

憲法改正手続法における国民投票に関するインターネット
広告の規制に関する意見書

2023年（令和5年）4月13日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、日本国憲法の改正手続に関する法律（以下「憲法改正手続法」という。）について、2019年1月18日付け「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」（以下「2019年意見書」という。）で、テレビ・ラジオの有料勧誘広告及び意見表明広告について2週間以上の相当期間はそれを禁止すべきこと等の検討を求める意見を表明しているが、いまだに検討されておらず、その実行を強く求める。

そして、憲法改正手続法の附則に規定する「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」について、今回、当連合会において意見を取りまとめたので、本意見書で、改めて、国会に対し、国民投票に関するインターネット広告に関し、以下の内容の改正を行うこと、及びこれらの改正が行われるまで憲法改正の発議を行わないことを、上記テレビ・ラジオの広告規制に関する検討とともに、強く求める。

- 1 (1) 国民投票運動¹のために、有料で、インターネットを利用する方法により行う広告²（以下「国民投票運動インターネット広告」という。）について、国民投票期日までの少なくとも1か月以上の相当期間はできないものとする
- こと。
- (2) 国民投票についての意見表明³のために、有料で、インターネットを利用する方法により行う広告（以下「意見表明インターネット広告」という。）についても国民投票運動インターネット広告と同様、(1)と同じ期間はできないものとする
- こと（以下、国民投票運動インターネット広告と意見表明インターネット広告を合わせて「国民投票に関するインターネット広告」という。）。

¹ 「国民投票運動」とは、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」である。

² 「広告」とは、「送り主である広告主が、受け手の態度や行動に影響を与える目的で、新聞、テレビ・ラジオ、インターネット等の広告媒体を通じて有料で行う情報伝達活動」を言うこととされている（日本大百科全書）。

³ 「国民投票についての意見表明」とは、投票を勧誘することなく「賛成あるいは反対と意見表明するにとどまる行為」である。

- 2 国民投票に関するインターネット広告をする場合には、広告主及びその実質的支配者（発信の内容、発信方法、発信規模を決定する権限を有する者を「実質的支配者」という。以下同じ。）を表示するものとし、その広告主及びその実質的支配者が広告に支出できる上限額を定めるものとし、かつ、その上限額の規制についての履行確保方法を定めること。
- 3 国民投票広報協議会（以下、「協議会」という。）は、憲法改正案の賛否に関する公平・公正な判断材料を国民に提供するため、以下の点を行う旨の規定を置くこと。
 - (1) 協議会は、憲法改正発議後、国民投票期日までの間について、協議会のホームページ等での広報・広告や協議会の費用による国民投票に関するインターネット広告を行う等、インターネットを利用して、賛成意見及び反対意見の公平性を確保した上で、国民に対して十分な情報提供をすること。
 - (2) 協議会は、1 (1) (2) 記載の禁止期間以前に行われる各広告主の費用による国民投票に関するインターネット広告について、賛成意見及び反対意見の公平性を保つためのガイドライン等を定め、併せてこの中にインターネット広告に関与する事業者が公平性を保つ自主規制を実施できる根拠となる規定を用意し、かつ、事業者がガイドラインを尊重することを求める規定を置くこと。
 - (3) 1 (1) (2) 記載の禁止期間においては、3 (1) の協議会の広報・広告に加えて、協議会が広告主として費用負担することにより、政党等の賛成意見、反対意見について、公平性を確保した上で、十分な国民投票に関するインターネット広告を行うものとする。

第2 意見の理由

- 1 はじめに（国民投票における有料広告についての当連合会のこれまでの意見書等と本意見書）
 - (1) 国民投票における有料広告についてのこれまでの日弁連の意見書等
 - ① 当連合会は、テレビ・ラジオの広告放送（以下「広告放送」ともいう。）の規制について、2006年から2018年に次のような見解を示した。
 - ア 憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する意見書（2006年8月22日）

「有料広告放送」については、投票直前は国民の関心も最も高まる時期であり、一律禁止は到底許されないとしつつ、テレビ広告等を行うためには多大の費用が掛かることからすれば、財力のある者のみがテレビ

等を利用できるという不公平なことにもなりかねないとも言えるとの懸念も示した。

イ 憲法改正手続法の見直しを求める意見書（2009年11月18日）

有料意見広告放送の禁止期間が14日間で十分かつ適切なのか否か、禁止期間を更に延長する必要があるのか否かなど、検討されるべき問題は多数あると述べた。

ウ 憲法9条の改正議論に対し、立憲主義を堅持し、恒久平和主義の尊重を求める立場から課題ないしは問題を提起するとともに、憲法改正手続法の見直しを求める決議（2018年5月25日）

有料意見広告放送については、テレビ広告等には膨大な費用がかかるため、財力のある者でなければテレビ広告等を利用することが困難であり、そこに不公平な事態が生じるおそれがあるため、憲法改正手続法104条の趣旨からしても、有料広告についての実質的公平を確保するために放送事業者に慎重な配慮を求めることは必要であり、この点についての実効性のある措置が可能かを検討すべきものとし、更に加えて、例えば、有料広告放送を全面禁止した上で公費により公平な意見表明の機会を保障したり、団体が使える費用に上限を設けたりするなどの規制案を含めて検討すべきであると述べた。

② その上で、当連合会は、2019年意見書において、テレビ・ラジオの有料広告について、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の広告放送（勧誘広告）に対する国民投票期日前14日間の禁止期間を延長すること」「意見表明のための有料の広告放送（意見表明広告）を勧誘広告と同様の期間禁止すること」について、法的規制の必要性を検討し、必要性を認めるときには法改正を行うことを国会に求めた。

一方、同意見書は、「インターネット上の情報発信の増加」という項で、近年の情報通信環境の大きな変化に伴い、動画を含む広告のインターネット配信も増加していることに触れていた。そして、憲法改正手続法の附則第4条二号ハでは、国民投票の公平及び公正を確保するために、「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」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されていた。

