

衆憲資第 69 号^{*}

衆議院憲法調査会における
「日本国憲法改正国民投票制度等」
に関する議論

平成 17 年 10 月
衆議院憲法調査特別委員会
及び憲法調査会事務局

* 衆議院憲法調査会の調査に資するために作成・編集されたものからの通番

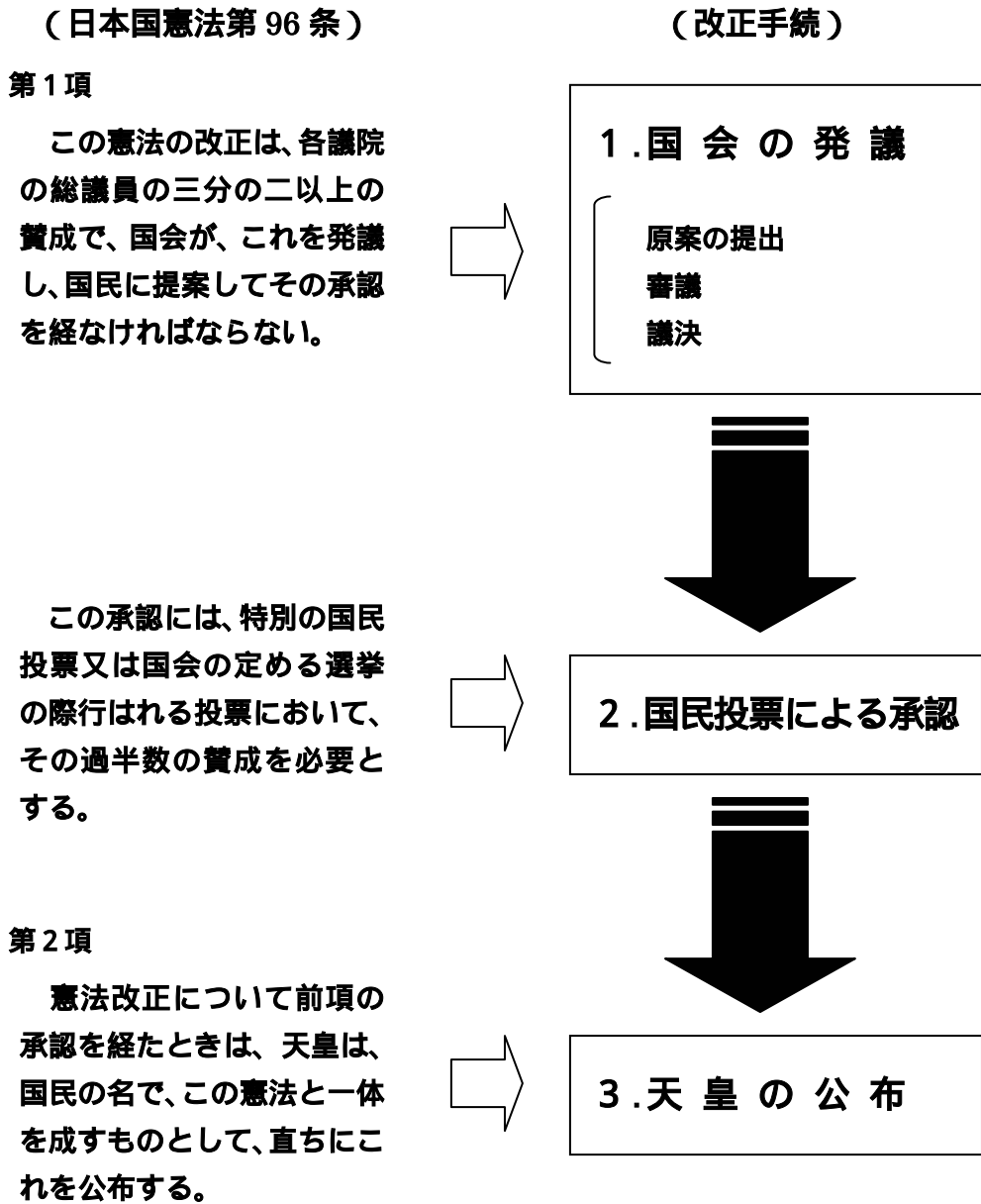
この資料は、平成 17 年 10 月 6 日（木）の衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会において、「衆議院憲法調査会における議論を踏まえての自由討議（特に、国民投票制度を中心として）」を行うに当たって、委員の便宜に供するため、理事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局において作成したものです。

