



中国における競争政策(神戸大学「市場化社会の法動態学」研究センター第2回国際シンポジウム特集号)

王, 曉曄

池田, 千鶴[翻訳]

(Citation)

神戸法學雜誌, 55(1):23-50

(Issue Date)

2005-06

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81004998>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81004998>



第二章 各国の状況（②中国）

中国における競争政策

王 暁 曄
翻訳：池 田 千 鶴

中国における競争政策

I 中国競争法の現況と重要な問題点

A 反不正競争法 (Anti-Unfair Competition Law)

B 競争法に関する中国の法制度

II 中国市場の現在の競争状況

A 中国市場での競争メカニズム

B 中国市場での反競争的行為

III 中国市場におけるグローバル化の競争上の含意

A 公正かつ自由な競争環境を創造するための競争法の改善

B 競争政策における国際協力の強化

I 中国競争法の現況と重要な問題点

従来、中国は市場経済ではなく、計画経済のカテゴリーに属していた。以前の計画経済体制の下では、「競争」は、否定的でイデオロギー的な色で人為的に覆われていた。競争は、有害な資本主義者の怪物 (an evil capitalist monster) と見なされた。一九七八年に至って中国はついに、一九七八年初頭に第一期全国人民代表大会第三次會議で公表された経済改革を開始した。この改革は、国内経済を回復することになった既存の国有企業の生産性の向上から、競争に対する敵対的な感情を含む中国人の時代遅れの考え方を解放することまでの広範囲にわたり中国を大改革した。一九八〇年一〇月初めに中央政府である國務院 (the State Council) により出された「社会主義經濟体制における競争の促進と保護のための暫定条項」(以下、「暫定条項」という) が、競争の重要性を認識した最初の法的文書であり、また、不正競争と競争制限を止めさせる最初の法的試みであった。「暫定条項」は、以下のように規定する。「国内経済において、國務院により指定された政府機関により排他的に取引される必要がある限定された数の指定商品を除き、他のどの商品も独占化されたり、排他的に取引されたりしてはならない。」「競争を導入するにあたり、地域の分離 (regional segregation) と分野特有の分断 (sector-specific division) とを排除する努力しなければならない。地方政府も中央政府の統治部門も、市場を分割したり、あるいは、他の地域又は政府部門で生産された商品の販売を禁止したりしてはならない。」

一九九二年に、中国は経済改革プロセスを加速・深化させた。中国の憲法は一九九三年に改正された。社会主義市場経済は、以前の計画経済体制に取って代わる国内経済を運営する支配枠組みとして認識され、採用されるべきであると宣言した条文が新たに加えられた。すなわち、中国はついに計画経済を断念し、市場経済に置き換えた。計画経済においては、経済は命令的手法で運営され、行政的手法が用いられた。市場経済においては、資源配分と

経済発展は、市場すなわち見えざる手に委ねられる。したがって、過渡期の再構築プロセスにおいて公正かつ自由な市場を發展させる責務を果たすために、反不正競争法・独占禁止法を含む市場競争のための法制度を緊急に制定すべきであることが明らかとなった。

A 反不正競争法 (Anti-Unfair Competition Law)

1 概観

一九九三年九月に制定された反不正競争法は、一九四九年に建国されて以来、中華人民共和国における市場競争を規制する最初の法律であるので、競争に関する中国の法制度における一里塚といえる。全体で、五つの章と三個の条文があり、一般原則、不正競争行為、執行機関とその権限及び法的責任が扱われている。本法は一九九三年十二月一日に施行された。

第一条によれば、この法律は、社会経済の健全な發展を保護し、公正な競争を保護・促進し、不正な競争活動をやめさせ、企業及び消費者の正当な権利と利益を保護する観点から明確に述べられている。この条文は、本法が担う三つの機能を、以下のように明確にする。(一) 市場参加者としての企業の正当な権利及び利益の保護、(二) 消費者の利益の擁護、(三) 市場における公正な競争環境の維持。

反不正競争法を実際に効果的に適用するために、本法の執行機関のうちの一機関である通商産業部 (State Administration of Commerce and Industry) は、本法のいくつかの条項を実施するための詳細な規則を出した。以下に限られないが、次のものが含まれる。懸賞付販売における不正競争行為の禁止、他の有名な商品の特有の名称、包装又は模様の模倣に関する不正競争行為の禁止、営業上の秘密を侵害する行為の禁止、商業的贈賄行為 (Commercial Bribing Activities) の禁止及び入札談合行為 (Rig-Bidding Activities) の禁止。反不正競争法は地方固有の

事情を考慮するにはあまりにも一般的すぎるため、地方議会は、全国レベルの反不正競争法を補う地方規制を実施するために、独自の立法を行った。例えば、四川省反不正競争条例、北京市反不正競争条例等がある。さらに、民法、商標法、特許法、著作権法、製品品質法、広告法及び刑法の一般原則のような、既存の他の法律に分散する不正競争に関するその他の条項もいくつかある。

2 主な内容

(1) 実体規定

本法には、不正競争行為に関する一般的な定義がない。第五条から第十五条は、一一個の特定の不正競争行為を列挙するのみである。(a) 他人の登録商標を模倣すること、(b) 適法な独占的地位を有する公益企業その他の事業者が、指定した特定の事業者から商品を購入するように人々に強いて、これにより、他の競争者が公正な競争に参加することを排除すること、(c) 行政権限の濫用となる異なるレベルの政府およびその下位部門が行う反競争的行為、(d) 事業者が商品の販売又は購入にあたり、現金・物品の提供その他の手段により、贈賄行為を行うこと、(e) 事業者が、広告その他の手段によって、品質、原材料、機能、使用法、生産者、有効期間又は原産地について、商品の広告で虚偽を述べ又は誤解させること、(f) 事業者が事業上の秘密を侵害すること、(g) 競争者を排除する目的での不当販売、(h) 事業者が、購入者の意思に反して、商品の抱き合わせ販売を行い、又は、商品の販売にその他の不合理な条件を付加すること、(i) 事業者が懸賞付販売を行うこと、(j) 事業者が、競争者の商業的信用又は商品の評判を毀損するために誤った情報を捏造したり、流布すること、(k) 入札参加者が入札価格を上下させるために共謀して行動すること。

