

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	憲法改正国民投票と有料広告放送規制（２） － 近年の新たな動向と国会論議の紹介 －
著者 / 所属	森本 正彦・森 直樹 / 憲法審査会事務局
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	431号
刊行日	2021-2-5
頁	236-254
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210205.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

憲法改正国民投票と有料広告放送規制（2）

— 近年の新たな動向と国会論議の紹介 —

森本 正彦

森 直樹

(憲法審査会事務局)

1. はじめに
2. 有識者等から近年提示された意見
3. 民放連の対応
4. 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の提出
5. 有料広告放送規制に係る令和元年以降の国会論議
6. おわりに

1. はじめに

本稿は¹、前稿に引き続き²、「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。）をめぐる論点のうち、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。）³の規制の是非に係る問題を取り扱うものである。

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⁴のための有料広告放送が禁止されている。当該規制については、平成18年から平成19年の憲法改正手続法制定時、主に禁止期間や規制自体の妥当性など、その間

¹ 本稿は、令和3年1月20日現在の情報を基に執筆している。URLの最終アクセス日も同日である。

² 森本正彦「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—」『立法と調査』No. 430（令2.12.18）

³ 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」と付すのは、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（前掲脚注2・145～147頁参照）。なお、本稿において会議録や、有識者等の文献など各種資料を引用する箇所においては、当該会議録・資料等に記載された「CM」等の文言をそのまま引用する必要があることに留意されたい。

⁴ 「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」（憲法改正手続法第100条の2）

題点をめぐり活発な議論が行われていたが、その後は平成 26 年の同法改正時を含め、十分な議論がなされない状況が続いていたことについては前稿で詳述した。

他方で、近年の国会外の動向に焦点を移すと、平成 29 年前後の時期より有識者等から、新聞報道、各種文献及び意見書等を通じ、憲法改正手続法の有料広告放送規制に係る問題点等が改めて提起されるようになってきた。また、憲法改正手続法制定時、有料広告放送の法規制に反対し、放送事業者の自主的な取り組みに委ねるべきである旨の意見を述べていた日本民間放送連盟（以下「民放連」という。）からは、平成 30 年以降、憲法改正国民投票に係る有料広告放送の自主規制の検討状況が明らかにされるなど、放送事業者側からも新たな動きが出てきているところである（2. 及び 3. 参照）。

さらに、このような状況の中、国会では、令和元年 5 月以降、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、有料広告放送規制に係る議論が、憲法審査会の委員間の自由討議や参考人質疑等の中でも行われるなど、本論点が国会で再度脚光を浴びる状況になりつつある（4. 及び 5. 参照）。

本稿は、上記の有料広告放送規制の論点をめぐって近年生じた国会内外の新たな動向を、順に整理していくことを目的とするものである。

2. 有識者等から近年提示された意見⁵

（1）有料広告放送の禁止期間・規制対象・規制方法に係る論点

ア 国民投票運動のための有料広告放送の禁止期間の延長

第 166 回国会の憲法改正手続法審議時においては、国民投票運動のための有料広告放送について、資金の多寡による不平等を防ぐため、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修正案が民主党・無所属クラブ（当時）から提出されるなど、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。また、このような議論を踏まえ、参議院日本国憲法に関する調査特別委員会で付された附帯決議では、「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⁶。

この点に関連し、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）の「憲法改正手続法における広告放送及び最低投票率に関する意見書」（平成 31 年 1 月 18 日。以下「日弁連意見書」という。）⁷では、憲法改正案に対する賛成・反対意見の公平性を確保するために、

⁵ 本稿では、平成 29 年前後の時期以降に提示された有識者等の意見のうち、新聞報道・各種文献・意見書を通じて発表されたものの一部を取り上げる。具体的には、現行の憲法改正手続法に規定された有料広告放送規制に係る問題点について、有識者のほか、日本弁護士連合会や市民団体等の団体から提示された意見を対象とする。また、本稿で紹介する意見については、主要な論点ごとに分類した上で適宜その要旨を記載したものであり、有識者・団体の見解を網羅的に記載したものではなく、かつ、飽くまで当該意見発表時点での見解であることに留意されたい。なお、有識者等の肩書きを記載する場合は、いずれも当時のものを記載しており、当該肩書きは基本的に引用元資料の表記に倣っている。

⁶ 詳細は、前掲脚注 2・151～158 頁参照。

⁷ 日弁連意見書の全文は、日弁連ウェブサイト<https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2019/opinion_190118_3.pdf>参照。

放送事業者の自主的な規律を尊重した上で、国民投票運動のための有料広告放送に対する国民投票期日前 14 日間の禁止期間を延長する法的規制の必要性について、国会で検討し、必要性が認められる場合には、憲法改正手続法第 105 条を改正すべき旨の意見⁸が改めて提示された。

その理由について、日弁連意見書では、広告料金が高額なことから、資金力の多寡により改正案に対する賛否の情報量に格差が生じるおそれがあるなど、法制定時から議論されてきた問題が挙げられたほか、法制定時の段階で検討がされていなかった問題として、日本の広告業界では、大手広告代理店が寡占状態にあり⁹、当該大手広告代理店と取引ができる広告主・できない広告主との間で、国民に対する情報提供に大きな格差が生じるおそれがあることが挙げられ、これらの広告代理店をめぐる問題についても、国会で検討する必要性がある旨の見解¹⁰等が、新たに提示された。

イ 意見表明のための有料広告放送の規制

憲法改正手続法第 105 条では、国民投票運動のための有料広告放送を規制しているが、国民投票運動の定義上（前掲脚注 4 参照）、国民投票運動のための有料広告放送とは、憲法改正案に対し賛成の投票又は反対の投票をするよう、又はしないよう勧誘する有料広告放送を指すこととなる（下線筆者）。したがって、国民投票運動（賛否の投票の勧誘）にわたらない意見表明などについては、同条の規制対象ではないとされている¹¹。

この点について、日弁連意見書では、憲法改正手続法第 105 条の禁止対象は憲法改正案への賛否の投票を「勧誘する」有料広告放送（例：「憲法改正案に賛成（反対）の投票をしましょう」と表明する広告（勧誘 CM））に限定されており、「憲法改正に関する意見の表明」としての有料広告放送（例：投票を勧誘することなく「私は憲法改正案に賛成（反対）です」と表明する広告やこれらに類する広告（意見表明 CM））は、期日前 14 日間であっても自由に放送できる旨の指摘がなされた。その上で、①勧誘 CM と意見表明 CM との区別は実際上困難な場合が予想され、「意見の表明」にかこつけた広告放送が投票期日まで大量に流されることになれば、「投票期日前に冷静に判断する冷却期間を設ける」という法の目的が潜脱されるおそれがあること、②勧誘 CM と意見表明 CM との区別がつくのかという疑問は、国会審議の段階ではほとんど指摘がなされておらず、検討すべき問題点として認識されていなかった可能性が高いことを理由に挙げ、意見表

⁸ 日弁連意見書 1～6 頁

⁹ 日弁連意見書では、平成 21 年には、広告代理店上位 3 社が高視聴率で広告宣伝効果が高いプライムタイム（19 時から 23 時の間）における番組 CM 枠の取扱秒数シェアの 80% 強を占めており、1 位から 3 位までの広告代理店の取扱秒数シェアは、それぞれ 49.1%、25.6%、9.1% である旨のデータを示した上で（公正取引委員会事務総局『広告業界の取引実態に関するフォローアップ調査報告書』（平 22.9）2～3 頁）、仮に、この寡占状態が現在も同様であるとすると、大手広告代理店と長年の取引のある広告主が、憲法改正案に対する広告についても、大手広告代理店と取引を行い、その結果として、プライムタイムの CM 枠でスポット CM（番組と番組との間のステーションブレイクで放送される CM や、番組提供 CM とは別に番組の中で放送される CM など）を有利に放送できる可能性がある旨の指摘を行っている（日弁連意見書 4 頁）。

