

参議院憲法審査会規程の制定を受けて

～憲法改正手続法の課題～

憲法審査会事務局 くらた やすお
倉田 保雄

はじめに

平成 23 年 5 月 18 日、参議院本会議において参議院憲法審査会規程が議決された。今後、本会議における委員の選任を経て、①日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制についての広範かつ総合的な調査、②憲法改正原案の審査、③日本国憲法改正の発議又は国民投票に関する法律案等の審査を所掌とする（国会法第 102 条の 6）、憲法審査会が始動することとなる（憲法審査会をめぐる経緯については下の表を参照）¹。

（表）憲法審査会をめぐる経緯

平成 19 年		
第 166 回国会	5 月 14 日	日本国憲法の改正手続に関する法律（憲法改正手続法）成立
	5 月 18 日	憲法改正手続法公布（平成 19 年法律第 51 号） 憲法改正手続法第一次施行 ・附則に規定された検討事項等 －公職選挙法の選挙年齢、民法の成年年齢等についての法制上の措置（第 3 条第 1 項） －公務員の政治的行為の制限に関する検討（第 11 条） －憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討（第 12 条）
第 167 回国会	8 月 7 日	憲法改正手続法第二次施行 ・憲法審査会の設置等（憲法改正のための発議関係の規定を除く）
		衆参両院に憲法調査会に代え、憲法審査会設置
平成 21 年		
第 171 回国会	6 月 11 日	衆議院憲法審査会規程を議決
平成 22 年		
第 174 回国会	5 月 18 日	憲法改正手続法第三次施行（全面施行）
		日本国憲法の改正手続に関する法律施行令（平成 22 年政令第 135 号）、同施行規則（平成 22 年総務省令第 61 号）施行
平成 23 年		
第 177 回国会	5 月 18 日	参議院憲法審査会規程を議決

出所：筆者作成（執筆時点－平成 23 年 6 月 16 日）

憲法審査会の設置に実質的な根拠を与えたのは、日本国憲法の改正手続に関する法律

(平成19年法律第51号)(以下「憲法改正手続法」という。)である。同法は附則において3項目の検討事項を規定している。また、憲法改正手続法案を審査した参議院日本国憲法に関する調査特別委員会(以下「特別委員会」という。)は18項目の附帯決議を行っている。これらは、「憲法改正手続法の課題」として、憲法審査会を中心に関連委員会においても、重要性、優先順位等を判断して検討が行われることになると思われる。

本稿は、附則の検討事項、附帯決議事項のそれぞれについて、検討の参考として、経緯、特別委員会における議論の紹介等を行うことを目的とするものである。

1. 憲法審査会

憲法改正手続法により国会法が改正され、日本国憲法の改正の発議(第6章の2)、憲法審査会(第11章の2)、国民投票広報協議会(第11章の3)の諸規定が整備された。国会法に規定される以外の憲法審査会に関する事項は各議院の議決で定めるが(第102条の10)、冒頭述べたとおり、5月18日に参議院憲法審査会規程として議決された²。

(1) 憲法調査会報告書で指摘された課題等の調査(附帯決議第15項)

15. 憲法審査会においては、いわゆる凍結期間である三年間は、憲法調査会報告書で指摘された課題等について十分な調査を行うこと。

憲法審査会は、憲法改正手続法の公布の日から起算して3年を経過するまでは、憲法改正原案の審査等を行うことができないとされて(附則第4条)、この3年間は「凍結期間」と称されていた。「凍結期間」を設けたのは、「3年間は憲法改正原案の提出及び審査を凍結し、憲法改正の要否とその具体的なイメージ等について詰めた調査を行うため」³である。附帯決議は、この間に憲法審査会で「憲法調査会報告書で指摘された課題等」について十分な調査を行うとしている。

平成17年4月20日に参議院憲法調査会が提出した「日本国憲法に関する調査報告書」は、「Ⅰ 主な論点のうち共通またはおおむね共通の認識を得られたもの」(5党(自民、民主、公明、共産、社民)で意見が一致している意見。なお、党又は党内の一部に若干の異論がある認識については、「おおむね」を付している)、「Ⅱ すう勢である意見」(自民、民主、公明の3党がおおむね一致した意見)、「Ⅲ 主な論点のうち意見が分かれた主要なもの」(自民、民主、公明の3党の間においても意見が一致しなかったものうち、主要なもの)、の3カテゴリーで取りまとめをしているが、「憲法調査会報告書で指摘された課題」とは、「Ⅱ」及び「Ⅲ」を指すと考えられる⁴。

附帯決議は「凍結期間」としているが、指摘された課題は、そもそも憲法審査会の所掌事項の一つである「日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制についての広範かつ総合的な調査」の一環として、この期間に限らず、当然に調査の対象になると考えられる。

(2) 審査手続、運営に係る事項の明定／少数会派への配慮（附帯決議第16項）

16. 憲法審査会における審査手続及び運営については、憲法改正原案の重要性にかんがみ、定足数や議決要件等を明定するとともに、その審議に当たっては、少数会派にも十分配慮すること。

憲法改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で国会が発議するが（憲法第96条第1項）、その際の定足数について言及はない⁵。憲法改正手続法による国会法の改正部分も同様であるが、特別委員会では、「憲法審査会における議決要件を二分の一とするのか、三分の二以上とするのか」⁶、「（憲法審査会規程において）定足数、議決要件、公聴会の開催義務等についての規定を設けるべき」⁷、「憲法審査会の審議に当たって少数会派に十分配慮すべき」⁸等の議論が行われた。

参議院憲法審査会規程は、定足数を半数（第10条）、議決（表決）は出席委員の過半数とし、可否同数のときは会長が決するとしたが（第11条）、これは通常の委員会等と同様、憲法審査会の下審査機関としての性格によると考えられる。

なお、審議に当たっての少数会派への配慮は幹事会等の協議により対応されることになると考えられる。

(3) 広報／広聴活動の実施、請願審査の充実（附帯決議第17項）

17. 憲法改正の重要性にかんがみ、憲法審査会においては、国民への情報提供に努め、また、国民の意見を反映するよう、公聴会の実施、請願審査の充実等に努めること。

本附帯決議は憲法審査会における、①広報／公聴会等の広聴活動の実施、②請願審査の充実、を求めている。

①に関して特に重要なのは公聴会の実施であり、参議院憲法審査会規程は、「憲法改正原案」について公聴会を必須とした（第17条第2項）。国民への情報提供については、憲法調査会時代の広報実績等も踏まえ、幹事会等で協議されることになると考えられる。

