

# 中国改正価格違法行為行政処罰規定の解説と分析

## Commentaries and Analyses on the Revised Provisions about Administrative Penalties for Violating the Act of Price in China

高 重迎

中国河南財經政法大学法学院

(2010 年 9 月 15 日 受理)

### はじめに

中国では、2 年前から農産物価格が全面的に上昇し始め、今年度の主要都市の野菜卸売価格は前年比 6 割高という。とりわけ、小麦・トウモロコシなどは過去最高価格を更新し続けている。その背景として、天候不順などに乗じた投機目的の買占めや価格吊り上げが挙げられる。これに対処するために国家工商行政管理総局と商務部は、2010 年 5 月 27 日、農産物に対する投機行為や価格吊り上げ行為を厳罰化する旨、つまり、国が物価の抑制に向けて厳しい取締りを実施すると宣言した<sup>1</sup>。そして、國務院の温家宝総理が國務院常務会議を招集し、「価格違法行為行政処罰規定」の改正を行うことを決定した旨を新華社が伝えている。この「価格違法行為行政処罰規定」は、1998 年中国『価格法』（1997 年 12 月 19 日公布、1998 年 5 月 1 日施行、以下「価格法」という）の施行に伴って國務院が 1999 年に公布した行政規定である。同規定は、施行されて以来、中国経済の価格安定に著しい効果をもたらした。温家宝総理のこの決定は、「価格違法行為行政処罰規定」に 3 回目の改正を加えるものである<sup>2</sup>。今回の改正は、投機目

的の買占めや価格吊り上げなどの悪質な違法行為の防止、市場価格の安定、正常な市場価格秩序の維持を目的としており、特に、通謀による市場価格操作等の違法行為を厳しく取り締まる姿勢が示されている。

本稿では、2010 年 12 月 4 日から実施された改正後の「価格違法行為行政処罰規定」<sup>3</sup>の改正の背景、改正点および実施状況等を検証する<sup>4</sup>。

### 一 改正の背景

#### (一) 多発している価格違反行為

##### 1 価格違反事件の概況

国家發展改革委員会価格監督検査と反独占局の統計資料によると<sup>5</sup>、2010 年度、全国の価格に関する違反事件は合計 4 万 7,380 件に上った。消費者への返還金および賠償の総額は 4 億 3 千万元に、価格に関する違法所得の没収総額は約 10 億 8 千万元に、制裁金の徴収額は約 1 億 3 千万元にそれぞれ達したという。価格違反事件は、ほとんど医薬価格、学校での不当な教育費用徴収および不当価格行為などに関する違法行為である（表 1 参照）。

表1 2010年度中国における価格違法事件の概要

	医薬価格 違法事件	教育費用の 不当徴収	不当価格 行為	その他	総事件数
価格違法事件 の件数	15,304件	11,035件	6,613件	14,428件	47,380件
構成比	32.3%	23.3%	13.9%	30.5%	100.0%

注：国家發展改革委員会価格監督検査と反独占局の『2010年価格監督検査情况統計分析』に基づいて作成。単位：件

## 2 価格に関する違法事件の特徴

価格に関する違法事件には、以下のような特徴がある<sup>6</sup>。

(1) 医薬価格違法事件は、全国で 15,304 件で、患者に返還された金額は 5,320 万元であり、違反事業者から没収された所得は 1 億 8 千万元に上った。教育費用の不当徴収の違法事件は 11,035 件で、約 1 億 7 千万元を学生に返還した。没収された違法所得は 1 億 8 千万元に達した。

(2) 不当価格行為では主に価格通謀、価格詐欺などの違法行為が増加している。2010 年の不当価格行為事件は 6,613 件で、昨年より 51.7% 上昇した。主な違法行為は、①農産物、食品などにおける価格通謀行為、②自然災害にあった期間において、一部の経営者が商品価格を無断で高くする行為、③通信、電気製品、飲食の分野およびインターネット通販、電子商務などの販売方式における価格詐欺行為である。

