

【ポイント】

- ・屋外広告物制度についてはこれまで十分な法制的な議論は行われてこなかった。
- ・道路、公園などの公的空間について、公民連携で活用していく動きが公物管理法側で生じてきており、民間事業者側の収益源としての広告物掲示についての規制のあり方が議論になっている。
- ・再開発などに伴い大規模なデジタルサイネージの掲示が増えており、デジタルサイネージを広告物として規制対象としている屋外広告物制度について、新しい技術であるデジタルサイネージに対応した規制のあり方も議論になっている。
- ・その他、幅広く屋外広告物に関する論点について研究を深めていきたい。

1. はじめに

屋外広告物法は、戦後まもなくの1949年に制定された古い法律であるものの、これまで、屋外にある看板などの広告物を規制する法律として運用され、また、近年、中心市街地で多数みかけるようになったデジタルサイネージをも規制する事実上唯一の法律であるなど、依然として、重要な位置付けを持っている。

一方で、同法の規律密度が低く、規制内容の実質は都道府県・政令指定都市等の条例に委任していることなどから、制度の課題把握が難しく、これまで、制度としての課題分析が十分に行われてきたとはいえない状況にある。

土地総合研究所では、このような状況を踏まえ、学識経験者を中心とした「屋外広告物に関する制度と運用のあり方研究会」¹を設置し、検討を始めたところである。

しかし、これまで十分な研究蓄積がある分野ではないことから、本稿において、法的論点についての仮説を提示し、広く、ご意見やご提案を求めたいと考えている。

2. 前提としての現状認識

法的論点を議論する前提として、以下の点に留意している。

- ① 1. において述べたとおり、屋外広告物法は骨格のみを定めており、実際の規制内容は都道府県、政令市等が定める条例で規律していること。
- ② 実際の条例内容をみると、国土交通省が技術的助言で発出している「屋外広告物ガイドライン」に準拠している条例も多く、さらに、このガイドラインを解説した『屋外広告物の知識』（ぎょうせい、2019）も、都道府県等の担当者には比較的良好に読まれていること。
- ③ 地方公共団体職員からのヒアリング結果によれば、地方公共団体の屋外広告物担当者は人員・予算もなく、新しい対応をすることが難しい状況にあること。例えば、審議会などの第三者機関の運用経費ですら予算確保に苦労している状況であること。
- ④ 地方公共団体職員は、デジタルサイネージなどの新しい広告技術への対応に苦慮していること。

¹ 構成メンバーなどは、以下のURL参照。<https://www.lij.jp/kenkyukai.html>

3. 国が主体的に対応すべき法的論点の案

(ア) 屋外広告物の規律密度が低いいため、法改正をしなければいけない部分は原則として少ない。
実際の規制内容を定めている地方公共団体が制定した条例内容及びその条例運用に関する点に課題が存在している可能性が高い。

(イ) この条例内容及び条例運用に関する課題については、「屋外広告物ガイドライン」などの技術的助言によって、国としての知見などを地方公共団体に対して情報提供していくことになる。

(ウ) ただし、あえて、屋外広告物法自体の課題を提示すると、以下の3点に議論の余地があるのではないかと考えている。

(エ) 第1点は、道路区域を禁止区域とする規定に関するものある。

- ① 知事が良好な景観又は風致（以下「景観等」という。）を維持するために必要があるものとして指定した道路（これに接続する区域を含む）について、屋外広告物法第3条で禁止区域にできると規定している。このうち、道路については、指定実態が都市によって大きく異なるが、原則すべての道路を禁止区域とする実態が相当程度存在する。
- ② 道路はそれ自体が良好な景観等を有するというよりは、その周辺の区域と一体となって良好な景観等を有する場合がほとんどと想定される（この点は、屋外広告物法第3条第5号の公園などとは異なる点である）。そうすると、例えば、商業地域などのように道路周辺自体がそれほど良好な景観等を有していない場合には、この道路を禁止区域にすることは、図1に示すとおり、沿道の商業地と道路で規制内容が許可と禁止に分かれて、ちぐはぐな状況を生じさせる可能性がある（図1で示すとおり、広告物Bと広告物Aは景観等の観点からはほぼ同じ影響なのに対して、広告物Aは原則禁止、広告物Bは許可基準を満たせた許可できることになっている。この状況を「ちぐはぐ」と仮に説明している）。
- ③ それにもかかわらず、道路区域を（都道府県の指定という要件はつけているものの）、屋外広告物の禁止区域としている暗黙の前提としては、道路法が道路区域内での広告物をこれまで禁止していたことが背景にある可能性がある。仮にそうであれば、2020年の道路法の改正によって、道路法第48条の20以下に基づき、広告物掲出が可能な「歩行者利便増進道路制度」など、道路上での広告物掲出が積極的に位置付けられてた現時点では、屋外広告物法上、道路区域を禁止区域とする規定自体が、政策的に適切かどうか論点になる可能性がある。

