

中国における行政独占規制の実態

The Actual Situation of Regulation of an Administration Monopoly in China

陳 乾勇

桐蔭横浜大学大学院法学研究科博士後期課程

2008 年 9 月 15 日 受理

はじめに

2008 年 8 月 1 日、中国において新しい独占禁止法が施行された。この法律は、独占的協定（いわゆるカルテル）の禁止、市場支配的地位の濫用の禁止及び企業結合規制を含む、欧米や日本の競争法と同レベルの本格的な競争法である。

本法が欧米諸国や日本の競争法と異なる最大のポイントは、行政機関がその権限を濫用して市場における競争を制限する行為（以下「行政独占」という）を規制するための規定が置かれていることであり、この点はロシア・ウクライナ等旧社会主義諸国の競争法と共通するものである。

中国では、長い間計画経済が続けられてきたため、市場独占は市場の競争を通じて形成されたというよりも、行政的手段を利用して形成された人為的な独占である¹。行政独占をいかに有効に規制するかが、中国をはじめ旧社会主義諸国における経済民主化を進展させるための重要なポイントである。

本稿では、反不正当競争法による行政独占規制の実態を紹介するとともに、独占禁止法

の制定により行政独占規制がどのように変化するかを検討する。

第Ⅰ章 中国における行政独占規制の全体像

一 行政独占に対する行政規制

中国における行政独占に対する行政規制は、大きく競争法によるものと競争法以外によるものとに分けられる。

中国における本格的な競争法は、前記のとおり、2008 年 8 月 1 日施行の独占禁止法であるが、同法が制定されるまでは反不正当競争法（1993 年制定）及び価格法（1997 年制定）が中国の競争法として位置付けられていた²。

中国の行政独占規制は、主として反不正当競争法第 7 条に基づいて行われてきたが、後述のとおり、この規定は独占禁止法の第 32 条及び第 33 条に引き継がれた。

中国では、建築、入札、政府調達、製品品質管理、薬品管理や許認可管理の分野で多発する行政独占を規制するため競争法以外の法律においても行政独占規制に関する規定が置かれている。

例えば、建築法（第 23 条ほか）、入札法（第

6条ほか)、政府調達法(第5条ほか)、製品品質法(第11条)、薬品管理法(第69条)、行政許可法(第15条ほか)等である。

このほか、反不正当竞争法第15条では、発注者と入札参加者が相互に共謀して談合するいわゆる官製談合を禁止しているが、これも行政独占規制の一環であると解される。

二 行政独占に対する民事規制

行政独占によって損害を受けた被害者は、損害賠償請求訴訟を提起することができる旨の規定が反不正当竞争法(第20条)、建築法(第67条ほか)、入札法(第50条ほか)に置かれている³。

また、行政許可法(第76条)には行政機関が法に違反し許認可を行って当事者に損害を与えた場合には国家賠償法により損害を賠償する責任がある旨の規定が、行政再議法⁴(第29条)及び行政訴訟法(第67条)には行政機関又はその職員の具体的行政行為⁵に不服がある者は損害賠償を請求することができる旨の規定が、政府調達法(第73条)には政府調達者が受注者と談合をして政府等に損害を与えた場合に民事責任を負う旨の規定が、それぞれ置かれている。

このほか、民法通則(第121条)には行政機関及びその職員が行政職権を執行する際に当事者に損害を与えた場合に民事責任⁶を負う旨の規定が、また、民法通則(第122条)及び製品品質法(第40条以下)には製品品質上の問題で損害を与えた場合に関係事業者が民事責任を負う旨の規定が、それぞれ置かれている⁷。

三 行政独占に対する刑事罰

地域封鎖規定(第21条)には地方政府又は所属部門が本法規に違反し地域封鎖を行い、かつ状況が重大で犯罪を構成すると認められる場合は違反機関の主管責任者又はその他の直接責任者の刑事責任⁸を追及する旨の規定が、建築法(第78条)には政府及び所属部門の職員が本法に違反し発注者に対し、

工事を指定する者に請負わせるよう強要し、かつ状況が重大で犯罪を構成すると認められる場合は当該職員の刑事責任を追及する旨の規定が、入札法(第50条)及び入札談合規定(第4条)には本法に違反し発注者と入札参加者が相互に共謀して競争相手を排除し、かつ状況が重大で犯罪を構成すると認められる場合は関係者の刑事責任を追及する旨の規定が、政府調達法(第72条)には政府調達者が調達供給者と談合し、かつ状況が重大で犯罪を構成すると認められる場合は関係者の刑事責任を追及する旨の規定が、行政許可法(第74条)には行政機関が法に違反し許認可を行い、かつ状況が重大で犯罪を構成すると認められる場合は直接の主管責任者その他の直接責任者の刑事責任を追及する旨の規定が、それぞれ置かれている。

