

——それで護憲がほんものになると。

そう。護憲、護憲といっているが、それは40年以上も前に終わった占領時代を、いまも当てにしていることでしょう。進歩派がそこによりかかっているのは、おかしいんじゃないの。だからいまの護憲ははりぼてなんだ。

——なぜ、はりぼてになったのですか。

戦前も議会や裁判所があり、法律もあったのに、軍国主義に利用されて戦争を推進した。それが戦後になって「自分は民主主義者だ」とか「戦争に反対していた」などと言い始めたが、そういえるのは獄中にいたわずか数人だけだ。それ以外の人がいくら護憲と叫んでも、はりぼてなんだ。

(中略)

——ではいまの憲法も、はりぼてですか。

どこの国でも民主化の動きはある。デモクラシーはユートピアであることを忘れては困る。ところが憲法が国会で成立した途端に憲法に寄りかかり、民主主義は成立したと考えた。民主主義は成立したのではなく、われわれが向かう目標としてあるものなんです。「人民による、人民のための、人民の政府」。こんな政府は世界のどこにありますか、ない。しかし、それに向かって歩みたい。民主主義はパラドックスを含んでいるんです。

——憲法の弱さはそこにあるというわけですか。

運動としての民主主義はある。その運動はだれが担うのか。担い手なしで国家が決めてしまう。これでは二重の委託になる。1つは原理への委託です。原理を納得すると、それに寄りかかれると思込んでしまう。もう1つが国家への委託です。私的な信念によって支えられてはいない。原理はもろいし、委託なんてできるものではない。日本の教育は、この原理への委託を教えているんです。だから国民投票して私への信念を試すんですね。私は「護憲」に投票しますが、原理と国家への委託はしない。

国民投票のルール改善を

どういった案件、テーマを国民投票にかけるにせよ、主権者・国民の理性的認識を促して水準の高い投票にするためには、次の3つが欠かせない。

- ① 案件について、官民の機関、組織から十分な情報公開がなされ、投票権者がその理解に努めること。
- ② 抽象的な話や問題の核心から逸れた応酬に終始するのではなく、具体的かつ本質的な議論がなされること。
- ③ 自由で闊達、かつ公平な条件での運動が保障されるような国民投票のルールを設定すること。

読者の多数は、3つとも当たり前のことじゃないかと思うだろう。だが、この3つを満たす国民投票を行うのはなかなか難しい。たとえば、第5章で紹介したヒトラー時代の「国民投票」はみな、①②③のすべてを欠くもので国民投票の体裁をとった国民投票擬きでしかなかった。あるいは、第3章、第4章で紹介したように、チリのピノチェトやロシアのエリツィンら、権力側がテレビ、ラジオを使って一方的な宣伝を行うというのもよくある。これは主として③に関わる問題だ。

私はさきほど、「9条」国民投票をするなら問題の核心を突く本質的な議論をすべきで、そのためにはどうすればいいのかということについて述べたが、ここではそのルール設定に関して、諸外国の実例を引きながら解説したい。

2つの大きな問題点

前述の「自衛隊の9条明記」をはじめ「教育の無償化」や「緊急事態条項」など政権与党やそれに与する野党の一部議員による改正発議への動きが具体化しつつある。どの案件にせよ、改正発議がなされると国民投票により「主権者・国民」がその是非について判断を下すのだが、その際、重要な意味を持つのが国民投票のルール（国民投票法）だ。

国民投票法は公職選挙法で規定されているような、運動に関するさまざまな制限を取っ払っており、選挙時とは違って、一人ひとりの国民が自由に賛否を訴える運動ができる定めになっている。選挙と異なるのは、たとえば戸

別訪問はOK。ビラやチラシの制作・配布は誰もが自由にできる、ポスターも公的な掲示板の他、店の許可を得れば喫茶店やラーメン屋、美容室など、どこにでも貼り出すことが可能。街頭や屋内などで賛成票あるいは反対票を投ずることを投票権者に訴えられる等々、「自由な運動」を保障することを重視したものになっている。ただし、その「自由」が国民の理性的認識を促すどころか、それを妨げたり、賛否どちらかの陣営に著しく有利になる戦法を許したりすることは防がねばならない。

成立から10年近い月日を経て、ほぼ完ぺきだと思われた国民投票法にも「穴」が見えてきた。それは、9条を含めいかなるテーマであれ、賛否両派にとって公平なキャンペーン合戦が確保されるか否かという視点での「穴」で、とくに2つのことが問題になる。

