

イヤでもわかる！国民投票法案

内 容

- 第1回 国民投票法案のこれまで(2006/12/15UP)
- 第2回 憲法審査会とは？(2006/12/26UP)
- 第3回 発議は分かりやすく(2007/01/10UP)
- 第4回 有権者に届く“パンフレット”(2007/01/25UP)
- 第5回 満18歳で成人？将来はこんな見直しも(2007/02/10UP)
- 第6回 国民投票運動ができない人(2007/02/10UP)
- 第7回 スポットCMの功と罪(2007/03/01UP)
- 第8回 買収はダメ？(2007/03/01UP)
- 第9回 過半数の承認と投票用紙への記載方法(2007/03/01UP)
- 第10回 当日、投票所に行けない人は？(2007/03/01UP)
- 第11回 憲法改正以外の国民投票(2007/03/15UP)

([国民投票 / 住民投票]情報室 <http://ref-info.net/>)

2007年4月5日(木)

衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会公聴会

公述人 南部 義典

第1回 国民投票法案のこれまで(2006/12/15UP)

1. はじめに

こんにちは。これから全11回にわたって、“イヤでもわかる！国民投票法案”を担当させていただきます。よろしくお願いいたします。

国民投票法案は、**国民投票を中核とする憲法改正手続き**を具体的に定めています。憲法改正案が国会で発議されるまでの議事手続きを定める、**国会法の改正規定**をも含んでいます。

今回は「国民投票法案のこれまで」と題し、法案提出からの経過を簡単に振り返ります。

2. 与党案と民主党案

2006年5月26日、国民投票法案の**与党案**と**民主党案**が、それぞれ衆議院に提出されました(提出者名は下図参照)。

両法案は、条文内容の9割が一致していますが、国民投票の対象、投票権年齢の設定、買収・利害誘導罪規定の是非、国民投票における「過半数」の意義、投票用紙への賛否の記載方法など、一致していない論点があります。

ところで、憲法上、法律案は「出席議員の過半数」で決することとされています。与党は数の上で野党を上回っているわけですから、通常法律案と同様、与党の単独過半数によって「与党案」を成立させることができるはずですが、

しかし、国会の現場では、国民投票法案は与野党対決法案とは位置づけられておらず、そうした動きはありません。

憲法改正に賛成または反対という立場に固執せず、時間をかけて幅広い合意をめざすことを前提に、憲法改正に有利にも不利にも働かない「公正・中立なルールづくり」を行っていくという与野党間の強い信頼関係の下、粘り強く議論が続けられています。国民投票法案は、**与野党合意形成型**の法案です。

「会期を延長しない」との前首相の公言通り、6月18日に通常国会は閉会となりました。両法案は、閉会中審査となりました。

[法案提出者] (印は筆頭)

与党案	民主党案
保岡興治(自)	枝野幸男
船田 元(自)	園田康博
葉梨康弘(自)	鈴木克昌
加藤勝信(自)	小川淳也
斉藤鉄夫(公)	
赤松正雄(公)	

3. 国会の状況

9月26日、臨時国会が召集されました。現在、**衆議院憲法調査特別委員会(中山太郎委員長)**において、原則週1回(木曜定例)のペースで両法案の審査が行われています。

10月26日には、両法案の提出者に対する質疑と答弁が、NHKで生中継されました。

11月2日、特別委員会の下に、法案審査を専属的に取扱う**法案審査小委員会(近藤基彦小委員長)**が設けられました。小委員会の開会ごとに論点(テーマ)が設定され、それに関する参考人からの意見聴取、懇談、自由討議が行われています。

委員会というオープンな場での議論を通じて、与党案と民主党案はいくつかの論点で合意に近づきました。また、両法案提出時、すでに一致を見ていた論点(条文上の文言)についても、積極的な修正が検討されつつあり、相当な成果を上げています。

なお、参議院には憲法調査特別委員会は未だ設置されていません。

4. 両法案のこれから

今後は、**法案の共同修正と共同提案**(与野党の議員が一つの法律案の共同提案者となります)に向けた、合意形成の一層の努力が重ねられることになります。

この講座の連載をしている間にも、共同提案に向けた動きが加速することは間違いありません。最終的に、法案が参議院で可決、成立するのは、**2007年の通常国会以降**ということになります。

第2回 憲法審査会とは？(2006/12/26UP)

1. はじめに

2006年もあと僅か。いかがお過ごしでしょうか。

第165回臨時国会が12月19日に閉会となり、国民投票法案〔与党案・民主党案〕は**ともに閉会中審査**となりました。

今回は、**憲法審査会**についてです。憲法審査会に関する規定は、両案の条文上の文言、そして衆院憲法特委での法案修正に係る両案提出者の発言に根本的対立がありません。したがって、特に注記しない限り、**両案共通の修正点**を踏まえて解説します。

なお、憲法改正案の周知・広報を担当する**国民投票広報協議会**と混同しないようにして下さい。

2. 憲法審査会とは？

憲法審査会は、**下記ア.～ウ.を所管**する、衆参両院に設置される**常設機関**のことです。分かりやすく言えば、現在の衆参両院の憲法調査会の権限が **version up** したものです。

ア. 日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制について、広範かつ総合的に調査を行うこと

関連法制の範囲については、法案はとくに明示していません。衆参両院の他の委員会の所管と重複しないかが問題となります。

イ. 憲法改正原案の審査と提出

憲法改正案の原案は、**衆院議員100名以上**の賛成があれば衆院憲法審査会に、**参院議員50名以上**の賛成があれば参院憲法審査会に**発議**(1)されることになります。

憲法改正原案が妥当なものは、それぞれの院の憲法審査会で審査されます。憲法審査会も憲法改正原案を提出することができます。

ウ. 「日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案」(2)等の審査と提出

国民投票法を改正するという場合、衆参両院の議院運営委員会が所管する国会法改正の場合も、これに含まれます。

与党案提出者は、ウ.に関する検討課題として、**予備的国民投票**(日本国憲法の改正を要する問題及び日本国憲法の改正の対象となりうる問題についての国民投票制度)について、憲法審査会の所掌とすることを提案しています。

これに対して民主党案提出者は、予備的国民投票は憲法改正案そのものを対象とするものではないという前提で、**国政問題国民投票の対象**の問題として、さらに検討を加えることとしています。

3. 衆参「合同」の憲法審査会

衆参両院の憲法審査会は、予算委員会等と同様、各々独立して活動することが原則です。

しかし、衆参両院で何の意思疎通もなく憲法改正原案を審査するのは効率的でなく、憲法改正発議要件のハードルが高いことからすれば、政治的効果が乏しいといえます。

したがって、両案提出者は、**合同審査会**で憲法改正原案の審査(あるいは、原案そのものを起草)が行われ、両院に**勧告**するプロセスが通例になっていくとの方向性を示しています。この場合の勧告は、拘束力のない**大綱・骨子**が示されるにすぎません。

合同審査会が設置されない限り、衆参両院の憲法審査会が独立・対等の立場で憲法改正原案の審査を行いますが、両院の統一的な意思形成が難航することも想定されます(憲法改正の発議には至りません)。この場合は、**両院協議会**を開いて、意見

