

憲法改正国民投票における最低投票率

～検討するに当たっての視点～

憲法審査会事務局 みやした しげる
宮下 茂

1. はじめに

憲法改正手続は憲法 96 条において規定されており、この手続を具体化した法律が平成 22 年 5 月 18 日に完全施行された、「日本国憲法の改正手続に関する法律」（通称は憲法改正手続法、国民投票法等、多様であるが、以下では、国民投票における課題に関して述べるので、「国民投票法」という。）である。

国民投票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においては平成 19 年 5 月 11 日、自民、民主及び公明の 3 党派共同提案に係る附帯決議が行われた¹。この 6 項においては、「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」とされており、憲法改正国民投票における最低投票率制度の意義・是非について検討を加えないまま、期限から 1 年以上が経過したことになる²。

最低投票率制度とは、国民投票の結果、あらかじめ定めておいた投票率に達しなかった場合に、国民投票を不成立とする制度、すなわち、投票結果から法的効果を何も発生させない制度である。憲法改正国民投票が不成立となれば、憲法改正案は承認されない。

国民は国家の主権者であり、憲法改正案の是非を最終的に決定する権能を有している。しかし、憲法改正国民投票において投票率が低いならば、国民の意思が十分に明確でなく、憲法改正の正統性に疑問が発生する。

そこで、本稿では、最低投票率制度の導入が憲法上容認されるのか、導入する場合に発生すると指摘されている問題、最低投票率を具体的にどのような数値に設定するのか、という順序で整理する。

2. 最低投票率制度の導入は憲法上容認されるか

(1) 最低投票率制度の導入を容認し難い理由

国民投票法案（自公両党案）発議者は、最低投票率制度の導入を憲法上容認し難いとしている。

その理由の第一は、憲法96条において、最低投票率制度の導入を容認する旨が明記されていないことである³。

第二は、憲法96条において、「憲法改正に関して法律で定める」とされていないので、国民投票法に最低投票率制度を盛り込むわけにはいかないことである⁴。なお、最高裁判所裁判官の国民審査に関して規定している79条においては、国民「審査に関する事項は、法

律でこれを定める」とされているので、最低投票率制度の導入を容認する旨が憲法に明記されていないとしても、最高裁判所裁判官国民審査法32条に最低投票率制度を盛り込んでよい。

第三は、日本の憲法はいわゆる硬性憲法であり、憲法改正手続が通常法律改正手続より厳格とされているので、最低投票率制度まで導入するならば過重となることである⁵。すなわち、通常法案は、憲法95条の「一の地方公共団体のみに適用される特別法」が住民投票での過半数の同意も必要であることを除いて、56条において原則として、衆参各議院の出席議員の過半数の賛成で成立すると規定されている。これに対し、96条において、憲法改正は衆参各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が発議し、国民に提案してその承認を経なければならず、この承認には、国民投票において、その過半数の賛成を必要とするとされている⁶。このように、憲法が既に硬性憲法であるので、最低投票率制度まで導入することは過重な要件となる。比較憲法的に見て、各議院の総議員の3分の2以上の賛成という発議要件はかなり高いハードルであり、これに対して、例えば50%の最低投票率という要件を更に課すことは、憲法の安定性と可変性のバランスを安定性、つまり不変性に大きく傾けることになり、国民主権の権力的契機の発現を制限することにつながるとの指摘がある⁷。

(2) 最低投票率制度の導入が容認される理由

最低投票率制度の導入は憲法上容認されるとする立場もある。

その理由の第一は、最高裁判所裁判官の国民審査に関して規定している憲法79条において、最低投票率制度の導入を容認する旨は明記されていないが、国民審査法32条に最低投票率制度を盛り込んでいることである⁸。だとすれば、憲法96条において、最低投票率制度の導入を容認する旨が明記されていないとしても、国民投票法に最低投票率制度を盛り込んでよい。

