

2019年（令和元年）5月16日

憲法改正手続法における 広告放送及び最低投票率に関する意見書

福岡県弁護士会

会長 山口 雅 司

第1 意見の趣旨

当会は、日本国憲法の改正手続に関する法律（以下「憲法改正手続法」という）について、広告放送及び最低投票率に関し、国会に対し、以下のとおり改正することを求める。

- 1 テレビ・ラジオを使用した有料広告の放送について、憲法改正案に対する賛成意見及び反対意見の公平性を確保するために、以下のような法的規制を行うべく、憲法改正手続法105条を改正すべきである。
 - ① 国民投票運動のための有料の広告放送（勧誘CM）については、国民投票期日前14日間の禁止期間を拡張する、もしくは広告費用・広告量・時間数などについて一定の枠を設けること。
 - ② 意見表明のための有料の広告放送（意見表明CM）についても勧誘CMと同様の規制を行うこと。
- 2 テレビ・ラジオを使用した公費による憲法改正案の広報のための放送について、憲法改正案の賛否に関する公平かつ適切な判断材料を国民に提供するため、国民が視聴しやすい時間帯に必要なかつ十分な質と量の放送を行う旨の規定を憲法改正手続法106条に設けること。
- 3 国民投票が成立するための最低投票率の規定を憲法改正手続法に新設すること。その割合は全国民の意見が十分に反映されたと評価できるものとするべきである。

第2 意見の理由

- 1 テレビ・ラジオによる有料広告放送の規制について

- (1) 当会は、平成30年5月29日に開催した定期総会において、「憲法9条に自衛の措置及び自衛隊を明記しようとする改正案について、国民に問題点と課題を広く明らかにし、議論の機会を十分に保障するよう求める決議」を採択し、そのなかにおいて、今後憲法改正に関する議論がなされる場合においては、国民に議論の機会を十分に保障することが不可欠である旨指摘した。
- (2) 憲法改正国民投票は、主権者である国民が、国会の発議した憲法改正案について、賛成又は反対の意思を表明し、それを承認するか否かを決する国政上の極めて重要な行為である。
- 従って、国民投票においては、憲法改正案の趣旨・内容・賛否の意見などの情報が国民に公正かつ適切に伝えられ、国民の判断材料として提供されることが求められる。
- (3) 憲法改正手続法105条は、テレビ・ラジオを使用した有料広告放送に関して「国民投票の期日前14日に当たる日から国民投票の期日までの間」（以下「期日前14日間」という）、「国民投票運動のための広告放送」（「憲法改正案に賛成の投票をしましょう」あるいは「反対の投票をしましょう」と表明する広告、以下「勧誘CM」という）を禁止しているのみであり、これ以外には有料広告放送について何ら規制を設けていない。そのため、勧誘CMは期日前14日間を除けば制限がなく、投票を勧誘することなく「私は憲法改正案に賛成です」あるいは「反対です」と表明する広告やこれらに類する広告（以下「意見表明CM」という）については全く規制がないことになる。
- (4) 国民の多くがテレビを見ているという我国ⁱにおいては、テレビ広告の影響力は極めて大きいと考えられる。テレビによる広告を実施するためには、大手広告代理店を通して行うこととなりⁱⁱ、その広告費用はスポット広告で数千万円から億単位に達すると一般に言われている。ⁱⁱⁱ現行の憲法改正手続法の下で勧誘CMや意見表明CMが無制限になされた場合、資金力のある者が大手広告代理店と提携して、大量のテレビ広告を発信し、それによって国民の意思形成が大きく左右されるおそれがある^{iv}。また、資金力の多寡によって、国民に発信するテレビ広告の質

や量に大きな格差が生じることは、賛成意見と反対意見の双方に対して公平かつ公正であるべきテレビ広告のあり方として問題があると言わざるをえない。テレビ広告による国民への過度な影響力の行使は規制するべきであると考える。

- (5) 前述したように、現行の憲法改正手続法は、意見表明CMについては何らの規制もしていない。そのため資金力のある者は、有名タレントなどを使うことも、視聴率の高い時間帯に大量の意見表明CMを行うことも可能となる。しかし、意見表明CMも勧誘CMと同じように、国民の意思形成に大きな影響を及ぼすことになると考えられ、その果たす役割としては勧誘CMと本質的な差異はないと言ふべきである。

