

【憲法改正国民投票法案 吉岡忍参考人 意見概要】

【前提】

日本国憲法は、この国の基本法であり、国の内外に向けて、私たちの価値意識と世界認識と将来展望を示してきた。その憲法の改正は、日本国民はもとより、国際の関係、諸国民が日本と日本人に寄せる印象にも大きく影響し、しかもそれは、ときには数十年という長きにわたる。憲法改正を問う国民投票制度の設計にあたってはこの点を十分に配慮し、広範で、深い議論が尽くされる仕組みを作り上げることが何よりも大切である。

日本国憲法はアジア・太平洋戦争の深い反省から生まれた。これは現憲法の、ひいては戦後から今日にいたる日本社会そのものの、国内外にまたがる独特な歴史性と言わなければならない。「主権在民」「不戦主義」「基本的人権の尊重」の3つの原則を謳う憲法は、戦後から今日にいたる民主主義社会としての日本の土台や活力の源泉となっただけでなく、かつてこの国が戦争の惨禍をもたらした国々とその市民に安心感を与え、かつ日本に寄せる信頼の根拠ともなってきた。

国際環境も、そのなかの日本の立場もたえず揺れ動いている。日本国憲法が制定された当時と現代とはたしかに違う。また、戦後の日本経済が絶頂期にあった15年前と現在も大きく異なっている。これからの10年、20年、30年、世界も日本もさらに激変するだろう。たしかなのは、ますます国際関係の充実が重要になり、とりわけ近隣諸国とその市民の信頼を得られない国は、確実に孤立から、さらに衰退への道を歩むということである。

その意味では、現在の日本国憲法の役割は終わっていない。私たちはこれからもいっそうの主権在民の徹底、不戦主義の徹底、基本的人権の尊重の徹底によって、日本社会に活力を与えるとともに、他国への従属や真似ではないあらたな国際関係の充実と国際貢献の仕方を提示し、具体化していくことを通じて、この国が近隣アジア諸国や国際社会とともに生きていく方途を探しつづけなければならない。換言すれば、現憲法の改正は、ここに述べた3原則をより深める趣旨においてのみ行なわれるべきである。

憲法改正国民投票をめぐる法制整備の成否は、こうした日本国憲法の歴史性と現状、その将来の可能性と限界を、だれもが自由に考え、発言し、議論し、判断する場と機会と時間をできるだけ多く保証する法的枠組みをつくれるかどうかにかかっている。

国の基本法は政治にかかわるだけでなく、経済や家計を左右し、文化や教育にも影響する。仮にも法的規制によって憲法論議が低調になるようなことがあれば、それはそのままこの社会の経済力や文化力の衰弱につながりかねない。また個々人の歴史と世界を認識する力や思考力の空洞化を招くことになるだろう。

国民投票は憲法論議のみならず、人々があらゆる機会に自由に意見を述べ、活発に議論しながら暮らし、生きていくための気風を形成し、根づかせる出発点ともなる。貴特別委員会がそのような長い見通しを備えた議論を展開されるよう、格段のご努力をされるよう期待したい。

【原則】

第1……国民投票運動には「青少年」も参加できること

日本国憲法を改正するにせよ、しないにせよ、今後その影響下でもっとも長く生きていくのは青少年と未来の世代である。憲法論議に当たっていまの大人たちが日本の過去・現在・未来についてどう語れるか、彼ら青少年がどう理解し、判断するかは、この国の将来を左右する大きな試金石となる。

しかし、残念ながら、このごろの日本の青少年の歴史的知識の欠如や思考力の低下が指摘されている。国民投票運動を機に、彼ら一人ひとりがこの国の来し方行く末を知り、考えることは、彼らが自身の未来を切り開くための力を獲得する絶好の機会となる。学校教師らが自説の押しつけではなく、彼らに考えるきっかけを与え、みずから判断する力をつけられるよう工夫することも大事である。心身の未熟さを理由に、青少年を国民投票運動から切り離すべきではない。

