

笠井小委員

笠井小委員 今、CMの問題がありましたので、関連して幾つか伺いたいと思うんですが、政党等による無料のCM、それから新聞広告の利用の問題です。

先ほど民放連の参考人の渡辺さんからも御意見があったように、私、伺っていて、賛否のバランス、そして特に政治的公平性という問題と多角的論点を提示する、これが非常に放送の責務として大事なんだということを言われたのが、私も非常に大事だと思って印象に残ったんです。

御指摘がありましたように、無料のCMあるいは新聞広告の時間数やスペースということになると、所属議員数を踏まえて割り振られるということになって、公正中立どころではないというふうには私思っております。例えば無料のテレビCMの場合に、一時間の枠をそういう形で単純に振り分けるとすると、私、これは委員会でも質疑でやらせてもらったんですが、現在の所属議員数で分けると、改憲に明確に反対と言っている共産、社民合わせますと七百二十二名の国会議員のうち三十一名ですので、一時間のCMの枠でいけばわずか二分五十七秒ということになってしまうというふうに思うので、与党の提案者はその修正もやぶさかではないということも言われたんだけど、賛否、どうするとまでは言わなかったわけですね。

先ほど渡辺参考人が、やはりそういうやり方になると、賛否のバランスという点で、それから放送の責務とのかかわりでそれが崩れるのではないかという危惧を表明されたと思うんですが、これは、実際にその仕事に携わっていらっやって、視聴者から見るとどういうイメージになるのかというか、どういう危惧を具体的に持たれるのかということについて、もう少し具体的に伺えればというふうに思っております。

それから、関連して、これは日弁連それから専修大の山田参考人に伺いたいんですが、無料の広告、CMということとあわせて、有料でやれる部分はもちろんあるわけですね。そうしますと、この両案というか民主党の案は少し変えられたということでもありますけれども、特に与党案でいきますと、公費によるCM、新聞広告が認められているのは政党等のみであって、その他の団体、個人というのはCM、新聞広告は自費ですべてやらなきゃいけないということになるわけです。

これはまさに先ほどもあったんですが、資金力の多寡によって国民の改憲案に対する意見表明の機会が左右されるという仕組みになっていると考えるんですけれども、これで本当に公正中立と言えるだろうか。つまり、無料という部分だけでなく有料という部分も含めて、それぞれお互いに意見表明しながら、こういう場面において国民投票ということで判断をしていくという点で、こういう制度になっていることについての御意見はどうかということです。

それから、最後に今井参考人に伺いますが、投票日直前の放送の規制の問題ということで先ほども何人かから御意見がありました。七日前からはテレビ、ラジオを利用した広報活動は政党等によるもの以外を禁止するということでもありますけれども、ここでも政党のみを主に優遇しているわけです。投票日前一週間が政党によるCM、しかも実際には賛成意見が圧倒的に占めるCMだけが流されている状態はやはり異常じゃないかと思うんですけれども、今井参考人はどう考えるかということで伺いたいと思います。

渡辺参考人

渡辺でございます。笠井先生の質問にお答えさせていただきます。

具体的に危惧はどのようなものかという趣旨だと思うんですけれども、全体からもう一回お話しさせていただきますして、簡単に申し上げます。

やはり我々放送局が報道する場合のよって立つ大原則というのは、幾つもありますけれども、その中で最も大事なものの一つは放送法の三条の二だというふうに我々は認識しております。そこには四項目ありますけれども、その中のやはり政治的公平ということ、まさに憲法改正にかか

わる報道というのはその極めて典型的な例であろうというふうに我々は考えております。

そういう前提の中で、先ほどもお話ししましたが、憲法改正の発議は三分の二である、例えばそれが四分の三になったと仮定しますと、それを放送するときにバランスというのはどういうことかというふうになると思うんです。賛成の議員の方が四分の三いらっしゃるから、我々が報道するときには賛成のパーセンテージが四分の三であり、反対は四分の一だよという立場には我々は立たないということでございます。

