

# 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	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
他言語論題 Title in other language	Regulations for Referendum Campaigns Using the Internet in France
著者 / 所属 Author(s)	奥村 公輔 (OKUMURA Kosuke) / 成城大学法学部教授
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	29-47
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	フランスでは、国民投票運動には、インターネット上のものも含め、選挙運動に関する諸規定が準用される。近年、選挙・国民投票運動におけるフェイクニュース対策がとられた。

\* 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。

# 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

奥村 公輔

(本稿は、憲法課が執筆を委託したものである。)

## 目 次

はじめに

### I フランスの国民投票の概要

- 1 2つの種類の国民投票—法律案に関する国民投票と憲法改正案に関する国民投票—
- 2 国民投票までの手続と国民投票の具体的実施方法

### II 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制度

- 1 国民投票運動に対する一般的規制
- 2 インターネット上の情報操作を用いた国民投票運動に対する規制
- 3 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問題

おわりに

キーワード：フランス、レファレンダム、国民投票、運動規制、インターネット

## 要 旨

- ① フランスの国民投票には、憲法第 11 条に基づく特定事項の法律案に関する国民投票と、憲法第 89 条に基づく憲法改正に関する国民投票とがある。
- ② 憲法第 11 条第 1 項に基づく政府提出法律案の国民投票は、過去に 8 件行われており、うち 6 件が可決、2 件が否決された。また、2008 年 7 月 23 日憲法改正により憲法第 11 条に第 3 項から第 6 項までが設けられ、国民と国会議員の合同発案による国民投票の制度が導入され、これまで 2 件の議員提出法律案が提出されたが、いずれも所定の要件を満たさず、これらの議員提出法律案は国民投票には付されなかった。
- ③ 憲法第 89 条に基づく憲法改正は、政府提出憲法改正案の場合、国民議会（下院）及び元老院（上院）で可決した後、大統領により両院合同会議に付すか国民投票に付すかが決定される。これまで 22 件の政府提出憲法改正案が両議院で可決されたが、うち 21 件は両院合同会議に付され成立し、1 件のみが国民投票に付され成立した。議員提出憲法改正案は、必ず国民投票に付されなければならないが、これまで両議院で可決されたことがない。
- ④ 全ての国民投票の実施権者は、大統領である。全ての国民投票は、いずれも同じ規定に基づいて実施される。承認の要件と投票方法について選挙法典に国民投票独自の規定があり、それが適用されるが、それ以外については同法典上の選挙に関する規定が国民投票に準用される。
- ⑤ 国民投票運動規制に関しても、選挙法典に独自の規定はなく、選挙運動規制に関する同法典の規定が準用される。インターネットを利用した国民投票運動にも、インターネットを利用した選挙運動に関する同法典の諸規定が準用される。
- ⑥ インターネット上のフェイクニュースを利用した選挙運動・国民投票運動に対して、近年法整備が行われた。選挙・国民投票の月の最初の日の 3 か月前から投票日までの期間、プラットフォーム事業者は、選挙・国民投票期間内に市民が正しい情報を得、投票が真正なものとなるよう、利用者に対し情報を提供しなければならない。また同期間、外国の支配又は影響下にある法人による放送サービスが、故意に、投票の真正性に影響を与えかねない虚偽の情報を配信していると認めるときは、視聴覚・デジタル通信規制庁は配信の停止を命じることができる。

## はじめに

日本国憲法第96条第1項は「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」と定め、各議院の総議員の3分の2以上の賛成を得た憲法改正案は必ず国民投票に付されなければならない旨を規定している。この規定の実施のために憲法施行から60年後に制定された法律が、「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。以下「国民投票法」）である。

我が国において、憲法改正が一度も行われていないことは周知のとおりであるが、それだけにととまらず、憲法改正原案すら一度も国会で審議されておらず、それゆえ、国民投票が一度も実施されていない。この点、従来、実務や学説において、国民投票の手続を定める国民投票法の規定の不備が指摘されてきた。例えば、「選挙では個別訪問が禁止されるが、国民投票では自由である。18歳未満の選挙運動は禁止されているのに対して、国民投票運動には年齢制限はない（後略）。運動費用にも制限がない。そこで、国民投票時のプロパガンダCMの危険性が指摘され、野党は憲法改正国民投票法を改正しCMを規制すべきことを主張するが、与党は民放連の自主規制で十分だとする」と指摘する代表的な憲法学の教科書<sup>(1)</sup>に見られるとおりである。そして2021（令和3）年6月11日、「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案」（第196回国会衆法第42号）が提出からおよそ3年かけて成立し（令和3年法律第76号）、「共通投票所」（投票日当日に市町村内のいずれの投票区に属する投票人も投票できる投票所）の設置等の規定が設けられたほか、附則第4条において「施行後三年を目途に」「必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする」ことが規定され、具体的に、①投票人の投票に係る環境整備、②国民投票の公平・公正の確保の2項目が挙げられている<sup>(2)</sup>。こうして、今後も国民投票法に関する議論が継続されることとなった。

このような我が国の状況に鑑み、本稿は、フランスにおける国民投票（レファレンダム）運動の広告規制、とりわけインターネット上の広告規制を比較法的に検討することを内容とするものである。そこで、本稿は、まず、フランスの国民投票を概観した（第I章）上で、国民投票におけるインターネット利用とその規制制度を分析し（第II章）、最後に、その規制制度の課題及び我が国に対する示唆について検討する（おわりに）。

## I フランスの国民投票の概要

### 1 2つの種類の国民投票—法律案に関する国民投票と憲法改正案に関する国民投票—

フランスの国民投票（レファレンダム）には、大きく分けると、①フランス第五共和制憲法（以下「憲法」）第11条に基づく国民投票（法律案に関する国民投票）と②憲法第89条に基づ

\*本稿におけるインターネット情報は、2021年9月21日現在のものである。

(1) 渡辺康行ほか『憲法 II（総論・統治）』日本評論社、2020、p.158.〔工藤達朗執筆部分〕

(2) その他、最低投票率の問題などが検討されることも考えられる。最低投票率の問題を「重要な課題」とする国会答弁として、次を参照。第204回国会参議院憲法審査会会議録第3号 令和3年5月26日 p.14.

く国民投票（憲法改正案に関する国民投票）がある<sup>(3)</sup>。いずれの国民投票も選挙法典（Code électoral）第6部の3「国民投票実施に関する諸規定（Dispositions applicables aux opérations référendaires）」第2編「国民投票の実施（Organisation du référendum）」（L.第558-44条～L.第558-49条）の適用を受ける<sup>(4)</sup>が、それぞれの憲法上の根拠規定は異なる。以下、両者の違いについて見ていこう。

### （1）憲法第11条に基づく国民投票（法律案に関する国民投票）

憲法第11条は、特定事項を内容とする法律案の国民投票に関して定めている。従来の「内閣の提案又は両議院共同の提案に基づく法律案に関する国民投票」の制度に加え、2008年7月23日憲法改正によって、いわゆる「合同発案国民投票（référendum d'initiative partagée）」<sup>(5)</sup>の制度（(iii)参照）が導入された。

#### （i）総説

国民投票の手続を定める憲法第11条は、以下のように規定している。

### 第11条

- ① 大統領は、官報に登載された国会会期中の内閣（Gouvernement）<sup>(6)</sup>の提案又は両議院の共同の提案に基づいて、公権力の組織に関する政府提出法律案（projet de loi）<sup>(7)</sup>、国の経済的、社会的若しくは環境的政策及びそれに関わる公役務についての諸改革に関する政府提出法律案又は憲法には反しないが諸制度の運営に影響を及ぼし得る条約の批准を承認するための政府提出法律案を全て、国民投票に付することができる。
- ② 国民投票が内閣の提案に基づいて実施されるときは、内閣は各議院において声明を行い、それに続けて1回の討議が行われるものとする。
- ③ 第1項に掲げる対象に関する国民投票は、選挙人名簿に登載された選挙人の10分の1の支持を得て国会議員の5分の1によって発案される場合に、実施することができる。この発案は、議員提出法律案（proposition de loi）の形式をとり、過去1年以内に審署された法律規定（disposition législative）の廃止を対象とすることはできない。
- ④ 前項の発案の要件及び憲法院<sup>(8)</sup>が同項の規定の遵守を統制する要件は、組織法律<sup>(9)</sup>で定める。

(3) このほか、欧州連合に新規加盟国を加える条約の批准の承認に関する法律案の国民投票の制度（憲法第88-5条）もあるが、実施頻度が低いと考えられ、国民投票運動の規制に関しては、他の国民投票との違いは特にないと考えられるため、本稿では記述の対象外とする。

(4) 以下を参照。Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, *Code constitutionnel et des droits fondamentaux*, 8e éd., Paris: Dalloz, 2018, p.504.

