

「3つの宿題」への対応

— 日本国憲法の改正手続に関する法律の一部改正 —

憲法審査会事務局 佐藤 哲夫

1. はじめに

日本国憲法の改正手続に関する法律（以下「憲法改正手続法」という。）は平成19年5月14日に成立し、平成22年5月18日に完全施行された。このとき、憲法改正手続法の附則に①公職選挙法の選挙権年齢（以下「選挙権年齢」という。）、民法の成年年齢（以下「成年年齢」という。）等についての検討・法制上の措置、②公務員の政治的行為の制限に関する検討、③憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討の3点が規定され、いわゆる「3つの宿題」として残されることになった。

このうち、①及び②は憲法改正手続法の成立後完全施行までの3年間に法整備を行うこととされたが、この期限を過ぎても残されたままであった。③は同附則の施行後速やかに検討・措置することとされたが、①及び②と同様残されたままとなっていた。

この「3つの宿題」に対応し、憲法改正手続を整備するために、平成26年4月8日、日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案（第186回国会衆第14号）（以下「憲法改正手続法改正案」という。）が衆議院に提出され、衆議院・参議院での審議を経て、同年6月13日成立した。

本稿では、憲法改正手続法改正案の提出の経緯と概要に触れた後、国会における主な議論について、法律案の発議者との議論を中心に紹介することとしたい。

2. 法律案提出の経緯と概要

(1) 提出の経緯

憲法改正手続法は、完全施行された後も「3つの宿題」のうち、選挙権年齢等について、法制上の措置が講じられておらず、憲法改正手続法附則第3条第2項¹の規定が字義どおりに適用できない不安定な状態にあり²、国民投票が実施できるかどうか判然としない状態に置かれている³とされていた。このような状況下において、平成23年10月の衆議院・参議

¹ 憲法改正手続法（改正前）附則第3条第1項：国は、この法律が施行されるまでの間に、年齢満18年以上満20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29年法律第89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。同第2項：前項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満18年以上満20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3条、第22条第1項、第35条及び第36条第1項の規定の適用については、これらの規定中「満18年以上」とあるのは、「満20年以上」とする。

² 第180回国会参議院憲法審査会会議録第1号5頁（平24.2.15）

³ 第183回国会衆議院憲法審査会会議録第11号2頁（平25.6.6）

院の憲法審査会委員の選任以降⁴、各政党各会派、衆議院・参議院の憲法審査会等において、「3つの宿題」への対応についての議論が行われてきた。

この間、「3つの宿題」に関する協議が進まないことから、平成25年5月16日、衆議院において、維新⁵が独自に憲法改正国民投票の投票権年齢（以下「投票権年齢」という。）を選挙権年齢等に先行して18歳に引き下げることを内容とする、日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案（第183回国会衆第14号）を提出した⁶。

その後も議論は続けられ、平成26年4月3日、自由民主党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党、生活の党及び新党改革の8党⁷によって、法案提出に当たっての確認書（以下「8党確認書」という。）が交わされ、衆議院に議席を有しない新党改革を除いた7党によって共同提出することが合意された。

平成26年4月3日

確認書

自由民主党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党、生活の党及び新党改革は、日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案に関し、下記の項目について合意に至ったことを確認する。

記

- 1 選挙権年齢については、改正法施行後2年以内に18歳に引き下げることを目指し、各党間でプロジェクトチームを設置することとする。
また、改正法施行後4年を待たずに選挙権年齢が18歳に引き下げられた場合には、これと同時に、憲法改正国民投票の投票権年齢についても18歳に引き下げる措置を講ずることとする。
- 2 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規定の違反に対し罰則を設けることの是非については、今後の検討課題とする。
- 3 地方公務員の政治的行為について国家公務員と同様の規制とすることについては、各党の担当部局に引き継ぐこととする。

⁴ 衆議院では、第171回国会の平成21年6月11日に衆議院憲法審査会規程が制定され、参議院では、第177回国会の平成23年5月18日に参議院憲法審査会規程が制定されたが、両院とも、第179回国会の平成23年10月20日まで委員は選任されていなかった。

