

「EU 競争法の公共サービスに対する適用と EU - 加盟国間の権限関係」

2013 年 7 月 27 日 慶應 EU 研究会

横浜国立大学大学院国際社会科学研究院 青柳由香

はじめに

(1) 問題の所在

- ・ 公益事業：伝統的には事業法による規制
- ・ 公益事業の自由化ないし規制緩和
→競争法の適用を通じた市場における競争秩序の維持の要請↑
- ・ しかしながら、公益事業の運営では、競争制限的な手段を通じて公益の提供。
- ・ 公益事業に期待される異なる価値
 - 経済的効率性にもとづく運営（＝競争を通じて達成される）
 - 安定性・継続性、不採算地域でのサービス供給等の公益性の実現
- ・ 公益事業分野における事業者の競争制限的な行為を独禁法上評価する際には、通約不可能な両価値を考慮する必要（＝競争的価値のみを評価の対象とはしない。多くの法域に共通）
 - 公益を理由とする正当化の是非の判断基準はいかなるものであるか？
 - どのような要因により決せられるか？
 - どのような意義を有するか？
 - →日本法における事例の少なさ。
 - ◇ 都立芝浦と畜場事件（最判平元・12・14、民集 43 卷 12 号 2078 頁）¹：不当廉売規制において行為の悪性は「具体的な場合における行為の意図・目的、態様、競争関係の実態及び市場の状況等を総合考量」して行う。

(2) TFEU106 条の役割と研究成果の先取り

- ・ EU においても同様の問題。

【仮想事例①：共同行為】

国内法により水質保全に取り組むことが義務付けられている家電製品メーカーと小売業者からなる事業者団体が、水質保全の目的（＝公益）のために厳格な基準を定め、これを順守しないメーカーの洗濯機を取り扱わない旨の合意をする（共同の取引拒絶による競争制限）。

【仮想事例②：支配的地位の濫用】

地域独占を有する電力小売り会社が、地域における電気供給の安定を確保するために（＝公益）、小売り取引の相手方に対して、他国からの電力の輸入を禁止する（排他条件付取引による競争制限）。

【仮想事例③：加盟国による競争制限的な効果を有する措置】

加盟国 A が、信書の郵便事業について国内法を通じて X に排他的権利を付与する。これにより、新書のユニバーサルサービス（＝公益）は達成されるが、信書分野において競争が排除される（＝競争制限）。

¹ その後、福祉バス事件（山口地下関支判平 18・1・16 審決集 52 卷 918 頁）がこれに従っている。

↓

- ・ EU機能条約 106 条による規律²。

106 条 1 項：公的事業者及び加盟国が特別のまたは排他的な権利を付与する事業者に関して、加盟国は本条約のルール、特に 18 条及び 101 条から 109 条までに定められたルールに反するいかなる措置も制定または継続してはならない。

2 項：一般的経済利益を有するサービスの運営を委託された事業者又は歳入源を独占する性格を有する事業者は、それらのルールの適用がこれらの事業者²に委ねられている特定の任務の法律上または事実上の遂行を妨げない限り、本条約のルール、特に競争に関するルールにしたがわなければならない。連合の利益に反する程度にまで、通商の発展が影響されてはならない。

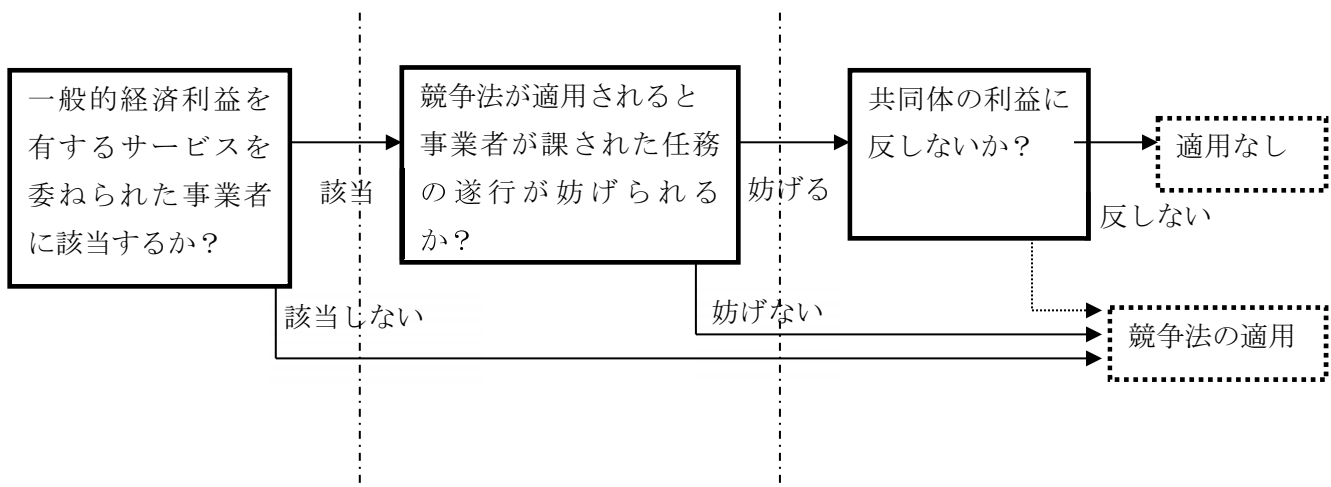
3 項：委員会は本条の規定の適用を確保し、必要な場合には、加盟国に対して適切な指令もしくは決定を出さねばならない。

