

# 中国における表示規制の動き

—「広告法」の改正について—

The Latest Trend in Advertising Regulation in China

— About the Revision of Advertising Law—

陳肖盈

中国華東政法大學經濟法學院專任講師

(2014年9月15日 受理)

## はじめに

「中華人民共和國廣告法」(以下「廣告法」という)は1994年10月に制定され、翌95年2月1日から施行されている。國務院法制弁公室<sup>1</sup>は、施行後20年間中国表示規制の中心的な存在であった廣告法を改正することとし、2014年2月21日、「中華人民共和國廣告法(改正草案)」(以下「改正草案」という)を発表した(現在パブリックコメント募集中)。今回の改正は、廣告規制をより効果的に行い中国の廣告市場をより健全なものにしていくためのものであり<sup>2</sup>、今後の中国の表示規制に大きな影響を与えることが予想される。もとより中国の廣告規制は、中国の廣告業者だけでなく、中国で廣告活動を行う日本企業も影響を受けるため、今回の廣告法改正は日本企業にとっても無視できないと考えられる。そこで本稿では、廣告法の改正背景、改正内容を紹介した上、改正草案の特徴を取りまとめるとともに、残された課題を探ることとしたい。

## 一 廣告法改正の作業経緯

前述のとおり、廣告法は1995年から施行されているが、この20年間に中国の廣告業が目覚ましい発展を遂げたにも関わらず、廣告法の改正はなかなか進まなかった。このため、「新しい問題を古い方法で対処する」という局面が長期に亘って継続し、その結果、規制基準の不明確と関連規制の欠如等廣告法の問題点が目立つようになった。実は、2000年に行われた中国政治協商會議で、すでにタバコ廣告等についての修正案が提案されていた。しかし、廣告法の執行機関である国家工商行政管理總局(以下「工商總局」という)は2004年になって初めてこの提案の審査を開始し<sup>3</sup>、2009年に、各業界・組織から改正草案に対する意見の募集を始めた。そして、工商總局は、5年後の2014年2月に、さらに改正を加えた「改正草案」について一般からの意見募集を開始し、この6月になって当該草案は、國務院常務會議で一回目の審査が通

Chen Xiaoying: Economic Law School of East China University of Political Science and Law, 555, Longyuan Road, Songjiang University Park, Shanghai, China, 201-620. Ph.D (Japan)

過するに至った、という経緯がある。

## 二 改正内容

改正草案は、広告法と同じ全部で計六章があり、条項の数は広告法の総計49条から75条に拡充されている。その改正内容を詳しく見ると、以下のとおりである。

### 1. 関連条項の充実

#### (1) 広告の定義

広告法2条2項では、広告とは、「商品経営者あるいは役務提供者が費用を負担し、一定の媒体や形式を通じて直接的あるいは間接的に自身が販売する商品あるいは提供する役務を紹介する商業広告」であるとされていたが、改正草案では、「広告はすなわち商業広告であり、商品経営者あるいは役務提供者が一定の媒体や形式を通じて商品あるいは役務の販売を促進するため提供する情報である」との定義に変更された。両者を比べてみると、改正草案では、広告法にあった「費用を負担」や「直接的あるいは間接的」が削除され、広告は商品経営者あるいは役務提供者が提供する「情報」であると定義し、その性格の明確化が図られている。

#### (2) 虚偽広告形態の具体化

広告法では、虚偽広告の禁止条項を設けているが、どのような広告が虚偽広告に該当するかが具体的に示されていなかった。このため、改正草案では、「虚偽あるいは誤解を招く内容を通じて消費者を騙し、誘引する広告は虚偽広告である」と定め、以下の場合に該当する広告が虚偽広告に該当すると規定している。すなわち、改正草案27条によれば、(1) 宣伝する商品あるいは役務は実際に存在していない場合、(2) 宣伝する商品の性能、効能、原産地、用途、品質、規格、成分、価格、生

