

中国における消費者行政の現状と課題

The present conditions and the problem
of the consumer administration in China

張 倩・高 重迎

中国河南財經学院法学院

2007年9月15日 受理

はじめに

今日の中国における大量生産・大量消費というシステムは、いたるところで欠陥が露呈し、欠陥をもつ生活用品から発生する被害が広範囲に波及するという特徴をもっている。さらに、これらの被害をもたらしている原因を究明することが困難になってきており、原因を特定するまでの時間の経過とともに被害が急速に拡大し、そこに事業者と消費者との間の不平等な力関係が働き、深刻な消費者被害をもたらすことになる。

司法の場における消費者保護の課題は主に「被害救済」であるが、消費者被害の未然防止や拡大防止を効果的に行うには、消費者行政の役割が不可欠である。中国では、消費者政策の基本方針を定める消費者權益保護法（1994年1月1日施行）により、消費者の権利が規定され、消費者權益の保護が消費者政策の理念として明記された。他方で、中国経済の高度成長につれて、消費者と事業者との間の構造的格差がますます拡大している社会の実態を踏まえると、被害の未然防止・拡大防止に向けた消費者行政の役割はいっそう

重要となっている。

本稿では、まず、中国の消費者行政の現状を概観したうえで、その問題の所在を指摘して、今後、中国消費者行政のあり方について検討する。

I 中国消費者行政の概観

一 消費者行政の役割

1 消費者行政の登場

中国で、消費者の被害という問題が社会問題として提起されたのは、1978年に経済改革政策が打ち出されたからである。それ以前は、長期に亘り計画経済体制に縛られて、生産を重視し、消費が軽視され、そのため、消費財の生産およびサービス業は低調であった。この時期に国民の消費生活に存在する主な問題は、消費財の不足、製品種類の少なさであり、国民の生活要求を満足させられない状態が続いていた。しかし、これらの問題は、当時の社会においては大きな社会問題にはならなかった。

中国の消費者行政が始まったのは80年代初めからである。1981年6月、中国政府は、国連アジア太平洋経済理事会の要請を受け

て、バンコクで行われた「消費者保護の討論会」に参加した。この会議を通じて、国際消費者運動の状況が紹介され、中国の消費者行政の必要性と緊迫性が認識された^(注1)。会議に参加した代表は、帰国後、消費者組織の設立および消費者保護という建議を正式に国務院に提出し、国務院はこれを高く評価した。

1983年5月、河北省新楽県は、全国初の消費者協会を設立した。1984年8月、広州市も消費者協会を設立した^(注2)。その年の12月26日、国務院の許可を得て、中国消費者協会が設立された。その後、全国で次々と消費者協会が設立され、すでに20年以上経過し、かなりの成果を上げて今日に至っている。

2 中国消費者行政の枠組み

消費者行政は、行政機関が法に基づいて行政管理と行政監督を通じて、消費者を保護する活動である。現実の生活の中で、消費者權益に絡んだ問題が多く発生し、一部の消費者紛争が司法により解決された以外、多くの問題は、行政管理、監督等の消費者行政により解決されている。したがって、消費者行政は、消費者保護において重要な役割を果たしている。

消費者權益保護法の規定によると、消費者行政には二つの分野がある。1つは、各級政府が職責を履行して、消費者權益を保護する分野である。本法第27条で「各級人民政府は、指導を強化し、各級行政機関を組織、協調、促進して消費者權益を保護する……」と規定されている。もう1つは、各級政府の具体的な行政主管機関が職責を履行して消費者權益を保護する分野である。本法第28条で「各級人民政府工商行政管理機構とその他の関係行政機関が法律、法規の規定により、各自の職責の範囲内で、積極的に措置をとり、消費者權益を保護する」、また、「関係行政機関は、消費者および社会団体からの取引行為、商品、サービス等に対する意見を聞き、迅速に問題

を調査、処理する。」と規定されている。

中国においては、工商行政管理機関、品質技術監督機関、衛生監督管理機関、輸出入検査検査機関および価格管理機関等が一定の消費者權益を保護する職能を有している。消費者行政は主にこれらの行政機関により行われている。たとえば、工商行政管理機関が主に市場に対する監督、検査を通じて、市場秩序を維持して消費者を保護する。品質技術監督機関が商品、サービスの標準化、計量管理を通じて、消費者の損害発生を防止し、消費者權益を保護する。また、衛生監督管理機関が食品、薬品、化粧品等の安全管理、価格管理機関が商品価格等の管理を通じて、消費者權益を保護している。

また、上の行政機関以外に、農業、国内貿易、軽工業、紡績、機械工業、電子工業、鉄道、交通、郵政、航空、旅行等の行政主管機関が消費者權益保護法で規定されている職責を履行し、各自の職責の範囲内で、消費者保護に努めている。

3 中国消費者行政の立法

①消費者權益保護法

1985年から「消費者權益保護条例」が起草され、数回の改定を重ね、1989年に国家工商行政管理局から国務院に提出された。国務院は条例の立法化を89年の計画に組み込んでいたが、内容が憲法の規定する国民の基本権利に直接かかわることから、国務院の条例ではなく、全国人民代表大会で制定される法律に格上げすることとし、今日の消費者權益保護法に至った^(注3)。消費者權益保護法は中国消費者法の中心的存在である。

②その他の法律

消費者權益保護法のほか、製品品質法、(1993年2月22日公布、2000年7月8日改正)、反不正競争法(1993年9月2日施行)、広告法(1994年10月27日公布)、食品衛生法(1995年10月30日公布)、標準化法(1988年12月29日公布)、薬品管理法(1984年9月20日公布)、価格法(1997年12月29日

公布)、計量法(1985年9月6日公布)などがある。また、郵政法(1986年12月2日公布)、鉄道法(1990年9月7日公布)、民間航空法(1995年10月30日公布)、契約法(1999年3月15日公布)等の業界規制法規も次々と公布された。

