HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	香港における競争法の展開
Author(s)	鄭, 建韓; 岡本, 直貴//訳
Description	特集 : 国際金融危機と東アジア経済法の現状
Citation	新世代法政策学研究, 8, 189-196
Issue Date	2010-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/44564
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP008_011.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

香港における競争法の展開

鄭　　建　韓
岡本　直貴（訳）

序

本稿は、2009年２月に北海道大学で開催された、東アジア経済法研究会における報告に基づくものである。本稿は、香港の現在における事業分野別の競争法規制と、包括的競争法の制定に向けた動きを概観する。以下では、テレビジョン放送分野と電気通信分野における規制に着目し、現在公にされている競争法案の制度設計に関する問題を論じることにする。

テレビジョン放送分野の規制

香港政府は、競争が活発に行われている香港においては包括的な競争法は不要であるとの見方を維持してきた。これに政府が設けた二つの例外が、テレビジョン放送と電気通信の両分野である。これらの事業分野を例外とするには、一応の理由がある。テレビジョン放送分野は、外資規制やメディア横断的所有の制限などに見られるように、常に規制の対象となってきた。そこで、同分野に競争法規制を導入することには、さほど抵抗はなかったように思われる。

香港の放送法（Broadcasting Ordinance）は、競争法関連の規定として13条と14条の二つを置いている。13条は競争制限的協定を規制しており、その文言は多くの点でEC条約81条に類似している。14条は支配的地位の濫用を禁止しており、これはEC条約82条をモデルにしたものである。放送

法に基づく競争法執行の事例は、あまり多くはない。執行当局である放送委員会（Broadcasting Authority）は、通常自ら調査を行うことはなく、申立てを受けた執行活動のみを行う。これまで８件の申立てが行われたが、その全てが理由なしとして斥けられている。申立ての内容は、略奪的価格設定、スポーツの試合の放映権独占、ライバル費用引き上げ等に関するものであった。

放映権独占に関する放送委員会の分析について、注目すべきは、放送委員会が、放送法の競争関連規定の射程につき、テレビ番組サービス市場に限定されるとの見解を示していることである。従って、放送委員会は、競争への影響を検討するにあたり、上流市場ではなく下流市場に注目することになる。上流市場における行為は、それが下流のテレビ番組サービス市場に実質的な影響を及ぼすと立証された場合に限り、競争法規定の射程に入る。放送委員会は、実質的影響につき厳格な立証を求めており、その結果として上流市場における行為を13条と14条の射程外としているようである。13条と14条がテレビ番組サービス市場にのみ適用されるとの限定を付すことは、香港政府が競争法の分野別アプローチを採ることの当然の帰結である。とは言え、分野別アプローチは、放送委員会が下流市場にのみ着目することを要件とするものではない。テレビジョン放送市場の構造から見れば、主たる違反行為は上流市場で生じていると判断する方が適切である。放送委員会の過度に限定的な解釈により、放送法の競争関連規定の効力は、骨抜きにされてしまったといえる。

電気通信分野の規制

電気通信分野における競争法規制は、1990年代半ばの規制緩和以降に導入された競争を促進することを目的として、取り入れられたものである。香港テレコムによる固定電話通信市場の独占は、1995年に政府が高額の金銭を支払って固定電話の独占的運営免許を買い上げたことにより撤廃され、同分野における競争が公式の形で導入された。香港政府は、新規参入者と既存事業者とを平等な立場に立たせるために、固定電話事業者に対する免許の付与に関して、競争関連の規定を置くこととした。この規定は2000年に、電気通信法（Telecommunications Ordinance）の中に組み込まれた。執行当局となるのは電気通信管理局（Office of Telecommunications Authority：OFTA）である。電気通信法32Ｎ条が電気通信審判部（Telecom Appeal Board：TAB）を設置し、この審判部が、電気通信法の競争法規定に関する電気通信管理局の決定に対する、不服申立てを受け付ける。