の調整を図ることが予定されています。

もっとも、両院協議会にはこんな問題があります。憲法96条1項前段は「各議院の総議員の3分の2以上の賛成」を要件としており、原案がどちらかの院で**否決**された場合には、その段階で憲法改正発議が不成立と考えるのが憲法解釈として自然ではないかという意見があります。しかし、与党案提出者は、このような場合でも**両院協議会で調整可能**と答弁しています。この点については、来年の通常国会でも議論になると思います。

4. 憲法改正原案は直ちに審査される？

国民投票法が成立してからの[想定スケジュール]をご覧ください。憲法審査会に関する規定は、国民投票法本体部分より先行して施行されるのです。それでは、この3年間に憲法改正原案の審査に直ちに着手してよいのでしょうか？

答えはノーです。共同修正では、3年間は上記ア.(調査)に専念し、イ.(憲法改正原案の審査と提出)は行わないことを法律の附則に書きこむことが予定されています。

[想定スケジュール]

年	月	日	
2007	5	2	国民投票法案が参議院で可決、成立
		6	国民投票法 公布
		9	臨時国会召集 衆参両院に憲法審査会設置
			3年間は、憲法改正原案を審査できない(権限の凍結)
2010	6	1	国民投票法 完全施行 以後、国会は憲法改正の発議が可能

なぜなら、憲法審査会が常設機関として設置されること自体、憲法改正のスケジュールを政治的に加速させるものだとの批判があること、さらには、衆参憲法調査会の報告書の内容を再検討し、国民に**憲法論議を喚起**すべきとの意見が与党案提出者から有力に主張されていることが背景にあるからです。

したがって、憲法改正国民投票が現実に行われるのは、3年後直ちに、それとも…。

- (1) 議員以外の者が議案を提議することを「提出」といいます。
- (2) 共同提出となった場合、法律案の名称がこのようなことになるというわけではありません。

第3回 発議は分かりやすく(2007/01/10UP)

1. はじめに

新年あけましておめでとうございます。第166回通常国会が始まり、国民投票法案はいよいよ最終局面を迎えます。本連載も引続き、よろしくお願いいたします。

今回は、「発議は分かりやすく」というテーマで、**内容関連事項ごとの発議**について解説します。

2. 「発議」にもルールがある

私たちは投票所に行って、憲法改正案に対して[賛成 / 反対]の意思表示をします()。

憲法改正案の内容が分からないまま投票はできませんので、投票日前に十分理解を深め、意思を固めておく必要があります。

しかし、理解力以前の問題として、[賛成 / 反対]の判断が簡単でないケースもあります。

【例1】相異なる内容の憲法改正案が一括して投票に付される場合

安全保障に関わる条文改正案と、環境権を新しく創設するという条文案が、一括して投票に付された場合、一方につき賛成、他方には反対という意思を、一つの記号で示すことはできません。

【例2】いくつもの小テーマから、大テーマに相当する憲法改正案が成り立っている場合

安全保障に関わる条文改正案(大テーマ)が、(ア)平和主義の理念、(イ)軍隊(部隊)の名称、(ウ)軍隊(部隊)の活動範囲(=自衛権の意義)、(エ)民主的統制のあり方など、複数の条文・条項(小テーマ)から成る場合には、(ア)~(エ)のそれぞれについて、[賛成 / 反対]が分かれることになります。

そもそも、憲法は一度改正され、または改正案が否決されると、その効果は相当長期間にわたって及んでしまいます。人生の中で、投票のやり直しはききません。

ここに、**国会はわかりやすい憲法改正案を発議し、国民投票に付さなければならない**という要請が生まれます。発議する側の責務といえましょう。

そこで、国民投票法案(国会法改正部分)は、憲法改正原案を**内容関連事項ごとに区分し**発議(提出)することとし、区分された内容関連事項は同時に**投票単位**になることを定めています。

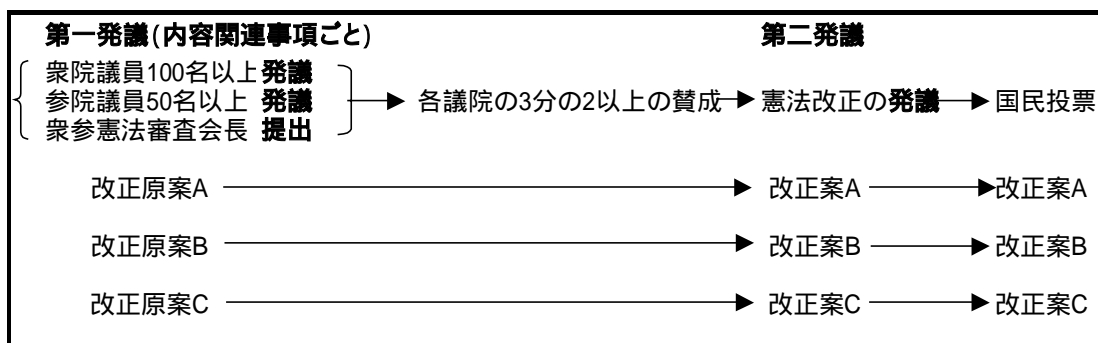
これは**個別発議・個別投票のルール**と呼ばれています。**一括発議**や**一括投票**は認められません。

【例1】は明らかにこのルールに反しますが、【例2】は(ア)~(エ)のすべてが内容的に関連しているかどうか、発議の際に判断が分かれることでしょう。

3. 原案発議(提出)の段階から、内容関連事項ごとに

まずは、次ページの図をご覧ください。

[第一発議と第二発議]



国民投票法制上、発議という単語が2回出てくることにお気づきでしょうか。

衆参両院の議員が憲法改正原案を**発議**する場合、及び衆参両院の憲法審査会が憲法改正原案を**提出**する場合、便宜上これらを**第一発議**と呼び、憲法改正原案について最後の議決があった場合(国会が国民に対して承認を求めること)を**第二発議**と呼ぶこととします。

憲法改正原案は第二発議の段階で内容関連事項ごとになっていなければいけなく、**第一発議の段階から内容関連事項ごと**に区分されていなければいけません。

したがって、現実的にはありえないと思いますが、第二発議で内容ごとに分解すればいいからと、全面改正の条文案をまるごと、渾然一体と第一発議をすることは認められません。

4. 内容関連事項の判断基準

それでは、内容関連事項ごとに憲法改正原案を発議する場合、どのように区分すればいいのでしょうか。内容関連事項の「内容」を法律で定めることは出来ませんので、あくまで区分の仕方が問題です。

現段階では、内容関連事項とは、**個別の憲法政策ごとに民意を問うという要請と相互に矛盾のない憲法体系を構築するという要請**から決定されるべきこととされています。区分の仕方は、これ以上の形式的基準というものはなく、どうしても政治的裁量が入ります。

いずれにせよ、憲法改正原案は衆参両院の憲法審査会で、十分な審査がなされることとなりますので、第二発議に至るまでの間、さらに明確な内容関連事項に区分されることも想定されます。

5. 条文ごとはダメ

「内容関連事項なんて分かりづらいので、条文ごとに発議をし、条文ごとに投票をすればいいじゃないか」との反論もありましょう。

確かに、条文単位であれば、個別発議・個別投票のルールを最も徹底しているともいえます。不可能な要請ではありませんが、条文ごとの投票は、いわゆる**虫食い投票の弊害**を招き、**憲法体系に矛盾**がでてしまう場合があります。もっとも、一つの条文が単独で内容関連事項を形成する場合は、その条文を諮ることができます。

