

# 中国独占禁止法 2006 年草案の選択と今後の課題

—改革と開放の現段階—\*

川 島 富士雄

The Policy Direction of the Chinese Draft Anti-Monopoly Law in 2006  
and Its Future Challenges:  
The Current State of the Reform and Opening-up

KAWASHIMA Fujio

## Abstract

The enactment of the Anti-Monopoly Law (AML) may be considered a milestone in the law-making process in China, which has been promoting the reform and opening-up policy. As one of the substantive achievements of drafting efforts over the last decade, the latest Draft of AML in 2006 adopts a uniform harm requirement, under which monopolistic conducts should be prohibited only if they eliminate or restrict competition. However, it also envisages a division of enforcement authority among existing organs, which could significantly influence the direction of future enforcement. In the short term, the AML would not be able to promote domestic market integration by means of combating administrative monopolies such as regional blockade and sector-specific restriction of competition, since the Draft has delayed introducing effective remedies and establishing an independent and specialized enforcement agency. Rather, as a result of increasing concern about over-presence of foreign capitals after opening Chinese market, which was promised in the WTO accession protocol, the drafting work got the momentum in 2005 and 2006 to overcome a longstanding deadlock within the government. Accordingly, the AML, if enacted, would be probably used as a weapon to counteract abuse of dominant positions held by foreign capitals. In sum, China's enactment of the AML as drafted could be understood as a policy to mitigate impact of the opening-up and integration into global markets, rather than as one to promote the reform toward a market economy and domestic market integration.

## はじめに

1970年代末に改革開放政策を開始した中華人民共和国（以下「中国」という。）では、現在も多く改革とそれに伴う法整備が進行中である。中国における経済関連の法整備を

\* 本稿は、科学研究費補助金・若手研究 (B) 「WTO加盟後の中国における市場開放と市場経済化にともなう法的諸問題に関する研究」(平成16-18年度)の成果の一部である。

「市場」という観点から大別すれば、第1に、グローバル市場への統合のための法整備（国際的市場統合）、第2に、国内市場の統合のための法整備（国内市場統合）、第3に、計画経済体制から市場経済体制への移行にともなう法整備（市場経済化）の3つの主要な柱に分類することができる。

第1の国際的市場統合のための法整備の中心は、いうまでもなく2001年12月11日に

加盟した世界貿易機関(the World Trade Organization. 以下「WTO」という。)における協定上の義務と加盟議定書<sup>1)</sup>における約束を履行するために進められている法整備である。これは関税引き下げ約束の履行等物品貿易の自由化とそれとともなう各種の法整備、サービス市場開放にとともなう法整備、知的財産権保護のための法整備等と多岐にわたるため、本稿ではこれらを一つ一つ取り上げることはできない。2006年12月11日で加盟から5年の節目を迎え、WTO約束履行は重要な段階を一応終えたといえる。少なからず問題点が指摘されるものの<sup>2)</sup>、国際的市場統合のための法整備は着実に進捗しつつある。

他方、第2の国内市場統合及び第3の市場経済化の双方にかかわる重要な法整備上の課題として、独占禁止法(中国名「反壟断法」)の制定を挙げることができる。中国は、1993年の憲法改正により「計画経済」への言及を削除し、「社会主義市場経済」の導入を正式に表明した後(憲法修正第7条)<sup>3)</sup>、1993年9月1日に「反不正当竞争法」を制定公布した(同年12月1日施行)<sup>4)</sup>。同法は、日本の「不正競争防止法」と規制対象の主要部分が重なる他、同「私的独占の禁止及び公正な取引の確保に関する法律」(以下「日本独禁法」という。)の規制対象の一部についても規制を加えている。しかし、同法は先進各国の独占禁止法における重要部分に対応する実体的規定が欠如し、かつ法執行権限が不備であるため、その規制の実効性は必ずしも高くないと批判されている。そのため、国内市場統合を妨げる地区封鎖、市場経済秩序を歪曲する政府各部門による競争制限及び民間事業者による競争制限を幅広く規制対象とする、より包括的な独占禁止法の制定に向けた作業が同法制定

直後から長年にわたって続けられていた。

2006年6月7日、国务院総理温家宝が主催招集した国务院常務会議は、討論を経て、「独占禁止法(草案)」を原則として通過させた。これを受け提出された草案(以下「2006年草案」という。)<sup>5)</sup>に関し、6月24日に開催された第10期全国人民代表大会(以下「全人大」という。)常務委員会第22次会議は第1次審議を実施した。独占禁止法の内容は非常に複雑であるため、法律公布に向けたタイムスケジュールは未定ではあるが、2007年上半年には同草案の第2次審議が行われる予定であると報道されている<sup>6)</sup>。

中国における独占禁止法の制定時期については、いまだ予断を許さない。しかし、上記の動向に照らせば、10年以上の紆余曲折を経て制定作業はようやく最終段階に達しており、そう遠くない将来、大筋で同草案に沿った独占禁止法が制定及び施行されると見て大過なからう。よって、本稿はまず1において、2006年草案をそれ以前の案<sup>7)</sup>に照らして比較分析し、その実体規定上及び法執行・組織上の大まかな特徴を明らかにした上で<sup>8)</sup>、次いで2において、中国の独占禁止法の制定作業をこれまで難航させてきた主要な要因は何であったのか、逆に2006年に入り同作業に弾みがついたのはなぜなのか背景を探り、さらに3において、近い将来制定される中国独占禁止法の運用において重要となると予想される実体的規定の解釈論上及び法執行・組織上の争点を指摘する。

## 1 2006年草案の概観と特徴

### 1.1 概観

2006年草案は、全8章、56条からなる。第

1 章が総則、第 8 章が附則であり、第 2 章 独占的合意、第 3 章 市場支配的地位の濫用、第 4 章 事業者結合及び第 5 章 行政権力の濫用による競争の排除又は制限までが実体的規定を、第 6 章 独占禁止機構及び第 7 章 法的責任が法執行に関する規定をそれぞれ設けている。この章立てから一見して、2006 年草案が第 1 に共同行為、市場支配的地位の濫用及び企業結合の 3 つの実体的規制を柱とする欧州共同体（以下「EC」という。）競争法モデルを採用していることが分る（村上 2006：869）。しかし、第 2 に、それら三規制に行政権力の濫用による競争の排除又は制限（以下「行政的競争制限」という。）という日本や欧米の競争法では見慣れない規制が付け加えられており（後述 1.4 参照）、その点で大きな独自性を有している（松下 2005：883, 892）。

EC 競争法をモデルとする基本構造は、すでに 1999 年案に見られ、当初から一貫して継続している<sup>9)</sup>。第 1 に、独占的合意として、価格カルテル、数量制限カルテル、市場分割カルテル、新技術等購買又は開発制限カルテル、共同ボイコット等の水平的合意（7 条）に加え、再販売価格維持などの垂直的合意（8 条）及び入札談合（9 条）を禁止し、これらは無効とされる（11 条）。ただし、7 条及び 8 条の合意については、技術促進、効率性の増加等の目的を達成する等一定の要件を満たす場合、適用除外を認めている（10 条）。これらの規定の構造及び内容は、EC 設立条約 81 条 1～3 項との類似点が多い。第 2 に、市場支配的地位の濫用として、不公正に高価な商品販売、原価割れ販売、取引拒絶、取引強制、排他条件付取引、抱き合わせ販売、不合理取引条件の附加、価格等取引条件の差別等を禁止している（15 条）。これも EC 設立条約 82 条

の規定によく似た構造と内容を有する。第 3 に、事業者結合に関する第 4 章は事業者結合の定義（16 条）、事前届出の対象となる事業者結合の範囲（17 条）、初期審査と実質審査の二段階審査（21～22 条）等の規定を設けており、これも EC 企業結合規制規則<sup>10)</sup>との類似点が多い。

中国における現行の独占禁止法制のうち、前述の反不正当竞争法は公益企業等による購買先指定（6 条）、原価割れ販売（11 条）、抱き合わせ販売など（12 条）、入札談合（15 条）といった一部の競争制限行為を規制対象とするのみで、先進諸国の独占禁止法制との比較では、価格カルテル等多くの共同行為や企業結合が規制対象から外れる不完全な法制であった。しかし、これを補うように、1998 年施行の価格法が価格カルテルを含む不正当価格行為を禁止し<sup>11)</sup>、さらに同法に基づく 2003 年施行の「価格独占行為の制止のための暫定規則」<sup>12)</sup>が、政府価格主管部門に対し価格カルテルを含む価格独占行為<sup>13)</sup>を規制する権限を与えている。また、同年施行の「外商投資企業による国内企業の買収に関する暫定規定」<sup>14)</sup>により、外資企業による国内企業の買収及び外国企業間の域外買収に限定されるものの、（市場）過度集中又は正当競争の妨害により消費者利益侵害をもたらすおそれの有無という基準の下、商務部及び国家工商行政管理総局が買収を審査する手が設けられている。

