



中国の規制改革と行政独占

鐘, 文興

(Citation)

六甲台論集. 法学政治学篇, 64(1):197-217

(Issue Date)

2017-09

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCOI)

<https://doi.org/10.24546/81009966>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81009966>



中国の規制改革と行政独占

鐘 文 興

目 次

初めに

第一章 中国の政府規制と規制改革

第一節 2016年の中央経済政策会議にみる中国経済の新たな位置づけ

第二節 中国の政府規制の概要と規制緩和

第三節 投資プロジェクト、審査・認可の規制緩和の動き

第四節 「自動車販売管理規定」にみる規制緩和の動き

第二章 中国の規制緩和と行政独占の法規制

第一節 規制緩和と行政独占

第二節 偽造防止ソリューション企業による行政独占提訴事件について

第三節 行政指導と独占禁止法との関係について

第四節 規制改革と行政指導

終わりに

初めに

中国経済の成長率は、2008年の世界的金融危機を契機として、それまでの10%程度の高度成長から6.5~7%程度の中成長へとシフトした。

競争的な市場の重要性については、活発な市場の競争が維持されることが、超過利潤、価格の硬直性などの面でみた市場のパフォーマンスを改善し、資源配分を効率的なものとする事など、多くの点が指摘できよう。

こうした競争的な市場の意義を経済構造の変化との関係で考えると、次のような動的な

側面もまた重要になるものと考えられる。

動態的な側面からの評価として一つの重要な点は、消費者の多様なニーズに対応した財・サービスを弾力的に供給していくことである。

所得水準の上昇、価値観の多様化などの中で、消費者の欲求はますます多様化、高度化しており、その変化のスピードも速まっている。企業間の活発な競争が維持されていれば、こうした消費者のニーズに対応して新しい商品を開発し、供給していくことができ、また、消費者利益を保護するための法整備が必要不可欠であることは言うまでもない。

以上のように、活発な企業間の競争が維持されていることは、経済構造の変化に弾力的に適応し、消費者のニーズに応えた財・サービスを提供するといった点で重要な役割を果たしているといえる。したがって、良好な経済的パフォーマンスを達成していくという観点からみると、競争的市場を維持することが基本的に重要となる。

もし、企業間の競争が維持されない場合には、他の経済政策の負担が増すだけでなく、競争が維持される場合と同様のパフォーマンスを得ることは困難となることも考えられる。こうした意味で、競争政策は、経済政策をスムーズに行うために最も基本的な部分を担っていると考えることができる。

2013年11月9日から12日に中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（三中全会）が開催され、その場で審議・採択された「改革の全面的深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」（以下「決定」という）は、習近平政権が進めようとする改革の青写真として、内外の注目を集めている⁽¹⁾。今回の「決定」には、「市場に資源配分における決定的役割を担わせる」ことをはじめ、新自由主義の政策綱領とされる「ワシントン・コンセンサス」を思わせる内容が多く含まれており、特に、「決定」の第7条においては、「国有資本は公益性企業への投入を増やし、公共サービスの提供により大きく貢献できるようにする。国有資本が引き続き株式保有と経営の面において支配する自然独占産業では、政府と企業の分離、政府と資本の分離、特許経営、政府による監督管理を主要な内容とする改革を実施し、各業種の特徴に基づき整備部門と運営部門の分離を実施し、競争的業務を自由化し、公共資源配分の市場化を推し進める。各種形式の行政独占を更に打破する」と定めており、市場化改革を推進しようとする指導部の決意が伺われる。

1994年、中国国家工商総局は公平取引局を設置、その下には反独占処を設け、日常の独

(1) 「決定」は16章60条（序文と結語を含まず）から構成され、その内容は経済、政治、文化、社会、生態文明、国防・軍隊の6分野に及ぶ。経済関連の議論は、「基本的経済制度を堅持し、整備する」（第2章）、「近代的市場システムの整備を加速する」（第3章）、「政府の機能転換を加速する」（第4章）、「財税制改革を深化する」（第5章）、「都市・農村の一体化した発展の体制・メカニズムを整える」（第6章）、「開放型経済新体制を構築する」（第7章）の各章を中心に展開されている。

占防止活動を担当していた。1998年、工商行政管理機関は体制を改革し、省以下の直接指導を実行し、不正競争の禁止、独占防止の法執行要員の整備が一段と強まった。

1999年から2006年までに、中国国家工商行政管理総局は8年連続して全国で競争制限的な行為による執行活動を展開し、その執行活動は、給水、給電、ガス供給、郵政、電気通信、交通運輸、保険、銀行、石油、石油化学、タバコ、塩業など独占性の強い業界企業にも波及した。ある報道筋のデータによれば、2006年までに、全国各クラスの工商行政管理部門は業界による独占案件を累計6479件取り調べた⁽²⁾。

なお、「独占禁止法」が公布・施行される前には、工商総局がこれらの案件を処理する際の法的根拠は「反不正当竞争法」であった。

事業者による独占行為のほか、中国国家工商総局は行政による独占行為をも取り調べて規制してきた。その法執行の実践から見ると、行政による独占・競争阻害行為への調査には次の2種類がある。一つは、地方政府による地区封鎖と地域保護主義の行為であり、もう一つは、政府主管機関（公安、交通、民政、医療・衛生、教育など）による権力を濫用した競争阻害行為である。

もっとも、中国の不当競争防止法である「反不正当竞争法」の規制によっても「独占禁止法」の規制によっても行政による独占の法律責任を取る運用面では現実的ではなく、強制力も弱く、実際に法執行の中で行政による独占案件を取り調べるのが難しかった。そこで、工商部門は実際の法執行の中では、行政的提案や行政的な勧告という方式をとって、大量の行政独占行為を食い止めてきた。

第一章 中国の政府規制と規制改革

第一節 2016年の中央経済政策会議にみる中国経済の新たな位置づけ

2016年12月14日から16日に開催された中央経済政策会議は次年度の経済の方向性をつかむ上での最も重要なバロメーターといえる。現在のようなかつてない複雑さを抱えた経済情勢の下では、会議から中国経済の新たな位置づけを探ることがより重要になる。

