

憲法審査会に問われているもの

—— 改憲手続法をめぐる問題点・論点

-
- 改憲手続法と憲法審査会をめぐる展開
 - 大阪市住民投票と国民投票運動
 - 放送広告・ネット広告規制と市民参加
 - SNS社会における国民投票運動
 - 最低投票率をめぐる問題
 - 改憲国民投票と運動をめぐる諸問題
-

2021年 3月 1日

自 由 法 曹 団

も く じ

発表にあたって	1
改憲手続法と憲法審査会をめぐる展開	2
改憲手続法の生成と強行 欠陥法と附則・附帯決議	
「安倍改憲」と憲法審査会	
憲法審査会と論議のあり方をめぐって	
大阪市住民投票と国民投票運動	10
大阪市廃止・特別区設置住民投票で何が狙われたか	
大阪市住民投票の中で起こった問題点	
住民投票運動と国民投票運動 2020年憲法審査会後の情勢について	
放送広告・ネット広告規制と市民参加	17
民意をゆがめる改憲手続法の重大な欠陥	
有料広告の問題点 中立性・公平性を欠く広報・周知	
実質的に保障されない国民投票運動	
SNS社会における国民投票運動 ― 実施前に解決されるべき課題	25
想定外のネット社会 技術的進歩 政治・選挙への応用 解析され分類される「有権者」	
オバマ選挙 ケンブリッジ・アナリティカ 元社員らによる告発	
日本のネット広告の概要と問題点 課題―何がなされないといけないか	
最低投票率をめぐる問題	32
最低投票率制度とは 少ない投票率・投票数で変えられてしまう	
人権と平和を守るために最低投票率が必要である	
求められた検討がされていないこと 批判に対する反論	
改憲国民投票と運動をめぐる諸問題	36
公務員・教育者の国民投票運動をめぐる問題	
運動資金をめぐる問題 「同日」投票回避の問題	
「7項目改正案」をめぐる問題	
資料	44
日本国憲法の改正手続に関する法律案に対する附帯決議	
関係年表（改憲手続法・憲法審査会と改憲問題）	

発 表 に あ た っ て

「新型コロナ」の感染がとどまるところを知らず、1年にわたって「コロナとのたたかい」が続いている。いまこのとき政治が全力を集中すべき課題は、感染拡大から市民のいのちとくらしを守ることである。

にもかかわらず、2020年の衆議院憲法審査会では、一部の改憲派議員から日本国憲法の「改正」が声高に叫ばれ、日本国憲法の改正手続に関する法律（改憲手続法 通称「国民投票法」）の「7項目改正案」の審議が強行された。開会されている2021年通常国会で、与党・改憲派は「7項目改正案」の採決を強行し、憲法9条の改正を中心とする明文改憲への道を開こうとしている。

「コロナ」感染の陰に隠れて、国民がだれも望んでいない明文改憲への道筋をつけようとするなどは、憲法と国民を愚弄した暴挙以外のなにものでもない。

第一次安倍晋三政権の強行採決によって2007年に成立した改憲手続法は、重大な問題をはらんだ欠陥法で、その欠陥はまったく解決されていない。

成立に際しての18項目の附帯決議で国会自らが検討や措置を求めたが、検討や措置はなにひとつ実現していない。制定後に行われた英国・EU離脱国民投票やアメリカ大統領選挙、この国の大阪市住民投票などは、情報化・国際化や格差拡大のもとでの国民投票のあり方に深刻な問題を投げかけ、新たな問題を提起するものになっている。

放送広告・ネット広告、ビッグデータとSNS、運動資金、公務員・教育者の国民投票運動、最低投票率、「同日投票」の回避など、重大な問題が山積している改憲手続法をめぐる問題は、技術的な「7項目改正」で解決できるものではあり得ない。

通常国会での「7項目改正案」の審議・採決は断じて許されてはならない。

全国2000名余の弁護士で構成する自由法曹団は、改憲手続法法案が登場した2006年以来、法律家の立場から研究・検討を重ね、繰り返し意見書を発表して問題点を明らかにしてきた。

本意見書は、こうした研究・検討のうえに、改憲手続法とこの間の憲法審査会をめぐる論点・問題点を明らかにし、憲法審査会が「7項目改正案」の審議・採決を取りやめて、本来の姿に立ち戻ることを求めるものである。

本意見書を構成する6本の論稿は、自由法曹団改憲阻止対策本部の論議を踏まえて、論稿の末尾に表記した執筆者の責任で取りまとめたものである。また、本意見書において法律名を記載していない条文番号は、改憲手続法をさしている。

本意見書が、改憲手続法と憲法審査会をめぐる問題の検討に役立てば幸甚である。

2021年 3月

自由法曹団改憲阻止対策本部

改憲手続法と憲法審査会をめぐる展開

1 改憲手続法の生成と強行

(1) 改憲手続法の登場

改憲手続法は、憲法9条の改正（9条改憲）を中心とする憲法改正の動きが強まるもとで登場した。9条改憲の動きの背景には、1990年代に入って急激に展開したグローバル化に対応した、自衛隊の海外活動拡大・海外派兵への衝動があった。

2000年1月に衆参両院に設置された憲法調査会は、2005年4月にそれぞれ報告書を提出し、同年10月には自民党の「憲法草案」と民主党（当時）の「憲法提言」が相次いで発表された。この年11月、衆議院に憲法調査特別委員会（調査特別委）が設置され、改憲手続法についての調査・検討が開始された。調査特別委のメンバーは共同で研究・検討を行い、ヨーロッパ諸国を訪問しての調査も積極的に行った。

2006年5月、改憲手続法の与党案（自民・公明案）と民主党（当時）案が提出された。同じ日に提出された二つの法案は、同じ構造をもった法案であり、内容的にも80パーセントは一致していた。

(2) 超党派による「共同修正成立」への道

具体的な憲法改正とは切り離れたかたちで、公正・中立に超党派で検討・審議を行って、自民・民主・公明3党の「3党共同修正」によって成立させようというのが、改憲手続法を推進した側の共通の姿勢であった。

そうした姿勢もあって、調査特別委は与野党の合意によって開催・運営されることになり、審議も慎重かつ真摯なものとなった。審議時間は100時間を超え、その間に出席した参考人は38人を数え、参考人が陳述した意見が修正案に反映した論点も少なくない。

審議を踏まえて修正協議が進められ、2006年12月には与党と民主党から「99%まで一致」というに等しい修正内容が発表された。

このときめざされていたのは、調査特別委の審議を通じて共同修正を実現し、超党派の議員の合意を得て法案を成立させることであった。「共同修正成立」を、両議院の3分の2以上の賛成を要する憲法改正案発議の「予行演習」にしようとしたのである。

それは、「憲法改正の道筋」をつけようとするものではあったが、政権や多数党の押しつけによる改憲問題の政局化・政治化を封じようとするものでもあった。

改憲手続法の成立過程を通じて形成され、確認された「委員会などの開会や運営は与野党の合意によって行う」「委員会などの審議のなかから成案を生み出していく」という原則は、憲法審査会に引き継がれ、審査会の原則になっている。

改憲問題をことさら政治化する動きが強まっている現在、当時の調査会長・委員長の姓を冠して「中山方式」と言い慣わされてきたこの原則の持っている意味を、あらためて確認しておくべきであろう。

(3) 安倍政権（第1次）の介入と強行採決での成立

超党派による「共同修正成立」は、「あと一步」のところで頓挫した。

2006年9月に第1次政権を発足させ、「憲法を頂点とする『戦後レジーム』脱却」を呼号した安倍晋三首相（当時）は、翌07年1月の年頭記者会見で「私の内閣で憲法改正を実現する」と発言し、自民党役員会では「5月3日までの国民投票法成立」を指示した。

これが、安倍政権による明文改憲の政治的な押しつけのはじまりである。

安倍政権の介入によって、調査特別委でめざされていた「公正・中立な審議を経た超党派による共同修正成立」という道筋は破綻せざる得なくなった。

2007年5月14日、改憲手続法は、民主（当時）・共産・社民各党の反対にもかかわらず、与党（自民・公明）の強行採決によって成立した。

2 欠陥法と附則・附帯決議

(1) 凍結された欠陥法としての成立

強行された改憲手続法は、施行が3年間凍結されたばかりか、

- ① 18歳投票権・選挙権の法的整備、
- ② 公務員の国民投票運動の自由の法的整備、
- ③ 国政重要事項国民投票の検討

という3項目の附則が附されていた。このうち①と②は、法的整備ができない限り、3年経っても国民投票が実施できない性格のものであった。

また、法案の送付を受けた参議院では、「テレビ・ラジオの有料広告」、「公務員・教育者の地位利用による国民投票運動」、「最低投票率」など、問題になったほとんどの論点についての検討などを求める18項目もの附帯決議がつけられた。

改憲手続法は附則と附帯決議の拘束を受けた「凍結された欠陥法」としてしか強行できなかったのである。

「欠陥」を「治癒」するための「投票年齢」や「公務員」の法的措置などが、行われることはなかった。

2007年7月の参議院選挙で自民党が惨敗して安倍政権が退陣したためであり、「9条改憲」への危機感と構造改革がもたらした格差・貧困への憤りが、惨敗・退陣の原因であった。これが、2009年に実現した政権交代の「序曲」であったことは、いまでは歴史的な事実である。

(2) 改憲手続法の「解凍」

第1次安倍政権の退陣（2007年9月）から政権交代を経て、総選挙での民主党（当時）の敗北・第2次安倍政権の成立（2012年12月）まで、改憲手続法はほとんど動くことはなかった。自民党の敗北と政権交代のもとで、9条改憲などの動きも頓挫状態にあったためである。

2014年4月、「投票年齢」や「公務員」についての改正案が提出され、同年6月に成立した。第2次安倍政権が憲法解釈の変更による集団自衛権の容認に突き進もうとしていた矢先であった。この14年改正により、附則が要求していた最低限の法的整備が果たされ、凍結を解かれたことにはなる。

だが、与党の絶対多数を背景にしたこの改正は、制定時の論議にも反する重大な問題をはらんだものであった。「投票年齢」については15年の公職選挙法改正によって選挙権年齢が18歳とされたため、かろうじて「投票権と選挙権の分裂」が避けられたが、「公務員」については「公務員の国民投票運動は自由」という制定時の方向が逆転され、規制が拡大するものになった。

(3) 附帯決議と検討・改正の放棄

成立に際しての参議院の附帯決議には、国民投票や国民投票運動のあり方にかかわる本質的なものが含まれていた。

- * テレビ・ラジオの有料広告につき、「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」
- * 「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」
- * 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動について、「禁止される行為と許容される行為を明確化するなど、その基準と表現を検討すること」

等々。

これらはいずれも法案審議の経過を通じて問われ続けた問題であり、修正案などにいったんは盛り込まれた問題もあった。だが、これらの問題について、2010年5月18日の施行までに検討がされたことはなく、改憲手続法を「解凍」した14年改正に際しても検討されなかった。制定から14年を経た現在までまともな検討や改正は行われておらず、改憲手続法は現在もなお重大な問題をはらんだ欠陥法というほかはない。

3 「安倍改憲」と憲法審査会

(1) 外からの介入

2017年5月3日、安倍首相（当時）は、「9条1、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」との憲法改正を提起し、「2020年を新しい憲法が施行される年にしたい」と訴えるビデオメッセージを発した。

具体的に期限を切って任期中の9条改憲を提起したこの「安倍改憲」は、翌18年3月

に自民党憲法改正推進本部がまとめた憲法改正素案4項目のひとつとして集約された。

そのころ、衆参両院の憲法審査会は、「日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制」についての「調査」（国会法102条の6）を続け、章ごとの論点についての自由討議や参考人からの意見聴取などを行っていた。安倍政権が安保法制（戦争法）を国会に提出した直後の15年6月4日、衆議院憲法審査会で立憲主義などをテーマに参考人となった3人の憲法学者が、ともに安保法制の違憲性を指摘したのは記憶にあたらしい。

17年の通常国会まで与野党一致のもとで開催されて審議を続けていた憲法審査会のなかで、「1項、2項を維持して自衛隊を明記する改正」や「2020年までの改正の必要性」が提起されたことはなく、もとより与野党の合意など存在していなかった。そのような「改正」を求める機運が国民のなかに高まっていなかったことも言うまでもない。

「任期中の改憲」を叫ぶ安倍政権による審査会の外からの介入は、土足で調査特別委の審議に介入した改憲手続法制定時の介入と本質的に変わらない。手続法を強行した2007年と同質の、安倍政権による外からの改憲の政治的な押しつけがまたも強行されたのである。

(2) 2017年の衆議院憲法審査会

「安倍改憲」の突出は、憲法審査会の審議を変容させざるを得なかった。系統的に続けられてきた論点ごとの意見交換は、2017年6月8日の「天皇」をめぐる意見交換で打ち切りとなった。

17年11月30日には、「安倍改憲」の登場以前から予定されていた英国など3か国の海外調査の報告と自由討議が行われた。この海外調査で確認されたのは、16年に行われた英国のEU離脱国民投票などの経験から、国民投票の政局化や政治化を最大限回避すべきことであった。

調査団代表の森英介議員（衆議院憲法審査会長＝当時）は、英国国民投票の経験から異口同音に強調された点を以下のように報告している。

「第1に、国民投票というものが、時の政府への賛否の投票、すなわち信任投票になりがちであり、これを行うに当たっては慎重であるべきであるということです。第2に、国民投票をする場合には、国民にそれが何の事項についての投票なのかをきちんと理解して答えてもらうようにすべきであるということです。これらの点に鑑み、国民投票においては公平公正なプロセスが大切であり、そのためには、賛成、反対の双方の立場を公平にサポートするとともに、客観的で正確な情報が提供されることが肝要であることが強調されました」

本来の手続を無視して外から政治的に持ち込まれようとしている「安倍改憲」への、憲法審査会の側からの警鐘と考えていい。

この自由討議を最後に、憲法をめぐる実質審議は行われなくなった。

自民党が改正素案の審査会への持ち出し（提示）を執拗に要求し、立憲野党がそうした

「押しつけ」「介入」に反対して開催に同意しなかったためである。

(2) 2018年通常国会から2020年通常国会まで

18年6月18日、与党・改憲派（自民・公明・維新・希望）によって、投票環境を公職選挙法にあわせる改憲手続法の「7項目改正案」が提出された。改正素案の提示に道を開く「呼び水」とするための提出である。この改正案は、7月5日の審査会で趣旨説明は行われたが、実質審議には入れなかった。

19年11月、審査会が実行したドイツなど4か国の海外調査の報告と報告を踏まえた自由討議が3回にわたって行われた。改憲派委員の改憲促進発言も続いたが、審査会での憲法改正論議のあり方をめぐる発言も続いた。この年5月21日には、旧国民民主党が、広告や運動資金の規制、「同日投票」回避などの改憲手続法改正案を提出している。

