

屋外広告物条例の審査について

刑事局付 福 嶋 一 訓

第1 はじめに

法務省刑事局刑事法制管理官室では、地方公共団体が制定した罰則の定めのある条例について各地方検察庁から報告を受け、その問題点の有無等を検討している。報告があった数ある条例のうち、いわゆる屋外広告物条例について触れてみたい¹。

なお、本稿中、意見にわたる部分は私見である。また、条文や文献を引用するに当たっては読みやすさの観点から算用数字を用いた部分がある。

第2 屋外広告物条例の特殊性

1 市町村条例による規制

- (1) 憲法94条において、条例は「法律の範囲内」で制定することができるとされており、地方自治法14条1項において、普通地方公共団体は「法令に違反しない限り」条例を制定することができ、同条3項により、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役・禁錮や100万円以下の罰金等を科す罰則を設けることができるとされている。

屋外広告物法（以下、単に「法」ということがある。）は、屋外広告物に関して「必要な規制の基準を定めることを目的とする」（1条）として、規制の根拠と内容を大幅に都道府県条例に委ねる体裁をとっている²。

そして、罰則に関しては、法34条において、「第3条から第5条〔広告物

¹ 条例審査の一般的視点については、吉田雅之「罰則の定めのある条例の審査について」検察月報640号101頁以下参照。

² 屋外広告物法と条例の関係については、御手洗潤「屋外広告物法の理念と運用をめぐる諸問題（二）」自治研究83巻12号87頁以下参照。

の表示等の禁止、制限、広告物の表示の方法等の基準]まで及び第7条第1項〔違反に対する措置〕の規定に基づく条例には、罰金又は過料のみを科する規定を設けることができる。〕として、懲役刑や禁錮刑を設けることを制限している(屋外広告業(法第四章)の規制に関しては、法34条の対象外であるから、地方自治法14条3項により、懲役刑や禁錮刑の罰則を設けることもできる。))。

また、そのようにして都道府県が処理することとされている事務は、法27条で、地方自治法施行令174条の40及び174条の49の19により、地方自治法252条の19第1項の指定都市及び同法252条の22第1項の中核市が処理するものとされている。さらに、平成16年6月に「景観法」、「都市緑地保全法等の一部を改正する法律」及び「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」からなるいわゆる「景観緑三法」が成立し、そのうち「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の一部として屋外広告物法も改正され、指定都市及び中核市以外の市町村も都道府県の同意を得て景観行政団体となり、条例により屋外広告物に関する事務を処理することができることとされた(法28条)。さらに、平成20年に成立した「地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律」(歴史まちづくり法)に伴う一部改正により、同法7条1項に規定する認定市町村も条例により屋外広告物に関する事務を処理することができるようになった(法28条)。

- (2) 旧法である廣告物取締法(明治44年法律第70号)が広告物の規制に関する事務を国の事務としていたのと異なり、現行屋外広告物法は、都道府県の実務として条例に基づいた規制を行うほうが地方自治の本旨にかなうと考えられたこともあり、条例に屋外広告物の規制を大きく委ねるものであった³。また、平成16年における上記「景観緑三法」の成立に伴う屋外広告物法改正の趣旨は、景観法においては、良好な景観は地域固有の特性と密接に関連するものであり、地域住民の意向を踏まえて形成されるべきものであることから、指定都市及び中核市以外の市町村についても、都道府県の同意を得て、景観計画の策定等景観行政を行う景観行政団体となることとでき、景観を構成する重要な要素である屋外広告物行政についても、景観行政団体

が景観計画に基づく規制等として一元的に行うことを可能とすることが望ましいと考えられたことによるものである(中野晶子「景観法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」法令解説資料総覧280号23頁)。平成20年の改正についてみても、「地域におけるその固有の歴史及び伝統を反映した人々の活動とその活動が行われる歴史上価値の高い建造物及びその周辺の市街地とが一体となって形成してきた良好な市街地の環境(歴史的風致)の維持及び向上を図るため」(地域における歴史的風致の維持及び向上に関する法律1条参照)の措置を講ずる一環として、屋外広告物の事務処理を地域に委ねたものである。