¹⁰ 日弁連意見書 4～6 頁。また、国民投票と広告代理店をめぐる問題点を提起するものとして、本間龍「巨大広告代理店が影響力を持つ憲法改正国民投票法の問題点」『社会運動』No. 430（平 30.4）28～32 頁等も参照。

¹¹ 第 197 回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第 3 号 7～8 頁（平 30.11.19）総務省の説明（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。）

明CMを、勧誘CMと同様の期間禁止する法的規制の必要性を国会で検討し、必要性が認められる場合は、同条を改正すべき旨の意見が上記アと併せて提示された¹²。

また、有識者からも、憲法改正手続法第105条を反対解釈すれば、勧誘表現を含まない、自己の意見を表明するだけのCM（意見表明CM）は投票日まで許されることになるが、意見表明CMであっても、知名度が高く、社会的な影響力を有する人物、団体が登場するものであれば、事実上、国民投票運動のためのCMに勝るとも劣らない広告効果を生むことが想像に難くないことから、双方のCMを国会が憲法改正を発議した日から投票日までの間全面的に禁止するよう、同条を改正すべき旨の意見等が提示された¹³。

ウ 広告を出す側に自主規制を求める方法や、資金が少ない側への助成を提案する意見

一方で、ア・イの有料広告放送の法規制の強化を検討する方向ではなく、別の形を提案する意見も見られた。例えば、①憲法第21条の言論・表現の自由の観点から、有料CMも広い意味での言論の回路であり、法による広告規制は必要な範囲にとどめ、業界や市民社会で自主的なルールを採求すべきとする意見¹⁴、②現行法の2週間にわたる有料広告放送規制は行き過ぎた規制であり、合理的な根拠がないと指摘した上で、広告主である政党間の自主ルールを作るような法的枠組みを定めることを提案する意見¹⁵、③CM量と好感度は必ずしも比例せず、しつこく流すと認知度は上がるが好感度は下がるのが広告業界の常識と指摘した上で、アルコール業界が健康や青少年への影響に配慮して、日中にCMを流さないよう申し合わせていることなどを例に挙げ、広告費に上限を設けるなど、広告を出す側に自主規制を求める方法を考えるのが現実的で望ましい形だとする意見¹⁶、④資金力の弱い側の意見も有権者に届くよう助成制度を設け、資金が少ない側のCMも相応に流れるように底上げを図り、同じ土俵に立てるようにする必要がある旨の意見¹⁷等が、有識者から提示された。

(2) 国民投票運動のために支出される費用の規制に係る論点

ア 支出上限額の設定、収支報告の義務付け等

憲法改正手続法では、有料広告放送に係る費用を含め、国民投票運動のための費用の支出に関し、支出の上限や、収支報告の義務に係る規定等は置かれていない¹⁸。

¹² 日弁連意見書1～2頁・6～7頁

¹³ 南部義典「ロー・アングル 緊急提論 国民投票法制が残す課題（第2回）国民投票運動CM規制の再定位」『法学セミナー』No. 748（平29.5）68頁等。また、ほぼ同趣旨の見解として、井口秀作「このまま改憲国民投票でよいのか」『マスコミ市民』No. 589（平30.2）63頁も参照。なお、南部義典「ポスト平成の国民投票法制改革③ 立場を超えた民主的ルールとしてCM規制を」『現代の理論』2019夏号（令元.8）71頁では、双方のCMの禁止期間を、投票期日60日前から投票期日までの期間に延長する案も併せて提示されている。

¹⁴ 「改憲国民投票の前に どう縛るカネの力」『毎日新聞』夕刊（平30.1.16）の田島泰彦上智大学教授の発言。なお、同教授は一定のルールとして、運動費用に上限を設け広告費を抑える必要がある旨の指摘をしている。

¹⁵ 本間龍・山田健太「白熱対談 どうする国民投票テレビCM」『放送レポート』270号（平30.1）27頁の山田健太専修大学教授の発言。

¹⁶ 「国民投票CM 規制求める声 民放連、賛成・反対「量的規制しない」 量の多さと好感度は別？」『朝日新聞』（令元.5.13）の大野茂阪南大学教授の発言。

¹⁷ 「選挙より少ないCM規制に懸念」『毎日新聞』（平30.5.3）の福井康佐桐蔭横浜大学法科大学院教授の発言。

¹⁸ 一方で、公職選挙法には、選挙運動に関する支出金額の制限（同法第194条）や、選挙運動に関する収支報告書の提出義務（同法第189条）等の規定が置かれている。

この点について、有識者等からは、国民投票運動において費用の支出が自由、多額に行われれば行われるほど（違法とは言えないが、社会通念を超える程度の額が支出されるほど）、多くの投票人がその影響を受け、投票意思が歪められ、ひいては国民投票の公正を歪める懸念があることや、その原資が出所不明であれば負の影響がより大きくなる等の観点から、イギリスの国民投票法制を参考にし¹⁹、国民投票の公正を維持するため、憲法改正手続法を改正し、国民投票運動費用の規制に係る規定を設けることを提案する意見が提示された。具体的には、国民投票運動のための費用に関して、①一定額（例：100万円）以上の支出をしようとする者（個人、団体）の中央選挙管理会への登録義務、②支出上限額（例：5億円）の設定、③登録をした①の運動者への収支報告の義務付け、④当該収支報告の公開、⑤当該収支報告の虚偽記載等に対する罰則の設定等が提案されている²⁰。

イ 賛否を代表する団体のみ有料広告放送を認める制度

アの費用規制の制度に基づき、有料広告放送の広告主となるべき者を賛成派・反対派各一団体に限定する制度を提案する意見も見られた²¹。

具体的には、中央選挙管理会に登録した運動者（一定額以上の支出をしようとする者）は、国民投票広報協議会²²に申請することができることとし、当該申請のあった運動者の中から同協議会が、憲法改正案に賛成・反対それぞれの立場を代表する各一の団体を指名し、当該二つの団体に限って例外的に、テレビ・ラジオCMの放送を認める制度等が提案された。その際には、アの支出上限等の制度も適用されるとした。

¹⁹ イギリスでは、国民投票に関する一般法として「政党、選挙及び国民投票に関する法律」が2000年に制定され、当該法において国民投票運動に関する支出制限や収支報告義務等が規定されている（間柴泰治「イギリスにおける国民投票法制—国民投票運動資金を中心に—（短報）」『レファレンス』No. 659（平17.12）71～74頁等）。また、同国で行われたEU離脱の是非を問う国民投票（2016年6月23日執行）では、国民投票運動のために1万ポンドを超える支出をしようとする者は選挙委員会に登録が義務付けられ、登録した運動者（認定運動者）の支出上限額は70万ポンドとされていた（南部義典「国民投票法制からみた9条改正論の「非現実性」（特集 憲法9条改正論の現在）」『法学セミナー』No. 761（平30.6）64頁等）。

²⁰ 国民投票のルール改善を考え求める会『衆参憲法審査会会長宛要望書』（平29.7.10（本間龍『メディアに操作される憲法改正国民投票（岩波ブックレットNo.972）』（岩波書店、平成29年）巻末10～11頁掲載）、南部義典・前掲脚注19・62～63頁等。また、今井一「真つ当な国民投票に欠かせない2つの要件（特集「国難突破選挙」のあとで）」『地方自治職員研修』No. 706（平30.1）26頁でも、資金力の多寡によって賛否各派の公平性が著しく損なわれることがないように、使える運動費用の上限規定を設ける提案等がなされている。

