

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とインターネット利用の規制—近年の立法的対応に着目して—
他言語論題 Title in other language	Regulations of Referendum Movements on the Internet in France: Focusing on Recent Legislation
著者 / 所属 Author(s)	奥村 公輔 (OKUMURA Kosuke) / 成城大学法学部教授
書名 Title of Book	諸外国の国民投票運動におけるオンライン広告規制 基本情報シリーズ 29 (Legal Regulations for Online Advertising in Referendum Campaigns in Foreign Countries)
シリーズ Series	調査資料 2022-1-a (Research Materials 2022-1-a)
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
刊行日 Issue Date	2023-03-31
ページ Pages	37-54
ISBN	978-4-87582-906-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	国民投票、外国憲法：ヨーロッパ
摘要 Abstract	フランスでは、レファレンダム運動には、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・レファレンダム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とインターネット利用の規制

—近年の立法的対応に着目して—

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制度と国民投票運動に対する一般的規制

1 国民投票制度の概要

2 国民投票運動に対する一般的規制

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

—虚偽情報対策に着目して—

1 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

2 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 フランスにおける国民投票の実施方法は、選挙法典で規定されている。承認の要件等については国民投票独自の規定が設けられているが、それ以外については選挙に関する規定が国民投票に準用される。インターネットを利用したものを含め、国民投票運動に対する一般的規制（a. 集会の制限、b. 宣伝の制限等）についても同様である。
- ② 以上に加え、インターネット上の情報操作対策として、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」）が制定された。
- ③ 対情報操作法により改正された選挙法典の規定によれば、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において、オンラインプラットフォーム事業者は、当該国民投票期間中に市民が正しい情報を得て投票が真正なものとなるよう、インターネットを通じた宣伝活動の対価を支払う者の氏名・名称等の情報を利用者に提供しなければならないとされ、また、裁判所は、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主張等が故意に、人為的・自動的に、かつ、大量に配信された場合には、配信停止を命ずることができることとされている。
- ④ また、対情報操作法により改正された放送法の規定によれば、③の期間において、視聴覚・デジタル通信規制庁は、外国の支配・影響下にある法人と締結された協定の対象となるサービスが、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、配信停止を命ずることができることとされている。
- ⑤ これらの規定による規制の実際の運用について、憲法院は、表現の自由・通信の自由との均衡から、不正確な又は誤解させる性格であることが明白であり、かつ、投票の真正性に影響を与えかねない危険が明白である場合にのみ、配信停止が認められると解している。
- ⑥ 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として、a. 選挙（運動）と国民投票（運動）の性質を同視することの是非、b. 規制の対象となる虚偽情報の配信手段・主体が異なるにもかかわらず、等しく明白性の要件を課す憲法院の判断（⑤）の妥当性を挙げることができる。

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われる投票において、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⁽¹⁾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⁽²⁾。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）運動におけるインターネット利用の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制度と国民投票運動に対する一般的規制（インターネットを利用したものを含む。）を概観した（第I章）上で、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とその問題点を虚偽情報対策に着目して分析し（第II章）、最後に、その規制制度の課題から得られる我が国に対する示唆について検討する（おわりに）。

なお、本稿は、『レファレンス』852号（2021年12月）に掲載された拙稿⁽³⁾を再構成し、その後の動向等を加筆したものである。

* 本稿におけるインターネット情報は、2022（令和4）年9月30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。

(3) 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、pp.29-47。<https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11941684_po_085204.pdf?contentNo=1>

I フランスの国民投票制度と国民投票運動に対する一般的規制

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を検討する前提として、ここではまず、フランスの国民投票制度と国民投票運動に対する一般的規制について概観しよう。

1 国民投票制度の概要

フランス第五共和制においては、2つの国民投票の制度があり、その実施方法は選挙法典(Code électoral)において規定されている。

(1) 2つの国民投票制度

フランスの国民投票には、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⁽⁴⁾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⁽⁵⁾に基づく国民投票(憲