⁵ 脚注8参照。

⁶ 日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案（第186回国会衆第14号）が衆議院に共同提出された際の平成26年4月3日に維新から撤回の申出がなされ、4月10日の衆議院憲法審査会において撤回が許可されている。

⁷ 政党名はすべて当時のものをいう。以下同じ。

- 4 改正法施行に当たり、国民投票運動を行う公務員に萎縮的効果を与えることとならないよう、政府に対して、配慮を行うことを求める。
- 5 一般的国民投票制度の在り方については、衆参の憲法審査会の場において定期的に議論されることとなるよう、それぞれの幹事会等において協議・決定する。

以上

この合意を受けて、自民、公明、民主、維新、みんな、結い、生活の7党派⁸により、4月8日、憲法改正手続法改正案が衆議院に共同提出された。

本改正案は、衆議院において、憲法審査会における審査の結果、5月8日に可決され、5月9日の本会議で可決された後、参議院に送付された。参議院においては、憲法審査会における審査の結果、6月11日に可決され、6月13日の本会議で可決、成立した。

なお、衆議院・参議院の憲法審査会において、それぞれ本改正案に対して附帯決議⁹が付されている。

(2) 概要

憲法改正手続法改正案は、憲法改正手続法制定時の附則に定められた3つの課題、いわゆる「3つの宿題」に可及的速やかに対応し、憲法改正の手続を整備しようとするものであり、その概要は次のとおりである。

日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案 概要

1 選挙権年齢等の18歳への引下げ関係

(1) 国民投票の投票権年齢に係る経過措置規定等の削除及び検討条項の再規定

- ① 既に期限が徒過している憲法改正国民投票の投票権年齢に係る経過措置規定等（制定法附則3条）を削除する。
- ② 選挙権年齢等の引下げ（公職選挙法、民法等の改正）については、改めて、「改正法施行後速やかに、投票権年齢と選挙権年齢の均衡等を勘案し、必要な法制上の措置を講ずるものとする」旨の検討条項を、改正法附則に設ける。

⁸ 党派名の略称は、それぞれ、自由民主党、公明党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、みんなの党、結いの党及び生活の党を指す。いずれも衆議院における党派名ですべて当時のものをいう。以下同じ。

⁹ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第5号35,36頁（平26.5.8）

第186回国会参議院憲法審査会議録第8号11,12頁（平26.6.11）

なお、衆議院・参議院での附帯決議には、それぞれ8党確認書の各項目の内容を受けた項目が盛り込まれている。

(2) 経過措置

改正法施行後4年を経過するまでの間、憲法改正国民投票の投票権年齢は、「20歳以上」とする。

2 公務員の政治的行為に係る法整備関係

(1) 純粋な勧誘行為及び意見表明についての国家公務員法等の特例並びに組織的勧誘運動の企画等に係る検討条項

- ① 公務員が行う国民投票運動については、賛成・反対の投票等の勧誘行為及び憲法改正に関する意見表明としてされるものに関し、行うことができる。ただし、当該勧誘行為が公務員に係る他の法令により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りでない。
- ② 組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公務員による企画、主宰及び指導並びにこれらに類する行為に対する規制の在り方については、「改正法施行後速やかに、公務員の政治的中立性及び公務の公正性を確保する等の観点から、必要な法制上の措置を講ずるものとする」旨の検討条項を、改正法附則に設ける。

(2) 特定公務員の国民投票運動の禁止

裁判官、検察官、公安委員会の委員及び警察官は、在職中、国民投票運動をすることができないものとする。

その違反に対し、罰則（6月以下の禁錮又は30万円以下の罰金）を設ける。

3 国民投票の対象拡大についての検討関係

- 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項の再規定
憲法改正問題についての国民投票制度については、改めて、「その意義及び必要性について、更に検討を加え、必要な措置を講ずるものとする」旨の検討条項を改正法附則に設ける。

