

「常態化監督管理」へ—中国独禁法規制スタンスの再転換

2023年5月19日
株式会社KDDI総合研究所
王 威駟
xis-ou@kddi.com

■ 不況期におけるプラットフォーム産業成長への期待

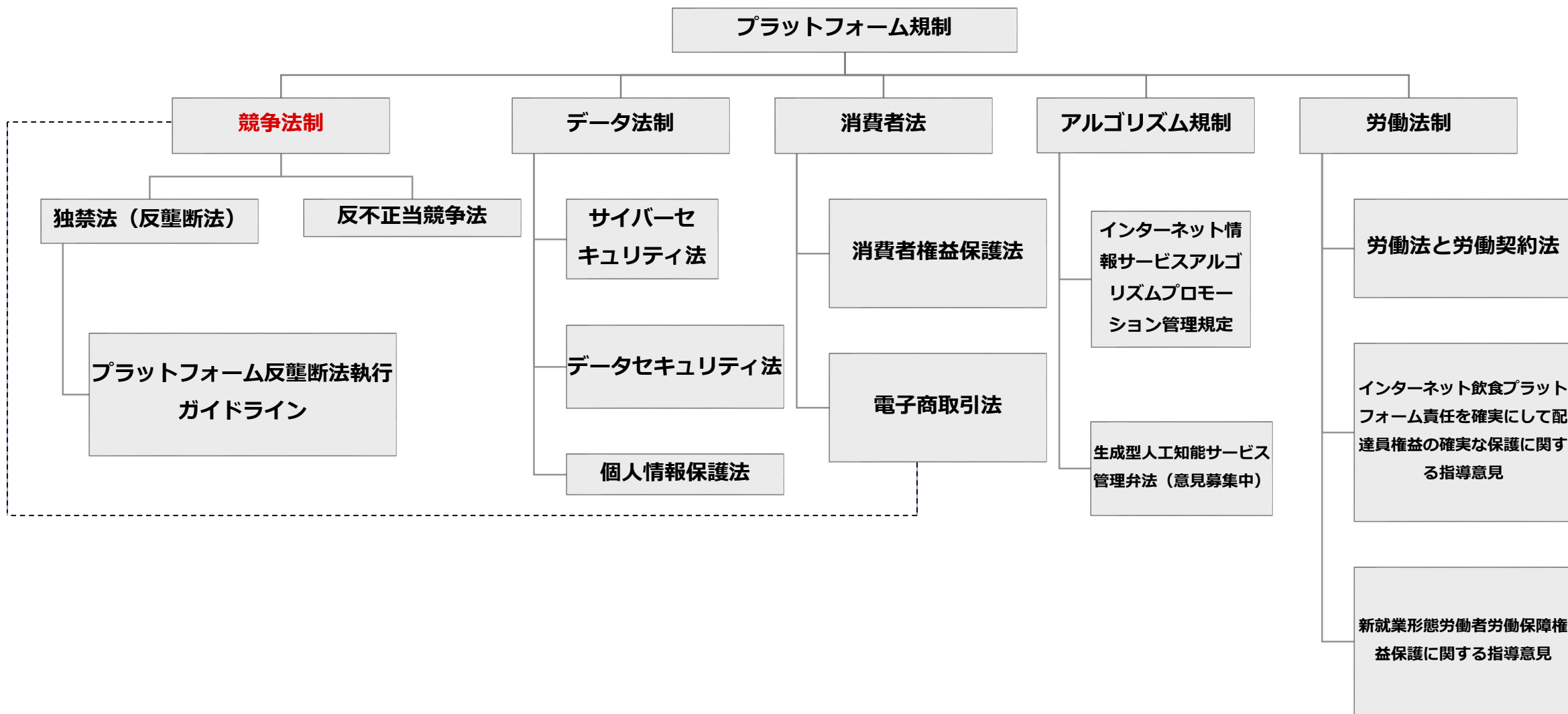
- 2022年の不況 → 2023年5%前後の成長目標
- 2022年12月中央経済工作会议：発展・雇用・国際競争面でのプラットフォーム企業の牽引機能発揮を支援
- 2023年3月「政府活動報告」：常態化監督管理レベルを高め、プラットフォーム経済の発展を支援する

“要大力发展数字经济，提升常态化监管水平，支持平台企业在引领发展、创造就业、国际竞争中大显身手。”

