

国民投票のルール改善を考える 円卓会議

7月21日（木） 15:00～17:30

参議院議員会館 会議室

船田 元

衆議院議員 / CM議連会長

津田大介

メディア・アクティビスト / ポリタス編集長

堀 潤

ジャーナリスト / 8bitNews代表

桜井 充

参議院議員 / CM議連副会長

本間 龍

作家 / 「一月万冊チャネル」解説者

菅野志桜里

弁護士、前衆議院議員、同CM議連副会長

松下秀雄

朝日新聞「論座」編集長

奥田信幸

MBS毎日放送 報道情報局長

楊井人文

ファクトチェック・イニシアティブ事務局長

今井 一

〔国民投票 / 住民投票〕情報室事務局長

重要な「ルール」を政党・議員まかせにせず
主権者・国民の側からの的確な提案・要望を出す。

国民投票運動の公平性を確保し

言論・表現の自由をまもりつつ

フェイクや刷り込みを阻むルール設定を！

〔ネットやテレビなどのCM規制を行う？〕

〔組織、個人が運動で使うお金に上限を設ける？〕

〔ネット、テレビなどでの公開討論会を公費で行う？〕

様々な立場の人々が「個人」として意見を交換。

あるべきルールについて、じっくりと話し合います。

取材・報道、傍聴の申し込み、及びこの会議の詳細は
主催団体「国民投票のルール改善を考え求める会」の
ウェブサイトへ <http://ref-info.com/rule-of-ref/>

当日の進行予定です。あくまで予定です。臨機応変に行います。

席の配置はフライヤー記載の通りアイウエオ順です。傍聴者は今井の側の背後に座っていただきます。報道関係の取材者は、席を立ち逆側へ回って写真撮影をしていただいても大丈夫です。

15:05 開会 主催者より挨拶・開催趣旨の説明および配布資料の説明。

15:15 議論スタート。菅野志桜里さんから時計の針と逆回りに一人ずつ順に発言。

1人2分以内でひと回りして20分です。

ここでは、簡単な自己紹介のあと、自身が考える「現行ルールのここが問題だ。ここを改善すべきだ」を簡潔に述べてください。「どのように改めるべきか」などの掘り下げは、2回目以降の発言でお願いします。

15:35～

まず3つの事柄について順に意見交換していきます。ご自身の考えを自由に述べてください。発言は順不同です。**何度発言していただいてもかまいませんが、1回の発言は2分以内でお願いします。**

[1] CM規制

テレビ、ラジオにおける有料広告放送＝国民投票運動CM（意見表明という体裁のCMを含む）に関しては、「刷り込み」や「マインドコントロール」を防ぐために国民投票法（第105条）に明記されている「何人も、国民投票の期日前十四日に当たる日から国民投票の期日までの間においては、……国民投票運動のための広告放送をし、又はさせることができない」を、「何人も、憲法改正案発議の日から…」に改めるべきだという意見がある。これについてどう考えるか。

ネットにおける有料の国民投票運動CM（意見表明という体裁のCMを含む）に関しても、同じく「憲法改正案発議の日から禁止」とすべきだという意見がある。これについてどう考えるか。

16:05～

[2] 番組出演者の発言

憲法改正案の発議後、テレビ、ラジオやネットのさまざまな番組内において、

国民投票にかけられている案件に関して出演者が賛成あるいは反対を主張、あるいはどちらかに誘導するような発言がなされることについて、言論・表現の自由は侵してはならず、出演者各人がどういった発言をするかは自由とする。ただし、出演者を「賛成」あるいは「反対」の人（発言者）ばかりで占めないように配慮する旨、広報協議会は放送局などに要請すべきだという意見がある。これについてどう考えるか。

16:20～

【3】公開討論会

憲法改正案発議後にさまざまな団体、メディアなどが催す（賛否両派が一堂に会する）公開討論会を、多数の投票権者がテレビやネットで視聴できるようにすべきで、そのために、「国民投票広報協議会及び政党等による放送」について記した国民投票法第 106 条の 8 つの項の規定に加えて、国民投票広報協議会が日本放送協会及び当該放送を行う基幹放送事業者と協議して、政党の代表者や有識者などによる討論会を放送する旨の規定を新たに加えるべきだという意見がある。これについてどう考えるか。

またこの討論会の放送を行うために発生する番組制作料、放送料などの費用は、「政党等は、……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」（第 106 条 4 項）としている「意見の広告」（同条 2 項）と同じく、国費で賄うこととし、民間企業などを討論会放送のスポンサーにしないという意見がある。これについてどう考えるか。

