

9. EUの広告規制

横浜国立大学大学院国際社会科学研究所 助教授 角田 美穂子

1 規制論理と規制分野

(1) 規制論理——競争法と消費者法

EUの広告規制について一見するに先立ち、主としてMicklitz教授の見解^(*)によりながら、EU広告規制の規制論理について確認しておくこととしよう。

- a) 競争法としての側面からEUの広告規制の理論的基礎を考える場合、「競争の機能充足」という視点が出発点となる。供給サイドと需要サイドの間にコミュニケーションがなければ潜在的取引をめぐる競争などあり得ず、また、合理的な消費者の決定には申し出を評価し、判断を下すに足りるだけの情報が必要である。すなわち、「消費者は、誤認広告や消費者の自由な決定を歪めるマーケティングにより、合理的決定の機会を奪われるべきではない」。また、情報の質に着目すれば「消費者が、供給される商品・サービスの本質的に重要なメルクマールを見て取ることができるような情報を、事業者提供させなければならない」。さらに、消費者個人の決定自由、「消費者主権」という視点からは、事業者と消費者の間でなされるコミュニケーションの形態(リモートであるかダイレクトであるか)、コミュニケーションの対象に着目した広告規制が要請されることになる。
- b) 以上の「不公正」なマーケティングという規制論理とは別に、EUは、政治的観点から特定の広告を「望ましくない」として規制している。たばこや酒類、医薬品といった特定の製品や、テレビなど特定メディアの利用、児童や高齢者をターゲットとするマーケティング戦略について、EC委員会は、「望ましくない」マーケティング活動として制限するよう指令を提案し、勧告を出してきた。
- c) 「不公正」と「望ましくない」広告規制の中間に当たるのが、健康や環境に関する広告の規制である。この領域では、消費者保護と公共の利益の保護とが密接に関連している。パブリック・ポリシーとしての公衆衛生保護の一環という正当化も可能となる。

(2) 規制分野

次に、EU広告規制について概観してみよう。まず、広告規制の一般法としての性格を有するものとしては、1984年9月10日の誤認広告に関する指令84/450/EECとその改訂版に当たる1997年10月6日の誤認広告に関する指令変更・比較広告に関する指令97/55/ECを挙げることができる。さらに特定のメディアに着目したものとして、テレビ放送指令89/522/EECがある。テレビ放送指令は、97/36/ECにより変更されているが、その際の焦点は、隔地契約指令97/7/ECで規制されなかったテレビショッピングへの規制の導入であった。これら二つの指令がEU広告規制の中心的位置を占めるといえる^(*)。

そして、これらを補完する特別の広告規制として、たばこの広告とスポンサーに関する指令(2003/33/EC)、医薬品広告に関する指令(65/65/EEC,92/28/EEC,2001/83/EC)、食品のラベル・包装と広告に関する指令(79/112/EEC,2000/30/EC)、同様にラベル・包装と広告に関するルールを含む化粧品に関する指令

(76/768/EEC)があり、また環境広告についてエコラベル規則(Regulation No.1836/93)、エコラベル表示の基準を定めた規則(Regulation (EC) No.1980/2000)、環境保全農業規則(Regulation No.2092/91)が出されている。この領域で注目に値するのは、2001年の医薬品広告に関する指令が医薬品に関する共同体コード・オブ・コンダクトを創設したこと^{(*)3}、環境広告の領域でドイツ工業規格の環境保護のための規格委員会(NAGUS)がドイツ国内で「環境会計およびマーケティング・広告・広報活動におけるその利用に関する規則」として環境情報についてのルールを策定したことが、ヨーロッパ規格機構(CEN/CENELC)によるヨーロッパのスタンダードへの契機となる可能性が指摘されていることである^{(*)4}。