このほか、国家賠償法(第14条)には国家機関及びその職員が職権を行使する際に故意又は重大な過失により犯罪を構成する場合にはその関係責任者は法により刑事責任を負う旨の規定が、刑法(第140条以下)及び製品品質法(第49条以下)には製品品質上の問題により犯罪を構成する場合は関係事業者の刑事責任を追及する旨の規定が、それぞれ置かれている⁹。

以下では、主として競争法(反不正当竞争法)による行政独占に対する行政規制の実態について述べる。

第Ⅱ章 反不正当竞争法による行政独占規制

一 禁止行為

反不正当竞争法は、以下の二つのタイプの行政独占を禁止している(第7条)。

- ① 行政機関が商品(サービス含む。以下同じ)の購入を強制すること(同条第1項)
 - ② 行政機関が商品の地域間の自由な流通を制限すること(同条第2項)
- また、反不正当竞争法第7条第2項の規定

を実効あるものにするため行政法規が制定されている。国務院が2001年4月に制定した「市場経済活動における地域封鎖の禁止に関する国務院規定」（以下「地域封鎖規定」という）がそれである。ただし、第7条第1項については行政法規が設けられていない。

1 取引強制

反不正当竞争法第7条第1項は、「政府及び所属部門が、行政権限を濫用して事業者等に対し、指定する事業者の商品を購入させ、他の事業者の正当な事業活動を制限すること」を禁止している。すなわち、行政機関が、行政権限を濫用して事業者等に対し、指定する事業者の商品を購入するよう強要又は誘導することであり¹⁰、以下、これを「取引強制」という。

ここにいう「行政権限を濫用して」とは、行政機関が、許認可等の権限を行使する際に、法律で与えられている範囲を逸脱・濫用することである。「事業者等」とは、市場において事業活動を行う法人・個人・団体等をいう。「指定する事業者」とは、行政機関が指定する事業者であり、国有企業、行政部門と具体的な利害関係を有する企業などが含まれる。「購入させ」とは、行政機関が、許認可等を申請した事業者等に対し、指定商品の購入を強要することである。事業者等は、行政機関から許認可等を得る必要があるため、指定事業者からの購入を余儀なくされることになる。以上が取引強制の行為要件である。これに対し、「他の事業者の正当な事業活動を制限する」とは、取引強制の影響要件といえる。指定事業者と競争関係にある他の事業者が、行政機関の上記行為によって、取引機会を奪われるなど事業活動が制限されれば反不正当竞争法第7条第1項違反と認定される。

2 地域封鎖

反不正当竞争法第7条第2項で禁止されるのは、「政府及び所属部門が、行政権限を濫用して域外商品の地元市場への参入、又は地元商品の域外市場への流出を制限すること」であり、行政機関が、行政権限を濫用して、

市場における商品・人・資金・技術等の地域間の自由な流通を制限することであり¹¹以下、これを「地域封鎖」という。

ここにいう「域外商品」とは、当該行政機関が管轄していない地域で生産された商品であり、例えば、A省であればA省以外の地域で生産された商品が「域外商品」であり、また、B県であればB県以外の地域の商品が「域外商品」である。「地元市場」とは、当該行政機関が管轄する地域の市場のことであり、ここで生産された商品が「地元商品」である。「域外市場」とは「地元市場」以外の市場である。

「域外商品の地元市場への参入……を制限する」とは、行政機関が、地元商品と競合する域外商品の地元市場での販売等を制限することをいう。また、「地元商品の域外市場への流出を制限する」とは、主として地元で生産された原材料の域外市場への流出を制限することである¹²。

地域封鎖規定は、反不正当竞争法第7条第2項の禁止行為を具体的に示し、その処理についても具体的に規定しており、同項の実施細則となっている。

なお、地域封鎖規定は、第4条で①地元商品の購入強制・検問所の設置・差別的価格（料金、料率等を含む）の設定・差別的技術措置・差別的許認可制度による商品の地域間の自由な流通の制限、②差別的入札措置による域外事業者の入札活動の制限、③不平等的待遇による域外事業者の投資等の制限を禁止し、また、第5条では地域封鎖的規定の制定を禁止している。

二 規制対象者

反不正当竞争法第30条は、同法第7条各項に違反した場合、違反行為を行った政府と所属部門並びにその直接責任者と行政独占によって低品質高価格商品¹³の販売又は手数料の不当な徴収¹⁴を行った指定事業者への制裁措置を規定している。つまり、行政独占が行われた場合、①政府と所属部門、②直接責任者、③事業者が規制対象者となり得る。

なお、政府は、人民政府であり、中央人民政府である国务院と地方人民政府を含む。地方人民政府は、省（省・直轄市、自治区）、市、県、鎮（郷・鎮）レベルの人民政府を含む。所属部門は、政府の職能部門であり、法律・法規により授權された公共事務管理職能を有する組織（以下「公共組織」という）を含むと解されている¹⁵。