従って、意見表明CMについても勧誘CMと同じように資金力の多寡によってその広告の質や量に大きな格差を生じないように、法的規制を加えることが必要である。

- (6) なお、民放連は、「憲法改正国民投票運動の放送対応に関する基本姿勢」（2018年12月20日）を公表し、期日前14日間、勧誘CMが放送されなくされない中で、意見表明CMが放送されることになれば、視聴者に混乱を生じさせる可能性が高いとして、「意見表明CMを取り扱わないことも採り得る選択肢である」とした。

しかし、あくまで放送各社の自主判断に任せている点で実効的な規制がなされるかは疑問であることから、一律に法的規制を設ける必要がある。

- (7) 以上のとおり、テレビ・ラジオを使用した意見表明CMについては一定の規制を加えるべきである。また、すでに規制のある勧誘CMについても、その規制の在り方が見直されるべきである。

その方法としては、

- ①勧誘CM及び意見表明CMを一律に全面禁止とする
- ②勧誘CM及び意見表明CMについて14日間以上の期日前禁止期間を設ける
- ③勧誘CM及び意見表明CMについて費用・時間・量などについて一定の枠を設定する

などが考えられる。

①の方法も有力な手段と考えられるが、現行の憲法改正手続法は勧誘広告についてのみ期間前14日間を禁止とし、その他の有料広告について規制を加えていないことを考慮すると、勧誘CM及び意見表明CMのすべてを一律に全面禁止することは、国民の基本的な人権である言論・表現の自由との関係で問題が生じる。そのため当会としては②もしくは③による規制が検討されるべきであると考えられる。

2 公費による広報放送について

憲法改正手続法106条は、憲法改正案の広報のための放送について規定している。

そこでは、

- ・ 広報は客観的かつ中立的に行うものとする
- ・ 政党等は、両議院の議長が協議して定めるところにより、憲法改正案に対する賛成又は反対の意見を無料で放送することができる
- ・ 広報放送に関しては、憲法改正案に対する賛成の政党等及び反対の政党等の双方に対して同一の時間数及び同等の時間帯を与える等同等の利便を提供しなければならない

と定められている。

憲法改正のための国民投票が、主権者である国民の国政における重大な意見表明であることに鑑み、国民投票広報協議会の行う広報放送は、単に改正を求める意見と改正に反対する意見の双方に対して対等平等なものであるだけでなく、国民に適切な判断をするために必要かつ十分な質と量の情報を提供するものでなければならない。そのため、国民に対する広報放送については、106条に国民が視聴しやすい時間帯に必要な質と量の広報を行う旨の規定を新たに設けるべきである。

3 最低投票率について

- (1) 憲法改正手続法126条は「国民投票において、憲法改正案に対する賛成の投票の数が投票総数の2分の1を超えた場合は、当該憲法改正について国民の承認があったものとする」旨定めており、最低投票率についての規定は存しない。

しかしながら、余りにも低い投票率で憲法改正の賛成又は反対が決まった場合、国民の承認を経たものとしてよいか、国民投票の国政における重要性に鑑み問題があると考ええる。

憲法改正手続法制定時の参議院の付帯決議においても「低投票率により憲法改正の正当性に疑義が生じないように、憲法調査会において本法施行までに最低投票率制度の意義・是非について検討を加えること」とされている。

憲法改正案について国民の承認があったと評価するには、一定の国民が参加した国民投票に基づくものであることが必要であり、最低投票率の規定を設けるべきである。

(2) 最近における国政選挙における投票率がほぼ50パーセント台で推移していることを考慮すると、最低投票率は少なくとも50パーセント以上とするべきであると考ええる。

以上

ⁱ 総務省

<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h29/html/nc262510.html>

ⁱⁱ 公正取引委員会事務総局「広告業界の取引実態に関するフォローアップ調査報告書」

ⁱⁱⁱ 「広告ビジネスに関わる人のメディアガイド2018」（博報堂DYメディアパートナーズ編）

^{iv} 公正取引委員会事務総局「広告業界の取引実態に関するフォローアップ調査報告書」