③行政法規と地方法規

国務院および所属機構は、消費者権益保護法の施行に関連して、多くの行政法規を制定した。たとえば、「消費者詐欺処罰規定」(国家工商行政管理総務局50号令公布、1996年3月15日)、「化粧品衛生監督条例」(1989年11月13日衛生部令第3号公布)、「電信条例」(2000年9月25日国務院令第291号公布)、「売場貸貸管理規定」(1996年12月25日国家工商行政管理総局第67号令公布)等である。これらの規定のほとんどは消費者権益保護法の内容を具体化したものである。

また、各省、自治区、直轄市(日本の県に相当)でも地方レベルの立法活動を展開している。消費者権益保護法に基づき、自分の状況に照らして、消費者権益保護条例を制定している。これらの立法は、消費者権益保護法の内容を具体化したものであり、実務の面で実行可能性の高いものとして評価されている。

なお、中国では、法律、法規、条例、規定については、特徴、効力などの面において意味が異なっている。法律に関する理解は、広義と狭義の2つの面がある。広義的には、法律は、一切の規範性規定、条例、法令、法規等が含まれる。狭義的には、法律は、全国人民代表大会および常務委員会が制定した規範性規定に限られる。法規と並べて提起される時、法律は狭義の法律を指す。

法規とは、国務院、地方の人民代表大会、民族自治機関と経済特区人民代表大会等が制定した規範性規定である。法規には、法律体系の中で、主に行政法規、地方性法規、民族自治法規及び経済特区法規等がある。

条例は、一般的には、単行条例、自治条例が普通である。単行条例は、国務院および所

属機関が自ら所轄する範囲内の経済、文化等の状況に基づいて、制定した規定である。自治条例は、地方自治を実行する地方自治機関が自分の地域の文化、経済、政治等に基づいて制定した法規である。当然、国務院の法規にも条例という名称が付けられている。

令、規定とは、行政上の規範規定であり、制定機関の違いにより区別されている。国務院の所属機関、省、自治区、直轄市の人民政府及び国務院が許可した立法権を有する大きな都市の人民政府が、自らの職権の範囲内で、法律、法規を有効に執行するために、法律、法規に基づいて、本地域の状況に考慮して、制定した規範性規定である。

法律と法規の主な違いは、制定機関の違いにある。また、その効力も違いがある。法律の効力は、法規の効力よりもかなり大きい^(註4)。一般的には、法規、令、規定は、法律に基づいて制定されたものである。

二 消費者行政の範囲

中国消費者行政の具体的な内容は、一般的には消費者権益保護法で掲げた行政とされている。すなわち、消費者にかかわる商品・サービスの安全確保、消費者の経済生活適正化にかかわる適正な取引条件、適正な規格・表示、適正な契約関係等の確保、および消費者活動にかかわる消費者教育、適正な情報提供、消費者運動の支援の確保等が含まれている。

工商行政管理機関の消費者権益の保護に関する主な職能は、消費者保護に関する行政法規および具体的な実施措置を研究、制定し、消費者利益を侵害する事件を処理し、また、流通領域における消費品質に関する監督監査および劣悪な商品等違法販売行為を処理することである。

また、工商行政管理機関は、消費者権益を保護するため、「3・15」苦情申込みセンターを設立し、消費者の苦情受理にあたる。当該センターは、主に、消費者苦情を受理するだけでなく、消費者への苦情処理結果の回答、苦情処理の進捗状況および苦情処理過程

中に失職情報提供等の業務を行う。

また、情報格差を埋めるために消費者に情報を提供する。消費者に学習活動の機会を提供し、相談、苦情への対応および商品テストなども行う。

三 消費者行政の理念

消費者行政の目的は、消費者被害の防止にあるから、その具体的な目標は、消費者被害の性格上、被害発生未然防止にある。特に、安全行政では消費者から強く求められている目標である。

消費者権益保護法では、さらに具体化した消費者政策の基本理念を掲げている。すなわち、中国消費者政策の目的は、消費者の合法的な権益（権利・利益）を保護し、社会経済秩序を維持し、社会主義市場経済の健全な発達を促進することである（法1条）。また、安全を求める権利、つまり、消費者は商品を購入し、使用し、役務を受ける際、その身体、財産の安全を損なわれない権利を有する。消費者は事業者に対してその提供する商品または役務が身体、財産の安全を保障することを求めることができる（法7条）。

四 消費者行政の担当機構、組織

中国政府には、当初、消費者権益を保護する専門的な行政機関が設置されていなかった。消費者権益保護法第28条には、各レベルの工商行政管理機構が法律法規に基づいて、自己の職責の範囲内で、措置を講じ、消費者権益を保護すると規定されている。この規定により、消費者権益を保護することから、各級工商行政管理機関の職責の一つとなった。しかし、長い間、各級工商行政管理機関は消費者権益保護の機構を設置していない^(注5)。ようやく1998年、全国行政改革推進政策を背景にして、國務院の許可を得て、国家工商行政管理総局が消費者権益保護司（日本の局、部に相当）を増設した^(注6)。その職責は、消費者保護制度の制定、実施、ならびに消費者権益を侵害する事件の処理等であ

る。1999年から、全国各地の地方工商行政管理機構は消費者権益保護処（課）を設立し、政府を代表して消費者保護の執行職能を果たしている。

行政組織は管轄範囲の規模により国家、省・直轄市・自治区、県の三層からなり、それぞれの段階で主として業種別に担当が分かれている。したがって、消費者行政担当組織は多岐にわたっている。消費者行政の主な担当機構は、国家工商行政管理総務局消費者権益保護局および各レベルの地方工商行政管理局の消費者権益保護部である。

消費者支援行政は、消費者協会と地方の各レベルの消費者協会等が担当している。国は消費者協会を設置しており、同協会は、自治体の消費者協会と連携して、消費生活にかかわる情報収集、提供、消費者教育など、消費者支援における中核的な機関として積極的な役割を果たしている。

消費者支援は、各行政機関が独自に実施するほか、行政機関が横断的に連合して行政法規を制定して実施することもある。これらの行政機関は、単に規制行政を行うだけでなく、ときには消費者の保護にも積極的に参与している。