今回の会議を振り返ると、中央政府の情勢判断には次の3つの重点があることがわかる。

一、中央政府の情勢判断を巡る3つの重点

(1) 経済が安定の中で安定を求めた。

中央経済政策会議の経済情勢判断の総合的な特徴は、安定の中で安定を求めた、安定の中

(2) 2008年8月6日付「北京週報」の報道による。

で好転した、質と効果が向上した、だといえる。こうした判断からわかるのは、中央政府が国内総生産（GDP）の増加ペースは鈍化したものの、短期的に大幅に低下することはなく、L型の成長を維持するとみていることである。GDP成長率目標は一層希薄なものになり、政策の重心が発展の質と効果の向上を中心とした供給側改革へと傾斜することが予想される。会議での要求を踏まえると、財政政策はさらに積極的かつ有効になり、金融政策は安定した中立性を維持し、2015年の会議で要求された「財政政策は取り組みを強化する必要があり、金融政策は適度な柔軟さが必要」という内容に比べて、財政政策も金融政策も安定成長の取り組みが消極的になる可能性がある。

(2) 構造が最適化した。

第13次五カ年計画の指摘によると、革新、協調、グリーン、開放、共有の発展理念を樹立する必要がある。第13次五カ年計画スタートの年の変化は明確である。

ア. 経済構造が最適化すると同時に、発展を支える革新の役割が高まった。

イ. 生態環境が好転し、グリーン発展の効果が現れ始めた。

ウ. 改革開放が新たな飛躍を遂げ、基礎的改革措置が基本的に出そろった。

エ. 貧困人口が1千万人以上減少した見込みで、より多くの人々が発展の成果を共有するようになった、などの変化がみられた。

バランスのとれた発展の成果は明確に指摘されておらず、これは目下の地域格差、都市部と農村部の格差などのさらなる縮小が必要であることを意味する。

(3) 矛盾の問題が突出していた。

今回の中央経済政策会議では直面する4つの突出した矛盾が明確にされた。

1つ目は生産能力の過剰と需給構造のバージョンアップとの間の矛盾である。過剰生産能力を解消すると同時に、供給の効率を向上させ、消費のモデル転換の方向性に合致した中高級商品の供給を増やす必要がある。

2つ目は経済の内側にある成長のエネルギーが不足していることである。今年の経済は全体として安定し、主なエネルギーは不動産とインフラの投資からきていた。この2つは政策の影響を受けやすい。

3つ目は金融リスクの集積である。資産が回転する中で金融機関はレバレッジを拡大し、国民はレバレッジを拡大して不動産を購入したが、流動性が逆の動きをみせると、デレバレッジの圧力に直面することになり、金融システムのリスク・エクスポージャーが上昇した。

4つ目は一部地域で困難が増大したことである。都市と農村の格差、地域間格差が拡大し、地域のバランスのとれた発展戦略を加速的に推進し、的確な貧困扶助の措置を実施することが必要である。

全体としてみると、経済情勢は安定しつつも懸念を抱いており、これを土台として、中央政府の政策の基調は引き続き安定の中で進歩を求めることにある。今年の中央経済政策会議では「安定の中で進歩を求める」が国家運営と政治の重要な原則、および経済業務をしっかりと進める上での方法論に格上げされた。

二、2017年において期待できる5つの注目点

(1) 農業の供給側構造改革。

農業の供給側構造改革が初めて提起されたのは、2015年の農村経済政策会議でのことで、このたびの中央経済政策会議はその業務上の位置づけをさらに引き上げることになった。農業の供給側構造改革を加速させれば、まず、農産品の品質を高め、消費のバージョンアップを受けた需要を満たす上でプラスになる。次に、穀物などの重要農産品の価格形成メカニズムと備蓄制度を積極的かつ安定的に推進し、買入れ価格が市場決済価格を上回ることによって形成される備蓄穀物の高い在庫圧力を緩和することになる。さらに土地制度改革につながり、土地の流通を加速させる。最後に農民の所得増加と豊かさへのルートが増え、貧困扶助の取り組みに適切に対応して打ち出された目標の実現を加速することになる。

(2) 実体経済の振興の強化。

ここ数年来、金融市場と不動産市場が加熱して、資金が実体経済から金融経済へ流れる傾向が顕著で、このことがある程度、実体経済における資金の分流傾向を招いている。だがどの国であれ長期的な発展を遂げるには、実体経済の発展から離れるわけにはいかず、金融市場の本質も実体経済にサービスを提供することにある。今回の会議では、供給側構造改革が打ち出され、その主な取り組みの方向性は供給の質を向上させることであり、それにより当面の経済運営が直面する重大な構造的問題を解決することができるとされた。有効な供給が増えると同時に、産業構造が最適化されバージョンアップすることは、経済成長に新たなエネルギーをもたらし、経済の健全で持続可能な発展を促進することにつながる。

(3) 不動産市場の安定。

現在、不動産市場は分化の傾向が目立ち、一線都市と一部の二線都市は在庫が低水準となり、2015年から価格が上昇している。その一方で、広大な面積の三線都市と四線都市は分譲住宅の在庫過剰問題を抱えている。分類調整と都市別の施策を堅持し、人気都市の不動産価格が再び急上昇して金融リスクを拡大しないようにするとともに、不動産価格の大幅低下も防がなければならない。このたびの会議で言及された不動産価格の上昇圧力が大きかった都市は、土地を合理的に増やし、住宅用地の割合を高め、遊んでいる土地や効率の低い土地を有効に活用し、これまでの購入制限を基調とした政策とは大いに異なる政策を打ち出す必

要がある。

(4) 民間投資を奨励。

今年の経済運営における突出した問題は、上半期に民間の固定資産の増加率が大幅に低下したことで、下半期に回復したものの、低水準から抜け出せずにいる。複数の部門が一連の措置を取って民間投資の安定に努めたことは、今回の会議でもたびたび言及された。どのような措置だったかといえ、まず開放の拡大傾向を堅持し、民間企業家の信頼感を安定させたことである。次に市場参入や要素の配置などの面で、中小零細企業が市場の公平な競争によりよく参加できるようにしたことである。また知的財産権の保護制度を強化し、企業の知財権を侵害する誤った判断を識別し改め、企業家精神を保護したことである。一部の産業での参入ハードルの高さ、国有企業や中央企業（中央政府直属の国有企業）による市場の独占、知財権保護の不十分さは、民間投資を制限する重要な要因である。このたびの中央経済政策会議は、制度の面で民間企業家の投資を奨励した。

