

Mark Williams,

*Competition Policy and
Law in China, Hong Kong
and Taiwan.*

Cambridge: Cambridge University Press,

2005. xx + 471pp.

くり た まこと
栗 田 誠

はじめに

本書は、中国^(注1)、香港および台湾における競争法および競争政策^(注2)の現状と今後の展望について、歴史的、政治的、経済的観点を含めて分析するものである。民主主義の発展なくして実効的な競争法・政策の展開はあり得ないと結論付ける本書の立場に与するかどうかは別にして、三つの中国^(注3)における競争法・政策の現況をビビッドに描くとともに今後の方向を展望する本書は、競争法の研究者だけでなく、地域分析の専門家にとっても資するところが大きいように思われる。また、開発途上国や移行経済における競争法制度の導入やそのための法整備支援を考えるうえでも参考になる。

著者は、香港理工大学 (Hong Kong Polytechnic University) の会計・ファイナンス学部 (School of Accounting and Finance) の準教授 (associate professor) であり、香港会社法および中国会社法を担当している。元々、英国弁護士 (solicitor) であり、香港でも資格を有しているが、上海の復旦大学をはじめとして中国各地の多くの大学で EC 法を講じてきている。著者は、競争法一般について研究課題とするほか、特に東アジア地域の競争法に強い関心を寄せてきており、タイの競争法に関する詳細な研究論文もある [Williams 2004]^(注4)。

以下では、評者の専門や能力上の制約から、競争法に直接かわる点を中心に、本書の分析を紹介し、

その特徴を指摘するとともに、評者の関心に沿って若干のコメントを述べることにする。

本書の構成と内容

本書は、三つの中国における競争法・政策の現状と今後の発展の方向を探ることを目的とするものである。著者の最大の関心は、1978年以降改革開放に転じ市場経済を導入してきているとはいえ、公式には社会主義ないしは共産主義の中国において競争法の制定作業が進められているのに対し、自由で開放的な経済を標榜し、また、国際的にもそのようにみられている香港が競争法の必要性を否定し、競争法の国際ルール形成に頑強に反対しているというパラドックスを解明することであり、その一環として台湾との比較がなされている。

本書は、次の11章から構成されている。

- 第1章 序論および方法論
- 第2章 競争理論および競争法導入国の経験
- 第3章 国際的展望
- 第4章 中国と経済規制 歴史、政治および経済学
- 第5章 既存のおよび提案されている中国の競争法規定
- 第6章 競争的な香港? 通念、受け止め方および現実
- 第7章 1997年から2004年における香港の競争政策の実施 真実の隠蔽
- 第8章 電力、通信および放送 香港型競争法規制
- 第9章 台湾 第3の中国
- 第10章 政治経済学 三つの中国の競争政策の説明
- 第11章 三つの中国の競争政策と競争法 次の展開

章立てからも容易に分かるように、本書は、総論的な第1章から第3章までに引き続き、第4章および第5章で中国を、第6章から第8章で香港を、第9章で台湾をそれぞれ扱い、第10章および第11章で

三つの中国に関する総括的な評価・比較と今後の展望を述べるという3部構成である。三つの中国の競争法・政策の分析においては、歴史的展開、政治機構・情勢、経済実態等から説き起こし、また、競争法の法制だけでなく、運用実態や競争政策を含め、しかも競争法執行の前提となる行政機構や司法制度にも言及しつつ幅広く論じている。

章ごとの内容を要約すると、次のとおりである。

第1章では、上述のような著者の関心を明示し、本書の検討課題を提示するとともに、分析の方法として、社会学における「データ対話型理論」(grounded theory)を用いることを述べる。「データ対話型理論」とは、分析者が分析対象とする現象にかかわる事柄をデータとして読み取り、そのデータとの相互作用のなかから理論を生み出すこと、ないしは、そうして生み出された理論のことである。著者は、この理論に基づく三つの中国の競争法・政策に関する分析から、「競争法は、民主主義が機能する社会においてのみ、実効的なものであり得る」という命題が得られるとする。

第2章では、経済活動における競争の意味、競争法の目的・機能等を概観したうえで、特に、開発途上国・移行経済における競争法・政策の役割を論じる。特に、途上国が経済発展を目指すうえで競争政策を採用することの是非や外国投資の役割とその規制の在り方に関する従来の議論を整理し、また、ラテンアメリカ、旧東欧諸国、タイ等の既に競争法を導入した国における状況を概観する。そうした整理を踏まえて、競争政策が導入され競争法が実効的に執行されるための条件について、主としてコバシク(William Kovacic)教授(現米国連邦取引委員会委員)やOECD等の成果に依拠しつつ整理し、以下での検討の準備作業とする。