五 消費者協会

中国消費者協会は中央政府の決定に基づき設立された全国的な社会団体であり、地方の消費者協会も同様である。消費者協会の職員は工商行政管理局から出向し、経費も工商行政管理局から提供される。

協会は国家工商行政管理局の指揮の下で活動を行い、出版物には「中国消費者」（雑誌）と「中国消費者報」（新聞）があり、その運営資金はすべて政府が拠出し、広告を載せないことが原則となっている^(注7)。

中国消費者協会は「法律によって名称、性質、職能および行為規範が定められた政府により運営される社会団体」であり、日本の国民生活センターと韓国の消費者保護院に類似する準行政組織であるとみることができ

る^(注8)。したがって、中国の消費者協会は、消費者権益保護法第12条で定める「消費者の結社権」に基づき消費者が自発的に結成する民間消費者団体ではない^(注9)。

消費者権益保護法第32条で消費者協会の主な職能7項が規定されている。つまり、①消費者への生活情報および相談情報を提供する、②商品およびサービスに対し関係行政機関が行う監督、検査に参加する、③消費者の合法的な権益の問題について関係行政機関に報告し、調査を求め、または提案する、④消費者の苦情報告を受け、ならびに苦情報告事項に対し調査、和解活動を行う、⑤苦情報告が商品またはサービスの品質にかかわる場合は、鑑定機構にテストを求めることができ、鑑定機構はそのテスト結果を知らせなければならない、⑥消費者の合法的な権益を損なう行為がある場合、被害を受けた消費者の提訴を支援する、⑦消費者の合法的な権益を損なう行為に対し、マスコミを通じてそれを公表、批判する。

消費者権益保護法の公布に伴い、消費者協会の役割も高まっている。消費者苦情処理、紛争解決は協会の中心的な仕事である。1995年12月、中国消費者協会は「消費者苦情報告の受理に関する規定」を作成し、消費者苦情処理のガイドラインを策定した。

1999年3月15日の国際消費者の日には、全国統一の消費者苦情報告フリーダイヤル12315番が開設され、全国の約6700の専用電話で302の市が集中受理した^(注10)。これは1996年以来全国各地で設けられたフリーダイヤル315番を統合したものである。現在、全国で1.4万の町村において消費者協会分会が設立されている^(注11)。

工商行政管理局消費者権益保護局と消費者協会の関係については、消費者権益保護局が、工商行政管理局の一つの職能機関であり、工商行政管理局の規定により法律の執行を行い、消費者権益保護法の執行機関であるのに対して、消費者協会は、消費者を保護する社

会団体であり、消費者権益保護法の規定により、商品とサービスに対する社会監督を行うことができる。協会自身は行政執行の職能がないものの、消費者権益保護法に基づいて、他の法定の職責を行うことができる。

工商行政管理局は消費者権益保護局と消費者協회를指導、管理する。二つの機関は、具体的な業務の中で、お互いに業務を連合、協調して、共同して消費者権益を保護する。たとえば、近年、食品安全管理面において、消費者協会は商品に対する調査を行った数字や市場分析等を消費者権益保護局に送っており、それらは本局の執行職能および行政職能の改善に重要な参考資料になっている。

Ⅱ 中国消費者行政の規制の現状

一 消費者被害の処理手続

消費者と事業者の紛争が発生した後、事業者との協議を通じて、解決できないときは、直接に関係行政機関に苦情を報告し、相談し、あるいは申出をすることができる。この方式は、効率が高く、迅速に問題を解決でき、消費者の権益を確実に保護することができる。

行政申出制度とは、国民あるいは法人は、自己の正当な権益が損害を受けたとき、行政機関に処理決定を求める権利があるための制度である^(注12)。現在、中国では、食品衛生、薬品管理、価格管理、環境保護、医療衛生、製品質量等にかかわる行政規定の中に、行政機関が消費者被害を処理できる旨の規定が置かれている。消費者は、被害を受けたとき、事業者を監督する一級上の主管機関あるいは関係監督管理機関に申し出て公平な処理を求めることができる。

国家行政機関が消費者損害・紛争を処理する過程において、違反事業者に対し、法により、事業者を処罰することができる。この処罰行為と消費者被害・紛争とは、性質が異なるものである^(注13)。

1 消費者が申出る際に注意すべき問題

消費者が申出を行うとき、事件の性質および具体的な情況に基づき、適当な行政機関を選択すべきである。たとえば、食品、薬品、化粧品の数量・量目の原因で紛争が発生したとき、食品衛生機構と薬品監督管理機関に申出る。商品価格あるいはサービス代金の徴収等の原因で紛争がある場合には、物価管理機関に処理を求めることができる。商品・サービスの標準、計量等技術問題等の問題には、質量技術監督機関に申出ることができる。工商行政管理機関および所属機関は、一般商品・サービスに対して総合的な管理職責を果たしているが、消費者・事業者間の一般的民事紛争については、工商行政管理機関あるいは所属機関に申出ることができる。

また、消費者が行政機関に申出るときには、以下の事項を注意すべきである。

- ①申出は迅速に行うべきである。これは、消費者が商品、サービスを受ける過程において損害を受けた状況を正確に説明し、通常の消耗と区別することができるので、消費者は有利な立場に立つことができるからである。
- ②申出が事実であること。申し出るときは、被害事実を誇大、歪曲、事実隠蔽してはならない。正直に問題を説明すること。
- ③申出が正当なものであること。消費者の申出の理由は正当で、関係法律法規の規定によるものであること。したがって、消費者は日常生活の中で、関係法律法規の内容に注意しているべきである。
- ④申出の資料が用意されていること。申出るときには、文字資料、商品を購入したときの領収書あるいは事業者の販売証明書等を完全に整えて行政機構に提出する必要がある。文字資料には、商品を購入した年月日およびサービスを受けた正確な日時、損害の事実、商品の名称、型号、規格、数量、価格、生産会社および責任者との交渉経過等の内容が含まれる。
- ⑤申出の文字資料は、文字が明瞭で、重点が明確で、要求が合理的であること。

