

## 「憲法改正問題についての国民投票制度等」について

平成24年4月5日(木)  
衆議院法制局 橋 幸信

### はじめに

本日は、幹事会でのご協議に基づく大畠会長からのご指示に従いまして、憲法改正国民投票法附則第12条に定める「憲法改正問題についての国民投票制度」をめぐる諸問題につきまして、ご報告させていただくことになりました。

もとより、拙いご報告に過ぎませんが、衆議院憲法調査会設置以降10年余にわたりまして、与野党の多くの先生方からご教示いただいてまいりましたことを思い起こしながら、衆議院の憲法調査会及び憲法調査特別委員会の議論の経過と概要を中心に、先生方の自由討議の素材をご提供申し上げる観点から、ご報告させていただきたいと存じます。

早速ですが、内容に入らせていただきます。

### 1. 衆議院憲法調査特別委員会での議論に先行する議論の経過と概要

(前提としての問題の所在～現行憲法と直接民主制～)

我が日本国憲法は、その前文の第一項(＝第一段落)の第一文の末尾で「ここに主権が国民に存することを宣言し」と述べ、また、第一条の天皇の地位に関する条項においても「この(＝天皇の)地位は、主権の存する日本国民の総意に基づく」と規定して、この憲法が「国民主権」の原理に基づくことを明確にしております。この「国民主権」の意味するところについては、憲法学説上、大いなる議論があるところですが、その最大公約数的なところを申し上げるとすれば、「国家の政治の在り方を最終的に決める力(＝権力あるいは権威)が、国民にあること」を意味するものと理解されているところです。

ただ、そのような「力」を国民がどのような形で行使することができるのかについては、議論があります。すなわち、憲法第15条において保障されている成年者による普通選挙の下での選挙権の行使、すなわち、国民代表である国会議員を通じての国政参加の方法以外に、日本国憲法が明文で認めているのは、第79条に定める最高裁判所裁判官の国民審査、第95条に定める地方自治特別立法における投票、そして、第96条の憲法改正国民投票の3つであります。これら以外の場面において、「国民主権」の原理に基づき、法律でもって国民投票のような直接民主制を創設することができるのか、できるとすればそれはどのような条件の下においてであるのか、といった問題が、本日のテーマの基底にある問題であ

るかと思存します。

というのは、前文第一項の冒頭に「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」とあることや、憲法第41条の「国会は……国の唯一の立法機関である」との規定から導かれる国会単独立法の原則（＝すなわち「法律の制定については国会のみが関与し得る」との原則）などに鑑みて、日本国憲法は、代表民主制・間接民主制の原則を採用している、との解釈が一般的になされているからであります。

### (内閣憲法調査会における議論の概要)

ところで、以上のような現行憲法下における一般的な国民投票制度をめぐる問題は、実に「古くて新しい問題」であると言っても過言ではないと思存します。

例えば、新憲法施行の息吹がまだ残っていた昭和30年代に内閣に設置された憲法調査会でも、この論点については活発な議論がなされており、その報告書においては、わざわざ「国民投票制度」と題する独立した一節が設けられて、賛否両論の概要がまとめられております。お手元配付の資料1をご参照願います。

そこでは、「特定の問題に対する国民投票制度」について、次のような両論があったことを紹介しております。

すなわち、一方では、「代議制ないし議会政治の下においては、国民の意見は国会議員の選挙という形式においてのみ表明されるほかないのであるが、選挙権の行使という方法とは別に特定の問題に対して、直接に国民の意見を表明するための国民投票の制度を拡充すべきであり、それによって重大な政治問題を国民自身が決定することができるとともに、また議会政治を補完することができる」とする積極論であります。ちなみに、この見解を強力に主張しておられたのは、若かりし頃の中曽根康弘先生でありました。

他方では、「特定の問題に対する国民投票制度は民主主義に反するものであるとし、または国民投票制度には種々の欠陥があり、むしろ議会政治・議院内閣制の育成を図るべきであるとし、したがって、新たに国民投票制度を設けるべきではない」とする見解も述べられております。そこでは、「国民投票制度は決して民主主義的なものではない」とし、その理由として「デモクラシーとは、合意を目指しての努力としての討論や説得の過程にこそ、その本質があるのであって、自ら討議審議をなしえない多人数の国民にイエスかノーの結論だけを問うという国民投票制度は、デモクラシーとは言えない」と述べられています。

