

# 中国独禁法の施行に関する諸問題

Many problems about the enforcement of the Chinese Antitrust Law

高 重迎

中国河南財經学院

2008 年 9 月 15 日 受理

## はじめに

2008 年 8 月 1 日に施行された中国独占禁止法（以下、「中国独禁法」という）は、価格独占の合意や市場支配的地位の濫用、行政権力の濫用による競争の排除・制限行為（以下、「行政独占」という）および企業結合審査等について、新たな法的根拠となるものである。

数年来、形態が多様化し、ますます複雑化する価格の違法行為、特に価格独占行為が出現し、従来の法執行体制、証拠収集手段、処罰方式では、実際の事件処理に対応できなくなっていた。こうした状況の下で登場した中国独禁法は、市場の独占をくい止める専門的な法律であり、国内外の法的成果を広範囲に踏まえた上に、多くの新たな制度を設け、法律執行の手段と処罰を強化し、「価格法」、「反不正当竞争法」など競争法の不足を補うものとなっている。

しかし、政府は、本法施行に当たって、その施行細則の制定、および執行機関、執行手続ならびにリーニエンシー制度の運用などに関する問題については、未だ明らかにしてい

ない。

したがって、本稿では、まず、中国独禁法が施行された意義などを概観した上、中国における独禁法の施行に関わる諸問題について、注意すべき問題を提起し、今後の独禁法の執行に役立てたい。

## 一 中国独禁法が施行される意義

このたびの中国独禁法の施行は、支配的地位の濫用行為に対する監督管理、地方保護主義および行政独占を打破するために大きな力になるだろうと多くの学者が期待している<sup>(註1)</sup>。

### 1 支配権濫用行為の監督管理

制定が企図されて以来 14 年に亘る攻防を経て、「経済の憲法」と呼ばれる中国独禁法が施行された。「競争の保護、国民の経済的活力の向上」に向けて、この法律ができるだけ早く機能を発揮することが期待されている。

中国独禁法では、市場における支配的地位の濫用や行政権力に基づく排除の濫用、競争の制限といった行為をすべて独占と定義し、制裁を加えるべきとしている。たとえば、金

融サービス業の一連の独占行為は、製造業での独占行為のように判別しやすくはないが、市場の健全な発達に与える影響は大きい。価格操作は、一般の投資家に悪影響を与え、中小投資家が自分を守るために周囲の状況に翻弄されるといった現象を起こすことになる<sup>(注2)</sup>。こうした市場支配的地位を濫用した価格操作行為を実証することは容易でないが、独禁法の執行力を高めることにより独占行為の摘発を有効に進めなくてはならない。

## 2 保護主義の打破

企業の集中行為に対しては、独禁法が明確な境界線を引いただけでなく、国務院も同法初の対応規定「企業の集中行為の届出基準に関する規定」を発表した。現在、注目される傾向として、中国の主要コア産業の中では、外資系企業が株式を保有する大型企業の割合が急速に高まっており、市場競争において中国資本企業の劣勢が目立つということがある。商務部はこうした方面における独占行為の合法的な監督管理を強化し、外資系企業の中国における急速な拡大傾向を効果的に抑制する方針である。だが独禁法を濫用することはできないし、劣勢にある企業群の保護を口実にする訳にもいかない<sup>(注3)</sup>。そのようにすれば、競争を制限して中国企業を「温室育ちの花」にしてしまうばかりでなく、経済グローバル化の時代にあって中国の経済的パートナーから重大な保護主義的行為とみなされることになる。そのため、中国独禁法を正しく運用するのは、執行機関の当然の責務である。

## 3 行政関連の独占問題

独禁法に対し、人々がより関心を抱くのは行政独占の問題である。中国の独占現象は市場競争の中で形成された独占というよりも、行政的手段でできた人為的独占である。もし行政独占を有効に排除することができなければ、この法律は体質が弱いといわれかねない。独禁法の目的は、経済的独占を有効的に排除

し、市場における公正・自由な競争を維持することである。また、独禁法を通じ、行政独占問題を解決することは中国独禁法のもう一つの目的である<sup>(注4)</sup>。

## 二 独占禁止委員会の職責

独禁法は、国務院の設置した独占禁止委員会が独禁法を運用すると規定している。独占禁止委員会は、国の行政組織上は国務院の外局として位置づけられており、競争政策の検討・制定、競争状況の調査・評価、独占禁止マニュアルの作成・発表、独占禁止の執行、国務院の定めたその他職務を行う。国務院が同委員会の組織や活動規則を決定する<sup>(注5)</sup>。

