

ニュージーランドの国民投票制度 —概要及び広告規制—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 憲法調査室 南 亮一

目 次

はじめに

I ニュージーランドにおける国民投票制度の概要

- 1 特徴
- 2 酒類販売禁止をめぐる国民投票
- 3 政府発案によるその他の国民投票
- 4 市民発案による国民投票
- 5 専ら郵便投票により行われる国民投票

II ニュージーランドの国民投票制度における広告規制

- 1 概要
- 2 2020 年の国民投票における広告規制

おわりに

キーワード：ニュージーランド、国民投票、レファレンダム、広告規制、インターネット広告
規制、CM 規制

要 旨

ニュージーランドの国民投票制度は、①政府発案による国民投票の実施法が国民投票の実施の都度制定されること、②市民発案による国民投票が制度化されていること、③専ら郵便投票により行われる国民投票の制度があること、④大半が総選挙と同時に行われること等を特徴としており、1911年12月以来44回（そのうち市民発案によるものは4回）行われている。

2020年の国民投票における広告規制の在り方の検討では、①インターネット広告を規制対象に含めるか、②広告規制のレベル、③二重広告の経費上の扱い並びに④広告主の登録及び経費の公開における「一定額」の設定・支出の上限額の設定の四つの論点につき、①情報のアクセシビリティ、②透明性及び③既存システムとの整合性の三つの基準を用いた分析を行い、その結果に基づき広告規制の内容を決定した。ニュージーランドのこのような検討の手法及び内容は、日本における国民投票の広告規制の在り方の検討の参考になるものと思われる。

はじめに

「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196回国会衆法第42号）が令和3（2021）年の第204回国会において審議された際、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並びに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について、この改正法案が成立した場合、改正法の施行後3年を目途に、国が検討を加え、必要な措置を講ずるものとするとの附則が衆議院において追加され（改正法附則第4条）、参議院においてもこの附則が付けられた状態で可決され、成立した（令和3年法律第76号）。このことから、上記①から③までの規制について、国会における検討が本格化することが予想される。

ニュージーランドでは、2019年12月に国民投票の枠組みを規定する法律が制定され、2020年10月にこの法律に基づく国民投票が行われた。同国では、この法律を制定する際、広告規制の在り方について検討を行い、その成果を踏まえて新たな広告規制のルールを定めた。このため、日本における国民投票の広告規制の在り方を検討するに当たっては、このニュージーランドの事例も参考になるものと考えられる。

ニュージーランドの国民投票制度について、日本語資料には、統治機構⁽¹⁾、選挙制度改革⁽²⁾、

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021年9月28日である。

(1) 矢部明宏「ニュージーランドの憲法事情」『諸外国の憲法事情—3—』（調査資料 2003-2）国立国会図書館調査及び立法考査局、2003、pp.135-141。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999538_po_20030207.pdf?contentNo=7>; 田中嘉彦「ニュージーランドの議会制度—議会改革の史的展開と政治システムの変容—」『レファレンス』740号、2012.9、pp.51-79。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3532360_po_074003.pdf?contentNo=1>

(2) 三輪和宏ほか「国民の選択する選挙制度—選挙制度改革に関するニュージーランドの国民投票—」『レファレンス』505号、1993.2、pp.5-45; 河島太郎「国民の選択した選挙制度—選挙制度改革に関するニュージーランドの第二回国民投票について—」『レファレンス』518号、1994.3、pp.96-107; 市川太一「ニュージーランドの選挙制度

年金制度改革⁽³⁾及び2020年の国民投票⁽⁴⁾の紹介の際に触れたものはあるものの、国民投票制度の概要や広告規制について紹介したものは、ほとんど見当たらなかった⁽⁵⁾。

そこで本稿では、ニュージーランドにおける国民投票制度の概要を紹介した上で、国民投票に係る広告規制について詳しく解説し、日本の国民投票運動における広告規制の在り方に関する今後の議論の参考に資することとしたい。

I ニュージーランドにおける国民投票制度の概要

1 特徴

国民投票は、要件及び効果の観点から次のとおり分類することができる⁽⁶⁾。

① 要件からの分類

- a) 必要的国民投票 憲法等の定めにより当然に行われる国民投票
- b) 任意的国民投票 政府又は一定数の議員若しくは国民等の提案により行われる国民投票

② 効果の観点からの分類

- a) 拘束的国民投票 国民投票の結果が政府又は議会に対して拘束力を有するもの
- b) 諮問的国民投票 国民投票の結果が政府又は議会に対して拘束力を有しないもの

ニュージーランドの国民投票制度は、1993年選挙法⁽⁷⁾によりごく限られた場合について必要的国民投票(①a)が規定されるほかは、任意的国民投票(①b)に分類される。また、効果の観点からは、政府発案の場合であって、前述の必要的国民投票として行われるとき及び国民投票を行うために制定される法律において拘束力を有する旨規定するときは、拘束的国民投票(②a)となるが、それ以外の場合は、諮問的国民投票(②b)(ニュージーランドの場合は「指示的国民投票(indicative referendum)」と呼ぶ。)である。

このほか、ニュージーランドの国民投票制度に特徴的なこととして、①政府発案による国民投票の実施法が国民投票を行う度に制定されること、②市民発案による国民投票が実施法(1993年市民発案国民投票法⁽⁸⁾)に基づき制度化されていること、③専ら郵便投票により行われる国

改革」『法學研究』70巻2号、1997.2、pp.125-140; 河島太郎「【ニュージーランド】2010年選挙国民投票法と選挙制度の改正に関する2011年国民投票」『外国の立法』250-1号、2012.1、pp.22-23。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3382160_po_02500111.pdf?contentNo=1>; 安田隆子「ニュージーランドの選挙制度に関する2011年国民投票」『レファレンス』736号、2012.5、pp.43-51。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3493188_po_073603.pdf?contentNo=1>

(3) 小松隆二「ニュージーランドにおける年金改革と国民投票—老齢年金法100周年・社会保障法60周年を迎えて—」『海外社会保障情報』124号、1998.9、pp.4-15。

(4) 坂井伸行「【ニュージーランド】死のほう助及び大麻合法化に関する2020年国民投票」『外国の立法』287-1号、2021.4、pp.32-33。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11659070_po_02870114.pdf?contentNo=1>

(5) 和田明子『ニュージーランドの市民と政治』明石書店、2000、pp.54-59; 今井一、『国民投票の総て』制作・普及委員会編著『国民投票の総て』『国民投票/住民投票』情報室、2017、pp.78-82、88-93; 南部義典「ニュージーランド国民投票—制度の概要と日本法への示唆—」『DEAR News』198号、2020.8、pp.2-4; 同「第157回: ニュージーランド国民投票法に学ぶ“広告規制”」2020.8.5。マガジン9ホームページ<<https://maga9.jp/200805-03/>>がある。

(6) 諸外国の国民投票法制の分類と実施例については、山岡規雄『諸外国の国民投票法制及び実施例(2019年版)』(調査資料2018-1-a 基本情報シリーズ26) 国立国会図書館調査及び立法考査局、2019。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11253574_po_201801a.pdf?contentNo=1>を参照。

(7) Electoral Act 1993 (1993, No.87)

(8) Citizens Initiated Referenda Act 1993 (1993, No.101)

P. 112

S

P. 124

削、てゐます。

5 専ら郵便投票により行われる国民投票

指示的国民投票を専ら郵便投票により行う場合には、政府発案及び市民発案のいずれの場合においても、2000年国民投票（郵便投票）法が適用される。ただし、政府発案による国民投票を行うに当たって制定される法律又は1993年市民発案国民投票法に特別の規定が置かれるときは、当該規定が適用されることになる。

ニュージーランドにおいて最初に専ら郵便投票により行われた国民投票は、2000年国民投票（郵便投票）法が制定される前の1997年強制的退職貯蓄制度国民投票法に基づくものであり（3(2)(ii)参照）、この国民投票では、同法の郵便投票に関する条項（第29条～第44条）が適用された。2000年国民投票（郵便投票）法の制定後は、2009年及び2013年の市民発案による国民投票（表7参照）並びに2015年及び2016年の政府発案による国民投票（表5参照）の計4件が、専ら郵便投票により行われている。

