧州委員会は、「TelefonicaがO2を売却して市場から撤退することを発表したにもかかわらず、依然としてシェアの高い事業者として残るだろう」と主張しました。

Telefonicaは、もし合併がなかった場合に市場から撤退するかということは明確ではなく、違うオーナーにO2を売り、ブランド価値、顧客基盤を最大化する可能性もありました。また、顧客調査では、シェアが減り、ネットワークの品質が落ちたとしても、依然として市場シェア第二位の事業者であり、「Telefonicaの子会社は市場に残るだろう」と顧客は答えていました。これは警告サインであると考えました。そのため、シェアが下がってネットワークの品質も悪くなれば、O2が中長期的に市場に存続できるのか分かりませんが、欧州委員会は合併しなければ存続できなくなるといったことを認めませんでした。

ドイツのケースも類似しています。欧州委員会は、Telefonicaの合併がなかった場合に大変強い競争力を持ち続けると考えました。なぜなら、ネットワークの通信エリアや品質はほかの3社と比べると良くないが2G、3Gの回線を持っていること、既に4G回線の運用を始めていること、市場調査によれば、データサービスの需要が増加しても被害はないこと、TelefonicaとE-plusの内部資料を見ると、二社は競争力を維持し続けるだろうということを示唆していること、もし、ドイツの小売市場において利益が落ちたとしても、投資や他社と競争が可能であることなどの事情があったからです。

どちらのケースも欧州委員会は禁止しています。合併がなかった場合、当事者は競争力が弱くなってしまっ、市場から撤退するのか、あるいは合併がなかったとしても被害はそれほど大きくないのか判断した結果です。これが反現実を考慮する際の標準的な進め方です。電気通信市場においては、欧州委員会は、どの場合も合併企業が破綻企業である、合併しなければ市場を撤退せざるを得ないという主張は認めていません。

【効率性について】

次に効率性です。効率性も欧州において、合併企業の主張が通りにくい分野です。アメリカの司法省であれば、この分野では余り厳しく批判的にならず、あるいは主張を深掘りせずに認めますが、欧州はそうではなく、かなり厳格な基準として適用されています。欧

州委員会は、一度も効率性の主張を受け入れたことはありません。

アイルランドのケースでは、合併企業は、合併によって規模の効率性がある、より効率的に 4G ネットワークの整備ができる、そして過疎地における通信エリアが拡大すると主張しました。一方、欧州委員会は、検証可能な効率性の向上は、合併企業が主張している効率性よりもずっと低く、合併がなかったとしてもネットワークシェアリングの契約で通信エリアの拡大はどうせ達成でき、固定費の節約は消費者に便益として転嫁されず、合併によってもたらされる競争阻害要因と相殺されないということでした。

ドイツのケースでは、合併企業は、需要サイドの効率性の向上として、4G 回線をもっと素早く整備・運用でき、ネットワークの質も周波帯電波の互換性によって高くなることを主張しました。また、供給サイドの効率性の向上として、4G 回線の整備・運用に係るコスト節約になるということをも主張しました。しかし、欧州委員会は、合併後 2~4 年で需要サイドの効率は実現しないし、供給サイドについては合併の結果として、4G 回線の整備・運用に係るコスト節約をできたとしても、なお合併により生じる競争阻害要因を上回るものではないと主張しました。結局、合併の際に合併による効率性の向上を主張しても、それは、欧州委員会には受け入れられないということです。

【問題解消措置について】

問題解消措置については、二つの事案で同じ内容の問題解消措置が講じられました。一つ目の主たる問題解消措置は、合併後のキャパシティの数パーセントを他社に提供するという契約を合併契約の締結前に結ぶというものです。そして、そのキャパシティを引き受ける第三者を見つけることができなければ合併できないということになりました。

二つ目の問題解消措置は、周波帯の分割措置です。そうすると、新たに買手となる携帯通信事業者がいなくてはなりません。また、その措置を実施する要件が課せられなくて、例えば、当事者が買手を見つけられなかった場合は、トラスティが代わりに売るということにはなっていませんでした。また、垂直的な問題解消措置として、競合する MNO との、既存の卸売契約、あるいはネットワーク共有契約を改善することが要件とされました。

アイルランドのケースでは、問題解消措置として二社の MVNO にキャパシティの 30% を譲渡しました。二社の MVNO のうち一社だけを合併契約締結前に確保すれば合併が認められ、二社目は合併契約締結後でもよかったのです。最初の五年間における特定のパーセンテージを提供するというので、さらにその契約は更新条項がついていました。

また、周波帯の分割措置も要求されたのですが、それは締結前に契約を結ばなくてはならない、あるいは分割に関するトラスティを示せという要件が課せられなかったので、実質的には問題解消措置として機能していませんでした。そして、垂直的な問題解消措置として三社のうち一番小さい事業者であった Eircom との間で、特に通信回線を強化するために、ネットワーク共有契約を締結することが要求されました。

ドイツのケースにおいても同じでした。問題解消措置として三社の MVNO と契約を結ぶことが要件化されましたが、合併契約締結前に結ばなくてはならない契約は一つだけでした。

周波帯の分割措置についても、トラスティは要件化されませんでした。問題解消措置を引き受ける業者が見つかる可能性が少ないとしても、それを問題解消措置とするということでした。垂直的な問題解消措置としては、4G 回線の提供契約を卸売事業者と結ぶことによって、ホールセールを保って提供するということが要求されました。合併契約締結前に問題解消措置を履行することが要求されると、合併企業も売手を探して問題解消措置を履行するということのインセンティブになります。よって、確実に履行される問題解消措置となります。

一方、分割の問題解消措置は実質的に機能していません。分割が実施されたとしても、トラスティがその周波帯を強制的に売却することが要求化されていません。ですから、欧州委員会側も、おそらくドイツのケースにおいて問題解消措置が履行されないだろうというところは、最初から分かっていました。なぜそのような問題解消措置を講じたのかというところが問題視されます。

