

Recent Cases Series on American Law (8)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/36787

アメリカ法判例研究会第8回

州法に基づき設立された公法人による病院の合併は、反トラスト法の州行為免責法理の適用を受けないとされた事例
Federal Trade Commission v. Phoebe Putney Health System, Inc. et al., 133 S.Ct. 1003 (2013).

石 田 道 彦

【事実の概要】

- (1) ジョージア州は、1941年に病院公社法 (Hospital Authority Law) に基づいて、地方自治体が病院公社 (hospital authority) と呼ばれる公法人 (public body corporate and politic) を設立する権限を認めた。同法に基づいて、Albany市とDougherty郡は、Albany-Dougherty郡病院公社 (以下「病院公社」という) を設立し、病院公社はPhoebe Putney記念病院を買収し、運営した。
- (2) 1990年に病院公社は病院の運営組織を再編成し、民間非営利法人としてPhoebe Putney Health System (以下「PPHS」という) とPhoebe Putney記念病院 (以下「記念病院」という) を設立した。病院公社は記念病院をPPHSに貸与する契約を締結し、PPHSは記念病院の運営に関する包括的な権限を取得した。
- (3) Dougherty郡には、記念病院とPalmyra医療センターの2つの病院が存在しており、Albany市周辺の6つの郡に居住する医療保険加入者に対して急性期病院サービスの86%を提供していた。2010年、病院公社はPalmyra医療センターを買収し、PPHSに貸与することを決定した (以下「本件取引」という)。
- (4) 連邦取引委員会 (以下「FTC」という) は、病院公社が予定する本件取

引が急性期病院サービス市場における競争を減少させるものであり、FTC法5条及びクレイトン法7条に違反するとして病院公社、PPHSなどに対して本件取引の差止めを求めた訴訟を提起した。

- (5) 連邦地方裁判所は、州行為免責法理 (state action doctrine) により被告の反トラスト法上の責任は免除されているとして、FTCによる preliminary injunction の請求を却下した¹⁾。第11巡回区控訴裁判所も州行為免責法理の適用を認め、原判決を維持した²⁾。

【判旨】 全員一致で、破棄差戻し。

[ソトマイヨール (Sotomayor) 裁判官による法廷意見]

I 州行為免責法理の適用要件

州行為免責法理の下では、州の規制プログラムを執行する州以外の当事者に対しては連邦反トラスト法上の責任が免除される。しかし、反トラスト法が自由な企業活動と経済的競争を重視していることを踏まえるならば、「州行為免責法理は望ましくない」ものであり、問題とされる反競争的行為が「州政府自体の」規制体制に基づいて行われる場合にのみ同法理の適用が認められる。

本件では、州の行政機関 (substate governmental entity) による反競争的行為が問題となっている。地方自治体 (municipalities) やその他の行政機関は主権 (sovereign) をもつ組織ではない。このため、これらの組織に、Parker v. Brown, 317 U.S. 341 (1943) に基づく州行為免責法理をただちに適用することは認められない。しかし、州の行政機関が「競争を規制や独占的な公共サービスに置き換える州の政策に従って」活動した場合には、反トラスト法による審査

1 Federal Trade Commission v. Phoebe Putney Health System, Inc., 793 F.Supp.2d 1356 (M.D.Ga. 2011).

2 Federal Trade Commission v. Phoebe Putney Health System, Inc., 663 F.3d 1369 (11th Cir. 2011).

が免除される。

私人の場合、競争を規制に置き換えることが「明確に表明され、かつ肯定的に表現された (clearly articulated and affirmatively expressed)」州の政策に従って、当該私人が活動したときに、地方行政機関の活動に関連した範囲でのみ免除が認められる。これに対し、行政機関は私人とは異なり、州の政策の実施という名目で自己の利益を追求する動機をもたないため、「州による積極的監視の要件」を満たすことは求められない。

「明確な表明」要件を満たすために、州議会は、自らが権限付与した活動に対して反競争的な効果を与えた意図を、制定法や立法記録を通じて「明示する」必要はない。Hallie v. Eau Claire, 471 U.S. 34 (1985) における最高裁の説明によれば、反競争の効果は、州が権限付与した事柄の「予見可能な結果 (foreseeable result)」でなければならないとされている。