20年の通常国会の審査会では、改憲手続法をめぐる自由討議が行われ、制定時からの問題である広告放送の問題や最低得票率、公務員・教育者の国民投票運動の問題などの問題が提起された。また、制定以後の国際化・情報化の展開のなかで顕在化したネット広告の問題、ビッグデータの問題、外国企業・外国組織等の介入の問題なども浮上した。与党側委員からも、「そうした問題を論議しなければならない」との言明が続いたのが、この審査会の特徴であった。

20年8月、ことあるごとに「任期中改憲」を叫んでいた安倍前首相は、「体調不良」を理由に辞任を表明した。事実上の「政権投げ出し」であった。8月26日の退任の記者会見では、憲法改正について「国民的な世論が十分に盛り上がらなかったのは事実であり、それなしには進めることができないのだろう」としている。

「安倍改憲」4項目は憲法審査会に持ち出されることがなく、「呼び水」としての「7項目改正案」は7国会にわたって審議入りができなかった。

これが「安倍改憲」の登場から3年間の憲法審査会の展開である。

(4) 2020年臨時国会の憲法審査会

2020年臨時国会では「7項目改正案」が審議入りする新たな事態が生じた。

安倍前首相の辞任と菅義偉内閣が成立するという「安倍改憲」をめぐる客観的状況の変化に加えて、野党の再編によって新たに生まれた新国民民主党が統一会派を離脱して、審議促進にまわったことの影響が大きい。

「7項目改正案」の審議をめぐる動きは、きわめて政治的なものであった。

「国民投票法の自由討議」を合意して討議をはじめておきながら、自民・公明・維新・国民4党の採決の合意によって採決を押しつけようとし、「審議はするが採決はしない」との確認で行った改正案質疑の最後に維新が「質疑打ち切り・ただちに採決を」との動議を提出し、自民と立憲の幹事長の「通常国会で結論を得る」との確認で、採決には至らずに閉会に至った・・・これが、「新型コロナ」の感染が拡大の一途をたどるもとで行われた、11月中旬から12月上旬にかけての審査会の経緯である。

2回の審査会での改正案の質疑は1時間に満たないものでとうてい「審議を尽くした」と言えるものではない。また、通常国会での「結論」には当然のことながら「廃案」も含まれており、このまま衆議院解散となればただちに廃案である。

だが、臨時国会での審査会の展開が、「超党派の合意による開会・運営」の原則をかなぐり捨てた政治的なものだったことは論を待たない。

また、臨時国会の審査会では、「感染症などの緊急事態での国会の機能の維持」「感染症と憲法56条の国会の定数」「緊急事態での地方自治体などへの命令」など、一部の改憲派から「明文改憲の必要」が声高に叫ばれた。審査会開会の趣旨であった「国民投票法の自由討議」を逸脱した発言であるとともに、「新型コロナ」を口実にして改憲論を押し出そうとするものであった。

こうした審査会での与党・改憲派の突出と並行して、自民党憲法改正推進本部が組織した起草委員会のもとで、「安倍改憲」4項目を憲法改正原案として策定しようとする動きが進められていることも見逃すことはできない。

4 憲法審査会と論議のあり方をめぐって

(1) 審議が投げかけたもの

憲法審査会の展開、とりわけ「安倍改憲」登場から3年余の展開は、審査会や論議のあり方に、重大な問題を投げかけるものとなった。

- ① 「憲法改正への道筋」をどう考えるべきか。
- ② 審査会の論議と国民の民意の関係をどう考えるべきか。
- ③ 改憲手続法改正の論議はどうあるべきか。
- ④ 憲法審査会の開会や運営はどのように行われるべきか。

といった審査会のあり方をめぐる問題点・論点である。

(2) 「憲法改正への道筋」をどう考えるべきか

本稿冒頭で見たとおり、改憲手続法制定の過程で調査特別委で考えられていた道筋は、与野党を超えた超党派の論議を通じて、審査会の論議から発議すべき憲法改正原案を生み出そうとするものであった。そうした「論議を通じての超党派での原案の創出」の「予行演習」と考えられたのが、改憲手続法案の「3党共同修正」成立だったのである。

自民党も、いちおうはこの「審査会の論議からの原案創出」のルールに沿わざるを得ず、そのため「安倍改憲」4項目の審査会への提示が執拗に企てられた。

しかし、審査会の論議とはまったく無関係に、首相が「任期中改憲」を押しつけようとしたことはそれ自体が本来の道筋の破壊であり、憲法改正を政権の道具にしたことを意味している。また、その「安倍改憲」を審査会の外で憲法改正原案化して直接の国会提出をはかろうとするなどは、改憲手続法の立法趣旨を踏みにじるばかりか、憲法改正をことさら政治化・政局化するものと言わざるを得ない。

審査会は、立憲野党の委員から提起された「党の案という形で改憲案を出すべきではないというのがこれまでの議論の積み上げ。党の案となると政治化する」との見地を、あらためて検討・確認すべきであろう。

(3) 審査会の論議と主権者国民の民意

憲法審査会での憲法改正の論議と主権者国民の民意・世論の関係は、どう考えるべきだろうか。

2019年に再開された自由討議では、与党・改憲派の委員からさまざまな憲法問題や改正項目、改正論が提出され、改憲論の「百家争鳴」の感すら呈した。また、「忙しい国民は憲法に関心を持ってないから、議員が議論して触発すべき」などの「主権者蔑視」と受け取られざるを得ない発言も繰り返された。

それぞれの「信念」や「政治信条」にもとづく発言とは思われるが、「現行憲法のもとの法整備でその問題を解決することは本当にできないのか」「国民はその問題を憲法改正によって解決することを本当に望んでいるのか」といった足が地に着いた冷静な検討や検証はほとんど見られなかった。

こうした「争鳴」状態のままで憲法改正原案が取りまとめられ、「数の力」で発議に至ったなら、主権者国民は政治的に押しつけられた国民投票を強いられることになる。

そのことは、国民のなかにいたずらに分断を持ち込むことにならざるを得ない。

審査会では、立憲野党側の委員から、「憲法改正は国民的な機運が盛り上がったときに検討を進めるべきで、憲法尊重擁護義務がある国会議員がリードすべきではない」旨の見地が異口同音に表明された。国会から審議を託された審査会も、国民の民意・世論との関係で自重が要求されるのは当然であり、審査会であらためて確認されるべき見地である。

こうした発言に対して、改憲派委員のだれからも「すでに国民の機運は盛り上がっている。国民の声を聞け」との反駁はなかった。「機運が盛り上がっていない」ことは提唱者の安倍前首相すら認めざるを得なかった事実であり（20年8月26日 退任の記者会見）、その冷厳な事実を謙虚に受け止めるべきなのである。

(4) 改憲手続法改正の論議はどうあるべきか

改憲手続法に、附帯決議でも指摘された制定以来の本質的な論点が「積み残し」のままになっており、制定以来の国際化・情報化などの情勢変化のなかで顕在化した多くの問題点・論点が突きつけられていることはすでに指摘した。これらの問題のいくつかについては、本意見書の別の論稿で検討を試みる。

こうした問題点・論点を解決することなしには、公正・中立な手続法として国民投票を実施できないのであり、本質的な問題の解決なしに技術的な「7項目改正案」の成立をはかろうとするなどは、本末転倒の極みと言うしかない。

改憲手続法制定の際、調査特別委で繰り返し確認されていたのは、「手続法は、具体的な憲法改正とは切り離れたかたちで、公正・中立に超党派で検討・審議を進める」という見

地であり、そのこと自体は正しく評価される必要がある。数多くの重大な問題点・論点を
はらむ改憲手続法改正の検討は、慎重かつ厳正に公正・中立な論議を実施できる環境で、
時間をかけて行われなければならない。

この点で、「国民的な世論が盛り上がらなかった」(20年8月26日 退任の記者会見)
とされている「安倍改憲」4項目の憲法改正原案化を、自民党が強行しようとしているこ
とは、重大な問題をはらんでいる。

これでは、改正原案化した「安倍改憲」の「匕首」を突きつけたままで、「安倍改憲」の
ために改憲手続法改正を論議することにしかない。自民党は、破綻が明らかになった
「安倍改憲」4項目をただちに撤回すべきなのである。

(5) 憲法審査会の開会と運営はどのように行われるべきか

憲法と関連法制の調査を行い、主権者国民の民意を受けて党派を超えて憲法改正につい
ての論議を行い、公正・中立に改憲手続法をめぐる審議を行う・・・こうした使命をもつ憲
法審査会の開会と運営が、与野党の協議と合意のもとに行われなければならないことは、
論を待たない。

この与野党の合意による開会と運営は調査特別委以来の確認であり、すでに審査会の運
営の原則として確立してきている。「安倍改憲」が登場するまでの憲法審査会は、憲法に関
する調査や海外調査を精力的に行ってきた(2015年6月の「安保法制違憲発言」に反
発した自民党による開催拒否はあったが)。

こうした原則からすれば、外からの「安倍改憲」4項目の押しつけやその「呼び水」と
しての「7項目改正案」の持ち込みは、実質的に原則を破壊しようとするものと言わねば
ならない。まして、与党改憲派の単独開会の試みや維新委員による「質疑打ち切り・採決」
の動議の提出は、直接的な原則破壊の暴挙にほかならない。

こうした暴挙が続けば憲法審査会が政争の場と化すことは明らかであり、手続の面から
憲法改正を政局化し、政治化することになる。

憲法そのものを冒瀆するに等しいこうした暴挙を自ら戒め、憲法審査会は自らが原則と
して確立しようとした姿に、いますぐ立ち戻るべきなのである。

(田中 隆 東京)

大阪市住民投票と国民投票運動

1 大阪市廃止・特別区設置住民投票で何が狙われたか

(1) 大阪市住民投票と改憲国民投票

2020年11月1日に行われた大阪市の住民投票では、松井一郎大阪市長らが推進した大阪市廃止・特別区設置が僅差で否決された。

松井大阪市長は、記者会見で公然とこの住民投票は憲法改正国民投票の予行演習であると位置づけており、安倍・菅政権と通じる日本維新の会および大阪維新の会は、広報や運動の手法において、国民投票で改憲を勝ち取るためのモデルを形成する意図があった。

大阪市住民投票と改憲国民投票は、規模はちがうが、直接に住民が議会の承認した対象たる案に対して、有権者が直接に投票するという点で類似している。

制度的な類似のみならず、安倍前首相が自民党改憲草案と別に改憲案を考えて提起し、執拗に自分の在任中に改憲実現を叫んで権力維持に利用したことと、維新の会が2015年の住民投票による否決という経験を持ちながら、少しだけ案を変えて再度提案し、首長・議員選挙の大看板にして維新大阪府政、維新大阪市政をはじめ、府下各自治体の首長・議員選挙での支持票集めに利用したこと、どの世論調査をみても9条改憲には反対という意見が多数となっているのに、憲法9条を形骸化する提案をするなど、国民要求にもとづかない政治課題を持ち出して有権者の選択を迫るという点でも類似する。

そして、住民サービスを低下させないでほしいという市民の声には答えず、あたかも大阪市がよくなるようなイメージ宣伝をしたことと、「違憲と言われて自衛隊員は家族がかわいそう」などという事実に基づかない宣伝をしたことも類似点である。

(2) 「大阪都構想」の政治的な狙い

大阪市廃止・特別区設置のいわゆる「大阪都構想」は、橋下徹氏が大阪府知事に当選し、大阪維新の会を結成して以来のスローガンであった。大阪での知事選挙や市長選挙やいっせい地方選挙で使われた「二重行政のむだの解消」「大阪の成長を止めるな」というスローガンも、「大阪都構想」の実現という目標のために唱えられてきた。

大阪市廃止・特別区設置によって何が実現されるのか理解しないまま漠然と維新を支持した人は多いし、いまでも存在する。今回の住民投票を通じて制度の内容がかなり浸透したが、大阪市廃止・特別区設置の本当のねらいは、大阪市を解体してその権限・財源を大阪府が大幅に吸収し、カジノIR誘致を初めとする大型開発を大阪府のもとで一元的に推進し、福祉・教育・民生部門を財源的裏付けが不十分なままに特別区に分担させて縮小させることである。

しかも、一時期の政策ではなく自治体のあり方を変えることによって、不可逆的に大型開発優先・住民サービス縮小の構造を作り上げることが目的であった。このような制度変

革は、開発で利益を得る企業にとっては好都合であるが、高齢者・片親家庭・障害者など行政サービスを頼りにしている弱者には何らのメリットもない。故に維新は、財政シミュレーションの真実を隠し、イメージ宣伝を繰り返したのである。

このように、住民投票は、大阪市廃止・特別区設置を完成させるとともに、維新の政治的勢力拡大の場でもあった。安倍改憲も制度的・政治的に自らの権力基盤の強化を図る点で共通している。自由法曹団が淀川区十三商店街で宣伝をしていたときに、「今度の住民投票は維新のわがままや。」と話しかけてきた市民がいたが、まさにそのとおりなのである。

そもそも、大阪における維新勢力は、住民投票にいたるまでに、公務員・組合攻撃で市民と公務員を分断・対立させたうえで、職員基本条例・教育基本条例や政治活動規制条例によって公務員を規制し、国旗国歌条例を制定して学校における日の丸掲揚・君が代斉唱を義務づけて教育現場を統制した。吉村現府知事は、大阪市長時代に少女像をめぐって大阪市とサンフランシスコ市の友好都市協定を破棄し、松井現大阪市長は、愛知トリエンナーレをめぐって河村名古屋市長とともに表現の不自由展を攻撃するなど、ヘイト的右派と気脈を通じている。

このような維新勢力が憲法審査会で改憲の旗振りをするのは必然であり、維新勢力が大阪市住民投票を改憲のための国民投票のモデルづくりとして位置づけ、改憲への流れを加速させようとしていたことは明らかである。

(3) 民主主義無視の大阪市住民投票

加えていえば、今回の大阪市住民投票は、維新勢力が、2015年に否決されたにもかかわらず、公明党を巻き込んで、がむしゃらに実施に持ち込んだ点においても、看過できない問題がある。

維新勢力は、大阪市廃止・特別区設置にあたって協定書案を作成する法定協議会でも公明党を含めた多数を頼んで、ごり押しの運営を進めた。自民党からも財政シミュレーションについて疑問が出されたが、法定協議会では基準財政需要の試算をついにあきらかにしなかった。公明党を賛成に回らせたうえでの法定協議会は自民・共産の反対論を押し切り結論を承認するだけの場となり、住民投票で承認されれば、後にいかなる問題が生じようとも制度を出発させるという姿勢は、およそ民主主義とは無縁である。

以下、このようにして行われた大阪住民投票について、改憲のための国民投票との関係で問題となる点を検討する。

2 大阪市住民投票の中で起こった問題点

大都市における特別区設置に関する法律による住民投票と改憲手続法による国民投票は、目的も運動の規定の仕方も異なるが、実際に住民投票をめぐって起こった問題は、国民投票においても起こりうる場所である。住民投票を通じて生じた問題が改憲手続法のあり方を深める事例となっており、真に議論されるべきは、国民投票をめぐる意思形成が正当