上記の行為の中で、支配的な公益企業が課す取引強制、政府の行政権限の濫用と入札参加者の共謀は、競争法の

国際標準からみれば、明白な反競争的行為である。加えて、第一条の不当廉売行為と第二条の抱き合わせ行為もまた、競争法による規制を受ける反競争的行為の範疇に入ることになる。というのも、これらの行為は行為者が支配的地位を有している場合にのみ、市場競争を害するほど十分に深刻となるからである。したがって、反不正競争法に列挙された真の不正競争行為は六つだけであり、すなわち、模倣、商業的贈賄行為、事業上の秘密の窃取、懸賞付販売と、競争者の評判の毀損である。

(2) 執行機関

反不正競争法の法令上の執行機関には、二つのタイプがある。一方は司法であり、他方は行政である。司法機関は、以下の領域を管轄する。(a) 不正競争事件に関する裁判。第二〇条によれば、自己の正当な権利及び利益を不正競争行為により侵害された事業者は、その損害の賠償を求めるため、裁判所に訴えを提起できる。(b) もし当該不正競争行為が国内経済を阻害するほど深刻であり、かつ、刑法に違反するならば、刑事責任が適用される。(c) 当事者が行政執行機関による決定に不服がある場合には、行政法に従って、裁判所に訴えを提起できる。

反不正競争法第一六条は、県レベル又はそれ以上のレベルの監視・調査部は、不正競争行為の監視及び調査を行うことができると規定する。これは、中央政府と省・県レベルの地方政府との双方における通商・産業部は、本法を実施する法令上の執行機関であることを意味する。一九九四年八月初め、中央政府の承認を得て、国の通商・産業部内 (State Administration for Commerce and Industry) に特別部門が設置された。それは、公正取引局 (Fair Trade Bureau) と呼ばれ、その仕事には、一方では市場参加者の取引の監視、他方では反不正競争法及び消費者保護法の執行が含まれる。

(3) 法的責任

反不正競争法は行政責任と民事責任との双方を規定する。加えて、刑法にも不正競争行為についての重大な違反に対する刑事責任に関する条文がある。

(a) 行政責任

違法行為を止めさせるために、本法の執行機関である通商・産業部は、実際の状況に従い、差止命令の発令、違法利益の没収、制裁金の賦課、事業活動の終了命令や事業認可の取消にわたる種々の制裁を課す。上記の制裁のうち最も重大な制裁は、差止命令を出し、かつ、行政的制裁金を科すことである。例えば、第二四条は、事業者が、広告その他の手段により、自己の商品の商業宣伝に虚偽を述べ、誤解を招いた場合には、執行機関は当該事業者に対し違法行為の停止と悪影響の除去を命じることとし、当該状況に照らし、一万元以上二〇万円を超えない範囲で制裁金を科しうる、と規定する。

第二九条によれば、当事者は、監視・調査部による制裁決定に不服がある場合には、当該決定の受領から一五日以内に再考を申し立てることができる。そして、もし当該当事者が依然として、再考決定に不服がある場合には、当該決定の受領から一五日以内に人民裁判所に訴えを提起できる。また、当該当事者は、人民裁判所に直接、訴えを提起できる。

(b) 民事責任

反不正競争法第二〇条に従って、本法の条項に違反し、他の事業者に損害を与えた事業者は、当該損害を賠償する責任がある。もし侵害された事業者の損害を評価することが困難であれば、損害は、侵害期間中、侵害者が

行つた侵害行為から得た利益であるとする。侵害者は、侵害された事業者が、自己の正当な権利及び利益を侵害する侵害者の不正競争行為を調査するために支払った合理的費用も負担するものとする。

(c) 刑事責任

模造及び贈賄行為のみが、一九九三年不正競争法に基づく刑事責任の対象となる。一九九七年に修正した刑法は、不正競争に関する以下の違法行為に対する刑事責任の範囲を拡大した。特許商品の模造（第二二六条）、著作権侵害（第二一七条及び第二一八条）、営業上の秘密の侵害（第二一九条）、競争者の名誉毀損（第二二〇条）、虚偽広告（第二二二条）及び入札談合（第二二三条）である。刑法第一四一条及び第一四四条によれば、偽物の医薬品を生産又は販売し、そのために人が死亡し、又は、健康が深刻に害された場合には、死刑が適用されることになる。

3 反不正競争法の改正の見通し

本法が、施行以来、過去一〇年間に於いて重要な役割を果たしてきたことは疑いがない。入手可能な統計データによれば、全てのレベルの執行機関は、不正競争に関する一九万五〇〇〇件の事件を調査し、制裁金の総額は二億元である一方で、関連違法取引の金額は全体で一五〇億元を超えるほど高額である。加えて、社会の要請に応えるため、執行機関は、何回か、重要な商品の模造品を製造・販売する法令違反者に立ち向かうために海賊版禁止及び虚偽広告禁止活動を行った。過去三年間に、上記の活動を通じて、三万九六六三件の海賊版事件が調査され、関連違法取引額は一一億元である。二万九七六八件の虚偽広告事件が調査され、関連違法取引額は二三億元である。これら全てから、反不正競争法は、競争の保護及び事業者の正当な権利・利益の擁護において重要な役割を果た

してきたということが分かる。しかしながら、本法は、過去一〇年間改正されなかったため、非効率の又は時代遅れになっている条文が多くある。

第一に、一般条項が本法に付け加えられる。既存の反不正当竞争法第二条は、本法において「不正当竞争」とは、本法に違反し、他の事業者の正当な権利及び利益を侵害し、それにより、社会経済秩序を乱す事業者の行為をいう、と規定する。本法の適用範囲を画する不正当竞争行為の一般的定義がないため、本法により規定されていない一定の不正当竞争行為には本法は適用されず、したがって、例えばネズミ講式販売戦略 (pyramid sales strategy) に対して適用できない。それゆえ、行為が出現する前に全てのタイプの行為を予測することはできないため、あらゆる場合を含めるために、不正当竞争行為に対する一般条項を追加することは合理的である。

第二に、ネズミ講式販売 (pyramid selling) は、不正当竞争行為として規制されることになる。ネズミ講式販売とは、販売者又はその代理店が報酬の提供を約束する方法で、他人が商品又はサービスを購入することを促進する取引行為をいう。この顕著な特徴は、参加者は当該商品・サービスの販売権を獲得するために金品を支払うことが求められ、これにより、参加者が、手数料その他経済的利益を得る目的で、他者にネズミ講式販売活動に参加するよう紹介することを促す。ネズミ講式販売は、今日の中国では非常にはびこっている。ネズミ講式販売行為は公正競争の定義に入る。なぜなら、誤解を招く宣伝がいかなる費用を負担することなく高い報酬を得る戦略として採用され、かつ、それは高い生産性や良質廉価性とは何の関係もない点で、公正競争原則に違反しているからである。