(2) 2019年意見書公表後、インターネット広告の影響力がテレビ・ラジオの広告の影響力と同等あるいはそれ以上となった状況を踏まえて、テレビ・ラジオの広告だけでなくインターネット広告についても同等以上の規制をす

べきこと

憲法改正手続法が成立した2007年以降のインターネットの発達・発展とともに、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進展するなど、情報通信環境に大きな変化が見られる。

とりわけ、2019年意見書が公表されて以降、インターネットを通じた媒体としてオンラインメディアやSNSの影響力も増していると言え、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、もはや、インターネットの広告費用は、テレビ・ラジオの広告費用を超えている。さらに、若年者層は、インターネットを視聴しテレビ・ラジオは視聴しないと言われており、これらの若年者層に対してはインターネットを使用する広告の影響力は際立っているものと言われている。

こうした2019年意見書公表時点以降の情報通信環境の変化を踏まえれば、国民投票法に関する情報提供に関するインターネットの利用について、少なくともテレビ・ラジオと同等の規制をすべきか否か、また、インターネットの実情に応じた発信される情報の公平性・公正性の確保や広告費用（資金）等についての規制の在り方について、改めて検討しなければならない段階に至ったと考えられ、そこで、当連合会は、インターネット広告の実情について検討した上で、本意見書で意見を述べるものである。

2 インターネット広告規制を必要とする立法事実の状況

(1) インターネット広告市場の実態（テレビ・ラジオと同等又はそれ以上の影響力と関係業界の寡占状況）

① インターネット広告費の増加（テレビ・ラジオ以上の影響力）

前記1(2)記載のとおり、インターネット広告費は年々増加しており、2020年では、インターネット広告費が2兆2290億円、テレビメディア広告費が1兆6559億円、ラジオ広告費が1066億円となっており、2021年の我が国における総広告費6兆7998億円のうち、インターネット広告費は、2021年には2兆7052億円となり、マスコミ四媒体（新聞、雑誌、ラジオ、テレビ）広告費の2兆4538億円を初めて上回った⁴。テレビ視聴率の低下、紙媒体の減少に伴い、今後ますますインターネット広告費が増加することが予測される。

⁴ 株式会社電通「2021年 日本の広告費」2022年2月

インターネットの影響力の増加や広告出稿者の増加に伴い、影響力の大きい媒体のインターネット広告料は、高額化が進んでいる⁵。また、同時に、広告代理店による枠の寡占化も進んでいる。

② インターネット広告費増大とその背景としてのターゲティング広告

こうしたインターネット広告市場の急成長の背景には、社会の急速なデジタル化がある。誰もが今やデジタル・プラットフォーム事業者が提供するサービスを利用することなしに生活することはほとんど不可能であり、同サービスに依存せざるを得ない。インターネット環境は社会に不可欠なインフラとなっていると言っても過言ではない。このような中、インターネットを利用した広告の影響力、とりわけ、マスコミ四媒体からの情報収集の減少が見られる若年層への影響力が強いのは、当然の帰結と言えよう。

このような社会のデジタル化に加え、インターネット広告特有のターゲティング広告の効果が大きいこともインターネット広告市場の急成長に一役買っているものと考えられる。

多くのインターネット広告においては、個々の視聴者の属性情報や行動履歴（その視聴者のウェブサイトの閲覧履歴や検索履歴、広告への反応履歴、購買履歴等）等の情報を組み合わせたデータを利用して広告を配信する、ターゲティング広告が行われている。ターゲティング広告は、膨大な個人に関する属性情報や購買履歴等のデータに基づき、個々の視聴者の好みに適している広告を、特定の視聴者個人に個別に提供するマイクロ・ターゲティングの手法により、特定の個人に対して当該個人が好んで視聴する広告を配信することにより、広告の効果の最適化を行うことができる。

以上のような社会のデジタル化やインターネット広告におけるターゲティング広告の効果を背景に、インターネット広告費の増大（インターネット広告市場の拡大）が生じているものと考えられる。

③ インターネット広告の種類とプラットフォーム事業者等の寡占状態⁶（テレビCMと同様の関係業界の寡占状況）

ア 検索連動型広告における寡占状況

検索連動型広告とは、インターネット広告のうち、G o o g l e 検索

⁵ 例えば、Yahooのトップページの「ブランドパネル パノラマPC」というディスプレイ広告の広告料は、2000万円以上とされている。

<https://marketing.yahoo.co.jp/service/yahooads/displayads-guarantee/price/>

⁶ この項について、公正取引委員会「デジタル広告分野の取引実態に関する最終報告書」（令和3年2月、以下「公取委報告書」という。）参照。

https://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/2021/feb/digital/210217_hontai_rev.pdf

やYahoo!検索等の検索サイトで検索を行った際に、検索語に連動して検索結果とともに配信表示される広告である。

検索連動型広告の広告費は我が国におけるインターネット広告費のうち、制作費等を除いた媒体費の37.0%（7991億円）を占める⁷。

この検索連動型広告における広告主（広告代理店）向けのサービスのグーグル社及びヤフー社の自社媒体による売上げのシェア（2019年度売上高ベース）は、グーグル社が70～80%、ヤフー社が20～30%であり⁸、寡占状態である。

また、検索連動型広告分野におけるグーグル社及びヤフー社の媒体社（概ねグーグル社、ヤフー社以外のホームページ運営会社）向けサービスの市場シェア（2019年度売上高ベース）は、グーグル社が70～80%、ヤフー社が20～30%で⁹、こちらも寡占状況である。

イ ディスプレイ広告における寡占状況

ディスプレイ広告とは、YouTube、Yahoo!Japan!、Facebook、Instagram、LINE、Twitter等のSNSやニュースサイト、ブログといったウェブサイトを読覧した際に、ウェブサイトやアプリのコンテンツの周囲に表示される静止画広告やコンテンツの途中で配信される動画広告のことである。

