

## 自治体広報媒体への広告導入における 広告掲載基準の課題とその解決法

川 上 和 久  
明 治 学 院 大 学  
法 学 部 教 授

### 本研究の目的

地方自治体の広報媒体への広告導入の動きが、近年、ますます加速している。

広告導入の媒体も、広報紙や自治体ホームページのみならず、公共サービス提供スペース等の有効活用、「暮らしの便利帳」や封筒・通知書など、多様化しつつある。

その動き自体、財政の「入り」に行政の担当者が眼を向ける契機となったり、結果的に財政の効率化に、微々たる額ではあるが寄与する結果となったり、地域の企業との連携が強化され、地域活性化につながったり、広報媒体の質が、より住民に眼を向けてもらうための工夫を重ねることで、住民本位のものに改善されていくなど、さまざまなメリットをもたらすものとして歓迎できる。

しかし、一方で、「行政が私企業を推奨しているような印象を与える」「掲載基準に問題はないのか」「企業にトラブルがあったら、行政は責任を取れるのか」「広告スペースによって、伝えなければならない情報が削られるのではないのか」「地方新聞など、行政広報媒体と競合する媒体に対しての民業圧迫になるのではないのか」「ネーミングライツを無定見に導入して、景観などに影響しないのか」など、行政が広告を導入することによるさまざまな懸念もある。

一方で、広告を出稿する民間企業にとっても、行政媒体に広告を出稿することが、どれだけのメリットがあるのか、行政広報媒体に対する効果測定が十分ではないために、手探りの部分もある。

本研究においては、こういった、自治体の広報媒体への広告導入にともなうさまざまな問題点について、以下の諸点から明らかにしていきたい。

自治体の広告導入の経緯・現状を、文献研究やヒアリングなどから明らかにし、自治体の広告導入にともなう問題点を整理する。

予備調査として、自治体の広報紙やホームページのバナー広告の導入を調べ、自治体の広告取扱要綱、広告審査基準、広告表現基準などをできる限り収集して、広告審査に関する自治体の基本姿勢をまとめる。

都道府県・市町村に対する調査から、広報紙・ホームページのバナー広告を中心として、広告取扱要綱、広告審査基準、広告表現基準、広告掲載にともなう運用などをどのように行っているかを明らかにし、現在、どのような課題があるのかを明らかにする。

上記の諸点から、今後、自治体が広告を導入する際の望ましい形や方向性について、提言を行う。

#### (1) 地方自治体における広報媒体への広告導入 現状と問題点

地方自治体の広報媒体への広告導入が始まったのは、当初は広報紙への広告掲載という形であり、昭和20年代後半には、すでに広報紙に広告を掲載している自治体があった。だが、当時は、広報紙への広告掲載をしているのは、京都市などわずかな地方自治体にとどまっていた。その後も、広報紙に広告掲載をしている地方自治体に追隨して広告を導入しようとする動きは、必ずしも活発ではなかった。

しかし、いくつかの要因から、ここ5年ほどの間に、地方自治体における広告導入の動きが、にわかに活発化しつつある。

その第一の要因は、地方自治体の財政状況の悪化である。特定目的税による税収増、ミニ事業公募債、受益者負担の強化などが、自主財源を確保するための試みとしてあげられるが、なかなか現状では決め手に乏しい。そんな中で、広告収入も、新規事業収入として、自主財源を確保する数少ない手段となり得る。

もともと広報紙に広告を導入している自治体はあったが、行政効率化・自主財源確保の一環としての広告導入という意味において、地方自治体において、広告導入のフロントランナーとなっているのが、横浜市である。

横浜市では、広告推進担当部局も設け、メリットシステムも導入し、広告導入による収入増を図っている。横浜市の1年間の一般会計予算約1兆3000億円の中では、金額自体は微々たるものかもしれないが、各局が稼いだ分はその局が使えるという編成方針で使われることから、市の職員の間では、えてして行

