



RIETI Discussion Paper Series 22-J-009

中国におけるデジタルプラットフォーム事業者の規制強化 —独占禁止法を中心に—

川島 富士雄
神戸大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

中国におけるデジタルプラットフォーム事業者の規制強化 —独占禁止法を中心に—*

川島 富士雄（神戸大学）**

要 旨

2020 年 12 月、中国共産党中央政治局会議及び中央経済工作会議が「独占禁止を強化し、資本の無秩序な拡張を防止する」との重点政策を打ち出して以来、アリババ、テンセント等、従来、中国において独占禁止法（以下「独禁法」という。）執行の対象とならない「聖域」とも目されてきたデジタルプラットフォーム事業者を中心に活発な同法規制が展開されている。本稿ではまず、こうした規制強化の背景を検討するとともに、同事業者に対する独禁法規制の具体例を中心に紹介・分析する。さらに、同事業者に対するネットワーク安全法（サイバーセキュリティ法）等、他の法令に基づく規制動向も紹介し、それらとの比較で独禁法規制がどのような傾向及び特徴を有しているか明らかにする。本稿における検討は、デジタル貿易分野における多国間ルールの形成に向け、その方向性に対し大きな影響を与えうる中国における関連規制の現状を把握する基礎作業として実務的意義が認められる。

キーワード：独占禁止法、競争政策、電子商取引、プラットフォーム、中国

JEL classification: L4、O25

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

* 本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「現代国際通商・投資システムの総合的研究（第Ⅴ期）」の成果の一部である。

** 神戸大学大学院法学研究科教授／E-mail: fkawa@port.kobe-u.ac.jp

I. はじめに

筆者は、2020 年 4 月に公表した RIETI ディスカッション・ペーパーにおいて¹、中国のデジタルプラットフォーム分野におけるアリババとテンセントを中心とするエコシステムについて紹介し、同分野の事業者らが経営戦略として「二選一（二者択一）」強制を恒常的に採用しており、これに対する民事訴訟や反不正当竞争法による行政処分が見られる一方で、独占禁止法（以下「独禁法」という。）による行政処分が全く見られないことを指摘した。同ペーパーは、その背景にインターネット関連市場の動態性や新規参入の容易さを重視して、同市場における支配的地位の認定を容易に認めない姿勢を示した奇虎対テンセント事件最高人民法院判決（2014）があること、アリババ及びテンセントの政治的影響力が指摘されるが、両者の行動は必ずしも自らを聖域とは考えていないことを示唆すること、独禁当局である国家市場監督管理総局（以下「市場総局」という。）の 2019 年の規定や 2020 年初の独禁法改正案に、インターネット分野の市場を意識し、同市場における規制を活発化させる可能性のある規定が盛り込まれてこと等を指摘し、今後、実際に同市場における法執行が行われるのか注目に値すると展望した。

同ペーパー公表から 1 年に満たない 2020 年 12 月、中国共産党中央政治局会議及び中央経済工作会议が「独占禁止を強化し、資本の無秩序な拡張を防止する」との重点政策を打ち出した。それ以来、上記の通り中国独禁法の規制対象とはなっていないアリババ、テンセント等、デジタルプラットフォーム事業者を中心に活発な同法規制が展開されている²。

具体的には、2021 年 2 月 7 日、「プラットフォーム経済分野に関する独占禁止ガイドライン」が制定・公表され、同 4 月 10 日には、ネット通販プラットフォーム最大手アリババが出店者に対し競合プラットフォームへ出店を禁止（いわゆる「二者択一」強制）していたとして、約 182 億元（当日の 1 元＝16.7 円のレート換算で約 3,044 億円）の行政制裁金を課す処分が下された。さらに同 7 月 10 日、テンセント傘下のゲームライブ動画配信プラットフォーム大手 2 社（虎牙・闘魚）の企業結合が禁止されただけでなく、同月 24 日にはテンセントによる 2016 年の競合音楽配信事業者の買収が未届出で実施され、かつ競争制限効果があったとして、50 万元（約 850 万円）の行政制裁金が課されるとともに、音楽著作権の独占ライセンス契約の解除が命ぜられた。

こうした独禁法規制に加え、7 月初には配車アプリ大手・滴滴出行（以下「滴滴」という。）に対するネットワーク安全審査が開始され、同アプリの新規ユーザー登録やアプリストアでのダウンロードが停止されると、米国で新規株式公開直後であった同社の株価が急落した。中国におけるデジタルプラットフォーム事業者に対する一連の規制強化の影響は、中国国内にとどまらず世界市場に及んでいる。

一連の動きは「中国共産党による巨大 IT 企業に対する統制強化」と一括りに紹介されることが多い。しかし、各規制はその根拠法令や規制当局も異なれば、規制強化に至った背景事情や規制姿

¹ 川島富士雄「中国における電子商取引分野に関する法規制—独占禁止法、反不正当竞争法及び電子商取引法を中心に—」独立行政法人経済産業研究所ディスカッション・ペーパー20-J-022（2020）1-24 頁。

² 個々の規制動向の詳細については、筆者の個人ブログ（<https://fujikawashima.wordpress.com/>）も参照されたい。

勢も異なっており（後掲 V(2)の図表 2 参照）、これらを見做して論ずることは適切ではない。本稿は、こうした規制強化のうち、特に独禁法規制強化の背景と個々の規制事例を検討し、同様の現象が進行する日米欧との比較で中国がどのような特徴を有しているか浮き彫りにするとともに、中国の他分野での規制強化や関連政策文書との異同や相互関係についても併せて分析する。

以下、II では、デジタルプラットフォーム事業者に対する規制強化の流れを概観し、その背景にどのような要因が作用していたのか検討する。III では、2021 年 2 月 7 日公表の「プラットフォーム経済分野に関する独占禁止ガイドライン」によって、いかなる法執行方針が示されたか紹介する。IV では、デジタルプラットフォーム事業者に対する独禁法規制の具体的事例を紹介し、日米欧における対応する規制との比較で中国がどのような傾向及び特徴を有しているか分析する。V では、独禁法以外の法令に基づくデジタルプラットフォーム事業者に対する規制例を紹介し、独禁法規制との異同を分析する。VI では、直近の独禁法当局の格上げと法改正の動向を紹介するとともに、以上の分析を整理し、そこから示唆を導出するとともに、今後を展望する。

II. デジタルプラットフォーム事業者に対する規制強化とその背景

「はじめに」で紹介した 2020 年 12 月以降の規制強化の 2 か月程前から 2021 年末までの重要な出来事を時系列的に整理したのが、次の図表である。

図表 1 2020 年 10 月～2021 年 12 月の関連動向

(2020 年)
10 月 21 日、中国証券監督管理委員会、アント上海科创板新規株式公開（IPO）承認発表
10 月 24 日、馬雲氏、上海で講演「時代遅れの金融規制、中国金融は質屋」
11 月 2 日、馬雲ら金融当局面談、 ネット小口融資規制強化案
11 月 3 日、アント IPO 延期決定
11 月 10 日、市場総局「 プラットフォーム経済分野独禁指針（意見募集稿） 」公表
12 月 11 日、 党中央政治局会議 「独占禁止を強化し資本の無秩序の拡張を防止」
12 月 14 日、市場総局、 アリババ投資 、 テンセント実質子会社 及び 豊巢ネットワーク に対する企業結合未届出実施処分（50 万元の行政制裁金）
12 月 18 日、 党中央経済工作会議 「独占禁止を強化し資本の無秩序の拡張を防止」を、2021 年の 8 大重点任務の 1 つに
12 月 22 日、 市場総局 、 商務部 と共催で 社区共同購入秩序規律行政指導会 を開催
12 月 24 日、 市場総局 、 アリババ集団 「二選一」立入検査 市場総局 、 京東・T モール・唯品会 の不正当価格行為に 50 万元制裁金（12/30 公表）
12 月 27 日、 中国人民銀行等金融当局 による アント集団 に対する指導
※ 重要な動きは太字、以下同じ。
※ 脚注を付すと多数となるため、簡略的に情報源へのリンクのみ付した。以下同じ。
（次頁に続く）

(2021 年)

- 1 月 7 日、[中国消費者協会、ネット上の AI 使用による消費者権益侵害を指摘](#)
アリババ、テンセント等ネット金融商品取り扱い中止
- 1 月 20 日、人民銀行「[ノンバンク決済機構条例（意見募集稿）](#)」公表
- 1 月 28 日、財務部・市場総局「[独占禁止活動補助経費管理暫定弁法](#)」（2 月 1 日施行）
- 2 月 7 日、[国務院独占禁止委員会「プラットフォーム経済分野独禁指針」制定公表](#)
- 2 月 8 日、[唯品会の二選一に対し反不正当竞争法違反で 300 万元の行政制裁金](#)
- 3 月 5 日、「[政府活動報告](#)」（独占禁止の強化と資本の無秩序な拡張の防止）
- 3 月 12 日、[第 14 次 5 カ年規画綱要](#)「競争政策の基礎的地位強化、独禁法・反不正当竞争法の執行・司法力強化、資本の無秩序な拡張防止、プラットフォーム経済の健全な発展」
[ネット企業 12 社、10 件の企業結合未届出実施に 50 万元の行政制裁金](#)
国家ネット情報弁公室等「[ネットアプリ必要個人情報範囲規定](#)」
- 3 月 15 日、市場総局「[ネットワーク取引監督管理弁法](#)」制定發布（5 月 1 日施行）
[中央財經委員会第 9 次会議](#)「プラットフォーム経済の健全な発展の促進」
- 4 月 10 日、[アリババ集団による二者択一強制を独禁法違反として 182 億元の行政制裁金・指導](#)
- 4 月 12 日、[人民銀行等金融当局、アントに対し再指導](#)
- 4 月 13 日、[34 主要プラットフォーム企業に行政指導、法令遵守事業約束の提出を求める](#)
- 4 月 22 日、[全国市場監督管理系統独占禁止工作会議・全国市場監督管理系統ネットワーク取引監督管理工作会議](#)
- 4 月 26 日、[ネット出前大手・美团による二者択一強制等調査開始公表](#)
- 4 月 30 日、[9 件のネット分野の企業結合未届出実施処分（各 50 万元）（3/22 付 1 件、4/28 付 8 件）](#)
- 5 月 7 日、[インターネット企業改善督查專題会（各地方当局の取組報告）](#)
- 5 月 10 日、[オンライン教育プラットフォーム・作業幫（アリババ等出資）、猿輔導（テンセント出資）の不当表示に 250 万元（反不正当竞争法 200 万＋価格法 50 万）](#)
- 5 月 27 日、[社区共同購入プラットフォーム不当表示等（3 月 3 日処分）のうち再犯の十荟团\(Nice Tuan\)、150 万元＋江蘇地区で 3 日間営業停止](#)
- 6 月 3 日、「[シェアリング消費](#)」行政指導会（シェアサイクル等）
- 6 月 17 日、滴滴（Didi）の独禁法調査の報道
- 7 月 2 日、[ネットワーク安全審査弁公室、滴滴に対するネットワーク安全審査を開始](#)
- 7 月 4 日、[ネットワーク情報弁公室、滴滴に個人情報の違法収集利用があったとして、アプリストアに対し「滴滴出行」アプリの取り下げを通知](#)
- 7 月 6 日、[22 件のネット分野の未届出企業結合実施処分（各 50 万元）](#)
（含むテンセントによる搜狗出資、但し競争制限効果なし）
- 7 月 10 日、[テンセント系のゲームライブ配信プラットフォーム虎牙・闘魚合併禁止](#)
[ネットワーク安全審査弁法改正案公表](#)
- 7 月 12 日、[テンセントによる搜狗完全子会社化無条件承認](#)（リサ 17、13 日公表）

7月24日、 テンセントによる中国音楽集団買収（2016年実施）処分
8月30日、 中央全面深化改革委員会、独禁法施行を共同富裕促進政策下へ位置づけ
10月8日、 ネット出前大手・美团による二選一強制に行政処分（約34.42億元）・指導
10月9日、 第14次電子商務発展5か年規画 （10月27日公表）
10月19日、第13期全国人民代表大会常務委員会第31次会議「 中華人民共和国独占禁止法（修正案） 」審議
10月23日、 同草案公表 （ 意見募集 期限11月21日）
11月15日、 国家独占禁止局発足 （トップ甘霖氏）、 18日同局看板掲示式
11月15日、 第14次ビッグデータ産業発展5か年規画 （11月30日公表）
11月20日、 ネット分野等の企業結合43件未届出実施処分（各50万元）
12月3日、滴滴、米国内場廃止手続開始、香港上場準備へ
12月28日、 ネットワーク安全審査弁法改正制定公布 （2022年1月4日公表・2月15日施行）
12月31日、ネット分野等の企業結合13件の未届出実施処分（各50万元）

2020年10月24日、アリババ創業者にして前CEOの馬雲（ジャック・マー）氏が、上海の金融関係シンポジウムの講演の中で、政府の時代遅れの金融規制を批判したことが、独禁法規制を含めた情報技術（IT）企業に対する各種規制強化に至るきっかけとなったと紹介されることが多い。その約1週間後の11月2日、馬氏を含むアント集団の経営責任者が金融当局と面談し、翌日、直後に予定されていた同社の上海市場での新規株式公開（IPO）の延期が決定され、Iで前述した「プラットフォーム経済分野における独占禁止法ガイドライン」のパブリックコメント用原案が同月11日に公表された時系列からも、そのような印象が強まる。

しかし、同原案は既に細部まで練った内容で公表されており、短期間で準備できるものではなく、それ以外のプラットフォーム関係のルール整備が10月24日講演より以前から始まっていることから、上記のような理解には疑問がある。すでに別稿で論じたように³、今回の独禁法を含むデジタルプラットフォーム事業者に対する規制強化の直接のきっかけとなったのは、2020年4月の中国版ツイッター・微博（ウェイボ）によるアリババ集団のTモール総裁・蔣凡氏の不倫スキャンダルもみ消し事件であったと考えている（アリババはウェイボの筆頭株主）⁴。

従来は次頁の図解1のように、独禁当局である市場総局に対し、一般消費者、出店者、競争者等から、デジタルプラットフォーム事業者の市場独占や市場支配的地位の濫用に対する苦情が多数寄