電気通信法における競争法関連の実体規定は、７Ｋ条、７Ｌ条、7M条、７Ｎ条及び７Ｐ条である。７Ｋ条と７Ｌ条は、競争制限的協定と支配的地位の濫用をそれぞれ規制する。7M条は主として欺まん的顧客誘引を規制するので、競争というよりむしろ消費者保護の色合いが強い。７Ｎ条は独占的事業者による差別的取り扱いを規制する。７Ｐ条は香港における唯一の合併規制である。電気通信法のこれらの規定は、放送法とは異なり、オーストラリア競争法の影響を受けているといわれている。

電気通信審判部の事件の多くは、7M条に関するものである。純粋な競争法事件はほとんどない。これは、電気通信管理局による競争法規定の執行が、消極的であることに起因するものである。競争法規定が制定されて以来、いまだ電気通信管理局が純粋な競争法事件を扱ったことはない。ゆえに、電気通信事業者が不服申し立てをする機会も、これまでなかった。とは言え、電気通信事業者は、電気通信管理局による政策決定には、絶えず異議を唱えてきた。これは驚くべきことかもしれないが、審判部の管轄を規定する32Ｎ条の文言が曖昧であることにより、政策決定に対する異議が可能になっていた。第24号事件及び第25号事件の二件が、審査部の管轄に関する最重要事件である。

第25号事件は、香港最大の固定電話事業者である PCCW 社と電気通信管理局との争いに関するものである。事案は、固定電話事業者と携帯電話事業者との間の接続料金に関する政策（“Mobile Party Network Pays”: MPNP）を、電気通信管理局[1]が変更したことに関連する。それまでは、固定電話と携帯電話との間の接続料金は、常に携帯電話事業者が負担してきた。これが Mobile Party Network Pays（MPNP）と呼ばれる政策である。この政策

[1] 形式的には、関連当局は自然人としての電気通信管理局（Telecommunications Authority：TA）である。部局としての電気通信管理局（OFTA）は、この TA の補助機関であるに過ぎない。しかし本稿では混乱を避けるため、関連当局が OFTA であるとして説明する。

は、固定電話が生活必需品であるのに対して携帯電話は贅沢品であるとの理由で、正当化されてきた。携帯電話を利用する富裕層が、さほど富裕でない固定電話の利用者に補助を与えるべきであるとの判断である。この前提は、携帯電話が使われ始め裕福なビジネスマンのみが利用していた1980年代までは、妥当であった。しかし、香港の電気通信市場は劇的な変革を遂げ、この前提はすでに真実味を失っている。携帯電話の料金は月々わずか60香港ドルであり、今ではほとんど全ての人々が携帯電話を利用している。このことは、現在の香港の人口が700万人であるのに対し、携帯電話の加入者数が900万を超えるという事実にも現れている。すなわち、香港のほとんどの人々が携帯電話サービスを受けることができるにとどまらず、その多くが二つの携帯電話を持っているということになる。こうした現状を見れば、MPNP 政策はすでに妥当ではないといえよう。

電気通信管理局は、2007年 4 月27日に、「固定電話と携帯電話との収斂状況における規制」と題する声明を発表した。この声明は、A2A（“Any to Any”）接続という要件はなお残すものの、MPNP 政策を撤廃し、電気通信事業者どうしが接続料金を交渉することを認めるものである。この政策変更によって、とりわけ香港最大の固定電話事業者である Pacific Century Cyberworks（PCCW）社[2]のような事業者に、実質的な損失が生じることが見込まれた。MPNP 政策の撤廃により、PCCW 社の年間収入のうち、接続料金として支払われる 6 億香港ドルが失われると見積られる。そこで、驚くべきことではないにせよ、PCCW 社は、この政策変更を覆すべく、あらゆる法的手段にうって出た。その一つが、審判部への申立てであった。

前述のとおり、規制当局による政策決定に対する審判部への申立ては、さほど多くはないにせよ、32Ｎ条の曖昧な文言ゆえにその可能性は開かれている。32Ｎ条の規定は以下のとおり。