(5) 金融リスクの防止。

金融リスクの防止をこれまでになく重要な位置に置くとともに、金融監督管理体制改革を積極的かつ安定的に推進することを掘り下げて研究する必要があることを打ち出した。非金融企業のレバレッジ率が高い水準にあり、住居関連部門のレバレッジ率が不動産の販売量と販売価格の一斉上昇に合わせて上昇し、月ごとの不動産ローンが商業銀行全体の貸出を上回れば、金融システム全体のリスクが増大する。実体ある企業が秩序をもってレバレッジ率を引き下げ、不動産市場が安定的に発展するよう誘導するほか、監督管理能力を向上させ改善する必要がある。これまでメディアが報道してきた既存の1行3会（中国人民銀行、中国銀行業監督管理委員会、中国证券監督管理委員会、中国保険業監督管理委員会）による監督管理システムが調整される可能性があるが、このたびの会議の公告では、「掘り下げて研究」、「積極的かつ安定的に」とされており、改革の歩みが予想よりもゆっくりになる可能性が示されている。

2016年は第13次五カ年計画スタートの年であり、2017年でより重要なことは確実に攻めて難問を克服することである。国内外の経済情勢は錯綜して複雑な状態が続き、国内では金融リスクが見え隠れし、国外ではブラック・スワン事件がしばしば発生している。十分な準備をしっかりと行い、構造改革によって供給側のボトルネックをうち破り、安定したマクロ

政策で需要側のリスクを緩和することが必要あるとしている⁽³⁾。

第二節 中国の政府規制の概要と規制緩和

一、政府規制の概要

中国においては、事業者の事業活動が様々の目的からの公的介入により、制約されている分野が多くある。現在、許認可等（許可、認可、登録、届出等）を定めた規定は多くある。

規制は、生命身体の安全、環境の保全、消費者の保護、特定の産業の健全な発達など様々な社会的、経済的、文化的目的を達成するために導入されたものであり、その方法として、事業の開始、設備の新增設、価格または料金、数量、商品またはサービスの内容などに係る事業者の意思決定、活動について、行政庁が法令の規定に基づき関与するものである。

いうまでもなく中国は、現在自由経済体制をとっている以上、自由貿易主義に拠っており、公正かつ自由な競争の維持促進を図ることが経済運営の基本となる。

したがって、経済的目的からする規制は、本来自由であるべき市場における例外的なものとして位置づけられるものであり、必要最小限の範囲に限られるべきものである。また、社会的、文化的目的からする規制についても、その手段、方法等が合理的に必要と認められる範囲を超え、公正かつ自由な競争を阻害することのないようにする必要がある。

二、規制の問題点

規制は、一旦導入されると運用過程において、事業者保護に傾きがちとなり、そのような場合には、既存事業者は、既得権益の擁護を求め、現状の変法を拒み、あるいは、規制の拡大、強化を求めるよう行動しがちである。

また、行政機関は、運用に当たり、行政の形式的公平性の観点から新商品、新サービスの提供、価格や料金の変更についていわゆる横並びを考慮し、一律に運用する傾きもある。

その結果、事業者のコスト削減、技術革新、創意工夫等のインセンティブが損なわれ、事業者は、むしろ、規制による既得権益の維持や獲得に力を注ぐことになり、また、優れた事業者の新規参入が妨げられ、あるいは、限界企業の温存を招く等により、経済の効率性が害されることになる。

また、規制は、その実施において、行政コストを増大させ、事業者に経費のおよび時間的に多くの負担を課すことにも留意する必要がある。

(3) 2016年12月20日付「人民日報」の報道による。

三、規制の見直しの必要性

規制は、導入当時における社会的、経済的情勢を背景として様々な理由により設けられたものであるが、導入後かなりの年数が経過し、その背景となる社会的、経済的情勢が大きく変化しているものも多い。

したがって、規制導入時の理由の現在における妥当性、規制により得られる、あるいは、得ようとする利益と、規制のもたらすコストの比較、他のより弊害の少ない方法の有無等、規制制度の合理性について、見直しが進められることが必要となる。例えば、中国の国内航空運賃は様々な形で格安料金の存在する国際航空運賃に比べても割高であり、電気通信のサービス料金などは、国際価格に比べ相当な高水準となっている⁽⁴⁾。また、参入、設備などについて強い規制が存在する石油業は、設備過剰等の問題を抱え、ガソリン価格は国際価格より高く、民間企業の参入難と市場メカニズムを基本とする自律的な産業秩序の形成が求められている。これらの規制は、導入以降相当の年月を経ているものであり、様々な理由によりある程度の規制が必要であるとしても、上記の観点から見直しを進め、競争原理の導入、拡大を通じ効率化を促進することが必要といえよう。

こうした見直しは、最近における経済のグローバル化、技術革新、情報化の進展に照らせば、一層その必要性は高いといえよう。

第三節 投資プロジェクト、審査・認可の規制緩和の動き

中国国務院弁公庁は2014年12月、企業投資プロジェクトのオンライン審査・認可制度に関する業務方案を発表した。

同業務方案の要約は下記の通りである。

中国国務院は2013年と2014年に「政府認可の投資プロジェクト目録」を発表し、審査・認可の範囲を大きく狭め、審査・認可の権限を移譲し、行政をスリム化し権限を移譲することで市場の活力を引き出した。しかし企業投資プロジェクトの審査・認可には依然として、事前手続きが複雑、低効率、事前手続きに付随する仲介サービス行為が規範化されていない、料金が非合理的などの問題が存在している。この根本的な原因は、政府の管理・理念の変化が依然として遅れており、職能の変化が徹底されていないことである。企業投資プロジェクト審査・認可制度の改革の深化は避けられない情勢で、一刻の猶予も許されない。

