短報

イギリスにおける国民投票法制
── 国民投票運動資金を中心に ──

間柴泰治

はじめに

第163回国会で、憲法改正に関わる国民投票法案の審議等を目的とした「日本国憲法に関する調査特別委員会」が衆議院に設置された。本格的な法案審議は、次期通常国会以降と目されているが、与党と民主党から法案要綱が公表されており、これらを素材として、このような法律制定そのものの是非を含め、既に議論が広く行われている。

ところで、管見によれば、議論の中心は、投票権者資格、投票方法、国民投票運動規制であり、国民投票運動資金に注目する議論は見当たらない。本稿は、2000年の「政党、選挙及び国民投票に関する法律（以下「2000年法」という。）」(1)によって国民投票に関する一般法制を確立したイギリスの事例を紹介し、わが国における今後の議論の一助とするものである(2)。

Ⅰ　イギリスにおける国民投票の歴史

イギリスで実施された国民投票の例は決して多くはない。例えば、全国規模での実施例は、欧州共同体への加盟継続の是非が問われた1975年６月５日の国民投票（以下「1975年国民投票」という。）のみである。しかし近年、選挙制度改革や地方分権、欧州統合など重要な政策課題について、国民投票の実施が検討され、その一部は実現するに至り、イギリスの政治過程における国民投票の重要性が広く認識されるようになった。

こうした状況を背景に、政党の資金に関する問題点とその改善策について諮問された「公職者の行為規範に関する委員会」は、1998年10月に公表した報告書(3)（以下「報告書」という。）の中でその重要性を指摘し、特に一章を設けて、国民投票に関する一般法制の確立を勧告している。1999年７月、その勧告の大部分を取り入れた法案が政府によって作成され、ほぼ原案通りに成立して2000年法となった。しかし、国民投票に関しては、Ⅲで述べる通り、政府によって重要な修正が施されたことが注目される(4)。

なお、2000年法の国民投票に関わる規定は、① 連合王国全土、② イングランド・スコットランド・ウェールズ・北アイルランドのうち１以上の地方、③ イングランド内の地域、のいずれかで実施される国民投票に適用され、地方自治のあり方をめぐって2004年11月４日にイングランド北東部で実施された国民投票に初めて適用された。

Ⅱ　イギリスにおける国民投票法制の論点

国民投票法制について、報告書は、これを新

---

(1) Political Parties, Elections and Referendums Act (2000 Ch. 41).

(2) Referendum は、実施範囲によって「国民投票」と「住民投票」とにしばしば訳し分けられるが、本稿ではすべて「国民投票」とした。

(3) Committee on Standards in Public Life, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Cm4057 (1998.10).

(4) なお、2000年法全体の概要については、大曲薫「イギリスの政治資金規制改革の構図と論点」中村睦男ほか編『立法の実務と理論』信山社, 2005, p.601-638. を参照。

たに設計するのではなく、これまでのイギリスにおける経験を可能な限り参照し、国民投票固有の論点について適切に修正する、という立場を採用した。すなわち、現行の選挙制度と、1975年国民投票での経験をもとに検討を行ったのである。

国民投票法制を検討する上で、報告書が最も重視したのは、「公平性（fairness）」の保障であった。しかし、これを実現する制度の設計は、それほど容易なものではない。たとえば、ある政策課題の賛否を国民投票で問うたとしよう。この場合、すべての投票権者が、賛否両論の見解に接し、あるいは議論に参加し、自ら判断するのが理想的である。しかし、すべての主要政党、あるいは巨額の資金を持つ勢力が、いずれか一方に与している場合、もう一方の見解を投票権者に広く流布することは、実際上、困難を極めるだろう。他方、このような状況の矯正を意図して安易に法的規制を行えば、表現の自由に対する深刻な侵害を引き起こしかねないし、そもそも議論を盛んにして各投票権者の判断に資するという規制の目的を没却することに繋がる。

Ⅲ　個別論点の検討

以上のような視点に立った報告書が検討した論点を整理すれば、以下の5点にまとめられよう。

① 国民投票運動の主体の透明性確保
② 国民投票運動に関する寄付の規制
③ 国民投票運動に関する支出制限
④ 国民投票運動に対する公的助成
⑤ 国民投票に関する政府の活動範囲

これらの点に関し、2000年法が報告書の勧告をほぼ受け入れながらも、重要な修正を含むのは前述のとおりである。以下では、上記の論点に関する報告書の検討と勧告を、2000年法の対応する項目と共に紹介する。

