

独禁法による価格規制

一 法的検討枠組と経済分析からの示唆一

福永 啓太

アリックスパートナーズ・アジア・エルエルシー ディレクター

平山 賢太郎

平山法律事務所 代表弁護士

要旨

いわゆる不当高価格設定に対する各国当局による独禁法(競争法)の執行は、従前きわめて慎重であった。しかし、消費者が不当な高価格支払を余儀なくされ富が事業者へ移転するという事象を独禁法による検討の埒外に置いてしまうことには再検討の余地があるように感じられるところである。

実際、たとえば欧州では、競争法による「公正さ」の確保を重視する立場から、不当高価格設定規制が重要な課題の一つとされている。米国独禁法(シャーマン法2条)は価格設定それ自体を規制するものではないといわれているが、これは、新規参入(による価格競争)が司法機関よりすみやかに不当高価格を是正できるとか、特定の価格を超過的と判定することには困難が伴うとか、独禁法による価格規制は不当な過剰介入であるという理解に基づくものであるといわれる。しかし、これらの説明は、いずれも法的観点ではなく政策的観点から行われてきた議論にすぎないとも指摘されている(First(2019))。

欧州を中心とする各国競争当局において、近年、医薬品価格、標準必須特許ライセンス料、デジタル・プラットフォームによる価格設定など、様々な商品役務の価格設定について独禁法の観点から取り組む機会が目立つようになっている。これは、検討手法が発展し具体的事案において利用可能となったことの成果であるとみることができるし、具体的事案への適用が試みられることが検討手法の更なる精緻化や発展をもたらしているようにも感じられる。

他方で、被疑事業者とされる企業側においても、同様の観点で正当化や防御を確立することが、公正な事業活動の中核をなす適正な価格設定を守るために必要となるだろう。事業者による当該検討は、公取委から立入検査等により介入を受けた場合に必要となることはもちろんのことであるが、コストの観点や消費者・取引先からみた経済的価値の観点から常に自己検証を重ねて公正な事業活動を確保するという、平時のコンプライアンスの観点からも重要なことである。

そこで本報告では、日本独禁法のもとで利用可能な判断枠組及び経済分析の適用可能性について検討し、我が国における独禁法執行への示唆を探ることとしたい。

キーワード：価格設定と独禁法、独禁法の経済分析

1. 我が国における不当高価格規制

1.1. 優越的地位濫用規制による不当高価格規制

- 不当高価格設定に対して適用され得る我が国独禁法上の規定には、優越的地位濫用(独禁法2条9項5号)がある。
 - 事業者による販売価格(取引対価)の設定や値上げが同号ハ後段の「その他取引の相手方に不利益となるように取引の条件を設定し、若しくは変更し、又は取引を実施する」行為に該当し、当該行為が、自己の取引上の地位が相手方に優越していることを利用して正常な商慣習に照らして不当に行われた場合には、当該行為は優越的地位濫用行為に該当する。
- ここで問題となるのは「不利益」の内容である。
 - 優越的地位濫用規制における不当高価格規制は、取引の相手方が公正かつ自由な競争の中で判断・活動するという利益の侵害を規制するものであると指摘されており、公取委の優越的地位濫用ガイドラインも、濫用行為性の考慮要素の筆頭に「対価の決定に当たり取引の相手方と十分な協議が行われたかどうか等の対価の決定方法」を掲げている。
 - 他方において、優越的地位濫用ガイドラインは、濫用行為性の総合評価において勘案されるその他の要素として「通常価格との乖離性」「需給関係」等を加えており、経済分析など定量分析によって不利益性を検討する余地を残している。