ビデオ（動画）広告を含めたディスプレイ広告の広告費は、日本におけるインターネット広告費のうち、制作費等を除いた媒体費の55.6%（1兆1984億円）を占める状況である。¹⁰

このディスプレイ広告におけるデジタル・プラットフォーム事業者各社の所有・運営型広告収入の占める割合（2019年度）は、フェイスブック社、ヤフー社、グーグル社が各10～20%、ツイッター社及びライン社が各5～10%で、その他（広告仲介事業者、広告代理人等に渡っていると考えられる。）が30～40%であり¹¹、5社で過半数を上回る寡占状況である。

ウ インターネット広告枠の大手媒体社による寡占状況

デジタル・プラットフォーム事業者は多数の大手媒体社の広告枠を抱

⁷ 株式会社電通「2021年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」参照。

⁸ 公取委報告書20頁

⁹ 公取委報告書21頁

¹⁰ 前掲、株式会社電通「2021年 日本の広告費 インターネット広告媒体費 詳細分析」参照。

¹¹ 公取委報告書22頁

えている。大手媒体社¹²の広告枠は多くの消費者の目に触れる広告枠であり、収益性やブランド認知を高める点から重要であるとされている。デジタル・プラットフォーム事業者は、このような大手媒体社の影響力の大きい広告枠を、自社のDSP（デマンドサイドプラットフォーム）¹³ではない第三者のDSPに開放しておらず、影響力の大きい広告枠については、寡占状況が生じていると指摘されている¹⁴。

エ インターネット事業者の寡占状況の問題性

インターネット広告についても、テレビ・ラジオと同様に関係事業者の寡占状況が生じており、日頃から多額の広告費を継続して支出する広告主は、国民投票期間についてだけ広告を行う者よりも有利に扱われてしまう危険性は、テレビ・ラジオの広告と同様のものと言える。

(2) テレビ・ラジオ広告と少なくとも同等の規制を必要とする立法事実について

① 囚われの聴衆¹⁵

テレビ・ラジオ同様、インターネットでも囚われの聴衆的に一方的に情報を届けられてしまう。インターネットでコンテンツを視聴する際には、特別に課金¹⁶しない限り有料広告を除外して視聴することはできない。

② 広告に高額な費用がかかる

「第2」の2で述べたとおり、インターネット広告も相当に高額な広告料金が必要となるため、資金力により格差が生じ得る¹⁷。

なお、広告料の課金体系の違いは、大規模な広告を行う場合には、それ

¹² 「媒体社」とは、「テレビ・ラジオ、新聞の広告を掲載する媒体を運営する者であり、ここでの「大手媒体社」とは、インターネット上でYouTubeやTwitter等を運営するデジタル・プラットフォーム事業者」を意味する。

¹³ 「DSP（デマンドサイドプラットフォーム）」とは、広告の費用対効果を高めるため、広告主（デマンドサイド）側が買付条件（価格）設定することができる広告枠入札のシステム（プラットフォーム）のことである。

¹⁴ 公取委報告書71頁に、「適正と考える価格以上で入札したにもかかわらず配信したい広告枠に配信できなかったことがある旨の回答の割合、広告主・広告代理店10%強～20%弱、広告仲介事業者15%弱～20%強である」とのアンケート回答結果が紹介されている。

¹⁵ 「囚われの聴衆」とは、「何かを聴かざる（知らざる）を得ない状況に置かれた人々」を指し、地下鉄内で宣伝を聴かせ続けられた者について問題とされた判例がある。

¹⁶ 例えば、YouTubeにおいては、無料視聴ではしばしば視聴者が求めもしないのに希望した動画に先だつてあるいは途中で広告動画が強制的に配信されるが、有料サービスであるYouTube premiumでは、そのような広告動画に煩わされることなく、視聴者が希望した動画を直ぐにあるいは中断なく視聴できる。

¹⁷ 2019年意見書では、有料広告放送について、「資金力の多寡により、国民に提供される改正案に対する賛成及び反対に関する情報量に格差が生じるおそれがある。これを是正するために、有料広告放送の規制期間を期日前14日間に限定することで十分かという問いが、憲法改正手続法成立後も今なお投げかけられている」（4頁）と指摘している。

ほど影響しない。

広告放送では、実際の視聴者数が想定より少なかったとしても、固定額で課金され、マスメディアであるため広告料は相当な高額となる。これに対し、インターネット広告では、単に視聴者が有する端末に広告が表示されただけではなく、視聴者がクリックをするなど一定の視聴と言える反応をして初めて課金することが一般であり、ターゲティング広告等により、テレビ・ラジオに対比して効率的な広告料で効果の期待される広告を行うことができる。しかしながら、大規模に有効な広告を行おうとすると多額の広告費がかかることは変わらず、課金体系の違いは、テレビ・ラジオに比して規制を緩和すべきと考える理由とはならないと考える。

③ 寡占状況

テレビにおける広告代理店の寡占化同様に、前述したとおり、インターネットの場合は、デジタル・プラットフォーム事業が高度に寡占化されている実態がある。

④ 自主規制の可能性

他方、広告主とデジタル・プラットフォーム事業者、広告代理店との関係は契約関係であり、例えば、協議会や自主規制団体による憲法上の問題点を踏まえた合理的なガイドラインによる自主規制の権限が与えられれば、テレビ・ラジオ同様、自主規制の可能性はある。とりわけ、インターネットのデジタル・プラットフォーム事業者が外国資本の大企業によって寡占化されていることは、表現の自由が脅かされかねないという憲法上のリスクでもあるが、他方、それら企業がレピュテーションリスクにも敏感なことを踏まえると、米国やEU規制に従うのと同様、法律による規制や自主規制の根拠を設けることにより、法の支配に基づく自主規制の可能性を示していると考えられる。