なお、国民投票無効訴訟という制度がありますが、内容関連事項ごとになっていないと、**発議手続上の「瑕疵」**を理由として訴訟を提起することはできません。

どのように内容を区分し、憲法改正原案を発議したらいいのかということにつき、国会議員は相当悩み、判断に苦しむことでしょう。

()共同修正案では、棄権の意思表示をどう扱うかも焦点です。

第4回 有権者に届く“パンフレット”(2007/01/25UP)

1.はじめに

今回は、「有権者に届く“パンフレット”」と題し、**国民投票公報**を扱います。

パンフレットというと、政党が作成する**選挙マニフェスト**のような、十数頁カラー刷りの冊子をイメージされるかもしれませんが、実際、各家庭に届く国民投票公報は白黒で、素っ気ない内容になるのではないかと想像しています。

公報は、国会に置かれる**国民投票広報協議会**(衆参両院10名ずつの委員で構成され、憲法改正案の周知・広報を担います)が作成します。

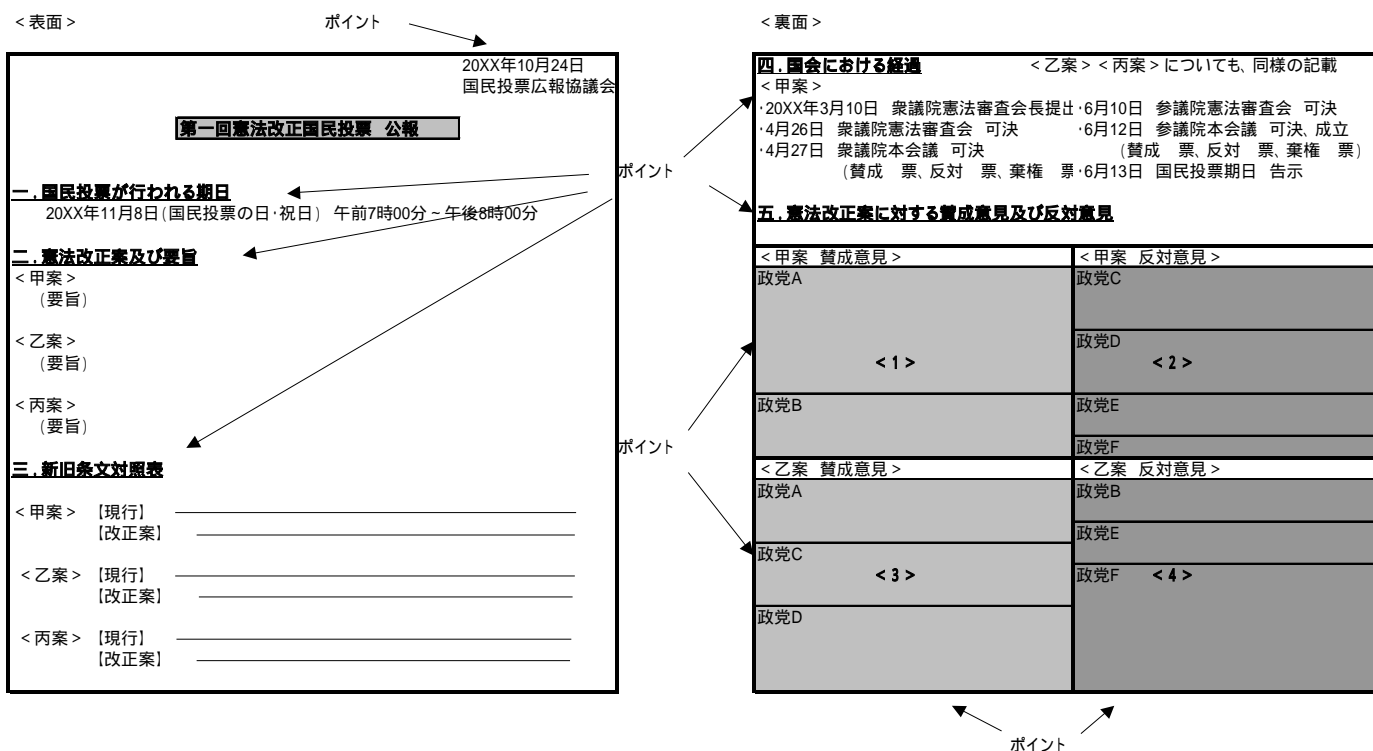
本テーマにおいては、与党案と民主党案との間に立場の相違はありません。

2.公報のイメージ

「百聞は一見に如かず」ということで、公報のイメージ(私案)をご覧くださいませ。便宜上、チラシ一枚(表裏)で構成しています。

甲案、乙案、丙案という三つの憲法改正案が発議されたとします。

[国民投票公報 (案)]



ポイント 公報の配布日

公報は、国民投票期日の**10日前までに**、投票人名簿に登録された者の属する**世帯に配布**されます(1)。

ポイント 公報に掲載される内容

法案では、(ア)憲法改正案、(イ)その要旨、(ウ)新旧対照表その他参考となるべき事項、(エ)憲法改正案を発議するに当たって出された賛成意見及び反対意見を、公報に掲載することとされています。

(ア)(イ)(ウ)は、国民投票広報協議会事務局が**客観的かつ中立的な立場**で内容を記します。記載に際し、**裁量が働くテーマ、内容は含まれません**。

(エ)は政党が責任編集する項目とされます。

「四. 国会における経過」は、客観情報として(私が勝手に)書いていますが、例えば、誰が発議者で、どういう審査(議決)が行われて、[賛成/反対/棄権]の議員数は何人だったかとか、そういう内容です。

ポイント 賛否対等のスペース

与党案・民主党案ともに、賛成意見と反対意見とは**公正かつ平等**に扱われるということになっています。

賛成意見と反対意見には**同量のスペース**が与えられます。〈1〉と〈2〉、〈3〉と〈4〉はそれぞれ同じ寸法です。

ポイント 政党(会派)ごとの割当て

甲案と乙案で、賛成政党、反対政党が入れ替わっています(ありうる話です)。

賛成意見、反対意見のスペースはそれぞれ、当該政党間で協議の上、割当てを決することになります。議席数に比例させるか、均等割にするか、もっと柔軟な割当てにするかを、政党間で自由に決定できます。

「丙案について、賛成意見と反対意見の欄がないじゃないか?!」と思われたかもしれません。

丙案は、**全会一致**で発議されたものと想定してみました。この場合は、国民投票広報協議会事務局が作成する**客観・中立情報だけで足りる**と考えられています。

3. 国民投票マニフェスト

政党は憲法改正発議に賛成した理由を明確にするだけでなく(2)、憲法改正案が国民投票で承認されたらどうなるか、承認されなかったらどうなるか、ということを**事前に政治的約束として明示すべき**との提案があります。いわゆる**国民投票マニフェスト**です。

これは、日本国憲法の条文が変わる・変わらないというレベルにとどまらず、具体的な政策の遂行(変更)によって、**国のかたち**がどうなるのかを、国民投票の判断材料として提供すべきではないかというわけです。**憲法の内容面**をより重視した考え方です。

条文が変わったら、変わらなかったら世の中はこうなるということの主張責任は、発議に**賛成した政党(会派)**にあります。公報の「賛成意見」の中にマニフェストを盛り込むことは可能でしょうが、その個別・具体的な内容が、賛成した政党間でバラバラであっても困ります。

