



Title	中国における行政独占の実態について
Author(s)	孫, 煒
Description	特集 : 国際金融危機と東アジア経済法の現状
Citation	新世代法政策学研究, 8, 217-228
Issue Date	2010-11
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/44566
Type	departmental bulletin paper
File Information	HJNGLP008_013.pdf



中国における行政独占の実態について

孫 焯

2008年に施行された中国の反壟断法（中国の独占禁止法）は、行政独占として、取引指定、地域閉鎖、競争制限行為への強制、競争制限内容を含む規則の制定を列挙し、禁止している。本稿では、これらの禁止に該当する行為が過去においてどのようにおこなわれたか具体的な事例を示したい。そのなかには、中国の独占禁止法では禁止行為として列挙されなかった特定業界分野の独占の事例も含めている。そして、本稿では詳しく紹介する余裕はないが、本稿の最後において、行政指導による競争制限行為や完成入札談合のような競争制限補助行為など新しい行政独占の存在を示唆し、それらを「行政型競争制限行為」と包括的に捉えて規制する必要性を示したい。

以下では、中国の主な行政独占の形態である取引指定、地域的参入制限、特定業界分野の独占、企業結合・設立・企業間の共同行為への強制行為の事例を概観する。これらの行政独占は中国独占禁止法でほとんどが列挙されて禁止されている。それが実際に規制され禁止されるかは中国独占禁止法の執行体制と執行の政治的な力にかかり、中国においては、法の制定とは別の問題となることが銘記されるべきであろう。

1 取引指定

取引指定（強制売買、取引強制とも呼ばれる。筆者）は、行政機関が事業者や個人に対して、指定した事業者により提供される製品又はサービスを販売・使用するように強制し、他の事業者から提供される製品又はサー

ビスを販売・使用しないように制限する行為を指す¹。取引指定行為として以下の2つの事例を挙げておこう。

＜事例一＞² 新疆ウルムチ市の警報通報ネットシステムに関する取引指定

1990年頃から、中国の新疆ウイグル民族自治区において、地域警報通報ネットシステム（以下は「ネットシステム」と略す）が新しい事業分野として盛んになった。1999年までにネットシステムを経営する事業者の数は60社を超えた。この中に、ウルムチ警備サービス会社防犯技術サービスセンター（以下は「サービスセンター」と略す）という会社があった。同会社はウルムチ市の公安局（中国の公共安全管理機関の略語、筆者）によって設立された警備サービス会社であった。ウルムチ市の公安局は、自ら設立した会社の利益を保護するために、次々と通達を下すことにより、まだ「ネットシステム」の工事を行っていないウルムチ市内の金融機関の「ネットシステム」工事を「サービスセンター」に行わせ、すでに他の会社の「ネットシステム」を据え付けた金融機関に対しては、「サービスセンター」による取り替えを要請し、その取引先を「サービスセンター」に指定した。この影響を受けて、サービスセンター以外の多くの「ネットシステム」会社の経営が困難になったのである。

＜事例二＞³ 吉林省四平市におけるタバコ販売に関する取引指定

吉林省四平市にあるタバコ生産工場「四平巻煙場」は、四平市の4分の3の税金を納付する大手の企業であった。しかし、「四平巻煙場」の経営が悪化したことにより、市の財政にも悪化することになった。1999年に、吉林省の四平市政府は、当該地域のタバコ生産工場である「四平巻煙場」の業績の回復のために、当該地域の住民に対して、煙草を吸う人も吸わない人も関係なく、当該工場が生産した「吉煙」というブランドのタバコを購入させた。そして、この煙草を買わなければ、直接的に給料から煙草代を控