³ 川島富士雄「経済教室 中国の産業政策を読む（中）競争政策、巨大ITに照準」日本経済新聞2021年2月18日朝刊27頁。

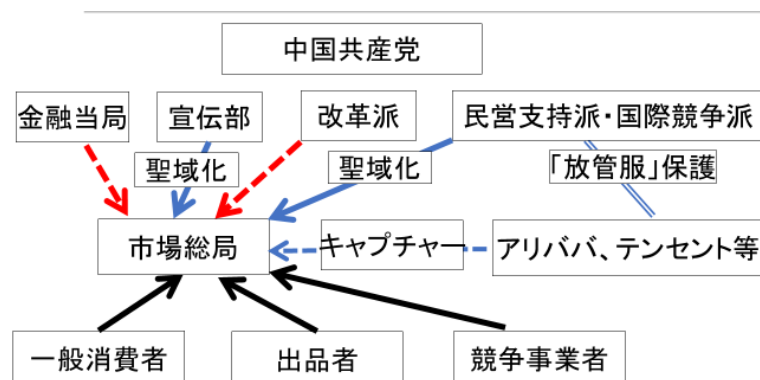
⁴ 2020年4月、同氏の妻がウェイボ上で不倫相手を名指しで非難したところ、ウェイボがこれらの投稿を検索順位の下位に表示する等目立たないように操作したことが明るみに出て、同年6月には国家インターネット情報弁公室が北京市インターネット情報弁公室に対し、同社の処分を指示し、実際に1週間の営業停止処分が下された。翟薇・朱明剛「[舆情观察：蒋凡事件舆论异常高压 危机处置现新挑战](#)」人民网（2020年4月30日）。[国家互聯網信息弁公室「国家網信弁指導北京市網信弁約談処分新浪微博」（2020年6月10日）](#)。同スキャンダルを含めた詳しい紹介は高口康太「巨大IT企業アリババを襲った不倫スキャンダル」『文芸春秋』2021年8月号120-127頁参照。

せられていたが⁵、中国共産党及び国務院内に、イノベーション促進や国際競争力向上の観点から、デジタルプラットフォーム事業者に対する規制を押しとどめる勢力が存在しただけでなく、党中央宣伝部等、従来、IT 企業を情報収集や情報統制にとって有用な協力相手と考えてきた勢力も、これに賛同していたものと推測される。これに対し、中国人民銀行を筆頭とする金融当局は、デジタルプラットフォーム事業者の金融分野への進出と業務拡張に伴い、そのシステミックリスクに対する懸念を強めていたが、その意見が大勢を占めることはなかった。結果として、市場総局は独禁法規制に対する強い要請にもかかわらず、デジタルプラットフォーム事業者に対する規制に踏み切れなかったと考えられる。

しかし、2020 年 4 月のウェイボのスクキャンダルもみ消し事件後、IT 企業がメディアを支配し、共産党の専権事項である世論工作の領域にまで踏み込んできたとの懸念を深め⁶、党・国務院内部でアリババ、テンセント等に対する独禁法規制を押しとどめるよう作用していた従来の政治力学が次頁の図解 2 のように大きく変わり、金融当局などの IT 企業に対する規制を強めるべきだとの意見が通りやすくなった⁷。これが I の冒頭で紹介した 2020 年 12 月の「独占禁止の強化と資本の無秩序な拡張防止」の重点任務化、そして現在の独禁法を含む規制強化につながったと考えられる。

しかし、規制強化のきっかけは共産党独裁体制の維持・強化であったとしても、個々の法運用において、そうした政治的な意図が具体的に反映されているかどうかは、別途分析が必要である（後述IV6(2)）⁸。

図解 1 従来の対 IT 大手企業に対する独禁法規制の政治力学



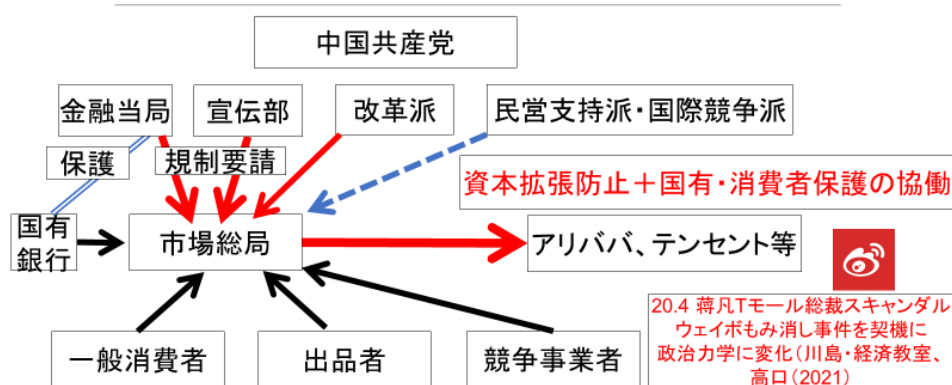
⁵ 例えば、滴滴打車によるウーバー事業買収後の価格引き上げに対する不満については、川島・前掲注(1)18 頁、アリババによる二者択一強制に対する競争者（京東）や利用事業者（格蘭仕）による民事訴訟については、同 16 頁をそれぞれ参照。なお、同 18 頁掲載の「黄文得（ドライバー）」は、正しくは「黄文得（利用者）」である。お詫びして訂正する。

⁶ 2020 年 11 月段階ではあるが、同宣伝部副部長の徐麟氏が「資本による世論操縦のリスクを断固として防止する」と発言している。「中宣部副部长徐麟：坚决防范资本操纵舆论」人民網（2020 年 11 月 19 日）。

⁷ 2020 年 8 月 1 日、中国人民銀行が独禁法当局である国家市場監督管理総局に対し、アリババ及びテンセントの調査を開始することを要求したとの報道があった。「独家：中国考虑对支付宝及微信支付进行反垄断调查」路透（2020 年 8 月 1 日）。

⁸ 本稿では必ずしも詳細な分析は展開しないが、「テンセント・音楽配信関係の処分（続）」（筆者個人ブログ 2021 年 7 月 25 日投稿）では、個々の法運用に、政治的な意図が具体的に反映されていないと分析した。

図解2 現在の対IT大手企業に対する独禁法規制の政治力学



Ⅲ. プラットフォーム経済分野に関する独占禁止ガイドライン

1. ガイドラインの概要

2021年2月7日、国務院独占禁止委員会は「プラットフォーム経済分野に関する独占禁止ガイドライン（以下「本指針」という。）」を制定公布した⁹。以下はその概要である。

本指針は、第1章（総則）、第2章（独占合意）、第3章（市場支配的地位の濫用）、第4章（企業結合）、第5章（行政権力の濫用による競争の排除又は制限）及び第6章（附則）の全6章24か条から構成される。2020年11月10日に市場総局が意見募集のため公表した原案（以下「意見募集稿」という。）と比べると¹⁰、章構成や条文内容は大きく変更されておらず、例えば、第3条（基本原則）では、意見募集稿公表後、同年12月から用いられるようになった「資本の無秩序な拡張を防止する」というスローガンを盛り込む等の微調整が行われている。

第1章（総則）は、第1条（目的と根拠）、第2条（定義）、第3条（基本原則）及び第4条（関連市場画定）から構成される。まず、第1条は「インターネットプラットフォーム経済分野の独占行為を予防及び制止し、市場における公平競争を保護し、プラットフォーム経済の規律が秩序だって、イノベーションが健全に発展するよう促進し、消費者利益及び社会公共利益を保護するため、中華人民共和国独占禁止法（以下「独占禁止法」という。）に基づいて、本指針を制定する。」と本指針の目的と制定根拠を明らかにしている。第2条（定義）は、プラットフォーム、プラットフォーム事業者、プラットフォーム内事業者を定義した上で、プラットフォーム経済分野事業者をプラットフォーム事業者、プラットフォーム内事業者及びプラットフォーム経済分野に参加するその他の事業者を含む概念として定義している。

第3条（基本原則）は、①市場の公平競争の保護、②法に従った科学的高効率の監督管理、③イノベーション活力の刺激及び④各当事者の合法権益の保護の4つの原則を挙げている。このう

⁹ 「国務院反壟断委員会關於平台經濟領域的反壟断指南」（国反壟発〔2021〕1号、2021年2月7日成文・發布）。

¹⁰ 「市場監管總局關於《關於平台經濟領域的反壟断指南（徵求意見稿）》公開徵求意見的公告」（2020年11月10日）。意見募集稿からの変更点の詳細については、「独占禁止委員会『プラットフォーム経済分野に関する独占禁止ガイドライン』公表」筆者個人ブログ2021年2月8日投稿参照。

ち①には、「プラットフォーム経済分野における公平競争を保護し、資本の無秩序な拡張を防止し、プラットフォーム企業のイノベーション発展を支持し、国際競争力を増強する」と、2020年12月に重点任務化された「資本の無秩序な拡張を防止」と並んで、Ⅱの図表1においてプラットフォーム事業者に対する規制を押しとどめる政治勢力の重視していたイノベーション促進と国際競争力増強が挙げられている点が注目される¹¹。

第4条（関連市場画定）は、まず「プラットフォーム経済分野の関連商品市場及び関連地理的市場の画定は、独占禁止法及び『関連市場画定に関する国务院独占禁止委員会指針』の確定する一般原則を遵守し、同時にプラットフォーム経済の特徴を考慮し、個別事案と結びつけ、具体的な分析を進める」とした上で、「個別事案において関連商品市場を画定する際は、プラットフォーム機能、ビジネスモデル、アプリケーションシーン（原文 应用场景）、ユーザーグループ、多面市場、オフライン取引等の要因に基づいて需要面での代替性分析を行うことができる。事業者の行為に対してもたらす競争上の制約が需要面での代替性と類似するときは、市場参入、技術障壁、ネットワーク効果、ロックイン効果、スイッチングコスト、分野を超えた競争（原文 跨界竞争）等の要因に基づいて供給面での代替性分析を行うことができる。具体的には、プラットフォームの一方の商品に基づいて商品市場を画定することも、プラットフォームが関わる多方面の商品に基づいて、多くの関連商品市場を画定し、かつ各関連商品市場間の相互関係及び影響を考量することもできる。当該プラットフォームに存在するプラットフォームを跨いだネットワーク効果（筆者注 間接ネットワーク効果）がプラットフォーム事業者に対し十分な競争上の制約をもたらすことができるときは、当該プラットフォーム全体に基づいて関連商品市場と画定することができる」と規定している。

第2章（独占合意）は、第5条（独占合意の形式）、第6条（水平的独占合意）、第7条（垂直的独占合意）、第8条（ハブアンドスポーク合意）、第9条（共同行為の認定）及び第10条（リネンシー制度）の6か条から構成される。このうち、第6条及び第7条が、技術手段、プラットフォーム規則、データ、アルゴリズムを利用した意思の連絡、共同行為及び制限に言及している点が本指針の大きな特徴となっている。また、垂直的合意の具体例として、第7条がいわゆる最恵国待遇（MFN）条項を例示しているほか¹²、第8条が中国独禁法関連の公式文書としては初めてハブアンドスポーク合意の成立可能性に言及している。

第3章（市場支配的地位の濫用）は、第11条（市場支配的地位の認定）、第12条（不公正な価

¹¹ [2020年12月15～18日開催の中央経済工作会议](#)は、2021年の8つの重点任務の6つ目として、以下を挙げた。その中で既に、本文の3つの要素は同時に追求すべきものと位置付けられている。「6は、独占禁止の強化と**資本の無秩序な拡張の防止**である。独占禁止、不正当競争禁止は、社会主義市場経済体制を完備し、高品質の発展を推進する内在的な要求である。**国家はプラットフォーム企業のイノベーション発展を支持し、国際競争力を増強し、公有制経済と非公有制経済の共同発展を支持すると同時に、法によって発展を規律し、デジタルルールを健全化しなければならない。プラットフォーム企業の独占認定、データ収集利用の管理、消費者権益保護等の各方面の法律規律を完備しなければならない。規制を強化し、監督管理能力を向上させ、独占及び不正当競争行為に断固として反対しなければならない。金融イノベーションは信用秩序維持のための監督管理の前提の下で進められなければならない。**」（太字強調は筆者）。

¹² 日本独禁法における最恵国待遇条項関連事例として、[公正取引委員会による楽天事件確約計画認定（2019年10月25日）](#)。

格設定)、第13条(原価割れ販売)、第14条(取引拒絶)、第15条(取引限定)、第16条(抱き合わせ販売又は不合理な取引条件の附加)及び第17条(差別待遇)の7か条で構成される。

第11条は、独禁法第18条及び第19条の規定に従って、市場支配的地位を認定又は推定するとの原則を確認しつつも、プラットフォーム経済の特徴と結合して、以下の要素を具体的に考慮することができる」と規定する。

① 事業者の市場占拠率及び関連市場の競争状況のうち、市場占拠率については、取引金額、取引数量、販売額、アクティブユーザー数、クリック数、使用時間の長さ又はその他の指標による関連市場に占める比重を考慮することができる。また同時に当該市場占拠率の持続時間も考慮することができる。関連市場の競争状況の分析に関しては、関連プラットフォーム市場の発展状況、現在存在する競争者数とその市場占拠率、プラットフォーム競争の特徴、プラットフォームの差異の程度、**規模の経済**、潜在競争者の状況、イノベーション及び技術変化等を考慮することができる。

② 事業者の市場コントロール能力については、事業者の川上川下市場又はその他の関係市場をコントロールする能力、他の事業者の関連市場参入を阻害し又はそれに影響を与える能力、関連プラットフォームの**事業モデル**、**ネットワーク効果**、及び価格、トラフィック又は他の取引条件に影響を与え、又はそれを決定する能力等を考慮することができる。

③ 事業者の財務力及び技術条件については、事業者の投資者の状況、資産規模、資本の出所、営利能力、融資能力、技術イノベーション及び応用能力、保有する知的財産権、**関連データを掌握及び処理する能力**、並びに当該財務力及び技術条件がどの程度、当該事業者の業務の拡張を促進し、或いは市場地位を強化又は拡張することができるか等を考慮することができる。

④ 他の事業者の当該事業者に対する依存度については、他の事業者と当該事業者の取引関係、取引量、取引持続時間、**ロックイン効果**、ユーザー粘着性、及び他の事業者が他のプラットフォームに転換する可能性と転換コスト等を考慮することができる。

