

2023年12月25日

JAROの広告審査の適正化確保に関する提言

特定非営利活動法人気候ネットワーク

第1 提言の趣旨

公益社団法人日本広告審査機構（以下「JARO」という。）は、組織体制及び今後の運用について、以下の点の改善を行い、迅速かつ適正な広告審査とその検証可能性を確保すべきである。

- (1) 広告審査のプロセスを明確にし、申出者の関与を位置づけ、これらを公表すること
- (2) 景品等表示法及び環境表示ガイドライン等に基づき、審査基準を明確にし、公表すること
- (3) 広告審査における審査主体の氏名・属性等を公表し、広告審査機関としての人的リソースを確保すること
- (4) 申出の事例集や裁定結果を公表すること
- (5) 広告主体からの独立性を高め、迅速かつ適切に審査を行うことができるよう、会員社に過度に依存しない財務体制を強化すること

第2 提言の理由

1 はじめに

特定非営利活動法人気候ネットワーク（以下「気候ネットワーク」という。）は一般社団法人JELF（日本環境法律家連盟）とともに、JAROに対し、2023年10月5日に、株式会社JERA（以下「JERA」という。）による多様な広告媒体での「CO₂が出ない火」などの広告の使用中止の勧告を求める申立てを行ったところである。地球沸騰化といわれる気候危機にあるなか、JERAによる石炭火力におけるアンモニア混焼計画に係る同広告は「CO₂が出ない火」であることを主張の中心とするものである。しかし、混焼しない火力部分は石炭火力に他ならず、海外で製造される予定のアンモニアはその製造・輸送過程などで大量にCO₂を排出するものであり、ライフサイクル全体ではほとんどCO₂の排出は削減されない。しかるに、同広告は、消費者にJERAの供給する電気はCO₂排出が削減され、気候変動対策がとられた電気であると誤認させるものであって、景表法や環境表示ガイドラインに違反することなどを理由とする。

さらに、気候ネットワークらは、本日、関西電力株式会社及び電源開発株式会社の広告についての申立てを行った。

しかしながら、気候ネットワークらがJERAの広告について、JAROに申立てを行

ってから2ヶ月半を経過するも、JARO からは何らの連絡も得ていない。

JARO は、公正な広告活動の推進を通じて広告・表示の質的向上を図り、もって事業活動の適正化並びに消費者利益の擁護及び増進を期し、社会、経済の健全な発展と、国民生活の向上に寄与することを目的に設立された民間の広告自主規制機関であり（公益社団法人日本広告審査機構定款（以下「定款」という。）3条参照）、内閣府から認定を受けた公益社団法人である。JARO のホームページにおいても、その審査基準について、「広告及び表示は、公正で真実なものでなければならない。関係法規と社会秩序を守るものでなければならない。」などの基本原則を掲げている。

前記申立てについて、適切な審査を期待するとともに、今日、JARO に期待されるこれらの役割及び公益的広告審査機関としての審査体制と審査手続き及びその透明性の確保の観点から、以下のとおり提言するものである。

2 JARO における審査体制の概要

(1) JARO の審査業務とその実施体制の概要

JARO は1974年に設立された広告審査機関である。伊従寛らによる「広告表示規制法」（2009年）（以下、前掲書という）によれば、設立の背景に、1955年以降にモノクロテレビなどが普及し、広告活動が重要視されたこと、それに伴って企業間競争が激化し、「ニセ牛缶事件」など虚偽・誇大広告や消費者を惑わす広告が増え始め、その規制の必要性が認識され始めたことがあったとされる。1954年に広告業界における自主規制として前日本広告連盟により「公告倫理要領」が策定され、1962年には「不当景品類及び不当表示防止法」が制定・施行されたが、高度経済成長等を背景に広告活動が飛躍する中で、虚偽・誇大広告の増加は止まらず、消費者問題が深刻化した。1968年に消費者保護基本法が制定され、同法に位置付けられた国民生活審議会が1970年に、政府に「消費生活に関する情報の提供及び知識の普及に関する答申」を提出し、そのなかで、「自主規制の監視、指導、苦情処理等の機能を有し、多数の業界が参加する業界の自主的機構の組織化を進めるべきである」と述べた。これを受けて、1973年に、一般社団法人全日本広告連盟が「広告を真に生活に役立つ情報とするため、自主規制を確立して社会的責任を果たし、広告の信頼性を高めることを期す」と決議し¹、1974年にJARO が設立された²。

