

中国における「行政的独占」の現状に関する考察

朴 春 琴

要 旨

众所周知，中国的经济体制目前仍处于变革时期，即正处于从计划经济向市场经济的过渡阶段。由于这种经济体制的特殊性所致，中国当前经济生活中的种种限制竞争行为主要是来自旧体制下的行政性垄断或限制竞争行为，如地区封锁、部门垄断等等。因此，在当前和今后一段时间内，中国应当将反对行政性垄断问题作为反垄断法的重要内容。

目前，中国尚无反垄断法。学术界在讨论反垄断立法时提及最多的问题之一，便是行政性垄断问题。如何认识行政性垄断是研究中国的反垄断立法所不能回避的问题。

由于篇幅所限，本文着重论及的是行政性垄断的概念、产生和存在的背景以及主要表现形态。另外，再阐述一下与国家垄断的不同。对行政性垄断问题的解决、反垄断立法的构想，则留作在下一篇文章里详细探讨。

キーワード……行政的独占 地域封鎖 業種独占

目 次

はじめに

一 「行政的独占」とは

1 「行政的独占」の定義

2 「国家独占」との対比

二 行政的独占の生成及び背景

1 全面的国家独占から部分的行政的独占へ

2 政府の企業管理の無制限性から行政利益の追求

3 法制度の不備

三 行政的独占の主な形態

1 「地域封鎖」

2 「業種独占」

3 「不当な取引強制行為」

4 「結合強制行為」

結びにかえて

はじめに

1949年、中華人民共和国が成立して以来、中国は長年にわたって、高度に中央集権的な行政的経済体制に基づき、経済生活のすべてを行政権力を通じて管理、規律してきた。生産財の生産、交換および分配は、全て国家によって統制され、社会経済生活の中には、競争といえるものは、ほとんど存在していなかった。このような社会経済生活に対する国家独占は、建国初期の国民経済の復興において、また国民の基本的な生活の保障において、大いに貢献したことは確かである。しかし、社会経済の発展とともに、とりわけ、経済建設を中心とする新たな時代に入ってから、国家独占の弊害が次第に明らかになり、社会経済の発展を阻害する、もっとも重要な原因の1つとなってきた。

1992年、中国は経済改革の目標を社会主義市場経済の確立に置くことを宣言した。つまり、行政手段によって経済を管理する計画経済体制にかえて、市場メカニズムによる資源の配分及びそれをコントロールする市場経済制度を確立しようとしている¹⁾。

ここで「計画経済体制」とは、総体としての国民経済の観点からの概念である。国民経済全体として計画的に管理・運営、発展させられる体制を指す。この意味では、資本主義経済においても計画経済といえる要素がないではないが、ここでは、一応別のものとして区別しておきたい。なぜならば、資本主義経済においては、基本的には私企業体制であって、個々の私企業が国民経済全体についての国家の発展計画を守る義務は原則としてないのに対し、社会主義計画経済の下では公有企業体制が基本であり、国家の計画を守る義務があるからである。

現在、中国は計画経済から市場経済への過渡期にあるため、政府の経済管理権限はまだ完全には転換されておらず、行政による競争制限力は、いまだに大きい。これは特に「部門の独占」および「地域封鎖」²⁾という現象として現れている。すなわち、経済主管機関および地方政府が行政権限を濫用し、部門間および地域間の経済、貿易の交流を阻害している。また、経済改革以来、中央政府と地方政府の間で実施された財政上の請負制度によって、各地方政府が相対的に独立した利益を有したため、地方間の格差が拡大し、地方保護主義も台頭してきた。現状では、「行政的独占」の影響は、中国の経済活動において極めて大きい。「行政的独占」による競争の阻害の問題は普遍的に存在し、開放的かつ競争的な社会主義市場経済体制確立の成否に直接影響を及ぼしている³⁾。

「行政的独占」は、中国の体制の産物である。「行政的独占」は、政府が、社会・経済秩序を維持するために行なう正常で適法な管理行為でもなく、政府の産業政策あるいはその他の社会、経済政策でもない。「行政的独占」は、中国の経済体制の転換期における、政府およびその所属部門⁴⁾の行政権力の濫用による企業への介入行為から出てくる特殊な問題である。

現段階の中国において、経済生活中の主たる競争制限行為は、先進国の状況とは異なり、「行

政的独占」によってもたらされているといえる⁵⁾。

本稿は、中国における「行政的独占」の概念を明確にしたうえで、それがどのような背景の下で生まれたか、どのような特徴を持つか、また、公正かつ自由な競争を阻害する「行政的独占」の主な発現形態にはどのようなものがあるかについて検討する。また、中国における「国家独占」について具体的な検討を行なう上で、「行政的独占」と「国家独占」とは一見したところ近似概念であるようにみえるが、実際には異なる概念であることを明らかにする。

一 「行政的独占」とは

1 「行政的独占」の定義

中国特有の「行政的独占」の概念に立ち入る前に、まず、中国における独占の定義を明らかにしよう。

1993年3月、中国は憲法を改正して、社会主義市場経済の導入を憲法上確認した。それから半年を経ずして、「中華人民共和国反不正当竞争法」⁶⁾が制定された。

かつての中国においては市場競争は存在せず、したがって市場における競争秩序の維持という問題も存在しなかった。しかし、社会主義市場経済の導入および進展に伴い、公正な市場競争秩序を実現する必要が発生し、反不正当竞争法の制定に至ったのである。市場競争秩序の維持に関しては独占禁止法の制定も必要であるが、現在までのところ、中国ではまだ成文化した独占禁止法に相当する法律は存在しない。したがって、独占に関する法的な定義はなされていない。

市場支配の認定において、世界各国に統一的な判断基準があるわけではない。ある程度、自国の独占に対する理解および自国の経済政策、特に産業政策によって影響される。中国の独占問題は経済的独占の問題だけではなく、行政的独占の問題もかかわっているため、先進国とはかなり異なり、かつ、より特殊で複雑である。したがって、中国において市場支配の認定を行う際には、外国の経験を参照することも重要であるが、中国に実際に存在している独占問題を基本的な出発点としなければならない⁷⁾。そこで、王先林助教授（安徽大学法学院）は、「独占とは、企業または他の組織が、経済的もしくは非経済的手段により、一定の経済活動の範囲において生産または市場をコントロールし、さらに、競争秩序を制限、阻害する行為（または状態）である」と主張する⁸⁾。学説の多数はこの考え方に賛成している⁹⁾。王先林の独占の定義は、現在、中国における通説としてよい。