(5) この新制度には、公式の名称はなく、論者によって様々な名称が付されている。しかし、一般的にはこの名称が用いられ、例えば、以下の文献では、「référendum dit « d'initiative partagée »」と表記されている。ibid., p.504.

(6) 従来の日本の憲法学は、フランスの「gouvernement」を「政府」と訳しており、「内閣」と訳していない。しかし、フランスには執行府の二元性があり、大統領と、首相を頂点とする内閣とは明確に区別される。「gouvernement」を「政府」と訳してしまうと、「大統領を含む執行府」であるとの誤解を生じさせかねない。そこで、筆者は、「大統領を含む執行府」たる「政府」と「大統領を含まない執行府」たる「内閣」とを分けて論ずべきであるとの視点に立ち、憲法上の「gouvernement」を「内閣」と訳す。

(7) フランスにおいては、法律案につき、「政府提出法律案（projet de loi）」と「議員提出法律案（proposition de loi）」とが名称上明確に区別されている。

(8) Conseil constitutionnel. 法律の合憲性審査や国民投票・国会議員選挙等の適法性の監視を行う機関。

(9) loi organique. 憲法典の規定を明確化し、又は補充する法律であり、その制定には、通常法律とは別の要件が課



- ⑤ 上記の議員提出法律案が組織法律に定められた期限内に両議院において審議されない場合、大統領はこれを国民投票に付託する。
- ⑥ 上記の議員提出法律案がフランス国民（peuple）によって採択されなかった場合、投票の後2年を経過するまでは、同一の事項に関するいかなる新規の国民投票に付する議員提出法律案（proposition de référendum）も提出することができない。
- ⑦ 国民投票によって法律案の採択が決定されたとき、大統領は、諮問結果の宣言後15日以内にその法律に審署する。

第1項（及び第2項<sup>(10)</sup>）に定める国民投票は、1958年の憲法施行以来存在してきた制度であり、他方、第3項から第6項までに定める合同発案による国民投票は、2008年7月23日憲法改正<sup>(11)</sup>により導入された制度である<sup>(12)</sup>。

## （ii）憲法第11条第1項に基づく国民投票

まず、憲法第11条第1項に基づく国民投票は、官報に登載された国会会期中の内閣の提案又は両議院の共同の提案に基づいて、①公権力の組織に関する法律案、②国の経済的、社会的又は環境的政策及びそれに関わる公役務についての諸改革に関する法律案<sup>(13)</sup>、③憲法には反しないが諸制度の運営に影響を及ぼし得る条約の批准を承認するための法律案<sup>(14)</sup>について、大統領により実施されるものである。

憲法第11条第1項に基づいて国民投票が実施された例は、次表のとおり、これまで8例ある<sup>(15)</sup>が、いずれも内閣の提案に基づくものである。

され、憲法と通常法律の中間に位置付けられる。

(10) 第2項は、「国民投票の対象事項の拡大を目的とし、単一の通常国会の会期を創設し、国会議員の不逮捕特権を修正し、フランス共同体に関する規定及び経過規定を廃止する1995年8月4日憲法的法律第95-880号（Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires）」（以下「1995年8月4日憲法的法律」）第1条により挿入された。

(11) 「第5共和制の諸制度の現代化に関する2008年7月23日憲法的法律第2008-724号（Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République）」（以下「2008年7月23日憲法的法律」）第4条第2号。

(12) また、第3項から第6項までが挿入されたことに伴い、第7項に関しても、従来の「adoption du projet」という文言から、「adoption du projet ou de la proposition」という文言へと改められた。2008年7月23日憲法的法律第4条第3号。

(13) 憲法制定当初は、①「公権力の組織に関する法律案」、②「フランス共同体の協定の承認を含む法律案」、③「憲法には反しないが諸制度の運営に影響を及ぼし得る条約の批准を承認するための法律案」という文言であった。その後、1995年8月4日憲法的法律第1条により②が削除され、新たに②「国の経済的又は社会的政策及びそれに関わる公役務についての諸改革に関する法律案」という文言となった。そして、2008年7月23日憲法的法律第4条第1号により、②の文言が一部改正され、現在の「経済的、社会的又は環境的政策」という文言になった。

(14) 本文中の①～③の法律案は、一般に、「projet de loi référendaire」と呼ばれる。

(15) 服部有希「フランスの国民投票制度の改正—国会議員と有権者による共同発案—」『外国の立法』265号、2015.9, p.54. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9494204\\_po\\_02650003.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9494204_po_02650003.pdf?contentNo=1)> を参照。

表 憲法第 11 条第 1 項に基づく国民投票の実施例

	実施日	目的	結果
(1)	1961 年 1 月 8 日	アルジェリア住民の民族自決の承認	可決
(2)	1962 年 4 月 8 日	アルジェリア独立に関するエヴィアン協定の承認	可決
(3)	1962 年 10 月 28 日	直接普通選挙による大統領の選挙の承認	可決
(4)	1969 年 4 月 27 日	元老院改革及び州の創設の承認	否決
(5)	1972 年 4 月 23 日	欧州経済共同体の拡大の承認	可決
(6)	1988 年 11 月 6 日	ニューカレドニアの自治の承認	可決
(7)	1992 年 9 月 20 日	欧州連合に関するマーストリヒト条約の承認	可決
(8)	2005 年 5 月 29 日	欧州憲法条約の承認	否決

(出典) 服部有希「フランスの国民投票制度の改正—国会議員と有権者による共同発案—」『外国の立法』265号, 2015.9, p.54. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9494204\\_po\\_02650003.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9494204_po_02650003.pdf?contentNo=1)> を基に筆者作成。

このうち、(3) 及び (4) は、憲法改正を対象とするものであるが、憲法を改正する通常の方法案が憲法第 11 条の定める①「公権力の組織に関する法律案」に該当するとして実施された。このように憲法第 11 条を用いて憲法改正を試みることは、両議院、國務院 (Conseil d'Etat)<sup>(16)</sup>、憲法院 (Conseil constitutionnel)<sup>(17)</sup>により否定的意見が出され、さらに学説においても非難されたが、(3) については国民投票が可決されて憲法改正が実現し、(4) については国民投票が否決されて憲法改正は実現しなかった<sup>(18)</sup>。

なお、憲法第 11 条第 1 項に基づく国民投票の具体的な実施は、先述のとおり、選挙法典 L.第 558-44 条から L.第 558-49 条までにより規律されている。

### (iii) 憲法第 11 条第 3 項から第 6 項までに定める合同発案による国民投票

次に、2008 年 7 月 23 日憲法改正により導入された合同発案による国民投票は、憲法第 11 条第 3 項から第 6 項までにおいて規定されているが、その具体的な規律は、「憲法第 11 条の適用に関する 2013 年 12 月 6 日組織法律第 2013-1114 号」<sup>(19)</sup> (以下「組織法律」) に委ねられている。

憲法及び組織法律の規定によると、国民投票実施までの流れは、次のとおりである<sup>(20)</sup>。

- ① 議員提出法律案を全国国会議員 5 分の 1 以上により国民議会 (下院) 又は元老院 (上院) の理事部に提出する (憲法第 11 条第 3 項及び組織法律第 1 条第 1 項)。

<sup>(16)</sup> 國務院は、内閣の法制諮問機関の機能と最高行政裁判所の機能を併せ持ち、単に「コンセイユ・デタ」とも訳される。憲法第 39 条第 2 項第 1 文は「政府提出法律案 (projets de loi) は、國務院の意見を聴いた後に、閣議で審議決定し、両議院のいずれかの理事部に提出する」と定めており、いずれの国民投票の法律案も「projet de loi」の形式を採っているため、國務院への諮問に付された。

<sup>(17)</sup> 憲法院は、このような諮問を受ける権限を有していないため、憲法院への諮問は秘密裡 (り) に行われた。Gerard Conac et Jacques Le Gall, "Article 11," François Luchaire et al., dir., *La Constitution de la République française*, 3e éd., Paris: Economica, 2008, p.430. (3) の憲法改正に関する法律案に関する憲法院の審議録については、後に公表された。憲法院の当該審議につき、詳しくは、以下の文献を参照。Bertrand Mathieu et al., dir., *Les grandes délibérations du Conseil constitutionnel 1958-1983*, Paris: Dalloz, 2009, pp.99-112.

