

憲法改正国民投票と有料広告放送規制（1）

— 憲法改正手続法制定時の国会論議を中心に振り返る —

森本 正彦

(憲法審査会事務局)

1. はじめに
2. 憲法改正手続法の現行関連規定の確認
3. 有料広告放送規制に係る憲法改正手続法制定時の国会論議
4. 憲法改正手続法成立から平成 26 年改正法成立までの動き
5. おわりに

1. はじめに

日本国憲法第 96 条に定める憲法改正について、その手続を具体化した「日本国憲法の改正手続に関する法律」（平成 19 年法律第 51 号。以下「憲法改正手続法」という。）¹をめぐる論点の 1 つに、テレビ・ラジオの有料意見広告（いわゆる「テレビ・ラジオ CM」。以下「有料広告放送」という。）の規制の是非に係る問題がある²。

憲法改正手続法では、国会が憲法改正を発議した日から起算して 60 日以後 180 日以内において、国会の議決した期日に国民投票が行われることとなっているが（第 2 条第 1 項）、同法では国民投票の期日前 14 日間に限り、何人も有料広告放送を通じて、憲法改正案に対

¹ 日本国憲法第 96 条は、「この憲法の改正は、各議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。」（第 1 項）と規定するが、詳細な手続は定めていない。憲法改正手続法は、これを具体化し、「国民の承認に係る投票（国民投票）」に関する手続を定めるとともに、あわせて「国会による憲法改正の発議」に係る手続の整備を行うもので、平成 18 年に当時の与野党からそれぞれ衆議院に法案（議員立法）が提出された後、平成 19 年 5 月 14 日に成立した（平成 22 年 5 月 18 日完全施行。3. 及び 4.（1）参照。）。また、同法の一部を改正する法律が平成 26 年 6 月 13 日に成立し、同月 20 日に施行された（平成 26 年法律第 75 号。4.（2）参照。）。

² 本論点が議論される際、「テレビ・ラジオ CM」や単に「CM」という文言が用いられることも多いが、憲法改正手続法第 105 条が「広告放送」と規定していることも踏まえ、本稿では主に「有料広告放送」の文言を使用する。「有料」と付したのは、同法第 106 条が、政党等が無料で意見の広告を放送できる制度等について規定しており、これを除く広告放送を第 105 条が規制することを踏まえたものである（2.（1）ア参照）。なお、本稿で会議録を引用する場面では、「CM」「意見広告」等の文言をそのまま引用する箇所がある。

する賛成投票・反対投票の勧誘をすることが禁じられている（第105条）。この有料広告放送の規制に関しては、平成18年から平成19年の同法制定時、主に禁止期間や規制自体の妥当性をめぐって、衆参両院の「日本国憲法に関する調査特別委員会」（以下「憲法調査特別委員会」という。）で活発な議論が行われていた（2.及び3.参照）。

また、憲法改正手続法制定時、参議院憲法調査特別委員会で可決された附帯決議（平成19年5月）では、有料広告放送の規制について、法施行（平成22年5月）までに必要な検討を加える旨の項目が盛り込まれていた。よって、少なくとも参議院においては、本論点は同法制定後も必要な検討を継続する項目として位置づけられていたが、平成22年の法施行日までに憲法審査会の活動は開始されず、平成23年に活動が開始された後も、十分な議論が行われていない状況が続いていた³（3.（5）及び4.参照）。

他方で、平成29年前後より、有識者や市民団体等から、憲法改正手続法の有料広告放送の規制に係る問題点等が改めて提起され、これらの動きが新聞報道等を通じて取り上げられるようになってきた⁴。また、このような中で、令和元年5月、政党等による有料広告放送の禁止等を内容とする憲法改正手続法改正案が衆議院に提出され⁵、有料広告放送の規制に係る議論が憲法審査会の委員間の自由討議や参考人質疑の中でも行われるなど⁶、本論点が国会内外で再び脚光を浴びる状況になりつつある。

本稿では、このような過去と現在、時間を空けつつも複数回にわたり議論されてきた本論点の特徴を踏まえ、憲法改正手続法制定時の国会論議を起点に、現在に至るまでの国会内外の動きについて、2回にわたり時系列で整理していくこととしたい。

まず前半（今回）では、過去の議論を振り返る前提として、現行の憲法改正手続法の関連規定の内容を簡潔に確認した上で、同法制定時の有料広告放送の規制に係る国会論議を中心に振り返り、平成26年の同法改正時の動向にも触れるなど、主に過去の国会論議を紹介していく。続いて後半（次回）では、近年の動きを中心に、有識者・市民団体等から提示されている指摘や、最近の国会論議の概要等を紹介することを予定したい。

2. 憲法改正手続法の現行関連規定の確認

（1）有料広告放送規制に係る憲法改正手続法の現行規定（第105条）

憲法改正手続法第105条では、国民投票の期日前14日に当たる日から投票期日までの間、国民投票運動のための有料広告放送が禁止されているが（図表1）、以下では、国民投票運動のための有料広告放送の意味を確認した上で（ア参照）、投票期日前14日間に限り有料広告放送を規制する趣旨を確認する（イ参照）。

³ このような状況を背景に、平成26年の憲法改正手続法改正案の審査の際、参議院憲法審査会で付された附帯決議には、有料広告放送に係る項目が再度盛り込まれた。本改正案では、第105条等の有料広告放送に関連する条文は改正対象となっていなかった（4.（2）参照）。

⁴ 一例として、「国民投票の事前運動「CMの規制必要」識者ら議論」『東京新聞』（平28.12.13）、「国民投票法CM規定「不公平」15日前まで無制限「資金力で差」ジャーナリストら改正訴え」『朝日新聞』（平29.5.31）。

⁵ 日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案（第198回国会衆第9号）。令和元年5月21日、当時の国民民主党・無所属クラブから衆議院に提出された。

⁶ 第198回国会衆議院憲法審査会（第2回（令元.5.9））、第201回国会衆議院憲法審査会（第1回（令2.5.28））、第203回国会衆議院憲法審査会（第2回（令2.11.19）、第3回（令2.11.26）、第4回（令2.12.3））等

図表 1 憲法改正手続法第 105 条

(投票日前の国民投票運動のための広告放送の制限)
第 105 条 何人も、国民投票の期日前 14 日に当たる日から国民投票の期日までの間に
おいては、次条の規定による場合を除くほか、放送事業者の放送設備を使用して、
国民投票運動のための広告放送をし、又はさせることができない。

ア 国民投票運動のための有料広告放送

憲法改正の国民投票では、賛成・反対の立場から、様々な主体（政党その他の団体・個人）が意見表明を行い、他人に対して賛否の勧誘行為を行うことが想定されるが、憲法改正手続法では、「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」を「国民投票運動」と定義している（第 100 条の 2）。よって、同法第 105 条が規定する「国民投票運動のための広告放送」とは、憲法改正案に対する賛成投票・反対投票をするよう、又はしないよう勧誘する広告放送を指すこととなる。

なお、憲法改正手続法第 105 条には、「次条の規定による場合を除くほか」とあるが、次条（第 106 条）では、国民投票広報協議会（憲法改正案の国民に対する広報に関する事務を行うため両院議員から成る国会に置かれる組織）は憲法改正案の広報のためのテレビ・ラジオの放送を行うと規定しており、当該放送では、同協議会が憲法改正案やその要旨などの広報を客観的・中立的に行うほか、政党等は、憲法改正案に対する賛成・反対の意見を無料で放送することができるとされている。また、この無料放送枠は、「憲法改正案に対する賛成の政党等及び反対の政党等の双方に対して同一の時間数及び同等の時間帯を与える等同等の利便を提供しなければならない」と同条で規定されており、賛成意見・反対意見を公正かつ平等に扱うように制度設計されている。同法第 105 条では、これら国民投票広報協議会による放送が規制の対象外とされている。