2000年国民投票（郵便投票）法は、①専ら郵便投票により行うことを総督が勅令で指定した国民投票に同法が適用され（第5条）、②政府発案による国民投票の場合の設問及び回答の文言は総督の勅令により規定され、市民発案による国民投票の場合は1993年市民発案国民投票法第13条に基づき公告された文言とされ（第6条）、③勅令により総督が指定する金曜日の午後7時までの約22日間を投票期間とし（第30条）、④離島地域や漁船乗組員の有権者が一定の要件を満たす場合には、ファクシミリ又は口述（dictation）の投票が認められ（第35条）、⑤争議行為（industrial action）、自然災害等の場合には投票期間の14日を上限とする延長が認められ（第37条）、⑥選挙管理官が国民投票の結果を公告すること（第49条）等を、それぞれ規定する。

II ニュージーランドの国民投票制度における広告規制

本章では、政府発案、市民発案及び専ら郵便投票により行われる国民投票それぞれにおける広告規制の規定を概説した上で、直近の国民投票の事例である2020年の国民投票につき、2019年国民投票枠組法における広告規制の導入に関する検討経過及び2020年の国民投票の実施結果を踏まえて解説する。

1 概要

(1) 政府発案の場合：2019年国民投票枠組法における広告規制

ここでは、政府発案の国民投票の実施を定める法律のうち、2020年10月実施の国民投票の根拠法である、2019年国民投票枠組法における広告規制について概説する⁽⁷⁶⁾。

(76) Referenda (Postal Voting) Act 2000 (2000, No.48)

(77) "Historical Events," *Democracy in NZ*. Electoral Commission website <<https://elections.nz/democracy-in-nz/historical-events/>>

(78) 2019年国民投票枠組法における広告規制の概要については、南部 前掲注(5)において、日本の国民投票法制における国民投票運動と比較して論じられている。

(i) 規制の適用地域の範囲

規制は、国民投票広告 (referendum advertisement) の広告主 (promoter of the advertisement)⁽⁷⁹⁾ がニュージーランド国内に滞在するときはニュージーランド国内外で適用され、ニュージーランド国外に滞在するときはニュージーランド国内に限って適用される (第 36 条)。これにより、国外の広告主による広告活動についても、広告規制の対象となる。

(ii) 規制の対象となる国民投票広告

媒体を問わず、有権者が国民投票において特定の選択肢 (a particular way) に投票し、又は投票しないことを促進し、又は説得する (encourage or persuade) ものと合理的にみなされるものである、国民投票の実施を定めた法令の規定が発効する日から国民投票の投票日の前日までの期間 (国民投票期間) に公表⁽⁸⁰⁾される国民投票広告を規制の対象とする (第 39 条)⁽⁸¹⁾。このため、放送、新聞や雑誌の紙 (誌) 面、ウェブ媒体を問わず、当該期間において国民投票広告を公表すれば、全て規制の対象となる。

(iii) 広告主の氏名及び住所の表記義務

国民投票期間中に国民投票広告を公表する場合、広告主の氏名及び住所を明確に表記 (音声による場合は他の部分よりも聞き取りにくくならないように発声) しなければならない (第 52 条)、故意に違反した場合、4 万ニュージーランド・ドル (以下「NZドル」) (約 308 万円)⁽⁸²⁾ 以下の罰金刑に処せられる (第 75 条及び第 82 条第 (2) 項)。

(iv) 規制の対象となる支出の範囲

国民投票支出 (referendum expenses) とは、国民投票広告の準備、デザイン、編集、印刷、郵送料及び公表に必要な費用等を含み、世論調査の実施費用、非営利目的の広告掲示に係る費用、無償労働に係る労働の価値を金銭に換算した費用、破損等に伴う広告の取替費用、無償での車両の使用の価値を金銭に換算した費用を含まないものをいう (第 40 条)。また、この国民投票支出を負担できるのは、広告主か、負担することを広告主から承認されている者に限定され (第 46 条)、それ以外の者が負担することは禁止されている。これに違反すると、故意によるときは 2 年以下の拘禁刑 (imprisonment) 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に (第 77 条第 (1) 項及び第 82 条第 (1) 項)、故意でないときは 4 万 NZドル (約 308 万円) 以下の罰金刑に、それぞれ処せられる (第 77 条第 (2) 項及び第 82 条第 (2) 項)。

⁽⁷⁹⁾ 国民投票広告を開始し、又は先導する (initiate or instigate) 者をいう (第 38 条)。

⁽⁸⁰⁾ あらゆる媒体での展示、あらゆる方法での配布、配達、ある場所への放置、郵送等による送付、あらゆる方法での放送、インターネットその他の電子媒体による拡散、公衆に利用可能な方法による電子的な蓄積、コンピュータを用いた方法による機器への組入れ、フィルム又はビデオへの挿入を含み、対面による 1 人以上への演説によるものを含まない (第 41 条)。

⁽⁸¹⁾ ただし、①公的に行われるもの、②a) 逐次刊行物 (国民投票の活動に無関係の目的で発行された、定期的に刊行されるか一般的に公衆が利用可能な新聞又は雑誌 (第 39 条第 (3) 項))、b) ラジオ又はテレビの番組及び c) ニュースメディアのインターネットサイトに掲載されたもの、③国民投票の特定の選択肢に投票し、又は投票しないことを促進せず、又は促進していないと合理的にみなされるもの、④代議院における審議の放送 (生放送か否かは問わない)、⑤個人による個人的な政治的見解をインターネット等の電子メディアに無報酬で公表するもの、⑥その他命令により除外することとされたものについては、国民投票広告から除外される (同条第 (2) 項)。

⁽⁸²⁾ 1NZドルは約 77 円。令和 3 年 9 月分報告省令レートに基づく (以下同じ)。

除外
され

(v) 規制の対象となる期間

さらに、広告規制の対象となる期間（以下「規制期間」）は、総選挙における規制期間と同一期間とされ（第 42 条）、その期間は、①首相が公告を行った日の翌日又は②投票日の前日の 3 か月前から、投票日の前日までの間とされる（1993 年選挙法第 3B 条）。2020 年の国民投票では、このうち①が適用され、2020 年 8 月 18 日から 10 月 16 日までの約 2 か月間が規制期間とされた⁽⁸³⁾。

(vi) 登録広告主制度

広告主は、その氏名又は名称及びその連絡先を選挙委員会に登録することにより「登録広告主(registered promoter)」になることができる（第 54 条及び第 55 条）。なお、在外外国人等(overseas person)⁽⁸⁴⁾は対象から除外されている（第 54 条第 (2) 項）。

登録広告主の登録が行われた登録簿は、電子的に調製され（第 63 条）、選挙委員会の事務所において無料で閲覧でき、さらに有料で謄本又は抄本を入手することができる（第 65 条）。なお、この登録は、国民投票の結果が公告された日の 6 か月後に終了する（第 60 条）。

(vii) 国民投票支出の上限額

規制期間中に公表される国民投票広告に係る国民投票支出の上限額は、登録広告主か否かで異なる。登録広告主の上限額は 338,000NZドル（約 2603 万円）⁽⁸⁵⁾であり（第 45 条及び 1993 年選挙法第 206V 条）、登録広告主でない者の上限額は 13,600NZドル（約 105 万円）⁽⁸⁶⁾である（第 44 条 (b) 号及び 1993 年選挙法第 204B 条第 (1) 項 (d) 号）。これらの上限額を超える額を支出等した場合、登録広告主が故意に行ったときは、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に（第 78 条及び第 82 条第 (1) 項）、故意でないときは、4 万 NZドル（約 308 万円）以下の罰金刑に（第 75 条 (a) 号、第 78 条及び第 82 条第 (2) 項）、それぞれ処せられる。

なお、これらの上限額を超えることを回避する目的で他の者と契約の締結等を行うことや、2 以上の法人又は非法人団体を合併させ、又は組織することは禁止されており、これに違反すると、登録広告主の場合は 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に（第 78 条第 (3) 項及び第 82 条第 (1) 項）、登録広告主でない場合は 4 万 NZドル（約 308 万円）以下の罰金刑に（第 76 条及び第 82 条第 (2) 項）、それぞれ処せられる。

2020 年の国民投票のように複数の政策課題に関して実施される国民投票の場合、この支出額の算定は、個々の課題ごとに分割して行うこととされる。したがって、例えば、大麻合法化法案に係る国民投票及び終末期選択法の施行に係る国民投票に、それぞれ 8,000NZドル（約 616,000 円）を支出することは、登録広告主でなくても許容されることになる⁽⁸⁷⁾。他方、それぞれの国民投票ごとに分割できない性質の費用の場合は、当該費用を分割せずに全額をそれぞ

⁽⁸³⁾ Alicia Wright (Chief Electoral Officer), "Regulated Period for the 2020 General Election," *New Zealand Gazette*, 2020.8.24.