その理由と申しますのは、先ほど申し上げましたように、発議で国会議員の皆様方がこのような憲法改正案を国民に提示する、それを受けて多くの有権者がどのように判断するかというときには、その判断というのは、せんじ詰めて言えば賛成か反対かどちらかということでございます。賛成か反対かを皆さんに問うときに我々がやるべき役目は、一方の意見はこうであり、もう一方の意見はこうであり、それに対する反論点はこんなものがありということ、それこそできるだけ公平にバランスをとってよくわかるように伝えるというのが我々の筋ではないかというふうに考えております。ですから、それが担保できないとすれば、それはある意味でバランスを欠いた、危惧する状態になるんだろうというふうに我々は考えております。

菅沼参考人

まず、先ほどの無料と有料という関係ですけれども、無料についてはやはり賛成意見、反対意見、厳格に時間配分をしていただきたいというふうに考えています。それから、有料の問題については、無料のように厳格に時間割りができるのか。先ほど来意見が出ていますように、では報道と広告がどこで分かれるのかという問題とか、現実的な適用場面ではなかなか難しい問題もあると思うんですね。

ですから、その問題については先ほど民放連さんの方もおっしゃっていたように、もともと放送法があって、それからまたそれに基づく倫理基準で、公正に、なるべく平等な報道をしなきゃいけない。これは報道だけではなくて意見広告等をさせるときにもその趣旨というのは反映されるべきでしょうから、有料についてもその範囲で自主的な判断もしていただきたい。そういう意味で、有料と無料では若干温度差があるかなと思っています。

それから、ここで、先ほど枝野先生の、ではほかの団体とかをどうするんだということについて、御質問に御質問でちょっと恐縮なんですけれども、衆議院で作成していただいた海外の資料で、外国ではいわゆる放送枠とか広告の問題だけではなくて、一定の団体を認定して公的な援助をするというような仕組みの御紹介もされているので、そういう点も参考に立法の工夫ができないかなと。だから、御質問としては、こちら側が説明するよりは、衆議院の事務局の方からその辺のところをちょっと詳しく教えていただければより幸いかと思います。

近藤小委員長 では、今の菅沼参考人からの御質問は、後でちょっと事務方から答えさせていただきます。

山田（健）参考人

山田です。ポイントは、資金量の多寡によって得する人、損する人が出るのではないかということに尽きるのではないかと思います。これに関して言うならば、もし広告はお金をかけた人が必ず成功するというのであれば、常に一般商業活動において金持ち企業の商品が売れるはずであります。あくまでも工夫のしどころであるというふうに思うわけであります。

もし、テレビCMが、使えないという言い方はおかしいですが、出しづらいのであれば、インターネットもあるのではないかという状況をもっと考えて、より自由な発想で枠組みをつくっていくということではないかと考えているわけであります。もちろん、手をこまねいているというわけではありません。例えば、先ほどお話ししたようなミニмумプライスレートを適用するなど、

あるいは認定団体の制度を導入するなり、あるいは期間をもっと延長していきなり、いろいろな方法があるかと思います。

さらにもっと具体的な話をするならば、もし本当に一週間前の広告を全面禁止にすると、それがいわゆる資金量がない者にとってプラスになるのかどうかということさえも大きな疑問だと思います。通常で言うならば、直前に資金を投入して投票日前日に広告を打つのが最も効果的かもしれません。そうすると、資金量がない団体はむしろ直前の一週間の広告が解禁されていた方がいいのかもしれない。そういうことから考えれば、すべては工夫のしどころであって、それは自由な環境の中で各発言者、表現者が考えていけばいいのではないかと。

むしろ私が問題になると思っているのは、資金量の問題よりも、やはりネガティブキャンペーン等の、本来の政策論争ができなくなる環境が生まれることだと思います。ですから、規制をするのであれば、そのネガティブキャンペーンをどういうふう抑えていくのかというあたりを放送界あるいは新聞報道界が自主的なルールの中で考えていくことがむしろ大事ではないかというふうに思っているわけでありませう。以上です。