直接責任者は、行政独占を行った機関の直接の主管責任者と行政独占に関与したその他の直接責任者を含む¹⁶。

また、指定事業者は、おおよそ、①行政的企業（政府の一部の役割を果たす企業）、②政府の利益を代表する企業、③行政職権の執行者と利害関係を持つ企業の3種類に分けられる¹⁷。

三 規制機関

行政独占に関する調査は主として（県レベル以上の）工商行政管理機関が担当する。しかし、違反した行政機関及びその直接責任者を処分するのは当該行政機関の上級機関（以下「上級機関」という）である（反不正競争法第30条）。

なお、上級機関は一級上の行政機関とは限らない。例えば、鎮レベルの人民政府の上級機関には、県、市、省レベルの地方人民政府と国务院のいずれかである。また、地方人民政府所属部門（直轄部門を除く）の上級機関は、当該部門が属する人民政府及び当該部門の上級主管部門のいずれかである。このほか、公共組織の上級機関は、この組織を直接に主管する地方人民政府又は各レベルの人民政府の所属部門である¹⁸。

実際のところ、行政独占の影響は、複数の行政分野に亘ることが多く、このため関係上級機関が複数になる場合が多い。この場合は、複数の上級機関が共同して調査・処理を行う¹⁹。

四 規制手続

行政独占に関する情報は、多くは工商行政

管理機関に届けられるが、上級機関に届けられることもある。工商行政管理機関は、独自に調査を行い、行政独占であると認定した場合、上級機関に対して違反事実を報告するとともに違反行為を行った行政機関を処分するよう意見具申をする²⁰。

また、情報が上級機関に届けられた場合、多くは工商行政管理機関に対し調査と報告書の提出を依頼する²¹。

工商行政管理機関が、反不正競争法に違反する行政独占が行われたと認定し意見を具申ししてきた場合、上級機関は違反行政機関に対して違反行為の是正命令を行う。情状が重大である場合は、同級又は上級機関は、直接責任者に対して行政処分を行う（第30条前段）。また、指定事業者が、行政独占の機会を利用して低品質高価格商品を販売し又は手数料を不当に徴収した場合、当該指定事業者が属する監督検査部門²²が違法所得²³を没収するほか、情状に基づき違法所得と同額以上3倍以下の過料を科すことができる（同条後段）。なお、是正命令には、違反行為の撤回、排除、廃止命令、原状回復命令等が含まれている²⁴。行政処分の措置としては、警告、降格、停職、職位剥奪、除名などがある²⁵。

なお、地域封鎖については、地域封鎖規定において調査処理方法が定められている。同規定第20条に基づき、省レベルの人民政府又は所属の経済貿易管理部門、工商行政管理機関、品質技術監督部門その他の関係部門は、政府機関・団体等や個人からの申告を受けた場合、その日から5日以内に調査を開始し、調査開始日から30日以内に調査を終了しなければならない。なお、調査の期限は、30日までの延長ができる。また、国务院部門が申告を受けた日から5日以内に、その申告資料を関係の省レベルの人民政府に取りつがなければならない。

申告資料を受け取った省レベルの人民政府は、複数の関係部門と共同して、同第4条各項で禁止される各種の地域封鎖行為に対し調査を行い（同規定第10～17条）、同規定第

4 条各項に該当する地域封鎖行為が認められた場合、違反行政機関に対し是正命令を出す。なお、省レベルの人民政府が実施した地域封鎖行為については国务院が検査処理する（同第 18 条）。

また、同規定第 5 条で禁止される地域封鎖的規定の制定・実施に対する是正命令については、以下のとおりである。

- ① 地方人民政府所属部門により導入された地域封鎖的規定の改正又は撤回は、当該地方人民政府が命ずる。当該地方人民政府がその法令を改正又は撤回しない場合、当該地方人民政府の一級上の人民政府が命ずる（第 6 条）。
- ② 省レベル以下の人民政府により導入された地域封鎖的規定の改正又は撤回は、当該人民政府の一級上の人民政府が命ずる。当該人民政府の一級上の人民政府がその法令を改正又は撤回しない場合、省レベルの人民政府が命ずる（第 7 条）。
- ③ 省レベルの人民政府又国务院の所属部門により導入された地域封鎖的規定の改正又は撤回は、国务院が命ずる（第 8・9 条）。

上級機関は、違反行政機関に対して違反内

容を開示し是正を命令する（第 21 条）。違反行政機関は、地域封鎖により受け取った不当利得を関係事業者等に返還しなければならず、返還しない場合は一級上の人民政府の財政部門が当該不当利得を没収することになっている（第 25 条）。

五 行政独占規制の実態

以下では、中国政府が行政独占をどのように規制しているかを、政府の発表資料で全般的な状況を概観した上、各種の文献に基づいていくつかの規制事例を紹介する。

1 規制概況

国家工商行政管理総局発行の『中国工商行政管理年鑑』には反不正当竞争法第 7 条による行政独占の規制概況が紹介されている。しかし、その他の法規による行政独占の規制状況はほとんど不明確である。以下では、把握できるデータに基づく反不正当竞争法第 7 条による行政独占の規制実態を紹介する。