いずれにせよ、ここでいったん止めます。もし質問があれば、受け付けます。もしなければ Facebook と WhatsApp の合併に話を移したいと思います。

【Facebook と WhatsApp のケースについて】

これまでお話した電気通信事業者のケースとは全く性格の異なる案件です。2014 年 10 月に採択された決定です。

米国のソーシャルネットワーキングサービス等を提供する Facebook は、同じく米国のスマートフォン向けコミュニケーションサービスを提供する WhatsApp を買収しようとしていました。皆様は、Facebook はよく御存知だと思います。二社は、提供するサービスが異なっている状況でした。

欧州委員会はコミュニケーションアプリ市場、SNS 市場、オンライン広告市場の三つの市場を関係市場としました。

コミュニケーションアプリ市場はリアルタイムに、スマートフォンなどの端末を用いて、人と人がつながることのできるアプリを提供する市場です。例えば、WhatsApp, Viber, Facebook, Skype, messenger などがあります。また提供するアプリもスマホ向けのものに限定されました。また、地理的関連市場は、欧州経済領域（EEA）において市場シェアが高かったため、世界市場ではなく EEA とされました。

SNS 市場についての欧州委員会の見解は、コミュニケーションアプリを用いたコミュニケーションとは違うということです。こちらは環境が豊かでリアルタイムの双方向のコミュニケーションが使われていないからです。また、個人向けの SNS とビジネス向けの SNS が別の市場を構成するかについて判断していません。そして、地理的関連市場は EEA とされました。

オンライン広告市場は、関連のある商品マーケットであるオフライン広告市場とは違い、規模はオンライン広告市場の方が小さく画定できる可能性もあります。関連地理的市場は国内あるいは EEA 内の言語の範囲内です。例えば、フランスはフランス語圏であり、ベルギーも同じ市場に含まれ、ドイツとオーストリアは同じ市場ということになります。

当事者の市場シェアについて、数字で見ると、この買収は問題があると思われるかもしれません。二社を合わせた EEA のシェアは、コミュニケーションアプリ市場では 30~40% です。主な競合他社はもっと小さく、5~10%です。これらの数字は、通常は欧州では問題となります。ただ、Facebook と WhatsApp のケースがこれまでのケースと違う決定的な要因は、合併の両社が密接な競合者ではないという欧州委員会の見解でした。

まず、二社が提供するサービスでは、例えば、コミュニケーションアプリ市場について、サービス利用に必要となる ID が違う、ユーザーがサービスから得られる価値が違うということが挙げられています。つまり、Facebook の方が豊かなバックグラウンドがあるということです。また、利用に当たってのプライバシーポリシーも違います。

さらに、Facebook や WhatsApp の提供するサービスは、ほかの事業者も提供しており、multi-homing のレベルも高く、ユーザーは WhatsApp と Facebook の両方とも使い、さらにほかの通信サービスも使うことができます。これは合併による競争阻害効果を軽減するものであるとみなされました。

さらに、コミュニケーションアプリ市場の特徴として、破壊的なイノベーションが多い

ことも挙げられています。コミュニケーションアプリは、ほかのアプリに比べユーザーが203%増加しており、ほかのどのアプリと比べても成長率が高くなっています。また、開発・発売コストも低く、参入障壁がないことが特徴として挙げられています。電気通信事業者の中に、データの可搬性のなさが、乗換コストとの関係で問題になるという主張があったが、チャットは自発的、短期的な性質あり、長期的に価値を有するとは考えられず、電話帳のデータも他のアプリに移動可能であることから問題ではないとしました。

ネットワーク効果も、もう一つのポイントでした。WhatsApp のユーザーは約 6 億人、Facebook messenger は 2 億 5000~3 億 5000 万ユーザーでした。しかし、欧州委員会の決定では、ネットワーク効果は参入障壁ではないとしました。その理由として、動きが速い市場でスイッチングコストが低いこと、multi-homing であること、当事者は OS の重要な部分をコントロールしていないことなどが挙げられています。そして、技術的に問題があり、WhatsApp と Facebook messenger が統合されるのは難しいということでした。

もう一つ、これが大事な点ですが、WhatsApp のユーザーの 20~60%は、既に Facebook messenger を使っていて、70~90%は Facebook のユーザーであり、また、Facebook messenger のユーザーの 60~70%が既に WhatsApp を使っています。つまり、多くの方は既に両方とも使っているから、もう合併したようなものではないかということ、共通支配下にはなかったが、共通の顧客基盤があったということです。

SNS 市場の分析は、WhatsApp が市場に参入するかどうかということになりました。欧州委員会は結論として、参入予定の証拠がなく、したがって懸念はないと判断しました。さらに、この市場では、コミュニケーションアプリ事業者を含めると、競合する事業者の数が 13 以上になるということでした。

さらに、WhatsApp のユーザーの 7~9 割はもう Facebook を使っているから、Facebook と WhatsApp が密接な競争者とはいえないため、統合の可能性はないとしました。

オンライン広告市場では、水平的な重複はありません。Facebook だけが活発にやっていて、シェアが 20~30%です。WhatsApp がオンライン広告市場に参入する場合は、これまでの、オンライン広告を提供しないという方針を変更しなければいけません。しかし、そうした場合、ユーザーが離れる可能性があるから、それはないだろうと判断しています。

また、WhatsApp がオンライン広告を導入したとしても、多くの事業者が Facebook と競争するサービスを既に提供しています。例えば、Google, YouTube, Yahoo, MSN などです。

Facebook による WhatsApp の買収に係る決定は驚くべき結論だったでしょうか。ハイテクの分野で欧州委員会は、市場のダイナミズムに着目して判断しており、伝統的な議論は余りしていない傾向にあります。なぜ欧州委員会がこれらの問題を徹底的に見たかという点、多くの苦情があったからです。特に電気通信事業者は収益が減る恐れがあったのです。Facebook や WhatsApp がそのシステムを使うと収入が減ると恐れたからです。

しかし、欧州委員会は、市場調査での電気通信事業者からの苦情、懸念は受け止めませんでした。これも面白いと思いますが、既存の Facebook と WhatsApp のユーザーは既に重複しており、この市場はダイナミックで、参入障壁が低いため、合併による競争阻害効果への懸念は軽減されるということです。