この点、憲法改正原案が審査される段階で、国民投票後の日本の国柄が十分に論じられることこそ要諦といえましょう。国家の将来ビジョンにおいても概ね一致しなければ、そもそも総議員の3分の2以上という幅広い合意形成は困難と思われます。

国民投票公報に、すべての判断材料が凝縮されているわけではありません。国民投票報道、国民投票広告、インターネットなど、情報の多元性が不可欠です。

(1) 国民投票は、選挙よりも熟慮を要するテーマであることから、**全有権者**に対して配布すべきとの主張もあります。私見で

すが、国民投票公報は**投票期日14日前までに**配布すべきと考えます。期日前投票者に供するためだけでなく、投票期日までに少なくとも一回、(余裕をもって)週末を挟むことにより、公報を題材にした市民レベルの勉強会の開催など、議論を興す必要があるからです。

- (2) 政党には、政党レベルの憲法改正案と、実際に発議された憲法改正案との異同(議論の変遷)を説明する責任があるとの指摘があります(与党案提出者)。

第5回 満18歳で成人？将来はこんな見直しも(2007/02/10UP)

1. はじめに

こんにちは。1月25日、第166回通常国会が召集されました。参院にも憲法調査特別委員会が設置され、国民投票法成立に向けてのカウントダウンが始まりました。

今回は、「満18歳で成人？将来はこんな見直しも」と題し、国民投票法制の隠れた重要論点(?)である成人年齢法制の見直しについて解説します。

2. 本則で18歳、附則で20歳？

まず、国民投票の投票権年齢について確認しましょう。

与党案(1)、民主党案ともに、法律案の**本則**で、**満18歳以上の日本国民**に投票権を与えることとしています。

憲法改正案に対する国民投票の[承認/不承認]の効果は、その先何十年、何百年と続きます。憲法と時代を共有する多くの若い世代に、できるだけ投票資格を認めるべきであるという議論を反映したものです。

しかし、法律案の**附則**には、3年の経過期間中に公職選挙法の改正が行われ、選挙権年齢が満18歳以上となるまでの間は、**国民投票の投票権も満20歳以上**とすることが定められています。18歳であろうが、20歳であろうが、**国民投票の投票権と国政選挙の選挙権を一致させる**という前提で制度設計されています。

なぜなら、**国会の定める選挙の際行はれる投票において**国民投票が実施されることは、国民投票と国政選挙とが同一の有権者によって行われることを憲法が想定しているからです(憲法96条1項後段)。

国民投票法の成立後、直ちに公選法改正が行われるか、経過期間満了ぎりぎりになってそれが行われるかは分かりません。経過期間中は国民投票法本体が効力を有しないので、満20歳以上という現状において国民投票が実施されることはありません。

経過期間が過ぎても改正公選法が施行されていなかったらどうなるかという問題が提起されたことがありました。結論として、このような状態の下で「総議員の3分の2以上」という国会内合意が得られることはなく(憲法改正発議は行われぬ)、まずは改正法の施行を待つことになるでしょう。

3. 成人年齢法制の現状

法律には、一定の年齢を基準として、国民に権利を付与したり、義務を課したりする場合があります。例えば、6歳未満の者は運賃が無償とされたり、30歳以上に参院選挙の被選挙権が与えられたり、65歳以上に年金が支給されたりと、さまざまです。

国民投票法制の議論を契機として、参政権に限らず、成人年齢法制を全体的に見直すべきではないかとの機運が高まってきました。

ところで、成人年齢法制とは何ですか？というメインテーマに関してですが、これを明確に定義したものは見当たりません。

もっとも、民法4条が、**年齢20歳をもって、成年とする**と規定していることから、

{ 20歳を基準としている法律、
成年者・未成年者を基準としている法律 の総称と、一応定義しておきます。

は、「20歳」と条文上定められていることから、形式的にはこちらが成人年齢法制の見直しの対象となりえます(図参照)。

は、[成年者 / 未成年者]という区分を採っています。民法4条が18歳と改正されることにより、その影響を受ける法律です。

例えば、競馬法28条は「未成年者は、勝馬投票券を購入し、又は譲り受けてはならない」と定めていますが、民法改正によって、18歳で購入OKということになります。

4. 見直しは進むか？

国民投票法案の附則には、「選挙権年齢を定める**公職選挙法**、成年年齢を定める**民法その他の法令**について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずる」との、法制上の措置事項が定められる予定です。

論点は二つあります。

論点1 - 対象となる法律

まず、成人年齢法制の**見直しの対象**です。民法、公選法は問題ないにしても、**その他の法令**をどこまで対象とするかです。

若い世代に政治参加の機会を拓ける、あるいは市民社会の中で活動できる範囲を拓けることが容認できるとしても、同時に、**飲酒、喫煙、大型車の運転免許、狩猟免許、国民年金の加入年齢**なども一律に、形式的に18歳に引き下げた方がいいのかどうかちょっと無理がある気がします(2)。

刑法上の完全な責任非難を受けうる能力も、別の観点からの議論が求められます(少年法)。

論点2 - 所管委員会と所管省庁

成人年齢法制の見直しを、主として**誰が所管するか**という問題です。問題提起は衆院憲法特委からですが、主たる所管を決めているわけではありません。憲法審査会(第3回)ですべて扱うことは困難でしょう。

法律は基本的に所管委員会(国会)と所管省庁(内閣)が決まっていますので、改正が進んだり進まなかったり、**縦割り対応の弊害**がでるおそれも否定できません。

成人年齢改正一括法(仮称)の制定は簡便なようで、意外と非現実的です。

成人年齢法制の見直しは、実社会に大きな影響を与えます。「はたちの献血」というコピーも、過去のものになってしまうのでしょうか。

(1) 衆院憲法特委(2006年12月14日)における、船田元・与党案提出者(自民)の締めくくり発言。

(2) 国民年金加入年齢については、むしろ引き上げるべきとの意見があります(与党幹部)。

	法律名
1	民法
2	未成年者喫煙禁止法
3	未成年者飲酒禁止法
4	恩給法
5	船員保険法
6	児童福祉法
7	地方自治法
8	少年院法
9	少年法
10	風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律
11	犯罪者予防更生法
12	地方税法
13	国籍法
14	公職選挙法
15	相続税法
16	旅券法
17	国家公務員災害補償法
18	船舶職員及び小型船舶操縦者法
19	社会保険審査官及び社会保険審査会法
20	厚生年金保険法
21	売春防止法
22	引揚者給付金等支給法
23	租税特別措置法
24	国家公務員共済組合法の長期給付に関する施行法
25	国家公務員共済組合法
26	銃砲刀剣類所持等取締法
27	国民年金法
28	道路交通法
29	児童扶養手当法
30	地方公務員等共済組合法の長期給付等に関する施行法
31	地方公務員等共済組合法
32	特別児童扶養手当等の支給に関する法律
33	母子及び寡婦福祉法
34	所得税法
35	地方公務員災害補償法
36	引揚者等に対する特別交付金の支給に関する法律
37	沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律
38	国際捜査共助等に関する法律
39	暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律
40	社会保障に関する日本国とドイツ連邦共和国との間の協定の実施に伴う厚生年金保険法等の特例等に関する法律
41	社会保障に関する日本国とグレート・ブリテン及び北部アイルランド連合王国との間の協定の実施に伴う厚生年金保険法等の特例等に関する法律
42	鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律
43	国際受刑者移送法
44	性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律
45	社会保障に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定の実施に伴う厚生年金保険法等の特例等に関する法律
46	刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律

