

中国における独占禁止法・政策に関する考察 行政独占規制を中心として

戴 龍*

The Study of Antimonopoly Law and Policy in China: Focusing on the Analysis of Administrative Monopoly

DAI Long*

Abstract

In China, the argument regarding the establishment of an antimonopoly law has continued over the past 18 years. Drafts of the antimonopoly law have been proposed and reworked many times, but the law had still not been enacted as of July, 2005. The true difficulty in the establishment of antimonopoly law in China is in the origin of the present political economic system. That is, unlike the restrictions on competition placed on private companies by the antimonopoly law in a capitalistic country, in China, the main subject that antimonopoly policy attempts to regulate is the abuse of administrative power. In the draft of antimonopoly law that was proposed in 2000 and 2002, the prohibition of administrative monopoly was specified as one chapter. However, under the present political economic regime, the establishment of an antimonopoly supervisory organization that can regulate the administrative monopoly act has become the major problem.

This article aims to analyze administrative monopoly and current measures against it, and point out the remaining problems. It then clarifies the concept, essence, and forms of administrative monopoly. Finally, it demonstrates that preventing abuse of power by the administration is an issue that goes beyond the establishment of antimonopoly law. In order to regulate the administrative monopoly act, it is important to create a political economic market environment suited to the law.

はじめに

中国経済は、1978年からの改革開放以降著しく発展しており、計画経済から市場経済体制に急速に移行しつつある。しかし、予想以上のスピードで経済発展を遂げており、それに伴う社会インフラの整備や市場

経済立法が遅れている。中でも、市場経済の経済憲法というべき独占禁止法の起草作業は1987年8月に開始されてから、その努力が続けられているにもかかわらず、2005年7月現在まだ制定されていない。

独占禁止法の立法が遅れている理由として、幾つかの点が挙げられている。中国

* 名古屋大学大学院国際開発研究科博士後期課程

では企業規模が小さく、集中的な市場構造の形成が産業政策の目的であり、当面独占禁止法による企業合併・買収などを制限する必要はない¹。独占禁止に関してはすでに「反不正当竞争法」、「製造物責任法」、「消費者権益保護法」、「価格法」などの法律の中で規定されており、独占禁止法を制定する際にはこれらの関連法律との整合性が図られなければならないが、この問題に関する解決方法はまだ見出されていない²。

中国は元々計画経済国家であり、改革開放から25年、正式に社会主義市場経済を実行し始めた1992年からはわずか十数年しか経っておらず、独占禁止に関する知識及び経験が少ない³。最も指摘されたのは、本来独占禁止法は私的企業の競争制限行為を規制するのに対して、中国においては、私的企業より、行政的競争制限行為（行政独占）を主要な規制対象とする点である⁴。

行政独占とは、政府及びその所属部門が地域及び部門の利益を求めるために、行政権を濫用して競争を排除または制限し、他の事業者または一般消費者の利益に損害を与え、社会の公共利益を侵害する行為である。独占禁止法によって行政独占を規制することは妥当であるか否か、如何に行政独占を規制するかに関して、中国では様々な議論がなされているが、まだ明確的統一な結論には達していない。

本論文は、中国の独占禁止法の立法において大きな問題とされる行政独占について、その形成原因、概念及び主要表現形態などを考察し、最後に独占禁止法の枠内で行政独占を規制する可能性を検討することとする。

行政独占の法的規制と問題点

周知のように、中国は1980年代よりかつての計画経済からもたらした経済運営の非効率性を反省し、それを正すために改革開放政策の適用を本格化した。改革開放においては、外国の資本と先進技術を誘致するとともに、市場経済の基本である競争メカニズムを導入することが中心課題となっている。改革開放路線を断行した当初から、国務院はすでに各地域または各部門に存在しうる独占問題を認識していた。例えば、1980年10月に国務院が公布した「社会主義競争の保護及び展開に関する暫定規定」（通常、「競争10条」といわれる）第3条は、「経済活動においては、国家により指定された関連部門及び企業が経営する製品を除くほかは、独占経営を行ってはならない」と規定している。また、同第6条は、「競争を展開するには、地域保護及び部門分割を打破しなければならず、あらゆる地域または部門は市場保護を行い、他地域・他部門の商品の当該地域または当該部門での販売を禁止してはならない」と定めている。公布の時期から見て、「競争10条」には計画経済的なイデオロギーの影響が残されているものの⁵、当時の国家指導部は、経済発展における競争の役割と、改革開放のプロセスにおいて地方政府及び行政部門による市場保護の発生する可能性を認識していたといえる。

改革開放の展開に伴い、中国政府は、改革開放における様々な問題に対応して、多数の法律、法規、規章などを公布した⁶。その中には、行政独占を禁止する規定も数多く見られる。

1. 「反不正当竞争法」における行政独占規制

1993年9月に第8期全国人民代表大会常務委員会第3回会議で可決された「反不正当竞争法」は、中国の競争政策法というべきもっとも重要な法律である。「反不正当竞争法」の起草にあたって、独占禁止問題をめぐり起草グループの意見が分かれた。代表的な意見の第1は、独占禁止問題を除外し、不正競争のみを禁止し、独占禁止問題については将来の独占禁止法を制定するときに新たに盛り込むという考えである。第2は、不正競争規制を含む包括的な独占禁止法を制定するという意見である。第3は、「反不正当竞争法」の中に現時点で民衆から最も指摘されている独占行為を規制し、将来包括的な独占禁止法を制定するという提案である。立法機関は、諸外国の独占禁止法立法の経験と成果を参考に、中国の実情を配慮した上で、第3法案を可決した⁷。

「反不正当竞争法」第7条は、行政独占を禁止する初の法規定となった。本条は、「政府及び所属部門が行政権力を濫用し、他人にその指定する事業者の取扱商品の購入を限定し、他の事業者の正当な事業活動を制限してはならない。政府及びその所属部門は行政権力を濫用し、他地域の商品をその地方の市場に移入すること、またはその地方の商品を他地域に移出することを制限してはならない」⁸、と規定しており、政府による商品流通の制限及び地域市場保護行為を規制するものである。

「反不正当竞争法」公布以後、各省・自治区・直轄市政府は、当該地方の反不正当竞争法の実施条例を制定し、それらが地方の

反不正当竞争の主要な法的根拠となった。地方の反不正当竞争法の立法には、行政独占を規制する規定も導入されている。例えば、海南省が1994年12月に公布した「海南省反不正当竞争法实施条例」の中の第4章は、「行政権力を濫用して公正な競争を制限する行為を禁止する」という特別な一章を設置して、様々な行政独占行為を列挙し、これらの行為を禁止すると規定された。「海南省反不正当竞争法实施条例」は、行政独占の禁止に関する措置が、制定時期から見て全国的な「反不正当竞争法」より進んでいるといえる。

2. 地域保護と部門独占を禁止する規定

行政独占という概念は、中国国内の学者及び学術論文の間に定着しているが、これまでの法律・規則の中では、行政独占という用語は必ずしも用いられてこなかった。早期の規則・行政法規に使用されたのは、行政独占の具体的事例である地域保護や部門独占などの表現である。たとえば、1982年4月10日、國務院が「工業製品の売買における保護の禁止に関する規定」(以下、1982年規定と略す)を公布した。この規定は、改革開放以来の各地方で現れた様々な市場保護の現象を指摘し、「地域または部門保護を行うことは、地域または部門の遅れを保護し、国全体の経済発展には極めて有害である。この行為によって、国家の統一的計画が弱体化され、社会主義統一的市場が分割され、地域間の生産優位性の発揮と優良製品の増産が妨げられ、生産技術の交流及び社会的な大量生産の実現、さらに国民経済の調整と経済効率の上昇には不利である」と、地域または部門保護を批判した。

