

中国独占禁止政策の動向

―運用実績と今後の課題―

公正取引委員会事務総局官房総務課企画官 垣内晋治



私は2010年から3年間、公正取引委員会派遣のアタッシェとして北京の在中国日本国大使館で勤務いたしました。

今日は、「中国独占禁止法」に関して、法律の概要とこれまでの運用実績、そして「中国独占禁止法」に関する今後の課題について、私の気付いた点も含めて説明したいと思います。

中国独占禁止法とは

私が「中国独占禁止法」と呼んでいるものは、正式名称は中国語で「反壟断法」といい、直訳すれば「反独占法」と訳されますが、2007年8月30日に公布され、約1年間の周知期間を経て翌年8月1日から施行されました。

この法律は中国初の包括的競争法とし

て、全文は8章57条から構成されています。内容は、総則、独占的協定、市場支配的地位の濫用、企業結合、行政権力の濫用による競争の排除及び制限、独占的行為と疑われる行為に対する調査、法的責任及び附則により構成されています。またこの法律は細則として、企業結合の届出規則、審査基準、ガイドライン等を規定しており、これらは、法律だけでは明確化されない部分等を補完するものとして位置付けられています。

法の直接的目的

中国独占禁止法の目的は、同法第1条において「この法律は、独占的行為を予防及び防止し、市場の公平な競争を保護し、経済の運営効率を高め、消費者の利

益及び社会公共の利益を保護し、社会主義市場経済の健全な発展を促進することを目的として制定する」と記されています。

この条文は、通説では、「独占的行為を予防及び防止」することを手段として、「市場の公平な競争を保護し、経済の運営効率を高め」ることが中国独占禁止法の直接的な目的であり、これが達成されることを通じて最終目的である「消費者の利益及び社会公共の利益を保護し、社会主義市場経済の健全な発展を促進する」が達成されるといわれています。

日本の独占禁止法は経済取引の基本ルールとして、時として経済憲法と呼ばれることもあります。中国独占禁止法の場合はそのような言い方はあまりされません。しかしながら、その役割が軽視されているわけではなく、むしろ独占等によ

る経済非効率を打破する重要なツールとしての役割を期待されているところであり、この法律の役割を法律の直接目的に沿って解説するならば、公平な競争を保護することにより、個人・私営等非公有経済の発展阻害要因（独占等）を排除し、経済の運営効率を高めることにより経済構造改革を推進（量的発展から質的発展へ）するために期待されているといつてよいと考えています。

関係機関の概要

中国独占禁止法の関係機関は、まず国務院に独占禁止委員会が設置され、その下に商務部、国家発展改革委員会（発改委）及び国家工商行政管理総局（工商局）が執行機関として配置されており、これを二層構造と呼ぶ場合もあります。

独占禁止委員会は、規定上、競争政策に関する研究立案、ガイドラインの制定公布、執行業務の調整等を行うこととされていますが、独自の庁舎はなく、必要時に召集されるという組織であり、メンバーは、主任（副総理クラス）、副主任4名（発改委主任、商務部長、工商局総局長、国務院副秘書）、委員14名（関係部門の副部長クラス）で構成されています。

す。現在の主任は、汪洋副首相です。

次に執行機関である商務部、発改委、工商局の役割分担及び各部における担当部署ですが、商務部は合併審査といった企業結合審査を担当しており、担当部署は独占禁止局です。なお、同局は国務院独占禁止委員会の事務局（中国語・弁公室）も兼務しており、局長は同委員会弁公室主任でもあります。発改委は価格に関する独占協定、市場支配的地位濫用等の規制の執行を担当しており、担当部署は価格監督検査・独占禁止局です。工商局は商務部及び発改委の担当以外の部分つまり、価格以外の独占協定、市場支配的地位濫用等の規制を担当しており、担当部署は独占禁止・不正競争防止執法局です。

日本では独占禁止法の執行を公正取引委員会が一元的に担当していますが、中国ではそれを3当局で分担しています。複数機関が分担する例は中国の他にも、例えば米国では司法省反トラスト局と連邦取引委員会が法執行を分担しており、これ自体中国独特というわけではありません。