かつ自由になされるための国民投票運動のありかたである。以上の観点から、大阪市住民投票をめぐる生じた問題のうち、国民投票運動に関係する点を取り上げる。

(1) 広報と報道のあり方

大都市特別区設置法では、「わかりやすい広報」をすることとなっている。公式の広報となる選挙管理委員会広報は、大阪市議会での賛成派・反対派議席割合で紙面を割り振り、賛成派2頁に対し、反対派は1頁となった。

改憲手続法105条、106条によれば、放送・新聞広告は、賛成反対を平等に取り扱うとされている。また104条には「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。」とある。

しかし、この規定の実効性を確保する手段がさだめられているのであろうか。賛成派は吉村知事を主役にして徹底的なイメージ宣伝をした。その一環でFM大阪の番組に吉村知事が二度出演し、自民党府連が放送法4条違反だと抗議した。

104条はあくまで留意規定であり、放送してしまえば、BPOの事後的審査しかない。報道のあり方を規制することは、逆に改憲反対論調の報道も規制することになりかねないので、これ以上の法規制は困難であるが、報道の検証がただちになされるような公的機関が必要ではないだろうか。

(2) 有料CMについて

大阪維新も自民党府連もテレビCMをしたが、量的に違いがあったかどうか、大手広告代理店などは資料をもっているようであるが、公にはされていない。改憲手続法の改正をするのであれば、重要な論点であり、憲法審査会が調査すべきである。

改憲手続法105条に「投票日前14日の広告放送規制」がある。資金のある改憲派が世論調査を分析して、不利と見ると投票日近くに検証・反論が不可能なフェイクCMをする可能性があるので、この規制は最低限必要であるが、さらに進んで発議後の有料CMの全面禁止を実現する必要がある。

(3) 投票日当日の運動禁止について

投票の妨害となるもの以外、運動を禁止する理由はない。

大阪市住民投票について自由法曹団大阪支部が組織したリーガルチェック弁護団に対し、投票日当日には賛成派・反対派のいずれの運動についても投票場が混乱したなど、問題視される運動形態の相談はなかった。投票日当日の運動規制を突破口にして、運動規制が拡大するおそれがある。

(4) 公的施設内の演説の禁止について

2020年10月1日に、大阪市をよくする会などが、中之島公会堂と8箇所を結んでのネットワーク開催集会を計画したところ、中之島公会堂指定管理者から、大都市特別区設置法の公選法準用によって公的施設内での住民投票演説はできないこととなっているので、反対投票のよびかけをするのであれば、会場使用はできないという連絡があった。主

催者側は、あくまで特別区設置の学習会であるとして予定通り開催した。

改憲手続法では、大都市特別区設置法のような全面的な公選法準用規定はなく、国民投票においては原則運動が自由である。ただし、施設管理条例・規則を持ち出して、使用制限することはありうる。憲法改正のような大課題について、国民の学習・議論の場は保証されなければならない。賛成派・反対派・両派討論など、すべて保証されることを改憲手続法自体に規定するか、総務省から自治体に対する通達によって施設管理者に周知すべきである。

(5) 公務員の政治活動禁止

大阪市の各職場、大阪市立の学校に、大阪市政活動規制条例と教員についての教育公務員特例法によって住民投票運動が禁止されているという通達が回された。地位利用の投票依頼以外の自由化を規定する必要があるのではないか。

改憲国民投票では改憲手続法100条の2により、公務員の意見の表明は可能である。しかし、同条但し書きで、政治的行為禁止規定により禁止されている他の政治的行為を伴う場合はこの限りでないとされている。その結果、国家公務員法・教育公務員特例法の政治的行為禁止は排除されず、一般地方公務員についても、国民投票運動に関わらないようにとの通知をして違反者を処分することは起きうる。憲法尊重養護義務を負う公務員が、現行憲法の支持を訴える表現活動をすることは本来当然であるが、中央政府や維新首長が政治的行為と決めつけて禁止し、違反者を処分すると、公務員の意見表明はできなくなる。

100条の2但し書きを廃止して、利益誘導的な地位利用のみを禁止することが必要である。

大阪市住民投票では、一般公務員・教職員に対して政治活動禁止を通達しておきながら、大阪市の副首都推進局が、協定書の内容説明パンフを発行したり、YOU TUBE配信をして、実質賛成への誘導をはかった。内容説明パンフについては、違法支出であるとして住民監査請求がなされた。大阪市監査委員会は、合議で意見が分かれ却下も勧告も出さないという結論となり、2021年1月に住民訴訟が起きている。

(6) 街頭宣伝と住民投票運動

告示初日に街頭宣伝をしていた宣伝カーに警察から「選挙ではないので許可が必要である」との干渉があった。同日、戎橋近くで宣伝をしていたれいわ新撰組の山本太郎氏に南警察署が多数の警察官を動員して無許可宣伝をやめろと干渉し、山本氏がその様子をYouTubeにアップした。全国から南警察に抗議が殺到し、以後干渉はなくなった。大都市特別区設置法のような公選法準用のない改憲国民投票では、選挙並みに街頭宣伝が自由であるとする規定を設ける必要がある。

3 大阪市住民投票からみた国民投票運動のあり方

2019年の知事・市長入れ替え選挙をはじめ、各種選挙における維新の会への高い支

持と公明党が特別区設置賛成に回ったことによって、大阪市廃止・特別区設置は確実かと思われた。実際に、当初の世論調査では、賛成意見が反対意見を10ポイント上回っていた。

その賛否の差が時を追うごとに縮まり、ついには逆転した。その結果は、住民投票運動の成果でもあるが、僅差であったことは、双方陣営の運動手法が市民の意識にそれぞれ影響を与えたと評価できる。その前提で国民投票運動のあり方については、以下の点をさらに検討すべきである。

(1) イメージ戦略と真実の拡散

維新のイメージ戦略と維新に偏向したマスコミもあるなかで、大阪市廃止・特別区設置によって、住民サービスは低下するという真実が広まり、賛否が逆転した。

2020年4月から5月の時期、吉村知事をコロナ対策のヒーローに仕立てる戦略があり、住民投票確定のころも同知事への支持は高かった。マスコミも大阪市内各区にあった保健所を1か所に統合して、対処できる人員を大幅に削減したのが維新市政であることを言わずに、記者会見場面を無批判に報道した。維新側は、そうして作られたイメージをもって、吉村知事の進める「大阪都構想」であるから中身抜きに賛成が得られると考えた。しかし、自民党・共産党が法定協議会でも指摘したように、大阪府に財源が吸い上げられて、特別区は行政サービスが維持できなくなるという根本的な欠陥がある。この点についての宣伝が繰り返し広げられて、市民に浸透した。

その宣伝の手段として、自民党府連はテレビCMも打ったが、CMのみでは説明しきれず、大阪市をよくする会が発行したリーフレット・ビラなどの文書類とそれに基づく対話・口コミが決定的であった。対話・口コミの促進のためにも、公選法の規制が基本的にはずれて、文書・SNS・拡声器の利用が自由にできたことは重要であった。

住民投票の期日が近づくにつれて、街頭でのビラが人から人へ拡散したり、手作りポスターを首からかけての練り歩きなど、政党や諸組織に属さない人の自然発生的な運動が生じた。多様な運動は、自由に意見表明・運動ができなければ起こらないし、国民の意思形成の大前提である。

改憲手続法がいかにあるべきかの議論は、この観点からなされなければならない。

(2) 住民投票の主題の明確化

大阪市が廃止されることについての市民の抵抗感が根強くあり、投票用紙に「大阪市廃止・特別区設置」と明記されることによって、住民投票の主題が明確になった。

大阪市と各区が廃止されることに対する抵抗感があることは維新側も認識しており、町名表示では「北区北・梅田」のように旧区名を残すなどの対策をとったが、投票用紙にも大阪市廃止・特別区設置に対する賛成・反対の投票であることが明記された。特別区設置案の本質から、大阪市が廃止されることは隠せない真実であるが、松井市長をはじめ維新側は、投票用紙に「大阪市廃止」を明記することに抵抗した。住民訴訟になった大阪市作

成の説明パンフでは問題点にはふれず、二重行政の解消によって大阪がよくなるかのような書き方がされている。安倍改憲提案が「現行九条は残して自衛隊を憲法上書き込む」という欺瞞的なものであることをみれば、広報および投票用紙に改憲案の本質が明らかになるような表現がなされなければならない。

(3) 報道の中立性と真実性の確保

関西の報道各社は維新府政・市政の問題点を追及しない傾向がある。住民投票は選挙と同じ扱いで、賛成派・反対派のいずれにも偏らないというのがNHKを含む各社の建前であったが、先のFM大阪のように吉村知事を特別扱いする例があった。

一方、期間終盤で大阪市財政局が毎日新聞に対し、特別区設置の仕組みによると、特別区には年間218億円の財源不足が生じるとの見解を回答し、そのことが報道された。市町村合併のときに検討される基準財政需要という財政試算の結果ということであったが、松井市長は激怒し、住民投票後の市会で維新議員が財政局長に対しパワハラ的つるし上げをしたうえ、処分し交代させた。財源不足は、法定協議会のときから指摘されており、財政局としては事実を回答したにすぎない。維新側こそ法定協議会に事実の隠ぺいをしていたのであり、財政局にも毎日新聞にも何ら責められるべきところはない。住民投票でさえ維新側から報道に対する情報操作がなされるのであり、国の命運を左右する改憲国民投票では、NHKはもちろん、全国紙・キー局に対する情報統制や干渉が予想される。2020年6月には、フジ産経グループが世論調査で架空の回答を計上する不正をしたことが明らかになった。フジ産経グループは、不正を公表し、世論調査に基づく記事を取り消したが、不正データを除いた調査結果がどうなるのかは公表していない。安倍政権・菅政権の下でNHKの番組出演者に対する人事介入があるなど、政権によるマスコミ支配が強まっており、報道に対する介入や情報操作があるかもしれない。報道の内容のファクトチェックとその結果を知らせる仕組みが必要である。

(4) 行政機関の誘導の禁止

国・地方の行政機関が改憲賛成へ誘導することを禁止する仕組みが必要である。

維新は、大阪市の副首都推進局を中心に大阪市廃止・特別区設置の制度設計をするともに、協定書の説明と称して世論を特別区設置へ誘導する宣伝も担わせた。

自公政権の指示により、国の行政機関があげて改憲案の解説と称して、改憲賛成の宣伝物を出したり、説明会と称して関連団体に改憲案の宣伝をすることが考えられる。また、行政機関としては中立を保っても、個々の自衛隊員という体裁で「コロナでがんばった私たちを憲法で認めてほしい。」などと発言して、その発言をマスコミが取り上げるということも考えられる。現行憲法下の行政機関が、改憲案を宣伝し改憲賛成に誘導することは論外であるが、菅政権のもとで国・地方の行政機関が改憲についての中立性を維持できるか疑問である。憲法尊重擁護義務を負う行政機関として、改憲推進の宣伝をしないことを何らから規定することが必要である。

4 2020年臨時国会憲法審査会後の情勢について

2020年臨時国会では、日本維新の会から国民投票法の改正を促進するために質疑打ち切りの動議が出た。住民投票の結果と運動のあり方についての議論を深めるのと全く逆行した提案である。与党が動議にのることはなかったが、改憲志向を強める維新の姿勢はきびしく批判されなければならない。一方、2020年12月2日「美しい日本の憲法をつくる国民の会」集会に国民民主党から山尾志桜里議員が参加した。このような改憲派の集会は安倍改憲や自民党憲法草案の方向を促進しようとするものであり、単なる憲法の議論の場ではない。国民民主党は、憲法改正問題の論点を発表し、その中で憲法裁判所に触れている。憲法裁判所は維新がかねてから提案していたものであり、維新との連携があるのではないかとも思われる。

菅政権は直ちに明文改憲を進められる状況にないが、日本維新の会あるいは国民民主党を媒介項として野党連合の切り崩しと改憲陣営への参加を働きかけているのではないかと疑いもある。大阪での維新政治がどのようなことをしたか、大阪市解体・特別区設置について維新が取った戦略とその後の道理のない財政局幹部攻撃、条例で特別区設置と同様の効果をもたらす広域一元化条例・総合区条例の提案などは、およそ政治を担う資格がないことを示している。このような維新とどんな形でも手を組むことは、菅政権補完勢力に成り下がることであり、欺瞞と強権の維新政治を全国にもたらすことになる。野党として連携してきた政党がこのような闇に引きずり込まれないように強く求めたい。

(藤木邦顕 大阪)

放送広告・ネット広告規制と市民参加

1 はじめに ～民意を歪める改憲手続法の重大な欠陥

(1) 民意を反映すべき国民投票と改憲手続法

国民投票とは、国民が直接的な投票によって憲法改正について賛否を意思決定する制度であり、国民主権の原則に則って、最高法規である憲法の改正について国民1人1人の意思を十分かつ正確に反映させようとするところにその趣旨がある（民意の反映の要請）。国民の声を封じたり、国民が公正、平等に情報を得ることができない仕組みを国民投票に持ち込むことは、国民主権主義に反し、憲法96条の保障する国民投票制度を踏みにじるものである。

改憲手続法とは、上記のような国民投票を実施するにあたって、その手続を定める法であるから、最も重視される制度設計の指針は、「民意の反映」である。

国民投票は、改正原案の提出、国会での審議と発議、そして国民投票の段階に分けられるが、いずれの場面においても「民意の反映」が最も重要である。特に国民投票運動の場面において民意の反映が十分に実現されたというためには、一般国民の国民投票運動への参加が十分に保障され、国民の間の自由な意見交換の機会が保障されなければならない（一般国民の参加と自由な意見交換の機会の保障）。その前提として、国民の間での十分な情報の流通があることが必要である（十分な情報流通の保障）。こうした情報の伝搬も賛否の一方に偏ることなく、均等に情報が流通し、国民が必要な情報に対して公平にアクセスできるようにしなければならない（情報への公正なアクセスの保障）。

(2) 民意を歪める現行法の重大な欠陥

しかし、現行の改憲手続法には、上記のような保障が十分ではなく、かえって民意を歪め、投票の正当性を疑わせる重大な欠陥がある。

第1に、有料広告に対する規制がほとんどないため、主権者・一般国民ではない大企業・大組織が憲法改正の国民運動に介入すれば、資金力が大きな影響を与え、情報の流通とアクセスにおける公平性が損なわれ、「カネで改憲を買う」という結果を招来する危険がある。

第2に、広報・周知が国民投票広報協議会に全面的に委ねられているが、公平なアクセスの保障、特に賛否の取扱いの公平性の担保なく、結果的には、改憲派に有利な広報となる危険性がある。

第3に、実質的な国民投票運動の保障が不十分であるという点である。国民投票は、主権者である国民一人一人が憲法の改正について意思表示をする重大な機会であって、国民投票運動の主体は一般国民である。ところが、現行の改憲手続法には一般国民が意見表明する機会の実質的な保障がない。他方、公務員・教育者の運動規制や組織的多数人買収及び利害誘導罪など、国民投票運動に萎縮をもたらす規制がある。いってみれば、一般国民