これら現行の独占禁止法制に対しては、法令の分散や体系性、全体性及び統一性の欠如等が指摘され、体系的かつ包括的な独占禁止法により国の競争政策を統一する必要性が認識されていた（王 2003：123, 王・韓 2005：666）。こうした中国の現行独占禁止法制の

不完全性及び分散状況と比較すれば、2006年草案の基本構造は規制の包括性と一本化を達成する大きな進歩と評価できよう。

### 1.2 3つの実体的規定に共通する弊害要件<sup>15)</sup>

2006年草案3条1項は、本法に規定する独占行為を、「(1) 事業者の独占的合意、(2) 事業者の市場支配的地位の濫用、(3) 競争を排除し、又は制限する効果を有し、又は有する可能性のある事業者の結合」を含むと定義している。また、同条2項は(1)の独占的合意を、「競争を排除し、又は制限する合意、決定又はその他共同行為」と定義している。さらに、12条1項は、「事業者が市場支配的地位を濫用し、競争を排除し、又は制限することを禁止」している(以上、下線は筆者)。以上から、同草案における主要な3つの実体的規定の弊害要件<sup>16)</sup>が「競争の排除又は制限」に統一されていることが分かる<sup>17)</sup>。

しかし、起草過程を遡ると、当初からこのように弊害要件が統一されていたわけではない。1999年案以降、独占行為の定義、独占的合意、市場支配的地位及び事業者結合の禁止規定における各弊害要件は統一性が欠け、混乱が見受けられたが、2002年8月案以降急速に統一の要件に収斂していった。例えば、独占的合意の主要な禁止規定では、1999年案以降「競争を制限する合意等を禁止」という文言が用いられていた。しかし2002年8月案で「競争を排除し、又は制限する合意等を禁止」という文言が導入され、これが上記の2006年草案3条2項の規定に受け継がれている。また、市場支配的地位の禁止に関し、2001～2002年2月案段階では「地位を濫用し、他の事業者の事業活動を妨害し、競争を排除し、若しくは制限し、又は消費者利益を

明らかに侵害」という複雑で相互関係の理解しにくい文言が使われていた。しかし、2005年3月草案以降「地位を濫用し、競争を排除し、又は制限」という簡潔な文言に落ち着いている。さらに、事業者結合の禁止規定では、例えば2002年2月案29条に「市場支配的地位の形成若しくは強化、市場競争の排除若しくは制限、国民経済の健全な発展の阻害、又は社会公共利益の侵害」と4つの選択的基準が列挙されていた一方で、2005年3月案35条は「市場支配的地位を形成し、又は強化する可能性があり、かつ競争を排除し、又は制限することとなる場合」を基準とする等、特に「市場支配的地位の形成又は強化」と「競争の排除又は制限」を選択的要件とするか累積的要件とするか、他の基準を盛り込むか等方針に混乱が見られた。しかし2005年7月以降、「市場支配的地位の形成又は強化」は削除され、「競争の排除又は制限効果の可能性」へと一本化されている。

こうした弊害要件の統一は、中国起草者が草案に対する内外からの意見や批判を受けとめつつ<sup>18)</sup>、法案全体に論理的な一貫性を与えようと努力した成果であり、起草者が3つの主要規定及びそれらの相互関係についての理解を相当程度深めたからこそ達成できたと考えられる。各規制に共通の弊害要件が設定されたことで、制定後異なる文言を用いる各弊害要件の適用をめぐる法執行機構に混乱が生じる危険が回避できるだけでなく、1.1で指摘した現行の独占禁止法制の分散状況から大きく前進し、3つの主要規定が将来、それぞれの運用経験を互いに意識し合いながら統一的に発展していくための法解釈上の基盤も与えられると積極的に評価することができよう。

### 1.3 行政的競争制限

中国の独占禁止法草案の独自性といえる行政的競争制限の規制は、従来の法制においても反不正当竞争法や国務院による通知及び規定等により既に導入されていた。例えば反不正当竞争法 7 条 1 項は「政府及びその所属機関は行政権力を濫用して、他人にその指定する事業者の商品を購入するよう限定し、他の事業者の正当な事業活動を制限してはならない。」、同 2 項は「政府及びその所属機関は行政権力を濫用して、他の地区の商品が当該地区市場に流入すること、又は当該地区の商品が他の地区市場へ流出することを制限してはならない。」とそれぞれ規定し、行政権力の濫用による購入先指定及び地区封鎖を禁止している。さらに同法 30 条は、政府及びその所属機関が 7 条の実体的規定に違反した場合、「上級機関がその改正を命ずる。情状が重大である場合は、同級又は上級機関が直接の責任者に対し行政処分を下す。（後略）」と規定している。

同法で規制されている購入先指定及び地区封鎖はより大きな行政独占又は行政的競争制限(中国語「行政壟断」,「行政性限制競争」)の問題の一部分に過ぎないと理解されている(王 1999:13)。行政独占又は行政的競争制限を独占禁止法により規制するという考え方は日本など先進諸外国からは理解されにくい<sup>19)</sup>。しかし、市場経済への移行を進めつつも、なお政府による経済活動への関与が幅広く行われている中国においては、政府各部門による電気通信、郵便、電力、ガス、水道、鉄道運輸などの特定業界独占(部門独占)と地方政府による地方産業保護のための地区封鎖の打破による国内市場統合の促進が重要な課題とされ<sup>20)</sup>、独占禁止法によるこれら課題の解決

に大きな期待が寄せられていた。より具体的には、行政独占の問題は反独占意識が低く、独立性のない上級機関による分散的な処理では解決できないとして(王 1999:7-8, 孔 2001:834)、独立性の高い専門法執行機構による、より統一的かつ包括的な規制の導入の必要性が叫ばれていた。以下では、この要請が起草過程にどのように反映されているか、実体的規制対象の範囲とそれに対応する法的責任規定の両面に焦点を当て、2006 年草案にいたるまでの各案の変化をたどりながら、確認したい。

1999 年案は「第 5 章 行政性独占」に 3 つの条文を盛り込み、政府及びその所属機関の行政権力の濫用による、購入先指定(28 条)、地区封鎖(29 条)及び競争制限連合の強制(30 条)を禁止した。第 1 及び第 2 の類型は、基本的に反不正当竞争法 7 条の禁止範囲と一致するが、第 3 の競争制限連合の強制は新たに追加された禁止行為類型である。例えば、政府等が同地区又は同部門の事業者に対し企業集団を組織するよう強制すること(同条 1 号)、価格カルテル、ボイコット、生産販売数量カルテル等の連合を強制すること(同条 4 ~ 6 号)等が具体的禁止対象として限定列挙されている。

他方、これに対応する法的責任に関し、41 条 2 項は「独占禁止主管機構が調査を担当し、上級機関に対し提案を提出し、上級機関が処理を担当する。」と規定した。これに対しては、反不正当竞争法 30 条と比べ、独占禁止主管機構が調査・提案できる点が改善点ではあるものの、事件の最終的処理が上級機関による点の実効性の低い同条から大きく前進するものではないとの批判があった(王 2002:275)。

2001年案第5章は、1999年と同様に購入先指定、地区封鎖、競争制限連合の強制を禁止するほか(31, 32及び35条)、新たに地区封鎖規定の制定と市場参入制限を禁止する規定を追加した(33, 34条)。さらに、地区封鎖の具体例を例示した点と競争制限連合の強制から企業連合形成の強制を削除した点も同案での変更点である。このうち地区封鎖の例示は、2001年4月21日の「市場経済における地域保護の禁止に関する国务院規定」4条に列举された関門の設置、差別的費用の設定、入札での差別的品質要求の設定等8類型をそのまま取り入れており、既存法制の変化に対応したに過ぎない。他方、33条は、上記のような物理的又は特定事業者に向けた地区封鎖行為(具体的行政独占行為)のみならず、地区封鎖を実行する又はその内容を含む規定を定立する行政立法(抽象的行政独占行為)をも明確に規制対象としようとするものである。さらに、34条も地区封鎖とは別に特定の業界等への参入を制限する部門独占を一般的に禁止対象としようとするものである。この二条は、同法案の規制対象を反不正当竞争法7条等既存法制のそれから拡大・一般化する変更といえる。

これに対応する法的責任規定では、33条の地区封鎖規定の制定のみ上級機関により改正又は撤廃される一方(47条)、他の4つの類型に対しては独占禁止主管機構が停止を命ぜると規定されている(48条)。これは、中国法における行政訴訟や国家賠償の対象とならないが上級機関により改正撤廃される抽象的行政行為と行政訴訟や国家賠償の対象となる具体的行政行為の区別に則り<sup>21)</sup>、取り扱いを変えたものと考えられる。抽象的行政独占行為に対する上級機関の処理は反不正競

争法30条と変わりはないが、具体的行政独占行為に対し独占禁止主管機構が直接停止命令を下すことが可能になれば、行政的競争制限に対する規制権限が独立かつ専門的な主管機構(後述1.4参照)に一本化されるため、これは既存法制からの画期的な変更を意味した<sup>22)</sup>。

