

アメリカ連邦反トラスト法と州政府の競争制限(二) :
研究序説

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-06-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 土田, 和博 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00008822

アメリカ連邦反トラスト法と州政府の競争制限(二)

——研究序説——

土田 和博

序章

第一章 州行為の法理 (State Action Doctrine) の形成

第二章 州行為の法理の展開

第一節 州政府の関与と私人による競争制限

一 Goldfarb 判決 (以上、前号)

二 Cantor 判決

三 Midcal 判決

四 SMCRC 判決

第二節 地方団体による競争制限

一 Lafayette 判決

二 Boulder 判決

三 Hallie 判決

第三節 州およびその機関による競争制限

一 Bates判決

二 New Motor判決

三 Ronwin判決

第四節 判例法理の要約 (以上、本号)

第二章 州行為の法理の展開

第一節 州政府の関与と私人による競争制限 (承前)

二 Cantor判決⁽¹⁾ (一九七六年)

(1) 被告 Detroit Edison 社は、ミシガン州南東部における唯一の電気事業者であるが、州による電気事業規制が始まる以前から電気の消費を促す目的で電球を無料で交換する計画を実施し、判決当時において標準サイズの電球の五〇%近くを供給するに至っていた。この電球無料交換計画の費用は同社の請求する電気料金の中に算入され、これをミシガン州公共サービス委員会 (Michigan Public Service Commission) が認可していた。そのため、被告は委員会の承認なしにこれを変更または中止することはできなかった。原告 Cantor は、同州で電球を販売する小売業者であるが、被告の電球交換計画が電気市場における自己の独占力を電球の販売に用いるものであって、シャーマン法二条およびクレイトン法三条に違反するとして当該計画の差し止めと三倍額損害賠償を請求した。連邦地方裁判所は、右の計画の実施を前提とした電気料金が州の委員会によって認可されたものである

から、Parker 法理によりシャーマン法は適用されないと判示し、控訴裁判所もこれを支持したが、最高裁は次のように述べて破棄し、差し戻した。⁽²⁾

まず、法廷意見を述べた Stevens 裁判官は、本件の被告が私人（電気事業者）であり、ミシガン州またはその公務員のいかなる行為をも問題とするものではないから本件は Parker 事件とは区別され、それによって拘束されないとした。⁽³⁾ その上で法廷意見は、州法によって要求された私人の行為が反トラスト法の適用を免れうる場合として、(ア)私人が主権者としての州の命令に従う以上の何事をもなしていないため、連邦法違反とすることが不公正な場合、および、(イ)州が既に経済のある分野を規制しており、連邦議会はそれと抵触する反トラスト法を州の規制に優先させる意図をもっていないと考えられる場合を提示した。より具体的には、(ア)に関して次のように述べた。Parker 事件をはじめとして Schwegnann や Goldfarb 事件における競争制限的な計画は「私的および公的意思決定の混合物 (a mixture of private and public decisionmaking)」⁽⁴⁾ である。しかし、Schwegmann および Goldfarb 事件では州の、決定への参加にも拘わらず、私人は十分な選択の自由を行使しえたので、裁判所は彼らとその決定の結果について責任を負うべきであると結論することができた。本件においても被告は電球無料交換計画を委員会の認可なしには維持できず、また放棄することもできないが、それにも拘わらず、そのような計画を採用するか否かの選択は、基本的には被告のものであって委員会のもでないことは疑い得ないところである。従って、州の、決定への参加が極めて支配的である (dominant) ため、私人がそれを実施する行為に責任があると解することは不公正な場合がありうるけれども、本件記録は何らそのような不公正さを示していないと述べた。⁽⁵⁾

次に(イ)連邦反トラスト法と州の公益事業規制の抵触の問題については次のように判示した。第一に、電気供給

の分野で独占の地位にある企業が電気の供給において州の公益事業規制基準を遵守することと、電球の販売のよ
うな競争的市場において反トラスト法を遵守することとは矛盾しないこと。第二に、州の規制の存在の故に連邦
反トラスト法の適用が除外される場合があるとしても、その範囲は連邦の直接規制立法による適用除外の場合と
同等の厳格さが要求され、州の公益事業規制が行われるために必要な最小限度においてのみ認められねばなら
ないこと。第三に、連邦議会が反トラスト法を州の公益事業規制が行われる分野へは適用しない意図をもっていた
としても、そのことは電球のような規制の行われていない分野に反トラスト法が適用されることを妨げるもので
はないと述べた。⁽⁶⁾

(2) Cantor 判決は、以上のように私人が被告であることを理由に州の公務員が被告であった Parker 事件とは
区別し、私当事者間の訴訟について独自の、より厳格な反トラスト法適用除外要件を打ちたてようとしたもので
ある。

しかしながら、このような区別を認める見解は四人の少数意見にとどまり（法廷意見を構成した六人のうち
Burger 裁判長と Blackmun 裁判官がこの点に反対している）、学説の支持も得られていない。例えば Areeda &
Turner は、もし Parker 事件において州の販売制限計画を実施する干しどう生産者を被告として訴訟が提起さ
れたならば、反トラスト法の適用がありえたであろうから、その場合には州の合理的な政策の実施が妨げられる
ことになることを理由に、Parker 法理の適用の有無は被告が州の公務員であるか私人であるかによって異なる
べきではないとしている。⁽⁷⁾ この点については最高裁自身も、右の判示にも拘わらず、本判決後においても Parker
法理は私人にも及ぶものと解している（後述）。

さて、Cantor 判決が独自に展開した反トラスト法の適用が除外されうる場合の判示のうち、(ア)公正性の問題、

すなわち私人が州の命令に従う以上のことを行っていないならば、その行為に連邦反トラスト法を適用することは公正ではないという判旨については、学説はこれを Goldfarb 判決の示した「州の強制」の要件を再度繰返したとみるものが多い。⁽⁸⁾ すなわち、州によって命令され、強制された私人の競争制限行為には連邦反トラスト法の適用が除外されうるというのである。しかし、本件の電球無料交換計画は州が強制したのではなく、被告である Detroit Edison 社が提案し、州公共サービス委員会が受動的に認可したものにすぎない(被告の電球交換計画は州の電気事業規制が開始される以前から行われていたし、規制開始後においても、州内にこのような計画を採用しない事業者も存在した)。それ故、最高裁は私人に計画の採否について十分な選択の自由があったとして、反トラスト法を適用しても不公正ではないと判断したとみるのである。⁽⁹⁾

次に、Cantor 判決が初めて展開した(イ)連邦反トラスト法と州の規制立法の抵触の問題についての判示から、法的な要件として導き出しうることがあるとすれば、州の規制立法との抵触を理由とする反トラスト法の適用除外の範囲が、州の規制計画が有効に機能するために必要な最小限度にとどまらねばならないということである。しかしながら、本件では電球無料交換計画に反トラスト法を適用しても州公共サービス委員会による Detroit Edison 社の電気供給に対する規制を妨げないとして、この点をこれ以上に敷衍することは避けられた。この点に関しては、判示が連邦の規制立法と抵触する場合の反トラスト法の適用除外の要件ないし限界であつて、州法と反トラスト法の抵触の場合にはそれとは同一に論ぜられないとの批判がある⁽¹⁰⁾にとどまり、十分、議論が展開されているとはいえない。

Cantor 判決は、全体に極めて複雑かつ難解な判決であり、右に述べたように反トラスト法の適用除外に関する判旨も一般的・抽象的な嫌いを否めず、十分詳細な基準を打ち出すには至っていない。それ故、Handler は Cantor

判決が「公正性のテスト」および「州の規制のテスト」を提示しつつも、事実のレベルでこれらのテストを充足しないことにより「Stevens 裁判官は、州行為訴訟の解決を将来の『ケース・バイ・ケースの判断』にゆだねる途を選択し、いかなる判例原則あるいは判断の指針をも形成しなかった」と厳しく批判したのである。⁽¹¹⁾

- (1) Cantor v. Detroit Edison Co., 428 U. S. 579(1976).
- (2) Id. at 581-585.
- (3) Id. at 591-592.
- (4) Id. at 593.
- (5) Id. at 592-595.
- (6) Id. at 595-598.
- (7) I P. Areeda & D. F. Turner, Antitrust Law 69-70 (1978). Handler, Parker v. Brown, 8-9 頁、Rogers, The State Action Antitrust Immunity, 49 U. Colo. L. Rev. 147, 165-166 (1978) 参照。
- (8) 例えは Fox, The Supreme Court and the Confusion surrounding the State Action Doctrine, 48 Antitrust L. J. 1571, 1578(1980); Flynn, Trends in Federal Antitrust Doctrine suggesting Future Directions for State Antitrust Enforcement, 4 J. Corp. L. 479, 485-486 (1979) など。
- (9) これに対して Areeda & Turner は、前述した理由から「州の強制」を要件と捉えることに反対している（詳細は、拙稿「アメリカ連邦反トラスト法と州政府の競争制限(1)」法経論集五四・五号（一九八五）八一頁を参照）。本件も州内の他の電気事業者が電球無料交換計画を採用していないから、これは州全体の政策として確立されたものでなく、この点についての州の政策は中立であるとした判示を根拠に、反トラスト法適用除外のために必要な「州の反トラスト法排除の意図」を欠くケースだと解する（P. Areeda & D. F. Turner, supra, note 7, at 82-83）。
- (10) Stewart 裁判官の反対意見（428 U. S. 579, 628-630）。
- (11) Handler, Changing Trends, 1010.

三 Mideal判決⁽¹⁾ (一九八〇年)

(1)カリフォルニア企業および専門職法 (California Business and Profession Code) によれば、州内のすべてのワイン生産者、卸売業者および精留者は、小売業者への再販売価格を定める公正取引契約または価格規程を締結し、州に登録しなければならぬ。また、同法は州を三地区に分け、各々の地区において個々のブランドごとに卸売業者の登録した再販価格が地区内のすべての卸売業者を拘束するものとし、違反者には罰金または免許の停止もしくは取消しをなすうることとしていた。ワインの卸売業者である Mideal Aluminum 社は、別の業者が登録し、当該地区において有効な再販価格を下回る価格で販売し、あるいは公正取引契約を結ばずワインを販売したところ、州アルコール飲料統制局 (Department of Alcoholic Beverage Control) によって右の処分の手続が開始されたため、州裁判所に対してワインの再販価格維持制度の差し止めを求めた。同社は州最高裁において勝訴し、州アルコール飲料統制局は上訴しなかったが、カリフォルニア酒類小売業者団体 (California Retail Liquor Dealers Association) が訴訟参加人として連邦最高裁に上訴したのが本件である。⁽²⁾

連邦最高裁は、審理に参加しなかった Brennan 裁判官を除く全員一致で次のように判示した。当裁判所は、再販価格維持が違法に取引を制限するものであると一貫して判決してきた。ミラー・タイディングス法によって州が再販価格維持を容認することが認められたけれども、同法は消費者製品価格法 (Consumer Goods Pricing Act of 1975) によって廃止された。従って、特別な反トラスト法の適用除外が存在しない限り、再販価格維持はシャーマン法によって禁止される。ところで、Parker 判決は、州知事の任命した委員による諮問委員会が公聴会を開いた後に農産物の販売制限計画を承認するなど広範な行政的監督が行われたからこそ、シャーマン法の適用を除外した。また Goldfarb 判決では、州法律家協会の実施した最低報酬規程は州最高裁によって強制されたも