そのほか、直接的には広告規制を目的としたものではないが、取引態様に着目した規制として、隔地契約指令97/7/EC、2002年9月23日の金融サービスの隔地契約指令2002/65/EC、電子商取引指令2000/31/ECがあり、証券サービス指令93/22/EECや訪問販売指令85/577/EEC、消費者信用指令87/102/EEC、タイムシェアリング指令94/47/ECなどには表示規制が含まれている。

スパムメールや不招請コールの問題にまで目を向ければ、プライバシー保護という問題も加わり、多くの指令が関係してくることになる。ここでは、個人データ保護指令95/46/EC、隔地契約指令97/7/EC、電気通信分野における個人データ保護指令97/66/EC、電子商取引指令2000/31/ECを経て、2002年6月12日の電気通信における個人データ保護に関する指令2002/58/ECがオプト・イン・アプローチを採用したが、2002年9月23日の金融サービスの隔地取引に関する指令2002/65/ECがオプト・イン・アプローチかオプト・アウト・アプローチのいずれを採用するかを選択権を加盟国に与えたため、統一的理解が困難になっていることを指摘しておく。

(*1) Hans-W.Micklitz/ Jürgen Keßler, *Europäisches Lauterkeitsrecht — Dogmatische und ökonomische Aspekte einer Harmonisierung des Wettbewerbsverhaltensrecht im Europäischen Binnenmarkt*, GRUR Int 2002, 885, 889f; Reich/Micklitz, *Europäisches Verbraucherrecht*, 4. Aufl., 2003, Rz.11.9f. Micklitz 教授は、EC委員会(EUの立法を立案し、適用状況の監督を行う)の健康および消費者保護総局(DG SANCO)の立案に影響を与えている消費者法の理論家として知られる。

(*2) 誤認広告指令にいう「広告」は後述の通り、「競争上の目的」があれば、媒体を問わないだけでなく、表示の対象が不特定多数である必要もないことから「勧誘」も含む広い概念として定義されているが、本稿は原則として勧誘行為規制の問題は扱わない。

(*3) Reich/Micklitz, aaO, Rz.10.14f.

(*4) Reich/Micklitz, aaO, Rz.10.17.EC委員会が2001年に示した消費者保護に関する中期計画(グリーンブックCOM(2001)531final)では情報提供義務の強化が予定されており、環境広告もこれに含まれる。

2 規制内容

紙幅の関係もあり、上記の広告規制の全容をつまびらかにすることはできないので、中心的位置を占める誤認広告と比較広告に関する指令、ならびにテレビ放送指令について、実体的ルールを概観することにした。

(1) 誤認広告に関する指令 (Council Directive 84/450/EEC)

この指令は誤認広告を禁止するための措置を加盟国に講ずるよう求めるものである(4条)。禁止されるべき「誤認させる広告」とは、現実と一致しない期待を具体的・合理的に抱かせて購買者を誘惑する広告(2条2号)と定義されている。真正な広告は特段の事情がない限り問題とならず^{(*)5}、また、加盟国によっては禁止される「混同」や「中傷誹謗」は含まれない。「本指令にいう広告とは、商業、事業、手工業または自由業上の活動においてなす言明であって、不動産、権利および義務の取得を目的としたものを含めて、商品販売または役務提供の促進を目的とするものをいう」(2条1項)。すなわち「広告」概念は専ら「競争上の目的」の有無によって範囲を画され、不特定多数の公衆を対象に公の場においてなす表示だけでなく、契約交渉のような限られた範囲でなす表明も含まれるし、表示形態も書面によるのか、口頭か、黙示か、電子的なのかは問題とならない。

この指令には、不実証広告規制に関する規定も置かれている(6条)。すなわち、誤認広告禁止ルールの執行機関において、①広告者および当該手続きにおける他の当事者の正当な利益にかんがみて、個別具体的な事案の状況に照らして適切と認められる場合、広告の中で主張された事実の正確さについて、広告者に証拠を提出するよう命じること、②求められた証拠が提出されない場合、または提出された証拠が不十分であると認められる場合、当該事実に関する主張を不正確なものとしなす権限が与えられなければならないとしている^{(*)6}。

