

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

2019年（平成31年）1月18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。）の問題点のうち、広告放送及び最低投票率に関し、国会に対し、以下のとおり求める。

- 1 テレビ・ラジオを使用した有料広告の放送について、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するために、放送事業者の自主的な規律を尊重した上で、以下の事項に関して法的規制の必要性を検討し、必要性を認めるときには憲法改正手続法105条を改正すべきである。
 - (1) 国民投票運動のための有料の広告放送（勧誘CM）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。
 - (2) 意見表明のための有料の広告放送（意見表明CM）を勧誘CMと同様の期間禁止すること。
- 2 テレビ・ラジオを使用した公費による憲法改正案の広報のための放送について、国民投票の際の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するため、国民が視聴しやすい時間帯に必要なかつ十分な量の放送枠を確保する規定を憲法改正手続法106条に設けるべきである。
- 3 国民投票が成立するための最低投票率の規定を憲法改正手続法に新設すべきであり、その割合は、全国民の意思が十分反映されたと評価できるに足りるものとすべきである。

第2 意見の理由

1 はじめに

憲法改正国民投票は、主権者である私たち国民が、国会の発議した憲法改正案について賛成又は反対の意思を表明し、それを承認するかどうかを決定する行為である。この国民投票の意義を踏まえ、当連合会は、憲法改正手続法について、同法の法案の骨子案が発表された時期から、数次にわたり問題点を指摘し意見を公表してきた（別紙1）。本意見書は、特にテレビ・ラジオによる有料広告放送の規制、公費による広報のための放送の在り方及び最低投票率の設定に焦点を当てている。これまでに指摘した問題点と共に、今後の国会審議にお

いて検討を求めたい。

2 国民投票運動の自由

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、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。憲法改正手続法は、発議から投票日まで、国民が自由に意見を表明し、相互に活発な議論を行うことを前提に、国民各自が改正案に対し「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「国民投票運動」と定義付け（法100条の2）、これを自由に行うことができるとしている（以上、高見勝利『憲法改正とは何だろうか』149頁以下参照）。

3 憲法改正手続法における国民投票運動のための有料広告放送規制

(1) 有料広告放送の規制

もっとも、憲法改正手続法は、原則自由である国民投票運動について例外を設けている。すなわち、テレビ・ラジオを使用した有料広告放送に関して、「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」（以下「期日前14日間」という。）、「国民投票運動のための広告放送」を禁止しているのである（法105条）。

ここに「国民投票運動」とは、上記のとおり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」であるから、憲法改正手続法105条の禁止の対象である「国民投票運動のための広告放送」は、憲法改正案への賛否の投票を「勧誘する」広告放送のみである。例えば「憲法改正案に賛成の投票をしましょう」あるいは「反対の投票をしましょう」と表明する広告（以下「勧誘CM」という。）がこれに該当する。

(2) 有料広告放送の期日前14日間規制の理由

この勧誘CMの期日前14日間の有料広告の禁止が置かれたのは、法案提出者によれば、

- ① 報道内容の適正化については、不適当な言論に対しては言論をもって対抗するのが本筋であり、我が国の言論市場はそれだけの自浄作用を持っており、原則として規制を設ける必要はない。
- ② ただ、時として国民の感情に訴え扇情的なものとなる可能性もある放送メディアにおける有料の広告、いわゆるスポットCMについては、国民が

放送メディアの影響から離れて冷静に判断するための言わば冷却期間として、投票日前の一定期間禁止することが必要である。

- ③ 一方では広告主の表現の自由をできる限り尊重すること、他方では財力の多寡による不平等が生じるおそれがあること等を総合勘案し、かつ期日前投票の期間が投票日の14日前から始まっていることも踏まえ、スポットCMの禁止期間を投票日前14日間とした。

と説明されている（第166回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会〈2007年4月12日等〉、参議院本会議〈2007年4月16日〉及び参議院日本国憲法に関する調査特別委員会〈2007年4月17日等〉における法案提出者の答弁。以下、国会審議からの引用については、別途記載がある場合を除き第166回国会を指すこととし、上記衆参両議院の委員会を「衆議院調査特別委員会」及び「参議院調査特別委員会」という。）。そして、この14日間のスポットCMの禁止期間は、一種の総量規制であると説明されている（第165回国会衆議院調査特別委員会〈2006年12月14日〉）。すなわち、期日前14日間は賛成及び反対のいずれのスポットCMも放送されないことにより、当該期間におけるCMの量を規制していることになると思われる。

(3) 参議院の附帯決議

上記のような法案提出者の答弁があったものの、有料広告放送については、資金の多寡による不平等が生じるため全面的に禁止すべきであるとの意見が、議員のみならず参考人や公述人からも出されるところとなり、参議院調査特別委員会は、「テレビ・ラジオの有料広告規制については、公平性を確保するためのメディア関係者の自主的な努力を尊重するとともに、本法施行までに必要な検討を加えること。」という附帯決議（2007年5月11日）を行った。

しかし、これまで国会においてテレビ・ラジオの有料広告規制が具体的に検討されたことはない。

(4) 有料広告放送の問題点①—高額な広告料金

テレビの有料広告放送にはタイムCMとスポットCMがある。タイムCMは、番組内に設定されているCM枠で放送される番組提供社のCMである。一方、スポットCMは、番組とは関係なくテレビ局が設定した時間枠、番組と番組との間のステーションブレイク（ステブレ）や、番組内でタイムCM以外に設定されたPT（パーティシペーション）枠で放送されるCMである。

