

特集／グローバルなルール形成と開発途上国

競争法の国際ルールと開発途上国における法制化

栗田 誠

一九九〇年代以降、世界各国で「競争法」の制定とその執行が活発に行われてきている。競争法とは、市場競争を制限する行為を禁止する法令の国際的な呼称であり、我が国では「独占禁止法」のことである。価格カルテルや入札談合、不当な手段による競争者排除行為、大規模な合併・株式取得を禁止し、競争的で効率的な市場を維持促進し、消費者利益を守ることを目的とする。

本稿では、こうした競争法が国際的に普及してきている背景を探るとともに競争法の禁止行為や手続に関する国際ルールを形成しようとする動きを概観し、そうした国際ルールが開発途上国における競争法整備に及ぼす影響や今後の競争法整備支援を推進する上での課題を明らかにする。

●競争法への注目・関心の高まり

国際的商業活動における競争制限行為の規制は国際経済社会の古くからの課題であり、一九四八年に採択された国際貿易機関憲章（ITO憲章）においては制限的商慣行に関する一章が設けられていたが、同憲

章は発効しなかった。当時、競争法を有し実効的な規制を行っていた国はアメリカに限られていた。その後、先進各国では競争法の制定や本格的な執行が行われるようになったが、国際社会では先進国特有の法として考えられてきた。

しかし、一九九〇年代以降、競争法は開発途上国にも急速に普及し、現在、約九〇カ国が何らかの競争法を有している。その背景としては、一九八〇年代以降の開発途上国における構造改革による民営化・市場化の推進や、一九八〇年代末以降の社会主義政治経済体制の崩壊による市場経済への移行に伴い、先進国だけでなく開発途上国・移行経済国にも競争法が必要であるという認識が一般化したことが大きい。また、一九九〇年代に入り、GATTウルグアイ・ラウンドにより世界貿易機関（WTO）が設立され、国家による国境措置（関税、数量制限等）を用いた貿易制限が低減される中で、その代替として私的な貿易制限（輸入品排除等の競争制限行為）が跋扈し、貿易自由化の成果を無効化するという問題が強く意識されるようになり、競争分野で

の国際ルールが必要であるという主張が強まってきたことがある。

東アジア地域の競争法整備の現状については表1のとおりであり、日本、韓国および台湾を別にすると、東アジア諸国では近年競争法を導入したばかりであるか、あるいは制定作業中であり、これら諸国における競争法整備を支援していくことが求められている。

●競争法の国際ルール形成の現状

一九九〇年代以降の競争法の世界的普及という現状にもかかわらず、競争法に関する一般的な国際ルールは、条約、協定等の拘束力を有するものとしては、EUにおけるような地域的なものや個別分野のものを除くと、存在しないのが現実である。WTOにおいても一九九七年に「貿易と競争」に関する作業部会が設けられ検討が続けられてきたが、開発政策に対する制約となることを恐れる開発途上国側の強い反対もあり、ドーハ開発アジェンダにおいては交渉事項とはしないこととされた。ここにおいて、競争法を有する開発途上国が急増して

表1 東アジア諸国の競争法の整備状況

国名	制定年	競争法	担当機関
日本	1947	独占禁止法	公正取引委員会*
韓国	1980	独占規制及び公正取引に関する法律	公正取引委員会*
台湾	1991	公平交易法	公平交易委員会*
インドネシア	1999	独占禁止及び公正競争法	事業競争監視委員会*
タイ	1999	取引競争法	取引競争委員会* (商務省)
ラオス	2004	取引競争令 (総理大臣令)	取引競争委員会 (商務省)
シンガポール	2004	競争法	競争委員会*
ベトナム	2004	競争法	競争管理庁・競争評議会 (商業省*)
中国	1993	反不正当竞争法 (独占禁止法制定過程)	国家工商行政管理局 [商務部]
マレーシア		(検討中)	[国内取引消費者問題省*]
フィリピン		(検討中)	[通商産業省*]
香港		(通信および放送を除き、なし)	

(出所) 公正取引委員会公表資料に基づき筆者作成。

(注) 「担当機関」欄の () 内は、当該機関が所属する省を示し、[]内は、競争法の立案を担当する組織を示す。また、*は、2005年5月の東アジア競争当局トップ会合に参加した9カ国の機関であることを示す。

いる反面、競争法の国際ルール形成は一見停滞しているようにみえるのである。しかし、国際ルール形成を広く捉え、法的拘束力を持たせない「ソフト」な手法による国際的収斂が様々な「フォーラム」において生じつつあることが看取され、緩