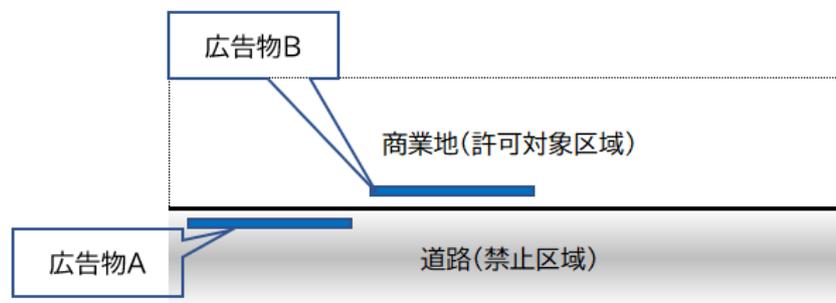


図1 道路上と沿道の広告物のイメージ

(オ) 第2点は、屋外広告物と景観法の調整規定に関するものである。

- ① 屋外広告物法と景観法の関係のうち、景観法に基づく景観計画区域内の届出については、景観法施行令第10条第4号によって、屋外広告物法に基づく許可等の手続きをする場合には、不要となっている。一方で、屋外広告物法第6条に基づき、屋外広告物条例が景観計画に即することを求めているものの、この規定は、屋外広告物条例制定主体と景観行政団体が同一の場合には条例の修正を求めている物の、条例主体と景観行政団体が食い違った場合には、適用されないこととなっている。
- ② その結果として、屋外広告物条例主体と景観行政団体が食い違った場合には、景観計画に定めた広告物に対する制限内容が、どこでもチェックできなくなっている。
- ③ これ自体、立案担当者が意図したものかどうかは不明だが、表2の行2のパターンは、400以上の市町村が該当すること²から、この点の改善自体が論点になる可能性がある。
- ④ さらに、景観計画に基づく届出と屋外広告物条例に基づく許可の2つの手続きについて、その審査内容の実態などを踏まえた上で、どちらかの手続きにそもそも一本化すべきかどうかについても論点になると考える。

表1 屋外広告物法と景観法との手続き調整規定

	屋外広告物 条例制定 主体	景観法に基 づく景観形成 団体	屋外広告物条例の修正 (屋外広告物法第6条)	景観法に基づく景観計画区域 内の届出
1	A県	A県	景観計画に即する形で修正	屋外広告物の掲出に届出不要 (景観法施行令第11条第4号)
2	A県	B市	条例の修正なし	
3	B市	B市	景観計画に即する形で修正	

(備考)景観計画の任意事項として広告物に関する行為制限を記載している場合を前提にしている。

(カ)第3点は、トラック広告に関する規制である。

- ① トラック広告については、その内容及び騒音などの問題から、大都市の繁華街では問題が指摘されている。
- ② トラック広告自体も屋外広告物であることから、都道府県等によって規制され、法律に反していれば是正措置等を講じることになっている。しかし、実際には、都道府県等をまたがってトラック広告は移動するため、2. 3)で指摘したとおり、脆弱な都道府県等の体制では、他県の情報までに目を配る余裕はなく、結果として、必要な規制内容が遵守されていない可能性は否定できない。
- ③ このように、都道府県をまたがって移動するトラック広告については、都道府県（政令指定都市、景観形成団体である市町村）が条例を制定して規制するという屋外広告物法の枠組み自体が対応困難な状況に陥っている可能性がある。
- ④ このため、理念的には、より広域的な主体が規制措置を行うべきという論点も、ありえると考えられる。しかし、例えば、地方整備局が許可するといった制度を議論する場合には、組織体制の議論も同時に必要となるので、具体的な検討するには大きなハードルがあることにも留意が必要である。

² 詳細なデータは、沼田麻美子ほか「屋外広告物における屋外広告物行政と景観行政の実態と課題に関する研究—自治体から表出される課題を通して—」日本建築学会計画系論文集 88 巻 (2023) 804 号参照。