1　国民投票運動の主体の透明性確保

(1)　国民投票運動の主体

報告書は、国民投票運動の主体の要件を特に定めず、個人や団体、政党などは、自由に国民投票運動を行うことができるとした。ただし、国民投票運動のために25,000ポンド超の支出を行うことができないものとしている。

25,000ポンド超の支出を行おうとする場合は、選挙委員会(5) に対して所定の届出を行い、「認定運動者（permitted participant）」の地位を得ればよい（ただし、既に政党としての登録を行っている場合、この届出は免除される。）。

この点について、2000年法では、報告書の勧告に沿いつつも、認定運動者でなければ支出できない限度額が25,000ポンド超から10,000ポンド超に引き下げられている。

(2)　収支報告義務

報告書は、国民投票運動の主体のうち、認定運動者に対して、2000年法が定める政党と同様の収支報告を義務付けている。2000年法では、250,000ポンド超支出した認定運動者に関して、外部監査を義務付ける措置を追加された。これらをまとめると以下の通りである(6)。

(5)　選挙委員会は、2000年法の執行を任務とする、議会の下に設置された独立機関である。国民投票の実施においても中心的役割を担う。

(6)　なお、1975年国民投票では、以下の政府文書で包括団体の収支が公開された。
The Lord President of the Council, *Accounts of Campaigning Organizations*, London : Her Majesty's Stationary Office, Cmnd6251 (1975.10).

① 国民投票から3か月以内に選挙委員会に収支報告
② 総額5,000ポンド超を寄付した者の報告
③ 250,000ポンド超の支出を行った場合は、国民投票から6か月以内に収支を、外部監査を受けた上で選挙委員会に報告［2000年法による追加］

⑶ 頒布する文書の責任表示

この点について、報告書は特に言及していないが、2000年法は、国民投票運動の一環として国民投票運動の主体が文書を頒布する場合、当該文書に、①印刷者、②出版責任者、③総責任者の氏名と住所を表示しなければならないことを定めている。ここでいう「文書」とは、ビラ、ポスター、新聞・雑誌広告のほか、インターネットやビデオを利用したものまで含まれる。これは、国政選挙について定める1983年の国民代表法(7)で既に実施されている趣旨を拡張したものである。

2 国民投票に関する寄付の規制

報告書と2000年法は、選挙運動に関し、外国人やイギリス国内を主な活動領域としない企業・労働組合などによる、政党への寄付を禁止している。それ以外の者は、例えば個人の場合は選挙人登録を、企業の場合は会社法上の登録を行うことによって、寄付ができるとされている。これは、登録を通じて身元を明らかにし得る者のみに、寄付を行い得る地位「寄付認容者(permissible donor)」を認め、もって資金を通じた選挙過程への不当な介入を防止しようとするものである。

国民投票運動についてもこれと同様の考え方が援用され、国民投票運動に関する寄付ができるのは、寄付認容者のみである。

3 国民投票運動に関する支出制限

一般に、国民投票運動の公平性を保障する手段として、①公平性を阻害する行為の規制（消極的措置）、②公平性を助長する行為の促進（積極的措置）の2つが挙げられよう。

報告書は、前者に該当する国民投票運動に関する支出制限に対し、否定的見解を明らかにしている。すなわち、このような支出制限は、①法技術上あるいは運用上の困難があること、また、より深刻なことには、②表現の自由を著しく侵害する危険があることを指摘し、反対している。

ところが、以上のような報告書の指摘にもかかわらず、政府は、公平性の保障に支出制限は有効であり、また、適正な運用も可能であると主張し、これを導入した。結果、2000年法は、以下の通りの支出制限を設けている。

① 包括団体（以下の4⑴を参照）
500万ポンド

② 政　党

直近総選挙での得票率	限 度 額
30%超	500万ポンド
20%超30%以下	400万ポンド
10%超20%以下	300万ポンド
5%超10%以下	200万ポンド
5%以下	50万ポンド

③ その他の認定運動者
50万ポンド

4 国民投票運動に対する公的助成

国民投票運動の公平性を保障する手段に積極・消極の2種類の措置があることは前述のとおりであるが、報告書は、消極的措置には否定的な一方、積極的措置については肯定的であった。すなわち、公平な国民投票運動の実現に足る最

⑺ Representation of the People Act (1983 Ch.2).