各先進国においては、独占禁止法の伝統的な任務の要点は、経済力の過度の集中を防止し、経済的独占を禁止することにある。市場経済が高度に発達し、株式会社等の会社組織が発達してそれが市場参加者の中心となっている先進国においては、国家が競争のルールに関する裁判

官の役を演じ、競争を維持、促進し、市場秩序を維持しなければならない¹⁰⁾。

しかし中国は、かつて長期にわたり、計画経済政策を実施してきたので、市場経済体制がまだ十分に整備されていない。それゆえ、日本のような先進国で発生する私的独占や不当な取引制限などの競争制限は、ほとんど現れてこなかった。近年来、かかる現象が出現し始め、しかも増加傾向にあるとはいえ、経済の発展に対する致命的な障害にはまだなっていない。中国の経済の現段階の喫緊の課題は、市場運営の最大の障害である、「行政的独占」に対する規制である。現在、中国の経済生活における多様な競争制限は、経済力の発展によってではなく、主に、旧体制の下での行政権力によって発生している¹¹⁾。現在、中国の独占現象は、通常の経済学的意味における市場独占と行政権力による特殊な独占という2つの形を取っているが、より深刻な問題は、後者「行政的独占」である。

それでは、本題に戻り、「行政的独占」とはどのようなものかを考察しよう。

「行政的独占」の定義については、現在、中国においては、あまり議論がない。しかし、「行政的独占」とは、国家経済管轄部門および地方政府が行政権限を濫用し、一定の範囲内において企業間の適法的な競争を排除、制限または阻害する行為であるとするのが、一般的である¹²⁾。例えば、授権または規則の公布を通して、個別の企業がある製品の生産および流通、販売において人為的な独占地位を占め、不公正に競争を制限する行為などが、これにあたる¹³⁾。「行政的独占」の具体的な発現形態に関する検討は、三の部分に譲ることとする。

このような方法で形成される独占体は、政府の行政権力を背景とし、また政府の力を借りて市場での優越的地位を獲得するため、いかなる競争者にも負けるはずがない。したがって、「行政的独占」は中国の経済生活において最も影響が大きく、甚だしい弊害を持った、競争制限行為である。

上の定義からすると、「行政的独占」の構成要件は、3つに分けることができよう。主体要件、主観的要件、および客観的要件である。

主体要件は、いわゆる「行政的独占」行為の実施者を指す。「行政的独占」行為をなすにおいて責任を持つ責任者である¹⁴⁾。上の定義からも明らかのように、中国において、「行政的独占」行為の実施主体は、主に国家の経済管轄部門、地方政府またはその所属部門である。

それでは、主観的要件を見てみよう。「行政的独占」の主観的要件は、行政権力の濫用である。行政権力は、各レベルの行政機関によって行使される。これは憲法により保障されている¹⁵⁾。政府が行政権力を行使する際には、いうまでもなく、法に従わなければならない。したがって、政府または政府所属部門による経済生活に対する干渉は、法定の権限内で法定の手順によらなければならない。さもなければ、行政権力の濫用になる。逆からいえば、政府が公正かつ自由な競争を維持するため、法に従って行政権力を行使する場合には、行政権力の濫用に当たらない。政府およびその所属部門による行政権力の濫用は、大きく、2種類に分けられる。1つは政府の経済管轄官庁が行政権限を持つ会社を設立し、または特定の会社の特権を与えることによ

って、人為的にその競争力を高める場合である。いま1つは地方保護主義である。地方政府が当該地方の販売市場および原材料市場を保護するために、地域間の取引を封鎖、阻害し、または他の地方の商品に対して多様な制限をしたり、不合理な費用を徴収することなどである。これらの現象は「地域封鎖」とも呼ばれている¹⁶⁾。

最後に、客観的要件である。「行政的独占」の客観的要件は、競争に対する実質的制限である。すなわち、一定の取引範囲内における競争の実質的制限である。ここで、一定の取引範囲とは競争関係が成立する市場を指し、競争に対する実質的制限とは有効な競争が期待できない状態を指す。競争に対する阻害性の程度が、競争に対する実質的制限を判断する基準である¹⁷⁾。

上述の3つの要件は、「行政的独占」を判断する根本的な基準である。全てが満たされなければ「行政的独占」にはあたらない。「行政的独占」行為は、常に政府または政府の所属部門が実施した行為であり、さもなければ、行政的独占行為には当たらない。また、行政的権力の濫用は、行政的独占の主観的特徴であり、それが市場活動に対する干渉である場合は、必然的に競争に対して実質的影響をもたらす。

2 「国家独占」との対比

行政的独占と混同されやすいが、全く異なる概念である「国家独占」について述べる。国家独占と対比することにより、行政的独占の輪郭を浮かび上がらせるためである。

国家独占とは、国による直接独占をいう。法的に独占または競争制限行為が許容され、国家の直接投資経営が定められ、しかも、民間資本の参入が排除される独占である。国家独占現象は、資本主義国家にも存在する場合がある。いわゆる「国家独占資本主義」である。現在、国家独占は、中国その他の社会主義国家において、とりわけ顕著な現象である¹⁸⁾。

国家独占とは、国の中央政府が命令的計画（原語では、「指令性計画」）や法律・法規によって確保される独占をいう。また、国家独占は国全体の利益の確保を目的とする。これに対して、行政的独占は、政府およびその所属部門の行政権限を濫用した違法な行為であり、出発点は、地方、または部門の利益の保護にある¹⁹⁾。中国反不正当竞争法第7条第1項の規定により、国家機関が行政権力を濫用して購入強制等により他の事業者の正当な事業活動を制限することは、禁止されている。これは、中国の現在の実情を反映した規定である。この規定においては、行政権力の濫用の有無がポイントである。国家は事業者に対し、命令的計画を発する権限を有する。したがって、政府が国家の命令的計画に基づいて企業の部品供給部門または供給ルートを指定することは、行政権力の濫用ではなく、不正競争行為にはならない。