また、顧客が既に重複しているということも面白いと思います。私が欧州委員会に「顧客の重複が少なく、実際に顧客は簡単に取引先を切り替えている」と指摘したことのあるケースでは、欧州委員会が、合併による潜在的な競争阻害効果として当該指摘を引用するようなことはなかったと思います。しかしながら、反対に、Facebook と WhatsApp のケースでは、合併当事者はどちらも多くの顧客の重複があって、これは合併したら市場において大きな市場支配力を生み出すことになるかもしれませんが、欧州委員会は、そのような見方はしませんでした。

以上で資料の説明は終わりました。少し予定より早く終わりましたが、以上で終了します。

(司会)

ベニット先生、御講演ありがとうございました。ここでコメンテーターの武田先生からコメントを頂く予定にしていたのですが、武田先生は飛行機の遅延で到着が遅れています。現在こちらへ向かっているという情報はありますが、現在まだ御到着になられていないので、順序を変えて、ここでベニット先生の御講演に対する質疑応答をさせていただきたいと思います。

今、御報告いただいた内容に即して、御質問やコメントなどがありましたら、ここで受けたいと思います。

(質問者1)

ベニットさん、洞察に満ちた御講演ありがとうございました。EU の立場についての質

問です。常に EU は合併社側の効率性の主張を拒絶していますが、4 社寡占が 3 社寡占になる合併提案は、常に EU によってブロックされると思っていたほうがいいのでしょうか。あるいは合併社同士が第 4 位と第 3 位で、新たな第三者の合併企業になることを欧州委員会に説得することはできるのでしょうか。投資規模が必要になるのでしょうか。

(ベニット弁護士)

どうもありがとうございます。4 社から 3 社寡占になるバージョンは極めてハードルが高く、もっと定量化が行われ、受け入れられるようにならない限り、合併に対する審査の厳格さは変わらないと思います。これは、構造推定にかなり依拠しています。4 社から 3 社に寡占が減るということは、競争にマイナスの影響があるとの認識があります。

私にとっての大きな問題は、欧州委員会がそれ以上の分析をしていないということであると考えています。ですから、いずれにしても合併が認められるのは、欧州では極めて難しいことです。

もう一つ、面白いことに欧州委員会は、合併の禁止よりも問題解消措置により合併が承認される傾向があります。新任のチーフエコノミストが着任した時に、「あまりに多くの合併を問題解消措置を課すことで承認してしまったけれども、もっと禁止するべきだ」と公の場でスピーチしていたのに、彼の任期中に問題解消措置による合併承認の数は減りませんでした。なぜなら、合併を禁止された場合でも、合併企業は禁止に対する不服申立てを法廷に持ち込めるからです。

ただ、問題解消措置付きで合併した場合、当事者は不服申立てをしません。なぜならば、主張が認められても、市場条件の下で再び 2 年後に審査できるからです。ですから問題解消措置が付された案件においては、不服申立てをするインセンティブが働かないのです。

それらの要素の組み合わせ、つまり構造推定に対する依拠と、堅牢なかたちで合併効果を定量化できないということ、また合併禁止よりも **remedy** 依存型であることで、4 社から 3 社に減る場合は、かなり問題解消措置を付して認めるというケースが多くなっているのだと思います。

電気通信部門において欧州委員会はそういった主張を拒絶して、アメリカ合衆国司法省 (DOJ) もそういった論調は拒絶しています。アメリカ国内で、その論調を使った要請がありました。私は、それは評価できません。

大きな加入者ベースで拒絶するとか、イノベーションのインセンティブがなくなるとい

うときは、イノベーションが競争優位性のパラメーターではありません。でも生き残るためにイノベーションしなくてはならない場合は、加入者数はあまり関係ありません。むしろ加入者が減るという恐れで、イノベーションを奨励するのではないのでしょうか。でも欧州委員会もアメリカ合衆国司法省も、いずれもそういう立場は取っていません。

(司会)

今、コメンテーターの武田先生が到着されました。すぐにコメントをお願いしてもよろしいですか。それとも、もう1問ぐらい質疑応答を受けて息を整えていただいてからのほうがいいのでしょうか。大丈夫ですか。

それではこの後、引き続きまして大阪大学の武田先生からコメントを頂きたいと思いません。どうぞよろしく申し上げます。

3 コメント

(武田教授)

大阪大学の武田です。朝会議があつて、飛行機に飛び乗ったのですが、飛行機が飛んでおらず、到着が遅れてしまいました。誠に申し訳ございません。ベニット先生の御講演のコメントができるということで、大変光栄に思っております。

ベニット先生の講演の資料を拝見すると、EU集中規制は1989年に制定、1990年に施行されております。施行による課題の一つとして、ギャップケース（規制の欠缺）という言葉が出てまいります。集中規制施行後25年間の運用の中では、このギャップケースの話、それから電気通信事業者の合併の事例を通じた経済分析の進展の話、そして最近のFacebook, WhatsAppの事件というデジタルプラットフォームの話がございました。そして、これらのEUの集中規則の展開を通して、我々の企業結合規制の諸問題を全て凝縮してお話しされたと考えております。

25年前、EUの集中規則が制定、施行された当時、どのような議論がなされていたのかについて、ベニット先生の論文をもう一度読み直してみました。スライド2ページに記載のベニット先生の論文（『The Evaluation of Concentrations Under Regulation』）の中では、EUの集中規則の問題が2点あると指摘されておりました。1点目は企業結合規制に産業政策や社会政策が入り込むおそれはないのかという論点で、これが大きな問題だと指摘

されていました。

もう一つは、寡占協調規制（Collective Dominance）です。先生の御講演の中でも出てきたと思いますが、寡占協調をもたらすような企業結合を規制できるのかという話です。この2点が、EU集中規則が施行される中で重要な問題であるということが論じられていました。

産業政策や社会政策をどのように考慮するのか、できるのかという論点、また寡占協調をもたらすような企業結合を規制できるのかという二つの論点がなぜ出てきたのかというと、EUの集中規則が加盟国とEUとの政治的な駆け引きで生まれたからです。産業政策、社会政策を考慮する、また、寡占的協調規制を認めるということは、欧州委員会にそれだけ企業結合規制の裁量を与えることを意味します。その裁量の駆け引きの中で、この二つの論点が出てきたわけです。