同業務方案は、企業投資プロジェクトの審査・認可制度の改革の6つの重点任務を明確にした。

(4) 2011年11月9日に中国の通信大手「中国聯通」と「中国電信」にインターネット接続料で独占禁止法違反の疑いがあるとして、中国国家發展改革委員会が調査を始めていた。

(一) 整理。

「5つの一律」の原則に基づき、実施中の事前審査およびその仲介サービスの徹底的な整理を行い、企業投資の利便性を大幅に高める。

1. 企業の経営自主権に属する事項については、一律で前提条件としないこととする。
2. 法律法規が明確に規定していない前提条件に関しては、一律で事前審査を実施しないこととする。
3. 法律・法規が明確に規定している前提条件については、必要性があるものを留めるほか、その他の前提条件を一律で法改正により取り消す。
4. 審査機関が部門の意見を求める、もしくはその後の監督管理によって解決できる事項については、一律で事前審査を実施しないことにする。
5. 特殊な需要があり法律・法規を根拠とする場合を除き、事前仲介サービスおよび指定仲介機関の設定を一律で禁止とする。

(二) 確認。

基数の把握後、減らすものについては徹底的に減らし、併合すべきものについては必ず併合する。極小数の事前審査を留めるほか、その他の審査事項とプロジェクト審査・認可については手続きを一体化させることで、最大限に市場に権限を移譲し効率を高め、最大限に企業に利益を与える。

(三) 法改正。

第18期党中央委員会第4回全体会議（四中全会）の精神を貫徹し、法に基づく改革の推進を堅持し、プロジェクト審査・認可制度の改革に関する法規・制度の改正と調整を行い、改革のスムーズな推進に法的保障を提供する。

(四) 公表。

保留する行政手続きと仲介サービスのリストを統一的に公表し、リストに入っていない審査事項については、公表日より一律で無効とする。

(五) 立法。

「企業投資プロジェクト認可および登録管理条例」を打ち出し、行政・法規の形式により改革の成果を固め、新たな企業投資プロジェクトの審査・認可制度を確立する。

(六) ネットワーク構築。

投資プロジェクトのオンライン審査・認可監督管理プラットフォームの建設を加速する。中央レベルの「水平方向の連結」を実現すると同時に、全国範囲の「垂直方向の貫通」を徹底し、オンライン手続き、審査・認可、監督管理を実現する。「制度+技術」により権力の行使を常に記録し、腐敗を生む土壌を取り除く。

2014年末までに事項の整理を初歩的に完了し、企業の経営の自主権に属する事前手続きの取り消しを発表する。2015年末までに改革を全面的に完了し、投資プロジェクトのオン

ライン審査・認可の新メカニズムを実現し、同時に垂直・水平協力監督管理の新メカニズムを構築する⁽⁵⁾。

第四節 「自動車販売管理規定」にみる規制緩和の動き

2017年4月14日に商務部（商務省）は新しい「自動車販売管理弁法」を発表し、2017年7月1日から施行することになっている。今後は自動車販売ルートは今までのような4S店（ディーラー）という単一のルートにとどまらず、自動車スーパー、自動車専門販売場、自動車通信販売といった新しい販売モデルが登場し、将来的にはこうしたルートがメインとなり、より多くの社会資本が自動車販売分野に参入する可能性があるとし、消費者の自動車購入費用およびアフターサービス費用の低下が期待されている。

もっとも、現在、自動車販売分野が従うべき規定は2005年に公布された「自動車ブランド販売管理実施規定」であるが、この規定は自動車ブランドのライセンス授与と販売の体制を確立し、自動車を販売する際にブランドのライセンスを取得し、登録管理を実施するよう求めていた。これにより各自動車ブランド企業は4S店を中心とする自動車流通ネットワークを構築し、これまでの中国自動車市場の発展を後押しする役割を果たしてきた。しかしながら、中国自動車市場の急速な成長にともない、自動車の年間生産・販売台数はすでに2800万台に達し、単一のブランドのライセンス授与に基づく販売体制では市場ニーズに対応できなくなってきた。

新規定が正式に発表されたことをうけて、自動車販売におけるブランドライセンス授与の単一的な体制を根本から打破し、自動車流通システムが真の意味での社会化発展する段階に突入し、メーカーとディーラーの関係が再調整され、既存市場運営の規範化を強化することにもなる。

これまでのブランドごとの販売管理規定に比べると、新規定はブランドライセンス授与の単一的体制を打破し、ライセンスによる販売と非ライセンスでの販売が同時に行っていくことで、販売モデルの多様化を実現させる。また、新規定では、ディーラーはサプライヤーからライセンスを授与されていない自動車を販売することもでき、サプライヤーはディーラーが他のサプライヤーの自動車に部品やアフターサービスを提供することを制限できない。

ライセンス登録管理をやめ、自動車を一般的な流通商品とみなし、市場参入のハードルを緩和することは、市場の競争にとってプラスになる。新規定はライセンスを受けたモデルと受けていないモデルの併存を認めており、今後の市場ルートは一層多様化して、自動車販売市場がより活発化するのを効果的に後押しすることは確実であろう。

(5) 2014年12月31日付「新華社」の報道による。

また、新規定が打ち出され施行されることにより、これまでの4S店の『独占モデル』は打破され、サプライヤーとディーラーの選択肢がこれまでより増えることになる。社会資本がより多く自動車流通産業に流れ込むようになると予想される。

最近、国美や蘇寧をはじめとする家電製品の小売企業が自動車販売分野に相次ぎ参入している。国美はこのほどオンラインチャンネルを通じて新たな年の自動車の戦略的協力・企業誘致プランを発表した。カバーする分野は新車市場、中古車市場、アフターサービス市場、自動車金融市場など多岐にわたり、北京行円汽車情報技術有限公司と共同で全国に独立店舗4千店を設立することも含んでいる⁽⁶⁾。

第二章 中国の規制緩和と行政独占の法規制

第一節 規制緩和と行政独占

中国は、長期間に渡り、行政の市場に対する過度な干渉により、市場機能の効果的な発揮が妨げられている。同時に、政府の管理機関が林立し、政府の巨大な行政機関により、部門間の機能の重複、政策決定の効率低下、行政運営コストの増加が生じている。これは経済市場化のさらなる推進の流れに、著しく逆行するものである。

