

## 地方公共団体の広告事業における子どもへの配慮

—— HFSS 食品・飲料に係るバス停広告規制を中心とした英国との比較考察 ——

笹 岡 克 比 人

目次

はじめに

1. 英国における動向 —— ASA 裁定事例とロンドン交通局の新広告規制
2. 日本における動向 —— 広告付きバス停上屋設置・管理事業
3. 関連する論点 —— 給食献立表広告と「子ども条例」

おわりに

### はじめに

地方公共団体が自らの判断で広告事業を実施し、それにより新たな歳入の確保や歳出の削減を推進している例は、少なくない。そのような地方公共団体においては、広告掲載要綱や広告掲載基準等を制定し、関係法令やそれに係るガイドライン等を前提として、掲載を行わない広告や、広告内容に関する審査基準等を定めている。

地方公共団体の広告事業は、広報誌や封筒等の印刷物への広告掲載をはじめ、ウェブサイトへのバナー広告の掲載や、公共施設へのネーミングライツの導入など、多様化と一般化が進んでいる。国においては、2005（平成17）年6月30日に改定された「行政効率化推進計画」で、「危機的な財政事情」を背景に、「国の広報印刷物については、行政の効率化と財政の健全化に資する観点から、平成17年度より広報印刷物を広告媒体とし

て活用することにより、歳入の確保に努める<sup>1</sup>」ことが明記され、地方公共団体においても、歳入強化の一環として広告事業を導入する例が増えたといわれている<sup>2</sup>。地方公共団体において広報誌への広告掲載が始まったのは昭和 20 年代後半であり<sup>3</sup>、その後、自治省の地方自治関係実例判例において、広告事業の適法性に関する国の見解が示されていた。広告掲載料に関する主なものとしては、1958（昭和 33）年の地方自治関係実例判例（昭和 33 年 8 月 21 日 自丁行発第 140 号 茨城県総務部長宛 行政課長回答）があり、市広報に掲載する広告料に関し、①一般に広告を掲載することを禁止する性質のものではないこと、②広告料は地方自治法上に規定されている使用料及び手数料の何れにも該当せず私法上の契約に基づく料金であること、③広告料徴収について条例を制定する必要はないことを説示していた<sup>4</sup>。一部の地方公共団体は、行政実例を手掛かりとして、従前より広告事業を行っていたが、上述のとおり、多くの地方公共団体で厳しい財政

- 
- 1 行政効率化関係省庁連絡会議「行政効率化推進計画（平成 17 年 6 月 30 日改定）」1・11 頁。
  - 2 日本広報協会「自治体における広告導入の現状と課題」月刊広報 2006 年 9 月号 5 頁。なお、外務省では、内閣官房長官決裁により開催された行政支出総点検会議の「指摘事項」（2008（平成 20）年 12 月 1 日）を受けて、2009（平成 21）年 7 月 1 日からバナー広告を掲載することとなったという。外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/kokoku/index.html> [2019 年 1 月 13 日アクセス]。加えて、自民党財政改革研究会の資産圧縮プロジェクトチーム中間報告を踏まえた「資産債務等専門調査会報告（中間報告）」（2006（平成 18）年 9 月 22 日）においては、政府等が保有する財産の命名権（ネーミングライツ）の活用について検討を行う旨の記述があり（同報告書 3・8 頁）、実際に 2009（平成 21）年 5 月、国立施設初のネーミングライツがナショナルトレーニングセンター（独立行政法人日本スポーツ振興センターが所有・管理・運営する施設）に導入されている（味の素株式会社ウェブサイト [https://www.ajinomoto.com/jp/presscenter/press/detail/2013\\_10\\_30\\_3.html](https://www.ajinomoto.com/jp/presscenter/press/detail/2013_10_30_3.html) [2019 年 1 月 13 日アクセス] 参照）。
  - 3 日本広報協会（註 2）4 頁。
  - 4 地方自治制度研究会編『地方自治関係実例判例集 普及版（第 15 次改訂版）』（ぎょうせい、2015 年）1084 頁。このほか、行政財産への広告掲出に係る行政実例も存在する。1964（昭和 39）年の行政実例（昭和 39 年 7 月 1 日 自治行第 83 号 広島県総務部長宛 行政課長回答）では、行政財産への広告物掲示は目的外使用許可によるものとし、掲出料は地方自治法上の使用料として処理する旨、示されている。地方自治制度研究会（註 4）1301 頁。

状況を背景として歳入強化に迫られ、広告事業が拡大していったということができらう<sup>5</sup>。

ところで、地方公共団体の経済活動について、憲法や法律においてそれを禁止する明文規定は存在しない。1999（平成 11）年地方分権一括法改正前の地方自治法 2 条 3 項では、3 号において「企業を営業すること」、11 号において「収益事業を行うこと」を挙げ、地方公共団体が経済活動を行うことが前提とされていたが、これらの規定が廃止された現行の地方自治法においてもこのことが妥当し、許容される範囲と要件が問題となる旨、指摘されている<sup>6</sup>。実際に地方公共団体が行う企業活動は、地方公営企業法で明示された企業活動に限定されず、直接公益目的を持つとは言い難いものを含め多様であるが、それが民間の収益事業を圧迫する場合には疑問が生じるほか、地方公共団体が収益事業を行うことができるとしても、マージャン店、パチンコ店のような風俗営業を営業することは社会通念に照らして許されないと考えられている<sup>7</sup>。それに加えて、我が国における広告規制は、消費者基本法や景品表示法等の個別の法律に基づき行われているものの、それらは子どもについて特段の配慮義務を定めていないこと<sup>8</sup>も踏まえるならば、地方公共団体の広告事業において子どもへ配慮

- 
- 5 なお、地方公共団体のホームページに最も早く広告を掲載したのは鎌倉市で、2000（平成 12）年のことといわれている（2005 年 12 月 17 日付け日本経済新聞夕刊 10 頁参照）。公共施設でネーミングライツを最初に導入したのは、東京スタジアム（東京都が所有し、株式会社東京スタジアム（東京都等が出資）が管理・運営する施設）で、2003（平成 15）年 3 月のことである（味の素株式会社ウェブサイト（註 2）、スポーツ庁ウェブサイト [http://www.mext.go.jp/prev\\_sports/comp/a\\_menu/sports/micro\\_detail/\\_icsFiles/afieldfile/2016/06/10/1367143\\_04\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/prev_sports/comp/a_menu/sports/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2016/06/10/1367143_04_1.pdf) [2019 年 1 月 13 日アクセス] 参照）。
  - 6 斎藤誠「地方公共団体の経済活動への関与－その許容性と限界」阿部泰隆先生古稀記念『行政法学の未来に向けて』（有斐閣、2012 年）179－185 頁、野田崇「自治体と収益事業」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』（有斐閣、2014 年）182 頁、磯部力「地方公共団体と収益事業」成田頼明編『行政法の争点〔新版〕』（有斐閣、1990 年）120－121 頁参照。
  - 7 宇賀克也『地方自治法概説〔第 7 版〕』（有斐閣、2017 年）163－164 頁、磯部（註 6）121 頁。
  - 8 消費者委員会「子ども向け広告の在り方について考えるシンポジウム報告書」（2017 年 4 月）1 頁。