を置き去りにした手続法であって、民意の反映の観点から見過ごすことのできない重大な欠陥がある。

以上のように国民投票運動の場面では、有料広告によって改憲派がマスコミや広報を独占して改憲のための一方的な情報操作がなされる一方で、改憲に反対する国民の運動については実質的な保障がなく、むしろ運動が抑圧される事態となるのであって、「民意の反映」の観点に照らし重大な欠陥がある。

本論稿では、第1に有料広告の問題、第2に広報協議会による広報・周知の問題、第3に広告放送（テレビ、ラジオ、新聞、インターネット）を含む国民投票運動の問題について明らかにする。

2 有料広告の問題点 ～資金力のある改憲派による改憲キャンペーン

(1) 現行法

現行法は、投票日前14日の国民投票運動のための広告放送（国民投票運動CM）の制限を設けるが（105条）、全期間を通じて意見表明の広告放送（意見表明CM）に制限はない。

すなわち、改憲手続法では、「国民投票運動」が「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に勧誘する行為」（101条）と定義されている。現行法で規制されるのは、この「国民投票運動」のための有料広告のみである。有料広告（CM）といっても、投票の勧誘を要素とする国民投票運動CMと勧誘の要素を含まない意見表明CMに大別され、投票日前14日の規制があるのは前者のみとなるのである。意見表明CMについてはまったく規制がなく、まさに野放し状態である。国民投票運動CMについても国民投票運動の期間が60日～180日とされていることに鑑みれば、国民投票運動の期間の大半は国民投票運動CMも流れ放題となる。

(2) 改憲派がカネで改憲を買う危険性

a 有料広告における経済格差の影響

意見表明CMが野放しとされ、国民投票運動CMがわずか14日間の規制しかない現行法のもとで国民投票が行われると、視聴者に圧倒的な影響力があるテレビCM等によって大々的な改憲キャンペーンが展開されることになり、改憲派がカネで改憲を買う事態となる。

有料広告（CM）は、15秒、30秒という短い時間の中で映像や音をフル活用して人の感覚や印象に訴えるものであるが、それを広告のプロフェッショナルが人の気持ちを動かすノウハウを駆使して作成すれば、その影響力は圧倒的である。このようなCMを作成し、大量に流すことができるのは資金力を持った改憲派のみである。

しかも、改憲派は、発議段階で議席の少なくとも3分の2を占めていることになり、300億円を超える政党交付金の3分の2超が改憲派を資金的に支えることになる。これに

加え、改憲派に対して経済界から多額の政治献金が出され、保守系・右翼系の市民団体や宗教法人が改憲運動に多額の資金を投入することが考えられる。改憲派と反対派の資金力の違いは圧倒的である。

テレビやラジオを使った有料広告（CM）は宣伝効果が絶大だが、巨額の費用を要する。ゴールデンタイム（夜7時～11時）にキー局でCMを流そうとすれば、CM1本あたり300万円～500万円がかかるとされ、一般的にある企業が新製品の告知に、「五大都市圏」で「2週間ほどのCMキャンペーン」を行い、ある程度の認知を得るには、10億円程度の予算が必要だといわれている。国民投票運動期間が60日としても40億円、180日として130億円というが必要となる計算である。

しかも、有料広告は事実上の独占状態にある。日本の広告業界では大手広告代理店がCM枠を確保し、それをスポンサーに売るという仕組みになっており、寡占が常態化している。特に広告代理店最大大手である電通のCM枠のシェアが圧倒的であり、公正取引委員会の報告書によると、2009年のプライムタイム（19時～23時）のシェアは電通が49%に及ぶ。電通は改憲を党是とする自民党の広告宣伝を長年に渡って担っている実情とあわせ考えれば、高視聴率の時間帯に流れるCMは改憲派に席卷され、反対派のCMが流れたとしても早朝や深夜の時間帯のみとなり、ほとんどの国民の目に触れない事態が発生する（「広告が憲法を殺す日」本間龍・南部義典、集英社新書を参照）。

国民投票運動の期間中、資金力のある改憲派による有料広告だけが溢れることになる。

b 欠陥を指摘する付帯決議と自主規制を否定する民放連

改憲手続法の制定時（2007年）の附帯決議13、及び、同法改正時（2014年）の附帯決議19は、テレビ・ラジオの有料広告について、公平性を確保するためのメディアの自主的な努力を尊重しつつ、憲法改正案に対する賛成・反対の意見が公平に扱われるようその方策の検討を速やかに行うことを求めているが、現在に至るまでまともな検討はなされていない。

加えて、2019年5月9日に開かれた衆議院憲法審査会において、テレビ広告の規制をめぐって民放連（日本民間放送連盟）の代表者から意見を聴取した際、民放連は、法規制に慎重な立場を示すとともにテレビ広告の量的な自主規制は行わない方針を明示している。このようにテレビ広告の量的な規制についてメディアによる自主的な努力が期待できない状況である以上、有料広告の規制については法的な対応が必要となることは明らかであり、こうした検討が不可欠である。にもかかわらず、これを放置していることは重大な問題である。

c 現行法が想定しなかったインターネットの広がり

現行法が成立したのは2007年5月であるが、TwitterやFacebookの日本語版が使われるようになったのは2008年からであり、現行法制定の当時はSNSやYouTubeも今ほど一般的ではなかった。このような経緯から現行法はインターネ

ットによる広告の影響力についてほとんど検討しないまま成立したものである。

インターネットの利用が飛躍的に広がり、ネット広告の影響力が格段に高まった現在、改憲派が資金力を背景にしてネットでの有料広告を大々的に利用すれば、その影響力は計り知れないものとなる。

国民投票運動において民意の反映のために情報の流通とアクセスにおける公平性を保つためには、テレビによる有料広告と同様、インターネットによる有料広告を放置することはできない。

d 全面禁止にすべき有料広告

以上のとおりであるから、何人も（主体にかかわらず）、発議から投票日まで、テレビ・ラジオ・インターネットによる、有料の国民投票運動CM及び意見表明CMは全面的に禁止されるべきであり、これを野放しとする現行法は重大な欠陥がある。

(3) 欧米諸国では原則として禁止されるテレビCM

欧米諸国における国民投票におけるテレビCMの規制状況をみれば、有料広告の全面的な禁止の必要性はいっそう明らかとなる。

イタリア、イギリス、フランス、スイス、スペインなどではテレビCMは全面的に禁止されている。イタリアでは、「平等法」（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証するとともにメディアの規制を定めた法律）によってテレビCMが禁止されるが、これは、メディア王であったベルルスコーニがメディアを支配し、結成数カ月のフォルツァ・イタリアが政権奪取したことへの反省から成立したものである（自由法曹団イタリア調査団 2007年2月）。

このように欧州の主要国では軒並みテレビCMは禁止されている。映像と音を使って情緒に訴えるテレビによる印象操作の危険性を配慮したものである。大量に流されるテレビCMによって国民投票における民意が歪められる危険性は日本においても同様であり、全面的に禁止するほかない。

3 中立性、公平性を欠くおそれのある広報・周知

(1) 広報・周知における公正中立な情報提供の必要性

国民投票における民意の反映の実現のためには、国民の間で賛否の一方に偏ることなく十分な情報の流通が保障され、国民が必要な情報に対して公平にアクセスできるようにしなければならない。

これらの原則は、憲法改正案や改正案に対する賛成・反対の意見についての広報・周知の場面においても十分に保障される必要がある。

(2) 現行法

憲法改正案や改正案に対する賛成・反対の意見の広報・周知は、国民投票広報協議会（以下「広報協議会」あるいは「協議会」という。）が行う。

すなわち、各議院の議員の中から選任された同数の委員（各10人）で組織する広報協議会が国会に設けられ、同協議会が改正案、その要旨、分かりやすい説明、賛成意見、反対意見を掲載した国民投票公報を作成し、投票日の10日前に印刷・配布する（14条、18条）。同協議会の委員は、議員比率で会派に割り当てられ、3分の2以上の多数で決する（12条）。

(3) 改憲派が主導するルールなき広報・周知

そもそも国会に広報協議会を設置することは、憲法改正案を発議した機関に広報を委ねることを意味しており、公正・中立な広報を期待することが原理的に不可能な性格をもっている。しかも、広報協議会の委員は議員比率で会派に割り当てられるというのであるから、発議段階では各議院の議員の3分の2超が改憲に賛成している以上、協議会の委員の3分の2超を改憲派が占めることになり、実質的にも協議会は改憲派主導にならざるを得ない。

改憲賛成派が圧倒的多数を占める広報協議会が、「公報」の内容を決めることができる以上、改正案の要旨やわかりやすい説明の部分の割合を賛成意見や反対意見の紹介に比べて増やしたり、改正案が魅力的だと感じるように内容を工夫することで、「公報」において実質的に憲法改正案を押し出す紙面を実現することができる。結局、憲法改正案についての「公報」が改憲派に優位な記載になる危険性が極めて高いと言わざるを得ない。

この点、現行法は、改正案、その要旨、分かりやすい説明等の記載については客観的かつ中立的に行うとともに、賛成意見や反対意見の記載については公正かつ平等に扱うものとする（14条2項）、周知広報の客観性や中立性、公平性、平等性を保障する具体的なルールは一切作成されておらず、広報協議会の議事録を開示する仕組みもない。また、改正案等の記載が客観的かつ中立的であるか否か、意見の記載等が公平かつ平等に扱われているかをチェックする第三者機関もまったく存在しない。国民投票の運用を監視・勧告・是正する第三者機関を有しない状況は諸外国の例に照らしても特異であり、広報協議会が改憲派に有利な運用をしたとしても歯止めがないことになる。

いわば改正案等の広報・周知は、改憲派が主導する広報協議会に丸投げにされ、ブラックボックスの中で国民投票公報の記載内容が決定され、独立した機関によるチェックを受けないまま国民に届けられることになる。政党等の広報については後の詳述するが、同様の問題が生じる。

現行法のままでは広報協議会が主導する「広報」による改憲キャンペーンに道を開くおそれが甚大である。主権者である一般国民の情報の十分かつ公平な流通が阻害される危険性がある以上、国民投票を実施しえない重大な欠陥であると言わざるを得ない。

4 実質的には保障されない国民投票運動

(1) はじめに

国民投票運動の場面において十分な民意の反映が実現されたというためには、一般国民の国民投票運動への実質的な参加が保障され、国民に対する公平で十分な情報提供がなされ、国民が自由かつ活発に意見を交換し、議論を深めあう機会の保障が重要である。国民投票に関する運動は最大限保障されなければならない。

ところが、現行法は、一般国民の実質的な運動への参加や意見交換の機会が保障されず、むしろ国民投票運動が大幅に制限されるものであり、重大な欠陥がある。

(2) 政党等による無料の放送・新聞広告

a 現行法（106条、107条）

現行法では、政党等は、無料でテレビやラジオ放送・新聞広告ができ、そのための録音又は録画を一定額については無料となる。また、放送・新聞広告の一部を指名する団体に行わせることができる。

テレビやラジオの放送は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、新聞広告は賛成の政党等及び反対の政党等の双方に対して同一の寸法及び回数を与えるなど、同等の利便を提供しなければならないとされている。

b 広報協議会に委ねられる問題点

政党等による放送・新聞広告を実質的に改憲派が主導する広報協議会に委ねる弊害は既に述べたとおりである。

テレビ放送の時間、内容、回数や新聞広告の寸法や回数については、同等の利便を提供にしなければならないとあるが、詳細が決まっていない状況では、国民への情報提供として十分な内容となるかはまったく不明である。テレビやラジオの放送・新聞広告は、広報協議会が行う憲法改正案及びその要旨その他参考となるべき事項の広報と政党の意見広告が一体のものとされているため（106条）、憲法改正案の要旨やその他参考となるべき事項の部分に重点が置かれ、実質的に改憲案をアピールする広報となるおそれがある。あるいは有料広告が野放し状態のまま、無償のテレビ放送や新聞広告の活用が不十分なものとなれば、改憲反対派の意見がほとんど国民に流通しない事態も起こりうるのである。

c 一般国民の意見表明等の機会の保障はない

現行法が定める無料でのテレビやラジオの放送や新聞広告による意見表明の機会は、政党及びその政党が指名する団体に限定されており、一般国民の意見表明の機会等が積極的に保障されていない。

国民投票は直接民主主義の制度であり、一人一人の国民が改正案の賛否を投票するのであるから、意思表示の機会が保障されるべき対象は国民であって政党ではない。政党の政策と改正案が必ずしも一致するわけではなく、同じ政党中でも賛否が分かれることもあり、

国民の意思が政党の政策に収れんされるわけではない。無料の広報の機会を付与する対象を、政党及びその政党が指名する団体に限定することは狭きに失する。

一般国民の意見表明の機会の保障が皆無といわざるを得ない状況で、有料広告を野放しにし、資金力のある改憲派がやりたい放題の状況を放置するということは、改憲派が主導する改憲派のための改憲キャンペーンだけが国民投票運動となることを意味する。

結局、現行の改憲手続法は、主権者である国民を置き去りにするものであって、民意の反映の観点から看過し得ない重大な欠陥がある。

d 諸外国における運動を助成する制度

諸外国では公共放送又は民間商業放送が一定のルール（配分時間、放送局、放送時間帯、相互間の公平性への配慮）に従って放送枠を国民投票の運動者に無償で与えたり、郵便や集会の会場の利用を認めたり、掲示板を割り当てたりするなど多様な制度がある。

例えば、イギリス、フランス、イタリア、スペインでは、スポット・コマーシャルを禁止する代わりに無償広告放送枠が付与されている。イギリスでは、「2000年政党、選挙及びレファレンダムに関する法律」において、レファレンダム運動放送と呼ばれる無償広告放送枠が運動者に与えられていたり、郵便の無償送付や公の集会開催のための会場の無償利用が認められている。フランスでは、一定の要件を満たす政党及び政治団体に対して無償広告放送の枠が付与されたり、ポスター掲示板の割り当てが認められている。イタリアでは、放送枠が賛否両派に平等に与えられ、各派は無償でその枠内で自由な宣伝ができる。スペインでは、公的に配分されるテレビの広報スペースは無料とされている。このほか、ノルウェーやフィンランドでは賛否両派への公費助成があり、スウェーデンでは賛否両派の頂上団体と政党への公費の交付が行われている。

こうした制度を検討することなく、政党等にわずかな広告を認めるだけの現行法は重大な欠陥がある。

(3) 国民投票運動を萎縮させるおそれのある規制

a 公務員・教育者の国民投票運動の制限（103条、122条）

現行法は、選管関係者に加えて裁判官、検察官、警察官といった特定公務員の国民投票運動を禁止し（102条）、禁固刑を設けている（122条）。改憲に反対する運動に対して警察が捜査権限を発動し、逮捕、搜索などの弾圧にまで発展させるおそれは否定できない。さらに、公務員及び教育者の「地位を利用」した運動を禁止している（103条）。これらの規制によって全国で約400万人にもものぼる公務員等の自由な意見表明が制限されている。

b 組織的多数人買収及び利害誘導罪（109条）

現行法は、組織により、多数の投票人に対し、投票に関することを明示して勧誘し、投票に影響を与えるに足る物品その他の財産上の利益もしくは公私の職務の供与をし、あるいは供与の申込・約束をし、または供応接待・申込・約束をしたときは、3年以下の懲

