

「遅れてやってくるルール」の観察と考察
—放送広告の社会的ルールに関する基礎的検討—

水 野 由多加

An observation and a thought about “rules are made after a
practice has been done.”
—Evoking Öffentlichkeit in terms of commercial broadcasting and firms.

Yutaka MIZUNO

Abstract

In recent years, there have been many discussions on Öffentlichkeit in terms of commercial broadcasting in Japan, because digitalization of communication systems has created confusion especially between broadcasting and telecommunication businesses. Digitalization has prompted changes in law and reconsideration of practices of traditional broadcasting. On the other hand, business ethics have been the center of attention, because of many unpleasant incidents in Japan, especially concerning the manufacture of consumer goods. The author tries to describe such situations and reconsider the meaning of Öffentlichkeit in a free market.

Key word: commercial broadcasting, Öffentlichkeit, social aspect of advertising, laws of broadcasting, corporate social responsibility, trust, social order

抄 録

近年、いわゆる「放送と通信の融合」が2011年のアナログ停波時の放送法改正を睨みいよいよ技術的議論ではない秩序形成期に入ってきた。民間放送がこのような制度的な議論の俎上に乗れ、ネットという過去50年間なかった社会状況を前提に、公共性とは何かを論じられる対象となるのは初めてである。他方ビジネス界では数々の不祥事によって「企業の社会的責任」が論点となっている。放送も企業も並行的に新たな公共性に照らされる際に、単に法的制度的な議論ではなく、ルールの生成に立ち返って論点を探る試みを行う。

キーワード：民放、公共性、広告の社会性、放送制度、企業の社会的責任、信頼、社会秩序

はじめに

近年、民放テレビの公共性があらためて議論の俎上に上げられることが増加している。横山滋（2006）はこの1、2年の新聞記事においてテレビの公共性が過去最大の記事件数を示していることを指摘した。この背景にはインターネットの普及や地上波の全面デジタル化決定によって、いわゆる「通信と放送の融合」が政策上の議論となり放送法改正が2011年のアナログ停波を睨みスケジュールに乗ったことや、民放地上波テレビの開局後はじめてとわいていい構造的な「営業上の危機意識」が様々な形でのプレッシャーになり、従来にもまして好ましからざる不祥事の遠因、誘因となっていることが挙げられる。捏造事件も、直接にはコストダウンと視聴率追及、加えてテレビ広告費をネットにシフトさせようとする広告主への民放側のサービス意向が状況的に不適切に働いた結果、と解釈が可能である。地上波という公共財の免許事業の半世紀前の淵源からこの公共性に関する議論はなされていたが、今日の社会状況の中でまたこの論点が新たな様相を見せていることは、単にジャーナリズムのみの課題とはいえない慎重な議論が望まれる。

方や、企業社会全体においても、企業の社会的責任に関する議論が盛んである。従来の経営学、監査論の論点が、企業倫理、経営倫理、CSR（企業の社会的責任）、企業ガバナンス、リスクマネジメント、コンプライアンス、内部統制と様々な今日的キーワードで次々と語られるのも今日の社会的文脈を現している。ビジネス紙誌がこのようなキーワードを特集するのは、数々の企業不祥事、会社法改正などが相次ぐからである。このことも単にジャーナリズムのみの課題とはいえない議論が研究者にも課せられていると考えられる。

本稿では、この二つの社会的状況を踏まえ、広告に典型的な企業が発信するコミュニケーションの社会性に関する議論を試み、この公共性を持つマス・メディアのマス・マーケティング利用におけるルールの問題を扱おうとする。このことはメディア社会とも位置付けられる現代社会における重要な一領域での「社会秩序の生成」を具体的かつ論理的に再検討し、新たな考察を加えようとする事となる。

もとよりこの領域は、法律学、行政学、政治過程論、また経済学、経営学、消費者研究、マスコミ研究、広告論等の複合領域であり取り扱いがさほど簡単ではない。しかしながら、稚拙な議論となろうとも、学の制度化、専門化、複雑化を理由にこの論点への言及を避けること、それ自体の方が、問題であり怠慢であると判じ、本稿での議論を試み、諸賢からの叱責をあえて待つものである。

1. 「ルールは遅れてやってくる」

石井淳蔵（1998）は、ルーマンや大澤真幸、長谷正人らの他者とのコミュニケーションとそれが従うべき秩序・ルールに関する考察を踏まえ、「確かな根拠のないままに決定しなければならない意思決定者の不安」と、それでも他者へ何かを働きかけることを決定する際「その決定が従うべきルールは、その決定に遅れてやってくる」ことを洞察する。マーケティングというコミュニケーションを通じた他者（買い手）への売り手（広告においては送り手）の働き掛けは、事前にはすべて何らかの投機である。必ずうまく行くという保証はない。

企業の意思決定に関するこうした一般的かつ基底的な考察は、社会的責任、企業倫理の領域にも当然ながら当て嵌めることができる。何かあらかじめ定まったルール、最も具体的には法制度などがあれば「企業の社会的責任、行動規範とは法を守ること」という認識で充分である。もしそうであるならば、規範的な議論だけで充分である。このことは先の石井に倣えば「先行するルールがある特殊なケース」である。けれども、現実には、いまだ法制には至っていないこと、ある時点以降においては「当然反社会的」とされることも、ある時点まででは「構わなかった」、「咎められなかった」のである。にもかかわらず、何らかの理由でルール生成に至る過程が、実はすべてのルールには存在したのである。その過程が「忘れられれば」「ルール先行」に一見見えるだけなのである。そのプロセスこそがあきらかに重要な観察と考察の対象ということとなる。

したがって本稿では、近過去の事例を民放制度と広告関連消費者問題にまず観察し考察を試みる。その後今日的な問題の理解へと進みたいと考えた。

2. 民放の公共性

(1) 21世紀初頭の民放

中村清（2005）のまとめでは、地上波テレビという業界は、50年以上にわたる『『心地よき』寡占』、「安定的な寡占体制」が、現在、デジタル技術によって市場構造と市場行動の同時的变化を生じさせている、とされる。放送の公共性は、従来は電波の希少性を前提に、現在では災害時等の緊急放送を象徴として、免許制度による寡占が適切な公的政策（public policy）とされてきた。総務省の設置した「通信・放送の総合的な法体系に関する研究会」（座長：堀部政男氏）も2007年6月の中間報告でこの「災害時の報道義務」や「正確な報道」を今後も今現在「放送」と分類される送り手組織に求めている点は、「放送」

