

中国における行政独占規制の法規と実態

The Law and 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

2006年9月12日 受理

はじめに

中国では、ある地方政府の消防部門¹が、その指定した商品を購入しない事業者または指定事業者の工事サービスを受けなかった事業者に、開業に必要な「消防安全合格証」を発行しない²とか、ある地方政府が、地域外で生産された化学肥料その他の製品が地域内市場で販売されるのを阻止するために、事業者が地域外の商品を取り扱うことを禁止し、その禁止に違反した事業者に対し商品の没収や罰金を科す³等の事例が報告されている。

このように政府またはその所属部門が、行政権限を濫用して正常な市場活動に干渉し、事業者や消費者の利益を侵害し、一定の取引分野における公正かつ自由な競争を実質的に制限、排除、妨害する行為を、中国では一般に行政独占と呼んでいる。

行政独占は、現在、中国において極めて顕著になっており、公正かつ自由な競争を促進する上で障害となっている。たしかに、行政独占は、反不正当竞争法第7条に基づいて規制されているが、後述のとおり、十分とは言えない。今後、中国経済の健全な発達を促進

するためには、行政独占を効果的に排除する必要があり、これが今後の中国において最大の課題であるといっても過言ではない。

そこで、本稿では、行政独占とはどのような行為であるか、どのように規制されているかを明らかにし、その実態を考察した上で、中国における行政独占規制の課題について検討することとする。

I 中国における行政独占規制法規の概要

1 行政独占規制に関する法制度の概要

計画経済当時は、行政独占が当たり前のことであった。中国政府は、経済改革を進めるうちに、市場経済には公正かつ自由な競争が不可欠で、行政独占を規制することが重要であると認識するようになってきた。

現在、中国における行政独占規制は、1993年に制定された反不正当竞争法第7条で行われている。同条では、業界独占（第1項）および地域封鎖（第2項）が禁止され、地域封鎖については、さらに、「市場経済活動における地方封鎖の禁止に関する国务院規定」（以下「2001年行政法規」という）が定め

られている。2001 年行政法規は、特に地方封鎖の弊害が顕著であるとして制定されたものであり、反不正当竞争法第 7 条で禁止されている地方封鎖に含まれる行為を具体的に示して、これらの行為を禁止している。

反不正当竞争法は、実際に地方政府（22 の省・5 つの自治区・4 つの直轄市・その他の大規模の市⁴・県）によって運用されている。地方政府は、反不正当竞争法に基づいて地方法規⁵を定め、これにより行政独占を規制している。地方法規は、反不正当竞争法の禁止行為をより具体的に規定するとともに、排除措置や罰則についてもより具体的に規定している。

以下では、行政独占に関する反不正当竞争法、2001 年行政法規および地方法規の概要を紹介する。

2 反不正当竞争法による行政独占の規制

反不正当竞争法第 7 条において禁止される行政独占は、次のような業界独占および地域封鎖である。

（1）規制対象行為

ア 業界独占

反不正当竞争法第 7 条第 1 項は、政府およびその所属部門は、行政権限を濫用して他人にその指定事業者の商品の購入を強制し、他の事業者の正当な事業活動を制限する行為すなわち業界独占を禁止している。

業界独占は、以下のような行為である⁶。

①行政部門が管轄区域内の非指令性計画商品⁷を指定企業のみ販売すると規定すること。

②行政部門が、消費者が管轄区域内において商品を購入する際、指定企業の商品を購入しなければならないと規定すること⁸。

③行政部門が事業者等を対象にサービスを提供する際、職権を利用して、強制的に商品を購入させること（強制的抱き合わせなど）⁹。

④行政部門が職権を利用して、企業間の交流を深めるという名目で、強制的に企業に指

定企業の製品を購入させ、または企業に指定企業のみ商品販売させること。

⑤行政部門が指定企業の製品の販路拡張のため、行政権限を利用して、他の競争者の取引活動を阻害すること。

イ 地域封鎖

反不正当竞争法第 7 条第 2 項は、政府およびその所属部門は、行政権限を濫用して、他地域の商品を地元市場に移入すること、または地元商品を他地域の市場に移出することを制限する行為を地域封鎖として禁止している。

2001 年行政法規第 4 条では、次のような地域封鎖を禁止している。

①あらゆる方法で組織あるいは個人に、地元製品のみを経営、購買、使用するように制限すること。または、あらゆる方法で組織あるいは個人に、地元企業あるいは指定企業、その他の経済組織、個人により提供したサービスのみを受けるように制限すること（同条第 1 項）。

②道路、駅、港、空港あるいは地元の行政地域の境界に検問所を設置して、他地方の製品の移入あるいは地元製品の移出を阻むこと（同条第 2 項）。

③他地方の製品あるいはサービスに対して、料金の徴収項目、徴収基準または価格を差別的に規定すること（同条第 3 項）。

④他地方の製品あるいはサービスに対して、地元の同類製品と異なる技術条件、検証基準を設けること。または、他地方の製品あるいはサービスに対して、重複検証、重複認証などの差別的な技術的措置をとること。それを通じて、他地方の製品あるいはサービスの地元市場への参入を制限すること（同条第 4 項）。