¹ 种明钊・前掲注6の326頁参照。徐士英・前掲注5の197頁参照。

² 『法制日報』（2000年2月23日）参照。

³ 孔祥俊『中国現行反独占法理解と適用』（人民法院出版社、2001）163頁参照。

除することにした。これは政府機関が行政権力を濫用して取引強制をした典型的な事案といえる。

取引指定には間接指定の方法がある。例えば、桃など果物の名産地である福建省のある郷の財務所では、ある特定の段ボール製造業者の経済利益のため、その特定の段ボール製造業者の段ボールを購入すれば、果物に係わる「名産税」という税金を減免するという政策を制定した⁴。このような税金減免の方法で間接的に、果物の生産者に段ボールの取引先を指定することが行われた。

2 地域的参入制限

地域的参入制限（地方保護、地域閉鎖、地域分割とも呼ばれる。筆者）は、中国の行政独占の中でも最も厳格な競争制限行為である。それは地方政府又はその所属部門が、一地域の利益のために、許認可制度、市場監督権限、行政手続などを手段として、他の地域からの製品・サービスの参入を阻止し、または、当該地域の製品・サービスが他の地域へ流通するのを妨害、制限、排除する行為を指す⁵。例えば、地方政府の地域間の取引制限行為として以下の事例が起った。

＜事例一＞⁶ 上海市による自動車の地域的参入制限の事例

1998年6月、上海市は地元の自動車メーカーである上海大衆汽車公司によって生産された自動車SANTANAを保護するために、特別な地方政策を策定した。その主な内容は次の四点である。①公務用自動車を更新するとき、もしSANTANAを購入すれば、1万円の「控弁費」という料金が免除されるのに対して、他の車種を購入する場合は免除されない。②タクシー用自動車の場合は排気量1.6-2.0Lの3ボックスの乗用車だけを許可する。

⁴ 「古田县平湖镇财政所开店买货者减税」『法制日报』（2001年1月13日）参照。

⁵ 种明钊・前掲注6の323頁参照。徐士英・前掲注5の196頁参照。

⁶ 張可雲「区域大战与区域经济关系」（北京民主与建設出版社、2001）53頁～54頁参照。

（これによってタクシー会社に SANTANA の購入を暗に指示する。筆者）。
 ③個人用自動車を購入する場合において、ナンバープレートの発行登録料は、もし SANTANA を購入すれば2万円と安くするのに対して、他のメーカーの自動車を購入すれば、少なくとも8万円を支払わなければならなかった。また、他地域で生産された自動車は1万円の追加料金を支払えば上海でも公務用自動車、商業用自動車として登録できることになっているが、実際には、関連する審査・許可の手続きはほとんど拒否されている。

このような行政独占行為は早期に規制しないと他の地域から対抗措置が行われ、行政による競争制限はより深刻になる。本事例では、中国の湖北省が、上海市の明確な地域保護政策に対抗して、1999年10月に、「富康」という地元の自動車メーカーを守るための対抗的な自動車保護政策を公布した。その内容は、湖北省で政府機関の公務用自動車の新規購入あるいは更新購入をする場合には、各政府機関が一括して購入し、購入先は地元で生産される「富康」に限定するというものであった。湖北省の交通管理機関は、他のメーカーの自動車を購入する政府機関に対してナンバープレートの配布に関連する手続きを行わないという挙に出ている。また、湖北省で SANTANA 自動車を購入する場合は、「特別に経営困難な企業への支援金」としての7万円の追加支払いが求められた。

湖北省の政府関係者は、この措置について、「地域保護や貿易障壁のような政策を採るのは我われの本意ではなく、上海市の地方保護政策に対抗するためである。7万円の追加料金の請求は上海の SANTANA を湖北省で販売するのを妨害する措置ではなく、我われが生産した「富康」が上海市で販売できるように採った政策である。」と述べている。

