

2019(平成31)年3月20日

国民投票運動CMなどの取り扱いに関する考査ガイドライン

日本民間放送連盟

〈放送事業者の責務〉

日本国憲法の改正手続に関する法律（国民投票法）は、国民投票運動を「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」と定義し、国民一人ひとりが萎縮することなく国民投票運動を行い、自由闊達に意見を闘わせることが必要であるとの考えから、国民投票運動は原則自由とされている。

ただし、放送においては、▽国民投票に関する放送については、放送法第4条第1項の規定の趣旨に留意するものとする（第104条）、▽何人も、国民投票期日前14日から投票日までの間においては、国民投票運動のための広告放送をし、又はさせることができない（第105条）——と規定されている。これは、言論に対しては言論で対処することを前提としつつも、放送メディアの影響力の大きさを踏まえたものと言える。

憲法改正という国の骨格を定める重要な問題について、報道・広告を含めた放送全ての側面で、正確かつ多角的な情報を積極的に提供することは、放送事業者の当然の責務である。さらに、国民投票運動期間中に扱うCMについても、国民投票運動の自由を原則としつつ、放送メディアの影響力を自覚し、視聴者の利益に適うという放送基準の目的を達成するものでなければならないことは言うまでもない。

〈ガイドラインの位置付け〉

民放各社で国民投票運動CMなどを取り扱うにあたっては、他のCMと同様、自社の番組基準（民放連 放送基準）に基づき、適切な考査を行うことは当然であるが、国民投票運動というこれまで経験したことのない事象に取り組むことになる。このため、「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」で示された考え方を、民放各社が具体的な考査判断に適用できるよう、特に留意すべき事項を現時点で取りまとめたものが、このガイドラインである。番組基準（民放連 放送基準）の運用は、民放各社が自主・自律的に運用することとしており、この考査ガイドラインも民放各社が自ら判断するための参考資料と位置付けるものである。なお、本ガイドラインは必要に応じて見直すことがある。

〈原則〉

「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」は、国民投票運動CMはその内容から、より慎重な対応が求められるものであり、放送基準第89条「広告は、真実を伝え、視聴者に利益をもたらすものでなければならない」を前提に、▽広告は、たとえ事実であ

っても、他をひぼうし、または排斥、中傷してはならない（第101条）、▽番組およびスポットの提供については、公正な自由競争に反する独占的利用を認めない（第97条）——などについて、特に留意することを求めている。

さらに、投票を直接勧誘しないものの、国民投票運動を惹起させるCMや憲法改正に関する意見を表明するCMなどについても、主権者一人ひとりが冷静な判断を行うための環境整備に配慮することを目的に、国民投票運動CMと同様、投票期日前14日から投票日までの間は取り扱わないことを推奨している。

この「基本姿勢」を前提としつつ、これまで各社が培ってきた「意見広告」に関する考査上の留意点などを踏まえ、国民投票運動CMなどの考査に当たる必要がある。

〈考査ガイドラインの適用範囲〉

- (1) この考査ガイドラインは、「国民投票運動CM」と「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」に適用する。
- (2) 「国民投票運動CM」とは、憲法改正案に対し賛成・反対の投票をするよう（または投票しないよう）勧誘する内容のCMを指す。
- (3) 「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」とは、憲法改正案に対する賛成・反対の意見の表明にとどまり、投票の勧誘を行わない内容のCMや、憲法改正には直接言及しないものの、CM全体からみて憲法改正について意見を表明していると放送事業者が判断するCMを指す。また、意見広告や政党スポットにおいても、CM全体からみて憲法改正について意見を表明していると放送事業者が判断するCMは「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」に含むものとする。
- (4) このガイドラインで「CM」と記載している場合、「国民投票運動CM」と「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」を指すものとする。

〈広告主〉

- (5) CMの出稿を受け付ける法人・団体については、これまでの活動実績や放送基準各条などを踏まえ、広告主としての適否を放送事業者が総合的に判断する。
- (6) 個人が出稿するCMは、個人的売名につながりやすく、また、放送にはなじまないことから取り扱わない。
- (7) 放送事業者は、広告主の意見・主張の内容やそれぞれの立場などにかかわらず、CM出稿の要望には真摯に対応しなければならない。
- (8) 放送事業者は、「国民投票運動CM」および「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」を受け付ける用意があることを、CM出稿を希望する広告主に対して明示するよう努める。