②は参議院改革協議会で提言されてきた事項であるが⁹、附帯決議の射程を考えるに当たっては、国民による憲法改正の発議—請願を手段にして実質的に国民に憲法改正の発案の機会を与える—をめぐり議論との関係が重要と思われる¹⁰。憲法改正手続法は、憲法改正原案の提案権者を国会（議員）に限定しているが（国会法第68条の2）、諸外国では国民が発議権を有する立法例もある。発議者は「採択した（請願の）内容を憲法審査会が提出する憲法改正原案として立案することは、採択した請願の趣旨に沿う措置で、責務である」¹¹との認識を示すとともに、「請願の内容を憲法改正原案に反映するなどの方法を採用すれば、民主党の提案していたイニシアチブも実質的に実現できるのではないか」¹²と述べている¹³。請願審査に当たっては、かかる点も踏まえ、幹事会等で協議がなされることになると考えられる。

(4) 合同審査会の開催における各院の意思の尊重（附帯決議第18項）

18. 合同審査会の開催に当たっては、衆参各院の独立性、自主性にかんがみ、各院の意思を十分尊重すること。

各議院の憲法審査会は憲法改正原案に関し、他の議院の憲法審査会と合同審査会を開くことができ（国会法第102条の8第1項）、合同審査会は、憲法改正原案に関し、各議院の憲法審査会に勧告をすることができる（第2項）。合同審査会の規定が設けられたのは、「憲法改正案の発議が最終的に衆参両議院の総議員の三分の二以上の賛成を必要とする極めて重要な案件、議案の審査、調査であることに鑑みて、あらかじめ両院の憲法審査会が共通の土俵の上で憲法改正原案に関し議論する」¹⁴ためである。

憲法改正案の発議に当たり両院は対等であることから（憲法第96条第1項）、合同審査会制度の導入と同条の関係について質疑が行われた。発議者は「合同審査会による勧告を各議院の憲法審査会が尊重すべきことはいうまでもないが、法的拘束力があるわけではないので、各議院の独立性を損なうものでは毛頭ない」¹⁵と述べている。

国会法に規定される以外の合同審査会に関する事項は、両議院の議決で定められるが（国会法第102条の8第3項）、附帯決議の趣旨を体するためには、まず、合同審査会の両院の委員の構成を対等とする規定を整備することが必要となろう。また、参考人からも合同審査会方式と両院制や憲法第96条との関係を懸念する旨の発言があり¹⁶、国民がこのような懸念を持つことがないよう運営が行われることが求められる。

2. 国民投票の制度設計

(1) 国民投票の対象についての検討と必要な措置（附則第12条、附帯決議第1項）

国民投票の対象については、憲法改正案に限るとする自民・公明両党と国政問題国民投票も含める民主党との間で大きな考えの隔たりがみられた¹⁷。

憲法改正手続法は、国民投票の対象を憲法改正案とした上で（第1条）、附則第12条に「予備的国民投票」についての検討規定を置いている。

（憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討）

第十二条 国は、この規定の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

発議者はこれについて、「一般的国民投票制度は諮問的なものでも事実上の拘束力があり、議会制民主主義の根幹に関わる重要な問題との懸念を有し憲法改正案に限定した制度

設計とした。もっとも、個別の憲法問題に限定し、憲法改正国民投票の前にあらかじめ憲法改正の要否を問う諮問的、予備的国民投票は憲法第 96 条の周辺に位置すると考えられるので、その是非を憲法審査会で検討されるべき¹⁸と説明している。

また、国民投票の対象についての附帯決議は、国政問題国民投票も射程に入れた表現ぶりとなっている。

1. 国民投票の対象・範囲については、憲法審査会において、その意義及び必要性の有無等について十分な検討を加え、適切な措置を講じるように努めること。

憲法審査会においては、附則第 12 条がうたう「日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保」も踏まえ、憲法の基本原理そのものに直結する事項として両者について調査、検討が行われるものと考えられる。

(2) 投票年齢／成年年齢の見直し等（附則第 3 条、附帯決議第 2 項）

憲法改正手続法は、日本国民で年齢満 18 年以上の者が投票権を有するとしている（第 3 条）。もっとも、附則第 3 条第 2 項において、年齢満 18 年以上満 20 年未満の者が国政選挙に参加等ができるまでは投票権年齢を 20 歳以上とすることとしている。

（法制上の措置）

第三条 国は、この法律が施行されるまでの間に、年齢満十八年以上満二十年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法（明治二十九年法律第八十九号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

2 前項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満十八年以上満二十年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間、第三条、第二十二条第一項、第三十五条及び第三十六条第一項の規定の適用については、これらの規定中「満十八年以上」とあるのは、「満二十年以上」とする。

附則の趣旨を発議者は、「諸外国では成年年齢に合わせて 18 歳以上の国民に投票権を与える例が非常に多いが、他方投票権年齢や選挙権年齢及びそれらの基礎となっている民法の成人年齢を引き下げるとは、我が国の他の法制度、社会制度への影響が非常に大きい¹⁹と述べるとともに、法制上の措置への対応については「公職選挙法と民法以外の法律については統一して見直すのが一番いいが、技術的に難しいこともあり今後の検討課題である。公職選挙法と民法というものは、きちんと変えた方がいい。さらに、強いて言えば公職選挙法の規定を変えるということが最低限の条件になるだろう²⁰と説明している。

なお、民主党は、投票権年齢を 18 歳以上とし公職選挙法、民法の規定等について検討を加えることとし、法律の施行の際に措置が講じられない場合であっても 18 歳以上の者は投票権を行使することができるとしていた²¹。

附則第3条に関連する附帯決議は、特別委員会で指摘された国民の意識調査等の必要性を踏まえ²²、「十分に国民の意見を反映させる」ことを併せて求めている。

2. 成年年齢に関する公職選挙法、民法等の関連法令については、十分に国民の意見を反映させて検討を加えるとともに、本法施行までに必要な法制上の措置を完了するように努めること。

平成19年5月18日の憲法改正手続法の第一次施行を受けて、政府は法令上の年齢条項について総合的な検討を行うため、内閣官房副長官（事務）を委員長とする「年齢条項の見直しに関する検討委員会」を設置した。同委員会は平成22年4月20日まで4回開催されているが、政府全体の取りまとめの段階には至っておらず、各府省で検討が行われている。公職選挙法の選挙権年齢も、総務省がこの一環として検討を行っていると考えられる。

民法の成年年齢について、法制審議会は平成21年10月28日の「民法の成年年齢の引下げについての意見」²³において、「成年年齢を18歳に引き下げるのが適当であるが、現時点で引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要である。法整備を行う具体的な時期については、関係施策の効果等の若年者を中心とする国民への浸透の程度やそれについての国民の意識を踏まえた、国会の判断に委ねるのが相当である」旨答申している。この問題については、いわば国会にボールが投げられた形となっている