1995 年から 2004 年までの 10 年間、反不正当竞争法第 7 条による処理された行政独占は、合計 468 件（年平均 46.8 件）である。これは、同法の違反行為の総件数の僅か 0.2 %にすぎない（表 1 参照）。

表 1 反不正当竞争法第 7 条による行政独占の規制概況（1995~2004 年）

	行政独占件数 (A)	違反行為総件数 (B)	(A÷B)
1995 年	22	5,288	0.416%
1996 年	38	11,388	0.334
1997 年	13	14,891	0.087
1998 年	10	14,646	0.068
1999 年	10	18,199	0.055
2000 年	56	26,053	0.215
2001 年	137	35,371	0.387
2002 年	88	40,851	0.215
2003 年	81	38,646	0.210
2004 年	13	33,854	0.038
合計	468	239,187	0.196
(年平均)	(46.8)	23,918.7	(0.196)

資料出所：各年度の『中国工商行政管理年鑑』の「統計資料編」による。

2 中国における行政独占規制の主な事例

(1) 取引強制に関する事例

＜事例1 遼寧省蘇家屯区衛生防疫センターによる指定消毒設備の強制購入事件²⁶＞

① 事実の概要

瀋陽市蘇家屯区衛生局は、1994年3月、直属部門である蘇家屯区衛生防疫センターに対し、瀋陽凌山電子メーター設備会社の製品である「電気式圧力鍋」と瀋陽消毒設備製造会社の製品である「消毒機械」を紹介し、両製品の販売に協力するよう要請した。同防疫センターは、両会社と協議し、1個当たり1850元及び890元で販売することを決めた。その後、同防疫センターは所属の食品衛生課に、両企業の製品を購入しない飲食業者には開業に必要な「衛生許可証」を発行しないよう指示した。このため、蘇家屯区146店の飲食業者は「衛生許可証」を取得するために上記製品を購入せざるをえなくなった。

② 排除措置

瀋陽市工商行政管理局は、蘇家屯区衛生防疫センターの行為が行政権限を濫用して飲食業者に指定事業者の商品を強制的に購入させる行為であり、飲食業者の商品の自由購入権を侵害しただけでなく公正かつ自由な市場競争を制限したと指摘し、反不正当竞争法第7条第1項に違反する行為であると認定し、同法第30条により違反行為を行った機関の上級機関である衛生局に同センターの競争制限行為を直ちに是正させるよう建議した。

＜事例2 河北省政府による書籍・雑誌・新聞等の販売競争制限事件²⁷＞

① 事実の概要

陽光会社は1999年9月、河北省張家口市において設立された書籍・雑誌・新聞の発行・販売を行う民営企業である。陽光会社は、経営上の工夫によって創業一年半後に顧客数が1万人を超えた。

同社の急成長に恐怖を感じた張家口市郵便局は、1999年12月13日、『中華人民共和

国郵政法』及び実施細則、『河北省郵便通信管理条例』の規定により、郵政企業以外のいかなる企業と個人が新聞、雑誌の注文・発行・販売・配達業務を経営してはならない」との考えの下に、市政府郵政通信業務管理事務所の名義で、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、陽光会社は、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ないため、新聞・雑誌の発行、販売業務を続けた。このため、河北省政府は2000年9月25日、「河北省郵政管理規定」を公布し、新聞・雑誌の注文、発行、販売、配達などの業務は郵政局の独占業務であると規定した。同郵便局は、同年11月21日、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要求し、結局、陽光会社は当該業務を停止した。

国家工商行政管理総局は、この情報を得て、河北省工商行政管理局に調査を行わせた。

② 排除措置

河北省工商行政管理局は、調査を経て、同省政府が行政権限を用いて、陽光会社の正当な事業活動を制限・妨害したと指摘し、反不正当竞争法第7条第1項に違反すると認定し、この調査の結果を国家工商行政管理総局に報告した。国家工商行政管理総局は、この調査結果を受けて、直ちに法により同省政府にその違反行為を是正するよう要請した。

＜事例3 黒龍江省ハルビン市町管理委員会による広告経営の競争制限事件²⁸＞

① 事実の概要

ハルビン市工商行政管理機関は、広告会社269社に対し屋外広告経営を許可している。ところが、ハルビン市町管理委員会（以下「委員会」という）は、1994年7月26日、屋外商業広告管理の強化と町管理の強化を名目に、中世広告会社、南林広告会社及び現代広告会社3社のみが、ハルビン市におけるすべての屋外商業広告の制作業務を行い、他の広告会社が屋外商業広告を制作してはならず、