2017年の関東地区のCMの出稿量は、タイムCMが23.2%、スポ

ットCMが76.8%であり、同年の関西地区のCMの出稿量は、タイムCMが20.6%、スポットCMが79.4%となっており、スポットCMの方がはるかに出稿量が多い¹。

国民投票運動に関する広告放送は、主にスポットCMを対象とするものであると言われているが、スポットCMの料金は、1GRP（Gross Rating Point、延べ視聴率）当たりの単価に目標獲得世帯GRP（世帯延べ視聴率）を乗じて算出されるもので、視聴率の高い時間に放送しようとするれば、相当の高額となる²。一般に、広告放送を効果的に行うには数千万円から億単位の資金が必要であると言われている。

したがって、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。

(5) 有料広告放送の問題点②—法案審議の段階で検討がなされなかった広告代理店とCM出稿との関係

日本の広告業界では、放送事業者と広告代理店の結び付きが強く、大手広告代理店が寡占状態にあるとされる。少し古い資料となるが、2009年には、広告代理店上位3社が高視聴率で広告宣伝効果が高いプライムタイム（19時から23時の間）における番組CM枠の取扱秒数シェアの80%強を占めていた（公正取引委員会事務総局「広告業界の取引実態に関するフォローアップ調査報告書」2010年9月）。1位から3位までの広告代理店の取扱秒数シェアは、49.1%、25.6%、9.1%である。仮に、この寡占状態が現在も同様であるとする、大手広告代理店と長年の取引のある広告主が、憲法改正案に対する広告についても、大手広告代理店と取引を行い、その結果として、プライムタイムのCM枠でスポットCMを有利に放送できる可能性がある。そこで、資金力があり大手広告代理店と取引ができる広告主と、資金力がない、あるいは資金力があっても大手広告代理店と取引ができない広告主との間で、国民に対する情報提供に大きな格差が生じるおそれがあるのではないかとの疑問が生じてくる。

¹ 博報堂DYメディアパートナーズ編『広告ビジネスに関わる人のメディアガイド2018』67頁

² 日本広告業協会『放送広告料金表2018』によれば、東京キー局は15秒のスポットCMの基準料金を90万円～105万円と設定し公表しているが、必ずしも基準料金どおりの価格で取引されおらず、実際の取引の価格は不透明なところが多いようである（公正取引委員会事務総局「広告業界の取引実態に関するフォローアップ調査報告書」2010年9月5頁）。

この疑問については、憲法改正手続法の法案審議の段階では検討がなされていなかった。広告代理店の寡占状況、広告代理店と放送事業者との関係、広告主と広告代理店との関係を含む取引慣行等について、国会において検討をする必要があると思われる。

(6) 有料広告放送の問題点③－CM考査における量の規制の不存在

憲法改正手続法の国会審議において、CMの考査は広告の内容についてであり、量的な問題について判断するということは今までの例ではないと説明されている（参議院調査特別委員会〈2007年4月27日〉日本民間放送連盟参考人答弁）。このため、賛成に関する広告又は反対に関する広告のいずれか一方が資金力等の理由により出稿できない場合、事実上片方の広告だけが放送される可能性がある。

後記のとおり、2018年10月に日本民間放送連盟（以下「民放連」という。）は、量的な自主規制を民放連が行うべきとの合理的な理由は見いだせないとする一方、国民投票運動に関する番組・CM全般における基本的な考え方や姿勢を整理し、特に考査の実務が混乱しないように必要な論点を整理していくとしている。この点も踏まえて、投票日前14日間を延長する規制を行うことにより、憲法改正に対する賛成及び反対の広告の量を公平にすることが必要であるかが検討されるべきである。

(7) 諸外国における広告規制

国民投票における広告放送については、諸外国では、規制が少ない国と規制・運用ともに制限的である国がある。フランス、イギリスなどは、有料広告を規制する代わりに、運動費用の制限を設けたり、運動者に無償広告放送枠の付与を行う仕組みがあり、国民投票に向けた言論市場の公正さを担保するための工夫が見られる（詳細は別紙2）。こうした諸外国の有料広告放送の法的規制と無償広告放送枠の付与を組み合わせる工夫も参考になる。

(8) 禁止期間の延長の必要性を検討すべきである

(4)ないし(6)のとおり、国会の審議段階から議論されてきた資金力の多寡の問題、国会審議当時検討されていなかった広告代理店をめぐる問題、CM考査における量の規制の不存在の問題があることから、意見の趣旨1(1)のとおり、国民投票運動のための有料の広告放送（勧誘CM）に対する国民投票期日前14日間の禁止期間を延長する法的規制の必要性について、国会で検討し、必要性が認められる場合には、憲法改正手続法105条を改正すべきである。

そして、国会の審議においては、後記5で述べるとおり、放送事業者の自

主的な規律を尊重すべきである。

(9) インターネット上の情報発信の増加

なお、憲法改正手続法が成立した2007年以降、インターネットの発達とともに、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³など、情報通信環境に大きな変化が見られる。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ている。⁴こうした情報通信環境の変化を踏まえ、テレビ・ラジオの有料広告の規制の必要性を検討すべきである。

