

公正取引委員会競争政策研究センター第12回公開セミナー

テーマ 「中国独占禁止法の執行体制と施行状況」
講 師 川島 富士雄 氏
日 時 平成20年10月10日（金）16：00～18：00
会 場 東京都千代田区霞が関1-1-1 中央合同庁舎第6号館B棟
公正取引委員会大会議室（11階）

- 1 オープニング（16：00～16：07）
- 2 講演（16：07～17：10）「中国独占禁止法の執行体制と施行状況」
名古屋大学大学院国際開発研究科 准教授 川島 富士雄 氏
- 3 コメント1（17：10～17：25）
北京未名法律事務所 弁護士 姜 姍 氏
コメント2（17：25～17：40）
公正取引委員会事務総局官房国際課企画官 深町 正徳 氏
- 4 質疑応答（17：40～18：00）
- 5 クロージング（18：00）

オープニング（16:00～16:07）

【事務局】 本日は、競争政策研究センター第 12 回公開セミナーにご参加いただき誠にありがとうございます。本日のセミナー開始に先立ちまして、センター事務局から 4 点ほどお願いと確認をさせていただきます。まず、携帯電話でございますが、携帯電話をお持ちの方は、セミナー進行の妨げとなりませぬように電源をお切りいただきますよう、ご協力をお願いいたします。次に、録音でございます。本公開セミナーの詳細な討議内容については、後日センターのホームページに掲載させていただきますので、この場での録音についてはご遠慮いただきますよう、ご協力をお願いいたします。また、本日配布させていただきました資料の確認をさせていただきたいと思います。資料は 3 点でございます。①議事次第、②講演資料及び③アンケート用紙となります。アンケートにつきましては、最後に回収させていただきますのでご協力をお願い申し上げます。資料に不揃い及び落丁・乱丁等がございましたら、事務局の者にお知らせください。最後に、バッジについて連絡いたします。庁舎に入る際にバッジをお渡ししておりますが、バッジにつきましては、お帰りの際に 1 階日比谷公園側の出口で事務局職員にお返しく下さい。

事務局からの連絡は以上です。以後、競争政策研究センター所長小田切宏之がセミナーの進行を務めさせていただきます。それでは、小田切所長お願いいたします

【司会】 競争政策研究センター所長の小田切でございます。本日の司会を務めさせていただきます。

本セミナーでは、本年 8 月に施行された中国の独占禁止法について、同法の施行体制及び目指すところについて、施行より 2 か月過ぎた現在の施行状況、今後外国企業に与えると考えられる影響について展望を得るために、3 人のスピーカーをお招きしました。

本日の基調講演をしてくださるのは名古屋大学大学院国際開発研究科の川島富士雄准教授です。川島先生は、国際経済法及び経済法をご専門にされておられ、「国際経済法における紛争解決手続の実効性」、「WTO 法における「貿易と開発」」、「WTO 加盟後の中国の市場開放と市場経済化をめぐる法的諸問題」、「アジア各国の競争法の発展とその比較」をご研究のテーマにされておられます。本日は「中国独占禁止法の執行体制と施行状況」というタイトルにて、ご講演いただきます。川島先生は、9 月に北京にて同法の執行状況等について現地調査を行われたばかりと伺っており、中国の独禁法の執行体制に関する話のみならず、施行に関する最新の動向についてのお話をお伺いできると期待しております。

コメンテーターには、中国の弁護士でいらっしゃいます姜姍（Jiang Shan）氏をお招きしております。姜先生は、1996 年、中央大学大学院法学研究科修士課程修了。在学中、元公正取引委員会委員であった伊従寛教授から指導を受け、日本の独占禁止法について研究。その後、企業の法務部に勤務し、2001 年には中国において弁護士登録し、中国において弁護士として勤務しながら、日本の独占禁止法に関する書籍・論文を翻訳され、日本の有益な経験を中国に紹介されておられます。現在、一橋大学大学院国際企業戦略科博士後期課

程に在籍し、村上政博教授の指導の下、独占禁止法を更に研究されておられます。姜先生からは、中国独禁法の施行が日本の企業活動に与える影響について展望を示していただく予定です。

また、日本の公正取引委員会からは、官房国際課の深町正徳企画官より、中国における同法に対する認識、適切な国際協調の在り方等について論じていただきます。

それでは、川島先生、よろしくお願いいたします。

講演（16:07～17:10）

【川島准教授】 ご紹介にあずかりました川島と申します。本日は、「中国独占禁止法の執行体制と施行状況」というタイトルで中国独占禁止法の最新の動向についてご報告させていただきます。

既に皆さんご案内のとおり、中国の独占禁止法は、第1に独占協定、第2に市場支配的地位の濫用、第3にM&Aの3つの柱から成り立っています。これらはEUの競争法でも採用されていますが、それに加えて4番目として、いわゆる行政独占があります。この行政権力の濫用による競争制限を加え、中国独自のスタイルを採用したということがいえます。

この法律は、他国の競争法の例に漏れず、非常に抽象的な概念を多用しております。また、執行機関そのものをどこに指定するかということすら法律上明確にされずにおりまして、その他幾つか国務院に決定を委任した部分が多かったわけです。そのため、昨年制定されてから施行に至るまで、非常にさまざまな準備作業が必要であると言われていました。ところが施行直前になっても何も出てこない。施行してから2か月経ちましたが、今の段階で明らかになっているのは、事業者集中の届出基準規定、これが8月3日に出てきました。それから、3つの執行機関への権限の分担が行われた。これは8月半ば過ぎごろに大体明らかになってきました。現時点で明らかになっているのはその程度でして、それ以外の組織とかガイドラインは、いまだに公表されておられません。

多くの方がここにお集まりですが、現在の不透明な状況に対して一体どうなっているのかということでは来られたのではないかと思います。そうした不透明な状況にもかかわらず、この法律が施行された日から若しくはその前日から、例えば執行機関に対し、マイクロソフトが独禁法に違反しているとの申告がされ、人民法院に対しては行政独占に対する行政訴訟や幾つかの民事訴訟が提起されました。また、日本でも報道されておりますけれども、コカ・コーラによる匯源果汁（かいげんかじゅう）という会社の買収計画等が商務部に届出されています。この2か月で非常に活発な動きを見せています。今後、これらすべてが正式な調査や事件につながるとは限りませんが、施行直後のこうした状況や動きは、今後の運用を占う上で、非常に重要な情報を提示してくれていると思います。

今（スライド2の）1のところをお話ししました。そこで、今日のお話では、まず、2のところは簡単にいたしまして、3の中国独禁法の執行体制で、非常に複雑な執行分担体制について正確に理解してもらいまして、それから4のところで、この2か月の施行状況を比較的詳しく紹介しまして、この2つを合わせることを通じて、中国独禁法の今後の運用の行方を占いたいと思います。

中国独禁法の概要

中国独占禁止法の概要については、前提として、法律の構造の大体のところを理解する必要があります。ただ、日本では既に日本語翻訳や本日、姜弁護士から配付されま

した法律の紹介や概要の紹介等もございますので、大変恐縮ですが、要点だけ説明ということにしたいと思います。

まず、第2章独占協定から入ります(スライド3)。これは水平協定、垂直協定、両方が規制の対象になっております。これらはEUの競争法と非常に似た状況になっています。適用除外がございますが、これは特に事前に申請手続があるわけではなくて、事後的に事業者が立証する形になっています。

それから2本目の柱としては市場支配的地位の濫用ですが、まずここに書いてあるように(スライド4)、市場支配的地位の認定に関し、定義がございます。それから考慮要因として幾つかの要因が挙がっています。また、非常に有名なところでは1社で半分、2社で3分の2、3社で4分の3のシェアといった推定基準が置かれています。ただ、これを満たしたからといって直ちに市場支配的地位になるわけではなく、反証できるようになっています。

市場支配的地位の濫用については(スライド5)、ここに並べたような7つの類型が載っておりますが、例えば、この不合理取引条件とは何なのというように非常に分かりにくいところもあります。更に「その他の認定する行為」というようなものも含まれていますので、これだけでは対策を立てるすべがない状況です。

それから第4章の事業者集中ですが(スライド6)、これは、日本や他の主要各国で行われているものとそれほど変わらない仕組みになっています。まず、事前届出制が導入されています。また、2段階審査については、第1次審査が届出から30日以内で、第2次審査に行く場合は、それから90日以内。それから延長が60日可能です。そして、反証という手続(規定)もございます。あと、条件付加をできるというあたりは、日本やEUと同様です。この⑦に、別途国家安全審査というものが入っていますが、恐らく皆さん非常に関心を持たれているところではないかと思います。これについては、後でお話したいと思います。

