

国民投票のCM規制 民放が恐れる「封殺」の危うさとは

有料会員記事

構成=上田真由美、宮田裕介 2021年6月11日 17時00分

憲法改正 の手続きを定める 国民投票法 の改正案が成立した。だが課題は山積みだ。賛成・反対の両派によるテレビやラジオのCMをどう規制するのかという課題も、今後3年の「宿題」として残された。議論は続くが、民放局でつくる日本民間放送連盟（民放連）は、法による規制にも自主規制にも慎重な姿勢を示している。規制にはどんな問題があるのか。民放連の永原伸・専務理事に話を聞いた。

改憲手続き定める国民投票法改正案、継続審議を経て成立 →



永原伸・民放連専務理事 読売新聞東京本社政治部長、読売新聞グループ本社取締役社長室長、日本テレビ放送網取締役執行役員メディア戦略局長などを経て2018年から現職

——民放連は、憲法改正の賛否のCMの量をそろえる自主規制を行わない方針を示しています。CM規制が適切でないと、資金力に勝る政党などの主張ばかりが流れ、投票に影響が出てしまうとの懸念の声もあります。どのような理由でこの方針になったのですか

「国民の表現の自由、知る権利にかかわる話だからです。国民投票のルール作りをすることはとても大切ですが、そのために、テレビなどのメディアを通じて、国民の表現の自由に制約を課すことになってしまえば、憲法改正のために憲法の大切な部分、21条の『表現の自由』を台無しにしてしまうことになりかねません」

国民投票法は第1次安倍政権時代の2007年に成立。投票は憲法改正の発議後、60～180日以内
に実施されることになっており、この間の国民投票運動は原則として自由。

——普通の選挙と違い、憲法改正の国民投票では、発議から投票日までの国民投票運動ができる期間が60～180日もあります。心配されているのは、この長い期間に、映像や音声でCMが繰り返し流されることの影響です

「国民投票法100条は、表現の自由や学問の自由、政治活動の自由など憲法の保障する国民の自由と権利を不当に侵害しないように留意しなければならない、と定めています。つまり、この期間中に広告を含めて国民が様々な表現形態を持つことを不当に侵害してはいけません」

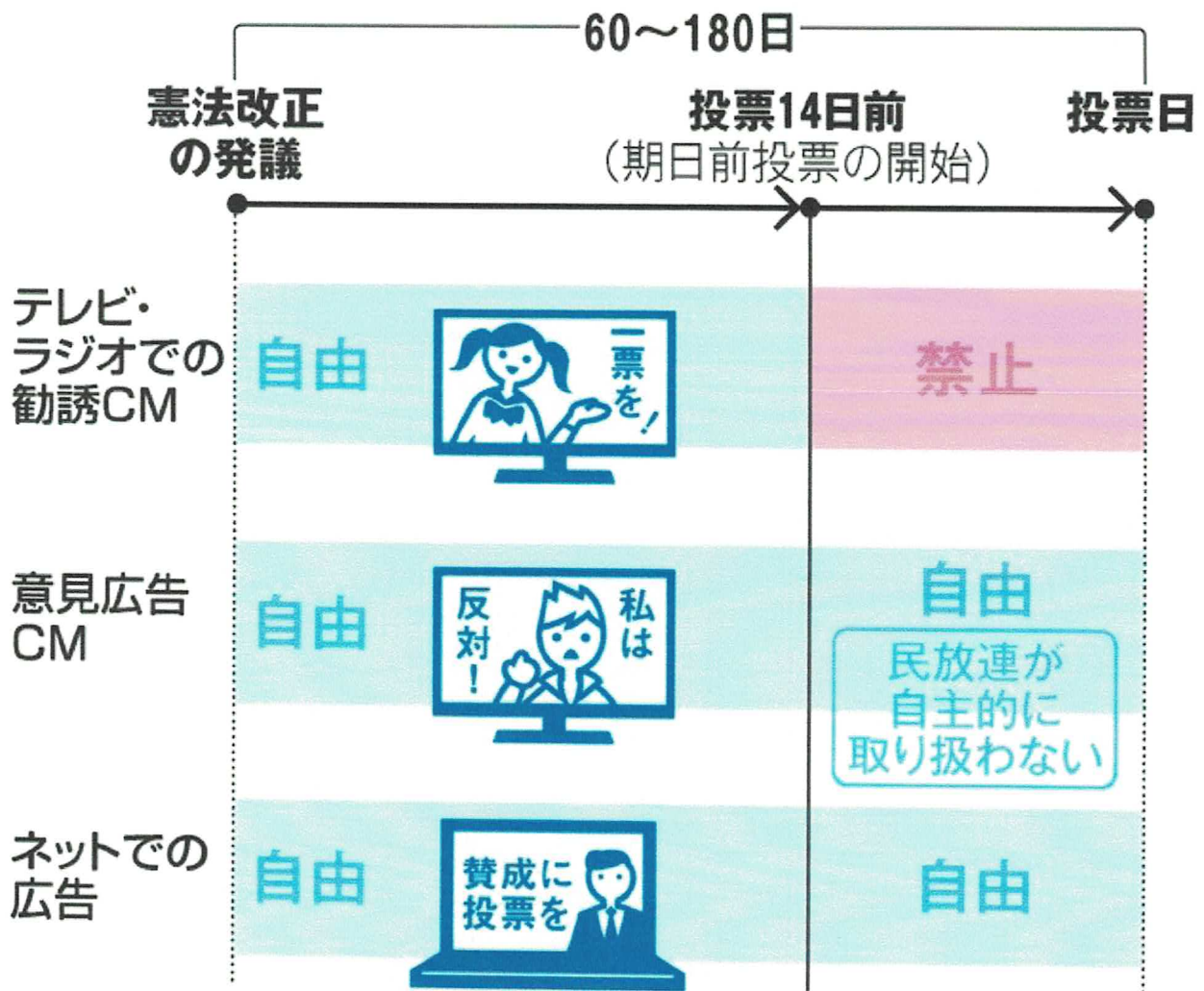
「賛否の表明は政治的表現の自由ですし、国民一人一人が萎縮することなく自由に意見を戦わせることが必要です。仮に広告合戦のようになって、言論に対しては言論で対処する、『言論の自由市場』で淘汰(とうた)されることに任せるべきです」