⑤他地方の製品またはサービスの独占経営、独占販売、審査、許可などについて、差別待遇¹⁰をし、他地方の製品またはサービスの地元市場への参入を制限すること（同条第 5 項）。

⑥差別的な資格条件、審査基準を実施する

こと、あるいは情報を法によらないで公表することなどを通じて、他地方の企業、その他の経済組織あるいは個人が地元の入札活動に参加するのを制限すること（同条第6項）。

⑦地元の企業、その他の経済組織、個人と差別待遇を実施することによって、地元で投資しようとするあるいは支社を設立しようとする他地方の企業、その他の経済組織、個人の地元市場への参入を排除、制限すること。または、他地方の企業、その他の経済組織、個人の地元での投資あるいは設立した支社に対して、差別取扱いを実施し、その合法的な利益を侵害すること（同条第7項）。

⑧上述以外の地域封鎖に関する行為を実施すること（同条第8項）。

（2）規制対象者

反不正当竞争法第30条によると、規制対象者は、政府またはその所属部門の関係責任者および指定事業者である。

政府またはその所属部門の関係責任者には、政府またはその所属部門の責任者、違反行為の直接責任者が含まれる。

また、指定事業者は、次の3種類に分けられる¹¹。

①行政的会社（政府またはその所属部門の一部の役割を果たす会社）

②地方または部門の利益を代表する企業

③具体的な行政部門と利益関係を持つ企業（行政職権の執行者と利益関係を持つ企業も含まれる）

（3）規制機関

ア 概要

県レベル以上の工商行政管理機関は、不正競争行為に対する監督検査を行う。ただし、法律、行政法規は、その他の機関が監督検査を行うと規定している場合、その規定に従う（反不正当竞争法第3条第2項）。同法第16条も県レベル以上の監督検査機関が不正競争行為に対する監督検査を行うことができる旨を定めている。つまり、不正競争行為に

対する監督検査を行う機関は、県レベル以上の工商行政管理機関、および他の県レベル以上の監督検査機関に分けられる。

（ア）県レベル以上の工商行政管理機関

県レベル以上の工商行政管理機関は、国家工商行政管理総局¹²と地方工商行政管理局である。

国家工商行政管理総局は、国务院の直接の指揮下にあり、商標局、商標評議委員会、公平交易局¹³、市場管理局、企業登録局、広告管理局、個人経営管理局、法制局、消費者利益保護局から構成された経済秩序の維持を図る機関であり、全国の工商行政管理業務の按配、指導、協調を行う¹⁴。その主な業務は、以下のとおりである¹⁵。

①商工業に関するガイドライン、政策、法律、法規の調査、制定、発布

②企業、法人、労働者の登記の管理

③市場の管理・監督、関連法の施行、独占・不公正競争、消費者の権利侵害事件の調査

④国内外の商標の管理、登録の受付、違反事件の調査

⑤広告、広告業の管理・監督

地方工商行政管理局は、3つのレベルに分けられる。すなわち、国家工商行政管理総局の下に省レベル（22の省・5つの自治区・4つの直轄市）の、省レベルの下に市レベルの、および市レベルの下に県レベルの地方工商行政管理局が置かれている。それぞれは、管轄地域内の工商行政管理業務を行う¹⁶。

上級の工商行政管理機関は、下級のそれに対し業務の監督・指導を行い、下級機関は上級機関の指示に従わなければならない¹⁷。

また、一般的に、違反行為の発生地または違反行為の実施者の所在地にある工商行政管理局は、当該違反行為に対し、監督検査を行う。ただし、その他の機関が違反行為に対する監督検査を行うと特に法律または行政法規で規定している場合は、当該法律、行政法規に従う¹⁸。二つ以上の工商行政管理局が、同時に同じ違反行為に対する管轄権を有する場合は、協議による。協議が整わない場合、

共通の上級工商行政管理機関の判断による¹⁹。このほか、公益企業またはその他の法により独占的地位を有する企業が、他人にその指定事業者の商品の購入を強制し、他の事業者の正当な事業活動を制限する場合は、省レベルまたは市レベルの工商行政管理機関はそれに対し、行政処罰を行う²⁰。

ただし、国家工商行政管理総局は、法律、行政法規に従って自身により行政処罰を行うべく事件および全国範囲内の重大な事件を管轄する²¹。例えば、複数の省にまたがった不正当竞争行為の管轄は国家工商行政管理総局である。

上級の工商行政管理機関は、下級機関の管轄事件を直接に処理することができる²²。

(イ) 他の県レベル以上の監督検査機関

「他の県レベル以上の監督検査機関」には、食品衛生監督機関、物価管理機関などがある。これらの機関が、法律、行政法規により各自の分野における特定の不正当竞争行為に対し監督検査を行う。