⑤ 他の事業者の関連市場参入の難易度については、市場参入、プラットフォーム規模効果、資金投入規模、技術障壁、ユーザーのマルチホーミング性、ユーザーの転換コスト、データ獲得の難易度、ユーザーの習慣等を考慮することができる(①～⑤の太字及び下線は筆者)。

インターネット経済における市場支配的地位の認定に当たっての考慮要素については、すでに「市場支配的地位の濫用禁止暫定規定」(2019年6月26日制定、同年9月1日施行)第11条が、「...インターネット等新経済業態の事業者の市場支配的地位の認定は、関連業界の競争上の特徴、事業モデル、ユーザーベース、ネットワーク効果、ロックイン効果、技術特性、市場イノベーション、関連データを掌握及び処理する能力及び事業者の関連する市場における市場力等を考慮することができる。」と規定している¹³。また、2020年1月2日、市場総局が公表した独禁法改正案意見募集稿(意見募集期限同年1月31日)も¹⁴、上記暫定規定に導入されたインターネット分

¹³ 国家市場監督管理総局「禁止濫用市場支配地位行為暫行規定」(国家市場監督管理総局令第11号)(2019年6月26日公布、2019年9月1日施行)。原文は次の通り。「根据反垄断法第十八条和本规定第六条至第十条规定认定互联网等新经济业态经营者具有市场支配地位，可以考虑相关行业竞争特点、经营模式、用户数量、网络效应、锁定效应、技术特性、市场创新、掌握和处理相关数据的能力及经营者在关联市场的市场力量等因素。」(強調は筆者)。

¹⁴ 国家市場監督管理総局「市場監管總局就《<反壟斷法>修訂草案(公開徵求意見稿)》公開徵求意見的公告」

野の事業者の市場支配的地位認定に当たっての考慮要因規定とほぼ同じ考慮要因（ネットワーク効果、規模の経済、ロックイン効果、関連データを掌握し及び処理する能力）を列挙する第 21 条第 2 項の新設を提案していた¹⁵。これらで既に挙げられていた考慮要素は、上記①～⑤では太字で示し、逆に本指針で初めて挙げられた考慮要素のうちプラットフォーム経済の関係で重要と考えられるものには下線を付した。また、上記には反映していないが、2020 年 11 月の意見募集稿との比較で追加された考慮要素としては、①のアクティブユーザー数（アクティブを追加）、③の資本の出所を挙げることができる。

以上の検討から、市場総局を中心に既に進められていたプラットフォーム経済の特徴に関する分析が、本指針第 11 条においてさらに精緻化され、かつ独禁法第 18 条の各号に列挙された考慮要因のどのカテゴリーに該当するのかの整理も進んだ状況が見て取れる。他方で、意見募集稿段階と比べ、③に資本の出所が追加された点は、2020 年 12 月の「資本の無秩序な拡張の防止」の重点任務化と連動する動きとも見られ、注目に値する。

個々の濫用行為の類型に関しては、まず、第 13 条（原価割れ販売）が「競争プラットフォーム事業者の市場退出後の価格引上げ」（いわゆる反トラスト法における recoupment）を考慮要因として言及していることが注目される。これは従来の実施規定等では触れられていないため、初めての言及である。

また、第 15 条（取引限定）では、プラットフォーム内事業者（例 出店者）に対し、競争プラットフォームとの間で二者択一を求めることが明示的に考慮要素として挙げられているほか（第 1 項第 1 号）、取引限定が、書面の合意の方式で実現することも、電話、口頭方式で取引相手と協議決定する方式で実現することも、さらにプラットフォームルール、データ、アルゴリズム、技術等の面で実際に制限又は障害を設置する方式で実現することもできる、と規定されている（第 2 項）。さらに、① プラットフォーム事業者が検索結果リストの表示位置の引き下げ、トラフィックの制限、技術障害、保証金控除等の懲罰的措置を通じて実施することで、市場競争及び消費者利益に対し直接に損害をもたらす場合は、一般に取引限定行為を構成すると認定できるとする一方で、② プラットフォーム事業者が補助金、リベート、優遇、トラフィック資源サポート等奨励的な方式を通じて実現する制限は、プラットフォーム内事業者、消費者及び社会全体の福祉に対し、一定の積極的效果を有するが、市場競争に対し明らかに排除又は制限する効果をもたらす場合も、取引限定行為を構成する可能性があるとして、懲罰的措置による取引限定と奨励的方式による取引限定の 2 つに区別して分析する姿勢を示している（第 3 項）。

さらに、第 16 条（抱き合わせ販売等）は、①約款、自動ポップアップページ、操作上必須ステップ等、取引相手が選択し、変更し、又は拒絶することができなくなる方式を利用して、異なる商品

（2020 年 1 月 2 日）。

¹⁵ 同草案第 21 条第 2 項の原文は以下の通り。認定互联网领域经营者具有市场支配地位还应当考虑网络效应、规模经济、锁定效应、掌握和处理相关数据的能力等因素。上記暫定規定との違いとして、ユーザーベースが削除された点、考慮できる規定から（意見募集稿段階の）義務付け規定とされている点を指摘できる。なお、2021 年 10 月 18 日、全国人民代表大会常務委員会公表の独禁法改正案では、当該条項は削除されている。本指針制定以前の関連の動きの整理として、川島・前掲注(1)16-17 頁。

を抱き合わせて販売すること（第1項第1号）、②検索結果リスト上の表示位置の引き下げ、トラフィック制限、技術障害等の懲罰的な措置により、取引相手にその他の商品の受け入れを強制すること（同第2号）のほか不必要なユーザー情報の強制収集も具体的考慮要因として挙げている（同第5号）。

最後に第17条（差別待遇）は、ビッグデータ及びアルゴリズムにより、取引相手の支払い能力、消費選好、使用習慣等に基づき、差別的な取引価格又はその他の取引条件を実行すること（第1項第1号）を具体的な考慮要因として挙げている一方で、意見募集稿段階では盛り込まれていた「ビッグデータ及びアルゴリズムにより、新旧の取引相手に対し、差別的な取引価格又はその他の取引条件を実行すること」（意見募集稿第17条第1項第2号）は制定版では削除されている。また、新規ユーザーに絞って合理的な期間内に展開される優待活動は、正当な理由を有する場合として明示されている。

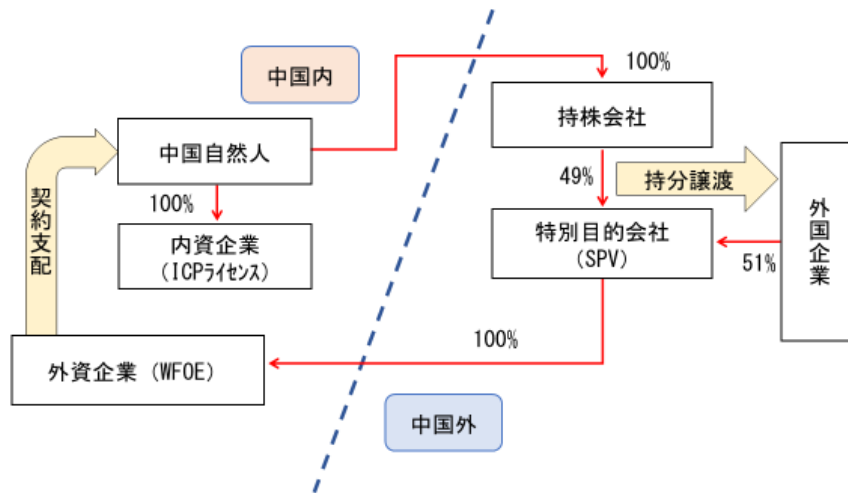
現在、中国国内では、例えば、配車サービスやホテル予約サービスのプラットフォームにおいて、①従来からのユーザーには高い価格を設定し、新規ユーザーには低い価格を設定する、②iPhoneユーザーには高い価格を設定し、他のスマホユーザーには低い価格を設定するといったビッグデータやアルゴリズムを用いた差別的価格設定（中国語で「大数据杀熟」と表現される）が頻繁に行われているとして、消費者の不満が高まっている。本指針第17条は、上記のうち②は禁止対象とする一方で、①は一定の合理的期間の優待であれば、正当な理由があるとして許容する姿勢を示していると理解できる。

第4章（企業結合）は、第18条（届出基準）、第19条（職権調査）、第20条（考慮要因）及び第21条（救済措置）の4か条から構成される。プラットフォーム経済分野の企業結合は、従来、中国国内のインターネット分野の外資規制を回避しつつ、外国、とりわけ米国での上場を同時に行うため、しばしばいわゆる「変動持分事業体（Variable Interest Entities）スキーム」を用いてきた¹⁶。これは、上場している外国企業が直接的に株式や議決権を取得するのではなく、契約等の方式で事実上、中国国内のインターネット分野の会社（図解3のICPライセンスを有する内資企業）のコントロールを取得するスキームである（図解3参照）。従来、同スキームの中国法上の位置づけが不明確なままであったため、独禁法上の企業結合届出の対象とならないとの理解が一般的であった¹⁷。しかし本指針第18条第2項は、「契約コントロール枠組みに関わる企業結合は、企業結合独占禁止審査の範囲に属する」と規定することにより、VIEスキームを用いた企業結合も届出対象となることを明らかにした。

¹⁶ 王昱「[中国変動持分事業体に関する一考察](#)」 国際学研究6巻1号（2017）27-36頁。

¹⁷ この点の指摘として、川島・前掲注(1)17-18頁及び脚注39。

図解3 変動持分事業体（VIE）スキーム



また、第 19 条（職権調査）第 3 項は、独禁当局が高度に関心を寄せる①企業結合に参加する一方の事業者がスタートアップ企業、又は新興プラットフォームである、②企業結合に参加する一方の事業者が無料又は低価格モデルを採用するため、売上高が比較的低下している、③関連市場の集中度が比較的高い、又は④参加競争者の数が比較的少ない等の類型のプラットフォーム経済分野における企業結合が、届出基準に達していないが、競争を排除し、又は制限する効果があり、又はそのおそれがある場合は、独禁当局は法に従って調査処理する、と規定している。これらの類型では届出基準に達しているか否かに関わらず、職権調査が行われる可能性が示唆されている。

第 20 条（考慮要因）第 1 項は、前述の第 11 条で列举された市場支配的地位の認定時の考慮要素とも重なる考慮要因を列举するが、第 2 項は特に、「二面又は多面プラットフォームに関わる企業結合は、プラットフォームの二面又は多面業務及び事業者の従事するその他業務を総合考慮し、かつ直接及び間接ネットワーク外部性に対し評価を行うことができる」と規定している。

最後に、第 21 条（救済措置）は、構造的問題解消措置としてデータの分離に言及するほか（同第 1 号）、行動的問題解消措置として、ネットワーク、データ、プラットフォームの開放のほか、プラットフォームルールやアルゴリズムの変更、互換性維持等を例示している（同第 2 号）。

第 5 章（行政権力の濫用による競争の排除又は制限）は、第 22 条（行政独占の表現）と第 23 条（公平競争審査）の 2 か条から構成される。ここでは詳述しない。

2. 評価

上記で紹介した本指針については以下のような評価が可能である。第 1 に、本指針は、中国独禁法の規制する行為類型毎にプラットフォーム経済分野の特徴を念頭に置いた考慮要因を網羅的に整理しており、2019 年の「市場支配的地位の濫用禁止暫定規定」や 2020 年 1 月の法改正案と比べてもプラットフォーム経済分野に関する研究・議論が進展した跡が見られる。日本においてもプラッ

トフォーム経済分野に関する各種の実態調査や検討を実施した上で、2019年12月17日に、「企業結合審査に関する独占禁止法上の指針」や「企業結合審査の手続に関する対応指針」が改訂され、かつ「デジタル・プラットフォーム事業者と個人情報等を提供する消費者との取引における優越的地位の濫用に関する独占禁止法上の考え方」が制定される等の動きがあるが、いまだ独禁法規制全体に関するガイドラインを制定するには至っていない。欧米においても、プラットフォーム経済分野の特徴に応じた競争法関連の立法の動きはみられるが、日本同様、同分野を全体的にカバーするガイドライン等を制定するには至っていない。そうした主要各国の状況と比べれば、中国における本指針の制定は、世界的にも最先端の動きであると評価できる。そうした先端的な動きが中国で展開した背景として、従来、独禁法規制こそ行われていなかったものの、スマホ決済等の導入により、プラットフォーム経済分野が急速に発展していたことを挙げることができる¹⁸。

第2に、他方で、本指針第4章（企業結合）第20条第2項には、「直接及び間接ネットワーク外部性」との表現、第1章（総則）第4条にも、「プラットフォームを跨いだネットワーク効果」と間接ネットワーク効果を意味する表現が見られる一方で、第3章（市場支配的地位の濫用）第11条は単にネットワーク効果との表現しか用いていない。この表現の違いから、各章で起草者が異なる可能性が指摘できるが、これらの齟齬は意見募集稿段階で既に見られていたのにも関わらず、制定版でこれらが解消されることはなかった。また、届出基準に達しない場合でも独禁当局が強い関心を寄せ職権審査の開始の可能性が示唆される類型（第19条第3項）や企業結合審査の考慮要因の一部（第20条第5号）に、「スタートアップ企業又は新興プラットフォーム」との表現が見られるが、本指針において、これらの用語の定義はなされていない。その意味で、本指針は概念の整理や統一に関し、なお課題を残したものと評価することができる。

第3に、本指針は最恵国待遇（MFN）条項やビッグデータやアルゴリズムを用いた差別待遇等、プラットフォーム経済分野で特徴的に現れる多くの行為類型に言及しているが、反競争効果の分析枠組みが未整理か、考慮可能な要因として列挙するのみであり、これらを直ちに規制する趣旨とは解することはできない。規制当局が将来介入できるよう規制の間口を拡大し、規制上の裁量を確保しようとする、中国の他の実施規定や指針と同様のアプローチが採用されたと評価できる。

第4に、本指針第4章第18条第2項は、プラットフォーム経済分野の企業結合審査を機能不全に陥らせていた可変持分事業体（VIE）スキームが同審査の対象となることを明示し、同スキームを用いた企業結合の届出を促す姿勢を打ち出した¹⁹。これにより、直ちにプラットフォーム経済分野における企業結合を禁止し、又は条件付承認するといった介入案件が急増することまでは予測できないが、既にこの方針に沿うようにネット分野の事業者による企業結合未届出実施（ガンジャンピング）に対する処分は急増しており²⁰、少なくとも同分野の企業結合届出は増加傾向にある等