⁽⁸⁴⁾ ①ニュージーランド国外の在住者であって、かつ、a) ニュージーランド市民 (New Zealand citizen) でない者若しくは b) ニュージーランドで権者登録をしていない者、②ニュージーランド国外で法人化された法人 (body corporate) 又は③ニュージーランド国外に本部若しくは主要な事業拠点を有する非法人団体 (unincorporated body) をいう（第 54 条第 (2) 項）。

⁽⁸⁵⁾ なお、2021 年 7 月 1 日から、343,000NZドル（約 2641 万円）に増額された。

⁽⁸⁶⁾ なお、2021 年 7 月 1 日から、13,800NZドル（約 106 万円）に増額された。

⁽⁸⁷⁾ "Spending more than \$13,600 means you needed to register," *About referendum advertising*, Electoral Commission website <<https://elections.nz/guidance-and-rules/referendums/about-referendum-advertising/>>

れの国民投票支出として算入することとされる。したがって、例えば、大麻合法化法案に係る国民投票及び終末期選択法の施行に係る国民投票の双方のための1,000NZドル（約77,000円）の看板（billboard）に係る支出は、それぞれの国民投票支出に1,000NZドルとして算定されることになる⁽⁸⁸⁾。

(viii) 国民投票支出に係る広告主の義務

広告主は、規制期間内の国民投票広告に係る費用を立証するための書類を、総選挙の投票日（再投票の場合は、投票結果の公告日）の3年後の日まで保存する義務を負う（第51条）。合理的な理由なくこの義務に違反する者は、4万NZドル（約308万円）以下の罰金刑に処せられる（第79条及び第80条）。登録広告主については、国民投票支出に関して発生した50NZドル（約3,850円）以上の支出について、明細が記された請求書及び領収書によって証明することが義務付けられ（第71条）、さらに、規制期間における国民投票広告に係る支出が10万NZドル（約770万円）を超える登録広告主については、投票日から70就業日（working day）後までに、国民投票広告に係る費用の報告書を選挙委員会に提出することが義務付けられている（第72条）。これに違反すると、合理的な理由がある場合を除き、4万NZドル（約308万円）以下の罰金刑に処せられる（第81条第(1)項）。なお、重要事項の記載内容に誤りがある場合は、故意によるときは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に処せられ（第81条第(2)項(a)号及び第82条第(1)項）、故意でないときは記載内容の正確性を確保するための合理的な手順を踏んだこと等を立証しない限り、4万NZドル（約308万円）以下の罰金刑に処せられる（第81条第(2)項(b)号及び第82条第(2)項）。

選挙委員会は、提出された報告書の謄本を作成し、この謄本を、当該報告書を選挙委員会が受理した日の3就業日後から次の総選挙の投票日までの間、公衆の閲覧に供することとされる（第74条）。また、選挙委員会がその記載に虚偽又は誤解させるような情報が含まれると信じる相当な理由があるときは、登録広告主の負担で監査人（auditor）による報告書の入手を命じることができる（第73条第(1)項）。

(2) 市民発案の場合：1993年市民発案国民投票法における広告規制

1993年市民発案国民投票法では、宣伝（publicity）という章（第3章）を置き、その中で様々な規制を規定する。以下ではこの規制について説明する。

(i) 規制の対象となる国民投票広告

国民投票の申請に関連して、又は国民投票の設問への回答の一つを促進するために用いられ、又は用いられると考えられる広告であって、新聞、逐次刊行物、ポスター・ちらしに掲載し、又はラジオ局若しくはテレビ局から放送するものを、規制対象の国民投票広告とする（第41条第(1)項）。このため、インターネット広告は規制の対象外となる。

⁽⁸⁸⁾ *ibid.*

(ii) 登録広告主制度

指示的国民投票期間⁽⁸⁹⁾(専ら郵便投票により行われる場合は2000年国民投票(郵便投票)法に規定する投票期間⁽⁹⁰⁾)に国民投票広告を公表するときは、**広告主の実名及び住所を表示しなければならないとする(第41条第(1)項)**。故意に違反した場合、1万NZドル(約77万円)以下の罰金刑に処せられる(第41条第(3)項及び1993年選挙法第224条第(2)項(c)号)。なおこの規定は、マスメディアにおける国民投票に関するニュース又は意見を公表することを妨げるものではない(第41条第(4)項)。

(iii) 国民投票支出の上限額

国民投票広告に対し、5万NZドル(約385万円)超の支出をすることが禁止される。故意に違反した場合、2万NZドル(約154万円)以下の罰金刑に処せられる(第42条)。

(iv) 国民投票広告に係る支出における広告主の義務

広告主は、国民投票に係る広告に関する選挙委員会への報告書を、申請が失効した日又は投票結果が公告された日の翌日から1か月以内に作成しなければならず(第43条第(1A)項)、合理的な理由なく違反した場合、2万NZドル(約154万円)以下の罰金刑に処せられる(同条第(3)項)。重要事項の記載内容に誤りがある場合は、故意によるときは1年以下の拘禁刑若しくは2万NZドル(約154万円)以下の罰金刑又はこれらの併科に、故意でないときは記載内容の正確性を確保するための合理的な手順を踏んだこと等を立証しない限り2万NZドル(約154万円)以下の罰金刑に、それぞれ処せられる(同条第(4)項)。

なお、この報告書は、選挙委員会が受理した日の翌日から5年間、選挙委員会の事務所又は選挙委員会が指定する場所において保管することとされており、当該期間内は、公衆の閲覧に供することとされている。この5年間が経過した場合、選挙委員会は当該報告書を廃棄しなければならない(第45条)。

(3) 専ら郵便投票の場合：2015年国旗国民投票法における広告規制

ここでは、専ら郵便投票により行われた国民投票における広告規制の直近の例として、2015年国旗国民投票法における広告規制について説明する。

(i) 規制の対象となる国民投票広告

2015年国旗国民投票法では、国民投票広告を「**有権者が国民投票に投票し、又は投票しないことを促進し、又は説得するものと合理的にみなされるものであって**」2015年国旗国民投票法の施行日から2回目の国旗国民投票の投票期間の終了日までの間に、①ラジオ若しくはテレビによる放送、②掲示板(電子掲示板を含む。)への掲示、③新聞、雑誌への印刷又は④配布⁽⁹¹⁾を目的とした印刷業者等による小冊子、パンフレット、ちらし、ビラ若しくはポスターの印刷を行うことにより、公表することと規定した上で、①国民投票広報委員会(panel)、官庁(agency)又は選挙委員会の広告であって、これらの者を示す表示又はシンボルが含まれているもの、②逐

⁽⁸⁹⁾ 当該国民投票における正確な設問を代議院事務局長が決定した旨を官報等で公告した日の翌日から投票日の前日までの期間をいう(第41条第(2)項)。

⁽⁹⁰⁾ 勅令により総督が指定する金曜日の21日前の日から当該金曜日の午後7時までの期間をいう(第2条及び2000年国民投票(郵便投票)法第30条)。

⁽⁹¹⁾ この「配布」には、①公共の場所に展示又は放置すること、②住所に向けて配達すること、③郵送その他の方法により送付すること及び④閲覧することを含むとされていた(第63条第(4)項)。

次刊行物並びにラジオ及びテレビの番組として編集されたもの、③現在のニュージーランド国旗、代替となる国旗のデザイン又は関連するシンボルの表示であって、国民投票の投票を促進させるような文言又はイメージを伴わずに公表されているもの、④代議院における審議の放送（生放送か否かは問わない。）並びに⑤インターネット上のあらゆる出版物を、対象から除外する（第 63 条）。

（ii）広告主の氏名及び住所の表記義務

2015 年国旗国民投票法では、国民投票広告を公表しようとするときは、広告主の氏名及び住所を明確に表示（ラジオ放送による場合は他の部分よりも聞き取りにくくならないように発声）しなければならない（第 64 条）とした上で、故意に違反した場合、4 万 NZ ドル（約 308 万円）以下の罰金刑に処する（第 65 条）ことを規定する。

（4）各法における広告規制のまとめ

このように、各法における広告規制及び罰則には差異がある。これを一覧にすると表 8 のとおりとなる。

このように、ニュージーランドにおける国民投票広告の規制は、国民投票広告への広告主の氏名等表示義務及び支出報告書の提出による支出の透明化並びに支出上限額の設定という手法が採られており、外国人による広告に対する規制も、2019 年国民投票枠組法において、在外外国人等による国民投票支出の上限額を低く設定する手法だけを採用していることが分かる。また、1993 年市民発案国民投票法における広告規制は、2019 年国民投票枠組法の制定後も国民投票支出の上限額を低い額のままでの設定を維持する一方、外国人への規制や支出関係書類の保存義務を設けていない。ただし、支出額にかかわらず、国民投票広告の広告主には、国民投票広告に係る費用の報告書の提出義務が課せられる。なお、専ら郵便投票により行われる国民投票法制の場合には、広告主には氏名等表示義務しか課せられておらず、ほぼ自由に国民投票広告を公表することができた。