私は、ベニット先生の論文を基礎に、EUの集中規制が始まってちょうど10年後にEU集中規則の展開解釈をまとめたことがあります。そこでは、当初このような二つの論点が出たけれども、現在のEUの集中規則の運用では、産業政策・社会政策の考慮から、競争政策・市場支配力分析に純化しているという点、またNestle・Perrierという事件がありました。寡占協調規制という概念によって、EU集中規則が寡占協調規制に対して果敢に取り組んでいると論じました。

ところが、先生のお話の中にもあったように、その後ギャップケースという問題が出てきました。Airtoursの事件が論じられたと思います。ギャップケースについては、現在もEUの競争法の教科書に載っています。スライドの2ページに記載しておりますが、EUの代表的な教科書であるWhish先生らによる『Competition Law』にはこういう例が出ています。

A, B, Cという3社の市場があって、シェアはAが20%, Bが25%, Cが55%でAとBが合併したとします。A, Bは45%, Cは55%になります。A, BとCの間に寡占的協調関係がないとすると、A, BはCよりもシェアが低いので支配的地位ではなく、協調もないので寡占協調ではありません。したがって規制できないではないかという例です。

スライド2ページの一番下の行の例は、生コンクリートの市場で地理的に隣接する地域にA~Fの事業者が存在している状況において、AとBが合併するとします。企業結合規制の市場画定手段であるSSNIPテストを使うとAとBが合併して5~10%価格を引き上

げ、それによって C に代替する、A、B、C が 5~10%価格を引き上げると D に代替する……というのを繰り返して、結局 F まで一つのマーケットに入ってしまう、そのマーケットの中を見て、A と B のシェアが 20%であると、これらの合併後のシェアは支配的ではないということになります。

しかし、生コンクリートですから、必ずしも輸送が容易ではなく、A と B の合併は市場支配力をもたらすのではないかという懸念があります。市場画定という作業の簡明化、予測可能性を確保するために、いろいろな情報を捨象しますが、捨象された情報の中に重要な競争上の問題点があるのではないかという話です。これがギャップケースの話です。

繰り返しになりますが、現在の集中規則では、欧州委員会は「EU の産業政策は競争政策を着実に執行することである」と何度も繰り返し言っています。加盟国ではナショナルチャンピオンという議論があると思いますが、加盟国レベルの産業政策・競争政策を抑えるという立場に徹しています。EU の産業政策は、競争政策を着実に、強力に推進することであるということに落ち着いていると思います。

GE と Honeywell のような限界的な事例では、アメリカと EU の間で意見が異なることがあります。現在、アメリカと EU の規制基準は、基本的に共通しているのではないかと考えます。

ギャップケースのギャップを埋めるために出てきたのが SIEC 基準です。先ほど生コンクリートの事例で言及しましたが、ユニラテラル効果は、正確には **Unilateral Effect Absent Dominance** といい、市場支配的な地位はもたらさないけれども、単独で価格を引き上げ得る力のことです。欧州委員会では、SIEC 基準でギャップを埋めることにより、ユニラテラル効果に対する規制が可能になっているわけです。

もちろん日本でもこのギャップは埋められています。日本の企業結合のガイドラインの中では、このように書かれています。当事者間で競争が活発に行われてきており、一方の市場シェアの拡大が他方の市場シェアの減少につながっていたような場合、企業結合後は一方の当事者の売上の減少を他方の当事者の売上の増加で償うことができ、補償が可能となって、当事会社グループ全体としては売上げを大きく減少させることなく、商品の価格を引き上げることができる。

この日本の公正取引委員会が述べているユニラテラル効果に対処するという問題が、ベニット先生からお話のあったギャップの話です。

ユニラテラル効果は実態基準としての意味だけではなく、競争政策上の分析道具にも革

命をもたらしました。ユニラテラル効果は市場支配力の直接立証を可能にする基準です。ベニット先生からお話があったと思いますが、合併シミュレーション (Merger simulation)、また、UPP を使って市場支配力を直接立証することができます。

そして、ベニット先生からお話のあった電気通信事業者の事業統合の事例で、合併シミュレーション、UPP の適用事例が論じられましたが、これらを使うことによって、EU では充実した経済分析が可能になっています。そういう意味で SIEC 基準は、EU の企業結合審査において充実した経済分析を導入するための法的基礎を作ったということです。

もちろん充実した経済分析を行うためには、それを支える審査制度が必要です。CPRC 主任研究官である東京大学の大橋先生は、様々なところで重要な指摘をされていますが、スライドの4ページに挙げた論文 (『企業結合における効率性』) の中で、こういった合併シミュレーション、UPP を導入するためには、それを行えるだけのスタッフが必要であると論じています。EU の企業結合審査、昔の DG4、現在の DG コンペティションのエコノミストの充実というのは、よく知られているところです。

繰り返しますが、EU 集中規制の課題であったギャップを埋めた SIEC 基準は、ユニラテラル効果と呼ばれるものに関して、充実した経済分析や市場支配力の直接立証の可能性を入れたわけですが、これは、裏を返せば市場画定や市場シェア算定の重要性が低下することを意味しています。スライド4ページに挙げた論文は、本日ベニット先生が言及されたテレコム的事例について、欧州委員会スタッフが解説している要約です。

この書籍の題を見ていただくと、『No Magic Number to Dial』とあります。すなわち、昔のように4社が3社に減る、3社が2社に減る、5社が4社に減るという切り方はできないということを述べています。市場画定、市場シェア算定の重要性が、経済分析の導入とともに低下してきたということがあります。

アメリカ反トラスト法の学説やまた EU の競争法の学説、日本の独禁法の学説の中では、更に進めて、そもそも市場画定は必要なのかという議論も出てきました。この議論の2~3年前でしょうか。ハーバード大学の Kaplow 先生が『Why (Ever) Define Markets?』においてこういう提案をして、市場支配力の立証のために、そもそも市場画定、市場シェアは必要なのか、不要なのかという議論がなされたところです。こういった議論が出てきたのは、合併シミュレーション、UPP という充実した経済分析の裏返しでもあります。