(3) テレビ・ラジオというマスメディアとは違うインターネットの広告の特性からのテレビ・ラジオに付加した規制の必要性の立法事実

① 虚偽情報の流布とターゲット広告

ア ケンブリッジ・アナリティカ事件¹⁸

¹⁸ 川西晶太「SNSにおける個人情報の不正利用ーケンブリッジ・アナリティカ事件ー」(『ソーシャルメディアの動向と課題：科学技術に関する調査プロジェクト報告書』(調査資料2019-5)、国立国会図書館調査及び立法考査局、2020年3月31日)57頁以下。

クリストファー・ワイリー「マインドハッキング」(2020)第5章

ブリタニー・コリンズ「告発 フェイスブックを揺るがした巨大スキャンダル」(2019)ほか。

ケンブリッジ・アナリティカ事件とは、ケンブリッジ・アナリティカ社が、虚偽情報により、イギリスのEU離脱国民投票や同年11月のアメリカ大統領選挙において、個人情報をも不正に利用した選挙戦術に協力し、投票結果に影響を与えたとされている事件である。

この事件はインターネット上で虚偽情報(フェイクニュース)が発信不明主体から流布される危険性があること、しかも、インターネットを利用しようとする者の嗜好等の傾向を個人データから分析してその広告を好んで見ようとするその属性の者をターゲットとして広告を行うという、いわゆるターゲティング広告が行われることから、テレビ・ラジオ等のマスメディアと異なり、発信される情報が、その情報に親和性のある者に対して伝達・配信され、配信された者は自分に親和性のある情報を受けることによりそれを信じてしまっ、投票行動等が影響を受け民主主義にも多大な影響を与えてしまいかねないという問題点が現実生じたとされる事件である。

さらに、ターゲットとなった一定の考え方を持った個人は、配信された情報について親和性を持っていることからその情報に対して疑問を持つ機会を与えられることなく、当該個人の考え方をより強固なものにし、国民の分断をより大きく増幅させてしまうリスクがあることを示唆していると言われている。

この事件で明らかになった問題点は、虚偽情報の流布の危険性¹⁹と、ターゲティング広告の問題点であって、これは、インターネットが人々の民主的な選択や民主主義的なコンセンサス形成過程に重大な影響を及ぼしかねないという問題点であり、国民投票運動や意見の表明についても、同様の問題性を持つものとして、テレビ・ラジオと比較しても虚偽情報の流布の危険性が高く公正性が害されかねないことは、規制を行うことを考える上で極めて重要な論点である。

イ 広告内容について批判的視聴者によるチェック機能が働きにくいこと
広告放送(テレビ・ラジオ広告)はターゲットを絞れないマス広告となるため、あらゆる属性のターゲットに対応し広く視聴されることになるので、幅広い属性の者に受け入れられ得る内容である必要がある。また、意見の分かれる論点や内容において、一方に偏って取り扱うことは、

¹⁹ 虚偽情報やフェイクニュースに対する各国の対応について、株式会社三菱総合研究所デジタル・イノベーション本部「諸外国におけるフェイクニュース及び偽情報への対応状況」(2019年10月15日)参照。

多様な視聴者の批判にさらされ共感を広げることができないので、一方の意見に偏った広告等はしづらいものと考えられている。また、反対の意見を持つ者を含めて幅広く属性を持つ視聴者に視聴されることから、その内容について、ファクトチェック等の批判にさらされることになり、虚偽情報についてもチェックされる機会があることが指摘されている。

これに対し、インターネット広告は、ターゲットを絞りその情報に親和性のある者だけに配信されるため、意見の分かれる争点について、一方的に偏った内容の配信をしやすい。また、その情報に親和性のあるターゲットに絞られた個人に直接届くため、マス広告として行われる広告放送に比して、反対意見を持つ者の批判的検討によるファクトチェックがなされづらい。

② 国内規制の対象外の外国資本や外国からの発信であること

ア 国内放送事業者に対するような法規制が存在しないこと

テレビ・ラジオ放送には、電波が有限であり、発信元が国内に限定され、かつ、放送法4条のような事業者に対する表現の自由や報道内容の公正・公平・政治的中立に関する²⁰法的枠組みがある。国民投票法においても、テレビ・ラジオについては、協議会における広報や有料意見広告についての法的枠組みも存在している。これに対して、インターネットにはこれらの法的枠組みはない。

また、日本のテレビ・ラジオについての広告代理業界は、国内の大手業者が市場を寡占している状態で、国内資本であっても新規参入も困難であり、外国資本の参入は想定されていない。

これに対し、インターネット広告は、インターネットが世界中から発信されるものであるところから、その事業規模は容易に国境を越えてしまう²¹。なお、前述したように、インターネット関連業界、特に、デジタル・プラットフォーム事業者は、かなりの部分が、外国資本の下で海外拠点において日本国内に向けてインターネット事業の活動している実情にある。

イ インターネット仲介者が外国資本であること

²⁰ ただし、放送法4条の性格については留意が必要である。当連合会の2016年4月16日付け「放送法の「政治的公平性」に関する政府見解の撤回と報道の自由の保障を求める意見書」では、「放送法は、同法4条1項を、政府が放送事業者を法的に規律する基準としているのではなく、放送事業者が、その自律的取組によって表現の自由の確保という放送法の目的を実現する際の倫理規範としている」（3頁）と指摘している。

²¹ 2016年の米国大統領選挙において、ロシアが介入したとの疑いが報じられている。

広告放送（テレビ・ラジオCM）は放送メディアを仲介者とする。この仲介者である放送メディアには、外国資本の議決権保有率に上限がある。

これに対し、インターネット広告は、プラットフォーム事業者が圧倒的な力を持っている。前述したように、主要な検索事業者、SNS、動画配信サービスは、軒並み外国資本の下にあり、事業活動を行う主体は外国にある外国法人である。