——放送事業者としての対応は

「法律の趣旨に基づいて、何が出来るかは考えてきました。国民投票法で投票日の14日前から国民投票運動のCMが禁止されているのは、投票日に近すぎると『言論の自由市場』で淘汰するだけの時間的な余裕がないので、CMを禁止してクールダウンする時間をつくるということだと理解しています」

「一方で、直接的に賛否を呼びかけるのではなく、『私は憲法改正に賛成です』『反対です』という意見広告は禁止されていません。これでは視聴者が混乱してしまいます。ですから、2018年に民放連としてまとめた基本姿勢では、こういった意見広告も自主的に投票日の14日前からは取り扱わないこととしました。法律よりも踏み込んでいます」

国民投票でのテレビやラジオ、インターネットのCM・広告は？



国民投票でのテレビやラジオ、インターネットのCM・広告

「さらに19年には、視聴者の心情に過度に訴えかけることで冷静な判断を損なわせ、事実と異なる印象を与えると判断するCMは扱わない、国民投票運動CMや意見広告と明記する、特定の広告主のCMが一定の時間帯に集中して放送されないことがないよう特に留意する、などのガイドラインもつくりました」

「ここまでの、放送業界の自主規制としてできることです。国民投票法100条で『不当に侵害しない』とされているのに、これ以上の勝手なルールはつくれません。『責任分界点』という言葉がありますが、ここまでは業界の自主規制。ここからは、立法府でご議論いただくことです。もちろん、過剰な規制にならないようにという前提です」

——CMを出される側の放送局に規制をかける以外に方策はありますか

「広告を出す政党が自らの取り決めでCM出稿量を自粛したり、量を調整したりするのなら、国民の表現の自由は脅かされないのではないのでしょうか。政党の広告出稿だけを規制するのなら、必要最小限の規制という意味で合理性があります」

「これには、すでに参考になる事例があります。例えば、たばこメーカーは、日本たばこ協会 の自主基準に沿って、テレビやラジオだけでなく、インターネットでも銘柄広告を全面的に自粛しています。貸金業界も、各放送エリアでの月間の上限本数を定めて自主規制しています。このように、たとえばテレビCMは月間100本まで、のように出稿側が決めれば、賛否の量のバランスの面でも現実的な解決策になるのではないのでしょうか」

——そもそも、放送局がCMの賛否の量を均等にするにはできるものなのでしょうか

「実際のCMの売り方や買い方からすると、量を均等にするのは現実的な話ではありません。仮に憲法改正の発議が、投票日の180日前になされたとします。ある政党から放送局に、『反対に投票を』というCM出稿の要請があったとして、それをお受けします。次にまた同じ政党から『反対』の出稿要請があり、お受けする。さらにまたあり、お受けする……。『賛成』の政党からは出稿要請がないとしても、それはどの段階での均衡を図ればいいのかいのでしょうか」

「CMをどのタイミングでどのエリアで何にあわせてどう出稿するのは、出稿元の戦略に関わる部分です。CM出稿要請をされる放送局側が、量の均衡を判断できるのは、180日間の運動期間が終わってからです。現実的ではありません」