2002年2月案は2001年案を基本的に踏襲したが、2003年案は第1に、購入先指定禁止規定を売買先指定禁止に(31条)、第2に、限定列举された競争制限連合の強制禁止から本法が禁止する競争排除又は制限の強制禁止に(34条)、第3に、抽象的行政独占行為禁止を地区封鎖規定の制定禁止から競争を排除又は制限する内容を含む規定の制定の禁止に(35条)、それぞれ変更している。これらはいずれも2001年案に既に存在した規定の規制対象範囲を、より一般化し拡大する変更であるという点で共通する。法的責任規定は基本的に2001年案を踏襲した<sup>23)</sup>。

以上から、1999年から2004年までの間、起草者が行政的競争制限に関する既存法制を土台にしつつも、その規制対象範囲をより一般化・拡大し、同時に法執行権限を規制意識の低い上級機関に分散させるのでなく、独立かつ専門的な独占禁止主管機構に一本化するよう努力してきた姿が浮かび上がる。つまり、この間、起草者が行政的競争制限に関し実体的規制範囲の拡大と規制の実効性強化を志向して法案の改善を進めてきたものと評価できよう。

2005年に入り、以上の傾向に変化が生じた。まず2005年3月案から地区封鎖禁止規定が削除された一方で、2005年4月案からは市場参入制限(部門独占)禁止規定が削除され、従来一貫して規制対象を拡大していた姿勢に

ブレが生じた。ただし、この両案では、具体的行政独占行為に対する独占禁止主管機構の停止命令権限（53 条及び 50 条）及び法律又は行政法規に違反する抽象的行政独占行為の禁止（40 条及び 35 条）の 2 点を維持しただけでなく、さらに抽象的行政独占行為に関し、独占禁止主管機構に法律上、処理権限を有する機構に対し、法定手続により処理するよう提案する権限を初めて付与した（53 条及び 50 条）。ところが、同年 7 月 18 日案及び 11 月案からは、行政的競争制限に関する章が一転、全面的に削除されたため、同章の去就が目されていた。

最終的に全人大常務委員会に提出された 2006 年草案は、同章を復活させている。実体的規定だけ見れば、2003 年案と比べ、唯一部門独占禁止規定が削除されたのみで、抽象的行政独占行為も幅広く禁止対象としており、2003 年案にほぼ相当する内容に復帰している。よって、反不正競争法 7 条と比較し、規制対象の拡大・一般化が達成されたと評価することができる。しかし、法的責任の規定は、上級機関による改正命令のみの処理となり、法律又は行政法規が行政的競争制限に対し別途規定する場合は当該規定によるとされた（50 条）。よって、具体的行政独占行為に関し、2001 年案から 2005 年 3 月案までに見られた独占禁止主管機構による直接の停止命令権はおろか 1999 年案の同機構の調査・提案権すら規定されず、抽象的行政独占行為に関しても、2005 年 3 月案の独占禁止主管機構による法定処理提案権も削除され、これにより 1999 年以降の起草作業を通じた画期的ともいえる法執行・手続面の改善の努力はすべてふいとなった<sup>24)</sup>。この結果、法執行・手続の観点では、実効性が低いと批判される反不正

当競争法 30 条と同水準に留まり、規制対象の拡大という実体法上の改善点は象徴的、宣言的な意味しか持たないといわざるを得ない<sup>25)</sup>。

#### 1.4 法執行機構

2006 年草案は、独占禁止機構に関し独占禁止委員会と独占禁止法執行機構の二層構造を定めている。このような二層構造は 2005 年 11 月案で初めて導入されたものであり、それ以前の案と比べると大きな特徴となっている。

従来案のうち 1999 年案は、国务院の下に独占禁止主管機関を設置し、違反事件の調査及び処理等の職責を与えるだけでなく（31 条）、同機関の職権の行使における独立性、同機関委員の構成、任期及び身分保障をも規定していた（32～38 条）<sup>26)</sup>。さらに同機関は、必要に応じ、地方出先機関を設置することが認められていた（39 条）。以上から 1999 年案では、日本の公正取引委員会（以下「公取委」という。）に相当するような独立性の高い専門法執行機関の新設が想定されていたと評価できる。

その後の各案では、主管機関の委員の構成・身分保障といった具体的規定を削除する等の変更があったものの、主管機関の独立性を謳い、かつ地方出先機関設置権限を与える点で、2004 年案まで基本的に一貫していた。しかし、まず 2005 年 3 月案において、このうち職権行使の独立性に関する言及が削除された（同案 6 条）。さらに 2005 年 11 月案 5 条が独占禁止委員会と独占禁止法執行機構の二層構造を初めて導入し、地方出先機関設置権限を削除した上で、これを地方政府機構への業務授権方式に変更した。これらが 2006

年草案に基本的に受け継がれている。

二層構造のうち独占禁止委員会は、国務院の関係部門等の責任者及び若干の専門家によって構成され(2006年草案32条)、独占禁止業務を指導し、組織し、又は調整する責任を負い(同5条1項)、より具体的には競争政策の研究起草、市場全体の競争状況の調査等の組織、独占禁止法執行機構、関係部門等の独占禁止法執行業務の監督又は調整、重大な独占禁止事件の処理の調整、その他国務院の規定する職責を履行する(同33条)。他方、後者の独占禁止法執行機構は、国務院の規定が独占禁止法執行の職責を委任する機構であり、同法に基づき独占禁止法執行業務の責任を負う(同5条2項)。同機構は、関連独占禁止ガイドラインと具体的措置の制定又は公布、市場競争状況の調査又は評価、被疑独占行為の調査処理、独占行為の制止、事業者結合届出の受理又は審査、その他国務院の規定する職責を履行する(同34条)。

この職責区分から明らかなように、日本の公取委と名称上類似する独占禁止委員会はそれに相当するものと評価することはできず<sup>27)</sup>、むしろ独占禁止法執行機構が公取委に相当する直接の法執行機構であることが分かる。しかし5条1項が「国務院は独占禁止委員会を設立する。」と規定するのに対し、同2項が「国務院規定が法執行職責を委任する機構」という表現を用いていることから、後者は新設されるのではなく既存の機構に法執行権限を委任することが想定されていることが読み取れる。また、同2項の「法執行権限を委任する機構(以下「独占禁止法執行機構」と総称する。)(以上、下線は筆者)において、「総称」という文言が用いられ、逆に従来案で見られた単一機構を意味する「主管」という文

言が削除されたことの二点から、国務院の下にある単一の機構に法執行権限を委任するのではなく、むしろ複数の機構が法執行権限を分担することが予定されていることが分かる。事実、中国国内では商務部、国家発展改革委員会(以下「発展改革委」という。)及び国家工商行政管理総局の3つの政府機関が同法執行権限を分担することとなるとの報道がなされている<sup>28)</sup>。さらに5条3項は、法執行機構が、業務の必要に応じ、省、自治区又は直轄市の人民政府の相応の機構に対し、関連の独占禁止法執行業務を授権することができると規定しており、従来案で主管機関が直接各地方に出先機関を設置することができたのに比べ、大きな変更がなされている。

以上から、日本の公取委に相当する独立の専門法執行機構の新設を想定していた1999年案と比べ、2006年草案において①既存の政府部門による法執行権限の分担、及び②地方政府機構への法執行業務の依存の二点において、法執行機構の独立性と専門性は大きく損なわれていると評価せざるを得ない。

独占禁止機構の二層構造化と同時に、2005年11月案によって導入されたものとして、他の法律・行政法規による独占行為規制の優越原則がある(2条3項)。2006年草案2条2項も基本的にこれを踏襲し、「本法の規制する独占行為で、関連法律又は行政法規が別途規定を有するものは、その規定に従う。」と規定している。さらに、これを受ける形で、同44条が「本法の規定する独占行為に対し、関連法律又は行政法規が関連部門又は監督管理機構により調査処理する旨規定している場合は、その規定に従う。関連部門又は監督管理機構は調査処理結果を国務院独占禁止委員会に通報しなければならない。関連部門又は監



督管理機構が、本法の規定する独占行為に対し未だ調査処理していない場合は、独占禁止法執行機構は調査処理することができる。独占禁止法執行機構が調査処理するに当たっては、関連部門又は監督管理機構の意見を求めなければならない。」と規定している。従来案では、このような他法令の優越及び他部門の調査処理の優先の原則は明記されていなかった。2005年4月案45条は、他部門が他の法律により独占禁止事件を処理することができる旨を初めて明記したが、決定前に独占禁止主管機関の同意が必要であるとの規定を盛り込んでいた。これら従来案と対比すれば、同草案は独占禁止法と同法執行機構の管轄権を縮小し、特別法のみならず特別行政法規により規制される領域を確認し、拡大したと理解することができる。