16:45～

この時間で船田元さんが退席されます。

報道関係者からの質問を受け付け、それに答えます（20 分間）。

17:05～

冒頭の発言順とは逆順で奥田さん、楊井さんから菅野さんまで、お一人ずつまとめの発言をお願いします。

17:30 閉会

[選挙] 運動と [国民投票] 運動

[チラシの配布]

[ポスターの掲示]

[街頭で訴えかける]

[戸別訪問をする]

[インターネットを使った運動]

[新聞広告を出す]

[放送広告を出す]

日本国憲法の改正手続に関する法律

第七節 国民投票運動

(適用上の注意)

第百条 この節及び次節の規定の適用に当たっては、表現の自由、学問の自由及び政治活動の自由その他の日本国憲法の保障する国民の自由と権利を不当に侵害しないように留意しなければならぬ。

(公務員の政治的行為の制限に関する特例)

第百条の二 公務員（日本銀行の役員（平成九年法律第八十九号）第二十六条第一項に規定する役員をいう。）を含み、第百二条各号に掲げる者を除く。以下この条において同じ。）は、公務員の政治的目的をもって行われる政治的行為又は積極的な政治運動若しくは政治活動その他の行為（以下この条において単に「政治的行為」という。）を禁止する他の法令の規定（以下この条において「政治的行為禁止規定」という。）にかかわらず、国会が憲法改正を發議した日から国民投票の期日までの間、国民投票運動（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をいう。以下同じ。）及び憲法改正に関する意見の表明をすることができる。ただし、政治的行為禁止規定により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りでない。

(投票事務関係者の国民投票運動の禁止)

第百一条 投票管理者、開票管理者、国民投票分会長及び国民投票長は、在職中、その関係区域内において、国民投票運動をすることができない。

2 第六十一条の規定による投票に関し、不在者投票管理者は、その者の業務上の地位を利用して国民投票運動をすることができない。

(特定公務員の国民投票運動の禁止)

第百二条 次に掲げる者は、在職中、国民投票運動をすることができない。

- 1 中央選挙管理会の委員及び中央選挙管理会の庶務に従事する総務省の職員並びに選挙管理委員会の委員及び職員
- 2 国民投票広報協議会事務局の職員
- 3 裁判官
- 4 検察官
- 5 国家公安委員会又は都道府県公安委員会若しくは方面公安委員会の委員
- 6 警察官

(公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の禁止)

第三百三条 国若しくは地方公共団体の公務員若しくは行政執行法人（独立行政法人通則法（平成十一年法律第百三三号）第二条第四項に規定する行政執行法人をいう。第百十一条において同じ。）若しくは特定地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年法律第百十八号）第二条第二項に規定する特定地方独立行政法人をいう。第百十一条において同じ。）の役員若しくは職員又は公職選挙法第百三十六条の二第一項第二号に規定する公庫の役員は、その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して、国民投票運動をすることができる。

2 教育者（学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）に規定する学校及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成十八年法律第七十七号）に規定する幼児連携型認定こども園の長及び教員をいう。）は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して、国民投票運動をすることができる。

第百四条 放送事業者（放送法（昭和二十五年法律第百三十二号）第二条第二十六号に規定する放送事業者をい、日本放送協会及び放送大学学園（放送大学学園法（平成十四年法律第百五十六号）第三条に規定する放送大学学園をいう。第百六条第一項において同じ。）を除く。次条において同じ。）は、国民投票に関する放送については、放送法第四条第一項の規定の趣旨に留意するものとする。

（投票日前の国民投票運動のための広告放送の制限）

第百五条 何人も、国民投票の期日前十四日に当たる日から国民投票の期日までの間において、次条の規定による場合を除くほか、放送事業者の放送設備を使用して、国民投票運動のための広告放送をし、又はさせることができない。

（国民投票広報協議会及び政党等による放送）

第百六条 国民投票広報協議会は、両議院の議長が協議して定めるところにより、日本放送協会及び基幹放送事業者（放送法第二条第二十三号に規定する基幹放送事業者をい、日本放送協会及び放送大学学園を除く。第四項及び第八項において同じ。）のラジオ放送又はテレビジョン放送（同条第十六号に規定する中波放送又は同条第十八号に規定するテレビジョン放送をいう。）の放送設備により、憲法改正案の広報のための放送をするものとする。