すなわち、中国現行の行政体制は新しい情勢と任務に合わなくなってきており、政府（国務院）機構の機能の位置づけ、機構の設置、職責の分担、運営のメカニズムなどの面に多くの問題を抱えている。具体的に、政府は、権限範囲外のことや干渉すべきでないことに干渉したりするなど、権限範囲内のことを確実に実行できていないなど、権限と責任に整合性がないことや、権利争いや責任逃れなどの状況が依然として多く見られ、行政の効率が低いままである。

また、機構重複、業務量を上回る職員配置などの問題が依然として存在している。さらに、行政の権力に対する制約・監督メカニズムが不完全であることから、権力の濫用による汚職・腐敗が深刻で、効果的に抑制できていない。これを改めていくために、政府機構改革と機能転換を急がなければならない。

党の十八大（中国共産党第十八回全国代表大会）の報告書は、大部門制改革を着実に推進し、部門機能の構造の健全化を図るよう明記した。同改革の目的は、公共サービス型の政府の形成、つまり政府の役割は公共サービスの提供にあり、ミクロ経済建設に過度な干渉をすることにはないと強調することである。同改革は紛れもなく、次の市場化に向けた取り組みが加速化するシグナルとなる。市場メカニズムの自己調節が可能であり、業界組織が問題を

(6) 2017年4月17日付「人民日報」の報道による。

自ら解決できる場合、法律による規定がない限り、行政機関が干渉するべきではない。

規制緩和は、企業行動を競争的にし、また、経常効率を上昇させる。特に、参入規制の緩和は、その効果が大きいといえよう。

規制緩和による競争促進の効果は、当該業種・事業分野だけにとどまらず、顧客を共通にする他の業種に拡大する。また、規制産業の多くは、経済、社会におけるインフラストラクチャ的存在であるため、その影響は、経済社会全体に及ぼされる。例えば、電気通信事業分野の改革は、その関連産業である情報処理産業や機器製造業の発展に影響を与えるほか、金融業や流通業などそのユーザーである産業の改革にも資するものである。また、航空業の規制緩和が進み、低廉、多様なサービスが供給されることになれば、地域の発展に大きく寄与することになる。

公正かつ自由な競争を一層促進するとの観点からも規制緩和が積極的に進められているが、法令による規制が緩和又は廃止されたとしても仮に行政指導・行政独占により事実上同様のことが行われれば、規制緩和の趣旨に反する結果となる。

行政指導は、行政機関が多様な目的のために行っているが、その中で、事業者の参入・退出、商品又は役務の価格、数量、設備等に直接・間接に影響を及ぼすような行政指導は、その目的、内容、方法等によっては、公正かつ自由な競争を制限し、又は阻害するとともに、独占禁止法違反行為を誘発する場合さえあることに十分留意する必要がある。

事業者又は事業者団体の行為については、たとえそれが行政機関の行政指導により誘発されたものであっても、独占禁止法の適用が妨げられるものではない。本来ならば、中国の独占禁止執行機関は、当該事業者又は事業者団体の行為が独占禁止法違反行為の要件に該当するときは、当該行為を排除するための法的措置等を講じなければならず、事業者又は事業者団体が行政指導に従って独占禁止法上問題のある行為を行った場合、当該行為について直接的責任を問われるのは行政指導に従った事業者又は事業者団体となることから、行政機関は行政指導を行うに当たって、この観点からも慎重であることが求められるものである。また、このような場合、事業者又は事業者団体は、行政指導に従った行為であっても独占禁止法上問題となることを十分留意する必要がある。

もっとも、「中国特色」とも言える「行政独占」の禁止という専門の章（第5章）を設けて、以下のようにになっている。

行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織（以下「行政機関等」という。）は、行政権力を濫用して、競争の排除又は制限をしてはならない（第8条）とされ、以下の行為が禁止されている。

ア 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が特定の事業者が提供する商品のみを取り扱い、購入し、又は使用することができるよう、事業者その他の組織及び個人の行為を制限するなどの行政機関等の行為である。（第32条）

イ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が他の地域の商品に対して差別的な価格設定、差別的な検査基準等を設けるなどにより、地域間における商品の自由な流通を妨げる行政機関等の行為である。(第33条)

ウ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が他の地域の事業者に対して差別的な資格要件及び審査基準を設定するなどの方法により、当地における入札への応募若しくは入札活動への参加を排斥又は制限する行政機関等の行為である。(第34条)

エ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が当地の事業者と比べて不平等な待遇をするなどの方法により、他の地域の事業者が当地における投資若しくは支店を設立することを排斥又は制限する行政機関等の行為である。(第35条)

オ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が独占禁止法で規制する独占的行為を事業者に強制させる行政機関等の行為である。(第36条)

カ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が競争を排除又は制限する内容を含む規則を制定する行政機関の行為である。(第37条)

この「行政独占」の禁止規定は、行政機関の権限濫用による競争制限により生じる「公的独占」に関する規制であり、私的独占禁止を取り扱う日本の独占禁止法にはない規定である。これまで見られた地域保護を図る地方政府の行政権限の濫用を打破して国内市場を統一するとともに、官業癒着問題の解決に法的武器を提供しようとしている。これに関する規定は中国の立法者は行政による独占にあくまで反対する姿勢を表明するとともに、第51条の規定を通して、その任務を各クラスの政府機関に委ねることになっているが、行政による独占が依然として存在していることから、法の執行はかなり厳しいと言わざるを得ない。企業が普遍的に政府の保護を求めるような社会環境の下では、法執行機関が競争文化を提唱するのは容易ではなく、また有効的に執行するに当たっても多くの問題に直面している。

しかし、「独占禁止法」第51条には、同法の執行機関である独占禁止機構に法的管轄権を与えておらず、行政独占行為を行った行政機関の上級機関に、法に従い処分建議を提出することができることに止まっている。「行政独占」禁止の実効性が疑われても不思議ではない。

2009年5月26日、中国の国家工商行政管理総局が「行政権限の濫用による競争の排除・制限的行為の禁止に関する工商行政管理機関の手続の規定」(以下、「行政独占禁止規定」という)を公布し2009年7月1日に施行した。なお、「行政独占禁止規定」は全11条からなっている。この中の多くの条文内容は、行政機関および法律法規の授権により公共事業の管理権限を有する組織に対し、その行政独占行為の禁止に関する内容であり、経営者として留意すべき内容はおもに以下の2点である。