II 「明確な表明」要件の適用

2つの病院の所有権の統合を通じて、病院公社が競争を規制体制に置き換えることを州が明確に予期していたと示す証拠は存在しない。したがって、「明確な表明」要件が満たされたとして、被告に州行為免責法理を適用することはできない。合併や賃貸などに関して病院公社に与えられた権限は、州法によって民間法人に通常認められる一般的な権限に対応したものにすぎない。

最高裁の判例によれば³⁾、州行為免責法理の適用を受けるために、州の行政機関は、たんに活動の権限が与えられただけでなく、反競争的な行為や競争制限的な規制を行う権限が与えられたことを示さなければならない。

州の行政機関に、法人としての一般的な権限が与えられ、競争的な市場に参加することが認められていたとしても、それらの権限は連邦反トラスト法に抵触しないよう行使されるべきである。それは可能であり、一般にそのように

3 Columbia v. Omni Outdoor Advertising, Inc., 499 U.S. 365 (1991); Community Communications Co. v. Boulder, 455 U.S. 40 (1982).

行使されている。したがって、州がそのような一般的権限を付与したとしても、反競争的な権限行使を「予期していた」ということはできない。病院公社法に基づいて病院公社が病院の買収を行うことが可能であったとしても、このことによって、病院公社に競争制限的な買収を行う権限を認める州の政策が、明確に表明され、かつ肯定的に表現されたことにはならない。

Ⅲ 「明確な表明」要件における予見可能性

原判決は「明確な表明」要件における「予見可能性」の概念をきわめてゆるやかに適用した。これまで最高裁は、州法が行政機関に一定の権限を与えた場合に生じるすべての反競争的效果を、州議会があらかじめ列挙することは不可能であると考え、(この概念を用いて)「明確な表明」要件による審査を現実的な方法で行ってきたにすぎない。問題となる反競争的效果が「州自体」の活動によるものである場合に、州は競争を規制に置き換えることを明確に予期していたのかという本質的な適用要件までは緩和していない。最高裁は、州議会が与えた権限の行使による内在的、論理的、あるいは通常の帰結として競争が規制に置き換えられた場合に、連邦反トラスト法の適用を排除する州の政策が十分に表明されたととらえてきた。そして、そのような枠組みの下で、州は、反競争的效果を州の政策目標と調和のとれたものとして予見し、暗黙に支持を与えたとみなされてきた。

民間法人であれ、病院公社のような公法人であれ、州がある主体に一般的な活動権限を与える場合、連邦反トラスト法の存在が前提とされている。私人と地方行政機関はともに反競争的方法でその権限を行使する場合には反トラスト法に違反する可能性がある。しかし、合理的な立法府であればそのような可能性を予想できるからといって、このことによって競争を規制体制に置き換える州の政策が明確に表明されたことにはならないであろう。Hallie 判決と Omni 判決で用いられた予見可能性の基準を本件にも適用可能であるとする原判決の議論は認められない。

IV 病院公民法は特別な権限を与えているか

被告らは、すべての住民に適切で購入可能な医療へのアクセスを確保するという州が定めた目標を達成するために、病院公社に対して特別な権限が与えられ、責任が課されていたと主張する。このため、地域のニーズに対応する最善の方法として、病院公社が施設の拡張ではなく既存の病院の買収を選択したと判断することは予見可能であったとする。

病院公社には特別な権限が与えられるとともに各種の制約が加えられているため、入院医療サービスを提供する一般の民間法人とは大きく異なることについて当裁判所は疑いをもたない。しかしながら、州の政策として、反競争的効果の発生を何ら考慮することなく、病院公社が法人としての一般的権限を行使することを可能にする「明確な表明」は、病院公民法やその他の州法上の規定に存在しない。購入可能な医療へのアクセスを改善するという目的を州議会がもっていたとしても、独占を生み出すような病院の合併を通じて病院公社がその目的を追求することまで州が意図していたということにはならない。また、非営利性の確保など病院公社に課せられた種々の制約は、このような州の政策を示すものではない。