イ 投票期日前 14 日間に限り有料広告放送を規制する趣旨

国民投票運動は、主権者である国民の政治的意思の表明そのものであるから、国民一人一人が萎縮することなく、自由に国民投票運動を行い、自由闊達な意見を闘わせることが必要であるとされている。よって、国民投票運動は原則自由とし、規制は投票が公正に行われるための必要最小限のものとすべきと考えられている⁷。したがって、国民投票運動は特定の候補者の当選を目的とした選挙運動と比較してもその規制は限定され、自由な形で認められており、運動の 1 つの方法として、様々な団体などが有料広告放送を用いて、憲法改正案に対する賛否の投票を勧誘するようなことが想定される（図表 2）。

一方で、憲法改正手続法第 105 条は、国民投票運動のための有料広告放送を、国民投票の期日前 14 日間に限り禁止している。これは有料広告放送が、時として国民の感情に訴え扇情的な効果を有することや、広告を出す場合の資金力の多寡による格差などを踏まえ⁸、それらを抑制する必要と、広告主の政治的な表現の自由にも配慮した結果である

⁷ 第 164 回国会衆議院本会議録第 33 号 14 頁（平 18.6.1）発議者の説明（以下、本稿で会議録から発言を引用する場合、適宜要約したものを記載する。）

⁸ テレビCMは、番組内に設定されているCM枠で放送される番組提供社（スポンサー）のCMである「タイ

とされている⁹。よって同条によれば、投票期日前 14 日間より前の期間、すなわち憲法改正の発議から投票期日 15 日前までの期間については、国民投票運動のための有料広告放送は禁止されないこととなる（図表 3）。

図表 2 国民投票運動と選挙運動（運動方法に着目した規制の相違点の一例）

凡例 手：憲法改正手続法 公：公職選挙法

	国民投票運動	選挙運動
定義	憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為（手 100 の 2）	特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為（判例・通説）
メディアを利用した運動の規制	<p>放送</p> 投票期日の国民投票運動のための広告放送の制限（手 105） ：国民投票の期日前 14 日に当たる日から投票期日までの間、国民投票運動のためのテレビ・ラジオの有料広告放送禁止（罰則なし） = これ以前の期間は規制なし ※上記規制以外は右のような規制はなし	<p>放送</p> 選挙運動放送の制限（公 151 の 5） ：テレビ・ラジオによる選挙運動は、政見放送・経歴放送以外禁止（罰則あり） <p>新聞</p> 法定の新聞広告以外禁止（公 149）（罰則あり） <p>インターネット</p> <p>電子メール</p> ：候補者・政党等以外の一般有権者は禁止（公 142 の 4）（罰則あり） <p>有料インターネット広告（注参照）</p> ：禁止（公 142 の 6）（罰則あり） 等
上記以外の運動方法の規制	※右のような規制はなし	戸別訪問の禁止（公 138）、署名運動の禁止（公 138 の 2）、ビラ頒布の枚数等の制限（公 142）、ポスター掲示の枚数等の制限（公 143・144）、夜間（午後 8 時～午前 8 時）の街頭演説の禁止（公 164 の 6）（いずれも罰則あり） 等

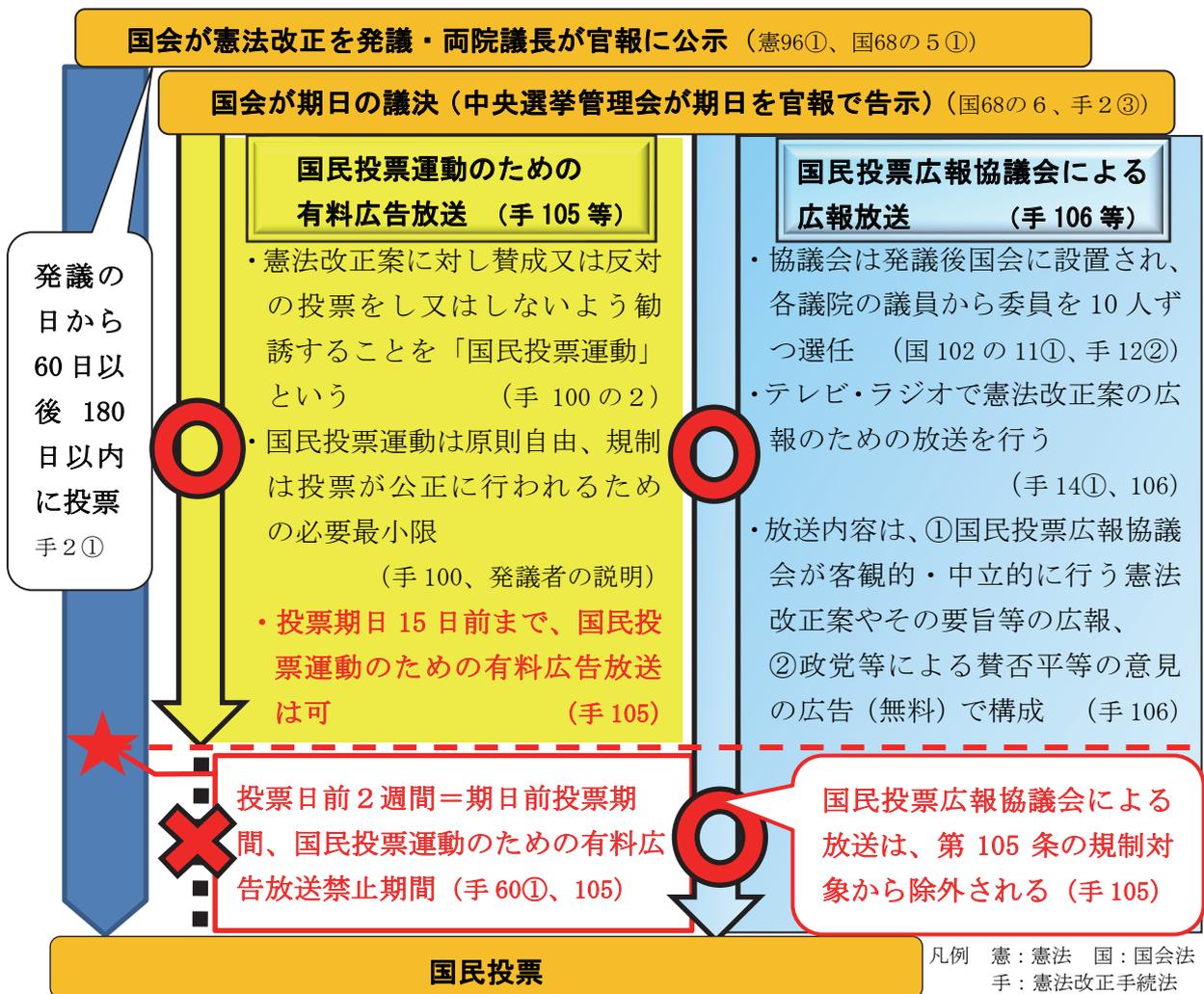
【注】：政党等の選挙運動用ウェブサイトへ直接リンクしたもの（有料バナー広告）は可

（出所）憲法制度研究会『ポイント解説 Q & A 憲法改正手続法 憲法改正手続と統治構造改革ガイド』（ぎょうせい、平成 20 年）68 頁、安田充・荒川敦『逐条解説 公職選挙法 下』（ぎょうせい、平成 21 年）、総務省資料等を基に筆者作成