1) 行政独占に関わる経営者の禁止行為

「行政独占禁止規定」5条によると、経営者は、行政機関および法律法規の授権により公共事業の管理権限を有する組織から、行政上の強制行為または別の形での強制行為の強要を受けたという理由で、独占協定および市場における支配的地位の濫用の行為をしてはならないと定めている。この「強制行為」について、具体的には行政的強制、行政的指定行政的授権などが挙げられる。その場合、「独占協定、市場支配地位濫用案件に対する工商行政管理機関の調査処分プロセスの規定」に適用することとしている。

2) 経営者への罰則

経営者が、上述の行政機関および組織により決定された独占行為を行った場合、工商行政管理部門はこれを阻止しなければならない。また、行政機関および組織の行政独占行為が取消・廃止された後、経営者が依然、上述の行政独占行為を理由に、独占協定および市場における支配的地位の濫用を続ける場合、「独占協定禁止規定」および「支配的地位の濫用禁止規定」に基づき、罰則の範囲内で厳重に処罰することとされている。

日本の場合は、公正取引委員会は、独占禁止法との関係において問題を生じさせるおそれがある行政指導については、従来、個々の事案ごとに事前に関係行政機関と調整を図り、問題点を指摘し、改善等を要望してきたところである。公正取引委員会は、これまでの他の行政機関との調整事例や独占禁止法違反被疑事件の審査の過程等で認められた事例を踏まえて、行政指導に関する独占禁止法上の考え方を具体的に明らかにするため、「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」（以下「本考え方」という。）を作成・公表している。

第二節 偽造防止ソリューション企業による行政独占提訴事件について

2008年8月1日、北京市にある偽造防止ソリューション企業4社が、北京市第一中級人民法院に対して国家品質監督検疫総局（以下では、質検総局という）を提訴した。中国の独占禁止法に当たる「独占禁止法」が2008年8月1日に施行されて以来、初めての訴訟となる。

提訴したのは、北京兆信信息技術有限公司、東方惠科防偽技術有限責任公司、中社網盟信息技術有限公司、恒信数碼科技有限公司の4社である。その訴えによると、国家質検総局は、製品の品質をIT技術で監督・管理する「中国製品質量電子監督管理ネットワーク」の運用に際し、独占禁止法と反不当競争法に規制している行政的独占行為を行ったと主張している。

すなわち、北京市の偽造防止ソリューション企業4社が独占禁止法の施行日にあわせて国家品質監督検疫総局（質検総局）を訴え、質検総局による独占禁止法に規制している行政的独占行為を行ったとして、不公平な競争環境にあったと主張している。

それに対して、質検総局側は、プラットフォームは開放されており参入も自由だとして、

独占行為はなかったと主張している。原告側の代理を務める周澤弁護士は、同局の担当者と2度にわたって話し合いを行って解決案も提示したが、「違反行為はない」と一蹴されたことを明かした。

なお、質検総局は「中国製品質量電子監督管理ネットワーク」の構築に当たり、同局が30%の株式を所有する中信国検信息技术有限公司のソリューションを全面的に採用した。

また、上海中網網絡有限公司と江蘇南大数碼科技有限公司が同月11日、国家品質監督検査検疫総局（質検総局）を「独占禁止法」違反で北京市第一中級人民法院に提訴した。同様の訴訟はこれで2件目である。

先に訴訟を起こした4社の企業と同様に、この2社も偽造防止ソリューションを手がけており「中国製品質量電子監督管理ネットワーク」の構築において、正当な競争利益が侵害されたと主張している。また、対象製品を生産する企業にネットワークへの加入を強制して費用を徴収するのは行政的独占行為に当たるとして違法行為の即時停止などを求めている。

それに対して、質検総局はこの件については何もコメントしていないが、起訴状に指摘されていた香港の映画スターの劉徳華を使ったイメージ広告は既にサイト上から削除されているということである。

中国国家品質監督検査検疫総局（質検総局）の「独占禁止法」違反に提訴された問題に、更に2社の偽造防止ソリューションが第一中級人民法院に提訴していたことが明らかになった。独占禁止法の施行からわずか3週間で、同様の訴訟は3件目にもなった。

今回提訴に踏み切ったのは、偽造防止ソリューションを扱う深セン市倍諾通視技術有限公司と貴陽高新華美龍技術有限公司の2社である。合計8社から依頼を受けた周弁護士は「提訴を考えている企業は法院の態度を見てからでも遅くない」と語り、他にも複数の企業が同様の訴訟を準備している可能性を示唆した⁽⁷⁾。

第三節 行政指導と独占禁止法との関係について

一、法令に具体的な規定がある行政指導について

法令に助言、指導、勧告、指示等の具体的な規定がある行政指導の場合、当該行政指導の目的、内容、方法等は当該法令の規定に合致したものでなければならず、その相手方が個々に自主的に判断して、このような行政指導に従う限り、当該行政指導の相手方の行為は独占禁止法上問題とはならない。しかしながら、独占禁止法の適用除外規定がない限り、当該行政指導によって誘発された行為であっても独占禁止法違反行為の要件に該当する場合には、当該行為に対する同法の適用が妨げられるものではない。

(7) 2007年9月11日付「北京週報」の報道になる。

二、法令に具体的な規定がない行政指導について

法令に具体的な規定がない行政指導の場合、行政機関は、当該行政指導の中には、その目的、内容、方法等によっては、公正かつ自由な競争を制限し、又は阻害するとともに、独占禁止法違反行為を誘発する場合さえあることに、十分留意する必要がある。行政指導によって誘発された行為であっても独占禁止法違反行為の要件に該当する場合には、当該行為に対する同法の適用が妨げられるものではないことは言うまでもない。

三、行政指導の目的及び内容との関係について

行政指導は、物価の安定、国民生活の安定又は充実、取引の公正性・透明性の確保、環境保全、保険衛生の向上、安全性の向上、中小企業保護等多様な行政目的のために行われているが、その中で、過度の競争の防止、他の地域に対する需給調整、価格低下の抑制、事業者間の利害調整、業界の秩序維持といった観点から行われる行政指導は、市場メカニズムに直接的な影響を及ぼすこととなる。

