

競争政策の今：米当局合併規制を大転換

岡田羊祐

(成城大学社会イノベーション学部)

@研究・イノベーション学会 国際問題分科会

2024年1月19日

本日のお話の流れ

1. 米国合併ガイドライン改訂案（2023.7）の評価
2. 合併ガイドライン改訂の流れ
3. US Merger Guidelines 2023の構成
4. 合併ガイドライン2023の特徴
5. 米国議会、連邦取引委員会（FTC）、司法省（DOJ）の動き
6. 日本政府の動き
7. 共同規制：事後的法執行と事前的抑止とのバランス

1. 米国合併ガイドライン改訂案（2023.7）の評価

- 2023年7月に公表されたガイドライン草案は、デジタル化や市場集中の進行によって市場競争の態様が急激に変化するなかで、市場の実態に合わせたガイドラインに改定することを目指したものと評価できる。
- ガイドライン草案は、新ブランドイス派と呼ばれる規制強硬派がヘッド占める司法省（DOJ）と連邦取引委員会（FTC）によって合併規制の大転換が試みられたものである。
- 具体的には、市場支配力がもたらす消費者の損害を違法性の根拠とみなしてきた従来の考え方を事実上否定している点が注目される。また、競争当局の審査実務や市場競争の分析方法の抜本的な見直しも目指している。
- 草案には市場支配力への言及がほとんどなく、市場支配力が消費者に損害を与えるメカニズムにも触れていなかった。これに代わり、違法性の根拠として繰り返し言及していたのが、市場集中と競争減殺という言葉である。

2. 合併ガイドライン改訂の流れ

- 
- 垂直合併ガイドライン（2020年6月30日公表）の破棄（2021年9月15日）
 - Request for Information on Merger Enforcement（FTC）（2022年6月18日）
Regulations.govのdocketに投稿されたもの：5826件
 - コンサルテーション期間（約2年にわたりシンポジウムやセミナーを開催）
 - Merger Guidelines案の公表（2023年7月19日）
 - パブリックコメント（2023年7月19日～9月18日）
Regulations.govのdocketに投稿されたもの：1600件
総コメント数：3313件
 - Merger Guidelines 2023 の公表（2023年12月18日）

- 2023年12月に公表された合併ガイドラインは、競争当局の二人の著名なChief Economistsが草案の策定から改訂まで重要な役割を果たしたものと推察される。
- 草案の改訂によって、7月に公表された時点の内容と比べて、経済学的にみてより合理的で妥当なものに改訂されたと評価できる。



Susan Athey
Chief Economist of the Antitrust Division
at the U.S. Department of Justice.



Aviv Nevo
Director of the Federal Trade
Commission's Bureau of Economics.

3. US Merger Guidelines 2023の構成

Section 1 Overview

Section 2 Applying the Merger Guidelines

Section 3 Rebuttal Evidence Showing that No Substantial Lessening of Competition is Threatened by the Merger

Section 4 Analytical, Economic, and Evidentiary Tools

構成上の変更点：

Rebuttal section (section 3) を独立したセクションに変更した。

経済分析ツールのセクションが補論 (Appendix) からSection 4に格上げされた。

Guideline 1: Mergers Raise a Presumption of Illegality When They Significantly Increase Concentration in a Highly Concentrated Market.

Guideline 2: Mergers Can Violate the Law When They Eliminate Substantial Competition Between Firms.

Guideline 3: Mergers Can Violate the Law When They Increase the Risk of Coordination.

Guideline 4: Mergers Can Violate the Law When They Eliminate a Potential Entrant in a Concentrated Market.

Guideline 5: Mergers Can Violate the Law When They Create a Firm That May Limit Access to Products or Services That Its Rivals Use to Compete.

Guideline 6: Mergers Can Violate the Law When They Entrench or Extend a Dominant Position.

GL2～6は損害発生機序（theories of harm）を説明するもの、GL1は市場構造に基づく構造的推定（structural presumption）の基準を明らかにしたもの

Guideline 7: When an Industry Undergoes a Trend Toward Consolidation, the Agencies Consider Whether It Increases the Risk a Merger May Substantially Lessen Competition or Tend to Create a Monopoly.

Guideline 8: When a Merger is Part of a Series of Multiple Acquisitions, the Agencies May Examine the Whole Series.

Guideline 9: When a Merger Involves a Multi-Sided Platform, the Agencies Examine Competition Between Platforms, on a Platform, or to Displace a Platform.

Guideline 10: When a Merger Involves Competing Buyers, the Agencies Examine Whether It May Substantially Lessen Competition for Workers, Creators, Suppliers, or Other Providers.

Guideline 11: When an Acquisition Involves Partial Ownership or Minority Interests, the Agencies Examine Its Impact on Competition.