とは何か、を指し示す上でも一貫性のある論理の骨子となっている。しかしながら、電波自体が現行法制度発足時の1940年代の技術的想定をはるかに超えて、現代の携帯電話のような個人通信までも可能とさせるような狭い帯域の有効利用が技術的に可能となったことで、電波の希少性は論拠を失っている点は重要である。

つまり免許事業ゆえの寡占は、今や技術的制約によって正当化されず、その活動は目的妥当性のみによって正当化されざるを得ないこととなった、と考えられるのである。このことは貨幣に喩えれば、金本位（金の希少性の淵源を持つ）、金兌換（紙幣や硬貨の金との交換が常に保証されていること）という論拠を欠きながらも、なおかつ貨幣の信用を維持してゆく必要が生じたことと並行的な理解が可能である。貨幣の信用を維持するためには、高度な公共性と専門性を持った日本銀行法、銀行法などに定められたような公的政策が求められることとなっている。

高度な公共性と専門性とは日本銀行法によれば、「通貨及び金融の調節（1条）」、「物価の安定を図ることを通じて国民経済の健全な発展に資する（2条）」、「通貨及び金融の調節における自主性は、尊重（3条）」されるとされる。貨幣流通量や公的金利は、広義には時の政府の政策とはいえ、市場の反映や誘導という高度な専門性や公共性・公平性が求められるために、日本銀行の自主性が謳われる。しかしながら、当然その自主性の反面として「通貨及び金融の調節に関する意思決定の内容及び過程を国民に明らかにする（3条）」ことと、専門的意思決定を担う「政策委員会（14条）」の設置と「金融調節事項を議事とする会議の終了後、速やかに、議事の概要を記載した書類を作成公表（20条）」があわせて謳われ制度化されているのである。

また公共性・公平性のために「日本銀行は、この法律の規定により日本銀行の業務とされた業務以外の業務を行ってはならない。（43条）」ともされている。

基本的には、高度な公共性と専門性は相互牽制、相互監視を可能とさせる意思決定の透明性・公開といういわば人工的仕組によって担保され、通貨と金融の秩序維持という目的妥当性によって正当化される姿となっている。ではたして、民放がこの並行的類推で持つべき「公共性という目的妥当性」、またその「公共性」を担保すべき制度である「相互牽制、相互監視を可能とさせる意思決定の透明性・公開」はいかなる状況にあるのだろうか。

その検討の前に、民放の公共性に関する議論を深めたい。

(2) 田中角栄郵政大臣の民放観

政治家あるいは昭和後半の自民党政治として「金権政治」、「利益誘導」、「派閥政治」等を象徴するとされる田中角栄（1918～1993）元首相に対するジャーナリズムからの批判や、特にロッキード疑獄に象徴される晩節を汚した法廷闘争（上告審の審理途中で本人死亡により公訴棄却）を本稿で扱うものではない。ここで扱いたいことは、田中が、戦後初めて30歳代での大臣就任を行った郵政大臣（1957～1961）当時の「新民放局への免許交付」¹⁾の際に示した民放観についてである（キネマ旬報編集部（1958）における田中の座談会における発言）。

まず田中は、電波（周波数）と言う国民の財産をその有限性と利用の間で免許制となっていることを正確に述べ、したがって「民放の従業員は準公務員」と認識できることを明確に述べている。つまり公務員の規律を定める国家公務員法のような法規制もありえるが、このことには権力からの言論の自由への容喙等の反論があるため今回は見送った、といった解説さえ田中自身の発言にある。

国家公務員法、地方公務員法には、特定の利益のためではなく「全体の奉仕者として公共のために」公務員は服務しなければいけない平等取扱いの原則（国家公務員法、以下国公27条、地方公務員法、以下地公13条）、「権力行使の合理性、指示命令系統の基盤」となる職階制（国公29-32条、地公23条）、「金銭・生活不安から免れる」ための身分保障（国公75条、地公27条）、専門的人事機関による人事行政（人事院等）、「権力行使に携わる公務員の採用・昇任：競争試験、選考」（国公36条1項但書・37条、地公17条3・4項）等の任免規定などが取り決められており、憲法に定められた「全体の奉仕」のためにいかに「公権力」を恣意的なものにしないように民主主義社会として管理し、いわゆる公僕とするか、に配慮がなされる。

このような政治家の肉声としての「準公務員」認識は、官僚制の中からは聞かれにくいですが、免許交付権者（まさにこれが公権力の行使でもあったが）である担当大臣が、法の理念を語った貴重なものと考えられる。

次いで田中は免許交付にあたってのもうひとつの重要な点として、免許を与えられた者は、国民の財産をその有限性ゆえに特に許された訳だから「金儲けの手段に免許を使ってはならない」ことも強調し今後注意して行くことにも言及する。これも「準公務員」認識と呼応し、かつまた端的直裁に免許事業とは何か、を語ったといえる。日本銀行法にいう他業の禁止もそれに連なる。

揺籃期にあり、その存立基盤も現在の社会における地位、経済的規模とは比較にならな

い1958年と言う時期の認識とはいえ、民放テレビ初期にその免許交付に職権を持っていた当事者が、平易な言葉で語ったこの二点とは、電波の公共性、民放テレビの公共性を形作る上で重要な「制度デザイン」の基本形だった。

公共性という言葉が、研究者の言葉、あるいは書き言葉としてしか語られず、日常の話し言葉で扱えないとすれば、この昭和30年代前半の肉声で語れる政治家の発言は、その重みを感じさせずには居れない。

(3) 現在の民間放送

さて、デザインされた制度がその後どのようなになっているのであろうか。仔細な放送制度や制度規制等は本稿の紙幅を越えるが、放送法は「放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。(3条)」等その自律性、独立性は報道機関として明示されている。このジャーナリズム理念、表現の自由に関わる理念には、本稿は議論を行わない。

表1. 業界別平均生涯賃金ランキング

	業 界	平均生涯賃金		業 界	平均生涯賃金
		(万円)			(万円)
1	放送	47,000	18	精密機器	24,000
2	石油・石炭製品	31,000	19	建設	24,000
3	海運	30,000	20	輸送用機器	24,000
4	空運	30,000	21	パルプ・紙	24,000
5	情報・通信	29,000	22	機会	24,000
6	電気・ガス	28,000	23	鉄鋼	24,000
7	証券	27,000	24	非鉄金属	23,000
8	医薬品	27,000	25	金属製品	22,500
9	不動産	27,000	26	食品	22,500
10	その他金融	26,000	27	サービス	22,000
11	保険	26,000	28	陸運	22,000
12	銀行	25,000	29	ゴム製品	22,000
13	倉庫・運輸関連	25,000	30	ガラス・土石製品	22,000
14	化学	24,500	31	その他製品	21,500
15	電気機器	24,500	32	水産・農林	21,000
16	鉱業	24,000	33	繊維	20,500
17	卸売	24,000	34	小売	20,500