さらに、インターネット広告を規制対象としているのは、2019 年国民投票枠組法だけであることも特徴的である。2015 年国旗国民投票法がインターネット広告を規制対象としていなかったことについて選挙委員会、国民運動の広告に関する苦情はほとんど見られず、ソーシャルメディアが規制対象外であったことで、一般市民や関係団体等がソーシャルメディア上で自由に討論し、意見を表明することができた⁽⁹²⁾と肯定的に評価している⁽⁹²⁾。

2 2020 年の国民投票における広告規制

（1）2019 年国民投票枠組法における広告規制の導入の検討

2019 年国民投票枠組法の制定に当たり、司法省は、2020 年の総選挙と同時に行われる国民投票における国民投票広告の規制に関する内閣の決定を支援する目的で、「影響評価書：2020 年総選挙の際の国民投票広告」と題する資料⁽⁹³⁾（以下「評価書」）を作成した。その中で国民

⁽⁹²⁾ Electoral Commission, *Report of the Electoral Commission on the first and second referendums on the New Zealand Flag*, 2016.5.26, p.11. <<https://elections.nz/assets/2015-and-2016-flag-referendums/report-on-the-2015-and-2016-flag-referendums.pdf>>

⁽⁹³⁾ Ministry of Justice, *Referendum Advertising at the 2020 General Election*, 2019.6.13. <<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-referendum-advertising-at-the-2020-general-election.pdf>>

表8 国民投票法制ごとの広告規制の内容及び違反時の罰則

内容	政府発案：2019年国民投票枠組法	市民発案：1993年市民発案国民投票法	専ら郵便投票：2015年国旗国民投票法
広告の表示の際の広告主の表記義務	あり（氏名・住所）（第52条） 【罰則】 故意犯：4万NZドル以下の罰金刑（第75条及び第82条第(2)項）	あり（実名・住所）（第41条第(1)項） 【罰則】 故意犯：1万NZドル以下の罰金刑（第41条第(3)項及び1993年選挙法第224条第(2)項(c)号）	あり（氏名・住所）（第64条） 【罰則】 故意犯：4万NZドル以下の罰金刑（第65条）
広告主等以外の者による国民投票支出の負担制限	あり（第46条） 【罰則】 故意犯：2年以下の拘禁刑若しくは10万NZドル以下の罰金刑又はこれらの併科（第77条第(1)項及び第82条第(1)項） その他：4万NZドル以下の罰金刑（第77条第(2)項及び第82条第(2)項）	なし	なし
国民投票支出の上限額	登録広告主：343,000NZドル（第45条及び1993年選挙法第206V条） ^(注1) それ以外：13,800NZドル（第44条(b)号及び1993年選挙法第204B条第(1)項(d)号） ^(注2) 【罰則】 故意犯：2年以下の拘禁刑若しくは10万NZドル以下の罰金刑又はこれらの併科（第78条及び第82条第(1)項） その他：4万NZドル以下の罰金刑（第75条(a)号、第78条及び第82条第(2)項）	5万NZドル（第42条） 【罰則】 故意犯の場合、2万NZドル以下の罰金刑（第42条）	なし
外国人による国民投票広告の制限	在外外国人等については、登録広告主の登録ができないため（第54条）、支出が13,800NZドルまでに制限される ^(注2) 。	なし	なし
広告費用の証拠書類の保存	投票日の3年後の日までの保存義務を負う（第51条）。 【罰則】 合理的な理由なく違反した場合、4万NZドル以下の罰金刑（第79条及び第80条） 登録広告主は50NZドル以上の支出について明細が記された請求書・領収書により証明する義務がある（第71条）。	なし	なし
国民投票係の報告書の提出	規制期間における国民投票広告に係る支出が10万NZドルを超える広告主が対象 【罰則】 合理的な理由なく違反した場合、4万NZドル以下の罰金刑（第81条第(1)項） 重要事項の記載内容に誤りがある場合、故意犯は2年以下の拘禁刑若しくは10万NZドル以下の罰金刑又はこれらの併科（第81条第(2)項(a)号及び第82条第(1)項）、それ以外は記載内容の正確性を確保するために合理的な手段を踏んだことを立証しない限り、4万NZドル以下の罰金刑に処せられる（第81条第(2)項(b)号及び第82条第(2)項）。	申請が失効した日又は投票結果が公告された日の翌日から1か月以内に作成する義務あり（第43条第(1A)項） 【罰則】 合理的な理由なく違反した場合、2万NZドル以下の罰金刑（第43条第(3)項） 重要事項の記載内容に誤りがある場合、故意犯は1年以下の拘禁刑若しくは2万NZドル以下の罰金刑又はこれらの併科、それ以外は記載内容の正確性を確保するために合理的な手段を踏んだことを立証しない限り、2万NZドル以下の罰金刑に処せられる（第43条第(4)項）。	なし
インターネット広告を規制対象とすかどうか	対象（第39条）	対象外（第41条第(1)項）	対象外（第63条第(2)項(c)号）

（注1）2021年7月1日の改正前は、338,000NZドルであったことから、2020年の国民投票の際には、338,000NZドルが上限であった。

（注2）2021年7月1日の改正前は、13,600NZドルであったことから、2020年の国民投票の際には、13,600NZドルが上限であった。

（出典）2019年国民投票枠組法、1993年市民発案国民投票法及び2015年国旗国民投票法の規定を基に筆者作成。

投票広告の規制に当たって四つの論点を設定し、それぞれに採り得る選択肢を示した上で得失を分析し、望ましい規制について提案した。2019年国民投票枠組法では、この提案に沿った規制が導入されていることから、本節では、評価書を基に、同法における国民投票の広告規制の意義やその検討内容について説明する。

(i) 前例となる制度の分析

評価書では、現時点では適用できる国民投票広告に係る規制は存在しないという現状を確認した上で、参照できる他のアプローチとして、1993年市民発案国民投票法、1997年強制的退職貯蓄制度国民投票法、2010年選挙国民投票法及び2015年国旗国民投票法、さらに、選挙に係る広告規制を規定する1993年選挙法を挙げ、これらの法律における国民投票の広告規制を比較するため、次のような表（表9）を掲載している。

表9 各法制度における国民投票の広告規制の比較表

法律	広告主の表示	選挙委員会への登録	経費の公開	支出上限額
1993年選挙法	✓	第三者である広告主が一定額以上支出する場合	全ての政党及び候補者 第三者である広告主が10万NZドルを超えて支出した場合	候補者、政党及び第三者である広告主に上限額を設定
1993年市民発案国民投票法	✓	(なし)	全ての広告主	5万NZドル
1997年強制的退職貯蓄制度国民投票法	✓	(なし)	(なし)	(なし)
2010年選挙国民投票法	✓	12,000NZドルを超える支出を行う場合	支出額が10万NZドルを超えた場合	30万NZドル
2015年国旗国民投票法	✓	(なし)	(なし)	(なし)

(凡例) ✓は、広告主の表示義務が課せられていることを示す。

(出典) Ministry of Justice, *Referendum Advertising at the 2020 General Election*, 2019.6.13, p.7. <<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-referendum-advertising-at-the-2020-general-election.pdf>> を基に筆者作成。

また評価書は、国民投票広告の範囲を定めるため、1993年選挙法における選挙広告 (election advertising) の定義を紹介する。すなわち「1993年選挙法には、投票者が候補者又は政党に投票し、又は投票しないことを促進し、又は説得するものと合理的にみなされる、あらゆる媒体での広告としての選挙広告の定義が含まれる」とし、①選挙の実施に関係し、選挙委員会その他の政府機関により承認された広告、②逐次刊行物、ラジオ若しくはテレビの番組、ニュースメディア又はインターネットサイトの編集コンテンツ、③国会議員の連絡先情報、④代議院における審議のあらゆる放送及び⑤インターネット（又はその他の電子媒体）上に無報酬で表明された個人的な見解を除外することを紹介する⁽⁹⁴⁾。

(ii) 検討の前提条件の提示

次に評価書は、今回の国民投票の広告規制の検討の前提条件を提示する。すなわち、今回の国民投票が2020年の総選挙と同時に行われることから、選挙委員会による事務の円滑な実施と、総選挙と国民投票の双方の運動に関わる広告主のためには、選挙と国民投票の双方の規則が整合していることが非常に望ましいとする⁽⁹⁵⁾。

⁹⁴ *ibid.*, pp.6-7.