このように現行屋外広告物法は、制定当時から現在まで、屋外広告物行政について、地域の必要性に応じた規制を地方公共団体に委ねる方向にあるといえることができる。

2 条例審査の視点

- (1) しかしながら、このように条例による規制を市町村等規模の小さな地方公共団体に委ねるといえることは、他方で、それだけ条例の内容も多種多様となり、問題も生じやすくなりかねない。そして、屋外広告物条例については、表現の自由(憲法21条1項)との関係もありながら規制範囲が広汎になりがちであるため、争われる事例が多いようである⁴。

そのような観点からも、屋外広告物条例の審査に際しては、特に罰則の在り方に問題がないかを中心として細心の注意を払うことが要求されよう。

- (2) もっとも、屋外広告物条例に関しては、国土交通省の「屋外広告物条例ガイドライン(案)」(以下、単に「ガイドライン(案)」といえることがある。)

³ その沿革については、屋外広告行政研究会「屋外広告の知識(第3次改訂版)」2頁以下参照。なお、同4頁では、現行法の考え方として、「屋外広告物の規制に関する事務は都道府県の実務として都道府県条例に基づいて行わせることとし、法は条例の基準を示すにとどめた。これは、第1に美観風致を維持するために直接に法律で全国一律の規制を行うことは妥当ではなく、第2に規制の実質を行政命令を包括的に委任することは、国民の基本的権利を保障している新憲法の趣旨に沿うものではなく、第3に機関委任事務として、都道府県知事が都道府県議会の関与なしに規制を行うよりも、都道府県の実務として、都道府県の条例に基づいた規制を行う方が地方自治の本旨にかなうものであり、しかしながら第4に各都道府県の規制の内容が余りに異なるものとなってしまったのでは規制を受ける国民にとって不都合であるためである。」とされている。

があり、各地方公共団体が屋外広告物条例の制定や改正をするに際し、その参考となっているものと思われる。

同ガイドライン(案)は、各都道府県及び指定都市によって千差万別であった屋外広告物規制の地域間の調整を図るための国の指導として昭和39年に建設省から発出された屋外広告物標準条例(案)を起源としており、現在、その性格は地方公共団体への参考資料と変わっている(御手洗潤「屋外広告物法の理念と運用をめぐる諸問題(一)」自治研究83巻7号113頁)。ガイドライン(案)について、国土交通省のホームページでは、「屋外広告物法に基づく制度的確な運用を支援していく趣旨から、地方公共団体の参考に供するため、屋外広告物法の運用に関する技術的助言として地方公共団体に送付されているもの」と紹介されている。条例審査の際にも参考になるとと思われる。

第3 条例審査において問題となった点

以下では、屋外広告物条例の審査に当たり、具体的な問題を感じた点を紹介する。

1 禁止地域等の指定の委任⁵

屋外広告物条例においては、広告物の表示等を禁止する地域等について規定し、それに違反した場合の罰則を設けているのが通常である。

例えば、前記国土交通省のガイドライン(案)では以下のような規定ありと

⁴ 憲法21条1項との関係が問題とされた裁判例として、福岡高判昭28年5月4日高刑6巻5号681頁(熊本県屋外広告物条例)、最判昭和43年12月18日刑集22巻13号1549号(大阪市屋外広告物条例)、最判昭和45年4月30日刑集24巻4号196頁(高知県屋外広告物条例)、大阪高判昭和47年7月11日判時687号100頁(大阪府屋外広告物法施行条例)、東京高判昭和51年3月9日東京高裁判事判決時報27巻3号38頁(埼玉県屋外広告物条例)、最判昭和62年3月3日刑集41巻2号60頁(大分県屋外広告物条例)等多数のものがある。また、故意の成否が争われた裁判例(大阪高判平成4年4月21日公刊物未登載)の解説として、岩橋義明「広告物の表示場所が規制地域内であることを知らなかった旨の弁解と故意の成否」研修537号37頁参照。

