

# 自由法曹団イタリア調査団報告書

## 国民投票運動（選挙運動）における メディア利用の規制と促進をめぐる 制度の概要と実態に関する調査報告書

イタリアにおいては、国民投票運動（選挙運動も含む）における有料政治広告は、全国放送局においては禁止され、「無料広告の原則」が確立している。

各政治主体がメディアに平等にアクセスすることを通じ国民の選択の自由を保障すべきだとの原則が、国民的コンセンサスとなっており、政治、行政、メディア、法曹関係者の法的確信ともなっている。

有料政治広告を規制する「平等法」は、メディア王ベルルスコーニによるメディア支配を経験し、資金力のある者が「カネで政治を買う」ことの恐ろしさを体験したイタリア国民の智慧の結晶である。

2007年3月5日

自由法曹団

## 調査報告書・目次

第1部 調査概要	1
1 何故、何を目的とした調査か	1
2 調査聴取り対象、調査聴取り項目	2
3 調査結果	3
(1) イタリアメディアの状況	3
(2) 有料広告の禁止と無料広告の公平の保障	4
(3) 情報通信の監督に関する独立行政委員会（アウトリタ AGCOM）	4
(4) 国会の放送サービス指針監視委員会について	5
(5) メディア規制は言論・表現の自由に反しないか	5
第2部 面談・聴取議事録	7
ムスメイジ教授からの説明・聴取及び質疑応答	8
ダンジェロ (AGCOM) 委員他からの説明・聴取及び質疑応答	16
ミニオーレ議員からの説明・聴取及び質疑応答	24
ナタール氏からの説明・聴取及び質疑応答	30
グッツェッタ、マリーニ弁護士からの説明・聴取及び質疑応答	41
第3部 資料	48
《資料1》 2000年2月22日法律第28号	
《資料2》 2006年憲法改正国民投票に際しての実施規則	
《資料3》 2000年法第28号に関するイタリア憲法裁判所判例	
《資料4》 イタリア憲法（抄）	
《資料5》 衆議院憲法調査特別委員会等における参考人意見（抜粋）	
《資料6》 質問事項	
《資料7》 面会・聴取者 その他	

# 第 1 部 調査概要

## 1 何故、何を目的とした調査か

衆議院憲法調査特別委員会は、中山太郎団長以下超党派の調査団\*1 を、昨年 7 月にヨーロッパ各国に派遣し、10 月にはその調査報告書、「衆議院欧州各国憲法及び国民投票制度調査議員団報告書」\*2 が作成・公表されている。

同報告書のイタリア共和国に関する調査報告の中に、イタリアにおいては、メディアへの各政治主体が公平かつ平等にアクセスすることを保障するとともにメディアの規制を定めた法律＝『選挙運動及び国民投票運動期間中のマスメディアへの平等なアクセス並びに政治的宣伝に関する法律』（2000 年 2 月 22 日法律第 28 号\*3）や 2006 年の国民投票に際して定められた実施規則＝『2006 年 6 月 25 日及び 26 日に実施される「憲法 2 編の改正」に関する憲法的法律の承認に関する国民投票の運動及びマスメディアへのアクセスの平等に関する規則の実施規則』（2006 年 5 月 29 日イタリア共和国官報 123 号\*4）の存在とその内容のごく一部の紹介が為されている\*5。

しかし、この 2000 年法 28 号（平等法）がいかなる政治的背景から、どのような動機に基づき制定されたものなのか、現実にはうまく機能しているのか、その実施状況はどうなっているのか、メディア規制に対する国民的コンセンサスや司法的判断の有無についての記述はない。

自由法曹団は、現在国会で審議中の国民投票法（改憲手続法）案が、改憲賛成派にきわめて有利な構造となっていること、とりわけ国民投票に関する政治広告においては、改憲賛成派の意見を優遇し不公正な取り扱いを予定しており、とうてい容認でき

---

\*1 調査団メンバー 中山太郎（団長・自民）、保岡興治（自民）、船田元（自民）、枝野幸男（民主）、斉藤鉄夫（公明）、笠井亮（共産）、滝実（国民）の各衆議院議員

\*2 [http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kenpou.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kenpou.htm) に掲載

\*3 第 3 部資料 1 参照

\*4 第 3 部資料 2 参照

\*5 調査報告書 135、168、209 頁など

るものではないことを指摘した。<sup>\*6</sup>

所属会派の国会議員数に応じた無料広告枠－放送時間数や広告枠における議席比例により圧倒的に改憲派が有利になる仕組み－この点は修正協議において一定の改善は見られている、あるいは、野放しとも言うべき有料広告の許容－5億、10億単位の広告費用により生ずる財力格差による改憲広告の垂れ流し－については、憲法調査特別委員会の参考人意見において、国民投票法の制定に賛成する論者も含めて問題があることを指摘されていた。メディアを利用する広告においては、資金力の有無が決定的に重要であり、「金で憲法を買う」危険があるにもかかわらず、投票日直前14日間の禁止をいうのみで、なんらの規制もルール化の議論、さらには基礎的調査すらなされていない。

自由法曹団は、上記衆議院調査報告書で紹介されたイタリアの実態をより詳細かつ立体的に調査することにより、国会における国民投票法審議に資することを目的とした調査を行った。

## 2 調査聴取り対象、調査聴取り項目

調査団は、上記目的から、より詳細かつ多面的・立体的調査を行うため、さる2月13日～15日、イタリア・ローマにおいて、規制を担当する行政部門と政治部門、規制を受けるメディア・ジャーナリスト、さらには、憲法・公法の専門家から、主として以下の事項に関し聴き取り調査を行った。

- ①メディアをめぐる政治宣伝や政治的広告について、イタリアにはいかなる規制やルールが存在するか
- ②それはいかなる機関（主体）によって担われているか
- ③現実の運用状況はどのようになっているか
- ④そのルール化や規制は国民的コンセンサスとなっているか、関係者はどのように評価しているか

---

<sup>\*6</sup> 自由法曹団編 リーフレット「国民投票法反対読本」

同 ブックレット『国民投票法＝改憲手続法案の「カラクリ」』（学習の友社、2006/09）

その他、各種意見書・声明など（<http://www.jlaf.jp/menu/kenpou.html>）

調査対象者には、事前に質問事項\*7を送付し、その質問事項を中心に面談・聴き取りを行った。

### 3 調査結果

イタリアにおいては、国民投票運動（選挙運動も含む）における有料政治広告は、全国放送局においては禁止されており、「無料政治広告の原則」とも言うべき原則が確立していること、各政治主体がメディアに平等にアクセスすることを通じ国民の選択の自由を保障すべきだとの原則が、国民的コンセンサスとなっており、政治・行政・メディア・法曹関係者の法的確信となっていることが確認された。有料政治広告を規制する2000年法28号（平等法）は、フォルツァ・イタリアの党首でありメディア王＝ベルルスコーニ元首相によるメディア支配を経験し、資金力のある者が「カネで政治を買う」ことの恐ろしさを体験したイタリア国民の智慧の結晶だといえる。

以下において、メディアにおける政治的平等を確保するための2000年法第28行（平等法）およびそれを担うアウトリタ等についての概要を紹介する。

#### (1) イタリアメディアの状況

イタリアでは全国ネットは、国営放送（RAI\*8）が1社で3チャンネル、民間放送が4チャンネル。うち民間3社がベルルスコーニ元首相の傘下にある。ベルルスコーニが所有するチャンネルが視聴率の45%をとり、広告率でも60%以上を占める状況にある。これに対して、地方局は700局以上、新聞は大手が3、4紙ほど。もっとも、人口5800万人の国で最大発行部数が100万部にも行かない国であり、しかも宅配などなく駅売りがほとんどであり、新聞の影響力はさほどではない。そのため、テレビの影響力が絶対的な比率を占めている。

1994年、結成されて数ヶ月のベルルスコーニが率いるフォルツァ・イタリアが、こうしたメディアの状況を悪用し、政権を取るという事態が生まれた。そのためベルルスコーニによるメディアの政治的利用・支配を是正する必要性が強く意識され、2

---

\*7 第3部－資料（質問事項）参照

\*8 RAdiotelevisione Italiana（イタリア国営放送）

000年法28号（平等法）による各政治主体のメディアへの平等なアクセスの保障と有料広告の禁止へとつながっていった。

## **(2) 有料広告の禁止と無料広告の公平の保障**

全国ネットに関しては、有料広告を野放しにすると影響力があまりにも大きいことから、2000年法28号（平等法）によって国民投票運動期間以前においても有料広告は全面禁止となっている。しかも、無料広告についても、その時間の割当については公平性の確保が要請されている。また、政治番組についても中立的な報道が要求されている。選挙運動期間中にはメディアを通じての政治活動は政治広告か政治番組を通じてしか認められておらず、ベルルスコーニ元首相がACミラン会長という肩書でテレビに出演して政治活動をした際には、放送テレビ局に25万ユーロの制裁金、対立候補に同じ時間の出演を命じる制裁がなされた。

他方、700以上ある地方局については、その多様性を理由に有料政治広告も認められている。もっとも、有料広告と同じ時間だけ無料広告をするという条件が付されている。さらに、有料のCM料金については国民投票運動期間に入る際に、料金表の公開が義務づけられており、もちろん公平な時間の割当の要請は同じである。

2000年法28号（平等法）により、国営放送と民間放送を対象に、公平な政治参加のルール作り、実際の放送内容の監視と違反に対する制裁を行う機関は、国会の「放送サービス指針監視委員会」と「情報通信の監督に関する独立行政委員会（アウトリタ）」である。

## **(3) 情報通信の監督に関する独立行政委員会（アウトリタ AGCOM）**

アウトリタ<sup>\*9</sup>とは、1997年設立の独立行政機関で、国民投票運動及び選挙運動に際して、メディアの報道に関する規則を作るとともにメディアにおける政治的発言等を監視し、違反行為に対しては制裁を科す権限をもっている。

昨年実施された憲法改正国民投票に際して示されたルールが『2006年6月25

---

<sup>\*9</sup> Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni (<http://www.agcom.it/>)

日及び26日に実施される「憲法2編の改正」に関する憲法的法律の承認に関する国民投票の運動及びマスメディアへのアクセスの平等に関する規則の実施規則』（2006年5月29日イタリア共和国官報123号<sup>\*10</sup>）である。

委員は9名で構成され、離職後の4年間の報道機関等への就職禁止という制約がある。予算・決算に関して国家から完全な独立性が確保されている。

独自の地方組織はないものの、中央のスタッフは総勢約300名、うち30名程度が監視活動に当たっている。国民投票運動期間中のテレビにおける国民投票に関する発言時間など24時間体制でモニターし、違反があれば制裁を科している。ベルルスコーニ首相傘下の報道機関に対しても25万ユーロの制裁を科すなど制裁は実際に機能している。

#### **(4) 国会の放送サービス指針監視委員会について**

他方、国会の監視委員会は、75年に設立され、専ら国営放送（RAI）のラジオ・テレビ放送を管轄し、放送サービスに関し一般的指針の策定を行っている。委員は、上院20名・下院20名の議員から構成され、スタッフは約10人、委員会の権限は専ら一般的な指針の策定が中心で、アウトリタのように監視・制裁は行わず、RAIの理事9人中8人の任命権を持つことで、国営放送に対して政治的影響を行使できる。

#### **(5) メディア規制は言論・表現の自由に反しないか**

我が国において、政治広告を規制することが、言論・表現の自由に反するとの議論が一部には根強い。しかし、2000年法28号（平等法）については、関係者ほとんどがこれを支持し、言論・表現の自由との関係についても国民的理解がえられている。

「イタリアでは、まさに『平等法』によってこそ言論の自由が確保される」、「イタリアにおいては、『平等法』ができるまでは言論の自由は形式的なものにすぎなかった」、「この法律によって小さな政治勢力にも自由に発言する機会が実際に与えら

---

\*10 第3部資料2を参照

れるのであって、実際に言論の自由を実現するのは『平等法』である」（ジェンナロ・ミニオーレ氏）。

「現在のような規制をすることで多様な情報に等しく接することができ、監視を行うアウトリタは、国民の権利を保障する上でも重要な役割を果たしており、国民にも支持されている」（ニコラ・ダンジェロ氏）

「ジャーナリストの立場からは、『平等法』によって情報が管理されるということは決して好ましいことではありません。新聞記者、ジャーナリストの大部分の意見だと思います。しかし、ベルルスコーニ問題、メディアの異常性という状況下では必要悪だと考えています」（ロベルト・ナタール氏）。

当然ながら、この2000年法28号（平等法）の憲法適合性が問題となり、イタリア憲法の保障する言論表現の自由に反するとして憲法裁判所に係属したが、憲法裁判所はこれを合憲とした<sup>\*11</sup>。

憲法裁判所は、言論表現の自由を、純粹言論表現の自由とそれを普及する自由の2つに分けたうえで、後者には企業的要素が混入し、2000年法28号（平等法）は前者の自由を抑制するものではなく、すべての政治主体のメディアへの参加を保障するものであり、民主主義実現するものだとしてこれを合憲とした。メディアの中に平等原理を持ち込み、メディアにおける政治的意見の多様性を確保することによって有権者の選択の自由を保障することが、イタリアの民主制にとってより大きな価値を有すると判断された<sup>\*12</sup>ものと思われる。

国民投票運動・選挙運動を規制する基本的原理が、ラテン語の「パル・コンディエーチョ（par condicio）」、「同条件」の原理にあること<sup>\*13</sup>は、国民的合意であり、政治・行政・司法・ジャーナリズム関係者の法的確信であり、憲法裁判所判断を支える基本原理でもある。

---

\*11 イタリア憲法裁判所2002年第155号判決（2002年4月24日） 第3部資料3を参照

\*12 判決は、この価値を「憲法で保障される一般的法益とは、ユーザーである市民が情報を得る権利、自覚的な意思形成を行う権利、を意図する。立法者はこの法益を優先し、それに民間放送各局の思想の自由を対置させることで、非合理的とは言えない均衡の取れた解決策を採択した」と表現している。。

\*13 衆議院欧州調査報告書168頁



## 第 2 部 面談・聴取議事録

## ムスメイジ教授からの説明・聴取及び質疑応答

アンジェラ・ムスメイジ (Angela MUSUMECI)

テラモ大学教授 (憲法学)

2月15日(木)午後12:00～14:00

於: STARHOTEL 会議室

### 1 ムスメイジ教授からの概括的説明

私はテラモ大学の憲法学の教授です。今は自治体に関する体制を主に教授しています。事前に頂いた質問に沿って回答する形で説明します。

#### イタリアの憲法改正手続と国民投票

##### (1) イタリアの憲法改正手続

発案権は、一議院の5分の1の議員、5万人以上の有権者、州議会、経済労働国民会議に。上院と下院それぞれにおいて、3か月以上の期間をおいて行なわれる連続した2回の議決により採択される。2回目の表決には、各議院の絶対多数による可決が必要 (イタリア憲法138条1項)。

公示後3か月以内に、1議院の5分の1、50万人の選挙者、5つの州議会のいずれかの要求があれば国民投票に付され (破毀院が30日以内に適法性を審査)、有効投票の過半数の賛成で承認される (同138条2項)。但し、2度目の表決において、各議院で3分の2の多数で可決された場合は国民投票には付されない (同3項)。

##### (2) 国民投票制度

国民投票の対象は「憲法改正」と「法律等の廃止」の2種類、投票権者は18歳以上、投票方式は投票用紙に印刷された「SI」または「NO」に印をつける。承認要件は有効投票の過半数で最低投票率の定めはない。運動期間は投票日の30日前からで、前日から公共の場所での演説会等は禁止、当日は投票所前での広報活動、出口調査などは禁止等の制限がある。メディアを利用する運動団体は、アウトリタ (情報通信の監督に関する独立行政委員会) に届け出る。国民投票の要求がなかった場合、期限満了後1か月以内に大統領が審署して完了する。

## 2000年2月22日法第28号(平等法)制定の動機、立法理由及び基本理念

イタリアには憲法改正の際とその他の法律等の廃止の際に行われる2種類の国民投票があります。ふたつの国民投票はその手続きが異なりますが、2000年法第28号(平等法)<sup>\*14</sup>はこのどちらにも関わるものです。

制定の動機は政治的なものです。ベルルスコーニが政治に参加し、首相となることによってそれまで手にしていた3局の民間放送局に加えて国営放送3局も支配することになりました<sup>\*15</sup>。制定動機がベルルスコーニの政治参加にあるため、法規制の主眼は国民投票よりも選挙運動にあります。この法律によって、テレビ・ラジオ・新聞へのアクセスを規制しています。

法の特徴は、選挙運動・国民投票運動の期間前と運動期間中の規制をはっきりと区別していることです。政治的広告の規制についても同様にはっきりと区別されています。

### 国民投票運動期間(30日)の開始以前において、政治的意見・政治的広告について賛成派・反対派の平等を確保するための制度・規制の有無と実態

運動期間以前は誰も政治的広告をしようと思わないので、この期間の規制にあまり重要性はありません。政治主体の側でも、選挙運動期間以前にテレビに出ることはかえって逆効果であり、運動期間中に集中するのが効果的であると認識しています。

全国放送局には政治的広告のスペースを設けることが、この法律(2000年法第28号)によって義務付けられています。ローカル放送局については、任意的です。無料の政治的宣伝放送番組を流すことを前提として、政治的広告もできることになっています。政治的宣伝放送番組を流さない局は、政治的広告もできません。法3条1

---

\*14 選挙運動及び国民投票運動期間中のマスメディアへの平等なアクセス並びに政治的宣伝に関する法律(2000年2月22日法律第28号)第3部—資料1参照

\*15 イタリアメディアの状況について、テレビの全国ネットは、国営放送3局、民放4局。このうち民放3局がベルルスコーニ傘下にある。国営放送とその政治的支配についてはナタール氏からの聴取り(本書30頁以下)を参照。

項は、ローカルテレビについて規定したものです。

ローカル放送局が政治的宣伝放送を行なうときは、アウトリタ<sup>\*16</sup> と国会の監視委員会<sup>\*17</sup> に届け出なければなりません。これによって政治的宣伝広告を行なうことが可能となります。

全国放送局は無料でなければなりません、ローカル放送局では有料とすることも可能です。有料の場合の料金は、法律によって同じ時間帯に放送される商業広告の50%と定められています。

**メディアにおいて、各政治主体が政治的言論（広告）を行なう際に、平等性・公平性がどのように位置づけられているか。表現の自由との関係（緊張関係）について、メディアはどう理解しているか、国民的理解は得られているか。**

2000年法第28号の制定時、やはりイタリアでも規制と言論の自由との緊張関係が問題となりました。これについては憲法裁判所の合憲判断<sup>\*18</sup> が出ています。憲法裁判所は、言論の自由を純粋な言論の自由の問題と言論・意見を普及する自由に関する問題とに分け、後者の言論・意見を普及する自由には、企業活動的な要素が入り込むとしました。

その上でまず、選挙運動期間前の規制について、2000年法第28号（平等法）は言論の自由を抑制するものではないとしました。すべての政治勢力がメディアにアクセスすることを可能にしているからであり、すべての政治勢力に平等なアクセスを保障することが法の根本理念であるからです。そして2条3項には、政見演説、討論、円卓討論会などがリストアップされていますが、これら以外の番組では規制はなく自由です。例えば、ニュース番組の中でインタビューに答えることなどは可能です。

---

\*16 アウトリタとは、1997年設立の独立行政機関で、メディアの情報の多様性確保のための機関。国民投票運動だけを専門にしている機関ではないが、国民投票運動などに際しては、メディアの報道に関する規制を作り、監視をし、制裁を科す。

\*17 国会の放送サービス指針監視委員会は、1975年の設立された、放送サービスに関し、一般的指針の策定及び監視を行なう国会の監視委員会のこと。上院20名・下院20名の合計40名の議員で構成。専ら国営放送RAIのラジオテレビ放送を管轄する（民間放送はアウトリタの管轄）。

\*18 2002年第155号判決（第3部－資料3を参照）

法規制の焦点は4条の選挙運動期間・国民投票運動期間に関する規制です。非常に厳しい規制ですが、①国民投票の場合は30日、選挙の場合は45日と期間が限定されていること、②国民生活にとって非常に重要な選挙や国民投票に関する規制であること、③言論の自由そのものに対する直接的な規制でなく言論・意見を普及する自由に関する規制であることから合憲とされました。

2000年法第28号（平等法）は、イタリアの法律上、初めてメディアに対するアクセスを規制したものです。4条2項dは、国民投票につき賛成する側と反対する側に放送スペースを平等に割り振るとしてはいますが、棄権する側については法の規定は及んでいません。しかし国会の監視委員会が定めた規則には、棄権する立場についても含まれています。

### **国営放送及び民間放送の監視を行なう「一般指針の策定及び監視を行なう国会の委員会」と「情報通信の監督に関する独立行政委員会」の規模（人的・物的規模）、権限、両組織の関係、権限配分**

監視機関は、「一般指針の策定及び監視を行なう国会の委員会<sup>\*19</sup>」と「情報通信の監督に関する独立行政委員会<sup>\*20</sup>」です。両者とも立法権から独立しており、政治勢力の影響を受けないようになっています。

但し、テレビという媒体の特徴と言論活動を事前に差し止めることはできないため、監視をしていても違反があった後でしか動くことはできません。

政治的放送には、政治家同士の対話と政治的広告のふたつがあります。政治家同士の対話の場合、監視や違反はあまり問題にされていません。政治的広告に関しては、イタリアでは無料としていることが重要です。フランスやスペインでも政治的広告は無料で行なわれています。

国営テレビには無料政治広告が義務付けられており、全国放送を行なう民放では任意的です。民間放送が政治的広告を行なうのであれば、国会の監視委員会とアウトリタに報告しなければなりません。これによって無料の政治的広告を行なうことができ

---

\*19 ダンジェロ氏からの聴取り（本書16頁以下）を参照

\*20 ミニオーレ氏からの聴取り（本書24頁以下）を参照

るようになります。ローカル放送局は、無料広告も有料広告も行なうことができます。無料広告の場合、いろいろ条件はありますが、国からの払い戻し制度、補償制度があります。これは選挙法改正前は小選挙区制だったために、影響が少ないと考えられていたからです。

## **監視の実際 誰がどのような方法で監視を実施しているのか**

監視はアウトリタが行なっています。各州にアウトリタの支部があり、ローカルテレビの監視を行なっています。実際に動いている中心は財務警察です。財務警察はもともと司法権の許可なく企業本部の中に入ることができる権限をもっており、容易に違反があったテレビ局の本部に入ることができるからです。

独立行政機関であるアウトリタと国会の監視委員会が、政治主体の定義、メディアへのアクセス方法、番組構成などを規定しています。そして違反がないか監視を行ない、平等性の確保に努めています。もっとも表現が行なわれている最中にそれをとめることはできないため、違反が起きてから回復する措置をとることになります。

## **政治的言論（広告）と非政治性を装った政治的言論（広告）をどのように区別、判断し、規制しているのか**

1994年の選挙の際、ベルルスコーニが所有する放送局の司会者・アナウンサー・キャスターなどがすべてベルルスコーニを支持することを「態度」で間接的に示したことがありました。しかしそれまで、「態度」それ自体は対象とされていませんでしたから、規制ができませんでした。この経験から2000年法第28号（平等法）では、非政治的番組のディレクターや司会者などの「態度」についても規制を及ぼすことにしました。5条2項と3項がそれです。このため、通常行なわれている政治的番組が選挙運動期間中は行なわれなくなったり、番組の中で間接的に政治的なことに触れることがなくなったりしています。この規制によって逆に国民投票や選挙に対する国民の興味が弱まってくるのが問題とされている面もあります。