第3章では、様々な国際機関(UNCTAD, OECD, 世銀・IMF, WTO, APEC, ICN^{注5)})における競争法に関する国際的検討の動向を整理し、そうした議論が中国および香港における競争法・政策に及ぼし得る影響を論じる。そして、中国がそうした国際的な検討に積極的であるのに対し、香港が敵対姿勢を示しているというパラドックスが本書の一貫した

テーマであることを強調する。

第4章および第5章は中国に関する分析である。第4章では、まず、市場経済の導入や競争法・政策の検討に関連する歴史的経緯(特に政治的な動向)、国内経済・国内市場の特徴と動向、政府機構・政府の人材、立法過程、司法・法曹制度等について詳細に分析し、中国の政治指導者が本格的な競争法を導入することの得失についていまだ最終決断できていないこと、中国では国内統一市場が形成されておらず、国有企業に大きな問題があること、立法・行政・司法のそれぞれに競争法の実効的な執行を困難にする様々な構造的問題があることが指摘される。また、「行政独占」^{注6)}の実態に関して分析するとともに、中国が競争法を導入しようとしている意図に疑問を提起する。

第5章では、競争法の導入に関する中国国内の議論を詳細に紹介し、研究者の間では導入を支持する見解が強いことが指摘される。次いで、1993年反不正当竞争法その他の現行の競争法関連規定の内容とそれらの執行状況(執行されていない状況)を検討するとともに、93年法の制定後の本格的な競争法の検討経緯を概観し、99年独占禁止法草案、2001年改訂、2004年独占禁止法草案をそれぞれ分析する。そして、これらの草案では一貫して、新しい独占禁止法を誰がどのように執行していくのかが全く具体化されていないこと、そもそも中国では競争法を実効的に執行するために必要な条件が欠けていることを指摘する。さらに、中国経済が直面する国有企業や行政独占の問題は本来の競争法が取り組むべき(あるいは、取り組むことができる)ものではなく、逆に、競争法の制定が政府に外資系企業を含む私企業を規制し、経済活動に介入する権限を付与するだけに終わると警告する。

第6章から第8章では香港について分析する。第6章では、香港の歴史、政治的地位、中国政府との関係を整理したうえで、香港経済の構造的な特徴(土地所有の政府独占を含む)と香港政府の経済政策について分析する。開放的で競争的な香港経済に一般的な競争法は不要であり、分野別のアプローチが望ましいとする香港政府の方針について、著者は

根拠がないとして厳しく批判し、そうした方針は私的な経済権力との癒着の結果に過ぎないと指摘する。特に、1992年のパッテン総督（Governor Chris Patten）の政策表明による競争政策の検討開始以降の10年余りの展開を詳細に跡付け、香港経済が抱えている問題点を具体的に指摘する。他方、香港には、競争法を実効的に執行できる司法インフラが整っていることを強調している。

第7章では、第6章を受けて、1997年の香港の中国返還以降の競争政策の動きに焦点を当てて分析する。香港政府が一般的な競争法は不要とする立場を維持しつつ、実際には通信および放送の分野に限定した競争促進法を制定していることを精神分裂的と酷評し、また、競争諮問会議（Competition Advisory Group）を設けて、様々な競争問題を分析・提言する機能を持たせる一方、法的な権限は付与しないという彌縫策の限界を厳しく批判する。著者は、研究者や消費者団体の取組み、政党の動きに期待すると同時に、競争法を持たない香港がいずれ中国大陸沿岸地域に対して競争力を失うことを危惧する。

第8章では、分野別規制が行われている電力と通信および放送を具体的に取り上げている。電力については、既存の2電力企業を保護する厳しい規制が行われており、政府規制を最少にするという香港政府の説明と一貫しないことが指摘される。他方、通信および放送については、1990年代から規制緩和が行われ、2003年の通信法（Telecommunications Ordinance）改正および2000年の放送法（Broadcasting Ordinance）改正により、競争が導入されるとともに、競争制限的協定、支配的地位の濫用、合併に関する実体規定が整備され、規制当局の調査権限や違反に対する措置も設けられ、現に少数ながらも違反事件として処理されているが、両分野で同じではないことが指摘される。著者は、こうした分野ごとに細分化された競争法・政策は一貫性を欠き、香港政府の政策形成の失敗を示していると指摘し、一般的な競争法が前提となるべきことを強調する。