したがって、国民投票法による国内法の規制が、これらの海外事業者にも実効性が保たれるような枠組みを持つ必要が生じてくることに留意が必要である。

③ 若年層が視聴すること

テレビを中心とする放送広告は、全世代的に視聴者数が多いとされるが、近時、10～20代の若年層の約半数が、平日はほぼテレビを見ないとされており、いわゆるテレビ離れが進んでいるとされる。他方で、インターネットの視聴者は、若年層が多く、若年層へのターゲティングが可能となる。若年層への国民投票の広報・広告という点では、少なくともテレビ・ラジオと同等かそれ以上に規制を設けるべきである。

④ 効果測定が迅速かつ容易であり、それを次の広告に有効に利用し得ることで広告効果がテレビ・ラジオより大きくなり得ること

広告放送では、広告出稿後に、どれだけの視聴者が実際に広告放送を視聴して、どれだけの効果があったのかを測定したり把握したりすることが困難である。

これに対し、インターネット広告では、アクセス数や実際の購買数、資料請求等の効果（生活者の反応）を、アクセスログの解析ツールや広告レポート機能等の活用により、ほぼリアルタイムで把握することが可能となる。そのため、リアルタイムで把握した情報を、ターゲティング広告に利用することにより、より効果的に個人に絞ったターゲティング広告を行うことが可能であり、この点からも、テレビ・ラジオと同等かそれ以上に規制を設けるべきと考える。

⑤ 拡散が容易であること

広告放送は、情報の受け手である視聴者がその広告について他者へ伝播する方法が、いわゆる口コミに限られ、拡散性に乏しい。

これに対し、インターネット広告は、視聴者が主体的にSNS等で引用したりリンクを貼るなどして紐づけされたり、いったん投稿された視聴者

のSNSの内容そのものが拡散される（いわゆるシェアやリツイートにより、容易に他者へ伝播される）。

⑥ プライバシーを侵害する可能性が高いこと

広告放送（テレビ・ラジオ広告）は、マス広告であり、広告の受信により個人のプライバシーが収集利用されることはない²²。

これに対し、インターネット広告では、一定の匿名化処理がされているとしても、インターネット広告等を視聴する度に、視聴するサイト横断的に膨大な個人情報が収集・集積されその集積された個人データを分類・プロファイリングすることにより、特定の個人にどのような広告を配信すると効果的か、集積された個人情報がターゲット広告に利活用されており、このような個人データの一方的な集積、利活用はそれ自体が個人のプライバシー権や個人情報の自己コントロール権の侵害ともなりかねない。

そして、インターネット広告の利用により集積された個人データが、不正に流出・利用されないとも限らず、事実、前述のケンブリッジ・アナリティカ事件では、不正に個人情報が利用されたとされており、インターネット広告を行うことにより、広告主体に個人情報が悪用されかねないという点を考慮しなければならない。

(4) 立法事実のまとめとそこから導かれる国民投票に関するインターネット広告の法規制の方向性

以上の立法事実からすると、インターネット広告については、少なくともテレビ・ラジオと同等以上に規制すべきものと考えられ、更に意見の趣旨記載のように、広告禁止期間を2週間ではなく少なくとも1ヶ月以上にすべきであるとともに、広告発信主体の表示を求め、また広告額の上限を定め、公正・公平な広告とする規制等をすべきものと考えられる。

3 憲法上の表現の自由の観点から、インターネットという自由で開かれた発信空間における必要最小限の規制の要否

(1) 憲法上の表現の自由との関係でインターネット規制については、謙抑的であるべきと考えられること

① インターネットという自由で開かれた表現空間の保障について

インターネット上での情報提供や意見表明等の発信は、表現の自由の対象であり、インターネットは、マス・メディアとは異なり個人でも発信す

²² 最近ではデジタル回線で事業者が視聴情報を収集することもあり得るが、基本的には一方通行の情報提供である。

ることが可能であり、また、個人間で意見交換や議論を活発に行うこともできる場である。そのため、憲法改正案の趣旨、具体的な内容、賛否の理由を理解し、賛成・反対の意見を形成する上での役割は大きい。

このように個人が広く不特定多数の人々に意見表明することが可能である手段として、インターネットという自由で開かれた表現空間での各個人の情報の提供については、憲法上最大限保護されるべきものである²³。

② 憲法についての国民投票に関する表現の自由の重要性について

さらに、憲法改正手続での国民投票運動は、主権者である国民が国の在り方を決める手続であり、その運動や意見表明は自由に行われるべきものである。

すなわち、憲法改正国民投票が、主権者たる国民の憲法改正案に対する賛否の意思表示である以上、国民投票の前提として、憲法改正案の趣旨、具体的な内容、賛否の理由が国民にとって明確なものになっていなければならない。そのためには、国民の間で憲法改正案をめぐる議論が活発に展開され、論点及び賛否の相違点を把握した上で賛成・反対の意見を形成できるよう、自由な公共空間が確保されていなければならない。憲法21条の「集会、結社及び言論、出版等の一切の表現の自由」が、こうした空間の保障に資する²⁴。

したがって、国民投票運動の規制は原則として許されず、例外的にその規制をするとすれば、高度の必要性和合理性が求められる²⁵。

③ 現行憲法改正手続法の広告規制について

この例外的な規制として現存するのが、憲法改正手続法105条の「投票日前の国民投票運動のための広告放送の制限」である。

また、公職選挙法142条の6は、選挙運動のための有料インターネット広告を禁止している²⁶。

(2) インターネット広告に規制を行うことの必要性について

① 現行国民投票法によるテレビ・ラジオ規制について

²³ 商業的な発信も保護の対象である。

²⁴ 2019年意見書2頁。

²⁵ 国民投票運動での有料インターネット広告規制を機に、政府がネット規制に強く乗り出すようなことは許されない。

²⁶ 公職選挙法142条の6は、一定の選挙運動のための有料インターネット広告を禁止している。既に日本の法制は、有料インターネット広告制限の例があるのである。

同法は、事前運動の禁止や文書活動の制限、戸別訪問の禁止等広範な制限をしている。公職選挙と憲法改正国民投票とは、憲法の下にある議会議員や首長を選択する選挙（選挙のルール）と、憲法そのものを変更するか否かを選ぶ国民投票（憲法制定権の発動）という違いがあり、慎重な検討が必要であるが、投票者の自由な意思形成が歪められてはならないという点では共通する。