(4) 憲法第11条

- ① 大統領は、官報に登載された国会会期中の内閣(Gouvernement)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)、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年以内に審議された法律規定(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(Conseil constitutionnel)が同項の規定の遵守を統制する要件は、組織法律(loi organique)で定める。
- 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(people)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。

従来の我が国の憲法学は、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」と訳している。

第4項に登場する憲法院とは、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である(国民投票における投票の総点検及び法律の合憲性審査については後述)。また、同項に登場する組織法律とは、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され(憲法第45条)、憲法と通常法律の中間に位置付けられる。

(5) 憲法第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]

法改正案に関する国民投票)がある⁽⁶⁾。いずれの国民投票も選挙法典第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⁽⁷⁾。この点、本稿は、国民投票運動におけるインターネット利用の規制を主眼とするため、これらの国民投票制度の内容の詳しい説明については割愛する⁽⁸⁾。

(2) 国民投票の具体的方法

国民投票の実施に関して、選挙法典第6部の3第2編には、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)が置かれており、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⁽⁹⁾。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)⁽¹⁰⁾。

(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)。

(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

(6) 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く考えられるため、本稿では記述の対象外とする。

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

(8) 憲法第11条及び第89条に基づくそれぞれの国民投票制度に関して、詳しくは、奥村 前掲注(3), pp.31-41を参照。

(9) 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(18)参照。

(10) 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)。

生じた費用は国家の負担とする（L. 第 53 条及び 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 条及び 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）⁽¹¹⁾。他方、本人は、いつでもその委任を解除することができ、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⁽¹²⁾は準用されず、第 6 部の 3 第 2 編第 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⁽¹³⁾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）⁽¹⁴⁾。

2 国民投票運動に対する一般的規制

国民投票が実施される際、国民や政党による出版・放送メディア及びインターネット利用を含めた国民投票運動が一定の制限・規制の下で展開される。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、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）⁽¹⁵⁾。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) 国民投票運動期間

選挙法典 L. 第 47A 条第 1 文は「選挙運動 (campagne électorale) は、投票日から 2 週間前の週の月曜日に開始し、投票日前日午前 0 時に終了する」と定める。この規定の準用により、国民投票が実施される場合、国民投票運動 (campagne référendaire) は、投票日から 2 週間前の週の月曜日に開始し、投票日前日午前 0 時に終了する。したがって、国民投票運動期間は 2 週間弱である⁽¹⁶⁾。

(11) 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。

(12) 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。

(13) 前掲注(4)参照。

(14) 憲法院の点検について、「憲法院に関する組織法律を定める 1958 年 11 月 7 日オールドナンス第 58-1067 号 (Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel)」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。

(15) 前掲注(9)参照。

(16) 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

(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

国民投票に関する宣伝は、様々な態様で規制されている。

(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 (candidat)、各候補者 2 人 1 組 (binôme de candidats)⁽¹⁷⁾ 又は各候補者名簿 (liste de candidats) 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。

この規定の準用により、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」⁽¹⁸⁾ (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。

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、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 (選挙法典 L. 第 558-44 条から L. 第 558-49 条まで。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 5 条により設けられた。) 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。

(17) 「県議会議員選挙、市議会議員選挙及び町村議会議員選挙に関し、並びに選挙カレンダーを修正する 2013 年 5 月 17 日法律第 2013-403 号 (Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral)」第 3 条から第 16 条までにより、選挙法典の県議会議員選挙に関する諸規定が改正され、県議会議員選挙においては、男女 2 人 1 組での立候補が導入された (特に重要な規定として、L. 第 191 条及び L. 第 210-1 条)。選挙法典が単に「binôme de candidats」と表記しているため、本稿はこれを「候補者 2 人 1 組」と訳出しているが、代表的な教科書はこの制度を「binôme homme-femme」又は「binôme paritaire homme-femme」と記述している (Romain Rambaud, *Droit des élections et des référendums politiques*, Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2019, pp.93, 276, 403) ため、「binôme de candidats」を「候補者男女 2 人 1 組」と意識してもよいと思われる。

(18) 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(9)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。