GL7～GL11は、GL1～GL6の内容を重要なケース（例えば、プラットフォーム、インプット市場、連続的買収など）に応用したものといえる。

4. 合併ガイドラン2023の特徴

これまでのGLで明確にされてこなかった 이슈を広く射程に収めている。

- 汎用的インプットの専有化（GL4）
- ライバル企業の機微情報の獲得（GL5）
- 支配的地位の維持・強化（GL6）
- 連続的買収（serial acquisitions）（GL8）
- 多面市場（multi-sided platforms）（GL9）
- サプライヤや労働者への影響（GL10）

- 構造的推定基準の導入、挙証責任の一部を事業者へ転換、効率性の抗弁に関するセクションの設置
- 市場の定義の柔軟化（SSSNIPテストの拡張）
- 市場の定義に関して、horizontal, vertical, non-horizontalといった言葉を用いず、競争減殺の効果が及ぶ範囲を含め「関連市場」（related market）と表現
- 垂直合併、投入物市場（特に労働市場）への規制の強化
- 多数の判例を引用（偏向しているとの批判的コメントあり）
- 競争や市場支配力がもたらす経済効果（価格、品質、イノベーションなど）を重視、経済分析を重視するスタンスを再確認
- 関連市場における30%基準の削除
- 二重限界性（脚注31）への言及（GL5）
- GLの表現の変更（should not ⇒ can violate the law when...）

パブコメ後に
草案から修正
された点

“structural presumption”（構造的推定）

構造的推定とは、直観的に言えば、ある市場において合併によって10社から9社に企業数が減少するケースと3社から2社に減少するケースを比較すれば、後者がより競争減殺効果が大きいものと「一応の推定」が働く事案（prima facie case）であるとみなすことである。

“[m]arket concentration and the change in concentration due to the merger are often useful indicators of a merger’s risk of substantially lessening competition.”

(GL 2023, Sec.2.1., para.1)

“[t]his presumption of illegality can be rebutted or disproved. The higher the concentration metrics over these thresholds, the greater the risk to competition suggested by this market structure analysis and the stronger the evidence needed to rebut or disprove it.”

(GL 2023, Sec.2.1., para.4)

現行ガイドライン(2010年)の構造指標

合併の類型 (審査の対象)	市場集中の類型	セーフハーバーの閾値	判定
水平型 (市場支配力)	非集中市場	HHI1500未満	○
	中位集中市場	HHI1500以上2500以下 かつHHIの増分100超	△
	高位集中市場	HHI2500超かつHHIの 増分100以上200以下	△
		HHI2500超かつ HHIの増分200超	×

2010 GLでは、市場構造基準は競争評価のためのツールという位置づけ。

これら指標の閾値を下回れば反競争効果は生じないと推定するセーフハーバーの基準としても利用されたきた。

新ガイドライン案(2023年)の構造指標

合併の類型 (審査の対象)	主な指標	構造的推定の閾値	判定
水平型 (市場集中)	合併後のHHI	HHI1800超かつ HHIの増分100超	×
	合併後の市場シェアと HHI	シェア30%超かつ HHIの増分100超	×
垂直型 (支配的地位)	合併後の関連市場シェア (市場閉鎖シェア)	シェア50%超	×
混合型 (支配的地位)	合併前の関連市場シェア	シェア30%以上	△

2023 GL草案に含まれていた垂直型・混合型の構造的推定の基準は、最終版GLでは削除されている。GL5では“*monopoly power*”と市場閉鎖効果の関係を分析することとされ、GL6では30%基準が“*durable market power*”という言葉に置き換えられている。

エコノミストを中心に批判的コメントが集中したことに対応して改訂されたものと思われる。

(注) HHIはハーフィンダール・ハーシュマン指数で、すべての企業の市場シェアを2乗して合計した値(独占では10000となる)。混合型は、水平型、垂直型合併の場合を含む。判定は、○が合法、△が要審査、×が違法と推定

“durable market power” (GL 6)

*“To undertake this analysis, the Agencies first assess whether one of the merging firms has a dominant position based on direct evidence or market shares showing **durable market power**. For example, the persistence of market power can indicate that entry barriers exist, that further entrenchment may tend to create a monopoly, and that there would be substantial benefits from the emergence of new competitive constraints or disruptions.”*

(GL 2023, Sec.2.6., para.2)

“ecosystem competition” (GL 6)

Eliminating a Nascent Competitive Threat.

“Firms with niche or only partially overlapping products or customers can grow into longer-term threats to a dominant firm.”

“...Thus, the success and independence of the nascent threat may both provide for a direct threat of competition by the niche or nascent firm and may facilitate competition or encourage entry by other, potentially complementary providers that may provide a partial competitive constraint.”

