

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	国民投票運動におけるインターネット利用の規制（解説）
他言語論題 Title in other language	Legal Regulations for Referendum Campaigns Using the Internet
著者 / 所属 Author(s)	南 亮一（MINAMI Ryoichi） / 国立国会図書館調査及び立法考査局主幹 憲法調査室
雑誌名 Journal	レファレンス（The Reference）
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	852
刊行日 Issue Date	2021-12-20
ページ Pages	3-10
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語（Japanese）
摘要 Abstract	英国、フランス、アイルランド、米国カリフォルニア州及びニュージーランドの国民投票運動におけるインターネット利用の規制に関する法制度をまとめて解説する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 国民投票運動におけるインターネット利用の規制（解説）

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 憲法調査室 南 亮一

## 目 次

はじめに

- I 国民投票運動と選挙運動に係る規制の共通性
- II 国民投票運動におけるインターネット利用の規制の目的
- III 国民投票運動におけるインターネット利用の規制の内容
  - 1 広告主等の氏名等の広告への表示義務
  - 2 投票運動費用の上限額の設定
  - 3 外国人等に対する規制
  - 4 インターネット上の情報操作対策
  - 5 その他の規制

おわりに

キーワード：国民投票、国民投票運動規制、インターネット、情報操作対策、英国、米国、カリフォルニア、フランス、アイルランド、ニュージーランド

## 要 旨

- ① 本稿は、小特集「国民投票運動におけるインターネット利用の規制」の各記事と、本誌第 851 号（令和 3 年 11 月号）掲載記事（pp.109-141）を基に、英国、フランス、アイルランド、米国カリフォルニア州及びニュージーランドでの国民投票運動におけるインターネット利用の規制に関する法制度について、法案提出準備段階の情報も併せて解説するものである。
- ② 日本においては、憲法改正の国民投票運動と選挙運動との性格には大きな違いがあるという理解の下、国民投票運動の規制は投票が公正に行われるための必要最小限のものとする事とされたことから、選挙運動の規制と比較してかなり緩やかなものになっている。それに対し、各国においては、国民投票運動と選挙運動の差異を意識しない制度設計となっている事例が大半を占めている。
- ③ 国民投票運動におけるインターネット利用の規制の目的には、透明性の確保、公正な機会の確保及びインターネット上の情報操作対策があり、インターネット広告の内容以外の規制が多く見られる。英国や米国の一部の州では、内容規制自体の導入についての議論も見られ、その導入に当たっての課題が指摘されている。
- ④ 国民投票運動におけるインターネット利用の規制の内容は、大きく a) 広告主等の氏名等の広告への表示義務（英国（法案）、アイルランド（法案）、米国カリフォルニア州及びニュージーランド）、b) 投票運動費用の上限額の設定（英国及びニュージーランド）、c) 外国人等に対する規制（フランス、アイルランド（法案）及びニュージーランド）、d) インターネット上の情報操作対策（フランス）及び e) その他の規制の 5 つに分類することができる。

## はじめに

本稿は、小特集「国民投票運動におけるインターネット利用の規制」の各記事と、本誌第851号（令和3年11月号）掲載の記事<sup>(1)</sup>を基に、英国、フランス、アイルランド、米国カリフォルニア州及びニュージーランドでの国民投票<sup>(2)</sup>運動におけるインターネット利用の規制に関する法制度<sup>(3)</sup>について、法案提出準備段階の情報も併せて解説するものである。

具体的には、国民投票運動におけるインターネット利用の規制状況についての理解に資するため、①国民投票運動と選挙運動に係る規制の共通性、国民投票運動におけるインターネット利用の規制の②目的並びに③内容（a. 広告主等の氏名等の広告への表示義務、b. 投票運動費用の上限額の設定、c. 外国人等に対する規制、d. インターネット上の情報操作対策及びe. その他の規制）という観点から各国<sup>(4)</sup>の制度を比較する。

## I 国民投票運動と選挙運動に係る規制の共通性

日本においては、憲法改正の国民投票運動と選挙運動の性格には大きな違いがあるという理解の下、国民投票運動の規制は投票が公正に行われるための必要最小限のものとする<sup>(5)</sup>こととされ、選挙運動の規制と比較してかなり緩やかなものとなっている<sup>(5)</sup>。

