Marubeni

丸紅ワシントン報告

2021年7月29日

丸紅米国会社ワシントン事務所長 峰尾 洋ー mineo-y@marubeni.com

米国における競争促進の動きと実質的な影響 ~バイデン政権の競争促進を担うニュー・ブランダイス学派~

I. 立法と行政で進む競争促進

もう 1 つの「不都合な 真実 | 米国での経済格差の拡大や大企業の寡占は、「Occupy Wall Street」や GAFA などテック大手のうなぎ上りの企業価値に代表されるように、気候変動問題とならぶ「不都合な真実」と言っても過言ではないだろう。だからこそ、プログレッシブとよばれる民主党左派は、大企業解体や富裕層の増税、労働者権利の向上を強く訴えており、その一環として特定のセクターにおける競争促進が注目されている。競争が欠如していることで、労働者の権利が阻害され、消費者が不利益を被っているという主張である。バイデン大統領は、「競争のない資本主義は資本主義ではない。それは搾取である」と、健全な資本主義には競争が必要だと訴えている。

本稿では現在連邦議会、行政(ホワイトハウス)が取り組んでいる競争促進のための法案や大統領令が実際にどれほどの影響をもたらすのかを考察したうえで、バイデン政権で競争促進政策のキーパーソンとなっている「ニュー・ブランダイス学派」に着目してみたい。

大企業寡占に楔を打 とうとする連邦議会で の立法 連邦議会においては 2020 年 11 月の選挙前の時点から、民主党は多数党を奪還していた下院において、テック大手企業による寡占に関して 450 ページに及ぶ報告書を作成、公表していた¹。またこれら企業トップを公聴会に召喚し、寡占状況に対する見解を問いただしてきた。こうした下調べを経たうえで、2021 年6 月にプラットフォームビジネスの大幅な規制や、大規模な合併・買収 (M&A) に対する手数料引き上げなどを盛り込んだ6本の独占禁止関連法案が提出され、すでに司法委員会での採決も通過している(図表 1)。具体的には Amazon のように自身がプラットフォーマーであると同時に、そのプラットフォーム

^{「「}大手 IT が市場を独占」 米下院調査報告書の要旨」(日本経済新聞、2020 年 10 月 7 日)。報告書本文。

Marubeni

で自社商品を優先的に販売促進することや、Facebook が潜在 的な競争相手となる Instagram を買収したことで、競争が阻害 された事例の再発を防ぐことを目的としている。

大企業に対する厳しい目は日に日に高まっているものの、この6本の独占禁止関連法案がすんなりと成立するかどうかは、予断を許さない。下院司法員会の採決結果をみると、6本のうち、Ending Platform Monopolies Act は投票議員のうちでは多数の支持を得たものの、全委員の過半数(全委員 44名。うち民主党議員分は25名、共和党は19名)は満たしていない。他の法案でも、カリフォルニア州選出議員を中心に、本会議での採決に進むことに消極的な議員が民主党でも見られる。つまり、大企業独占に対する反対の声が強いはずの民主党からも、テック大手の既存ビジネスモデルを大きく制限することになる同法への支持を留保する議員がいるということだ。こうした背景もあり、6月下旬に司法委員会を通過したあと、本会議での採決の目途はまだたっていない。

図表 1:下院議会に提出された 6 本の独占禁止関連法案

法案名	主な内容	司法委員会 での採決
Ending Platform Monopolies Act	自社プラットフォーム内で自社製品使用 を義務付けるなど、利益相反に抵触する 行為を禁止	21 vs 20
Platform Competition and Opportunity Act	プラットフォーマーが他ビジネスの株 式、資産を買収することを禁止	23 vs 18
American Choice and Innovation Online Act	自社プラットフォーム内で、自社製品を 他社製品より優先して宣伝したり、他社 製品を排除する行為を禁止	24 vs 20
Augmenting Compatibility and Competition by Enabling Service Switching (ACCESS) Act	プラットフォーマー間での個人データ ポータビリティや、第三者のプラットフ ォームへのアクセスを確保	25 vs 19