なお、平成20年7月、政府は民法の成年年齢の引下げについて国民の意識を把握し、今後の施策の参考とするため、「民法の成年年齢に関する世論調査」を実施した²⁴。

両者については、政府の取組状況も踏まえ、（法のミニマムな要求とも考えられる）公職選挙法、民法それぞれの法制上の措置についての具体的な検討が必要とされる²⁵。

（3）最低投票率の検討（附帯決議第6項）

6. 低投票率により憲法改正の正当性に疑義が生じないように、憲法審査会において本法施行までに最低投票率制度の意義・是非について検討を加えること。

最低投票率とは国民投票成立のために必要な最低の投票率をいう。最低投票率をめぐる議論は、「最低投票率を必要とする回答が79%に達した」との世論調査結果が発表されたこともあり²⁶、参議院において特に活発な議論が行われた。

憲法改正手続法に最低投票率の規定はないが、発議者はこの理由として、①憲法第96条に規定する以上の加重要件として最低投票率を設けることの憲法上の疑義、②ボイコット運動の誘発、③国民に関心の低い、あるいは技術的な憲法改正案が成立しないことの懸念を、挙げている²⁷。また、参考人からは、④最低投票率を導入した場合の「民意のパラ

ドックス」発生の懸念も示された^{28,29}

他方、それぞれの論拠に対し、「憲法第96条に規定されていないことをもって最低投票率を排除しているという結論を導くことはできないだろう」(①)³⁰、「ボイコットも国民の意思表示の一つで反対の根拠になるとは思えない」(②)³¹、「字句修正にとどまる場合は構わないとするのは国民主権に反する」(③)³²、「極端な事例を殊更に取り上げて制度の問題とする根拠は薄い」(④)³³、とそれぞれ反論された。また、委員からは、最低投票率を設けないことは憲法改正のハードルを下げるものであるとの批判もなされた³⁴。

なお、民主党は最低投票率について、衆議院では憲法に規定がないことを根拠に消極的な姿勢を示していたが³⁵、参議院の特別委員会では「国会の裁量内であり、必要性について今後の検討課題として取り組んでいきたい」と述べている³⁶。

最低投票率の議論は、附帯決議が指摘するとおり、低投票率で行われた憲法改正のレジテマシー（正統（当）性）の問題が関わってくる³⁷。憲法改正の国民投票における投票率が極端に低いという事態は望ましいことではない。附帯決議の検討に当たっては、諸外国の制度状況も参考にしつつ、投票率を上げるための広報や国民投票運動の在り方とも関連づけて対応を考えることも必要となろう。

3. 憲法改正原案の発議と投票期日

(1) 関連性の判断基準の明確化／適切かつ慎重な判断（附帯決議第3項）

3. 憲法改正原案の発議に当たり、内容に関する関連性の判断は、その判断基準を明らかにするとともに、外部有識者の意見も踏まえ、適切かつ慎重に行うこと。

憲法改正原案の発議は、内容において関連する事項ごとに行う（国会法第68条の3）。この方式がとられたのは「一方で個別の憲法政策ごとに民意を問うという要請、他方で矛盾のない憲法体系を構築するという要請に応えたもの」³⁸である。アメリカの州レベルや、スイス（連邦憲法第194条第2項）、アイルランド（憲法第46条第4項）等で採用されている「シングルサブジェクトルール」が規定されたと考えることができるが^{39,40}、参考人からは「『関連する区分』の基準が必ずしも明確ではない」⁴¹との指摘もなされた。

憲法改正手続法は、関連性の判断の担保、不適切な発議を争う手段を規定していない。その理由は「歯止めをかけることは現状では考えにくく、あくまでも国会の良識で判断していく問題」⁴²と説明されているが、まさにそれ故に、現実に発議が行われる（た）場合に「国会の良識」に疑義が生じないように、附帯決議が指摘する、①判断基準の明確化（一般的な基準）と、②適切かつ慎重な判断（発議に当たったの具体的な適用）が求められる。

関連性の判断に際して外部有識者の知見を活用することについては、質疑者と発議者の間で認識が共有されているが⁴³、これとともに、「シングルサブジェクトルール」を採用する諸外国の状況を踏まえ、まず、一般的な基準作りが追求されることになろう。

(2) 国民投票の期日に両院の議決の不一致が生じた場合の調整 (附帯決議第4項)

4. 国民投票の期日に関する議決について両院の議決の不一致が生じた場合の調整について必要な措置を講じること。

国民投票の期日は、発議後速やかに国会の議決で定める(国会法第68条の6)。国会の議決を要する案件について、後議の議院が先議の議院の議決に同意しないときは、先議の議院は両院協議会を求めることができる(第87条)。もっとも、国会法の規定はここまでであり、両院協議会の協議が整わない場合には、国民投票の実施が不可能となる。

本附帯決議は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で行われた憲法改正の発議について、期日の議決の不一致のために国民投票が実施できない事態は望ましいものではないとの認識に立っている。投票期日の設定は国民への周知期間の設定でもあることから、憲法改正発議案の数、内容の複雑さ等を総合的に勘案して、両院で共通の認識を持ち、これを定めることができるよう、実際的な運用が行われる必要がある。

(3) 国会による発議の公示と中央選挙管理会による投票期日の告示の同日実施 (附帯決議第5項)

5. 国会による発議の公示と中央選挙管理会による投票期日の告示は、同日の官報により実施できるよう努めること。

国会が憲法改正案を発議したときは、両議院の議長はその旨を官報に公示する(国会法第68条の5第1項)。他方、投票期日は、国会の議決の後(第68条の6)、最後に可決した院の議長から内閣に送付し(第65条第1項)、内閣の通知を受けた中央選挙管理会が官報告示を行う(憲法改正手続法第2条第2項、第3項)。

制度設計上、発議の公示と投票期日の告示についてタイム・ラグが生じ得ることは否定できない。しかし、憲法改正の発議と国民投票期日の官報掲載が国民に対するオフィシャルな周知の第一歩であることに鑑みれば、あらかじめ国会、内閣、中央選挙管理会の連携により同日実施が可能となるよう具体的な手順を決めておくことが必要であろう。

4. 国民投票制度の運用

(1) 在外投票における投票機会の保障 (附帯決議第7項)