(3) 管理費用などの不当徴収事件は著しく増加している。主に都市建設、国土開発、質量監督などの管理機関に集中している。これらの違法事件は約 5,643 件であり、昨年より 20.3% 上昇した。具体的には、都市建設部門の違法事件が 1,033 件、国土開発部門が 744 件、質量監督部門が 367 件であった。

(4) 電力価格に関する違法事件が多く、2010 年における電力価格違法事件は全国で 1,094 件あり、没収された違法所得は約 2 億 1 千万元、制裁金額は約 3700 万元であった。そのうち課された制裁金が 100 万元以上の電

力価格違法事件は合計 35 件あり、没収された違法所得は約 1 億元であった。

## (二) 政治、経済の原因

今回の改正の動機となったのは「インフレの進展」である。専門家は、人民元の過剰流動性と、低く抑えられた為替レート、その他の様々な要因から、中国では現在インフレが進行中であると指摘している。

インフレには「良い」インフレと「悪い」インフレがあるが、あいにく中国で進行しているのは「悪い」インフレのようである。国民の間で物価上昇に対する不満が高まっており、今回の改正には、インフレに対する不満を持つ人民に向けたメッセージとしての側面がある。

国務院はこのところ、消費者価格のレベルを安定させ、人々の基本的な生活を保障するための政策措置をいくつか打ち出し、ある程度の効果を挙げている。経済的手段と法的手段を中心とし、行政手段を補助とするこれらの措置は、生産の増進、供給の確保、市場の秩序維持を図り、もって生産者及び消費者の利益を確保するものである。また、国の金融緩和策に伴って余剰資金の一部が商品市場に流れこみ、農産物市場でも投機目的の買い占めが発生しているのではないかと囁かれていた。こうした状況を踏まえて、価格違法行為に厳罰を与え、正常な市場価格秩序を守るためには「価格違法行為行政処罰規定」を改訂する必要がある<sup>7</sup>。

改正後の本規定は、結託、悪意ある買占め、

価格吊り上げを狙った値上げ情報の捏造と流布、暴利のむさばり行為を取締まりの重点とし、罰則が強化された。

## 二 主な改正点

今回の主な改正点をまとめると、以下のとおりである。

第一、経営者が通謀して行う市場価格操作行為に対して、単独の処罰規定が設けられた。

改正前は、違法所得がない場合における制裁金の上限は100万元とされていたが、新規定は、情状が比較的軽微な場合における制裁金を100万元以上500万元以下とし、厳罰化を図った(5条)。

第二、悪意による買占め行為に関する規定を具体化するとともに、50万元であった制裁金の上限を300万元に引き上げた(6条)。

第三、価格違法行為の新たな類型に対処するため監督管理、処罰の対象を拡張した。

従来の規定が想定していた価格違法行為者は、主に商品の取引に直接従事する経営者であった。しかし、最近では、自らは直接商品を取り扱うことなく、商品の取引のために場所等の有料サービスを提供する企業、事業者が、経営者をまとめ上げ、通謀して価格を吊り上げ、悪意による買占めを行い、あるいは値上がりの情報を捏造、流布する等の方法で、不法な利益を得るといったケースも見られるようになってきた。そこで新規定は、このような企業、事業者も監督管理、処罰の対象に含めた<sup>8</sup>。

第四、その他の価格違法行為に対する処罰も厳格化された。

処罰については、基本的に、是正命令、違法所得の没収、違法所得の5倍以下の(違法所得がない場合は、数十万人民元から数百万人民元を上限とする)制裁金、そしてこれに加えて、情状が悪質な場合は営業許可証の取消または業務停止と規定している。例えば、経営者が法定の価格関与措置または緊急措置に従わない場合における制裁金の上限が、

100万元から500万元へと引き上げられている。

以下では、2010年12月4日公布、同日施行された新たな「価格違法行為行政処罰規定」の詳細を解説する。

本規定は、主に消費者保護の観点から、価格を違法に操作する行為を処罰するものである。そのような行為は「価格法」14条で禁止されており、その具体的な処罰のあり方を定めるのが本規定である。