なお、「抽選式懸賞販売の認定及び反不正当竞争法の応用解釈権に関する国家工商行政管理総局回答」(1998.7.14、工商公字[1998]第143号)において、反不正当竞争法の最高の主管機関である国家工商行政管理総局は、工商行政管理機関と他の県レベル以上の監督検査機関の職責分担を具体的に規定した上、「特定の不正当竞争行為に対し、法律、行政法規により別の行政処罰機関により監督検査する以外、その他の行為は、すべては工商行政管理機関により監督検査する。事業者がいかなる理由で、工商行政管理機関の監督検査を拒絶してはならない」と規定している。また、最高裁(原語:最高人民法院)は、ある法律は、具体的な業界の監督、検査機関が規定されているが、当該業界の不正当竞争行為についての監督、検査機関は規定されておらず、これらの行為の監督・検査権限は、当然、工商行政管理機関にあると指摘した。例えば、保険法の規定により、金融機関は保険業の主管機関であるが、保険会社の不正当竞争行

為に対しての検査権は工商行政管理機関にある²³。

イ 行政独占の規制機関

反不正当竞争法第30条によると、行政独占に対し、工商行政管理機関は、直接に是正を命ずる権限を持っておらず、違反行為を行った政府またはその所属部門の上級機関に対し、法に従って是正を命ずるよう要請と建議を行うのみである。これを受けて、当該上級機関が是正命令を行うことになっている。

また、2001年行政法規は、行政独占の一種である地域封鎖に対し処理を行う機関を定めている。すなわち、同法規(第10～17条)は、省レベルの人民政府がその所属の関係管理機関と共同して、同法規の第4条により規定されている様々な地域封鎖行為を処理する旨を定めている。例えば、第4条第1項に該当する行為は、省レベルの人民政府が経済貿易管理機関、工商行政管理機関と共同して処理する(第10条)。同条第2項に該当する行為は、省レベルの人民政府が経済貿易管理機関、公安機関、交通機関と共同して処理する(第11条)。同条第3項に該当する行為は、省レベルの人民政府が財政機関、価格機関と共同して処理する(第12条)。同条第4項に該当する行為は、省レベルの人民政府が質と技術監督機関と共同して処理する(第13条)。同条第5項に該当する行為は、省レベルの人民政府が経済貿易管理機関、工商行政管理機関、質と技術監督機関、他の関係主管機関と共同して処理する(第14条)。同条第6項に該当する行為は、省レベルの人民政府が関係主管機関と共同して処理する(第15条)。同条第7項に該当する行為は、省レベルの人民政府が経済貿易管理機関、工商行政管理機関と共同して処理する(第16条)。同条第8項に該当する行為すなわち同条第1～7項に規定されている行為以外の地域封鎖行為は、省レベルの人民政府が経済貿易管理機関、工商行政管理機関を質と技術監督機関、他の関係主管機関と共同して処理する(第17条)。こ

のほか、同法規第 18 条は、省レベルの人民政府が同法規第 10 ～ 17 条の処理決定を下すと規定し、必要がある場合、国務院に所属する経済貿易管理機関、工商行政管理機関、質と技術監督機関、防疫機関、その他の所属する主管機関が省レベルの人民政府により実施された地域封鎖行為の処理を行う旨を規定している。

(4) 審査手続

県レベル以上の監督検査機関は、関係人、利害関係者に検査証明書を提示してから、(ロ)これらの質問および資料の提供の要求、および(ハ)証拠資料についての調査、質問などの職権を用いて、行政独占などの不正競争行為を監督・検査する(反不正競争法第 17 条)。

(5) 法的責任

行政独占が行われた場合、次のような法的責任が問われる。

ア 政府またはその所属部門の関係責任者の法的責任

(ア) 行政責任

反不正競争法第 30 条(前段)により、違反行為を行った政府またはその所属部門の上級機関が当該違反機関に対し違反行為の是正を命じる。情状が重大な場合は、同級または上級機関は違反行為の直接の責任者に対して行政処分を問う。

行政処分の措置は、警告、過失記録、重大過失記録、降格、停職、職位剥奪、除名などがある²⁴。

(イ) 民事責任

行政独占は、政府またはその所属部門の行政権限の濫用による競争制限行為であり、一種の違法な行政行為である。中国では、違法な行政行為に対する損害賠償に関する法規定が幾つかがある²⁵。つまり、違法な行政行為である行政独占が事業者に損害を与えた場合、行政独占を行った機関および関係責任者は、損害賠償の責任がある。

(ウ) 刑事責任

2001 年行政法規第 21 条は、地方政府またはその所属部門が地域封鎖によって罪を起こした場合、違反機関の主管責任者またはその他の直接の責任者に対し刑事罰を科すと規定している。