同規定第6条は、各地域及び各部門に対して、工業品の流通において良質な製品を優先して使用し、商品流通領域の不正行為を規制し、地域間または部門間の生産協力などを要求した。

1990年11月10日、国務院は「地域市場保護の打破及び商品流通の活性化に関する通知」(以下、1990年通知と略す)を公布した。1990年通知は、企業の生産・流通における自主決定権限を強化するとともに、様々な地域保護と部門分割行為を禁止すると規定した。列挙された行為は、各地域または各部門は、貿易障壁を設置し、企業の全国範囲での商品の売買を制限すること、請負経営企業に対して当該地域で生産された製品を強制的に取引させること、道路、駅、埠頭、省・区の境に税関を設置し、通常の商品流通を制限すること、工商行政管理、品質監督検査及び衛生検査などの行政部門は、偽造品及び劣悪商品の検査を名目として、他地域製品の検査基準を引上げ、間接的に他地域の製品の当該地域での販売を制限すること、他地域の製品または他地域の製品を経営・使用する企業に対して、意図的に税金を増加あるいは税率を変えること、市場保護に関する処罰規定を制定して、企業の適法な収入を没収すること、権限を越えて当該地域の製品を経営する企業に対して税収を減免すること、と概括できる。

中国は1992年の鄧小平氏の南方視察以後、社会主義市場経済の樹立をスローガンとして掲げ、市場経済向けの体制移行または経済立法を加速した。だが、地方の権限の拡大に伴い、地方政府の行政権力を利用してた地域市場保護行為が頻繁に行われること

になった。1993年9月に、「反不正当竞争法」が公布され、行政独占規制を含む様々な不正競争を規制する措置が取られたが、有効な行政独占規制体制にはならず、経済発展と共に、各地方における地域保護行為が一層激しくなった。2001年4月21日、国務院は、「市場経済における地域保護の禁止に関する規定」(以下、2001年規定と略す)を公布した。2001年規定は、モノだけではなく、サービス領域での地域保護行為を初めて規制し、地域保護の禁止に関するもっとも詳細な法的規定となった。同規定第3条では、「あらゆる組織または個人は、法律、行政法規、国務院の規定に違反し、他地域製品もしくは建設プロジェクト類のサービスの当該地域への参入を阻止し、または他地域の製品及びサービスの当該地域への参入を阻止する行為を黙認・庇護し、公正な競争を制限してはならない」と定めた。第4条は、以下のような地域保護を列挙し、それを禁止すると規定した。経営者または個人に対する当該地域原産の製品やサービスを強制的に取引させること、道路、駅、埠頭、空港及び省・区の境で関所を設置し、商品流通を阻害すること、他地域の製品もしくはサービスに対する差別的な取引費用及び価格を制定し、または差別的な取引基準を設定すること、他地域製品に対する技術レベル、検査基準などについて差別的な措置を採用し、他地域製品またはサービスの参入を制限すること、他地域の製品またはサービスに対して、専売、審査、許可などの方法によって差別的な取扱いを行い、他地域の製品またはサービスの当該地域への参入を制限すること、差別的な資格審査、評価基準または情報制限などの方法に

より、他地域の経営者または個人の当該地域における入札応募活動を制限すること、不平等な取扱いによって、他地域の企業、経済組織または個人が当該地域で投資または子会社を設立することを制限すること、その他の地域保護行為、などである。

3. 他の部門立法における行政独占規制

国务院の規定及び「反不正当竞争法」以外にも、各経済部門の立法において、行政独占を規制する規定が含まれていた。例えば、2000年9月に公布された「中華人民共和国電信条例」の第4条は、「電信の監督管理は、政府と企業との分離、独占の禁止、競争の奨励、発展の促進及び公開・公平・公正の原則を遵守しなければならない」という電信産業の監督管理原則を確立した。同法第12条では基礎電信業務の経営申請に対して、国务院電信産業監督管理部門は、国家の安全、電信資源の利用、環境保護及び電信市場の競争状況を考慮し、国家の関連規定により入札を実施し、「基礎電信業務経営許可証」を発行するもの、と定めている。

2001年6月1日に、国家煙草専売局は「煙草専売経営における地域保護の禁止に関する規定」を公布し、地方レベルの煙草専売局が行われる煙草販売過程の地域保護行為を列挙し、それを禁止すると規定した。2001年2月28日に採択された「中華人民共和国薬品管理法」では、地域保護を禁止する規定も置かれた。同法第69条では、「地方人民政府及び薬品監督管理部門は、薬品検査、審査許可の名目で、他地域の薬品生産企業により経営許可を得ている薬品の当該地域への参入を制限・排除してはならない」

と規定した。

4. 行政独占に対する既存法の規制の問題

以上のように、改革開放以来中国は様々な法律、行政法規及び行政部門の命令を通して、地域保護または部門独占行為を規制しようとしてきた。しかし、これらの実効性については疑問が持たれている。例えば、種(2002:287)は、国家立法であろうと、地方立法であろうと、行政独占の法的定義及び範囲や、行政独占の法的責任及び被害者の救済措置などを定めておらず、市場経済における行政独占規制の需要を満たしていないと指摘した。王晓暉(1998:150-152)も、既存の行政独占規制体制は規範力が弱いと指摘している。総括すれば、現在の行政独占規制には以下の問題点があると考えられる。

多くの規定の法的実効力の欠如。

中国の法体系は、基本的に憲法、法律、行政法規、地方法規・自治条例及び単行条例・規章⁹から構成され、下位の法は上位の法に違反してはならないとされている。「法律」は全国人民代表大会及びその常務委員会が制定・公布する規範性文書であり、その法的効力及び地位は、憲法より低い、行政法規や、地方法規などより高い。行政法規は、国务院による制定されており、「条例」、「規定」及び「弁法」に分けられる¹⁰。また、国务院に属する部や委員会が法律・行政法規に基づいて定める法規は「規章」となる。上述した行政独占規制に関する規定の多くが、国务院及びその所属する部や委員会により制定された行政法規または規章であり、効力的には法律より低くなっている。特に

改革開放初期に公布された一部の行政法規は、当時の国務院の政治的な宣言に過ぎず、実際の運用が困難であり、実効力が低いと指摘されている¹⁴。

行政独占行為の法的責任の不明確性

これまでに制定された各種の行政法規や国務院の規定は、行政独占行為を禁止すると定めてきたが、法的な責任については明確に定められておらず、事実上、執行できない規定も多く存在している。例えば、早期の「競争10条」及び「1982年規定」では、行政独占の法的責任については規定されておらず、「1990年通知」においても、第6条では「この通知の公布後、再び地域保護を行う場合には、関連政府機関の責任者の責任を追及する」と規定するにとどまっている。一体どのように政府機関責任者の責任を追及するか、誰が政府責任者の責任を追及するかは、同通知には定められていない。「1990年通知」の最後に、「本通知は、（国務院）監察部、各省・自治区・直轄市政府の監察部門が監督、執行する」と定めているが、政府の監察部門は政府に所属しており、監察部門が政府自身を監督することによる実際上の意義があるか否かは不明である。

行政独占に対する主管機関の分散化

早期の規定では行政独占の法的責任が欠如しているのに対して、「2001年規定」では、第5条から第17条にかけて、各種の行政独占行為をそれぞれの政府部門が主管すると定められている。だが、「2001年規定」は、同一行為に対して多数の監督・検査機関が主管し、「誰もが権限を持ち、誰も責任を負わない」という悪循環に陥っている。例え