2 前項の放送は、国民投票広報協議会が行う憲法改正案及びその要旨その他参考となるべき事項の広報並びに憲法改正案に対する賛成の政党等（一人以上の衆議院議員又は参議院議員が所属する政党その他の政治団体であつて両議院の議長が協議して定めるところにより国民投票広報協議会に届け出たものをいう。以下この条及び次条において同じ。）及び反対の政党等が行う意見の広告からなるものとする。

3 第一項の放送において、国民投票広報協議会は、憲法改正案及びその要旨その他参考となる

べき事項の広報を客観的かつ中立的に行うものとする。

4 第一項の放送において、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。この場合において、日本放送

協会及び基幹放送事業者は、政党等が録音し、又は録画した意見をそのまま放送しなければな

らない。

5 政党等は、両議院の議長が協議して定めるところにより、両議院の議長が協議して定める額

の範囲内で、前項の意見の放送のための録音又は録画を無料ですることができる。

6 第一項の放送に関しては、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。

7 第一項の放送において意見の放送をすることができる政党等は、両議院の議長が協議して定

めるところにより、当該放送の一部を、その指名する団体に行わせることができる。

8 第一項の放送の回数及び日時は、国民投票広報協議会が日本放送協会及び当該放送を行う基

幹放送事業者と協議の上、定める。

(国民投票広報協議会及び政党等による新聞広告)

第七百七条 国民投票広報協議会は、両議院の議長が協議して定めるところにより、新聞に、憲法

改正案の広報のための広告をするものとする。

2 前項の広告は、国民投票広報協議会が行う憲法改正案及びその要旨その他参考となるべき事

項の広報並びに憲法改正案に対する賛成の政党等及び反対の政党等が行う意見の広告からなる

ものとする。

3 第一項の広告において、国民投票広報協議会は、憲法改正案及びその要旨その他参考となる

べき事項の広報を客観的かつ中立的に行うものとする。

4 第一項の広告において、政党等は、両議院の議長が協議して定めるところにより、無料で、

憲法改正案に対する賛成又は反対の意見の広告をすることができる。

5 第一項の広告に関しては、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

て同一の寸法及び回数を与える等同等の利便を提供しなければならない。

6 第一項の広告において意見の広告をすることができる政党等は、両議院の議長が協議して定

めるところにより、当該広告の一部を、その指名する団体に行わせることができる。

(公職選挙法による政治活動の規制との調整)

第八百八条 公職選挙法第二百一条の五から第二百一条の九までの規定は、これらの条に掲げる選

挙が行われる場合において、政党その他の政治活動を行う団体が、国民投票運動を行うことを

妨げるものではない。

2022年4月28日

衆議院憲法審査会 会長 森 英介 様

衆議院憲法審査会への要望および提案

2021年6月18日に公布され同年9月18日に施行された改正国民投票法（第2次）には、その附則に、「国は、この法律の施行後3年を目途に、次に掲げる事項について検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする」と明記しています。

そして、「国民投票の公平及び公正を確保するため」に必要な事項として、次の3つの項目をあげています。

イ 国民投票運動等のための広告放送及びインターネット等を利用する方法による有料広告の制限

ロ 国民投票運動等の資金に係る規制

ハ 国民投票に関するインターネット等の適正な利用の確保を図るための方策

この「施行後3年を目途に…」という附則は、与野党の駆け引きの中で盛り込まれたものだとして理解していますが、施行後1年近くが経過した現時点で、これまでに具体的かつ旺盛な議論が憲法審査会で行われたかという点、不十分だと言わざるを得ません。

この十数年間の動きを見てもそれは同じで、政局や国対、党利党略を優先する議員が少なくなかったため、結果として長期にわたりこの問題を先送りにしてきました。

私たち主権者の重要な主権行使の機会となる国民投票。それが実施される際のルールとなる国民投票法に関しては、まだ改善の余地があります。立法府とりわけ憲法審査会は、政党間の駆け引きに拘泥せず、ひたすらその改善のために努めるべきではないでしょうか。

さて、私たち「国民投票のルール改善を考え求める会」は、公平かつ理性的認識を妨げないルールによって国民投票を実施すべきだと考えています。そこで、衆参各院の憲法審査会長に次のような要望および提案を行います。

[1] 国民投票における公平かつ理性的認識を促すルールを設定すべく、憲法審査会においては、「改善すべき事項、明確にすべき事項」についてこれまで以上に頻繁に議論を重ねて結論を出し、もし法改正が必要なら、速やかにそれを履行していただきたい。

