

◇ 論 説 ◇

イギリスレファレンダム運動における 政治広告放送の禁止

小 松 浩*

目 次

はじめに

1. 政治広告放送の禁止と無料政治放送
2. 政治広告放送の禁止をめぐる学説
 - (1) 批 判 論
 - (2) 肯 定 論
3. 2003年通信法の制定過程と判例の動向
 - (1) 2003年通信法の制定過程
 - (2) ヨーロッパ人権裁判所判決の動向
 - (3) ADI 事件判決
4. 若干の考察

おわりに

はじめに

現在、日本において、憲法改正国民投票法の改正問題をめぐって議論がなされている。とりわけ、放送におけるコマーシャルの禁止の是非をめぐって、論争が起きている。

放送コマーシャルの禁止については、法案作成当時には、主要論点として挙げることがなかったとされる¹⁾。これは、当時、民主党は、「自由闊達な言論空間を守る」との趣旨で「メディア規制は行わない」との立場

* こまつ・ひろし 立命館大学法学部教授

1) 本間龍・南部義典『広告が憲法を殺す日』（集英社、2018年）168頁。

であったことが影響していたとされる²⁾。その後、民主党は、2007年4月、「発議後、全面禁止」へと転換したが³⁾、憲法改正国民投票法においては投票日14日前からの禁止にとどまった。ただ、参議院憲法調査特別委員会では、「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」という付帯決議が付された⁴⁾。当初、民放連会長はこの付帯決議を受けて、「意見広告の取り扱いについては、放送事業者の自主・自立による取り組みに委ねられるべき⁵⁾」というコメントまで出していたが、その後の10年間にわたり、議論がなされてこなかったという⁶⁾。

さらに、民放連は、2018年10月、国会内で開かれた「国民投票のテレビCMについて公平なルールを求める超党派の議員連盟」（会長・船田元自民党憲法改正推進本部長代行）の会合で、憲法改正の賛否のCMの量でバランスを取る自主規制をしない考えを述べた。民放連の永原伸専務理事は、「CMの量的な自主規制を民放連で行うべき合理的な理由は見いだせない」、「広告という表現形態でも、その意思の表明は最大限尊重されなければならないことが、国民投票法の最も重要かつ根本の考え方」と強調し、民間事業者が、表現の自由の一部制約につながる自主規制を決めることは到底無理だと述べた⁷⁾。国民投票「特需」⁸⁾に期待する広告業界、放送業界にあっては、広告規制など考えられないということであろうか。これに対し、出席議員からは「法律を作る過程で民放連は自主規制をすると行って

2) 同上書32頁以下、168頁以下。

3) 民主党の広告規制についての態度の転換については、当時民主党議員の政策秘書で民主党案作成にかかわっていた南部義典の同上書171頁以下を参照されたい。

4) 同上書174頁。

5) 同上書175頁。

6) 『朝日新聞』2017年5月31日付、同上書175頁。

7) 『朝日新聞』2018年10月13日付。

8) 本間・南部・前掲書54頁以下。

きた」,「賛否のバランスを取るべきだ」との意見が出されたが,民放連は「放送基準の日常的な運用の中で自主的,自律的に取り組んでいく」との立場を譲らなかったとされる⁹⁾。

こうした民放連による自主規制が期待できない状況に対し,立憲民主党,国民民主党は「資金力のある側が大量にCMを流せば投票の公平性を保てない」として規制の必要性を強調し,国民民主党憲法調査会は,2018年10月,政党によるテレビCMを禁止する国民投票法改正案を了承した¹⁰⁾。

現行の憲法改正国民代表法は,105条において,「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」と規定し,投票日前14日からは放送におけるコマーシャルは禁止されるものの,それ以前は自由で,資金力のある勢力がテレビコマーシャルを買いまくる,電通が一手に請け負い,有名タレントなどを動員したイメージ操作が行われる恐れがある。ちなみに,5大商圏で認知率を得るテレビCMを行うには2週間で5億円かかるといわれる¹¹⁾。

これに対し,フランス,イギリス,スイスなどのヨーロッパ諸国においては,公平性の観点から,一般に,レファレンダム時におけるコマーシャル放送は禁止されている¹²⁾。本稿では,イギリスを例にとり,レファレンダム時のコマーシャル放送の禁止について紹介,検討することとする¹³⁾。

9) 『朝日新聞』2018年10月13日付。

10) 『朝日新聞』2018年10月31日付。

11) 本間龍『メディアに操作される憲法改正国民投票』(岩波書店,2017年)26頁。

12) 三輪和宏「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」レファレンス714号(2010年)52-53頁。

13) イギリスのレファレンダムについては,すでに一定の検討を行った。レファレンダム一般については,小松浩「現代イギリスにおけるレファレンダム活性化の動向」阪口正二郎ほか編『浦田一郎先生古稀記念 憲法の思想と発展』(信山社,2017年)を参照されたい。