なお、内閣憲法調査会においては、この後者の消極論が、大多数の意見であったと総括されております。

## (衆議院憲法調査会における議論の概要)

以上の先行する議論を踏まえて、衆議院の憲法調査会においても、この論点に関して活発な議論が繰り広げられ、最終報告書においては、「直接民主制」と題する独立した項目中の一項目として、この論点が取り上げられております。お手元配付の資料2をご参照願います。

そこでは、積極・消極の両論が併記されており、いずれの見解も多数意見となるには至らなかったとされております。

すなわち、「一般的な国民投票制度を導入すべきである」とする積極論の立場からは、「価値観が多様化する中で、様々な国民ニーズや意見を反映させていくべきこと」や「議会政治の補完」の必要性が述べられる一方で、それを導入することに慎重な立場からは、「民主主義の本質は討議の過程にあるのに、政策の是非を判断する手段を必ずしも有しない国民に対し、直接その意思を問うことは危険である」とか、「議会制民主主義を健全に機能させていくことが重要である」などと述べられております。

参考人の意見陳述においても、大東文化大学の井口秀作先生や京都大学の大石眞先生のように、「直接民主制の導入自体は、憲法前文の『代表者を通じて行動し』という文言と必ずしも矛盾するものではない」とか、「民主主義にとっては、人を選ぶことも重要だが、それ以外に、『我々のことは我々で決める』という要素を取り入れることも重要」とする積極的なご意見もあった一方で、東京大学の森田朗先生のように「国民の要望を的確にくみ上げて政策に結びつけていくのは、基本的には、国会議員の仕事」という慎重なご意見もございました。

## 2. 衆議院憲法調査特別委員会における議論の経過と概要 (法案提出まで)

憲法調査会が上記の最終報告書を取りまとめてその調査活動を終了した後、平成17年(2005年)8月のいわゆる「郵政解散・総選挙」後に召集されました第163回特別国会に、憲法改正国民投票法制の整備のために設置されたのが、衆議院の憲法調査特別委員会でありました。この特別委員会において、それまでの議論を踏まえつつ、いよいよ本格的に国民投票制度に関する議論が開始されたのであります。

同特別委員会では、国民投票法制の制度設計をするに際して、網羅的な論点整理を行う観点から、まずは、諸外国の国民投票法制を含めた広範な調査を行うこととされました。

## (諸外国の国民投票制度の調査)

お手元に、**資料3**として、〔時系列的には前後しますが、法案提出の前後に実施された〕2度にわたる欧州各国の国民投票法制に関する調査のうち、本日のテーマである「国民投票の対象範囲」に関する部分を抜粋した資料を配付してございます。より詳細には、**衆憲資第75号**の26頁以下にも、整理していただいておりますので、併せてご覧いただければと存じます。

これらの資料の概要を、誤解を恐れずに大ざっぱにまとめてみますと、まず、調査対象となった国においては、基本的に、憲法改正以外の事項についても国民投票の対象としていることを、指摘できるかと存じます。もちろん、そのような国民投票の根拠規定は、憲法の中に明文規定として設けられております。

次に、国民投票の対象とされている事項については、国民投票を行うことが義務的か任意的か、あるいはその国民投票の結果に拘束力を持たせているのかいないのか、といった論点のほかに、「国民投票の対象範囲」を考察する本日のテーマに照らして示唆的であると思われるのは、国民投票に付するかどうか及びその案件を誰が決めるのかといった発案権の所在や、国民投票に付してはいけない案件というようなものを想定しているかどうか、といった論点であるかと存じます。

例えば、前者（上記）の発案者に関する論点については、いずれの国も、大体において、議会が発案のイニシアティブをとることを基本としていると言えますが、スペインやフランスのように政府提案を認めている場合もありますし、さらには、イタリアやスイス、スロバキア、さらには2008年憲法改正後のフランスなどのように、一定数以上の署名をもってすれば国民発案を認めている国もあります。

また、後者（上記）の国民投票の付議禁止事項に関する論点については、イタリア、エストニア、オーストリア、スロバキア、デンマークのように、租税や予算等を対象外とする国が少なくないほか、スロバキア憲法においては、基本的人権に関する事項も国民投票の対象外とされていることが、目につきます。その背景として考えられることは、租税や予算等については、特定の利害を離れた全国民的見地から議会制民主主義の過程で決められるべき事項である、といった思想が、また、基本的人権については、その本質が「少数者の人権保障」にあることに鑑みれば、そもそも多数決で決められるべき事項ではないという思想が、それぞれ、読み取れるように思われます。

