特集 新興諸国の競争政策の動向

南アフリカの競争政策の動向について

小樽商科大学商学部准教授 小 林 友 彦

Ѯ はじめに

南アフリカ共和国(南ア)の競争政策は、1990年代の体制転換・民主化を機に大きく変貌した。その主たる理由は、それまで通商産業省 (DTI)の影響力の下で一部の企業グループに富と資源が集中していた状態を是正するために、競争法の拡充と執行力強化が図られたことにある $_{10}$ この意味で、南アの競争政策は、新体制の根幹である民主化政策と密接に結びついている $_{20}$

その基本法が、1998年競争法(Competition Act of 1998)である。2000年、2001年、2009年の3度にわたって改正が行われたものの3、第1章が定義等、第2章が禁止される行為、第3章が合併、第4章が執行機関、第5章が審判手続、第6章が執行手続、第7章が制裁、第8章が一般事項を扱うという構成に大きな変更はない。

同法は,経済効率性の向上,消費者の選択肢の保障,雇用その他の社会経済的厚生の向上, 国際競争の拡大,中小企業の参入機会の保障と 所有の拡散という多様な目的を有する(法2条)。 そして,近年の南ア経済の拡大と発展に対応して,競争政策はダイナミックに展開してきた。

以下では、略奪的価格設定、合併審査時の「公共の利益」の判断、そしてリニエンシーに触れつつ、微妙なバランスの上に成り立つ南ア競争政策の全体像と特徴を示そうとする。

I 執行体制

1998年競争法は、競争委員会(Competition Commission)、競争審判所(Competition Tribunal)、競争上訴裁判所(Competition Appeal Court)を設立した。いずれもプレトリアに所在するものの、人事や予算措置は別個になされる。

第1に、競争委員会の機能は多岐にわたる

(法21条)。違反事件の審査を行い,反競争行為があると判断した場合には,競争審判所に審判請求する。また,中規模合併について審査し,大規模合併については競争審判所に送付・勧告を行う。なお,調査の手続は,申立てを受けた場合だけでなく職権でも開始することができる。4。

競争委員会の長と次長は主務大臣が任命するものの(法19条2)₅,独立性・中立性が保障されている(法20条)。管轄の制限のない新設機関であるため個別分野の規制当局との権限の配分が問題となりうるところ,競争法の適用にあたって他の規制当局の管轄事項と重複する場合は競合管轄となり(法3条1A),当局間で協議して調整することが予定されている6°

- 1 Simon Roberts, The Role for Competition Policy in Economic Development: The South African Experience, Development Southern Africa, 21(1), 2004, p. 228.
- 2 CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment, Competition Policy and Law in South Africa: A Key Component in New Economic Governance (2002), p. 6.
- 3 なお, 最新の2009年改正法(Act No. 1 of 2009) は, 2009年8月に大統領の署名によって成立したものの, 2012年4月時点でまだ施行されていない。それゆえ, 2009年改正法で変更された箇所についてのみ「2009年改正法」と明記する。
- 4 手続の詳細については、法5章及び競争委員会 手続規則(Government Notice No. 22025 of 2001) を参照。
- 5 なお, 法1条1 (xvi) では主務大臣が通産相だ と明記されているものの, 2010年4月1日より本 法の所管が通産省から経済発展省へと移された。 Government Notice No. 6 of 2010, Government Gazette No. 33003, Vol. 537, 5 March 2010.
- 6 これまで,通信·放送分野,郵便分野及びエネルギー分野で,それぞれの規制当局との間の覚書(MoU)が交わされた。なお,2009年改正によって,関連する手続がより詳細に規定された(2009年改正法3条3)。

なお、競争委員会の管轄は全産業に及ぶものの、限りある資源を有効活用するという観点から、2006年以降は食品・農林水産業、インフラ・建設業、中間製品産業、金融サービス業の4つを重点的監視対象に指定している70

第2に,競争審判所も多様な機能を有する。 競争委員会から送付された被疑事件を審判した りする他に,大規模合併について自ら承認の可 否を判断する(法27条)。競争委員会が競争審判 所に事件送付しないと決めた場合には,私人が 自ら競争審判所に審判請求することができるし (法51条),反競争的行為等に対する排除措置や 課徴金の納付を命令できるのも競争審判所であ るため(法59条),競争法執行において主要な役 割を果たす。