これまでに触れた合併シミュレーションや UPP という電気通信事業者の事業統合で使われた基準は、価格や数量を基礎とした競争について市場支配力を直接立証しようという

ものですが、現在、競争当局に突きつけられている課題は、これまでのような価格や数量による競争ではなくて、イノベーションやデータの集積という競争をどう扱うかという問題です。それが論じられたのが、先生が説明された Facebook と WhatsApp の事例です。

すなわち、イノベーション、データ、プライバシーという、これまで競争当局が余り取り組んでこなかった問題に、現在競争当局が持っている道具や審査体制で的確に対応できるのかということが、我々に、そして欧州委員会に突きつけられています。

デジタルプラットフォーム、イノベーション、データ、プライバシーとは具体的に何なのかということですが、Facebook と WhatsApp の事例では、コミュニケーションアプリ市場、SNS サービス市場が出ていました。

コミュニケーションアプリ市場は、委員会自体が *disruptive innovation* (破壊的イノベーション) という言葉を使っています。次々とイノベーションで市場が変わっていくという産業ですが、そういう市場をどう扱うのかということが、ここで論じられたわけです。

Facebook と WhatsApp の事例における決定の中では、Facebook のデータの集積が論じられています。SNS サービス市場では、データ集積の問題やそれに起因するプライバシー保護の問題が、決定の中で論じられていますが、イノベーション、データ、プライバシーという新しい課題が出てきているということです。

また、問題が複雑化するのには、これらのサービスが無料だからです。「無料だからいいじゃないか、無料だから競争制限効果は起きないじゃないか」という議論がありますが、無料の市場をどう規制するかというのにも、イノベーション、データの裏面で問題になっています。Facebook と WhatsApp の事例では、それについて論じられたということです。

Facebook と WhatsApp のような事例、イノベーションやデータによって競争している市場では、先ほどのユニラテラル効果という問題よりも、さらに市場画定、市場シェア算定の重要性が低下します。市場画定、市場シェアという伝統的な分析手法が全く使えないところで、どうやって集中規制をするのかということが問題になりますが、欧州委員会の取組が一つの参考事例を示しています。

欧州委員会も明確には述べていませんが、Facebook と WhatsApp のの事案の中では、競争制限効果に直接注目する分析がなされているのではないかと思います。イノベーションに基づく競争が行われている市場では、競争回避は問題にならなくて、競争排除が問題になると思いますが、欧州委員会も競争排除を問題にしています。

具体的には、この事案の中では密接競争者性の判断を慎重に行っていますが、密接競争

者性の評価では、イノベーションのカニバリゼーションというか、当事者のインセンティブを低下させるような合併とならないかということを検討していると考えられます。これがイノベーションによる競争からみた Facebook と WhatsApp の事案に対する評価だと思います。

もう一つはデータの集積についてです。これも我々に与えられた大きな課題で、欧州委員会が取り組んだ問題でもありますが、現在 4V と呼ばれている、大量 (volume)、高速 (velocity)、多種 (variety)、高価値 (variable) のデータが、事業者の市場における地位を決定する時代であるため、独禁法上どのように評価すべきかが問題になっています。

Facebook と WhatsApp の事案では、データ収集における Facebook のシェアに言及しています。今、手元に欧州委員会の決定文はないのですが、Facebook は、Google に次いでシェア第 2 位で、何パーセントだったのでしょうか。決定文ではそのような側面に触れられていたと思います。

また、WhatsApp による個人データの収集可能性も論じられています。Facebook は個人データを収集しているけれども、WhatsApp は個人データを収集していません。欧州委員会は、合併後に WhatsApp が個人データを収集したらどうなるかということを考えて、「Facebook は SNS、WhatsApp はコミュニケーションアプリで一応別の市場だが、二つの違うサービスから収集した個人データを組み合わせて、ターゲット広告の精度が向上するのではないか」ということを問題視しています。

これは、大変興味深いと思います。ターゲット広告の精度が向上するということが自体は望ましいことのように思いますが、EU 委員会はターゲット広告の精度が向上することで広告市場における競争者を排除するというシナリオを考えているわけです。

欧州委員会は、画定はしないけれどもデータ市場に言及しています。反トラスト法、競争法、独占禁止法の最先端の議論の一つだと思いますが、ここにも言及しています。特にアメリカの研究者が強く主張していますが、データ市場を画定することによって、現在は別々に見えるようなサービスの収斂状況を把握できるのではないかとか、現在のサービスに注目しているだけでは見落としがちなサービスの市場が拾えるのではないかと議論がされています。

データ市場とは何かというと、イノベーション市場と近いように思いますが、そうではなくて、おそらくいろいろなものを生み出す投入物の市場を指していると思います。

日鉄・住金もしくは八幡・富士の時に、当事者の潜在的な力を測るために粗鋼生産の力

を測るべきではないかということで粗鋼生産市場の議論が出てきましたが、それに近いのではないかと思います。

また、アメリカの航空会社の事例では、発着枠の取引市場について議論されました。アメリカでは発着枠は取引されていませんが、理論上は発着枠の取引市場が認められています。これも路線に振り分け得る供給代替性を検討したうえでの力の大きさを示しています。こういった投入物の市場を検討するような市場ではないかと私は考えています。これについてはベニット先生の御意見を頂ければと思います。

私からのコメントとしてこれまでにお話ししたのは、EU では寡占協調、ギャップケース、ユニラテラル効果の話に取り組んでいて、現在はイノベーション、データ、プライバシーというデジタルプラットフォームの課題に取り組んでいるという話でした。ここからは、最後にデジタルプラットフォームのプライバシーの保護についてコメントさせていただきます。

WhatsApp も Facebook も無料です。先ほど述べましたが、無料のサービスでどういう競争制限効果が生じるのかという問題があると思います。無料といっても二面市場ではないかということがよく言われています。本件でもそうですが、両者は広告で儲けて、SNS やコミュニケーションアプリを無料で供給しているということです。

これについては、これまでの新聞やテレビと変わらないのではないかという意見もあります。日本でも著名な先生がそういう主張をされています。しかし、SNS やコミュニケーションアプリは、新聞やテレビとはやはり違うのではないかと思います。すなわち、ビッグデータの時代において、データは新しい貨幣であるといわれますが、考えてみると SNS やコミュニケーションアプリは無料でも、我々がデータを作っています。コンテンツはユーザーが作っているわけです。