「デジタル経済を強力に発展させ、常態化監督管理能力を向上させ、経済発展の牽引、雇用の創出、国際競争においてプラットフォーム企業の大いなる活躍を支援するべき」

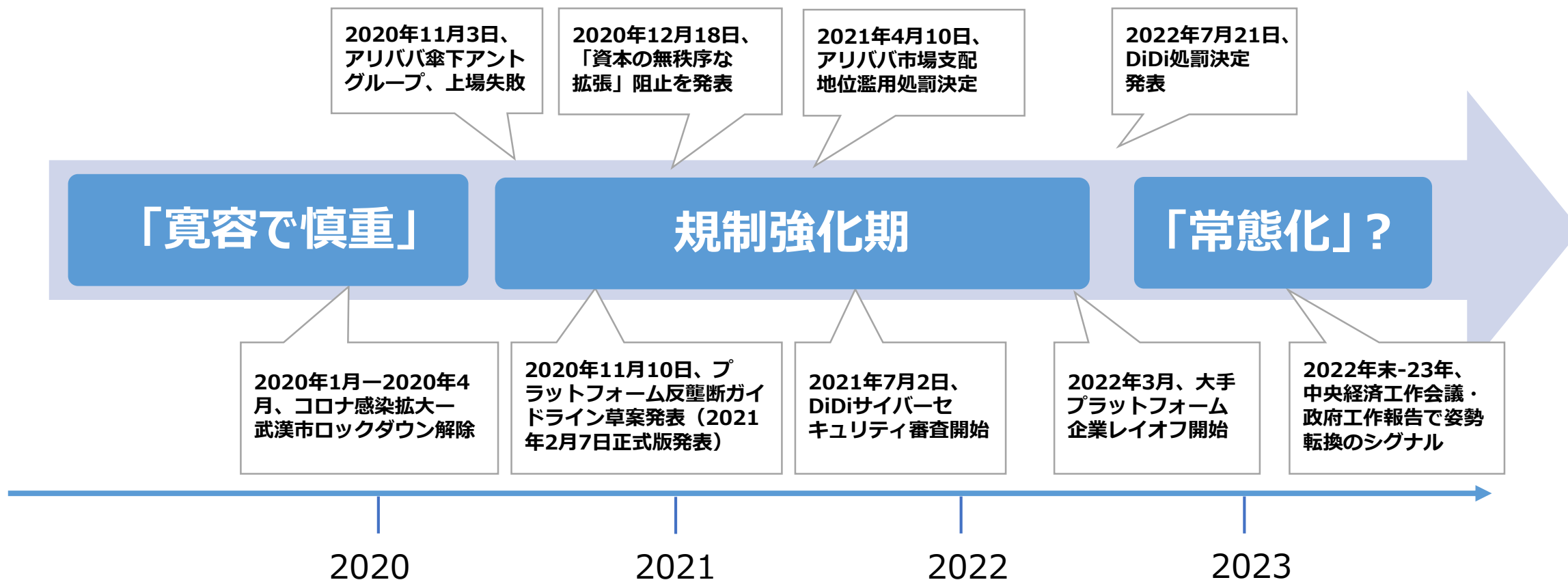
1.中国におけるプラットフォーム規制：概観

■ 中国プラットフォーム規制体系（抜粋）



1.中国におけるプラットフォーム規制：概観

■ 中国におけるプラットフォーム規制：三つの時期



■ 中国プラットフォーム規制の特徴

- プラットフォーム規制体系が形成されたが執行の安定性・透明性が課題
- 企業・投資家は政策と法規制の動向にセンシティブ、処罰決定の金額より事業分割を危惧
- EU DMAのような強力な事前規制ツールが存在しない
- 2020年以来規制を強化してきたが、不況期において規制活動が減少→「常態化」へ

■ 2010年以来の産業政策

- 2015年「インターネットプラス」戦略発表、プラットフォームの活用を重視
- 2017年から「寛容で慎重」な規制姿勢を強調
→「一時的に実態を把握できない領域に対し、一定の「観察期間」を設定し、直ちに厳しく取り締まるべきではない」

■ 例1：2014年中国最高裁Qihoo対テンセント事件判決

- テンセント社SNSソフト「QQ」とQihoo社アンチウィルスソフト「360」の二者択一事件
- SNSソフト市場に**8割以上のシェアを有するテンセント社には市場支配的地位がないと判断**

■ 例2：DIDIによる一連の買収事件

- 2015年2月のDIDI（46.6%）・Kuaidi（39.9%）合併、
2016年8月DIDIによるUber中国事業合併（**93.1%に**）
ともに企業結合審査対象にならなかった