政治、社会の安定、国防安全などの理由により、一定の国家独占が必要な場合がある。しかしながら、ある程度抑制しなければならない。まず、国家独占の業種および産品は、一定の範囲内に制限されなければならない。通常は、重要な国防工業、守秘義務のある先端科学技術分

野などに限られる。次に、国情により時期に応じて、調整が可能である。たとえば、一部の業種および産品が、当初は国家独占であっても、時代に応じて適切に開放し、民間資本の参入を許可することにより、一定の範囲で競争原理を導入することができる。一部の国家では国防産業の民営化も行なわれている。さらに、科学技術を秘匿する意義には時間的に限りがある。ある程度時間が経つと、国家独占の意味が失われる。また、投資額が大きく、資本の投下から利潤の発生までの時間が長すぎるため、民間の投資は期待できないが、国民経済の発展に重大な利益がある業種および産品に関しては、国家が必要に応じて投資・経営することにより、自ずと国家独占の状態になる²⁰⁾。

したがって、国家は、国家独占政策の制定および調整において、適切な措置を取るべきである。次に、中国における国家独占の特色 国家計画に関して検討しよう。

（1）計画経済から市場経済への移行

中国は社会主義国家であり、国家の根本は社会主義制度である²¹⁾。社会主義制度の経済面への反映として、1993年の憲法改正以前においては、憲法第15条は「国家は社会主義公有制を基礎として、計画経済を実施する」と規定し、また、第16条および第17条は、国营企業と集団経済組織（労働大衆集団所有制に基づく経済組織）は国家計画に従わねばならないことを定めていた。すなわち、従来は社会主義計画経済制度が採用されていた。

中国が計画経済を実行していたとき、すなわち伝統的な社会主義の時期には、所有制が経済全体と社会制度の核心問題とされていた。当時の中国全体を貫く指導理念は、できるだけ早く共産主義を実現させることであった。共産主義の時期において、生産手段はすべて社会あるいは全人民の所有に属することになるため、私有制と私有の企業に対しては様々な手段を通じてこれを制限し、できる限り合作制と集団所有制によってそれを改造し、さらに合作制と集団所有制をできるだけ早く全民所有制に移行させようとした。そのため中国は長期間、所有制を基準にして企業を設立し、また、これによって企業を分類した²²⁾。

社会主義計画経済制の下においては、国内のほとんどの生産手段は公有であり、これら公有の生産手段は主として国营企業、集団所有制企業、農村の集団経済組織等の公有制経済主体により経営・管理されてきた。そして、これら公有制経済主体の経営・管理には、国家計画が適用され、その経済活動の自主性は低く、特に国营企業に認められた経営自主権は狭いものであった。しかし、このように経済主体の活動の自主性が低い状況下では、生産・経営の効率化、資源分配の最適化の達成が困難であることは、改革開放の初期から認識され、1980年代には国营企業について、国による経営から企業による経営への転換、すなわち、所有と経営の分離が進められた。また、それに伴い、国家計画による経済主体の活動の拘束の緩和、経済主体の価格決定についての裁量の拡大も進められた。

このような流れのなか、中国共産党の基本路線である「経済の建設」の実現には、経済制度への市場システムの導入が必要であることが認識され、1993年の憲法改正において、社会主義計画経済から社会主義市場経済への転換が明確にされた²³⁾。1993年の憲法改正により計画経済に関する規定は削除され、第15条は「国家は社会主義市場経済を実行する。国家は経済立法を強化しマクロ・コントロールを完全化する」と修正された。これに伴い、国营企業の所有と経営の分離を確認する形で、「国营企業」(国が所有・経営する)という言葉も「国有企業」(国は所有するが経営はしない)と改められた²⁴⁾。

1993年の憲法改正により中国は社会主義計画経済から社会主義市場経済への移行を憲法レベルで行なった。ただし、現在も計画による経済が全廃されたわけではなく、広範な領域において市場メカニズムを通さない経済が存続している。

(2) 社会主義市場経済体制下における国家計画

a 国家計画とは

1993年の憲法により制度的に確認された社会主義市場経済は、「国家のマクロコントロールの下で、市場が資源配分に対して基礎的作用を果たす経済体制であって、社会主義の基本制度と統合されたもの²⁵⁾」と定義され、経済に対する国家計画の参与は完全には否定されていない。1993年改正後の憲法においても、国による国家計画の制定・実施を認める規定は存続している。国民経済・社会発展計画の立案および執行を國務院²⁶⁾が担当し、立案された国民経済・社会発展計画およびその執行状況報告の審査認可を全国人民代表大会²⁷⁾(閉会期間中には全国人民代表大会常務委員会)が担当するとされている²⁸⁾。このように、中国においては、市場経済における「見えざる手」の限界を補い、市場経済の弊害を防止するという位置付けの下、現在でも国家計画の経済への介入が行われている。

このような国家計画がどのように制定され、実施されるかに関する法制は、「計画法」と呼ばれる法分野である。「計画法」とは、計画関係を調整する法規範の総称であり、「計画関係」とは計画主体が国家計画を制定・実施する過程において発生する社会関係であるとされる²⁹⁾。

ここにいう「計画」とは、国民経済および社会発展の目標、比率、規模、数量、速度、効果・利益、措置などの分野に関する、国家の制定にかかる計画および目標を意味する³⁰⁾。

中国における「計画法」とは、類概念である。國務院および国家計画委員会の各種の計画に関連する法規がそれを形成している。これら計画関係法規のなかで重要な位置を占める法規としては、「關於改進黨体制的若干暫行規定(計画体制の改善に関する若干の暫定規定)」（國務院1984年批准）があげられる。

この「規定」は、当時の計画体制においては過度の経済管理が行なわれ、市場による調節が軽視されており、経済の発展に適合していないという認識の下で制定された。同規定は、国家経

済及び人民の生活に関する重要な経済活動については命令的計画（原語では「指令性計画」）を実施するが、それ以外の広範な一般的経済活動については指導的計画（原語では「指導性計画」）を適用するという方針を打ち出している。これはまた、命令的計画の範囲を縮小し、指導的計画および市場による調節の範囲を拡張し、企業の自主権を拡大する方針でもある³¹⁾。