【解説】

I 連邦反トラスト法における州行為免責法理

本判決は、FTC v. Tigor Title Ins. Co., 504 U.S. 621 (1992) から21年ぶりに連邦最高裁が州行為免責法理の適用を判断したものである。州行為免責法理は、州政府や地方自治体、州の行政機関などが一定の政策目的を実現するために反競争的の行為を行った場合に、一定の要件に基づいて連邦反トラスト法の適用を免除するという判例法理である。州政府の活動に対する連邦反トラスト法の免除は、連邦主義と州政府の権限に対する尊重に基づく⁴⁾とされる。

4 Tigor, 504 U.S. at 633.

最高裁がこの法理を初めて示した *Parker* 判決では、免責の対象は固有の主権をもつ州政府であった⁵⁾。その後、市や郡などの地方自治体や⁶⁾、州政府が定めた規制プログラムに従って活動した私人に対して⁷⁾、州行為免責法理の適用が認められるようになり、同法理の適用範囲は拡大された。

本件における病院公社は、州法である病院公社法に基づいて地方自治体が設立した公法人である。本判決では、病院公社を、市や郡などの地方自治体と民間法人 (corporation) の中間形態であると位置付けた上で、州の行政機関 (political subdivision) として州行為免責法理の適用の可否を判断するとした⁸⁾。

II 州行為免責法理の適用要件

(1) 州の行政機関に対する州行為免責法理の適用要件

州行為免責法理を私人や地方自治体に適用する場合、その適用要件が問題となる。*California Retail Liquor Dealers Assn. v. Midical Aluminum, Inc.*, 445 U.S. 97 (1980) において、最高裁は、州以外の当事者が州行為免責法理の適用を受けるためには、次の2つの要件を満たす必要があるとした (Midical テスト)。第1に、当該制限が、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あること (「明確な表明」要件)。第2に、当該政策が、州自身によって積極的に監視されていること (「積極的監視」要件)。

私人が州行為免責法理の適用を主張する場合、Midical 判決で示された2つの要件を満たす必要がある。これに対し、市や郡などの地方自治体の行為に関して同法理の適用を主張する場合には、Midical テストの2要件のうち「明確な表明」要件のみを満たすことが求められる⁹⁾。地方自治体は、州の

5 *Parker*, 317 U.S. at 341.

6 *Hallie*, 471 U.S. at 34.

7 *Southern Motor Carriers Rate Conference, Inc. v. United States*, 471 U.S. 48 (1985).

8 *Phoebe Putney*, 133 S.Ct. at 1011 n.5.

9 *Lafayette v. Louisiana Power & Light Co.*, 435 U.S. 389 (1978).

政策に基づいて活動する行政機関であり、自己利益を追求する動機をもたないため、州が反競争的行為を監視する必要性の低いことがその理由とされている¹⁰⁾。

本件における病院公社は、州法に基づいて市と郡が共同で設立した公法人である。本判決は、この点について原判決を踏襲し、病院公社を州の行政機関と同種の組織として位置づけ、「積極的監視」要件の充足は求められないとした¹¹⁾。

(2) 「明確な表明」要件における予見可能性

Midical テストにおける「明確な表明」要件を満たすためには、問題となる行為に関して競争を規制体制に置き換えることが、州の制定法や立法記録に明示されている必要があるとされる。しかし、州が採用した規制体制の構造によっては、このような意図が示されなくても、競争が排除されたと判断すべき場合が存在する。このため、いくつかの判断方法が試みられており、裁判例の中には反競争的效果の予見可能性を基準にするものがみられた¹²⁾。

Hallie 判決は、Eau Claire 市周辺の郡区が下水処理サービスの提供を要請したところ、市が合併を条件にサービスの提供を拒否したため、周辺の郡区がシャーマン法違反として市を提訴した事件である。本件では、州法により市が下水処理サービスの提供を制限することが認められていた。最高裁は、下水処理サービスの提供制限による反競争的效果は、州議会が定めた規制プログラムの「予見可能な結果」と述べ、競争を規制体制へと置き換えることについて州の黙示の支持が存在するとして州行為免責法理の適用を認