*“In this way, the nascent threat supports what may be referred to as “**ecosystem**” **competition**... [which] refers to a situation where an incumbent firm that offers a wide array of products and services may be partially constrained by other combinations of products and services from one or more providers...”*

(GL 2023, Sec.2.6.A., para.7)

“lessening of competition”

“Competition is a process of rivalry that incentivizes businesses to offer lower prices, improve wages and working conditions, enhance quality and resiliency, innovate, and expand choice, among many other benefits. Mergers that substantially lessen competition or tend to create a monopoly increase, extend, or entrench market power and deprive the public of these benefits. Mergers can lessen competition when they diminish competitive constraints, reduce the number or attractiveness of alternatives available to trading partners, or reduce the intensity with which market participants compete.”

(GL 2023, Sec.1, para.2)

5. 米国議会、連邦取引委員会（FTC）および司法省（DOJ）の動き

- 2019.6. 上下両院によるGAFA（Google、Apple、Facebook、Amazon）への公聴会開始
 - 2020.10. 下院調査報告書（*Investigation of Competition in Digital Markets*）公表
 - 2020.10. DOJ、Googleの検索技術の独占行為を反トラスト法違反として提訴
 - 2020.12. FTCおよび46州司法長官がフェイスブック（現メタ）によるインスタグラム、ワッツアップ買収によるSNSの独占化を反トラスト法違反として提訴（継続中）
 - 2021.7. 大統領令（Executive Order）により競争政策の抜本的強化を表明
 - 2023.1. DOJ、アルファベット傘下のグーグルによるインターネット広告技術の独占行為を反トラスト法違反で提訴
 - 2023.6. FTC、オンラインモールにおけるアマゾンの行為が反トラスト法に違反するとして提訴
 - 2023.7. FTCおよびDOJ、合併ガイドライン草案を公表
 - 2023.12. FTCおよびDOJ、合併ガイドラインを公表
- 米国では規制強化が超党派で主張されているものの、具体的措置を巡って政府や議会内で異論も多く、立法による規制強化が実現するかは予断を許さない状況にある。
 - 上下両院による超党派の公聴会（2019.6）を受けて、FTCがフェイスブックとアマゾン、DOJがグーグルとアップルの調査を管轄する合意がなされ、この合意を受けて現在まで活発な訴訟が提起されている。しかし、裁判所はFTCやDOJの判断を支持しているとはいえない。

リナ・カーン (Lina Khan)

2021.6 ~ 連邦取引委員会委員長 (Federal Trade Commission, Chair)

2020.7 ~ Columbia Law School

2017. 6 Yale Law School, J.D.



1989年3月生れで、2021年6月に32歳という若さでFTC委員長に抜擢された。

“restoring traditional antitrust and competition policy principles or applying common carrier obligations and duties”...

Khan, L. M. (2017) "Amazon's Antitrust Paradox" *Yale Law Journal*. 126: 564–907.

新ブランドイス派：経済権力による政治支配への牽制や民主主義の維持等を目的に含む立法当初の反トラスト法を再評価する立場

DPFに対する最近の主な訴訟や規制強化の動き

2020年10月	DOJと12州司法長官（後に38州司法長官による訴訟と併合）がグーグルの検索技術の独占行為を反トラスト法違反として提訴（2023年8月一部棄却、同年9月審理開始）
2020年12月	FTCおよび46州司法長官がフェイスブック（現メタ）によるインスタグラム、ワッツアップ買収によるSNSの独占化を反トラスト法違反として提訴（継続中）
2021年7月	FTC法5条に規定される「不公正な競争方法」に対する執行を制限的に運用するステートメント（2015年8月公表）を破棄
2021年9月	FTCとDOJ、共同策定した「垂直合併ガイドライン」（2020年6月公表）を破棄
2021年9月	エピックゲームズ対アップル、地裁判決でアップルにアウトリンクを命じる判決、両社控訴。
2022年2月	上院でOpen App Markets法案を司法委員会が可決、ただし法案成立に至らず廃案
2022年7月	VRフィットネスアプリの開発元のウィズイン・アンリミテッドのメタによる買収を反トラスト法違反で提訴（2023年2月FTC敗訴）
2023年1月	DOJおよび8州司法長官、アルファベット傘下のグーグルによるインターネット広告技術の独占行為を反トラスト法違反で提訴

