

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	憲法改正手続法の令和８年改正 －改正法の概要と国会論議等の紹介－
著者 / 所属	濱川 綸子 / 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	487 号
刊行日	2026-9-29
頁	86-96
URL	https://www.sangiin.go.jp/jpn/shiryo/chousa/rippou_chousa/backnumber/20260929.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））。

憲法改正手続法の令和8年改正

— 改正法の概要と国会論議等の紹介 —

濱川 綸子
(憲法審査会事務局)

1. はじめに
2. 本改正案提出の経緯
3. 令和8年改正法の概要
4. 憲法審査会における主な議論
5. 附帯決議
6. おわりに

1. はじめに¹

令和8年7月、第221回国会において、「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」(令和8年法律第73号。以下「令和8年改正法」という。)が成立した。

令和8年改正法は、令和元年と令和4年の2度にわたる公職選挙法の改正によって、投票環境向上のための法整備がなされたことを踏まえ、同様の規定の整備を、「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。)²についても行うものである³。

¹ 本稿は令和8年9月7日現在の情報に基づいており、脚注の参照URLも、同日に確認を行った内容に基づく。なお、文中の名称、肩書等は当時のものである。

² 日本国憲法第96条第1項は、「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。」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19年5月14日に成立した。また、同法の附則には、①選挙権年齢等の18歳への引下げ、②公務員の政治的行為の制限に係る法整備、③国民投票の対象拡大についての検討という、三つの検討事項(いわゆる3つの宿題)が定められ、これらに対応するための法改正が平成26年になされた(平成26年法律第75号)。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)〈https://www.sangiin.go.jp/jpn/shiryo/chousa/rippou_chousa/backnumber/2014pdf/20140801099.pdf〉等を参照。

³ 憲法改正手続法における投開票の手続に関する規定については、選挙と共通するとの考え方から、原則として公職選挙法並びで規定されている(中西絵梨「投票環境向上のための憲法改正国民投票法改正」『時の法令』2131号(令3. 10) 13～14頁)。

本稿では、令和8年改正法に係る法律案提出の経緯と同法の概要に触れた後、衆参の憲法審査会における主な議論について、論点ごとに分けて紹介することとしたい。

2. 本改正案提出の経緯

(1) 令和3年改正時の検討事項

憲法改正手続法は、憲法改正が発議された際に行われる国民投票について、その手続を定める法律であるが、憲法改正手続法と同様に「投票」について定める公職選挙法において、平成28年に数度にわたり投票環境を整備するための法改正が行われた。これを踏まえ、同様の規定の整備⁴を国民投票についても行うため、平成30年に憲法改正手続法の改正案が衆議院に提出され、複数国会にわたり継続審査に付された後、令和3年に衆議院で検討条項（附則第4条（図表1））を追加する修正が行われ、同年成立した（令和3年法律第76号。以下「令和3年改正法」という。）⁵。

なお、衆議院で追加された同検討条項は、令和3年改正法が審議中の令和元年に行われた公職選挙法の改正を踏まえたものである（後述（2）ア参照）。令和3年改正法の施行後3年⁶を目途に、「投票人の投票に係る環境を整備するため」の事項及び「国民投票の公平及び公正を確保するため」の事項について、検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする⁷とされた。

⁴ ①投票人名簿等の縦覧制度の廃止及び閲覧制度の創設、②「在外選挙人名簿」への登録の移転の制度（出国時申請）の創設に伴う国民投票の「在外投票人名簿」への登録についての規定の整備、③共通投票所制度の創設、④期日前投票関係の見直し、⑤洋上投票の対象の拡大、⑥繰延投票の期日の告示の期限の見直し、⑦投票所に入場可能な子供の範囲の拡大

⁵ 詳細については、森本正彦・柏木崇史「憲法改正手続法の令和3年改正－改正法の概要と国会論議等の紹介－」『立法と調査』No. 441（令3. 12）〈https://www.sangiin.go.jp/jpn/shiryo/chousa/rippou_chousa/backnumber/2021pdf/20211217104.pdf〉を参照。