²¹ 本間龍・南部義典『広告が憲法を殺す日 国民投票とプロパガンダCM（集英社新書931）』（集英社、平成30年）180～187頁等。また、今井一・前掲脚注20・25頁では、賛否各派の代表団体が作ったCMをNHK及び民放連が定める基準・条件に従って、同じ放送局の同じ時間帯に同じ本数、分量を流すことを提案する。なお、参考として、イギリスの「政党、選挙及び国民投票に関する法律」（前掲脚注19）等では、国民投票の設問に対する各回答を代表する「指定団体」を、選挙委員会が、指定を希望する団体（認定運動者に限られる。）の申請に基づいて回答ごとに一つ指定し、当該指定団体は助成金の受領や広告放送枠の無償利用等を行うことができる。なお、無償広告放送枠については、各指定団体に平等に割り当てられる（間柴泰治「イギリスにおける国民投票運動に対する公的助成制度」『外国の立法』No. 231（平19.2）87～89頁、三輪和宏「諸外国のレファレンダムにおける放送を通じた投票運動—スポーツ・コマーシャルと無償広告放送枠の付与を中心に—」『レファレンス』No. 714（平22.7）57～60頁等を参照。）。

²² 憲法改正の発議後、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国会に設置される組織で、その委員は両院議員から構成される（国会法第102条の11）。詳細は、前掲脚注2・145～147頁参照。

(3) 情報通信環境の変化に係る論点

日弁連意見書では、憲法改正手続法が成立した平成19年以降、インターネットの発達とともに、携帯電話・スマートフォン・タブレット端末によるメディア接触率が増加しモバイルシフトが急速に発展するなど、情報通信環境に大きな変化が見られ²³、また、インターネットを通じた媒体としてSNS等の影響力の増加や、それに伴い動画を含む広告のインターネット配信も増加しており²⁴、このような情報通信環境の変化を踏まえ、テレビ・ラジオ有料広告の規制の必要性を検討すべき旨の意見²⁵等が提示された。

また、この点に関連して、有料広告放送の規制に慎重な立場の有識者からは、インターネットが飛躍的に発展するなど、メディアをめぐる状況は法制定時とは激変しており、当時と同じ感覚でテレビCMの影響力を過大に評価して規制すべきではない旨の意見や²⁶、現在はインターネット上に数多くの動画配信番組があり、そこではCMも流されており、インターネットを放置し従来の放送局だけを規制することにどれだけの意味があるのか疑義を呈す意見²⁷等が提示された。他方で、規制に肯定的な立場の有識者からは、インターネットの利用時間は増加傾向にはあるが、テレビの視聴時間には及ばない点、情報源としての重要度やメディアの信頼度はインターネットよりテレビの方が高い点²⁸等を挙げ、国民投票におけるテレビの影響力はまだ非常に大きいと言わざるを得ず、広告規制を考えるならば、最初に手を付けるべきはテレビメディアである旨の意見²⁹等が提示された。

なお、憲法改正手続法では、インターネットを利用した国民投票運動について規制が設けられておらず、有料インターネット広告を規制する規定もないが³⁰、今後議論の対象となるのはインターネット上の広告展開だとした上で、インターネットとテレビの逆転が起き

²³ 総務省の調査によれば、平日（全年代）のインターネットの平均利用時間（1日あたり）は、平成24年に71.6分であったのが令和元年に126.2分になるなど一貫して増加しているが、テレビ（リアルタイム視聴）の平均利用時間（同）は、平成24年に184.7分であったのが令和元年に161.2分になるなど減少傾向にある（総務省情報通信政策研究所『令和元年度情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書』（令2.9）9～10頁）。また、民間の調査によれば、令和元年時点において、憲法改正手続法が成立した平成19年と比較し、携帯電話・スマートフォンの接触時間（週平均・東京）は約8.3倍強となり、メディア総接触時間におけるシェアは携帯電話・スマートフォン・タブレット端末で全体の35%強に達している（博報堂DYMEDIA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）28頁）。

²⁴ 民間（電通）の調査によれば、令和元年の媒体別広告費は、インターネット広告費が2兆1,048億円（前年比19.7%増）、テレビメディア広告費が1兆8,612億円（前年比2.7%減）で、インターネットが6年連続の2桁成長でテレビを初めて上回った。さらに、動画広告の市場も急拡大しており、民間（サイバーエージェント）の調査では、令和元年の国内市場は2,592億円と前年から41%伸び、動画を見る端末別ではスマートフォン向けが47%増の2,296億円で、動画広告市場の89%を占めている（『日本経済新聞』（令2.3.12）等）。

²⁵ 日弁連意見書6頁

²⁶ 浮田哲「国民投票のテレビCM規制、私はこう考える。テレビCMの影響力を過大に評価して規制するのは大きな間違いです。」『通販生活』No284（2019盛夏号）63頁

²⁷ 山田健太「国民投票のテレビCM規制、私はこう考える。憲法で保障された「言論・表現の自由」を侵害するテレビCM規制に大反対です。」『通販生活』No284（2019盛夏号）65頁

²⁸ 総務省の調査によれば、「情報源としての重要度」（全年代、「非常に重要」・「ある程度重要」と回答した割合の合計）は、令和元年度の数値でテレビ88.1%、インターネット75.1%、「各メディアの信頼度」（全年代、「全部信頼できる」・「大部分信頼できる」と回答した割合の合計）は、令和元年度の数値でテレビ65.3%、インターネット32.4%であった（総務省情報通信政策研究所・前掲脚注23・97頁・99頁）。

²⁹ 本間龍・前掲脚注20・30～34頁等

³⁰ 詳細は、前掲脚注2・157～158頁参照。

る時代に向けて、この分野での規制のあり方を早くから考える必要がある旨の指摘や³¹、法制定時に発達していなかったSNSの規制のあり方も、国民投票に当たっては検討課題とする指摘³²等も有識者からなされた。

3. 民放連の対応³³

前稿に詳述のように、憲法改正手続法成立前の国会審議において、民放連からは、有料広告放送の法規制に反対した上で、憲法改正の賛否に関する意見広告について、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³⁴等が述べられた。また、同法が成立した当日（平成19年5月14日）、当時の民放連会長からもコメントが出され、その中には、「意見広告の取り扱いについては、放送事業者の自主・自律による取り組みに委ねられるべきである」旨の一文が盛り込まれていた³⁵。

他方で、近年になり、過去に上記の発言がなされたにもかかわらず、公平性を確保するための民放連の自主ルール作りが進んでいない旨の指摘がなされるようになってきた³⁶。

このような状況の中、平成30年以降、民放連から以下（1）～（4）の一連の対応がなされ、憲法改正国民投票に係る有料広告放送の自主規制の検討状況が明らかにされた。

（1）CM量の自主規制はしない方針の表明

平成30年7月12日の衆議院憲法審査会幹事懇談会において、民放連から意見聴取を行い、出席した民放連の担当者から、憲法改正国民投票を実施する際のCMについて、「自主規制の要否を含め、秋に向けて検討を加速していく」旨の発言がなされた³⁷。

その後、同年9月20日に民放連は、国民投票運動のためのCMについて、賛否を同量にするといった量の自主規制をしない方針を決定し、会長が同日の記者会見において、「民放連として一律にCMの量的規制はしない方向で検討を進めていく」旨を表明した。この理由について、民放連は、①政党等の表現の自由を放送事業者の自主規制で制約するのは避ける必要があること、②放送事業者が個別のCM内容を分類し、量的な公平をはかることは実務上困難であること、③会員である放送事業者の活動を民放連が不当に制限することは避ける必要があること、④近年メディア環境が急激に変化していること等を挙げ、CMの量的な自主規制を民放連で行うべき合理的な理由は見出せないとした。その上で、今後、