すべき事項を検討することは、地方公共団体における経済活動の許容性および限界を法律による規制以外の法理から見極める作業の一端につながる可能性があり、ここに当該検討を行う行政法上の意義を見出すことができる。地方公共団体の広告事業は、基本的には私法上の行為だが、その規律は必要であり、法律および条例に基づく規制や業界による自主規制が及んでいない領域について、利益相反の禁止<sup>9</sup>や、政策の総合性・統一性の確保<sup>10</sup>に着眼した検討が重要である。

本稿では、いわゆる HFSS (High in Fat, Salt or Sugar: 高脂肪・塩分・糖分) 食品・飲料に関する子ども向け広告規制に関する論考が多くはないことや<sup>11</sup>、我が国において規制緩和によって地方公共団体と民間企業との契約に基づく広告付きバス停 (あるいはバスシェルター) の導入が都市部を中心に広がっていることに着目し、英国におけるバス停広告に関して比較法上有意義と考えられる2つの動向を対象として、HFSS 食品・飲料に係るバス停広告規制を中心に比較検討を行う<sup>12</sup>。検討にあたっては、関連する論点として、子どもの食事に直接関係する公立小中学校給食の献立表における広告事業や、一部の地方公共団体が制定している「子ども条例」と子ども向け広告に関する配慮事項との関係について言及する。

- 
- 9 地方公共団体の経済活動について、主業務との関係での利益相反禁止を制限法理の一つに挙げる論考として、斎藤 (註6) 199-200 頁。
  - 10 政策評価を例に、政策の総合性・統一性の確保を要求することを「行政法的一般原則」ととらえる論考として、宇賀克也『行政法概説 I [第6版]』(有斐閣、2017年) 64-65 頁。その意味で、本稿の主題は、行政作用法の観点からも論じうる。
  - 11 笹岡克比人「食品・飲料に関する子ども向け広告規制の比較法的考察—EU・英国における HFSS 食品・飲料の子ども向け広告規制を例に—」名城法学 67 巻 4 号 (2018 年) 1-3 頁参照。
  - 12 なお、本稿で中心的に取扱う「広告規制」とは、自主規制としての広告規制である。これには、広告業界による自主規制である場合や、地方公共団体と広告事業者との間で締結される契約を前提として、地方公共団体が広告料・使用料を得たり経費を縮減することとなる広告事業において、掲出される広告内容等を制限する基準を指す場合がある。このほか、地方公共団体等が締結する物品・サービス調達契約の相手方企業に遵守を求める広告・マーケティング活動上の基準や、法律等に基づく広告規制を指す場合がありうる。

## 1. 英国における動向——ASA 裁定事例とロンドン交通局の新広告規制

英国における動向として、本稿の主題との関係上、重要なものが2つある。1つは、HFSS 食品・飲料のバス停広告に関する英国広告基準機構(ASA: Advertising Standards Authority、以下「ASA」という<sup>13</sup>)の裁定事例で、従前から存在する放送以外の分野における広告規範(CAP Code<sup>14</sup>)の運用ルールに関する直近の事例である。もう1つは、Sadiq Khan ロンドン市長の提案によるロンドン交通局(TfL: Transport for London<sup>15</sup>)のHFSS 食品・飲料広告規制で、最近の新たな規制強化に関するものである。本章では、この2つの動向について解説する。

### (1) ASA の裁定事例

業界の子ども向け広告規制について、根拠となる規範やその運用ルール、屋外広告の同業者団体による自発的規制の関係を確認するため、本節ではASAの裁定事例を解説する。

#### ① 事案の概要と裁定

本件は、A社が販売する、ソフトクリームにフレーク等を混ぜ込んだデ

---

13 ASAは、業界により設立された、すべてのメディアの広告に関する英国の独立規制組織である。ASAウェブサイト <https://www.asa.org.uk/about-asa-and-cap/about-regulation/about-the-asa-and-cap.html> [2019年1月13日アクセス]。

14 まず、CAPとは、広告行為委員会(Committee of Advertising Practice)のことであり、各種広告規範(Advertising Codes)を作成し、それに関する正式な助言を提供する組織である。ASAウェブサイト(註13)参照。そして、CAP Codeとは、広告行為委員会が作成する、放送以外の分野における広告規範であり、The UK Code of Non-broadcast Advertising and Direct & Promotional Marketingともいう。See, The CAP Code (Edition12), P3.

15 ロンドン交通局は、1999年大ロンドン行政庁法(Greater London Authority Act 1999)154条に基づいて設立された制定法上の法人で、ロンドン地下鉄やロンドンバス等、ロンドンの公共交通サービスの大部分を管理運営する。ロンドン市長(Mayor of London)とロンドン議会(London Assembly)で構成される大ロンドン行政庁の実務機関(functional body)の一つであり、ロンドン市長によって統制される。See, Transport for London, Annual Report and Statement of Accounts 2017/18 (July 2018), P2, 314.

ザートのバス停ポスター広告（2018年7月24日に見られたもの）に係る事案である<sup>16</sup>。初等学校（primary school）の付近で当該広告を見た苦情者は、当該広告が HFSS 食品・飲料に関する子ども向け広告であるかどうかについて問題とした。

ASA の調査に対し、A 社は、広告に掲載されたデザートが HFSS 食品・飲料にあたる広告で、当該広告が初等学校の敷地境界から 47 メートルの位置にあったことを広告媒体社が認めたと述べた。また、A 社が広告媒体社に対して、あらゆる学校から 200 メートル以内に HFSS 食品・飲料広告のポスターを掲出しないという A 社の方針を伝えており、広告媒体社が当該広告の掲出場所について単独で責任を負うと、両社は説明した。広告媒体社の統計では、CAP Code の規制（CAP Code ルール 15.18（HFSS 食品・飲料広告の場所）では、広告媒体の選択または広告掲出の状況からして 16 歳未満の子どもに向けた HFSS 食品・飲料広告を禁止し、16 歳未満の子どもが広告媒体接触者の 25%以上となる広告媒体で HFSS 食品・飲料広告を掲出してはならないと規定されている）でいう 16 歳未満の子どもの広告媒体接触者が 25%未満と算出されており、当該広告が初等学校に近かったというミスがあったが、そうであっても、証拠に基づくこの統計に信頼性があるため、上記の算出結果は当該広告が CAP Code に違反しないことを示すのではないかと、A 社は述べた。

これに対し、ASA は、屋外広告業界が学期中の初等学校や中等学校（secondary school）の 100 メートル以内に HFSS 食品・飲料広告を配置しないという標準的なアプローチを採用していることを指摘した上で、広

---

16 ここで解説するのは、Complaint Ref : A18-459604（苦情者数：1名）に関する裁定のうち、広告（a）に対する裁定である。ASA ウェブサイト <https://www.asa.org.uk/rulings/mcdonald-s-restaurants-ltd-a18-459604.html> [2019年1月13日アクセス]。なお、ASA は、苦情の件数が多ければ問題にすることではなく（We don't play a numbers game）、ほんの1件の苦情であっても、広告規範等に照らして問題がありそうな広告については迅速に対応することとしている。ASA ウェブサイト <https://www.asa.org.uk/about-asa-and-cap/the-work-we-do/how-we-handle-complaints.html> [2019年1月13日アクセス]。