⁹⁵ *ibid.*, p.8.

また、2020年の総選挙まで時間的余裕が余りないことを踏まえ、これまでニュージーランドで採用されなかった方策、例えば、第三者の広告主への寄附の公開は、実現可能性を危うくするとして、検討対象から除外し、これまで採用してきた四つの方策に絞って検討することとしている⁽⁹⁶⁾。この四つの方策とは、①広告への広告主の氏名等の表示義務、②国民投票広告に一定額以上を支出しようとする広告主の登録義務、③②で登録された広告主が一定額以上支出した経費の公開及び④国民投票広告への支出上限額の設定である⁽⁹⁷⁾。

なお評価書では、国民投票の広告規制を行わない場合であっても、広告基準機構（Advertising Standards Authority）⁽⁹⁸⁾が制定する「広告基準規約（Advertising Standards Code）」⁽⁹⁹⁾とそのガイドラインが適用されることを紹介している⁽¹⁰⁰⁾。

（iii）インターネット広告を規制対象とすることについての分析

続けて評価書は、国民投票広告の定義の分析を行っている。2010年選挙国民投票法では、1993年選挙法における選挙広告の定義に基づき国民投票広告を定義していたことを反映してインターネット等による広告も対象に含めていた一方、2015年国旗国民投票法が国旗というほとんど商業的利益を生じない問題に関して専ら郵便投票により行われる国民投票という性質を重視して、一般公衆の参加への障壁を減らすべきであるとの考えから、インターネット上のあらゆる出版物を規制対象から除外したことを紹介している⁽¹⁰¹⁾。なお、この除外については、前述（1(4)）のとおり、このお陰で一般市民や関係団体等がソーシャルメディア上で自由に討論し、意見を表明することができたと選挙委員会が総括している。

そして評価書は、インターネット等による広告を国民投票広告の定義に含めるか否かにつき、それぞれの長所及び短所を挙げている⁽¹⁰²⁾。これをまとめると、表10のとおりとなる。

表10 インターネット広告を国民投票広告に含める場合と含めない場合の長所と短所

	長所	短所
インターネット広告を含める場合	・ 広告の透明性が向上すること。 ・ 選挙法と整合していること。 ・ 全ての種類の媒体を平等に扱っていること。	・ 国民投票の広告を公表していると認識していない個人による小規模の広告まで捕捉してしまうこと。 ・ 意見表明及び参加の自由に対する障壁ができてしまうこと。
インターネット広告を含めない場合	・ 国民投票の広告を公表していると認識していない個人による小規模の広告まで捕捉する可能性が低いこと。 ・ 全ての国民投票に係る運動の関係者が、インターネットで自由に宣伝できることを可能とすること。	・ インターネット広告に対して透明性がなく、潜在的に外国からの干渉の問題があること。 ・ 選挙法の規則と整合していないことから、選挙と国民投票の両方の運動を行っている者に混乱を起こしてしまう可能性があること。 ・ 著しい支出及び伝達範囲が広いインターネット広告について、その広告主に対する透明性がないという不完全な規制になってしまうこと。 ・ 資金が豊富な広告主及びインターネット上で存在感が高い広告主がインターネット広告を充満させ、そうでない広告主の存在をかき消してしまうおそれがあること。 ・ 他の旧来の媒体を好んで使う広告主や投票者に不当な不利益をもたらすこと。

（出典）Ministry of Justice, *Referendum Advertising at the 2020 General Election*, 2019.6.3, pp.9-10. <<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-referendum-advertising-at-the-2020-general-election.pdf>> を基に筆者作成。

⁽⁹⁶⁾ *ibid.*

⁽⁹⁷⁾ *ibid.*, pp.10-11.

⁽⁹⁸⁾ ニュージーランドにおける広告自主規制機関。広告業界、新聞業界、放送業界等のマスメディア業界の団体により、前身の機関である広告業委員会（Committee of Advertising Practice）が1973年に設立され、1990年に現在の名称となった。"About us." Advertising Standards Authority website <<https://www.asa.co.nz/about-us/>>

⁽⁹⁹⁾ "Advertising Standards Code." *ibid.* <<https://www.asa.co.nz/codes/codes/advertising-standards-code/>>

⁽¹⁰⁰⁾ Ministry of Justice, *op.cit.* 93, p.9.

ただし、インターネット広告を国民投票広告に含める場合には、言論の自由やソーシャルメディアでの意見交換や意見の共有の権利を保障するため、1993年選挙法と同様に「インターネット（又はその他の電子媒体）上に無報酬で表明された個人的な見解」を除外すべきであるとする。ただ、この場合であっても、特定のウェブサイトやSNSで結成しているグループとして広告を表示する等のときは、国民投票広告に該当するとしている⁽¹⁰³⁾。

(iv) 規制方策の分析

以上を踏まえた上で、評価書は、規制方策の分析を行い、前述の四つの方策を組み合わせた①低レベル、②中レベル及び③高レベルの三通りの規制方策を設定し、それぞれの長所及び短所を挙げている⁽¹⁰⁴⁾。これをまとめると、表11のとおりとなる。

表11 国民投票広告規制の比較

レベル	低レベル	中レベル	高レベル
規制の内容	(i) 広告への広告主の氏名等の表示義務 * 2015年国旗国民投票法が採用	(i) 広告への広告主の氏名等の表示義務 (ii) 国民投票広告に一定額以上を支出しようとする広告主の登録義務 (iii) (ii)で登録された広告主が一定額以上支出した経費の公開	(i) 広告への広告主の氏名等の表示義務 (ii) 国民投票広告に一定額以上を支出しようとする広告主の登録義務 (iii) (ii)で登録された広告主が一定額以上支出した経費の公開 (iv) 国民投票広告への支出上限額の設定 * 1993年選挙法及び2010年選挙国民投票法が採用
長所	・ 公開討論 (public debate) における意見表明及び参加の自由に対する障壁が最小限となること。 ・ 法令遵守及び運用に係る費用が最小限となること。	・ 上記 (i) 及び (iii) による透明性の向上 ・ 中小規模の国民投票運動の主体でも、登録及び支出報告書の作成といった事務負担なしに広告を出すことができること。 ・ 国民投票運動の主体による広告支出の規模に財政的な上限がないこと。	・ 最高度の透明性 ・ 公開討論の間及びその後における支出の影響の理解に役立つこと。 ・ 公的機関による投票者向け情報の広報 (選挙委員会による投票者の登録及び啓発の広報を含む。) が他の広報にかき消されないよう確保することに資すること。 ・ アクセスの公平性：高価な放送メディアの使用を抑制すること。
短所	・ 透明性が低く、広告主の身元が公衆の視線にさらされること。 ・ 裕福な利害関係者が国民投票の結果を左右する可能性があること。 ・ 大規模な国民投票運動の主体による高レベルの広告が小規模の国民投票運動主体による広告をかき消してしまう可能性があること。	・ 透明性が中程度である (公衆は登録広告主を確認できるが、支出の内訳は国民投票終了後にしか確認できない。) にもかかわらず事務負担が増大すること。 ・ 大規模な広告主及び選挙委員会に法令遵守のための経費がかかること。 ・ 適用されることになる国民投票広告の規則と選挙の規則の差異が複雑さを加えること。 ・ 大規模な国民投票運動の主体による高レベルの広告が小規模の国民投票運動主体による広告をかき消してしまう可能性があること。	・ 意見表明の自由に対する具体的な制約となること。ただし、上限額の設定によっては、制約対象はかなり大規模な広告主だけとなる。 ・ 広告に関する支出の制限により重要な公開情報源が縮減する可能性があること。 ・ 経費の公開に関する運用及び法令遵守の経費がかかること (ただし、これにより支出を制限しやすくなり、また、総選挙の規則と整合する。)

(出典) Ministry of Justice, *Referendum Advertising at the 2020 General Election*, 2019.6.13, pp.11-12. <<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-referendum-advertising-at-the-2020-general-election.pdf>> を基に筆者作成。

(01) *ibid.*

(02) *ibid.*, pp.9-10.

(03) *ibid.*, p.10.

(04) *ibid.*, pp.11-12.