今井参考人

笠井さんの御質問にお答えします。笠井さん御自身も赴かれたように、ヨーロッパでの調査でフランスのルールを調査してこられたと思うんですが、御存じのように、フランスだって国民投票ごとにルールが微妙に変わっていくわけですけども、フランスでは前回の二〇〇五年の五月二十九日投票のEU憲法批准の問題では、投票日の前日の午前零時からテレビ、ラジオを用いて国民投票運動のためのメッセージを流布することが禁止されている。それから、テレビ、ラジオによる商業宣伝については、五月二十九日投票で、五月九日の、二十日前という意味ですかね、午前零時から商業宣伝を国民投票運動の目的のために利用することは禁止されるというルールになっています。

私は、前回ここにお邪魔したときに、保岡さんの質問に答えて、どう思うかと言われて、私は期日前投票の開始日からはテレビ、ラジオを使った国民投票運動は禁止するべきだ、あるいは制限するべきだというふうにお答えしました。それは、スイスで私たち自身が取材をして調査をしたときに言われた、テレビという媒体は、あるいはラジオという媒体は、投票権者をマインドコントロール状態に陥れる可能性を高く持っている媒体だからというふうにおっしゃいました。だから、スイスの場合は全面禁止をしている、ほかにも理由はありますけれども、主な理由はそうだと。

それから、フランスの場合もきつとそういうことがあって、投票前二十日間禁止したら、それまでかかった人が多少は解けるんじゃないか、軽減されるんじゃないかという判断だと思っています。だから、私は、ある意味これは合理的な考え方の一つじゃないか、一つは合理的ではないかというふうに思っています。

日本の場合も、山田先生いろいろおっしゃっていますけれども、前回の選挙を見ても、テレビが果たした役割は、前回の選挙では郵政の問題で国民の中で議論が起きたり討議が起きたりして、理性的認識によって投票行動に結びついたというよりは、非常にテレビを使った感性的なもので投票行動が行われた、そういう傾向にあったんじゃないかと思います。国民投票でもこのままの状態だったらそういうことになっていきはしまいか。そういうことで、期日前投票の日からもうテレビ、ラジオを使った商業宣伝はやめた方がいいというのが私の考えです。

笠井さんがさっきおっしゃったみたいに、政党の枠をもってやる分についても、私は、期日前投票の開始日前に終了すべきだ。例えば二週間前に期日前投票が始まるんだったら、もう二週間前からそれはやめていただきたい。テレビ、ラジオを使った宣伝については、民間の広告であれ、政党のものであれ、そういうことはもうやめていただきたい。例えば周知期間が九十日あるんだったら、長い期間がありますから、それまでにそれは終了させていただきたいというふうに

思っています。

それから、枝野さんが、先ほどの質問で、何か配分でうまい案があったら提示してみてくださいというふうにおっしゃいました。私は、いわゆるイニシアチブという形で国民投票が実施される場合は可能だと思っています。

なぜかという、前にも言いましたけれども、スイスではスイス連邦軍廃止の是非を問う国民投票が二回行われていますが、二回とも政府提案ではなくて民間からの、軍隊のないスイスを目指すという市民グループの署名に基づいて、これはイニシアチブとして国民投票がなされました。こういう場合は、これを発議した主体が明らかですから、この人たちに時間を与えればいいわけですね。実際に、政府広報を見ましても、この人たちにページを明け渡しています、この人たちに主張させています。だから、イニシアチブの場合は、これは可能だと思います、政党以外に与えても。

しかし、日本の憲法九十六条に基づく憲法改正の国民投票においては、これは例えばの話、九条の問題で行われたとしたら、改憲派の中には、発議する側が、主体はもう明らかなわけだから、これはその人たちが中心になってやればいいと思うんですけども、一方、九条護憲派の中には、例えば行脚の会もあるし九条の会もあるし、九条を守らなければいけないと主張されているグループは幾つもあるわけですね。

一つだけグループを認めたり、二つだけ認めて、じゃ、何でおれたちは排斥されるんだ、何でおれたちには時間やお金が来ないんだというふうになるとこれは大変難しいですから、もし九条でこの二年後、三年後あるいは数年後にやるんだとしたら、市民グループにそれを配分する方法というのは、ちょっと手だてはないと思います。それが今の私の考えです。