2000年法第28号（平等法）の効果は、2001年に行なわれた国民投票と2006年の国民投票によく表れています。2001年の場合、投票率は低かったものの、2000年法第28号（平等法）はよく機能して平等が実現されました。200

6年の場合は改正内容が幅広く重要で、大きく国民の関心を高めました。投票率は55%で、近年最高の投票率でした。近年は50%を超えたことはなかったのです。国民の関心が高まった原因は、国民投票運動期間である30日より前から新聞等が憲法改正の動きを報道し、その賛否を表明していたからです。30日間の国民投票運動期間はさして重要ではありませんでした。

私も改憲反対派で、国民投票促進委員の一員でしたが予想外の勝利でした\*21。ここから得た教訓は、「内容が重要であれば国民の関心が高まる。これを知らしめるためには30日間の国民投票運動期間を集中的に使うのではなく、運動期間前の周知運動が大事だ」ということです。テレビやラジオだけでなく、新聞を活用したことも大きかったと思います。新聞はテレビやラジオと違い、継続的に奥深く問題を論じることができるからです。

失敗の例は2005年の人工授精に関する法律廃止の国民投票です。このときも私は促進委員会の一員として運動しましたが、事前に新聞等を活用することができませんでした。カトリック教会の問題もありましたが、ことがらが専門的で国民の関心を集めることができなかつたのが敗因です。国民投票においては、選挙と違ってテレビやラジオの重要性はそれほど小さくなく、新聞の果たす役割が大きかったと分析しています。

## 2 質疑応答

【松島】 2000年法第28号（平等法）の「すべての政治主体に関する平等な取り扱いと公平性を確保する」という立法目的は、イタリアの司法関係者や国民に定着している考え方ですか。またこれに対抗する陣営は、どのような理念を主張しているのですか。

【ムスメイジ】 すべての政治主体に関する平等な取り扱いと公平性を確保する目的のもと、政治的宣伝のためのマスメディアへのアクセスを規制することはイタリアの法律・文化に根ざしており、この考え方は国民に定着しています。イタリアの憲法が弱者のアクセス権を保障していることとも合致しています。

---

\*21 国民投票促進委員会というのは、国民投票を要求するために必要な50万人の選挙者を募る母体となる運動体。

これに反対する陣営は、①全国放送を行なう民間放送局は無料広告しか行なえないのであるから、企業の権利が侵害される、②法5条2項、3項は間接的な政治的傾向の表明まで禁止しており、表現の自由が著しく制限されると主張しています。前者について、憲法裁判所が、企業の自由よりも表現の自由の方が優先されるといふ判断を示したことは先にお話したとおりです。

【松島】 さきの憲法裁判所の判例の日付、事件番号などを教えて下さい。

【ムスメイジ】 2002年第155号です。正確な月日については今は手元に資料がなくわかりません。2002年の155号で特定できます。

【渡辺】 最高裁判所の決定は、ベルルスコーニによるメディア支配というイタリアの特殊性からいわば緊急避難的に合憲とされたものですか、それとも一般的に表現の自由の制約を認めたものと考えて良いでしょうか。

【ムスメイジ】 判決の内容に明確に表現されているわけではありませんが、判断の基礎にはベルルスコーニのメディア独占というイタリアの特殊性があったものと考えられます。

【阪田】 無料広告の意味について教えて下さい。日本の場合、無料なのは広告を行なう政治主体であって、テレビ局には税金から費用が支払われることになるのですが、イタリアの場合はどうなのでしょう。

【ムスメイジ】 全国放送の場合、国からの補償もなく完全に無料です。ローカル放送では一部国からの補償があります。

【馬屋原】 2006年の国民投票は、首相の権限拡大や二院制の改革など、複数の改正点があるにもかかわらず賛否は一括で問われています。この点に問題はなかったのですか。

【ムスメイジ】 問題にはされたのですが、現在の国民投票法によって一括投票とされています。これを変更するには国民投票法を改正しなければなりません。

【馬屋原】 最低投票率の定めがないのはどうしてですか。

【ムスメイジ】 イタリアでは憲法改正の際、必ず国民投票を行なわなければならないわけではありません。憲法制定当初、憲法改正は国会の仕事だと考えられており、憲法改正における国民投票は重要視されていなかったから、最低投票率の定めもないのだと思います。最近はこの考え方も変わってきており、最低投票率の導入も検討されています。



【馬屋原】 2002年の憲法裁判所の判断は、表現の自由を制約する基準としてはかなり緩やかだと思うのですが如何ですか。

【ムスメイジ】 財務警察はもともと司法権の許可なく企業の中に入る権限をっており、2000年法第28号の場合が特殊なのではありません。憲法裁判所が選挙などを国民にとって重要な事項だとしたのは、そもそも運動期間内の規制が厳しすぎるものが違憲だと訴えられたからです。

## ダンジェロ (AGCOM) 委員他からの説明・聴取及び質疑応答

ニコラ・ダンジェロ (Nicola D'ANGELO)

AGCOM インフラ及びネットワーク委員会委員、法学者、通信・放送専門家、通信省顧問として AGCOM 設立法の起草に協力

ラウラ・アリア (Laura ARIA)

AGCOM インフラ及びネットワーク委員会政治報道サービス利害対立部部长

2月13日(火) 11:00～13:00

於：AGCOMローマオフィス

### 1 はじめに－訪問の趣旨（松島）

本日はお忙しいところお時間をいただきありがとうございます。具体的な質問は先にお送りした質問事項に沿ってお答えしていただきたいのですが、その前に今回の訪問の趣旨を、私の方から説明をさせていただきます。

イタリアでは、憲法改正が何度も行われていると聞いています。実は、日本でも、ここ数年憲法改正の是非が議論され、憲法改正のための国民投票法制がつくられようとしています。しかし、その法案にはいくつもの問題点があり、特に、メディアを使った政治宣伝を規制するルールがまったく日本では存在しません。イタリアでの国民投票法制の実態やその運用を聞かせていただきたいと思ひまして今回の訪問をさせていただきました。特に、イタリアでは、国民投票におけるマス・メディアの利用について憲法改正賛成派、反対派が平等に扱われると聞いています。このことについても具体的に是非お聞きしたいと思ひます。

### 2 ダンジェロ委員他からの概括的説明

【ダンジェロ】 イタリアでは、憲法制定当時から国民投票制度は存在します。それは、国民投票制度が憲法によって定められているからです。実際に国民投票は、1

970年代から利用されています。しかし、当初は倫理的な法律、例えば離婚法制などに利用されてきただけで、憲法改正の際には用いられていませんでした。憲法改正において国民投票が行われるようになったのはごく最近のことです。

国民投票という制度が実施され始めた当初はメディアアクセスは問題とされていませんでしたが、2000年から変わりました。現在では、国民投票運動は選挙運動と同じように扱われ、選挙運動と同じ規制がかけられています。

選挙運動と国民投票運動に関する規制は若干異なる点もありますが、とてもよく似ています。メディアアクセスに関しては、そのアクセスを分配する主体の面で国民投票運動と選挙運動では違いがあります。

国民投票における主体は3つあります。①署名集めなどを担う国民投票促進委員会であり、②憲法改正賛成派と、③憲法改正反対派、の3つが主体となります。この各主体の間に、メディアへのアクセスを平等に分けることが規制の目的です。選挙運動も国民投票運動も、分配対象となる主体の点を除けば、メディアアクセスについての規制は同じ規制です。このような規制は、国民投票運動についていえば、賛成派も反対派も全く同じ扱いを受けるべきであり、情報の多様性を確保するという理念のもとにつくられています。

私たちアウトリタ（AGCOM）\*22 が、その決定によって、国民投票運動の主体になるものを定めます。さらに、アウトリタは、自ら定義付けした主体が、メディアをどのように利用するかを決めることとなります。

## TV放送における同条件規制

TV放送に関するアクセスについてお話しします。

政治的番組は2つに分類されています。すなわち、ひとつは「政治的広告」であり、もう一つはニュースなどの「情報・報道番組」です。ニュースなどの報道の仕方もアウトリタによって決まり、その報道番組の中で、平等な意見が出されるような報道の仕方にします。具体的には、放送時間の長さを平等にし、内容を正確にす

---

\*22 情報通信の監督に関する独立行政委員会（アウトリタ）Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni

るという規制があります。TV番組のディレクター・キャスター、さらにはゲストの発言なども、客観的で公平なければなりません。いかなる番組の際にもすべて内容の正確な報道をすることが求められます。この規制は、選挙運動の場合45日間、国民投票運動の場合は30日間有効です。

この同条件規制がどのように守られているかについてですが、これについては担当者から説明をさせていただきます。

## アウトリタの権限・機能

【アリア】 1990年代に入るまでは、報道番組はTVは国営放送のみでした。公的な発言は、国営放送が発言力を独占していました。イタリアには国営放送は3局あり、規制は法的なものではなく、放送局の中での自主規制的のみが唯一のものでした。しかし、1990年代以降、民間放送も報道番組を扱うようになり、民間放送も含めた規制が必要だということが認識されてきました。

アウトリタの具体的業務についてご説明いたします。

アウトリタの目的は、一言で言えば情報の多様性を確保することです。そのためのアウトリタの具体的業務は3つ—規制、監視、制裁です。

まず「規制」についてご説明します。アウトリタは、選挙や国民投票をする際に、細かな規則を作成します。その際には、国会監視委員会の意見も聞きます。国営放送に関しては、規則作成は国会監視委員会の権限ですが、それ以外の民間放送についての規則の作成もアウトリタの仕事です。

2番目の「監視」についてですが、アウトリタは監視をすることに関しては、民間放送に限られません。国営も民間も監視いたします。アウトリタは、選挙・国民投票運動に関して24時間の監視を行います。監視は、具体的にはTV放送などをモニタリングすることですが、放送時間を計ることが典型的業務です。政治家などの発言時間だけでなく、ジャーナリストなどの発言時間も計測します。これら番組内の政治家やジャーナリストなどの発言時間を合算して、時間が平等に配分されているか監視します。

その上で、時間が不均等に配分されたと判断（その契機は、通報や自己判断）したら、アウトリタは、不均衡を是正する手続きをとることになります。それが規制

違反に対する「制裁」です。具体的には、アウトリタは、不均衡だった番組を放送した局に対し、もう一度時間を均等にした番組を放送するようにという命令をだします。違反した場合には、TV局自身が、違反があった事実を報道しなくてはなりません。また、罰金もあります。罰金は5万～35万ユーロです。その範囲内で罰金の具体的金額はアウトリタが決定します。それでもさらに違反をし続ける局には、最大1ヶ月の範囲で放送禁止の措置をとることもできます。

### アウトリタの評価 - よく使命を果たしている

【ダンジェロ】 私たちは、このような同条件に関する規制は、非常に良い規制だと考えています。

ただ、この規制を実際に実施するには困難も伴います。それは、現在のイタリアが放送に関して独自の問題を抱えているからです。といたしますのは、現在、イタリアの放送局は、国営放送も民間放送も特定の政治勢力によって独占されているのです。特に、民間の放送局を独占しているのは特定の政党と関連しているベルルスコーニという特定個人なのです。

しかし、このような状況の中であってもアウトリタは、よく目的を達していると思います。実際、2006年の国民投票・選挙についても情報の多様性という目的を十分に機能させることができました。特に、その選挙運動の際には、当時の与党側の放送に制裁を与えることもできました。それは、アウトリタが政治から独立した、独立行政機関であることが理由であると思っています。

### 3 質疑応答

【馬屋原】 アウトリタは政治から独立した独立行政機関であるとのことだが、予算や人事はどうなっていますか。

【ダンジェロ】 イタリアには、アウトリタ以外にも多数の独立行政機関があります。この独立行政機関という制度は1990年代に生まれました。当時は、政府内でスキャンダル・腐敗が多く生まれ、イタリアの政界が大きく動揺していた時期でした。

これを契機に生まれたのが、政治から独立した独立行政機関という制度です。

アウトリタは、皆さんが興味を持たれている政治情報だけを扱う訳ではありません。アウトリタは、TV放送などだけでなく、電話などの通信もすべて網羅する独立行政機関です。情報と通信を総括することは、情報の多様性を保護することによって極めて重要です。

ご質問のアウトリタの構成ですが、9人の委員で構成することになっています。1人は委員長であり、委員長は内閣が任命します。委員の任命については、両院の3分の2の多数が必要となっています。任期は7年であり、その任期中は、他の職業との兼任が禁止されます。また、任期終了後4年間は、情報通信関係の職業に就職することが禁止されています。さらに現在では、独立制をさらに強化するための法案が、内閣によって出されています。それは、委員任命前の2年間に政治活動を行ったことがある者は委員に任命できないということを定めた法案です。かつて政治メンバーがアウトリタに入っているとの批判があったこともあり、この批判を受けた形での改正です。

予算に関しては、2つの資金源から成り立っています。1つは国の資金から構成されています。その他は、TV局などの情報通信に関する企業からの資金です。TV局などは、その収益の一部を義務的にアウトリタに納めることになっています。国の資金と企業からの資金は丁度半分ずつと言えます。このように国と企業の資金が予算となっていますが、アウトリタは、これらから完全に独立が保障されています。

**【松島】** アウトリタの9人の委員を支えるスタッフの数、組織の規模はどうなっているのでしょうか。また、ローカル放送についての規制についてもお聞きしたい。

**【ダンジェロ】** 先ほど申しあげましたように委員は9人ですが、政治情報・通信の業務全体を合わせればスタッフは現在は約300人います。また将来は、100人増員し、約400名にすることになっています。しかしこの増員は、政治情報の業務に関する必要からではなく、通信に関する業務のためです。EUの規制に則る必要があり、通信に関する業務の重要性が増しており、そのための増員です。

政治情報業務にかかわっているスタッフは30人です。先ほど申しあげた監視業務のTVのモニタリングは、外部の会社に委託しています。委託会社は、番組やCMの政治的内容、未成年者保護に関する内容をモニタリングしてアウトリタに報告

します。この報告を受けてアウトリタが判断します。委託にかかる年間のコストは60万ユーロです。

地方放送に関しては、全国放送ほど厳しくありません。例えば、地方放送では、選挙運動においては有料政治広告が認められています。しかし、それでも国民投票では有料広告は認められていません。国民投票では、全国放送でも地方放送でも賛成・反対の両方の意見が平等に放送されなくてはならないという原理が守られているのです。監視は州の情報委員会が担います。この州の委員会もテレビの監視に関してはアウトリタに従っています。

**【馬屋原】** 4つ質問があります。

第1は、国会の委員会との関係。国会の決めた一般的指針にどの程度従うのか。

第2は、2000年法第28号（平等法）で、有料広告についての規定である第3条7項には、全国放送については「専ら」無料とするとありますが、全国ネット放送での有料広告は認められるのか。

第3は、ローカル放送で商業広告の5割引となっているが、商業広告料に基準はあるのか

第4は、非政治性を装った政治宣伝の区別をどのようにするのか。

以上の4点についてお答えいただきたい。

**【ダンジェロ】** 1つめのご質問ですが、国会は、規則の作成段階で国営放送に関わり、国営放送の番組の指針・分担などについては国会が行います。しかし、国営放送についても、監視と制裁はすべてアウトリタが行います。民間放送は規制・監視・制裁のいずれもアウトリタが行うことは先ほど申し上げたとおりです。

2つめのご質問についてですが、有料広告については、国民投票・選挙いずれについても全国ネット放送では完全禁止で認められません。

3つめのご質問についてですが、コストの明確な表示に関しては、テレビ放送局は2つのことに従っています。選挙の際にアウトリタが発行する放送に関する一般的な指針と地方放送局の自主的規制にも広告のコストに関する定義が含まれています。

アウトリタが選挙の際に規制のガイドラインを出しますが、各放送局について選挙が始まった時点で選挙広告の値段を公的に表明しなければならないという指針が含まれています。そのため、コストが公に知られることとなります。

4つめのご質問ですが、政治主体は政治専門的な番組にしか参加できないことになっています。政治専門的な番組であることは番組の始まりに明確に表記されます。2006年総選挙の際には、ベルルスコーニ首相が候補者としてだけではなくサッカーチームの会長としてテレビ番組に招待され、番組に参加したためアウトリタはこれに対して制裁を与えました。25万ユーロの罰金でこれは相当高額な罰金です。さらにベルルスコーニとは逆の現在の与党側に同等の放送時間を与えました。

【渡辺】 有料広告を規制する前はどのような状態だったのでしょうか。また有料を全面禁止するに至った理由はなんですか。

【ダンジェロ】 この広告規制は、1995年に初めて生まれた規制です。しかし当時その法律は完全ではなく、国民投票運動は含まれていなかったなどの欠点がありましたので、2000年に法律を改正しました。

有料広告の規制のきっかけは、1994年の総選挙の際にベルルスコーニがTVのCMをフルに活用して現れたと言うことが直接的な理由です。ベルルスコーニの台頭する1994年の選挙で緊急の課題と意識され、2000年法第28号（平等法）によって完成したというのが経緯です。ベルルスコーニという選挙の当事者が民間テレビ3つの所有者であったので、選挙運動の平等性を脅かすという自覚から生まれたのです。

【阪田】 ベルルスコーニが行った有料広告の濫用についての具体的なエピソードを教えてください。

【ダンジェロ】 1994年の選挙そのものが異常性を証明しています。わずか4、5ヶ月で生まれた政党が、有料広告を大きく活用させて政権を取ってしまうこの事実が最も顕著なエピソードです。

【山口】 ローカル放送局では、有料広告の問題性は少ないのでしょうか。

【ダンジェロ】 有害性は少ないと判断しています。もう1つの理由は多様性が大きく認められることです。ローカル放送局は700以上あり、そのため情報の多様性が守られることが理由です。

今回の選挙からかわったのですが、以前は小選挙区の制度なので、小選挙区内の政治的な意見の交換を促進するために認められていました。

【馬屋原】 新聞紙に関してはほとんど規制がないようですが、その理由はなんですか。また、イタリアにおける新聞の影響力はどの程度あるのでしょうか。



【ダンジェロ】 確かに新聞に関しては、規制が厳しくありません。その理由は、我が国では新聞の影響力が低いこと、圧倒的に新聞よりもTVを見ている人が多いことからです。

新聞に関する規制としては、広告を掲載する際には、それが政治広告であると明確に表示する必要があるとの規制ぐらいです。

【松島】 2006年の規則とは、2006年5月29日イタリア共和国官報123号のことでしょうか。

【ダンジェロ】 そのとおりです。その他に、特定の者がテレビ局を所有しながら政治に深く関わっていることがイタリアの問題なので、政治とメディアを両立させないための法律があります。政治家や政党を放送局や出版社が互いに優遇することが禁止されています。これは2004年法律215号ですが、今改正中です。この法律は「利害の対立を解決する法律」、別名「プラッティニ法」といいますが、当事者である中道右派の内閣が定めた法律なので、不十分な内容でしたので政権交代をした今、この法律の改正を行っているところです。

【松島】 日本では有料広告を規制することについて、表現の自由、言論の自由を侵害するのではないかという議論があり、根強い反対があります。イタリアではどのような状況なのですか。国民の支持はあるのでしょうか。

【ダンジェロ】 言論の自由はイタリアにおいても憲法21条に定められています。ただ、同条は、同時に情報アクセス権も保障しています。イタリアでも、かつてはこのメディア利用の同条件規制が言論の自由と矛盾するのではとの論争がありました。しかし、現在では、この同条件規制の法律があるからこそ、平等なアクセス権が保障され、言論の自由が実質的に保障されているというのが大勢の意見だと思います。

## ミニオーレ議員からの説明・聴取及び質疑応答

ジェンナロ・ミニオーレ (Gennaro MIGLIORE)

国会・放送サービス指針監視委員会委員

下院議員・共産主義再建党所属

2月13日(火) 18:00～20:00

於：イタリア下院

### 1 イタリア調査団による趣旨説明

【松島】 訪問の趣旨を説明をいたします。

日本では現在憲法改正が現実の政治日程になっており、その要件である国民投票法の制定が現在国会で審議されています。法案にはいくつもの問題点があり、その中でメディアを使った政治宣伝を規制するルールがまったくないことが特に問題です。それに対して、イタリアでは幾度かの憲法改正、国民投票がなされ、メディアを使った政治宣伝について規制があるので、そのことについて話を伺いたいと思います。午前中にはアウトリタの委員の方の話を聞きました。その際に国会の委員会による規制が国営放送中心だと聞きましたので、そのあたりをを中心にお聞きしたいと思います。

### 2 ミニオーレ議員による概括的な説明

#### 国会の放送サービス指針監視委員会の概要

国会の国営放送規制に関する法律を用意しましたので、参考にしてください。

国会の放送サービス指針監視委員会は1975年につくられたものです。専ら国営放送RAIのラジオテレビ放送を管轄しています。民間放送についてはアウトリタの管轄下にあります。

アウトリタと国会の監視委員会の第1の違いですが、アウトリタは制裁を決めることができますが、国会の監視委員会は直接の制裁は決めることができません。国会の監視委員会が国営放送(RAI)に違反があると判断した場合には、アウトリタに告発することになります。あるいは、決議を挙げて、国営放送(RAI)の理事会に違反に

対する決議を報告するというやり方を取ります。

アウトリタと国会の監視委員会は、それぞれを構成しているメンバーも異なっています。アウトリタの委員は国会議員であってはならないし、委員長は内閣から任命されます。これに対し、国会の監視委員会の委員は上院と下院の議員から構成され、下院と上院で同数とされています。ですから、国会の監視委員会は、国会の政治状況を反映する委員会です。

大きな権限としては、国営放送(RAI)の理事会を構成する9人中8人を任命できることです\*23。9人目は財務省から任命されます。これは、財務省が国営放送RAIの資本を100%出資しているからです。委員長には野党側の議員が任命される習慣となっています。

委員会の権限は、政治的権限となります。政治的影響はあるが、行政的な効果はありません。これがアウトリタとの大きな違いです。

もう一つの権限は、国営放送RAIは、国家との契約で機能していますが、契約内容について国会の監視委員会が意見を出すことができます。今日も、契約内容について国会の監視委員会の会議で話し合いを行う予定です。

## 2000年法第28号(平等法)の規制について

選挙運動・国民投票運動については2000年法第28号(平等法)ですべて規定されています。この法律は「同条件法」とも言われていますが、政治的背景はもちろんイタリア政治の異常性、すなわちベルルスコーニにあります。ベルルスコーニは、政党の党首であるうえに、民間のテレビ局の所有者でもあります。ベルルスコーニが所有する民間テレビ局は、視聴率の45%、広告率の60%以上を占めています。2000年法第28号(平等法)は、このような中道右派のリーダーであるベルルスコーニを優遇する状況をなるべく是正するための法律として成り立っています。

同法案による選挙運動と国民投票運動の規制はほとんど同じです。大きな違いとし

---

\*23 理事の選任に関する詳細は次のとおりである。理事7名を国会の監視委員会が直接選任する。このうち4名が与党側、3名が野党側から選ばれる。理事長は財務大臣が指名し、国会の委員会の3分の2の承認によって決定される。理事長は野党側から選ばれる慣行となっている。その結果、理事長もあわせて8名を国会の監視委員会が選任することになる。残り1名の理事を財務大臣が選任する。

ては、運動の主体の問題があります。

国民投票促進委員会というのは、国民投票実施に必要な50万以上の署名を集めるための運動主体のことです。法律の廃案については、最低投票率が50%という規制があるので、法律の廃止の場合には棄権を促すという運動をすることができます。しかし、憲法改正では最低投票率の規制がないので、そのようなことができません。そのため、2006年の国民投票では、賛成派も反対派も国民投票運動をたいへん活発に行いました。

