

# 「1965年連邦紙巻きタバコ表示広告法」の成立過程と タバコ業界の戦略

岡 本 勝

広島大学大学院総合科学研究科

## The Federal Cigarette Labeling and Advertising Act of 1965: The Tactics of the Tobacco Industry

Masaru OKAMOTO

Graduate School of Integrated Arts and Sciences, Hiroshima University

### はじめに

1893年のワシントン州を皮切りに、アメリカ合衆国（以下、アメリカ）では紙巻きタバコの販売などを禁止する州法の成立と廃止が、14州と1准州において1927年まで繰り返された。この「反紙巻きタバコ運動」が始まったころ、そもそもこの形態のタバコへは、全葉タバコのうち1パーセント程度が加工されていたにすぎなかった。それにもかかわらず、紙巻きタバコのみが槍玉にあがったのは、女性の間でその使用者が増えたことが大きな理由であった。女性に「純真、健康、清潔、そして禁欲」を尊ぶ人格を求めた19世紀後半の「ヴィクトリア時代の道徳観」によると、喫煙は飲酒とともに貴婦人が嗜むべきではない生活習慣だったのである。<sup>1</sup>

このように、反紙巻きタバコ運動には、社会秩序を重視する堅苦しい道徳観が大きな要因として存在していたが、20世紀中頃に始まる「現代タバコ戦争」ではまったく異なる要因があった。言うまでもなくそれは、とりわけ第二次世界大戦期から1950年代にかけて数多く公表された、喫煙と疾病の因果関係を医学的・科学的に論じる研究の成

果だった。それらが、学会誌や医学専門誌だけではなく一般の雑誌や新聞によって紹介されるようになった結果、右肩上がりが増え続けてきた紙巻きタバコの消費量が、1950年代になって初めて減少に転じたのである。

危機感を覚えた大手タバコ会社は、長年のライバル関係を見直し、初めて業界全体で協力してこの状況に対処しようとしたのである。しかしその矢先、それまで沈黙してきた連邦政府が喫煙と肺ガンを含む疾病との因果関係を、初めて公式に認める「1964年公衆衛生局医務長官報告書」（以下、医務長官報告）を公表したのである。<sup>2</sup>そして、この医務長官報告がきっかけとなり、1965年7月27日に「連邦紙巻きタバコ表示広告法」(the Federal Cigarette Labeling and Advertising Act = 以下、1965年法)が成立することになった。

1965年法で画期的だったのは、紙巻きタバコのパッケージに健康被害に注意を促す文言の表示が義務づけられたことだった。これは、紫煙に関する医学的・科学的知見が蓄積されるなかで、タバコ使用に警鐘を鳴らす個人や団体、さらには一部の政府機関によって求められてきたものだったが、なかなか実現にいたってはいなかった。

本稿の目的は、この1965年法の成立過程を、規制を推進した側だけではなく、それに反対した側、つまりタバコ業界の戦略にも焦点を当てながら、現代タバコ戦争の最初の争点として考察することである。そして1965年法が、両者にとっていかなる意味をもっていたのか、さらにはこの法律によってどのような結果がもたらされたのかについても論じてみたい。

## I：プラザホテル会合への経緯

そもそも紙巻きタバコの喫煙が不健康の原因になるという警鐘は、20世紀初頭より一部で囁かれるようになっていた。しかし、当時は説得力のある医学的・科学的論証に乏しく、タバコ会社は銘柄によっては反対に「健康的である」という広告さえすることもあり、紙巻きタバコの製造量は、人気が出はじめた第一次世界大戦期以降常に増加し続けたのである。

早くは1920年代に、「ラッキーストライク」は健康的なタバコであるとして、オペラ歌手のシューマン=ハインク(Ernestine Schumann-Heink)や女優のリード(Florence Reed)など人気があった女性を登場させて「証言広告」を行わせた。彼女たちは、あたかも自らが体験したかのように、ラッキーストライクは「喉に対して鎮静効果がある」とか「喉をひりひりさせることはない」などと語ったのである。<sup>3</sup>

タバコ会社にとって、不健康言説を打ち消す上で、歌手や俳優以上に効果的と考えられたのが医者だった。20世紀の第2期四半世紀には、多くの医者はいまだ喫煙を害のない生活習慣であり、「重圧のかかる現代社会で生活する者にとって、それには精神を落ち着かせる鎮静効果がある」と肯定的に捉えていたのである。<sup>4</sup> この時代、喫煙とさまざまな疾病との因果関係を疑い、調査や研究に協力する医者もいたが、彼らは医学の世界では少数派であった。

1940年代、妊婦による喫煙には反対するようになっていたが、それでも「ほどほどの量の喫煙」であれば問題はないという考え方が、医者の間で大勢をしめていた。<sup>5</sup> 当時、アメリカ医学会の年

次大会では無料タバコが配られており、医者たちが列を作ってお気に入りの銘柄を受け取っていたことが、タバコ会社によるプロパガンダとして利用されることもあった。また1942年の年次大会では、新興のフィリップ・モリス社が、参加者たちが「休息したり、読書したり、喫煙したり、少しお喋りする」の場所として「ドクターズ・ラウンジ」を、会場内に開設して便宜を図るなど、タバコ業界は医学界と良好な関係を維持しようとしたのである。<sup>6</sup>

このような状況であったため、1930年代から40年代にかけてタバコ広告にしばしば医者が登場することがあり、例えばR. J. レイノルズ社の広告では、「他の銘柄よりも、キャメルを選択する医者が多数派である」と語られた。同様に、アメリカン・タバコ会社も「20,679人の医者は、他の銘柄については分からないが、ラッキーストライクによって喉を痛めたことはない」と述べている」と宣伝した。1940年代後半、多くの専門誌には白衣を着て反射鏡を前額部に装着し、紙巻きタバコを指の間に挟んだ医者が、「キャメルを吸って喉を痛めた経験はない」と語る広告が掲載された。ちなみに最も権威のあった『アメリカ医学会誌』では、1953年まで「タバコは健康的である」ことを伝える広告が行われており、すべての医学専門誌からタバコ広告がなくなるのは、1960年代になってからだった。<sup>7</sup> これは、当時の医療関係者が、喫煙と健康被害について統一した見解がもてていなかったことや、多額の広告料収入や研究費の補助を、医学界も無視できなかった事情があったものと考えられる。

しかし一方では、先ほど述べたように第二次世界大戦終了後から1950年代前半にかけて、国の内外で喫煙が原因で起こるとされたさまざまな疾病に関する医学的・科学的研究の成果が、あい次いで発表されるようになった。<sup>8</sup> もちろん、それまでも肺ガンなどいくつかの疾病の原因が喫煙であると結論づける論文は単発的に発表されていたが、それらは『アメリカ医学会誌』、『ニューイングランド医学雑誌』、『ランセット』などの学会誌や医学専門誌に掲載されたため、そのような研究成果を目にするのは少数の専門家のみであった。

他方、一般の雑誌や新聞にはタバコ広告が溢れており、広告料収入に大きく依存する活字メディアにとって、喫煙の危険性は取り上げにくい話題であった。<sup>9</sup>しかし1950年代の中頃には、そのような活字メディアだけではなくテレビやラジオを含めたすべての大衆伝達機関にとって、喫煙の問題は避けて通れないほど多くの研究成果が発表されていたのである。

1940年代から例外的に警鐘を鳴らし続けてきた『リーダーズ・ダイジェスト』誌は、1952年12月にジャーナリストのノー(Roy Norr)によって書かれた「タバコによるガン」<sup>キヤンサー・バイ・ザ・カートン</sup>という記事を掲載して、わずか2頁ではあったが読者に向けて「説得力のあるメッセージ」を発信した。当時、最も発行部数が多かったこの雑誌において、ノーが記事を書く上で主に引用したのは、ウィンダー(Ernest Wynder)とグレアム(Evarts Graham)によって『アメリカ医学会誌』(1950年5月)に発表された「肺ガン発症の潜在的要因としてのタバコ喫煙」という論文であった。彼らは全国の病院を調査して、肺ガンで入院していた患者の96.5パーセントが、紙巻きタバコを1日10本以上吸っていたことなどをつきとめ、喫煙に警鐘を鳴らしたのである。<sup>10</sup>

幅広い読者をもつ雑誌『タイム』もまた、1953年11月に「明白な事実」<sup>ビヨンド・ユニー・ダウト</sup>という見出しの記事を載せた。そのなかで、喫煙はガンの原因であるというのは「もはやたんなる可能性ではなく、疑う余地のない事実として証明された」と断言されている。<sup>11</sup>これらの記事に触発されて、『USニュース&ワールド・リポート』、『ニュー・リパブリック』、『ネイション』、『ニューヨーク・タイムズ』など一般の雑誌や新聞も、喫煙の問題を記事として扱うようになったが、同時にタバコ会社の反論も掲載されており、全体として「過度の喫煙」は健康に良くないという曖昧な論調になっていた。

しかし、それでも一般の国民、とりわけ当時成人男性の半分以上をしめた紙巻きタバコ喫煙者の多くは、次から次へと出される情報に少なからずの恐怖を感じるようになった。その結果、紙巻きタバコの生産量は1952年に4350億本だったものが、翌53年には4230億本へと初めて減少に転じたのである。<sup>12</sup>このような1950年代前半の出来事は、

