■コラム――■

バイデン政権の競争政策と高まるGAFAに対する圧力

一橋大学大学院経営管理研究科 特任教授　**藤田　勉**

藤田　勉氏

1．米国の競争政策とビッグ・テック

バイデン政権は、巨大IT企業に対して独占禁止法の運用を強化する方針であり、FTCと司法省に対し、反トラスト法の積極的な運用を求めている。特に、アップル、アルファベット、アマゾン・ドット・コム（以下、アマゾン）、フェイスブック（GAFA、あるいはマイクロソフトを加えたGAFAM）などのインターネットプラットフォームの寡占を問題視している。

バイデン大統領が競争政策強化を主要政策の一つとして打ち出した背景には、GAFAに対する世論の強い反発がある。オンライン・プラットフォーム（グーグル、フェイスブック／インスタグラム、ツイッター、アマゾン）に関する世論調査では、回答者の81%はそれらが消費者データを収集・蓄積していることに懸念を示している(注1)。79%が、GAFAなどの買収が米国の競争と消費者の選択を弱めているとした。そして、69%が政府の規制強化を支持している。

さらに、貧富の格差拡大も、政治的な圧力を高めている。とりわけ批判を浴びやすいのが、アマゾンである。その圧倒的な競争力は「アマゾン・エフェクト」、「デス・バイ・アマゾン」などの言葉を生んだ。創業者のジェフ・ベゾス会長は、フォーブス誌の長者番付（2021年）によると、純資産19兆円と世界最大の大富豪である。

連邦取引委員会（FTC）トップには、アマゾンを中心とするGAFAに対して批判的な

（図表１）世界の大富豪上位10（2021年）

	上位10	国	企業	年齢	純資産（兆円）
1	ジェフ・ベゾス	米国	アマゾン	57	19.5
2	イーロン・マスク	米国	テスラ	49	16.6
3	ベルナール・アルノー（一族）	フランス	LVMH	72	16.5
4	ビル・ゲイツ	米国	マイクロソフト	65	13.6
5	マーク・ザッカーバーグ	米国	フェイスブック	36	10.7
6	ウォーレン・バフェット	米国	バークシャー・ハサウェイ	90	10.6
7	ラリー・エリソン	米国	オラクル	76	10.2
8	ラリー・ペイジ	米国	アルファベット	48	10.1
9	セルゲイ・ブリン	米国	アルファベット	47	9.8
10	ムケシュ・アンバニ	インド	リライアンス	63	9.3

（注）2021年３月５日時点。１ドル110円で換算。
（出所）Forbes

論文を発表したことで知られるリナ・カーンコロンビア大学准教授を据えた。カーン氏が顧問として参加した下院司法委員会反トラスト小委員会の調査報告は、GAFAが大きな市場支配力を有しており、そのやり方は反競争的であると批判する（注２）。また、司法省の反トラスト局のトップ（次官補）に、巨大IT企業に批判的なジョナサン・カンター弁護士を指名した。国家経済会議（NEC）で競争政策を担う大統領特別補佐官に、2002年にインターネットの中立性を提唱したことで知られるティム・ウー　コロンビア大学教授を起用した（注３）。

さらに、バイデン大統領は国内市場の競争を促進するための大統領令に署名した（注４）。FTCはその権限内で、独占禁止法運用を強化している（注５）。大統領令の発令後、司法省とFTCは、共同で合併ガイドラインの見直しを開始しており、ガイドラインの見直しの他、既存の法令の運用強化が実施される見込みである。

以下、米国の独占禁止法の歴史を振り返り、その上で、今後のバイデン政権の競争政策とその影響を展望する。

２．米国独占禁止法の基本的枠組み

米国の独占禁止法は、反トラスト法と呼ばれ、シャーマン法（1890年）、クレイトン法（1914年）、FTC法（1914年）で構成される（注６）。本稿では、独占禁止法と呼称する。