また、中レベルと高レベルを選択する場合に決定が必要な事項として、①選挙と国民投票の双方の内容に関する広告（以下「二重広告」）に支出した場合の計上方法（二重広告の支出の全額を各経費に計上する案と「公正かつ合理的な基準（fair and reasonable basis）」に基づき各経費に分配し、その分配額のみを計上する案）、②広告主の登録（ii）及び経費の公開（iii）における「一定額」の設定（総選挙に合わせて（ii）を12,000NZドル（約92万円）、（iii）を10万NZドル（約770万円）とする案と、全ての広告主に登録及び全ての支出の報告を義務付ける案）、③支出上限額の設定（iv）（総選挙における第三者の広告主の支出上限額である33万NZドル（約2541万円）とする案と政党の支出上限額である1,169,000NZドル（約9001万円）とする案）の3項目を挙げ、それぞれの案の長所及び短所を挙げている⁽¹⁰⁵⁾。

（v）各要素の分析と影響評価

その上で評価書は、情報のアクセシビリティ（Accessibility of Information）、透明性（Transparency）及び既存システムとの整合性（Alignment with Existing System）の三つの基準を設定し、広告規制の各要素（①インターネット広告を規制対象に含めるか、②広告規制のレベル、③二重広告の経費上の扱い、④広告主の登録及び支出の公開における「一定額」の設定並びに⑤支出の上限額の設定）について、それぞれ分析を行い、現状と比べた場合の影響評価を行っている⁽¹⁰⁶⁾。その結果は、表12～表16のとおりである。

表12 インターネット広告を規制の対象に含めること（①）の影響評価

	含める	含めない
情報のアクセシビリティ	++ 全ての種類の媒体を通じて「媒体中立的に」公平である。 + 大規模な工作員（larger operative）によりかき消されるリスクを最小限にすることにより、幅広い見解を聴取できることを支援する。 - 国民投票運動主体がその見解を述べる際にある程度の障壁が作られてしまう。	+ 幾つかの形態の媒体における公平性を促進する程度の規制である。 + 国民投票運動主体がオンラインで広告を公表するための制限がないため、障壁がほとんどない。
透明性	++ 広告におけるより高レベルの透明性である。	+ ある程度の透明性はあるが、オンライン広告では透明性はない。このため、一部の国民投票運動主体又は影響力の強い外国人の情報発信者（foreign influencers）によって悪用される異常事態が発生する可能性がある。
既存システムとの整合性	++ 選挙法と整合する。 - 国民投票広告活動に従事していると認識していない個人による小規模の広告まで捕捉してしまう。	+ 国民投票広告を公表していると認識していない個人による小規模の広告まで捕捉してしまう可能性が低い。 - 選挙法の規定と完全には整合していないため、国民投票運動主体が多少混乱するおそれがある。
総合評価	+（現状より優れている）	-（現状より劣っている）

（注）++ 非常に優れている / + 優れている / 0 同じ / - 劣っている / -- 非常に劣っている

（出典）Ministry of Justice, *Referendum Advertising at the 2020 General Election*, 2019.6.13, p.17. <<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-referendum-advertising-at-the-2020-general-election.pdf>> を基に筆者作成。

⁽¹⁰⁵⁾ *ibid.*, pp.12-14.

⁽¹⁰⁶⁾ *ibid.*, pp.15-16.

表 13 規制のレベル (②) の影響評価

	低レベル	中レベル	高レベル
規制の内容	(i) 広告への広告主の氏名等の表示義務 * 2015 年国旗国民投票法が採用	(i) 広告への広告主の氏名等の表示義務 (ii) 国民投票広告に一定額以上を支出しようとする広告主の登録義務 (iii) (ii) で登録された広告主が一定額以上支出した経費の公開	(i) 広告への広告主の氏名等の表示義務 (ii) 国民投票広告に一定額以上を支出しようとする広告主の登録義務 (iii) (ii) で登録された広告主が一定額以上支出した経費の公開 (iv) 国民投票広告への支出上限額の設定 * 1993 年選挙法及び 2010 年選挙国民投票法が採用
情報のアクセシビリティ	++ 公開討論における意見表明及び参加の自由に対する障壁及びコストを最小限に抑える。 -- 大規模な国民投票運動主体からの高レベルの広告が小規模な国民運動主体による広告をかき消してしまう可能性がある。	++ 国民投票運動による見解の表明への制限はない。 -- 大規模な国民投票運動主体による高レベルの広告が小規模な国民運動主体による広告をかき消してしまう可能性がある。	+ アクセスの公平性：高価な放送メディアの使用を抑制する。 - 意見表明の自由に対する具体的な制約となるが、最大規模の広告主だけが適用対象となる。 - 広告に関する支出の制限により重要な公開情報源が縮減する可能性がある。
透明性	- 透明性が低い。	+ ある程度の透明性がある（経費の公開により追加の精査が可能となる。）。	++ 最高度の透明性がある（公開討論の間及びその後における支出の影響の理解に役立つ）。 + 公式の「投票者情報」の活動が他の広告によってかき消されないことの確保に資する。
既存システムとの整合性	+ 法令遵守及び運用に係る費用が全ての規制の中で最も低い。	+ 中小規模の国民投票運動主体が、登録及び支出報告書の作成の事務負担なしに広告を出すことができる。 - 透明性が中程度であるにもかかわらず事務負担が増大する。 - 大規模な広告主及び選挙委員会の法令遵守のための経費並びに適用されることになる国民投票広告の規則と選挙の規則の差異の複雑さが増加する。	++ 総選挙の規則と整合する。 - 経費の公開に関する運用及び法令遵守の経費がかかる（ただし、大規模な広告主に限る。）。
総合評価	0（現状と同じ）	0（現状と同じ）	+（現状より優れている）

(注) ++ 非常に優れている / + 優れている / 0 同じ / - 劣っている / -- 非常に劣っている

(出典) Ministry of Justice, *Referendum Advertising at the 2020 General Election*, 2019.6.13, p.18. <<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-referendum-advertising-at-the-2020-general-election.pdf>> を基に筆者作成。

表 14 二重広告の経費上の扱い (③) の影響評価

	二重広告の支出の全額を各経費に計上する	「公正かつ合理的な基準」に基づき各経費に分配し、その分配額のみを計上する
情報のアクセシビリティ	- 表現の自由及び参加の自由に対するある程度の障壁となる。この案は、複数の案件について行われる国民投票について広告を出したい政党その他国民投票運動の主体を制約する。	+ 国民投票の経費に上限が設定されている場合、政党及び複数の案件について行われる国民投票の運動主体は、より多くの広告を出すことができる。
透明性	+ 選挙広告及び国民投票広告の双方の経費が報告されるため、経費がある程度透明化する。	+ 各種類の広告に支出された正確な金額を知ることによって、透明性がより高くなる。
既存システムとの整合性	- 総選挙に適用される規則と整合しない（ただし、選挙委員会及び広告主には運用上単純である。）。	+ 総選挙の広告規制の規定と整合している。 - 法令遵守及び運用がより複雑化する。
総合評価	-（現状より劣っている）	+（現状より優れている）

(注) ++ 非常に優れている / + 優れている / 0 同じ / - 劣っている / -- 非常に劣っている

(出典) Ministry of Justice, *Referendum Advertising at the 2020 General Election*, 2019.6.13, p.19. <<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-referendum-advertising-at-the-2020-general-election.pdf>> を基に筆者作成。

表 15 広告主の登録及び支出の公開における「一定額」の設定 (④) の影響評価

	一定の支出額を超える広告主にのみ義務付ける	全ての広告主に義務付ける
情報のアクセシビリティ	+ 小規模の関係団体に国民投票運動への参加を思いとどませたり意図せずに違反者にしてしまったりすることがなくなる。	- 法令遵守義務を理解しない個人又は小規模の広告主に国民投票運動に参加することを思いとどませる可能性がある。
透明性	- 国民投票支出に関する透明性がある程度失われる。	++ 国民投票広告の支出に関する高レベルの透明性がある。
既存システムとの整合性	+ 総選挙に適用される規則と整合する。 + 国民投票運動主体及び政党が混乱するリスクが最小化する。 + 選挙委員会が運用することがより簡単になる。 + 自身を広告主と捉えていない小規模の関係団体を意図せずに違反者にしてしまうことがなくなる。	- 遵守及び運用がより複雑であり、選挙法上の規定と大きく異なる。 - 自身を広告主と捉えていない小規模の関係団体が、登録及び支出報告書の提出の義務を知らず、意図せずに違反者になる可能性がある。
総合評価	+ (現状より優れている)	- (現状より劣っている)