以上の検討に照らせば、独占禁止委員会に期待されている機能が比較的理解しやすくなるだろう。つまり、2005年11月案段階で、独占禁止法執行権限を新設専門機構に一本化するのでなく、(複数の)既存機構及び政府の他の関係部門に分散させる方針が採用されたために「独占禁止法執行機構、関係部門等の独占禁止法執行業務の監督又は調整」と「重大な独占禁止事件の処理の調整」(33条3号及び4号)を主な職責とする委員会の設置が必要となった。それ故に同委員会は主に政府の関係部門の責任者から構成されることとなったものと理解できる(32条)。

但し、2005年11月案26条と比べ、2006年草案33条は独占禁止委員会の職責を以下の二点において限定している。第1に、2005年11月案では、同委員会は関連競争政策の制定、独占禁止法律・行政法規の立法提案の提出が認められていたが、2006年草案は立

法提案権を削除し、さらに競争政策の制定権を研究起草権に格下げしている<sup>29)</sup>。第2に、2005年11月案では、同委員会に重大な独占禁止事件の処理の決定権限が与えられていたが、2006年草案では、決定でなく調整の権限のみとされている。よって、2006年草案において、独占禁止委員会は独占禁止業務を「指導」する委員会(5条)というよりも、むしろ業務「調整」フォーラムとしての性格が一層強められている。

以上、1.3及び1.4を総合すれば、従来案は、独立かつ専門的で、地方出先機関も擁する独占禁止法執行機構が、地方政府による地区封鎖や政府各部門による特定業界独占行為(部門独占)に対し直接停止命令を下すことを可能とし、行政独占に対して極めて実効的な規制が行える体制を整えようとした。しかし、2006年草案では、独占禁止法執行権限は既存の(複数の)政府機構が分担することとなり、独立性も専門性も欠如するだけでなく、各地方での調査・処分も地方政府の機構に依存せざるを得なくなった。同時に同法執行機構は地区封鎖や部門独占に対する直接規制権限も与えられず、さらに各部門による特別法・特別行政法規に基づく独占禁止規制が独占禁止法規制に優先することも確認された。こうした2006年草案を見る限り、独占禁止法制定に当初期待された地方保護主義の打破による国内市場統合の促進と部門独占の除去による市場経済化の徹底はもはや望むべくもなく、これらの目標達成は当面、先送りされたと評価せざるを得ない。

## 2 制定作業の難航要因と 2005～6 年における妥協の成立

以上検討してきた中国の独占禁止法の制定作業を、これまで難航させてきた主要な要因は何であったのか、逆に 2006 年に入り同作業に弾みがついたのはなぜなのか、以下その背景を検討したい。

制定作業を難航させた要因として、第 1 に独占禁止法が経済活動全般に関わる極めて重要な法律であることを指摘することができる。そのため諸外国の経験を十分に調査研究し、内外の意見を幅広く聴取した上で、中国の実情にあう法律を、時間をかけて慎重に制定する必要があった。事実、中国起草者は数度にわたって諸外国の専門家を招集して国際検討会を開催し、その法案を開示し意見を求めている（松下 2005：881）。

第 2 に、1.3 の検討からうかがえるように行政的競争制限規制の要否をめぐる激しい政府内対立が制定作業を難航させたと考えられる（王 2003：131，楊・瓜生 2003：1274）。市場経済への移行を進めつつも、なお政府が「規制者と企業者の二重性」を有する中国においては（安田 2003：1642）、民間企業による競争制限の除去のみならず、政府各部門による競争制限の除去による市場経済化の徹底と地方保護主義の打破による国内市場統合の促進が独占禁止法制定の大きな狙いとされていた。しかし、政府各部門による競争制限や地方政府による地区封鎖に対する実効的規制の導入案は、中央政府各部門による産業政策の領域や地方政府の財政問題にも深く踏み込むものとして強い抵抗を受けたであろうことは想像に難くない。また、合法的な国家独占と違法な行政独占を人為的に区別することはこじ

つけに過ぎないとして行政独占規制に対する反論も提起されていた（史 2001：160）。さらに、そもそも行政的競争制限の問題は独占禁止法ではなく、より大きな政治体制改革や司法改革によって解決すべきであるという意見も根強いものがあつた。結果として中国の独占禁止法起草過程では、行政的競争制限規制を盛り込むか否かをめぐって激しい論争が繰り広げられることとなった（孔 2001：844）。

2003 年の政府機構改革以降 2004 年案までは、地区封鎖や部門独占を打破し、統一国内市場を形成することで市場メカニズムを有効に機能させ効率性を向上させることを主要目的に掲げた商務部が独占禁止法起草作業をリードしたため<sup>30</sup>、行政的競争制限に関し規制対象の拡大と法執行権限の強化という積極的姿勢が維持された。しかし、2004 年 3 月に國務院法制辦公室に対し案が提出されるや（Williams 2005：205）、國務院の他の部門や地方政府との間で、行政的競争制限規制の要否とその程度をめぐる対立が先鋭化・深刻化し、結果として 1.3 で見た 2005 年 3 月案以降の同規制の一部後退と全面的削除として表面に現れてきたものと考えられる。

第 3 に、1.4 の検討からうかがえるように、いかに法執行機構を設置するか、いずれの機構に法執行権限を付与すべきかについても激しい論争が展開され、これも制定作業を遅延させる大きな要因となったと考えられる（王 2003：132）。独占禁止法の執行機構は重要な権限を付与されるため、現在の権力構造に及ぼす影響が余りにも大きく、政府内での調整は難航を極めた（楊・瓜生 2003：1274）。中国国内の多くの競争法研究者は、諸外国の例にならい高い独立性を与えられた新設専門機関に法執行権限を付与するよう主張したが

(王先林 2001 : 534), 独占禁止関連法制の規制権限に既得権益を有する中央政府機関, 特に反不正競争法の執行を担当している国家工商行政管理総局, 外資による中国資本の買収規制を担当し, 起草作業をリードしていた商務部及び価格カルテルや入札談合を含む価格独占行為規制に関する権限を持つ发展改革委の三者は, それぞれ自らに法執行権限が付与されるべきと主張し, 政府内で激しい権限争いを繰り広げた<sup>31)</sup>.

つまり, 特に行政的競争制限規制の要否をめぐる地方政府も巻き込んだ政府内の論争と独占禁止法執行権限をめぐる中央政府部門間の権限争いの 2 つの要因が複雑に絡み合い, 同法制定作業は難航し, 1999 年から 2005 年まで数度にわたり法案が改訂されたにもかかわらず, 着手から十数年にもわたり長期化したと考えられる。

以上の難航要因にもかかわらず, 2005 ~ 6 年にかけて独占禁止法制定作業に一気に弾みがつき, 2006 年 6 月に全人大常務委員会に草案が提出されることとなった背景には何があったのか, 以下この点を検討したい。

その背景には 2001 年末の WTO 加盟にともなう市場開放が大きく作用していると考えられる。例えば, 王 (2003 : 132-133) は, 中国 WTO 加盟が独占禁止法制定の必要性を増幅させているとして, 次の二点を指摘している。第 1 に, WTO 加盟にともなう競争激化に耐えられるよう企業の競争力を高めるためには, 国家は国民経済の各領域にできる限り競争メカニズムを取り入れることが必要となる。当面, 部門独占と地区封鎖の打破が開放的, 競争的な全国統一市場を作り上げるために特に重要である。第 2 に, WTO 加盟後の市場開放にともない, 多くの多国籍企業が中国市

場に進出しようとしているが, それらは金融力, ブランド力, 技術力等を背景に中国市場において, すばやく市場支配的地位を手に入れ, 甚だしいものは独占的地位を得る可能性がある。これら多国籍企業の市場独占を避け, 市場支配的地位の濫用を制限するため, 中国は独占禁止法を速やかに制定しなければならない, と<sup>32)</sup>。

第 2 の指摘のように, WTO 加盟にともなう市場開放の結果, 実際に中国市場内の外資のプレゼンスが高まり, 外資の独占的地位又は市場支配的地位の濫用が目立つようになった<sup>33)</sup>。さらに 2005 年末頃から, 特に发展改革委系シンクタンク等が主導する形で, 国内世論において過度の対外経済依存や外資オーバープレゼンスへの警戒感が表明されるようになると<sup>34)</sup>, 外資の中国資本の買収<sup>35)</sup>や市場支配的地位の濫用を規制し, 国家経済安全に対する危険を防止するという狙いから, 中国政府内で独占禁止法早期制定に対する要請が高まった<sup>36)</sup>。

それまで国务院内で行政的競争制限の規制の要否と法執行権限をめぐる争いのため制定作業は暗礁に乗り上げていたと考えられるにもかかわらず, 2006 年 6 月 7 日には国务院常务会议で全人大常務委員会に対する草案提出が決定された。全人大常務委員会に提出された 2006 年草案は, 既に 1.3 と 1.4 で見たように, 行政的競争制限行為に対する幅広い実体的規定は残したものの, 違反に対する法執行権限は事実上骨抜きとし, 重要な論争を棚上げしている他, 独占禁止法執行権限をめぐる争奪戦を繰り広げていた既得権を持つ各部門で権限を分担することを想定するなど, まさに「妥協の産物」としての性格が強い。

