

**日本国憲法に関する調査特別委員会
地方公聴会（大阪）**

意見陳述者：今井 一

[国民投票 / 住民投票] 情報室事務局長、ジャーナリスト

意見陳述の要旨

[1] 憲法改正手続法（国民投票法）の制定について

国会議員が、公平かつ合理的な憲法改正手続法（国民投票法）の制定を怠ったり阻んだりする行為は、国民の憲法制定権を侵害するものである。

わが国においては、憲法改正（憲法の制定・改廃）の決定権は主権者・国民が有しています。その是非を決する国民投票は、国民の最も重要な主権行使の機会となるもので、この機会を具現化する憲法改正手続法の制定を、立法府・国会議員が「改憲に直結するから」とか「改憲の一里塚になるから」といった理由で行なわないことは許されません。

なぜなら、憲法96条の規定により、それが1条であれ9条であれ憲法改正が発議された後、改憲の是非を問う国民投票において賛成多数となった場合は、必ず憲法改正がなされなければならない、そういった意味では憲法改正手続法の制定が「改憲の一里塚」になるのは当然のことであるからです。

また、改憲を是とするか非とするかは国民が決することであり、改憲を志向することは誤りであると主張するに留まらず、改憲をさせないために手続法の制定を阻むという行為は、国民が憲法を制定したり改廃したりする権利そのものを否定することになるからです。

今、立法府・国会議員が為すべきことは、公平で合理性に富んだルール作り（＝立法）のために、邪心なく幅広い合意形成に尽くすことであり、個人あるいは党としての改憲・護憲の姿勢や目先の選挙戦略等に囚われる行為に終始してはならないと考えます。

憲法96条の規定に則り行なわれる、国民が憲法制定権を行使しての明文改憲であるならば、それが1条であれ9条であれ、一部の議員の眼から見て「誤り」と思える国民の決定・選択であったとしても、国民主権、市民自治が機能した結果と受け止めるべきです。

例えば、スイスやフランス、アイルランドなどでは、主権者が国民投票において、大統領や議会の多数派の決定と違う選択を行なうことが多々あります。それが国民主権、市民自治というものです。EU憲法条約の批准に国民の多数が反対したことは誤りだったかもしれないとあって、その結果が反故にされることはないし、今後国民投票を実施しないということにもならないのです。

例えば、憲法9条を例にとり考えてみましょう。もし将来「自衛隊を自衛軍にする」

「専守防衛に限り交戦権を認める」「集団的自衛権の行使を認める」といった9条改正案が発議され、国民にその是非を問うことになるとして、9条護憲派の議員は「国民が誤った選択をするかもしれないから」といって、国民の主権行使の機会（つまり国民投票での決着）を奪うことはできないし、避けることもできません。ただし、彼らが「改正の国会発議を阻止するために、今度の参院選挙では私たちに一票を」と国民に訴えるのは自由だし、将来、上記のような国会発議がなされた場合、国民に対して「反対票」を投ずることを呼びかけるのは当然の活動です。しかしながら、9条であれ何条であれ、当面、自分たちが改正の発議を仕掛ける意思がない、あるいは3分の2の賛成者を獲得する可能性が低いからといって、手続法の制定を阻止するということは断じて許されません。

国会や内閣は、憲法制定権を有している国民が国民投票によって自由意思に基づく決定をする権利を侵してはなりません。また、国民のそうした権利行使を具現化する手続法を制定しないというのは、許されない主権侵害だと考えます。なぜなら、国会議員は私たちの代理人でしかなく、憲法改正案の発議権限は有していても、最終的には国民投票の結果に拘束されるからです。

国会議員が為すべきことは、私たち主権者の憲法制定権の行使を具現化する法律の制定を阻むことではなく、憲法に対する多様な意見が存在することを認めつつ、中立的に、広範なコンセンサスが得られる内容に仕上げ、可及的速やかにこれを制定すること。そして、まさに御自身らが籍を置く立法府が、議院内閣制の下で積み重ねてきた9条の本旨に抵触するさまざまな立法による解釈改憲の進行を阻み、本旨と実態との乖離を埋める努力に邁進すべきです。こうした解釈改憲を推し進め、同時にこれを放置してきたことについて反省をすることなく、国会議員が国民（9条の明文改憲を望む国民も含む）の最も重要な主権行使の機会を侵害するなどというのはもってのほか。不遜であるばかりか、甚だしい権限の濫用・逸脱です。

