

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 —スポット・コマーシャルと無償広告放送枠の付与を中心に—

政治議会課憲法室 三輪 和宏

目 次

はじめに

I 放送を通じた投票運動に関する海外の全般的状況

- 1 有料広告（スポット・コマーシャル）の使用
- 2 無償広告放送枠の付与
- 3 その他の手法（アイルランドの事例）

II 代表的な 4 か国の制度

- 1 アメリカ—規制の少ない自由主義的制度
- 2 イギリス—無償広告放送枠の採用
- 3 フランス—無償広告放送枠の採用と番組内容の規制
- 4 スイス—スポット・コマーシャルの禁止と番組内容の規制

III 放送を通じた投票運動の論点

- 1 制度設計の原則に関する代表的な提言
- 2 具体的な論点
- 3 将来的な変化の可能性と課題

おわりに

はじめに

レファレンダムとは、国民又は住民が、憲法改正案、法律案又は特定政策等について、賛成又は反対等の意思表示を投票を通じて行うことにより、公的な意思決定過程に直接的に参加する政治制度のことである。我が国では、国民投票、人民投票、住民投票、国民表決、国民意思表示⁽¹⁾などの名称で呼ばれている。本稿では、レファレンダムという呼称を用い、更に投票が行われるエリアを区分して説明する必要がある場合は、全国的なレベルのものを国民投票、州のレベルのものを州民投票、地方自治体のレベルのものを住民投票と呼ぶことにする。

このレファレンダムにおいては、一般に投票に先立って、投票者に対して発議された提案内容に関して賛成・反対等の投票を訴える投票運動(referendum campaign)が行われる。投票運動は、その主体、方法、期間などの面について、様々な種類が存在している。また、その種類に応じて、何らかの規制が加えられることがある。本稿は、投票運動の方法に着目し、テレビ・ラジオといった放送を通じたレファレンダムの制度について、諸外国の事例を紹介しようとするものである。

なお、近年の技術進歩によって、「放送」と言っても従来から存在する地上波放送に限られなくなっている。ケーブル放送、衛星放送、インターネット放送など、放送と名が付く様々なメディアが登場している。本稿では、いずれの諸国でも視聴者数が多く、歴史的経験が長い地上波放送に限って見ることにしたい。

我が国では、全国的なレベルのレファレンダムは、「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)」(いわゆる国民投票法)で規定される⁽²⁾。同法は、放送を通じた国民投票運動⁽³⁾について、原則として容認しつつ、国民投票の投票日前14日間については広告放送(いわゆるスポット・コマーシャル)を禁じている。ただし、国民投票広報協議会⁽⁴⁾が行う憲法改正案の広報のための放送は、その禁止の対象外とされている。この広報放送には、政党等による意見広告が含まれ、意見広告は、賛成・反対の双方が同等の条件で行うことになっている⁽⁵⁾。

一方で、国民投票法の議決に合わせて、参議院日本国憲法に関する調査特別委員会では、附帯決議が採択され、その中には「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。」との一文が見られる。これは、特に

(1) 「国民表決」の訳語は、大石義雄『国民投票』関書院、1957、p.7; 河村又介『直接民主政治』(現代政治学全集15巻)日本評論社、1934、pp.2-3.に見られ、「国民意思表示」の訳語は、大石 同、p.17.に見られる。

(2) 地方公共団体のレベルのレファレンダムについては、例えば、地方自治法(昭和22年法律第67号)の定める地方議会の解散請求、地方議員の解職請求又は首長の解職請求が行われた場合に実施される住民投票がある。これらの住民投票の投票運動について、原則として公職選挙法(昭和25年法律第100号)の規定を準用することが、地方自治法第85条第1項で定められている。ただし、公職選挙法第151条の5の「選挙運動放送の制限」をはじめとし、放送を通じた投票運動の規定は準用されないことが、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第109条、第113条、第116条の2で規定されるため、放送を通じた投票運動に関して、特段の規制は見られない。近年、話題になることの多い常設型住民投票条例では、「住民投票に関する投票運動は、自由とする」と定める事例が多い。

神崎一郎「憲法改正国民投票法を読む(1) —住民投票条例の設計の視点から」『自治研究』84巻11号、2008.11、pp.105、120-121; 同「憲法改正国民投票法を読む(2・完) —住民投票条例の設計の視点から」『自治研究』84巻12号、2008.12、p.124.

(3) 「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勧誘する行為」と定義される。国民投票法第101条第1項。

(4) 国会に置かれる憲法改正案周知のための機関。

(5) 国民投票法第105条、第106条。

テレビの持つ影響力の大きさ、スポット・コマーシャルに要する資金の多さに鑑みて、放送を通じた国民投票運動について何らかの必要な検討を加える可能性につき言及したものである。

本稿は、まず、欧州諸国、南北アメリカ大陸諸国を中心に、海外における主として国民投票に関する放送を通じた投票運動の全般的状況を介绍する。次いで、代表的な制度を有するアメリカ、イギリス、フランス、スイスの事例を詳しく取り上げる。これらの4か国は、アメリカ→イギリス→フランス→スイスの順に、放送を通じた投票運動に関する規制・運用が厳しくなっていくという特徴を有している。特に、アメリカとスイスは、規制が極めて少ない国と規制・運用ともに制限的である国という好対照をなす事例として著名である。最後に、放送を通じた投票運動に関し、諸外国の事例から見た制度設計の論点を提示する。なお、レファレンダムの種類としては、原則として全国的なレベルの国民投票を取り上げたが、国と州・地方で同じ規制制度が適用される場合や、州・地方レベルのレファレンダムのみが行われている場合には、州民投票や住民投票の事例を取り上げている。

I 放送を通じた投票運動に関する海外の全般的状況

レファレンダムを実施するに当たっては、投票運動が大きな役割を果たすことになる。文書・ポスターや集会などの方法を通じた投票運

動と並び、放送を通じた投票運動は、主要な運動形態の一つと位置付けることができる。放送は、同時に多くの視聴者に対してメッセージを伝えることができる故に影響力が大きく、投票運動におけるその在り方については、諸外国でも様々な検討がなされ、制度設計が行われている。第I章では、諸外国における放送を通じた投票運動の制度について、まず概観することにした。ここで対象となる諸国は、欧州諸国、南北アメリカ大陸諸国であり、それらにオーストラリア、韓国を加えた⁽⁶⁾。また、レファレンダムの種類は、アメリカでは州民投票・住民投票を取り上げた。他の国は国民投票を中心とし、国民投票と州・地方レベルのレファレンダムで同じ規制制度を採用している場合は、その制度を取り上げた。

1 有料広告（スポット・コマーシャル）の使用

諸外国の事例を見ると、放送を通じた投票運動には、大きく分けて2つの手法が存在している。一つは、(A)運動者が有料広告（スポット・コマーシャル）を流すというものであり、もう一つは、(B)無償の広告放送の枠が運動者に与えられ、その枠を使用するというものである。

このうち(A)は、運動者自身が放送局からスポット・コマーシャル枠を購入し、運動のメッセージを流すことになる。このようなスポット・コマーシャルの使用を容認している国は、例えばアメリカ、カナダ⁽⁷⁾、オーストラリア⁽⁸⁾、スウェーデン⁽⁹⁾、ルクセンブルク、ポーランド⁽¹⁰⁾、

(6) 先行研究として、Karin Gilland Lutz and Simon Hug, ed., *Financing Referendum Campaigns*, New York: Palgrave Macmillan, 2010, pp.218-222; Lynda Lee Kaid and Christina Holtz-Bacha, ed., *SAGE Handbook of Political Advertising*, Thousand Oaks: SAGE Publications, 2006, pp.3-13; Tobias Zellweger and Uwe Serdült, "Campaign Financing and Media Access Regulation for Referendums [CDL-UD (2006) 003]," February 2, 2006. Centre for Research on Direct Democracy ホームページ 〈<http://www.c2d.ch/admin/php/uploads/ZellwegerSerdult2006.pdf>〉を主に用いており、各国のレファレンダムの関係法令を確認できた場合は、その情報も参照した。

なお、本稿のインターネット情報は、いずれも2010年5月31日に確認したものである。

(7) 投票日前日及び投票日は、放送及び定期刊行物を通じた投票運動は禁止される。国民投票法（Referendum Act (1992, c. 30)）第27条第1項。

(8) 連邦議会選挙においては、投票日前の2日及び投票日を合わせて計3日間、選挙宣伝の放送を行うことが禁止されるが、国民投票では、そのような禁止規定は存在しない。

ハンガリー、スロヴェニア、エストニア、リトアニア、モンテネグロ、ウルグアイ⁽¹¹⁾、コロンビア、エクアドル、グアテマラ、コスタリカなどである⁽¹²⁾。これらの諸国を見ると、そもそも放送に関して比較的規制・制限が少ない国⁽¹³⁾とされる場合がある。また、国民投票の実施回数が少なく放送を通じた投票運動について特段の法制を持たない国⁽¹⁴⁾の場合もある。しかし、国民投票の実施回数が多いにもかかわらず、同様に特段の法制を持っていない国⁽¹⁵⁾もある。これらのことから、スポット・コマーシャルを容認することの背景・要因として、各国に共通のものを想定することは難しいと考えられる。更に、これらのスポット・コマーシャル容認の立場の国々の中には、スポット・コマーシャルを容認する一方で、一定の規制を加えている国も存在する。これらの規制は、運動者間の公平性、また投票運動の公正さを担保する目的で設

けられることが多い。

例えば、ポーランドでは、全国選挙委員会に登録した運動者に対してのみスポット・コマーシャルを通じた投票運動を容認し（運動者に関する制限）、その放送を公的な投票運動期間⁽¹⁶⁾に限定して容認し（期間の制限）、一方でスポット・コマーシャル枠の販売価格を規制し（価格の規制）、登録運動者からのスポット・コマーシャルの放送要求を原則として放送局側が断ることができないものとした（放送の義務化）⁽¹⁷⁾。また、モンテネグロでは、公共放送の規則集に則る形態でスポット・コマーシャルには投票運動の放送番組であることを明示し（運動であることの明示）、スポット・コマーシャル枠を販売するに当たって民間商業放送局に運動者間の差別的扱いを禁じている（公平性の義務化）⁽¹⁸⁾。

他方これとは逆に、スポット・コマーシャルが禁止されている国々も存在している。第II章

(9) 民間商業放送のTV4を通じてのスポット・コマーシャルは可能である。しかし、公平性を求められる公共放送では、ラジオ・テレビ法（Radio- och TV-lagen）第6章第5条により政治的意見に対する支持を獲得する意図を持つ有料広告が禁止されている。このため公共放送では、投票運動のためのスポット・コマーシャルも禁止される。

(10) 国民投票告示以降、投票日の前々日までが公的な国民投票運動期間とされるが、その期間においてのみスポット・コマーシャルを流すことができる。全国国民投票法（Ustawa o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r.）第38条、第56条第2項。

(11) ウルグアイは、国民投票執行日2日前からすべての投票運動が禁止される（その期間は、スポット・コマーシャルも禁止される）以外は、投票運動に関する規制がない国として著名である。放送に限らず、文書その他の様々な投票運動についても、規制を設けないこととしている。

(12) 東欧諸国に関して、スポット・コマーシャルを容認する国が多いことは注目される。スポット・コマーシャルを禁止する国が多い西欧と比較して、「東西のディバイド（East-West divide）」と表現することもある。東欧諸国は、近年の民主化（社会主義から自由主義への移行）の過程で、放送メディアがその進展に大きく寄与してきたという歴史を持つのと同時に、放送制度の面でも、民主化以降の公共放送の歴史が浅く、公共放送の比重が西欧ほどは高くないという背景を持っている。これらのことから、スポット・コマーシャルの容認が東欧で広く見られる。ただし、注意を要するのは、西欧でもスポット・コマーシャルを容認する国（ルクセンブルク）が存在し、「東西のディバイド」と言っても、あくまで全体的な傾向を指すに過ぎないということである。

Emmanuelle Machet, "Political advertising: case studies and monitoring," 2006.2, p.6. 欧州規制機関プラットフォーム・ホームページ〈http://www.rtdh.eu/pdf/20060517_epra_meeting.pdf〉

(13) アメリカ、オーストラリアが、その典型である。

(14) ルクセンブルク、グアテマラが、その典型である。

(15) スロヴェニア、エクアドルが、その典型である。両国は、国民投票の実施回数から考えると放送を通じた国民投票運動の法制があることがむしろ自然であり、このような法制の欠落は不思議であるとの意見もある。

(16) 前掲注(10)参照。

(17) 全国国民投票法（Ustawa o referendum ogólnokrajowym z dnia 14 marca 2003 r.）第56条、第57条。Lutz and Hug, ed., *op.cit.* (6), p.221.