のではなかったから、さらに Cantor 判決では、州公益事業委員会は公益企業の料金規程を受動的に容認したにすぎなかったから、それぞれ反トラスト法が適用された。これに対して、(後述する) Bates 判決では、弁護士広告の制限が州の政策として明確に表明され、かつ政策決定者による厳格な再検討に服するものであったから、また New Motor 判決においては、自動車販売店の新設または移転の許可要件として委員会の承認を求める州の政策が明確に表明され、肯定的に表現されていたから、各々反トラスト法の適用を免れたのであった。これらの判決は、Parker 法理によって反トラスト法の適用除外が認められるための二つの基準を確立している。第一は「訴えられた制限が州の政策として明確に表明され、肯定的に表現されたものでなければならぬ (the challenged restraint must be one clearly articulated and affirmatively expressed as state policy)」⁽³⁾ であり、第二は「当該政策が州それ自体によって積極的に監視されねばならない (the policy must be actively supervised by the State itself)」⁽³⁾ ことである。以上の二要件からすれば、本件ワインの再販制度は第一の要件をみたすが、第二の要件はみたさない。なぜなら、カリフォルニア州の立法政策は簡明に述べられ、その目的も明確であるが、州は私人が定めた価格を単に容認し、実施しているにすぎず、州自体が再販価格を設定し、価格規程の合理性を検討し、あるいは公正取引契約の取引条件を規制しているわけではないからである。また、州は市場の状態を監視したり、制度の厳格な再検討を行うわけでもない。競争を維持しようという連邦の政策は、その本質において私人による価格協定であるものに州の関与という薄いマントを着せることによって妨害されることはできない。このように述べて最高裁はシャーマン法の適用を認めた。⁽⁴⁾

(2) Midcal 判決は、州法にもとづく再販制度とシャーマン法の関係が問題となった点で Schwegmann 判決とよく似ている。しかし、両者の決定的相違は後者においては州法が容認する限り、再販売価格維持をシャーマン

法の適用除外とするミラー・タイディングス法が有効であったのに対して、前者の判決当時には既に同法は廃止されていたことである。従って、本件においては州法に基づく再販が連邦の制定法によって適用除外される可能性はなく、専ら州行為の法理によってシャーマン法の黙示的な適用除外が認められるか否かだけが問題であった。⁽⁵⁾そして、Midcal判決も Schwegnann 判決と同様、州法による再販にシャーマン法の適用を認めたのであるが、本判決の意義はこれ以前の諸判決が「少なくとも合理的な確実性をもって将来の州行為に関する事件の処理を予測しうるような分析枠組みを提供することに失敗」⁽⁶⁾してきたのに対して、従前の判決を整理し、州行為の法理が適用されるための二つの要件を提示したことにある。それは、①明確に表明され、肯定的に表現された州の競争制限政策の存在、および②当該競争制限行為に対する州の積極的な監視である。

これらの要件をめぐって、まず問題となりうることは、Goldfarb および Cantor 判決が重視した「州の強制」と Midcal 判決の示した要件との関係である。この点について最も巧妙な議論を展開するのは Areeda であろう。Areeda によれば、Goldfarb および Cantor の両判決が強調する州の「強制」の存否は極めて重要であろうが—それ自体においてそうなのではなく、むしろそれが州の意図の証拠を提供するからである。強制は州が反トラスト法を排除しようとする証拠である⁽⁷⁾—とする。すなわち、「州の強制」は独立の要件として述べられたのではなく、①州の競争制限政策の存在を証明するものとして示されたにとどまるとみるのである。こうして、Areeda は「州の強制」を競争制限政策を採用するという州の意図に吸収し、包含する形で両者を調和させるのである。その結果、州が反競争的行為を強制する場合のみならず、私人からの提案・陳情にもとづいて州が反競争的行為を容認する場合も、それが競争制限政策を具体化する州法等にもとづくものである限り、①の要件を充足することになる。⁽⁸⁾

次に、Midcal 判決の示した②「州の積極的な監視」の要件については次のような批判がある。まず Page によ

れば、この要件は Parker および Bates 判決の誤読によるものであり、過去の最高裁判決に先例がない。のみならず、州の監視の要件は、州の政策にもとづいて反競争的行為を行う者が容認された範囲を超えて濫用行為に及ぶ危険を防止する意図に出るものであるが、州による監視は、当然に政策執行過程において行政機関による監督を伴う。これは、政策形成過程における州議会よりも一層、被規制者のグループの利益を尊重する結果になるという。⁽⁹⁾ また Lopatka は、州の積極的な監視に要する費用がその便益(州の競争制限政策の誤りの発見と私人の濫用行為の抑制)を凌駕するから、この要件は廃棄されるべきだと主張する⁽¹⁰⁾ (なお、第二の要件の適用範囲をめぐる議論については、後述する Hallie 判決を参照)。

最後に、Midcal 判決の示した二要件は州法の実体的側面(州法の規定内容の合理性)を問題としないのである。なぜなら、Midcal 判決は、州が規制政策を明確に表明しているか否か、あるいは州が当該反競争的行為を積極的に監視しているか否かといった手続上の問題のみに Parker 法理の適用をかからせているかにみえる(また、それによって州行為の法理から実体的 due process に似た州法の合理性審査の要素を除去したようにみえる)からである。しかし、二要件それぞれ自体が手続上の要件だとしても、そのことは最高裁が州法の実体規定の合理性を全く問題としないことを意味するものではない。Midcal 判決は、修正二二条に関する判示において連邦の競争維持の利益と州の再販による利益とを比較衡量する方法をとったのであり、この意味において最高裁はなお州法の正当な規制利益を実体的に審査する姿勢をくずしていなかったのである。⁽¹¹⁾

(1) California Retail Liquor Dealers Ass'n v. Midcal Aluminum, Inc., 445 U. S. 97(1980).

(2) Id. at 99-102.

- (3) *Id.* at 105.
- (4) *Id.* at 102-106.
- (5) もっとも合衆国憲法修正二一条二項は「州、合衆国の領地または所有地の法律に違反して、それらの地域において引渡しまたは使用するために、酒精飲料をその地域に輸送しまたは輸入することは、これを禁止する」と規定しており、原告はこの州の酒精飲料規制権を根拠に本件の再販が有効である旨の主張をも行ったが、最高裁は通商条項にもとづくシャーマン法の実現しようとする利益と州法の再販による利益（節酒と小売商の保護）を比較衡量し、後者を実質的でないとして却けた (*Id.* at 106-114)。
- (6) *Handler, Antitrust-1978*, 1378.
- (7) 1 P. Areeda & D. F. Turner, *Antitrust Law* 96 (1978). また、P. E. Areeda, *Antitrust Law* (1982 Supp.) 59-62 も参照。
- (8) これに対して、*Handler* は「『積極的な州の監視』の要件は、私人の無制約な意思決定を防止するために、論理的に強制に代わるべきであらう。またそのするべきものと考えるのが合理的であらう」(*Handler, Reforming the Antitrust Law*, 1334) と述べ、「強制」をめぐり^③の代替案をたもつて捉えなおす必要がある。
- (9) Page, *Antitrust, Federalism, and the Regulatory Process: A Reconstruction and Critique of the State Action Exemption after Midcal Aluminum*, 61 B. U. L. Rev. 1099, 1130 (1981).
- (10) Lopatka, *State Action and Municipal Antitrust Immunity: An Economic Approach*, 53 *Fordham L. Rev.* 23, 40-41 (1984).
- (11) Richards, *Exploring the Far Reaches of the State Action Exemption: Implications for Federalism*, 52 *St. John's L. Rev.* 274, 299-300 (1983). また Sullivan & Willey, *Recent Antitrust Developments: Defining the Scope of Exemptions, Expanding Coverage and Refining the Rule of Reason*, 27 *U. C. L. A. L. Rev.* 265, 304n. 180 (1979) 参照(註(六) Sullivan & Willey, *Recent Antitrust Developments* の下(註(四))。

四 SMCRC判決⁽¹⁾ (一九八五年)

(1) 南部自動車運送業者運賃協議会 (Southern Motor Carriers Rate Conference・SMCRC) およびノースカロライナ自動車運送業者協会 (North Carolina Motor Carriers Association・NCMCA) は、ノースカロライナ、ジョージア、テネシーおよびミシシッピの南東諸州において営業する一般自動車運送業者 (motor common carriers) によって構成されるレート・ビューロー (rate bureaus) である。これらの各州では州法により州の公共サービス委員会 (Public Service Commissions) が、運送業者の申請に基づいて州内貨物運賃を定めていた。また、ミシシッピを除く各州法は一般運送業者が共同して運賃を決定することも個別に決定することも明示的に容認していた。SMCRCおよびNCMCAは、それぞれ共同して運賃を決定し、各州の公共サービス委員会に一括して運賃の改定を申請したところ、連邦政府はこれが貨物運送に関する州内運賃を共謀して決定するものであり、シャーマン法一条に違反するとして連邦地裁に提訴した。これに対して、SMCRCおよびNCMCAが州行為の法理の抗弁を行ったものである。⁽²⁾

連邦最高裁は七対二で州行為の法理の適用を認め、SMCRCおよびNCMCA勝訴の判決を下した。法廷意見は次のように要約される。まず、州行為の法理は州またはその公務員を被告とする事件のみに適用されるのではなく、私人にも適用可能である。そうでなければ州の主権に基づいて行われた反競争的行為でも、私人を被告として訴えれば州行為の法理の適用はないことになるからである。ところで、私人による反競争的行為がこの法理の適用をうけるためには Midcal 判決において示された二つの要件、すなわち競争を規制または独占的な公共サービスに代替させると明確に表明された州の政策に従って当該反競争的行為を行うこと、およびその反競争的行為が州の積極的な監視の下にあることが必要である。後者の要件は連邦政府もその存在を認めるから、問題は

前者の要件に関してのみである。ところで、第一の要件に関して連邦政府は「明確に表明された州の反競争的政策」が存するというためには「州の強制」がその前提として不可欠であると主張するが、州の強制がなくとも州法が反競争的行為を許容している (permit) ならば、この要件は満足するものと解すべきである。なぜなら、運賃の共同決定も個別決定も共に容認する本件各州の許容政策 (permissive policy) は次のような政策効果を意図するものだからである。すなわち、大部分の運送業者は共同して運賃を決定し、一括申請するであろうから、州はこれを効率的に審査することができる。他方、このようにして申請された運賃が高すぎれば、別の運送業者はより低い運賃を申請することができるから、競争の働く余地も残される。その結果「州は、共同の運賃決定による効率性と個々の運送業者によって促進される競争との間に望ましいバランスを実現することができるのである」⁽³⁾。もつとも、*Mississippi Motor Carrier Regulatory Law of 1938* は共同の運賃決定を明示的に許容しているわけではないが、同法は州公共サービス委員会が州内貨物運送について「公正かつ合理的な」運賃を決定しなければならない旨規定しており、これは州内運賃が市場よりもむしろ規制委員会によって決定されるべきであるとの州議会の意図を示しているものといえる。このように、競争制限的な規制計画を行おうとする州議会の意図が明らかであるならば、「明確に表明された州の政策」にとってそれ以上のものが不可欠だというわけではない⁽⁴⁾。

以上のように、連邦最高裁は、各州法が共同の運賃決定を強制してはいないが明示的に許容しているか、または州議会の意図がこれを容認しているから州行為の法理の第一の要件を充足し(また第二の要件の存在は争われていないから)、SMCCRCおよびNCCRAはシャーマン法の適用を除外されると判示したのである。