前述したように、国民の間で憲法改正案をめぐる議論が活発に展開され、賛成・反対の意見を形成できるよう、自由な公共空間が確保されていなければならない。このような自由な公共空間の確保のためには、政府による法規制は最小限であるべきである。

他方、経済的な格差や媒体事業者との関係の相違によって、一方的な情報のみが提供されたり、更には虚偽情報が流布されたりして国民の意思形成が歪められるようであれば、自由な公共空間とは言えない。この観点から、主権者たる国民の憲法改正案に対する賛否の意思の形成を自由にするために、国民の意識形成が歪められることのないような一定の規制が必要である。

当連合会では、この意味で、憲法改正手続法105条の「投票日前の国民投票運動のための広告放送の制限」は、例外的な規制として、国民が自らの賛否の意思を形成する「静謐な環境」を確保しようとするものであり、必要最小限度のものとするが、更に、2週間では足りないかどうかを検討すべきだとする意見を表明している。

② インターネット広告にテレビ・ラジオと同等以上に規制が必要なこと

前述したとおり、インターネット広告の影響力は、テレビ・ラジオの広告放送と同等又はそれ以上に至っており、さらに、若年層への影響力がテレビ・ラジオより大きいことを考えると、憲法改正手続法において、テレビ・ラジオと同等の規定を設けることは何人にも異論のないところであろう。さらに、インターネットの広告のリスクについては、前記2(2)記載のとおり、テレビ・ラジオとは異なったリスクがより高いものと言われている。すなわち、ターゲティング広告により、国民が賛成・反対の両方の意見に極端に分断されることがない期間を確保しつつ、国民が自らの賛否の意思を形成する「静謐な環境」を保持する必要があるため、テレビ・ラジオ以上に一定の規制が必要である。

(3) (1)(2)を踏まえた本意見書の国民投票に関するインターネット広告の規制についての検討の方向性

本意見書においては、このようなインターネット広告の状況を踏まえて、国民投票に関するインターネット広告について、インターネットの普及の実情、インターネット上での虚偽情報やマイクロ・ターゲティングの問題等のテレビ・ラジオ広告以上の危険性、インターネットという自由で開かれた発信空間における規制の憲法上の問題点、海外事業者に対する規制の在り方やインターネット事業者の自主規制の可否、協議会が果たすべき役割等を検討

した上で、以下のとおり提言するものである。

(4) 必要最小限度の規制の内容

① 一定期間の国民投票に関するインターネット広告の禁止

前述したとおり、インターネットについては、一人一人の市民・国民が広く社会に対して意見を発信できるという意味で、言論の公共空間による自由市場を形作り得るものとして、基本的に規制は最小限度にすべきである。しかるところ、国民投票についての投票勧誘や意見表明についてのインターネット広告においては、テレビ・ラジオと同様に、多額の広告料を負担し得るか否かという経済的な格差や寡占状況にある媒体事業者との関係性の相違によって、一方的な情報のみが選択・提供されることによる弊害はあり得、テレビ・ラジオと同等の期間以上に規制すべきである。

更には、国民投票に関するインターネット広告の場合には、ターゲティング等により国民が憲法改正案の賛否に関する公平な判断材料の提供を受けられなくなって、ひいては極端な意見の対立や国民の分断をより深刻なものとする状況を生じてしまったり、是正されにくい虚偽情報が流布されたりする危険性がある。このことによって、自由な言論の公共空間でなされるべき国民の意思形成が歪められることがないように、国民の静謐を保つためのインターネット広告が相当期間禁止されるべきである。

以上から、現在のテレビ・ラジオ放送広告については、投票日前14日間と規定されているが、国民投票に関する期日前投票の期間も14日間であり、期日前投票期間の開始前2週間も静謐な環境を確保するために、(テレビ・ラジオについてもこの14日間を延長することを検討すべきであるが、)少なくとも国民投票に関するインターネット広告については、国民投票期日前14日間を超える期間として、少なくとも1か月間以上の期間が相当である²⁷。

② 主体表示義務及び資金規正(資金総量、資金開示)²⁸

前述のとおり、憲法改正手続法附則4条の二のロに「国民投票運動等の資金に係る規制」とされていることからすると、インターネットを使用した広告だけでなく、テレビ・ラジオの広告を含む全ての広告において、これを利用する国民投票運動及び意見表明については、広告主若しくは実質

²⁷ 現行法は、国民が自らの賛否の意思を形成する「静謐な環境」を確保しようとして14日を設定したものであるが、期日前投票が投票日前14日間できるのであれば、期日前14日に投票する者についてもその前14日程度の静謐な環境期間を確保するべきである。

²⁸ 外国人・外国法人の資金供与の禁止(更には、広告出稿の禁止)の是非も検討課題である。

的広告主の表示を求めるものとし、その広告主若しくは実質的支配者が支出できる上限額及びこの上限額の規制に実行的な履行確保方法を定めるのが相当である。なお、インターネットを利用する広告の規制については、ニュージーランドの国民投票制度の広告費上限規制が参考となる²⁹。

③ 残された検討課題

なお、今回は、インターネット上の「広告」について問題にしているが、(3) ①のケンブリッジ・アナリティカ事件のところでも述べたように、インターネット上での虚偽情報（フェイクニュース）の発信は、「広告」に限られず、個人のSNS上の発信等でも行われることに留意が必要である。

