

中国独禁法違反事件の処理手続

— 日米欧との比較 —

Proceedings for the Violations of China's Anti Monopoly Law

— Comparison with Japan, USA and EU —

陳 乾勇

中国国立華僑大学法学院

(2010 年 9 月 15 日 受理)

I はじめに

2007 年 8 月制定の中国独禁法は、違反行為に対して、独禁法執行機構による行政処分（第 46 条以下）、違反事業者が負う民事責任（第 50 条）、及び独禁法執行機構の調査や審査に協力しない者又は職権濫用の独禁法執行機構職員への刑事罰（第 52 条）、の 3 つの法的手段を規定している。同法は、EU 独禁法のような原則的な規定を多く設けており、違反行為を効果的に規制するため、更なる詳細な実施細則の制定が必要である。但し、2008 年 8 月に施行してから既に 2 年余を経た同法には、法執行手続等についての詳細な実施細則は未だ十分に整備されておらず、不透明な点はなお多い。

一方、独禁法執行において、日欧は 50 年以上そして米国は 100 年以上の長い歴史を持ち、人材や経験を十分に蓄積しているほか、法執行の手続も十分に整備し、成熟している。それゆえ、中国独禁法違反行為に対する行政

処分の手続（いわゆる違反事件処理手続）をより整備し、透明化して違反行為を効率よく規制でき、独禁法の目的を達成するために、日米欧の独禁法とその違反事件の処理手続を参照することが不可欠であると言っても過言ではない。

そこで、本稿では、まず、中国と日本、米国及び EU の独禁法を概観し、比較する。次に、中国独禁法違反事件処理手続について明らかにした上、日米欧との比較をし、中国の問題点を析出し、中国への示唆を検討したい。

II 中日米欧の独禁法

一 独禁法の概要

1 中国の独禁法

中国独禁法は、日本独禁法（1947 年制定）に相当する法律であり、中国における市場競争に関する基本法である¹。

中国独禁法の規制対象となる行為としては、独占行為及び問題となる行政機関による

競争制限行為（以下「行政独占」という。第8条、第32～37条）²がある。このうち、独占行為とは、独占的協定（以下「カルテル」という）、市場支配的地位の濫用行為及び競争制限的な企業結合（以下「企業結合」という）である（第3条）³。つまり、中国独禁法は、カルテル規制、市場支配的地位の濫用行為規制及び企業結合規制を有するほか、行政独占規制を有している⁴。なお、市場支配的地位の濫用行為としては、不当高価購入、不当販売、不当な取引拒絶、排他条件付取引、拘束条件付取引、抱合せ販売、不当な条件付取引、差別対価や取引条件等の差別取扱などが挙げられる（第17条第1項）。

また、中国独禁法の執行については、行政機関である國務院独占禁止委員会（以下「独占禁止委員会」という）とその下に設置された國務院独禁法執行機構（以下「独禁法執行機構」という）が関与している（第9、10条）。このような執行体制は、いわゆる「二層構造」である⁵。なお、独占禁止委員会と独禁法執行機構は、共に準司法的権限を有しておらず、行政権限と準立法的権限のみを有している⁶。また、二者の職権行使の独立性については、法律には規定されていない。

独占禁止委員会は、一般に具体的な法執行業務を直接に担当せず⁷、競争政策の策定や法執行活動の調整などを担当するのみで、実質上の議事協調機関とされ⁸、独占禁止に関する連合会議又は諮問機関の性格を持つ⁹。

また、独禁法執行機構は、独占行為に対する調査活動や制裁金の賦課等の法執行活動を直接に担当しており、実質上の執行機関とされている¹⁰。同機構は、業務上の必要に応じて、それぞれ省レベルの人民政府における対応機関に対して独占禁止の執行権限を授与し、法執行業務を行わせることができる（第10条第2項）が、現段階では、独占禁止の執行権限を地方に付与したことがない。なお、同機構は、国家工商行政管理総局（以下「工商総局」という）、商務部及び国家發展改革委員会（以下「發展改革委」という）の3つの行政機関

から構成される。工商総局はカルテル・市場支配的地位の濫用行為や行政独占（価格に関わる違反行為を除く）の規制に¹¹、商務部は企業結合規制に¹²、發展改革委は価格に関わる違反行為（以下「価格独占行為」¹³という）の規制に¹⁴、それぞれ関与している。但し、行政独占に対する直接的な処分権は、工商総局には付与されておらず、行政独占を行った機関の上級機関に付与されている（第3、38、51条）。

2 日本の独禁法

日本独禁法は、終戦後米国主導で制定されたものであり、その正式な名称は「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」である。

日本独禁法において、不当な取引制限（いわゆるカルテル）の規制、私的独占規制、不公正な取引方法¹⁵の規制と企業結合規制が置かれている。私的独占は、不公正な取引方法や株式所有などを用いて、他の事業者の事業活動を排除・支配し、市場支配力の維持・強化を図る行為である¹⁶。また、不公正な取引方法は、共同供給拒否、差別対価、不当販売、再販売価格の拘束及び優越的地位の濫用の5行為（これらは課徴金の対象となる）が法定されているほか、その他の取引拒絶、取引条件等の差別取扱、事業者団体における差別取扱等、不当高価購入、欺瞞的顧客誘引、不当な利益による顧客誘引、抱合せ販売等、排他条件付取引、拘束条件付取引、競争者に対する取引妨害、競争会社に対する内部干渉等が公取委により指定されている。なお、不公正な取引方法については、事業者が不公正な取引方法を手段として行った「支配」・「排除」行為は、私的独占に該当する場合がある。また、複数の事業者が共同して特定の事業者との取引拒絶を合意した行為は、共同取引拒絶に該当するだけでなく、それが競争を実質的に制限するような場合には、不当な取引制限に該当する場合がある¹⁷。

日本の公正取引委員会（以下「公取委」という）は、日本独禁法の執行機関であり、行

政権限、準立法的権限と準司法的権限を有し、独立してその職権を行使し（独禁法第28条）、独禁法を専ら運用している¹⁸。

3 米国の独禁法

米国において、日本の独禁法に相当する米国独禁法は、一般に反トラスト法（Antitrust Law）と呼ばれ、シャーマン法（1890年制定）、クレイトン法（1914年制定）、連邦取引委員会法（1914年制定。以下「FTC法」という）及び関連する特別法や判例から構成されている。このうち、米国独禁法の中核としては、シャーマン法、クレイトン法及びFTC法の3法である¹⁹。

米国独禁法は、カルテル（シャーマン法第1条）、独占行為（シャーマン法第2条）、価格差別等（クレイトン法第2条）、排他条件付取引（クレイトン法第3条）、競争制限的な企業結合（クレイトン法第7条）、不公正な競争方法（FTC法第5条前段）や不公正又は欺瞞的な行為又は慣行（FTC法第5条後段）²⁰などを禁止している。このうち、独占行為は、その構成要件の一つとしては独占力（市場支配力）の存在であり、その違法性の判断は「合理の原則」に従ってなされる²¹。この視点から見ると、シャーマン法で禁止される独占行為は一般に言う市場支配的地位の濫用行為に相当すると思われる。また、FTC法第5条前段規定は非常に包括的なものであり、その禁止する不公正な競争方法としては、シャーマン法・クレイトン法に違反するすべての行為・慣行が挙げられる²²。このほか、不公正又は欺瞞的な行為又は慣行としては、誇大広告や悪徳商法等が挙げられる²³。

また、米国独禁法の執行は、司法省反トラスト局（以下「反トラスト局」という）と連邦取引委員会を中心として行われる。このほか、各州の司法長官は、各自の州独禁法を執行するだけでなく、シャーマン法違反により州民が被害を受けた場合には州の名において被告に対し管轄権を有する連邦地裁に対し3倍額損害賠償の請求訴訟を提起することができる（父権訴訟）（クレイトン法第4C条）。

また、私人による損害賠償訴訟と差止訴訟も、独禁法の執行の一翼を担っている。

反トラスト局は、主にシャーマン法とクレイトン法を執行し、違反行為に対する民事訴訟又は刑事訴訟を提起する権限を有するが、違反行為を自ら認定し処分することができない。なお、同局は、調査と訴追を一貫して行うことができる²⁴が、独立してその職権を行使することもできない²⁵。

また、連邦取引委員会は、主にFTC法とクレイトン法を執行するが、シャーマン法違反は当然にFTC法第5条違反と解される結果、シャーマン法違反事件の執行も行っている²⁶。また、同委員会は、独立してその職権を行使して、違反行為に対して、民事訴訟を提起することができるほか、自ら審査・審判する権限を有し、是正措置を命じることもできる（FTC法第1条）。