なお、イタリアにおいて、憲法改正以外の国民投票の対象は、「法律等の廃止」であって「法律等の制定」ではないとされていることも、あくまでも、一旦、議

会制民主主義のルートに載せた上で、その行き過ぎを補完的に是正するのが直接民主制であるとの考え方に基づくものであるようです。

なお、この海外調査においては、法制度面のみならずその実際の運用における課題や問題点についてもヒアリング調査を行っておりますが、例えば、スイスは世界でも最も国民投票について豊富な経験を持つ国ですが、その背景には、「民族や言語のみによっては国民統合を図ることは困難であるため、国民投票の頻繁な実施によって、国民を統合する作用を果たしている面もあるのではないか」との指摘もございました。

#### (全会派参加の理事懇談会における論点整理)

以上のような調査を踏まえて、平成18年(2006年)4月に「憲法改正国民投票法制に関する論点一覧表」がとりまとめられました。そして、これに基づいて、全会派参加の下、理事懇談会の形で行われた「実務者協議」の場で、7回合計10時間にわたって議論が行われました。そこでの議論のうち「国民投票法案の対象範囲」に関する部分を抜粋したものが、**資料4**でございます。

そこでも、一方では、「一般的な案件に関する国民投票制度の構築は、憲法改正に関わる大きな問題であり、現時点においては、やはり憲法改正国民投票に限定した議論とすべき」、あるいは「欧州各国の調査でもたびたび指摘されていたように、国民投票は、その時々政府に対する信任・不信任を問うものになってしまう危険がある」といった見解が、他方では、「欧州各国の調査によれば、各国は、憲法改正の場合以外にも直接民主制の手法を、限定的ではあるが、採用している」として、「我が国も、間接民主制を補完するものとして、また、憲法第41条の『国会が唯一の立法機関である』ことに反しない形での諮問的な国民投票制度として、これを導入すべきである」、あるいは「国民投票の経験がない我が国においては、まず、一般的な政治課題について諮問的国民投票を行い、その経験を踏まえて、国の最高法規である憲法についての国民投票を行うというプロセスを踏まなければ、『民主主義の誤作動』につながりかねない危険性を感じる」といった意見も述べられました。

### 3. 衆議院憲法調査特別委員会における議論の経過と概要 (法案提出以降)

#### (消極・積極それぞれの立場からの2つの法案の提出)

以上のような、約8ヶ月に及ぶ調査を踏まえて、一般的国民投票制度に関する消極・積極それぞれの考え方から立案・提出されたのが、第164回通常国会会期末近くの平成18年(2006年)5月26日に提出されました、自民・公明の「日本国

憲法の改正手続に関する法律案」と、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」でありました。すなわち、両法案の題名に端的に表れておりますように、自民・公明案は、憲法改正国民投票だけを対象とする一方、民主党案は、憲法改正国民投票に加えて、国会自身が発案し、かつ、その結果に拘束されないという制度設計の下に、「国政における重要問題に係る案件」についても国民投票を行うことができるものとしておりました。

両法案は、提出直後の6月1日に本会議で趣旨説明・質疑が行われました後、同年9月召集の第165回臨時国会において、両法案審査のための小委員会が設けられ、そこで活発な議論及び一本化を目指した修正協議が行われました。以下につきましては、[衆議院第75号](#)4頁に「法案・修正案の推移」を簡潔にまとめた表が掲載されておりますので、これを併せご参照いただければ、と存じます。

#### (両法案の歩み寄り)

一見、対極にあるように見える両法案でありましたが、議論の過程では、双方から柔軟な意見が述べられておりました。特に、民主党側からは、当初より、「国政における重要問題に係る案件」として想定しているのは「皇室典範のように憲法問題に準ずる事項、自衛隊のイラク派遣のように国家全体の運命に関する事項、安楽死など(の国民の死生観・生命倫理に関する事項)」などであるとした上で、「もし国民投票に付すべき案件について明確に限定を付けておく必要があるというのであれば、今後の議論の中で、これを法律上限定することも含めて柔軟に対処していきたい」旨のご発言が、提出者のお一人でもあった鈴木克昌先生から述べられておりました。