行政指導は、その内容が多岐にわたり、また、その市場における競争に及ぼす影響も区々である。

参入・退出、商品又は役務の価格、数量、設備等は、本来、市場における事業者の公正かつ自由な競争を通じて形成され、又は決められるべきものである。これらの事項についての事業者の自由な活動を制限するおそれのある行政指導は、市場メカニズムに直接的な影響を及ぼすこととなる。

四、参入・退出に関する行政指導による独禁法上問題となる行為について

公正かつ自由な競争を維持・促進するためには、参入・退出の自由が保障されている必要があり、行政機関は、法令に具体的な規定がない参入・退出に関する行政指導により公正かつ自由な競争が制限され、又は阻害されることのないよう十分留意する必要がある。このような行政指導は、独占禁止法との関係において問題を生じさせるおそれがある。

他の地域の事業者が当地における投資若しくは支店を設立することを排斥又は制限することにより行政機関等の行為により、当該事業者団体が、新規参入者からの申請を拒否することにより新規参入を断念させ、当該事業分野の事業者の数を制限し、又は参入しようとする事業者の事業活動を不当に制限する条件を付すことになるおそれがある。

なお、参入・退出に関する行政指導について独禁法上問題となる行為として、例えば、次のようなことが考える。

ウ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が他の地域の事業者に対して差別的な資格要件及び審査基準を設定するなどの方法により、当地における入札への応募若しくは入札活動への参加を排斥又は制限する行政機関等の行為である。(第 34

条)

エ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が当地の事業者と比べて不平等な待遇をするなどの方法により、他の地域の事業者が当地における投資若しくは支店を設立することを排斥又は制限する行政機関等の行為である。(第35条)

五、価格に関する行政指導による独占法上問題となる行為について

公正かつ自由な競争を維持・促進するためには、商品又は役務の価格設定が事業者の自主的な判断に委ねられる必要があり、行政機関は、法令に具体的な規定がない価格に関する行政指導により公正かつ自由な競争が制限され、又は阻害されることのないよう十分留意する必要がある。例えば、次のような行政指導は、独占禁止法との関係において問題を生じさせるおそれがある。

(1) 価格の引上げ又は引下げについて、その額・率(幅)等目安となる具体的な数字を示して指導すること。

このような行政指導を含める行政行為により、事業者が共同して、又は事業者団体が、示された目安まで価格を引き上げ、又は引き下げることになるおそれがある。なお、ここでいう決定とは、明示的に決定し、又は合意することだけをいうのではなく、暗黙の了解又は共通の意思が形成されることも含まれる(以下同じ)。

(2) 価格が低下している状況等において、安値販売、安値受注又は価格の引下げの自粛を指導すること。

このような行政指導により、事業者が共同して、又は事業者団体が、価格の維持又は引上げを決定することになるおそれがある。

(3) 構成事業者の個々の取引における価格等通常各事業者の営業上の秘密とされている事項について事業者団体を通じて報告を求めること。

このような行政指導により、当該事業者団体が取りまとめに当たり価格を決定することになるおそれがある。

(4) 製造業者若しくは流通業者又はそれらの団体に対して、小売価格等その取引の相手方の販売価格を安定させるよう指導すること。

このような行政指導により、再販売価格維持行為を誘発することになるおそれがある。

(5) 個々の事業者が自主的判断で決めることとされている価格について事前届出制が採られている場合に、目安となる具体的な数字を示して届出事項について指導したり、事業者間又は事業者団体に調整をさせたり、事業者団体に一括して届出をさせたり、事業者団体を經由して届出をさせること。

このような行政指導により、事業者が共同して、又は事業者団体が、届出事項である価格について決定することになるおそれがある。

なお、価格に関する行政指導について独禁法上問題となる行為として、例えば、次のようなことが考える。

イ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が他の地域の商品に対して差別的な価格設定、差別的な検査基準等を設けるなどにより、地域間における商品の自由な流通を妨げる行政機関等の行為である。(第33条)

オ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が独占禁止法で規制する独占的行為を事業者に強制させる行政機関等の行為である。(第36条)

カ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が競争を排除又は制限する内容を含む規則を制定する行政機関の行為である。(第37条)

六、数量・設備に関する行政指導も同様である。

公正かつ自由な競争を維持・促進するためには、数量・設備に関する事業活動が事業者の自主的な判断に委ねられる必要があり、行政機関は、法令に具体的な規定がない数量・設備に関する行政指導により公正かつ自由な競争が制限され、又は阻害されることのないよう十分留意する必要がある。例えば、次のような行政指導は、独占禁止法との関係において問題を生じさせるおそれがある。

- (1) 生産・販売数量、輸入・輸出数量、減産率（幅）、原材料の購入数量等について目安となる具体的な数字を示して指導すること。
- (2) 短期の需給見通し等具体的な目安を示して生産・販売数量、輸入・輸出数量、設備の新増設等に関する事業計画を提出させること。

なお、数量・設備に関する行政指導について独禁法上問題となる行為として、例えば、次のようなことが考える。

ア 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が特定の事業者が提供する商品のみを取り扱い、購入し、又は使用することができるよう、事業者その他の組織及び個人の行為を制限するなどの行政機関等の行為である。(第32条)

イ 行政機関及び法令の授権により公共事務を管理する権限を有する組織が他の地域の商品に対して差別的な価格設定、差別的な検査基準等を設けるなどにより、地域間における商品の自由な流通を妨げる行政機関等の行為である。(第33条)

行政機関が営業方法、品質・規格、広告・表示等に関して指導する場合において、事業者が共同して、又は事業者団体が、当該行政指導を受けて価格等の取引条件についてまで決定すれば、遵守を強制するものでなくても、当該決定は独占禁止法上問題となるので、この点