法規制の概要

中国独占禁止法では、独占協定、市場支配的地位の濫用、競争を制限することとなる事業者集中、そして行政権力の濫用による競争の制限及び排除を規制しています。

独占協定とは、競争を排除もしくは制限する合意又は決定その他協調行為と定義されており、具体的には、カルテルや談合といった競争事業者間の水平的協定のほか、再販売価格維持行為等取引先間との垂直的協定を禁止しています。カルテルや談合といった行為は、日本を含めほとんどの国・地域で違法とされている行為であり、中国でも当然違反です。

しかし、中国で興味深い点は、独占協定については、例えばカルテルや談合といった行為であっても、競争を制限せずかつ消費者が利益を享受できると事業者側が立証できる場合等には適用しないことを規定している点であり、具体例として、技術改善、新製品の研究開発、省エネ、環境保護等社会公共の利益の実現といったものが挙げられています。

市場支配的地位の濫用とは、市場支配的地位にある事業者が行う不当高価格販売や不当低価格購入、正当な理由がない原価割れ販売等を禁止しています。この

規制でいうところの市場支配的地位とは、関連市場において、商品の価格、数量もしくはその他の取引条件を支配する又は関連市場への参入を阻止もしくは影響を与えることができる地位をいい、例示として、単独で関連市場におけるシェアを50%超有する事業者といったことが法律に明記されています。

事業者集中規制とは、競争を排除もしくは制限する効果を有する又はその可能性がある合併等を禁止するもので、規制対象は、①合併、②株式又は資産取得による支配権の取得、③契約等による支配権の取得又は決定的影響を与えることが可能な場合、の3つです。そして、例えば当事者全ての一会計年度における全世界での売上額の合計が100億円（1700億円）超であり、かつ少なくとも2事業者の一会計年度の中国国内における売上がいずれも4億円（68億円）超といった一定規模以上の事業者集中については事前届出を課し、違法な事業者集中が行われないか監視しています。

審査手続は、届出受理後30日以内に詳細審査を行うか否かを判断し、詳細審査を行う場合、最大150日以内に当該事業者集中に対して禁止等を行うか否かを決定する必要があります。事業者集中審

査における考慮事項は、法律上、事業者集中に参加する事業者の関連市場における市場占有率及びその市場に対する支配力等6項目が挙げられています。

最後は、行政権力の濫用による競争の制限及び排除に関する規制です。これまでに申し上げてきた3つの規制は、その規制対象は事業者でしたが、本規制における規制対象は主として行政機関になります。この規制は日本の独占禁止法にはありませんが、これも中国独特というわけではなく、旧社会主義国の独占禁止法にはしばしばみられる規制であり、行政機関等の権限を利用した、指定事業者の商品のみの取扱いを事業者等に強いることや、地域封鎖と称する外部の商品に対する差別的料金徴収項目の設定等、地域間の自由な流通を妨げる行為等を禁止しています。

次に、これら規制に違反した場合の法的責任等は、独占協定及び市場支配的地位の濫用に対しては、違法行為の停止命令、違法所得の没収及び制裁金（前年度売上高の1から10%）、違法な事業者集中には、原状回復措置命令、50万元以下の制裁金、行政権力濫用による競争の制限及び排除に対しては、上級機関による改善命令等がそれぞれあります。

この法的責任に関しては、2点補足したい点があります。

最初は、事業者が自ら行ったカルテル等を当局に報告することにより制裁金等が減免される制度、これを英語でリーニエンシーといいます。中国独占禁止法におけるリーニエンシーです。法律では、独占協定に関して自主的に報告し、かつ重要な証拠を提供した場合、独占禁止法執行機関は当該事業者に対する処罰を軽減又は免除することができると旨が規定されています。ここでいうところの執行機関は、先ほど説明したように、価格に関する独占協定は発改委、それ以外の独占協定は工商局が担当機関となるわけですが、特徴的なのは、執行する両機関が各々定める細則では、このリーニエンシーの取扱いが少し異なるという点です。