なお,公正性の観点からして,EUレファレンダム時における,とりわけ離脱派の虚

1. 政治広告放送の禁止と無料政治放送

イギリスの放送法制は、一貫して、放送における政治広告を禁止してきた¹⁴⁾。2003年通信法(Communications Act 2003)321条は、放送におけるすべての政治広告を禁止し、2000年政党、選挙及びレファレンダム法(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)127条は、レファレンダム運動における政治広告放送を禁止している。放送における政治広告の禁止は、政党によるものに限らず、すべての形態の政治広告に及び¹⁵⁾、全面的である。この禁止の趣旨は、富裕政党や圧力団体が有する豊富な資源を用い、その余裕のない小集団より多くの広告時間を買うことによる政治的ゆがみを防ぐために必要と考えられていることにある¹⁶⁾。

これに対し、2003年通信法333条により、政党政治放送(Party Political Broadcasts)、政党選挙放送(Party Election Broadcasts)が無料で政党に割り当てられる¹⁷⁾。また、レファレンダム時には、2000年政党、選挙及びレファレンダム法110条により、無料のレファレンダム運動放送(Referendum Campaign Broadcasts)が選挙委員会によって指定された運動団体に割り当てられる¹⁸⁾。

BBCの場合は、文化・メディア・スポーツ担当大臣との協定(Broadcasting: An agreement between Her Majesty's Secretary of State for Culture,

↘偽広告がしばしば問題としてとりあげられる。この点については、さしあたり、江島晶子「イギリスにおける2016年国民投票および2017年総選挙」憲法研究第2号(2018年)を参照されたい。

14) E. Barendt et al., *Media Law: Text, Cases and Materials*, 2014, p. 266.

15) *Ibid.*, p. 266.

16) *Ibid.*, p. 266.

17) *Ibid.*, p. 168. 政党政治放送、政党選挙放送については、すでに検討したことがある。この点については、小松浩『イギリスの選挙制度——歴史・理論・問題状況』(現代人文社, 2003年)166頁以下を参照されたい。

18) *Ibid.*, p. 180. 三輪・前掲論文58頁以下。

Media and Sport and the British Broadcasting Corporation) 48条によって、政党政治放送、政党選挙放送、レファレンダム運動放送を行う義務を負っている¹⁹⁾。

2. 政治広告放送の禁止をめぐる学説

以上のように、イギリスにおいては、選挙時、レファレンダム時にとどまらず、政治広告放送は全面的に禁止されている。ここでは、この全面的な政治広告放送の禁止についての批判論、肯定論をみとめることとする。

(1) 批判論

まず、選挙期間外のすべての政治広告放送の全面禁止は言論の自由に反すると批判される。民間放送の財政にとって本質的な商業広告は擁護されるのに対し、政治広告は禁止され、これは、政治的言論を差別するものと主張される²⁰⁾。本来、政治的表現の自由は通常は強く保護され、商業広告の方がより少なく保護されるはずであるのに、政治広告の全面禁止は政治的表現の自由を不均衡に制限するものとなっている²¹⁾。民間企業は広告の形式を利用して自らの主張を展開できるのに対し、非営利団体の広告は「政治的」であるとして拒否される場合があり得る²²⁾。例えば、多国籍企業モンサントは、広告という形式でバイオテクノロジーが社会に利益をも

19) Broadcasting: An agreement between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation, Cm6872, July 2006. (http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/agreement.pdf), I. White and O. Gay, Party Political Broadcasts, SN/PC/03354, 2015, p.1 (<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03354/SN03354.pdf>), 同上論文60頁。

20) E・Barendt, Freedom of Speech, 2005, p. 484.

21) Barendt et al., op. cit., p. 267.

22) A・Scott, 'A Monstrous and Unjustifiable Infringement?': Political Expression and the Broadcasting Ban on Advocacy Advertising, Modern Law Review 66 (2003), p. 226.

たらずという考えを社会に広めることができるのに対して²³⁾、環境保護団体が、自動車産業や航空会社の広告に反論するためであっても、「政治的」広告であるとして拒否されることがありえよう²⁴⁾。

さらに、「政治的」という概念が広範に過ぎると批判される。2003年通信法321条は政治広告の定義として、同2項a号は「目的が完全にあるいは主として政治的本質を有する団体による、あるいは、団体のための広告」、b号「何らかの政治的帰結を目指した広告」、c号「労働争議に関係した広告」と定義し、さらに、「政治的本質および政治的帰結」について同条3項で詳細に規定する。