同法案には放送に関する規制はありますが、新聞・インターネット・ポスターなど他のメディアについては規制はほとんどありません。

投票日の前か否かで大きな違いがあります。有料広告に関しては、投票45日（国民投票では30日）前も後も全国放送では一切禁止です。しかし、投票日前でも、地方放送の場合は有料広告が認められています。投票前45日（国民投票では30日）間では、国民投票の場合は賛成派・反対派で（選挙の場合は政治勢力の間で）放送時間を均等に分けることとなっています。この法律によってベルルスコーニのような資金に余裕のある人たちを押さえることができるし、反対に経済的に余力のない政治勢力もテレビ意見広告に参加することが可能となります。さらに、投票日前45日間は政治家は政治的な番組以外への出演を禁じられています。

この法律の背景は、ベルルスコーニへの抑制ということもありますが、中道右派の中でもこの法律に賛成する者がいました。中道右派の賛成者は、中道右派の中で小さな勢力なので連立の中でベルルスコーニに圧迫されないようにという意識があったので、賛成にまわったのです。

同法律の違反に対する制裁はアウトリタによって決められます。国会の監視委員会 は、国営放送(RAI)についてのみ関与します。国会の監視委員会には国営放送(RAI)に対する監視のために国営放送RAIの番組をモニターするような組織はありません。国会の監視委員会は専ら一般的な指針など、政治的判断に関わっています。国会の監視委員会によって同法律の違反があると判断された場合には、例えば、ある議員が違反に気づいた場合などですが、アウトリタに告発することになります。

## 2000年法第28号(平等法)と言論の自由との緊張関係について

言論の自由と規制との緊張関係についてですが、イタリアの場合には、まさに2000年法第28号（平等法）によってこそ言論の自由が確保されます。2000年法第28号（平等法）ができるまでは、言論の自由は形式的なものでした。実際に言論の自由を実現するのはこの2000年法第28号（平等法）です。

言論の自由という自由は二つの面からみることができます。一つは、何をしてもいい自由です。ベルルスコーニからすればどれだけでも広告を流していい自由ということになります。もう一つは、自分の権利を守る自由です。2000年法第28号（平等法）がまさにそのような自由を守るものです。2000年法第28号（平等法）によって小さな政治勢力も自由に発言する機会が実際に与えられるのです。

### 3 質疑応答

【馬屋原】 国営放送の編集は完全に自律的なものでしょうか。委員会は関与できるのでしょうか。予算・人事はどのようになっていますか。

【ミニオーレ】 編集に関してはほぼ完全な自立性が認められています。国会の委員会は理事を任命しますが、いったん任命した後は極めて間接的な関与のみです。国営放送RAIの報道に関する意見を出すぐらいです。

もともと、国営放送RAIが自立しているということは、まったく政治的影響を受けていないということではありません。その影響はインフォーマルな影響です。国営放送RAIの理事については国会の与党野党の割合を反映しています。例えば、今の理事会は前立法期、中道右派が与党だった時の任命ですが、理事とは国営放送RAIの総合支配という一番重要な役職です。その理事はベルルスコーニに近い人物だったことも問題でしたが、それ以上に問題だったのは、アウトリタの委員だったことです。このことを国会の監視委員会が告発し、それによって1400万ユーロの罰金を国営放送RAIが払うことになりました。

【馬屋原】 外部にモニターを委託することを検討したことはありますか。

【ミニオーレ】 いいえ。アウトリタでモニターに関わっている組織はパヴィア大学の組織です。

【松島】 委員会の人数はどのぐらいですか。スタッフはいますか。

【ミニオーレ】 上院・下院で20人ずつです。あわせて40人となります。国会の

委員会は、技術的な機関ではなく、専ら政治的な機関なので、スタッフは10人ぐらいです。技術的専門的部分はもっぱらアウトリタが管轄します。国会の監視委員会は、監視委員会でもあるが、指針委員会でもあります。

【松島】 2000年法第28号（平等法）は、ベルルスコーニの活動について一定の規制を加えるという目的でなされていると理解していますが、この規制を何とか取り除こうというベルルスコーニ側からの反発の力が常に働くと思いますが、実際にあるのでしょうか。

【ミニオーレ】 常にそういう動きがあります。前立法期、ベルルスコーニは常に規制緩和を図っていました。しかし、野党と与党連合の中の小さな勢力の反発によってそれが実現しませんでした。ベルルスコーニは、彼の側の連合側の政治勢力からおそれられています。

【馬屋原】 2000年法第28号（平等法）第3条第2項が、広告の放送について、国営放送RAIについてのみ義務的とし、民間放送について選択的と分けた理由はあるのでしょうか。

【ミニオーレ】 国営放送(RAI)というのは国民に対するサービスなので、平等に放送する義務があります。政治広告を使うことの不均衡な状況をただす必要があります。

【馬屋原】 民間放送について選択的とするとは民間放送が政治放送を流さず、ACミランの番組ばかり流すような偏った放送をするという危険があることは考えなかったのでしょうか。

【ミニオーレ】 民間企業の自由を保護する立場が強いので、そこまでには至らなかったのです。

【阪田】 2006年の国民投票の憲法改正の否決でもっとも効果のあった国民投票運動とはどういうものなのでしょうか。

【ミニオーレ】 憲法改正案そのものが非常に良くないものであったことが重要な要素です。憲法改正案は、与党内の北部同盟との妥協によって生まれたもので一貫性のない憲法改正案でした。

反対派の大きな運動が生まれたことも重要です。国民投票促進委員会を中心に、市民運動・労働組合・政党・文化人が立ち上がりました。この憲法改正案では、①南北間の格差を深めること、②行政中心となること、③イタリア国民が守りたいと

思っているイタリア憲法の基本的理念を変えてしまうという3つの問題点が重なりました。

【阪田】 改正案の問題点について一般の人に伝える工夫について聞かせてください。

【ミニオーレ】 国民投票の結果にはイタリア国民自身も驚きました。投票率が58%という大きな結果を得ました。

国民投票運動の中で、市民の段階で地域からたくさんのグループが生まれ、広汎な討論が組織されました。例えば、テレビだけで反対派の理由を説明するだけでは負けたかもしれません。テレビでは「北部南部の差を広げることには反対」などというおおざっぱな宣伝しかできないなど、テレビでは細かいことは話せないからです。これに対し、小さな団体が草の根で細かい内容を語るという形で果たした国民投票運動に役割が大きいのです。

また、インターネットが大きな役割を果たしました。例えば、セカンドライフというロールプレイングゲームを使って国民投票運動を行った人もいます。国民投票の場合、中道右派が経済的に圧倒的に上回っていましたが、反対派は効果的に反論しました。何年ぶりかで投票率が50%を上回りました。

【渡辺】 最低投票率を設けるという話は検討されているのでしょうか。

【ミニオーレ】 ありません。検討課題にもなっていません。

【馬屋原】 2000年法第28号（平等法）で国会とアウトリタの間で調整するという話がありますが、協議機関はあるのでしょうか。アウトリタと対立した時の調整ルールはあるのでしょうか。

【ミニオーレ】 協議機関は予定されていません。アウトリタは、国会からまったく独立した機関だからです。国会の監視委員会はヒヤリングを行ったりしますが、それにアウトリタのメンバーが参加することもあります。しかし、決議などに関してはそれぞれ独立に決めます。アウトリタがあり得ないような決議をした場合には、国会の監視委員会が抗議することはあるかもしれませんが、基本的には独立しています。国会の監視委員会は国営放送(RAI)、アウトリタは民営放送が、それぞれの管轄なので、両方の権限は重なりません。

## ナタール氏からの説明・聴取及び質疑応答

ロベルト・ナタール (Robert NATALE)

元USIGRAI\*24 組合長、現FNSI\*25 執行委員

2月15日午前9:00～11:00

FNSI事務所

### 1 はじめに

【ナタール】 私は法律家ではありませんが、USIGRAI (RAI 労組) の組合長として2000年法第28号 (平等法) の問題にかかわってきました。事前に質問事項を送っていただいているので、皆さんの調査の趣旨については理解しています。皆さんの調査の動機について教えていただけませんか。

【松島】 私たちはイタリアでは何度も憲法改正がされてきたと聞いていますが、日本では憲法の改正は一度もされていません。ここ数年、憲法改正が憲法制定以来初めて現実の政治日程に上ってきています。そして、憲法改正に必要な国民投票を実施するための法律が昨年から国会での審議が開始されています。その法案の中にメディアの利用についての規定もありました。その規定は、政党の国会における議席比に応じて、時間及び紙面を各政党に割り当てるというものでした。現在の日本の政治状況では、憲法改正に賛成する政党の議席が90%で、残りの10%が反対意見です。しかし、世論調査では、変えなくていいというのは6割、変えた方がいいというのは4割です。そのずれがあるのに、賛成・反対を政党の議席比で割り当てるのは大きな問題であると我々は考え、調査を開始しました。その過程でイタリアの2000年法第28号 (平等法) を知りメディアのアクセスについて知りたいと思ってきました。

以上のことが直接の動機ですが、間接的には次のことも動機になっています。つまり、自由民主党の前首相小泉純一郎は自分の政治的な意見に対する国民の支持を

---

\*24 USIGRAI: Unione Sindacale Giornalisti RAI (RAI ジャーナリスト労働組合連合)

\*25 FNSI: Federazione Nazionale della Stampa Italiana (イタリアジャーナリスト全国連盟)



取り付けるために、メディアを活用した戦後初めての首相でした。政策をメディアを通じて国民に訴えて選挙や政策に対する国民の支持を取り付けていくというメディア戦略を本格的に持っていた総理大臣でした。その点で、イタリアにおけるベルルスコーニがメディアを活用して政治的な力を取り付けていった過程を知りたいと思いました。

2000年法第28号（平等法）もイタリアの政治的特殊性をふまえて作り出されたものと認識しています。昨日、アウトリタや国会委員会からはお話を伺いましたが、その適用を受けるメディアの側、メディアの現場のジャーナリストの目から見て、その法律の理念が生かされているのか、それともそれに反する事実がどの程度生まれているのか、平等性を確保するために現場のジャーナリストの方がどのような努力をしているのかを知りたいと思い来ました。

## 2 ナタール氏からの概括的説明

### 必要悪としての2000年法第28号（平等法）

ジャーナリストですので、三番目の点からお話をしたいと思います。

大きく言うと、新聞記者などのジャーナリストの立場からしますと、2000年法第28号（平等法）によって情報が管理されるということは決して好ましいことではありません。多分、新聞記者、ジャーナリストの大部分の意見はそうだと思います。しかし、必要悪と認識しています。イタリアの民主主義の異常性、メディアの異常性、つまりベルルスコーニ問題からくることでして、このような状況下では2000年法第28号（平等法）は必要悪だと考えています。

2000年法第28号（平等法）は完ぺきなものではなく、すき間があります。昨年の総選挙ではすき間を利用してベルルスコーニはメディアにアクセスしようとしてしました。例えば、2000年法第28号（平等法）では、選挙運動に際して政治的な発言をする場合には、相手側も出演して対話の形をとらなければいけないのですが、1人だけで発言ができるような形でベルルスコーニは何回かメディアに登場しました。

### ベルルスコーニによるメディアの政治利用

違反の一つの例としては、ベルルスコーニは交通情報を流す国営放送（RAI\*26）のラジオ放送に出演して、18分間の政治的発言をしました。ラジオ放送局のその番組の担当者はベルルスコーニのおかげでラジオ放送局に就職ができた人物であるので、彼に20分弱の時間を与えることができました。

たとえば言うならば、大気汚染のひどい街で働く人たちはマスクを使ってスモッグを防ぐようにしていますが、2000年法第28号（平等法）はそのマスクのようなものです。問題はマスクそのものではなく、大気汚染そのものであり、大気汚染が解決できればマスクを外すことができるのです。

2000年法第28号（平等法）はベルルスコーニ側の専門家からは言論の自由を抑制する非自由主義的なものとして非難されています。私はその当時、国営放送（RAI）の組合の責任者という立場でした。その組合は政治色のない組合です。私は言論の自由を侵害するものではないと考えています。この法律の必要性について証明するためには、ベルルスコーニ側の小政党・小さい政治勢力もこの2000年法第28号（平等法）を支持しているという事実が重要です。

## 政治介入とメディアの独立

ベルルスコーニの問題が大きく採り上げられますが、決してベルルスコーニの登場前もイタリアのメディアは理想的な状態ではありませんでした。特にイタリアでは国営放送（RAI）のテレビ番組に関しては欠陥がありました。特に、政党や時の内閣に対する独立性が不十分であるか、全くなかったというのが大きな欠陥です。ベルルスコーニが登場してきたことによって問題が悪化することになったのです。ベルルスコーニ登場までは国営放送（RAI）だけの問題でした。ベルルスコーニ政権が成立したことによって一人の人物の手にテレビ放送のほとんどが集中するという大変危険な状況になってしまいました。

私は国営放送（RAI）ではローマが所在するラツィオ州担当のジャーナリストでした。組合長であったこの10年間は組合の仕事だけをしてきました。

国営放送（RAI）には様々な問題がありますが、まず大きな問題は国営放送（R

---

\*26 RAI:RAI di televisione Italiana（イタリア国営放送）

A I) の理事の任命が、政治勢力によって左右されていることです。これが根本的な問題です。国営放送法の改正が問題になっていますが、ジャーナリストたちからは理事の任命問題が重視されています。

国営放送（R A I）から政治勢力から独立していないことを証明するためのエピソードを1つ紹介します。

前回の選挙運動の際に、国会の監視委員会がどのような形で政治的なリーダーたちがインタビューされるかを決めました。その際にはベルルスコーニ側と相手側とが対話をする際、二人の新聞記者が対話の際の質問をすることになっていました。その質問者の一人をベルルスコーニ側が選び、もう一人を相手が選ぶということになっていました。これは新聞記者の独立性を阻害する条項でしたので、組合として抗議をしました。この規定は緩和されましたが、国営放送（R A I）が政治勢力から独立していないことを示すもう一つのエピソードです。

### 3 質疑応答

#### 【松島】解雇事件、ガスパリ法の現在

総選挙でベルルスコーニが勝利したあと、国営放送（R A I）のジャーナリスト3名を解雇するという事件が起きたと聞いていますが、その解雇の結末はどうなりましたか。その解雇について組合としてどう対応されましたか。

また、2003年12月のガスパリ法<sup>\*27</sup>は現在どうなっているのでしょうか。大統領が署名を拒否したとも聞いていますので、その後の状況を教えてください。また、ガスパリ法との関係で、国営放送（R A I）に対する政治的な動向は現在どうなっているのでしょうか。その動きでどこが関心を集めているのか教えてください。

---

<sup>\*27</sup> ガスパリ法とは、起草者であるガスパリ元通信大臣の名に基づく通称で、正式名称は「ラジオ・テレビ制度再均衡法」といい、イタリア国営放送R A Iの分割民営化、新聞社・テレビ放送局を同一人物が所有することを可能にする、メディア独占排除規定の緩和（株式所有制限の緩和）等を内容としており、ベルルスコーニによるメディア支配を強化するものとして非難を浴びた。このため、2002年12月2日に議会では採択されたが、同月15日にチャンピ大統領が署名を拒否して議会に再審議を求めた。その後、2004年4月に修正の上、公布された。現在では政権交代に加えて、EUがメディア独占を排除するEU規則に違反するとして改正を求めるなどの動きが出てきており、改正作業が進められている。

## 【ナタール】（解雇事件）

3人が解雇されるという事件は、2001年にベルルスコーニが勝利した数か月後の記者会見の際に起きた事件です。その記者会見で3人の名前を挙げてテレビを犯罪的に利用しているとベルルスコーニが訴えました。その3人というのは記者2人とコメディアン1人です。しかし、首相には国営放送（RAI）にかかわっている人たちを解雇する権限はありません。これも国営放送（RAI）が政治的に独立していないことを証明する事実ですが、国営放送（RAI）の幹部がベルルスコーニの意向に従い、3人は実質的に解雇されることになりました。組合としては激しく抗議をしました

ベルルスコーニが首相であった期間はその3人は国営放送（RAI）に戻れませんでした。昨年（2006年）の選挙で政権交代がおこり、国営放送（RAI）の幹部が入れ替わることになりました。それでようやく3人のうちの1人は復帰して、昨年秋から番組を持つようになりました。もう一人も間もなく復帰する予定です。しかし、コメディアンは未だに復帰できていません。

このエピソードは国営放送（RAI）が政治から独立していないことを証明しています。もう一つ重要なポイントは、彼らが国営放送（RAI）から解雇されていた期間は、ほかの民間放送の番組にも出演できなかったことです。彼らは非常に有名な人たちで、彼らを使えば視聴率が上がるのが確実であるにもかかわらず、この5年間は使われることはありませんでした。ベルルスコーニ側の放送局から呼ばれることはあり得ませんでした。ベルルスコーニが所有していないラセッテという民間放送も彼らを使うことはありませんでした。このことはベルルスコーニがいかにメディアを支配しているか<sup>\*28</sup>を証明しています。

## （ガスパリ法）

ガスパリ法は、2003年12月に大統領が署名を拒否して国会に再審議を求めるということがありました。大統領が署名を拒否するのは珍しいことで、法律の内容が異常であったことを証明しています。その後、一部が改正されることによって、

---

\*28 イタリアの民間放送は、全部で4局ある。「ラセッテ」というのはベルルスコーニの傘下にはないが、「レーテクワットロ」「カナーレチンクエ」「イタリアウノ」の3局はメディアセットというベルルスコーニ傘下の放送局。

2004年4月に公布されました。このガスパリ法は組合からすれば大変な悪法です。

まずガスパリ法により国営放送が民営化が予定されています。そして、ガスパリ法は放送市場の自由競争に対する規制があいまいです。イタリアの民間放送の最大の問題は、ベルルスコーニがほぼ独占しているにもかかわらず、その独占状況を是正する措置がないことです。ガスパリ法では放送市場の独占をすることができないとはなっていますが、市場そのものの定義があいまいです。そのあいまいさによって実質的にベルルスコーニが現在の放送市場の独占を保つことができます。

幸い政権交代があったためにガスパリ法の改正が予定されており、いろいろな改正案が提出されています。その改正案の内容としては、テレビ放送の独占を防ぐため、放送市場の定義として広告資金の市場を基準にするということになっています。現在の状況では、テレビ放送の広告市場は圧倒的にベルルスコーニの放送局が独占しており、広告資金の57%がベルルスコーニの3つのテレビ局に回っています。テレビ市場においては、広告というのはもっとも重要な資金源です。イタリアでは、新聞、雑誌といった出版物に広告資金が同様に回ってはならず、圧倒的にテレビ市場に広告資金が回っています。特にベルルスコーニの所有しているテレビ局に回っていく広告資金はイタリアの新聞、雑誌といった刊行物全体の広告資金をはるかに上回っています。

新しい法案によれば、広告市場の45%を超えて占有することができないという上限を設定することが予定されています。この草案が発表されるやベルルスコーニはこの法案が犯罪的な法案であると激しく抗議しています。客観的に見れば、45%というのはほかのヨーロッパ諸国よりも非常に緩やかな制限です。しかしこのような制限ですらベルルスコーニは受け入れることができないようです。連立与党は多数派であっても基盤が弱いので、この法案が実際に通るかは確実ではありません。

国営放送（RAI）の改正についても問題となっていますが、その一つとしては企業戦略を変えようということです。

現在の国営放送（RAI）の問題は番組の内容が商業的になっているということです。国営放送（RAI）と民間放送の違いが分からなくなってきました。国営放送（RAI）の質的な向上のためには資金源を変えることが必要です。現在の国営放送（RAI）の資金源としては約50%が広告収入で、残りが国民の払う年会

費になっています。ほかの国の国営放送と比べても広告収入の比率が高いので、広告収入の比率を下げていくことが必要です。

### **（課題としての政治に対する自律性）**

もう一つの国営放送（RAI）の大きな問題は政治に対する自律性です。焦点になるのが国営放送（RAI）の幹部の任命のシステムです。現在は国会の委員会が任命するというシステムになっています。それを独立した法人、例えば基金を作り、その政治から独立した基金が国営放送（RAI）の幹部を任命するというように、政治と国営放送（RAI）の間にワンクッションおくということが必要です。

政治からの独立性がないということは大きな問題です。現在の理事会は9人の理事で構成されています。その9人のうち7人が国会の監視委員会を通じて、政党によって選ばれています。このシステムによって主要な政治政党が直接に自分の政党の代表者のような人物を国営放送（RAI）におくことができるようになっています。さらに、残りの2人が政府によって選ばれていますし、特に理事長が政府によって選ばれており、問題です。

このような政治政党の圧倒的な影響力を減らすことが課題です。ベルルスコーニ側の影響力であろうと反対側の影響力であろうと関係はありません。1年半後にベルルスコーニ政権下で任命された理事たちの任期が切れます。新しい理事が任命について、組合は左派政権に国営放送（RAI）の独立を呼びかけています。しかし、根本的には理事の任命システムを変えるしかありません。政治勢力だけではなく、もっと多様な組織、例えば労働者、文化、企業など社会全体を代表する組織が国営放送の理事を任命するシステムが必要であるというのが組合としての考え方です。

**【渡辺】** 日本では、マスメディアに対する平等なアクセスの規制を法律に導入するという考え方に対しては、マスメディアの側から自主規制で行うので、法的規制を導入するのには反対であるという意見が出ます。イタリアでは自主規制で行うという声がマスメディアの側から出なかったのでしょうか。それともそんなことをいえる状況ではなかったのでしょうか。

### **（メディアによる自主規制は？）**

**【ナターレ】** イタリアの状況が異常でしたので、自主規制ということはジャーナリスト側からも考えられていませんでした。もし自主規制になったとしたら全く効果

がないと考えられていました。

例えば、1994年の総選挙でベルルスコーニが初めて勝ちましたが、その際には2000年法第28号（平等法）がありませんでした。そのような状況下で選挙行われたところ、ベルルスコーニの所有する放送局では、キャスター、俳優や司会者のほとんどがベルルスコーニのために選挙運動を行いました。1994年の総選挙でベルルスコーニが勝利することができたのは、メディアの全面的に活用した結果であるということは明らかでありました。そういう状況下ではジャーナリストや報道関係者だけが自主規制をするというのは無意味なものです。

**【渡辺】** 有料広告がなくなると広告収入がなくなりますが、有料広告がなくなることについて、国営放送や民間放送を運営する側としては問題がなかったのでしょうか。2000年法第28号（平等法）をマスメディア側が反対しないで必要悪であるとして受け入れたのはどうしてでしょうか。

**【ナタール】** 有料広告に関してですが、イタリアでは有料広告が認められると逆説的な状況になってしまいます。

有料広告が認められた場合ですが、国営放送には各政治勢力に影響を持っていますので、わざわざ有料広告をすることはありえないでしょう。広告市場の残りの半分は民間放送ですが、民間放送はベルルスコーニが独占しているので、ベルルスコーニが民間放送で有料広告をすれば、それは自分で自分にお金を払うことになるので、実質的に無料です。仮に左派勢力が民間放送に有料広告を依頼するとなれば、左派勢力が右派勢力に資金を与えることになってしまいますので考えられません。