2. 「寛容で慎重」 時期

■ 寛容で慎重時期の主な法整備

法制度	主要内容	備考
「反不正当竞争法」改正 (2017)	12条を新設：「 技術手段 を利用し、ユーザーの選択に影響を与える、又はその他の方式を通じて…他の事業者が合法的に提供するインターネット商品又はサービスの正常な動作を妨害し、又は破壊する行為に従事してはならない」	基本はWebクローラー関連事件に適用
「電子商取引法」制定 (2019)	35条：「取引規則および技術等の手段を利用し、プラットフォーム内事業者のプラットフォームでの取引、取引価格及び他の事業者との取引等について 不合理に制限し、若しくは不合理な条件 を付加し、又はプラットフォーム内事業者に対し 不合理な費用 を徴収してはならない」	適用例が非常に少なく、大手プラットフォームに適用したこともなし→ 形骸化

- 大手プラットフォームの反競争行為・データ濫用行為を有効に抑制することはできなかった

2. 「寛容で慎重」 時期

■ 「寛容で慎重」時期の終焉

- BATを代表とする巨大プラットフォーム企業が目覚ましい発展を遂げた
- 一方、巨大プラットフォーム企業は様々な社会問題を引き起こした
(元競争当局幹部の「天下り」、ロックダウン期間中のエコシステム閉鎖、ギグワーカーに対する搾取…)

競争秩序：巨大プラットフォーム
企業の地位濫用

- 「二者択一」
- スタートアップ買収

データ保護：IT企業が恣意に
ユーザー情報を収集

- プライバシー侵害
- ユーザーデータの無断結合・利用

3. 規制強化期

■ 2020年11月から一気に姿勢転換

2020年11月3日

- アリババ傘下アントグループ上場が当局の意向により延期
- 消費者金融業務に対する不信感？

2020年11月10日

- プラットフォーム反壟断法ガイドライン草案発表
- **草案では強力な条項**が存在（市場支配的地位の認定を大幅に簡素化する条文）
→正式版は削除

2020年12月18日

- **「資本の無秩序な拡張」を阻止し、プラットフォーム規制強化を宣言**
- インフラ化しつつあるプラットフォームに対する支配を強化
- 社会問題による市民の不満への対応

2020年12月23日

- アリババに対する独占化禁止法調査開始
- 同日アリババ株価13.34%暴落
- 巨大プラットフォームに対する本格的な競争法執行が開始

3. 規制強化期：競争法による規制

- 2021年4月10日、中国市場監督管理総局はアリババが市場支配地位を濫用したと認定し、同社に約182億人民元の制裁金を課した
 - ・ 2014年Qihoo対テンセント事件より細緻な認定

	アリババ処罰決定における市場支配的地位認定要素
1	アリババが高い市場シェアが50%を超えている
2	関連市場の集中度が高い
3	アリババがアルゴリズム・プラットフォーム規制設定などの方式により市場を支配できる
4	アリババが大量の各種データ・先端的なアルゴリズムを所有するため、高い財力と技術上の優勢を有する
5	ロックイン効果により事業者・ユーザーがアリババのプラットフォームに高度に依存している
6	ネットワーク効果の存在により新規参入の難易度が高い
7	アリババが物流・QRコード支払・クラウドコンピューティングなどの隣接領域に著しい優越的地位を有している

- 2021年4月12日、アリババの株価は7.16%上昇
(強制的な分割や資産売却のような「最悪の結果」を逃れることができたからであると指摘)
- 2021年7月、テンセント傘下フードデリバリープラットフォーム「美团」にも市場支配地位濫用を認定
- 2022年12月CNKI (CiNii/JStageなど相当) に市場支配的地位濫用認定

3. 規制強化期：データ法制による規制

- 2021年7月2日、DiDiに対するサイバーセキュリティ審査開始（2022年6月にCNKIに）
- 2022年7月21日、DiDiが「サイバーセキュリティ法」、「データセキュリティ法」又は「個人情報保護法」に違反したと認定され、80.26億人民元の制裁金が課された