地域別の分析の最後として、第9章では台湾の競争法・政策の漸進的な発展を極めて好意的に扱う。

まず、台湾の歴史と政治形態、民主主義の発展、行政・司法制度等を概観したうえで、台湾経済の発展過程や構造的な問題（巨大コングロマリットと中小企業の並存）を取り上げ、1980年代以降の民主化過程と並行して進められた経済改革の一環として公正取引法が91年に制定されたことを指摘する。そして、立法過程での実体規定をめぐる問題、特に産業政策や国際競争との関係や、執行機関の組織・権限（独立性）に関する議論についても紹介したうえで、実体規定を中心に公正取引法の概要を解説し、さらに、主要な行為類型別に公正取引委員会による執行状況を紹介する。著者は結論として、台湾の競争法制度が実効的であり、かつ、必要に応じて改正するという敏感さを備えているとし、開発途上国が競争法制度を導入・整備する際のモデルとなることを強調する。

第4章から第9章までの地域別の分析により得られたデータを基に、第10章では、第1章で説明されている「データ対話型理論」に基づき、競争法が導入され有効に機能するための条件を明らかにする。著者は、実効的な競争法の必要条件として、適用しやすい規定、行政機関による的確で公平な運用、違反に対する効果的な執行措置の3つの要素を挙げるとともに、それに加えて「機能する民主主義」（functioning democracy）の存在が十分条件であると強調する。著者によれば「機能する民主主義」とは、国民代表制、分立した権力機構、法の支配、有能な行政機構、成熟した市民社会といった要素からなる国家システムそのものである。そして著者は、「競争法は、民主主義が機能する社会においてのみ、実効的なものであり得る」という命題を立て、三つの中国について検証を試みる。著者は、中国では、競争法を立法することはできずとも、競争法を実効的に運用あるいは執行することはできず、それは究極的には「機能する民主主義」を欠くことに由来するものであり、こうした状況下で競争法を立法すれば、保護主義の道具になるおそれすらあるという。逆に、香港については、経済権力の影響により香港政府が一般的な競争法を制定することは期待できず、「機能する民主主義」の導入を待たねばなら

ないが、競争法を運用・執行する基盤はあるとする。これに対し、台湾では、既に包括的な競争法が制定され、的確に運用・執行されており、こうした実効的な競争法の形成は「機能する民主主義」の発展によるものであるとする。

最後の第11章において、著者は三つの中国における競争法の発展を展望する。中国についての著者の見立てはかなり悲観的であり、例えばカルテル規制に限定した競争法をまず制定し、運用することを提言する。また、信頼できる統計・市場情報の確保、執行機関の独立した権限の確立、競争唱導の重要性が指摘されるが、著者は、競争法が外資系企業を排除し、国内企業、特に国有企業を保護するために恣意的に適用されることを危惧し、むしろ、当面、WTOルールの下で市場の力に委ねるだけの方が望ましい成果をもたらすかもしれないとまでいう。香港については、包括的な競争法の制定が急務であり、制定さえできればその後の運用に問題はないとするが、経済界に競争法の制定が自らの利益になることを理解させることは容易ではなく、道は遠いという。そして、三つの中国の国際経済社会に占める重要性からみて、実効的な競争法の実現は単なる国内問題ではなく、中国や香港が台湾の経験を学ぶべきことを強調する。

なお、本書の構成に関して一言すれば、三つの中国に関する記述に繁簡や重複があり、ややバランスを欠く面があると思われる。章立てにおいても、香港の分野別規制に関する第8章は本書のテーマからは不要ではなかったか（第7章の一部として論ずれば足りる）。逆に、台湾に関する第9章を歴史的・政治的・経済的観点からの分析と競争法の内容および運用に関する分析とに二分し、記述を詳しくすることにより、先行する中国および香港に関する章と平仄を合わせることができたのではないか。