告媒体社によって算出された広告媒体接触者の割合にかかわらず、当該広告ポスターが初等学校の門から 100 メートル以内の近接した場所にあり、そのことは当該広告の接触者がおそらく相当程度、16 歳未満向きであることを意味し、それゆえ、当該広告は掲出された状況からして子どもに向けられたものであったとして、CAP Code ルール 15.18 に違反したと、2018 年 11 月 21 日に裁定した。

## ② CAP Code ルール 15.18 と「100 メートルルール」

CAP Code ルール 15.18 では、上記①の裁定で示されているような、学校から 100 メートル以内であったかどうかを問う「100 メートルルール」について規定されていない。CAP が公表している、広告媒体の場所の規制に関するガイダンス（2017 年 7 月改訂版）を参照すると、そこでは、年齢規制のある広告等の場所や分布は、相当程度、広告媒体接触者であるだろう特定のグループ向けであり、例えば学校の近くにある屋外広告のような当該広告等は CAP Code に違反することとなる旨、説明しているが、ここでも当該ルールについて言及がない<sup>17</sup>。ASA ウェブサイトに掲載されている HFSS 食品・飲料の広告媒体場所に関する助言（2018 年 8 月 3 日版<sup>18</sup>）では、「100 メートルルール」は CAP Code の下での明示的要件ではないが、広告が責任ある場所にあるか否かについて評価する際、ASA は当該ルールの適用を考慮に入れると明言している<sup>19</sup>。つまり、この助言

---

17 Committee of Advertising Practice, Media placement restrictions: protecting children and young people Advertising Guidance (Updated: July 2017), P7.

18 ASA ウェブサイト <https://www.asa.org.uk/advice-online/food-hfss-media-placement.html> [2019 年 1 月 13 日アクセス]。

19 当該助言では、HFSS 食品・飲料広告以外に「100 メートルルール」が適用される広告として、性的にきわどい (sexually suggestive) 広告や、アルコール、ギャンブル、電子タバコのように年齢規制された商品の販売促進広告を挙げている (ASA ウェブサイト (註 18) 参照)。性的にきわどい広告については、主に CAP Code ルール 1.3 (社会的責任) を念頭に、従前から「100 メートルルール」を適用した裁定事例があった。例として、2014 年 11 月 26 日に裁定された事例 (Complaint Ref: A14-277096 (苦情者数:1 名)) につき、ASA ウェブサイト <https://www.asa.org.uk/rulings/dream-lounge-ltd-a14-277096.html> [2019 年 1 月 13 日アクセス] 参照。

(2018年8月3日版)は、CAP Code にない「100メートルルール」について、運用ルールとして適用する可能性があることを明示しているといえる。以前に公表されていた助言(2017年6月29日版<sup>20</sup>)では、HFSS 食品・飲料広告への当該ルールの適用について明言がなかったことや、上記ガイドダンスにおいてもそれが明示されていないことも考慮すると、このルールは最近になって追記されたものと考えられる。

ASA ウェブサイトで公表されている裁定事例のうち、CAP Code ルール 15.18 に関連して HFSS 食品・飲料のポスター広告に「100メートルルール」が適用されている事例をみると、上記①と同様に学校付近のバス停広告が問題となった事例<sup>21</sup>のほか、学校付近の電話ボックスの横に掲出された広告が問題となった事例<sup>22</sup>がある。上記①の裁定やこれらの裁定は、直近の上記助言(2018年8月3日版)の後に公表されたものであり、HFSS 食品・飲料広告への「100メートルルール」の適用に対する、ASA の姿勢を示唆している<sup>23</sup>。

---

20 2017年6月29日版の助言は、かつて、ASA ウェブサイト(註18)と同じ URL に掲載されていた(2017年12月31日アクセス)が、更新されているため、現在は閲覧することができない。

21 バーガーとフライの HFSS 食品・飲料広告(2018年7月24日に見られたもの)に関し2018年11月21日に裁定された事例(Complaint Ref : A18-459609(苦情者数:1名))につき、ASA ウェブサイト <https://www.asa.org.uk/rulings/burger-king-ltd-a18-459609.html> [2019年1月13日アクセス] 参照。

22 サンドイッチの HFSS 食品・飲料広告(2018年7月20日に見られたもの)に関し2018年11月21日に裁定された事例(Complaint Ref : A18-459288(苦情者数:1名))につき、ASA ウェブサイト <https://www.asa.org.uk/rulings/subway-realty-ltd-a18-459288.html> [2019年1月13日アクセス] 参照、冷凍ドリンクの HFSS 食品・飲料広告(2018年7月1日に見られたもの)に関し2018年8月8日に裁定された事例(Complaint Ref : A18-457465(苦情者数:1名))につき、ASA ウェブサイト <https://www.asa.org.uk/rulings/kentucky-fried-chicken--great-britain--ltd-a18-457465.html> [2019年1月13日アクセス] 参照。

23 なお、ASA は、裁定に際して、保育園(nursery)や子どもセンター(children's centre)付近の HFSS 食品・飲料広告については「100メートルルール」を適用していない。Complaint Ref : A18-459604に関する裁定のうち広告(b)に対する裁定、Complaint Ref : A18-459288に関する裁定を参照。

## (2) ロンドン交通局の HFSS 食品・飲料広告規制

### ①Sadiq Khan ロンドン市長の「ロンドン食品戦略」

Sadiq Khan ロンドン市長は、ロンドンにおける食品の改善を促進するために、あらゆる権限を行使したい等として<sup>24</sup>、6つの主要領域を示した「ロンドン食品戦略草案」(The Draft London Food Strategy)を2018年5月11日に公表した<sup>25</sup>。その中には、Sadiq Khan 市長が裁量権であらゆる手段を講じて子どもの肥満対策を促進するとして、ロンドン交通局の財産すべてにおいて健康的でない食品・飲料(アルコールを除く)の広告を禁止する計画が含まれており、その計画は、コンサルテーション(市民や業界からの意見募集)のために示した6つの質問のうちの一つとなっていた<sup>26</sup>。2018年7月5日まで実施されたコンサルテーションの結果、「ロンドン食品戦略草案」は全体的に強く支持され、ロンドン交通局の財産における、より健康的でない食品・飲料広告の規制については、82%の市民が支持し、利害関係者からは68%の支持があったという<sup>27</sup>。

Sadiq Khan 市長は、コンサルテーションの結果を受け、当該広告規制を2019年2月25日から実施することを表明し<sup>28</sup>、「ロンドン食品戦略<sup>29</sup>」や「ロンドン食品戦略実行計画2018-2023<sup>30</sup>」を公表した。当該広告規制は、制定法に基づく規制ではなく、ロンドン交通局が定める広告方針(advertising policy)の改正により実施される。これは、大ロンドン行政庁法155条1項Cに基づき、ロンドン市長がロンドン交通局へ指示する

---

24 Mayor of London, The Draft London Food Strategy (April 2018), P5.

25 Mayor of London, The London Food Strategy Report to the Mayor on Consultation on the Draft London Food Strategy (December 2018), P2.