これは、日本国憲法改正国民投票制度等に関する衆議院憲法調査会における委員の意見等の分類・整理を試みたものです。

【目 次】

96条の規定の解釈	1
1. 憲法改正案の発案権の所在	2
2. 本会議の定足数等	2
3. 憲法改正の公布の形式	2
96条の憲法改正手続法を整備する意義	3
1. 憲法改正手続法を早急に整備すべきであるとする意見.....	3
2. 憲法改正手続法の整備を急ぐ必要はないとする意見.....	3
日本国憲法改正国民投票制度	5
1. 投票権者の範囲	5
2. 国民投票の方式（特に、一括方式・個別方式の問題）.....	5
3. 発議後の周知期間及び憲法改正案の周知・広報	6
4. 国民投票運動の規制	7
5. 投票用紙への憲法改正案の記載	7
6. 国民投票の「過半数」の意義	8
7. 国民投票と国政選挙の同時実施	9
8. 国民投票無効訴訟	9

< 図説 日本国憲法第96条に定める改正手続 >



1．憲法改正案の発案権の所在

憲法改正案（原案）の発案権の所在については、国会は国権の最高機関である、あるいは、72条の内閣総理大臣が提出する「議案」に憲法改正案が含まれると解するのは妥当ではない等の理由により、国会議員のみが発案できるとする意見が述べられたが、国会議員も内閣も発案できるとする意見もあった。

また、上記の意見のほかに、次のような意見も述べられた。

- a 国民主権原理を発展させていくという観点から、国民の発案を認めるべきである。
- b 道州制の導入を前提として、国会、国民及び道州議会の3通りの発案を認めるべきである。

（参考人等の発言）

- ・内閣に憲法改正の発案権があるということの理屈は、内閣も当然に憲法の運用に携わっているのであるから発案ができるであろうということ、しかも、その場合に仮に内閣の発案権を認めないとしても、内閣の構成員は国会議員が多数を占めていることを考えれば、国会内部において議員を通じて発案できるのではないかということから導き出されており、半分及び腰の議論である。（高見勝利参考人）
- ・憲法は、改正案の発議については規定しているが、その前段階である発案については何も規定していない。したがって、国会議員が発案権を有することは当然のこととして、内閣や国民による発案についても、法的な整備がなされれば成り立つと考えられる。（高見勝利参考人、長尾龍一参考人）

2．本会議の定足数等

本会議の定足数等については、次のような意見が述べられた。

- a 憲法の改正手続に関しては、審議の際の定足数をどうするのか、「総議員の3分の2」という場合の総議員とは議員定数なのか現在議員数なのか、という個々の論点について議論を詰める必要がある。

3．憲法改正の公布の形式

憲法改正の公布の形式については、次のような意見が述べられた。

- a 96条2項の「この憲法と一体を成すものとして」という表現は、現行憲法の規定を維持しつつ、それに一体を成す条項を加えていくという「加憲」

を想定したものである。

- b 仮に憲法改正をする場合、改正文の冒頭に、改正に当たっての前文を付けることも否定されるべきではないと考える。憲法制定から60年を経た現時点で我々は、このように考えたからこそ改正をするのだ、という前文を加えることは検討の余地がある。

96条の憲法改正手続法を整備する意義

96条の憲法改正手続法を整備については、早急に整備すべきであるとする意見が多く述べられたが、整備を急ぐ必要はないとする意見もあった。

1. 憲法改正手続法を早急に整備すべきであるとする意見

憲法改正手続法を早急に整備すべきであるとする意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。

- a 改正手続法は憲法自体が当然に予定している基本的な憲法附属法規であり、これが存在しないことは国会の「立法不作為」である。
- b 憲法調査会における議論では、憲法を改正すべきとする意見が主流となっており、具体的な改正手続法を整備が必要である。
- c 改正手続法を整備することによって、国民は自分たちが憲法論議に参加できると自覚でき、国民的議論へと広がっていく。
- d 我が国の民主主義と立憲主義をより一層強固なものとするためには、時代に応じて必要とされる憲法改正案を主権者たる国民に発議するという国会議員の責務を果たす必要がある。改正手続法を整備は、そのために不可欠なものである。
- e 憲法改正が現実化していないから法整備は行わなくても支障がないという理屈は、国民主権原理、あるいは、憲法制定権を有する国民に対する冒瀆である。