イ 指定事業者の法的責任

(ア) 行政責任

反不正競争法第 30 条(後段)では、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または手数料徴収を濫用した場合、監督検査部門は違法所得を没収しなければならず、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、と定めている。すなわち、指定事業者は、行政責任を負う。その措置としては違法所得の没収、および過料の徴収がある。

なお、国家工商行政管理総局は、「反不正競争法第 23 条と第 30 条における『低品質高価格商品』、『手数料徴収の濫用』および『違法所得』の認定問題に関する回答」(1999.12.1 工商公字[1999] 第 313 号)において、低品質高価格商品²⁶、手数料徴収の濫用²⁷および違法所得²⁸についての行政解釈を示している。

(イ) 民事責任

反不正競争法第 20 条第 1 項では、事業者は、同法に違反し、被害者に損害を与えた場合、損害賠償の責任を果たすべきであると規定している。同法第 2 項では、被害者は、不正競争行為により損害を受けた場合、裁判所に損害賠償請求訴訟を提起できると規定している²⁹。つまり、行政独占の被害者は、裁判所に損害賠償請求訴訟を提起することができる。行政独占の機会を利用して被害者に損害を与えた指定事業者は、損害賠償の責任がある。

(ウ) 刑事責任

中国刑法(第 140 ～ 150 条)では、製品の質の問題によって罪を起こした場合、市場経済の破壊罪として関係者に対し刑事罰を科す

旨が規定されている。つまり、指定事業者は、行政独占の機会を利用して、製品の質の問題によって罪を起した場合、刑法により刑事責任が問われる。

(6) 不服の申立

処分を受けた当事者は、監督検査機関が行った処罰決定に対して不服がある場合には、処罰決定を受領した日から15日以内に、1級上の主管機関に再審を申し立てることができる。再審決定書に不服がある場合には、再審決定書を受領した日から15日以内に、裁判所に訴訟を提起することができる（反不正当竞争法第29条第1項）。裁判所へ直接訴訟を提起することもできる（同条第2項）。

3 地方法規による行政独占の規制

中国は、領土が広くて、民族も多くて、各地方・各民族の実情が異なる。国家は、あらゆる面で完璧な法律を制定しようとしても、実際にはできず、一般的な法律を制定することになっている。このため、実際に、法の運用において、様々な問題が現れている。なお、中国は制定法の国であり、法の適用に不明な問題点がある場合、法の解釈に依存するのが建前である³⁰。しかし、法的解釈の対応は必ずしも迅速・充分だとはいえない。その故に、抽象的な法ルールの前に、司法、行政を困惑させることがしばしばある³¹。このような状況を放置すれば、社会秩序の混乱は必至であり、決して望ましいものではない。このため、中国は、法の運用において、その実効性を確保するため、その事情に応じて、法³²により、一部の地方政府に地方法規の立法権を与えている。立法権を有する地方政府は、憲法及びその他の関係法律に基づき、各自の実情に応じて、地方法規を制定する。

反不正当竞争法制定後、立法権を有する地方政府は、相次いでその地方法規を制定した。2005年末現在、中国では、24の省レベル、4つの市レベルの計28の地方政府において地方法規が制定されている。このうち、行政

独占の規制規定を盛り込んでいるのは20の省レベル、2つの市レベルの計22である。以下では、その代表的な海南経済特区反不正当竞争条例（1993年制定。以下「海南条例」と言う）を紹介する。

海南条例は、「行政権限の濫用による公正的な競争の制限の禁止」という章（第4章：第21～25条）を設けて、様々な行政独占を禁止している。例えば、政府またはその所属部門は、経営許可書の配布・企画の審査・工事の発注・製品品質の検定・証券管理・資産の見積り・土地所有権の譲渡などを通じて、差別待遇をすること（第21条）、強制的取引による競争制限行為（第22条）、公文書の発行・検問所の設置などを通じて、地域間の商品流通を制限する行為（第23条）、商品の等級や価格の違法な操作による競争制限行為（第24条）、その他の行政独占（第25条）、などがある。

つまり、海南条例の行政独占に関する規制規定は、反不正当竞争法よりやや詳しく分りやすく規定されている。このような事業活動の制限措置を具体的に規定している地方法規は17がある³³。

また、行政独占の法的責任については、地方法規と反不正当竞争法の規定がほぼ同じであるが、吉林省、湖北省、広西自治区の地方法規は、反不正当竞争法第30条より厳しい法的責任を規定している。つまり、この3つの地方法規は、行政独占の情状が重大な場合は、政府またはその所属部門の責任者に対し、刑事罰を科すと規定している。