<sup>(18)</sup> 憲法第 11 条第 1 項を用いた憲法改正につき、詳しくは、奥村公輔「フランスにおける憲法解釈機関としてのコンセイユ・デタ行政部」『レファレンス』783号, 2016.4, pp.102-104. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9957300\\_po\\_078305.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9957300_po_078305.pdf?contentNo=1)>

<sup>(19)</sup> Loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution

<sup>(20)</sup> 服部 前掲注(15), p.58 も参照。

- ② 国民議会又は元老院の議長は、当該議員提出法律案を憲法院に提出する（憲法第 11 条第 4 項及び組織法律第 1 条第 2 項）。
- ③ 憲法院は、当該議員提出法律案の送付から 1 か月以内に、憲法第 11 条に掲げる各要件等について審査する（憲法第 11 条第 4 項及び組織法律第 2 条<sup>(21)</sup><sup>(22)</sup>）。
- ・ 憲法第 11 条第 3 項に規定する全国会議員 5 分の 1 以上という要件の充足<sup>(23)</sup>
  - ・ 国民投票の対象に関する憲法上の 3 要件の充足 (a) 対象が憲法第 11 条第 1 項に適合しているか、b) 憲法第 11 条第 3 項の規定のとおり 1 年以内の間に審署された法律規定の廃止を対象としていないか、c) 憲法第 11 条第 6 項の規定のとおり 2 年以内の間に国民投票により否決された法律案と同一の事項に関するものではないか<sup>(24)</sup>
  - ・ 当該議員提出法律案の憲法適合性<sup>(25)</sup>
- ④ 上記の要件が満たされた場合、憲法院が必要な有権者の支持署名者数を公表し（組織法律第 2 条<sup>(26)</sup>）、支持署名の収集期間（9 か月間）の開始日を定めるデクレ（décret）<sup>(27)</sup>が発せられた後に、内務大臣は、当該議員提出法律案に対する支持署名の収集を電子的方法で実施する（組織法律第 3 条～第 5 条）。
- ⑤ 収集期間の終了後、憲法院は、当該議員提出法律案が選挙人名簿に登録された全有権者の 10 分の 1 以上の支持を得たか否かを確認する（憲法第 11 条第 4 項及び組織法律第 2 条<sup>(28)</sup><sup>(29)</sup>）。
- ⑥ 10 分の 1 以上の支持があった場合において、その旨が官報に発表されてから 6 か月以内に当該議員提出法律案が両議院のいずれかにおいて一度も審議されなかったとき、大統領は、当該議員提出法律案を国民投票に付す（憲法第 11 条第 5 項及び組織法律第 9 条）。

また、合同発案による国民投票における支持署名の収集に関しては、選挙法典第 6 部の 3 「国民投票実施に関する諸規定」に第 1 編「憲法第 11 条を適用して提出される議員提出法律案への支持署名の収集（Recueil des soutiens à une proposition de loi présentée en application de l'article 11 de la Constitution）」が設けられ、L.第 558-37 条から L.第 558-43 条までにおいて具体的に規律・規制されている<sup>(30)</sup>。

この制度が導入された後、2021 年 9 月 13 日現在において、これまで 2 件の合同発案による国民投票における支持署名の収集が行われている。しかし、いずれにおいても国民投票そのものの実施には至っていない。

(21) 組織法律第 2 条は、「憲法院に関する組織法律を定める 1958 年 11 月 7 日オルドナンス第 58-1067 号 (Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel)」(以下「1958 年 11 月 7 日オルドナンス」)の第 2 編「憲法院の運営」に、新たに第 6 章の 2 「憲法第 11 条第 3 項の適用により提出される議員提出法律案に関する審査」として第 45-1 条から第 45-6 条までを設けるものである。

(22) この憲法院判決は、「RIP」(Référéndum d'initiative partagée の略)と表記される。

(23) 1958 年 11 月 7 日オルドナンス第 45-2 条第 1 号

(24) b) 及び c) については、1958 年 11 月 7 日オルドナンス第 45-2 条第 2 号で明記。

(25) 1958 年 11 月 7 日オルドナンス第 45-2 条第 3 号

(26) 1958 年 11 月 7 日オルドナンス第 45-3 条

(27) 首相又は大統領によって署名された一般的効力又は個別的効力を有する執行的決定。

(28) 1958 年 11 月 7 日オルドナンス第 45-6 条

(29) この憲法院判決も、同様に、「RIP」と表記される。前掲注<sup>(22)</sup>参照。

(30) これらの規定は、「憲法第 11 条の適用に関する 2013 年 12 月 6 日法律第 2013-1116 号 (Loi n° 2013-1116 du 6 décembre 2013 portant application de l'article 11 de la Constitution)」第 1 条及び第 2 条によって選挙法典に挿入された。当該法律案は、組織法律案とセットで提出され、国会で審議された。その後、同法と組織法律は同日に大統領により審署されている。



1 件目は、「パリの空港の事業が国の公役務としての性格を有することを確認することを目的とする議員提出法律案 (Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris)」である。同法律案は、国民議会に提出された後、国民議会議長が憲法院に送付し、憲法院は、2019年5月9日の判決で、同法律案が国会議員の5分の1以上によって提出されていること(理由4)、憲法第11条第1項の事項であること(理由5及び6)、1年以内の間に審議された法律規定を廃止するものでないこと(理由7)、同一の事項に関するものを対象とする議員提出法律案が2年以内の間に合同発案による国民投票に付されていないこと(理由7)、憲法違反がないこと(理由8～10)を確認し、所定の支持署名数を明らかにした(理由11)<sup>(31)</sup>。その後、デクレ<sup>(32)</sup>が発せられ、支持署名の収集活動が行われた<sup>(33)</sup>が、憲法院は、同法律案について所定の支持署名が収集されなかったと宣言した<sup>(34)</sup>。

2 件目は、「高品質の医療公役務への普遍的アクセスを確保するための議員提出計画策定法律案 (Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité)」である。同法律案は、元老院に提出された後、元老院議長が憲法院に送付し、憲法院は、同法律案が国会議員の5分の1以上によって提出されていること(理由4)、憲法第11条第1項の事項であること(理由5及び6)、1年以内の間に審議された法律規定を廃止するものでないこと(理由7)、同一の事項に関するものを対象とする議員提出法律案が2年以内の間に合同発案による国民投票に付されていないこと(理由7)を確認したが、同法律案の内容に憲法違反があることを明らかにし(理由8～11)、違憲判決を下した<sup>(35)</sup>。つまり、同法律案は、支持署名の収集活動にすら至らなかったのである。

したがって、これまで見たように、合同発案による国民投票は現在まで未実施ではある。しかしながら、今後、憲法第11条第3項から第6項までに定める議員提出法律案の提出及び所定の支持署名の収集が適法に行われ、両議院のいずれかにおいて一度も審議されなかった際には、大統領は国民投票を実施しなければならない。この点、たとえ合同発案による国民投票であっても、その国民投票の実施は、先述のとおり、選挙法典L.第558-44条からL.第558-49条

(31) C.C., Décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, *Proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*, JORF n° 0112 du 15 mai 2019, texte n° 65. 本憲法院判決につき、井口秀作『「合同発案による国民投票」と2019年5月9日フランス憲法院判決』『愛媛法学会雑誌』46巻1・2号、2020.1, pp.117-126を参照。