1つは、賛否両派がキャンペーン活動で使える金に上限を設定していないこと。もう1つはテレビCMの規制が甘いということだ。

この問題については、2007年の国民投票法制定時に国会の内外で議論が高まり、私自身、衆議院の憲法調査特別委員会に参考人招致された際、スイスやフランスでのテレビCMに関するルール設定を紹介しつつ、一定の制限を加えるべきだと陳述した。たとえばスイスの場合、新聞の意見広告は原則無制限で、誰がどれだけ回数、分量の広告を出してもいいが、ラジオ、テレビに関しては全面禁止となっている。その理由はこうだ。活字による意見広告は基本的に理性に働きかける要素が強いが、ラジオやテレビのCMは15秒～60秒で視聴者の感性に訴えるものが大半。こうした短い時間、わずかな言葉では、案件に関する投票権者の理性的認識を促すものにはなりにくいし、繰り返し同じフレーズを流すことにより洗脳効果をもたらす。まさに、第4章で紹介したロシアでの「ДА, ДА, HET, ДА (ダー、ダー、ニェット、ダー)」がこれにあてはまる。

故・天野祐吉さん(元『広告批評』編集長)や私は、そういった観点からテレビCMへの制限を国民投票法の中に盛り込むことの正当性を衆・参両院の憲法調査特別委員会で論じた。

これに対して、一部の議員やCMを流す側となる日本民間放送連盟(基幹放送を行う全国の民間放送事業者を会員とする一般社団法人)は、CMも

「言論・表現の自由」の対象となるものであり規制するのは好ましくないと述べ、これを流す側の良識、裁量に委ねるべきだという陳述を行なった。

結局、制定された国民投票法は、期日前14日に当たる日からテレビCMは流せないという規定になった。逆にいうとそれ以前はまったく自由に流せるということだ。

国民投票法第105条

何人も、国民投票の期日前14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。

実は、この制限規定には大きな抜け穴があるということが最近になってわかった。投票日の14日前から禁止されているのは「国民投票運動のための広告放送」(前掲105条)であって、そうではないCMは国民投票法には抵触せず放送可能なのだ。

少し説明しよう。まず「国民投票運動」というのは、「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をいう」(100条の2)。だから、現行の国民投票法の規定では、投票日の14日前から「改正に賛成してください」とか「反対に1票を投じて下さい」とかいうテレビCMは流すことができない。ただし、「賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する」ような内容でなければ流せるという理屈になる。

それはどんなものか。たとえば、矢沢永吉はCMの中で「やっちゃえNISSAN」と言っており「日産の車を買ってくれ」とは言わない。そうしたCMは、売りたい商品が洗剤であれ、食品であれ住宅であれ、起用したタレントに「買ってください」と言わせるものなどほとんどない。一流のプロが作るCMというのはみんなそうなのだ。それは国民投票の際のテレビCMでも同様で、選挙同様、プロ中のプロである広告代理店の電通や博報堂がCMの制作や放送を担い仕切ることになる。

今回の安倍首相が宣言したような「自衛隊の憲法への明記」という改正案

の是非を問う国民投票が実施されると、彼らは「改正賛成に投票して」「反対に投票して」といったCMを作りはしない。おそらく、著名な芸能人やスポーツ選手などを相当数使って「私も賛成です」とか「ありがとう自衛隊」といったセリフを吐かせるのだと思う。これはタレント個人の意思表示でしかなく、視聴者に「賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する」ものではないので、14日前までは放送不可というルールには囚われない。投票日当日であっても流せるという陣営や放送局の主張が通る可能性は高い。

たとえば法的には抵触しなくても、放送局の側が良識を発揮して「投票日14日前」以降は流さない。いくらお金を積まれても拒むということなら大丈夫だが、日本民間放送連盟はこのことについて何も見解を表明していないし、同連盟の会員である民間放送の事業者に対して問題提起もしていない。この10年間、彼らはこの件について1度も議論していないのだ。このままでは投票日当日に大量のCMが流されるかもしれない。電通・博報堂などの大手による寡占状態という、国際的に見ても極めて特殊な日本の広告業界の現状を鑑みればその可能性は十分にある。

英仏など諸外国に倣ってルール改善を

運動はできるだけ規制しないで自由な活動を認めたほうがいい。だが、著しい不公平を認めるわけにもいかない。この両方を尊重するルール設定を各国とも模索しているのだが、ここではイギリスの事例を紹介する。