全国人民代表大会(以下、「全人代」と略す)の法律委員会の楊景宇主任委員は、独占禁止委員会の権威を高めるため、独禁法では同委員会に十分な権力を与えていると述べている<sup>(注6)</sup>が、全人代・法律委員会は、財政経済委員会・国務院法制局などの部門と共同して、国務院の指定した独占禁止法律執行機構が独禁法の執行を行い、独占禁止委員会は独禁法の執行に協力するとしている。

## 三 中国独禁法の執行機関

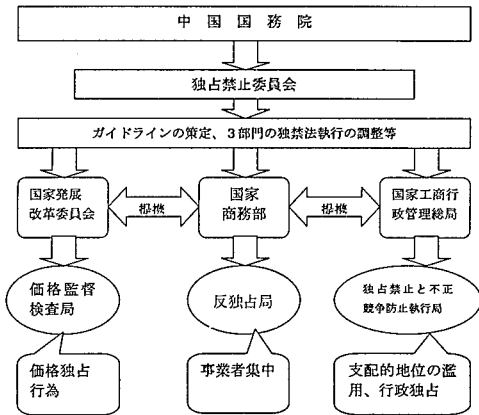
### (一) 三つの執行機関

中国独禁法が施行され、独禁法の執行機関も国務院の認可を経て発足した。中国独禁法は国家工商行政管理総局、国家商務部、国家発展改革委員会の三つの部門が執行することになっている(右ページ図参照)。独占防止のための専門機関を設置するのは中国では初めてのことである。

#### 1 国家商務部反独占局

商務部は、2008年8月23日、同部の主要職責・内部機関・人員編成に関する規定について国務院の承認を受けたことを明らかにした<sup>(注7)</sup>。同部は、同規定に基づいて反独占局を設置した。

図 中国独禁法執行機関



注 国務院が公布した独禁法執行機関に関する関係規定により作成

当該規定は、反独占局の職責を「法律に基づき、経営者の集中的行為に対して独占禁止の立場で審査を行う。中国企業の国外における独占禁止の訴訟への応訴活動を指導する。多国間の競争政策に基づく国際交流や国際協力を展開する」と規定している。

また当該規定に基づき、国家发展改革委员会と商務部は、海外投資家が中国企業を合併・買収(M&Aを含む。以下同じ。)する場合の安全審査を担当する部門間会議を発足させた。商務部は海外投資家からの合併・買収の申請を一括して受理し、対応する責任を負う。規定の安全審査の範囲内にある合併・買収行為は、同会議が安全審査を行い、新規や追加の固定資産投資については、国の固定資産投資管理規定に基づいて処理される。

商務部反独占局は、同じ業界の経営者が相互に話し合い、結託して市場を独占する行為や関連企業間の合併・買収の際に市場の独占を意図したものかどうかについても監視する。

## 2 国家发展改革委员会価格監督検査局

国家发展改革委员会の独占防止のための職能は、一級下の機関の職能部門である価格監督検査局が担当する価格独占行為の調査に責任を負うことである。

国家发展改革委员会価格監督検査局の李雷局長が2008年7月31日に明らかにしたところによると<sup>(注8)</sup>、独禁法は、価格の監督作業を進め、法律に基づいて価格独占の合意や市場支配的地位の濫用、行政独占などを摘発する上で、新たな法的根拠となるものであるとしている。

李雷局長によると、独禁法は、法律執行手段を強化しており、授権された独占行為の取り締まり機関である価格監督検査局は、企業経営者の銀行口座を調査して、独占行為があれば公表することができる。また処罰も一層強化されており、経営者が独占合意に調印、または独占行為を行った場合は、執行機関により違法行為の差し止め、違法な所得の没収を命じられ、前年度売上高の1～10%を制裁金(罰款)として徴収されることになる。

このほか独禁法は、国外での違反行為についても規制することができる旨を規定しており、中国国外で発生し中国の国内市場の競争を排除・制限する独占行為について、調査し取り締まることができる(第2条)。こうした規定は、独占行為に対する価格主管部門の法律執行に、より十分な根拠を提供するものとなる。

## 3 国家工商行政管理总局独占禁止と不正競争防止執行局

国家工商行政管理总局の公式ホームページによると<sup>(注9)</sup>、国家工商行政管理总局は、独占禁止と不正競争防止執行局を新設した。これら組織の職責は、主に独占禁止および不正競争に関する執行細則などを制定し、独占的な協議、市場支配的地位の濫用、行政独占の面における独占防止のための法執行活動である。