(2) 本判決は、Parker 判決の確立した州行為の法理が私人にも適用されうることを再確認し、また七五年以降

の初期の判決が重視した「州の強制」を独立の要件としては不要であると明確に判示し、さらに「明確な表明」の要件をも実質的に緩和した点に意義を有するものである。

まず、Cantor判決の少数意見は、前述したようにParker判決が州の競争制限的計画を実施する州公務員に対して反トラスト法の適用を除外したものであるから、Parker判決によって確立された州行為の法理は私人には及ばないと述べた。これに対して、SMCRC判決は、明確に同法理の私人への適用可能性を肯定した。この点に第一の意義が認められる。元来、Parker判決も含めて、それ以後の多くの事件においては、州政府が規制を行う主体であったとしても、何らかの形で私人が当該規制計画に参加することが少なくなかった。その意味で、州の行為はまさに「私的および公的意思決定の混合物」なのである。それ故、このような場合に私人を被告として反トラスト訴訟を提起することも考えられるが、私人に対する州行為の法理の適用可能性を否定することは、州政府または州の機関を被告として訴えたならば有効とされたであろうような合理性ある州の規制計画をも妨害しうることになり、その結果は妥当なものとはいえないからである。こうしてCantor判決の少数意見は明白に否定された。

第二の意義は、本判決が、有力な学説の批判に答える形で、私人との関係において「州の強制」を独立の要件とすることを拒否した点にある。⁽⁵⁾このような判示の判例上の根拠は、「州の強制」を独立の要件として要求したか（にみえるGoldfarb判決が問題としたことは「強制」の有無ではなく、「反競争的政策の出所（source of the anticompetitive policy）」であつたとする解釈である。⁽⁶⁾すなわち、Goldfarb判決は、反競争的政策が州最高裁によって表明されていたか、それとも州法律家協会が求めたにすぎないかに焦点をあてたものと解されたのである。また、「強制」を要件とは認めない実質上の理由は、そうすることによって一方で州の規制政策の選択の範囲を競

競争制限を強制する政策にのみ限定することになるから連邦主義に反すると同時に、他方「強制」を要件とすれば、競争のより重大な制限となって反トラスト政策にも反することに求められた。⁽⁷⁾ さらに、競争制限の「許容」政策で足りるとする実質上の理由が、共同の運賃決定・一括申請による運賃決定の効率性の確保と、個別の運賃決定・申請による競争の促進との間に州が「望ましいバランス」を達成しうることに求められたことは右にみた通りである。しかしながら、州法上、運賃の個別決定・申請が容認されていても、現実にはこれは稀れにしか行われな⁽⁸⁾いといわれる。それは、レイト・ビューローが個別に運賃改定の申請をしたことのある業者を攻撃し、威圧するからである。⁽⁸⁾ 最高裁がこのことを知らない筈はないと考えられるが、右の「強制」を要件としない実質的理由とともに極めて巧妙な議論を展開しているといえよう。このような州行為の法理の適用要件の緩和は、後に述べる地方団体反トラスト法 (Local Government Antitrust Act of 1984) 成立後の連邦最高裁の態度の転換のあらわれであるといわれる。⁽⁹⁾

最後に、同様な傾向は、競争制限政策の「明確な表明」の捉え方にもみられる。すなわち、ミシシッピ自動車運送業者規制法のみは共同の運賃決定を容認する明文の規定を欠いていたのであるが、最高裁は、規制「委員会」が公正かつ合理的な運賃を定める」旨の規定から、運賃が競争によるよりも規制機関によって決定されるべきだとの州の意図が看取されるとして、「競争を排除しようとする明確な意図」があれば「競争制限政策の明確な表明」の要件は充足されるとしたのである。Midcal判決は、当該競争制限が州の政策として明確に表明され、かつ肯定的ないし積極的に (affirmatively) 表現されていなければならぬと判示したのであり、この点からしても SMCRC判決は、私人の反トラスト法適用除外要件を相当程度、緩和したものといえよう。

- (1) Southern Motor Carriers Rate Conference v. United States, 53 U. S. L. W. 4422 (1985).
- (2) Id. at 4422-4424.
- (3) Id. at 4425.
- (4) Id. at 4424-4427.
- (5) 以下、Note, State Action Immunity and the Compulsion Requirement: Joint Ratemaking in Intrastate Trucking, 71 Cal. L. Rev. 1557 (1983)が、私人への州行為の法理の適用には「州の強制」を要件とすべきことを主張する。
- (6) 53 U. S. L. W. 4425.
- (7) Ibid.
- (8) Note, supra note 5, at 1567.
- (9) Stewart, Suing Local Governments, 71 A. B. A. J. 112, 112-113 (1985).

第二節 地方団体 (local governments) による競争制限

連邦最高裁は、七五年以降、州政府が容認する等の形で関与した場合にも、一定の要件の下において私人による競争制限に対して反トラスト法を適用する姿勢を示したことは右にみたとおりである。しかし、Goldfarb, Cantor, Batesと州行為の法理の適用を制限する判決が続いたにも拘わらず、地方団体 (local governments) 自体は反トラスト法の適用を免れてきた。ところが、このような安穩は、Lafayette判決によって打破られ、Boulder判決によって、「反トラスト訴訟の洪水」といわれる事態が地方団体を襲うことになる。第二節では、反競争的効果を有する地方団体の行政措置に対する反トラスト法の適用可能性について、これに関する諸判決を検討していく。

1 Lafayette判決⁽¹⁾ (一九七八年)

(1) Lafayetteおよび Plaquemineの両市は、ルイジアナ州法により市域の内外において電気事業施設を所有し、経営する権限を認められていた。両市は、ルイジアナ州において電気事業を行う Louisiana Power & Light社(LP&L)を相手方として反トラスト訴訟を起こしたところ、逆にLP&Lから、同社の原子力発電施設の建設を中止または延期させる目的で虚偽の訴(sham litigation)を行い、長期供給契約により競争を排除し、さらにLP&Lの顧客に対して電気の購入を条件としてガスと水道の供給を行ったとして反訴(counterclaim)を提起された。これに対して、Lafayetteおよび Plaquemineの両市が、州行為の法理により市には反トラスト法は適用されないと主張したのが本件である。⁽²⁾

最高裁は五対四で両市敗訴の判決を下したが、判決理由は法廷意見を述べた Brennan 裁判官ら四人と Burger 裁判長とでは若干異なるものであった。

Brennan 裁判官らの意見は次のようなものであった。反トラスト法は、あらゆる産業を支配する一般的、基本的な政策であり、その黙示の適用除外は原則として禁止されるとの推定が働く。しかし、この推定を覆すに十分な理由が存在する場合には反トラスト法は適用されない。この点に関して Lafayette市らは、主に①反トラスト法は公共の福祉に奉仕する地方公共団体の行為からではなく、私人の力の濫用行為から公衆を保護しようとするものであること、および②消費者が公営企業によって損害を被ったとしても政治的プロセス(選挙など一筆者)を通じて救済されることを理由に、反トラスト法の地方公共団体への適用は不要であると主張している。しかし、①については市の主張は、地方公共団体の行為が常に公共の福祉に資することを前提とするが、「公企業がその地域住民の最大の利益をはかる事業活動において行う経済的選択は、私企業がその組織と株主の利益を増進

させるために行うそれよりも、全国民の経済的福祉というより高次の利益に本来的にかなうものであるとは限らない⁽³⁾。また②についても、市域外の住民で損害を被った者には当該市の政治的プロセスによる救済の途がないだけなく、州議会に対して反競争的行為を禁止するよう影響力を行使しうるかも疑問である。以上のように述べて、①および②の主張によつては反トラスト法の黙示の適用除外禁止の推定は覆されないとした。このような判断の基礎には、一九七二年現在、六、二〇〇以上の地方団体 (local governments) があるが、「もし、地方自治体 (municipalities) がその地域的利害のみによつて経済的選択を行い、反競争的效果を顧みないことが自由だとすれば、反トラスト法による保護という防具の重大な裂け目が連邦議会の確立した広範な全国的政策と矛盾する形で生ずるであろう⁽⁴⁾」との認識があつた。次に、州行為の法理について Brennan 裁判官らは、市が主権者でないことを理由に主権者たる州の行為について反トラスト法の適用を除外する Parker 法理を自動的に地方自治体に拡張することはできないが、ただ、市など州の下位機関 (subdivision) が「競争を規制または独占的サービスに代替させるという州の政策に従つて⁽⁵⁾」行つた反競争的行為には Parker 法理の適用があるとし、両市の行為が州議会によつて認められた権限の範囲内の行為であるか否か、さらに審理させるために地裁に差し戻した控訴裁判所の判決を支持した。

これに対して、Burger 裁判長は右の意見とはやや異なる見解を示した (右の意見の一部および結論に賛成)。それによれば、州行為の法理の適用を検討する際、裁判所は訴えられた行為に焦点を当ててきたのであつて、訴訟当事者の性格に当たつたのではない。すなわち、裁判所は、被告が私人であるか、州または地方団体であるかではなく、問題となつた行為が政府行為 (governmental activity) か経済行為 (business or proprietary activity) かによつて同法理の適用を判断してきたのである。換言すれば、裁判所は、政府の「企業家的人格 (entrepreneurial

personality)」と「主権者としての決定 (sovereign's decision)」との区別を認めてきた。⁽⁶⁾そして、前者の地位において行われる市の行為—電気の供給はこれに属する—は、反トラスト法の適用について私人と同様に扱われべきであるとした。すなわち「Parker 判決やそれを承継する諸判決には、経済を破壊するような反競争的效果を生ぜしめる内在的能力をもつ企業が、州法上、地方自治体として組織されているからという理由だけでシャーマン法の適用を除外されるべきだということを示すものは何もない」と述べた。⁽⁷⁾

(2) Brennan 裁判官らは、市が州と異なつて主権者ではないから、⁽⁸⁾その反競争的行為は州のそれと同等の尊重を受けるわけではないとすることによって、市の反トラスト法適用除外要件が州の場合より厳格なものであるとの結論を導いた。すなわち、市は「競争を規制または独占的公共サービスに代替させるという州の政策に従つて」当該反競争的行為を行う場合に反トラスト法の適用を除外される。この要件をめぐつては、(ア)市が反競争的行為を適法に行いうるためには州法上に明文の根拠規定を必要とするかという問題、および(イ)州は市に対して当該反競争的行為を強制しなければならぬか、それとも単に容認する(authorize)ことで足りるかという問題がある。

まず(ア)について、個々の反競争的行為に州法上の明文の根拠を求めることが現実には容易でないこともあつて、Brennan 裁判官は「行政的下位機関 (市などの地方団体—筆者) が反トラスト法による訴えに対して Parker 法の理の抗弁を有効に行うためには、必ずしも特定の、詳細な立法上の授權を指摘しなければならないわけではない。……特定の地域で活動する政府機関に与えられた権限から、議会が訴えられた種類の行為を予定したことが看取される場合には、市など下位の政府機関の反競争的行為について十分な州の命令が存在する」と明言している。⁽⁹⁾

とから明らかなように、市の適用除外のためには必ずしも州法上の明文の根拠規定が必要なものではない。また、(イ)については Brennan 裁判官は州が市に対して指示 (direct) しなければならぬとも、また容認 (authorize)

で足りるとも述べていることから、この点は明確ではない。Areedaは、後述するような理由から地方団体の競争制限的行為に反トラスト法を適用することに消極的であり、この基本的立場から「容認」で足りると解している。⁽¹⁰⁾ Handlerも、つとにこの立場を表明していたことは前言したとおりである。最高裁が州の容認で足りると判示したとの理解に立てば、Lafayette判決は地方団体の反トラスト法適用除外要件を私人のそれより早い時点で緩やかに解したということになる。