産者、有効期限、販売状況、受賞状況等の情報、あるいは役務の内容、形式、品質、価格、販売状況、受賞状況等の情報、又は商品あるいは役務に関連して消費者の購買活動に大きな影響を与える情報が事実と不一致な場合、(3) 虚偽、偽造あるいは実証されていない科学研究成果、統計資料、調査結果、参考資料、引用文献等の情報を証明資料として使われる場合、及び(4) 商品使用あるいは役務提供の効果がまったくフィクションである場合に、虚偽広告に該当すると具体的に示している。

#### (3) 工商行政管理部門責務の具体化

改正草案では、広告法第四章の「広告の審査」を「監督管理」に変更して、広告法の執行機関である工商行政管理部門の職権や責務を具体化している。同章では、「工商行政管理機関行政処罰手続規定」(2007年10月1日から施行)に定める立入検査、尋問、調査、証明資料の提供、関連資料の閲覧や複写、違法のおそれがある広告の臨時停止命令の公布等職権を定めているほか、新聞、ラジオ、テレビ、情報産業等の主管部門と一緒に、ラジオ、映画、テレビ、新聞、刊行物、電信、インターネット等媒体を利用する広告の行動規範を制定する責任を定めている。また、工商行政管理部門が広告主、広告経営者、広告公布者と広告推薦者の信用ファイルの建設、保守義務、フレームの対応等の責任も定めている。

### 2. 関連条項の増加

#### (1) 広告推薦者

改正草案では、規制対象に「広告推薦者」が加えられた。その2条6項によれば、広告推薦者とは、広告主以外に、広告により商品あるいは役務を推薦あるいは証明する自然人、法人あるいは他の組織のことである。この条項は、証人広告あるいは有名人

広告などでは、証人や有名人も責任が問われる根拠となり得る。また、40条によれば、広告推薦者は証明書類を検査する義務が付され、推薦者が使用したことのない商品あるいは提供されたことのない役務を証言することが禁じられる。広告推薦者が明らかに広告の虚偽性を知っているにも関わらず、当該規定に違反した者に対しては相応の責任を問うとしている。

## (2) 医療機械、医療広告、獣薬、飼料等の広告規制

改正草案では、社会で高く注目されている医療機械、医療広告、獣薬、飼料等、飼料添加物、農作物の種子、樹木の種子、草の種子、畜産物や水産物の種苗の広告規制が増加され、広告時に、関連事項の明記を定めるほか、上記商品広告公布の禁止規定も定めている。例えば、種子と種苗広告について、(1) 科学上予言できないことを断言すること、(2) 経済収益から分析、予測あるいは保障的な証言をすること、又は(3) 科学研究機関、学術機構、技術推進機構、業界協会あるいは専門家、ユーザーを利用して推薦あるいは証明することが禁止されている。

## (3) 教育、投資、金融サービスの広告規制

改正草案では、一般商品のほか、教育、投資、金融サービス等の役務についての禁止規定も加えられた。例えば、教育機構等について、進学や試験合格等を保障するような内容、又は試験機構のスタッフや試験の出題者が参与しているような内容を含んではならないと定めている。

## (4) 不動産広告規定

広告法では、不動産広告について詳細な規定がなく、問題表示はほとんど「不動産広告公布暫定規定」(1997年2月1日から施行)

により規制されてきた。このため、改正草案24条では、不動産広告に関する規制を加えることとし、不動産広告の内容、位置、価格、周辺施設、面積等についての表示基準を定めている。しかし、これら基準は、「不動産広告公布暫定規定」の関連事項に定める内容をそのままコピーしたものばかりであり、「不動産広告公布暫定規定」より詳しい規定や新しい規定は取り入れていない。

## (5) 迷惑メール等の禁止

改正草案では、今まで規制されたことのない迷惑メール等についても規制を加えることとしている。すなわち、その45条では、組織や個人は、当事者の同意又は請求を得なければ、あるいは当事者が明確に断る場合、固定電話、携帯電話あるいは個人のメールボックスに広告を送ってはならないと規定している。

## 3. 関連条項の強化

### (1) 業界自主規制の重要性を強調

改正草案では、広告業界の自主規制に関する規定を新たに設けた。すなわち、その8条では、広告の業界組織は業界自律を強化し、広告主、広告経営者、広告公布者あるいは広告推薦者が法律に従って広告活動に従事することを導き、広告業界の誠実信用建設を促進する責任が定められ、広告業界の責任を強調している。