⁶ 令和3年改正法（附則第4条（公布日施行）を除く。）の施行日は令和3年9月18日。

図表 1 令和 3 年改正法 附則第 4 条

●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（令和 3 年法律第 76 号）（抄）

附 則

（検討）

第 4 条 国は、この法律の施行後 3 年を目途に、次に掲げる事項について検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

一 投票人の投票に係る環境を整備するための次に掲げる事項その他必要な事項

イ 天災等の場合において迅速かつ安全な国民投票（日本国憲法の改正手続に関する法律（次号イにおいて「国民投票法」という。）第 1 条に規定する国民投票をいう。同号において同じ。）の開票を行うための開票立会人の選任に係る規定の整備

ロ 投票立会人の選任の要件の緩和

二 国民投票の公平及び公正を確保するための次に掲げる事項その他必要な事項

イ 国民投票運動等（国民投票法第 100 条の 2 に規定する国民投票運動又は国民投票法第 14 条第 1 項第 1 号に規定する憲法改正案に対する賛成若しくは反対の意見の表明をいう。ロにおいて同じ。）のための広告放送及びインターネット等を利用する方法による有料広告の制限

ロ 国民投票運動等の資金に係る規制

ハ 国民投票に関するインターネット等の適正な利用の確保を図るための方策

（２）公職選挙法改正

ア 令和元年の公職選挙法改正⁷

平成 26 年 5 月、投票率が低下傾向にある中、選挙の公正を確保しつつ、有権者が投票しやすい環境を整備するための具体的方策等について研究・検討を行うことを目的に、「投票環境の向上方策等に関する研究会」が総務省に設置された。平成 30 年 8 月、同研究会によって、投票しにくい状況にある選挙人の投票環境向上や、選挙における選挙人等の負担軽減、管理執行の合理化のための提言を取りまとめた「投票環境の向上方策等に関する研究会報告」が公表された。

また、都道府県選挙管理委員会連合会や全国市区選挙管理委員会等からは、投票立会人の確保等に関する要望が出されていた。

これらを受け、第 198 回国会において、「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部を改正する法律案」が提出され、令和元年 5 月 8 日に成立した（令和元年法律第 1 号）。これにより、天災等の場合における安全・迅速な開票に向けた開票立会人の選任手続の整備や選任要件の緩和を行うとともに⁸、投票所の維持や人員確保に向けた投票管理者及び投票立会人の選任要件の緩和⁹等の措置が講じられた。

⁷ 土屋直毅「公職選挙法の一部改正について」『選挙時報』第 68 巻第 9 号（令元. 9. 25）15～38 頁

⁸ 研究会報告の中で、平成 29 年の衆議院議員総選挙において、台風の影響で離島にある投票所から本土にある開票所への投票箱等の送致が、投開票日当日中にできなかった地域があったことを踏まえ、検討事項の一つとして、離島等に関する確実かつ迅速な開票等について考え方が示された。本改正により、悪天候などの理由で選挙期日間に離島等に新たな開票所を設置した場合にも、安全かつ迅速に当日開票を行おうとする場合の選択肢が増えることになるものである（前掲脚注 7）。

⁹ 投票管理者や投票立会人の確保が難しくなっている現状が、投票所の減少につながる一つの要因として指摘

イ 令和4年の公職選挙法改正¹⁰

近年の情報通信技術の発展といった環境変化等を背景に、放送に関する諸課題について検討を行うことを目的として、総務省は、平成27年11月から、「放送を巡る諸課題に関する検討会」を開催した。令和2年6月、その分科会である「放送事業の基盤強化に関する検討分科会」により、「放送事業の基盤強化に関する取りまとめ」が公表された。取りまとめの中では、民間AMラジオ放送事業者の営業収入の減少、設備投資の限界といった事情を踏まえ、AM放送の先行停波・FM放送への転換¹¹が提言された¹²。