で取り上げた4か国のうち、イギリス、フランス、スイスは、いずれも禁止をしている国である。この3か国以外でも禁止としている国々は、例えば、イタリア（全国局で禁止。ただし地方局では一定の要件の下で容認⁽¹⁹⁾）、アイルランド（一般的に政治的内容のコマーシャルが禁止⁽²⁰⁾）、デンマーク（一般的に政党・政治的運動等を広告するテレビ・コマーシャルが禁止。公的な投票運動期間中は政治的内容のテレビ・コマーシャルが禁止⁽²¹⁾）、ポルトガル（国民投票告示後は政治的内容のコマーシャルが禁止⁽²²⁾）、リヒテンシュタイン（一般的に政治的内容のコマーシャルが禁止⁽²³⁾）、韓国（放送を通じた投票運動は無償で与えられる放送枠以外に認めない⁽²⁴⁾）などである。

2 無償広告放送枠の付与

第1節「有料広告（スポット・コマーシャル）の使用」で取り上げた(B)無償広告放送枠の付与とは、当該国の公共放送又は民間商業放送が一定のルールに従って、放送枠を運動者に対し

て無償で与えるという制度で、例えば「レファレンダム運動放送」⁽²⁵⁾などの名前で呼ばれる。各運動者に対する配分時間や、実際に放送を行う放送局・放送時間帯について、法令や放送に関する規則等で規定されるため、運動自体が一定のルールの枠内で行われる。同時に、運動者相互間の公平性に対して配慮がなされている。この無償広告放送枠の制度は、もともと当該国の放送制度自体が公共性を重んじた性格を有し、公共放送が長く存在してきた諸国で、しばしば採用されている。一般的に見て、西欧諸国は、このような公共性を重んじた放送制度を採っていることが多く、アメリカにおける規制の少ない自由主義的な放送制度と対比されることが多い。また、スポット・コマーシャルとの関係を見るならば、無償広告放送枠が、運動者に対してスポット・コマーシャルを禁止する代わりに付与されているというケースがある⁽²⁶⁾一方で、スポット・コマーシャルが容認され、同時に無償広告放送枠も付与されるというケー

(18) 2006年のモンテネグロ独立に関する国民投票の手法である「モンテネグロ共和国の国家の法的地位に関する国民投票法（Law on the Referendum on State-Legal Status of the Republic of Montenegro）」の第47条。また、同法は、投票日の2日前から、放送等のメディア及び集会による投票運動を禁じている（第48条）。英訳版の同法は、欧州安全保障協力機構民主制度・人権事務所（OSCE/ODIHR）ホームページ〈<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/3935>〉に掲載される。Lutz and Hug, ed., *op.cit.* (6), p.221.

(19) 選挙運動期間及び国民投票運動期間中のメディアへの平等なアクセス並びに政治的情報伝達に関する法律（Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica. Legge 22 Febbraio 2000, n. 28）第2条第4項、第3条第1、5、7項、第4条第2項d号、同条第10項。地方のラジオ・テレビ放送局における編成について多元主義原則を実現することに関する法律（Disposizioni per l'attuazione del principio del pluralismo nella programmazione delle emittenti radiofoniche e televisive locali. Legge 6 novembre 2003, n. 313）第2条。

芦田淳「イタリアにおける選挙運動規制の現状とその問題点—テレビによる選挙運動を中心に—」『選挙研究』25巻1号、2009.7.28, pp.121-123.

(20) 2009年放送法（Broadcasting Act 2009）第41条第3項。

(21) 原則として、投票日以前の3か月間。告示が、3か月前より遅い時期になされた場合は、告示後から始まり投票日までの間。ただし、ラジオについては、テレビにおけるような規制はかけられておらず、スポット・コマーシャルも容認されている。ラジオ及びテレビ放送法（Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed）第76条第3、4項。

(22) 国民投票制度に関する組織法律（Lei Orgânica do Regime do Referendo）第53条。

(23) ラジオ及びテレビ法に関する1991年12月10日付け命令（Verordnung vom 10. Dezember 1991 zum Gesetz über Radio und Fernsehen）第10条第5項、第16条第1項a号。

(24) 国民投票法（국민투표법）第27条、第30条、第31条。54ページの韓国の記述を参照。

(25) イギリスにおける呼称である。原語：referendum campaign broadcasts.

(26) 本稿で詳述したイギリスやフランス、あるいはイタリア、ポルトガルが、その典型である。

スもある⁽²⁷⁾。無償広告放送枠は、スポット・コマーシャル禁止の代償として付与されていると考えられ易いが、必ずしもそうではない。

レファレンダムに関して無償広告放送枠の制度を有している国としては、例えば、第Ⅱ章で取り上げたイギリス、フランス以外に、カナダ、イタリア、オランダ、スペイン、ポルトガル、ポーランド、スロヴァキア、スロヴェニア、リトアニア、モンテネグロ、ブラジル、コロンビア、アルゼンチン、パナマ、韓国などがある。

隣国の韓国の事例を簡単に紹介すると、①政党に指名された演説者が、国民投票運動期間中⁽²⁸⁾、テレビ及びラジオを通じて国民投票運動のための演説を行うことが可能である。この放送回数は、発議された提案に対して賛成・反対の各派ごとに、3回までと上限が定められている。演説の時間は、1回当たり20分までである。要した費用は、すべて国庫負担となる。これとは別に、②韓国放送公社(KBS)が、1回120分以内の対談・討論番組を放送することになっている。対談・討論は、2回以上執り行われる。対談・討論には、政党に指名された演説者が2人以上参加する。要した費用は、韓国放送公社が負担する⁽²⁹⁾。

3 その他の手法(アイルランドの事例)

放送を通じた投票運動の手法としては、以上に掲げた(A)スポット・コマーシャル、(B)無償広告放送枠が代表的なものであるが、諸外国においては、これら以外の手法も確認することができる。

例えば、アイルランドの国民投票運動においては、運動者によるスポット・コマーシャルが禁止される一方で、放送局が政党に対して無償広告放送枠を付与することは可能とされてい

る。ただし実際には、必ずしも政党ごとに、発議された国民投票に対して一致した意見を持つわけではないので、政党を単位として無償広告放送枠を公平に配分することが難しく、無償広告放送枠の付与は実施されていない。その代わりに国民投票委員会(Referendum Commission)と呼ばれる中立的な第三者機関が、テレビ・ラジオを通じた情報提供を行うことが、国民投票法で定められている⁽³⁰⁾。これは、あくまで情報提供であるので、厳密には国民投票運動ではないが、効果としては投票運動に類似する効果も持っている。この情報提供においては、①投票の選択肢(賛成・反対等)に応じた運動者の主張・考え方が運動者自身により発言され、それらがつなぎ合わせられて流されたケースもあれば、②選択肢ごとの運動者の主張・考え方までは踏み込まずに、より一般的な解説番組として国民投票委員会が編集して流されたケースもある。①のケースは、上述の(B)無償広告放送枠の付与と、極めて近い効果を持つと考えられる。第三者機関による情報提供は、中立性・客観性において優れる可能性があるものの、編集の仕方によっては必ずしも中立的・客観的とは言えない内容になる可能性も残されている。また、物足りないという印象を投票者に与えることもある。

Ⅱ 代表的な4か国の制度

1 アメリカ規制の少ない自由主義的制度

(1) 放送制度と州民投票・住民投票の投票運動

アメリカの放送は、よく知られるように、ほとんどが民間放送である。公共放送は、教育・教養番組等を扱う公共放送サービス(PBS)や報道番組等を扱うナショナル・パブリック・ラ

(27) 例えば、ポーランドでは、全国選挙委員会に登録した運動者に対して無償広告放送枠が付与されるが、加えてこれらの運動者がスポット・コマーシャルを流すこともできる。

(28) 国民投票告示日から投票日前日まで。

(29) 国民投票法(국민투표법)第30条、第31条。

(30) 1998年国民投票法(Referendum Act, 1998)第3条第1項。

ジオ（NPR）などに限定され、視聴者の数も少ない。また、アメリカは、放送に関する規制も極めて少ない国として著名である。

レファレンダムについては、歴史上、全国的な国民投票が行われた事例は存在していない。これは、拘束的な国民投票が行われた場合、連邦議会の立法権を侵害する結果になり、連邦憲法に違反すると考えられるからである。諮問的国民投票は、連邦憲法上、容認され得ると解されているが、このタイプの国民投票の経験もない⁽³¹⁾。ただし、州民投票や地方自治体の住民投票は盛んである⁽³²⁾。これらについて、投票運動が活発に行われており、その手段として

テレビやラジオの有料広告（スポット・コマーシャル）が用いられることもしばしばある⁽³³⁾。第1節（アメリカの節）では、アメリカの州民投票・住民投票のケースを取り上げて、投票運動のためのスポット・コマーシャルの使用の概要を紹介したい。

(2) スポット・コマーシャルの代表的事例

州民投票におけるスポット・コマーシャル使用に関する事例⁽³⁴⁾として、カリフォルニア州の2005年の州民投票から、「提案78」と「提案79」のケースを取り上げたい。これらは、州民発案（イニシアチブ）により州民投票に付さ

(31) 三輪和宏・山岡規雄「諸外国の国民投票法制及び実施例」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』650号, 2009.10.13, pp.16-17. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0650.pdf>>

(32) 州民発案（イニシアチブ）が行われ州民投票が執行された統計を見ると、1904年のオレゴン州の事例を最初に、2008年までに2,305件の州民投票が全米で実施されている。このうち採択されたものは、936件（41%）である。年代的に見ると1970年代から増え続けており、1990年代（1990～1999年）は377件（うち177件が採択）、2000～2008年は371件（うち157件が採択）である。地方自治体でも、大都市で住民発案・住民投票の制度を有する事例が多く、例えばカリフォルニアの大都市（サンフランシスコ市等）では、実施例も多い。

もちろん、個別に見ると、州や地方自治体によっては、州民発案・住民発案、州民投票・住民投票の制度自体を持っていないところも残っており、アメリカのすべての地域でこれらの制度が浸透している訳ではない。しかし、大都市では住民発案、住民投票の制度の採用事例が多いことを考え合わせると、全体的な傾向としては、州民発案・住民発案、州民投票・住民投票は盛んと言え、近年増加する傾向にある。

“Overview of Initiative Use, 1904-2008.” イニシアチブ・レファレンダム協会ホームページ <[http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20\(1904-2008\).pdf](http://www.iandrinstitute.org/IRI%20Initiative%20Use%20(1904-2008).pdf)> ; 前山総一郎『直接立法と市民オルタナティブ—アメリカにおける新公共圏創生の試み—』御茶の水書房, 2009, pp.28-29, 33-48; 山岡規雄「カリフォルニア州における直接民主制」『レファレンス』707号, 2009.12, pp.101-114. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200912_707/070705.pdf>

(33) テレビ、ラジオのコマーシャル以外に、郵便、新聞広告なども、しばしば用いられている。そして、各種手段を効果的に用いるために、投票運動を組織し、アドバイスするコンサルタント会社が活躍することもある。コンサルタント会社が用いられる場合は、マーケティングの手法などを通じ、専門的な広告活動が展開される。企業や経済団体が投票運動にかかわる場合は、資金力を通じ、このような専門的な投票運動が繰り返されることが多い。福井康佐『国民投票制』信山社出版, 2007, pp.38-39, 46-48.