低限の公的助成を提案している。その提案の概要を、以下で見てみよう。なお、これらの提案は、2000年法に取り入れられている。

⑴　公的助成の対象

公的助成の対象となるのは、国民投票の設問に対する各見解を代表する「包括団体（umbrella organization）」である。たとえば、賛成または反対の2つの見解がある場合は、それぞれ一の包括団体が公的助成の対象となる。また、3以上の見解が認められる場合は、各見解につき一の包括団体が助成対象となる。

助成対象となる包括団体の指定は、候補となる認定運動者たる団体の申請に基づいて、選挙委員会が行う。選挙委員会は、申請団体が真に当該見解を代表しうるか否かの観点から審査し、もし、すべての見解について代表しうる団体がないと思慮される場合は、いずれの団体も指定しない。この場合は、いかなる団体に対しても公的助成は行われない。

なお、包括団体の指定は、自然発生的に国民投票運動団体が設立されることを前提としており、政府が包括団体の設立に関与することは想定されていない。

⑵　公的助成の内容

各包括団体に給付される公的助成は、以下に掲げる4種である。

① 600,000ポンドを下回らない額の助成金
② 文書を配送する目的での郵便の無償利用
③ 集会用の会場の無償利用
④ 放送枠の無償利用

このうち、①について、包括団体が有効な国民投票運動を行うためには、事務所の賃貸、一定の備品や消耗品の借用または購入、3名または4名程度の有給職員の雇用が最低限必要であると想定し、これらを賄うに足る金額を算定するべきであるとした。

そして、1975年国民投票では、同趣旨の助成金125,000ポンドが賛成・反対双方の包括団体に交付された実績を踏まえ、物価上昇率を勘案して算出した同等額の600,000ポンドを下限として示している。

これらの提案を受けて2000年法は、公的助成金の額を、600,000ポンドを超えない範囲で選挙委員会が決定するとした。

また、②から④までは、1983年の国民代表法にもとづいて現在の国政選挙で既に実施されており、国民投票に援用されたものである。

なお、④については、従前、放送事業者側がその実施に消極的であった。これは、選挙と国民投票との性質の違いを要因とする、公平性実現の困難性を理由とした見解である。すなわち、選挙では、政党間の対立が明確であり、それゆえ公平性の配慮は、政党を単位として行えば十分であった。これに対して国民投票は、例えば、ある課題に対する賛否が問われている場合、ほとんどの政党が一方の見解を支持することがあり得るし、あるいは、主要政党内で賛否が分かれることもあり得る。換言すれば、国民投票の場合、放送事業者は、選挙の場合と同様に政党を単位とした配慮をするだけでは公平性が維持できないのである。放送事業者の示した消極的見解は、こうした理解に基づくものであった。

この見解に対して報告書と2000年法は、包括団体を単位とした配慮によって、公平性の実現は可能であると示している。

5　政府の活動範囲の規定

報告書は、国民投票の公平性を保障する点で、国民投票運動に関して政府が行いうる活動の範囲に注目している。

仮に、2005年に予定されていた欧州憲法条約批准に関する国民投票のように、政府が特定の見解を支持している場合を想定してみよう。このような場合、もし、政府が自由に国民投票運動を行い得るとすれば、その圧倒的な資金力、組織力を駆使し、他の見解を支持する側に対し

て国民投票運動を優位に進めることは明らかである。

この点に関して報告書は、以下のような提案を示している。

- 大臣等が、国民投票について、個人の見解を表明すること　⇒　自由
- 大臣等が、国民投票運動のために、政府の資源を利用すること　⇒　禁止

このような報告書の立場は、選挙における規律を援用したものである。すなわち、選挙運動期間中、首相や大臣は、有権者の支持を得るために自らの信じる政策を積極的に訴える一方、その目的のために公費を使用してはならないし、公務員や公用車、政府広報組織なども利用してはならない。報告書の提案は、これと同様の規律を国民投票に援用しようとするものである。

また、報告書は、政府が公費によって、国民投票に付される課題についての「事実に関する資料」の頒布にも警戒する。これは、過去の国民投票において、政府から投票権者に配布された同趣旨の資料が、結果的に政府に有利な見解への支持を促進する効果を持っていたと理解しているからである。

これらの検討を総合すると、報告書は、国民投票に関し、政府に厳格な中立性を要求していると解することができよう。

2000年法は、以上の報告書の提案を原則として受け入れ、国民投票実施日の28日前以降、資料の配布を禁止している。ただし、個々の市民から特に要求がある場合には、資料の提供を妨げないものとした。なお、国民投票への参加促進などの活動が期待される選挙委員会は、この禁止の適用から除外されている。