これに対し、本稿で取り上げた各国においては、国民投票が憲法改正のみを対象としているわけではないことから、国民投票運動と選挙運動との差異を意識しない制度設計となっている事例が大半を占めている。代議院議員の総選挙と同時に国民投票を行うことが通例であるニュージーランドの場合、投票に係る実務の混乱を回避するため、国民投票運動に対して選挙運動の規制とそろえた規制がなされている<sup>(6)</sup>。フランスにおいても、選挙運動におけるインターネット規制の規定が国民投票運動にも準用されるとされている<sup>(7)</sup>。また英国では、「インプリント<sup>(8)</sup>表示」の義務付けがデジタル広告にも適用されることを明確化する法案（2021年選挙

\*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和3（2021）年11月1日である。

(1) 南亮一「ニュージーランドの国民投票制度—概要及び広告規制—」『レファレンス』851号, 2021.11, pp.109-141. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11884865\\_po\\_085105.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11884865_po_085105.pdf?contentNo=1)>

(2) 英国においてウェールズ、スコットランドなどの特定の地域を対象として行われるレファレンダム及び米国カリフォルニア州における州民投票は国民投票ではないが、表記の煩雑さを避けるため、本稿ではこれらを含め、「国民投票」と表記する。

(3) 規制については法律による規制のほか、業界の自主規制のようなものも見られるが、本稿では取り上げない。

(4) 米国カリフォルニア州は「国」ではないが、表記の煩雑さを避けるため、本稿では一括して「国」と表記する。

(5) 衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会報告書』2005.4, p.470では、「憲法改正の国民投票においては、多様な立場からの多様な声が国民的な議論を作り上げていくことが重要であり、憲法改正の国民投票法を制定する場合には、投票に係る政治活動の自由を相当広範に確保することが前提でなければならない」とされ、日本国憲法の改正手続に関する法律（平成19年法律第51号）の検討過程においても「選挙運動は人を選ぶ、政党を選ぶ、こういう選挙と、それから国民投票運動の場合は国家の基本的なありようというものを選択するというところでございますので、この二つの運動には（中略）大きな違いがまずあると思います」という見解（第165回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第4号 平成18年11月2日 p.10における赤松正雄委員の発言）が述べられている。

(6) 南 前掲注(1), pp.111-112.

(7) 奥村公輔「フランスの国民投票運動におけるインターネット利用の規制」『レファレンス』852号, 2021.12, p.43.

(8) 広告印刷者（printer）、広告者（promoter）及び広告主の名前と住所を示す関連事項をいう。今井良幸「英国のレファレンダムにおける投票運動規制—その現状とインターネット上の投票運動への導入に向けた動向—」『レファレンス』852号, 2021.12, p.21.

法案（Election Bill 2021）が2021年10月現在審議中であるが、この明確化についても現行制度と同様、選挙運動と別の扱いとはされていない<sup>(9)</sup>。アイルランドで2021年10月末時点において法案提出準備段階である「2020年選挙改革法案の全体構想（General Scheme of the Electoral Reform Bill 2020）」に係るインターネット広告規制も、選挙運動のためのインターネット広告も含めた「オンライン政治広告」に対する規制として導入することを定めるとされている<sup>(10)</sup>。米国カリフォルニア州においても、政治広告の透明性の向上を目的としてインターネット広告規制が導入されているが、国民（州民）投票運動を別扱いとはしていない<sup>(11)</sup>。

他方、同じ英国でも、支出面における国民投票運動規制については、選挙運動規制とは別に規定が設けられており<sup>(12)</sup>、本稿で取り上げた各国の制度の中では唯一、選挙運動規制とは別扱いとなっている。

## II 国民投票運動におけるインターネット利用の規制の目的

本稿で取り上げた各国の国民投票運動におけるインターネット利用の規制の目的には、透明性の確保（英国（法案）<sup>(13)</sup>、アイルランド（法案）<sup>(14)</sup>、米国カリフォルニア州<sup>(15)</sup>、ニュージーランド<sup>(16)</sup>）、公正な機会の確保（英国<sup>(17)</sup>、ニュージーランド<sup>(18)</sup>）及びインターネット上の情報操作対策（フランス<sup>(19)</sup>）が見られた。すなわち、インターネット広告の内容以外の規制を目的とする規制が多く見られる。

英国<sup>(20)</sup>や米国の一部の州<sup>(21)</sup>のように、インターネット広告の内容規制の導入についての議論がなされているところでは、その導入に当たっての課題が指摘されている。例えば英国では、①言論の自由に萎縮効果を与える危惧がある点、②表現内容の真実性が高度な論争になり得る点及び③誤った信念を定着させかねない点の3点が挙げられている<sup>(22)</sup>。

(9) なお、インプリント表示の義務付けについては、2014年に実施されたスコットランド独立のレファレンダムのために制定された「2013年スコットランド独立レファレンダム法（Scottish Independence Referendum Act 2013）」に基づき、このレファレンダムにおいて先行的に実施されている。同上、p.24。