第二は、内閣法制局が憲法起草時に作成した「憲法改正草案に関する想定問答」において、最低投票率制度の導入は憲法上容認される旨の答弁が用意されていたことである⁹。

第三は、憲法96条において明記されていない事項を、国民投票法に盛り込んでいることである。例えば、衆参各議院での憲法改正の審議に関して、両院協議会を開く規定を盛り込んでいる¹⁰。まして、憲法改正国民投票において投票率が低いならば、国民の意思が十分に明確でなく、憲法改正の正統性に疑問が発生するのであり、そのことに鑑みれば、最低投票率制度の導入も可能であると考えられる¹¹。

なお、かなり多くの学説において、最低投票率制度の導入は容認される旨が憲法上明記されていないとしても、導入してよいとされている¹²。新聞社が行った世論調査の結果によれば、約79%又は約74%が最低投票率制度の導入が必要であると回答している¹³。

(3) 最低投票率制度を導入している諸外国における憲法上の明記

最低投票率制度を導入している諸外国のうち、最低投票率制度が憲法上明記されている国と、明記されていない国が同数程度であるとの指摘がある¹⁴。すなわち、前者は、カザフスタン、韓国、コロンビア、ポーランド及びロシアであり、後者は、ウズベキスタン、

セルビア、パラグアイ、ペルー及びリトアニアである¹⁵。

なお、憲法を立案する際に参考とした米国各州において、州憲法改正のための州民投票は、憲法に明記された事項のみで実施されているとの指摘がある¹⁶。

3. 最低投票率制度を導入する場合に発生すると指摘されている問題

(1) 最低投票率制度の導入がボイコットを誘発する可能性

ア 最低投票率制度がボイコットを誘発した可能性のある実例

国民投票法案（自公両党案）発議者は、最低投票率制度を導入すると、国民投票を不成立とすることを目的として、ボイコットが行われる可能性があることを挙げている¹⁷。国民投票におけるボイコットとは、反対派が、国民投票に付された案件に反対するため、又は国民投票の実施に抗議するため、国民に呼び掛けて、集団的に投票を棄権することである。

最低投票率制度が導入されている場合に、反対派が国民投票においてボイコットを行い、投票率が最低投票率に達しないために、国民投票が不成立となった例として、イタリアで1990年に実施された国民投票と¹⁸、旧ソ連の一部であったモルドバで2010年に実施された憲法改正国民投票がある¹⁹。

イタリアで1990年に実施された、狩猟の規制等三案件に関する国民投票において、反対派がボイコットを行った。その結果、三案件の国民投票とも投票率が42%程度にとどまり、50%の最低投票率に達しないために、国民投票が不成立となった。賛成率は92%程度に上った。一方、モルドバで2010年に実施された、大統領公選制を導入するための国民投票でも、反対派がボイコットを行った。投票率が約30%となり、3分の1の最低投票率に達しないので、国民投票が不成立となった。賛成率は約88%に上った。

これらの例は、国民投票法案（自公両党案）発議者が懸念するとおり、最低投票率制度がボイコットを誘発した実例である可能性がある。

一方で、賛成派が国民投票を強行したので、反対派がボイコットを行い、国民投票を不成立とした場合である可能性もある。だとすれば、最低投票率制度を導入しておくことで、賛成派に対して議会において審議を尽くすよう促す効果があるとも言える。

イ 最低投票率制度がないにもかかわらずボイコットが行われた参考例

最低投票率制度がないにもかかわらずボイコットが行われた例として、北アイルランドで1973年に実施された住民投票と²⁰、沖縄県で平成8年に実施された県民投票がある²¹。

北アイルランドで1973年に実施された住民投票においては、賛成派が「北アイルランドが英国に帰属する」ことの是非を問う住民投票を強行し、英国による北アイルランド統治を最終的に確定させることを目指した。しかし、反対派は、北アイルランドがアイルランド共和国に帰属すべきであるとの立場から、アイルランド共和国で国民投票を同時に実施することを求めて、ボイコットを行った。投票の結果、投票率は約59%、賛成率は約99%で案件が承認された。一方、沖縄県で平成8年に実施された県民投票においては、賛成派が「日米地位協定の見直し及び米軍基地の整理縮小」の是非を問う県民投