タバコ会社にとってまさに危機であった、と言うよりも現在も続いている危機の始まりだった。このとき、それまでは喫煙者を奪い合うライバル関係にあったタバコ会社は、業界全体の将来に大きな不安を抱いたため、少なくとも表面上は協力してその危機に対処する姿勢を見せはじめたのである。<sup>13</sup>

1953年12月中旬、リゲット・アンド・マイヤーズ社を除く大手タバコ会社の社長や重役たちは、ニューヨーク市のプラザホテルに秘密裡に集まった。この会合の開催にあたっては、アメリカン・タバコ会社のハーン(Paul Hahn)社長が中心的役割を果たしたのであるが、彼は「紙巻きタバコに関する否定的な研究や記事への対応」について話し合うために、会合を呼びかける電報を他社の社長たちに送ったのである。彼は、それよりも少し前の11月26日に、報道機関に対して声明を発表しており、そのなかで、多くの研究がなされてきたが、「[動物実験のマウスではなく]人体に発生する肺ガンが、いかなる形態であろうとも直接紙巻きタバコに起因するなどということは、未だ証明されていない」と持論を述べた。しかし、「国民には事実を知る権利がある」ので、「この問題(喫煙とガンの関係)に対して偏見や先入観を抱いていない研究者が、真実を突き止めるために行う研究に協力することは、われわれの方針と一致する」とも彼は語っていた。<sup>14</sup>

ハーンによる声明の骨子、つまり「未だ証明されていない」と「さらなる研究が必要である」という主張に、当時は一定の説得力があったため、タバコ業界を守ろうとする人たちによって、これらの言葉がその後も繰り返されることになるのであった。プラザホテルでの会合では、「国民の健康に対する不安を最小限に抑え込む」ために業界として何をなすべきかが、少なくとも表向きには中心的な議題であった。タバコは「安全で健康的である」と宣伝したり、「[タバコには]有害物質はいっさい含まれていないが、万が一、何か悪いものがあるのであれば、それを取り除けばよい」と説明するだけでは不十分で、人びとを説得するためには医学的・科学的な研究成果が必要だった。<sup>15</sup>このような状況や先ほど触れたハーンの声



明を踏まえて、タバコ会社の経営者たちは数日後再びプラザホテルに集まり、広報活動を一層活発化させることと、そのために必要な、喫煙の人体に与えるかも知れない影響に関する研究を進めることに合意したのである。<sup>16</sup>

## Ⅱ：「タバコ産業調査研究委員会」とその活動

プラザホテルでの合意の背後には、広報の専門家ヒル(John Hill)が率いる国内最大級の広告代理店「ヒル・アンド・ノウルトン」(以下、H&K社)が存在していた。H&K社は、この会合の開催を含めてタバコ産業全体の広報活動を企画する役割を担うことになっていた。第1回目の会合が開かれた翌日に、H&K社とタバコ業界の指導者たちは短期的な対策について相談したが、実はそのような話し合いは、彼らの間でかなり以前から繰り返し行われていたのである。自らの健康を気遣って何年も前に喫煙を止めたヒルだったが、そのこととタバコ業界を守ることは矛盾するものではなかった。

大手タバコ会社と個別に契約を結んだH&K社の幹部は、プラザホテルでの会合から年末にかけての約2週間、国民の健康に関する不安を最小限に抑え込むためにどのような広報活動を行うべきかについて、クリスマス休暇を返上して業界関係者と議論を重ねた。その結果として決まったのが、年明け早々の1月4日に国中の新聞に、「紙巻きタバコ喫煙者への率直な訴え」(以下、「率直な訴え」という意見広告を掲載することと、そのなかでも言及されることになっている研究推進のための機関「タバコ産業調査研究委員会」(the Tobacco Industry Research Committee=以下、TIRC)の設立であった。そして年が明け、実際に「率直な訴え」はタバコ会社9社を含めて葉タバコ生産者や倉庫業者など14の企業や団体の連名で、全国258都市にある448の新聞紙上に掲載されたのである。<sup>17</sup>

「率直な訴え」は、まず最初にウィンダーたちが行った動物実験に触れながら、喫煙を肺ガンなどいくつかの疾病の原因と結論づける研究に対

し、次のように反論したのである。それをまとめると、①最近の医学研究と調査によって、肺ガンについてさまざまな原因の可能性が明らかにされてきている。しかし、②専門家の間では、何が本当の原因なのかについての一致した見解はない。そして③紙巻きタバコ喫煙を肺ガンと結びつけようとする研究以外に、現代人が日常生活のなかで経験するさまざまなことについても、同様に研究対象とするのは可能であるし、またそうすべきである。実際、これまでになされてきた喫煙にのみ原因を求める統計学的研究の有効性については、多くの専門家は疑問をもっている、というものであった。<sup>18</sup>

ここで読み取れるのは、まず第一に喫煙と肺ガン発症との因果関係は、「議論の余地がある」という主張である。第二には、当時喫煙と疾病を結びつける研究の多くが、ガン発症のメカニズムを解明することよりも、ガン患者の喫煙歴や喫煙量などと発症率との関係から統計学的に結論を導き出す傾向が強かったことへの反発が表れている。この反発は、少なくとも1940年代末までの医学の分野では、「統計的および数量的研究方法は馴染みの薄いもの」だったので、それは「たんなる数値にすぎない」と考える研究者の意見を代弁したものであった。<sup>19</sup>そして第三に主張したかったのは、例えば大気汚染や遺伝、さらには喫煙以外の生活習慣など、ガン発症に影響を及ぼすかも知れない他の要因も考慮すべきであるということだった。

次に「率直な訴え」では、それでもタバコ業界が喫煙者の健康について考えることは「最大の責務」と述べられており、具体的にはTIRCの設立が提案されている。それはまた、「タバコ使用と健康に関する問題のさまざまな側面に対する研究活動への助言と資金援助」を、タバコ業界が行うことを確約するものであった。さらに、TIRCの活動は「疑う余地のない誠実さと国民的信望をもつ科学者」に託されること、そのためには「医学、科学、教育学の分野から、タバコ産業に利害をもたない著名な科学者」で組織される「科学諮問委員会」(the Scientific Advisory Board)を設置して、多様な研究に対して助言を与えることが

重要であると表明されている。<sup>20</sup>

当初2名が欠員となり7名で構成された科学諮問委員会の初代委員長にはリトル(Clarence Little)が就任することになった。彼は1888年ボストンに生まれハーバード大学を卒業した遺伝学者で、当時ガン発症に関して遺伝的要因を重視しながらも、それ以外に「性別、ホルモン、食習慣、ビタミン」などさまざまな要因を総合的に研究する必要性を主張していた。したがって、喫煙が肺ガンを引き起こす原因であるという議論に関して、リトルは未だ十分に証明されていないと主張するタバコ業界と歩調を合わせる立場にたっていた。30代の若さでメイン大学やミシガン大学の学長を歴任したあと、彼は1929年から「アメリカ癌抑制協会」(the American Society for the Control of Cancer)の理事を務めたり、1937年には政府による「国立癌研究所」(the National Cancer Institute)の設立に貢献したことなどで、ガン研究に関して「比類なき卓越性と見識をもち合わせた権威」として評価されるようになっていた。<sup>21</sup>

したがって、実際にリトルが「疑う余地のない誠実さと国民的信望をもつ科学者」であったかどうかは別として、「[彼の] 科学諮問委員長への就任は、少なくとも当初は広く評価された」のである。<sup>22</sup>そしてこのことは、プラザホテルでの会合の目的であった「国民の健康に関する不安を最小限に抑え込む」という点に関しても、タバコ業界へは一定の貢献がなされたものと考えられた。事実、「率直な訴え」を含めた一連の動きに対して、タバコ業界が喫煙者の健康問題を真剣に受けとめようとしているとして、好意的な記事を載せた新聞が少なくなかった。<sup>23</sup>

しかし時間が経過するにつれて、TIRCが重視したものが、「率直な訴え」のなかで明言された「喫煙者の健康への関心」ではなくて、タバコ業界が生き残るための広報活動への貢献だったことが明らかになった。そもそもTIRCは、エンパイア・ステート・ビルディングにあったH&K社のオフィスの片隅を間借りする形で出発したのであるが、このことにも表れているように、TIRCとH&K社の緊密な関係、つまり前者が後者の指導のもとに、研究よりも広報を重視する活動を

行っていたことが容易に想像された。ちなみに、TIRCは「中立の立場」で調査研究を促進すると標榜していたこともあり、半年後に間借りしていたH&K社のオフィスから出て1階下のフロアへ移動し、さらに1956年には別の建物へ引っ越して表面上は距離をおこうとしたのである。<sup>24</sup>

先ほども触れたように、TIRCが掲げた役割の一つとして、タバコ使用と健康に関する研究への助成があった。具体的には、申し込みのあった研究テーマのなかから科学諮問委員会が精査して数件を採択し、タバコ会社や関連団体が出資した資金を、研究推進費としてそれらへ提供するというものであった。当初、提案された研究テーマは多様だったが、実際採択にあたって科学諮問委員会を選んだものは三つの範疇に集中した。それらは、①タバコを燃焼させることで発生する物質に関する化学的研究、②肺、循環器官、消化器官、口腔、咽頭、内分泌腺、その他の器官に関連する人間および動物の細胞組織変化について、研究施設や臨床で行われる実験、そして③喫煙およびその他のタバコ使用から得られる精神のおよび肉体的利福についての研究であった。<sup>25</sup>