ば、同規定第10条は、他地域の製品またはサービスの市場参入を制限する行為に対して、省・自治区・直轄市人民政府経済貿易管理部門と工商行政管理部門が調査・処分に責任を負い、その行為を撤廃すると定めている。同規定第11条は、道路、駅、埠頭、空港及び地域の境で税関を設置して他地域の商品の輸入を制限する行為に対して、人民政府経済貿易管理部門、公安部門、交通管理部門が調査・処分に責任を負い、税関を撤去させると定めている。第12条は、他地域の製品またサービスに対する差別的な費用徴収、価格設定及び費用基準を適用する行為に対して、人民政府財政部門と価格部門が調査・処分に責任を負い、差別的な価格設定及び異なる費用基準を排除すると定めている。第14条では、専売、審査、許可などの行政手段を利用して、他地域商品またはサービスによる当該地域の参入を制限する行為に対して、人民政府経済貿易管理部門、工商行政管理部門、品質技術監督部門とその他の関係部門が調査・処分に責任を負い、差別的な措置を撤廃すると定められている。中国には、日本の公正取引委員会のような独占禁止規制の主管機関が存在しないため、行政独占に対する調査・処分権限が多数の政府部門に分散化され、結局、誰が行政独占規制の主管機関であるか、また、該当する主管機関に具体的にどのような権限があるかについては不明である。

行政独占行為に対する既存規制方法の欠陥

現在、中国において、行政独占が発生した場合、同級の人民政府または上級の人民

政府がその行為を摘発し、規制することになっている。例えば、「反不正当竞争法」第30条では、政府及びその所属部門が前述した第7条規定に違反した場合、上級行政機関が差止めを命じ、状況がさらに重大であるときには、同級または上級の行政機関が主要責任者を処罰するものと定められている。ここでは被害者に行政訴訟を提起する権利があるかについて言及しておらず、同級または上級行政機関が違法行為を庇いあるいは放任するときはどうするかについても定められていない。それゆえ、既存の法律では、行政独占に対する法的責任の追及方法に実効性が伴うのか極めて疑問である。実際、「反不正当竞争法」の施行以来、同級または上級行政機関による行政独占を摘発または差止めることは一度もなかったといわれる¹²。

5. 独占禁止法立法の動き 行政独占規制を中心に 2000年要綱案

「反不正当竞争法」は公布以来、中国市場における不正競争行為の規制に大きな役割を果たしてきた¹³。一方、市場競争における様々な競争制限行為や「反不正当竞争法」が列挙しなかった新たな不正競争行為が現れており、それらの不当な行為に対して「反不正当竞争法」は対応できなくなっていると指摘される¹⁴。とりわけ、様々な競争制限行為や行政独占行為は公正な市場競争を阻害する大きな要因となっている。1997年に勃発した東・東南アジア金融危機は、これらの国の経済システムに内在化した市場と組織の間に横たわる矛盾を認識させ、それが市場メカニズムの重視、とりわけ競争

立法を強化することを余儀なくさせた¹⁵。金融危機後、中国は早急に自国に危機の被害国と同様の問題が潜在化しているか否かを検討し、その予防策として、経済立法の強化、とりわけ独占禁止法立法の必要性への認識が高まった。また、WTO加盟交渉への対応と、多国籍企業の中国進出に伴う経済力の過度集中の予防などのため、独占禁止法立法が要請された¹⁶。

このような背景の下で、金融危機直後に国家経済貿易委員会と工商行政管理局は独占禁止法の起草の検討をしはじめた。1999年に包括的な独占禁止法要綱案が作成され、2000年6月に関連政府機関および学者に意見徴集を行った。この要綱案は、独占禁止法の規制対象として独占的協定（カルテル）、企業結合（経済力の集中）、市場支配地位の濫用のみではなく、行政独占行為をも独占禁止法の規制対象とした。

要綱案第5章第28条では、政府及びその所属部門は、行政権力を濫用して、特定の市場における購買を強制し、他の事業者の公平な競争を排除してはならないと定めている。第29条では、政府及びその所属部門は、行政権力を濫用して、他の地域の商品が当該地域の市場で販売されることを制限し、または当該地域の商品が他の地域の市場へ流出することを制限してはならないと規定している。また、第30条は、政府及びその所属部門は、行政権力を濫用して、事業者に対して価格カルテル、共同ボイコットなど他の事業者の市場参入を排除、制限または妨害する行為に従事するよう強制してはならないと定めている。

行政独占の法的責任については、要綱案第41条（国务院独占禁止主管機関の職権）

は、「行政権を濫用して、競争を制限する行為については、国务院独占禁止主管機関が調査しかつその上級機関に意見を述べる責任を負い、その上級機関がその案件について裁決を下す責任を負う」と定められている。同条の規定によると、国务院独占禁止主管機関は、行政独占を行った政府機関に対して、調査及びその政府の上級機関に意見を述べるにとどまり、行政独占行為の差止めや処分を下す権限がないとされている。かかる規定の実効性については、前述した反不正当竞争法第30条と同じように、国务院独占禁止主管機関が行政独占に対して自ら処罰することができず、結局、要綱案における行政独占に対する規制の実効性は「反不正当竞争法」より前進していないといえよう。

2002年独占禁止法要綱案

2000年要綱案が公開された後、幾つかの条項、特に行政独占をめぐる議論が展開されていた¹⁷。その後、2002年2月に新たな独占禁止法要綱案が作成された。2002年要綱案は、「独占」に関する定義を新たにしていることが大きな特徴である。当該要綱案第3条は「この法律において独占とは、次に掲げるいずれかの条件に該当する、競争を排除または制限し、他の事業者または一般消費者の利益に損害を与え、社会の公共利益を侵害する行為を意味する。… 政府及びその所属部門の行政権を濫用する行為」と定めている。

2002年要綱案第5章は、行政独占の典型的な表現を詳細に列挙したことがもうひとつの特徴である。第32条では、行政による強制的な売買行為を禁止し、2000年要綱案

第28条に類似している。第33条では、2000年要綱案第29条で規定されていた、いわゆる地域独占の禁止を定めている。ただし、2000年要綱案に比べ、地域独占の表現をより詳細化させ、併せて8種類の地域独占行為を列挙した¹⁸。第34条では、経済分野別の行政的競争制限行為、いわゆる部門独占を禁止すると規定されている。第35条は、政府機関が企業間のカルテル協定の結成を強制させることを禁止すると規定している。第36条では、競争を制限する内容を含む規定を制定する政府機関の独占行為を禁止すると定められている。

2002年要綱案を2000年要綱案と比べると、行政独占の法的責任に関する規定も大きく変化している。行政独占の法的責任については、第36条で定められた競争を排除または制限する内容を含む地方政府または部門の規定に対して、その上級機関がそれを変更または取り消す（第46条）という規定以外に、第32条から第35条まで定められた行政独占行為に対して、国务院独占禁止主管機関がその違法行為を停止するよう命じ、直接責任者に対して処罰を下すことができる、と定められている（第47条）。この規定を見れば、行政独占に対する国务院独占禁止主管機関の権限が強化されており、これは一般的にほかの国々の独占禁止主管機関が持つ行政権限と一致している。ただし、2002年要綱案では、独占禁止主管機関の組織構造に関する条項がなく、結局、このような独占禁止主管機関が設置できるか否か、また如何に設置されるかは疑問として残されている。

行政独占の特徴

前節では、現在の中国における既存行政独占の規制体制を考察し、その問題点を指摘した。この章では、中国で議論されている行政独占が一体どういうものなのか、その社会的背景、定義および具体的事例について検討する。

1. 行政独占の背景

行政独占は、現在の中国の経済発展ないし立法においての大きな問題となっているが、実はそれは中国の歴史と緊密に関係している。中国は、歴史的に行政命令方式の官僚制的法¹⁹により支配されており、建国後中央集権的な計画経済体制下では、政府と企業が癒着し、全人民所有と集団所有という公有制形態を備えて、国家独占²⁰が常態化していた。しかし、1980年代から開始された経済体制改革は、それまでの国家独占のあり方を動揺させ、中国の社会経済に根本的な変化をもたらした。改革開放において、まず、国家行政権力と国家所有権が分けられ、公権力主体としての国家と私的権利主体としての国家が区別して取り扱われるようになった²¹。次に、かつての単一的な公有制システムから公有制を主体とするものの、私营経済、外資経済など多種多様な所有制の共存する経済体制に変化し、政府統制は経済活動の直接的な管理から間接的なマクロ・コントロールに移行するものとされた²²。最後に、改革は市場経済体制を目指すものとされ、市場メカニズムが資源配分の主要な手段とされた²³。改革を通じて、かつての行政権力と経済力を結合した国家独占が解体するものと期待された。