【各規程の意義】

- ・ 1 項：加盟国が公的事業者等についても競争法等の条約ルールに違反する措置をとってはならないことを確認
- ・ 2 項：①公共サービスにも原則として競争法が適用されることを明示。②一定の要件を満たす場合には適用を免れることを規定。
- ・ 3 項：委員会に立法権限を付与。

【2 項の要件】

- ・ 要件①「一般的経済利益のサービスの運営を委ねられた事業者又は歳入源を独占する性格を有する事業者」に該当する。
- ・ 要件②★「本条約のルールの適用がこれらの事業者に与えられている特定の任務の法律上または事実上の遂行を妨げ」る。（「任務遂行の阻害」要件）
- ・ 要件③「共同体の利益に反する程度にまで、通商の発展が影響され」ない。（ほとんど問題とならない）



² 日本には同様の規定は存在しない。

- ・ 報告者の博士論文
 - 範囲：106条2項の要件①②について、判決、決定、政策文書、学説等を検討
 - 3タイプの結論
 - ◇ 公益を理由として競争法からの逸脱が正当化される場合の基準（競争法的）
 - ◇ 域内市場の成熟度と競争法適用の厳格さの呼応関係（経済法的・EU法的）
 - ◇ EU・加盟国間の権限・政治的関係の法運用に対する影響（EU法的）

1. 要件①：一般的経済利益を有するサービス該当性

(1) Two Questions

- ・ 何が？（どのような基準で？）：日本における公益事業より広い概念
- ・ 誰が？★

(2) 誰が一般的経済利益のサービスの内容を決めるか？

- ・ 1960年代の議論
 - 共同体アプローチ
 - 加盟国アプローチ
- ・ 条文：最終的に EU 裁判所の判断がなさるので「連合アプローチ」といえそう
 - 否定された事例：
- ・ だが、判例の検討の結果…
 - ほとんど認められている³
 - 事業者の活動のうち、一般的経済利益を有するサービス該当性が否定された事例はわずか⁴。「明白な誤り」に限られる。
 - ◇ 港湾の荷積みサービス、音楽著作権の集中管理事業
 - 加盟国の裁量がきわめて強く尊重されている。
- ・ ∴形式的には連合アプローチであるが、運用上は加盟国の判断が尊重されている。

2. 要件②：任務遂行の阻害となるか

(1) 1960年代後半～90年代前半までの厳格な判例法理

- ・ 「非両立性テスト⁵」、「不可欠性テスト⁶」

³ 運輸：港湾の運営、港湾における航業務、商業的に存立しないが一般的利益を理由として運行が必要な航路の運営（地方振興）

郵便：基本的な郵便事業、国際郵便

電力：電力供給

電気通信：電気通信ネットワークの設立と運営

放送：ラジオ・テレビ放送

水道：上水道供給

社会保障分野：産業別年金基金の運営、職業紹介☆、救急車サービス

その他：廃棄物処理

⁴ 公権力の行使（航空管制等）や社会目的のための活動（連帯の原則に基づく医療保険等）はそもそも競争法の射程外とされた。

⁵ Sacchi 事件先決裁定（1974年）：「たとえ加盟国がテレビの運営、とくに商業活動そしてとりわけ広告を委ねた事業者を一般的経済利益のサービスの運営を委ねられた事業者として組織するとしても、90条