(週刊東洋2006年10月7日号、『会社四季報』、『有価証券報告書』等より作成されたもの)

田中の語った「民放の従業員は準公務員」認識は、少なくとも表1. を見る際には「まったく異なったそれ」を感じる一端となる。

「金儲けの手段に免許を使ってはならない」に関しては、どうであろうか。

有効回収28000社あまりを対象とした統計法に基づく指定統計である経済産業省（2007）の企業対象調査によれば、対象全企業の売上高経常利益率は2003年度3.5%、2004年度4.0%となっている。翻って、日本民間放送連盟（2006）に掲げられる民放193社の売上高経常利益率は、2003年度8.52%、2004年度9.08%、2005年度8.05%である。

2003年度2004年度で、業界平均で売上高経常利益率が8%を超える業種は、経済産業省（2007）では、鉱業、化学、ゴム、鉄鋼、電気ガス、クレジットの6業種（66業種分類）に過ぎない。規制業種であることとその結果でもある場合もある事実上の寡占状況が、M.ポーターの経営戦略論の定式通り、業界の利益ポテンシャルを高めることが、容易に追認されるような結果である。が、ここでは、民間放送という免許下の企業形式が、「金儲けの手段に免許を使ってはならない」という制度デザインを逸脱していることのみを指摘する。

また「他業の禁止」についても議論がある。

1971年創業のフジサンケイグループ企業であるテレビショッピング会社ディノスは、酒井昭（2004）によれば、酒井自身が（社）日本民間放送連盟の現役であった70年代の発足当初から、免許の利用による通販という批判対象となっていた。酒井自身も「検討を要する」といった曖昧な表現ではあるが、この批判に論理的には近い立場で論を張り「民放連放送基準審議会に（検討を）命じた」記述すらある（原出典は『月刊民放』Vol. 2. No. 6, p.10.）。しかしながらその後30年あまりを経過し、このことについて何らかの論理的な結論が出たという話しも聞かず、ラジオやCATV、CSなどを通じ、またデジタル化の期待の中心にこの通販は位置付けられるに至っている。

さらに、今や民放各社は「自社が直接に通販事業」を行うに至っている。例えばNTVの事例では番組中に「自局社員アナウンサーとフリーの芸能レポーター」がスタジオで、番組の一部としてテレビショッピングを自社で行うことが現在では一般に観察可能なのである。図1. を掲げる。



図1. 2006年11月日本テレビオンエア画面（筆者撮影）

極めて近年まで、アナウンサーは広告あるいは商品の販売促進を行わない、というルールがあった。なぜならば、アナウンサーとは「事実を伝える報道番組放送でニュースを伝える」職種であって、台本にあるからといって「特定商品を誉めたり推奨したりする」存在ではなかったのである。後者は前者の役割に対して職業倫理を構成する。

「民放の従業員は準公務員」「金儲けの手段に免許を使ってはならない」それに連なる「他業の禁止」など田中が当時理念として想定しデザインした制度は、このようにことごとく忘れられ、それを逸脱することが常態化した。それでは、現在田中の理念に代わるいかなるルールが生成したのであろうか。

その前に、放送法の中にある「放送番組は、法律に定める権限に基く場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。（3条）」の唯一の制度的規律である放送番組審議機関について見てみたい。それは遅れてくるルールを担うべき仕組みと思われ

るからである。

(4) 放送番組審議機関

放送番組審議機関に関する放送法の規定は詳細であるが、以下にすべてを掲げる。

放送事業者は、放送番組の適正を図るため、放送番組審議機関（以下「審議機関」という。）を置くものとする。

2 審議機関は、放送事業者の諮問に応じ、放送番組の適正を図るため必要な事項を審議するほか、これに関し、放送事業者に対して意見を述べることができる。（3条2項）」

3 放送事業者は、番組基準及び放送番組の編集に関する基本計画を定め、又はこれを変更しようとするときは、審議機関に諮問しなければならない。

4 放送事業者は、審議機関が第二項の規定により諮問に応じて答申し、又は意見を述べた事項があるときは、これを尊重して必要な措置をしなければならない。

5 放送事業者は、総務省令で定めるところにより、次の各号に掲げる事項を審議機関に報告しなければならない。

一 前項の規定により講じた措置の内容

二 第四条第一項の規定による訂正又は取消しの放送の実施状況

三 放送番組に関して申出のあつた苦情その他の意見の概要

6 放送事業者は、審議機関からの答申又は意見を放送番組に反映させるようにするため審議機関の機能の活用を努めるとともに、総務省令で定めるところにより、次の各号に掲げる事項を公表しなければならない。

一 審議機関が放送事業者の諮問に応じてした答申又は放送事業者に対して述べた意見の内容その他審議機関の議事の概要

二 第四項の規定により講じた措置の内容

あらためてこの条文を読むと、政府からの直接の、またその他外部の「何人からも干渉され、又は規律されることがない」編成権の自由を重要視する放送局が、自律的に、社会性を担保する制度として、いかに放送番組審議機関を唯一に近い形で「法律に定める権限に基く場合」の具体的仕組みとして、それを併せ持っているかが法の理念として理解できる。しかしながら、その後このルールが有効に働くためには、大石（2006）はその公平・公正という社会性が「自己完結型」に終わり「参加型」になるべき状態であることを指摘

している。

放送番組審議機関制度は制定後半世紀の間、大石も指摘するように、例えば、70年代にフランスで法制化された「反論権」とも関係することなく、同じく80年代にフランスで法制化された「放送利用権」とも関係なく、民放労連提案（1991年）にある「番組審議会の審議委員に（中略）民主的に選ばれた放送局従業員代表を含める」ことも拒み、超然として自らが選定する学識経験者との月に一度の議題を決めた座談に終始し、社会との窓を形骸化させた、とは言えないだろうか。

2007年に発生した関西テレビの捏造事件の後、コンプライアンスという言い方の社会への説明責任がルール化させようとしていることも、ルール生成の必要性自体が社会から隠蔽され隔離されていた「何人からも干渉され、又は規律されることがない」制度と高利潤という二重の寛容な環境をようやく照射するのである。