26 Mayor of London (Fn.24), P7,9.

27 Greater London Authority, MD2387 (Title: London Food Strategy) (26 November 2018), col.1.18.

28 大ロンドン行政庁ウェブサイト (news release 23 November 2018) <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/ban-on-junk-food-advertising-on-transport-network-0> [2019年1月13日アクセス]。

29 Mayor of London, The London Food Strategy (December 2018).

30 Mayor of London, The London Food Strategy Implementation Plan 2018-2023 (December 2018).

権限を持つことから可能となるものである<sup>31</sup>。具体的には、ロンドン交通局の広告方針に、掲載できない広告の一つとして、条項 2.3 (p)「イングランド公衆衛生局によって運用される栄養分プロファイリングモデルに従った、高脂肪・塩分・糖分の食品・飲料（ノンアルコール）（「HFSS」製品）について（直接的または間接的に）販売を促進するもの。」が追加されることとなった<sup>32</sup>。この規定の運用にあたっては、承認に関するガイダンス（TfL Ad Policy: Approval Guidance Food and Non-Alcoholic Drink Advertising）が考慮される。

## ②各種規制との関係

「ロンドン食品戦略草案」のコンサルテーションのうち、HFSS 食品・飲料に広告規制に対する業界からの反応として、「現行規制は適切で、証拠に基づいており、それゆえ十分である。このことは、広告媒体に接触する子どもの割合が 25%以上の広告に対する規制を含む。」とする意見があったが、これに対して当局からは、「現在の 25%の『閾値』アプローチは、一部、限度なく制限しないことを意味する。例を挙げると、現在の規則のため、学校から 100 メートルより遠い場所に適用される規制がない中で、毎日、最高 120 万人の子どもが通学している。」と述べている<sup>33</sup>。要するに、学校から 100 メートルより離れた場所には、CAP Code やその運用ルールに基づく現行規制が及ばないことを指摘していると考えられる。

このやり取りの前提となっているのは、CAP Code ルール 15.18（HFSS 食品・飲料広告の場所）と、屋外広告業界の自発的な規制および CAP Code の運用ルールである「100 メートルルール」であろう。CAP Code ルール 15.18 の「16 歳未満の子どもが広告媒体接触者の 25%以上となる広告媒体で HFSS 食品・飲料広告を掲出してはならない」という新たなルー

---

31 Greater London Authority (Fn.27), Appendix E.

32 TfL advertising policy Revised guidelines effective February 25, 2019. なお、広告方針 2.3 (p) では、これに続いて、「製品が HFSS でないこと、広告が HFSS 製品の販売を促進しないこと、例外的な理由があることについては、（疑義がある場合に）広告主が説明することとする。」と規定されている。

33 Mayor of London (Fn.25), P61-62.

ルは2017年7月1日に発効<sup>34</sup>、また、屋外広告業の同業者団体であるOutsmartが2017年7月以来、学期中の学校の敷地境界から100メートル以内の場所でHFSS食品・飲料広告を出さないという自発的規制を会員に推奨している<sup>35</sup>。本稿1章1節①で解説したASAの裁定事例に出てきた、屋外広告業界の標準的アプローチとは、Outsmartの自発的規制のことと考えられる<sup>36</sup>。

CAP Code ルール 15.18 については、屋外広告業界の自発的規制を背景に、CAP Code の運用ルールである「100メートルルール」が適用されているという関係にあるが、ロンドン交通局のHFSS食品・飲料広告規制は、これよりも規制範囲が広い。その理由として、上述の回答とともに、当局が「提案された規制は、子供たちがより健康的でない食品・飲料に直接的にさらされることを減らすだけでなく、家族、あるいは子どものために食品・飲料を購入する責任を負う養護者がさらされることを減らす。」ことを示している。

### (3) 小括

ASAの裁定事例に関する検討から、HFSS食品・飲料広告への「100メートルルール」について、ASAは、屋外広告業界における一般的な取扱いを考慮しながら、CAP Codeに関連させ、運用ルールとして確立させてい

---

34 ASAウェブサイト<https://www.asa.org.uk/news/new-rules-ban-the-advertising-of-high-fat-salt-and-sugar-food-and-drink-products-in-childrens-media.html> [2019年1月13日アクセス]。

35 Outsmartウェブサイト<https://www.outsmart.org.uk/news/out-homes-action-hfss-advertising> [2019年1月13日アクセス]、Outsmart, Advertising of High Fat Salt and Sugar Products (April 2018), P2.

36 本稿1章1節①の裁定事例に登場した広告媒体社は、Outsmartの会員である。See, Outsmart, Language and Reporting Standard v1.0 – July 2018, P2. なお、Outsmartは、自発的規制を効率よく正確に行うことができるよう、会員向けのツールセットを用意しており、一つは、英国における個々の屋外広告の場所と学校の敷地境界を正確に地図で表示するデータベース、もう一つは、デジタル屋外広告技術に対処するための性能改良である。Outsmart (Fn.35), P2.

ることが確認できた。また、バス停広告に関し、CAP Code ルール 15.18 との関連で、広告事業者の果たす役割が大きいことを、裁定事例が示している点に留意する必要がある。また、ロンドン交通局の HFSS 食品・飲料広告規制に関する検討から、公共交通の管理者が、広告方針の改正により HFSS 食品・飲料の広告規制の強化を行ったことについて、確認できた<sup>37</sup>。このことは、HFSS 食品・飲料に関する規制規範がない我が国において、地方公共団体において自主的に取組む可能性を示唆するものであり、その意味で重要である。

## 2. 日本における動向 —— 広告付きバス停上屋設置・管理事業

### (1) 広告付きバス停の規制緩和

バス停留所に設置される上屋に対する広告物の添加は、2003（平成 15）年に国土交通省の通達が改正・制定されたことによって可能となった。当局の説明によると、「高齢者等によるバスを利用した移動円滑化の観点からは、上屋の新たな整備の促進が望ましいところであり、加えて、バスが高齢者等を含む大量の市民を廉価な料金で輸送する性格を有していることにかんがみれば、バス停留所は、…多様な機能の発揮が期待されている」として、「一定の要件の下、バス停留所に設置される上屋に風雨等を遮る壁面の設置を認めることとし、さらに、…一定の要件の下でバス停留所に設置される上屋に対する広告板の添加（及び広告物の表示）を認めることにした」という<sup>38</sup>。具体的には、バス停留所の上屋への壁面の設置を認め

---

37 広告パートナー（バス停の広告営業権を契約により取得した事業者等）は、広告を審議する権限が付与されており、広告が広告方針に疑いなく従っているかどうか問題となる場面で、ロンドン交通局へ照会することなく広告の受け入れ可否を決めることができる。広告が論争的である場合は、最終判断のためロンドン交通局へ照会を行う前に、CAP に助言を求めるといふ。また、ひとたび広告が掲出されると、ロンドン交通局は常に苦情を監視するが、苦情は利用者から受理することもあれば、ASA からロンドン交通局および広告パートナーに通知される場合もある。See, Transport for London, Annual Advertising Report 2016/17 (September 2017) P12-13.