当該規定に違反した者には過料を課すと定めた。なお、3社のうち、前2社ともハルビン市政局により設立された企業である。

② 排除措置

同工商行政管理局は、委員会の行為が行政権限を濫用した行為であり、公正かつ自由な競争を制限し、他の事業者及び消費者の合法的な利益に損害を与えたと指摘し、反不正当竞争法第7条第1項に違反すると認定し、違反行為を行った委員会の上級機関であるハルビン市政府にその違反行為を是正するよう要請した。

<事例4 吉林省吉林市葬儀場による遺骨箱の購入強制事件²⁹>

① 事実の概要

1997年、吉林省吉林市民政局に所属する葬儀場は、遺骨の保存サービスを提供する際に、遺骨箱の規格が異なると管理に不便が生じるという理由で、当該葬儀場で販売している遺骨箱を購入するよう強制的に遺族に要請し、遺骨箱を6000個販売した。

② 排除措置

吉林市工商行政管理局は、葬儀場の行為は反不正当竞争法第7条第1項に違反すると認定し、同法第30条により、違反行為を行った葬儀場の上級機関である同市民政局に直ちに違反行為を停止させるよう要請した。

<事例5 湖南省益陽市南県浪拔湖信用組合による指定農業用品の購入制限事件³⁰>

① 事実の概要

湖南省益陽市南県財政局に属する浪拔湖信用組合は1999年から2000年までの農業貸付金期間中に、農民に直接現金を支払わず当該信用組合で発行した「借入伝票」を発行した。農民が、化学肥料、農業薬品、種子などを購入する場合に借入伝票が使えるのは信用組合が指定した店舗に限られた。

② 排除措置

益陽市工商行政管理局は、同信用組合の行為が反不正当竞争法第7条第1項に違反す

ると認定し、同法第30条により、違反行為を行った同信用組合の上級機関である同県財政局にその違反行為を停止させるよう要請した。

(2) 地域封鎖に関する事例

<事例1 A市税務局によるビニール販売の地域封鎖事件³¹>

① 事実の概要

新星ビニール製造所(以下「新星」という)は、A市税務局の所属企業である。当該企業は、製品の評判が悪く、経営状況も非常に厳しかった。近隣のB市にある紅星ビニール製造所(以下「紅星」という)の製品は、市内で評判がよくA市でも好評であった。好評に応じて紅星は、A市に販売店を設置して販売を始めたため、新星の経営状況はさらに悪化した。そこで、新星はA市税務局に配慮を求めた。

市税務局は、「納税状況を調べる」との名目で、十数日間に三回も販売店を検査した。同時に、A市税務局は税務局の名義で紅星の販売店に売上高が高ければ高いほど税率も高くなり、売上高が少なければ税率も低くなる旨を明記した「税務管理の強化通知」を送付し、税務局の紅星への税金を引き上げた。このため紅星は、A市における利益がなくなり、A市での事業活動ができなくなった。

そこで、紅星は、税務局の行政行為に不服があるとして、行政訴訟法(1989年制定)第2条³²に基づき、裁判所に訴訟を提起した。

② 排除措置

裁判所は、税務局の行為は行政権限を濫用して競争を制限し、紅星の合法的な利益を侵害した行為であり、反不正当竞争法第7条第2項に違反するとし、当該税務局に対し、販売店へ送付した通知を取り消すように命じた。また、法律に従って新星の8万元の不正所得を没収した。

<事例2 黒龍江省海林・林口・東寧の三県のビール販売における地域封鎖事件³³>

① 事実の概要

1994年3月、牡丹江市に属する海林、林口、東寧の三県・市の所属部門は、地域外からのビール参入を阻止するため、各自の地域内の道路に検問所を設置し、販売拠点に対する抜き打ち検査などを行い、地域外からのビール販売を差し止めた。

② 排除措置

牡丹江市工商行政管理局は、上記の事態を重く受け止め、各県市で調査を行い、前記三県・市の所属部門の行為は、反不正当竞争法第7条第2項に違反するとし、同法第30条に基づいて違反行為を行った機関の上級機関である三県・市政府に是正するよう要請した。三県・市政府は、その要請に応じて、関係部門に直ちに封鎖行為を停止するよう命じ、差し押さえていた商品を返還させた。

<事例3 黒龍江省ハルビン市交通管理局による貨物運搬における地域封鎖事件³⁴>

① 事実の概要

1994年6月、黒龍江省ハルビン市交通管理局は、新聞紙上において、地域外からハルビン市に入ってくる個別の貨物運搬トラック事業者は、同市の貨物運輸センター又は運輸管理部門が許可した支所で、積み荷の上げ下ろし、整理又は在庫管理をしなければならない旨を発表した。この通知に異議がある事業者は関係部門にその旨を申し立てた。