(注) ++ 非常に優れている / + 優れている / 0 同じ / - 劣っている / -- 非常に劣っている

(出典) Ministry of Justice, *Referendum Advertising at the 2020 General Election*, 2019.6.13, p.20. <<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-referendum-advertising-at-the-2020-general-election.pdf>> を基に筆者作成。

表 16 国民投票に係る広告支出の上限額の設定 (⑤) の影響評価

	総選挙における第三者の広告主の支出上限額と同額に設定	総選挙における政党の支出上限額と同額に設定
情報のアクセシビリティ	+ 公平性：高価な放送及び幾つかのインターネットメディアの使用を抑制する。 - 上限額を低く設定することにより、国民投票運動の自由が大きく制約される（特に複数の国民投票及び選挙の運動の場合）。	+ 上限額を高く設定することにより、国民投票運動の自由度がより高くなる（特に複数の国民投票及び選挙の運動の場合）。 - 大規模な国民投票運動主体による高レベルの広告が小規模な国民投票運動主体による広告をかき消してしまう可能性がある。
透明性	0 (現状と同じ)	0 (現状と同じ)
既存システムとの整合性	++ 総選挙に適用される支出制限の規定と高い整合性を有する（登録が必要とされる全ての国民投票運動主体（政党を含む。）が第三者広告主とみなされる。）。 + 国民投票運動主体及び政党が混乱するリスクが最小化される。	+ 総選挙に適用される支出制限の規定とある程度の整合性を有する（政党の支出制限とは整合する一方、その他は上限額が異なるため）。 - 第三者の国民投票運動主体が混乱するリスクがより高くなる（支出上限額が総選挙と異なるため）。
総合評価	+ (現状より優れている)	0 (現状と同じ)

(注) ++ 非常に優れている / + 優れている / 0 同じ / - 劣っている / -- 非常に劣っている

(出典) Ministry of Justice, *Referendum Advertising at the 2020 General Election*, 2019.6.13, p.21. <<https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/ris-referendum-advertising-at-the-2020-general-election.pdf>> を基に筆者作成。

(vi) 結論

以上の評価の結果を踏まえ、評価書は、国民投票に係る広告に対する望ましい規制について、以下の結論を導き出している⁽¹⁰⁷⁾。

(a) インターネット広告を規制の対象に含めることについて

表 12 の総合評価どおり、「含める」ことを推奨するとした。これにより、透明性の向上及び国民投票運動の主体にとってより公平なアクセスが実現し、総選挙における選挙広告規制と整合し、2011 年の国民投票の前例に倣うことにもなるとする。これまで実施された過去 3 回の総選挙において、既にインターネットの広告を規制対象としていることから、選挙委員会も 2020 年の国民投票でも対応できることに自信を示しているとする。

(107) *ibid.*, pp.22-24.

さらに、規制対象からインターネット広告を除外した場合、全ての国民投票運動主体が自由に広告を公表できることになるため、国内外の富裕な国民投票運動主体がインターネット広告を充満させ、小規模な国民投票運動主体のインターネット広告をかき消してしまうという懸念を挙げている。また、過去3回の総選挙での各党のインターネット広告支出の合計が総選挙ごとに2倍になったこと、2017年総選挙では各党の総支出の約15%を占めたことから、他のメディアを使って広告を公表する国民投票運動主体との公平性の問題も生じると述べている。

(b) 規制のレベルについて

この項目についても、表13の総合評価のとおり、「高レベル」の規制が望ましいとした。

まず、透明性やバランスの取れた公の言説を促進し、選挙運動やこれまでの国民投票運動の規制との整合性を図るため、何らかの規制を設けるべきであるとした。

その上で、「高レベル」の規制、すなわち、①広告への広告主の氏名等の表示義務、②国民投票広告に一定額以上を支出しようとする広告主の登録義務、③②で登録された広告主が一定額以上支出した経費の公開及び④国民投票広告への支出上限額の設定の4つの方策を講じることを推奨するとした。まず①及び②により公開討論の期間中に、③により公開討論の期間後において、国民投票運動主体が誰かを国民が認識することが可能となるため、透明性が最も高くなるとする。また、④により小規模の国民投票運動主体の広告がかき消されなくなるため、バランスの取れた政治的言説が促進されるとする。さらにこの規制が総選挙における運動規制と整合することから、国民投票運動主体や政党が混乱するリスクが最小限に抑えられ、選挙委員会による運用がより簡単になるとする。

(c) 二重広告の経費上の扱いについて

この項目についても表14の総合評価のとおり、「公正かつ合理的な基準」に基づき各経費に分配し、その分配額のみを計上することを推奨するとした。また、この扱いとすることにより、透明性のレベルが高くなるとともに、公衆及び国民投票運動主体が情報を入手しやすくなる一方、事務処理がかなり複雑になるとする。ただ、選挙広告規制において、候補者の広告と政党の広告の両方を兼ねる広告について同様の扱いとなっていることから、特段目新しい扱いではないとする。さらに、2011年の国民投票では、総選挙との二重広告の経費を双方に分配して計上する扱いであったところ、実際に報告があったのは2団体のみであり、総支出のごくわずかしかなかった⁽¹⁰⁸⁾とし、2020年の国民投票においても二重広告は余り使用されないのではないかと述べている。

これに対し、総額を双方に計上する方策は、算出が単純である一方、総選挙と国民投票の双方の投票運動を行う者にとって不当な制限とみなされるおそれがあり、単一の運動しかしていない者よりも不利になる可能性があるとする。

(d) 広告主の登録及び支出の公開における「一定額」の設定並びに支出の上限額の設定

評価書では、このような方策を講じる目的につき、様々な基準の間でのバランスを見付けることにあるとした上で、このバランスを取るためにこれらの金額を設定することは、主に政治判断の問題（primarily a matter of political judgement）であるとしている。その上で、これらの

⁽¹⁰⁸⁾ マナ党（Mana party）が支出総額 60,082NZドル（約 463 万円）のうちの 4,049NZドル（約 31 万円）（約 6.7%）、公共サービス協会（Public Service Association）が 196,101NZドル（約 1510 万円）のうちの 3,052NZドル（約 24 万円）（約 1.6%）であった。ibid., p.24.

設定につき、表 15 及び表 16 の総合評価のとおり、総選挙における第三者の広告主に係る金額の設定に合わせることを推奨し、これにより、関係者の混乱のリスクが最小化され、選挙委員会による運用も簡単になるとする。全ての広告主に経費の公開を義務付けることについては、透明性は高まるものの、関係者や選挙委員会の事務負担が大幅に増加し、自らを広告主と意識しないで運動を行う小規模な関係団体が意図せずに違反者になってしまうことにもつながると述べている。

さらに、支出額の上限については、実際に広告主が支出する可能性のある金額を参考にして設定することで、全ての立場の人々がより公平に発言できるようになると述べ、運用しやすくなるよう、国民投票ごとに同一の上限額を設定し、選挙広告の支出上限額に合わせることを推奨する。なお、具体的な支出上限額については、2011 年国民投票の場合と同様に、政党の支出限度額（1,169,000NZドル（約 9001 万円））⁽¹⁰⁹⁾を大きく下回る 1993 年選挙法における第三者の広告主の支出限度額（33 万 NZドル（約 2541 万円））⁽¹¹⁰⁾と同額とすることは、2 件の国民投票と総選挙を実施するという複雑さや、政党と比較して不利になることを考えると、2020 年の国民投票に適用することは適切ではないかもしれないと述べるものの、実際の過去 3 回の総選挙及び国民投票における第三者の広告主の支出額が上限の 33 万 NZドルを下回っている⁽¹¹¹⁾ことから、余り影響はないであろうと結論付けた。

(2) 2020 年国民投票における国民投票広告に係る支出の状況

このような検討の上で確定した 2019 年国民投票枠組法における広告規制の下、実際にどのように国民投票広告に係る支出が行われたかについて、登録広告主から選挙委員会に提出された報告書を基に説明する。

登録広告主として登録した者は 36 団体及び 1 名であった⁽¹¹²⁾が、そのうち報告書を提出した者は、13 団体及び 1 名であった⁽¹¹³⁾。選挙運動費用及び国民投票運動費用を支出していないにもかかわらず提出した 5 団体及び選挙運動費用のみを支出した 1 団体があったため、実際に 10 万 NZドル（約 770 万円）を超える国民投票支出を行った者は、7 団体及び 1 名であった。これらの登録広告主の支出の概要をまとめると、表 17 のとおりとなる。

(109) 評価書公表当時の金額である。2021 年 9 月 3 日現在では 1,217,000NZドル（約 9371 万円）である（1993 年選挙法第 206C 条第 (1) 項 (a) 号）。

(110) 評価書公表当時の金額である。2021 年 9 月 3 日現在では 343,000NZドル（約 2641 万円）である（1993 年選挙法第 206V 条第 (1) 項）。

(111) 第三者の広告主の最高支出額は、2011 年国民投票（総選挙と同時実施）ではニュージーランド教育研究所（New Zealand Educational Institute）の 280,100.86NZドル（約 2157 万円）、2014 年総選挙では同研究所の 164,858.48NZドル（約 1269 万円）、2017 年総選挙ではホブソンの誓約基金（Hobson's Pledge Trust）の 254,114.77NZドル（約 1957 万円）であった。Ministry of Justice, *op.cit.* 93, p.28.