4 施行期日等

- (1) この法律は、公布の日から施行する。
- (2) その他所要の規定の整理を行う。

3. 国会における主な論議

(1) 選挙権年齢、成年年齢等の18歳への引下げ

ア 引下げに対するこれまでの政府の取組

憲法改正手続法附則第3条¹⁰の規定に基づいて、政府において、選挙権年齢、成年年齢等の18歳への引下げについて、年齢条項見直しに関する検討委員会¹¹を設けて検討を続けているところ、その検討状況が問われた。

¹⁰ 脚注1参照。

¹¹ 平成19年5月14日、内閣に設置された。内閣官房副長官（事務）を委員長とし、各省庁の事務次官クラスが構成員となっており、平成25年10月18日までに7回の検討委員会が開催されている。

これに対して、世耕弘成内閣官房副長官は、平成 26 年 4 月 1 日現在、年齢条項に関する法令数は合計 348（法律 212、政令 37、府省令 99）であり、最近の検討状況としては、平成 25 年 10 月 18 日に第 7 回年齢条項の見直しに関する検討委員会が開催されており、全体のうち、合計 335 の法令について検討が終了している。議論の焦点は、公職選挙法、民法、少年法の取扱いに絞られてきており、総務省と法務省を中心に検討・調整を進めてきたが、今なお政府部内では成案を得るに至っていない旨説明している¹²。

この点に関して、さらに選挙権年齢、成年年齢及び少年法の適用年齢の引下げに対する総務省及び法務省の見解が問われた。

これに対して、選挙権年齢の引下げについて、総務省は、選挙権年齢と成年年齢・少年法の適用年齢にずれが生じた場合、社会的・経済的に自立し得る主体と認められない民法上の未成年者に対して政治への参加資格である選挙権を認めることが適当かどうか、原則として刑事責任を問われず、保護処分とされる少年法上の少年に対して選挙権を認めることが適当かどうかとの観点から、選挙権年齢と成年年齢・少年法の適用年齢は一致することが望ましいと考えているが、国会における議論を踏まえて適切に対応したい旨述べている¹³。

成年年齢について、法務省は、選挙権年齢と成年年齢はそれぞれの立法趣旨が異なることや諸外国の立法例を見ても、両者は必ずしも一致する必要はなく、成年年齢が引き下げられなくても選挙権年齢を先行して引き下げることは可能であると考えている旨述べている¹⁴。

また、少年法の適用年齢について、法務省は、少年法の適用年齢を引き下げるべきか否かという問題は、刑事司法全般において、成長過程にある若年層をいかに取り扱うかという観点から検討したところ、現時点において、18 歳、19 歳の者に対する保護処分の必要性が一律に失われたとまで評価すべき事情はないと考えており、仮に選挙権年齢が満 18 歳以上に引き下げられたとしても、そのことから直ちに少年法の適用年齢も 18 歳未満に引き下げなければならないということではないと考えている旨述べている¹⁵。

イ 憲法改正手続法制定後完全施行までの 3 年間で引き下げられなかった理由

憲法改正手続法附則第 3 条では、施行後完全施行までの 3 年間で法制上の措置を講ずることとなっていたが、その期限を過ぎても法制上の措置は講じられなかった。このことに関して、なぜ、期限を過ぎても法制上の措置を講じることができなかったのかその理由が問われた。

この点に対して、総務省は、選挙権年齢の引下げに当たり、成年年齢、少年法の適用年齢との整合性を図ることが適当であると考えてきたが、法務省と総務省の考え方が一

¹² 第 186 回国会参議院憲法審査会会議録第 6 号 8 頁（平 26. 6. 2）

¹³ 第 186 回国会衆議院憲法審査会会議録第 4 号 10 頁（平 26. 4. 24）

¹⁴ 第 186 回国会衆議院憲法審査会会議録第 4 号 10 頁（平 26. 4. 24）

¹⁵ 第 186 回国会衆議院憲法審査会会議録第 4 号 10 頁（平 26. 4. 24）
第 186 回国会参議院憲法審査会会議録第 6 号 10 頁（平 26. 6. 2）