これらは、「率直な訴え」のなかに明記された「タバコ使用と健康に関する研究」という、多くの喫煙者が期待した課題に必ずしも焦点を絞ったものではなく、より広範なタバコ研究もしくは医学研究と言えるものであった。そして実際に採択された研究テーマを見てみると、多額の助成金が「紙巻きタバコ喫煙とは直接関係のない……遺伝的要因や環境リスクに焦点を当てたガン研究」に向けられたことが明らかになった。<sup>26</sup>しかもそれには、科学諮問委員会のメンバーがもともと所属していた研究施設へのものが少なくなかったこともあり、TIRCの姿勢を疑問視する声が、反タバコ派のなかから聞かれるようになったのである。

それでも、タバコ業界からの資金援助に対する研究者の意見は分かれた。前節で触れたウィンダーは、莫大な費用がかかる医学・病理学実験や大規模調査のためには資金を受け入れるべきだし、提供することは業界としての道義的責任でもあったと考えた。しかし、彼と共同研究を行ったグレアムは、研究の独立性を重視する立場から業界

からの助成金を受けることには反対したのである。彼はウィンダーに宛てた書簡で、「われわれの研究が、援助を受けることによって歪められてしまう可能性が多少なりともあるため、タバコ会社とはいかなる利害関係ももつべきではない」と戒めている。<sup>27</sup>

実際、TIRCを経由して出てくる研究成果には、喫煙と肺ガンの因果関係を直接的に結びつけるものはなく、喫煙以外の要因への言及が少なくなかった。これは、タバコ業界がTIRCに課した喫煙と肺ガンに関する論争を、終わらせることなく継続させるという戦略に沿うものだった。1950年代中頃以降、タバコ業界は時間を稼ぐため、すでに述べたように「[喫煙と肺ガンの因果関係は]未だ証明されていない」とか「さらなる研究が必要である」という立場をとり続ける一方、喫煙の危険性を曖昧にするため、「健康」に結びつける広報を優先的に行ったのである。

そのために、タバコ業界による医療関係者への積極的な働きかけが、さまざまな形でなされた。受け取りを拒否しない医者に無料でタバコを贈ることは、第二次世界大戦以前から慣習化されていたが、1950年代には一層活発になった。また、個人ではなく病院やその他の医療関連施設に対する無料送付については、テリーによる医務長官報告が発表された1964年になって、「公衆衛生局」(the Public Health Service)が自ら管轄する16の公立病院と50のネイティヴ・アメリカン病院で、受け取りを禁止するまで続けられた。<sup>28</sup>

医者や研究者のなかに、反タバコ派を増やしたくなかった業界は、彼らを対象とした啓蒙的な広報活動を積極的に行い、例えば『タバコと健康』という定期行物を無料で配付し続けた。また、1954年にTIRCは公表されていたタバコと健康に関する研究から業界寄りの論文30余編を取り上げ、それぞれの要点をまとめた18ページの冊子を発行した。「タバコ論争における科学的視点」と題されたこの小冊子は、「合計で205,000部印刷され、……4月14日に176,800人の勤務医、開業医、[医療] 専門家」だけではなく、世論づくりのプロパガンダとして「新聞、専門誌や一般雑誌の編集者やコラムニスト、テレビやラジオのコメン

テーター、さらには連邦議員」などへも送付されたのである。<sup>29</sup>

このようなTIRCを中心としたタバコ業界の対応が、どの程度効果的であったのかを明確に論じることができない。しかし、1953年に始まった紙巻きタバコの消費量が減少するという危機的状況は2年ほどで収束し、50年代中頃以降それは再び増加しはじめた。ただし、このとき消費を伸ばしたのは、それまでは不人気だったフィルター付きのタバコで、その突然の流行は喫煙者の多くが漠然と抱く健康への不安を表すものであった。<sup>30</sup>

タバコには健康被害を引き起こすものは一切含まれていないと言い続けてきた業界にとって、フィルタータバコを増産することの説明には慎重さが求められた。したがって、たとえ間接的なものであってもフィルターが有害物質を取り除いてくれるなどという表現が、当初広告に使用されることはなかった。実際、1953年にフィルタータバコとして販売されはじめた「ウィンストン」の広告には、「香り高き本物の紙巻きタバコ」というフレーズがつけられただけで、フィルターそのものに言及されることはなかった。その一方で、フィルタータバコ増産の理由として、吸い口が唾液で濡れて破れ、唇に葉が付着することを嫌がる喫煙者の要望にこたえただけとタバコ会社は繰り返し述べた。

ところで、この「喫煙者の要望」は、タバコ会社に大きな利益をもたらすことにもなった。それは、フィルターにかかる費用よりも、その部分で減らせる葉タバコの本価の方が高かったため、結果として製造コストの削減につながったのである。ちなみに、18歳以上の国民1人あたりの紙巻きタバコ消費本数はその後も増えるが、フィルタータバコのシェアの伸びにしたがって、葉タバコの紙巻きタバコへの加工量は1953年をピークに下がるのであった。<sup>31</sup>

### Ⅲ：連邦取引委員会vs.タバコ産業

1950年代にタバコ会社は、広告に若い有名スポーツ選手を使って健康をイメージさせながら、宣伝費を40年代よりも数倍程度増やして積極的に



製品を売り込んだ。そして、先ほども述べたように、消費量は一時的な落ち込みを脱して、1955年から再び伸びはじめたのである。これに対して、そのような広告に何らかの規制を設ける必要性を訴える声が、反タバコの活動家だけではなく、「連邦取引委員会」(the Federal Trade Commission=以下、FTC)など連邦行政府の一部からも出るようになった。

当時7年任期の委員5名によって構成されていたFTCは、1914年に連邦政府内の各省から独立する形で設立された連邦機関であった。この機関は、もともと独占などによる不公正な商取引を監視する役割を担っていたが、1938年に成立した「ウィーラー＝リー法」(the Wheeler - Lea Act)によって、消費者保護の立場から不公正で欺瞞的な取引慣行、具体的には虚偽広告への対応も職務権限に加えられたのである。タバコ広告に関しては、すでに1930年代初めから「欺瞞的な、もしくは誤解を招く商取引慣行」として、10件を超える「指導」を行ってきた。FTCは、例えば「チェスターフィールド」の「タバコが鼻や喉などの副次器官に悪影響を及ぼすことはない」とか、「クール」の「冬の寒さのなかでもその他の季節でも、クールは頭脳を明晰に保ち体を保護する」という、健康的な製品であることを仄めかす文言の使用を認めなかったのである。<sup>32</sup>

1950年代の「危機」に際して、各タバコ会社は費用を増やしてそれまで以上に健康をイメージさせる広告を行ったため、FTCは個別にではなく統一した基準によって対処することが求められるようになった。そこでFTCは、1955年9月にタバコ広告に関してのガイドラインを作成し、一括対応を試みようとした。ガイドラインには7項目が挙げられていたが、そのなかで①喫煙が呼吸器系器官、消化器系器官、神経組織に良い効果があるという文言の使用の禁止、②医者たちが喫煙を是認していると伝えることの禁止、③基準に合った方法で計測されていないニコチンとタールの含有量を表示することの禁止、などが重要であった。<sup>33</sup>

これに対して、確かにタバコ業界は健康と結びつける広告、とりわけ医者を登場させるものを控えるようになったが、その背景には、先ほど触れ

たようにフィルターがついたタバコの売上げが激増するという好ましい状況があった。フィルターによって、タバコに含まれているかも知れない有害物質をかなり除去してくれるという、不安に駆られた喫煙者たちの期待、もしくは思い込みが助長され、それが売上げ増の大きな原因になったことは明らかであった。

確かに、1950年代後半のフィルターつき紙巻きタバコが増産されている状況は、業界全体に大きな安堵感を与えるものであった。ところが、フィルタータバコも決して健康的ではないという調査結果が、いくつかの雑誌で取り上げられるようになったのである。1957年3月、『コンシューマー・レポート』誌は自らが行ってきた実験や調査の結果を発表したが、それによると、多数の銘柄に関して、フィルターを通った紫煙に含まれるニコチンとタールの量が年々増えており、それはフィルターのないタバコに含まれる量とほぼ同じであるというものだった。<sup>34</sup>

その後、『コンシューマー・レポート』誌よりも大きな影響力をもつ『リーダーズ・ダイジェスト』誌も、フィルターの有効性に疑問を投げかける記事を掲載した。新しく発売されたR. J. レイノルズ社製のフィルタータバコ「ウィンストン」やアメリカン・タバコ会社製の「ヒット・パレード」などの方が、フィルターのない「キャメル」や「ラッキーストライク」など従来からあった人気銘柄よりも、紫煙に含まれるタールとニコチンの量が多いという独自の調査結果を、具体的な数値を挙げて示したのである。<sup>35</sup>