(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⁽¹⁹⁾。

(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の期間、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ク番号⁽²⁰⁾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の期間、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。この規定は、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「選挙宣伝」の性格を有するもの、すなわち、インターネットを利用した選挙運動に対する一般的規制の根拠規定である。そして、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、インターネットを利用した国民投票運動に対する禁止・制限が行われることになり、そのため、この規定は、インターネットを利用した国民投票運動に対する一般的規制の根拠規定となる⁽²¹⁾。かくして、国民投票運動におけるインターネット利用の規制に関しては、まず、選挙法典の定める選挙宣伝に関する全ての禁止・制限規定が適用される。

(19) 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。

(20) 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.

(21) 選挙法典 L. 第 48-1 条に基づいて、インターネットを利用した国民投票運動に対して行われた規制は管見の限り存在しないが、前述の同法典 L. 第 52-1 条第 1 項と密接に関連してインターネットを利用した選挙運動に対する規制が及ぶ可能性があることを憲法院が示唆した事例がある。すなわち、2017 年の国民議会選挙において、同法典 L. 第 52-1 条第 1 項及び L. 第 48-1 条を根拠に、SNS である Facebook 上の広告に対応する金額が、同法典 L. 第 52-1 条第 2 項に基づいて候補者により全国選挙会計・政治資金委員会 (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) に申告されたところ、同委員会はその金額を選挙会計上不受理とした事例である。このような事例は 3 件確認されているが、選挙訴訟裁定機関としての憲法院は、いずれの事例に関しても、同委員会は Facebook 上の広告の選挙会計を不受理とするべきではなかったと判断している。C.C., Décision n° 2018-5486 AN du 25 mai 2018, A.N., Oise 3ème circ., JORF n° 0120 du 27 mai 2018, texte n° 53; C.C., Décision n° 2018-5528 AN du 18 mai 2018, A.N., Seine-Maritime 5ème circ., JORF n° 0116 du 23 mai 2018, texte n° 153; C.C., Décision n° 2018-5487 AN du 25 mai 2018, A.N., Oise 3ème circ., JORF n° 0120 du 27 mai 2018, texte n° 54. 以下の文献も参照。Jean-Pierre Camby et al., *Code électoral: annoté & commenté*, 27^e ed., Paris: Dalloz, 2020, p.109.

(4) 国民投票の投票日前日午前0時以降の禁止行為

選挙法典 L. 第 49 条は、「投票日前日午前 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し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。

この規定の準用により、投票日前日午前 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⁽²²⁾、④国民投票に関する集会を行うことが禁止される。

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—虚偽情報対策に着目して—

フランスにおける国民投票に関する宣伝、すなわち、国民投票運動は、インターネットをも利用して行われるが、インターネットを利用した国民投票運動は、既に見た一般的規制のほか、特別の規制を受ける。近年では、選挙運動における虚偽情報の氾濫に即して、選挙運動及び国民投票運動におけるインターネットの利用に関する立法的対応がなされている。そこで、まず、近年の立法的対応についてその詳しい内容を見た上で、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に関する問題点について検討しよう。

1 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

国民投票運動は、既に見たように、I 2 で述べた一般的規制の枠組みの下で行われ、インターネットを利用した国民投票運動もその一般的規制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虚偽情報が溢(あふ)れており、フランスにおいても、特に選挙運動におけるインターネット上の情報操作対策として、2018 年 12 月 22 日に「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」)⁽²³⁾が制定された。この法律は、①選挙法典の改正⁽²⁴⁾、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」)⁽²⁵⁾の改正⁽²⁶⁾、③その他の規定⁽²⁷⁾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。

そこで、まず、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選挙・

(22) 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(9)も参照。

(23) 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>を参照。

(24) 第 1 編「選挙法典を改正する諸規定」(第 1 条～第 4 条)

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

(26) 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)

(27) 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)

国民投票運動に対する規制内容を見て、次に、このような規制が設けられた経緯について触れ、その上で、実際の運用上の注意点について分析しよう。

(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、インターネット利用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、国民議会（下院）議員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⁽²⁸⁾、国民投票にも準用される⁽²⁹⁾。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（1023万円）⁽³⁰⁾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）⁽³¹⁾。