票を開始し、全県民的な賛成を得ることで、日米両国政府に対して米軍基地政策の大幅な転換を迫ろうとした。しかし、反対派は、米軍基地12か所の返還が合意されたので、この合意をまず実施すべきであると主張して、ボイコットを行った。投票の結果、投票率は約60%、賛成率は約89%で案件が承認された。

これらの例を見ると、最低投票率制度を導入していなくても、ボイコットは行われる可能性があり、最低投票率制度とボイコットの関連は必ずしも明らかでない。

(2) 専門的、技術的な憲法改正案の国民投票が不成立になりやすくなる可能性

国民投票法案(自公両党案)発議者は、裁判官報酬の引下げ、私学助成のような専門的、技術的で、国民の関心が低い憲法改正案を国民投票に付する場合に投票率が低くなるので、国民投票が不成立になりやすくなることを挙げている²²。衆参各議院議員ならば憲法改正案が専門的、技術的であっても、必要性を容易に理解し関心が高いが、国民はそうでないと懸念しているのであろう。

ただ、裁判官報酬の引下げ、私学助成のような憲法改正案に対する国民の関心が低いとする根拠は十分に明らかでない。

(3) 「民意のパラドックス」の発生によって多くの賛成者を無視する事態

最低投票率制度を導入すると、「民意のパラドックス」が発生すること、すなわち、国民投票が不成立となった場合の賛成者数が、成立した場合の賛成者数よりも多いという事態が発生することが挙げられている²³。

民意のパラドックスの例として、最低投票率を50%として導入した場合に、投票率が45%、賛成割合が80%で、投票権者の36%が賛成しても、国民投票は不成立となるが、投票率が60%、賛成割合が55%で、投票権者の33%が賛成すれば、国民投票が成立して憲法改正案が承認されることが挙げられる²⁴。

ただ、民意のパラドックスの例は異なる二つの国民投票の結果比較であるので、特定の一つの国民投票が民意のパラドックスに該当するか否かは、それだけでは判断できない事柄である。また、民意のパラドックスの指摘が多くの賛成者を尊重する考え方を含意するのであれば、最低投票率制度における多くの国民の意思を尊重する考え方に通じる面を有していると言える。

(4) 投票する人に委任するとの棄権者の意思の尊重

国民投票法案(自公両党案)発議者は、最低投票率制度を導入すると、投票する人に委任するとの棄権者の意思に反することを挙げている²⁵。

ただ、日本においては国民投票が1回も実施されたことがないので、国民投票での棄権者の意思は不明である。なお、最近の衆参各議院議員選挙や、フランス、オランダ、アイルランドの国民投票が実施された後の世論調査の結果を見ると²⁶、棄権した理由として「投票した人に委任する」との回答項目は設定されていないが、「投票より重要な用件があった」、「投票先が分からない」、「投票に関心がない」等の回答が多い。

(5) 選挙で最低投票率制度を導入していないこととの関係

衆参各議院議員選挙で最低投票率制度を導入していないのに、憲法改正国民投票では導入してよいのかという疑問も挙げられている²⁷。国民投票において憲法改正案の賛否を選択するのと同様に、選挙では候補者を選ぶこともあり、国民投票は選挙と類似して見えるからであろう。

ただ、公職選挙法95条において法定得票数制度が規定され、例えば、衆議院小選挙区選出議員選挙では有効投票総数の6分の1以上の得票数が当選に必要であり、最低投票率制度が投票権者のうちある割合以上の投票者を必要とすることと類似しているとも言える。

反面で、憲法改正国民投票が憲法96条に明記され、衆参各議院議員選挙が47条等に規定されており、国民投票法案（自公両党案）発議者も、国民投票が選挙とは本質的に異なると述べている²⁸。これらを踏まえると、選挙で最低投票率制度を導入していなくとも、国民投票では導入してよい可能性がある。

4. 最低投票率として設定すべき具体的な数値

最低投票率制度に関する最も重要かつ困難な問題は、何か。それは、最低投票率として設定すべき具体的な数値であると考えられる。

例えば、参議院で民主党が発議した国民投票法案において、最低投票率制度は盛り込まれていなかった。その理由として、参議院民主党案発議者は、最低投票率制度を導入する必要はあるが、具体的な数値について、最低投票率を50%、60%のように過度に高く設定するとボイコット等で憲法改正案の承認を困難にしてしまう一方で、過度に低く設定すると意味がないので、更に検討するためであると述べている²⁹。