3. 企業の消費者向けルール

さて、本稿の関心は民放の公共性についてだけではない。広告の送り手として、メディア社会において同列にある広告主企業がいかなる社会的ルールによって、規律されるようになったのか、ということを並行的に観察したい。以下がその試みとしての近過去観察と近年の事例掲出である。

(1) 広告関連消費者問題

表2. に掲げるのは国民生活センターが発足後10年を経、消費者問題をレビューしたものを基にした広告関連消費者問題10年史である。

表2. 1965～1975年の広告関連消費者問題

年	関係組織	具体的な問題・事項
1965	公取委	クイズ懸賞、景品取締り強化を指示。
	厚生省	大手製薬会社に誇大広告の自粛を警告。
1966	消費者行政協議会	要指示医薬品の一般広告を厚生省の行政指導で止めさせることを決定。
	日本新聞協会	厚生省の薬品広告の量や色に対する規制に反対を申し入れ。
	公取委	「バター」と表示したマーガリンで警告。
	主婦連	公取委に誇大広告の追放を陳情。
1967	公取委	ポッカレモン調査、7社に排除命令。
	果汁協会	「合成レモン」明記の公正規約案作成。
	経企庁	消費生活モニター（全国約6000人）発足。
	地婦連	1000円も100円も化粧品は同じと主張。

「遅れてやってくるルール」の観察と考察（水野）

1967	缶詰業界	馬肉缶詰めの表示を「肉」（原材料名として小さく「馬肉」の表示）とする方針を決定。
	建設省	公取委・警察庁と合同で誇大広告などの悪徳不動産業者91業者214件を摘発。
	公取委	歳末商戦の特賞にカラーテレビは認めないと通達。
	警察庁	美容整形で誇大広告の医師出版社を医療法違反の疑いで取り調べ。
1968	厚生省	天然レモン入りと虚偽広告した化粧品メーカー8社に対し回収命令。
	公取委	輸入品に見せかけたチョコレート、キャンデー、ガムなどの菓子類に不当表示と警告。
		消費者保護基本法成立、公布。
	消団連	全国大学生協連とともに「保健薬」の再検討、誇大広告の禁止などをアピール。
	厚生省	薬とまぎらわしいドリンク剤の規制を指示。
	地婦連	「ちふれ」（100円化粧品）発売。
1969	ジュース業界	表示の公正競争規約の原案。
	主婦連	オトリ販売、オトリ広告の調査結果発表。2割は店頭にない。
	運輸省	欠陥車への関心高まり、総点検を指示。58件、245万台、全メーカーに及ぶ。
	厚生省	すべての包装食品に対する添加物の明記、製造年月日の義務付け。
	地婦連	過大包装調査結果発表。菓子、石鹸などの内容量は6割以下、歯磨きは3割以下。
	農林省	チクロ使用の自粛を要請。
		「はちみつ」表示公正競争規約まとまる。
1970		チクロ入りジュース類の販売禁止。
	通産省	電子レンジの極超短波漏洩について調査結果発表（許容量以上のもの多い）。
		国民生活センター法成立、公布。
	厚生省	大衆保健薬の過大広告の自粛を日本製薬団体連合会に申し入れ。
	公取委	石油メーカーが広告の「ハイオクタンガソリン」には著しい経済性や加速性はないとして大手メーカー6社に誇大宣伝を中止するよう警告。
	日本消費者連盟	ブリタニカ日本支社を東京地検に詐欺罪で告発。公取委に不当表示で申告。
	薬を監視する国民運動の会	薬効問題懇談会の審議内容を公開するよう厚生省に申し入れを決定。
		オトリ商法で苦情の新製品普及会（略称SF）倒産。
1971	通産省	関係業界12団体に「適正な価格の表示」を指示。現金販売価格と割賦販売価格を併記、支払い条件の明記を原則。
	公取委	オープン懸賞100万円までとの規制案まとめる。
	ジュース業界	果汁100%のみ「ジュース」とする公正競争規約実施。
	日本玩具協会	安全マーク（STマーク）実施。
		消火器訪問販売問題化

1971	厚生省	医薬品の過剰消費、乱用を助長する広告などを制限することを決定、各都道府県に通達。
	公取委	カツオの入っていない「カツオだしの素」などの表示をやめるよう日本即席スープ協会に警告。
1972	公取委	化粧品業界の化粧品表示の自主規制認定。「白いお肌に変わります」は厳禁。
		割賦販売法改正。クーリングオフ制度導入。
	地婦連	通信販売の調査結果、美容器具、おもちゃの広告文、定価5割水増しなどを指摘。
	主婦連	衣料品、食料品などの擬似舶来品に関する調査結果発表。62点中61点が外国製と間違えるような表示。
	家電メーカー各社	欠陥商品の回収のためのマス広告。
	全国牛乳協会	栄養素の添加を中止申し合わせ。
	公取委	「無果汁」表示義務づけ。原産地誤認表示、禁止を決定。
	厚生省中央薬事審	「使用上の注意」明記義務づけ。
1973	公取委	国内はみがきメーカー10社に景品表示法違反で警告。
	通産省	欠陥商品や悪質サービスなどの苦情に対する「私書箱1号」を解放。
	通産省	中性洗剤に関し「野菜・果物をひたす時間は5分以内、30秒以上すすぐ」などの表示を義務づけることを決定。
	地婦連	「家庭用品の表示・広告調査」まとめる。（「世界初の新技術」などオーバーな表現目だつ。）
	建設省	プレハブ住宅の居住性、耐久性、安全性など性能をチェックする「工業化住宅性能認定制度」の発足を決定。
1974	日本消費者連盟	大蔵省、各銀行に「宝くじ付き預金」の広告宣伝活動自粛を要望。
	公取委	輸入品の原産国表示を義務づけ。
	公取委	「テレビ・バーゲン」と称し商品紹介を行っていたのは景品表示法違反のおそれと民放連に善処要望。
	建設省	BL（ベターリビング）マーク制定告示。（キッチンユニットなどの住宅用部品）
	産業構造審議会流通部会	マルチ商法、通信・割賦販売など特殊販売の規制案を答申（一定期間内なら無条件で解約ができる、セールスマンの雇用関係に関わらず本社に最終責任を負わせるなど。）
1975		公取委モニター経験主婦グループ「天然」「自然」の食品表示規制を公取委に要望。
	厚生省	紅茶キノコプームに便乗した悪徳商法を薬事法、食品衛生法違反で摘発する方針を決定。

出所) 国民生活センター(1976)『消費者問題10年史』。同書資料部分から「広告関連のもの」と「広告に関連の強いもの」を筆者が判断し抜き書きし作表した。「具体的な問題・事項」に掲げた文章は原資料の記載のままである。

