

憲法改正国民投票

～ 主要論点を巡る議論 ～

憲法調査会事務局 いわなみ ゆうこ やくしじ せいいち
岩波 祐子・薬師寺 聖一

1. 国民投票法案を巡る動向

憲法 96 条は、憲法改正にあたり、国民投票の実施を義務付けている。その具体的な実施には手続を定める法律が必要と解され、昭和 29 年前後に法律制定への動きがあったが実現に至らず、その後 50 年余りが経過した。平成 11 年以降、憲法論議の高まる中、自由党や憲法調査推進議員連盟が国民投票法の制定を模索し始め、平成 12 年に衆参両院にそれぞれ設置された憲法調査会の活動とも呼応して、各政党が国会発議に至る手続も含む具体的な法制を検討するようになった。平成 17 年秋以降は、衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会、参議院憲法調査会において、国民投票制度に関する調査が開始された。そして自由民主党では「日本国憲法の改正手続に関する法律案（仮称）・骨子素案」（以下「自民案」。平成 18 年 4 月 12 日党憲法調査会で了承され、公明党も同案を了承したと報道されている）民主党では「憲法改正国民投票法制大綱」（以下「民主案」。平成 17 年 10 月 27 日に党憲法調査会で大筋了承と報道されている）がまとめられ、自民・公明・民主の 3 党間で調整が続けられている（平成 18 年 5 月 1 日現在）。本稿では、報道資料、公表資料を参照しつつ、主な論点に関する議論を紹介する。

2. 主要な論点の議論

（1）国会における発議手続等（国会法関係）

両案とも国会議員に発案権を認めるが、自民案は憲法の重みにかんがみ提出人数の要件を通常法律案等に比べ加重している。民主案は憲法改正は直接民主制の発現形態との理解から内閣の発案権は否定する一方で、国民提案について言及している。民主案は、両院の議決不一致の場合の合同調査委員会における協議についても規定している。

（1）国会法関係		自民案	民主案
発議	発案等	衆議院では議員 100 人以上、参議院では議員 50 人以上の賛成が必要	衆議院議員又は参議院議員（委員会提出の場合の委員長を含む。）に限定。内閣の発案権は否定、請願を通じた国民提案を容認
	提出・議決の単位	提出者は提出の際は内容的に関連する事項ごとに区分するよう努める	改正案は国民が賛否を適切に判断できるよう内容的なまとまりごとに一の議案として議決
	委員会審査	各議院に憲法審査会を設置（常設機関）	各議院に憲法調査委員会を設置（特別常設機関）
	発議手続	議決以外の「提案」行為は不要	議決以外の「提案」行為は不要
	「総議員」	法定議員数	法定議員数
	両院関係	各議院の憲法審査会は、他院の憲法審査会と協議し合同審査会を開会可能	両議院の調査委員会は合同調査委員会を開会可能 両院の意思不一致の場合は合同調査委員会で協議

(2) 国民投票に関する論点

ア 国民投票法案が対象とする範囲 - 憲法改正のみか、国政問題国民投票も含むか

民主案は重要な国政問題に関する国民投票についても同時に規定すべきとする。これは、主権の直接的な発現形態という点では共通することを理由とする。自民党は、現行憲法は間接民主制を原則とするものと解されることから、国政問題一般を直接投票に付す制度を設けるには憲法改正が前提としている。

イ 投票権者の範囲（特に年齢） - 国政選挙と同様か、特殊性にかんがみ拡大するか

投票権者の年齢要件の引下げ、現行公職選挙法の下でのいわゆる「3箇月居住要件」の緩和等が問題となった（転居後、新住所地における選挙人名簿登録までに3か月間を要するため、投票権の行使に制約がある）。民主党は国民投票は国政選挙とは異なる性格との立場から、異なる年齢要件を規定しても支障はないとし、案では18歳への引下げ（案件によっては更に引下げ）、また、公職選挙に用いるものとは別の名簿の調製を予定する。自民党は、18歳以上の者に投票権を付与する欧州各国では、国民投票と国政選挙の投票権者の年齢要件は一致しているのが普遍的であること、我が国では20歳を成人年齢とする諸法律との調整もあることから、将来の引下げを容認しつつも案では現行の20歳以上を維持し、また「3箇月居住要件」については、実際の名簿調整の事務負担から、維持することとしている。なお、選挙権停止者への投票権付与についても議論はあったが、両案ともに規定していない。