	DiDiの個人情報保護法違反行為
1	ユーザーの携帯電話のアルバムに保存されているスクリーンショット情報 1,196 万 3,900 件を違法に収集
2	ユーザーの携帯電話のコピー情報を保存するメモリーのクリップボード上の情報およびアプリ一覧情報 83億 2,300 万件を過度に収集
3	乗客の顔情報1億700万件、年齢層情報5,350万9,200件、職業情報1,633 万5,600件、親族関係情報138万2,900件および家・会社等の目的地情報1億5,300万件を過度に収集
4	乗客が運転手のサービスに対し評価コメントをするとき、アプリがバックグラウンドオペレーション状態にあるとき及び携帯電話が走行行程記録設備にアクセスしているときの正確な位置情報（経緯度）1億 6,700万件を過度に収集
5	運転手の学歴情報14万2,900 件、文字情報として保存されている運転手の身分証明書番号情報 5,780万2,600件を過度に収集
6	乗客に明確に告知せず、乗客の外出計画を分析した情報539億7,600万件、通常の所在地の情報15億3,800万件および出張・旅行のための外出情報3億400万件を収集
7	乗客が相乗りサービスを利用するにあたり、業務と関連性のない電話のアクセス権限を頻繁に要求
8	ユーザー設備情報等の 19 項目の個人情報の取り扱いに関する目的を正確、明確に説明していなかった

3. 規制強化期：データ法制による規制

■ サイバーセキュリティ法とデータセキュリティ法関連

- 公表せず

「国家安全に重大な影響を与えるデータ処理活動、規制当局の明確な要求を履行せず、表向きは賛同、裏向きは反対の態度で（「陽奉陰違」）、悪意をもって監督するなどの違法問題が存在する。DiDiの違法運営は国の重要情報インフラ安全とデータセキュリティに嚴重なリスクをもたらした。**国家安全に関わるため、法に基づき開示しない**」

■ DiDiアプリの新規ダウンロードは当局により禁止された

- 1月16日アプリストアにおける配信再開

■ いままで競争法による規制はなかった：主要ライバルの買収はいずれも無条件許可

■ 規制強化期の特徴

- 体系化されたプラットフォーム規制枠組み：競争法制・データ法制などを全面・総合的に運用
- 規制活動は国の産業政策・政治的思惑につながる傾向（DiDiのアメリカ上場など）があるが、できるだけ現行法の枠組みで規制を展開
- 透明性：競争法＞データ法制
- 規制強度：データ法制＞競争法
- EU型のプラットフォーム企業に対する事前規制が強化期においても導入されていなかった（2021年の「プラットフォーム分級分類指南（意見募集案）」のみ、罰則なし）

■ 経済不況とプラットフォーム産業

- 2022年の経済不況・規制による不安
- プラットフォーム企業が2022年3月からレイオフ開始・業務拡張停止

■ 2022年8月反壟断法改正：限定的強化

- プラットフォーム規制を強調したが実質的な改正が限定的（許可なき合併の制裁金額の引き上げなど）
- EU DMAや日本の取引透明性化法のような「事前規制」を導入しなかった
- 検察院（検察庁相当）による**反壟断法民事公益訴訟**を導入：インターネット、公共事業、医薬品などの領域に注目
- 一定の公共管理機能・重要な社会的責任を持つインターネット企業に対し、民事公益訴訟検察提案（「検察建議」）の方式を考慮に入れる→**規制当局による規制活動を促す**

■ 規制強化期の終焉

- 2022年12月中央経済工作会议：発展・雇用・国際競争面でのプラットフォーム企業の牽引機能発揮を支援。
 - ←2020年中央経済工作会议：反壟断法規制を強化し、資本の無秩序な拡張を防止する
 - ←2021年中央経済工作会议：反壟断法と反不正競争規制を強化…資本の野蛮成長を防止する
- 2023年3月 政府活動報告：

“要大力发展数字经济，提升常态化监管水平，支持平台经济发展。”

「デジタル経済を強力に発展させ、常態化規制能力を向上させ、プラットフォーム経済の発展を支援する」

そもそも「常態化監督管理」とは？

■ 常態化監督管理に転換する理由

- 2年間の規制強化によりコンプライアンス意識が強化されて競争秩序はすでに好転
- 規制の透明度と安定性を上げてプラットフォーム企業に法的安定性を保障する必要性が生じる（センシティブなプラットフォーム企業・投資家を配慮すると見られる）

■ 常態化監督管理のあり方

- 「事前、事中、事後全段階における監督管理」が強調（とくに事前段階においてコンプライアンス意識強化）→ 「共同規制」に？
- 規制能力の向上（俊敏性・正確性・公正性）が期待される