(34) 地方自治体の住民投票の事例として、次のようなものもある。この場合、テレビ・コマーシャルを推進したのは、個人であった。

ニューヨーク市では、1993年に、市長・市議会議員等に関する多選制限立法が住民投票で採択されている（連続した任期の3選禁止）。その後1996年に、この多選制限規定を緩和する立法案が住民投票にかけられたが否決され、多選制限が1993年の規定のとおり維持されることになった。（その後、2008年10月に市議会は同条の改正を行い、現在では連続した任期の4選禁止になっている。）1993、1996年において、多選制限の推進・擁護の立場に立つ投票運動を積極的に展開したのは、同市在住の富豪ロナルド・ローダー（Ronald Lauder）氏であった。同氏は、ブランド化粧品「エスティ ローダー」を製造販売する会社の創業者の子息である。同氏は、運動団体を設立し、2回の住民投票運動で合わせて個人資産400万ドル以上を提供し、その資金を通じて大規模なテレビ・コマーシャルが流された。テレビの種類も、地上波放送だけでなくケーブル・テレビも使用された。運動は効を奏し、多選制限擁護派は勝利することになった。

れた事案であり、処方薬の価格引下げに関連した2種類の州法案を、州民に問うたものであった。「提案78」は製薬会社など生産者側に強く支持され、一方、「提案79」は労働組合や消費者団体などユーザー側に強く支持された。これは、「提案78」よりも「提案79」の方が、価格引下げ効果が高い内容であり、前者は生産者側に有利、後者はユーザー側に有利であったからである。

この州民投票の投票運動では、製薬会社の動きが活発であった。アメリカの大手製薬会社のうち4社（ファイザー、ジョンソン・エンド・ジョンソン、メルク、グラクソ・スミスクライン）は、「提案78」を支持するテレビ・コマーシャルを流すために、各々約1000万ドルを「提案78」を支持する運動団体に献金し、合計で5000万ドルを超える価格のテレビ・コマーシャルが流された。投票の結果、「提案78」、「提案79」共に否決されたが、「提案78」を支持するテレビ・コマーシャルの多さが耳目を集めた⁽³⁵⁾。

(3) スポット・コマーシャル中心の制度

このような形のテレビ・コマーシャルは、アメリカでしばしば見られるものである。更に、アメリカでは、この種のテレビ・コマーシャルが学界でも注目され、州民投票・住民投票に対するテレビ・コマーシャルの影響についても研究がなされている。実際にテレビ・コマーシャルに掛けた費用の多寡により、投票結果が左右されるとの研究結果もあるが⁽³⁶⁾、今のところ定説は存在していない。

一方、アメリカでは、州民投票・住民投票に関して、無償広告放送枠が運動者に与えられるという制度は存在していない。テレビ・コマーシャルは盛んであるが、無償広告放送枠付与の制度は存在しないというのが、アメリカの特徴と言えよう。

このように、アメリカで、州民投票・住民投票におけるスポット・コマーシャル、特にテレビ・コマーシャルの使用が活発であることには、憲法上の根拠も存在している。すなわち、連邦憲法修正第1条が、表現の自由を広範に保障していることが、大きな原動力になっていると言われる。同条は、言論若しくは出版の自由を制限する連邦法の制定を禁じており、この規定は、自由な言論や出版を極めて広範に保障していると解釈されている。更に、この修正第1条に加えて、州憲法のレベルでも、表現の自由の保障が規定されることもある。例えば、カリフォルニア州憲法第1章第2条a項は、言論、著述、出版の自由を定めている。このように表現の自由が憲法上、手厚く保障されていることには、アメリカが独立戦争を通じイギリスからの独立を達成したという歴史的経験を持ち、この歴史的経験から表現の自由の重要性が広く認識されていることが背景になっている。

表現の自由の保障の立場から、州民投票・住民投票において放送を通じたスポット・コマーシャルを禁止したり、放送回数を制限したり、またその内容について規制することは、原則としてなされていない。また、実際に放送を流すテレビ局が、運動者のテレビ・コマーシャルの内容の当否をチェックしたり、指導したりすることも行われていない。問題となる事例としては、例えば、他者に対する批判的内容が放送された場合、それが名誉毀損に当たるか否かというようなケースも想定できるが、この種の名誉毀損の訴えが裁判所で認められたことは、ほとんどないのが実情である⁽³⁷⁾。

(4) スポット・コマーシャルをめぐる議論

州民投票・住民投票で、このようにテレビ・コマーシャルがしばしば用いられることに対しては、批判的な意見も見られる。例えば、①コ

(35) Lutz and Hug, ed., *op.cit.* (6), pp.45-46.

(36) *ibid.*, p.55.

(37) Kaid and Holtz-Bacha, ed., *op.cit.* (6), p.39.

マーシャルが与える印象・イメージが強いインパクトを持ち投票の争点が曖昧になる（イメージ戦に陥る可能性）、②投票内容に関する十分な情報を提供できていない、③単なる批判合戦に陥る可能性がある（ネガティブ・キャンペーン誘発の可能性）などが、その代表的なものである。しかし、④実際に投票者がテレビ・コマーシャルから有益な情報を得ている、⑤政策を中心にした内容も多いなど、その情報機能を評価する意見もあり、テレビ・コマーシャルの使用については、現状ではその評価が確立していない。

なお、本節では、スポット・コマーシャルのうち、テレビ・コマーシャルのケースを取り上げて説明してきたが、実際にはラジオ・コマーシャルも使用されている。近年、テレビ・コマーシャルの影響力が強まってきており、また注目度も極めて高いため、本稿ではテレビ・コマーシャルに限定して記述を行った。

2 イギリス—無償広告放送枠の採用

(1) 放送制度とレファレンダム投票運動の規制

イギリスの放送は、長く民間商業放送と公共放送の二元体制で維持されてきた。テレビの例で見ると、民間放送局である「独立テレビジョン (ITV)」と公共放送局である「英国放送協会 (BBC)」がビッグ・ツー (Big Two) と呼ばれている。民間放送局と言っても、その公共性が重視されており、公的機関が監督を行っ

ている。独立テレビジョンの場合、1955年の開局当初は独立テレビ庁 (ITA) の、現在では通信庁 (OFCOM) の監督の下に置かれている。このような制度の下にあるため、イギリスは、放送に関して比較的規制の多い国と言えよう。

イギリスでは、国民投票及び住民投票（以下、第2節[イギリスの節]ではレファレンダムという。）を規律する法律として、「2000年政党、選挙及びレファレンダム⁽³⁸⁾に関する法律⁽³⁹⁾」が制定されており、主としてこの法律により投票運動の規制が行われている⁽⁴⁰⁾。また、放送を通じた投票運動に関しては、「2003年通信法⁽⁴¹⁾」による規制、更に公共放送であるBBCについては政府（文化・メディア・スポーツ大臣）との間で結ばれた合意書による規制も見られる。以下、民間商業放送とBBCに分けて、レファレンダムに関する放送を通じた投票運動の制度を見てみたい。

(2) 民間商業放送における制度

第1に、民間商業放送のケースである。レファレンダム投票運動を行う際に放送（テレビ又はラジオ）を利用する場合、有料広告（スポット・コマーシャル）は全面的に禁止されている。「2003年通信法」は、政治的宣伝を商業放送（テレビ又はラジオ）において行うことを禁止している。この政治的宣伝には、例えば、選挙又はレファレンダムの結果に影響を与える宣伝、及びそれ

⁽³⁸⁾ このレファレンダムは、原文の referendums のとおりであり、「国民投票及び住民投票」を言い換えたものではない。本節（イギリスの節）において、法令の邦訳で「レファレンダム」と訳した個所は、いずれも原文をそのままカタカナに置き換えて訳したものである。

⁽³⁹⁾ Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (2000 c.41)

⁽⁴⁰⁾ イギリスでは、全国的なレベルの国民投票は、1975年6月5日の欧州共同体 (EC) 残留の是非に関する諮問的国民投票しか行われたことがない。1975年当時は、当該国民投票に関する単独の立法が行われたため、「2000年政党、選挙及びレファレンダムに関する法律」に基づく全国的なレベルの国民投票は、まだ経験がない。しかし、現状で同法律は、（個別の国民投票ごとにはなく）一般的に国民投票の手続を定めたものであり、現行のイギリスの制度は、同法律による制度と言える。同法律に関する文献としては、間柴泰治「イギリスにおける国民投票運動に対する公的助成制度」『外国の立法』231号, 2007.2, pp.86-98. (<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/231/023108.pdf>) がある。

なお、1975年当時の放送を通じた国民投票運動については、後掲注⁽⁴⁹⁾参照。

⁽⁴¹⁾ Communications Act 2003 (2003 c. 21)

らの活動を主として行う者が実施する、又は当該者のために行われる宣伝が含まれている⁽⁴²⁾。このため、レファレンダムの運動としてスポット・コマーシャルを流すことは、禁止されると解されている。

その代わりに、「レファレンダム運動放送 (referendum campaign broadcasts)」と呼ばれる無償広告放送枠が運動者に与えられる。その根拠は、「2000年政党、選挙及びレファレンダムに関する法律」第110条第4項に存在している。この場合、すべての運動者に対して枠が与えられるのではなく、同法第108条に基づいて、選挙委員会 (Electoral Commission)⁽⁴³⁾が定める「指定運動者」に限定される。この指定運動者には、レファレンダムの結果の種別ごとに1者ずつ全体で複数の者が定められる (例えば、発議された提案に対する賛成と反対の2種別に応じて、賛成側が1者、反対側が1者、合計2者)⁽⁴⁴⁾。以下に関連条文を掲げる。

2000年政党、選挙及びレファレンダムに関する法律

第108条 (助成を得ることができる団体の指定)

- (1) 選挙委員会は、この編が適用されるすべてのレファレンダムについて、第110条の規定に従い、助成を得ることができる団体として、認定運動者を指定することができる。
- (2) この編が適用されるレファレンダムにおいて、考え得る結果が2つのみ存在する場合には、
 - (a) 選挙委員会は、それらの結果の各々について、問題となっている結果のための運動を代表する者として1つの認定運動者を指定することができる。
 - (b) ただし、前号以外の方法で、このレファ

レンダムについていかなる指定も行ってはならない。

- (3) この編が適用されるレファレンダムにおいて、考え得る結果が2つを超えて存在する場合には、国务大臣は、選挙委員会に諮問した後、命令により、第4項の規定に従い指定することのできる認定運動者について考え得る結果を特定することができる。
- (4) 前項の場合は、
 - (a) 選挙委員会は、この命令により特定された2つの、又はそれを超える結果の各々について、問題となっている結果のための運動を代表する者として1つの認定運動者を指定することができる。
 - (b) ただし、前号以外の方法で、このレファレンダムについていかなる指定も行ってはならない。

第110条 (指定団体に供与される助成)

- (4) 各指定団体 (場合によっては、この団体により授権された人) は、次の各号に関して規定する別表12により、又はそれを根拠として付与された権利を有するものとする。
 - (a) レファレンダムに関する郵便の無償送付
 - (b) 公の集会開催のための会場の無償利用
 - (c) レファレンダム運動放送
- (5) 本条及び別表12において、レファレンダムに関して「指定団体」とは、レファレンダムに関し第108条に基づいて選挙委員会により指定された人又は団体を指す。

