事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成16年11月10日
担当部署：中華人民共和国事務所

1. 案件名

中華人民共和国 経済法・企業法整備プロジェクト

2. 協力概要

（1）協力内容

中国における市場経済化の進展に伴い、その制定が急務となっている公司法（会社法）、独占禁止法、市場流通関連法（行政法規）について、立法および運用に係わる関係者を対象としたセミナーや研究会、日本での研修を通じて、日本法の立法から執行に至る制度の包括的な紹介を行うとともに、周辺法との関連性の理解促進および特定課題の検討やアドバイスを行い、法律の実際の意義と機能といった立法解釈についてその理解能力の向上をはかる。それにより、日本の知見を取り入れた透明性の高い経済法・企業法制度の整備が促進されるともに、国際ルールとの調和化が進展することを本プロジェクトの目標とする。

（2）協力期間：

2004年11月～2007年11月

（3）協力総額（日本側）

2.8億円

（4）協力相手先機関

商務部、国務院法制弁公室

（5）国内協力機関

日中企業法制研究会、公正取引委員会、経済産業省、法務省

（6）受益対象者

実施機関（商務部、国務院法制弁公室）及び参与機関（全国人民代表大会（全人代）常務委員会法制工作委員会、全人代財政経済委員会、最高人民法院、国有資産監督管理委員会、国家工商行政管理総局、証券監督管理委員会、各法規顧問グループ）から参加するカウンターパート100名程度及びセミナーに参加する関係者200名程度

なお、対象法規の制定とその執行により経済活動が円滑化することにより、中国の全ての企業と消費者の利益に資する。

3. 協力の必要性・位置づけ

（1）現状と問題点

中国では、2001年12月のWTO加盟後、それまでの改革・開放政策の方向性をさらに強化し、市場経済化の促進と経済活動のグローバル化に伴い、国際ルールとの調和化を意識した国内の制度・政策の見直しを急ピッチで進めている。しかしながら、WTO加盟議定書に基づく市場開放スケジュール、経済成長の持続、国有企業改革の進展、社会の安定等、種々の経済・社会の状況等に配慮しなければならず、段階的に経済関係の法秩序を整えているものの、未整備の部分も少なからず残っている。特に、市場経済の主体として要のひとつである企業による活動において、資本形態毎に異なる法令が適用されており、その運用は中国に進出している日本企業

のみならず、中国国内の民間企業の活動にも影響を及ぼしている。

一方、中国国内ではすでに一定の立法体制（起草指導グループ、起草作業グループ、学識経験者等からなる顧問グループ等）はすでに整備されており、その構成員も各国の法規の比較研究を行うなど一定のレベルに達している。ただし、諸外国の法規の調査・理解については、その国の経済・社会背景を踏まえた法規の解釈が十分でないこともあり、経済社会実態を踏まえた法規の制定や、関係する周辺法との整合性についても課題を残している。さらに、運用や執行については関係する人員が多いこともあり、その公平で的確な運用・執行も課題となっている。主な対象法令の現状と課題は以下のとおり。

1）中国の公司法は、もともと、改組された国営企業の受け皿としての有限責任会社及び株式会社設立を念頭において起草されたものであり、先進市場経済諸国における会社法とはその成立の背景や意図が全く異なっている。従って、近年、急速に増加している民間投資家の起業や活動を市場に速やかに取り込む参入のメカニズムが、既存の公司法の国有企業を対象とした資本金最低限度額の規制により新規起業による市場参入が阻まれたり、企業統治のメカニズムが、計画経済時代の行政の過度の介入が容認されたりすることによって阻害されるなど、様々な弊害が顕在化してきている。国有企業改革の進展と、証券市場の発展に伴って、より近代的かつ市場メカニズムに則した公司法の改正は、全人代の立法計画においても、高いプライオリティを与えられている。

2）独占禁止法の起草背景には、1980年代当時から問題視されてきた計画経済の名残である行政独占・公共独占の存在がある。公共事業における価格カルテルに加え、地方保護主義に基づく行政独占の問題は根強く、政策対話に基づく適切な法規制が求められている。また、企業合併における行政指導の問題は、計画経済時代の名残である国有企業を対象としたものであるが、民間資本に基づく企業合併に対しても、法の不在に起因する同様の行政介入が容認されており、市場の効率性を歪める要因となっている。また、公共部門による行政独占の問題では、特に郵政部門の宅配事業者排除の問題では、WTOのGATS協定違反の疑いが大きいが、これを規制する有効な独占禁止法の成立が国内、国外からも望まれている。独占禁止法については、WTO加盟の際に早期に制定するとしたものの、国有企業改革や価格法との関係、すでに制定されている不正競争防止法との関係等から長らく検討中であった。なお、現段階では日本の独占禁止法とは異なり国家工商行政管理総局が主管する不正競争防止法から独立させた法律とする方向性であることが確認されている。