政が、収入のことをあまり考えず、支出のことに気が向きがちだったのを、収入を得るため何かできないかと考える意識改革がなされた部分大きい。

この、横浜市の広告収入増大による経費節減の試みは、全国に波及している。北海道も危機的な財政状況であるが、庁舎1階ロビーの貸し出しについて、「庁舎等道有施設を活用した広告事業」という形で、タイアップ事業を提案し、コーヒーショップが開店した。

大阪府では、「企業との協働歩道橋リフレッシュ事業」として、2005年度から広告媒体として、「歩道橋」を利用している。単なる広告では、ドライバーの注意をそらす原因になるという指摘が庁内でもあり、表示を道案内形式としてクリアし、企業は広告費を、歩道橋の塗り替え補修費を負担するという形で府に還元している。

東京都豊島区では、ホームページのトップページのバナー広告について、入札方式を採用している。

第二の要因は、広告導入により地元の地域振興を図ることができる、という意義である。地方自治体でも、地元企業を優先するなどの工夫をしながら、地域振興に資するようにしようという意識が高まりつつある。自治体の側でも、広告導入が、単に広報広聴担当セクションだけの問題ではなく、商工部局とも連携しながら、たとえば、地域の商店街の商工まつりなどの特集を広報紙で組む際に、地元商店の広告を出稿してもらい、官民一体となって地域産業の振興に結びつけていくようなことも必要ではないか、との意識が生まれつつある。

第三の要因は、「読者、アクセスする主体である住民に対して、より広範な生活情報を提供できる」というメリットである。たとえば、「暮らしのガイド」「市民便利帳」などを、単に行政機関や公的機関の電話帳として見るのではなく、住民にとっての地域情報の情報源として、地域情報も盛り込んだ情報源として捉え、結果として、地域情報に関連した広告掲載もできるようにしようとする試みも広がってきた。

地方自治体が、フリーペーパーを発行する民間企業などとの協働事業として、「暮らしのガイド」の発行を協働で行い、住民にとって、行政情報そのものではないが、地域の生活に密着した関連情報が盛り込まれるようになってきたのである。結果として、広告効果も見込めるようになり、「コンテンツに合った広告展開」という発想が生まれてきたわけだ。

こういった、3つの要因から、行政媒体に広告を導入する自治体は、市町村合併の影響で市町村数が減少しているにもかかわらず、加速度的に増加している。

このように、地方自治体で、急速に進んでいる行政媒体への広告導入だが、広告導入が、かなり短期間に進み、先進自治体の例が、安易とはいわないまでも、「よそがやっているからうちでも」というような形で取り入れられている部分もあり、いくつかのきしみも生じている。そこで、全国の広告を導入している自治体の広告取扱要綱を調べ、広告を導入している自治体への調査を行って、問題点を整理した。

## (2) 自治体を対象とした広告導入に関する調査

2007年11月の時点で、広報紙に広告を掲載している自治体は、482自治体、園中でホームページに有料バナー広告を掲載している自治体は、382自治体あった。

また、広報紙について、ホームページ上に要綱等を掲出している自治体は、482自治体中、238自治体、ホームページのバナー広告について、ホームページ上に要綱等を掲出している自治体は、334自治体あった。

これらの全体的な特徴としては、基本要綱において、  
趣旨、目的

要綱の定める媒体の定義

広告を掲載する媒体

一般的に、広告を掲出することができない場合

(税金滞納を含む法令違反、公序良俗を害する場合、他の条例に抵触する場合、政治活動、宗教活動、個人の広告、その他不相当と認めるもの、等)

審査の責任主体

不服審査会

の6項目ほどについて定めている。

また、それぞれの媒体についての広告掲載基準については、基本的には、  
規制業種、事業者

(風俗営業、消費者金融、ギャンブル、社会問題を起こしている業種・事業者、占い等、興信所等、消費者金融、法律の定めのない医療類似行為、法令違反、行政指導を受けて改善されないもの、地元事業所がない業者等)