ムCM」と、番組とは関係なくテレビ局が設定した時間枠に放送される「スポットCM」に分けられる（博報堂DYメディアパートナーズ『広告ビジネスに関わる人のメディアガイド 2020』（宣伝会議、令和 2 年）86 頁）。そのうち、例えばスポットCM（15 秒）の東京キー局の平日 19 時～23 時の間の基準料金は、形式的には 90 万～105 万円と公表されているが（一般社団法人日本広告業協会『放送広告料金表 2018』13～19 頁）、実際には需要と供給のバランスに基づいて料金が決まるとされており、需要があるほど（視聴率が高いほど）価格が高くなるとされている（波田浩之『新版 広告の基本』（日本実業出版社、平成 30 年）70 頁）。

⁹ 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 4 頁・10 頁（平 19. 4. 16）発議者の説明、憲法制度研究会『ポイント解説 Q & A 憲法改正手続法 憲法改正手続と統治構造改革ガイド』（ぎょうせい、平成 20 年）74 頁等

図表3 憲法改正手続法第105条、第106条の規定を踏まえた国民投票までの流れ



(出所) 筆者作成

(2) 国民投票に関する放送についての留意に係る憲法改正手続法の現行規定(第104条)

憲法改正手続法では、国民の賛否の判断に与える影響の大きさ等にかんがみ、放送事業者は、国民投票に関する放送について、政治的公平等を定めた放送法第4条第1項の規定(国内放送等の放送番組の編集に当たっては、①公安及び善良な風俗を害しないこと、②政治的に公平であること、③報道は事実をまげないですること、④意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること)の趣旨に留意するものとする旨の規定が置かれている¹⁰(第104条、図表4)。

同条は、放送メディアの影響が特に重大な憲法改正国民投票の場面において、改めてこれら現行法の規定の遵守を確認したものとされている¹¹。また、放送番組の編集に係る放送

¹⁰ 第166回国会参議院本会議録第17号4頁(平19.4.16)発議者の説明。なお、現在放送法第4条第1項に規定される内容(番組編集準則)は、憲法改正手続法制定時は放送法第3条の2第1項に規定されていた。

¹¹ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第2号8頁(平19.4.17)発議者の説明、橋幸信・高森雅樹「法令解説 憲法改正国民投票法の制定 国民投票の実施手続及び国会による憲法改正の発議手続を整備 日本国憲法の改正手続に関する法律」『時の法令』1799号(平19.12.15)27~28頁等

法第3条の2（当時。現在は第4条。）は、CMの扱いにも及ぶとされている¹²。

図表4 憲法改正手続法第104条、放送法第4条第1項

憲法改正手続法第104条

（国民投票に関する放送についての留意）

第104条 放送事業者（放送法（昭和25年法律第132号）第2条第26号に規定する放送事業者をいい、日本放送協会及び放送大学学園（放送大学学園法（平成14年法律第156号）第3条に規定する放送大学学園をいう。第106条第1項において同じ。）を除く。次条において同じ。）は、国民投票に関する放送については、放送法第4条第1項の規定の趣旨に留意するものとする。

放送法第4条第1項

（国内放送等の放送番組の編集等）

第4条 放送事業者は、国内放送及び内外放送（以下「国内放送等」という。）の放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところによらなければならない。

- 一 公安及び善良な風俗を害しないこと。
- 二 政治的に公平であること。
- 三 報道は事実をまげないですること。
- 四 意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること。

3. 有料広告放送規制に係る憲法改正手続法制定時の国会論議

以下の（1）～（3）では、憲法改正手続法の原案となった法律案が第164回国会（平成18年、常会）に提出されて以降、現行の条文に至るまでに有料広告放送に係る規定の内容がどのように変遷したか、主に禁止期間に焦点を当てながら、議論の経過とともに概観する。また（4）では、第166回国会（平成19年、常会）の参議院憲法調査特別委員会における有料広告放送規制をめぐる議論を主な対象とし、論点ごとに整理してその内容を紹介した上で、（5）では、参議院憲法調査特別委員会で可決された附帯決議の内容について紹介することとし、憲法改正手続法制定時の一連の動きを時系列で整理していくこととしたい¹³。

（1）禁止期間を投票期日前7日間としていた原案の提出（第164回国会）

平成18年5月26日、当時の自由民主党及び公明党の与党から「日本国憲法の改正手続に関する法律案」（第164回国会衆第30号。以下「与党原案」という。）が、民主党・無所

¹² 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第10号3頁（平19.5.9）発議者の説明

¹³ 憲法改正手続法制定時の議論の経緯や論点については、宮下茂・諸橋邦彦「日本国憲法の改正手続に関する法律案をめぐる議論—参議院日本国憲法に関する調査特別委員会の活動経過—」『立法と調査』No.270（平19.7.6）、岩波祐子「憲法改正国民投票法案—日本国憲法の改正手続に関する法律案—」『立法と調査』No.267（平19.4.20）等を参照。

属クラブから「日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案」(第164回国会衆第31号。以下「民主党原案」という。)がそれぞれ衆議院に提出され、憲法調査特別委員会で一括して審査が行われることとなった。

両原案については、国民投票運動のための有料広告放送に関し、いずれも禁止期間を投票期日前7日間としていた(与党原案第106条、民主党原案第104条)。

両原案の発議者からはその趣旨について、広告放送についても、基本的には、言論の自由市場における淘汰、すなわち、不当な広告放送があった場合でも言論によって対抗することが可能であるとの考えから、これを全面的に禁止することとはしていない旨の説明がなされた¹⁴。

その上で、活字メディアと違い、音声や映像を用いる放送メディアは、時として理性ではなくて感情に訴えるという意味で扇情的な影響力を有するものであり、国民投票期日の直前にこのような国民の感覚に訴える扇情的な広告放送が集中的に流されたような場合、基本的に言論に対しては言論でもって対処するとはいっても、これを言論の自由市場で淘汰する時間的余裕がないことになってしまうので、そこで、扇情的な言論に対しても冷静な言論で対処し、国民が冷静にそれを判断できる言わば冷却期間を置くため、このような直前7日間を禁止する措置を講じた旨の説明がなされた¹⁵。

(2) 禁止期間を投票期日前7日間から延長する方向へ(第165回国会)

第164回国会で与党原案及び民主党原案は継続審査となり、第165回国会(平成18年、臨時会)以降も引き続き、衆議院憲法調査特別委員会や、同国会において設置された「日本国憲法に関する調査特別委員会日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会」(以下「小委員会」という。)¹⁶で両原案の審査が続けられた。

審査の中では、有料広告放送の規制に関し、投票期日前7日間規制することの是非や、一方ではできるだけメディアの自由な表現活動に任せるべきであること、他方では資金力の多寡による賛否の意見の不平等が生じないようにするべきであること、この2つの要請のバランスをどうとるべきかという議論などが、参考人を交えて行われた¹⁷。

具体的には、投票期日前7日間の法規制に否定的な立場として、日本民間放送連盟¹⁸(以下「民放連」という。)の参考人からは、投票直前は国民の議論が最も活発になされる時期

¹⁴ 第164回国会衆議院本会議録第33号17頁(平18.6.1)、第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第5号9頁(平18.11.9)

¹⁵ 第164回国会衆議院本会議録第33号15頁・25頁(平18.6.1)、第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第5号9頁・10頁(平18.11.9)

¹⁶ 小委員会の会議録の正式名称は、「第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会議録」であるが、以下脚注では、単に「第165回国会衆議院小委員会議録」と記載する。また、以下で紹介する両原案発議者の発言の中には、発議者が小委員会の小委員の立場で発言したもの等が含まれるが、本稿では特段区別せず、発議者の発言として記載する。

¹⁷ 小委員会における審査の経過及びその概要についての小委員長報告(第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第9号3頁(平18.12.14))等を参照。

¹⁸ 日本民間放送連盟は、基幹放送(地上基幹放送(AM、FM、短波、テレビ)、衛星基幹放送(BS、東経110度CS)など)を行う全国の民間放送事業者(民放)を会員とする一般社団法人で、平成24年に「社団法人」から「一般社団法人」に移行した(一般社団法人日本民間放送連盟HP「民放連とは」<<https://www.j-ba.or.jp/category/aboutus/jba101977>>(以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも令2.12.1。))。

