



中国反壟断法における約束制度

蔣, 雪勤

(Citation)

六甲台論集. 法学政治学篇, 71(1・2):1-12

(Issue Date)

2025-03-26

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/0100494129>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100494129>



中国反壟断法における約束制度

蔣 雪 勤⁽¹⁾

1. はじめに：約束制度の概観

(1) 約束制度の導入

約束制度は、中華人民共和国反壟断法（以下、「反壟断法」という）に関わる被疑行為を早期に是正させるために、ある事業者の独占行為に関する疑いがある場合、競争当局と当該事業者との相談を経て柔軟に競争問題を解消する手続きをいう。

競争当局は、被疑行為を発見したら、一般的には、詳細な調査を行って明確な決定を出すというような手続きを通じて、行為の違法性を認定し、該当する事業者に対して排除措置命令や課徴金納付命令などを下すこととする。このような手続きは「正式な執行手続」と呼ばれる。独占行為に対しては、従来、介入の強制性及び競争制限効果への抑制力が重視されているが、経済状況の変化や反壟断法の発展により、二十世紀後半からは、多数の法域において、競争当局が調査の途中で、審査対象者との合意を達成して被疑行為を中止させるための非正式な執行制度を積極的に運用することとなっている。

中国が約束制度を導入する前に、米国や EU 加盟諸国を含む多くの国々においては既に、競争当局と被疑行為の実施者との合意に基づいて正式手続によらずに競争問題を解消する制度が設けられている。例えば、米国では、裁判所による同意判決と連邦取引委員会（FTC）による同意審決制度がある。通常にはシャーマン法1条・2条に従い、差止命令や損害賠償の請求を容認したり、刑事罰を与えたりすることが可能であるが、これまでは、訴訟を提起する前に、審査対象者と合意して競争回復措置を決め、意見募集を行って必要な修正をした上で当該措置を公表することとした事案は多数ある。このような合意手続は、違法性を認定することなく、ハードコアカルテルを適用の対象としてはならない。EU 及び EU 加盟諸国ではそれと類似した「コミットメント制度」などを 2002 年頃に導入した。そのような制度

(1) 常州大学史良法学院。

により、競争当局が被疑行為を審査し始めてから、当事企業が欧州委員会にコミットメントを提案した場合に、欧州委員会は、当事会社と相談した上、提案の内容が競争問題を解消するのに適切なものと認めたら、そのようなコミットメントを前提として調査を中止することができる。他方、日本においても、「確約制度」と呼ばれる、欧米と類似した非正式な対処措置を設けている。

(2) 約束制度の意義

この制度のメリットは、競争当局にとって、被疑行為を効率的に排除すること、対処措置を早めに講じること、調査手続のための多大なコストを節約すること、及び、詳細な審査が真に必要な事件に専念することをも可能とすることにある。正式手続にすれば被疑行為の調査を始めてから決定を出すまでは長ければ数ヶ月の時間がかかるのに対し、約束制度は、早期に競争問題を解消できる点で望ましいと思われる場合がしばしばある。具体的に言うと、そのようなメリットは下記の好影響をもたらしうる。

第一、反競争効果分析の困難性と法執行の予見可能性低下という問題が避けられる。取引の実態の複雑性と多様性から、ある経営判断に対する反壟断法上の評価を推測することが難しいような場合がありうる。現行反壟断法の立法目的には多くの価値が含まれており、違反行為類型ごとに関する条文における一見曖昧な専門用語に対する解釈が十分になされておらず、被疑行為の違法性を判断する際に多くの要素を総合的に勘案する過程が不透明であることなどから、審査結果の予見可能性が低下することは問題となっている。他方、壟断行為に対する審査はその他の違法行為に対するものと比べて事実の発見や証拠の取得が難しいと思われるため、個別事案においては、十分な証拠を取得できないため反壟断法上の正式な介入が困難な状況も存在する。そのような場合に強いて正式手続を採用すれば、競争当局が説得的な立証を行うためにデータを収集して複雑な経済分析を実施した結果として過大なコストを負担するようになってしまう。そうだとすると、約束制度は、上記の限界をある程度避ける点で望ましいと思われる。競争当局が被疑行為に関する最初の調査と評価を行うだけで、違法行為に該当するか否かという最終的な決定を出さなくても、事業者との合意を達成する形で、競争制限的と懸念される行為を阻止することは可能となる。