「バター」と表示したマーガリン、馬肉缶詰めの表示を「肉」（原材料名として小さく「馬肉」の表示）とする、チクロ入りジュース類の販売禁止、等いずれの記述も「ルールは遅れてやってくる」ことを感じさせずには居れない。

しかしながら、重要なことは、医薬品の過剰消費、乱用を助長する広告、大衆保健薬の過大広告、「天然」「自然」の食品表示規制を公取委に要望、など明示されようとした何らかのルールの難しさ、である。一旦何らかの行政措置がとられようとも、その際のルールは「表示」に固定され、そのように印象を持つであろうおそれは、その後も今に至るまで問題の中心は何ら変わらない部分がある。また「過剰」「過大」等が表すルールの曖昧さも問題である。直近の広告量と、行政措置がとられた直後しばらくの差がある程度観察されれば、この手のルールは容易に形骸化するのである。

しかしながら、民放と比較すれば、財の具体的な属性や表示という tangible な（触知しうる、有体の）商品販売や消費という社会との接点を持つ、多くの消費財製造業である多くの広告主企業は、その社会性ルールに明示的にさらされる程度が圧倒的に高い、そのことは確認されるのである。

(2) ルールの生成

消費財製造業企業、また小売業、サービス業にとって顧客の支持を失うこと、あるいは顧客の離反は自らの存続に関わる。したがって、現在顧客という買い手と将来の見込み客を含めた自社広告（製品表示や他の自社が発信するコミュニケーション要素も含め）の受け手からの何らかの形での圧力は、経営組織存続上極めて重要で必要な経営環境からの信号である。したがって、クレーム、苦情、あるいは自社にとって望ましくない口（くち）コミ、ネット上の書き込み、噂、等は、皆、シリアスであればあるほど緊急に対応しなければならないものである。

一般に、営利民間企業において、このような顧客からの情報収集は、自社売り上げの背景であり、場合によっては阻害要因であり、競争劣位に繋がる情報であったり、また場合によっては新たな市場機会のヒントであったりする（製品改良情報は顧客からのクレームが最大の情報源とするのがイノベーション研究の知見）から、これへの対応ルールは経営行動上のルール、マーケティング行動上のルールと連続して捉えやすい。

ただ、多くの企業不祥事が共通に指し示すように、社内ルールと社会に共有されたルールの上に齟齬がある場合、隠蔽や粉飾の土台が形成される。公益通報制度はそれに対する対抗ルールであるが、未だ「世間あって社会なし（阿部謹也）」といわれるこの国のあらゆる面に密着したこの規範との接合が難しい。

それでも、顧客から直接売り上げが上がるという営利民間企業と、視聴者が無料で視聴する民放テレビとは、相当程度「経営環境圧力」認識は異ならざるを得ないであろうこと

が再確認されるのである。

4. 考察

(1) ルールの生成はなされているか

山岸俊男（1998）他、信頼やその裏側にあるリスクに関心を持つ研究が、社会心理学のみならず、広く社会科学において「社会関係資本」認識やリスクマネジメント認識に現れるように経済学、公共政策論、経営学また社会学、政治学等において隆盛であるのは、社会がその扱いに苦慮しているからであろう。

広告主企業の反社会的広告活動、非倫理的広告表現は、社会的に非難される場合がある。人権に関わるような広告表現は、特に顕在的な論点として広告の送り手も敏感である。性差別、人種差別に該当すると受け止められかねない広告表現は、今日においても時折新聞にも取り上げられ、たいていの場合は「反感が存在する以上、それ以上は当該の広告表現を露出し続けること」は、社会の支持を目的とするマーケティングにおいては「選択されない」と判断される。これはルールが生成された状態であろう。

しかしながらこの種の人権 이슈に比較すれば、他の領域の 이슈はこの1、2年においても未だルールの生成過程にある、と考えられる事例が多い。以下に3つの事例を掲げる。

一つ目の事例は、テレビCMの音声や文字では「一言も『痩せる』とは謳っていない」けれども、受け手の受け止め方としては、そのように印象付けることを意図した非医薬品である食品の広告が、権威ある広告賞を2004年に取ったことがあった事例である。しかしながら、何らかの理由で、その訴求は既に行われなくなり、その商品も一時期相当程度広範に「コンビニやスーパー、自動販売機で見掛けた」にも関わらず、その2、3年後、まったくと言って良いほど見掛けなくなった。もちろん、痩せる効果・効能が謳えるのであれば（その効果・効能が厚生労働省から認められたものである場合）、それは処方医薬品であろう。したがってこの事例では食品であるから、「表示することなく印象付ける」という倫理的に問題を孕む広告表現が行われたこととなる。飲めば飲むほど痩せるという誤認が容易に結果されうるのである。しかし、それが送り手のある時点以降の何らかの判断によってなぜ見掛けなくなったのか、は、理由、論拠が公にはされていないので未だ議論できる状態にはない。

二つ目の事例は、シャンプーにおいては、テレビCMの映像の中で「赤に近いだいたい色の十字マーク」を付けたカバンにそのシャンプーをあたかも「救急セット」のように入

れ、そこから出す、といった「ダメージヘア用」の訴求を行った事例があった。赤十字マークの使用はジュネーブ条約に定められている。具体的には、赤十字の標章及び赤新月の標章（類似のものを含む）は、戦地にある軍隊の傷者及び病者の状態の改善に関する1949年のジュネーブ条約（ジュネーブ諸条約（1949年）の第一條約。傷病者保護条約）により赤十字社・赤新月社と「軍隊およびこれに準ずる組織（日本においては自衛隊）の医療・衛生部隊の人員・施設資機材」つまり衛生兵が独占的に使用することになっていて、条約加盟国では他の法人などがこの標章を使うことは出来ない。この理由は、赤十字・赤新月の関係者・施設資機材は、人道上、戦地・紛争地での「あらゆる攻撃から無条件で保護されねばならない存在」であることを国際法上明らかにする目的を持つからである。単に医療施設を表すのではない特殊な国際法上の取り扱いが厳格に規定されている。

ジュネーブ条約加盟国である日本でも、国内法規が整備されており「赤十字の標章及び名称等の使用の制限に関する法律」によって、日本赤十字社以外がこれらの標章を使うことが禁じられている（違反が発覚した場合、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金）。また商標法においても赤十字およびこれに類似した標章・商標・名称は商標登録を受けることができないとされている。しかし、実際には赤十字社所属でない一般病院や薬局等がしばしば赤十字の標章を無断使用し、問題になっていることも反面の事実ではある。