命令的計画は、国家の直接計画の規制下にあり、計画指標が法的強制力を持つ指令として下部に下ろされ、その実行を通じて計画目標の達成を意図するシステムである。指導的計画は、間接計画のもと、価格政策、租税政策、財政政策などの経済的手段を動かすことによって、いわば迂回的な形で計画目標の達成を意図するシステムである。資本主義経済の下での経済の計画化は基本的には（国営企業を除けば）後者であるが、社会主義経済の下でも、前者によるだけではなく、後者を加味することが可能である。もっとも、現存の社会主義諸国では、現実には国有部分と集团的所有部分とが併存している。全くの直接計画だけの狭義の計画経済体制はみられない。中国でも直接計画の範囲の拡大、縮小の変化はあったにしても、一貫して直接計画を基軸とし、それに間接計画が加味された広義の計画経済体制であった³²⁾。

計画に命令的計画と指導的計画があるのに対応して、前述の「計画関係」は間接計画関係と直接計画関係に分類される。直接計画関係とは、国家が命令的な計画目標を下達し、計画任務を規定するとともに、命令を受ける経済主体のために各種の生産・経営条件を提供することにより、国家計画を達成する際に生ずる計画関係である。間接計画関係とは、国家が各種の経済政策、経済法規などを通じて経済主体の活動を誘導し、国家計画を達成する際に生ずる計画関係である³³⁾。

前述のように、計画関係とは計画主体が国家計画を制定・実施する過程において発生する社会関係であるが、これを法的観点からとらえたのが「計画法律関係」という概念である。計画の制定・実施について統一的な法規が制定されておらず、計画法を構成すべき法概念が確定されていないという状況に対応し、この計画法律関係の概念も、実定法上の概念というよりもむしろ学術的な概念としての性格が強い。

計画法律関係の主体となるのは計画法規により一定の権利義務を負う法主体である。これには、国家立法機関、国家行政機関、企業組織、事業組織等が含まれ、計画の制定主体と計画の実施主体の双方が含まれる。実際において重要性が高いのは、各レベルの計画委員会および末端で計画を実施する組織である³⁴⁾。

計画法律関係の内容として重要なのは、計画を実行する義務を負う主体が計画の実行を怠った場合にどのような効果が発生するかである。間接計画関係においては、企業組織・事業組織が計画を履行しなかった場合、その効果として、経済政策や銀行貸出等の経済的手段を通じた間接的制裁が加えられるが、国家機関から直接の制裁を受けることはない。一方、直接計画関係においては、計画の不履行が行なわれた場合には、直接的な制裁が加えられることもある³⁵⁾。

b 計画の制定

計画の制定は、立案と認可の 2 段階に分けられる。

計画の立案は、計画の内容に応じて、国務院（総合的内容の全国的計画等）、国務院が授権した国務院の各部門（特定の業種に関する全国的計画等）、各レベルの地方政府（総合的内容の地方計画等）、各レベルの地方政府が授権した地方政府の各部門（特定の業種に関する地方計画等）により行なわれる。

立案された計画の認可は、計画の内容に応じて、全国人民代表大会（総合的内容の全国的計画等）、国務院（特定の業種に関する全国的計画等）、各レベルの地方の人民代表大会（総合的内容の地方計画等）または人民政府（特定の業種に関する地方計画等）により行なわれる。

c 計画の実施強制

計画の実施は、かつては主として国家が命令的計画を下達することにより行なわれていた。しかし、現在の社会主義市場経済体制の下では、計画の実施主体が計画の内容に従った内容の経済契約を締結することにより、計画の実施義務を契約義務として負担すること、国家が直接、計画の実施主体と経済契約を締結すること、必要な範囲内で命令的計画を下達すること、等の方法により行なわれる。なお、経済のマクロコントロールを通じて指導的計画の実施が図られることはもちろんである³⁶⁾。

計画の実施強制の措置としては、一定の投資プロジェクトの実施に国家計画部門の認可、同意等を要求したり、銀行による一定の貸出しに際して国家計画部門の認可、同意等を要求する等の方法がある。しかし、計画の実施の強制方法について包括的な規定を設ける法令はない。そこで、特に命令的計画について、その実施をいかにして法的に担保するかが問題となる。

d 刑事罰および行政罰

以上は、企業法からみた企業と計画との関係であるが、企業が命令的計画に違反した場合には刑事・行政罰が課されることがある。

行政罰については、命令的計画違反を一般的に処罰する規定は存在しない。しかし、場合により行政罰が課されることがある。たとえば、「投機倒把行政処罰暫行条例(投機取引行政処罰暫定条例)」(国務院 1987 年制定)には、計画内の物資を計画の規定する範囲外に転売したような場合についての行政処罰規定がある。

刑事罰についても、命令的計画違反を一般的に処罰する刑法規定は存在しない。しかし、刑法には行政取締り法規違反についての刑事罰規定が数多く設けられているので、命令的計画違反が一定の行政取締法規違反を構成する場合には、刑事罰が科されることもあり得る。

二 行政的独占の生成および背景

中国における「行政的独占」の生成および存在は、偶然ではない。深い歴史的背景と、複雑な現実的原因を持っている。

1 全面的国家独占から部分的行政的独占へ

全面的国家独占は、高度集中的な計画経済体制の下で生まれた。高度集中的な計画経済体制の下において、国家行政的権力と経済力は緊密に結びつき、企業を厳格に規制する一種の力となった。したがって、政府と企業の分離ができず、企業に対する国家の干渉が過度であり、また単一の所有制の構造も加わって、国家独占は経済生活の中における基本的経済政策であった。このような体制の下では、生産財を生産する企業であるか消費財を生産する企業であるかを問わず、その大部分が国家所有であって、実際には国家の統一経営である。しかも、日用消費財の供給が商品交換の形式によって行なわれる以外に、生産財のほぼ全てが国家の調達によるものであった。国家は最大の売手であると同時に最大の買手であり、社会全般の生産が閉鎖状態であったともいえよう。かかる全面的国家独占は、高度集中的な計画体制と密接につながって、行政組織、行政区域または行政隷属関係を借りて、有する人的、物的、財的力をうしる盾とし、行政指令（国家機構における上級機関から下部に下達される指令(命令)形式）を実行手段として実現された³⁷⁾。

