

国民投票法① (放送CM・ネットCM) に関する資料

令和7年4月3日（木）

衆議院法制局・衆議院憲法審査会事務局

目 次

I 国民投票法の基本的な枠組み

- 1 国民投票法制定時の議論
- 2 (参考)国民投票広報協議会の組織等と事務

II 放送CM

- 3 衆議院憲法審査会と日本民間放送連盟の動きの概観
- 4 日本民間放送連盟の自主規制に対する受止め(衆・憲法審査会)

III ネットCM

- 5 ネットCMの議論への拡大
- 6 インターネット広告市場の急速な拡大
- 7 衆・憲法審査会における参考人の主な見解

IV 議論の現状

- 8 放送・ネット等に関する議論において提示されている主な方策

国民投票法制定時の議論

制定に向けた機運の高まり

【第162回国会 衆議院憲法調査会 平成17年2月17日】

枝野幸男委員 …政権がどちらの側にあったとしても共通のルールを憲法で規定する、こういう観点から合意形成を今後進めていく必要があるというふうに思っております。

また、私は、そういう観点から、現在法律が制定されていない憲法改正手続につきましても、今のような共通の基盤を持てる政党間において真摯な協議、議論の上で、幅広い国会の意思で早期に制定をすることが望ましいというふうに考えておりました、…

国民投票法の基本的な枠組みについての議論
「選挙運動規制と同様の規制を行うべき」 VS. 「できるだけ規制のない自由な運動を保障」

国民投票法の制定

基本理念

- ・ 国民投票運動は、できるだけ自由に
- ・ 規制は必要最小限

放送CM

- (i) 放送CMの投票日前2週間禁止
- (ii) 放送法による自主規制→「量的自主規制を行う」という受止め
- (iii) 国民投票広報協議会による賛否平等の公的広報

(参考) 国民投票広報協議会の組織等と事務

組織等 憲法改正案の発議があったときに、国会に設ける機関

① 委員の人数

- 憲法改正発議時の衆議院議員・参議院議員各10人
(同数の予備員を選任)