役もしくは禁固又は50万円以下の罰金刑に処すると定めている（109条）。

しかし、現行法の犯罪構成要件は曖昧で、弾圧に用いられる危険性があり、国民投票運動に萎縮効果を与えることとなる。国民投票においては、投票が特定個人の利害に絡む国政選挙とは異なり、買収等の危険は相対的に低く、このような規定を設ける必要性は認められない。

古くから国民投票制度を利用している欧州では、現行法のような広範な規制は全く存在しない。むしろ、賛成派と反対派に経済的力の格差が生じないように考慮し、政府の投票運動活動を規制するなど国民の意思をなるべく反映しようとするものが多い。

欧州調査に参加した民主党（当時）の枝野幸夫衆議院議員は、次のように報告している（06年2月23日 調査特別委 欧州調査帰国後の報告）。

「私が感じましたのは、どの国におきましても、国民投票を行うにあたりまして投票活動については極めて自由であって、制約、規制は必要最少限度に止まっているということでありました」

それにもかかわらず、現行法は、ただ闇雲に国民自身の活発な議論を禁止しようとするものであり、世界の常識から外れすぎているというほかない。

このように現行法は、比較法的に見ても、著しく国民の表現の自由を制約する規定となっており、国民的議論を阻害するものであって極めて不合理なものと言わざるを得ない。

（4）一般国民を置き去りにした改憲手続法

一般国民の国民投票運動への参加の保障に関する制度的な欠陥は極めて重大である。改憲手続法は、国民が参加し、民意が反映した国民投票を実現し得ない重大な欠陥法といわざるを得ない。

【参考文献】

メディアに操作される憲法改正国民投票 本間龍 岩波ブックレット

広告が憲法を殺す日 本間龍、南部義典 集英社新書

諸外国における国民投票制度の概要 国立国会図書館 政治議会課憲法室

諸外国の国民投票法制及び実施例 国立国会図書館 政治議会課憲法室

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

国立国会図書館 政治議会課憲法室

（山口真美 東京）

SNS社会における国民投票運動

ー 実施前に解決されるべき課題

改憲手続法制定過程では想定外だったネット社会

2007年、わが国ではじめての改憲手続法（国民投票法）が制定された。ところが現在、制定当時には考えもつかなかった事態が生まれている。インターネットやSNS（Social Networking Service）の爆発的普及である。選挙運動や国民投票運動は、ネットやSNSの存在を無視してはもはや語れない状況が生まれている。英国のEU離脱国民投票（Brexit）や米国の大統領選挙ではネットやSNSが活用され、その結果に大きな影響を及ぼしたといわれ、同時に、その弊害も指摘されている。

現行の改憲手続法は、日本においてようやくスマートフォンが普及し始めた2007年に制定された。ネットやSNSを使った運動をまったく想定しておらず、その制定過程では、テレビ広告をめぐる議論は行われたもののネットやSNSをめぐる論議はなされず、ネットやSNSの使用は現状「野放し」の状態にある。^{*1}

正しい情報に基づく多様な意見の交換と熟議へて結論に至る民主主義のプロセスは、資金力ある者による言論空間の支配とポピュリズムによって挟撃されている。民主主義の究極の場面というべき憲法改正国民投票も例外ではない。ネット広告やネット検索の世界も、テレビ同様、資金力による格差は歴然としており、資金力のない個人や零細企業がネット広告枠を買い取ることやネット検索の上位を占めることはきわめて難しくなっている。他方、政治過程のポピュリズム化あるいは扇動政治化の進展はテレビ以上である。フェイクニュースや偽情報、非広告を装う「ステマ」の横行、情報の受け手サイドも、自分が興味関心のある分野に集中し、情報の個別化、政治のパーソナル化が進行、その結果、多様な意見の交換と熟議を基盤とする民主主義の政治過程が喪失しつつあるのではないかとその危惧をぬぐえない。

改憲手続法にはもともと政治広告についての規制はほとんど存しない。その問題点については別稿（「放送広告・ネット広告規制と市民参加」）が予定されているのでそちらに譲り、本稿は、新しいコミュニケーションツールであるネットやSNSに関する固有の課題を摘出しようとするものである。

ネットやSNSの影響力の拡大とコマーシャル技術の進展

今日、ネットやSNSの影響力は圧倒的となっており、その存在を無視しての国民投票運動は語りえない。テレビはもっていないがスマートフォンは所持する者も今は数多い。2018年ではテレビメディア広告費が1兆9123億円、インターネット広告費が1兆

^{*1} 本間龍・南部義典『広告が憲法を殺す日ー国民投票とプロパガンダCM』（集英社新書2018年）

7589億円だったものが、2019年にはテレビが1兆8612億円、ネットが2兆1045億円へと、その広告費総額が逆転するに至った*2。ネットやSNSの影響力は無視できない存在となった。この影響力は以下に述べる近年の飛躍的技術進歩によって支えられている。

ネットやSNSを支える技術的進歩

第1は、IoT (Internet of Things) の確立とそのもとでの膨大な情報 (ビッグデータ) の集積である。IoTによって、コンピュータのみならず、スマホ、家庭用テレビをはじめとするさまざまな家電機器、クレジットカード、電子マネー、各種ポイント等々が、インターネットによって接続され、プライバシーに関わる個人情報の収集が可能となった。これらのありとあらゆる情報が、巨大プラットフォームを中心に集積されているのが今の社会である*3。

Facebook : 27億人 (2600万人 括弧内は日本のユーザー数、以下同)、Instagram : 10億人 (3300万人)、YouTube : 20億人 (6200万人)、Twitter : 3.3億人 (4500万人)、Line : 1.7億人 (8600万人)、Amazon : 3.1億人 (5000万人) など、これらを利用する人々の発する個人情報が、日々集積されている。

第2として、これらの集積された大量データを解析・処理するAI (Artificial Intelligence) 技術の進歩にある。

第3次AIブームは、それまでコンピューターに求められた厳密な論理処理を正確に行うことを放棄し、「大体あっていればよい」とし、「全体処理」、「質より量」、「因果から相関」にシフトしたことによりもたらされた。*4

個人情報利益を生み出す

「データ分析は結果として大体あっていればよい」とするAI技術を、広告宣伝に使うことで莫大な「富を生み出す」ことに人々が気づいた (このことで富を築いたのがGoogle)。ビッグデータ分析により、人々の個別の好みに応じた消費需要の分析が行われ、人々には、個人の好みにフィットする個別の広告・メッセージを届けられ (ターゲット広告)、より効率的な広告宣伝が可能となった。ネット上で買い物をしたり、気になる商品を閲覧してからは、類似の商品や関連情報が継続的に送られてくることを私たちは日常的に経験しているが、これは上記個人データの集積と分析AIを介したターゲット広告によるものである。

*2 「2019年 日本の広告費」(電通)

*3 西垣通『ビッグデータと人工知能ー可能性と畏を見極める』(中公新書2016年)

*4 西垣通『AI倫理ー人工知能は「責任」をとれるのか』(中公新書ラクレ2019年)

マーケット技術の政治・選挙への応用

ビッグデータの集積とAIによる解析、それを踏まえての個人へのメッセージという「マイクロターゲット広告」の手法は、政治プロセス、選挙に持ち込まれ、大きな威力を発揮した。後述のアメリカ大統領選挙の経験－2008年と2012年のオバマ選挙、2016年のトランプ選挙ではネットやSNSが選挙運動において積極的に活用されたが、同時に、その弊害や問題点も指摘されている。その手法は、以下のようなものである。

解析され分類される「有権者」

ここでは、有権者の職業や収入、その保有する自動車のメーカーや車種、好きなテレビ番組などによって、有権者はいくつかのカテゴリーに分類され、何が彼女らの興味や関心をひき、いかなる情報が彼らの怒りを惹起するかが解析され類型化される。そしてその興味関心に適合するメッセージが、バナー広告やメールによって送り届けられ、また個別訪問に活用される。

選挙対策コンサルタント会社から共和党陣営に派遣されたデジタル戦略の専門家ビリー・グラント氏は、「SNS政治広告において一番重要なことは、議論を巻き起こすネタをタイミングよく提供しつづけること」であり「候補者について知ってもらうよりも、受けとった人が思わず反応してしまいたくなる、話題性があり、友人や家族にも見せたいくなるメッセージを伝えることで広告を拡散させ、ネット上の議論のネタにすることが広告の役割だ」と明言している。^{*5}

オバマ選挙に活用されたSNS

ビッグデータが選挙で初めて活用されたのは、2000年のブッシュの大統領選で、ブッシュ陣営のやり方から学び、ビッグデータを使った「マーケティング戦略」を進化させたのがオバマ陣営だとされる。^{*6}

2008年大統領選でオバマ陣営は、専用のスマホアプリを開発し、資金集めと投票依頼に活用した。2012年の選挙では、SNSによる情報発信は当たり前となり、データ解析の技術が急速に進歩した。

資金集めにおいて、携帯電話のテキストメッセージをつかい小口寄付を何度も手軽に繰り返せる仕組みを作るとともに、データ解析により大口献金可能なセレブ（ターゲット）を絞り込み、例えばジョージ・クルーニー邸でのパーティーは1晩で1500万ドルの寄付を集めたといわれる。また、投票依頼においては、Facebookやスマホのツール

^{*5} NHK取材班『AI vs. 民主主義－高度化する世論操作の深層』（NHK新書2020年）

^{*6} 平林紀子「何に使うか、目的意識がはっきりしなければビッグデータは意味がない。尾花の選挙からそれが見えてくる」（月刊Journalism2014年7月号）

を提供、加えて、「誰の名前でどういうメッセージを送るのが最も効果的か、膨大なシミュレーションが行われ、それぞれのターゲットに合わせた発信者と内容のメッセージが送られ」、支持してくれそうな人に個別の呼びかけがなされた*7。

ケンブリッジ・アナリティカの暗躍

2016年の大統領選ではトランプ陣営もネットやSNSを活用した選挙を展開したが、同時にそのマイナス面も明らかにされている。ケンブリッジ・アナリティカの暗躍である。ケンブリッジ・アナリティカ（Cambridge Analytica Ltd：CA）は、かつて存在したデータの抽出と分析を手法とする選挙コンサルティング会社で、トランプ政権の元首席戦略官兼上級顧問でトランプの選挙対策本部長を務めたスティーブン・バノン⁸は、かつて同社の役員をしていた。2016年の英国EU離脱国民投票（Brexit）や2016年大統領選挙においてコンサルティングを担った会社である。ケンブリッジ・アナリティカは、個人情報8700万人分を不正に入手しそのデータを使用し、投票を予測したり投票行動に影響を与えたりするソフトウェアを作成、有権者に対してFacebook上で個別の政治広告を配信できるようにしていた。^{*8}

内部告発したクリストファー・ワイリーによれば、スティーブ・バノンらとともに情報発信による投票操作を研究、人種差別反対、性差別反対などポリティカルコレクトネス（政治的公正さ）に息苦しさを感じているアメリカ人、リベラル派エリートの説教や嘲笑を不当だと感じ、怒りや不満をため込んできた有権者に働きかけ、トランプへの投票意欲を刺激したという^{*9}。

元社員らによる告発

また、同じくケンブリッジ・アナリティカの社員であったブリタニー・カイザーによれば、「ケンブリッジ・アナリティカのデータサイエンティストたちの隣には、フェイスブック、グーグル、ツイッターから派遣された社員が座っていた。フェイスブックは、トランプ・キャンペーンに関する仕事を『一段上のカスタマーサービス』と呼んでいた。グーグルは、『アドバイザーの立場』でキャンペーンを支援すると称し、ツイッターは、『無償の労働』といていた。「ユーザーが『トランプ』『イラク』『戦争』と検索すると、最初に出てくるのが、『ヒラリーはイラク戦争に賛成した。トランプは反対した』で、そこにはトランプのスーパーPACのウェブサイトへのリンクと、『心の曲がったヒラリーは、イラクでの戦争に賛成した誤った判断だ！』というパナーがついていた。また、グー

*7 海部美知「米国大統領選に見るソーシャルとビッグデータの役割」（KDDI 総研 R&A 2012 年 12 月号）

*8 山本龍彦『AIと憲法』「工藤郁子：7章 AIと選挙制度」（日本経済新聞社 2018 年）

*9 クリストファー・ワイリー『マインドハッキングーあなたの感情を支配し行動を操るソーシャルメディア』（新潮社 2020 年）

グルは、人気のあるデジタル広告スペースに空きがでると、毎日のようにその広告枠を売りつけていた」という*10。

大量のフェイクニュースが流布された。「ヒラリーはパーキンソン病で余命が短い」「ビルが黒人娼婦に生ませた男性がカミングアウト」等々、外国発信のフェイクニュースも数多く出現した。海外からの干渉が危惧されるところである*11。

日本のネット広告の概要と問題点

アメリカの状況に対し、日本はどのような状況にあるのか。マイクロターゲティングはもはやわが国の商業広告の世界においては常識と化している。アメリカ大統領選やイギリスEU離脱国民投票の実績を考えると、わが国において憲法正国民投票が実施された場合、米英と同様ないし類似の問題が生じないか、慎重な検討が求められている。

わが国におけるネット広告の制作は、成果報酬型ネット広告と呼ばれ、広告主が、広告仲介業者（ASP）に広告作成を依頼すると、ASPが契約広告の作成者（「アフィリエイト」と呼ばれる）に広告サイト制作を呼びかけ、アフィリエイトが広告や広告サイト作成し、消費者がそのサイトを閲覧し同サイトを通じて商品を購入するなどの成果があればとそれに応じた報酬がアフィリエイトに支払われる。

また、ネット広告の配信、ターゲットを絞った運用型広告では、広告主が、広告代理店と広告配信契約を締結し、その際にどんな傾向をもったターゲットへの広告か、その属性を伝える。広告代理店は広告主の依頼を踏まえ広告のバナー画像を作成、配信事業者に配信を依頼すると、広告配信事業者はターゲットの属性に応じて保有する配信先に配信、配信先に応じて報酬が発生、一定の予算枠を使い切ると終了するというのである。配信事業者は、ネット上に数多く存在する広告枠をもつウェブサイトやアドネットワーク（アドネットワーク）を介することで、広告主から依頼された広告を多くのメディア（ウェブサイト）に一括配信・掲載でき、アドネットワークの中では「出したい広告」と「掲載可能な広告枠」がコンピュータ上で自動的にマッチングされる「自動入札システム」が主流となっている。*12

改憲手続（国民投票運動）との関係でわが国のネット広告がはらむ第1の問題点は、刺激的広告やフェイク広告の発生である。成果報酬型のネット広告であるため、広告制作者（アフィリエイト）の中には報酬獲得のため虚偽広告に手を染めるものもいるというのが現状であり、偽情報の流布やフェイク広告の制作を完全に防止できないことにある。*13