## 掲載基準

(人権侵害、誹謗中傷、選挙の事前運動、宗教活動、意見が分かれているもの等、射幸心を煽る、人材募集、行政が推奨しているかのごとき印象を与えるもの、青少年の健全育成に関わるもの、暴力を助長するもの、美観を損ねるもの) 広告表現に関わる基準・ガイドライン  
広告掲載申し込みに関わる事務手続き  
広告掲載料  
などを定めている。

しかしながら、広告掲載基準は、横浜市の広告掲載基準・広告取扱要領・広告表現ガイドラインのように、詳細なものもあれば、概括的な基準・要領にとどまり、グレーゾーンが多くて、あとは運用で判断していると思われるものもある。

そこで、広報紙への有料広告・ホームページへのバナー広告を導入している482自治体を対象にして、郵送調査を行った。

回答を依頼した482自治体のうち、期限までに回答があったのは359自治体、回収率は76.6%であった。

### (2-1) 広告事業に関する基本要綱

359自治体のうちで、広告事業についての基本要綱を持っているのは258自治体であり、71.9%の自治体が基本要綱を持っていた。

### (2-2) 広報紙に有料広告を導入した時期、有料広告による年間収入、広告取扱要綱・広告審査基準などを、ホームページ上で公開しているか

調査した時点で、広報紙への広告掲載を取りやめていた自治体も13自治体あった。無回答の自治体も除き、342自治体について、広報紙への広告導入の時期を尋ねた結果が、表2-1に示すとおりである。1953年に導入した京都市など、50年代は3自治体だが、やはり、2005年以降の導入が圧倒的に多い。

表 2 - 1 広報紙への広告導入時期

1950年代	60年代	70年代	80年代	90年代	2000年 ～ 2004年	2005年	2006年	2007年	計
3	2	5	17	8	68	78	117	44	342

広報紙への広告収入をまとめたものが表 2 - 2 だが、自治体の規模によって、やはり大きな差がある。回答したうち、半数近くの 166 自治体が、年間の広告収入 100 万円未満で、1000 万円以上の広告収入をあげているのは、横浜市など、15 の大規模自治体に過ぎない。

表 2 - 2 年間広報紙の広告収入

100 万円 未満	100-200 万円	200-300 万円	300-400 万円	400-500 万円	500-1000 万円	1000 万円 以上	計
166	69	37	18	12	20	15	337

また、広告取扱要綱・広告審査基準などを、ホームページ上で公開している自治体は、219 自治体で、342 自治体中 64%の自治体で公開している。

### ( 2 - 3 ) 広報紙の広告取扱要綱・審査基準、あるいは運用の上で、広告掲載を見合わせたりしたいきさつ

広報紙への広告掲載を見合わせたことがある自治体は、142 自治体で、4 割以上である。

回答を分類すると、第 1 の類型は、抽選、先着順を基準としているために、抽選に漏れたり、枠がいっぱいとなって掲載を断った事例である。第 2 の類型は、掲載基準で地元企業優先を謳っているために、地元以外の企業の広告掲載を断る事例である。

第 3 の類型は、広告を出稿しようとしている企業・団体が、住民とトラブルを起こしていたり、不祥事を起こしたケースである。

第 4 の類型は、広告を出稿しようとしている主体が、個人の場合である。

第5の類型は、広告掲載しようとしている企業が地方税を未納であったり、法律に抵触している企業の場合である。

第6の類型がもっとも多いが、広告を掲載しようとしている企業・団体の業種そのものが、掲載基準に抵触するというものである。基準に抵触して掲載されないものとしては、「宗教団体」「エステ、マッサージの類の業種」「医療機関」「公序良俗に反するもの」「求人広告」「結婚相談所」「学習塾」「通信販売」「証券業の広告」「金融先物取引業」「何でも屋」など、当事者同士のトラブルに発展する可能性がある業種を中心に、掲載を見合わせている自治体がいくつかある。「政治活動との関連」も基準に抵触する。