本書の特徴

本書の競争法の研究書としての特徴を挙げると、第1に、中国、香港および台湾の競争法・政策に関する最新かつ詳細な英語文献であることを挙げるべ

きであろう。特に中国に関する2章は約125ページ、香港に関する3章は約140ページあり（台湾に関する1章は約45ページ）、他に例をみない詳細さであり、2004年末までの動きをカバーしている。これだけでも本書を紐解く価値がある。第2に、中国、香港および台湾の競争法・政策を比較すること自体が斬新である。三つの中国は、地理的・自然的条件、政治体制、国際経済環境、発展段階等が大きく異なり、その競争法・政策を比較分析すること自体行われてこなかったと思われる（中国と台湾の比較については、Liu [1995] 参照）。さらに、本書の分析は、日本や韓国を含めた東アジアの競争法の比較分析へと発展させる契機となろう。第3に、競争制限行為として禁止される行為類型を定める実体規定だけでなく、違反に対する措置に関する規定、措置を採るための手続規定、さらに執行に当たる競争当局に関する組織規定までを幅広く競争法制度として捉え、制度の全体像の把握に努めていることである。競争法の比較分析というと、とかく実体規定（違法要件）の比較に終始しがちななかで、法制度としての全体像を捉えようとする本書のアプローチは重要である。第4には、単なる法制の平面的な解説ではなく、運用の仕組みやその実態にまで言及していることである。中国に関しては、例えば、Jin and Luo [2002] は本文で200ページを超す、1993年反不正競争法を中心とする関係法令の解説書であるが、その内容は実体規定を中心とする、やや平板な解説であって、法令の規定以上の運用状況や適用事例に関する記述はほとんどない。これに対し、本書は、特に中国に関しては情報が限られるなかで、運用の実態（むしろ、運用されていない実態というべきか）やその背景に迫ろうとしていることが特筆される（本書19ページ参照）。第5に、単に競争法制度にとどまらず、行政機構や司法制度・法曹制度にまで視野を広げて分析していることである。競争法の法制度も、一般行政法や民刑事法を基礎として構築されていることに思いを致すならば、こうした広い視野が有効であるし、競争法の実効的な執行の可能性を探る本書の立場からは不可欠のものであろう。以上のような本書の特徴は、著者が会社法を専門とする

弁護士の出身であることが大きくかかわっていると
思われる。

加えて、三つの中国における競争法・政策の分析
においては、最初に歴史や政治、さらには経済発展
に関する記述が置かれていることに示されているよ
うに、本書は、単なる法的な分析ではなく、歴史的
、政治的、経済的観点をも取り入れた学際的な分析
を目指している。その試みがどこまで成功しているか
は直ちには判断できないが、現状を把握し、今後を
展望するうえで、こうした視点が必要であることは
言を待たないであろう。

反面、本書には、次のような限界もあるように感
じられる。第1に、著者が英国法をバックグラウンド
としていることである。このこと自体を否定的に
捉えるものでは全くないが、特に中国および台湾
に関しては、法源、判例、司法制度をはじめ、あらゆる
問題についての受け止め方に微妙な違いが出てくる
おそれがある。第2に、法執行について、法令
違反に対して法的な手続を踏んで法令が定める措置
を採ることに限定して捉えていることである。しか
し、法が法として規範性を持って通用していること
自体が、あるいは、例えば行政機関が法令の解釈を
示し是正指導をすることが、広い意味での法執行と
して機能し得ると考えられ、特に東アジアにおいて
は重要な機能を果たしていると思われる。こうした
、いわば目に見えない部分が分析から抜け落ちるお
それがあると思われる。第3に、競争法について、経
済分析を基礎とする、いわば米国流の競争法を前提
としていることである。しかし、多様な市場の実態
に応じて、競争法も多様なものであり得ることから
すれば、米国競争法（反トラスト法）が唯一の競争
法であるわけでない。また、競争法が果たす役割・
機能についても、それぞれの法域での歴史的、経済
的背景や他の法分野との関係に応じて異なり得る
ことからすると、著者が前提とする競争法は狭すぎ
るのかもしれない。