(1) 以下に掲げる項目により権利を侵害されたすべての者は、事案に従い以下の項目又は免許の条件に関連する限りにおいて、意見、裁決、命令、決定、制裁又は救済に対し、審判部に申立てをすることができる。

[2] PCCW 社は1990年代末に香港テレコムを買収し、香港最大の固定電話事業者となった。

(a) 以下に関する当局の意見、裁決、命令又は決定
　（ⅰ）7K条、7L条、7M条若しくは7N条、又は
　（ⅱ）当該分野に関する免許の条件
(b) 本法又は免許の条件に違反する結果として電気通信管理局が本法に基づいて行った制裁又は救済

本条における問題は、「関する（relating to）」という文言の曖昧さにある。この文言により、電気通信管理局による政策変更が、本法の競争法規定違反に「関する」ものであるとする主張が可能になるからである。実際に PCCW 社の代理人は、当該政策変更が A2A 接続要件を維持することにより、将来において電気通信事業者が取引拒絶を行うことを可能にするという主張を展開した。32Ｎ条の曖昧さから見れば、この主張にはかなり説得力がある。本条の構造をより正確に掴むならば、以下のように解することができるだろう。すなわち、「7K条、7L条、7M条若しくは7N条に基づき生じた（*arising under*）電気通信管理局の決定又は裁決により権利を侵害されたすべての者」は、審判部に申立てをすることができる、と。さらに言うならば、香港における行政判断に対する上訴が、通常の場合司法判断に付される[3]ところにあって、電気通信管理局の政策決定に対する審理を審判部が担うということを、香港の立法府が意図していたとは、とうてい考えることができない。

現在の審判部が有する管轄権は、以前は香港控訴裁判所（Court of Appeal）が有していた[4]。その当時の事例である*PCCW-HKT Limited v Telecommunications Authority*（CACV 274/2003）において、控訴裁判所は、審査部の管轄権の有無につき、「真正の従事（true engagement）」基準を提示した。32Ｎ条の射程範囲につき、裁判所は以下のように判示する。

電気通信管理局の意見、裁決、命令又は決定が、競争（又は反競争）、支配的地位の濫用、欺まん的顧客誘引又は差別的取り扱いと、（以下に強固なものといえども）何らかの関連を有しているというだけでは、

[3] 当初 PCCW 社は、電気通信管理局の決定を司法判断に委ねていたが、敗訴した。
[4] 現在では、審判部の決定に対する上訴が、控訴裁判所に付される。

未だ十分とはいえない。… 7K条又は7N条に規定する行為が真正に従事されたことを、意見、裁決、命令又は決定により権利を侵害された者が立証することが、要件となる。すなわち、電気通信管理局は、（意見、裁決、命令又は決定を行うにあたり）、ライセンシーが、7K条又は7N条に抵触する行為にかつて従事したか、又は（当該意見、裁決、命令又は決定が遵守されない場合において）将来従事するであろうという見解に、明示又は黙示のうちに至ることが、必要とされる。裁判所はこのことを、過去又は現在の行為のみならず将来の行為も含まれることを強調すべく、判示するものである。

控訴裁判所によるこの「真正の従事」基準に従い、電気通信管理局は、先の第25号事件において、本件申立てに対する管轄権なしと判断した。審判部は、32N条の要件が真正に従事されたといえるためには、規制権限者は具体的な現在又は将来の行為を認識していなければならないと論じた。審判部は以下のように言う。審判部は、「本件のように広範な政策判断が、当審判部の審査になじむと立法府が意図していたとは、とうてい考えることができない。我々は、32N条の文言が、本件事実に対してはかかるアプローチを除外するものと判断する」と。

包括的競争法の制定

先に言及したとおり、香港政府は、競争が活発に行われている香港においては包括的な競争法は不要であるとの見方を維持してきた。しかしこの見方は、2000年代初頭には変わりはじめた。香港政府は、包括的競争法を制定すべきか否かに関する意見を募集すべく、2008年５月から３ヶ月のパブリックコメント手続を行った。政府はそこで集められた意見を検討し、競争法の制定が必要との結論に達した。