38 国土交通省道路局路政課道路利用調整室「バス停留所に設置される上屋に対す

るための通達改正（「ベンチ及び上屋の道路占用の取扱いについて」の一部改正について」平成 15 年 1 月 31 日付け国道利 22 号）と、広告板を添加した上屋の取扱いに関する新たな通達の発出（「バス停留所に設置される上屋に対する広告物の添加に係る道路占用の取扱いについて」平成 15 年 1 月 31 日付け国道利 24、26 号）による<sup>39</sup>。後者の通達によって、広告料収入を上屋の整備および維持管理に必要な費用に充当させることが要求され、また、広告物の表示内容が公序良俗に反するものではないことや、広告物が屋外広告物条例の許可を受けたものであること等が、添加広告板の占有許可条件として附されることとなった<sup>40</sup>。

このようなバス停広告の規制緩和に関し、日本のバス停広告事業に参入した海外の屋外広告会社の経営者は、「バス停の広告表示の規制緩和が課題だったが、日本の関係省庁への働きかけを続け、昨年 1 月に規制緩和が実現した」と話しており<sup>41</sup>、実質的には、海外で既にバス停広告事業の実績があった外資の参入に道を開いたものといえることができる<sup>42</sup>。

## (2) 地方公共団体の広告付きバス停上屋設置・管理事業における広告の取扱いルール

上記 (1) の通達改正・制定後、2003（平成 15）年に岡山市で民営バス事業者が国内で初めて<sup>43</sup>、2004（平成 16 年）に横浜市で横浜市交通局が公営交通で初めて<sup>44</sup>、民間事業者による広告付きバス停上屋の設置・管理事業を導入した。2005（平成 17）年には、名古屋市が公営交通で 2 例

---

る広告物の添加に係る道路占用の取扱いについて」道路行政セミナー 156 号(道路広報センター、2003 年) 38 頁。

39 国土交通省道路局路政課道路利用調整室（註 38）38—39 頁。

40 国土交通省道路局路政課道路利用調整室（註 38）40・42・43 頁

41 2004 年 11 月 29 日付け日経産業新聞 2 頁。

42 2005 年 11 月 6 日付け日本経済新聞朝刊 27 頁参照。

43 2003 年 3 月 11 日付け日本経済新聞朝刊 13 頁。

44 2004 年 11 月 5 日付け日本経済新聞地方経済面 26 頁。

目となり<sup>45</sup>、その後、都市部を中心に全国へ拡大していった<sup>46</sup>。本稿では、地方公共団体の広告事業について検討を行う観点から、公共交通で初めて上記事業を導入した横浜市におけるバス停広告の内容に関する基準等について解説する。

横浜市において、広告事業に関する条例および規則は制定されておらず、横浜市広告掲載要綱（2005（平成17）年4月1日制定）が広告掲載に関する基本的な規定と位置付けられる。同要綱は、市が所有する有形または無形の資産を広告媒体として活用することを前提としており、市の広告印刷物やWEBページ、施設等を想定している。同要綱4条2項を受けて、横浜市広告掲載基準（2005（平成17）年4月1日制定）が広告に関する基本的な基準を定め、同基準4条に基づき、広告媒体の性質に応じて広告内容等に関する個別の基準を別途作成できることとなっている。横浜市の広告付きバス停上屋設置・管理事業では、事業者が設置する上屋の所有権は当該事業者には帰属し、事業者が得る広告料収入が設置・管理費用の原資に充当されるため、本事業はこれらの規程の適用対象ではなく、都市景観の観点からデザインを重視した別の枠組みで広告事業が行われている。ただし、横浜市広告掲載基準において規定されている基準は、基本的には広告関連の法令や国・業界のガイドライン等を反映させたものであり、広告付きバス停上屋設置・管理事業の実施において遵守すべき内容と大差はないと考えられる。

バス停広告は、屋外広告物に該当するため、屋外広告物法及びそれに基づく屋外広告物条例に適合していなければならないが、屋外広告物法の許

---

45 2005年10月28日付け日本経済新聞地方経済面21頁。

46 広告付きバス停上屋事業に参入した屋外広告企業は、当該事業について、2016（平成28）年5月末時点で39都市において実施し、「平成28年末までに、69（7公営交通局を含む）のバス事業者とともに、全国40都市に1,972基を整備予定」である旨、説明していた。国土交通省第3回モーダルコネクスト検討会（2016年6月15日）資料2（国土交通省ウェブサイト [http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/modal\\_connect/pdf03/2.pdf](http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/modal_connect/pdf03/2.pdf) [2019年1月13日アクセス]）10・22頁参照。

可は、良好な景観の形成若しくは風致の維持と、公衆に対する危害の防止の2つの観点からのみ行われるべきものであり、審査に際しては、表示の内容にまで立ち入ることはできないと解されている<sup>47</sup>。横浜市屋外広告物条例第16条1項において「次に掲げる広告物等は、表示又は設置の場所、位置、形状、規模、色彩等について、規則で定める基準に適合しなければならない」と規定されていることを受けて、横浜市屋外広告物条例施行規則第6条5号アでは、「バス停留所の上屋に添加する広告板に係る基準」として、「1面当たりの表示面積は、3平方メートル以下とすること」とされているにとどまる。また、横浜市交通局と事業者が締結した契約の内容を記した「横浜市バス停留所上屋整備及び維持管理に関する契約書」（2004（平成16）年6月30日）においては、広告内容は日本国内の屋外広告に関する法令及び横浜市が定める屋外広告物に関する条例や規則等に違反してはならないことが定められているほか、当該契約書に基づき横浜市、横浜市交通局、事業者が合意した内容を記した「横浜市営バス停留所上屋整備及び維持管理に関する合意書」（2004（平成16）年6月30日）においては、事業者が掲出する商業広告の内容は日本国内の屋外広告物に関する法律および横浜市が定める広告物設置基準に違反してはならないことや、事業者は掲出を予定する広告ポスターのビジュアル審査を受けること等が定められているにとどまる<sup>48</sup>。このように、横浜市の広告付きバス停上屋

---

47 屋外広告行政研究会編『屋外広告の知識 第4次改訂版 法令編』（ぎょうせい、2013年）98—99頁。

48 ちなみに、上屋の設置、維持管理（清掃、修繕を含む。）、契約終了時の上屋の撤去にかかる費用は事業者が負担することとなっているが、横浜市交通局が専用枠に掲出する運行時刻表・運行系統図・公共告知の制作費用、掲出物の取り付けや取り外し作業に必要な費用、上屋に組み込む新規バスロケーションシステムとそれに関連する必要な費用は横浜市交通局が負担することになっている。また、契約期間は、当初、最初の上屋の設置が完了した日から起算して20年間であったが、のちに10年間延長された。情報公開に関しては、契約の細部および契約に関して知りえた情報を秘密事項として扱い、原則として第三者に公表または開示しないとしつつ、「横浜市の保有する情報の公開に関する条例」に基づく開示は例外としているが、一般論として、事業の公共性、透明性および説明責任の観点から、広告付きバス停上屋設置・管理事業の実施状況について積極的な公表が望まれる。

設置・管理事業において、HFSS 食品・飲料広告に関し、掲出すること自体の可否、表現内容、掲出するバス停などの取扱いルールが見当たらない。

なお、川崎市がバス停上屋広告のための広告基準を策定・公表しているため、概要について触れておく。バス停留所の上屋に添加される広告板について必要な事項を定めた「バス停留所上屋に設置する広告物の許可に関する要綱」（2011年4月1日施行）は、「市長は、添加広告板が公共空間を使用した特殊な広告媒体であるため、景観との調和や識別性、交通安全の確保及び市民への対応の観点から、バス停上屋広告ガイドライン…を策定するものとする」（5条1項）とするとともに、交通事業者に当該ガイドラインの遵守とそれに基づく自主審査基準の策定を求めている（7条1項）。当該要綱に基づき策定された「川崎市バス停上屋広告ガイドライン」（2011年4月）は、「IV市民への対応」において、広告内容に関する表示規制基準を置き、「青少年の健全育成に反するもの」、「人権侵害、差別、名誉毀損に当たるもの」、「消費者保護の観点からふさわしくないもの」、「容易に市民の理解が得られないもの」は表示しないこととしている。当該ガイドラインにおいても、HFSS 食品・飲料広告に関する基準が示されているわけではないが、屋外広告物条例の遵守を基本に据えながらも、交通事業者が市民への対応の観点を含む自主審査基準を設け、審査内容や当該基準等を市長へ報告する仕組みを採用している点で参考となる。