有料広告がなくなることが放送局の運営に影響を与えるかというのは一般的にはあり得る質問ですが、イタリアの状況では逆説的な質問になってしまいます。

### **（平等な取扱いの実際）**

**【松島】** 政治的意見を平等に扱うということについての質問です。

憲法改正に賛成か反対かの国民投票であれば、両者の意見を公平に扱うことになると思います。しかしイタリアの選挙では、一方が「自由の家」（フォルツァ・イタリア、北部同盟などで構成）という連立を組み、他方が「連合（ウニオーネ）」（左翼民主主義者や共産主義再建党などで構成）という連立を組んで戦うということになります。その場合、自由の家と連合を平等に扱うのか、それとも個々の政党レベルまで公平に扱うのか、その実態はどうなっているのでしょうか。また、番組編成

上の扱いがどうなっているのか教えていただけませんか。

【ナタール】 非常に複雑です。

イタリアでは非常に政治勢力の数が多いので、総選挙の場合には総合的に左派と右派の均衡を保って時間を割り当てます。もちろん各連立勢力の中での割当てもあります。その際、各連立の中では一部が連立を構成する各政治勢力に均等に分けられて、残りが各政治勢力の議員の比率に応じた時間が割当てがされています。しかし、細かいところまでは直接携わっていないので分かりません。

### （RAIの性格と収入源）

【馬屋原】 国営放送（RAI）には3チャンネルあると聞いていますが、それぞれのチャンネルの放送内容の特徴などがありましたら、教えてください。

【ナタール】 内容の区別は一応はされているはずです。RAI 1は家族向けの番組、RAI 2は若い人向け、RAI 3は文化的な番組で質にこだわった番組ということに一応はなっています。

しかし実際には政治色で分かれています。この習慣は旧体制、つまりイタリアは1989年から1990年にかけて大きく政治体制が変わりましたが、旧体制の時から続いています。政治体制が変わった現在の状況を見ますと、まずRAI 1は政府側のチャンネルです。RAI 2は中道右派側のチャンネル、RAI 3は中道左派側のチャンネルと分かれています。ということはRAI 1の政治色は右派と左派のどちらが与党になるかで変わります。右派と左派の動き方は違います。2001年の中道右派の勝利の際、中道右派はRAI 1を占領しまして、自らが任命した人たちを重要なポストに配置しました。しかし、現在の中道左派は人事への介入を自粛しています。RAI 1のニュースの総担当者はブローディ派の人になりましたが、RAI 1の総合的な担当者は変えていませんので、ベルルスコーニ政権下で任命された人物が今でも総合的な担当者を務めています。

【馬屋原】 国営放送（RAI）の収入源は広告収入と年会費からなるというお話でしたが、予算や決算など運用に当たって国営放送（RAI）の自律性は認められているのでしょうか。それとも国会の承認など、政治勢力の影響を受けているのでしょうか。

【ナタール】 予算などの自律性に関しましては国営放送（RAI）の大きな問題です。国営放送（RAI）の資金源の半分は使用料です。重要な点はだれが使用料を



計算するかです。ガスパリ法によれば政府が毎年使用料を決定することができるとなっています。

国営放送（R A I）の番組に政府が問題を感じれば、政府が使用料の値上げを拒否して資金源を切るということもできるのです。実際に前政権下ではそのようなことが起こりました。国営放送（R A I）の番組に、2001年に解雇されたジャーナリストの一人が招待されるということがありました。その直後に通信大臣が記者会見の際に、こういう番組が国営放送（R A I）によって放送されるなら使用料を上げないことが喜ばしいという発言をしたことがありました。ガスパリ法によって定められていることなので現在では変えることができませんが、今検討されている草案の中では、使用料を数年ごとに変えることができるということになっています。さらに、使用料に関してだれが決めることができるかにつきましても、政府だけでなく、市場の状況などいろいろな項目を検討してもっと客観的に決めるというのが考えられている案です。

**【馬屋原】** 昨日、国会の監視委員会の方のお話では、国営放送（R A I）の理事のうち8人が国会で選任され、1人が財務大臣によって選ばれると聞きました。先ほどのお話では7人が国会で選任され、2人が政府によって選ばれるということでしたが、理事の選任方法について確認させてください。

**【ナタール】** 正確にお話しします。9人中7人は国会の監視委員会が任命します。4人が与党側、3人が野党側です。残りの2人は直接政府が任命します。1人は所有者として政府が、実際には財務大臣が任命します。残りの1人は理事長で財務大臣が指名しますが、実際に任命に当たっては国会の監視委員会の3分の2の多数を得る必要があります。先にお聞きになったお話は、この理事長も国会の監視委員会が任命するように計算されていたのかもしれませんが、指名するのは財務大臣です。

現在の理事会がいかに政治勢力を代表しているかを証明する事実ですが、現在の理事9人中5人が元国会議員で、9人中3人がそれぞれの政治政党の新聞の編集者です。

**【馬屋原】** 先ほどベルルスコーニが交通情報の番組に18分間出演したというお話がありましたが、国営放送（R A I）の中で番組のチェック体制では問題にされなかったのでしょうか。

また、その放送に対して国営放送（R A I）に対してアウトリタは何らかの制裁

を加えたのでしょうか。もし加えなかったとしたらその理由を教えてください。

【ナタール】 番組の内容に事前の監視はできません。なぜ起きるかといえば、そのラジオ放送局の責任者がベルルスコーニに有り難いことをさせたいという考えを持っていました。彼は放送をすれば問題になることを自覚していながらあえてしました。しかし番組が放送される前に止めることはできないということになっています。

アウトリタによる制裁があったと思います。いろいろなところから非難がありました。イタリアの大統領からも間接的ではありますが非難がありました。

## グッツェッタ、マリーニ弁護士からの説明・聴取及び質疑応答

ジョバンニ・グッツェッタ (Giovanni GUZZETTA)

ローマ第2大学公法教授、弁護士

フランチェスコ・セベリーオ・マリーニ (Francesco Saverio MARINI)

ローマ第2大学公法非常勤講師、弁護士

2月15日(木) 17:30～

マリーニ法律事務所

### 1 訪問趣旨説明 (松島)

まず、私たちがイタリアに訪問した趣旨を説明します。日本では、憲法改正のための国民投票法が国会で審議中です。しかし、この法案は改憲派にとって有利な法案であり、多数派の政治的主張が優先される内容となっています。改憲賛成派と反対派は平等に扱われるべきと考える中で、イタリアにおける国民投票の制度を知りました。そこで、イタリアの国民投票と選挙制度に関する基本的な理念の説明とイタリアの国民投票と選挙制度がかかえている課題についてお話いただき、参考にさせていただきたいと思います。

### 2 グッツェッタ弁護士からの概括的説明

#### イタリア憲法における国民投票の制度について

イタリアでは、国民投票が実施されるのは2つの場合です。すなわち国会が制定した法律の廃止に関する国民投票と、憲法改正に関する国民投票の場合です。但し、これらの国民投票は必ず実施されるものではありません。憲法改正は、両院において2回の議決がなされると可決されますが、2回目の議決がその議員の3分の2の多数で可決された場合はそのまま改正がなされ、国民投票は行われません。そこまでの多数の議決に至らなかった場合は、一議院の議員の5分の1、50万人の選挙権者、5つの州議会の要求がある場合は国民投票が行われます。

1947年に成立したイタリア憲法について、憲法改正がなされたのは今までに1

4回です。そして、今まで国民投票は、2001年10月と2006年6月の2回行われ、2001年の国民投票は改正賛成派が多数で改正が実現し、2006年は改正反対が多数で改正案が否決されました。従って、14回の憲法改正のうち、国民投票がなされた上で憲法改正がなされたのは1度だけです。

## 最低投票率について

最低投票率の定めについて、憲法改正の国民投票と法律の廃止等の国民投票とは異なります。法律等の廃止の国民投票については、選挙権者の過半数の賛成が必要との定めがありますが、憲法改正については定めがありません<sup>\*29</sup>。

法律廃止については、活動的な少人数の者により法律が廃止されないようにするため、国民の関心がない限りは法律が廃止されないようにするために最低投票率を定めました。

しかし、憲法改正については、そのような定めがありません。そこで、憲法改正の場合には、少人数の活動的な者だけで憲法改正が実現してしまう余地がありため、この点は問題であると考えます。

このように、法律等の廃止の国民投票の場合には、最低投票率の定めがあるため、国民投票への大きなハンディキャップとなります。国民投票の場合でも選挙の場合でも、一部の有権者が投票を棄権するのは、自然な行動であるから、そのように言えます。

そのため、最低投票率の定めについて、緩和する方向で改正していこうとする動きもあります。具体的には、最低投票率の定めを廃止する案、必要最低投票率を有権者の50%ではなく、前回の総選挙に参加した有権者の50%とする案などです。

## 2000年法第28号（平等法）の実施状況について

今までなされてきた、2000年法第28号（平等法）で規定されている憲法改正の国民投票については、スムーズに実施されてきました。なぜなら、憲法改正につい

---

\*29 法律等の廃止の国民投票については、選挙権者の過半数が投票し、有効投票の過半数が賛成の場合、法律等が廃止される（75条）。他方、憲法改正の国民投票については、有効投票の過半数の賛成があった場合に、承認される（138条）。

て、賛成派と反対派の時間の割り当ては単純だからです。他方、選挙運動については大きな議論がありました。

### 3 質疑応答

#### 議会だけで憲法改正がなされうる - 国民主権との関係

【松島】 日本の場合、議会における議決だけでは憲法改正は実現せず、仮に代表議会が全員一致で2回、3回と憲法改正案を議決しても、国民投票で過半数の国民の支持がないと、改正の効力はありません。

日本の法律家の考えでは、憲法という国の根本を定める法の内容については、代表者により変えるのではなく、国民自身が決するのが良いという考えだと思います。イタリア憲法の場合は、議会だけで憲法改正がなされ得ますが、この点、イタリア憲法について、国民主権原理からどのように理解したらいいのですか。

【グツェッタ】 イタリア憲法においても、主権は民衆のものであります。しかし、主権の行使の仕方は憲法に定められており、憲法改正の条項も憲法に定められているので、民衆の主権原理と矛盾することはありません。そして、イタリア憲法においては、直接民主制は制限され、国民投票は補助的に考えられています。憲法改正にあたり、通常、国会の大多数の一致があるならば国民全体を十分代表していると考えていいと思われれます。

イタリアにおいて、国民投票制度のように、直接民主主義が比較的制限されているのは、1947年の憲法成立当時、社会や経済は不安定で混乱しており、このような状況の下では、国民を巻き込んだ社会的な闘争を引き起こす事態を生じさせるより、国会内の政党間の政治勢力の間の闘争として間接的に発展していくことが好ましい政治的な争いに混乱を限定させるほうが好ましいという状態だったためです。

ただ、民衆の主権は憲法において保障されており、基本的な権利は議会でも変えることはできません。

#### 2000年法第28号(平等法)と言論の自由

【松島】 2000年法第28号（平等法）は、政治主体のメディアアクセスを保障する反面、法律でメディアの言論の自由や営業の自由を規制する性質がある。これは憲法に違反しないのですか。

【グツェッタ】 イタリア憲法では言論の自由が保障されているが、無制限に保障されているわけではありません。

2000年法第28号（平等法）は、言論の自由に焦点が当てられているのではなく、メディアへのアクセスの自由に焦点が当てられています。ラジオやテレビは誰でも利用することができる媒体ではありません。ですから、公平なアクセスの保障が必要となるのです。

この点に関する憲法裁判所の考えは、特にテレビ市場の分析を行った上で、国営放送と民間放送に対してベルルスコーニの影響力がとても大きく、異常な状況であることを押さえます。そして、テレビの周波数や資源が限られているため、多くのテレビ放送を行うことができません、テレビ市場の多様性ではなく、「各テレビ企業内における多様性」、つまり内部的多様性があることが望ましいと考えます。

憲法裁判所は、誰が放送局を所有しているかにかかわらず、放送内容の多様性が保障されるべきであるとし、テレビ・ラジオ放送局の番組内では各政治勢力の意見が反映する体制を作ることが好ましいと憲法裁判所は考えています。

特にメディアへのアクセスの観点は重要です。2000年法第28号（平等法）は政治的意見のアクセスについて、国民投票の運動期間中は特に厳しい規制を敷いています。有権者の選挙の選択の際、選択の自由を保障します。そしてそれと共に、候補者のメディアへのアクセスの自由を保障するものです。言論の自由よりも、多様な情報へのアクセスの自由を保障するのです。

## 政治的言論の性質による規制について

政治的言論の問題として、言論が2つの側面を有することがあります。つまり、「選挙の際の発言」の側面と「公的機関としての発言」の側面です。例えば、現市長が次期市長選挙に立候補する場合には、①次期市長選の候補者としての発言と、②現市長としての発言の2つの側面があります。②の現市長としての発言ならば、

「公的機関としての発言」であるため2000年法第28号（平等法）の管轄外となります。しかし、候補者としての発言ならば、2000年法第28号（平等法）の規制の範囲に含まれることとなります。

ある政治的言論について、いずれの発言と捉えるべきかの基準については、発言内容に普遍性、客観性、公平性があるかどうかで判断します。普遍性、客観性、公平性がある言論の場合には、「公的機関の発言」と判断されます。

## 現在の選挙制度の課題について

【阪田】 1993年にイタリアの選挙制度が比例から小選挙区制に変わり\*30、そのような選挙制度の流れの中で現代の選挙制度の新しい課題について、どのように考えていますか。

【グツェッタ】 選挙制度を変えることで、政治体制を大きく変えることは可能です。しかし、イタリアでは国会が不安定で、選挙制度を変えることは難しい状態でした。そのような中、選挙法を変えた切っ掛けは国民投票の制度で、1991年と1993年になされた法律廃止に関する国民投票がその例です。

イタリアは40年近く比例代表制をとっていました。比例代表制が実施されていた頃は政治勢力が数多く現れて、政界が様々な政治主体の間に分かれてしまった現実があります。

現在の政治状況は左派と右派の各連立の中、多数の政治勢力が存在します。連立の中でも不安定であり、政治全体で不安定な状態です。

国会によって選挙法を変えることができないのは、政治が不安定である状況を示します。そこで、国民投票推進委員会によって国民投票を進めるという動きがあります。国民投票により、現在の選挙法の悪い効果をもたらす条項を廃止させようというのが、国民投票推進委員会の動きです。

【松島】 法律の廃止に関し、一括廃止ではなく、個別条項の廃止はできるですか。

---

\*30 イタリアにおける選挙制度は、現在、完全比例代表制である。1993年に大改正が行われ、一度は小選挙区と比例代表の並立制に定められたが、2005年12月に再改正され、完全比例代表制が復活した。

【グッツェッタ】 個別条項の廃止もできます。まとめて一括廃止することも個別に廃止することもできます。但し、法律等の廃止について国民投票の例外があります。選挙法について、選挙法をまとめて廃止することは出来ません。これには憲法裁判所の判例もありますが、憲法裁判所は、国民投票により法の一部が廃止されても、その法の一部が機能し続ける必要があるケースが存在すると述べます。例えば、国民投票により選挙法が廃止されても、新しい選挙法が成立する前に国会が解散されても、その状況下で選挙法を全て廃止することはできません。

【馬屋原】 現在の選挙法はどこが問題でしょうか。

【グッツェッタ】 現在は比例代表制が実施されています。比例代表制で相対多数を獲得しましたら、議席の絶対多数を獲得することができるシステムです。現在の法では、様々な政党が連立で選挙に挑む状況です。選挙の際は様々な連立を作ろうとするが、選挙後は連立自体が不安定です。もしもこの条件がなくなり、相対多数を得た一つの政党が、自分が得た投票に比例した以上の議席をもらえるシステムになったら、選挙前に小さな連立を多く作るより、大きな政党一つできるようにしたいと思います。

また、イタリアでは、いくつかの比例区に分かれています。一人の候補者は様々な選挙区に立候補することが可能です。有権者の投票を集めるような人たちがそのような形で立候補します。候補者が当選した場合、いずれの選挙区で当選したかについて、各自で決められるので、選挙候補者間で取りひきができる状況です。これは有権者の意思を無視したものであり、問題ですから、廃止させたいと思います。

ただ、この規定の廃止の見通しについては、政治勢力との関係で難しい問題です。国民投票の可能性は高いと思います。選挙法は誰かに損得を与えるものなので、議会内では決することが難しいからです。

【馬屋原】 憲法改正の国民投票について、最低投票率の制度を設けるべきという議論はあるのですか。

【グッツェッタ】 国民投票について最低投票率を設けることは学者や政治界の課題に入っておりません。ただ、憲法に関する国民投票については、3分の2の可決が必要であるという動きがあります。なぜなら今の国会の状況から、絶対的多数は簡単に得られる状況にあるからです。

【馬屋原】 先ほどのお話から、イタリア憲法では、直接民主主義について謙抑的とい



うことでしたが、2001年と2006年の国民投票については、どのようなことが言えますか。

【グッツェッタ】 近年の国民投票の後でも、学界、政界でもその状況は変わっていません。憲法改正の国民投票について、有権者が投票を棄権するため、法律廃止が成功していません。そのため、直接民主制への関心も少なくなっていると言えます。

【山口】 イタリアの憲法改正では、2回の議決が必要ですね（イタリア憲法138条1項）。同じ構成の議院では、同じ議決が繰り返されるだけではないでしょうか。

【グッツェッタ】 議会も議院もその時々事情により左右されます。たとえ同じ議院の構成であっても、2回の議決の間で十分時間を取るによりじっくり考えることで、結論変わることもあります。実際に、今までも1回目の議決で通って、2回目で否決されたケースが何回かあります。

【渡辺】 最後に直接本件には関係ありませんが、弁護士でありながら、お金にもならないこと、通常の弁護士業務とは異なる政治的な関わりを行う人はイタリアで結構いるのですか。

【グッツェッタ】 弁護士でも人権、労働、政治的な問題に関わる人は多いと思います。でも、憲法改正について弁護士の特別活動は目立っているとは感じないですね。

## 第3部 資料

《資料1》 選挙運動期間及び国民投票運動期間中のマスメディアへの平等なアクセス並びに政治的宣伝に関する法律（2000年2月22日法律第28号）

《資料2》 2006年6月25日及び26日に実施される「憲法第二編の改正」に関する憲法改正の承認に関する国民投票の運動に係る政治的宣伝及びマスメディアへのアクセスの平等に関する規制の実施規則（2006年5月29日イタリア共和国官報第123号）

《資料3》 2000年2月22日法律第28号に関するイタリア憲法裁判所判例

《資料4》 イタリア憲法（抄）

《資料5》 国会一衆議院憲法調査特別委員会・同小委員会一で表明された、政治広告に関する参考人意見（抜粋）

《資料6》 質問事項

《資料7》 面会・聴取者

## 《資料1》

### 選挙運動期間及び国民投票運動期間中のマスメディアへの平等なアクセス並びに政治的宣伝に関する法律（2000年2月22日法律第28号）

#### 第1条（目的及び適用範囲）

1 この法律は、すべての政治主体に関する平等な取扱いと公平性を確保する目的の下、政治的宣伝のためのマスメディアへのアクセスを促進し、かつ、規制する。

2 この法律は、また、前項の目的の下、欧州議会議員の選挙、国会議員、地方議会議員及び首長の選挙並びに各種の国民投票の運動期間中におけるマスメディアへのアクセスを促進し、かつ、規制する。

#### 第2条（政治的宣伝放送）

1 ラジオ及びテレビ放送局は、すべての政治主体に対し、政治的情報提供及び宣伝をするための公正公平なアクセスを確保しなければならない。

2 この法律において、「政治的宣伝放送」とは、政治的意見及び論評を含む番組をラジオ及びテレビで放送することをいう。政治的宣伝放送には、以下の規制が適用される。当該規定は、報道番組におけるニュースには、適用しない。

3 政見放送、討論、円卓討論会、政策綱領の論点解説、政策比較、インタビュー及び要人が出演するその他の番組において、政治的意見及び立場を扱う場合の条件の平等は、確保されなければならない。

4 政治的宣伝放送を提供することは、情報を正確に放送する義務を負う全国ラジオ放送事業者及び全国テレビ放送事業者にとって、義務である。政治的宣伝放送への参加は、いかなる場合も無料とする。

5 放送サービスに関し、一般的指針の策定及び監視を行う国会の委員会（以下「委員会」という。）並びに情報通信の監督に関する独立行政委員会（以下「アウトリタ」という。）は、相互に調整をした上でかつ、その権限の範囲内で、この条に規定する規範の適用に関する規則を制定する。

#### 第3条（自主規制に係る政治広告）

1 前条第3項の規定により、視聴料を取らずに政治的宣伝放送番組を放送する放送局は、無料又は有料で、自主制作に係る政治的広告（以

下「広告」という。）を放送することができる。

2 広告の放送は、民間放送局にとっては選択的なものとし、公共放送にとっては義務的なものとする。広告を放送するために必要な技術的規格については、規則で定める。

3 広告は、綱領又は政治的意見を述べる形で行われるものとし、1本の長さは、テレビ放送にあつては1分間から3分間まで、ラジオ放送にあつては30秒間から90秒間までの間で、広告主が選択する長さとする。広告は、他の番組によって分断されてはならず、番組編成上で独立した扱いがなされ、適宜の放送枠において放送するものとする。各回の広告の放送において、少なくとも放送の15日前までに、番組表を、委員会及びアウトリタに通知しなければならない。広告の放送時間は、法律で定める宣伝放送占拠率の限度を計算するに際しては、これを算入しない。

4 各放送局において、広告の放送時間は、前条第3項の規定により放送される政治的宣伝放送番組の総放送時間の25パーセントを超えてはならない。同一局及び同一放送ネットワークにおいて、並びに1の週及び1の時間帯においても、同様である。各放送局は、番組編成をする各日において、最大限2つの広告の放送枠を設定することができる。

5 有料で、自主制作に係る広告を放送しようとするローカル放送局は、その放送時間中に、当該広告の放送時間と同じ時間だけ、前条の規定による無料の広告の放送枠を設けなければならない。その枠の中で、最大4本の広告を放送することができる。政治主体でない者は、一のローカル放送局において、1日2本より多くの広告を放送させることができる。

6 広告のための放送スペースは、第1条第2項に規定する選挙において候補者を出した各政治主体間で、平等取扱いの条件の下で、提供される。広告のための放送スペースの配分は、抽選により行う。一の政治主体に帰属することとなった放送スペースが使用されなくても、当該スペースを他の政治主体に提供することはでき

ない。一の広告は、同一枠内では、1回しか放送されない。何人も、同一枠内では、一の広告しか放送させることができない。各広告には、「無料の自主制作広告」又は「有料の自主制作広告」という文字及び広告の制作主体名を表示しなければならない。

7 全国向け放送局は、専ら、自主制作に係る政治的広告を無料で放送する。ローカル放送局は、同じ時間帯に放送される商業広告に適用される通常価格の5割引で放送する。

8 アウトリタ及び委員会は、それぞれの権限の範囲内で、前各項に規定する自主制作に係る広告の放送スペースの各月間におけるローテーションの基準を定め、及びこの条に規定する規範の適用に関しさらに必要な規則を決定する。

#### **第4条（選挙運動期間における政治的宣伝放送及び自主制作に係る広告放送）**

1 選挙の告示日から、政治的宣伝放送は、政見演説、討論円卓討論会、候補者及び政策綱領の論点解説、インタビューその他政治的立場又は候補者の比較を行うすべての番組の形態で行わなければならない。