¹⁸ 中国における電子商取引の発展状況については、川島・前掲注(1)9-12頁、より詳しくは岡野寿彦『中国デジタル・イノベーション』（日本経済新聞出版、2020）及び同「中国デジタル化の発展プロセスとルール化の課題—プラットフォーム規制の背景構造—」NBL1205号（2021）12-18頁参照。

¹⁹ 但し、本指針制定前から、[上海明察哲剛案](#)（2020年4月公示）等で、VIEスキームに基づく企業結合届出がなされていた。

²⁰ 2020年12月14日のアリババ投資、テンセント実質子会社らによるガンジャンピングの処分以降、プラットフォ

本指針制定の成果は既に現れている。

既に 2020 年 11 月の意見募集稿段階で、二者択一強制や VIE による企業結合に明確に言及することで、プラットフォーム経済分野における事業者が独禁法規制の「聖域」ではないことを宣言し、そこに踏み込む厳しい姿勢を明らかにしただけでなく、実際にも 2020 年 12 月以降、それらの方針に沿った法運用が進められていた。よって、本指針は 2021 年 2 月 7 日の制定・公表前から既に実務に反映され、独禁法運用を大きく転換する作用を及ぼしたと評価できる。

IV. 中国独禁法によるデジタルプラットフォーム事業者の規制

1. アリババ二者択一強制事件処分決定²¹

(1) 決定概要

市場総局は、2020 年 12 月 24 日、アリババ集団の二者択一強制等に関する調査を立件し、同日からアリババ集団杭州本社への立入検査を実施した。市場総局は 2021 年 4 月 10 日、アリババ集団の二者択一強制が独禁法第 17 条第 1 項第 4 号の取引限定に該当し、市場支配的地位を濫用するものであり、同法違反を構成すると認定し、違法行為停止命令とともに、182.28 億元（当日の 1 元＝16.7 円のレート換算で約 3,044 億円）の行政制裁金を課す処分を下した。

本決定は、①関連市場の画定、②市場支配的地位、③濫用行為、④競争の排除又は制限の 4 つの争点について、次の通り認定した。

ア 関連市場の画定：中国域内ネット小売プラットフォームサービス市場

ネット小売プラットフォーム市場は、2 つの顧客群（出店者と消費者）の存在する二面市場であるため、その両面から検討するとともに、間接ネットワーク効果を考慮する。まず、出店者にとって地理的カバレッジ、コスト、マッチングサービス等の観点でバーチャル店舗と実体店舗は大きな差があり需要代替性がない。また、消費者にとっても選択可能な商品範囲の大小、場所・時間を選ばずショッピングできる手軽さ、マッチングサービスの観点でバーチャル店舗と実体店舗は大きな差があり需要代替性がない。供給代替性の観点からも、バーチャル店舗と実体店舗は営業モデルが異なり、かつ実体店舗からバーチャル店舗への転換は困難である。

アリババは B2C（例：アリババにおける T モール（天猫））と C2C（例：アリババにおけるタオバオ（淘宝））は異なる市場であると主張するが、両者はバーチャル店舗やその他関連サービスを提

ーム経済分野におけるものを中心に、頻繁にガンジャンピング処分が下されている。前掲Ⅱの図表 1 の 2021 年 3 月 12 日（10 件）、4 月 28 日（9 件）、7 月 6 日（22 件）、11 月 20 日（43 件）及び 12 月 31 日（13 件）に加え、1 月 27 日（1 件）、2 月 23 日（2 件）、2 月 24 日（1 件）、6 月 3 日（1 件）、7 月 5 日（2 件）、7 月 24 日（1 件）及び 12 月 22 日（2 件）の処分参照（国家市場監督管理総局反壟断局行政処罰案件 https://www.samr.gov.cn/fldj/tzgg/xzcf/index_1.html）。2021 年合計で 107 件の処分であり、2022 年合計の 13 件から 8 倍以上に急増している。2021 年の同処分のほとんどがインターネット分野関連であり、当事会社の多くが VIE を通じて中国業務を行っていることが認定されている。ただし、処分対象となった企業結合自体が VIE を用いたと明確に認定されたものはない。

²¹ 国家市場監督管理総局行政処罰決定書・国市監処〔2021〕28 号（2021 年 4 月 10 日）。本件処分決定書の解説として、劉新宇・韓暉「アリババに対する 3000 億円の処罰からみた中国独禁法の解釈と実務」公正取引 848 号（2021）72-77 頁参照。

供し本質的に区別なく、ルールの調整で容易に転換可能である。また、伝統的なプラットフォームとライブコマース等の異なる販売方式の新興プラットフォームも、同じくバーチャル店舗やその他関連サービスを提供しており、同一の市場に属する。さらに、異なる商品類を提供するネット小売プラットフォームも提供するサービスに本質的な区別がなく、同一の市場に属する。よって、本件では関連市場としてネット小売プラットフォームサービス市場を画定する。

域外ネット小売プラットフォームサービスは出店者・消費者双方にとって代替サービスになりえず、かつネットで中国域内全域にサービスできるため、ここでは中国域内全体が地理的市場として画定される。

イ 市場支配的地位：あり

アリババは、本件市場ではシェアの指標が多面的であり、1つの指標ではシェアを測れない、通信技術発展等で新規参入が容易である、新興プラットフォームが販売ルートを多元化している、出店者や消費者の1つのプラットフォームへの依存度は低い等と主張している。しかし、第1に、2015～19年、アリババのネット小売プラットフォームサービス収入の主要10社合計収入に占める割合は約86～71%、取引売上高の主要10社合計に占める割合も約76～61%である。本件市場の市場集中度は、ハーフィンダール指数（HHI）7408～5350、上位4社シェア合計（CR4）99.68～98.45%と明らかに高度集中市場である。この5年来、アリババの市場シェアは比較的安定しており、競争優位が長期に保持されており、競争者の牽制力は限定的である。

第2に、アリババは自らが定める約款でサービス価格を決定しており、価格コントロール力が高い。

第3に、アリババは豊富な財務力と先進的技術を有している。特に膨大な取引・物流・決済等のデータを蓄積し、先進的アルゴリズムを持ち、データ処理技術により個別化した検索リストで消費者の満足を確保することが可能である。また、先進的人工知能技術と信頼性の高い安全システムを有している。

第4に、出店者のアリババへの依存度が高い。特に、消費者数、消費額、消費者の粘着性が高く、出店者に対し強い間接ネットワーク効果とロックイン効果が生じる。出店者にとってブランドイメージ提示のための重要媒体であり、転換コストが高い。

第5に、本件市場では、プラットフォーム、物流、決済等システム投資が膨大であり参入障壁が高い。以上を総合考慮すると、アリババは本件市場において市場支配的地位を有している。

ウ 濫用行為：独禁法第17条第1項第4号の「取引先の限定」

アリババは、2015年以降、競合プラットフォームの発展を制限し、自己の市場地位を維持・強化するため、第1に、プラットフォーム内事業者の競合プラットフォームへの出店、及び、第2に、競合プラットフォームのキャンペーン活動（11月11日の独身の日セール等）への参加の双方を禁止し、プラットフォーム内事業者が自社としか取引できないよう制限した（いわゆる「二者択一強制」）。本市場では正のフィードバック効果が認められるところ、本行為はブランド力等の高いコア

マーチャントを対象として契約に直接規定する、又は口頭で要求する方式で行われた。

その実施方法として、同制限を遵守する出店者に対してはトラフィックサポートといったインセンティブを与えた一方で、ネット技術による自動モニター等により制限違反行為を監視し、違反出店者に対しては、多額の懲罰措置を適用した。例えば、①キャンペーン資源サポート（特定マークやキャンペーンページでの優先展示）の減少、②グレーリストを作成し、キャンペーン参加資格取消、③検索リスト順位の引下げ又は検索不能化等である。

アリババの以上の行為は、独禁法第 17 条第 1 項第 4 号の「取引先の限定」に該当し、市場支配的地位の濫用行為を構成する。

エ 競争の排除又は制限

アリババの行為は、第 1 に、ネット小売プラットフォームサービス市場の競争を排除し又は制限する。特に、競合プラットフォーム上の出店者が直接減少するだけでなく、間接ネットワーク効果のため、さらに消費者も減り、負のフィードバック効果が発生することで、競争者間の公平競争を排除し又は制限する²²。また、参入障壁を引き上げ、潜在競争を排除し又は制限する。第 2 に、プラットフォーム内事業者の利益を侵害する。第 3 に、資源の効率的な配置を阻害し、プラットフォーム経済におけるイノベーションの発展を制限する。第 4 に、消費者の自由選択権や公平取引権を制限し、社会全体の厚生水準に損害をもたらす。

オ 結論と処分内容

アリババの行為は、独禁法第 17 条第 1 項第 4 号の「正当な理由がないのに、取引相手が自己とのみ取引するよう限定」する行為に該当し、市場支配的地位の濫用であり、独禁法違反を構成する。よって、第 1 に、プラットフォーム内事業者の競合プラットフォームへの出店及びキャンペーンへの参加を制限してはならない（違法行為停止命令）。第 2 に、2019 年度の中国域内売上高の 4557.12 億元の 4%の行政制裁金、182.28 億元（日本円で約 3,044 億円）を課する²³。

(2) 評価

本件処分決定は、第 1 に、関連市場の画定、市場支配的地位、濫用行為、競争排除又は制限効果

²² 本処分決定書では、二者択一強制の影響を受ける閉鎖範囲について定量的な分析がなされていない。しかし、ブランド力等のあるコアマーチャントを対象としていたこと、及びコアマーチャントが自社のプラットフォームにだけ出店することで、競合プラットフォームに負のフィードバック効果（間接ネットワーク効果）が働き、その利用消費者が減り、さらに出店者が減ることを重視して、競争排除又は制限効果が認定されたと理解することができる。正式処分例ではないが、類似の検討が行われたことが示唆される日本の事例として、公正取引委員会「[みんなのペットオンライン株式会社に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について](#)」（平成 30 年 5 月 23 日）及び田邊貴紀・八子洋一「みんなのペットオンライン株式会社に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について」公正取引 814 号（2018）79-82 頁。

²³ 独禁法第 46 条第 1 項及び第 47 条は、違法行為停止命令と行政制裁金に加え、違法所得の没収も累積的に適用されるよう規定しているが、本処分決定書は特に理由を附記することなく、違法所得を没収していない。実務上、違法所得の没収の有無についてまちまちで、理由を附記せず没収しない場合があることについて、川島富士雄「連載講座 中国独占禁止法—法運用と競争政策の行方—第 5 回 独占合意①」公正取引 809 号（2018）56 頁及び同「中国における競争政策の最新動向—2020 年の独占禁止法の運用状況と今後の展望—」公正取引 845 号（2021）19 頁。

の各点に関し、プラットフォーム経済の特徴（間接ネットワーク効果、データ蓄積によるサービス向上等）を適切に考慮している。特に、インターネット関連市場（具体的には SNS 市場）は動的な市場で参入が容易として、80%の市場シェアを有すると認定したテンセントの市場支配的地位を否定した奇虎対テンセント独占禁止民事事件（いわゆる「3Q 大戦」）最高人民法院判決とは²⁴、大きく異なるアプローチを採用している。

第 2 に、本件処分対象の二者択一強制は、日本の独占禁止法における排他条件付取引に該当し、アリババのような市場支配的地位にある事業者が行った場合、私的独占（同法第 3 条前段）又は不公正な取引方法（同法第 19 条及び一般指定第 11 項）として禁止される。この点は欧米等主要各国でも同様である。

第 3 に、2008 年 8 月の中国独禁法施行以来、最高額の行政制裁金となった。従来は 2015 年 2 月のクアルコム特許許諾慣行事件での約 60.88 億元が最高額であった²⁵。

第 4 に、クアルコム事件は前年度売上高の 8%の行政制裁金が課されたが、本件では 4%が適用された。違法行為の期間は 5 年と長期であったが、市場総局の要求を受け、アリババが自己内部調査、違法行為停止、積極的改善をした点が考慮されたものと考えられる²⁶。

第 5 に、2020 年 12 月 24 日の調査立件から、わずか 3 か月半での処分となった。市場支配的地位の濫用に関する大型事件のうち、テトラパック事件では約 5 年²⁷、上記のクアルコム事件では 15 か月の調査期間を要したが、それよりも更に短期間での調査完了には驚かされる²⁸。

第 6 に、本件処分を受け、アリババが二者択一強制を取りやめた結果、従来、アリババにのみ出店していたブランド品メーカーが競合モールに出店する等具体的な動きを見せており、アリババの違法行為の主な被害者であった国内 2 番目のシェアを持つ京東（JD ドットコム）の 2021 年 4～6 月期の売上高は前年同期比で 26%増加した²⁹。本件処分は既にネット小売プラットフォームサービス市場を従来より数段に競争的な市場に変革したと評価することができる。

2. アリババに対する行政指導書及び 34 社への行政指導

(1) アリババに対する行政指導書

²⁴ 北京奇虎科技有限公司対騰訊科技（深圳）有限公司等事件・最高人民法院(2013)民三終字第 4 号民事判決書（2014 年 10 月 8 日）。本件判決の解説として、鄭双石・林秀弥「奇虎 360 対テンセント中国独占禁止法訴訟・最高人民法院判決について：市場画定と市場支配的地位の判断を中心に」国際商事法務 43 巻 3 号（2015）354-362 頁、藤本豪・時蕭楠「中国独占禁止法上の市場支配的地位濫用に関する最高人民法院判決」国際商事法務 43 巻 2 号（2015）252-259 頁及び川島・前掲注(1)13-15 頁。

²⁵ 国家発展改革委員会行政処罰決定書・初改弁価監処罰〔2015〕1 号（2015 年 2 月 9 日）。同処分の紹介及び解説として、川島富士雄「[中国独占禁止法の運用動向—『外資たたき』及び『産業政策の道具』批判について—](#)」独立行政法人経済産業研究所ディスカッション・ペーパー 15-J-042（2015）31-35 頁及び同「中国におけるライセンス規制—独占禁止法による知的財産権濫用規制を中心に—」国際貿易投資研究所編『[平成 28 年度 主要国のライセンス規制等の最新動向](#)』（2017）90-93 頁。

