

[意見陳述要旨] 併合修正案及び民主党案に対する提案

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

1. 国民投票の対象

(1) 一般的国民投票の再検討

憲法改正国民投票法制の整備の必要性については、言うまでもなく国民の憲法制定(改正)権を具現化するものとして、当然必要という立場を採る。「憲法附属法であっても、制定を急ぐべきでない」などと、決して制定の意義を相対化することなく、幅広い院内合意に基づいて可及的速やかに制定するべきである。

しかし、憲法改正以外の国政上の重要案件に係る一般的国民投票の意義及び必要性については、憲法制定(改正)権という国民主権原理に基づくものではなく、むしろ間接民主制の例外、これを補完するものとしての位置付けであり、その性質は自ずと相異なるという関係にある。

一般的国民投票法制の整備を、民主主義再構築の契機と積極的に捉える見解もあるが、これが直ちに、あるいは憲法改正国民投票法制と同時に整備されないからといって、国民主権が侵害されるということはない。

憲法改正国民投票には3年の経過期間がある。この間、一般的国民投票についても、「事実上の拘束力」の意義、イニシアティブの可能性なども含め、より機能的な一般的国民投票制度の確立に向けて、憲法審査会において熟慮・再検討を進めることが必要である。一旦、この論点を切り離して憲法改正国民投票法制を先に整備することも視野に入れ、広範なコンセンサス形成を目指すべきことを提案したい。

(2) 憲法改正問題国民投票の消極的活用法

「国民の多数は憲法改正を望んでいないので、その改正手続を定める国民投票法案の制定には反対である」との見解に対しては、「国民の多数が憲法改正を望んでいないことを証明したいのであれば、国民投票を実施して“否決”すればいいではないか」という反論が向けられるのに対し、さらに、それに対しては、「国民投票で、ある憲法改正案を否決したからといって、国民の過半数が憲法改正を望んでいないことを証明することにはならない」との再反論が有力に唱えられている。

この再反論に応える制度設計として、憲法改正問題国民投票(予備的国民投票)で有権的な世論調査を行う際、「憲法改正を行わない」という項目を付し、国民の消極的な“改正”意思を確認、調査することも一考に値しないか。憲法96条の「発議」には、このような消極的意味での発議は認められないと解されることから、本番投票ではなく予備投票、つまり憲法改正問題国民投票で扱うことが可能なテーマであると思われる。

なお、この投票で「憲法改正をしない」という項目が過半数に達した場合でも、将来的な国会発議の可能性を否定するものではない。

2. 発議後の周知・広報期間

憲法改正発議の日から国民投票の期日までの期間(=周知・広報期間)が、最短で60日では短すぎるという批判がある。

確かに、60日と仮定した場合、実際に熟慮期間が短いと感じる国民もいるであろうし、管理執行上も、投票人名簿及び在外投票人名簿の調製並びに国民投票公報の作成スケジュールが窮屈になることも想起される。

したがって、むしろ180日を原則的期間と位置付け、憲法改正案によっては150日、120日、90日、60日と5段階に分けて(あくまで目安)、内容的に引き下げられるものは引き下げていくというような「逆の発想」を立法者意思として示してはどうか。

3. 国民投票運動の意義と限界

(1) 法律上の定義は必要か？

国民投票運動(元来、意見表明、勧誘などあらゆる類型を含む)の自由は、憲法制定(改正)権の行使の前提的権利とも言うべき、国民主権原理に密接に結びつく重要な権利である。その価値は究極的なものであり、公共の福祉に反しない限りにおいて、最大限保障されなければならない。

しかし近時は、規制・罰則法制上の消極的な概念に成り下がっている感が否めない。例えば、昨年12月14日の「修正案」では、「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」と国民投票運動の定義が改定され、「積極的に」という文言が加わった(併合修正案では再改定され、当該文言は削除された)。これにより、規制・罰則の厳格化には資する側面はあるが、国民投票運動の本質から乖離したのではないか。積極的な勧誘行為が、最大限保障されるわけではないからである。

また、国民投票運動を法律上定義付けることにより、一般的意見表明(憲法改正に対する意見の表明及びこれに必要な行為)という別概念が生まれてしまうだけでなく、規制・罰則の分水嶺として両者の区別が問題となる(今回の「適用除外条項」の除外で、法文上はっきりしないこととなった)。

(2) 行為主体・類型ごとの考察

むしろ、国民投票運動を法律上定義せず、個別類型ごとに考察すべきではないだろうか。

事実、公選法も選挙運動の定義規定を置いていない。以下、行為主体・類型ごとに考察する。

・投票事務関係者は、通常の勧誘行為が規制されるべきである。罰則も必要である。

・選管職員等は、通常の勧誘行為か、上記より積極的な行為が規制されるべきである。罰則も必要である。

・公務員等は、まず公務員法制上の政治的行為の制限規定の「適用除外」になるのは、通常の勧誘行為だけでなく一般的な意見表明のすべてと考えるべきである(除外される行為が広い方が、公務員にとってはより自由度が高くなる)。

・公務員等及び教育者は、地位を利用した積極的な勧誘行為を規制対象とし、罰則は不要である。

・スポットCM(国民投票運動のための広告放送)は、“まがいもの広告”を排除するため、一般的な意見表明を含めて禁止すべき余地がある(禁止期間だけが問題なのではない)。罰則は不要である。

4. 公務員法制上の政治的行為規制の「適用除外」

(1) 考え方の道すじ

「公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう」にするためには、

[第一段階] 国民投票法制、公務員法制の二つのレベルにおいて、公務員の政治的行為が原則自由であるというスキームを確立すること(ゼロベース化)

[第二段階] その上で、例外的に禁止する行為を限定的に規定すること

以上の順序で考察することが肝要である。

第一段階として、公務員法制上のいわゆる政治的行為の制限規定を排除すること(国公法と地公法のアンバランスな適用関係もこれにより解消)と、国民投票法制上、公務員の政治的行為を一般的に規制する規定を置かないことの確認が必要である。

第二段階として、極めて悪質なケース、究極の限界事例を想定し、当該行為を規制する規定を国民投票法制上のみ設けることが必要である(3.(2))。

以上が、昨年 12 月 14 日段階で与党案及び民主党案提出者が共有したコンセンサスと思われる。

(2) 「適用除外」条項は必要

「政治的行為の制限規定」を適用除外とすることは、第一段階の必要作業である。併合修正案においては両案提出者間のコンセンサスに反し、この適用除外規定が除外されているが、「検討」を先送りすることに何ら合理的根拠はないと考える。国公法と地公法のアンバランスな適用関係は、法制化作業を行っている現在の時点で論点となっていることであり、決して将来の課題ではない。

したがって、併合修正案においては適用除外条項を復活させ、民主党案の修正においては、適用除外条項を明確に規定されることを求めたい。

なお、公務員法制上、適用除外となるのは「政治的行為の制限規定」だけであって、信用失墜行為の禁止その他の規定まで完全に除外する趣旨ではないことを確認したい。

[参考資料] 公聴会用の一部修正

南部義典.“イヤでもわかる！国民投票法案”. [国民投票 / 住民投票]情報室.(オンライン), 入手先 <<http://www.ref-info.net/yomimono/kouza01.html>>, (参照 2007-04-04)

以上