続いて、第5章、行政権力の濫用による競争制限についてですが(スライド7)、これは4本目の柱として、中国独占禁止法に特徴的な規定となります。特に、①の規定は他と性格が違いますので、②～④をまとめて見ていただきますと、いわゆる地域保護主義、地方封鎖といわれているものを対象とした規定だと、理解していただければよいと思います。つまり、各省又は各市等が、自分の地域の事業者を守るために、他の地域から商品が入ってくるのを妨害することを、この②～④で規制しております。これとは少し違い、①は行政機関が自分にとって関係の深い企業からだけ商品を買うようにと義務付ける場合等、地域保護主義とは違う類型を対象としていますが、こういったものも含まれるのがこの第5章ということになります。⑤、⑥及び執行手段(スライド9)の説明は省略いたします。

その他注意を要する点は(スライド10)、域外適用の規定があるということと知的財産権の適用除外があるということです。ここで、知的財産権の適用除外については但書として、濫用の場合は除くことになっています。それでは、知的財産権の濫用の場合とはどう

いう場合なのかということが問題になります。この問題に対してガイドライン等は、直ちには出ないと思います。後で紹介しますが、工商総局の担当官に先月インタビューした際に、このような問題についてのガイドラインを考えていますかと尋ねると、今は考えておらず短期的に出るガイドラインはないということでした。それでは、どういう対応したらいいかということになるわけですが、従来の関連する規定を参照して、大体こういうことが濫用とされるのではないかとすることを予想せざるを得ないと思います。

例えば、中国語では合同法と言われる契約法については、その 329 条で、違法に技術を独占し、技術進歩を妨害する契約は無効と書いてあります。これを受けて、2004 年の最高人民法院の技術契約紛争司法解釈 10 条では、研究開発を制限する契約、一括ライセンスの独占的契約及び有効性の不爭条項等が無効になると規定しています。関連規定としましては、例えば対外貿易法 30 条の中に、この一括ライセンスと不爭条項、排他的取引ですね、これら 3 つの条項が規制対象になるということが書いてあります。それからもう一つは、2002 年の技術輸出入条例でもこれと似たような規定が幾つか載っております。現時点では、このような従来の規定全体を総合して、濫用とは何かということを予想せざるを得ないということだと思います。

次に執行手段ですが（スライド 11）、簡単にまとめておきますと、執行手段は行政上の執行手段と民事上の執行手段の 2 つであると考えていただいて結構です。刑事上の執行手段というのは、何か調査を妨害したとか、従わないとか、そういうときにだけかかるものですので、大きな柱は行政執行と民事執行です。

この行政執行は、3 つありまして、第 1 に、停止命令（M&A の場合は資産の処分等）、これは日本で言うところの排除措置命令に対応します。第 2 に、違法所得の没収、これは日本にはないですね。第 3 に、制裁金、これは日本の課徴金とほぼ同じものだと思います。この 3 つとも、違反が認定されれば、必ず課さなければならない処分とされています。

そこで、違法所得は一体どのように計算するのが大問題になってきます。同じような規定は、中国の法律の中では多数ございますが、どの法律においても違法所得をどのように計算するのがいつも問題となっています。行政執行で必ず課さなければならないとすると、事件ごとに違法所得について常にもめることになると思われます。所得というのは全額ではなくて、利益であるというのが一般的な理解になっています。つまり違法利益、違法収益が没収されるという理解です。

制裁金についてもこの賦課は義務的であり、少なくとも 1 % は賦課しなければなりません。ただし、1 % から 10 % の間でいくら賦課するかについては、執行機関に裁量が認められています。例えば、実は遵守プログラムを導入した会社であるにもかかわらず、従業員が勝手に違反したというような場合は、情状酌量の余地があり、1 % の方に近づけるような運用の余地はあるかと思います。通常、1 % から 10 % まで賦課しなければいけないのですが、0 % になる可能性があり、それがリニエンスー制度ということになります。

工商総局は、現在、立案規則案というのを起草中でありまして、第 1 位の申告者（一番

最初にこの情報をたれ込んできた企業)については、100%減免してあげようということがほぼ決まっているそうです。それ以外の企業については、何%ずつ減免するかということはまだ決まっていないとのことです。おそらく2位は50%というように%で免除基準が定められると思われます。

この規則案については、9月末までに独占禁止委員会に提出すると担当官が言っていました、まだ確認が取れていません。

第2の執行の柱が民事責任です(スライド12)。50条では、この法律の違反によって損失を与えた場合、民事責任を負うとだけ書いてあります。非常に単純な規定ですけれども、ここからいろんなことが発生する。ただし、日本の独占禁止法25条訴訟のように、行政処分前置主義ではありません。執行機関の決定がなくても、直接人民法院に訴えることができます。これは、日本の民法709条に基づく民事訴訟と同じ状況です。

さらに民法通則134条を見ますと、民事責任についての条項が置かれています。これには10種類の民事責任について記載されております。その中で、特に重要なのは、損害賠償はこれにかかるだろうと皆さん当然予想されるかと思いますが、損害賠償も民事責任として問われます。さらに、侵害停止、つまり差止請求についても、かかる可能性がある。実際のところ、最高人民法院は、損害賠償だけでなく、差止請求もやろうとしている気配があります。なぜなら、今までの不正競争防止法でも同じような条文があったのですが、差止請求が適用されている例がありますので、恐らく適用するだろうと予測されます。ですから、この規定から、日本の独占禁止法24条と25条に相当する責任のすべてが発生すると思った方がよろしいかと思います。

中国独禁法の執行体制

次に中国独禁法の執行体制の説明に参りたいと思います。

第1に非常に複雑な執行体制を正確に理解することが基本となります。かねてから言われていましたように、3つの機関が執行権限を分担するということが、8月中旬以降に明らかになりました。どのように分担するかということですが(スライド14)、この図の中で一番単純なのは事業者集中を担当している商務部です。

それに対して、こちらの独占協定と支配的地位の濫用ですが、ここが複雑です。黄色の部分については工商総局が基本的に全部担当しますが、この赤になっている部分については发展改革委がやるということになります。つまり、「価格」という2文字がある条項は发展改革委が担当することになります。

そして最も非常に複雑な部分はこの条項になります。17条1項第6号の条文は、同じ取引条件の差別待遇という一つの条文にもかかわらず、価格の差別は发展改革委、それ以外の取引条件の差別については工商総局で担当するという非常に複雑な権限配分をするそうです。そして、オレンジ色にした部分ですが、価格についての事件は、发展改革委が

やるのが原則です。数量制限については工商総局がやるのが原則です。しかし、場合によっては、①と②を総合してやっているカルテルがあり得ます。日本では、価格と数量の両方やった石油カルテル事件という有名な事件がありますけれども、それと同じような事件が起きた場合に、どちらが担当するのかという問題が発生します。そこで、その場合は、先に申告された方が担当するということだそうです。発展改革委員会に先に情報が来たらこれがやる、工商総局に来たら工商総局でやるということです。これについては、2つの機関の間で合意があるそうでして、それに基づいて処理がなされるということです。これも公になっていませんが、担当官がそのように言っていました。

どうしてこんなことになってしまったのかということについては、ぜひ最後の参考文献に挙げてある私の論文を見ていただければと思います。この論文については、インターネット上でダウンロードできますのでご覧いただければと思います。非常に簡単に説明しますと、結局、既得権益を守りたかったという単純なことになります。それぞれ持っていた権限を手放し、これを全部合わせた統一的執行機関を作りたいという案はあったのですが、各機関が、自分達の権限は絶対譲らないということで、妥協の産物としてこういう複雑なことになってしまいました。

次に、各機関が、従来どういう権限を持っていた、どういう政策傾向を示していたのか一つ一つ見ていきたいと思います。

まず、国家工商行政管理総局です（スライド 15）。独占禁止・不正競争防止法執行局が新しくできて、執行を担当することになります。従来は公平交易局、公正取引局と呼ばれていた組織で、これが拡充改組されてこういう形となりました。

ここでショッキングな話ですが、担当官に、ここで独禁法を担当している人は何人かと尋ねたところ、8名との回答でした。そこで、3機関全体で何人か尋ねると60名とのことでした。日本の公正取引委員会の職員数は正確には存じておりませんが、700名ぐらいでしょうか。その10分の1以下で全中国をカバーできるかといったら、これは明らかにできないと思われます。

そこで、重要になってくることとして、独禁法10条2項ですね、地方政府及び地方機関に法執行を授権できることになっています。8名で全部はできませんので、多分授権することになると思いますが、それについて聞きましたところ、地方工商局というところに、一般的に授権する予定はないとの回答でした。なぜかといいますと、多分経験というか、その能力が欠けているということのようでして、沿海部、例えば上海市とか、浙江省、江蘇省、広東省とおっしゃっていましたが、この辺りの沿海部に対しては、工商局が独禁法の執行権を授権する可能性もあるということです。

全体的に見ますと、この授権が重要です。8人では何もできないので、私は授権されてからが危ないと思います。授権されたかどうかという情報は、今後チェックしていく必要があると思います（講演者注 その後の調査で、行政処罰法上、地方機関等への執行の委託という方法が認められていることが分かった。よって、地方機関に対しあらかじめ一般