加えて、反不正当竞争法の執行が強化される。現在、模造問題は、非常に深刻である。例えば、中国で最も人気のある映画監督である張藝謀 (チャン・イーモウ) 監督の「包圍 (Besiege)」や「英雄 (Hero)」のような新作映画がいったん映画館で公開されると、海賊版を街の通りで購入するのは容易である。違法コピーがはびこる理由は

二つに一般化できる。すなわち、一方では、映画館のチケットが、さしあたり消費者にとつて高すぎることであり、他方では、著作権侵害に対する法律による制裁が十分に強力ではないことである。既存の法律によれば、その他の行為は一万元から二〇万元までの制裁金が科されるのに、海賊版の製造行為だけが、当該違法収益の三倍に等しい額まで制裁金が科される。懸賞付販売に関しては、一万元を超え一〇万元を超えない限りで制裁金が科される。違法行為者が不公正に豊かになることに比べて、これら上記の制裁金はすべて過度に低いことは明らかである。したがって、威嚇効果が限られている。

B 競争法に関する中国の法制度

1 現行規定

中国の競争法に関する法的ルールについては、一九九三年不正競争法 (the 1993 Unfair-Competition Law) が、最も重要な法律である。この法律の第六条では、「適法に独占的地位を有している公益事業体又はその他の事業者は、指定した販売者からのみ商品を購入するように人々を強いて、それにより、同一商品市場における他の競争者が公正に競争することを排除してはならない。」と規定する。第七条は、「政府及びその関連部門は、指定した販売者からのみ商品を購入するように消費者に強制し、その競争者の取引に制限を課すために行政権限を濫用してはならない。政府及びその関連部門は、他の地域で生産された商品が地元市場に参入するのを妨げたり、地元の商品が他の地域の市場へと流れるのを妨げるために、行政権限を濫用してはならない」と規定する。第十五条は、「入札参加者は、入札価格を上下させるために共謀してはならない。入札参加者は、その競争者を公正な競争から排除するために共謀してはならない。」と規定する。

上記の条項に加えて、既存の他の法律に分散しているその他の条項がある。例えば、一九九七年価格法第一四条

は、「事業者は、いずれにしろ、違法な価格行動を行う次のようなやり方で行動してはならない。競争者又は消費者の正当な権利及び利益に損害を与え、市場価格をコントロールするために他の事業者と協力すること」と規定する。一九九九年施行の入札に関する法律 (the Law on Bidding and Tendering) は、入札に関する条項に加えて、共謀の禁止も含む。

国務院 (the State Council) も、競争法に関する多くの行政規則を制定した。例えば、二〇〇一年地理的市場分割行為の防止に関する規則 (Rules on Preventing Geographical Market Division Activities) は、「全ての形式の地理的市場分割は禁止される。他の地域の商品又は建設サービス (construction services) が地元市場に参入するのを妨げる又はその逆の目的を持って、個人又は団体 (unit) によって行われる全ての行為は禁止される。」と規定する。

国務院通商・産業部 (the State Administration for Industry and Commerce) は、一九九三年に「公益事業体の競争制限行為の禁止に関する規定 (The Provisions on the Prohibition of Public Utility Enterprises from Committing Restrictive Acts Against Competition)」を公表した。この規定には、ユーザーに対する指定商品の購入強制、抱き合わせ販売、売り手の不合理な申込みを拒絶したユーザーに対する商品提供の拒絶、及び、恣意的に請求された公共料金 (arbitrarily-charged fees) を含む、多様な反競争的制限行為が列挙される。二〇〇〇年電気通信規則 (Telecommunication Regulation) 第一七条は、既存の支配的一般通信事業者は、他の電気通信事業者又は独立系ネットワーク所有者による相互接続要求を拒絶してはならないと規定する。さらに、国務院通商・産業部は、一九九八年に入札談合禁止規則 (Rules on Prohibiting Rig-Biddings) を公表し、国家発展改革委員会 (the State Development and Reform Commission) は、一九九八年に低価格での不当販売行為防止規則 (the Rules on Prevention of Acts of dumping at low Prices sales) を発布し、二〇〇三年に独占的価格設定行動の禁止に関する暫定条項 (the Tentative Provisions on Prohibition of Monopolistic Pricing Activities) を出した。そして、国務院商務部 (the Ministry of

Commerce) は、外国投資家による国内企業の合併及び買収に関する暫定条項 (the Interim Provisions on Mergers and Acquisitions of Domestic Enterprises by Foreign Investors) を出した。

外国投資家による国内企業の合併及び買収に関する暫定条項は、特にここで言及するのに値する。第十九条は、もし国内企業との合併および国内企業の買収が、以下の状況の下で行われるならば、当該投資家は、MOFTEC及びSAICにその直後に報告書を提出するものとすると規定する。(一) 合併当事者の中国市場における当該年度の売上高が一五億元を超えること、(二) 一年以内の中国の関連産業における国内企業の合併・買収の総数が一〇件を超えること、(三) 合併当事者の中国市場での市場シェアが二〇%に達していること、又は(四) 合併又は買収は、合併当事者の中国市場での市場シェアが二五%に達する結果になること。上記の状況がなくなるとも、競争する国内企業、関連当局又は産業団体の要求に従って、かつ、外国投資家による合併・買収は非常に大きな市場シェアを伴う、又は、市場競争、国民経済・人民の暮らし若しくは国家の経済的安全に実質的な影響を及ぼすおそれがある、その他の主要な要因が存在するとMOFTEC又はSAICが思料するときは、MOFTEC又はSAICは依然として外国投資家に報告書の提出を求めることがある。上記にいう「合併当事者」には、外国投資家の関連事業者も含まれる。

第二〇条によれば、もし外国投資家による国内企業との合併又は国内企業の買収がこれに関する第十九条に規定された状況を伴い、かつ、公正競争を危うくし、消費者の利益を害するほど過度の集中となるおそれがある場合には、MOFTEC及びSAICは全ての提出書類を受領した日から九〇日以内に、共同又は協議の上で単独で、法律に基づき承認を与えるか否かを決定する前に関連部門、機関、事業者及びその他の利害関係人を審理 (a hearing) に召喚することとなる。