〈出演者〉

- (9) 政党その他の政治活動を行う団体がCMを出稿する場合、選挙(事前)運動であるとの疑いを排するため、政党スポットと同様、所属議員の出演は原則、党首または団体の代表のみとする。また、特定の選挙の立候補(予定)者が出演するCMは、取り扱わない。
- (10) 児童・青少年が出演する場合、その年齢にふさわしくない行動や意見表明を行わせるCMは取り扱わない。

〈CM内容〉

- (11) CM内容は、たとえ事実であっても他をひぼうし、または排斥・中傷するものであってはならない(放送基準第101条)。さらに、他への名誉毀損やプライバシーを侵すものであってはならない。
- (12) 視聴者の心情に過度に訴えかけることにより、冷静な判断を損なわせたり、事実と異なる印象を与えると放送事業者が判断するCMは取り扱わない。
- (13) 複数の意見や主張が混在して、視聴者にわかりにくい内容となっているCMは取り扱わない。
- (14) 企業広告や商品広告に付加して意見・主張を盛り込むCM(「ぶら下がり」など)は取り扱わない。
- (15) CMには広告主名と連絡先(CMに対する意見の受け付け窓口)を視聴者が確認できる形で明示したものでなければ、取り扱わない。
- (16) 「国民投票運動CM」の場合はその旨をCM内に明示したものでなければ、取り扱わない。また、「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」は「意見広告」である旨をCM内に明示したものでなければ、取り扱わない。

〈その他〉

- (17) 放送事業者の意見と混同されないようにするため、CMの放送時間帯はニュースの中・直前・直後を避ける。また、特定の広告主のCMが一部の時間帯に集中して放送されることがないように、特に留意する必要がある。
- (18) 出版物やイベントの告知であっても、その内容などから国民投票に影響を与えると放送事業者が判断するCMについては、「国民投票運動CM」「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」に準じて扱う。
- (19) 上記の留意点を踏まえ適切な対応を行うために、十分な時間を取り、絵コンテ段階から考査を行う。

以 上

国民投票運動CMの「自主規制」に関する考え方について

先般、民放連は、国民投票法の規制対象となる、いわゆる「国民投票運動CM」に関して、民放連として統一的に量の自主規制を行う合理的な理由が見出せないことを表明いたしました。これに対して、「かつて民放連は国会で自主規制すると約束していたのではないか」との指摘がありました。

指摘は、平成18年に、衆議院・日本国憲法に関する調査特別委員会（以下、「委員会」）に民放連が参考人として出席した際の発言を踏まえたものであると思われまますので、当時の発言の前提や趣旨について、この機に改めて下記のとおり説明いたします。

なお、当時審議されていた国民投票法案では、国民投票運動CMの放送禁止期間は7日間であり、出席した民放連参考人は、民放における広告考査実務を説明したうえで、投票日前の広告制限が放送にのみ定められていることに違和感を表明、法律によって禁止するのではなく、放送事業者の自主的な判断に任せるべきである旨を一貫して主張しました。法案はその後、放送禁止期間を14日に延長して可決、成立しました。

記

- 平成18年6月1日の委員会において、民放連参考人が「自主規制はできません。やらなければいけないというふうに思っております」と発言しました。これは同参考人への質問で、「1週間の規制そのものもある意味では反対をされておられるわけですから、そうしたお取り組みが本当に可能なのかどうか伺いたい」と問われたことに対し、「広告放送を法律によって禁止することには反対である」旨を述べたうえで行った発言であり、その趣旨は「CMに関する法規制は不要であり、民放事業者の自主・自律の取り組みに任せてほしい」との民放連の基本的な考え方を示したものです。
- また、この「自主・自律による取り組み」をもって「国民投票運動CMの量の自主規制をすると約束した」と解釈する向きがありますが、これは放送法第4条で定める「政治的に公平であること」等の規定について、放送事業者が