そのようなマスコミ報道をうけて、連邦議会では喫煙と健康の問題に初めて関心を示すこととなった。議会下院の「政府活動委員会」(the Government Operations Committee)の下に置かれた「法律金融問題小委員会」(the Legal and Monetary Affairs Subcommittee)では、タバコ広告の適正を判断する権限がそもそもFTCにあるのか否か、またもしFTCの権限を認めたとして、広告、特に当時シェアを拡大しつつあったフィルタータバコの広告への対応はどのようになされるべきかを検討するため、1957年7月に公聴会が開かれたのである。ミネソタ州選出の民主党下院議員で、自身愛

煙家だったブラトニク(John Blatnik)小委員長を議長として4日間開催された公聴会では、要請されたにもかかわらず、タバコ会社の重役たちは誰1人として出席することはなかった。<sup>36</sup>

そのような状況で行われた公聴会では、当時の公衆衛生局医務長官のバーニ(Leroy Burney)が、「過度の喫煙は肺ガン発症の原因の一つであると結論づける研究が増えており、……公衆衛生局に関係する科学者や医者への圧倒的多数はそのように考えている」とまず証言した。次に、国立癌研究所の所長ヘラー(John Heller)は、『コンシューマー・レポーツ』誌や『リーダーズ・ダイジェスト』誌で取り上げられたフィルタータバコの記事と同様の主張、つまりフィルターを通る紫煙に含まれるタールやニコチン量は、フィルターのないタバコとほぼ同じであるという主旨のことを述べた。さらに、フィルターによって失われると考えられた「刺激」を確保するために、タバコ会社は製造過程でニコチンの含有量を操作しているのではないかという衝撃的なことも語られたのである。<sup>37</sup>

証言の内容は、全体としてタバコ会社にとっては不利なものが多く、そのことは公聴会終了後にブラトニクを中心にまとめられた報告書にも反映された。当初そこには、仮にフィルタータバコを選択しても、「喫煙者は安全であるとは言えない」とか、一般に考えられているほど「フィルターは効果的ではない」などと書かれており、最後は「タバコ会社は広告によって国民を欺いている」とさえ結論づけられていたのである。これに反発した業界は、タバコ産業寄りの議員に働きかけて法律金融問題小委員会の活動に介入し、報告書の公表阻止を図ったり、小委員会のメンバーを強引に交替させようとしたのであるが、最終的にブラトニクをこの委員会から外すことに成功している。<sup>38</sup>

これは、小委員会とは異なり当時連邦議会全体では、葉タバコの生産州やタバコ会社が大きな影響力をもつ州から選出された議員が、主導権を握っていたことを如実に示す出来事であった。そのような州のほとんどは、ヴァージニア、ノースカロライナ、サウスカロライナ、ケンタッキー、テネシーなど保守的な南部に位置し、一般に議員は再選を重ねる傾向にあったため、議員経験の長

い者が委員長など重要なポストに就く慣例のある議会では、タバコ産業と関係深い州選出の議員の発言力が、相対的に強かったのである。

タバコ業界の影響力が強い連邦議会ではあったが、FTCによるタバコ広告に対する規制権限の強化を求める議員もいた。そのなかで注目されるべきは、オレゴン州選出の民主党連邦上院議員ノイバーガー(Maurine Neuberger)で、彼女は任期途中に急死した夫(Richard Neuberger)に代わって、1962年の補欠選挙を経て議員になった。喫煙問題に大きな関心があったノイバーガーは、ただちにそれを議論する大統領直属の諮問会議の設置を求めて上院共同決議案を提出した。また彼女は、ケネディ政権でFTC委員長を務めたディクソン(Paul Dixon)や公衆衛生局医務長官のテリー(Luther Terry)などと連携しながら、タバコ広告のあり方についていくつかの提案を行ったが、それには健康被害に関する警告文を製品や広告に表示することも含まれていた。

そのようなおり、1964年1月11日に発表されたのが喫煙と疾病に関する最初の「医務長官報告」であり、これがきっかけとなって、『ニュー Yorker』などいくつかの雑誌がタバコ広告の掲載を中止したり、広告代理店のなかにはタバコ会社との契約を打ち切るところが出てきたのである。また、この報告のなかで「アメリカでは紙巻きタバコの喫煙が重大な健康被害をもたらすものと考えられており、改善のために適切な対策は当然とられるべきである」と述べられているが、これはFTCなどに何らかの対策をたてるよう暗に促すものであった。<sup>39</sup> それをうけてFTCでは、ディクソン委員長が同僚委員のエルマン(Philip Elman)やジョーンズ(Mary Jones)たちと「適切な対策」について話し合うため、会合が直ちに開かれた。

まずそこで出されたのが、FTCが1955年に提示したガイドラインを無視するかのように行われていた、科学的・医学的根拠も示されないまま喫煙は健康的であると仄めかす広告や、FTCが適正と認める統一された基準によらないニコチンとタールの含有量表示を、より厳格な形で禁止すべきという意見であった。このような意見の背景には、タバコ会社が健康をイメージさせるために、根拠



のない基準値で低タールや低ニコチンの製品として広告する事例が、その頃増えていた事実があった。そして、そのような広告は「虚偽の、もしくは誤解を招く商取引慣行」であるとした上で、懲罰的な意味も含めて健康被害への注意を促す文章の表示についても話し合われた。その後、FTCは2種類の文章が書かれた広告規制案を作成し、1964年3月16日から3日間公聴会を開催するなど、タバコ広告に関して主導権を握ろうとしたのである。<sup>40</sup>

公聴会では合計で29人が証言を行ったが、初日まず証言台に立ったのは公衆衛生局の医務副長官で、その後にノイバーガーが続くなど、FTCは規制案に好意的な証人をマスコミの注目が集まりやすい早い時間帯に集中させた。一方、規制案に反対する意見陳述も行われたが、なかでも注目を集めたのは、タバコ業界の法律顧問を務めていたオースターン(H. Thomas Austern)であった。オースターンによる証言の中心は、連邦行政府の1機関にすぎないFTCには、タバコ広告に関してそもそも「規定作成の権限」<sup>ルールメイキング・パワー</sup>は与えられていないという主張であったが、彼は別のことで注目を集めた。それは、証言のなかで「すべての国民は紙巻きタバコの喫煙が危険であると知っているのです、いまさら警告文は必要ない」と彼が言った、言わなかったという論争であった。この証言が録音記録として鮮明に残されていなかったため、オースターンとエルマンなどFTC委員の間で、そのような水掛け論になってしまったのである。

このときまで、業界の指導者たちはTIRCが集めてきた研究成果を踏まえて、「[喫煙と肺ガンの因果関係は]未だ証明されていない」と主張し続け、「喫煙は危険である」とは一切認めてこなかった。したがって、彼らにとってオースターンが言ったとされる言葉はまさにタブーであった。それは、万が一自ら危険性を認めることになると、すでに起こされていたものだけではなく、その後堰を切ったように起こされるであろう製造物責任を問う訴訟で、巨額の賠償責任の生じる可能性があったからだ。これに関して、オースターンは「危険である」と断言したのではなく、自分は「疑われている」を意味する“alleged”という単語を使っ

た、つまり「すべての国民に、紙巻きタバコの喫煙が危険であると疑われていることを知っているのです、……」と弁明したのである。<sup>41</sup> 結局、彼のこの弁明で論争は一応決着したが、これ以外にもタバコ業界は防戦に終始して公聴会は終わった。

危機感をつのらせたタバコ業界は、「全国放送事業者協会」(the National Association of Broadcasters)会長のコリンズ(Leroy Collins)が、以前から指摘していたタバコ広告の問題点によりやく対応する姿勢を示し、1964年4月に広告に関する自主規制のための基準を作成することになった。そもそも放送事業者たちは、多額の広告費をタバコ会社から得ており、タバコ業界とは決して敵対関係にあったわけではない。しかし、彼らは視聴者からの指摘を繰り返すうけており、とりわけ年少者を標的にしているとされる広告を問題視せざるをえなくなり、その是正を求めたのである。

医務長官報告をうける形で、1964年にタバコ業界によって定められた自主規制の主な点は、年少者を標的にした広告、具体的には25歳以下のモデルを登場させるものを禁止すること、大学で学生向けに発行される新聞や冊子へ広告を掲載しないこと、また科学的・医学的に証明されていない事柄と健康を結びつける広告の禁止というものだった。タバコ業界は、これらの基準を遵守するよう個々の会社に求め、メイナー(Robert Meyner)を長として設置された監視委員会によって違反と判断された場合、最高で10万ドルの罰金を科すことを決定した。しかし、現実とは言うところ、「タバコ会社はこの規制にとらわれることなくそれまで通りの[年少者を標的にする]広告を行った」のであるが、実際にこの委員会が多額の罰金を科すことはなかった。<sup>42</sup> もともと、タバコ業界による自主規制は、実効をともしないプロパガンダとして見られていたが、厳格な処分をうける者がいなかったことは、当初より予想されたものであった。

3月の公聴会とこのような「自主規制」の結果を踏まえて、FTCは1964年6月22日に「紙巻きタバコ喫煙は健康にとって危険であり、ガンやその他の病気を引き起こして死を招く原因になりうる」という警告文を、翌年1月1日以降パッケージ