### (二) 独禁法執行の主力

独禁法の執行については、国家工商行政管理总局が主力となることは明らかである。发展改革委员会か商務部が独占防止の主力になるだろうという、これまでの推測は間違っ

いる<sup>(注10)</sup>。

国家行政学院の応松年教授によると、これは国家工商総局に独占防止の経験があることと関係している<sup>(注11)</sup>という。

1994年、国家工商行政管理総局は公平取引局を設置、その下に独占禁止部を設け、日常の独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（日本の「県」に相当）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を一段と強めた。現在、工商行政管理系統で、国・地方を合わせて公平取引に従事する法執行関係者は7万人に達している<sup>(注12)</sup>。

国家工商行政管理総局は1999年から2006年まで8年連続して全国で独占禁止特別法執行活動を展開した。活動は、給水、給電、ガス供給、郵政、電信、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及んだ。全国各クラスの工商行政管理機関は、2006年までに業界による独占案件をのべ6479件取り調べたという<sup>(注13)</sup>。

独禁法が公布される前までは、国家工商行政管理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。

業界による独占のほか、工商行政管理総局は行政独占も取り調べて処理した。工商部門の法執行の実態から見ると、行政独占には次の2種類がある。

- ① 地方政府による地域封鎖に関する行為。
- ② 政府所属部門（公安、交通、民政、医療・衛生、教育など）による行政権力を濫用した競争阻害行為。

反不正当竞争法は、行政独占の法律責任に関する規定が運用面で現実的でなく、強制力も弱く、実際に法執行の中で行政独占案件を取り調べるのが難しかった。そこで、工商行政管理機関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。

応松年氏は、独禁法が施行されて初めて工商行政管理総局は順当に行政独占を防止する

ことができるようになったと述べている<sup>(注14)</sup>。

## 四 独禁法施行に関わる問題の検討

### （一）独占行為の認定問題

#### 1 中国独占行為の類型

中国の経済学者は、中国国有経済部門の独占を次の4種類に分けている<sup>(注14)</sup>。

##### （1）「自然的独占」部門

これは、鉄道、航空、電力、電信、郵政などの部門を指す<sup>(注15)</sup>。

##### （2）「専売の独占」部門

中国ではタバコ産業と塩産業の部門を指す。タバコ産業部門の利益は年間2,000億元に達する<sup>(注16)</sup>。1996年6月、全人代は「中華人民共和国煙草専売法」を採択した。これは法令による市場独占である。しかし、中国は「世界煙草規制枠組条約」（2005年2月発効）に加盟しているため、世界的な競争に直面している。

##### （3）公共事業面での独占

水、ガス、熱、緑化、都市交通などの部門である。これらの部門はすべて国有企業である。

##### （4）戦略資源と国家経済安全部門の独占

これは石油、天然ガス、森林、軍用工業部門などを指す。

以上で分かるように、中国がいくら強力に改革を推進しても、すべての独占を一気に打破できるわけではなく、中国の国内事情を勘案して、一部の分野では、一定の期間において、独占が必要とされているという意見もある<sup>(注17)</sup>。

また、独占認定について、次の三つの意見がある<sup>(注18)</sup>。

（1）独禁法の反対派は、「中国の経済発展水準は低く、企業規模は小さい、規模経済は形成されていない。このため、政府としての任務は経済発展を推進し、企業・集団の吸収合併を推進することである」とし、独禁法の主旨はこの目的に反するとし、独禁法による独

占規制に反対している。

(2) 独禁法の賛成派は、中国独占問題、とりわけ行政独占の問題は直ちに解決に着手しなければならないとし、中国は独禁法施行の時期を迎えているとする。

(3) 中間派は、中国は市場経済である以上独禁法の施行は必要であるが、中国独禁法は先進国の独禁法の立法経験を吸収した上、中国の国情と結び付かなければならないと主張する。

## 2 公益、自由、効率

今回施行された独禁法は、その目的を「市場の公正な競争を保護し、経済運営の効率を向上させ、消費者の利益と社会公共の利益を守り、社会主義市場経済の健全な発展を促進する」と規定している（第1条）。

中国の独禁法は、日本の独禁法と比較すると、「公正」を重視する点では同様であるが、「自由」という目的が入っていないという違いがある<sup>(注19)</sup>。例えば「独占的合意 monopoly agreement」（供給価格、数量等の固定化、市場分割等）が本来競争関係にある企業間で取り交わされる場合（トラスト行為）でも、新技術・新製品開発・コスト減等の効率向上、中小企業の競争力の増強等の目的であれば禁止行為に該当しないとされている（第14条）<sup>(注20)</sup>。