その際には、諸外国においても情報通信環境の変化は同様であろうから、有料広告放送を規制している国々が規制を見直しているか否かも参考となろう。

4 憲法改正手続法における有料の意見表明広告

(1) 有料の意見表明広告の現行の取扱い

前記のとおり、憲法改正手続法105条により有料広告放送の禁止は勧誘CMに限定されており、勧誘CM以外の「憲法改正に関する意見の表明」としての有料広告放送は禁止されていない。例えば、投票を勧誘することなく「私は憲法改正案に賛成です」あるいは「反対です」と表明する広告やこれらに類する広告（以下「意見表明CM」という。）は、期間の制限はなく期日前14日間であっても自由に放送することができる。

(2) 法案審議の段階で検討がなされなかった疑問—勧誘CMと意見表明CMの区別

しかし、勧誘CMと意見表明CMとの区別は実際上困難な場合が予想される。「意見の表明」にかこつけた広告放送が投票期日まで大量に流されることになれば、国会で法案提出者が説明した「投票期日前に冷静に判断する冷却期間を設ける」という法の目的が潜脱されるおそれが出てこよう。この勧誘CMと意見表明CMとの区別がつかぬのかという疑問は、憲法改正手続法の国

³ 約10年前と比べると、携帯電話・スマートフォンの接触時間は8倍強となり、メディア接触時間のシェアは、携帯電話・スマートフォンとタブレット端末で全体の約3割に迫っている（博報堂DYメディアパートナーズ編『広告ビジネスに関わる人のメディアガイド2017』19頁以下）。総務省情報通信政策研究所「平成28年情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書」においても、テレビとインターネットの視聴時間の経年変化が集計されており、テレビは減少傾向にあるが、インターネットは増加傾向にあるとされる。

⁴ 2017年の媒体別の広告費は、テレビが約2兆円であり、次いでインターネット広告費が約1兆5000億円と続き、新聞約5100億円、雑誌約2000億円、ラジオ約1300億円の順番となっている（前掲注1・55頁）。

会審議段階では、ほとんど指摘がなされておらず、国会で検討すべき問題点として認識されていなかった可能性が高い。そうであれば、意見の趣旨 1 (2) のとおり、意見表明CMについて法的規制すなわち放送禁止期間を設ける必要性があるかを国会で検討し、禁止期間を設ける必要性が認められる場合には、憲法改正手続法 105 条を改正して、勧誘CMと同程度の放送禁止期間を定める規定を置くべきである。

そして、国会の審議においては、以下で述べるとおり、放送事業者の自主的な規律を尊重すべきである。

5 放送事業者の自主的な規律

(1) 放送事業者の自主的な規律－放送法の規定

意見の趣旨 1 (1) の勧誘CMの放送禁止期間の延長及び同(2)の意見表明CMの放送禁止期間の設定に関する法的規制について国会で検討をする際には、放送事業者の自主的な規律を尊重する必要がある。

放送事業者の自主的な規律は、放送法自体に組み込まれており、広告にも及んでいる。以下の放送法の規定の「放送番組」には「広告」が含まれている（金澤薫『放送法逐条解説（改訂版）』51頁）ことに注意を要する。



(目的)

第1条 この法律は、次に掲げる原則に従って、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。

一 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。

二 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること。

三 放送に携わる者の職責を明らかにすることによって、放送が健全な民主主義の発達に資するようにすること。

(放送番組編成の自由)

第3条 放送番組は、法律に定める権限に基づく場合でなければ、何人からも干渉され、又は規律されることがない。

(国内放送等の放送番組の編集等)

第4条 放送事業者は、国内放送及び内外放送（以下「国内放送等」という。）の放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところによらなければならない。

一 公安及び善良な風俗を害しないこと。

- 二 政治的に公平であること。
- 三 報道は事実をまげないですること。
- 四 意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること。

(番組基準)

第5条 放送事業者は、放送番組の種別（教養番組，教育番組，報道番組，娯楽番組等の区分をいう。以下同じ。）及び放送の対象とする者に応じて放送番組の編集の基準（以下「番組基準」という。）を定め、これに従って放送番組の編集をしなければならない。



これらの放送法の条項は、放送事業者による放送は、国民の知る権利に奉仕するものとして表現の自由を規定した憲法21条の保障の下にあることを法律上明らかにするとともに、放送事業者による放送が公共の福祉に適合するように番組の編集に当たって遵守すべき事項を定め、これに基づいて放送事業者が自ら定めた番組基準に従って番組の編集が行われるという番組編集の自律性について規定したものと解されている（最高裁判所平成20年6月12日第一小法廷判決）。

憲法改正手続法104条は、「放送事業者…は、国民投票に関する放送については、放送法第4条第1項の規定の趣旨に留意するものとする。」と定めている。この規定は、国民投票に関する放送について国民の賛否の判断に与える影響の大きさ等に鑑みて規定したと説明されているが（参議院本会議〈2007年4月16日〉）、放送法に加えて新たな規制を設けたものではない（参議院調査特別委員会〈2007年4月17日〉）。

(2) 放送事業者の自主的な規律－放送法以外の取組

さらに、放送事業者は自主的な規律として、放送倫理の指針を策定している。日本放送協会と民放連が共同で作成した、放送の使命に関する「放送倫理基本綱領」、民放連の「放送基準」・「報道基準」、放送事業者各自の番組基準、各種ガイドライン等である。

このうち、民放連の「放送基準」は、放送番組が一定の倫理水準を確保し、放送の使命と社会的責任を全うするために、常に留意し守るべき事柄を、民放全社が自主的に定めた共通の基準である。その前文には、「民間放送は、公共の福祉，文化の向上，産業と経済の繁栄に役立ち，平和な社会の実現に寄与することを使命とする。われわれは，この自覚に基づき，民主主義の精神にしたがい，基本的人権と世論を尊び，言論および表現の自由をまもり，法