＜事例二＞⁷ 湖南省新化县天竜山郷と隣の冷水江市三尖郷による石墨の生産・流通の制限の事例

湖南省の新化县天竜山郷と隣の冷水江市三尖郷はいずれも石墨の生産地として有名である。1993年6月22日に、天竜山郷人民政府と隣の三尖郷

⁷ 国家工商行政管理总局公平取引局『不正当竞争案例精選』（工商出版社、1996）60頁～63頁参照。

人民政府は、自ら地域内の資源を独占するために「石墨資源管理の強化に関する聯合公告」を公布した。この公告により、天竜山郷人民政府と隣の三尖郷人民政府は、それぞれ自らの地域内の石墨製品の生産・販売を特定の石墨会社に授権させ、石墨製品の統一経営、統一販売を実施させ、他の会社や個人に対しては石墨の生産・販売を禁止した。そして、開発された石墨鉱産物を他の地域に運送するときは、石墨会社が発行した「放行証」又は他の有効な証明書類が必要となり、それがなければ運送される石墨は検査員により没収され、場合によって、100元から500元の罰金が課されることがあった。

＜事例三＞⁸ 南京市衛生防疫ステーションによる杭州の食品の参入制限の事例

杭州市の「娃哈哈」食品グループ会社は中国国内で有数の大手企業である。1992年3月に、同会社が開発した新しい食品「娃哈哈」果物ミルクは南京市で発売され、大好評になった。その後、南京市内だけではなく、周りの県や市でも発売されて人気商品となった。しかし、同年6月5日に、南京市衛生防疫ステーションは、南京市のマスコミに「娃哈哈」果物ミルクが一定の食品基準に照らして不合格食品であると発表し、さらに、同製品の南京市内の販売を禁止した。このニュースは中国国内の多数の新聞に掲載され、「娃哈哈」食品グループ会社は大きな損害を被った。「娃哈哈」食品グループ会社は南京市衛生防疫ステーションの決定を不服として、異議を申し出た。その後、中国の衛生部の調査によると、南京市衛生防疫ステーションは、「娃哈哈」果物ミルクを検査するときに、衛生部が公布した別の国家基準GB11673を適用したことがわかった。当時、「娃哈哈」果物ミルクのような新しい製品に適用される国家基準、業界基準はまだ制定されていなかったため、別途の企業基準を適用することができるはずであったから、南京市衛生防疫ステーションのGB11673を適用した行為は適切ではないと判明した。南京市衛生防疫ステーションの事件は特定製品の地域市場への参入を排除するために、意図的に異なる基準が採用された事

⁸ 孔祥俊・前掲注21の114頁参照。

案である。

＜事例四＞⁹ 黒龍江省龍江省政府による他地域のビールの市場参入制限の事例

2000年、黒龍江省龍江省政府は、ビールの市場秩序を規制するために、酒類市場監督検査チームを設立した。その目的は、他の地域のビールの市場参入を阻止するために、取引業者の取引状況を検査することであった。その当時は、龍江省内のビールの卸業者の経営範囲は地元で生産された「龍江ビール」のみを販売することが許可された状況であった。地元のビール「龍江ビール」を販売しようとする卸業者は、許可のための申請書類の提出から二日間で販売を許可されるのに対して、他地域のビールを販売しようとするれば、申請は審査されないまま放置されたという。さらに、地元のビールを販売すれば、「酒類の卸販売許可証明書」だけで販売活動ができるのに対して、他地域のビールを販売とすれば、「販売許可書」、「酒類配達員許可書」も追加して要求された。その結果、書類不備を理由として、他地域生産されたビールが大量に没収された。このような差別待遇を設ける手段によって、他地域のビールの市場参入が阻止されたのである。

3 特定業界分野の行政独占

違法目的を達成するための手段としての特定業界分野の独占がしばしば行われた。しかし、1993年の「中国不正競争防止」には特別な禁止規定が設けられなかった。2000年版の独占禁止法草案（第4条）ではひとつの地域独占（地域参入制限）の形態として規制されていたが、2002年中国独占禁止法要綱案の改正版¹⁰では、それが独立した単独の規制として規定が設けられるようになった。同要綱案によれば、「特定業界分野の独占」とは、政府及びその所属部門が行政権限を濫用し、特定の業界分野において、事業者の市場参入を制限し、競争を妨害し、または排除する行為であると