- ・ 厳格な比例性原則＝目的＋手段＋比例性（LRA）

【裁判例の状況】

- ・ 不可欠性テスト（Indispensability Test）*下線：加盟国に判断、★正当化認められず
 - Ahmed Saeed事件先決裁定⁷（1989年、明示的ではないが★、航空）、ERT事件先決裁定⁸（1991年、テレビ放送）、RTT v GB-Inno-BM事件先決裁定⁹（1991年★、電気通信設備）
- ・ 非両立性テスト（incompatibility test）
 - Telemarketing事件先決裁定（1985年★、テレビ放送を使った電話での通信販売）¹⁰、Höfner事件先決裁定事件（1991年★、職業紹介、需要ドクトリンを提示）¹¹

（２）域内市場完成～現在の判例法理：緩やかな「必要性テスト」

- ・ Corbeau事件先決裁定（1993年）¹²（リーディングケース）
 - 事件の概要：ベルギーで Corbeau 氏が特定地域内の速達サービスを開始したところ、この行為が、郵便公社に独占を与えた 1956 年法に違反するとされた。同法が共同体ルールに適合か否かの先決裁定が欧州司法裁判所に求められた。
 - 欧州司法裁判所：「排他的権利を有している事業者に対して割り当てられた、特定の任務の遂行を確保するために必要な範囲」において排他的権利を付与することを認める。（＝必要性テスト（necessity test））
 - 目的＋手段＋狭義の比例性（緩やか¹³）
 - ◇ 手段に妥当性がなかったり、必要性を超える場合には競争法からの逸脱は許されない
 - ◇ 例：負担の公平性¹⁴、過度の補てんは必要性を充足しない¹⁵

2 項（現 106 条 2 項）に基づき、当該禁止が任務の遂行と両立しない（incompatible with the performance of their tasks）ことが示されない限り、…同様の禁止が適用される」Case 155/73 Sacchi [1974] ECR 409.
⁶ Navewa-Ansearu 事件コミッション決定（1981年）：「条約規定の遵守によって特定の任務の遂行がより複雑になることは、十分ではない」としつつ、「当該事業者が、自らの特定の任務を遂行するための技術的および経済的にふさわしい手段を他にもたない（no other technically and economically feasible means）場合のみに」競争法からの逸脱が認められるとした。

⁷ Case 66/86 Ahmed Saeed Flugreisen and Silver Line Reisebüro GmbH v. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V [1989] ECR 803.

⁸ Case C-260/89 Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE (ERT) and Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others [1991] ECR I-2925.

⁹ Case C-18/88 Régie des télégraphes et des téléphones v. GB-Inno-BM SA [1991] ECR I-5941.

¹⁰ Case 311/84 Centre belge d'études de marché - Télémarketing (CBEM) v. SA Compagnie luxembourgeoise de télédiffusion (CLT) and Information publicité Benelux (IPB) [1985] ECR 3261.

¹¹ Case C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser v. Macrotron GmbH [1991] ECR I-1979.

¹² Case C-320/91 Criminal proceedings against Paul Corbeau [1993] ECR I-2533.

¹³ LRA は要求されず厳格な比例性テストとは異なる運用がなされている点に注意。

¹⁴ TNT v Poste Italiane 事件先決裁定（2001年）：ユニバーサルサービス提供事業者への郵便賦課金の支払いにおいて、ユニバーサルサービス事業者自身も支払いを行わねばならない。Case C-340/99 TNT Traco SpA v. Poste Italiane SpA and Others [2001] ECR I-4109.

¹⁵ ドイツ・ポスト事件先決裁定（2000年）：国際郵便の受け入れ国に対して支払われている手数料を差し引けば、国際郵便から発生する費用を補うため、国境を超える郵便を国内郵便として取扱い、国内