4. 公的不動産活用の観点からの法的論点の案

(ア) 道路、公園などの公的不動産活用において民間事業者による維持管理を積極的に進めようとした場合には、民間事業者による広告物の掲出に対して適切に対応する必要がある（なお、景観などの観点から、そもそも道路、公園などにおいて広告物の掲出を進める意図のない市町村は議論の対象外であり、公的不動産活用のために積極的に広告物掲出を認めることを意図する市町村を前提にした議論である）。

(イ) 仮に、道路、公園などにおいて、広告物を含んだ収益事業をある程度積極的に認めようとした場合に、現行制度で、対応する方法としては、以下の2の方法がある。

- ① （道路に限ってだが）広告物禁止の区域を指定し直す
- ② 禁止区域の特例許可の運用を柔軟化する。

(ウ) 道路の広告物禁止の区域を一定の場合に禁止から解除する観点から指定し直した例としては、東京都屋外広告物条例第15条第5号の例がある。

（禁止区域に許可を受けて表示又は設置をすることができる広告物等）
第十五条 次に掲げる広告物等は、第六条の規定にかかわらず、知事の許可を受けたときは、規則で定める基準により、表示し、又は設置することができる。
（中略）
五 知事の指定する専ら歩行者の一般交通の用に供する道路の区域に表示又は設置をする広告物等

(エ) 禁止区域の特例許可の運用を柔軟化する具体例としては、屋外広告物ガイドライン第11条第7項、第8項の例がある。（下線は筆者が追加）

（適用除外）
第11条 （略）
7 公益上必要な施設又は物件で知事が指定するものに表示し、又は設置する広告物又は掲出物件であって、その広告料収入を当該公益上必要な施設又は物件の設置又は管理に要する費用に充てるものについては、規則で定めるところにより知事の許可を受けて表示し、又は設置する場合に限り、第三条（禁止区域）及び第五条（禁止物件）第一項第五号（街灯柱に係る部分に限る。）並びに第七号（路上変電塔に係る部分に限る。）の規定は、適用しない。
8 法人その他の団体が表示し、又は設置する広告物又は掲出物件であって、その広告料収入を地域における公共的な取組であって知事が定めるものに要する費用の全部又は一部に充てるものについては、規則で定めるところにより知事の許可を受けて表示し、又は設置する場合に限り、第三条（禁止区域）及び第五条（禁止物件）（第一項第一号、第三号、第四号、第六号及び第七号（路上変電塔に係る部分を除く。）を除く。）の規定は、適用しない。

(オ) 以上の現行法の枠組みを前提にして、運用の改善という観点から、屋外広告物ガイドラインあるいは解説書などで、改善すべき点はあるか、あるとしたらどのような改善をすべきか、というのが一つ目の論点と考える。

(カ) 道路、都市公園などに広告物を掲出する場合には、実態として、先行して道路法、都市公園法等に基づいて許可手続きを実施していることから、この許可手続きと、屋外広告物法及び条例に基づく手続きが、少なくとも整合性がとれ、可能であれば、手続きの全体としてみての簡素化を図る可能性ないか、というのが二つ目の論点と考える。

(キ) 地方公共団体の体制、予算が乏しいことを前提にした上で、第三者審査機関、専門家の審査など、質を確保する仕組みとしては具体的にどのようなものが、実現性がある仕組みになるか、が三つめの論点と考える。

(ク) 地方公共団体の体制等の現状を踏まえつつ、道路、公園などの公的不動産に相応しい質の高い広告物の掲出につなげるためには、信頼できる事業者（例えば、法律の位置付けのある都市再生推進法人など）と行政が連携していきながら質を維持していくという方向性も重要である。この場合に、例えば、屋外広告物ガイドラインに、（既にある、景観保全型広告整備地区、広告物協定地区に加え）、規制緩和と質の高い広告物の掲出促進をすすめるための、「公的不動産広告活用地区」（仮称）といった「地区指定とそれに伴う規制の合理化を一体的に実施する仕組み」も含めて、四つ目の論点と考える。

5. デジタルサイネージ規制に関する法的論点

(ア) デジタルサイネージを私有地で掲示する場合に、法令に根拠をもつ手続きとしては、屋外広告物法に基づく条例の許可が事実上の唯一の手続きとなる。このため、市区町村が、屋外広告物制度のなかで、市民などとの関係で問題がでないようにデジタルサイネージについて総合的にチェックしたいという、市区町村等の意向も一定程度、合理性があり理解できる。