テレビや新聞のように、テレビ局や新聞社がコンテンツを作っているのではなく、SNS やコミュニケーションアプリでは、ユーザーがコンテンツを作って、コンテンツというデータと引き換えに、我々は、プラットフォームを使うという特徴があると思います。したがって、SNS やコミュニケーションアプリは、やはりテレビや新聞とは違うのではないかということが問題にされ、WhatsApp と Facebook の事例の中でも議論されています。

大量のデータ収集、プライバシーの著しい侵害というのは新たな問題です。WhatsApp の事件に関して、このような議論がされています。大西洋を挟んだ視点の違いとありますが、この議論の始めは FTC のハーバー元委員です。アメリカ、ヨーロッパではプラ

プライバシー保護と競争政策の議論が大きな問題になっています。

この事例の中で、欧州委員会は、データ集中に起因するプライバシーに関する問題は競争法が対処するものではないと述べています。これは一見冷淡だと思いますが、欧州委員会のスタッフは、プライバシー保護の低下は品質競争に現れる市場支配力の弊害であり、競争法はこれを完全に無視するわけではないとも述べています。つまり、プライバシー保護の低下は市場支配力の弊害の一つであるという論じ方をしています。実はアメリカのFTCもそう述べています。

どうやって競争政策の中でプライバシー保護に取り組んでいくかということは、我々の課題ですが、Facebook と WhatsApp が一つの解を与えたということです。

駆け足で入ってきて、汗をかきました。駆け足の話で、内容が行ったり来たりして大変恐縮です。いろいろお話ししたくて、いろいろなところの話をしたのでまとめさせていただきます。

ベニット先生のお話は、EU 集中規則が始まった 25 年前から現在の最先端の課題にまで言及されたと思います。EU 集中規則は、当初は一番初めに述べたように Coordinated effect, 寡占規制が可能かという議論をしていて、私も熱心に先生の論文を読ませていただきました。

その後、2004 年の改正で、ユニラテラル効果が出てきました。ユニラテラル効果は EU の企業結合規制に経済分析を大きく導入するきっかけとなったものです。さらに、現在直面している問題は、Facebook と WhatsApp の事例に表れているように、デジタルプラットフォームの問題です。EU 集中規則の 25 年というのは、日本の公正取引委員会も含めて世界中の競争政策が取り組むべき企業結合規制の課題を、全て示しているのではないかと感じています。

最後に、デジタルプラットフォームの話は、どのようにして市場を分析するかという実態基準の話だけではなくて、remedy (問題解消措置) などの手続法の在り方にも関係するということに言及しておきたいと思います。

問題解消措置については、ベニット先生の論文に、モバイル産業における企業結合の事例における問題解消措置として、ネットワークシェアリングということが出ていたと思いますが、ネットワークシェアリング、ネットワーク効果、いいじゃないかということです。

しかし、デジタルプラットフォームの時代に、プライバシーが問題になっているところでは、Facebook とほかの SNS が統合すると、プライバシーの問題はどうなるのかという

ことが新たな問題として出てきます。昔のようにネットワークを相互接続したらいいじゃないか、開放したらいいじゃないかという考えに基づく問題解消措置に対してプライバシーの保護というものが一つの制約要因になっているのではないかということです。

もう1点は手続法です。届出基準は売上高で出しています。しかしデジタルプラットフォームはシェアが急拡大します。決定文には、ロコミでユーザーが急拡大すると書いてありました。しかもフリーで、さらにペネトレーティングプライス（浸透価格）ということで、売上高が全然ないということもあります。将来急拡大するであろうサービスを、どのようにして予測するのかという課題も、デジタルプラットフォームの時代には生じているのではないかと思います。

たくさんお話したいことがあって、まとまりがなかったかもしれませんが、私はEUの競争法から競争法の研究を始めました。私は、当初ベニット先生の論文から勉強したので、このような機会を与えていただいたことを大変光栄に思っております。どうもありがとうございました。（拍手）

4 質疑応答

（司会）

武田先生、どうもありがとうございました。本当に駆け込みの慌ただしい中で、大変広範な論点を御提示いただいたと思います。質疑応答の時間を設けておりますので、これからベニット先生の御報告、及びただいまの武田先生のコメントを併せて、フロアの皆さんから御質問、コメント等をお受けしたいと思います。まず挙手をして、御所属とお名前をおっしゃってから御質問いただければと思います。いかがでしょうか。

（質問者2）

大変興味深い講演をいただきまして、ありがとうございました。

非常に興味があったケースとして、ハチソン 3G・オレンジオーストリアケースがあります。そのケースはマーケットシェアが25%以下のセーフハーバーをリジェクトしたと思いますが、このケースについてももう少し詳細に、欧州委員会がなぜリジェクトしたのかというところを中心に教えていただければありがたいと思います。よろしく願いいたします。

(ベニット弁護士)

自身で手掛けていたなら自分の経験で回答できますが、本件については欧州委員会の立場でしか言えません。25%以下のセーフハーバーをリジェクトした理由の一つは、4社から3社に減る合併案だったので、集中度が変わるということです。ただの合併当事者のシェアだけで判断するわけではありません。二つ目の決定要因は、ハーフィンダール指数の分析を行ったときにセーフハーバーの範囲に収まらなかったということです。

繰り返しますと、4社から3社に減るということと、もう一つ関心深いのは HHI 指数が使われていたことです。これはアメリカでは歴史的に長年使われてきましたが、欧州ではほとんど使われていないのに、このケースは使われていたのです。25%は低いように聞こえるけれども、ハーフィンダール・ハーシュマン指数ではセーフハーバーに入らず、それが決定要因となって拒絶されました。

(司会)

よろしいですか。ほかに御質問がありましたら、挙手をお願いします。

(質問者3)