番組・広告を含めて放送全体の中で自主的、自律的に取り組む旨を改めて強調したものであり、CMの法規制に加えて、量の自主規制を行うことを述べたものではありません。その意味からも、その後、民放連は、平成18年11月7日の衆議院・日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会に出席した際には「ルールづくり」という表現を使って説明を行っています。

- 民放連は、民放連として統一的に量の自主規制を行う合理的な理由が見出せないことを表明した際に、引き続き、国民投票運動に関する番組・CMの取り扱いを放送事業者が自主的・自律的に判断するにあたっての考査上の具体的な留意点などについて検討を進めていくことを併せて表明していますが、この検討作業は、上記の「ルールづくり」に該当するものです。
- 以上のように、平成18年当時の一連の国会審議のなかで、民放連参考人が繰り返し強調したことや、国民投票法が成立した際の会長コメントは、憲法改正という重要な事柄について、国民に多様で多角的な論点や、考えるための材料をわかりやすく伝えるという放送の使命を基礎に、自律的な枠組みを考えたということを述べたものです。
- また、冒頭でもふれたとおり、国会は国民投票法案にある広告規制を削除するのではなく、禁止期間を7日間から14日間に延長する判断を下しました。繰り返しになりますが、民放連の当時の主張は、「一切の法規制を排して自主規制に委ねるべきである」との点を主眼に発言したものであり、「CMの放送禁止という法規制に加えて、量的な自主規制を行う」ことを前提としたものではありません。

以上

日本民間放送連盟「テレビ営業の基礎知識2017(抜粋)」

3 CM放送

放送する際、CMバンクに収録されたCM部分と制作部門の制作した番組本編部分の2種類が、キュー・シート(*注3)に従いマスター室から送出され、実際に家庭の受信機(テレビ)にはそれがミックスされた状態で映し出されることとなります。

4 放送終了後

CM素材は放送契約終了後、速やかに広告会社に返却

3 広告の規制

広告は原則として自由に行われるべきものですが、一般消費者の利益保護や、不公正な取引の防止などの観点から、表現・表示に対するさまざまな規制を受けています。広告に関連する規制はかなり広範に及んでいます。法令による規制と業界の自主規制の2つに大別されます。

1 法令による規制

広告は、憲法・民法・刑法をはじめ多くの法令から規制を受けていますが、テレビ広告に直接かかわる法令としては、事業者間の不公正な取引を禁止した「独占禁止法」や、その関連法令で過大な景品の提供と商品やサービスが実際のものより著しく優良であると誤認されるような表示を禁止した「不当景品類及び不当表示防止法(景品表示法)」、そして他社の商品やサービスと混同するようなものの製造・販売を禁止した「不正競争防止法」などがあります。

このように業種・取引形態を問わず適用されるもののほかに、「医薬品医療機器等法」「健康増進法」「特定商取引法」「宅地建物取引業法」「貸金業法」「公職選挙法」「風俗営業法」「食品衛生法」「職業安定法」などで業種別にさまざまな規制を受けています。

2 業界の自主規制

法の下での規制に対し、業界ごとに定めた規制やルールもあります。ここでは、テレビ局の自主規制と、広告主の自主規制を取り上げることにします。

されます。原則は、広告会社が引き取りにくることになっています。また、放送翌月初旬には放送実績を報告するため、テレビ局から放送確認書が広告会社あてに発行されます。

このように、CMは複数部署において幾度にもわたる確認作業を経て放送され、放送確認書の発行というかたちで完了します。

*注3：キュー・シートについては用語集を参照。

i) テレビ局の自主規制

民放各社の自主規制の共通ルールは民放連が制定した「放送基準」の中に収められています。

民放連の「放送基準」は現在18章152条で構成されています。原則、そのすべてが「番組」と「CM」双方に適用されますが、特に13章(89条)から18章までを広告関連の基準に充てています。17章(143条)までは、前述した法規制に関連するくだりですが、18章はテレビ局固有の「広告の時間基準」について書かれています。

その中からコマーシャルの量が規制されている条文を抜粋すると、「週間のコマーシャルの総量は、総放送時間の18%以内とする。」(148条)、「プライムタイムにおけるコマーシャルの時間量は、以下を標準とする。」(149条)とあります。