1979年に始まった経済改革は、全面的国家独占が動揺し始めた根本的な原因となった。経済改革の進行に伴い、中国の経済関係は根本的な変化を現わした。まず第一に、国家行政権力と国家所有権の分離である。公的権力を有する国家と私的権利を有する国家が区別して扱われるようになった。企業は、国家の直接経営から離脱し、民法通則法、企業法、会社法の規定に従って営利を目的とする商事主体に転換した。第二に、単一の社会主義公有制³⁸⁾の経済構造が崩壊して、それに代わって公有制をメインとしながら、非公有制経済³⁹⁾が並行して発展し、所有制の構造が不合理的に生産力を阻害することを禁止するようになった。現存の企業の中には、国有企業と集団企業以外にも、多数の私的企業、外資企業および多種の経済成分で組成された有限会社、株式有限会社等がある。第三に、政府による経済への介入は100パーセントの統制から部分的統制へと変化し始めた。直接統制は大幅に削減され、経済への間接統制が主たる形態となった。最後に、もっとも重要なのは、経済改革を通じて、中国に市場経済の経済システムを導入し、市場メカニズムが資源配分の主要な手段であることを確定したことである。したがって、市場経済の本質が競争であることは、既に人々の共通認識となり、かつ人々の行動を導く理念となった。いうまでもなく、かかる状況の下では、行政権力と経済力が結合した全面的国家独占はもはや存在しないはずである。

しかし、経済改革は全面的国家独占を否定したに過ぎない。行政権力を濫用した独占現象は全面性を失ったものの、決して姿を消したわけではない。経済改革は一種の経済システムの転換であるが、現在の中国において社会主義計画経済はまだ完全に社会主義市場経済に転換し切っていないため、旧経済体制が採った行政権力を通じて経済生活を管理するパターンの残滓はいまだに残っている。経済生活に対する全面的で直接的なコントロールから局所的な市場参入への制限という形に変わったに過ぎない。これがまさに行政的独占である。ここで指摘しておきたいのは、全面的国家独占と行政的独占は本質的には同じものであることである。

2 政府の企業管理の無制限性から行政利益の追求

全面的国家独占は、政府による企業の管理の無制限性と緊密につながっていた。経済改革により、政府の企業への管理の無制限性は消滅した一方で、利害関係の多元性が顕在化した。いうまでもなく、政府および政府の所属部門もこの多元的利益の構造の中でその地位を確保しようとした。行政利益は経済生活の中でどのように実現されるか。それは、経済改革の進行の段階ごとに異なる表れ方をした。例えば、「劃分収支、分級包干」（収入と支出を分け、ランクを定めそれを責任をもって引き受けること）の財政制度の下では、国庫に納入すべき財政上の負担額が固定されていたため、収入が多いほど地方の留保部分が多くなる。そして、地方の留保部分が多いほど、地方の政府および所轄官僚の成績が高く評価される。これは「行政利益」と呼ばれる行政にとっての利得である。税制改革の後、地方政府の収入は、地方税と地方国有企業が上納する利益という形で現れた。所轄区域内の企業の収入が多ければ、地方政府が得る地方税と企業が上納する利益も多くなることは明らかであった。同時に、これは地方政府および所轄官僚の成績の評価にもつながった。そこで、所轄区域内の企業収入の増加を図るため、地方政府または政府の所属部門は他の区域の企業が所轄区域での経営を、手を尽くして制限した。それゆえ、「行政的独占」の存在は、計画経済体制下の利益無差別の状況とは異なり、地方政府およびその所属部門の行政利益の追求に、主な原因があるといえる⁴⁰⁾。

3 法制度の不備

改革開放政策の実施に伴い、中国の法制度も未曾有の発展を遂げた。これまでに公布、施行されてきた多数の法律が、経済秩序および社会秩序の維持、改革開放の順調な進行に大きく貢献したことは否定できない。

しかし、中国の法制度は、完全な体系といえるまでは整備されていない⁴¹⁾。独占禁止に関する規制は、多数の「条例」、「通達」、「暫行規定」および反不正当竞争法の中にあるとはいえ、それらの法的規制のほとんどが国务院の定めた行政法規であるため、権威性を欠き、特に政府の

行政権限の濫用による競争制限行為に対する抑止力に問題がある。しかも、多くの法的規制は具体性を欠き、罰則を設けていないため、実際の施行には困難がある。

より具体的には、まず、行政的独占の明確な法的定義がなされていない。1993年9月に公布された「中華人民共和国反不正当竞争法」第7条および第30条は、政府およびその所属部門の行政権力を濫用して他の地方の商品、または当該地方の商品の市場への進出を制限し、取引強制行為を行うことを規制している。この規定は、行政権力の濫用が行政的独占の基本的要件であることを定める。さらに行政的独占の具体的形態に関して定める、行政的独占の禁止を可能にする基本的な法的根拠である。しかしながら、反不正当竞争法の規定だけでは、不十分である。その理由は、第一に、行政的独占の主たる発現形態に関する規定は、簡潔にすぎている、規制対象範囲も狭きに失することにある。当該の規定が定める以外にも実際には多様な形態の行政的独占がある。例えば、政府およびその所属部門が故意に複雑な審査手続を設け、管轄地域の外の競争者の活動をとりわけ制限したり、政府が政策、命令の形式によって、差別的な待遇を与えたり、管轄地域の外の企業の市場への参入を阻止、制限する行為が挙げられる。第二に、法的責任が軽い。反不正当竞争法第30条は、「政府およびその所属部門が、第7条の規定に反して、他人にその指定する経営者の商品の購入を限定し、他の経営者の正当な経営活動を制限し、又は商品の地区相互間における正常な流通を制限した場合は、上級機関が是正を命ずる。事案が重大である場合には、同級又は上級の機関が直接責任者に対して行政処分を課す……」と規定している。ここにいう行政処分とは、行政組織内部の処分であって、しかも「事案が重大である」ことを条件としているので、行政的独占の生成を抑止するには力不足であることは明らかである。

つぎに、行政的独占に対する監督検査が徹底的ではない。反不正当竞争法第3条は、「各レベル人民政府は、措置を講じて不正競争行為を制止し、……県レベル以上の人民政府の工商行政管理機関は、不正競争行為に対して監督・検査を行う……」と規定している。このような監督検査体制は、実際には、主に国家行政組織の内部の監督検査であって、その機能の発動は内部の利害関係の制約を受ける可能性がある。その上、行政的独占行為に対する改善に関する命令は、当該行為が実施された政府の上級政府しか出せない。監督検査機関には、直接に取消し、改正させる権限はない。これは、行政的独占の放置を意味するともいえよう。