2023年4月	エピックゲームズ対アップル、地裁判決でエピックの申し立て10件のうち9件でアップルが勝訴、残る1件（反ステアリング規則）は違法との判断についてアップルは最高裁に上告
2023年6月	FTCとDOJ、ハート・スコット・ロディノ法による合併前届出手続き（HSRフォーム）を厳格化する改正案を公表
2023年6月	FTCおよび17州司法長官がオンラインモールにおけるアマゾンの行為が反トラスト法に違反するとして提訴
2023年7月	マイクロソフトによるアクティビジョン・ブリザード買収に対するFTCの仮差止請求をサンフランシスコ連邦高裁が棄却
2023年7月	FTCおよびDOJ、合併ガイドライン草案を公表
2023年7月	エピックゲームズ対アップル、連邦最高裁、一審判決のアップストアのアウトリンクへの誘導禁止措置の改善命令を棄却
2023年12月	エピックゲームズ対グーグル、カリフォルニア州連邦地裁、フォートナイトのアプリ内課金による競争減殺を認める判決。

6. 日本政府の動き

2019.9 デジタル市場競争本部の設置（内閣官房）

2019.12 「デジタル・プラットフォーマーと個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」公表（公取委）

2019.12 「企業結合審査に関する独占禁止法の運用指針」の改定（公取委）

2021.2 「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律」（透明化法）施行

透明化法によって、欧州の厳格な事前規制でもなく米国の活発な訴訟に見られる事後規制でもない、日本独自の**共同規制**（利害関係者の相互理解を深めるための情報開示等を通じて自主規制を促し問題解決を図る手法）を採用

2023.6. 内閣官房デジタル市場競争会議、「モバイル・エコシステムに関する競争評価の最終報告」を公表

2023.10. 公取委、グーグル検索の 안드로이드 端末への搭載の許諾契約が独禁法違反に当たらないか審査を開始すると発表

7. 共同規制：事後的法執行と事前的抑止とのバランス

共同規制の定義（co-regulation）

立法機関によって定義された目的の達成を、その分野で活動する主体（経済的主体や社会的パートナー、NGO や共同体などを含む）に委ねる法的措置のメカニズムであり、民間の自主規制とそれに対する一定の政府の補強的措置により問題の解決や抑止を図る規制手法

生貝直人（2011）『情報社会と共同規制: インターネット政策の国際比較制度研究』、勁草書房

- EUや英国で重視されつつある考え方。日本でも透明化法の施行によって導入された。
- 共同規制が導入された背景として、単なる事前規制（DMAや企業結合規制、事業法規制など）あるいは事後規制（独禁法など）に依拠した場合に、デジタル経済の実態について政府が十分な知見や情報を持ち合わせることが難しくなっているという事情がある。
- 共同規制による法執行では、ソフトタッチな事前規制と事後的な排除措置命令（remedies）や制裁を適切に組み合わせることによって、反競争行為の抑止効果をどのように高めるかが課題となる。
- 事後的な制裁や排除措置命令が欠ける透明化法のみでは、プラットフォーム事業者に甘すぎるのではないかと批判も根強くある。

独占規制：日米欧の比較

	欧州	米国	日本
独占企業の違法性の判断基準	市場支配的地位の乱用	独占化による消費者の損害	市場支配力の形成・維持・強化（競争の実質的制限）
競争当局に影響力を持つ立法思想	ドイツ源流の「オールド・リベラリズム」	「新ブランダイス派」	官民連携？
	独占企業は公正な競争秩序を維持する「特別の責任」がある	民主主義の擁護や労働者保護、貧富の格差阻止など多元的価値の実現を反トラスト法の目的に据える。消費者厚生基準を批判	指針（ガイドライン）を示したうえで、自主規制と情報開示を通じて企業に行動変容を促す
デジタルプラットフォーム規制の特徴	事前規制	事後規制	共同規制
	強力な制裁や排除命令を伴う法執行を目指す	訴訟による抑止力に依拠。積極的な独占規制や企業結合規制を是認	利害関係者の相互理解を重視。簡素なルールで効率的だが法執行の強制力に乏しい
論点	規制コストが高い。複雑な事前規制はビジネスの参入障壁にも	「シカゴ学派」が浸透する裁判所は新ブランダイス派に懐疑的。他方で訴訟による判断は時間と費用がかかる	企業の協力を得られるかがカギ

デジタルプラットフォームに対する規制は、国や地域によって最適解が異なるのではないかな？

各国・地域の規制環境には特有の違いがあり、各々の市民に固有の価値観があると思われるためである。

欧州のように強制力のある規制に偏ることなく、また米国のように時間と費用のかかる訴訟にも頼らない日本流の透明化法の規制フレームはユニークである。しかし、どこまで共同規制が実効性をもつかは今後のデジタルプラットフォームの行動変容にかかっている。

日米欧のアプローチにはそれぞれメリット・デメリットがある点に留意しつつ、適切な日本流の規制フレームを見極めていくことが求められている。