本稿を執筆する2009年10月時点において、政府はまだ、競争法案を立法府に提出していない。入手可能な情報によれば、競争法案の実体規定は、大体において国際基準に合致するようである。唯一注目すべき例外は、域内事業者の激しい抵抗に配慮して、合併規制を除外することである。

法案を見ると、政府は、競争委員会（Competition Commission）と競争審判所（Competition Tribunal）の創設を意図している。これは欧州共同体の競争法に沿ったものといえる。競争委員会は、消費者委員会（Consumer Council）のような独立規制委員会として創設されるであろう。競争委員会は、非常勤の委員と、行政長官を長とする常勤の行政官とから成り立つ。委員会は少なくとも７名の委員により構成され、うち一人は中小企業の経営経験を有したものでなければならない。これは、大企業が競争法を用いることにより中小企業を脅かすことを懸念する、中小企業に対する譲歩である。

競争審判所は、裁判官の経験を有する者と、競争法や経済学の学識経験を有する者とで構成される。審判所長には裁判官経験者が就任する。審判は３名からなるパネルにおいて開かれる。パネルは裁判官経験者を長とし、少なくとも一人は経済学の専門家を含む。審判所の決定に不服がある者は控訴裁判所に上訴するが、法律及び救済に関する問題の審理に限定される。

委員会と審判所との分業体制に関し、当初の案は、委員会は調査、決定、制裁金[5]の徴収その他の救済をなす権限を有し、委員会決定に対する不服がある者が審判所に上訴するというものであった。しかし政府はこの提案を拒絶し、審判所に決定及び救済の権限を与えた模様である。この変化は、近年の香港終審法院（最高裁判所）判例である*Koon Wing Yee v. Insider Dealing Tribunal*, [2008] 3 HKLRD 372 に影響を受けたものである。終審法院の判決は、委員会が制裁金を科す権限を保有することを実質的に不可能にするものであった。終審法院は、刑事手続の性質を持つものには、何らかの手続上の安全弁が必要だとの判断を示した。ある手続が刑事手続の性質を持つか否かを判断するにあたっては、裁判所は以下の三つの要素を検討しなければならない。違反行為の国内法上の分類、違反行為の性質、及び制裁の性質と厳しさである。違反行為の国内法上の分類は、決定的なものではない。終審法院は、本件のインサイダー取引という違反行為が、刑事に分類されないにもかかわらず、抑止効果を持つほどに重い制裁金を科されると判示した。当該違反行為は、刑事の性質を持つとみなされる。将来制定される競争法が、重い制裁金を科すであろうことに照らせば、終審法院は、競争法上の手続が刑事手続の性質を持つと判断する可能性が高い。

[5] 制裁金の上限は1000万香港ドルであり、日本円にしておよそ１億1500万円になる。

終審法院の判例は、委員会と審判所の権限に関する政府の提案に、影響を与えた。第一に、判例に従えば、競争委員会は、制裁金を科すことができない。委員会は、制裁金を科すためには、裁判所か審判所の判断を仰がなければならない。委員会がとることができる救済措置は、差止命令と排除措置命令のみとなる。第二に、審判所は、当初意図されていたような簡易迅速さは有しなくなるだろう。審判所は、通常の裁判所が制裁金を科す権限を行使する場合と同様に、証拠法則を遵守することが要請される。

結び

本稿は、香港のテレビジョン放送分野と電気通信分野における、分野別の競争法規制を概観した。ここで注目したのは、分野別アプローチに内在する制約に関する問題と、規定の曖昧な文言により生じた問題である。分野別アプローチは、包括的競争法が制定された後には、放棄されるであろう。現在のところ立法府は、2009年末までに競争法案を審議に付し、2010年６月の会期末までに成立させることを目論んでいる。その時香港は、競争法を有する100以上の国々から成るコミュニティに、仲間入りすることとなる。新たに制定される競争法は、現在の法執行における消極的な態度を改めて執行強化に向かい、香港の消費者の利益は、より強く保護されることになるだろう。