JARO のホームページによれば、JARO は広告主、媒体社（新聞・放送・出版・インターネット）、広告会社、広告制作会社など広告に関連する企業を主体とする会員社によって構成されており、広告業界の自主規制の実効性を上げるための広告審査機構であるとされている。前掲書によれば、平成21年3月末現在の会員社数は940

¹ 伊従寛・矢部丈太郎「広告表示規制法」（青林書院、2009年）623～625頁

² <https://www.jaro.or.jp/jaro40/tradition/index.html>

社とあったが、現在は下記のとおり、880社である³。

広告主	369社
新聞	78社
放送	178社
出版	40社
インターネット（媒体）	24社
広告業	163社
広告関連会社	28社

JAROの内部組織は、①広告問題の処理に当たる審査委員会、業務委員会、業務分科会、②機構の運営にあたる理事会のもとに、総務部会、財務部会、PR部会、関西部会などに大別される組織構成をとっている。前掲書によれば、①と②を区分しているのは、運営に関する事項が審査業務に影響しないように配慮したものとされている。事務局職員は19人（平成21年3月現在）であった。

JAROの審査部門にあたる審査委員会、業務委員会、同分科会の委員会のメンバーはいずれも上記広告業界に関連する会員社によって構成され、会員社は企業でいえば、社員にあたるものであると記載されている⁴。

理事会のもとの4つの部会も、会員社から選出されたメンバー約50人が担当している（前掲書）。

平成21年当時の年間予算は2億3000万円であったが、2022年度は1億7700万円であり、会員社から徴収する会費及び入会金が93%を占める⁵。

(2) JAROによる広告・表示に関する審査のプロセス

JAROの業務の中核は広告・表示に関する指導・相談及び審査を行う（定款4条1項）ことであるが、ホームページによると、「苦情処理のプロセス」として、第1ステップから第3ステップがあり、その関係は下図のように記載されている⁶。ここに、審査部門の業務委員会、同分科会及び審査委員会の位置づけが図示されているが、これらは第2ステップ以降の段階で関与するものとされている。苦情・意見申出者は「相談者」として記載されている。

³ JAROのホームページ「会員社一覧」（<https://jaro.or.jp/kaiinsha/index.php>）

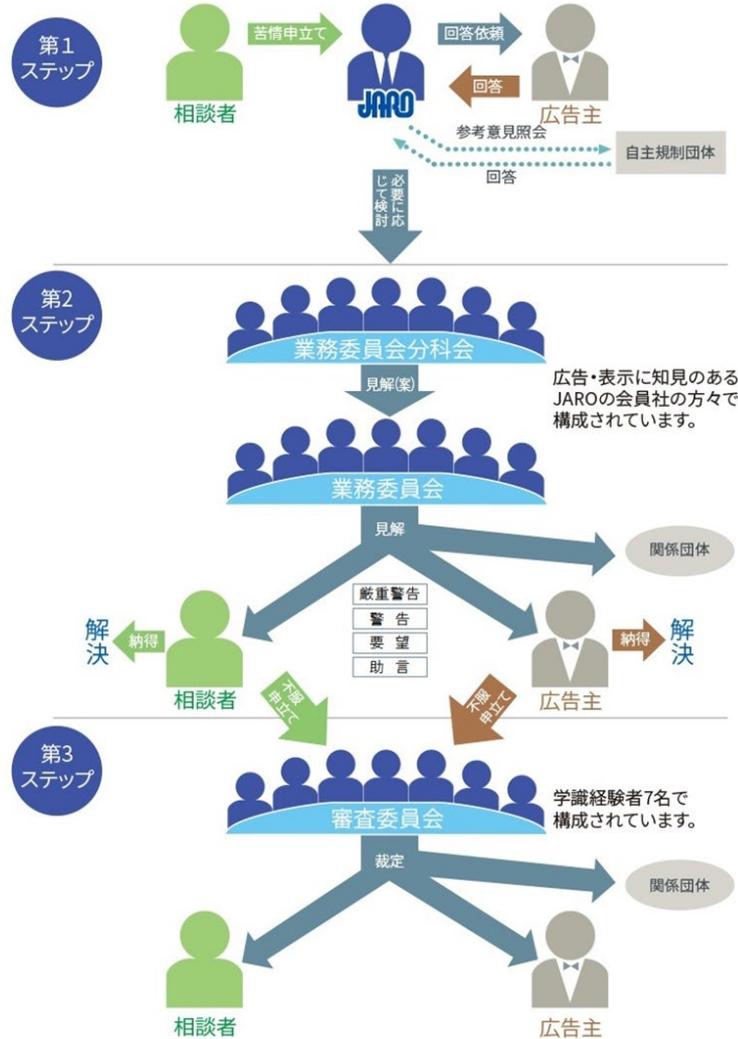
⁴ <https://www.jaro.or.jp/about/gaiyou/soshiki.html>

