

## 学位論文題名

## 行政型競争制限行為について

## 学位論文内容の要旨

本論文は、中国において独占禁止法が制定されることを前提にして、行政独占を含む行政型競争制限行為に対する望ましい規制のあり方を探求するために、市場経済制度を採用している他の国々、とくに日本の競争政策の経験を学ぶことを意図したものである。

1992年に、中国は、改革開放路線を押し進めるべく、社会主義計画経済から社会主義市場経済へと舵を切った。このような方向転換の成否は、しばしば、過去に採られた政策に依存し、現在の国家体制、政治体制のあり方にも依存する。中国における社会主義市場経済への転換は過去の社会主義計画経済の残滓に拘束され、そこから脱却することは容易ではない。それを象徴するものが行政独占と言われる行政型競争制限である。

一般に、市場経済制度を採用する国の経験によれば、そのような国の政府は、市場機構に資源配分を任せており、資源配分それ自体に直接介入することは稀れである。また、競争法に基づく政府規制は、行政権から独立した中立的な行政機関（例えば行政委員会）により行われるのが通例である。そして、他の政府機関の行政介入により市場機能が歪められることがあったとしても、中立的な行政委員会は、これを是正するために他の行政機関を規制する権限が与えられないのが通例である。

このなかで、中国は、他の政府機関の行政介入によって市場機能を歪める行政独占に対して、これを規制する競争法を2007年8月に制定した。これは中国の競争法に特有の規制課題であると世界から注目されている。中国以外では、そのような問題はないのであろうか。

そのような問題はあると考えられる。ロシアやハンガリーなど体制転換国の国々では、行政権限の濫用規制という課題が競争政策の課題として認識され、現に規制されている。更に、伝統的な市場経済の国としてのアメリカ、EU、そして、日本でも、行政機関の不適切な市場介入行為を競争法上の一つの課題として取り組む法現象が認められる。

しかしながら、それらの国の行政型競争制限は、中国とは、制度的ないし歴史的背景が異なっている。連邦制を採るアメリカにおける行政型競争制限や、加盟国が主権の一部をECに恒常的に譲渡する欧州連合における行政型競争制限は、中国における行政独占とは意味内容が違うことをはっきりさせなければならない。他方、同じ行政型競争制限行為といっても、東ヨーロッパ諸国は市場経済への急激な移行方式を選択し、野放し・無秩序の市場経済化で国民経済に混乱を招いた。これに対して、中国は市場経済への漸進的な移行方式を選択し、市場が引き起こす問題に慎重に対応している。

これらのことから、中国の行政型競争制限行為の規制にとって、アメリカや欧州の国家

体制から来る規制の経験は直ちに参考にならず、ロシアの急速な市場化による混乱も参考にならない。

この点で、日本の戦後の経済復興の経験が大いに参考になる。独占禁止法がありながら、長く政府主導で資源配分を行い、競争法と独立性を持った執行機関により、紆余曲折を経ながらも、時間をかけて、資源配分を政府主導から市場へ委ねる道を開き、高度成長を経て、東アジアで最初に有力な経済大国になった日本の経験は学ぶに値する。本論文においては中国の独占禁止法の解釈運用においてそれらが参考にされている。

特に、行政型競争制限行為が長く続いた日本の産業の歴史的経験は、先行モデルとして得られる教訓が多い。日本の経験から学ぶことができるのは、行政独占の課題の解決だけではない。

日本の経験から学ぶべきことを具体的に言えば、①官製談合のような明確且つ違法な行政型競争制限行為との戦い、②明確に違法とは言いがたいが、法的に根拠の不明確な行政指導による競争制限行為との戦い、③明確で適法であるが、競争政策に抵触する後退的な適用除外との戦いだらう。日本におけるこの三つの戦いは、問題の性質や解決する方法は異なるが、いずれも、競争法と公正取引委員会の存在が必要であったし、競争法とその日々の執行により闘い取らなければならないものであった。これらこそが制度論と解釈論として中国が学ぶべきところである。

たしかに産業の構造調整によって産業の効率化・高度化を求める中国においては、他の経済政策よりも競争政策が常に必ず優先すべきであるということにはならないかもしれない。しかし、産業政策など他の経済政策を優先させるという場合にも、日本が欧米に遅れながらも行ってきたように、その決定は公開の原則によるべきであって、公開の議論にさらすことなく自由競争を犠牲にすることを選んだ決定は国民の支持という正統性を獲得することができないとすべきである。