(112) "Register of promoters for the 2020 General Election and Referendums," 2020 General Election and referendums. Electoral Commission website <<https://elections.nz/democracy-in-nz/historical-events/2020-general-election-and-referendums/register-of-promoters-for-the-2020-general-election-and-referendums-2/>>

(113) "Registered promoter expenses for the 2020 General Election," 2020 General Election and referendums. *ibid.* <<https://elections.nz/democracy-in-nz/historical-events/2020-general-election-and-referendums/registered-promoter-expenses-for-the-2020-general-election/>>

表 17 登録広告主の選挙広告支出及び国民投票広告支出の一覧

登録広告主の 名称（氏名） （国民投票に 対する立場）	選挙広告 支出	大麻合法化法案 国民投票広告支出		終末期選択法 国民投票広告支出		備考
		総額	うちイン ターネット 広告	総額	うちイン ターネット 広告	
New Zealand Drug Foundation （大麻：賛成）	N/A	337,241.67	66,785.94 [19.8%]	N/A	N/A	TV 広告 (147,710.42) 広告制作 (80,434.29) Facebook (20,357.34) インターネット広告 (14,375.00) Google Search マーケティング (12,104.40) コンテンツ制作人件費 (7,485.31) Instagram (7,891.96) HP 開発 (4,886.74) ホスティング (520.19)
Make It Legal Aotearoa, New Zealand （大麻：賛成）	N/A	104,780.84	98,151.62 [93.7%]	N/A	N/A	Facebook (96,819.30) 電子掲示板 (1,035.00) Google (274.77)
Smart Approaches to Marijuana NZ Coalition （大麻：反対）	N/A	320,300.00	48,391.00 [15.1%]	N/A	N/A	マルチチャンネル広告パッケージ (81,024.00) 新聞広告 (69,368.00) Facebook (31,141.00) SNS 運営 (17,250)
Family First New Zealand （いずれにも反対）	141,224.34	141,224.34	2,000.00 [1.4%]	141,224.34	2,000.00 [1.4%]	パンフ印刷 (83,592.97) パンフ送料 (37,008.42) 翻訳 (11,921.50) HP 開発 (2,000)
Yes For Compassion （終末期：賛成）	N/A	N/A	N/A	329,539.82	121,660.40 [36.9%]	TV 広告 (111,200.18) 広告制作人件費 (32,755.33) 広告制作 (24,025.87) インターネット広告出稿 (99,385.72) デジタル広告制作 (10,538.61) インターネット広告開発 (8,433.33) オンラインビデオ制作 (993.34) インターネット出版物広告更新 (965.28) SNS マーケティング対策 (920.62) HP ホスティング (425.50)
Vote No to the End of Life Act Society Incorporated （終末期：反対）	N/A	N/A	N/A	313,633.13	116,193.70 [37.0%]	TV 広告 (90,213.66) 広告制作 (32,818.90) 屋外広告掲載 (22,025.38) インターネット広告 (110,200.96) Google Adwords (4,299.85) バナー広告 (4,715.00)
Sinead Donnelly （個人） （終末期：反対）	N/A	N/A	N/A	129,258.33	2,472.45 [1.9%]	広告代理店 (113,206.00) 新聞広告 (9,200.00) SNS 掲載用映像撮影 (874.00) オンラインウェビナー (731.40) バナー製作 (575.00) Facebook (292.05)
Safer Future Charitable Trust （終末期：反対）	N/A	N/A	N/A	335,678.92	99,079.83 [29.5%]	ダイレクトメール (96,919.37) 商業広告掲示板借料 (51,469.60) ラジオ広告 (33,987.63) インターネット広告 (99,079.83)

（注）金銭の単位は NZドルである。また、表中の「大麻」は大麻合法化法案国民投票を、「終末期」は終末期選択法国民投票を、「賛成」は賛成派を、「反対」は反対派を、N/A は支出なしを、[] 内は支出額全体のうちのインターネット広告費用の割合（小数点第 2 位以下四捨五入）を、それぞれ示す。配列は、大麻合法化法案国民投票に関する支出をした広告主、終末期選択法国民投票に関する支出をした広告主の順とし、その中で賛成派と反対派の順とした。備考欄には、全てのインターネット広告費用の項目と主なインターネット広告費用以外の広告費用の項目（下線で表示）を記載した。（ ） 内は費用（単位：NZドル）を示す。

（出典）“Registered promoter expenses for the 2020 General Election,” 2020 General Election and referendums. Electoral Commission website <<https://elections.nz/democracy-in-nz/historical-events/2020-general-election-and-referendums/registered-promoter-expenses-for-the-2020-general-election/>> 掲載の各団体・個人の報告書及び各団体・個人が開設する HP 又は Facebook の内容を基に筆者作成。

この表によれば、大麻合法化法案国民投票に関しては、賛成派の支出額（442,022.51NZドル（約 3404 万円））と反対派の支出額（461,524.34NZドル（約 3554 万円））がほぼきつ抗する。一方、終末期選択法国民投票に関しては、反対派の支出額（919,794.72NZドル（約 7082 万円））が、賛成派の支出額（329,539.82NZドル（約 2537 万円））の約 2.8 倍となっている。この結果と投票結果（前掲表 5 参照）を比べると、大麻合法化法案国民投票の投票結果は、ほぼきつ抗ながら反対票が少し上回っており、おおむね広告支出額の比較結果と一致する。他方、終末期選択法国民投票に関しては、賛成票が反対票の約 1.9 倍を占めており、広告支出額の比較結果と逆の結果となっている。したがって、これだけを見れば、広告支出額の多寡が国民投票結果を左右するとは言えないことになる。

また、広告支出額のうちインターネット広告に係る支出額の割合についても、広告支出額の 93.7% を占める 1 団体を除けば、おおむね 20 ～ 30% 台にとどまり、2% 未満の広告主も存在していること、その一方で、広告費用の多くはテレビ・ラジオの CM や新聞広告、ダイレクトメール、ポスター・ちらしといった既存メディア、とりわけテレビ CM が高額となっており、また、広告代理店に支払う金額もある程度の割合を占めることが分かる。したがって、広告規制の手法として支出金額規制の手法をとることは、高額であるテレビ CM を規制する手段としてはまだしも、インターネット広告を規制する手段としての有効性は明らかとは言えないものと思われる。

おわりに

ニュージーランドは、国民投票の実施に長い歴史を有し、その豊富な実施経験をいかしてより望ましい国民投票法制となるように改良を重ねている。2020 年の国民投票の実施に際しても、実施法である 2019 年国民投票枠組法の制定に当たり、1993 年市民発案国民投票法、1997 年強制的退職貯蓄制度国民投票法、2010 年選挙国民投票法及び 2015 年国旗国民投票法に基づく国民投票の実績並びに総選挙と同時に実施することに由来する制約を念頭に置いた上で、広告規制の四つの論点（①インターネット広告を規制対象に含めるか、②広告規制のレベル、③二重広告の経費上の扱い、④広告主の登録及び経費の公開における「一定額」の設定・支出の上限額の設定）について、情報のアクセシビリティ・透明性・既存システムとの整合性という三つの基準を用いた分析を行い、その結果に基づき広告規制の内容を決定した。この四つの論点は、日本においても、広告規制の検討の際の論点として設定できることから、日本における議論の参考となり得るものと考えられる。ただ、ニュージーランドの場合は、同時に行われた総選挙の実施になるべく影響を与えないよう、選挙における広告規制との整合性が重視されたことから、その点は割り引いて考える必要があると言える。

ニュージーランドでは、2020 年の国民投票における広告規制を総括の上、次回の国民投票の実施に向け、広告規制の在り方に関する検討が行われることが予想される。この検討は、日本の憲法改正国民投票における広告規制の検討にも参考になるものと考えられることから、引き続き注目していきたい。

（みなみ りょういち）