屋外広告物法の昭和48年改正により、29条(当時15条)が追加され、同条は「この法律及びこの法律の規定に基づく条例の適用に当たっては、国民の政治活動の自由その他国民の基本的権利を不当に侵害しないように留意しなければならない。」と規定している。

⁵ 本稿では広告物の表示等が禁止される禁止地域等について述べるが、禁止物件についても同様の問題があり得る。

なっている。

(禁止地域等)

第3条 次に掲げる地域又は場所においては、広告物を表示し、又は掲出物件を設置してはならない。

一から二まで (略)

三 文化財保護法(昭和25年法律第214号)第27条又は第78条第1項の規定により指定された建造物及びその周辺で知事が指定する範囲内にある地域並びに同法第109条第1項若しくは第2項又は第110条第1項の規定により指定され、又は仮指定された地域

四 ○○県文化財保護条例(昭和 年 県条例 第 号)第 条の規定により指定された建造物及び同条例第 条の規定により指定された○
○○並びにこれらの周囲で知事が指定する範囲内にある地域

五から九まで (略)

十 河川、湖沼、溪谷、海浜、高原、山、山岳及びこれらの附近の地域で、知事が指定する区域

十一 港湾、空港、駅前広場及びこれらの附近の地域で、知事が指定する区域

十二及び十二の二 (略)

十三 古墳、墓地及びこれらの周囲の地域で、知事が指定する区域

十四 社寺、教会、火葬場の建造物及びその境域で、知事が指定する区域

(罰則)

第37条 次の各号のいずれかに該当する者は、30万円以下の罰金に処する。

一 第3条から第7条までの規定に違反して広告物又は掲出物件を表示し、又は設置した者

二から五まで (略)

(※ 下線は筆者による。)

下線部のように禁止地域等の指定を部分的に知事等地方公共団体の長に委ねるといふこと自体は、禁止地域等もその細部についてはそのときどきの規制の

必要や状況の変化に応じて柔軟に変えていかなければならないこともあるであろうから、条例の規定を補充するものとして、一般論としては認めてよいと考えられる。また、上記ガイドライン（案）についてみれば、知事が指定できる禁止地域等は、条例の各号に掲げられた場所の周辺等に限られているから、問題も少ない。

ただ、このままでは規制される側として、指定された地域がどこなのか、具体的な禁止地域等が分からず、処罰の予測可能性を欠くおそれがある。

この点に関して、ガイドライン（案）は、以下のような規定も設けている。

（公告）

第28条 知事は、第3条から第9条までの規定による指定をし、又はこれらを変更したとき並びに第10条の規定による認定をしたときは、その旨を公告するものとする。

このように、あらかじめ規制される側に知事が指定する禁止地域等を公告することが本条で規定されていることにより、条例全体としてみると、処罰の予測可能性が図られている⁶。

多くの屋外広告物条例が以上のようなガイドライン（案）と同様の体裁をとっている（ただし、公告の具体的方法としては「告示」としているものが多いようである。）。

以上を踏まえて、次に掲げるA市の条例について見てみたい。

【A市条例】

（禁止地域等）

第2条 次に掲げる地域又は場所においては、広告物を表示し、又は掲出物件を設置してはならない。

(1)から(3)まで (略)

(4) ○○県文化財保護条例（昭和○年○○県条例第○号）第4条第1項

の規定により指定された建造物及びその周囲で市長が定める範囲内にあるもの又は同条例第31条第1項の規定により指定された記念物の周囲で市長が定める範囲内にあるもの

(5)から(8)まで (略)