最低投票率制度を導入するならば、国民の意思を十分に明確とし、「憲法改正を正統なものとする」よう、具体的な数値を設定する必要がある。言うまでもなく、憲法96条は「憲法改正があり得る」ことを前提としているので、この前提を尊重する必要もある。

最低投票率の数値を設定するに当たっては、諸外国の最低投票率、国内外の住民投票における最低投票率、衆参各議院議員選挙における投票率を参考にする必要があるだろう。また、最低投票率制度が会議における定足数制度と類似しているとの指摘もあるので³⁰、会議における定足数、さらには、選挙における投票率向上策も参考にする必要があるだろう。

例えば、第一に、諸外国の最低投票率を見ると、51%がパラグアイ、50%がウズベキスタン、イタリア、カザフスタン、韓国、セルビア、ベラルーシ、ポーランド及びロシア、35%がウルグアイ、25%がコロンビアである³¹。

第二に、日本弁護士連合会は、憲法改正の重要性や硬性憲法とされている趣旨から、最低投票率を少なくとも3分の2とすることを求めている³²。

第三に、日本の住民投票においては、最低投票率を2分の1とする事例が少なくない³³。また、スーダン南部の分離独立の是非を問う住民投票が2011年1月に実施され、その最低投票率は60%であった³⁴。

第四に、最近の衆参各議院議員選挙における投票率のうち、最も低い平成7年の参議院

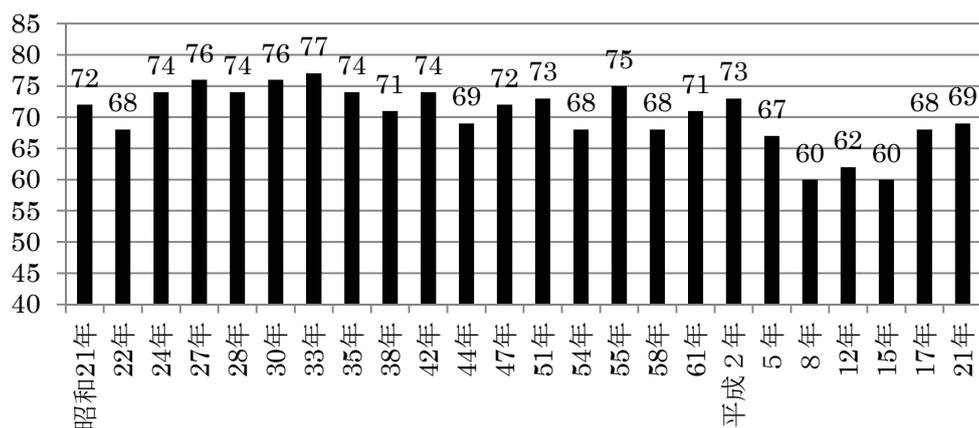
議員選挙は約45%、二番目に低い4年は約51%、三番目に低い13年は約56%であった（図表1、2を参照）。憲法改正国民投票と衆参各議院議員選挙の重要性を考慮すれば、選挙における投票率は最低投票率の数値を設定するに当たって、大いに参考となる。

第五に、会議における定足数を見ると、憲法56条において、衆参各議院本会議の議決は総議員の3分の1以上の出席とされている。国会法49条において委員会の議決は委員の半数以上の出席とされ、91条において両院協議会の議決は各議院の委員の3分の2以上の出席とされている。会社法309条1項において、株主総会の決議が原則として議決権の過半数を有する株主の出席とされている。