第4章で取り上げた通り、2016年の6月にイギリスでEU離脱に関する国民投票が行われた。新聞への「広告」が連日各紙に大きく掲載され、人々の投票行動に一定の影響を与えた。だが、イギリスの国民投票法では、そうしたキャンペーンにかかわる有料広告に関してもさまざまな形でルールが定められていた。それがどのようなものなのかを具体的に紹介する。

EU離脱の是非を問う国民投票のルールは「政党、選挙および国民投票に関する法律(略称は「2000年法」)」に基づいて設けられている。要点はこうだ。

- 投票は、英国本土（イングランド、ウェールズ、スコットランドおよび北アイルランド）と英国の領土ジブラルタルで実施される。
- 投票権は、18歳以上で下記のいずれかの条件を満たす者に認められる。

① 下院選挙で投票権を有する者（英国本土在住の英国籍者、アイルランド国籍者および英連邦加盟国国籍者。海外在住の英国国籍者で、直近15年以内に英国本土において有権者登録を有していた者）

② 上院議員

③ ジブラルタル在住のアイルランド国籍者および英連邦加盟国国籍者で、欧州議会選挙の投票権を有する者

- 投票用紙に記された設問。

「英国はEUの加盟国であり続けるべきか、EUを離脱すべきか？」

掲げられている選択肢は2つ。

「EUの加盟国であり続けるべきだ」

「EUを離脱すべきだ」

Referendum on the United Kingdom's membership of the European Union	
Vote only once by putting a cross	<input checked="" type="checkbox"/> in the box next to your choice
Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?	
Remain a member of the European Union	<input type="checkbox"/>
Leave the European Union	<input type="checkbox"/>

投票用紙。

運動体への公的助成

イギリスでは個人や団体、政党などは、自由に国民投票運動を行うことができる。ただし、個人は国民投票運動のために1万ポンドを超す金を使ってはならない。もしそれ以上の支出を行う場合は、選挙委員会に対して所定の届出を行い、認定運動者 = permitted participant の地位を得れば可能となる。

国民投票の際、賛成あるいは反対を訴える運動を展開するグループはいくつもあるが、その包括団体 = umbrella organization は公的助成の対象とな

る。これは、国民投票の対象となった案件に関して賛否の見解を代表する団体であって、今回でいえばEU残留派では「The In Campaign」、EU離脱派では「Vote Leave」が、それぞれ包括団体として公的助成の対象となった。

こうした包括団体の指定はその候補対象となる認定運動団体の申請に基づき、選挙委員会が「賛否の見解を代表しうるか否か」の観点から審査する。

公的助成の内容

給付される公的助成には、下記のものがある。

- [1] 60万ポンド（約8,700万円）の助成金
賛否を訴える運動を行うために最低限必要な「事務所の賃貸料」「備品や消耗品の借用または購入のための費用」「3名～4名程度の有給職員を雇い、彼らに支払う報酬」を賄うに足る金額として60万ポンドを算定。
- [2] 文書送付を目的とした郵便の無償利用
有権者宛てのリーフレットの郵送など。
- [3] 集会用の会場の無償利用
市民会館など一定の公共物を自由に無料で使える。
- [4] テレビ、ラジオの放送枠の無償利用
日本の選挙での政見放送的な扱いで、PR放送ができる（放送時間や時間帯などは両派同じ）。

このように賛否各派の代表グループ（包括団体）は60万ポンドの助成金を受け取り、運動にかかる経費にあてがうことができる。もちろん、自分たちが私的に工面する資金で運動にそれ以上の金をかけてもいいのだが、残留あるいは離脱を訴える彼らの運動に費やすことができる金の総額は700万ポンド（約10億2千万円）までと決まっている。

※自由な活動と政党が注ぎ込める金の制限

日本でのルールと同じく、イギリスでも誰もが自由に街頭で宣伝活動をしたり戸別訪問をしたりして投票を訴えることが認められている。目立ったのは新聞への広告で、個人や政党が連日積極的に大きな広告を出していた。こ

の種の広告は、テレビCMと違って「両派同量ルール」はなく、費用上限内で自由に広告を打てる。

各政党も自由にキャンペーン活動（国民投票運動）ができるが、直近の国政選挙での得票率によって運動に費やせる金の上限が異なる。

■国民投票運動に費やすことができる額の上限

得票率 30%以上の政党	上限額 700万ポンド
得票率 20～30%の政党	上限額 550万ポンド
得票率 10～20%の政党	上限額 400万ポンド
得票率 5～10%の政党	上限額 300万ポンド
得票率 5%以下の政党	上限額 70万ポンド