2006年の日本国内における「赤十字に類似した」広告表現要素を用いた、赤十字社（日本における赤十字社の組織が日本赤十字社）以外のトイレタリーメーカーによるテレビCMは公然と行われたため、国内法規上も明らかに違法である。ただし、実施にあたっての広告主判断は、おそらく広告の受け手はイメージ可能ではあろうが、送り手が「類似」と判断しなかった、という先の「一言も『痩せる』とは謳っていない」が受け止め可能な状態を意図したものであった、と推論可能である。

このテレビCMも当該マークの冠せられたポスター等も、その後ある時点以降には見掛けなくなった。しかし、それが送り手のいかなる判断によって見掛けなくなったのか、は、理由、論拠が公にはされていないので議論できる状態にはない。

三つ目に挙げる事例は、図2. に掲げるように新聞記事として取り上げられた事例である。ことは一つ目の事例が制度的に顕在化した事例である。

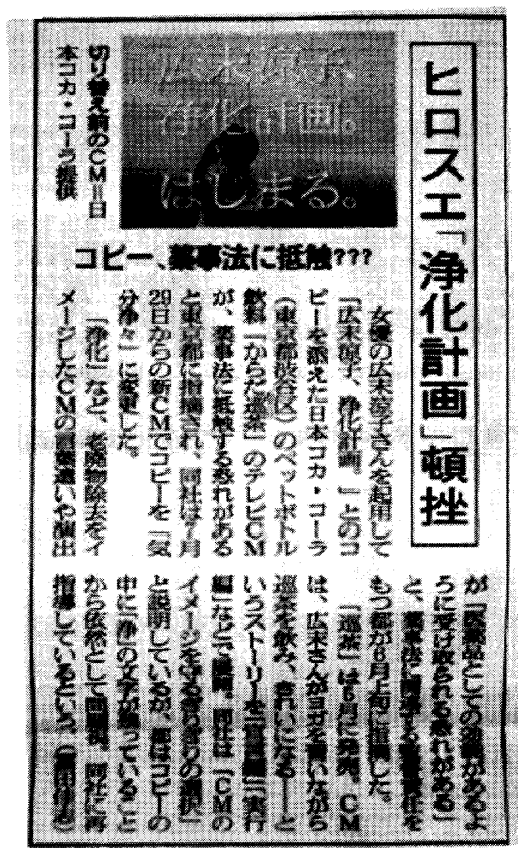


図2. 2006年8月3日朝日新聞記事

(2) 民放と広告主企業の比較

消費者と法、CSR、またISO（国際標準機構）などに関する理論家である松本恒雄（2003）によれば、「ソフト・ロー（soft law）」という訳語が未だにない概念が特に消費者政策には有効であるとされる。理論的に、従来からの強制力のある法をハード・ロー（hard law）とすれば、1980年代までは、「行政が規制」すること即ち消費者政策と考えられていた、とされる。しかしながら、1990年代になると、「司法の場で民事ルール」に照らして売り手、買い手双方が権利を行使することが、より望ましいとされるようになった、とされる。ところがさらに2000年代には、訴訟コストが社会費用としても掛かりすぎる、という認識もあって、「市場の力で反社会的な事業者を淘汰」する考え方にしたがって、自主行動基準を作り遵守することを評価したり、CSR経営を自覚することを促したりするようになってきた、とされる。確かに2000年に公布された消費者契約法（5条2項）には「事業者は、その提供する商品及び役務に関し環境の保全に配慮するとともに、当該商品及び役務について品質等を向上させ、その事業活動に関し自らが遵守すべき基準を作成するこ

と等により消費者の信頼を確保するよう努めなければならない。」とされているのは象徴的である。

検事出身の法学研究者である郷原信郎（2007）の「『そのルールが何のためにあるのか』を無視して、ルールだから守るということでは、脱法行為を抑止できない」とする認識も、ハード・ローとソフト・ローの差が分からなければ、望ましい企業を増やし、望ましくない行動を「行政コストを掛けないで」実現することが理解できないこととなる。したがって1980年代までの法理では、現代のソフト・ローは理解不能、あるいはマジックに見えることになる。つまり、法理が20年で異次元の領域に変化したのである。

このことの意味は極めて大きい。つまり1999年までに法学部を卒業し法についての一定の知識のある社員が2007年時点で30歳前後となるから、殆どの企業において管理職は「法理が異次元に変化したこと」を学んでいないこととなるのである。

ここで浮かび上がってくることはこの国の広い意味での教育制度と実務の関係である。それでも民間営利企業は、関連業法が象徴的であるが法制度の変化にはある程度敏感である。少なくとも本業の収益に関係するそれはビジネス上の大きな制約や行動変化を引き起こす場合があるからである。方や制度と収益に二重に「寛容な環境」にあった民放ではどうか。捏造事件後民放では珍しいこととしてようやく「コンプライアンス部署」が設立されたことが象徴するように一般民間企業、少なくとも同程度の社会的影響のある大企業との差は歴然としている。

外部からの観察は、直接は難しいが、研修、能力開発等様々な言葉で呼ばれる広い意味の教育についても同様の濃淡が民放にはあるのではないか。高度な職業専門能力の研鑽はどう考えられているのであろうか。

こうした点ともつながる「社会との窓の形骸化」も、ソフト・ローに照らせばまた明らかである。そもそも民放の経営品質に関係するようなCSR指標は開発されようとしたことがあったのだろうか。これは作品としての番組が「受賞」といったことと位相が違う。ISO9000シリーズが業務全般に視野が及ぶような、そうした基準がここでいうソフト・ローなのである。民間企業では、ISO9000シリーズ、ISO14000シリーズ、経営品質賞、その他CSR関連（CGR全体、企業倫理についてもISO基準化が準備されている）の規準が、大きくその認証の有無が顧客との関係上、競合企業との競争上重要であるから規範として働いていることが、こと民放の世界ではやはり「視聴率」あるいは部分的な「番組満足度」しかないことが炙り出されるのである。

ルールと言えば「放送法」「電波法」、あるいは「報道の自由」「表現の自由」と「視聴率」

(それも寡占で寛容な収益環境下、つまり需要過多ゆえ視聴率が自動的に収益につながった特殊な半世紀でのそれとして)、そして昨今は、倫理とは人権と捏造しか考えられないとすれば、民放のルール観は、その本業の特殊さに帰せられない硬直さを感じさせる。