致しなかったことから、現在まで合意できず、政府として提案するに至らなかった旨¹⁶、法務省は、成年年齢の引下げは社会的に極めて重大な影響を及ぼすもので、環境整備が必要であり¹⁷、環境整備をしないまま引き下げた場合には社会的に大きな問題が生ずることが理由である旨¹⁸説明している。

なお、発議者（自民）は、「3つの宿題」全体に対してであるが、政治的に様々な動きがあり、取り分け、憲法改正手続法制定時に自民党・公明党・民主党で議論してきたが、様々な事情により最後の段階で民主党が抜け、その合意の枠組みがやや揺らいだということがある。しかし、変化する政治状況の中で努力をしてきたことは御理解いただきたい。現状においては、「3つの宿題」の方向性に従って、100%達成ではないが、5割、6割達成したという点においては、部分的に宿題を解決した。法律が実際に動くことになるという点において一歩前進である旨答弁している¹⁹。

ウ 投票権年齢についてすぐに18歳に引き下げず、4年後とした理由

投票権年齢について、本改正案では、改正法施行後4年を経過するまでの間、投票権年齢を20歳以上とする経過措置が盛り込まれているが、この経過措置は宿題の先送りと思われるのではないかと指摘がなされた上で、どのような理由で4年としたのかが問われた。

これに対して、発議者（自民）は、少なくとも投票権年齢と選挙権年齢は早くそろえるべきである、成年年齢もできるだけ早くそろえるべきであるとの認識を示した上で、選挙権年齢及び成年年齢を18歳に引き下げる作業のために4年程度が必要と考え、それが1つの基準になった旨答弁している²⁰。

エ 選挙権年齢、成年年齢の引下げの進め方

8党確認書において「選挙権年齢については、改正法施行後2年以内に18歳に引き下げることを目指し、各党間でプロジェクトチームを設置することとする。」とされていることを受け、今後どのような段取りで選挙権年齢及び成年年齢を18歳に引き下げていく予定なのか問われた。

これに対し、発議者（自民）は、選挙権年齢については各党間で設置したプロジェクトチームにおいて鋭意検討して2年以内に18歳への引下げを実現したい。成年年齢についても18歳への引下げを目指して協議していく必要がある。4年を待たずして選挙

¹⁶ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第4号17頁（平26.4.24）

第186回国会参議院憲法審査会議録第6号6頁（平26.6.2）

¹⁷ 法制審議会答申「民法の成年年齢の引下げについての意見」（平成21年10月28日）では、民法の定める成年年齢について、次のように述べている。「民法が定める成年年齢を18歳に引き下げるのが適当である。ただし、現時点で引下げを行うと、消費者被害の拡大など様々な問題が生じるおそれがあるため、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。（以下略）」

¹⁸ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第4号18頁（平26.4.24）

¹⁹ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号14,15頁（平26.4.17）

権年齢が下がった場合には、その時点で国民投票の投票権年齢も 18 歳に下げる。そして 4 年の間には成年年齢の 18 歳引下げも実現できるよう最大限の努力を各党と一緒にやりたい旨答弁している²¹。

また、これに関連して、選挙権年齢及び成年年齢が 18 歳に引き下げられなくても、投票権年齢の引下げには影響せず、本改正案の公布・施行により憲法改正国民投票の実施が可能になるかが問われた。

これに対して、発議者（自民）は、選挙権年齢及び成年年齢の引下げが 4 年以内に実施されなくても、本改正案では、投票権年齢と選挙権年齢・成年年齢の間にリンクは設けられておらず、投票権年齢について施行後 4 年間は 20 歳、5 年目からは 18 歳と明確に定められていることから、本改正案の成立により憲法改正国民投票は実施できる旨答弁している²²。