### 1 処罰の対象を製品供給者以外の者にも拡大

価格法14条が禁止しているのは「事業者」(ここでは「製品の供給者」を指す。)の行為である。そのため、従来の「価格違法行為行政処罰規定」は、処罰の対象を製品の供給者に限定していた。しかし、今回の改正で、一定の行為については、処罰の対象が供給者以外の団体および個人にも拡大された<sup>9</sup>。このため、中国でビジネスまたは情報発信を行う日本の企業・個人は、本規則に違反しないよう活動する必要がある。その活動が、自己の供給する製品に関するものであるかどうかにかかわらずである。特に、物流関連の企業は、この点に細心の注意を払う必要がある。というのは、この点に関する改正の背景事情として、製品の供給業者に保管場所等を提供している業者が価格操作の黒幕となっている複数の事案が問題視された、ということがあるからである。

### 2 通謀による価格操作

本規定の5条は次の行為を禁止している。

(1) 事業者が、通謀(中国語:串通)して市場価格を操作し、他の経営者または消費者の適法な権利利益を害すること。

(2) 事業者以外の団体(事業者団体等)が、事業者(製品供給者)による通謀を組織して市場価格を操作すること。

事業者間で市場価格に影響を与える内容のアレンジを行うことを禁止するものである。このようなアレンジの代表例が、いわゆる価

格協定（価格カルテル）である。

言うまでもなく、価格協定は中国独禁法でも禁止されている（同法 13 条 1 項 1 号）。本規定 5 条の意味は、黒幕となっている、供給者以外の団体を取り締まることができる点にあると考えられる。

「市場価格を操作」とは、多様な行為態様を含む言葉である。事業者間で価格自体につき合意や協調行為をする場合だけでなく、供給量等、価格に影響する要素について合意や協調行為をすることも含むと解される<sup>10</sup>。

### 3 不当廉売および価格差別

本規定の第 4 条は次の行為を禁止している。

(1) 事業者が、生鮮商品、季節性の商品、在庫商品等、法令に基づき価格引下げ措置が講じられる商品を除き、競争者を排除し、または市場を独占するために、費用よりも低い価格で廉売（ダンピング）を行い、正常な生産経営秩序を乱し、国家の利益または他の事業者の適法な権利利益を害すること。

(2) 事業者が、同一の商品またはサービスの提供につき、同等の取引条件を有する他の事業者に対して価格差別を行うこと。

日本では、いわゆる不当廉売と価格差別が禁止されている。中国でも、不当廉売は独禁法 17 条 1 項 2 号で、価格差別は同項 6 号で、それぞれ禁止されている。

ただし、中国独禁法 17 条は、市場支配的地位を持つ事業者の行為を禁止するものである。つまり、市場支配的地位を持たない者による不当廉売や価格差別は独禁法の対象外である。本規則 4 条は、このような場合に意味を持つと思われる。

2008 年 8 月 1 日の中国独禁法の施行は大きな話題になったが、同法が制定されたからといって、従来の規制（価格法および本規則による規制）が廃止された訳ではないのである。

### 4 供給量制限、虚偽情報

事業者が下記の行為を用いて商品価格を不当に引き上げる行為は禁止されている（6 条 1 項）。

(1) 価格を上昇させる情報を捏造して流布し、市場価格の秩序を乱すこと。

(2) 自己使用の場合を除き、正常な在庫数量または在庫周期を超えて、大量の売り惜しみ在庫（中国語：恶意囤积）を出す（供給制限をかける）ことで市場の需給関係を逼迫させ、商品価格に著しい変動をもたらしたうえ、価格主管部門による警告に背いてなおこれを継続させること。

(3) その他の手段により商品価格を不当に引き上げること。

その (1) は、虚偽の情報の流布により価格上昇を招くことを禁止するものである。例えば、「今年は大麦が不作であり、供給量が大幅に減っている。しかも外国から高額の出注注文が相次いでいる。」という情報を上手く流せば、（たとえ嘘であっても）大麦の価格を吊り上げることが出来る可能性がある。

このような類型の事柄は、中国では頻繁に行われているようで、その取締りもまた、今回の改正の動機の 1 つとなっている。虚偽情報の流布は、供給者以外の団体がこれを行うことも禁止されている（6 条 2 項および 3 項）。