② 選任方法

- 各議院における各会派の所属議員数の比率 (※) により、各会派に割り当て選任する。

※ ただし、憲法改正に反対の会派から委員が選任されないこととなるときは、各議院において、当該会派にも委員を割り当て選任することができる限り配慮する。

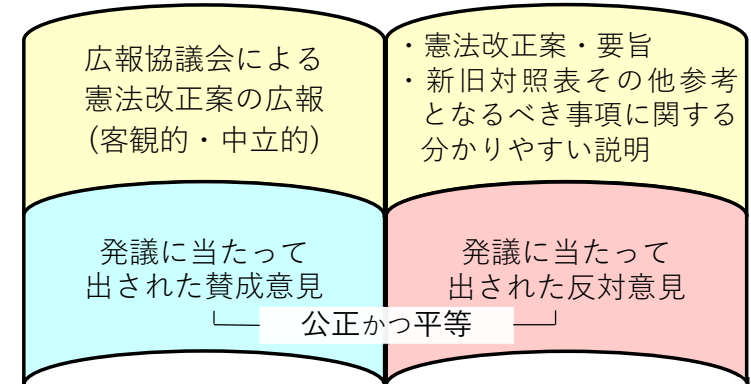
③ 会長 委員の互選による

④ 議事

- 定足数 衆・参各7人以上の出席
- 議決 出席委員の2/3以上の多数

事務 憲法改正案の国民に対する広報に関する事務

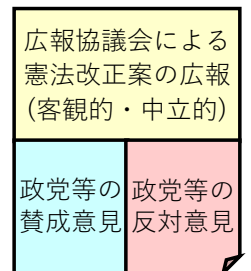
① 国民投票公報の原稿の作成



② 投票所に掲示する憲法改正案の要旨の作成



③ 広報協議会及び政党等の放送及び新聞広告に関する事務

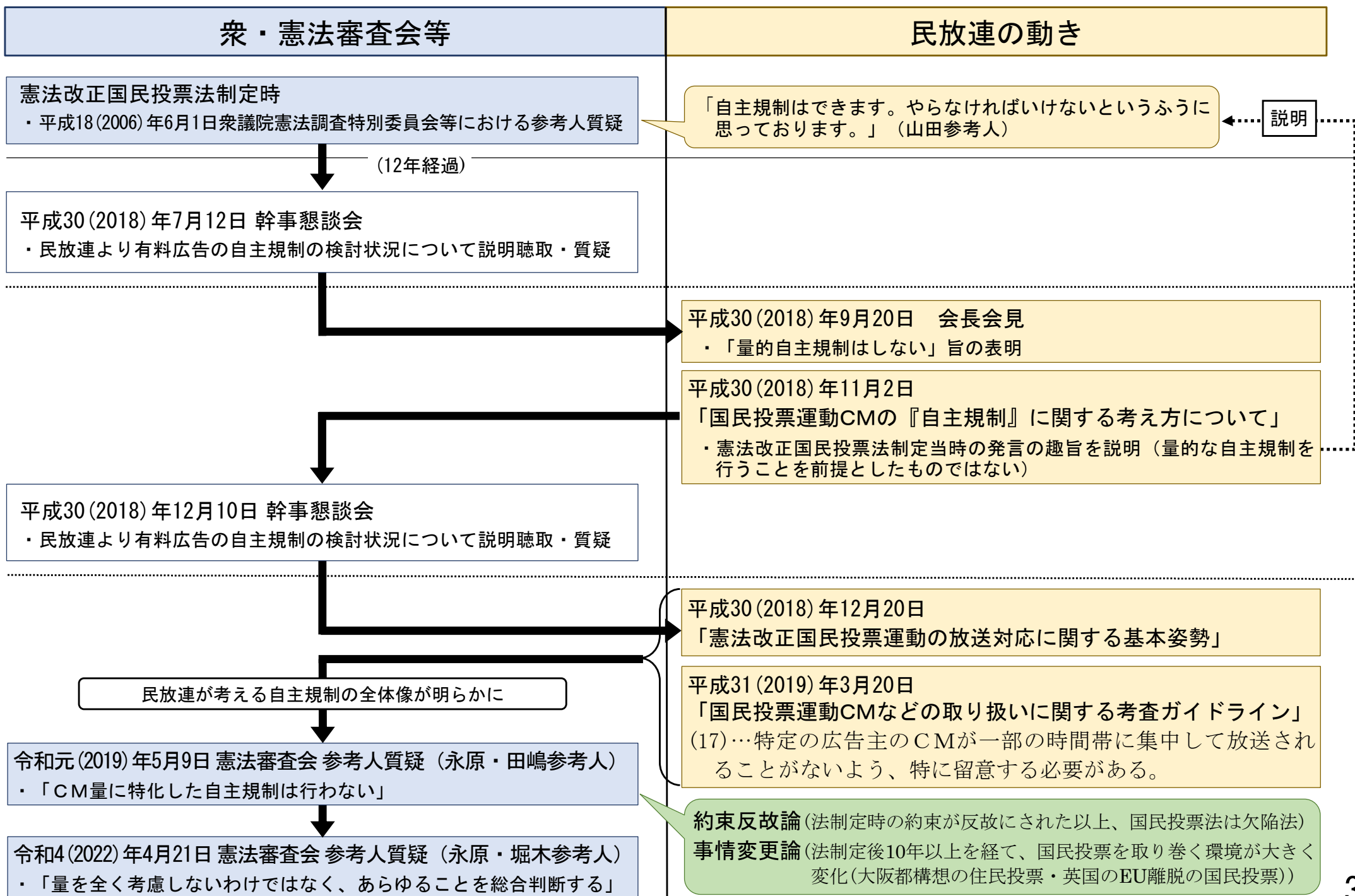


※国民投票公報とほぼ同様の構成

④ その他憲法改正案の広報に関する事務

※投票の方法等の投票手続に関する周知は、
総務大臣、中央選管及び都道府県・市町村選管で担当

衆議院憲法審査会と日本民間放送連盟の動きの概観



日本民間放送連盟の自主規制に対する受止め（衆・憲法審査会）

量も考慮要素の一つとした自主規制

【第208回国会 衆議院憲法審査会 令和4年4月21日】

新藤義孝委員 …私が理解しております民放連の自主規制のポイントというのは、一、法的規制の勧誘CMに加えて、意見CMを投票日十四日前よりは取り扱わない、二、取扱いは、広告主名と連絡先を明示したCMのみとする、三、特定の広告主のCMが一部の時間帯に集中して放送されることがないように、特に留意するといった、量も要素とした規制が盛り込まれているのではないかとこのように考えます。…