例えば、違反の報告を行った事業者に対する制裁金の減免率が、最初に報告した者が全額を免除される点は両当局とも同じですが、2番目以降に報告した事業者については、発改委は、2位は50%以上、3位以下は50%以下それぞれ減額されるとしています。他方、工商局の場合、2位以下は減額がある旨が規定されているものの順位に応じた減額率は発改委のように決められていません。

また、日本と同様に、工商局では違反の首謀者は減免を受けられない旨を細則に明記していますが、発改委にはそのような規定がないため、首謀者であっても減免が認められる余地があります。

次は、調査中止決定という行政措置です。これは、独占協定及び支配的地位濫用行為に関し、調査対象事業者が一定期間において問題解消措置を採ることを承諾した場合、執行機関は調査の中止を決定できるという制度です。この制度は日本の独占禁止法にはありません。価格カルテルといった悪質な違反行為も対象となります。さらに事業者からの問題解消措置の申出の時期に限定もないため、例えば立入検査等調査開始後であってもこの決定を求めることができます。この規定はEU競争法の確約手続等を参考に、迅速な事件解決等に有用であるといった理由から導入されたといわれていますが、この決定は同じ中国独占禁止法の事業者集中手続における禁止決定等と異なり、その内容が必ずしも公表されるわけではないため、決定が公表されなければ外部の者はその内容を知ることができません。法運用の透明性や処分に対する予見可能性の向上等を考えた場合、私としては、この決定に関しても事業者集中の決定と

同様全数公表してほしいと思っています。

法執行の動向

中国独占禁止法は施行後既に6年間を経過しました。当初こそ法執行は事業者集中を除き低調でしたが、現在では、例えば日系企業の自動車部品カルテル事件のように、その執行状況は多くの方々に知られるようになってきています。

これまでの法執行の主な特徴は次のとおりです。

まず独占協定及び市場支配的地位濫用規制分野は、当局による法執行は2013年を境に活発化してきており、中国の一部新聞等では「2013年は反独占元年である」とされているほどです。また、執行分野は、活動実績が当局から白書等統計の形で公表されているわけではないので、あくまで新聞等の報道や当局担当者の発言等から窺い知るしかありませんが、国民の関心が高い民生分野を中心に法執行が行われているように思われます。加えて、当初、行政処分は非公表が多かったのですが、最近は公表される案件が多くなったという印象を受けます。

次に事業者集中分野ですが、こちらは法執行が事前届出審査という形で行われ

ている関係上、施行当初から活動実績はあるわけですが、運用の特徴としては、競争弊害があると認めた案件に対し、これまで禁止した案件は2件しかなく、当局はほとんどの場合制限性条件を附加して認可（制限性条件附加決定）する方針を採っています。また、届出に関する処理期間の問題ですが、一時期、審査期間が非常に長期であるといわれていましたが、最近では、少なくとも制限性条件附加決定といった案件では、審査期間は以前に比べて短くなっています。なお、当局である商務部は、禁止及び条件付き承認決定のほか、無条件で承認した届出案件もその案件名を一覧にして四半期ごとに商務部ホームページで公表しています。そのため、案件名に記載された企業名を調べることで等により、その届出が外資に係るものなのか、中国国内企業同士のものなのか推定することができそうです。これを見ると、中国国内企業同士の合併等で制限性条件附加決定等が行われた案件はありません。つまり、中国国内企業同士の届出はこれまですべて無条件承認されているわけであり、これも法執行における一つの特徴であると考えています。

独占協定及び市場支配的地位濫用分野における主な審査事例

○独占協定関係

(1) 広東省海砂採取事業者による海砂採掘費に係る価格カルテル事件（2012年10月）

〈概要〉

広東省内の海砂採掘資格を有する20余りの企業が「海砂連盟」を設立し、2010年11月から定期的に協議して海砂採掘資源費を統一し、海砂価格を操作することにより高利潤を得ていた。