Marubeni

Merger Filing Fee Modernization Act	大規模な買収に対する手数料の引き上げ	29 vs 12
State Antitrust Enforcement Venue Act	独禁法調査における州司法長官の権限拡 大	34 vs 7

(出所:連邦議会公式ページなどより筆者作成)

なお、これら 6 本の法案は主にテック大手をターゲットとしているものの、Merger Fling Fee Modernization Act によって引き上げられる手数料は全セクターに影響する。手数料は現在、取引金額が 184 百万元未満は 45 千元、184 百万元以上 919.9 百万元未満は 125 千元、919.9 百万元以上は 280 千元と 3 段階に分けられている。同法が成立すれば、図表 2 の通り 6 段階となり、取引金額が小さければおおむね現行よりも手数料が減額となるが、1,000 百万元を上回る M&A に対しては現行よりも手数料が引き上げられ、5,000 百万元超の M&A だと、現行よりも手数料は 10 倍近くとなる。 M&A 手数料の引き上げについては上院でも同様の法案がすでに提出されており、成立する可能性は比較的高いだろう。また State Antitrust Enforcement Venue Act は、州司法長官に独禁法の訴訟場所を決める権限を与える法案だ。いずれの法案も全業種において他企業の買収ハードルが高くなる可能性を示唆している。

図表 2: M&A 手数料の引き上げ案

(米ドル)

現行	
取引金額(T)	手数料
92 百万 T<184 百万	45,000
184 百万≦ T <919.9 百万	125,000
919.9 百万≦ T	280,000

改正案		
取引金額(T)	手数料	
T<161.5 百万	30,000	
161.5 百万≦T≦500 百万	100,000	
500 百万 <t≦1,000 td="" 百万<=""><td>250,000</td></t≦1,000>	250,000	
1,000 百万 <t≦2,000 td="" 百万<=""><td>400,000</td></t≦2,000>	400,000	
2,000 百万 <t≦5,000 td="" 百万<=""><td>800,000</td></t≦5,000>	800,000	
5,000 百万 <t< td=""><td>2,250,000</td></t<>	2,250,000	

(出所:連邦議会、連邦取引員会公式ページより筆者作成)

Marubeni

報告書提出や新規制 検討の指示が並ぶ大統 領令 連邦議会では主にテック企業を対象にした独占禁止関連法案が 提出されたのに対し、行政府のホワイトハウスは大統領令とい う形式で、複数のセクターにおいて競争を促進しようとしてい る。バイデン大統領は7月9日に、「米国経済における競争促 進」(Promoting Competition in the American Economy)に 関する大統領令に署名した。寡占により競争が阻害されている セクターとして農畜、製薬、運輸、通信、防衛、金融などを挙 げ、それぞれのセクターで具体的な問題を挙げたうえで、現状 の報告や是正のための規則改正検討を各省庁に指示している。 また労働に関する規則に対しても、各州独自で定めている職業 ライセンス(Occupational Licensing)²の統一化や、被雇用者 に対し、退職後も競合他社での就職を禁じる競業避止条項の禁 止など、労働者の権利や労働流動性の向上のためのイニシアティブを盛り込んでいる。

ホワイトハウスの発表では、同大統領令には 72 項目のイニシアティブが含まれているが、その多くは現状に関する報告書作成や、規則見直しのためのパブリック・コメント実施を要請するもので、今すぐに各セクターや労働力市場に影響を与えるものではない。また立法を伴わない規則改正は、往々にして訴訟争いとなり、実際の履行は行われないか、随分時間が経ってからになる。米国の代表的な経済団体である全米商工会議所は、同大統領令を「政府による計画経済」、「Government Knows Best」アプローチだ、と政府の必要以上の市場介入と強く非難し、パブリック・コメントなどで徹底抗戦する構えだ。

一方で大統領令において詳細な問題点まで踏み込んでいる点については、何らかの改定の動きがみられるだろう。以下、行政権で実施可能な範囲(履行面における強化)で、かつある程度の影響が予想される項目を抽出してみたい(図表 3)。