やかな国際ルールが先進国はもちろん、開発途上国に対しても影響を及ぼしている。競争法に関する国際ルール形成の現状について、次の三つの視点から分析できる。

第一に、ルール形成ないしはフォーラムへの参加の当事者という視点である。競争法の国際ルールに関する議論は、元々、WTO憲章やUNCTAD、さらにはWTOという多数国間の場での検討が主流であったが、EUに代表されるような地域的な動きや、近年では二国間の交渉・協定も重視されるようになってきている。そして、各国が他国の優れた法制・運用を摂取し、あるいは、法令やガイドラインの原案を公表して他国からのコメントを任意に取り入れるという一方的な手法も、国際的なルール形成に寄与する。こうした全方位的なフォーラムの活用が望ましい成果につながる。

第二には、ルール形成の手法という視点である。国際公法の分野でも、拘束力のある国際協定(「ハードロー」)の合意形成が容易ではない中で、「ソフトロー」アプローチが重視されてきているところ、競争法分野においては、これまで拘束力ある国際的競争ルールの形成は頓挫してきている。他方、特に競争法の実体的ルールに関しては、ソフトな手法による国際ルール形成が實際上重要な意味を持つ。競争法は本質的に、抽象的な規定を個別具体的な事案に当てはめるといふ手法を採ることから、法的安定性や予測可能性を欠きがちであるが、

それを補うものとして競争当局(競争法の専門的執行機関の国際的な呼称であり、我が国では「公正取引委員会」が該当する)によるガイドラインが策定されている。こうしたガイドラインの策定に際しては、競争当局がドラフトを公表して広く内外の意見を募ることが行われており、その際に競争当局同士の意見交換や経験交流が重要な役割を果たしている。各国競争当局の経験と理論研究の成果を糾合して、「ベスト・プラクティス」を取りまとめる手法が有益である。

第三は、ルールの内容の視点である。競争法に関する国際ルールとして、かつては実体面のルール形成が盛んに議論されたが、網羅的な国際競争法ルールを一気に合意することは非現実的であり、WTOでの一九九七年以降の議論は、緩やかな「基本原則」の合意を目指すアプローチとなった。それは、競争法の法制度整備および執行における手続的規律(透明性、無差別性および公平性)に重点を置き、実体ルールとしては、弊害が大きく、かつ、経済的に正当化することができないハードコア・カルテル(価格カルテルや入札談合)に限定して検討するというものである。また、こうした限定的なルール作りと並行して、開発途上国のキャパシティー・ビルディングの重要性が認識されている。

このように、競争法の一般的な国際ルールとして法的拘束力のあるものは、地域的

なものや個別分野のものを除くと、合意されていない。しかし、例外的に、地域内、ないしは二国間では、時にはFTAと一体のものとして、あるいは国際機関からの支援の条件として、競争法の制定が合意され、また、競争法の執行に関する協力が制度化されていることがある。開発途上国にとっては、競争法の制定という面で国際的に拘束を受けるということである。

反面、拘束力のある国際ルールの代替としてではなく、むしろ、より望ましいものとして、基本原則、ベスト・プラクティスの形成、ガイドラインの策定等のソフトな手法によるコンセンサス形成が重要な意味を持ち、その内容が開発途上国においても受容され、競争法の制定やその内容面に事実上の影響を及ぼしている。ここには、国際機関や先進国からの技術支援による影響が考えられる。

●タイおよびインドネシアの競争法

このように競争法の国際ルール形成は、開発途上国における競争法整備に一定の影響を及ぼす。以下ではタイおよびインドネシアの競争法について、競争法の国際ルール形成の影響という観点から概観する。両国では、一九九七年のアジア通貨危機後にIMFによる支援の下で経済再建を図る中で、競争法の整備が必要と判断されたことがその制定の直接的な契機になっていると

みられるが、その後の発展状況には大きな違いがみられる。タイでは一九九九年に「取引競争法」を制定し、「取引競争委員会」が設置されたが、政権交代もあり、当初の熱意が失われているという評価が出ている。他方、インドネシアでも一九九九年に「事業競争法」が制定され、二〇〇〇年に「事業競争監視委員会」(KPPU)が設置されており、かなりの成果を挙げている。

競争法の制定に対する国際的影響をみると、両国とも、経済危機からの脱却のための経済改革立法の一環として世界銀行/IMFの影響の下に競争法が制定されたという共通性がある。ただし、同時に、競争法を必要とした国内的な要因があることが指摘され、また、両国とも競争法の制定に向けて検討してきた歴史があることも併せて強調されている。

競争法の内容面に対して国際的要因がどの程度影響しているかについては、制定自体と比べて、大きな役割を果たしているとはいえないと思われる。特にタイでは競争法を制定すること自体が優先され、国内の反対勢力との妥協により、実効性を欠く程度になっていると思われる。現行法に対しては種々の問題点が指摘されており、競争法の内容面への国際的影響が及んでいないことが推測される。

また、インドネシアでは、実体規定が細分化され、多数の適用範囲が不明確な規定

が多く、解釈上の困難を来たしているが、その原因は、先行して検討されていた複数の法案に盛り込まれていた条項を十分な整理をしないまま取り込んだことにあるとされている。加えて、起草段階で精緻な競争法体系を持つドイツの専門家が助言したことも影響しているとも考えられる。