第127条 (レファレンダム運動放送)

- (1) 放送局は、第108条の規定に従い、問題となっている国民投票について指定された者以外の人又は団体のために行われるいかなるレ

(42) 2003年通信法第321条第2項、第3項a号。

(43) イギリス国会により設置された独立の第三者機関。選挙やレファレンダムの適切な執行、政治資金の規制などが任務である。

(44) このようにレファレンダムの結果の種別ごとに1者ずつ指定運動者を定める場合、これらの指定運動者は、一般に「頂上団体 (umbrella committee)」と呼ばれる。

ファレンダム運動放送も、その放送サービスにおいて行ってはならない。

- (2) 本条において「レファレンダム運動放送」とは、次の各号のいずれかに該当することを目的（又は主たる目的）とする放送又はそのように相当の程度に推測される放送を指す。
- (a) 本編が適用されるレファレンダムにおいて問われている質問に関連して、特定の結果を促進し、又は獲得する意図をもって行われる運動を推進すること。
- (b) 前号以外の場合には、そのような結果を促進し、又は獲得すること。

この「2000年政党、選挙及びレファレンダムに関する法律」による規定のほかに、放送法制の面からも、レファレンダム運動放送に関する制度が定められている。次に掲げるとおり、「2003年通信法」第333条は、レファレンダム運動放送を、選挙委員会の定める指定運動者が使用することを認め、その割当て、時間、頻度については、通信庁の定める規則によることとしている。この規則制定に当たっては、通信庁は、選挙委員会の表明する意見を尊重する義務が課せられている。

2003年通信法

第333条（政党による政治的放送）

- (1) 免許の交付を受けた公益的事業の各テレビ・チャンネル及び各全国ラジオ局に対する規制制度においては、次に掲げる事項を定める。
- (a) 政党による政治的放送及びレファレンダム運動放送を、これらのテレビ・チャンネル又はラジオ局において行わせる条件条項
- (b) 免許被交付者に対して、政党による政治的放送及びレファレンダム運動放送に関し、通信庁により制定される規則を遵守させる条件条項
- (2) 本条の目的のために通信庁により制定され

る規則においては、特に次に掲げる事項を定める。

- (a) 自らのために政党による政治的放送を行うことができる政党
- (b) 自らのために前号の放送を行うことができる各政党について、その放送の長さ及び頻度
- (c) 自らのためにレファレンダム運動放送を流すことが求められる各指定団体について、その放送の長さ及び頻度
- (3) この規則は、2000年政党、選挙及びレファレンダムに関する法律（法律第41号）第37条及び第127条の規定に従って、施行されなければならない。（政党による政治的放送又はレファレンダム運動放送を行う資格を有する者は、登録政党及び指定団体に限られる。）
- (4) 本条の目的のために通信庁により制定される規則については、異なる案件ごとに異なる規定を設けることができる。
- (5) 本条の目的のために規則を制定する前に、通信庁は、選挙委員会により表明された意見を考慮しなければならない。
- (6) 本条において、

レファレンダムに関して、「指定団体」とは、2000年政党、選挙及びレファレンダムに関する法律（法律第41号）第108条に基づき選挙委員会により指定される人又は団体を指す。

「全国ラジオ局」とは、本法律第245条の意義における全国局を指す。

並びに、「レファレンダム運動放送」とは、2000年政党、選挙及びレファレンダムに関する法律第127条により定められた意義による。

現行の通信庁の規則は、2004年のもので、「政党による政治的放送及びレファレンダム放送に関する通信庁規則⁽⁴⁵⁾」と称される。この規則によれば、適用を受ける商業放送は、具体的に

(45) Ofcom Rules on Party Political and Referendum Broadcasts

は、テレビではITV、チャンネル4 (Channel 4)、ファイブ (Five) の3放送、ラジオではトークスポーツ (talkSPORT)、ヴァージン 1215 (Virgin 1215)、クラシック FM (Classic FM) の3放送である。別に、ウェールズのテレビ局 S4C もレファレンダム運動放送を流すこととなっているが、この場合、通信庁ではなくウェールズ政府が運用規定を設けることとなっている。

また、同規則によれば、放送時間帯の割当てにおいては、各指定運動者は、投票日より前に1つ以上の時間帯の割当てを受けることになっており、この割当ては、各指定運動者間で平等でなければならない。ただし、住民投票においては、ITVの地域局のみから1つ以上の時間帯の割当てを受ける（この場合ラジオによるものは存在しない）。1回の放送時間は、テレビの場合で2分40秒、3分40秒、4分40秒の3種類から、またラジオの場合で2分30秒を上限とする時間を、指定運動者が選択できる。放送が流される時間帯は、テレビの場合で午後6時から午後10時30分の間、ラジオの場合で午後5時から午後9時の間（国民投票のケースのみ）と定められている。放送が流される具体的時間については、同規則に従うことを前提に、各放送局に委ねられている。

仮に、割当て、時間、頻度等について、放送局と指定運動者の間に紛争が生じた場合には、通信庁が裁決を下すことになっている。放送の内容について、編集上の責任は指定運動者に存在するが、放送局は、通信庁の放送綱領に違反させないという責任を負っている。具体的には、誹謗・中傷等が放送綱領に違反する可能性がある。

なお、レファレンダム運動放送として用いるスポット広告番組を広告代理店等に発注し、それをレファレンダム運動放送の放送枠で流し

てもらおうという番組制作形態を取ることが想定されているが、その場合、個々の（ビデオ）番組制作費用は放送局側の負担にはならず、指定運動者側が負担をすることになる。

(3) BBCにおける制度

第2に、BBCのケースを取り上げる。そもそもBBCは、公共放送であり、商業的放送を流すことが禁じられている⁽⁴⁶⁾。国内放送の場合、財源はライセンス料（受信許可料）により賄われており、有料広告（コマーシャル）は存在していない。無償のレファレンダム運動放送については、「2000年政党、選挙及びレファレンダムに関する法律」別表12第4条第6項に、「英国放送協会は、指定団体によるレファレンダム運動放送に関して方針を決定する場合には、本項の目的のために選挙委員会により表明された意見を考慮しなければならない。」との規定がある。ただし、この規定は、BBCに対して、無償のレファレンダム運動放送を流すという法的な義務を直接的に課すものとは解されていない。

BBCの行うレファレンダム運動放送については、BBCの運営に関する最上位の規則である（国王の名で下付される）「特許状（Royal Charter）」には定めがなく、この特許状に次ぐ地位を占める「文化・メディア・スポーツ大臣と英国放送協会の合意書」⁽⁴⁷⁾第48条第1項に、「BBCは、イギリス国内の公共放送サービスの一部又は全部において、政党による政治的放送及びレファレンダム運動放送を流さなければならない。」と規定されている。また、同合意書により、BBCの経営監督機関であるBBCトラストが、BBCのサービス⁽⁴⁸⁾中、どのサービスで政党による政治的放送及びレファレンダム運動放送を流すのか、並びにその実施に当たっての諸条件

(46) 文化・メディア・スポーツ大臣と英国放送協会の合意書（An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation）第68条。

(47) 同上

(48) 例えば、個々のテレビ・チャンネルやラジオ放送などが「サービス」の例として考えられる。

(長さ、頻度等)を定めることとしている⁽⁴⁹⁾。なお、レファレンダム運動放送は、BBC 編集ガイドラインに沿ったものとしてなされ、誹謗中傷を避け、公正さやプライバシーに配慮するものとなっている。

(4) スポット・コマーシャルをめぐる議論

イギリスにおいても、表現の自由を十全に認める立場から、アメリカのようにスポット・コマーシャルを、政治的宣伝やレファレンダム運動において認めてはどうか、という議論は存在しているが、今のところ実現の見込みはない。主要な政党・放送局は、その解禁にこぞって反対の立場を表明しているからである。その大きな理由としては、①費用がかかり過ぎること、②内容が過度に単純化されてしまうこと、③ネガティブ・キャンペーンにより有権者の適切な情報収集が害されること、④複数の政策に関する公正な情報の提供が害されること、などが挙げられている。

また、コマーシャルの形態で政治的宣伝をテレビ及びラジオで行うことができないと定める「2003年通信法」等の規定が、「欧州人権条約 (ECHR)」第10条の「表現の自由」に違反するのではないかと議論が、イギリスにはある。現状では、違反することはないというの

が国内の司法上の結論とされている⁽⁵⁰⁾。

3 フランス—無償広告放送枠の採用と番組内容の規制

(1) 放送制度

フランスでは、第二次世界大戦後、長らくテレビ・ラジオ放送は公共放送だけが存在してきた。民間商業放送が認められ、それらの放送局による有料広告(コマーシャル)が流され始めたのは、1980年代になってからであった⁽⁵¹⁾。このため、現在でも放送全般について比較的規制の多い国と捉えられている。現在、テレビ局とラジオ局は、大きく①公共放送と②民間商業放送に区分される。前者は、例えばフランス・テレビジョン(フランス政府が100%出資)が所有するフランス2、フランス3、フランス5などのテレビ局であり、またラジオ・フランス(フランス政府が100%出資)が運営を行っているフランス・インター、フランス・キュルチュールなどのラジオ放送である。これらの公共放送が、放送を通じた国民投票運動のためのメディアとなっている。

(2) スポット・コマーシャルの禁止

フランスでは、放送(テレビ及びラジオ)を通じて政治的性格を有する有料広告(コマーシ

(49) BBCが流したレファレンダム運動放送の事例としては、古くなるが1975年6月5日の欧州共同体(EC)残留に関する国民投票の例を挙げることができる。この時、BBC1、BBC2、民間放送局のITVの3つのテレビ・チャンネルで同時に同じ内容のレファレンダム運動放送が流された。賛成・反対の各指定運動者ごとに1番組10分というもので、投票日前の2週間の期間中において各チャンネルで4回同じ番組が流された。

(50) Oonagh Gay, "Party Election Broadcasts," House of Commons Library, February 1, 2009(SN/PC/03354), p.13. イギリス国会ホームページ <<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03354.pdf#search=party%20political%20and%20referendum%20broadcasts>>

しかし、欧州人権裁判所の最終的判断が下されたわけではないので、今後、同裁判所において別の結論が出される可能性は残されている。仮に、欧州人権条約第10条に違反するとの判決が、同裁判所でも出されても、イギリスの国内法を無効にする等の法的拘束力を発生させることはない。ただし、この判決が、間接的にイギリスの社会・法曹界に何らかのインパクトを与えることは予想される。

(51) 歴史的に見るならば、第五共和制下で、1968年より前は一切のコマーシャルが存在していなかった。1968年に初めて、公共放送による若干のコマーシャルが認められるようになった。1974年には、公共放送の分割が行われ、それらの公共ラジオ・テレビ局によるコマーシャルが拡大した。1984年には、民間のローカルFMラジオ局によるコマーシャルが開始され、その後1980年代には、コマーシャルを流す複数の民間テレビ局も開局した。現在、フランスは、公共放送と民間放送が並立する時代となっている。しかしながら、政治的内容の番組については、公共放送を視聴する国民が多い。

ル)を流すことは、全面的に禁止されている。これは、「情報伝達の自由に関する 1986 年 9 月 30 日法律第 86-1067 号⁽⁵²⁾」第 14 条において、「政治的性格を有する宣伝番組は禁止される」と規定されるためである。当然ながら、国民投票に関するスポット・コマーシャルを、テレビやラジオで流すことは禁止されている。この場合、同条の趣旨から、国民投票運動を主に展開する政党や政治団体のスポット・コマーシャルが禁止されるだけでなく、経営者団体や労働組合などによる同種のスポット・コマーシャルも、全面的に禁止される⁽⁵³⁾。