経済体制改革は国家独占を崩したが、その後も行政主体と経済主体の癒着は継続しており、行政権力を利用した独占行為が絶えなかった。旧い経済体制下で行政権力に依拠した経済管理を行う伝統は依然残されており、市場経済体制の導入後も、行政権力は残された許認可権限を含む有形無形の影響力を行使しながら、市場に介入しその機能を阻害する傾向が存在している。これが行政独占をめぐる問題である。

また、経済改革により地方の決定権限が強化された結果、地方政府及び経済管理部門の経済利益と所在地域の企業または所管部門の企業の利益とが緊密につながることになった。1994年から実施された財政・税収体制改革は、財政請負及び「中央・地方分税」の税収制度を確立させ²⁴、地方政府に経済発展のインセンティブを与える一方、地方利益追求のための地方保護主義をもたらしている。さらに、経済発展（主にGDPの成長率）が政府機関の実績評価の基準となり、担当官僚の職位の上昇にも結び付き、これが地方政府及び所屬部門の行政による競争制限行為を助長したといえよう。

2. 行政独占の概念

2.1 行政独占の定義

これまでの独占禁止政策の立法では、行政独占に係わる問題がしばしば取り上げられているが、地域分割や部門独占など多様な表現が使われており、統一された概念とはなっていない。近年、学者の間または独占禁止法の起草において、行政独占という用語が広く使用されつつあるが、行政独占の定義に関しては共通の認識がまだに形成されていない。行政独占の定義に関して

は、これまで様々に議論されているが、代表的な意見として次の幾つかがある。

王晓晔（1998:80）によれば、行政独占は国家経済主管部門と地方政府が行政権力を濫用して、企業間の適法な競争を排除、制限または妨害することである、と定義されている。王為農（2003:94-98）は、行政独占の具体的形態として、行政機関の行政権力の濫用による独占行為、地方政府が地域市場分割により地域的な独占的市場構造を形成する行為、特定産業の主管機関及び経営者が市場支配地位を濫用して競争を制限する行為、を列挙している。また、種（2002:289）は、行政独占とは、国家の各レベルの政府・各部門（国务院を除く）の行政機関が行政権力を濫用して、競争を排除・制限し、社会主義市場経済の競争関係を破壊する違法行為であると定義している。

一方、国内の学者の一部には、行政独占という表現に反対する見解もある。例えば、史（2000:168）は、行政独占は元々、郵便・電信・中央鉄道・金の国家的独占経営・管理、煙草の専売などのような合法的な独占、及び国家公益事業における政府の特許による一定の範囲内での独占的経営をも含んでおり、一義的に行政独占に反対するのは誤りであると主張している。張瑞萍（1998:174）も、地域独占を規制するためには地方政府の行政権力を制約しなければならない、しかし、それは行政法の役割であると指摘し、独占禁止法により行政独占を規制することに反対する意見を示した。

にもかかわらず、行政独占の概念がすでに中国の立法機関及び学者の間で定着しており、独占禁止法によって規制すべきであ

るとの意見が圧倒的な多数である。これは、1993年「反不正当竞争法」で行政独占規制を目指した規定を設け、2000年要綱案及び2002年要綱案のなかで、行政独占が一章として取り上げられていることから推定される。行政独占の概念を理解するには、行政独占の構造分析、すなわち、行政独占の主体、客体及び客観的要件から考察しなければならないと思われる。

2.2 行政独占の構成要件

行政独占の主体は、一般的に行政権力を用いて独占的決定を下し、かつその法律責任を独立的に負える法人組織であると指摘されるが²⁵、実際どのような組織を行政独占の主体に分類できるかは非常に複雑な問題である。中国の行政機関には、行政権力を行使する政府機関のみならず、実際に行政管理権限を行使する事業主体も大数存在している。特に、国家の行政管理権限を行使する事業及び企業組織の性格に関して、行政独占の主体と看做しうる否かについて、現在関連する法律はなく、各地方の実際の運用においてもそれぞれ異なっている²⁶。行政独占の主体の表現も多岐に渡り、地方政府、经济管理機関及び政府部門など様々な表現が混在して使用されており、これまでの法的規定の中では「政府及び所属部門」と称され、これらの概念の区別に関する公的な法解釈はない。

実際に、行政管理権限を行使する事業・企業組織の多くが自然独占分野（例えば、電力、電信、水道、ガス、鉄道など）及び競争がある程度で制限される分野（例えば、銀行、証券、石油、タバコなど）である。これらの分野は本来独占禁止法の適用除外

となっていたが、1970年代以後、情報技術の発達及び経済のグローバル化の影響を受けた主要資本主義国家において規制緩和と民営化が行われ、自然独占分野に競争メカニズムが導入され、独占禁止法の適用対象となりつつある。中国においては、共産党政権樹立以来の計画経済体制の下で多くの分野で設立された公共企業・事業組織が、その分野で経済管理及び生産経営という二重の役割を果たしてきた。改革開放以来、政府は国有企業の株式化を行いつつあるが、公共事業部門においては程度の差さえあれ、依然独占的地位を占めている。公共事業分野の独占禁止問題は、西側諸国の規制緩和及び民営化の動きに相当し、この方面では、中国は西側諸国の経験を吸収し、公共事業に関する企業組織を真の私的企業に転換させ、独占禁止法を適用すべきであると思われる。

独占禁止立法により行政独占を規制することは、立法機関及び学者の間で合意が形成されており、行政独占の主体となる行政機関が独占禁止法において定められることが望まれる。現在、公共事業に関する企業組織の独占行為に関して、「反不正当竞争法」第6条及び国家工商行政管理局が策定した幾つかの規定により規制され、公共事業に関する企業組織の行政権利の濫用問題は、今後の経済体制改革及び部門立法の強化により解決されることが期待される。中国で最も注目された独占禁止問題は、各レベルの地方政府や经济管理機関の競争制限行為であり、独占禁止法が行政独占を規制するならば、まず、これらの行政機関の独占行為を規制しなければならないと思われる。例えば、電信産業においては、最大手の国

有企業である中国電信が市場の支配的地位を濫用した場合、その行為は企業の行為であるため、「反不正当竞争法」第6条で定められた公共企業による競争制限行為規制条項を適用すべきである。電信産業を監督管理する行政機関である情報産業部が、他の電信事業者との競争を制限するために、中国電信に有利な競争上の地位を与える規定や措置をとった場合、その行為は行政独占である。

行政独占の客観要件は行政権力の濫用である。これは、「反不正当竞争法」及び独占禁止法要綱案のなかに反映されている。問題は行政権力の濫用を如何に判断するかということである。行政権力の濫用に関して、現在の法令では定められていないが、理論上の行政権力の濫用は三つの特徴があると指摘されている²⁷。一つ目は排除、つまり、特定の取引分野において、市場主体の継続的な経営活動を困難にさせること。二つ目は支配、つまり、直接的もしくは間接的に市場主体の経営活動における自主決定の権利を制限または剥奪すること。三つ目は阻害、つまり、公正な競争秩序に悪影響をもたらす可能性のこと。具体的に言えば、行政独占で取り上げられている行政権力の濫用は、政府及びその所属部門が地域または部門のみの経済利益を求めて、行政権力を利用して他地域・他部門または民間の事業者からの公平な競争を排除または制限することである、と理解できるであろう。