第3に,競争上訴裁判所は,競争審判所の裁定に対する上訴を審理する(法37条)8。高等裁判所に相当し,裁判官も高裁判事の中から選任されるものの,独立の行政裁判所である。

ただし、競争法の執行に関与するのは、これら 3機関のみではない。憲法問題等については憲法裁判所又は最高裁判所が終審として判断し、銀行合併については財務相が例外的に最終的判断権を有する(法18条2)。また、競争上訴裁判所が終審となると法62条3(a)で規定されている事項についても最高裁への上訴が認められたためg、実際には 4 審制となっている。さらに、主務大臣も基準設定(法6条等)や審判手続への意見表明(法18条1)等を通じて競争法の解釈適用に関与するし、課徴金納付命令の執行訴訟等において高等裁判所も関与する(法64条2)。

綦 Ⅱ 規律の内容

A 概要

1998年競争法は,反競争的行為を禁止し(法 2章),合併が承認されるための基準を示す(法 3章) ことを大きな柱とする $_{10}$ 。禁止される反競争的行為には,競争制限的協定と市場支配的地位の濫用がある $_{11}$ 。そのうち取引制限的協定は,水平的制限行為と垂直的制限行為に分けられる。また,市場支配的地位の濫用には,支配的企業による価格差別も含まれる。これらのうち一部は当然違法とされるものの $_{12}$,それ以外については合理の原則に基づいて正当化されうる。

B 禁止される行為

1 制限的行為

(a) 水平的制限行為

水平的関係にある企業の間の協定や協調的行為は,(a)市場における競争を実質的に制限する場合又は(b)直接又は間接の価格約束・市場分割・談合入札を行う場合には、禁止される(法4条1)。なお、一方の企業が他方の企業に対して利害関係又は役員・大株主を共通にしており、かつその一方又は両方の企業が水平的制限的行為を行っている場合も、協定が存在すると推定される(法4条2)。ただし、そのような行為が通常の商業行為だと合理的に示すことができれば正当化されうる(法4条3)。

(b) 垂直的制限行為

垂直的関係にある企業の間の協定は、市場に おける競争を実質的に制限する効果を有する場 合は禁止される。ただし、当該協定によって 得られる技術進歩・効率性その他の競争促進的 効果が上記の制限効果を上回ることが証明され た場合は、この限りではない(法5条1)。最低 再販売価格維持も禁止されるものの(法5条2)、 推奨価格であれば例外として容認されうる(法 5条3)。

2 市場支配的地位の濫用

(a) 禁止される濫用行為

支配的地位にあるとは、(a)市場シェア45%以上の場合、(b)同35%以上45%未満であって市場支配力がないと示せなかった場合、又は、(c)同35%未満だが市場支配力を有する場合を指す(法7条)。

- 7 Competition Commission's website: http://www.compcom.co.za/priority-sectors/.
- 8 ウェブサイトは競争審判所と共有している。http://www.comptrib.co.za/home/appeal-court/
- 9 American Natural Soda Ash Corporation (ANSAC) v Competition Commission事件 (554/03) 最高裁 2005年5月13日判決パラグラフ11.
- 10 ただし, 労働関係法に基づく団体交渉・労働協約 及び社会経済的目的を有する非商業的な協調的行 為については本法が適用されない(法3条2)。
- 11 現行法上は企業に対する行政罰及び民事責任に限られるものの, 2009年改正法は,企業の取締役等の個人に対する刑事責任の追及を認める73A条を新設した。
- 12 具体的には、価格拘束・市場分割・談合入札、最低再販売価格維持、独占的高価格及び不可欠施設の利用拒絶がこれにあたる。ただし、そもそもある行為が当然違法の行為に該当するか否かの性質決定には、幅がありうる。