以上をまとめると、独禁政策に関わる中国の現在の法制度、特に行政的独占の調整に関連する法規は、社会主義市場経済の要求からは相当な落差があるため、行政的独占を現実に規制、防止するにはまだ力不足である。したがって、法制度の不整備は、行政的独占の存在を許す1つの重要な原因である。

三 行政的独占の主な形態

中国における「行政的独占」の形態に関して、学者は多様な見解をもって臨んでいる。既存の法律においては、中華人民共和国反不正競争法第7条は、「不当な取引強制行為」と「地域封鎖」という2つの形態を定めている。これ以外に、実際の経済関係の中には「業種独占」と「結合強制行為」という形態も存在している。以下に、具体的に項目別に見て行こう。

1 「地域封鎖」

地域封鎖とは、ある地区の政府が当該地区の企業と経済利益を保護するために行なわれる、所轄地域外の企業の当該地区の市場競争への参入または当該地区の企業の他の地方の市場への参入を、排斥または制限、もしくは妨害する行為である。その目的は当該地区の利益を保護することであり、当該地区の市場と他の地区の市場とのつながりが切れ、地方封鎖の状態となる。主として、政府の命令、通達または通知の形で実行される。

現在の中国では地方主義が蔓延しており、裁判所もその例外ではない。裁判官の人事権は地方政府にあることが、その主な原因である。中央政府においては、その是正が緊急の課題とされている。こうした中国の現状を背景として制定されたのが、反不正競争法第7条第2項の規定である。

反不正競争法第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、他の地方の商品が当該地方の市場に参入することを制限し、または当該地方の商品がその他の地方の市場に進出することを制限してはならない」と規定している。この条文を敷衍すれば、中国の地域封鎖の典型は次の6つに分けることができる⁴²⁾。

- ア 管轄区域の境界または交通要所に検問所を設けることによる地元商品の流出または他の地方の商品の流入の阻害。
- イ 行政管轄区域内で他の地方の商品を販売する際に、特定の許可手続を行わせる、または事前に定めた検査基準でとりわけ厳しい検査をするなどによる、他の地方の商品の当該地区への参入の人為的な妨害。
- ウ 行政上の手段を用いて、他の地方の商品を運送、保管、販売などの各段階で強制的に差し押さえ、または恣意的に過料を科すことによる、他の地方の商品の流入の制限。
- エ 当該地区の資金、技術などの他の地区への移転の制限または禁止。
- オ 当該地区の大型企業、優良企業と他の地方の企業との結合の制限または禁止。
- カ 当該地区の企業と他の地方の企業に対する差別待遇。具体的には、次のような方法がとられる。

価格差別。物価統制権限を用いて、他の地方の企業の商品の価格を制限し、地元企業の商品の価格を高くする。

中国における「行政的独占」の現状に関する考察（朴）

税負担上の差別。地元企業の商品に対しては、減税、または免税政策をとるが、他の地方の企業の商品に対しては、納税義務を加重する。

他の地方の商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。

2 「業種独占」

業種独占とは、政府または政府の所属部門が、特定の業種の企業および経済利益を保護するため、他の業種の企業の競争への参入を制限、または妨害する行為をいう。現在、ある業種の行政所轄機関による職権を濫用した、行政的な会社の設立がとりわけ指摘されている⁴³⁾。

学説における多数は、業種独占と地域封鎖を同一視している。反不正当竞争法第7条も業種独占には、定めを置いてはいない。しかしながら、業種独占は、地域封鎖と類似点があるものの、異なる点もある。まず、業種独占が守ろうとする利益は、特定の業種の利益であるが、地域封鎖が目的とする利益は当該地区の利益である。第二に、業種独占が排斥するのは他種の部門または業種間の競争であるが（同一地区の異なる部門間の競争を含む）地域封鎖が排斥するのは異なる地区に所在する、同種の生産する企業間の競争である。第三に、業種独占の実施者は主に当該業種の行政所轄機関であるが、地域封鎖の実施者は主として政府である。

3 「不当な取引強制行為」

不当な取引強制行為とは、政府およびその所属部門が行政権限を濫用して、他人にその指定した事業者の商品を購入するよう強制する行為である。法的規制としては、反不正当竞争法第7条第1項の規定が挙げられる。

本稿にいう不当な取引強制行為は、行政権限を濫用した取引強制行為である。取引上優越した地位⁴⁴⁾を濫用した不当な取引強制行為とは異なる。そもそも実施主体が異なる。前者の実施主体は政府およびその所属部門であるが、後者は企業がその実施主体である。第二に、取引強制の基礎が異なる。前者は行政権限の濫用であるが、後者は企業自体の市場における優越的地位の濫用である。第三に、追求する目的が異なる。前者の趣旨は地方、または部門の経済利益の保護であるが、後者は企業の独占的利潤の獲得を目的とする⁴⁵⁾。

さらに、「指定された事業者」は、概ね3種類に分けることができる。第一に、「行政性公司」（行政的会社）⁴⁶⁾である。第二に、地方または部門の利益を代表する企業である。第三に、具体的な行政部門と利益関係を持つ企業（行政的職権を執行する個人と利益関係を持つ企業も含まれる）である。

現在、行政権限を濫用した不当な取引強制行為の具体的な類型は、大きく次のようにまとめ

ることができる。

- ア 行政管轄区域内における、一部の商品の特定企業への販売の指定。
- イ 当該行政管轄区における、商品指定購入先への限定。例えば交通機関が、消費者が指定された「行政性公司」の安全シートベルトを購入しないと運転免許を許可しないということなどが挙げられる。
- ウ 行政部門による職権を利用しての商品購入強制。例えば、地方政府の工商行政管理機関が企業の登記の際に、出版社の『工商行政管理法規大全』および『企業経営指南』などを強制的に購入させる、あるいは、電話加入権を申請する際に、郵政部門が自分が提供する電話機を強制的に買わせる行為が挙げられる。
- エ 職権を利用した、名目的な理由による、一部の企業に対する指定企業の製品の購入強制、または、特定企業の商品の販売先の指定企業への限定。
- オ 指定企業の商品の販路拡張のための競争者の取引交渉の行政権限の利用による阻害。