3. EUにおける現在の判例法理の特徴とその意義

(1) 現在の判例法理の特徴

二つの要件：いずれも緩やかな判断基準を採用。

∴競争法からの逸脱が許されやすい

↓

公共サービスの性質を考えると穏当な帰結

・産業の基盤、雇用、異なる社会的背景→実情に照らした公共サービスのデザインは加盟国や自治体のほうが可能

(2) なぜ緩やかなのか？：公共サービスに対するEU競争法の適用の限界を決する要素

① 公共サービスがもたらす経済的価値（競争による効率性）と非経済的価値（公益）に対する認識

➤ 要件②についての初期の厳格な判断基準は？→域内市場の発展段階による説明

② 共同体と加盟国間の公共サービスについての権限関係

➤ 「補完性の原則」の下で一義的な権限を有する加盟国の判断を尊重するというEU司法裁判所の態度

③ EU司法裁判所におけるキャパシティー¹⁶とコンペテンスの欠如

➤ 必要性テストの下において、微妙なバランスは事実上行われていないのはなぜか？

➤ キャパシティー：EU司法裁判所と加盟国内の実情の間の距離（法解釈における補完性原則と整合するような考え方）

➤ コンペテンス：公共サービスの内容は国のあり方に大きく影響。民主主義的正当性をもつ加盟国の判断について、その妥当性をEU司法裁判所が判断することを極力控えているのではないか。

◇ c.f.過去に欧州委員会の強硬な自由化が訴訟を引き起こした経緯¹⁷、加盟国と欧州委員会の間での規制権限をめぐる政治的争いも。

(3) 要件②の必要性テストへの転換の意義

・重視する価値の変化に伴って、公共サービスに関する規制権限の委譲がみられる

➤ 初期：経済的価値の重視→厳格な「任務遂行の阻害要件」=EUに権限

➤ Corbeau 事件以降：公益の重視→緩やかな「任務遂行の阻害要件」=EU ルールの介入の低下
→加盟国による国内政策が生き残る

=規制パラダイムの（再）転換¹⁸

郵便料金を請求する制度は正当化が認められうる。Joined cases C-147/97 and C-148/97 Deutsche Post AG v. Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH GZS) (C-147/97) and Citicorp Kartenservice GmbH (C-148/97) [2000] ECR I-825. 本判決についての邦語での文献として、西村暢史「欧州競争法における内部補助を背景とした市場支配的地位の濫用規制——ドイツポスト事件を素材にして」富大経済論集 49 巻 2 号 (2003 年) 297 頁。

¹⁶ Leonor Moral Soriano, How Proportionate Should Anti-Competitive State Intervention Be?, 28(1) ELR 112 (2003).

¹⁷井上淳『域内市場統合におけるEU-加盟国間関係』（恵雅堂出版、2013年）。

¹⁸とはいえ、二次立法（規則、指令等）が存する範囲においてはEUルールが優越する（本報告の議論が

おわりに

現在の課題：規制パラダイムがとりわけ大きく転換した分野

- ・ 社会保障分野：従来は国家を通じて提供されるべきとされていた＝加盟国法の領域
↓
- ・ 近時、規制緩和・市場メカニズムを導入する動き
→「経済活動」として競争法の適用の可能性＝EU法による規律の対象となる
- ・ 司法裁判所の謙抑的な態度¹⁹はみられるものの、大きな転換。
- ・ 自由移動規定との関係も考える必要があるか。

【代表的な文献】

JOSÉ LUIS BUENDÍA SIERRA, EXCLUSIVE RIGHTS AND STATE MONOPOLIES UNDER EC LAW, ARTICLE 86 (FORMERLY ARTICLE 90) OF THE EC TREATY (1999).

Leo Flynn, Competition Policy and Public Services in EC Law after the Maastricht and Amsterdam Treaties, in DAVID O'KEEFE & PATRICK TWOMEY EDS., LEGAL ISSUES OF THE AMSTERDAM TREATY (1999) 185.

René Joliet, National Anti-competitive Legislation and Community Law, 12 Fordham International Law Journal 172 (1989).

TONY PROSSER, THE LIMITS OF COMPETITION LAW (2005).

Malcolm Ross, Article 16 EC and Services of General Interest: From Derogation to Obligation?, 25 ELR 22 (2000).

WOLF SAUTER & HARM SCHEPEL, STATE AND MARKET IN EUROPEAN UNION LAW: THE PUBLIC AND PRIVATE SPHERES OF THE INTERNAL MARKET BEFORE THE EU COURTS (2009).

Fritz Scharpf, Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in MARKS ET AL. EDS. GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION (1996) 31.

ERIKA SZYSZCZAK, THE REGULATION OF THE STATE IN COMPETITIVE MARKETS IN THE EU (2007).

あてはまるのは、EUによる規制がない範囲の公共サービスのみ)。自由化される限りにおいて加盟国の措置が正当化される余地が縮減する。EUが権限を有する範囲（2次立法を行った範囲）では競争法の適用拡大、加盟国の権限の範囲では公益を重視ということか。

¹⁹ Case C-67/96 Albany International [1999] ECR I-5751.