すなわち、a号「選挙やレファレンダムの結果に影響を及ぼすこと」、b号「法の変更をもたらすこと。立法過程に影響を及ぼすこと」、c号「政策や決定に影響を及ぼすこと」、d号「法によって公的職務が付与されている人物の政策や決定に影響を及ぼすこと」、e号「国際協定によって職務が付与されている人物の政策や決定に影響を及ぼすこと」、f号「公的論争に関わる問題について世論に影響を及ぼすこと」、g号「政党や政治的目的のために組織されたその他の団体の利益を促進すること」、である。すなわち、2003年通信法321条のいう「政治的本質および政治的帰結」の範囲はあまりに広範であると批判される²⁵⁾。

また、新聞、雑誌、映画などで自由に広告できるのに対し、最も効果的な手段である放送で公衆にメッセージを流布することができないのは理解できないと批判される²⁶⁾。プレス、映画、他のコミュニケーションメディアには政治広告についての禁止がないにもかかわらず、なぜテレビやラジオで政治広告が全面的に禁止されるのか。差し迫った社会的必要があるのかとの疑問が必然的に生じるとする。政治広告の禁止は放送の大いなる直

23) Ibid., p. 226.

24) Barendt et al., op. cit., p. 266.

25) Ibid., p. 267.

26) Barendt, op. cit., pp. 484-485.

接性や影響力を論拠としている²⁷⁾。政治広告排除の正当化は、公衆の批判的素養を無視しており、「影響の皮下注射モデル」に依拠しているとされる²⁸⁾。個人は簡単にプログラミングされる、メッセージに従順なロボットのようなものとの見解は、1940年代以降の研究によって批判されている。公衆は、メディアからのメッセージを受動的に受領するわけではない。結論に至る以前に様々な源泉からの情報と突き合わせる。テレビは最も強力なメディアではあるが、程度の問題で、本質的問題ではないと批判される²⁹⁾。

以上から、Barendt は、政治広告の全面禁止は、表現の自由に対する「巨大かつ正当化不能な侵害」³⁰⁾であるという。

(2) 肯定論

次に、政治広告の全面禁止肯定論をみてみることにする。

まず、いうまでもなく、マスメディア空間には市場原理が働き、コミュニケーションの機会が経済的資源の配分によって決定されることが政治的平等の観点から問題であるとされる³¹⁾。すなわち、富裕政党や圧力団体が有する豊富な資源を使い、その余裕のない小集団より多くの広告時間を買うことによる政治的ゆがみを防ぐために、政治広告放送の禁止は必要であるとされる³²⁾。放送における政治広告の解禁は、富裕な候補者、政党に利益をもたらし、選挙運動をサウンドバイトやスローガンに貶めることになる³³⁾。小政党は放送で広告を行う資金的余裕がない。それゆえ、選挙民に

27) cf. Barendt et al., op. cit., p. 271.

28) Scott, op. cit., p. 238.

29) Ibid., p. 238.

30) Professor Eric Barendt, in evidence to the Joint Committee on the Draft Communications Bill, 17 June 2002.

31) J・Rowbottom, Democracy Distorted, 2010, p. 202.

32) cf. Barendt et al., op. cit., p. 266.

33) White and Gay, op. cit., p. 3.

自らの見解を伝達できない。政治広告放送の禁止は公衆の利益であると主張される³⁴⁾。重要なことは、どの話し手が放送にアクセスできるかの決定において富裕者の役割を制限することであると主張される³⁵⁾。

次に、商業広告の自由との比較困難性が指摘される。すなわち、経済的空間と政治的空間には異なって配分された価値が適用され、参加の機会の実質的平等の保障は政治過程では中心的原理であるが、商品市場においてはそうした条件は要求されない。もし、テレビで政治広告が認められれば、2種類の広告が異なった規制に服することになると批判される³⁶⁾。

さらに、もし政治広告放送の禁止という規制を撤廃すれば以下のような問題が生じると批判される。すなわち、放送局に対しすべての政治表現者に対して同じ価格で広告枠を売ることを要求できるのか、放送局はある種の広告を拒否する裁量を有すべきかといった問題が、編集の自由との関係で、生じるとされる³⁷⁾。

なお、政治広告放送の禁止肯定論は、政党政治放送、政党選挙放送、レファレンダム運動放送などの無料の放送へのアクセスを肯定する。すなわち、マスメディアの民主的機能を充足するために放送への直接的アクセスが必要であるとすれば、話者の支払い能力に関係なく分配されなければならないと主張される³⁸⁾。ただし、こうした無料の政党選挙放送などは、人気がなく、公衆を引き付けておらず、近年では放送時間も短くなってきている。5分間でも視聴者の注意を喚起することに失敗していると批判される。代替手段は、より短い放送時間で繰り返し放送することで広範な人々に届くようにすることだともいわれる³⁹⁾。

34) cf. Barendt, *op. cit.*, p. 484.

35) Rowbottom, *op. cit.*, p. 204.