でもあり、放送メディアの広告だけに法的規制がかけられることについては放送メディアの自主、自律を標榜する立場から反対である旨の意見が述べられるとともに、憲法改正の賛否に関する意見広告については、通常の商品やサービスとは異なる種類の、これまでに例を見ないCMの形態であり課題はあるが、他のCMと同様に、放送法で保障されている放送の自律にのっとり、民間放送が自主的に判断することで解決していきたい旨の意見¹⁹等が述べられた。また、他の参考人からは、投票期日前7日間の法規制に反対しつつ、憲法改正案に対する賛成・反対意見をできるだけ対等に扱うとともに、資金力による不公平が生じないような工夫が必要である旨の意見²⁰、自主規制は広告主である政党が率先して行うべきとの意見²¹等が述べられた。

一方で、これらの意見に対し、両原案の発議者等からは、メディアの自主性を尊重しつつも、賛成・反対意見を対等・公平に扱うような自主規制が本当に可能なのか疑念があり、有料広告放送に何らかの規制をかけることが考えられる旨の意見²²、国民投票運動のための有料広告放送の禁止期間を、期日前投票の開始日（投票期日前14日間）に合わせて延長することも考えられる旨の意見²³、国会が憲法改正を発議した日から投票期日までの間、全面的に禁止することも考えられる旨の意見²⁴等が述べられた。

これらの議論も踏まえ、平成18年12月14日、衆議院憲法調査特別委員会で両原案の発議者から、原案の修正の方向を示した修正案要綱がそれぞれ提示され、そのうち有料広告放送に関する部分については、各要綱に基づき次のような考えが説明された。

ア 与党原案の修正の方向性（修正案要綱第二 六五・六）

与党原案の発議者からは、国民投票運動のための有料広告放送の禁止期間について、量的制限の一部に資するため²⁵、また、期日前投票の開始にそるえる意味合いから、国民

¹⁹ 第165回国会衆議院小委員会議録第2号2～3頁（平18.11.7）民放連放送基準審議会委員・放送倫理小委員長 山田良明参考人（以下、参考人・公述人の肩書はいずれも当時。）。また、小委員会における審査の経過及びその概要についての小委員長報告（第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第5号1～2頁（平18.11.9））も参照。なお、民放連の同参考人は第164回国会においても参考人として出席し、有料広告放送に関し、民放連における自主規制の実現可能性について問われ、「自主規制はできます。やらなければいけないというふうに思っております。」との発言も行っている（164回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第12号10頁（平18.6.1））。

²⁰ 第165回国会衆議院小委員会議録第5号6頁・7～8頁（平18.12.12）日本弁護士連合会副会長 吉岡桂輔参考人。同参考人は具体的な工夫として、テレビ・ラジオを利用した意見広告について、賛成意見も反対意見も同等の時間放送できるようにすること等を同発言において提案した。

²¹ 第165回国会衆議院小委員会議録第2号7頁（平18.11.7）専修大学文学部助教授 山田健太参考人

²² 第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第8号4頁（平18.12.7）、第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第9号4頁（平18.12.14）民主党原案発議者。同発議者からは、例えば3つの憲法改正案が同時に発議された場合、A案・B案・C案全てに賛成という意見、逆に全てに反対という意見、あるいはABには賛成だがCには反対という意見など、多様な広告主による意見表明が考えられ、これらを自主規制で公平に扱うことが本当に可能であるのかという疑念等が示された（第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第9号4頁（平18.12.14））。

²³ 第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第8号4頁・28頁（平18.12.7）与党原案発議者及び民主党原案発議者

²⁴ 第165回国会衆議院小委員会議録第5号13頁（平18.12.12）民主党原案発議者

²⁵ 与党原案の発議者からは、禁止期間を延長することによって、形式的には全体の有料広告放送の量的な制限の一助になることで、資金量によって賛成意見が極端に多くなったり、反対意見が極端に少なくなったりというような量的なアンバランスを、一部ではあるが解消させる手段になると説明されている（第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第9号3頁・8頁（平18.12.14））。

投票の期日前 14 日に当たる日から投票期日までの間の禁止に修正する。また、「広告の条件に関する配慮」として、量的なバランスをとるのは難しいとしても、その取扱いの平等を一定の規定として設けることが重要という観点から、「一般放送事業者等及び新聞社は、国民投票運動のための広告を放送し、又は掲載するに当たっては、料金その他の条件について、憲法改正案に対する賛成の広告又は反対の広告のいずれであっても同等のものとするよう²⁶、配慮するものとする。」とする配慮規定を新設したい旨の考えが示された²⁷。

なお、同発議者からは、禁止期間を発議後全期間としなかった理由について、報道の自由や広告主の表現の自由を侵害しかねず、行き過ぎであり、慎重であるべきと考えた旨の発言がなされている²⁸。

イ 民主党原案の修正の方向性（修正案要綱第二 一 6（5））

民主党原案の発議者からは、国民投票運動のための有料広告放送の禁止期間について、（A案）制限期間を「国民投票の期日前 14 日に当たる日」からとする、（B案）制限期間を「国民投票の期日前 14 日に当たる日」からとするとともに、賛否平等取扱いに関する放送事業者等の配慮規定を置く、（C案）制限期間を「国会が憲法改正を発議した日」から投票期日までの全期間とする旨の 3 案を検討中であり、3 つの中で最終的に意見をまとめていきたい旨の考えが示された²⁹。

（3）併合修正案（14 日間禁止）と民主党修正案（全期間禁止）の提出（第 166 回国会）

第 165 回国会でも与党原案及び民主党原案は衆議院で継続審査となり、第 166 回国会を迎えた。そしてこれまでの議論も踏まえ、同国会中の平成 19 年 3 月 27 日、自由民主党及び公明党の与党より両原案に対する併合修正案³⁰（後に憲法改正手続法となる。以下「併合修正案」という。）が、4 月 10 日に民主党・無所属クラブより民主党原案に対する修正案（以下「民主党修正案」という。）が、それぞれ衆議院憲法調査特別委員会に提出された。併合修正案及び民主党修正案の、有料広告放送に係る規定の内容は次のとおりである。

ア 併合修正案の規定の内容

併合修正案では、（2）アの与党原案の修正の方向性で示されたとおり、国民投票運動

²⁶ 与党原案の発議者は、できる限り賛否平等に扱っていただきたい対象として、広告料金の条件のほか、ゴールデンタイム・深夜等の放送時間帯の条件等も挙げている（第 165 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 9 号 3～4 頁（平 18. 12. 14）等）。

²⁷ 第 165 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 9 号 14 頁（平 18. 12. 14）、衆議院憲法審査会HP「与党案原案と修正案との要綱対比表」4 頁（平 18. 12. 14）〈[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/toku/164shuho30youkoutaihi.pdf/\\$File/164shuho30youkoutaihi.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/toku/164shuho30youkoutaihi.pdf/$File/164shuho30youkoutaihi.pdf)〉

²⁸ 第 165 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 9 号 8 頁・12 頁（平 18. 12. 14）

²⁹ 第 165 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 9 号 16 頁（平 18. 12. 14）、衆議院憲法審査会HP「民主党原案と修正案との要綱対比表」4～5 頁（平 18. 12. 14）〈[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/toku/164shuho31youkoutaihi.pdf/\\$File/164shuho31youkoutaihi.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/toku/164shuho31youkoutaihi.pdf/$File/164shuho31youkoutaihi.pdf)〉