次に、Burger裁判長の同調意見に触れておこう。Burger裁判長の意見は、わが国の独占禁止法上、公営企業が「事業者」として同法の適用をうけるかという問題に関する支配的見解に類似するからである。Burger裁判長は、地方団体の行為を「政府行為」と「経済行為」に大別し、前者には反トラスト法の適用が除外されることを示唆しつつ、後者については私人と同じ扱いを受けるとする意見を述べた。本件の場合、市が電気の供給を行うことは「経済行為」であるとされ、従って私人と同様に州行為の法理の適用には、州による強制とともに反トラスト法の適用除外が州の規制計画が機能するために必要な最小限度にとどまることの二点を充足する必要があるとするのである。⁽¹¹⁾ しかし、この見解に対しては、市が商品・役務を自ら供給する「経済行為」のみならず、商品・役務を供給する私人を規制する「政府行為」も反競争的効果をもちうることに、あるいはより基本的な問題点として「政府行為」と「経済行為」とは明確に区別することができないから、この基準は現実には機能しないという批判が向けられている。⁽¹²⁾

以上のように、Lafayette判決は市の地位それ自体によって反トラスト法の適用を除外することを拒否し、州に対するよりも厳格な要件を求めたのであるが、このような判示に対しては次のような理由から批判が少なくなっている。すなわち、本判決以後、地方公共団体は州の競争制限政策、あるいは少なくとも当該反競争的行為が州議会

において予定されていたことを証明しなければならない。それができなければ、地方公共団体またはその公務員は反トラスト法の適用をうけ、三倍賠償責任等を負わねばならないこともありうる。このことは、地方団体の財政負担の増大あるいは破産につながり、さらには様々な行政事務の実施を阻害するおそれがあるというのである。⁽¹³⁾ 刑事責任についてはともかく、⁽¹⁴⁾ 三倍賠償は地方団体にとって最大の脅威であった(たとえ勝訴しても応訴自体に多額の出費を強いられるという問題もある)。Lafayette事件でもLP&Lは一八〇億ドルの損害を申し立てたから、三倍賠償額は五四〇億ドルにものぼる。これはLafayetteおよびPlaquemine両市の財政を破滅的狀態に陥らせるものであるといわれる。もともとBrennan裁判官もこの点を考慮して「私的会社による違反行為に対して適切な救済が、地方団体の場合にも同様に適当であるとは限らない」と述べてはいるが、一旦、反トラスト法の適用が肯定され、違反行為が認められるならば、クレイトン法四条に定める三倍賠償は裁量的なもの(optional)とは解されないから、右にみた地方団体に対する懲罰的な三倍賠償は避けられない。それ故、この問題は、後にみる地方団体反トラスト法によって解決されざるをえなかったのである。

- (1) City of Lafayette v. Louisiana Power & Light Co., 435 U. S. 389 (1978).
- (2) Id. at 391-394.
- (3) Id. at 403.
- (4) Id. at 408.
- (5) Id. at 413.
- (6) Id. at 422.
- (7) Id. at 418.

- (8) 市・町・村等の地方自治体 (municipalities) およびカウンティ・タウンシップ・特別地区等の準地方自治体によつて構成される地方団体 (local governments) の法的地位は、州 (state) のそれと同一ではない。少なくとも法制度上、州は、連邦憲法において、連邦政府に委任した権限を除いてその他の留保権限を十全に行使しうる独立の主権国家である。これに対して、地方団体は、基本的にはその存立目的・存立形式等が州によつて承認され、規定される「州の被創造物 (Creature of State)」であり、それが行使しうる権限も州の授權によらねばならぬものとしてくる (金子善次郎『米連邦制度——州と地方団体』(一九七〇) 七頁以下、一〇四頁以下参照)。
- (9) 435 U. S. 415.
- (10) Areeda, Antitrust Immunity for "State Action" after Lafayette, 95 Harv. L. Rev. 435, 445 (1981). (以下、Areeda, After Lafayette として用いる) ; P. E. Areeda, Antitrust Law (1982 Supp.) 52 et seq.
- (11) 435 U. S. 418-426. なお Lafayette 判決以前に P. E. Slater が政府が「企業家的権限 (proprietary capacity)」を行使した場合にも Paker 法理の適用を主張した。Slater, Antitrust and Government Action: A Formula for Narrowing Parker v. Brown, 69 Nw. U. L. Rev. 71, 90-91 (1974). 参考 Note, The Preemption Alternative to Municipal Antitrust Liability, 51 Geo. Wash. L. Rev. 145, 166 (1982) 参照。
- (12) Stewart 裁判官の反対意見 (435 U. S. 432-434)。このなか「政府行爲」も「経済行爲」の区別の不明確さにより混乱を生ず。Areeda, After Lafayette, 443; P. E. Areeda, Antitrust Law (1982 Supp.) 51; Flynn, Trends in Federal Antitrust Doctrine suggesting Future Directions for State Antitrust Enforcement, 4 J. Corp. L. 479, 492 (1979); The Supreme Court, 1977 Term, 92 Harv. L. Rev. 57, 280, n. 21 (1978) 参照。Stewart 裁判官がその例として水道事業をあげた (435 U. S. 434)。
- (13) Stewart 裁判官の反対意見 (435 U. S. 438-441) のなか、The Supreme Court, 1977 Term, 92 Harv. L. Rev. 57, 284-288 (1978); Areeda, After Lafayette, 439; P. E. Areeda, Antitrust Law (1982 Supp.) 48-49; Shenefield, The Parker v. Brown State Action Doctrine and the New Federalism of Antitrust, 51 Antitrust L. J. 337, 345-347 (1982); Spiegel, Local Government and the Terror of Antitrust, 69 A. B. A. J. 163, 166 (1983) 参照。
- (14) Boulder 判決後、開催された上院司法委員会公聴会において W. F. Baxter 司法次官補が、連邦政府と州の上位機関による反トラスト法違反行為については刑事罰の適用を求めない方針であると示唆した。Williamson, Commentary: The Regan Administration's Position on Antitrust Liability of Municipalities, 32 Cath. L.

Rev. 371, 376 n. 23 (1983). なお、この論文については南山法学八巻二号一三五頁以下(一九八五)に谷原教授による紹介がある。また、Brame & Feller, *The Immunity of Local Governments and their Officials from Antitrust Claims after City of Boulder*, 16 U. Rich. L. Rev. 705, 718 n. 72 (1982)も参照。
 (15) 435 U. S. 401-402.

二 Boulder 判決⁽¹⁾ (一九八二年)

(1) Boulder 市は、コロラド州憲法により、市域内において「地域的事項 (local and municipal matters) に関する自治の全権」を有することを認められた、いわゆるホーム・ルール自治体 (home rule municipality)⁽²⁾である。Boulder 市は、一九六四年に Colorado Televents 社に対して、二〇年間有線テレビ放送事業を行う免許を与えたが、同社は原告である Community Communication 社 (CCC) に免許を譲渡し、代わって CCC が一九六六年以降、市の人口の二〇%に対して有線テレビ放送を行ってきた。しかし、その後の衛星放送技術の進歩により、CCC は市の他の地区へ放送を拡大することが可能となったが、それにも拘わらず、Boulder 市は有線テレビ政策を再検討し、その結果、新たな放送業者を参入させるために、三カ月間 CCC が他の地区へ事業を拡大することを禁止する緊急条例を制定した。本件は、CCC がこの条例は Boulder 市と潜在的競争者である Boulder Communication 社が共謀により CCC の競争を制限しようとするものであるから、シャーマン法一条に違反するとして当該条例の差し止めを求めたものである。これに対して、Boulder 市は、Parker 法理により市は反トラスト法の適用を除外されるから、市条例がシャーマン法一条に違反することはありえないと主張した。⁽³⁾

連邦最高裁は、審理に加わらなかった White 裁判官を除く五対三で Boulder 市敗訴の判決を下した。法廷意見を執筆した Brennan 裁判官の判決要旨は次のようなものである。Parker 判決が容認した州行為の法理による

シャーマン法の適用除外は、シャーマン法のなかに連邦主義の原理を確立しようという連邦議会の意図を反映するものである。しかし、連邦主義の原理には自ら限界がある。合衆国は「二重の政府の制度 (dual system of government)」を建前とするのであるから、市それ自体は主権を有する政府の地位ではなく、州行為の法理の適用についても州と同じ資格をもつわけではない。ただし、市が明確に表明され、かつ肯定的に表現された州の競争制限政策を促進し、または実施する場合には市の行為にも Parker 法理の適用がありうる。本件において、Boulder 市はコロラド州が州憲法上のホーム・ルール修正 (Home Rule Amendment) によって Boulder 市に対して地域的事項に関する条例制定権を認め、有線テレビについて反競争的な規制計画を策定することを予定したと主張する。しかし、CCC の事業の拡大を一時停止させる Boulder 市の条例に対するコロラド州の立場は、単なる中立 (neutral) 以外の何ものでもない。州が地域的事項について市の自由に委ねたからといっても、州が特定の反競争的行為を予定したとはいえないからである。要するに、本件においては州の反競争的政策が明確に表明され、肯定的に表現されているとはいえないから、Parker 法理は適用されない、と判示した。⁽⁴⁾

(2) Boulder 判決は、州行為の法理の適用についてそれ自体としては主権的地位にない市を州と同等には扱わず、明確に表明され、肯定的に表現された州の競争制限政策を実施し、促進する場合にのみ反トラスト法の適用を除外されたとした点で、Lafayette 判決を踏襲するものであった。しかし、本件が Lafayette 事件と異なるのは、Boulder 市がいわゆるホーム・ルール自治体であったことである。すなわち、Boulder 判決の特別な意義は、州による地域的事項に関する市条例制定権の一般的・包括的承認が「明確に表明され、かつ肯定的に表現された州の (競争制限) 政策」とはいえないとされた点にある。その結果、三〇以上にも及ぶ州において、憲法または州法上、ホーム・ルール自治権を認められた地方自治体と州政府の関係に微妙な変化の兆しがあらわれ、あるいはま

た地方自治体がその反競争的效果を有する行為の故に「反トラスト訴訟の洪水」にみまわれることになった。

まず第一に、州によつてはホーム・ルール自治権は州が地域的事項に関して法律を制定することを許されないことを意味するから、その場合にはホーム・ルール自治体の反競争的行為が州法による承認を受ける可能性はありえなかつた。⁽⁵⁾ それにも拘わらず、Boulder判決の結果、地方自治体は州によつて反競争的行為を特定して承認されねばならなくなつた。⁽⁶⁾ このことは、州政府との交渉の過程における「妥協と譲歩」を通じて、地方自治体が長い抗争の結果、獲得したホーム・ルール自治権を縮減し、自治体としての自律性を失うことにながりがねないと指摘されている。こうして、Boulder判決は州と地方自治体との間の権限と責任の配分に介入することによつて州政府への行政権の再集中化のおそれをもたらしたのである。⁽⁷⁾

Boulder判決の結果、生じた第二の問題は「反トラスト訴訟の洪水」である。NIMLO (National Institute of Municipal Law Officers) によれば、一九八二年一月現在、地方団体を相手方とする反トラスト訴訟は五七にのぼるといふ。⁽⁸⁾ その大部分は私訴であつて、申立ておよび開示の要件が緩やかなことと三倍賠償および弁護士報酬の請求が可能なのが反トラスト訴訟を選択させる誘因であるといわれる。⁽⁹⁾ 反トラスト訴訟の増加はLafayette判決後に既に見られたところであるが、ホーム・ルール自治体の適用除外を否定したBoulder判決によつてこの傾向に一層拍車がかつた。例えば、地域規制条例による土地利用規制のために特定地域におけるアルコール飲料の販売を禁止された者が公務員と競争業者との共謀を主張する事件、⁽¹⁰⁾ 市から土地の賃借に失敗した駐車場経営者が貸し手である市と借り手との共謀を主張する事件、⁽¹¹⁾ 郊外ショッピング・センター建設のための土地の用途指定変更を中心街開発計画に基づいて棄却したことに対して申請開発業者が市、市議会議員および中心街の競争開発業者間の共謀を主張する事件、⁽¹²⁾ あるいは市のゴミ処理施設または救急車サービスの独占を反トラス