⁵ <https://www.jaro.or.jp/about/gaiyou/ghuq7e0000000k9l-att/ghuq7e0000000n05.pdf>

⁶ JAROのホームページ「活動紹介」（<https://www.jaro.or.jp/about/works.html>）

苦情処理のプロセス

このプロセスはあくまでも概要であり、個別案件によって手続きは異なります。



第1ステップは、事務局による受け付けた苦情・問い合わせの前捌きをする位置づけと思われる。この段階で広告主に意見照会がされたり、自主規制団体に参考意見照会がされることがあるようであるが、苦情・意見等の申出者である「相談者」への応答の有無は不明である。実際、JAROからの応答が何もない可能性も高いのではないかとと思われる。第2ステップ以降がいわゆるJAROにおける審査機関との位置づけと思われるが、JARO事務局において必要に応じて検討し、第2ステップにあげるか否かを判断する仕組みである。第2ステップでは業務委員会分科会で見解案を作成して業務委員会に提出することが予定されており、第2ステップにあげるか否かの判断がまず重要な判断となっている構造である。なお、各ステップのJAROの担当者は、会員社の関係者であると記載されている。

以上の経緯に照らせば、JAROにおける広告審査の見解がまとめられるプロセスは

第2ステップ以降ともいえるが、第1ステップで実質的審査がなされていると言っても過言でない。よって、第1ステップにおいても、その審査基準が明確にされ、申出者に対する結果の開示と説明が求められるといえる。

第2ステップでは、まず、業務委員会分科会で案が作成された上で、業務委員会で審理され、広告に問題があると判断された場合に、「嚴重警告」、「警告」、「要望」、「助言」の見解が「相談者」と記載された者と広告主、関係団体に示されることとなっている。

第3ステップは、業務委員会の見解に「相談者」又は広告主が異議を述べ、不服申立てがされた場合に、審査委員会による裁定がなされる。審査委員会は学識経験者7名で構成され、裁定結果は、「相談者」、広告主及び関係団体に通知される。

(3) JAROの苦情受付と対応実績

JAROが2022年度に受け付けた苦情は9,206件であるが、業務委員会での審議としたのは26件(0.28%)に過ぎない⁷。前掲書によれば、2008年度の苦情受付件数は312件であり、そのうち30件が業務委員会で審議された⁸。近年の広告媒体の多様化や対象商品の多様化、虚偽広告・誇大広告に対する懸念が大幅に増加しているにも関わらず、第2ステップにあげられる対象は苦情のうちの30件に満たず、ほとんどの苦情申立てが、第1ステップで、申立人にも連絡されることなく処理されていることになる。

設立以来、半世紀が経過し、広告の事業活動における位置づけも拡大し、とりわけ近年、広告媒体もIT化するなど多様化している。消費者・市民の商品や事業者の事業活動についての関心も、従来の食品や医薬品の安全性や契約条件の表示問題などに加えて、SDGsの考え方の広がりや深刻な気候変動問題への関心などから、消費行動による環境保全への影響や事業者の取組み対応などにも拡大している。

しかしながら、JAROにおいて、これまでに上述のような状況を改善する大きな制度改革はなされていないようである。

(4) グリーンウォッシュに対する取組の重要性

グリーンウォッシュとは、環境問題を中心に、企業等が実態を伴わないにも関わらず環境問題への配慮をしていること、環境問題に取り組んでいるかの如く標榜する企業活動を総称する概念と定義することができよう(金融庁「金融商品取引業者向けの総合的な監督指針」参照)。