(9) 河川、湖沼、溪谷、海浜、高原、山若しくは山岳又はこれらの付近の地域で市長が定める範囲内にあるもの

(10) 港湾、空港若しくは駅前広場又はこれらの付近の地域で市長が定める範囲内にあるもの

(11) 古墳若しくは墓地又はこれらの周囲の地域で市長が定める範囲内にあるもの

(12) (略)

(13) 寺社、教会若しくは火葬場の建造物又はこれらの境域で市長が定める範囲内にあるもの

(14) 前各号に掲げるもののほか、市長が指定する地域又は場所

（罰則）

第26条 (略)

2 次の各号のいずれかに該当する者は、30万円以下の罰金に処する。

(1) 第2条から第4条まで又は第5条第1項若しくは第3項の規定に違反して広告物を表示し、又は掲出物件を設置した者

(2)から(5)まで (略)

3 (略)

(※ 下線は筆者による。)

このA市条例では、例えば、2条4号、9号から11号、13号は、禁止地域等の指定を部分的に市長に委ねた規定となっており、この点はガイドライン（案）と同じである。ただ、A市条例では、それらに加えて、同条14号において市長に禁止地域等の指定を包括的に委任する体裁をとっている⁷。ところが、本条例には、前述したガイドライン（案）28条のような公告の規定を欠く。これでは規制される側として禁止地域等があらかじめ特定できず、処罰の予測可能性を欠くおそれがある⁸。

仮に、A市条例をできるだけ合目的的に解しようとするれば、「付近の地域」や

⁶ なお、規則等の公表について規定する地方自治法16条5項・4項参照。

「周囲の地域」は、その前に規定してある場所等（例えば、文化財保護法の規定により指定された建造物（2条4号））に準じる周辺地域であり、2条14号の「市長が指定する地域又は場所」については、「前各号に掲げるもの」に準じる地域等ということになり、その限度で予測可能性があると言ってしまうことも考えられるが、やや無理がある。

このような規定ぶりでも、市長が指定する地域等が指定を受けるだけの実質を客観的に備えており、それが規制される側としても十分認識できるような場合には大きな問題は生じないとも考えられるが、具体的な事件においてその点が争点となった場合には問題となる可能性がないとはいえないので、条例審査に際しては、上記のような問題点を指摘した上で、時機をみて公告についての規定を設けるように促すのがよいであろう。

なお、同市が所在する県の屋外広告物条例もほぼ同様の規定ぶりとなっており、公告の規定を欠いている。ただ、この県条例がA市条例と異なるのは、その4条1項における広告物の表示等の禁止地域等についての規定に加え、同2項において、「知事は、前項の規定により区域又は地域若しくは場所を指定しようとするときは、附属機関設置条例（昭和〇年〇〇県条例第〇号）第1条第1項に規定する景観審議会（・・・）の意見を聴かなければならない」と、審議会に関する規定を置いている⁷。しかし、審議会の意見が公表されるのかどうかは条例の規定上明らかではないし、もとより審議会の意見に知事が拘束されるわけでもないと考えられることからすれば、この規定のみで処罰の予測可能性が担保されるわけではなく、不十分というべきである。やはり、知事の指定について公告の規定を設けておくのが無難であろう。

⁷ 同様の包括的な委任の規定がみられる条例はほかにも多数あるところ、これは、屋外広告物法が（広告物の表示等の禁止）について規定する3条1項6号において、「前各号に掲げるもののほか、当該都道府県が特に指定する地域または場所」と規定していることが影響しているのではないと思われる。しかし、同号は、都道府県が条例により広告物の表示等を禁止することができるのが法3条1項1号から5号までに掲げた地域または場所に限定されるわけではない旨を規定したものであると考えられ、禁止地域等を長の指定に包括的に一任するような規定を設けることを積極的に認めているものとは思われない（なお、国家公務員法が構成要件の定めを人事院規則に委任した事案についての判例として、最判昭和49年11月6日刑集28巻9号393頁（猿払事件上告審判決）参照。）。