ウ 発議者たる国会による広報活動の在り方

国会に広報活動の中心となる衆参両院議員からなる組織を置く点では、両案一致している。自民案では、実施の手続面の広報のみ中央選挙管理会が担当し、改正案の発議者である国会が「憲法改正案広報協議会」を設置し、広報の作成など、その内容に関する広報活動を行う。民主案は「国民投票委員会」とし、自民案の内容に相当するものに加え、運営に際する3分の2の多数による議決、タウンミーティング開催等も提言している。構成員の割り当てについては、自民案は衆参各院の議員から会派勢力を反映した選出とするが、民主案は反対表決をした議員の委員への選任について明記し、公明党は、通常の委員会設置の際の委員割当に従い割り当てるべきとする。

エ 公費による国民投票運動の在り方

運動に一定の公費を支出すべきとの認識は広く共有されているが、正確、公正な情報を国民にどう提供するか、公正性をいかに解するかにより、公費の配分が左右される。例えば公的放送の時間配分を賛否の勢力比とするか、両者に均等に割り振るかという問題が生じる。社会民主党は、改正反対少数派への公平な運動を保障し、多数派有利の方式を否定し少数派が排除されないための配慮が必要としている。

オ 国民投票運動規制の在り方

政策を選ぶ選挙という特性に配慮しつつ、投票の公正を確保するための最小限の規制をどの程度とするかが問題となる。民主案は投票事務関係者の運動のみを規制する。自民案はさらに特定公務員、公務員や教育者の地位利用による運動を規制し、外国人の運動は、組織的なもの、国民の投票行動に重大な影響を及ぼすおそれがあるものに

限り規制する。買収罪を置くことには国民的議論の萎縮効果も懸念されるが、自民党は因果関係や目的が明確であるものに限るなど、厳格な要件及び運用を前提に規定を置いている。

カ 報道機関の規制の在り方

虚偽報道等を防止する要請がある一方で、表現の自由、公正の確保、運動の活性化との調整が必要となり、規制の在り方について対立している。自民案では自主的規制機関の設置に関する規定を法律に置いているが、民主党は自主性にゆだねるべきとしている。なお、自民案は放送媒体のスポットCMについて、影響力の大きさから投票日直前1週間は禁止することとしている。

キ 「過半数」の基礎数は投票総数か、有効投票総数か

自民案は有効投票総数の過半数（白票は無効票。次項参照）、民主案は投票総数の過半数（白票は有効票）とする。なお、社民党は有権者の意思の正確な反映、硬性憲法を理由に慎重な取扱いが必要として、投票総数あるいは有権者総数とすべきとする。

ク 投票用紙の記入方法、投票の効果（白票を無効とするか否か）

自民案は白票は必ずしも反対の意思ではないとして、賛成の場合は、反対の場合は×を記入させ、白票は無効票とする。民主案は積極的賛成票のみを賛成と解すべきとして、賛成の場合はを記入させ、白票とその他の記載については反対票と扱う。

ケ 投票の方式（一括か、個別か）

国民意思の正確な反映を重視すると、できるだけ細分化して条文ごとに賛否を問うことが望ましいが、それでは複数項目の改正が行われるときに煩雑となることに加え、法体系の整合性を確保できない懸念がある。自民案は、改正案提出の際に内容的に関連する事項ごとに区分することを求めており、改正項目が複数になる場合には、発議の際に、国会が判断して、内容的なまとまりごとに発議し、投票に付することになる。民主党は内容的なまとまりごとに一議案として議決するとしている。なお、公明党は「加憲」の立場であり全面改正を想定せず、逐条による投票に言及している。

（3）その他の問題

国民投票制度の規定形式としては、その都度特別法を定める方法もあるが、自民案も民主案も一般的ルールを定める恒久法の形式としている。国政選挙との同時実施については、憲法96条で容認されているが、政権を選択する選挙と政策を選択する選挙は性格が異なり、有権者の間にも混乱を招くため望ましくないことから、個別の実施が望ましいという意見が各党に共通して見られた。また、過半数の賛成を得ても投票率が著しく低い場合には憲法改正の正統性への疑義が生じかねないことから、最低投票率を規定するべきとの主張が一部にあったが、そのような規定が改正を阻止するための棄権運動を誘発しかねないこと、憲法が規定する以上に厳しい要件を課すことへの疑義から両案とも採用していない。一事不再議規定の要否、すなわち国民投票で改正案が否決された場合、同一案件で再度発議するまでに一定の待機期間を置くべきかについては、自民党、民主党いずれも必要との立場である。

