



衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会ニュース

第163回国会

H17.10.28 Vol.05 (「衆議院憲法調査会ニュース」からの通番 Vol.97)

発行：衆議院憲法調査特別委員会及び憲法調査会事務局

10月27日に、第5回の委員会(通算5回目)が開かれました。

1. 参考人質疑を行いました。

参考人：福井康佐君(成蹊大学法学部講師)

質疑者

加藤 勝信君(自民)	逢坂 誠二君(民主)
赤松 正雄君(公明)	笠井 亮君(共産)
辻元 清美君(社民)	滝 実君(国民)

2. 各会派を代表しての意見を聴取しました。

3. 中山委員長から挨拶がありました。

福井康佐参考人の意見陳述の概要

1. 日本の憲法改正国民投票の性質と運用の指針

- ・国民投票は、発議なしで実施される「義務的レファレンダム」と発議により実施される「任意的レファレンダム」に分類でき、後者は、(a)国民が発議する場合(米国(州)型・スイス型・イタリア型)、(b)大統領が発議する場合(フランス型)、(c)議会が発議する場合(英国型・デンマーク型)に分けられる。
- ・日本の憲法改正国民投票は、発議権が議会の多数派にある「議会多数派主導型レファレンダム」であり、(a)憲法改正を争点とした選挙 (b)国会の合意による発議 (c)国民投票という3段階の民意反映が予定されている。(a)が欠ける場合、(c)の国民投票で否決される可能性もある。
- ・両院の3分の2の賛成という発議要件は、議会の「少数派」保護として機能することから、(a)両院で3分の2を超える「巨大与党」の誕生か、(b)与野党の合意が成立した時に、発議が予想される。現状は(a)の状況になく、最高法規としての憲法を改正する場合、(b)のような議会内部でのコンセンサスを形成するための熟慮と討論の過程が求められる。
- ・我が国は、選挙による民意の反映に欠けていること、一度も国民投票を経験したことがないことから、改正案作成に当たり、国民の意見を反映する機会をつくり、国民投票実施に当たっては、慎重な手続の制定と運用が望まれる。
- ・国民投票の問題点として、(a)投票結果が多数意思を表していない可能性、(b)マイノリティーの権利侵害の危険、(c)正確に民意が反映されない可能性、(d)賛否を表明する政治家の人気との直結(リーダーシップ効果)の4点があり、諸外国では国民投票の4段階(起草・発議・選挙運動・投票)において、「濫用を抑制する」制度設計(国民投票のフィルター)がなされており、我が国もこのような運用実態を参考にすべきである。

2. 憲法改正国民投票における実施上の諸問題

- ・改正案の起草に当たっては、「民意を正確に反映さ

せること」が重要である。

- ・(a)第三章の人権の規定全体を修正・削除・増補することによって一つの改正案とする場合にはできる限り個別に、(b)統治機構で新しい制度を導入する場合(当然関係条文の調整を含む)には一括して投票すべきである。
- ・米国などでは、「一つの投票案件には、一つの内容を盛り込むべし」というシングルサブジェクトルールの遵守が求められている。その趣旨は、(a)無関係な争点を組み合わせると一つの投票案件にすることを防止し、(b)議員間のなれあい投票(ログローリング)を防止し、そして、(c)憲法改正により急激で大幅な変化を抑制することにある。我が国の国民投票法を制定する場合にも、明確な民意を反映し、国民主権原理に資することから、かかる規定が存在することが望ましい。
- ・細かく投票案件を作成し、民意を正確に反映させることは望ましいが、諸外国の例をみると、投票案件が一定数を超える場合、逆に国民の情報収集と理解が難しくなり、投票率の低下・棄権の増加の可能性がある、そのバランスが難しい。
- ・一括投票禁止・シングルサブジェクトルールに反した場合の是正手段として、(a)事前に裁判所により審査する場合(米国の州など)と裁判所以外の第三者機関が審査する場合(英国)があり、特に後者を参考に諮問的な第三者機関を設置することは有用である。一方、(b)事後に審査する場合、シングルサブジェクトルール及び手続的瑕疵を治癒するのは困難である。
- ・投票案件の周知徹底と国民の情報獲得のためには、発議から投票まで、ある程度長い期間が必要である。ただし、一般に、投票までの期間が長くなると反対票が多くなる傾向にある。
- ・一般に、国民投票・住民投票において、投票者は「現状維持」志向の投票行動をとるとされ、米国ではネガティブ・キャンペーンが有効であることが報告されている。