なお、クレイトン法とFTC法の違反事件については、両機関の権限が重複するので、事件処理が重ならないように事前連絡制度を通じて調整している²⁷。

4 EUの独禁法

EUにおいて、日本の独禁法に相当するEU独禁法は、一般にEU競争法（EU Competition Law）と呼ばれ、欧州連合における市場競争に関する法システムであり、「欧州連合の機能に関する条約」（以下「EU機能条約」という。2009年施行）第101条ないし第109条や理事会規則2004年第139号（以下「結合規則」という。2004年施行）などの関連する規則からなっている²⁸。このうち、EU独禁法の中心としては、EU機能条約第101条ないし第109条と企業結合規則である²⁹。

EU独禁法には、カルテル規制（EU機能条約第101条）、市場支配的地位の濫用行為の規制（EU機能条約第102条）や企業結合規制（結合規則）のほか、加盟国政府による競争制限の規制（EU機能条約第106条、第107条）が置かれている。このうち、市場支配的地位の濫用行為としては、抱合せ販売、供給拒絶、差別的価格設定、略奪的価格設定、

排他的取引や差別的取扱などが挙げられる。また、EU 独禁法に禁止される加盟国政府による競争制限としては、反競争的政府規制と反競争的政府補助があり³⁰、それは行政独占と見なされる³¹。

また、EU 独禁法の執行について、欧州委員会が中心的な役割を担う。同委員会は、加盟国から1名ずつ派遣される委員で構成され、競争法に関する規則等の立案及び理事会が授権した範囲内での制定を行うと共に、EU 機能条約第101条及び第102条違反を調査し、違反行為に対する排除措置及び制裁金賦課に関する決定を行うほか、企業結合の規制等を行う権限を有し、独立してその任務を遂行することができる³²。また、同委員会は、行政独占規制である反競争的政府補助規制に対して具体的な調査・審査を行っている³³。このほか、加盟国の競争当局も、EU 機能条約第101条及び第102条同の適用・執行権限を有する³⁴。なお、EU 独禁法の執行においては、加盟国の競争当局と委員会との間で緊密な協力体制が確立している³⁵。

5 中日米欧の比較

(1) 独禁法の構造について

中国と日本の独禁法は共通して単一の法律であるが、米国とEUの独禁法は複数の法律からなっている。

(2) 規制対象となる行為について

独禁法の規制内容については、中国と日米欧の独禁法は、共通してカルテル規制、市場支配的地位の濫用行為の規制と企業結合規制を規定している。但し、中国独禁法は、EU 独禁法をモデルとし、後者と同様、不公正な取引方法を市場支配的地位の濫用行為として規制しているが、日本独禁法は市場支配的地位の濫用行為を不公正な取引方法として規制している³⁶。なお、シャーマン法が禁止する独占行為は、日本独禁法で言う私的独占にほぼ相当するものであり³⁷、クレイトン法が禁止する差別価格等や排他条件付取引は、日本独禁法により禁止される不公正な取引方法に該当するものである³⁸。

次に、規制の方式については、中国と日米欧の独禁法は、共通してカルテル規制と市場支配的地位の濫用行為の規制を事後規制とし、企業結合規制を事前規制としている³⁹。なお、米国では、連邦取引委員会はFTC法第5条に基づいて「不公正な競争方法となり得る取引制限をすべて事前に規制する権限が付与されて」⁴⁰おり、不公正な競争方法規制は予防的規制で事前規制に当たると解される⁴¹。

このほか、行政独占規制については、中国独禁法はEU 独禁法と共通で有しているが、両者の規制内容が異なっている⁴²。また、行政独占規制の有無は、中国独禁法と日米独禁法と異なる最大のポイントである。すなわち、行政独占規制は、中国独禁法に置かれているが日米の独禁法に置かれていない。

(3) 執行体制・執行機関について

独禁法の執行体制については、中国と米国とEUは共通して地方（省・州・加盟国）が独禁法の執行に関与することができる⁴³が、日本は中央政府が独禁法を専ら運用している。また、中国と米国とEUは共通して複数の行政機関が独禁法の執行を分担するのに対し、日本は公取委のみが独禁法を執行する。なお、国（連邦・連盟）レベルの執行機関の場合は、日本とEUは共通して単一の行政機関で独禁法を執行する。このほか、中国の独占委員会と独禁法執行機構は「二層構造」で独禁法の執行に関与することは、中国特有の執行体制であり、日米欧では見られない執行体制である。

次に、独禁法執行機関の機能については、中国の独禁法執行機構と米国の反トラスト局は共通して行政的機能・準立法的機能のみを有するのに対し、日本公取委と米国の連邦取引委員会とEUの欧州委員会は、共通して行政的機能・準立法的機能・準司法的機能を有する。

第三に、独禁法執行機関の独立性については、中国の独占禁止委員会・独禁法執行機構と米国反トラスト局は共に独立してその職権を行使することができないのに対し、日本公取委と米国連邦取引委員会と欧州委員会は共

通してその職権行使の独立性を有している。

このほか、独禁法違反行為に対する認定・処分については、中国独禁法執行機構は、日本公取委、米国連邦取引委員会、欧州委員会と共通して、独占行為を自ら認定し処分することができるが、米国反トラスト局はそれを自ら認定し処分することができない。また、行政独占に対しては、中国独禁法執行機構（工商総局）は直接に処分することができないが、欧州委員会はそれを直接に処分することができる。

Ⅲ 中国独禁法違反事件の処理手続

一 概況

中国独禁法違反事件の処理手続は、行政手続であり、公式的な一般手続と非公式的な和解手続とに分けられる⁴⁴。一般手続には、独禁法執行機構による立案、調査、審理（審査処理）が含まれる。

また、和解手続は、違反行為に対する一種の非公式な処理手続であり、和解するかどうかに関する決定権は独禁法執行機関にある。つまり、中国独禁法執行においては、法執行機構は執行効率を高めるために最終の処分決定を出す前に違反事業者に対し和解意向を示し、事業者は和解した方が営業上得策と判断して是正措置を採るよう約束した場合には、調査・審理を中止する仕組みが置かれている。このような制度は、和解制度又は約束制度と呼ばれる⁴⁵。

二 一般手続

1 立案（調査開始）

中国独禁法執行機構の調査開始の端緒としては、以下の2種類が挙げられる。

第1は、独禁法執行機構職員が業務の過程で違反行為を発見する「職権探知」である（第38条第1項）。

第2は、報告（苦情の陳述や摘発等）である。中国独禁法第38条第2項は「如何なる組織及び個人も、独占と疑われる行為について、独禁法執行機構に対して報告することが

できる」と規定している。このため、まず、報告は誰が行ってもよい。すなわち、報告者としては、事業者、個人や政府官庁が含まれる。なお、独禁法執行機構は、事業者からのリニエンシー申請（第46条第2項）を通じてカルテルへの調査開始ができ、また、事業者からの企業合併届出（第20条以下）を通じて企業結合に対し調査を開始することができる。それゆえ、一般の事業者や個人からの報告、政府官庁からの通知や依頼、カルテル違反事業者からのリニエンシー申請や事業者からの企業合併届出は、この「報告」に属すると解される。次に、報告は書面でも口頭（電話）でもよく、匿名でもかまわない。但し、報告が書面で行われ、かつ関連する事実及び証拠が提出された場合に、独禁法執行機構は、必要な調査を実施しなければならない（同条第3項）。

独禁法執行機構は、上記の端緒を精査して独禁法違反の嫌疑があると判断した場合に「事件」として立案して調査を開始する。

2 調査

（1）調査手法

中国独禁法違反行為の有無に関する調査開始には、独禁法執行機構の職員は事前に当該機構の主要責任者に書面で報告して許可を得る必要がある（第39条第2項）。また、調査に当たって、法執行職員は2名以上で、事前に法執行の証明書類を調査対象者に提示し、調査記録を作成し、調査対象者のサインを取らなければならない（第40条）。

また、次の2つの場合のいずれかに該当すると、調査の終結ができる。すなわち、①調査対象となる事業者が調査中の独占被疑行為に対し、独禁法執行機構の認めた期間内に具体的な措置を採って当該行為の齎した結果を排除するよう約束し、履行した場合（第45条第2項後段）、②独禁法執行機構は独占被疑行為に対する調査すべきことをすべて調査した（違反事実なしを含む）と判断した場合。