⁸ ただし、実際にはなんらかの方法で指定地域等の公告がなされていることも考えられる。

2 法定刑の妥当性

次に、B市条例の罰則部分掲げる。

【B市条例】

（罰則）

第41条 次の各号のいずれかに該当する者は、1,000,000円以下の罰金に処する。

- (1) 第8条〔禁止地域における屋外広告物の表示等の禁止〕第1項若しくは第4項、第9条〔許可地域における屋外広告物の表示等の禁止〕第1項若しくは第3項又は第10条〔禁止物件等〕第1項、第2項、第4項若しくは第5項の規定に違反して、屋外広告物を表示し、又は掲出物件を設置した者
- (2) 第12条第1項〔許可地域における屋外広告物の表示等の許可〕の規定に違反して、許可を受けずに屋外広告物を表示し、又は掲出物件を設置した者
- (3) 第15条第1項〔変更の許可〕の規定に違反して、許可を受けずに屋外広告物又は掲出物件を変更し、又は改造した者
- (4) 第24条第1項〔除却義務等〕（第4号を除く。）の規定に違反して、屋外広告物又は掲出物件を除却しなかった者

⁹ ガイドライン（案）にも以下のような審議会に関する規定が置かれている。

（審議会）

第34条 広告物に関する重要事項を調査審議するため、県に屋外広告物審議会（以下「審議会」という。）を置く。

2 知事は、次に掲げる場合においては、審議会の意見をきかなければならない。

一 第3条から第9条までの規定による指定をし、第10条の規定による認定をし、又はこれらを変更しようとするとき

二 第11条第2項第1号、第2号、第2号の2若しくは第5号、同条第3項第1号、同条第6項若しくは第17条第1項に規定する基準、第9条第2項に規定する基本方針若しくは第14条に規定する規格を定め、又はこれらを変更しようとするとき

3 審議会は、広告物に関する事項について、知事に建議することができる。

4 審議会の組織、委員の任期、運営その他必要な事項は、規則で定める。

なお、ここにおける審議会は、地方自治法138条の4第3項にいう執行機関の附属機関としての審議会である（前掲「屋外広告物の知識（第3次改訂版）」129頁）。

- (5) 第27条〔違反に対する措置〕第1項又は第2項の規定による市長の命令に違反した者
- (6) 第37条〔立入り検査等〕第1項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者
- (※ 下線及び〔 〕内の記載は筆者による。)

ここに掲げたB市条例の罰則は、第41条の1か条のみで成り立っており(ただし、42条に両罰規定が置かれている。)、その1号から6号までに規定する者に対して、一律に「1,000,000円以下の罰金」を科すものとなっている。

しかしながら、例えば、違反者に具体的措置を命じた市長の命令に違反した場合(41条5号)と、立入り検査拒否等(同条6号)を、同じ法定刑とするのは、罪刑の均衡という観点から問題があろう。しかも、同条5号に規定する市長の命令は、広告物の表示等の規制(禁止又は許可)地域についての8条や9条、禁止物件等についての10条といったB市条例の規定に違反した者に対して一定の措置をとることを命ずるものである。すなわち、それら8条等の違反については41条1号で直罰規定が設けられており、他方で、同条5号にその間接罰規定を置いて、それらのいずれについても同じ法定刑の刑罰を科すこととしているのであり、問題は小さくない。

この点に関する代表的な罰則の規定ぶりの例として再びガイドライン(案)を見ると、以下のようにになっている。

(罰則)

第35条の2 (略)