第6回 国民投票運動ができない人(2007/02/10UP)

1. はじめに

こんにちは。いよいよ国民投票法案は大詰めの段階に来ました。

今回は「国民投票運動ができない人」と題し、国民投票運動の定義とその限界について解説します。

国民投票運動が禁止される対象に関し、かつては与党案と民主党案との間で、立場の違いが顕著でした。しかし、衆院憲法特委・小委での議論を通じて、両案修正の上、以下のような合意に至ると見込まれています。

対立論点の所在とそれがどのような理由で修正されたかについては、とても書ききれませんので、ご了承ください。

2. 国民投票運動とは？

国民投票運動とは、**憲法改正案に対し、賛成又は反対の投票をし、又はしないよう積極的に勧誘する行為**と定義されます。通常行われる**一般的意見表明(憲法改正に関する意見の表明及びこれに必要な行為)**とは区別されるべきものです。

国民投票運動と一般的意見表明は、**原則として自由**に行うことができます。国民投票は、国民が主権者として憲法改正権を行使する重要な機会です。憲法改正権に直結し、これを実現する権利として、公共の福祉に反しない限り最大限保障されます。

両者の区別は、国民投票運動規制・罰則(1)の対象となるか否かということに関わります。国民投票運動が規制されることがあっても、国民投票運動に該当しない一般的意見表明は規制・罰則の対象にならないということを確認しましょう。

定義上、国民投票運動の方がハードアクションを伴うかのような印象も受けますが、實際上その区別は極めて困難です。自分の意見を言いつばなしていても、当該行為、付随行為を総合的に考察し、意見受領者との具体的な状況に鑑みるならば、国民投票運動と評価される場合もないとは言いきれません。

国民投票を誰も経験したことがありませんので、今のところはこのような概念整理にとどまっています。発表、討議、演説、運動など、表現の社会学的類型としてピッタリ収まる言葉が、「国民投票運動」以外に見つかっていません。

3. 規制 <投票事務関係者>

投票管理者、開票管理者、国民投票分会長、国民投票長は、**在職中、その関係区域内で**、国民投票運動が禁止されます。違反した場合、6月以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処せられます。

4. 規制 <特定公務員>

中央選管の委員と職員、選管の委員と職員、国民投票広報協議会事務局職員は、**在職中**、国民投票運動が禁止されます。これらは**特定公務員**と呼ばれます。国民投票の手續が公正・中立に行われることを担保するために、その職務上の地位を利用するしないにかかわらず、規制の対象となります。違反した場合、6月以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処せられます。

5. 規制 <公務員と教育者>

公務員等(2)と教育者(3)は、**その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行いうるような影響力(教育者においては、学校の児童、生徒及び学生に対する影響力)又は便益を利用して**、国民投票運動をすることができません。

公務員等と教育者は、日常的に多数の者に影響力を行使しうる地位にあることから、地位を利用した国民投票運動が禁止されています。

但し、萎縮効果が及ばないよう、**処罰規定はありません**。

また、公務員はその性質上、政治的に中立であることが求められ、**公務員法**(国家公務員法、人事院規則、地方公務員法、自衛隊法、警察法、裁判所法等)で**一定の政治的行為が禁止**されています。

2. では国民投票運動と一般的意見表明は原則自由だと述べましたが、両者の区別が曖昧である中、これを行った場合に、**政治的行為**として原則、公務員法違反となってしまうおそれがあります。国民投票法違反にならなくても、形式的に公務員法違反になってしまい、国民投票運動と意見表明が原則自由であることが法的に担保できないという事態を招くおそれがあります。

そこで、公務員による国民投票運動と意見表明に関しては、**公務員法の政治的行為禁止規定を適用しない**こととされています。

[公務員法の適用関係]

	国民投票運動	一般的意見表明
意義	憲法改正案に対し、賛成又は反対の投票をし又はしないよう積極的に勧誘する行為	憲法改正に関する意見の表明とこれに必要な行為
公務員法上の政治活動禁止規定	適用されない	適用されない
地位利用	規制される	

6. その他

かつて、外国人、外国法人、日本国政府について、国民投票運動の規制対象とすべきとの議論がありましたが、法制化は見送られています。

- (1) 国民投票運動の定義は、投票事務関係者・選管職員等の運動禁止、公務員等・教育者の地位利用禁止、組織的多数人買収・利益誘導罪、スポットCM 規制に関わります。
- (2) 国家公務員、地方公務員、特定独立行政法人、特定地方独立行政法人又は日本郵政公社の役職員、国民生活金融公庫、住宅金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、公営企業金融公庫又は沖縄振興開発金融公庫の役職員を指します。なお、公庫の役職員には、公務員法の政治的行為禁止規定は及びません。
- (3) 学校教育法上の学校長、教員を指します。

第7回 スポットCMの功と罪(2007/03/01UP)

1. はじめに

こんにちは。今回は「スポットCMの功と罪」と題し、スポットCM規制に対する論点を考察します。

2. スポットCMとは？

スポットCMとは、テレビやラジオで放送時間の指定なく放送されるCMをいいます。番組中に放映されるもの(PT/パーティシペーション)と、番組と番組の間に放映されるもの(SB/ステーションブレイク)があります。

スポットCMの契約料は、一般に明らかにされていません。

法案によれば、**テレビやラジオを利用した国民投票運動のための広告放送**と定義されるものが規制の対象です。「国民投票運動のための」というのがポイントです。

第6回で確認したように、国民投票運動と(国民投票運動に該当しない)一般的意見表明は違います。したがって、憲法改正案に対し[賛成/反対]を表明するだけのような、一般的意見表明のための広告放送は規制の対象ではありません。

但し、両者の区別は微妙な場合があります。

3. スポットCM規制の考え方

そもそも憲法21条は、民主主義社会、民主政の自由かつ健全な発展のため、表現の自由を保障し、優越的地位を与えるとともに(1項)、公権力による検閲を禁止しています(2項)。

もし、国民投票広報協議会のような公権力が、CM内容に直接立ち入って考査し、出稿の可否の判断をしたり、放映回数や時間帯などをコントロールすることになれば、それはまさに表現内容や表現方法に介入することになるか、少なくともその余地を与えてしまいます。

したがって、CM内容に中立的でない介入は憲法上疑義があるとされ、法制上は想定されていません。

スポットCM規制は、以下の三つの考え方に分けられます。

[1] 全面法規制説

憲法改正の発議後、投票期日に至るまで、一切のスポットCMを法的に禁止する説です。

理由 スポットCMには、制作費・放映費ともに莫大な費用がかかる。**資金量の多寡**によって、憲法改正案に対する[賛成/反対]の意見広告がどちらかに偏るおそれがあり、視聴者の判断を誤らせる。