行政独占の客体は、行政独占により侵害された社会関係である。行政独占によって制限されるのは公正な市場競争関係であり、これは私的企業による独占行為と同様である。行政独占は行政機関が行う権力濫用行

為であるが、行政機関の権力濫用行為はさまざまな方面で現れうる。たとえば、行政機関が国家の経済管理秩序や民衆の生命・財産などの権利を侵害するとき、それは行政法または刑法上の措置により制裁が下されるべきである。行政機関が行政権力を濫用して公正な市場競争関係を制限するとき、当該行為は行政独占であり、独占禁止法により規制されるべきである。

行政独占を判断するには、以上のような三つの要件が共に不可欠である。また、行政独占の概念を考える際には、2002年要綱案での定義を参照することがより適切であると思われる。2002年要綱案によると、行政独占とは政府及びその所属部門が行政権を濫用して、競争を排除しまたは制限し、他の事業者または一般消費者の利益に損害を与え、社会の公共利益を侵害する行為である。

3．行政独占の事例

中国では、行政独占の事例に関して様々に議論されているが、本節は中国で最も議論が集中している地域独占と部門独占を取り上げ、その概念と特徴を検討する。また、そのほかの典型的な行政独占の事例にも簡単に触れることとする。

3.1 地域独占

地域独占は、地方政府及びその所属部門が地方利益を保護するために、行政権限を濫用して、他地域からの公正な市場競争を制限または排除する行為である。地域独占は、地域分割や地方保護主義とも言われる。実際には、政府機関が税関、審査、営業許可、製品品質検査、取引手続などの権限を

利用して、他地域の商品またはサービスの当該地域への参入を制限し、他地域からの競争を排除することで、地元の企業の利益を保護することである。

例えば、1998年6月、上海市は地方の自動車消費政策を策定した。しかし、この政策は地元の自動車メーカー、上海大衆自動車公司（VW）により生産されたSANTANAの販売を保護する結果となった。その主な内容は、イ）公務用車の更新はSANTANAを購入するとき1万元の登録料が減免されるのに対して、その他の車種を購入する場合には減免されない、ロ）タクシー用車は排気量1.6-2.0Lの3ボックスの乗用車を指定する（SANTANAを默示する）、ハ）私営企業のナンバープレート発行料金2000元はSANTANA車種に限定する、ニ）個人用車制限。SANTANA車種のナンバープレート発行料金は2000元、他地域車種のナンバープレート発行料金は8万元から、などである。また、この政策により、公務及び商務用車として、他地域の車種を上海で登録する際には1万元を追加することにより登録できると定めていたが、実際、審査・許可の手続を通すことはほとんどできない。1999年10月、中国第三位の自動車メーカーである東風汽車所在地の湖北省は、上海の保護措置に対する報復的自動車消費政策を実施した。当該政策では、湖北省でSANTANAを購入する場合、一律に7万元の「貧困企業補助基金」を徴収すると規定されている。さらに、湖北省政府機関の公務用車が更新あるいは新たに車を購入する場合、政府により団体購買し、購買基準に沿って「富康」乗用車（東風汽車の乗用車モデル）を指定する。そのほかの車種を選択する場合には交

通管理部門がナンバープレートを発給しない、と規定された²⁸。

1997年1月、河南省固始県政府は「県内の化学肥料生産を保護するために、いかなる企業または個人も他地域で生産された炭酸アンモニアを購入することを禁止する。この規則に違反した者に対して商品及び不当所得を没収することと併せて関連規則に従って厳罰に処する」とし、また、「当事者の郷鎮人民政府及び管理部門の責任担当者にも行政的・経済的な責任を追及する」という特別な規定を策定した。これは後に摘発されたが、新聞記者による当事者インタビューに対して、県政府担当者は「我々は市場保護を講ずることが国家政策に違反することを知っているが、わが県の肥料工場は競争力がなく、保護しなければ生きられません」と答えた²⁹。

以上のような市場保護ないし地域保護は、改革開放以後中国各地で頻繁に行われている。にもかかわらず、このような行為に対して、既存の法律では対応できず、むしろ成り行き任せの状態である。筆者は2004年12月21日～28日に中国現地調査を行ったが、インタビューの相手である国家工商行政管理総局及び国家商務部の関連官庁の職員は、前述したような地域独占に対して有効な規制対策はなく、通常の様子では上級の行政機関の自主的発覚・規制に頼るにほかにないと述べた。また、上級機関はこのようない行政独占を発覚できるかどうか、発覚した場合に何らかの措置を取るかどうかについても、上級機関の自主的判断に任せられている、という考えを示した³⁰。

地域独占は、改革開放当初中国各地域の経済格差に配慮して、中央政府の産業政策

の一環として少数民族及び経済発展が遅れている地域での地域市場保護が一時的にある程度認められたものの³¹、現在では、経済発展の遅れた地域だけでなく、全国範囲で各レベルの地方政府によって行われている。これらの政府の行為は、単なる地域利益追求及び地方産業保護のためというより、行政権力を濫用して他地域からの競争を制限・排除する結果となり、地域で「独立王国」を形成するまでに至っている。さらに、このような地域独占は、全国市場をそれぞれの地域市場に分断し、地方において立ち遅れた産業の温床となり、国全体の経済発展及び技術進歩の障害となっている。

3.2 部門独占

部門独占は、特定の経済分野で行われる独占であり、中国では業種独占や垂直独占とも言われている。地域独占が水平的な市場分割であるに対して、部門独占は政府の経済管理部門が行政権限を濫用して当該部門に所属する経営者の利益を保護し、他の部門の経営者の市場参入を制限する行為である。部門独占は、現政権発足後各経済分野で形成された垂直的な行政管理機構及び政府と企業が一体化した経済体制に起因するが、経済移行期にあたる現在でも有効で中立的な監督審査機関が設立されていない結果、各経済管理部門は当該部門のみの経済利益を求め、行政権限を濫用して他部門からの競争を排除・制限することである。

各経済分野の管理部門は、中央の場合も、地方政府に所属する場合もある。中国においては、通常、地方の経済管理部門が同級の人民政府及び上級の経済管理部門から二重の指導を受けている。地方の経済管理部

門が行った独占行為は常に地方政府の行為と重なっており、この独占行為が地域独占なのか、部門独占なのかを区別するのは困難である。したがって、一部の学者たちは、部門独占は中央の経済管理部門の独占行為に限定すべきであると主張している³²。

しかし、この分類方法は、多くの部門独占行為を地域独占に分類することとなり、地域独占と部門独占との区別をさらに不明確にする。中央の経済管理部門による独占行為は、あくまでも移行期における監督管理部門と企業との癒着問題に過ぎず、現在進められている中央政府機関と企業との分離に伴い、多くの中央の経済管理部門が徐々に中立的な行政機関になると期待される。実際、多くの部門独占は地方の経済管理部門により行われており、性格上、地方政府の行為につながるとはいえ、地方政府により行われる地域独占とは異なる独占行為である。

陽光会社は1999年9月に河北省張家口市で設立された本・雑誌・新聞の発行・販売に従事する民営企業である。陽光会社は経営上の工夫により、一年半後、顧客数が1万以上を超えた。この陽光会社の経営行為が直接に郵便局の利益を損なったため、1999年12月13日、張家口市郵便局は「張家口日報」に「『中華人民共和国郵政法』及びその実施規則『河北省郵電通信管理条例』の関連規定に基づき、郵政企業以外のあらゆる組織または個人は新聞・雑誌の発行業務を営んではならない」という声明を発表した。三日後、張家口市郵便局は政府郵政通信管理オフィスの名義で、陽光会社に対して雑誌・新聞の発行・販売業務の停止を要求した。しかし、新聞・雑誌の発行業務