独占禁止法の起源は英国のコモン・ローであり、それが米国で発展した。1840年代に州

（図表２）米国の独占禁止法の根拠法と執行機関

法律名	実体規定	執行行政機関	違反に対する手続	運用の実態
シャーマン法	第１条（取引制限）	司法省	刑事訴追、 民事提訴（差止請求）	実際に刑事訴追が行われるのは，第１条違反行為中の，水平的な「当然違法」の行為（価格カルテル，入札談合，市場分割等）
	第２条（独占化行為）			
クレイトン法	第２条（価格差別等）	司法省とFTCとの共管	民事提訴（差止請求）、 行政的排除措置	第７条の企業結合については事前届出制。 近年は第７条以外が適用されたケースはほとんどない。
	第３条（排他条件付取引）			
	第７条（企業結合）			
	第８条（役員兼任）			
連邦取引委員会法	第５条第a項（１）前段（不公正な競争方法）	FTC	民事提訴（差止請求）、 行政的排除措置	
	第５条第a項（１）後段（不公正又は欺瞞的な行為又は慣行）			

（出所）公正取引委員会

レベルで鉄道業界に対する規制は行われていたが、連邦レベルの法規制は1890年制定のシャーマン法から始まった。反トラスト法と呼ばれるのは、トラスト（議決権を単一の受託者に信託）方式の経営で、石油や鉄道など巨大企業による独占が盛んに行われたためである。シャーマン法では、違反行為者や企業に対する刑事罰が盛り込まれたが、特に企業に対する罰金刑は、一定の抑止力となったとされる（注７）。

独占禁止法の執行は、FTCと司法省反トラスト局が担う。FTCは、クレイトン法とFTC法の執行権限を有し、司法省はシャーマン法とクレイトン法の執行権限を有する。両者の権限が重複する場合もあり、一方が法的措置を取る場合、事前に連絡する制度がある（注８）。

FTCは、1914年に設置された独立行政委員会である。大統領に指名され上院の助言と同意を得た５人の委員で構成され、同じ政党の委員は３名以内である（任期７年）。FTCの権限は、準立法権（規則制定権）、準司法権（審査・審判権）、行政権（消費者保護）を有する。クレイトン法とFTC法の違反行為に対し、審査・審判を行い、排除措置を命じることができる。

司法省は、自ら独占禁止法違反の命令を下すことはできず、米国政府の代理として、民事・刑事訴訟を通じて、連邦裁判所に提起する必要がある（注９）。また、各州法の司法長官も、州レベルの独禁法を執行する権限を有する（注10）。

シャーマン法はカルテルなどの取引制限、独占化行為を禁止し、その違反に対する差止め、刑事罰を規定する。クレイトン法は、シャーマン法違反の予防的規制を目的とし、競

争を阻害する価格差別の禁止、不当な排他的条件付取引の禁止、企業結合の規制、３倍額損害賠償制度（受けた損害の３倍額と訴訟費用を請求できる制度）等について定める。FTC法は、不公正な競争方法、不公正又は欺瞞的な行為又は慣行を禁止し、FTCの権限、手続き等を定める。

米国の独占禁止法では、損害賠償請求訴訟などの私訴が盛んであり、他国と比較した大きな特色である(注11)。また、カルテルが摘発された場合、クラス・アクション（集団訴訟）が起こされ、その多くは和解で決着する。

３．米国独占禁止法と経済理論の系譜

独禁法の法解釈に影響を与えた経済理論として、1960年代から1970年代前半のハーバード学派、1970年代後半に台頭したシカゴ学派、その後の、ポストシカゴ学派が挙げられる(注12)。

ハーバード学派は、ポピュリスト思想が根底にあり、大企業の独占が経済上の非効率を生み出しているとの認識がある(注13)。大企業や集中度の高い市場に対しては否定的であり、カルテルの厳格な禁止、独占に対する厳格な法規制を求める。

シカゴ学派は、完全競争市場を前提とし、政府介入は市場メカニズムの効率性を損なうので、自由放任が望ましいと考える(注14)。そのため、経済効率性を追求することが反トラスト法の目的であり、中小企業保護や経済力の分散が中心となる。

ポストシカゴ学派は、不完全競争市場に着目し、ゲーム理論や契約理論などを用いる。市場の失敗は自然に解消されるわけではなく、企業は市場の不完全性（情報の偏在や埋没費用）を巧みに利用しようとする。そのため、略奪的廉売、排他取引、抱き合わせについて問題視する。

そして、バイデン政権下では、新ブランダイス学派の台頭がみられる。カーンFTC委員長は、新ブランダイス学派である(注15)。ルイス・ブランダイス最高裁判事（1916年～1939年）は、経済力の集中により、巨大企業の政治力が高まることを恐れ、権力と機会の民主的分配を目指した。新ブランダイス学派は、巨大プラットフォームなどの独占企業の経済力が劣位にある企業の競争的活力をそぐことを問題視する(注16)。