### (2) タバコ広告規制の強化

改正草案では、タバコ広告公布媒体の制限範囲を広げた。具体的にいうと、広告法では、禁止するタバコ広告の利用媒体をラジオ、映画、テレビ、新聞と定期刊行物に限定していたが、改正草案では、利用媒体は上記のほか、移動通信ネットワーク、インターネット等媒

体も加えられた。また、広告法では、禁止するタバコ広告の設置場所を各種待合室、映画館、会議室、体育館等公共施設に限定していたが、改正草案では、設置場所は上記のほか、図書館、文化館、博物館、公園等公共施設、病院や学校の周辺地域、又は公共交通機関が加えられた。タバコ広告の内容について、(1) タバコを吸う姿が現れるもの、(2) 未成年者の名義あるいは姿を利用するもの、(3) タバコを吸うように扇動するもの、(4) タバコが人間の健康に良いとか、疲労が解消できるとか、ストレスが解消できるとか、体力が増加できるとかの内容を明示あるいは暗示するものを禁じている。

### (3) 法的責任の強化

今回の改正により、広告業者等の法的責任が厳格化される。例えば、虚偽広告を公布した場合、広告法40条によれば、公布行為の停止、公開訂正、広告費用の没収、また、広告費用の同額以上5倍以下の罰金を併科することができることと定めていた。しかし、改正草案によれば、旧法と同じように、公布行為の停止及び広告費用の没収を定めているほか、相応する範囲内で影響の解消を命じ、広告費用3倍以上5倍以下の罰金に処するほか、広告費用の計算が難しい場合には、20万元以上100万元以下の罰金を科すこととしている。また、2年以内に3回以上虚偽広告を公布した場合又は状況が嚴重な場合には、広告費用の5倍以上10倍以下の罰金を科し、広告業務を停止させることとしている。なお、広告費用の計算が難しい場合、100万元以上200万元以下の罰金に処する。

## 三 改正草案の特徴

今回の改正は、中国広告業の新しい発展状況で現れる新問題に対応して、広告法より、関連条例を充実、増加又は強化したものであり、その特徴を整理すると、以下のとおりで

ある。

### 1. 広告推薦者への規制を重点に置く

改正草案では、「広告推薦者」という概念が新たに導入され、それに関連する改正条項は合計10条もあり、広告推薦者への規制を重点に置くことが今回の改正で一つ大きな特徴であると言えよう。前にも述べたように、これら規定の導入は、証人広告あるいは有名人広告など広告で、証人や有名人の責任を判断するため、裏付けとなる重要な法律根拠を設けるものである。特に有名人は社会に一定の影響があるため、有名人を使って商品を宣伝する手段は、中国の広告主や広告業者に非常に好まれる宣伝手段である。2006年の数字によれば、中央テレビゴールデンタイム<sup>4</sup>で放送されていた有名人広告はすでにその時間帯で放送されているすべての広告の80%超を占めていた<sup>5</sup>。一方、有名人の影響を利用して、虚偽広告を公布し、消費者の利益を侵害する広告も現在多数に存在している。例えば、郭徳綱の「蔵秘排油」事件<sup>6</sup>と文清の「眼保母」事件<sup>7</sup>は、その代表的な事件である。しかし、今まで、有名人広告を代弁する有名人は一体責任があるのかを判断するには、広告法では関連規定がないため、民法により有名人の過失の有無から判断するしかなく、基準が曖昧で、実践上運用が難しく、実際に有名人の責任が問われるケースもなかった。その影響で、有名人が広告を代弁するリスクが減少され、彼らによる広告内容への監督効果も得られなくなり、有名人が代弁する虚偽広告が大きな社会問題となってしまった。したがって、今回の改正では、中国で問題となっている証人広告や有名人広告を効率よく規制するため、証人や有名人を全部広告推薦者の範疇に含まれ、広告商品の証明資料の確認義務や推薦者条件（すなわち、使用したことがない商品を推薦できない）を厳格に規定することにより、執行機関に証人や有名人の責任を判断するときに便宜を与えるほか、広告推