1.2. 東京電力事件

- 不当高価格設定に対する公取委審査の代表的な先例として、東京電力に対する件（公取委注意平成24・6・22）がある。本件は、東京電力による電力料金値上げ行為について、優越的地位濫用に該当し独禁法第19条（不公正取引方法の禁止）の規定に違反する行為につながるおそれがあるとして行政指導である注意を行った事案である。
 - 東京電力と自由化対象需要家との間で締結している契約においては、あらかじめの合意がなければ契約途中で電気料金の引上げを行うことはできないこととされていた。しかし、東京電力は、自由化対象需要家向け電気料金について、2012年4月1日以降の使用に係る料金の引上げを一斉に行うこととし、自由化対象需要家のうち契約電力500kw未満の需要家に対し、需要家から異議の連絡がない場合には料金引上げに合意したとみなすこととして、書面により料金の引上げの要請を行っていた。
 - 公取委審査担当官解説（遠藤光ほか（2012））によれば、東京電力の電気料金引上げに係る要請方法は自由化対象需要家と「十分な協議を行った」ものとはいえず、説明が不十分であるといえるものであった。他方で、担当官解説は、電気料金の引上げ幅が「合理的な理由なく著しく高い対価」であったか否かについて、徹底した合理化を前提にしての引上げの要請であったこと、引上げ幅について経済産業省の提言等に基づいて算定を行ったものであること等の東京電力による説明をふまえ、「合理的な理由なく著しく高い対価」には該当しないと考えられると述べている。
 - 本件は、濫用行為該当性の検討にあたって協議過程を重視している一方で、対価の客観的な不当性について相応の検討を行ったことも注目される。
- 金銭評価に還元される不利益に着目して「不利益」を認定することは、一般に公取委にとって容易ではないことであると推察される。
 - 東京電力に対する件においても、かかる観点からの不利益性は認定されず、排除措置命令も行われなかった。
 - 他方で、行為の正当性を主張する被疑事業者が、金銭評価の観点から販売価格について定量分析を行い公取委や裁判所に対して正当性を主張することは、法律上禁止されていないことであることはもちろんのこと、優越的地位濫用ガイドラインにおいても排除されていないといえる。
 - 被疑事業者が金銭評価の観点から主張を重ねていくことによって、また公取委も一層精緻な検討を行うことによって、不利益性をめぐる検討がいつそう深化していくことが期待される。

2. 不当高価格の経済分析

2.1. 分析枠組

- 不当高価格の経済分析を検討する上では、不当高価格の事案が比較的多く見られる欧州における不当高価格の分析枠組（「United Brands テスト」）が参考となる。
 - 欧州においては、United Brands 事件欧州裁判所判決以降、コストに対して価格が極端に高いか否かというテスト（以下では「超過性のテスト」(“Excessive Limb”) という)と、価格が、それ自体で、あるいは競合する製品と比して、不公正か否かというテスト（以下では「不公正性のテスト」(“Unfair Limb”) という)の二段構えの検討枠組が用いられている。
 - ◇ 超過性のテストでは、通常の、十分効果的な競争があれば得られていないであろう利益を当事会社が得ていたかどうか判断するため、費用とベンチマーク利益の合計との見合い等によって当該価格水準の超過性が検討される。
 - ◇ 不公正性のテストは、価格が当該製品の経済的価値に合理的に関係していないかどうか判断するためのものであり、ベンチマークとなる他の製品（他地域や他時点で販売された同製品も含む）の価格との比較が行われる。
- 我が国においても、United Brands テストの検討枠組が採用される素地はすでに確立しているとみてよいように思われる。

- 優越的地位濫用ガイドラインは取引対価の一方的設定について「通常の購入価格又は販売価格との乖離の状況、取引の対象となる商品又は役務の需給関係等」を考慮要素に掲げている(3(5)ア(7))。
- 東京電力事件担当官解説も、燃料費上昇、経済産業省の提言等を勘案しながら価格引上げの合理性を検討している。

2.2. 超過性のテスト (“Excessive Limb”)

- 超過性のテストでは、通常の、十分効果的な競争があれば得られていないであろう利益を当事会社が得ていたかどうかを検証する目的で、費用とベンチマーク利益の合計との見合い等で当該価格が超過的かどうかを検証される。
 - ただし、費用に立脚してベンチマークを設定する分析アプローチ(以下、「コストプラスアプローチ」という)だけで超過性を判断することはできない。
 - ◇ ジェネリック医薬品の価格設定が問題となった Flynn-Pfizer 事件競争控訴審判所審決では、コストプラスアプローチのみに依存して超過性を判断することは適切ではなく、英国競争当局はベンチマーク価格との比較など追加的な分析を検討すべきだったとされた。

2.3. 不公正性のテスト (“Unfair Limb”)