むすび

- ・(a)我が国の憲法は硬性憲法であることから、漸進的改革を求めており、手続・運用においてもその精神を反映させるべきであること、(b)発議が議会主導型であることから、十分に議論してコンセンサス形成を図り、国民参加を促す制度作りが必要であること、(c)国民投票の経験がないことから、諸外国の運用を参考に濫用を抑制する慎重な運用をなすことが求められている。

福井康佐参考人に対する質疑の概要

加藤 勝 信 君(自民)

- ・憲法改正国民投票法を早期に制定すべきであると考えるが、いかがか。
- ・憲法改正の国民投票制度と一般的な国民投票制度と

- の関係、諸外国ではどのように整理しているのか。
- ・現行憲法の正当性に対する懐疑を払拭するために、改正の対象とならなかつた条項も含めて一括投票に付すとの議論があるが、その場合でも個別投票が望ましいと考えるか。
 - ・憲法改正案について国会で議論を行う際には複数政党間でコンセンサスを得る必要があるが、このコンセンサスがログローリングとならないためには、どのような方策が考えられるか。
 - ・スイスでは憲法の全面改正を行う場合に、憲法改正の国民投票に先行して、全面改正の有無を問う国民投票を行うようだが、具体的な実施例を伺いたい。
 - ・英国では国民投票法に対し第三者機関が事前審査を行うとのことだが、詳しく説明して欲しい。
 - ・一括投票か個別投票かについては、改正内容に応じて発議時に決定すればよく、あらかじめ国民投票法に規定しておく必要はないとの考え方もあるが、いかがか。
 - ・国民的的確な判断が可能な情報流通の在り方という観点から、諸外国ではどのような運動規制が行われているのか。
 - ・発議者としての国会が国民に対してどのような情報提供を行うかが問題となるが、この情報提供は中立的であるべきか、あるいは一定の方向性をもってよいのか。
 - ・国民の冷静な判断を可能にするとの観点から、憲法改正国民投票の期間と国政選挙の期間との重複を回避する考え方もあるが、参考人の考えを伺いたい。

逢坂誠二君(民主)

- ・直接民主制について、日本の国民は、どのように理解しているか。
- ・憲法改正国民投票法に関する議論を含め、国会の議論と国民の意識との間には温度差があるように感じるが、参考人はどのように認識しているか。
- ・仮に、国民投票の結果が真の国民の意思とは異なる事態が生じた場合、どのような措置が考えられるか。
- ・投票結果に正当性をもたせるための方策(投票率要件等)を伺いたい。
- ・投票権者の範囲はいかにあるべきか。また、投票権者を年齢ではなく、学齢で区切るという考え方もあるが、いかがか。
- ・投票案件が増加すると投票率が低下するとのことだが、憲法改正の論点が多岐にわたる現状を勘案すると、シングルサブジェクトルールにのっとった国民投票の実施には疑問を抱かざるを得ないが、いかがか。
- ・国民投票の際に、国民の議論を喚起するためにはどのような手法が考えられるか。また、諸外国ではどうか。
- ・参考人は、憲法改正国民投票制度に関する国民の議論の熟度をどの程度と感じているか。

赤松正雄君(公明)

- ・通説によると、現行憲法でも実施可能とされている助言型国民投票の位置付けはどのようなものか。
- ・日本の憲法改正国民投票の特徴は、(a)憲法改正を争点とした選挙、(b)国会の合意による発議、(c)国民投票という3段階があるとの指摘があったが、その冒頭は、選挙ではなく、助言型国民投票の実施であるべきと考えるが、いかがか。
- ・憲法の改正案の作成に当たり、国民の意見を正確に反映することは重要と考えるが、参考人は国民の意

見を反映する機会として、どのようなものを想定しているのか。

- ・国民投票の実施に当たって、我が国は国民投票の経験を有しないため、投票案件は少ない方がよいと考えるが、いかがか。発議から投票の実施までの期間設定についてどう考えるか。また、要件として、参考人が指摘する40%ルールについて、40%を50%とすることをどう考えるか。

笠井亮君(共産)

