

2017年 7月10日

参議院憲法審査会長 柳本 卓治 殿

国民投票のルール改善を考え求める会

要 望 書

私たち「国民投票のルール改善を考え求める会」は2016年10月、ジャーナリスト、放送・広告業界関係者、研究者を中心メンバーとして発足いたしました。国民投票法（日本国憲法の改正手続に関する法律）がことし5月18日、「制定・公布10年」の節目を迎えたことを契機に、具体的な憲法改正論議とは一線を画しつつ、ゼロベースから再度、あるべき公正、中立なルールを追求していくことが当会の基本姿勢です。

当会はこれまで計4回、総じて10時間を超える議論を重ねてまいりました。そして本日、これまでの議論を踏まえ、下記の要望を取りまとめるに至りました。

貴職におかれましては、公務ご多忙の折とは存じますが、ご高覧の上、お取り計らい下さいますよう、何卒よろしくお願い申し上げます。

記

（国民投票運動費用規制に関する法改正）

一．国民投票運動（国民投票法第100条の2）のための費用に関して、同法を改正し、一定額以上の支出を行う者の登録、登録をした運動者である旨を表示する義務、収入および支出の報告等に関する規定を設けること。

（放送事業者等による自主的な検討の進捗確認）

二．国会が発議した憲法改正案に関する広告放送の条件、新聞広告の掲載条件は、事業者（および広告主との関係）において自主的に定められるものであるところ、憲法改正案に対する賛否で当該条件に不平等が生じることがないように、各議院の憲法審査会において、一般社団法人日本民間放送連盟、一般社団法人日本新聞協会に対して、各々の検討状況を確認すること。

一. について

国民投票法の立法理念として「国民投票運動の原則自由」を挙げることができます。国会が発議した憲法改正案を承認するか否か、国民がこの国の主権者として直接、最終的な決定を行うという国民投票制度の本質、その重要性に鑑み、国民投票法は、国民投票運動の自由を可及的に保障し、国民相互の自由闊達な議論を促すべく、国民投票運動の主体、行為態様に関する規制を最小限定めるにとどめています（第2章第7節、第8節）。とくに、国民投票運動のための費用の支出に関しては、①組織的多数人買収罪等（第109条）が直接的に、②国民投票運動のための広告放送の制限（第105条）が間接的に、それぞれ規制するにとどまり、これらの規定に反しない限り、国民投票運動の主体の如何を問わず、その上限、用途等、何ら法律上の制約もなく、支出をすることが可能です。

しかし、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（違法とはいえないものの、社会通念を超える程度の額で支出されるほど）、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ことが懸念されます。原資が出所不明であれば、負の影響はより大きくなるでしょう。とりわけ国民投票は事後、様々な疑義が生じたとしても、同一の案件に係る再度の執行が事実上不可能です。

したがって、国民投票の公正を維持するべく、万が一の予防措置として、国民投票運動のための費用の支出に関する通則規定を置くことが、必要かつ妥当といえます。

当会は、イギリスの国民投票法制をもとに、次のとおり、国民投票運動費用規制を新設する国民投票法改正案の概要（骨子）をまとめました。ご参考いただければ幸いです。

国民投票運動費用規制を新設する国民投票法改正案の概要（骨子）

（国民投票運動を行う者の登録等）

- 1 何人も、一の憲法改正案に対する国民投票運動のために100万円を超える支出を行おうとする場合には、その旨、遅滞なく、中央選挙管理会に対し、登録をしなければならないこと。
- 2 1の登録は、憲法改正案ごとに行わなければならないこと。
- 3 1の登録は、投票期日14日前から投票期日までの間、することができないこと。

（氏名等の表示義務）

- 4 1の登録をした者（以下「登録運動者」という。）は、国民投票運動のために用いられ

る文書図画（チラシ、ステッカー、ポスター、看板、のぼり、CM、ウェブサイト、動画など）に、その氏名等を表示しなければならないこと。

（外国人等からの寄付の禁止等）

- 5 外国人、外国法人等は、国民投票運動に関し、寄附をしてはならないこと。
- 6 何人も、国民投票運動に関し、外国人、外国法人等から寄附を受けてはならないこと。