支配的地位にある企業に対しては、以下の4 種の行為が禁止される(法8条)。第1に、消費 者の利益を損なうような独占的高価格設定をす ること(同条a)₁₃, 第2に, 不可欠施設(エッセ ンシャル・ファシリティ)を競争者が利用するの を. 経済的には実行可能であるにもかかわらず 拒絶すること(同条b)₁₄, 第3に, 競争制限効 果が競争促進効果を上回るような排除行為を行 うこと(同条c)₁₅, 第4に, 競争促進効果が競 争制限効果を上回ることを示さずに(i)競合他 社との取引を拒絶させる.(ii)経済的に実行可能 であるにもかかわらず希少財を競合他社に提供 しない、(iii) 抱き合わせ販売する、(iv) 限界費用 又は平均可変費用を下回る価格で販売する。又 は.(v)競合他社が生産に必要とする希少財を買 い占める 16, という排除行為を行うことである (同条 d)。

なお、法8条dが限定列挙する行為は、支配的地位にある企業によって競争促進効果が競争制限効果を上回ると示されない限り禁止されるという点で、より正当化のための負担が大きい。これに対し、法8条cはそれ以外の排除行為をカバーしており、申立人又は競争委員会によって競争制限効果が競争促進効果を上回ると示された場合に初めて禁止されることとなる。

特に、略奪的価格設定については、法8条d(iv)に規定する限界費用又は平均可変費用のみが基準となるわけではない点に注意を要する。それらを上回る場合であっても、他の適切な指標(たとえば平均総費用)を下回る価格を長期間にわたって設定し、その競争促進効果よりも競争制限効果の方が大きいことが示されれば、法8条cに基づいて禁止されうる17°

次に,支配的地位にある企業が価格差別を行うことについても,実質的に競争を制限する効果が生じる場合等は禁止される(法9条1)。ただし,価格の差異に合理性がある場合や競争的対抗価格である場合等は,除外される(法9条2)。

2009年改正法は、複合独占(complex monopoly) 行為にも規制を広げた。新設された10A条によれば、(a)市場の75%以上を5社以下の企業で占有し、(b)そのうち2社以上が、協定はなくとも意識的並行行為をとり又は協調して事業を遂行し、かつ(c)そうした行動が実質的に当該市場における競争を制限するような場合、それらの企業が競争促進効果の優越性を証明し

ない限り、複合独占が存在する(同条1)。複合独占の疑いがある場合、競争委員会は第5章に基づくことなく審査を行うことができ(同条2)、同条3に定める一定の条件を満たせば競争審判所に対して必要な措置をとるよう請求できる(同条4)。競争審判所は、複合独占の悪影響を軽減するために正当化しうる範囲で、特定の措置を禁止したり条件を付したりする命令を発出することができ(同条5)、当該命令に違背すれば、それ自体が反競争行為となる(同条6)。

(b) 適用範囲

そもそも、一定水準を下回る資産・売上高の 産業については上記規制は適用されない。その ような水準は、主務大臣が産業横断的に又は産 業別に定めてあらかじめ官報で公示する(法6 条)。

また、規制対象となる協定や行為であっても、(i)輸出を維持し又は促進すること、(ii)歴史的に不利な待遇を受けてきた者が所有する小規模企業が競争的になるのを促進すること。18、(iii)産業の衰退を阻止する必要から生産能力を調整すること、及び(iv)主務大臣が指定した特定の産業の経済的安定性を保持すること、のいずれかの目的を有する場合には(法10条3)、競争委員会の承認を得れば適用除外が認められる。その他、知的財産権の行使を目的として適用除外を申請することもできる(同条4)。

¹³ 独占的高価格設定とは,経済的価値に照らして 非合理なものと定義される(法1条1(ix))。

¹⁴ これを明示的に禁止しているのは,比較的少数の国に限られる。

¹⁵ 排他的行為とは、企業の市場への参入や市場シェアの拡大を妨害する行為と定義される(法1条1(x))。

¹⁶ EU競争法等には見られないものの, 日本において不公正な取引方法の一つとされる不当高価購入に類似している。Einer Elhauge & Damien Geradin, Global Competition Law and Economics (2nd ed.) (2011), p. 404.

¹⁷ Nationwide Airlines v South African Airways 事件 (92/IR/Oct00) 競争審判所 2001年1月5日判 決。なお,事後の埋め合わせ (recoupment) が行わ れたか否かは要件とされない。同判決13頁[脚注 15に対応するパラグラフ]参照.