第二、対処措置が早めに講じられて市場の競争秩序が迅速に回復される。一般的には、競争当局は当事企業に対して正式な制裁措置を講じるためには、事実認定、法適用及び制裁措置の検討を慎重に進めるよう時間を要する可能性がある。しかし、多くの事案においては、被疑行為の競争上の悪影響がまだ現れていないことなどから違法性を初期の段階で認定することが困難であり、仮に違法性の認定が理論上可能だとしても課徴金の課すべき金額が僅少かもしれない、そのような事案について多大なコストをかけて詳細な審査を実施することは明らかに不効率だろう。一方、正式措置と同等の抑止効果を有する確約手続は、競争上の懸念

を早期に解消できる利点があると思われる。競争当局が当事企業に対して競争上の懸念を指摘し、当事企業が適切かつ実行可能な措置を提案して約束計画を作成すれば、即時に被疑行為を中止させ、有効な競争を回復することとなる。

第三、審査対象との十分な相談が行われたため、所定の措置の適切性と実行可能性が確保される。正式措置の場合では、競争当局が被疑事業者に対して一方的な調査を行い、排除措置命令などを下し、被疑事業者が当局の命令を受けて是正措置をとることとなる。このような一方的命令に対し、被疑事業者が納得しなくても遵守せざるを得ない場合がありうる。裁判所に取消訴訟を提起することが可能とはいえ、それはさらなるコストを負担することを意味する。それに対し、約束手続では、競争当局が行政的制裁を与えることよりも競争問題を解消することを重視し、被疑事業者が行政的制裁を受けないように積極的に約束を提案し、両方の間の柔軟な相談を通じて被疑行為による悪影響を効果的に除去することを可能とする。

第四、法と経済学の観点からすると、約束制度には、法執行のコストを下げて審査の効率性を高めるというメリットもある。競争当局は事実の調査、違法性の認定並びに正式措置の実行のための多大な時間と精力を節約し、その他の事案に対する審査に専念することが可能となる。他方、事業者側にとっても一定のコストが節約される。正式手続の場合、事業者は競争当局とは対抗的な立場にあり、正式な制裁措置を受けないよう、専門家を雇って説明資料を用意して抗弁を提起するために多大なコストを負担しなければならない。さらにいうと、一定のコストをかけて違法行為を隠蔽しようとするこゝさえあるだろう。事案の調査機関が長引くと、事業者が経営上の不利益に直面するかもしれない。そして、一旦違法と認定されたら、高額な課徴金を支払わざるを得なく、自社の名誉も損なわれる。それゆゑ、経済面の考慮をすれば、事業者は自主的に競争当局と約束手続を合意し、競争上の問題を解消するのに適切な措置を提出してそれを積極的に履行したほうが得策であろう。したがって、約束制度は、行為の違法性に関する細部までの審査を不要とし、高額な課徴金を避け、自主的な合意に基づいて競争当局と被疑事業者両者間の対立的な立場を緩和させ、短時間内に競争問題を完全に解消する点で、反壟断法の法執行の効率性を確実に向上させる制度と言える。

2. 中国の約束制度

中国では、反壟断法 53 条において約束制度を規定している。当該条文により、違法の疑いがある壟断行為を審査する際に、事業者が所定の期間内に是正措置をとることを前提にして、競争当局は調査を中止するよう決定を下すことができる。調査中止の決定書においては被疑事業者の約束した内容を明記しなければならない（53 条 1 項）。競争当局は事業者の履行状況を監督しなければならない。事業者が約束した措置を確実に実施したと認めた場合、競争当局は調査を終止する（53 条 2 項）。下記いずれかの場合に該当すれば、競争当局は調

査を再開しなければならない：（一）事業者が約束した事項を履行しない場合；（二）調査中止の決定の根拠とされた事実に変更に重大な変更が起きた場合；（三）調査中止の決定が事業者による不完全または虚偽な情報提供を根拠とした場合（53条3項）。当該約束制度は、「行政和解制度」とも呼ばれる。要するに、被疑事業者が調査期間中に被疑行為による悪影響を解消する措置を提案して競争当局から承認を得たら、調査の中止が可能である。競争当局は、措置の履行状況を監督することができ、被疑事業者が約束を完全に履行した場合に調査を終止する。