(2) 国民投票関係		自民案	民主案
国民投票 総則	投票期日の決定・告示等	期日は発議から 60 日以後 180 日以内で国会が議決、両議院議長が憲法改正の発議をした旨と発議に係る憲法改正案を官報掲載。期日は中央選挙管理会が速やかに官報で告知	期日は発議から 60 日以後 180 日以内で両議院の議決で国会が定め、両議院議長が直ちに発議があった旨、憲法改正案と要旨、投票期日を公示
	投票権者	衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する者(投票人名簿は公職選挙と共通*本文参照)	18 歳以上の日本国民。両議院の議決で年齢要件の引き下げ可能(名簿は新たに調製*本文参照)
	周知、啓発	国会の「憲法改正案広報協議会」 ・各院から同数の議員を委員に選任(会派所属議員数に応じ委員割当) ・国民投票公報を作成(改正案、要旨、解説賛成・反対の意見等を掲載) 実施の周知は総務大臣等 政党等は無料で、憲法改正案に対する意見を放送・新聞で広告可能	国会の「国民投票委員会」 ・衆参各議員 6 人(改正案に反対表決をした議員を各議院 2 人以内委員に選出) ・国民投票公報の作成等国民投票に関する周知及び啓発 ・議事は出席委員の 3 分の 2 以上の多数で議決 実施の周知は中央選管及び地方公共団体の選管
投票 開票	投票方式等	投票用紙を発議の議案ごとに調製 ・改正案提出者に内容的に関連する事項ごとに区分する努力義務 賛成は「○」、反対は「×」を記入 (白票は無効票)	内容的なまとまりごとに発議 発議議案ごとに投票用紙を調製 賛成は「○」以外の記載や白票は反対票
	国民の承認	有効投票総数の過半数	投票総数の過半数
国民投票 運動 規制	定義	(規定していない。)	国民投票に関し賛成又は反対の投票をさせる目的をもってする運動
	投票事務関係者等の在職中の運動	投票管理者等は関係区域内の運動不可、中央選管の委員等は運動不可	投票管理者等は関係区域内の運動不可、不在者投票管理者は不在者投票に関し業務上の地位利用の運動不可、中央選管の委員等は運動不可
	公務員等の地位利用の運動	公務員等の地位利用の運動不可 教育者の教育上の地位利用の運動不可	(規定していない。*本文参照)
	外国人の運動	組織的な国民投票運動や国民の投票行動に重大影響を及ぼすおそれのある運動は不可	(規定していない。*本文参照)
	新聞紙・雑誌の自主的規制	報道機関が表現の自由を濫用し国民投票の公正を害しないよう、報道基準の策定、学識経験者による機関設置等の自主的な取組を規定	(規定していない。*本文参照)
	新聞紙・雑誌等の広告規制	国民投票期日前 7 日から国民投票の期日までの間、国民投票に関する広告の放送不可	(規定していない。)
訴訟	国民投票無効の訴訟(提訴権者は投票人、被告は中央選管、東京高裁管轄で共通)	国民投票に関し異議があるとき、結果告示日から起算し 30 日以内に訴訟提起可能 裁判所は 国民投票の手続違反、投票運動の規制及び罰則の重大な違反、又は投票の数の確定に関する判断に誤りがあるとき、結果に異動を及ぼすおそれがあるとき、国民投票の全部又は一部の無効判決 他の訴訟の順序にかかわらず速やかに裁判、訴訟関係人等に充実・迅速審理のための協力義務あり	(投票無効の訴訟) 国民投票の効力に異議があるとき、結果告示日から起算し 日以内に訴訟提起可能 (投票の結果の無効の訴訟) 国民投票の成否の効力に異議があるとき、結果告示日から起算し 日以内に、訴訟提起可能 他の一切の訴訟に優先して、速やかに裁判
	訴訟提起の影響	訴訟提起は、国民投票の効力を停止せず 但し、本案に理由があるとみえ、緊急の必要が認められるときは、申立により決定をもって憲法改正の効果の発生の全部又は一部を停止	訴訟提起は、無効判決確定まで、国民投票の効果に影響せず 申立により決定をもって、国民投票の効果の発生を停止
再投票 及び 更正 決定	再投票	国民投票の全部又は一部無効時(更正決定が可能な場合を除く)	国民投票の全部若しくは一部無効、成否無効時、訴訟提起可能期間又は訴訟の裁判所係属中は不可
	更正決定	国民投票の全部又は一部無効時、更に投票せず国民投票結果を定めうるときは、国民投票会で結果決定	国民投票の成否が無効の場合、再投票を行わずに国民投票の結果を定めうるときは、国民投票会で結果決定
罰則	罰則	・買収罪、投票干渉罪、国民投票の自由妨害罪、投票の秘密侵害罪、国民投票運動の規制違反の罪 その他の罪に関し、必要な罰則の規定を置く ・国外犯処罰規定を置く	・国民投票運動に関する規制違反の罪 ・投票干渉罪・投票内容認知罪、投票箱開披及び投票取出罪、虚偽宣言罪、詐偽投票及び投票偽造・増減罪、代理投票等の記載義務違反並びに立会人の義務を怠る罪を置く

(出所：表(1)・(2)ともに報道資料、ホームページ掲載資料等より筆者作成)