的に授權がなされていなくても、今後、地方機関に調査や執行を委託するという方式が活用される可能性は高いため、授權があったか否かは必ずしも重要ではないかもしれない。この点は訂正する。)

この工商局が今までしてきたことは、商業登記、営業許可、商標登録などです。非常に末端の商業活動に関する権限を幅広く持っています。末端の業者にとっては怖い存在ということになります。さらに、不正競争防止法の執行も担当しておりまして、消費者権益法（消費者保護法のようなもの）の業務も担当しています。

従来、不正競争防止法の執行に関しては、スライド 16 の表に示したような統計が出てまして、公用企業購入先指定という問題について非常に多くの件数があります。それから先ほど少し紹介した地方封鎖についても、490 件という非常に多くの事件が摘発されています。

最近のデータを見てみますと、2006 年では年間約 750 件分のおよそ 400 件が公用企業に関する問題で、2007 年では 680 件分の 300 件がそれに相当しています。この公用企業とは、日本における規制産業みたいなものであり、その独占的地位を濫用した問題が非常に多く取り締まられているという現状があります。例えばガスの事業者が、ガスを供給してもらいたかったら、ガスコンロを買えといった具合です。

それから国家发展改革委員会ですが（スライド 17）、こちらは価格監督検査司というところが担当します。直接インタビューしたわけではありませんが、各地方の物価当局に授權されるということが予測できます（講演者注 上記と同様、授權でなく、各地方の物価当局に対し調査・執行が委託される可能性が高い。）。

この国家发展改革委員会というところは、国家計画委員会の流れを汲むスーパー官庁であり、中国の中でも一段上の官庁です。国務院の中の国務院ともいわれています。マクロ経済政策、金融政策、それから産業政策などを従来担当しております。ただ、あまりに強すぎるので、今回の 3 月の省庁再編で一部権限を縮小されました。それでもまだ産業調整という言葉が残っています。従来から価格法体系をずっと主管しておりまして、価格法から始まり非常に多くの細則が制定されており、非常に奥深い世界を構築しています。例えば、私人がカルテルなどを通報したら報賞金を与えるというような制度も持っています。このような機関が、これから独禁法関連の事件に関し強力な調査権限と取締りの権限を得るということですから、非常に怖い官庁になるということができます。

また、发展改革委員会が従来から価格政策とか産業政策という権限を持っていたことは、今後の価格独占行為規制にも一定の影響が出るのではないかと予測もできます。例えば、従来の価格独占の事件では、消費者物価の上昇に直結しやすい食料品や消費者関係のサービスといったものに事件が集中していました。さらにもう一つは、自動車とか鉄鋼産業といった重点産業にとって大事なインプット、鉄鋼とかチタン（自動車・飛行機などに使われる）、あるいはコークスといった、こういった重要産業、基幹産業のインプットに関しカルテルが行われたら取り締まるという傾向があります。これについてはこれからも続くの

ではないでしょうか。

それから、商務部については（スライド 18）、新設された独占禁止局（反壟断局）が担当いたします。ここは、事業者集中規制を担当しますので、基本的に地方に授権する予定はないようです。この点は担当官がそのように言っていました。

この商務部は従来WTO交渉や対外投資を受け入れるという仕事を担当しておりまして、どちらかというと対中外国投資に対して積極的な立場をとっています。面白いエピソードとしまして、例えば、独禁法が起草される過程で、いろいろな動きがあったわけですが、一つの動きとして、WTO に加盟してから中国の市場が非常にオープンになった結果、外国資本が多く入ってきて、いろいろな市場を独占しているという論文を、发展改革委委員会のシンクタンクが公表しますと、逆に商務部側は、いや、そんなことはない、事実無根だと、外資というものは非常に経済発展に貢献しているのだといった反論する内容の論文を書く。このエピソードからも商務部が対中外国投資に対して積極的な立場だということがお分かりいただけると思います。

従来から、外資のM&A規則というのを担当していましたが、すでに 600 件ほど処理したと言われており、そのほとんどが問題なしとして通過しています。非常に例外的なケースとして、カーライルによる徐工集団工機の買収事件やアルセロール・ミタルによる鉄鋼関係の中国東方集団買収事件があります。これら 2 つの事件については、処理や審査を長引かせて、最終的には企業側に、もうやめたと言わせてしまったのですが、それ以外はほとんど問題なしということだと思います。カーライル徐工の事件と、SEB・蘇泊爾（スポール）買収事件においては、非公開で公聴会を行い関係者の意見を聴取した例がございます。

それから皆さんご関心の国家安全審査ですが（スライド 19）、重要な点は、新しく作られた省庁間連絡会議がこれを審査することです。このトップは发展改革委委員会、2 番目に商務部が位置し、多数の省庁が列席する会議という位置付けになります。

王岐山副総理がこの会議の主任になるようですが、実は、次に出てくる独占禁止委員会も同じ方が主任を担当しています。ただ、あくまでもこれと独占禁止委員会は別組織、別機関ということになります。この機関が国家安全審査を行って、商務部が競争政策上の審査を行う。二つの審査は別立てだにご理解ください。一緒にはやらないということです。

じゃあ国家安全とは何なのかが問題となるのですが、これについてはいくつか参考になる従来のルールがございます。スライド 19 で示したような産業が、まず国有企業が支配しなければならないといわれている産業でして、さらに发展改革委委員会のシンクタンクが、この 8 プラス金融及びその他 9 つの業種を合わせて全部で 18 業種が国家安全にかかわる業種だと言っています。これら 18 業種については、国家安全という問題にかかわる業種だと理解できますが、注意しなくてはならないのは、更にその外側にあるどんな業種が国家安全審査の対象となるかという点です。

例えば 2006 年の外資M&A規則 12 条を見ますと、この著名商標、老舗商標が外資に取られてしまうといった問題を規制対象にする旨書いてあります。このような場合も、国家

安全なのか疑問なので、商務部の担当官に聞いたところ、これは国家安全ではないだろうが、ただ、こういった重点産業にかかわる場合は国家安全になるかもしれないという言い方をしていました。そういうことであれば問題はないのですが、ただ、この連席会議はあくまでも発展改革委員会がトップですので、この人たちが産業政策的な考え方に基づいて、この規定を濫用するという危険は否定できないところです。

そこで次に独占禁止委員会は（スライド 20。講演者注 委員会構成について一部誤りがあったため訂正した。）、今 3 つ出てきた機関の間を調整し、協調することが主要な職責になります。青のところも重要ですが、短期的には（3）ガイドラインを早期に制定する、それから（4）の 3 機関の執行業務を調整するという職責が重要になります。今、3 機関と言いましたが、調整は 3 機関だけにとどまらない可能性があります。それは、この独占禁止委員会がこのような（スライド 21）構成になっているからです。先ほど出てきた王岐山副総理が主任になっておりますが、この方は対外貿易や金融を担当されている副総理です。この方がトップで、3 部門の局長・主任・部長が副主任ということになり、その下にこのように更に多くの政府部門が独占禁止委員会の構成メンバーとなっています。

このような構成の委員会で何をするのかですが、例えば、規制産業分野等で、何か独禁法に触るような問題が起きている場合に、運輸交通部や銀行監督委員会が、元々主管しているルールに基づいて、それを処理するのか、あるいは工商総局が処理するのかといった法運用上、非常に深刻な対立が生じる可能性があって、それをこの独占禁止委員会で協議・調整するわけです。電力監督委等も同じようなことが言えると思います。

次に、（スライド 22）この独占禁止委員会が、9 月上旬だと思いますが、1 回会議を開いております。そこでは作業規則を制定しまして、さらに、構成単位である関係部門の法に基づく行政に代わるものではないということを明確化しています。つまり、独占禁止委員会はあくまでも調整機関であるということになります。ここは日本の公正取引委員会が直接の処理執行機関とされているのとは大きく異なる。これは様々な省庁が集まっている会議ということですので、どちらかというところ、日本の規制緩和会議とか、規制改革会議といったものに近い性格だということと言えます。

この 9 月の第 1 回会議で関係部門に主要任務の割振り・指示が行われました。例えば、早急に実施規則を作るといったことが指示されたのですが、それに加えて重要なのは業界分類と評価基準の研究・起草、それから市場集中状況を反映したデータベースを作りなさいという指示もしていることです。これは、中国においては、個々の業者がどれだけ売上げがあるかはその業者がデータを出せばいいのですが、市場全体でどれだけ売上げがあるかということを示すデータはほとんどなく、市場集中度を測れない現状があるからです。これについては、中国執行担当者内にはかなり危機感があるようでして、そのためにこういう指示がなされたと理解できます。

そして重要だと思われる人民法院です（スライド 23）。最高人民法院は、独禁法施行直前である 7 月 28 日に、独禁法をちゃんと学習しなさいという通知を下級法院に対して出して