(32) Décret n° 2019-572 du 11 juin 2019 portant ouverture de la période de recueil des soutiens apportés à la proposition de loi n° 1867 présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris présentée en application de l'article 11 de la Constitution

(33) 1958年11月7日オルドナンス第45-4条は、憲法院が署名収集活動の合法性に関する審査請求を審査し、最終的に裁定することを定めている。この規定に基づき、本事案においても7件の請求が付託された。しかし、1件(C.C., Décision n° 2019-1-1 RIP du 10 septembre 2019, *M. Paul C.*)については「管轄権なし (Non lieu à statuer)」、残りの6件(C.C., Décision n° 2019-1-2 RIP du 15 octobre 2019, *M. Christian S. et autres*; C.C., Décision n° 2019-1-3 RIP du 12 mars 2020, *M. Frédéric L.*; C.C., Décision n° 2019-1-4 RIP du 12 mars 2020, *M. Nicolas G.*; C.C., Décision n° 2019-1-5 RIP du 12 mars 2020, *M. David L.*; C.C., Décision n° 2019-1-6 RIP du 12 mars 2020, *M. David L.*; C.C., Décision n° 2019-1-7 RIP du 12 mars 2020, *M. Gilbert B.*)については「却下 (Rejet)」の裁定が出ている。

(34) C.C., Décision n° 2019-1-8 RIP du 26 mars 2020, *Déclaration du 26 mars 2020 relative au nombre de soutiens obtenus par la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*, JORF n° 0075 du 27 mars 2020, texte n° 56. さらにその後、憲法院は、同法律案の支持署名の収集活動の実施につき、所見を述べている。C.C., Décision n° 2019-1-9 RIP du 18 juin 2020, *Observations du Conseil constitutionnel sur les opérations de recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris*, JORF n° 0156 du 25 juin 2020, texte n° 98.

(35) C.C., Décision n° 2021-2 RIP du 6 août 2021, *Proposition de loi de programmation pour garantir un accès universel à un service public hospitalier de qualité*, JORF n° 0182 du 7 août 2021, texte n° 104.

までの適用を受ける。

## (2) 憲法第 89 条に基づく国民投票（憲法改正案に関する国民投票）

憲法第 89 条は、憲法改正手続を定めている。憲法改正手続における国民投票に関して、政府提出憲法的法律案（*projet de loi constitutionnelle*）の場合には国民投票に付すか両院合同会議を招集するか大統領に選択権があるのに対し、議員提出憲法的法律案（*proposition de loi constitutionnelle*）の場合には必ず国民投票に付さなければならない<sup>(36)</sup>。

### (i) 総説

憲法改正手続を定める憲法第 89 条は、以下のように規定している。

#### 第 89 条

- ① 憲法改正案提出権は、首相の提案に基づく大統領及び国会議員に、競合して属する。
- ② 政府提出憲法改正案（*projet de révision*）又は議員提出憲法改正案（*proposition de révision*）は、第 42 条第 3 項に定める期間の要件に従って審議され、両議院により同一の文言で議決されなければならない。憲法改正は、国民投票により承認された後に確定する。
- ③ ただし、政府提出憲法改正案は、大統領がそれを両院合同会議として招集される国会に提案することに決めた場合には、国民投票には付されない。この場合には、政府提出憲法改正案は、有効投票の 5 分の 3 の多数を得なければ承認されない。両院合同会議の理事部は、国民議会の理事部とする。
- ④・⑤ 〔略〕

憲法第 89 条は憲法改正手続を定める規定である<sup>(37)</sup>が、第 2 項第 2 文及び第 3 項第 1 文は、憲法改正のための国民投票に関する規定である。

### (ii) 憲法改正手続の概要

憲法第 89 条に基づく憲法改正は、大きく、2つの方法により行われる。すなわち、①政府提出憲法的法律案又は議員提出憲法的法律案が両議院により同一の文言で議決された後、大統領が国民投票に付して、国民投票により承認されて成立する方法と、②政府提出憲法的法律案が両議院により同一の文言で議決された後、大統領が両院合同会議を招集し、政府提出憲法的法律案が両院合同会議において有効投票の 5 分の 3 以上の賛成により承認されて成立する方法である。

憲法第 89 条に基づく憲法改正のほとんどは、②の方法により成立している。すなわち、第

<sup>(36)</sup> フランスにおいては、憲法改正は「憲法的法律（*loi constitutionnelle*）」の形式により両議院で審議される。したがって、「憲法的法律」は「憲法改正法律」とも訳される。

<sup>(37)</sup> 憲法改正手続を定める憲法第 89 条は、2008 年 7 月 23 日憲法改正により一度改正されているが、第 2 項第 1 文に「第 42 条第 3 項に定める期間の要件に従って」という文言が挿入されたのみである（2008 年 7 月 23 日憲法的法律第 45 条）。なお、憲法第 42 条第 3 項は「最初に付議された議院での、政府提出法律案又は議員提出法律案についての、本会議の第 1 読会での討議は、その提出から 6 週間の期間の満了後でなければ行うことはできない。次に付議された議院での、政府提出法律案又は議員提出法律案についての、本会議の第 1 読会での討議は、その送付を受けてから 4 週間の期間の満了後でなければ行うことはできない」と定めている。

五共和制フランスにおいてこれまでに憲法第 89 条に基づいて成立した憲法改正は 22 件あるが、これらは全て政府提出憲法的法律案によるものであり<sup>(38)</sup>、さらに、22 件のうち、21 件が両院合同会議により承認されたものであり、わずか 1 件だけが国民投票により承認されたものである<sup>(39)</sup>。この点、両議院で同一の文言で可決された政府提出憲法的法律案を国民投票に付すか、あるいは、両院合同会議に付すかを決定するのは、大統領である<sup>(40)</sup>。その政府提出憲法的法律案を国民投票に付す決定及び両院合同会議に付す決定は、憲法第 19 条<sup>(41)</sup>に基づき首相又は場合によって所管大臣により副署されたデクレによってなされる。

### (iii) 憲法第 89 条第 2 項の定める国民投票

既に見たように、政府提出憲法的法律案であれば、両議院で同一の文言で議決された後、大統領は、国民投票に付すか、両院合同会議に付すかを決定できる。実際に大統領が国民投票に付した案件は、憲法第 6 条の大統領の任期短縮に関する憲法改正のみである。この案件は無事に国民投票において承認され、憲法改正が成立した<sup>(42)</sup>。これが正規（憲法第 89 条所定）の手続による憲法改正に関する初めての国民投票であった。政府提出憲法的法律案の国民投票の実施方法は、憲法第 11 条第 1 項に基づく国民投票と同じである。すなわち、選挙法典 L.第 558-44 条から L.第 558-49 条までの適用を受ける<sup>(43)</sup>。

また、議員提出憲法的法律案の国民投票の具体的な実施に関しても、他の国民投票と同じように、選挙法典 L.第 558-44 条から L.第 558-49 条までの適用を受ける。

## 2 国民投票までの手続と国民投票の具体的実施方法

既に見てきたように、国民投票には、①憲法第 11 条第 1 項に基づく国民投票（内閣の提案又は両議院共同の提案に基づく法律案に関する国民投票）、②同条第 3 項から第 6 項までに基づく国民投票（合同発案による議員提出法律案の国民投票）、③憲法第 89 条第 2 項に基づく政府提出憲法的法律案に関する国民投票、④同項に基づく議員提出憲法的法律案に関する国民投票がある。①～④について、国民投票を実施するまでの手続は異なるが（後述（1））、国民投票の具体的な実施方法は同じである（後述（2））。

<sup>(38)</sup> なお、成立には至らなかったものの、これまで議員提出憲法的法律案の提出自体は行われている。小林公夫「フランスにおける憲法改正過程」『レファレンス』783号、2016.4、pp.122, 127-128, 137-138。<[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9957301\\_po\\_078306.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9957301_po_078306.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>(39)</sup> 詳しくは、同上、pp.131-135 を参照。

<sup>(40)</sup> Lascombe et Vandendriessche, *op.cit.*(4), p.1061.