（2）調査義務

中国独禁法第38条第3項は、「報告が書面

で行われ、かつ関連する事実及び証拠が提出された場合に、独占禁止法執行機構は、必要な調査を実施しなければならない」と規定しており、独禁法執行機構に、一定の調査義務を課している一方、調査するかどうかの裁量権限を一定に付与している。つまり、一定の条件付で、すなわち報告者により書面で報告され、かつ関連する事実及び証拠が提出されている場合に、独禁法執行機構は、当該報告に対する調査を行う義務を負う。また、口頭報告又は書面報告の時に関連する事実及び証拠が提出されていない場合には、独禁法執行機構は、状況によって調査を開始しないこともできる自由裁量権限を有する。

(3) 調査権限

中国独禁法執行機構の調査対象となる者は、調査に協力する義務を負い(第42条)、協力しない場合には、行政制裁金(原語:罰款)の賦課ないし刑事罰がなされる可能性がある(第52条)。つまり、独禁法執行機構には、独禁法違反被疑行為に対する一定の強制的調査権限が認められている。

調査権限には、立入検査権、質問権、検査複写権、封印押収権、銀行通帳検査権が挙げられる(第39条第1項)。つまり、独禁法執行機構は、①「事業者の営業場所又は他の関連場所」への立入検査、②「事業者、利害関係者又は他の組織又は個人」(以下「利害関係者又は他の組織又は個人」を「他の関係者」と略す)への質問又は事情説明の要求、③「事業者、他の関係者」の関係資料(伝票、合意書、会計帳簿、業務上の通信文書、電信データ等の文書・資料)の検査・複写、④「関連証拠の封印・押収」、及び⑤「事業者の銀行口座への調査」を行う権限を有する。

3 審理

調査終了後、独禁法執行機構は、被疑違反行為に対する審理段階に入る。この段階で、調査対象となる事業者又は他の関係者は、独禁法執行機構に対して、意見の陳述権を有する(第43条)。独禁法執行機構は、調査中に取得した情報(調査対象となる事業者やその

他の関係事業者が提出した事実、証拠、理由等を含む)を精査し、確かめた上、被疑行為が独禁法に違反したかどうかを判断し、処理決定を下す。つまり、同機構は、事業者が違反行為を排除する約束を履行したと認定し又は自身が被疑行為の違反事実なしと認定した場合に調査対象者に対する「不問」を決定し、また、被疑行為が法違反の事実ありと認定した場合に違反者に対する法的措置を採る。なお、新聞等を通じて処理決定を公表することができる(第44条)。

4 法的措置

中国独禁法に違反した場合、法的制裁措置としては、行政措置、民事措置と刑事罰が置かれている。

(1) 行政措置

行政措置としては、違反行為の停止命令、違法所得の没収、制裁金の賦課、事業者団体の登録の取消、結合の停止命令、資産処分命令、営業譲渡命令や原状回復命令が挙げられる(第46条以下)。なお、制裁金の金額の決定には、独禁法執行機構は、その違反行為の性質、範囲や実施機関等の事情を考慮しなければならない(第49条)。

具体的には、以下のとおりである。

i カルテルへの措置

カルテルが既に締結されかつ実施された場合には、独禁法執行機構は、違反行為の停止を命じ、違法所得を没収すると共に、違反事業者の前年度売上高の1%から10%までの制裁金を課す。締結されたカルテルが未だ実施されていない場合には、最高50万元の制裁金を課することができる(第46条第1項)。

事業者団体が当該産業の事業者にカルテルを行わせた場合には、独禁法執行機構は、当該団体に対し50万元以下の制裁金を課することができる。情状が重大な場合には、社会团体登録管理機関は法によりその事業者団体の登録を取消することができる(同第3項)。

ii 市場支配的地位の濫用行為への措置

事業者が市場支配的地位を濫用した場合には、独禁法執行機構は、違反行為の停止を命

じ、違法所得を没収すると共に、違反事業者の前年度売上高の1%から10%までの制裁金を課す(第47条)。

iii 違法な企業結合への措置

事業者が法に違反して企業結合を実施する場合には、独禁法機構は、実施中の企業結合の停止、又は一定の期間内において、株式若しくは資産の処分又は営業の譲渡その他の競争回復措置を行うよう命じ、50万元の制裁金を課すことができる(第48条)。

iv 行政独占への措置

上記のとおり、独禁法執行機構は、行政独占に対して直接に処理することができず、行政独占を行った機関の上級機関は、その違反者に対し行政独占を是正するよう命じ、違反行為の主管責任者と他の直接責任者に対する処分を行う⁴⁶。通常、独禁法執行機構は職権探知で又は独占被疑行為に関する報告を受けて、その被疑行為が行政独占である可能性がある⁴⁶と判断した場合に、その被疑行政独占を行った者の上級機関に報告する。その報告を受けた機関は、通常、当該機構にその被疑行政独占を調査するよう依頼する。そして、当該機構は、被疑独占行為に対し調査を行って、被疑行為が行政独占でない場合にはその上級機関に報告して自身により処理し、また、被疑行為が行政独占であると認定した場合には、上級機関に報告し処理意見を具申する。(第51条第1項)。なお、行政独占の処理については、法律・行政法規に別段の規定がある場合には、その規定に従う(同第2項)。

v 独禁法執行機構の調査や審査に協力しない者への措置

調査や審査の対象となる事業者や他の関係者が関連材料若しくは情報の提供を拒み、又は虚偽の材料・情報を提供し、又は証拠を隠匿、毀損、移転し、又は調査を拒絶し若しくは妨害するその他の行為を行い、犯罪に至っていない場合には、独占禁止法執行機構は、是正を命じ、個人に対して2万元以下、組織に対して20万元以下の制裁金を課すことができる。情状が重大な場合には、個人に対し

て2万元以上10万元以下、組織に対して20万元以上100万元以下の制裁金を課すことができる(第52条)。

vi 職権濫用の独禁法執行機構職員への措置

独禁法執行機構の職員が、職権を濫用し、職務を怠り、私情に捕らわれて不正行為を行い、又は法執行中で知り得た事業者の商業秘密を漏洩し、犯罪に至っていない場合には、法に基づき処分を受ける(第54条)。

(2) 民事措置

事業者は、独占行為を実施して他人に損害を与えた場合に、民事責任を負う(第50条)。民事措置としては、損害停止、妨害排除、危険排除、財産返還、原状回復、修理・新作・取替、損失賠償、違約金支払、影響削除、名誉回復、謝罪などが挙げられる(民法通則第134条)。

(3) 刑事罰

調査や審査の対象となる事業者や他の関係者は、関連材料若しくは情報の提供を拒み、又は虚偽の材料・情報を提供し、又は証拠を隠匿、毀損、移転し、又は調査を拒絶し若しくは妨害するその他の行為を行い、犯罪に至った場合には、刑事責任を負う(第52条)。

また、独禁法執行機構の職員は、職権を濫用し、職務を怠り、私情に捕らわれて不正行為を行い、又は法執行中で知り得た事業者の商業秘密を漏洩し、犯罪に至った場合には、法に基づき刑事責任を負う(第54条)。

5 不服の申立

事業者や他の関係者等は、独禁法執行機構による企業結合の禁止決定(第28条)又は条件付の許可決定(第29条)に対し不服の場合には、まず同機関又は上級機関に対し行政不服審査を申立することができ、そして行政不服審査の決定になお不服の場合には、法に基づき行政訴訟を提起することができる(第53条第1項)。つまり、企業結合に関する独禁法執行機構の決定に不服の場合には、救済方法としての不服の申立をしようとするれば、直ちに行政訴訟を提起することができず、その先に必ず行政不服審査を提起しなければならない。

但し、企業結合の禁止決定又は条件付の許可決定以外の独禁法執行機構の決定に対し不服の場合には、法に基づいて行政不服審査の申立又は行政訴訟の提起は、前後の順番を問わず、どれを先に行っても構わない（同条第2項）。

なお、通常は、行政不服審査の申立はその行政決定を受けた日から2ヶ月以内に提出し（行政不服審査法第9条）、不服審査機関はその申立を受けた日から2ヶ月以内に審査決定をしなければならない（行政訴訟法第38条第1項）。また、行政訴訟の提起は、不服審査の申立をした場合には、不服審査決定書を受けた日から15日以内又は不服審査期間満了日から15日以内に裁判所に提出し（行政訴訟法第38条第2項）、また、不服審査の申立をしなかった場合には、最初の行政決定を受けた日から3ヶ月以内に裁判所に提出しなければならない（行政訴訟法第39条）。

6 リニエンシー制度

違反事業者が、自発的に独禁法執行機構にカルテルの実施について報告し、かつ重要な証拠を提供した場合には、独禁法執行機構は、状況を斟酌して当該事業者への処罰を軽減し、又は免除することができる（第46条第2項）。