このうち、明確に「広告」の形態をとらず、個人やユーチューバー等からの発信の型をとるインフルエンサー・マーケティングや広告でありながら個人からのSNS発信を装うステルスマーケティング等については、広告の実質的支配者を表示させ広告費用を開示させることにより一定の規制が及ぶことになる。一方で、発信者不明主体からのインターネット上での虚偽情報（フェイクニュース）の発信については規制が及ばないことになる。この点、最低限の規制として発信主体表示を求めて無責任な情報発信を牽制するという考え方もあり得るが、これは匿名表現の自由の制約となって憲法改正に関する匿名表現行為の自粛につながりかねないという指摘もあり、今後、海外での動向を踏まえ慎重な検討を要する課題であることを付言する。

④ 協議会については、4記載のとおり。

4 協議会のインターネットを利用する広報・広告の根拠規定等の必要性

(1) 国民投票法にインターネットを利用する広報・広告の規定が存在しないという問題性

現在の憲法改正手続法は、105条で「何人も、国民投票の期日前十四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」と規定し、投票期日前14日間につ

²⁹ 南亮一（国立国会図書館調査及び立法考査局主幹憲法調査室）「ニュージーランドの国民投票制度－概要及び広告規制－」（レファレンス851号、2021年11月）109頁によると、同国の規制（インターネットに限らない）における上限額は、登録広告主33万8000NZドル（約2603万円。2年以下の拘禁刑若しくは10万NZドル（約770万円）以下の罰金刑又はこれらの併科）、登録広告主でない者の上限は1万3600NZドル（約105万円）とされている（127頁）。

いて広告放送（テレビ・ラジオCM）を禁止するとともに、同法106条において、その禁止期間、協議会が「憲法改正案の広報のための放送をするものと」としている。また、放送に関しては、「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」（同条6項）としており、改憲に賛成する政党等及び反対する政党等について、協議会の費用で各自の広告が行える規定が整備されている。

また、同法107条は、協議会が「新聞に、憲法改正案の広報のための広告をするものとする」とし、この広告に関しては、「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寸法及び回数を与える等同等の利便を提供しなければならない」（同条5項）と規定を設けている。

しかし、現在の憲法改正手続法には、インターネットを利用する広報・広告について規定がなく、協議会の費用で賛成・反対する政党の広告を行うことについての規定もない。

このため、協議会がインターネット上で広報を実施する法的根拠はないのが現状である。現状では、特に若年層はテレビ・ラジオよりもインターネットを視聴することが多いと言われていることからすると、協議会においてインターネットを利用する広報・広告に関して規定がないことは、重大な欠缺であり、特に、18歳まで投票権者が拡大されている今日、インターネットを利用する広報・広告について規制がないまま国民投票を行うことは重大な問題があると指摘せざるを得ない。

インターネットがテレビ・ラジオと同等又はそれ以上に国民が情報を獲得する媒体となっている現状を考えると、協議会は、発議後、投票日までの発議期間、インターネットを利用した広報・広告をしなければならない。

(2) 協議会の国民投票に関するインターネットを利用した広報・広告についての規定を設けるべきこと

テレビ・ラジオについては、前記のように憲法改正手続法107条5項の「同等の利便を提供」する旨の規定があり、かつ、放送法4条が規定されているので、これに類似するガイドライン等設定の必要がある。

なお、インターネットに関して、憲法改正案に対する賛成・反対等の双方に対して同等の広報・広告を国民に提供することには、法制上も技術的にも、格段の工夫が必要である。

したがって、協議会において、インターネットを利用した広報・広告についての公正・公平な利用の方策、具体的な利用方法、これらについての事業

者の自己規制を可能とする規定等について、以下のような規定を検討し、改正することが必須である。

- ① (ア) 発議期間を通じての協議会のインターネット広報・広告、及び、
(イ) 禁止期間中の協議会の費用による賛成意見・反対意見の政党等のインターネット広告について

テレビ・ラジオの放送における協議会の広報や協議会の費用による賛成・反対の広告については、放送での「同一の時間数及び同等の時間帯」や、新聞広告での「同一の寸法及び回数」を与えるなど、賛成意見・反対意見について同等の利便性を確保して公平性を担保することが定められている。インターネットを利用する広報・広告についても、以下のような工夫によるテレビ・ラジオや新聞等と同じような扱いが考えられるので、(ア) 発議後から投票日までの協議会のインターネット広報・広告について、及び、
(イ) インターネット広告の禁止期間中について、テレビ・ラジオと同様に協議会の費用による賛成意見・反対意見の政党等のインターネット広告ができるよう、いずれも規定を設けるべきである。

なお、以下のとおり、インターネットを利用する広報・広告においても、賛成、反対意見に同等の利便を提供することは可能と考えられる。

ア 検索連動型広告について、新聞広告と同じように、検索画面上で「同一の寸法」で左右・上下等一体に並べるように賛成意見と反対意見がディスプレイされるように工夫する。

また、一定の国民投票に関する「用語」の検索については、検索結果の表示について、発議後の国民投票期間中においては、憲法関係の一定の「用語」の検索が行われた際には、検索結果の画面の一番最初に協議会ホームページが表示されるといった工夫も、プラットフォームと協議の上、協議会の合理的な費用負担で実施可能性を検討すべきである。

イ ディ스플레이型広告については、静止画像の表示では、検索連動型広告と同様に、「同一の寸法」として左右・上下に一体に並べるようなディスプレイにできないか。動画の場合には、賛・否一連の動画として、順次、同一秒数間ディスプレイとするものとし、可能であればクリックによる視聴毎に賛・否の表示の順を入れ替えるなど、同一の時間で同一の回数視聴されるような仕組みとするなどの工夫が考えられる。

これらの点は、技術的、ビジネス・モデル的な可能性について、実施可能にして合理的（コスト面も含めて）な仕組みを工夫できないか、業界側の意見も踏まえて検討すべきものと言えよう。