2 中国競争法の法制度に関する問題点

実際、競争法に関する多くの規則や規制は、反競争的行為を監視するのに非常に重要な役割を果たしてきている。例えば、産業・通商部 (the Industry and Commerce Agencies) は、一九九九年から二〇〇一年までの三年間で、電気通信、郵便、ガスのような自然独占産業における排他的取引について集中的な取り組みを行った。この間に、二八一五件の事件が調査された。しかしながら、一般的に言って、実際には、中国のこれらの競争法規の執行に関して多くの問題がある。

(1) 体系的な競争法の欠如

米国、ドイツ、日本及びEUの法モデルを見ると、競争法は、以下の三つの分野を含むのが通常である。カルテルの禁止、市場支配力の濫用の禁止、合併規制である。これらは、競争法の三本柱として知られている。しかしながら、今日まで、中国の既存の法制度には、これらの重要な問題に関する体系的な条項がない。例えば、一九九九年五月に、主要なキネスコープ (受像管) 生産者八社が、北京でカルテルを結び、いっそうの価格の低下を防止するために一ヶ月の生産停止を行った。既存の法律には割当ての指定を禁止する条項がないため、この明白な反競争的行為をタイムリーに禁止することができなかった。

公益事業体に関する反不正競争法第六条の他に、中国には、支配的地位の濫用を禁止する一般的規制がない。二〇〇四年五月に、国務院通商・産業部 (State Administration of Commerce and Industry) は、中国における外国企業の反競争的行為に関するワーキングレポートを出した。そこでは、多くの外国企業、とりわけ中国のソフトウェア市場をほぼ独占したマイクロソフト社は中国で支配的な市場支配力を有していると述べる。典型的な反競争的行為は以下のように特定された。抱き合わせ、価格差別、略奪的価格設定、取引拒絶、排他的取引である。しかし

ながら、既存の法律にはこの点について禁止する条項がないため、中国のユーザーと消費者は、裁判所に支配的地位の濫用を訴える法的手段がない。

中国は合併規制に関する条項も欠いている。明らかに、外国投資家による国内企業の合併及び買収に関する暫定条項は、中国市場における国際的企業が有する市場支配力をコントロールすることを狙ったものである。しかしながら、長期的視点からみれば、外国投資家のみを対象とした当該規定は、それほど長続きはしない。なぜなら、外国企業に対する差別的取扱いのように見られうるからである。実際に、ますます国際的合併が現れ、経済のグローバル化が深化するに伴い、多くの企業の国籍は複雑で分かりにくいように思われる。時には、企業の国籍は特定するのが困難ですらある。さらに、この法律は、どのような状況の下で市場支配力が強化されたために、競争を危険にさらし、消費者の利益が危険な状態にあるとみなすことになるのかについて述べていない。したがって、本法を用いることはできない。

(2) 統一した独立の執行機関の欠如

今日、価格法、反不正当竞争法、入札談合禁止法やその他の行政規則のような異なる法律や規則に競争法に関する条項が分散しているので、この問題に関する統一的な執行機関がなく、ましてや独立した執行機関はいっそう不可能である。価格カルテルに関する限り、中央政府のマクロ経済の行政機関である国家發展改革委員会 (State Development and Reform Commission) の規制を受ける。公益事業体の反独占的行為に関しては、中央政府の別の機関である國務院産業・通商部 (State Administration of Industry and Commerce) の規制を受ける。合併・買収に関しては、國務院商務部 (Ministry of Commerce) の規制を受ける。行政独占事件については、第三〇条は、法令違反行為の結果は、法令違反機関より上級の関連行政機関が是正命令を発する方法で懲戒されると規定する。

上記の競争法執行機関の中で、国務院産業・通商部を除く他の全ての執行機関は、人的資源の欠如あるいは競争法の重要性の認識の欠如のいずれかのために、管轄権のある反競争的行為を規制するには役立たない。後者は、電気通信、郵便、ガス分野のような公益事業の濫用的行為を罰する。例えば、価格法第三三条は、関連する地方政府の価格設定機関は、反競争的価格設定行為に対して行政的懲罰を科すべきであると規定するけれども、価格カルテルが実際に処罰されるのは非常に稀である。

第三〇条によれば、行政権限の濫用的利用は、法令違反機関より上級の機関が是正命令を出す方法で取り扱われる。上級行政機関が行政独占行為を取り扱うことは賢明ではない。なぜなら、いわゆる「上級機関」は司法機関ではないからである。さらに、これら機関の職員は独占禁止法についての十分な理解を有していない。あるいは、もし上級機関がその下級機関が犯した反競争的行為を取り扱う権限が与えられるならば、開始決定 (a complaint)、調査、聴聞及び決定を含む後に続く一連の手続があるが、これらは、人的及び資金的資源の双方を十分に投下する必要がある。したがって、反不正当竞争法第三〇条は有効ではない。

今日、中国の競争法立法において最も解決し難い問題は、どのようにに独立した機関を設立するかである。将来の競争法の公布は、既存の価格法及び反不正当竞争法の執行機関の執行権限に不可避免的に影響を及ぼす事実を前提とすれば、競争法の採用を延期した方が良いとさえ言う人もいる。しかしながら、競争法により扱われる問題の特別な性質のために、独立した権限ある執行機関が必要である。このことは、特に中国に当てはまる。なぜなら、ここでは、独占力又は支配的地位を持つ企業側のみならず、行政権限を濫用するおそれのある政府機関側の制限的行為を取り扱う必要があるからである。したがって、この分野の執行機関は、かなりの程度まで独立した権限がなければならない。行政機関が関連する事件は、通常、特に複雑で、調査が困難である。もし競争法の執行機関に独立した権限がなかったならば、事件の取扱いには不可避免的に政府機関から介入を受けるだろう。例えば、中国における地

