

国民投票法の問題

石井小夜子（2017年2月執筆）

■改憲が現実化するなかで

衆参の改憲勢力が3分の2を超え、「改憲」が現実化してきた。与党推薦含め参考人として出席した憲法研究者全員が「集団的自衛権は違憲」と指摘したことで中断していた（憲法改正原案を審議する）衆参の憲法審査会も再開されている。改正原案は衆参各院の審査会が過半数で可決し、本会議で3分の2以上が賛成すれば憲法改正案が発議される。どの項目から「改憲発議」ができるのか憶測も含めさまざま飛び交っているが、改正案発議に基づいて「過半数」の国民の承認が必要になる（日本国憲法96条1項）。

■「国民投票法」の概要

その国民の承認手続きのため、日本国憲法の改正手続に関する法律（「国民投票法」）が2007年に制定（2014年に改正）された。

国民投票は国会の発議から60～180日以内に行い、有効投票総数の過半数の賛成で改憲が成立する。その他国民投票法の概略は総務省の国民投票制度説明コーナーを参照のこと。

http://www.soumu.go.jp/senkyo/kokumin_touhyou/

■最大の問題点・最低投票率規定なし

国民投票の承認は「過半数」と規定されているが、最低投票率の規定はない。¹

このままでは国民の一部しか投票しないおそれもあり、ごくわずかな「賛成票」で承認されかねず、改正の正当性に疑義が生じる。全国民の意思が十分反映されたと評価できる最低投票率が定められるべきである。また無効票を含めた総投票数を基礎として、過半数を算定すべきである（2007年法律制定時、参議院は「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」という付帯決議を付した。だが、2014年時の「改正」ではその論議はなかった）。

昨年再開された憲法審査会でもこの問題が浮上しており、「最低投票率制度」の導入が議題になる見通しになったと報道されている（毎日新聞2016年11月3日）。ただ、2012年自民党改憲案100条では「・・・国民に提案してその承認を得なければならない。この承認には、法律の定めるところにより行われる国民の投票において有効投票の過半数の賛成を必要とする」とあって、自民党議員委員が多数を占めるなか、どれだけきちんと議論ができるか疑問がある。が、「憲法制定権者は国民」であり、「憲法改正の正当性」に疑義が出ないためには、最低投票率の規定は必須だ。

■項目別か一括投票か

投票方式及び発議方式については、「憲法改正原案の発議に当たっては、内容において関連する事項ごとに区分して行うものとする」（国会法68条の3）と規定されるのみで、「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」ことが確認されるにとどまった。

しかし、改正案に対する投票の方式は、国民の意思が投票に正確に反映され得るか否かという国民投票の

¹ 「諸外国における国民投票制度の概要」（国立国会図書館「調査と情報－ISSUE BRIEF－ No. 584」）によれば、以下。韓国では、憲法改正の国民投票について、有権者の過半数という最低投票率が設けられており、「国会議員選挙権者の過半数の投票および投票者の過半数の賛成」が、憲法改正の可決要件とされている（憲法第130条）。ロシアにおいては、新憲法制定が国民投票の対象となりうるが、選挙権者の過半数が投票し、かつ、投票者の過半数が賛成した場合に採択される（憲法第135条）。デンマークにおける憲法改正国民投票の場合は、可決には投票の過半数かつ有権者総数の40%という要件が課されている（憲法第88条）。

正当性を左右する重要な事項であり、発議機関である国会の政治的判断に委ねるべき事柄ではない。いかなる場合に複数の条項をまとめて投票に付すことができるかについては、その判断基準が明確に国民投票法に記されなければならない。

憲法改正原案の発議がそのまま国会の発議する憲法改正案となりうる可能性を考えると、国会法が定める「内容において関連する事項」との基準が、そのまま一括投票に付すか否かの基準として用いられることも十分に考えられる。しかし、かかる「内容において関連する事項」との基準は非常に曖昧であり、事実上いかなる改正案を一括とするかの判断が、国会の広い裁量に委ねられ、結果として国民の意思が投票に正確に反映されなくなることが危惧される。基本的に各項ごと(場合によっては条文ごと)の個別投票方式とすることを国民投票法に明記すべきではないか(ただし、一括投票をしなければ条項同士が矛盾し整合性を欠くことが明らかな場合に限定して、複数条項を一括投票に付し得るものと規定すべき)。