²⁶ 独禁法 49 条は、行政制裁金額の確定に当たって、「違法行為の性質、程度及び持続期間等を考慮しなければならない」と規定するが、本件のように調査に対する協力姿勢の有無が考慮される例が多い。川島（2021）・前掲注(24)20-21 頁（表 3 の事件 1 及び 2 参照）。

²⁷ 国家工商行政管理総局行政処罰決定書・工商競争案字〔2016〕1 号（2016 年 11 月 9 日）。

²⁸ 同様の受け止めとして、劉・韓・前掲注(22)74-75 頁。

²⁹ 「中国ネット通販、規制で明暗」日本経済新聞 2021 年 8 月 27 日朝刊 12 頁。

上記1の処分決定書と同時に、2021年4月6日付のアリババに対する行政指導書が公表された。同指導書は、以下の5つの大項目（漢数字の一から五）に分類された16の小項目（アラビア数字の1～16）について、改善計画を同月30日までに提出すること、今後3年間、年末までに遵守報告を市場総局に提出することを要請し、かつ自主的に同遵守状況を社会に公開し、社会監督を受けることを提案している。

一．自己の競争行為の全面的な規律

1. 直ちに独禁法に照らし全面的に深く自己調査をし、自己の事業行為を点検・規律する。
2. 法に従い、届出基準に達する企業結合を届け出て、反競争的企業結合を違法に実施しない。
3. 技術手段、プラットフォームルール、データ及びアルゴリズム等を利用して、独占合意を実施し、及び市場支配的地位を濫用しない。

二．プラットフォーム企業主体の責任を厳格に実現

4. プラットフォーム内部のエコシステム統治を強化し、サービス合意、プラットフォーム運営、資源管理、トラフィック分配等取引ルールを絶えず改善し、検索・配列等のアルゴリズムを客観的かつ中立に設定、データ資源を公平公正に使用し、プラットフォーム統治ルールの公開性と透明性を向上し、個人情報及びプライバシーを法に従って保護する。
5. 公正合理かつ無差別（FRAND）原則に照らしてプラットフォーム内事業者と協力を展開し、プラットフォーム内事業者からの不公正に高価なサービス料の徴収、同事業者に対する不合理な制限や不合理な取引条件の附加、差別的待遇等をしない。
6. 消費者、プラットフォームユーザー、社会専門家等によるプラットフォーム企業に対する外部評価メカニズムを確立し、自覚的に社会監督を受入れ、プラットフォーム内部統治ルールを絶えず改善する。

三．企業内部法令遵守コントロール制度の改善

7. 独占禁止遵守制度を確立かつ有効に執行し、法令遵守管理要求とフローチャートを明確にし、法令遵守照会・検査・報告・審査等の内部メカニズムを改善する。
8. 会社上級管理職及びスタッフ向け法令遵守トレーニングを定期的に行い、独占禁止遵守意識を強化し、同能力を向上する。
9. 定期的な政府監督管理部門に対し法令遵守状況を報告する制度を確立し、自覚的に公平競争の市場秩序を保護する。

四．プラットフォーム内事業者及び消費者の合法権益の保護

10. 法に従いプラットフォーム内事業者及び消費者に対し、全面的、真実、正確、すみやかに取引情報を提供し、両者の情報を得る権利、公平取引権及び自由選択権を十分に保障する。
11. 苦情・通報ルートを確立し、苦情処理制度及び紛争オンライン解決メカニズムを完備し、紛争

解決ルールを制定公示し、すみやかかつ有効にプラットフォーム内事業者及び消費者の意見を処理する。

12. プラットフォーム内事業者に対する検索リスト順位の引き下げ、商品取り下げ、サービス一時停止等の懲罰的措置はすみやかに公示する。

13. 各方面の意見が集中する競争問題を定期的に分析検討する制度を確立し、政府監督管理部門とのコミュニケーションを強化する。

五. 積極的に公平競争を保護しイノベーション発展を促進

14. 法に従ってプラットフォーム内のデータ及び決済、アプリ等のリソースポートの開放度を強化し、ユーザーの選択権を十分尊重し、正当な理由なくして取引を拒絶してはならず、プラットフォーム間相互接続・相互操作を促進する。

15. 率先して業界の自律を強化し、技術革新、品質改善、サービス向上、モデルイノベーション等を通じ良性の競争を積極的に展開し、イノベーション発展を実現する。

16. 「包容共享」原則を堅持し、プラットフォーム内事業者、特に中小事業者に手軽かつ高品質のサービスを提供し、プラットフォーム経済と実体経済の共同発展を促進する。

(2) 34 主要プラットフォーム事業者に対する行政指導会

2021 年 4 月 13 日、市場総局、国家ネットワーク情報弁公室及び国家税務総局は、インターネットプラットフォーム企業行政指導会を開催し、これにはアリババ、テンセント、百度、京東、滴滴、美团、バイトダンス、ウェイボ等の計 34 の主要プラットフォーム事業者が参加した。上記(1)のアリババ行政指導書とはほぼ重複する内容の指導が行われたが、一部、「資本の無秩序な拡張を厳格に防止し経済社会安全を確保する」という同行行政指導書には見当たらない文言も含まれる³⁰。他方で、プラットフォーム経済の支持奨励は継続し、民営企業の所有権を保護する旨が含まれていることも注目される（アリババ行政指導書の五の 15 も参照）。

(3) 評価

上記(1)アリババ行政指導書及び(2)34 社行政指導は、いずれもアリババが違法と認定された二者択一強制を超えた独禁法遵守とその確保のための内部メカニズムの改善を指導している（アリババ行政指導書の一と三）。独禁法遵守メカニズムの確立は、日本の独禁法上、排除措置命令の主文に記載されることもある項目である。他方、アリババ行政指導書の二と四は、独禁法を超え個人情報保護や電子商取引法規制も視野に入れ、プラットフォーム事業者の責任として、プラットフォームルールの中立性や透明性の確保（4）、利害関係者を含めた外部評価システムの確立（6）、苦情・通報ルートの確立と苦情処理制度及び紛争オンライン解決メカニズムの完備（11）等を指導している。

³⁰ 「[国家市場監督管理総局、中国共産党中央サイバーセキュリティ・情報化委員会弁公室及び国家税務総局と、インターネットプラットフォーム企業行政指導会を開催](#)」筆者個人ブログ 2021 年 4 月 14 日投稿参照。

これらは既に電子商取引法第 59 条で義務付けられている項目と重なる部分や指導時は未制定であった個人情報保護法（同年 8 月 20 日制定、11 月 1 日施行）で義務付けが予定されていた項目（例えば制定法第 58 条）を先取りする部分を含むが、EU や日本では新規立法により導入された項目（プラットフォーム事業者とプラットフォーム内事業者間の紛争解決メカニズムの完備等）やそれを超える項目（外部評価メカニズムの確立）を行政指導によって実現しているとの評価も可能である³¹。

さらに注目すべきは五の 14 で、プラットフォーム内のデータ及び決済、アプリ等の開放度の強化、ユーザーの選択権尊重、プラットフォーム間相互接続・相互操作促進を指導している点である。従来、アリババの運営するサイト・アプリでは、電子決済サービスはアリペイに限定され、テンセントのウィーチャットペイが利用できない一方、中国版ラインのウィーチャットでは競合サービスへのリンクが制限されるといった形で、相互に閉鎖的なエコシステムが構築されていた。アリババ及びテンセントを含め、こうしたシステムの開放が指導された結果、現在、アリババ傘下のサイトやアプリでウィーチャットペイが利用可能となり始めるとともに、ウィーチャットでも競合グループサイトへのリンクが可能となった³²。

決済サービスの強制については、2021 年 8 月 31 日、韓国国会本会議可決の「インアプリ決済強制禁止法（電気通信事業法改正案）」により、これを禁止する法規制を導入しただけでなく³³、米国議会上院司法委員会が同様の禁止を盛り込んだ「開かれたアプリ市場法案」を可決している（上院本会議及び下院未可決）³⁴。今回の中国当局による行政指導は、他国であれば新規立法を要する事項を、行政指導により実現しようとするものと位置付けることができる。

3. 虎牙・闘魚統合禁止決定³⁵

(1) 決定（2021 年 7 月 10 日）概要

2020 年 11 月 16 日、テンセントが傘下の大手ゲームライブ配信プラットフォームである虎牙及び闘魚（テンセントがそれぞれの約 70%及び約 40%株式保有）の統合計画（前者による後者全株式取得）を市場総局に対し届出た。2021 年 1 月 4 日、文書補充を経て本件審査が立件された。

ア 関連市場の画定と市場状況

本件では（許可制、主に国内ユーザー向けで中国語使用を理由に）中国域内のネットワークゲー

³¹ See Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services(いわゆる「P2B 規則」)。また、「特定デジタルプラットフォームの透明性及び公正性の向上に関する法律」（2020 年 5 月 27 日成立・2021 年 2 月 1 日施行）参照。

³² 「中国ネット決済に変化—アリババ系アプリでも『微信支付』利用可能に」ブルームバーグ（2021 年 9 月 28 日）及び「テンセント、競合へのリンク制限解除 当局方針に対応」日本経済新聞 2021 年 9 月 18 日朝刊 12 頁。

³³ 「アプリ決済の強制禁止、韓国で法改正 米 IT に足かせ」日本経済新聞電子版 2021 年 8 月 31 日。

³⁴ 「アプリ自社決済、強制禁止 米上院司法委が法案可決」日本経済新聞 2022 年 2 月 4 日夕刊 3 頁。

³⁵ [国家市場監督管理総局關於禁止虎牙公司与闘魚国际控股有限公司合併案反壟斷審查決定的公告](#)（2021 年 7 月 10 日）。

ム運営サービス市場及びゲームライブ配信市場（娯楽ライブ、ライブコマース、ショートビデオとは別市場）の 2 つが関連市場として画定された。テンセントは前者市場でシェア 40%超で第 1 位であり、虎牙及び闘魚は後者市場で売上高シェアがそれぞれ 40%及び 30%で第 1 位及び第 2 位で計 70%、アクティブユーザー数でもシェアがそれぞれ 45%及び 35%で計 80%である。

イ 競争分析

第 1 に、後者のゲームライブ配信市場で、テンセントは既に虎牙の単独支配権と闘魚の共同支配権を保有している。両社統合でテンセントは統合後企業の単独支配権を得て、いまだ残る両社の競争を完全に排除することになり、同市場での市場支配的地位をさらに強化することになる。著作権許諾、資金、ライブキャスター（ライバー）等の参入障壁が高く、本件結合は消費者及びライバーの選択権をさらに奪い、品質低下をもたらし、価格交渉力を奪う。

第 2 に、前者のネットワークゲーム運営サービス市場で、テンセントはシェア 40%超で第 1 位であり、他の競争者のシェアは遠く及ばず、テンセントに対する牽制力を有しない。川下のゲームライブ配信市場でも統合後企業は 60%超シェアで、かつ川上の運営サービス市場の参入障壁が高い。川上の運営サービス業者が保有するゲーム著作権の許諾が川下のゲームライブ配信業務展開におけるカギとなっている。テンセントは保有する著作権の許諾の封鎖を通じゲームライブ配信市場の競争を排除又は制限する動機がある。他方、ゲーム配信は重要なゲーム広告ルートである。テンセントは川上市場の競争者に広告ルート封鎖を行う動機がある。よって、テンセントは上下市場で封鎖を行い競争者を排除する能力と動機を有する。

結論として、本件結合は競争排除・制限効果を有する又はそのおそれがある。2021 年 4 月 22 日にテンセントが提出した制限的条件の約束（問題解消措置）は上記の競争上の懸念を有効に解決しない。よって、本件結合を禁止する。

(2) 評価

本件禁止決定は、第 1 に、中国独禁当局が中国企業間の結合に対し初めて介入し、かつ初めて禁止した事例である。同時に、2018 年 4 月の独禁法執行機関統合後、市場総局が初めて企業結合を禁止した事例でもある³⁶。

第 2 に、（ガンジャンピング処分を除けば）テンセント系企業に対する独禁法上の初の本格的な処分である。本件禁止決定により、アリババだけ狙い撃ちしているのではなく、テンセントに対しても市場総局が厳しい態度で臨んでいることが明確となった。

第 3 に、2021 年 4 月 22 日にテンセントがどのような問題解消措置を提案したのか、なぜ競争上の懸念を解消できないのか説明・分析が欠如しており、禁止に至った背景が不透明である³⁷。特に

³⁶ 従来の禁止決定は、コカコーラによる滙源買収（2009）及びマースク等海運 3 社結合（P3 ネットワーク）（2014）の 2 件。

³⁷ この点は前注の P3 ネットワーク禁止決定も同様である。なお、本件で市場総局は、テンセントに対し、一部のゲーム実況コンテンツに対する排他的権利を放棄する要求したが、コンテンツの排他的権利を放棄すれば、本件合併の意義が失われるおそれがあった。事情を知る者の情報として、テンセントが指定時間内に解決策を提出し、当局によ

垂直封鎖の動機があると認定されているが、同封鎖の能力（著作権許諾状況等）に関する詳細な分析が欠如している。

4. テンセント・中国音楽集団買収未届出実施処分決定³⁸

(1) 決定概要

市場総局は、2021年7月24日、テンセントが2016年7月に実施した企業結合（中国音楽集団の61.64%の株式取得）が違法に実施され、かつ競争制限効果を有していたと認定し、30日以内の音楽著作権独占的ライセンス契約の解除等を命ずるとともに、50万元（約850万円）の行政制裁金を課す決定を下した³⁹。

本決定は本件企業結合が届出基準に該当することを確認し、独禁法第21条に違反して実施されたと認定した。その上で、関連市場として中国インターネット音楽配信プラットフォーム市場を画定し、2016年7月実施時点で、テンセントと中国音楽集団のアクティブユーザー数で見た市場シェアはそれぞれ33.96%、49.07%、ユーザー月間使用時間で見た市場シェアはそれぞれ45.77%、39.65%で、合計市場シェアは80%を超えていたし、音楽著作権で測定しても合計70%を超えていた、両者の傘下企業（QQ音楽と酷狗音楽）は密接な競争者であったところ、当該結合で競争が弱まり、かつ著作権の独占的ライセンスや豊富な楽曲、広大なユーザーベースと同使用データの活用により、ユーザーの転換コストが上昇するなど参入障壁が高まったなどとして、本件結合によりテンセントは関連市場に対し競争排除又は制限効果をもたらしたと認定した。結論として、独禁法第48条に基づき⁴⁰、以下の4点を命じた。