② 協議会により、改憲発議後投票期日までのインターネット広告について事業者の自主規制のためのガイドライン等を作成できるようにする規程を設けること

前述したとおり、インターネットのプラットフォーム事業者は海外事業者であることが多く、海外事業者に対する規制の在り方を検討する必要があるが、インターネットのプラットフォーム事業者等の関係事業に対して自主規制の根拠となる法的規制を設けることも必要である。

インターネットに関する紛争において、発信者を特定することが困難であったり、プラットフォーム事業者が外国にあることで解決がしにくいことがしばしばある³⁰。同時に、特に欧州では、インターネットのプラットフォーム事業者等に対する公的規制の試みに展開が見られる³¹。また、プラットフォーム事業者等の自主的な措置も取られつつある³²。公的規制、協議会による公的インターネット広告の充実と自主規制を適切に組み合わせること（ベスト・ミックスの追及）は、有力なプラットフォーム事業者が、国境を超えて寡占状態にある一方、事業者内での社会的責任履行態勢やコンプライアンス体制を整備する能力を持っていることに照らしても、重要である。

したがって、(ア) 発議後インターネット広告が禁止されない期間におけるインターネット広告の規制に際して、放送法4条に類似する一定の自主規制³³の可能性についても検討する必要がある³⁴、また、(イ) インターネ

³⁰ 会社法818条は、「外国会社は、外国会社の登記をするまでは、日本において取引を継続してすることができない」と規定するが、実際には登記をしない外国会社が多いと指摘されている（朝日新聞2022年2月9日）。

³¹ 欧州連合（EU）欧州委員会が2021年11月25日に提案した、インターネット上の政治広告に関する規制（政治広告の透明性とターゲティングに関する規則）案は、政治広告である旨やスポンサー名とその実質支配者の表示を義務付ける案である。

³² 事業者団体との十分な意見交換が重要である。前述（10頁）したとおり、広報協議会や自主規制団体による憲法上の問題点を踏まえた合理的なガイドラインによる自主規制の可能性は十分あると考えられ、自主規制と自主規制を法的に担保する方法との組み合わせの検討が必要である。

³³ 自主規制を法的に担保する方法として、(1) 自主規制を前提としつつ、一定の実効性を確保するため、広告事業主に対して、公平性を担保するための取組計画を提出させ、それを事業者団体が評価する方法又は広報評議会が評価する方法（いわゆる自主的取組手法）や、(2) 一定の基準を設定しつつ、それを実現するためのやり方は各事業者に任せる方法（いわゆる枠組み規制手法）も考えられる。

³⁴ 近時、有力事業者が自主規制をしていることが報じられている（みずほ情報総研株式会社経営・ITコンサルティング部「データの流通環境等に関する消費者の意識に関する調査研究の請負一報告書」（2020年3月31日）54頁）。

例えば、Twitterは、政治広告を全世界で禁止する（2019年から禁止している。）。

<https://www.itmedia.co.jp/news/articles/2111/26/news087.html>

Googleは、公共の有権者登録情報や支持政党等のデータを、政治広告のターゲティング広

ット広告の禁止期間中における協議会の負担で反対・賛成の各政党等が行う有料意見広告について、(ア) (イ) のいずれについても、公平・公正に行われるためのガイドラインを定め、いずれについてもプラットフォーム等もこれを尊重する旨の規定を行うことが考えられる。また、海外事業者に自主規制等の根拠となるガイドライン等を協議会が定められる旨の規定を置くことが考えられる。さらに、そのガイドライン等についての履行確保方法の検討が重要である。

(3) 協議会関係の改正のまとめ

以上のように、協議会は、インターネット上で、テレビ・ラジオと同様に、憲法改正案の賛否に関する公平な判断材料を国民に提供し、賛成意見及び反対意見の公平性を確保した上で十分な広報・広告がなされるよう、意見の趣旨3項記載の規定の整備をしなければならない。

なお、本意見書は、個人が発信主体を明示してSNS等で発信する憲法改正案に対する賛成や反対の意見についての規制を求めるものではない。個人が自由かつ気軽に自身の意見を発信できるSNS等で、憲法改正案に対する見解を表明することを規制することはそもそも困難であるし、妥当でもないと考えるからである。もっとも、個人に限らず、SNS等によるいわゆるフェイクニュースや誤情報の発信の問題はあるが、この点は憲法改正手続に限った問題ではなく、SNS等一般の問題であるから、今後の検討課題として不断に取り組んでいく必要がある。

5 まとめ

以上のとおり、憲法改正案に対する賛成意見及び反対意見の公平性を確保し、改正手続において国民の意思を適正に反映するため、インターネット広告規制が必要であり、相当である。この規制が行われないと、改正手続において国民の意思を適正に反映できない。また、協議会によるインターネット上での公平性を確保した広報が必要である。

憲法改正手続法の附則（令和3年6月18日法律第76号）4条は、施行後3年を目途に検討を加え、必要な法制上の措置等を講ずべき「国民投票の公平及び公正を確保するための」事項として、「国民投票運動等（中略）のための（中

告対象のターゲティングに提供することを中止したほか、ディープフェイクや著しい偽情報を発信する政治広告も禁止し、政治広告の透明性を高める情報開示の範囲を拡大することとした。

Facebookは、政治広告の広告主に対して身分証明を求めること、政治広告であることの表記や広告主表記を行うこと、政治広告に関する情報を検索可能な広告ライブラリを公開するなどの取組を進めている。

略)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」を明記している。

本意見書が提案する内容のインターネット広告の規制は、憲法改正を発議し国民投票を行うことになる前に必須であり、また、改正手続は、正に憲法制定主体であり憲法がどうあるべきかを最終決定をする国民の意思を公平及び公正に反映させるものでなければならぬため、これらの規制が行われるまでは憲法改正の発議は行われるべきではないというべきである。

以上