と秩序を尊重して社会の信頼にこたえる。」と宣言している。「放送基準」は、前文と152か条からなり、テレビ・ラジオの「番組」と「CM」の全てに適用される。広告のみを規律する基準も63か条に及んでいる（以上、日本民間放送連盟編『放送ハンドブック [改訂版]』145頁，147頁）。

その他、放送事業者は各自で放送番組審議機関を設置し放送番組の適正を図り、日本放送協会と民放連が放送界の第三者機関として設置したBPO（放送倫理・番組向上機構）は、放送への苦情や放送倫理の問題に対応し、放送番組の検証などを行っている。

放送事業者は広告を含む放送番組の制作・放送が適正なものとなるよう、自主的に以上のような複層的な取組をしており、国民投票に関する放送についても、できる限りこうした放送事業者の自主的な規律を尊重すべきである。その上で、憲法改正案に対する賛成及び反対の意見について公平性を確保する観点から、法的規制を行う必要があるかどうかを国会で検討すべきである。

(3) 国民投票に関する放送に関する民放連の見解

基幹放送を行う全国の民間放送事業者を会員とする⁵民放連は、これまで量的な自主規制を民放連が行うべきとの合理的な理由は見いだせないとの意見を述べている（2018年10月12日の「国民投票のテレビCMについて公平なルールを求める超党派の議員連盟」に対する説明等）。すなわち、国民投票運動は原則自由で、規制は必要最小限とするのが法の原則であり、仮に扇情的な広告放送が行われたとしても、基本的に言論の自由市場で淘汰すべきであるが、投票日直前にはその時間的余裕がないことを理由として、投票日前14日から国民投票運動CMの禁止期間が設定され、広告放送にのみ厳しい法規制が課されており、既に量的な配慮が行われていると言えるという。さらに、政党等の表現の自由を、放送事業者の自主規制で制約することは避ける必要がある、放送事業者が個別のCM内容を分類し、量的な公平を図ることは実務上困難である、会員である放送事業者の活動を民放連が不当に制限することは避ける必要がある、近年メディア環境が急激に変化していることなども踏まえたとき（以上、「民間放送」2018年10月23日）。

しかし一方で、民放連は、次のようにも表明している。すなわち、民間放送は、その放送活動を通じて、公共の福祉、文化の向上、産業と経済の繁栄に役立ち、平和な社会の実現に寄与することを使命としており、憲法改正と

⁵ 基幹放送とは、無線放送用に割り当てられた周波数を使う放送のことで（放送法2条2号）、地上基幹放送（AM、FM、短波、テレビ）、衛星基幹放送（BS、東経110度CS）などがあり、民放連の会員は、2018年4月現在で、正会員207社、準会員1社となっている。

いう国の骨格を定める重要な問題について、報道・広告を含めた放送全ての側面で正確かつ多角的な情報を提供することが当然の責務であると表明し、「量の規制」は行わないものの、国民投票運動に関する番組・CM全般における基本的な考え方や姿勢を整理し、特に考査の実務が混乱しないように必要な論点を整理していくというのである（以上、前掲「民間放送」）。

この表明に沿って、民放連は、「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」（2018年12月20日）を公表した。そこでは、テレビ・ラジオの「国民投票運動CMはその内容から、より慎重な対応が求められるものであり、取り扱うにあたっては、放送基準第89条『広告は、真実を伝え、視聴者に利益をもたらすものでなければならない』を前提に、▽広告は、たとえ事実であっても、他をひぼうし、または排斥、中傷してはならない（第101条）、▽番組およびスポットの提供については、公正な自由競争に反する独占的利用を認めない（第97条）――などに特に留意すべきことは当然である。」と述べている。

この「基本姿勢」は、意見表明CMについても言及している。すなわち、期日前14日間、国民投票運動CMは放送されないこととなる中で、投票を直接勧誘しないものの、国民投票運動を惹起させるCMや憲法改正に関する意見を表明するCMが放送されることになれば、視聴者に混乱を生じさせる可能性が高いとして、主権者である国民の一人一人が冷静な判断を行えるための環境整備という国民投票法の目的を実現するために、放送事業者が責任を果たすことも社会的な要請であり、意見表明CMを取り扱わないことも採り得る選択肢であるとしている。

民放連は、引き続き、国民投票運動CMなどの取扱いに関する考査上の「ガイドライン」（放送基準の細部を補足するもの）を検討するとのことである。

(4) 民放連の論点整理・ガイドライン作成について

前記3及び4に述べたことからすると、放送事業者が憲法改正に関する有料広告を放送することについて以下のような疑問が生じていると言える。これらの疑問に応えるような論点整理・ガイドラインの作成がなされ、上記の見解と同様に国民に公表されることが望ましい。

- 憲法改正案の賛否に関する広告について量の規制は行わないのであれば、仮に、憲法改正案の賛成又は反対のいずれかの広告のみが出稿された場合、そのまま片方の広告のみを放送することになるのか。
- 仮にそのまま放送することになるのであれば、以下の放送法の規定及び放送基準との関係はどのように考えるべきか。これらに抵触することにな

らないのか。

- ・放送法4条1項

「二 政治的に公平であること」及び「四 意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること」

- ・民放連「放送基準」

「政治に関しては公正な立場を守り、一党一派に偏らないように注意する」(第2章 法と政治 第11条),「社会・公共の問題で意見が対立しているものについては、できるだけ多くの角度から論じなければならない」(第8章 表現上の配慮 第47条)及び「番組およびスポットの提供については、公正な自由競争に反する独占的利用を認めない」(第14章 広告の取り扱い 第97条)