(2) 誤認させる広告に関する指令変更と比較広告に関する指令 (Directive 97/55/EC)

同指令では、比較広告に関するルールが加わった(3a条)。広告は競争事業者を過小評価あるいは誹謗をしてはならず、また、誤認させるような比較広告は許されないほか、比較に当たっては再審査が可能で、かつ、典型的特徴を相互に比較するものでなければならないといった条件はあるものの、原則として比較広告を許容した。

(3) テレビ放送指令(「国境なきテレビ」指令ともいわれる。1989年10月3日のDirective 89/552/EECは1997年6月30日のDirective 97/36/ECにより修正されている)

同指令によるテレビ広告の規制論理は先に確認した通りであるが、テレビ広告とスポンサー、テレビショッピングに関する規定は詳細を極める。まず、①テレビ広告に関する原則として、番組と広告とは明確に区分されなければならない、単発の広告放映は例外的にしか許容されないこと、テレビ広告でのサブリミナル効果の使用や不正広告(Surreptitious Advertising)は禁止されている(10条)。②番組の価値を損なわないような広告放映に関するルール(11条、例えば試合中継であればハーフタイム中など)のほか、③広告の時間制限および1日当たりの広告の放送時間制限まで定められている(18条ないし19a条)。具体的には次の通り。1日の広告放送時間は1日の放送時間の15%を超えてはいけない。ただし、広告が公衆に直接、製品・サービスの販売、購入、賃貸を申し出る内容で、かつ、スポット広告が15%を超えない場合、20%まで許される(18条1項)。1時間当たりのスポット広告は20%を超えてはいけないし(18条2項)、販売促進広告は1日当たり1時間を限度とする(18条3項)。④テレビショッピングという新しい形態の広告の普及を受け、1997年の指令によりテレビショッピングの放

送時間規制も導入されている。テレビショッピングが専用チャンネル以外で放送される場合、少なくとも15分間は持続しなければならない一方で、テレビショッピングの時間枠は1日当たり8本を上限とするというものである(18a条)。

⑤視聴者の人権に配慮した、人間の尊厳と未成年の保護に関するルールも置かれている。前者は、人種・性別・国籍や、宗教的・政治的信条による差別、または、健康・安全性・環境保護に関して偏見に基づいた行動を促すような広告を禁止するというものであり(12条)、後者では、未成年に道徳的・身体的な不利益を与えたり、両親・教師・その他の者に対する未成年の特別な信頼を悪用したり、不相当に危険な状況にあることを示すテレビ広告は禁止されている。

そして、⑥公衆衛生保護の観点から、たばこや処方薬に関する広告の禁止、酒類広告の制限が規定されている。まず、葉巻その他のたばこ製品については、あらゆる形態のテレビ広告が禁止される(13条)。当該加盟国において処方箋によらなければ提供されないこととなっている医薬品・医療サービスについてのテレビ広告は、放送が当該加盟国の法令の管轄内でなされる限り、これを禁止する(14条)。酒類のテレビ広告についても、未成年をターゲットにしないこと、身体能力向上や自動車運転を連想させないこと、当該製品の消費が社会的・性的成功をもたらすような印象を与えないこと、治療効果や刺激・鎮静作用があるような主張をしないこと、アルコール濃度が高いことを当該飲料の積極的意味をもつ品質として強調しないことなどの詳細な禁止規範が規定されている(15条)。これらに加えて、テレビ番組は、たばこ製品はじめ指令(テレビ放送指令)で広告が禁止されている商品の製造・販売、サービスの提供を主たる事業としている会社のスポンサーを受けてはならないとされている(17条2項)。