(3) 無償広告放送枠の付与制度

一方で、国民投票に関しては、無償広告放送の枠が運動者に与えられるという制度がある。この場合の運動者とは、一定の要件を満たす政党及び政治団体である。付与される放送枠の長さは、所属国会議員数等を基に決定される。実際に放送を行うのは、公共放送のテレビ局及びラジオ局であり、具体的な放送日時決定は、くじ引きを用いて視聴覚高等評議会 (Conseil supérieur de l'audiovisuel: CSA)⁽⁵⁴⁾が行っている。

この無償広告放送枠に関し、法令上の根拠を確認しつつ、詳細を紹介したい。フランスでは、一般的に国民投票の手続を定めた法令は存在せず、国民投票ごとにデクレ (我が国の政令に近い行政命令) により手続が定められることになっている。国民投票運動に関しても、関連のデクレが定められるが、近年、基本的な内容に関しては、大きな変動はない。本稿では、2005 年 5 月 29 日の国民投票 (欧州連合 [EU]

憲法条約の承認に関する投票) の時に定められた「国民投票のための投票運動に関する 2005 年 3 月 17 日デクレ第 2005-238 号⁽⁵⁵⁾」を中心に取り上げる。

まず、投票運動者の認定についてである。

国民投票のための投票運動に関する 2005 年 3 月 17 日デクレ第 2005-238 号

第 3 条 (投票運動者の認定)⁽⁵⁶⁾

- (1) 政党及び政治団体は、投票運動に参加する資格を得ることができる。
- (2) 第 3 項又は第 4 項のいずれかに該当する者は、その請求により、投票運動に参加する資格を付与される。
- (3) 政党及び政治団体で、政治資金の透明性に関する 1988 年 3 月 11 日法律第 88-227 号第 9 条による政党及び政治団体に対する公的補助の配分を 2005 年において受けるに際して、少なくとも 5 人の国民議会議員又は 5 人の元老院議員が所属していると届け出た者。
- (4) 政党及び政治団体で、2004 年 6 月 13 日に執行された欧州議会フランス代表議員選挙において、全国集計で有効投票総数の少なくとも 5% の得票を獲得した者。
- (5) 本条第 3 項によって資格を付与される団体があった場合、その団体を構成する政党については、第 4 項によって資格を付与されることができない。
- (6) 憲法院の意見を徴した後に、首相及び内務・警察・地方自治大臣のアレテ⁽⁵⁷⁾によって、資格を付与される政治組織の名簿が決定される。

⁽⁵²⁾ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

⁽⁵³⁾ 政治的性格を有さない、一般的な利害を表すコマーシャルを労働組合や慈善団体が流すことは許されると解されている。例えば、慈善目的のコマーシャルであれば、許容される。

⁽⁵⁴⁾ 放送・通信に関する独立の規制・監督機関で、9 名の構成員から成る (組織としては、この 9 名の下に約 300 人の職員が業務を行っている)。9 名は、大統領、元老院議長、国民議会議長が各々 3 名ずつを指名する。

⁽⁵⁵⁾ Décret n° 2005-238 du 17 mars 2005 relatif à la campagne en vue du référendum

⁽⁵⁶⁾ 第 3 節 (フランスの節) において、法令類に付した見出し (括弧で囲んだフレーズ) は、筆者が便宜的に付したものである。

⁽⁵⁷⁾ 我が国の省令に近い行政命令。

(7) 資格付与の申請は、遅くとも2005年3月29日18時まで以内務省に対して提出されるものとする。

この第3条の規定により、投票運動者として認定されるのは、一定数（5人以上）の下院議員（若しくは上院議員）を有しているか、又は直近の全国レベルの選挙において一定数の得票率（5%以上）を得た政党又は政治団体に限られることが分かる。この5人以上の下院議員（若しくは上院議員）、又は5%以上の得票率という基準は、一つ前の国民投票（2000年9月24日執行、大統領任期短縮に関する憲法改正国民投票）でも、まったく同じであった。

第3条第6項に基づき制定された「国民投票に関し投票運動に参加する資格を有する政治組織の名簿を定める2005年4月1日アレテ」⁽⁵⁸⁾の第1条により、実際に認定された運動者は、8団体であった。8団体のうち賛成派（欧州憲法条約批准に賛成）が4団体、反対派が4団体と、賛否の団体数が半数ずつに分かれる結果であった。

次に、同じデクレから、各認定運動者への無償放送枠の配分方法を取り上げたい。

第5条（放送枠の配分）

(1) 第3条に掲げる資格を付与された政治組織は、全国に流される番組の中に、テレビ番組については140分の範囲で、及びラジオ番組については140分の範囲で番組を挿入する。ただし、首相のアレテにより、次に掲げる方法で時間配分がなされる。

- ① 資格を付与された各組織は、まず10分間の時間配分を受ける。
- ② 第1号による割当時間を配分した後の残余の時間は、その半分については、政治団体に対する公的補助の配分を2005年において受けるに際して所属していると

届け出られた国民議会議員及び元老院議員の人数に比例するように、並びに残りの半分については、直近の欧州議会フランス代表議員選挙で獲得した票数に比例するように、組織の間で配分される。資格を付与された組織が政党の連合体である場合には、連合した諸政党の得票数を合算したものをを用いる。

(2) 本条第1項によるアレテは、遅くとも2005年4月12日までに、視聴覚高等評議会に対して通知されるものとする。

この第5条の規定により、公共放送のテレビ局及びラジオ局で、各々全体で140分までの時間の無償放送枠が使用されることが分かる。この140分の放送枠の配分においては、まず各認定運動者に対して10分間均等に配分される。次いで残余の時間が、半分は国会議員数、半分は直近の全国レベルの選挙である欧州議会選挙における得票数を基にして各々比例配分される。

一つ前の国民投票（2000年9月24日執行）では、若干異なった放送枠の配分制度が採られていた。すなわち、テレビ及びラジオについて各々（全体で）120分の枠（ただし小政党等に対する配分時間の優遇規定があったため、最終的に154分の枠となった）が使用され、認定運動者のうち政党に限って国会議員数に比例する形で時間配分が行われた。ただし、手続としては、まず国会の会派に対して時間配分を行い、更にその会派内で所属政党に対して時間配分を行うという二段階の手続が踏まれた。

それでは、2005年5月29日の国民投票の時の認定運動者（政党）ごとの無償広告放送枠の時間配分を具体的に見てみたい。表「2005年国民投票における認定運動者別のテレビ・ラジオの無償広告放送枠」によれば、最多の配分を受けた国民運動連合（UMP）の場合、（テ

⁽⁵⁸⁾ Arrêté du 1er avril 2005 fixant la liste des organisations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du référendum

レベ・ラジオの各々で) 合計で 32 分 30 秒の放送枠を与えられた。これは、全放送枠の 23.2% に当たる。32 分 30 秒という数値の計算は、①各団体に均等な配分枠 10 分、②国会議員数から計算される配分枠 17.16 分、③欧州議会選挙の得票率から計算される配分枠 5.61 分を合計し、32.77 分とし、端数を調整し 32.5 分としたことによっている。

一方、最少の配分を受けたフランス連合 (RPF) の場合、(テレビ・ラジオの各々で) 合計で 11 分の放送枠を与えられた。これは、全放送枠の 7.9% に当たる。11 分という数値の計算は、①各団体に均等な配分枠 10 分、②国会議員数から計算される配分枠 0.2 分、③欧州議会選挙の得票率から計算される配分枠 0.57 分を合計し、10.77 分とし、端数を調整し 11 分としたことによっている。小さな規模の認定運動者の場合、配分枠の計算のほとんどは、各団体に均等な配分枠 10 分によっていることが分かる。

このことから、規模の小さな認定運動者に配慮する場合は、基礎的配分枠とも表現することができる「各団体に均等な配分枠」を用いることが効果的であると言えよう。

また、賛成派 (欧州憲法条約批准に賛成) である 4 団体 (UMP、PS-PRG、UDF、Verts)、反対派である 4 団体 (FN、PCF、MPF、RPF) で区別して配分時間数を見ると、賛成派 90 分、反対派 50 分である。時間配分としては、結果的に賛成派が反対派の 1.8 倍の配分を受けていることになる。

実際に放送が行われたのは、2005 年 5 月 16 日から 20 日の間、及び同じ月の 23 日から 27 日の間であった。この期間は、投票日直前の期間に当たる。また、各放送局ごとのおおまかな放送時間帯は、「2005 年 5 月 29 日執行の国民投票の公的投票運動に係る番組の制作、編成及び放送の条件に関する 2005 年 4 月 12 日決定第 2005-134 号⁽⁵⁹⁾」第 26 ～ 31 条⁽⁶⁰⁾で定められた。

表 2005 年国民投票における認定運動者別のテレビ・ラジオの無償広告放送枠

認定運動者 (略称等)	テレビ・ラジオの各々における総割当時間	テレビ・ラジオで各々放送される番組数 (本)		
		短時間番組 (*)	長時間番組 (*)	計
国民運動連合 (UMP)	32 分 30 秒	10 (1 分 15 秒)	7 (2 分 51 秒及び 2 分 44 秒)	17
社会党・左派急進党等連合 (PS-PRG)	28 分 30 秒	9 (1 分 15 秒)	6 (2 分 53 秒及び 2 分 50 秒)	15
フランス民主連合 (UDF)	16 分 30 秒	5 (1 分 15 秒)	3 (3 分 25 秒)	8
国民戦線 (FN)	13 分 30 秒	4 (1 分 15 秒)	3 (2 分 40 秒)	7
フランス共産党 (PCF)	13 分 00 秒	4 (1 分 15 秒)	3 (2 分 40 秒)	7
緑の党 (Verts)	12 分 30 秒	4 (1 分 15 秒)	2 (3 分 45 秒)	6
フランスのための運動 (MPF)	12 分 30 秒	4 (1 分 15 秒)	2 (3 分 45 秒)	6
フランス連合 (RPF)	11 分 00 秒	3 (1 分 15 秒)	2 (3 分 38 秒及び 3 分 37 秒)	5
計	2 時間 20 分 00 秒	43	28	71

(*) 短時間番組、長時間番組の欄における () 内の時間 (分数秒数) は、個々の番組の時間である。2 種類の時間が表記されるものは、2 種類の時間の番組が存在することを表す。

(出典) 2005 年 5 月 29 日執行の国民投票についての視聴覚による公的投票運動に関する放送番組の時間と本数を定める 2005 年 4 月 19 日決定第 2005-146 号 (Décision n° 2005-146 du 19 avril 2005 fixant le nombre et la durée des émissions relatives à la campagne officielle audiovisuelle en vue du référendum du 29 mai 2005)

(59) Décision n° 2005-134 du 12 avril 2005 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue du référendum du 29 mai 2005

(60) 視聴覚高等評議会 (CSA) の決定。

(4) 番組内容の規制

次いで、無償放送枠を使用して放送される番組の内容に関する規制について取り上げたい。フランスは、この種の規制がかなり多い国と評されている。歴史的に見ると、1990年代に選挙運動における無償広告放送番組の規制制度の整備が進み、国民投票でも選挙でも、およそ現在の規制の内容が確立していったとされる。本稿では、2005年の国民投票のケースを取り上げたい。この時、番組内容の規制は、「2005年5月29日執行の国民投票の公的投票運動に係る番組の制作、編成及び放送の条件に関する2005年4月12日決定第2005-134号」において定められた。同決定第4条は、認定運動者が自由に表現を行うことができると規定する一方で、次のような内容は、容認されないとしている。また同第5条は、この第4条の規制に加えらるべき、別種の規制を定めている。