上記53条を解説すると、本制度の適用には5つのポイントを注意されたい。

第一は、約束制度を適用する時点である。事業者が約束を提案できるのは、被疑行為の調査期間中である。もし競争当局が調査を完了し、当該被疑行為が違法行為に該当すると認定したら、同法に基づき処罰決定を下すこととなり、事業者からの約束を受け付けることができなくなる。

第二は、約束制度を適用する範囲である。約束制度は行政処罰を免除する効果をもつため、当該制度の適用範囲には一定の制限を設けなければならない。国務院反壟断委員会のガイドラインによると、競争当局は、競争関係にある経営者が価格の固定または変更、商品の生産や販売数量の取り決め、販売市場または原材料市場の分割について合意を達成するハードコアカルテル事案において、事業者からの約束を受け入れることができない。その他の壟断事案に至っては、経営者からの自主的な約束提案を受け、競争当局は当該調査を中止または終止するよう決定を下すことができる⁽²⁾。

第三は、約束制度の際に受入可能な措置である。反壟断法53条の規定により、提案された措置は所定の期間内に反競争効果を排除できるものではない。そうだとすると、二つの要求が含まれるように思われる。その1、提案された具体的な措置は明確かつ実行可能なものではない。その2、当該措置は被疑行為の競争制限効果を適時に解消できるものではない。要するに、事業者は、短期間内に実行完了することが可能であり、かつ、競争当局の立場から認められやすいというような措置を設計するよう努力する必要がある。

第四は、所定の措置に対する審査と調査中止の手続である。競争当局は、具体的な約束措置の内容をめぐって事業者と相談した上で、被疑行為の反競争的な意図の有無、悪影響の深刻性、継続的に実施した期間、反競争効果の実質性、社会に与える影響及び約束措置の予想された効果などの要素を総合的に勘案した上で、約束措置に対する審査を行う。競争当局は、提案された約束措置の適切性を認めたら、調査を中止し、調査中止決定書を作成しなければ

(2) 国務院反壟断委員会「壟断案件経営者約束指南」（2019年1月4日公表）。

ならない。事業者は、調査中止の決定を受けると、決定書の要求に従って措置を実施し、進展状況を競争当局に書面で報告しなければならない。

第五は、約束に対する監督である。事業者が約束措置を履行することを確保するために、競争当局は、調査を中止した後に、約束措置の履行状況を監督しなければならない。約束が履行され、被疑行為の反競争効果が解消され、市場の競争が回復したことを確認した場合、調査の終止を決定し、調査終止決定書を作成することができる。一方、反壟断法53条3項に規定されている調査の再開が必要な状況に該当すれば、調査中止決定を取り消し、被疑行為に対する調査を再開しなければならない。調査を再開すべき場合は三つあり：(1) 事業者が約束措置を履行しない場合。「履行しない」とは、措置を全部履行せず、または十分に履行していないことをいう。後者の該当性に関しては、事業者が当初約束した内容と実際に執行した後の効果とを比較した上で判断すべきである。(2) 調査中止の決定の根拠とされた事実に重大な変更が起きた場合。「重大な変化」とは、当該決定の適切性に影響を及ぼし、新しい事実に基づいて改めて調査を行うことを必要とするものをいう。(3) 調査中止の決定は不完全または虚偽な情報提供を根拠とした場合。「不完全または虚偽な情報提供」とは、事業者が競争当局からの容認を求めるために情報を提供し、かつ、競争当局の調査中止に関する決定に実質的な影響を与えた情報をいう。事業者がこのような詐欺的手段で調査中止決定を獲得した場合、競争当局は調査中止を取り消して調査を再開すべきである。

それ以外に、中国の約束制度について、国家工商行政管理総局が「工商行政管理機関が壟断協議、市場支配的地位の濫用の事案を審査する手続に関する規定」(以下は「工商機関が事案審査する手続に関する規定」)及び国家発展と改革委員会が「反価格壟断行政執行手続に関する規定」を公布し、上記「反壟断法」第53条約束制度の細則として一部規定がある。具体的には、「工商機関が事案審査する手続に関する規定」の第15条から第19条までである。第15には執行機関が被疑行為を審査するとき、経営者が約束措置を提出できると規定されている。第16条は約束申請書の作成形式や記入すべき事項に関する規定である。第17条執行機関が提出された中止申請に関する審査要素及び審査中止決定書に記入事項に関する規定である。第18条は経営者が約束措置の履行について報告の義務に関する規定である。第19条は執行機関が審査の終止と回復に関することを規定している⁽³⁾。そして、国家発展改革委員会が公布した「反価格壟断行政執行手続に関する規定」の第15条から第18条⁽⁴⁾にも工商行政管理総局と同じような約束制度に関する内容を規定している。よって、この二