こうした 2006 年草案の内容とそれに到る

経緯を総合すれば、2005～6年頃、外国資本による国内資本の買収や市場支配的地位の濫用に対する懸念に対処するため、独占禁止法を緊急に制定する要請が高まった。この要請に対応するため、同法制定作業の進展を阻んでいた行政的競争制限の規制の要否と法執行権限の両争点に関し、おそらく政府指導部において重要な政治的決断が下された。それは当初期待した地方保護主義の打破による国内市場統合の促進と部門独占の除去による市場メカニズムの徹底という目標は当面先送りし、権限分担体制の導入により各部門痛み分けとするとの大きな政治的妥協であった。結論として、王(2003)の指摘するWTO加盟にともなう市場開放への対応のうち、第1の国内市場統合と市場メカニズムの徹底による競争力向上ではなく、第2の外資の市場参入に対する牽制こそが、2006年草案の成立をもたらした主要な動機であると考えざるを得ない。

### 3 制定後に重要となる争点

以上、概要とそれに到る経緯を検討してきた2006年草案は、中国政府内において既に大きな政治的決定が下された結果としての妥協の産物であり、近い将来制定されるであろう独占禁止法の姿は、同草案の基本的枠組みから大きく離れることはないだろう。以下では、同草案に基づき、制定後に重要となると予想される法解釈・運用上及び法執行・組織上の2つの争点に絞って指摘する。

#### 3.1 排除独立説の採用

上記1.2で紹介した3つの実体的規制に共通する弊害要件である「競争の排除又は制限」に関し興味深い点は、競争制限と競争排

除が選択的に記載されていることである。この点は日本独禁法の実体的規制の主要な柱である「私的独占」(2条5項)と「不当な取引制限」(2条6項)の弊害要件が「競争を実質的に制限すること」とされていることとの対比において大きな特徴である<sup>37)</sup>。日本独禁法の判例上<sup>38)</sup>、「競争を実質的に制限するとは、競争自体が減少して、特定の事業者又は事業者集団がその意思で、ある程度自由に、価格、品質、数量、その他各般の条件を左右することによって、市場を支配することができる状態をもたらすことをいう」と定義され、通説は、この状態を「市場支配力」と呼び、競争の実質的制限とは「市場支配力を形成、維持または強化すること」を意味すると解している<sup>39)</sup>。

他方、「競争の実質的制限」とは事業者が価格その他の取引条件を支配している場合(統合型市場支配)だけでなく、さらに事業者が市場の開放性を妨げている場合(閉鎖型市場支配)も含むと解する立場もある(今村1993:16)。この立場を採る学説は、新規事業者の市場への参入を妨げる力又は既存事業者を市場から排除する力をも市場支配力に含め、そのような力を形成・維持・強化すること自体によって「競争の実質的制限」の要件を満たし、価格等支配力を形成・維持・強化することは必要ないと論ずる<sup>40)</sup>。

公取委実務は上記判例及び通説に依拠し、「競争の実質的制限」とは統合型市場支配力の形成、維持又は強化のみを意味すると解している。例えば、共同ボイコットに関する公取委ガイドラインは、「競争関係にある事業者が共同して、例えば次のような行為を行い、これによって取引を拒絶される事業者が市場に参入することが著しく困難となり、又は市

場から排除されることとなることによって、市場における競争が実質的に制限される場合(注2)は、当該行為は不当な取引制限に該当し、独占禁止法第三条の規定に違反する。」と述べる。さらに同注2は、「共同ボイコットによって、例えば、次のような状況となる場合には、市場における競争が実質的に制限されると認められる。」として、「①価格・品質面で優れた商品を製造し、又は販売する事業者が市場に参入することが著しく困難となる場合又は市場から排除されることとなる場合、②革新的な販売方法をとる事業者などが市場に参入することが著しく困難となる場合又は市場から排除されることとなる場合、③総合的事業能力が大きい事業者が市場に参入することが著しく困難となる場合又は市場から排除されることとなる場合、④事業者が競争の活発に行われていない市場に参入することが著しく困難となる場合、⑤新規参入しようとするどの事業者に対しても行われる共同ボイコットであって、新規参入しようとする事業者が市場に参入することが著しく困難となる場合」を例示している<sup>41)</sup>。これらの例示を見る限り、公取委は共同ボイコットにより排除される競争者が関連市場における競争にとって重要な競争者であるかどうか(被排除競争者の属性<sup>42)</sup>)が競争の実質的制限に該当するかを左右すると考えていると評価することができる。ここではこの考え方を「有意競争者排除基準」と呼びたい。有意競争者排除基準は、有意な競争者が関連市場から排除されることにより、残った競争者らの間で有効な競争が期待できない状況が発生し、その結果残存競争者らの市場における価格等を支配する力が形成、維持又は強化されるというシナリオに基づいており、公取委が上記判例の示し

た「競争の実質的制限」の定義を統合型市場支配力の形成、維持又は強化と捉えた上で、それを共同ボイコットの場面に応用したものと理解することができる。結論として、日本独占禁止法の運用においては競争者排除が直ちに不当な取引制限や私的独占を構成するとは解釈されえず、競争者排除が有意競争者排除基準を満たし、競争の実質的制限をもたらす場合に限り、不当な取引制限又は私的独占として禁止することができることとなる。日本におけるこの考え方を、本稿では「排除従属説」と呼びたい<sup>43)</sup>。

これに対し、2006年草案は競争の「排除又は制限」と選択的に併記していることから、競争制限をもたらさなくても競争者排除をもたらせば禁止することできるとの解釈が成立する余地がある。こうした競争制限とは独立に競争者排除を禁止することが可能であるという考え方を上記の「排除従属説」との対比で「排除独立説」と呼びたい。

勿論、草案における「競争の排除又は制限」との規定振りのみから将来の解釈の方向性を予測することは危険である。しかし、2006年草案に到る起草過程を仔細にたどると、中国起草者が排除独立説に傾斜しつつあることがうかがえる。

まず、1999年以降、2003年までの草案では、市場支配的地位は「ある特定市場をコントロールする地位」と定義されていたに過ぎなかった。しかし、2005年3月案16条で初めて「1つの事業者又は複数の事業者が全体として、関連市場において商品価格をコントロールし、又は競争を排除し、若しくは制限する能力」との詳細な定義が導入され、価格支配力だけでなく競争排除能力を有する事業者も市場支配的と認定される余地があること

が示された。さらに2005年11月案及び2006年草案それぞれの12条では、「1つの事業者又は複数の事業者が全体として、関連市場において商品価格、数量若しくはその他の取引条件をコントロールすることができる、又は他の事業者の関連市場へ参入する能力を阻害し、若しくはそれに影響を与えることができる市場地位」と定義がより精緻化された。これにより日本独禁法における「競争の実質的制限」に関する判例上の定義と極めて類似した「市場における価格等取引条件をコントロールできる場合」<sup>44)</sup>だけでなく、競争者を排除する力を有する場合も市場支配的地位であると認定されることが明確化されている。

次に、1999年以降2005年3月案に到るまで、市場支配的地位について、主に価格支配力を念頭に置いた(1)独占事業者、(2)圧倒的若しくは優越的地位、又は(3)複数事業者間で実質的競争が存在しない場合の3つの認定基準が維持されていた。しかし、上記の定義の変更に対応する形で、2005年11月案ではこれらの3つの認定基準は削除された。さらに2005年3月案で初めて導入された認定時考慮要因規定も、当初、価格支配力のみを念頭に置いた考慮要因ばかりが列挙されていたが、2005年11月案及び2006年草案では競争者排除力をも念頭に置いた考慮要因が追加されている<sup>45)</sup>。

最後に、1999年以降2004年案まで一貫して、目的規定に「事業者の合法権益の保護」という文言が盛り込まれていたが、国外からの批判もあったためか、2005年3月から同年11月草案ではこれが一旦削除された<sup>46)</sup>。しかし、2006年草案1条では、同文言が「事業者と消費者の合法権益及び社会公共利益の保護」と保護法益の先頭に置かれる形で復活し

ている。

以上のような2005年以降の草案に見られるいくつかの変更から<sup>47)</sup>、起草者が価格等支配だけでなく、それとは独立に競争者排除を規制しようとする排除独立説に傾斜していると見ることができる。特に最後の目的規定の変更は、共通の弊害要件における「競争の排除」という文言を、むしろ「競争者の排除」という意味に解釈する余地を広げる変更と見られることも可能であり注目に値する。この変更と2005年以降、外資企業の経済力濫用から国内資本企業を保護しようという気運がそれまで難航していた起草作業における政府内対立を打開し、妥協を促したとの上記2における観測とを総合すれば、起草者が最終段階において、「競争の保護」でなく、むしろ「競争者の保護」、しかも「(外資の経済力濫用から国内資本の)競争者の保護」に傾斜したことを示唆するに思われる。従って、中国独占禁止法制定後、競争者排除行為類型に対する規制がいかに関用されるかは法理論的に注目されるだけでなく、中国関連事業に携わる日系企業を含む外資企業の実務上の観点からも非常に重要な争点となろう。