これを受けて、AM放送の放送設備に加えて、FM放送の放送設備によっても政見放送をすることができることとする等の措置を講ずるため、第208回国会において、「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部を改正する法律案」が提出され、令和4年3月31日に成立した（令和4年法律第16号）。

図表2 AM放送とFM放送の違い



（出所）総務省HP<https://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/housou_suishin/am_station.html>

されていた（前掲脚注7）。

¹⁰ 河野祐二「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部改正について」『選挙時報』第71巻第6号（令4.6.25）1～17頁

¹¹ FM放送はAM放送に比べて簡易な設備で高音質な放送を行うことができる（『産経新聞』（平31.3.23）<<https://www.sankei.com/article/20190323-EFQXVN5QHNP27J6MEAOPCVLWI/>>）。

¹² これに当たって、その社会的影響、特に聴取者への影響を最小限にするための検証として、要件を満たしたAM局の一定期間の運用休止を可能とするため、「AM局の運用休止に係る特例措置に関する基本方針」が公表された（令和5年3月、令和6年12月改定）。この基本方針に基づく特例措置の適用を受けた民間AMラジオ放送事業者が令和5年11月1日から令和7年1月31日まで（令和8年10月31日まで延長）検証を行い、現在、2回目の特例措置が適用されているところである（令和7年9月1日から令和8年10月31日）。（デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会「デジタル時代における放送の将来像と制度の在り方に関する取りまとめ（第4次）」（令8.5.19）34頁<https://www.soumu.go.jp/main_content/001073046.pdf>）

（３）本改正案の提出と国会審議の経過

（１）の令和３年改正法の附則第４条第１号の検討条項及び（２）の公職選挙法の改正を踏まえ、憲法改正手続法においても公職選挙法と同様の改正を行うため、令和４年４月２７日、自由民主党、日本維新の会、公明党及び有志の会の４会派によって、「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208回国会衆第34号）が衆議院に提出された。翌28日、衆議院憲法審査会において趣旨説明が聴取された後、衆議院において複数国会にわたり継続審査に付されたものの、令和６年10月９日、第214回国会における衆議院の解散により廃案となった。

その後、令和８年６月５日、令和４年に提出された改正案と同内容の「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221回国会衆第11号。以下「本改正案」という。）が、自由民主党・無所属の会、日本維新の会、国民民主党・無所属クラブ及び参政党の４会派によって衆議院に提出された。

本改正案は、同月11日、衆議院憲法審査会において趣旨説明の聴取、質疑が行われ、同月18日に討論の後、賛成多数で可決された。その際、附帯決議が付されている（後述５．図表３参照）¹³。以上の後、翌19日に衆議院本会議において可決され、参議院に提出された。

参議院憲法審査会では、同月24日に趣旨説明聴取、７月22日に質疑、討論の後、賛成多数で可決された。その際、附帯決議が付されている（後述５．図表４参照）。以上の後、同月24日に参議院本会議において可決され、令和８年改正法は成立した。

３．令和８年改正法の概要

次の（１）から（３）の改正内容は、令和元年及び４年の公職選挙法改正（２．（２））と同様の改正を憲法改正手続法においても行おうとするもので、（１）及び（２）は、令和３年改正法附則第４条第１号イ及びロの検討事項（２．（１））に応えるものである。

（１）開票立会人の選任に係る規定の整備

ア 開票立会人の選任要件の緩和等

法改正前においては、政党等は「各開票区における投票人名簿に登録された者」の中から開票立会人となるべき者１人を届け出ることができるとされていた。

令和８年改正法では、この要件を緩和し、「当該開票区の区域の全部又は一部をその区域に含む市町村の投票人名簿に登録された者」の中から開票立会人となるべき者１人を届け出ることができるとし、新たに開票区を設けた際にも、円滑に人員を確保し開票ができることとした。