36) *Ibid.*, p. 203.

37) *Ibid.*, p. 205.

38) *Ibid.*, p. 205.

39) *Ibid.*, p. 205.

3. 2003年通信法の制定過程と判例の動向

(1) 2003年通信法の制定過程

すでに述べたように、イギリスにおいては、政治広告放送は選挙期間の内外、レファレンダム運動期間の内外を問わず、これまで全面的に禁止されてきた。2003年通信法制定時においても、政治広告放送の全面禁止という原則は維持されたが、実は、法案提出時において、文化・メディア・スポーツ担当大臣は、以下に述べるヨーロッパ人権裁判所 VgT 事件判決に照らして、政治広告放送の全面禁止がヨーロッパ人権条約に適合するとは明言できなかった⁴⁰⁾。しかし、この全面禁止は通信法案草案を審議した両院合同人権委員会において支持され、さらに、政党政治放送を再検討した際に選挙委員会によっても支持された。また、主要政党、各種団体によっても支持され、立法化されるに至った⁴¹⁾。政治広告放送の全面禁止はイギリスにおける伝統で、政府、議会に広範なコンセンサスがあるといえる。

(2) ヨーロッパ人権裁判所判決の動向

ここでは、以下、ヨーロッパ人権裁判所の判決の動向についてみてみることにする。

① VgT 事件

VgT 事件は、原告であるスイスの動物保護団体が、1994年に、食肉産業のコマーシャルに反発し、豚の飼育方法に反対して、「健康のため、動物のため、環境のため肉食を減らそう」とのメッセージの広告を放送しようとしたところ、放送拒否になった事案である。放送局側の判断は、スイスの裁判所によって支持され、ヨーロッパ人権裁判所に提訴された。ヨー

40) White and Gay, op.cit., p. 11.

41) Barendt et al., op.cit., p. 267.

ロップ人権裁判所は、コマーシャル放送の拒否はヨーロッパ人権条約10条、表現の自由違反であるとし、原告の訴えが認められた⁴²⁾。

連邦ラジオ・テレビ法18条5項は政治広告を禁止しているが、この禁止はラジオ放送、テレビ放送のみに適用され、他のメディアには適用されない。1997年8月20日スイス連邦裁判所判決は、この点について、テレビの伝播力、直接性により公衆に与える強い影響力を論拠に説明する⁴³⁾。原告の団体は強力な財政を有する団体ではなく、また、放送局の独立を侵害する目的も有していない。さらに、不当に世論に影響を及ぼすものでもない。機会均等を危険にさらすものでもない。当該広告は動物保護についての一般的議論の促進をめざすものである。当裁判所の見解は、特定の状況下における政治広告の禁止が10条の要求と一致することを排除できないが、10条の権利の特定の侵害には関連性があり、十分な理由がなければならぬというものである。国内機関は一般論として政治広告を禁止する理由を「関連性があり、十分な」方法で示していない。さらに、本件のような特定の状況下での侵害を正当化する理由を「関連性があり、十分な」方法で示していない⁴⁴⁾。

判決は以上のように述べ、当該広告の禁止をヨーロッパ人権条約10条、表現の自由に違反するとする。この VgT 判決については含意が不明確であるとの批判が存する⁴⁵⁾。判決は、特定の状況下における政治広告の禁止が10条の要求と一致することを排除できないとしており、本件とは異なる状況下、例えば、選挙運動期間における政治広告の禁止、選挙運動時の厳格な規制は支持される可能性があるといえる⁴⁶⁾。

② Murphy 事件

ヨーロッパ人権裁判所 Murphy v Ireland 判決(2004年)は、アイルラ

42) VgT Verein gegen Tierfabriken v Switzerland (2002) 34EHRR 4.

43) Ibid., para 74.

44) Ibid., para 75.

45) Barendt et al., op. cit., p. 268.

46) Barendt, op. cit., pp. 485.

ンドにおけるアイルランド信仰センターによる宗教的・政治的広告の全面禁止を支持している⁴⁷⁾。同判決は、放送メディアの直接性、侵入性、強力な影響力に言及し、大規模な教会や宗教団体が多くの広告時間を買うことができるという事実に言及し、広告の拒否を支持する⁴⁸⁾。さらに、宗教広告について、受け入れ不能で過激な宗教広告を選別することの困難性についての政府見解を受容する⁴⁹⁾。なお、イギリスには Murphy 事件と同様の宗教広告に関する規制は存在しない⁵⁰⁾。

③ 第2次 VgT 事件

VgT は、スイス当局のコマーシャル拒否について、再度、提訴を行った。ヨーロッパ人権裁判所大法廷判決は、スイス当局の10条違反を認定した⁵¹⁾。広告の拒否は表現の自由に対する事前抑制であり、厳格な審査に服さなければならない。ある消費者や食肉業者にとってのコマーシャルの不愉快な性格によって拒否を正当化することはできないと判示した。