本書の分析に関するコメント

最後に、開発途上国、特に東アジア地域の競争法

の発展という評者の関心に照らして、中国に関する
本書の分析について若干のコメントを述べてみたい。

著者は、中国において競争法が制定されたとして
も実効的に執行されることが期待できないと考える
要因を多様な視点から指摘している（第4章）。著
者が挙げているような要因はどの開発途上国にも
（日本においても）多かれ少なかれみられるもので
あって、否定的な側面だけを過度に強調すべきでは
ないと思われるが、実効的な競争法制度が発展する
うえで他の多くの制度（他の法分野、司法制度にと
どまらず、行政制度・機構、さらには立法過程も含
めて）に依存していることを示す意味で、本書の分
析は有効である。評者は昨年、タイおよびインドネ
シアの競争法の制定（1999年）後の状況を調査する
機会を得たが、タイでは競争当局の独立性の問題、
インドネシアでは司法審査に当たる裁判所の問題が
重要な意味を持っていると感じた。しかし、本書の
広範な分析と比較して、調査の視点を限定してしま
っていたのではないかと反省している。本書の分析
は、開発途上国が競争法整備を進めるうえでも、ま
た、そうした努力を支援していくうえでも、重要な
参考になるものと思われる。

ところで、著者は、中国における競争法の実効的
な執行の見込みについて極めて悲観的である。分析
結果から著者が悲観的になるのも無理からぬところ
があるが、そうした要因の多くは競争法制度以外
（例えば、司法制度）に起因している。そうである
ならば、それほど悲観的になる必要はないともいえ
る。司法制度の問題点は何も競争法にだけ悪影響を
もたらしているのではないから、他の法分野、例え
ば、知的財産法からの改善圧力が期待できよう。著
者が挙げている悲観要因は、知的財産法の執行の改
善の一環として是正されるかもしれないのである。

さらにいえば、著者は競争法の執行面での様々な
問題点を指摘しているのであるが、中国の市場経済
化をめぐる問題の多くは、特に著者が前提とする
「競争法」によっては対処できないタイプのもので
ある（例えば、行政独占の問題）。その意味では、
競争法の執行面だけを議論することにどれだけの意
義があるのか疑問が出てくる（もちろん著者は競争

政策についても論じているが)。そして、中国政府部内で競争法の制定に関する議論や権限闘争が行われていること自体が、市場競争の意義を認め、競争政策の位置付けを高める方向に作用すると思われる。それを実行するかどうかは、競争法執行の問題ではなく、競争政策、さらには経済政策全般にかかわる高度な政治的決定であろう。

(注1) 本書では、「中国」(China)を中華人民共和国の大陸地域(Mainland China)の意味で用いており、本稿でも同様の用語法による。

(注2) 「競争法」とは、市場における競争制限行為を規制する法令の国際的な呼称であり(日本では「独占禁止法」が該当する)、これに対し、「競争政策」の用語は一般に、競争を促進し経済発展を目指すための幅広い政策的対応の意味で用いられ、競争法の執行もその最重要の手段である(以下では、両者を合わせて「競争法・政策」と呼ぶことがある)。なお、中国では、政府(特に地方政府)自らがその権限を濫用して競争制限をもたらすこと(例えば、他の地区からの商品を排除したり、差別したりすること)を「行政独占」(administrative monopoly)と呼び、これが競争法の規制対象であるか、あるいは競争政策として対応すべき問題であるのかが議論されており、本書でも大きなテーマとして扱われている。

(注3) 本書では、中国、香港および台湾を合わせて「拡大中国」(Greater China)という呼称が用いられているが、本稿では「三つの中国」ということにす

る。

(注4) この論文は、タイの1999年取引競争法の運用状況とその問題点について、タイ取引競争委員会の公表資料だけでなく、関係事業者等へのヒアリング等に基づいて詳細に紹介・分析しており、本書の視点と共通する。

(注5) ICN(International Competition Network)とは、各国の競争当局(競争法の執行を担当する専門行政機関)が設けている緩やかな国際協力組織であり、2001年から活動を開始し、現在、約80カ国の競争当局が参加している(三つの中国からは、台湾の公平交易委員会のみが参加)。

(注6) 注2参照。

文献リスト

- Jin, Chaowu and Wei Luo 2002. *Competition Law in China*. Buffalo, N.Y.: Williams S. Hein & Co.
- Liu, Lawrence S. 1995. "Efficiency, Fairness, Adversary and Moralsuation: A Tale of Two Chinese Competition Laws." In *International Harmonization of Competition Laws*. eds. C. J. Cheng, L. S. Liu and C. K. Wang, 317-351. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Williams, Mark 2004. "Competition Policy in Thailand: Seeds of Success or Fated to Fail?" *World Competition* 27(3) 459-494.

(千葉大学大学院専門法務研究科教授)