以上がテレビ広告などに関する実体ルールの概要であるが、テレビ放送指令は、目覚ましいスピードで発達する電気通信技術によって次々と新たな形態の広告が出現しているテレビというメディアを対象としていることから、常に新たな課題を迫られているといえる。目下問題とされているのは、分割画面(ポルトガル、フランスは禁止、ドイツ、イギリスでは適法、ドイツでは特別規則を策定中)やコンピューター・グラフィックスで作った広告(Virtual Advertising:フランス、ポルトガル、ノルウェーでは禁止されているが、ギリシャ、スペインでは適法、特別のルールのもとで許容するのはイギリス、ドイツ)、双方向通信を用いた広告(イギリス以外には規則がなく、欧州テレビ広告者団体のコード・オブ・コンダクトがあるくらい)である(*7)。

(*5) 1992年1月16日EC裁判所ベルジェラ判決 C-373/90, EuGHE 1992, S. I-131.

(*6) 2003年6月18日の不公正なコマーシャル・コミュニケーションに関する枠組指令案では、「主張された事実の正確さに関する証拠を提出」を「事実に関する主張を立証する(substantiate)」に改正することが提案されている。COM(2003)356 final.

(*7) 2004年4月23日の国境なきテレビ指令におけるテレビ広告関連規定に関する委員会解釈Commission Interpretative Communication C(2004)1450 of 23.4.2004

3 ハーモナイゼーションとコンフリクト

(1) 域内共通市場におけるルールのハーモナイゼーションと実効性確保

以上、EUレベルでの広告規制について概観してきたが、ここで、EUにおけるルールのハーモナイゼーションの現実に目を向ける必要がある。先に述べた通り、広告規制のハーモナイゼーションは専ら「指令」によって、すなわち、一定の期限内に指令の内容に加盟国の国内法を一致させることを加盟各国に要求することによって進められてきた。しかし、EU加盟各国の国内法は法源から執行機関まで実に多様性に富む。例えば、ドイツやオーストラリアでは民事ルール、中でも不正競争防止法に基づく差止団体訴訟が中心であるが、オランダでは自主規制が重要な機能を果たす一方で消費者の救済は民法典によることになっている。また、北欧諸国ではマーケティング法という枠組みのなかでオンブズマンによる罰則で担保されたコントロールと損害賠償制度を擁し、フランスでは消費法典中の特別刑法と行政官庁による規制が中心的役割を果たしているし、消費者保護法によって行政罰や契約外責任の賠償請求のほか、被害者個人や消費者団体、消費者保護庁による差し止め請求、クラスアクションによる損害賠償が認められるポルトガルのような国もある。つまり、指令の内容が民事法、刑事法、行政法上のルールのいずれで実現されているかは加盟国によってばらばらであるということである。指令による広告規制のハーモナイゼーションの手法にもバリエーションがみられることにも留意しなければならない。

(a) 加盟国に指令のルールからの逸脱した国内法を許容するか否か

誤認広告指令やテレビ放送指令など、主要な指令は、指令の要求をクリアすればより厳格な国内法ルールを策定する裁量を加盟国に認めるミニマム・ハーモナイゼーションを目的としている。たばこ広告指令も同様である。ミニマム・ハーモナイゼーションであるが故に、より厳格な国内ルールはモノの自由移動を阻害する非関税障壁かどうかをめぐり、数多くの裁判がEC裁判所に付託されることになった(後述)。これに対し、医薬品や食品、化粧品など限定的な適用範囲ではトータル・ハーモナイゼーションがなされてきた。新たな現象として、電子商取引や金融サービスの隔地販売といった、国境を容易に越える電気通信技術を用いた取引に関する指令がトータル・ハーモナイゼーションを目指している点も注目される。この背景には電子商取引市場振興政策をみてとることができる。

(b) 原籍地原理——間接的なハーモナイゼーション

これは、テレビ放送や電子商取引といった広域性あるメディアに関する指令で採用されたもので、規制は広告者(サービス提供者)の原籍地国法に限るというものである。原籍地国法の監視・監督が指令の要請に沿っていれば、域内市場ではそれが相互承認される。この原理は、準拠法に関する一般ルール(市場地法)を排し、受け手たり得る無数の消費者の住居地の法秩序を調査し、あらゆる加盟国で適法たり得る広告を模索するといった不可能を強いるような要求から広告者を解放したものとすることができる。