⁹ 張惠萍「一份文件封锁啤酒市场」『中国工商报』（2000年6月13日）参照。

¹⁰ 姜姍（訳）『中国独占禁止法要綱案』の改正点（2002年版）『国際商事法務』30巻12号1691頁参照。

された。また、学者の著書では、特定業界分野の独占は当該部門の利益のために、合法的に有する経済規制の権限を利用して、競争を排除し、制限し、または禁止し、他の事業者または消費者の権益を害する行為であると規定されている¹¹。

2008年の中国独占禁止法は特定業界分野の独占行為を特別な条文で列挙されていない。その理由は不明であるが、体制転換の進展と共に、この種類の行政独占行為が少なくなっているのは事実である。同法第8条の行政独占の原則規定は第5章に列挙されていない行政独占行為にも適用できると解釈されている¹²から、今後、特定業界分野の独占行為の規制は第8条又は、その手段としての競争制限内容を含む規則の制定の禁止や取引指定の禁止により解決できるといえるであろう。

ここでは中国独占禁止法が禁止していない行政独占の一つの類型として紹介しておこう。

特定業界分野の独占行為は二つの類型がある。それは、①市場参入妨害¹³と②独占的価格の設定¹⁴である。例えば、郵政局が規則の制定により、民営事業者の雑誌、新聞の発行、販売の新規参入を阻止した例¹⁵は、特定業界分野の独占行為である。

陽光会社は1999年9月に中国河北省張家口市で設立された有限会社で、著書、新聞・雑誌の配達と小売業を営んでいた。社長の郭東生氏は経営策を工夫したため、陽光会社の業績は順調に伸びて、一年半後に、顧客数は一万人以上を越えた。他方、郵便局は、陽光会社の積極的な経営活動により顧客を失い、利益を損なった。この様な事態に直面した張家口市郵便局

¹¹ 鄧鵬程・前掲注5の53頁参照。種明釗・前掲注6の324頁参照。徐士英・前掲注5の196頁参照。

¹² 全国人大常務委員会法制工作委員会経済法室（編）『中華人民共和國反壟斷法条文説明、立法理由及び関連規定』（北京大学出版社、2007）39頁参照。

¹³ それは、行為者が当該部門の利益を保護するために、他の分野の事業者からの市場参入を制限し、排除し、または妨害する行為である。種明釗・前掲注6の324頁参照。

¹⁴ それは、中央及び地方政府の行政機関は価格法に違反して、行うべき価格聴証手続きを行わずに、独占的価格の設定行為である。鄧鵬程・前掲注5の53頁参照。

¹⁵ 「阳光公司闯了红灯？」『南方周末』（2001年3月22日）参照。

は、郵政系列以外の新聞・雑誌の配達と小売業の新規参入を阻止するために、地元の新聞「張家口日報」に、『中華人民共和国郵政法』及びその実施細則としての『河北省郵政電信管理条例』の関連規定に基づき、郵政系列以外の企業・個人は新聞・雑誌の発行などに関する経営活動をしてはならない」という声明を発表した。三日後に、郵便局の法務担当者が、新聞・雑誌の発送が郵便局の独占業務であることを理由に、張家口市人民政府郵政通信業界管理オフィスの名義で、陽光会社に営業停止の行政執行を行った。しかし、新聞・雑誌の発送が郵便局の専売業務であるということの法律上の根拠が見つからなかったことから、執行活動は失敗した。その後、2000年9月25日に、河北省人民政府は、「河北省郵政管理規制」を公布して、新聞・雑誌の発送を郵便系列企業の独占業務とすると規定した。同年の11月21日に、張家口市人民政府の郵政通信業界管理オフィスは、陽光会社に11月23日までに改善措置を行うように命じ、既に締結している新聞・雑誌の発行契約を取り消すという命令を下した。このように、特定業界分野の行政機関は特定の業務を独占するために、行政規則の制定により、新規参入しようとする事業者を自己の業務分野から排除した。

特定業界分野の独占行為は、改革開放を政策を採用した初期の段階では頻繁に見られた。その原因は当時の行政機関が業界分野に対応して設置されたため、行政機関の利益が当該業界分野とつながっていたからだと考えられている¹⁶。現在、行政管理体制の改革に伴い、業界管理部門は大きく減少し、特定業界分野の行政独占行為は少なくなっている。

