

# EU 競争法における European Champions 理論の現在地

— 2024 年ドラギ報告書を手がかりとして —

柳 武 史\*

- I はじめに
- II ドラギ報告書の概要
- III EU 競争法実務への潜在的インパクト
- IV 結びに代えて

## I はじめに<sup>1)</sup>

2024 年 9 月 9 日、欧州中央銀行総裁やイタリア首相を務めたマリオ・ドラギ (Mario Draghi) 氏は、欧州の競争力の将来に関する報告書 (ドラギ報告書) を公表した<sup>2)</sup>。本稿は、このドラギ報告書を手がかりとして、European Champions 理論 (あるいは National Champions 理論) の現在地を検討しようとするものである。

ドラギ報告書は、ドラギ氏の個人的な見解が表明されたものであるが、欧州委員会の諮問により作成されたものである。ドラギ報告書は、戦略的分野における EU の地位低下の原因を特定し、即座に実施可能な政策を提示しており、欧州委

---

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科) 第 24 卷第 2 号 2025 年 8 月 ISSN 1347 - 0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

- 1) 本稿の執筆にあたり、和久井理子先生及び Thomas Weck 先生より貴重な情報提供等を賜った。ここに記して心より御礼申し上げる。もちろん、本稿の文責は筆者のみに帰する。
- 2) European Commission, The future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi, [https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report\\_en](https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en) (last accessed on 11 May 2025).

員会の今後の政策を占う上で重要な資料になると見られている<sup>3)</sup>。

ドラギ報告書の背景には、経済的繁栄の観点から、EUが米国と中国に敗北(劣後)しつつあるとの現状認識・危機感がある。欧州委員会によると、EUにおける2024年の実質国内総生産(GDP)成長率はわずか0.9%であった<sup>4)</sup>。EUは、デジタルやAIの分野をはじめとして経済的に米国と中国にますます遅れをとっているといわれる。

ところで、EU機能条約には173条1項という競争力の強化に関する条文が存在する。すなわち、同条1項は、「EU及び加盟国は、EUの産業の競争力に必要な条件が存在することを確保する。」と規定する。他方で、同条3項は、競争力を強化するためのEUの措置は、「競争の歪曲に繋がる可能性のある」ものであってはならないと規定している。もっとも、同条は、EUの域内政策及び域内措置に係るEU機能条約第3部に位置するため、EUが対外関係においてEU企業の競争力を強化するための措置をとることが妨げられるものではないと理解されているようである。

ここで、National Champions理論とは、海外企業に対抗するために、自国(あるいは自地域)において、企業結合による市場支配的企業の成立を容認する考え方をいう。このEUにおけるバリエーションが、European Champions理論である<sup>5)</sup>。European Champions理論は、競争法だけでなく、国際通商法(国際経済法)の観点からも問題となるが、本稿では競争法(特に合併規制)の問題に焦点を当てることとしたい。

本稿においては、ドラギ報告書の内容を概観したうえで(Ⅱ)、それがEU競争法実務にどのような影響を及ぼし得るのかを検討し(Ⅲ)、最後にその意義・

---

3) 吉沼啓介「ドラギ前ECB総裁、EUの競争力強化に向けた報告書を発表、巨額のEU共同債を提言」JETROビジネス短信(2024年9月19日)。

4) これに対して、米国における2024年の実質国内総生産(GDP)成長率は2.8%、中国は5.0%であった。なお、我が国は0.1%であった。

5) European Champions理論と(EU加盟国における)National Champions理論の意義等については、武田邦宣「鉄鋼会社間の企業結合とEU競争法」公正取引729号(2011年)45-47頁を参照。なお、国家補助規制の文脈で、(EU加盟国における)National Championsに優遇措置を与えることの問題点を指摘するものとして、岡田羊祐ほか「[座談会]憲法と競争」法律時報92巻2号(2020年)20頁〔伊永大輔発言〕も参照。

疑問点・今後の展望などを素描することとしたい (IV)。

## II ドラギ報告書の概要

### 1 経緯等

#### (1) レッタ報告書

EU の合併規制は EU 企業の競争力強化を目的とした産業政策に配慮すべきである、という提案は目新しいものではない。欧州委員会は、長年にわたり、競争に悪影響を及ぼすと判断した企業結合を承認するように求める政治的圧力に直面してきた。ただ、近年の重要な動向として、EU においては、ドラギ報告書が公表される前に、2つの重要な報告書が既に公表されていた。この2つの報告書は、本稿の主題に関して対照的な議論を展開していることが注目される。

第1に、2024年4月17日、イタリア首相を務めたエンリコ・レッタ (Enrico Letta) 氏は、単一市場の将来に関する報告書 (レッタ報告書)<sup>6)</sup>を公表した。レッタ報告書の正式なタイトルは、「単なる市場以上のもの：スピード、安全保障、連帯：EU 市民すべてに持続可能な将来と繁栄をもたらす単一市場の強化」というものである。

レッタ報告書は、米国や中国の企業との競争に打ち勝つために、EU の大企業の規模拡大を支援するべきであると主張している。域内の競争環境を重視するあまり EU 企業の合併は進んでおらず、また、世界的な競争力を有する EU 企業が育っておらず、単一市場は域外の巨大企業に圧倒されていると指摘する。そして、域外企業との競争を前提にした EU 競争法の運用が必要だとしている。

例えば、レッタ報告書は、EU 企業の規模拡大の必要性について、次のように述べている。

「私たちが国際的な役割を維持・強化するためには、単一市場内で EU 企業

---

6) Enrico Letta, Much More than a Market: Speed, Security, Solidarity: Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens (April 2024).

の規模を拡大することが不可欠である。この戦略は、EUの戦略的自律性、経済力、グローバルな政策影響力を強化するものである。規模を拡大することにより、EU企業はサプライチェーンを多様化し、欧州の基準を世界に広め、グローバルな競争力を高めることができる。EU企業の成功は、外国の投資を誘致し、イノベーション・エコシステムを育成し、EUの強いイメージを打ち出すことになる。最終的には、強力な企業に支えられた経済的繁栄が、EUに有利な通商協定を交渉し、国際基準を形成し、グローバルな課題に効果的に対処する力を与えるのである。

EU企業が単一市場内で規模を拡大できるようにすることは、経済的要請であるだけでなく、戦略的要請でもある。しかし、全てのEU企業や市場が、規模の拡大を必要としているわけではない。私たちとは一貫して異なる、欧州の現実にそぐわないモデルを模倣してはならない。大企業と中小企業との重要な結びつきによって繁栄している私たちのモデルは維持されなければならない。このモデルは基本的な強みであり、社会市場経済の基盤である。同様に、単一市場における公正な競争条件を積極的に保護しなければならない。消費者保護と経済発展の基盤である公正な競争を損なうような企業の成長は許されない。

EUは、競争政策を特定の市場成果を導き出すために利用すべきではない。私たちの目標は、急速に進化する市場において、私たちのルールが有効であり続けるようにすることでなければならない。]<sup>7)</sup>

そして、レッタ報告書は、電気通信市場を念頭に置いて、EU競争法の運用について、次のように述べている。

「いくつかの重大な問題がある。一方では、欧州の競争促進的な規制が、長年にわたり、(例えば米国と比較して)サービスへのアクセス(価格)の面で、エンドユーザーにより大きな利益をもたらしてきたことが認識されてい

---

7) *Id.* p. 50. *See also id.* p. 8.

るが、他方では、多くの業界関係者が、自由化と規制のアプローチによって促進された事業者の市場への過剰参入が、小規模で地域に特化した事業者による『過剰参入』の強いインセンティブを生み出し、その結果、イノベーションな投資へのインセンティブが低く、持続不可能な市場バランスをもたらした可能性があるとの不満を抱いている。今日、100以上の事業者が存在する欧州市場において、参入促進規制だけに焦点を当て続けることは、巨額の投資を必要とする高度なネットワークへの技術転換にとって有害であろう。

アクセスが規制されていないモバイル市場では、合併を評価する際に市場参入に焦点を当てた反トラスト法上のアプローチが同じ結果を招いた。』<sup>8)</sup>

## (2) 競争政策の事後経済評価に係る報告書

第2に、2024年6月24日、欧州委員会競争総局のスタッフは、過去25年間のEUにおける競争の進展に関する報告書（競争政策の事後経済評価に係る報告書）<sup>9)</sup>を公表した。この報告書の正式なタイトルは、「変化する世界における競争の保護：EUにおける過去25年間の競争の進展に関する証拠」というものである。

この競争政策の事後経済評価に係る報告書は、Fortune Global 500のデータに基づく調査研究などを踏まえ、EU競争法の執行の意義について、次のように述べている。すなわち、グローバルなスーパースター企業（Global superstars）が関与する分野のケースにおける過去の合併・反トラスト法の執行は、そのような分野の少なくとも一部の企業が、利潤を維持・拡大するために有害な合併や戦略的な排除行為を行っている可能性を示唆しているとする<sup>10)</sup>。また、EU競争法の執行が、そのような合併や行為の発生や悪影響を抑制しようとしてきたことも示唆しているという。なお、グローバルなスーパースター企業に関係する反トラスト法調査（欧州委員会によるEU機能条約101条及び102条の調査）の割合は、

8) *Id.* p. 52.

9) European Commission, Protecting Competition in a Changing World - Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years (2024).

10) *Id.* p. 84. *See also id.* p. 6.

医薬品分野で高く(42%)、IT分野ではさらに高い(76%)としている<sup>11)</sup>。

そして、この競争政策の事後経済評価に係る報告書は、域外市場に輸出するEUを拠点とする企業を対象とした調査研究などを踏まえ、競争が輸出競争力に与える影響について、次のように述べている。すなわち、企業の国内市場における効果的な競争は、当該市場における企業の競争力の原動力であるだけでなく、グローバルな輸出競争力の重要な原動力でもあるとする<sup>12)</sup>。また、調査回答企業の大多数(80%)によると、国内上流市場における投入財(商品)の効果的な競争が、輸出市場での成功に重要であるという。さらに、調査回答企業の多数(66%)によると、競争によって一定の事業規模に達する可能性が制限され、その結果、グローバルな輸出に成功する可能性も制限されるという主張は明確に否定されるとしている<sup>13)</sup>。

## 2 ドラギ報告書 Part B における「競争の見直し」

### (1) 10項目の提案

ドラギ報告書は、(a) 欧州の競争力の戦略に係る Part A<sup>14)</sup>と (b) 詳細な分析と提言に係る Part B<sup>15)</sup>によって構成され、(c) ドラギ報告書についてのドラギ氏の欧州議会(ストラスブール)における2024年9月17日付の講演録<sup>16)</sup>も付されている。このうち Part B は、第2部第4章に「競争の見直し(Revamping competition)」という表題を掲げており、競争政策の見直しに1章全部を割いている。

なお、ドラギ報告書では、欧州の経済的成長や生産性向上をEUの「存続を懸

---

11) *Id.* p. 85.