この基準によれば保守党は700万ポンド、労働党は550万ポンド（2016年時）で、それ以上費やしてはならない。

その他、個人が選管に登録した認定運動者としてキャンペーン活動を行う場合の上限は70万ポンド（前述の通り登録しない場合は上限1万ポンド）。

日本の選挙のときにも「選挙公報」が各世帯に配布されるが、イギリスでも同じように、選管の手による「国民投票公報」に両派の主張がそのまま掲載される。

問題はこうした「公報」とは別に政府がやや一方的な「解説リーフレット」を作って有権者に配布することで、今回の場合、明らかに「EU残留」の正当性を主張するような中身になっていた。

有料のテレビCMは全面禁止で、前述の通り、選挙委員会が決めた放送時間や放送時間帯に、自分たちが製作したCMをBBC（英国放送協会）などに無償で流すことができる。ただし、その放送回数は国民投票運動期間中に1日2～3回程度で、有権者の判断にさほど影響を与えてはいない。むしろ、投票日の2日前にBBCが主催し生中継もした、賛否両派 [3対3] の公開討論会のほうがはるかに影響を与えた。こうした討論会は制限がなく、どこが主催して誰が登壇してもいい。

主権者の知恵と力で立法府にルール改善をさせる

私は、日本の国民投票のルールをイギリスなど諸外国に倣って改善することを奨めたい。具体的には、

- ・賛否各陣営を代表する団体への運動資金の助成を行う。
- ・政党や企業・団体および個人が運動のために使える金の上限を設定する。
- ・現行法で認められている投票日14日前までの有料テレビCMについては、A・Bどちらかの措置をとる。

[A] 民間放送連盟が(06年、07年の衆参の憲法調査特別委員会での山田良明参考人らの発言通り)自主的にルールを作り、賛否各派のCM放送は、同じ時間帯に同じ量を流すようにする。民間放送連盟にその意思がない場合は法令によって縛りをかけ、下記[B]の措置をとる。

[B]「国民投票広報協議会」が賛否各派のCM放送を仕切り、各派の代表団体が製作したCMを、同協議会が同じ時間帯に同じ量だけ流す。その際、放送料金は国が出し、製作費用は各団体が負担する。

そういったことを定める国民投票法の改正を行うべきだ。

現行の国民投票法のままでは、政党も団体も企業も大富豪もカネを無制限に使える。そして、その多くが電通や博報堂などの大手広告代理店に流れ、テレビのスポットCMや新聞広告という形になって連日溢れ、カネを持っている陣営、使った陣営が「洗脳」に成功し多数を制する——といったことが起きかねない。それは、一人ひとりの主権者・国民が案件について正確で十分な情報をつかみ、理性的に考えて投票するという理想的な国民投票とはほど遠いものだ。

上記のような「改正」を求める動きが政党・議員から起きればいいのだが、その気配はまったくない。だからといって黙するのではなく、この際、主権者・国民の側から道理ある提案、働きかけを行わねばならない。

2017年5月3日の安倍首相の「改憲宣言」通りに事が進めば、早ければ、2018年～19年に日本初の国民投票が実施されることになる。それが「9条」であれ「教育無償化」であれ、改正の発議がなされたあとでは手遅れ。国民投票のルール改善=国民投票法の改正は、この1年以内(2018年の夏まで)に行く必要がある。

私たちは、護憲・改憲、右・左に関係なく、水準の高い国民投票を実現するという目的のために、このルール改善を主権者として立法府に働きかけようと、2016年10月から「国民投票のルール改善を考え求める会」を立ち上げ、活動している。会合を重ねた結果、2017年2月段階で下記の「考え」をまとめ、同年7月10日には衆・参各院の憲法審査会長および民間放送連盟に対して「要望書」を差し出す予定だ。その中身については、[国民投票/住民投票]情報室のウェブサイト <http://ref-info.com/> に7月11日以降掲載する。

「国民投票のルール改善を考え求める会の考え」

(2017年2月段階のもの)

◆投票対象となっている案件について、主権者の多数が理性的な認識に基づく1票を投じる国民投票にすべきで、それを阻んだり逆行したりするルールにはしない。

◆護憲・改憲、賛成・反対どちらかに著しく有利なルールにしない。できるかぎり公平なルール設定にする。

◆テレビのスポットCMが主権者の投票行動に及ぼす力は大きい。そしてこのテレビCMを流すためには高額な費用がかかるのだが、資金力の多寡によって流せる本数、分量に大きな差が出る。それは、国民投票運動における公平性を大きく損なうことになる。そういう事態を避けるために、私たちは次のようなルール改善を求めたい。公平性の確保だ。