以上です。

近藤小委員長 それでは、菅沼さんからちょっと御質問がありましたので、事務方に答えさせたいと思います。

橘法制局参事

衆議院法制局の橘でございます。御指摘の点について、御報告、御説明させていただきます。

昨年及びことしの衆議院憲法調査特別委員会の先生方の海外調査、対象九カ国のうち、現在御議論中の国民投票運動に関する公費助成のあり方については、議席数比例とする国、スペイン。政党間、及び市民団体も含めたものでございますが、政党間等で平等とする国、スロバキア、ポーランド、デンマーク。そして、賛否平等とする国、イタリアなど、さまざまな例がございました。各国においてばらばらであるということかと存じます。

さて、その上で、現在御議論になっておられます、国民投票運動について公的に市民団体を認めるという国として、ポーランドとイタリアについて若干の知見を有してまいったと思います。

イタリアについてはその具体的な認定基準はよくわからないのですが、ポーランドについては一九九五年に制定され二〇〇三年に改正された国民投票法によって政党のほか一定の市民団体が公的な運動主体となり得る。これは、国民投票の投票日の一年以上前から正式に登録された機関であり、かつ全国的に活動している組織でなければならない、また、その活動は当該国民投票において問われる問題に対する活動でなければならないとされているようであります。これらの要件を満たした上で、国民投票運動を行おうとする市民組織は、その旨を国家選挙管理委員会に申請し、必要書類を添付した上で許可を得なければならない。

ただ、これだけではよくわからなかったものですから、先生方の質疑応答の中で、例えば全国局でいえば、政党、市民団体に対してトータルで十五時間平等にされるんだ、十五時間のうち市民団体がいっぱい出てきたらどうするんだという御指摘がありました。

日本でそれを許すと物すごい数の団体が対象となり、全体で十五時間という枠では到底おさまらないように思うのだが、どうなのだ。それに対して、先方の要人は、私たちも実は、それまで国民投票のキャンペーンに関する経験はなかったので、どれぐらいの組織が出てくるか、事前に調査をしてみたのだ。そうしたら、この要件、一年以上前から登録されている、そのような条件を満たす市民組織はおおよそ五十程度にとどまるだろうという予測をした。実際、許可が与えられたのは二十七の組織だけであった。基準が結構厳しいから、既に説明したように、一年前から活動していた組織であるという要件が定められたことによって、国民投票のためだけに設立される組織を避けようとしたのだという、そのまま日本に当てはまるかどうかわかりませんが、そのような先方の説明を得たところであります。

もう一つ、イタリアについては、イタリアにおいても、国民投票に関し賛成、反対の運動を行う個人、団体は、国民投票の実施に伴う大統領令の公布の日から一定期間内に、情報通信の監督に関する独立行政委員会、通称アウトリタに届け出ることが義務づけられており、運動することが可能だということまでは情報を入り手いたしました、その登録要件についてはよくわからなかったということでもあります。以上です。

笠井小委員

きょうは、改めて参考人の皆さん、本当にありがとうございました。

二点だけ端的に伺いたいんです。一つは、今も広報活動、CMのことがありましたけれども、先ほど山田健太参考人も資金量の多寡でという話に対しては工夫のしどころだというふうに言われたんですが、当然、政党以外の団体もいろいろ工夫するでしょうし、一生懸命金を集めるだろうと思うんですけれども、しかしまた、資金力があるところも工夫して、例えば最終盤になればさらにそれを上回る広告を買うということで広告を打つこともあるわけで、だから禁止するのかわかると、そういう世界ではないと思うんですけれども、やはり公正さ、中立性という点で言うと、今出されている問題で言うと、多くの問題があるなということを感じております。

それで質問は、先ほど今井参考人が、一週間前、これは政党も含めて禁止すべきだという話があって、マインドコントロールみたいな事態になるということがあったんですけれども、期日前も含めてというと、二週間、十四日ということになりますから、相当長期にわたる間、つまり禁止するという話もやるべきだというお話だったんですが、そこで、それについて民放連の山田参考人に、先ほど来のお話は、やはり最終盤になると最も活発に意見が交わされて関心が高まる時だということをおかれて、七日前以降の規制というのはやるべきでないという御意見、日弁連に賛成だとおっしゃって、むしろそれは自主的にメディアの側の自律的な問題としてとらえていくんだというお話があったんですが、今井参考人がおっしゃった、マインドコントロールも起こるから、そういうことはもうとにかく一週間とは言わず二週間ということで一切規制すべきだということについてどういう御感想と御意見をお持ちか、それを伺いたいというのが一点。