12) *Id.* p. 148. *See also id.* pp. 11-13.

13) *Id.* p. 152.

14) Mario Draghi, The future of European competitiveness: Part A: A competitiveness strategy for Europe (September 2024) [hereinafter Draghi Report Part A].

15) Mario Draghi, The future of European competitiveness: Part B: In-depth analysis and recommendations (September 2024) [hereinafter Draghi Report Part B].

16) Address by Mr. Draghi - Presentation of the report on the Future of European competitiveness - European Parliament - Strasbourg - 17 September 2024 [hereinafter Draghi Address].

けた挑戦 (existential challenge)」と位置付けている。すなわち、競争力の強化がなければ、持続可能な環境における繁栄、公正性、自由、平和、そして民主主義という欧州の根本的な価値観が失われると主張するのである<sup>17)</sup>。この欧州の価値観には、人権、法の支配、民主主義といった基本的価値観に加え、透明性、多様性、包摂性、ジェンダー平等なども含まれるとされている<sup>18)</sup>。

ドラギ報告書 Part B の第 2 部第 4 章は、競争政策の見直しに係る 10 項目の提案によって構成されている。具体的には、①欧州委員会競争総局の決定においてイノベーションと将来の競争の重み付けを強調し、新たな技術開発が消費者にとって変化をもたらす分野での成長を促進すること、②持続可能な社会への移行などを達成するための水平的協力協定に関する明確なガイダンスやテンプレートを提供すること、③専門機関によって安全保障とレジリエンスの基準を策定し、欧州委員会競争総局の審査に包含すること、④国家補助規制について効率性を向上させる産業政策の手段として用いること、⑤欧州共通利益に適合する重要プロジェクト (Important Projects of Common European Interest : IPCEIs) の改革と拡大をすること、⑥国家補助やその他の競争ツールを通じて、オープンアクセス、相互運用性、EU 標準への準拠の採用を奨励すること、⑦デジタル市場法 (Digital Markets Act : DMA) と外国補助金規制 (Foreign Subsidies Regulation : FSR) の施行に伴う新たな権限を効果的に適用すること、⑧事前規制・事後規制とモニタリングを強化すること、⑨暗黙の共謀などの 4 つの領域に「新しい競争ツール (New Competition Tool : NCT)」を導入すること、⑩意思決定プロセスを迅速化し、決定の予測可能性を高めることである。

これらの提案は、全てのセクターに適用することが想定されているようである。このうち、上記①及び③の提案は、競争政策の現在の実施方法に対するより根本的な変更に関係するとされている。以下においては、本稿の主題と関係する上記①の提案を中心に取り上げることとしたい。

---

17) Draghi Report Part A, p. 5; Draghi Address, p. 2.

18) See Draghi Report Part B, p. 246.

(2) 「イノベーションの抗弁」に係る提案（上記①の提案）

ドラギ報告書は、まず前提として、伝統的な競争政策の重要性を強調する。条約の枠組みは、加盟国に拠点を置く企業に公正な競争条件を提供するためには、自由で公正な競争が重要であるという信念を反映しているとする。そして、競争政策は、域内市場の歪曲のない機能を確保し、経済力の濫用から欧州の消費者と企業を効果的に保護しているという<sup>19)</sup>。カルテル、市場支配的地位の濫用、競争プロセスを弱体化させ、消費者と通商の相手国に損害を与えるために経済力を強化する企業を抑制しているとする。現在の実証的証拠は、競争が激化すると一般的に価格が下がるだけでなく、生産性、投資、イノベーションも促進される傾向があることを圧倒的に示しているとする。

しかし、ドラギ報告書は、急激に変化する世界に適応させるため、EUの合併規制について、中国や米国のスーパースター企業（superstar companies）と競争できる European Champions を育成するために利用できると示唆している。ここでは、そもそも活発な競争政策が、中国や米国のスーパースター企業と競争するために十分な規模を必要とする欧州の企業と矛盾・衝突するのではないかと疑問を提起する<sup>20)</sup>。そして、経済学者であるヨーゼフ・アロイス・シュンペーター（Joseph Alois Schumpeter）氏の懸念（厳しい競争がイノベーションから得られるレントを消失させ、研究開発のインセンティブを低下させる）を引き合いに出して、理論的には、競争の強化は一般的に価格の低下とイノベーションの促進をもたらすが、イノベーションを阻害する場合もあるとする。すなわち、欧州におけるイノベーションの欠如は、競争強化に起因するとの批判を挙げる。

さらに、ドラギ報告書は、欧州委員会が、中国や米国のスーパースター企業と競争するために投資するのに十分な規模の企業を創出するような合併を認めなかったとして批判を受けていることを指摘する<sup>21)</sup>。ここでは、欧州委員会による Siemens/Alstom の統合計画の禁止決定（2019年2月6日）<sup>22)23)</sup>などが念頭に置かれているようである。

---

19) *Id.* p. 298.

20) *Id.*

21) *Id.*

そこで、ドラギ報告書は、競争当局は、より将来を見据え、アジャイル（機敏）にならなければならないとし、例えば、ハイテク分野のイノベーションは急速であるため、この分野での合併評価では、不確実性にもかかわらず、企業結合計画が将来の潜在的イノベーションにどのような影響を与えるかを評価する必要があるとする<sup>24)</sup>。このような評価は、合併の価格効果の単純な評価よりも複雑であるところ、欧州委員会競争総局にさらに多くのリソースが必要であると指摘している。

このような背景のもとに、ドラギ報告書は、①欧州委員会競争総局の決定においてイノベーションと将来の競争の重み付けを強調し、新たな技術開発が消費者にとって変化をもたらす分野での成長を促進することを提言する<sup>25)</sup>。過去 10 年間の欧州委員会競争総局の決定では、消費者に対する価格の影響だけでなく、品質やイノベーションなどの他の側面も考慮し始めてはいるものの、そのアプローチは、既存の市場シェアに焦点を当てすぎていて、過去を振り返りすぎることがあるという。

ここで、ドラギ報告書は、条約の条項・文言は、既に欧州委員会が決定におい

22) European Commission, Commission Decision of 6.2.2019 declaring a concentration to be incompatible with the internal market and the functioning of the EEA Agreement (*Case M. 8677 - Siemens/Alstom*) [2019] OJ C 300/14. 同事件は、EU における第 1 位及び第 2 位の鉄道車両メーカーの企業結合であるが、世界における売上高が第 1 位であった中国メーカーに対抗するための European Champion の創出を意図していたとされている。同事件の詳細な邦語研究として、野口宗一郎「域外企業に対抗するための企業結合と EU 競争法 — Siemens / Alstom 統合にかかる委員会決定 —」公正取引 854 号 (2021 年) 44 頁がある。

23) 同事件を受けて、当時のフランス経済・財務省とドイツ連邦経済・エネルギー省は、2019 年 2 月 19 日、産業政策に関して選択肢はシンプルであり、力を結集するか、産業基盤と能力が徐々に滅失していくのを座視するかであると指摘したうえで、欧州委員会が関連市場を評価する際により柔軟な対応ができるように、現在の合併ガイドラインを改定し、グローバルなレベルでの競争、将来の潜在的な競争、競争の進展を予測する際の時間軸を一層考慮することなどを提言している。See Ministère de l'Économie et des Finances & Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21<sup>st</sup> Century (2019). なお、同事件に関連した EU における議論について、併せて、島村健太郎「ドイツ競争制限禁止法の企業結合規制における大臣許可について」公正取引 837 号 (2020 年) 37-38 頁も参照。

24) Draghi Report Part B, p. 299.

25) *Id.*

てイノベーションと将来の競争を考慮できるほどに幅広い表現を用いているため、現行の合併規制を目的にかなうものにするためには、運用慣行の変更と2004年水平的合併ガイドライン<sup>26)</sup>の改定が必要であると主張する。改定されたガイドラインでは、合併当事会社が、合併によってイノベーションを起こす能力とインセンティブが高まることを証明するために、どのような証拠を提示すればよいかを説明し、「イノベーションの抗弁 (innovation defence)」を可能にするべきであると指摘している<sup>27)</sup>。合併のイノベーション強化効果を証明するための基準は、企業がこの抗弁を濫用するリスクを制限するのに十分具体的でなければならないが、同時に合併を正当化する機会も提供する必要があるとする。

そして、「イノベーションの抗弁」の不適切な利用を防ぐため、合併当事会社は、事後的にモニタリング (監視) できる投資水準をコミットメント (約束) するべきであるという。なお、合併が必要であり、長期的に消費者に損害を及ぼさないことを示す責任は、合併当事会社にあるとしている。「イノベーションの抗弁」は、既に市場支配的な企業による更なる集中を正当化するなどのために用いることはできないとされる。ここでは、規模の拡大に伴う短期のイノベーションの便益と、イノベーションのインセンティブが低下するという将来の費用が比較衡量されることになるようである<sup>28)</sup>。なお、効率性の抗弁 (efficiency defence) は非通商部門には適用されない可能性が高いとされている。

### (3) その他の提案

ドラギ報告書における「イノベーションの抗弁」以外の提案の概要は、以下の通りである。

まず、②持続可能な社会への移行などを達成するための水平的協力協定に関する明確なガイダンスやテンプレートを提供することである<sup>29)</sup>。競争法違反の可

---

26) European Commission, Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings [2004] OJ C 31/5.

27) Draghi Report Part B, p. 299.

28) *Id.*

29) *Id.* p. 300.