3）市場流通関連法に関しては、WTO加盟議定書における2006年12月の流通サービス分野の全面的な開放に向け、当分野を主管する商務部では、様々な流通形態からすでに生じている市場の混乱や消費者被害の実態を把握・整理し必要となる行政法規を策定する準備を整えている。同分野は、日本から進出している流通分野の企業にとっても、中国国内の流通サービスに係る法制度が未成熟であり、施行細則がないままに行政が恣意的な運用を行うことなど、透明性が低く、事業運営に支障を来すとの意見も出ており、改善が強く望まれている。

（2）中国政府国家政策上の位置づけ

中国は、1999年第9期全人代第2回会議にて改正した憲法に「依法治国」という4字を挿入し、「中華人民共和国は法による国家管理を実行し、社会主義法治国を建設する」と明確に規定している。2010年を目途に社会主義市場経済における法システムの構築を国家目標として掲げており、現在、民法典、独禁法、破産法、国有資産管理法、産権取引法などの起草制定及び会社法、証券法、商事登記法等の法律の改正・起草作業が進められている。同時に、2001年12月のWTO加盟議定書の約束に従って、2010年までの段階的な市場開放スケジュールに則したWTO各協定の国内法化と既存法の改正作業が継続して実施される予定になっており、今後4、5年は中国の企業法制、経済法制などの整備が全般的に展開される重要な時期である。また、2003年3月の全人代での決定による国有資産監督管理委員会の創設、2004年9月の商務部独禁法弁公室の設立など、外資導入やM&Aを通じた国営企業改革をさらに推進する体制が整えられつつあり、関連の法律が早急に整備される必要が生じている。

上記を踏まえて、第10期全人代常務委員会は2003年～2006年の任期内に作業が行われる立

法計画76件を策定し、特にプライオリティの高いとされる第一類に民商法類8件中の公司法の改正、経済法類12件中の独占禁止法の起草を位置づけている。

市場流通関連法に関しては、2006年12月にはWTO加盟議定書における流通サービス分野の市場開放約束にもとづき全面的な開放が実現されなければならないことから市場流通の規範化のためのルール作りが急務となっている。

（3）日本の援助政策、JICA国別事業実施計画上の位置づけ

2001年10月に閣議決定された対中国経済協力計画の重点分野「改革・開放支援」の「市場経済化の担い手である民間の活動を活発化させるために、経済活動を律する法制度の確立などガヴァナンス（良い統治）強化を支援する。」に合致する。また、同重点分野「民間活動支援」とも関係する。

なお、二国間、多国間協力においては、特にドイツGTZは1986年から中国の市場経済化支援のため、市場経済の育成にかかわる法制度整備分野に特化した事務所を設置し、特定政府機関向けの立法人材および運用人材の能力強化を継続して実施している。対象法分野は多岐に渡っているが、代表的なものとして破産法、政府調達法、外国為替管理法、証券法、物件法などがある。米国はUSAIDおよびUSTRが特にWTOおよびFTA実施のため、知的財産権や関税評価など、通商と密接に関係した分野で法整備支援と人材育成を実施している。アジア開発銀行は中国が改革・開放政策を開始した直後から様々な分野で法整備支援を展開してきているが、直近では外資関連法の改正支援を実施している。

他のドナーの協力は他国の法律を比較研究している中国にとって有効であるが、とくに中国側は社会体制の類似しており、急速な経済発展の過程で法整備を行ってきた日本の法整備に関心があるとともに、緻密な運用・執行体制をとる日本に学ぶべき点を見出している。

4. 協力の枠組み

（1）協力の目標（アウトカム）

1. 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）

中国における立法関連機関および法執行機関に所属する担当官の能力が向上し、日本の知見を取り入れ、国際ルールとの調和化の進展を念頭においた透明性の高い経済法・企業法制度の整備が促進される。

［指標］

公司法を施行するための手続きが明文化される。

独占禁止法を施行するための手続きが明文化される。

市場流通関連法の起草のための政策が明確化される。

2. 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）

中国における経済活動を担う会社主体が健全な経済秩序のもとに事業を創設、発展させる機会が提供され、公正かつ自由な競争が促進されることによって、一般消費者の利益の保護と国民経済の健全な持続的発展が実現する。

［指標］

会社設立及び企業登記数が増加する。

反競争的行為が減少する。

一般消費者の利益侵害が減少する。

（2）成果（アウトプット）と活動

サブプロジェクト1：公司法の整備

[成果1]以下の点について立法関係者が理解し、その知見が生かされた法案が起草され、成立する

(1) 投資・起業促進

(2) 会社の健全な経営（会社設立の規範化及びコーポレートガバナンス）

(3) 株主・債権者の合法的権益を保護する健全なメカニズム

(4) 関連法（証券法、三資法、破産法、M&A関連法、国有資産管理法等）との法的整合性

[活動1]

