

憲法改正等国民投票制度をめぐる議論

～参議院憲法調査会の活動経過～

憲法調査会事務局 みやした 宮下 しげる 茂 ことおか ・琴岡 えいいち 英一

参議院憲法調査会は、平成12年1月20日に設置されて以来、日本国憲法について広範かつ総合的な調査を行い、第162回国会の平成17年4月20日には、5年3か月の調査の結果を「日本国憲法に関する調査報告書」としてまとめ、議長に提出した。本報告書では憲法調査会において憲法改正手続の議論を続けるべきとする意見が、自民、民主、公明の3党がおおむね一致した意見であり、すう勢であるとしている。

そこで、第163回国会及び第164回国会では、憲法改正手続において最も重要である国民投票制度について主に調査を行った。以下では、その概要を紹介する。

第163回国会における議論

1. 主に国民投票制度

(1) 各会派からの意見陳述

平成17年10月12日、主に国民投票制度について各会派が意見陳述を行った。

ア 国民投票法の必要性

国民投票法を制定してこなかったことは立法府の怠慢であり、早急に整えることが立法府の重大な責任である、立法不作為は法の不整備により具体的な権利侵害があるときに問題となるが、憲法改正権が侵害されて国民投票法制定を要求する世論が起きているかは疑問であるなどの意見が出された。

イ 発問方式を一括とするか個別とするか

一括がいいとは思いますが、本調査会も含めて議論を深めるべきである、個別の条文ごとに賛否の意思表示をできる方式とすべきであるなどの意見が出された。

ウ 投票運動の在り方及びその規制

言論や表現の自由が最大限に尊重されなければならない、公務員や教育者を含めて、運動規制ゼロが原則との立場に立つべきであるなどの意見が出された。

(2) 参考人からの意見聴取

10月19日、主に国民投票制度について参考人からの意見聴取及び質疑を行った。

隅野隆徳氏（専修大学名誉教授）は、フランスでは権力者とその統治を正当化するための人気投票あるいは信任投票をプレビシットと呼び、通常の国民投票と区別して警戒を強めてきた、有権者の過半数を最低投票率とすることが憲法の安定のために不可欠である、憲法改正案を国会が過半数で発議できるようにすることは少数意見保障の観点から問題があるなどの意見を述べた。只野雅人氏（一橋大学大学院法学研究科教授）は、主権者は国民投票で二者択一で意思表示をせざるを得ないので、国民投票の前に国会や世論による討

議を十分に確保することが憲法からも強く要請されている、国民投票は候補者が当選を争うものでなく全国的規模で幅広い問題が問われるので、自由な運動が重要である、投票権者の年齢を18歳以上とすることは国際比較で合理性があるなどの意見を述べた。

2. EU（欧州連合）における国民投票制度

（1）参考人からの意見聴取

10月26日、EU（欧州連合）における国民投票制度について参考人からの意見聴取及び質疑を行った。

大野博人氏（朝日新聞外報部長）は、国の指導者にとって国民投票は厄介な制度であるが、フランス、オランダでは義務的でないにもかかわらず実施したのは、EUという全く新しい共同体の民主主義に正統性を付与するには、できる限り直接市民に問うべきであろうという判断や覚悟が背景にあるなどの意見を述べた。土生修一氏（読売新聞東京本社国際部次長）は2005年にフランス、オランダの国民投票において批准反対の民意が示されたことを受け、欧州憲法条約の批准手続が事実上凍結されたことにより、法律的な裏付けがなくても、国民投票は影響力を有することが示された、フランスでは国民投票の際、特別な運動規制はなく、今回、主要政党が全部賛成しているにもかかわらず、テレビ討論会や街頭ポスターの状況からは、賛否の議論が拮抗している印象を受けたなどの意見を述べた。

第164回国会における議論

3. スイス及びフランスにおける憲法事情等

（1）海外派遣議員からの報告聴取及び委員相互間の意見交換

第163回国会閉会後の11月、スイス連邦及びフランス共和国における憲法事情並びに欧州連合における欧州憲法条約への対応等の調査のため海外派遣が行われた。これを受けて、第164回国会の平成18年2月22日、海外派遣議員から報告を聴取した後、委員相互間の意見交換を行った。

スイスでは、(1)国民投票制度は立法過程の重要な一部を成していると同時に、市民にとって非常に重要な権利とされており、国民投票制度のメリットは国民が法律に合意したという点で納得が得られやすく、民意の裏付けがあるという点で正当性が高いことである、(2)国民投票の議題を国民に知らせるための小冊子が配布され、議案や政府の見解だけでなく政府見解に反対する意見や政治的に中立な立場から記述した解説も掲載される、(3)個人又は団体が行う運動には国民投票運動であるという理由で特別の規制はないが、テレビ、ラジオを通じた広告は禁止されている、フランスでは、(1)憲法が人民は代表者を通じて及び国民投票により主権を行使すると定めており、問題によっては直接に国民が意思表示をして主権を行使できる、(2)有権者に対して欧州憲法条約条文を掲載したリーフレットと政府の立場を説明した説明書を送付するとともに、政党に投票運動のための助成金を支出した、(3)同条約が国民投票で否決された背景として、政府への不信、市民の理解