能性に対する責任を懸念する企業に完全な透明性を提供するために、既存のプロセスをさらに合理化し、簡素化する必要があると主張している。共同展開と調整が必要な重要ケースの例として防衛産業が挙げられており、製品の標準化が重要な役割を果たすにもかかわらず、実際、EU 全体の標準がないことで生じる悲惨な結果はウクライナの現場で感じられているとする。

次に、③専門機関によって安全保障とレジリエンスの基準を策定し、欧州委員会競争総局の審査に包含することである<sup>30)</sup>。安全保障とレジリエンスの側面は競争評価である程度考慮されているが（例えば、企業の存続可能性など）、これらの要素は今日の世界で一層重要になっているため、競争評価ではより重視されるべきであると指摘する。そして、安全保障とレジリエンスの評価は、競争ユニットの外部（レジリエンス評価機関など）で行う必要があるところ、この評価は、追加の公益基準として欧州委員会競争総局へのインプットとして使用する必要があるとされている。

また、④国家補助規制について効率性を向上させる産業政策の手段として用いることである<sup>31)</sup>。ここでは、国家補助規制が強力に実施され、戦略的分野の生産性と成長を高めるために EU レベルでの調整された補助が拡大されることを示唆している。

そして、⑤IPCEIs の改革と拡大をすることである<sup>32)</sup>。IPCEIs とは、市場の失敗がある場合に、加盟国が欧州共通で関心のある戦略的分野や技術に資源をプールすることを可能にする国家補助制度を指す<sup>33)</sup>。IPCEIs は、EU の競争力を大幅に高めることができる画期的なイノベーションを支援するために設計された国家補助の一形態であり、国境を越えた性質を有するとされる。ここでは、画期的なイノベーションではなく、より広範なイノベーションへの資金提供を認めることが重要であるとする。支援の対象として認められたプロジェクトの承認につながる行政手続の迅速化が不可欠であるという。

---

30) *Id.* pp. 300-301.

31) *Id.* p. 301.

32) *Id.*

33) *Id.* p. 305.

さらに、⑥国家補助やその他の競争ツールを通じて、オープンアクセス、相互運用性、EU標準への準拠の採用を奨励することである<sup>34)</sup>。デジタル市場におけるオープンアクセスと相互運用性の促進における重要な進歩はDMAを通じて達成されたところ、プラットフォームサービスをを超えて、追加の規制または企業がこれらの選択を採用するためのインセンティブの導入が必要であると主張している。

続いて、⑦DMAとFSRの施行に伴う新たな権限を効果的に適用することである<sup>35)</sup>。外国補助金の潜在的な歪曲効果の評価と、ハイテク・プラットフォームのデジタル規制へのコンプライアンス評価は非常に複雑であることを踏まえ、当局に十分なリソースを提供する必要があるとしている。

また、⑧事前規制・事後規制とモニタリングを強化することである<sup>36)</sup>。競争政策の執行を容易にするために、競争決定に関与する一部の当事者に、事後的に競争の範囲を評価するのに役立つ指標を報告するよう求めることは合理的であると主張する。そこで、欧州委員会競争総局は、報告の内容を指定し、企業から提出された報告が不完全な場合は追加情報を要求する権限を有する必要があるという。

そして、⑨暗黙の共謀などの4つの領域にNCTを導入することである<sup>37)</sup>。NCTを導入すると、欧州委員会競争総局は市場研究(Market Study)を行って問題を特定し、次に市場調査(Market Investigation)を行って企業とともに解決策を決定して問題を解決できるようになると指摘している。このNCTの設計では、特に競争法執行に利用できるリソースが限られていることを考慮して、構造的な競争問題を解決する潜在的な便益と競争法執行の限界との間でバランスをとる必要があるとする。

最後に、⑩意思決定プロセスを迅速化し、決定の予測可能性を高めることである<sup>38)</sup>。競争政策の執行プロセスは、企業の負担を軽減できるすべての事例を評

---

34) *Id.* p. 302.

35) *Id.* pp. 302-303.

36) *Id.* p. 303.

37) *Id.* pp. 303-304.

38) *Id.* p. 304.

価し、事業経営がより容易かつ迅速になるために引き続き見直す必要があるとしている。既存の曖昧さは、ガイドラインとテンプレートを強化することによって明確に特定されなければならないとされる。

### 3 分野別政策

#### (1) 高速／大容量ブロードバンドネットワーク

このほか、分野別の政策でも関連する記述がなされている。まず、高速／大容量ブロードバンドネットワーク産業については、ドラギ報告書 Part A において、「統合を促進するために、本報告書は、加盟国レベルではなく EU レベルで電気通信市場を画定し、EU の合併クリアランスのルールにおけるイノベーションと投資のコミットメントの比重を高めることを提言している。」<sup>39)</sup>とする。そのうえで、ドラギ報告書 Part B において、次のように述べている。

「電気通信のデジタル単一市場を完成させるために、EU の規制と競争のスタンスを改革し、ルールを調和させ、国境を超えた合併や事業を促進する：

……。

・EU の合併クリアランスのルールにおいて、イノベーションと投資のコミットメントの比重を高めるとともに、評価期間を延長（例えば5年）することにより、価格水準に対する品質の向上という形での効率性の比重も高める

……。

・特に国境を越えた統合や EU 全体のプレーヤーの創出を促進する場合には、(加盟国レベルではなく) EU レベルの電気通信市場を画定する。部分的な事業譲渡や物理的資産の移転ではなく、詳細なタイムスケジュールに従った投資のコミットメント、データやプラットフォームへのサービス・アクセスの開始に問題解消措置の焦点を当てる。

・価格競争の定期的な評価を迅速化し、異常な上昇の場合には事後的な是正措置の迅速な実施を可能にすることによって、事後的、すなわち合併がクリ

---

39) Draghi Report Part A, p. 35.

アランスされた後に介入する法的手段を強化する。』<sup>40)</sup>

## (2) 防衛

次に、防衛産業についても、ドラギ報告書 Part A において、「EU の競争政策は、規模の拡大が効率性をもたらし、あるいはグローバルな競争力のある投資を実現する場合には、……統合を可能にするべきである。』<sup>41)</sup>とする。そのうえで、ドラギ報告書 Part B において、EU の競争法執行の課題に関して、次のように述べている。

「EU の競争法執行は、防衛産業の統合を阻害する可能性がある。防衛分野には、EU の一般的な競争ルールが適用される。加盟国は、自国の安全保障上の本質的利益を保護するために必要な軍事活動についてのみ、例外的にこのルールを適用免除することができる。とりわけ（防衛と民生の両方の目的に利用できる）デュアルユース製品について、EU の競争法執行は、特に市場支配力を形成する合併や規模拡大を阻止または抑制する可能性がある。』<sup>42)</sup>

そして、EU の競争政策の見直しについて、次のように述べている。

「必要な場合には、EU の競争政策は、防衛産業の統合が規模を拡大できるようにする。競争政策に関する横断的提案に沿って、イノベーションを促進する可能性、安全保障とレジリエンス、協調と共同展開の必要性に関する基準をより重視する。』<sup>43)</sup>

---

40) Draghi Report Part B, p. 75.

41) Draghi Report Part A, p. 61.

42) Draghi Report Part B, p. 162.

43) *Id.* p. 170.

#### 4 ガバナンスの強化

なお、ガバナンスの強化については、ドラギ報告書 Part A において、「欧州委員会は、競争政策の見直しや行政・規制負担の軽減など、EU の横断的取組と独占的権能に関する権限を有するべきである。」<sup>44)</sup>とする。そのうえで、ドラギ報告書 Part B において、欧州委員会の権限に関して、次のように述べている。

「関連する全ての利害関係者、加盟国、専門家、民間部門、EU 機関の関与は、関係する分野に応じて、最もアジャイルで効率的なガバナンス・モデルを定義し、利用するために不可欠である。例えば、欧州委員会は、競争政策の見直しや規制・行政負担の軽減（……『規模拡大』のための2つの優先事項）など、EU の独占的権能と横断的取組に関する権限を有するべきである。」<sup>45)</sup>

### III EU 競争法実務への潜在的インパクト

#### 1 学説の評価等

ドラギ報告書を受けて、今後数年間でEU 競争法実務がどのように進展するかに関して、①欧州委員会は、EU 域外企業との競争を考慮した、より広範な地理的市場を画定することに寛容になる、②欧州委員会は、水平的合併ガイドラインを改定することを期待している、③欧州委員会は、企業が効率性の抗弁を主張する状況において、イノベーションを検討することを期待している、④欧州委員会は、宇宙や防衛を含む戦略的分野で活躍する欧州企業が関与する企業結合の評価について、より寛容になる、⑤欧州委員会は、電気通信事業者の国境を越えた統合を好意的に見る、⑥EU では過去に受け入れられなかった種類の問題解消措置に対するより柔軟なアプローチをとる可能性がある、などを予測する論考もある<sup>46)</sup>。

そもそも、欧州委員会は当初から<sup>47)</sup>、競争の保護こそが集中規則<sup>48)</sup>の唯一の

44) Draghi Report Part A, p. 67.

45) Draghi Report Part B, p. 312.

関心事であるという一貫した方針を貫いてきたといわれる<sup>49)</sup>。合併規制における産業政策的考慮（例えば、National Championsの形成・促進のための企業結合の容認）は、EUの集中規則では影を潜めているとされていた<sup>50)</sup>。また、実際多くの場合、欧州委員会は集中規則の施行にあたり、競争の観点のみから判断してきているとされていたところである<sup>51)</sup>。このような実務動向に関して、欧州委員会は、European Championsに関して介入主義的な方法で育成する必要はなく、いかなる種類の「Champions」概念も、明示的にも黙示的にも、合併規制などを無効化する正当化根拠として援用することはできないと説明していた<sup>52)</sup>。

ここで、ドラギ報告書は、競争政策を供給者支援や産業政策にシフトさせることを示唆しているといわれている<sup>53)</sup>。しかし、EU競争法において、国内市場における競争の規律を免れたNational Championsは、より広い世界において成功するのに必要なスキルに欠ける可能性がある指摘される<sup>54)</sup>。なお、我が国独

---

46) Nicholas Levy, et al., *How the Draghi report may impact EU merger control*, *Concurrences* N° 2-2025, pp. 10-15.

47) 合併規制における産業政策的考慮に関する議論は、旧集中規則（Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings [1989] OJ L 395/1）の制定史にまで遡るようである。この点に関しては、杉浦市郎「産業政策と競争政策の交錯としてのEC合併規制——制定史を中心として（1）（2・完）」愛知大学法学部法経論集133号（1993年）1頁・134号（1994年）37頁、沢田克己「EC企業結合規制における競争政策と産業政策——競争と非競争利益の衡量の可能性（1）（2・完）」法政理論26巻1号（1993年）79頁・26巻2号（1993年）57頁、瀬領真悟「EC合併規制の法的構造とその運用の実態」経済法学会年報15号（1994年）119頁などを参照されたい。

48) Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings [2004] OJ L 24/1.