### (3) 小括

横浜市の広告付きバス停上屋設置・管理事業は、広告料収入により歳出削減を図るという意味で広告事業に当たるが、当該事業者がバス停上屋の所有権を持ったまま広告料収入を得て設置・管理費用に充てるという特殊な広告事業であり、横浜市における一般的な広告事業とは別の枠組みで運用されている。そのことを念頭においたが、広告付きバス停上屋設置・管理事業に関し、法令や国の通達、横浜市の条例、横浜市と民間事業者との契約書・合意書、横浜市の内部ルールにおいて、HFSS 食品・飲料に関する広告の取扱いルールは見当たらなかった。川崎市では、バス停上屋広告

のための基準を設けており、この分野における手法の枠組み例として参考となるだろう。しかし、結局のところ、広告付きバス停上屋設置・管理事業に関して、HFSS 食品・飲料に関する広告規制の手掛かりがなかったため、次章では、子どもに対する配慮という観点から、関連する論点を取り扱うこととしたい。

### 3. 関連する論点——給食献立表広告と「子ども条例」

本章では、地方公共団体の広告事業における子どもへの配慮に関し、バス停広告との比較で、子どもの食事に直接関係する公立小中学校給食の献立表における広告事業と、子どもへの配慮事項をどのように規範へ取り込むのかという観点から、一部の地方公共団体が制定している「子ども条例」と子ども向け広告に関する配慮事項との関係について検討を行う。

#### (1) 公立小中学校給食の献立表における広告事業

地方公共団体が学校給食献立表に広告を掲載する場合、その募集に際し、広告内容に関して特有の基準をあらかじめ示している事例が目立つ。ウェブサイトから当該広告事業の実施を確認できた3市の事例を比較すると、次のとおりとなる。

川崎市の「小学校・特別支援学校学校給食用家庭配布献立表」（平成30年度）の広告掲載仕様書においては、広告掲載が望ましくない業種・内容として「食品類における特定の商品名及び商品イラスト」を掲げるとともに<sup>49</sup>、留意事項として、「川崎市広告掲載要綱」、「川崎市広告掲載基準」、「教育委員会広報誌広告掲載要領」の遵守を求めている。ここでは、HFSS 食品・飲料に限らず、食品類であれば特定の商品について広告掲載を行うことは望ましくない、ということになるだろう。

名古屋市の「学校給食こんだて」および「中学校スクールランチメニュー」

---

49 川崎市ウェブサイト <http://www.city.kawasaki.jp/230/cmsfiles/contents/0000/084/84760/300301-1konndatehyouseitumeisyo.pdf> [2019年1月13日アクセス]。

(平成 31 年度)のウェブサイト上の広告募集ページでは、広告掲載が望ましくない業種・内容に関して、「名古屋市教育委員会広告掲載要綱」、「名古屋市教育委員会広告掲載の可否について」、「教育関連事業の掲載の可否について」の定めによるほか、「ファストフード<sup>50</sup>、サプリメント、スナック菓子類、清涼飲料水など学校給食を実施する上でなじまないものは掲載できません」と明示している<sup>51</sup>。ここでは、HFSS 食品・飲料との関連でいえば、ファストフード、スナック菓子類、清涼飲料水を例に挙げて、このような広告の記載は望ましくないことを示していると考えられる。

横浜市の「横浜市学校給食基準献立予定表」(配付期間：平成 30 年 12 月 20 日～平成 31 年 3 月 20 日(予定))の広告募集案内では、広告掲載に関する条件として、「学校給食の献立表という媒体であるため、主として「食」に関する事業を行う広告主を優先します。…公益財団法人よこはま学校食育財団広告掲載要綱、公益財団法人よこはま学校食育財団「横浜市学校給食基準献立予定表」広告掲載に関する基準、公益財団法人よこはま学校食育財団「横浜市学校給食基準献立予定表」広告掲載に関する事務取扱要綱、横浜市広告掲載基準(当財団にて準拠)その他の関連規程を遵守してください。…食育推進の観点などから広告内容が不適切と認められる場合、掲載をお断りすることがあります。」と述べている<sup>52</sup>。これらの

---

50 fast food は、日本語で「ファストフード」または「ファーストフード」と表記されるが、fast と first を区別するため、本稿では、「ファーストフード」と記載された文献を引用する場合以外は、すべて「ファストフード」と表記する。NHK 放送文化研究所ウェブサイト <https://www.nhk.or.jp/bunken/summary/kotoba/term/033.html> [2019 年 1 月 13 日アクセス] 参照。

51 名古屋市ウェブサイト <http://www.city.nagoya.jp/kyoiku/page/0000112776.html> [2019 年 1 月 13 日アクセス]。

52 公益財団法人よこはま学校食育財団ウェブサイト [https://ygs.or.jp/pdf/kyusyoku/2018/20181001ad\\_info.pdf](https://ygs.or.jp/pdf/kyusyoku/2018/20181001ad_info.pdf) [2019 年 1 月 13 日アクセス]。ちなみに、当該財団は、横浜市からの委託により学校給食用物資の調達・斡旋等を行う、市の外郭団体(非出資)である。横浜市総務局「平成 29 年度横浜市外郭団体白書」(2017 年) 2 頁参照。2014 (平成 26) 年度に市教育委員会から給食献立作成業務の移管を受けた後、2016 (平成 28) 年度から、献立予定表の印刷・配布を行うとともに、献立予定表に掲載する広告を募集している。公益財団法人よこはま学校食育財団「平成 26 年度事業報告書」(2015 年) 8 頁、同「平成 28 年度事業報

規程のうち、「公益財団法人よこはま学校食育財団「横浜市学校給食基準献立予定表」広告掲載に関する基準」を参照すると、3条は当該献立予定表に掲載しない広告として、「食品類における特定の商品名の広告」(1号)、「公益財団法人よこはま学校食育財団…の目的事業である地産地消及び食育の推進という分野の特殊性に鑑み、ファーストフード販売企業等の広告」(2号)、「上記のほかに食育推進の観点から、掲載が望ましくないと判断される広告」(5号)等を挙げている。ここでは、HFSS食品・飲料を含む食品類全般における特定の商品広告のみならず、ファーストフード販売に関わる企業名広告についても掲載しないということになる。

これら3市の例を比較すると、商品に関しては、食品類全般について広告掲載に消極である例(川崎市、横浜市)と、そこまで包括的な記述ではなく、ファーストフード等一部の食品・飲料を例示し、そのような商品の広告掲載を望ましくないとする例(名古屋市)がある。また、企業に関しては、広告掲載が望ましくないものとして特に明示していない例(川崎市、名古屋市)と、ファーストフード販売に関わる企業名広告は掲載しないとする例(横浜市)があり、後者では、より厳格な基準を採用していると指摘できる。