三 和解手続

前記のとおり、中国独禁法執行においては、和解制度が置かれている。具体的には、独禁法の調査対象となる事業者が調査中の独占被疑行為に対し、独禁法執行機構の認めた期間内に具体的な措置を採って当該行為の齎した結果を排除するよう約束した場合には、独禁法執行機構は調査の中止を決定することができる（第45条第1項）。

但し、独禁法執行機関は、調査の中止を決定した場合、事業者の約束の履行状況について監督し（第45条第2項前段）、①事業者が約束を履行しなかった場合、②調査中止の決定が依拠した事実に変化が生じた場合、③調査中止の決定が事業者の提供した

不完全又は虚偽の情報に基づいてなされた場合、のいずれかに該当する場合には、調査を再開しなければならない（第45条第3項）。

IV 独禁法違反事件の処理手続に関する中日米欧の比較

一 処理手続の法的性格について

前記のとおり、中国では、独禁法違反事件の処理手続は、3つの行政機関からなる独禁法執行機構が行政手続で行っている。

日本では、公取委が行政手続で独禁法違反事件を処理している。

また、米国では、独禁法違反事件の処理手続については、主に反トラスト局による民事手続・刑事手続、及び連邦取引委員会による民事手続・行政手続が置かれている。なお、本稿では、米国における州司法長官による処理手続及び私人による処理手続について述べることを避けたい。

このほか、EUにおいては、欧州委員会は行政手続で独禁法違反行為に対する調査・処理を行う。

要するに、独禁法違反事件の処理においては、中日米欧は共通して行政手続を設けているが、日本及び米国は行政手続のほか民事手続及び刑事手続を活用している。

二 調査の端緒について

前記のとおり、中国では、調査開始の端緒としては、独禁法執行機構自身の職権探知及び外部からの報告の2種類がある。

日本の公取委が独禁法違反事件として調査を開始する端緒には、職権探知、一般からの報告（第45条第1項）と政府官庁からの通知（第74条）がある。このほか、最近では、事業者からのリニエンシー申請が増えているという。

また、米国においては、まず、反トラスト局の調査端緒としては、消費者・関係事業者・政府官庁等からの情報、職権探知が挙げられ⁴⁷、大きく分けると、職権探知と関係者からの情

報の2種類に分けられる。なお、関係者からの情報提供には、事業者からのリネンシー申請等が含まれる⁴⁸。次に、連邦取引委員会の独禁法違反事件に対する調査開始のきっかけには、職権探知のほか、一般からの報告や他の政府官庁からの照会等があり⁴⁹、大きく分けると、職権探知と関係者からの情報の2種類に分けられる。

このほか、EU独禁法違反事件の処理に対して、欧州委員会の調査端緒となるのは、外部からの通報と職権探知の2種類に分けられる⁵⁰。なお、通報には、事業者からのリネンシー申請、関係事業者からの企業合併届出、一般の事業者と個人からの通報（提訴状・告発等）、政府官庁からの情報などが含まれている⁵¹。

要するに、独占禁止調査の開始端緒としては、おおむね職権探知と外部からの情報の2種類の方式に分けられ、中国と日米欧はほぼ共通である。つまり、中国と日米欧の独禁法執行機関は、共通して、いずれかの方式によって独占禁止調査を開始できる。

三 調査義務について

前記のとおり、中国独禁法において、一般からの報告に対する調査義務に関する規定が置かれている。つまり、一定の条件付で、すなわち報告者により書面で報告され、かつ関連する事実及び証拠が提出されている場合に、独禁法執行機構は、当該報告に対する調査を行う義務を負う。また、口頭報告又は書面報告の時に関連する事実及び証拠が提出されていない場合には、独禁法執行機構は、状況によって調査を開始しないこともできる自由裁量権限を有する。

日本の場合には、報告者は、独禁法に違反する事実があると思料する場合に、公取委に対し、その事実を報告し、適切な措置を採るよう求めることができる（第45条第1項）。この報告を受けた公取委は、事件について必要な調査を行う義務を負う（第45条第2項）。なお、日本では、違反被疑事実に関する調査

手続を審査手続という⁵²。

なお、米国とEUにおいては、報告者は独禁法執行機関に独禁法被疑行為に対する適当な措置を採るよう請求することができるかどうか、また、独禁法執行機関は独禁法違反行為に対する調査義務を負うかどうかは不明である。

要するに、報告への調査義務について、中国は、日本と同様に独禁法執行機関に法違反被疑行為に対する調査義務が付与されている。但し、中国独禁法執行機構は、条件付で、すなわち報告者により書面で報告され、かつ関連する事実及び証拠が提出されている場合に限り、その報告への調査義務を負う。日本公取委は、中国のような条件を問わず、報告者が報告した「事実」をすべて調査する義務を負う。つまり、その調査義務となる対象範囲に関して、日本は、中国より広くて、摘発された独禁法違反被疑行為に対して漏れなく調査ができる。また、日本独禁法は報告者が独禁法執行機関に關係する「事実」への適当な措置を採るよう請求権を有すると規定しているのに対し、中国独禁法にはこのような規定が置かれていない。それゆえに、独禁法執行には、日本は中国より公平的で、効果が高いと考えられる。なお、米国とEUにおいては、この調査義務と報告者の請求権については不明であるため、論じないことにする。

四 調査中の権限について

前記のとおり、中国では、独禁法調査対象となる者が法執行機構の調査に協力しない場合には、行政制裁金の賦課ないし刑事罰がなされる可能性があり、独禁法執行機構には、独禁法違反被疑行為に対する一定の強制的調査権限が認められている。

日本公取委には、独禁法違反行為への強制的調査権限が認められ（第47条第1項）、正当な理由なく、この強制的調査権限に従わなかった者に対する罰則が設けられている（第94条）。この強制的調査権限には、立入検査、出頭命令・審尋・報告命令、鑑定命令、提出

命令・留置命令等の権限が含まれる。また、公取委には、犯則調査権限（第101～116条）と専属告発権（第91条第1項）が与えられている⁵³。このほか、公取委は、競争秩序を維持するため、排除措置命令を出せるまでかなり長い日時を費やす法違反被疑行為に対し、当該行為及びその他の関連業務執行の一時停止を命ずること（いわゆる緊急停止命令）を東京高裁に申立てることができる⁵⁴。

また、米国では、独禁法違反行為に対する調査については、反トラスト局による民事調査・刑事調査、と連邦取引委員会による調査とに分けられる。まず、反トラスト局による民事調査は、反トラスト局の民事調査請求による。民事調査請求は、書類の提出、口頭での証言、質問書への回答であり、この請求の受領者は請求に対し不正確な開示、隠匿、証拠の壊滅等が行われた場合、刑事罰が科される⁵⁵。また、反トラスト局の職員は、民事調査請求の受領者との合意に基づいて、受領者の関連場所への立入調査、関連書類のコピーの取得ができる⁵⁶。次に、反トラスト局による刑事調査には、大陪審のサピーナと捜査令状の取得が必要である。この取得により、調査対象となる者はサピーナに対する不遵守の場合に刑事罰の対象となり、また、反トラスト局は証拠の収集のために強制的な捜査を行うことができる⁵⁷。第3に、連邦取引委員会による調査は、FTC法第5条により、報告命令、提出命令、サピーナ及び民事調査請求の4種類の強制的な証拠の収集方法がある⁵⁸。つまり、米国の独禁法執行機関は、独禁法違反行為に対する強制的調査権限を有し、調査に対する協力をしない者が刑事罰の対象になる可能性がある。

このほか、EUにおいては、欧州委員会の調査権限⁵⁹には、立入調査や情報収集の権限が含まれる。立入調査は、欧州委員会の権限の委任に基づく立入調査と欧州委員会の正式な決定手続に基づく立入調査とに分けられる。前者の場合には、事業者は、権限の委任は捜査令状とは見なされないの立入調査に

任意に従うことを拒否することができるが、一旦立入調査に同意した場合、調査への協力義務を負い、不正確な書類の提出や書類の隠匿等を行った場合に過料の制裁がある。後者の場合には、決定に従わないこと自体が過料等の制裁理由となる。なお、決定に基づく立入調査を事業者が拒否する場合、関連する加盟国は欧州委員会の職員にその義務を遂行するため必要な協力を行う義務を負う。また、欧州委員会は、事業者（事業者団体を含む）に対し全ての必要な情報を提供させる幅広い権限を有している。情報収集については、欧州委員会による請求通知と決定手続の2段階の情報請求方法がある。前者は、同委員会が事業者の情報請求通知を送付し、事業者がこの請求通知を受けて期限内に同委員会に必要な情報を提出することである。後者は、事業者が期限内に必要な情報を提出しなかった場合、欧州委員会は事業者にその情報を提出させるための公式の決定を行うことである。事業者は情報請求に対し、不正確な情報を提供した場合又は期限内に提供しなかった場合には過料が課される可能性がある。