元保護主義は非常に深刻で、反不正競争法第七条に基づき公平に解決された事件はほとんどない。

Ⅱ 中国市場の現在の競争状況

中国が市場志向の改革を開始した一九七八年から二〇年以上が経過し、中国が計画経済体制を断念することにより市場経済の重要性の公的な承認を言明した一九九三年から一〇年以上が経過した。二〇〇一年に、中国はWTO（世界貿易機関）の加盟国となった。以上の事柄全てが、世界を揺るがす変化が過去二〇年間に中国で起こったことを物語る。今日、我々は、前の計画経済体制から市場経済体制への転換は基本的には完了したと自信を持って言える。これは、企業や政府機関による反競争的活動が存在するけれども、競争メカニズムが発達してきていることを意味する。

A 中国市場での競争メカニズム

国内経済体制としての市場経済と計画経済とを区別する決定的な基準は、企業が事業計画を立てる方法である。二〇年以上前は、中国の国有企業は、関連政府機関が出した行政命令に合致した事業計画を立てる必要があった。今日では、全ての企業は、国有企業でも私企業でもダイナミックな市場の需要に自己の事業を合わせなければならない。すなわち、市場メカニズムと競争メカニズムは、資源の配分で重要な役割を演じている。中国のWTO加盟に伴い、中国市場は外の世界により開放的になってきており、中国経済は世界経済へとますます統合されてきている。一般的に言って、市場競争メカニズムは中国の以下の側面に存在する。

1 市場の需要により決定される価格メカニズムの確立

価格法三条は、国は市場の需要により決定される価格メカニズムを採用し、徐々に改善するものとすると規定する。価格設定は、わずかな商品・サービスのみが政府の定めた又は指導した価格に服するけれども、このようなメカニズムの下で市場が決定したメカニズムと一致して行われることになる。二〇〇一年に中国中央政府により行われた重要な一歩が、政府介入に服する商品・サービスの数を、強制価格設定リストの中の一四一個から一三個へと引き下げることであった。政府介入に服するこの一三個の商品・サービスは、以下の通りである。(一) 国家備蓄(national reserve)のための重要財、(二) 国家許可制限の対象となるタバコ及び普通塩(common salt)、(三) 肥料の一部、(四) 重要な医薬品の一部、(五) 書籍、(六) 天然ガス、(七) 水道水、(八) 電力、(九) 軍用物資、(一〇) 重要な輸送手段、(一一) 基本的な郵政サービス、(一二) 基本的な電気通信サービス、(一三) 重要な専門サービス。このことは、価格について政府介入を受ける商品・サービスは、国家経済発展又は公衆の暮らしのいづれかに重要な少数のものに限られている。大半の商品・サービスの価格は、市場の需要により決定されるので、このことは市場競争の重要な前提条件を作っている。

2 会社の所有の多様化

国有株式の割合と私有株式のそれとの関係は、それ自体では経済体制の性質を決定しない。それにもかかわらず、もし国有株式が極端に多い場合には、国内経済の性質が市場志向であるとみるときは困難であろう。したがって、中国の経済改革の深化に伴い、中国の国有企業はますます民営化された。重要なことであるが、この私有化のプロセスは、徐々に既存の国有企業を改革することにより達成された。

中国は国有企業の改革のために三つのモデルを採用した。(一) 小さな国有企業を私有化する。今日までに、九

○%超の中国の国有企業が私有されている。(二) 事業が財政的困難に陥った大規模国有企業は閉鎖するか清算する。現在、改革を経験する大規模国有企業の数はいずれも全部で六〇〇万人の従業員を含む三三〇〇社にのぼる。破産した又は市場から退出した国有企業は、破産又は閉鎖すべき国有企業の六〇%超を占める。(三) 改革に生き残った国有企業もまた、経済的考慮のために従業員をレイオフしている。全国国有企業の従業員数は、改革前よりも四〇%少ない七四〇〇万人から四〇〇万人へと減少したと推定されている。

前述の改革を通じて生き残った国有企業は、国家安全保障又は国家経済のいずれかの重要な分野で事業を行う企業である。売上高の点で、これら重要な分野での国有株式の割合は、以下の通りである。石油で九二・一%、ガソリンで六九・三%、電力で九〇・六%、自動車で七二・一%、冶金で六四・四%、鉄道で八三・一%。加えて、軍事産業、金融、民間航空と電気通信産業における国有株式は、平均して九〇%超である。

ここで強調する必要があるのは、依然として支配的な国有株式を伴うこれらの産業は外国の投資や国内の民間投資に開かれている。つまり、民間事業者の参入障壁がなく、合法的独占 (legitimate monopolies) として保護されていないことである。例えば、自動車産業では、中国の北東部、湖北省と上海とにそれぞれ位置する既存の三大国内メーカーは、依然として国有企業であるけれども、激しい競争にさらされている。さらに、自己の競争力を強化するために、それぞれ主要な国際自動車メーカーと合弁事業者を設立した。彼らの利点は、国際的パートナーに技術的に依存することである。したがって、中国の自動車産業での競争は、国内三大自動車メーカー間の競争というより、フォルクスワーゲン、BMW、トヨタ、GM、フォード、韓国大宇、ボルボのような国際的自動車メーカー間の競争であると言いうのがより正確である。

3 市場志向の投資制度の形成

二〇〇四年七月一九日に、國務院 (the State Council) は投資制度の改革に関する決定を出した。改革の中心は、中国の温家宝首相が強調したように、第一に、資源配分の点で政府の介入から企業を解放することにより、市場に完全な役割を与えることである。投資活動において主導的役割を果たすべきであるのは企業である。このことは、銀行が自分自身の計算で貸付を拡大すべきであるように、企業が自分自身の裁量で投資決定を行い、損失のリスクを引き受けるべきであることを意味する。本決定の第二点は政府投資メカニズムに焦点を当てる。目的は政府資金事業をより生産的にすることである。国家安全保障やエネルギー、運輸、電力分野のような市場が十分に機能しない市場に関係する社会経済分野に、政府投資は主に集中している。政府の恣意的な投資を制限することにより、今や、民間投資や外国投資はインフラや公共施設さえも含む以前よりも多くの分野に参入できる。

4 開放政策の拡大と深化

二〇〇四年四月六日にWTOから出された報告書によれば、中国は世界貿易で大きな発展を遂げ、輸入では米国、ドイツに次いで第三位に、輸出ではドイツ、米国及び日本に次いで第四位に位置する。これらの数字は、中国国内経済発展での外国貿易が果たす重要な役割のみならず、中国経済を外の世界に開放する範囲の拡大も示している。同時に、中国は非関税障壁を排除する一方で、関税を引き下げている。関税引き下げを例にとれば、一九九六年四月一日に、中国の平均関税は一九九二年の四三・二%から一七%にまで引き下げられた。二〇〇二年に一二%にまでさらに引き下げられた。二〇〇四年一月一日に平均輸入関税は二〇〇三年の一一%から一〇・四%にまで下げられた。二〇〇五年には、中国の平均輸入関税は発展途上国の平均レベルにまで引き下げられ、産業商品向け平均関税は一〇%未満に引き下げられることになる。