改めて、永原参考人に、国民投票運動CMなどに関する自主規制について、民放連が取り組む範囲というものを説明していただきたいと思います。

永原伸・民放連専務理事 …今、新藤先生が大変分かりやすく、整理してお話しされていたと思います。先生のおっしゃるとおりの意味でございます。

私ども、そのために、四年前に放送対応の基本姿勢を取りまとめ、三年前に審査ガイドラインも策定したわけでございます。放送法五条に基づく番組基準、これが放送事業者の自主規制に当たりますが、それ以上の特別の自主規制を今回行うということで作ったものでございます。…

（中略）

永原伸・民放連専務理事 …量を全く考慮せずやるかといったら、そんなことはなくて、ありとあらゆることを総合判断する。それは今回作った審査ガイドラインを見てもかなり読み取っていただけるのではないかなというふうに思っております。…（玉木雄一郎委員の質問に対する答弁）



残る問題は、政党の取組の在り方と広報協議会を通じた公平な広報活動の確保であるとの意見

…既に、放送CMについては、民放連の参考人質疑を通じ、受け手である放送事業者のガイドラインなど、自主規制の取組は、量的な観点も含めて、公平性を確保するための準備が進んでいることが確認されています。

論点として残りますのは、広告の出し手である私たち政党による取組の在り方、そして、国民投票広報協議会を通じた公平な広報活動をいかに確保するか、この二点になるというふうに考えます。…

（令和5年5月25日 新藤義孝委員（自民））

賛否の量的平等が担保できていない以上は、放送CMを禁止すべきとの意見

…広告放送の量的自主規制を行わないとの民放連の発言などの事情変更を踏まえ、国民投票法改正案に次のような事項を検討すべきである。一、憲法改正案に対する賛否の勧誘のための広告放送の全面禁止、二、政党等による賛否の意見表明のための広告放送の禁止、…などである。…

（令和6年12月19日 武正公一委員（立憲））

ネットCMの議論への拡大

【第208回国会 衆議院憲法審査会 令和4年4月21日】

永原伸・民放連専務理事 …なぜ、投票日前二週間、テレビとラジオの広告を禁止対象としたのか。それは、音声や映像を用いた広告は時に感情に訴える、扇情的な影響力を持つという理由でございました。

今、多くの国民が動画配信サービスに慣れ親しみ、大量の動画広告に接しています。そうしますと、投票日前の二週間、YouTubeなどの動画広告は規制されず、テレビとラジオの広告は禁止されるということとなります。

時に感情に訴える、扇情的な影響力を持つとおっしゃる動画広告が、配信サービスを通じて大量に流れ、SNSを通じて大量に拡散される。そういう状況が、果たして百五条〔＝投票日前二週間のテレビ・ラジオ広告の禁止〕が期待した、国民が冷静に判断できる投票環境と言えるのでしょうか。