①原状回復措置：川上の著作権者との著作権独占的ライセンス契約締結等の禁止、すでに締結しているものは、本決定発布から30日以内に解除等⁴¹

②行政制裁金50万元の支払い（上限額）

③法に従った企業結合届出等

④法令遵守メカニズム確立等

る「一部のゲームコンテンツに対する独占権」を放棄する旨の要求を満すことができなかったため、本件合併は禁止された、と報道されている。「[虎牙斗鱼合并被正式叫停，互联网反垄断监管再次落锤](#)」猎云网（2021年7月10日）。

³⁸ [国家市場監督管理総局行政処罰決定書・国市監処〔2021〕67号](#)（2021年7月24日）。

³⁹ 本件以外に、テンセントによる検索エンジン大手・搜狗買収計画については、2013年に実施された買収（搜狗に対しテンセントと搜狗が共同支配権獲得）について2021年7月6日未届出実施処分決定（50万元行政制裁金）が下されたが、競争制限効果はなかったとの結論となった。[国家市場監督管理総局行政処罰決定書・国市監処〔2021〕65号](#)（2021年7月6日）。また、同12日、2020年に計画公表及び届出された搜狗の完全子会社化は無条件で承認した（同13日公表）（リストの17番）。

⁴⁰ 「事業者が本法の規定に違反して企業結合を実施する場合、国务院独占禁止法執行機構は企業結合の実施の停止、期限を定めた株式又は資産の処分、期限を定めた営業の譲渡及びその他企業結合前の状態に回復するために必要な措置を命じなければならない、50万元以下の制裁金を課すことができる。」

⁴¹ テンセントは同命令に従い2021年8月31日までに独占的ライセンス契約を解除している。「中国テンセント、音楽著作権巡る独占契約を解除 当局の命令受け」ロイター（2021年8月31日）。

(2) 評価

本決定は、独禁法第 48 条に基づいて、過去に未届出実施された企業結合に競争排除又は制限効果があったと認定した初めての決定であると同時に、同条に基づいて初めて原状回復措置を命じた決定である。しかし、本決定は、本件結合により音楽著作権資源の観点で参入障壁が高まるだけでなく、広大なユーザーベースと同利用データの活用によりユーザーの転換コストが上昇するという観点でも参入障壁が高まると指摘しているにもかかわらず、前者の音楽著作権ライセンスに関し独占的契約を解除する等の行動的問題解消措置を命ずるにとどめ、後者の広大なユーザーベースの土台となっている企業結合それ自体を解消する構造的問題解消措置（株式売却等）には、同条上、可能にもかかわらず踏み込まなかった。

本決定は（網易音楽と推測される）主要競争者が力をつけてきたことや（バイトダンスと推測される）ショートビデオ事業者が広大なユーザーベースを土台に、著作権資源を獲得できれば競争者になりうるという事実認定を加えることで、構造的問題解消措置まで必要なく、行動的問題解消措置で十分であるとの結論を導いているように見える。この点は、過去の企業結合の解消や企業分割を命ずる命令は、起業やイノベーションの意欲に対し萎縮効果を及ぼしかねないと市場総局が懸念した可能性を指摘できる。

5. 美团・二者択一強制処分決定及び行政指導⁴²

(1) 決定概要

2021 年 10 月 8 日、市場総局は、ネット出前プラットフォーム大手の美团（Meituan）がレストラン等に対し、競合するネット出前プラットフォームに出店しないよう、いわゆる二者択一強制を行っていた行為が、中国独禁法第 17 条第 1 項第 4 号（取引限定、日本での「排他条件付取引」）に該当し、市場支配的地位を濫用したものであるとして、約 34.42 億元（当日の為替レート 1 元＝17.38 円換算で約 598 億円）の行政制裁金を課す処分決定を下した。



写真 1 美团の出前配達員のバイク（筆者撮影）

⁴² [国家行政处罚决定书・国市监处罚〔2021〕74号（2021年10月8日）](#)及び[国家市场监督管理总局行政指导书・国市监行指〔2021〕2号（2021年10月8日）](#)。同日付の同総局発表資料「[市场监管总局依法对美团在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场实施“二选一”垄断行为作出行政处罚](#)」（2021年10月8日）も参照のこと。



写真2 美团の主な競争者、饿了么の出前配達員のバイク（筆者撮影）

(2) 評価

2021年4月26日、市場総局は美团の二者択一強制に関する調査を立件したと公表していた⁴³。よって、本件は5か月強で処分に至ったこととなる。本処分は、2021年4月10日のアリババ処分決定（本ブログ同日付投稿）以来の二者択一強制に対する処分となった。

第1に、ネット出前プラットフォーム市場では、従来から美团（写真1）とその主要競争事業者である饿了么（写真2参照）が互いに二者択一強制をし合って、反不正当竞争法（日本の不正競争防止法に相当）違反として処分が下される例が見られた⁴⁴。美团の二者択一強制に関し独禁法違反が認定されたのは本件が初めてであるが、ネット出前市場における二者択一強制が独禁法違反と認定された事例としては、既に上海シェルパ事件決定がある⁴⁵。同決定は上海に限定された英語によるネット出前サービスプラットフォーム事業者による二者択一強制が問題とされた事件で、すでにアリババ事件決定に先駆け、2020年年末に決定が下されていたが、決定書はアリババ決定後に公表された。

第2に、約34.42億元は美团の2020年度売上高の3%に該当する。上記1の通り、アリババ処分では前年度売上高の4%であった。本件処分書において、美团はアリババ同様、調査中に自主的に違法行為を停止改善した事実が指摘されているが、同時に調査前に自主的に二者択一行為を認め、違法事実を供述した、調査中に自主的に重要証拠を提出した、レストラン等から取得した保証金を返還した等の経緯も指摘されている。さらにアリババの違法期間が5年間だったのに対し、美团は3年間と認定されている。以上を考慮して、3%と決定されたと考えられる。

第3に、本件処分の主文のうち違法行為の停止命令（日本独禁法の場合の排除措置命令）の一環として、独占契約を締結したレストランから取得した約12.9億元の保証金全額の返還命令が含まれている。こうした返還命令は、少なくとも独禁法違反に対する総局レベルの命令としては初め

⁴³ [国家市場監督管理総局「市場監管総局依法對美团涉嫌壟斷行為立案調查」（2021年4月26日）。](#)

⁴⁴ 川島・前掲注(1)20-21頁。

⁴⁵ [上海市市場監督管理局2020年12月25日決定、2021年4月12日公表。](#)

てのものである。

第4に、アリババ処分決定時と同様、本決定と同時に行政指導書が公表されている⁴⁶。同行政指導書は、上記2(1)のアリババに対する行政指導書と非常に類似した内容で、独禁法遵守だけでなく、それを超えるプラットフォーム事業者としての責任項目が盛り込まれているが、ネット出前サービスに特化した形で、中小レストランの権益保護（それらの費用負担で販促活動を強制することの禁止等）（行政指導書4）や出前配達員（原文 外卖送餐员）の労働収入や社会保障に関する指導（同5）も含まれる一方、アリババ行政指導書14に見られた開放的エコシステムに関する指導は含まれない。なお、アリババ行政指導書同様、決定から21日以内に改善計画を提出し、今後3年間、年末に実施報告を提出し、社会監督を受けるよう指導されている。

独禁法上の処分と同時に公表された独禁当局の名目の行政指導書に労働収入や社会保障に関する指導が含まれるのは異例であると考えられるが、これは後述IVの共同富裕促進政策が既に独禁法の運用に影響を与え始めていることを示唆する動きである。

6. 日欧米における規制強化との比較

(1) 日米欧におけるデジタルプラットフォーム規制強化との共通点

GAFA（Google、Amazon、Facebook 及び Apple）に代表される巨大IT企業に対する競争法規制の強化の流れは、日欧米等でも共通に見られる現象である。第1に、デジタルプラットフォームサービスの提供に当たっては、ひとたびプラットフォームシステムを構築すれば、ユーザー増加に当たって追加的にかかるコスト（限界費用）は限りなくゼロに近い。つまり、費用は固定されており、ユーザーが増加すればするだけ、1ユーザー当たりのコストが低減し、いわゆる規模の経済（economies of scale）が働く。第2に、デジタルプラットフォーム市場は多面市場（multi-sided market）であり、複数のユーザーグループA及びB（例えば、ネット通販モールにおける出品者側をグループAと購入者側をグループB）の間で、一方のグループAのユーザー数が増加すれば、グループBのユーザー数も増加する、いわゆる間接ネットワーク効果が働く。さらに、この間接ネットワーク効果は、グループBのユーザー数が増加すれば、再びグループAのユーザー数も増加するという、双方向的なものである場合も多い（例 ネット通販）。第3に、同市場では、ひとたび多くのユーザーを獲得すると、利用履歴等の膨大なデータの収集・利用が可能となり、これによりさらにサービスを向上することが可能となる。この結果、さらに多くのユーザーを獲得することが可能となるといった形で好循環が働き、その競争優位は固定されやすい。以上の複数の要因の相乗効果により、デジタルプラットフォーム市場は、特に「勝者総取り（winner takes all）」に陥りやすい市場であると指摘されている⁴⁷。

⁴⁶ なお、美国は、上記2(2)で紹介したアリババ決定の直後の4月13日に行政指導を受けた34社のうちの1つで、すでに4月14日に同指導を受け約束を公表していた。

⁴⁷ [Stigler Committee on Digital Platforms, Final Report \(2019\)](#)。デジタルプラットフォーム市場の特徴に関する邦文での文献として、例えば、[公正取引委員会競争政策研究センター「データと競争政策に関する検討会報告書」\(2017\)](#)、小田切宏之『産業組織論』（有斐閣、2019）272-294頁及び大橋弘『競争政策の経済学』（日本経済新聞出版、2021）276-281頁。同特徴を確認した政策文書として、経済産業省・公正取引委員会・総務省「[プラットフォーム](#)

こうしたデジタルプラットフォーム市場の特徴や弊害は、従来、同市場で独禁法規制が全くなされてこなかった中国において、まさに顕著に現れていた⁴⁸。アリババやテンセントといった巨大企業が市場を独占又は複占する状況が生まれ、それらの反競争的行為に対し競争者、出店者、ユーザー等から様々な不満が噴出していた⁴⁹。

その代表格がアリババによる競合ネット通販プラットフォームへの出店等を禁ずる「二者択一」強制であった。上記1の2021年4月のアリババ処分決定は、アリババがネット小売市場において60%超のシェアを有し、市場支配的地位にあること、長年の二者択一強制により、出店者の取引先選択の自由を制限し、競争者の競争機会を奪い、ひいては消費者の利益を侵害したと認定し、違法行為の停止を命じ、巨額の行政制裁金を課した。同行為は、アリババのような大きな市場シェアを持つ事業者が行えば、各国の競争法・独禁法でも「排他条件付取引 (exclusive dealing)」として違法となる行為類型である⁵⁰。同決定を受け、上記1の通りアリババの違法行為の主な被害者であった京東 (JD.com) の2021年4～6月期の売上高は前年同期比で26%増加した。この数字はアリババの違法行為が、長年にわたって競争者の成長の機会をいかに制限してきたかを物語る。今回の中国における独禁法規制の強化は当然の帰結であり、むしろ遅きに失したというべきであろう。

(2) 中国における規制の特徴

(1)で指摘した日米欧との共通点とは別に、中国規制の特徴も目立つ。第1に、調査・処分のスピードである。アリババ事件では2020年12月24日に正式に調査が開始されてから、たった3か月半で処分決定が下った。美团事件でも2020年4月26日に正式に調査が開始され、5か月強で処分決定に至っている。日米欧で同様の調査が行われれば、1年から数年の時間が掛かり、仮に行政処分に関し裁判所に対し取消訴訟が提起されれば、最終決着までさらに数年を要することになる。

第2に、行政指導の活用である。上記2(1)の通り、アリババ事件では正式な処分決定とは別に行政指導書が公表されており、その中でアリババは①独禁法遵守プログラムの確立、②プラットフォームルールの透明性確保と出店者や消費者の苦情処理メカニズムの構築に加え、③閉鎖的なエコシステムの開放までも指導された⁵¹。また、アリババ処分の直後、上述2(2)の通りアリババを含む34社の主要プラットフォーム事業者も、同様の事項を遵守する約束の提出・公開を指導されている。

[一馬型ビジネスの台頭に対応したルール整備の基本原則](#) (2018) 1頁。

⁴⁸ 川島・前掲注(1)9-12頁。

⁴⁹ 注5参照。

⁵⁰ 日本の独占禁止法の運用において、デジタルプラットフォーム事業者の類似の行為が、確約手続類似の処理ではあるが、規制対象となった例として、次を挙げることができる。公正取引委員会「[みんなのペットオンライン株式会社に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について](#)」(平成30年5月23日)及び「[エアビーアンドビー・アイルランド・ユー・シー及びAirbnb Japan株式会社に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について](#)」(平成30年10月10日)。両事件におけるデジタルプラットフォームは、アリババのネット通販プラットフォームと同様、上記の「勝者総取り」につながりやすい3つの要因をすべて備えていた。

⁵¹ アリババの天猫 (T モール) では、電子決済サービスはアリペイが指定され、テンセントのウィーチャットペイが利用できない一方、中国版ラインのウィーチャットではアリババのサービスが利用できないといった形で、相互に閉鎖的なエコシステムが構築されていた。当該システムの開放が指導された結果、現在、アリババとテンセントの間で相互開放が検討されている。「[アリババとテンセント、サービスの相互開放を検討](#)」ブルームバーグ (2021年7月14日)。

このうち、②は日欧が新規立法により導入した点であり、③については韓国がやはり新規立法により同様の義務付けを導入済みであり、米国議会上院司法委員会も同様の法案を可決した（下院本会議及び下院未可決）。