10 Hallie, 471 U.S. at 46-47.

11 Phoebe Putney, 133 S.Ct. at 1011.

12 長谷河亜希子「State Action Doctrine（州行為の法理）と連邦反トラスト法」土田和博・須網隆夫編『政府規制と経済法—規制改革時代の独禁法と事業法』（日本評論社、2006年）131頁以下参照。

めた。

Omni 判決においても、予見可能性に基づき州行為免責法理の適用が認められている。本件は、Columbia 市が、州法により授權された権限に基づいて新規の広告設置を規制したところ、新規参入を妨害されたとして事業者が市を提訴した事件である。この判決では、州法に基づいて市が定めた広告規制は、既存の事業者の保護につながるものであり、州は競争の排除を表明していたとして州行為免責法理の適用が認められた。最高裁は、州法が競争の排除を明示することは必要なく、競争の抑圧が、州法の認めた権限の「予見できる結果」であれば「明確な表明」要件が充足されるとした。

以上のように、州が与えた規制権限がもたらす反競争的效果の予見可能性は、「明確な表明」要件の充足を判断する上で有力な手掛かりとして機能してきた。しかし、この判断手法に対しては、反競争的效果の予見可能性を広くとらえることで、州行為免責法理の適用を緩やかに認める傾向を生み出しているとの懸念が示されていた¹³⁾。これによれば、下級審判決の中には、州が地方自治体や私人に一定の事業や規制権限を与えたにすぎない場合でも、その行使による反競争的效果が予見可能であったと判断し、州行為免責法理の適用を認める事例のみられることが指摘されていた¹⁴⁾。本件の原判決においても、病院公社に既存病院の買収に関する権限が与えられたことにより、反競争的效果が予見できたとして州行為免責法理の適用を認めており、同様の判断方法がとられていた¹⁵⁾。

13 Antitrust Modernization Comm'n, Report and Recommendation 368 (2007); Fed. Trade Comm'n, Office of Policy Planning, Report of the State Action Task Force 26 (2003).

14 Antitrust Modernization Comm'n, id at 372. 同報告書では、このような裁判例として、Martin v. Memorial Hosp. at Gulfport, 86 F.3d 1391 (5th Cir. 1996) を挙げる。同判決において、控訴裁判所は、州が設立した病院の締結する排他条件付契約が競争の抑圧を引き起こすことは「予見可能な帰結」であり、「明確な表明」要件が充足されたとして州行為免責法理の適用を認めた。

15 Phoebe Putney, 663 F.3d at 1369.

本判決の意義は、上記のような予見可能性の判断方法に否定的な評価を示し、州行為免責法理の適用を判断する際に「明確な表明」要件の充足を慎重に検討する必要性を強調した点にある。最高裁は、州法に基づいて一定の活動権限が認められただけでは、「明確な表明」要件の充足には不十分であり、反競争的な行為や競争制限的な規制を行う権限まで認められていたことが示される必要があるとした。その上で、本判決では Hallie 判決を引用し、予見可能性の基準は、州が付与した権限の反競争的效果が明示されない場合に、州の意図を判断する方法にすぎないとして、原判決の判断には誤りがあるとした。競争から規制への置き換えが「州議会の与えた権限の行使による内在的、論理的、または通常の帰結」である場合に、反トラスト法の適用を排除する州の政策が明確に表明されたと判断できるとの判示は、州の規制体制との強い連関の下で「明確な表明」要件の充足を把握する必要性を指摘したものと見える。

(3) 特別な規制枠組みの存在

下級審判例では、州の規制枠組みから競争を排除する州の意図を判断し、州行為免責法理の適用を認めるものがこれまでにみられた¹⁶⁾。本件でも、医療提供に関わる州の規制体制に基づいて州行為免責法理の適用を求める主張が被告によってなされた。