2 工商行政管理機関への申出

「工商行政管理機関が消費者の申出を受理する際の暫定規定」(1998年12月3日改正)によると、工商行政管理機関が消費者の申出を受理する手続は、以下のとおりである。

(1) 法律根拠

消費者は、商品、サービスを受ける場合において、事業者と損害・紛争が発生したときは、工商行政管理機関に申出ることができる。工商行政管理機関は、法律、法規に基づき、公正かつ合理的に処理しなければならない。消費者の申出のうち、事業者が消費者を詐欺する行為については「消費者詐欺行為処罰規定」に基づいて処理する。事業者の違法行為については「工商行政管理機関行政処罰手続暫定規定」に基づいて処理する。なお、受理した消費者の申出が民事紛争の事件である場合は、工商行政管理機関は、仲裁、和解の手続により処理する。

(2) 管轄権

消費者の申し出る事件は、事業者の所在地の工商行政管理機関が受理し、処理する。

県・市の工商行政管理機関は、自分の管轄する区域に発生している消費者損害事件を管轄する。上一級の工商行政管理機関は、下一級の工商行政管理機関が管轄する事件を処理する権限を有する。下一級の工商行政管理機関は、その事件が上一級の工商行政管理機関に報告する必要があると思料するとき、上一級の工商行政管理機関に報告することができる。

工商行政管理機関は、自分の管轄する区域に発生している消費者損害事件ではないと認めるときは、直ちに、消費者に管轄権を有する行政機関に申し出るよう告知しなければならない。

(3) 受理手続

消費者の申出は、以下の条件を満たさなければならない。①明確な相手が存在すること。②具体的な申出の要求、事実および理由を具備すること。③工商行政管理機関が管轄する

範囲内であること。

消費者申出の形式は、書面形式で、一式二枚に、以下の事項を記載しなければならない。消費者の姓名、住所、電話番号、郵便番号、相手の名称、住所、申出の要求、理由および関係事実、申出の根拠、申出の日時等である。

消費者は2人以上、しかも申出の標的が同じである場合には、工商行政管理機関は併合して受理することができる。当事者の同意を得て、共同申出として処理する。

工商行政管理機関は、申出の申請書を受け取った日から5日以内に、以下の処理結果を消費者に通知しなければならない。①申出を受理する場合には、書面で申請人に通知する。②申出を受理しない場合には、書面でその理由を申請人に告知しなければならない。

工商行政管理機関は、消費者の申出を受けた後、5日以内に申出の申請書副本を相手に送付し、相手方は副本を受け取った後、5日以内に答弁書および関係証拠を提出しなければならない。関係資料を揃えてから、工商行政管理機関は調査、証拠収集を開始することができる。

消費者は、申し出た後、協議和解を行うことができる。この場合には、工商行政管理機関に和解書を作成するように申請し、申出の申請書を取り下げなければならない。一般的には、和解の期間は60日以内であり、その後、消費者は、法律法規に基づき関係行政機関に仲裁の請求および裁判所に提訴することができる。

3 製品品質監督機関への申出

消費者は、製品品質監督機関に申出るときには、以下の事項に注意すべきである。

(1) 製品品質監督機関の受理範囲

製品品質法の調整範囲内の製品であり、消費者が製品の質量に問題がある場合には、製品品質監督機関に申出ることができる。

(2) 消費者の申出に対する処理

「製品品質申出の処理規定」^(註14)により、製品品質監督機関は、消費者が提出した製

品品質に関する申出に対しては、直ちに登記して、速やかに処理すると規定されている。一般的には、申出を受けた後、7日以内に処理した結果を消費者に通知しなければならない。

消費者の申し出る事件に対して、刑事責任、行政責任を追及する必要がないときは、当事者の請求により、製品品質紛争協議の方式をもって処理することができる。製品品質監督機関は、責任がある事業者に対して、改善命令を出すことができる。商品を偽造し、劣悪な商品を生産する事業者は「技術監督行政事件処理手続規定」^(註15)に基づき、司法機関に移送しなければならない。

ただし、以下の申出に対しては、製品品質監督機関は受理しない。①裁判所、仲裁機構あるいは他の行政機関がすでに受理していた事件および、②商品テスト、鑑定ができないため紛争がある商品である。

(3) 管轄権

製品品質に関する申出は、申出の相手の所在地の県、市レベルの製品品質監督機関に提出することとなっている。管轄区域以外の事件については、他の管轄機関に移送する。上一級の品質技術監督機関は、下一級の品質技術監督機関が管轄する事件を処理する権限を有する。下一級の品質技術監督機関は、その事件を上一級の品質技術監督機関に報告する必要があると思料するときは、上一級の品質技術監督機関に報告することができる。

製品品質監督機関は、申出の申請書を受け取った日から5日以内に、受理するかどうかを消費者に通知しなければならない。消費者が申出た後でも、協議和解を行うことができる。製品品質監督機関に和解書を作成するように申請し、申出の申請書を取り下げなければならない。一般的には、30日以内に和解で終結するが、複雑な事件についてはさらに30日間延長することができる。

4 物価管理機関への申出

(1) 明確な目的

消費者が物価管理機関に申し出る目的は、
①違反事業者に違法行為を停止させること、
②違反事業者に対して行政制裁を課し、違法所得を剥奪することにある。

(2) 物価管理機関の職責範囲

価格詐欺、国家定価、指導価格規定に違反し、莫大な利益を得る価格行為等の場合は、物価管理機関の管理範囲内である。

(3) 証拠収集

価格に関する違法行為は、証拠の収集が非常に大事であり、特に、商品を買うときにもらった領収書は、違法を証明する重要な証拠である。

5 衛生管理機関への申出

(1) 衛生管理機関の受理範囲

食品衛生、化粧品管理、医療サービス等分野の消費者權益を侵害する違法行為に対しては、衛生管理機関に申し出る。

(2) 衛生管理機関の職権

一般的には、食品、化粧品、医療サービスに関する紛争は、多額な賠償を求めるケースがほとんどであるので、最終的には、裁判所に提訴すべきである。ただし、医療事故の認定には、まず、衛生管理機関に申出て、医療事故技術鑑定委員会の鑑定を受けることが必要である。そのほか、衛生管理機関は、違法事業者に対し行政処罰をすることができる。