- 不公正性のテストでは、主に費用とベンチマーク利益の和と価格との比較が検討される超過性のテストの確認・検証として、他のベンチマークとなる製品(他地域や他時点で販売された同製品も含む)の価格との比較が行われる。
 - 他の製品をベンチマークとするときには、品質などの製品特性、供給者の供給費用や供給能力、需要者の用途や目的といった需要特性に関する差異を勘案する必要がある。
 - 同製品の他地域における価格との比較を行う際には、規制や経済状況等の地域間の差異が価格に及ぼす影響を考慮する必要がある。
 - 同様に、同製品の価格の異なる時点における比較は、規制や経済状況等の時点間の差異が価格に及ぼす影響を考慮する必要がある。
- 規制や経済状況等の価格要因の地域間・時期間の差異が存在すると考えられる場合でも、それらが価格に及ぼす影響を考慮したうえで、検討対象となる価格水準が限定的な競争により超過的になっているかどうかを分析するために、経済分析が有用と考えられる。
 - 例えば、日本市場で販売されているある製品の販売価格が超過的であることが疑われているところ、同じ製品が韓国市場でも販売されている状況を想定する。
 - ◇ 日本市場では極めて寡占度が高く、調査対象となっている企業が直面する競争は限定的である一方、韓国市場では、競争事業者が複数存在し、競争的な市場となっているとする。
 - ◇ このような状況の下、調査対象企業の優越的地位が認められるとする。
 - ◇ また、日本と韓国とでは輸送費等の供給費用に差異があることに加え、所得水準等の需要要因にも差異があり、それらの差異が価格水準に影響を及ぼしていることが、少なくとも理論上は想定されるものとする。
 - このとき、日韓それぞれの市場の時点における販売価格に関して、それぞれの市場における費用要因、需要要因、競争者数などの競争状況を示す変数などで回帰分析を行い、特に、競争状況の違いが販売価格に統計的に有意な影響を及ぼしているか、そしてその値が実際に意味がある程度に十分大きいかな否かを分析することが考えられる。
 - もし仮に競争状況の違いが販売価格に及ぼす影響が統計的に有意でなかったり、実際には意味があると考えられないほど小さい値だったりすることが判明した場合には、日本市場において限定的な競争しか行われていなかったとしても、そのことが販売価格には影響を与えていないこと、したがって、販売価格が不公正とはいえないことが示唆される。

2.4. 多面市場における不当高価格

- デジタル・プラットフォーマーによるビジネスの特徴として、プラットフォーム上の異なる面で同

時に多種多様な需要者に直面するという多面市場性が指摘される。そして、一つの面の需要の増大が他の面の需要の増大をもたらすという間接ネットワーク効果が強い場合には、プラットフォーマーが一方の需要者に対しては限界費用より低い価格を付ける一方、別の需要者に対しては限界費用より高い価格を設定することが、プラットフォーマーにとって最適な戦略になる場合があることが知られている¹。

- このような場合に、高い価格が設定された需要者に対する価格や利益率だけを見て超過性を問題とする（あるいはその反対の側面として、低い価格が設定された需要者に対する価格や利益率だけを見て不当廉売を問題とする）ことは、多面市場性を前提とした最適価格設定の特徴を無視することになり適切ではない²。
- したがって、デジタル・プラットフォーマーに関する不当高価格の問題の検討においては、プラットフォーム上の異なる需要者に対する価格設定や利益率も併せて考慮しながら超過性や不公正性のテストを実施する必要が生じ、分析は複雑さを増すことになる。

3. おわりに

- 不当高価格の問題を検討するにあたっては、価格が超過的と言えるか、また、不公正な理由により超過的価格が生じているかという、いわゆる **United Brands** テストがポイントとされていることを認識する必要がある。
 - いずれも一般論としては立証のハードルが高いことが知られている。
 - それゆえ、競争当局が不当高価格の問題にこれまで慎重な姿勢をとってきたことには相応の理由があったといえる。
- しかし、医薬品価格、標準必須特許の **FRAND** 料率、デジタル・プラットフォーマーによる価格設定など、競争当局が不当高価格の問題に取り組む機会も目立つようになっている。
- 公取委が不当高価格の規制に取り組むにあたっては、優越的地位濫用ガイドラインにすでに記されている多様な考慮要素をふまえて、さらに **United Brands** テストもふまえて、本稿で紹介した経済分析の手法を活用することを含む精緻な分析を行うことが期待される。
- 他方で、被疑事業者とされる企業側においても、同様の観点で正当化や防御を確立することが、公正な事業活動の中核をなす適正な価格設定を守るために必要となるだろう。

¹ Rochet and Tirole (2006).

² Evans, Zhang, and Zhang (2014)及び小田切 (2016).

判例

United Brands Company and United Brands Centinetaal BV v Commission of the European Communities, Case 27/76 (1978).

Flynn Pharma Limited and Flynn Pharma (Holdings) Limited v. Competition and Markets Authority, Pfizer Inc. and Pfizer Limited v. Competition and Markets Authority, Competition Appeal Tribunal, Case 1275-1276/1/12/17 (2018).

参考文献

公正取引委員会「優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」(優越的地位濫用ガイドライン) 遠藤光ほか(2012)「東京電力株式会社に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について」『公正取引』

743号, 公正取引協会, 80-82.

小田切宏之(2016)『イノベーション時代の競争政策』有斐閣.

Evans, D.S., V.Y. Zhang, and X. Zhang (2014) “Assessing Unfair Pricing Under China’s Anti-Monopoly Law for Innovation-Intensive Industries,” *CPI Journal* 10-1, 281~326.

First, H. (2019) “Excessive Drug Pricing as an Antitrust Violation,” *Antitrust Law Journal* 82-2, 701-740.

Rochet, J.C., and J. Tirole (2006) “Two-Sided Markets: A Progress Report,” *RAND Journal of Economics* 37-3, 645-667.