2. 憲法改正手続法を整備を急ぐ必要はないとする意見

憲法改正手続法を整備を急ぐ必要はないとする意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。

- a 憲法改正論議において大切なことは、議論を通じて、国のかたちのあり方について意見集約を図ることであり、意見が拡散したまま改正手続法を整備しても意味がない。逆に言うと、意見集約がなされれば、改正手続法はそのときになって検討しても、それほど不都合は生じない。
- b 憲法制定当時に予期されていなかった新しい権利については、改正手続法を整備して、憲法改正により実現しようとするのではなく、まず

は、現行憲法の理念に照らして立法等により実現できないかを考えることが先決である。

- c 憲法改正問題をイデオロギー的な論争の争点にすべきでないとの観点からすれば、憲法改正の国民投票法案についても、憲法改正論議がより深まったなかで検討されなければ、むしろイデオロギー対立をあおることになってしまう。
- d 憲法改正の国民投票は、国会が行う発議に対し、イエスかノーか選ぶだけである。その国会は、憲法の基本三原則を衰弱させることをしており、国民は国会への信頼をなくしている。今、国会が一番になすべきことは、改正手続法の整備ではなく、国民の信頼を取り戻すことである。
- e 改正手続法の未整備を「立法不作為」とするのはおかしい。「立法不作為」とは、国家賠償請求訴訟に関連して、ある法律ができていないために主権者である国民の権利が侵害されることに関わって生じる問題であることからすると、国民の憲法改正権はこれまで侵害を受けていないからである。

これに対して、国家賠償請求訴訟に関連付けて「立法不作為」に当たらないとするのは、憲法の予定する基本的な法制度の整備を裁判所における訴訟手続の枠内の議論に矮小化するものであるとする意見が述べられた。

- f 憲法改正の具体的内容について主権者である国民の合意もなく、憲法改正が求められてもいないなかで、改正手続法の整備は重要な課題ではない。まして、9条改定を中心とした改憲への道筋を付けるという政治的な問題設定の中での議論となれば、これは国民の意思に反したものになる。

(参考人等の発言)

- ・改正手続法の未整備が直ちに「立法不作為」に当たるか否かは、議論のあるところである。「立法不作為」とは、国家賠償訴訟で用いられる用語であって、それに従えば、現に憲法改正案が国会に提示されているにもかかわらず、手続が存在しないために国民が憲法改正権を行使できないという状態を指すことになろう。そのような観点からすれば、現状を「立法不作為」に当たるとして法整備を進めるという議論はかなり難しいのではないかと。(高見勝利参考人)
- ・現行憲法の改正について、ある種テクニカルな部分については立法措置が必要かもしれないが、「立法不作為」などと言うほど、それがないと改正できないというものでもない。仮にテクニカルな問題があったとしても、

それが大きな問題を含まないのであれば、政令等で簡単な手続を定めればよい。よって、憲法改正の手続法の未整備が重要な問題であるか否かについては、判断しかねる。(長尾龍一参考人)

日本国憲法改正国民投票制度

1. 投票権者の範囲

投票権者の範囲については、次のような意見が述べられた。

- a 将来、憲法改正のための国民投票を制定する場合には、国のかたちを決める投票をするわけであるから、従来公職選挙法違反で公民権が停止されている者にも、国民投票に限っては認めるべきではないか。
- b 国民投票の投票権を義務教育課程修了者に与えてもよい。改正された憲法を享受するのは若い世代であり、また、仮に子どもの権利を明記しようとするならば、当事者である彼らが決定に関与すべきであるからである。
- c 国民投票の投票人名簿と国政選挙の選挙人名簿を別に調製する場合、実務上さまざまな問題が生ずることから、同じ名簿を利用することが適当である。
- d 国民投票は、国民の国政への参加の権利として、国政選挙の選挙権と同等のものと考えられる。

(参考人等の発言)

- ・国民投票については、どの範囲の国民を有権者とし、どのような方法で実施し、さらにその結果をどう判断するかなど、その具体的施行方法についてはあらかじめ明確にされていなければならないものであり、今後、国会内においても早急に検討されていくものと思われる。(平塚章文公述人)