² 米国では多くの専門的職業において州毎で資格が設けられている。例えば電気技師や配管工から、不動産仲介や測量、理容師やスクールバスの運転手など。

図表 3: 大統領令の主な内容

セクター	主な内容
農業	Packers and Stockyards Act における、 酪農家による加工業者の不公正行為摘発の強化 ラベル表示の是正 生産者と加工業者間の模範的な標準契約の作成 知的財産保護が種子取引での競争阻害とならないよう支援
交通	手荷物やキャンセル料金の透明化 鉄道輸送における互恵的な Switching Agreement の規則改定
医療	補聴器の価格引き下げ ジェネリック薬品の認可促進
金融	個人情報のポータビリティ規則化
IT	インターネットプロバイダ料金の引き下げ(家主とプロバイダ企業間でサー ビス制限を禁止、解約金の見直し、ネットワーク中立性)
労働市場、その他	競業避止条項の禁止、制限 職業ライセンスの統一、柔軟化 White House 内に競争協議会(Competition Council) メーカーによる機器修理の独占禁止

(出所:ホワイトハウス公式ページなどから筆者作成)

農畜セクター:肥育/生 産者の保護 農畜セクター、特に酪農業において中間業者である加工業者の 寡占が長い間問題視されてきた。食肉の小売価格が上昇するな かで、酪農家の利益シェアは低下傾向にあり、バイデン政権は 加工業者の寡占が問題の背景にあると考えている。大統領令で は、食肉加工業者の寡占防止のために 1921 年に制定された Packers and Stockyards Act の履行強化がうたわれている。同 法で制定された、生産者による加工業者などの不公正取引を通 報する仕組みの柔軟な運用や、生産者の利益が損なわれないよ うな標準契約の作成、公開などが盛り込まれている。また現行 では、輸入肉でも米国で加工されれば「米国製品」の標示が可 能であるが、こうしたラベル標示規則の是正も検討される。こ のような、既存の法律や規則の運用強化などは、影響は限定的

Marubeni

であるが、行政権で対応が比較的可能であり、容易に着手しやすい。

また農務省は大統領令を受け、食肉加工業界の競争促進のために、加工能力新設などに 5 億%の支援枠を設けた他、既存設備の拡張、効率化にも 1.5 億%の補助を行うと発表している。財源は先に成立した「米国救済計画」で確保されていた同省向け基金であり、実質的には既に支出が決まっていた項目に、「競争促進」という名目を追加したのみともいえるが、このように大統領令を受け、各省庁での支出が促進されることも今後予想される。

交通/医療:航空業界のサービス、補聴器や処 方薬がターゲットに 本大統領令で詳細に言及され、かつ一般消費者の関心も高いため、メディアでもよく取り上げられている項目が、航空会社の受託荷物やチケット変更などのサービスに対する手数料だ。チケットの変更や払い戻しに対する手数料は日本でも一般的だが、米国ではフルサービスキャリアでも国内線を中心に一般的に受託荷物は有料サービスとなっている。そうしたサービス手数料が、そもそも適正かどうか、また受託荷物の返還遅延がしばしば発生するが、その際に航空会社が有償に見合ったサービスを提供しているといえるのかが、争点となっている。大統領令では、こうしたサービスに関する不透明さや、高い手数料の背景に航空会社の寡占があるとして、運輸省に対し現状に関する報告や、消費者がより多くの航空会社の選択肢を持てるためのワーキング・グループ組成を指示している。

また鉄道セクターでは、路線アクセスをめぐる対立が伝統的に存在しているが、今回の大統領令では互恵的な「Switching Agreement」と呼ばれる、他社が保有する路線へのアクセスを容易にする規定策定が陸上運輸委員会に指示されている。こうした規定により、路線の相互的な融通が促進され貨物や旅客運賃の引き下げが期待されている。