このほか、上海市の地方法規第28条は、「情状が重大な場合」について、次のように、詳しく規定している。

①違法営業額が50万元以上または違法所得が5万元以上の場合。また、本条例第10条³⁴に違反し、違法営業額が20万元以上または違法所得が2万元以上の場合。

②不正当竞争行為を行い、行政処罰を受けてから1年未満で再び不正当竞争行為を行った場合。

③職務権限を利用して不正競争行為を行い、獲得した経済利益が5万元以上の場合。

④被害者に重大な経済損失を与えた場合。

II 中国における行政独占の規制実態

1 行政独占の規制概況

反不正競争法が公布されてから、多くの人に行政独占の弊害が認識されるようになった。このような状況にに応じて、中国は行政独占に対する規制を強化し、一部行政独占を排除した。1993年から1998年まで、工商行政管理機関により処理された行政独占案件が80余件であった³⁵。2005年6月27日、国家工商行政管理総局、アジア開発銀行、経済協力開発協力機構が、共同して北京で「競争政策と立法の国際フォーラム」を開催した。同フォーラムに出席した国家工商行政管理総局の李東生副局長は、反不正競争法の執行実態を紹介した。すなわち、1999年から2004年の6年間、国家工商行政管理総局は全国規模で公益企業などによる競争制限行為・政府およびその所属部門の行政権限の濫用による競争制限行為の監督検査を強化した。統計によると、全国の工商行政管理機関により規制された行政独占案件は次のとおりである。1999年から2004年まで、合計436件である。このうち、1999年度は10件で、2000年度は56件で、2001年度は137件である。

2 代表的な行政独占事件

中国の経済活動において、行政独占は、様々な態様で幅広く存在している。以下では、反不正競争法に基づいて規制された主要な行政独占事例を業界独占と地域封鎖に分けて紹介する。

(1) 業界独占事件

<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³⁶>

① 事実の概要

瀋陽市蘇家屯区衛生防疫センターは、蘇家屯区衛生局に直属する部門である。1994年3月、同衛生局は、同防疫センターに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、それぞれ1850元/個、890元/個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、反不正競争法第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 河北省政府による雑誌・新聞等の経営の競争制限事件³⁷>

① 事実の概要

陽光会社は1999年9月に河北省張家口市で設立された本・雑誌・新聞の発行・販売に従事する民営企業である。陽光会社は経営上の工夫により、一年半後、顧客数が1万以上を超えた。陽光会社の経営行為は直接に張家口市郵便局の利益に関わった。このため、1999年12月13日、同郵便局は「張家口日報」で、『中華人民共和國郵政法』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」との声明を発表した。

3日後、同郵政局は、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。ところが、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、2000年9月25日、河北省政府は「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。同年11月21日、同郵便局は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命令した。結局、陽光会社の業務が停止された。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³⁸>

① 事実の概要

ハルビン市工商行政管理部門は、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で、中世広告会社、南林広告会社および現代広告会社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製作業務を行い、他の広告会社が屋外商業広告を製作してはならない、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、他の事業者およ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強制購入事件³⁹>

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産用品の購入制限事件⁴⁰>

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年に至る農業貸付金発行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、農薬薬品、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) 地域封鎖事件

<事例1 A市税務局によるビニール販売の地域封鎖事件⁴¹>

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。当該企業の製品は評判が悪く、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ことで、新星の経営状況はさらに悪化した。新星はA市税務局に配慮を求めた。そして、A市税務局は「納税状況を調べる」との名目で、十数日間に三度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、売上高が低くければ税率も低くなるとの内容を明記した「税務管理の強化通知」を送付した。そして、税務局の紅星への税金を引き上げることで、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。新星はこの機会を利用して、8万円の不正所得を獲得した。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⁴²に基づき、裁判所に訴訟を提起した。

② 排除措置

裁判所は、上述のことを明らかにした上で、税務局の行為が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ると指摘し、反不正当竞争法第7条第2項に違反すると認定し、当該税務局に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8万円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⁴³>

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・市の某部門が地域外からのビー

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、上記行為が反不正当竞争法第7条第2項に違反すると認定した上、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⁴⁴>

① 事実の概要

1994年6月、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を規制し、同市の貨物運輸センターあるいは運輸管理部門が許可した支所で、積み荷の上げ下ろし、整理あるいは在庫管理をしなければならないと通知した。省工商行政管理局は、この情報を受け、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、上述の行為が行政権限の濫用、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 安徽省舒城县政府の化学肥料の販売制限および地域封鎖事件⁴⁵>

① 事実の概要

2001年4月、安徽省舒城县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、県外の肥料企業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。国家工商行政管理総局は、上記の情報を得て、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調査を行い、上記の行為が反不正当竞争法第7条第2項に違反すると認定し、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。

<事件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および地域封鎖事件⁴⁶⁾>

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た上で、不明瞭な理由で更新を拒否した。また、東港市酒類専売管理局は、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から仕入れるよう要請した。国家工商行政管理総局は、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、上記の行為が反不正当竞争法第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。