7. 在外投票については、投票の機会が十分に保障されるよう、万全の措置を講じること。

在外投票は、国民投票の期日前14日から6日までの間に在外公館長に提出する方法

(憲法改正手続法第 62 条第 1 項第 1 号)、又は、郵便等により送付する方法 (第 2 号) で行われる。

前者について期間内に投票を行わせることができないときは、更に投票を行わせないが (第 146 条)、国内の投票では「天災その他避けることのできない事故により投票ができないとき又は更に投票を行う必要があるとき」の繰延投票の制度が設けられている (第 71 条)。在外投票に繰延投票が適用されないことについて、在外投票の権利を切り捨てるものではないかとの指摘に対して発議者からは、同条の趣旨は「国外の支障は長期間にわたり継続する可能性があり、これに合わせて国内の開票も遅らせる不都合が生じ、弊害が生じることにある」⁴⁴ と説明された。

なお、在外投票については公述人から、郵便投票の簡素化及び在外電子投票の導入の検討等について言及もされたが⁴⁵、憲法改正のための国民投票の重要性に鑑みれば、在外投票においても可能な限り投票の機会を保障するのは当然の要請であり、国会における検討のほか、政府にも万全な措置を採ることが求められている。

(2) 国民投票の結果の告示における棄権の意思表示のための白票の明示 (附帯決議第 10 項)

10. 国民投票の結果告示においては、棄権の意思が明確に表示されるよう、白票の数も明示するものとする。

憲法改正については「投票における過半数の賛成」による承認が必要である (憲法第 96 条第 1 項)。同条の「過半数」の分母については学説上、有権者総数、投票総数、有効投票総数の対立があるが⁴⁶、憲法改正手続法は、これを「賛成の投票の数と反対の投票の数を合計した数」として有効投票総数とした (第 98 条第 2 項)。発議者は、その前提として「投票所に足を運んだ国民の意思をできるだけ酌み取り、可能な限り無効票を少なくする工夫をすることを基本とした」⁴⁷ と説明している (第 81 条で投票人の意思が明白である場合に投票を有効とするための措置が規定されている。)

特別委員会では、憲法改正手続法上は無効票として扱われる白票について、「反対か賛成かという意思表示ができないという意思表示」としての積極的な意味合いから、これを公表すべきとの指摘があり⁴⁸、発議者からも、「無効票の中の白票数を公表する方針である」⁴⁹ との考えが示されていた。

憲法改正手続法第 84 条が規定する「開票録」には「白紙投票」の記載欄が設けられているが (同法施行規則第 67 条 (開票録及び国民投票録の作成) を受けた別記 67 号様式 (開票録の様式))、「開票録」は法律上、保存が求められているのみである (第 85 条)。白紙票 (白票) の数の公表について、政府の考え方と実務上の対応ぶりについて確認することが必要であろう。

5. 国民投票広報協議会

国民投票広報協議会（以下「広報協議会」という。）は、憲法改正の発議があったときに当該発議に係る憲法改正案の国民に対する広報に関する事務を行うために国会に置かれる機関であり（国会法第102条の11第1項）、各議院の議員10人の委員から構成される（憲法改正手続法第12条第2項）。委員は各議院における各会派の所属議員数の比率により、各会派に割り当てて選任されるが、憲法改正の発議の議決において反対の表決を行った議員の所属する会派から委員が選任されないときは、各議院において、当該会派にも委員を割り当て選任するようできる限り配慮することとされている（第3項）。

広報協議会の所掌事務は、①国民投票公報（憲法改正案及びその要旨並びに憲法改正案に係る新旧対照表その他参考になるべき事項に関する分かりやすい説明並びに憲法改正案を発議するに当たって出された賛成意見及び反対意見を掲載）の原稿の作成、②投票記載所に掲示される憲法改正案の要旨の作成、③協議会及び政党等による放送及び新聞広告に関連する事務、④その他憲法改正案の広報に関する事務である（第14条第1項）。

広報協議会の組織、運営をめぐる多くが両院議長の協議等に委ねられているが、この中では、広報協議会による無料の広告放送及び新聞広告に係る事項が特に重要である。

●放送関係（両議院の議長の協議）

- ・ 広報協議会による憲法改正案の広報のための放送（憲法改正手続法第106条第1項）
 - － 意見の広告を行うことができる政党等の協議会への届出（第2項）
 - － 政党による憲法改正案に対する賛成又は反対の意見の無料放送（第4項）
 - － 政党による無料放送のための録音、録画を無料で行うことができる範囲等（第5項）
 - － 政党等が指名する団体による無料放送（第7項）

●放送関係（広報協議会と日本放送協会及び一般放送事業者との協議）

- ・ 日本放送協会及び一般放送事業者のラジオ放送又はテレビジョン放送の放送設備による憲法改正案の広報のための放送の回数及び日時（第106条第8項）

●新聞広告関係（両議院の議長の協議）

- ・ 広報協議会による新聞広告（第107条第1項）
 - － 政党等による憲法改正案に対する賛成又は反対の意見の無料広告（第4項）
 - － 政党等が指名する団体による無料広告（第6項）

（1）要旨の作成等における外部有識者の活用／客観性、正確性、中立性、公正性の確保（附帯決議第8項）

8. 国民投票広報協議会の運営に際しては、要旨の作成、賛成意見、反対意見の集約に当たり、外部有識者の知見等を活用し、客観性、正確性、中立性、公正性が確保されるように十分に留意すること。

憲法改正手続法は、国民投票公報の作成に当たり「憲法改正案及びその要旨並びに憲法改正案に係る新旧対照表その他参考となるべき事項に関する分かりやすい説明に関する記載等については客観的かつ中立的に行うとともに、憲法改正案に対する賛成意見及び反対意見の記載等については公正かつ平等に扱うものとする。」としている（第14条第2項）。

これと同趣旨の附帯決議が付されたのは、委員の構成が広報協議会の中立性に与える影響について活発な議論が行われたことが背景にあると考えられる⁵⁰。

また、附帯決議は外部有識者等の知見の活用にも言及しているが、特別委員会では、マスコミ等のノウハウの活用が必要である旨指摘があり、発議者からも「マスコミの現状、広告代理店の現状は国会議員がなかなか知り得ないところも多いことから専門家の意見を聴くあるいは専門家に委嘱することも場合によっては必要」との見解が述べられていた⁵¹。

なお、外部有識者等の活用は両議院の議長の協議（第17条）で定められると思われる。

（2）国民投票公報の早期かつ確実な配布／公式サイトを設置等、周知手段の工夫（附帯決議第9項）

9. 国民投票公報は、発議後可能な限り早期に投票権者の元に確実に届くように配慮するとともに、国民の情報入手手段が多様化されている実態にかんがみ、公式サイトを設置するなど周知手段を工夫すること。