中国の独禁法は、「公益」が最優先されている感覚がある。企業の集中行為についても、「それが競争にとって、もたらす害よりも有益の方が明らかに大きければ、あるいは公益に合致していれば」禁止されないとしている（第28条）。この場合の「公益」の内容が重要であるが、国内企業の国際競争力の向上が含まれているだろうことは容易に想像できる。「公益」の定義およびその判断を巡っては客観的な判断が難しく、各国の独禁法は全てそのような曖昧さを抱えているが、中国の場合は政府が発揮しうる恣意性がより強いような印象を受ける<sup>(注21)</sup>。

## 3 国家重点企業に対する独禁法の適用

法律である以上、すべての分野における企業にとって平等である必要がある。

中国は社会主義市場経済体制を採っている。国有経済は国民経済の重点分野と企業に圧倒的な地位を占める。これは中国経済発展と政治安定にとってきわめて重要である。半面、中国の独占問題は往々にしてこれらの分野に集中している<sup>(注22)</sup>。独禁法は国有経済重点分野に対し、その国民経済と国家安全にプラスの面を堅持する一方、その商品・サービスへの管理・監督・コントロールを強化する方針である。独禁法の総則に次のように規定されている。

「国有経済が支配的地位を持つ、国民経済と国家安全にかかわる分野と専売を執行する業界については、国家が経営者の合法的経済活動を保護し、その経営者の経営行為と商品、価格に対し、監督とコントロールを実施し、消費者の利益を守り、技術進歩を促進する。」

## 4 国家利益に影響する問題

中国のトップ500社企業の多くは独占企業であり、その1～10位は全部独占企業である。石油、電力、製鉄などの独占企業は例外なく、国家が後ろだてになり、巨大な資源優位性を確保している。中国で利益トップ10社の中に、中国移动通信、中国石油天然ガス、中国工商银行、中国生命保険、国家郵政局、国家電力などがあげられる<sup>(注23)</sup>。

このため、「独占は悪い言葉ではない。だれの利益を代表するかによる。もし国家利益、人民利益を代表しているなら、一般的な意味での独占ではない」という意見もある<sup>(注24)</sup>。

例えば、中国石油天然ガスは2006年に1,771億円の税金を納め、農村建設のために大きな貢献をした。さらに、エネルギーは国家の経済安全にかかわる。外国でもエネルギー企業を国有化している国がある<sup>(注25)</sup>。

## 5 国家安全に関わる行為の認定

中国にとってより切実な問題は中央政府お

よび各レベルの地方政府による市場の分割と独占であり、一方で外国資本に国内市場を席卷されることであった。行政独占の問題は中国経済の基本的な特質と言えるほど構造的な問題であると考えられている。行政の不当な市場介入については1980年代から憲法を含む様々な法律で言及されており、1993年制定の反不正当竞争法でも禁止規定が盛り込まれている（第7条）。今回の独禁法では独禁法執行機関の設立により法執行者が明確になり、違反行為者に対する法的責任が明記されるなど法律執行の面で具体的になった<sup>(注26)</sup>。

ただし、電力、通信、鉄道輸送、石油等の「国民経済の命脈」と「国家の安全」に関わる部門は国有部門による実質的な支配と国の保護が認められている。また、外国資本の参入による企業結合に対しては「国家の安全」の観点から審査が加えられることで、政治的な規制が働く余地がある。

中国では、海外企業の事業参入が相次いでいる。合併・買収による市場進出のケースも多い。商務部法規部によると、独禁法では、外資が中国企業を合併・買収する際、国家の安全にかかわる案件については、政府による審査が必要という条文も盛り込んでいるが、国家の安全確保の視点から審査することであり、独占行為防止への対策にとどまることではないと強調している。

## 6 外資企業に対する独禁法の適用

全人代常務委員会・法制工作委员会・経済法室の黄建初主任は、独禁法の施行により、事業者の過度な集中を防止することで独占状態を避けるとともに、国内企業の公平取引による事業拡充、事業集中度向上を支援することになると述べている。「経営者は公平な競争、自らの意志で事業を集約・統合し、経営規模を拡大することが認められている」という。

独禁法が外資系企業を特別の対象にするのではないかと懸念されているが、商務部独占

禁止調査局の尚明主任は、中国独禁法は国内外企業の独占行為に一律適用するもので、外資系企業の合併・買収に関する条項を特に設けてはいないと説明している。また、尚明主任は、独禁法の施行により、各業態の企業が公平な競争環境で成長し、優勝劣敗の競争構造の形成、経済成長モデルの転換を促進することにつながることも説明している<sup>(注27)</sup>。