特定業界分野の独占と地域的参入規制の異なる点は¹⁷次のように指摘されている、①特定業界分野の独占行為は他の事業分野からの競争者を排除するが、地域参入制限は他の地域からの同種の商品の競争者を排除する。②特定業界分野の独占が守ろうとする利益は特定の業界分野の利益であるが、地域参入制限が目的とする利益は当該地域の利益である。③特定業界分野の独占は違法目的を達成するための手段として本部門の行政権力だけが使えるが、地域参入制限は工商管理や税務管理や衛生監査やエネルギー

¹⁶ 鄧鵬程・前掲注5の53頁参照。

¹⁷ 以下は种明钊・前掲注6の324頁、鄧鵬程・前掲注5の54頁参照。

ギー供給などを含む様々な手段が使える。

特定業界分野の独占の事例は、行政独占の現象が改革の進行とともに姿を変えていることを示している。中国独占禁止法で特別な条文で列挙されない理由は分からないが、おそらく、それが減少しているためであろう。その代わりに、競争制限的な行政指導や官製談合のような新たな行政独占が生まれている。この点は、最後に言及することにする。

4 企業の結合・設立・企業間の共同行為への強制

政府機関による企業結合の強制行為は行政独占のひとつである¹⁸。これは急速に経済成長している中国各地において、政府機関が大型合併産業政策を実現するために、行政権限を利用して、主に国有企業に対して行う合併強制行為である。このような合併は、企業の意思に反しても、政府機関の命令、決定、決議などに基づいて強制的に行われるので、中国では「強制結婚」(中国語「拉郎配」)と呼ばれる。その具体的な行為は、ある企業に対してある企業グループに入ることを強制したり、優れた経済的成果を上げている企業に不景気な企業を救済するために強制的に合併させることである。

例えば、1997年の中国山東省における齊魯石油化学株式会社、淄博石油化学製作所、淄博化学纖維製作所の3社の合併事案では、齊魯石油化学株式会社は他の2事業者から30億元の債務と5000名の従業員・労働者を引き受け、その資産負債比率は合併前の41%から合併後の60%に上昇した¹⁹。

このような合併は業績のよい企業にとって、何の利益ももたらさない。合併先の企業を救済し、余剰労働者を再配置し、債務を弁済するだけである。しかし、政府機関にとっては、不景気な事業者の債務等を、景気事業者と合併させることで解決できるから、政府の負担を軽減させる効果があると考えられる。しかし、このような強制合併行為は企業の自由な経営権を侵害し、競争法の観点から見れば、公平且つ自由な競争秩序を成立させ

¹⁸ 王晓晔・前掲注5の2頁、孔祥俊・前掲注21の164頁、种明钊・前掲注6の324頁、鄧鵬程・前掲注5の56頁参照。

¹⁹ 『経済日報』(1997年11月24日)参照。

る前提を破壊するものとしかえないうであらう。

また、地方政府は地域内の価格競争を阻止するために、強制合併を一つの手段として使うことがある。例えば、中国湖南省の平江県の例がある²⁰。平江県は長石の生産基地であり、生産業者が多数存在した。1999年頃から、長石販売の競争が激しくなり、ほかの地域に販売する長石の価格が大幅に値下りした。平江県政府は長石の値下げを阻止するために、「平江県長石粉集団有限公司」を設立し、統一経営と統一定価を行わせた。

政府がこのような企業結合を強制する理由は、1980年代からの企業結合促進政策の実施と従来の計画経済の両方の影響であることと考えられている²¹。中国政府は地域間の企業結合や業界間の企業結合で重複生産・経営を避けることができ、経済効率の向上や、地域閉鎖・業界独占の打破に役に立つと考えて、地域間・異業種間の企業結合を促進する政策を続々と公布した²²。このような政策規定の中では、たしかに、行政の強制関与を禁止し、企業結合は企業の意思を尊重しなければならないとし、行政命令のような強制手段を使ってはならないと規定されているのであるが、他方においては、政府機関が地域間及び異なる産業分野間の企業合併を指導、推進、支持すべきという規定も設けられているのである。これが、ある意味で、その後の企業結合への行政介入の根拠となったといえよう²³。