⁷ JARO「2022年度の審査状況」(<https://www.jaro.or.jp/news/ghuq7e000000417h-att/ghuq7e00000041bd.pdf>)

⁸ 前掲「広告表示規制法」627～628頁

環境問題への配慮の在り方、その内容等は、そもそも環境が多種多様な要素を含むこと、流動的概念であり、消費者としても良好な環境の利益を享受することのプライオリティは高まっているため、企業が環境問題に取り組んでいることを消費における付加価値として位置づけていると考えられる。そのような特徴をもつ環境問題であるからこそ、他の企業活動と比較しても、グリーンウォッシュが横行しやすい傾向が認められる。

なかでも、気候変動は広範な事業者に関連する問題であり、評価判断のために求められる知見は科学的、技術的、さらに国際政治の動向など広範囲にわたる。

上記金融商品取引業者向けの総合的な監督指針においても、投資家の誤認防止として、ESG 投信に該当しない公募投資信託の名称に、ESG、SDGs、グリーン、脱炭素、サステナブルなど ESG に関連する用語を含まないようにすべきことなどが明記されている。

3 JARO による広告・表示に関する審査における問題と改善提案

(1) 手続きの明確化・透明性の確保

ア 審査のプロセスの不明確さ

上記のとおり、JARO は自主規制機関ではあるが、虚偽広告・誇大広告等により消費者が惑わされることがないように、監視、指導、苦情処理等の機能を担う公益法人でもある。その設立の背景及び消費者保護の観点から、JARO における広告・表示に関する審査のプロセスは対外的に明確に明らかにされている必要がある。

しかし、JARO がウェブサイト上で公開している「苦情処理のプロセス」では概要が示されているに留まる。実際、「このプロセスはあくまでも概要であり、個別案件によって手続きは異なります。」と付記されており、申立者にとって各自のケースにおける審査がどのようになされるのかは明らかでない。

また、第1ステップから「必要に応じて」第2ステップに移行するとされており、必要性の判断についての具体的基準が明らかにされていない。

イ 審査基準・審査原則の明確化と開示

JARO は広告・表示に関する審査を行うにあたり、冒頭で記載したように、「広告および表示は、公正で真実なものでなければならない」といった簡潔な基本原則が示されているが、多様な広告の審査基準としては抽象的である。内部的にはより具体的な「審査基準」ないし「審査指針」が定められているものと思われるが、公開されていない。仮に客観的で具体的な審査基準が定められていないとすれば、それ自体が、広告・表示に関する審査の客観的な適正性、公正性の担保に欠けるといえる。

前掲書 629 頁においても、「最近の苦情や意見の傾向として、「環境にやさしい」、

「CO₂削減」などエコロジーに関連する広告・表示や CM 表現について、苦情や意見が増えている。業種は自動車や住宅関連、エネルギー関連など多岐にわたっており、一般消費者の関心が高まっていることの証左といえる。」と総括している。

さらに、今年12月にドバイで開催された COP28 では、産業革命前からの地球平均気温の上昇を 1.5°C に抑えることが必要であり、そのために 2030 年には温室効果ガスの排出量を 2019 年で比 43%、2035 年には 60% の削減が必要であり、そのために、石油・ガスを含む化石燃料からの脱却の加速が合意されたところである。急速に消費者・市民の関心事となっているこうした環境への配慮や影響に関する広告において、グリーンウォッシュの排除への気運は国際的にも国内的にもますます高まっていくことになる。

しかしながら、我が国では、規範要素を含む環境問題への配慮については、立法・行政による規制が遅れがちであることから、一般法理の活用に委ねられることになり、司法判断を待つ間に特にあいまいな表現などで消費者を誤認させる広告がなされやすい。

そこで、広告審査機関として、JARO が審査基準や審査原則を明確にして、迅速な判断を示すことで、消費者の広告への信頼性を高め、公正な企業活動を推進するとの本来の使命を果たすことになる。さらに、審査結果を蓄積して検証を重ねていくことで、当該審査基準・審査原則の妥当性も検証し、改定し、公表していくことが重要である。