(3) 「工商行政管理机关查处垄断协议、滥用市场支配地位案件程序规定」(工商总局令第42号)2009年7月1日に実施。

(4) 「反价格垄断行政执法程序规定」(国家发展和改革委员会令第28号)2019年9月1日に実施。

つ規定は主に約束の提出、中止申請に関する審査、審査中止決定、審査終止決定や審査の回復に関することである、これらの内容は《国務院反壟断委員会壟断事案経営者約束の指針》の規定の一部分と同じ内容である。

3. 諸外国における約束制度

(1) 日本

日本においては、いわゆる「確約制度」が設けられている。日本の確約制度を導入する背景は、『環太平洋パートナーシップ協定の締結に伴う関係法律の整備に関する法律』（以下、「TPP 整備法」という）の締結にあたり、独占禁止法のエンフォースメントの改善が求められたことだと考えられる⁽⁵⁾。日本公正取引委員会が独占禁止法に確約制度を導入したのは2018年12月30日である。なお、確約制度の詳細に関する補完的な公式的説明として、2018年9月26日に「確約手続に関する対応方針」は実施された。これで、確約手続が独禁法違反被疑事件を処理する際に利用可能なプロセスの一つとして明示された。

独占禁止法では確約手続に関する規定を設けているが、その定義を明示していない。正式的に「確約手続」という名称を示したのは、「公正取引委員会の確約手続に関する規則」1条である⁽⁶⁾。独占禁止法における確約制度に関する条文は48条に位置している。具体的な確約手続は、三つのステップがある：その1、公正取引委員会が被疑行為者に対して書面により通知すること（確約手続の通知、法48条の2）；その2、確約手続の通知を受けた被疑行為者が、疑いの理由となった行為を排除するために必要な措置を自ら策定し、実施しようとするときに、その実施しようとする措置に関する計画（確約計画）を作成し、通知の日から60日以内に公正取引委員会に提出して認定を申請すること（確約計画の申請、法48条の3第1項）。その3、公正取引委員会が、確約計画が次のいずれにも適合すると認められるときは、その認定をすること（確約計画の認定、法48条の3第3項）。確約計画の認定をした場合に、認定に係る疑いの理由になった行為及び排除措置に係る行為について排除措置命令及び課徴金納付命令をしない（法48条の4）という確約認定の効果に関する規定も設けられ

(5) TPP 整備法 16.2 条 5 の第一文では、「各締結国は、自国の競争当局に対し、違反の疑いについて、当局と法執行の対象者との間の合意により自主的に解決するための権限を与える」ことを規定している。

(6) 平成 29 年 1 月 25 日公正取引委員会規則第 1 号。その第 1 条では「公正取引委員会（……）が行う、確約手続（私的独占禁止及び公正取引の確保に関する法律（……）第 48 条の 2 から第 48 条の 9 までの手続をいう……）」と規定している。これは確約手続の定義としてとらえられる。

ている⁽⁷⁾。

また、排除措置計画の申請を却下または変更することに関しても詳細な規定がある。例えば、被疑経営者から認定の申請があった場合に、その排除措置計画が認定に係る条件に適合しないと認められるときは、決定でこれを却下しなければならない（法48条の3第6項）。排除措置計画の認定を受けた後も、その認定に係る排除措置計画を変更しようとするときは、公正取引委員会の定めるところにより、公正取引委員会の認定を受けなければならない（48条の3第8項）。その手続は、認定及び却下の規定に準用される（48条の3第9項）⁽⁸⁾。

確約手続の対象に関する判断基準も定められている。独占禁止法では「公正かつ自由な競争の促進を図る上で必要があると認められる」（法48条の2）と規定されている。手続の対象は、私的独占、不当な取引制限、事業者団体の禁止行為、不公正な取引方法、一般集中（9条1項、2項、11条1項等）または企業結合規制（10条1項、13条、14条、15条1項、15条の2第1項、15条の3第1項、16条1項等）に関する被疑行為とされている（法48条の2）⁽⁹⁾。私的独占、不当な取引制限、事業者団体の禁止行為、不公正な取引方法については、既往の被疑行為も対象になり得る（法48条の6）。他方、入札談合や価格カルテルなど課徴金の対象となる被疑行為に係る場合、同一の違反行為で10年以内に法的措置を受けたことがある場合、及び、一定の取引分野における競争を実質的制限により国民生活に広範な影響を及ぼすと考えられる悪質重大な被疑行為であって刑事告発の対象とされうる場合という3つの場合は、「違法行為を認定して法的措置を採ることより厳正に対象する必要がある」と明記され、確約手続の対象とならない⁽¹⁰⁾。