イ 開票立会人の選任手続の整備

法改正前においては、政党等は「国民投票の期日前３日までに」開票立会人となるべき者を定め、選挙管理委員会に届け出ることとされていたが、期日前３日を過ぎてから新たに開票区を設けた場合の開票立会人の選任手続は明確でなかった。

そこで令和８年改正法では、新たに開票区が設けられた時が「期日前２日から期日前

¹³ 衆議院憲法審査会においては、本改正案に対して修正案の提出を検討する会派もあったが、最終的に修正案は提出されず、附帯決議が付されることとなった（第221回国会衆議院憲法審査会議録第９号２頁（令8.6.11））。

日まで」の場合は「市町村の選挙管理委員会」において、「期日以後」の場合は「開票管理者」において、選任要件を満たすものの中から3人以上10人以下の開票立会人を選任するとの規定を新たに追加した。ただし、同一の政党等に属する者を3人以上選任することはできないこととした。

（２）投票立会人の選任要件の緩和

法改正前においては、市町村の選挙管理委員会によって「各投票区における投票人名簿に登録された者」の中から2人以上5人以下の投票立会人を選任することとされていたが、令和8年改正法ではこの要件を緩和し、「国民投票の投票権を有する者」の中から投票立会人を選任することができることとした。

（３）FM放送の放送設備による憲法改正案の広報のための放送の追加

国民投票の広報について、国民投票広報協議会（以下「広報協議会」という。）¹⁴が、両議院の議長が協議して定めるところにより、日本放送協会及び基幹放送事業者のラジオ放送又はテレビジョン放送の放送設備により、憲法改正案の広報のための放送をすると定められているが、法改正前において、ラジオ放送については、AM放送の放送設備によるものしか認められていなかった。令和8年改正法では、これに加えてFM放送の放送設備によっても放送をすることができることとした。

4. 憲法審査会における主な議論¹⁵

（１）本改正案の意義、内容

ア 公職選挙法における効果やその評価

本改正案に係る措置が既に導入されている公職選挙法において、同措置がもたらした効果やその評価が問われた。

発議者からは、具体的な事例として、令和8年の衆議院選挙において、投開票間際の悪天候により東京都の新島村など七つの市・村で投票日当日に分割開票区が設けられ、そこで新たに開票立会人が選任された事例や、令和7年参議院選挙において、青森県の選挙区など幾つかの選挙区でFM放送による政見放送が行われた事例、投票立会人の選任要件の緩和により自治体の負担が軽減されたという声が寄せられた事例が紹介された。これらを踏まえ、本改正案の内容が投票環境の整備に資するものであると考える旨の答弁がなされた¹⁶。

イ 公職選挙法並びの憲法改正手続法改正の妥当性

改憲の賛否を問う国民投票は、人を選ぶ目的の公職選挙とは性質が異なった制度であ

¹⁴ 広報協議会とは、発議された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、国会に設置される機関である（国会法第102条の11）。後述4.（3）参照。

¹⁵ 以下において会議録を引用する場合には、発言は適宜要約したものを記載する。また、本改正案に関しては、憲法審査会で調査を議題とした委員間の自由討議においても取り上げられたが、本稿においては、本改正案を議題とした質疑及び答弁を対象とする。

¹⁶ 第221回国会衆議院憲法審査会議録第9号2～3頁（令8.6.11）

り、広報を作成する主体も内容も異なるにもかかわらず、ラジオによる広報において、公職選挙法並びという理由で憲法改正手続法を改正することの是非が問われた。

発議者からは、公職選挙法では、民放事業者において、AM放送の維持コストの負担増加や難聴取対策などの理由からFM放送への転換やAM局の廃止が進められていること等に伴い、選挙時の公営放送としての役割もFM放送に引き継がれるようになったという背景があり、これを踏まえ、憲法改正案の広報に係るラジオ放送の整備はインフラの問題であり、公職選挙法と同様の措置を憲法改正手続法においても講ずべきと判断した旨の答弁がなされた¹⁷。