2. 国民投票の方式(特に、一括方式・個別方式の問題)

国民投票の方式(特に、一括方式・個別方式の問題)については、次のような意見が述べられた。

- a 憲法改正の国民投票は、改正事項ごとにその賛否を問うべきである。

(参考人等の発言)

- ・複雑な項目が重なり合うことは本来的に無理があると思うので、議論するとすれば本当に逐条的に行うというのは原則的なことではないかと思う。

(浅岡美恵公述人)

- ・憲法改正には国民投票が必要であるというところであるが、例えば環境権を追加することと、これに真っ向から矛盾すると思われる 9 条改正問題とを抱き合わせた形で、一括して国民投票に付すということは避けるべきである。なぜなら、国民の選択の自由が妨げられることになるからである。

(浅岡美恵公述人)

- ・憲法改正をするに当たっては、9 条以外の実務的な部分で私学助成の問題であるとかさまざまある。そうした部分を一括でやるのは物理的にも大変難しいと思うので、条文ごとに賛否を表明するような形が望ましいと思う。

(篠原裕明公述人)

- ・一括して意見を求めるのではなく、各条文ごとにどういうふうに変えるのかをきちんと明確に示して、その上で判断させてほしい。(青龍美和子公述人)

- ・仮に複数の条文を改正する場合、一件一件の条文ごとに是非を問わなければ、例えばこちらはいいがこちらは反対だといった意見の場合に、非常に混乱する。よって、各個別に是非を問うべきである。(平塚章文公述人)

- ・例えば 9 条と新しい人権を一括して投票に付すとなると、必ずしも国民の意思というのは反映されない。その方法は具体的には難しいと思うが、この条文はどうなのか、その条文ごとに国民の意見を問うような方法が望ましい。(山田淳平公述人)

- ・現在の憲法の改正には、国会議員の 3 分の 2 の賛成と、さらに国民投票が必要である。すると、問われる方の国民の側からいうと包括的な憲法改正というのは甚だ迷惑である。一例を挙げれば、9 条問題、議院内閣制を廃止して大統領制を導入する問題、両院制を一院制にしようという問題の三つの問題がワンセットになって国民投票にかけられたら、国民は、これに投票いたしかねる。(山崎正和公述人)

3 . 発議後の周知期間及び憲法改正案の周知・広報

発議後の周知期間及び憲法改正案の周知・広報については、次のような意見が述べられた。

- a 国民投票を実施する際には、対象となる憲法改正案の意義や趣旨、内容等を簡潔、平易な形で国民に情報提供するために、国会が憲法改正案を発議するごとにそれらを法律等で定めるなどの工夫についても検討する必要がある。
- b 欧州議会の日本交流委員会の団長が、生の憲法の条文を国民に示しても意味がなく、その理念であるとか趣旨であるとか、これが何を変えるもの

であるかということをはっきりさせて国民にわかりやすく問うべきであると述べていたが、これは、国民投票法の手続に際して、どういう形で発議するか非常に参考になる。

- c 憲法改正が発議された場合、発議があったこと及び改正案の内容を、速やかに国民に周知する必要があるので、衆参議長連名で発議の公示を行う必要がある。

(参考人等の発言)

- ・特に、憲法改正をしていくときに、国民が判断していくことからすると、十分な情報が提供されること、判断するために十分な議論がまず提供されること、自分たち自身の頭でも考えていけるということは、地域の住民投票においてももちろん重要なことであるが、憲法という根本的な基本法の改正においてはとりわけ重要になる。(浅岡美恵公述人)

4. 国民投票運動の規制

国民投票運動の規制については、次のような意見が述べられた。

- a 憲法改正の国民投票は、全国民対象の幅広いものであり、このようなケースにおいては、多様な立場からの多様な声が国民的な議論をつくり上げていく上で当然自由に発せられなければならない。憲法改正の国民投票法がつくられるのであれば、投票についての政治活動の自由は相当広範に確保されることが前提でなければならない。
- b 憲法改正の国民投票法の制定に当たっては、国政選挙における公職選挙法のような、国民の議論について規制をかけるようなことにならないよう留意すべきである。
- c 国民投票運動の制限は個別法で細かく規定していかなければ、組織的な運動が行われる可能性もあるため、公平性が担保されるような国民投票制度をつくり上げていく必要がある。
- d 仮に国民投票制度の法整備を行う場合には、自由な議論を促すという観点から、文書規制のような現行の選挙の法制度の枠組みで考えるべきではない。