公正取引委員会は、確約計画の適合性を認定する際に第三者の意見を募集することができる。「広く第三者の意見を参加にする必要があると認める場合」には、原則として30日以内の意見提出期間を定め、ウェブサイト等を通じて確約計画の概要につき第三者からの意見を募集することとする。なお、第三者からの意見を募集しない場合であっても、公正取引委員会は、申請者の競争者や取引先などに対し、個別に確約計画に関する事実関係の確認等を行うことがある」としている。この作業を確約手続通知前の事前協議の段階で行い、その結果を踏まえて確約計画を作成すれば、確約計画の修正に係る諸問題がある程度回避することが

(7) 小畑徳彦「確約手続の構造と運用」同志社法学73巻6号（2021年）523頁参照。

(8) 厚谷襄児「独占禁止法における確約手続についての若干の検討」北大法学論集69巻2号（2018）490頁参照。

(9) 土佐和生「執行手段の多元化と共同規制を通じた独禁法の実現」日本経済法学会年報第41号「通巻63号」（2020年）37頁を参照。

(10) 公正取引委員会「確約手続に関する対応方針」その5（平成30年9月26日公表）。

可能だと思われる⁽¹¹⁾。

(2) 米国

前述のように、米国の約束制度は、裁判所による同意判決と連邦取引委員会（FTC）による同意審決から構成される。同意判決とは、競争当局が被疑審査対象との間での競争回復措置に関する合意を裁判所に提出し、裁判所が当該合意の適合性を認めれば、同意判決によって審査対象者に対し当該措置を命じる制度である。米国の同意判決事案のうち、違反行為の差止などを求める訴訟の提起とともに提出されることが多いが、裁判が開始した後に合意が形成されて提出がなされる場合もある。司法省は訴状及び同意判決案を裁判所に提出し公表した後、競争影響評価書⁽¹²⁾を作成して裁判所に提出するとともに、それを公表して意見募集をする。司法省は、出された意見とそれに対する見解をも裁判所に提出するとともに公表する。同意判決は公衆に公開される。同意判決に違反した場合には、差止訴訟ないし刑事訴追が行われることとなりうる。

他方、FTC が審査対象者と合意して競争回復措置を含む同意審決案を作成し、意見募集を行って必要に応じて修正した上で、同意審決によって審査対象者に対し当該措置を命じるという形で約束制度を実施することある。同意審決案は、審判開始後決定と同時に公表されることが多いが、審判開始後に合意が形成されて公表される場合もある。FTC は、審判開始決定、同意審決案及び合意説明書を公表し意見を募集する。FTC は、出された意見とそれに対する見解をも公表し、かつ、合意審決も公衆に公開する。同意審決に違反した場合には、差止及び民事制裁金を求める訴訟が提起されることとなりうる。以上で分かるように、司法省の同意判決にせよ FTC の同意審決にせよ、違法性を正式に認定するものではない。なお、米国における確約手続の対象については、価格カルテル、入札談合などいわゆるハードコアカルテルの場合に、司法省が刑事訴追を行うため、同意判決及び同意審決の対象とならないことも明示的に規定されている⁽¹³⁾。

(3) EU

EU の確約制度は、審査対象が確約決定を申請する意思を欧州委員会に伝え、欧州委員会が審査対象者との相談を行うことである。その場合に、審査対象者が競争上の問題を解消す

(11) 小畑徳彦「確約手続の構造と運用」同志社法学73巻6号（2021年）526頁参照。

(12) See Commitment Decisions in Antitrust Cases: Background Paper by the Secretariat, DAF/COMP (2016). 日本語の解説は、高橋滋＝小川聖史「競争法執行手続としての確約手続に関する OECD 報告書の概要」一橋法学15巻2号443頁参照。