49) Richard Whish & David Bailey, *COMPETITION LAW* (11th ed. 2024), p. 972. なお、EUの集中規則における、相殺要因としての産業政策の議論を概観するものとして、併せて、Alison Jones, et al., *JONES & SUFRIN'S EU COMPETITION LAW: TEXT, CASES, AND MATERIALS* (8th ed. 2023), pp. 1190-1911も参照。

50) 林秀弥『企業結合規制——独占禁止法による競争評価の理論』（商事法務、2011年）289-290頁。

51) 山根裕子『合併審査——米欧の事例と日本の課題』（NTT出版、2002年）200頁。

52) European Commission, *Contribution Paper to the OECD Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions* (2009), p. 141.

53) Thomas Weck, *EU competitiveness at a crossroads: Why the Draghi Report falls short, and the EU treaties offer a solution*, 25 (6) *EconPol Forum* (2024), p. 27.

54) Whish & Bailey, *supra* note 49, p. 914.

占禁止法の文脈でも、国内市場における競争環境の維持が、国内産業の発展ひいては我が国企業の国際競争力の強化、消費者利益の確保につながると考えるべきであると主張されている<sup>55)</sup>。

学説においては、(電気通信分野を念頭に置いたものではあるものの) (a) 小売市場は主に加盟国の国内市場のままであり、より広範な EU 全体の市場画定はフィクションであること、(b) 実証的証拠は、電気通信に係る合併が価格の上昇に繋がり、投資を促進する可能性は低いことを一貫して示していること、(c) 合併承認の条件としての投資のコミットメントは行動的措置の典型例であり、継続的なモニタリングが必要なものであって、実施するのが非常に困難であることなどを指摘し、ドラギ報告書の提案に批判的な見解も存在する<sup>56)</sup>。

また、European Champions を創出して米国や中国と世界規模の競争を繰り広げるのではなく、域内市場の発展に主眼を置いたうえで、条約の厳格な執行と EU 域内市場に対する信頼によってグローバル競争における欧州の成功を導くべきであるとの主張も見られる<sup>57)</sup>。そこでは、European Champions を創出するには、巨額の補助金だけでなく、域内市場への弊害を抑制するために受益者に対する EU 競争法の厳格な執行も必要となるという。

なお、ドラギ報告書は、欧州委員会にとって、政治的圧力から欧州委員会の独立性を保護するなどの課題を生じさせているとの指摘もある<sup>58)</sup>。

55) 林・前掲注 50) 56 頁注 6 及び 59-60 頁参照。なお、我が国における合併規制と産業政策を概観するものとして、武田邦宣『合併規制と効率性の抗弁』(多賀出版、2001 年) 240-243 頁を、また、経済学的な観点から経済のグローバル化への対応を分析するものとして、大橋弘「連載 経済学と競争政策 第 9 回 企業合併の経済学 (1)」公正取引 758 号 (2013 年) 66-67 頁を参照。

56) Tomaso Duso, et al., *Draghi is right on many issues, but he is wrong on telecoms* (17 September 2024), <https://cepr.org/voxeu/columns/draghi-right-many-issues-he-wrong-telecoms> (last accessed on 11 May 2025).

57) Weck, *supra* note 53, p. 29.

58) Levy, et al., *supra* note 46, p. 15. See also Jean Tirole, *Socially responsible agencies*, 7 (4) Competition Law & Policy Debate (2022), p. 177.

## 2 ドラギ報告書公表後の動向

### (1) 政治ガイドライン

以下においては、時系列に沿って、ドラギ報告書公表後の動向を紹介することとしたい。まず、ドラギ報告書の公表に先立つものではあるが、2024年7月18日に、ウルズラ・フォン・デア・ライエン (Ursula von der Leyen) 欧州委員会委員長候補(2期目)は、政治ガイドライン<sup>59)</sup>を公表していた。政治ガイドラインの正式なタイトルは、「欧州の選択：次期欧州委員会のための政治ガイドライン(2024-2029年)」というものである。本稿の主題と関連するところでは、次の記述が見られる。

「競争政策には、共通の目標により合致し、グローバル市場で規模を拡大する企業をより支援する一方で、常に公正な競争条件を確保する、新しいアプローチが必要であると考え。これは、イノベーションとレジリエンスが十分に考慮されるように合併の評価方法に反映されるべきである。

私たちは、競争政策が進化するグローバル市場に対応し、市場集中が消費者に対して価格を上昇させたり、商品やサービスの品質を低下させたりするのを抑止することを確保する。」<sup>60)</sup>

### (2) ミッションレター

次に、ドラギ報告書の公表から2週間も経たない2024年9月17日に、テレサ・リベラ・ロドリゲス (Teresa Ribera Rodríguez) 氏が欧州委員会上級副委員長(競争政策担当)候補に指名されたことが発表された。そして、フォン・デア・ライエン欧州委員会委員長候補よりリベラ上級副委員長候補への「ミッションレター」<sup>61)</sup>が公表された。本稿の主題と関連するところでは、次の4箇所の記述が見られる。

---

59) Ursula von der Leyen, Europe's Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029 (18 July 2024).

60) *Id.* p. 7.

61) Ursula von der Leyen, Mission Letter: Teresa Ribera Rodríguez: Executive Vice-President-designate for a Clean, Just and Competitive Transition (17 September 2024).

① 「欧州は競争政策に対する新しいアプローチが必要である——これは、グローバル市場で規模を拡大する企業をより支援し、欧州の企業と消費者が効果的な競争の利益をすべて享受できるようにし、脱炭素化や公正な移行を含む我々の共通の目標により合致するものである。私たちの目標は、公正な競争条件を確保し、企業の投資、イノベーション、成長へのインセンティブを確保し、商品・サービスの価格上昇や品質低下から消費者を保護するものでなければならない。また、競争政策は、サプライチェーンに対する地政学的その他の脅威や、補助金による不公正な競争に直面した際のレジリエンスの重要性の高まりを反映したものでなければならない。」<sup>62)</sup>

② 「競争ポートフォリオに関連する職務では、EU の競争政策を現代化し、欧州企業のイノベーション、競争、世界的リーダーシップを確実に支援し、競争力、サステナビリティ、社会的公正、安全保障に関する広範な目標に貢献する。」<sup>63)</sup>

③ 「競争政策を現代化するための取組には、水平的合併ガイドラインの見直しが含まれる。この見直しは、レジリエンス、効率性、イノベーション、特定の戦略的分野における競争の時間軸や投資強度、変化する防衛・安全保障環境など、欧州経済のより喫緊の必要性に適切な重み付けを与えるものでなければならない。」<sup>64)</sup>

④ 「加盟国競争当局との緊密な協力のもと、競争法の執行を強化・迅速化してほしい。特に反競争の協定や市場支配的地位の濫用など、最も歪曲的な援助や慣行に重点的に取り組む。」<sup>65)</sup>

---

62) *Id.* p. 5.

63) *Id.* p. 6.

64) *Id.*

65) *Id.* p. 7.

### (3) 承認公聴会

そして、2024年11月12日に開催された、欧州議会の環境・公衆衛生・食品安全委員会、経済・金融委員会、産業・研究・エネルギー委員会におけるリベラ欧州委員会上級副委員長候補の承認公聴会（Confirmation Hearing）では、以下の通り、質問状と書面回答（下記①—1と①—2）、プレゼンテーション（下記②）、質疑応答（下記③—1と③—2、④—1と④—2）が見られる。これは、有害な独占からEUの消費者を保護しながら、グローバルに競争できる European Champions を形成するという、相反する利益をどのようにバランスさせるかに関わっている。

#### ①—1 質問状

『『競争政策への新しいアプローチ』はどのような変化を伴う可能性があるか、また、産業政策との整合性をどのように高めることができるか。合併規制の適用に関する現状に満足しているか。』<sup>66)</sup>

#### ①—2 リベラ上級副委員長候補の書面回答

「競争政策と、産業政策、通商政策、予算政策などの他の政策は、長期的な競争力と経済成長を促進する上で補完的な役割を果たしている。ドラギ報告書で認識されているように、市場経済では効果的な競争なくして競争力は存在しない。競争政策が適切に執行されることにより、イノベーションが促進されるはずであり、適切なインセンティブの設定を支援することにより、欧州の産業政策がより効率的で効果的なものとなることを確保することができる。

……。

特に、合併規制に関して、EUは伝統的に市場統合とそれがもたらす利益に対して好意的な見方をとってきた。ただし、統合が効果的な競争を著しく阻害する場合、とりわけ過剰な市場支配力に繋がり、中小企業や消費者を含

---

66) Questionnaire to the Commissioner-Designate: Teresa Ribera: Executive Vice-President for the Clean, Just and Competitive Transition (2024), p. 4.

む EU 経済全体に悪影響を及ぼす可能性がある場合は、明確な例外となる。市場支配力の過度の蓄積を阻止するという基本的な目標は維持されなければならないが、EU の合併規制は、グローバル化、デジタル化、サステナビリティ、イノベーション、レジリエンスといった現代のニーズやダイナミクスを捉えるために進化し続けなければならない。投資集約型事業の効率的な規模の変化、あるいは競合企業の地理的な事業範囲の変化も考慮に入れるべきである。他地域で製品を開発した新規サプライヤーを評価する、あるいは、より信頼できる地元のサプライヤーに価値を見出すという長期的な顧客の意思を考慮するべきである。EU の合併規制の執行が、EU 企業がグローバル市場で事業展開する場合や、グローバル企業が欧州市場に参入し始める場合も含め、条約を完全に遵守する EU 企業の競争力を高める原動力であり続けるためには、継続的な適応が必要である。このような進化は決定実務を通じてかなりの程度行われるが、基盤となる法的枠組みが現代的で目的に適合したものであり続けることが不可欠である。

したがって、私は、ミッションレターに沿って水平的合併ガイドラインの見直しに取り組むことにより、特に合併規制に関する競争政策の現代化というミッションレターにある任務の遂行に全力を尽くす。私の目標は、合併規制が EU 経済のニーズに適切な重み付けを与え、効率性を含め全体的な政策目標と市場の現実を反映したものとなるようにすることである。これは、イノベーション、投資、レジリエンスを中心に据えた見直しとなるだろう。]<sup>67)</sup>

## ② リベラ上級副委員長候補のプレゼンテーション

「競争政策の執行も含め、多くのことを現代化して実施し、グリーン及びデジタルの移行がもたらす利益を活用するときである。競争政策への新しいアプローチは、グローバル市場で規模を拡大する企業をより支援し、欧州の企業と消費者が効果的な競争の利益を享受できるようにするものであり、内部

67) *Id.* pp. 4-5.