¹⁸ ここで「歴史的に不利な待遇を受けてきた者」とは、黒人、カラード、インド系、中国系を含む広い概念である。なお、2009年改正法では、旧体制下で不当な差別を受けてきた者(又はその集団)又はその者が所有し支配する法人を指すと規定した(2009年改正法1条4)。

C 合併規制

1 適用対象となる合併の分類

規制の対象となる合併とは、株式等の取得による直接・間接の支配権の取得又は狭義の合併であり(法12条1)、株式の過半数の取得、議決権の過半数の取得、取締役の過半数の選任権又は拒否権の取得等が、支配権の存在を示す(法12条2)。

このように定義された合併は、主務大臣の定める基準に基づいてさらに大規模・中規模・小規模に分類され(法11条1)、そのうち大規模合併及び中規模合併については、競争委員会への事前届出が義務づけられる。上記基準は、改訂のたびにインフレ等を考慮して金額が上がっており、2009年4月から現在の基準が適用されている(下記表参照)19。

競争委員会は、合併が競争を実質的に制限しないか審査し、中規模合併については届出から原則20日以内に承認の可否を判断する(法14条1)。不服がある当事者は競争審判所に提訴できる。これに対して、大規模合併については、競争委員会には承認の可否を判断する権限がなく、40日以内に競争審判所に事案を送付して詳細な勧告を行うにとどまる(法14A条1)。事案の送付を受けた競争審判所は、競争委員会及び利害関係者を招請して公聴会を開いた上で、承認の可否を判断する(法16条2)。なお、上記基準を満たさない小規模合併についても、当事者は自発的に競争委員会に承認を求めることができる(法13条)。

以上のとおり、合併審査を行政手続と準司法手続のいずれかに委ねるのではなく、中規模合併については競争委員会が判断し、大規模合併については競争委員会の勧告を受けて競争審判所が判断するという混合方式を採用している20。届出対象の合併については、承認の可否が決定されるまで合併を実行することはできない(法13A条3)。2000年代初めまでは大半の案件で合併が承認されたものの21、近年は不承認や条件付承認の件数が増加し、合併申請自体の撤回も増加しているといわれる22。

表

	資産・売上等	基準額(百万R)
中規模合併	被合併企業	80
	合併企業合計	560
大規模合併	被合併企業	190
	合併企業合計	6,600

2 合併審査の基準

合併の可否の判断は2段階の検討からなる。 第1に,合併が競争制限的効果を生じる蓋然性があるか否か判断する(法12A条1)。その際, 12A条2に例示列挙された要素を考慮しつつ, 関連市場における競争度に加え,合併後の企業が競争的又は協調的に行動する見通しを評価する必要がある(法12A条2)。例示列挙された要素とは,(a)当該市場における輸入品との競争状態,(b)関税その他の障壁を考慮した上での市場参入の容易さ,(c)市場集中度や共謀の歴史,(d)当該市場における対抗力の程度,(e)当該市場の動学的な性質,(f)当該市場における垂直統合の状況,(g)破綻事業を伴う合併か,及び(h)当該合併が有力な競合他社をなくすことになるか,である。

そして、(a)仮に競争阻害的効果を生じる蓋然性があると判断した場合、第2段階として、(i)当該合併によって生じる競争促進効果の方が競争制限的効果を上回るか否か検討すること、及び、(ii)当該合併が相当の公共の利益の観点から正当化されるか否か検討する23。逆に、(b)競争制限的効果を生じる蓋然性がないと判断した場合であっても、相当の公共の利益の観点から当該合併が正当化されるか否か検討する(法12A条1)。つまり、後者の場合でも、公共の利益を損なう場合には合併が承認されない可能性がある24。

とすると「公共の利益」が重要になるところ, その判断にあたっては,(a)特定の産業や地域, (b)雇用,(c)中小企業又は歴史的に不利な待遇

- 19 Department of Trade and Industry Notice No. 216 of 2009; Competition Commission and Competition Tribunal, Unleashing Rivalry: Ten Years of Enforcement by the South African Competition Authorities (2009) [以下, CC&CT (2009) と略す], p. 13.なお、1 ランド=約8米ドル。
- 20 なお,銀行の合併についてのみ,財務相が最終的 判断権を有する(法18条2)。
- 21 OECD, Competition Law and Policy in South Africa: An OECD Peer Review (May 2003), p. 27. 22 CC&CT (2009), 前掲注19, 23頁。
- 23 これは、合併によって直ちに生じると予測される影響と、潜在的で将来起こりうる影響との間のトレードオフを考慮することを求めている。Martin Brassey, Introduction, in Martin Brassey (ed.), Competition Law (JUTA Law, 2002), p. 32.
- 24 Elhauge & Geradin, 前掲注16, 1005頁参照。