薦者の監督責任も前より重くなり、広告推薦者による監督作用ももたらす効果が期待できよう。

## 2. 判断基準の具体化・明確化

広告法は、中国広告業界の発展段階初期に制定されたものであり、広告を規制するには経験が浅く、一部の規制については規制の方向性しか定めておらず、具体的な判断基準がないため、実務上、関連規定の追加制定や執行機関の判断に委ねざるを得なかった。しかし、20年の運用経験を積んだ現在、広告法に定めていない問題についても、中国の執行機構は独自の判断を持ち始め、広告に対する規制基準が明確になってきている。したがって、今回の改正では、一部曖昧であった基準の具体化・明確化が実現した。例えば、虚偽広告に対する判断基準や、医薬品、医療機械、タバコ広告等の具体的な不当行為等である。

## 3. 新媒体を利用する広告への規制を導入

20年前の中国広告業と現在の状況を比較してみると、携帯電話やインターネット等媒体を使用する新型広告の流行は現在広告業界で大きな特徴となっている。したがって、今回の改正を契機に、インターネット等を利用する新媒体広告に関する規制が多く取り入れ、インターネットを通じてタバコ広告の公布の禁止、インターネット広告公布の登記制度、インターネット広告の媒体提供者の責任や関連処罰規定が導入された。インターネット広告は、今まで関連規制がなかったため、一般広告と同じ基準に規制してきたが、今回の改正により独自の規制基準を有するようになった。

## 4. 規制基準の統一化

広告法はすべての商品や役務を規制する広告規制の「一般法」であるが、各業界の状況

に応じて特定の商品等を規制する広告規制の「特別法」も用意されている。例えば、「不動産広告公布暫定規定」、「薬品広告管理規則」、「タバコ広告管理規則」や「医療広告管理規則」等がそれである。一般法である広告法と特別法である各種規定がいわば併存して運用されているため、規制基準が不統一になるという問題や執行機関が各種規定を同時に参考しなければならず執行が不効率になるという問題が生じている。したがって、今回の改正では、不動産、医療機械、タバコ、教育サービス等の規制基準と広告法との規制基準との統一を図る努力がなされている。

## 四 残された課題

今回改正草案は、経済の発展に相応しい規制にするためのものであるが、依然としていくつの課題が残されている。

### 1. 罰金額の計算方法

改正草案は、法律に違反する広告主、広告経営者又は広告公布者に対して、統一基準によって処罰規定を定めている。例えば、その39条では、「同法7条2項の規定に違反して、広告監督管理機関は責任を負う広告主、広告業者、広告公布者に対して、公布行為の停止、訂正の公開、広告費用の没収、又は広告費用同額以上5倍以下の罰金を課する」と定め、また、同41条によれば、「同法14条から17条、19条の規定に違反して、薬品、医療機械、農薬、食品、酒類、化粧品等の広告を發表した場合、広告監督管理機関は責任を負う広告主、広告業者、広告公布者に対して、広告の訂正あるいは公布の停止、広告費用の没収、又は広告費用同額以上5倍以下の罰金を課する」と定めているように、いずれも同一な処罰基準により広告主、広告業者又は広告公布者の責任を問っている。

広告経営者と広告公布者は、広告の制作、発表等サービスを提供する方法により利益を

得るため、広告費用は広告経営者と広告公布者が違法広告制作、発表等により得られた不法収入を直接反映することができる。広告費用に基づき広告経営者と広告公布者を処罰することは、広告経営者と広告公布者の不法行為に対するもっとも直接的又は合理的な方法である。しかし、広告主は宣伝する商品の販売あるいはサービスの提供を通じて利益を得ているため、広告費用は、広告主の必要経費であり、違法広告により得られる不法収益が実際に反映することができず、さらに実際の不法収入と何十倍、何百倍の差が出るかもしれないので、広告費用に基づき広告主の違法行為を処罰することは不適當であると考えられる。したがって、広告主を広告経営者と広告公布者と同じように広告費用に基づいて処罰金額を決めることは、違法なコストを減らす結果になるおそれがある。そのため、広告主に対する処罰の金額を計算するときは、単なる広告費用により計算するべきではなく、実際の状況により、広告収入に基づいて計算した上、広告費用を参考して計算する方が、違法行為の処罰効果をより良く得られることができ、広告規制の抑止力や執行効果を高めることもできると考えられる。