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L.第111-7条⁽³²⁾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*）⁽³³⁾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, claire et transparente*）を利用者に提供すること。

(28) 前掲注(9)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。

(29) なお、元老院議員選挙については選挙法典L.第306条、大統領選挙については「普通選挙による大統領選挙に関する1962年11月6日法律第62-1292号（Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel）」第3条、欧州議会議員選挙については「欧州議会議員選挙に関する1977年7月7日法律第77-729号（Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen）」第14-2条に、それぞれ準用規定が設けられている。

(30) 報告省令レト令和4年10月分に基づき、1ユーロ = 136.4円で換算。

(31) 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。

(32) 消費法典（Code de la consommation）L.第111-7条

I オンラインプラットフォーム事業者とは、報酬の有無にかかわらず、専門職業上の立場で、次のいずれかに基づくオンラインの公衆通信サービスを提供する自然人又は法人を指す。

一 第三者がオンラインで提供又は掲載するコンテンツ、商品又はサービスを、情報アルゴリズムによって分類又は参照すること。

二 商品の販売、サービスの提供又はコンテンツ、商品若しくはサービスの交換若しくは共有のために複数当事者を交流させること。

II（略）

(33) フランス国務院（Conseil d'État. 単に「conseil」・「データ」とも訳される。法制諮問機関の機能を有する行政部と最高行政裁判所の機能を有する訴訟部を併せ持つ機関である。法制諮問機関の機能につき、後掲注(42)を参照）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 conseil d'Etat 「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」

- 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、ある事実についての不正確な又は誤解させる主張又は非難が、故意に、人為的又は自動的に、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⁽³⁴⁾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⁽³⁵⁾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⁽³⁶⁾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（上院）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)⁽³⁷⁾は、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

⁽³⁴⁾ 司法組織法典 (Code de l'organisation judiciaire) L. 第 213-2 条第 1 文によれば、大審裁判所所長は、急速審理 (référé) により又は申請 (requête) に基づいてあらゆることを裁判する。このような (民事) 急速審理は民事訴訟法典 (Code de procédure civile) において詳細に規定されている。急速審理命令 (ordonnance de référé) は、法律が本案を受理していない単独の裁判官に直ちに必要な措置を命じる権限を付与している場合に、一方の当事者の請求により、相手方の面前で又は相手方を呼び出して行う仮の決定である (民事訴訟法典第 484 条)。

⁽³⁵⁾ 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。

⁽³⁶⁾ 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、本文で掲げた訳文はこの改正内容を反映したものとなっている。この 2021 年法律は、放送法の多くの規定を改正している。

⁽³⁷⁾ 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。

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子通信（communication électronique）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、公衆と行政の間の関係に関する法典⁽³⁸⁾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⁽³⁹⁾。
- 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⁽⁴⁰⁾、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）。同法第33-1-1条第1項の規定にいう「電子通信」手段には「インターネット配信」も含まれる⁽⁴¹⁾。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虚偽情報を規制するためのものでもある。こうして、各種選挙とともに国民投票実施に関して、外国による影響に対抗するために、「インターネット配信」による虚偽情報に対する規制手段が確保されていると言える。

(3) 規制が設けられた経緯

対情報操作法は選挙及び国民投票実施に関する虚偽情報対策として以上のような規制を設けているが、このような対情報操作法上の規制が設けられた背景として、近年の選挙実施におけるインターネット上で氾濫しているフェイクニュースによる情報操作対策を行う必要性に迫られたことが挙げられる。

(i) 議員立法による発案

対情報操作法の発案は、政府提出法律案ではなく、議員提出法律案によって行われている。すなわち、憲法第39条⁽⁴²⁾第1項に基づき、2018年3月21日に、国民議会議員の発案により、

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。

(38) Code des relations entre le public et l'administration

(39) 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。

(40) 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）。

(41) 「電子通信」の定義につき、郵便・電子通信法典（Code des postes et des communications électroniques）L. 第32条第1号、第2号及び第6号の2を参照。