不足などが指摘されたなどの報告がなされた。

ア 国民投票の対象

重要な国政問題を対象に含めるべきでないとする立場から、スイスとフランスの国民投票は、時代のスピーディーな変化に対応する制度改革にブレーキを掛ける方向で働いている、我が国は代議制を基本としており、重要事項についての民意を衆議院選挙で問うことを慣行とすることを検討すべきとの意見が出された。一方では、対象に含めるべきとする立場から、統治構造の根幹法と憲法附属法も国民投票の対象とすべきである、代表制と国民投票の関係を吟味した上で重要問題も国民投票に掛けるのが時代の要請であるなどの意見が出された。

イ 投票用紙への記入方法

フランスでは投票用紙の賛成又は反対の欄にチェックを付けているが、スイスでは賛成又は反対を手書きで記入させており、投票方法が意思の明確性、結果の正当性にどうつながるかを議論する必要があるなどの意見が出された。

4. 憲法改正等国民投票制度の主要論点

(1) 各会派からの意見陳述

4月19日、憲法改正等国民投票制度の主要論点について各会派が意見陳述を行った。

ア 国民投票の対象

一般的国民投票は立法権に影響を与え、何らかの形で国会を縛ることになるので憲法改正国民投票に限定すべきであるとの意見が出された。一方では、民主主義発動の一つの表れが重要な国政問題に対する国民の権利行使であり、一般的国民投票制度をつくるべきであるとの意見が出された。

イ 投票権者の範囲

投票権者と選挙権者を一致させるべきとの立場から、両者で年齢等が異なれば名簿調製や在外投票等で実務的な困難が生じる、17年の衆参各議院による欧州各国現地調査では各国の投票権者の年齢は18歳以上であるが、選挙権者の年齢と一致しているとの意見が出された。一方では、必ずしも一致させる必要はないとの立場からは、国政選挙の資格要件である20歳以上と横並びで考える必要は全くない、国民が最大限に参加できるよう投票権者はできるだけ範囲を拡大すべきなどの意見が出された。

ウ 投票運動の在り方及びその規制

投票の公正確保のため、公務員や教育者がその地位を利用して行う運動は禁止すべきであるとの意見が出された。一方では、公務員や教育者の地位利用による投票運動は国家公務員法等の政治活動の制限規定で足り、新たな制約を設けるべきではない、憲法改正国民投票は憲法15条に基づく公職選挙法とは異なり96条に基づくものであり、選挙運動規制を安易に国民投票制度に横滑りさせることは慎まなければならない、憲法改正反対の少数派に対し公平な運動を保障する観点から公費助成の在り方も重要であるなどの意見が出された。

エ メディアに対する規制及びその活用

報道機関に対する規制は憲法 21 条の表現の自由との関連からも原則自由とすべきである、投票期日直前のテレビ等のスポットコマーシャルは禁止すべきである、大きな団体や国会議員を多数抱えている政党が議員数に比例して活用時間等で有利に扱われるという方法は公平なのかという議論もあり、小さな団体や少数政党がメディア活用から排除されたり差別的取扱いをされないよう配慮すべきなどの意見が出された。

(2) 委員相互間の意見交換

4月26日、委員相互間の意見交換を行った。

ア 憲法改正の限界

限界がないとする立場から、現行憲法も明治憲法の改正手続によって改正されており、同一性を損なう改正はできないという考えは取らないとの意見が出された。一方では、限界があるとする立場からは、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義などは改正できない、憲法 96 条が規定している改正の領域を超えている全面改正や新憲法の制定は、96 条の改正手続ではできないなどの意見が出された。

イ 国民投票制度の必要性

必要とする立場から、憲法を国民で制定するという世論が高まっており、国民投票法を直ちに制定すべきである、憲法に国民投票が規定されているのに国民投票法制が存在しないのは、立法府が責任を全うしていないとの意見が出された。一方では、不要とする立場からは、国民投票法が制定されていないことが怠慢あるいは立法不作為という状況ではない、自民党新憲法草案が提示されている状況下で、中立公正な国民投票法が制定できるのか疑問であるなどの意見が出された。

ウ 国民投票の対象

憲法は国会を唯一の立法機関としており一般的国民投票の導入自体が憲法改正を必要とする、一般的国民投票はムードに流されるというような危険性が常に付きまとうので、慎重になるべきであるとの意見が出された。一方では、重要国政問題に関して国会がその旨を議決した場合には、国民投票に付することができる法制を制定すべきであるなどの意見が出された。

エ 投票権者の年齢

20 歳以上とすべきとの立場から、独立して自らの意思で考えることができるという意味から 20 歳以上が目安になる、投票権者名簿を常に作成しておく実務上のコストを考えると選挙人名簿を使わざるを得ないとの意見が出された。原則 18 歳以上とすべきとの立場からは、国民投票は国の形を決めるので原則 18 歳以上とし、未成年者の人権にかかわる憲法改正の場合など、案件に応じて、両議院の議決によって年齢要件を下げることができるようにすべきであるなどの意見が出された。

オ メディアに対する規制及びその活用

報道機関から正確な情報を得られるシステムをつくるため、自主規制を明記していく必要がある、メディア規制を必要最小限にすると同時に、国の予算あるいはメディア側の協力により国民に周知を図るべきであるなどの意見が出された。