中国経済の開放の拡大された範囲は、外国投資家の市場参入とその国内での取扱いにも反映されている。國務院 (the State Council) により出された最近の外国投資についての態度決定に関するガイド規定 (Provisions Guiding the Orientation of Foreign Investment) によれば、外国投資に禁止している分野の数が一二から七五まで減少した一方で、外国投資に開放した分野数は一八六から二六二まで増加した。さらに重要なのは、特定の国有企業での外国投資の割合に関する制限が次第になくなってきていることである。例えば、流通事業において、二〇〇四年末までに、卸売事業 (タバコと塩を除く) 及び小売事業 (タバコを除く) の地理的範囲、株式割合と外国投資の総額についての制約がなくなる。同時に、外国投資による許認可事業への参加に関する制約も全て廃止される。流通事業が外国投資に開放されるのに伴い、中国の商務部は、「通商における外国投資に関する措置 (Measures on Foreign Investments in Commerce)」を制定した。加えて、中国は、電気通信、天然ガス、暖房、上水道や下水道を含む外国投資に関する制限に服していた分野の規制緩和を順次行っている。また、銀行、保険、観光、運輸、会計及び法律分野でのサービスもますます規制緩和されている。

B 中国市場での反競争的行為

中国は現在、計画経済から市場経済へと移行している。しかしながら、経済行政の側面において政府機能の必要な転換が今のところ不完全である。その結果、旧経済体制に由来する競争に対する行政的制約が非常に深刻な問題であり、中国での有効な競争の展開にとって大きな障害である。加えて、企業による反競争的活動は、よくある事件となっている。

1 競争に対する行政的制限

競争に対する行政的制限 (administrative restrictions on competition) とは、競争を制限するために行政権限を濫用する政府及びその下級機関の行為をいう。これらの行為は、行政権限の濫用である。なぜなら、これらの行為は社会主義経済秩序の維持のために政府によって行われる正常な経済的行政活動や、国民経済のマクロ規制のために中央政府が採用する産業、金融その他の社会経済政策のいずれにも属していないからである。現在、中国の研究者は、競争に対する行政的制限を、分野特有の独占 (department-specific monopoly) と地域独占 (local monopoly) とに、より具体的には垂直的独占と水平的独占とに分類する。

垂直的独占とは、政府機関と市場参加者との双方の役目を果たすものも含む、経営及び操業に政府介入を受ける国有企業、国有割合が大きく産業行政に責任をもつ国有企業、政府機関に付属する企業で、そのために有利な取扱いを享受している企業をいう。これらの企業は行政権限を行使する特権を有しているので、他の企業がおそらく持ち得ない競争上の有利性をもつ。一定の商品については、分野特有の独占事業者は生産、販売及び原材料の購入において独占的地位を享受し、それにより、不正に競争を制限している。中国では、この現象を「行政権限の濫用により事業を行う」と批判する者もいる。例えば、市場に代替品があつたとしても、ある地方内務局は新郎・新婦に指定のサービスセンターで婚礼写真を撮るように要求し、そして、別の地方保健局は顧客に指定の消毒薬を購入するように求める。ある学者は、行政独占企業は腐敗しているだけと正確に叙述する。

水平的独占とは、地元保護主義 (local protectionism) をいう。これは、一定の商品が地元市場に参入するのを禁止し、あるいは、地元の原材料を他の地域に流出するのを妨げ、これにより、国内市場を多くの区分された地方市場に分割する地方政府の行為からなる。経済改革、とりわけ、中央政府と地方政府との間の資金の再配分の点での税・予算改革の開始以来、地方政府は相対的に独立した自己の利害を展開してきている。その結果として、異なる

省間の利害の対立が激しくなり、地元保護主義がいつそう深刻になった。例えば、ある地方政府は、他の地域で生産された商品の取引を行う企業に事業許可を発行することを拒絶し、その商品を押収し、制裁金を課したりすらした。別の地方政府は、他の地域で生産された商品を妨害するために地域境界線に検問所を設置さえした。例えば、一九九七年には、河南省固始県の政府は、他の省で生産された肥料がその管轄内の市場に流入するのを妨げるため特別命令を発した。その命令曰く、「当県における肥料の生産を保護するために、県政府は、いかなる企業又は個人も他の地域で生産された炭素アンモニア(carbonic ammonia)を購入するのを禁止する。この禁止に違反した者は、当該商品及び違法収入の没収に加えて、関連地方規程又は規則に従って、深刻な制裁が科されるものとする。関連県政府及び関連行政部門の職員も、その行政的又は経済的責任について調査されることとなる。」と。中国における自動車産業の発展に伴い、大手自動車メーカー間の競争もまた地元保護主義から損害を被っている。例えば、一九九九年一〇月一日以来、シトロエン社製の自動車が製造されている湖北省の政府は、「地元企業の困難を救済する」という名目で、上海で製造された Santana 社製自動車の購入ごとに七万元もの制裁金を要求している。湖北省政府が、上海で製造された自動車の地元購入者にこのような制裁金を科す理由は、上海以外で生産された自動車の購入者に対して差別的取扱いを課す上海政府が採用した地元保護主義的政策に対する反発である。この種の地元保護主義は、商品を選択する権利の制限し、消費者利益を害するだけではなく、企業の生産規模を大いに制限し、中国における全国的な自動車産業の発展を阻害している。

2 企業の独占

過去数年において、競争の激化のため、競争者間の価格カルテルに関係する事件数が増加した。例えば、一九九九年五月には、主要なTVキノスコープメーカー八社が北京でカルテルを成立させ、価格低下を防ぐため一ヶ月の