〈処分内容〉

広東省物価局は、海砂連盟を主導した広東宝海砂石有限公司、東莞江海貿易有限公司及び連盟内で利益を得た主要企業である深圳東海世紀信息咨询有限公司に対して総計75万9200元（1290万円）の制裁金を課した。このうち、①自主的に重要な証拠を提出した広東宝海砂石有限公司には、制裁金を50%軽減し、前年度売上高の5%を制裁金とした。②東莞江海貿易有限公司及び深圳東海世紀信息咨询有限公司は前年度売上げの10%を制裁金とした。

(2) 外国液晶パネルメーカーによる価格カルテル事件（2013年1月）

〈概要〉

2001年から2006年までの間、韓国サムスン、LG及び台湾の奇美、友達光電、中華映管、ハンスター・ディスプレイの6社は、台湾及び韓国にて計53回に上る「クリスタル会議」を開き、液晶パネル市場情報の交換と液晶パネル価格の協議を行い、中国大陸地域において液晶パネルを販売する際に、協議した価格又は交換した関連情報に基づき液晶パネルの市場価格を操作した。

〈処分内容〉

発改委は、違反行為実行当時、中国では独占禁止法が未施行であったため、価格法違反として価格法に基づく制裁（是正命令、違法所得の没収、違法所得の5倍以下の制裁金、他の事業者に対する超過支払い額の返還）を課し、これらの企業に対して国内カラーテレビ企業が余分に支払った1億7200万元（29億円）の返還、3675万元（6億円）の違法所得の没収及び1億4400万元（24億円）の罰金の合計3億5300万元（60億円）の経済制裁を命じた。

なお、6社は違反事実の承諾にあたり、①今後、中国の法律を厳格に遵守し、市

場競争秩序の維持保護を自覚し、他の事業者及び消費者の合法的權益を保護すること、②中国のカラーテレビメーカーに公平に製品を供給し、全ての顧客に対して同等の高級製品、新技術製品の購買の機会を提供するよう最大限努力すること、③中国カラーテレビメーカーが販売するテレビに提供するパネルの無償補修サービス期間を18か月から36か月に延長すること、を内容とする改善措置を提出した。

(3) 高級白酒メーカーによる再販売価格維持事件（2013年2月）

〈概要〉

四川省所在の宜賓五粮液有限責任公司（以下「五粮液社」）は2009年以降、貴州省所在の茅台酒販売有限公司（以下「茅台酒社」）は2012年以降、それぞれ全国の代理店に対し、第三者に商品を転売する際の最低価格を設け、代理店との間で白酒価格に関する垂直的独占協定を締結かつ実施した。

〈処分内容〉

四川省發展改革委員會は、五粮液社が調査に積極的に協力し、速やかに広告を公表、違法行為を是正、かつ代理店に対する処罰を撤廃、減額代金の返金等も行ったことから、処分を軽減し、前年度同社

の本件に係る販売額の1%に相当する2億2000万元の制裁金を課した。また、貴州省物価局は、茅台酒社が積極的な調査に協力し、自主的に違法に減額した保証金を返還するなど行った点を踏まえ、2億4700万元の制裁金を課した。

(4) 外国製粉ミルク販売業者による再販売価格維持事件（2013年8月）

〈概要〉

発改委は、2013年3月、ミード・ジョンソン・ニュートリション、ダノン・Biosime等外国製粉ミルク販売業者9社に対し、再販売における販売価格の固定又は最低価格の制限を行った疑いで調査を開始した。調査の結果、9社は、不正に粉ミルクの高値販売を維持し、ブランド内価格競争の排除等を行い、ブランド間の価格競争を減少させた。

〈処分内容〉

発改委は、9社の行為が、それぞれ、取引先間との垂直的独占協定（再販売価格維持行為）に該当するとして、9社中6社に対して、総額6億6873万元（114億円）の制裁金を課した。制裁金の賦課率は、違反行為が重大であり、かつ自ら積極的には是正を行わなかったBioetimeは6%、自ら調査に協力は行

わなかったが積極的には是正を行ったミード・ジョンソン・ニュートリションは4%、調査に協力し自ら積極的には是正を行ったダノン等4社は3%となった。また、ネスレ等3社は、当局に対し自主的に違反の実施に関連する情報及び重要な証拠を提供し、自ら積極的には是正を行ったとして、それぞれ制裁金を免除された。なお、各社は違法行為の即時停止等の改善措置を提出した。