医療業界に対しては、ジェネリック薬品や処方薬のカナダからの輸入に加え、補聴器購入のハードル引き下げが盛り込まれている。現行では補聴器購入には医師の処方箋が必要だが、店頭での市販を可能とする規則改定のためのパブコメ実施が求められている。現在は補聴器購入に数千ドル単位のコストとなっていたが、大統領ではそれを百ドル単位まで引き下げるとうたっている。

Marubeni

金融/IT:データモビリティ、プロバイダ独占、インターネット中立性

金融セクターでは、個人消費者が新たな金融企業で金融商品などを購入する際、既存の金融企業における個人データをそのまま移行することを可能とする、データモビリティ促進の規則策定を消費者金融保護局に指示している。この措置はドッド・フランク法ですでに法的根拠を与えられており、金融企業間での個人データの移行がスムーズかつ安全に行われるようなルール作りが求められている。

IT 業界では、インターネット利用料金引き下げのために、消費者が複数のプロバイダ企業からサービスが選択可能となる規定策定が柱となっている。多くの地域でプロバイダ企業が1社しか利用できなかったり、集合住宅の場合ではオーナーが特定のプロバイダ企業とだけ提携し、入居者には限定的な選択肢しか与えられていないことが問題視されている。ブロードバンド整備が強く求められているなか、料金引き下げの方策として、こうした競争促進が功を奏するのか注目される。

また「ネットワーク中立性」とよばれる、プロバイダ企業が公平に各接続者にネットワークを振り分る規制策定も盛り込まれている。この問題自体は古くから存在しているが、インターネットでやり取りされるデータ量(トラフィック)が今後さらに増加することが予想されるなかで、寡占が進んでいる通信企業が利潤最大化のために、不公正にネットワーク割り当てなどを行うことを阻止する狙いがある。

II. バイデン政権におけるニュー・ブライダンス学派たち

FTC 委員長、ホワイトハウス側近に新世代の反トラストエキスパート

それではバイデン政権において、これら独禁関連の政策を担っている幹部は誰になるのか?最近衆目を集めているのは、32歳の若さで 2021 年 6 月に連邦取引委員会(FTC)の委員長に就任したパキスタン系米国人のリナ・カーンだろう。イェール大学時代に著した論文「アマゾンの反トラスト・パラドックス」により、反トラストの定義を短期的な消費者の厚生から、長期的な市場の歪みにまで広げた事で一躍注目された。大統領令への署名の際にも、バイデン大統領の側に控え、独禁関連政策においては、彼女が全面的にイニシアティブを取る印象が強い。FTC は基本的に全産業での公正な取引や独占禁止を監視する立場にあり、カーン氏の影響力は今後徐々に表れてくるだろう。しかし、カーン氏は FTC の 5 名いる委員の 1 名であり、独立

Marubeni

執行機関として、名目上政策立案を行う立場ではなく、また政策執行においても、政治的な影響を受けないこととなっている。カーン氏のFTC委員長就任前の、大手テック企業に対する批判が注目され過ぎた事で、大手テック企業からは同企業に対するFTCの訴訟では、カーン氏の忌避(Recusal)の申し立ても出されており、カーン氏がどれほど独禁関連政策を進められるかは未知数だ。

他方、ホワイトハウスにはカーン氏同様、独禁関連の手腕を買われ政権入りした人物がいる。台湾系米国人 2世のティム・ウー氏だ。ウー氏は 2000 年代初頭に「ネットワーク中立性」の問題を提唱し始め、2010 年代から、メディアや IT 業界での初期の開放性と、その後の寡占や閉鎖性について論じた著書が注目されていた。オバマ政権で国家経済会議(NEC)のメンバー入りし、バイデン政権では技術と競争政策の特別大統領補佐官として再度 NEC のメンバーとして政権入りしている。今回の大統領令も FTC 委員長に就任したばかりのカーン氏というよりも、3 月にすでにホワイトハウス入りしたウー氏が中心になって策定したともいわれている。同氏は以前より Facebook の Instagram 買収は取り消されるべきだと主張するほど、テック大手企業への目は厳しい。自らが政権入りしていた時に認可された買収案件だからこそ、後悔の念が強いのだろう。