[2] 日本史上初の国民投票を実施する前に結論を出すべきだと私たちが考える事項に関して、このあと簡潔に記します。

① テレビ、ラジオにおける有料広告放送 = 国民投票運動 CM（いわゆる意見表明という体裁の CM を含む）へのさらなる規制を行うか否か。

② 憲法改正案の発議後、テレビ、ラジオやネットのさまざまな番組内において、国民投票にかけられている案件に関して出演者が賛成あるいは反対を主張、あるいはどちらかに誘導するような発言がなされることについて、国はこれにどう対処するのか。

③ 政党や企業・団体、個人に関して、国民投票運動に使える金額の上限を設けるのか否か。

[3] 上記の事項に関して具体的にどういったルールにすべきかについて、私たちは 2016 年 4 月以降 6 年余にわたって研究・考察・議論を重ねてきましたが、現時点でこう考えています。

[2] の ① について。

テレビ、ラジオにおける有料広告放送 = 国民投票運動 CM（意見表明という体裁の CM を含む）に関しては、いわゆる「刷り込み」や「マインドコントロール」を防ぐために、国民投票法（第 105 条）に明記されている「**何人も、国民投票の期日前十四日に当たる日から**国民投票の期日までの間においては、次条の規定による場合を除くほか、放送事業者の放送設備を使用して、国民投票運動のための広告放送をし、又はさせることができない」を「**何人も、憲法改正案発議の日から**…」に改めるべきだ。

ネットにおける有料の国民投票運動 CM（意見表明という体裁の CM を含む）に関しても、同じく「**憲法改正案発議の日から禁止**」とすべきだ。

有料の広告放送＝国民投票運動 CM を禁ずる一方、憲法改正案発議にさまざまな団体、メディアなどが催す（賛否両派が一堂に会する）**公開討論会**を、多数の投票権者がテレビやネットで視聴できるようにすることを求める。

そのために、「国民投票広報協議会及び政党等による放送」について記した国民投票法第 106 条の 8 つの項の規定に加えて、国民投票広報協議会が日本放送協会及び当該放送を行う基幹放送事業者と協議して、政党の代表者や有識者などによる**討論会を放送する旨の規定**を新たに加えていただきたい。

この討論会の放送を行うために発生する番組制作料、放送料などの費用は、「政党等は、……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」（第 106 条 4 項）としている「意見の広告」（同条 2 項）と同じく、国費で賄うこととし、民間企業などを討論会放送のスポンサーにしない。

例えば、2016 年のイギリスでの国民投票の際、BBC は公開討論会を自ら主催し生放送した (<https://www.youtube.com/watch?v=vXuvsShIDjo>) が、そういったことを NHK や民放各局に推奨、要請していただきたい。

日本においても国民投票の際にこうした討論会を数多く開催し、各放送局が連日、討論の模様を流して投票権者の理性的認識を促すべしというのが私たちの考えだ。

公開討論会は、フェイクも混じりかねない言いつ放しの CM とは異なり、互いが相手の嘘や曖昧な話に突っ込みを入れて投票権者により正確な情報を提供することができる。それによって、投票権者は感性やイメージのみに左右されることなく理性的な判断を下す可能性を得ることができる。

[2] の ② について。

言論・表現の自由は侵してはならず、出演者各人がどういった発言をするかは自由とする。ただし、出演者を「賛成」あるいは「反対」の人（発言者）ばかりで占めないように配慮してほしい旨、国は放送局などに要請すべきだ。

[2] の ③ について。

政党や企業・団体、個人すべてに上限規定を設けるべきだと考える。また、政党に関しては有している国会議員の数と関係なく、すべての党に同じ額の上限を設定すべきだ。



以上、私たちのこうした要望および提案に関して、受け流すことなく、主権者の声として受け止め、憲法審査会長としてのお考えをお聞かせ願いたい。形式的なものに終始せず、実のある回答をお願い申し上げます。

回答は、メールでも郵便でもけっこうです。勝手ながら、本状送付3週間後の5月20日までに回答を頂戴できれば幸いです。

なお、この「衆議院憲法審査会への要望および提案」は、本会のウェブサイトほかで、5月3日より公開いたします。

参院選後の秋に私たちが開催する「国民投票のルール改善に関する」円卓会議にぜひ参加していただきたい。院の中だけではなく、院外の市民のフィールドに足を運んでの議論に臨んでいただきたい。かつて、衆議院憲法調査特別委員会の中山太郎氏が与野党の理事とともに3度にわたってそうした場に赴いたように。