広報協議会は、国民投票公報の原稿を国民投票の期日前30日までに中央選挙管理会に送付しなければならない。原稿は中央選挙管理会から都道府県の選挙管理委員会に送付され、印刷の後、投票期日の10日前までに配布される（憲法改正手続法第18条）。

国民投票の期日が、国会が憲法改正を発議した日から起算して60日以後180日以内で国会の議決した期日とされていることから（第2条）、投票期日の直前まで国民投票公報が投票権者に配布されないことに懸念が示されたが、発議者からは「最短60日で国民投票が行われると期日前30日までの選管への送付、10日までの配布とされざるを得ないが、時間的余裕がある限り期日前投票が開始するまでに配布するよう努めるのは言うまでもない」⁵²との認識が示された。また、公的サイトを立ち上げれば早期に情報の提供ができるとの指摘に対し、発議者も「広報協議会で議決し、国民投票公報と同じものであれば問題がないので、インターネットによる広報を行うことができる」⁵³としている。

国民投票公報は、広報協議会の行う無料の放送・新聞広告とともに公的な広報ツールであることから、国民投票公報の作成事務の標準化を行うとともに、広報協議会と中央選挙管理会、都道府県の選挙管理委員会との連携を図ること、公式サイトを始めとする周知手段の在り方について、両院間であらかじめ考え方を整理しておくことが必要であろう。

特別委員会では、憲法改正案の発議を行った国会（に置かれる広報協議会）が引き続き広報に携わること、委員の構成と中立性の関係等をめぐり、多くの質疑応答がなされた⁵⁴。広報協議会は憲法改正案について広報を行う唯一の公式な機関であり、その職責は極めて重い。附帯決議事項への対応はもとより、協議会の組織、運営等については前広にステークホルダー（日本放送協会及び一般放送事業者等）も交えて密接な協議を行う等、実務的にも詰めを行い、国民への広報がニュートラルに行われるよう万全を期す必要がある。

6. 国民投票運動とその規制

「国民投票運動」とは、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に勧誘する行為である（憲法改正手続法第 101 条第 1 項）。同法は、国民投票運動について、適用上の注意（第 100 条）、公務員等の国民投票運動の禁止（第 101 条から第 103 条まで）、国民投票に関する放送についての留意（第 104 条）、広告放送の制限（第 105 条）、協議会及び政党等による放送及び新聞広告（第 106 条、第 107 条）、公職選挙法による政治活動の規制との調整（第 108 条）、罰則（第 109 条から第 111 条まで、第 122 条、第 124 条、第 125 条）の規定を置いている。

（1）公務員の国民投票運動の規制

公務員の国民投票運動の規制については、投票事務関係者の国民投票運動の禁止（第 101 条）、中央選挙管理会の委員等の国民投票運動の禁止（第 102 条）、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 103 条）が規定されており、このうち、第 103 条の違反以外には罰則が科される（第 122 条）。

ア 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の規制の基準の明確化等（附帯決議第 11 項）

11. 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の規制については、意見表明の自由、学問の自由、教育の自由等を侵害することとならないよう特に慎重な運用を図るとともに、禁止される行為と許容される行為を明確化するなど、その基準と表現を検討すること。

公務員の国民投票の規制のうち多くの議論が行われたのは、公務員等及び教育者の地位利用による国民投票の禁止規定（憲法改正手続法第 103 条）である。同条の趣旨について、発議者は、まず、公務員の国民投票運動について「原則的に自由に行われるべきものであるが、全体の奉仕者として、その身分に応じ、国民投票運動の公正を図るため最小限の規制を設ける必要がある」との基本認識を示した上で、「公務員（等及び教育者）に対して、地位利用の意味を、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することと明確にした上で、これを禁止している」⁵⁵と説明した。

もともと、同条に対しては、500 万人に及ぶとされる対象となる公務員等及び教育者への萎縮効果に懸念が示されるとともに、「どのような行為が許され、どのような行為が許されないか不明確である」との指摘もなされたが、発議者は、「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すると具体的かつ明確に規定している」⁵⁶と答弁した。もともと、公述人からも「表現の自由、学問の自由、政治活動の自由等が真に保障されるか不安に感ずる」⁵⁷として対象とする行為の明確化が

求められている。

本条を含む国民投票運動の規定を適用するに当たっては、そもそも「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ない」とされているが（第 100 条）、以上のような議論を踏まえ附帯決議に重ねて盛り込まれたと考えられる。憲法審査会においては、特別委員会での議論も踏まえ更に議論を積み重ねていくことになる。

イ 公務員の政治的行為の制限に関する検討（附則第 11 条）

（公務員の政治的行為の制限に関する検討）

第十一条 国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法（昭和二十二年法律第二百十号）、地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

憲法改正手続法附則第 11 条は、法律施行までに、公務員の政治的行為の制限に関して検討し、必要な措置を講ずることを国に求めている。同条について発議者は、「国民投票運動の公正を図るために身分に応じた最小限の規制を設け、他方、特定の公職の候補者を支持するなどの政治目的を持った組織的な署名運動などは全体の奉仕者たる公務員にふさわしくないので、両者の切り分けについて法律施行までに必要な法制上の措置を講ずることとした」⁵⁸と説明しているが、これを具体的に示すと次のとおりである。

国家公務員法第 102 条第 1 項は「職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則⁵⁹で定める政治的行為をしてはならない。」と規定し、これを受けて人事院規則 14-7（政治的行為）は、政治的目的（8 類型）、政治的行為（17 類型）を定義しているが、国民投票運動と明確にバッティングするものはない（なお、「注 63」を併せて参照）。他方、地方公務員法第 36 条第 2 項は「職員は、…公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。…」とした上で、政治的行為の中に「公の選挙又は投票における勧誘運動（第 1 号）」「署名運動の企画、積極的な関与（第 2 号）」「寄附金その他金品の募集への関与（第 3 号）」「文書又は図画の地方公共団体の庁舎等への掲示等（第 4 号）」「その他条例で定める政治的行為（第 5 号）」を挙げており、国民投票運動が明らかにこれに抵触する。すなわち、両法律のアンバランスを是正し⁶⁰、関連法律について法制上の措置を講ずることが必要となる。

法制上の措置を講ずるに当たっての発議者の基本的な考え方は、国家公務員法については「国民投票運動が触れないという前提で立法している」⁶¹としつつも、「人事院規則の解釈になるが、この中で政治の方向に影響を与えるという意図で特定の政策を主張

し又はこれを反対するということからは、国民投票についての意見の表明、勧誘は、こういう目的から除くみたいな形の手当てをしておかなければならないと思う^{62,63}、地方公務員法については、「本文の目的と同項第1号の行為を抜いていくことになる。この目的のところでは他の目的も併せたものという形で同項第2号、第3号、第4号みたいな行為をどうするか詰めていくことが必要と思う⁶⁴、とそれぞれ認識を示している。