(10) 井田敦彦「アイルランドにおけるオンライン政治広告の規制をめぐる動向—憲法改正国民投票の観点から—」『レファレンス』852号、2021.12、pp.60-61。

(11) 小久保智淳「カリフォルニア州における州民投票とインターネット広告規制」『レファレンス』852号、2021.12、p.77。

(12) 2021年選挙法案（Election Bill 2021）。今井 前掲注(8)、p.16。

(13) 「(法案)」は2021年10月の時点で法案段階であることを示す。同上、p.24。

(14) 「(法案)」は2021年10月の時点で法案提出準備段階であることを示す。井田 前掲注(10)、p.60。

(15) 小久保 前掲注(11)、p.77。

(16) 南 前掲注(1)、p.130。

(17) 今井 前掲注(8)、p.16。

(18) 南 前掲注(1)、p.130。

(19) 奥村 前掲注(7)、pp.43-44。

(20) 今井 前掲注(8)、pp.26-27。

(21) 小久保 前掲注(11)、pp.80-81。

(22) なお、③については、具体的には、「自分の考えと矛盾するような歓迎しない情報を受け取った場合、自分の意見への挑戦に抵抗するだけでなく、元の意見をより強く支持するようになるという「バックファイヤー効果（backfire effect）」が生じる可能性がある」ため、「特定の内容を含む広告の削除等の対応を行うことにより、かえって事態を悪化させかねないという懸念もある」ということである。今井 前掲注(8)、p.27。

### Ⅲ 国民投票運動におけるインターネット利用の規制の内容

#### 1 広告主等の氏名等の広告への表示義務

これは、インターネット広告における透明性の確保のために設けられているもので、表示対象者、表示すべき情報の種類において国ごとに差異が見られる。これをまとめると表のとおりとなる。広告主等の氏名又は名称及び住所とするところが多いが、その他の情報の表示を義務付けることもある。

表 国民投票運動に係るインターネット広告への広告主等の氏名等の表示義務の一覧

国	表示を義務付けられる者	表示を義務付けられる情報	根拠条文
英国（法案） <sup>(注1)</sup>	広告者及び広告主	広告者及び広告主の氏名又は名称及び住所	2021年選挙法案第38条
アイルランド（法案） <sup>(注2)</sup>	オンラインプラットフォーム <sup>(注3)</sup>	「透明性に関する公示」（次の①～⑥） ①オンライン政治広告の購入者の氏名・名称、住所、電子メールアドレス及びウェブサイトのアドレス ②マイクロターゲティングの利用の有無の確認及び利用している場合における当該マイクロターゲティングに用いられている基準の記述 ③オンライン政治広告の対象者が、特性の類似した対象者のリストに依拠しているか否かの確認及び依拠している場合における当該オンライン政治広告の対象者の特性の記述 ④オンライン政治広告に支払われた額（コンテンツの作成及びオンラインでの配置、表示又は宣伝のために支払われた額を含む。） ⑤オンライン政治広告がオンラインプラットフォーム上で配置、表示又は宣伝が行われる日数並びに広告活動の開始日及び終了日 ⑥到達しようとする閲覧数及び利用者による反応数	2020年選挙改革法案の全体構想項目第121(2)
米国カリフォルニア州	オンラインプラットフォーム	次のいずれかを行う義務が課せられる。 ①掲載する広告に隣接して、“Paid for by”等の文字に続けて政治団体の名称等を記載すること。 ②“Who funded this ad?”等の文字をクリックすると政治団体の名称等を掲載するウェブページのハイパーリンクを配置すること。	カリフォルニア州政府法典第84504.6節(c)項
ニュージーランド	広告主	広告主の氏名又は名称及び住所	2019年国民投票枠組法第52条

(注1) 「(法案)」は2021年10月の時点で法案段階であることを示す。

(注2) 「(法案)」は2021年10月の時点で法案提出準備段階であることを示す。

(注3) このほか、オンラインプラットフォームが表示できるよう、オンライン政治広告の購入者に対し、①～⑥の情報をオンラインプラットフォームに提供することが義務付けられることとされている（項目第127(1)）。