4．司法省と企業の解体を巡る攻防の歴史

歴史的に、米国では、独占企業の解体を巡って、多くの係争があった。その結果、巨大企業が解体された例がある。

スタンダード・オイルは1863年のジョン・ロックフェラー等の投資組合による石油精製工場を起源とし、1870年に設立された（注17）。1878年には、石油精製の9割以上を独占し、1882年にトラスト体制が構築された。1890年のシャーマン法制定の一つの契機となった。1911年に連邦最高裁から解体命令が出され、34社の会社に分割された。スタンダード・オイルは、現在、再統合してエクソン・モービルとなっている。

1974年に、司法省は、通信事業を事実上独占していたAT＆T（1877年にその前身が発祥）を反トラスト法違反で連邦地裁に提訴した（注18）。製造部門、長距離回線部門、ベル系電話運用会社（BOC's）、研究開発部門の分離を求めた。1982年に和解が成立し、22のBOC'sを分離する一方、それ以外の所有は認められた（注19）。

その他、分割には至らなかったものの、1969～1982年のIBM、1998～2001年（和解条項の終結は2011年）のマイクロソフトなど、長期大型の係争案件があった。

5．高まるGAFA批判

GAFAに関して、主な批判と当局との係争内容は次の通りである。

アマゾン

米国でのオンライン・ショッピング市場のシェアは50%以上であるとの推計がある。特に、アマゾン以外に消費者にリーチする手段がないサード・パーティの中小事業者に対して優越的地位にある。アマゾンは、マーケットプレイスの運営者でありながら、それらの事業者とは競合関係にある。自社ブランドの優先表示、価格設定を行う一方、事業者の売上データや顧客情報を自社の小売り戦略に活用するなどの反競争的行為がある。

フェイスブック

SNS市場で支配的な地位を有する。インスタグラムとワッツアップの買収により、SNSでは利用者数上位3アプリを有する。蓄積されたデータの優位性を活用し、競争上の脅威を特定し、早い段階で競合のスタートアップを買収、模倣するなどして独占を維持してきた。

2020年に、FTCは、インスタグラムやワッツアップの売却を求めて、連邦地裁に提訴した(注20)。48州の司法長官も、同様に提訴した(注21)。2021年に、連邦地裁はいずれも十分な証拠を提示していないとして棄却したが、FTCは証拠を再提出する方針である。

アルファベット（グーグル）

検索エンジン市場を独占するグーグルは、検索事業、アンドロイドOS／アプリを起点に、クローム、グーグル・ナウ、グーグル・マップ、クラウドなど、デジタル・エコノミーのインフラとして機能する。これらを運営すると同時に、プラットフォームの参加者と競合する。広告と自身のコンテンツで検索結果のページを増やし、有料広告と純粋な検索結果をあいまいにするなど反競争的慣行がみられる。

司法省は、2020年にグーグルを独占禁止法違反で連邦地裁に提訴した(注22)。検索および検索広告市場において、反競争的、排他的慣行で違法に独占を維持しているとの主張である。37州の司法長官も、同様に提訴している(注23)。

アップル

ハードウェア、ソフトウェア、サービス、小売を組み合わせた垂直統合モデルを採用しているが、App Storeの運営とiOSを通じて、市場をコントロールしている。サード・パーティの事業者は、App Storeを通じて顧客にデジタルグッズやサービスを提供するが、アップルは競合相手でもある事業者の機密情報を利用している。さらに、高額な手数料（アップル税）を課している。これに対し、スポティファイなどはアップル税について訴訟を起こしている。

カーン委員長は、GAFAが非競争的であると批判する。GAFAが、他の事業者がプラットフォームに依存する仕組みを作ると同時に、自身もプラットフォームの参加者として、競合相手の事業活動を監視し、自社の事業に活用しているという問題を指摘する(注24)。

カーン委員長の代表的な著作は、アマゾンに批判的な論文である(注25)。アマゾンは、多くの事業が依存するような不可欠なEコマースのインフラとして機能しており、その事業戦略と市場支配は反競争的懸念を引き起こしていると述べている。