■ 具体的な内容？

- 行政処罰以外に、**当局からの懸念表明・事業者との相談（「約談」制度の活用）**、**行政指導、ガイドライン制定**などが常態化監督管理措置に含まれる。**「反不正当竞争法」改正と企業結合届出基準の整備**を推進（市場監督管理総局副局長・反壟断局局长甘 霖氏）
- デジタル経済の発展法則に従い、プラットフォーム企業の健全な発展をガイド…
公開・公正・透明な規則制度により明確なシグナルを市場に示し、市場の期待を安定させ信頼を上げる（市場監督管理総局局长羅 文氏）
- **EU・ドイツ式事前規制**は言及されず（当局は研究機関と連携して制度概要と効果を検証中）
- 検察部門による民事公益訴訟制度もその一環？

■ 「事前規制」に躊躇

- EU DMAのような**事前規制ツールを参考にする意義を認めつつ、現段階の導入について消極的**
→あくまで現行法による規制（必要性和理論根拠が課題、中国の具体的環境を考慮する必要もあると指摘）
- 2021年の「プラットフォーム分級分類指南（意見募集案）」を公表、「**スーパープラットフォーム**」を言及。
自主的なコンプライアンス取組みのみを求める（罰則なし）
- 産業政策と中国市場の特徴（主に自国プラットフォーム企業が市場で活動している）を配慮
- EUのプラットフォーム事前規制に対する「イデオロギー的」、「産業保護主義的」な批判が存在
- アメリカにおけるプラットフォーム事前規制法案の動向に注目

4. 「常態化監督管理」：反不正当竞争法改正案

■ 2022年11月反不正当竞争法改正（意見募集案）

- 二度目の「相対的優越地位濫用」条項（13条）を導入する試み
（※「取引上の優越地位」条項より「不公正な取引方法」相当）
- 「反壟断法」では実現できなかったため「反不正当竞争法」に導入しようとする事となる見方がある
- 相対的優越的地位の定義：
事業者の技術・資本・ユーザー数・事業分野における影響力などの優位性、そして他の事業者の当該事業者に対する取引上の依存度などにより認定（47条）
- 一連のプラットフォーム規制関連条文（14－22条）を新設
- 「データ、アルゴリズム、技術やプラットフォーム規則を利用し、ユーザーの選択を左右するなどして市場における公平な競争秩序を攪乱してはならない」（15条）

相対的優越地位濫用規制条項

- 13条：「相対的優越地位がある事業者は正当な理由なしに、下記行為を行い、取引相手方の経営活動に不合理な制限もしくは不合理な条件を設定して公平な取引に影響を与え、市場における公平な競争秩序を攪乱してはならない。
 1. 取引相手方に排他条件付き契約を強要
 2. 不合理に取引相手方の取引対象または取引条件を制限する
 3. 商品を提供する際に他の商品を抱き合わせる
 4. 商品の価格、販売対象、販売地域、販売時間または販促活動を不合理に制限する
 5. 不合理に保証金の設定、補助金・割引・露出の削減などの制限を加える
 6. ユーザーの選択に影響を与え、トラヒック制限、バン、検索結果操作、商品削除などの方式により、正常な取引に干渉する
 7. 他の不合理な制限または条件により、公平な取引に影響を与える行為」
- ・ **相対的優越地位の定義：**
事業者の技術・資本・ユーザー数・事業分野における影響力などの優位性、そして他の事業者の当該事業者に対する取引上の依存度など（47条）

4. 「常態化監督管理」：反不正当竞争法改正案

- **エンフォースメント**（34条）：違法所得の没収、10－100万人民元の制裁金（悪質な場合100－500万）
- **市場監督管理総局による趣旨説明**：立法上の空白を補填するため新設
→中小規模事業者の保護を強化。「実務では相対的優越地位にある事業者は、違法な利益を獲得、または競争上の優位性を不当に拡大するため、取引相手（とくに中小企業、プラットフォーム利用事業者など）の事業活動に不合理な制限を実施し、または不合理な条件を設定する現象が多発しており、中小企業の創設・経営が困難になり、市場における公平な競争秩序を著しく攪乱し、イノベーションを阻害する現象が確認されている。改正案は現在比較的典型的な公平な取引を阻害する行為をカテゴライズし、「二者択一」、抱き合わせを含む6つの行為を列挙し、附則で「相対的優越地位」をいかに判断するかを示している。」（公正競争阻害性？）
- 相対的優越地位→違反行為→反競争効果（？）の構成
- 日本独禁法の「優越的地位の濫用」より「不公正な取引方法」に近い
- 「正当な理由なしに」と「不合理」が混在→より細緻な解釈論が必要

