

2. 広告の法的規制の展開

帝京大学法学部 教授 JARO審査委員会委員 鈴木 深雪

1 1945年まで

(1) 民法の制定

日本で、広告に対する法律による規制は、1896年に制定された民法の不法行為に対する損害賠償責任規定(709条)であると考えられる。広告によって不法に損害を受けた場合には、不法行為として損害賠償を請求する道が開かれたのである。また、詐欺による法律行為の取消(民法96条)や錯誤による法律行為の無効(同95条)を主張することも考えられるようになった。なお、1884年の商標条例や1888年の意匠条例(当時の条例は全国的に適用される法である)に広告規制まで含まれていたかは分からない。

(2) 不正競争防止法の制定

これに次ぐ規制法は、1934年制定の「不正競争防止法」であろう。この法律は、「商品若ハ其ノ広告ニ」虚偽の原産地の表示、産出、製造もしくは加工した国につき誤認を生ぜしむる表示またはその商品の品質、もしくは数量につき誤認を生ぜしむる表示(1条3~5号)をした者に対し、これらによって営業上の利益を害せられるおそれがある者は、その行為の差止および損害賠償を請求することができる旨定めている。

なお、以下では、消費者が商品を購入するときに得られる情報あるいはサービス業者の店内で得られる情報を「表示」といい、取引される場所や時間と離れた場所や時間に提供される情報を「広告」という。

2 1945年から59年まで

(1) 薬事法の改正

第二次世界大戦終了後、占領政策の中で「薬事法」の大改正(1948年)が行われ、医薬品、医薬部外品、化粧品または医療用具の製造方法、効能、性能などについての誇大広告(66条)および使用を認められていない医薬品または医療用具の広告(68条)は罰則で禁止されることになった。前者については医薬品等適正広告基準が通達されている。また、政令で指定する特殊疾病(がん、肉腫、白血病)用の医薬品(現在多数指定されている)の広告を制限することができる規定(67条)も設けられた。広告内容に対する行政的規制が行われるようになったのである。

(2) 軽犯罪法の制定

1948年には、「軽犯罪法」が制定され、「公衆に対して物を販売し、若しくは頒布し、又は役務を提供するにあたり、人を欺き、誤解させるような事実を挙げて広告をした者」は「拘留又は科料に処する」との規定(1条34号)が設けられた。

(3) 屋外広告物法の制定

風致美観や危害の防止のため、1949年に都道府県が看板などの屋外広告物の掲示方法を規制する条例を制定できるよう、「屋外広告物法」が制定され、広告方法についても行政的規制が行われることとなった。

(4) 不正競争防止法の改正

1950年には、「不正競争防止法」が改正され、商品またはその広告に、商品の原産地、品質、内容または数量につき誤認を生ぜしむる虚偽の表示のほか、不正の競争の目的をもって前掲原産地、出所地、品質、数量につき誤認を生ぜしむる表示をした者に対し刑罰が科される規定(5条1、3号)が加えられた。従来、被害者が提訴しなければ規制できない民事制裁手続きだけであったのに対し、公益の見地から刑事制裁が科されることになった。

(5) 広告関係業界の自主規制

1950年に民間ラジオ放送が始まるとともに、ラジオCMが始まり、51年にラジオCMに関する自主規制基準として、日本民間放送連盟が「ラジオ放送基準」を設定した。また、実質1人当たり国民総生産が戦前の水準を超えた1953年に、テレビ放送が開始され、広告のためのマスメディアが整った。

経済の復興とともに、「作れば売れる」といわれた物不足時代から「作ったものは売らなければならない」時代へと進み、広告の役割が重視されるようになった。広告効果を高めようと広告の量も、誇大広告も増加し、広告の内容や広告放送の比率などが問題になりはじめ、業界の自主規制が行われるようになってきた。すなわち、1954年に広告会社、広告主などの広告関係業者で構成する全日本広告連盟が「広告倫理綱領」、58年には日本民間放送連盟が「テレビ放送基準」、日本新聞協会が「新聞広告倫理綱領」、日本雑誌広告会が「雑誌広告倫理綱領」、および60年に日本広告主協会が「正しい広告」を設定している。