生産停止を行った。二〇〇〇年三月には主要エアコンメーカーが南京でカルテルを形成した。二〇〇一年には、Konka、TCL 及び Chuangwei を含む主要カラーテレビメーカーが、カラーテレビ産業における価格カルテルの初会合のために深圳で会った。これらの例は、消費者の利益に対する価格カルテルの悪影響の例証となる。にもかかわらず、これらの価格カルテルの競争に対する影響は、一九九八年に関連政府機関の指導により課された「分野全体の自主価格 (sector-wide self-disciplined prices)」よりもはるかに有害ではない。なぜなら、上記のカルテルメンバーは限られているからである。「分野全体の自主価格」を市場における価格競争への政府介入の同義語として常に見るべきである。一九九八年八月、国家経済取引委員会 (the State Economic and Trade Commission) は、「一定の産業商品に対する自主価格設定に関する意見 (Opinions on Self-Disciplined Pricing for Certain Industrial Products)」を出した。この意見は、激しい価格競争 (price wars) と略奪的な競争とをやめることが必要であることを根拠に、一定の産業商品の生産者が関連取引団体により設定された最低価格制限を採用することを求めた。規制を受けるこれらの商品には、板ガラス、セメント、自動車、農業機械、電力発電機が含まれる。最初に分野全体の自主価格の設定を支持した中国農業機械組合の輸送機械部会 (the Transportation Vehicle Branch of the China Agricultural Machinery Association, TVB) は、山東 Shifeng グループに対し、価格に関する内部ルールの遵守を怠ったとして、八〇万元までの制裁金と一五万三〇〇〇元までの「調査費用」を課した。

企業に自己の商品を分野全体の自主価格で販売するように強制することは、不合理である。なぜなら、これらの価格は、最も効率的な企業の個々の費用を上回る特定産業における平均費用をベースに決定されているからである。さらに、これらの価格は企業にとっての価格引下げの範囲を制限し、価格を引き下げることにより生産と事業を拡大する機会を奪うからである。Shifeng グループは、「進歩を罰し、後退を保護する」と、この行為を正しく批判した。

現在の中国経済では支配的地位の濫用に関する事件もある。これは抱き合わせ販売、再販売価格の制限、事業に必要な商品・材料の供給を制限又は拒絶することにより、競争者の自律性を制限し、又は、競争者を不利な地位に置くその他の排他的制限に関する協定を締結する事業者の行為をいう。支配的地位の濫用は、主として、電気通信、電力、水道、ガスその他の公益事業の分野で起こる。例えば、郵政・電気通信局は、電話利用者に対して、指定の電話セットを購入するように強制した。電力供給局は、顧客に指定の配電ボックスを購入するように強いた。

また、水道供給事業者は、顧客に指定の水道供給設備を購入するように強制した。ある都市の居住区域におけるガスパイプラインの設置期間に、ガス供給事業者は、住民に市場で入手できる他の商品よりもはるかに高い、ガス供給事業者が自ら販売するガストープやウォーターヒーターを購入するよう強制した。そのガス事業者は、自己の商品を購入する能力を拒絶した利用者には、ガス利用のための証明書の発行を拒絶したり、ガス供給を削減した。

多国籍企業による抱き合わせ行為もまた、中国市場で行われている。例えば、マイクロソフトによる抱き合わせ行為の他に、Tetra Pakは、代替品が中国市場で入手可能であるにもかかわらず、包装技術を購入する自己の顧客に、自己の包装材を購入するよう要求している。この反競争的行為の結果は、中国の消費者が上記の包装を用いたソフトドリンクを購入する際に中国の消費者がより高い価格を支払うことである。

Ⅲ グローバル化の中国市場における競争上の含意

一九八〇年代後半以来、経済のグローバル化がどの国にとってもトレンドとなっている。経済のグローバル化は、最初に経済統合を注目させた。これは、商品、サービスと金により自由の世界中を動くために、貿易と投資の国内障壁を低めることを意味する。経済のグローバル化は市場の規制緩和にも注目させた。これは、経済活動規制

の中で政府の役割を減少させることを意味する。したがって、経済のグローバル化の別の用語は、経済の自由化である。

中国のWTOの加盟は、中国経済の市場志向への転換と、より大きな範囲での中国経済の世界経済への統合とを示す。このような状況の下では、中国国内市場が国際化しているので、中国国内市場での競争条件は中国の国内企業にとって重要であるだけでなく、外国企業や多国籍企業にとっても重要である。中国が市場競争のための環境を改善するために行っていることは、以下のように概括できる。

A 公正かつ自由な競争環境を創造するための競争法の改善

中国がWTOに加盟して以降、特許法、商標法及び著作権法を含む知的財産権に関する三つの法律が改正された。最近では、反ダンピング規則 (*the Anti-Dumping Regulation*)、反補助金規則 (*the Anti-Subsidy Regulation*) 及びセーフガード措置規則 (*the Safeguard Measures Regulation*) も改正された。二〇〇二年六月に、政府調達法 (*the Government Procurement Law*) と中小企業促進法 (*the Law on Promotion of Small and Medium-Sized Enterprises*) が通過した。しかしながら、中国の競争法は、一〇年以上の間、起草されたにもかかわらず通過していない。二〇〇四年初めには、競争法の起草機関である国務院商務部 (*Ministry of Commerce*) は、中国の立法府である全国人民代表大会の常務委員会 (*the Standing Committee of National People's Congress*) に提出する前に、検討のため中国の中央政府である国務院 (*the State Council*) に独占禁止法案を提出した。これは重要な前進である。というのも、立法プロセスが開始され、加速されたからである。中国独占禁止法は、二〇〇八年三月までに五年の任期が終了する第一〇期全国人民代表大会の立法計画に列挙されている。

二〇〇二年二月二六日現在で、独占禁止法案の最新版には、八章五六条文ある。一般的に言って、これは真の内

容を伴った草案である。実体的観点からは、反競争的協定の禁止、支配的地位の濫用及び合併規制に関する条項も含めて、先進国の経験、とりわけドイツとEU競争法から学んだ。独占禁止法案の最も注目し得る特徴は、行政独占を禁止する条項である。この条項が存在するのは、他の国々とは異なり、中国における競争に対する最も深刻な障害は、政府自身に起因するからである。