要するに、まず、調査手続については、中国は日欧と共通して行政手続のみが設けられているのに対し、米国では行政手続、民事手続と刑事手続に分けられる。次に、中国は日米欧と共通して、独禁法執行機関は法違反行為に対する立入調査や情報収集には強制的権限を有し、事業者は独禁法執行機関の調査への協力義務を負い、協力しない場合には制裁の対象になる。但し、この協力義務の不履行の制裁措置としては、中日米は共通して刑事罰が設けられているのに対し、EUは行政措置のみが設けられている。このほか、日本公取委は法違反被疑行為に対する緊急停止命令の申立ができるのに対し、中国独禁法ではこのような制度が置かれていない。なお、このような緊急停止命令の申立制度については、米欧では置かれているかどうかは不明のため、論じないこととする。

五 法的措置について

1 概説

独禁法違反に対する法的措置については、中国は日米と共通して独禁法において行政措置と民事措置のほか刑事罰が置かれているのに対し、EU独禁法では行政措置のみが置かれている。なお、EUでは、独禁法違反行為が行われたと競争者が判断した場合、被害者は加盟国の国内法に基づき、不法行為等を理由として違反事業者に対し、損害賠償請求訴訟又は差止訴訟を提起することができる⁶⁰。

2 刑事罰について

刑事罰については、中国における刑事罰はカルテル、市場支配的地位の濫用行為、違法な企業結合と行政独占には適用せず、独禁法執行機構の調査に協力しない者及び法執行権限を濫用する法執行機構の職員のみ適用するが、日米における独禁法に関する刑事罰は共通して、カルテルや私的独占に適用する。

なお、米国では、刑事罰としての罰金は、その加算制度を含む算定手続や算定方法などについて明確化されている。

3 制裁金の賦課について

行政措置としての制裁金の賦課については、中国独禁法により、法執行機構は、法違反行為の性質・程度や存続期間等の要素を考慮してその制裁金の具体的な金額を確定する必要がある（第49条）、また、法に違反してカルテル又は市場支配的地位の濫用行為を行った事業者に対し、その前年度売上高の1%から10%までの制裁金を課することができる（第46、47条）。但し、その制裁金の算定に関する考慮要素の基準については不明であり、その具体的な算定手続や方法についてはなお不明である。例えば、「前年度の売上高」は中国国内における売上高か世界全体の売上高か、又はその違反行為に係る売上高か事業者の全体の売上高かについては、明確にしていない⁶¹。

中国に対し、日欧では、課徴金の賦課に関する加算制度を含む算定手続や算定方法などについて明確化されている点は共通してい

る。なお、EUでは、その売上高は違反事業者の世界全体の総売上高であると明確化しているし、また、親会社を含めて1つの事業者として見なされることも多く、親会社が直接関与していない子会社の事例であっても、親会社が制裁の対象となり、制裁金の上限が子会社ではなく親会社の連結売上高の10%となり得る⁶²。

4 損害賠償請求について

前記のとおり、中国では、独禁法違反事業者が他人に損害を与えた場合に民事責任を負い（第50条）、その民事責任の措置としては損害賠償等がある（民法通則第134条）と原則的な規定のみが置かれており、賠償額やその算定方法等については法律には明確化されていない⁶³。

日本独禁法は、無過失損害賠償請求（第25、26条）やその損害額の算定に関する東京高裁（専属管轄）から公取委への意見求めいわゆる「求意見制度」（第84条第1項）を規定しており、民法第709条に基づく損害賠償請求制度を補っているため、損害の補填が容易になっている⁶⁴。なお、公取委は、「独占禁止法第25条に基づく損害賠償請求訴訟における損害額の算定方法について」（1991年5月）を公表している。また、自治体の競争入札に係る談合事件に関連して自治体住民が自治体に代位して民法第709条に基づいて損害請求を行う住民訴訟制度がある。

米国では、司法省は、シャーマン法又はクレイトン法違反によって自ら損害を被った場合、違反者に対して2倍額の損害賠償を提起することができ、違反者の悪意等を立証した場合には3倍額の損害賠償を得ることも可能である（クレイトン法第4a条）。また、州の司法長官は、シャーマン法違反行為によって州民が損害を被った場合、当該州民のために州の名で代位訴訟（いわゆる父権訴訟）を提起することができる（クレイトン法第4c条）。このほか、私人は、独禁法違反によって損害を被った場合、当該違反者に対して実損害の3倍額賠償請求を提起することができ

(クレイトン法第4条)、集団訴訟による損害賠償を請求することもできる(連邦民事訴訟規則第23条b項)。なお、損害賠償額の認定等について明確化されている⁶⁵。

要するに、損害賠償請求については、中国より、日米は共通してそれを活用しているほか、その賠償額の認定等も明確化している。なお、米国では2倍額賠償請求と3倍額賠償請求もできるのが特徴である。

六 不服の申立について

前記のとおり、中国では、事業者は、独禁法執行機関の処分決定に不服の場合、行政不服審査法による行政不服審査の申立又は行政訴訟法による行政訴訟の提起をすることができる。

日本では、事業者は、公取委が行う排除措置命令等の処分に不服の場合に、行政不服審査法による不服の申立をすることができず(第70条の22)、公取委に審判審決を行うよう請求することができる。更に、その審決に不服の場合には、事業者は、審決が発効した日から30日(独占的状态に関する審決の場合は3ヶ月)以内にその取消訴訟を提起することができる(第77条第1項)。なお、その審決取消訴訟の第1審の裁判管轄を東京高裁とする(第85条第1号)。また、公取委の認定事実は、実質的な証拠に基づいている場合、裁判所を拘束する(第80条)。

また、前述のとおり、米国では、反トラスト局は違反行為を自ら認定し処分することができないが、連邦取引委員会は違反行為を自ら認定し処分することができる。このため、事業者の不服の申立の対象は連邦取引委員会の決定に限定する。つまり、事業者は、連邦取引委員会による同意命令案に不服の場合に、同委員会に審決を行うよう請求し、更に、その審決に対して不服の場合、連邦控訴裁判所に審決取消請求訴訟を提起することができる⁶⁶。なお、連邦取引委員会の認定事実が実質的証拠に基づいている場合には、その事実認定が裁判所を拘束する(FTC法第5条(c))。

このほか、EUにおいては、事業者は、欧州委員会決定につき不服があれば、決定公表後又は決定本文通知後2ヶ月以内に欧州第1審裁判所に提訴することができ、更に、その判決に不服の場合、欧州司法裁判所に上告することができる(旧EC条約第230条)。

要するに、中日米欧は共通して、独禁法執行機関の処分決定に関する不服申立の制度を有している。但し、中国では不服に関する訴訟の受理機関が未指定であるのに対し、日米欧では不服に関する訴訟の受理機関が指定されている。

七 リニエンシー制度について

リニエンシー制度とは、通常はカルテルに参加した事業者がそのカルテルを規制当局に通報した場合、当該事業者に対する刑事上又は行政上の制裁を減免することによって、違反行為の発見率を高めると共に、事件を効率的に処理する仕組みである⁶⁷。

前記のとおり、中国独禁法執行機構(工商総局又は発展改革委)は、情状によりリニエンシー制度を利用したカルテル参加者に対する行政上の制裁を減免することができる。つまり、その制裁減免が任意的で、減免されるかどうかについては、法執行機構の広範な裁量権に委ねられている。このため、違反事業者は自首しても減免されない可能性もある⁶⁸。また、その減免制度に関する申請時期や対象となる違反事業者の申請順位等を含む適用手続や適用基準・内容等についてはなお不明である。

日本独禁法におけるリニエンシー制度は、カルテル又は支配的私的独占を行った事業者に対する課徴金を減免し(第7条の2、第8条の3)、また、免除対象となる事業者に対する刑事告発を行わない仕組みである⁶⁹。公取委の調査開始日前の場合には、リニエンシー制度の適用を受けられる事業者は最大5者であり、このうち、1番目の事業者に対して制裁金を免除し刑事告発も行わない、また、2番目及び3番目の事業者に対する制裁金は、

それぞれ、50%分及び30%分を減額する。また、調査開始以降の場合には、リニエンシー制度の適用を受けられる事業者は最大3者であり、この3者に対する制裁金は共に30%分を減額する。なお、リニエンシー制度の適用を受けられる事業者は、調査開始日前と開始以降を併せて最大5者までとされる。また、一定の要件を満たす場合には、同一企業グループ内の複数の事業者による共同申請を認め、全ての共同申請者を1つの事業者とし、その申請順位を同一の順位を割り当てる⁷⁰。