○ 憲法改正案の賛否に関する意見を公平に取り扱うために、広告を含めた放送番組全体についてどのような工夫がなされるのか。

○ 意見表明CMも勧誘CMと同様に取り扱わないことにする場合、CM審査において、勧誘CM、意見表明CM及び意見表明CMとまでは言えない政治活動に関するCMをどのように区別するのか。民放連又は各放送事業者が具体的な区別基準を設定するのか。

6 公費による放送の十分な保障の必要性

(1) 現行の憲法改正手続法は、憲法改正案に賛成し又は反対する政党等又はその指名する団体が、テレビ・ラジオにおいて無料で「意見の広告」を放送する制度、及び新聞に無料で「意見の広告」を行う制度を設けている(法106条及び107条)。公費による放送については、「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。」(法106条6項)とされており、この規定の意味は、「時間数や時間帯の割り当てについては、国民投票においては国会で賛成が3分の2を占めているときであっても、国民に対しては賛否のいずれかに偏ることなくその意思を問うものなので、賛否は等価値のものとして情報が与えられるべきと考えられます。したがって、国民に対して賛否に関する情報を正確かつ適正に提供するには、賛成意見と反対意見を、同じ回数・時間にすることが求められています。」と説明されている(一般社団法人選挙制度実務研究会編『完全解説 憲法改正国民投票法』138頁)。

このとおり、賛否が等価値に取り扱われているものの、この放送は、「両議院の議長が協議して定めるところにより」国民投票広報協議会(以下「広報

協議会」という。)が行うとされ、その「放送の回数及び日時は、国民投票広報協議会が日本放送協会及び当該放送を行う基幹放送事業者と協議の上、定める。」とされているにとどまり、具体的な規定はない。

しかし、憲法改正が国民主権の発動であり、憲法改正案に関する国民の意思形成にとって放送が有用であること、とりわけテレビが国民にとって「情報源としての重要度」が最も高いと評価されていること（総務省情報通信政策研究所「平成28年情報通信メディアの利用時間と情報行動に関する調査報告書」）等から、広報のための放送においては、憲法改正案の内容、賛成・反対の理由等を国民に十全に提供するために、国民が視聴しやすい時間帯において、必要かつ十分な量の放送枠を確保するための規定を憲法改正手続法106条に設けるべきである。

また、具体的にその放送の内容、時期、時間帯、頻度等を計画し、国民にあらかじめ十分に周知することが必要である。

- (2) そして、これらの放送の機会の確保、その実施等の事務を所掌する主体としては、現行法上広報協議会以外にない。広報協議会については、委員の数を衆参各10人とし、その委員は各議院における各会派の所属議員数の比率により、各会派に割り当て選任するとしている。ただし、この方法によると憲法改正反対の会派からの委員が選任されないこととなるときは、各議院において、当該会派にも委員を割り当て選任するようできる限り配慮するものとされている（法12条）。このような選任方法によれば、圧倒的多数が憲法改正賛成派により構成されることからその構成が偏っているということ、人員が少ないこと等の問題がある。したがって、広報協議会は、憲法改正案に対する賛成又は反対の意見の委員が同数となるようにするとともに、学識経験者その他の第三者を参加させるなどの工夫が必要である。

また国民に対する情報の十分な提供等のための事務量が増大すれば、事務局を格段に充実させる必要もある。公費による放送も含め、憲法改正案の国民に対する広報が、公平かつ必要十分に行き届くに足りる事務を遂行できるよう、その組織、権限、所掌事務、議事、事務局構成など（法12条ないし17条）が整備されなければならない（以上の詳細は2009年11月18日「憲法改正手続法の見直しを求める意見書」）。

7 最低投票率の設定

(1) 参議院の附帯決議

最低投票率の設定は、余りにも低い投票率で憲法改正の賛成又は反対が決まった場合、国民の承認を経たものとするのが妥当かという問題である。

憲法改正手続法制定時の国会審議に際し、最低投票率の定めを置いていないことに対して、余りにも低い投票率で憲法改正の賛成又は反対が決まった場合、国の最も基本になる憲法の正統性に疑問が生じないか等の問題提起がなされ、参議院調査特別委員会は、「低投票率により憲法改正の正統性に疑義が生じないように、憲法審査会において本法施行までに最低投票率制度の意義・是非について検討を加えること」との附帯決議を行った。

国の最高法規の現状を変更する旨の意思表示は明白かつ積極的なものでなければならず、外国には国民投票で絶対得票率が定められている例もあることや、憲法改正の重要性や硬性憲法の趣旨からして、全国民の意思が十分反映されたと評価できる最低投票率が定められるべきである（2009年11月18日「憲法改正手続法の見直しを求める意見書」）。

なお、憲法96条1項に言う、国民の承認に必要な国民投票における「その過半数の賛成」とは、憲法改正手続法126条1項により、賛成の投票数が賛成と反対の投票数の合計（有効投票）の2分の1を超えた場合と定められたところであるが、当連合会は、一貫して、無効票は賛成の意思を表明したものでないことは明らかであるから、無効票を含めた投票総数を基礎にして「過半数」を算定すべきであるとの意見を述べてきている。