第7の類型は、行政側の都合ともいえる事例で、「町からお知らせする記事が多くなり、広報紙の編集・構成上お断りした」というような例もある。

#### **(2-4) 広報紙への広告掲載の上で、問題になっていること、今後、問題となるであろうこと**

広報紙への広告掲載で、問題点は、第一に、広告掲載の申し込みの多寡、それに関連し、第二に、事務処理のコストについても問題点としてあげられている。

また、第三に、広告掲載の量に関連して目立ったのが、地方自治体の広告取り扱い要領などで多く見られる、「地元企業の優先」をどうするかである。

第四に、行政媒体に出稿する広告が、どうしても行政が推奨する印象を与えらるが故の問題点の指摘もいくつかあった。

第五に、審査基準やその運用の難しさがあげられていた。

第六に、カイロプラティックや求人広告、不動産広告、神社など宗教法人の広告、政治活動との線引きが難しい広告など、他の自治体で広告掲載を断った事例への対応について、検討中であるとのコメントもいくつかあった。

第七に、編集記事と広告との関連など、審査基準にはない細かな配慮も求められている。

第八に、行政広報紙としての情報量の確保との軋轢も指摘されている。

**( 2 - 5 ) 有料バナー広告を導入した時期、有料広告による年間収入、広告取扱要綱・広告審査基準などを、ホームページ上で公開しているか**

今回調査対象となつたうち、ホームページに有料バナー広告を導入しているのは 239 自治体あつた。

この 239 自治体のうち、バナー広告に有料広告を導入した時期をまとめたものが表 2 - 3 であるが、2000 年から 2003 年は、合わせても 4 自治体に過ぎないが、2006 年、2007 年で 8 割を占めており、ここ 2 年での急速な導入を裏付けている。

表 2 - 3 有料バナー広告を導入した時期

2000年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年 予定	計
1	2	1	8	32	104	87	2	237

また、ホームページのバナー広告の年間収入をまとめたものが表 2 - 4 であるが、年間 50 万円に満たない自治体が 96 自治体と、44% 近くに及んでおり、コストの割に、なかなか収入に結びつかない状況が表れている。

1000 万円以上の年間収入がある自治体は、わずか 3 自治体に過ぎない。

表 2 - 4 バナー広告の年間収入

50 万円未満	50-100 万円	100-200 万円	200-500 万円	500 万円以上	計
96	46	44	32	11	229

また、218 自治体、9 割以上が、ホームページにバナー広告の取扱要綱を掲出していた。

**( 2 - 6 ) バナー広告の広告取扱要綱・審査基準、あるいは運用の上で、広告掲載を見合わせたりしたいきさつ**

バナー広告で、掲載を見合わせたことがある自治体は、53 自治体で、2 割以上の自治体が、掲載を見合わせた経験を持っている。



まず、第一に、広報紙同様、業種などが掲載基準に抵触するもの第二に、これも広報紙と同様、住民とトラブルになっている企業の掲載を断った例がいくつかあった。農薬入り餃子事件で当該の企業の広告掲載を外した例もある。

第三に、これも広報紙と同様、地元優先で断った例、第四に、枠を超える申し込みがあるなどして断った例は数多くある。

第五は、政治活動や意見広告の類。第六に、バナー広告固有の問題として、リンク先についての問題がいくつかあげられた。バナー広告の場合、多くの自治体が、バナークリックによる最初のリンク先を審査対象としているが、そのさらに先については、審査の対象にしている自治体と、そうでない自治体に分かれている。

第七に、表現上の問題がある、バナー広告の場合には、リンク先のホームページの表現をも見なければならぬことから、表現上の理由で掲載を見合わせる例が、広報紙に比べて多い。