(2) は、売り惜しみ在庫による供給制限を禁止するものである。この主体は、不当廉売と価格差別行為の主体より狭く、製品供給者の他、事業者団体、そして商品取引のためにサービスを提供する団体に限られる（6 条 2 項）。

### 5 価格詐欺行為

本規定の 7 条により、以下の行為は禁止される。

事業者が、虚偽または人に誤解をもたらす価格手段を用いて、消費者または他の経営者を欺いてこれと取引すること。

「価格手段」というのは分かりにくい表現であるが、これはいわゆる「価格詐欺行為」を指すと解される。「価格詐欺行為」とは、価格に影響する虚偽の（または誤導的な）商品情報を提示すること、および価格に影響する商品情報を虚偽の（または誤導的な）方法で提示することを指す。

前者の例としては、①商品名、産地、規格、材料、製法等を偽る、値引きをすると書いておいて値引きをしない、②故意に高い定価を設定しておいて「値引」価格で売る、③「市場最低価格」、「在庫一掃セール価格」等の根拠のない誤導的な言葉で宣伝を行う、④2種類の価格表を用意しておき顧客には安い方を提示して清算は高い方で行う、といったことが挙げられる。いずれも中国ではよく行われる行為である。

後者の例としては、政府の価格担当部門の作成した価格表フォームと異なる紛らわしい価格表を用いる、見えにくい場所に価格表を掲げておく、値札と実際の価格（レジで認識される価格）を違える等があると言われている。

#### 6 製品等級の詐称

事業者が製品の等級を偽ることで価格操作を行うことは禁止されている（8条）。

「製品の等級」とは、物品の質、優劣等の等級などを指す。等級を高く偽ることにより高い価格で販売する場合の他に、等級を低く偽ることで低い価格で購入することも禁止されている。

なお、本条の内容は上記5の価格詐欺行為でカバーできると思われるが、なぜ本規定で別条文になっているのか、その意図は不明である。

#### 7 その他の行為

その他以下の行為が禁止されている。

（1）価格に関する政府の指導に従わないこと（9条、10条）。

（2）暴利行為（12条）。

（3）価格の明示に関する規定に違反すること（13条）。

（4）政府に対する資料提供を拒むこと（14条）。

### 三 本規定と独禁法の競合

中国独禁法は、市場競争状況に鑑み、公正な競争の保護を一層徹底するために制定され

たものである。伸び行く市場経済が同法の制定を求めたのだ。同法の制定・施行により、中国は国際的な競争政策の確立を目指す第一歩を踏み出したと言える。もっとも、具体的な内容は別途定めるとしている箇所も多く、各種細則やガイドラインの制定が必要となっている。例を挙げると、地方政府による行政主導の市場競争の排除・制限、プライスリーダーの地位を利用した一部企業による独占価格取引、M&A（企業の合併・買収）の活発化による寡占化などである。こうした問題の一部について「反不正当竞争法」やカルテル禁止を内実とする「価格法」で対応してきたが、その取り締まりは十分とは言えないものであった。

中国では、市場競争における事業者の価格行為を、「独禁法」で規制するほか、「価格法」、「反不正当竞争法」等でも規制している。当然、事業者は、「独禁法」を遵守するだけでなく「価格法」や「価格違法行為行政処罰規定」も遵守する必要がある。大雑把にいうと、独禁法と価格法との関係は一般法と特別法の関係である。両法の内容を検証すると、規制の重点、監督検査権限と措置及び法律責任の規定等に違いがある。

また、例えば、通謀による市場価格操縦に関する6条と調査手続に関する7条に、「独占行為を構成する場合は独禁法により処罰する」（6条3項）、「独占行為の調査処理は独禁法による」との規定（7条2項）があり、また、価格カルテルに対しては独禁法46条1項において「前年度の売上高の1～10%の行政制裁金を課す」との規定があるように独禁法が価格法に優先して適用される。

総括すれば、価格カルテルなどの価格違法行為については、独禁法により厳しく処罰し、それ以外の価格詐欺<sup>11</sup>、価格虚偽表示<sup>12</sup>などの価格行為については価格法により処罰するというのではないと思われる。