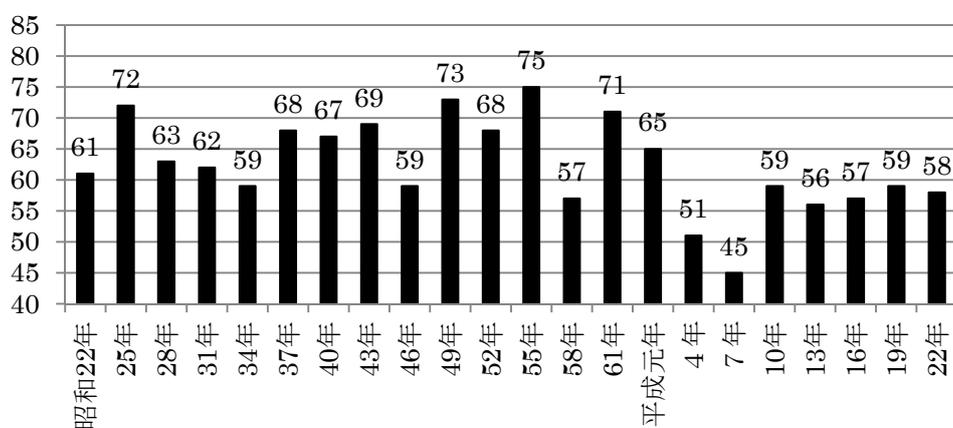
ところで、選挙における投票率向上策として、投票所をショッピングセンターや駅構内に設置すること（図表3を参照）、投票時間の延長等が実施されている³⁵。効果的な投票率向上策を提案し、実施するならば、過度に低い投票率の発生を回避できるので、憲法改正を正統なものとする最低投票率の数値を設定しやすくなる。

なお、最低投票率制度を導入する場合には、技術的な課題も検討する必要がある³⁶。

図表1 衆議院議員総選挙（選挙区）投票率の推移（単位：％）



図表2 参議院議員通常選挙（選挙区）投票率の推移（単位：％）



（出所）「目で見る投票率」『総務省ホームページ』（平22.3）4、5頁
 <http://www.soumu.go.jp/main_content/000090286.pdf>

図表3 選挙において投票所をショッピングセンターや駅構内に設置した例

市区	ショッピングセンター	市区	駅構内
秋田県秋田市	イオンモール秋田	秋田県秋田市	J R 秋田駅
千葉県市川市	ダイエー市川店	茨城県石岡市	J R 石岡駅
千葉県市川市	市川妙典サティ	長野県松本市	J R 松本駅
東京都葛飾区	イトーヨーカドー亀有店	東京都府中市	京王電鉄府中駅
神奈川県横浜市	ららぽーと横浜	神奈川県横浜市	相模鉄道二俣川駅

(出所) 三谷潤二郎(岡山県倉敷市選挙管理委員会事務局)「期日前投票に係る諸問題について」全国市町村国際文化研修所『平成21年度専門実務研修レポート』(平21.11)3頁
 <<http://www.jiam.jp/specialreport/pdf/07.pdf>>