■ 相対的優越地位導入に対する反対意見：

- 条文に**あいまい不明な表現**が多い：相対的優越地位、正当な理由、不合理な制限・条件…
- **過剰規制の危険性、現段階では企業の信頼回復が重要**
- 中国反不正当竞争法の本来の目的は**市場構造に影響を与えない不法行為**を規制すること→反不正当竞争法で規定するのは不適切
- 取引過程において「相対的優越地位」が普遍的に存在するため、契約法により関連紛争を解決すべきである
- 仮に競争上の問題になったとしても、まずは反壟断法（縦のカルテル条項など）で規制できるかどうかを検証すべきである
- ドイツや日本の類似規定の理論根拠が先に示されているが、中国では相対的優越地位規制の理論根拠が確立されていない

.....

■ 改正案成立の可能性？

4. 「常態化監督管理」：反不正当竞争法改正案

■ 参考：プラットフォーム規制関連条文（14－22条）

・ 実現できれば「電子商取引法」のさらなる形骸化→効果要件はどう判断するか？

14	不正な利益を獲得するために、悪意な取引行為を実施（短期において大規模・頻繁な取引を実施、短期に大量な商品を落札させて支払しない、返品・受取拒絶など）して他の事業者の正常な経営を妨害・破壊してならない
15	「データ、アルゴリズム、技術やプラットフォーム規則を利用し、ユーザーの選択を左右する（ユーザーの意思・選択権に背き、使用体験を低下させる）などの形を通じて市場における公平な競争秩序を攪乱してはならない
16	（旧12条のアップデート）技術手段を利用し、 トラヒックハイジャック・不当な攪乱、悪意をもって交換性提供しない などの方法でユーザーの選択に影響を与えて他の事業者が合法的に提供するインターネット商品又はサービスの正常な動作を妨害し、又は破壊する行為に従事してはならない
17	経営者は技術手段・プラットフォーム規則などを利用し、商慣行や技術規範に反して他の事業者の商品・サービスのアクセスや取引を排除・妨害して市場における公平な競争秩序を攪乱してはならない
18	不当に他の事業者のビジネスデータ（公衆は無償に利用できる情報と同様なデータは該当しない）を獲得・利用して <u>他の事業者と消費者の合法的權益を損害し、市場における公平な競争秩序を攪乱してはならない</u>
19	アルゴリズムを利用してユーザーの好み・取引習慣などを分析することを通じて取引条件において取引相手方に不合理な差別的な取扱い・制限を実施し、 <u>他の事業者と消費者の合法的權益と社会公共利益を損害し、市場における公平な競争秩序を攪乱してはならない</u>
20	（受け皿条項） 他のインターネット不正当竞争行為を実施して、市場における競争秩序を攪乱し、市場における公正な取引に影響を与えて他の事業者と消費者の合法的權益と社会公共利益を損害してはならない
21	13－22条違反の考慮要素：①消費者、他の経営者の合法權益と社会公共利益への影響②強制、脅迫、詐欺などの手段を利用したかどうか③商慣行、商業倫理、商業道徳に反したかどうか、④公平、合理、非差別的な原則に反したかどうか、⑤イノベーション、事業分野全体の発展、インターネットエコシステムへの影響
22	コンプライアンス強化：約款・取引規則においてプラットフォーム内の公正競争規則を明確しなければならない

■ 思考実験としての中国プラットフォーム規制

■ 体系化されたプラットフォーム規制枠組：競争法制とデータ法制による総合的規制

■ 「事前規制」に対する消極的→考えられる理由は？

- ・ センシティブなプラットフォーム事業者インセンティブの維持（特に不況期）
- ・ プラットフォーム領域の「事前規制」アプローチに対する不信感：
- ・ 「イデオロギー的」・「産業保護主義的」などの批判が存在
- ・ 現行法の規制手段は十分に強力

■ 「常態化」とは？

- ・ 「常態化規制」：反不正当竞争法・検察提案などの罰則が弱い、より柔軟な規制ツールで規制活動を展開？
- ・ 相対的優越地位条項→より細緻な整理が必要（相対的優越地位の認定基準、効果要件など）
- ・ 当局による相談・懸念表明、行政指導、コンプライアンス強化…「共同規制」へ？
- ・ 「電子商取引法」の形骸化の教訓

■ 放任→規制強化→常態化規制

- ・ バランスを保った規制姿勢の重要性を示唆