4 「結合強制行為」

結合強制行為とは、地方政府および政府の所属部門が管轄地域内の企業を強制的に結合させ、他の企業の市場への参入を排斥、制限または妨害する行為である⁴⁷⁾。

これは、事業者間のカルテルとは異なる。まず、前者の実施主体は政府または政府の所属部門であるが、後者の実施主体は事業者自身である。第二に、前者は結合させられた事業者の意思にかかわらず、行政命令や決議によるものであるが、後者は事業者間の合意に基づいて行われる。第三に、前者の動機・目的は地方または部門の利益の保護であるが、後者においては、参加事業者の競争の回避にある。最後に、前者は合併を含むが、後者は含まない。

結合強制行為は、地域封鎖、業種独占とも異なる。地域封鎖や業種独占は、事業者を強制的に提携させることとなるが、単なる結合強制が、必然的に地方封鎖または業種独占に結びつくとは言い切れない。例えば、ある地方政府が管轄区内の事業者間の競争を無くすために、行政命令で当該企業らに経営結合をさせる。しかし、他の事業者との競争は制限しない。このような場合の結合強制は、地方封鎖の状態までには至っていない。

結合強制行為の主要な類型は、次の通りである。

- ア 当該地域または当該部門の事業者に、強制的に企業集団を形成させる。
- イ 当該地域または当該部門の事業者に、強制的に合併、共同経営などをさせる。
- ウ 当該地域または当該部門の事業者に、強制的に「行政性公司」(行政会社)を成立させる。
- エ 強制的に価格を設定する。
- オ 強制的に取引拒絶をさせる。
- カ 競争を停止し、協議の方法により生産量、販売数量、範囲などを決めさせる。

結びにかえて

中国の法学界では、独占を行政的独占と経済的独占に分けて考えるのが一般的である。現段階の中国においては、行政的独占が主な問題であることは、ほぼ共通の認識となっている。

中国における「行政的独占」の現状に関しては既に述べたが、最も注意しなければならないのは、「行政的独占」の概念それ自体が違法な独占を指すことである。少数の学者は、行政的独占は實際上、煙草の専売などのような適法な国家独占、および国家公益事業企業の政府の特許による一定の範囲内での独占的経営をも含むと理解し、「行政的独占」と国家的独占を人為的に分け、行政的独占を違法な独占として一面的に解するのは誤りであると主張している⁴⁸⁾。しかし、筆者としてはこの立場に賛成できない。そもそも「行政的独占」は、行政権力の濫用を前提とする。他方、国家が法により定めた行政権をもって実施を保障する経済的独占、または特許による独占的経営は適法な独占であるため、行政的独占とは基本的性格において異なる。

いわゆる経済的独占とは、事業者が市場支配力を形成または維持することにより、単独または共同で生産、流通の領域において他の事業者の経済活動を制限、排除または支配する競争制限行為である⁴⁹⁾。中国において、このような経済的独占は現在のところまだあまり見られていない。行政的独占が根絶されてはじめて、独占禁止法の主要な規制対象となるだろう。したがって、中国の独占禁止政策法が当面のところ取り組まなければならないのは、政府およびその所属部門の権力の濫用であり、生産経営活動に不当に関与し、競争を制限し、または公正な競争秩序を破壊する行為である。同時にまた、一般的な競争制限行為と不公正な取引方法を規制し、経済発展の中でみられる各種の私的独占行為についても速やかに規制を開始すべきである。

中国において、先進国並みの競争法が整備されるまでには、かなり長い時間が必要であると思われる。しかしながら、中国は、経済発展の加速という国内的要因のみならず、WTO加盟等の世界経済への参加に伴う共通ルールの整備要求という対外的要因からも、競争法のより一層の整備が必要となることは確実である⁵⁰⁾。

現在の中国では予想以上に急速かつ多面的に市場経済化が進行しつつある。この段階において行政的独占を放置したままにしておくと、公正かつ自由な競争秩序を構築していくことは不可能となる。企業の管理が中央または地方の政府機関に属する限り、企業は経営の自主権をもつことができない。また、企業の市場参入が政府の干渉を受けている限り、独占禁止政策の基本理念である公正かつ自由な市場経済秩序を維持することができない⁵¹⁾。それゆえ、独占禁止政策法を早急に制定することは、中国の現段階における重要課題の1つである。

現段階の中国において独占禁止政策法を立法するには、種々の困難がある。とりわけ、現行の経済体制及び政治体制から生ずる困難は、乗り越え難い。しかし、独占禁止政策法の制定がまだ時期尚早であるという意見⁵²⁾は当たらない。確かに、現在中国の経済レベルと市場構造は、独占禁止政策法を立法した当時のアメリカや日本などの先進諸国の状況に及ばない。しかしな

がら、先進国なみに諸条件を整えてから独占禁止政策法を制定すると、その時は既に手遅れとなっているであろう。独占禁止政策法の立法作業を早急に推進しなければ、中国の市場経済体制の樹立に支障が生ずることとなる。実際、市場経済の確立を目指す法制度の樹立こそ、企業の公正な競争を確保し、真の社会主義市場経済体制の成立を可能とする⁵³⁾。この意味では、独占禁止政策法の制定及び施行は、中国特有の「行政的独占」の問題の解決を促進し、政府の機能転換を加速させ、さらに公正かつ自由な経済秩序の維持につながるることとなる。これについては、次の論文で詳細に検討したい。