³⁰ 与党原案と民主党原案を一本化した新たな法律案の形にした修正案。提出者の説明によれば、併合修正とは、共通事項のある複数の議案を修正の対象として、それらを一本化した上で、異なっている部分についてはいずれかの議案の内容を採択するなどとする修正の方法とされており、本併合修正案は、与党原案の修正案でも民主党原案の修正案でもなく、その両案を基本としつつ、それぞれのよいところを採用して一本化したものだとしている（第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号 5 頁（平 19. 3. 29））。

のための有料広告放送の禁止期間を投票期日前 14 日間とした（第 105 条）一方で、修正の方向性で示されていた「広告の条件に関する配慮規定」は設けられず、その代わりに、放送事業者は、国民投票に関する放送については、放送法第 3 条の 2 第 1 項（当時。現在は第 4 条第 1 項。）の規定の趣旨に留意するものとする旨の規定（第 104 条）が追加された³¹（2.（2）参照）。これらの規定の趣旨については、（4）で詳述する。

イ 民主党修正案の規定の内容

民主党修正案では、国民投票運動のための有料広告放送について、禁止期間を国会が憲法改正を発議した日から投票期日までの全期間とする（第 106 条）とともに、放送事業者は、国民投票に関する放送については、放送法第 3 条の 2 第 1 項の規定の趣旨に留意するものとする旨の規定（第 105 条。併合修正案第 104 条と同様。）が追加された³²。

有料広告放送の禁止期間を全期間とした理由について、提出者からは、資金の多寡による不平等を防ぐためと説明された³³。その具体的な問題意識として、同提出者からは、テレビ CM は非常に多額のお金がかかり、経済力によって差がつくものであるが、結果的に多額のお金をかけて多くの CM が流れた方が国民投票で多数という結果が出たとき、それは金で買われた憲法ではないかということになれば、出来上がった憲法に対する国民的信頼は非常に低くなり、悪い影響を与えることになるので、経済力の多寡によって CM の量に大きく差がつくことがないことが、出来上がった結果との関係で望ましいなどと説明されている³⁴。

また、検討対象だった賛否平等取扱いに関する配慮規定（（2）イ（B 案）参照）は設けず、発議後全期間禁止（（2）イ（C 案）参照）に踏み切った点をめぐって、提出者からは次のような説明もなされた。すなわち、①賛否平等になるようにという規制の仕方は、表現の自由に対する介入のあり方として、賛成の CM なのか反対の CM なのかという表現内容に踏み込むことになり、そういう規制の仕方はできず、賛否どちらのサイドも CM を使わないことがフェアなあり方と考え、全面禁止に踏み切った³⁵。また、当該全面禁止とする規制の妥当性については、②表現内容に一切かかわることなく、内容に立ち入らない表現行動に対する規制は、表現内容に対する規制に比べれば相対的に広く規制が許されると考えられており³⁶、放送媒体を通じて、お金を払ってその広告媒体を買うという表現行動を内容いかんにかかわらず全部禁止することは、内容に立ち入らない規

³¹ 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号 2 頁（平 19. 3. 29）併合修正案提出者の趣旨説明等

³² 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 5 号 2～3 頁（平 19. 4. 12）民主党修正案提出者の趣旨説明等

³³ 第 166 回国会衆議院本会議録第 22 号 4 頁（平 19. 4. 13）

³⁴ 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 5 号 5 頁（平 19. 4. 12）

³⁵ 同上

³⁶ 【参考】表現の内容に着目した規制を内容規制といい、これに対し、表現の内容には関係なく、表現の手段・方法等を規制する場合を内容中立規制という。一般論として、表現の内容規制は、その内容の表現が言論市場から締め出されてしまうことになり、また、権力者が自己に都合の悪い表現内容を規制したのではないかという疑いの余地があるので、厳格な審査が必要であるが、内容中立規制の場合は、表現の他の回路が存在することが通常であり、したがって、権力者が都合の悪い表現を規制しているという疑いも小さいので、通常審査でよいとされている（高橋和之『立憲主義と日本国憲法（第 5 版）』（有斐閣、令和 2 年）236 頁参照）。

制ということで許される範囲であるなどの説明がなされた³⁷。

図表5 有料広告放送に係る憲法改正手続法の規定の変遷まとめ

	自由民主党、公明党の動き	民主党・無所属クラブの動き
第164回国会 上記(1) 参照	<p>与党原案</p> <p>国民投票運動のための有料広告放送は、国民投票の期日前7日から投票期日までの間禁止(第106条)</p>	<p>民主党原案</p> <p>国民投票運動のための有料広告放送は、国民投票の期日前7日から投票期日までの間禁止(第104条)</p>
第165回国会 上記(2) 参照	<p>与党原案の修正の方向性</p> <ul style="list-style-type: none"> 国民投票運動のための有料広告放送は、国民投票の期日前14日から投票期日までの間禁止(修正案要綱第二六五) + 広告の条件に関する配慮(新設) 一般放送事業者等及び新聞社は、国民投票運動のための広告を放送し、又は掲載するに当たっては、料金その他の条件について、憲法改正案に対する賛成の広告又は反対の広告のいずれであっても同等のものとするよう、配慮するものとする。 (修正案要綱第二六六) 	<p>民主党原案の修正の方向性</p> <p>国民投票運動のための有料広告放送の制限については、次の3案を検討中 (修正案要綱第二一六(5))</p> <p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> (A案) 制限期間を「国民投票の期日前14日に当たる日」からとする。 (B案) 制限期間を「国民投票の期日前14日に当たる日」からとするとともに、賛否平等取扱いに関する放送事業者等の配慮規定を置く。 (C案) 制限期間を「国会が憲法改正を発議した日」から投票期日までの全期間とする。
第166回国会 上記(3) 参照	<p>併合修正案(=憲法改正手続法)</p> <ul style="list-style-type: none"> 国民投票運動のための有料広告放送は、国民投票の期日前14日から投票期日までの間禁止(第105条) + 国民投票に関する放送についての留意規定(第104条:新設) 	<p>民主党修正案</p> <ul style="list-style-type: none"> 国民投票運動のための有料広告放送は、国会が憲法改正を発議した日から投票期日までの全期間禁止(第106条) + 国民投票に関する放送についての留意規定(第105条:新設)

(出所) 筆者作成

(4) 参議院憲法調査特別委員会における有料広告放送規制をめぐる議論(第166回国会)

平成19年4月12日、衆議院憲法調査特別委員会で併合修正案が可決された後、同月13日の衆議院本会議で、与党原案及び民主党原案は併合修正案に基づいて修正議決がなされ、参議院に送付された(以下、参議院に送付された「日本国憲法の改正手続に関する法律案」

³⁷ 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第5号9頁(平19.4.12)

(第 164 回国会衆第 30 号、第 164 回国会衆第 31 号) も「併合修正案」という。) ³⁸。

以下では、併合修正案送付後の参議院憲法調査特別委員会における有料広告放送規制をめぐる議論を主な対象とし、論点ごとに整理してその内容を紹介する。

ア 併合修正案第 105 条の禁止期間の趣旨と妥当性をめぐる議論

併合修正案に反対の立場の委員からは、主に、第 105 条の投票期日前 14 日間の禁止だけでは不十分との指摘がなされた。具体的には、潤沢な資金力を持つ改憲推進勢力が、投票日の 2 週間前までは有料広告を買い占めてしまうことが可能な仕組みになっており、これについて何ら合理的な歯止めがない旨の指摘や³⁹、有料広告は資金力のある個人や団体に独占されることが明らかであり、自由で公正な国民の意思形成を妨げる有料広告は、適正なルールができないのであれば全面禁止にすべきとの指摘⁴⁰等がなされた。