しかし、原籍地原理は、広告者は規制のより厳格でない国に営業所を移して規制回避を図り、加盟国は保護水準を引き下げることで投資誘致を図るという、底辺に向けた競争(race to the bottom)を生む危険性ははらむという問題点が指摘されている。もっとも、テレビ放送指令は、受信国に限定的要件のもとでテレビ放送を条件付きで中止させる二次的コントロール権限を認める(前文15段)。これに対して電子商取引指令が認める例外は、公衆衛生確保を目的とし、重大な侵害のおそれが生じた場合に独自の禁止法規を設けることなどに限られる。さらには、誤認広告禁止というルールはあらゆる広告に適用があることも忘れてはならない。すなわちEC裁判所は、受信国にテレビ広告により誤認させられた消費者を保護するための措置がないと誤認広告指令の意義が損なわれるとして、未成年保護措置については受信国の立法者に裁量の余地はないと判示したのである^(*)。

(c) 多層的なルール執行手段の活用——実効性確保

EU委員会は、1990年代以降、消費者救済手続きの実効性確保にも取り組んできた。その成果の一つが、原告適格のある消費者保護団体・機関を域内で相互承認するという消費者利益の保護を目的とする差し止め請求に関する指令(98/27/EC)である。これにより、国境を越えた法違反行為に対して、原因が他の加盟国にある場合、国内市場には何ら影響を及ぼしていない場合にも訴追する可能性を開くことになった。

個人レベルの救済についてはEC委員会の取り組みは限定的であるが、1998年以降、欧州統一消費者苦情申立書(European Consumer Complaint Form)を作成、配布し、消費者団体ほか法廷外の紛争解決機関で利用が推奨されていることを挙げておく^(*)9)。さらには、ヨーロッパ・レベルでの自主規制の取り組みが進められている^(*)10)。

(2) コンフリクト——広告規制をめぐるダイナミズム

先に述べた通り、誤認広告指令はミニマム・ハーモナイゼーションを目的としており、加盟国はより厳格なルールを設けることを妨げられない。しかしながら、域内共通市場の重要なルールである「モノの自由移動の保障」は製品が特定の規定の適用を受けることによって害されることがある。当該規定が国産品と輸入品で区別せずにすべての製品を対象としている場合であっても、当該規定が公共の利益や物資の自由移動に勝るような目的によって正当化されない場合、EC条約(30条)違反の貿易障壁として無効になる^(*)11)。このような法理の適用をめぐって、数多くの判決が加盟国の裁判所からEC裁判所に付託されてきた。

しかしながら、問題は特に厳格な規定にとどまらない。EC裁判所の審査対象は解釈基準にまで及ぶ。中でも注目になるのは、広告規制ルールを中心とする問題の広告が「誤認させるか否か」の判断の基準となる「消費者像」の転換を加盟国(ドイツ)の裁判所に迫る契機となったリフティング・クリーム事件^(*)12)である。これは、Lifting crèmeという肌のたるみに効くクリーム(化粧品)を販売していたところ、ドイツで不正競争防止法違反の誤認広告であるとして差し止めを受けたE社が、L社(モナコ法人)の肌の引き締め効果をうたったMonteil Firming Action Lifting Extreme Crèmeの販売差し止めを請求した事件である。その理由は、あたかも外科手術と同様に効果が持続するかのような印象を与えるとして誤認広告に当たるというのである。これに対してL社は、自社のクリームは、特有の持続効果があると主張、また、E社が主張するような期待を公衆は本製品に抱いていないと反論、その上で、E社の差し止め請求は、EC条約(30条・36条)違反の輸入制限措置であると主張した。E社の主張は、誤認させる広告かどうかの基準たる消費者像は必ずしも批判的な目を持たない、情動的で軽率な、平均的な消費者(「愚鈍な消費者」)にあるとされてきたドイツ不正競争防止法上の判例法理を基礎にしていた。これに対してEC裁判所は、「合理的に十分な情報提供を受け、合理的な程度に観察力を有して注意深い、平均的な消費者が抱くと推定される期待を基準に行うべきである」とし、最終的判断は避けたが「平均的な消費者であればLiftingという名称のクリームに永続的効果があるとは期待しないであろう」と判示した。