第36条 第23条〔違反に対する措置〕第1項の規定による知事の命令に違反した者は、50万円以下の罰金に処する。

第37条 次の各号のいずれかに該当する者は、30万円以下の罰金に処する。

- 一 第3条から第7条〔禁止地域等、禁止物件、許可地域等〕までの規定に違反して広告物又は掲出物件を表示し、又は設置した者

- 二 第16条〔変更等の許可等〕の規定に違反して広告物又は掲出物件を変更し、又は改造した者
- 三 第20条〔除却義務〕第1項の規定に違反して広告物又は掲出物件を除却しなかった者
- 四 第30条の5〔登録事項の変更の届出〕第1項の規定による届出をせず、又は虚偽の届出をした者
- 五 第32条〔業務主任者の設置〕第1項の規定に違反して業務主任者を選任しなかった者
- 第38条 次の各号のいずれかに該当する者は、20万円以下の罰金に処する。
- 一 第24条〔立入り検査〕第1項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した者
- 二 第33条の4〔報告及び検査〕第1項の規定による報告をせず、若しくは虚偽の報告をし、又は同項の規定による検査を拒み、妨げ、若しくは忌避し、又は質問に対して答弁をせず、若しくは虚偽の答弁をした者
- (※〔 〕内の記載は筆者による。)

このガイドライン(案)の規定ぶりと比較しても、B市条例に問題があることが分かる。すなわち、ガイドライン(案)では、知事の命令違反について規定する36条が50万円以下の罰金を、立入り検査拒否等を規定した38条が20万円以下の罰金をそれぞれ違反者に科すこととしており、両者の法定刑に明確な差を設けている。また、禁止地域等における広告物の表示等の規定に違反して広告物の表示等をした場合の直罰規定である37条(30万円以下の罰金)と、その間接罰規定である36条(50万円以下の罰金)との間にも法定刑に差を設けている。

B市条例には、地域間の平等という観点からも問題がないとはいえない。すなわち、知り得た限りではあるが、B市の近隣地方公共団体の屋外広告物条例における同種の罰則をみると、罰金額の上限はせいぜい50万円である。ところが、B市条例は、罰金額の上限が100万円と近隣地方公共団体の条例と倍の差が

あり、個別の構成要件によってはそれ以上の差となっていて、そのような差を設ける合理的根拠がないのであれば、地域間の平等を欠いた処罰をすることとなってしまうおそれがある¹⁹。

この点に関して、「憲法が各地方公共団体の条例制定権を認める以上、地域によって差別を生ずることは当然に予期されることであるから、かかる差別は憲法みずから容認するところである」とする最高裁判例（最判昭和33年10月15日刑集12巻14号3305頁）はあるが、各地域の特殊な実情その他の合理的根拠を欠いた取扱いの差異まで無条件で是認されるわけではないであろうから（同判決裁判官下飯坂潤夫、同奥野健一補足意見参照）、きちんと検討しないままにこのような罰金額の差を見過ごすことは、後に問題のもとになりかねない。

この場合、条例審査に当たっては、その点を指摘の上、法定刑の見直しも視野に入れた再検討を促すのが適当であると思われる。

第4 おわりに

条例は、地方公共団体の自主立法であり、その地方の実情に応じた多種多様な内容が想定される。他方で、以上にみたように、条例において規定できる事項が広ければそれだけ問題のある条例が生じ得る。当然、地方公共団体としても、ほかの地方公共団体の条例や多くの文献等を調査した上で条例案を作成するのではあろうが、特に、罰則を含む条例については、実際に解釈・適用する場合に問題がないかという視点から、十分に検討する必要がある。

以 上

¹⁹ ただ、B市が所在する県の屋外広告物条例も、罰金額の上限を個々の構成要件により区別することなく一律に「1,000,000円」としており、同様の規定ぶりとなっている。B市条例は県条例の規定に倣ったものであると思われるが、B市条例について述べた問題点がそのまま県条例にも見られる。前述したA市条例についてもいえることであるが、少なくとも屋外広告物条例についてみると、市町村の条例は県条例に倣っているものが多いと思われ、条例審査に当たっては、いずれかに問題がある場合には他方にも問題がある可能性を念頭に置くべきである。