Ⅲ 中国における行政独占規制の課題

前記のとおり、改革開放以来、中国は、様々な法律、行政法規および地方法規を通じて、

行政独占を規制しようとしてきた。しかし、これらの規制にはいくつかの問題点が存在しており、規制の実効性について疑問が提起されている。例えば、王曉曄教授は、既存の行政独占規制は、多数の「規定」、「規則」、「通達」、「条例」、「方法」、および反不正当竞争法などの法規に分散しており、完全な法体系が形成されたとは言い難い、規制の執行力が弱すぎると指摘している⁴⁷⁾。また、種明鈞教授も、現行の行政独占規制は不整備の問題があり、効果的な規制ではないと指摘している⁴⁸⁾。

そこで、中国における行政独占規制の主な課題を整理すると、以下のとおりである。

1 規制対象となる行政独占の具体化と対象行為の拡大

現在、行政独占の最も重要な規制法規とされている反不正当竞争法第7条は、「行政権限を濫用して・・・を制限してはならない」と規定しているが、一体どのような行政権限をどのように濫用するかについて、大雑把で、具体性を欠き、抽象的過ぎており、分かりにくい。また、同条では、業界独占と地域封鎖のみが規制対象とされているが、これ以外の態様の行政独占が存在している。例えば、政府が行政権限を通じて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あげている企業に対して経済成果のよくない企業と合併することを強制したりする行為である。このような状況の下で、多くの企業は、その合併から何らの利益も得られない。逆に、このような企業は、合併先企業の債務の弁済を行う、および合併で生じた余剰労働者に新たな配置を見つけるため、困惑している。つまり、政府が行政権限を通じて企業の正常な事業活動を妨害した。ところが、反不正当竞争法はこのようなことを規制していない。

また、2001年行政法規では地方封鎖についてかなり具体的に規定されているが、業界独占については規定されていない。また、業界独占について地方法規には反不正当竞争法

第7条よりも比較的詳しく規定しているところもあるが、やはり少なくとも地域封鎖のように行政法規に規定する必要があると考えられる。

このほか、行政独占規制が詳しく含まれている地方法規は、反不正当竞争法第7条の不足をある程度補ったが、地方法規に行政独占規制が含まれていないおよび地方法規が制定されていないところは、その規制効果が低いといえる。

したがって、行政独占を効果的規制するため、現行の行政独占規制の規定内容をいっそう具体化をし、規制範囲も拡大しなければならない。

2 行政独占に対する罰則の強化

次は、行政独占に対する制裁力が弱すぎるという問題である。

反不正当竞争法第30条（前段）は、行政独占を行った機関に対し、違反行為の「情状が重大な場合」、同級または上級機関が直接の責任者に対し行政処分を行うと規定している。ここでの「情状が重大な場合」とは、どのように判断するかすなわちその判断基準は明確していない。また、その「情状」が重大ではないと判断すると、その責任者に対し何の責任も追及しないのではないかとと思われる。

また、同条（後段）によると、指定事業者は、もし違法所得がない場合、または、低品質高価格商品を販売しまたは手数料徴収を濫用しなかった場合、何の責任も負わないのではないかとと思われる。

このほか、同法が行政独占に対し、刑事罰を規定していないため、その制裁力は弱すぎると考えられる。

2001年行政法規は、地域封鎖に対し刑事罰を科す旨を規定している（第21条）が、その「罪を起こした場合」をどのように判断するかは明記していない。なお、上記のとおり、業界独占については何も規定していない。

このほか、吉林省、湖北省、広西自治区の3つの地方法規は、行政独占の情状が重大で罪を起こした場合、刑事罰が問われると定めているが、その「情状が重大で罪を起こした場合」をどのように判断するかについても明確にしていない。なお、その他の地方法規はその刑事罰が規定されていない。

また、刑法により、行政独占の機会を利用して製品の質の問題によって罪を起こした指定事業者に対し刑事罰を科すことができるが、製品の質の問題以外の場合は、何も規定されていない。

つまり、このような行政独占に関する罰則規定は、極めて曖昧で、その抑止力がないと考えられる。

行政独占を効果的規制するため、その罰則は十分に明確・強化しなければならない。すなわち、法執行機関は、政府およびその所属部門、その関係責任者と関係事業者のそれぞれの法的責任を明確した上、すべての関係者とりわけ責任者に重い処罰を与えなければならない。

3 権威性・独立性・統一性を持った法執行機関の必要性

反不正当竞争法第3条第2項によると、不正当竞争行為に対する監督検査機関は県レベル以上の工商行政管理機関およびその他の機関である。国家工商行政管理総局はそれらの監督検査機関の職責分担を具体的に規定したが、やはり多数の機関により不正当竞争行為に対し監督検査を行うのは問題があると考えられる。また、2001年行政法規（第10～17条）により、地域封鎖に対する監督・検査・処理の権限が、多数の政府機関に分散化されている。この結果として、「誰でも管理できる、誰も管理しない」ということを引き起こす恐れがある。つまり、行政独占の規制機関は権威性・統一性が不足していると考えられる。