アマゾンとフェイスブックは、カーン委員長を独占禁止法の調査、審判、訴訟などから外すよう嘆願書を提出している。アマゾンは、連邦倫理規則により、就任前に、特定の会社について、特定の事実上および法律上の問題について声明を出した場合は、忌避が必要であると主張する。フェイスブックは、カーン委員長が就任前から、公的にフェイスブックが独占禁止法違反であることを主張していることから、現在、係争中の訴訟に関わらないよう嘆願書を提出した(注26)。

（図表３）中間選挙で大統領政党が失った議席数（太字は就任直後の中間選挙）

	大統領政党	下院	上院		大統領政党	下院	上院
1946	**民主党**	**−55**	**−12**	1986	共和党	−5	−8
1950	民主党	−28	−5	**1990**	**共和党**	**−8**	**−1**
1954	**共和党**	**−18**	**−1**	**1994**	**民主党**	**−54**	**−8**
1958	共和党	−48	−12	1998	民主党	5	0
1962	**民主党**	**−4**	**2**	**2002**	**共和党**	**8**	**1**
1966	民主党	−48	−4	2006	共和党	−30	−6
1970	**共和党**	**−12**	**1**	**2010**	**民主党**	**−63**	**−6**
1974	共和党	−48	−4	2014	民主党	−13	−9
1978	**民主党**	**−15**	**−3**	**2018**	**共和党**	**−40**	**2**
1982	**共和党**	**−26**	**1**				

（出所）Brookings Institution、FEC

６．バイデン政権の競争政策がGAFAの経営に与える影響

バイデン政権は、概ね、順調な滑り出しではあるものの、いくつかの政治的な圧力に直面している。ギャラップによると、バイデン大統領の支持率は、今年１月（１／21－２／２）の57％から７月（７／６－７／21）には50％に低下する一方で、不支持率は37％から45％に上昇している。民主党支持者の支持率は90％と依然として高水準であるが、無党派層の支持率61％から48％へと低下している。これは、中道を志向する有権者の支持率が低下していることを示唆する。

大統領就任後、最初の中間選挙は与党が議席を減らすことが多い。78歳と高齢であるバイデン大統領が、中間選挙で敗北した場合、大統領任期４年の後半２年はレイムダックになる可能性がある。

バイデン大統領は民主党中道である。政治基盤が必ずしも強くないバイデン政権は、党内のバランスを取るために左派の政策に配慮する必要がある。カーン委員長は、32歳と若い女性であり、両親はパキスタン出身である。マイノリティ重視という左派の主張を反映する人事でもあった。

昨年の大統領候補指名レースにおいて、民主党左派であるバーニー・サンダース上院議員やエリザベス・ウォーレン上院議員が大きな支持を集めた。この背景には、貧富の格差の拡大があるとみられる。

ウォーレン上院議員の公約の一つが、GAFA分割であった。過去のGAFAの反競争的な

買収の解消を目指すとしている(注27)。さらに、アマゾンやグーグルといった大規模テック・プラットフォームを規制する法案の成立を目指す。

今後、バイデン政権は、GAFAに対して厳しい圧力をかけることになろうが、実際にこれらが分割される可能性は必ずしも高くない。その理由は、GAFA分割の影響が大き過ぎることである。

GAFAMの時価総額合計（7月末）は995兆円（純利益合計額23兆円）であり、これはS＆P500の23%を占める。GAFA分割はGAFAの株価急落を生むおそれがあり、その場合、米国株全体が急落するリスクがある。1929年大暴落、1987年ブラックマンデー、2000年ITバブル崩壊、2008年リーマン危機は、いずれも米国株急落が世界の株式相場急落につながった。それは、バイデン政権にとってリスクである。

バイデン政権の政治的な基盤が安定していれば、当面、GAFAに対する政治的な圧力が大きく高まることは考えにくい。しかし、長期的には、株価上昇により米国の貧富の格差は拡大し、かつ、市場でのGAFAのシェアは高まるであろう。IBMと司法省の係争は10年以上継続するなど、独占禁止法違反案件は長期化することが多い。以上を総合すると、直ちに、GAFA分割は実現しないにしても、長期に亘って、独占禁止法に関わる係争がGAFAなどのプラットフォーマーの経営に大きな影響を及ぼすことがあり得るであろう。

(注1) CR Survey Research Department and Advocacy Division “Platform Perceptions：Consumer Attitudes on Competition and Fairness in Online Platforms：Nationally Representative Online Survey”, September, 24 2020

(注2) The House Judiciary Committee’s Antitrust Subcommittee, “Investigation of Competition in Digital Markets－Majority Staff Report and Recommendation”, October 6, 2020

(注3) Tim Wu, “Network Neutrality, Broadband Discrimination”, Journal of Telecommunications and High Technology Law, Vol. 2, 2003, pp. 141－179.