6 消費者協会への苦情申し込み

消費者權益保護法の規定により消費者協会は、消費者の苦情申し込みを受理する職能を有している。その受理範囲は、①消費者保護法で規定されている消費者の権利の侵害に関する申込み。②消費者保護法で規定されている事業者の義務について事業者が未履行であることに対する申し込み、また、③農民が生産資材の購買、使用において損害を被ったことに対する苦情の申し込みである。

消費者協会は、受理した苦情申し込みを調査し、ならびに関係行政機関へ報告する。処理権限が行政機関に属する事件については、

消費者に行政機関へ申し出るよう勧め、同時に、消費者協会はこの事件を関係行政機関に報告、建議することができる。

また、地方法規で消費者協会に他の職能を付与すると規定されているときは、消費者協会は当該規定に従って、職責を行うことができる。

なお、関係行政機関は期間限定でその職責の一部権利を消費者協会に付与し、協会はその権限を行使することができる。たとえば、「消費者月間活動」における消費者協会は、行政機関の授権によって行政機関を代表して事件を処理することができる。その他の場合は、消費者協会はその処理権を有していない。

7 仲裁

仲裁とは、双方の当事者が達成した協議に基づき、関係仲裁機構の裁決を求めることである。仲裁には、以下の特徴がある。①自己意思、つまり、仲裁機構に提出するかどうかは当事者の意思によるものであり強制ではない、②自主性、つまり、当事者は、仲裁の協議中は仲裁機構を自由に選択することができる。③仲裁終結、当事者が仲裁を経て協議が成立し、仲裁手続が終結する。協議が成立しない場合には、仲裁機構が裁決する。当事者は仲裁協議を履行しなければならない。したがって、仲裁は強制力があり、司法と行政の二つの性質を有している。

仲裁を通じて消費者問題を解決する利点は、仲裁機構の調整協議と裁決書が法律上強制力を有することにある。もし違反事業者が履行を拒絶する場合には、仲裁機構が裁判所に申請して強制執行を行うことができる。当面、消費者問題を解決する方法の一つである。

二 消費者行政の実態

1 中国の消費者行政の実態

2002年度、全国工商行政管理機関は、消費者權益を侵害する事件13.6万件を処理し、

制裁金総額は 6.9 億元に達した^(注16)。

2004 年は、中国消費者協会が成立して 20 周年になる。中国消費者協会から提供された資料によると、2003 年度、全国工商行政管理機関は、消費者被害の申出事件 70.7 万件を受理した。これは、昨年同期と比較して 0.7% の増加であった^(注17)。このうち消費者権益を侵害する事件は 15.45 万件で、司法機関へ移送した事件は 90 件であった^(注18)。これらの事件の中で、詐欺行為で制裁金を課した事件は、11,394 件であり、賠償金額は 1,603 万元に達し、行政処罰として制裁金が課された金額は 2 億 9,550 万元である^(注19)。

苦情報告、相談の内容は、以前は製品品質問題が一番多かったが、現在では、不合格な商品を故意に製造するものへと変化しつつある。品質に問題がある商品を故意に製造し消費者の身体の安全を侵害する事件が年々増加している。2004 年度ではこの種の事件が前年度と比べて 37% を増加した^(注20)。

2004 年度、全国工商行政管理機関は、消費者被害の申出事件を 72.1 万件受理し、また、消費者権益侵害事件を 15.5 万件処理し、被害総額は 7 億元に達した^(注21)。

2005 年度に、全国工商行政管理機関は、消費者からの被害申出事件 132.3 万件を受理した。なお、国家工商行政管理総局は、領域ごとに専門的に整理整頓を行った。その中、全国食品事業者 1,407 万者を検査し、免許なしの違法経営の事業者 24.6 万者を処理した。不合格の食品 2,277 種を処理した。劣質食品を生産する違法事件 6.7 万件を処理し、司法機関へ移送した事件は 64 件に上った^(注22)。

2006 年度に、全国工商行政管理機関は、消費者被害の申出事件 71.6 万件を受理した。消費者権益を侵害する事件 15.6 万件を処理し、被害総額は 7.5 億元に達した^(注23)。

国家工商行政管理総局研究センターは、2006 年 9 月 6 日に江蘇省、浙江省、上海市、安徽省の 4 省・市で行われた専門調査研究報告の中では、サービス業による消費者権益を

侵害する問題が明確に増加する傾向にあると指摘している^(注24)。これらの工商行政管理機関の 12315 番苦情申し込みセンターの資料によると、サービス業に関する苦情の申込み・申出事件が増加傾向にあり、消費者被害事件の全体に占める比重が大きいという。上海市工商行政管理局が 2003 年から 2005 年までの 3 年間に受理した消費者苦情の申し込み・申出件数は 30% 以上増加している^(注25)。2005 年度に受理したサービス業に関する事件は、7,402 件で、前年より 79.5% 増加し、事件総数の 50% を突破し、51.3% に達した。江蘇省においては、2005 年 1 月から 2006 年 5 月 10 日までに、サービス業に関する事件 1,398 件を受理したが、これは事件総数の 60% に相当する。安徽省においては、2005 年度にはサービス業に関する事件 12,270 件を受理したが、これは事件総数の 36% を占め、2000 年度より 16 ポイント増加した^(注26)。

受理したサービス業における消費者被害事件は、主に、電信、住宅サービス、仲介サービス、文化娯楽、修理サービス、飲食サービス、美容サービス等の業界に関わる事件である。その中、電信業の問題が最も多く、江蘇省と浙江省の 2005 年度統計によると、これらの事件が消費者被害事件総数の 21% と 19.0% を占めている^(注27)。