（２）令和３年改正法の附則第４条について（図表１）

ア 令和３年改正法附則第４条第２号に係る今後の検討の進め方

令和３年改正法の附則第４条第２号について、本改正案で対応されなかったことは問題であるとの指摘がなされ、今後どのように検討を進め、どのくらいの時期に結論を得るのか等について議論がなされた。

発議者からは、附則第４条の法規範性について、純粋法理論上、施行後３年という検討期限を経過してもなお法規範性が残っているという見方と、期限の経過とともにその法規範性は失われたという両方の見方があるとの認識が示された後、いずれにしても、できる限り速やかに検討を行い必要な法制上の措置その他の措置を講ずることが望ましく、選挙運動における議論も参考にしながら、憲法審査会において引き続き議論したい旨の答弁がなされた¹⁸。

また、附則第４条に係る措置と憲法改正発議との前後関係について、発議者からは、附則第４条には憲法本体の論議や憲法改正発議についての言及はなく、必要とされた場合に「法制上の措置その他の措置」が講ぜられることとなっており、必ず法制上の措置が講じられるべきとしているわけではないことから、附則第４条に係る措置と憲法改正発議との前後関係は法制的に決められているものではない旨の答弁がなされた¹⁹。

イ 偽・誤情報対策を中心とするインターネット等の利用に対する対策

公職選挙法及び特定電気通信による情報の流通によって発生する権利侵害等への対処に関する法律（以下「情報流通プラットフォーム対処法」という。）の一部を改正する法律²⁰が令和８年７月13日に成立し（令和８年法律第58号）、公職選挙におけるAIの利用

¹⁷ 第221回国会衆議院憲法審査会議録第9号3～4頁（令8.6.11）

¹⁸ 第221回国会衆議院憲法審査会議録第9号2頁（令8.6.11）、第221回国会参議院憲法審査会議録第8号（令8.7.22）等

¹⁹ 第221回国会参議院憲法審査会議録第8号（令8.7.22）。本改正案審査の際ではないが、令和３年改正法附則第４条第２項に係る検討に関しては、国民投票の公平・公正を担保するためには法改正が必要であり、必要な法改正がなされるまでは憲法改正発議を行うことはできない旨の指摘も見られる（第213回国会参議院憲法審査会議録第5号10～11頁（令6.6.12）等）。

²⁰ 公職選挙法の改正においては、インターネット等を利用する方法によりAIを利用して作成された画像等が掲載された文書図画を頒布する者の表示義務、選挙に関しインターネット等を利用する者の公職の候補者に関して偽・誤情報を発信して選挙の公正を害することがないようにする責務等が定められ、情報流通プラットフォーム対処法の改正においては、大規模プラットフォーム事業者に対し、偽・誤情報の拡散による選挙への悪影響を軽減する措置を義務化し、その実施状況を年１回公表させること等が定められた（総務省「公

も含めたインターネット上の偽・誤情報に対する法的措置等が採られたことを踏まえ、憲法改正手続法におけるインターネット等の利用に対する法整備の必要性が問われた。

発議者からは、令和8年公職選挙法改正の内容の一つである、A Iで作られた文書図画のA I作成である旨の表示義務等は、国民投票においても検討項目となり得るとして、引き続き検討を重ね、各党各会派間で一定の対応を行うとの方向性で合意が調った場合には、必要な法制上の措置その他の措置が講ぜられるとの見解が述べられた²¹。

また、A Iの活用やSNSから生じ得る国民投票の公平・公正への影響を踏まえ、広報協議会がファクトチェック団体と連携するといった広報協議会の機能強化について問われた。