すでに度を越した解釈改憲によって、私たち国民の制憲権は侵されているというのに、明文改憲の是非を最終決定する国民投票の実施を定める手続法の制定さえ阻むというのは、国民の制憲権を二重に侵害することになります。

国会議員には、憲法改正の是非を決定する権利を保持しているのは誰なのかということであらためて考えていただきたい。自分たちと主義主張が異なる人、例えば9条改憲を望んでいようが護憲を望んでいようが、国民はみな主権者であり、政党、議員の立場で、主権者の憲法改正の是非を決定する権利を具現化する立法を阻むなどというのは間違っています。また、「60年間手続法がなくても誰も困らなかった」などと主張し、こうした立法を怠ることも許されません。

9条であれ何条であれ、改憲を阻みたいのであれば、国民投票で改正反対の票を多数獲得することによってそれを達成すべきであり、国民投票法の制定を阻止するという道筋でそれを為そうというのは、市民自治、国民主権を侵す行いであることを認識していただきたい。

[2] 成立要件として最低投票率を設けることについて

憲法改正の是非を問う国民投票の成立要件として、その手続法の中に最低投票率を設けることについては、いくつかの理由で賛同できない。

国民投票や住民投票の本来の意義は、ある案件に関して十分な情報を得ることを前提に、市民がよく学び、考え、話し合い、自らの良心にのみ従って結論を出すこと。そして、その多数をもって主権者の意思とし、政治や行政にその意思を反映することです。

過去の事例が物語るように、この制度に例えば50%といった最低投票率を成立要件に加えると、自分たちが主権者の多数の支持を得られないと考える陣営が、投票権者に棄権を呼びかけ不成立に持ち込むことによって事実上の「勝利」を得る戦術に走ることがあります。

例えば、イタリアにおいて1997年以降に行なわれたさまざまな法律廃止に係る国民投票においては、そうした運動が起こされています。また、国内においては2000年に徳島市で、2006年に岩国市で行なわれた住民投票において、そうしたボイコット運動が起こりました。いずれも投票率が50%を超さないと無効という要件が設けられていたのですが、このうち徳島と岩国で実施された住民投票については、両市とも「賛成派」は住民投票を無効にすることを狙ったボイコット運動に終始しました。そのため、本来望まれる賛否両派による活発な議論が行なわれず、その点では新潟県の巻町や刈羽村などで実施された住民投票とは違い、やや歪んだ住民投票になってしまいました。(添付資料AおよびB)

井原勝介岩国市長は後日、「千葉県我孫子市の市民投票条例のように、最低投票率ではなく絶対得票率でのハードル設定にすべきだった」と、50%ルールを盛り込んだ住民投票条例の制定を提案した自身の判断を省みられていますが、井原氏の言うとおり、例えば「投票した者の賛否いずれか過半数の結果が投票資格者総数の3分の1以上に達しなければ無効とする」というように、絶対得票率を成立要件とすれば、ボイコットは意味を持たなくなり、そうした運動は起きなくなります。

主権者同士あるいは賛否両派の間で十分な議論が行なわれること。そして、能動的に政治参加をした主権者の意思が、政治や行政にきちんと反映されること。そのためには、手続法の中に最低投票率を設けることについて賛同できません。ただし、現行の96条など憲法の中にこうした規定を設けるのであれば、そうしたルール設定に反対はしません。なぜなら、そのための憲法改正、そのルール設定は主権者である私たちが国民投票によって承認することによって為されるのですから。

諸外国においては、最低投票率を成立要件にしない国が多く、アイルランド、イタリア、スイス、フランス、スペイン、トルコ、ペルー、ウガンダ、イエメン、エジプト、オーストラリアなどがそうです。

他方、ロシア、韓国、ウズベキスタン、カザフスタン、セルビア、ベラルーシ、ポーランドなどが有権者の50%以上の投票を成立要件としていますが、いずれも憲法においてそれを明記しています。

ロシア連邦憲法第135条 ……新憲法草案は、憲法制定会議議員定数の3分の2以上の

多数で可決されるか、または国民投票に付される。国民投票で、過半を超える選挙人が参加し、その過半を超える選挙人が賛成したとき、憲法草案は可決されたものとする。
大韓民国憲法第130条 憲法改正案は、国会が議決した後、30日以内に国民投票に付し、国会議員選挙権者の過半数の投票と、投票者の過半数の賛成を得なければならない。