ト法違反として訴えるケース、公立病院が医局で販売する目的で医薬品を低価格で購入することがロビンソン・パートマン法の適用をうけるとされたケース⁽¹⁵⁾などが相次いだ⁽¹⁶⁾。この問題については、一方で地方自治体の住民の健康・安全・福祉を維持、増進するための規制のなかには必然的に競争制限的效果を伴うものを含むが、それを州の政策が明示していないという理由だけで反トラスト法による攻撃にさらすのは妥当でないとする見解は少なくない⁽¹⁷⁾。他方、全国に六、〇〇〇以上存在する地方団体が地域的利害のみによって規制権限を発動するならば、「自由企業のマグナ・カルタ」⁽¹⁸⁾にも喩えられる反トラスト法の維持という全国的政策に重大な亀裂が生ずることも確かである。

このような難問を解くカギは「地方公共団体の不可欠の行為を反トラスト法の目的を掘りくずす反競争的な計画または規制から区別することである。公衆の健康と安全を促進しようとする地方自治体の行為は、警察、消防および公衆衛生の独占を通じてであれ、条例および規制措置を通じてであれ、反トラスト法の攻撃によって妨害されるべきではない。しかしながら、伝統的な政府機能の範囲外にある事業の独占を許可し、または経営する市、あるいは規制権限を専ら特定の企業を優遇するためにのみ行使する市は、自由競争に重大な脅威となりうる。理想的な解決方法は、市に対して反競争的行為の包括的な適用除外を与えることなしに行為することのできる柔軟性を許すことであろう⁽¹⁹⁾」と指摘される。より具体的には、連邦制の抗弁あるいは公益の抗弁を地方団体に許すことである。すなわち、消防・警察・公衆の健康と安全の確保・衛生・公園・レクリエーション施設等は、州および地方団体の伝統的かつ不可欠な政府機能 (traditional and integral government function) であるから、その便益が反競争的效果を上回る場合には、反トラスト法の適用を免れるとの主張を認めることである⁽²⁰⁾ (確かに、Boulton⁽²¹⁾判決も「私人によって行われた場合には反競争的と考えられる一定の行為も、地方団体によって採用された場

合には異なった色彩をもつことがありうる⁽²¹⁾と述べている。しかし、このような抗弁に対しては、一方では連邦裁判所が地方団体の行為により確保される「公共の利益」と反競争的效果を比較衡量することは、地方団体の措置の実体的合理性について広範な、本質的には無基準に等しい審査を許すことになり、一九三〇年代の実体的 due process の再現にほかならないとの批判がある⁽²²⁾。また他方では、このような抗弁は、Professional Engineers⁽²³⁾判決後、明白に容認されない社会・公共的利益と反競争的效果とを比較衡量することを許すことになるし、仮にこれを認めたとしても州および地方団体の「伝統的かつ不可欠の政府機能」(これについて右の抗弁が許される)の範囲が不明確であると共に、このような公共の利益を目的とする規制と特定の企業の利益のみに奉仕する措置とが現実に区別可能なのかという批判もありえよう。

しかしながら、この問題の実際の解決は地方団体反トラスト法によって立法的解決をはかるという方法がとられた。すなわち、同法は地方団体またはその公務員もしくは雇用者(さらに、これらの者によって指示された(directed)私人)に対して三倍額損害賠償を請求することはできない(三条a項および四条a項)とすることに よって、地方団体に対する反トラスト訴訟の最大の誘因それ自体を消失させたのである。

(1) Community Communications Co. v. City of Boulder, 455 U. S. 40 (1982).

(2) ホーム・ルール自治体とは「政府組織(機構)、所掌事務、課税、起債等自治体として機能するための必要な事項について、一定の制限の下に自由裁量をもって決定すること」ができる権限(ホーム・ルール自治権)を州から承認された自治体である。この「広範囲の自治権」は、地方自治体が州との長い抗争の結果、獲得したものであり、州憲法または州法上に規定される。金子善次郎『米連邦制度—州と地方団体』(一九七七)六一—六六頁

- 参照。 本 Note, Municipalities and the Antitrust Laws: Home Rule Authorization is Insufficient to Ensure State Action Immunity, 35 Vand. L. Rev. 1041-1042 n. 1 (1982); Richards, Exploring the Far Reaches of the State Action Exemption: Implication for Federalism, 57 St. John's L. Rev. 274, 307 n. 188 参照。
- (3) 455 U. S. 43-48.
- (4) Id. at 48-57.
- (5) Areeda, After Lafayette, 449; P. E. Areeda, Antitrust Law (1982 Supp.) 58.
- (6) 現に、反競争的効果を有する地方団体の行為を明示的に容認する法律を制定し、あるいは制定しようとする州もある。例えば、メリーランド州は有線テレビの免許、土地利用規制、下水・廃物処理について州が競争制限政策を決定する州法を制定した。 Freilich, Donovan & Ralls, Antitrust Liability and Preemption of Authority: Trends and Developments in Urban, State and Local Government Law, 15 Urb. Law. 705, 737 (1983).
- (7) Requist 憲法修正の区役権限 (455 U. S. 71); Williamson, Commentary: the Reagan Administration's Position on Antitrust Liability of Municipalities, 32 Cath. U. L. Rev. 371, 377 (1983); Civiletti, The Fallout from Community Communications Co. v. City of Boulder: Prospects for a Legislative Solution, 32 Cath. U. L. Rev. 379, 387-388 (1983); Note, The Preemptive Alternative to Municipal Antitrust Liability, 51 Geo. Wash. L. Rev. 145, 163 (1982). Boulder 判決は、コロラド州が、州法を制定して、[英法面法律 (amicus curiae)] などと攻撃して、(455 U. S. 71 n. 7).
- (8) Williamson, supra note 7, at 376 n. 22.
- (9) Rose, Municipal Activities and the Antitrust Laws after City of Lafayette, 57 U. Det. J. Urb. L. 483, 487 (1980); Areeda, After Lafayette, 455.
- (10) Whitworth v. Perkins, 559 F. 2d. 378 (5th Cir. 1977).
- (11) Corey v. Look, 641 F. 2d. 32 (1st Cir. 1981).
- (12) Mason City Center Associates v. City of Mason City, 468 F. Supp. 737 (N. D. Iowa 1979).
- (13) Hybud Equipment Corp. v. City of Akron, 654 F. 2d. 1187 (6th Cir. 1981).
- (14) Gold Cross Ambulance & Transfer v. City of Kansas City, 705 F. 2d. 1005 (8th Cir. 1983).

- (15) Jefferson County Pharmaceutical Ass'n Inc. v. Abbott Laboratories, 460 U. S. 150 (1983). なお本判決については、拙稿「アメリカ法一九八五—」一三五頁以下参照。
- (16) その他の事例については、J. V. Siena, ed., Antitrust and Local Government 93-177 (1982); Freilich et al, supra note 6, at 718-737が詳しい。
- (17) Areedaは、地方団体の行為が違法であれば州法に基づいて、州裁判所への訴えによって解決するべきであり、地方団体の行為の結果、反競争的效果が生じたとしても「当該競争制限が容認された行為を行ったことの必然的な、あるいは合理的な結果である場合には、反トラスト法を排除する政策が推定される」と述べ、このような場合には反トラスト法の適用は除外されると主張する(Areeda, After Lafayette, 446. また P. E. Areeda, Antitrust Law (1982 Supp.) 54も参照)。また、Freilich et al, supra note 6, at 719は「都市再開発を許可する制定法は、基本的にその性格において反競争的であることを理解することが重要である」(傍点筆者)と指摘し、さらにオハイオ州のクロンブス市長は、本判決後開催された上院司法委員会の公聴会で次のように述べた。「市政府は住民の健康、安全および福祉を守るために設立された自然独占である。統治の正常な過程において行政的決定が行われ、それは、まさにその本性においてある者の利益となり、他の者の不利益となり、あるいはまた第三者の活動を制限する結果となるのである」(同)と(Williamson, supra note 7, at 377-378)。
- (18) 「反トラスト法一般」とりわけシャーマン法は、自由企業のマグナ・カルタである。それらは、権利章典が基本的な身体の自由の保護としてとらえられていると同様、経済的自由および自由企業体制の維持にとって重要である。」(United States v. Topco Associates, 405 U. S. 596, 610 (1972).)
- (19) The Supreme Court, 1981 Term, 96 Harv. L. Rev. 62, 272-273 (1982).
- (20) Id. at 273-276. また、The Supreme Court, 1977 Term, 92 Harv. L. Rev. 57, 285-287 (1978)も参照。
- (21) 455 U. S. 56 n. 20 (Lafayette判決の引用)
- (22) Civiletti, supra note 7, at 386-387; Verkuil, State Action, Due Process and Antitrust: Reflection on Parker v. Brown, 75 Colum. L. Rev. 328, 330 (1975).
- (23) National Society of Professional Engineers v. United States, 435 U. S. 679 (1978).

三 Hallie判決⁽¹⁾ (一九八五年)

(1) ウィスコンシン州のHallie郡区⁽²⁾ほか三郡区は隣接するEau Claire市を次のように反トラスト法違反で訴えた。すなわち、Eau Claire市はこの地域において下水処理(sewage treatment)を独占的に行っているが、市は原告である四郡区には下水処理サービスの提供を拒否しながら、他方、四郡区の住民に対しては下水処理を行うための条件として、住民投票によつてその土地をEau Claire市に統合し、さらに市から汚水の収集・運送サービスを受けるべきことを要求した。原告は、被告Eau Claire市の行為が違法な抱き合わせ契約および不当な取引拒絶等に該当するとして当該行為の差し止めを求めたが、これに対してEau Claire市は州行為の法理の抗弁を行った⁽³⁾。

連邦最高裁は、全員一致で州行為の法理の被告Eau Claire市への適用を認めたが、判旨は次のようなものであった。地方自治体が反トラスト法の適用を除外されるためには「競争を規制または独占的な公共サービスに代替させるという州の政策」においてその反競争的行為が容認されたものでなければならぬ。ところで、ウィスコンシン州法は市に対して下水処理施設を建設し、追加し、変更し、修理する権限を与えている。また、一九八四年の追加条項は、市が自治体化されていない地域(unincorporated areas)へのサービスの提供を制限することができ旨規定している。さらに、共同処理施設(joint sewage systems)に関する州法の規定によれば、州天然資源局(State's Department of Natural Resources)は、市に対して他の市等が共同利用する(connect)ことができるよう処理施設を建設すべきことを命令しうるが、非自治体地域が市へ統合される(annexed)ことを拒否した場合には、この命令は無効となると規定している。これらの規定に照らしてみれば、州法は、特に非自治体地域へのサービス提供拒否規定にみられるように、明示的に市が反競争的行為を行うことを予定していると

いえる。このように、州法上、市が反競争的行為を行いうると明定されていなくとも、それが予定されている (contemplated) 場合には「明確な表明」の要件は満たされると解すべきである。そうでなければ、市の地方自治 (local autonomy) は決定的な阻害効果を被るであろうからである。また、Midcal判決の提示した第二の要件、すなわち「州の積極的な監視」は、反競争的行為を行う者が地方自治体である場合には不要だと結論する。なぜなら、私人が反競争的行為を行う場合には州政府の利益よりも私人の利益を追求する現実的な危険性があるが、地方自治体の場合には私的な価格協定を行うような危険性はない。仮に、州全体の政策目標を犠牲にして地域的利益のみを追求するおそれはあるとしても、明確に表明された州の政策に従っている限り、この危険性も最小限のものである。このように、最高裁は、被告 Eau Claire 市の行為が明確に表明された州の政策に従って行われたものであり、また地方自治体には「州の監視」の要件は不要だから州行為の法理の適用があると判示したものである。⁽⁴⁾