申告を受けた同省工商行政管理局は、ハルビン市工商行政管理局に調査を行わせた。

② 排除措置

ハルビン市工商行政管理局は、同市交通管理局の前記行為は反不正当竞争法第7条第2項に違反し、行政権限の濫用、競争制限行為にあたると認定し、違反行為を行った市交通局運輸管理局の上級機関である市政府に交通運輸管理局の上述行為を是正するよう要請した。市政府は、この要請に応じて上述行為を停止させた。

<事例4 安徽省舒城縣政府の化学肥料の販

売制限及び地域封鎖事件³⁵>

① 事実の概要

2001年4月、安徽省舒城縣政府は県内化学肥料の経営に関する会議を開き、「県内化学肥料の経営に関する会議紀要」を作成した。「会議紀要」では、県外の肥料会社が県内で肥料を販売する場合、尿素と磷酸化学肥料の販売のみ許可し、他の製品の販売は禁止した。また、県内にある合肥市某化学肥料会社の四つの営業所の営業許可書を強制的に没収した。この行為について国家工商行政管理局は安徽省工商行政管理局に調査を依頼した。

② 排除措置

安徽省工商行政管理局は、同省舒城縣政府の前記行為は反不正当竞争法第7条第2項に違反するとし、その違反行為を行った機関の上級機関である同省政府にその行為を是正させるよう要請した。

<事例5 遼寧省東港市酒類専売管理局による指定ビールの経営制限及び地域封鎖事件³⁶>

① 事実の概要

1999年、東港市酒類専売管理局は、酒類販売免許書の審査・更新の際に、地元産のビールを販売する経営者には免許書を順調に更新したが、地元産以外のビールを販売する経営者に対しては厳しく審査し明瞭な理由を示さないまま免許書の更新を認めなかった。また、同局は、東港市ビール販売センターに地元の丹東ビール会社が生産した「鴨緑江」ビールの販売を強要し、同局管轄内の指定問屋で仕入れるよう要請した。国家工商行政管理局は、消費者の苦情を受けて、遼寧省工商行政管理局に調査を行わせた。

② 排除措置

遼寧省工商行政管理局は、東港市酒類専売管理の前記行為は反不正当竞争法第7条に違反すると認定し、違反行為を行った同市酒類専売管理局の上級機関である同市政府に対しその違法行為を停止させ、関係責任者の責任を追及するよう要請した。

第Ⅲ章 独占禁止法による行政独占規制 －反不正当竞争法との相違点を中心に－

一 概況

2008年8月1日以降、反不正当竞争法による従来の行政独占規制はほぼそのまま独占禁止法に引き継がれた。その意味で、前章で紹介した行政独占規制の実態は今後も参考になるものである。

以下では、独占禁止法の制定により行政独占規制がどのように変化するかを整理する。

二 主な相違点

1 規制範囲の拡大

独占禁止法の制定により行政独占規制が変わった最大のポイントは、行政独占の包括的禁止規定いわゆるキャッチオール条項として、「行政機関及び法律・法規により授権された公共事務管理職能を有する組織は、行政権限を濫用して競争を排除、制限することを禁止する」（第8条）を設けたことである。これにより、規制機関は、裁量により第5章で禁止されている行政独占のほか、その他の行為を規制することが可能となった³⁷。

反不正当竞争法では、このようなキャッチオール条項は設けられておらず、規制範囲が狭すぎて実際に存在する行政独占であっても規制できないという欠点があったが、独占禁止法の制定によりこの欠点が補われた。

独占禁止法は、反不正当竞争法第7条及び地域封鎖規定第4条及び第5条を統合し、新たに「第5章 行政権限の濫用による競争の制限・排除」という章を設けた。そして、中国で最もよく見られる行政独占行為である取引強制（第32条）、地域封鎖（第33～35条）のほかに、新たに「事業者本法規定の独占行為を行うよう強要すること」（以下「業界協調」という）（第36条）を追加して禁止することとされた³⁸。

このほか、反不正当竞争法第7条第2項の行政法規（地域封鎖規定）において、「地域

封鎖的法令又は地域封鎖的な内容を含む法令を制定すること（下線：筆者。以下同じ）」（第5条）が禁止されていたが、独占禁止法第37条で「競争の排除、制限的な内容を含む規定を制定すること」が禁止されることになった。つまり、地域封鎖だけでなくその他の競争制限的な法令制定が禁止されることになった。

2 法的レベルへの昇格

独占禁止法第5章の内容は、ほとんど地域封鎖規定第4条及び第5条を引き継いだものである。その意味では変わりはないが、行政法規の内容を法定したもので、法的レベルを昇格させたことになる。

中国では、法律を制定する前に、国务院が条例等行政法規を先に出して、その実施の効果を見極めた上で、同じ内容のものを法律に昇格するというやり方を採用しており³⁹、上記もその例に沿ったものである。