を受けてきた者が支配・所有する事業が競争的になるための能力、(d)国内産業が国際競争していく能力、に対して合併がどのように影響するか検討することが求められる(法12A条3)。とりわけ上記(b)及び(c)については、南ア特有の社会経済政策との関係が問題となりうるものの、これまでのところ公共の利益のみを理由として競争促進的な合併が不承認となったり、逆に競争制限的効果が大きい合併が公共の利益のみを理由として承認されたりした例はなく、微妙なバランスが保たれているように見える25。

D 市場調査

2009年改正法は、執行機関の権限に関する 4章の後に新たに4A章を新設し、競争委員会 の市場調査権を創設した。それによって、競争 委員会には、企業や行為を特定することなく、 物やサービスの市場における一般的な競争状態 を調査する権限が与えられた(2009年改正法43A 条)。

具体的には、市場の状況が競争を阻害すると考える理由があれば、申立てによるのであれ職権によるのであれ公開の調査を開始することができる(同43B条)。調査終了後は、主務大臣に対して報告書を提出し、具体的な措置を取ること等を勧告することができる(同43C条)。

▼ Ⅲ 執行の確保

A 競争審判所による命令

競争審判所は、競争法の執行にあたって様々な措置を取りうる。(a) 反競争的行為に排除措置(エッセンシャル・ファシリティへのアクセスを認めることを含む) や課徴金の納付を命令すること、(b) 競争委員会の同意命令を承認すること、そして(c) 正当な理由が示されれば不遵守を黙認することもできる(法58条1)。

当然違法の行為や、それ以外の反競争的行為であっても繰り返し行われるものが課徴金の対象となる(法59条1)。課徴金の算定率は、前事業年度における当該違反企業の南ア国内での売上高と輸出の売上高とを合算した額の10%を上限とする(法59条2)。これまで、価格カルテルを理由として2010年にPioneer Foods社に対して5億ランド(前年度売上の5.6%に相当)が課されたのが最高水準とされる。いずれにせよ、反競争的行為への制裁は行政罰に限られる。

なお、競争委員会は、2004年以来、非拘束

的なガイドラインとして「法人リニエンシー・ポリシー」に基づいてリニエンシー制度を運用してきた $_{26}$ 。その趣旨は,法 $_{4}$ 条 $_{1}$ (b) で禁止したカルテル行為(上述 $_{1}$ B $_{1}$ (a)) に関する十分な証拠を提供した企業に対して,競争委員会に協力したことを理由として課徴金を免除・軽減することを認めるというものである。そして, $_{2009}$ 年度は $_{79}$ 件, $_{2010}$ 年度も $_{33}$ 件の申請が受理されるなどして活発に利用されている $_{27}$ 。 $_{1998}$ 年競争法に明文の根拠がないとして本ポリシーの合法性を争う訴訟が提起されたものの, $_{2011}$ 年に高等裁判所は,競争委員会の権限の範囲内だとして認める判断を下した $_{28}$ 。

B 審決・判決の効力

競争委員会,競争審判所又は競争上訴裁判所による決定・判決・命令は,高裁の命令と同様の執行力を有する(法64条1)。競争委員会は,競争審判所の課徴金納付命令の執行を求めて高等裁判所に提訴することもできる(法64条2)。本法で禁止される反競争的行為について訴訟提起された場合,通常裁判所は競争審判所又は競争上訴裁判所の判断を適用するか,又は事件を移送しなければならない(法65条2)。反競争的行為によって損害を被った私人も,競争審判所又は競争上訴裁判所の決定・命令等と齟齬しない範囲で,損害賠償を求める訴えを通常裁判所に提起することができる(法65条6)。

C 不遵守への制裁

競争審判所又は競争上訴裁判所の仮決定又は 最終決定に従わない場合,犯罪行為となり(法 73条1),50万ランド以下の罰金もしくは10年 以下の禁固刑又はその併科がありうる(法74条 1(a))。その他の犯罪行為に対しても,2000ラ

²⁵ David Lewis, South African Competition Law, in Vinod Dhall ed., Competition Law Today (Oxford University Press, 2007), p. 362.