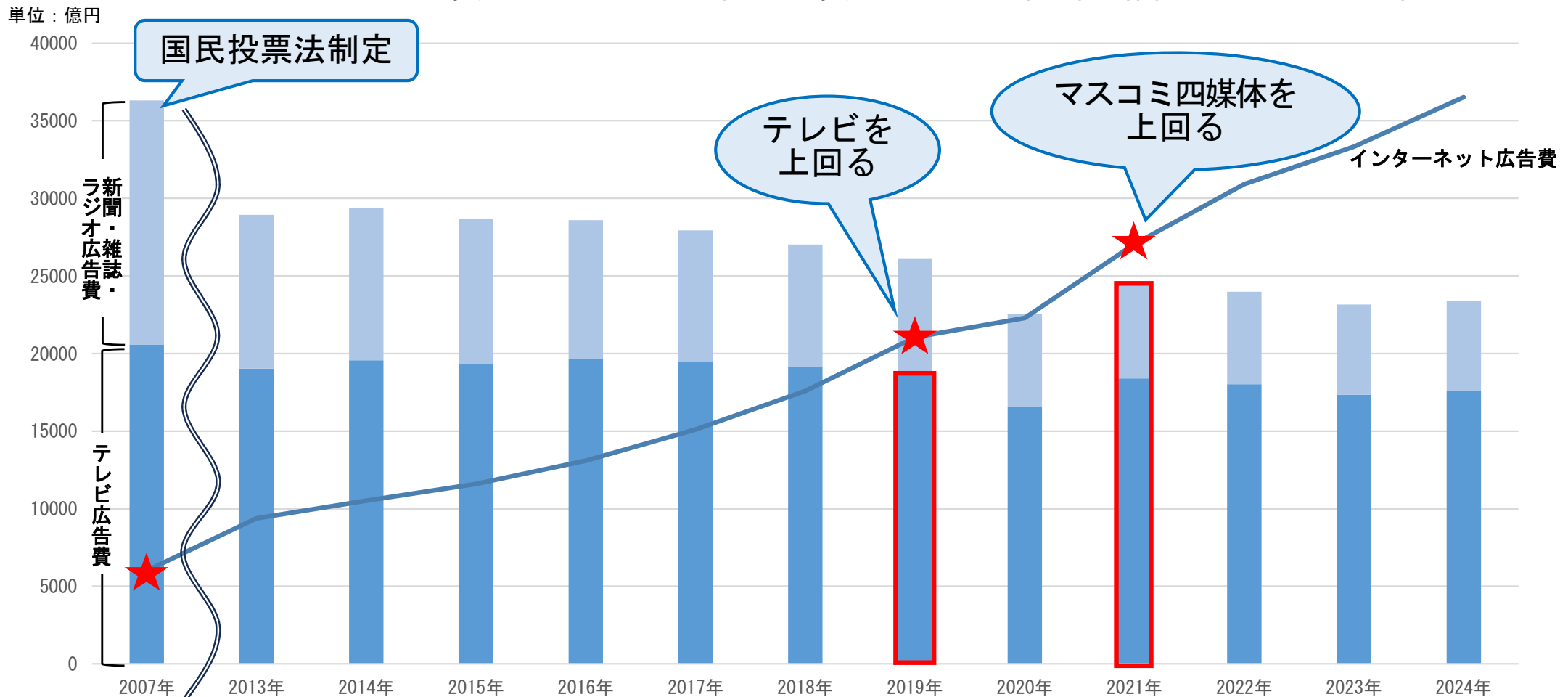
テレビやラジオCMを法律で禁止する、その期間を国民投票運動期間中全てに拡大すべしという御意見もあるようですが、そうしますと、時に感情に訴える、扇情的な影響力を持つ動画広告がSNSやネット上で大量に拡散され、それが国民の目に触れる、一番露出の大きい広告になると予想されます。…（中略）…

私ども民放連は、テレビとラジオの広告のみを対象に規制を強化することには当然反対ですが、インターネット広告も含めて、国民の広告表現を規制することに対しても極めて慎重であるべきだという立場です。…

インターネット広告市場の急速な拡大

インターネット広告費は、国民投票法制定時の2007年にはテレビ広告費の3分の1程度であったが、2019年にはテレビ広告費を上回り、2021年にはマスコミ四媒体広告費（テレビ・新聞・雑誌・ラジオ）を上回るまでに拡大した。

インターネット広告費とマスコミ四媒体広告費（テレビ・新聞・雑誌・ラジオ）の推移



衆・憲法審査会における参考人の主な見解

一般社団法人日本インタラクティブ広告協会（JIAA）専務理事 橋本浩典参考人
事務局長 柳田桂子参考人（令和4年12月8日）

日本インタラクティブ広告協会（JIAA）とは

- ・インターネット広告の業界団体。インターネット広告のビジネスに関わる企業（媒体社、広告配信事業者、広告会社等）321社が加盟している（2025年4月1日現在）。
- ・インターネット広告の健全な発展、社会的信頼の向上のために、ガイドライン策定、調査研究、普及啓発などの活動を行う。
- ・参加各社が広告掲載基準を策定する際に参考となる業界標準の指針として、インターネット広告掲載基準ガイドラインを定めている。

（出典） JIAAウェブサイト「会員一覧」（<https://www.jiaa.org/jiaa/kaiin/>）、令和4年12月8日の衆議院憲法審査会におけるJIAA配付資料を基に作成。