理由 消極的意味において(CMが流れない)、[賛成/反対]の意見広告は対等となる(ゼロの公平)。

理由 自主規制に委ねるとしても、[賛成/反対]の意見広告が平等の量になることを担保できるわけではない。メディア業界にそれを求めるのは無理である()。

[2] 全面自主規制説

発議後、スポットCMに関しては放送メディアの自主的取組みに委ねるべきとする説です。

理由 意見広告主の**広告表現の自由の保障**を最大限保障すべきである。

理由 視聴者の知る権利を侵害するような規制はすべきでない。[賛成/反対]の意見広告は、自由市場において評価、淘汰されるべきものである。

- 理由 ネット広告、雑誌広告、交通広告などさまざまな媒体がある中、放送広告だけを規制の対象とする根拠が薄弱である。
- 理由 放送メディアには、放送法による規制だけでなく、CMに関する審査基準が定められ、適正に運用されている。国民投票CMに関しては、通常のCM考査とは違う基準を定める用意がある。

[3]折衷説

投票期日前、一定期間のスポットCMを禁止する説です。

理由 投票期日直前に行われるCMは、扇情的効果で世論が流されることがある。熟慮のための、一定の**冷却期間**が必要である。

理由 投票期日直前に行われるCMに反論をしようとしても、それに十分な期間が確保できない。

理由 一定期間禁止することは、スポットCMを放映できる期間を限ることに他ならない。間接的に**総量規制効果**を及ぼすことができる。

主に、公権力やメディアによる規制の意義と効果を疑問視する立場からは、**意見広告主(主として政党)による自主的なルールづくり**を志向すべきとの意見が出されています。

4. 与党案・民主党案はどうなっているか？

スポットCM規制は、広告主の表現の自由の保障、憲法改正案に対する[賛成 / 反対]意見広告の量的平等の確保、スポットCMが視聴者に与える影響等、さまざまな判断基準・要素を勘案して決せられる問題です。

与党案、民主党案ともに、[3]折衷説に立っています。**国民投票の期日前7日に当たる日から国民投票の期日までの間に、何人もスポットCMを行うことはできません(与党案106条、民主党案104条)**。本条違反の場合でも、**罰則はありません**。

より総量規制効果を上げるために、与党案は**投票期日14日前までに**延ばす旨の修正がなされる予定です。

民主党案については、投票期日前14日前までに延ばすか、発議後は全面禁止とすべきかということについて、さらに修正が検討される予定です。

- () 一度に3つの憲法改正案が発議された場合を想定してみます。ある広告主は、A案は賛成、B案とC案は反対という内容のCMを、別の広告主はすべて賛成のCMを、さらに別の広告主はC案だけ賛成するCMを放映しようとしている場合など、[賛成 / 反対]意見広告の量を平等に調整することはかなりの困難が伴います。また、広告主の数に当初からアンバランスがあった場合、メディアの自主規制で量的平等を確保することにも疑問が呈されています。

第8回 買収はダメ？(2007/03/01UP)

1. はじめに

こんにちは。今回は「買収はダメ？」と題し、国民投票買収を禁止する意義と、実際に規制されるケースについて、複雑な買収罪規定を読み解きながら考えていきます。

選挙買収と国民投票買収は、何が同じで、何が違うのでしょうか…。

2. 買収とは？本当にダメなの？

選挙買収は犯罪です。投票をカネで買うという行為自体が反社会的であり、選挙の公正に重大な影響を及ぼすことから、罰則を以て禁止されています。

しかし、国民投票と選挙は性格が異なります。国民投票では、選挙のように人を選ぶものではありません。「候補者」が有権者に対して投票を依頼するという図式ではありません。法律で定められた「運動員」もいません。

また、憲法改正案の[承認 / 不承認]を左右するだけの買収が大々的に行われることがあるのかどうか(買収をする意味や効果があるのかどうか)、疑問があるところです。

例えば、職場仲間居酒屋談義をしながら、憲法改正案について話が盛り上がり、誰かが「今度の国民投票でこの案に賛成してくれたら、今日はおごる」と言った場合、選挙であれば、買収罪に問われる可能性があります。

他方、国民投票の場面まで規制すべきかどうか、憲法について自由闊達な議論を盛り上げ、公権力はそれを阻害すべきでないという考えに立てば、規制(罰則)は抑制的であるべきということになります。

もっとも、上記のような日常的な例ではなく、それが大規模に行われ、国民の投票意思に大きく影響するような悪質なケースまでも野放しにしては、国民投票の自由と公正を害するおそれを生むことにもなりかねません。

したがって、**買収に該当するケースを限定するため**、与党案にのみ**買収罪(組織的多数人買収罪、利害誘導罪、買収目的交付罪)**が規定されています(すべて、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せられます)。昨年12月の段階で、構成要件をより厳格にするべく、条文案の一部修正が検討されています。

民主党案は、もともと買収罪を置かないという立場を採っていますが、与党修正案で処罰範囲が限定されたものになっているかどうか、さらに検討を行うこととしています。

3. 組織的多数人買収罪

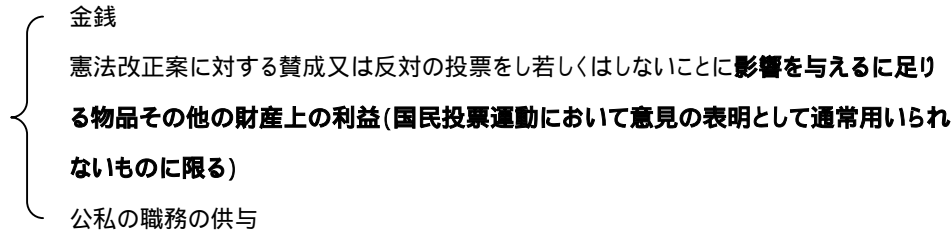
「若しくは」「又は」という法令用語を解きほぐし、本罪の構成要件を図解してみます。

組織により、

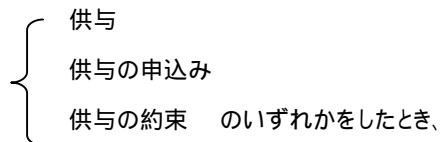
多数の投票人に対し、

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積極的に勧誘し、その投票を

し又はしないことの報酬として、



上記いずれかにつき



(又は) + + に加えて、



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足る[供応接待 / 供応接待の申込み / 供応接待の約束]をしたとき、

に成立します。

国民投票運動において意見の表明として通常用いられないものに限るとの限定は、例えば、駅前の街頭演説会などで配布されるであろう、うちわ、ポケットティッシュ、ボールペンなどの安価な物品が本罪の対象にならないようにする趣旨です。

つまり、本罪は、処罰範囲が拡大しすぎないように、買収者の行為態様からも、対価となる物からも、**厳格に縛りをかけている**のです。上記のような例では当然のこと、街頭演説の場で、多数の通行人にティッシュを配ったとしても、本罪の構成要件に該当しないことは明らかです。

4. その他

利害誘導罪は、投票人との一定の利害関係の下で、**投票を誘導する**ことを禁じています。

買収目的交付罪は、**買収、利害誘導を行う目的**で、国民投票運動をする者に対して**金銭の交付等**をした場合に成立します(予備行為と位置づけられます)。

「買収はダメ？」と尋ねられれば、ダメと答えるしかありませんね。推奨されるものではありません。

第9回 過半数の承認と投票用紙への記載方法(2007/03/01UP)

1. はじめに

こんにちは。今回は「過半数の承認と投票用紙への記載方法」です。これはかつて、与党案と民主党案で考え方が大きく対立した論点でした。両案がどのような理由(根拠)に基づいていたか、それがどのように修正されていったかを中心に解説します。