についても十分留意する必要がある⁽⁸⁾。

第四節 規制改革と行政指導

事業分野によっては、参入・退出、価格、数量、設備等に関して、許認可等により規制が行われていることがある。このような許認可等による規制は、法令に規定された要件のみに基づき行われるべきであり、行政機関は、当該要件を超えた観点を加えて許認可等の運用をすることにより事業者の自由な事業活動が制限され、公正かつ自由な競争が制限され、又は阻害されることのないよう十分留意する必要がある。また、参入・退出、価格、数量、設備等について法令の規定により届出が義務付けられている場合もあるが、届出を許認可等の申請と事実上同様に取り扱うことにより、これらの事項について事業者の自由な事業活動を制限することも同様である。

行政機関が法令に規定された許認可等の運用に当たって行政指導を行う場合であっても、当該行政指導の内容や方法によっては、事業者又は事業者団体による独占禁止法違反行為を誘発する場合があります。行政機関は、特に、許認可等を背景とする行政指導は、事実上強制力を有しやすいことに留意する必要がある。行政機関が法令に規定された要件に照らして事業者の許認可等の申請内容の変更等を個別に指導すること自体は、独占禁止法との関係において問題を生じさせるものではないが、事業者又は事業者団体に対し許認可等の申請内容又は手続に関与するよう指導する場合には、事業者又は事業者団体による独占禁止法違反行為を誘発するおそれがある。

例えば、次のような行政指導は、独占禁止法との関係において問題を生じさせるおそれがある。

(1) 参入の許認可等の申請に際し、当該事業分野の既存事業者若しくは事業者団体の同意を得ることを求め、又は参入の条件についてこれらのものと調整するよう指導すること。

このような行政指導により、当該既存事業者が共同して、又は事業者団体が、参入の同意を拒否することにより新規参入を断念させ、当該事業分野の事業者の数を制限し、又は参入しようとする事業者の事業活動を不当に制限する条件を付すことになるおそれがある。

(2) 参入の許認可等の申請に際し、既存事業者との利害調整の観点から、当該事業分野の事業者団体に加入するよう指導すること。

このような行政指導により、当該事業者団体が、加入を拒否することにより新規参入を断念させ、当該事業分野の事業者の数を制限し、又は加入に当たり参入しようとする事業者の事業活動を不当に制限する条件を付すことになるおそれがある。

(8) 公正取引委員会により公表されている「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」を参照した。

(3) 複数の事業者から参入の許認可等の申請がある等の場合に、申請事業者間又は当該事業分野の事業者団体等において調整するよう指導すること。

許認可等の要件の一つとしていわゆる需給調整条項が法令に規定されている場合であっても、このような指導を受けて申請事業者間又は当該事業分野の事業者団体等において行われる調整行為は、独占禁止法に違反するおそれがある。

(4) 法律上個々の事業者が自主的な判断で行うこととされている価格等に関する許認可等の申請について、構成事業者の委任を受けて事業者団体が一括して申請するよう指導すること。

このような行政指導により、事業者団体が許認可等の申請内容について決定することになるおそれがある。

(5) 法律上個々の事業者が自主的な判断で行うこととされている価格等に関する許認可等の申請について、事業者間又は事業者団体に調整をさせ、当該事業分野の事業者団体を經由し、又は既存事業者若しくは事業者団体の同意を得た上で申請するよう指導すること。

このような行政指導により、事業者が共同して、又は事業者団体が、許認可等の申請内容について決定することになるおそれがある⁽⁹⁾。

終わりに

以上のように、効率的な経済社会の実現を通じて消費者利益を確保することをその究極目的として市場における公正で自由な競争のルールの実現を目指す競争政策が政府施策の全体の中で最も基本に位置付けられるべきものである。その意味において、競争政策の中核を担う中国の独占禁止法執行機関が果たすべき役割は極めて大きい。

中国の独占禁止法執行機関がその執行を担う独占禁止法の第1条は、その立法目的について、「市場の公正な競争を保護し、経済運行の効率を高め、以て、一般消費者の利益と社会的公共的な利益を確保するとともに、社会主義市場経済の健全な発達を促進することを目的とする」と定めている。中国の独占禁止法は、直接的には、その目的の実現のために、同法が定める事業者や事業者団体による公正で自由な競争のルールに違反する行為を禁止し排除する法律である。しかしながら、独占禁止法がその目的を十分に実現するためには、可能な限り事業者において公正で自由な競争が展開できる市場があらゆる領域において創出・確保されていることが必要であり、したがって、そのような市場の創出・確保を妨げる競争制限的な規引や制度の撤廃を含む規制改革を要請していくことが必要となっている。

中国の独占禁止法執行機関が、独占禁止法の執行に加えて、現在こそ、政府規制の調査に

(9) 公正取引委員会により公表されている「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」を参照した。

積極的に取り組み、特定の産業分野における規制改革の提言を精力的に行うべきであり、このような意味での独占禁止法の目的実現のためであった。このように、規制改革と独占禁止法の執行とは、競争政策の車の両輪であって、両者は一体的に取り組みられるべきものである。そのため、独占禁止法自体を競争に対する積極的な意義を込めて「競争促進法」として前向きに位置付けて考えることが必要である。

したがって、規制改革に向けて、①競争制限的規制の緩和・撤廃、②競争条件の整備・セーフティーネットの構築、③競争法（独占禁止法）の厳正な執行の三位一体の政策展開が必要であると考えている。

独占禁止法の施行から10年目となる今年、中国の法執行の重点は何であろうかについて、中国国家発展改革委員会価格監督検査・独占禁止局の許昆林局長は今年の活動について、「今後は行政独占を打破していく」と指摘した。業界関係者は、「これまで、独占禁止法違反の取り締まり対象はほとんどが大企業に集中していた。今後は、行政権力の濫用による競争の制限、排除や、地方保護主義などが調査の主な対象になる」と指摘した。

今後も公平な監督管理という原則にのっとり、ある特定の業界の企業を標的にすることなく、全ての企業の監督管理において『地位平等、共同发展、公平な競争、互恵協力、平等な監督管理、平等な保護』という原則を遵守していくべきであることは言うまでもない。

従って、今後は競争の秩序を維持し、消費者利益を保護し市場経済の健全な発達を促進するために、中国の独占禁止法の執行はより常態化にし、細密になり、法執行の広さと深さを絶えず拡大させていくことが求められる。