<sup>(41)</sup> 憲法第 19 条は、「第 8 条（第 1 項）、第 11 条、第 12 条、第 16 条、第 18 条、第 54 条、第 56 条及び第 61 条に定める行為以外の大統領の行為は、首相により、また場合によって、責任を負う大臣により副署される」と定める。

<sup>(42)</sup> 「大統領の任期に関する 2000 年 10 月 2 日憲法的法律第 2000-964 号（Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République）」第 1 条（単条）

<sup>(43)</sup> ただし、選挙法典のこれらの諸規定が整備されたのは〔2013 年〕組織法律によってである。したがって、2000 年の憲法第 6 条の改正の際には、選挙法典の当該諸規定の適用を受けていない。従来、国民投票の実施に関する一般的な法令上の規定は存在せず、2000 年の憲法第 6 条の改正の際においても、「憲法改正案を国民投票に付する 2000 年 7 月 12 日デクレ第 2000-655 号（Décret n° 2000-655 du 12 juillet 2000 décidant de soumettre un projet de révision de la Constitution au référendum）」（以下「2000 年 7 月 12 日デクレ」）においてその実施方法が、「国民投票運動に関する 2000 年 7 月 18 日デクレ第 2000-667 号（Décret n° 2000-667 du 18 juillet 2000 relatif à la campagne en vue du référendum）」（以下「2000 年 7 月 18 日デクレ」）においてその国民投票運動が明示された。その後、国民投票実施のための一般的な規定が「国民投票の実施に関する 2005 年 3 月 17 日デクレ第 2005-237 号（Décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum）」で定められ、次いで、上記のように選挙法典の諸規定が整備された。



**(1) 4つの国民投票の実施要件・実施者**

まず、国民投票の実施要件・実施者について見ていこう。

**(i) 憲法第11条第1項に基づく国民投票**

この国民投票は、国会会期中の内閣の提案又は両議院の共同の提案に基づいて、①公権力の組織に関する法律案、②国の経済的、社会的又は環境的政策及びそれに関わる公役務についての諸改革に関する法律案、③憲法には反しないが諸制度の運営に影響を及ぼし得る条約の批准を承認するための法律案について、大統領により実施される。したがって、a) 国会会期中の内閣の提案又は両議院の共同の提案に基づいていること、b) 上記の特定事項を内容とする法律案であることが、国民投票の実施要件となる。この点、国民投票の実施例については既に見たが、両議院の共同の提案に基づいた例はない。また、国民投票の実施者は大統領であり、デクレにより当該国民投票は実施される<sup>(44)</sup>。なお、このデクレは、憲法第19条により、首相又は所管大臣の副署を要しない。

**(ii) 憲法第11条第3項から第6項までにに基づく国民投票**

この国民投票は、憲法第11条第1項に掲げる対象に関して、国会議員の5分の1以上の賛成により提出された議員提出法律案について、憲法院の所定の審査を経て、支持署名の収集活動が行われ、そこで選挙人名簿に登載された選挙人の10分の1以上の支持署名が提出され、これに関する憲法院の審査を経た後に、6か月以内に両議院のいずれにおいても一度も審議されないときに、大統領により実施される。したがって、①国会議員の5分の1以上により発案され、それが憲法院によって確認されていること、②選挙人の10分の1以上により支持され、それが憲法院によって確認されていること、③6か月以内に両議院のいずれかにおいて一度も審議されないことが実施要件となる。この点、③の要件を明確にする必要があるが、両議院いずれにおいても審議されない（議事日程に登載されない）場合、先議院において審議された上で可決されたが後議院においては審議されない（議事日程に登載されない）場合、先議院において審議された上で否決されたが後議院においては審議されない（議事日程に登載されない）<sup>(45)</sup>場合は、いずれも③の要件を満たす<sup>(46)</sup>。また、国民投票の実施者は大統領であり、デクレにより当該国民投票は実施される。このデクレも、憲法第19条により、首相又は所管大臣による副署を要しない。

**(iii) 憲法第89条第2項に基づく政府提出憲法的法律案に関する国民投票**

この国民投票は、政府提出憲法的法律案について、両議院で同一の文言で議決された後、大統領の選択により実施される。したがって、両議院で同一の文言で議決されたことのみが当該国民投票の実施要件であるが、大統領は、この国民投票の方法を選択しなくとも、両院合同会議を招集し、そこで有効投票の5分の3以上の賛成が得られれば、憲法改正を成立させること

(44) Lascombe et Vandendriessche, *op.cit.*(4), pp.504-505.

(45) 通常の立法手続では、先議院が議員提出法律案を否決した場合、当該議員提出法律案は後議院に送付されない。しかし、組織法律第9条第2項によれば、憲法第11条第3項に基づいて提出された議員提出法律案は、たとえ先議院で否決されたとしても、後議院に送付される。

(46) ③の要件の理解について、服部 前掲注(15), pp.58-59を参照。



ができる。それゆえ、この国民投票は、必要的国民投票ではない。とはいえ、大統領が国民投票の方法を選択した場合には、デクレにより当該国民投票は実施される。当該デクレは、憲法第 11 条の場合と異なり、憲法第 19 条に基づき首相又は所管大臣により副署される。

#### (iv) 憲法第 89 条第 2 項に基づく議員提出憲法的法律案に関する国民投票

この国民投票は、議員提出憲法的法律案について、両議院で同一の文言で議決された後、大統領により実施される。したがって、両議院で同一の文言で議決されたことのみが当該国民投票の実施要件であり、大統領は、この国民投票の代わりに両院合同会議を招集することはできない。それゆえ、この国民投票は、必要的国民投票である。そして、当該国民投票はデクレにより実施される。当該デクレも、憲法第 19 条に基づき、首相又は所管大臣により副署される。

### (2) 国民投票実施の具体的方法

既に見たように、それぞれの国民投票の実施に関しては、選挙法典第 6 部の 3「国民投票実施に関する諸規定」第 2 編「国民投票の実施」の適用を受ける。ここには、第 1 章「一般規定 (Dispositions générales)」(L.第 558-44 条～L.第 558-46 条)、第 2 章「投票の点検 (Recensement des votes)」(L.第 558-47 条～L.第 558-49 条)が置かれているが、L.第 558-46 条は、選挙法典における選挙の実施に関する多くの諸規定が国民投票の実施に準用される旨を定めている<sup>(47)</sup>。したがって、国民投票は、選挙法典における国民投票の実施に関する諸規定の適用と選挙の実施に関する諸規定の準用を受けて実施される。以下、国民投票の具体的方法について見ていこう。

#### (i) 承認の要件と投票方法

国民投票に付された案件の承認の要件は、有効投票の過半数である (L.第 558-44 条)。

国民投票に付された案件に関する投票は、「賛成 (Oui)」と「反対 (Non)」があらかじめ印刷された投票用紙によって行う (L.第 558-45 条)<sup>(48)</sup>。

#### (ii) 投票権者

国民投票の投票権者は、市民的・政治的権利を有し、法律で定められる欠格事由に該当しない、満 18 歳以上のフランス人である (L.第 2 条の準用)。

<sup>(47)</sup> 選挙法典 L.第 558-46 条

① 本編により規律される国民投票の実施に以下を適用する。

一 第 1 部第 1 編の第 1 章、第 2 章、第 5 章、第 6 章及び第 7 章。ただし、L.第 52-3 条、L.第 55 条、L.第 56 条、L.第 58 条、L.第 65 条の最終 2 項、L.第 66 条、L.第 68 条の最終 2 項、L.第 85-1 条、L.第 88-1 条、L.第 95 条、L.第 113-1 条の I の第 1 号から第 5 号まで及び同条の II を除く。

一の 2 L.第 163-1 条及び L.第 163-2 条

二 L.第 385 条、L.第 386 条、L.第 387 条、L.第 389 条、L.第 390-1 条及び L.第 393 条

三 L.第 451 条、L.第 477 条、L.第 504 条及び L.第 531 条

② これらの諸規定の適用に際しては、「候補者 (candidat)」又は「候補者名簿 (liste de candidats)」を「政党 (parti)」又は「運動に参加することを認められた団体 (groupement habilité à participer à la campagne)」と読み替えるものとする。