(13) 小畑徳彦「確約手続の構造と運用」同志社法学73巻6号（2021年）518～519頁参照。

る措置を用意した旨を申し出て、欧州委員会が措置の提出可能性を認めて予備的評価を出し、対象者が確約を提出することとなる。次に、欧州委員会は、事件の概要や確約の要点を公表して第三者に対する意見募集を行う。欧州委員会は、提案された確約が適切なものと認めれば、確約を実施するよう決定を下すこととなる。欧州委員会が確約を修正する必要性を指摘した場合、調査対象者は確約を修正して再提出することができる。欧州委員会が排除措置など法的な制裁を命じる前に確約の提出を申請すべきだと規定されている。確約決定に違反した場合は、制裁金が課されることがありうる。なお、ハードコアカルテルは確約決定の対象とならない⁽¹⁴⁾。

4. 中国法の約束制度を改善する方向性

欧米の確約制度と比べれば、中国法の約束制度は、その構造及び具体的な規定内容がまだ簡単かつ抽象的なものにとどまっているため、下記四つの側面から規制の補足と法的執行手続の改善を行う必要があると考える。

(1) 約束制度に適用基準の明確化

国務院反壟断委員会ガイドライン第2条の規定により、競争関係にある経営者が価格の固定や変更、商品の生産や販売数量の取り決め、販売市場または原材料市場の分割について合意を達成するハードコアカルテル事案は約束制度の対象として除外されている。その他の壟断事案については、事業者から積極的に承認を提出すれば、競争当局による自由な裁量で約束制度を適用することができる。約束制度の採択による迅速な問題解消を目標とする以上、当該手続の適用可能な行為類型と明確な審査基準を設定することが必要である。一般的には、違法性があからさまな行為類型については、詳細な検討をしなくて、確約手続に相応しく、逆に、先例のない事件については、先例形成の観点からも、通常の事件処理を行うべきであると指摘される。逆に、違法性が確立している行為をあえて行っている疑いがあるような事業者に対しては、通常の審査を行い、違反認定をすることが適切であるとも言えるし、新規の類型であるからといって、時間をかけては不可逆的な損失になるとも言えるでしょう。また、約束制度の執行により、経営者が壟断行為を実施しても、発見された後即時に約束を出せば法的処罰にならないという優しい環境が作られたので、逆に、反壟断法の立法目的に反し、違法の疑いのある行為が頻繁に発生するようになってしまうおそれがある

(14) Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty.

だろう。従って、約束制度の適用基準は、原則違法なハードコアカルテル以外に、日本のように、10年以内に繰り返し行為、並びに悪質な重大な被疑行為という行為も対象に含まれないべきだと考える⁽¹⁵⁾。他方、約束制度を適用するかを判断する際に、競争当局が十分な証拠を持っておらず正式決定を下すことが困難であること、及び、被疑行為による競争上の可能な悪影響が明らかに悪質と思われる程度のものではないこと、という二つの基準を設けるべきだと考える。また、競争当局が約束手続に適用するまたは適用しない典型的な行為類型に関する詳細な公式的説明を行い、あるいは、調査中止事案を積み上げて手続の選択に関する経験則を報告書などの形で公表することは、約束手続の選択基準の透明性と独占禁止法の法執行の予見可能性を向上させるのに必要であろう。

(2) 約束違反への制裁措置の導入

約束制度については、経営者が被疑行為について、反競争効果を解消するための措置を自主的に提案し、競争当局がその適切性を認定する、というような枠組みが採用される。約束に拘束力がなく、被疑事業者に対して約束の実施を法的義務として課することができないので、被疑事業者があくまでも自主的に約束措置を実施する状況である。所定の措置が確実に実施されない場合には、調査中止の決定を取り消すことしかできず、被疑事業者に対して法的制裁などを課することが現時点で困難である。

被疑行為と約束違反行為とは二つの独立した行為であるため、約束計画の違反に関する制裁措置を導入する必要がある。中国の現行の約束制度では、事業者が審査中止の決定を求めるために虚偽の情報を提供した場合や提案された約束措置を履行しない場合に、競争当局が調査中止を取り消し、調査を再開としかできないとしている。このような規定に則すれば、約束に関する合意の違反それ自体に対して制裁を与えることができないという側面で、法執行の実効性が足りないおそれがある。これに対し、米国では同意審決の違反に対する民事制裁金を課することが可能であり、EUでも確約決定の違反に対して制裁金を課するような制度が設けられている⁽¹⁶⁾。故に、約束の履行を確保するため、約束計画に記載された措置にある程度の拘束力を与え、非正式な約束措置が違反された場合の正式な制裁を法体系上に設けることを検討する必要がある。