2 委員会及びアウトリタは、相互に調整した上で、かつ、その権限の範囲内で、次ぎに掲げる規準に従って政治的主体に放送スペースを割り振ることを決定する。

a. 選挙の告示日から候補者の確定日までの期間においては、放送スペースは、改選に係る議会で議席を有する政治主体、さらに当該議会で議席を有しなくても欧州議会又は国会の一院若しくは両院に議席を有する政治主体の間で割り振る。

b. 候補者の確定日から選挙運動の終了日までの期間においては、放送スペースは、少なくとも当該選挙の有権者の4分の1が属する選挙区において確定した候補者を有する選挙連合又は名簿提出団体に、機会の平等原則に従って割り振る。場合によっては、既知の言語的少数派で、適用される選挙制度及び対象地域において保護されているものを代表する政治主体にも割り振られる。

c. 決選投票となった場合の第1回目と第2回目の投票の間の期間においては、放送スペースは、上位2人の候補者に、等しく割り振られる。

d. 国民投票の場合においては、投票にかけられた問題に賛成する側及び反対する側に平等

に割り振られる。

3 第1条第2項に規定する選挙において候補者が確定した日から、全国向け放送局は、次ぎに掲げる基準にのっとり、委員会及びアウトリタが定める方式に従って、候補者名簿や綱領を比較解説することなく、自主制作に係る広告を放送することができる。

a. 広告のための放送スペースは、放送時間帯を考慮に入れた上で、多様な政治主体の間で、機会の平等に基づき配分される。

b. 広告は、自主制作により作られたもので、無料で放送され、及び綱領又は政治的意見を述べる形で行われるものとする。さらに、どのように構成されようとも、広告主の選択により、テレビ放送にあつては1分間から3分間まで、ラジオ放送にあつては30秒間から90秒間までの長さとする。

c. 広告は、他の番組を分断してはならず、他の番組で分断されてもならない。広告は、番組編成の上で独立した扱いがなされ、適宜の放送枠において放送するものとし、番組編成をする各日において、広告の放送枠は最大4つとする。

d. 広告の放送時間は、法律で定める宣伝放送占拠率の限度の計算をする際、算入されない。

e. 一の広告は、同一枠内では、1回しか放送されない。

f. 政治主体でない者は、番組編成をする各日において2本より多くの広告を放送させることができる。

g. 各広告には、「自主制作広告」という文字及び広告の制作主体名を表示しなければならない。

4 前項の規定する自主制作に係る広告の放送は、公共放送局にとっては義務であり、広告主に対し、広告を放送するために必要は技術的規格についての基準を定めなければならない。

5 第3項に定める期限に、同項に定める方式に従って自主制作に係る広告の放送を無料で引き受けたローカル放送局に対しては、毎年1月31日までに情報通信大臣が財務・予算・経済企画大臣と協議して定める命令に基づく規準により、国が、その費用の一部を償還する。ラジオ放送局に対しては、年間総経費の少なくとも3分の1の額が償還額としてあらかじめ留保される。各広告に対する償還額は、初回の放送につき、広告の放送時間に関係なく、ラジオ放送

にあつては12000リラ、テレビ放送にあつては40000リラとする。毎年の分配総額は、各州並びにトレント及びボルツァーノの各自治県に、それぞれの州及び自治県の選挙人名簿に登載されている有権者人口に比例して割り振られる。償還金の分配は、選挙事務が終了した後90日以内に、実際に使用された放送スペースに対し、放送局及び政治主体の双方の証明書の提出を受けて、予算の範囲内で、州により行われる。州においては、事前調査活動及び放送局から供出された放送スペースの管理を、州情報通信委員会（いまだにこれが設置されていない場合にあっては、州放送サービス委員会）に行わせる。ただし、トレンティーノ・アルト・アデージェ州においては、償還金の分配は、各自治県が行い、事前調査活動は、1997年7月31日法律第249号（アウトリタ組織法）第1条第13項の規定による新機関（情報通信委員会）が設立されるまで、県放送サービス委員会に行わせる。

6 前項に規定する放送局については、第3項eに規定する広告の放送枠を、番組編成がなされる各日につき、最大6つまで設けることができる。各政治主体は、前項に規定する放送局において、番組編成がなされる各日につき、最大1本の広告を配置することができる。アウトリタは、州情報通信委員会（いまだにこれが設置されていない場合にあっては、州放送サービス委員会）の協力の下、広告の放送スペースを政治主体間に平等な条件で配分されるよう規則を定めるとともに、放送時間帯の目安を定め、各州に割り振られる予算額に応じて、政治主体たる広告主に割り当てられる広告の総数を決定する。

7 前2項の規定により、第3項に定める期限内に、同項に定める方式に従って自主制作に係る広告の放送を無料で引き受けたローカル放送局は、番組編成をする各日において、各政治主体につき最大2本まで、有料の自主制作に係る広告を放送することができる。この場合において、有料の広告放送は、前条第7項に規定する条件に基づき、第3項bからgまでの方式に従うものとする。有料による広告放送向けの全体の時間は、同じ週内において、無料による自主制作に係る広告放送向けの時間とほぼ同じ頃にななければならない。

8 全国向け放送局及びローカル放送局は、第

1項に規定する日後少なくとも5日以内に、番組表を、アウトリタに通知しなければならない。その後選挙事務が終了するまでに番組表の変更を行ったときは、少なくとも放送の5日前までに、その旨をアウトリタに通知しなければならない。

9 選挙の告示日から選挙運動の終了する日までの間、どのような名称であれ、政治的思想普及、広告、広報又は宣伝を放送メディアを通じて送信することは、この条に定めるところによらなければ、認められない。

10 国民投票が行われる場合においては、政治的宣伝放送及び前各項に規定する自主制作に係る広告の放送に関連する規定は、国民投票の告示日から適用する。

11 委員会及びアウトリタは、相互に調整した上で、かつ、その権限の範囲内で、前各項に規定する放送の対象地域について定める。この場合においては、全国の地域をカバーする重要性も考慮に入れるものとする。

#### **第5条（放送メディアによる情報番組）**

1 委員会及びアウトリタは、相互に調整をした上で、かつ、その権限の範囲内で、選挙の告示日から5日以内に、情報の公平な取扱い、客観性、完全性及び多様性を確保する目的のため、選挙事務が終了するまで公共放送局及び民間放送局が情報番組において遵守しなければならない特別の基準を定める。

2 選挙の告示日から選挙事務が終了するまでの間、いかなる放送においても、また間接的な形であっても、投票を指示し、又は投票についての自己の選好を表明してはならない。

3 放送局のディレクター及びキャスターも、番組の政策管理に当たっては、正確で不偏不党な態度を保ち、暗黙のうちにも、有権者の選択の自由に影響を及ぼすようなことを行ってはならない。

4 1993年12月10日法律第515号（下院及び上院選挙における選挙運動に関する法律）第1条第5項中「下院及び上院の選挙の投票日の13日前から」とあるのは、「下院及び上院の選挙の告示日から選挙事務が終了するまでの間」と読み替えるものとする。

#### **第6条（政党のラジオ放送会社）**

前各条の規定は、1987年2月25日法律第67号（出版業法）第11条第2項に規定するラジオ放送会社には、適用しない。ただし、当

該社は、自主制作に係る広告の放送スペースを、有償又は無償で譲渡してはならない。

### 第7条（日刊新聞紙及び定期刊行物における選挙運動のための政治的広告）

1 選挙の告示日から投票日の前日までの間、どのような見出しであれ、選挙運動のための政治的広告を掲載しようとする日刊新聞紙及び定期刊行物の編集者は、選挙の候補者及び政治勢力が公平な条件で関連する紙面にアクセスすることができるよう、題号に適宜連絡先を表示しなければならない。連絡先の表示は、アウトリタが定める方式及び内容に従ってなされなければならない。

2 選挙運動のための政治的広告は、次に掲げる形式のほかは、認められない。

- a. 討論、円卓討論会、集会、演説会の告知
- b. 候補者名簿提出主体、候補者グループ及び候補者の政策綱領の紹介記事
- c. 多数の候補者の比較記事

3 前2項の規定は、政党及び政治団体の公式な出版機関並びに候補者名簿提出主体、候補者グループ及び候補者の選挙運動用出版物には適用しない。前項に規定する期間以外の期間におけるその他の日刊新聞紙及び定期刊行物についても、同様である。

### 第8条（政治及び選挙に関する調査）

1 投票日前の15日間は、選挙結果、政治動向及び有権者の投票に関する世論調査の結果を公表し、又はどのような形であれ頒布することを禁ずる。当該世論調査が、禁止期間の前に行われたものであっても、同様である。

2 アウトリタは、前項に規定する世論調査の実施に当たり守るべき強制的な基準を定める。

3 第1項に規定する期間以外の期間に実施される世論調査の結果は、当該世論調査を実施した主体の責任で次に掲げる事項を表示し、かつ、情報通信省及び首相府出版局が開設し、及び維持する情報処理サイトにおいて、完全な形で、当該表示とともに入手できる場合にのみ、頒布することができる。

- a. 世論調査を実施した主体
- b. 依頼主及び資金提供者
- c. サンプル抽出に用いた基準
- d. 情報収集及びデータ処理の方法
- e. 調査対象人数及び対象とした領域
- f. 質問事項
- g. 各質問に答えた者の比率

h. 世論調査を実施した日付

### 第9条（行政機関による宣伝の規制及び情報提供義務）

1 選挙の告示日から選挙事務が終結するまでの間、すべての公の行政機関について、宣伝活動を禁じる。ただし、特定の人を取り上げるものでない形で行われ、かつ、その権限を効率的に行使するために不可欠なものである場合には、この限りでない。

2 公共放送局及び民間放送局は、権限を有する行政機関の指示により、市民に向けて、投票の方法及び投票所の開閉時間を告知する。

### 第10条（規則及び制裁）

1 この法律の規定並びに委員会及びアウトリタが制定する規則の規定の違反行為は、この条の規定により、職権で最終的に訴追される。利害関係を有するすべての政治主体は、違反行為の事実があった日から10日以内に、いかなる形であれ、当該違反行為を告発することができる。告発は、次に掲げる者に通知し、さらにファックス送付するものとする。

- a. アウトリタ
- b. 違反行為が発生した民間放送局又は発行者
- c. 管轄の州情報通信委員会（これが設定されていない場合にあつては、州放送サービス委員会）

d. 放送局又は発行者の住所を管轄区域とする財務警備隊。この財務警備隊は、アウトリタの通知又は告発を受けてから12時間以内に、関係記録を押収する。

2 アウトリタは、州情報通信員会（これが設定されていない場合にあつては、州放送サービス委員会）並びに情報通信省及び財務警備隊の管轄地方官署の協力を得て、略式予審手続を行い、違反行為の事実を通告し、さらにファックス送付し、利害関係人から聴取し、及び場合によっては反論を得て、通告から24時間以内に、直ちに移送する。いずれにせよ、この期間は、違反行為の確認又は告発から48時間以内とする。ただし、1981年11月24日法律第689号（刑事制度改革法）に規定する期限及び訴訟手続による場合は、この限りでない。

3 第2条並びに第4条第2項、第4項及び第6項の規定の違反行為があつたときは、アウトリタは、当該放送局に対し、当該違反行為によって直接損害を被った政治主体をその政治的宣伝放送番組に優先的に参加させるよう命じる。

4 第3条及び第4条第3項から第7項までの規定の違反行為があったときは、アウトリタは、関係する放送局に対し、この法律に違反する番組の放送を即時中止するほか、次ぎに掲げる措置をとるよう命じる。

a. 政治勢力間の均衡を回復させるため、損害を被り、又は不法に排除された主体に対し、無料又は有料で、自主制作に係る政治的広告の放送スペースを配置すること。

b. 場合により、広告又は政治的宣伝放送向けの無料の放送枠の間における均衡を回復させること。

5 第5条の規定の違反行為があったときは、アウトリタは、関係する放送局に対し、当該違反行為によって直接損害を被った政治主体を優先的に参加させて選挙に関する情報を放送するよう命じる。

6 第7条の規定の違反行為があったときは、アウトリタは、関係する発行者に対し、不法に排除された政治主体への補償のため、選挙広告をするスペースを配置する措置をとるよう命じる。

7 第8条の規定の違反行為があったときは、アウトリタは、関係する放送局又は発行者に対し、当該公表された世論調査が放送された時間帯又は掲載された位置並びに取り上げ方の程度と同じ態様で、当該世論調査を頒布するに至ったマスメディアの事情を表明するよう命じる。

8 第3項から前項までの規定のほか、アウトリタは、次ぎに掲げる措置をとるよう命じる。

a. 当該違反行為を行った旨を知らせる広告を、違反の重大性によっては繰り返して、放送し、又は掲載すること。

b. 必要な場合には、放送時間帯、掲載位置及び取り上げ方において訂正に係る宣伝に劣らない結果をもたらすように、訂正広告を、違反の重大性によっては繰り返して、放送し、又は掲載すること。

9 アウトリタは、さらに、政治的宣伝へのアクセスの均衡を回復する目的で、その他の緊急措置をとることができる。

10 この条に基づくアウトリタの措置に対しては、当該規則の布告後30日以内に、ラツィオ州行政裁判所に提訴することができる。アウトリタが一定の措置を行わない場合、利害関係者は、同じ期間内に、ラツィオ州行政裁判所に対し、保全措置が行われているときであっても、

アウトリタが判決から3日以内に一定の措置を講じるよう命じることを求めることができる。保全措置を必要とする場合、利害関係者は、その事実を知ってから5日以内に、報告書を送付し、又は提出することができる。ラツィオ州行政裁判所は、事務分掌にかかわらず、当該期間の経過後、どんなに遅くとも7日以内に、第1合議部において差止請求について判決を下す。国務院への控訴についても、同様とする。

#### 第11条（通報義務）

1 下院及び上院の選挙ならびにその補欠選挙の選挙手続が終了した後30日以内に、全国向け放送局及びローカル放送局並びに日刊新聞紙及び定期刊行物の出版社の代表者は、両議院の議長及び1993年12月10日法律第515号（下院及び上院選挙における選挙運動に関する法律）第13条に規定する州選挙管理委員会に対し、前各条の規定により実施した政治的宣伝放送及び政治的広告、それに参加した者の名称、無料又は割引料金で提供したスペース、収入額及び有料とする措置をとった主体の名称を通知しなければならない。

2 前項に規定する義務に違反した者は、1000万リラ以上1億リラ以下の行政罰金に処する。

#### 第12条（施行経費）

1 2000年度において200億リラと見積もられるこの法律の施行に要する財政負担額については、2000年から2002年までの3箇年度の決算期まで、現在の「特別基金」を基礎とする予備費と一体をなす範囲内で、計上見積額の適宜削減による措置が講じられる。この「特別基金」は、2000年度の予算及び経済計画では国庫大臣が予備的に管理するものであり、2000年度及び2002年度においては国庫大臣に係る積立金として、2001年度は財務大臣に係る積立金として、区分使用される。

2 国庫、予算及び経済計画省は、適当な命令により、予算の必要な組替えを行う権限を有する。

#### 第13条（規定の廃止）

1993年12月10日法律第515号（下院及び上院選挙における選挙運動に関する法律）第1条第2項、第3項及び第4項、第2条、第5条、第6条並びに第8条を削る。

#### 第14条（施行期日）

この法律は、官報に登載された日の翌日から施行する。

## 《資料2》

### 2006年6月25日及び26日に実施される「憲法第二編の改正」に関する憲法改正の承認に関する国民投票の運動に係る政治的宣伝及びマスメディアへのアクセスの平等に関する規制の実施規則（2006年5月29日イタリア共和国官報第123号）

情報通信の監督並びに電気通信及び放送システムの規制に関する独立行政委員会（以下「アウトリタ」という）は、

2006年5月24日のサービス及び製品委員会（以下「サービス委員会」という）の会合において、アウトリタを設立する1997年7月31日法律第249号第1条第6項bの9号にかんがみ、

2003年11月6日法律第313号によって改正された選挙及び国民投票運動期間中のマスメディアへのアクセスの平等及び政治的宣伝に関する2000年2月22日法律第28号にかんがみ、

地方放送の番組編成における多元主義の原則を実施するための規定に関する2003年11月6日法律第313号にかんがみ、

2003年11月6日法律第313号に規定する自主規制の基準を定める2004年4月8日の情報通信大臣命令にかんがみ、

統一放送関係法規に関する2005年7月31日の立法的命令にかんがみ、

憲法改正及び国民イニシアティブに係る国民投票に関する1970年5月25日法律第352号にかんがみ、

2006年2月8日イタリア共和国官報第32号で交付された「2005年11月18日官報第269号で公布された憲法第二編の改正」に関する憲法的法律に係る国民投票の実施を求める署名の収集活動に関する情報の指針に関するサービス委員会決定27/06にかんがみ、

国会で承認され、2005年11月18日官報第269号で公布された「憲法第二編の改正」に関する憲法改正の承認に係る国民投票を2006年6月25日から実施する旨の2006年5月2日イタリア共和国官報第100号で公布された2006年4月28日付大統領令を想起し、

2000年2月22日法律第28号の規定によ

り放送サービスの一般的指針及び監視に関する国会の委員会がいまだに構成されず、同委員会における審議ができないことを想起し、

アウトリタの組織及び権限に関する規則第29条により、サービス委員会委員のジャンカルロ・インノチェンツィ・ボッティ及びミケーレ・ローリアからの報告を聴き、次のように決定する。

#### 第1章 総則

##### 第1条 目的及び適用範囲

この決定の規定は、「憲法第二編の改正」に関する憲法改正の承認に関する2006年6月25日の国民投票に関し、2003年11月6日法律第313号によって改正されたマスメディアへのアクセスの規制に関する2000年2月22日法律第28号（以下「根拠法」という。）を実施するものであり、国内において、民間放送局及び日刊新聞紙又は定期刊行物を発行する出版社に対して強制力を有する。特段の規定がない限り、この決定は、官報で公布された日から国民投票の第2日までの連続する各日において、効力を有する。

##### 第2条 政治主体

1 根拠法に基づき、この決定において、政治主体とは、次のものをいう。

a. 国民投票推進委員会

b. 国会の少なくとも一院における院内会派か、現に欧州議会において少なくとも1人の代議員を送り込んでいる各種団体を構成する政治勢力

c. どのような名称であれ、全国的に重要な社会的及び政治的勢力その他の連合体並びに前2号の主体に係る種々の勢力からなる委員会、その規約において、国民投票にかけられる問題に客観的かつ特定の利害関係を有し、当該問題に対して賛成又は反対のいずれの立場を取るかを明示するもの。この号に掲げる委員会、この決定がイタリア共和国官報で公布され



た日から5日以内に設立されなければならない。

2 この決定がイタリア共和国官報で公布された日から5日以内に、前項b号及びc号に掲げる政治主体は、アウトリタに対し、政治的宣伝放送に参加する旨及び国民投票にかけられる問題に対する賛成又は反対の立場を明示してする自主制作に係る政治的広告を放送したい旨を通知しなければならない。アウトリタは、前項の政治主体のリストを、州情報通信委員会（設置されていない場合にあつては、州放送サービス委員会）に通知し、さらにファックス送付する。

## 第2章 テレビ及びラジオ放送

### 第1節 全国向け放送局の放送に関する規制

#### 第3条 政治宣伝の放送スペースの配分

1 根拠法に基づき、この節を通じて、この決定の施行の日から国民投票運動が終了する日までの期間中、根拠法第4条第1項の規定により国民投票にかけられる問題に関する政治的宣伝を全国向けに放送する場合の各放送局における放送スペースは、当該問題に賛成する政治主体及び反対する政治主体の間で、平等に配分されなければならない。

2 投票における賛否を呼びかける双方から1人以上の代表者を参加させて放送する場合には、1回の放送ごとに、反対の支持者のうちに、国民投票運動委員会の代表者1人が含まれなければならない。

3 投票における賛成又は反対のいずれかを呼びかける者が偶然欠席したことにより一方のみの代表者が放送に参加する結果となったときでも、出席した側の放送時間を増加させる決定をしてはならない。この場合においては、放送の途中でその欠席について明示的に言及しなければならない。

4 政治的宣伝放送は、15日間をひとくりとした周期で、国内の全国向けテレビ放送にあつては7時から24時までの時間帯における放送内容として、国内の全国向けラジオ放送にあつては7時から翌日の1時までの時間帯における放送内容として配置する。番組表は、適宜アウトリタに通知し、さらにファックス送付する。可能であれば、この放送は、聴覚障害者にも配慮した措置を講じた上で行われる。

5 第1条第1項に規定する国民投票にかけられる問題に関する政治的宣伝放送には、現に選挙運動が行われている選挙の候補者及び現に選挙運動が行われてはいないが当該放送において何らかの言及がされる選挙の候補者は、参加してはならない。

#### 第4条 無料で放送される自主制作に係る政治的広告

1 この決定の施行日から国民投票運動が終了する日までの間、民間の全国向け放送局は、国民投票にかけられる問題に対する賛成又は反対の立場を論争しない形で紹介するため、無料で、自主制作に係る政治的広告を放送することができる。

#### 第5条 無料で放送される自主制作に係る政治的広告を放送する場合の方法

1 前条第1項の規定により無料で放送される自主制作に係る政治的広告の放送は、根拠法第4条第3項の規定により定められた基準に基づき、次に掲げる方法に従って行われなければならない。

a. 広告の総数は、関係する政治主体の間で分配されなければならない。広告は、賛成派及び反対派の間で、放送時間帯をも考慮に入れつつ、平等の条件で放送される。

b. 広告は自主制作に係るものであるとともに、国民投票にかけられる問題に対し賛成又は反対の意思表示をするのに十分な長さでなければならない。ただし、広告主の選択により、テレビ放送に係るものにあつては1分以上3分以内、ラジオ放送に係るものにあつては30秒以上90秒以内で構成するものとする。

c. 広告は他の番組を分断してはならず、他の番組によって分断されてもならない。広告は、番組編成上独立して配置され、適宜の放送枠で放送される。その放送枠は、番組編成をする各日において、最大4つとする。放送枠は、次に掲げる時間帯に、徐々に第1のものから離して設けるものとする。第1時間帯が18時から19時59分まで、第2時間帯が14時から15時59分まで、第3時間帯が22時から23時59分まで、第4時間帯が9時から10時59分とする。各放送枠において少なくとも2本の広告を放送する。ただし、国民投票にかけられる問題に対する賛成派及び反対派の間で平等な

基準で分配しなければならない。この目的のため、投票における2つの選択肢のそれぞれに、それを支持する複数の政治主体があるときは、放送スペースの多数の主体の間における分配は、e号及びf号に定める限度の範囲内で、ローテーションの基準に従うものとする。投票における2つの選択肢のいずれかを支持する広告が偶然に欠けても、他方の選択肢を支持する広告は、いかなる場合でも、悪影響を受けることはない。ただし、当該他方の選択肢を支持する広告のための放送スペースを増加する決定をしてはならない。

d. 広告は、法律に規定する宣伝放送占拠率の限度を計算するに際しては、これを算入しない。

e. 各広告は、各放送枠において1回のみ放送される。

f. いずれの政治主体も、同一放送局において番組編成をする各日中に、2回を超えて広告を放送させることができない。

g. 各広告には、「自主制作に係る広告」との文字及び広告主たる政治主体の名称を表示しなければならない。

## 第6条 全国向け放送局及び政治主体の間の通知

1 第4条第1項に規定する放送局で、無料で自主制作に係る政治的広告を放送しようとするものは、この決定がイタリア共和国官報に掲載された日から3日以内に、次の措置をとらなければならない。

a. 最も高い視聴率又は聴取率をとれる時間帯において少なくとも1回、無料で自主制作に係る政治的広告を放送する旨を、その放送手段を用いて公示すること。その公示において、全国向け放送局は、キー局の近くにある政治主体に対し、当該キー局の住所、電話番号及び担当者 の氏名を通知するとともに、放送局のウェブサイトを通じて入手可能な説明書類を配布する。その書類には、あらかじめ設定した広告の放送枠の最大数、番組表における配置、自主制作した内容を放送するために必要な技術的規格及び受渡期限を記載する。同様の目的で、放送局は、アウトリタが設けているウェブサイトも利用することができる。

b. 前号の書類は、アウトリタに提出し、及

びファックス送付すること。広告の放送枠及び番組表における配置に変更があったときは、遅滞なく、少なくとも5日以内に、変更後の書類を提出し、及びファックス送付する。後者の目的のために、放送局は、アウトリタが設けているウェブサイトも利用することができる。