* * * * *

今後は、憲法改正国民投票における最低投票率制度の意義・是非に関して、検討が深まることが期待される。

¹ 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)32、33頁(平19.5.11)
² 参議院憲法特別委員会が行った国民投票法案に対する附帯決議を根拠として、政府は、最低投票率制度の意義・是非に関して、各議院の憲法審査会において検討されるとしている(「参議院議員藤末健三君提出日本国憲法の改正手続に関する法律に関する質問に対する答弁書」(内閣参質170第32号、平20.10.10)『参議院ホームページ』(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/170/touh/t170032.htm>))
³ 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)8頁(平19.4.25)(船田元衆議院議員(自民党)・国民投票法案(自公両党案)発議者(国会議員の肩書は発言当時のもの。)の発言)
⁴ 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17頁(平19.4.18)(葉梨康弘衆議院議員(自民党)・国民投票法案(自公両党案)発議者の発言)
⁵ 前掲脚注3
⁶ 憲法立案までの過程を見ると、連合国軍総司令部(GHQ)当初案は憲法改正をより厳重に制限していたとも言える。国会は二院制でなく、国民投票も実施されないが、憲法改正には4分の3以上の国会議員の賛成が必要であるとされていたからである。すなわち、「憲法は、制定されて10年が経過する1955年までは、すべて改正してはならない。10年が経過した後は、国会の特別会を召集して改正について検討することができる。その後も10年ごとに、改正について検討するため国会の特別会が開かれる。憲法改正は、国会の3分の2以上の多数による提案がなければ発議されず、国会の4分の3以上の多数による議決がなければ承認されない」とされていた。
 当初案の目的は、日本人が民主主義を新たに獲得したものの、身に付けないうちに失ってしまうことがないようにすることであった。しかし、当初案には批判もあり、その論拠の第一は、自由主義的な憲法は、それを運営し得る責任感のある国民の存在を前提として立案されるべきであること、第二は、次世代の日本人による改正の自由を制約すべきでないこと、第三は、憲法には永続性のみならず、弾力性や簡明さも必要であることである(高柳賢三(東京大学教授、成蹊大学学長、内閣の憲法調査会長)ほか『日本国憲法制定の過程II 解説—連合国軍総司令部側の記録による—』(有斐閣 昭47.11)274、275頁)。
⁷ 福井康佐(大官法科大学院大学教授)「国民投票による憲法改正の諸問題」『大宮ローレビュー』6号(平22.6.18)114頁(<http://www.omiyalaw.ac.jp/library/lawreview/No.6/No.6-fukui.pdf>)
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3号12頁(平19.4.18)(前川清成参議院議員(民主党)の発言)
⁹ 「電子展示会 日本国憲法の誕生 資料と解説4-4」『国立国会図書館ホームページ』(http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/04/118/118_112r.html)。ただし、政府が、想定問答を答弁として述べることはなかった。政府は現在、最低投票率制度の導入に関してどのような見解であるのか、政府に質問する必要がある。
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4号15頁(平19.4.19)(仁比聡平参議院議員(共産党)の発言)
¹¹ 憲法改正を困難にしすぎると可変性がなくなり、憲法が違憲的に解釈、運用されてしまい、逆に、憲法改正

を容易にしすぎると安定性がなくなる危険がある。憲法の可変性と安定性の両立を図るため、硬性憲法とされている（芦部信喜（東京大学名誉教授）『憲法 第五版』（岩波書店 平 23.3）381 頁）。ただ、例えば、憲法 11、97 条において、基本的人権は、「侵すことのできない永久の権利」であると明記されており、言うまでもなく、衆参各議院議員や国民の多数意思であっても奪い取ることが許されないのが、最高の安定性が要求されている。憲法のいずれの規定に着目するかによっても、可変性と安定性の強弱が異なるので、最低投票率制度の導入をどのくらい容認しやすいのかも異なる可能性がある。

¹² 「最低投票率 違憲ではない」『朝日新聞』（平 19.5.11）（高見勝利上智大学法科大学院教授の意見）、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）23 頁（平 19.5.8）（山口二郎北海道大学大学院教授の発言）、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 4 頁（平 19.4.23）（江橋崇法政大学教授の発言）、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）5 頁（平 19.5.8）（西原博史早稲田大学社会科学総合学院教授の発言）、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 3 頁（平 19.5.10）（小澤隆一東京慈恵会医科大学教授の発言）、松井茂記（大阪大学名誉教授）『日本国憲法 第 3 版』（有斐閣 平 19.12）76 頁、阿部照哉（大阪学院大学教授）『憲法』（青林書院 平 3.3）286 頁、内藤光博（専修大学教授）「発議方式・投票方式と承認の要件」『法学セミナー』634 号（平 19.10）48 頁、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）6 頁（平 19.5.11）（三輪隆埼玉大学教育学部教授の発言）、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）6 頁（平 19.4.25）（網中政機名城大学法学部教授の発言）、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）22 頁（平 19.5.8）（隅野隆徳専修大学名誉教授の発言）、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）（藤野美都子福島県立医科大学医学部教授の発言）、及び第 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 11 頁（平 19.4.23）（竹花光範駒澤大学法学部教授の発言）。

なお、最低投票率制度の導入が憲法上容認し難いとするのは、小林節（慶應義塾大学法学部教授・弁護士）「本質的論点から逃げずに議論せよ」『新聞研究』（平 19.8）15 頁、及び第 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 11 頁（平 19.4.23）（福井康佐成蹊大学法学部非常勤講師の発言）