での競争を放棄すれば、外部との競争は持続できないことを認識するものである。

私たちは、公正な競争条件を確保し、投資、イノベーション、クリーンな成長を誘致し、消費者を価格上昇から保護しつつ、高品質な商品・サービスを確保するために前進しなければならない。

……。

私は、あらゆる手段を最大限に活用し、規模の大小を問わず、また拠点を置く加盟国の規模を問わず、企業が単一市場において公正に競争する機会を得られるよう努める。市場経済においては、公正な競争なしに競争力はありません。さらに付け加えると、強力な競争政策の執行なしに公正な競争はありません。私は、公正性、開放性、起業家精神、そして選択という価値観に基づき、すべての人に平等な機会を提供する、厳格な競争政策の執行を追求していくつもりである。

しかし、新たな挑戦は、私たちのアプローチや執行において、さらに前進し、改善することを求めている。もし承認されれば、私は、グローバル化、脱炭素化とサステナビリティ確保の必要性、デジタル・トランスフォーメーションの影響、イノベーションとレジリエンス構築への切実な要請といった現代のニーズとダイナミクスを考慮しつつ、競争政策が欧州企業のイノベーションと競争力の原動力であり続けるように、条約を完全に尊重した競争政策の厳格な執行を擁護する。なぜならば、それが、公正な競争条件を保護し、市民の日常生活に利益をもたらすという、競争政策が本来の目的を果たし続けるための最善の方法だからである。

同時に、競争法の執行プロセスの簡素化や迅速化も強く求められている。私たちは、競争力強化のため、エネルギー転換と産業の脱炭素化への支援を遅滞させることなく、質の高い方法で実施する必要がある。]<sup>68)</sup>

---

68) Confirmation Hearing of Teresa Ribera Rodríguez: Executive Vice-President-Designate of the European Commission (Clean, Just and Competitive Transition) (12 November 2024), pp. 7-8.

③—1 クリストフ・グルドラー (Christophe Grudler) 欧州議会議員の質問

「競争力に関して、国際的に繁栄できる産業の European Champions の出現を促進する一方で、域内市場における過度の集中、独占リスク、競争の歪曲を回避するために、競争政策をどのように適応させたいと考えるか？ これは、欧州が深刻な分断と国際競争に直面している現在、防衛、宇宙、テクノロジー、重工業にとって喫緊の課題であることは明らかである。」<sup>69)</sup>

③—2 リベラ上級副委員長候補の答弁

「私たちは、ここで問題となっている市場について深く考える必要があることを十分に認識している。European Champions について語りながら、域内市場の分断について語らない場合には、欧州市場の一部に拠点をおくプレーヤー間の競争は緩和できるかもしれないが、27 カ国全体市場の競争は緩和できないのではないかという印象を受けることがある。

したがって、私たちは、域内市場アプローチと競争アプローチという2つのアプローチを組み合わせ、競争のために、そして国際市場でより大きな能力を持つ Champions のために、取り組まなければならない。(不明瞭な発言) 国内市場における競争は良い解決策ではない。したがって、宇宙、低炭素産業、防衛といった新たな需要がどの程度まで様々なメカニズムに依存できるかを見極める必要があり、同時に、私たちは…… (委員長が発言を遮る)」<sup>70)</sup>

④—1 エリサヴェット・ヴォゼンベルク＝ヴリオニデイ (Elissavet Vozemberg-Vrionidi) 欧州議会議員の質問

「運輸分野における権威主義的な第三国からの不正な競争や国家補助にどのように対処するのか。特に、欧州における重要な交通インフラへの外国直接投資をどのように取り扱うのか。あなたの書面回答では、中国などの国が

69) *Id.* p. 31.

70) *Id.* p. 32.

らのこの特定の課題については明確に触れられていない。』<sup>71)</sup>

④—2 リベラ上級副委員長候補の答弁

「おそらく特効薬はないと思うが、こうした問題に対処できる様々な手段がある。

……。

私たちは、合併に関する新しいガイドラインでも、この議論に取り組む必要がある。

それでは、時間軸を考慮したこの新しいアプローチをどのように確保できるであろうか……。』<sup>72)</sup>

(4) 2024年12月10日付講演

また、2024年12月10日、リベラ上級副委員長は、新しいグローバルな現実に適応した競争政策に関するCRA年次会議において講演<sup>73)</sup>を行っている。本稿の主題と関連するところでは、次の3箇所の発言が見られる。

① 「私たちの企業を競争から保護することは罠である。それは、価格を上昇させ、消費者の選択肢を減らし、長期的には私たちの企業を弱体化させる。そして、さらに悪いことに、それは、今日の私たちにとって非常に重要な欧州の価値観、すなわち公正性、機会均等、開放性を損なうのである。』<sup>74)</sup>

② 「答えはインセンティブにある。』<sup>75)</sup>

③ 「私たちの合併・反トラスト政策を強力に執行し、現代化することによ

---

71) *Id.* p. 43.

72) *Id.*

73) Speech by Executive Vice-President Teresa Ribera at the CRA Annual Conference on the Competition policy adapted to the new global realities (10 December 2024).

74) *Id.*

75) *Id.*

って：欧州の合併・反トラスト政策は、市場を公正に保つための重要なツールである。そして今日すでに、合併・反トラスト法のケースを評価する際には、イノベーション、レジリエンス、サステナビリティを考慮に入れている。

そして、私たちの決定は、今日の市場だけでなく、明日の市場に関するものでもある。したがって、私たちは、エネルギー、防衛、宇宙などの特定の分野におけるレジリエンスの必要性も考慮しながら、イノベーションや将来の競争を十分に考慮する必要がある。]<sup>76)</sup>

(5) 2025年1月20日付講演

さらに、2025年1月20日、リベラ上級副委員長は、フォーラム・ヨーロッパ・ブリュッセル・ブレックファーストにおいて講演<sup>77)</sup>を行っている。本稿の主題と関連するところでは、次の3箇所の発言が見られる。

① 「競争政策は極めて重要な役割を果たす：それは、イノベーションを刺激し、公正でコンテストブルな市場を確保し、企業と消費者の利益のためにより公正な競争条件を創出することができる。持続的かつ効果的な競争は、欧州全体の消費者と企業の価格を低く抑え、EU全体の大小の企業による生産性、投資、イノベーションの向上を促進するために不可欠である。

これが、競争ツールを今後の新しい課題に適応させるために取り組んでいる理由である。私たちは時間の試練に耐えてきた基本を維持するが、今日の複雑な技術的、経済的、地政学的課題を考慮する必要がある。世界は、もはや私たちが知っているような世界ではない。私たちは、競争政策が他の政策目標、特にイノベーション、脱炭素化、国境内の経済安全保障、そして世界中での公正な競争条件を可能にすることを確実にする必要がある。]<sup>78)</sup>

---

76) *Id.*

77) Speech by Executive Vice-President Ribera at the Forum Europa Brussels Breakfast (20 January 2025).

78) *Id.*

② 「私たちは、もちろん、市場支配力の過度で有害な集中が少数の企業の手にわたることを防ぐという合併規制の中核的目標を変更することなく、20年間施行されてきた水平的合併ガイドラインを見直し、これが今日の経済的な現実を反映し、イノベーション、投資、サプライチェーンのレジリエンスに適切な重み付けを与えることを確保する。」<sup>79)</sup>

③ 「この重要な時期に、私たちは新しいグローバルな文脈に適応しなければならず、競争政策もグローバルな文脈における欧州のレジリエンスを向上させるための鍵である。外国補助金規制及び反トラスト・合併規制の執行は、EUの安全保障を強化し、依存性を低下させる。」<sup>80)</sup>

#### (6) EU 競争力コンパス

以上を受けて、2025年1月29日、欧州委員会は、欧州のダイナミズムを回復し、経済成長を後押しするための新しいロードマップである「EU競争力コンパス」<sup>81)</sup>を公表した。この「EU競争力コンパス」は、ドラギ報告書の分析を踏まえており、今後5年間の欧州委員会の取組を推進するための戦略的枠組みを提供している。なお、「EU競争力コンパス」では、「主要行動の柱1」として、「水平的合併ガイドラインの改定」が挙げられている<sup>82)</sup>。

「EU競争力コンパス」に関して、本稿の主題と関連するところでは、次のような記述が見られる。

「競争政策もまた、欧州の競争力を強化するための重要な手段である。明確で予測可能なルールによる厳格かつ効果的な反トラスト法・合併規制の執行は、公正な競争を保護し、企業のイノベーションと効率性向上のインセンティブとなる。同時に、深化した技術や画期的なイノベーションを開発するた

---

79) *Id.*

80) *Id.*

81) European Commission, A Competitiveness Compass for the EU, COM (2025) 30 final.

82) *Id.* p. 8. See also European Commission, Factsheet: Competitiveness Compass (29 January 2025), p. 2.

めのグローバルな競争において、競争政策は進化する市場と技術イノベーションに歩調を合わせなければならない。そのためには、共通の目標により良く適応し、企業がグローバル市場で規模を拡大できるようにする一方で、単一市場において常に公正な競争条件を確保する、新たなアプローチが必要である。

このことは、欧州経済の喫緊の必要性に照らして、特定の戦略的分野における競争のイノベーション、レジリエンス、投資強度に適切な重み付けが与えられるよう、合併を評価するためのガイドラインの改定に反映されるべきである。より一般的には、新しいEUの競争政策のアプローチでは、執行を簡素化し、迅速化するだけでなく、執行を強化し、よりターゲットを絞ることが求められる。また、EU全体の目標、特にイノベーション・ギャップの解消、関連する場合には効率的な規模の必要性への取組、EU産業の脱炭素化への支援に資する一貫したアプローチを確保する。]<sup>83)</sup>

#### (7) 7つの論点ペーパー

最後に、2025年5月8日、欧州委員会は、EUの合併ガイドラインの見直しに関してパブリック・コンサルテーション手続を開始した<sup>84)</sup>。フィードバック(コメント)の提出期限は2025年9月3日とされている。これは、欧州委員会の評価が、イノベーション、効率性、レジリエンス、特定の戦略的分野における競争の時間軸と投資強度、サステナビリティ、防衛・安全保障環境の変化、その他の現代の急激な変革的ニーズにどのように適切な重み付けを与えるべきかに焦点を当てるといふ。そして、欧州委員会は、一般的なフィードバックに加えて、詳細なフィードバックも求めており、その基礎となる資料として7つの焦点を絞ったペーパー(論点ペーパー)を公表している<sup>85)</sup>。ここで、7つの論点とは、(A)

83) European Commission, *supra* note 81, pp. 6-7.