第八に、広告効果という点で、広告主にとっての最低機能に関わる問題もあった。「アクセス解析を知りたい広告主であったが、本ホームページはその機能を有していなかった」という例である。

## **(2-7) バナー広告への広告掲載の上で、問題になっていること、今後、問題となるであろうこと**

これも、広報紙と同様、第一に、広告掲載の申し込みが多すぎる、少なすぎるといった量的な問題があげられている。第二に、これも広報紙同様、地元優先の問題があげられている。

第三は、要綱での線引きの難しさをあげるもの、第四は、バナー広告特有の、セキュリティやモニタリングの問題である。更新によって掲載基準に抵触するかどうかのチェックが大変だったりする点である。

第五は、効果が不確かなための説明の難しさについて指摘する声である。第六は、バナー広告の大きさ等の問題である。また、ホームページ本体の配慮との兼ね合いで、アクセシビリティを確保する必要性もあげられていた。第七は、バナー広告の存在自体の、ホームページのデザインへの影響である。

第八は、バナー広告の位置の問題で、広告掲載位置の違いによる不公平感の是正などである。第九は、掲載料の問題である。広告掲載料の決定方法や、バ

ナー広告掲載料の妥当性について、懸念が示されている。

第十は、広報紙と異なり、掲出期間が長いことともなう事務量についての懸念も示されている。

第十一として、有料、無料の区分けについて、主に小規模の自治体からいくつか懸念が示されている。「町ホームページのリンク規準が明確でないため、有料広告を導入するまでは町ホームページからリンク（無料）でその URL にとべるよう決定されている。現在もそのリンクが残っているため、今後リンクするページと広告として掲載するページの区別を明確にする必要はある」など、従来、地域活性化のために無料で地元の商店街などにリンクを貼っていたものが、広告導入によって有料化すると、地域活性化に逆行するのではないかと、という懸念も示されている。

#### ( 2 - 8 ) 大手企業の出稿の検討

これまで広告を出稿していなかった大手企業が他の自治体とも合わせて広告出稿を希望した場合、検討に値するか否かについては、回答したうちの 55% 以上にのぼる、267 自治体が、「検討に値すると思う」と答えている。

#### ( 2 - 9 ) 民間企業との協働事業への考え方

民間企業との協働事業については、すでに導入しているのが 47 自治体、「導入を検討したい」としている自治体は、165 自治体にのぼっている（表 2 - 5）。「わからない」とする自治体も相当数あるところから、協働のノウハウが伝わっていけば、今後、さらに協働事業が増えていくと予想される。

表 2 - 5 民間との協働による経費節減など

すでに導入している	47
導入を検討したい	165
導入はしない	26
わからない	111

協働事業の具体的内容で、もっとも多いのが、「暮らしのガイドブック」「市  
民便利帳」などの発行についての協働事業である。

ただし、「新聞広告やフリーペーパーなどの民業圧迫につながる恐れがある」  
など、類似媒体との差別化を懸念する声も一部では出ている。

### ( 2 - 1 0 ) 今後、自治体が広告導入を拡充していく上で、課題となること

今後、自治体が広告導入を拡充していく上での課題となっているのが、まず  
第一に、小規模自治体を中心に、いかに広告主を確保するか、という点である。

第二に、適切な広告掲載料の設定についても、適切な情報へのニーズがうか  
がえる。

広告掲載料に関連して、第三に、費用対効果の確認についても、問題とされ  
ている。

第四に、「暮らしのガイド」など、民間との協働による発行で、行政情報だけ  
でなく、地域情報も盛り込みつつ、経費を節減する例が増えているが、一方で、  
地域情報を担う、地域ミニコミ紙など民間広告媒体との住み分けをどうするの  
か、広告掲載によって、地方新聞との軋轢、民業圧迫になるのではないかと  
の懸念も示されている。