他方、保岡興治先生はじめ自民・公明案の提出者からも、一般的国民投票制度の中でも憲法改正に関連する問題に限った諮問的・予備的国民投票制度を念頭に置くのであれば、検討に値する旨の発言が、たびたび、なされておりました。

ちなみに、ここにいう「諮問的」というのは国民投票の結果に法的な拘束力がないことを言うもので、特段のご説明を要しないかと存じますが、「予備的」というのは、少々わかりにくいかもしれませんが、一言、ご説明を加えておきたいと存じます。この「予備的」国民投票制度の発案は、私の記憶では、現在も委員でいらっしゃる赤松正雄先生であったと存じます。赤松先生は、「国会で詳細な憲法改正原案を作成して、いきなり国民投票に付するというのでは、いささか国民の間に戸惑いもあるだろうし、また、その憲法改正のテーマの選び方や内容に、国民の意思が十分に反映しない場合もあるかもしれない」とされた上で、「む

しろ、あらかじめ国民の意思を推しはかるという意味で、まずは、予備的にアンケート的な国民投票を行い、しかる後に、国会は、それを踏まえて憲法改正原案の立案に着手し、その後に、憲法96条で要求されている正式の国民投票を行う、といった慎重な手続が有効な場合もあるのではないかとされたのでした。

以上のような両法案のそれぞれの立場からの歩み寄りが頂点に達したのが、平成18年（2006年）12月14日、その年最後の憲法調査特別委員会での、双方の提出者から示された修正要綱の提示とこれに基づく修正発言でございました。

まず、自民・公明案の提出者を代表して、船田元先生からは、「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」旨の検討条項の設けたい旨のご発言があり、他方、民主党案の提出者を代表して、枝野幸男先生からは、憲法改正以外の国政問題に係る国民投票については、修文を検討中であるとし、次の3つの案が提示されたのでありました。すなわち、（A案）国政問題に係る案件について一定の限定を付する、（B案）船田修正発言の検討対象範囲と同様に、国民投票の対象を、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限定する、（C案）憲法改正以外の国民投票法制の是非とその具体的な制度設計については、船田修正発言のとおり、検討条項とする、との3案でした。ここに至って、両法案の最大の相違点について合意点が見えてきたとの期待が一気に高まったのでありました。

#### **（法案（修正案）に具体化された最終的な双方の見解）**

しかし、年が明けた平成19年（2007年）以降、さまざまな政治的・政局的な環境の変化があり、両法案の一本化に関する合意に至らなかったことについては、昨年11月17日の本審査会における中山太郎先生のご報告で言及されたとおりであります。

しかし、上記の両法案提出者から述べられたそれぞれの修正発言は、誠実に法案化され、まず、自民・公明提出のいわゆる「併合修正案」では、先ほど述べました船田先生の修正発言どおりの検討条項が設けられました。これが、現在の附則第12条そのものでございます。

他方、民主党提出の全部修正案におきましても、上記の枝野先生の修正発言のA案の線に即して、「国民投票の対象範囲」が限定されることになりました。すなわち、「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（例えば、女性天皇問題などは、法律的には皇室典範の改正でも済むわけですが、憲

法改正の問題ともなり得るものです)、 統治機構に関する問題(これは一院制の問題など、国会議員からの発議を必ずしも期待し得ない可能性がある事項を想定されたものと推察されます)、 生命倫理に関する問題(これは、政党政治を超えた国会議員・国民の死生観や倫理観などに関する問題であることを考慮されたものであると推察されます)」----この3つを例示した上で、そのより具体的な内容については「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」とされたのでした。

したがって、現在の附則第12条が直接に規定している検討対象範囲よりも、この民主党の全部修正案が想定していた一般的国民投票の対象範囲の方が、やや広いものとなっていることとなります。

なお、現在の附則第12条の検討には、選挙権年齢の18歳への引下げや公務員の政治的行為の制限に関する法制上の整備条項のような特段の期限は付されておりませんが、上記の民主党の全部修正案におきましては、具体的な国民投票の対象範囲について「別に定める法律」も、これら2つの宿題と同様に、本法施行までに整備するものとされておりましたことを、付言申し上げます。

#### おわりに

以上、拙いご報告ではございましたが、先生方の自由討議の素材をご提供させていただきました。御清聴、ありがとうございました。