

衆議院
欧州各国憲法及び国民投票制度
調査議員団
報告書
(抜粋)

日本国憲法に関する調査特別委員会
日本国憲法の改正手続に関する法律案等審査小委員会
今井一参考人 資料
平成 18 年 11 月 2 日(木)

た。その検討の結果、委員会は一つの案（ガイドライン）を作成した。これは、法律にはならなかったが、しかし、各政党がそれに従わなければならないという、いわゆる勧告のような形となった。その内容は、キャンペーンの最後では、賛成・反対のグループは各省の職員を使ってはならないこととし、省の職員を使うときは、専門的な意見を出すときだけ認めることとした。

時として法的なルールを作ることは非常に困難であり、例えば、総選挙の時にはいろいろな政党があり、お互いの政党がお互いの批判者となって賛否を戦わせるのであるが、国民投票の場合には90%が賛成となっていることが多く、賛否対等の立場でお互いを批判するというグループは存在しないので、かえって公平なルール作りは非常に難しいのである。

枝野議員 テレビ・ラジオは賛否を均等に取り扱いなければならないと言うことであるが、ビラ等の紙面については、政府が積極的に行うので賛成の方が多いという理解でよいか。

クリステンセン判事 パンフレット等の賛否の記載は、賛成のグループの方が金銭的にも余裕があるので、当然に賛成の内容が多くなる傾向にある。デンマークのテレビ・ラジオは政府の統制機関になっているので、規制に素直に従いやすいが、新聞は民間であるので、それほど規制はされない。

ここで、興味深いのは、新聞社、各企業は、EU 関連条約に関して賛成であったのであるが、それにもかかわらず、国民は2回も反対したことであった。

（公務員の国民投票運動）

保岡議員 一定の公務員が選挙キャンペーンや国民投票運動で自分の意見を表明する場合には、どのように取り扱われているのか。

クリステンセン判事 自分が教授であった頃は、憲法に関するさまざまなテーマの議論についてテレビや新聞に出ていたが、判事になってからは差し控えている。なぜなら、判事がテレビや新聞で自身の意見を述べることは違法ではないのだが、中立性を保てない場所での意見は、国民の信頼を失うことにつながる。常識として差し控えているのである。

また、例えば、各省の職員は、仕事中は大臣が賛成の立場であるならば賛成のキャンペーン運動をするが、仕事が終了した後のプライベートな時間に自分

の意見を述べることは、表現の自由として保障されている。ただ、現実にはキャンペーン運動に参加している公務員は非常に少数である。公務員は口を閉じておく方が良いということである。特に、高い地位にある公務員は……（笑）。これは、どの国の公務員にとっても、常識的なことではないだろうか。

（デンマークの国教と信教の自由との関係）

斉藤議員 国民投票を離れて、憲法の内容の話になるのだが、デンマーク憲法4条に国教が定められている。この条文と信教の自由の原則とは、矛盾しないのだろうか。また、具体的な差別はないのか。

クリステンセン判事 デンマーク憲法では信教の自由は保障されており、どのような宗教でも、それが犯罪につながらない限り、自由に選ぶことができる。

また、宗教の違いによる差別はないが、ただ一つの相違点は、国教は国から経済的支援を受ける、という点である。そして、現在、国民の85%が国教である福音ルーテル教会に属している。

ただし、現行憲法は、国民のほとんどが福音ルーテル教会に属していた1849年当時のものであり、現在、移民の増加により、信教の自由と国教の関係については、まさに議論中のテーマである。もし、100年後に来訪されたならば、状況は変わっているかもしれない（笑）。

（デンマークの投票率が高い理由）

滝議員 デンマークの場合は、投票率がかなり高く、税金も日本に比べて高くなっているが、その理由として福音ルーテル教会やその他の教会が、投票には行くようにとか、税金を払いなさいという啓発を行っていることがあるのだろうか。

また、スウェーデンでは、若年層の投票率が高い理由は、放っておくと高齢者に予算を多く持たせていかれてしまうので、18歳まで選挙権年齢を引き下げることにより、若者の力で予算が高齢者だけに行くのを防ぎたいという意識があるから、というような説明を受けたことがあるのだが、デンマークの場合はどうか。

を放送しなければならないことになっている。

しかし、中立とはいってもテレビ・ラジオではインタビューを受けるのは多くは大政党であり、賛成・反対のどちらも全く平等にすることは困難であり、その意味では、結果として中立性に欠けているのが現状である。