2005年5月29日執行の国民投票の公的投票運動に係る番組の制作、編成及び放送の条件に関する2005年4月12日決定第2005-134号

第4条（自由な表現及び禁止事項）

- (1) 番組の中で、参加者は自由に表現を行うことができる。
- (2) しかし、施行される法律に従って、次に掲げる事項を行うことはできない。
 - 公の秩序又は個人及び財産の安全を脅かすこと。
 - 人間の尊厳、名誉及び他者からの尊敬を侵害する何らかの表現を行うこと。
 - 法律で保護される秘密を侵すこと。
 - （宣伝及び後援の規制という意味における）宣伝の性格を有する発言を行うこと。
 - 資金援助を求めること。
- (3) 別に、次に掲げる事項も行うことができない。
 - 政党又は団体の代表者を誹謗する効果を有する何らかの表現を行うこと。
 - （地方又は国の）公的な建造物の中で撮影

を行うこと。

- 商業的又は宣伝的な関連性を有する可能性のある物体、場所及び建造物を示すこと。
- 国又は欧州の標章を用いること。
- 国又は欧州の歌を用いること。
- 当人による、又はその権利承継者による書面の合意なしに、フランスの公的生活における名士を示す音声又は映像の資料を用いること。

第5条（遵守事項）

番組においては、次に掲げる規則が遵守されなければならない。

- 選挙法典L.第50-1条を準用し、いかなる無償の電話又は情報通信の番号も、公に周知させることはできない。
- （音楽又はその他の）作品が用いられる場合は、政党若しくは団体又はその代表者は、それに帰属する権利の尊重を確実に行わなければならない。

第4条第2項は、公の秩序の保障、誹謗中傷の禁止、プライバシーの保護など、放送内容の規制の中でも多くの国々に共通する基本的な規制が中心になっている。それに対して、第3項は、フランス特有の規制内容が含まれており、各国と比較して特徴的とされる。すなわち、①公の建造物の中での撮影の禁止、②国又は欧州の標章の使用禁止、③国又は欧州の歌の使用禁止の3つの禁止規定である。番組制作において、これらの禁止される手段を用いることは、フランス人の国民性・国民感情に強く働き掛け、投票者の客観的判断を阻害する可能性があると考えられている。

一方、第5条は、いわゆる無償電話番号の周知禁止を定める。選挙法典（Code électoral）L.第50-1条は、「選挙が執行される月の第1日より前3か月間及びその選挙の投票日までの間は、候補者若しくは候補者名簿によって、又は

それらの者の利益のために、いかなる無償の電話又は情報通信の番号も公衆に周知させられてはならない。」と規定している。これは、通話料が無料となる電話番号を用いて、例えば自動アナウンスで選挙宣伝を行うことを禁じる規定である。国民投票運動の無償放送番組でも、この選挙法典の規定をそのまま準用することとしている。この選挙法典の規定で、近年問題とされたのは、インターネットのアドレスを公衆に周知させることが、無償電話番号の周知に相当するか否かという点であった。これについては、当たらないと解釈されている。国民投票の場合でも、同様の解釈を行うことができる⁽⁶¹⁾。

更に、第5条は、著作権等の知的財産権の保護という近年の世界的潮流を受けて、特に音楽の著作権の侵害がないように留意すべきことも併せて定めている。

実際の番組制作に当たっては、撮影（録音）要員、撮影（録音）機器、照明、音楽設備などが無償で提供され収録が行われる。そして、例えば演説、身振りなどを通じて政策を訴えるなどの形態の番組が制作される。しかし、テレビ番組については、認定運動者が、自らの金銭負担によって広告代理店等に委託し、一般的なコマーシャルに近い内容の番組を制作することも許されている。この種の番組は、視聴者を惹きつける映像・音楽を挿入するなどの特徴が見られる。これは、アメリカ型のコマーシャルの影響を強く受けていると言われる。ただし、「2005年5月29日執行の国民投票の公的投票運動に

係る番組の制作、編成及び放送の条件に関する2005年4月12日決定第2005-134号」第8条第2項により、制作する番組のうちこの種の映像から構成される部分については、各認定運動者ごとに、各々配分された総割当時間数の50%を超える時間の放送を行うことができない。

(5) 放送を通じた国民投票運動に関する議論

さて、フランスにおいて、放送を通じた国民投票運動に関して幾つかの議論があるので、これを簡単に紹介したい⁽⁶²⁾。まず、国民投票運動に関して規定を行う法令のレベルに関する議論が存在している。今までに紹介したように、放送を通じた国民投票運動を規定している法令は、いずれも法律ではなく、デクレ、アレテ、(視聴覚高等評議会の)決定である。国民投票運動については、放送を通じた運動以外のものについても、やはりデクレ以下の行政命令により規定されている。現行の第5共和制憲法の制定以来、フランスでは、国民投票への付託は、本来、大統領の権限に属する事項であると考えられることが一般的であり、その運動につきデクレ以下の行政命令で定めることに問題はないと考えられている⁽⁶³⁾。また、フランスは一般的に言って、法律ではなく行政命令により規定を行うことが多い国であり、その意味で国民投票運動についても行政命令による規定が行われているのは不思議ではない。

しかし、国民投票運動が国民の人権にかかわる行為であり、それ故に国会を通じて法律に

(61) ただし、無償電話番号そのものを、インターネットのバナー広告などで宣伝することは禁止されている。

(62) Lutz and Hug, ed., *op.cit.* (6), pp.110-115.

(63) フランス憲法第11条第1項において、大統領の権限に属する事項として、一定事項に関する国民投票への付託が挙げられている。また同第89条は、憲法改正国民投票について規定しており、憲法改正案が政府提出法律案である場合には、当該案について大統領は国民投票に付託せず、国会の両院合同会議に提出できるとされている。

しかし、憲法改正案が、国会議員提出法律案である場合は、当該案が採択されるためには必ず国民投票に付されることになっている。また、2008年7月23日の憲法改正で、第11条第3項に、一定の有権者の署名を集めた後、国会議員により発議されるタイプの国民投票が新たに付け加えられた。これらのことから考えると、国民投票への付託は、必ずしも大統領の専権事項とは言えないが、本来は、大統領の権限に属する事項であるという主張も継続して行われている。

より規定すべきであるとの意見も存在している。このような立場からは、行政命令で規定していること自体、憲法違反であるという意見も出されている⁽⁶⁴⁾。フランス憲法第34条第1項によれば、「公民権及び公的自由の行使のため市民に認められる基本的保障」については、法律事項とされている。また、国会議員選挙の選挙運動の基本的制度は、選挙法典の中で法律のレベルで規定されている。これらのことを合わせて考えると、国民投票運動の基本的制度は法律によるべきである、という主張も一定の根拠を持つものと言えよう。

次に、無償広告放送枠の配分方法に関する批判がある。上述したように⁽⁶⁵⁾、2005年5月29日の国民投票における無償広告放送枠の配分時間数を見ると、欧州憲法条約批准に賛成派である4団体が合計90分、反対派である4団体が合計50分となっている。賛成派が反対派の1.8倍を配分されている。第5共和制下のフランスでは、国民投票が行われた場合、与党と野党の幹部の間では、発議された提案について賛成に回るといふ合意がなされていることが多く、このため、現在のように政党をベースにした無償広告放送枠の時間配分を行うと、賛成派がより多くの配分を受ける結果になり易い。また仮に、野党の中に反対の意見を持つ者がいても、野党幹部の意見とは相入れないため、そのような反対意見は無償広告放送の内容に反映されないままになることもある。結局、フランスでは、無償広告放送において、賛成意見が流される時間が多くなりがちである。このような実態を改善するためには、現在の政党をベースにした時間配分をやめて、賛成派、反対派におおよそ半分ずつ時間を配分するという方式に変更を行うべきであるという主張も見られる⁽⁶⁶⁾。

しかし、放送内容の傾向（賛成の広告が多い）と国民投票の結果は、必ずしも一致しないため、現行制度を直ちに変更するという動きは見られない。

4 スイス・スポット・コマーシャルの禁止と番組内容の規制

(1) 放送制度とレファレンダム投票運動の特徴

スイスの放送においては、公共放送が極めて大きな比重を占めている。主要なテレビ局は、すべて公共放送である。特に、(言語圏を超えて)全国を対象にしたテレビ局はすべて公共放送である。一方、ラジオ局は、公共放送と民間放送が併存している。また、スイスは、全般的に放送に関する規制が多い国である。更に、テレビの有料広告(コマーシャル)は歴史が浅く、その導入も慎重に進められてきている。スイスでテレビ・コマーシャルが放送制度上、初めて導入されたのは、1964年のことであった。

レファレンダムの制度の面では、スイスは直接民主制の発達した国として、しばしば紹介され、レファレンダム(国民投票・州民投票・住民投票)の先進国とされている。一方で、スイスは、レファレンダム⁽⁶⁷⁾において放送を利用した有料広告(スポット・コマーシャル)が禁止される国として、しばしば紹介されている。以下、スイスのレファレンダムにおける放送広告規制の概要を見てみたい。

(2) スポット・コマーシャルの禁止と番組内容の規制

スイスでは、レファレンダムの広告放送に特化した規制のための法制は存在しない。放送全般に関する規制の中で、これらの広告についても規制がなされている。まず、スイスでは、

(64) Lutz and Hug, ed., *op.cit.* (6), p.110.

(65) 本節(3)の末尾部分。

(66) Lutz and Hug, ed., *op.cit.* (6), pp.112-114.

(67) 第4節(スイスの節)では、国民投票・州民投票・住民投票の3者を合わせて、レファレンダムと表記することにする。

レファレンダムの投票運動に関し、テレビ及びラジオでスポット・コマーシャルを流すことは禁じられている。これは、「ラジオ及びテレビに関する 2006 年 3 月 24 日連邦法」⁽⁶⁸⁾ 第 10 条の広告に関する「禁止事項」によっている。同条は、広範な禁止の種類を定めている。

ラジオ及びテレビに関する 2006 年 3 月 24 日連邦法

第 10 条 (禁止事項)

- (1) 次に掲げる事項に関する広告は禁止される。
 - (a) たばこ製品
 - (b) 1932 年 6 月 21 日のアルコール法によるアルコール飲料
 - (c) [削除]
 - (d) 政党、政治的職にある者又はその職の候補者、及びレファレンダムの対象である事項
 - (e) 宗教的信仰並びにそれを代表する団体及び人物
- (2) 次に掲げる事項は禁止される。
 - (a) 医薬品に関する 2000 年 12 月 15 日連邦法による医薬品の広告
 - (b) あらゆる医薬品及び医療に関する販売
- (3) 秘密裏の広告及び識域下広告は、禁止される。
- (4) 次に掲げる広告は禁止される。
 - (a) 宗教的又は政治的信条を誹謗するもの
 - (b) 誤解を与える、又は不公正なもの
 - (c) 健康、環境又は個人の安全を侵害する行為を助長するもの

- (5) 連邦参事会⁽⁶⁹⁾は、健康及び青少年を保護するために、その他の広告を禁止することができる。

第 2 条 (定義)

- (k) 広告とは、財若しくはサービスに関する法律行為の結果を促進する⁽⁷⁰⁾主義主張若しくは意見を広める、又は広告主若しくは放送者によって望まれるその他のすべての結果をもたらすことを目的として放送されるすべての宣伝で、かつ対価若しくは同等の代償を得て、又は自己宣伝のためになされるものをいう。

このうち、レファレンダムに関連するのは、第 10 条第 1 項 d 号、同条第 3 項、同条第 4 項 a 号、同項 b 号である。まず、第 1 項 d 号により、レファレンダムの投票運動のスポット・コマーシャルは禁止される⁽⁷¹⁾。なお、第 2 条の定義規定によれば、ここでいう広告とは（放送局が自己宣伝で行う場合を除き）有料広告に限られるため、レファレンダムにおいて無償広告放送枠を運動者に与えることは許容される⁽⁷²⁾。しかし、そのような場合でも、第 4 項 a 号により他者の政治的信条を誹謗中傷する内容は禁止され、同項 b 号により誤解を与える内容の番組であったり不公正な内容の番組であったりすることは許されない。また、「ラジオ及びテレビに関する 2006 年 3 月 24 日連邦法」は、その第 4 条で、一般的に放送番組の内容に関して最

⁽⁶⁸⁾ Loi fédérale sur la radio et la télévision du 24 mars 2006 (LRTV). Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG).