(42) 憲法第39条

① 法律案提出権は、首相と国会議員に競合して属する。

② 政府提出法律案（projets de loi）は、内閣の意見を聴いた後に、閣議（conseil des ministres）で審議決定し、

「虚偽情報との闘いに関する議員提出法律案第 799 号」⁽⁴³⁾が国民議会に提出されたのである。

(ii) 提案理由

当該議員提出法律案の理由書 (*exposé des motifs*) は、冒頭で以下のように述べている。

近年の選挙の現状は、オンラインの通信サービスを媒介として選挙過程の正常な流れを阻害しようとする虚偽情報の配信の大規模キャンペーンの存在を証明している。

これらの虚偽情報の当事者の民事的及び刑事的責任を現行法に基づいて問うことができるとしても、いずれにせよ、現行法は、虚偽情報の伝播 (ば) 又は再出現を回避するためにオンライン・コンテンツを速やかに削除できるようにするには不十分である。

この観点で提案される対策は、しかしながら、表現の自由の確保と両立させなければならない。この重要な争点は、事の性格上、選挙討論の場面においては、敵対者から真正でないと思なされる可能性がある意見又は主張が表明されるだけに、より一層問題となる⁽⁴⁴⁾。

このように、実際の選挙実施における虚偽情報の迅速な削除を目的として、表現の自由の確保と両立させながら、上記の選挙法典上の規制及び放送法上の規制が設けられたのであり、「国民投票実施」に関しても選挙と同様の規制が設けられることとなったのである。ただし、放送法第 33-1-1 条においては、発案当初から各種選挙とともに「国民投票実施」の文言が見られたのに対し、国民議会議員選挙に関する規定である選挙法典 L. 第 163-1 条及び L. 第 163-2 条を「国民投票実施」に準用するための L. 第 558-46 条第 1 項第 1 号の 2 は、国民議会第一読会における修正の結果、設けられたものである⁽⁴⁵⁾。その意味で、正確には、立案段階では、選挙法典上の規制は「国民投票実施」には準用されない制度設計であったが、放送法上の規制の規定には立案・提出当初から「国民投票運動」の文言が設けられていたことから、立案・提出段階における選挙法典の準用規定の欠缺 (けんけつ) は法制上の誤りであった⁽⁴⁶⁾。

両議院のいずれかの理事部に提出する。予算法律案及び社会保障財政法律案は、先に国民議会に付議される。地域共同体の組織を主たる対象とする政府提出法律案は、先に元老院に付議されるが、第 44 条第 1 項の適用は排除されない。

③ 政府提出法律案は、組織法律が定める要件にしたがって、国民議会又は元老院に提出する。

④ 先に付議された議院の議事協議会が、憲法附属法律が定める諸準則が遵守されていないと認めるときは、政府提出法律案は議事日程に記載することはできない。議事協議会と内閣との間で意見が一致しないときは、当該議院の議長又は首相は、憲法院に付託することができ、憲法院は 8 日以内に裁定する。

⑤ 法律の定める要件に従い、議院の議長は、その議院の議員提出法律案につき、委員会での審査の前に、当該議員が反対する場合を除いて、国務院に意見を求めることができる。

本条第 2 項及び第 5 項は、国務院の法制諮問機関の機能を定めている。

(43) Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations, n° 799. Assemblée nationale website <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0799_proposition-loi>

(44) *ibid.*, p.1 を参照。

(45) 国民議会から元老院に送付され、元老院第一読会の対象となったテキストについて、Proposition de loi adoptée par L'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la lutte contre la manipulation de l'information, N° 623. Sénat website <<http://www.senat.fr/leg/pp117-623.html>> を参照。