民放連の永原伸専務理事=東京都千代田区

「さらに心配されるのが、この量のバランスは悪用されかねないということです。例えば、同じ程度のCM量を確保しなければならなくなれば、一方の主張をする側が戦略的にあえてCM出稿をしなかった場合に、反対側の主張の人たちがCMを出したくても、均衡にするために放送局はそのCMを受けられませ

ん。それは、結果的に反対側の主張を封殺することになります。CM出稿の門戸は開いた上で、出すか出さないかは出稿元が判断できる自由度を守らなければなりません」

——16年に英国であった 欧州連合（EU）離脱を問う国民投票の際には、選挙委員会が「残留」「離脱」それぞれの1団体を「主導運動者」に指定し、リーフレット郵送や集会場の無償利用とあわせて、無償の放送枠も与えられる仕組みにしたそうですね。このやり方は参考になりませんか

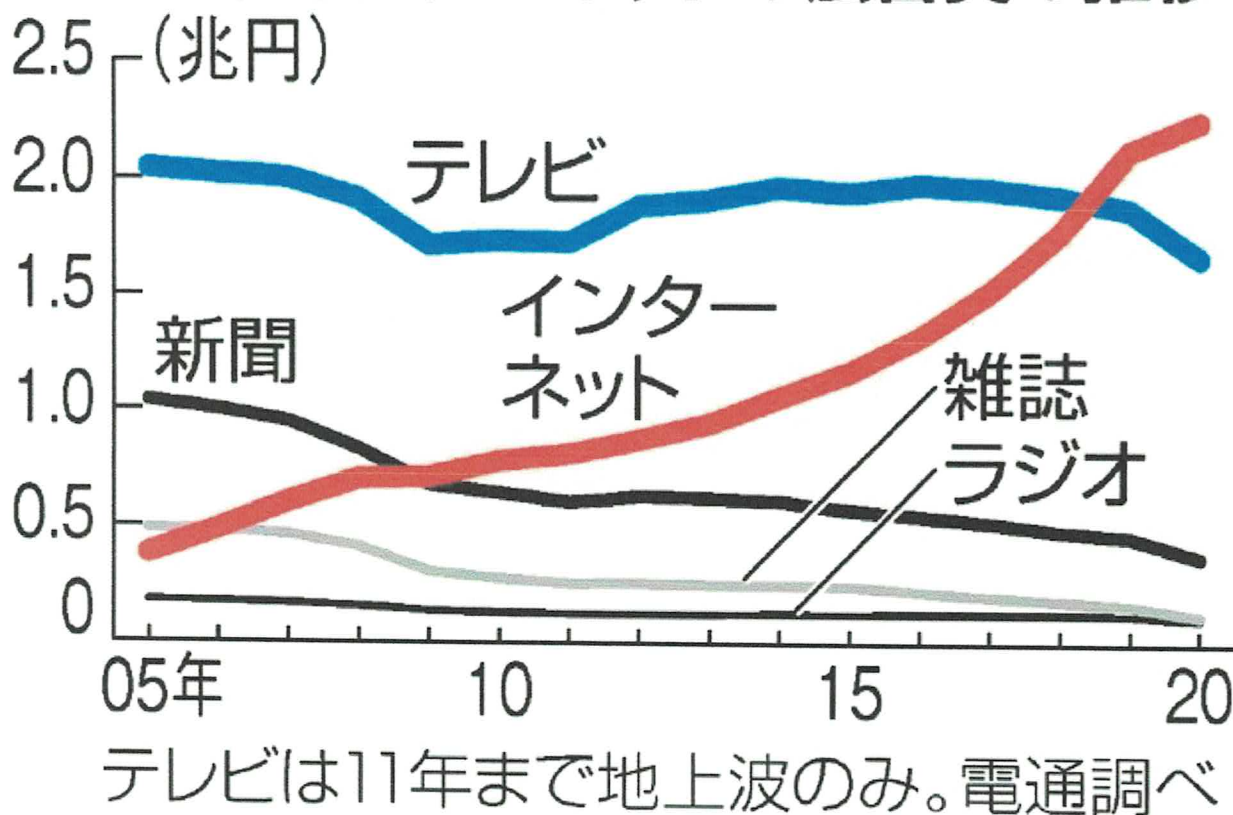
「放送の仕組みや選挙に関わる法律もすべてが違うので、簡単に比較することはできません。ただ、賛成と反対1団体ずつだけが選ばれ、それ以外は全部、CMも流せないという仕組みは適切でしょうか。特に憲法改正について言えば、賛成も反対の中にも、多様な理由や主張があるはずです」

「例えば、これは国会での参考人答弁でも例として挙げたのですが、憲法9条に自衛隊の存在を明記するという改正案が発議されたとします。これに対しては、そもそも憲法はこのまま守るべきだという『反対』もあれば、自衛隊ではなくむしろ国防軍と明記すべきだという『反対』もありえます。様々な意見があってもいいのに、指定された賛否1団体ずつしかCMを流せなくなれば、選ばれなかったそれ以外の意見は排除されてしまいます」