後掲注<sup>54</sup>参照。

<sup>(48)</sup> なお、複数の国民投票が同じ日に実施されるときも、同様の方法による (同条第 2 項)。

### (iii) 投票の実施

国民投票は、各市町村で実施され、市町村において必要となった国民投票の投票所について生じた費用は国家の負担とする（L.第 53 条の準用、L.第 70 条の準用）。

国民投票の投票日は、1 日のみであり、投票は秘密である（L.第 54 条の準用、L.第 59 条の準用）。なお、武器を伴っての国民投票の投票所への入場は禁止される（L.第 61 条の準用）。

国民投票においては、代理投票が認められる。すなわち、全ての投票人は、その請求に基づいて代理投票権を行使することができる（L.第 71 条の準用）が、代理人は、その投票権を有し、かつ、本人と同じ市町村に登録されていなければならない（L.第 72 条の準用）<sup>(49)</sup>。他方、本人は、いつでもその委任を解除ことができ、新たな委任を与えることができる（L.第 75 条の準用）。さらに、本人は、代理人がその権限を行使する前に国民投票の投票所に現れたとき、投票することができる（L.第 76 条の準用）。

### (iv) 投票の点検

国民投票の投票の点検に関しては、選挙法典における選挙の投票の点検に関する規定である L.第 85-1 条<sup>(50)</sup>は準用されず、第 6 部の 3「国民投票実施に関する諸規定」第 2 編「国民投票の実施」第 2 章「投票の点検」の L.第 558-47 条から L.第 558-49 条までにより規律される。

県を基本的な単位として管理委員会が置かれ（L.第 558-47 条第 1 項）、管理委員会は、各市町村の投票の開票結果を点検し、投票用紙の集計から生じる問題を裁定し、必要な修正を行う（L.第 558-48 条第 1 項第 1 号・第 2 号）。遅くとも投票の翌々日午前 0 時に、管理委員会は、憲法院に点検の結果及び調書を送付し、投票の総点検は、憲法院によって実行される（L.第 558-49 条第 1 項・第 2 項）<sup>(51)</sup>。

## II 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制度

### 1 国民投票運動に対する一般的規制

まず、国民や政党による出版・放送メディアを含めた国民投票運動に対する一般的規制を概観しておこう。この点、選挙法典は第 1 部第 1 編に第 5 章「宣伝 (Propagande)」を置き、L.第 47A 条から L.第 52-3 条までにおいて選挙宣伝 (propagande électorale) に関して規律している。これらの規定は、L.第 52-3 条を除いて、国民投票に関する宣伝 (propagande relative au référendum) に準用される（L.第 558-46 条第 1 項第 1 号）<sup>(52)</sup>。したがって、国民投票運動の制限は、選挙運動の制限規定に基づくことになる。

#### (1) 国民投票期間

選挙法典 L.第 47A 条第 1 文は「選挙期間 (campagne électorale) は、投票日から 2 週間前の週の月曜日に開始し、投票日午前 0 時に終了する」と定める。この規定の準用により、国民投

(49) なお、代理人による代理投票の方法は、L.第 74 条の準用による。

(50) 第 1 部第 1 編第 6 章第 5 節「投票実施監視委員会」を構成する単条である。

(51) 憲法院の点検について、1958 年 11 月 7 日オルドナンスは、第 7 章「憲法院による点検及び結果の宣言」を設け、第 46 条から第 51 条までにおいて具体的に規定している。

(52) 前掲注(47)参照。

票が実施される場合、国民投票期間（campagne référendaire）は、投票日より2週間前の週の月曜日に開始し、投票日午前0時に終了する。したがって、国民投票期間は2週間弱である<sup>(53)</sup>。

## (2) 国民投票に関する集会の制限

選挙法典 L.第 47 条は「選挙集会（réunions électorales）が従うべき要件は、集会の自由に関する 1881 年 6 月 30 日法律、公的集会に関する 1907 年 3 月 28 日法律及び本法典により定める」と定める。この規定の準用により、国民投票に関する集会は、これらの規定に服する。

## (3) 国民投票に関する宣伝の制限

### (i) 国民投票に関する宣伝ポスター掲示の制限・禁止

選挙法典 L.第 51 条は「市町村当局は、選挙期間中、各市町村において、選挙ポスターを掲示する専用の場所を確保する」（第 1 項）、「これらの各場所において、各候補者、各候補者二人組又は各候補者名簿に対して均等な面積が割り当てられる」（第 2 項）、「選挙が行われる月の初日前 6 か月間及び当該選挙が実施される投票日までの期間、割り当てられた場所以外の場所若しくは他の候補者のために確保された場所又は自由表現のための掲示板がある場合には当該掲示板以外の場所への選挙用のポスターの掲示は、たとえ証印を押されたポスターであっても禁止される」（第 3 項）ことを定める。

この規定も国民投票に準用されるため、①各市町村は、国民投票への見解を表明する「政党」又は「運動に参加することを認められた団体」<sup>(54)</sup>（以下併せて「政党等」）のポスターを掲示する専用の場所を確保し、その場所においてこれらの政党等のポスターについて均等な面積を割り当てなければならない。また、②当該国民投票が行われる月の初日前 6 か月間及び当該国民投票の投票日までの期間、割り当てられた場所以外の場所若しくは他の政党等のために確保された場所又は自由表現のための掲示板がある場合には当該掲示板以外の場所への国民投票に関する政党等のポスターの掲示は、たとえ証印を押されたポスターであっても禁止される<sup>(55)</sup>。

### (ii) 出版・放送における国民投票に関する宣伝を目的とした商業広告の禁止

選挙法典 L.第 52-1 条第 1 項は、「選挙が行われる月の初日前 6 か月間及び当該選挙が実施される投票日までの期間、出版物（presse）又は視聴覚通信（communication audiovisuelle）の手

<sup>53</sup> 例えば、憲法第 89 条第 1 項に基づいて、大統領の任期短縮の憲法改正のために行われた国民投票は、2000 年 9 月 24 日（日）に行われたが、国民投票期間は同年 9 月 11 日（月）から 24 日（日）午前 0 時までであった。なお、前掲注<sup>(43)</sup>で見たように、2000 年の憲法改正においては、国民投票実施に関する一般規定が存在していなかったため、2000 年 7 月 12 日デクレにおいて国民投票の実施方法・実施日、2000 年 7 月 18 日デクレにおいて国民投票運動及び上記の期間が明示された。

<sup>54</sup> 選挙法典 L.第 558-46 条第 2 項は「これらの諸規定の適用に際しては、「候補者」又は「候補者名簿」を「政党」又は「運動に参加することを認められた団体」と読み替えるものとする」と規定しており、読み替えた結果としてこのような制限・禁止となる。前掲注<sup>(47)</sup>も参照。なお、選挙法典には、どのような団体が運動に参加することが認められるかに関する規定が見当たらない。ただし、過去の国民投票の際に制定されたデクレの例によれば、5 人以上の下院議員若しくは上院議員を有する政党若しくは政治団体又は直近の欧州議会選挙において全国で 5 パーセント以上の得票率を得た政党若しくは政治団体に運動の資格が与えられていた（2000 年 7 月 18 日デクレ第 3 条）。こうした過去の例を見る限り、L.第 558-46 条第 2 項の読替規定も、場合によっては、「運動に参加することを認められた政党」又は「運動に参加することを認められた団体」と読み替えるのが正しい可能性もある。

<sup>55</sup> なお、選挙法典 L.第 558-46 条第 2 項の読替規定に関して、例えば、「選挙宣伝」を「国民投票に関する宣伝」に読み替えるべきであるように、ほかにも読み替えるべき文言があるように思われる。しかし、管見の限り、選挙法典上に他の読替規定は存在しない。したがって、必要に応じて読み替えて準用する必要がある。



段を用いた商業広告（publicité commerciale）を、選挙宣伝を目的として利用することは禁止される」と定める。この規定の準用により、国民投票が行われる月の初日前6か月間及び当該国民投票が実施される投票日まで、出版物又は視聴覚通信の手段を用いた商業広告を、国民投票に関する宣伝を目的として利用することは禁止される。