ウ 第1ステップにおける問題と改善策

ホームページでは、JARO への申出者は「相談者」と記載されているが、本件のように、JARO に具体的な広告について適切な対応を求める「申出者」も含まれる。前掲書 626 頁によれば、苦情処理のプロセスとして、「事務局が手元にある情報で処理できるものは直ちに回答し、できない場合や広告に問題があると判断される場合には、被申立者（企業など）に照会して、その回答を申出者（相談者）に送る」と記載されているが、ホームページでは相談者や申立者に対して説明や通知がなされるか否かは明らかでない。JARO への「申立」を「苦情」ととらえ、その「審査」を「苦情処理」ととらえることは、申出者への応答の必要性を軽視することになりかねない。原則として、JARO への申出者に対し結果と理由が知らされる仕組みとし、あわせて、そのことがホームページでも明示される必要がある。さらに、第2ステップにあげられる申出は極めて少数にとどまっていることから、問題広告に対する JARO の措置を求める申出者に対して、第2ステップでの審査の対象としない場合には、その旨及び理由を示し、異議申立ての機会が与えられるべきである。これによって、本審査機関による審査の機会が不当に奪われることへの懸念を減じ、消費者の JARO への信頼性が高まるであろう。

また、審査主体は会員社の関係者であるとされているが、その人数、構成及び属性等も明らかにされる必要がある。

エ 第2、第3ステップにおける審査体制

第2ステップでは業務委員会、第3ステップでは審査委員会が審査にあたりとされている。これらの委員会は、広告・表示の適正性の評価に関する一定の知見を有する合議体による審査であることが前提である。また、通常、裁定機関は、判断の適正さと公正さを担保するため、裁定の対象となる案件に関して利害関係を有する者を典型的に排除する仕組みを設けている。

しかるに、JAROにおいては、業務委員会及び同分科会のメンバーは広告・表示事業に関連のある会員社の関係者とされていることから、利害関係人の関与が排除されているかが明確ではない。JAROの現状の審査体制は、前記のとおり第2ステップが実質的な審査ステップとなっていることから、業務委員会及び同分科会の委員の氏名と所属を公表し、同委員会及び分科会に一定数の司法関係者を加えることが急務である。さらに、審査に一定の専門的知見を必要とする場合に備えて、そうした外部委員を擁しておくことも有益である。その場合も、外部委員の氏名と所属は公表されるべきである。

また、第3ステップについては「広告とかかわりのない学識経験者7名で構成され、良識のある厳正・公正な判断が下される」とされているが、会長以外はその氏名が公表されていない。委員名の公表が不可欠である。

オ 検証可能性の確保

JAROでは、その設立以来、処理してきた代表的な事例を記録整理し、JAROのホームページの「会員専用ページ」に掲載して会員社に知らせているとのことである。この事例集は裁判例集類似の位置づけともいえるから、イで述べた審査基準の内容をも形成するといえる。

しかしながら、上記事例集は対外的には公表されていないため、消費者や会員ではない市民及び研究者などが、これまでにどのような申立てがあり、どのような判断や処理がされたかを殆ど知りえず、審査結果についての検証可能性がない。JAROにおける審査に対する信頼性を担保するための前提として、審査対象事例についての結論とその理由が公開される必要がある。

この点、例えば、イギリスの広告自主規制機関である Advertising Standards Authority (広告基準協議会。以下「ASA」という。)は、受け付けた申出について、対象広告の概要、申出の概要とこれに対するASAの判断等をウェブサイト上に公