なお、過半数の承認は、憲法96条で定められている要件であること、投票用紙への記載方法はあくまで法律事項であることを区別して理解する必要があります。

2. 与党案

与党案は、**有効投票総数**の過半数を以て、国民の承認が得られたものとし、投票用紙には、憲法改正案に**賛成であれば「○」を、反対であれば「×」を自書する**、という考え方に立っていました。この場合、白票は無効票になります。分母にはカウントされません。

有効投票総数を基準とし、このような投票方式を採用するのは、無効票は憲法改正案に対して[賛成/反対]のどちらともいえないこと、また、記号式投票方式である以上、賛成「○」、反対「×」というのが社会通念上最も合理的な記載方法であることなどを根拠にしています。

2001年11月に公表された憲法調査推進議員連盟(中山太郎会長)の案と同様です。

3. 民主党案

民主党案は、**投票総数**の過半数を以て、国民の承認が得られたものとし、投票用紙には、憲法改正案に**賛成であれば「○」を自書し、反対であれば白票を投ずる**、という考え方に立っていました。与党案とは違って、白票は反対票です。無効票も分母にカウントされます。

投票総数を基準とし、このような投票方式を採用するのは、憲法の英語原文(all votes cast thereon)に忠実な解釈であること、憲法96条には過半数の「承認」とあり、「賛否」とは書いていないので、「**賛成か「賛成でない」か**、を問うことが本質である、との考えに拠っています。つまり、白票(=反対票)も、他事記載等による無効票も、「賛成でない」票ということでひと括りに考えるのです。

[過半数の意義 投票用紙記載方法]

	与党案	民主党案
「過半数」の意義	有効投票総数が基準	投票総数が基準
無効票の扱い	分母にカウントされない	反対票とみなされ、分母にカウントされる
記載方法	賛成なら「○」、反対なら「×」を自書する	賛成なら「○」を自書し、反対は白票を投ずる
白票の扱い	無効票	反対票

4. 修正合意は？

投票箱に入っていない票(=棄権票)を分母に加えないという点では、与党案、民主党案ともに共通しています。投票所に行って投じられた一票と、投票に行かないで何の意思も示されない一票とが、同じ扱いを受けることは妥当でないからです。

与党案と民主党案は、どのようにして修正合意に至ったのでしょうか。

これは、二つの観点が重要です。

まず、第一に、**無効票をどう減らすか**ということです。無効票がゼロに近づけば、**投票総数 有効投票総数**という関係になります。

また、投票人の**多様な投票意思に確実に対応する記載方法**はどんな方式が考えられるかという観点です。民主党案によれば、無効票は反対票と同じ扱いになりますが、反対意思があれば白票を投じたはずであり、これは新たに民意をつくり出すことになり不当であるとの批判がされてきました。

そこで、**与党案の修正**として、

投票用紙には予め、「賛成」「反対」の文字を記載しておく。

投票人はいずれかに「 」を自書するか、他方を「×」を自書するか、二重線等で消す。

という新たな提案がなされています。

賛成する場合には、「賛成」欄を「 」で囲むか、「反対」欄を「×」もしくは二重線等で消せばよいのです。**出欠はがきの返信**の要領です。

無効票を限りなくゼロに近づけるという制度設計を踏まえて、過半数の意義は、**投票総数の過半数**(憲法改正案に対する賛成の投票の数及び反対の投票を合計した数)と改定されています。無効票を限りなくゼロに近づけるという、立法者意思の強い現れではないかと思います。

民主党も、この修正提案でいいのかどうか、今後検討することとしています。

さらに、一度に複数の憲法改正案が発議された場合、投票用紙も当然に複数調製されることになりますが、ある案だけについての投票意思を示したくないという場合には、投票所において**棄権**の意思表示ができることを制度的に担保しておくべきではないかとの提案があります。

5. 電子投票になったら

以前、私のブログで書きましたが、憲法改正国民投票は初回から**電子投票**が導入されていると思います。

投票所に行くとタッチパネル画面があり、ある案に対する[賛成 / 反対 / (棄権)]の画面に対し、どれかを指で押すと確認画面が現れ、[OK]を押すと、次の案の投票に進んでいくというイメージが湧いてきます。電子投票システムにおいて、無効票(白票、他事記載等)はありえないでしょう。

投票用紙に自書するという制度設計は、幻に終わってしまうかもしれません。

第10回 当日、投票所に行けない人は？(2007/03/01UP)

1. はじめに

こんにちは。今回は、「当日、投票所に行けない人は？」と題し、投票期日以外、投票所以外で投票する方法について解説します。

国民投票法制上は、あまり重要視されていない論点です。しかし、国民投票の投票権の保障は、国民主権の礎に他ならないことから、様々な規定が置かれています。

基本的なスキームは公選法に倣っています。与党案と民主党案での対立論点ではありません。

2. 「投票期日・投票所・自書投票」の原則

選挙と同様、投票人は、

- ア. 国民投票の**当日**(投票期日)に、
 - イ. 投票区内の**投票所**に行き、
 - ウ. **自ら**投票しなければならない
- という原則があります。

ところが、何らかの事情があって投票期日に投票に行けない人がいます。入院、出産、冠婚葬祭、仕事上の長期出張、海外旅行など、理由はさまざまです。

投票に行けない人のために、例外措置を設けることは、**憲法改正権の可及的保障**という観点から非常に重要なことです。

もっとも、投票所のような厳格な投票管理(チェック)がなされえない状況の下、例外措置が緩やかに運用されると、一人の投票人に複数の投票用紙を支給してしまったり、本人になりすました投票を可能にしてしまうなど、**不正投票の弊害**を生んでしまいます。

そこで、国民投票法案は、ア、イの例外措置を、期日前投票、不在者投票と類型化し、さらに海外に在住する日本人には在外投票の制度を設け、厳格な要件・手続の下で運用することとしています。(ウの例外として代理投票があります)

3. 期日前投票

投票人は、**投票期日の14日前から前日まで**、投票区の**期日前投票所**に行き、投票を行うことができます。従来、不在者投票といわれたものが2003年12月1日から制度化されています。

投票時間は、8時30分から20時00分までです。繰延投票はありません。

投票期日には満18歳となるものの、期日前投票をしようとする当日に満18歳を迎えていない場合には、投票できません。この場合、不在者投票扱いとなります(4.)。

4. 不在者投票

期日前投票に行けない人、できない人は、不在者投票を利用できます。

不在者投票は一般に、**不在者投票管理者の管理する場所**において、投票用紙に投票の記載をし、これを**封筒**に入れて不在者投票管理者に**提出**する方法がとられます。

具体的には、

期日前投票期日に満18歳を迎えない者が、住所地で投票する場合、
旅行、出張などの理由で、**住所地以外**(所在地)で投票する場合、
都道府県選管が指定する病院、老人ホーム、刑事施設、少年院など(**指定施設**)で投票する場合、
船員が、**指定港**のある市町村で投票する場合
が、通常の選挙と同様に想定されるところです(法案には盛り込まれていません)。

国政選挙で認められている制度は、国民投票にも当然妥当と考えられます。詳細は政令(国民投票法施行令)で定められることになるでしょう(1)。

さらに、 から は、それぞれの不在者投票管理者に対し、記入済み投票用紙の入った封筒を提出する投票方式が採れない(困難な)、**特殊な類型**です。同じく詳細は政令に委ねられると思います。

重度障害者等(2)