*10 ブリタニー・カイザー『告発—フェイスブックを揺るがした巨大スキャンダル』（ハーバー・コリンズ 2019 年）

*11 福田直子『デジタル・ポピュリズム—操作される世論と民主主義』（集英社新書 2018 年）

*12 NHK 取材班『暴走するネット広告—1 兆 8000 億市場の落とし穴』（NHK 新書 2019 年）

*13 ドイツでは 2017 年に「SNS 対策法」が成立、SNS 事業者は、名誉毀損や差別扇動など犯罪にな

第2は、テレビ放送広告と異なり、広告配信事業者に対する法的規制が存在しないことにある。^{*14}

加えて、多くの広告が機械的に配信されるため、広告配信事業者が配信の対象である広告の質や内容を把握しきれず、どんな内容で配信されたのか、本当に配信されたのかをすら確認できないのが現状である。

以上のネット広告の問題点を踏まえ、ネットやSNSを使った国民投票運動（改憲手続法）については、以下の論点についての検討が不可欠である。

課題 — 何かなされなければならないか

いま、ネットやSNSの世界には、玉石混淆の情報が飛びかっている。事実の裏付けの乏しい情報、明らかに虚偽情報、フェイク情報が氾濫し現実の被害も生まれている。また、かつては乗り越えることが難しかった国境をネットやSNSは易々と越えてくる。選挙運動では多くの規制を加える公職選挙法（その規制の網は「べからず選挙」ともいうべき詳細さである）も、インターネット選挙については電子メールによる運動規制と有料インターネット広告の禁止するぐらいでほとんど規制はされていない。ましてや改憲手続（国民投票運動）はまったくの野放しである。

数年に一度は実施される国政選挙とは異なり、わが国における憲法改正国民投票は、その都度問題点を修正すれば足りるものではなく、いわば「一発勝負」となる。国の根本規範である憲法改正の諾否判断にあたって、偽情報や海外勢力の干渉によって民意を歪めてはならず、可能な限り問題点を事前に把握、検討し対策をとったうえで実行する必要がある。かかる観点から、以下の諸点を提案する。

(1) 「有料」政治広告の禁止

選挙運動について公職選挙法は有料のインターネット政治広告を禁止している（公職選挙法142条の6）。国民投票運動に際しても、有料インターネット広告は禁止されるべきである。とりわけマイクロターゲット広告にはデータ収集と広告配信には多額の資金を必要とし、資金力の格差が大きく影響し、「憲法改正を金で買う」ことになりかねないからである。

(2) プラットフォーマーやネット配信業者による真実性や政治的中立性の確保

りうる投稿についての削除要請対応やその報告義務を負い、対応を怠った企業は最大 5000 万ユーロの制裁金を負う（前出、工藤「AIと選挙制度」）

^{*14} 放送法4条は、放送事業者に、政治的に公平であること（2号）や意見の対立する問題は多角的に論点を明らかにすること（4号）を求め、放送倫理基準の定めや審査機関を設置することで、放送の政治的中立性を確保しようとしているが、ネット広告にそのような規制は存せず、配信事業者による自主規制にも限界がある。

ネットやSNS上で国民投票に関する情報・政治広告を配信する場合、取り扱う広告仲介業者や広告配信事業者には、国民投票運動において情報・広告の配信に際しては真実性や公平性を担保すべき責務を求めるべきである。放送法4条類似規定の新設、政治的倫理綱領の作成と遵守、第三者機関（審査機関）の設置等を検討すべきである。偽情報やフェイクニュースを排除し、海外からの選挙干渉を排するための最低限の規制と考える。^{*15}

(3) 国民運動資金の量的規制

国民運動資金の量的規制を導入を検討すべきである。米国の選挙は巨額の資金が投入され、潤沢な政治資金の存在がネットやSNSを介した選挙運動を支えている。選挙資金を集めることそのものがネットやSNSに依拠しているともいえる。^{*16}国民投票運動においては献金額の上限を設定すること、寄付団体と受領団体との届け出制を採用すること及び収支報告義務化（安倍前首相のサクラ疑惑に見るように、現行の政治資金規正法は緩すぎる）を検討すべきである。

(4) 個人情報の抜本的保護

個人情報の保護を根本的に見直すべきである。米国の場合、ネットやSNSを使つての大量の政治意見広告は、収集した個人情報を基礎に発信される。膨大な個人情報の自由な2次利用がネットやSNS広告を支えているが、わが国において様々な個人情報の政治的利用についての国民的コンセンサスは存しない。将来的にはむしろ個人こそが情報主体、個人情報はその人自身のものから出発するEU方式を採用すべきである。具体的には、GDPR^{*17}を模範に個人情報の使用管理をコントロールすべきことを検討すべきである。

以上、改憲手続（国民投票運動）は本来自由になされるのが理想であろう。しかし、ネットやSNSの現状に鑑みると、憲法改正国民投票という国の基本、民主主義の根幹に関わる事柄ゆえに一定の制限を加えることもやむをえないものとする。

（松島 暁 東京）

^{*15} 業界の自主基準ガイドラインがないわけではない。例えば、一般社団法人日本インタラクティブ広告協会（JIAA）による「行動ターゲティング広告ガイドライン」（https://www.jiaa.org/wp-content/uploads/2019/11/JIAA_BTAguideline.pdf）など存在するが、個人情報保護法に従うことと「透明性の原則」を掲げる程度で実効性には著しく欠ける基準である。

^{*16} 政治献金の上限を規制した州法は、シティズンユナイテッド判決等により連邦最高裁により違憲とされた。その結果、無制限の献金が可能となり「青天井」状態である。

^{*17} EU一般データ保護規則（GDPR：General Data Protection Regulation）は、個人をデータの主体と認め、情報権、アクセス権、訂正権、削除権、ポータビリティ権等を認め、管理者の主体への説明責任やデータ移転の要件、1000万ユーロ単位の制裁金等を定めている

最低投票率をめぐる問題

1 最低投票率制度とは？

最低投票率制度とは、国民投票の結果、あらかじめ定めておいた投票率に達しなかった場合に、国民投票を不成立とする制度である。つまり、一定の投票率に達しない場合は、どんなに賛成票が多くとも、憲法改正の国民投票を不成立とし、憲法改正案は承認されないこととなる。

2 現在の制度では少ない投票率・投票数で憲法が変えられてしまう

憲法改正手続法は最低投票率制度を設けていない。その上、第98条2項、第126条1項は賛成票が有効投票の過半数であれば憲法が改正されとし、無効票は含まれない。そのため、どんなに低い投票率であっても、賛成票が有効投票の過半数に達すれば憲法96条1項の「国民の承認」があったとされて、憲法が改正されることとなり、憲法を変えやすい制度設計になっている。

例えば、全有権者の40%が投票し、そのうち白票や無効票の割合が10%であった場合、有権者の18%を超える賛成票さえあれば、憲法が改正されてしまう。つまり、国民の2割に満たない賛成票で憲法が変えられるという事態が発生するのである。投票しなかった者や、投票所に来たが批判のために白票や無効票を投じた者など、改憲に消極的な意見を持つと思われる者の意思は国民投票に一切反映されず、黙殺されることとなる。しかも、無効票が多ければ多いほど、少数の賛成票で変えられてしまうことになる。

諸外国では、有効投票の過半数として最低投票率を設けないという制度にしている国は少なく、投票総数の過半数とするか、あるいは、有効投票の過半数とするなら最低投票率を定めて歯止めを掛けている例が多い。¹⁸

憲法96条の「過半数の賛成」という文言を素直に読めば、有権者の過半数の賛成があってはじめて憲法が変えられると読める。国民の間でも同様のイメージを持つ者が多く、最低でも半数以上の者が投票していないと、国民投票によって民意をはかることはできないと考えるのが自然であると思われる。しかし、改憲手続法では、投票率によっては有権者の2割に満たない賛成票で憲法が変えられる事態が生じることになり、憲法の条文や国

¹⁸ 2005年のデータであるが、他国の国民投票制度は次のとおりである。

憲法改正の国民投票制度において最低投票率制度を設けている国とその率として、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（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頁参照）。

なお、最低（絶対）得票率の定めがある国もある。最低（絶対）得票率の定めがある場合は、有権者総数の一定割合以上が賛成しなければ、国民投票が可決されないこととなる。その例として、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参照）。

民の感覚から遠くかけ離れている。改憲手続法は憲法を変えるために圧倒的に改憲派に有利に作られており、まさに「欠陥法」である。

3 私たちの人権と平和を守るために最低投票率が必要である

日本国憲法は、基本的人権の尊重、国民主権、平和主義を原則としており、国のあり方を定め、私たちの人権と平和を守る存在である。そのため、憲法改正の手続を厳格にして、容易に変えられないようにしている。しかし、最低投票率制度を設けない場合は、低い投票率であった場合に、少数の国民の意思によって憲法が変えられ、国のあり方や国民の人権が変えられてしまうおそれがある。これでは、主権者たる国民によって憲法改正の意思が明白かつ積極的に示されたと言えず、本来の国民の意思と投票結果に大きく乖離する可能性が高い。

したがって、改憲手続法は、憲法改正の重要性や硬性憲法の趣旨から「欠陥法」であるというほかない。

4 附帯決議で求められた検討が全くされていないこと

改憲手続法案の審議の際、最低投票率制度を設けるか否かが議論されたが、盛り込まれないこととなったため、参議院の調査特別は、2007年5月11日、「低投票率により憲法改正の正当性に疑義が生じないよう、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」という内容の附帯決議を行った。

しかし、最低投票率制度の意義・是非について検討されないまま、改憲手続法が2010年5月に施行され、現在でも、国会で検討されていない。問題とされ附帯決議まで行われた点が全く検討されていないことから、改憲手続法が「欠陥法」であることが明白である。

5 最低投票率制度を設けることに対する批判に対する反論

(1) 憲法96条1項にない要件を加重することになるという批判に対する反論

憲法96条1項に最低投票率を設けるという定めがないこと、最高裁判所裁判官の国民審査を定めた憲法79条4項には「法律で定める」旨の規定があつて国民審査法32条で詳細を規定しているが憲法96条にはそのような文言がないことから、最低投票率制度は憲法にない要件を加重するもので、硬性憲法の観点から認められるべきではないという批判がある。

しかし、憲法96条1項において明記されていない事項が国民投票法において規定されている例はあり、明記されていないからといって規定してはいけないということにはならない。その例として、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がある。憲法79条4項には「法律で定める」という文言があつて、憲法96条1項にそのよ

うな文言がないとしても、むしろ憲法改正に多数の国民の意思を反映させるという考えからすれば最低投票率制度を設ける方が望ましく、むしろ硬性憲法に合致する。

また、最低投票率制度が憲法上明記されている国¹⁹と、明記されていない国²⁰が同数程度であるとの指摘がある。

加えて、内閣法制局が憲法起草時に作成した「憲法改正草案に関する想定問答」には、最低投票率制度の導入は憲法上容認される旨の答弁が用意されており、憲法起草当時から最低投票率制度が想定されていた（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322号）。

したがって、憲法96条1項において、最低投票率制度の導入を認める規定がなくとも、国民投票法に最低投票率制度を盛り込んでよい。

(2) ボイコット運動を誘発するという批判に対する反論

反対派が、改憲の対象になる項目に反対し、または、国民投票の実施に抗議するため、国民にボイコット（集団的に投票を棄権すること）を呼びかける運動が誘発され、民意が歪められるおそれがあるという批判がある。

実際に、国民投票において最低投票率制度が設けられている国で、反対派が国民投票の際にボイコットを呼びかけ、最低投票率に達しなかったために国民投票が不成立となった例として、1990年にイタリアで実施された狩猟の規制等3案件についての国民投票と、2010年にモルドバで実施された大統領公選制導入のための憲法改正国民投票がある。

しかし、そもそもボイコット運動は国民の政治運動の一つであり、問題視すべきものではない。棄権者の多くは憲法を変えるべきではないと判断して投票しなかったのであり、投票しないことも権利の行使の方法である。

また、上記の1990年のイタリアのケースは、多数政党や政府が問題になった立法を推進しようとしてボイコットのキャンペーンを行ったと言われており、多数派がボイコット運動をしたのであり、少数派のボイコット運動によって民意が歪められた例には当たらない。

さらに、最低投票率制度がないにもかかわらずボイコット運動が行われた例²¹（北アイルランドで1973年に実施された住民投票、沖縄県で1996年に実施された県民投票）もある。

¹⁹ カザフスタン、韓国、コロンビア、ポーランド及びロシア

²⁰ ウズベキスタン、セルビア、パラグアイ、ペルー及びリトアニア

²¹ 北アイルランドで1973年に実施されたイギリス連邦への帰属の是非を問う住民投票では、北アイルランドがアイルランド共和国に帰属すべきであると主張する反対派が、アイルランド共和国で国民投票を同時に実施することを求めてボイコットを行った。投票の結果、投票率約59%、賛成率約99%で承認された。

沖縄県で1996年に実施された日米地位協定の見直し及び米軍基地の整理縮小」の是非を問う県民

したがって、ボイコット運動が悪影響を及ぼすとはいえず、また、最低投票率制度を導入していなくても、ボイコットが行われる可能性があり、最低投票率制度とボイコット運動の関連性は必ずしも明らかでないため、批判はあたらない。

(3) 「民意のパラドックス」を生じさせるという批判に対する反論

最低投票率制度を導入すると、「民意のパラドックス」、つまり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発生するという批判がある。

例えば、有権者が1億人で、最低投票率を50%とする制度がある場合に、投票率が45%であれば、賛成割合が80%で、有権者の36%（3600万人）が賛成しても国民投票は不成立となる。他方で、投票率が55%、賛成割合が55%であれば、投票権者の30.25%（3025万人）の賛成で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。

しかし、「民意のパラドックス」の例はそれぞれ別の2つの国民投票の結果を比較するものであり、改憲の対象になっている項目や時期が異なるものを一概に比較することはできない。ある国民投票が「民意のパラドックス」に該当するか否かについて、検証することは不可能である。

また、「民意のパラドックス」の指摘自体は賛成票を投じた国民の意思を尊重する趣旨であると思われ、その点で、最低投票率制度を設けて多くの国民の意思を尊重するという考え方と共通する面がある。

なお、最低絶対得票率制度（国民投票に参加した有権者総数の一定割合の得票数が得られない場合にその国民投票の効果を不成立にするような制度）を設ければ、「民意のパラドックス」に該当するケースを防ぐことができるのではないかという意見もある。したがって、「民意のパラドックス」を生じさせるという批判はあたらない。

6 結論

多くの国民の民意を反映させ、国のあり方や人権を守るためには、最低投票率制度を設けるべきであるが、現行法は、世界各国の制度と比較しても、明らかに改憲派に有利な「欠陥法」となっており、小手先の議論や法改正ではその欠陥を是正することはできない。そのため、改憲手続法は廃止されるべきであり、廃止が困難である場合は少しでも民意を反映できるまっとうな手続法にすべく、丁寧に議論を重ねていく必要がある。