### 3.2 法執行権限分担の影響

1.2において述べたように、3つの主要な実体的規制における弊害要件の統一は、制定後の中国独占禁止法の発展にとって建設的なプラス作用をもたらすと期待される一方で、1.4で見た法執行権限の分担が、そのプラス作用を大きく損なう可能性が高い。例えば、中国国内で報道されるように、例えば、物価関係と市場支配的地位濫用の規制を発展改革委、独占的合意の規制を国家工商行政管理総局、及び事業者結合規制を商務部というよう

に、3つの当局が法執行権限を分担することとなれば<sup>48)</sup>、たとえ3つの規制の間で「競争の排除又は制限」という共通の弊害要件が設定されていたとしても、各権限分担当局の政策的志向によって、各規制の解釈・運用が大きく左右され、異なる方向へと発展してしまわないとも限らない<sup>49)</sup>。

こうした問題については、2006年草案では独占禁止委員会がその調整を担当することが想定されている（同草案33条3号）。独占禁止法制定後、同委員会がいかにかこの調整機能を果たせるかが同法の将来の発展を大きく左右することになる。しかし、同委員会は主に関連機構の責任者から構成され、さらに、その権限は、2006年草案では、2005年11月案に比べ、関連の独占禁止法律及び行政法規の立法提案権も削除される等大幅に後退しており、さらに関連ガイドライン公布権は独占禁止法執行機構に与えられている（同草案34条1号）。このような構成と権限配分に照らせば、同委員会が将来の独占禁止法の運用と発展に及ぼす作用に多くを期待することはできない。将来、同委員会の調整機能の限界が露呈し、解釈・運用上の矛盾の拡大が看過できなくなるだけでなく、スタッフの分散等権限分担体制の弊害がクローズアップされれば、遠からず権限分担体制の見直しも議論の俎上にのぼるものと予想される。

## おわりに

改革開放政策を推進してきた中国における法整備作業の中でも、独占禁止法制定は極めて重要な一步であるといえる。本稿1で確認したように、確かに、2006年草案は、長期の起草作業の実体法上の成果として、主要規制

に関し「競争の排除又は制限」という統一の弊害要件を採用し、現行の独占禁止法制の分散状況を一定程度改善するものではあるが、他方で、既存政府機構への法執行権限の分散という今後の運用を大きく左右しかねない問題を内包している。さらに、独占禁止法制定に当初期待された地方保護主義の打破による国内市場統合の促進と政府各部門による競争制限の除去による市場メカニズムの徹底は、実効的な行政的競争制限規制の導入先送りと独立性の高い法執行機構の設立見送りにより、短期的には期待できない状況となった。むしろ、本稿2における観測に基づけば、中国政府及び指導部内でWTO加盟後の中国の市場開放のもたらした外資オーバープレゼンスに対する懸念が高まった結果、2005年以降、同法の制定作業は大きく前進し、長く続いた政府内の膠着状態をようやく打破できたと考えられる。同時に、中国の起草者は、本稿3で観察したように、排除独立説の採用に傾いている。従って、同法は制定後も外資企業による市場支配力の濫用、特に国内企業の市場からの排除に対する牽制手段として活用される可能性が高い。

結論として、2006年草案の基本的枠組みに従って中国独占禁止法が制定されたとすると、それは、王（2003）の指摘する第1の市場メカニズムの徹底や国内市場統合による効率性向上と競争力増強を狙った改革推進政策というよりも、むしろ市場経済体制移行のための改革をひとまず棚上げにし、第2の国際的市場統合の過程で目立ってきた外資による経済力濫用に急遽対応するための開放衝撃緩和政策と見るべきであろう<sup>50)</sup>。これは中国において同時進行している「改革」と「開放」の現段階を如実に現しているだけでなく、この両

輪の間で「大きなひずみ」が生じていることを示唆する現象といえないだろうか。

本稿では、現在、中国が国際的市場統合、国内市場統合及び市場経済化という3つの改革を同時並行的に推進しているという大きな文脈の中に、独占禁止法の制定作業を位置づけることを試みた。紙幅の制約のためアジア等で急展開している競争法制定の動きとの対比を試みることができなかったものの、同様な改革を進める他の途上国や移行国における経験との比較分析に向け一定の視座が得られたと考える<sup>5)</sup>。中国のみならず、他国における競争法の展開を、市場経済化及び国際的市場統合の連動又は相克という視点から比較し検討を加えることが今後の研究上の課題である。

## 注

- 1) Protocol on the Accession of the People's Republic of China, WT/L432.
- 2) 中国のWTO約束履行状況については、例えば経済産業省通商政策局編(2006: 61-112)、USTR(2006)を参照。
- 3) 木間ほか(2006: 68-69)。
- 4) 同法の和訳として魏(1993)、同法制定過程の紹介として張(1994)をそれぞれ参照。
- 5) 同草案の中国語原文は次で入手することができる。<<http://www.competitionlaw.cn/>>。また、その日本語での紹介として、石田ほか(2006)。
- 6) 「反壟断法望明年二審 國務院將成立反壟断委員会」中国青年報(北京)2006年11月6日。
- 7) 筆者が知る限りでは、中国独占禁止法草案には、1999年11月30日大綱、2000年6月20日草稿、2001年11月10日意見募集稿、2002年2月20日意見募集稿、2002年8月草稿、2003年草稿、2004年3月送審稿、2005年3月20日草稿、同年4月8日草稿(英語版)、同年5月草稿、同年7月18日草稿、同年7月27日草稿(英語版)、同年11月11日修正稿、及び2006年6月22日草案がある。以下では、主に筆者が所持する1999年、2001年、2002年2月、2003

年、2005年3月及び2005年11月の各中国語草稿・草案に基づいて起草過程を検討する。また、「2005年11月案」等と表記し、中国語原文で正式に「草案」の名称を用いる2006年6月22日草案のみ2006年草案と表記する。なお、2000年案については、姜(2002)、2004年3月案についてはWilliams(2005: 204-211)、2005年4月案については松下(2005)参照。

- 8) 本稿では、紙幅の制約のため、必ずしも独占的合意、市場支配的地位の濫用、事業者結合、法執行手続といった草案の細部に関する検討を行うことができない。これについては別稿に譲る。
- 9) ただし、初期の案はむしろドイツ法の影響を大きく受けているものであった。その後、徐々に薄まり、2006年草案ではEC競争法モデルに一層近づいている。村上(2006: 869)も参照。
- 10) Council Regulation(EC)No. 139/2004, OJ L 24, 29. 1. 2004, P. 1.
- 11) 価格法(1997年12月29日公布、1998年5月1日施行)14条は、不公正価格行為として事業者による価格カルテル、市場独占又は競争者排除目的の原価割れ販売、事業者に対する差別対価、暴利行為等を禁止している。
- 12) 発展改革委令第3号(2003年6月18日公布、同年11月1日施行)。
- 13) 事業者間の協定等による価格カルテル、入札談合等(4条)、市場支配的地位による、再販売価格拘束(5条)、暴利行為(6条)、競争相手を排除し、又は損害を与える目的の原価割れ販売(7条)及び価格差別(8条)が価格独占行為として禁止される。
- 14) 対外貿易経済合作部・国家税総務局・国家工商行政管理総局・国家外匯管理局令二〇〇三年第3号(2003年3月7日公布、2003年4月12日施行)。
- 15) 日本独占禁止法において違反を認定するための要件のうち、特に一定の行為類型に該当することを求める部分を行為要件又は行為類型と呼び、競争に対する一定の悪影響をもたらすことを求める部分を反競争効果、市場効果要件又は弊害要件と呼び、両者を区別して論ずることが一般的である。金井ほか(2006: 25, 137, 149)、白石(2006: 7)。本稿では、後者を弊害要件と呼ぶこととする。
- 16) 2006年草案の第5章は「行政権力の濫用による競争の排除又は制限」と題され、同章31条は「行政機関は行政権力を濫用し、競争を排除