そのような開かれた政治的環境を確保するために、日本におけるように、競争政策の影響力を拡大するための大学教育や、役人や学者にどまらず事業者、消費者など広く国民に開かれた公的な政策議論の進展が必要である。また競争政策の政治的基盤を厚くするという意味で、行政手続法、情報公開法、官製談合防止法などの行政法からの総合的な支援も必要である。このような示唆も日本の経験から得られるものであった。

中国の社会主義市場経済の今後の成功は、こうした日本の経験から多くを学ぶことにかかっているとよい。

# 学位論文審査の要旨

主 査 教 授 稗 貫 俊 文

副 査 教 授 鈴 木 賢

副 査 准教授 中 村 寛 子

学 位 論 文 題 名

## 行政型競争制限行為について

本論文は、2007年8月に制定された中国独禁法の行政独占の規定に焦点をあてて、今、新しく生じつつある行政型競争制限に効果的に対応するには、濫用概念や強制概念の意義を拡張する解釈が必要になることを、日本の行政型競争制限の実態とその規制の経験に照らして明らかにするものである。

先に本論文の結論をいえば、第1に、行政独占の主体として、中国独禁法第8条の規定で妥当であり、当面維持されるべきであるが、日本の独禁法の解釈を参考として行政主体が事業者該当するときには、事業者として規制した方がよいとする。その理由は、事業者と捉えれば、中国の独占禁止法においては、排除措置、課徴金納付命令、刑罰などの多様な措置が選択できるからだとする。

第2に、濫用や強制の概念で限定された現行の行政独占の禁止は、日本で普通に見られ中国で今後増加することが予想される行政型競争制限を効果的に規制することができないから、例えば、行政組織法（設置法）にもとづく行政指導をも濫用と解し、また行政の示唆や暗示により行われる競争制限をも強制という概念に含めるように拡大して解釈すべき必要が認められるとする。

第3に、行政が介入する競争制限でも、日本の例に見られるように、業界が自己の利益を確保すべく巧妙に振る舞うことが予想されるから、行政型競争制限を効果的に排除するためには、中国でも、事業者に対して独占的合意の規定（13条など）を並行して適用することが必要となるという。

このような結論を導くために、本論文では以下のような検討が行われる。

第1章では、2007年に制定された中国独占禁止法と、その行政独占の規定（8条と32条～37条）を、不正競争防止法などに散在する関係規定を集約したものとして歴史的に位置づける。それによって、中国独占禁止法の行政独占に関する規定が、それまで諸法・行政規則に散在して規定されていた行政独占の規定を一括整理し、運用の効果を高めるものであることを明らかにする。

第2章では、中国で現に行われている地方政府による行政独占の事例を拾い上げ、地域的な競争制限の多様な実態を明らかにし、その禁止が今回の中国独禁法の行政独占の規定に盛り込まれていることを確認している。しかし、さらに、行政指導や官製談合など今回

制定された法律では規制されていない新しいタイプの行政による競争制限が中国に生まれつつある実態をも示すことで、新しいタイプの行政型競争制限の規制が本論文の主たる議論の対象となることが示唆される。

第3章では、議論の範囲を拡大して、行政独占の発生原因に関する広汎な議論と、その改善策に関する学者の多様な議論を紹介する。そして、行政独占は独占禁止法の運用だけで解決が得られるという問題ではなく、広く政治的・経済的なシステム改革など総合的な施策が必要になることを明らかにする。そして、総合的な施策を求める議論が相応の妥当性を有することを認めつつも、今回の中国独禁法の制定は行政独占に対する有効な規制手段として重要な位置づけをもって制定されたとする。

第4章では、再び、中国独禁法の検討に戻り、中国独禁法8条の規定と32条～37条の規定を検討して行政独占の概念を紹介する。一方で、これらの規定は、第2章でみた従来の行政独占に適切に対応した実体規定ぶりになっていることを示す。そして、規制の課題が是正措置の実効性の確保に移っているとする。他方で、第2章で見た新しいタイプの行政型の競争制限に対しては、濫用や強制を要件とする現行の規定では有効な規制ができるかどうか疑問があるとする。そして、日本の独禁法の経験を参照して、これらの解決策を探ることが本論文の検討課題であることが示される。