なお、国民投票の有権者資格は20歳以上なり、18歳以上となるであろうから、これによって有権者の投票行動が左右される、との心配は杞憂である。むしろ年上の世代と若い世代がこの国のありようについてともに語り合うことこそ奨励されるべきであろう。

第2……国民投票運動から「外国人」を排除しないこと

日本国憲法の独特の歴史性については、上述した。現憲法を改正するかどうかは国内問題であるだけでなく、国際の、とりわけ近隣アジア諸国とその市民にも多大な影響をもたらすことになる。憲法論議を国内のみに閉ざしてしまうことは、戦後の日本が築いてきた国際社会との信頼関係をそこなうことにもなりかねない。また私たちにとって、憲法をめぐる国際的な反響は欠かせない判断材料である。

憲法改正の是非やその内容に関する論議の過程が、日本で暮らす外国人や、近隣諸国とその市民とのより深い相互理解の道筋となるような制度設計が望ましい。

もちろん諸外国の市民には投票権がないのであるから、投票結果への直接的影響はありえない。

第3……言論・批評・表現活動には制限を加えないこと

憲法とその改正の是非をめぐる言論と批評と表現は、それ自体が精神の自由の活動である。近現代の社会においては、他者の同様の自由を侵害しないかぎり、精神の自由を規制してはならないとされていることは、あらためて強調するまでもない。

今日、言論・批評・表現の活動は、種類も規模もさまざまなメディアを通じて行なわれている。どのようなテーマであれ、正論、邪論、極論はそのなかで淘汰され、人々に受け容れられていく。戦後60年のあいだに培われた日本社会のメディアリテラシーの能力を、過小に評価してはならない。活発な憲法論議が行なわれることは、有権者の関心を高め、投票率の向上にもつながるだろう。これを抑制し、規制する理由は何もない。

怖れるべきは、国民投票法制のなかに精神の自由の活動を規制しかねない、あいまいな文言が入ることによって、憲法論議を萎縮させることである。とりわけ「虚偽の事実」や「事実をゆがめ」て報じてはならない、などといった文言は、解釈の仕方如何で、ある事象の要約や批評を許さない規制力となり、論議それ自体を萎縮させる危険性がある。

問題は「物理的危害をほのめかす脅迫的言辞」のみである。これについては明確な法的規制を考慮する必要がある。

第4……国民投票運動期間は6カ月間以上とすること

憲法は一般の法律と違い、その国の価値意識と世界認識と将来展望を示す最重要法規である。これを変えるのか変えないのか、変えたとすれば、どこをどう変えるのか、私たち一人ひとりが持てる知識と記憶、思考力と先見力を総動員し、じっくり考えなければならない。

この過程ではまた、国内外の他者の思いや考えや意見も見聞きしなければならないが、じかに、あるいは多様なメディアを通じて接する正論、邪論、極論が淘汰され、見極めることができるようになるまでには、ある程度の時間がかかる。

マスコミの速報性、インターネットの即時性が高まった現在でも、生身の人間の思考や判断に必要な時間までが短くなったわけではない。国民投票運動の期間は最低でも6カ月間、できればそれ以上の期間が必要である。この期間、日本で暮らす私たちが過去と現在と未来を存分に考え、語り合うことは、何ものにも代えがたい精神的豊かさをこの国にもたらすことになるだろう。

第5……投票は「一括」ではなく、「個別」にすること

現憲法のどこを、どのように変えるかの詳細はまだ明らかになっていないが、いずれにせよその案は複数の分野、複数の条項にわたる可能性がある。その場合、「A」条項の改正には賛成だが、「B」条項は現行のままがよい、と条項によって賛否がわかれることは十分にありうる。改正案の条項がふえればふえるほど、賛否のばらつきは増大する。