2 地方自治体の消費者行政の実態

河南省を例にとると、2006 年度には消費者協会の 12315 番が 28,926 件の消費者苦情報告を受理した。同省工商行政管理局消費者権益保護部が受理した消費者のサービス業に対する苦情報告の総件数は、11,884 件であり、その中、電信サービスに関する苦情が一番多く、3,342 件 (28%) に達した。次いで、各種の修理サービスが 2,292 件 (19%)、住民サービスが 1,586 件 (13%)、飲食サービスが 1,179 件 (10%) の順になっている (表 1 参照)。

商品に対する消費者苦情報告の総件数は、32,751 件であり、その中、家庭用電子電気製

品が一番多く、11,047 件に達し、次に、日用品雑貨が 6,657 件で、飲料・食品等が 5,825 件に上った(表 2 参照)。

また、2006 年度に、消費者が被害を受けた事件に対して、工商行政管理機関が受理した事件総数は、44,635 件で、すでに処理した事件は、42,258 件であり、和解が成立した事件は、38,306 件である。受理した事件の中で、一番多いのは、製品品質に関する事件であり、27,359 件に上った(表 3 参照)。

なお、2006 年度に、河南省工商行政管理局は消費者被害事件について、684 の事業者に対して行政処罰を与え、14 件の事件を他の行政機関に移送した^(注 28)。

Ⅲ 中国消費者行政の課題

一 マスコミ報道から見る消費者行政の課題

マスコミ報道から見ると、消費者行政には、以下の課題が存在している。

1 消費者が製品品質の低劣を行政機関に報告する事件は、裁判所が事業者の名誉侵害として審理する。これは消費者を不利な立場に置くことになる。

例えば、次のような事例がある。

[恒生ノートパソコン事件]

消費者から購入した商品に関して苦情があり、インターネット上で公開し、波紋を呼んだ事件があった。これに対し、事業者は名誉毀損としてこの消費者を裁判所に提訴し、裁判所が名誉毀損が成立する旨の裁決を下した。

2003 年 8 月 1 日、消費者王洪は、自分が所属している会社の名義で、「恒生」というメーカーのノートパソコンを購入した。2004 年 4 月、パソコンが故障し、修理に出した。メーカーから 7,300 元の修理費が請求され、王氏とメーカーの間でアフターサービスに関し紛争となった。王氏は、直ちにインターネット上で「恒生を購入したら必ずだまされる」との文章を公表した。7 月 3 日、消費者協会からメーカーが修理に応じるという返事が王

氏に伝えられた。しかし、メーカーは、王氏に連絡を取ったとき、王氏が先に謝るよう要求した。翌日、王氏はインターネット上で「決して謝らない!」という文章を公表し、また、個人ホームページで「恒生を討伐し、消費者権益を護る」という文章を発表した。短い時間内に数千人がアクセスした。7 月 29 日、「生活時報」が「消費者がインターネットを通じて苦情報告」というタイトルで連続報道した。9 月 7 日、恒生会社が名誉を毀損されたとして、王氏と生活時報を裁判所に提訴した。

2005 年 12 月 15 日、北京市海淀区裁判所は、王氏等の名誉毀損が成立する旨認定し、王氏に対し、原告に 50 万円を払えという判決が言い渡された。

2 医療事故に対する不公平な判決が社会の関心を呼んだ事例。

[薬害エイズ事件]

河南省南陽市の裁判所は、輸血でエイズに感染したという訴訟事件に対する判決で、病院に過失はないので責任を負わせないが、輸血ステーションが被害者に賠償責任を負うとした。適用法条は民法 106 条 2 項である^(注 29)。この事件においては消費者協会の消費者に対する支援は限定的であった。

二 2006 年度に中国消費者協会が公表した事件

国家工商行政管理局消費者権益保護局が提供した資料によると、2006 年度に全国工商行政管理機構が処理した事件の中で代表的なものは、以下のとおりである。^(注 31)

①浙江省湖州市工商行政管理局吳興分局が処理した最低消費制限事件；②重慶市万州区工商行政管理局が処理した不合格な農薬販売事件；③山西省臨汾市工商行政管理局が処理した品質標識を偽造した携帯電話販売事件；④遼寧省普蘭店市工商行政管理局が処理した不合格な飼料販売事件；⑤四川省広元市工商行政管理局が処理した不合格な農業用機械販売事件；⑥新疆自治区吐魯番地区工商行政管理局が処理した不合格なアクセサリ・装飾品

販売事件；⑦広東省広州市工商行政管理局が処理した車の部品偽造販売事件；⑧山東省広東省広州市工商行政管理局が処理した劣質なゴム管製造販売事件；⑨内モンゴル自治区呼和浩特市玉泉区工商行政管理分局が処理した劣質包装物製造販売事件；⑩北京市工商行政管理局海淀分局が処理したインターネットショッピング詐欺事件。

また、次のような消費生活の安全にかかわる違法事件も公表された。

①天津市工商行政管理局河西分局が処理した不合格落花生食用油事件；②山西省太原市工商行政管理局が処理した不合格熟肉製品販売事件；③内モンゴル自治区工商行政管理局が処理した不合格牛乳販売事件；④山東省高唐県工商行政管理局が処理した不合格乳製品製造販売事件；⑤甘粛省龍南市工商行政管理分局が処理した不合格酒製造販売事件；⑥新疆自治区吐魯番市工商行政管理局が処理した不合格カップラーメン事件。

IV 中国消費者行政の展望

一 消費者權益保護体系の健全化

中国社会主義市場経済体制と消費者權益保護法の要求に基づき、中国消費者行政の未来の発展を検討すると、まず、健全な消費者權益保護組織体系の形成に着目し、全社会の関心と重視を引き起こすことが非常に大事と思われる。この体系は、上は国務院から下は各レベルの地方各級政府の関係機構、各級の裁判所、社会团体、マスコミおよび事業者団体等に至るまで、消費者保護の組織機構を設置することを求めるものである。