3 行政処分の実効性の強化

反不正当竞争法第30条は、関係責任者に対する処分について、「情状が重大である場合、同級又は上級機関は、直接責任者に対して行政処分を行う」と規定していたが、独占禁止法第51条は、関係責任者に対する処分について、「上級機関は、直接の主管責任者及びその他の直接責任者に対して、法による処分を行う」と規定している。すなわち、「情状が重大である場合」を削除した点、「同級」を削除した点、「主管責任者」を加えた点が異なる。

このうち「同級機関」を削除し処分機関を「上級機関」に限定したことは、行政処分の実効性を高めることに役立つと評価される。

4 監督検査の強化

反不正当竞争法第3条及び第16条では、地方毎に県レベル以上の工商行政管理機関が行政独占の監督検査権を有すると規定していたが、独占禁止法では、国务院独占禁止法執行機関は必要に応じて省レベルの人民政府の相応する機関に権限を与えることができると規定された（第10条）。つまり、反不正当竞争法は、すべての県・市・省・国家レベルの

工商行政管理機関に行政独占の監督検査権を付与した。これに対し、独占禁止法は、省と国家レベルの独占禁止法執行機関のみに行政独占の監督検査権を付与し、県・市レベルの機関に付与しないこととした。

この点については、二つの意義がある。一つは、反不正当竞争法により、県レベル以上の地方毎の工商行政管理機関が監督検査権を行使することにより、地方保護主義の温床となっていた⁴⁰ので、独占禁止法の制定により地方保護主義を未然に防止する効果が期待されることである⁴¹。もう一つは、監督検査権を行使する機関の地位を高くすることにより行政独占への抑止力が高まることが期待されることである。

なお、国务院独占禁止法施行機関は、国家工商行政管理総局、商務部及び国家改革發展委員会の3機関にまたがるが、このうち国家工商行政管理総局（反独占反不正当竞争執行局）が、2008年制定の「国家工商行政管理総局の主な職責・内部機関と人員編制に関する規定」に基づき、行政独占の監督検査権を行使することとされた。

5 独占禁止法執行機関の意見提出権の明確化

反不正当竞争法では、工商行政管理機関の意見提出権が法律上規定されていなかったが、独占禁止法では、あらたに同法執行機関（国家工商行政管理総局）に上級機関への意見提出権を付与することとされた（第51条）。

三 今後の課題

独占禁止法の制定により行政独占規制が強化されると期待されている。しかし、行政独占規制の実施細則が未だ制定されておらず、独占禁止法執行機関と上級機関の関係や規制手続、反不正当竞争法による行政独占規制がどうなるかなどは明らかになっていない。

また、行政独占を行った責任者に対する処分権限を競争当局が有していない点は独占禁止法の制定後も解決されていない。この点に

については、例えば、上級機関が法により行政独占を処理しない場合、工商行政管理機関が裁判所に訴訟を提起することができるような仕組みを構築する必要があると考えられる。

- 1 高重迎「中国独禁法の施行に関する諸問題」、桐蔭論叢、第19号、2008年12月、128頁。
- 2 公正取引委員会が「世界の競争法」（中国）を紹介する際に、中国の競争法は、反不正当竞争法と価格法であるとしていた。
- 3 孔祥俊・張歩洪主編『反不正当竞争法例解と適用』、人民法院出版社、2000年5月、442頁。
- 4 行政再議法（中国語：行政複議法）は、行政不服審査法と訳されこともある。
- 5 行政機関及びその職員による行政行為は、具体的行政行為と抽象的行政行為とに分けられる。具体的行政行為とは、行政機関が、行政権限を行使して具体的物事を処理する行為である。抽象的行政行為とは、行政機関が、行政法規、規則、条例、決定、通知などの拘束力を有する公文書を制定する行為である（馬昌徳主編『行政法律最新応用と例解』、北京大学出版社、2004年10月、5頁）。
- 6 民事責任としては、損害賠償、侵害停止、妨害除去、危険削除、財産返還、原状回復などがある（中国民法通則第134条）。
- 7 黄赤東・孔祥俊主編『反不正当竞争法及び関係規定の新釈新解』、人民法院出版社、2001年1月、1133頁。
- 8 刑事責任としては、懲役、罰金、財産没収などがある（中国刑法第33・34条）。
- 9 黄赤東・孔祥俊・前掲注7、1133頁。
- 10 王曉暉著『競争法研究』、中国法制出版社、1999年10月、3頁以下。
- 11 徐士英著『競争法新論』、北京大学出版社、2006年5月、193頁。
- 12 鄭鵬程著『行政独占の法律規制の研究』、北京大学出版社、2002年5月、51頁以下。
- 13 低品質高価格商品とは、品質と価格が著しく合わない商品を指す。つまり、品質基準に達していない不良商品、又は品質基準には達しているが、価格が市販している同種商品の通常市場価格よりはるかに高いものである。同種商品の通常市場価格とは政府定価、政府の指導価格、又は同じ時期の同種商品の平均市場価格である（「反不正当竞争法第23条と第30条における『低品質