④ ノルウェー年金受給者党事件

このアプローチは、ノルウェーの年金受給者党事件でも採用された。同事件は、地方選挙において、年金受給者の利益を代表する小政党が3つの短いコマーシャル放送を行ったことに対し、放送局が罰金刑に処せられたものである⁵²⁾。ヨーロッパ人権裁判所は、ノルウェーにおける政党による政治広告放送の全面禁止は人権条約10条に違反すると判示した。裁判所は、政治的論争のゆがみを防止するため、政治広告放送を含め政治的表現の制限を正当化しうる場合があるとする。しかしながら、本件には適用すべきでない。年金受給者党は小政党で、ニュース番組でほとんど取り上げられない。政治広告放送の禁止は、富裕な集団による議論のゆがみを阻止

47) Murphy v Ireland (2004) 38 EHRR13.

48) Ibid., para 74.

49) Ibid., para 77.

50) Barendt et al., op. cit., p. 269.

51) VgT Verein gegen Tierfabriken v Switzerland (no. 2) (2011) 52 EHRR 8.

52) TV Vest and Rogaland Pensjonparti v Norway (2009) 48 EHRR 51.

する目的であるとする⁵³⁾。

なお、この判決については、ノルウェーには、イギリスと異なり無料の選挙放送制度がなく、このことが判決に影響を及ぼしたとの評価がある⁵⁴⁾。すなわち、政治広告禁止の効果は、年金受給者党から放送における政治的メッセージを発する機会を奪うことになるといえる。このことが判決に影響したとする。

(3) ADI 事件判決

ADI 事件は、イギリスにおける政治広告放送の禁止が政治的表現の自由と両立するかが争われた事件で、国際動物保護団体 (Animal Defenders International) が、動物の取り扱いに関する法律改正を追求し、法改正の目的のために世論、政治的意見に影響を及ぼそうとしたものである。広告は、少女が霊長類と檻の中で遊び、霊長類のひどい取り扱いに対し抗議する音声を流し、10ポンドの寄付を呼び掛けるものであった。当該広告は放送広告許可センター (Advertising Clearance Centre、現在は Clearcast) で審査され、政治的であるとして拒否された事案である。

① 高等法院判決

高等法院は ADI の訴えを退けた。

2003年通信法における政治広告の禁止は、人権法が保障する表現の自由に対する人権条約上の権利に違反しないとする⁵⁵⁾。高等法院は、選挙期間や政党に限定して政治広告を選別的に禁止し、圧力団体によるコマーシャルを認めることは実際上の選択肢とは考えないとする。圧力団体によるコマーシャルを認めれば、政党が関連団体を通じて自らのメッセージを広告することを助長することになるとする。

53) Ibid., paras 72-73.

54) Barendt et al., op. cit., p. 269.

55) [2006] EWHC 3069; [2007] EMLR 6.

② 貴族院判決

貴族院は、全会一致で、人権条約10条違反はないと判示した。

民主過程の基本的な道理は、異なる見解、意見、政策が公に議論され、公衆の精査にさらされるならば、いずれ善意が悪意に打ち勝つ、真実が虚偽に打ち勝つというものである。時間が与えられれば、選択権があれば、民主過程において公衆は健全な選択をする。これは、公衆の議論において異なった意見が表明され、反駁され、回答され、議論されることによって達成される。この目的の達成は放送人の義務であり、公平なやり方で、均衡の取れた番組を提供し、すべての合法的な見解が表明されることによって達成される。政党が自らの資源に応じて効果的なメディアで無制限の広告の機会を買うことができればこれは達成されない。選挙はオークションとほとんど変わらないものになってしまう。政党ではない資金力のある利益団体が購買力を行使し、真実か否か、進歩的精神か否か、有益か否かに関わらず、見解を突出させることができれば、この目的は達成できない。本質的に政治的な目的が公衆によって受容されたからではなく、絶え間ない繰り返しの力によって公衆に受容されるのである。公衆は受け入れるように仕向けられるのである。表現の自由に対する制限は、不公平な政治広告による潜在的な害悪に対する保護を含むのである⁵⁶⁾。

上記の議論は、VgT 判決において十分展開されなかった。原告は食肉会社の商業コマーシャルに応答しようとしたのであって、全く害悪のない広告であった。今回の事案も、同様に、広告は全く無害なものである。人々は原告の目的に同感するであろう。しかしながら、問題は人々が同感しない目的に関係した広告の審査である。例えば、仮定の問題として、資金力のある多国籍企業が気候変動に関する行動を阻止しようとする広告。富裕な集団が墮胎を禁止する広告。愛国主義者の集団が武器を保有する市民の権利を支持する広告。議会にはこうした広告が現実には有する危険を考

56) R (on the application of Animal Defenders International) v Secretary of State for Culture, Media and Sport [2008] UKHL 15, [2008] 1 AC 1312, para 28.