(出典) 今井良幸「英国のレファレンダムにおける投票運動規制—その現状とインターネット上の投票運動への導入に向けた動向—」『レファレンス』852号, 2021.12, p.24; 井田敦彦「アイルランドにおけるオンライン政治広告の規制をめぐる動向—憲法改正国民投票の観点から—」『同』852号, 2021.12, pp.61-62; 小久保智淳「カリフォルニア州における州民投票とインターネット広告規制」『同』852号, 2021.12, p.78; 南亮「ニュージーランドの国民投票制度—概要及び広告規制—」『同』851号, 2021.11, p.131. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11884865\\_po\\_085105.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11884865_po_085105.pdf?contentNo=1)> を基に筆者作成。

また、米国カリフォルニア州においては、オンラインプラットフォームに対し、過去 12 か月の間に 500 ドル<sup>(23)</sup> (55,000 円) 以上の広告費を支出した政治団体が掲載した広告に関する記録（広告のデジタルコピー、広告の表示回数の概数及び掲載時期、掲載費用、投票案件並びに支出した団体の名称及びその識別番号等）を維持し、4 年間以上一般に公開することを義務付ける<sup>(24)</sup>。

## 2 投票運動費用の上限額の設定

英国及びニュージーランドにおいては、投票運動費用の上限額が設定されている。その目的は、いずれも公正な機会の確保である<sup>(25)</sup>。英国の場合は、一定の要件を満たすか否かで、1 万ポンド<sup>(26)</sup> (約 151 万円) ～ 500 万ポンド<sup>(27)</sup> (約 7 億 5500 万円) の幅で設定されており<sup>(28)</sup>、ニュージーランドの場合は、国民投票運動広告のための費用の上限額が、選挙委員会に届出を行った「登録広告主」の場合について、34 万 3000 ニュージーランド・ドル（以下「NZドル」）<sup>(29)</sup> (約 2675 万 4000 円)、そうでない場合は 1 万 3800NZドル (約 107 万 6400 円) に設定されている<sup>(30)</sup>。

また、英国では投票終了後において支出に関する報告書の提出が義務付けられており、請求書及び領収書の添付も必要とされている<sup>(31)</sup>。ニュージーランドにおいても、登録広告主に対して国民投票運動広告のための費用の証拠書類の保存義務が課せられている<sup>(32)</sup>。なお、両国とも、インターネット広告に限定しての設定ではなく、他の費用と合算しての設定となっている<sup>(33)</sup>。

## 3 外国人等に対する規制

外国人等に対する規制は、フランス、アイルランド（法案）及びニュージーランドにおいて設けられている。フランスでは、外国の支配下又は影響下に置かれた法人と締結された協定の対象となるサービスが、国民投票実施の月の初日前 3 か月間及びその実施される投票日まで、投票の真正性に影響を与えかねない虚偽の情報を故意に配信していると視聴覚・デジタル通信規制庁 (L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique)<sup>(34)</sup> が認めるときは、投票実施終了まであらゆる電気通信手段による当該サービスの配信の停止を命じることができるとされている<sup>(35)</sup>。アイルランドでは、2021 年 10 月末時点において法案提出準備段階である「2020 年選挙改革法案の全体構想」において、アイルランド市民である者、アイルランド島内に実質的な事務所を持つ法人等を除き、国外に居住する者は、オンライン政治広告を直接又は

<sup>(23)</sup> 1 ドルは 110 円。令和 3 年 11 月分報告省令レートに基づく。

<sup>(24)</sup> 小久保 前掲注(11), p.78.

<sup>(25)</sup> 今井 前掲注(8), p.16; 南 前掲注(1), p.130.

<sup>(26)</sup> 1 ポンドは約 151 円。令和 3 年 11 月分報告省令レートに基づく。

<sup>(27)</sup> 2000 年政党、選挙及びレファレンダム法 (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000) 附則第 14 第 1 条第 2 項。この金額は、2016 年の EUレファレンダム実施の際には、同法制定時からの物価上昇率の変化を反映して 700 万ポンド (約 10 億 5700 万円) に引き上げられた (2015 年 EUレファレンダム法 (European Union Referendum Act 2015) 附則第 1 第 25 条第 2 項)。今井 前掲注(8), p.22.

<sup>(28)</sup> 同上 ただし、デジタル広告に関する特定の法的分類が設けられていないため、デジタル広告のために要した支出の詳細を知ることが難しいという問題があるとされる。

<sup>(29)</sup> 1 ニュージーランド・ドルは約 78 円。令和 3 年 11 月分報告省令レートに基づく。

<sup>(30)</sup> 南 前掲注(1), p.131.

<sup>(31)</sup> 今井 前掲注(8), p.22.

<sup>(32)</sup> 南 前掲注(1), p.131.

<sup>(33)</sup> 同上; 今井 前掲注(8), p.25.