もともと、事項(項目)ごと条文ごとの発議であっても問題がある。自民党改憲案の実質は「新憲法」であって憲法改正の限度を超えたものである。予想される改憲案の全体を知らないまま「この事項はよい」と賛成をし、最後に全体をみて「え?違うじゃない!」という事態になることも十分あり得る。このことも意識し、個人よりも国という意識から出発している自民党改憲案の熟知が求められる。

■国民投票運動規制について

——思想信条・表現の自由・結社の自由、学問・教授の自由は?

「国民投票運動」は第7節(100~108条)に規定されている。公務員も含め基本的に「国民投票運動は自由」になっているが、あくまで「基本的に」であって、数々の例外がある。

国民投票法成立時(2007年)には、国民投票が国民の意見を最大限に反映すべきものであって、公務員の国民投票運動の自由を明記し、その自由を保障すべきとされ、今後の検討課題として附則11条がつけられた。憲法尊重擁護義務を負う公務員が憲法を護るために国民投票運動を行うことができることは現行憲法の趣旨に沿う。しかし、以下述べるように、2014年改正法でそれを規制する方向になり、公務員の政治活動を過度・広汎に制限するものであるばかりか、公務員が加わった憲法運動への抑圧を生み出す危険がある。

① 特定公務員に対する運動規制

「特定公務員の・・禁止」という条文見出しをつけた改正法は、改正前法に比して国民投票運動の禁止公務員の対象が大幅に拡大。裁判官・検察官・警察官等まで対象が大幅に広がった。しかも違反には罰則まである。

一般公務員の国民投票運動は基本的に認められるが、「国民投票運動」の定義にある「勧誘する」行為が、国民投票運動以外の「政治的行為禁止規定」により禁止されている他の政治的行為を伴う場合か否かの判断が難しい。罰則はないが「どこまで可能か」ということで萎縮効果をもたらしかねない。

② 公務員と教育者についての地位利用

罰則はないが、公務員と教育者については、「その地位を利用して国民投票運動をすること」を禁止している。憲法の教育はこれに該当する、とされるおそれがあるが、これは表現の自由、学問・教育の自由の問題である。刑罰規定はなくともその萎縮効果は重大であり、この条項は削除されるべきだ。

③ 公務員の組織的運動等・・先送りになっており、今後注視を要す

公務員の組織的運動は【改正法附則に置かれる検討規定】に以下のように書かれている。

「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」。2014年改正時の議論の仕方を見ると、公務員組合等の組織的運動等は今後の立法で不可になる可能性がある。

■組織的多数人買収・利害誘導罪の設置について・・・「市民グループ」が狙い撃ちされるおそれあ

り

109条（組織的多数人買収及び利害誘導罪）では、「組織により、多数の投票人に対し、憲法改正案に対する賛成又は反対の投票をし又はしないようその旨を明示して勧誘して、その投票をし又はしないことの報酬として、金銭若しくは憲法改正案に対する賛成若しくは反対の投票をし若しくはしないことに影響を与えるに足りる物品その他の財産上の利益（多数の者に対する意見の表明の手段として通常用いられないものに限る。）若しくは公私の職務の供与をし、若しくはその供与の申込み若しくは約束をし、又は憲法改正案に対する賛成若しくは反対の投票をし若しくはしないことに影響を与えるに足りる供応接待をし、若しくはその申込み若しくは約束をしたとき」などは、「3年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金に処する」とある。

極めて不明確な要件（どんな「国民投票運動」や「利益誘導」が禁止されているのか条文上明確でない）の下に、広汎な規制を招きかねない規定である。そもそも原則自由であるべき国民投票運動について、このような罰則付規定を設けること自体疑問がある。この条文は罪刑法定主義に抵触するとともに、自由な表現活動を萎縮させる危険性が高い。