3 1960年から76年まで

(1) 景表法の制定と運用

1950年代後半の経済成長に伴い、企業が高額な広告費を負担できるようになったこと、また大量生産品を大量消費に結び付け、さらに新しい技術による新製品を消費者に選択させるために、広告の役割はますます重要になってきた。そのなか、1960年に、コーンビーフや牛肉大和煮と称する缶詰のほぼ9割の原料肉が馬肉か馬肉混入品、あるいは鯨肉であることが発覚した「にせ牛缶事件」が発生し、表示・広告の問題がマスコミで大きく取り上げられることとなった。

消費者が馬肉100%ないしは大部分が馬肉の缶詰を牛肉の缶詰と誤認して安いにせ牛缶を購入したことから、牛肉100%のものは市場からほとんど消えていたという事実は、消費者は、虚偽表示によって選択を誤ると、知っていたら買いたかったものが市場から消え、知っていれば買わなかったものが市場に残るといった被害を受けることを明らかにした。このことは、虚偽表示や誇大広告をした事業者が競争上有利になり、事実を表示した真面目な事業者が不利になるということであるから、このような取引方法は、事業者からみても、経済政策からみても、問題であり、自由主義経済のメリットである能率競争(公正な競争)のルールに反するものである。そこで、61年に独占禁止法で禁止される不公正な取引方法(2条9項・旧2条7項、19条)として、畜肉缶詰の表示が規制されることになった。公正取引委員会は、さらに、1962年に、独禁法の手続きを簡略にして、あらゆる商品・サービスについて一般消費者に誤認される表示・広告を規制する「不当景品類及び不当表示防止法」(不当表示の禁止は4条、以下では「景表法」という。)を制定した。

景表法が8月に施行されると、公正取引委員会は、11月に同法違反の第1号として宅地分譲の誇大広告に排除命令をし、以後宅地建物の誇大広告を積極的に規制し始めた。宅建広告が重点的に問題になった背景には、高額な契約トラブルにつながりがちなこともあるが、当時、工業部門の高度成長に伴い人口移動による住宅需要が高まったこと、住を考える余裕がでてきたことなどから、郊外の便利な駅から遠くの山林に案内され恐怖から契約させられるという事例が多発したことがある。宅建以外で排除命令を受けた最初の広告は、1967年の電気器具販売店22社の旅行招待についてのリーフレットであり、それまでに、宅建に対する排除命令は55件に上っていた。

宅建広告が問題になる理由は、宅地建物取引では、商品取引における表示、言い換えれば、消費者の選択に最も強く影響する情報提供は、宅建業者の説明であり、消費者自身がじっくり吟味できる情報は広告であるというタイプの広告であることにもある。すなわち、宅建広告は表示の機能も必要とされているのに、広告では意思決定できるだけの情報を提供していなかったことにある。現在、サービス契約にかかわる契約トラブルが増加しているのも、サービス広告には同様のタイプのものが多いことによる。

1967年には、合成レモンパウダーやレモン飲料の原料が生レモンであると誤認されるとして、マスコミ広告にかかわる排除命令が初めて行われた。68年になると、公正取引委員会は、バーゲンのチラシ広告なども積極的に取り上げるようになり、69年には「不当な二重価格表示に関する運用基準」(現行「不当な価格表示についての景品表示法上の考え方」平成12年公正取引委員会事務局・平成14年改正)を発表している。

広告規制には、誇大広告など、消費者に悪影響を与える広告を禁止する方策と広告する際の表示事項を定める方策とがある。景表法も、その他の前記広告規制法も、既定の仕方は前者の方策である。そこで、公正取引委員会は、不当表示を告示で指定できる制度(4条1項3号、旧4条3号)を利用して、実質的に広告における表示事項を規制している。果実飲料(1973年指定)、消費者信用の融資費用(アドオン)表示(1980年指定)、有料老人ホーム(2004年指定)が代表的な例であろう。また、景表法では、表示・広告に関し業界が、公正取引委員会の認定を受けて、自主的に表示の基準や不当表示の基準を定めることができる「公正競争規約」(10条)制度を設け、