に、そして7月1日以降は活字広告に表示することを義務づけると発表したのである。タバコ業界は、ただちに警告文に反対する旨を表明したが、とりわけ広告への表示には強く抵抗した。それは、すでに喫煙している人のみが目にするパッケージとは異なり、年少者を含めて不特定の人びとの目に触れる広告への表示は、製品の売れ行きに少なからず影響を与えるものと危惧されたからであった。

警告表示義務化の提案がきっかけとなって、「虚偽の、もしくは誤解を招く商取引慣行」を取り締まるための規定作りの権限は自らに与えられていると考えるFTCと、それは連邦議会での立法に委ねられるべきとするタバコ業界との間で、対立は一層激化するのであった。タバコ会社にとって戦略上必要だったのは、公聴会などマスコミが注目する場において説得力のある議論を組み立てて、それを効果的に伝えることであった。そのためにタバコ業界は、「医務長官報告」が発表される前から豊富な資金を使い、例えばTIRCを立ち上げてタバコ不健康説に反駁させたり、首都ワシントンにあった「アーノルド・フォータス・アンド・ポーター」をはじめとしていくつかの法律事務所と契約し、裁判や公聴会において、タバコ広告の正当性を主張するための理論構築に関わらせたりしたのである。<sup>43</sup>

また、タバコ業界にとってもう一つ重要だったのは、年間30億ドルの税収を生み出し、また関連する他の産業の盛衰をも左右する自らの影響力を最大限に活用することであった。具体的には、タバコの生産から消費までに関わる栽培農家、仲買業者、小売業者、倉庫業者、運送業者だけではなく、タバコ業界の主張に好意的な広告業者、新聞、雑誌、テレビ、ラジオなどのメディア業界、研究者、医者、一般の愛煙家など多様な支持者を結集し、それを背景にして議員への働きかけを強めていくことであった。<sup>44</sup> これは、連邦議会を主戦場にしかつた業界にとって当然の作戦であり、その有効性が1957年の議会下院における公聴会の結果で示されたことはすでに触れた通りである。

ところで、議会においてタバコ派の力を結集して、それをより効果的に発揮させるのに不可欠

だったのが、ロビー活動を指揮する人物であった。そして、R. J. レイノルズ社やアメリカン・タバコ社など大手タバコ会社6社は、1964年にクレメンツ(Earle Clements)をその役割の担い手として選んだのである。クレメンツは葉タバコ生産州の一つであるテネシー州選出の民主党連邦上院および下院議員を務めた経歴をもち、ジョンソン大統領とも旧知の間柄であった。また、大統領が上院内総務を務めていた時代に、彼は副院内総務としてジョンソンを補佐したこともあり、議会運営に精通していた。

さらに、温厚な人柄であったクレメンツは、上院と下院を問わず多くの議員たちに敬愛されており、議員引退後も彼らとの繋がりを維持していたが、特に一部の上院議員との絆は強かった。それは、1958年の中間選挙のときに、彼が民主党上院の選挙対策委員長として選挙運動の先頭にたち民主党躍進に貢献したことと無関係ではなかった。タバコ産業にではなく、クレメンツに対して「大きな政治的恩義を感じていた」一部の上院議員は、「公聴会での発言においても、また本会議での投票においても、感謝の気持ちから」彼に協力的であった。<sup>45</sup>

ロビイストとして首都ワシントンへ赴いたクレメンツは、直ちに「タバコ協会」(the Tobacco Institute)へと向かった。1958年に設立されたこの協会は、業界にとって好ましくない立法を阻止するためのロビー活動を主な仕事とする組織で、多額の運営活動費を出資するタバコ会社14社の社長がこの協会の役員として名前を連ねていた。2年後に自ら会長に就任することになるクレメンツは、タバコ協会の弁護士たちと連携を図りながら活動を開始したのである。

まず彼らは、下院「州際対外通商委員会」(the Interstate and Foreign Commerce Committee)のハリス(Oren Harris)委員長に、1965年1月1日から義務化すると発表されていたパッケージへの警告表示実施日について、その延期を求めて直ちにFTCと交渉するよう働きかけた。そして、実際に行われた交渉のなかで、FTCのディクソン委員長は、警告表示に関する自らの権限に疑問が投げかけられている状況で議会と対立することになれば、表示

そのものの実現が危うくなると判断するようになった。その結果、彼はパッケージへの警告表示の実施日を、活字広告への予定日である1965年7月1日まで延期することを了解したのである。<sup>46</sup>

このときディクソンが最も恐れたのは、妥協を一切拒否した場合、タバコ業界に好意的な議員たちによってパッケージへの警告表示をも認めない方向へ議会が動くことであった。他方、タバコ業界にとって最も危惧される事態は、FTCがどこからも抑制されることなく、さまざまな規制を継続的にかけてくることであった。いずれにせよ、実施日延期によって時間を稼ぐことができたタバコ業界は、警告表示と広告に関しての主導権を議会に握らせるため、許容できる内容の法案を作成するよう働きかけたのである。

要請をうけた議会では、タバコ派の議員を中心に、警告表示などタバコ広告に関する法案作りが始められたが、当然そこには業界関係者が関与していたと考えられる。法案作りと並行して、両院ではそれぞれ公聴会が開催されることになった。下院においては州際対外通商委員会が舞台になったが、そこではハリス委員長を含めて33人の委員のうち10人以上がタバコ権益の大きな南部諸州からの選出で、なかにはノースカロライナ州選出の民主党コーナゲイ(Horace R. Kornegay)議員のように、後にタバコ協会の会長に就任する人物も含まれていた。一方上院においては、ノイバーガーも委員を務めていた「通商委員会」(the Commerce Committee)が舞台になったが、18人の委員のうち南部選出議員は3人だけで、下院よりも「消費者の立場で議論する」傾向にあった。<sup>47</sup>

#### Ⅳ：「連邦紙巻きタバコ表示広告法」 成立とその問題点

議会での公聴会は、まず上院で1965年3月22日から4月2日にかけて合計8日間開かれ、続いて下院では4月6日から5月4日にかけてやはり合計8日間開催されたのである。これらの公聴会を通して、FTC、議員、医者など規制賛成派の証人たちは、おしなべて「医務長官報告」や喫煙は有害であるとする数多くの研究成果を引用しながら、警告表

示の必要性を強調する傾向にあった。ただし、警告文に関して、例えばノイバーガー上院議員は「喫煙は健康を損なう」と断定的に語られるものを求めたが、モス(John Moss)下院議員は「かも知れない」というタバコ業界にも配慮した曖昧な表現を求めるなど、足並みは必ずしも揃っていなかった。

一方、タバコ業界側からの証人は、例えば下院の公聴会で証言したR. J. レイノルズ社の役員会長グレイ(Bowman Gray)のように、喫煙と健康の問題には関心をもっていると一応述べたものの、専門家の意見は分かれており、いまだ結論は出ていないという何年も続けているタバコ業界の主張を繰り返すだけであった。<sup>48</sup> 以前は、TIRCを中心に構築したタバコ不健康説への反論をしばしば行うこともあったが、ここでの問題回避は、反論がもはや困難になりつつあったことを物語っていた。その代わりに、彼はタバコがジェームズタウン植民地の始まりからアメリカ経済を支えてきた長い歴史を誇らしげに語りながら、「[現在でも]国全体の経済に大きな影響を及ぼすこの偉大な産業」には、多数の人びととその家族が依存していること、そして彼らの生活を危うくする可能性のあるいかなる規制にも反対する旨の証言を行ったのである。<sup>49</sup>

連邦議会上院と下院は、公聴会終了後それぞれの委員会が作成した法案を支持したが、いくつかの点で違いが見られたため、調整の必要性が生じた。例えば、リベラル派が多数を占めた通商委員会で審議された上院案では、一般の活字広告への警告表示を3年間は認めないとしつつも4年目以降は認めることを示唆している点とか、パッケージでの表示箇所を表面の目立つところにするようになっていた。一方、親タバコ派が主導権を握っていた州際対外通商委員会で審議された下院案では、活字広告への表示は無期限に認めないとしたり、表示箇所は表面ではなくやや目立ちにくい側面にするというようになっていた。しかし、両院は協議によって一本化することに成功し、それを承認してジョンソン大統領へ送付したのである。これにより、タバコ広告の規制に関する主導権は、FTCから連邦議会へ移ることになった。

そもそもタバコ業界は、広報でも公聴会におけ



る発言でも、タバコには有害物質はいっさい含まれていないという立場から、警告表示に関してはいかなる形であっても一貫して反対する姿勢をとり続けてきた。したがって、パッケージに表示を義務づけたこの連邦法の成立は、タバコ産業にとって受け入れがたいものとする関係者は少なくないと思われた。その結果、彼らがタバコ産業に好意的な議員を通して、それまでタバコ問題への対応が消極的だったジョンソン大統領に、法案へ署名しないよう説得することが当然予想されたのである。

しかし、実際に説得を行ったのはタバコ業界に近い議員ではなく、タバコ規制には基本的に賛成する議員たちであった。<sup>50</sup> 法案が議会を通過した直後、ジョンソン大統領は8名の連邦議員から拒否権の発動を要請する書簡を受け取ったのである。そのなかには、先ほど触れた議会下院の法律金融問題小委員会のブラトニク元委員長もいた。彼らは、それぞれの書簡のなかで法案に含まれる問題点を列挙したが、その多くが特に一般の活字広告への警告文を、少なくとも1969年7月1日までは表示できないこと、さらにはその後も表示できない状況が続く可能性のあることを挙げていた。<sup>51</sup>