日弁連パンフでは、市民グループが集まって憲法学習会を行った際、「みなさまお茶とケーキをご自由に」としたら罰則に？となりかねず、という趣旨の図が書かれている。わたしたち市民運動にとって関係が深い条項である。

■有料意見広告放送（105条）のあり方について・・・内実としてこれは大問題

投票の14日前までの有料意見広告放送には何らの規制も加えられていない。

2017年2月14日の東京新聞こちら特報部では「資金力で勝る改憲派に有利？」という見出しで特集を組んでいる。言論・表現の自由と関係する微妙な問題があるが、憲法改正賛成派と反対派の意見について実質的な公平性が確保されるよう慎重な配慮が必要だろう。このままだと、**資力のある方が有利になり、公平でも公正でもない**。「英・仏では公平性確保に腐心」という見出しを載せた前東京新聞の記事では、「広告費の上限」（英）「テレビ・ラジオ枠を賛否双方に等しく配分」（仏）などが紹介されている。

■国民に対する情報提供について

公正公平か等、これも問題点が多い。

●広報協議会について(106、107条)

国民投票広報協議会 は、憲法改正案と賛成意見・反対意見を国民に知らせるもので、非常に重要な役割を担う。**その構成において公平性を担保するためには、賛成派の委員と反対派の委員を同人数とすべき**だし、また少なくとも半数程度は外部委員の選任が必要不可欠である（事務局の採用も外部含めたものが必要不可欠である）。

●公費によるテレビ、ラジオ、新聞の利用について(106条4、5項)

公費による意見広告は、政党等が指定する団体に限らず、幅広い団体が利用できる制度にすべきである。団体の選定も公平性・中立性・客観性の確保が必要等、その運用において、**公平性と中立性の確保**が可能か疑問なしとしない。

■発議後国民投票までの期間（2条）と国民投票無効訴訟について（127条）

発議後国民投票までの期間は「60日以降180日以内」と規定している。60日という期間は、個別条項の改正についての国民投票のみを前提としてもなお極めて不十分である。

国民投票無効訴訟の提訴期間は「30日以内」であり、あまりにも短期に過ぎる。管轄裁判所も東京高等裁判所に限定されているが、少なくとも全国の各高等裁判所を管轄裁判所とすべきだ。また、憲法学の通説では憲法改正には限界がある。憲法改正の限界を超えた改正が無効理由となるとすべきである。

■国民投票の意味するもの

(今の)最低投票率の規定ないままだと、有効投票の「賛成」が「反対」より1票でも多ければ即改憲になる。選挙の投票は議員を選ぶがそれが即法律等の制定にはならない(選挙で選ばれた議員が構成する議会で議論して法律等が制定されるという二段階を踏む)。改憲に関する国民投票はいつてみれば「直接民主主義」ともいうべきものである。

組織的に改憲にかかる運動をし、国民投票があったら「行って、賛成票を投じるよう」と運動している勢力が現実にある一方、「反対票」を投じに行く市民はどれだけいるだろうか。改憲してよいのか否かわからない層は投票には行かない可能性も大である。そう思うと、「国民投票があるから改憲はそれほど簡単ではない」と楽観的にはなれない。

「わたし自身の投票でただちに改憲される、その結果、わたしたちの生活が、社会が変わってしまう」。そのような認識をもつことが大事だろう。

そのため、今一度、憲法とはどういうものか(その本質は「権力を縛るもの」である)、改憲案はそれをかなえる方向か、それともその逆か、の見極めが求められる、

たとえば、わたしたちの権利を制限するものか、権力を拡大する方向のものか、個人の尊重の方向か“秩序”や“公”に力点がかかっている方向か、など改憲発議に賛成した議員たちの考えている改憲案全体の方向も含め冷静に判断すること。発議の段階では「改正」の趣旨・理由をいろいろ言うだろうが、その底にあるものを見る必要がある。