また、米国のリニエンシー制度に関する適用対象や申請手続について⁷¹は、「企業に対するリニエンシー方針」(1993年)及び「個人に対するリニエンシー方針」(1994年)により明確化されている。つまり、リニエンシー制度の下においては、刑事訴追が行われ得る当然違法の水平的協定(価格カルテルや入札談合等)に関与した一定の条件を満たす第1順位の申請者の刑事訴追の免除しか認められないが、個人も対象となる(企業の場合は反トラスト局の捜査開始前に6条件と開始後に7条件、個人の場合は開始前に限る3条件⁷²)。また、アムネ스티・プラス⁷³を利用できれば、第2順位以下でも罰金の減額に限り認められる。なお、リニエンシーが付与された場合、民事訴訟においても3倍額賠償請求を免れ、実損害までしか賠償請求を受けないという大きなメリットがある。このほか、リニエンシーが得られなかったとしても、早期に有罪を認め競争当局の調査に協力したとして、量刑ガイドラインの下限を大幅に下回る罰金が認められる。

EUのリニエンシー制度は、カルテル制裁金減免制度であり、その適用対象や申請手順は2006年のリニエンシー告示により明確化されている。このリニエンシー制度は、制裁金の全額免除制度と一部減額制度とに分けられる。つまり、第1順位の免除申請者のみに対して制裁金の全額免除が認められ、また、減額申請者の中で第1順位は制裁金の30~50%、第2順位は20~30%、第3順位以降

は最大20%、それぞれの幅で減額が欧州委員会の裁量により決定される(リニエンシー告示第26項)。なお、減額を得られる企業の数に制限がないが、欧州委員会は、異議告知書が出されて以降の申請を拒絶することができる(同告示第14、19項)。また、欧州委員会は、制裁金の算定に関する新たなガイドライン(2006年)を公表している。

要するに、まず、リニエンシー制度により、中国とEUでは行政上の制裁減免のみが認められ、日本では行政上の制裁減免のほか刑事告発の免除が認められ、米国では刑事罰の減免のほか民事上の3倍損害賠償請求の受け入れの免除が認められる。次に、リニエンシーに関する具体的な手続については、中国は不明確であるのに対し、日米欧は共通して明確化している。第3に、中米欧は共通してカルテルをリニエンシー制度の適用対象行為としているが、日本はカルテルのほか支配的私的独占もリニエンシー制度の適用対象行為としている。このほか、リニエンシー制度の適用対象者の数については、中国では不明、日本では5者まで、米国では1社のみ(個人除外)、EUでは制限なしである。なお、米国では、違反行為のリーダー又は開始者は、リニエンシー制度を利用することができない。

八 和解制度について

前記のとおり、中国独禁法執行における和解制度は、被疑事業者が調査中の独占被疑行為の排除を約束した場合には、独禁法執行機構は調査の中止を決定することができる仕組みである。但し、調査は、中止したとしても、状況により再開する場合がある。

日本においては、違反被疑事実に関する審査結果、違反行為の嫌疑はあるが確証が得られない場合、違反事実が初めにあったが既になくなっている場合や違反行為があっても公取委の警告に従ってそれを停止した場合などには、公取委は、法的拘束力なしの警告・注意などの不問措置を行い、審査を中止することができる。但し、公取委の警告や注意を無

視し、違反行為の再発防止策等の是正措置を採らない場合には、審査を再開しうる。違反事実がなかった場合には、審査を終結することができる⁷⁴。また、2005年独禁法改正以前、公取委が独禁法違反事業者に違反行為の排除を勧告し、事業者がこれを応諾する場合には、「勧告審決」が出され、不応諾の場合には、審判手続に移行する。審判手続の途中で、事業者が公取委に対し勧告を受け入れるよう申し立てる場合には、「同意審決」が出され、審判手続は終結する。また、2005年独禁法改正後、従来の「勧告制度」は廃止され、法違反行為に対しては「排除措置命令」という行政処分がなされるようになり、途中で審判手続から降りたい場合には、事業者が「同意審決の申し出」ではなく「審判開始請求の取り下げ」を行うことになり、取り下げがあった場合には、元の排除措置命令が確定する。

米国では、反トラスト局による刑事手続の場合には、司法取引制度が多用される。反トラスト局は同意判決案及び判決案の説明と競争の回復措置等を記載した競争への影響に関する意見書を裁判所に提出し、裁判所は、承認による確定前に利害関係人に意見を述べる機会を与えるため、官報への掲載及び同意判決案の要約等の新聞紙上への掲載を行い、一般に60日間の意見募集を経て、同意判決案と意見書について判断を下す。また、連邦取引委員会は違反事件について審査した結果、法的措置を採ることが適切であると判断した時は審判開始決定の通知を被告に送付する。被告企業が連邦取引委員会との交渉によって合意に至った場合には、同意命令が発せられる⁷⁵。なお、審判開始決定後であっても、被告企業との間でその内容が同意された場合も同様である⁷⁶。

このほか、EUにおける欧州委員会は、2008年7月、調査及び訴訟手続に伴う負担の軽減と、その結果として可能となるカルテルの迅速かつ効率的な摘発を目的として、カルテル事件に関する和解手続を導入した。この手続については、欧州委員会に広範な裁量が

認められており、企業側に和解を求める権利はない。なお、和解の見返りとして、当事者に賦課される制裁金の額から10%の減額がなされる。また、和解による制裁金の減額は、リニエンスー制度に基づく減額に加えて認められる⁷⁷。

要するに、和解手続の適用対象となる行為については、中日米は共通して独禁法違反行為であるのに対し、EUはカルテルのみを和解手続の適用対象となる行為としている。また、中国では、和解対象となる事業者に対する制裁措置があるかどうか、あればどんな措置があるか、いかに実施するかなどについては不明である。これに対し、日米欧では、和解手続が明確化され、和解対象者に対するなんらかの制裁措置が行われる。

V 終わりにかえて—中国の課題

以上、中日米欧の独禁法とその違反事件の処理手続等を比較検討した。中国独禁法執行において、不明な点はなお多く、日米欧の優れた点を参照し、早急に問題点を解消し、独禁法規制効果を高めることが期待される。その改善すべき点は主に以下の5点があると思われる。

第1に、中国独禁法執行機構の独立性を確保することである。独禁法執行の実効性を確保するには、単にその執行機構を設置するだけでは足りず、当該執行機構は政治や他の機関からの影響を受けず独立して職務を遂げることが極めて重要である。このため、職務遂行において独立性が法により確保されていない中国独禁法執行機構は、日本公取委・米国連邦取引委員会・欧州委員会のように法により職権行使の独立性を確保する体制を早急に整備すべきである。

第2に、中国独禁法執行機構の義務と権限を強化すべきである。まず、法違反行為への調査義務を強化すべきである。つまり、法執行効果を高めるため、独禁法執行機関は外部からの情報を精査して、できる限り全ての法

違反被疑行為に対する調査を行うべきである。中国独禁法執行機構は、法違反被疑行為への調査において裁量恣意性が大き過ぎる。このため、調査を受けた事業者と調査を受けなかった事情者の間で、不平等という法的問題が生じるし、調査を受けなかった事業者が法違反しても法からの制裁を逃れ、独禁法規制効果は低下する。これについて、日本では、公取委に外部からの報告への調査義務が付与され、報告者に公取委への違反被疑行為に対する適正な措置を採るよう求める権限が付与されており、法執行効果を高めるには、極めて有意義である。次に、法執行状況の公表義務を強化すべきである。つまり、独禁法執行効果を高めるには、法違反行為やその処理状況（秘密関連の情報除外）について公表することは極めて有意義である。つまり、法違反行為やその処理状況の公表により、他の事業者や一般の個人は独禁法に関する理解を深め、法遵守の効果が上げられると思われる。中国では、その公表については、独禁法執行機構の裁量恣意性は大きい、実際には、公表したことは極めて少ない、しかもその経緯について具体的に公表せず極簡単で、周知の効果が見られない。これについて、日本公取委は積極的に法執行に関連する情報を高揚公表して、周知効果が上げられ、法遵守効果も上げられた。このため、中国は、日本の経験に見習って、独禁法執行機構の調査義務や執行状況の公表義務をより明確化すべきである。