います。その中には、知財審理法廷が独禁法事件を担当すると書いてあります。この知財法廷では、先ほど少し出てきましたように、技術契約の無効事件や不正競争防止法の独禁法関係の事件を審理した経験があるということが背景にあります。最高人民法院の知財法廷の責任者の方が9月6日に、行政を通さずに直接人民法院が民事訴訟を受理できるということを発言した旨、法制日報で報道されています。このタイミングは非常に重要でして、実は9月4日に、当初、独占禁止法第一事件と呼ばれていた行政独占事件において、時効を理由にして訴えを却下するという判決が出ました。そのような決定が出たことにより、この責任者の方はおそらく、これでは人民法院は全然独禁法違反事件を受け付けてくれないというイメージが固まってしまうのはまずいと考えたのだと思います。そこで、9月6日にメディアを呼んで、このように直接人民法院に訴えることができることを述べた。これは結局、人民法院が民事訴訟を積極的に受け付けるというメッセージを国民に対し送ったということになります。

現在、最高人民法院は、幾つかの論点について司法解釈を起草しております（スライド24）。こういった問題です。例えば、②原告適格については消費者も含まれるのかとか、間接購入者も含まれるのかとか、③差止命令が適用できるかどうかや、損害賠償の計算方法などが論点として挙げられています。それからここがちょっと驚きなんですが、④独占禁止法に書かれていないものを独占行為といえるかどうかということも検討事項に挙げられている。さらに、私は先月、最高人民法院の責任者の方とお会いしまして、日本の民事執行について講演をしたんですが、その際、何名かの裁判官がいらっしゃって、非常に熱心にメモを取っておられました。そのあとの質問で日本では、なぜM&Aに対して差止めできないのか、というご質問がありました。

この質問から憶測するに、彼らはM&Aを民事訴訟で止めるということすら検討中ということになります。これについてはどこまでアメリカのような制度になるのか分かりませんが、全体的な雰囲気としては、民事訴訟について最高人民法院はやる気があると感じましたが、ただし、やる気はありますが、知財法廷の裁判官はやはり知財問題については専門家ですが、実は独禁法について全然知らない方も多いので、そうした裁判官が独禁法を担当することとなると、大きな混乱が起きるのではないかという懸念があります。

以上が執行体制についての話でした。

これまでの執行状況

独占禁止法が執行されて2か月ぐらいの間でどういうことが起きたか、これまでの執行状況について、順番にお話ししていきたいと思います。

まず、国務院が8月3日に届出基準を制定・公布したのですが、スライド7に届出基準の内容が出ておりますので、そちらを見ていただければと思います。

それ以外に一体どういうガイドラインや規則が起草されているかということですが（スライド26）、工商総局は章ごとに規則を作る予定のようです。つまり第4章規則は行政独

占関係、第2章規則はカルテル関係、第3章規則は市場支配的地位の濫用関係といった具合です。ただ、どれも多分大体こういう行為がカバーされますという程度、例示が含まれる程度で、正当な理由とは何かといった非常に細かい解釈まで出てくるとはちょっと予想できません。

もっと重要なのは立案規則でして、先ほど既に触れましたが、立案規則の案の中にリニエーションについては、既に第1位報告者には100%課徴金免除ということが書き込まれて、それ以下の第2位、第3位の免除の率については9月頭の時点ではまだ決まってないという話でしたが、既にもう固まって独占禁止委員会に提出済みかもしれません。ただし、このリニエーションの問題というのは、発展改革委員会の方でも同じ規則の起草作業をやっていますので、ここで調整が必要になってきて、もしかすると今月中には出てこないし、もっと先になるかもしれません。

それから発展改革委員会においてはかなり起草が進んでいるようで（スライド27）、8月1日の段階で、価格独占禁止規定という規定の起草作業が終了しているとの報道がありました。この中で、価格カルテルとはどんなものであり、再販売価格維持とはどんなものといった表現形式、例示が入るということですが、市場支配的地位の濫用に関しては、コスト割れ販売については重要で、これについては発展改革委員会の既に存在する「低価格ダンピングの制止に関する規定」に基づいて規制することが、ほぼ固まったようです。この中で、基本的にコストというのは総販売原価、つまり限界費用や可変費用ではなく、平均総販売費用であると書かれており、例外として、生鮮食料品とか季節商品などの在庫が貯まっているものに関してはコスト割れで売ってもかまわないという例外規定が設けられています。ご存知の方はよくご存知だと思いますが、そのまま使われるということのようです。

リニエーションについては、これも工商総局と同じように、報告・申告のあった時間の早さや提供した情報の重要度によって課徴金免除の軽減幅が決まるという分類規定を設けるということです。

商務部につきましては（スライド28）、届出基準、新しく出ました届出基準の中で、銀行・保険・証券などについては特別の営業額基準を設定する旨が書かれてありますので、それについて今、決めようと鋭意頑張っているところです。

それから届出基準の原案に元々盛り込まれておりましたが、最終案、最終規定から落ちました、手続的な規定、例えば支配権というのはどのように定義されるかとか、届出義務者に関し、一体誰が届出なければならないとか、事前相談制が適用されるといった手続的な規定を盛り込んだ規則が第一に出てくるだろうと予想できます。それに対して市場画定方法や実体的な審査基準というのはまずすぐには出てこない。これは、個別案件ごとに一步一步完備していくという可能性が非常に高いです。先ほども出てきました独占禁止委員会も、この業界画定基準や市場集中のデータベースを作れと言っているぐらいですので、こちらの方でそういう話が進んで、商務部の方は手続的なルールだけ固めることになると思

います。

全体的に実施規則の制定起草状況のまとめをしますと（スライド 29）、この実施規則が遅れている理由は、第 1 には人材不足です。これが大きいです。あとは権限配分が遅れたといったこともある程度影響している。それで、一部 9 月末ごろに委員会へ提出される見込みがありますが、省庁間の調整のためまだ時間がかかるおそれがあります。

それから、行為類型を明確にするための例示や手続規定の、ガイドラインというか、規則が出てくるのみでして、現段階では、短期的にはこれだけであり、実体的基準が出てくるということは期待できません。個別案件処理の経験の蓄積を待つ必要があります。特に知的財産権濫用、流通取引慣行、国際取引などのガイドラインなど特殊な問題に関するガイドラインは、短期的には出てくる様子がありません。ですから、今までの関連規定を一生懸命勉強して、こういうことが大事じゃないかということを予想せざるを得ない非常に不透明な状況がしばらく続くということになります。

それからリニエンシーに関しては、工商総局・発展改革委員会とも、非常にリニエンシーが使えるものだと期待しているようですので、この施行規則が出てくると、そこからカルテル規制が活発化する可能性があります。

以上が施行規則に関する状況でして、次に違反行為の申告について、2 件ほど紹介しています。マイクロソフト（スライド 30）については日本でも紹介されていますが、7 月 31 日に董弁護士という方が、3 執行機関に対して公民財産権益の保護を請求する提案書を提出しました。そこで課徴金をかけろと提案をしているわけですが、これは、主に 18 条、19 条に基づいた市場支配的地位にあるということで、17 条の第 1 に不公正な高い価格、第 2 に抱き合わせ販売など、第 3 に価格差別、この 3 つに該当するというふうに主張して、提案書を出しています。

それでは本件はどう処理されているかということですが（スライド 31）、価格関係の 2 つの問題は発展改革委員会が担当ですので、こちらが受理し、工商総局の方には、抱き合わせなど不合理条件の問題が提出されましたが、いずれについても正式に調査は開始されていないと理解しております。

この工商総局の方ですが、非常に正直な方で、こういうふうに言っていました。「マイクロソフトのような難しい案件は、執行機関の間で、おれがおれがと言って競って担当することはない。」非常に正直な方です。価格関係などについては、リニエンシー・プログラムが軌道に乗れば、施行規則ができ上がり、みんながたれ込んでくれるだろうと期待していて、そちらの方は比較的容易に処理できるのではないかと予想されているようです。そちらで独禁法の経験を積んだ後に、こういう難しい問題に取り組んでいくということをおっしゃっていました。

工商総局は総勢 8 人ですから、マイクロソフトの法務部と比べても全然弱いので、多分こういうことになるだろうと思います。活発に報道されていますが、短期的には事件が出てくるという感じはいたしません。

それから他の申告としましては（スライド 32）、商業銀行の高額な手数料とか、燃料サーチャージャーといったものについて 3 機関に対して申告があり、発展改革委員会の価格の担当の者が受理したということです。これも決して正式に調査開始されたというわけではないと思います。やろうかな、やるまいかな、ということを考えているのだと思います。

それ以外にこういう関連情報を紹介しておきました（スライド 33）。チャイナラボという、ネット上では非常に有名な方が主催しているホームページ、ウェブサイトで、ハイテク分野で独占状況が進んでいるのは一体どこかという調査をしまして、例えばマイクロソフト、インテル、IBM というのが分かりやすいですが、更にソニーがデジタルカメラの市場で独占度が高いというようなことが、名指しで指摘されています。こういったことが背景にあって、今みたいな申告があるということですね。これ以外にもいくつかの似たような状況は、IT 分野の方々の間で進んでいる。反マイクロソフト連合みたいな人たちがいっぱいいらっしやいます。