³¹ 本間龍・前掲脚注20・44～45頁

³² 福井康佐・舟楫格致「インタビュー 福井康佐 桐蔭横浜大学法科大学院教授 憲法改正国民投票の課題」『読売クォーター』No.45（平30.春）118頁

³³ 本稿で紹介する民放連の見解はいずれもその要旨を記載することとし、全文・詳細については、以下脚注において引用するウェブサイト・資料等を参照されたい。

³⁴ 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（以下、参考人の肩書はいずれも当時。）。詳細は、前掲脚注2・155～156頁等を参照。

³⁵ 民放連ウェブサイト「(報道発表)「日本国憲法の改正手続に関する法律」の成立にあたっての民放連会長コメント」(平19.5.14)〈<https://www.j-ba.or.jp/category/topics/jba100643>〉

³⁶ 「国民投票法 CM規定「不公平」 民放連、自主ルール進まず」『朝日新聞』(平29.5.31)等

³⁷ 『読売新聞』(平30.7.13)等

この基本的な考え方に沿って、番組・CM全般の論点を検討していくとした³⁸。

なお、上記方針に対し、平成18年6月1日の国会審議において「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。」と民放連の参考人が発言した点について³⁹、「かつて民放連は国会で自主規制すると約束していたのではないか」との指摘があったことを踏まえ、民放連は、平成30年11月2日、当時の発言の趣旨等について文書で次のような説明を行った。すなわち、①当時の発言は「CMに関する法規制は不要であり、民放事業者の自主・自律の取り組みに任せてほしい」旨の民放連の基本的な考え方を示したものであり、②この「自主・自律による取り組み」をもって「国民投票運動CMの量の自主規制をすると約束した」と解釈する向きもあるが、これは放送法第4条で定める「政治的に公平であること」等の規定について、放送事業者が番組・広告を含めて放送全体の中で自主的、自律的に取り組む旨を改めて強調したものであり、CMの法規制に加えて、量の自主規制を行うことを述べたものではないなどの説明を行った⁴⁰。

（２）「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」の公表

平成30年12月20日、民放連は、「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」（以下「基本姿勢」という。）を公表した。基本姿勢は、憲法改正国民投票運動に関する番組・CM全般における基本的な考え方や姿勢を整理したものと位置付けられ、今後、民放各社が自社の放送対応を検討する際の参考に資するためのものとして取りまとめられた⁴¹。

基本姿勢では、①憲法改正が発議された場合には、視聴者に対して番組とCMを通じて正確かつ多角的な情報を提供することが、放送事業者の当然の責務であることを改めて確認した上で、有料広告放送については、②最終的には民放各社が自律的に判断すべきことではあるが、国民投票運動CM以外の「憲法改正に関する意見を表明するCM」などについても、国民投票運動CMと同様、投票期日前14日から投票日までの間は取り扱わないこととするとの対応は、憲法改正手続法の目的を実現するためにも採りうる選択肢である旨の見解等が提示され、法で規制されていない当該CMについても、投票期日前14日から放送しないことを民放各社に推奨することとされた⁴²。

³⁸ 民放連ウェブサイト「大久保会長会見」（平30.9.20）〈<https://www.j-ba.or.jp/category/interview/jba102661>〉、民放連『民間放送』（平30.9.23、平30.10.23）、『朝日新聞』（平30.9.21）等

³⁹ 第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）民放連放送基準審議会委員・放送倫理小委員長 山田良明参考人の発言。

⁴⁰ 民放連ウェブサイト「国民投票運動CMの「自主規制」に関する考え方について」（平30.11.2）〈<https://www.j-ba.or.jp/category/topics/jba102683>〉。なお、当時の発言の趣旨等をめぐっては、後日改めて国会において議論がなされており、その詳細は5.（2）ア参照。

⁴¹ 民放連ウェブサイト「「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」の公表について」（平30.12.20）〈<https://www.j-ba.or.jp/category/topics/jba102717>〉

⁴² 民放連ウェブサイト「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」（平30.12.20）・「国民投票法と「民放連 放送基準」の運用について」（平30.12.20）〈<https://www.j-ba.or.jp/category/topics/jba102717>〉、『毎日新聞』（平30.12.21）等。なお、「憲法改正に関する意見を表明するCM」などを取り扱わないこととする趣旨について、基本姿勢は、①投票期日前14日以降、国民投票運動CMは放送されないこととなるなかで、国民投票運動CMに該当しない、このようなCMが放送されることになれば、視聴者に混乱を生じさせる可能性が高いこと、②憲法改正手続法が国民投票運動CMに放送禁止期間を設け、主権者一人一人が冷静な判断を行うための環境整備にも配慮していることからすれば、放送事業者がそうした環境整備に対して責任を果たすことも社会的な要請であることを挙げている。

なお、基本姿勢では、国民投票運動CMなどの取り扱いに関する考査上の留意点などについては⁴³、引き続き検討を進めるとした。

(3) 「国民投票運動CMなどの取り扱いに関する考査ガイドライン」の公表

平成31年3月20日、民放連は、「国民投票運動CMなどの取り扱いに関する考査ガイドライン」(以下「ガイドライン」という。)を取りまとめ、公表した。ガイドラインは、基本姿勢で示された考え方を、民放各社が具体的な考査判断に適用できるよう、特に留意すべき事項を現時点で取りまとめたものとされ、民放各社が自ら判断するための参考資料として位置付けられた。ガイドラインでは、「広告主」・「出演者」等の分類がなされた上で、(1)～(19)の計19の基準が明記され、その概要は以下ア～オのとおりとなっている⁴⁴。

ア ガイドラインの適用範囲 ((1)～(4))

ガイドラインは、「国民投票運動CM」と「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」に適用する((1))。また、「国民投票運動CM」とは、憲法改正案に対し賛成・反対の投票をするよう(又は投票しないよう)勧誘する内容のCMを指し、「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」とは、憲法改正案に対する賛成・反対の意見の表明にとどまり、投票の勧誘を行わない内容のCMや、憲法改正には直接言及しないものの、CM全体からみて憲法改正について意見を表明していると放送事業者が判断するCMを指す((2)、(3))。

イ 広告主 ((5)～(8))

CMの出稿を受け付ける法人・団体については、これまでの活動実績や放送基準各条などを踏まえ、広告主としての適否を放送事業者が総合的に判断する((5))。個人が出稿するCMは、個人的売名につながりやすく、また、放送にはなじまないことから取り扱わない((6))。また、放送事業者は、広告主の意見・主張の内容やそれぞれの立場などにかかわらず、CM出稿の要望には真摯に対応しなければならない((7))。

ウ 出演者 ((9)～(10))

政党その他の政治活動を行う団体がCMを出稿する場合、所属議員の出演は原則、党首または団体の代表のみとする((9))。

エ CM内容 ((11)～(16))

視聴者の心情に過度に訴えかけることにより、冷静な判断を損なわせたり、事実と異なる印象を与えると放送事業者が判断するCMや、企業広告や商品広告に付加して意見・主張を盛り込むCMは取り扱わない((12)、(14))。また、「国民投票運動CM」の場合はその旨を、「憲法改正に関する意見を表明するCMなど」は「意見広告」である旨をCM内に明示したものでなければ取り扱わない((16))。