このほか、法執行効果を高めるため、独禁法執行機構の執行権限を強化すべきである。つまり、中国独禁法執行機構に、日本公取委による緊急停止命令の申立や刑事専属告発のような権限を与えることは有意義である。また、中国独禁法執行機構が行政独占に対して直接に規制できるような体制を整備すべきである。つまり、独禁法執行機関として、法違反行為に対して直接に規制できないことは、それ自体が怪しいとしか考えられない。現段階の中国では、独禁法執行機構（工商総局）は法違反行為である行政独占に対して直

接に処分することができず、その規制効果がほとんど見られない。なお、現段階の中国では、行政独占が市場競争の公正さ・自由さを阻害していることは極めて顕著である。一方、EUやロシア、ウクライナの独禁法執行機関は、行政独占に対して直接に処分することができ、その規制効果を上げている。このため、中国もEUやロシア、ウクライナのように、独禁法執行機構に行政独占への直接的な処分権限を与えるべきである。

第3に、中国独禁法違反行為に対する制裁措置を強化し、明確化すべきである。法違反行為への制裁措置の強化や明確化は、独禁法執行効果を高めるには極めて重要であり、日米欧等は共通してそれを重要視し、強化している。中国独禁法では、刑事罰が置かれているが、その刑事罰は、カルテルや市場支配的地位の濫用行為、競争制限的企業結合に適用されない。この刑事罰については、日米のように違反行為に適用すべきである。また、中国における行政制裁金の算定や徴収手続については、日欧の課徴金や米国の罰金の算定方法や関連手続を参照して、早急に実施細則を制定し、それを明確化すべきである。このほか、独禁法に関する民事手続について、中国は、日米に見習ってそれを活用すべきであり、また、損害賠償の賠償額や請求手続についても、中国は、日米に見習ってそれを明確化すべきである。

第4に、中国のリニエンシー制度については、日米欧に見習って、早急にその適用対象や適用手続に関する実施細則を制定し、それを明確化すべきである。

第5に、中国独禁法に関する和解手続については、日米欧を参照して、早急に整備すべきである。

註

- 1 中国競争法の根拠法としては、独禁法のほか、反不正競争法（1993年制定）がある。独禁法制定前、後者は中国市場競争の基本法であるとされていた。後者の法体系としては、国レベルの反不正競争法とこれに基づき制定された地方レベルの反不正競争条例（以下「地方条例」という）がある。地方条例は、更に省レベルの反不正競争条例（以下「省条例」という）と市レベルの反不正競争条例（以下「市条例」という）とに分けられる。反不正競争法は省際又は地方条例を有しない地方の不正競争行為又は国にとって重大な事案に適用される。省条例は反不正競争法の実施細則として独自の省内の市際又は市条例を有しない地方の不正競争行為又は省にとって重大な事案に適用され、市条例は反不正競争法又は省条例の実施細則として独自の市内の不正競争行為に適用される。なお、中国独禁法の法体系は、地方レベルのものを有しておらず、国レベルのもののみを有する。
- 2 行政独占については、戴龍「中国における独占禁止法・政策に関する考察—行政独占規制を中心として—」（国際開発研究フォーラム、30号、2005年、51頁以下）、陳乾勇「中国における『行政独占』規制の実態」（国際商事法務、Vol.37-No.1、2009.1、21頁以下）、鈴木満・陳乾勇「日本の行政機関が介在する競争制限行為と『行政独占』との関係—日本に『行政独占』は存在するか—」（国際商事法務、Vol.37-No.4、2009.4、453頁以下）、などを参照されたい。
- 3 中国独禁法の制定においては、独禁法が行政独占を規制するべきか、また一般に言う「独占行為」が行政独占を含むべきかを、長い時間を費やして議論した。その結果、行政独占は、独禁法の規制対象行為とするが、「独占行為」に含まれない。これにより、中国独禁法執行機構は、「独占行為」を直接に規制することができるが、行政独占を直接に規制することができない。この詳細については、呉振國著『「中華人民共和国独占禁止法」解説』（人民法院出版社、2007年、101頁）、曹康泰主編『中華人民共和国独占禁止法解説—理念・制度・機制・措置』（中国法制出版社、2007年、152頁）、などを参照されたい。
- 4 ロシアをはじめ、多くの旧社会主義国の独禁法には、行政独占規制が置かれている。これについては、陳乾勇「競争法による『行政独占』規制の手續と実態—中国・ロシア・ウクライナの比較—」、国際商事法務、Vol.36-No.12、2008.12、1571頁を参照されたい。
- 5 中国独禁法を起草する際に、高い独立性を有する専門的な執行機関を新設する案も見られた。但し、工商総局、商務部や發展改革委は従来から独占禁止に関連する執行権限を部分的に担当しており、新独禁法の執行との一貫性を保つために上記の3機関に引続き新独禁法の執行を担当させる必要があり、また、独禁法執行の統一性を確保するために3機関の上に協調機関を設立する必要もあるとの認識が強かった。こうした事情で、立法機関は、最終的に、独立で専門的な執行機関の新設が現実には困難だと認識し、新独禁法の執行体制を今のように発足させた（後述）。なお、こうした背景の詳細については、村上幸隆「中国独占禁止法に関する若干考察」（JCA ジャーナル、第55巻第1号、2008年1月、27頁）、川島富士雄「中国独占禁止法の執行体制と施行後の動向」（公正取引、No.700-2009.2、13頁以下）などを参照されたい。
- 6 前掲注3・曹康泰、206頁。但し、中国独禁法執行機構は準司法的権限を有すると主張する学者もいる（姜姍「中国独占禁止法の概要」、公正取引、No.688-2008.2、43頁）。
- 7 但し、独禁法違反事件が重大で必要な場合には、独占禁止委員会はその事案に対して処理決定を下すことができる（前掲注3・

- 曹康泰、188頁)。
- 8 楊景宇(中国全国人民代表大会法律委员会主任委員)『中華人民共和國独占禁止法(草案第三次審議)』改正意見に関する全国人民代表大会法律委員会の報告(2007年8月29日、第10期全国人民代表大会常務委員会第29回会議において)
 - 9 なお、独占禁止委員会のメンバーとしては、主任(王岐山國務院副總理・金融や貿易等担当)、副主任(陳德銘商務部部长・周伯華工商総局局長・張平發展改革委主任・畢井泉國務院副秘書長の4人)、秘書長(馬秀紅商務部副部长)、委員14人(發展改革委、工業情報化部、監察部、財政部、交通運輸部、商務部、国有資産監督管理委員会、工商総局、知的財産権局、國務院法制弁公室、銀行業監督管理委員会、証券監督管理委員会、保険監督管理委員会、電力監督管理委員会の副部長クラスの副部長・副主任・副局長・副主席)からなっている(「國務院独占禁止委員会主要職責とメンバーにかんする國務院弁公庁通知」、国弁発〔2008〕104号(2008年7月28日))。
 - 10 松下満雄「中国独占禁止法についてのコメント」、公正取引、No.688-2008.2、46頁。
 - 11 「国家工商行政管理総局の主要職責・内部機構と人員編制に関する規定」(2008年制定。以下「工商総局三定」という)二(六)。なお、工商総局は、従来から反不正競争法の執行を担当している。
 - 12 「商務部の主要職責・内部機構と人員編制に関する規定」(2008年制定。以下「商務部三定」という)二(十五)。なお、商務部は、従来から企業結合に関する業務を担当している。
 - 13 中国独禁法は価格独占行為を定義していないが、具体的には、競争者間の価格協定(第13条第1項第1号)、再販価格の固定(第14条第1号)、最低再販価格の限定(同第2号)、不公正な高価販売又は不公正な低価購入(第17条第1項第1号)、コスト割れ販売(同第2号)、産別対価(同第6号)と地区外商品に対する差別的価格の設定等(第33条第1号)を指す(前掲注5・川島富士雄、14頁)。
 - 14 「国家發展改革委員会の主要職責・内部機構と人員編制に関する規定」(2008年制定。以下「發展改革委三定」という)二(三)。發展改革委は、従来から価格に関わる業務を担当しており、それを引続き、独禁法第2章、第3章と第5章の内「価格」の二文字が存在する条項の執行を担当する。
 - 15 1953年の独禁法改正で、「不公正な競争方法」は、新規規定が加えられ、より広い概念である「不公正な取引方法」と改められた(『独占禁止政策五十年史』〔上巻〕、73頁)。
 - 16 鈴木満・鈴木深雪著「経済法—判審決の争点整理」(第2版)、尚学社、2009年、23頁。
 - 17 川越憲治編『独占禁止法紛争の上手な対処法—紛争の予防・救済とコンプライアンス指針』、民事法研究会、2000年、61頁。
 - 18 なお、地方政府としての都道府県は、独禁法の特別法である景品表示法の執行に関与している(前掲注16・鈴木満・鈴木深雪、107頁)。
 - 19 米国は、連邦レベルの独禁法(以下「連邦独禁法」という)と州レベルの独禁法(以下「州独禁法」という)の2つの法体系を有している。連邦独禁法は州際又は外国との取引や通商に影響を与える反競争的行為に適用され、各州の州独禁法は独自の州内のみの事案に適用される。なお、本稿では、連邦独禁法のみを議論することとする。
 - 20 FTC法第5条後段は一般消費者保護規定であり、連邦レベルでの消費者保護法のひとつとしての性格を持つ規定である(佐藤一雄著『アメリカ反トラスト法—独占禁止政策の原理とその実践—』、青林書院、1998年、9頁)。
 - 21 松下満雄著『アメリカ独占禁止法』、東京大学出版会、1982年、89頁、93頁。
 - 22 「世界の競争法—米国」、日本公取委ホームページ：<http://www.jftc.go.jp/worldcom/html/country/america.html>(2010年7月