(注4) The White House, “Executive Order on Promoting Competition in the American Economy”, July 9, 2021

(注5) FTC, “FTC Rescinds 2015 Policy that Limited Its Enforcement Ability Under the FTC Act”, July 1, 2021, FTC, “FTC Rescinds 1995 Policy Statement that Limited the Agency’s Ability to Deter Problematic Mergers”, July 21, 2021

(注6) 平尾覚著『競争法グローバルコンプライアンス　増補版』（第一法規、2019年）43頁参照。

(注7) 水野里香「シャーマン反トラスト法の成立（1890年）―アメリカ合衆国における州際通商と独占規制」（エコノミア 第54巻第1号、2003年5月）31～54頁。

(注8) 松下満雄、渡邉泰秀著『アメリカ独占禁止法 第2版』（東京大学出版会、2012年）22、34頁参照。

(注9) デビッド・ガーバー著『競争法ガイド』（東京大学出版会、2021年）111頁参照。

(注10) ベーカー＆マッケンジー法律事務所　反トラスト法・競争法グループ著『違反事例で学ぶ海外「競争法」 規制内容と制裁金の実態―米・EU・BRICS・アジア主要国等―』（第一法規、2020年） 2 頁参照。

(注11) 松下満雄、渡邉泰秀著『アメリカ独占禁止法 第 2 版』（東京大学出版会、2012年）453頁参照。

(注12) 植村幸也著『米国反トラスト法実務講座』（公正取引協会、2017年）11頁参照。

(注13) 松下満雄、渡邉泰秀著『アメリカ独占禁止法 第 2 版』（東京大学出版会、2012年）17～18頁参照。

(注14) 植村幸也著『米国反トラスト法実務講座』（公正取引協会、2017年）12～13、16～17頁参照。

(注15) Lina Khan, “The New Brandeis Movement：America’s Antimonopoly Debate”, Journal of European Competition Law & Practice, Volume 9, Issue 3, March 2018, pp. 131－132

(注16) 泉水文雄「独占禁止法における法形成とエンフォースメントのあり方」（法学志林第116巻第 2・3 号、2019年）85～104頁。

(注17) George L. Priest, “Rethinking the Economic Basis of the Standard Oil Refining Monopoly：Dominance Against Competing Cartels”, Southern Californica Law Review Vol. 85, 2012, pp. 499－558、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構 石油・天然ガス資源情報ウェブサイト／用語一覧／す／スタンダード・オイル参照。

(注18) 総務省「昭和57年版 通信白書」（1982年11月）32～34頁参照。

(注19) United States v. AT＆T Co., 552 F. Supp. 131, 170（D. D. C. 1982).

(注20) FTC, “FTC Sues Facebook for Illegal Monopolization”, December 9, 2020

(注21) New York State Attorney General, “Attorney General James Leads Multistate Lawsuit Seeking to End Facebook’s Illegal Monopoly”, December 9, 2020

(注22) Department of Justice, “Justice Department Sues Monopolist Google for Violating Antitrust Laws”, October 20, 2020

(注23) New York State Attorney General, “Attorney General James Files Second Antitrust Lawsuit in Six Months to End Google’s Illegal Monopolies”, July 7, 2020

(注24) Lina M. Khan, “The Separation of Platforms and Commerce”, Columbia Law Review Vol. 119, No. 4, 2019, pp. 973－1093

(注25) Lina M. Khan, “Amazon’s Antitrust Paradox”, The Yale Law Journal Vol. 126. No. 3, 2017, pp. 710－805

(注26) Facebook, “In Re Petition for Recusal of Chair Lina M. Khan from Involvement in The Pending Antitrust Case Against Facebook, Inc”, July 2021

(注27) Elizabeth Warren, “Here’s how we can break up Big Tech”, March 8, 2019