武田先生のおっしゃったことについて、御意見を伺いたいと思います。特にベンダーが収集したデータについて伺いたいと思いますが、武田先生は会社間のデータの統合について、Facebook と WhatsApp のデータを併せるとターゲット報告の精度が高まり、それによって競争の性格が変わると言いました。さらにデータが競争のマーケットを構成できるかどうかということについては、新しいトピックで私自身は答えがないので、御意見を伺いたいと思います。

(ベニット弁護士)

まず、競争の問題とデータ保護、プライバシーの問題を別にしなければいけないと思います。アメリカの FTC は消費者の保護と競争と両方扱っていて別々にしていませんが、欧州委員会の方針は正しいと思います。競争の問題にフォーカスしなければなりません。プライバシー保護の問題ではありません。

まず、新しい経済と古い経済の問題があると思います。SNS やほかのソースで集めたデ

一タは、古い広告モデルにとって脅威となります。そのために多くの反対者がいます。例えば、Google や Facebook, 電気通信会社は、コミュニケーションで収入を得ていますが、古いプリントタイプの新聞広告などはインターネットにのまれてしまっています。それがいまの展開に対する一つの背景だと思います。

これは、競争問題として、純粹に別にしなければなりません。例えば、無料サービス、データの収集、そして広告から収入を得るというもの自体は、広告の問題ではなくてビジネスモデルです。そこで集中があって、マーケット間の濫用があると議論しなければいけません、これは新しい経済と古い経済の対立があります。そして特に Google に対して、多くの苦情が出ています。これがどうなるかは今後見ていかなければならないと思います。これでお答えになったでしょうか。

(司会)

どうもありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。まだ時間がだいぶありますので、もし御質問があれば頂戴できればと思います。

(質問者 4)

テレコム の合併についての先生のお話を興味深く聞きましたが、それに関連して 2 点ほどお伺いしたいと思います。

1 点はマーケットの取り方として、基本的には一つの国という形で取っていると私は理解していますが、国を越えてのマージャーについて、一つの国の中では水平な形で競争にはならないけれども、一つの国を超えた範囲でみた場合に、EU はどのようなスタンスを取っているのか。それについては基本的に国ベースでの集中度を高める効果はないので問題ないと思うのかどうかを確認したいと思います。

逆に言うと、その辺りがいま言ったような形であるとすれば、ヨーロッパは、より市場が国を越えて集中していく統合が起きても不思議ではないような気がするのですが、余り起きていないのが、経済合理的な観点からすると理解できないところがあるので、その辺りはなぜかということもお聞きしたいと思います。

もう一つお聞きしたいのは、remedy についてであり、周波数の譲渡ということが、しばしば remedy として行われていると思います。私の理解が正しければ、例えばイギリスやドイツでは周波数についてオークションが行われていて、したがって周波数のマーケッ

トがあるのではないかと理解をするのですが、日本のようなところではオークションがなされておらず、政府による割当てという形です。

そういうときに、remedyとしての周波数の割当ての有効性をどう評価したらいいのか。それについて、もし御意見があったら、教えていただきたいと思います。

(ベニット弁護士)

多くの質問をありがとうございます。まず地理的市場に関してです。関心深いことに、欧州の多くの事業者は多くの国外市場に進出しています。ドイツテレコム、Telefonicaは自国内で営業しているだけではなくて他国にも進出しています。

ところが、価格構想あるいは競争は各国別になっていますし、ローミング手数料も徴収します。ですから逆説的な状況があります。つまり一方においてグローバルなプレーヤー、EU全体で営業しているプレーヤーがいるけれども、それでもそれぞれの国別市場における競争環境が異なります。また国内加入者は国内契約しか結んでいない人が大半を占めています。

つまり電気通信サービスをコミュニティーワイドで加入者と交渉していないという現実があります。これは業界にとって残念なことだと考えますが、業界が直面している状況は、多くの加盟国で競争にさらされているけれども、地場の状況が国別のアプローチを正当化してしまうということです。

周波数オークションについては、ドイツのケースでは、このremedyがうまくいかなくて、誰も買いません。しかし、「規制当局がやろうとしているオークションを補完するだろう」と欧州委員会は言いました。つまり問題を曖昧化させているところです。

周波数オークションがあれば、それで問題解決する。remedyは不要になる。では、そもそもなぜremedyを要求したのかということが疑問になってきますが、それはまた別の問題です。

(司会)

どうもありがとうございました。ほかにいかがでしょうか。

(質問者5)

なぜ欧州委員会は、そのような幅広いremedyを認めているのでしょうか。お話の中で

は、欧州委員会の立場としては、効率の議論は余り高く評価していないとのことですから、単に合併を禁止すればいいのではないのでしょうか。

(ベニット弁護士)

もし禁止すると裁判で異議を申し立てられてしまうので、それを回避したいからです。皮肉な答えですが、正しいと思います。ただ面白いのは、チーフエコノミストのレベルでは、remedy の一部が、余り効果的ではないため、もっと合併を禁止すべきだと言っています。

ある公開された研究があります。オーストリアだったかオランダだったか覚えていませんが、オランダだったかもしれません。そこではテレコムの子会社の合併の後、価格が上がったということを示しています。ただ欧州委員会は訴訟を避けたいのです。remedy は、その問題に対する良い解決になります。

実務家として私が見ると、このケースは本来あるべきほど厳しくは分析されていません。しかし関連性があります。remedy があると、みんなそれを忘れてしまうからです。欧州委員会は、remedy を禁止するよりも remedy を好む傾向があると思います。それは訴訟を避けたいからだだと思います。

(司会)

よろしいでしょうか。まだ時間がありますので、ほかに御質問があれば。

(質問者6)

御講演ありがとうございました。EU では4社から3社への合併か、3社から2社か、ちょっと定かではありませんが、数が非常に重要だと認識しています。ただ産業によってイノベーションとか、固定費用とか、期間が違います。

固定費用がどれぐらにかかるとか、イノベーションがどれぐらい必要なのか、R&D がどのぐらに必要なのかというところが産業ごとにいろいろ違う中で、単に数だけで4から3を規制するというのは、ひょっとすると産業によっては将来的なイノベーションを阻害するかたちになってしまうのではないかと、単純に数だけで規制するのはどうなのかというところが少し気になりました。いかがでしょうか。

(ベニット弁護士)