²⁶ Competition Commission Notice No. 195 of 2004, Government Gazette No. 25963 of 2004.

²⁷ Competition Commission, Annual Report 2010/2011 (2011), p. 26.

²⁸ Agri Wire v Competition Commission事件北ハウテン高裁2011年7月12日判決パラグラフ67参照。さらに2009年改正法は、法73A条の挿入、法50条の改正及び定義規定の創設によってリニエンシーに法的根拠を与えた。

ンド以下の罰金もしくは6月以下の禁固刑又は その併科がありうる(同(b))。

▼ IV 国際関係

A 域外適用

法3条1が南ア国内で「効果」を及ぼす経済活動を規律対象とすると明記していることから、国外でなされた行為であっても、南ア国内に影響を及ぼしているか又は及ぼすことが予想できる場合には本法が適用されうる200

B 国際的調和

新体制下の南ア競争政策は、当初から米国・EU・カナダ・豪州等の先進国の競争法制を取り込んでいた30。OECD(経済協力開発機構)や国際競争ネットワーク(ICN)における取り組みにも積極的に参加してきた。今後は、競争政策を国際的枠組みに統合する可能性が問題となろう31。

第1に、南アとボツワナ、レソト、ナミビア、スワジランドの5か国で構成する南部アフリカ関税同盟(SACU)は、通商政策の協調と統合を通した経済発展を目指しており、アンチダンピング政策等においては各国独自に運用している制度を域内共通制度に統合することを予定している32°。競争政策に関しては、域内において公正な競争条件を促進することをその目的の一つに掲げ(2002年SACU条約2条c)33, 各国が独自の競争政策を維持することとしつつも、その執行において協力することとした(同40条e)。現在は、40条に規定する協力のあり方を具体化するための附属書を設けることについて交渉中である34。

第2に、SACU加盟国全てを含むサブサハラ地域の15か国からなる南部アフリカ開発共同体(SADC)も、加盟国に対して域内で公正競争を確保するよう求めている。また、2009年に「競争政策及び消費者政策における域内協力に関する宣言」を出した。その中で、市場も反競争的行為も国境を越えうることに鑑み、域内での協力のための制度構築の必要性を指摘し、実

効的な協力のための制度構築を提言した35。競争政策の重点や発展段階も多様な諸国の間の協力を進めることには困難も伴うものの36,2009年宣言が指摘したように市場も反競争行為も容易に国境を越えて展開しうることからすれば、地域的枠組みへの能動的な取り組みは中長期的に必要となろう。

第3に、最近の動向として、BRICS諸国の競争政策の調和が挙げられる。南アは、2011年9月21日の第2回BRICS国際競争会議に初めて参加した370

- 29 ANSAC事件最高裁判決, 前掲注9パラグラフ29 参照。
- 30 例えば、「市場支配力」は米国法とEU法を組み合わせたような形で定義された(法1条1(xiv))。また、本法を解釈・適用するにあたって適当な外国法や国際法を考慮することも、認められている(法1条3)。
- 31 南アが加入していない東南部アフリカ市場共同体(COMESA)においては、共通競争規則を2004年に制定し、それに基づいて2009年にCOMESA競争委員会を設立した。その機能は情報共有や協調行動を通じて加盟国間の競争当局の協力を促進することにとどまるものの、長期的には各国の競争政策に関する主権の委譲をもたらしうる。
- 32 小林友彦「南アフリカのアンチダンピング法制 (下)」貿易と関税53巻3号(2005),20頁以下参照。
- 33 同様の規定は, NAFTA (北米自由貿易協定) 102 条 b にもみられる。
- 34 Nelly Sakata, "Are Southern African competition law regimes geared up for effective cooperation in competition law enforcement?," paper presented at the Fifth Annual Competition Law Conference, 4-5 October 2011, Johannesburg, South Africa, p. 7.
- 35 SADC Declaration on Regional Cooperation in Competition and Consumer Policies. (SADCウェブサイト参照)
- 36 Sakata, 前揭注34, 21頁。
- 37 The Beijing Consensus of the Second BRICS International Competition Conference. http://www.brics2011.org.cn//english/dhqk_en/201109/t20110927_119805.html

k