それから、もう一点、質問しちゃいますけれども、日弁連に伺いたいんです。

先ほど来、広報機関について議論があります。そして、そうはいっても国会しかないんじゃないかという意見があったりするわけですが、国会というのは改憲案を発議して国民に提案するという立場になるわけで、先ほども日弁連の中にも、国会が発議した改憲案について国民が賛成か賛成でないかの意見を問う国民投票において、そもそも中立的な機関たり得るかという意見もあるんだというお話があったわけですが、例えば具体的に、この広報協議会が作成するとされている国民投票公報の原稿の作成の問題なんですけれどもね。

これは日弁連としてもまだ具体的にまとまった御意見かどうかわかりませんが、法案で言いますと、この公報には改憲案とその要旨及び解説と、改憲案を発議するに当たって出された賛成意見、反対意見を掲載するというふうになっております。法案提出者は、この公報というのは、

改憲案とその要旨、解説を一とすれば、賛成意見一、反対意見一ということで、賛否平等に近い形になるんだというふうなことで言われているわけなんです。法案にはそういうことは書いていないんですが、そういう説明をされているということだと思っんです。そういう意味では、賛成意見、反対意見はそれぞれ一対一ということで、ある程度客観的には記述されるようなことになるのかもしれないんですが、改憲案そのものの要旨とその解説となりますと、これはやはり改憲賛成派の意見に限りなく接近するものになってしまうんじゃないか。これは選挙公報とも違うと思うんですけれども、こういう枠組みで広報協議会がつけられて、そのもとで原稿がつけられて、それが国民に知られるようになったときに、どういう御意見をお持ちか、個人でも結構ですが、いただければと思います。

山田（良）参考人

CMも放送にとっては国民のための有益な情報であるべきだというふうに思っておりますので、ですから、七日前にやめるということではなくて、一番議論が盛り上がっている時期にきちっとそういう有益な情報を流したいというふうに思っています。ただ、それは先ほども申し上げましたように、量、バランスなどをきちっと考えた上で流すべきだというふうに思っております。

それから、一週間前に、例えばちょっとこっちが劣勢だからといって、どおっとお金を持っているところが何かCMを買いに来る、そういうことは多分できないと思います。それは、多分、少なくとも一カ月、二カ月前に、ここにこういうCMを打ってくださいということでやらないと、なかなか空き枠はないですから、そういうことは起こらないというふうに思っております。

マインドコントロールということと言うと、どこまでをマインドコントロールと言うかということですが、今、我々が考えるよりもという言い方はちょっと語弊がありますが、国民の方々、視聴者の方々というのは非常に賢いというふうに思っています。賢くテレビを見ていただいているというふうに思っております。

吉岡参考人

先ほどの広報協議会のことですけれども、枝野委員もその点について外部の委員まで要るかというようなことが先ほどございましたけれども、今の御質問にありましたとおり、広報協議会でやることは、ただ機械的に憲法改正案の賛成、反対ではなくて、先ほども言いましたとおり、国民にとってわかりやすく、特に重要な部分については、その議論の分かれるところはどこで分かれてくるのかとか、そういうことについてもやはり……

枝野小委員 そんなこと条文上ないですよ。条文を読んでください。ないですよ。そんな仕事ないですよ。

吉岡参考人

そうですか。「要旨及び解説等」とありますよね。その解説等というのはそこまで含まれるのではないかというふうに私は理解して今発言をしているので、違うならばあれですけれども。

それから、同じようなところのその役割の中で、「賛成意見及び反対意見の記載、発言等」となっていますよね。ですから、今言った、解説等とか発言等というとき、私どもはなるべく国民にわかりやすいものにしてもらいたいというものが前提にあるものですから、その場合には多少双方の意見がヒートアップするようなこともあるのかもしれない。そうであれば、きちんと外部委員を入れて、その辺は公正に、わかりやすくしていただけたらいかかでしょうかという趣旨でこれは述べているということでございます。もし、違う、誤解がございましたら改めますけれども。