確かに、この法案作成に関係した議会上院通商委員会のマグナスン(Warren Magnuson)委員長のように、1965年法を「国民を守るための責任ある歴史的な第一歩」と好意的に評価する規制賛成派もいた。その一方で、この立法は国民の健康を守るのではなく、タバコ業界の「健康」を守るものであるという見方があり、それが賛成派と反対派を問わず徐々に広がりはじめたのである。<sup>52</sup>

1965年7月27日、ジョンソン大統領の署名によって成立したこの「連邦紙巻きタバコ表示広告法」には、確かにそれほど議論にならなかった条項もあった。例えば、文言を印刷するパッケージの場所については、最終的に「人目につく所」と曖昧に書かれただけで特に指定されなかった。そのため、面積の大きい表面や裏面ではなく、相対的に目立たない側面に印字されることが予想され、その後実際にそのようになった。この他にも、違反者には最高1万ドルの罰金が科せられることや

法の執行責任者は司法長官であること、またパッケージへの表示が生み出す効果、タバコ広告の実情、新たな立法の提案などについて、FTCに年1回連邦議会へ報告する義務を課す条項があった。さらに、1964年に始まった公衆衛生局医務長官による『喫煙の健康に与える影響』と題する報告書を毎年発表することも、この法律によって義務づけられた。<sup>53</sup>

一方、1965年法成立後もタバコ規制派が問題視したため何かと議論になった条項も含まれていたが、それは主に以下の3点に関するものだった。まず、喫煙に対して「警告」というよりも、「注意」を促すという程度の文言の表示が義務づけられた点である。次に、FTCが重視する一方でタバコ会社が嫌がる広告への表示は、さきほども触れたように、1969年7月1日まで義務化されることが禁止された点である。最後に、州や地方自治体によるタバコ広告への規制よりも、この連邦法が優先されることが認められた点である。つまり、タバコ広告に関してこの法律の規制内容と異なるもの、特により厳格な内容をもつ州法や自治体条例は無効にされるという点であった。

ここでは、これらの3点についてももう少し詳しく述べてみたい。まず、「注意——紙巻きタバコ喫煙はあなたの健康に危険をもたらすかも知れない」(Caution: Cigarette smoking may be hazardous to your health.)という文言についてである。タバコ会社が自らの製品にこのようなものを表示するのは、言うまでもなく前代未聞のことであった。しかし、彼らは1950年代からの論戦を通して、何らかの表示は不可避であると考えようになっていた。ただし、業界は悪影響をできるだけ生じさせないもの、具体的には警告文の表示対象を限定し、その文言を極力曖昧な内容にすることを模索したのである。

実際に決まった文言を見てみると、まず「警告(warning)」ではなく「注意(caution)」で始まっているのであるが、これは言うまでもなく赤色信号ではなく黄色信号を想像させるものであった。そもそもこの文言には、FTCが以前から提案してきた「肺ガン」など具体的な病名や、「死」とか「中毒」というような衝撃的な言葉は入っていなかつ

たこと、さらには「かも知れない」を意味する助動詞“may”を使うなど具体的で直接的な表現ではなかったため、それはFTCが意図した「警告」とはほど遠い曖昧なものになった。つまり、ここに書かれているメッセージは、睡眠不足は健康的ではないという戒め程度の印象を、それを読む人に与えるものと言えた。

次に、一般広告への表示が義務づけられなかったことについてだが、これに関しては明らかにタバコ業界の思惑に沿う結果であったと言える。すでに述べたように、1964年の医務長官報告の公表以降、タバコ業界は何らかの形での警告表示は免れないものと考えようになっていたが、「将来の喫煙者」である年少者を含めた一般の人たちが目にする新聞や雑誌などの広告における表示は避けたかった。そこで業界とこの作戦を立案したクレメントたちは、製品に直接表示するという一見大きなリスクを背負うことと引き替えに、一般広告への表示を義務づけることのない立法を求めたのである。<sup>54</sup>

また、一般広告への表示義務に対しては、タバコ業界以外からも反対の声があがっていたことを忘れてはならない。例えば、新聞や雑誌にとってタバコ広告で得る収入は大きく、掲載している場合には全広告料収入の10パーセント以上を占めており、なかには20パーセントになるものもあった。したがって、この法案が審議される過程で、「アメリカ新聞発行者協会」、「アメリカ広告業連盟」、「全国広告業者協会」、「ラジオ広告協会」、「全国放送事業者協会」などの業界団体は、タバコ広告に対するいかなる規制にも反対する立場をとり続けていた。<sup>55</sup> このようなタバコ以外の業界の声も、この法案に反映されたことは否定できない。

最後に、連邦法の優越について考えてみたい。これに関連して、1965年3月に議会下院で行われた公聴会において、R. J. レイノルズ社のグレイは、次のように証言している。

私たちは、紙巻きタバコ広告や表示に関して政府による措置をいっさい必要としません。しかし、もしどうしてもそのような措置がとられるというのであれば、それは他のどこでもなく

連邦議会によってなされるべきと考えます。州政府や地方自治体は、この問題に関していかなる介入もするべきではありません。これは、地域的ではなく明らかに全国的な視野にたって対応すべき問題です。タバコ広告は概して全国ネットのテレビやラジオ、そして全国的に発行されている雑誌などによって行われており、また紙巻きタバコの各銘柄も国中で販売されています。もし、さまざまな州法や自治体条例によって広告が規制されるならば、それは非常に大きな混乱を引き起こすこととなります。<sup>56</sup>

したがって、連邦法の優先を明記した1965年法は、まさにグレイなどタバコ業界にいる人たちが望んだものであったと言える。彼らが恐れたのは、タバコ広告について地域ごとに異なった対応が求められることや、FTCが主張したもの以上に厳しい内容の州法や自治体条例が成立することであった。つまり、州や自治体によって文言が異なった場合、それぞれに対応するパッケージを作成する煩雑さに加えて、より強いインパクトのある警告文の採用やさまざまな広告への添付が義務づけられることは、タバコ消費の落ち込みに直結するものと考えられたのである。

実際に、ニューヨーク、マサチューセッツ、カリフォルニアなどおよそ20の州で、タバコ広告に対する規制を立法化する動きがすでに始まっていた。例えばニューヨーク州では、1965年法が成立するおよそ1月前に、ロックフェラー (Nelson Rockefeller) 知事が、肺ガンなどの病名が記されるより具体的で断定的な警告文を、州内で販売されるすべての紙巻きタバコへ表示することを義務づけた州法案に署名していたのである。<sup>57</sup> 以上のように、1965年法の内容がタバコ会社にとって許容できるものであったため、『アトランティック・マンスリー』誌 (1965年9月号) に掲載された「タバコ・ロビーの静かなる勝利」という記事は、1965年法に対する適切な評価と言えた。

さらに、1965年法はタバコ会社により大きな「恩恵」をもたらすことにもなった。それは、喫煙によって自らの健康を損ねるかも知れないという情報を、会社自らが消費者に提供したことから生じ

た恩恵であった。そもそもアメリカ社会では、伝統的に個人主義的志向が強く、健康管理に関しても個人にその責任が求められる傾向にあった。したがって、ひとたび表示によって警鐘が鳴らされると、喫煙は自らの意志で選択した「自発的リスク」として扱われたのである。

当時、アメリカではタバコ会社の製造物責任を問う訴訟が、病気になった喫煙者から起こされており、法廷で被告席に座わされるタバコ会社にとって、注意表示はまさに助け船になった。このことは、タバコ業界では以前から認識されており、彼らは表向きにはいかなる表示にも反対する姿勢をとってはいたものの、「内輪では歓迎されていた」のである。<sup>58</sup>しかし、その一方で注意表示はやはり消費の落ち込みにつながるものとタバコ業界では危惧されていたことも事実であった。いずれにしても、業界関係者の1965年法に対する見解は、「期待」と「不安」が混在する複雑なものであったと想像される。

## おわりに

20世紀の中頃に始まった「現代タバコ戦争」は、21世紀になった現在も続いている。この戦争において、初期の注目すべき出来事として、1964年の医務長官報告と、それがきっかけになって成立した1965年法が挙げられる。この時期にタバコ業界が用いた戦術は、喫煙に関して蓄積されてきたタバコ業界にとって好ましくない科学的・医学的研究の成果を、TIRCなどによる広報活動によって曖昧にすること、フィルターつきタバコを増産すること、そして低タールを強調しながら、若いスポーツ選手などを登場させる健康イメージを伝える広告を氾濫させることであり、それらは確かに一定の効果があったと考えられる。

1966年1月1日にパッケージへの注意表示が始まっても、業界が危惧していたタバコ離れの現象は起こらなかった。それどころか、その年の紙巻きタバコ生産量は前年よりも約3億本増えて5627億本に、さらに翌1967年には約100億本増えて5728億本になった。<sup>59</sup>また、個人が起こした製造物責任をタバコ会社に問う訴訟に関しては、1950