ファーストフードであるか否かを基準にすると、その定義が問われることになるが、必ずしも明確でない<sup>53</sup>ことや、ファーストフードだけが高脂肪・

---

物書」(2017年)8頁参照。なお、それ以前は市教育委員会が当該広告の募集を行っており、2005(平成17)年度に制定した関連規程(「横浜市学校給食基準献立予定表」広告掲載に関する事務取扱要領(平成17年10月27日制定)、横浜市学校給食基準献立予定表(家庭配付用)広告掲載に関する横浜市教育委員会が定める基準(平成17年12月11日制定))に基づき運用してきた。

- 53 ファーストフードの定義に関し、農林水産省が実施する「外食産業に関する基本調査」の用語解説で、「ファースト・フード」について「来客1人あたりの消費金額が700円未満で、料理提供時間がおおよそ3分未満のもの」と記しており(農林水産省ウェブサイト[http://www.maff.go.jp/tokei/kouhyou/gaisiyoku\\_sangyo/gaiyou/index.html#9](http://www.maff.go.jp/tokei/kouhyou/gaisiyoku_sangyo/gaiyou/index.html#9) [2019年1月13日アクセス]参照)、栄養分については触れられていない。また、外食産業の同業者団体が発行する書籍では、業態名を「ファーストフード」と表記しているものとして、ハンバーガー、フライドチキン、ドーナツ、アイスクリームのほか、持ち帰り寿司、持ち帰り弁当、うどん、そば等を販売するものがあり(一般社団法人日本フード

塩分・糖分の食品・飲料ではない<sup>54</sup>点に留意する必要があるものの、上記の学校給食献立表における各広告基準は、子どもと食品・飲料が焦点となる特有の基準であり、HFSS 食品・飲料広告に関する子どもへの配慮をうかがわせる素材として、他の広告事業における広告基準との比較で参考となる。

## (2) 「子ども条例」と子ども向け広告に関する配慮事項

子どもに関する条例は、非行対策や有害環境から子どもを保護するための青少年健全育成を目的とする「健全育成型」、急速な少子化に対応した子育て支援を目的とする「子育て支援型」、1994（平成6）年に日本も批准している「児童の権利に関する条約」（以下、「子どもの権利条約」という。）を背景として、子どもの権利を基本にして子ども支援を促進する「子ども支援・子どもの権利型」の3つに分類され、最後の「子ども支援・子どもの権利型」の条例が「子ども条例」と呼ばれ、中でも子どもの権利を総合的に保障する条例が注目されている<sup>55</sup>。

例えば、2007（平成19）年10月に「豊田市子ども条例」を制定した豊田市は、「子ども条例」の必要性に関して、「子ども条例を制定すると、

---

サービス協会『ジェフ年鑑2018』（2018年）参照）、ファストフードと呼ばれる食品の中には、高脂肪・塩分・糖分であることが必ずしも明確でないものがある点にも留意が必要である。

- 54 英国では、HFSS 食品・飲料に関し、2005年に栄養分に基づく分析手法が明示される以前は、その広告の分析に際して焦点を当てた5類型（Big 5）の食品として、菓子、清涼飲料、ポテトチップスおよび塩辛いスナック、加糖された朝食シリアル、ファストフードを挙げていた。See, Ofcom, *Childhood Obesity—Food Advising in Context* (22 July 2004), P49–50.
- 55 荒巻重人・喜多明人・半田勝久 編『解説子ども条例』（三省堂、2012年）1・12・13頁参照。なお、日本で最初の子どもの権利に関する総合的な条例は、「川崎市子どもの権利に関する条例」（2000（平成12）年12月21日制定）である。川崎市・川崎市教育委員会「川崎市子どもの権利に関する条例—各条文の理解のために—」（2001年7月）2頁。本章1節で比較を行った他の地方公共団体におけるこのような条例の制定状況を簡記しておく、名古屋市では「なごや子ども条例」が2008（平成20）年4月1日に施行されているが、横浜市ではこの類型の条例が制定されていない。

その規定は豊田市内で法的拘束力を持つこととなります。行政が策定する計画や、様々に立案する政策などは、いつもこの子ども条例の規定に照らして妥当性がチェックされ、子ども条例が明示する基本方針の下に総合化・体系化されることとなります。すなわち、いずれの政策も「子どもの視点」から検討され、その検討結果が市の取り組む施策・事業の内容に反映されるようになります。」等と説明し、総合化・体系化を強調している<sup>56</sup>。この点は、国際機関や民間団体が策定した次の①から③の指針等との関係で重要である。

①ユニセフ、国連グローバル・コンパクト、セーブ・ザ・チルドレンは、子どもの権利を尊重し推進するための企業の行動を提示した「子どもの権利とビジネス原則」(Children's Rights and Business Principles)を2012(平成24)年3月に発表した。その原則6では、「子どもの権利を尊重し、推進するようなマーケティングや広告活動を行う」ことを掲げ、その内容として、「企業のコミュニケーションやマーケティングが子どもの権利に負の影響をもたらさないことを確認する」、「世界保健総会の健康とマーケティングに関連する文書<sup>57</sup>に示された企業行動基準を遵守する」、「子どもの権利や肯定的な自尊心、健全な生活スタイル、非暴力の価値についての意識を向上させ、またそれらを促進するようなマーケティングを行う」ことを示している。なお、前文において、「この原則は、国際的に確立された子どもの人権に基づくものであり、新たな国際法上の義務を作り出すものではない。特に、子どもの権利条約とその選択議定書はその基盤となる。」と説明している。

②セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは、「子どもの権利とビジネス原則」の原則6に関する提唱事項をまとめた、「子どもに影響のある広告およびマーケティングに関するガイドライン」を2016(平成28)年に策定

---

56 豊田市ウェブサイト <http://www.city.toyota.aichi.jp/shisei/gyoseikeikaku/ikusei/1007534.html> [2019年1月13日アクセス]。

57 当該文書には、WHO, Set of Recommendations on the Marketing of Foods and Non-alcoholic Beverages to Children (2010) が含まれている。

した。このガイドラインは、強制力を持たず、事業者等に自主的な判断で広告・マーケティングの指針として活用されることを意図して作成したものであるという<sup>58</sup>。このガイドラインの4-1-12は、広告表現に関する配慮事項として、「子どもの健康的で規則正しい食習慣を損ねるような表現」に関し、「子どもの健康を害するおそれのある成分を多く含む食品の過剰摂取や、栄養バランスがとれていない食事を推奨するような表現にならないよう配慮する」こと等を挙げている。

③公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（以下、「組織委員会」という。）は、「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会 持続可能性に配慮した調達コード」（以下、「調達コード」という。）を2017（平成29）年3月に制定した<sup>59</sup>。調達コード4（3）①「国際的人権基準の遵守・尊重」において、「サプライヤー等は、調達物品等に関して、人権に係る国際的な基準（特に…児童の権利条約…）を遵守・尊重しなければならない」と規定している。また、調達コード4（3）⑥「子どもの権利尊重」において、「サプライヤー等は、調達物品等の製造・流通等において、子どもの権利を尊重し、その健全な育成を支援するため、児童労働の禁止のほか、子ども向け製品・サービスの提供の際の安全性の確保や子どもを世話する親・保護者への支援等に配慮すべきである」とし、調達コード解説において、企業が参照すべきものとして「子どもの権利とビジネス原則」を挙げている<sup>60</sup>。さらに、調達コード4（5）⑤「責任あるマーケティング」では、「サプライヤー等は、調達物品等のマーケティングにおいて、不当景品類及び不当表示防止法…が禁止する不当表示を行っ