第5章では、中国では新しいタイプとされる行政型競争制限と同種の競争制限の規制に取り組んできた日本の独禁法の規制の経験が参照される。第1に、日本では、業界は基本的に自主調整（談合・カルテル）を好み、行政の介入を嫌うが、利害が対立して自主調整ができないときには、しばしば、行政の介入を「鶴の一声」として利用してきたことが示される。このことは競争制限をもたらす行政の介入の形態が濫用や強制だけではなく、暗黙の強制、指導、示唆、暗示のような形態でも行われることを示す。日本では、独禁法で行政介入を規制しておらず、官製談合防止法で規制される程度であるが、中国では幸いにして行政独占の規定があり、このような行政介入を直接規制できるので、濫用や強制に限定されない解釈を採用するべきであるという。さらに、また、行政独占の禁止に反する行為に対する現行の是正措置は弱いから、行政機関が独禁法上の事業者に該当すると解されるときは事業者として規制することも選択肢に入れるべきであるという。

他方、日本の独禁法は行政の介入で生まれた競争制限において事業者の行為を主に規制しており、かなり強力な行政指導が介在しても、事業者の責任追及を緩めなかったとする。そのような規制が求められた理由は、行政の介入があっても、事業者が巧妙に業界の利益を確保している実態があるからだという。中国では、行政独占の規定に関連して、事業者の行為を並行して規制する考え方はないが、事業者が独自の業界利益を確保するために行政の指導、示唆、暗示に従っていれば、行政独占の規制と並行して事業者の行為を規制することが必要になろうとする。

## 評価

いま中国では、独禁法の解釈運用に関する議論が始まったばかりである。中国独禁法は、ドイツの競争制限禁止法と欧州共同体の競争法をモデルとしたものと言われ、欧州の制度や運用の紹介が行われている。また、米国の反トラスト法の紹介も行われている。本論文は、そのようななかで、日本の独禁法の規制の経験を中国に伝えるものであり、中国の独

禁法の研究が日本との研究交流を通じて高められる可能性を示すものである。日本で独禁法を学んだ筆者の研究の成果として高く評価されるべきものであろう。

以下、いくつかの評価のポイントを指摘したい。

第1に、独禁法によって行政独占の問題に対処する意義と限界が明確にされている。行政独占という中国に特有の競争制限の問題をその発生原因の議論やそれに対する規制と改革の議論を紹介して、独禁法だけでは解決できない問題があることを予め明らかにしている。しかし、2007年の独禁法に行政独占の規制の規定が盛り込まれたことで、独禁法の重要性はたかまったとみる。今や独禁法による行政独占の実効的な規制が求められているとする。

第2に、行政独占の現在の態様だけでなく今後の展開を展望して、それに応じる2007年の独禁法の問題点を適確に指摘していることである。濫用の要件を、行政機関の設置法にもとづく行政介入に拡大し、強制の要件を、暗黙の強制、行政指導、さらに教唆、暗示などに拡大することを求めなければ規制の実効性が失われるとする。また、効果的なサンクションの面からは、事業者の概念を行政権限をもつ組織に拡大することにより、行政独占を事業者の行為と解する可能性を開いておくべきだとする。さらに、経済システムや政治システムの改革とともに、行政独占の態様が事業者の違法行為と一体関係をなす可能性があることを紹介して、事業者の行為を並行して規制する必要性を唱えている。これらは行政独占の今後の展開を予測し、現行法に解釈論上の手当を求めるもので、筆者の優れた知見を示すものであろう。

第3に、筆者は、自分が修士時代から学んできた日本の行政指導や官製談合の実態と独禁法の規制の経験を、中国における問題解決に適切に生かしていることである。今、中国では、行政独占の規制において、濫用や強制だけでなく、行政の介入を広く視野にいれなければならないという問題意識は無いようである。また、行政による競争制限でも、並行して、事業者の行為を規制する必要があるという問題意識も乏しいようである。本論文は、その意味では、日本の行政介入の態様と独禁法の運用教訓を参照したのものとして、中国の独禁法の今後の運用に一石を投ずる論文となるであろう。

論文の問題点として指摘しなければならないことがある。まだ渉猟すべき文献が残っており、日本語の表現の不適切さ、法律用語の不正確さ、中国語の原語の不用意な使用など記述上の問題点がまだ多々ある。しかし、これらは論文の公表時に考慮されるべきこととした。

結論として、学位論文に相応しい成果であることが認められ、全員一致で合格とした。