ウー氏とカーン氏は共に「ニュー・ブランダイス学派」として、新世代の反トラストエキスパートと言われている。この名称は 19 世紀末から寡占の弊害を訴え、のちに最高裁判所陪席判事を務めたルイス・ブランダイス氏の名に由来する。ブランダイス氏は当時石油や鉄道業界をほとんど独占していたロックフェラーやJPモルガンに対し、司法面から独占の弊害を世間の目にさらし、これら独占の崩壊を進めた法律家として知られている。その根底には、独占や寡占が決して効率のいい経済を生み出すものではないという、当時においては革新的な考え方がある。

ウー氏もカーン氏も、技術の進歩により新たな独占企業となったテック大手に対し、消費者の短期的な厚生(例えば Amazonによる価格低下など)の是非だけではなく、長期的に競合相手の淘汰をもたらすような経済行動も独禁対象とするべき、という独占、寡占の新たな定義をもたらそうとしている。同学派は、ブランダイス氏が独占企業の切り崩しに闘争した 19 世紀

Marubeni

末や、クレイトン反トラスト法が成立した 1910 年代を、米国のあるべき姿と懐古的に捉えている。それが 1970 年、80 年代に、ニクソン政権で司法省の訟務長官(Solicitor General)を務めたロバート・ポーク氏やシカゴ学派などにより、独占の定義が狭小化され、現在のように多くのセクターで企業の独占化が進んでいると考えている。

ニュー・ブラインダス学派としては、2021 年 7 月にジョナサン・カンター氏も公正取引を管轄する司法省反トラスト局長に指名されている。カンター氏は独禁法専門の弁護士として官民両方で十分な経験がある。カーン氏がワシントンのシンクタンク勤務時に指導的立場にあり、自身もニュー・ブラインダス学派で独禁法の政策提言を行っている Open Market Institute 代表のバリー・リン氏は、カンター氏の指名をうけ、「カンター、カーン、ウー、それに他のバイデン政権の独禁取締りチーム(Trustbusting Team)により、米国民にとって新たな民主主義の時代が、底辺から訪れようとしている」と諸手をあげて歓迎している。

中間選挙までの成果が問われる

以上見てきたように、連邦議会では昨今のテック大手企業に代表されるような独占状態の打破を目指す動きがあるものの、民主党内でも慎重な意見がある。一方で共和党でも大企業の独占をけん制することを支持する議員も徐々に出始めており、優先順位は決して高くないものの、M&A 手数料引き上げなどの法改正が実施される可能性は高い。行政側では影響力は限定的になるものの、ニュー・ブラインダス学派のブレーンが、可能な範囲で独占の新たな定義づけを図りながら、競争促進のための規則改定、制定に着手するだろう。大統領令という形式ではないかもしれないが、今後も行政権限で新たな競争促進政策を打ち出したり、FTC や司法省が司法面から大企業に対して独禁法違反などで訴えたりするケースが増える可能性もある。

そしてそれが 2022 年の中間選挙までに、有権者に対しどれほどの恩恵を与えられるか、または票集めの訴求ポイントになるかが注目される。独禁法の取り締りで、実際に多くの雇用者が経済的メリットを体感することは期待できないだろうが、大企業ではなく雇用者、労働者を守る政権、政党というイメージ作りのために、航空会社のサービス料金引き下げから、テック大

Marubeni

手企業に対する訴訟など、身近で分かりやすい行動を採るだろう。

カーン氏は 2019 年の Financial Times 紙のインタビューのなかで、「ニュー・ブラインダス学派の運動は、反トラストというだけではない。これは価値の問題だ」と述べている。経済格差や政治不信が広がる米国において、ニュー・ブラインダス学派は多くの国民に受け入れられる新たな価値を創造できるのか。実際の独禁関連施策と合わせて注目していきたい。

以上/阿部

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所(以下、当事務所)はその正確 性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、 日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用な ど、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改 変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。