(2) 最低投票率の設定への批判・問題点の指摘及び検討

最低投票率を設定することについては、憲法改正手続法制定時の国会審議において、法案提出者から批判ないし問題点の指摘がなされ、現在でも同様の指摘がなされている。しかし、これらの指摘は妥当とは思われず、以下順番に検討していく。

① 憲法違反の疑いがあるか

[最低投票率の設定に反対する立場からの指摘]

最低投票率の設定は、憲法96条が規定する以上の「加重要件」を設けるもので、憲法上疑義がある。なお、最高裁判所裁判官国民審査法32条は、罷免を可とする投票数が罷免を可としない投票数より多かつた場合でも、投票総数が有権者数の100分の1に達しないときは罷免されないことを定めているが、これは憲法79条4項に、国民「審査に関する事項は、法律でこれを定める」との規定があるので容認される（参議院調査特別委員会〈2007年4月18日〉法案提出者の答弁）。

[検討]

最高裁判所裁判官国民審査について規定している憲法79条には、最低投票率制度を容認する明文があるわけではないのに、最高裁判所裁判官国

民審査法 32 条がこれを設けている。

憲法 96 条において明記されていない事項であっても、憲法改正手続法に盛り込まれているものがある。例えば、衆参各議院での憲法改正の審議に関して、両院協議会を開く規定である。

さらに、学説の通説的見解は、憲法上明記されていなくても、最低投票率を法律で設けることを肯定している。例えば代表的な学説は、「総投票がどんなに少なくても、有効投票の過半数を得ればさしつかえないか、それとも最高裁判所の裁判官の国民審査の場合のように、最低投票数をきめたほうがいいのか、きめるとしてどの程度にするかは、法律で定めるべきことであるが、考えておくねうちのある問題である。」と述べる（清宮四郎『憲法 I（第三版）』403 頁。その他、宮下茂「憲法改正国民投票における最低投票率～検討するに当たっての視点～」立法と調査 2011 年 11 月の注 12 に、多数の憲法学者の文献が挙げられている。）。

また、最低投票率の定めは、国民投票の結果すなわち改正の可否決定を左右するものではなく、会議体における定足数に類似するイベントの成立要件であり、最低投票率に達しなかった場合、国民投票が成立しなかったのであって、憲法改正案件が否決されたわけではないことも指摘されている（高見・前掲書 142 頁）。

② ボイコットを誘発するか

[最低投票率の設定に反対する立場からの指摘]

最低投票率制度を設けると、国民投票を不成立とすることを目的とする投票ボイコット運動を誘発する可能性がある（参議院調査特別委員会〈2007 年 4 月 25 日〉法案提出者の答弁）。

[検討]

イタリアで 1990 年に実施された狩猟の規制等三案件に関する国民投票では、投票率が 42% 程度にとどまり、50% の最低投票率に達せず、国民投票が不成立になった。しかし、この例は憲法改正ではなく、法律廃止の国民投票である上、環境保護派主導による業者保護立法の破棄を求める国民投票に対して、当該立法を推進した圧力団体、大政党そして政府が投票ボイコットのキャンペーンを行った事例とのことであり、最低投票率の設定に反対する立場が想定する少数派の激しい反対工作といったものではない（高見・前掲書 144～145 頁）。

また、最低投票率制度がないにもかかわらずボイコットが行われた例として、北アイルランドで 1973 年に実施された住民投票と、沖縄県で 1

996年に実施された県民投票があり（いずれも投票の結果は案件の承認）、最低投票率制度とボイコットとの関連性は必ずしも明らかとは言えない（宮下・前掲論文100～101頁）。

また、反対者の多くが棄権し、最低投票率に達しなかった場合、投票した者の中では賛成票が多数を占めることになるのは当然であるが、棄権者の多くは現状のままでよいと考えて投票所に足を運ばなかったとも言えるから、この賛成票数をもって「多数意思」「民意」が無視され歪められたとも言い難い（高見・前掲書147頁）。

③ 専門的・技術的な憲法規定の改正を難しくするか

[最低投票率の設定に反対する立場からの指摘]

専門的・技術的な憲法規定の改正で、必ずしも高い投票率を期待できない場合がある。国民の関心をひかない専門的・技術的な事項については国会議員に任せたいほうがよいと考えて、投票率が低くなるだろうという懸念がある。裁判官報酬の引下げや私学助成の条項がその例である（参議院調査特別委員会〈2007年4月18日〉法案提出者の答弁）。

[検討]

専門的・技術的な内容であっても、その改正の必要性を国会での発議の過程、国民投票運動の過程できちんと説明し、国民の関心を高めて投票所に向かってもらう手はずを尽くせば足りるはずである。また、裁判官報酬の引下げや私学助成の条項について国民の関心が低いとする根拠は明確ではない。

④ 民意のパラドックス問題

[最低投票率の設定に反対する立場からの指摘]

「民意のパラドックス」の発生によって多くの賛成者を無視する事態が生ずる。すなわち、国民投票が不成立となった場合の賛成者数が、成立した場合の賛成者数よりも多いという事態が生ずる。例えば、50%の最低投票率を設けた場合、投票率が45%、賛成割合が80%で、全投票権者の36%が賛成したにもかかわらず国民投票は不成立となるが、投票率が60%、賛成割合が55%だとすると、全投票権者の33%の賛成でも国民投票が成立して憲法改正案が承認されることになる（福井康佐「国民投票による憲法改正の諸問題」114頁）。

[検討]