## 2. 担当機関の職権分担

改正草案 61 条では、迷惑メールの違法行為に対して、「関連主管部門が国家の関連電信管理規定により調査・処罰する」と定めている。現在、中国では、2005 年 11 月に工業と情報化部により公布した「インターネット電子メールサービス管理方法」（2006 年 3 月 20 日から施行）があり、同法 13 条によれば、情報産業部あるいは通信監理局により迷惑メール行為を処罰すると定めている。一方、改正草案 62 条では、「電信運営者、インターネット情報サービス提供者が、広告活動が違法であることを知るあるいは知るべきでありながら制止していない場合には、工商行政管理部门により違法所得を没収し、また、違法

所得が 5 万元以上である場合には、違法所得同額以上 3 倍以下の罰金を処する、違法所得が 5 万元以下の場合、同額以上 5 万元以下の罰金を処する」と定め、工商行政管理部门により処罰することを定めている。したがって、迷惑メールの問題について、工業と情報化部も工商総局も一緒に介入する場合があります、そういうときに、両執行機関はどのように職権を分担するかが明確に区別されていないという問題がある。ただし、この点は、関連規定は実際に運用している間に、担当機関の職権分担も一つ問題になるのではないかと考えられる。

## 3. インターネット広告規制の具体化

今回改正で、インターネット広告に関する規制を取り入れたことが大きな特徴である。しかし、当該規定が大雑把なものであり、インターネット広告の適用範囲、管轄機関等についての規定が欠けている。現在、インターネット業界目覚ましい発展により、インターネット広告は多種多様な形式で消費者の生活を影響している。バナー広告、テキスト広告、タイアップ広告、フローティング広告等一般インターネット広告のほか、中国では、ブログ、マイクロブログ、WeChat (微信)<sup>8</sup> 等通信媒体を利用して商品やサービスを宣伝する広告もよく見られる。しかし、上記の広告はすべてインターネット広告に関する規制に適用できるのか、改正草案には明確に指摘していない。また、インターネットがあれば、誰がどこにいても簡単にインターネットで広告を公布することができるため、今まで伝統的な広告と比べると、当該インターネット広告が一体どこの執行機関により管轄するのが難しい判断であり、この問題について、改正草案にも明確にしていない。したがって、インターネット広告の規制について、改正草案より適用範囲、管轄機関の確定等の問題について、もっと詳しい判断基準を定めるべきであると考えられる。

#### 4. 関連規制の改正

今回広告法が大きく改正されることになったが、関連規定は古いままである。例えば、前記にも述べた「インターネット電子メールサービス管理方法」では、迷惑メールの関連広告規制に違反する場合には、情報産業部あるいは通信監理局により是正を命じ、又は1万元以下の罰金を処する、また、違法所得がある場合、3万元以下の罰金を併科すると定めている。しかし、迷惑メールを通じて、年間100万元も及ぶ収益が得られる金額より、当該規定の処罰額が明らかに少ない額であり<sup>9</sup>、違法リスクもそれなりに減少される。したがって、迷惑メールをより良く規制するため、関連規制を改正しもっと罰則を強化した方が良いと思う。

#### 5. 不実証広告規制

科学技術の発展に伴い、現在、「宣伝方法の多様化、影響範囲の広域化、拡大スピードの迅速化」というのが広告共通の特徴となっている<sup>10</sup>。そのため、広告が一旦公布されると、短時間に広い範囲に拡散し、執行機関の執行能力が追いつかないという問題が生じている。しかし、執行機関は、違法行為の証拠を今まで通り収集するという手段の努力をするほかない。違法行為を挙証するため、執行機関が多大な時間と費用を要するケースが少くない。執行機関が事件処理に手間取っている間に、違法な広告が継続され消費者被害が拡大するおそれがある。このような弊害を防ぐため、日本では、2003年に景品表示法が改正され、「不実証広告規制」が導入された。これは、商品又は役務の内容について実際のものよりも著しく優良であると示す表示等に該当するかどうかを判断するために必要があると認めるときは、内閣総理大臣により当該表示をした事業者に対し、期間を定めて表示の裏付けとなる合理的な根拠を示す資料の提出を求め、当該資料が提出されない場合には、当該表示を