## (二) 独禁法執行に関わる問題

### 1 関係法規との協調

独禁法は、その国の市場競争のあり方を規定する重要な法律である。中国独禁法は、計画経済体制から市場経済体制への転換が模索されつつあった1987年から起草の準備が進められてきた。しかし国民経済における私的独占が現実には起こっていなかった等の理由から、不公正取引を禁止する部分および現実に見られる行政独占等の関連規定が先に一つの法律としてまとめられ、1993年に「反不正当竞争法」が制定された<sup>(注28)</sup>。その後、価格面から不当取引を規制する「価格法」(1997年)が制定され、これまで基本的にこの二つが中国の主要な競争法となっていた。今回、カルテル、支配的地位の濫用、企業結合等を規制する独禁法が制定されたことで、市場競争を規定する法規が中国で出揃ったことになる。

ただし、中国の独禁法は、一部の国家的産業や外国資本に対する例外的取扱いおよび行政独占に関する規定を含んでいる。これらの規定は過渡的なものとして規定された面もあり、将来にわたって存在するかどうかは不確定である。

また、この法律の運営・執行を担う実施機関が設立されたが、法律の運用について不透明な部分が多く残っている。また、反不正当竞争法等、今回の独禁法と内容的に重複した法律がすでに数多く存在しており、これらと中国独禁法との関係も明確になっていない。しかし、中国独禁法の施行は、中国的な市場制度の完成に向けてこれから先も続く一連の

改革の中の重要なステップの一つと見るべきだろう。今後、独禁法と反不正当竞争法および価格法をどのように調整していくか、注目される場所である。

## 2 法令・ガイドラインの欠如

独禁法には原則規定が多く、実務への直接的応用は難しいというのが実務家の一般的な認識である。実際の運用に当たっては、各規制分野における重要な用語の定義や解釈（例えば「関連市場」「知的財産権の濫用」）に加え、関連の審査・調査・取り締まり・制裁等の執行手続きについて細則やガイドラインの制定が不可欠である。三つの独占禁止執行機関が発足したあとの最初の仕事は、各法執行関連の細則の起草である。細則が公布されるまでは、独占防止活動が本格的に始まることはないであろう。

独禁法施行の時点では、企業結合に関する事前届出基準規定が採択されたのみで、他のガイドライン・細則の早期公布が待ち望まれている状態である。ちなみに、日本では1947年の独禁法制定以来、これまで公正取引委員会等から200以上の法令・ガイドライン等が公布されている<sup>(注29)</sup>。これとの比較からも、中国の独禁法の実効的運用には、長期にわたる試行錯誤が必要である。

中国政府は独禁法施行後、独占禁止委員会の設立を発表し、同委員会の任務には執行機関の間の調整、ガイドライン等の策定などが含まれている。独占禁止委員会の調整機能および運用可能なガイドラインの早期策定が期待される場所であるが、同委員会の構成メンバー、業務手続などは未だ発表されていない。

## 3 複雑な執行体制

中国では、これまで国家商務部、国家発展改革委員会、国家工商行政管理総局という三つの行政部門が、一定の独占行為類型についてそれぞれ法令を策定し、取り締まりを行ってきた。複数の行政機関による執行は、業務

の重複と矛盾を生み、かつ経験の一元化に不利となるため、学者・実務家からは他国の例に学び統一執行機関の設置が強く望まれていた。しかし、既得権保持や従前の経験共有の困難等を理由に調整を図ることができず、結局、既存の三機関が各分野での執行を担当することでひとまず決着された。

今後、一つの取引について複数の行政部門の規制を受ける可能性があり、企業の負担の増加が憂慮される。

例えば、日本企業が中国企業の70%持分を買収し、目的会社と株主の間で中国市場での販売戦略についての取り決めがなされ、買収の結果目的会社は関連の市場での支配的地位を取得する場合を考えてみよう。この場合、持分買収の可否については商務部が管轄権を有する一方で、販売戦略の取り決めが価格独占規制に違反しないかについては国家発展改革委員会が管轄権を有し、さらにこの買収およびその後の取決めの中で、支配的地位の濫用にあたる行為がないか、また価格独占以外の競争を排除・阻害する取り決めがなされていないかについては国家工商行政管理総局が管轄する<sup>(注30)</sup>。これらのことは大きな問題である。