「民意のパラドックス」については、特定の憲法改正案についてではない、異なる2つの国民投票において生じ得る賛成有権者の数の、机上での

比較にすぎない。国民投票において、ある案件での賛成者の絶対数が少なくても可決され、別の案件での賛成者の絶対数がそれより多くても否決されるという事象は、当然に生じ得るのであって、「パラドックス」というようなものではない。賛成者数が少ない方が可決され、多い方が否決されるという事象は、反対票との相対関係で決まるのであって、最低投票率の有無とは無関係である。

⑤ 最低投票率制度を設けている国は憲法に根拠規定を設けているか

[最低投票率の設定に反対する立場からの指摘]

諸外国の例では、最低投票率制度を設けているところとそうでないところがあるが、最低投票率制度を設けているところはほとんどが憲法自体にその根拠規定がある。しかし、日本国憲法にはその規定がない（参議院調査特別委員会〈2007年4月25日〉法案提出者の答弁）。

[検討]

憲法改正に関する国民投票制度を有し、その最低投票率を規定している国とその率については、パラグアイ（51%）、ウズベキスタン、カザフスタン、韓国、セルビア、ベラルーシ、ポーランド及びロシア（以上50%）、ウルグアイ（35%）、コロンビア（25%）などがある（宮下・前掲論文102頁、国立国会図書館政治議会課憲法室「諸外国における国民投票制度の概要」調査と情報584号8頁）。

また、最低投票率制度が憲法上明記されている国として、カザフスタン、韓国、ポーランド、ロシア、コロンビア等が挙げられるが、憲法ではなく法律で規定している国として、セルビア、パラグアイ、ウズベキスタン、ウルグアイ、ペルー等が指摘されている（2007年4月19日参議院特別委員会における質疑、高見勝利「国民投票法—先送りされた重要問題」（「世界」2007年9月号57頁）、宮下・前掲論文99頁）。

したがって、憲法自体に根拠規定がなくても最低投票率制度を設けている国は、必ずしも例外とは言えない。

なお、絶対得票率の定めがある国として、ウガンダ（有権者の過半数）、デンマーク（40%）、ペルー（30%）などがある（2006年8月22日「憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する意見書」、上記参議院特別委員会における質疑）。

以上の検討のとおり、最低投票率の設定に反対する立場からの指摘に対しては上記のような反論が可能であり、これらの指摘は最低投票率の設定を反対する根拠とはなり得ない。

(3) 最低投票率の割合

次に、最低投票率の割合を具体的にどう考えるかであるが、その場合参考にすべきものとしては、①衆参各議院選挙の投票率、②諸外国の事例が考えられる。

衆議院議員総選挙の投票率の推移を見ると、1990年頃までは70%を超えることが多かったが、その後は60%台が多く、60%を下回ることもあり、2014年は52.7%、2017年は53.7%まで落ち込んでいる。参議院議員通常選挙では、1989年までは概ね60%台で70%を超えることもあったが、1992年以降は、特に低い1995年の44.5%を別としても全て50%台に低迷しており、2013年は52.6%、2016年は54.7%であった。このように、国政選挙の投票率は大きく低下してきている実態にある。

最低投票率を設けている諸外国の事例では、前記のように、50%以上とするものが多数である。

当連合会は、2006年意見書においては投票権者の3分の2以上の最低投票率が定められるべきであると提言している。この当連合会の提言や、上記のような諸外国の事例、そして特に国政選挙の投票率の傾向も考慮しながら、全国民の意思が十分反映されたと評価できるに足りるものとすべきである。

8 結論

以上により、当連合会は、テレビ・ラジオを使用した有料広告放送の規制、公費による放送枠の十分な確保及び最低投票率の設定の問題について、国会に対し、意見の趣旨記載のとおり、必要な検討及び改正を行うことを求めるものである。

以上

別紙 1

日本弁護士連合会の意見書・会長声明

当連合会は憲法改正手続法に関する多数の論点について以下の意見書・会長声明等を公表しているが、ここでは本意見書に関連する広告放送及び最低投票率の設定に関する部分について紹介する。

1 2005年意見書

2004年12月に国民投票法等に関する与党協議会が「日本国憲法改正国民投票法案」等を国会に提出するとしてその法案骨子案を発表。

当連合会は、同骨子案の問題点を検討して、2005年2月18日付けで「憲法改正国民投票法案に関する意見書」を公表。

国民投票運動に関し表現の自由、国民投票運動の自由の最大限の尊重を述べ、最低投票率の設定を求めている。

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2005_14.pdf

2 2006年意見書

2006年5月に与党が「日本国憲法の改正手続に関する法律案」を衆議院に提出し、民主党も対案を提出。

当連合会は、同年8月22日付けで「憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する意見書」を公表。

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か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。

最低投票率については、最低投票率を定めないと、投票権者のほんの一部の賛成により憲法改正が行われることとなってしまう懸念があること、改正の是非の決定権者たる国民のこれを是として現状を変更する旨の意思表示は明白かつ積極的なものでなければならぬこと、少なくとも投票権者の3分の2以上の最低投票率が定められるべきであることなどを述べた。

<https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/060822.pdf>

上記の意見書で述べなかった論点について、2006年12月1日付けで「憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する意見書（憲法改正の発議のための

国会法の一部改正について)」も公表。

<https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/061201.pdf>

3 2009年意見書

憲法改正手続法が2007年5月14日に成立したものの、参議院調査特別委員会での18項目にわたる附帯決議に見られるように、多くの問題点が残されていることから、さらに当連合会は、これらに検討を加えた上、2009年11月18日付けで「憲法改正手続法の見直しを求める意見書」を公表。