また、上記のように、行政独占について、工商行政管理機関は直接に是正を命ずる権限を持っておらず、違反行為の主体機関の上級

機関に対して法にしたがって是正を命ずるよう要請と建議を行うしかない。このような規制方法は、行政独占をどの程度まで規制できるかという疑問がある。つまり、上級機関と下級機関（違反行為の主体機関）の利益はつながっているため、上級機関が下級機関を庇ってあるいは放任して是正命令を出さない場合や是正命令を出しても従わない場合がある。しかしながら、これらの問題に対し、どうすべきかについては規定されていない。このため、行政独占はそのまま放置される恐れがあり、実際、このような現象も多く存在している。したがって、このような規制方法は決して妥当ではない、行政独占の規制機関は独立性・中立性を欠いていると思われる。

つまり、行政独占を効果的規制するため、その規制機関は高い権威性・独立性・中立性・専門性を持たなければならない。これについて、日本の公正取引委員会は、良い参考になるとと思われる。すなわち、中国行政独占の規制機関の設置は、日本などの外国の経験をも参考にすると同時に、中国の実情（例：中国は領土が広くて、各地方の経済発展にも格差が存在していることなど）も考慮に入れるべきである。

注

- 1 中国では、消防部門は当地域の公安局に所属し、公安局は当地域の地方政府の一部門である。本論文では、公安局、交通局、衛生局、農業局、民政局、財政局など政府部門を取り上げているが、これらはそれぞれの分野の行政管理権限を有している。
- 2 「広東省における競争政策と競争法執行フォーラム」（2006年5月30日・南方ネット（<http://www.southcn.com/news/gdnews/gdzw/zwlb/gs/200605300836.htm>））。
- 3 王晓晖「中国のWTO加盟と独占禁止法の制定」、法学研究、2003年2月号（鈴木満監修・高重迎・陳乾勇訳、桐蔭法学、11巻2号（2005.2）、34頁）。
- 4 中国立法法（2000年制定）第63条、地方組織法（1979年制定、2004年改正）第7条により、大規模の市は、省・自治区・直轄市政府の所在地である市、経済特区の所在地である市、および國務院により認可さ

れた市を指す。

- 5 憲法第100条、中国地方各レベル人民代表大会及び地方各レベル人民政府組織法（1979.7.1制定。2004.10.27第4回改正）第7、43条、および中国立法法第63条により、一部地方は、地方法規の制定ができる。
- 6 黄赤東・孔祥俊『反不正当竞争法および関係規定の新釈新解』、273頁。
- 7 指令性計画商品は、計画経済時代、国が経済運営計画により指令的に企業に生産・販売させる商品である。それに対し、改革開放後、市場の要求に応じて生産した商品は非指令性計画商品と呼ぶ。
- 8 例えば、交通機関が、消費者が指定した行政的会社の安全シートベルトを購入しないと運転免許を与えないと規定すること。
- 9 例えば、ある地方の工商行政管理部門は企業の登録手続きを取り扱う際に、申請者にある出版社の「工商行政管理法規大全」および「企業経営ガイド」を強制的に購入させること。また、電話加入権を申請する際に、郵政部門は自分が提供する電話機および盗難を防ぐ装置を強制的に購入させること。
- 10 「差別待遇」について、種明釗教授は次のように指摘している。①価格差別。つまり、物価管理手段を用いて、人為的、他地方製品の価格を高くし、又は地元製品の価格を低くすること。②税負担上の差別。つまり、地元製品に対しては、減税又は免税政策をとる。しかし、他地方製品と地元製品間で競争関係がある場合は、他地方製品に対して、納税義務を加重すること。③他地方製品の販売環境の制限。例えば、原料供給、銀行の貸出、販売経路、サービス施設、市場情報などを制限すること（種明釗『競争法』、法律出版社、2002年、356頁）。
- 11 種明釗・前掲注10、359頁。黄赤東・孔祥俊・前掲注6、272頁。
- 12 2001年4月30日、国家工商行政管理局の局名が、国家工商行政管理総局に変更され、その機構のレベルが副部級から正部級に昇格した。本論文では、この局名は国家工商行政管理総局に統一する。
- 13 1994年8月11日、國務院の許可により国家工商行政管理総局公平交易局が設立された。その後、各地方工商行政管理局は相次いでそれを設立した。公平交易局は、工商行政機関の職能部門であり、競争政策に対し監督・執行を行うことにより、不正競争行為を規制する。
- 14 工商行政管理暫定規定（1996.12.17改正）