また、設置されたばかりの独占禁止執行機関については、独占禁止の権力をいくつかの政府部門で分担しており、独占禁止執行機関に対する監督体制がまだ確立されていないため、複数の法執行部門による管理上のもめごとが生じる可能性があるほか、特殊な利益をめぐる背景の下で法執行の格差が生じるかもしれない。

中国社会科学院法学所研究員で独禁法の起草メンバーの一人である王曉曄教授は「財經」誌上で、「商務部、国家工商総局、国家発展改革委員会という三つの機関が分担して法律を執行することになるが、このような複数機関による法執行を人々は望んでいない。同じ職能について多くの機関を設置すれば法執行のコストが高くつき効率が悪いだけでなく、それらの機関の間に争いやあつれきが生じる

のは避けられないだろう」との見方を示している。

#### 4 独占禁止執行のコスト

商務部国際貿易経済合作研究院副研究員の梅新育氏は「21世紀経済報道」誌上で、「独禁法の執行コストはかなり高い。先進国では大手企業にかかわる独占禁止案件の審理はかなり長い間にわたり、訴訟費用も数億を数える。アメリカ司法省はAT&Tの独占案件に関する訴訟を10年余りにわたって続けた。また人件費のコストも高い。大量の調査要員を必要とし、現在の限りある監督管理要員が企業の各方面の経営行為を監督するのは難しい」との見方を発表した。

#### 5 多国籍企業への監督管理

中国に設立された多国籍企業による独占行為は社会で広い範囲において注目されている。数年前、国家工商行政管理総局公平取引局は、「中国における多国籍企業の競争阻害行為の現象と対策」についてのレポート<sup>(注31)</sup>を発表し、多国籍企業が中国の某業界で行っていた独占的取引を明らかにした。

多国籍企業による独占を規制することは、中国の独占禁止の重要な目的の一つであるべきであるが、この経済グローバル化の時代にあって、独占の疑いがある多国籍企業の行為に直面して、政府が海外の多国籍企業や中国国内のその子会社・得意先との取引を監督・管理するのは難しい。

設置されたばかりの三つの独占禁止執行機関から見て、多国籍企業による独占行為に対して無力であることは明らかである。

#### 6 独禁法の濫用

独占禁止法の濫用をいかに防ぐかという問題もある。いかなる法規でも濫用される可能性はあり、独禁法も例外ではない。施行後は企業が競争相手を排除する道具になる可能性もある。独禁法第38条には、「独占の疑いがある行為に対しては、あらゆる単位および個

人も独占禁止法の執行機関に対して告発する権利を有する。独占禁止の法律執行機関は告発人の秘密を厳守しなければならない」と規定されている。この条項は社会の力を発動して独占禁止執行機関の監督・検査の落ち度を補うには有効であるが、市場の主体が不正な動機から独禁法を捻じ曲げ、濫用する機会を作り出すおそれもある。

ある状況の下では、このような不正競争の策がある部門や地方政府からの後押しを得るに至ることもある。たとえば、地方企業と政府が、独占禁止を口実にして、地域保護主義を進める場合などである。

#### 7 企業結合の審査

全人代常務委員会・法制工作委员会・経済法室の黄建初主任は全人代常務委員会の記者会見において、独禁法は企業の規模拡大を規制するものではないと強調した<sup>(注32)</sup>。

すなわち、中国では、多くの産業の集中度は低い。集中度を向上させることは、コスト削減、経営効率の改善につながる。独禁法は集中度の上昇を認める。独占的地位を占める企業が市場支配することを禁止し、競争を排除・阻害することを避けることに目的があるというのである。

企業結合について、中国独禁法の条文上は、特に外資企業のみを規制する条項はない。ただし、現行の「外国投資者による国内企業の買収に関する規定」は、外国企業による国内企業との結合および外国企業同士の企業結合を前提として策定され、世界市場における競争状況を判断するための情報なども要求されており、そのためにかえって外資系企業の企業結合の届出が複雑で困難になっている状況もある。

##### (1) 制裁規定

外資による中国企業買収および中国市場に影響を有する国外での企業結合規制は2003年から存在していたが、違反の場合の制裁規定がなかった。独禁法は、企業結合規制に違反した場合、企業結合の停止命令、一定期間