(46) 政府提出法律案は全て、憲法第 39 条第 2 項に基づき、国務院〔行政部〕への諮問に付される一方で、議員提出法律案は、同条第 5 項に基づき、任意で国務院〔行政部〕への諮問に付することができる。ただし、実際は議員提出法律案が国務院〔行政部〕への諮問に付されることはまれであるが、国民議会議長は、事案の重要性により、当該議員提出法律案を国務院〔行政部〕への諮問に付し、国務院〔行政部〕の意見が公表されている。しかし、国務院〔行政部〕の意見も、当該議員提出法律案で定める選挙法典上の規制が「国民投票実施」にも準用される

なお、国民議会第一読会においては、当該議員提出法律案は、その名称も変更され、元老院第一読会以降、成立した法律名と同様に、「情報操作との闘いに関する議員提出法律案」となった。

(4) 実際の運用における留意点—憲法院による解釈留保—

大統領による審署の前の対情報操作法は、憲法第 61 条⁽⁴⁷⁾第 2 項に基づいて、憲法院による合憲性審査に付された⁽⁴⁸⁾。憲法院は、2018 年 12 月 20 日の判決（以下「本判決」）⁽⁴⁹⁾において、対情報操作法における選挙法典 L. 第 163-2 条の規定及び放送法第 33-1-1 条の規定に関し、解釈留保（réserve）⁽⁵⁰⁾を付して合憲と判断しているが、憲法院によってこの 2 つの規定に付された解釈留保は、これら 2 つの規定を運用する際の具体的な留意点を法運用者に示している。以下、それぞれの規定に関する判決理由を見ていこう。

(i) 選挙法典 L. 第 163-2 条に関する判断

本判決は、対情報操作法により挿入された選挙法典 L. 第 163-2 条の規定に関して、以下のように述べている。

立法者は、厳格に、当該急速審理手続の対象となり得る情報を画定した。一方で、この手続は、来る投票の真正性に影響を与えかねない、ある事実についての不正確な又は誤解させる主張又は非難のみを対象とすることができる。当該主張又は非難には、意見も、パロディも、部分的な間違い又は単なる誇張も含まれない。当該主張又は非難は、客観的な方法で誤りを証明することが可能なものである。他方で、そのような主張又は非難の配信のうち、次の 3 つの要件を全て満たすもののみが問題とされ得る。すなわち、当該配信は、人為的又は自動的であること、大量であること、かつ、故意によるものであることを要する。（判決理由 21）

しかしながら、表現の自由は、政治的討論において、また、選挙運動の間において特別の重要性を帯びる。表現の自由は、各人による情報伝達及びあらゆる意見の擁護を同時に保障するだけでなく、表現の自由に基づいてなされた濫用の結果に抗弁（répondre）し、そのことを告発する（dénoncer）ことを許容することにより、そのような濫用の結果にも備えている。（判決理由 22）

したがって、特定の情報コンテンツの配信を中止させることを効果としてもたらし得る手続

旨の規定の欠缺について言及していない。C.E., Assemblée générale, Section de l'intérieur, avis n^{os} 394641-394642, 19 avril 2018. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0799_avis-conseil-etat.pdf>

(47) 憲法第 61 条

- ① 組織法律は審署の前に、第 11 条で言及する議員提出法律案は国民投票に付される前に、議院規則はその施行の前に、憲法院に付議されなければならない、憲法院はそれらの合憲性について裁定する。
- ② 同じ目的で、法律は、その審署前に、大統領、首相、国民議会議長、元老院議長、又は、60 名の国民議会議員若しくは 60 名の元老院議員により、憲法院に付託することができる。
- ③ 前 2 項に定める場合には、憲法院は、1 か月の期間内に裁定しなければならない。ただし、緊急の場合には、内閣の請求によって、この期間は 8 日に短縮される。

(48) 対情報操作法は、2018 年 11 月 21 日に 60 名以上の元老院議員により、同月 29 日に 60 名以上の国民議会議員により、そして更に同月 30 日に 60 名以上の元老院議員により、憲法院に付託されており、多くの国会議員が憲法院への付託者となっている。

(49) C.C., Décision n^o 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, *JORF* n^o 0297 du 23 décembre 2018, texte n^o 5