が郵便局に限定された業務であるという法的根拠が見つからなかったため、陽光会社は新聞・雑誌の発行・販売業務を続けた。2000年9月25日、河北省政府は「河北省郵政管理規定」を公布し、新聞・雑誌の発行を郵便局に限定された業務であると規定した。11月21日、張家口市郵便局は再び陽光会社に対して11月23日までに営業を停止するよう命令を出し、結局、陽光会社の業務が停止されたと報道されている³³。

この事例では、制限された競争関係は明らかに地域間の競争関係ではなく、郵政部門以外の事業者との競争関係である。このような行政独占行為は、確かに地方政府と地方の経済部門との協調により成り立っているが、その性格からいえば部門独占であるということができよう。したがって、地域独占と部門独占を区別するには、行政独占の実施主体だけでなく、制限された競争関係をも考慮しなければならない。制限された競争関係が地域間の競争関係であるなら、それは地域独占であり、制限された競争関係が部門間の競争関係ならば、その独占行為は部門独占であるということができる。

3.3 他の行政独占の事例

中国で議論されているもうひとつの行政独占形態は強制取引である。強制取引とは、行政機関が経営者及び個人に対して、指定した経営者により提供された製品またはサービスの販売・使用を強制し、そのほかの経営者により提供された製品またはサービスの販売・使用を制限する行為である。強制取引は、独占禁止法上、企業が市場支配地位を濫用する行為にあたるが、中国にお

いては、この市場支配地位を濫用するのは企業ではなく、政府機関である。たとえば、地方政府は民衆に対して当該地域産のタバコやお酒などの消費を強制したり、当該地域の建設会社と建築契約の締結を要求したり、郵政部門が電話の新規加入の際にICカードや郵政保険など強要したりする。

強制取引を行うのは地方政府が多いが、場合によっては経済管理部門も行う。強制取引と地域独占及び部門独占との相違は、地域独占及び部門独占が取引障壁を設置して「外」からドアを閉じて他地域ないし他部門の経営者の競争を制限・排除するのに対して、強制取引は「内」にいるものに対して指定した製品またはサービスの取引を強要する点である。つまり、地域独占ないし部門独占は「外」から直接に競争者を遮断するのに対して、強制取引は内部の強制的な取引によって外からの競争を制限するという特徴を有する。それゆえ、強制取引は一見地域独占または部門独占に似ている面もあるが、実は異なる行政独占である。

強制取引以外にも、中国では様々な行政会社の存在も行政独占の一種であるとしばしば指摘される。行政会社とは、政府及びその所属部門が特定の地域または特定の分野で設立する会社である³⁴。改革開放以来、行政機関を含む社会各分野が経済利益を取得するために、それぞれ自分の果たすべき役割を果たさず、手中にあるすべての資源（物や金、権力、政府役員とのコネなど）を利用して経済利益を追求することが一般的に行われてきた。中でも、政府機関は行政権限を生かして様々な分野で直接に企業を設立した。1980年代後期には、各級の政府機関は多数の行政会社を設立し、1990年代

の政府機関のリストラに伴い、一部の政府部門がそのまま会社に転換することもあった。このような行政会社は、行政機関とのつながりがあるため、市場競争において独占的地位を占め、他の経営者の市場参入を制限・排除できる。行政会社は行政部門が直接的に行政権限を濫用する場合とはやや異なるが、基本的な性格では市場における競争を排除するために行政権限を用いる地域独占または部門独占として分類することもできる。

行政独占に関するその他の表現も議論されているが、とりわけ地域独占、部門独占及び行政権力による強制的取引の3種類が独占禁止法により規制されるべき行為形式として国内で共通認識となりつつある。これに加えて、行政機関が行政権限を濫用して、競争を排除または制限する内容を含む規定を制定することをも独占禁止法の規制対象とすべきであると認識されている。これは、前述した2002年要綱案第5章（行政的独占規制）の規制内容になっていることにも反映されており、独占禁止法が正式に公布された際に、これらの行政独占規制が含まれるものと予想される。

小結

行政独占は、これまで中国の独占禁止法の制定に関わる重要な課題となってきた。しかし、行政独占に関しては、国内で早くから様々な議論されているにもかかわらず、行政独占の概念、構成要件、本質及び法的責任などについていまだに統一された結論には達していない。中でも、行政独占は市場経済への移行期に特有な問題であり、それは行政体制改革により規制されるべきだ

という声もあるが、現在、独占禁止法により行政独占を規制すべきだという意見が徐々に主流になっている。とはいえ、独占禁止法が如何に行政独占を規制するか、どこまで行政独占を規制できるかなどに関する問題は未解決であり、今後の研究が期待される。

確かに、行政独占規制を考える際には、それが単に独占禁止法上の問題ではなく、中国社会全体に関わる政治体制ないし法治行政の実現とも密接に関わることに注意が必要である。例えば、行政独占の客観要件は行政権限の濫用とされているが、実際、如何に行政権限の濫用を判断するかについては独占禁止法の限界を超えているといえよう。もちろん、現代国家において、政府機関が行政行為を行うことは政府の権能であり、政府のすべての行政行為が行政独占とはいえない。現代法治国家における政府の行政行為には法律または条例の根拠が必要とされる一方、その権限の範囲内で行政裁量権があると認められている³⁵。行政独占の多くは、行政機関が地方経済または部門利益を保護する名目で、様々な動機ないし目的を加えて権力が濫用され、かかる権力の行使は法律で認められる裁量の範囲を超えているといえよう。行政行為の適法性に関する判断が行政法学上の課題であり、本稿ではあえて触れるまでもない。

また、現在、中国では多くの分野で法律がないのではなく、制定された法律が適切に運用されていないことがしばしば指摘される。行政独占に関しても、ある分野において規制緩和する又は統一市場を形成するという国家法レベルでの法政策があるにも係わらず、部門独占や地域独占がその法政

策をくつがえすことを放置するのであれば、それは法秩序全体の階層・ヒエラルキーに係わる問題である。この問題を考える上では、憲法における地方自治の範囲（横だし規制や上乗せ規制の可否）に関する議論が必要であり、これはさらに広い範囲での考察を要すると思われる。

さらに、行政独占を語る際には、それが中国だけでなく、かつての社会主義諸国の市場経済移行における共通の問題となっていることにも留意する必要がある。例えば、ロシア連邦、ウクライナ、ウズベキスタンなどの移行国が制定した独占禁止法の中に、政府機関による競争制限行為を禁止する規定が設けられている。ロシア連邦独占禁止法において、行政独占を規制する条項が幾つか定められているが、実際、執行において多くの問題が生じており、行政独占を規制する独占禁止法の役割が疑われている³⁶。ベトナムは、草案の段階では行政独占の規制規定が設けられたが、2004年11月に国会で採択された競争法からは行政独占の規制規定がなくなり、その理由の探究それ自体が興味深い課題である。これらの移行国における独占禁止法の立法・司法上の問題は中国と類似しており、それらを対象とする比較研究が中国の独占禁止法立法にとっても有益であると思われる。このような研究は、本稿の紙面上の都合により省略せざるをえないが、今後の研究課題としたい。

注

- 1 李・馬（2002）。
- 2 同上。
- 3 Wang（2003）
- 4 王曉擘（1998: 1-17）。

5 「競争10条」は、生産発展における競争の役割を強調する一方、社会主義の下で行われた競争が資本主義競争と異なることを示した。具体的に、「競争10条」は、社会主義競争が社会主義公有制を基礎とし、国家の計画及び指導の下で行われるものであると強調した。

6 中国では、「文化大革命」の間、司法機関が壊され、立法活動が停止していた。改革開放後、立法活動が再び開始されたが、行政管理に関する法規範についても、法規、規章、条例、規定、弁法、決議、通告、命令、指示、通知、細則等幾つかの名称が用いられ、用語法が混乱していた。行政法規名称の統一が進むようになったのは、1987年制定の「行政法規制定程序暫定条例」である。2000年3月15日第9期全人代第3回会議で「中華人民共和国立法法」が可決され、初めて中国の立法活動を規範化し、中国の法体系を明確化した。