<sup>(34)</sup> デジタル時代の文化作品のアクセスの規制と保護に関する 2021 年 10 月 25 日の法律第 2021-1382 号 (Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique) に基づき設置された独立行政機関である。奥村 前掲注(7), p.46

<sup>(35)</sup> 同上, p.46.

間接に依頼することができないとする規定を設けている<sup>(36)</sup>。ニュージーランドでは、在外外国人等（overseas person）<sup>(37)</sup>は、国民投票運動広告に係る支出の上限額が34万3000NZドルと高く設定されている「登録広告主」の対象から除外されている<sup>(38)</sup>。

なお、米国カリフォルニア州では、外国政府による干渉等についての定義等を利用規約に書き込むことをソーシャルメディアに対して義務付ける条項を含む法案（AB-587）が、2021年10月現在、州議会の下院を既に通過し、上院で委員会の審査に付されており<sup>(39)</sup>、この法案が法律として制定されれば、具体的な措置は各オンラインプラットフォームの裁量に任せられる<sup>(40)</sup>とはいえ、外国人等に対する何らかの規制となり得る。

#### 4 インターネット上の情報操作対策

インターネット上の情報操作対策のための規制があるのは、5か国のうちフランス1か国だけである。フランスでは、インターネット上の情報操作対策として、①一定の要件を満たすオンラインプラットフォーム事業者に対し、a. 情報コンテンツを発信する対価として報酬を支払った者（自然人又は法人）等の身元又は名称、所在地及び企業目的に関する情報の利用者への提供、b. 情報コンテンツの発信に当たっての利用者の個人データの利用に関する情報の利用者への提供並びに c. 支払われた報酬の総額が一定額を超えた場合にその公表を義務付けること、②投票の真正性に影響を与えるおそれのある不正確又は誤解させる事実の主張又は非難が、人為的又は自動的に、かつ、大量に、故意に配信された場合に、検察官等の申立てにより、急速審理裁判官（*judge des référés*）<sup>(41)</sup>が、その配信を中止させるための措置を命じることができること並びに③Ⅲ3で紹介した外国の支配下又は影響下に置かれた法人による虚偽の情報の故意の配信への対応の3つを定めている<sup>(42)</sup>。

なお、Ⅱで紹介したように、英国及び米国カリフォルニア州において、インターネット広告の内容規制の導入についての議論はなされているところであるが、導入に当たっての課題が指摘されている。また、Ⅲ3で紹介した、米国カリフォルニア州議会上院において審議中の法案（AB-587）には、ヘイトスピーチや偽情報、ハラスメント等についての定義や、そのような投稿に対する措置等を利用規約に書き込むことをソーシャルメディアに対して義務付ける条項が含まれている<sup>(43)</sup>。

#### 5 その他の規制

以上のほか、国民投票運動に対して選挙運動規制と同一の規制を設けているフランスでは、国民投票が実施される月の初日前6か月間及び当該国民投票の投票日まで、インターネットを

<sup>(36)</sup> 井田 前掲注(10), p.62.

<sup>(37)</sup> ①ニュージーランド国外の在住者であって、かつ、a) ニュージーランド市民（New Zealand citizen）でない者若しくは b) ニュージーランドで有権者登録をしていない者、②ニュージーランド国外で法人化された法人（body corporate）又は③ニュージーランド国外に本部若しくは主要な事業拠点を有する非法人団体（unincorporated body）をいう（2019年国民投票枠組法（Referendums Framework Act 2019）第54条第(2)項）。

<sup>(38)</sup> 南 前掲注(1), p.131.

<sup>(39)</sup> 小久保 前掲注(11), p.81.

<sup>(40)</sup> 同上

<sup>(41)</sup> 本案について判断することなく緊急を要する処分を命じる判決（*jugement provisoire*、仮の判決）を行う裁判官（*référé*）を担当する裁判官の総称。山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会、2002, pp.314, 317.

<sup>(42)</sup> 奥村 前掲注(7), pp.45-46.

<sup>(43)</sup> 小久保 前掲注(11), p.81.

用いた商業広告を、国民投票に関する宣伝を目的として利用することの禁止等の規定が設けられている<sup>(44)</sup>。

## おわりに

ここまで見てきたように、各国の国民投票運動におけるインターネット利用の規制としては、透明性の確保のための広告主等の表示義務が主として設けられており、国によっては投票運動費用の上限額の設定、外国人等に対する規制、インターネット上の情報操作対策が設けられていた。これらの詳細につき、各記事を御参照いただくことで、日本における議論に資する様々な知見が得られることになれば幸いである。

（みなみ りょういち）

---

(44) 奥村 前掲注(7), pp.42-43.