(50) 憲法院の解釈留保付き合憲判決は、憲法院が付託された法律の条文を憲法に適合するように一定の解釈を付した上で合憲とする手法であり、我が国における裁判所の「憲法適合的解釈」に類似している。詳しくは、奥村公輔「第 5 章 フランスにおける憲法適合的解釈—憲法院による解釈留保付き合憲判決と国家機関によるその尊重—」土井真一編著、松本哲治ほか著『憲法適合的解釈の比較研究』有斐閣、2018、pp.149-178 を参照。

の結果を考慮すると、そのような措置は、問題となる主張又は非難の不正確な、又は誤解させる性格が明白な（manifeste）場合に限り、表現及び通信の自由を侵害しないものとして正当化することができる。投票の真正性をゆがめるおそれについても同様であって、そのおそれは同じく明白でなければならない。（判決理由 23）

以上のことから、判決理由 23 で表明した留保の下で、選挙法典 L. 第 163-2 条——この規定は消極的無権限⁽⁵¹⁾の瑕疵（かし）を帯びるものではない——は、表現及び通信の自由に、不必要、不適合かつ不均衡的な侵害をもたらすものではない。同条は、防御権、公正な裁判を受ける権利、裁判の良好な運営という憲法的価値を有する目的及び権利の保障をも侵害せず、また、他のいかなる憲法上の要請をも侵害しない。上記の同一の留保の下で、同条は憲法に適合する。（判決理由 26）

要するに、憲法院は、選挙法典 L. 第 163-2 条の急速審理裁判官が配信中止を命ずることができる「来る投票の真正性に影響を与えかねない、ある事実についての不正確な又は誤解させる主張又は非難」という文言の解釈について、表現及び通信の自由との均衡から、不正確な又は誤解させる性格であることが急速審理裁判官にとって「明白」であること、同様に、投票の真正性に影響を与えかねない危険が急速審理裁判官にとって「明白」であること、という留保を付したのである。逆に言えば、かように「明白」ではない「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」は、配信中止を目的とする急速審理の対象とはならず、「明白」性の要件を満たさないものを配信中止のための急速審理の対象とすることは、表現及び通信の自由を侵害するのである。

(ii) 放送法第 33-1-1 条に関する判断

本判決はまた、対情報操作法により挿入された放送法第 33-1-1 条の規定に関して、以下のよう述べている。

一方で、配信停止の権限（pouvoir de suspension）⁽⁵²⁾は、大統領選挙、国民議会総選挙、補欠選挙を除く元老院選挙、欧州議会議員選挙及び国民投票実施の月の初日前 3 か月間並びにこれらが実施される投票日までしか、これを行行使することはできない。（判決理由 50）

その上、配信停止の権限は、ラジオ又はテレビのサービスが「投票の真正性に影響を与えかねない虚偽情報を故意に」配信しているときにしか行使することができない。虚偽情報の観念は、判決理由 21 で定義したように、ある事実についての不正確な又は誤解させる主張又は非難を指すものと解釈されなければならない。加えて、選挙期間中のラジオ又はテレビのサービスの配信を中止させることを効果とする措置の結果を考慮すると、そのような措置は、問題となる主張若しくは非難の不正確な若しくは誤解させる性格が明白でない場合又は投票の真正性をゆがめるおそれが明白でない場合には、表現及び通信の自由を侵害しないものとして正当化することはできない。（判決理由 51）

(51) 憲法院が用いる「消極的無権限」とは、立法者が憲法第 34 条で定める法律事項（法律で定めるものとされている事項）を法律において規定していないことを指す。

(52) 既に見たように、対情報操作法の制定当時、この配信停止の権限は、視聴覚高等評議会に属していた。前掲注(36); 前掲注(37)を参照。

以上のことから、1986年9月30日法律第33-1-1条は、判決理由51で表明した留保の下で、表現及び通信の自由を侵害しない。(判決理由53)