後者の方策を補っている。

なお、安全性にかかわる表示は前記薬事法などですでに規制されていたが、安全性との関連がほとんどない品質表示についても、この虚偽表示問題を契機に、当時の通商産業省が1962年に家庭用品品質表示法を制定するなど、規制が行われるようになった。しかし、景表法は、表示によるか、広告によるかが問題であるのではなく、消費者の事実誤認が問題であるとして条文では表示のなかに広告も含め、実際の規制は広告から始まったが、広告は消費者の意思決定に与える影響は少ないとの見方が強く、商品表示のみを規制する傾向にあった。また、1974年の神戸市民のくらしを守る条例を皮切りに、都道府県や政令指定都市を中心に消費生活条例(自治体により名称は異なる)が制定されるようになった。条例規制においても、表示規制条項を含まない条例はないが、虚偽・誇大広告規制条項を設けるものは少ない。

(2) 宅建業法の改正

1962年に警察は、特に悪質な誇大広告をした宅建業者を前記軽犯罪法違反として摘発したが、「宅地建物取引業法」に誇大広告禁止規定(32条)が設けられたのは1967年であった。景表法違反に対しては刑罰は科されないが、この規定に違反すると、行政処分のほか、刑罰が科される。なお、同法には、1971年に、宅地造成、建物の建築などの工事の完了後または建築基準法に基づく建築確認などの必要な手続きを経た後でなければ、当該宅地建物の広告をしてはならない旨の指導規定(33条)が加えられた。

(3) 旅行業法の改正

1971年には「旅行業法」が改正され、旅行業務についての誇大広告の禁止規定(12条の8・旧12条の7)が設けられた。違反すると行政処分のほか、刑罰が科される。

(4) 食品衛生法の改正

1972年に、食品、添加物、器具または容器包装に関し「公衆衛生に危害を及ぼす虞がある虚偽の標示その他の標示はこれを行ってはならない」という「食品衛生法」の規定が、「……虚偽の又は誇大な標示又は広告をしてはならない」に改正された(20条、旧12条)。この規定は乳幼児用玩具にも準用されている(62条、旧29条)。この規定に違反すると、行政処分のほか、刑罰が科される。

4 1976年から2000年まで

(1) 旧訪問販売法(特定商取引法)の制定

第一次オイルショック(1973年)後の景気後退の中で、買い控える消費者に、店舗投資をしないで積極的に売り込める、さまざまなタイプの無店舗販売が行われるようになった。不意の、しかも強引な勧誘に負けて契約してしまう被害が多発し、特に、不況に苦しむ人々を「簡単にもうかる」と勧誘する連鎖販売取引(マルチ商法)では多額の被害を被る人が少なくなかった。そこで、1976年に旧通商産業省が「旧訪問販売等に関する法律」(現在、「特定商取引に関する法律」。以下では「特商法」という)を制定し、無店舗販売における勧誘の適正化を図った。この法律の規制対象は、主に勧誘行為、言い換えれば表示であるが、連鎖販売取引の統括者(2000年の改正で勧誘者、2004年の改正で一般連鎖販売業者にも適用されることとなった)が、その取引について広告するときは、組織への加入の際に支払う特定負担などを広告する義務(行政処分のほか、刑罰規定がある)を課すという広告規制規定(35条、旧14条)が設けられた。

また、通信販売の広告をするときには、消費者が負担する総額、商品の受取時期などの取引条件を広告することを求めている(11条、旧8条)。なお、これは指導規制であり、違反者に対する処分規定はない。

特商法のこれらの規制は、これまでの禁止方策ではなく、広告するときの表示事項と表示の際の順守事項を定める方策であり、前記景表法の運用にはみられるが、各省の広告規制においては新しい展開であった。以下のように、以後の契約トラブルの増加に対応して、相次いでこの規制方策が講じられるようになった。なお、表示規制の多くは表示義務(情報提供義務)を課す規制であるが、広告義務を課す規制は行われていない。

(2) 旅行業法の改正

主催旅行(パック旅行)に対する苦情の増加に対応して、1982年に「旅行業法」が改正され、主催旅行の参加者募集を広告するときのサービス内容などの表示事項を規制する規定(12条の7)が加えられた。これには行政処分のほか、刑罰規定がある。

(3) 貸金業規制法の制定

1983年に制定された「貸金業の規制等に関する法律」に、誇大広告を禁止するほか(16条)、貸付条件について広告するときの貸付利率などを表示する(15条)規制規定が設けられた。これも、行政処分のほか、刑罰もある。