今までの話題は申告についてでしたが、事業者集中の届出につきましては、2 件ほど具体的な名前が挙がっております。（スライド 34）日本でも報道されていますが、コカ・コーラによる匯源果汁買収計画が 9 月 3 日に公表されまして、その直後から、中国の国内ネット上では大変な議論が起きておりました。この案件については、ネット企画で、この買収に賛成か反対かという投票が行われているのですが、1 日で 20 万人の投票があって、80%が反対と言われています。この買収については届出基準を軽く超えていたために、当然届出しなければならず、9 月 19 日に既に届出済みだということです。ただし、コカ・コーラの代表が言っていました、この届出手続の完了にはまだ時間を要するそうです。恐らく、商務部にとっては 30 日の期限が始まると困るとあって、まだこの案件は正式には受理せず、もっとこれも出せあれも出せということを書いて、時間を引き延ばしているのではないかと理解しています。ですので、10 月 19 日に第 1 次決定が出てくるとは思えません。もう少し後になるのではないかと思います（講演者注 本件については 11 月 19 日の最終資料補充をもって、届出が独禁法の要求する水準に達したと見なされた。講演者ブログ <http://www2.gsid.nagoya-u.ac.jp/blog/fkawa/> の 12 月 6 日付記事参照。）。

この事件では関連市場をどうとらえるかということが重要な点になって参ります。コカ・コーラ側は買収した後でも、ジュース市場全体で 20%にしかないと主張しています。これに対して、AC ニールセンの調査の 2008 年度の上半期のデータによりますと、100%ジュースの市場においては、両方で 43.8%。中濃度、これは何%のジュースか分かりませんが、あるいは野菜ジュースの市場においては 42.4%というシェアとなっています。この辺が食い違っている。これは関連市場をどうとるかによって、集中の審査の行方がある程度決まってくるということを示唆していると思います。

これはミニッツメイドですね（スライド 35）。これはコカ・コーラ側。こちらが匯源というメーカーですが、ナシとかオンレジとかのジュースを販売している。大体この辺ですと、同じような果汁の濃さのジュースということになりますけれども、（スライド 36）こ

れが匯源の 100%ジュースで、100%ジュース市場では匯源は非常に強い。それに対して、中濃度についてはジュース市場全体から見ると、匯源もコカ・コーラも一部分であり、それ以外のメーカーもいくつか製品を出している。こういったジュースがいくつも乱立している状態ですので、ジュース全体で見ると非常にシェアは小さいけども、高濃度で見るとだいぶシェアが大きくなるというのが本事件の性格です。

そこで（スライド 37）、ネット投票の話にもあったように、国内では、どうも有名商標（匯源も確かに有名のようです）が、これを外資に取られてなるものかという愛国的な意見が次々と出ているわけです。これ以外にも、競争者から、やはりこれは独占になるからいけないということで、匯源のブランドを中国会社に売り払いなさいとか、何か人民基金を作って、そこに買わせなさいといった大分勝手なことを言っています。

こういった勝手なことを言う人たちがいるものですから、商務部としても多分何か SEB の事件で行ったような非公開の公聴会が開催されるのではないかとされています。ただ、商務部のスポークスマンとしましては、公式には、市場経済原則に基づいて審査すると明言しています。これについては、国内の報道ではリップサービスだと、外交辞令だというふうに言われています。私は、これは外交辞令ではないのではないかとこのように考えています。商務部はやっぱりこれでやりたいと思っているはずですよ。競争政策の観点だけで処理したいと考えている。その国家安全とかいう問題については、これを別筋でやるという問題であり、それはそっちでやってもらう。我々はちゃんと純粋な競争政策で審査しようと思っているのではないかとこのように私の予想です。

それから BHP ビリトンとリオ・ティントの件についてですが（スライド 38）、これは日本でも有名な買収計画ですが、これも中国で届け出なければならない問題になってしまっていて、既に届け出たという情報がありますが、多分これもずるずると、事前相談の段階で引き延ばしをしているのではないかと思います。ご案内のとおり、10月1日にオーストラリアの競争当局である ACCC が、これは禁止しないという決定を出していますので、中国としても慎重な態度をとらざるを得ないかと思います。

重点審査にもしも行くとしますと、例えば欧州が禁止するとか、公取委も禁止するといったことになると、本件が中国の商務部が国際的な調査協力をする最初の事例になる可能性もあります。そこまで行くかどうかは分かりませんが、そういう潜在性もある事件ということになります。

それからこれからは、人民法院に対する私訴を5つほど紹介します。（スライド 39）まず第1にこれも日本で報道されました国家品質検査総局（ギョウザの事件で非常に日本では有名になった）事件ですが、こちらは、関連企業に品質管理の業務を独占させていました。それに対して、これと競争関係にある原告がこれは行政独占行為だということで人民法院に訴えたという行政訴訟です。しかし、人民法院は、時効を理由に、9月4日に却下しています。

そこまでの情報を、スライド 39 ページに書いてありますが、そのあとちょっと調べまし

たら、この本件に関与する周澤という弁護士が、10月7日、ちょうどこの資料を出した当日ですが、独占禁止委員会に直接訴えたことが分かりました。独占禁止委員会は本来こういう訴えを受け付ける機関ではないんですけども、戦略的にこういうことを、周弁護士が行った。委員会でこの行政独占のことを議論してくれという訴えを行ったようです。人民法院の方は進んではいませんが、今後こちらでどういう処理するかが非常に注目です。

それからもう一つの行政独占の事件ですが、浙江省のこの事件ですね（スライド 40）。2つの税理士事務所がこの余姚市にあります。陽明事務所がこの行政サービスセンターの中に業務窓口を設置しました。この窓口というのが、先ほども出てきた工商局の窓口と、品質管理局の窓口のちょうど中間。つまり、競争関係にある業者の一方だけが、非常に有利なところに窓口を設置したという事件です。そしてもう一方の名邦という事務所が、それはおかしいんじゃないかと、おれは不利じゃないかということで訴えた事件です。

これについては、人民法院が立案、つまり調査・審理を開始しましたが、16日に、この市の担当者と名邦事務所の間で、裁判官立会いの下、協議が行われまして和解しております。どういう和解かという、この窓口に関しては入札を行うと。で、少なくとも2社がこの窓口を設置できるようにするという内容です。結局、この2つの事務所が入れるという合意がされました。新規参入者はどうなるのだろうという気はしますが、とりあえず名邦としてはこれで万歳と、問題は処理したということで、とりあえずこれは人民法院に対する訴えがうまく機能した事例です。

それからもう一つ、これは行政訴訟ではなく民事訴訟ですが（スライド 41）、中国の网通という電気通信会社に対して、李弁護士が訴えを起こしました。この方は北京市の戸籍がございません。北京の新市民という方ですが、この网通というところから後払い電話サービスを受けることができない、その結果、様々な付属の優遇サービスを受けることができない、これは独禁法の差別待遇に当たるのではないかと主張しまして、民事訴訟を提起しました。この人民法院がこの立案を決定しましたので、現在、民間独占禁止第一事件とネット上でいわれている事件です。本件で（スライド 42）、この方は、そういう差別待遇は違法であるということの確認と、私に優遇サービスを提供しろという命令と、それから1元の賠償を請求しています。1元です。この方は、賠償目的ではなくて、営業方針に影響を与えようとして、みんなのために訴訟を起こしたとおっしゃっています。自分が負けても多くの人が続くだろうと非常にかっこいいことを言っています。

この事件については、中国の現代社会を凝縮した非常に面白い事件なのですが、学者は一体独禁法の問題なのかとの疑問を提起しています。消費者間の差別でして、その間に競争関係があるわけではないわけですから、果たしてこれは独禁法の問題かというのは確かに重要な問題提起ということになります。

それからまた2つほど事件があります。いずれも重慶の事件で（スライド 43）、一つは保険業協会によるカルテル事件です。これは保険協会が保険料カルテルをやったという事件ですね。自動車を購入したオーナーが訴えています。これちょっと省略しますが、これ

は 100 元を求めています。

それからもう一つは（スライド 44）、建設銀行というところに預金があるにもかかわらず、銀行が下ろしてくれなかった。なぜなら、「あなたに 50 万元以上の預金がないのになんと管理費を払ってない、だから、あなたにはお金があっても払わない」と、そういう取扱いをされたということで、顧客が訴えた事件ですが、ここでも、100 元の経済損失の賠償を求めるという訴えが提起されていて、非常に象徴的な損失額を求める民事訴訟が行われています。

独占禁止法が施行されて 2 か月の間に、こういった 5 件の民事事件が提起されました。

以上のまとめとして、（スライド 46）今後 3 機関分担体制の調整の必要性が非常にクローズアップされてくると思います。例えば、マイクロソフト事件においては、工商局と发展改革委の両方に事件が分かれるという形になります。その両方で、市場支配的地位の認定のずれができたり、あるいは市場画定にずれができたりする、そういう問題が今後発生しやすい。あと、これはマニアックな話ですが、価格・非価格行為が複合する事件、例えばマイクロソフトのような事件では、いわゆる合わせ技一本処理というのができなくなるのではないかと。日本ではオートガラス東日本事件があって、価格差別と非価格差別を合わせて一つの違法とするというやり方があるわけですが、中国でそれができにくいという問題がある。