一方、新聞の意見広告については自由であるので、賛成・反対の広報活動には、当然に差が生じる。例えば、EU 関係の国民投票の場合は、賛成派のグループは大企業が多く財政的にも裕福なので、新聞などに宣伝を大きく掲載することができるが、それに対し、反対派のグループはあまり裕福ではないので、大きな宣伝を掲載できない。しかし、これによって反対派の意見が国民に浸透しないということはない。これは、デンマークでの 2 回の否決の例を見れば、容易に分かることだろう。

保岡議員 テレビのニュースキャスターは政治的発言をしてはならないのか。

ペーデ選挙コンサルタント 例えば、デンマークのテレビ・ラジオにおいては、その内部ルールとして、ニュースキャスターをしている時は、自分の政治的意見を述べてはならないことになっている。

例えば、外務大臣、環境大臣は、皆かつてニュースキャスターであったが、総選挙に立候補しているときには、テレビに出演して自分の意見を述べなかったし、環境大臣は議員を経験した後、ニュースキャスターとして活動していたが、ニュースキャスターをしている時には、政治的意見は言わなかった。

保岡議員 ニュースキャスターをしていると、個人的に政治的意見を言えないということか。

ペーデ選挙コンサルタント インタビューされていたら政治的意見を言ったかもしれないが、ニュースキャスターとして働いている時は、自分の政治的意見は言わなかったのであろう。

また、デンマークのテレビ・ラジオが、どれだけ政府寄りであるのか、あるいはどれだけ政府に批判的であるのか、といったことは、常に議論されることのひとつとなっている。

保岡議員 メディアの規制に違反した場合の制裁の有無や、違反しているかど

うかをチェックする仕組みをメディア自身持っているか。

ペーデ選挙コンサルタント ニュースキャスターの例では、今までこのルールに違反した者はいないが、もし、違反しても処罰はされない。しかし、世間からの批判は浴びることになるだろう（笑）。

メディアの規制に違反しているかどうかをチェックする仕組みについては、メディア内にテレビあるいはラジオが規制を超えたキャンペーンをしているかどうかチェックする組織はない¹。

保岡議員 有料で行う意見広告について、テレビ・ラジオは自由にできるのか。

ペーデ選挙コンサルタント 我が国では、国民投票にかかわらず、どのような場合であっても、テレビで政治的意見広告をすることは禁じられている。他方、ラジオでは、全国的規模のものは禁止されるが、ローカルのもは禁止されていない。テレビの場合は、ローカル局であっても禁止されている点が、ラジオと異なる。

（公務員の国民投票運動規制）

滝議員 国民投票のキャンペーンで、公務員が賛成の立場からキャンペーンに参画することも多いと思うが、これを合法化する理由として、次の三つの考え方があり得ると思われる。

一つ目は、もともと国民投票に関する法律がないので、公務員がキャンペーンに参画することも自由とされている、二つ目は、国民投票にかけるということは、議会で既に過半数で決まっていることなので、公務員もこれに賛成の立場から参画してもよいこととされている、三つ目は、国民投票のキャンペーンはもともと公職選挙法で自由にできることとされている。以上の三つの理由が考えられるが、デンマークではどれに該当するのか。

¹ デンマークラジオ及びテレビジョン放送法 39 条によると、文部大臣がラジオ及びテレビジョン評議会を設置するものとしている。評議会の構成員は 7 名とし、任期は 4 年であり、それぞれ法律、財政・管理、ビジネス及びメディア・文化に関する事項の専門家の代表から構成されることとしている。

ペーデ選挙コンサルタント まず、大臣に助言する立場の者を公務員であると言った場合、そのような公務員は政治的に非常にアクティブであり、いつも大臣に考え方が近いとは限らない。

また、例えば、政府が賛成のキャンペーンのパンフレットを作成するときには、公務員は参加しても良いこととなっているが、総選挙の時は、公務員はその大臣を支援してはいけないことになっている。

滝議員 公務員は、大臣を助けるための活動は許されるが、国民投票に反対する立場の運動は行ってはいけないのか。

ペーデ選挙コンサルタント 公務員が国民投票運動に参加してはいけないという法的規制はない。また、公務員が大臣に近く、大臣に助言をするような地位にあれば、大臣は賛成と言っているのに、公務員が反対であるならば大臣を支援する側に入らない方が良いということが、慣習というか常識として考えられている。大臣に近い、高い地位にある公務員が他の場所に行って、大臣の言っていることには反対であると言った場合に、どのような結果になるかは、常識で考えても理解していただけるのではないかと思うが……（笑）