競争法制定後の発展過程は対照的である。タイでは、閣議の承認が得られないことから法適用基準の策定が遅れており、そのため法の適用自体が行い得ない状況が続いているが、これは競争法の制定を推進した政権が交代したことによるところが大きい。

これに対しインドネシアでは、様々な制約条件の中で、法違反の決定が多数出されており(KPPUは、二〇〇〇年九月の法施行以来、二〇〇五年二月末までに三二件の正式決定を行っており、うち三二件は違法とする決定である)、今後も期待できるが、多数の決定取消訴訟が係属する裁判所の判断次第という面もある。

こうした制定後の執行状況の違いをもたらしている最大の要因は、両国の競争当局の独立性の有無と人材面にあると考えられる。タイでは、商務大臣が取引競争委員会の委員長を兼務し、また、商務省内取引局長が委員兼事務局長を務めるほか、多数の産業界代表が委員に就任しており、競争法専門家がほとんどいないのに対し、インドネシアのKPPUの委員は学識経験者(弁護士、法学・経済学等の大学教授等)



特集／グローバルなルール形成と開発途上国

から大統領により任命され、独立して権限を行使し、大統領に対して責任を負う。

また、国際的フォーラムへの参加という点でも、インドネシアが極めて積極的であるのに対し、タイはほとんど実績がない。

●競争法の国際ルール形成と競争法整備支援

WTOにおける競争ルールの策定が頓挫した現在、当面、競争法の国際ルールが開発途上国に競争法の整備を一般的に義務付けるという事態は生じない。しかし、一九九〇年代以降、国際的義務ではない中で、多くの開発途上国は競争法を整備してきている。また、例外的に何らかの形で制定義務を国際的に負った開発途上国でも、競争法の内容面については自主的な判断をしているように思われる。しかし、その自主的判断が国内の競争法導入反対派との妥協の結果であるとすれば、問題は大きい。基本原則やベスト・プラクティスといったソフトな形で形成されつつある国際ルールが開発途上国に自然と受容されていくことが望ましい。

今後、WTO以外のフォーラムにおける国際ルール形成の可能性を探ることが一層重要になるが、その際には、ソフトな手法を意図的に用いることが重要である。単に開発途上国が拘束力のある国際ルール化に反対しているという消極的な理由ではなく、むしろ、競争法を国際経済社会に根付かせ

る上では、様々なソフトな手法こそが必要かつ有効であるという積極的な理由からである。競争法の法制度を形式的に導入するだけでは意味がないことは、何よりも我が国の独占禁止法の運用の歴史が物語っている。また、一定の発展段階に達した途上国の多くは既に競争法を制定済みであり、問題はその執行体制の確立と具体的な運用にあり、特に、実際の執行を担う競争当局担当者専門的能力にかかっている。この面でも、ヒューマン・リソースの開発というソフトな取り組みが重要である。

また、開発途上国は従来、競争法整備を求められる客体として、国際ルール化による競争法整備の法的義務を負うことを拒否してきた。しかし、開発途上国の中にも、競争法をいち早く整備し、執行面でも実績を挙げつつある国が出てくるであろうし、そうした国がいつまでも義務化を拒否するとも思われない。また、競争法をいち早く整備し、執行してきた開発途上国の中から、未整備の開発途上国の事情やニーズを的確に把握し、そうした開発途上国への支援を行う意思と能力を備えた国（競争当局）が現れることが期待される。こうした開発途上国間協力の可能性を高めるような環境作りが必要である。

開発途上国における競争法整備のための技術協力は、欧米諸国を中心に一九九〇年代以降、活発に行われるようになったが、競争法の「輸出」と呼ばれてきたことにも

示されているように、先進各国の競争法の法制度を移植することに重点が置かれがちであった。しかし、競争法は市場経済を規律する法であり、一方で経済分析を活用した違法性判断という普遍性を有すると同時に、他方で市場の土着性を反映した多様性が求められるのであって、各国・地域の実態に応じた適切な法制度と運用が必要である。ここにおいても、ソフトな取り組みが求められているのである。

ところで、二〇〇五年五月にインドネシアのボゴールにおいて、東アジア九カ国の競争当局の首脳を集めた会合が初めて開催された。この会合は、日本の公正取引委員会が提唱して開催されることとなったものであり、東アジア地域の競争法・競争政策の発展に寄与するものと期待されている。特に、東アジア各国の競争法や競争当局には、多くの共通し、あるいは類似した面があり、相互に協力・連携していくことの必要性やメリットが大きい。今後、この活動を発展させて、東アジア地域における競争法専門家による「東アジア競争ネットワーク」を組織することが課題となろう。地域的にも経済的にも一体的関係にあり、競争法の特徴や課題を共有する東アジアの競争当局や競争法専門家により自発的に形成される任意組織として形成され、発展することが期待される。

（くりた まこと／千葉大学大学院専門
法務研究科教授）