ネット広告規制の難しさ

- ・インターネットに限らず、メディアからの情報経路は多岐にわたる
→有料の放送CM・ネット広告のみを規制することで効果があるかは疑問
- ・ネット広告を出稿する仕組みは複雑。また、業界団体に属していない中小事業者や個人も、広告主や媒体運営者として多数存在
→JIAAもルール整備や啓発などを行っているが、事業者に対して、特定の規制に従うよう強制する権限は有していない
- ・広告の出稿方法（媒体・プラットフォーム・広告会社の選定、取引形態、広告料、配信量等）は、基本的に広告の出し手側が設定するもの
→実務面や実効性の面からみても、広告の受け手側が自主的に公平性を確保することは難しい

考えられる方策

- ・公職選挙法では、平成25年の改正時、各党の協議を経て、インターネット選挙運動解禁に伴うガイドラインが作成されたと承知
→広告の出し手側（＝政党等）が、法律を踏まえて定めた基準が最も有効
そのような基準があれば、業界としてもその基準に従った対応を採りたい

放送・ネット等に関する議論において提示されている主な方策

(a)資金力の多寡による量の偏り、(b)フェイクニュース等への懸念、(c)外国勢力の介入への懸念等に対応する観点から、主に以下のような方策が提起され、議論がなされている。

	法規制(禁止)	法規制(一定の義務付け)	緩やかな法的措置 (自主的取組の後押し)	自主的取組	主な議論のポイント
放送CM (現行国民投票法： 「投票日前2週間、 勧誘CM禁止」を 規定)	全運動期間、「全ての勧誘CM」及び「政党等の意見表明CM」を禁止	- 広告主の表示義務 - 事業者のCM審査状況の広報協への定期報告義務(→広報協による是正要求)	広報協が右の事業者の自主的取組の参考となるガイドラインを策定	事業者の自主的取組と広告主(政党)の自主的取組により対応	「表現の自由」と「国民投票の公平・公正」とのバランス - 民放連の「国民投票運動CMなどの取り扱いに関する審査ガイドライン」に対する評価 - ネット(ネットCM・SNS等)を用いた運動に対する規制とのバランス など
ネットCM (現行国民投票法： 法規制なし)	政党等の有料ネットCMを禁止	- 広告主の表示義務 - 事業者の有料ネット広告に関するデジタルアーカイブ義務 - 事業者のCM回数等の広報協への報告義務 - 事業者の掲載基準策定の努力義務	広報協が右の事業者の自主的取組の参考となるガイドラインを策定	事業者の自主的取組と広告主(政党)の自主的取組により対応	「表現の自由」と「国民投票の公平・公正」とのバランス - JIAAのネット広告全般に関する「インターネット広告掲載基準ガイドライン」に対する評価 - アウトサイダー(業界団体に属していない媒体運営者)の存在 - 広告掲載に至る仕組みの複雑さ等による規制の実効性 など
ネットの適正利用 特にフェイクニュース対策	—	- 勧誘・意見表明を行う者の表示義務 - 事業者の検索結果への広報協URLの優先表示義務(又は、事業者に要請) - ネットの適正利用について、利用者の努力義務	広報協が適正利用に関するガイドラインを策定	事業者の自主的取組により対応	「表現の自由」と「国民投票の公平・公正」とのバランス - 国民投票の場面以外(選挙等)での取組状況 - 国民投票法だけではない幅広い議論の必要性 など
ファクトチェック関係	- 広報協がファクトチェックを実施 - 広報協によるフェイクニュースの例示やその取扱いに関するガイドラインの策定 - 影響の大きいフェイクニュース投稿について、事業者の広報協への報告義務(→広報協による付随的情報提供) - 広報協と民間ファクトチェック団体との連携を実施				「公権力による表現の自由への介入」という観点から、広報協によるファクトチェックの是非 など
資金規制	法規制あり - 支出上限額の設定、収支報告書提出義務 - 外国人等からの寄附の受領禁止、匿名寄附の禁止等	法規制なし 資金規制は実効性の確保が困難である等の問題があり、規定しない	「表現の自由」と「国民投票の公平・公正」とのバランス - 資金規制の実効性 など		
国民投票広報協 議会の充実強化	- 広報・予算・人材面の充実強化。特に、ネットによる広報、説明会の開催など - 上の表で提起されている広報協の機能追加の是非、機能追加のための体制確保				左記を踏まえた規程(細則)等の整備 など

今回のテーマ

今回のテーマ