84) European Commission, Commission seeks feedback on the review of EU merger guidelines (8 May 2025), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_1141](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1141) (last accessed on 11 May 2025).

85) European Commission, Review of the Merger Guidelines, [https://competition-policy.ec.europa.eu/review-merger-guidelines\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/review-merger-guidelines_en) (last accessed on 11 May 2025).

競争力とレジリエンス<sup>86)</sup>、(B) 構造的特徴やその他の市場指標を用いた市場支配力の評価<sup>87)</sup>、(C) 合併規制におけるイノベーションやその他の動的要素<sup>88)</sup>、(D) サステナビリティとクリーン技術<sup>89)</sup>、(E) デジタル化<sup>90)</sup>、(F) 効率性<sup>91)</sup>、(G) 公共政策、安全保障、労働市場に関する考慮<sup>92)</sup>である。なお、2004年水平的合併ガイドラインのみならず、2008年非水平的合併ガイドライン<sup>93)</sup>も見直しの対象とされている。

本稿の主題と関連するところでは、論点ペーパーにおいて次のような技術的な質問が提示され、具体的なフィードバックが求められている。なお、以下においては、直接的に関係すると思われる質問を9点取り上げるようにしたが、この他にも様々な質問が関連している。

① 「規模拡大

……。

A.5 合併企業の規模拡大は競争力にどのような利益をもたらすか：

……。

A.5.2 規模拡大によって市場支配力が形成または強化されるシナリオにおいて、前の質問で特定された利益のうち合併企業の競争力強化に依然として関連するものはどれかを指摘し、また、それが他社または経済の競争力を損なう可能性があるかどうかについてコメントしてください。 [複数選択可]

---

86) European Commission, Topic A: Competitiveness and resilience (2025).

87) European Commission, Topic B: Assessing market power using structural features and other market indicators (2025).

88) European Commission, Topic C: Innovation and other dynamic elements in merger control (2025).

89) European Commission, Topic D: Sustainability & clean technologies (2025).

90) European Commission, Topic E: Digitalisation (2025).

91) European Commission, Topic F: Efficiencies (2025).

92) European Commission, Topic G: Public policy, security and labor market considerations (2025).

93) European Commission, Guidelines on the assessment of non-horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings [2008] OJ C 265/7.

選択した利益ごとに、具体例と根拠となるデータを示してください。また、これらの要素を測定するために利用できる指標も特定してください。[自由記述]

- a. ネットワーク効果（すなわち、商品またはサービスがより多くの人々に利用されるにつれて付加価値が増大する効果）
- b. 無形資本（特許、著作権、のれん、ノウハウなどの物理的実体のない資産）
- c. 株式投資へのアクセス
- d. 投資の能力とインセンティブ（例えば、ネットワークインフラへの投資）
- e. イノベーションの能力とインセンティブ（すなわち、高リスクのイノベーションを含む研究開発）
- f. データ集約から価値を引き出す能力とインセンティブ
- g. 市場アクセスの改善（すなわち、域内市場の内外を問わず、新規顧客や地域へのリーチ能力）
- h. 大手サプライヤーからより競争力のある商品を調達する能力
- i. EU 域外のグローバル市場で競争する能力
- j. インフラプロバイダーに対して対抗市場力を行使する能力
- k. その他の要因（列挙してください）
- l. 関連する利益はもはやない」（下線は原文）<sup>94</sup>

② 「A.6 企業が合併を通して規模を拡大し、市場支配力を形成または強化する場合、欧州委員会はどのようにその利益を評価するべきか。特に以下の点を説明してください：

A.6.a どのような条件下で、そのような利益が競争上の弊害を上回るほど十分となるか？ 関連すると考える具体的な利益を示してください。[自由記述]

---

94) European Commission, *supra* note 86, pp. 13-14.

A. 6. b どのような条件下で、そのような利益が企業顧客／消費者に還元されるか。関連すると考える具体的な利益を示してください。[自由記述]

A. 6. c 規模の利益が競争上の弊害を上回るかどうか、また、それが企業顧客／消費者に還元されると見込まれるかどうかを欧州委員会が評価するために利用できる要素（証拠や指標を含む）は何か？ [自由記述]

A. 6. d 企業の生産性向上と、他の企業の生産性を低下させる可能性のある価格上昇とを、どのように適切に比較衡量することができるか。[自由記述]<sup>95)</sup>

③ 「A. 7 利益をもたらしつつ市場支配力の形成・強化につながる規模の拡大が、他の手段（例えば、自律的成長や共同行為）ではなく、合併によってのみ達成できるのはどのような状況か？ 可能な限り具体的に説明してください。また、関連する特性の異なる市場／分野間の潜在的な相違点についても指摘してください。」<sup>96)</sup>

#### ④ 「投資とイノベーションの促進

A. 13 イノベーションの増大という観点から、合併が競争にもたらす利益とは何か：

……。

A. 13.2 合併によって市場支配力が形成または強化されるシナリオにおいて、前の質問で特定された利益のうち合併企業のイノベーションの向上に依然として関連するものはどれかを指摘し [複数選択可]、また、それが他社のイノベーションの能力とインセンティブを損なう可能性があるかどうかについてコメントしてください。具体例と根拠となるデータを示してください。また、これらの要素を測定するために利用できる指標も特定してください。  
[自由記述]

a. ネットワーク効果（すなわち、商品またはサービスがより多くの人々に

---

95) *Id.* p. 14.

96) *Id.* p. 15.

利用されるにつれて付加価値が増大する効果)

- b. 無形資本（特許、著作権、のれん、ノウハウなどの物理的実体のない資産）
- c. 株式または負債資本へのアクセス
- d. 補完的な研究開発能力の統合
- e. 補完的な研究開発スタッフの統合
- f. 新しいノウハウ、データ、特許へのアクセス
- g. インフラまたはその他の重要な投入物へのアクセス
- h. その他の要素（列挙してください）
- i. 関連する利益はもはやない」（下線は原文）<sup>97)</sup>

⑤ 「A. 14 投資の増大という観点から、合併が競争にもたらす利益とは何か：

……。

A. 14. 2 合併によって市場支配力が形成または強化されるシナリオにおいて、前の質問で特定された利益のうち合併企業の投資の増大に依然として関連するものはどれかを指摘し [複数選択可]、また、それが他社の投資の能力とインセンティブを損なう可能性があるかどうかについてもコメントしてください。具体例と根拠となるデータを示してください。また、これらの要素を測定するために利用できる指標も特定してください。[自由記述]

- a. ネットワーク効果（すなわち、商品またはサービスがより多くの人々に利用されるにつれて付加価値が増大する効果）
- b. 無形資本（特許、著作権、のれん、ノウハウなどの物理的実体のない資産）
- c. 株式または負債資本へのアクセス
- d. 補完的な研究開発能力の統合
- e. 補完的な研究開発スタッフの統合

---

97) *Id.* pp. 16-17.

- f. 新しいノウハウ、データ、特許へのアクセス
- g. インフラまたはその他の重要な投入物へのアクセス
- h. その他の要素（列挙してください）
- i. 関連する利益はもはやない」（下線は原文）<sup>98)</sup>

⑥ 「A. 17 投資とイノベーションの競争は世界規模で行われる可能性がある一方で、消費者市場は地理的範囲が著しく狭い場合があることを、欧州委員会はどのように考慮すべきか？ 具体的に説明してください。

……。

A. 17. b 逆に、合併により、より狭い地理的レベル（例えば、国内）での競争の減少により競争上の弊害が生じる一方で、同時にグローバルなレベルでの競争に利益をもたらす状況とはどのようなものか？ この点はどのように考慮すべきか？」<sup>99)</sup>

⑦ 「イノベーションと投資

……。

C. 7 どのような状況において、合併は合併企業のイノベーションの能力とインセンティブに積極的影響を与える可能性があるか？ 欧州委員会は、どのような証拠と指標に基づいて、合併がイノベーションを促進すると結論付けることができるか？ 市場支配力を形成または強化する合併と、そうでない合併を、必要に応じて区別してください。[自由記述]

C. 7. a 欧州委員会は、研究開発能力の増大の潜在的な積極的利益や波及効果と、合併の潜在的な反競争的効果とを比較衡量する際に、どのような要素、証拠、指標を考慮できるか？ [自由記述]」<sup>100)</sup>

⑧ 「C. 8 どのような状況において、合併は合併企業の投資の能力とインセ

---

98) *Id.* p. 17.

99) *Id.* p. 18.

100) European Commission, *supra* note 88, p. 32.

ンティブに積極的影響を与える可能性があるか？ 欧州委員会は、どのような証拠と指標に基づいて、合併が投資を促進すると結論付けることができるか？ 市場支配力を形成または強化する合併と、そうでない合併を、関連性に応じて区別してください。』<sup>101)</sup>

⑨ 「消費者利益

……。

F.5 投資とイノベーションの増大（「イノベーションの効率性」）によってもたらされる可能性のある商品やサービスの改善から消費者が利益を享受しているかどうかを評価するために、どのような指標、証拠、要因を用いるべきか？ 説明してください。

F.5.a 実際の購買行動によって測定される消費者の支払意思。[自由記述]

F.5.b 消費者調査によって測定される消費者の支払意思。[自由記述]

F.5.c 消費者のエンゲージメント（例えば、ユーザー数やエンゲージメント時間の傾向）によって測定される、無料の商品／サービスの改善の利益。  
[自由記述]

F.5.d その他。[自由記述]』<sup>102)</sup>

## IV 結びに代えて

### 1 慎重な論理とレトリック？

今後、EU においては、ドラギ報告書を出発点として議論が展開されることになるだろう。そして、2027 年第 4 四半期に改定合併ガイドラインが採択されることが予定されている<sup>103)</sup>。ただし、改定合併ガイドラインの草案等にドラギ報告書が提案した「イノベーションの抗弁」や行動的措置としての投資水準のコミ

---

101) *Id.*

102) European Commission, *supra* note 91, pp. 53-54.

103) European Commission, Merger guidelines - review, [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14596-Merger-guidelines-review\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14596-Merger-guidelines-review_en) (last accessed on 11 May 2025).