- 第7条。
- 15 日本公正取引委員会 HP (<http://www.jftc.go.jp/worldcom/html/country/china.html>)。
 - 16 前掲注14、第8条。
 - 17 反不正当竞争法の実施に関する国家工商行政管理総局の通知(1993.11.17)第2条。
 - 18 前掲注14、第40条。
 - 19 前掲注14、第41条。
 - 20 工商行政管理機関の行政処罰手続の暫定規定(1996.10.17、国家工商管理总局令第58号)、第6条。
 - 21 前掲注20、第5条第3項。
 - 22 前掲注20、第10条第1項。
 - 23 最高裁(原語:最高人民法院)「保険会社の不正当競争行為に対する監督検査主体に関する回答」(2000)第1号、2000年4月25日(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)。
 - 24 国家公務員暫定条例(1993年制定)第33条。
 - 25 例えば、中国国家賠償法(1994年制定)第4条には、「行政機関及びその職員の行政職権行使が次の各号に掲げる財産権侵害事由のいずれかに該当する場合は、被害者は、賠償を取得する権利を有する。①過料、許可証もしくはライセンスの取消、生産停止、もしくは営業停止の命令、または財物の没収等の行政処罰を違法に実施した場合、②財産に対する封印、差押または凍結等の行政強制措置を違法に講じた場合、③国の規定に違反して財物を取用し、または法律外の費用を徴収した場合、④財産に損害をもたらすその他の違法行為」と規定されている。このほか、中国行政処罰法(1996年制定)、及び中国行政不服審査法(1999年制定)にも類似の規定が設けられている。
 - 26 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、または品質基準には達しているが、価格が市販している同種類商品の通常市場価格よりはるかに高い商品である。同種類商品の通常市場価格とは政府定価、政府の指導価格、または同じ時期の同種類商品の平均市場価格である。
 - 27 手数料徴収の濫用とは、正常な手数料徴収項目、または徴収標準をオーバーして不適切な手数料を徴収することをいう。手数料徴収の濫用には、手数料徴収規定があるものに対して規定標準をオーバーして手数料を徴収することと、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。
 - 28 違法所得とは、指定された事業者が低品質高価格のものを販売し、または手数料徴収の濫用を通じて違法利益を獲得することを指す。
なお、違法所得には以下の4種類がある。
(a) 品質標準に達していないものを販売して獲得した販売収入、(b) 同種類商品の通常市場価格をオーバーして獲得した販売収入、(c) 料金を徴収すべきものに対して規定標準をオーバーして徴収した過剰料金、(d) 料金徴収を禁止するものに対しても徴収した料金。
また、違法所得の計算方法について、国家工商行政管理総局は、「反不正当竞争法第23条における手数料徴収の濫用行為の構成および違法所得の計算方法問題に関する回答」(1999.11.29 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。すなわち、違法所得が違法行為の発生日から終了日まで計算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(1993.12.1)から計算する。
 - 29 このほか、中国の民法通則第118、134条により、不正当競争行為によって営業上の利益が害された事業者は、当該行為に対して差止請求、妨害除去、危険削除、原状回復などの請求権を有する。また、製品質量法、消費者利益保護法により、指定事業者の民事責任を追及することができる。
 - 30 孔祥俊『反不正当竞争法論』、人民法院出版社、2001年、70頁。
 - 31 王恩生「我が国入札立法の役割について」、天津市政法管理幹部学院学報、2000年、第7期、24頁。
 - 32 この法とは、前掲注5に示した法である。
 - 33 河南省、四川省、福建省、吉林省、山西省、遼寧省、湖北省、黒竜江省、江西省、浙江省、海南経済特区、北京市、重慶市、広西壮族自治區、寧夏回族自治区、成都市、厦門市の17の地方法規である。
 - 34 上海条例の第10条は、虚偽表示に関する規定である。
 - 35 王学政「中国独占禁止立法における深刻に研究すべき幾つかの問題」(季曉南編『中国独占禁止法研究』、人民法院出版社、2001年、42頁)。
 - 36 王衆孚『反不正当竞争法の理解と適用』、

- 工商出版社、2000年、298頁。
- 37 馬克「陽光会社が信号に違反した?」、南方週末、2001.3.22（鄭鵬程『行政独占の法律規制の研究』、北京大学出版社、2002年、2頁所収）。
- 38 黃綺他編『反不正當競爭法實例說』、湖南人民出版社、1998年、174頁。
- 39 搜 狐 財 經 網 (http://business.sohu.com/20050627/n226098547.shtml)。
- 40 前掲注 39。
- 41 劉兵・鄧益志編著『反不正當競爭法の事例分析』、法律出版社、1999年、85頁。
- 42 行政訴訟法第2条は、公民、法人またはその他の組織は、行政機關及びその職員の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權利を有すると規定している。
- 43 石小六「行政独占行為の特徴と法律責任」、『平成10年度中国工商管理コースカントリーレポート』（1998年国際協力事業団大阪国際センター刊）。
- 44 石小六・前掲注 43。
- 45 前掲注 39。
- 46 高重迎・前掲注 23、289頁。
- 47 王曉曄『競爭法研究』、中国法制出版社、1999年、106頁。
- 48 種明釗・前掲注 10、354-355頁。