---

58 公益財団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「子どもに影響のある広告およびマーケティングに関するガイドライン」（2016年）2頁。

59 なお、2018（平成30）年6月に、紙やパーム油の個別基準を追加した第2版が出されている。公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会 持続可能性に配慮した調達コード（第2版）解説」（2018年）2頁。

60 公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（註59）19-20頁。

てはならない。また、サプライヤー等は、調達物品等のマーケティングにおいて、差別的または誤解を与える広告を回避し、子どもに悪影響のある広告を制限するなど、消費者や社会に配慮すべきである」とし、調達コード解説において、情報に影響されやすい子どもに配慮しているか等の観点からも広告をチェックすることが望まれると説明するとともに、「子どもに影響のある広告およびマーケティングに関するガイドライン」を参考として挙げている<sup>61</sup>。組織委員会は、東京都及び政府機関等に対して、本大会関係で調達する物品・サービス等において、調達コードを尊重するよう働きかけることとなっており<sup>62</sup>、東京都外の競技会場が所在する地方公共団体も無関係ではないだろう<sup>63</sup>。

これらのことから、子ども向け広告に関する配慮事項は、子どもの権利条約が規定する「子どもの最善の利益」(3条)等の一般原則から派生して、「子どもの権利とビジネス原則」から「子どもに影響のある広告およびマーケティングに関するガイドライン」へと連なり、これらが東京オリンピック・パラリンピックの調達コードに反映されていることを指摘できる。それと同時に、「子ども条例」は、「子どもの権利とビジネス原則」および「子どもに影響のある広告およびマーケティングに関するガイドライン」と同様、子どもの権利条約を背景として存在していることから、「子ども条例」を制定し、計画や施策の総合化・体系化を図っている地方公共団体にとって、子どもの権利保障を具体化する「子どもの権利とビジネス原則」およ

---

61 公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会(註59) 33頁。なお、調達コードの案には、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの働きかけにより、人権基準の遵守とともに、「差別的または誤解を与える広告を回避し、子どもに悪影響のある広告を制限する」という表現が含まれたという。消費者委員会「子ども向け広告の在り方について考えるシンポジウム報告書」(2017年4月) 33頁。

62 公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会 持続可能性に配慮した調達コード 基本原則」(2016年1月) 1頁。

63 なお、経費の分担者別の想定される業務内容については、会計検査院「東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた取組状況等に関する会計検査の結果について」(2018年10月) 35頁参照。

び「子どもに影響のある広告およびマーケティングに関するガイドライン」は、参照すべき指針ということになるだろう。

### (3) 小括

学校給食献立表の広告掲載基準において、HFSS 食品・飲料広告に関する子どもへの配慮事項が規定されていても、他の施策が整合しなければ問題となりうる。例えば、市が、食（教）育や教育活動の観点から、学校給食献立表へファストフード販売企業の企業名広告を掲載することを制限している場合、当該市内小中学校において食育に関する授業を実施するにあたり、ファストフード販売企業から講師派遣や当該企業が作成した教材の提供を求めたり受け入れたりすることや、当該市の主催する市内小中学校児童・生徒向けスポーツ大会でファストフード販売企業が子どもに対するマーケティング活動（例：クーポンやプリペイドカードの配布）の実施を容認することは、利益相反となるおそれがあり、食（教）育や教育活動に係る政策の総合性・統一性に疑義が生じる。

そこで、子どもの権利を総合的に保障する「子ども条例」が子どもに関する政策の総合性・統一性を制度的に担保する役割を果たすことが期待される。子どもに関する地方公共団体の計画や政策が総合化・体系化されるか否かについては、そのような「子ども条例」が制定されているだけでなく、運用によるところが少なくないが、国際機関や民間団体が策定した HFSS 食品・飲料広告に関する指針等の反映という意味でも、重要な媒介となるだろう。

### おわりに

英国の動向からの示唆や、日本の動向に関する現状分析を踏まえ、今後の課題をまとめると次のとおりとなる。

第一に、地方公共団体は、その責務に照らし、利益相反禁止や政策の総合性・統一性の確保の観点から、広告事業における子ども向け広告の広告基準を設定する必要がある。消費者基本法や景品表示法等の個別法律で子

どもに対する特段の配慮義務を定めていない我が国で、法律や条例に基づく規制や業界による自主規制が及ばない領域を、地方公共団体が子どもに関する政策の中でどのように取扱うのか、という課題となる。例えば、小中学校敷地に接するバス停の上屋に添加された広告は、児童・生徒が目にする頻度が高いと推測されるため、HFSS 食品・飲料やアルコール飲料の広告については、子どもに配慮する必要性が高いだろう。また、教育委員会およびそれに関連する組織の主たる業務目的に照らし、小中学校の学校給食献立表において HFSS 食品・飲料広告やそれを販売する企業の企業名広告を規制したとしても、それだけでは不十分であり、小中学校における当該広告規制と整合しない他のマーケティング活動も規制する必要がある。ただし、地方公共団体の広告事業における子ども向け広告の広告基準を検討するに当たっては、表示内容を制限する基準を緻密に設定することが常に適切な対応となるとは限らず、広告自体を掲出しないという選択がありうることも念頭に置くべきである。地方公共団体において広告事業を推進するならば、それをいかに「実施するか」とともに、場合によっては、いかに「実施しないか」についても検討すべきだろう<sup>64</sup>。

第二に、子どもの権利を総合的に保障する「子ども条例」を、地方公共団体の広告事業における子ども向け広告規制の拠り所としていかに機能させるのが課題となる。3章3節で言及したように、子どもに関する地方公共団体の計画や政策が総合化・体系化されるか否かについては、そのような「子ども条例」が制定されているだけでなく、運用によるところが少なくないだろう。また、現時点で、「子ども条例」の有無と、地方公共団体の広告規制の適切性との間に明確な相関関係は見出せないが、「子どもの権利とビジネス原則」および「子どもに影響のある広告およびマーケティ

---

64 一例をあげるなら、公営バスの場合、民間事業者がすべての費用を負担する広告付きバス停上屋の設置候補箇所を選定するにあたり、小中学校（設置主体を問わない）の傍にあるバス停や、小中学生の通学利用者（例えば、都市部においては、私立・国立小中学校の児童・生徒が想定される）が多いバス停については、設置候補にせず、それらについては地方公共団体がバス停上屋を設置・管理し、商業広告自体を掲出しないという取扱いが考えられる。

## 論 説

ングに関するガイドライン」等といった、HFSS 食品・飲料広告に関する指針等の反映という意味でも、「子ども条例」は重要な役割を果たす可能性がある。地方公共団体の広告事業における広告規制という経済活動の制限を、利益相反禁止や政策の総合性・統一性の確保の観点から見出すにあたり、その前提として、子どもの権利をどのように具体化させるのかが試される。