ットメント（約束）が含まれるかどうかなど、その詳細はまだ判明していない。また、ドラギ報告書は、論者の政治的見解に応じて様々な解釈をし得る内容となっているようにも見える。さらに、ドラギ報告書公表後、欧州委員会は慎重に対応しているようにも感じられる一方で、欧州委員会の実務に影響が及んでいる（合併規制が控えめになっている）との声も聞かれる。

ここで、合併規制の適用緩和は、関連市場において競争単位が減少することなどを含意しており、特に欧州委員会競争総局の官僚機構や競争政策を重視する実務家・研究者コミュニティなどとの議論・調整が必要となることも予想される。現に、米国や中国のライバルと競争できる大手企業育成を求める声もあるものの、反トラスト規制の適用緩和を急ぐことはなさそうであるとの観測もある。そもそも European Champions を創出したとしても、それはフランス、ドイツ、イタリアの大企業なのであって、小国である EU 加盟国にとってメリットは見出し難い。高価格を請求して低いサービスを提供する怠惰な独占者 (lazy monopolists) を生み出すおそれもある。

II 2(1)で前述したように、ドラギ氏は、2024年9月17日、ドラギ報告書の内容について欧州議会（ストラスブール）で講演している。その中で、ドラギ氏は、「この提案は、過去の失敗した産業政策の一部のように、National Champions を擁護する、あるいは『勝者を選ぶ (picking winners)』ためのプログラムとして捉えられるべきではない。」<sup>104)</sup>と述べている。また、ドラギ報告書 Part A にも、「それ（筆者注：競争力の強化）は、競争やイノベーションを阻害する可能性のある『National Champions』を擁護したり……するような政策に繋がるものであってはならない。」<sup>105)</sup>との記述が見られる。さらに、このドラギ報告書 Part A は、産業政策・競争政策・通商政策は、密接に相互作用しており、全体的な戦略の一部として調整されなければならない<sup>106)</sup>としたうえで、「競争が生産性、投資、イノベーションを刺激するという証拠は圧倒的である……。同時に、競争政策は欧

---

104) Draghi Address, p.7. なお、picking winners とは、政府が支援対象となる有望産業を識別・育成する産業政策を指す。

105) Draghi Report Part A, p.13.

106) *Id.* p.17.

州の目標の障害とならないように、経済の変化に適応し続けるべきである……。例えば、テクノロジー分野のイノベーションは急速であり、多額の予算を必要とするため、合併審査は、企業結合計画が重要なイノベーション分野における将来の潜在的イノベーションにどのような影響を与えるかを評価するべきである。」<sup>107)</sup>とする。ドラギ報告書は、一見すると慎重な論理とレトリックを示しているが、これは、伝統的な競争政策の枠組みと対立するものではないことを強調し、抵抗を少なくする政治的意図があるようにも見えないではない。

## 2 疑問点

ここで、網羅的ではなく、また雑駁な所感にすぎないが、以下においては、7点ほど疑問に感じた点を書き残すこととしたい。

第1に、繰り返しになるが、ドラギ報告書は、競争法の理論・用語に沿うように腐心している。また、伝統的に競争政策が果たしてきた役割を確認し、可能な限りの慎重な配慮をしている。その意味では、ドラギ報告書の論理とレトリックは、我が国も含む、世界の競争法に受容可能な形になっているともいえる。しかし、このような考え方は、事実上、European Champions を形成・促進する、あるいは産業政策を考慮するものとなりはしないのだろうか。また、競争と産業政策に関連して、透明性や内外無差別を装いつつも、実際にはEUの競争政策を保護主義の手段として活用することに繋がらないのだろうか<sup>108)</sup>。

第2に、ドラギ報告書の理論的背景・基盤とされる、いわゆるシュンペーター仮説は、必ずしも実証されていないのではないだろうか。シュンペーター仮説とは、高集中市場の企業ほど、企業規模の大きい企業ほど、あるいは多角化した企業ほど、研究開発を盛んに、また効率的に行うという仮説を指し、これに関しては、現状においては明確な結論が出されていないとされているところである<sup>109)</sup>。

107) *Id.*

108) この点に関連して、競争政策を戦略的に使い、保護主義的な合併・カルテルを容認することを懸念し、競争政策の目的を世界全体の効率性の実現と把握する方向性を示唆する見解もある。ただし、競争政策の国際的な協調が不可欠であることも指摘している。柳川 範之 = 大東一郎「カルテル規制」後藤 晃 = 鈴木興太郎編『日本の競争政策』（東京大学出版会、1999年）93-94頁参照。

第3に、II 2(2)で前述したように、「イノベーションの抗弁」では、規模の拡大に伴う短期のイノベーションの便益と、イノベーションのインセンティブが低下するという将来の費用が比較衡量されることになるようである。この点については、我が国の学説でも、競争制限行為を判断するにあたって、正負のイノベーション効果を考慮すべきかどうかという問題が指摘されていた<sup>110)</sup>。また、前提として、関連市場はどこを想定しているのか（例えば、イノベーション市場そのものなのか）という論点も提起し得る<sup>111)</sup>。さらには、より一般的に、品質・イノベーション・消費者の選択肢（多様性）などの非価格効果をどのように評価するか（事案の具体的な状況に基づいていかに事実認定するか）という問題も関連するかもしれない。

ただ、公正取引委員会に設置された「イノベーションと競争政策に関する検討会」の最終報告書<sup>112)</sup>は、やや異なる分析視角を提示しているようである。この報告書は、商品又は役務がまだ存在しない時点においても、研究開発の目的等に鑑み、将来的に生まれるであろう商品又は役務を想定し、その市場を画定して、競争評価を行うことを前提としている<sup>113)</sup>。そして、短期的な競争制限効果と長期的な競争促進効果が同時に見込まれる場合を念頭に置いて、「当該行動の目的

109) 例えば、小田切宏之『イノベーション時代の競争政策——研究・特許・プラットフォームの法と経済』（有斐閣、2016年）174頁以下、同『産業組織論——理論・戦略・政策を学ぶ』（有斐閣、2019年）177頁以下、同『競争政策論——独占禁止法事例とともに学ぶ産業組織論 [第3版]』（日本評論社、2025年）180頁以下などを参照。なお、併せて、岡田羊祐「独禁法と技術開発」後藤=鈴木編・前掲注108）340-341頁も参照。

110) 齊藤高広「イノベーション市場論の展開と課題——イノベーション競争における市場と競争阻害効果の認定問題」土田和博ほか編『現代経済法の課題と理論——金井貴嗣先生古稀祝賀論文集』（弘文堂、2022年）85頁。

111) 技術革新市場ないしイノベーション市場の画定問題については、例えば、宮井雅明「反トラスト法と技術革新——『技術革新市場』分析をてがかりとして——」立命館法学250号（1997年）1468-1469頁、佐藤潤「技術開発を巡る企業結合規制——米国反トラスト法における技術開発市場分析について——」法学政治学論究32号（1997年）433-436頁、長岡貞勇ほか「イノベーション競争と独禁政策：合併規制に焦点を合わせて」公正取引委員会競争政策研究センター共同研究報告書CR06-08（2009年）55頁〔伊藤隆史〕、川濱昇=武田邦宣「プラットフォーム産業における市場画定」RIETI Discussion Paper Series 17-J-032（2017年）17-20頁などを参照されたい。

112) 公正取引委員会「イノベーションと競争政策に関する検討会最終報告書」（令和6年6月28日）。

113) 公正取引委員会・前掲注112）98-99頁。

の合理性及び手段の相当性（より制限的でない他の代替的手段があるか等）を勘案しつつ、当該競争制限効果と競争促進効果を総合的に考慮して、当該行動が独占禁止法上問題となるか否かを判断することとなる<sup>114)</sup>としている。考慮要素としては、①イノベーションによる長期的な競争促進効果の実現が客観的な状況や事実に基づき十分に期待されるか、②イノベーションによる成果が長期的に需要者厚生を増大に資するか、③短期的な競争制限効果が発生する市場において、イノベーションによる長期的な競争促進効果が影響を及ぼす程度、④企業行動による競争制限効果が短期かつ軽微な影響にとどまるなど、市場競争を過度に制限するものではないか、⑤イノベーションによる長期的な競争促進効果を実現するために短期的な競争制限効果の発生が不可避であるか、を例示している<sup>115)</sup>。

この点に関連して、イノベーションと競争政策をめぐっては、従前より、動学的効率性と静学的非効率性のトレードオフが問題とされてきた<sup>116)</sup>。すなわち、イノベーションの促進と独占による非効率性を如何にバランスさせるかという問題である。これを個別具体的な競争法解釈の文脈に捉え直すと、所与の短期的な競争制限効果を打ち消す正当化要因としての動的効率性（長期の競争促進効果としてのイノベーションの影響）の有無を分析する場面ということになる<sup>117)</sup>。この公正取引委員会の報告書は、将来的に生まれるであろう商品又は役務の市場を画定する慎重かつ穏当な立場をとっているようであるが<sup>118)</sup>、ドラギ報告書が提案する、いわば裸のイノベーションの比較衡量（すなわち、合併の動的要素と価

114) 公正取引委員会・前掲注 112) 105 頁。

115) 公正取引委員会・前掲注 112) 106-108 頁。

116) 岡田羊祐「イノベーションと競争政策の経済学：序説」公正取引 892 号（2025 年）7-8 頁。

117) 宍戸聖「競争者排除に向けた戦略的行動とイノベーション」公正取引 892 号（2025 年）18 頁参照。

118) 寺西直子 = 岩田智里「『イノベーションと競争政策に関する検討会』最終報告書について」公正取引 888 号（2024 年）43 頁注 4 は、独占禁止法の法適用を行う際には、問題となり得る行為が「一定の取引分野」における「競争」に与える影響を評価する必要がある、この「競争」は何らかの商品又は役務の取引が観念できるものであることが前提となっているから、取引を観念できない研究開発の競争そのものを市場と捉えることは難しいことを指摘している。なお、併せて、川濱昇「技術革新と独占禁止法」日本経済法学会年報 20 号（1999 年）57-63 頁も参照。

格・生産量の変化などの静的要素とのトレードオフではなく、合併の動的要素に係る積極的影響と消極的影響の総合評価)<sup>119)</sup>は可能なのであろうか、また技術的にイノベーションの測定や定量化が可能であるとしても果たして望ましいのであろうか<sup>120)</sup>。このほか、公正取引委員会の報告書は短期的な競争制限効果と長期的な競争促進効果を念頭に置いているのに対して、ドラギ報告書は短期のイノベーションの便益と将来の費用を問題としているという意味においても、議論の位相が少し異なるようにも思われる。