(1) 公司法の改正に資する日本法の立法から執行に至る包括的な紹介

(2) 公司法及び周辺法に関する日中の法規および施行規則の検討と相互理解の促進、理論的理解の向上と、周辺法との整合性を図るためのアドバイス及び提言 （周辺法の対象は証券法、破産法、三資法､国有資産管理法、M &A関連法）

(3) 公司法の立法審議にかかる特定課題検討

[指標1]

(1) 公司法に明らかな日本法の知見が反映された条文が組み込まれる。

(2) 公司法に周辺法との整合性を意識した条文が組み込まれる。

(3) 活動参加者の日本法に対する理解度。

[成果2]以下の点で会社登記制度および運用の枠組みが確立される。

(1) 日本の知見を踏まえ、改正公司法の趣旨に適合した会社登記管理条例の整備が促進される。

(2) 日本の知見を踏まえ、会社登記実務の研修教材の整備が促進される。

[活動2]

(1) 会社登記条例の施行機関の実態調査と分析

(2) 日本の商業登記関連法および研修資料の紹介

(3) 商業登記実施方法に関する課題の特定と提言

[指標2]

(1) 会社登記管理条例の改正内容とその進度

(2) 会社登記実務の研修教材の開発進度

[成果3] 改正公司法の立法趣旨を踏まえ、紛争解決及び違反行為への対処する執行体制の整備が促進される。

[活動3]

(1) 日中の代表的な会社法判例の紹介と分析

(2) 中国における公司法の適用に係る紛争の解決に関する課題の分析と提言

[指標3]

(1) 公司法に係る紛争解決に資する日中の代表的判例等参考資料の整備度

(2) 活動参加者の日中の代表的判例の理解度

サブプロジェクト2：独占禁止法の整備

[成果1]以下の点について立法関係者が理解し、その知見が生かされた法案が起草され、成立する。

(1) 市場の支配的地位の濫用の防止

(2) 過度の経済力集中につながる企業結合の防止

(3) 価格法、不正競争防止法との調和

(4) 独占禁止法の執行体制の独立性

(5) 内資・外資の無差別的な取り扱い

[活動1]

(1) 独占禁止法の立法に資する日本法の立法から執行に至る包括的な紹介

(2) 独占禁止法の理論的理解の向上と周辺法との整合性を図るためのアドバイス及び提言 （不正競争防止法、価格法、国有資産管理法、M &A関連法）

(3) 独占禁止法最終草案を取りまとめる行政官の個別課題研修

(4) 独占禁止法立法審議にかかる特定課題の検討

[指標1]

(1) 独占禁止法に明らかな日本法の知見が反映された条文が組み込まれる。

(2) 独占禁止法に周辺法との整合性を意識した条文が組み込まれる。

(3) 活動参加者の日本法に対する理解度。

[成果2] [成果1]の立法趣旨および以下の諸点をふまえた執行体制が構築され、透明性が高く、公正かつ実効性のある運用が行われる。

(1) 独禁法の執行機関と特定の事業分野の監督管理機関との協調

(2) 独禁法適用除外範囲の極小化

(3) 法令及びガイドラインの策定と公開

[活動2]

(1) 独占禁止法に関する日本法および施行規則（ガイドライン）、代表的な審判・審決例の紹介

(2) 独占禁止法の施行機関の組織構築への提言

(3) 独占禁止法の執行に係る課題の特定と提言

[指標2]

(1) 独占禁止法の執行にかかわるガイドラインが策定される。

(2) 独占禁止法の施行に向けた組織構築の方針が明示される。

サブプロジェクト3：市場流通関連法の立法研究

[成果]

立法関係者の市場流通関係の法規に関する知見が蓄積される。

[活動]

市場流通に関連する日本法の包括的な紹介。

[指標]

市場流通に関する法整備の方針が明示される。

（3）投入（インプット）

（1）日本側

短期専門家（研究会アドバイザー、セミナー講師）；

学識経験者、関係各省より年間 15名程度（各1週間程度）

コンサルタント（会社法、独占禁止法、業務調整）36M／M

本邦研修；年間10～15名×3～5課題程度

セミナー開催等の現地活動費

総額 約2.8億円

（2）中国側

カウンターパートの配置、

専門家執務室、

運営経費

（4）外部要因（満たされるべき外部条件）

(1) 前提条件
特になし

(2) 成果（アウトプット）達成の為の外部条件
実施機関及び参与機関より、C／P職員が配置され続ける。

(3) プロジェクト目標達成の為の外部条件
全人代の立法計画に変更がない。

(4) 上位目標達成のための外部条件
中国の国策としての市場経済化方針の方向性に変化がない。

5. 評価結果（実施決定理由）

以下の視点からプロジェクトを評価した結果、協力を行うことは必要かつ妥当と判断される。

（1）妥当性

中国は国家目標として2010年を目途に社会主義市場経済における法システムの構築を掲げており、第10期全国人民代表大会立法計画（2003～2006年）において、今回の対象法令である公司法、独占禁止法が緊急性のある第一類に分類されている他、市場流通関連法分野については、WTO加盟議定書の約束履行期限が迫っていることから実施の意義は高い。