慮する権限がある。立法がこれまでこのような危険が生じることを阻止してきたのである⁵⁷⁾。

プレス、映画、他のコミュニケーションメディアには政治広告の禁止がないのに対し、なぜテレビやラジオで政治広告が全面的に禁止されるのか、差し迫った社会的必要があるのかとの疑問が必然的に生じる。その答えは、放送の大いなる直接性や影響力であり、1994年ヨーロッパ人權裁判所 *Jersild* 対デンマーク事件においても承認されている。Murphy 事件においてもこのことは承認されている。VgT 事件においては、この点を幾分軽視しているが、原告はテレビ、ラジオを最も影響力のある広告手段と考えた。動く映像は社会問題、環境問題に効果的な方法であり、原告はテレビ、ラジオが最も効果的な広告手段であると判断している。他のメディアに比べ放送メディアがより説得的で、より力があるのである⁵⁸⁾。

原理的には、立法目的を促進する必要以上に制限を広げるべきではない。政治広告の禁止が、319条、321条に規定されているより少なくとも害悪を避けるのに十分か否かが問われる必要がある。時間、頻度、支出、広告の質による、政治広告の禁止が可能であるかもしれない。しかしながら、以下の4つの理由で可能性を詳細に検討する必要はない。①原告がそうした議論を展開していない。②抜け道のない上限規制の制度を構築するのは困難である。例えば、弱小で明らかに独立した集団を作って政治目的を追求して規制を回避することがあり得る。Murphy 判決が述べるように、宗教的広告を公平に、客観的に、首尾一貫して監視するのは困難である。公務員に過度の裁量を付与せず、多くの訴訟を惹起しないシステムを構築することは困難である。③何が政治広告かを説明しなければならなくなれば、放送人の義務を果たすのはより一層困難になる。④政府は公平で稼働可能な妥協的解決はないと判断し、議会もこの判断を受け入れ

57) *Ibid.*, para 29.

58) *Ibid.*, para 30.

た。この判断を変える理由ないと考える⁵⁹⁾。

テレビ・ラジオは広告の好ましい媒体であるが、他のメディア、新聞、雑誌、ダイレクトメール、広告掲示板、集会、デモ行進なども原告に開かれている。放送番組やラジオの電話出演にも関与できる。ヨーロッパ人権裁判所は VgT 判決において、この点をあまり考慮していない。Murphy 事件においては考慮されている。このことはある重みをもって考慮されるべき要素である⁶⁰⁾。

議会の判断に同調するウェイトは状況や問題による。現在の文脈では、3つの理由から大きなウェイトが置かれるべきである。① 民主的に選出された政治家が民主主義の完全性を保障するに必要な措置に対して特に慎重であることを期待するのは合理的である。裁判官を含め他の者がより一層そうすることを想定することはできない。② 議会は1998年人権法が効力を発して以降、放送における政治広告の禁止が条約10条違反の可能性があるとしつつも、同法19条1項b号の下で決議してきた。議会はヨーロッパ人権裁判所の解釈の至高性を認識していたが、禁止を維持する重要性ゆえにそうしたのである。議会の判断は簡単に乗り越えられるべきではない。③ 立法は特定の事案に向けて構築されるべきでない。一般的な規則として制定されなければならない。一般的なルール、線引きは議会によってなされるべきである。線引きにおいては、難しい事案が間違った判断になることもありえようが、詳細に判断して有益であるならば、規則を無効とすべきではない⁶¹⁾。

VgT 事件と同じく、当該原告と同様の目的を有する団体が、公共の論争問題に関し商業広告がもたらす効果に対抗しようとする場合、通常の番組でもその問題を提起する機会を追求しようとするのは十分理由がある。公平原則から解放されれば、放送人はこの要求を無視できない。しかしな

59) Ibid., para 31.

60) Ibid., para 32.

61) Ibid., para 33.