国民に対する情報提供について、(i) 広報協議会の委員構成は賛否同数とし、かつ外部委員も選任すべきであること、(ii) 公費による意見広告の主体の拡大、公平・中立な運用の確保等、(iii) 有料意見広告放送に対する禁止がなされた場合の長所や短所、国民が受けるべき利益や弊害等について国会で十分な論議がなされなかったこと、有料意見広告放送の禁止が表現の自由に対する脅威とならないのか否か、逆に、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、禁止期間をさらに延長する必要があるのか否か等、検討されるべき問題点は多数あること、最低投票率については設定が必要不可欠で、全国民の意思が十分反映されたと評価できるものとされるべきであり、また、無効票を含めた総投票数を基礎に過半数を算定すべきであることを述べた。

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/091118_2.pdf

4 2018年総会決議

その後、2017年から2018年にかけて憲法改正の動きが顕著になる中で、当連合会は、2018年5月25日定期総会において、2018年総会決議を採択した。

この中で、2009年意見書が指摘した8項目の見直し課題、とりわけ投票日の14日前までの有料意見広告放送に何らの規制がないこと、最低投票率の定めがないことについては、法成立時の参議院附帯決議も本法施行までに検討を加えることを求めていたものであり、憲法改正の発議の前にこれらの問題点の見直しを行うことを求めた。

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、有料広告を全面禁止した上で公費による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等の規制案を含めて検討すべきであると述べた。

最低投票率については、投票権者の一部の賛成により憲法改正が行われる可能性があり、その場合に改正条項の正統性にも影響が出てくるおそれがあること、最低投票率を全有権者の3分の2以上としないと3分の1以下の賛成で憲法が改正されることになり妥当でないという考え方も参考にし、憲法改正に対する全国民の意思が十分に反映されたと評価できる最低投票率が定められるべきであると述べた。

https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/assembly_resolution/data/18052_5_01.pdf

5 会長声明

当連合会は、上記意見書の内容に沿って、憲法改正手続法に関する動きの節目の度に、その見直し等を求める会長声明を次のように公表してきた。

- (1) 憲法改正手続法成立についての会長声明（2007年5月14日）
- (2) 憲法改正手続法の施行延期を求める会長声明（2010年4月14日）
- (3) 改めて憲法改正手続法の見直しを求める会長声明（2014年6月13日）
- (4) 憲法改正手続法改正案の国会提出に当たり、憲法改正手続法の抜本的な改正を求める会長声明（2018年6月27日）

別紙 2

放送を通じた諸外国の投票運動

1 放送を通じた投票運動の2つの手法

放送を通じた投票運動の手法としては、次の2つの手法が代表的である。

- (1) 運動者が有料広告（スポット・コマーシャル）を使用する方法
- (2) 無償の広告放送の枠が運動者に与えられ、その枠を使用する方法

2 運動者が有料広告（スポット・コマーシャル）を使用する方法

[容認している国]

例えば、アメリカ、カナダ、オーストラリア、スウェーデン、ルクセンブルク、ポーランド、ハンガリー、スロヴェニア、エストニア、リトアニア、モンテネグロ、ウルグアイ、コロンビア、エクアドル、グアテマラ、コスタリカなど。

容認することの背景・要因に各国共通のものを想定することは難しい。

これらの国のうち、運動者間の公平性、また投票運動の公正さを担保する目的で、一定の規制を加えている国も存在。

[禁止している国]

例えば、イギリス、フランス、スイス、イタリア（地方局で一部容認するものの、全国局で禁止）、アイルランド、デンマーク（一般的に政党・政治的運動等を広告するテレビCM禁止）、ポルトガル（国民投票告示後は政治的内容のCM禁止）、リヒテンシュタイン、韓国など。

3 無償の広告放送の枠が運動者に与えられ、その枠を使用する方法

[無償の広告放送枠の制度を有している国]

例えば、イギリス、フランス、カナダ、イタリア、オランダ、スペイン、ポルトガル、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア、リトアニア、モンテネグロ、ブラジル、コロンビア、アルゼンチン、パナマ、韓国など。

当該国の放送制度自体が公共性を重んじた性格を有し、公共放送が長く存在してきた諸国で、しばしば採用されている。

無償広告放送枠が、運動者に対してスポット・コマーシャルを禁止する代わりに付与されているケースがある（イギリス、フランス、イタリア、ポルトガルなど）。

例えばイギリスでは、放送枠を運動者に対して無償で与える制度が採られる。各運動者に対する配分時間や、実際に放送を行う放送局・放送時間帯について、法

令や放送に関する規則等で規定されるため、運動自体が一定のルールの中で行われる。同時に、運動者相互間の公平性に対して配慮がなされている。それらの運動者に対しては最大700万ポンドの公費助成が認められ、財力面での公正さを担保している。フランスでは、無償広告放送枠が運動者に与えられ、制作に必要な撮影の要員・機器などが無償で提供される。ただ、自己負担で広告代理店を利用し、普通のテレビCMのように制作することも可能だが、広告内容には第三者機関が監視を行っている。

一方、スポット・コマーシャルが容認され、同時に無償広告放送枠も付与されるケースもある（ポーランドなど）。

以上につき、三輪和宏「諸外国のレファレンダムにおける放送を通じた投票運動—スポット・コマーシャルと無償広告放送枠の付与を中心に」レファレンス2010年7月号参照。