第五に、やはり、もっとも多くの自治体があげているのが、広告の審査能力  
の向上、公平性、透明性の確保である。

第六は、地域活性化とのバランスをどうとるか、という問題である。

第七は、行政の推奨感をどうするか、という問題がある。第八に、職員の意  
識改革への指摘もあった。第九は、広告と記事(行政情報)のバランスである。  
第十は、広告主の不祥事への対応である。

第十一は、住民のコンセンサスの重要性である。これは、やはり、広聴活動  
を一定の間隔で行い、住民の意向を知った上で、対応していかなければなら  
ない課題である。

### ( 3 ) トリプルWINの関係をどのように構築するか

#### 提言 1 行政側における媒体資料整備を

いくつかの自治体では、広報紙の評価のために、住民世論調査を行っている  
が、広報紙については、広告を導入する以上は、媒体資料としても用いるとい

う観点から、効果測定調査を実施することが重要だろう。

広告を取り扱うのであれば、こういった、媒体資料となるような広告効果の測定についても、要綱に定めて、常にそれを念頭に置いた運用を心がけるべきではないだろうか。

## **提言2 メリットシステムの導入と庁内意識改革の重要性**

横浜市では、メリットシステムを導入し、広告収入をその部局の事業に充てられるようにしている。

財政への寄与は、たしかに大きくはないが、税金は天から降ってくるものではなく、意味のある新規事業を行うためには、自前の収入も必要であるという意識を持ち、コスト感覚を持つためにも、庁内で、広告導入への工夫を凝らす雰囲気浸透させることが必要ではないか。

## **提言3 小規模自治体の事務処理負担を軽減する - 広域広告の導入**

特に小規模の自治体では、事務処理の負担が大きく、事務処理負担を軽減するシステムも整備する必要がある。

一つの方法は、広域広告の導入である。広域広告とは、複数の行政媒体に、同一の企業が広告を出稿する形で、すでに、政府広報室が、社団法人日本広報協会を通して、複数の自治体の行政媒体に「政府広報」の広告を出稿している。

政府広報室だけでなく、社団法人日本広報協会などが、大手企業の広告出稿意向を聞き、各自治体の受け入れ状況（地元企業でなければ受け入れないか、など）を把握した上で、適切なマッチングを行っていくことで、自治体としては、企業の適格性を審査する手間が省け、広告営業に回る手間も軽減される。

## **提言4 自治体における掲載基準の相違をどう解決するか - 外部委託の可能性**

今回の研究で、もっとも問題となったのは、各自治体の広告取扱基準、広告掲載基準が、自治体によっては非常に詳細だが、自治体によっては大雑把にしか決まっておらず、その基準も、自治体によってまちまちであるということだった。

こういった広告審査について、各自治体がそれぞれの判断で行うのは、地方

の特徴を尊重するという点では意味があるのかもしれないが、企業にとっても、混乱を招く。

いわば、自治体における広告審査の実際の事例を蓄積し、外部機関の審査のノウハウも借りながら、「これだけは全国共通で」というような、自治体共通版の、広告掲載の基本基準は作れないだろうか。

#### **提言5 企業の理念にも目を向けた協働の試みを**

企業が行政媒体に広告を出稿するのは、当然のことながら、広告効果で商品やサービスを利用してもらう、ということだけではない。企業も、社会貢献の一環として広告出稿に協力する、という側面がある。

行政が展開しようとしているさまざまな施策に、企業が呼応する、という循環を工夫していくと、行政と企業の協働はますます進むだろう。行政の施策をより積極的に開示しながら、企業理念をアピールしていく機会を提供できるかどうか、行政と企業の協働を推進していくカギになると思われる。

#### **提言6 住民の目線で地域活性化へつなげる**

なんと言っても主役は住民である。「なぜ広告を導入するか」「そのことによる効果は何か」を、常に、適切な広報を通して住民に開示し、住民の意識を広聴し、広報 - 広聴を循環させていくことが、急激に導入が進んだ広告導入や民間との協働を定着させていくカギになるろう。