これについては統一チームを作って調査するとか、情報交換を密にしろというような提案がなされておりますが、長期的には、やはり機関を統合する必要があるということになります。独占禁止法上は 10 条で執行権限を分担するとは書いておらず、国務院が執行機関を指定するということだけ書いてありますので、国務院の裁量で、これらを統一して権限を統合するということも可能なわけです。そうしますと、各執行機関は、自分の権限を将来的には奪われるのではないかと、どこかに一本化されてしまわないかという戦々恐々とした状況が執行機関間で生じているということになります。

先ほどの 3 つの機関の権限配分を見ても分かりますが、実は、发展改革委が一番、権限が分散しているという状態であり、本来ならば、工商局が全部やるか、あるいは工商局と商務部が統合してしまうのが一番いいということになる。そうしますと、一番この問題で圧力を感じているのは发展改革委となり、发展改革委は一生懸命調査して実績を上げないと権限を取られてしまうかもしれないという圧力を感じているということがあります。

それから弁護士らが活発に法律を使っている（スライド 47）。これは民衆の不満がうっ積しており、独禁法施行の 8 月 1 日に一斉に噴き出した状況をよくとらえて、弁護士が独禁法を積極的に活用している状況が今生まれてきていると言うことがいえます。ですから、今後も申告・訴訟が次々に出てくるおそれがありますし、3 つの執行機関だけを見ていてもだめで、第 4 の人民法院ルートも加えた全体を注視する必要があります。今後あると思います。

さらに世論の影響というのは当然あると思います（スライド 48）。愛国主義的な世論と

いうのは非常に注意を要しますが、これが単独で起きているときにはそれほど重要ではなくて、例えば産業政策的な志向のある発展改革委員会の意向と結び付いたときに危険だと思います。両者が相乗効果を持ったときには危ないということが言えます。

それから、何度も言いますように（スライド 49）、難しい案件に取り組むには、経験・人材不足の状況です。短期的には難しいと思います。市場支配的地位の濫用や事業者集中規制で積極的に規制するということは予想できません。それに対して、発展改革委員会や工商総局では、既に経験のあるカルテルや購入先指定、あるいは抱き合わせといったものについて執行の重点が置かれる可能性があります。重点政策として消費者物価抑制もまた、中国政府のトッププライオリティの一つとされておりますので、発展改革委員会に権限を取られてしまうかもしれないという圧力のかかっている状況では、やはりこの価格カルテル、再販売価格維持が主要な規制対象になると思います。

おわりに

以上紹介した事項につきまして、まとめ的に言いますと、今後中国における独占禁止法の施行に関して中国で操業する企業は、規制の需要と規制の供給の相乗効果に注目していく必要があると思います。ここで言う規制の需要者とは国民を指しておりまして、彼らがどこに不満を持っているか、世論がどっちへ向いているかということに注視すると同時に、規制の供給者である政府がどういう論理を持っているか、政策傾向、人材・経験不足、あるいは統廃合の圧力、人民法院のやる気等々に鑑みて、国民と政府の両者の論理が合わさったところが一番危ないといえるでしょう。そこに巻き込まれないようにコンプライアンス体制をぜひ確立していただきたい、日本企業もコンプライアンス体制を確立していただきたいと思います。

【司会】 川島先生、詳しい情報及び説明をいただきまして、ありがとうございました。

コメンテーターからのコメント

【司会】 それでは早速ですが、2人のコメンテーターの方々にディスカッションをお願いしたいと思います。最初に、姜先生よろしく願いいたします。

【姜氏】

姜姍と申します。公正取引委員会競争政策研究センターの公開セミナーに参加させていただき、皆さまと中国の独禁法について勉強することができますこと、大変うれしく思っております。

本日は、中国の独禁法施行の「日本の企業活動に与える影響」というテーマに沿って、特に留意すべき幾つかの問題点について、お話をさせていただきます。この施行（せこう）という言葉ですが、「しこう」とも読んでいるようで、本日は官庁のお力添えで「せこう」と読ませていただきます。では、始めさせていただきます。

市場支配的地位の濫用の問題については、先ほど、川島先生より詳細なご説明がございました。特に留意すべき問題点として、17条に列挙した略奪価格、取引拒絶、抱き合わせ販売、差別的な取扱い等の濫用行為類型には、「正当な理由なく」といった文言が使われていますが、これは、日本の独禁法における「正当な理由がないのに」といった表現とほぼ同様です。日本においては、「正当な理由がないのに」に対して当然違法の原則が適用されることとなりますが、中国は学界から立法府まで、行為別に合理的原則の適用が妥当であるとの意見があります。同じ文言でも、かわる内容は同じであるとは限らないので、注意していただきたいと思います。

次に、草案の段階では、ネットワーク使用において、支配的地位にあるものは第三者の使用を拒絶するといった競争制限行為が挙げられましたが、その後、削除されました。しかし、17条7号の包括的な一般条項が存在するので、この必要不可欠施設の使用について注意をしていただきたいと思います。必要不可欠施設に関する4条件を満たすとその施設が不可欠施設であるとみなされ、アメリカの不可欠施設に関する判例理論が適用されます。救済措置として、独占企業又は事業者団体に対してその第三者と合理的な条件で取引するよう命じられることとなります。

事業者結合の問題において、31条では、外資により、中国企業が合併・買収され又はその他の方法により事業者結合が行われ、そのことによって、国家の安全に危険が及ぶおそれがある場合、独占禁止の視点から事業者結合について審査を行うほか、国家の安全についての審査を行わなければならないと定められています。競争法において、このような規定が置かれることはまれであり、これは中国独禁法の特徴の一つといえましょう。

国の重要産業への配慮について、(アメリカ)カーライルが徐州工程機械グループの株式取得をめぐり1年以上にわたって中国政府の承認を求めてきた事例を挙げたく思います。これは独禁法施行前の例ですが、参考になるのではないかと思います。2005年10月、アメリカの投資会社カーライル・グループ(The Carlyle Group)は、中国の重機大手である

徐州工程機械グループとの間に株式売買の契約を交わし、カーライルは 20.69 億元の総価格で徐州工程機械グループ傘下企業徐州工程機械の 85%の株式を所有することとなりました。2006 年 2 月、国家発展改革委員会はこの買収を許可し、商務省（部）に審査をするよう提出し、商務省は双方の当事者の意見を聞き、公聴会まで開きました。当時、マスコミはこの件について、外国資本が入ることによって、国内重機製造業界の構造が変わり、競争秩序に影響を与えるだけでなく、重機製造業界が外国企業に支配され、国の経済の安全、及び産業の安全が脅かされてしまうと大きく取り上げました。世論の圧力もあり、2006 年 10 月、当事者双方は買収契約を修正し、カーライルは 18 億元で徐州工程機械グループの 50%の株式を所有し、取締役会長は中国側が担当すると譲歩しましたが、最終的に、本買収案は、カーライルの持分を 45%、徐州国家資産委員会がその 55%の株式を所有するというで決着し、許可されることとなりました。このように、中国独禁法施行前から、既に国家の安全についての審査が行われております。

行政独占行為について、地域保護主義による差別的措置、入札、投資の制限といった行政権力の濫用規制は、日系企業にも直接かかわるのではないかと思います。例えば、製造拠点が中国にある企業が中国のある地域に進出し、その地域においては独自の製品検査制度を導入していて、その地域以外で生産された製品は必ずこの検査を受けなければならない、検査費用が法外に高額であり、基準も必要以上に高く設定していることにより、企業にとってコスト増となった場合、独禁法を有効に使うべきと思います。また、訴えを提起する際には、執行機関に提起した方が問題解決の近道ではないかと思います。中国独禁法の一つの特徴としては、違法事件の調査、違反行為の排除措置、行政制裁金の賦課決定、適用免除の決定等の行政を中心とする執行体制を採っていることを再確認していただくと思います。

域外適用の問題について、適用上、国際礼让の原則を前提にするのではないかと思います。管轄権の衝突等も起こり得ますので、非常に慎重に適用するのではないかと思います。域外適用を有効にするには「送達」をどうするかという問題があります。これについて、手続上の定めが必要であると思われます。現段階で考えられることは、外資企業は中国国内において支社、海外事務所等がある場合、国内で直接送達できますが、中国国内に支社、海外事務所等がない場合、国際条約 参加国の司法協力による送達が可能ではないかと思われます。これができない場合は、民事訴訟法の定めにより、中国国内において公示送達という方法もあります。