現在、両法律の執行機関はともに国家発展改革委員会であるが、価格法は1998年に施行されて以来、関係施行細則などが具備され

ており、しかも、執行経験もあり、執行機関にとっては、運用しやすい法律である。独禁法の施行細則はまだ完備しておらず、執行職員の配備は不足で、施行3年目になるが成果がわずかにしか上がっておらず、運用はこれからだと思われる。

最近、中国では、政府がインフレ対策を重視していることを反映して、価格に関連する価格カルテル事件（消費者物価直結型の製品が中心）および価格詐欺事件が増加してきた。しかし、昨年までは、「価格法」、「価格違法行為行政処罰規定」に基づくものが多く、独禁法が直接適用された事例はごくわずかしかなら出てきていない<sup>13</sup>。価格法による価格制限と独禁法との整合性をどう考えればよいか。また、価格独占禁止の2規定<sup>14</sup>の制定を受け、どのように変化するかが目玉されるところである。また、「価格法」等に基づいて価格を中央政府が決めるケースについては、独禁法違反になる可能性は低いと考えられる。ただし、地方政府が地方保護主義の見地から価格を決定する場合、行政独占が問題となりうる点に注意する必要がある。

#### 四 本規定を適用したユニリーバ事件の検証

##### 1 事件の概要

2011年5月6日、国家发展改革委员会は、ユニリーバ（中国）（中国名：聯合利華（中国）有限公司）が「値上げの情報を流布し、市場価格の秩序をかく乱させた」として、上海市物価局が200万人民币の制裁金を課す行政処罰を下したことを明らかにした<sup>15</sup>。これは、値上げの情報を流布したことにより市価の秩序を混乱させた行為に政府の主管部門が初めて下した高額な処罰となった。

国家发展改革委员会の担当者によると、ユニリーバは今年の3月に、複数の大型スーパーに対してユニリーバの一部の洗剤類用品について4月1日から値上げすることを発表し、ユニリーバのスポークスマンもまた、3月21

日から多くのメディアに対して、「洗剤類用品業界は値上げの時期に入った」、「今後、更なる値上げの可能性も排除できない」などと発言した。

洗剤類用品の値上げ情報を広範囲にわたって広めたこれらユニリーバの行為が、複数の都市では消費者による洗剤類用品の買占め行為を発生させ、一部の都市ではユニリーバ製品の販売価格が通常の数倍から数十倍に上がったなど、市場秩序に重大な混乱を招き、「値上げ情報の流布により、市場価格の秩序をかく乱させる」価格違法行為に該当すると判断された。

行政指導が行われた後、ユニリーバは値上げ調整の中断を発表したうえ、消費者に対してお詫びを行い、自らの違法行為による損失の軽減に努めたが、上海市物価局は関連規定に基づきユニリーバ（中国）に200万人民币の罰金を科す行政処罰を下した。

##### 2 法律の適用

中国の「価格法」14条によると、経営者は値上げ情報の捏造、流布、価格の吊り上げ、販売促進商品価格の過剰な引き上げ行為を行ってはならない。また、「価格違法行為行政処罰規定」6条によれば、経営者が価格法14条の規定に違反し、値上げ情報の捏造、流布を行い市場価格の秩序をかく乱させた場合、政府価格主管部門は、是正を命じ、違法所得を没収し、違法所得の5倍以下の制裁金を命じることができる。また、違法所得がない場合には、5万元以上50万元以下の制裁金を、情状が比較的に重大である場合には50万元以上300万元以下の制裁金を命じ、情状が重大である場合、営業停止、是正命令または工商行政管理機関により営業許可証を取上げる、となっている。

##### 3 処罰の目的

今回、政府価格主管部門がユニリーバの値上げ情報の流布につき、市場の秩序を乱す行為として厳しい処罰を行った目的は、物価の安定ひいては社会的安定にあるが、同時に、すべての経営者、とくに市場シェアが比較的