さらには、EC指令自体をEC条約違反で無効としたEC裁判所判決まである。たばこ広告指令1998年指令98/43/ECに関する2000年10月5日判決(C-376/98: FRG v. European Parliament and Council of the European Union)がそれである。当該指令のたばこ広告の禁止は、ポスター、広告、シネマ広告、新聞、雑誌などたばこ広告の効果が国内市場に限られるものまでも対象としていること、当該禁止措置は過剰な営利表現の自由の制限となること、例えばマルボロなどたばこのブランドを付けた商品の販売やダンヒルなどたばこ以外の分野のブランドを付けたたばこの販売を禁止する多角化製品規制は不可能であることが、その理由である。

(*)8) EuGH 9.7.1997, C-34/95, C-35/95 und C-36/95, Konsumentenombudsmannen/Agostini Förlag und TV-Shop I Sverige, Slg. 1997, I-3843.

(*)9) 同苦情申立書はDG SANCOのホームページでダウンロードできる。消費者のための苦情申し立ての手引きも付されており、当然、

請求金額も消費者紛争類型も問わない。Report from the commission to the council and the European Parliament on Consumer Complaints in respect of distance selling and comparative advertising, COM(2000)127 final, p.7.

(*10) EASA: European Advertising Standards Allianceがある。実効性ある自主規制を促進・支援すること、国境を越えた苦情処理につき相互に協力すること、ヨーロッパにおける広告分野での自主規制に関する情報提供や支援を目的とし、独自の苦情処理手続きもある。COM(2000)127 final, p.31.

(*11) Joined Cases C-267/91 and C-268/91 Keck [1993] ECR I 6097.

(*12) Lifting 13.1.2000, Rs.C-220/98, Slg.2000, I-117

4 展望——結びに代えて

EUの広告規制ルールは、1960年代にヨーロッパ統一不正競争防止法の可能性が模索された一環で研究が開始され、以来、限定的な範囲に関する指令を重ねながら漸進的に形成されてきた。EUの加盟各国の実体ルールや執行機関が大きく異なるなか、指令の解釈、指令の有効性をめぐって多くの裁判が起こっていることからして、EUの広告規制ルールそれ自体が流動的と言わなければならない。とはいえ、指令の内容は加盟国の多様性を乗り越えたものであり、指令のハーモナイゼーションの度合いは、結局のところ策定プロセスにおける利害関係者間の調整の成否にかかっているとの指摘^(*)13)も踏まえれば、法文化の違いを超えて汎用性を有し得る可能性を秘めているといえる。

ところで、EUではこの領域の規制の将来像として、二つのモデルが提示されている。その一つが「コマーシャル・コミュニケーション指令案 (COM (2003) 356 final)」であり、不公正条項指令を範型とする一般条項を中心とした枠組指令に、自主規制とを組み合わせた「共同規制」を志向するものである。もう一つが「セールス・プロモーション規則案 (COM (2002) 585 final)」である。これは、セールス・プロモーションについてのコア・ルールを提示したもので、しかもこれを直接効のあるEC法である「規則」として、完全なハーモナイゼーションを実現させようとするものである。しかし、これら二つは両立し得ないアプローチであり^(*)14)、いずれが選択されるか、今後の動向が注目される。

*本稿は、全国銀行学術研究振興財団の研究助成(2002年度)による研究成果の一部である。記して感謝申し上げます。

(*)13) Micklitz/Keßler, aaO, S.887.

(*)14) Reich/Micklitz, aaO, Rz.11.12f.

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。