これらの指摘に対し、併合修正案の発議者⁴¹からは、時として国民の感情に訴え扇情的なものとなる可能性もある放送メディアの有料広告については、国民が放送メディアの影響から離れて冷静に判断するための言わば冷却期間として、投票日前の一定期間禁止することが必要だと考えており、一方では広告主の表現の自由をできる限り尊重すること、他方では財力の多寡による不平等が生じるおそれがあること等を総合勘案し、かつ期日前投票の期間が投票日の 2 週間前から始まっていることも踏まえ、有料広告放送の禁止期間を投票日前 2 週間としたと説明されている⁴²。その上で、資金力の多寡で差が出るのはおかしいとの指摘に関して、発議者からは、広告主の表現の自由が制限されるのはよろしくなく、全面禁止は行き過ぎとの考え方もあり、バランスを取りながら、2 週間が適当と結論付けたと説明された⁴³。

なお、これらの説明に対しては、なぜ禁止期間が 2 週間なのか合理的な説明がされていない旨の指摘もなされた。これに対し発議者からは、期日前投票の開始日と平仄を合わせ、テレビ CM を見てそのまま投票することのないように冷却期間（禁止期間）を置く必要があると考えた旨の説明や⁴⁴、外国の例等を踏まえれば、テレビ CM 等の有料広告は、投票日から離れた時期は頻度が高くないが、投票日が近づくに従って多用され分量が増える傾向にあるので、CM の競争が激化する投票日前の 2 週間を禁止することで相当な制限が加えられ、一定の歯止めとして十分利くと考えた旨の説明が補足された⁴⁵。

また、発議者からは、有料広告だけが広告の全てではなく、テレビ・ラジオ・新聞に

³⁸ 民主党修正案は、4 月 12 日の委員会及び翌 13 日の本会議で否決された。なお、参議院では 5 月 8 日、「日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案」(第 166 回国会参第 5 号) が当時の民主党・新緑風会から提出され、翌 9 日より参議院憲法調査特別委員会で併合修正案と一括して審査された。本法案は審査未了となったが、一部の規定が追加されたことを除き先に提出された民主党修正案と基本的に同一の内容となっており、有料広告放送に係る規定も同一のものとなっている。

³⁹ 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 9 頁 (平 19. 4. 16)

⁴⁰ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号 32 頁 (平 19. 5. 11)

⁴¹ 以下 (4) において、「併合修正案の発議者」は単に「発議者」という。

⁴² 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 4 頁・10 頁 (平 19. 4. 16)

⁴³ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 3 号 28 頁 (平 19. 4. 18)

⁴⁴ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 3 号 36 頁 (平 19. 4. 18)

⁴⁵ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 3 号 29 頁・36 頁 (平 19. 4. 18)、第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 7 号 10 頁 (平 19. 4. 26)、第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 4 頁 (平 19. 5. 9) 等

については国民投票広報協議会による無料広告枠も用意され⁴⁶、これについては賛成意見、反対意見が平等になるように制度設計されており、この無料枠を用いて広報・宣伝をすることは可能であるので、有料広告だけを取り上げて、差が大きくなる、不平等であるという指摘は違うのではないかとの発言もなされている⁴⁷。

イ 民放連からの有料広告放送規制自体をすべきでないとする意見

併合修正案の有料広告放送を投票期日前 14 日間禁止する規制について、民放連の参考人からは、第 165 回国会（（2）参照）に引き続き、有料広告放送を規制すること自体に反対する旨の意見が述べられた。その理由としては、投票直前は憲法改正に関する議論が活発になされるべきで、主権者たる国民の関心が最も高まる時期であること、テレビやラジオが国民の情報取得の大きな手段であり、これを利用した広報活動を一切禁止することは、国民の正しい判断の道を著しく損ねかねないことが挙げられた⁴⁸。

また、憲法改正の賛否に関する意見広告に関して、同参考人からは、放送メディアの使命、役割を考えると、広告放送であっても報道と同様に法律で規制されるべきではない、民放各社は番組基準を定めて視聴者保護の観点から広告の品質管理を自主的に行っており⁴⁹、憲法改正の賛否に関する意見広告の場合には、出稿される CM 全体の中でバランスを図ることになるが、公平公正の確保への配慮は放送の自律に任せるべきである旨の意見も述べられた⁵⁰。

なお、憲法改正の賛否に関する意見広告の考査業務における放送業界の課題として、同参考人からは、①国民投票運動にかかわる CM は、憲法修正案に賛成か反対かを視聴者に問う形の、これまでに例を見ないストレートな内容になることが想定され、こうした CM が放送媒体になじむのかどうか（15 秒、30 秒の短い枠で国民にとって最も重要な問題のメッセージを伝え切れるのか）、②広告主の範囲をどのように考えるのか（政党だけなのか、市民団体や有識者も想定するのか）、③意見広告の放送時期をどのように線引きしていくのか（憲法修正案が発議される前の政党の日常的な政治活動としての意見広告の取扱いをどうするか）といった具体例が挙げられ、例えば、法律が実施されるまで

⁴⁶ 政党等の無料放送枠（併合修正案第 106 条）については 2.（1）ア参照。なお、第 107 条では政党等の新聞の無料広告枠についても規定されており、同じく賛成・反対意見が平等になるように制度設計されている。

⁴⁷ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 3 号 28～29 頁（平 19. 4. 18）

⁴⁸ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 4 頁（平 19. 4. 27）民放連報道委員会委員・報道小委員長 渡辺興二郎参考人

⁴⁹ 民放各社は放送法に基づき、放送番組の編集の基準（番組基準）を定めることが義務づけられており、各社がこの番組基準を定める際の一種のひな形として、民放連では「日本民間放送連盟放送基準」を定めている。その中では、「広告は、真実を伝え、視聴者に利益をもたらすものでなければならない。」との基本姿勢を明らかにしつつ、これを踏まえて、視聴者の利益の保護を第一義として、64 か条にわたって広告に関する基準を定めている。これらの基準に基づいて、各放送局では、広告主、広告会社から持ち込まれる CM について各段階においてチェックをしており、これを CM 考査と民放業界では呼んでいる。CM 考査では、各種法令や業界の自主規制基準に反していないかチェックを行うとともに、表現内容の変更を求めたり、場合によっては放送自体を断ることもある。このように、民間放送は CM についても一定の品質管理を行っている（第 164 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号 3 頁（平 18. 6. 1）、第 165 回国会衆議院小委員会会議録第 2 号 2 頁（平 18. 11. 7）民放連放送基準審議会委員・放送倫理小委員長 山田良明参考人）。

⁵⁰ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 4 頁（平 19. 4. 27）民放連報道委員会委員・報道小委員長 渡辺興二郎参考人

の間に、民放連で相当詰めた議論が必要になる旨の発言がなされている⁵¹。

これらの発言に対し、併合修正案に反対の立場の質疑者からは、法的規制ではなく自主的に取り組みたい旨述べられているが、公平性が担保されるようなルール作りには着手しておらず、ルールをメディア関係者が検討、提示するまでは法案は欠陥であり、成立すべきでない旨の指摘等がなされた⁵²。

また、メディアによる自主規制について、発議者からは、公平性を確保するためにメディア関係者が自主的に努力をし、何らかの自主規制のルールを作ることは大変すばらしいことであり、大いにこれはやっていただきたい旨の発言がなされている⁵³。

ウ 広告の条件に関する配慮規定を削除した理由と併合修正案第 104 条をめぐる議論

質疑では、与党原案の修正の方向性（（2）ア参照）で示されていた広告の条件に関する配慮規定が、併合修正案では削除された理由が問われた。この点について、発議者からは、賛否平等を義務付けるということになると、内容にも触れることにつながりかねない、あるいは編集権にも影響する可能性があり、当該規定は撤回したが、その代わり、放送法の規定を、国民投票運動をする場合における留意事項ということで改めて書いたと説明されている⁵⁴。