発議者からは、広報協議会の機能強化については、附則第4条第2号柱書の「その他必要な事項」に含まれているのではないかとこの旨の答弁がなされた²²。

加えて、広報協議会が偽情報対策において果たすべき役割についても、各党各会派と様々に議論をしている旨の答弁がなされた²³。

（３）広報協議会の在り方について

広報協議会とは、国会法第102条の11で定められている憲法改正案の周知のための機関であり、憲法改正の発議を受けて国会に設置され、憲法改正発議時の衆参それぞれの議員10人ずつで構成される。国民投票公報の原稿の作成や、投票記載場所等に掲示する要旨の作成等、憲法改正案の広報事務を行うこととされている²⁴。これらの実施のために必要な法整備として、広報協議会とその事務局の組織に関する広報協議会規程と事務局規程、広報協議会が行う放送CMや新聞広告等に関する広報実施規程等が挙げられるが²⁵、いずれも未整備であり今後の課題とされている。

ア 広報協議会の在り方

広報協議会が行うとされている広報について、憲法改正案及びその要旨のほか、その他参考になるべき事項とは具体的にどのような内容で、誰がどのように決めるのかが問われた。

発議者からは、例えば、新旧対照表や提案理由の説明、国会審議の経過等の広報を広報協議会で決定することが想定され、これらを定めるための現在未整備である憲法改正案広報実施規程等の広報協議会の関係規程を早急に整備する必要がある旨の答弁がなされた²⁶。

イ 広報協議会の中立性

職選挙法及び情報流通プラットフォーム対処法の一部改正について 概要」〈https://www.soumu.go.jp/main_content/001083455.pdf〉〉。

²¹ 第221回国会参議院憲法審査会会議録第8号（令8.7.22）

²² 第221回国会衆議院憲法審査会会議録第9号2頁（令8.6.11）

²³ 第221回国会参議院憲法審査会会議録第8号（令8.7.22）

²⁴ 憲法改正手続法第14条

²⁵ 憲法改正手続法第16条第6項、第17条、第106条、第107条。広報協議会や事務局、広報の実施等に関する事項のうち、法律で定められていない部分については、両議院の議長が協議して定めることとされている。

²⁶ 第221回国会衆議院憲法審査会会議録第9号4頁（令8.6.11）

広報協議会は、各議院の会派の所属議員数の比率によって議員が割り当てられることとなっているため²⁷、憲法改正が発議された際には、改憲に賛成した会派の議員が多数を占めることが想定される。そこで、広報協議会の中立性について問われた。

発議者からは、広報の内容は賛成・反対の両派に配慮するよう法律上規定されており、新聞や放送広告については、双方に同等に利便を提供するように、例えば新聞であれば、賛成派・反対派に同じ尺、同じ回数の広告が出されるよう定められている旨、また、広報協議会は国会の公的機関であることから、会派の所属議員数の比率による国会の委員配分ルールを基本としつつ、憲法改正発議に反対した会派から1人も割り当てられないことがないように、法律上、反対少数会派の割当・選任についてはできる限り配慮するものとされている旨の答弁がなされた²⁸。

ウ 憲法改正発議前段階の事前準備の必要性

広報協議会は憲法改正の発議を受けて国会に設置されることとなっているが、AIによるディープフェイク等、偽・誤情報問題による国民投票の公平・公正への影響が懸念されている現状を踏まえ、発議前の段階から、広報協議会の具体的な運用設計や事務的準備を事前に行うことの必要性について問われた。

発議者からは、憲法改正のプロセスにおいて、広報協議会の賛否平等の広報活動が果たす役割は非常に重要であり、事前の準備は国民投票に向けて備えるべき課題であるとの認識が示された。また、この認識の下、衆議院憲法審査会では広報協議会の組織及び事務を定める規程の整備について度々審議を重ねている旨の答弁がなされた²⁹。