(2) Hallie判決は、地方団体反トラスト法成立後、はじめて最高裁が市に対する州行為の法理の適用を検討したものである。同法施行後も地方団体に対して差し止め請求を行うことは可能であるが、最高裁はこれをも認容しなかった。しかも、本判決は、従前の諸判決が判断を留保してきた点について州行為の法理の適用要件を緩和する形で確定的な判断を行っているところに特色がみられる。すなわち、地方団体が同法理の適用を受けるための第一の要件である「競争を規制または独占的公共サービスに代替させるといふ州の政策」にとって、「州の強制」は不可欠の前提ではなく、単に「州の容認」で足りること、また私人にとっては第二の要件である「州の積極的な監視」は、地方団体には不要であることを明確にしたのである。

まず第一点の判示について。最高裁は、州法が市に対して非自治体地域の下水処理施設の利用を拒否すること

を明らかに容認しているとし、このような「容認」があれば「強制」がなくとも右の要件は充足されると解した。その根拠は、GoldfarbおよびCantorの両判決は「強制」を必要な条件であるかのように強調したが、両判決は私人による競争制限に関するものであること、また、本件と同様に市に関するLafayette判決では「指示または容認」と述べられたことに求められた⁽⁵⁾。この判示は、SMCRC判決において私人にさえ「強制」は不可欠の要件ではないとしたところからすれば、地方団体に対する判断としては当然の帰結であった。

次に、本判決のより大きな意義は、私人による競争制限が問題となったMical判決の示した「州の積極的な監視」は地方団体には不要であると判示したことである。この判決以前の学説には、Mical判決が「本質において私的な価格協定」に対するものであったことを理由に、この要件は私人には必要だが、地方団体には不要と解する見解⁽⁶⁾、行政的下位機関（市などの地方団体―筆者）が州の明示的な委任にもとづいて一定の私人の行為を規制する場合には不要であるが、「地方団体が市場に参加する（すなわち、純粋に規制的権能ではなく経済的権能において活動する）決定を行った場合には、そのような企ての成功について財政的利害関係をもたない政府機関による監視が妥当と思われる」として、Lafayette判決のBurger裁判長の意見にいう地方団体の「政府行為」には不要で「経済行為」には必要とする見解⁽⁷⁾、さらに「州の監視」は、その費用が便益を上回ることを理由に私人であると地方団体であるとを問わず、廃棄すべきものと捉える見解⁽⁸⁾があった。Hallie判決は、ほぼ右の第一の見解に沿って「州の監視」要件の適用範囲を私人に限定した⁽⁹⁾。しかし、最高裁がその理由として述べたことは極めて簡略であり、かつ十分な説得力をもっているとは思われない。すなわち裁判所は、地方公共団体が反競争的行為を行う場合には私企業のように自己の私益を追求する危険性はなく、州全体の政策目標を無視して地域的な利益のみを求めるおそれがあるにすぎないが、それも州の明確に表明された政策に従っているかぎり「最小限」のもの

にすぎないというのである。しかし、「明確な表明」の要件は、とりわけ八五年以降、緩やかに解される傾向にあるが、そうだとすると地方団体の反競争的行為が濫用に及ぶ場合にも「州の政策」によって支持されたものとして容認されるおそれはある。右にみた Hallie 判決の地方自治体に対する基本的認識を同じく市に対して州行為の法理の適用を否定した Lafayette 判決のそれと比較してみると、この間の最高裁の見解の変遷に驚く。

以上のように、Hallie 判決は、その判決当時、地方団体を被告とする反トラスト訴訟が二五〇以上に及ぶ⁽¹¹⁾という事態を前にして、最高裁が反トラスト法を適用することによって生ずる「地方自治体が自ら統治するという地域の自治と権限に対する決定的な副作用」⁽¹²⁾を強く意識した判決であった。⁽¹³⁾

- (1) Town of Hallie v. City of Eau Claire, 53 U. S. L. W. 4418 (1985).
- (2) ウィスコンシン州で“Town”と称されるものは、その存立目的、設立の方法、所掌事務などの点からみて他の多くの州でいう“Township (郡区)”に相当するものである。金子清『アメリカの地方自治』(一九七七)六一頁、金子善次郎『米連邦制度—州と地方団体』(一九七七)五六頁を参照。
- (3) 53 U. S. L. W. 4419.
- (4) Id. at 4419-4422.
- (5) Id. at 4421.
- (6) Freilich, Donovan & Ralls, Antitrust Liability and Preemption of Authority: Trends and Developments in Urban, State and Local Government Law, 15 Urb. Law. 705, 710 (1983). Areeda, After Lafayette, 445 n. 50 参照。
- (7) T. G. Slater, Jr., Local Government and State Action Immunity after City of Lafayette and City of Boulder, 51 Antitrust L. J. 349, 356-357 (1982).

- (8) Lopatka, *State Action and Municipal Antitrust Immunity: An Economic Approach*, 53 *Fordham L. Rev.* 23, 52 (1984).
- (9) この要件は、州の機関についても要求されることがありうると最高裁は述べた (53 U.S.L.W. 4421, n. 10)。
- (10) 本稿八九一九〇頁参照。
- (11) Stewart, *Suing Local Governments*, 71 *A. B. A. J.* 112 (1985).
- (12) 53 U.S.L.W. 4421.
- (13) しかし、本判決によってもホーム・ルール自治体が反トラスト法の脅威から全面的に解放されたかについてはなお疑問の余地がある。ホーム・ルール自治体も、地方団体反トラスト法施行後、三倍賠償請求を免れ、また *Halle* 判決によって「州の積極的な監視」要件の負担からも自由になったが、「明確な表明」を立証しえない限り、反競争的效果を伴う行政措置が差し止められる可能性は残されている。本件の場合には州法に明確な根拠規定が存在したから、この点の立証は比較的容易であったが、ホーム・ルール自治体の中には州法上に右の要件を充足する規定（反競争的行為を特定して容認し、あるいはそれを予定するもの）を求めることが極めて困難なものを含むところから、ホーム・ルール自治体に対する反トラスト法適用の動向は、なお予断を許さないところである。

第三節 州およびその機関による競争制限

一 Bates 判決⁽¹⁾ (一九七七年)

(1) 原告 Bates と O'Sleen はアリゾナ州の弁護士資格を有する者であるが、「法律相談所 (legal clinic)」と呼ばれる法律事務所を開設し、争いのない離婚・養子縁組、単純な個人の破産、改名など日常的な法律問題を低額の報酬で取扱い始めた。事務所開設後二年して、原告は事務所を維持するためにより多くの件数を扱う必要を感じ、日刊紙に「極めて合理的な報酬で法律サービス」を行う旨、および特定の法律サービスの報酬額を掲載する広告を行った。アリゾナ州法律家協会 (Arizona State Bar) は、これが弁護士広告を禁止する州最高裁規則に

違反するとして理事会 (Board of Governors) 名で二人にそれぞれ一週間の業務停止を勧告した。原告は、州最高裁に対して弁護士広告を禁止する規則がシャーマン法一条および二条、ならびに連邦憲法修正一条 (表現の自由)⁽²⁾ に違反することを理由に再審査を請求したが、却けられ譴責処分をうけたため連邦最高裁に上訴したものである。⁽²⁾

連邦最高裁は、次のように述べてシャーマン法違反の主張については全員一致で却けた⁽³⁾ (但し、弁護士広告の一律禁止は修正一条に違反して無効とされた)。法廷意見は、本件が Goldfarb および Cantor 事件と次の点で区別することができ、Parker 法理の適用をうけるとした。まず、Goldfarb 事件では州は、州および郡の法律家協会に対して競争制限行為を要求したとはいえないけれども、本件で問題とされた制限は、アリゾナ州最高裁判所の規則および罰則による積極的命令 (affirmative command) である。従って、その制限は「主権者として行為する州の指示によって強制された」ものであるとした。次に、Cantor 判決との区別では、それが私人を被告とする訴訟であるのに対して、本件の被告は「その継続的監督のもとに (州最高一筆者) 裁判所の代理人 (agent) として行為する」州法律家協会であるが、「利害を有する真の当事者」はアリゾナ州最高裁であること、本件においては Cantor 事件とは異なって州は弁護士の規制に「独立の規制利益」を有すること、最後に、Cantor 判決では電球交換計画は州が単に黙認したにすぎないのに対して、本件の罰則は専門職の行動に関する州の政策の明確な表明であり、さらにその規則は政策決定者—アリゾナ州最高裁—によってその実施手続において厳格な再検討をうけることが指摘された。

(2) Bates 判決がシャーマン法について検討した部分は比較的短く、その大半は Goldfarb および Cantor 両事件との区別に費やされている。Goldfarb 事件とは、州が被告に競争制限的行為を強制しているか否かによって区

別され、本件では州法律家協会の弁護士広告の禁止が州最高裁によって命令されたものであるとして、Goldfarb判決の示した「州の強制」を満すものと判断された。⁽⁴⁾

次に、最高裁はCantor判決と区別される点として、被告とされたのは州の機関であるが、「真の当事者」は州最高裁であること⁽⁵⁾、州が独立の規制利益を有すること、州が競争制限政策を明確に表明し、かつ積極的に監視していることの三点をあげたにとどまり、いずれが判決理由として述べられたのかは明らかでなかった。

この判決については二通りの解釈が可能であると考えられる。まず一つは、本件で訴えられた行為が州法律家協会という州の機関による競争制限的行為であり、従ってGoldfarb判決で示された「州の強制」を充足し、さらにCantor事件では存在しなかったが本件においては存在する何らかの条件によって、州行為の法理の適用が肯定されたとみるものである。他の一つは、本件の行為が「真の当事者」である州最高裁の行為であり、それ故、州政府自体の行為としてParker法理によって自動的に反トラスト法の適用を除外されたとする見方である。本判決自体からは、いずれの立場が採られたのかは明らかでなかった。

(1) Bates v. State Bar of Arizona, 433 U. S. 350 (1977).

(2) Id. at 353-358.

(3) Id. at 359-363.

(4) しかし、Ciraceは「経済分析によれば、GoldfarbとBatesは区別できない。両者は、共に州の行為という外見のもとに弁護士サービス市場における競争を排除しようという無効な試みである。弁護士サービス市場には競争の排除を正当化しようするような実質的な市場の不完全性は何ら存在しない」と述べてBates判決に批判的である。Cirace, An Economic Analysis of the "State-Municipal Action" Antitrust Cases, 61 Tex. L. Rev. 481, 501

(1982).