- 高価格商品』、『手数料の不当な徴収』及び『違法所得』の認定問題に関する国家工商管理総局の回答」1999年12月1日 工商公字[1999]第313号)。
- 14 手数料の不当な徴収とは、正常な手数料徴収項目、又は徴収標準を超過して不適切な手数料を徴収することをいう。手数料の不当な徴収には、手数料徴収規定があるものに対して規定標準を超過して手数料を徴収すること及び手数料を徴収してはならないものに対して手数料を徴収することの2種類がある(工商公字[1999]第313号・前掲注13)。
 - 15 王衆孚主編『反不正当竞争法の理解と適用』、工商出版社、2000年10月、297頁。
 - 16 尚明主編『「中華人民共和国独占禁止法」の理解と適用』、法律出版社、2007年10月、356頁。
 - 17 黄赤東・孔祥俊・前掲注7、272頁。
 - 18 曹康泰主編『中華人民共和国独占禁止法解説——理念・制度・機制・措置』、中国法制出版社、2007年10月、227頁以下。
 - 19 地域封鎖規定第10～17条参照。例えば、同規定第11条では、省レベルの人民政府は、経済貿易管理機関、公安機関、交通機関を組織し、共同して、検問所の設置による商品の地域間の自由流通の妨害を検査処理する旨が規定されている。
 - 20 国家工商行政管理総局公平交易局・中国社会科学院国際法学研究センター編著『反独占典型事例及び中国反独占執法調査』、法律出版社、2007年4月、92頁以下。
 - 21 黄綺他編『反不正当竞争法実例説』、湖南人民出版社、1998年10月、112頁以下。
 - 22 監督検査機関は、政府価格主管機関、製品品質監督検査機関、技術監督機関などを含む(孔祥俊・張歩洪・前掲注3、349頁)。
 - 23 違法所得とは、指定事業者が低品質高価格商品を販売し、又は手数料を不当に徴収して獲得した不当な利益を指す。違法所得には、以下の4種類がある。①品質標準に達していない商品を販売して獲得した販売収入、②同種商品の通常市場価格を超過して獲得した販売収入、③料金を徴収すべきものに対して規定標準を超過して徴収した料金、④料金徴収を禁止するものに対して徴収した料金(工商公字[1999]第313号・前掲注13)。なお、違法所得の算定方法について、国家工商行政管理総局は、「反不正当竞争法第23条における手数料の不当な徴収行為の構成及び違法所得の算定の問題に関する国家工商管理総局の回答」(1999年11月29日 工商公字[1999]第310号)において、次のように行政解釈を示している。違法所得は違法行為の発生日から終了日までを算定しなければならない。違法行為が反不正当竞争法の実施前に発生した場合、同法の実施日(1993年12月1日)から起算する。
 - 24 曹康泰・前掲注18、228頁。
 - 25 公務員法(2005年制定)第55条。
 - 26 王衆孚・前掲注15、298頁。
 - 27 馬克「陽光会社が信号に違反した?」、南方週末、2001年3月22日付(鄭鵬程・前掲注12、2頁所収)。
 - 28 黄綺他・前掲注21、174頁。
 - 29 搜狐財經ネット(<http://business.sohu.com/20050627/n226098547.shtml>)。
 - 30 搜狐財經ネット・前掲注29。
 - 31 劉兵・鄧益志編著『反不正当竞争法の事例分析』、法律出版社、1999年4月、85頁。
 - 32 行政訴訟法第2条は、公民、法人又はその他の組織は、行政機関及びその職員が具体的な行政行為がその適法な利益を侵害したと認めたとき、法律により裁判所に訴訟を提起する権利を有すると規定している。
 - 33 石小六「行政独占行為の特徴と法律責任」、「平成10年度中国工商行政管理コースカンントリーレポート」(1998年国際協力事業団大阪国際センター刊)。
 - 34 王衆孚・前掲注15、298頁。
 - 35 搜狐財經ネット・前掲注29。
 - 36 高重迎「中国反不正当竞争法の運用状況と課題」、桐蔭論叢、第11号、2004年6月、287頁。
 - 37 全国人民代表大会常務委員会法制工作委員会経済法室編著『中華人民共和国独占禁止法条文説明、立法理由と関係規定』、北京大学出版社、2007年9月、39頁。
 - 38 曹康泰・前掲注18、156頁。
 - 39 周勇兵「中国における消費者法の発展と課題」、国民生活研究、第43巻第3号、2003年5月、145頁(高重迎・前掲注36、286頁所収)。なお、立法法(2000年制定)第56条にも同様な趣旨の規定が置かれている。
 - 40 村上幸隆「中国独占禁止法に関する若干の考察」、JCAジャーナル、第55巻第1号、2008年1月、27頁。
 - 41 省レベルの独占禁止法執行機関が設置された場合、所轄地域毎に地方保護主義が引き起こされる可能性もある。ただし、これは、従来程度までに至らないはずである。