（２）公務員の政治的行為に係る法整備

ア 公務員が行う国民投票運動の在り方

現行の憲法改正手続法では、国家公務員については、憲法改正に関する支持・反対は、人事院規則で定められている政治的行為に該当しないとされる一方、地方公務員については、地方公務員法で公の投票についての勧誘運動が制限の対象とされていることから、その整合性をとる必要がある²³とされていた。また、賛否の意見にとどまらず、特定政党等を支持するような政治的行為が併せて行われるおそれがあるが、それは許容すべきではないという意見があり、どのような行為を許容し、どのような行為を禁止するのか、その具体的な切り分けを検討する必要がある²⁴とされていた。

これらのことを受け、憲法改正手続法附則第 11 条²⁵において、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、地方公務員法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され、それは憲法改正手続法の完全施行までに行うものとされていたが、完全施行後も残されたままとなっていた。

この附則第 11 条の規定を受けて、本改正案では、公務員の国民投票運動について、純粹な国民投票運動は行うことができるが、他の法令により禁止されている他の政治的行為を伴う国民投票運動を行うことはできないとしているが、そのような対応とした理由が問われた。

これに対して、発議者（自民）は、国民としての資格で賛否の勧誘、意見の表明を行

²⁰ 第 186 回国会衆議院憲法審査会議録第 2 号 12 頁（平 26. 4. 17）

²¹ 第 186 回国会衆議院憲法審査会議録第 2 号 2 頁（平 26. 4. 17）

²² 第 186 回国会衆議院憲法審査会議録第 2 号 2, 3 頁（平 26. 4. 17）

²³ 第 180 回国会参議院憲法審査会会議録第 1 号 13 頁（平 24. 2. 15）

²⁴ 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 7 頁（平 19. 4. 17）

²⁵ 憲法改正手続法（改正前）附則第 11 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 22 年法律第 120 号）、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 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。

うことは広く認められるべきと考えているが、一方で、公務の中立性・公正性、それに対する国民の信頼が確保されなければならない。このような観点から、本改正案では、純粋な国民投票運動に限って許容することとし、他の法令により禁止されている他の政治的行為を伴う場合には許容の範囲外としたところである旨答弁している²⁶。

また、一般的には、純粋な国民投票運動にも、同様の主張をする政党・政治家への応援を伴ってしまうことが考えられるが、純粋な国民投票運動と純粋でないものを切り分けて、純粋でないものだけを禁止することができるのかとの指摘がなされた。

これに対して、発議者（自民）は、国家公務員法、人事院規則及び地方公務員法に照らして禁止されている他の政治的行為を伴っているかに着目をすればよいと考えており、そのような行為の存在が認定できれば、許容できない行為となると整理している旨答弁している²⁷。

イ 組織により行われる勧誘運動等の公務員による企画等に対する規制の在り方に関する検討条項

本改正案の提出に至る議論の中で、組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公務員による企画、主宰及び指導並びにこれに類する行為に対する規制の在り方について、本改正案附則第4項²⁸として検討条項が置かれることとなった。当初の与党案では検討条項ではなく、規制する規定として置かれていたため、検討条項とされた理由が問われた。

これに対して、発議者（自民）は、公務員が純粋な国民投票運動を行うことはできるとしたが、組織を使って活動するということは国民に対する影響力が大きすぎるのではないか、何らかの規制を設けるべきとの議論が自党内であり、与党としては規制するという事とした。しかし、各党協議の中で、組織により比較的大規模な形で行われることの多い勧誘運動、署名運動及び示威運動の3つの行為類型において、公務員が企画、主宰及び指導という主導的役割を果たすことについてどのように規定するかももう少し緻密な検討が必要であるという意見が各党から出され、現時点では法律に書き込むには議論がこなれていない部分があることから検討課題ということにした²⁹。最初に国民投票が行われるまでには一定の結論を得たい³⁰旨答弁している。また、発議者（自民）は、できるだけ早く導入できるように我が党としては少なくとも努力をしていきたい旨の答弁をしている³¹。