(5) むろん、州最高裁判所も州政府の機関であるが、「明確に表明された州の政策」あるいは「州の積極的な監視」の要件との関係では、州最高裁は「州」そのものであって、これらの要件の適合性を検討される「州の機関」ではない。「州議会それ自体（むろん、立法過程において役割を果たす限りでの州知事も含めて）」は「州」である。同様に、州最高裁も……『州』であり、それ以上に授權されることを要しない』（*Areeda, After Lafayette*, 444）。

二 New Motor 判決⁽¹⁾（一九七八年）

(1) カリフォルニア州は、連邦および他のおよそ二四州とともに、自動車製造業者と販売業者（dealers）との間の取引力の不均衡による前者の圧迫・濫用行為から後者を保護する法律を制定した。カリフォルニア自動車フランチャイズ法（California Automobile Franchise Act）がそれであるが、同法によれば自動車製造業者がカリフォルニア州内に新たな販売店を設け、あるいは既存の販売店の再配置を行う場合には、カリフォルニア新自動車委員会（California New Motor Vehicle Board）および既存の関係販売店に通知しなければならぬとされていた。そして、既存の販売店が通知後一五日以内に右委員会に異議を申し立てれば、委員会は公聴会を開いた後三〇日以内に新販売店の設置または既存の販売店の再配置を許可しない正当な理由があるか否かを決定しなければならなかった。原告 General Motors と Orrin W. Fox 社は後者が販売店となることで合意し、GM と同じく原告 Muller Chevrolet は販売店の再配置を行うことで合意したが、それぞれ既存の他の販売店の異議申し立てをうけた。そこで、原告三社が、右のカリフォルニア州法が法の正当な手続きを経ないで営業の自由を奪うものであるから連邦憲法一四条に違反し、また私的な取引制限に実効性を与えるものであるから Schwegmann 判決により無効であると主張した事件である。⁽²⁾

最高裁は、反対意見を述べた Stevens 裁判官（修正一四条に関して）を除く全員一致で原告敗訴の判決を下した。判旨は次のとおりである。⁽³⁾ まず、法の正当な手続違反の主張について。自由が法の正当な手続きによることなく侵害されえないということは、いかなる場合にもそれが許されないことを意味しない。カリフォルニア州議会は、憲法上、合理的な制限を設ける事業活動規制計画を策定する権限を有する。少なくとも「実体的な適法手続」の概念の崩壊以来、当裁判所は、州議会が広範囲にわたって経済的諸問題について様々な試みをなすことを認めてきており、本件の場合にもカリフォルニア州議会は、不公正または強圧的な取引慣行を防止するため必要な場合には、自動車生産者のフランチャイズを行う権利をフランチャイジーの対立する権利に劣後させる権限を有する。また、シャーマン法違反の主張については、自動車フランチャイズ法による州の規制計画は「自動車販売店の設置および再配置における事業者の無制約な自由を制限しようという明確に表明され、肯定的に表現された規制体系である。従って、この規制は『州行為』による適用除外によって反トラスト法の適用範囲の外にある」と述べた。また Schwegmann 判決では、州が反トラスト法違反行為を容認し、免責しようとしたが、本件のカリフォルニア州の行為はそうではない。既存の販売店が、販売店の新設または再配置を許されないものと考える十分な理由がある場合に、委員会の決定を求めることは反トラスト法に違反しないからである。このように述べて、本件の規制計画には州行為の法理によりシャーマン法は適用されないと判示した。

(2) New Motor 判決では、最高裁は、右のようにシャーマン法の適用可能性の問題について簡単に述べるにとどまった。判決理由は、カリフォルニア州法による規制計画が「明確に表明され、肯定的に表現された」規制体系だから、州行為の法理の適用をうけるということである。⁽⁵⁾ すなわち、カリフォルニア州議会は、この法⁽⁴⁾律を「自動車製造業者に……による新規の独立自動車販売業者に対する不当な支配を回避し、販売業者にフランチャ

イズによる義務を履行させ、一般消費者に適切かつ十分なサービスを提供することを確保するために⁽⁶⁾制定したと明確に述べている。この目的のもとに、新規の自動車販売店の設置または既存の販売店の再配置について異議があった場合にこれを許可しない正当な理由があるか否かを審査するための手続きと基準とが定められていた。⁽⁷⁾ 以上のことから州の機関についても、「明確に表明された州の競争制限政策」の存在が必要な要件とされたといえよう。「州の積極的監視」の要件については、前述した *Halle* 判決は、州の機関にはこれが要求されない場合がありうる(と述べている)。また、本判決は、一見「強者から弱者を擁護する必要性」を強調したかにみえ、州の行為にも寛大な態度でごく簡単にしか触れなかったようにみえるが、*Sullivan & Willey* は、そうだからといって最高裁が「民衆主義的価値 (populist values) を州が全国的経済政策に再導入する余地」を広く容認したと評価するのは早計であり、簡略さは州の規制計画の反競争的効果の軽微さの故である⁽⁸⁾という。*Sullivan & Willey* の予想どおり、「Schwegmann, Goldfarb, Cantor, Lafayette」の諸判決にあらわれた審査の深さと厳格さの緩和の兆し」は、次に検討する *Ronwin* 判決までなおみられなかったのである。

- (1) *New Motor Vehicle Bd. v. Orrin W. Fox Co.*, 439 U. S. 96 (1978).
- (2) *Id.* at 98-104.
- (3) *Id.* at 104-111.
- (4) *Id.* at 109.
- (5) *Sullivan & Willey, Recent Antitrust Development*, 300-301; *Fox, The Supreme Court and the Confusion surrounding the State Action Doctrine*, 48 *Antitrust L. J.* 1571, 1576-1577 (1980); *Page, Antitrust, Federalism,*

and the Regulatory Process: A Reconstruction and Critique of the State Action Exemption after *Mical*, 61 B. U. L. Rev. 1099, 1121 (1981).

(9) 439 U. S. 101, n. 6.

(7) *Id.* at 98, n. 1.

(8) *Sullivan & Willey, Recent Antitrust Development*, 303-304. カリフォルニア自動車フランチャイズ法が一九七四年に発効して以来、一一七件の異議が申し立てられたが、そのうち四三件のみについて公聴会が開かれ、さらに最終的に販売店の新設または再配置が許可されなかったのは、僅かに一件にすぎない(439 U. S. 110, n. 14)。

三 Ronwin判決⁽¹⁾ (一九八四年)

(1) アリゾナ州憲法によれば、州最高裁判所はアリゾナ州内において弁護士業務を行いうる者を決定する権限を有し、これに基づいて七人の弁護士からなる「試験および入会に関する委員会 (Committee on Examination and Admission)」にアリゾナ州法律家協会への入会資格者を選抜するための試験(司法試験)を実施する権限を委ねていた。委託を受けた同委員会は試験を実施し、合格者を州最高裁に入会資格者として推薦するものとされていた。Ronwinは司法試験の不合格者であるが、州最高裁規則にもとづき最高裁に対して、委員会が規則に違反して一定の期間内に試験の評価方式(grading formula)を最高裁に提出しなかったこと、Ronwinに模範解答(model answers)を提示しなかったこと等を理由に再審査を請求したが棄却された。そこで、Ronwinは右の委員会の委員である Hooverらが評価方式を決定するに当たって、弁護士として適当な水準の能力を有するか否かより、Hooverらの委員が望ましいと考える弁護士数を基準とし、それによって州の弁護士数を作為的に減少させたことは共謀して取引を制限するものであってシャーマン法一条に違反すると連邦地裁に訴えた。これに対して Hooverらは、州の委員会として行為する者であるから Parker法理により反トラスト法の適用はないと主張

(2)
した。

連邦最高裁は四対三で Hoover らに対するシャーマン法の適用を否定した。Powell 裁判官らによる多数意見は次のようなものである。州行為の法理の分析の出発点である Parker 事件において、州議会は反競争的な州法を制定したが、その行為はそれ自体 (ipso facto) 反トラスト法の適用を除外されると判示された。また Bates 判決でも、州最高裁が（弁護士広告を禁止する規則を制定するという）立法的権限において行為する場合には州議会と同じ地位を占め、それ自体でシャーマン法上の責任を免れると判示した。これに対して、市や私人が反競争的行為を行う場合には、当該反競争的行為が州によって容認され、承認されたものであることを要し、それ故、競争を規制に代替させるという「明確に表明され、肯定的に表現された州の政策」に従って反競争的行為を行ったことを立証しなければならない。また、特に私人が行為者である場合には、州議会または州最高裁がどの程度、私人の反競争的行為を監視するかが問題となる。しかしながら、主権者である州（州議会および州最高裁）の反競争的行為については、容認されない取引制限 (unauthorized restraint of trade) の危険は生じないから、「明確な表明」も「積極的な監視」も問題とならず、それ自体で反トラスト法の適用が除外される。従って、本件では、まず Hoover らの行為が州それ自体の行為か否かが問われねばならない。Hoover らが試験評価方式を採用する行為は、次のような最高裁規則に従って行われたものである。すなわち、州最高裁は、委員会が適切な評価または採点方式を決定することを認め、最高裁に対して試験の少なくとも三〇日前にそれを提出することを要求する。そして、試験の実施および採点の後には委員会の権限は最高裁に州法律家協会への入会資格者を推薦することに限られる。さらに、不合格と判定された受験者は、直接、最高裁に対して再審査の手続きをとるよう請求することができる。以上の規則に照らしてみれば、アリゾナ州最高裁は、入会審査手続きの実施を委員会に委ねて

いるけれども、特定の評価方式を承認し、アリゾナ州において弁護士となりうる者を決定する唯一の権限は、最高裁自体に留保されているものといえる。従って、本件の *Ronwin* が訴えた行為は州最高裁の行為であり、それ自体で州行為の法理によりシャーマン法上の責任を免れるものである⁽³⁾。

(2) *Ronwin* 判決の意義は、州最高裁がその立法的権能において行った行為が、州議会の立法行為と同様、それ自体で反トラスト法の適用を除外されることを明らかにした点にある⁽⁴⁾。この点に関しては多数意見も反対意見も一致している。両者の違いは、アリゾナ州における司法試験の評価・判定方式を決定し、弁護士となりうる者を決定する行為が州最高裁自体の行為なのか(多数意見)、それとも司法試験委員である弁護士の行為なのか(反対意見)という点にある。前者であれば、それ自体で反トラスト法の適用を免れるのに対して、後者であれば「明確に表明された州の競争制限政策」と「州の積極的な監視」の二要件を証明しなければならない。多数意見は、主に *Bates* 判決に依拠して、州最高裁が「特定の評価方式を承認し、アリゾナ州において弁護士となりうる者を決定する唯一の権限」を留保していることを根拠に、本件の行為は州最高裁の行為であり、自動的に州行為の法の適用をうけると解した。他方、反対意見は、むしろ *Goldfarb* 判決との類似性を指摘しながら、*Hoover* 司法試験委員が訴訟当事者であることを理由に右の二要件の立証を必要とするものと捉えている。

この点について、*Lopatka* は、「最高裁(多数意見)が不法行為法上の「主因の法理 (doctrine of proximate cause)」に類似した考え方によって行為者を決定したものとみる⁽⁵⁾。それによれば、*Ronwin* の不合格という結果にとって主たる原因となったことは、州法律家協会への入会を最終的に拒否し、あるいは入会資格なしとの判定を再審査してこれを覆しうるにも拘わらず、これを行わなかった行為であり、それは司法試験委員ではなく州最高裁の行為であるから、本件行為の主体は最高裁であるとみるのである。より一般的には、競争制限行為の主体は

「結果に対して極めて密接に関係し、しかもそれが極めて顕著であることから……何らかの道徳的な意味で (E some moral sense) 制限に対して責任を負うべきと考えられる」⁽⁶⁾者であるとされる。