この点について民主党は、「憲法改正の発議の日から投票日までの間、国家公務員法、地方公務員法等 35 法律に規定される公務員の政治的行為の制限等に関する規定について、国民投票運動及び憲法改正に関する意見の表明並びにこれらに必要な行為に適用しない」としていたが⁶⁵、発議者は、「国民投票運動にかこつけた政治的目的を持った行為が許されるような疑義が生じることがあってはいけない」との観点からこの考え方には否定的である⁶⁶。

国家公務員法及び地方公務員法については、発議者の見解をベースに議論を始めることとなると思われる。また、その他の法令については、法律の類型ごとに具体的な対応について検討することとなろう。なお、民主党案の「除外」という考え方に関して、「除外したものを更に除き返す」というアプローチ⁶⁷の可能性も検討の対象となろう。

(2) テレビ及びラジオの有料広告規制の在り方の検討（附帯決議第13項）

13. 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。

憲法改正手続法は、一般放送業者等に対して、国民投票に関する放送について放送法第3条の2第1項の規定（放送事業者は国内放送の放送番組の編集に当たり、①公安及び善良な風俗を害しないこと、②政治的に公平であること、③報道は事実をまげないですること、④意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること、を求めている）の趣旨に留意を求めるとともに（第104条）、テレビ及びラジオの有料広告については、国民投票の期日前14日に当たる日から、広報協議会が行うもののほか禁止している（第105条）。

ア 有料広告規制

有料広告の規制（禁止）期間については、当初自民党・公明党、民主党ともに、投票期日前の7日間としていた。

自民党・公明党は後にこれを14日間としたが、その趣旨は、①報道内容の適正化は言論市場の自浄作用に委ね、原則として規制を設ける必要はない、②しかしながら、国民の感情に訴えて扇情的なものとなる可能性のあるスポットCMについては一方で広告主の表現の自由をできる限り尊重し、他方で財力による不平等が生じるおそれ等を総合的に勘案する必要がある、③期日前投票が2週間前に始まることを踏まえれば、2週間とするのが妥当である⁶⁸、ということである。

民主党は、その後、「期日前投票は既に投票期日の2週間前から始まっていることや、多額の資金を要するテレビの有料広告については財力の多寡による不平等が生じる」⁶⁹ことを理由に憲法改正の発議の日から全面禁止することとした⁷⁰。また、同様の理由で全面禁止を求める見解は、この他にも委員からも述べられた⁷¹。

放送事業者たる参考人からは、①投票直前は憲法改正に関する議論が最も活発的になされるべきであって、主権者たる国民の関心も最も高まる時期であること、②テレビやラジオが国民の情報取得の大きな手段であることを考えたときに、これを利用した広報活動を一切禁止することは主権者たる国民の正しい判断の道を損ねることになりかねない、との理由で、規制が盛り込まれたこと自体反対である旨の意見が表明された⁷²。

イ 自主的な努力（自律的な取組）

憲法改正手続法には本附帯決議が言及する「自主的な努力」の文言はないが、特別委員会においては多くの議論が行われた。放送事業者である参考人からは、国民投票に関する放送についての留意（第104条）をめぐる、「放送事業者は放送法に基づく既に自律的な取組を行っており、新たな規定を設ける必要は全くなく、たとえそれと同じことが国民投票法に盛り込まれるとしても、看過できない」「当該規定が一般放送事業者、民間事業者だけに限定されていることも違和感がある」⁷³との指摘や、「投票日直前の期間における広告放送については放送事業者の自主的、自律的な判断と対応の尊重」が求められた⁷⁴。この点、同条について「新たな法規制を設けたものではない」⁷⁵とする発議者側の認識と乖離がある。

テレビ及びラジオの有料広告は、憲法21条が保障する報道の自由、国民の知る権利との関係で重要である。特に憲法改正という、国民が「制度化された憲法制定権力」を行使するための情報に関わるものであることから、情報の自由な流通の最大限の尊重を図るとともに、情報提供の適正性のバランスも考慮する必要がある。検討を行うに当たっては、国民に対する広報の在り方そのものに遡り、投票行動のパターンも検証を行うことが必要となろう。さらに、放送事業者である参考人から示された「賛否の放送量がなるべく同じくらいになるよう工夫することも含めて、民間事業者を交えた形で自主的な取組として更に検討すべき点がある」⁷⁶との考え等も踏まえ、広報協議会の行う無料広告放送の在り方等も含めた幅広い検討が求められよう。

（3）罰則についての構成要件の明確化、法制上の措置（附帯決議第12項）

12. 罰則について、構成要件の明確化を図るなどの観点から検討を加え、必要な法制上の措置も含めて検討すること。

およそ刑罰法規については構成要件の明確性が要請されるが（憲法第31条）、本附帯決議が付されたのは、組織的多数人買収及び及び利害誘導罪（憲法改正手続法第109条）の

構成要件をめぐる議論が背景にあると考えられる。

(組織的多人数) 買収罪(第1号)について発議者からは当初、「人を選ぶ選挙運動と国家の基本法制のあり方を選択する国民投票運動との差異にかんがみて、その対象を社会常識的な行為を逸脱する悪質な行為に限定した」⁷⁷と、基本的なコンセプトが示されていた。また、同号の構成要件は衆議院での修正により更に限定が加えられたが、この点について発議者は、「対象を極めて悪質な行為に限定するよう、七重の縛りを掛けている」⁷⁸と説明した。もっとも、本条について公述人から「いかなる場合が買収、利益誘導に当たるかも明確でない」⁷⁹との指摘もなされ、規制対象の徹底的な絞り込みがかえって構成要件の明確性に懸念を生じさせてしまったとの見方もできよう。

利害誘導罪(第2号)に関連しては、一読して分かるような文章に変えていくべきとの指摘がなされたが、発議者は「法的安定性の観点から、公選法の規定を前提に積み重ねられてきた解釈・判例などの従来の法体系を利用する形を取っており、将来公選法のルールを全体として見直す際に、国民投票法制も整合性を持って分かりやすく見直すということができないのではないか」⁸⁰との認識を示した。

本附帯決議は微妙な表現ぶりであるが、憲法審査会では特別委員会で表明された意見も勘案の上、更に検討を行うことが求められることになるよう。

(4) 罰則適用に当たっての公職選挙運動との峻別、慎重な運用(附帯決議第14項)

14. 罰則の適用に当たっては、公職選挙運動の規制との峻別に留意するとともに、国民の憲法改正に関する意見表明・運動等が萎縮し制約されることのないよう慎重に運用すること。