(5) 日系自動車部品メーカーによる価格カルテル事件（2014年8月）

〈概要〉

発改委は、事業者からの情報に基づき、遅くとも2014年5月以降、自動車部品及び軸受（ベアリング）の取引に係る価格カルテルの疑いで、日系部品メーカー12社に調査を開始した。調査の結果、①自動車部品は、住友電気工業等8社が2000年から2010年の間、ハーネス等13品目で価格カルテルを実施、また②軸受は、日本精工等4社が2000年から2011年の間、「アジア研究会」、「輸出市場会議」と称する会合にて中国で販売する商品に関して価格引上げを取り決め、実施した事実がそれぞれ判明した。

〈処分内容〉

発改委は、12社の行為は、中国の自動車部品・完成車等の価格に悪影響を及ぼし、川下の製造業及び消費者の利益を損ない、さらに、複数回協議を実施し、違法行為が10年近く継続したことを理由に重大な違反と認定し、12社中10社に総額12億3540万元（約210億円）の制裁金を課した。なお、減免前の制裁金の適用率は、全社最高10%。

最終的な制裁金は、自動車部品では、最初に自主的に実施状況を報告かつ重要な証拠を提出した日立オートモティブシステムズは全額、2番目のデンソーは60%、自主的に実施状況を報告かつ重要な証拠を提出し、かつ1種類のみでカルテルを実施した矢崎総業等3社は40%、2種類以上でカルテルを行った三菱電機等3社は20%、それぞれ制裁金を免除された。

軸受では、最初に自主的にカルテルの状況を報告かつ重要な証拠を提出した不二越は全額、2番目の日本精工は60%、また、自主的にカルテルの状況を報告かつ重要な証拠を提出し、かつ2006年9月にアジア研究会を退会し、2011年6月時点で違法行為をやめていたNTNは40%、自主的にカルテルの状況を報

告かつ重要な証拠を提出したものの、中国市場に関する輸出市場会議を開催したジェイテクトは20%、それぞれ制裁金を免除された。

なお、各社から、①法に基づく販売政策等の迅速な改善、②社員等への独禁法等の研修等、③違法行為除去、自主的な競争環境維持保護、消費者への裨益、を内容とする改善措置が提出された。

○市場支配的地位濫用関係

インターネットデジタルによる無線通信に係る標準必須技術市場における市場支配的地位濫用事件（2014年5月）

〈概要〉

発改委は、事業者からの申告を受け、無線技術開発会社の米国インターデジタル社（IDC）が、同社が所有する標準必須技術の許諾に際し、中国企業に対し、①不当に高額なライセンス料を設定、②中国企業が所有する特許権の無償許諾、③標準必須技術以外の非標準必須技術との抱き合わせ許諾を行ったことに対して調査を開始した。これに関し同社は、2014年3月、調査中止決定申請を行い、同年5月、発改委は同申請を認可し、審査を終了した。

〈調査中止決定〉

発改委は、同社から提出された、①中国企業に対して差別的に高額な許諾費を徴収しないこと、②非標準必須特許と標準必須特許を抱き合わせて許諾しないこと、③中国企業に対して特許を実施するに当たり無償の反対許諾を要求しないこと、④中国企業に対して訴訟の方法により不合理な許可条件等の受入れを求めないこと、を含む被疑行為の結果を除去するための具体的方策を実施するといった問題解消措置を承認する決定を行った。

事業者集中分野における法執行状況

届出の処理件数、禁止決定及び制限性条件附加決定の件数は、昨年（2013年）は、それぞれ、215件、0件、4件でした。

2008年の独禁法施行以降今年9月末までに禁止決定は2件、制限性条件附加決定は24件行われていますが、これら決定はいずれも外国企業又は外国資本が含まれる企業（外資）が関係しています。なお、日系企業が関係するものもこれまでに5件ありました。