大きい大企業に対して、「価格法」、「独占禁止法」、「価格違法行為行政処罰規定」、「価格独占禁止規定」などの法律規定の遵守を徹底させ、市場支配の地位を乱用した値上げ情報の捏造、流布行為の防止を教訓としてくみ取らせる狙いがあると思われる。要するに、単に値上げ情報を発表し市場の反応を試してみる目的であっても、いったん悪意があると認定され、かつ市場の秩序に重大な影響をもたらした結果があった場合、同じく処罰を受ける可能性があるため、注意が必要である。

## 終わりに

「価格違法行為行政処罰規定」改正後の条文や、改正に関する担当官の発言内容を読むと、あたかも、「昨今の物価上昇は、価格を吊り上げる悪徳業者のせいである。今後は政府が悪徳業者を一層厳しく取り締まっていくので、安心するように。」というメッセージを発しているように感じられる。もちろん、悪徳業者をいくら取り締まったところでインフレが収まるはずがない。インフレの原因はマクロ的な要素に基づくものだからである。改正後本規定は、制裁措置、制裁対象などの面で、その実用性、執行力が高まった。これは世界の競争法の制裁厳格化に沿うものである。また、本規定の運用に当たって独禁法と競争問題が残されており、これから、注目に値する。

## 註

- 1 2010年5月27日、中国国家發展改革委員会、商務部、国家工商総局が連名で通知を出し、農産物に対する投機行為や価格吊上げ行為を厳格に取り締まることが提起された。直ちに調査を開始して、6月末までに取り締まりを終えるよう求め、農産物の投機行為や売り惜しみに対しては、不法所得を没収した上、不法所得の5倍ないし最大100万元(約1300万円)の制裁金を課すとしている。
- 2 第1次改正は2006年2月、第2次改正は

2008年1月、それぞれ改正が行われた。

- 3 「『価格違法行為行政処罰規定』の改正に関する国务院の決定」は、2010年11月29日中国国务院第134次常務會議を通過し、国务院令第585号として公布された。
- 4 本論文は、2011年度河南省科学技術庁軟科学研究項目の初期成果である。研究項目番号：112400420023
- 5 国家發展改革委員会価格監督検査と反独占局：『2010年価格監督検査情況統計分析』、2011年8月20日。[http://jjs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20110223\\_396359.htm](http://jjs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20110223_396359.htm)
- 6 統計の数字は、すべて国家發展改革委員会価格監督検査と反独占局：『2010年価格監督検査情況統計分析』によるものである。2011年8月20日。[http://jjs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20110223\\_396359.htm](http://jjs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20110223_396359.htm)
- 7 「国务院、価格違法行為に厳罰へ」、人民網日本語版、2010年11月30日付。
- 8 「価格違法行為行政処罰規定」の5条3項、6条2項、3項を参照されたい。
- 9 前掲註8に同じ。
- 10 中国法ブログ：『価格違法行為行政処罰規定(改正)・その3』、2011年8月20日、アドレス：<http://chinalaw.cocolog-nifty.com/blog/2010/12/post-a0bc.html>
- 11 2010年9月19日、国家發展改革委、広東省物価局により電気通信業者価格詐欺行為の調査処理が公表された。
- 12 独禁法でなく価格法の適用対象であるが、電気通信業や百貨店による価格虚偽表示事件で目立った動きがある。
- 13 2011年1月4日、国家發展改革委、浙江省物価局による浙江省富陽市紙製造事業者協会による価格カルテルの処理、および2010年11月15日国家發展改革委員会、湖北省物価局が食塩と洗剤の抱き合わせ販売を独禁法違反として取り締まった事件について、また、2011年1月26日、国家工商総局、江蘇省工商局がコンクリート市場分割カルテル規制事件を公表した。
- 14 2010年12月29日、国家發展改革委が1つ

の実体規定、1つの手続規定を制定した、  
いずれも2011年2月1日から施行される。  
その1、「価格独占禁止規定」(国家發展改革委員会令第7号(2010))  
その2、「価格独占禁止行政法執行手続規定」  
(国家發展改革委員会令第8号(2010))

- 15 韓弁護士の中国法務1問1答、Vol.15、「ユニリーバによる値上げ情報の流布に関する行政処罰事件の教訓」、2011年8月16日。  
アドレス：<http://chasechina.jp/cc/article.php?article=5957>