[オプションA] テレビCMを全面的に禁止する。現行法に記してある投票日前14日間の禁止のみならず、憲法改正の国会発議がなされた時からテレビCMは一切流してはならないとする。

[オプションB] 現行法に記してある投票日前14日間のテレビCM禁止規定は残す。それ以前のテレビCMについては、憲法改正の国会発議がなされた翌日から(投票日の15日前まで)放送可能とするが、賛否各派の代表団体(憲法改正案に賛成した政党等、反対した政党等が指名した団体)が作ったCMを、NHKおよび民間放送連盟が定める基準、条件に従って、同じ放送局の同じ時間帯に同じ本数、分量を流すこととする。

たとえば、2019年3月8日に国会発議が行われて、同年7月21日に投票

となった場合。

3月28日～7月6日までの101日間。

TBS、テレビ朝日、フジテレビ、日本テレビ、テレビ東京、NHKの6つの放送局で、週に1回、10時台・15時台・20時台に1回ずつ15秒のスポットCMを流す。賛否各派、同一時間帯に。

3本×14週で、1局の合計は42本（総量は10分半）になる。

42本×6局＝252本（総量は63分）

このCM放送にかかる費用は、国が広告代理店もしくは放送局に支払う。ただし、CM制作にかかる費用については各派の代表団体が自己負担する。私たちは、国民投票のルールとしてオプション[A]もしくは[B]を採用することを求めるが、もし、国会がどちらも採用しないということであれば、公平性を確保できるオプション[C]を立法院の案として提示してもらいたい。

なお、現行法では「賛成に投票してください」といった賛否の投票を訴える国民投票運動としてのテレビCMは14日前から禁止されているが、たとえば「私（たち）は賛成です」といった個人や団体の考え、思いを述べる（意見表明）にとどまるものに関しては禁止対象にならない可能性がある。この際、こうした意見表明の類も禁止すべきだ。それがなされなければ、たとえオプション[A]もしくは[B]が採用されても、公平性の確保はできないし、感性的認識が理性的認識を押さえ込む1票が多数を占めることになる。

◆私たちは、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のないよう、国民投票運動で費やすことができる金に上限（一般的、直接的な費用規制の規定）を設けることを提案する。

・100万円を超える支出を行おうとする場合には、中央選挙管理会に登録をする。

・登録をした者（登録運動者）は、国民投票運動のために用いられる文書図書（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。

・5億円を超える支出をしてはならない。

・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および支出の報告をしなければならない。

参考資料

「諸外国のテレビ、ラジオ放送に係る国民投票のルール設定」

【スイス】

・テレビ、ラジオによる宣伝は禁止され、広告も出せない。新聞、雑誌など活字媒体については宣伝、広告の制限がなく自由に出せる。

・テレビ・ラジオについては、中立的報道を行うことが要請されているが、新聞・雑誌については、賛成・反対いずれかに偏った報道を行なってもかまわない。

【フランス】

・国民投票に限らず選挙でも「政治的性格」を帯びた有料テレビCMは全面禁止。

・国民投票に限って有料ではない無償の広告放送枠が設けられ、一定の要件を満たした政党、政治団体にこの枠が割り当てられる。ただし、賛否両派に同量の時間が与えられるのではなく、国会議員の数などを基に算定され割り振られる。

【イタリア】

・全国放送での有料テレビCMは禁止されているが、地方局では一定の条件の下でCMが認められる場合がある。

・無償の広告枠制度があり、賛否両陣営が制作した意見広告を、それぞれ同じ時間帯に同じ長さだけ放送する。

【ポーランド】

・テレビ、ラジオの利用は、政党、院内会派や一定の条件を満たす団体・基金などに限定されている。

・一定の条件を満たした団体に、国営のテレビ、ラジオの無料放送枠が平等に与えられる。

・自己負担でマスコミを使って国民投票における賛否を訴える広告、宣伝を行う場合は、費用負担者およびその見解の発表者の名称を明示する。

・国民投票運動期間中、放送事業者は国民投票運動に関する広告料は各主体に平等にしなければならない。

・公共放送機構以外のテレビ、ラジオも、国民投票運動期間中、一定の放送時間を国民投票の広報活動に割り当てなければならない。

・政府はテレビ、ラジオを使って広報することができる。ただし中立でなければならない。