- し、又は制限する内容を含む規定を制定してはならない。」と規定している。ここから、第 2～4 章だけでなく、第 5 章でも共通の弊害要件が設定されていることが分かる。
- 17) 関連の規定として、効果理論に基づいて域外適用を許容する 2 条 1 項、独占的合意に関する 8 条及び 9 条にも、「競争を排除し、又は制限」の用語が見える他、事業者結合に関する 24 条 1 項（「事業者の結合が競争を排除し、又は制限する効果を有し、又は有する可能性のあるときは、国務院独占禁止法執行機構は事業者の結合を禁止する決定を下さなければならない。」）も類似の文言を用いる。事業者結合については、「効果を有し、又は有する可能性のあるとき」という文言が追加されている。これは事業者結合規制が結合のもたらす将来の影響・効果を問題とする規制であるためであり、日本独禁法が 15 条 1 項 1 号等で「競争を実質的に制限することとなる場合」という文言を用いているのと基本的に同趣旨であろう（いずれも下線は筆者）。
- 18) 例えば、国内専門家からの 2002 年 2 月案 29 条の事業者結合禁止基準の混乱に対する批判として、王（2003:128）、2003 年案における弊害要件の不統一に関する外国からの批判として、ABA（2003: 7, note 7）。
- 19) 例えば、そうした疑問を提起するものとして、松下（2005: 891）の 2004 年 4 月案 49 条に対する注釈。
- 20) 地方保護主義による国内市場分断の現状と背景を分析し、国内市場統合の必要性を論ずるものとして、王保林（2001）、World Bank（2005）。
- 21) 具体的行政行為とは、中国行政訴訟法（1989 年 4 月 4 日公布、1990 年 10 月 1 日施行）5 条において、行政訴訟における人民法院の審査対象とされる行為であり、特定の人或は具体的な事から対してなされる行為（日本法の行政処分相当）を指す。同法 11 条によれば、拘留、過料、免許等の取消、没収等の行政処罰、自身の自由制限等の行政強制措置、免許等の発給拒否等の不作為等がこれに含まれる。これに対し抽象的行政行為は行政機関が行政法規・規章、決定、命令など普遍的な拘束力を有する「規範性文件」を定立する行為（行政立法）であり、これには人民法院による審理権が及ばない（木間ほか 2006: 108, 110）。ただし、抽象的行政行為に関しては、立法法（2000 年 3 月 15 日公布、2000 年 7 月 1 日施行）88 条が上級機関に上位法令と抵触する下位規定の改正・撤廃の権限を付与している。
- 22) 反不正当竞争法 30 条の上級機関は違反政府機関がいずれかによって変わってくる。同様に 2001 年 4 月 21 日の「市場経済における地域保護の禁止に関する国務院規定」5～17 条は、地区封鎖の内容に応じて、各級人民政府の経済貿易部門、工商行政管理部門、交通部門、価格部門等が調査・処分の責任を負うと定めている。この点の紹介として、戴（2005: 56）。
- 23) 以上の 2003 年案は基本的に 2004 年案にそのまま受け継がれている（Williams 2005: 208-209）。
- 24) 但し、立法法 90 条 2 項によれば、行政法規、地方性法規等が憲法又は法律に抵触していると判断した場合、国家機関等は全人大常務委員会に審査を提案することができる。同様に、規章制定手続条例（2001 年 11 月 16 日公布、2002 年 1 月 1 日施行）35 条 1 項によれば、部門規章又は地方政府規章が法律又は行政法規に抵触していると判断した場合、国家機関等は国務院に審査を提案することができる。これらの条項を踏まえれば抽象的行政独占行為に対する法定処理提案権の削除自体はさほど大きな意味は持たない。しかし 1.4 で指摘するように、2006 年草案では独立かつ専門的な独占禁止法執行機構の新設を予定しないため、抽象的行政独占行為に対するこれら既存法律及び行政法規上の審査提案権の活用は期待できないだろう。
- 25) むしろ独占禁止法による具体的行政独占行為の禁止を受け、これに対する行政訴訟法及び国家賠償法に基づく私人提訴が活発化し、裁判所による審査が実質化するかどうか等重要となる。また抽象的行政独占行為に関しては、制定前に報告された行政法規又は規章の草案の審査、又は制定後に登録された地方性法規又は規章の審査において、国務院法制辦公室が競争制限的なものを識別し、独占禁止法に抵触するとして修正撤廃することができるかどうか等が重要となる。行政法規制定手続条例（2001 年 11 月 16 日公布、2002 年 1 月 1 日施行）17 条 1 号、規章制定手続条例 18 条 1 号（2001 年 12 月 14 日公布、2002 年 1 月 1 日施行）及び立法法 88 条参照。但し、司法の独立性の欠如等を理由に、前者の可能性に対し疑問を提起するものとして李（2006: 69）。
- 26) なお、1999 年案 35 条が、同機関主任は全人大により任命されると規定していたことから、同主任には部長（日本の省担当大臣）級のラン

- クが与えられると理解することができた (Williams 2005 : 185).
- 27) この点に関し、日本国内では誤解を招く報道がなされている。「中国版『公取委』を新設 外資取り締まり強化も」『日本経済新聞』2006年6月27日朝刊7面。
- 28) 「反壟断法出台尚有三大懸念」『法制日報』2006年6月9日(発展改革委が物価と支配的地位濫用の法執行を担当し、国家工商行政管理総局がカルテル行為を監督し、商務部が事業者結合を監督するとの立法関係者の観察を紹介.)。村上(2006 : 869)注8も参照。
- 29) 関連競争政策の制定権と独占禁止法令の立法提案権が独占禁止委員会に残されていれば、日本の規制改革・民間開放推進会議等のように競争政策アドヴォカシー機能を担う余地も十分にあったろう。これらが削除され、競争政策の研究起草権のみとなったことで、その可能性は小さくなったといわざるを得ない。
- 30) 「我国抓紧制定《反壟断法》加快全国统一市場建設」新華社2004年6月22日<<http://www.people.com.cn/GB/14576/14957/2593019.html>>。
- 31) 「三部委爭立反壟断法 主管者缺位致今年出台無望」『北京晨報』2005年01月11日<<http://tech.sina.com.cn/it/2005-01-11/0623499959.shtml>>。後掲注48も参照。
- 32) 王(2003 : 123)は市場支配的地位の濫用の具体例として、マイクロソフトの独占の影響により中国のユーザー・消費者が苦しんでいることを挙げている。
- 33) 国家工商行政管理総局公平交易局は、2004年4月に中国市場における外資企業の競争制限行為に関する調査報告書「在華跨國企業限制競争行為表現及对策」を公表して、マイクロソフト、テトラバック、コダック、ミシュラン等の多国籍企業の市場支配的地位を指摘し、独占禁止法制定の必要性を主張していた。林(2005)。
- 34) 細川(2006 : 185-187)。
- 35) 商務部・國務院国有資産監督管理委員会・国家稅務總局・国家工商行政管理総局・中国証券監督管理委員会・国家外匯管理局令二〇〇六年第10号《關於外国投資者併購境内企業的規定》(2006年8月8日公布, 2006年9月8日施行)12条2項には、「国家經濟安全」への影響を取り除くため、審査当局が外国投資者に対し合併買収の停止、資産の移転等を要求することを認める規定が盛り込まれた。
- 36) 商務部「繼續積極有效利用外資着力提高利用外資質量(06.08.24)」<<http://www.sccwto.net>> (「建立和完善競争法律体系, 尽快出台《反壟断法》和外資并購管理办法, 规范和约束各类企业市场竞争行为, 防止危害国家经济安全.」)(下線は筆者)。科学技術部辦公庁調研室(2005 : 32)も多国籍企業の中国における知的財産権の濫用事例を紹介した上で、独占禁止法2005年5月案56条の「知的財産権の濫用行為には本法を適用する」との条項を維持すべきであると提案し、早期の独占禁止法制定を期待している。同条項は2006年草案54条に引き継がれている。王・韓(2005 : 667)も参照。
- 37) 中国の独占禁止法草案は、当初から一貫して日本独禁法における不公正な取引方法規制に該当する規定を設けていないため、日本における「競争の実質的制限」と「公正競争阻害性」という弊害要件の二段階基準の問題が発生しないことも特徴の1つである。村上(2006 : 867)及び同注9を参照。しかし、そうした単純な比較を行うことは必ずしも妥当ではない。後掲注43参照。
- 38) 東宝・新東宝事件東京高等裁判所昭和28年12月7日判決・高裁民集6巻13号868頁, 900頁。
- 39) 川濱(1999 : 123), 金井ほか(2006 : 27, 59)。
- 40) 根岸(1993 : 441)及び根岸・舟田(2006 : 46, 49)。
- 41) 公正取引委員会事務局(1991)第1部第2(1)(注2)。
- 42) 川濱(1999:127)参照。正確には川濱は「排除される者と市場の属性」と表現している。被排除競争者の属性(市場にとって有意又は重要であるか)も市場の属性によって左右されるため、本稿では両者を一括して被排除競争者の属性と呼んだ。
- 43) 但し、日本独禁法では不公正な取引方法規制が別途存在し、競争の実質的制限に該当しない競争者排除も公正競争阻害性の弊害要件を満たせば違法となる余地があることに注意が必要である。例えば、公正取引委員会事務局(1991)第1部第2(2)参照。その意味では、不公正な取引方法は「排除独立説」に立つ規制であると理解することができる。
- 44) 松下(2005 : 884)による2005年4月8日案(英語版)の該当部分に対する注釈参照。
- 45) 2005年3月案18条は(1)市場占拠率,(2)商品の代替性,(3)市場価格に影響を及ぼす能力,(4)金融力及び技術的条件,(5)他の事業