<注>

- 1) 王晓晔『企業合併中的反壟断問題』(法律出版社、1996) 270頁。
- 2) 「部門の独占」及び「地域封鎖」に関する詳細は、後述・三。
- 3) 王晓晔「我国反壟断立法的框架」(『法学研究』第18巻4期、1996)3頁。
- 4) 原語「政府及其所属部門」は日本語の「行政部門」に相当するが、日本におけるこれらの中国研究においては原語をそのまま訳に使用してきているので、その例に従うこととする。
- 5) この点は、中国の法学界ではほぼ一致した見解である。
- 6) 日本では、本法に関する報道において、「中国不正競争防止法」とされることが多い。しかし、日本やその他の諸外国における「不正競争防止法」とは明らかに異なる内容も多く含まれているので、適切な訳語とは言い難いように思われる。そこで、本稿では、原語をそのまま使うこととする。
- 7) 王先林「論我国反壟断立法中的兩個基本問題」(『D413 經濟法学、労働法学』第3期、1998)60頁(原載:『中外法学』1997年6期、89~93頁)。
- 8) 王先林「反壟断法三論」(王晓晔編『反壟断法与市場經濟』法律出版社、1998)70頁。
- 9) 鄭迎新「論我国『反不正当竞争法』的特点」(『河北法学』第1期、1994)26頁以下。
- 10) 王晓晔「中国反壟断立法的作用、現状と問題」(王晓晔編『反壟断法与市場經濟』法律出版社、1998)78~80頁。
- 11) 王晓晔「依法規範行政性限制競争行為」(『法学研究』第3期、1998)89頁。
- 12) 張淑芳「行政壟断的成因分析及法律对策」(『法学研究』第4期、1999)101頁。通説の地位にあるこの定義は、もともと中国社会科学院法学研究所の副所長である王保樹により、提起されたものである。同氏は、十年前に、既にこの定義を出している(王保樹「企業連合与制止壟断」(『法学研究』第1期、1990))。
- 13) 王晓晔「社会主義市場經濟条件下的反壟断法」(『中国社会科学』第1期、1996)73頁。
- 14) 王保樹「論反壟断法对行政壟断的規制」(王晓晔編『反壟断法与市場經濟』法律出版社、1998)125頁。
- 15) 中華人民共和国憲法105条。
- 16) 王晓晔(前掲注1)275頁。
- 17) 王保樹(前掲注14)127頁。
- 18) 漆多俊「中国反壟断立法問題研究」(『法学評論』第4期、1997)56頁。
- 19) 梁慧星『民法学説判例与立法研究』(中国政法大学出版社、1993)92頁。
- 20) 漆多俊(前掲注18)56頁。
- 21) 中華人民共和国憲法第1条。
- 22) 史際春(斎藤明美・佐藤七重訳)『中国經濟法の理論と實際』(成文堂、2000)42頁。
- 23) 中華人民共和国憲法第15条。
- 24) 中華人民共和国憲法第16条、第42条。
- 25) 楊紫烜主編『經濟法学』(北京大学出版社、1994)3頁。
- 26) 國務院は、中国の最高国家行政機關であり、日本の内閣に相当する。
- 27) 全国人民代表大会は、中国の最高権力機關である。
- 28) 中華人民共和国憲法第62条第9号、第67条第5号、第89条第5号。
- 29) 楊紫烜主編(前掲注25)491頁。
- 30) 李昌麒主編『經濟法学』(中国政法大学出版社、1994)429頁。

- 31) 「計画体制の改善に関する若干の暫定規定」の前文を参照。
- 32) 游仲勳『現代中国の計画経済』（ミネルヴァ書房、1982）2頁。
- 33) 楊紫烜主編（前掲注25）491頁。
- 34) 楊紫烜主編・前掲・493頁。
- 35) 楊紫烜主編・前掲・同頁。
- 36) 楊紫烜主編・前掲・501～502頁。
- 37) 王保樹（前掲注14）130～132頁。
- 38) 中国においては、資本主義的経済制度の根本的特徴は生産手段の私有と資本に応じた分配であるとされ、一方、社会主義的経済制度の根本的特徴は生産手段の公有制および労働に応じた分配であると考えられている。これにより、社会主義においては搾取制度は否定される。生産手段の公有制に関し、憲法第6条は「中華人民共和国の社会主義経済制度の基礎は生産手段の社会主義公有制であり、これは即ち全民所有制および労働大衆集団所有制である。社会主義公有制は人が人を搾取する制度を消滅させるもので（中略）ある」と規定する。このように生産手段の公有による搾取の否定を原則とする経済制度が社会主義公有制である。
- 39) 注38で述べたように、社会主義公有制が中国の経済制度の基礎である。しかし、この社会主義公有制の重要な構成部分として憲法は个体経済及び私营経済などの非公有制経済の存在・発展を認めている（憲法第11条）。个体経済とは、労働者個人による生産手段保有を基礎として個人労働及び個人経営を行なう私有制経済を意味し、私营経済とは私人による生産手段保有および雇用労働を基礎とし、利潤の獲得を生産経営の目的とする私有制経済を意味する。楊紫烜・徐傑主編『経済法学（新編本）』（北京大学出版社、1994）168頁、王保樹・崔勤之（志村治美編訳）『中国企業法論』（晃洋書房、1992）214頁。
- 40) 王保樹（前掲注14）132～133頁。
- 41) 以下の論述は、鐘明釗主編『競争法』（法律出版社、1997）321～323頁に主に依拠している。
- 42) 鐘明釗主編・前掲・323～324頁。
- 43) 鐘明釗主編・前掲・324頁。
- 44) ここでいう優越的地位とは、市場において圧倒的な支配を有する絶対的優越性に限らず、一方が他方より相対的に優越することにより相手方に不当に不利益を課し得るような取引上の相対的優越性をいう。佐藤一雄ほか編『テキスト独占禁止法〔第三版〕』（青林書院、1998）157頁。
- 45) 鐘明釗主編（前掲注41）326頁。
- 46) 中国では、改革以前から存在していた生産単位と経営単位が工場とか企業と呼ばれてきたのに対し、改革によってそれまで政府機関が担っていた経済機能を分離して独立の組織を形成した場合、これを会社と呼ぶのが一般的であった。この種の会社の中には、名称だけ会社となり、依然として「行政管理機関」としての性格を強く残している会社があった。これを行政的公司（原語は「行政性公司」と呼んだわけである。國谷知史「中国の企業法」（早稲田大学エクステンションセンター編『中国ビジネスの法と実際』（日本評論社、1994））106頁。
- 47) 鐘明釗主編（前掲注41）325頁。
- 48) 史際春（前掲注22）168頁、張瑞萍『反壟断法理論与实践探索』（吉林大学出版社、1998）56頁。
- 49) 梁慧星（前掲注19）91頁。
- 50) 細田孝一「中国競争法の概要とその運用について」（『公正取引』569号、1998）35頁。
- 51) 王曉曄（前掲注11）84～85頁。
- 52) 梁慧星（前掲注19）89頁。
- 53) 王曉曄（前掲注10）106～107頁。