——CM規制については、そもそもテレビとラジオだけが対象でいいのかという論点もあります。広告大手の 電通 によると、一昨年、国内の総広告費はネット広告がテレビ広告を初めて抜きました

「確かに、投票日の14日前からテレビとラジオのみを規制対象とした国民投票法が成立したのは07年で、フェイスブック や ツイッター の日本語版、スマートフォン が日本で発売されたのはその後のことです。でも、決して誤解してほしくないのですが、だからインターネットも規制すべきだと言いたいのではないのです」

テレビやインターネットの広告費の推移



テレビやインターネットの広告費の推移

「そもそも、テレビやラジオより広告出稿の仕組みがずっと複雑なネットの世界で、規制は現実的ではないでしょう。繰り返しますが、国民の広告表現を規制することについては、どんな媒体に対しても、極めて慎重であるべきだというのが、民放連の立場です」

今回成立した改正法では、CMやインターネットの規制のあり方などについて、施行後3年を目途に検討し、必要な法制上の措置などを講じるという付則が盛り込まれた。

——では、主権者が冷静に判断する環境を整えるためには、どうしたらいいのでしょうか

「国民一人一人が萎縮することなく、自由闊達(かつたつ)に意見を戦わせられることが最大限、尊重されるべきです。その過程で、冷静とは言い難い行き過ぎた表現やフェイクのような過熱した展開もあるかもしれない。しかし、やはり国民が得られる情報は、多ければ多いほうがいいのだと思います」

「もしインターネットの場合に、ターゲティング広告や、アルゴリズムで似た情報ばかり表示される、いわゆるフィルターバブルになりがちなのだとなれば、それを避けるためにも、なおさら、テレビ、ラジオ、新聞、雑誌といった様々な媒体で、広告も含めて様々な情報があった方がいい。国民の受け取る情報の総量が豊かであればあるほど、世代や立場を超えて大いに議論することができ、それが結果として、一人一人が冷静に自分自身の中でしっかりと考え、大切な1票を投じることにつながるはず」

「冷静な環境というのは、意見が飛び交う広告が全くなくなる静謐(せいひつ)とは違うのだと思います。もしののしりあいのような面が出てきたとしても、だから情報は流さない方がいいというのは、知る権利

の観点からもよくないのではないのでしょうか。今後3年の議論の中で、政治が過剰な規制をしないように、しっかりと注視したいと考えています」(構成=上田真由美、宮田裕介)



ながはら・しん 読売新聞東京本社 政治部長、読売新聞グループ本社 取締役社長室長、日本テレビ放送網取締役執行役員メディア戦略局長などを経て2018年から民放連専務理事。

国民投票法とは

憲法改正手続きを定める国民投票法は第1次安倍政権時代の2007年に成立した。投票は憲法改正の発議後、60～180日以内に実施されることになっており、この間の国民投票運動は原則として自由。

憲法改正の国民投票法をめぐる経緯

| | |
|-------|--|
| 2004年 | 与党の国民投票法案骨子に、新聞や放送に対して「表現の自由を乱用して国民投票の公正を害してはならない」 メディア規制と批判が起きる |
| 06年 | 与党が「メディア規制」部分を削除した法案を提出。民主党も法案提出 |
| 07年 | 国民投票法が成立。テレビ・ラジオのみ投票前14日間のCMを禁止 |
| 08年 | フェイスブックやツイッターの日本語版開始、日本でもiPhone発売 メディア環境が激変 |
| 12年 | 自民党が憲法改正草案を発表 |
| 15年 | 大阪都構想の住民投票(1回目) 資金力でCM量に差が出るのが課題に |
| 16年 | 英国で欧州連合(EU)離脱の国民投票 |
| 19年 | 民放連がCM取り扱いのガイドラインを公表 |
| 21年 | 改正国民投票法が成立。CM規制などは3年後を目途に検討する付則 |
| ⋮ | |
| ⋮ | |
| ⋮ | |
| ⋮ | |
| 24年 | どうする? |

ただし、テレビとラジオで改憲案への賛成や反対を勧誘するCM放送だけは、投票の14日前から禁じられている。直接的に賛成や反対の投票を呼びかけるのではなく、「私は賛成です」のように意見表明するだけの意見広告は禁じられていない。

今回成立した改正法では、CMやインターネットの規制のあり方などについて、施行後3年を目途に検討し、必要な法制上の措置などを講じるという付則が盛り込まれた。

朝日新聞デジタルに掲載の記事・写真の無断転載を禁じます。すべての内容は日本の著作権法並びに国際条約により保護されています。

Copyright © The Asahi Shimbun Company. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.