自宅など現存する場所において、**郵便等**によって、市区町村選挙管理委員会に送付する方法が可能です(**郵便投票**)。

特定国外派遣組織

自衛隊PKOなどに属する投票人は、**国外**にある不在者投票管理者の管理する投票を記載をする場所において、投票用紙に投票の記載をし、これを**封筒**に入れて不在者投票管理者に提出する方法がとられます。

遠洋区域を航海する船員

不在者投票管理者の管理する場所において、総務省令で定める投票送信用紙に投票の記載をし、これを総務省令で指定する市区町村の選挙管理委員会の委員長に**ファクシミリ装置**を用いて送信する方法がとられます(**洋上投票**)。

南極地域観測隊員等

総務省令で定める投票送信用紙に投票の記載をし、これを総務省令で指定する市区町村の選挙管理委員会の委員長に**ファクシミリ装置**を用いて送信する方法がとられます。

と は、2006年6月の公選法改正において創設されました(3)。

国民投票法案(両案)の修正においても検討されることと思います。

5. 在外投票

海外にいる日本人は、**在外投票**を行うことができます(4)。

在外投票を行うためには、**在外投票人名簿**に登録されている必要があります(国内の住民基本台帳に相当するものではありません)。

国民投票の期日前50日前に**在外選挙人名簿**(永久名簿として市区町村が調製します)にすでに登録されていれば問題ありませんが(在外投票人名簿に職権登録されます)、そうでなければ在外公館を通じて、最終住所地の市区町村に対し**登録申請**しなければなりません。

申請者が被登録資格を有する場合には、最終住所地(又は本籍地)の市区町村は在外投票人名簿に登録し、**在外投票人証**を交付します。誤登録防止のため、**戸籍の附票**によって確認が行われます。

在外投票の方法として、在外公館投票、郵便投票、帰国投票が認められます。国政選挙と同様、**と**は選択制です。帰国投票の場合、当日投票だけでなく、期日前投票と不在者投票も認められます。

- (1) 一般的な不在者投票は、国政選挙と地方選挙で可能です。公選法49条1項、公選法施行令50条・51条を参照。
- (2) 身体障害者(身体障害者福祉法4条)、戦傷病者(戦傷病者特別援護法2条1項)及び要介護度5の者(介護保険法7条3項)を指します。
- (3) 公職選挙法の一部を改正する法律案(第164回通常国会鳩山邦夫君外4名提出・衆法33号)は、2006年6月2日に提出、同16日に参議院で可決、成立しました。同23日に公布されています。
- (4) 2005年9月の衆院選挙では、82,753名が登録し、21,366名が投票しています(投票率25.8%)。

第11回 憲法改正以外の国民投票(2007/03/15UP)

1. はじめに

こんにちは。本連載もいよいよ最終回となりました。

最後に、**一般的国民投票**の意義と展望についての解説です。

与党案は憲法改正に国民投票の対象を限定していますが、民主党案は、憲法改正だけでなく「国政における重要な問題に係る案件」も対象とした国民投票法制を志向しています(**国政問題国民投票**と呼ばれます)。与党案と民主党案の最大の対立論点です。

2. 一般的国民投票とは何か

憲法96条は憲法改正について「必要的」「拘束的」な国民投票を定めています。憲法改正を行う場合には、国民投票が必ず実施されなければならない、かつその結果には拘束力があります。

これとの対比で、一般的国民投票とは、**憲法改正以外**の一般的な国政上の重要なテーマ(案件)について、**任意的・諮問的**に行われる国民投票と定義されます。

憲法は**間接民主制**を原則としています(前文、43条)。国家の政治的な意思を統一するのは(全国民の代表者からなる)**国会**であるというスキームが採用されています。

間接民主制の下では、公権力を法的に拘束するような国民投票制度は導入できないと理解されています(そのためには憲法改正が必要です)。

一般的国民投票には、間接民主制を**補完**する目的があるといわれます。国民投票の結果を立法政策の参考にするのです。

例えば、皇位の世襲は憲法事項で、これを改正するには国民投票が必要ですが、女性・女系天皇を容認するかどうかという問題は、国会の権能として皇室典範の改正を行うのではなく、国民の意見を十分参考にすべきとの議論があります(これが「国民の総意」につながり、皇室制度がより安定するという趣旨で言われることがあります)。

3. 一般的国民投票「案件発議」の要件

一般的国民投票が間接民主制を補完する役割があるとしても、濫用されれば**議会制民主主義の否定(形骸化)**を招きかねません。また、**プレシット**(時の為政者によって、信任投票として使われるおそれ)の危険もあります。

それでは、どのようなテーマが一般的国民投票として相応しいのか、要件を定立してみます。

【案件発議の六要件(案)】

1. **国政問題**に係る案件であること
2. **重要な**案件であること
3. 国民投票を行う**現実的必要性**があること
4. 国民に**賛否を問うことができる**案件であること
5. **賛否(結果)の予想が困難な**案件であること
6. 国民に**明確な設問と適切な選択肢**が与えられること

いかがでしょうか。

国民の過半数の承認を得るための憲法改正国民投票とは異なり、YES-NO Question 形式が基本になります。民主党案では、「国政問題に係る案件は、国民が賛成又は反対を表明することができる**明確な設問**としなければならない」とされています。

憲法改正国民投票と一般的国民投票はその意義、効果が異なることから、制度運用を柔軟に検討する余地があります。例えば、国民発案(イニシアティブ)の可能性、発議要件の緩和、投票権者の拡大、周知・広報の柔軟化などです。

4. 予備的国民投票

予備的国民投票とは、**憲法改正を要する問題又は憲法改正の対象となる問題についての国民投票**と定義されます。一般的国民投票の一類型です。その意義と必要性について、衆参両院の憲法審査会において検討が進められることになります(法案の附則でこのことが確認される見込みです)。

予備的国民投票は、国民投票の対象を憲法改正以外にも認めるかという与党案と民主党案の対立の中で、合意点として新たに加わった提案です。どのような憲法改正案(項目)が望ましいか等、憲法改正に対する**有権的な世論調査**を行うことを念頭に、今後検討が進められていきます。

与党案提出者も予備的国民投票の検討を示唆しているからといって、一般的国民投票の導入まで、現時点で容認しているわけではありません。

予備的国民投票においては、通常の憲法改正国民投票では対象となれない、「**憲法改正をしない**」という項目を付することも検討されるべきです。憲法 96 条は、具体的な憲法改正案を国会が発議する権能を認めていますが、「憲法改正をしない」という、いわば消極的な意味での発議をすることはできないと考えられているからです。

「憲法改正をしない」という国民の消極的意思が過半数を超えるかどうかは、今のところこの予備的国民投票で調査するしかないと思われます。

5. 最後に

全11回にわたる連載にお付き合い頂き、有難うございました。

まだまだ取り上げたい論点が残っていますが、機会を頂ければ[国民投票/住民投票]情報室のウェブサイト上で改めてコメントさせていただきます。

まもなく国民投票法が制定され、今秋には衆参両院に憲法審査会が設置される見込みです。

憲法を改正するべきか、改正するべきでないのか、国民レベルでもさらに深い議論が始まります。読者の皆さんは**全員主権者**です。堂々と、憲法論議に加わってください。

(- 完 -)

Copyright© 2006-2007 NAMBU, Yoshinori All Rights Reserved.