民放のいう公共性について、佐々木毅ら(2002)の指摘する「公」と「共」の分離といった新たな公共認識に照らせば「理念」、「社会からの監視」、「監視による牽制」、「法によらない遵守すべき規準」、「広い意味での教育」など様々な規範(ルール)へ注意が行っていなかったことが照らし出される。やはり特殊な業種であるからと社会が寛容に過ぎたのではないか。

(3) 相互牽制、相互監視を可能とさせる意思決定の透明性・公開

遅れるルール、つまり何らかの行為とその結果があつて、後に受け手や社会の反応を経て、送り手側の実行可能な行動からルールが選択され採用され成立すること、また、あらかじめルールが行為に先行しないこと、という認識は、様々な「こうであったかもしれない可能性」を指し示し、現実の解釈に対して自由度を高める。

ただし反社会性、社会倫理の考察という特殊領域においては、この遅れるルールが機能しているかどうか、もまた論点になる。なぜならば、著しい遅れ(例えば数十年単位)は事実上ルールとしての機能を果たさないからである。民放創生以降半世紀を経て、逸脱したルールも忘れられ、また日々新たなルールなき行為が観察されるとすれば、このことは重要となってくる。あつたかもしれないもう一つの可能性への想像力が問われることとなるのである。

マス・メディアのマス・マーケティング利用という20世紀後半に爆発的に一般化した社会現象の一面を素描し、新たな視点から議論を試みるのが本稿の試みである。鳥瞰的に見れば、広範な人々の社会情報環境(例えば、眺望権、いまだ生成中の静寂権などを考えればこれも当然公共性の一部である)を企業行動として利用する、という視点からは、通常は同列に見えない民間放送局もマス・マーケティングを行う広告主も同列の営利の「送り手」である。その送り手に「啓発された利己心(self-enlighten interest)」を求め、様々な反社会性を未然に感知する社会責任応答能力(social responsiveness)を求めることは、経営学研究、マーケティング研究の伝統的基底的な認識でもあつた(中谷・川端・原田(1979)、嶋口(1992)、森本(1994)、出見世(1997))。企業は社会に許されてはじめて存立できるからである。社会の支持を得られない企業は存続基盤を持たない。では、その社会責任応答能力は、はたしてどのような秩序形成の下にあるか、これが論点となる。

往々にして、言論・表現の自由を担い民主主義を支える報道機関は「憲法に保障された職業」として特殊な地位を主張する。法のもとに平等である大原則の例外として、法廷においても取材源の秘匿を理由に証言を拒否するのも法的な特殊性の一象徴である。他の職業においてこのような職業的要請を理由に証言拒否を行うことは正当化されえない。もともと報道に携わる者はこうした「公共性」を職業的に特殊な権利として持つ。ところが、免許事業であり営利事業である民放テレビは、加えて「免許交付」条件としての「公共性」という別途の枠の中にある。この二重の「公共性」を田中角栄は「準公務員」「免許の営利使用の禁止」として鋭く日常語で語っていたのであった。

今後のデジタル化をきっかけにした民放制度の変化は、本稿では総務省審議会や、欧米の制度を参照し、いくつかの点でその方向性を整理したが、ここでも明らかなのは職業専門能力とその開発や「相互監視」を実質的に欠いていたことをいかに民放が克服できるか、という点である。地域・社会の支持を欠く経営は、民放に限らず、様々な批判圧力にさらされ、長期には是正されざるをえない。

免許事業に相応しい責任の中に「番組品質評価」が手薄すぎるのだ。番組審議会と少数の番組モニターで「番組品質評価」を事足りりとしているのはVTR普及以前の「流しっ放し（＝放送）」の価値観でしかない。番組内容に関して第三者評価がいい加減なこうした状態が、高利益体質を結果させているのならば、明らかに「品質評価」に手を抜いてコストを掛けていないことになるのである

さらに経営組織（つまり民放も広告主と分類される企業も）がいかに「信頼」を地域・社会から勝ち得るか、を近年の社会心理学の知見に照らして検討するとやはりこの「相互監視」をいかに自覚し対応するか、に関して経営組織側に明らかに「不足する知恵・仕組み」のあること、つまりは社会責任応答能力の不足、啓発の不足が指摘可能であった。

このような多面的な議論を積み重ねることが、「公共性」をカギ括弧に入れてそれ以上その内実を考えない思考硬直を克服させる唯一の道であろう。再度確認すれば、公共性とは、地域・社会の支持であり、信頼であり、その件について「任せていい」とする許しである。字義を考えれば、免許とは、社会がその相手の能力と誠実さに「免じて『任せていい』とする許し」であったのであった。

ネット環境は、それまでのサイレント・マジョリティに情報発信の可能性を開き、それまでの特権的なマス・メディアの送り手である民放や広告主企業にも「その発信された情報」が観察可能な状態を出現させた。新たなルール生成は誰にとっても観察可能な透明な状況に近く認識できる。相互牽制、相互監視は、民放や広告主企業がどのように認識しよ

うとも、既に起きている社会的現象なのである。相互牽制、相互監視を前提とした意思決定の透明性・公開、またソフト・ローに見られる法意識は「遅れて成立しつつあるルール」なのであろう。社会との窓を形骸化させる経営は、仮に寛容な環境であったとしても、長期には脆弱である。相互牽制、相互監視が形骸化を牽制し「世間を社会」にするのだろう。

企業の経営活動としてのマス・マーケティングあるいは広告と、マス・コミュニケーションの大きな一部としての民放、その二つの認知的制度をめぐる議論が筆者の関心である。稚拙な本稿のような議論も大きくはこのような制度的研究関心に駆動されたものである。

重ねて諸賢からの叱責を希う。

注

- 1) この時の新規免許交付は、教育番組を50%以上、教養番組を30%以上放送するという教育番組専門放送局免許であった日本教育テレビ（現テレビ朝日）、東京12チャンネル（現テレビ東京）などが含まれる。民放ラジオは1951年から、民放テレビは1953年からの開始だが、この田中郵政相当時は1955年頃から1960年頃にかけて、既にラジオ放送を行っていた民放の多くがテレビ放送を開始するため新規に免許を申請した時期である。1958年の旧経済企画庁データによるテレビの世帯普及率は未だ8.7%である。