救済措置について、第一に、自主的に申告を行うことです。これは、カルテルの場合において、もしカルテルが国民経済に有利になる場合、独占禁止執行機関に対し申請し、適用除外を求めることができます。また、リニエンシー制度に対応するにも、自発的に報告を行い、かつ重要な証拠を提出すれば、処罰の軽減、又は免除を求めることができます。救済措置の第二に、当事者の権利、つまり（43 条）意見を陳述する権利を有効に利用することです。

まずは、公聴会制度の利用です。法律の定めによると、被疑事業者の要求又は執行機関の決定に基づき、執行機関は公聴会といった方法をとります。被疑者にとっては、一つの意見陳述の場となります。

次は、独占禁止法執行機関は最終決定を出す前に、被疑事業者に意見陳述及び弁明する機会を与えます。被疑者は事実、理由、証拠について弁明又は説明を行い、当該事実、理由が成立するならば、主管機関はこれを受けなければなりません。

また、市場支配的地位が推定された場合でも、事業者は証拠をもって、市場支配的地位を有しないことを証明できれば、市場支配的地位の推定ができません（19条3項）。

最後に救済措置について、行政再審理または行政訴訟を提起することです。

独占禁止執行機関の決定に不服がある場合、行政再審理又は行政訴訟を提起することができます。ただし、事業者結合に関する決定について不服がある場合、まず、行政再審理を起こし、行政再審理の結果について不服がある場合、行政訴訟を提起することが可能です。この理由については、行政許可法では、複雑な技術を要する案件の決定について不服がある場合、まず、行政再審理を起こし、行政再審理の結果について不服がある場合、行政訴訟を提起すること、と定めています。事業者結合に関する審理は複雑な技術を要するとのことからであります。

現段階において、実施細則、ガイドライン等は、まだ制定されておらず、不透明とも思われる状況にあります。最近では、ある研究者が「外資企業（多国籍）の中国における反競争行為の実施を警戒する」といった研究報告を提出しました。このような状況下にあっても、法対応を放置したら大きな問題に発展する可能性があると思われます。例えば、独占行為に対する処分決定を一般社会に公表されることや、多額の行政制裁金が課されることもあり得るので、必要かつ十分の注意を払わねばなりません。

以上です。ご清聴ありがとうございました。

【司会】 姜先生、どうもありがとうございました。

それでは、引き続きまして当委員会官房国際課の深町企画官をお願いをいたします。

【深町企画官】 公正取引委員会官房国際課の企画官の深町と申します。よろしくお願いいたします。時間も押しておりますので、私の方からは、中国の独禁法が適正に運用されるために、公取としてこれまでどのような取組行ってきたのか、また、今後どのような取組を行っていくのかということについて、簡単にご説明をしたいと思います。

まず、東アジアという地域で見た場合に、今回の中国の独禁法の制定というのが、どのように位置付けられるかということを確認しておきたいと思います。

まず、東アジアという地域で初めて独禁法を制定したのは、1947年の日本ということになります。日本は60年以上の運用経験を持っているということになります。

続きまして、韓国で1980年、台湾で1992年に包括的な競争法が制定されておりまして、

10年以上の運用経験を持っています。これら3か国が東アジア地域では、競争法の執行に当たっての先進国と位置付けられるわけでございます。

その後、1999年にタイとインドネシアで競争法が制定されまして、これらの国では10年程度の運用経験があります。その後、2005年前後に、シンガポール、ベトナム、ラオスで相次いで競争法が制定され、今年、中国で競争法が施行されたということになります。

こういった形で、最近10年ほどの間に東アジアの地域で競争法の制定が活発に行われています。今回の中国の競争法の制定・施行というのも、こういった流れの中の一つの動きと位置付けられると思います。

こういった形で、新たな競争法が制定・施行されているわけですが、こういった新たな競争法を施行するに当たって、その担当の競争当局が直面する主な課題というものをまとめたものが、このスライドです。

まず、必要な手続規則、企業結合の届出規則等といったものを設定する必要があります。こういった規則がないと、法運用がそもそもできないということになります。その後、適切な法運用というのが求められるわけでございます。適切な法運用としては、し意的な運用の排除。例えば内外無差別の運用といったことが求められますし、そういった運用経験を蓄積していった、人材育成を図っていくということも、新たな競争当局には求められるということになります。

このような形で審査経験を蓄積していくとともに、審査結果の詳細な公表やガイドラインの制定といった、法運用の透明性、予見可能性の確保ということも、その次の段階として求められるということになります。さらに、競争政策の重要性について一般の認知が低いということになりますと、競争唱導ということも必要になってくるわけでございます。

最近、報道等を見ますと、中国ではガイドラインが制定されていないので、こういった形で法運用が行われるのかよく分からないという意見をよく聞くわけですが、この意見は正しいわけございまして、競争法というのはその時代に即した運用が求められるということで、どうしても法律上の規定は抽象的なものにならざるを得ないということになります。

そういった中でガイドラインがないということになりますと、一体どういう行為が競争法に違反するのかということがよく分からないわけですが、そういう理由で、中国の当局はガイドラインを早急に作成すべきだ、公表すべきだという意見をよく聞きますが、果たして、まだ経験の浅い中国当局にガイドラインを作成することが可能なかどうかという問題があると思われます。

そこで、ガイドラインというのは通常どのように作られるのかということですが、日本の場合には、初めてガイドラインが作られたのが1968年の国際的技術導入契約に関する認定基準というものになります。独禁法が施行されてから20年以上たった時点で初めてガイドラインが作られています。ガイドラインの策定が本格化したのは1980年頃、独禁法が施行されてから30年以上経ってから、本格的に作られるようになっています。

どうやって作られるかという、違反事例の蓄積を踏まえて、過去の事件の審決とか裁判所の判決等を踏まえてガイドラインが作られるということになりますので、違反事例の蓄積が全くない新しい競争法についてガイドライン作るというのは、それ自体困難な作業だということになると思います。

ただ、現在の中国等が置かれている状況というのは、独禁法施行当初の日本とは当然違うわけでございます。一つには、経済がグローバル化しているということで、中国の独禁法が中国企業だけでなく海外企業にも適用される可能性があり、そういう意味で法運用の透明性、予見可能性のニーズは格段に高まっているということが挙げられます。

また、競争法違反の考え方が収れんしてきており、中国の独禁法も、EU、日本、米国の競争法をベースに作成してきておりますし、そういった日本などには十分な審査実績やガイドラインが存在することになりますので、このような日本などのガイドラインを参考にすることで、中国でもガイドラインをより円滑に作成することが可能になるだろうと思います。そういう意味で、我々経験がある競争当局が、支援・協力をしていくということが、重要になるということにもなります。

今の点は中国に限った話ではなくて、新たに競争法を導入したインドネシア、タイ、ベトナムといった国にも当てはまるわけで、こういった国に対して公取は積極的に協力を行ってきました。重点的には、まず、インドネシア、タイ、ベトナムに対して研修を行っています。その競争当局の職員に対して1か月程度の研修を実施したり、長期展望を掲げるということで、1年以上長期にわたりまして、公取の職員を派遣するというような取組も行っております。

また、当局間で意見交換も行っておりまして、多国間の取組としては、東アジア競争政策トップ会合というのを2005年以降、日本のイニシアティブにより開催しておりますし、2国間では、日韓競争当局定期協議というのを1990年から実施しております。

またEPAの中に競争章というものがあまして、この重点的に支援を行ってきたタイ、インドネシア、ベトナムとの間でも、協定の締結交渉を行ってきております。ベトナムはちょうど先週、大筋合意に至ったところでございます。

こういった公取の技術協力によりまして、新しく競争法を導入した国におきましても、競争法が着実に定着してきているということでございます。ここではインドネシアの例でございすけれども、インドネシアでは2000年に事業競争法という法律が制定されております。2000年の運用当初は、事件の件数は2件だけだったわけですが、2006年では26件と格段に増えてきているということでございます。

違反事件のタイプを見ますと、“Bid Rigging”とあります。談合です。談合が27%。“Business Restraint”。カルテルと思われますけれども、カルテルは22%。差別取扱いは18%というような運用状況になっております。

また、入札談合ガイドラインといった各種のガイドライン、これは我々が派遣した専門家も協力しつつ、こういったガイドラインを順次作成・公表しているというところでござ

います。

競争法を導入した後の運用状況というのは各国で当然異なるわけですが、中国が今後こういった形で運用してくのかというのを考える上で、先に競争法を導入しているインドネシアやタイ、そういった国の例はある程度参考になるかと思います。

中国に対して公取はどのような取組を行ってきたのかということですが、1998 年から 10 年間、不正競争防止法や価格法など独禁法の前に存在していたこれらの法律の実務担当者 10 名程度に対して、年に 1 回、1 か月程度、研修を行ってきました。また、2005 年以降は、中国の独禁法起草担当者を対象に、研修・研究会等を実施しております。

今後ですが、平成 20 年度でも 11 月に 1 か月程度の研修を予定しておりますし、その後、研究会やセミナー等も実施する予定になっております。また、意見交換として、昨年 12 月の国家工商行政管理総局主催のセミナーやシンポジウムが行われ、シンポジウムの際に、竹島委員長と周伯華総局長との間で意見交換を実施しております。