後日、参加要請状を送付いたしますので、よろしく御検討ください。

それから、本会を含む、「護憲・改憲」の立場を超えて国民投票のルール設定の問題に取り組んでいる市民グループ（団体）を参考人として憲法審査会に招き、意見聴取をしていただきたい。一人ひとりの主権者・国民に改憲の是非を問い、その意思を確認する国民投票のルール設定に関しては、法曹界・放送界のみならず主権者・市民の考え、要望を聴き取り、憲法審査会における議論・決定に際しての参考にしていただきたい。

以上、なにとぞ、よろしくお願い申し上げます。

国民投票のルール改善を考え求める会

<http://ref-info.com/rule-of-ref/>

rule.of.ref@gmail.com

544-0003

大阪市生野区小路東 2-1-12-710

「要望および提案」の p.3 に記してある 「公開討論会放送」について補足的な説明（今井一）

EUに残留するか離脱するかを問うたイギリスの国民投票では、特殊なルールを設け、残留・離脱各派の包括団体が、同じ時間帯に同じ分量の国民投票運動CMを放送局に金を支払うことなく流せる仕組みになっていました。

日本の現行国民投票法でも、賛否各陣営が同じ時間帯に同じ分量の広告放送を（無償で）流すことを保障する規定があります（第106条4項）。これは広報協議会仕切りの広告放送で、有料の国民投票運動CMとは異なるものです。

イギリスでは、こうした広告放送の他に、投票日の2日前に6人の論客政治家によるテレビ「公開討論会」がありました（主催はBBCで生放送）。登壇者は残留・離脱各派3人ずつ（女2人・男1人）で、席に着くのではなく立ったまま2時間近くガチでやりあいました。

Highlights of BBC's EU Great Debate - BBC News

<https://www.youtube.com/watch?v=vXuvsShIDjo>



サディク・カーンとボリス・ジョンソンの新旧ロンドン市長の対決が面白かったのですが、ジョンソンはEU離脱を訴え（彼と同じ保守党所属の）キャメロン首相はEU残留を訴えていました。ロンドン市内で行われたこの討論会には、残留・離脱各派の支持者3,000人ずつを会場に招き、BBCが討論の様を生中継。私もホテルの自室で視聴しました。投票日の当日、中央選管のスタッフや残留・離脱両派の運動員らに、討論会中継の視聴率について訊ねたら、いずれも「関心が高かったし、ロンドン市民は半数近く視聴していたと思う」ということでした。

日本においても国民投票の際、こうした討論会をテレビやネットでたくさん行なって理性的認識を促すべしというのが私たち「国民投票のルール改善を考え求める会」の考えです。主権者・国民の感性に訴えたり刷り込みを狙ったりするものでしかないテレビやネットの国民投票運動 CM は全面禁止し、国がスポンサーとなり口は出さないテレビ（ネット）公開討論会を行う。

放送局は CM を禁止されたら莫大な広告収入を取り損ねるから「言論・表現の自由」を理由にして禁止反対と言いますが、そんな彼らのために、賛否各派が論じ合う公開討論会を放送すれば国がスポンサーになってカネを出すということにすればいい。

NHK や各民間放送局には、BBC が主催してライブ中継したような上記の「公開討論会」を連日、局替わりで流してほしい。

公開討論会はフェイクも混じった言いつ放しの CM とは異なり、互いが相手の嘘や曖昧な話に突っ込みを入れて投票権者に正確な情報を提供することができます。それによって、投票権者は感性やイメージに左右されることなく理性的な判断を下す可能性を得ることができます。

ちなみに、大都市法に基づいて行われた「大阪市の廃止と特別区設置」の是非を問う 2 度の住民投票では、NHK、民放あわせて十数回のテレビ討論が行われました。民放の場合は通常のニュース番組の枠内で 25 分～30 分ほど放送という場合が多かった。

今回、準キー局の、ある在阪放送局の幹部に国民投票時の（国がスポンサーになっての）「討論会放送」の現実性について訊ねたのですが、「時間帯にもよるが、1 時間の討論会番組を請け負うとしたら、制作費+放送料で 1 千万円～3 千万円ほど支払えば、CM 抜きの特番（広報協議会提供の）として行えるかもしれない」とのことで、これが東京のキー局発の全国ネットとなれば、おそらく 5 千万円～1 億円となるでしょう。