1 消費者保護行政協調機構の設立

消費者權益保護法第27条では各級の政府は関係行政機構を組織、協調、監督し、確実に消費者權益を保護すると規定している。この規定は、各級の政府が消費者權益を保護する責任を負わせており、この責任を果たすためには、一つの行政機構が力不足である場合には、関係行政機構が連合して、共に消費者

權益を保護することが得策であるとする。日本では、1968年に総理大臣を会長として、各省庁の長が参加する消費者保護の最高の権力機構「消費者保護会議」が設立された(2004年に「消費者政策会議」に変更)。中国もこれを参考にすべきである。

2 専門的な消費者保護機構の設立

国家工商行政管理総局は、1998年国務院の許可を得て、消費者權益保護司を設立したが、技術監督機構、物価管理機構、衛生管理機構、輸出、輸入商品検査機構、農業管理機構、国内貿易管理機構、工業管理機構、情報産業管理機構、郵政管理機構、鉄道交通機構、航空管理機構等でも、未だ消費者保護機構を設立していない。

3 事業者内部の消費者保護機構の設立

消費者權益保護法第3章は、「事業者の責務」として、その供給する商品およびサービスについて、「事業者は消費者の商品、サービスに対する意見を聴取し、消費者の監督を受けるべき」と規定している。外国の経験を参考にし、わが国にも事業者内部において消費者保護機構を設立し、消費者問題の研究等を進めるべきである。現在、一部の地方の事業者団体が業界団体を設立し、業界の自律が強化された。これらの業界団体は、消費者權益保護を重要な業務の一つとしてその責務を果たすことが期待されている。

二 消費者權益保護の法律体系の整備

1 消費者權益保護法の実施法規の制定

現在、ほとんどの省、自治区、直轄市が消費者權益保護実施条例を制定している。これらの地方条例は、地方の実情に基づいて制定されたので、運用に当たっては、的確に消費者權益を保護することができる。また、国務院および国家工商行政管理総局が多くの行政法規を公布している。これらの行政法規は消費者權益保護法を具体化・細分化し、消費者保護に具体的な根拠を提供している。

2 消費生活領域における新しい法律法規の制定

周知のとおり、消費者権益は消費生活の各方面に関わっている。現在の法律では全部の消費生活を規制することができないから、新しい法律の制定も必要である。また、経済社会の発展につれて、新しい問題^(注32)、新しい状況が続々と出現して、消費者権益の保護もこれに適応して新しい法律法規の制定を必要とすることになる。

3 現行法律法規の改正

法律法規の改正は、消費者権益法律体系を整備するという重要な意味を持っている。たとえば、医療事故に消費者権益を侵害する顕著な問題であるが^(注33)、1987年実施された「医療事故処理規定」が事件の処理、鑑定、賠償等の面において、現在の社会発展に適合していなかった。そこで消費者協会が国家衛生部に建議し、やっと2002年9月1日に新たに「医療事故処理条例」が施行された。その他、電子商取引、室内装飾管理、旅行会社の事故賠償規定問題等が法規の改正を必要としている。

三 消費者支援体制の健全化

1 消費者トラブルの解決

消費者権益保護法第34条では、5種類の消費者トラブルの解決方法を列挙している。消費者協会は、消費者と事業者の紛争について、まず、二者の和解協議を行い、和解が不調のとき、消費者協会が調整する。できるだけ消費者のトラブルを早期に解決するためである。また、解決過程において、関係行政機構への申出、仲裁機構への仲裁の要請、又は裁判所への提訴等について消費者を支援する。

2 消費生活情報と問合せサービスの提供

①消費生活情報と問合せサービスの窓口を開設し、資料を配布し、消費者に便宜を提供する。たとえば、中国消費者協会は、ソフトを開発、編制し、全国の消費者協会に配布し、消費者に消費生活情報等を提供している。②街角、商店街等の公共の場所に大型スクリーンを設置し、消費生活知識、消費生活情報等

を宣伝する。③新聞、雑誌等のマスコミを通じて、消費生活に関する情報等を提供する。④商品テスト用の設備を充実させ、規範化、制度化すべきである。

3 消費者教育の展開

消費者教育については以下の教育を行うべきである。

①大学、中学校、小学校において、消費者教育を行い、成熟した消費者を育成する。

②事業者にも消費者教育を行う必要がある。

③テレビ、ラジオ、新聞等各種のマスコミを通じて消費者教育を行う。

④外国の経験を生かし、消費者教育センターを設立し、消費者教育の場を提供する。

4 消費者訴訟に対する法律援助の提供

①消費者の法律面の問合せに対しサービスを提供する。②援助資金を設け、経済的に困難な消費者を援助する。③ボランティアの弁護士団を結成し、消費者の訴訟を援助する。

終わりに

現在、中国消費者行政が直面する消費者問題においては、商品およびサービスの品質問題が最大の課題であり、おそらくこの状況は相当長期間に亘り続くであろう。市場構造、消費者意識の変化とともに、消費者問題の重点も変わりつつある。新商品の開発、新サービスの普及によって、新型の消費者問題も次々と生まれる^(注34)。消費者行政が消費者問題のこのような変化に注視し、常に消費者保護の最新課題を認識することが実務において重要である。高度成長を続ける巨大市場である中国において消費者問題にどう対処すべきか、莫大な中国の消費者とどのように付き合うのか、これは中国だけでなく、日本企業にとっても考えなければならない大きな課題である。