者との連合状況, (6) 他の事業者の市場参入の難易度, (7) 商品の輸出入状況を, 市場支配的地位を認定する際の考慮要因として列挙していた。このうち (1), (2) 及び (6) は, 前掲注 12 の「価格独占行為を制止するための暫定規定」3 条に列挙される市場支配的地位認定のための考慮要因からの参照であり, (3) も含め当初の考慮要因が価格支配力の認定を念頭において起草されたことを示唆する。しかし, 2005 年 11 月草案 13 条は, このうち (2) 商品の代替性, (3) 市場価格に影響を及ぼす能力及び (7) 商品の輸出入状況を削除し, 新たに (2) 購買市場又は販売市場をコントロールする能力, (7) 他の事業者が当該事業者に取り上依存する関係とその程度及び (8) その他市場競争に影響する要素を追加した。さらに 2006 年草案 13 条は, (5) の他の事業者との連合状況を削除した他, (2) の購買市場のコントロール能力を原材料購買市場のコントロール能力と明確化するなどの修正を加えている。

46) そうした批判の具体例として, ABA (2003: 8-10)。その批判を受け 2005 年 4 月 8 日案 (英文) 1 条で「事業者の (合法権益の保護)」の文言が削除された点を, 競争法は競争者の保護でなく消費者及び競争過程の保護を目的とすべきであるという一般的な国際規範と合致すると高く評価するものとして, ABA (2005: 5)。

47) これ以外にも, 2006 年草案 23 条の事業者結合審査で考慮すべき要因の 1 つとして (4) 市場参入又は技術進歩への影響が盛り込まれたことも指摘できる。

48) 独占的合意の規制権限は, 現在価格カルテル, 入札談合及び再販売価格維持等を規制対象とする前掲注 12 の「価格独占行為を制止するための暫定規定」の解釈権限を有する发展改革委に与えられる可能性が高い。しかし, 同暫定規定は暴利行為, コスト割れ販売及び価格差別といった 2006 年草案における市場支配的地位の濫用に該当する行為も規制対象としているため, 发展改革委がさらに市場支配的地位の濫用の規制権限に対する既得権を主張している可能性もある。他方, 反不正当竞争法の執行を担当している国家工商行政管理総局も, 公益企業等による購買先指定, 原価割れ販売, 抱き合わせ販売など 2006 年草案の市場支配的地位の濫用規制の一部に既得権を持っているので事態は複雑である。さらに, 同総局と商務部は前掲注 14 及び 35 の外資による中国資本買収の規制及びその

後継規制を共管している。しかし, 一般に商務部が 2006 年草案の事業者結合規制を担当するものと予想されている。前掲注 28 の記事参照。

49) さらに 2006 年草案 5 条 3 項に基づき, 各法執行機構が地方政府の関連機構に業務を授権する結果, 同一規制内でも地方毎に独占禁止法の運用に差が生ずるおそれも指摘できる。

50) 市場経済化・改革推進策としての競争法制定と隠れた国内企業保護策としての競争法制定の 2 つの側面の存在を指摘するものとして, 栗田 (2005: 633)。

51) そうした比較分析を試みる論考として, 安田 (2003), 安田 (2005: 177-188) 及び栗田 (2005) 参照。

## 参考文献

### 日本語

- 石田英遠・森脇章・藤本豪. 2006. 「中国独占禁止法草案 (2006 年 6 月 22 日版) の全貌と企業のリスク対応 (第 1 回)」『国際商事法務』34 (9): 1191-1201.
- 今村成和. 1993. 『独占禁止法入門 [第 4 版]』有斐閣.
- 王達・韓曉非. 2005. 「中国における反独占法の現状およびその立法に関する提案」『国際商事法務』33 (5): 665-671.
- 王保林. 2001. 『中国における市場分析』日本経済評論社.
- 王曉曄. 2002. 「中国における独占禁止法の展望」伊從寛ほか編『APEC 諸国における競争政策と経済発展』中央大学出版社: 265-279.
- 金井貴嗣・川濱昇・泉水文雄編. 2006. 『独占禁止法 [第 2 版]』弘文堂.
- 川濱昇. 1999. 「『競争の実質的制限』と市場支配力」『正田彬教授古稀祝賀 独占禁止法と競争政策の理論と展開』三省堂: 112-136.
- 姜姍. 2002. 「中国独占禁止法要綱案」『国際商事法務』30 (1): 64-69.
- 魏啓学. 1993. 「中国不正競争防止法～1993 年 9 月 2 日第 8 期全国人民代表大会常務委員会第 3 回会議採択」『国際商事法務』21 (12): 1433-1436.
- 栗田誠. 2005. 「東アジア地域における競争法制定の現状と課題」『国際商事法務』33 (5): 631-645.
- 経済産業省通商政策局編. 2006. 『2006 年版不公

- 正貿易報告書』経済産業調査会。  
公正取引委員会事務局. 1991. 「流通・取引慣行に関する独占禁止法上の指針」(平成3年7月11日, 改定平成17年11月1日)。  
木間正道・鈴木賢・高見沢磨・宇田川幸則. 2006. 『現代中国法入門 [第4版]』有斐閣。  
白石忠志. 2006. 『独占禁止法』有斐閣。  
戴龍. 2005. 「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—」『国際開発研究フォーラム』30: 51-71。  
張輝. 1994. 「中国競争法(反不正競争法)について—「反不正競争行為」を中心にして—」『公正取引』520: 53-60。  
根岸哲. 1993. 「共同ボイコットと不当な取引制限」『正田彬教授還暦記念論文集 国際化時代の独占禁止法の課題』日本評論社: 431-445。  
根岸哲・舟田正之. 2006. 『独占禁止法概説 [第3版]』有斐閣。  
細川美穂子. 2006. 「貿易・投資」国分良成編『中国の統治能力: 政治・経済・外交の相互連関分析』慶應義塾大学出版会: 179-195。  
松下満雄. 2005. 「中国独占禁止法草案の検討」『国際商事法務』33 (7): 881-893。  
村上政博. 2006. 「あるべき競争法制と中国競争法制定作業—独占禁止法改正への示唆—」『国際商事法務』34 (7): 863-869。  
安田信之. 2003. 「東アジア競争法の生成過程」『北大法学』54 (5): 87-114。  
安田信之. 2005. 『開発法学』名古屋大学出版会。  
楊繼春・瓜生健太郎. 2003. 「中国の独禁法立法作業の現状および主な問題点」『国際商事法務』31 (9): 1271-1276。  
李毅. 2006. 「中国法律における行政的独占に関わる規制について—反不正競争法と反壟断法(法案)との比較—」『社会環境研究』(金沢大学大学院社会環境科学研究科) 11: 61-72。

#### 中国語 (ピンインのアルファベット順)

- 科学技術部辦公庁調研室. 2005. 『在華跨国企業知識産権濫用情況及対策研究報告』。  
孔祥俊. 2001. 『反壟断法原理』中国法制出版社。  
林華. 2005. 「跨国企業真的在搞壟断」商務部研

- 究院『中国外資』2005年第1期。  
<[http://www.chinafiw.com/e\\_m/site/mysystem390.asp?trans\\_infoid=59440](http://www.chinafiw.com/e_m/site/mysystem390.asp?trans_infoid=59440)>。  
史際春. 2001. 「關於中国反壟断概念和对象的兩個問題」季曉南主編『中国反壟断法研究』人民法院出版社: 146-166。  
王晓暉. 1999. 『競争法研究』中国法制出版社。  
王晓暉. 2003. 「入世与中国反壟断法的制定」『法学研究』25 (2): 122-134。  
王先林. 2001. 「中国反壟断執法機構如何設置」季曉南主編『中国反壟断法研究』人民法院出版社: 528-539。

#### 英語

- ABA. 2003. Joint Submission of the American Bar Association's Sections of Antitrust Law and International Law and Practice on the Proposed Anti-Monopoly Law of the People's Republic of China, July 15, 2003.  
<<http://www.abanet.org/antitrust/at-comments/2003/07-03/jointsubmission.pdf>>。  
ABA. 2005. Joint Submission of the American Bar Association's Sections of Antitrust Law, Intellectual Property Law and International Law on the Proposed Anti-Monopoly Law of the People's Republic of China, May 19, 2005.  
<<http://www.abanet.org/antitrust/at-comments/2005/05-05/proposed-at-monopoly-05.html>>。  
USTR. 2006. 2006 Report to Congress on China's WTO Compliance, December 11, 2006。  
Williams, Mark. 2005. *Competition Policy and Law in China, Hong Kong and Taiwan*. Cambridge: Cambridge University Press。  
World Bank. 2005. China Integration of National Product and Factor Markets — Economic Benefits and Policy Recommendations, Report No. 31973-CHA.  
<[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/08/01/000012009\\_20050801124402/Rendered/PDF/319730rev1CHA.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/08/01/000012009_20050801124402/Rendered/PDF/319730rev1CHA.pdf)>。