内の株式・資産処分または営業譲渡命令、その他企業結合前の状況に回復させる措置を採る権限を執行機関に与え、さらに50万人民元を上限とする罰金規定を置いた。

## (2) 事前届出の要請

競争を排除・制限しうる合併・買収等について、事前届出または事後報告を要求する制度は世界的にもよく見られ、日本でも、独禁法の下、一定の株式保有・合併・事業譲受等の企業結合について、事前届出または事後報告の義務が課されている。中国独禁法は、一定の条件を満たす企業集中の実施に当たり、関連部門に対する事前の届出を義務付けている<sup>(注33)</sup>。

事前届出の要否は、①取引が企業結合に当たるか、そして、②企業結合に当たる場合、届出基準を満たすかにより判断される。

まず、企業結合は、合併・持分・資産買収による支配権獲得、あるいは契約等を通じ支配権を取得する場合または決定的な影響を与えることができる場合を言う。ここで問題になるのが、「支配権」および「決定的な影響」の解釈である。例えば、20%持分の買収で、株主間契約により目的会社のビジネスプラン、年度予算、経営陣の選任、重要な投資決定事項等について買い主に否決権が付与されている場合、「支配権」または「決定的な影響」があるため「企業集中」に当たると判断されるのか。2008年3月に発表された届出基準規定の意見徴収草案では、これらの定義が明記されていたが、その後8月に公布・施行された最終規定では定義が全て削除されている<sup>(注34)</sup>。

次に、届出基準は<sup>(注35)</sup>、①企業結合に参加する当事者全ての全世界での前年度の総売上げが100億人民元を超え、かつ少なくとも二つの当事者の中国での前年度の総売上げがそれぞれ4億人民元を超える場合、または、②企業結合に参加する当事者全ての中国での前年度の総売上げが20億人民元を超え、かつ少なくとも二つの当事者の中国での前年度の総売上げがそれぞれ4億人民元を超える場

合とされ、いずれか一方の基準を満たす場合、事前届出が必要となる。ただし、ここでも売上げの算定方法について必要な解釈が提供されていない。例えば、買い主が特別目的会社を通じて買収を行う場合、買い主の売上げは、特別目的会社の売上げのみか、あるいはその親会社の売上げを含むのか、あるいは親会社を含む全ての関連会社の売上げを含むのか。届出基準規定の施行前に適用されていた商務部のガイドラインでは、この点につき一定の示唆があったが、その考え方が今後も継続されるのかは未だ不確定である<sup>(注36)</sup>。

## (3) 海外企業への影響

このように基準に一定の曖昧性が残されたのは、変化し続ける市場動向と実務を考慮しながら、独占禁止委員会や商務部等の裁量で政策を実行できるよう配慮されたものと推察される。今後はこれらの機関が中心となり、届出基準についての見解を公式・非公式に公布することが予想される。企業としては、実務経験および関連機関との交流のある専門家を活用しつつ、関連機関と意見交換する作業が必要となる。

この企業結合規制が、中国の当事者を絡まない国外買収にも適用されている点は、多国籍企業が特に留意すべき点と言える。これは日米欧の実務とも共通している。世界最大手の鉱業会社BHP Billiton社による同業大手Rio Tinto社買収案件では、米国・欧州・豪州・カナダ・南アでの届出に加え、中国でも企業結合の届出が行われたと伝えられており、中国独禁法施行後の国外買収に関わる企業結合の届出第1号案件として注目されている。一部報道によると、中国鉄鋼協会は、本買収により、全世界の鉄鉱石市場の38%を集中させ、さらに中国の鉄鉱石輸入の40%がコントロールされる可能性があるとして、商務部に対して買収否認を提案する報告書を提出した。

このように、企業は、合併・買収、ジョイントベンチャー設立等にあたり、関係各国の企業結合規制に従わなければならない<sup>(注)</sup>

37)。これは日本企業同士の場合でも例外ではない。世界経済における中国市場の比重が増す中で、中国の企業結合規制は多くの企業の世界戦略に影響を与えると考えられる。

この法律が、中国でビジネスを行う企業にどのような影響を与えるのかは未知数であるが、日本企業の海外戦略の拡大と中国市場の重要性を考えると、その影響は中国市場でのビジネス戦略のみならず、国際戦略全体に及ぶものと思われる。

## 終わりに

このほど(2008年9月13日)、中国国務院は「国務院独占禁止委員会活動規則」を認可した。副総理でもある国務院独占禁止委員会の王岐山氏が当委員会主任に任命された。当委員会の第一次会議で、王主任は、市場競争を高めることが期待できる集中や合併・買収の両立、また、企業が市場競争力を向上することを奨励し、不正な合併・買収を防止すること、そして、外資を含めたすべての投資者の合法的権益を保護し、国の経済の安定を保っていくことを強調した。中国独禁法の制定により本格的な競争法はできたが、競争法の宿命として、規定の仕方が抽象的であること、独占禁止執行機構の組織についても複雑であることなどから、現時点ではどのような運用がなされるのか明らかではない。特に独禁法の分野は当局の方針や運用が実務面において極めて重要であるが、この点は、法律が施行されたばかりでまだ運用実績があげられていないので、今後の施行法令の制定や法運用に注意する必要がある。