これを「一括」で問うことは、真剣に憲法改正の是非のみならず、その根拠を憲法の中身に即して具体的に考えてきた有権者の努力をないがしろにするものである。ひいては、憲法論議それ自体を低調にする危険すらある。

有権者が投票する際には、現憲法のどこをどう改正するのかを条項ごとに明示したものを、ひとつひとつ確認しながら投票用紙に記入できるようにし、その集計は条項ごとに行なって、投票数を確定すべきである。

第6……「憲法改正の承認」は「全有権者の過半数の賛成」を必要とすること

憲法は、有権者か否か、投票したか否かにかかわらず、国の基本法としてすべての国民の生存と暮らしに影響する。立憲主義に立つ現憲法は、天皇と、国務大臣、国会議員、裁判官など公務員に憲法擁護の義務を課しているが、すべての国民が憲法が定めるこれら三権のもとで生きている以上、何人も無関係ではありえない。

言い換えれば、憲法改正の国民投票では、赤ん坊から老人まですべての国民が有権者ということになるが、とはいえ、投票有資格者は實際上、一定年齢以上の国民に限定されるであろう。憲法が将来のこの国の担い手たちにもかかわる最高法規であることを考えれば、一般公職選挙の場合とは違って、たとえば18歳以上の青少年にも投票権を与えることが考えられてもよい。

現憲法は、国民投票による憲法改正の承認を「(国民の)過半数の賛成を必要とする」とのみ述べている。これは有権者の定義の不備ではなく、憲法改正がそれくらい全国民的な議論と判断が必要な重大事であることの表明と考えるべきである。

したがって、国民投票の「過半数」についても、総投票数あるいは有効投票数の単純過半数とするのではなく、投票しなかった者も含めて「全有権者の過半数」とすることこそ、憲法が示唆する重要性を受け止める道である。私たちがいまあらためてこの国の将来を決める、という自負と責任を明らかにするためにも、これは必要な措置である。

付記.....憲法改正国民投票と一般の公職選挙とを混同しないこと

憲法は、言うまでもなく国の最高法規である。現憲法でも諸外国のそれにおいても、これに反する法律（立法）や国務行為（行政）は無効とされる。そのくらい上位に立つ国の基本法である。私たちが憲法改正をめぐる国民投票の法制を考えると、このことに十分配慮しなければならない。

憲法改正の国民投票は、一人ひとりがこの国の過去・現在・未来に思いを馳せ、最高法規にいかにか定着させるかをみずからに問い、意思表示する行為であって、それ以外ではない。これは、当面の政策の政党的あるいは人格的表現者たる議員候補者を選ぶ一般の選挙とはまったく別のものである。投票用紙に記入し、投票箱に入れる、という外形の相似のみに引きずられて安易な制度をつくるならば、憲法改正の是非を訴える人々の献身、有権者の思考や努力を軽んじ、殺ぐことになる。

公職選挙法には種々の違法行為が具体的に列挙され、多くの規制がされている。議員候補者という人物を選ぶ選挙の場合、情実や地域特性や利害得失がからんだり、中傷やデマが飛び交うことも少なくないであろうから、それらを規制する必要がたしかにある。

しかし、国民投票は人物を選ぶのではない。情実や地域特性や利害得失は、仮にあったとしても理念や抽象のレベルのものである。ある理念を実現したいために、全国に散らばる有権者を買収しようとする者がいるなどとは、考えにくい。中傷やデマにいたっては、さきに述べたように、ある程度の期間さえ設ければ、淘汰される性格のものである。

国民投票法制に、ありうるかもしれない、とばかりに些細な違反事例を考え、規制しようとするほど、人々の活動は不活発になり、萎縮していく。結果としてそれは、憲法に対する人々の関心を失わせ、ひいては日本の未来を危うくすることにつながるだろう。憲法改正国民投票をめぐる法制は、たくさんの人々が議論に加わりたくなるようなオープンで、緩やかなものとして、独自に考えられるべきである。