がら、本件はこうした事案ではない。完全にあるいは主として政治的本質を目的とする団体がその目的に関連しない広告の放送を追求する場合、あるいは、321条3項 a, b, c, d, e, g号には該当せず、唯一 f号に該当し、政治的本質、政治的目的を理由に広告が拒否された場合に、人権法に合致するか否かという問題が生じる。しかし、本件はそうした事例でもない。原告の広告の目的は、団体の委員長が明確に述べるように、団体の目的と一致し、議会を説得して立法改正を求めるものなのである⁶²⁾。

以上の理由により、319条、321条における政治広告の禁止は民主主義社会において必要で、それゆえ、ヨーロッパ人権条約と矛盾しないと判断する⁶³⁾。

③ ヨーロッパ人権裁判所大法廷判決

ヨーロッパ人権裁判所は、ADI 事件について、9対8で、10条違反はないと判示した。

放送における有料の政治広告をどのように規制するかについて加盟国間でコンセンサスが存在しない。コンセンサスの欠如は通常より広い判断の幅を認めうる。しかしながら、広範な制限から離れる傾向が存在する。政治広告の規制に関し、加盟国によってさまざまな方法がとられている。これは歴史的展開、文化的相違、政治思想、加盟国の民主主義の型の相違によるものである。ヨーロッパ評議会閣僚委員会はこの問題についての共通の立場を推奨することを断念している⁶⁴⁾。

原告は他のメディアの利用が可能である。他のメディアの利用はアクセス制限の比例性についての鍵である。原告は政治的本質を有するテレビ・ラジオの討論番組への参加が可能である。原告は非政治的問題について広告放送が可能である。原告はプリントメディア、インターネット、デモ行

62) Ibid., para 34.

63) Ibid., para 36.

64) Animal Defenders International v United Kingdom (Application no 48876/08) [2013] ECHR 362, para 123.

進、ポスター、フライヤーなどを完全に利用できる。ニューメディアは有力なコミュニケーション手段であり、原告の目的を達成するために十分な助力となる⁶⁵⁾。

したがって、当裁判所は諸機関から提出された理由は原告の広告の禁止を正当化するに十分であり、原告の表現の自由に対する非比例的妨害にはならず、条約10条に違反しないと判断する⁶⁶⁾。

4. 若干の考察

以上みてきたように、ADI 事件について、貴族院およびヨーロッパ人権裁判所ともに、ヨーロッパ人権条約10条に違反しないとす。貴族院判決は、政治的公平性を担保するためには政治広告放送を野放しにはできないというものであり、放送の有する特殊な影響力論に依拠し、また、政治広告の全面禁止に関しては、広告の政治的質を判断することの困難性に依拠して肯定している。さらに、抜け道のない規制を構築する困難性を論拠に、費用規制、放送時間規制などのより制限的でない手段は採用できないともいう。また、放送以外の他のメディアが存在すること、議会の判断を尊重することにも依拠している。これに加え、ヨーロッパ人権裁判所判決では、加盟国間でコンセンサスがないこと、各国の特殊性にも言及がなされ、各国の判断を尊重する姿勢がみられるところである。

しかし、政治広告の全面禁止に関しては、やはりあまりに広範にすぎ、確かに、禁止されるべき広告と禁止されるべきでない広告の判断が難しい場合もあり得ようが、ADI 事件の場合、これが禁止されなければならないとは思えない。さらに、2003年通信法321条のいう「政治的」という概念もあまりに広範にすぎると思われる。やはり、支出費用規制、放送時間規制、期間規制などで対応すべきではないかと思われる。なお、期間規制

65) Ibid., para 124.

66) Ibid., para 125.

の観点からすれば、選挙運動期間、レファレンダム運動期間は禁止されるべきであろう。

なお、こうした規制に対しては、すなわち、見解に対する制限ではなく、個々の広告者に対する制限に対しては、多くの広告者が同一の立場を推進しようとする、特定の方向へのゆがみをもたらすと批判される⁶⁷⁾。この批判はもっともだともいえるが、だからといって規制しなくてよいということにはならないであろう。放送の特殊な影響力論については、厳格審査に堪えるほど科学的に証明されているかといわれれば困難はあるが⁶⁸⁾、放送に関しては、選挙運動期間、レファレンダム運動期間における公平を担保する趣旨で、期間規制を設定すべきであろう。

おわりに

日本弁護士連合会は、2019年1月、「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」を提出した。同「意見書」は、

- (1) 国民投票運動のための有料の広告放送（勧誘CM）に対する国民投票期日前14日間の禁止期間を延長すること
- (2) 意見表明のための有料の広告放送（意見表明CM）を勧誘CMと同様の期間禁止すること⁶⁹⁾

を求めている。

同「意見書」は、政治広告の禁止が投票期日前14日間にとどまり、それ以前が全くの自由であることが、国民投票の公平性を確保する上で問題であることを指摘する。私見では、公平性を確保する趣旨から、有料の広告

67) Rowbottom, *op. cit.*, p. 204.