⁴³ 考査とは、表現内容が放送にふさわしいかどうか、また、民放連の放送基準等に抵触していないかどうかを各放送局が判断することとされ、CM考査のほか番組考査がある。前掲脚注2・155頁の脚注49も参照。

⁴⁴ ガイドラインの全文は、民放連ウェブサイト「国民投票運動CMなどの取り扱いに関する考査ガイドラインの公表について」(平31.3.20)〈<https://www.j-ba.or.jp/category/topics/jba102826>〉参照。

オ その他（(17)～(19)）

放送事業者の意見と混同されないようにするため、CMの放送時間帯はニュースの中・直前・直後を避ける。また、特定の広告主のCMが一部の時間帯に集中して放送されないよう、特に留意する必要がある（(17)）。

（４）衆議院憲法審査会（令元. 5. 9）における説明

令和元年5月9日、衆議院憲法審査会で参考人質疑が行われ、民放連の参考人から、上記の基本姿勢及びガイドラインの内容や、有料広告放送規制に対する民放連の基本的な考え方について説明があった後、質疑応答が行われた。詳細は、5. を参照されたい。

4. 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の提出

令和元年5月21日、国民民主党・無所属クラブ（当時）は、①政党等による有料広告放送及び有料インターネット広告の禁止など公正な国民投票運動等の実施のための措置、②憲法改正案の広報の充実強化等並びに、③国民投票と国政選挙との重複の回避の措置を講ずるため、「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。以下「国民民主党案」という。）を衆議院に提出した⁴⁵。以下の図表では、国民民主党案のうち、有料広告放送規制に関連性のある①及び②に係る部分の概要を記載する。

図表 国民民主党案の概要

公正な国民投票運動等の実施のための措置
1 政党等による広告の規制 政党等（国民投票広報協議会が行う放送において意見広告の枠を有する政党等）による国民投票運動等（賛否の勧誘（国民投票運動）又は賛否の意見表明）のための広告放送（国民投票広報協議会が行う広告放送を除く。）及び有料インターネット広告を禁止 ※資金力の多寡により国民投票運動等の公正さがゆがめられることを防止 ※表現の自由に対する過度な制約とならないよう、規制の対象を政党等に限定
2 運動資金規制 ①特定国民投票運動団体（国民投票運動等に関する支出の金額が1,000万円を超える団体）の届出及び収支報告書の提出義務 ※表現の自由に対する過度な制約とならないよう、間接的に国民投票運動等の公正を確保 ②国民投票運動等に関する支出限度額（一の特定国民投票運動団体で5億円）の設定 ※資金の量的側面から国民投票運動等の公正を確保 ③特定国民投票運動団体への寄附限度額の設定・外国人等からの寄附の受領禁止等 ※広く主権者国民の意思を問う国民投票の運動等が資金面で特定の者や外国人等に依存することを防止

⁴⁵ 国民民主党案は、第198回国会の同日に衆議院に提出以降、現在に至るまで各国会において閉会中審査手続が取られており、継続案件となっているが提案理由説明聴取はされておらず、審議入りには至っていない。

3 インターネット運動規制

インターネット等を利用した国民投票運動等における運動主体の表示義務等

※表現の自由に対する過度な制約とならないよう、表示義務等により間接的に国民投票運動等を適正化

4 当日運動規制

投票日当日の国民投票運動を禁止

※投票人が落ち着いて投票できるようにする

憲法改正案の広報の充実強化及び投票環境の整備等

1 憲法改正案の広報に係る財政上の措置等

※国民が憲法改正案に関する理解と関心を深め、正確な情報に基づく多様な意見を踏まえて賛否の判断を行うことができるよう、国民投票広報協議会が行う憲法改正案の広報を充実強化

2 投票環境の整備等

※国民投票が憲法改正案について広く国民の意思を問うものであることに鑑み、投票環境を整備するとともに周知啓発を推進

3 多様な意見の公正かつ平等な紹介

※国民が憲法改正案に関する多様な意見に接する機会を確保

(出所) (旧) 国民民主党ウェブサイト<<https://www.dfpf.or.jp/article/202120/>>掲載資料(「国民投票法改正案の『理念』と『概要』(簡略版)」、「国民投票法改正案の『理念』と『概要』(詳細版)」、「憲法改正国民投票法の改正について(骨子案)」、「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要綱」等を基に筆者作成

5. 有料広告放送規制に係る令和元年以降の国会論議

国会では、令和元年5月9日(第198回国会)、憲法改正国民投票に係る有料広告の自主規制の検討状況について調査を行うため、衆議院憲法審査会に民放連の参考人が出席し、意見聴取及び質疑(以下「参考人質疑」という。)が行われた。また、同日以降、令和2年12月(第203回国会)に至るまで、衆議院憲法審査会では複数回にわたり委員間の自由討議(以下「自由討議」という。)が行われ⁴⁶、有料広告放送規制に係る議論も行われたほか、第203回国会において質疑が開始された「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196回国会衆第42号⁴⁷。以下「7項目案」という。)の法案審査においても、有料広告放送規制に係る質疑が行われた。

⁴⁶ 自由討議が行われたのは、第200回国会衆議院憲法審査会(第2回(令元.11.7)、第3回(令元.11.14)、第4回(令元.11.28))、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))。

⁴⁷ 同改正案は、平成28年に既に実施されている投票環境向上のための公職選挙法改正と同様の規定の整備(①駅や商業施設等に共通投票所を設けることができる制度の創設、②遠洋航海中の洋上投票の対象者拡大等の7項目)を憲法改正手続法についても行うものであり、第105条等の有料広告放送規制に関する条文を改正するものではない。同改正案は、平成30年6月27日(第196回国会)に衆議院に提出され(提出会派:自由民主党・無所属の会、公明党、日本維新の会、希望の党)、同国会中の7月5日に衆議院憲法審査会で提案理由説明を聴取したが、その後は第203回国会に至るまで質疑に入らなかった。なお、同改正案は第203回国会では採決に至らず、衆議院で閉会中審査手続が取られている。

以下の（１）では、まず、参考人質疑において提示された有料広告放送規制に対する民放連の基本的な考え方等を紹介した上で、（２）～（４）では、参考人質疑及び自由討議における有料広告放送規制に関する議論を、関連事項を含め、論点ごとに整理して紹介する。さらに（５）では、７項目案の法案審査において発議者からなされた答弁のうち、有料広告放送規制に関係する部分を紹介することとしたい。

（１）有料広告放送規制に対する民放連の基本的な考え方等

参考人質疑における意見聴取では、民放連から、基本姿勢及びガイドラインの内容について説明がなされ、CM量の自主規制は行わないという方針を決定して以来、国民投票運動の放送対応について進めてきた検討作業は、これで一区切りである旨が述べられた。

その上で、有料広告放送規制に対する民放連の基本的な考え方として、①放送事業者の表現の自由に法令で規制をかけることは望ましくなく、他方で放送事業者の自主規制では及ばない部分があり、国民の表現の自由に対して放送法の枠を超えて制約を課すことは、法的な根拠もない中で放送事業者の勝手な判断で行うわけにはいかないと考え、CM量に特化した自主規制は行わないと決定したこと、②国民の表現の自由に対する法規制は極めて慎重であるべきと考えること、③今ある投票期日前 14 日間の放送CMの禁止だけでは不十分と考えるのであれば、その場合の議論は放送CMだけを俎上に載せるのではなく、広告全般に対する議論でなければおかしいと考えること、④広告規制には、法令による規制、媒体・メディアの自主規制、広告主の自主規制の３種類があるが、広告主（政党等）の自主規制であれば、政党自身がみずからの取決めで広告出稿量を自粛・調整することとなり、国民の表現の自由を脅かす心配はないと考えること等の見解が提示された⁴⁸。