実体的条項に加えて、執行機関並びに、行政責任、民事責任及び刑事責任を含む法的責任に関する条項のような手続的条項もある。国際的に確立した法原則もまた、草案第二条の下で、効果理論 (the effect doctrine) に従って、独占禁止法の域外適用に反映されている。草案第二条は次のように規定する。「この法律は、中国の領土外で行われた行為で、しかし、その他の点では国内市場に反競争的効果の結果を伴う行為に適用することとする。」最新の草案の第八章では、郵便サービス、鉄道、電力、ガス及び水道分野の公益事業体に対する当初の適用免除条項は撤廃される。このことは、国際的な競争法原則の発展とグローバル化の過程との双方に合致する。前の計画経済体制の下では、郵便、鉄道、電力、ガス及び水道の産業分野は自然独占として扱われた。今日では、国内の私企業だけでなく、外国資本もこれらの分野において許されている。これは、これらの分野の独占は崩壊しており、これにより、競争メカニズムが導入されていることを意味する。

中国の独占禁止法の制定は、中国の市場経済環境を大いに改善し、かつ、中国企業の競争力を高めることとなる。長期的には、中国企業の競争力を改善する基本的な手段は、市場競争の圧力を受けることである。現在では、中国政府は、市場支配力を有する多国籍企業による反競争的行為に大きな注意を払っている。にもかかわらず、多国籍企業が独占化や市場支配力を濫用するのを妨げる最も効果的な方法は独占禁止法を制定することである。この法律は、明確に市場支配力をターゲットにしているので、外国の多国籍企業と戦うのに重要な手段となる。

中国独占禁止法が、政府機関による行政的反競争行為を適用対象とすることは、分野特有の独占 (department-

specific monopoly) 及び地元保護主義 (local protectionism) を打開する一方で、他方では、開かれた競争的で均一の全国規模の市場の形成に有益であろう。さらに、企業が、規模の経済性の利益の実現のために自分自身で生産を拡大できるようにするため、多様な政府介入から企業を解放することも有益である。国有企業は、通常の事業に政府介入を受けている限り、経営の自主性を享受することはできないことは、証明されている。ある市場への参入が政府当局の事前の承認を受ける限り、企業は市場投資における独立性を失う。この意味で中国独占禁止法は、中国の経済改革を深化させ、中国の政治改革を加速させる最も重要な推進役となる。

現在、中国独占禁止法にとって最も懸案の問題は、独立した執行機関の創設である。洗練された競争法の法制度を持つ国々の経験によれば、この執行機関は、独立した権限がなければならない。独立した権限があることは、中国独占禁止法にとってより重要である。なぜなら、執行機関は実際に独占禁止法事件を扱う中で、競争政策と産業政策との間の衝突に左右されることになるからである。もし執行機関が高度に独立した地位を享受しないならば、その決定は不確実な国家産業政策により操作されることとなる。

独占禁止法の制定と執行に伴い、中国不正競争法は、包括的な改正が必要である。なぜなら、現在の法制度は多くの欠点があるからである。とりわけ、第七条は行政権限の濫用的利用を不正競争行為と定義する。市場経済の下では、政府及びその機関は企業と共に市場競争に参加するのを認めるべきではなく、ましてや不正競争を行うべきではないことは明らかである。

B 競争政策での国際的協力の強化

グローバル化の深化に伴い、多くの国々は、多国籍企業による反競争的行為からもたらされる自国経済に及ぼす悪影響にますます注意を払ってきている。例えば、二〇〇〇年の General Electric と Honeywell 間の合併は、これ

が国際的航空機エンジン市場における General Electric の独占的地位を強化することとなる影響の重大さの観点から、二〇〇一年の夏に欧州共同体により阻止された。グローバル化の展開に伴い、とりわけ巨大合併の数の増大に伴い、多様な国々の競争法は深刻な課題に直面している。一方では、各国の競争当局が経済のグローバル化の現実、とりわけ、関連市場の拡大を考慮に入れることは必要である。他方では、とりわけ、巨大合併を通じて国際的な競争に対する実質的な悪影響を減少し、回避するために、異なる国々の競争当局は、法的手続の分野も含めた協力と協調を強化すべきである。

世界銀行のデータは、発展途上国の輸入の六・七%近くは国際的カルテルにより負の影響を受けていると示している。なぜなら、当該カルテルの参加企業は価格を引き上げ、輸入国のユーザーと消費者とがより多く支払うように強いているからである。中国市場は国際カルテルの影響から免れることはできない。二〇〇二年一月から、いくつかの国際定期船輸送団体は、定期船事業者一二社が同一期間、同一割合で中国の港での追加的なドック運営費用を荷主に課すように操作し、中国の荷主の利益を著しく危険にさらした。

さらに、国際的企業の大規模合併もまた、中国国内経済に悪影響を及ぼす。もしボーイング社がヨーロッパのエアバス社と合併したら、中国の航空事業者は航空機を購入するのにより多くのお金を支払うことになる。したがって、中国は、自己の利益と経済的安全を守るために国際ルールの策定に参加する必要がある。

今日まで、世界競争における不公正な行為が依然として多すぎる。特に、中国の輸出企業は、しばしば、国際取引において、とりわけ、主としてより安価な労働費用によるより安価な商品とする反ダンピング紛争において、不公正な取扱いを受けてきた。多くのWTO加盟国は、反ダンピング措置を保護貿易手段として行使してきたことを前提にすれば、これは、他の国々が世界貿易の自由化から得られるはずであった利益や社会的利益にとって大いに有害である。したがって、競争政策に関する多国間合意を通じたWTO反ダンピング規制の改革は緊急になすべ

きこととなろう。

外国取引における私的な反競争的行為への政府の関わりを前提とすれば、国際的取引に関係する競争政策は、関係国のみによつては解決できない。なぜなら、フィルムに関する富士とコダックとの間の紛争を例にとつても、多くの事件で、国が直接反競争的行動を行ったからである。障壁を取り払い、取り壊す一方で、自由貿易を前進させる交渉に関して、競争政策における国際的協力がますます必要になっている。

中国の商務部は、二〇〇三年にWTO競争政策に関する研究を行う専門委員会を組織した。中国は、国際機関や進んだ競争法の法制度を持つ国々からの中国の競争法立法に対する技術的支援を高く評価する。また、中国は、WTOの枠組みの下での競争政策についての交渉に積極的に参加し、その交渉の成果を競争法の立法を推進する力として利用する。中国政府は競争を保護・促進する重要性を認識し、公正かつ自由な競争を促進するために、外からのこの推進力に大きな重要性を与えている。

(1) 中国社会科学院法学研究所教授、経済法部門長、法学博士(ハンブルグ大学)