「立法法」に基づき、法律は、全人代が制定する基本法律と全人代常務委員会が制定する基本法律以外の法律に分類されている。全人代常務委員会がなす規範性決議及び決定は法律と同様な効力を有している。基本法律は全人代により制定・改正され、国家及び社会規範に関する根本的なルールを規定している。全人代閉会期間中には、全人代常務委員会が全人代により制定された法律を部分的補充及び改正することができるが、法律の基本原則と抵触してはならない。基本法律以外の法律は、人民代表大会常務委員会が制定・改正する（第7条）。

行政法規は國務院が憲法及び法律に基づき、法律の規定を執行する、または憲法第89条で規定された國務院の行政管理職能を行使するために制定される（第56条第2項）。行政法規は、実践による検証を踏まえて、条件が熟したときは、國務院が全人代またはその常務委員会に法律を制定するように提案する（同第3項）。

省・自治区・直轄市人民代表大会及びその常務委員会は、当該行政地域の具体的状況及び実際の需要に応じて、憲法・法律及び行政法規と抵触しない前提で、地方法規を制定することができる（第63条第1項）。民族自治地方の人民代表大会は、当該地域の民族の政治・経済及び文化の特徴に従って、法律または行政法規の基本原則に背かない前提で、自治条例及び単行条例を制定することができる（第66条）。國務院の各部、委員会、中国人民銀行、審計署及び行政管理職能のある直屬機構は、法律及び國務院の行政法規・規定・命令に従って、当該部門の権限範囲内で規章を制定することができる（第71条）。

7 この第3法案は、盗用行為（第5条） 増収賄賂行為（第8条） 虚偽宣伝（第9条）、トレードシークレット侵害（第10条） 不当価格の販売行為（第11条） 不当な景品付き販売（第13条） 信用を害すること（第14条）などの不正競争行為の禁止を規定したほか、一般的に競争制限行為であると見られる優越的地位の乱用（第6条） 政府による競争制限行為（第7条） 抱合せ販売（第12条） 入札妨害行為（第15条）の禁止を含める総合的立法案であった（種2002:215）。

8 第7条の制定において、当初、起草グループの間で意見が分かれた。一部の起草委員は、当時権力を用いての商売及び地域保護は一般的に政府及びその所屬部門によって行われており、しかも、主に経済体制移行期の特有のもので、かつその原因は非常に複雑であり、その禁止の規定は反不正当竞争法の中に入れるべきではないと主張した。これに対して、反対意見は、権力を用いての商売及び地域保護は現在の不正競争におけるもっとも大きな問題で、大衆及び企業からよく苦情の出る問題であり、この問題について規定しなければ、反不正当竞争法を制定する意味はないと主張した。そのため、反不正当竞争法の審議過程において、

国務院の段階では一度削除されたが、最後、全人大常務委員会の審議過程では再び書き入れられた。反不正当竞争法の立法経緯については、王勝明・張青華（1994a）参照。

9 中国の法体系は、2000年3月に採択された「中華人民共和国立法法」により規範化されている。本論文以下の中国法の構造についての議論が「立法法」に基づいている。例えば、自治条例と単行条例は中国の自治区が全人大の授権によって制定した法規であるが、法の効力としては地方法規と同様である。中国の法体系は日本のそれと異なっており、若干理解しにくいところもあるが、詳しい説明に関しては木間・鈴木・高見澤（2000：90-93）が参照されたい。

10 2001年11月16日に国務院が「行政法規制定程序条例」と「規章制定程序条例」を公布して、行政法規・規章の制定手続を規範化した。それによれば、行政法規は、「条例」、「規定」及び「弁法」に分けられるが、「条例」は1分野の行政活動について全面的・系統的な規定を定め、「規定」は1分野の行政活動について部門的な規定を定め、「弁法」は1項の行政活動について具体的な規定を定める形式である。

11 王（1998:97）

12 種（2002:309）

13 工商行政管理総局の統計によると、1993年12月から2003年9月にかけて、10年間の間に全国工商行政管理機関が各種の不正競争行為を19.5万件発覚、関連金額が150.27億元、このうち罰金に処された金額が21.89億元ほどに上っている（国家工商行政管理総局.2003.「中華人民共和國反不正競争法」実施10周年討論会材料）。

14 中国「反不正競争法」は、日本の不正競争防止法と同じように限定列举主義を採用している。すなわち、「反不正競争法」の規制対象となるのは当該法律で列举された違法行為に限られており、

法律で列举されていない不正競争行為に対して監督管理機関は自主的に違法と認定できず、当然その不正競争行為も制裁を受けないことになる。

15 アジア金融危機の後、IMFなどの国際組織の主導で、一部の国々は市場モデルの経済開発戦略へと政策を変更し始めた。これについては安田（2004:26）参照。

16 中国はWTO加盟交渉において、市場開放の度合いや貿易自由化及び政策の透明化などがしばしば指摘され、加盟条件としてWTOルールの遵守、国内経済立法の強化などが要求されていた（龍永図2002）。また、2001年12月正式に妥結したWTO加盟協定書の中で、中国は関税削減のプロセス、非関税障壁の撤廃、公正貿易の保障、貿易政策の透明化及び経済立法の強化などを承諾している（中国WTO加盟協定書 PROTOCOL ON THE ACCESSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA参照）。

17 たとえば、王晓晔教授は2000年草案について、それが政府職員によって立案され、法律専門家の意見を考慮せず、多くの問題点が残されていると厳しく批判した（伊従・山内他2002:275）。

18 この8種類の地域独占行為は、実際、前述した「2001年規定」第4条からそのまま引用されている。

19 官僚制的法について、中国は過去儒教文化の伝統の下で、集団的一元的な行政命令方式の官僚法（管理型法）が生み出されており、これは欧米の個人主義に基づき形成された政治・経済・社会の全システムにわたる分権、チェック・アンド・バランスの多元主義、自然法理論とは根本的に異なっている。法概念に関して、Roberto M. Ungerが歴史的に「慣習法」、「官僚制的法」と「法の支配」という三つの概念を抽出し、木下（1999:53-84）がそれに基づき東西法文化の相違性について興味深い分析を行っている。

20 国家独占は、生産財から消費財まですべて国家が所有し、行政組織、行政地域、行政従属関係などを通じて、行政指令を経済運営の手段とする閉鎖的な状態を言う（王保樹1998:131）。これに対して、行政独占は独占状態より、それぞれの行為自体を強調していると思われる。

21 王保樹（1998:130-132）

22 中国は、1999年の憲法改正（第14条及び第16条）に伴い、社会主義公有制を主体とするものの、私営経済、外資経済など公的及び私的所有経済体制が共に発展する経済制度が確立された。

23 中国は、1993年の憲法改正（第15条）により、社会主義市場経済の経済制度を確立し、国家经济管理権限が経済立法及びマクロコントロールの強化に転換する方針を決定した。

24 1994年以後の財政・税収体制では、地方政府から上納される財政・税収額が固定され、地方政府の収入が多ければ多いほど、地方政府に残される財政収入が多くなった。地方政府の財政収入が多いほど、地方政府または担当官僚の実績が大きいと評価される。

税制改革後の税収の種類は中央税、地方税と中央地方共有税に分けられている。中央政府と地方政府は、それぞれ異なる税務機関を設立し、異なる種類の税収を徴収するようになっている。例えば、中央税務機関が中央税を徴収し、それが中央政府の財政収入となる。地方税が地方税収機関により徴収され、地方政府の財政収入になる。中央・地方共有税は中央税務機関により徴収され、税目ごとに決められた割合で一部を地方税務機関へ還付する（楊1999:404）。