（２）有料広告放送の量的規制をめぐる議論

ア 憲法改正手続法制定当時の認識

参考人質疑では、憲法改正手続法制定当時、民放連の参考人が有料広告放送に関し、「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。」と発言した点をめぐって、当時と現在の説明の整合性等が問われた。

委員からは、当時の参考人が「賛否、イコールタイム」の確保が可能かという質問に対して答えたものであり⁴⁹、その場にいた委員は当然、量的な自主規制に取り組む趣旨であると理解したはずである旨の指摘がなされた⁵⁰。これらの指摘に対し、民放連からは、①民放連として当時定まった方針があったわけではないこと、②当時の発言は、CMの総量を規制したり、賛否それぞれのCMに対して同じ放送時間を確保するといった、C

⁴⁸ 第 198 回国会衆議院憲法審査会議録第 2 号 1～3 頁（令元. 5. 9）民放連専務理事 永原伸参考人

⁴⁹ 当時の参考人と委員との質疑応答の詳細については、第 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）を参照。

⁵⁰ 第 198 回国会衆議院憲法審査会議録第 2 号 3 頁（令元. 5. 9）山花郁夫委員（立憲）。以下の脚注においても同様に、委員・議員氏名の後には発言当時の所属会派の略称を、次の凡例に倣って付すこととする。

（自民）：自由民主党・無所属の会、（立憲）：立憲民主党・無所属フォーラム、（国民）：国民民主党・無所属クラブ、（立国社）：立憲民主・国民・社保・無所属フォーラム、（立民）：立憲民主党・社民・無所属、（公明）：公明党、（共産）：日本共産党、（維新）：日本維新の会、（希望）：希望の党、（未来）：未来日本

Mの量・賛否のバランスのみに着目した自主規制を行うことを約束したものではないこと、③発言の真意は、日常的に放送事業者が放送法で義務付けられている番組基準・日常的な運用の中で対応し、その中で、量も要素になるかもしれないが、全体の自主基準のありようを当然に検討し、自主基準そのものはやらなければならないことを述べたものであること等の説明がなされた⁵¹。

以上の議論を踏まえ、憲法改正手続法制定当時、野党側の立案担当者であった委員からは、当時の民放連の発言が真意と違う形で受け止められた中で作られた憲法改正手続法は、前提を欠いた欠陥法とならざるを得ず、もう一度当時に戻って議論をし直さなければならない旨の意見等が述べられた⁵²。

一方、後日行われた自由討議において、与党側の立案担当者であった委員からは、当時の認識として、スポットCMは影響力が非常に大きいと、賛否のボリュームがバランスされるように自主ルールを民放連に要請し、当時の責任者はそれを承諾したが、民放連が参考人質疑において自主ルールは作れないと表明したことは大変残念であり、再度、審査会として民放連に要請するべきであるとの考えが示された。ただし、同委員からは、一方的な主張が大量に流されるときには国民の健全な世論により淘汰されるはずであり、賛否の意見は極端にアンバランスにならない程度の対応でよいのではないかと考えており、仮に民放連が自主ルールを作らなくても、各局が日常的に行っている番組編成会議などで極端なアンバランスを避ける努力を行い、それを担保するために、国会に置かれる予定の国民投票広報協議会がチェックをして、是正をお願いするという仕組みで十分ではないかとの見解が併せて述べられた⁵³。

イ 賛否のバランスに関する議論

憲法改正国民投票における有料広告放送については、その量が賛成派あるいは反対派のどちらか一方に偏ることにより、不公平になるのではないかが論点となっている。

政治的公平等を定めた放送法第4条の規定は、有料広告放送についても及ぶこととされているが⁵⁴、参考人質疑では、国民投票についての賛否は政治的な意見であることから、放送法の要請として、各個別の局が賛否について公平になるようにバランスをとるべきと理解しているかが問われた⁵⁵。これに対し民放連は、各放送事業者が国民投票運動に関する放送の全体の中で、量と質を総合的に加味した上での政治的公平性は、確保・実現していくことが当然に求められると理解しており、ストップウォッチ的な時間量・時間量に基づく賛否の量ということではないが、いろいろな意味の量は自主規制の大事な要素である旨が述べられている⁵⁶。この答弁に対し委員からは、これを厳密に守っても

⁵¹ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号3～5頁（令元.5.9）民放連理事待遇番組・著作権部長 田嶋炎参考人

⁵² 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号5頁（令元.5.9）枝野幸男委員（立憲）

⁵³ 第201回国会衆議院憲法審査会議録第1号13頁（令2.5.28）船田元委員（自民）。なお、インターネット広告については（4）イで述べるが、同委員は、インターネット広告やインターネット上の発信も含めて同様に対応できるとの考えを示している。

⁵⁴ 詳細は、前掲脚注2・147～148頁及び156～157頁参照。

⁵⁵ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号6～7頁（令元.5.9）奥野総一郎委員（国民）

⁵⁶ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号6～7頁（令元.5.9）民放連 田嶋炎参考人

らえるのであれば法的規制は要らないかもしれないが、ガイドラインには明確に書かれていない旨の指摘がなされた⁵⁷。

また、賛否のバランス確保に関しては、実務上の難しさも民放連から説明された。例えば、賛否一方の側が、あえてインターネットやSNSに広告を集中させてテレビ・ラジオのCMを出さない場合や、特定の放送局にはCMを出さないとした場合、同じ程度の時間帯を確保せよということになれば、実務上非常に難しい問題が発生する旨の認識が提示された⁵⁸。さらに、賛成のCMが一団体からのみ、反対のCMが三つの立場の各団体から出稿要請があった場合、仮に、賛否とも一団体に絞って放送することで賛否同じ時間をとるとすれば、流さないこととなる反対の立場の二つの団体の表現の自由はどうかという問題があるが、一方で、三団体のCMを入れたうえで賛否同じ時間をとると、反対の立場の一つの団体から放送されるCMは非常に短時間となり、実務に下ろすと非常に難しい問題がある旨の認識も提示された⁵⁹。

ウ 資金力の多寡に関する議論

憲法改正国民投票における有料広告放送をめぐっては、資金力の多寡による差が生じることが不公平ではないかとの指摘もなされている。

例えば、委員からは、平成27年に行われたいわゆる大阪都構想の住民投票⁶⁰において、資金力のある推進派が18種類480本のテレビコマーシャルを出した一方、資金力に劣る反対派は1種類120本にとどまったとの報道がなされていることを挙げて⁶¹、資金の有無によってコマーシャルでの意見表明の機会が制限されることについて問題提起がなされた⁶²。また、他の委員からは、令和2年に行われた大阪都構想の住民投票⁶³においても、どれだけ資金をかけるかによってCMの本数が変わったことが指摘され、民放連などの考査基準等では公平公正を担保するという条項もあるが、CMの総量については、幾らでもお金を出したらやるというような姿勢であったとの懸念が示された⁶⁴。

他方で、スポットCMは事前に大手広告代理店がある程度枠を押さえていることを踏まえ、資金力のある広告主が大手広告代理店を通して、一定期間に集中的に広告を打つことが考えられるのではないかと⁶⁵などと問われたのに対して、民放連からは、仮に広告放送に充当できる資金を多く持つ広告主がいたとしても、日常的な通常の商品やサービスの広告主がいる中で国民投票のCMを放送していくのであり、特定の広告主によりCM