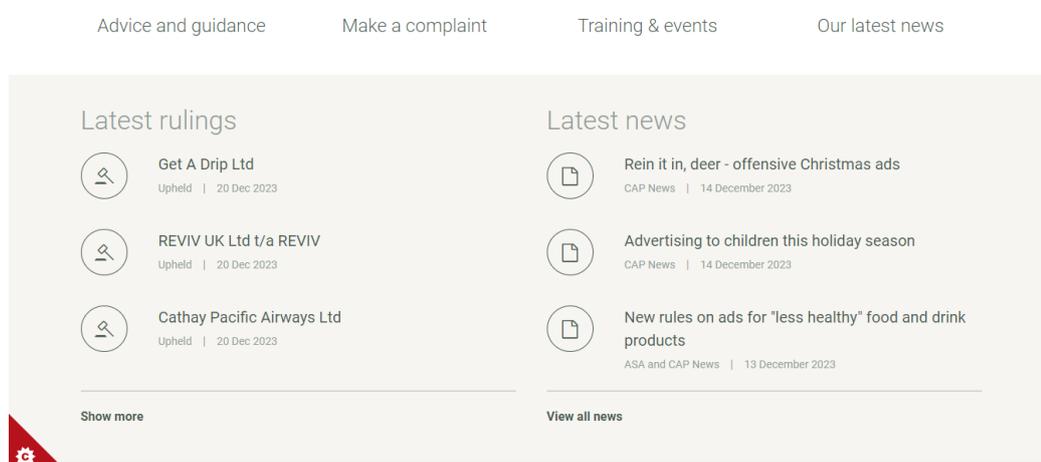
開しており⁹、国内外で参考にすることができる。

(2) 広告審査機関としての機能を高めるために

ア 実質審査対象事案の数を限定せず、必要性に応じて拡大すべきこと

JARO において、設立以来、第2ステップの審査対象事案数が年間30件程度にとどまっていることが窺われる。

この点、英国の広告審査機関である ASA では2022年度に21,955件の広告に関する33,350件の苦情を解決しており、ASA の取組の結果、31,227件の広告が内容を変更し、又は広告を撤回するなどしている¹⁰。そして、上記のとおり、ASA はその裁定結果をウェブサイト上で公表しているところ、一週間ごとに複数の裁定がなされ、世界で活用されていることが窺われる。



(ASA のウェブサイトにおける最新の裁定の表示)

イ 審査機関としての独立性の強化

現状での JARO の財政基盤は会員社の会費収入に依存しており、金額も乏しいと言わざるを得ない状況であるため、JARO の内部で審査部門と運営部門が分離されているとされているが、会員社に配慮した機構運営や審査が行われる可能性は完全に払しょくされえないというべきである。また、審査主体の実情も不透明であって、審査部門が会員社の影響に支配される可能性も否定できない。

JARO が自主規制団体であることを踏まえても、広告審査機関として、広告主からの独立性を保ちつつ、広告審査機関としての適格性を担保するためには、財源の多様化と拡充が必要である。

⁹ <https://www.asa.org.uk/codes-and-rulings/rulings.html>

¹⁰ <https://www.asa.org.uk/about-asa-and-cap/about-regulation/about-the-asa-and-cap.html>

この点、英国の ASA では、独立性を担保する観点から、その財源は広告枠の購入やダイレクトメールに対して 0.1～0.2%の賦課金を課し、これを Advertising Standards Board of Finance という ASA とは別の機関が徴収している。その結果、徴収金の支払主、徴収金の額等について匿名性が確保され、これによって ASA は事業の独立性を担保し、かつ広告主等による事業への影響を排除することに成功している。日本の企業活動も国際化が今後さらに進むことから、公正競争を強化し、国際水準による広告規制を機能させることのために、JARO の独立性を担保する財政強化は避けて通れない課題である。

ウ グリーンウォッシュへの対応の強化

海外ではグリーンウォッシュに対する規制が強化されているものの、国内では従来の景品表示法等の枠組みや環境表示ガイドライン等に基づく規制が存在するにとどまり、グリーンウォッシュに対する判断基準がまだまだ明確であるとはいえない状況にある。そこで、自主広告規制機関である JARO がグリーンウォッシュに関する会員社への助言、グリーンウォッシュに関する対応やその結果の公表等に積極的に取り組み、消費行動がゆがめられないようにするとともに、公正な競争と健全な経済発展が確保されるよう、広告表示の規範を確立していくことが期待されている。

第3 結論

よって、気候ネットワークは、JARO に対し、(1)広告審査のプロセスを明確にし、申出者の関与を位置づけ、これらを公表すること、(2)景品等表示法及び環境表示ガイドライン等に基づき、審査基準を明確にし、公表すること、(3)広告審査における審査主体の氏名・属性等を公表し、広告審査機関としての人的リソースを確保すること、(4)申出の事例集や裁定結果を公表することが急務であり、(5)迅速かつ適切に審査を行うことができるよう、広告主体からの独立性を高め、会員社に過度に依存しない財務体制を強化されるよう提言する。

以上