憲法院が放送法第33-1-1条に付した解釈留保をまとめると以下のようなになる。すなわち、本条は「投票の真正性に影響を与えかねない虚偽情報」の配信停止を目的とするものであるが、本条の定める「投票の真正性に影響を与えかねない虚偽情報」という文言について、選挙法典L第163-2条で定めるように、そして判決理由21で示したように、「ある事実についての不正確な又は誤解させる主張又は非難を指す」と解釈すべきであり、さらに、その配信停止は、表現及び通信の自由との均衡の観点から、そのような主張又は非難が不正確な又は誤解させる性格であることが監視機関にとって「明白」であり、かつ、投票の真正性に影響を与えかねない危険が監視機関にとって「明白」である場合にしか認められない、ということである。それゆえ、このような「明白」性のない「虚偽情報」の配信停止は、表現及び通信の自由を侵害することになる。かようにして、放送法第33-1-1条の定める監視機関による「配信停止」は、選挙法典L第163-2条の定める急速審理による「配信中止」との文言上の違いはあれども、同条と同じ解釈上の要件の下で適用・運用される。

2 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

次に、フランスの国民投票におけるインターネット利用の一般的規制及び虚偽情報対策上の規制に関して、いかなる問題があるであろうか。

(1) 一般的規制及び虚偽情報対策上の規制に共通する問題—選挙運動に関する規制と国民投票運動に関する規制の同質性—

まず、一般的規制及び虚偽情報対策上の規制に共通する最も重要な問題として、インターネット利用の規制を含めて、国民投票に関する規制が、選挙に関する規制と区別されていない点が挙げられよう。すなわち、選挙法典上の選挙運動に関する一般的規制及び虚偽情報対策上の規制は、国民投票運動にも準用され、また、放送法第33-1-1条の規制する「インターネット配信」を含むあらゆる電子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のである。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」とが同質のものとも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。

(2) 虚偽情報対策上の規制の固有の問題—憲法院の課す「明白」性の要件の妥当性—

次に、各種選挙運動の規制と国民投票運動の規制とが区別されていないことを論外に置くとしても、国民投票運動における虚偽情報対策上のインターネット利用規制に関する固有の問題

として、選挙法典 L. 第 163-2 条の定める急速審理に基づいた急速審理裁判官による「配信中止」及び放送法第 33-1-1 条の定める監視機関⁽⁵³⁾による「配信停止」に関し、憲法院が解釈留保として同様に課した「明白」性の要件の問題が提起されよう。

すなわち、憲法院が示した選挙法典 L. 第 163-2 条の定める急速審理に基づく急速審理裁判官による「配信中止」の要件と、放送法第 33-1-1 条の定める監視機関による「配信停止」の要件は、憲法院の解釈留保によれば同じものであるが、選挙法典 L. 第 163-2 条は「インターネット上の配信」を対象とするのに対して、放送法第 33-1-1 条は「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」の配信する「あらゆる電子通信手段」を対象とし、その一環としてインターネット上の配信をも対象とするのであって、それぞれの規定が規制の対象とする配信手段及び配信主体がそれぞれ異なる。両者の規定が虚偽情報と位置付けられるインターネット配信を規制している点では一致しているとは言えるが、規制の対象となる配信手段及び配信主体が異なるにもかかわらず、それぞれの配信に同様の「明白」性の要件を課してよいものか、その妥当性に関して検討の余地がある⁽⁵⁴⁾。

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）」とが異なる性質を有するという見解に立脚し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、これを機に両者の性質を改めてより詳細に検討してもよいだろう。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。

I 1 (1) 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

⁽⁵³⁾ 繰り返し述べてはいるが、対情報操作法の制定当時の監視機関は視聴党高等評議会であったものの、2021 年法律に基づく改正により、現在の監視機関は視聴党・デジタル通信規制庁である。前掲注⁽³⁶⁾；前掲注⁽³⁷⁾を参照。

⁽⁵⁴⁾ もちろん、この問題は、特性に応じた区別をしておらず今後の検討の余地があるという問題の構造が似ている点では、選挙運動規制と国民投票運動規制とが区別されていないこととも密接に関連しよう。

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思われる。

（おくむら こうすけ
成城大学法学部教授）