2 この決定がイタリア共和国官報に掲載された日から3日を経過した日及び当該掲載された日から5日を経過する日に、第2条第1項a号及びc号に規定する政治主体並びに同項b号に規定する政治主体（同条第2項に規定する通知を行ったものに限る。）で、自主制作に係る広告に関心があるものは、その旨を当該放送局及びアウトリタに通知し、及びファックス送付する。通知書には、確認のため当該国民投票において投票権を有する代表者の氏名、関係連絡先及び広告の長さを明記しなければならない。同様の目的のため、政治主体は、アウトリタが設けているウェブサイトも利用することができる。

## 第7条 無料で放送される自主制作に係る政治的広告の調査及び配置

1 放送初日に設定される1の放送枠における広告の配置は、アウトリタ本部において、幹部立会の上で一斉調査を行う。

2 2日目以降における放送枠における広告の配置は、1つの時間帯における放送における露出の平等の基準を尊重する形で、各放送枠における位置を漸次ずらしていくローテーションの基準に従って決定される。各放送枠における放送スペースは、国民投票にかけられる問題に対する賛成派及び反対派に対し、平等に分配されるようにする。

## 第8条 全国向け放送局で放送される政治的情報提供番組

1 この決定の施行日から国民投票事務が終了する日までの間、情報に関する取扱いの平等、情報の客観性、正確性、一体性、公正性、公平性及び多様性を保障し、並びに公民投票に係る話題及び国民投票に関するさまざまな事実の動向について、投票権者に対し、より広い情報を確保する目的のため、テレビ及びラジオによる情報提供活動による一般的な利益を考慮に入れた上で、全国向け民間放送局で放送される情報提供番組は、ジャーナリズムの重い責任をかけ

て、次の基準を確保するものとする。

a. 国民投票の対象となる話題に関連する問題を取り扱う場合には、当該国民投票にかけられる問題に賛成し、又は反対するさまざまな政治主体の立場を、正確かつ客観的な方法で要約し、その問題の報告及び放送の仕方をゆがめないようにすること。放送局は、情報提供と意見の区別を明確にし、個人の尊重を保持した上で、論評の自由を有する。

b. 前項の基準を除き、視聴率又は聴取率が高い番組をはじめとして、情報を掘り下げる番組においては、国民投票の対象となる問題に関し、十分配慮した適正な情報提供を行い、論点の明確化及びわかりやすさを確保すること。さらに、そのような番組において、国民投票の対象となる問題に関し政治的な論評を行う要人が出演する場合には、国民投票運動において、国民投票にかけられる問題に対する賛成派及び反対派が平等に登場することが常に確保され、バランスが取れた論争になるようにするものとする。

c. 全国向け民間放送局は、毎週、前項に規定する番組の放送日時をアウトリタに通知しなければならない。

2 前項の期間中に、種々の政治的情報提供番組、国民投票に関する情報提供番組及び自主制作に係る政治的広告を放送する放送局は、直接又は間接に、国民投票における特定の投票を指示し、又は投票の選好を表明してはならない。これらの番組において、国民投票の対象となる問題に係る議論又は立場の表明は、同項に規定する基準を尊重し、情報提供の枠内でのみ認められる。

3 プロデューサー、ディレクター、キャスター及び司会者は、公衆が番組に参加する場合のやり方や選定に関し、正確で不偏不党の行動を保たなければならない。また、暗黙のうちにも投票権者としての選択の自由に影響を与えるような行動をとり、国民投票にかけられる問題に対し賛成又は反対の一方に有利になるようなことをしてはならない。

4 国民投票運動に直接参加しない主体が表明した政治的見解の位置づけをするに当たっては、正確性及び多様性を旨としなければならない。

## 第9条 投票方法の説明

1 この決定が施行された時から、全国向けの民間放送局は、2006年6月25日に予定される国民投票の主な仕組みについて、選挙制度や投票の記載方法に言及しながら説明する。また、心身障害や動くことのできない病気のため影響を受ける投票権者の特別な投票方法及び在外投票区における投票方法についても、説明する。

## 第2節 ローカル放送局の放送に関する規制

### 第10条 政治的宣伝放送

1 2004年4月8日の情報通信大臣令に規定する自主規制基準第2条第1項c号に規定する政治的宣伝放送で、ローカル放送局がこの決定の施行日から国民投票事務が終了する日までの間において放送しようとするものは、放送時間帯及び放送回数においても、国民投票にかけられる問題に対し賛成又は反対する第2条に規定する政治主体の間における条件の平等が確保されなければならない。

2 投票における賛成又は反対のいずれかを呼びかける者が偶然欠席したことにより一方のみの代表者が放送に参加する結果となるときでも、出席した側の放送時間を増加させる決定をしてはならない。この場合においては、放送の途中でその欠席について明示的に言及しなければならない。

3 政治的宣伝放送は、15日間をひとくくりとした周期で、国内ローカルテレビ放送にあっては7時から24時までの時間帯における放送内容として、国内ローカルラジオ放送にあっては7時から翌日の1時までの時間帯における放送内容として配置する。番組表は、適宜当該州の情報通信委員会（設置されていない場合には、当該州の放送サービス委員会）に通知し、さらにファックス送付し、これらの委員会からアウトリタに通知する。この番組表に変更が生じたときは、適宜これらの委員会に通知し、これらの委員会からアウトリタに通知する。可能であれば、この放送は、聴覚障害者にも配慮した措置を講じた上で行われる。

4 第1条第1項に規定する国民投票にかけられる問題に関する政治的宣伝放送には、現に選挙運動が行われている選挙の候補者及び現に選

挙運動が行われていないが当該放送において何らかの言及がされる選挙の候補者は、参加してはならない。

### 第11条 無料で放送される自主制作に係る政治的広告

1 この決定の施行日から国民投票事務が終了する日までの間、民間のローカル放送局は、国民投票にかけられる問題に対する賛成又は反対の立場を論争しない形で紹介するため、無料で、自主制作に係る政治的広告を放送することができる。

2 前項の規定により無料で放送される自主制作に係る政治的広告の放送は、根拠法第4条第3項の規定により定められた基準に基づき、次に掲げる方法に従って行わなければならない。

a. 広告の総数は、関係する政治主体の間で分配されなければならない。広告は、賛成派及び反対派の間で、放送時間帯をも考慮に入れつつ、平等の条件で放送される。

b. 広告は自主制作に係るものであるとともに、国民投票にかけられる問題に対し賛成又は反対の意思表示をするのに十分な長さでなければならない。ただし、広告主の選択により、テレビ放送に係るものにあつては1分以上3分以内、ラジオ放送に係るものにあつては、30秒以上90秒以内で構成するものとする。

c. 広告は他の番組を分断してはならず、他の番組によって分断されてもならない。広告は、番組編成上独立して配置され、適宜の放送枠で放送される。その放送枠は、番組編成をする各日において、最大6つとする。放送枠は、次に掲げる時間帯に、徐々に第1のものから離して設けるものとする。第1時間帯が18時から19時59分まで、第2時間帯が正午から14時59分まで、第3時間帯が21時から23時59分まで、第4時間帯が7時から8時59分まで、第5時間帯が15時から17時59分まで、第6時間帯が9時から11時59分とする。

d. 広告は、法律に規定する宣伝放送占拠率の限度を計算するに際しては、これを算入しない。

e. いずれの政治主体も、同一放送局において番組編成をする各日中に、1回を超えて広告を放送させることができない。

f. 各広告には、「自主制作に係る広告」との文字及び広告主たる政治主体の名称を表示しなければならない。

### 第12条 無料で放送される自主制作に係る政治的広告に関するローカル放送局及び政治主体の間の通知

1 ローカル放送局で、無料で自主制作に係る政治的広告を放送しようとするものは、この決定がイタリア共和国官報に掲載された日から3日以内に、次の措置をとらなければならない。

a. 最も高い視聴率又は聴取率をとれる時間帯において少なくとも1回、無料で自主制作に係る政治的広告を放送する旨を、その放送手段を用いて公示する。その公示において、ローカル放送局は、その本社の近くにある政治主体に対し、当該本社の住所、電話番号及び担当者の氏名を通知するとともに、放送局のウェブサイトを通じても入手可能な説明書類を配布する。その書類には、あらかじめ設定した広告の放送枠の最大数、番組表における配置、自主制作した内容を放送するために必要な技術的規格及び受渡期限を記載する。同様の目的で、放送局は、アウトリタが設けているウェブサイトも利用することができる。

b. 前号の書類を、当該州の情報通信委員会（設置されていない場合にあつては、当該州の放送一ビス委員会）に提出し、さらにファックス送付すること。これらの委員会は、さらにこの書類をアウトリタに提出する。広告の放送枠及び番組表における配置に変更があったときは、遅滞なく、少なくとも5日以内に、変更後の書類を提出し、及びファックス送付する。後者の目的のために、放送局は、アウトリタが設けているウェブサイトも利用することができる。

2 この決定がイタリア共和国官報に掲載された日から3日を経過した日及び当該掲載された日から5日を経過する日に、第2条第1項a号及びc号に規定する政治主体並びに同項b号に規定する政治主体（同条第2項に規定する通知を行ったものに限る。）で、自主制作に係る広告に関心があるものは、その旨を当該放送局及び当該州の情報通信委員会（設置されていない場合にあつては、当該州の放送一ビス委員会）に通知し、及びファックス送付する。これらの

委員会は、さらにこの通知書をアウトリタに提出する。通知書には、確認のため当該国民投票において投票権を有する代表者の氏名、関係連絡先及び広告の長さを明記しなければならない。同様の目的のため、政治主体は、アウトリタが設けているウェブサイトも利用することができる。

### **第13条 無料で放送される自主制作に係る政治的広告の総数**

1 アウトリタは、特段の規定がない限り、州の情報通信委員会（設置されていない場合にあっては、当該州の放送サービス委員会）からの通知のとおり広告の放送を承認する。この場合において、情報通信大臣が経済財政大臣と協議の上定める命令における使用可能な放送スペースの関係及び2006年度における各州並びにトレント及びボルツァーノの各自治県への資金分配の関係上、アウトリタは、政治主体たる各広告主の間で分配された無料で放送される自主制作に係る政治的広告の総数を確定する。

### **第14条 無料で放送される自主制作に係る政治的広告の調査及び配置**

1 放送初日に設定される1の放送枠における広告の配置は、州の情報通信委員会（設置されていない場合にあっては、当該州の放送サービス委員会）において、当該管轄地域に本社又は住所を置く放送局で当該広告を放送するものに対し、幹部立会の上で一斉調査を行う。

2 2日目以降における放送枠における広告の配置は、常に前項の委員会の幹部立会の上で、1つの時間帯における放送における露出の平等の基準を尊重する形で、各放送枠における位置を漸次ずらしていくローテーションの基準に従って決定される。各放送枠における放送スペースは、国民投票にかけられる問題に対する賛成派及び反対派に対し、平等に分配されるようにする。

### **第15条 有料で放送される自主制作に係る政治的広告**

1 この決定の施行日から国民投票運動が終了する日までの間、放送局は、2004年4月8日の情報通信大臣令に規定する自主規制基準第2条第1項d号に規定する有料で放送される自主制作に係る政治的広告を放送することができる。

2 前項に規定する政治的広告に係る放送スペースに対するアクセスは、すべての政治主体に関し、同一の経済的条件をもって行われるものでなければならない。

3 この決定の施行日から投票日の2日前までの間、第1項の規定により政治的広告を放送しようとするローカル放送局は、連続する3日間、視聴率又は聴取率の高い時間帯に、少なくとも1日1度、その放送手段を用いて、放送スペース提供の告知を続けなければならない。

4 前項の告知において、ローカル放送局は、その本社に近い政治主体に対し、住所、電話番号又はファックス番号を通知するとともに、関心を有するすべての者に対し、次の事項を記載した説明書類を配布する。

a. 残る期間中に予約可能な放送スペースを明示した、その時点での放送スペースの予約状況

b. 放送スペースの予約方法

c. 各ローカル放送局が自主的に決定した、その放送スペースにアクセスするための料金

d. その放送スペースを利用するためのすべての詳細な環境又は技術的要素

5 各ローカル放送局は、その時点における状況に基づき、政治主体からの放送スペースの予約を記録しなければならない。

6 政治主体たる広告主に対しては、第1項に規定する広告のための放送スペースの販売条件は、すでに販売された放送スペースよりも優遇された形で提示されなければならない。

7 各ローカル放送局は、第1項に規定する広告について、広告料金表に掲げる料金の70パーセントを超えて料金を課してはならない。関心を有する政治主体は、第1項に規定する広告のための放送スペースにアクセスするための条件の決定に関連して、当該料金表を文書の形で吟味するため、取り寄せることができる。

8 第1項に規定する広告のための放送スペースを、異なる地域で放送する場合には、料金は、放送される各地域ごとに示されなければならない。

9 第3項及び第4項に規定する告知放送の初回は、国民投票の期間内に、有料で放送される自主制作に係る政治的広告の放送ができるという本質的な条件が満たされるよう、行わなければ

ばならない。

10 ローカルラジオ局は、第1項に規定する広告をする前に、音声によるアナウンスで、「有料の国民投票広告」という内容及び広告主たる政治主体を明らかにしなければならない。

11 ローカルテレビ局は、第1項に規定する広告をするときは、その放送中、「有料の国民投票広告」という注意書き及び広告主たる政治主体を画面に重ね合わせて表示しなければならない。

12 ローカル放送局は、選挙期間中、規定により各立候補者に認められている選挙支出額の75パーセントを超える金額で、特定の立候補者に対し、有料で放送される自主制作に係る政治的広告のための放送スペースを譲渡する契約を締結してはならない。

#### 第16条 同時放送

1 立法措置に基づき、その放送地域の全域において、全国向け放送局との同時放送を行っているローカル放送局については、2004年4月8日の情報通信大臣令に基づく自主規制基準及び同時放送されない時間帯に限りこの節の規定を適用する。

#### 第17条 ローカル放送局によって放送される情報提供番組

1 この決定の施行日から国民投票事務が終了する日までの間、放送局は、2004年4月8日の情報通信大臣令に基づく自主規制基準第2条第1項b号に規定する情報提供番組においては、ローカル放送局は、取扱いの平等性、客観性、正確性、一体性、忠実性、不偏性及び公正性を通じて、多様性を保障しなければならない。この目的のため、国民投票の対象に関連する問題を取り扱う場合には、国民投票にかけられる問題に対する賛成又は反対の立場の政治主体間の公平性及び対立性を確保しなければならない。

2 放送局は、情報提供と意見の区別を明確にし、個人の尊重を保持した上で、論評の自由を有する。1990年8月6日法律第223号第16条第5項及びアウトリタの1998年12月1日の決定第1条第1項f号に規定され、2005年7月31日の立法的命令第177号第2条第1項q号の3で定義された共同的性格を有するローカル放送局は、これらの規定で示さ

れたもののうちから、その保持する原則を表明することができる。

3 プロデューサー、ディレクター、キャスター及び司会者は、公衆が番組に参加する場合のやり方や選定に関し、正確で不偏不党の行動を保たなければならない。また、暗黙のうちにも投票権者としての選択の自由に影響を与えるような行動をとり、国民投票にかけられる問題に対し賛成又は反対の一方に有利になるようなことをしてはならない。

5 投票運動に直接参加しない主体が表明した政治的見解の位置づけをするに当たっては、正確性及び多様性を旨としなければならない。

### 第3節 特別規定

#### 第18条 ローカル放送網

1 この決定の目的に基づき、ローカル放送局の一部が全国ネットで行う同時放送は、その名称を問わず、全国向け放送とみなす。全国ネット放送を行うために設立された連合体（そのようなものがない場合にあつては、全国ネット放送を行っている各放送局）は、全国向け放送局に適用される第1節の規定を遵守しなければならない。1975年4月15日法律第103号第38条に規定する外国番組を再放送することにつき承認を受けた放送局については、この章の規定を適用する。

2 この決定の目的に基づき、全国ネットであるかどうかは、2005年7月31日の立法的命令第177号第2条第1項n号に定めるところによる。

3 全国ネットを形成する各放送局は、独自の放送時間については、ローカル放送局に適用される前節の規定を厳守するものとする。

4 同時放送中に行われた違反行為の責任は、各放送局が直接負うものとする。

#### 第19条 政党のラジオ放送会社

1 根拠法第6条の規定が定めるところにより、第1節及び前節の規定は、1987年2月25日法律第11条第2項に規定する国会の少なくとも一院において議席を有する政党によって公式に設立されたラジオ放送会社には、適用しない。ただし、これらの放送会社は、有償又は無償を問わず、自主制作に係る広告のための放送スペースを譲渡してはならない。

2 政党は、当該政党に係るラジオ放送会社につき、当該放送会社が当該政党により公式に設立されたことを示す資料をいつでもアウトリタに提出することができるようにしておかなければならない。

## 第20条 記録の保存

1 放送局は、投票日までに放送したすべての番組の記録を、投票日から3月間保存しなければならない。ただし、1993年12月10日法律第515号、根拠法及び2004年4月8日の情報通信大臣令に基づく自主規制基準、2004年7月20日法律第215号の規定の違反に係る係争が起きたときは、当該番組の記録の保存期間は、その手続きが終了するまでとする。国会の委員会によって発せられた一般的指針及び放送サービスの監視のための規定又はこの決定の規定に係る係争が起きたときも、同様とする。

## 第3章 日刊新聞紙及び定期刊行物

### 第21条 日刊新聞紙及び定期刊行物による国民投票に係る政治的広告の掲載のための予告

1 日刊新聞紙及び定期刊行物の編集者で、どのような見出しであれ、投票の2日前まで根拠法第7条第2項の規定により認められた形式で国民投票のための政治的広告を掲載しようとするものは、この決定がイタリア共和国官報に登載された日から3日以内に、国民投票のための政治的広告を掲載しようとする題号の日刊新聞紙及び定期刊行物において、適宜の広報手段により、掲載スペースに係る告知をしなければならない。定期刊行物にあっては、増刊又は別冊ではなく、本誌の発刊が予測できるよう、実際の刊行時期を守るものとする。刊行時期の関係で前記の期間に予告をすることができない場合には、予告を掲載した次の号からでなければ、広告を掲載することができない。ただし、前記の期間に次項に規定する方法で、日刊新聞紙又は定期刊行物を問わず他の紙誌において類似の掲載をする旨の予告をした場合は、この限りでない。

2 予告は、広告の配置や図版の形式についても適当な説明を付して行うとともに、アクセスする場合の一般的条件、紙誌面をチェックし、次に掲げる事項に関連する申込みに対応できる

編集部の住所及び電話番号を明らかにしなければならない。

a. 締切の正確な指定を伴う掲載スペースの予約に関する具体的な条件。この条件は、掲載スペースを予約することができる間、その予告が行われた各日において示されることを要する。

b. 掲載スペースにアクセスするため、各紙誌ごとに自主的に決定される料金、無料で掲載することができる場合には、その条件。

c. 掲載スペースに関するさらに具体的な環境又は重要な技術的要素。特に、その時点における予約を受理するしかないかについての基準の内容。

3 国民投票のための政治的広告のための掲載スペースを必要とする政治主体に対しては、当該掲載スペースの販売条件は、すでに販売された掲載スペースよりも優遇された形で提示されなければならない。

4 各編集者は、関心を有する政治主体の求めに応じ、問い合わせのあった掲載スペースにアクセスするための条件及び当該掲載スペースの料金の決定に関する価格表を、文書で示すことができるようにしておかなければならない。

5 地方の編集者又は全国紙誌の地方面の編集者で、複数の州にわたってこの条に規定する行為を行おうとするものは、地方面に広告を掲載する場合及び全国面に広告を掲載する場合の料金を明確に区分して示さなければならない。その他の事項については、第2項に規定する方法によるものとする。

6 第1項に規定する予告においては、国民投票の期間中の国民投票のための政治的広告の掲載についての条件を掲載するものとする。前記の予告がこの決定の施行前に掲載されなかった場合、同項に規定する期間に掲載されるものとする。当該期間内に予告が掲載されず、かつ、当該期間内に定期刊行物が刊行されないときは、広告の掲載は、予告の掲載が見込まれる日の翌日から開始することができる。予告がこの決定の施行前に掲載された場合は、広告の掲載は、この決定の施行日から行うことができる。

### 第22条 日刊新聞紙及び定期刊行物における国民投票のための政治的広告の掲載

1 根拠法第7条に規定する国民投票のための

政治的広告については、国民投票にかけられる問題が正確に表示され、かつ、当該題号の下に統一された方式で、他の記事と明らかに区分されるスペースで特定された位置取りがなされなければならない。この場合において、当該広告には、「国民投票のための広告」という注意書き及び広告主たる政治主体を表示しなければならない。

2 根拠法第7条第2項に列挙する形式以外の形式による投票に関する政治的広告は、禁ずる。

### 第23条 政党の公式出版機関

1 その見出しがどうであるかを問わず、日刊新聞紙及び定期刊行物における国民投票のための政治的広告の掲載に関する規定及び掲載スペースへのアクセス条件の平等に関する規定は、政党、政治団体及び第2条第1項に規定する国民投票に関連する政治主体の公式出版機関には、適用しない。

2 政党又は政治団体の公式機関は、その発行する日刊新聞紙及び定期刊行物に、1948年2月8日法律第47号第5条の登録を受けている旨を、題号において表示するか、又は当該政党若しくは政治団体の規約若しくは公的な文書に明記しなければならない。

3 政党若しくは政治団体又は国民投票に関連する政治主体は、当該政党若しくは政治団体の公式出版機関又は当該国民投票に関連する政治主体の出版物に関し必要な資料を、いつでもアウトリタに提出することができるようにしておくなければならない。

## 第4章 政治及び投票に関する世論調査

### 第24条 政治及び投票に関する世論調査の禁止

1 投票日前の15日間及び国民投票事務が終結するまでの間は、国民投票の結果、政治見通し及び投票権者の投票に関する世論調査の結果を、たとえ一部であっても公表し、又はどのような形であれ頒布することを禁ずる。当該世論調査が、禁止期間の前に行われたものであっても、同様である。いかなる手段又は方法であれ、自己の投票の選好又は自己の政治見通しを説明するために、調査対象者の分類を決定する組織的なアンケートの結果を公表し、又は放送することも、禁ずる。

2 前項に規定する期間に先立って政治に関する世論調査の結果の全部又は一部を頒布し、又は公表する場合には、それを構成する部分に「参考情報」である旨必ず付記し、及び当該世論調査を実施した主体の責任で次に掲げる事項を表示しなければならない。

- a. 世論調査を実施した主体
- b. 依頼主及び資金提供者
- c. 「サンプル調査」であるか「全数調査」であるかを特定した上で、サンプル抽出に用いた基準
- d. 情報収集及びデータ処理の方法
- e. 調査対象人数及び対象とした領域
- f. 質問項目又は世論調査の一部を公開する場合にあっては、当該公開に係る個別の質問
- g. 各質問に答えた者の比率
- h. 世論調査を実施した日付