25 種（2002:289）

26 反不正当竞争法の執行について、種（2002:289）は各地方の立法を次の3つのケースに分けている。第1に、行政管理権限を持つ事業組織を行政独占の主体とする。例えば、遼寧省「反不正当竞争法

の実施に関する規定」第8条では、政府及びその所属部門（行政管理職能を持つ公益事業部門を含む）は行政権力を濫用して競争を制限してはならないと規定している。第2に、事業組織が公益企業として扱われる。例えば、江蘇省「反不正当竞争法の実施に関する方法」第10条では、事業部門は消費者に指定した商品あるいは指定した経営者から提供された製品を強制的に購入させてはならないと定め、第25条ではこれらの行為に対して公益企業の競争制限行為と同様の処罰を課すと規定されている。第3に、行政権限を行使する事業部門を新たな規制主体とする。例えば、深圳特区「反不正当竞争法の実施に関する規定」第8条は行政管理権限を持つ事業部門が権力を濫用して、他の経営者からの競争を排除するために消費者に指定した経営者の製品の購買を強制してはならないと規定し、第15条ではこのような行為に対して「監督検査部門がその違法行為の停止を命令し、原状回復させ、違法所得と違法製品を没収すると同時に違法経営所得額と同額の罰金を科す」と定められている。

27 王保樹（1998:126）参照。

28 張（2001:53-54）。

29 李（1998:11）。

30 筆者は、2004年12月21日から28日にかけて北京で関連政府部門に対し中国の独占禁止法の立法の現状、問題点及びその対策に関してインタビューを行い、独占禁止法の立法に係わる関連機関の実務者及び学者たちから貴重な資料と意見を頂いた。今回のインタビューの相手は、国家商務部条約法律司独占禁止調査事務局、国家工商行政管理総局法規司及び公平取引局独占禁止処と反不正当竞争処、中国社会科学院法学研究所などの機関である。

31 例えば、1982年4月10日に國務院が公布した「工業製品の売買について保護を禁止する通知」及

- び1990年11月10日に発布された「地域市場保護の打破及び商品の流通活性化についての通知」のなかで、「少数民族及び経済的に遅れている地域において……当該地域で生産できる日常用品及び軽工業製品に対して、一定時期に外部からの購買を制限することができるが、当該地域は製品の質を向上させなければならない」と規定している。なお、これらの規定は前述した2001年規定によっては廃止された。
- 32 種(2002:299)
- 33 馬克。「陽光公司闯了红灯?」『南方週末』2001年3月22日。
- 34 王保樹(1998:129)
- 35 行政裁量権の踰越・濫用について、先進国は、今日、裁量権の踰越・濫用の有無が、常に裁判所で審理されることになっている。例えば、日本の「行政事件訴訟法」第30条では「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲を超え又はその濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる」と定められている。また、行政裁量の公正を担保するには、裁判所が行政判断の形成プロセスにも着目し、行政機関が公正な手続き過程を経て、行政行為を行ったかどうかについて、いわば手続面から審査を進めることが要求される。日本においては、1993年に「行政手続法」が制定され、行政手続法制は大きな一歩を踏み出すことになった。これについては原田(2002:139-142)参照。
- 36 OECD(2004)参照。
- 参考文献
- 丹宗暁信・伊從寛.1999.『経済法総論』青林書院。
- ERNEST GELLHORN & WILLIAM E.KOVACIC. 1994.Antitrust Law and Economics.(Fourth Edition). West Publishing Co.
- 小森田秋夫.2003.『現代ロシア法』東京大学出版社。
- 木間正道・鈴木賢・高見澤磨.2000.『現代中国法入門(第2版)』有斐閣。
- 公正取引委員会.2001.「公益事業分野における規制緩和と競争政策」11.2-00-005,082-00-B.
- 公正取引委員会.平成6年6月30日「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」ガイドライン。
- 季衛東.2001.『現代中国の法変動』日本評論社。
- 木下毅.1999.『比較法文化論』有斐閣。
- 原田尚彦.2001.『行政法要論』(全訂第4版増補版)学陽書房。
- 姜 珊.2002.「中国独占禁止法要綱案」『国際商事法務』Vol.30,No.1:64-69.
- 姜 珊.2002.「中国独占禁止法要綱案の改正点」『国際商事法務』Vol.30,No.12:1690-1694.
- 栗田誠.2002.「競争政策と経済発展」に関する北京会議」『国際商事法務』Vol.30,No.11:1535.
- 李常青・馬紅梅.2002.「反壟断法応暫緩制定」『法制日報』2002年3月6日。
- 李必達.1999「中国壟断行為の主要表現及其法律監督」王晓暉編『反壟断法与市場經濟』法律出版社。
- 劉惠明.2000「中国における入札と入札法」『国際商事法務』Vol.28,No.4:477-453.
- 松下満雄.2002.『経済学概説』(第3版)東京大学出版社。
- 村上政博.2002.『独占禁止法』(第2版)弘文堂。
- 村上政博.1999.『アメリカ独占禁止法』弘文堂。
- 村上政博.1999.『独占禁止法研究』弘文堂。
- 根岸哲・王為農.1994.「中国における不正競争規制」『国際商事法務』Vol.22,No.8:858-864.
- OECD.2004.“Competition Law and Policy in Russia ---An OECD Peer Review” <http://www.oecd.org/dataoecd/10/60/32005515.pdf>.
- 史際春.2000.『中国経済法の理論と実践』成文堂。
- 盛傑民.2001.『経済法研究』(第2冊)北京大学出版社。

- UNCTAD: 2003. Model Law on Competition (UNCTAD Series on Issues in Competition Law), United Nations Publications (TD/B/RBP/CONF.5/7/Rew.1).
- Wang Yang. 2003. "The Status Quo of China's Antimonopoly Legislation and the Necessity of International Cooperation". Presented at APEC Training program on Competition Policy. <http://www2.jftc.go.jp/eacpf/about.html>.
- 王保樹. 1999. 「論反壟斷法对行政壟斷的規制」王曉曄編『反壟斷法与市場經濟』法律出版社.
- 王曉曄. 1998. 『反壟斷法研究』法律出版社.
- 王家福・加藤雅信. 1997. 『現代中国法入門』劉草書房.
- 吳振国. 2004. 「中国独占禁止法草案の考え方と立法をめぐる問題点」『公正取引』No.643-2004.5.
- 王勝明・張青華a. 1994. 「中国不正競争防止法の立法経緯及びその主要内容」『JCAジャーナル』No.3.
- 王勝明・張青華b. 1994. 「中国不正競争防止法」逐条解釈』『JCAジャーナル』No.4-9.
- 王為農. 2003. 「関与行政壟斷及其法律規制」『浙江社会科学』2003年2月号94-98.
- 安田信之. 2001. 「ASEAN諸国の競争法・政策」『競争法の円滑な導入のための具体的手法に関する研究』平成12年度最終報告書.
- 安田信之. 2004. 「アジアの市場・組織・法 開発法学の形成に向けて」平成13～平成15年度科学研究費補助金(基盤研究(C))(2))研究成果報告書.
- 伊從寛・山内唯介・J.O.ヘイリー・W.A.Wネイルソン. 2002. 『APEC諸国における競争政策と経済発展』中央大学出版社.
- 伊從寛. 2002. 『独占禁止法の理論と実務』青林書院.
- 伊從寛. 1997. 『独占禁止政策と独占禁止法』日本比較法研究所.
- 楊紫桓. 1999. 『經濟法』北京大学出版社.
- 龍永図. 2002. 「WTO加盟交渉者が本音を語る」<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/011217world.htm>.
- 張維迎. 2001. 「信息・管制・与中国電信業的改革」北京大学光華管理学院EMBA管理經濟学資料.
- 張瑞萍. 1998. 「関与行政壟斷の若干思考」王曉曄編『反壟斷法与市場經濟』法律出版社.
- 種明劍. 2002. 『競争法学』高等教育出版社.