### （iii）国民投票に関する政党等の無料の電話番号又はテレマティック番号の公開の禁止

選挙法典 L 第 50-1 条は「選挙が行われる月の初日前6か月間及び当該選挙が実施される投票日まで期間、候補者若しくは候補者名簿により、又はこれらの便宜のために、無料の電話番号又はテレマティック番号<sup>(56)</sup>が公衆に知らされてはならない」と定める。この規定の準用により、国民投票が行われる月の初日前6か月間及び当該国民投票が実施される投票日まで期間、政党等により、又は政党等の便宜のために、無料の電話番号又はテレマティック番号を公衆に知らせることはできない。

### （iv）インターネット利用による国民投票に関する宣伝への適用

選挙法典 L 第 48-1 条は「この法典に定める選挙宣伝に関する禁止及び制限は、電子的方法を用いた公衆送信手段により頒布されるあらゆる伝達事項で選挙宣伝の性格を有するものについて適用するものとする」と定める。この規定の準用により、電子的方法を用いた公衆送信手段により配信されるあらゆる伝達事項で「国民投票に関する宣伝」の性格を有するもの、すなわち、インターネットの利用による「国民投票に関する宣伝」が禁止・制限の対象となる。

## （4）国民投票の投票日午前0時以降の禁止行為

選挙法典 L 第 49 条は、「投票日午前0時以降、以下を禁止する」（柱書）と定め、「投票用紙、回状及びその他の文書を配布し又は配布させること」（第1号）、「選挙宣伝の性格を有する伝達事項を電子的方法を用いた公衆送信手段により頒布又は頒布させること」（第2号）、「候補者に対する投票を促すために、自動化された装置を用いるか否かにかかわらず、選挙人に電話を一斉発信すること」（第3号）、「選挙集会を行うこと」（第4号）が禁止される。

この規定も国民投票に準用されるため、投票日午前0時以降、①投票用紙、回状及びその他の文書を配布し又は配布させること、②国民投票に関する宣伝の性格を有する伝達事項を電子的方法を用いた公衆送信手段（つまり、インターネット）により配信し又は配信させること、③国民投票に関する政党等の見解に賛成する投票を促すために、自動化された装置を用いるか否かにかかわらず、選挙人に電話を一斉発信すること<sup>(57)</sup>、④国民投票に関する集会を行うことが禁止される。

## 2 インターネット上の情報操作を用いた国民投票運動に対する規制

上記のように、国民投票運動に対して一般的規制がなされており、インターネットを利用した国民投票運動もその枠組みの下で規制を受ける。しかし、近年インターネット上でいわゆる

<sup>(56)</sup> 電話回線の利用により一般家庭の端末から行われるデータベース検索（通称ミニテル）の番号。北村一郎編『アクセスガイド外国法』東京大学出版会、2004、p.137。

<sup>(57)</sup> 選挙法典 L 第 558-46 条第 2 項に基づき、「候補者」又は「候補者名簿」を「政党」又は「運動に参加することを認められた団体」と読み替えた結果である。前掲注<sup>(47)</sup>も参照。



フェイクニュースが溢（あふ）れ、フランスもインターネット上の情報操作対策に当たり、2018年に「情報操作との闘いに関する法律第2018-1202号」（以下「対情報操作法」）<sup>(58)</sup>が制定された。この法律は、①選挙法典の改正<sup>(59)</sup>、②通信の自由に関する1986年9月30日法律第86-1067号（以下「放送法」）<sup>(60)</sup>の改正<sup>(61)</sup>、③その他の規定<sup>(62)</sup>から構成されており、インターネット上の情報操作に対する対策を行っている。以下、それぞれ①と②の規定に基づくインターネット上の情報操作を用いた国民投票運動に対する規制を見ていこう。

### (1) 選挙法典の準用に基づく規制

まず、対情報操作法第1条第2号により挿入された選挙法典第1部第2編第6章「宣伝」中のL.第163-1条及びL.第163-2条では、インターネットによる選挙運動に関し、以下のように規制している。これらの規定は、選挙に関する規定であるが、選挙法典L.第558-46条第1項第1号の2に基づき<sup>(63)</sup>、国民投票に準用される。なお、L.第163-1条に違反する場合、1年の拘禁刑及び75,000ユーロ(9,735,000円)<sup>(64)</sup>の罰金が科せられる(選挙法典L.第112条第1項、L.第558-46条第1項第1号)<sup>(65)</sup>。

#### L.第163-1条

① 総選挙の月の初日前3か月間及び総選挙が実施される投票日まで、消費法典<sup>(66)</sup>L.第111-7条に該当し、フランス領内からのアクセス数が所定の基準を超えるオンラインプラットフォーム事業者は、選挙期間（*période électorale*）における市民への啓発のための情報提供及び投票の真正性（*sincérité*）に結び付く一般利益（*intérêt général*）<sup>(67)</sup>に照らして、以下のことに拘束される。

一 一般利益の議論に結び付く情報コンテンツの宣伝活動の対価をオンラインプラットフォームに支払う自然人の身元又は法人の名称、所在地及び目的並びに場合により、当該自然人又は法人がその者のために行動していることを表明したところの自然人の身元又は法人の名称、所在地及び目的に関する、誠実、明瞭かつ透明な情報（*information loyale*、

<sup>(58)</sup> Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information. 同法の概要について、安藤英梨香「情報操作との闘いに関する法律」『外国の立法』279-1号、2019.4、pp.18-19。<[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11265427\\_po\\_02790108.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11265427_po_02790108.pdf?contentNo=1)>を参照。

<sup>(59)</sup> 第1編「選挙法典を改正する諸規定」（第1条～第4条）

<sup>(60)</sup> Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

<sup>(61)</sup> 第2編「通信の自由に関する1986年9月30日法律第86-1067号を改正する諸規定」（第5条～第10条）

<sup>(62)</sup> 第3編「虚偽の情報の配信に対するインターネット上のプラットフォーム事業者の協力義務」（第11条～第15条）、第4編「メディア・情報教育に関する諸規定」（第16条～第19条）、第5編「海外領土に関する諸規定」（第20条）

<sup>(63)</sup> 前掲注<sup>(47)</sup>参照。なお、国民投票に準用するための本第1号の2の規定自体も、対情報操作法第4条により挿入された。

<sup>(64)</sup> 報告省令レート令和3年11月分に基づき、1ユーロ＝129.8円で換算。

<sup>(65)</sup> L.第112条も、対情報操作法第1条第1号により改正された。

<sup>(66)</sup> Code de la consommation

<sup>(67)</sup> フランス国務院行政部の1999年の年次報告書の調査研究で「一般利益」が取り上げられている。Conseil d'Etat, *Rapport Public 1999*, 1999, Paris: La documentation Française, pp.239 et seq. 当該調査研究の要約版の邦訳については、内海麻利訳「翻訳 コンセイク・デタ『一般利益に関する考察1999年報告書』」『駒澤法学』64号、2018.3、pp.48-36を参照。その冒頭では以下のように記されている。「一般利益（*intérêt général*）は、行政活動の要石とみなされた。それは、一般利益が行政活動の究極目的を決定し、その正統性に基礎を与えるとみなされたということであり、また、そうした理解は正当なものである」

claire et transparente) を利用者に提供すること。

二 一般利益の議論に結び付く情報コンテンツの宣伝活動の一環として、利用者の個人データの利用についての誠実で、明瞭かつ透明な情報を利用者に提供すること。

三 当該情報コンテンツの宣伝活動の対価として受領した報酬の総額が定められた金額を超えるときは、当該総額を公表すること。

- ② これらの情報は、公開フォーマットにより電子的な方法で公衆の閲覧に供される登録簿 (registre) であって、この条第 1 項で定める期間の間に定期的に更新されるものに集約される。
- ③ この条の適用の態様は、デクレにより定める。

## L.第 163-2 条

I 総選挙の月の初日前の 3 か月間及び総選挙が実施される投票日まで、来る投票の真正性に影響を与えかねない不正確な又は誤解させる事実に対する主張又は非難が、故意に、人為的に又は自動的にかつ大量に、オンラインの公衆通信サービスを通じて配信された場合、検察官、全ての候補者、全ての政党若しくは政治団体又は全ての利害関係者の申立てにより、急速審理<sup>(68)</sup>裁判官は、損害賠償とは別に、デジタル経済における信用のための 2004 年 6 月 21 日法律第 2004-575 号<sup>(69)</sup>第 6 条の I の第 2 号で定める自然人若しくは法人に、又は、これらの者がいなければ、同条の I の第 1 号で定める全ての者に、その配信を中止させるために必要で比例原則に従ったあらゆる措置を命ずることができる。