これまでの制限性条件附加決定において附加された条件、つまり問題解消措置の特徴をみると、事業譲渡等といった構

造的な措置のほか、例えば丸紅・ガビロンのケースで見られた、丸紅子会社とガビロン子会社の大豆販売等に関する競争性情報の交換禁止等といった行動に関する措置を課すケースも多く見られました。その他、ウエスタンデジタルとヴィヴィッティ（日立子会社）のケースでは、革新的領域における研究開発資金の投入を継続し、顧客に対してより多くの革新的製品等を提供するといった、競争というよりはむしろ産業政策的な措置を課した例も散見されました。

事業者集中に関する届出審査の所要期間の問題ですが、禁止決定及び制限性条件附加決定に関し2013年までになされたものの所要日数を調べますと、その期間は概ね年々長期化傾向にありました。しかし、2014年以降の決定を見る限り、その所要日数は、2013年に比べ減少しており、申請から最終決定まで、平均6か月（最短4か月、最長10か月）程度まで短縮しています。審査期間が短縮した理由は、制度的な改善として、2014年2月、「事業者集中審査における簡易案件適用基準に関する暫定規定」が公布施行され、当局が個々の事案審査についてメリハリをつけて処理を行うことが可能となった点が挙げられると思います。

法執行に関する今後の課題

第1は、法執行の透明性の向上が挙げられます。これには、法に基づく適正手続の確保は当然ですが、その他にも審査結果に関する公表内容の充実や運用規則等法令の更なる整備は、事業者等の視点からは処分等に対する予見可能性の確保・向上の点でぜひともお願いしたい点であり、逆に言えば、これらを実施することにより当局の信頼性は向上し、ひいては当局の法執行の安定性や迅速化にも繋がっていくと考えられます。

第2は、執行体制の強化です。今年9月の発改委の局長の発言では、3当局（商務部、発改委、工商局）の担当者は現在も合計100人未満（中央機関分）で、うち独禁法専担職員は50人程度とのことでしたが、この人員数は、あの国土・人口、そして経済力を有する国家においてはあまりにも少なすぎると私は思います。また、発改委と工商局はそれぞれ地方機関に権限の授権を行っています。地方機関の審査能力向上も課題であると思います。

第3は、法執行における内外無差別原則に係る海外等からの疑念の解消です。

この点は、事業者集中分野では、事実だけを述べれば、中国国内企業同士の合併等はこれまですべて無条件で認められています。また、独占協定や市場支配的地位濫用規制の分野では、昨年以降、外国製粉ミルク販売業者、日系自動車部品メーカー、欧米自動車メーカー等外資企業を次々と処分しており、事件審査が外資に偏っているとの批判が中国駐在の欧米の商工会議所などから言われています。このような批判に対し、最近、李克強首相が独占禁止法審査に対する外国等からの疑念を払拭する発言をしましたが、当局としてもこの疑念を払拭する法執行を行う必要があります。

最後に、中国の経済構造調整に対する当局の役割です。特に中国国内で独占等の弊害が指摘される石油、電気通信、銀行等といった市場で当局が如何に厳正かつ大胆な法執行を行うことができるかという点が今後一層重要になってきます。これらの市場は、大型国有企業が重要な位置を占め、さらにこれらは非常に大きな権限と組織を有している訳ですが、これに対する当局の陣容は先ほど述べたとおり十分ではありません。当局がこれらの市場で真価を発揮できるか否か、注視していききたいと思います。

おわりに

折しも、私が北京に赴任した2010年、中国は日本の名目GDPを抜き世界第2位の経済大国に浮上しました。現在、中国を抜きにして世界経済が語れないほど中国経済の存在感は大きく、グローバルなビジネス展開を行う企業等にとって中国独占禁止法や中国当局の動向は注視せざるを得ない存在となっています。私としても引き続き関心を持って見ていきたいと感じています。

（講演中、意見にわたる部分は個人的見解であり所属する組織の見解を示したものではありません。）

（2014年10月17日・アジア研究懇話会）

講師略歴（かきうち しんじ）

1970年 岐阜県生まれ

慶応義塾大学経済学部卒業

1994年

公正取引員会事務局入局
審査局、官房国際課、経済取引局総務課など
国交省、外務省（在中国大使館）に出向

現職 官房総務課企画官（広報担当）