（緒方 蘭 東京）

投票においては、反対派がまず米軍基地12か所の返還の合意の履行をまず求めるべきだと主張して、ボイコットを行った。投票の結果、投票率約60%、賛成率約89%で承認された。

改憲国民投票と運動をめぐる諸問題

改憲国民投票や国民投票運動をめぐることは、これまで取り上げた問題以外にも多くの重大な問題がある。

提起されている問題のいくつかを略述する。

1 公務員・教育者の国民投票運動をめぐる問題

(1) 経緯と現行法

公務員・教育者の国民投票運動の自由をめぐる問題は、改憲手続法の制定当時から、重大な問題となっていた。

- i 公務員の政治活動禁止の適用を除外するかどうか
 - ii 公務員・教育者の地位利用の国民投票運動を禁止し、処罰するかどうか
- が論点・問題点であり、法案・修正案で以下のように立場が分かれていた。
- ① 与党案（06年5月） iにつき規定なし（除外せず）、iiにつき罰則禁止
 - ② 民主党案（06年5月） iにつき規定なし（除外せず）、iiにつき規制なし
 - ③ 与党修正案・民主党修正案（07年5月）

ともに i につき適用除外、ii につき規制あり・罰則なし

当初は「政治活動禁止の適用除外なし」としていた与党案・民主党案がともに適用除外に変わったのは、公務員の政治活動を自由化する世界的な趨勢のもとで、国民的な批判・反対の声を無視できなかったためである。

成立した改憲手続法は、政治活動禁止の適用除外について規定を設けず、「公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法、地方公務員法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする」との附則によって問題を先送りした。また、地位利用については、「特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して国民投票運動を行うことはできない」との規定をおいた（103条1項、2項 罰則はなし）。

2014年の改憲手続法改正（14年改正）で、「公務員は・・・発議から投票までの間、国民投票運動等（意見表明を含む）をすることができる。ただし、政治的行為禁止規定により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りでない」との100条の2が新設された。

これが現行法である。

(2) 公務員の国民投票運動をめぐる問題点

14年改正は、「最大限自由に」との制定時の方向に逆行して、憲法改正をめぐる公務員の発言や運動を抑制しようとする方向が顕著になっている。

「発議から投票までの間」という期間の限定は、「発議以前の公務員の憲法をめぐる発言はすべて違法」との歪曲した解釈を生みかねず、公務員に対するいわれなき圧力や干渉を生む危険がある。また、「他の政治的行為を伴う場合」の除外は、公務員に認められるものを「改正案そのものについての発言」だけに限定し、「理由を述べるために政権批判や政治発言をすると政治活動禁止に触れる」とされる危険をはらんでいる。

このような解釈運用が行われれば、公務員の国民投票運動の自由を認めた意味は画餅に帰する。100条の2（適用除外）を再改正し、公務員の国民投票運動の自由を最大限保障しなければならない。

(3) 地位利用をめぐる問題点

当初の与党案にあった罰則が削除された現行法でも、国民投票運動が「地位利用」とされれば懲戒処分の対象となる。

罰則のない地方公務員・教育公務員の政治活動をめぐっても、首長や教育委員会による過剰な禁止や規制、監視が行われており、国民投票運動をめぐってもそうした干渉・介入が行われる危険は大きい。「禁止される行為と許容される行為を明確化する」という成立時の附帯決議は、制定から14年を経たいままで検討も実施もされていない。

制定時の国会審議での法案提出者の答弁は、「生徒に対する特別の影響力、感化力を利用したものに限る」「職務と関連したものと職権乱用的に行われるものに限る」というものであった（07年5月11日 参議院調査特別委 答弁は葉梨康弘衆議院議員＝法案提出者）。こうした行為は抑制されるべきではあるが、これらはいずれも公務員法制の職務権限の濫用で処理できるもので、ことさら地位利用を禁止する必要はない。

103条（地位利用禁止）を削除し、禁止は職務権限濫用に限定すべきである。

(4) 恣意的で偏頗な14年改正

14年改正は、「最大限自由に」との制定時の方向に逆行したもので、公務員などの運動を露骨に敵視する恣意的で偏頗なものであった。

100条の2に「発議後」という限定と「他の政治的行為を伴う場合」の除外が加えられ、干渉・規制の「鳥羽口」を生み出すものとなっていることはすでに見た。

この改正では、国民投票運動が禁止される特別公務員に、制定時には除外されていた裁判官・検察官・警察官が加えられたが、自衛隊員は加えられなかった。これでは、「9条改憲」が発議されたとき、「当事者」と言うべき自衛隊員にだけ自由な国民投票運動が保障されることになる。

さらに、公務員がかかわった団体の組織活動に対する規制を促す附則や公務員・教育者の国民投票運動への刑罰禁止の検討を求める附帯決議が付されるなど、公務員などの運動を攻撃する意図が露骨で、とうてい「公正・中立な手続法の改正」などと言えるものではない。14年改正とこうした附則などは、全面的な見直し・再検討が必要である。

2 運動資金をめぐる問題

(1) 現行法と経緯・問題点

改憲手続法では、国民投票運動にほとんど制限がなく、「事前運動禁止」がないから発議前の運動も自由である。

主体の制限は、特定公務員の運動禁止と公務員・教育者の地位利用禁止のみであり、企業・団体（外国企業・外国政府を含む）や外国人も自由である。手段・方法の制限は、広告放送の投票日前14日間の禁止が主なものである。また、企業・団体などが費やす運動費用にはまったく制限はなく、収支の報告や公表も義務づけられていない。

公職選挙法（公選法）では、「インターネット選挙」を除く選挙運動の主体を政党や候補者に制限し、手段・方法や費用に厳格な制限を加え、公示・告示前の選挙運動（事前運動）は全面的に禁止している（「べからず公選法」）。改憲手続法と公選法の運動規制は対照的で、国民投票運動と選挙運動の「運動環境」は水と油ほども違っている。

改憲手続法の制定過程では、「公職選挙法に準じて原則禁止」との主張もあったが、海外調査や有識者からの意見聴取などを通じて「原則自由」に落ち着いたとされている。全体としては、憲法改正をめぐる国民の自由な意見表明や運動への主体的な参加を保障しようとするもので、積極的な意味をもっている。

他方で、運動費用の完全な自由は、資金力が投票結果に大きな影響を与え、「カネで改憲を買う」という結果をもたらす危険をはらんでいる。

この弊害は、資金力が決定的な意味を持つ広告放送やネット広告で顕著であるが、問題は広告放送だけとは限らない。主権者ではない大企業・大組織（外国企業・外国政府を含む）が資金力にものを言わせて憲法改正に介入することは、国民主権や国家主権にもかかわる重大な問題となるだろう。

(2) 改正論と検討

運動主体や運動費用の制限は、制定時には大きな議論にならなかった問題であるが、「国際化」や「経済格差の拡大」の情勢のもとで、真剣に検討されなければならない問題となっている。

a 旧国民民主党改正案

現時点で、この問題についてまとまっているものとして、2019年5月21日提出の旧国民民主党改正案（旧国民案）がある。

要旨、以下のものである。

① 届出と報告義務

国民投票運動等への支出が1000万円を超える団体（特定国民投票運動団体 特定団体と表記）に、広報協議会への届出、収支報告書の提出義務付け、インターネット等での公表。10万円を超える寄付は収支報告書に掲載し公表。

② 支出の金額

1 特定団体について5億円上限。

③ 特定団体への寄付の制限

1 個人・団体の寄付上限5億円。外国人・外国法人等からの寄付受領の禁止など。

b 性格・意味

旧国民案は、現行法で「完全な自由」とされている運動費用に一定の枠をはめ、一定の資金規模の団体について届出を義務づけ、資金面での規制を加えるもので、政治資金規正法に類似した法制度と考えられる。

旧国民案の規制が実現すれば、かなりの団体が特定団体として届出・報告提出・公表の対象となり、特定団体の支出の上限が5億円とされれば資金総量からの抑制がかかり、10万円以上の寄付をすべて公開とすれば過剰な資金投入に対する制約になる。

旧国民案に費用の一定の抑制と収支の透明化をはかる意味はある。

c 問題点

他方、旧国民案は、以下のような問題点もはらんでいる。

- ① 公職選挙法の法定選挙費用（参議院比例代表で5,200万円）や政治資金規正法による政治資金寄付の上限（1億円）に比して、5億円の支出上限や寄付上限は相当高額で、巨額の資金投入が前提とされていること
- ② 特定団体の数には制限はなく、多数の特定団体を活用することによって、事実上、無制限の運動費用を使った国民投票運動等を展開することができること
- ③ 外国法人からの寄付は禁止されているが、外国法人（外国企業・外国政府を含む）自身の国民投票運動等は禁止されていないこと。
- ④ 政治資金規正法や公職選挙法の政治活動・選挙運動と違って、国民投票運動は一般の団体や企業が担うことになるから、「国民投票運動等への支出」と一般の支出の「線引き」をどう行ふかの問題を生じること（「企業広告チラシの一部に投票勧誘を掲載」「宣伝カーで商品宣伝とともに改憲賛成をキャンペーン」など）
- ⑤ 許容される資金が巨額にもかかわらず、違反に対する罰則が政治資金規正法と同等もしくはそれ以下とされていて、抑止効果に疑問が残ること

(3) 検討の方向

「べからず選挙法」と違って国民投票運動を原則自由としていることから生じている問題であり、制定から14年間の内外の情勢の展開のなかで提起されてきた問題でもある。

主権者である国民・市民の国民投票運動を最大限保障する見地を堅持したうえで、運動の自由や公正を実質的に侵害する過剰な資金投入の規制について、本格的な論議が行われる必要がある。

3 「同日投票」回避の問題

(1) 現行制度と問題点

a 憲法と現行法

憲法は、「この憲法の改正は、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする」

(96条)としている。また、現行の改憲手続法は、「国民投票は、国会が憲法改正を発議した日から起算して60日以後180日以内において、国会の議決した期日に行う」(2条1項)としている。

憲法と改憲手続法は、国民投票と選挙の「同日投票」の可能性を否定していない。

b 国民投票と選挙の性格

憲法改正国民投票と選挙の投票はいずれも国民が行う投票ではあるが、憲法における本質的な性格はまったく異なっている。

憲法改正国民投票は、憲法制定権力者である主権者国民によって行われる憲法そのものの改変の可否を問う投票であるのに対し、選挙の投票はその憲法によって保障された参政権を行使する投票である。

国民投票と選挙を同時に行うことは、まったく位相の違った投票を同時に行うことを意味している。

また、国民投票と選挙では、対象や期間、運動、費用などが大きく異なっている。

① 対象

国民投票は憲法改正の是非を問い、選挙は首長や議員という「人」を選ぶ。

② 運動期間

国民投票は60日から180日（事前運動の禁止はない）、選挙は最長で21日（参議院、知事）で事前運動は刑罰禁止。

③ 運動

国民投票は原則として自由、選挙は「ネット選挙」を除いてほとんど禁止。

④ 費用

国民投票には制限がなく、旧国民改正案でも巨額。選挙は厳しく制限。

このようにあらゆる面で水と油ほど違った国民投票と選挙を同時に行えば、さまざまな混乱が引き起こされる可能性がある。

c 政局化・政治化の危険

現在の政治を問い、政権を争う選挙と、将来の国のあり方にかかわる国民投票を同時に行えば、国民投票を過度に「政局化」「政治化」させ、国民な冷静な判断を困難にする危険がある。改憲手続法制定後に行われた英国のEU離脱国民投票などは、「国民投票の

政局化・政治化」に警鐘を鳴らすもので、衆議院憲法審査会が行った海外調査でも「政局化」「政治化」を厳しく戒める意見が続いたとされている。

そもそも、制定当時を考えられていた憲法改正国民投票は、「政治的な攻防」とは離れて国民の民意を受けて行うものとされていた。にもかかわらず、「同時投票」が可能であれば、衆議院の解散権を独占する内閣総理大臣が国民投票に照尺した解散を行うことで、国民投票を恣意的に「政治化」できることになる。

こうしたことから、国会においても、「解散による衆議院の総選挙との重複の回避について。ここは、回避すべきという意見でおおよそこれまでも一致していたように思います」（2020年11月26日 衆議院憲法審査会 山尾しおり議員発言）とされている。

(2) 改正論と検討

a 旧国民民主党改正案

旧国民民主党改正案（旧国民案）には、任期満了通常選挙（衆議院）・通常選挙（参議院）と衆議院解散の場合のそれぞれについて、国民投票と国政選挙を分離する規定がもうけられている。

選挙と国民投票の「重複」による周知の困難や運動の競合による混乱が理由とされているが、選挙運動期間中の国民投票運動の禁止や制限は規定されていないから、運動の「重複」そのものは避けられない。実質的には、投票日を分離して、国政選挙と国民投票の「同日投票」を法的に排除するところに眼目があると考えられる。

旧国民案では、国会の会期継続による選挙の延期（任期満了の30日後まで）や選挙・国民投票双方の期日前投票まで考慮して、国民投票期日としない「選挙関連期間」を定めており、このとおりになれば国政選挙の投票と国民投票は、期日前投票も含めて絶対に同じ日には行われないことになる。

旧国民案は「よく練り上げられた同日投票回避案」と言えよう。

b 「政局化」「政治化」の回避と憲法96条

「同日投票」の排除は、「同日投票」による国民投票の「政局化」「政治化」を回避し、冷静な民意によって憲法改正の是非の判定を行おうとするもので、重要な意味を持つものといえるだろう。

前記のとおり、憲法96条は「国会の定める選挙の際行はれる投票」＝「同日投票」を禁止してはいない。しかし、その憲法は投票日の決定を含む発議権を国会に委ねており、委ねられた国会が民意が冷静な判定を行う投票環境を確保するために、「同日投票」を法的に排除することを否定しているとは考えられない。

c 検討の方向

「同日投票」回避の問題は、憲法改正国民投票と選挙のかかわりをめぐる問題であり、それぞれに重要な意味を持つ国民投票と選挙という「2つの投票」の意味や手続などを踏まえた冷静で本格的な検討が求められる。

4 「7項目改正案」をめぐる問題

(1) 「改正案」の内容と性格

2018年6月27日、与党・改憲派（自民・公明・維新・希望）によって、7項目の改憲手続法「改正案」が提出された。

「改正案」の7項目は、以下のものである。

- ① 投票人名簿等の縦覧制度の廃止および閲覧制度の創設
- ② 「在外投票人名簿」について出国時に登録を申請できる「出国時申請」の創設
- ③ 共通投票所制度の創設
- ④ 期日前投票事由の追加と期日前投票制度の投票時間の弾力的設定
- ⑤ 洋上投票の対象の拡大
- ⑥ 繰延投票の期日の告示の期限の見直し
- ⑦ 投票所に入場可能な子どもの範囲の拡大

いずれも、投票人名簿や投票所、投票時間などの投票環境をめぐる技術的な規定の改正を行うとするのが「7項目改正案」である。この「改正案」は、2016年に複数回にわたって行われた公職選挙法（公選法）の同趣旨の改正にあわせて改憲手続法の改正を行うもので、「公選法並びの改正」と称されている。