〈プライムタイムのCM量の基準〉

5分以内の番組	1分00秒
10分以内の番組	2分00秒
20分以内の番組	2分30秒
30分以内の番組	3分00秒
40分以内の番組	4分00秒
50分以内の番組	5分00秒
60分以内の番組	6分00秒

このように、テレビ局は視聴者にコマーシャルの過剰感を与えないような配慮をしています。

このほかにも時代の流れに沿って、その都度「放送基準」に補足見解が加えられたり、東阪名のCM責任者会議などで具体的な申し合わせを決めたりしています。

ii) 広告主の自主規制

広告主の自主規制の代表的なものに、「公正競争規約」があります。これは業界・業種ごとに公正競争のために作られたルールで、2017年2月現在104件に及んでいます。ただ、このルールに違反すると、景品表示法に抵触すると判断されることがあり、自主規制とはいえ法律と同程度の効力を発揮していると言えます。そこで各業界は「全国公正取引協議会連合会」のもとに78の団体を置き、規約の運用に目を光らせています。

4 CMの考査の実態

テレビ局が広告を取り扱う上でのさまざまな規制については前項で触れましたが、本項ではCM考査の実態を広告主に関する「業態審査」とCMの内容に関する「CM考査」に分けて、より具体的に述べてみることにします。

1 業態審査

業態審査は、主にテレビに初めて出稿する広告主に対して行われます。社内の考査セクションは、民放連の放送基準(自社の番組基準)に適合しているか(資料1参照)、消費者からのクレームがないか、経営がうまくいっているかなどの観点から審査します。

また、公益財団法人広告審査協会、一般社団法人関西広告審査協会などの外部機関に、業態審査を依頼することもあります。そして、その審査に基づいて考査・営業セクションを中心に社内の関係セクションが協議の上、受け入れるか否かを判断します。

なお、一度問題があると判定された広告主でも改善の余地がある場合には、広告主に説明を求め改善資料の提出を受けた上で再審査を行い、受け入れることもあります。

審査に当たっては、主に以下のような資料を確認しています。

- ①会社概要
(パンフレットなど業務内容全般を確認できるもの)
- ②登記簿謄本等
(広告先の法的な登記等を確認する書類、発行後2カ月程度の履歴事項全部証明書)
- ③広告主連絡先
(広告主担当者の名刺等)
- ④商品現品
(健康食品・化粧品などでCM中に登場する商品の

「公正競争規約」以外にも、たばこメーカーが消費者の健康保持の観点からテレビCMを1998年4月から自粛したり、アルコールメーカーもアルコール問題への配慮から露出時間を午後6時以降に限定し、また生理用品メーカーは商品の特殊性と視聴者の生活時間を考慮して、午前8時30分以前、正午から午後1時、午後6時から午後8時の時間帯を除いてCMを出稿するなど、広告主はCM量や露出時間などさまざまな自主規制を行っています。

- 現品)
- ⑤商品説明書
(広告中の商品に関連する説明パンフレット等)
- ⑥広告原稿
(CM絵コンテ)
- ⑦共通コード管理センターの広告事業者コード
(CM素材を管理するときに必要な広告主を示すコード)
- ⑧その他
(広告表現に関わる価格表、キャンペーン内容、商品の分析結果等、通販CMの場合は「テレビショッピング調査票」等)

2 CM考査

CMの内容や表現が民放連の放送基準(自社の番組基準)や、関係法規、各局の内規に照らし合わせて、問題がないかどうかをチェックするのがCM考査です。ちなみに民放連の放送基準では、視聴者保護の立場から、約6割が「取り扱わない」「…してはならない」「避ける」という表現となっており(資料2参照)、厳しい自主規制を設けています。このような基準や法規に該当しそうなCMは事前に絵コンテなどのCMプランを考査し、各局の判断で受諾・改稿・謝絶などの措置がとられます。

〈資料1〉

- 放送基準に基づき取り扱わない企業・サービス・商品の例
1. 関係法令などに反するもの
 - ・ネズミ講
 - ・医薬品的な効能効果をうたう健康食品