⁽⁶⁹⁾ 連邦の内閣。

⁽⁷⁰⁾ 売買等の促進を指す。

⁽⁷¹⁾ このように有料広告放送が禁止されていることの背景の一つとして、政党の財政事情を挙げる者もいる。スイスの政党財政は、(一部の州を除き) 公的補助制度が存在しないことも一因となり、潤沢ではない。そのため、政党が、レファレンダムのためにコマーシャル番組を制作したり、テレビ放送のコマーシャル枠を購入することは、実際には無理である可能性が高い。

Kaid and Holtz-Bacha, ed., *op.cit.* (6), p.5.

⁽⁷²⁾ European Platform of Regulatory Authorities Secretariat, *Background paper - Plenary political advertising: case studies and monitoring*, European Platform of Regulatory Authorities, 2006.2, p.7. 欧州規制機関プラットフォーム・ホームページ〈<http://www.epra.org/content/english/press/back.html>〉

低限満たさねばならない基準を設けており、これらの基準も満たされることが必要になってくる。

ラジオ及びテレビに関する 2006 年 3 月 24 日連邦法

第 4 条 (番組の内容に関する最低限の制約)

- (1) すべてのラジオ又はテレビ番組においては、基本的権利が尊重されなければならない。番組においては、特に、人間の尊厳が尊重されなければならない。差別的な内容であってはならず、人種的嫌悪感を助長してはならず、公共道徳を毀損してはならず、及び暴力を正当化したりありふれたものにしてはならない。
- (2) 情報的内容を含む論説番組においては、出来事を正確に伝えなければならない。及び公衆が自らの意見を持つことを可能にしなければならない。個人の見解及び解説は、そうであると認識できなければならない。
- (3) 番組においては、連邦若しくは州の内的若しくは外的な安全、それらの憲法秩序又は国際法に基づきスイスが負う義務を損なってはならない。
- (4) 許可を受けた放送局の番組においては、その論説番組を全体的に見た場合、出来事及び意見の多様性を公平に反映するものでなければならない。放送される地域が、十分な数の放送局によってカバーされている場合は、許可官庁は、一つ又は複数の放送局について、多様性を持つべきという義務を課さないことが許される。

この第 4 条を見ると、比較的詳細な基準が、法律のレベルで規定されていることが分かる。要点は、①基本的人権・人間の尊厳等の尊重、②正確な報道と公平な論評、③安全・憲法・国際法の尊重ということになる。

実際に、無償広告放送枠を運動者に与えるという法令は、スイスには存在していない。そして、レファレンダムにおいて、このような枠が付与され、使用されているという実態も存在しない。しかしながら、上述のとおり、放送局が自主的にそのような枠を運動者に与えること自体が禁止されているとは解されておらず、放送局独自の判断で、無償の広告放送が行われる可能性は残されている。しかし、その場合でも、以上に挙げた番組内容の規制の下で放送が行われる必要がある。

(3) 連邦政府の広報

スイスでは、執行される国民投票について、連邦政府は中立的であることが求められるが、同時に、その立場・見解を明らかにすることが認められている。これは、投票運動とは見なされない。連邦政府が作成するパンフレットにおいて、その立場・見解が明らかにされることもあれば、テレビを通じてなされることもある。具体的には、夜の代表的ニュース番組の直後に、簡単に連邦政府の立場・見解を明らかにする演説が行われることがある。これは、投票運動ではないが、政府の立場・見解が、投票の選択肢についてはっきりしている場合（賛否がはっきりしている等）は、事実上の投票運動のような効果を及ぼすとの指摘もある⁽⁷³⁾。

(4) 最近の動き

さて、スイスには、政治的な内容を持つテレビ・コマーシャル番組の放送につき、「欧州人権条約 (ECHR)」第 10 条の「表現の自由」との関係で、欧州人権裁判所が出した重要な判例が存在している。2001 年 6 月 28 日の VgT 事件判決である⁽⁷⁴⁾。この事件は、動物愛護団体 VgT (Verein gegen Tierfabriken、食肉製造業に反対する協会) が、食肉業者がスポンサーとな

⁽⁷³⁾ Lutz and Hug, ed., *op.cit.* (6), p.171.

⁽⁷⁴⁾ Judgment by the European Court of Human Rights (Second Section), Case of VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland, Application no. 24699/94 of 28 June, 2001.

り流されているテレビ・コマーシャル番組に対抗し、肉食を減らすことを呼び掛けるテレビ・コマーシャルを制作したが、「明らかに政治的性格を有する」という理由で（当時の）ラジオ及びテレビに関する連邦法第18条第5項に違反するとされ、（当時スイスに唯一存在した）全国テレビ放送に関する広告仲介会社⁽⁷⁵⁾によって放送が認められなかったという事件（1994年1月）に関するものである。VgTは、その後、この広告仲介会社の対応を正当と判断した連邦政府の決定を不服とし、スイス国内の裁判所で争ったものの、その訴えは認められなかった。更に、VgTは、この事件につき欧州人権裁判所で争うこととし、2001年6月28日に判決が下された。

この判決は、VgTの主張を認め、VgTの制作したテレビ・コマーシャルを流さないことが、欧州人権条約第10条の「表現の自由」に違反するとした。判決によれば、すべての政治的な広告番組が、無制限に放送されるべきであるとされている。しかし、制限を加える場合は、法律によって規定を行い、かつ、それが「民主的社会において必要なもの」⁽⁷⁶⁾でなければならないとされた。制限される具体的事由として、例えば、①強い経済力を持つ団体が政治的な競争の世界で有料広告番組を通じて優位に立ち、結果として放送の自由や独立を侵す可能性がある場合、②世論に不正な影響を与えようとする場合、③社会の諸勢力の機会均等を脅かす場合が挙げられている。

この判決によりスイスが国内法の改正を義務付けられるものではなかったが、判決の趣旨を受けて、放送関連の法改正が行われ、政治的なスポット・コマーシャルの禁止の範囲が狭められた。現在では例えば、市民団体のスポット・コマーシャルに政治的内容が含まれていても、容認される場合がある。レファレンダム

については、前述のとおり「レファレンダムの対象である事項」はスポット・コマーシャルが禁じられており、その点では、判決より前と状況は変わらない。しかし、欧州人権条約の認める表現の自由に関しては、欧州人権裁判所の判決等を通じて、欧州諸国の国内法制につき一定の影響を与えつつある。将来的には、スイスにおいて、レファレンダムに関するスポット・コマーシャルについても、国内法制に変化が発生する可能性も残っている。

さて、レファレンダムの運動について、スイスでも、近年になり新しい動きが見られるようになってきた。すなわち、金銭的負担を伴った宣伝が目されるようになってきている。この種の宣伝は、「プロパガンダ」と呼ばれることがある。具体的には、新聞広告、ポスターなどを通じ、費用を支払った宣伝が行われる⁽⁷⁷⁾。もしテレビ・コマーシャルで同種の宣伝を行えば、その費用は、これらの費用よりも高額になる可能性がある。また伝統的に、スイスにおいては、テレビ・コマーシャルでレファレンダムや選挙の宣伝を行うこと、特にアメリカ的なテレビ・コマーシャルの手法を用いてその宣伝を行うことには、拒絶反応を示す者がいると言われる。しかし、将来的には、レファレンダムにおいても、プロパガンダの一つとしてテレビ・コマーシャルを求める声が強くなることもあるかもしれない。

III 放送を通じた投票運動の論点

マスメディア、とりわけ放送を通じた投票運動につき、どのような規制を加えるべきなのか、あるいは加えないべきなのか、という点は、投票運動の制度設計の大きな論点の一つである。それは、投票者が、これらの運動から得られた情報を一つの大きな拠り所として、自らの投票

(75) AG für das Werbefernsehen（テレビコマーシャル株式会社）

(76) 欧州人権条約第10条第2項の文言。

(77) 福井 前掲注33, pp.101-102.

態度を決定していくため、投票結果に大きな影響を与える可能性があるからである。放送というメディアは、通常、許可制に基づいて運営がなされており、新聞、雑誌、ポスター、集会などの他の投票運動の手段に比べ、放送局の数が限定され、かつ視聴者数も非常に多いという点で、特徴的である。結果として、その影響力が非常に大きい可能性がある。諸外国では、放送を通じた投票運動とその制度設計について、一般的にどのような議論がなされているのか。そのポイントを紹介したい。また、極めて最近の動向を紹介し、将来的に課題として浮上する可能性のあるポイントについても触れることにする。

1 制度設計の原則に関する代表的な提言

初めに、放送を通じた投票運動の制度設計に関連した幾つかの提言を取り上げたい。

第1は、研究者による提言である。直接民主制の研究者として著名なトビアス・ツェルヴェーガー (Tobias Zellweger) とウーヴェ・ゼルデュルト (Uwe Serdült)⁽⁷⁸⁾は、投票運動の制度設計において要請される要素として、公正、自由、民主的という3要素を挙げ、かつ法の支配と基本的人権が尊重されるべきとしている。そして、具体的には、あらゆる政党及び民間団体が、投票運動に参加する機会を奪われてはならないとしている⁽⁷⁹⁾。

第2は、欧州評議会 (Council of Europe) の

諮問機関であるヴェニス委員会 (法による民主主義のための欧州委員会)⁽⁸⁰⁾の「憲法国民投票に関するガイドライン」⁽⁸¹⁾に見られる提言である。同ガイドラインは、放送を通じた国民投票運動につき、特に公正さという点に着目して、次の2点を提言している。すなわち、①公共のラジオ及びテレビ放送は、投票運動に関して、投票にかけられた提案への賛成又は反対を表す番組に平等な量の時間を配分しなければならない。更に、②ラジオ及びテレビ広告に関して、金銭的な、又はその他の条件は、発議された提案に対する賛成者及び反対者について、同じでなければならない。

第3に、欧州評議会閣僚委員会によるマスメディアと選挙運動の関係についての提言「メディアによる選挙運動の取扱いに関する措置について加盟国に対して閣僚委員会が行う助言 R (99) 15号」⁽⁸²⁾が、関連情報として具体的な内容を含み参考になるので取り上げたい。同助言によれば、①公共放送において無償広告放送枠が付与される場合は、透明性と客観性の基準を基礎として、公正かつ差別的でない方法においてなされなければならない。②スポット・コマーシャルの支払い条件と価格体系が公平であり、かつ競争するすべての政党に対して広告枠の購入の可能性が開かれていなければならない。③公衆は、伝えられる内容が有料の政治的広告であることを認知できなければならない。④政党又は候補者が購入できる政治的広告の枠の量を

(78) 両氏は、スイスのジュネーブ大学で活動する著名な直接民主制の研究チームである「直接民主制研究センター (Centre for Research on Direct Democracy)」の元研究員及び現研究員である。

(79) Zellweger and Serdült, *op.cit.* (6), pp.2-5.