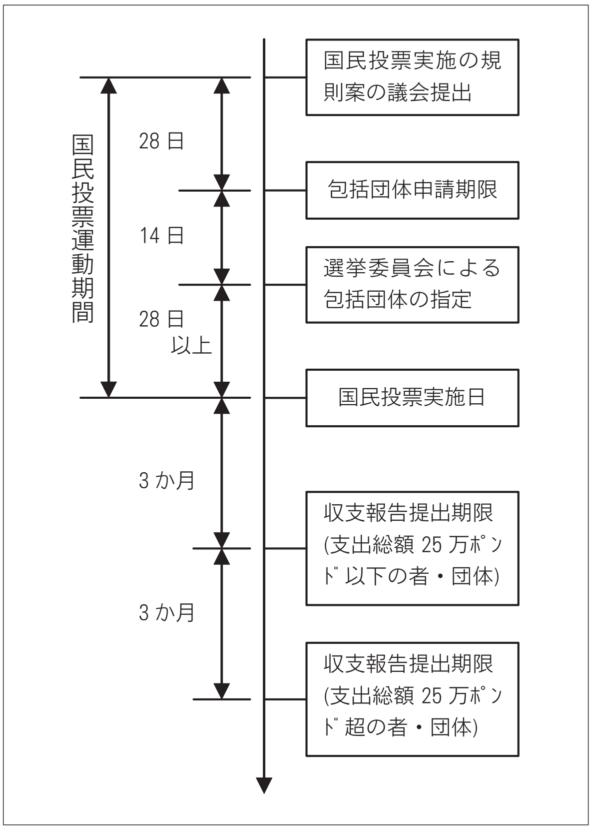
Ⅳ　国民投票の日程

国民投票の日程は、２つの理由から重要である。第一に、包括団体が公的助成を受ける資格を得てから国民投票実施日までの期間が極端に短い場合、有効な国民投票運動が不可能となるからであり、第二に、支出制限や収支報告の対象となる期間を決定するからである。

この点について、報告書は特に言及していないが、2000年法は、国民投票運動の始期を、当該国民投票を実施する規則案の議会提出日とし、終期を国民投票実施日としている。この間に、選挙委員会は、申請に基づいて包括団体の指定を行うが、申請期間、審査期間は、それぞれ28日、14日と、包括団体の指定から投票日まで期間は28日以上と法定されている（図１）。

以上から、国民投票運動期間は、少なくとも10週間となる計算となる。もちろん、包括団体の指定から投票日までの期間は、28日以上と定められているので、これ以上の期間を設けることは差し支えない。

（図１）　国民投票の日程



（出典）筆者作成

Ⅴ　今後の展望

報告書と2000年法は、選挙委員会に対し、国民投票制度の評価を行い、その結果を報告書にまとめ、必要があれば議会と政府に勧告を行う権限を与えている。

この規定に基づき、2005年10月４日、イングランド北東部で2004年11月に実施された国民投票に関する報告書(8) が公表された。ここでは、当該国民投票の実施状況を検討した上で、国民投票実施の日程、支出制限、政府の活動範囲などについて見直しを求める勧告が行われている。

2005年中の実施が予定されながら、同年６月に延期が発表された欧州憲法条約批准の国民投票は、現在のところ、改めて実施される見通しは立っていない。しかし、実施されれば、イギリス史上２度目の、そして2000年法が適用される初めての全国規模での国民投票となり、イギリスにとって非常に重要な経験となろう。

おわりに

わが国では、憲法が定める憲法改正、地方自治特別法の場合の外、憲法または法律が認める公職者のリコールを除き、法的拘束力を持つ国民投票は認められないと解されてきた。それゆえ、地方自治体において法的拘束力を持たない諮問的な形式での実施例が見られるものの、わが国は、ある政策課題の是非を問う国民投票の経験を十分に蓄積しているとは言い難い。それゆえ、国民投票法制を論じる上で、イギリスなど諸外国の経験から学ぶべき点は少なくないと思われる。

【参考文献】　注に挙げた文献を除く。

・The Home Secretary, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Cm 4413 (1999. 7).
・Oonagh Gay, Edward Wood, *The Political Parties, Elections and Referendums Bill - Referendums and Broadcasting* (Research Paper 00/3), House of Commons Library, 2000.
・*Explanatory Notes: Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, The Stationary Office Limited, 2000.
・K. D. Ewing, "Transparency, Accountability and Equality: The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000", *Public Law*, 2001, pp.542-570.

（ましば　やすはる　政治議会課）

⑻　The Electoral Commission, *The 2004 North East regional assembly and local government referendums*, London: The Electoral Commission, 2005.