斉藤議員 裁判所の裁判官、検察官、警察官、選挙管理者、国立大学の教授などは、国民投票運動において、意見表明や投票運動をすることは可能か。

ペーデ選挙コンサルタント まず、大学の教授の意見表明は、基本的に自由である。次に、裁判官は議論に参加してもよいが、伝統的に、キャンペーンに参加することには消極的である。これに対して、大臣に非常に近い公務員についてだけは慣習的な制約があるが、他方、他の検察官、警察官、選挙管理者などの特定公務員については、特段の規制はない。

例えば、キャンペーンの先頭に立って運動しても問題はない。ただし、それは私人としての立場で投票運動をするのであって、警察官が制服を着て先頭に立ってキャンペーンを行うようなことはできない（笑）

かつて、教会の牧師が、正式な牧師の服を着て牧師であるということをはっきり表明しながら、デモンストレーションを指導してよいのか、ということが議論になったことがある。

（公的資金の援助）

滝議員 国民投票運動に対する公的資金の援助について、デンマークの場合には、一般的に政党助成金のようなものがあり、その中でキャンペーンを行うのか、あるいは、このような政党助成金とは別に公的資金援助があるのか。

ペーデ選挙コンサルタント 政党については、公的助成金ということで、国民投票の有無に関係なく年間決まった金額が支出されている。そして、各政党は、その予算の中から自らが行おうとする国民投票のキャンペーンのための資金を捻出している。

また、議会の中に特別に EU に関する問題を審議するための委員会が設置されており、その委員会と EU に関連する組織に、EU に関連する情報収集について公的資金の援助が行われている。

（買収罪）

斉藤議員 デンマークでは、まず、選挙に関して買収罪というものが規定されているのか。また、国民投票についてはどうか。

ペーデ選挙コンサルタント 選挙だけでなく広い意味での買収罪は、刑法に規定されている。しかし、選挙と国民投票に関しては、この買収罪が実際に適用されたことはない。

これまでの選挙に関する犯罪は、自分の投票用紙を他人に与えたり、自分が別の投票所に行って 2 回投票したり、といった例があるだけだ。最近の選挙の例では、父親が 18 歳に満たない息子に自分の投票用紙を渡して投票させたことがあったが、国民投票についてはそのような例は全くない。

保岡議員 選挙や国民投票に関して、投票をした見返りの報酬としての供応接待をした場合、これに対する罰則はあるのか。

ペーデ選挙コンサルタント 刑法に規定されている。

滝議員 選挙や国民投票に関して特別に買収罪等の規定を設けていないのは、警察があまり関心を持っていないということなのか。

ペーデ選挙コンサルタント デンマークでは、買収といった行為は今まで行われたことがなかったからである。ご指摘のように、警察があまり関心を持って

いないから、というような理由ではない。

保岡議員 金銭的に裕福な団体は、莫大な資金を投入して大規模な国民投票運動をすることもできることになってしまいが、公正の観点からこれを規律する法律はないのか。

ペーデ選挙コンサルタント 金銭的に裕福な団体が莫大な資金を投入して国民投票運動を行ったとしても、反対派の団体を打ち負かすことができなかったことは、デンマークの今までの歴史が物語っていることである。

また、国民投票運動について、あまりにも綺麗な宣伝広告が出されると、投票権者はかえって懐疑的に見るかもしれない。

（投票用紙への記入）

ペーデ選挙コンサルタント 話は変わるが、私ども内務・保健省は、選挙と国民投票に関して実際の運用を担当しており、ここに憲法改正のための国民投票用紙を用意しているので、ここで、簡単に説明したい。

（投票用紙の見本を見せながら）賛成の場合は、この投票用紙の賛成と書いてあるところにある四角の欄に、反対の場合は、反対と書いてあるところにある四角の欄に、Xの印を付けることとなっている。また、賛否の投票用紙への記入方法は、投票所に掲載されている。例えば、反対であったのに、反対の欄だけでなく間違っただけでなく賛成の欄にも印を付けてしまったような場合には、無効となる。その場合、投票箱に入れる前に気が付けば、投票所にいる限り、新しい用紙をもらうことができる²。

船田議員 賛否いずれの欄にも印を付けずに、白紙で投票した場合は、その票の取扱いはどうなるのか。

ペーデ選挙コンサルタント 賛否の欄に印を付けずに白紙で投票することもできる。その場合は、例えば、憲法改正のための国民投票では有権者総数の40%以上の賛成が必要とされているから、この白紙での投票は当然に

² 国民投票で用いられた投票用紙については、265頁参照。