年代中頃から1970年代末までにおよそ300件に達したが、タバコ会社は注意・警告表示のおかげで1セントたりとも賠償金を支払うことはなかった。

このように、タバコ業界は現代タバコ戦争の「開戦時」では優位に事を運んだわけだが、すぐに反タバコ派からの反撃は始まった。1965年法は、その後2回にわたって改正されている。すなわち、1970年に成立した「公衆衛生紙巻きタバコ喫煙法」(the Public Health Cigarette Smoking Act)と1984年に成立した「包括的喫煙教育法」(the Comprehensive Smoking Education Act)である。前者において、文言は「警告——紙巻きタバコ喫煙はあなたの健康にとって危険であると医務長官は断定した」(Warning: the Surgeon General has determined that cigarette smoking is dangerous to your health.)というように、助動詞の“may”がつかないより断定的な「警告」メッセージとなった。またこの立法には、ラジオとテレビでのタバコ広告を1971年1月2日以降禁止する条項も含まれていた。一方後者の立法では、より直接的でインパクトの強い警告文を4種類作成し、マンネリ化を回避するためにそれらを交互に使用することになった。<sup>60</sup>

紙巻きタバコへの注意・警告表示や広告に対する規制は、確かに現代タバコ戦争の初期における注目すべき事柄であった。しかし、その後この戦争では、喫煙者の個人や集団、さらには州政府がタバコ会社を相手に起こした訴訟やニコチンの依存性とその含有量の操作などが注目されたり、また受動喫煙の弊害が問題視されるようになると、喫煙場所以制限されるなど、注意・警告表示や広告規制以外にも「戦線」は拡大していった。

これに対してタバコ業界は、一方ではこれらの戦線での防戦を強いられながらも、他方では例えばビール、菓子、食品などを製造する企業を買収して傘下に置くことでタバコ以外の業界へ参入したり、規制が緩やかな海外市場へより積極的に進出するなど、多角化と多様化を指向するようになった。このようなりリスク分散による経営基盤の安定化策は、現在のところタバコ業界の生き残りという観点から見れば功を奏していると思われる。したがって、現代タバコ戦争の実態を理解するには、当然このようなさまざまな事柄に対する



丁寧な考察が必要であるのは言うまでもないが、これらの点については今後取り上げることとする。

る。

## 注

- 1 女性による喫煙と「ヴィクトリア時代の道徳観」に関しては、拙稿「アメリカ合衆国における女性によるタバコ使用とジェンダー領域の関係史」『中・四国アメリカ研究』第3号(2007年), 95-115頁を参照されたし。
- 2 1964年の医務長官報告については、拙稿「アメリカにおける健康に関するタバコ言説の変遷——18世紀末から『1964年医務長官報告書』まで——」『中・四国アメリカ研究』第4号(2009年), 89-112頁を参照されたし。
- 3 *New York Times*, February 2, 1927 & December 2, 1927.
- 4 JAMA, ed., “The Advertising of Cigarettes,” *Journal of the American Medical Association* 138 (1948), 652.
- 5 Cassandra Tate, *Cigarette Wars: The Triumph of “The Little White Slaver”* (New York: Oxford University Press, 1999), 140; 1950年の時点で、医師の53%が喫煙していた。Charles Marwick, “Many physicians following own advice about not smoking,” *Journal of the American Medical Association* 252 (1984), 2804.
- 6 Nartha N. Gardner and Allan Brandt, “The Doctors’ Choice is America’s Choice: The Physician in US Cigarette Advertisements, 1930-1953,” June 20, 2005 <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1470496/?tool>> .
- 7 Alan Marzilli, *Smoking Bans* (Philadelphia: Chelsea House Publishers, 2004), 17 ; R.J. Reynolds, “How Mild Can a Cigarette Be ?” July, 1949 <<http://legacy.library.ucsf.edu/tid/nfj88d00>> .
- 8 20世紀前半から1950年代にかけて発表された医学的・科学的研究の成果については、拙稿「アメリカにおける健康に関する……」を参照されたし。
- 9 Larry C. White, *Merchants of Death: The American Tobacco Industry* (New York: Beech Tree Books, 1988), 26.
- 10 Ernest L. Wynder and Evarts A. Graham, “Tobacco Smoking as a Possible Etiologic Factor in Bronchiogenic Carcinoma: A Study of Six Hundred and Eighty-Four Proved Cases,” *Journal of the American Medical Association* 143 (1950), 336; また、彼らによって1953年12月に『*キャンサー・リサーチ*』誌上で発表された、抽出したタールをマウスの皮膚に定期的に塗ることで皮膚ガンを発症させた実験の成果—「スローン・ケタリング報告」—も大きな話題となった。
- 11 “Beyond Any Doubt,” *Time*, November 30, 1953, 60-61.
- 12 アメリカ合衆国商務省編『*アメリカ歴史統計*』(原書房, 1986), II 690.
- 13 このような、紙巻きタバコ会社の代表が集まり相談したことがかつて一度だけあった。それは1939年のことで、価格協定を結んだとして政府に告発されたことに対応するためだった。
- 14 Stanton A. Glantz and Others, *The Cigarette Papers* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1996), 33; Paul Hahn, “Smoking & Lung Cancer—No Proof,” November 26, 1953 <<http://tobaccodocuments.org/ness/6746.html>> .
- 15 Elizabeth M. Whelan, *A Smoking Gun: How the Tobacco Industry Gets away with Murder* (Philadelphia: George F. Stickley Co., 1984), 89-90.
- 16 この合意には、フィリップ・モリス社, R. J. レイノルズ社, ブラウン&ウィリアムソン社など大手タバコ会社のほとんどが賛同したが、唯一ロリラード社は広報活動をしかけるよりも沈黙を守った方が賢明であるという判断で加わらなかった。Philip J. Hilts, *Smoke Screen: The Truth behind the Tobacco Industry Cover-up* (Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1996), 4.
- 17 ウィンダーやグレームたちが行った動物実験とは、タール抽出しそれをマウスに塗り、皮膚ガンを発症させるというもので、紫煙の肺など呼吸器系器官への影響に関するものではなかった。しかし、この実験によって解明されたガン発症のメカニズムなどいくつかの成果が発表され、またそれらについての討論も行われたことで、当時この実験は大きく取り上げられた。David Kessler, *A Question of Intent: A Great American Battle with a Deadly Industry*

- (New York: Publicaffairs, 2001), 198.
- 18 The Tobacco Industry Research Committee, “A Frank Statement to Cigarette Smokers,” January 4, 1954, <<http://www.tobacco.neu.edu/litigation/cases/supportdocs/frank-ad.html>> .
  - 19 Allan M. Brandt, *The Cigarette Century: The Rise, Fall, and Deadly Persistence of the Product That Defined America* (New York: Basic Books, 2007), 184.
  - 20 TIRCは個々のタバコ会社とは異なり、自らの研究施設を運営することや研究そのものを行うことはなく、あくまでも外部の研究機関へ資金を援助して望ましい研究成果や情報を収集することが役割としてあった。1954年7月から1957年6月までの3年間に、TIRCは52の研究機関に所属する67人の研究者へ総額170万ドル以上を援助した。その後、この機関は1964年に「タバコ研究評議会」(Council for Tobacco Research)へ改称され、1998年の「包括的和解合意」により、翌1999年に組織解体になった。C. C. Little, *Report of the Scientific Director*, June 30, 1957 <<http://legacy.library.ucsf.edu/tid/fof39d00>> , 4-5; *New York Times*, January 4, 1954.
  - 21 Peter Pringle, *Cornered: Big Tobacco at the Bar of Justice* (New York: Henry Holt & Company, 1998), 115. 「アメリカ癌撲滅協会」は、15人の医者やビジネスマンがガン患者の救済や苦痛の軽減などを目的として、1913年にニューヨーク市で結成したボランティア組織で、1945年に「アメリカ癌協会」(the American Cancer Society)と改称されている。
  - 22 Brandt, 178.
  - 23 例えば、『ニューヨーク・ジャーナル・アメリカン』紙は「肺ガン恐怖沈静化に向けてタバコ会社は正しい方向に歩み始めた」と書いたし、また『ジャージー・ジャーナル』紙も「紫煙のもやもやを吹き飛ばす」という見出しの記事を載せて、タバコ業界の対応に一定の評価を与えた。 *New York Journal-American*, January 6, 1954; *Jersey Journal*, January 5, 1954.
  - 24 Council for Tobacco Research, *A Brief History of the Council for Tobacco Research—U. S. A., Inc. (CTRC) Originally Tobacco Industry Research Committee (TIRC)*, December 12, 1982 <<http://legacy.library.ucsf.edu/tid/udt30a00>> , 4; Dan Zegart, *Civil Warriors: The Legal Siege on the Tobacco Industry* (New York: Random House, Inc., 2000), 37.
  - 25 Little, 19.
  - 26 Brandt, 186.
  - 27 Evarts A. Graham to Ernest L. Wynder, February 16, 1953, Box 103, Folder 762, Graham Papers.
  - 28 Charles Marwick, “Many Physicians Following Own Advice about Not Smoking,” *Journal of the American Medical Association* 252 (1984), 2804.
  - 29 Tobacco Industry Research Committee, “Report on TIRC Booklet, ‘A Scientific Perspective on the Cigarette Controversy’,” May 3, 1954 <<http://tobaccodocuments.org/ness/10362.html>> , 1; Glantz and others, 358.
  - 30 喫煙者の「より安全なタバコ」を求める心理に対し、タバコ会社はフィルターつき紙巻きタバコの販売を本格化させたのである。最初のフィルターつき紙巻きタバコであるブラウン・アンド・ウィリアムソン社製の「ヴァイスロイ」が発売された1936年以降、フィルタータバコの市場占有率は低いままで、1950年の時点でも1パーセント以下であった。しかし、1952年にロリロード社が「ケント」、53年にはRJレイノルズ社が「ウィンストン」、54年にはフィリップ・モリス社が「マルボロ」を、それぞれフィルターつきタバコとして販売すると、そのシェアは1950年代前半の5年間の平均で6.5パーセントへ、そして1960年までの5年間の平均では42.1パーセントへと急激に拡大したのである。Jordan Goodman, *Tobacco in History: The Cultures of Dependence* (New York: Routledge, 1993), 110f; Robert Heimann, *Tobacco and Americans* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1960), 254.
  - 31 Paul R. Johnson, *The Economics of the Tobacco Industry* (New York: Praeger Publishers, 1984), 63ff & 136f; White, 39.
  - 32 A. Lee Fritschler, *Smoking and Politics: Policymaking and the Federal Bureaucracy* (New Jersey: Prentice-Hill, Inc., 1969), 29ff & 64.
  - 33 Robert E. Goodin, *No Smoking: The Ethical Issues* (Chicago: The University of Chicago Press, 1989), 19-20.
  - 34 *Consumer Reports* (March, 1957). ニコチンとタールに関して、フィルターの有無で差が見られなかつ