第 3 に、イノベーションとのバランス確保や構造規制の抑制である。アリババ事件調査中には、アリババは国有化されるのではといった憶測も飛び交った。しかし、結果としての約 182 億円の行政制裁金は金額こそ史上最高額ではあるが、従来の最高額だったクアルコム事件での前年度売上高の 8% に比べ低い率（4%）が適用されている。また、上記行政指導書には、「率先して業界自律を強化し、イノベーションを促進する」とのアリババに期待するか如き文言が盛り込まれただけでなく、アリババ側も処分決定当日の公式ウェイボ上の声明で「新たな起点の日」と述べ、すでに事業存続に向け当局と折り合いがついていることを示唆した。また、7 月 24 日のテンセントの過去の音楽配信事業者の買収に関する処分においては、法律上、買収を解消し、原状に回復させる構造規制的な命令を下す余地もあったが、音楽著作権の独占的ライセンスの解除という行動規制的な命令にとどめた。これらを総合すると、独禁当局である市場総局がプラットフォーム事業者の分割等を命じてしまうと起業家やイノベーションに対する悪いシグナルを送り、大きな萎縮効果を与えてしまうと懸念し、謙抑的な規制にとどめた可能性を指摘できる⁵²。さらに、注 40 で紹介したテンセントによる検索エンジン大手・搜狗買収計画については、2013 年の株式買収について、2021 年 7 月 6 日に未届出実施であったとして行政制裁金（50 万元）が課されたものの、競争制限効果なしとの結論となっただけでなく、同月 13 日には、完全子会社化も無条件で承認された（7 月 12 日付）。トップ SNS 等を擁するテンセントによる検索エンジン大手の買収には、上記Ⅱで紹介した資本による世論操作の予防の観点から政治的な介入がなされる懸念もあったが、独禁法の論理に従った結論に至った。

これらの市場総局の姿勢は、2020 年 12 月の中央経済工作会议において「資本の無秩序な拡張を防止」と同時に、「プラットフォーム企業のイノベーション発展を支持し、国際競争力を増強する」との文言が盛り込まれたこと、それを受け上記Ⅲのプラットフォーム経済分野に関する独占禁止ガイドラインにも「プラットフォーム企業のイノベーション発展を支持し、国際競争力を増強する」との文言が第 3 条（基本原則）に反映されこととも整合的である。この点は、現在、欧米でデジタルプラットフォーム事業者の分割を可能とする立法案が検討され、過去の買収の解消を求める訴訟が進められていることとの対比で⁵³、むしろ中国の方がイノベーションとのバランス確保に腐心していることを示唆しており、興味深い。

2020 年までデジタルプラットフォームに対する独禁法を含む規制については世界各国と比べて中国は何周か周回遅れであったが、2020 年末以降のガイドライン制定、具体的規制事案の蓄積及び行政指導により、中国は、デジタルプラットフォームに対する独禁法・競争法規制に関し既に世界

⁵² 2021 年 1 月 20 日、アリペイ、ウィーチャットペイ等のスマホ決済事業者の分割提案も含む中国人民銀行の規定案が公表されたが、同規定はいまだ制定されていない。「[中国人民银行关于《非银行支付机构条例（征求意见稿）》公开征求意见的通知](#)」（2021 年 1 月 21 日）。

⁵³ 例えば、EU におけるデジタル市場法案、米国連邦取引委員会（FTC）による対フェイスブック訴訟（インスタグラムやワッツアップの分離・売却を請求）を挙げることができる。

のトップランナーに躍り出たといってもよい。市場・サービスの先進性の観点からも同国実務は他国の競争法運用にとって参照価値が認められる（例 間接ネットワーク効果の評価、シェアの指標等）。

V. デジタルプラットフォーム事業者に対する他の規制

(1) 独禁法規制強化の総括

中国におけるデジタルプラットフォーム事業者の規制強化の中でも独禁法規制は、同事業者を廃業に追い込むとか国有化するといった意図で進められているわけではなく、あくまで各事業者の競争機会を保護し、公正な競争環境を確保するために進められている。同法の規制強化により短期的に従来、独占利潤を享受していた巨大企業の利潤が競争市場における水準に落ち着き、投資意欲が減退する等の影響はあろうが、長期的にはむしろ市場における新規参入を活発にし、イノベーションを促進する効果が期待できる。こうした規制強化は、日欧米で進行中の共通の現象であり、デジタルプラットフォーム市場は「勝者総取り」になりやすいという特徴に照らせば、中国における規制強化も当然の流れと理解できる。むしろ、中国独禁当局である国家市場監督管理総局は、欧米でも取り沙汰されている企業分割を避けるなど一見した印象よりも謙抑的に法運用しており、起業意欲やイノベーションに対する悪影響を最小化するよう努めていると見られる。

(2) 滴滴に対するネットワーク安全審査

これに対し、2021 年 7 月以降の滴滴に対するネットワーク安全審査については、別途の検討が必要である。同年 7 月 2 日、ネットワーク情報弁当室内に設置された[ネットワーク安全審査弁当室は、滴滴に対するネットワーク安全審査を開始](#)したと公告した。また、同月 4 日、[ネットワーク情報弁当室は、滴滴に個人情報の違法収集利用があったとして、アプリストアに対し「滴滴出行」アプリの取り下げを通知](#)した。その後、安全審査それ自体の最終的な結果は公表されていない。他方で、同年 12 月 3 日、滴滴が 6 月に行った米国上場の廃止手続を開始し、香港市場に改めて上場する準備を進めている旨公表した⁵⁴。

本安全審査は、米中対立の文脈における米国上場によるデータ国外流出のリスクを背景としており、独禁法規制強化とは大きくその背景事情が異なる（図表 2 参照）。データ安全法制定直後（2021 年 6 月 10 日制定・9 月 1 日施行）のルール未整備の状況下でも、米国上場前にデータ安全の再確認を求めた行政指導により滴滴の行動を誘導できると考えたインターネット情報弁当室は、滴滴による直後の米国上場により、その期待を裏切られ、面子をつぶされた⁵⁵。そのため、個人情報の違法な収集・利用というデータ安全とは異なる理由で、即時にアプリストアからの滴滴アプリの取り下げを要請し⁵⁶、公安部、税務総局等も含めた前代未聞の 7 部門編成の立入調査を実施する等、個

⁵⁴ 「滴滴出行、米上場廃止へ手続き 香港上場を準備」日本経済新聞電子版 2021 年 12 月 3 日。

⁵⁵ “[China Weighs Unprecedented Penalty for Didi After U.S. IPO](#),” Bloomberg, July 22, 2021, updated on July 23, 2021.

⁵⁶ 従来の個人情報の違法な収集・利用を理由とする規制例では、一旦、違法を公表し、改善を命じ、一定の期限を切った上で、なお違法状態が継続している場合に、アプリストアからの取り下げなどが指示されており、即時の取り

個人情報保護ルールのこれまでの運用と比べ非常に厳格な態度を示した。

起業意欲やイノベーションへの配慮を示している独禁当局と違い、同弁公室の滴滴に対する姿勢には容赦が見られない。滴滴は、その配車アプリを通じ、どの利用者がどこで乗車し、どこで降車したかというデータを収集することができ、例えば、利用者が軍関係者であれば、国家安全保障上、重要な設備を特定することのできるデータを保有している。本件審査で同弁公室が厳しい態度を示した背景には「国家安全の保護」（ネットワーク安全法第1条）という、他の利益との比較衡量の余地のない最重要の利益に関わるとの認識が見え隠れする。

なお、7月10日に、同弁公室は「ネットワーク安全審査弁法改正案」を公表し、「100万人を超える個人利用者の情報を掌握する運営者が国外で上場するときは、ネットワーク安全審査弁公室にネットワーク安全審査を届け出なければならない」との規定を新設した（第6条）⁵⁷。同改正弁法は、同規定をそのまま盛り込み（第7条）、2021年12月28日に制定公布され、2022年2月15日に施行された⁵⁸。

図表2 独禁法とネットワーク安全法の比較

根拠法	当局	目的	規制対象	事案	強化の背景
独禁法	国家市場監督管理総局	市場における公正な競争保護等	競争制限行為	アリババ、テンセント、美团等（滴滴は調査中）	アリババ等による世論操作の懸念
ネットワーク安全法	インターネット情報弁公室	ネットワーク安全の保障、ネットワーク空間主権と国家安全の保護	ネットワーク安全リスク、個人情報違法収集利用等	滴滴等	米中対立、米国の中国企業上場時の情報提出要求

VI. 本稿における分析から得られる示唆とデジタルプラットフォーム事業者の規制の見通し

1. 「共同富裕」促進政策

2021年8月17日開催の中国共産党中央財經委員会第10回会議は、「共同富裕」促進を提起した⁵⁹。具体的には、税制、社会保障等の所得再分配の調整力を強化し、中所得者層の比重を高める等とされている。これまでの「先富論」に基づき拡大した所得格差を是正する基本政策として、今後、中

下げを要請した今回の滴滴に対する規制姿勢は突出している。従来の規制例として、国家互聯網信息弁公室「[關於Keep等129款App違法違規收集使用個人信息情況的通報](#)」（2021年6月11日）（15業務日以内の改善を要請）。

⁵⁷ 国家互聯網信息弁公室「[網絡安全審査弁法（修訂草案徵求意見稿）](#)」（2021年7月10日公表）、

⁵⁸ 国家互聯網信息弁公室等2021年第8号令「[網絡安全審査弁法](#)」（2021年12月28日制定公布、2022年2月15日施行）。

⁵⁹ 「[习近平主持召开中央财经委员会第十次会议强调 在高质量发展中促进共同富裕 统筹做好重大金融风险防范化解工作 李克强汪洋王沪宁韩正出席](#)」新华网（2021年8月17日）。

国における政策運営全般に影響を与えられとされる。

本会議では国家发展改革委員会、財政部及び人的資源・社会保障部が関連の報告を行っているが、独禁法を所管する市場総局の参加は報道されていない。また、独禁法強化に関する 2020 年末来のスローガンである「資本の無秩序な拡張防止」やそれに類する概念への言及も見られない。このことから「共同富裕」促進政策が今次の独禁法執行強化の直接の背景であったと理解することはできない。

しかしながら「共同富裕」促進政策には、「1 次分配（市場メカニズムによる分配）」、「さらに多くの人に富裕となる機会を創造し、誰もが参加する発展環境を形成する」、「効率と公平性の関係进行处理する」、「中小企業の発展を支持する」等、今後、独禁法等の法規制強化をさらに促進し、或いは今後の法執行方針に大きな影響を与える要素が多々含まれている。実際に 2021 年 8 月 30 日開催の中央全面深化改革委員会第 21 次会议では、「共同富裕促進等の戦略的高所から出発して、公平競争を形成する市場環境を促進し、各種市場主体、とりわけ中小企業のために、広大な発展空間を創造し、さらに消費者權益を保護する」との方針が示された⁶⁰。この方針は独禁法執行を共同富裕促進政策の下に明確に位置付ける初めてのものである。これにより、「共同富裕」促進政策が具体的に実行に移される段階で、独禁法等執行にさらなる追い風が吹くとともに、中小企業の競争機会を奪う行為類型等に法執行の重点が置かれるといった影響は十分に想定される⁶¹。上記Ⅳ. 5 の美团事件での行政指導書において出前配達員の賃金や社会保障に関する指導が含まれたのも、早くもその影響が現れた具体例と評価できる。

2. 独禁法執行予算拡充、国家独占禁止局設置及び法改正案

2020 年末の「独占禁止強化」の重点任務化から約 1 か月の 2021 年 1 月 19 日、財務部・市場総局「独占禁止活動補助経費管理暫定弁法」（2 月 1 日施行）が頒布された⁶²。これにより、中央財政の移転支払いを通じた、各省・自治区・直轄市人民政府の市場監督部門が国家市場監督管理総局の授權により展開される独占禁止法執行のサポートに用いられる補助経費の支出・管理枠組みが明確となった。これにより、独禁法執行に対する予算拡充方針が明らかとなった。

その後、中央レベルの独占禁止局の人員拡充・組織格上げが度々取り沙汰されたが、2021 年 11 月 15 日、市場総局副局長・甘霖氏が国家独占禁止局局長に任命される人事が公表された⁶³。その後、同月 18 日には、正式組織看板掲式（原文 挂牌式）が執り行われ、市場総局の建物の表玄関に「国家独占禁止局（国家反垄断局）」の看板が掲示された⁶⁴。これにより、市場総局内の組織であるが、副部長（副大臣）級がトップを務める国家独占禁止局が設置された。

⁶⁰ 「习近平主持召开中央全面深化改革委员会第二十一次会议强调 加强反垄断反不正当竞争监管力度 完善物资储备体制机制 深入打好污染防治攻坚战 李克强王沪宁韩正出席」新華網（2021 年 8 月 30 日）。

⁶¹ 独禁法以外にも電子商取引法 35 条によるプラットフォーム事業者のプラットフォーム内事業（例 出品者）に対する不当な取引条件設定等の規制が強化される可能性が高い。

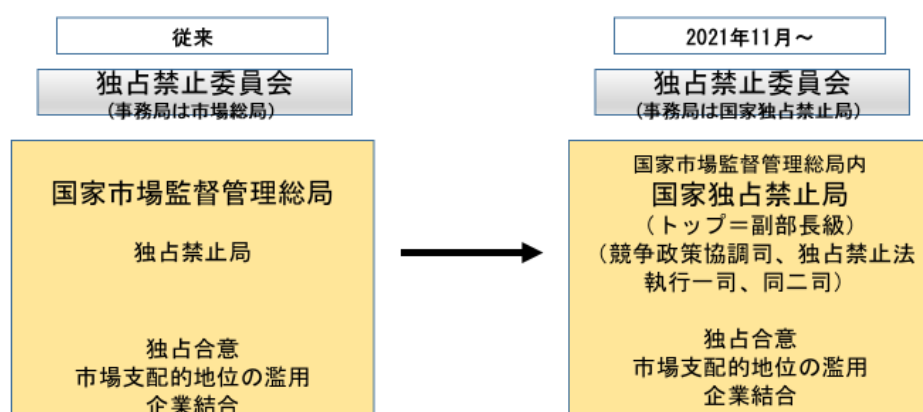
⁶² 「关于印发《反垄断工作补助经费管理暂行办法》的通知」财行〔2021〕4 号（2021 年 1 月 19 日）。