II 急速審理裁判官は、その申立てから 48 時間以内に裁定する。

控訴の場合、控訴院は、その申立てから 48 時間以内に裁定する。

III この条に基づく訴訟は、専ら、デクレで定める司法裁判所及び控訴院においてのみ行われる。

## (2) 放送法に基づく規制

次に、対情報操作法第 6 条により挿入された放送法第 33-1-1 条<sup>(70)</sup>は、以下のように規定している。

## 第 33-1-1 条

- ① 大統領選挙、国民議会総選挙、元老院選挙、欧州議会議員選挙及び国民投票実施 (opérations référendaires) の月の初日前 3 か月間並びにこれらが実施される投票日まで、視聴覚・デジタル通信規制庁 (L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique)<sup>(71)</sup>は、

<sup>(68)</sup> 急速審理には、主に、①基本的自由急速審理と②執行停止急速審理がある。①は、緊急の場合に、当事者の申請に基づき、急速審理裁判官は、行政が基本的自由に対して重大かつ明白に違法な侵害をもたらしたと思われる場合、基本的自由の保護に必要な措置を認めることができる (行政裁判法典 (Code de justice administrative) L.第 521-2 条)。②は、行政決定が越権訴訟等の取消しの申立ての対象となっている場合において、緊急の必要があり、かつ、その適法性に関して重大な疑いを生じさせる根拠があるときは、当事者の申請に基づき、急速審理裁判官は、その執行を停止することができる (行政裁判法典 L.第 521-1 条)。

<sup>(69)</sup> この法律は、インターネット上で交換されるコンテンツに関するホスティングサービス (サーバの利用提供サービス) 事業者及びインターネットサービスプロバイダの責任について規定するものである。

<sup>(70)</sup> 本条は、その後、「デジタル時代の文化作品へのアクセスの規制及び保護に関する 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)」(以下「2021 年法律」) 第 33 条により改正された。この 2021 年法律は、放送法の多くの規定を改正している。

<sup>(71)</sup> 2021 年法律による法律改正前は、視聴覚高等評議会 (Conseil supérieur de l'audiovisuel) が監視機関であった。

商法典 L.第 233-3 条の意味で外国により支配された法人又は外国の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、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認めるときは、この不正行為を予防し又は中止させるために、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ずることができる。

- ② この条で定める手続の開始を正当化する諸事実があると視聴覚・デジタル通信規制庁が判断するときは、該当法人に警告書を通知する。該当法人は、通知から 48 時間以内に意見書を提出することができる。この項は、公衆と行政の関係に関する法典<sup>(72)</sup>L.第 121-2 条第 1 号及び第 2 号で定める場合には適用されない<sup>(73)</sup>。
- ③ この条で定める手続の最終段階に採られる視聴覚・デジタル通信規制庁の決定は、理由を付され、該当法人及びフランスにおけるサービスの配信を確保し、かつ、停止措置の執行を確保する義務を負う配信事業者又は衛星通信事業者に通知される。

視聴覚・デジタル通信規制庁は独立行政機関であり<sup>(74)</sup>、放送法で定める要件の下での公衆送信の自由の行使を保障する機関である（放送法第 3-1 条第 1 項）。この規定にいう「電気通信手段」には「インターネット配信」も含まれる。したがって、この規定は、視聴覚・デジタル通信規制庁が、各種選挙及び国民投票実施の際に外国の支配又は影響下にある法人によってインターネットを通じて配信されるフェイクニュースを規制するためのものでもある。すなわち、各種選挙とともに国民投票実施に関して、「インターネット配信」によるフェイクニュースに対する規制手段が確保されていると言える。

### 3 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問題

上記のような国民投票におけるインターネット利用の規制に関して、いかなる問題があるであろうか。

この点につき、最も重要な問題として、インターネット利用の規制だけでなく、国民投票に関する一般的規制には、選挙に関する規制を定める選挙法典上の規定が準用されている点が挙げられよう。また、放送法第 33-1-1 条の規制する「インターネット配信」を含むあらゆる電気通信手段に対する規制においても、各種選挙の文言と並んで国民投票実施の文言が置かれている点も同様である。敷衍（えん）すれば、国民投票に対する規制は、選挙に対する規制と同様に扱われているのであって、「選挙」と「国民投票」とが同質のものとなみなされているのである。もちろん、投票の実施や監視など、国民投票固有の規定が選挙法典には置かれているが、規制に関しては固有の規定が置かれていない。

「選挙（運動）」と「国民投票（運動）」が完全に同質のものであるというのであれば、国民投票固有の規定がなくても別段問題ないが、両者に性質の違いがあるのであれば、選挙に関す

視聴覚高等評議会は、一般に、独立行政機関と位置付けられている。大橋麻也「独立行政機関とフランス行政法」『早稲田法学』94 巻 4 号, 2019.3, pp.103-108 を参照。しかし、2021 年法律による法律改正後、視聴覚・デジタル通信規制庁が監視機関となった。

<sup>(72)</sup> Code des relations entre le public et l'administration

<sup>(73)</sup> この項の第 3 文の規定の趣旨は、緊急の場合には、該当法人への警告書及び該当法人からの意見書の手続を要しない、ということである。

<sup>(74)</sup> 2021 年法律第 8 条及び第 33 条により改正された放送法第 3-1 条は、視聴覚・デジタル通信規制庁を独立行政機関として位置付けている（第 1 項）。



る規制を定める選挙法典上の規定を国民投票に関する規制に準用することは、単なる立法技術上の問題にとどまるものではなく、選挙と国民投票の性質を同視することになるという理論上の問題を浮かび上がらせてしまうのである。

## おわりに

我が国において、選挙運動に関する規制は、公職選挙法（昭和25年法律第100号）の第13章「選挙運動」の第129条から第178条の3まで及び第14章「選挙運動に関する収入及び支出並びに寄附」の第179条から第201条までにより詳細に定められ、特にインターネット利用の規制は、第142条の3（ウェブサイト等を利用する方法による文書図画の頒布）、第142条の4（電子メールを利用する方法による文書図画の頒布）、第142条の5（インターネット等を利用する方法により当選を得させないための活動に使用する文書図画を頒布する者の表示義務）、第142条の6（インターネット等を利用する方法による候補者の氏名等を表示した有料広告の禁止等）、第142条の7（選挙に関するインターネット等の適正な利用）で規律されている。他方で、国民投票運動に対する規制は、国民投票法の第2章「国民投票の実施」の第7節「国民投票運動」の第100条から第108条までにおいて規律されているが、公職選挙法上の選挙運動に対するよりも規律密度は低い。さらに、「はじめに」で述べたように、インターネットによるものも含めた広告規制はいまだなされていない。

このような我が国の法制は、「選挙（運動）」と「国民投票（運動）」が異なる性質に立っていることを意味する。すなわち、憲法改正のための国民投票であることが我が国においては強調されているのである。現状、選挙運動規制に対しては厳しい態度で臨み、国民投票運動に対してはそうではない態度で臨んでいるが、そのような態度でよいのかも含めて、両者の性質をより検討する必要があるだろう。そのような検討を経て、国民投票運動に対するインターネットによるものも含めた広告規制がどうあるべきかが見えてくるはずである。

これまで見てきたように、フランスの国民投票は、法律案に関するものと憲法改正案に関するものがあり、フランスの国民投票（運動）と憲法改正案に関するものしかない我が国の国民投票（運動）とを同列に考えることは難しい。しかし、フランスの国民投票運動に対する個々の規制（特にインターネット上の情報操作を用いた国民投票運動に対する規制）のあり様は、我が国における国民投票運動における規制の法制に多様な示唆を与え得る。特に、インターネットによるものも含めて国民投票運動に対する規制が選挙運動に対する規制と全く同じであるフランスの例は、我が国における国民投票運動の法制の検討に際して、参考となり得るのではないかとと思われる。

（おくむら こうすけ  
成城大学法学部教授）