参考文献

- 阿部謹也（1995）『「世間」とは何か』講談社
天野正子（1996）『「生活者」とはだれか』中公新書
Coos, J. E. (eds.) (1961), *Freedom and Responsibility in Broadcasting*. Northwestern University Press. 邦訳日本民間放送連盟放送研究所（1964）『放送の自由と責任』岩崎放送出版社
Dean, Peter J. (1992), "Making Codes of Ethics 'Real,'" *Journal of Business Ethics*, Vol.11, pp.285-290.
出見世信之（1997）『企業統治問題の経営学的研究』文真堂
浜田純一（1996）「マスメディアの表現と自由」『ジュリスト』1089号
浜田純一（1999）「放送制度論と放送法制の行方」『放送学研究』49号
長谷部恭男（1992）『テレビの憲法理論——多メディア・多チャンネル時代の放送法制』弘文堂
長谷部恭男（2001）「通信と放送」『ジュリスト』1192号
藤原保信（2005）『藤原保信著作集 第10巻 公共性の再構築に向けて』新評論
郷原信郎（2007）『「法令遵守」が日本を滅ぼす』新潮新書
堀田一善（1981）「広告挙証責任」『日経広告研究所報』第76号、日経広告研究所、pp.7-12.
池端忠司（1994）「寛容・コンテクスト・原理——表現の自由と『抑圧的寛容』」東京大学社会情報研究所編『放送制度論のパラダイム』所収、pp.165-187. 東京大学出版会
井上 宏（1972）「編成機能の主体性確立への道」『月刊 民放』Vol. 2 No. 4, pp31-35.
石井淳蔵（1993）『マーケティングの神話』日本経済新聞社
石井淳蔵（1998）「ルールは遅れてやってくる——意思決定者の不安の基礎にあるもの——」、石井淳蔵・

- 石原武政編著『マーケティング・インタフェース』、所収第一章論文、pp.3-22.白桃書房
- 井上崇通（1994）「不当表示・誇大広告・過大包装」小木紀之編著『消費者問題論』放送大学教育振興会
- 金澤覚太郎（1951）『商業放送の研究』日本電報通信社
- 亀井昭宏（1978）「広告管理システム——広告計画から評価まで——」、村田昭治編著『現代の広告』同文館出版、pp.139-154.
- 桂 敬一（2006）「日本の新自由主義に脅かされるメディアの公共性」『現代思想』Vol.34. No. 4, pp.90-101.
- 川崎 修（1998）『アレント 公共圏の復権』講談社
- 岸井大太郎・鳥居昭夫（2005）『公益事業の規制改革と競争政策』法政大学出版局
- キネマ旬報編集部（1958）「テレビの威力とその責任」『キネマ旬報』No.194, pp.171-180.
- 経済産業省経済産業局調査統計部（2007）『平成17年 企業活動基本調査報告書 第1巻総合統計表』（社）経済産業統計協会
- 国民生活センター（1976）『消費者問題10年史』国民生活センター企画調整室
- 小松隆二（2000）『公益学のすすめ』慶應義塾大学出版会
- 松井茂記（1994）『マス・メディア法入門』日本評論社
- 松本恒雄（2003）「企業の経営システムと標準化—CSR（企業の社会的責任）が目指すもの」『標準化と品質管理』第56巻11号、日本規格協会、pp.11-15.
- McDonough, J. et al. (eds.) (2003), *The Advertising Age. Encyclopedia of Advertising*. Fitzroy Dearborn.
- Miracle, Gordon E. and Terence Nevett (1987), *Voluntary Regulation of Advertising : A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*, Lexington Books, D. C. Health and Company.
- 水野由多加（2000a）「広告倫理の新論点」『広告科学』第40集、pp.113-126.
- 水野由多加（2000b）「マーケティング倫理の新論点——今日的『意図せざる社会的結果』における広告倫理領域」『流通研究』第3巻第2号、pp.39-57.
- 水野由多加（2001）「広告倫理の議論に向けての一考察」『マス・コミュニケーション研究』59号、pp.193-209.
- 水野由多加（2004）『統合広告論——実践秩序へのアプローチ』ミネルヴァ書房
- 水野由多加（2006）「広告の「意図せざる結果」に関する今日の事例研究——諸事例から見た「マス・メディア」の送り手における公共性の新論点——」『関西大学 社会学部紀要』第38巻、第1号、pp.57-76.
- 水谷三公（2004）『丸山真男』ちくま新書
- 森本三男（1994）『企業社会責任の経営学的研究』白桃書房
- 森田 朗（1988）『許認可行政と官僚制』岩波書店
- 中村 清（2005）「放送事業」公益事業学会編『日本の公共事業 変革への挑戦』所収第3章第2節論文、白桃書房
- 中谷哲郎・川端久夫・原田実（1979）『経営理念と企業責任』ミネルヴァ書房
- 日本民間放送連盟（2006）『日本民間放送年間2006』コーケン出版
- 日本民間放送連盟放送研究所編（1966）『放送の公共性』岩崎放送出版社
- 大石泰彦（2006）「放送の『公平・公正』をどう確保するのか 自己完結型公平・公正から参加型公平・公正へ」『現代思想』Vol.34. No. 4, pp.138-144.
- ロナルド・ドーア（2006）『誰のための会社にするか』岩波新書
- 酒井 昭（2004）『放送五〇年：その光と蔭』岩崎放送出版社
- 酒井三郎（1973）『民放20年私記 放送番組の向上のための提言』兼六館出版

- 佐々木孝夫（1999）「地方メディアと政治・社会意識」前田壽一編『メディアと公共政策』所収論文、pp.198-225、芦書房。
- 佐々木毅・金泰昌（2002）『中間集団が開く公共性（公共哲学7）』東京大学出版会
- 嶋口充輝（1992）「企業の社会的責任とその関わり方：マーケティング・コンテキストからの考察」『組織科学』Vol.26, no. 1.
- 清水英夫（1986）「広告をめぐる法と倫理の諸問題」『青山法学論集』第28巻、第3号、pp.1-27.
- 鈴木秀美（2000）『放送の自由』信山社出版
- 津金沢聡廣（1983）「日本における『放送の公共性論』小史」津金沢聡広・田宮武『放送文化論』所載補論論文、ミネルヴァ書房
- 津金澤聡廣（1998）『現代日本メディア史の研究』ミネルヴァ書房
- 内山芳美（1963）「戦後日本の放送政策（上）」『放送学研究』6号、pp.5-40、日本放送協会・放送文化研究所
- 梅津光弘（1997）「経営倫理学と企業社会責任論」『日本経営倫理学会誌』第4号、pp.21-31.
- 山岸俊男（1998）『信頼の構造——心と社会の進化ゲーム——』東京大学出版会
- 横山 滋（2006）「新聞記事に現れた『放送の公共性』」『放送研究と調査』2006.11月号、pp.24-41.

—2007.8.23受稿—