(80) 欧州評議会による東欧諸国の民主化支援活動の一環として、とりわけ憲法起草など法技術面での支援を実施するため、1990年に設置された。約50か国から集まった、裁判官、学者、国会議員などの法律の専門家が、委員として活動している。山田邦夫「欧州評議会ヴェニス委員会の憲法改革支援活動—立憲主義のヨーロッパ規準—」『レファレンス』683号, 2007.12, pp.3, 45-65. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200712_683/068303.pdf>

(81) “Guidelines for Constitutional Referendums at National Level.” ヴェニス委員会ホームページ <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL\(2001\)010-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL(2001)010-e.asp)>

(82) “RECOMMENDATION No. R (99) 15 OF THE COMMITTEE OF MINISTERS TO MEMBER STATES ON MEASURES CONCERNING MEDIA COVERAGE OF ELECTION CAMPAIGNS.” 欧州評議会ホームページ <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=419411&Site=CM>>

制限する規定を規制制度に取り入れることは、考慮対象となる。

これらの3種の提言は、制度設計の一般原則と言えよう。しかし、各国において、実際に一般原則を具体化するに当たっては、放送制度や他の政治制度との関連、また歴史的背景など様々な要素を考慮する必要があり、実際に採用される制度は一様ではない。上述のツェルヴェーガーとゼルデュルトも、投票運動の制度（特に資金規制とメディア規制）は、一様でないことを指摘しており、特定の規制が採用されていないケースをもって、すなわち不公正な制度と断定できないし、また極めて規制が多いケースが、すなわち不公正な制度と断定することもできないとしている⁽⁸³⁾。両氏は、投票運動について運動者が投じた資金の多寡が、レファレンダムの投票結果に対してどのような影響を与えるのかについても、定説がないことを指摘している。多額の資金を用いて、多くのスポット・コマーシャルを流すことが、すなわち有利な結果を生むとは限らないということである。

実際に、諸外国を通して見て、投票運動の手段は多様であり、単に放送を通じた投票運動という一つの手段だけを取り出して、特定の運動者に有利・不利であるということを論じるのは、不十分であろう。しばしば見られることであるが、経済界をバックに持ち資金力がある運動者は、スポット・コマーシャルを多用するが、労働組合をバックに持ち資金力はないが人的組織力・動員力がある運動者は、ビラ、集会や戸別訪問で対抗するということがあり得る。このため、投票運動の規制制度は、その全体を概観

し設計する必要があるろう。

しかし、本稿は、投票運動の規制制度の全体像を示すことを目的としていないため、放送を通じた投票運動の規制に限定して、より詳細な論点の幾つかを、諸外国の議論の中から、次に紹介することとする⁽⁸⁴⁾。

2 具体的な論点

(1) 公平性に関する論点

まず、レファレンダムの運動者自身が放送局からスポット・コマーシャル枠を購入し、その主張を流すケースでは、スポット・コマーシャル枠の購入価格が多額になってしまうという問題が指摘されている。多額な支払いを行うことができる者のみが、スポット・コマーシャルを使うことができるという結果に終われば、結局のところ資金力（自己資金又は献金収入）のある運動者に極めて有利な運動手段ということになってしまう。例えば、資金力の豊富な経済界・産業界の支持を背景にした運動者に有利な運動手段ということになりかねない。スポット・コマーシャルの容認は、事実上、運動者間の公平を損ねるという考え方が成り立つ所以である。

このような弊害を防ぎ、運動者間の実質的平等を確保する方策としては、①スポット・コマーシャル自体についての制限又は禁止、②無償広告放送枠の付与制度の採用、③資金力において劣る運動者に対する資金助成などが挙げられる。①のスポット・コマーシャルの規制においては、例えば、a. 主要な運動者間では公平性が実質的に確保されるように放送実施局、放送回数や時間等に規制を加える、b. スポット・

⁽⁸³⁾ 投票運動の規制の実際に関して、両氏は、欧州においては、国民投票の実施回数と、国民投票運動に関する規制の厳しさに、プラスの相関関係があることを指摘している。例えば、スイス、リヒテンシュタイン、アイランドなどは、国民投票の実施回数が多く、同時に国民投票運動の規制が厳しい国として挙げられている。これら3か国は、確かに放送を通じた投票運動でも、規制が厳しい諸国である。しかし、アメリカに目を転じるならば、州民投票・住民投票は盛んな一方で、放送を通じた州民・住民投票運動は自由度が極めて高いという逆の関係を示している。従って、欧州以外の諸国において、両氏の指摘するプラスの相関関係が成り立つか否かについては、疑問も残る。Zellweger and Serdült, *op.cit.* (6), pp.5-7.

⁽⁸⁴⁾ Virginia Beramendi et al., ed., *Direct Democracy: International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2008, pp.155-156. に沿って紹介した。

コマーシャル枠の販売価格が抑制されるように義務付ける、c. スポット・コマーシャル枠の販売価格等の販売条件が運動者間で異なるように義務付ける、などの施策が考えられる。

採用されている放送制度との関連を見るならば、放送制度自体が高い公共性を求められ、公共放送が大きな地位を占めている国においては、上記の①及び②の施策は採用することが比較的容易とされている。特に、公共放送において無償広告放送枠を付与する制度を採用することは容易と考えられている。これに比べて、民間商業放送が中心となっている国では、民間放送局において無償広告放送枠を付与する制度を採用させることには、商業放送という理念や放送局側のコスト負担の面でハードルがある。しかし、一定の公共性を持たせることを放送許可を与える時点で定めておくならば、不可能な選択肢ではない。

②の無償広告放送枠の付与制度の採用においても、運動者間の公平性をどのように確保するかが課題になる。具体的には、そもそも、どのような運動者に放送枠を付与するのか、あるいはどの程度の時間・どのような内容で放送をさせるのか、その放送時間の割当てはどのような基準に基づいて行うのか、などが論点になる。例えばイギリスのように、(賛成・反対につき各々1者、合計2者の運動者しか指定されない等のように)極めて限定された指定運動者に対してのみ放送枠を付与する場合、付与するという行為自体は簡便になるが、当該運動者だけに付与がなされること自体が不平等と考える、あるいはその放送内容に不満足であると感じる運動者が現れる可能性がある。また、政党に対して放送枠を付与する制度にした場合、政党と関係の薄い運動者にとっては不平等・不満足な付与方法と捉えられる可能性がある。しかも、レファレンダムの対象となる問題について、政党内で意見に一

致が見られないケースでは、制作番組における話者や内容の設定等の面で党内意見が対立してしまい、当該政党が一定の主張の番組を制作することに難しさが生まれる可能性もある。レファレンダムのテーマについては、必ずしも政党の区分に応じて意見が分かれるわけではないので、このような事態は珍しいこととは言えない。

無償広告放送枠の付与制度における、このような運動者の選定の難しさをなるべく緩和するために、無償広告放送枠の付与とスポット・コマーシャルの容認という両制度を同時に採用するというのも、実際に行われている。無償広告放送枠は、一定規模以上の政党に付与し、それ以外の運動者で放送による広告を望む者については、スポット・コマーシャル枠の購入の可能性を残しておくという制度設計もあり得る。

なお、上述の③については、資金助成制度であり、直接的に放送に関する制度ではないため、本稿では特に説明を加えないこととし、詳細については関連論文を参照していただきたい⁽⁸⁵⁾。

(2) 公正さに関する論点

有償、無償を問わず、放送される番組の公正さを確保するという論点も挙げられている。放送番組は、その制作内容によっては、そもそも投票運動の番組なのか、あるいはどのような立場から番組が制作されているのかなど、その趣旨が必ずしも明確にならない。特に、イメージや音楽を多用する場合は、その傾向が強くなる。このため、当該番組が、投票運動として流されている有料広告であることを明示することは、広告の公正さを保つために有用であると考えられる。具体的には、①有料広告番組に関する責任者名の表示、及び投票運動の有料広告であることの表示を字幕で行う、あるいは②これらについて文字で表示するのではなく、音声で流すなどの手段が考えられる。また、番組内容

(85) 間柴泰治「憲法改正国民投票法案の主な論点—国民投票運動に対する公的助成制度—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』578号, 2007.3.30. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0578.pdf>>では、イギリス、スウェーデンの事例を紹介している。

が、誹謗中傷の類といったネガティブ・キャンペーンに陥ることがないように、内容に関する最低限の倫理的基準を設けることもあり得る。

更に、投票者が投票日直前に冷静な判断を行うことができるように、あるいは直前の投票運動の過熱を防止するために、投票日前の一定期間について投票運動全般を、又はマスメディアを通じた投票運動に限って運動を禁止とすることは、よく見られる。これは、間接的に投票の公正さを確保することを目指す制度と捉えることができる。一定期間は、①投票日、②投票日とその前日、③投票日、その前日及び前々日などのパターンが見られ、静粛期間（silence period、blackout period）などの名称で呼ばれることもある。静粛期間は、数日以内であることが通例である。

3 将来的な変化の可能性と課題

最近の動向として注目されるのは、①放送制度の変容、②インターネット等の技術革新、③欧州人権条約の国内制度への影響の3つである。これらは、将来的な変化・課題を発生させる可能性が高いテーマとして、注目に値する。

①は、世界的に放送制度の自由化が進み、従来、公共放送を中心に放送制度が成り立っていた国々においても、民間商業放送が大きな比重を占めるようになってきたという変化である。西欧諸国では、長く公共放送が放送制度の中心であったが、近年は、民間商業放送局による番組も、多くの視聴者を得るに至っている。民間商業放送は、有料広告から多くの収入を得ており、投票運動のスポット・コマーシャルの導入とも親和的であると考えられる。今後、民間商業放送の比重がますます高まれば、投票運動においてスポット・コマーシャルを容認する要因

になる可能性がある。

②は、「放送」と呼ばれるメディアについて、地上波放送のほかにケーブル放送、衛星放送、インターネット放送など新しい種類の「放送」が加わってきているという技術革新上の変化である。放送を通じた投票運動の規制について、従来は、地上波放送だけの規制を考えれば、事は足りていた。現在なお、地上波放送の視聴者数が非常に多い状況であるが、今後、状況が大きく変化し、地上波放送以外の「放送」メディアが大きな影響力を持つ時代が到来するかもしれない。特に、インターネットの発達には目覚ましいものがあり、放送とインターネットの融合時代が到来することも予想されている。そのような展開が見られた場合は、投票運動の制度設計でも、地上波放送以外の「放送」メディアを含めた全般的な枠組みを考えなければならないだろう。

③は、スイスの節（第Ⅱ章第4節(4)最近の動き）で述べたように、欧州人権条約第10条「表現の自由」と放送を通じた政治的広告の規制が、矛盾すると判断される可能性が出てきているという司法上の新しい動きである。テレビ・コマーシャルを通じて政治的な表現を行うことを禁止する法令については、スイス以外でも、例えばノルウェーに対しても欧州人権裁判所が欧州人権条約第10条違反であるという判決を下す事例が出ている⁽⁸⁶⁾。欧州人権裁判所の判決は、事件の発生した当該国の法制度を無効にしたり、変更を強制するという効力はないものの、事実上の影響力を有する場合もあり得る。放送を通じた投票運動についても、欧州人権条約第10条「表現の自由」の観点から、規制の緩和が進む可能性も否定はできない。

⁸⁶⁾ 「TV Vest AS 社及びローガラン（県）年金受給者党対ノルウェー王国」という事件の判決（2008年12月11日付け。Judgment by the European Court of Human Rights (First Section), Case of TV Vest AS and Rogaland Pensjonistparti v. Norway, Application no. 21132/05 of 11 December, 2008）である。イギリスの状況については、前掲注⁵⁰参照。

おわりに

レファレンダムにおける放送を通じた投票運動の制度は、国によってかなりの差異が見られる。その要因として、各国におけるレファレンダム自体の制度設計の差異を挙げるだけでは十分とは言えない。実際に、この種の規制制度が、直接的にレファレンダムに関する法令によって規定されるのではなく、他の分野の法令

によって規定されることも多く見られる。

このことから考えると、放送を通じた投票運動の制度設計を適切に行うには、レファレンダムの制度だけを考察するのではなく、例えば、放送制度、選挙運動の規制制度、あるいは人権保障が及ぶ範囲など複数の要素を合わせて考察する必要があることが理解される。その意味で、放送を通じた投票運動の制度設計は、総合的な考察を必要とするテーマと言えよう。

(みわ かずひろ)