68) 長谷部恭男「情報化と憲法理論」ジュリスト1043号（1994年）90頁、松井茂記『マス・メディア法入門（第5版）』（日本評論社、2013年）292頁参照。

69) 日本弁護士連合会「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」（2019年）1頁（https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2019/190118_3.html）。

放送については、単に禁止期間の延長にとどまらず、発議後のすべての期間、放送禁止にすべきだと考える。

また、同「意見書」は、「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は期間の制限はなく期日前14日間であっても自由に放送することができる」が、「勧誘CMと意見表明CMとの区別は実際上困難な場合が予想される。『意見の表明』にかこつけた広告放送が投票期日まで大量に流されることになれば、国会で法案提出者が説明した『投票期日前に冷静に判断する冷却期間を設ける』という法の目的が潜脱されるおそれが出てこよう」⁷⁰⁾と指摘するが、全く同感である。このままでは、「意見表明広告」に「かこつけた」広告が大量に放送されることが危惧される。単なる意見表明であっても、世論に大きな影響を及ぼすことは十分想定しうる。勧誘CMと意見表明CMとの区別なく、発議後は放送禁止にすべきである。そもそも、極めて短時間のCMは、スローガンやイメージを伝えるにすぎず、情報提供としては極めて不十分なものに過ぎない。禁止による不利益はほとんどないのに対してイメージ操作の危険は極めて大きいといわざるを得ない。

さらに、日本の憲法改正国民投票法には、支出費用規制などの制限が一切存在しないが、これも国民投票の公平性確保の観点から問題があるといえる。イギリスでは、レファレンダム運動の公平性を確保する趣旨で、2000年政党、選挙及びレファレンダム法によって厳格な支出制限規制がなされている。すなわち、同法付則14条1項は、主導的運動組織⁷¹⁾ (Lead campaign organisation) の場合500万ポンド、直近の総選挙の得票率30%以上の政党の場合500万ポンド、得票率30%未満20%以上の政党の場合400万ポンド、得票率20%未満10%以上の政党の場合300万ポンド、得票率10%

70) 同上文書6頁。

71) 主導的運動組織とは、賛成、反対の双方の運動団体の中から、選挙委員会が指定したそれぞれ1つずつの組織のことをいう。

未満 5%以上の政党の場合200万ポンド、得票率 5%未満の政党の場合50万ポンド、その他の許可参加者の場合50万ポンド、と支出上限規制を行う。ちなみに、2015年ヨーロッパ連合レファレンダム法 (European Union Referendum Act 2015) は、付則 1 条25項において、この上限が、それぞれ、700万ポンド、700万ポンド、550万ポンド、400万ポンド、300万ポンド、70万ポンド、70万ポンド、に引き上げられた。すなわち、保守党 (得票率36・9%) 700万ポンド、労働党 (同29・6%) 550万ポンド、英国独立党 (同12・6%) 400万ポンド、自民党 (同7・9%) 300万ポンドであった⁷²⁾。主導的運動組織の支出上限は同一で公平といえるが、政党の上限からすれば、保守、労働、自民はいずれも残留、英国独立党が離脱であったことからすれば、トータルにみれば賛否のバランスでは不公平であるといえ、問題が残る。この点については、日本の憲法改正国民投票においても、両議院の総議員の 3分の2以上の賛成で発議されるわけだから、政党間の賛否のアンバランスは明らかだといえる。公平性をいかに担保するかが課題であるといえる⁷³⁾。

さらに、イギリス政府が、2016年4月に、リーフレット (Why the government believes that voting to remain in the EU is the best decision for the UK - with references) を配布したことも、公平性の観点から問題だといえる。「政府は、レファレンダム論争に参加すべきではない」、「論争にバイアスをもたらす」、「政府が税金を使って党派的情報を流す、政府機関を使って党派的活動をするのは不当だ」、「政府は他の団体と同じ立場に立つべきだ」との批判がある。他方で、「政府がレファレンダムに参加しないのは異常だ」との意見も存在する⁷⁴⁾。

72) House of Commons Library, Briefing Paper, The EU referendum campaign, 2016, p. 8 (<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7486/CBP-7486.pdf>).

73) 資金量の少ない側に補助を出すというアイデアもあろう。この点については、福井康佐『国民投票制』(信山社、2007年) 238頁を参照されたい。

74) House of Lords, select Committee on the Constitution, 12th Report of Session 2009-2010, Referendums in the United kingdom, para 177 (<https://publications.parliament.>

イギリスの場合においても、以上のような問題があり、今後さらなる検討を要するといえようが、支出上限規制のない日本は異常だといえるほかない。日本においても、公平性確保の観点から、支出上限規制を導入すべきであるといえよう⁷⁵⁾。

↘uk/pa/1d200910/1dselect/1dconst/99/99.pdf).

75) なお、イギリスでは、1万ポンド以上の支出を行う団体は「許可参加者」として選挙委員会に届ける必要があるが、1万ポンド以下の場合届出の必要がなく、支出規制の対象外となる。このことが規制の「抜け道」となる可能性が指摘されている。すなわち、1つの運動組織を複数の組織に分割し、1万ポンド以下の支出とすれば、運動費用規制をすり抜けることができるとの批判である（Ibid. para 173）。