第4に、II 2(2)で前述したように、ドラギ報告書は、「イノベーションの抗弁」の不適切な利用を防ぐため、合併当事会社は、事後的にモニタリング（監視）できる投資水準をコミットメント（約束）するべきであるとする。確かに、英国競争・市場庁によるものではあるが、先例はないわけではなく、Vodafone/Three事件の最終報告書（2024年12月5日）は、英国の4大移動体通信事業者のうち2社が統合する取引について、今後8年間、合併当事会社によって提案されたネットワーク投資プログラムを実施するという法的拘束力のあるコミットメント（これは、英国競争・市場庁及び英国放送通信庁の双方によってモニタリングされる）などを内容とする問題解消措置を前提として、条件付承認と結論付けている。しかし、投資水準のコミットメントという行動的措置で果たして十分なのだろうか。また、これは、構造的措置を原則とし、イノベーションを促進し得る競争環境を維持するという競争政策の基本的な考え方に適合するのであろうか。

文脈はまったく異なるが、この点は我が国のJAL・JAS事業統合事例における価格引下げ約束（行動的措置）を想起させる（なお、実は、上記のVodafone/

---

119) See European Commission, DG Competition launches a call for tender for an economic study on the dynamic effects of mergers (25 March 2025), [https://competition-policy.ec.europa.eu/about/news/dg-competition-launches-call-tender-economic-study-dynamic-effects-mergers-2025-03-25\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/about/news/dg-competition-launches-call-tender-economic-study-dynamic-effects-mergers-2025-03-25_en) (last accessed on 11 May 2025).

120) 企業結合がイノベーションに及ぼす影響を分析しようとすれば、通常よりも長期間にわたる競争への影響に着目せざるをえず、分析に求められる蓋然性のレベルも再考せざるを得ないかもしれないとの指摘もある。宮井雅明「イノベーションの阻害を根拠とした企業結合規制の可能性について」土田ほか編・前掲注110) 317頁参照。なお、イノベーションの成果指標の計測の困難性やバイアスなどについては、岡田羊祐『イノベーションと技術変化の経済学』（日本評論社、2019年）53頁以下を参照。

Three 事件の最終報告書でも、小売顧客に対して、少なくとも3年間の短期的な価格上昇から保護することの義務付けなども問題解消措置に盛り込まれているところである。)121)。JAL・JAS 事業統合事例では、実際には、約束された3年を待たず1年で値上げされたが、このようなことも起こらないとは限らないのではないだろうか。しかも、JAL・JAS 事業統合事例における行動的措置は、統合により容易化された協調的行動による競争の実質的制限が前提となっている約束かもしれないと指摘されている122)。競争政策においては、投資水準を人為的にコミットメントさせるのではなく、あくまでイノベーションを促進し得る競争環境・条件の維持・整備こそが核心的な問題なのではないだろうか123)。

第5に、事実上、分野別ないし産業別に異なる取扱いをすることは、競争法の一般法・基本法的な性格（あるいは憲法的な位置付け）に抵触しないのだろうか。特定の戦略的分野に焦点を当てて、実際には異なる考え方を適用するのは、公正性・透明性・説明責任などの観点からどのように評価されるのであろうか。条約の改正等とは異なり、合併ガイドラインは基本的には欧州委員会単独で改定でき

121) 公正取引委員会「日本航空(株)及び(株)日本エアシステムの持株会社の設立による事業統合」(平成13年度における主要な企業結合事例10)参照。See also Competition & Markets Authority, Anticipated Joint Venture between Vodafone Group Plc and CK Hutchison Holdings Limited Concerning Vodafone Limited and Hutchison 3G UK Limited: Final Report, ME/7064/23 (5 December 2024). Vodafone/Three 事件の最終報告書の邦語研究として、ジャン・フランソワ・ベリス「ブラッセル・ウォッチ第352回 前例のないVodafone/Three 事件 CMA 決定は、行動上の問題解消措置に対する英国の新たなアプローチの先駆けとなる可能性」国際商事法務53巻4号(2025年)532頁がある。

122) この点に関連して、武田邦宣「企業結合規制における効率性の考慮」公正取引628号(2003年)38頁は、寡占的協調関係が問題となる場合に効率性が評価されるのは、効率性を達成した合併企業が協調阻害要因として機能する場合であるが、JAL・JAS 事業統合事例では、価格引下げが寡占的協調関係を崩壊させるとの認定はなされていないと指摘している。

123) なお、産業政策に関しても、既存企業を優遇するべきではなく、むしろ新規参入を促進するべきであり、勝者を選ぶのではなく、イノベーションが起こる条件を整えるべきである(ましてや敗者に利益を与えるべきではなく、むしろ市場パフォーマンスを考慮した監視メカニズムを組み込むべきである)との主張もある。See OECD, Background Note to the OECD Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions (2009), p. 44. また、今後の産業政策は、「競争政策の視点を持ちながら、消費者余剰と生産者余剰とのバランスを取る姿になる」ことを指摘するものとして、大橋弘『競争政策の経済学 人口減少・デジタル化・産業政策』(日本経済新聞出版、2021年)243頁を参照。

ることを奇貨として、やや恣意的な取扱いを提案しているようにも見えないではない。この点に関連して、我が国独占禁止法においても、経済法の基本法、すなわち「経済憲法」として、原則としてすべての事業者のあらゆる経済活動に適用される一般法としての法形式が与えられてきたことが指摘されている<sup>124)</sup>。

第6に、より広範な市場画定、あるいは合併が投資を促進する可能性の重視は、実証的証拠・データに適合するののかという指摘があり得る。経済実態に応じた柔軟な競争法の適用は、分析枠組みからの逸脱と事実認定の歪曲を含意しないのだろうか。

第7に、政治的圧力により競争当局の独立性が失われないのかという観点も提起し得る。競争当局が専門的なミッションのみならず、資源配分に関する価値判断を伴う政治的領域にまでミッションを拡大（ミッション・クリープ）することで、競争当局に対する国民の信頼は損なわれないのだろうか。

### 3 今後の展望等

結局のところ、ドラギ報告書が提案する、事実上の European Champions 理論は、合併規制の適用緩和に係る政治的提案と位置付けることもできる<sup>125)</sup>。その採否は、今後のブリュッセルと EU 加盟国の首都の政治環境・ムードに依存するのかもしれない。

以上のような疑問点はあるものの、小国である EU 加盟国の反対があり得る EU とは異なり、単一国家（single country）である我が国においてはこの意味における障害は存在しない<sup>126)</sup>。我が国においては、EU とは異なり、単一国家として、戦略目標のもとに、投資、税制、教育、金融へのアクセス、規制、通商・外交政策にまたがる統合された戦略を企画・立案し、産業政策を成功に導く

---

124) 根岸哲 = 舟田正之『独占禁止法概説〔第5版〕』（有斐閣、2015年）30頁。なお、併せて、同書1-5頁も参照。

125) 実のところ、リベラ上級副委員長は、地元スペイン紙 El País の2024年9月19日付インタビューにおいて、EU 競争法を適用緩和して産業を強化し、合併審査を加速させる方針（欧州はより多くの業界大手を生み出し、国際的な競争力を高めるべきである）を明言しており、このあたりが政治的な本音のようにも見える。

126) See Draghi Report Part A, p. 67.

ことができるかもしれない。我が国は、単一の地経学的戦略 (geoeconomic strategy) をもつ1つの国 (one country) として行動し、その背後にある全ての必要な政策ツールを調整することができるポテンシャルがあるともいえる<sup>127)</sup>。

ドラギ報告書によると、投資やリスクテイクを阻害する国レベルの事前規制 (ex ante regulation) を削減し、もし市場支配的地位の濫用やその他の反競争的行為がある場合には、むしろ事後的 (ex post) な競争法執行を優先するといふ<sup>128)</sup>。このような関連市場への弊害を抑制するために事後的な競争法の厳格な執行を求める議論は、我が国であれば、私的独占や不公正な取引方法などが担うことになるだろうか<sup>129)</sup>。我が国の場合は、反競争効果の閾値の低い不公正な取引方法もあるため、独占禁止法の執行実務の在り方によってはEUよりも少しはきめ細やかな対応ができるかもしれない。

デジタルやAIの分野において顕著なイノベーションが起こっていないこと、少子高齢化・人口減少が急速に進展しつつあることなど、我が国とEUで共通する課題も多いようである。米国と中国に比して、経済的繁栄の観点から取り残されようとしている (そして、そのことが、公正性、自由、平和、民主主義という根本的な価値観の喪失に繋がる可能性がある)<sup>130)</sup>のも同様かもしれない。米国においてドナルド・トランプ政権 (共和党) の2期目が成立するなど複雑化・不安定化する世界において、EUは内向きで、一貫性に乏しく、しかもドラスティックな動きを強めようとしているようにも感じられる。EUにおける議論の推移を注視し、そこから我が国が何を参考にするかが問題であろう。

127) See Draghi Report Part B, p. 307.

128) See Draghi Report Part A, p. 35; Draghi Report Part B, p. 75.

129) 我が国独占禁止法の適用除外立法に関する議論ではあるが、島村・前掲注23) 39頁は、「地域における一般乗合旅客自動車運送事業及び銀行業に係る基盤的なサービスの提供の維持を図るための私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律の特例に関する法律」(令和2年法律第32号)が許容した合併を背景として、新規参入の阻止や濫用行為の懸念がある場合は、公正取引委員会による独占禁止法の私的独占規制や不公正な取引方法規制といった事後規制がより重要となる点を指摘する。

130) II 2(1)で前述したように、ドラギ報告書は、国・地域が経済的に没落してしまえば、人権や民主主義などを持ち出したところで、絵に描いた餅 (空虚な理想論) となりかねないという冷徹した実態認識・価値観を背景としているようにも見える。

〔付記①〕 本稿脱稿後、公正取引896号（2025年）所収の特集「競争政策の国際的課題と国際協力」の各論考に接した。特に、田平恵「企業結合規制におけるナショナルチャンピオンの評価の可能性に関する一考察」同31頁は、本稿の主題と直接的に関連するため、併せて参照されたい。

〔付記②〕 本稿は、2025年度科学研究費補助金（基盤研究（C）、課題番号：25K04787）による研究成果の一部である。