²⁶ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号3頁（平26.4.17）

²⁷ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号3頁（平26.4.17）

²⁸ 憲法改正手続法改正案附則第4項：国は、この法律の施行後速やかに、公務員の政治的中立性及び公務の公正性を確保する等の観点から、国民投票運動に関し、組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公務員による企画、主宰及び指導並びにこれらに類する行為に対する規制の在り方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。

²⁹ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号3頁（平26.4.17）

³⁰ 第186回国会参議院憲法審査会議録第3号14頁（平26.5.21）

³¹ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号3頁（平26.4.17）

なお、発議者（民主）はこの点について、今回は、特定公務員としての規制の対象は裁判官、警察官等の必要最小限の職種としたこと、地位利用による国民投票運動についての規制は罰則なしとしたこと、それ以外について今後の検討課題としたことについては、一定の評価ができるとの認識を示した上で、基本的には、公務員といえども公務に影響を与えない範囲については原則自由であるという立場からは、今新たにこれについて議論を進める必要はないと思っているが、引き継いだ問題³²であるので、各党の御意見を踏まえて対応していきたい旨述べており³³、また、罰則をつけるという方向で議論するという合意はない。罰則をつける、あるいは規制をしなければならないという立法事実の指摘はどなたからも受けていないので、立法事実のない規制を検討することは考えていない旨述べており³⁴、検討の方向性についての考え方に発議者間の違いが感じられるところである。

ウ 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規定違反に対する罰則に関する検討

8党確認書において、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規定違反に対する罰則の是非は今後の検討課題とするとされていることに関連して、本改正案において罰則を設けないこととしている理由が問われた。

これに対して、発議者（自民）は、見直しの過程で、罰則を設けるべきとの意見が自民党内やみんなの党、結いの党から出されたとの紹介をした上で、議論の結果、地位利用の形態が十分にこなれていないことを認識せざるを得ず、この状態で、最初から罰則を設けてしまうと、執行上、非常に混乱を来す可能性もあるため、今後の検討課題とすることとした旨答弁している³⁵。

この点に関し、公務員等及び教育者の地位利用による国民運動の禁止違反に対する罰則について、発議者（みんな）は、みんなの党としては、この禁止の実効性を期すために、罰則を科すべきと考えている、しかし、憲法改正国民投票における地位利用は、その範囲等が必ずしも明確ではない、また、公職選挙法に規定されている地位利用についても判例の積み重ねが十分でない等のことから、現時点で罰則を設けることは妥当ではないとされた旨述べている³⁶。

また、発議者（結い）は、現行法でも公務員等及び教育者の地位利用を利用した国民投票運動の禁止規定はあるが、罰則は設けられていない。この点について、プロジェクトチームの中で議論をして、前向きに検討したい旨述べている³⁷。

³² 8党確認書の第3項目を念頭に置いているものと思われる。

³³ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号5頁（平26.4.17）

³⁴ 第186回国会参議院憲法審査会議録第5号16頁（平26.5.28）

³⁵ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号3頁（平26.4.17）

³⁶ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号11頁（平26.4.17）

³⁷ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号13頁（平26.4.17）

エ 国民投票運動が禁止される特定公務員への裁判官等の追加

憲法改正手続法制定に向けた検討過程において、当初の自民党・公明党案では、特定公務員の範囲は本改正案と同一の範囲であったが、議論が進む中で、裁判官、検察官、公安委員及び警察官については削除されて、憲法改正手続法が成立している。本改正案においては、改めて、裁判官、検察官、公安委員及び警察官を特定公務員に追加することとしているため、その経緯が問われた。