(イ) 一方で、屋外広告物法では、「景観」「風致」「安全」が目的であることから、デジタルサイネージで流す広告などの中身について、屋外広告物制度でチェックすることと屋外広告物法の目的との関係が論点になる。（仮に不許可処分をした場合には、取消訴訟が提起され、行政側が判断過程において、本来考慮すべきでない事項を考慮している（「他事考慮」）であるとして、行政事件訴訟法第 30 条に基づき、許可を取り消される可能性は否定できないなど、法律論としては課題がある。

(ウ) なお、『屋外広告物の知識』（ぎょうせい、2019）105 頁では以下の記載がある。

屋外広告物法による許可にあつては、表示の内容にまで立ち入った審査は行えないので、刑法第 175 条（わいせつ物の公然陳列等の罪）、同法第 230 条（名誉毀損の罪）等に抵触するおそれのある広告物等であっても、屋外広告物法及びこれに基づく条例等に抵触するものでなければ、許可せざるをえない。 以上により許可した場合に、例えば広告内容について当事者の告訴で名誉毀損罪が成立したとしても、許可権者及びその事務取扱者について名誉毀損幫助の罪は成立しない。
--

(エ) そもそも、デジタルサイネージの内容自体を行政主体がチェックすることについては、日本の法学者の議論でも、内容に関する規制には慎重な意見が強い。一方で、内容に関係ない、大きさなどの内容中立規制については、比較的緩やかに規制を認める考え方が強い³。この議論の背景には、米国など諸外国においても、内容中立規制のみが広告に対して認められるという議論があると思われる。

(オ) このため、一つの対応（やや消極的）としては、以下のような方針で議論を整理することが想定される。

³ 憲法テキストを参照。例えば、新井誠ほか『憲法Ⅱ 第2版』（日本評論社、2021）124 頁参照。

- ① 屋外広告物法第4条に基づく許可の判断内容としては、デジタルサイネージの外形的・物理的な基準のみを対象とする。
- ② デジタルサイネージで放映する中身については、市町村又は都道府県が屋外広告物法に基づく許可に並行して行う「行政指導」であり、任意の同意に基づく事業者の対応を期待しているものと整理する。
- ③ この方針を、例えば、各地方公共団体が行政手続法第5条に基づき、法律に基づく許可に関して定めることが義務付けられている審査基準に明記する。

(カ) もう一つの前向きな解決策の1つとしては、特定の地域、特定の事業者を前提にして、モデル的にデジタルサイネージを積極的に位置付け（＝都市計画・まちづくりのためのむしろ有効な手段）、規制面でも一定の支援を行うという方策が考えられる。

(キ) 特に、再開発事業などの具体的なプロジェクトと一体的にデジタルサイネージ自体も、一定の公共性のある設備として最初から位置付けていくこともありえる。

(ク) このようなモデル的なプロジェクトを通じた企業連携を行うことによって、掲出にあたっての基準（法律、条例で守るべき内容中立的なもの）と、行政主体が行政指導すべき基準（内容に関わるもので、最終的に掲出を禁止はできないものの、行政指導であれば許容できるもの）をより具体的に検討していくのが、一つの方向性と考えられる。

(ケ) さらに、プロジェクトマッピングについて「投影広告物活用地区」「投影広告物協定地区」などを、新たに「投影広告物条例ガイドライン等」を作って、施策を推奨しているが、このような「プロジェクトマッピング活用地区」（仮称）のような位置付けも可能性があると考える。

6. まとめ

本稿では、主に公的不動産の活用の観点からの法的論点とデジタルサイネージ規制に関する法的論点について一定の項目を、仮説として抽出している。

それ以外にも国の国が主体的に取り組むべき課題の一つとして挙げた都道府県を越えて出沒するトラック広告など、屋外広告物をめぐる課題は多様なものがある。

筆者の経験では、「屋外広告物行政は、地方公共団体職員にとって苦勞が多いわりに、規制一辺倒ということで報われない仕事だった」と思われる。しかし、近年の経済社会情勢の変化と技術進歩によって課題となっている公的不動産活用の観点やデジタルサイネージへの対応については、活用したいという民間事業者と地方公共団体が上手く連携することによって、都市計画、まちづくりに役立つ形で屋外広告行政を積極的に展開する可能性が出てきている。

以上の視点を重視して、単なる規制の合理化という観点を越えて公民連携という観点から、屋外広告物法及び条例、さらに運用についての考え方について、一層の検討を進めたいと考えている。

（佐々木晶二）