実際の業種を見ることは重要です。欧州の問題は、余りに前提の市場構造に依存しがちなので、事業者数が4から3に減るとのことだと、自動的に即赤信号になってしまうわけです。4から3ではなくて、本当は輸入のほうを見なければならぬのに見られなかったということがあります。

ですから定量化を積極的にやらない限り、どんな業種であったとしても、4から3への事業者数の減少が、ほかにも考慮すべき事項があるにもかかわらず、合併を規制する理由として使われてしまうということになってしまうでしょう。

関心深いことに、実際にこういう趨勢があったのですが、1990年にEU集中規制が発効したときに協調効果が寡占協調規制の適用対象になるのかどうかは誰も分かりませんでした。その論文を書いたときは、誰も分からなかったのですが、その後、協調効果にも適用可能だということ、そして協調効果の認定は欧州委員会にとって難しいことが判明しました。

そうすると第24条において、協調効果ではなくて、市場支配的地位がなかったとしても、集中度が高く非競争的な市場におけるユニラテラル効果でも競争への影響として認定されるということになったのです。これは多様化、差別化された商品ではなく、コモディティー製品において、例えば鉄鋼分野、ガスタービン分野において、何らかの要素を見つけ出して、完全競争が合併前になかったということで、合併により競争が悪化するという論調を使うのです。そうするとひどい分析で、かなり拡大解釈してしまっ、こういったケースで事業者数が4から3に減るといことが合併を規制する理由として使われてしまっています。

しかし、正におっしゃるとおりです。セクターごとに分析が必要ですし、業種ごとの固有の特徴に合わせてテストすべきですが、残念なことに、それが起きていません。

(司会)

ありがとうございます。ほかに御質問がありましたら、お受けしたいと思います。いかがでしょうか。もしなければ私から一つ質問したいと思います。

EUの2004年以降の新しいマージャーガイドラインの下で、いまのテレコム規制でいろいろな新しい動きを御説明いただいたのですが、いわゆる潜在的な競争という考え方があると思います。ポテンシャルコンペティションという考え方ですが、EUのレギュレ

ーションの中で潜在的な競争が働くか働かないかという観点はどの程度考慮されているのでしょうか。

例えば、新しいデジタルプラットフォームのようなビジネスになると、合併審査を行う際に、現在そもそも競争がない状態ではあるが、ひょっとしたら将来的に潜在的な競争者になり得るかもしれない事業者を想定するということがあり得るのでしょうか。

いわゆる仮想的な状態を考えることになると、いろいろなポッシビリティを考えなければいけなくなってくるような感じがしますが、EU の今の仕組みはそういう点でどのようなスタンスを取っているのかということについて、もし知見があればお願いします。

アメリカはそういうことについて、非常に許容的な印象を受けます。remedy を余り課さないケースが非常に少ないという印象を受けるのですが、この印象が正しいのかどうかです。米国と比べた場合、EU のスタンスの違いについて御意見があれば、是非お伺いできればと思います。よろしくお願いします。

(ベニット弁護士)

いくつかの要素があったと思います。合併についてアメリカが許容するかどうかという点、アメリカはヨーロッパよりもダイナミックなスタンスだと思うので、これで競争のパラドックスが生まれると思います。つまりヨーロッパは競争力がなくダイナミックなスタンスではないから過剰規制してしまいます。

しかし、これによって更に状況が悪化してしまいます。アメリカでは潜在的な競争、あるいは参入についてもっと許容する余地があると思います。

ポテンシャルコンペティションには、様々な論点があります。一つは、弁護士が、そのような潜在的な競争事業者と直接競争しているわけではない、競争しているという証拠がないと主張するが、欧州委員会は潜在的なエントリーがあると主張する、ということです。そうすると定量化できないし、答えがありません。この議論はそこで終わってしまいます。

私はそういうケースを見たことがあります。その逆もあります。Facebook と WhatsApp は良い例です。WhatsApp は SNS への潜在的な参入者でしょうか。欧州委員会は資料の中に参入を裏付ける書類がなかったのでそういうふうには扱わないと言いました。

しかし違うプロセスを取る可能性があります。Facebook のケースでは、欧州委員会はディスラプティブなマーケットの性質だということを強調しました。多くの参入、多くの潜在的な競争があるとしました。その場合はもっと潜在的な競争を許容していたと思

ますが、マーケットはかなりダイナミックで速く動いているということも、ポテンシャル
コンペティションを考えるに当たっての論点だと思います。

5 閉会の辞

(司会)

ありがとうございます。ほかにいかがでしょうか。もしありましたら、あと1人か2人
ぐらい御質問を受けたいと思います。ございませんか。

それでは御質問もないようですので、以上で本日の公開セミナーを終了させていただき
たいと思います。ベニット先生、武田先生、本日は貴重なお話をいただきまして、大変あ
りがとうございました。皆さんで拍手をもってお礼を申し上げたいと思います。どうもあ
りがとうございました。(拍手)

最後になりますが、今後 CPRC では来年の1月29日金曜日に次回の公開セミナーを予
定しております。次回の公開セミナーでは「中国独占禁止法における知的財産権濫用規制」
をテーマとして、中国・上海交通大学法学研究科教授の王先林(ワン・シエンリン)先生
から基調講演をしていただく予定にしております。またコメンテーターとして、神戸大学
法学研究科教授の川島富士雄先生をお招きして、御講演いただくことを計画しております。

また、その翌週の2月1日月曜日には神戸大学にて、神戸大学と CPRC 共催の国際シン
ポジウムを開催させていただくこととしております。「独占禁止法と知的財産権の交錯一日
中比較の観点から—(仮)」というテーマで国際シンポジウムを開催する予定にしており
ます。

王先生の御講演に加え、日本側の独占禁止法・知的財産法の専門家からも御講演、コメ
ントを頂くことを計画しております。また時期がまいりましたら、ホームページその他で
アナウンスさせていただきますので、是非次回以降の公開セミナー及びシンポジウムにも
御参加いただければと思います。以上、アナウンスメントでした。

以上をもちまして本日の公開セミナーを終了させていただきたいと思います。本日は御
参加いただきまして、どうもありがとうございました。