¹³ 「最低投票率「必要」8割」『朝日新聞』（平 19.4.17）、及び「憲法改正、低投票率なら無効に」『毎日新聞』（平 19.4.23）

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 4 号 5、6 頁（平 19.4.19）（藤末健三参議院議員（民主党）の発言）

¹⁵ 高見勝利（上智大学法科大学院教授）「国民投票法 先送りされた重要問題」『世界』（平 19.9）57 頁

¹⁶ 福井・前掲脚注 7

¹⁷ 前掲脚注 3

¹⁸ 福井康佐（大宮法科大学院大学教授）『国民投票制』（信山社出版 平 19.3）107、115 頁

¹⁹ 「モルドバ 国民投票が不成立」『東京新聞』（平 22.9.7）

²⁰ 福井・前掲脚注 18 132、133、152 頁

²¹ 江上能義（早稲田大学大学院公共経営研究科教授）「沖縄の県民投票」『琉球大学政策科学・国際関係論集』（平 10.3）4、8、10、12、18、20 頁<<http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/bitstream/123456789/11467/1/No1p1.pdf>>

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 3 号 11 頁（平 19.4.18）（保岡興治衆議院議員（自民党）・国民投票法案（自公両党案）発議者の発言）

²³ 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）（福井康佐成蹊大学法学部非常勤講師の発言）

²⁴ 福井・前掲脚注 7

²⁵ 前掲脚注 3

²⁶ 財団法人 明るい選挙推進協会『第 44 回 衆議院議員総選挙の実態』（平 18.3）38 頁<<http://www.akaruisenkyo.or.jp/066search/pdf/44syu.pdf>>、『第 20 回 参議院議員通常選挙の実態』（平 17.3）43 頁<<http://www.akaruisenkyo.or.jp/066search/pdf/20san.pdf>>、「フランスにおける 2005 年の国民投票後の調査」『EU（欧州連合）ホームページ』7 頁<http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl1171_en.pdf>、「オランダにおける 2005 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』6 頁<http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl1172_en.pdf>、及び「アイルランドにおける 2008 年の国民投票後の調査」『EU ホームページ』8 頁<http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf>

²⁷ 福井・前掲脚注 23

²⁸ 保岡興治「18 歳投票権が問いかける法体系の整合性」『都市問題』98 巻 7 号（平 19.7）10 頁、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）25 頁（平 19.5.11）（保岡興治衆議院議員（自民党）・国民投票法案（自公両党案）発議者の発言）、第 165 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 8 号 8 頁（平 18.12.7）（加藤勝信衆議院議員（自民党）・国民投票法案（自公両党案）発議者の発言）、第 164 回国会衆議院本会議録第 33 号 7 頁（平 18.6.1）（枝野幸男衆議院議員（民主党）の発言）、第 163 回国会

衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第3号2頁(平17.10.13)(高見勝利上智大学大学院法学研究科教授の発言)、及び第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第9号(その2)15頁(平19.5.8)(山口二郎北海道大学大学院教授の発言)

²⁹ 第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第12号(その1)15頁(平19.5.11)(小川敏夫参議院議員(民主党)・国民投票法案(参議院民主党案)発議者の発言)

³⁰ 高見・前掲脚注15 56頁。この指摘においては、憲法改正国民投票における最低投票率制度が憲法改正案の可決要件でなく、国民投票の成立要件であることが付言されている。すなわち、最低投票率に達しなかった場合には、国民投票が不成立となり、憲法改正案は未決、ペンディングになったにすぎない。逆に言えば、主権者である国民が憲法改正案に対する判断をまだ明示していないのであるから、諸般の事情を考慮して一定の猶予期間を置いて、再度の国民投票が実施されるはずである。とは言っても、再度の国民投票でも最低投票率に達しなかった場合には、国民が憲法改正案を承認する意思がないとみなして、否決の法的効果を付与することも立法政策的には可能であろうし、望ましいであろう。もとより、最初の国民投票が不成立となった場合に、同様の効果を付与することも可能であろうと述べられている。比較制度的には、本文中のイタリアで1990年に実施された国民投票等を見ると、再度の国民投票は実施されておらず、否決の効果が付与されているようである。