### 注

注1 例えば、上海復旦大学国際金融学院の孫立堅副院長は、この論点に対して国際金融新聞に論文を掲載した。

注2 孫立堅「独禁法に関する論説」国際金融新聞 2008年8月7日付。

注3 前掲注2に同じ。

注4 大原盛樹「中国の独占禁止法の成立—イン

ド、日本との比較から見た市場制度形成への基本姿勢」、CHINAWAVE、2008年4月9日。

[http://view.chinawave.co.jp/c\\_show.php?menu\\_id=64](http://view.chinawave.co.jp/c_show.php?menu_id=64)

注5 中国国務院は、2008年9月13日、「国務院独占禁止委員会活動規則」を認可した。副総理でもある国務院独占禁止委員会の王岐山氏が当委員会主任に任命された。

注6 楊景宇主任の記者会見。2008年8月25日の新華社ニュースによる。公式ホームページ <http://www.xinhuanet.com/> に参考。

注7 国務院は、2008年8月23日に商務部の「新三定プラン」を承認し、同日付で新華社のウェブサイト新華ネットが伝えた。  
<http://www.xinhuanet.com/>。

注8 「独占禁止法、8月1日から中国で実施」、人民網日本語版、2008年8月1日付、<http://j.peopledaily.com/>

注9 国家工商行政管理総局公式ホームページ：  
<http://www.saic.gov.cn/>

注10 独禁法執行機関を明らかにする前に、この問題に関してさまざまな推測があった。多くの学者・実務家たちは、商務部と発展改革委員会が、独禁法の主な執行機関になるとの推測が主流であった。

注11 国家行政学院の応松年教授は、2008年8月に北京週報のインタビューに応じ、独占防止に関する論調を話した。具体的には、蘭辛珍「独占防止機関設置するも、独占禁止はなお難航」北京週報日本語版、2008年8月6日付を参照。

注12 注11に同じ。

注13 前掲注11に同じ。

注14 前掲注11に同じ。

注15 中国経済時報 2007年5月14日付。

注16 自然的独占分野のシェアは、国家統計局経済景気観測センター 08年3月統計によると、電信 79.9%、鉄道 52.8%、郵政 47.5%、電力 45.8%、公共交通 37.9%、航空 29.6%、金融 24.1%、保険 14.6%となっている。

注17 前掲注15に同じ。

注18 前掲注15に同じ。

注19 日本全国商工会連合会上海代表処レポート「中国の独占現象と独占禁止法」、2008年3月6日。

<http://www.shokokai-shro.com/readnews.asp?Newsid=1054>

注20 前掲注4に同じ

注21 前掲注4に同じ。

注22 前掲注19に同じ。

注23 前掲注19に同じ。

- 注 24 前掲注 19 に同じ。
- 注 25 前掲注 19 に同じ。
- 注 26 前掲注 4 に同じ。
- 注 27 蘭辛珍「独占禁止法：企業の市場競争への公平な参加を保護」、北京週報日本語版、2007年9月11日付。
- 注 28 戴龍「中国における独占禁止政策に関する考察—行政独占規制を中心として—」『国際開発研究フォーラム』第30号、2005年9月、51-71頁。
- 注 29 増田由希子「いよいよ中国独禁法がスタート—企業の国際戦略に与える影響は？」(第6回)、日本経済新聞、2008年8月20日付。また、NIKKEI NET (日経ネット) の Biz Plus をも参照。  
<http://bizplus.nikkei.co.jp/genre/soumu/rensai/masuda.cfm>
- 注 30 前掲注 29 に同じ。
- 注 31 前掲注 9 に同じ。
- 注 32 前掲注 27 に同じ。
- 注 33 前掲注 29 に同じ。
- 注 34 久田眞吾「中国独占禁止法—企業結合に関する届出基準」、中国情報局、2008年8月29日、<http://news.searchina.ne.jp/>。
- 注 35 2008年8月3日、国務院は、独禁法に基づいて「国務院の企業結合届出基準に関する規定」を公布し、同日、これを施行した。
- 注 36 前掲注 29 に同じ。
- 注 37 前掲注 29 に同じ。