確かに、ある競争制限行為が「私のおよび公的意思決定の混合物」である場合、いずれが競争制限行為の主体であるかを決定することは困難な問題であり、その解決にとって「主因の法理」が有効に機能することがありうるとはいえよう。すなわち、競争制限という結果に対して「主たる原因」となった行為を行った者を競争制限行為の主体と捉えるのである。しかし、このような考え方で競争制限行為の「主体」が決定される場合もあれば、そうでない場合もありうる (例えば、Parker 事件さえ州が競争制限行為の主体でないという見方もありうるし、Bates や New Motor では「主体」は州それ自体なのか州の機関なのか、必ずしも明らかでない)。いずれにせよ、右にみた Lopatka の競争制限行為主体の決定の仕方は極めて曖昧であり、一般的な基準として十分機能するものとは思われない。この考え方だけで判断することは困難であろう。例えば、本件の最高裁の多数意見について、次のような推論も可能ではないかと考えられる。すなわち、多数意見は、何よりもまず、反トラスト法の適用を認めた場合に予測される、さらに「多数の訴訟を招来するであろう」という事態を懸念するものであった。すなわち、最高裁自らが州行為の法理の制限的適用によって招いた「反トラスト訴訟の洪水」が州およびその機関をも襲うことによつて、「反論に伴う訴訟上の負担」を強制し、三倍賠償の脅威 (Ronwin は一二〇万ドルの賠償を請求していた) によつて「有能な市民がこの不可欠の公共的な業務を行うことをためらう」⁽⁸⁾ような結果は、何とすることも避けねばならなかったのである。⁽⁹⁾従つて、本件には州行為の法理を適用する必要があつたのであるが、司法試験委員である弁護士を競争制限行為の主体と認定する場合には、右に述べた訴訟追行上の負担は回避されないし、また「明確な表明」と「積極的な監視」の二要件の証明が必要となるが、州最高裁規則に弁護士数を制限

することが州の政策であると表明しているものはなかったのである。それ故、州最高裁自体が競争制限行為の主体とされ、それ自体で反トラスト法の適用除外を導く方法が選択されざるをえなかったのではなからうか。

- (1) Hoover v. Ronwin, 52 U. S. L. W. 4535 (1984).
- (2) Id. at 4536-4537.
- (3) Id. at 4538-4542.
- (4) Campbell, Supreme Court Update—State Action Immunity from Antitrust Law, 53 Antitrust L. J. 429, 429-430 (1984).
- (5) Lopatka, State Action and Municipal Antitrust Immunity: An Economic Approach, 53 Fordham L. Rev. 23, 30 (1984). 「主因の法理」とは、ある侵害について原因となった行為が複数ある場合に、各々の行為は事実上の原因行為ではあるが、すべての行為者がその侵害に対して法律上、責任を負うのではなく、侵害の主たる (proximate) 原因となった行為を行った者が責任を負うとする法理である。
- (6) Id. at 35.
- (7) 52 U. S. L. W. 4541, n. 34.
- (8) *Ibids.*
- (9) Campbell も、本判決は「州および地方団体の公務員に反トラスト法を適用することによる苛酷さを何ほどか救済しようという最高裁の熱意によって大部分が説明される」という (Campbell, *supra* note 4, at 430)。

第四節 判例法理の要約

以上、州行為の法理に関する連邦最高裁判決を分析・検討してきた。これらの諸判決は、最高裁がアメリカ特有の連邦主義と反トラスト政策との間に極めて微妙な均衡をはかりつつ舵をとってきた結果にほかならない。しかしながら、その試みは Parker, Schwegmann などに七五年以降の初期の判決 (Goldfarb, Cantor, Bates,

Lafayette, New Motor) によつては統一的な判例法理が形成されたとはいひ難いものであった。しかし、ようやく Midcal 判決において「競争制限政策の明確な表明」と「州の積極的な監視」の二要件が打ち出され、それ以後の判決 (Boulder, Ronwin, Hallie, SMCRC) は、この二要件を州および地方団体との関係で若干修正し、あるいは私人との関係でこれらの要件の枠内においてより精緻化したにとどまる。以下では州行為の法理が適用される (逆にいえば連邦反トラスト法の適用が除外される)⁽¹⁾ 範囲と要件について要約を行う。

まず、法理の適用される範囲については、州行為の法理は、文字どおり州政府の行為、すなわち州議会の法律、州最高裁判所の規則、あるいは州の行政部局あるいは機関 (州政府を構成する各部局、独立規制委員会、州法律家協会など) の行政行為だけに適用されるわけではなく、地方団体 (市などの地方自治体)、さらには州政府の何らかの関与 (命令・許可・認可等)⁽²⁾ にもとづく私人の行為にも適用される。

次に、州行為の法理が適用されるための要件は反競争的行為を行う主体ごとに異なる。第一に、州政府による関与があるけれども反競争的行為の主体は私人である場合、当該私人が州行為の法理の適用を受けるためには、①明確に表明され、肯定的に表現された州の政策に従つて当該反競争的行為を行わねばならず、且つ、②州それ自体による積極的な監視をうけなければならない。Goldfarb 事件 (郡法律家協会) および Cantor 事件では①が、また Schwegmann および Midcal 事件では②がそれぞれ欠けることを理由に法理の適用が否定されたのである。①の要件については、州法上に明文の根拠規定がなくとも競争を規制に代替させるという州の意図が明確に表明されていれば足りると解されている (SMCRC 判決)。しかし、②の要件は、なお十分検討が加えられておらず、州のどのような機関が、どの程度監視すれば、「州自体」による「積極的な」監視といえるのか等の未解決の問題が残されて

いる。

第二に、地方団体が反競争的行為を行う場合、州行為の法理の抗弁に必要な要件は①のみである(②については Hallie 判決が不要と判示した)。Lafayette および Boulder 事件ではこの要件を欠き、Hallie 事件では認められた。地方団体に対する同法理の適用に関して残されている一つの問題は、ホーム・ルール自治体にとって州憲法または州法上のホーム・ルール規定では①の要件を満足しない (Boulder 判決) とすれば、他に何が必要かということである。この点も将来の判例の展開を待つほかない。

第三に、州の機関が反競争的行為の主体である場合、①の要件を必要とすることは明らかである。Goldfarb 事件の州法律家協会はこれを欠き、New Motor 事件では認められた。しかし、②の要件については、Hallie 判決において不要であると示唆されたが明らかでない⁽³⁾。さらに困難な問題は、一定の事業者団体等が公共的任務を担う行政機関とされている場合、その州の機関の行為と私人の行為とをどのように区別するかである。例えば、Goldfarb 事件における州法律家協会は弁護士⁽³⁾の監督という「特定の目的」との関係においては「行政機関」であるが、他面、弁護士⁽³⁾の構成する私的な団体の性格をも持っている。最低報酬規程の実施という行為は、形式上は州法律家協会の行政機関としての執行行為ではあるが、実質上は州最高裁の容認する行政機関としての権限の範囲外の、私的な団体としての行為とみることが出来る。無論、この議論は②の要件が州の機関には不要であり、私人の場合と異なることを前提としてのみ意味のあるものであるが、仮にそうだとすれば、最高裁は州の機関の行為と私人の行為とを区別する基準をも明らかにしなければならぬであろう。

第四に、州それ自体の行為、すなわち州議会の立法行為、州最高裁の規則制定行為などが反競争的效果をもつ場合には、それ自体で自動的に反トラスト法の適用を除外される (Parker, やや疑問があるが Bates, Ronwin)。

州知事がこれら両者と同等の地位にたつかは確定的に判断されておらず未解決の問題である。⁽⁴⁾ また、おそらく最も重要な問題の一つは、州それ自体の行為と州の機関あるいは私人の行為をどのようにして区別するかである(Ronwin判決の多数意見と反対意見の対立を想起せよ)。反トラスト法が自動的に適用除外されるか、それとも①(あるいはこれに加えて②)の要件を充足しない限り適用除外されないかという大きな差異が生ずるだけに、便宜主義的な区別は反トラスト政策と連邦主義のいずれにとつても重大な影響を及ぼすことになる。

なお、最後に注意を要するのは、州行為の法理の適用される要件が競争制限行為を行う主体によつて異なるのであつて、当該訴訟の被告によつてそうなるのではないことである。例えば、州の機関を被告として反トラスト訴訟が提起されたとしても、当該事件において競争制限行為の主体が被告ではなく、州最高裁であるならば(すなわち、州の機関が州最高裁の授権した範囲内で行為するならば)、当該競争制限行為は州最高裁に適用される要件によつて反トラスト法の適用の有無が判断される(Ronwin判決)。そうでなければ、州政府自体が主体となり、州の機関を通じて私人に対して行う合理的な規制措置も、州の機関または私人を被告として訴えれば妨害しうることになるからである。⁽⁵⁾

(1) Parker判決は、議会には連邦反トラスト法を州が容認した反競争的行為に適用する意図がなかったと判示した。すなわち、州の容認した反競争的行為は、そもそも連邦反トラスト法の適用範囲外にあつたわけである。それ故、本稿で反トラスト法の「適用除外」という場合、「当初は適用可能であつたが後に除外された」という意味(わが国の学説にいう創設的適用除外に類似)ではなく、「元来、適用が意図されなかつた」という意味(同じく本来的ないし確認的適用除外)において用いている。アメリカでも「州行為による適用除外(state action exemption)」という用語が使われるが、Teplyは、厳味に言えばexemptionではなくimmunity(あるいはnon-ap-

pliability) の問題だと言ふ (Teply, Antitrust Immunity of State and Local Government Action, 48 Tul. L. Rev. 272, 279-280 n. 54 (1974)). 同様な指摘を P. E. Slater, Antitrust and Government Action: A Formula for Narrowing Parker v. Brown, 69 Nw. U. L. Rev. 71, n. 4 (1974); Note, The Preemption Alternative to Municipal Antitrust Liability, 51 Geo. Wash. L. Rev. 145, n. 5 (1982) があつて。

- 次に、「適用除外」と「免責」という用語について次の点に注意したい。この両者も必ずしも区別して使われていないけれども、厳味にはやや意味内容を異にするものである。すなわち、連邦反トラスト法が州の容認した行為に「適用除外」されるか否かの問題は、当該反競争的行為に反トラスト法の適用が可能かどうか、換言すれば当該行為は、元来反トラスト法の適用範囲の外にあるか否かを論じている。これに対して、「免責」、すなわち、字義どおりに解すれば責任を免れるか否かは、反トラスト法がある行為に適用可能であることを前提として、次の論理的段階において法に定める構成要件に該当し、責任が発生するか否かを論ずる際にこそ問題となる。適用可能性がない場合には、そもそも責任の問題を論ずる必要がないからである。このように、「適用除外」の問題は「免責」の問題より論理的に先行する。従つて、「適用除外」されない場合には、「免責」される場合とそうでない場合がありうるけれども、「適用除外」される場合には「免責」の問題は発生しない。要するに「(反トラスト法—筆者)違反の問題は、適用除外の問題とは別個であり區別される」(Boulder 判決における Stevens 裁判官の同調意見、455 U. S. 40, 58) ののである。本稿で「免責」という用語を避けたのは、以上のような理由からである。
- (2) 「疑問の余地なく、『州の行為 (state action)』という用語は、何らかの程度において州の法律または慣習 (custom) によつて支持された個人の行為 (individual action) をも包含するほどに広い意味で使われる」(Cantor v. Detroit Edison Co., 428 U. S. 579, 590 (1976))。
- (3) Town of Hallie v. City of Eau Claire, 53 U. S. L. W. 4418, 4421 n. 10 (1985).
- (4) Hoover v. Ronwin, 52 U. S. L. W. 4535, 4538, n. 17 (1984) を参照。
- (5) なお、逐一の引用はしなかったが、本稿で取上げた判決のうち、Hallie および SMCRC を除く諸判決については、谷原修身「反トラスト法における国家行為免責理論(五)・(完)」南山法学九卷二号六七頁以下(一九八五)において詳細な検討が行われているので参照されたい。

付記

本年三月をもって、山本正先生にはご停年を迎えられた。来年度から先生の御姿をみられないのは淋しい限りである。法経論集の本号は先生の退官記念号として編集されたものである。他の寄稿論文が独立の完結論文のなか、拙稿のみが中途半端な継続の形をとっているときく。しかし、私としては、現在、右に論じたテーマに最も力を注いでおり、小稿の執筆に当たっても力を惜しまなかつたつもりである。なお未完となったが、御寛恕を願う次第である。最後に、山本先生のご健康を心よりお祈り申し上げたい。