憲法改正案が、第2項の賛成を得た場合には、憲法改正は確定され、大統領は直ちにこれを公布しなければならない。(『解説 世界憲法集』より抜粋)

[3] 一般的国民投票について

例えば、「エネルギー政策」「死刑制度」「自衛隊の海外派遣」など、憲法改正以外の重要な案件について、これを政府提案、議会提案、および国民発案によって諮問型の国民投票にかける制度を導入することについては、賛成である。ただし、現在民主党より示されている国政問題国民投票（一般的国民投票）については、一点是正を建言したい。

たとえ法的拘束力のない諮問型国民投票制度を導入するということであっても、スイスやイタリアの制度のように、主権者が一定数の連署（例えば200万筆）をもってある案件に関する国民投票の実施を請求すれば、必ずこれを行なうという制度にすべきです。なぜなら、国民は実施の請求はできても実施するか否かの決定権は議会が有するということになる、かつて多くの自治体住民が空港建設やダム建設に関して住民投票の実施を求めた（住民投票条例の制定を求める直接請求のこと）際、その求めが各自治体の議会において3年間で34件連続して否決されたようなことが起きる可能性があるからです（徳島市、人吉市、大洲市などでは有権者のほぼ半数に及ぶ法定署名を収集）。

この制度導入に関しては、憲法改正手続法の制定後も立法府においていっそう調査研究を進め、より充実した議論を深めた後、速やかに法制化していただきたい。

「大事なことは自分たちが直接決めたい」 添付資料Cのとおり、わが国においては今や多数の人が国民投票の活用に賛成しています。にもかかわらず、一度も実施されたことがありません。理由は明白で、「制度がないからできない」のです。

こうした制度不備を放置せず、「国民発議」や「国民表決」、「国民拒否」といった制度を日本にも導入しなければ、本当の意味で市民が政治参加や行政監視を為すことはできません。

.....

国民投票とは何か

・主権者である自分に代わって国政に関する事柄を決めたり行使したりする代理人（首相や国会議員ら）を選ぶのが 国政選挙。

これに対して、代理人に委ねることなく、主権者自身が投票によって直接事柄を決めるのが 国民投票。

国民投票の基本形

[投票対象による分類]

憲法改正の是非を問う国民投票
法律改正の是非を問う国民投票
条約批准の是非を問う国民投票
政策選択のための国民投票

[発案者による分類]

大統領提案による国民投票
政府提案による国民投票
議会提案による国民投票
国民発議による国民投票
義務的国民投票（例えば憲法改正の発議に伴い必ず実施される）

国民投票の分類（スイスの例）

[国民発議]

憲法や法律の制定改廃などについて、有権者10万人（有権者の約2%）以上の連署を条件に国民に発議権を認め、その発議の採否を決すべく行なわれる国民投票。

[国民拒否]

連邦法律、連邦決議の成立に際して、有権者5万人以上の連署による請求か、8州の請求があった場合、それを採択すべきか否認すべきかを国民投票に問わねばならない。

[国民表決 義務的国民投票]

憲法改正、超国家的共同体、集団的安全保障機構への加盟、国際条約批准に関わる法案に関しては必ず国民投票にかけられ、国民の承認を得なければ成立しない。

[国民表決 任意的国民投票]

連邦法律、連邦決議の成立に際して、それを採択すべきか否認すべきかを、政府に実施義務がなくとも国民投票にかける。

・[国民発議] の手続き。その流れ（スイスの例）

1. 国民発議委員会が定められた数（10万人以上）の署名を定められた期間内（18ヶ月以内）に集める。
2. 草案を政府に提出する。
3. 連邦政府と上下両院の議会は憲法と法律に矛盾していないか審議する。
4. 草案が法に触れないものであっても、例えば財政的な裏付けが困難だというような理由で非現実的な提案だと政府が判断すれば、対案を出す場合もある。いずれにせよ政府も議会も発議に対する是非を表明する。
5. 国民投票の期日が3～4週間前になると、国民には投票用紙と内容を説明した小冊子が地元自治体から郵送されてくる。この小冊子の中でも政府見解は明記してある。又各政党、団体、報道機関も独自の見解をメディアを通して発表する。
6. 規定の投票所での国民投票の実施日が郵送投票の必着日となる。自治体で定めた投票所ないしは選挙管理委員会に投票用紙が郵送される。優先郵便は1日で郵便が届けられる。