3 前項に規定する世論調査は、当該世論調査を実施した主体により、根拠法第8条第3項に規定する情報通信省及び首相府出版局が開設し、及び維持する情報処理サイトにおいて、完全な形で、かつ、「参考情報」である旨の付記とともに入手できる場合にのみ、頒布することができる。

4 世論調査の結果を公表する場合には、第2項に規定する「参考情報」との文字は、適当な大きさの四角の枠で囲んで目立たせなければならない。

5 テレビを通じて世論調査の結果を放送する場合には、第2項に規定する「参考情報」との文字は、あらかじめキャスターから読み上げられ、適当な字幕スクロールで表示しなければならない。

6 ラジオを通じて世論調査の結果を放送する場合には、第2項に規定する「参考情報」との文字は、聴取者に対して読み上げられなければならない。

## 第5章 監視及び制裁

### 第25条 州情報通信委員会の任務

1 州の情報通信委員会（設置されていない場合にあっては、当該州の放送一ビス委員会）は、その管轄区域内で、第12条、第13条及び第14条に規定するもののほか、次に掲げる任務を遂行する。



a. 現行の法律、2004年4月8日の情報通信大臣令に基づく自主規制基準及びこの決定のうちローカル放送局に係る規定の正確かつ統一的な適用を監視すること。併せて、放送サービスの一般的指針及び監視に関する国会の委員会（以下「国会の委員会」という。）が公共放送局向けに定めなければならない規則のうち州域放送に係るものについても、同様とする。

b. 違反行為を確認すること。併せて、アウトリタに対し、これに関連する行為及び援助について報告するとともに、その権限に属する決定に関し必要と認める提言を述べること。

## 第26条 制裁手続

1 根拠法及び2004年4月8日の情報通信大臣令に基づく自主規制基準の規定並びに国会の委員会が定めなければならない規則又はこの決定の規定の違反行為は、根拠法第10条及び第11条の5に基づき、アウトリタが職権で訴追する。利害関係を有するすべての政治主体は、違反行為の事実があった日から10日以内に、いかなる形であれ、当該違反行為を告発することができる。

2 アウトリタの全国視聴者評議会は、根拠法第2章、2004年4月8日の情報通信大臣令に基づく自主規制基準及びこの決定の関連する規定の違反行為を告発することができる。

3 告発は、アウトリタ、違反が発生した民間放送局又は編集者、所轄の州の情報通信委員会（これが設置されていない場合にあっては、当該州の放送サービス委員会）及び当該民間放送局又は編集者の住所を管轄する財務警備隊に対して行い、さらにファックス送付する。この財務警備隊は、アウトリタからの通知又は告発を受けてから12時間以内に、関係書類を押収しなければならない。

4 アウトリタに対する告発状は、法的に有効な署名がなされ、及び当該告発に係る事実を証明する書類が添付され、さらに前項に規定する他の送付先が記載されていないならば、効力を発しない。

5 告発には、違反と目される行為をしたと認める放送局及び放送番組、編集者及び新聞又は雑誌を正確に、完全に、特定して表示するとともに、放送日時又は刊行日及び有効な立証を表示しなければ、受理されない。

6 告発に第4項及び前項の規定する要素が含まれていない場合には、アウトリタは、その職権を発動して、予審手続を開始し、すぐに手続を進行できることを見極めた場合には、当該事件を優先処理する。

7 アウトリタは、第1項の規定の基づき、直接、全国向け放送局並びに新聞雑誌の編集者に関し適当な態勢をもって略式予審手続を講じ、この目的のために、アウトリタの手近にある財務警備隊の特別班を活用する。アウトリタは、違反行為の確認又は告発から48時間以内に適当な措置をとる。ただし、テレビ局及び編集者の法的義務による自発的な調整がなされる場合で、同時にアウトリタに通知があったときは、この限りでない。

8 ローカル放送局に関連する手続は、所轄の州情報通信委員会（設定されていない場合にあっては、当該州放送サービス委員会）による略式予審手続で行う。この場合においては、当該州の情報通信委員会又は放送サービス委員会からアウトリタに対し、第10項に規定するところにより、関連する提案を行うものとする。

9 地域を所轄する財務警備隊の支隊は、ローカル放送局に関し、第1項に規定する規定の違反行為の告発を受理したときは、書類の受理から12時間以内に措置をとるとともに、当該告発を、前項に規定する州の情報通信委員会又は放送サービス委員会に転送して早期に警告を発し、さらにアウトリタに当該告発をファックス送付する。

10 略式予審手続を行う第8項に規定する州の情報通信委員会又は放送サービス委員会は、違反事実を通告するときは、利害関係人にその旨を伝達し、及びさらにファックス送付するとともに、当該通告から24時間以内に反論を得る。この期間を経過したときは、調整措置を課するに至らない。ただし、その間において、州の情報通信委員会又は放送サービス委員会は、法的義務として、自らが行った行為及び違反行為の確認に係る個別の報告書を含めて、必要な場合には財務警備隊の所轄の支隊の協力等の外部から得た支援に関して、アウトリタに通知しなければならない、1981年11月24日法律第689号に定める期間及び訴訟手続による場合を除き、違反行為の確認又は告発から48時間

以内に、当該通知に係る資料は、アウトリタ事務局の政治的宣伝及び利害紛争処理部に届けられる。

11 いずれの場合でも、第8項に規定する州の情報通信委員会又は放送サービス委員会は、現行法令の違背行為で重要なもの又は繰り返し行われるものの事案の要点を、適宜アウトリタに通報するものとする。

12 情報通信省の地方監察官は、必要と認める場合には、州の情報通信委員会（設定されていない場合にあつては、当該州放送サービス委員会）に協力する。

13 アウトリタは、1997年7月31日法律第249号第1条第3項及び第32項の目的のため、並びに根拠法第11条の5第3項の規定に基づき、2003年11月6日法律第313号で導入されたように、その制定した決定に関し検証を行う。

14 アウトリタの制定した決定が、根拠法第10条に定めるような情報メディアへのアクセスの平等を回復するための措置を含んでいる場合には、放送局及び編集者は、その制定から48時間以内に、その措置を講じるものとする。いずれにせよ、その措置は、当該措置をとることが可能となる初回の放送又は発刊において講じるものとする。

15 1993年12月10日法律第515号の規定（根拠法第13条により廃止されていないものに限る。）、国会の委員会により定められる関係の規定及びこの決定に定めるところの関係の実施規定に違反したことにより、1993年12月10日法律第515号第15条の定めるところにより課せられる制裁的な行政強制は、1981年10月24日に法律第689号第1

6条に規定する課徴金の支払いによって回避することはできない。有償が確認された場合には、違反を犯した者に係る主体に対しても、制裁が加えられる。

16 アウトリタは、2005年7月31日の立法的命令第177号第2条第1項1号に規定する総合情報通信システムの分野で事業を行い、並びに政府の事務を行う資格を有し、及び2004年7月20日法律第215号第7条第1項に規定する主体に属し、又はその支配に服する会社について、この決定において規定する国民投票運動の実施に関する根拠法及び1997年7月31日法律第249号の規定の違反行為を確認したときは、2004年7月20日法律第215号に基づき付与された権限を行使する。

## 第27条 最終規定

1 地域的及び時期的に、州、県又はコムーネの全部又は一部において、国民投票運動と他の選挙運動が同時に行われる場合には、根拠法に規定する関連の規制は、そのそれぞれについて適用される。

2 サービス委員会決定200/00及び2006年2月1日のサービス委員会決定22/06で定める根拠法の実施に関する規定は、この決定で定める国民投票運動に関係しないものを除き、政治的宣伝及び情報メディアへのアクセスの平等に関し、引き続き適用される。

この決定は、イタリア共和国官報に登載された日の翌日から施行する。

また、この決定は、アウトリタの公式掲示板で公表され、アウトリタのウェブサイトからも入手可能なものとされる。

2000年2月22日法律第28号に関するイタリア憲法裁判所判例

判 決：2002年155号（判例集搭載番号26962）  
裁 判 形 式：前提問題型違憲性訴訟\*31  
裁 判 長：ルペルト  
報告担当裁判官：カボトステイ  
公 判 期 日：2002年1月29日  
決 定：2002年4月24日  
書 記 局 提 出：2002年5月 7日  
官 報 掲 載：2002年5月15日  
移 送 命 令：2001年第235号

表題

ラジオ・テレビー政治情報番組ー政治主体への平等なアクセス権の保障義務ー民間放送局に課せられ、報道側の思想の自由に対立する「政治的アイデンティティ」制限に対する訴えー企業組織概要への制限との関連性

本文

ラジオ・テレビ局に課される、選挙運動期間中及び選挙運動期間以外に「政見、政策評価」をテーマとした番組設定、そして番組へ平等に参加する権利を各政治主体に保障する義務は、ラジオ・テレビ放送の「機能主義化」（放送内容が何らかの政治的宣伝に利用されること）や放送各局の政治的アイデンティティ「剥奪」などからは程遠く、放送番組の「方式」に関する厳密な制限を忠実に遵守する行為、つまり番組企画概要における制限に関する行為である。従って、憲法で保障される一般的法益を保護する為の中立性、客観性義務遵守の必要性を確保したとしても、思想表現の自由侵害には当たらない。ここで、憲法で保障される一般的法益とは、ユーザーである市民が情報を得る権利、自覚的な意思形成を行う権利、を意図する。立法者はこの法益を優先し、それに民間放送各局の思想の自由を対置させることで、非合理的とは言えない均衡の取れた解決策を採択した。いずれにしても、2000年2月22日法律28号の1、2、3、4、5条が憲法3、21条に違反するとの主張は、根拠に欠ける。ラジオ・テレビによる情報擁護の重要性に関しては、1993年第112号判決（引用）；選挙運動期間中のテレビ放送規律の必要性に関しては、1964年第48号判決（引用）；政治主体への平等な処遇に関しては、1995年第161号判決（引用）；「情報の多様性」に関しては、1988年第826号判決（引用）をそれぞれ参照のこと。

違憲審査対象条文

\*31 イタリアの違憲裁判には、主要問題型（立法権を持つ州の法律が憲法に違反する疑いがある場合、直接訴えられるもの）と前提問題型（法律を裁判で適用する際、その合憲性が疑われ、担当する原審裁判官が憲法裁判所に伺いを立てるもの）があります。今回の内容は全て後者の事例である。

2000年2月22日法律28号1条  
2000年2月22日法律28号2条  
2000年2月22日法律28号3条  
2000年2月22日法律28号4条  
2000年2月22日法律28号5条

### 違反すると主張される憲法条文

憲法3条

憲法21条

判 決：2002年155号（判例集搭載番号26963）

裁 判 形 式：前提問題型合憲性訴訟

裁 判 長：ルペルト

報告担当裁判官：カポトステイ

公 判 期 日：2002年1月29日

決 定：2002年4月24日

書記局提出：2002年5月7日

官報掲載：2002年5月15日

移送命令：2001年第235号

### 表題

ラジオ・テレビ選挙、国民投票運動—選挙宣伝制限—定期刊行物と比較したラジオ・テレビ局への非合理的差別の指摘—比較対象の非均質性—事実の根拠欠如

### 本文

ラジオ・テレビ番組による選挙宣伝に対して効果的に規制を行うことは、有権者の意思形成に不適当な如何なる影響をも防ぐという目的に合致しており、活用される情報伝達手段の特殊性及び、テレビを通じたメッセージ特有の普及度、浸透度が認識されていることから、ラジオ・テレビ番組に限定した規制設定には十分合理性が認められる。定期刊行物に対して取られる、異なった、より緩い規制に関しては、申立てられるような処遇の相違の判断基準として適切な「比較の第三項」\*32を制定することは不可能で、双方の性質の差異、比較対象となる方法の非均質性を考慮すると、このような処遇の相違は存在しない。従って、2000年2月22日法律28号の7条が憲法3、21条に違反するとの主張は、根拠に欠ける。

刊行物に対するラジオ・テレビ放送手段の異なる性質に関しては、1994年第420号、1974年第225号、1981年第148号、1988年第826号判決（全て引用）を参

---

\*32 ラテン語 *tertium comparationis* の翻訳、複数の答（判断基準を含む）の間で優劣を決める際の基準。例えば、認否とか適否といった二者択一型の間で優劣を決める場合、優劣決定基準に両説の内容（言い換え表現を含む）を用いることは公平ではない。両説から等距離にある第三者的地位にある基準という意味で、「第三項」という表現が用いられる。

照のこと。

**違憲審査対象条文**

2000年2月22日法律28号7条

**違反すると主張される憲法条文**

憲法3条

憲法21条

判 決：2002年155号 (判例集搭載番号26964)

裁 判 形 式：前提問題型合憲性訴訟

裁 判 長：ルペルト

報告担当裁判官：カボトスティ

公 判 期 日：2002年1月29日

決 定：2002年4月24日

書記局提出：2002年5月7日

官 報 掲 載：2002年5月15日

移 送 命 令：2001年第235号

**表題**

ラジオ・テレビー選挙、国民投票運動ー自主制作による政治番組ー全国放送局での無料放送、国庫からの還付無し（地方放送局には認められる）ー補償金の無い本質的剥奪の指摘ー事実の根拠欠如

**本文**

選挙運動期間中、地方放送局での「自主制作による政治番組」に適用される制度は、負担経費の国庫からの還付を伴うものであるが、全国放送を行う民間ラジオ・テレビ局の放送空間を、補償金無く剥奪するものではない。これは、全国と地方という環境に於ける放送の実情、法制度が極めて異なること、更に、全国、地方放送局間の財政力の差異による。従って、2000年2月22日法律28号の4条3項c、5項が憲法42条に違反するとの主張は、根拠に欠ける。

**違憲審査対象条文**

2000年2月22日法律28号4条3項c)

2000年2月22日法律28号4条5項

**違反すると主張される憲法条文**

憲法42条

イタリア憲法（抄） 宮沢俊義編『世界憲法集』（岩波文庫）より

**第3条** すべての市民は、等しい社会的権威をもち、法律の前に平等であり、性、人種、言語、宗教、政治的意見、人的および社会的な条件によって差別されない。

2 市民の自由と平等とを事実上制限し、人間の完全な発展と、国の政治的、経済的および社会的組織へのすべての労働者の実効的な参加を妨げる経済的及び社会的な障害をのぞくことは、共和国の任務である。

**第21条** 何人も、自己の思想を、言論、著作およびその他のすべての宣布の手段により、自由に表明する権利を有する。

2 新聞につき、許可または検閲を定めることはできない。

3 差押は、新聞に関する法律が明示的に許している犯罪の場合において、または、責任者の表示につきその法律が定める諸規定に違反した場合において、理由を付した司法官憲の令状によってのみ、行うことができる。

4 その場合において、絶対的緊急性があり、および司法官憲の介入が間に合わないときは、定期刊行物の差押は、司法警察官が行うことができる。ただし、その司法警察官は、直ちに、おそくとも24時間以内に、司法官憲に報告しなければならない。司法官憲がつづく24時間内にそれを承認しないときは、差押さえは、取り消され、なんらの効果ももたないものとされる。

5 法律は、一般的性格の規程により、定期刊行物の金融方法を公表すべきことを定めることができる。

6 善良な風俗に反する印刷物、興行およ

びその他のすべての表現は禁止される。法律は、その違反を予防し、および阻止する適当な措置を定める。

**第42条** 財産は、公的または私的である。経済財は、国、団体または私人に属する。

2 私有財産は法律によりみとめられ、保障される。法律は、私有財産の社会的機能を確保し、それをすべての人にとって近づきうるものにする目的で、その取得、享有の方法およびその制限を定める。

3 私有財産は、法律の定める場合において、および補償の下に、一般の利益の理由により、収用することができる。

4 法律は、法定および遺言による相続に関する規程および制限ならびに相続財産に対する国の権利を定める。

**第138条** 憲法改正法律およびその他の憲法的法律〔憲法増補〕は、各議院において、少なくとも3ヵ月をへだてて引きつづき2回の審議を経て採択され、第2回目の投票で各議院の議員の絶対多数によって可決される。

2 これらの法律は、その公布後3ヵ月以内に、1議院の議員の5分の1、50万の選挙権者または5つの州議会からの要求があるときは、人民投票に付される。人民投票に付された法律は、有効投票の多数で可決されない限り、審署されない。

3 法律が、第2回目の投票で、各議院で、その議員の3分の2の多数で可決されたときは、人民投票は行われない。

国会一衆議院憲法調査特別委員会・同小委員会一で表明された、  
政治広告に関する参考人意見（抜粋）

平成18年6月1日（木曜日）

天野祐吉（コラムニスト）

○今回の法案で、マスコミは一切規制しないというのは、僕は大変な御英断だというふうに思いますが、果たして広告も全くそれと同じでいいのかどうかということについて多少疑問があります。……意見広告に関しては、放送媒体というものはまだ非常になじんでいないというか関係が成熟していないというふうに僕は思っています。

なぜ意見広告がテレビというメディアとなじまないか、少なくとも現状ではまだなじんでいないかという理由はいろいろありますが……放送の場合はその人の肉声とか身ぶりとか表情とかそういうことを含めた非常にアフェクティブな、インフォーマティブというよりはアフェクティブな要素が非常に強くなる。それは放送の利点でもあるんだけど、そのことが意見広告の場合には非常にいろいろな問題を含んでくるということが……例えばこの問題について意見広告をやろうとして、SMAPをタレントとして起用しようかということとは全く不可能なことではないと思うんですね。SMAPを起用して、SMAPが承知するかしないかは全く別の問題ですが、そういう形で意見広告をやるということだって方法としては考えられる。……SMAPを使った広告に影響されないとはいえ切れない。むしろその辺をねらっていろいろな広告が出てくることになると、非常に大きな混乱を招くんじゃないか。そのことが、国民が本当にこの問題についてちゃんと考えて、ちゃんと行動しよう、投票しようというときの判断にプラスになるのかマイナスになるのか。……テレビが国民のための利器としてではなくて凶器みたいな形で作用してしまう危険が非常にあるんじゃないかなというふうに……  
・危惧しているんですね。そういう点からいうと、この問題に関しては、まだ未成熟だから、意見広告は放送媒体になじまないから、今回に関してはそういう部分が成熟するまで意見広告は認めない、今回はさせないということも一つの選択肢としてはあると思います。……実は

広告というものの力は思っている以上に強いもので、これは特に悪用すればマインドコントロールの非常に強力な手段になるものでもありませんし、その辺についての緩い歯どめというか、あるいは放送業者に対する進言、提言みたいなものをつけ加えていただいて、業界を縛るといよりは、業界がこの際きちっと公平な意見広告のルールができるようにむしろプッシュしていただくようなことがあっていいのではないかなというふうに僕は思っております。

○僕の立場からいえば、現実的には意見CMは今回は未成熟だからやらない方がクレバーだなというふうには思いますが、しかし、そんなことを言っていると、いつまでもテレビという国民にとっての大きな財産であるメディアが意見の展開というものに役立たないというふうなことになってしまうのは、これはもったいない。ですから、意見CMが公正に行われるような土俵づくりをしてくれれば大いに結構じゃないかというふうには思っているんですね。

それから一般の場合には、これはもちろんお金を持っている人が勝ちというのは非常に不公平な話なので、賛成の意見CMも反対の意見CMも全く同じ分量で制限されてほしい、これは民放連さんの課題ですけれども。それから、放送される時間帯も、一定の時間の中で賛否が両方きちっと聞けるようなことでやってくれないと困る。

○法的な規制はないことが望ましいですが、報道に対する規制と広告に対する規制が全く同じ論理と同じ発想でやられていいかどうか、ちょっと疑問を僕はまだ持っているんですね。広告については何らかの歯どめがないと、さっきから申し上げているように、非常に暴走しかねない危険がある。それは、山田参考人はそれを民放連の方でしっかり歯どめをかけるとおっしゃっているんで、であればそれに期待するというところで話は終わるんですけどもね。

だから、これは僕が考えることじゃありませんが、例えば憲法問題についての賛否、その意見広告が放送される時間帯は、例えばある一定の時間である。一日じゅう好きなところにスポットCMを入れるというふうなことはできな

い。一定の時間内に、半分ずつ賛否が、一人十五秒じゃ全然これはだめだと思えますね。十五秒というのはあらゆる感化的手段を使って巻き込むしか結果的にはないんですね。とすれば、やはり意見CMの場合は最低一分というのが一つの単位になる。それから、意見CMは、国民がだれでも言える、やれるのが原則ですね、今の法案でいえば。例えば僕がやらせてくださいと言えやらせてもらえるというのが原則だと思います、賛成にせよ、反対にせよ。

その場合に、一般の人たちが自分としても意見を言いたいというふうなときに、その意見CMの料金が化粧品やチョコレートを売るときの料金と同じではおかしいと僕は思いますね。現に、アメリカでは意見広告は料金が安いという設定になっているところもいっぱいあります。とすれば、みんなが意見を言うためには、今みたいな高い料金はだれも払えませんよ、普通の人は。

とすれば、だれでもが公平に意見が、だれでもがということとはちょっと言い過ぎですけども、かなりの人が、言いたいと思う人は意見が言えるようにするためには、意見CMについては料金制度を商品広告の制度とは変えるとか。それから、その発表の時間は、一定の、各局とも例えば夜の六時半から七時までとか決めるとか。あるいは、それが三十分間だったら、十五分間は賛成意見、十五分間は反対意見の場に充てるとか。今は思いつきで言っているだけで、これまた実際にやるとなったら大変なことだと思います、実際の局では。そんな時間帯、金づるの時間帯があげられるかという話になって、朝の四時からにしろみたいな話になりかねない。

だから、そういうことも踏まえると、本当にそのところを公平にするのは難しいけれども、それをやはり今回はやらないと実質的歯どめにならないんじゃないか。そういうことをやはり委員の方もしっかり見守っていただかないと。形式的にはやりましたで済んでしまっただけじゃない。僕も知っている限り民放連の方はそんな方じゃないので、ちゃんとやってくさるとは思うんだけど、いろいろな弊害があることも事実なんですよね。だから、そこを乗り切るためには、この法案を考えられた方々もバックアップをしてくださらないとできないんじゃないかなというふうに思いますね。

○お金で時間を買って意見を言うのが意見CM

ですから、その広告の時間をお金で買うこと自体は僕は正当な行為だと思うんですね。だから、それは取り締まるも何もない。現実には全CMタイムを買い占めるなんということはあり得ないわけで、もし自由に競争しろとなれば、実際にはお金をうんと持っている方が発言時間が多くなるというのは、これはやはり自然にそうなるんだと思いますね。だから、どういうふうにそこでの公平性というかそういうものが保たれるかというところは、まさにさっきから申し上げているルールづくりの問題であって、そこがしっかりすれば、今御懸念されているようなことは僕はないんじゃないかなというふうに思っておりますが。

### 山田良明（(社)日本民間放送連盟放送基準審議会委員・放送倫理小委員長）

○憲法は国の骨格を定めるものでございます。その、国の基本法を改正する作業を実際に進めるために国民投票法案を成立させるとすれば、放送メディアの公共性、放送の使命、役割、またジャーナリズムやメディアの自律などの面から、法律に盛り込むこと、盛り込むべきでないことについてぜひ議論をさらに深めていただき、慎重な対応をお願いしたいと思っております。

憲法改正に関する国民投票がどのように行われるべきかということについては、当然ながら前提として、憲法の基本理念である国民主権と基本的人権が保障されるものでなければならぬと思っております。そのためには、何よりも国民一人一人がその権利を行使するための考える材料、討議ができる多様で多角的な論点が提供されることが不可欠であるというふうに思っております。そうした意味で……マスコミの評論、報道に対してはこれを規制すべきではないと私も考えております。さらに、罰則などによって表現の自由、報道の自由を萎縮させる可能性を生じることが、民主主義、立憲主義の観点からも逆行するものと考えております。