本件では、病院公社は、公的な説明責任を有する運営委員会によって非営利で運営されることとなっていた。また、州の Certificate of Need 規制により、医療施設の開設や各種設備の拡張を行う際に州の規制当局による承認が必要とされており、これは医療サービス市場への参入制限として機能していた。このため、すべての住民に適切で購入可能な医療へのアクセスを確保するという病院公社の制定法上の目的、病院公社に対する各種権限の付与、州

16 長谷河・前掲論文注 12) 139 頁以下参照。

における医療提供に関わる諸規制などから、競争を規制に置き換える州の意図が示されており、病院公社に対して、反競争的効果の発生を考慮することなく病院の買収等を行う権限が付与されていたとの主張がなされていた。

これまでも最高裁は、州の政策に基づいて各種の規制が実施されている場合であっても、問題となる行為について反競争的効果をもつ権限行使の予定されていたことが示される必要があるとしてきた。Goldfarb v. Virginia State Bar, 421 U. S. 773 (1975) では、弁護士業務に関する州の規制が存在していたが、最高裁は、弁護士間の価格競争を排除する政策は州によって採用されていないとして、最低価格規制を行ったヴァージニア州弁護士会による州行為免責法理の抗弁を斥けた。本判決では、Goldfarb 判決を引用した上で、州の規制体制によって一定の競争制限が存在していても、他の反競争的行為（病院の合併）まで州が肯定したとみなすことは困難であるとし、本件被告の主張を斥けた。

III 今後の課題

本判決では、州行為免責法理の適用を認めた原判決を、全員一致で破棄、差戻しとしており、下級審判決における同法理の適用に大きな影響を与えることが予想される。本判決の判旨を踏まえ、今後の州行為免責法理の展開において次の点が注目されると考える。

第1は、「明確な表明」要件の具体的な判断方法である。本判決では、州による一般的権限の付与のみでは、競争を排除する州の政策が表明されたと判断できないとして、Midical テストにおける「明確な表明」要件の厳格化が図られた。最高裁は、州が付与した権限の内在的、論理的、通常の帰結として競争が規制体制に置き換えられた場合には、反トラスト法の適用を排除する州の政策が十分に表明されたと判断できるとしている。もっとも、規制体制のあり方は産業分野ごとにかなり多様である。具体的な規制体制のどのような要素に着目し、「明確な表明」要件が充足されたと判断するかについて今後の裁判例の

展開が注目される。

第2に、州の行政機関に対する「積極的監視」要件の適用である。本判決では、病院公社を州の行政機関と同種の組織と位置づけ、「積極的監視」要件の充足は必要ないとした。しかしながら、州法に基づいて創設された公法人などの組織に対する「積極的監視」要件の適用については、検討の余地が残されているように思われる。本判決後に州行為免責法理の適用が争われた *North Carolina State Board of Dental Examiners v. FTC*, 717 F.3d 359 (4th Cir. 2013) では、州の歯科医療免許審査会の行為に対して「積極的監視」要件の充足が審査されている。この判決では、地方自治体と他の行政機関を区別した上で、州歯科医療免許審査会は州の行政機関 (substate governmental entity) ではあるが、審査会委員の大半が同業者より選出されているため、利益追求の動機が低いとは言えないとされており、「積極的監視」要件が充足されていないとして州行為免責法理の適用が否定された。

第3に、州の規制体制に対する本判決の影響である。州が一定の競争制限的な仕組みを通じて公共サービスの供給や事業規制を行う場合、本判決の内容を踏まえて、反トラスト法上の問題を回避する必要が生じるようになった。ニューヨーク州では、州の設立した公的医療機関が民間医療機関と事業提携を行い、重複するサービスの統合や民間保険会社との価格交渉を共同で行うことを予定していた。このため、2013年10月に成立した改正病院公社法では¹⁷⁾、公的医療機関 (Nassau health care corporation) に対して反競争的效果を伴った事業提携を行う権限を明示的に付与するとともに、毎年、事業提携の効果について州政府に報告を求めることで反トラスト法上の責任の免除が図られている。近年、医療分野では医療機関間での事業提携の仕組みが不可欠となっており、今後、他の州でも同様の対応が拡大するのか注目される。

17 N.Y. PBA. LAW § 3402.