(4) その他

令和3年改正法附則第4条第2号の検討課題、憲法改正手続法制定時の附帯決議及び平成26年改正時の附帯決議等で検討や措置が必要とされたCM規制³⁰や公務員の国民投票運動の在り方³¹、最低投票率の規定³²など積み残しの課題が、国民投票の結果を左右し得る重大な論点ではないかとの指摘があり、これらについて発議者の認識が問われた。

発議者からは、課題は常にあるものの検討できたところから整備していき、その時の最

²⁷ 憲法改正手続法第12条第3項

²⁸ 第221回国会衆議院憲法審査会議録第9号4頁（令8.6.11）

²⁹ 第221回国会参議院憲法審査会会議録第8号（令8.7.22）

³⁰ CM規制について、平成26年改正時の参議院憲法審査会附帯決議では「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」が求められている。

³¹ 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の規制について、例えば平成26年改正時の衆参・憲法審査会附帯決議では、①表現の自由、意見表明の自由、学問の自由、教育の自由等を不当に侵害しないよう、禁止行為と許容行為の明確化に必要な措置、②禁止規定の違反に対する罰則の是非の検討、③組織により行われる勧誘運動等の公務員による企画等に対する規制の在り方の検討に際しての、当該規制の必要性及び合理性等についての十全な検討、④国民投票運動が禁止される特定公務員の範囲の適宜検証等が求められている。

³² 最低投票率制度について、例えば平成26年改正時の参議院憲法審査会附帯決議では「意義・是非の検討については、憲法改正国民投票において国民主権を直接行使する主権者の意思を十分かつ正確に反映させる必要があること及び憲法改正の正当性に疑義が生じないようにすることを念頭に置き、速やかに結論を得よう努めること」が求められている。

善、最適な状況で国民投票を準備することが当然ではないかとの旨の答弁がなされた³³。

5. 附帯決議

本改正案に対しては、衆参両院の憲法審査会で附帯決議が付されており、その具体的な内容は図表3・4のとおりである。

図表3 衆議院憲法審査会附帯決議

国は、速やかに、次に掲げる事項について検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

- 一 投票人の投票に係る環境を整備するため必要な事項
- 二 国民投票の公平及び公正を確保するための次に掲げる事項その他必要な事項
 - 1 国民投票運動等のための広告放送及びインターネット等を利用する方法による有料広告の制限
 - 2 国民投票運動等の資金に係る規制
 - 3 国民投票に関するインターネット等の適正な利用の確保を図るための方策

右決議する。

図表4 参議院憲法審査会附帯決議

一、憲法審査会においては、立憲主義及び法の支配並びに憲法の定める国民主権、基本的人権の尊重、恒久平和主義の基本原則に基づいて、徹底的に審議を尽くすこと。また、立法措置によって可能とすることができるかどうかについて、徹底的に審議を尽くすこと。

二、憲法改正国民投票は最高法規の憲法を国民主権の基本原則に基づき確定する民主主義の根幹を成す手続であるという観点から、国民の投票機会が最大限確保される必要があることに鑑み、附則第四条第一号に関する検討においては、その重要性を踏まえた検討が行われるべきこと。

また、令和三年改正において既に措置された期日前投票と繰延投票に関する制度について、政府においては、国民投票の実施に際して、憲法改正国民投票と公職選挙法が定める選挙の制度趣旨の相違を十分に踏まえ、国民の投票機会の確保が最大限に図られるよう、適切に運用する必要な措置を講ずること。

三、憲法改正国民投票は、主権者である国民がその自由意思に基づいて最高法規の憲法を定める主権の行使であり、憲法改正国民投票における公平及び公正の確保は国民主権原理からの要請であることに鑑み、附則第四条第二号に関する検討においては、インターネット及びAIの急速な発展・普及とそれらの弊害などの国民の投票行動をめぐる劇的な情勢の変化を踏まえ、主権者たる国民の自由意思がゆがめられ、国民投票の結果が正当性を欠くこと等とならないよう、法改正を始めとする必要な措置を講ずること。