(15) 「公正取引委員会の確約手続に関する規則」48条の2参照。

(16) Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, Art.23 (2) c

(3) 弊害を受けた第三者に対する救済制度の設置

約束制度を導入する目的は、被疑行為を迅速に処理し、競争上の影響を柔軟に解消することにあるとされている。現行の約束制度は、上記の目的を比較的容易に達成できると考えられる。しかしながら、反壟断法の立法目的といえ、市場競争秩序の維持のほか、その他の事業者の利益ないし消費者の利益を保護することも含まれている。通常では、当事者が行った被疑行為は、競争を排除または制限することにより、その他の経営者や消費者の利益にも弊害をもたらしうる。現行の約束制度による決定は、もっぱら市場の競争秩序を救済するものに過ぎず、弊害を受けた第三者に対する救済策を欠如している。

これに対し、米国やEUでは、確約手続を実行する際に、弊害を受けた第三者を救済する必要もあるという旨の規定を設けている。米国では、利害関係者が確約計画の内容を知る権利を有し、事業者と司法省の間の確約計画について自分の意見を提出することができ、その意見が合理的であれば司法省が受け入れるべきであるとしている。EUでは、欧州委員会が確約手続を適用するかを判断する際、利害関係者が確約書の内容を知る権利を有し、一定の期間内に自分の意見を提出することもできる。中国においても、弊害を受けた第三者への救済制度を設ける必要があるだろう。例えば、利害関係者が約束措置に係る相談に参加するという形で、それらの者の利益を考慮に入れることが妥当であろう。また、約束計画の中で、もっぱら競争の回復を目的とする措置のほか、利害関係者の損失を一定の金額で賠償する条項を設けることも可能かつ有益であろう。

(4) 専門家の活用による監督の実効性の向上

各国においても、正式手続を行うときには、経済学または法学の専門家が審査に参加して複雑な分析を実施し、問題となった行為の違法性について自分の意見を述べるのがしばしばある。約束措置は非正式的な法執行手続とはいえ、正式手続と同様に市場分析と法律適用に関する諸事項を考慮入れなければならないため、専門家が参加して約束計画の合理性や有効性について助言することには一定の余地があるはずであろう。さらにいうと、専門家の参加は、競争当局の自由裁量度をある程度制限することも意味する。専門家は、行政権の行使に対する社会監督という役割を果たす者として、競争当局と当事企業から独立した第三者の立場から、専門的な知識を用いて客観的かつ科学的な意見を提出する形で、競争当局と当事企業との相談における主観的な意図と理論的根拠のない見解を取り除くことに寄与することができる。そして、経営者が約束措置を計画通りに履行しているか否かについても、競争当局の代わりに監督し、競争当局のコストを節約するというメリットも生じうる。今後、中国の約束制度には、約束申請を受け付けた後の段階で、具体的な約束措置について専門家を含む広範な第三者の意見を募集するだけでなく、約束制度を適用する可能性、調査終止の妥当性、調査再開の必要性、事業者による措置履行の十分性などさまざまな場面で専門家の知恵を活

かすと、法執行の透明性や公正性がいっそう高まるだろう。

5. 終わりに

約束制度は、被疑事業者にとって、正式的な是正措置に受けることなく、高額な課徴金も不要になるというメリットがある点で、競争上の問題を迅速かつ柔軟に解決することができるような法制度として期待されている。しかしながら、約束制度の適用対象の範囲の不明確さ、約束制度の実効性確保手段や利益関係者への救済措置の欠如、及び、約束制度に対する外部からの監督の不十分さといったさまざまな問題が依然として存在している。故に、現時点では、法的安定性や予見可能性が低下し、法執行の透明性や公正性も欠如し、社会から競争当局への信頼が動揺してしまうおそれがある。故に、中国の競争当局がより効率的かつ効果的な法執行を実現するためには、約束制度に係る法令上の規定とガイドラインによる公式的な説明などの形で追加的なルールを設けるべきだと考える。なお事業者側も、自主的な提案の設計方針と反壟断法上のコンプライアンス体制の整備方針をいっそう改善する必要がある。競争当局及び事業者その両方の立場からとるべき改善策の細部に至っては、今後の研究課題になろう。