また、第 104 条を新設した趣旨について、発議者からは、国民の賛否の判断に与える影響の大きさ等にかんがみ、国民投票に関する放送については、放送事業者は、政治的公平性等を定めた放送法第 3 条の 2 第 1 項（当時。現在は第 4 条第 1 項。）の規定の趣旨に留意する旨の規定を設けたと説明されたが⁵⁵、当該規定は放送法第 3 条の 2 第 1 項の規定の趣旨に留意してほしいという念のための措置、遵守してほしいという留意事項であり、放送法の規定以上に規制をかけることは一切考えていないとも説明されている⁵⁶。この第 104 条に対しては、民放連から、放送事業者は放送法に基づいて既に自律的な取組を行っており、新たな規定を設ける必要は全くなく、たとえそれと同じことが法案に盛り込まれるとしても看過できない旨の指摘がなされる等⁵⁷、批判的な見解が示された。

なお、第 104 条の趣旨に関しては、投票期日前 14 日間以外の有料広告放送の規制が併合修正案にはないが、公平性をどのように担保するのか問われたのをめぐって、発議者から次のような見解も述べられた。すなわち、①放送法第 3 条の 2 の規定は、CMの扱いについても及ぶと考えており、公平性の担保は十分に行えると考えている。②テレビ CMなどで非常に扇情的・刺激的なものを報じるような場合、放送事業者に対して放送

⁵¹ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 7 頁・8 頁（平 19. 4. 27）民放連報道委員会委員・報道小委員長 渡辺興二郎参考人。なお、同日出席していた日本放送協会の参考人からは、賛否の放送量がなるべく同じくらいになるような工夫も含めて、民間事業者を交えた形で自主的な取組として更に検討すべき点があるのではないかと発言がなされている（第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 5 頁（平 19. 4. 27）日本放送協会理事 石村英二郎参考人）。

⁵² 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 11～13 頁（平 19. 4. 27）

⁵³ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号 20～21 頁（平 19. 5. 11）

⁵⁴ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 3 号 29～30 頁（平 19. 4. 18）

⁵⁵ 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 4 頁（平 19. 4. 16）

⁵⁶ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 8 頁・20 頁（平 19. 4. 17）

⁵⁷ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 3～4 頁（平 19. 4. 27）民放連報道委員会委員・報道小委員長 渡辺興二郎参考人

法第3条の2第1項の規定が全体としてかかっていくので、おのずから適正な方向に動いていくと思っている旨の見解が述べられた。また、③第104条の規定を設けることによって、放送事業者が自主的に規制をし、あるいは問題を起こさないように対応する効果がある旨の見解も併せて述べられた⁵⁸。

エ 国民投票運動に当たらない有料広告放送の取扱いをめぐる議論

併合修正案では、国民投票運動は「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」と定義されているが（第101条）、発議者によれば、他人に対する勧誘を伴わない、憲法改正案に対する単なる賛否の意見表明などは国民投票運動には該当しないと説明されている⁵⁹。

この点、発議者からは、憲法改正案に対する賛否の投票の勧誘に当たらない、一般的な政治活動としてのテレビCMについては、こういったものまで規制するのはいかなるものかと考えており、規制をできるだけ少なくする観点から、これは規制の対象ではないという切り分けをしている旨の発言がなされている⁶⁰。

なお、この点に関連して、衆議院の公聴会に出席した公述人からは、有料広告放送について、一般的な意見表明を含めて禁止すべき余地がある旨の指摘がなされている⁶¹。

オ テレビ・ラジオ以外のメディアの規制をめぐる議論

併合修正案では、国民投票運動のためのテレビ・ラジオの有料広告のみが規制され、新聞・雑誌等の活字メディアの有料広告が規制されていないが、質疑ではこの理由が問われた。この点について、発議者は、国民の感情に訴え、キャッチフレーズを多用し、強調して国民に印象付けてしまうことが往々にしてあるテレビCMに対し、活字メディアの特徴として、読み返す時間的余裕や、別の資料と比較することが容易であるなど、考える時間を読者に与えることが可能であり、そういう冷静さが活字にはあると考え、放送メディアのような規制は設けなかった旨説明している⁶²。

また、併合修正案では、インターネットを利用した国民投票運動についても規制が設けられていないが⁶³、これは、①外国からの配信を実際に規制することが非常に難しいこと、②仮に虚偽の情報等の不適切なものがあっても、反論していく手段がインターネット上で用意をされており、是正をしていくことが期待できること、③規制をすれば、国民投票運動そのものに対し萎縮効果を与えてしまう可能性があることが理由であると

⁵⁸ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第10号2～4頁（平19.5.9）

⁵⁹ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第12号26頁（平19.5.11）等

⁶⁰ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第7号11頁（平19.4.26）

⁶¹ 第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会公聴会議録第2号21頁（平19.4.5）大宮法科大学院大学法務研究科法務専攻 南部義典公述人

⁶² 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第2号7頁（平19.4.17）、第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第7号15頁（平19.4.26）

⁶³ よって、国民投票運動のための有料インターネット広告についても規制は設けられていない。なお、公職選挙法でも、平成25年改正でインターネットを利用した選挙運動が解禁され、何人も、ウェブサイト等を利用する方法（インターネット等を利用する方法のうち、電子メールを利用する方法を除いたもの）により選挙運動を行うことができるようになった（第142条の3第1項）。一方で、選挙運動のための有料インターネット広告については、政党等の有料バナー広告を除き禁止されている（第142条の6）。

されている⁶⁴。この点について、発議者からは、インターネットを利用した国民投票運動について、全く規制がなくてよいかについてはなお議論を要するところであり、もちろんなるべく規制はない方がよく、原則は自由でいいのではないかと思うが、誹謗中傷がサイトに掲載され、それが消せないというような状況が出た場合にはどうするのか、こういった歯止めも一応は考えておく必要がある旨の発言もなされている⁶⁵。

さらに、委員からは、インターネットでもテレビと同じような動画が配信されるようになっており、お金がある人、ない人の差を縮めることが目的ならば、これら他のメディアの有料広告も同様に規制しないと整合性がとれない旨の指摘や⁶⁶、インターネットでは、業界の自主規制ができない可能性があると思っており、インターネットの世界で動画等を流し始めたときにどのような規制があり得るかを議論していく必要が必ずある旨の指摘⁶⁷等がなされた。

(5) 憲法改正手続法の成立と参議院の附帯決議（第166回国会）

上記の議論を経て、平成19年5月11日に参議院憲法調査特別委員会、同月14日に参議院本会議で併合修正案のとおり可決され、憲法改正手続法は成立した（同月18日公布）。

なお、参議院憲法調査特別委員会では併合修正案可決の際、当時の自由民主党、民主党・新緑風会及び公明党の3会派共同提案による同案に対する計18項目にわたる附帯決議が付され、有料広告放送規制についても、上記の議論を踏まえ、「テレビ・ラジオの有料広告規制については、公平性を確保するためのメディア関係者の自主的な努力を尊重するとともに、本法施行までに必要な検討を加えること。」とする項目が設けられた⁶⁸。

4. 憲法改正手続法成立から平成26年改正法成立までの動き

(1) 憲法改正手続法成立から憲法審査会始動までの動き（第167回～第179回国会）

憲法改正手続法の成立後、平成19年8月の第167回国会（臨時会）召集日に、憲法改正手続法の規定のうち、憲法審査会の設置など国会法改正に係る規定（国民投票広報協議会に関する規定を除く。）が施行され⁶⁹、衆参両院に憲法審査会が設置された⁷⁰。しかし、当時の政治的事情等から、憲法審査会の委員数や議事細則を定める憲法審査会規程が衆参ともに制定されず、その委員も選任されない状況となったため、憲法審査会は活動を開始でき