5. 投票用紙への憲法改正案の記載

投票用紙への憲法改正案の記載については、次のような意見が述べられた。

- a 憲法改正案の条文を投票用紙へそのまま記載すると、在外投票、洋上投票等の特殊な投票方法の場合には、投票用紙の調製に時間がかかり、また

全面改正の場合には、投票用紙への記載が事実上困難である。

6. 国民投票の「過半数」の意義

国民投票の「過半数」の意義については、次のような意見が述べられた。

- a 国民投票の「過半数」とは、有効投票総数の過半数である。
- b 国民投票の「過半数」の分母は一体何か。分母が有権者総数なのか、投票者の総数なのか、あるいは有効投票なのかによって全く理解が変わってくるのであるから、この点について議論を詰める必要がある。
- c 近時の選挙は投票率が低い、棄権も国民の声であり、政治とはこのようなものも含めた全体のものである。国民投票での「過半数」とは何の過半数を指すものであるのかについては、近時の選挙における投票率の低さを踏まえて慎重に考えるべきである。

(参考人等の発言)

- ・投票率が非常に低くても過半数の賛成さえあれば有効な国民投票としても良いのか、これは大きな問題である。イタリアのように、一定程度の投票率を超えなければその国民投票自体を無効にするという考え方もあるので、そういう制度設計をすべきである。(井口秀作参考人)
- ・憲法改正について、国民投票による承認があったと言えるためには、実際に一体どれだけの有権者の承認があれば妥当であるのか、その辺の所を考えていけば常識的な線というのは出てくるのではないかと。つまり、たとえ投票率が低い場合であっても、最低限これだけあれば国民の承認があったという具合に考えることができるのではないかと。(高見勝利参考人)
- ・憲法改正における国民投票の投票率の問題とは、すなわち、棄権をどう捉えるかという問題である。一つは、棄権者とは発言を放棄した者であるから、これを無視して、30%の投票率であったならば、その中ですべてを解釈するという「主体的な国民観」である。もう一つは、棄権とは、積極的に支持しないという意思表示であるから、積極的な意思を表示した人間の数から判断するという「消極的国民観」である。日本国憲法がこの内のどちらの国民観に立つものであるかについては、簡単に言えることではない。(長尾龍一参考人)
- ・国民投票については、その具体的施行方法についてはあらかじめ明確にされていないなければならないものであり、今後、国会内においても早急に検討されていくものと思われる。ただし、どのような投票率であっても、その過半数の国民が可とすれば改正が承認されたとみなすべきかどうか。

つまり、近年の国政選挙における 50%をやや上回る程度の投票率における過半数によって改正が承認されたとみなすべきかどうかについては、ぜひ議論していただきたい。(平塚章文公述人)

7 . 国民投票と国政選挙の同時実施

国民投票と国政選挙の同時実施については、次のような意見が述べられた。

- a 二大政党が政権を争う国政選挙と主要与野党間で合意した憲法改正案についての国民投票との性格の相違にかんがみれば、これらは別個に行うことが適当であり、それを前提に法案を作成すべきである。
- b 憲法改正の国民投票は国政選挙と同時に行うべきではない。二大政党で政権を選択するという意思と憲法を改正するという意思とでは、かなり意味が違って来るからである。
- c 原則として自由であるべき国民投票運動と、管理、規制が多い選挙運動とを同時に行う場合、両者の適切な調整が必要となるが、これは相当困難である。

8 . 国民投票無効訴訟

国民投票無効訴訟については、次のような意見が述べられた。

- a 国民投票の結果に対し、投票総数が過半数に満たなかったなど諸般の事情で、この国民投票は無効であるという訴訟が出されて、決定が何年も先送りされることが行われなとも限らない。幾つもの団体から矢継ぎ早に訴訟が起こされ、いつになっても国民投票の結果が認定されないということも起こり得る。このような事態に対して、きちっとした歯止めを盛り込んだ制度設計をしておくべきである。