(4) 割賦販売法の改正

1984年に、「割賦販売法」に、後払い式割賦販売(3条4項)、ローン提携販売(29条の2、4項)、割賦購入あっせん(30条4項、5項)の広告をするときの表示事項を定める規定が加えられた。これには刑罰既定がある。

(5) 特商法の改正

1988年の特商法の改正で、通信販売にかかわる誇大広告禁止規定(12条・旧8条の2)が加えられた。この規制には行政処分のほか刑罰規定も設けられた。

1999年には、エステティックサロン、外国語会話教室などで中途解約の申し出に高額の損害賠償が請求されるなどのトラブルが問題になり、問題のある継続的役務提供取引にも特商法を適用することとなった。そのための改正に伴い、役務提供について広告するときの表示事項を規制する規定(43条・旧17条の4)が設けられた。これにも行政処分・刑罰規定がある。

さらに、2000年にモニター商法、内職商法などの「もうかる、もうかる」と勧誘する業務提供誘引販売取引に対しても、特商法を適用するための改正が行われ、広告する際の表示事項規制規定(53条)だけではなく、誇大広告禁止規定(54条)も加えられた。この改正の際、連鎖販売取引および継続的役務提供取引についても誇大広告禁止規定が加えられた(36条、43条)。いずれも行政処分・刑罰によって規制される。

5 2001年以降

(1) 迷惑メールの規制

広告規制条項を含む主な法律を挙げてきたが、21世紀になると、これまでの広告規制の方策が講じられる一方で、新しい展開もみられる。その一つがパソコンや携帯電話の普及に伴う電磁的方法による広告の被害対策である。多数の発信者から送信されてくるメール広告は一般に迷惑メールといわれている。これへの対策として、2002年に、「特定電子メールの送信の適正化等に関する法律」が制定され、また「特商法」(通販12条の3, 旧12条の2、連鎖販売取引35条の2、36条の3、旧36条の2、業務提供誘引販売取引53条2項、54条の3、旧54条の2)が追加されるなどして、メール広告をするときは、消費者が受信拒否できるよう受信拒否受付メールアドレスを広告に記載しなければならず、また拒否通知をした消費者への送信禁止が定められた。新しいタイプの規制方法ではあるが、実際に受信拒否通知をすると、その情報が流れて、他の多数の発信者から拒否者のアドレスに多数のメールが送信されてきて、かえって迷惑度が高まっている。

(2) 景表法などにおける誇大広告規制の強化

景表法では、広告された品質その他の内容が実際のものよりも著しく優良であるかのような広告は不当表示の一つであるとしており、広告と事実との相違の立証責任は、公正取引委員会にある。2003年に、公正取引委員会は事業者に広告の合理的な根拠の提出を求めることができるよう法改正を行い(4条2項)、広告したものが実際のものよりも著しく優良であるかの同委員会の立証責任の軽減を図った。公正取引委員会の違反事件処理の迅速化が期待されている。2004年には、特商法の誇大広告規制についても同様の改正が行われた(12条の2、36条の2、44条の2、54条の2)。

(3) 貸金業規制法の改正

2003年に、貸金業規制法に「インターネット、電子メールなどで広告するときの記載事項の制限規定」(15条2項)(行政処分と刑罰規定がある)のほか、広告が過度にならないよう求める努力規定(16条3項)も加えられた。

(4) 健康増進法への改正

2003年に、「栄養改善法」が改正されて「健康増進法」となり、「健康保持増進効果等について誇大広告を禁止する規定」(32条の2)が加えられた。この規制は、景表法同様、行政処分によって規制される。

(5) 消費者基本法への改正

2004年の消費者保護基本法から消費者基本法への改正の際、従来、消費者政策の具体的な施策として表示の適正化等(旧10条)とのみ掲げられてきたのに対し、「広告その他の表示の適正化等」と改められた(15条)。広告の役割の重要性の高まりと同時に、広告の適正化の必要性も大きくなってきているからであろう。有用な広告

を求める消費者意向が高まっているため、広告規制は強化・充実されていくと考えられる。

社団法人日本広告審査機構(以下JARO)がシステムサーバー(以下、本サーバー)に掲載した情報について、各ページ、PDFなどに表示・記載されている個々の文字情報、画像などの著作権は、JAROあるいは原作者に帰属します。非営利目的以外の目的または形態によって、各ページまたは各ページ中の文字情報、画像などを利用することはできません。