中国は社会主義市場経済という独自の経済社会発展戦略を取っており、現在の経済社会状況を踏まえて中国の強いオーナーシップのもとに法規が策定されるので、立法から運用・執行にかかるキーパーソンに直接、働きかける協力のアプローチが妥当である。対中経済協力計画の中で「改革・開放支援（ガバナンスの強化）」と「民間活動への支援」が重点分野として位置づけられ妥当性が高い。

（2）有効性

対象法令は、中国側の立法スケジュールが決定しており、協力のC／Pも起草作業グループの中心人物であることから、プロジェクト活動の知識移転が法規の成立につながることが期待でき

る。

（3）効率性

中国側カウンターパートの能力が高く、また、プロジェクトの開始当初に本邦コンサルタントを活用し、さらに各活動の課題の明確化を測ることを計画していることから、学識経験者等の専門性の高い人員による派遣や日本研修を短期集中して知識移転を行うことで成果を得ることができる。

（4）インパクト

本計画案におけるプロジェクト目標に記載されているとおり、法案起草・改正に関わる専門家の幅広い相互交流や研修を通して、プロジェクト終了後も法律起草・適用・執行能力が向上した人材が、策定された法律文書の活用を通じ、更なる法知識および実務能力が向上するとともに、国際ルールと調和した適切な法審査および透明性の高い法運用が確立することが期待される。その結果として、プロジェクトの上位目標に掲げられているように、公司法分野では国内全ての企業が健全な法秩序の元に事業を創設、発展させる機会が提供され、独占禁止法分野および市場流通関連法分野では公正かつ自由な競争が促進されるとともに、一般消費者の利益の保護が実現し、国民経済の民主的な発展に寄与することになる。

本プロジェクトの実施により、活動に携わる日中の経済法・企業法関係者の交流が促進、発展することが期待される。

（5）自立発展性

本プロジェクトは、法律の整備について、広く周辺法との関係も含めた人材の能力強化を主眼とした投入を行うことから、プロジェクト終了後、知見・経験が実施機関に蓄積され、自立的に発展していくことが見込まれる。

今回対象とされる三つの法分野では、中国の市場経済化の進展度合いを勘案しつつ、段階的な立法化が予見されるため、サブ・プロジェクトの実施の際に検出された課題、問題点等について、現在の立法計画において改正草案や起草法案に全てが反映されないこともあり得るが、次期以後の立法計画においてさらなる改正が実施される際に生かされる可能性が高い。

6. 貧困・ジェンダー・環境などへの配慮

貧困への配慮という意味では、企業法制度整備によって、国有資本および外資企業などの経済的強者における過度の資本の集中、および国内中小事業者の競争環境の改善が企図されている。

今次案件では、まず、公司法の改正に基づいて、中小規模の国内経済主体の市場参入条件が緩和され、また、独占禁止法の起草および不正競争防止法の改正によって、市場の強者による不当な競争慣行が制限されることになる。

中小企業の事業環境の改善は、新規雇用の創出や、富の過度な集中を抑止する効果が立証されており、貧困削減への貢献が大きい。

また、市場流通関連法の立法研究によって、事業者に消費者保護の意識を喚起すると同時に、消費者の市場監視機能を強化・促進し、環境も含めた市場メカニズムの健全性を担保する効果が期待される。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

類似案件の有無：有（ベトナム、カンボジア、ラオス、モンゴル）

中国法・日本法間の文言の誤解に充分留意する必要がある。対象法分野ごとに日本と同じ漢字を使用しつつも、定義が異なる言葉を特定し、相互理解の土台を構築することは至上命題であり、法整備支援の要は用語の厳密な定義にある。そこで、研究会やセミナーの前に、コンサルタントによる十分な打合せや支援委員会等の専門家の助言を受ける体制を構築することとする。また、日本法の分類と中国法の分類の相違に対する明確な理解の構築についても同様の体制をとることとする。

法整備においては、立法のみならず運用・執行体制が重要であり、中国については立法体制が比較的整備されているので、運用・執行体制についても協力に含めることとする。

8. 今後の評価計画

- 中間評価：プロジェクト開始後およそ1年（改正公司法の成立時点）
- 終了時評価：プロジェクト終了時
- 事後評価： 協力終了3年後を目途に実施予定