⁶³ 中华人民共和国人力资源和社会保障部「国务院任免国家工作人员（2021 年 11 月 15 日）」。

⁶⁴ 国家市場監督管理総局「国家反垄断局正式挂牌」（2021 年 11 月 18 日）。

この結果、従来、独占禁止法執行担当部署は同総局内の独占禁止局 1 局であったところ、3 司（競争政策協調司、独占禁止法執行一司及び同二司）から構成される組織に格上げ・拡充された（図解 4 参照）⁶⁵。競争政策協調司、独占禁止法執行一司及び同二司は、それぞれ 7、6 及び 6 の処（司及び処は日本官庁における局及び課に相当）から構成される⁶⁶。これにより、人員編成上、40 名強の組織であったところ、100 名程度の組織となり、今後、増員が予定されている。

図解4 2021年11月の執行機関格上げ



上記の法執行機関の格上げ・拡充に先立つ 2021 年 10 月 19 日、第 13 期全国人民代表大会第 31 次常務委員会において、独禁法施行初めてとなる同法修正草案が審議（第 1 審）され⁶⁷、同草案は同月 23 日、公表され、意見募集に付された（意見募集期限 11 月 21 日）⁶⁸。

本草案については、主に以下のような注目点が指摘できる。

① 未届出結合等に対する制裁金引上げ：現行 48 条「50 万元以下の行政制裁金」→「未届出結合が競争排除・制限効果を有する場合、前年度売上高の 10% 以下、同効果ないものは 500 万元以下」

⁶⁵ 国家市場監督管理総局機構設置 (<https://www.samr.gov.cn/jg/>) ((七) 競争政策協調司。负责统筹推进竞争政策实施, 负责反垄断综合协调工作。指导地方开展反垄断工作。牵头拟订反垄断制度措施和指南。组织实施公平竞争审查制度, 督促指导各部门和地方开展公平竞争审查工作。负责滥用行政权力排除、限制竞争反垄断执法工作。承担反垄断案件内部法制审核工作。承担竞争政策和反垄断国际合作与交流工作。承担国务院反垄断委员会日常工作。

(八) 反垄断执法一司。负责垄断协议、滥用市场支配地位以及滥用知识产权排除、限制竞争等反垄断执法工作。组织实施数字经济领域垄断协议、滥用市场支配地位执法。指导地方查处垄断协议、滥用市场支配地位案件, 组织协调跨省(自治区、直辖市)垄断协议、滥用市场支配地位案件查处。

(九) 反垄断执法二司。负责依法对经营者集中行为进行反垄断审查。负责查处违法实施的经营者集中案件, 查处未达申报标准但可能排除、限制竞争的经营者集中案件。开展数字经济领域经营者集中反垄断审查。监督执行经营者集中附加限制性条件。指导企业在国外的反垄断应诉和合规工作。

⁶⁶ “China’s competition-policy bureau consists of seven units under new organizational model,” Mlex Insight, 15 Feb 2022.

⁶⁷ 「坚持规范与发展并重 反垄断法修正草案首次提请全国人大常委会会议审议」新华网 (2021 年 10 月 20 日)。

⁶⁸ <http://www.npc.gov.cn/flcaw/flca/ff8081817ca258e9017ca5fa67290806/attachment.pdf> 同草案の 2020 年 1 月公表の市場総局改正草案との比較については、「中国独禁法修正草案公表」筆者個人ブログ 2021 年 10 月 26 日投稿参照

(新 58 条)

② 「情状が重大な場合等は行政制裁金 2～5 倍化」(新 63 条)

③ 「データ及びアルゴリズム、技術、資本優位並びにプラットフォームルール等を濫用し、競争排除・制限禁止」(新 10 条)、「データ及びアルゴリズム、技術、並びにプラットフォームルール等濫用し障害設置等は市場支配的地位濫用に該当」(新 22 条 2 項)

④ 「民生、金融、科学技術、メディア等の分野の事業者の結合審査を強化しなければならない」(新 37 条)

⑤ 市場シェアに基づくセーフハーバー基準(反証可能)設定権限(新 19 条)

⑥ 企業結合審査期限カウント一時停止(ストップ・ザ・クロック)規定導入(新 32 条)

⑦ 第 1 条の目的規定に「イノベーションを奨励し」の文言を挿入(2020 年 1 月案と同様)。

①、⑤及び⑥は、同法施行後 13 年間の法執行経験によって明らかになった立法上の不備を修正する改正と言えるが、②～④は、2020 年 12 月以降のデジタルプラットフォーム事業者に対する独禁法の規制強化の流れを受けたものと理解できる。③は、上述Ⅲのガイドラインに既に現れていた考え方を法律に反映させる動きであり、④のうち「メディア」への言及は、上述Ⅱにおける、今回の規制強化の背景に資本による世論操作に対する懸念があるとの分析と整合的である。②はデジタルプラットフォーム事業者に限ったものではないが、規制強化の流れをいわば法律上、固定化する改正と位置付けることもできる。

この中でも⑦の目的規定における「イノベーションを奨励し」の挿入は、今後の法執行にどのような影響を与えるかは予断を許さない。「イノベーションの奨励」の目的化は、法執行当局に対し新規参入者の排除・妨害に対し厳しい規制姿勢で臨むことを要求する側面もある一方で、Ⅳで見たように、法執行を謙抑的に抑えるよう作用する可能性もある。実際に、2021 年 10 月草案公表後も、同文言の挿入の是非に関しては、専門家の間で激しい議論が戦わされている⁶⁹。

中国立法法第 29 条によれば、常務委員会の担当する立法案は通常 3 回の審議を要するが、第 30 条によれば、比較的意見が一致している場合などは 1～2 回の審議でよいとされている。しかし、2021 年 12 月 20～24 日開催の第 32 次常務委員会では⁷⁰、独禁法改正草案は審議対象とされなかったため、2021 年中に同改正法の制定はかなわなかった。また、2021 年 12 月 17 日の常務委員会法制工作委员会スポークスマンの記者会見によると⁷¹、同法改正草案に対しては、合計 166 人の 416 件に及ぶ意見の提出があり、他に一般大衆からの 24 通の書簡の提出があった。主に行政独占、重点領域での独占禁止、独占合意セーフハーバー制度、市場支配的地位の濫用の認定、企業結合審査、独占禁止公益訴訟、法律責任等の問題に対し、意見・提案が提出されたとのことである。

⁶⁹ 「[鼓励创新该不该纳入反垄断立法目标？行政垄断何解？专家热议](#)」搜狐(2021 年 12 月 1 日)及び「[专家热议反垄断法\(修正草案\)亮点与重点](#)」新浪财经(2021 年 12 月 13 日)。

⁷⁰ 「[栗战书主持召开十三届全国人大常委会第一百零六次委员长会议决定十三届全国人大常委会第三十二次会议 12 月 20 日至 24 日在京举行](#)」新华网(2021 年 11 月 29 日)及び「[十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议](#)」。

⁷¹ 「[全国人大常委会法制工作委员会发言人记者会\(2021 年 12 月 17 日\)](#)」。

専門家間の議論状況や意見提出状況を見ると、或いは第2審では済まず、第3審を要する可能性もあるが、2022年後半に法改正が成立し、年内に施行される可能性も残る。

3. 示唆と今後の展望

本稿における分析により、中国共産党・政府とプラットフォーム事業者は、従来想定されていたような密接な協力関係だけに立っているわけではなく、両者間に世論操作、国家安全等、政治的にセンシティブな側面に関し、深刻な利害対立も存在することが明らかとなった。他方で、2021年を通じて進行した後者に対する独禁法規制の強化にも関わらず、密接な協力関係の土台となっていたイノベーション促進及び国際競争力の増強の政策目標は完全に否定されたわけではない。こうした党・政府とプラットフォーム事業者の間の複雑な関係について正確に理解することは、今後、WTO電子商取引有志国交渉における中国の立ち位置を分析し⁷²、予測する上でも重要な基礎作業となる。

また、本稿では独禁法規制とネットワーク安全審査を対比する形で検討した。前者では、競争の促進だけでなく、イノベーション促進及び国際競争力の増強も考慮すべき価値として、慎重にバランスの確保が図られている一方で、後者では国家安全という至上命題が重視され、そうした他の価値と慎重にバランスが図られている様子が見られない。この点も、今後のWTO電子商取引有志国交渉や環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）加入交渉等における中国の姿勢を分析し、予測する上でやはり重要な知見となる。

しかし、前者の規制においても、「資本の無秩序な拡張の防止」や「共同富裕促進」といった大きな政策スローガンの下、地方当局を含めた規制当局が功を競って起業意欲やイノベーションを極端に萎縮・減退しかねない厳しい法規制に踏み出すリスクがあることは否定できない。独禁法執行機関が格上げされ、かつ人員が拡充され、法改正の結果、より強力な処分権限を確保した後、中国におけるデジタルプラットフォーム規制がいかなる展開を見せるか、今後も注視が必要である。

以上

⁷² 同交渉の状況については、[WTO ウェブサイト](#)参照。

【参考文献】

- (日本語文献) ※その他、中国独禁法やプラットフォーム事業者規制の動向について[川島ブログ](#)
- 王威駒「競争法としての中国『電子商取引法』『公正取引』 834 号 (2020.4) 43-53 頁。
- 岡野寿彦「中国デジタル化の発展プロセスとルール化の課題—プラットフォーム規制の背景構造—」NBL1205 号 (2021) 12-18 頁。
- 川島富士雄「[中国独占禁止法の運用動向—『外資たたき』及び『産業政策の道具』批判について—](#)」独立行政法人経済産業研究所ディスカッション・ペーパー15-J-042 (2015) 1-45 頁。
- 川島富士雄「中国におけるライセンス規制—独占禁止法による知的財産権濫用規制を中心に—」国際貿易投資研究所編『[平成 28 年度 主要国のライセンス規制等の最新動向](#)』(2017) 70-100 頁。
- 川島富士雄「連載講座 中国独占禁止法—法運用と競争政策の行方—第 1～12 回」『公正取引』 805-809、811-814、816-818 号 (2017～2018)。
- 川島富士雄「[中国における電子商取引分野に関する法規制—独占禁止法、反不当競争法及び電子商取引法を中心に—](#)」独立行政法人経済産業研究所ディスカッション・ペーパー20-J-022 (2020) 1-25 頁。
- 川島富士雄「経済教室 中国の産業政策をよむ (中) 競争政策、巨大 IT に照準」日本経済新聞 2021 年 2 月 18 日 27 頁。
- 川島富士雄「中国における競争政策の最新動向—2020 年の独占禁止法の運用状況と今後の展望—」『公正取引』 845 号 (2021) 17-26 頁
- 川島富士雄「[中国におけるデジタルプラットフォーム事業者の規制強化 —その背景、特徴と見通し—](#)」国際経済連携推進センター (2021)。
- 川島富士雄「中国独占禁止法によるデジタルプラットフォーム事業者の規制—アリババ及びテンセント事件を中心に—」『NBL』 1205 号 (2021) 19-25 頁
- 鈴木幹太・高玉婷「中国最新法律事情 (221) 中国の独禁法関連部門及び知的財産権法関連部門の機構改革」『国際商事法務』 46 巻 7 号 (2018 年 7 月号) 1001-1007 頁
- 鈴木幹太・高玉婷「中国最新法律事情 (234) 中国の『独占合意の禁止に関する暫定規定』等の改正について」『国際商事法務』 47 巻 9 号 (2019 年 9 月号) 1151-1156 頁
- 鈴木幹太・塩崎耕平・呉馳・密世瑋「中国最新法律事情 (251) 中国の『プラットフォーム経済分野における独占禁止に関する指針』」『国際商事法務』 49 巻 4 号 (2021 年 4 月号) 538-544 頁
- 孫彦「中国における独占禁止法の改正動向と実務における着目点」『NBL』 1192 号 (2021.4.15) 36-42 頁。
- 高口康太「巨大 IT 企業アリババを襲った不倫スキャンダル」『文芸春秋』 2021 年 8 月号 120-127 頁
- 田邊貴紀・八子洋一「みんなのペットオンライン株式会社に対する独占禁止法違反被疑事件の処理について」『公正取引』 814 号 (2018) 79-82 頁。
- 谷口栄治「[中国アント・グループを巡る騒動の背景とインプリケーション](#)」(2021 年 1 月 18 日)。

鄭双石・林秀弥「奇虎 360 対テンセント中国独占禁止法訴訟・最高人民法院判決について：市場
画定と市場支配的地位の判断を中心に」『国際商事法務』43 巻 3 号（2015）354-362 頁。

鄭双石・林秀弥「中国競争法における双方向市場（two-sided market）の画定—奇虎 360 対テン
セント事件を中心に—」『総務省情報通信政策研究所・情報通信政策レビュー』9 号（2014）
144-177 頁。

万江・劉淑琚「中国における過去の独占禁止法執行体制の回顧と現行体制の概要」『公正取引』
821 号（2019 年 3 月号）32-40 頁

藤谷義秀「中国独占禁止法の最近の運用状況」『公正取引』835 号（2020.5）19-25 頁。

藤本豪・時蕭楠「中国独占禁止法上の市場支配的地位濫用に関する最高人民法院判決」『国際商事
法務』43 巻 2 号（2015）252-259 頁。

溝内伸治郎「中国案例百選(177)市場における支配的地位の濫用が争われた事案」『国際商事法務』
39 巻 11 号（2011）1661 頁。

劉新宇・韓暉「アリババに対する 3000 億円の処罰からみた中国独禁法の解釈と実務」『公正取
引』848 号（2021.6）72-77 頁。

（日本語書籍）

岡野寿彦『中国デジタル・イノベーション』（日本経済新聞出版、2020）

趙瑋琳『チャイナテック：中国デジタル革命の衝撃』（東洋経済新報社、2021）

馬化騰・張曉峰他『テンセントが起こすインターネット＋世界革命』（アルファベータブックス、
2020）

馬文彦『14 億人のデジタル・エコノミー』（早川書房、2019）

ミン・ゾン（土方奈美訳）『アリババ：世界最強のスマートビジネス』（文藝春秋、2019）

李智慧『チャイナ・イノベーション』（日経 BP 社、2018）

廉薇他『アントフィナンシャル』（みすず書房、2019）