⁵⁷ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号7頁（令元.5.9）奥野総一郎委員（国民）

⁵⁸ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号7～8頁（令元.5.9）民放連 永原伸参考人

⁵⁹ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号13頁（令元.5.9）民放連 永原伸参考人

⁶⁰ 正式名称は、「大阪市における特別区の設置についての投票」（平27.5.17）

⁶¹ 「改憲「国民投票」CM量自主規制せず」『東京新聞』（平30.9.22）

⁶² 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号9頁（令元.5.9）赤嶺政賢委員（共産）。なお、これに関連して、他の委員からは、平成27年の大阪都構想の住民投票においてCMを十分に活用できたのは、資金力によるものではなく準備力の高さによるものではないかとの意見が述べられている（第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号10頁（令元.5.9）馬場伸幸委員（維新））。

⁶³ 正式名称は、「大阪市を廃止し特別区を設置することについての投票」（令2.11.1）

⁶⁴ 第203回国会衆議院憲法審査会議録第2号7～8頁（令2.11.19）辻元清美委員（立民）

⁶⁵ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号12～13頁（令元.5.9）井上一徳委員（希望）

枠のほとんど全部が買い占められる事態は想定できない旨述べられている⁶⁶。

なお、国民民主党案（前掲図表参照）では、資金力の多寡により国民投票運動等の公正さがゆがめられることを防止するため、政党等による国民投票運動等のための有料広告放送及び有料インターネット広告を禁止するとされているほか、委員からは、特定の団体だけが情報を流布することを防ぐため、一つの団体が国民投票運動等を行うときに支出できる金額について、5億円の上限を設けている旨紹介がなされた⁶⁷。

（３）有料広告放送規制に関する量的問題の解決の方向性

令和2年5月28日に行われた自由討議において、委員から、CM規制については量の賛否平等取扱いが主な論点となってきたが、この問題の解決の方向性として、理論上、**A.** 法的規制、**B.** 自主的取組に委ねる方法、**C.** 自主的取組を後押しするための法的措置を定める方法、**D.** 国民投票広報協議会の広報活動を充実強化する方法の4カテゴリーに整理できるとの考えが提示された。

具体的には、まず、**A.** では、全ての主体又は特定の主体に対して発議後全期間禁止するなど直接的に規制する方法と、運動資金の規制などを通じて間接的に規制する方法、例えば、収支の透明化を図ることや寄附制限を行うといった方法などが提示されている。次に、**B.** では、例えば、政党間の申合せによりCM出稿を自粛あるいは上限設定するなどの出し手側の自主的取組と、放送事業者、新聞・雑誌社あるいはインターネット事業者といった受け手側の自主的取組という二つの方法が提示された。また、**C.** では、**A.** 及び**B.** の折衷的な方法として、各事業者の自主的取組を求める訓示規定を定めることなどの方法が提示されている。最後に、**D.** では、**A.** から**C.** までの方法と組み合わせられるものとして、国民投票広報協議会が行う公的な広報活動には、賛否平等の取扱いが法律で義務付けられていることから、同協議会の活動を法的措置又は運用によって大幅に充実強化することで、結果として国民に届く情報は賛否平等に近いものになっていくという考えが提示された⁶⁸。

（４）有料広告放送規制に関連するその他の主な論点

ア 意見表明のための有料広告放送の取扱い

前述のとおり、民放連は投票期日前14日間、憲法改正に関する意見を表明するCMなどについても取り扱わないことを民放各社に推奨する方針を示している（**3.（2）**参照）。この点に関して、委員からは、特定のCMが憲法改正に関する意見を表明するCMに当たるか否かの判断について、放送事業者の裁量が大きすぎると問題があるのではないかと指摘がなされている⁶⁹。

⁶⁶ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号9頁・12～13頁（令元.5.9）民放連 田嶋炎参考人

⁶⁷ 第201回国会衆議院憲法審査会議録第1号11頁（令2.5.28）階猛委員（立国社）

⁶⁸ 第201回国会衆議院憲法審査会議録第1号2～3頁（令2.5.28）新藤義孝委員（自民）。また、衆議院憲法審査会ウェブサイト<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/2010528shindo.pdf/\\$File/2010528shindo.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/2010528shindo.pdf/$File/2010528shindo.pdf)>掲載資料「考えられる「国民投票におけるCM規制」のあり方（メモ）」（衆議院憲法審査会（令2.5.28）新藤義孝君配付資料）も参照。

⁶⁹ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号8頁（令元.5.9）遠山清彦委員（公明）

また、他の委員からは、今の憲法改正手続法では国民投票運動のみについての規制となっており、意見表明についての規制も考えないと実効性を欠く旨の指摘がなされた⁷⁰。

イ インターネット広告等をめぐる議論

令和元年にインターネット広告費がテレビメディア広告費を初めて抜くなど、近年の影響力の増大に伴い⁷¹、インターネット広告等をめぐる議論もなされている。

参考人質疑では、民放連から、このような環境の変化を挙げ、前述の(1)③の意見が述べられたほか、テレビ・ラジオCMは発議後全期間禁止し、インターネット上の動画CMは投票期日前14日間を含め規制の対象外という主張もあるが、これは広告規制ではなく、広告規制に名をかりた放送メディア規制ではないかと懸念する旨の意見が提示された⁷²。また、広告費以外のデータとして、テレビは年配の方がより多く見ているが、若い人は動画配信サービスを見るなど、テレビを見なくなっているという特性が最近顕著になっており、放送CMのみ規制を強化した場合、年代的なバイアスをかけることになるのではないかと指摘を有識者から受けたことがある旨の説明がなされた⁷³。

他方で、委員からもインターネット広告の規制に関する発言が多くなされており、例えば、議論の進め方に係るものとして、憲法改正手続法制定時からメディア環境が劇的に変化しており、規制対象を放送に限って議論を進めることは妥当性を欠くのではないかと発言⁷⁴等がなされた。また、法規制ではない方法を提案する意見として、例えば、インターネット広告は今や広告放送の量を凌駕し、扇情的な影響力という意味でははるかに強い影響力を持っているが、アウトサイダー事業者や、海外の事業者を規制するのは現実的には困難であることや、デジタル技術の進展に伴ってメディアは多様化・複雑化し、これからも大きく変化していくと思われることから、広告主である政党側で自主規制のルールを適切に決め、より柔軟に実効的な規制をすることや、インターネット広告の事業者団体で自主的な取組がなされることが期待される旨の発言⁷⁵等がなされた。

さらに、別の委員からは、インターネットでの発信そのものについて言及する意見も見られた。例えば、インターネット上の政治広告について、利用者の閲覧履歴を分析するなどして、利用者の政治的志向に合った広告を打つことができるため、選挙での投票の判断をゆがめるとの指摘がある一方、インターネットは各個人がいつでも自由に発信できる特性があり、インターネット広告のみを規制しても、インターネット全体で見たときにその効果が限定的なものにとどまるおそれがあることから、そのような点を踏まえた議論が必要である旨の意見や⁷⁶、SNSでは誹謗中傷等、匿名でかなり影響力のある、宣揚的な表現もあることから、CM規制とは別の問題として、インターネットでの発信、特に匿名での発信について議論の必要性を指摘する旨の意見⁷⁷等が述べられた。

⁷⁰ 第201回国会衆議院憲法審査会議録第1号12頁(令2.5.28)山尾志桜里委員(立国社)

⁷¹ 前掲脚注24参照

⁷² 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号3頁(令元.5.9)民放連 永原伸参考人

⁷³ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号11頁(令元.5.9)民放連 永原伸参考人

⁷⁴ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号14頁(令元.5.9)長島昭久委員(未来)

⁷⁵ 第201回国会衆議院憲法審査会議録第1号5頁(令2.5.28)北側一雄委員(公明)

⁷⁶ 第200回国会衆議院憲法審査会議録第4号2～3頁(令元.11.28)國重徹委員(公明)