強制的な合併行為を防止するために、1987年に、中国政府は、「企業グループの設立と発展に関する意見」を公表し、企業グループの設立においては競争を促進し独占を阻止するという原則を遵守しなければならないという意味を表明し、企業合併の効率性の擁護を強調した。

企業結合以外の政府の強制行為として、行政性会社²⁴の設立の強制や企

業間の統一価格の合意の強制や、共同の取引拒絶の強制や、生産数量の制限、販売地域の制限など企業間の競争制限の共同行為の強制も行政独占の形態として考えられている²⁵。企業結合の強制と同様に、行政性会社の設立の強制や共同行為への関与の強制も行政機関の命令、決定、決議などに基づいて行われたものであるから、事業者の意思に反しても、実施されることになる。

行政性会社の設立は中国政府の規制強化²⁶に伴い少なくなってきたが、企業間の共同行為の強制は他地域への市場参入手段として未だに使われている。今回制定された中国独占禁止法の第36条では、行政機関が事業者に独占行為へ関与させる強制行為を禁止しているが、この中には、独占禁止法違反の企業合併、共同行為への関与の強制行為も含まれている。

結論にかえて

中国独占禁止法ではこれまで検討した行政独占のほとんどを列挙して禁止している。最初に述べたように、それが実際に禁止されるか否かは中国独占禁止法の執行体制と、行政独占を問題視する政治的な力に依存しており、法が制定され禁止されていることは別の問題となる。行動が必要であるということである。さらに、本稿では紙面の制約で示唆するに止めたが、経済発展に伴い、政府機関の市場介入による競争制限行為は新しい形態が現れている。例えば、日本でも長く問題にされた行政指導による競争制限行為や、官製談合も含む行政独占の補助行為も現れている。このような新しい行政独占を直接規制する規定は中国独占禁止法にないよ

徴は経済経営と行政管理の機能を両方とも持つことである。その背景は経済改革の進展に伴い、一部の行政機関は企業を直接的に管理する行政権力を失いたくないため、さまざまな分野で行政性会社の設立により、企業に対する行政権限の行使を継続させ、経済上の便宜も図れるためである。王保樹「反壟断法对行政壟断的規制」季晓南（ほか）『中国反壟断法研究』（人民法院出版社、2001）401頁参照。

²⁵ 种明钊・前掲注6の325頁以下、鄧鵬程・前掲注5の56頁以下参照。

²⁶ 例えば、1982年に「全国性的専門会社管理体制の暫定規定」、1984年に「党及び政府機関の事業活動又は企業運営への従事を厳正に禁止する決定」、1993年に「党及び政府機関は自ら設立した経済組織との関係を分離する決定」が公布された。

²⁰ 「湊合成的『集団』难息价格战」『中国经济时报』（2000年1月6日）参照。

²¹ 鄧鵬程・前掲注5の57頁参照。王晓晔・前掲注5の3頁参照。

²² 例えば1980年に公布された「経済聯合の推進に関する暫定規定」（中国語「关于推动经济联合的暂行规定」）、1986年に公布された「更なる水平関係の経済聯合の推進に関する若干問題の規定」（中国語「关于进一步推动横向经济联合若干问题的暂行办法」）はその例である。

²³ 鄧鵬程・前掲注5の57頁参照。

²⁴ 行政性会社とは一定の業界分野で設立された統制機能を持つ会社である。その特

うにみえる。この問題を解決するために、行政型競争制限行為と言う統一的な違法性概念を創設して、一貫して対応することが必要であると思われる。まずは、現行の中国独占禁止法の解釈によりどの程度までそれに対応できるかどうかを検討することが重要である。これは別の機会としたい。