- たのは、フィルターによって刺激が少なくなったことへの対応の結果であった。そのような「弱い」タバコに満足できない喫煙者が、喫煙を止めてしまったり他の銘柄へ切り替えることを阻止するために、タバコ会社は全面的に否定したが、ニコチンの含有量を操作したためと考えられる。
- 35 *Reader's Digest* (July, 1957).
- 36 Richard Kluger, *Ashes to Ashes: America's Hundred-Year Cigarette War, the Public Health, and the Unabashed Triumph of Philip Morris* (New York: Vintage Books, 1996), 189.
- 37 Whelan, 95.
- 38 John A. Blatnik, "False and Misleading Advertising (Filter-Tip Cigarettes)," House Committee on Government Operation, 1958; Fritschler, 27.
- 39 Stephen Fox, *The Mirror Makers: A History of American Advertising & Its Creators* (Chicago, Illinois: University of Illinois Press, 1997), 303f; U. S. Department of Health, Education and Welfare, *Smoking and Health: Report of the Advisory Committee to the Surgeon General of the Public Health Service* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1964), 33.
- 40 FTCが考案した2種類の文言とは、①注意—紙巻きタバコ喫煙は健康にとって危険なものである。医務長官の諮問委員会は、紙巻きタバコ喫煙が特定の疾病による死を招き、さらには死亡率全体の上昇の一因になることを確認した。②注意—紙巻きタバコ喫煙は健康にとって危険なもので、ガンその他の疾病による死の原因となるかも知れない、であった。Fritschler, 83f; Kluger, 268.
- 41 Peter Taylor, *Smoke Ring: The Politics of Tobacco* (London: The Bodley Head Ltd., 1984), 169f.
- 42 *New York Times*, April 28, 1964; Fox, 304; "Meetings at Covington & Burling with Regard to the Code and F.T.C. Problems," May 8, 1964 (<http://tobaccodocuments.org/ness/34703.html>) ; John Slade, "Marketing Policies," Robert L. Rabin and Stephen D. Sugarman eds. *Regulation Tobacco* (New York: Oxford University Press, 2001), 84.
- 43 Elizabeth B. Drew, "The Quiet Victory of the Cigarette Lobby: How It Found the Best Filter Yet—Congress," *The Atlantic Monthly* (September, 1965), 2.
- 44 John C. Burnham, *Bad Habits: Drinking, Smoking, Taking Drugs, Gambling, Sexual Misbehavior, and Swearing in American History* (New York: New York University Press, 1993), 102; Robert Kagan & David Vogel, "The Politics of Smoking Regulation: Canada, France, the United States," Robert L. Rabin & Stephen D. Sugarman ed., *Smoking Policy: Law, Politics, and Culture* (New York: Oxford University Press, 1993), 37; Whelan, 106.
- 45 Robert A. Kagan and David Vogel, 47.
- 46 Drew, 3; *New York Times*, August 22, 1964.
- 47 Whelan 117ff.
- 48 Hearings before the Committee of Interstate and Foreign Commerce, House of Representatives Eighty-Ninth Congress First Session on H. Rs. 2248, 3014, 4007, 7051, 4244 , April 6 - May 4, 1965 (<http://legacy.library.ucsf.edu/tid/thh30c00>) , 283; Whelan, 125.
- 49 Hearings before the Committee of Interstate and Foreign Commerce, 281.
- 50 この法案は、上院では賛成72票対反対5票で通過したが、反対した5人、つまりダグラス(Paul Douglas), ケネディ (Robert Kennedy), ネルソン (Gaylord Nelson), クラーク (Joseph Clark), ベネット (Wallace Bennett)は、概してリベラル派でありタバコ権益の大きな南部出身者ではなかった。Whelan, 114.
- 51 *New York Times*, July 17, 1965.
- 52 *New York Times*, July 9, 1965.
- 53 Federal Cigarette Labeling and Advertising Act, July 27, 1965 (<http://legacy.library.ucsf.edu/tid/eeg49b00>) .
- 54 Taylor, 172.
- 55 Burnham, 103; Fritschler, 12.
- 56 Hearings before the Committee of Interstate and Foreign Commerce, 282.
- 57 Brandt, 254; Whelan, 108 & 113.
- 58 Taylor, 11.
- 59 アメリカ合衆国商務省編『アメリカ歴史統計』(原書房, 1986) , II 689.
- 60 4種類の新たな「警告文」は以下の通りである。①医務長官による警告—喫煙は肺ガン, 心臓疾患, 肺気腫の原因となり, また妊娠合併症を引き起こす恐れがある。②医務長官による警告—今すぐ禁



煙すれば、あなたは健康への重大なリスクを大幅に軽減できる。③医務長官による警告—妊婦による喫煙は、胎児傷害、早産、低体重児出産を引き

起こす恐れがある。④医務長官による警告—紙巻きタバコの煙には一酸化炭素が含まれている。

## **The Federal Cigarette Labeling and Advertising Act of 1965: The Tactics of the Tobacco Industry**

Masaru OKAMOTO

Beginning in 1893 in the state of Washington and ending in 1927 in Kansas, the so-called state cigarette prohibition laws were enacted and repealed in 14 states and one territory. At the turn to the 20th century, cigarettes accounted for only one percent of all tobacco products including plugs, cigars, pipe tobacco, and snuff. Despite this fact, “the Early Anti-Tobacco Movement” exclusively targeted cigarettes, mainly because women preferred them to other forms of tobacco. Under “the Victorian morality” in the latter half of the 19th century, women were expected to stay at home and become respected “Republican mothers,” bringing up their children nicely. They, therefore, were expected and sometimes forced to be pious and moralistic, refraining from smoking as well as drinking, especially in the presence of other people. It was actually a gender-cultural battle.

But “the modern tobacco war,” beginning in the middle of the 20th century and still going on in the 21st century, has been a battle for public health between anti-tobacco advocates including government agencies and tobacco companies with their political allies. The fact that the results of many scientific and medical studies on the relation between cigarette smoking and certain diseases, especially lung cancer, had been published around 1950 in many popular magazines and newspapers as well as specialist magazines and journals was a background of “the modern tobacco war.”

This war actually broke out on January 11, 1964 when Luther Terry, the then U. S. Surgeon General, made public a 378-page report written by his advisory committee; the report “officially” admitted that cigarette smoking “is a health hazard of sufficient importance in the United States to warrant appropriate remedial action.” The term, “appropriate remedial action” implicitly urged federal government agencies in general and the Federal Trade Commission in particular to take action to reduce cigarette sales and smoking. The agency soon advocated the necessity of health warning labels against smoking to be attached to both packages and printed advertisements.

The other party of the war, cigarette companies, reacted gravely to the severe situation early in the 1950s, even though the amount of cigarette production had never declined in its relatively short history. The presidents of all the major tobacco companies, except for Liggett & Myers, met secretly at the Plaza Hotel in New York City in the middle of December, 1953, and they, formerly rivals with each other, agreed for the first time to take joint action against difficulties surrounding their industry. On January 4, 1954 the cigarette industry with advice from Hill and Knowlton, a big public relations firm, inserted “A Frank Statement to Cigarette Smokers” in more than 400 newspapers throughout the country, in which the industry announced to set up the Tobacco Industry Research Committee (TIRC) to contribute to promote medical and scientific research “to protect smokers’ health.” And the industry also circumvented the FTC’s initiative by enacting “successfully” the Federal Cigarette Labeling and Advertising Act of 1965, an achievement of strenuous efforts by tobacco lobbyists with Earle Clements as a leader.

In this paper I would like to examine the process of enacting the Act of 1965, focusing on the tactics of both sides of the war. The significance of the Act for both sides of the war will be also discussed.