国民投票運動と罰則の関係の考え方は、(3)でも触れた「人を選ぶ選挙運動と国家の基本法制のあり方を選択する国民投票運動との差異にかんがみて、その対象を社会常識的な行為を逸脱する悪質な行為に限定した」ということにあるが、附帯決議はこれを踏まえて両者の取締りの質的な相違を十分配意した罰則の適用を政府に求めている。

また、国民投票運動と選挙運動の期間が重なる場合について、憲法改正手続法は公職選挙法の政治活動の規制等の規定との調整規定を置き、国民投票運動を行うことができるとしている(第108条)。委員からは、両者が同時期に行われる場合の国民投票運動に名を借りた買収行為が生じることについて懸念が示されたが、発議者、政府参考人(総務省自治行政局選挙部長)ともに、罰則の適用において切り分けが可能である旨答弁している⁸¹。もっとも、参考人からは、「一方で厳しい選挙規制と一方で緩い運動が並列することは大変区別が付きにくく、混乱する」との考えも示されている⁸²。

本決議事項の名宛人は憲法審査会ではないが、憲法審査会においては、国民投票運動の本質を踏まえ、政府の運用についての考え方、そして実際に国民投票が行われる場合には運用状況に十分注視していく必要がある。

むすびにかえて

日本国憲法の施行から 64 年余が経過している。この歩みは戦後の我が国の歩みそのものであり、「吉田ドクトリン」が憲法の実践に大きな役割を果たすとともに、政治、経済社会、文化の構造自体に大きな影響を与えて来た歴史とすることができるかもしれない。

他方、冷戦の終焉や 9. 11、さらにグローバリゼーション、情報革命、イノベーションの大きなうねりは、従来の世界の構造そのものを根本的に変化させており、これに対応していくために、我が国の国の在り方が問われ続けている。

我が国では、現在、本年 3 月 11 日に発生した東日本大震災からの復興に向けて国を挙げた取組を行っている。東日本大震災は我が国にとって新たな、そして大きな時代区分を画するものであるが、これを契機として、立場の違いは様々であるものの、憲法や国の在り方について多くの議論が行われるようになっている。

本稿は「憲法改正手続法の課題」について整理したが、憲法審査会においては、このような国内外の情勢を踏まえ、憲法とその運用状況等についての広範な議論、国の在り方について根本的かつ骨太な議論が行われるであろう。

1 憲法改正手続法の経緯、国会論議等については、『立法と調査』所収の次の論文を参照。岩波祐子・薬師寺聖一「憲法改正国民投票～主要論点を巡る議論～」第255号（平18.5）／岩波祐子「憲法改正国民投票法案～日本国憲法の改正手続に関する法律案～」第267号（平19.4）／宮下茂・諸橋邦彦「日本国憲法の改正手続に関する法律案をめぐる議論～参議院日本国憲法に関する調査特別委員会の活動経過～」第270号（平19.7）

2 参議院憲法審査会規程については、政木広行「参議院憲法審査会規程」『立法と調査』第317号（平23.6）を参照。

3 第166回国会参議院本会議録第17号8頁（平19.4.16）

4 それぞれの項目は次のとおり。「Ⅱ すう勢である意見」新しい人権の憲法上の明記／プライバシー権／環境権／内閣総理大臣・国務大臣の就任資格／予算単年度主義／今後の憲法調査会。「Ⅲ 主な論点のうち意見が分かれた主要なもの」前文の理念・内容／元首／第9条第2項の改正の要否／集団的自衛権を認めることの是非／自衛隊の憲法上の明記／国際貢献の憲法上の明記／緊急・非常事態法制／人権と公共の福祉との関係／権利と義務／外国人の参政権／表現の自由／政教分離／内閣の在り方・機能強化／首相公選制／憲法裁判所制度／私学助成の憲法上の明記／会計検査院／住民投票制／道州制／改正要件。なお、憲法調査会の報告書については、澤村典子・薬師寺聖一「日本国憲法に関する調査会報告書の概要（上）（下）」『立法と調査』第249号（平17.7）及び第250号（平17.9）を参照。

5 本会議の定足数については、三分の一とする見解（一般の議事と同様とする）と三分の二とする見解（憲法改正の発議の議事については一般の議事よりも慎重・厳格に扱うべきであるし、議決の要件たる三分の二以上の賛成という要件は三分の一以上の定足数では満たすことができないのであるから、その議事の定足数も総議員の三分の二以上であることを要するとする）がある（佐藤功『憲法（下）[新版]』（有斐閣 昭 59.4）1257, 1258 頁）。

6 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第7号13頁（平19.4.26）

- 7 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 8 頁 (平 19. 5. 9)
- 8 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号 (その 1) 21 頁 (平 19. 5. 11)
- 9 『平成 19 年版 参議院改革の経緯と実績』(参議院事務局)
- 10 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 16 頁 (平 19. 4. 17)
- 11 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 16 頁 (平 19. 4. 17)
- 12 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号 (その 1) 21 頁 (平 19. 5. 11)
- 13 民主党は、2006 年 5 月 17 日の「日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る発議手続及び国民投票に関する法律案 (仮称)・大綱」において、憲法審査会において採択された請願について、その内容を憲法審査会提出の憲法改正案として提出するとの考えを示していた。
- 14 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 11 頁 (平 19. 4. 17)
- 15 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 11 頁 (平 19. 4. 17)
- 16 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 9 号 (その 1) 21, 22 頁 (平 19. 5. 8)
- 17 民主党の日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案 (以下「民主党案」という。なお、本稿においては衆議院における民主党の修正案の考え方が取り入れられている「第 166 回国会参第 5 号」を、便宜比較の対象としている。) は、①国民投票の対象については、憲法改正のほか、国政における重要な問題のうち憲法改正の対象となり得る問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題に係る案件とし、国政問題国民投票の結果は国及びその機関を拘束しないこととする (第 1 条、第 137 条)。法律施行までに、国政問題国民投票に関し、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な法制上の措置を講ずる (附則第 4 条) としていた。このような「直接民主制の補完的導入」という考え方は、同党の「憲法改正国民投票法制に係る主な論点 (2005 年 4 月 25 日)」で触れられていた。
- 18 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 3 頁 (平 19. 4. 16)
- 19 第 166 回衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 4 号 2 頁 (平 19. 3. 29)
- 20 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 13, 14 頁 (平 19. 4. 17)
- 21 民主党案第 3 条、附則第 3 条
- 22 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 4 号 24 頁 (平 19. 4. 19)、同第 9 号 (その 2) 2, 3 頁 (平 19. 5. 8)
- 23 < <http://www.moj.go.jp/content/000069850.pdf> >
- 24 < <http://www8.cao.go.jp/survey/h20/h20-minpou/index.html> > を参照。調査項目は「1 18 歳、19 歳の日本人に関する意見」「2 成年年齢の引下げに関する認知度」「3 契約を一人でできる年齢に関する意識」「4 親権に服する年齢に関する意識」「5 養子をとることができる年齢に関する意識」「6 婚姻年齢に関する意識」である。「2」の質問に当たっては、資料—民法上の制度を概説すると共に、「昨年、「日本国憲法の改正手続に関する法律」が成立し、国民投票の投票権者の範囲が 18 歳以上と定められたことをきっかけとして、現在、民法で定められている成年の年齢を 18 歳に引き下げるべきかどうか、政府の審議会等で議論されています。」と記載されたものを提示し、対象者によく読んでもらった上で、「引下げの議論の認知度」「引下げの議論に関する関心度」「成年年齢と飲酒・喫煙年齢、選挙年齢との関係の認知度」を問うている。
- 25 なお、先に触れた「民法の成年年齢の引下げについての意見」に別添された「民法の成年年齢の引下げについての最終報告書」< <http://www.moj.go.jp/content/000069850.pdf> > においては、成年年齢と選挙年齢