⁷⁷ 第201回国会衆議院憲法審査会議録第1号10頁(令2.5.28)濱地雅一委員(公明)

なお、国民民主党案では、政党等による国民投票運動等のための有料インターネット広告を禁止しているが、そのほか、インターネットでの誹謗中傷をいかにして防ぐかという点も踏まえ、情報発信する者の名称等の表示義務を課している旨が紹介された⁷⁸。

ウ いわゆるフェイクニュースをめぐる議論

有料広告放送を含めた各種媒体における、いわゆるフェイクニュースの取扱いも論点となっている。

民放連との参考人質疑では、委員から、内容自体は事実でうそではないが、誤ったイメージを植え付けるようなCMが持ちこまれた場合の対応について問われ⁷⁹、民放連からは、広告にフェイクがあってはならず、事実かどうかはもちろんのこと、大げさあるいは紛らわしさといったものも広告放送における重要な考査の要素となっており、このような点に十分注意して対応する旨が述べられている⁸⁰。また、他の委員からは、誤った情報が流布された場合の事後的な対応について問われ⁸¹、民放連からは、仮に修正・訂正が必要な内容があった場合には、当然にそれを訂正していく手段が必要になり、CMの間違いをCMで訂正することは現実的には難しいかもしれないが、国民投票運動の放送対応全体の中で訂正の情報を国民に出していく旨述べられた⁸²。

他方で、自由討議では、委員から、フェイクニュースがSNS上で拡散されるなど、諸外国では国政の重要な場面においてフェイクニュースがばっこしている現状があることや、人の目では真偽を判別できないディープフェイクを作ることにも可能となっていることを踏まえれば、フェイクニュース対策を検討する必要性は高いと考えるが、一方で、そもそもフェイクニュースの定義づけをどうするかという本質的な問題があることや、フェイクニュースに対する規制は表現内容に着目せざるをえず、憲法第21条の表現の自由との関係で、より慎重な判断が求められることからすれば、これらの論点について議論を深めつつ、まずは民間の自主的な取組を基本とした対策を進めていくことが必要ではないかとの意見⁸³等が述べられた。

なお、国民民主党案では、フェイクニュースを流布してはならないという努力義務が第103条の4で課されている旨、委員から紹介された⁸⁴。

エ 外国人や外国勢力による影響をめぐる議論

憲法改正国民投票の際、外国人・外国勢力の資金が有料広告放送を含む国民投票運動等に使われることは国益を損ねるおそれがあるのではないかとの議論もなされている。

民放連との参考人質疑では、委員から、外国資本・外国政府が憲法改正に関するCM

⁷⁸ 第201回国会衆議院憲法審査会議録第1号11～12頁（令2.5.28）階猛委員（立国社）

⁷⁹ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号10頁（令元.5.9）馬場伸幸委員（維新）

⁸⁰ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号10頁（令元.5.9）民放連 田嶋炎参考人

⁸¹ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号13～14頁（令元.5.9）長島昭久委員（未来）

⁸² 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号14頁（令元.5.9）民放連 田嶋炎参考人

⁸³ 第200回国会衆議院憲法審査会議録第4号3頁（令元.11.28）國重徹委員（公明）

⁸⁴ 第201回国会衆議院憲法審査会議録第1号9頁（令2.5.28）玉木雄一郎委員（立国社）。同条は、「国民投票運動等に関しインターネット等を利用する者は、虚偽の事実を記載する等表現の自由を濫用して国民投票の公正を害することがないように、インターネット等の適正な利用に努めなければならない。」と規定する。

を要請してきたとき、ガイドライン上これを拒むことができるかが問われた⁸⁵。これに対し、民放連からは、ガイドラインに書いていないからやらないということではないとした上で、憲法改正の中で外国政府の広告を受けるかどうかについては、基本、各社が考えることになるが、広告主というのは大事な要素であるので、まずは各社内で議論を深め、その上で必要があれば、民放連に寄せていただくと考えている旨の説明がなされている⁸⁶。この説明に対しては、同委員から、憲法改正は重要な問題であり、明確にこれを書かないと国益に反する旨の指摘がなされた⁸⁷。

なお、国民民主党案では外国人等からの国民投票運動等に関する寄附の受領を禁止しているが、同党の委員からは、外国人あるいは外国勢力が国民投票運動等を行う者に対して大量の寄附を行い、その者が当該寄附金を用いて大量のインターネット広告を出す場合、しかもそれが安全保障に関わる条文に関する国民投票に対しての運動であれば、大きな影響を我が国の外交・安全保障に及ぼしうることについても、課題として真剣に考えなければならない旨の問題意識が提示された⁸⁸。

(5) 7項目案の法案審査における発議者の答弁

7項目案の法案審査では、有料広告放送規制に関連する議論も行われた。この中で、7項目案の発議者からは、テレビ、ラジオの放送CMやインターネットCMに関する規制などは、表現の自由の保障と国民投票運動の公平公正とのバランスをどのように確保するかという大変重要な論点を含むもので、現行の憲法改正手続法の基本的な考え方との整合性などを慎重に検討する必要がある、投票環境や利便性向上といった手続的事項である7項目案とは全く性質を異にする旨⁸⁹、7項目案についてまず結論を出した後に、速やかに、テレビCMの規制のあり方、インターネットの広告の問題、SNSを使った運動のあり方などの問題について、憲法審査会において真摯に議論をしていきたい旨の答弁⁹⁰等がなされている。

6. おわりに

以上、前稿と併せて2回にわたり、憲法改正手続法に規定された有料広告放送規制に焦点を当て、法制定時から現在に至るまでの動向を紹介してきた。本稿では、現在からおおむね過去5年以内の、比較的最近の動向に焦点を当ててきたが、直近の傾向として特に挙げられることは、憲法改正手続法制定後の状況変化を指摘し、同法が規制する有料広告放送にとどまらず、インターネット広告にまで議論の幅が広がっていることである。

確かに、本稿で紹介したように、近年の情報通信環境の変化や、これに伴うインターネット広告費の増加傾向は著しく、令和元年にはインターネット広告費がテレビメディア広告

⁸⁵ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号7頁（令元. 5. 9）奥野総一郎委員（国民）

⁸⁶ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号7頁（令元. 5. 9）民放連 田嶋炎参考人

⁸⁷ 第198回国会衆議院憲法審査会議録第2号7頁（令元. 5. 9）奥野総一郎委員（国民）

⁸⁸ 第200回国会衆議院憲法審査会議録第4号5頁（令元. 11. 28）玉木雄一郎委員（立国社）

⁸⁹ 第203回国会衆議院憲法審査会議録第3号10頁（令2. 11. 26）逢沢一郎議員（自民）

⁹⁰ 第203回国会衆議院憲法審査会議録第3号9頁（令2. 11. 26）船田元議員（自民）

費を初めて抜いた。

一方で、その議論の際には、これら新たな事象に目を配るとともに、法制定時の議論を改めて振り返る作業も重要となろう。例えば、憲法改正手続法制定時、規制対象をテレビ・ラジオ広告に限定した趣旨や、インターネットを使用した国民投票運動に規制を設けなかった趣旨等を改めて確認することは⁹¹、今般の議論のためにも有益であると思われる。

平成19年に憲法改正手続法が制定されてから、本年（令和3年）で14年が経過する。この年月の経過は、時代が進み、法制定時には想定できなかった事象が現出していることを示唆するが、今後、有料広告放送規制の議論をする際には、制定時の議論（過去）と新たな事象（現在）、双方に焦点を当てた議論が展開されることを期待したい。

（もりもと まさひこ、もり なおき）

⁹¹ 前掲脚注2・157～158頁等を参照。