- 20 日閲覧)。
- 23 中国では、虚偽広告などは反不正競争法、広告法(1994年制定)や消費者権利保護法(1993年制定)により禁止されている。
- 24 越知保見著『日米欧独占禁止法』、商事法務、2005年、971頁。
- 25 反トラスト局長は政治任用ポストであり、また、司法省における独禁法の執行権限は、事実上、反トラスト局長に集中している。このため、司法省における独禁法の執行は、時の政権の意向が反映されやすい(経営法友会他編『欧米競争法ガイドブック』、商事法務、2009年、8頁。前掲注22・「世界の競争法—米国」)。
- 26 前掲注24・越知保見、19頁。
- 27 滝川敏明著『日米EUの競争法と競争政策』(第2版)、青林書院、2003年、14頁。
- 28 「世界の競争法—EU」、日本公取委ホームページ：<http://www.jftc.go.jp/worldcom/html/country/eu.html> (2010年7月20日閲覧)。
- 29 EUでは、EU独禁法のほか、各加盟国は独自の独禁法を有している。EU独禁法は加盟国間の取引に影響を与える反競争的行為に適用され、加盟国の独禁法は独自の国内のみに影響する行為に適用される。但し、企業結合については、一定規模以上のものはEU独禁法、それ以下は加盟国法が適用される(前掲注25・経営法友会他、4頁)。なお、本稿では、EU独禁法のみを議論することとする。
- 30 前掲注24・越知保見、888頁。前掲注28・「世界の競争法—EU」。
- 31 陳乾勇「行政機関が介入する競争制限行為(いわゆる『行政独占』)規制に関する比較研究」(桐蔭横浜大学法学博士論文、2009年)、118頁、119頁、199頁。
- 32 井上朗著『EU競争法の手続と実務』、民法法研究会、2009年、15頁。
- 33 Reuters、April 1998年4月7日、Independent、1998年4月8・13日等(「EC競争法86条2項(国家補助ル
- ル)に関する一事例—BBC、24時間ニュース開始をめぐって—」、24頁。<http://www32.ocn.ne.jp/~estate4/BBCNews24.pdf> (2010年7月26日閲覧)。なお、ロシアやウクライナの独禁法執行機関は、行政独占を直接的に調査・処理している(陳乾勇「ロシア競争法による『行政独占』規制の手続と実態」(国際商事法務、Vol.37、No.2、2009年、177頁以下)、陳乾勇「ウクライナ競争法による『行政独占』規制の手続と実態」(国際商事法務、Vol.37、No.3、2009年、313頁以下)。
- 34 前掲注25・経営法友会他、7頁。
- 35 池田節雄著『EU独占禁止法—その実務と対応策』、ジェトロ、2009年、72頁。
- 36 前掲注16・鈴木満・鈴木深雪、18頁。
- 37 前掲注21・松下満雄、100頁。
- 38 渡邊肇著『米国反トラスト法執行の実務と対策—司法取引からクラス・アクション、代表訴訟まで』、商事法務、2009年、11頁。
- 39 高重迎「主要国における入札談合規制の実態と中国の入札談合規制のあり方に関する研究」(桐蔭横浜大学法学博士論文、2006年)、225頁以下。
- 40 前掲注38・渡邊肇、13頁。
- 41 前掲注21・松下満雄、9頁。
- 42 行政独占規制については、前掲注3・注16の各論文を参照されたい。
- 43 なお、中国では、2010年9月現在、地方政府が独禁法の執行に関与する事実は未だに存在していない。
- 44 前掲注3・呉振国、610頁。
- 45 前掲注3・曹康泰、210頁。
- 46 ここの「処分」が2種類に分けられる。1つは、国家行政監察法(2005年制定)、国家公務員法(1997年制定)や国家公務員処分条例(2007年制定)による行政処分である。もう1つは、機関内部規定による紀律処分である。
- 47 前掲注24・越知保見、971頁。
- 48 前掲注38・渡邊肇、33頁。
- 49 宮川裕光著『米国・EU・中国競争法比較が

- イドブック』、中央経済社、2010年、57頁。
- 50 前掲注24・越知保見、971頁、997頁。
- 51 前掲注36・池田節雄、78頁以下。
- 52 金井貴嗣他著『独占禁止法』、弘文堂、2008年、420頁。
- 53 このような権限の導入は、事件に関する告発手続や刑事手続の迅速化、公取委の権威の確保等には大きいなメリットがある（前掲注16・鈴木満・鈴木深雪、88 - 89頁）。
- 54 根岸哲他著『独占禁止法概説』、有斐閣、2000年、290頁。
- 55 The Antitrust Civil process Act.18 U.S.C. § 1505 (2000)（前掲注24・越知保見、972頁参考）。
- 56 但し、一般的には書類を法律顧問の事務所において反トラスト局の職員に引渡すという手続がとられている（前掲注24・越知保見、972頁）。
- 57 前掲注24・越知保見、973頁。
- 58 前掲注24・越知保見、986頁。
- 59 この部分については、主に前掲注24・越知保見、996頁以下、及び前掲注36・池田節雄、78頁以下に参考した。
- 60 前掲注24・越知保見、1005頁。
- 61 前掲注10・松下満雄、49頁。
- 62 前掲注25・経営法友会他、70頁。
- 63 中国では、損害賠償に関する賠償額は、一般に損害額と同額とされる（全国人民代表大会法制工作委员会経済法室編『中華人民共和国独占禁止法条文説明・立法理由及び関連規定』、北京大学出版社、2007年、317頁）。
- 64 前掲注16・鈴木満・鈴木深雪、80頁。
- 65 石田英遠「米国独禁法民事訴訟の留意点—損害賠償額の認定をめぐって—（上）（中）（下）」、公正取引、No.489-1991.7、4頁以下、No.490-1991.8、46頁以下、No.491-1991.9、61頁以下。
- 66 前掲注25・経営法友会他、94頁。前掲注49・宮川裕光、64頁。
- 67 前掲注16・鈴木満・鈴木深雪、39頁。
- 68 前掲注5・村上幸隆、30頁。
- 69 上杉秋則他著『リニエンシー時代の独禁法実務—グローバル経済下におけるコンプライアンス対応』、レクシスネクシス・ジャパン株式会社、2007年。172頁。
- 70 「課徴金減免制度とは」、公取委ホームページ：<http://www.jftc.go.jp/dk/genmen/index.html>。
- 71 前掲注25・経営法友会他、116頁以下。
- 72 条件の詳細については、前掲注49・宮川裕光、53頁以下参照。
- 73 アムネ스티・プラスとは、「第1の違法行為に関して、二番手以降の企業になった場合、別の関連市場における違法行為（以下『第2の違法行為』という）についてリニエンシーを申請すればその第2の違法行為についてのリニエンシーに基づく刑事訴追免除を受けられるだけではなく、第2の違法行為に対する協力が考慮され、第1の違法行為に関しても、量刑ガイドラインの基準からさらに罰金の大幅な減額を受けることができるという制度である」（前掲注24・越知保見、979頁）。
- 74 鈴木満『独占禁止法と入札談合の解説』、こうきょう、2000年、75頁。前掲注24・越知保見、1032頁。なお、独禁法第45条第1項によって違反事実を報告した者が、当該不問措置を争う抗告訴訟を提起することはできず、この条項は審査手続開始の職権発動を促す端緒に関する規定に過ぎない（岸井大太郎他著『経済法—独占禁止法と競争政策』（第5版）、有斐閣、2006年、41頁）。
- 75 前掲注49・宮川裕光、52頁、57頁。
- 76 前掲注38・渡邊肇、63頁。
- 77 前掲注49・宮川裕光、90頁以下。