投票日直前の期間において広告放送を法律によって禁止するという規定を法案に盛り込むということについてはやはり反対させていただきたいと考えております。もちろん、その間に流される複数のCMの内容によって、意見の強弱、賛否の強弱、あるいは著しくバランスを欠いたというようなことが生じた場合には問題となる



ことは十分に承知をしております。しかし、放送法で保障されております放送の自律、すなわち、各放送局が自社が定める番組基準を日常的に運用する中で自主的に判断することで解決していけるだろうとと思っているわけでございます。

民放連でも、既に、国民投票運動のための広告放送について、まだ具体的な広告放送の姿形がイメージできない中ではございますが、放送業界としてどのような自主的な取り組みができるのか、あるいは審査上どのような留意点が考えられるのかについて検討し、議論を深め始めておりますことも申し添えておきたいと存じます。

憲法改正案に対する意見の無料放送についても……この憲法改正案に対する意見の放送は、その時点での国会の議席数を踏まえて決めると法案に書かれております。放送法によって政治的に公平であることを求められている放送局としては、このことに若干違和感を感じております。国会が三分の二以上の賛成で発議したとしても、改めて国民の意思を問う手続きを置いている以上、国民投票が実施されるまでの間は賛否ができる限り公平に扱われるべきであるというふうに考えております。この点について、実際にどのような運用がなされるのか、国会審議を通してぜひ明らかにしていただきたいというふうに思います。

○意見広告は断ってしまった方がいいのではないかという意見もちろんディスカッションの中では出ますけれども、やはり放送の使命、成り立ちを考えますと、こういうところで、ふだん国民のためにきちっと放送してきた我々の存在が、こういうことから逃げてしまっただけでは絶対にいけないというふうに思っておりますので、よく話し合いをして、そして自主的なルールづくりをして、まだ漠としてどういう広告があらわれてくるのかもはっきりしておりませんけれども、そういうものに対処をしていくべきだというふうに思っております。

○根本のルールづくりというのはもちろん必要ですけれども、でも、番組もそうですけれども、コマーシャルもやはり表現の自由というのはきちっとあるわけでございますから、それを規制し過ぎてしまっただけではいけないというふうに思います。ただ、今回の国民投票の意見広告というようなことは、今までの放送基準の中のいわゆる広告放送に関する条文に想定をされていない

というふうに思っております。ですから、これはやはりこれからどのような具体的に広告が出てくるのかみたいなことを想定しながらみんなで話し合っただけで、放送の公共性、中立性を保てるような広告を出していけるように、それは中身の問題もそうですし、量の問題もそうですし、そういうことを自主的にきちっとルールづくりをしていかなければいけないというふうに思っております。

○国民投票の意見広告ということについては、お金のいる方がどんどんとCMを流していくみたいなことは、放送がどうこうというよりも、まず国民がそれは許さないというふうに思っております。そういうことを念頭に置いて、我々がきちっとした話をしてルールづくりをするべきだというふうに思っております。

○今回の場合は、憲法改正案に対する意見の放送はその時点での国会の議席数を踏まえて決めると法案には書かれてあります。このことは、政治的に公平であることを求められている放送局といたしましては、若干違和感を感じております。

国民投票が実施されるまでの間は、賛否というものはできる限り公平に扱われるべきだというふうに思っております。民主主義の中には、少数意見の尊重というものもございますし、それから、数年前に行われた選挙に基づく国会の議席配分というのが今の国民の意思をきちんと反映しているかというのも疑問に感ずる部分もございます。……報道に関しては発議をされた後も我々は賛否のバランスをとって考えていきたいというふうに言っております。国費が使われるとしたら、憲法改正案に対する意見放送についても、こうした考え方がベースになければいけないのではないかとこのように思っております。

○一般の人たちが、お金を持たない人たちが、意見を言いたいというのは、これはいっぱいあると思います。そういう人たちの意見をこそやはり放送は乗せていくべきだと思います。これはだから、CMの枠ということではなくて、それこそがやはり放送がやっていかなければいけないことだと思いますので、それは番組と言えるのか情報と言えるのか広告と言えるのかは別として、そういう枠をきちっととって、できるだけたくさんの人たちがこの憲法改正について意見を言っていけるようにしていくというのは、本当に放送の責任だということに思ってお

ります。

○意見の放送というものが、今、議席数に応じて時間が与えられるというような形になっておりますけれども、先ほども申しましたように、放送で表現する場合は、放送の公共性、公正、そういうものがCMにおいても番組においても一番先に立つものだというふうに思っております。ですから、事国民投票の賛否などに関しましては、これは、報道に関しても広告に関してもあるいは情報番組に関しても、きちっとした中立性、公正、それから、量的なことにも配慮されなければいけないというふうに考えております。

## 平成18年11月7日(火曜日)小委員会

### 渡辺興二郎( (社)日本放送連盟報道委員会委員・報道小委員長)

○国会で三分の二以上の賛成で憲法改正は発議されるわけでございますから、この政党等による意見の無料放送というのは、当然、改正賛成の意見が圧倒的に多くなることが予想されます。時間の割り当てなどを決める広報協議会も、所属議員数の比率によりまして各党派に割り当てるということになっております。先ほど、放送局としては賛否のバランスをとって報道していきたいと述べましたが、この法案に記されました政党等による意見の無料放送ではバランスが崩れることになるのではないかという危惧の念を持たざるを得ません。日本国憲法が憲法改正について国民投票を定めているのは、国会が国民の意思を離れて憲法を変えられないように判断を仰ぐための規定であろうというふうに思っています。そうであるならば、国会の仕事は改正を発議するということでありまして、その後は国民の自主的な判断と幅広い議論にゆだねるべきではないかと思う次第でございます。国会が三分の二以上の賛成で発議されたからといって、国会に議席を有する政党のみが放送を無料で使用する特権を持つことには疑問を禁じざるを得ません。

### 山田良明( (社)日本民間放送連盟放送基準審議会委員・放送倫理小委員長)

○法案にある、国民投票運動のための広告放送を投票日前七日間禁止するとの規定については、前回の委員会でも申し上げましたように、民放連として、放送メディアの自主、自律とい

う立場から、再度反対いたしたいと思っております。

放送の影響力について熱心に御議論いただいた結果このような規定が設けられたことにつきましては十分に敬意を表しつつも、やはり放送メディアの広告だけに何らかの法的規制がかけられることについては、メディアの自主、自律を標榜する私どもの立場からは看過し得ないと考えております。現在、民放各局で国政選挙等における政党CMについて投票日当日は政党スポットの放送をしないこととしているのは、公職選挙法に規定があるのではなく、あくまで民放が自主的に放送をお断りしているという、自主的な判断であることに深い御理解をお願いしたいと存じます。そうした配慮については、放送局側の自主、自律の理念、精神に任せていただきたいと考えております。

憲法改正案に対する賛否に関する広告というのはいわゆる意見広告に当たり、通常の商品やサービスとは異なる種類のCMだけに、想定される検討課題が幾つかございます。

国民投票運動にかかわるCMは、憲法改正案に賛成か反対かを視聴者にストレートに問う形の、日本のCMでもこれまで余り例を見ない内容になることも想定されます。こうしたCMがまず放送媒体になじむかどうかという検討が必要です。それから、これら意見広告の広告主の範囲というものをどのように考えるのか。政党だけなのか、市民団体や有識者なども想定するのかという検討も必要です。広告の出演者、特に有名タレントの出演などについてどのように考えるべきなのかということも検討しなければいけません。意見広告の放送時期をどのように線引きするのか。憲法改正法案が発議される以前の意見広告なども含めた、あらゆるケースを想定した検討が必要です。それから、量的、内容的な公正、公平性をどのように確保するのか、また、それが果たして可能なのかどうかということも検討しなければいけません。したがって、通常のCM考査とはやや違う考え方をしなければいけません。

### 今井 一(ジャーナリスト)

○テレビまたはラジオを通じて賛成あるいは反対への投票を訴える広告を出すことを規制すべきか否かについて……正直な話、この三日間ほとんど眠れないぐらい悩みました。その上で、私自身も法規制はできたら避けたいとは思っています。できればやめるべきだと思っています。

しかし、憲法調査特別委員会の皆さん方がフランスやスイスに行って調査研究をされた事例とかさまざまのことを、私自身もフランスやスイスに行って取材をしてきました、そこで聞いた話なんかをいろいろ考えると、何らかの形で制限を加えるという道をとるしかないのじゃないかというふうに思っています。その理由としては、テレビ、ラジオとか放送メディアを通じた広告は、一回十五秒から三十秒、四十五秒、一分とあるらしいんですが、そういう短い時間で完結せざるを得ないということで、とても理性に訴えるような主張ができるとは思えません。イメージとか感性に頼らざるを得ないんじゃないかという気がします。そういうふうなことになる、扇情的な誇大広告となるおそれがあるんじゃないかと思えます。

もう一つの理由は、後で言いますが、新聞の意見広告だったら、例えば一千万円、二千万円単位だったら、いわゆる市民グループの方々が、よくある話ですけれども、一口千円とか一口三千円とかカンパを募って集めて、それで意見広告を出すことが可能です。しかし、テレビのスポットの場合はけたが違いますから、通常の個人とか市民グループではとてもこういった広告を出せるとは思えません。ということは、この自由を認めた場合、この自由を享受できるのは、行使できるのは、もう非常に限られた範囲の団体あるいは個人でしかないんじゃないか。これは不公平だと言わざるを得ないと思えます。

私は、これに加えて、明らかな意見広告だけじゃなくて、意見広告のまがいものというか、意見広告もどきというようなものもあわせて規制するべきじゃないかというふうに思っています。

### 吉岡桂輔（日本弁護士会連合会副会長）

○憲法改正国民投票に関するメディアにおける意見広告などのあり方、国民に対する周知広報のあり方……についての日弁連の基本的な考え方は、主権者である国民が的確な情報に基づき自主的な判断がなされるよう、賛成意見、反対意見が公平、平等に広告でき、また周知広報されなければならないということであります。

メディアにおける意見広告……については、原則としてはできるだけ国民投票に関する広報活動は制限をしないで自由に認めるという原則に立ちつつ、一方、全く無制限にこれを認めますと、いわゆる資金力のある方が多く意見

広告をすることができてしまい、これでは公平性を欠くこととなってしまいます。したがって、憲法改正案に対する賛成意見と反対意見とをできるだけ対等に扱う。例えばテレビ、ラジオといった放送であれば賛成意見も反対意見も極力同じ時間を使える、新聞であれば賛成意見も反対意見も同じような回数、字数が使えるといった工夫が必要だと思います。

特に、現在の与党案、民主党案では、この七日間は政党のみがテレビ、ラジオを利用でき、しかも、後に述べますとおり、その時間や回数は当該政党等に属する議員の数によることとなるのですから、不平等性はより顕著となります。……与党案も民主党案も、政党等が、広報協議会の定めるところにより無償でラジオ、テレビの放送による広報活動、新聞広告を行うことができる旨定めております。しかし、政党等とは、一人以上の衆議院議員または参議院議員が所属する政党その他の団体であって、広報協議会に届け出たものとされているのであり、学識者や各界各層等の幅広い国民、市民が利用できるものとはされていません。これでは国会における審議の内容がそのまま反映されることとなってしまいます。

無料広告の割り当て基準について……無料広告の放送回数や広告回数、新聞広告の寸法や回数は、いずれも当該政党等に属する議員の数を踏まえて広報協議会が定めるものとしております。しかし、これでは結局憲法改正案を提案した側の多数意見の政党が無料で多くの時間の放送や多くの回数の広告ができることとなってしまいます。国会における多数意見、少数意見がそのまま反映されることなく、賛成意見も反対意見も同等の時間、同等の回数の放送や広告ができるようにするべきであります。

### 山田健太（専修大学文学部助教授）

○報道活動には一切の制限を設けず、一方で広告表現について禁止という最も強力な表現規制を課することは、表現の自由に対する行き過ぎた規制に当たると考えられます。議論の中には、メディアにおける意見広告を無制限に求めること自体を問題視し、より厳しい広告規制を実施すべきとの意見もあるやにお聞きしております。しかし、ここでは改めて広告表現の自由について理解をいただければと存じます。

平成18年12月12日(火曜日)小委員会

### 石村英二郎（日本放送協会理事）

○メディアにおける意見広告を無制限に認めることが適当かどうかという点なんですけど……放送が原則自由であるとの趣旨を踏まえれば、一般論としてはメディアにおける意見広告も原則自由であるというふうに思います。ただ……一律的で厳格な放送の抑制は好ましくないと思います。一方で、資金量によって放送される賛否の量が著しく偏るようなことがあれば、これはさらに好ましくない状態になろうと思います。また、賛否の放送量がなるべく同じくらいになるように工夫することも必要ではないかと思っています。今直ちに私の方に具体案があるわけではありませんが、総時間や放送回数などについて広く納得が得られる仕組みづくりに知恵が必要ではないかなと考えております。

無料放送の割り当て基準について述べます。両法案には、政党に対して、衆議院及び参議院の議員数を踏まえて広報協議会が定める時間数を提供しなければならないとの内容があります。この規定については、委員会での熱心な議論の過程で、与党、民主党とも、国会での議席数に応じて割り当てると国民に判断を仰ぐ際にバランスを失すおそれがあるので、賛否の意見が平等になるように検討するとの趣旨を委員会で発言されたことと承知しております。この点については、これまで委員会で出された意見とほぼ同様です。

○有料の意見広告については、基本的には、やはり放送事業者の自主的な判断というのが基本だろうと思います。

それから、資金量については、量的な部分をどう考えるかなんですけど……総量規制的な部分は何か考えざるを得ないと思うんです。ただ、そのために全体というか資金量云々、それは、ある人が当然うんと出していくことになるんでしょうけれども、総量規制をある程度かけることによって、その部分はある程度の公平性に近づくのではないかなという気がするんですけど、そのかけ方の問題が非常に難しいとは思いますが、これから知恵を出していただければと思っています。

### 上村武志（読売新聞東京本社論説副委員長）

○国民投票に関する運動並びに投票そのものは国の将来への責任を負うことでもあります。極めて重大な投票の運動であり投票行為でもあり

ます。そういう観点からしますと、この論議、運動あるいは投票そのものの公正さのために、必要な規制とか制限措置は講じるべきであると考える次第でございます。

メディアにおける意見広告……量的な面と言えらるでしょうけれども、資金力の豊富な団体が圧倒的な量の広告を打つようなことは、さきに申し上げました国民投票の公正さを損なう面というものも当然考えられるわけですし、こういうことについては何らかの対策が必要だということは確かであろうかと思っております。……意見広告について、公共性とかあるいは公正性というものをきちんと考えなければいけないということも読売新聞の場合には明記しております。ただ、国民投票における意見広告というものについては、またやはり改めてきちっと議論をする必要があろうかと思っております。

### 近藤憲明（毎日新聞論説委員）

○メディアにおける意見広告を無制限に認めることの是非……無制限に認めますと、やはり資金力の差で不公平が生じることも当然考えられます。お金を持っている人や団体の広告ばかりになるのは公正を欠きますので、より公正、平等な広告掲載のルールづくりをメディア全体で今後検討していくことも必要になるかもしれないというふうに考えております。……無料広告の割当基準ということで、議席数の案分で行くのか、政党間の平等で行くのか、それとも賛否平等なのかという議論がなされているやに聞いておりますが、私の立場は、国会はあくまでも憲法改正を發議するまでにして、發議後は主権者である国民が判断することでありまして、議席数の案分なら三分の二が改憲賛成なので賛成の広告ばかりになる。やはり公平性から見地から、賛否双方が平等になるように割り当てるべきだというふうに思っております。それから、政党間平等ということは、そのときの政治状況に左右されるということになりますから、法律の条文として書くのは不適當ではないかというふうに思っております。

○資金量の差によって有料広告の場合に不平等が生じるのではないかという懸念があるというのは指摘しましたんですけど、そのためには、一つは、やはり広告を受ける側、具体的には民放とか、新聞社もそうですが、新聞協会がどういう掲載基準で平等性を確保したらいいのかとい

うことを、自主的にルールをつくるような検討をするということが大切なことになってくるのではないかと思います。

### 中静敬一郎(産経新聞東京本社論説副委員長)

○メディアにおける意見広告を無制限に認めることの是非ということですが、基本的には意見広告も幅広く情報や判断材料を提供することができるものでありますから、制限を加えるべきではないと考えます。これは非常に難しい問題もあるんですが、おかしなものは淘汰されていくという日本の国民の意識、その健全性と成熟さということを私は信じております。……無料広告枠の割り当て基準。これは特にいろいろな意見が出ていますが、やはり少数意見は最大限尊重されるべきだと思います。ただ、基本的には、憲法改正が各議院の総議員の三分の二以上の賛成で発議されたことを尊重することが望ましいと考えます。やはり三分の二以上の発議は非常に大きな意味を持つ、代表民主制という観点からも、これを無視していいのかどうか、ここは私は非常に大きな問題だと思っております。

### 吉岡桂輔(日本弁護士会連合会副会長)

○メディア規制における意見広告……についての日弁連の基本的な考え方は、できるだけ制限をしないで自由に認めるという原則に立ちつつ、憲法改正案に対する賛成意見と反対意見とをできるだけ対等に扱う。例えばテレビ、ラジオといった放送であれば賛成意見も反対意見も同じ時間が使える、新聞であれば賛成意見も反対意見も同じような回数、字数が使えるといったような工夫が必要であるということであります。また、いわゆる資金力のある方が多く意見広告をすることができるという、公平性を欠くような事態を生じないような工夫も必要と考えております。

政党にのみ無料広告を認めることについて……政党等については、賛成意見も反対意見も、同等の時間、同等の回数の放送や広告が利用できるようにする方向での修正意見が有力になりつつあると聞いております。しかし、これにとどまらず、政党等以外の団体や市民も、無料で放送や新聞広告による広報活動ができるようにするための工夫も検討されるべきであるというふうに考えております。……テレビやラ

ジオを使用して国民投票運動のための広告放送をし、またはさせることができないとしております。さらに、最近では、この期間をもっと延長すべきであるとの意見や、発議から投票までの間、一切禁止するとの意見もあると伺っております。これに対しては、テレビやラジオが国民の情報取得の大きな手段であることを考えましたとき、これを利用した広告活動の一切を禁止することは、主権者たる国民の正しい判断の道を損ねることにもなりかねず、表現の自由を侵害すると言わざるを得ず、到底許されないものと考えます。確かに、テレビ等の影響力の大きさは事実上無視し得ないものがある一方、テレビ等の電波は限られた媒体であり、多大の費用がかかることからすれば、資金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なりかねないとも言えます。その点から、テレビ等の利用については、広く国民が意見広告を平等、公平に利用できるようにするためのルールづくりを慎重に行う必要はありますけれども、そのためには、政党以外の市民や団体なども無料でテレビ等を使えるような工夫や、賛成意見も反対意見も同じ時間が使えるような工夫こそがなされるべきであります。

○問題のある広告、コマーシャルが懸念されるということは、確かにある……一方では工夫されたよいコマーシャルということも十分あり得るわけで、直前であろうと一律禁止することについては反対という見解を述べた……その上で、平等をどう確保するかという点は、確かに大変重要な問題だと思います。とりわけ放送の時間帯、つまり、例えば前の日のゴールデンワールなどとなったら、どちらがとるか。それこそ、それを資金量の多い者がとるといようなことがあつたりしてはまずいと思いますし、一方だけがその枠を全部買い占めるといこともよくないと思います。その意味では、賛否平等にという工夫については、しかしそこはさすがテレビその他メディア側も、それについては十分自主規制その他さまざまな工夫がなされるのではないかというふうに私は考えます。ですから、まず第一義的には、そこの工夫を待ちたいと思います。それでどうしてもというときには、今おっしゃったような訓示規定ということもあるかもしれませんが、まずはメディア側の方で十分工夫をしていただきたいというふうに考えます。

【質問事項】

- (1) 選挙運動及び国民投票運動期間中のマスメディアへの平等なアクセス並びに政治的宣伝に関する法律（2000年2月22日、法律第28号）制定の動機、立法理由及び基本理念
- (2) 国民投票運動期間（30日）以前において、政治的意見・政治的広告について賛成派・反対派の平等性を確保のための制度・規制の有無と実態
- (3) メディアにおいて、各政治主体が政治的言論(広告)を行う際に、平等性・公平性がどのように位置付けられているか。表現の自由との関係(緊張関係)についての、メディアはどう理解しているか、国民的理解はえられているか。  
日本のメディアは、表現の自由を理由に、法律によって規制する（平等性を確保する）ことに対し、これを極端に嫌う傾向にあるため。
- (4) 国営放送及び民間放送の監視を行う「一般指針の策定及び監視を行う国会の委員会」と「情報通信の監督に関する独立行政委員会」の規模（人的・物的規模）、権限、両組織の関係、権限配分。
- (5) 監視の実際—誰が、どのような方法で監視を実施しているのか。  
政治的言論(広告)と非政治性を装った政治的言論（広告）をどのように区別、判断し、規制しているのか。実態として十分機能しているか。  
全国放送とローカル局とでは、監視主体は異なるのか。
- (6) 全国放送（全国的放送事業者）において、有料の政治広告が認められているのか。  
認められているとすると、その程度、比率、時間、費用（価格）はどのくらいか。2006年の国民投票の場合はどうだったか。
- (7) ローカル放送局における有料政治広告の実際、時間数、費用・価格等
- (8) 新聞における有料広告の有無、広告料（価格）
- (9) 新聞メディアの規模、読者層

【面会・聴取者】

ニコラ・ダンジェロ (Nicola D'ANGELO)

AGCOM インフラ及びネットワーク委員会委員、法学者、通信・放送専門家、通信省顧問として AGCOM 設立法の起草に協力

ラウラ・アリア (Laura ARIA)

AGCOM インフラ及びネットワーク委員会政治報道サービス利害対立部部长

ジェンナロ・ミニオーレ (Gennaro MIGLIORE)

放送サービス指針監視委員会委員、下院議員、共産党再建党所属

ロベルト・ナターレ (Roberto NATALE)

RAI のジャーナリスト、USIGRAI (RAI 労組) 組合長 (96.11~06.10)、  
現在 Federazione Nazionale della Stampa Italiana 執行委員

アンジェラ・ムスメイジ (Angela MUSUMECI)

テラモ大学教授 (憲法学)

ジョバンニ・グッツェッタ (Giovanni GUZZETTA)

ローマ第2大学公法教授、弁護士

フランチェスコ・セベリーオ・マリーニ (Francesco Saverio MARINI)

ローマ第2大学公法非常勤講師、弁護士

## 【調査日程・調査団員】

2007年2月13日～15日

弁護士 馬屋原 潔 (千葉中央法律事務所)

弁護士 阪田 勝彦 (横浜合同法律事務所)

弁護士 坂本 雅弥 (東京法律事務所)

弁護士 松島 暁 (東京合同法律事務所)

弁護士 山口 真美 (三多摩法律事務所)

弁護士 渡辺 登代美 (川崎合同法律事務所)

## 自由法曹団イタリア調査団報告書

\*\*\*\*\*

2007年3月5日

編集 自由法曹団改憲阻止対策本部

発行 自由法曹団

〒112-0002 東京都文京区小石川2-3-28-201

Tel 03(3814)3971 Fax 03(3814)2623

URL <http://www.jlaf.jp>

\*\*\*\*\*