最後に、今後の中国向け協力の取組の方向性ということですが、まず 1 点目は技術協力の一層の充実ということで、審査手法支援といった点はもちろんですが、ガイドラインの策定等に向けた支援など、競争法本格運用に向けた技術協力を積極的に今後も行っていくということ、さらに意見交換等の積極的な実施ということで、多国間・2 国間の枠組を使って積極的に意見交換を検討していくというのが、今後の方向性というふうに考えております。

司会 深町企画官、どうもありがとうございました。

質疑応答

【司会】 それでは、講演及びディスカッションが終わりましたので、質疑応答の時間に入りたいと思います。フロアの方からご質問ございましたら、ご所属とお名前を最初にお願ひいたします。

【質問者1】 青山学院大学 WTO 研究センターの山浦でございます。今日はありがとうございます。川島先生及び一部姜先生にもかかわると思いますけど、お教えをお願いします。

私の中国の知り合いの先生で、経営の先生ですけれども、中国はもう、奥地を除いて沿海部など特にもう、外国からの企業進出していただく必要はなくなっているということです。それで、むしろ今まで外国企業に利益をだいぶ取られていたということで、これをやっぱり今後中国に返すように、いろいろ施策をやっていないといけない。重点施策として、移転価格税制の規制を中心にやっていますけれど、今日の川島先生のお話を伺って、漠然と私が描いていたイメージがますます強くなってきたのですが、中国の独占禁止法にも、随所にそういうことにつながるような規制というのが、導入されつつあるのではないかという感がしてなりません。

そうなりますと、そういう傾向や側面が果たしてあるかどうかという点ですが、仮に存在したとき、独占禁止法の運用や違法の基準として、恐らく数字データによってクライテリアを作っていくということになるのではないかというふうに想像していますが、それは内部的なクライテリアかもしれません。文字ではなくて数字で、マーケット動向やら企業動向やら利益動向やら内外企業との対比やら、いろんなデータを作って、それで類型を出して、そこに当てはまったらイリーガルというような運用をするという可能性も考えられなくはないのではないかという感じがするわけです。その辺どうお考えでしょうか。

もう一つですけれども、米国が、ここに来て急に、貿易投資協定を中国と結ぼうとして、だいぶ進んでいるようです。それで、日本の EPA の話が最後にございましたけれども、米国がそれをやる意図の中に、独占禁止法対策も含めて、その他の中国の類似したような外国企業に、ひょっとすると悪影響を与えるかもしれないような規制動向に、対処するというような政策的意図もあるのではないかと、私は勝手に推測していますが、その辺はどうか。最後に、中国独占禁止法を下手に運用されれば、WTO 法との抵触が生ずる潜在的可能性はないか。この辺は川島先生が一番よくお分かりのところかと思います。それも併せて、教えていただきたいと思います。

【司会】 それでは、川島先生、よろしくお願ひいたします。

【川島准教授】 まず第1点ですが、中国が現在、外国投資に関して、以前よりは消極的になった。つまり、低付加価値産業に対する外国投資が多すぎて、その結果、例えば繊維とか、おもちゃとか、そういう低付加価値輸出が増えすぎて貿易摩擦が増えているという、

そういう認識が高まっているわけで、そういった分野には、外国資本はもう来てほしくない。むしろ、もっと高付加価値のハイテク分野に来てほしいという方向性にあるというのは、私も認識を共有しております。

ただ、現在来ている外資に対して、もっと利益を吐き出せと、そういう政策まで導入されているかどうかについては、ちょっと私はまだ分かりません。

もしもそれに近いことが独禁法の中で行われるとしますと、私のスライド 27 の中でも記しましたが、こちらの独占価格、高価格販売と低価格購入は区別して、数量基準が現在提案されているようです。ただ、私も数量基準とは、どういうものが導入されるのか分からないのですが、もしかすると、コストがこれであれば、プラスアルファ、プラス何%以上だったら独占価格だといって禁止するというようなものではないでしょうか。そういうことを考えているのだとしたら、山浦先生がおっしゃっているようなことには対応するのかなというふうに思います。

それから 2 番目のアメリカの投資協定については、この状況についてはフォローしていなかったので分かりませんが、アメリカも、中国側が投資に関する政策をだいたひ轉換してきているのはよく認識していると思います。投資協定を結びたいと考えているのは、そういった逆向きになっているものを何とかアメリカに対しては戻したいと。投資をまだ受け入れるような余地を増やしたいという考えがあつてのことかなと思います。山浦先生のご観測に基本的には賛成したいと思います。

最後の WTO の話ですが、私の専門でこういう質問が出たらどうしようと思っていたんですけども、潜在的にはいろんな可能性、いろんな協定に反する可能性があります。例えば合併規制などで差別を行うというような場合、これは、例えばサービスの分野でこういうことをやったら、サービスの約束違反になるという可能性もありますし、物の流通に関係するところで、例えば合併規制を濫用して差別的なことを行つたということであれば、輸入商品に対する差別ということで、GATT の問題として違反になる可能性もあると思います。いくつかの可能性がありますが、ただ、ご存じのように、競争法そのものに関するルールは WTO には存在しないので、ダイレクトに違反といえる規定がないと。いくつかの関連規定でひっかかる可能性があるということだと思っています。

【司会】 姜先生、何か追加的にございますか。

【姜 氏】 はい。一つ加えさせていただきます。先ほどご質問ですけれども、実は、中国では、以前は外資企業、それから国内企業を別に法律を設定したのですが、この数年間では、これを一本化するすう勢になっています。例えば会社法もそうでした、独禁法に関しても、これが施行されて以来、一本化にするという形にはなっています。

外国企業が中国本土の企業に比べまして、資金とか、技術とか、それから市場占有率、いずれも明らかに優位にあるゆえに、独禁法施行により影響を与えやすいではないかと皆

さん考えていまして、確かに政府から、それから施行部門から見ても、この独禁法はどこに一番働いてもらいたいのか、役に立ってもらいたいのか。中国の競争市場を作り出すというところですね。そこにおいては中小企業に対する配慮も必要ですので、そういう意味では、この外国企業に対して特別に注意を置くことになることもあるかと思います。

しかしですね、中国においては違法行為を規制するものが独禁法ですので、外国企業の一般的な行為を規制するものではないこと、それを認識していただきたいと思います。答になったかどうか分かりませんが、失礼させていただきます。

【司会】 ありがとうございます。

時間が過ぎておりますので、もう一つぐらいございましたら、手短にお願いいたします。

【質問者2】

川島先生のお話を伺って、執行機関が複数あり、驚きました。また、法律の影響というのかなり多彩になりそうだという不安や期待もあると思います。独禁政策については、理念が非常に重要だと思いますが、独禁政策の理念について、中国でどのように考えているのか、あるいはそういうことははっきりしているのかどうか、それについてお伺いしたいと思います。

【川島准教授】 非常に難しいご質問ですが、理念は確立していないと言った方がよいと思います。起草過程を通じていくつかの主要各国、アメリカ、ヨーロッパ、日本などの執行機関の方々と接触して、独禁法というのはこういうものであり、競争政策というのは重要であるということを大体分かってきているのではないかと思います。果たしてそれが理念と言われるほどに彼らが吸収しているかということ、それはちょっとまだ疑問であるということが一つです。

さらに、もしもその理念というものがこれからでき、方向付けがされるとするならば、先ほど紹介した独占禁止委員会において、中国はこういう競争政策を展開していくという方向付けがされると思います。

先ほど王岐山副総理の名前を出しましたが、この方が持っておられる経済理念や市場経済に対する考え方が、短期的には影響すると考えております。

この方について、『日経新聞』の記事では、一つ前の総理、朱鎔基総理、改革をどんどん進められた総理と非常に近い考え方の方だということを書いてあったんですけど、国内の研究者からしますと、王岐山副総理は、別にそういった改革促進派の方ではなく、もうちょっとバランスを取る人というか、実務タイプの人だという評価のようです。だから、こういう方向性をこの独占禁止委員会は持つのか、ちょっと予測できないところであります。

【司会】 姜先生、何か意見はございませんか。

【姜 氏】 根本的なことですが、中国の独禁法制定においては、ドイツの社会的市場経済政策に基づく独禁法から、最も多くの影響を受けているのではないかなと思います。

それは、具体的には何かというと、経済は国が責任を持って管理しなければならない。その管理においては、消費者の商品選択権と事業者の営業活動の自由権が最大限に尊重される必要があります。これを充足するために、市場における競争が最大限に確保される必要があるという考え方が中国独占禁止法の理念として相応しいと考えられます、ということとでよろしいでしょうか。失礼しました。

【司会】 それでは、まだまだいろいろご質問・ご意見等あるかと思いますが、時間を既にオーバーいたしておりますので、これで打ち切らせていただきたいと思います。

本日は、川島先生、姜先生、深町企画官、それから会場の皆さん、長時間にわたりまして、どうもありがとうございました。

(了)