これに対して、発議者（自民）は、公務員といえども主権者の1人として政治的行為はなるべく自由に行うべきである、一方で、公務員の政治的中立性や公務の公正性とこれに対する国民の信頼を確保する必要がある、この2つの命題の両立を考えてきたところである。国民投票運動に係る公務員の政治的行為については、一度は規制の全面適用除外としたが、国民投票運動と同時に他の法令で禁止されている政治的行為を行うということはいかがだろうかという意見が党内で出されたことから、許される政治的行為と許されない政治的行為を丁寧に切り分ける必要があるという考えに至り、本改正案では、純粋な賛否の勧誘や意見表明に限り公務員も行うことができることとする一方、他の法令で禁止されている政治的行為を伴うものはできないという切り分けをすることにした。もう1つの命題である公務員の政治的中立性や公務の公正性の確保に関しては、各党間で協議を行い、特定公務員の範囲については、裁判官、検察官、公安委員及び警察官を追加することで合意を得られたので、本改正案に盛り込むこととした旨答弁している³⁸。

また、本改正案では、裁判官等を国民投票運動が禁止される特定公務員の範囲に追加したが、公職選挙法において選挙運動が禁止される特定公務員とされている検査官、収税官吏及び徴税の吏員は追加されていないため、この3職種を追加しなかった理由が問われた。

これに対して、発議者（公明）は、国民投票運動に関しては、公務員も含めて、できるだけ幅広い国民の国民投票運動を認めていくということが基本であるとの認識を示した上で、裁判官、検察官、公安委員及び警察官の4職種は、憲法改正手続法にも規定されている刑罰規定などに基づいて、取り締まる、あるいはジャッジするという立場にあるので、国民投票運動を禁止することとしたが、検査官、収税官吏及び徴税の吏員はそのような立場にはなく、国民投票運動ができる機会を与えていった方がよいとの結論に至った旨答弁がなされた³⁹。

(3) 国民投票の対象拡大についての検討

ア 国民投票の対象拡大に対する見解

人権保障の拡大と国民主権の徹底を図るためには国民投票の対象を拡大する必要がある、積極的に検討されてしかるべきとの指摘がなされた上で、国民投票の対象拡大に対

³⁸ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号7,8頁（平26.4.17）

³⁹ 第186回国会衆議院憲法審査会議録第2号9,10頁（平26.4.17）

する発議者の見解が問われた。

これに対して、発議者（自民）は、日本国憲法の予定している間接民主制と直接民主制の一形態である一般的国民投票との関係、国民投票の対象としてどのようなテーマを誰が選定するのか、国民投票の結果をどのように取り扱うのかなど議論すべき点は多々あると思っているとの認識を示した上で⁴⁰、今回は、宿題を解くというよりは更に検討を進めるということで、検討条項を置き直した旨答弁している⁴¹。

イ 憲法審査会における検討の頻度

8党確認書において、「一般的国民投票制度の在り方については、衆参の憲法審査会の場において定期的に議論されることとなるよう、それぞれの幹事会等において協議・決定する。」とされていることに関連し、発議者は憲法審査会における議論がどの程度の頻度で行われると考えているかが問われた。

これに対して、発議者（自民）は、憲法審査会が継続的に行われるのであれば、4回ないし5回開かれる憲法審査会のうち1回は、国民投票制度についての検討・調査を行うということで対応していきたい。具体的には憲法審査会の幹事会などで改めて決定する必要があるだろうと思っている旨答弁している⁴²。

4. おわりに

憲法改正手続法改正案の成立によって、「3つの宿題」への対応がなされたことにより、憲法改正手続が整備され、実際に憲法改正国民投票が実施できるようになったとされる。しかし、選挙権年齢及び成年年齢の18歳への引下げ、公務員の政治的活動に関する法整備についての検討、国民投票の対象拡大に関する検討などの課題が残されている。今後は、憲法改正国民投票の実施に当たり、これらの残された課題への対応とともに、国会における議論を更に深めていくことが重要となってくるであろう。

（さとう てつお）

⁴⁰ 第186回国会参議院憲法審査会会議録第3号14頁（平26.5.21）

⁴¹ 第186回国会衆議院憲法審査会会議録第2号6頁（平26.4.17）

⁴² 第186回国会衆議院憲法審査会会議録第2号6頁（平26.4.17）