との関係につき「民法の成年年齢を引き下げることなく、選挙年齢を引き下げるとは理論的には可能であり、選挙年齢と民法の成年年齢とは必ずしも一致する必要はないものの、特段の弊害がない限り、一致していることが望ましい」としている（3～5頁）。

26 『朝日新聞』（平 19. 4. 19）

27 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 7 頁（平 19. 4. 16）

28 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 5 号 7 頁（平 19. 4. 23）

29 最低投票率を 40 %に設定した場合、投票率が 35 %で投票者の 80 %が賛成した場合、有権者に占める賛成の割合は 28 %になる。一方、投票率が 40 %を満たし、賛成率 60 %で成立した場合賛成の割合は 24 %になる。このように、国民投票が成立しない場合の方が賛成者の割合が高いという事態が生じる。

30 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 3 号 9 頁（平 19. 4. 18）

31 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 6 号（その 2） 4 頁（平 19. 4. 25）

32 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 6 号（その 2） 8 頁（平 19. 4. 25）

33 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 11 号 12 頁（平 19. 5. 10）

34 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号（その 1）、31, 32 頁（平 19. 5. 11）

35 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 5 号 10 頁（平 19. 4. 12）

36 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 24 頁（平 19. 5. 9）

37 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 20 頁（平 19. 4. 17）

38 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 11 頁-12 頁（平 19. 4. 16）

39 「シングルサブジェクトルール」とは、改正案作成の際には、一回の投票に付される改正案は、複数の論点を含んではならないという、原則をいう。福井康佐「国民投票による憲法改正の諸問題」『大宮ローレビュー』第 6 号（2010 年 2 月）96 頁

40 福井康佐「国民投票による憲法改正の諸問題」『大宮ローレビュー』第 6 号（2010 年 2 月）105 頁

41 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 6 号（その 2） 5 頁（平 19. 4. 25）

42 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 17 頁（平 19. 4. 17）

43 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号（その 1） 19 頁（平 19. 5. 11）

44 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号（その 1） 10, 11 頁（平 19. 5. 11）

45 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 12 号（その 2） 4 頁（平 19. 5. 11）

46 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ【第 4 版】』（有斐閣 平 18. 3）396 頁

47 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 5 頁（平 19. 4. 17）

48 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 7 号 14 頁（平 19. 4. 26）

49 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 7 号 14 頁（平 19. 4. 26）

50 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 5 号 6 頁（平 19. 4. 23）、第 6 号 19 頁（平 19. 4. 25）

51 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 8 頁（平 19. 5. 9）

52 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 18 頁（平 19. 4. 17）

53 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 18, 19 頁（平 19. 4. 17）

- 54 前者について第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 6 号 17 頁（平 19. 4. 25）。
後者について第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 6 頁（平 19. 5. 9）
- 55 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 3 頁（平 19. 4. 16）
- 56 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 10, 11 頁（平 19. 4. 16）
- 57 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 6 号（その 2） 18 頁（平 19. 4. 25）
- 58 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 3 頁（平 19. 4. 16）
- 59 国家公務員制度改革基本法（平成 20 年法律第 68 号）を受けて平成 23 年 6 月 3 日に提出された国家公務員法等の一部を改正する法律案（閣法第 74 号）では、「政治的行為」については人事公正委員会規則（人事公正委員会は、人事院に代えて内閣府の審議会等として設置）によって定めることとされている。
- 60 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 7 号 5 頁（平 19. 4. 26）
- 61 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 12 頁（平 19. 5. 9）
- 62 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 10, 11 頁（平 19. 5. 9）
- 63 人事院規則 14-7（政治的行為）の政治的目的を定義する第 5 項中、第 5 号では「政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。」と規定されているが、「人事院規則（14-7）の運用方針について（昭和 24 年 10 月 21 日 人事院事務総長）」によれば、「本号にいう「政治の方向に影響を与える意図」とは、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意図をいう。「特定の政策」とは、政治の方向に影響を与える程度であることを要する。（以下略）」とされている。国家公務員法について「国民投票運動が触れないという前提で立法している」との発言（注 61）と併せて考えると、「手当て」の要否は微妙である。
- 64 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 10, 11 頁（平 19. 5. 9）
- 65 民主党案第 101 条
- 66 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 12 頁（平 19. 5. 9）
- 67 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 12 頁（平 19. 5. 9）
- 68 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 4 頁（平 19. 4. 16）
- 69 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 2 頁（平 19. 5. 9）
- 70 民主党案第 106 条
- 71 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 9 頁・10 頁（平 19. 4. 16）等
- 72 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 4 頁（平 19. 4. 27）
- 73 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 3, 4 頁（平 19. 4. 27）
- 74 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 5 頁（平 19. 4. 27）
- 75 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 2 号 8 頁（平 19. 4. 17）
- 76 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 8 号 5 頁（平 19. 4. 27）
- 77 第 164 回国会衆議院本会議録第 33 号 5 頁（平 18. 6. 1）
- 78 第 166 回国会参議院本会議録第 17 号 1 頁（平 19. 4. 16）
- 79 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 9 号（その 2） 6 頁（平 19. 5. 8）
- 80 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 10 号 3, 4 頁（平 19. 5. 9）
- 81 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 6 号（その 1） 10 頁（平 19. 4. 25）
- 82 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第 5 号 7 頁（平 19. 4. 23）