⁶⁴ 第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第4号18頁（平18.11.2）与党原案発議者

⁶⁵ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第2号19頁（平19.4.17）

⁶⁶ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第7号15～16頁（平19.4.26）

⁶⁷ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第12号20～21頁（平19.5.11）

⁶⁸ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第12号32～33頁（平19.5.11）。附帯決議の全文は、参議院憲法審査会HP<https://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/chousa/houritu01/pdf/f420_051101.pdf>参照。なお、附帯決議は参議院のみで付され、衆議院では附帯決議そのものが付されなかった。

⁶⁹ 憲法改正手続法は、①国民投票の実施手続を定める部分と、②国会における発議手続を定める部分（国会法の一部改正）から成るが、①は公布の日から3年経過後（平成22年5月（完全施行））に、②のうち憲法審査会の設置に関する規定の一部は、公布後初めて召集される国会（第167回国会）の召集日から施行された。

⁷⁰ 憲法審査会は、①日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制についての広範かつ総合的な調査、②憲法改正原案、日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案等の審査を行う常設の機関として設置された（国会法第102条の6）。

ない状態が続くこととなった。

その後、平成 21 年 6 月に衆議院憲法審査会規程が、平成 23 年 5 月に参議院憲法審査会規程がそれぞれ制定され、同年 10 月の第 179 回国会（臨時会）召集日に衆参両院で憲法審査会委員が選任されたことから、同月に初めて衆参両院の憲法審査会が開会される運びとなった。しかしこの時点で既に、憲法改正手続法が施行された平成 22 年 5 月を 1 年以上超過し、憲法審査会で事実上議論ができない状態のまま、3.（5）の有料広告放送規制に係る附帯決議項目の「必要な検討」の期限を迎え、徒過せざるを得ない状況となっていた。

（2）憲法審査会始動から平成 26 年改正法成立までの動き（第 179 回～第 186 回国会）

成立した憲法改正手続法の附則には、①選挙権年齢等の 18 歳への引下げ（附則第 3 条）、②公務員の政治的行為の制限に係る法整備（附則第 11 条）、③国民投票の対象拡大についての検討（附則第 12 条）という 3 つの検討事項が規定されていた。しかしながら、①及び②は、憲法改正手続法の成立後、完全施行までの 3 年間（平成 22 年 5 月まで）に法整備を行うべきものとされていたものの、憲法審査会の始動が遅れたことから、この期限を徒過したまま未整備の状態となっていた。このような状況から、憲法審査会始動以降、衆参両院の憲法審査会では、憲法改正手続法に関しては 3 つの検討事項への対応についての議論等が行われたが、その一方で、有料広告放送規制に関しては主要なテーマとはならず、十分な議論が行われていない状況が続いていた。

その後、第 186 回国会（常会）の平成 26 年 4 月 8 日には、3 つの検討事項に対応することを目的とした「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案」（第 186 回国会衆第 14 号。以下「平成 26 年改正案」という。）が 7 会派共同で衆議院に提出され⁷¹、衆参両院の憲法審査会で審査が行われた後、同年 6 月 13 日に成立した⁷²。

平成 26 年改正案の審査においても、3 つの検討事項に対応することが同改正案の目的であったこともあり、有料広告放送規制に係る議論は十分に行われなかった。

例えば、平成 19 年の有料広告放送規制に係る附帯決議項目の認識を問われ、発議者から、今後も当然議論の対象ではあるが、投票日 2 週間前から規制する旨の結論を 7 年前に出した旨の発言や、テレビ・ラジオの自主的な規制、自主的な努力については特に検証していないが、各メディアで対応をさせていただいていると考えており、実際に憲法改正が行われる手続が始まった時点で、もう一度検証する必要がある旨の発言がなされた場面もあったが⁷³、これ以上のやり取りは行われなかった。また、平成 26 年改正案に反対の立場

⁷¹ 当時の自由民主党、公明党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、みんなの党、結いの党及び生活の党の 7 会派により共同提出された。

⁷² 平成 26 年改正案の概要は、①国民投票の投票権年齢が憲法改正手続法の本則において満 18 歳以上とされているところ、本改正法の施行後 4 年を経過するまでの間（平成 30 年 6 月 20 日まで）、満 20 歳以上とし、本改正法の施行後速やかに 18 歳以上の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、必要な法制上の措置を講じること。②公務員が行う国民投票運動について、純粋な勧誘行為及び意見表明に限り行うことができるものとする等の措置を講じること。③憲法改正国民投票以外の国民投票制度について更に検討を加え、必要な措置を講じることの 3 点であり、有料広告放送に係る条文は改正対象ではなかった。3 つの検討事項及び平成 26 年改正案の詳細については、佐藤哲夫「「3 つの宿題」への対応—日本国憲法の改正手続に関する法律の一部改正—」『立法と調査』No. 355（平 26. 8. 1）を参照。

⁷³ 第 186 回国会参議院憲法審査会会議録第 5 号 19 頁（平 26. 5. 28）

の委員からは、附帯決議で約束したはずの検討が行われておらず、同改正案にもその内容が反映されていないなどの批判がなされた⁷⁴。

これらの状況を背景に、参議院憲法審査会での平成 26 年改正案の採決の際、6 会派共同提案による⁷⁵、同改正案に対する計 20 項目にわたる附帯決議が付され、その一項目に、「テレビ・ラジオの有料広告については、公平性を確保するためのメディア関係者の自主的な努力を尊重しつつ、憲法改正案に対する賛成・反対の意見が公平に扱われるよう、その方策の検討を速やかに行うこと。」とする項目が改めて設けられた⁷⁶。

5. おわりに

以上、数多くの議論の一部分ではあるが、憲法改正手続法に規定された有料広告放送規制をめぐる過去の国会論議を、概括的に時系列で振り返ってきた。平成 26 年改正案の審査では本論点に関して深掘りはなされなかったが、少なくとも、憲法改正手続法制定時には、同法第 105 条の趣旨など、本論点をめぐる数多くの議論が積み重ねられてきたことが理解できる。詳細は次稿で紹介する予定であるが、現在、国会の憲法審査会での審議等を通じて、有料広告放送のほか、近年発達が著しいインターネット広告の規制等についても議論が行われている。今後の行方は現時点では不明であるが、いずれにしても議論の際には、平成 19 年の憲法改正手続法制定時からの変化を踏まえた議論を行うとともに、同法制定時の発議者の意思や、当時の質疑者や参考人から提示された問題意識も踏まえた、丁寧かつ充実した議論が展開されることが期待される。

【参考文献】

- 橘幸信・高森雅樹「法令解説 憲法改正国民投票法の制定 国民投票の実施手続及び国会による憲法改正の発議手続を整備 日本国憲法の改正手続に関する法律」『時の法令』1799 号（平 19. 12. 15）
- 橘幸信・氏家正喜「法令解説 憲法改正国民投票が実施可能な土俵の整備 選挙権年齢等の一八歳への引下げ、公務員の政治的行為の制限に係る法整備等 日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律」『時の法令』1962 号（平 26. 9. 30）
- 憲法制度研究会『ポイント解説 Q & A 憲法改正手続法 憲法改正手続と統治構造改革ガイド』（ぎょうせい、平成 20 年）

（もりもと まさひこ）

⁷⁴ 第 186 回国会参議院憲法審査会会議録第 8 号 9 頁・10 頁（平 26. 6. 11）

⁷⁵ 当時の自由民主党、民主党・新緑風会、公明党、日本維新の会・結いの党、みんなの党及び新党改革・無所属の会の 6 会派により共同提案された。

⁷⁶ 第 186 回国会参議院憲法審査会会議録第 8 号 11 頁（平 26. 6. 11）。附帯決議の全文は、参議院憲法審査会 HP <https://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/keika/img/pdf/186-260611_futaiketsugi.pdf>参照。なお、衆議院憲法審査会でも 7 項目の附帯決議が付されたが、有料広告放送に係る項目は設けられなかった。