(2) 「7項目改正案」の問題点

a 本質的な問題を回避した技術的改正

本意見書でこれまで明らかにしてきたとおり、強行採決によって生み出された改憲手続法は、根本的な問題をはらんだ欠陥法である。しかも、その欠陥はまったく解決していないばかりか、成立後の情勢の展開のなかで重大な問題がますます顕在化しつつある。

制定時からの問題である、広告放送問題、最低投票率問題、公務員・教職員の国民投票運動問題等は、附帯決議で検討が求められているにもかかわらず、検討されないままに放置されている。制定から14年間の内外の情勢の展開のなかで顕在化したネット広告問題、ビッグデータ問題、運動資金問題、外国からの干渉問題、「同日投票」問題なども、重大な問題として提起されている。

これらの問題と正面から向き合って法改正による解決をはからない限り、適正な国民投票は実行できないのであり、投票名簿や投票所、投票時間といった技術的事項の改正を先行させることは、本質的な問題の隠ぺい以外のなにものでもない。

b 「公選法並び」そのものが誤り

前項で明らかにしたとおり、憲法改正国民投票と選挙は、憲法における本質的な性格が異なり、対象・期間・運動・費用も水と油ほど異なっている。また、2016年の公選法改正の検討は、あくまで選挙を前提に行われたもので国民投票との関係を含めて十分な審議が行われた形跡はまったくない。

そうしたもとの、「憲法改正国民投票と選挙投票のかかわり」や「国民投票のあるべき投票環境」を解明・検討することなしに、「公選法並び」で終わらせようとするのは本質的な誤謬である。

また、国会が「同時投票」の回避を確認しているのであれば、投票環境を同じにする必要はそもそもない。

さらに、複数の期日前投票所を設置すると期日前投票時間の短縮が発生し得ること（60条2項の改正案）など、慎重に民意の反映をはかるべき国民投票に選挙の手續を流用するのは、民意の反映を阻害することにもなる。

改憲国民投票の投票環境は、「公選法に並べればよい」という性格のものではない。

c 「安部改憲」のための「呼び水」

18年6月の提出は、同年3月に自民党憲法改正推進本部が集約した「安部改憲4項目」の衆議院憲法審査会への提示の「導入口」とするためのものであり、それゆえにメディアも「安部改憲の呼び水」と報じた。顕在化していた本質的な問題を回避した技術的改正だけが提出されたのは、そのためである。

このこと自体が「手續法は具体的な憲法改正と切り離して公正・中立に検討する」という制定当時の確認を踏みにじった暴挙であり、この政治的な本質は現在も変わっていない。

d 「7項目改正」では実行できない

19年の公選法改正によって、「天災等の場合の開票所の設置」などの2項目が同種の技術的な改正として導入されているが、これらは反映されていない。また、感染症拡大のもとで重大な意味をもつ郵便投票の拡大は、公選法改正が未了のため組み込まれていない。

さらに、16年の公選法改正の際に附則や附帯決議で求められた検討や措置は実行されておらず、当然ながら「改正案」には反映されていない。

「7項目改正案」は、技術的な投票環境に問題を絞ったとしても、仮に採決しても再改正なしに国民投票を実行することはできない性格のものである。

(3) 「7項目改正案」は廃案に

これまで見たとおり、「7項目改正案」は、問題を回避した技術的改正で本質的な問題を隠ぺいするもので、まったく性格が異なっている選挙に「並べる」のは誤謬であり、「安倍改憲」の「呼び水」として登場した政治的本質は変わっておらず、技術的な投票環境に絞っても「採決により実行可能」とはならない性格のものである。

このような「改正案」がこのまま審議され、採決されることなどあってはならない。

「7項目改正案」は審議されないまま、廃案とされるべきである。

(田中 隆 東京)

資料 日本国憲法の改正手続に関する法律案に対する附帯決議

２００７年５月１１日、参議院日本国憲法に関する調査特別委員会において採決（自民・民主・公明の共同提出）。

１～１８の番号は意見書編集者が附している。

- １ 国民投票の対象・範囲については、憲法審査会において、その意義及び必要性の有無等について十分な検討を加え、適切な措置を講じるように努めること。
- ２ 成年年齢に関する公職選挙法、民法等の関連法令については、十分に国民の意見を反映させて検討を加えるとともに、本法施行までに必要な法制上の措置を完了するように努めること。
- ３ 憲法改正原案の発議に当たり、内容に関する関連性の判断は、その判断基準を明らかにするとともに、外部有識者の意見も踏まえ、適切かつ慎重に行うこと。
- ４ 国民投票の期日に関する議決について両院の議決の不一致が生じた場合の調整について必要な措置を講じること。
- ５ 国会による発議の公示と中央選挙管理会による投票期日の告示は、同日の官報により実施できるよう努めること。
- ６ 低投票率により憲法改正の正当性に疑義が生じないよう、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。
- ７ 在外投票については、投票の機会が十分に保障されるよう、万全の措置を講じること。
- ８ 国民投票広報協議会の運営に際しては、要旨の作成、賛成意見、反対意見の集約に当たり、外部有識者の知見等を活用し、客観性、正確性、中立性、公正性が確保されるように十分に留意すること。
- ９ 国民投票公報は、発議後可能な限り早期に投票権者の元に確実に届くように配慮するとともに、国民の情報入手手段が多様化されている実態にかんがみ、公式サイトを設置するなど周知手段を工夫すること。
- １０ 国民投票の結果告示においては、棄権の意思が明確に表示されるよう、白票の数も明示するものとする。
- １１ 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の規制については、意見表明の自由、学問の自由、教育の自由等を侵害することとならないよう特に慎重な運用を図るとともに、禁止される行為と許容される行為を明確化するなど、その基準と表現を検討すること。
- １２ 罰則について、構成要件の明確化を図るなどの観点から検討を加え、必要な法制上の措置も含めて検討すること。
- １３ 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。
- １４ 罰則の適用に当たっては、公職選挙運動の規制との峻別に留意するとともに、国民の憲法改正に関する意見表明・運動等が萎縮し制約されることのないよう慎重に運用すること。
- １５ 憲法審査会においては、いわゆる凍結期間である三年間は、憲法調査会報告書で指摘された課題等について十分な調査を行うこと。
- １６ 憲法審査会における審査手続及び運営については、憲法改正原案の重要性にかんがみ、定足数や議決要件等を明定するとともに、その審議に当たっては、少数会派にも十分配慮すること。

- 17 憲法改正の重要性にかんがみ、憲法審査会においては、国民への情報提供に努め、また、国民の意見を反映するよう、公聴会の実施、請願審査の充実等に努めること。
- 18 合同審査会の開催に当たっては、衆参各院の独立性、自主性にかんがみ、各院の意思を十分尊重すること。

資料 関係年表（改憲手続法・憲法審査会と改憲問題）

- 1990年 イラク、クウェート侵攻。国連平和協力法案・廃案。ソ連崩壊、湾岸戦争（91年）
- 1992年 PKO法。陸上自衛隊・カンボジアへ。
- 1994年 政治改革、北朝鮮核疑惑、読売新聞社・改憲案、警察庁に生活安全局。
- 1999年 周辺事態法・憲法調査会設置法・盗聴法・国旗国家法・地方分権一括法など成立。
- 2000年 衆参両院に憲法調査会。
- 01年 1月 アメリカ・ブッシュ政権成立。小泉純一郎内閣成立（4月）。
9月 「同時多発テロ」（9・11事件）。アフガン報復戦争（10月）。
11月 「テロ」特措法成立。補給艦隊インド洋へ。改憲議連・国民投票法案。
- 02年 4月 有事3法案提出。
9月 アメリカ「国家安全保障戦略」（ブッシュ・ドクトリン）。
- 03年 3月 米英軍、イラク攻撃開始。中央教育審議会最終報告。
6月 有事3法成立。イラク特措法、労働者派遣法改正（製造業派遣解禁等）成立。
- 04年 2月 陸海空3自衛隊イラク派遣。陸上自衛隊・サマワに駐屯。
6月 有事10案件（国民保護法など）成立。年金改革法成立。
11月 自民党「憲法改正草案大綱」（現行憲法の体系を否定。全面改憲）。
12月 新「防衛計画の大綱」（テロなどの脅威に対応）。
- 05年 1月 日本経団連「わが国の基本問題を考える」（9条2項と96条の改憲）。
4月 衆参両院憲法調査会・報告書。
9月 総選挙で自民党圧勝（郵政選挙）。郵政改革法成立。
11月 自民党大会・新憲法草案（自衛軍の海外侵攻、責務・秩序の重視）採択。
- 06年 5月 米軍・自衛隊再編合意（2+2）。改憲手続法案提出。
9月 安倍晋三内閣（第一次）成立。「教育再生会議」設置（10月）。
12月 教育基本法「改正」、防衛省昇格法成立。
- 07年 1月 日本経団連「希望の国、日本」。安倍首相「戦後レジームの脱却」。
5月 改憲手続法成立。規制改革会議・第1次答申。
6月 教育三法、米軍再編特措法、イラク派兵延長法など成立。情報保全隊問題発覚。
7月 参議院選挙で自民党惨敗。安倍首相退陣・福田康夫内閣成立（9月）。
11月 「テロ」特措法期限切れ、補給艦隊インド洋から帰還。
この間 格差社会、貧困・窮乏が社会問題化。構造改革への批判が急速に強まる。
- 08年 4月 名古屋高裁・イラク派兵違憲判決。イラクから撤退（12月）。
9月 麻生太郎内閣成立。
この間 サブプライムローン問題に端を発した世界金融危機。世界同時不況。
- 09年 1月 アメリカ・オバマ政権成立。核廃絶演説（4月）。

- 3月 ソマリア沖に護衛艦派兵、海賊対処法成立（6月）。
- 8月 総選挙で自民党歴史的惨敗。麻生内閣総辞職・鳩山由紀夫内閣成立（政権交代 9月）。
- 10年 6月 菅直人内閣成立。参院選で民主党敗北・与野党逆転（7月）
- 11年 3月 東日本大震災・福島原子力発電所事故。自衛隊・災害派遣。
- 9月 野田佳彦内閣成立。
- 11月 衆参両院の憲法審査会始動。
- 12年 自民党・憲法改正草案。尖閣列島国有化・日中関係緊迫へ。
- 12月 総選挙で民主党惨敗。野田内閣総辞職・安倍晋三内閣（第二次）成立（政権交代）。
- 13年 1月 安倍首相・96条改憲を答弁。
- 7月 参議院選挙で民主党敗北。衆参「ねじれ」解消。
- 11月 国家安全保障会議（NSC）設置法強行。
- 12月 秘密保護法・強行採決。「国家安全保障戦略」・「防衛計画の大綱」・中期防衛力整備計画。
- 14年 4月 武器輸出三原則廃止・防衛装備輸出三原則に移行。
- 5月 安保法制懇・集団的自衛権容認の報告書。法案化へ政府・与党協議開始。
- 6月 改憲手続法改正（14年改正）、凍結解除。
- 7月 閣議決定により集団的自衛権限定容認へ憲法解釈を変更。
- 12月 総選挙。与党3分の2を超える議席を確保。第三次安倍晋三内閣。
- 15年 4月 ガイドライン改定（15ガイドライン）。日米共同文書。
- 5月 政府・安保法制（戦争法案）を国会提出。反対運動・世論が国会と法案を包囲。
- 9月 安保法制（戦争法案）、参議院で強行採決。市民と野党の共闘の前進。
- 16年 6月 英国国民投票・EU離脱多数。キャメロン首相、辞職。
- 7月 参議院選挙。改憲政党3分の2を確保。
- 17年 1月 アメリカ・トランプ政権成立。
- 2月 南スーダンPKO日報隠ぺい問題。森友問題・加計問題、問題化
- 5月 安倍首相。「自衛隊明記」改憲（安部改憲）を提唱。南スーダンPKO撤収。
- 6月 共謀罪法案、強行採決。都議会議員選挙、自民党・歴史的敗北（7月）。
- 11月 衆院憲法審査会、海外調査報告の自由討議。政治化・政局化の回避を強調。
- 18年 2月 裁量労働・データねつ造発覚、森友文書改ざん発覚（3月）
- 3月 自民党憲法改正推進本部。改憲「4項目」を集約。憲法審査会への「提示」を狙う。
- 6月 与党・改憲派、「7項目改正案」（呼び水改正案）提出。
- 19年 5月 「桜を見る会」問題化。安倍首相の公設第一秘書略式起訴（20年12月）。
- 7月 参議院選挙。市民と野党の共闘、改憲政党3分の2確保を阻止。
- 11月 衆院憲法審査会、海外調査報告の自由討議。
- 20年 4月 新型コロナウイルス拡大により緊急事態宣言（全国）。
- 5月 検察庁法案問題化、反対世論で法案撤回。黒川検事長、賭麻雀問題で辞任。
衆院憲法審査会、改憲手続法をめぐる自由討議。
- 9月 安倍晋三内閣総辞職・菅義偉内閣成立。「国民世論盛り上がり」（退任記者会見）。
- 12月 衆院憲法審査会、「7項目改正案」審議入り。幹事長会談で「通常国会で結論」
- 21年 1月 再び「新型コロナ」の緊急事態宣言（11都府県）。アメリカ・バイデン政権成立。

改憲手続法をめぐる自由法曹団の意見書・報告書

2006年

3月28日「改憲憲を押し進める国民投票法案に反対する意見」

6月 8日「憲法改悪のための国民投票法案の廃案を求める意見書」

2007年

2月 7日「改憲手続法案に反対する意見書」

3月 5日「イタリア調査報告 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」

4月 2日「改憲手続き法案に反対する意見書」

(MIC、JCJ、マスコミ関連九条の会、自由法曹団)

4月 2日「改憲手続き法案の修正案に反対する意見書」

8月 9日「改憲手続法 国会審議録検討集 改憲手続法成立阻止のとりくみ
到達と今後の課題」

2009年

10月24日「改憲手続法（国民投票法）の廃止・凍結を求める ― 暴走国会
が生んだ未完成の欠陥法」

2013年

11月15日「改憲手続法『改正』についての見解」

意見書・報告書は、自由法曹団の下記のホームページに掲載しています。

<https://www.jlaf.jp/old/menu/kenpou-meibun.html>

自由法曹団のトップページ (<https://www.jlaf.jp/>) からは、「過去のホームページ」「憲法・平和」「明文改憲」をクリックしてください。

本意見書を構成する6本の論稿は、憲法改正問題や大阪市住民投票問題での自由法曹団の活動と改憲阻止対策本部の論議を踏まえて、団員弁護士である田中隆、藤木邦顕、山口真美、松島暁、緒方蘭が執筆し、編集にあたった田中が「発表にあたって」と資料を付しています。

憲法審査会に問われているもの

—— 改憲手続法をめぐる問題点・論点

2021年 3月 1日

編 集 自由法曹団改憲阻止対策本部

発 行 自由法曹団

〒112-0014 東京都文京区関口 1-8-6

メゾン文京関口Ⅱ 202号

Tel 03-5227-8255 Fax 03-5227-8257

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