注1 中国消費者協会編、「消費者保護理論と実務」、工商出版社、2000年8月、55～56頁。

- 注2 前掲注1、55頁
- 注3 周勇兵「中国における消費者法の発展と課題」、国民生活センター「国民生活研究」、第43巻第3号、2003年12月、35頁。
- 注4 これらの違いは、中国「立法法」第3章行政法規および第4章「地方性法規、自治条例と単行条例、規定」参照。
- 注5 甘国屏国家工商行政管理総局副局長1998年12月25日、消費者権益保護法実施5周年および消費者権益保護理論研究会での談話による。
- 注6 全人代が國務院の機構人員を削減する方案を許可し、人員が50%カットされた。こういう背景の下で、消費者権益保護機構が増設されたのは、明らかに中国消費者政策が大きく変化したと見ることができる。「政府の消費者保護の重大措置」工商行政管理1999年24期、32頁。
- 注7 前掲注3、36頁。
- 注8 中国消費者協会会長曹天玷が1999年12月23日中国消費者協会理事会で行った報告による。中国消費者、2000年第1期、12頁。
- 注9 前掲注3、36頁。
- 注10 国家工商行政管理総局スポークスマン李東生が記者会見での発言による、2007年6月12日。
- 注11 前掲注10に同じ。
- 注12 孫参政・王曉東編「消費損害賠償ガイドライン」中国法制出版社、2006年1月、167頁。
- 注13 前掲注12に同じ。
- 注14 1998年3月12日国家技術監督局第51号局長令公布。
- 注15 1990年7月16日、国家技術監督局第6号公布、1996年9月18日、国家技術監督局令第46号で改正公布。
- 注16 王衆孚「共産党十六次代表大会の精神を学習し、小康社会を作るために良好の市場環境を創造しろ」、2002年12月18日、全国工商行政管理会議での談話。
- 注17 長守増「消費者苦情報告の新状況が出現」、人民法院報、2004年2月20日。
- 注18 王衆孚「三つの代表の重要思想を指針として、監督執行に職責を果たせ、改革発展を促進しろ」2003年12月24日、全国工商行政管理会議での談話。
- 注19 前掲注17に同じ。
- 注20 阮煜琳「利を図る事業者が増加」、淮河農刊、2004年2月23日。
- 注21 王衆孚「科学的発展観念を全面的に確立し、執行能力を高めて、工商行政管理業務の改革と発展を推進しろ」2004年12月13日、全国工商行政管理会議での談話。
- 注22 王衆孚「市場秩序を整頓し、経済社会の発展のために公正競争の市場環境を創造しろ」、2005年12月15日、全国工商行政管理会議での談話。
- 注23 周伯華局長2007年1月4日全国工商行政管理会議での談話。
- 注24 国家工商行政管理総局研究センター主任譚小英「サービス業の健全および消費者権益保護機構の設立に関する研究」全国工商行政管理課題研究での談話、2006年9月6日。
- 注25 前掲注24に同じ。
- 注26 前掲注24に同じ。
- 注27 前掲注24に同じ。
- 注28 董光峰河南省工商行政管理局局長「2006年度河南省工商行政管理業務報告、河南省工商行政管理情況通報、2007年第1期による。
- 注29 梁慧星「中国の消費者政策と消費者立法」法学、2000年第5期、24頁。
- 注30 「北京燕沙センターおよびケビンスキホテル事件」人民法院報、2000年1月23日第3版。
- 注31 国家工商行政管理総局消費者権益保護局の公式ホームページ。
<http://www.315.gov.cn/index.asp>
- 注32 新しい問題としては、インターネット電子商取引、欠陥住宅、家政サービス、旅行サービス、消費者金融問題等がある。
- 注33 前掲注29、22頁。
- 注34 たとえば、医療や通信市場の紛争が消費者問題の焦点となっている。その他、インターネット電子商取引、消費者ローンの開発により消費者金融問題等も発生している。

附：

表1 河南省におけるサービス業にたいして消費者苦情報告内容（2006年度）

種 類	事件総数	品質問題	価格	広告	人格損害	その他
合 計	11,884	6,511	1,560	538	87	3,188
飲食サービス	1,179	628	147	144	7	253
ホテルサービス	246	111	49	13	13	60
住民サービス	1,586	968	103	59	32	424
修理サービス	2,292	1,324	209	25	2	732
公共施設サービス	705	276	152	16	5	256
装飾サービス	233	173	32	8	1	19
物品サービス	129	47	46		2	34
貸貸サービス	40	2	33			5
旅行サービス	112	23	22	35	3	29
娯楽サービス	156	91	18	1	8	38
仲介サービス	301	140	87	20		54
郵政サービス	116	38	38	5		35
電信サービス	3,342	2,026	470	71	11	764
宅配便サービス	227	25	1	89		112
研修サービス	59	10	10	17		22
医療サービス	199	58	47	21	1	72
金融サービス	18	7	1			10
保険サービス	55	39	5	2		9
ネットサービス	105	58	4			43
その他	784	467	86	12	2	217

表2 河南省における商品に対する消費者苦情報告内容 (2006年度)

種 類	事件総数	品質	価格	広告	計量	アフタサ ービス	その他
合 計	32,751	20,848	1,550	801	2,476	4,950	2,126
家庭用電子電気	11,047	6,790	786	195	72	2648	556
家庭用機械	3,333	2,025	93	52	65	860	238
日用雑貨	6,657	5,079	198	161	274	608	337
タバコ、飲料、食品類	5,825	3,444	192	125	1,348	346	370
薬品・医療用品	408	159	52	134	6	30	27
農業用機械	2,232	1,204	113	64	546	242	63
建築材料	1,447	1,021	61	19	122	98	126
その他	1,802	1,126	55	51	43	118	409

表3 河南省における消費者被害を処理した事件 (2006年度)

項目		受理事件 数	すでに処理 した件数	和解成功し た件数	2倍賠償金 額 (万元)	1千元 以下	1千元 -1万元	1-10 万元	10-50 万元
合 計		44,635	42,258	38,306	155.64	32,785	11,020	804	26
類 型	商品消費	32,751	31,251	28,174	120.80	23,806	8,304	616	25
	サービス消費	11,884	11,007	10,132	34.84	8,979	2,716	188	1
申 し 出 の 内 容	品質	27,359	25,938	23,242	88.12	20,385	6,446	505	23
	価格	3,110	2,863	2,646	6.01	2,353	705	52	
	広告	1,339	1,257	1,146	9.83	915	392	32	
	計量	2,507	2,445	2,373	5.81	1,922	557	28	
	アフタサービス	5,345	5,077	4,734	25.06	3,916	1,331	98	
	人格損害	90	88	81	0.43	74	16		
	その他	4,885	4,590	4,084	20.38	3,220	1,573	89	3