7 何人も、国民投票運動に関し、外国人、外国法人等に対し、寄附を勧誘し、又は要求してはならないこと。

(国民投票運動のための支出の上限)

8 何人も、一の憲法改正案に対する国民投票運動のために、5億円を超える支出をしてはならないこと。

(収支報告義務)

9 登録運動者は、国民投票期日の後、中央選挙管理会に対し、憲法改正案ごとに収入及び支出の報告をしなければならないこと。

・ 100万円超 ～ 1億円 国民投票の期日の翌日から3か月以内

・ 1億円超 ～ 5億円 " 6か月以内

10 中央選挙管理会は、9の報告の内容を、公表しなければならないこと。

(罰則)

11 登録義務違反、表示義務違反、上限額の超過、収支報告の虚偽記載等に対する罰則を定めること。

(政令等への委任)

12 その他、必要な事項の定めは政令、総務省令に委ねること。

(施行期日)

13 公布の日とすること。

二. について

国民投票法制上の論点に関しては、衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会において、各党間の合意形成が鋭意、進められてきました(2005～07年)。

この点、放送事業者、新聞社が、国会が発議した憲法改正案に関する広告放送を行い、あるいは掲載する場合、その料金等の条件について、賛成の広告、反対の広告のいずれも「同等」となるよう配慮しなければならない旨の規定を置くことが、与党(自民党)側で一時期、検討の俎上に載ったことがあります。

言うまでもなく、賛成の広告、反対の広告において、その料金等の条件に「不平等」があれば(たとえば賛成の広告が、反対の広告よりも低額に設定される、反対の広告よりも高視聴率時間帯に放送されるなど)、その分、放送事業者、新聞社が有する宣伝力が歪んで行使されることに他ならず、国民投票の公正を害する結果を招きます。単に、広告主と放送事業者、新聞社との間の商取引レベルの問題に収まらず、国民主権主義、民主主義という憲法上の根本原則を動揺させかねず、立憲国家として深刻な問題を抱える事態を招くのです。

現在、料金等の条件設定は、国民投票法の枠外にあり、放送事業者、新聞社が任意に行うことになっております。言わば、国会が事業者側に信頼を置きつつ、その自主的な取組みに委ねている状況が続いているのです。

しかし、国民投票法の制定・公布から10年が経ちましたが、事業者団体である一般社団法人日本民間放送連盟、一般社団法人日本新聞協会において、料金等の条件設定について討議を重ね、その「平等」の確保に関する決定方針等を、国民に広く公表した事実がみられません。とりわけ日本民間放送連盟は、国民投票法が成立した日（2007年5月14日）、「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」との会長コメントを發出していたにもかかわらず、この10年間、何も議論しないという消極的自主・自律を守ってきたに過ぎません。

現状のままでは、賛成広告・反対広告の料金等の条件が「平等」であるか否か、国民が確認し、検証することすら覚束ない状態で、本番の国民投票を迎えることになりかねません。このことは単に、広告主と放送事業者、新聞社との商取引レベルの問題に収まらず、国民主権主義、民主主義という憲法上の根本原則を動揺させかねず、立憲国家として深刻な問題を抱える事態を招きます。

そこで、憲法審査会においては、両団体を参考人として招致し、質疑等を通じ、料金等の条件の「平等」を確保する方策を講じていただくことが肝要、不可欠と考えます。

以上

国民投票のルール改善を考え求める会

田島泰彦（法学者。上智大学文学部新聞学科教授）

井上達夫（法哲学者。東京大学大学院教授）

堀 茂樹（フランス文学・哲学研究者、慶應大学名誉教授）

本間 龍（作家。『原発プロパガンダ』『原発広告』の著者）

南部義典（法学者。『超早わかり 国民投票法入門』の著者）

宮本正樹（劇映画『第9条』の監督。脚本家。）

今井 一（ジャーナリスト。『「憲法9条」国民投票』の著者）

[連絡先]

rule.of.ref@gmail.com

TEL&FAX 06-6751-7345