不当表示とみなす規定であり、大きな効果を上げている。中国でも、日本の「不実証広告規制」と類似する制度が今年に新「消費者権益保護法」(2014年3月15日から施行)に導入されている。すなわち、同法23条3項がそれであり、経営者が自動車、パソコン、テレビ、冷蔵庫、空調、洗濯機等耐久消費財あるいは装飾等サービスを提供する場合、消費者が商品あるいはサービスが提供された日から6日以内に瑕疵を発見し紛争が起こった場合、経営者により瑕疵に関連する挙証責任を負うと規定しているが、広告に関する挙証制度の規定がなかった。改正草案33条では、広告内容の真実性を証明するため、法律により関連証明資料を提供する必要がある場合、広告主がその提供義務があるとの規定が追加されたが、どのような場合に広告主により関連証明資料を提供する「必要がある」のかは明確にされていない。したがって、執行効率を高めるため、挙証に関する規定が33条に止まるのではなく、日本のように、広告に関する不実証規制を制定する必要があると思う。

#### 終わりに

前述のとおり、今回の広告法改正は、法執行の公開化、厳格化、効率化、又は経営者自律性の向上などかなり意欲的な内容であるが、罰金額の計算方法、担当政府機関の責任分担、インターネット広告規制等において、依然として課題が残されているのも事実である。今回提示された改正草案は、今後、寄せられたパブリックコメントに基づいて変更され、2014年内には公布されることが予想される<sup>11</sup>。筆者が提示した前記課題が、正式な改正案になった段階において解決されていることを願いたい。いずれにしても、中国広告規制の今後の方向性が示されたわけであるから、中国に進出し又は進出しようとしている企業はコンプライアンス体制を一層整備・強化する必要があるだろう。筆者も広告法の改正内容に引き続きウォッチしていきたい。

## 注

- 1 国务院法制办公室は、総理の法制業務処理に協力する事務機関であり、その前身は国务院法制局である。
- 2 晏微「基準が具体化、実効性が顕著化——広告法（修正草案）について」、2014年4月15日、中国工商報。
- 3 その理由は不明である。
- 4 視聴率が一番高い時間帯のこと。中国テレビの場合、ゴールデンタイムは、18：30 - 22：00である。
- 5 「有名人が広告を代弁することに関する法律規制」、2009年6月11日、中国麗人網、<http://www.ef43.com.cn/data/2009/6/21770.html>
- 6 2006年、中国有名な漫才俳優郭徳綱は「蔵秘排油」というダイエット茶を代弁して、当該商品のダイエット効果を広告で宣伝していた。しかし、当該商品は何のダイエット効果もないとその後の調査で判明した。
- 7 中国中央テレビ局著名なアナウンサーである文清は2006年に医療機械である「眼保母」を代弁して、当該製品を使用することにより近視を治療することができると宣伝していた。しかし、当該商品は、実際に宣伝内容のような治療効果が得られないとその後の調査で判明した。
- 8 中国テンセント社が作った無料インスタントメッセージングアプリであり、多国言語が対応できる。2014年3月まで、ユーザー数はすでに4億人を突破した。
- 9 鄂国卿・劉麗、「詳細及び操作可能性により法執行に保障を提供する——「広告法（修正草案）」の改善についての考え」（「中国工商報、2014年6月10日」）。
- 10 呂蓉、『広告法規管理』、復旦大学出版社、2011年7月、162 - 163頁。
- 11 成恵、「新広告法が年内に公布される見込み」、2014年4月18日、人民網、<http://finance.people.com.cn/n/2014/0418/c1004-24911225.html>