四、「選挙運動に関する各党協議会」における議論を経て、公職選挙法及び特定電気通信による情報の流通によって発生する権利侵害等への対処に関する法律の改正により講ずることとされた、①インターネット等を利用する方法によりAIを利用して作成された画像等が掲載された文書図画を頒布する者の表示義務、②選挙に関しインターネット等を利用する者の責務、③大規模特定電気通信役務提供者が講ずべき選挙の公正に対する悪影響を軽減するための措置、④大規模特定電気通信役務提供者の公表事項の追加に係る改正事項を踏まえ、国民投票の公平及び公正の確保のために法改正を始めとする必要な措置を講ずること。

五、国民投票広報協議会が行う憲法改正案の国民に対する広報に関する事務に関しては、フェイク情報等への対処の必要性など社会情勢の変化に伴う新たな課題が生じていることから、広報協議会の役割の在り方等も含めて検討すること。

六、本附帯決議で新たに付された項目を含め、平成十九年の日本国憲法の改正手続に関する法律案に対する附帯決議及び平成二十六年の日本国憲法の改正手続に関する法律の一部

³³ 第221回国会参議院憲法審査会会議録第8号（令8.7.22）

を改正する法律案に対する附帯決議については、改めてその趣旨及び内容を十分に踏まえ、各項目を精査し、その実施も含め必要な措置を講ずること。

七、憲法審査会においては、国会法第百二条の六に定める憲法審査会の所掌事務である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広範かつ総合的に調査を行うことが、憲法がその趣旨どおりに実施されているかどうか、憲法違反の事実などが生じていないかという日本国憲法の施行、遵守の状況に関する事項も含まれることに留意すること。

右決議する。

6. おわりに

憲法審査会ではこれまで、憲法改正手続法について多数の意見表明や意見交換が行われてきた。令和8年改正法質疑と同様、特に国民投票の公平・公正の確保のための方策については、引き続き検討が求められている。テレビ・ラジオCMや新聞等の有料広告規制についての更なる検討のほか、新たな広告市場であるインターネットCM³⁴についての規制の必要性や、国民投票運動における外国からの寄付を含む資金規制³⁵の必要性についても引き続き議論が必要とされるだろう。さらに、懸念の高まる生成AIやSNSの発展による偽・誤情報問題への対処についても多く議論がなされており、令和8年の公職選挙法及び情報流通プラットフォーム対処法の改正等を踏まえ、更なる議論が進むことが予想される。また、投票環境の整備についても、インターネット在外投票³⁶などの今後の公職選挙法における議論を注視する必要がある。

憲法改正の国民投票においては、主権者である国民の政治的意思の表明を尊重すべきとの観点から、国民投票運動は原則自由³⁷とすることが基本理念となっている。その原則を踏まえつつも、時代や技術の発展に応じて、適切に国民の意思を反映できる国民投票の環境を整えていくことが必要であろう。

(はまかわ りんこ)

³⁴ 電通が発表した2025年の国内広告費調査によると、インターネット広告費は4兆459億円にのぼり、総広告費全体に占める割合は50.2%に上昇した。インターネット広告が5割を上回るのは初めてであるという（電通『2025年 日本の広告費』〈https://www.dentsu.co.jp/knowledge/ad_cost/2025/index.html〉）。

³⁵ 近年、外国勢力が資金を投じてSNS上で情報操作を行う介入や、動画や広告の再生回数を稼ぐビジネスが存在することを踏まえ、憲法改正に関する国民の判断が資金力の多寡で左右される環境を放置すべきでないとの意見がある（第221回国会参議院憲法審査会会議録第7号（令8.7.15）等）。

³⁶ 公職選挙法及び情報流通プラットフォーム対処法の一部を改正する法律附則第8条第1項

³⁷ 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16頁（平18.11.2）