³¹ 衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局『衆憲資第71号 各国の国民投票に関する調査結果の概要(未定稿)』(平17.10)7頁<[http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi071.pdf/\\$File/shukenshi071.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/shukenshi071.pdf/$File/shukenshi071.pdf)>

³² 日本弁護士連合会『憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する意見書』(平18.8)7頁<<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/060822.html>>

³³ 「常設型住民投票条例一覧」『国民投票/住民投票情報室ホームページ』(<<http://www.ref-info.net/ju/jo-usetsu1.html>>)

³⁴ 「スーダン南部、独立確実」『読売新聞』(平23.1.16)

³⁵ 国民投票の投票率向上策はほかにも考えられる。例えば、その第一は、広報の経費と人員を確保するとともに、投票運動に対して手厚く支援し、国民に多様かつ的確な情報を提供することである。広報に関するアイデアとして、①国民の多くが日常生活や仕事等で頻繁に往来するショッピングセンター、駅構内、交差点等に「国民投票広報室」を設置し、広報と賛否両派の説明員等が常駐して、訪問してきた国民各自に最も必要な情報を提供すること、②企業、学校等の十分な協力を得て、多くの広報ボランティアを募集すること、③音楽等のイベントを主催し、その合間に広報と賛否両派の説明員が国民投票に対する関心を高めることが挙げられる。

第二は、投票日を平日、例えば水曜日とし、投票のための休日とすることである。諸外国の選挙の投票日を見ると、月曜日がカナダとノルウェー、火曜日がデンマークと米国、水曜日が韓国、木曜日が英国、土曜日がオーストラリアである(「世界の投票日」『私たちの広場』304号(平21.1)15頁(<<http://www.akaruisenkyo.or.jp/061mag/hiroba304.pdf>>))。

第三は、教育の一環として、投票権年齢に達しない年少者全てが模擬投票を行うことである。コスタリカでは、このような模擬投票を大統領選挙の当日に実施している(「コスタリカ」『私たちの広場』310号(平22.1)23頁(<<http://www.akaruisenkyo.or.jp/061mag/hiroba310.pdf>>))。沖縄県の県民投票でも8割以上の高校生が模擬投票に参加した(江上・前掲脚注21 11、12頁)。年少者による模擬投票に触発されて、投票権者の関心と投票率が高くなるものと期待される。

第四は、郵便やパソコンによる投票である。スイスでは、国民投票の投票全体のうち約8割を郵便投票が占めている(第164回国会参議院憲法調査会議録第1号2頁(平18.2.22)(関谷勝嗣参議院憲法調査会長(自民党)の発言))。

第五は、投票義務制度の導入である。アルゼンチン、オーストラリア、ベルギー等が選挙で投票義務制度を導入している(「選挙で投票しないと罰金」『私たちの広場』291号(平18.11)13頁(<<http://www.akaruisenkyo.or.jp/061mag/pdf/hiroba291.pdf>>))。日本においても、多数説は選挙権の性格に関して公務の側面もあるとしており(いわゆる二元説。芦部・前掲脚注11 253頁)、導入できるようなも見える。ただし、憲法15条1項において、選挙権が「国民固有の権利である」とされているので、棄権する自由が容認されると考えられる。国民投票法3条でも「投票権」とされ、権利として位置付けられているところである。

³⁶ 最低投票率制度を導入する場合の技術的な課題の一つは、投票率の算出式を検討しておくことである。なぜならば、国民投票法98条2項において、投票総数が有効票(賛成票と反対票の合計)のみであるとされているからである。投票率の算出式において、除数を投票当日の投票権者数とした上で、被除数に無効票を含めるか否かを検討する必要がある。

また、最低投票率に達しなかった場合の投票結果の扱いを検討しておく必要がある。諸外国の国民投票では、本文中のイタリアで1990年に実施された国民投票等のように、賛否割合を含む投票結果を公表する場合がある。しかし、日本の住民投票では、事実上の効果の発生を回避するためなのか、住民投票条例において開票しない旨が規定されている事例が少なくない(前掲脚注33)。