- ・参考人は、憲法改定に係る国民投票の特徴の第1段階として、憲法改定を争点とした選挙を挙げているが、憲法の基本原則との関係でどのような要請に基づいていると考えているのか。
- ・参考人は、憲法改定を争点とした選挙に民意を反映させることを求めているが、小選挙区制の下での国会の議席は民意が反映されたものとなっていないのではないか。
- ・国会の発議する案は、議席に民意が正確に反映されない現行の選挙制度や人気投票が行われた場合などを考慮すると、果たして民意の反映が担保されていると考えられるか。
- ・参考人は、憲法改定を行うには、現状では選挙による民意が欠けていることを指摘しているが、どのような意味で欠けていると考えるのか。
- ・憲法改定が総選挙において争点として上位に位置付けられていなかった場合においても、総選挙の結果、獲得した議席を背景として、改憲を進めることができると考えるか。

辻元清美君(社民)

- ・「過半数」の意味についてどう考えるのか。
- ・国民投票の濫用の問題として、マイノリティーの人権侵害を招いた具体的事例を伺いたい。
- ・国民投票の結果が首相、大統領など提案する側の人気と直結することを回避する仕組みを国民投票制度の中で導入している諸外国の事例について伺いたい。
- ・国民投票運動において大量のテレビコマーシャルなどが用いられる場合、スポンサーは誰か等の情報の公開が重要と述べたが、これについて詳しく伺いたい。また、情報公開請求の主体は市民か、あるいは公的な機関が情報公開を行う制度が用意されているのか。
- ・国民投票の濫用によるルール侵害について、第三者機関による救済についてどのように考えるか。

滝実君(国民)

- ・英国では国民投票の実施に当たって、投票者の過半数に加えて、全有権者の40%の賛成というかなり厳しい要件を付加して実施しているが(40%ルール)、国民の意識の盛り上がりなど国民投票の場合は国政選挙と異なった投票率を期待できる一般的状況にあるのか。
- ・英国ではどのような状況で国民投票をすべきテーマが選ばれ、どのような形で議会で起草されていくのか。
- ・英国の国政選挙では、候補者が市役所に行って、選挙人名簿を手に入れ戸別訪問するのが基本であるが、国民投票の場合には誰が運動の主体になるのか。
- ・英国の国民投票における議会の発議から投票までの運動期間は、個別の法律で決められるとのことであ

るが、どのくらいの期間を定めているのか。また、我が国の国民投票の運動期間は、30日から90日くらいの案が主張されているが、それに比較して英国の場合は長いとの認識でよいか。

- ・英国の国民投票の場合、海外在住の人にも投票権は付与されていると思うが、どのような形で実施しているのか。

----- 各党派を代表しての意見の概要（発言順）

愛知和男君（自民）

- ・かつて憲法調査会の設置に携わった者として、本委員会における議論のスタートは感慨深く、中山太郎委員長のリーダーシップに敬意を表したい。
- ・憲法に関する議論においては、党派性を超えた議論が重要であるが、本委員会の自由討議にはそれが表れており、これからも続けていくことが大切である。
- ・日本において真の民主主義が根付いているかといえば、それはまだまだであり、実際には民主主義を装った官僚主義が続いている。その原因の一つは憲法にあり、例えば内閣に予算編成権を独占させている86条を挙げることができる。
- ・そのような状況から脱却し、日本の民主主義を一步進めるために、憲法改正国民投票法の制定は重要である。
- ・憲法改正国民投票法は、議員立法によることがふさわしく、さらに、より充実した議論をするためには、委員長提案よりも、各党が共同して、議員提出とすることが望ましい。
- ・憲法の改正案が発議され、国民投票に付された段階で初めて国民が関与するのでは遅く、なるべく早い段階から国民が関与するようにしなければならない。
- ・是非、一日も早く、憲法改正国民投票法を成立させ、日本の民主主義の成熟の一步とならんことを願う。

仙谷由人君（民主）

- ・今国会における各委員の議論を高く評価する。そして、それを多角的な観点からリードした中山太郎委員長その他の方々に敬意を表したい。
- ・本委員会の議論において、96条が規定する憲法改正国民投票法は、単に改正手続法にとどまるものではなく、「国のかたち」に関する国民の主権行使の在り方を定めるものにほかならず、国会議員は単に発議をするに過ぎないということが再確認された。
- ・憲法改正への国民の関与については、主権の行使にかかわる「国民の発案権」をどう位置付けるかという重要な問題が存在すると考えるが、その発案の方法や要件については、まだ検討されていない。また、両院における改正原案の提出も、通常法律案の提出と同じ要件でよいのかという問題がある。
- ・しばしば、憲法改正国民投票法が制定されないことがいわば「立法不作為」であるという主張がなされるが、政治的運動論として主張するならともかく、国会の場においてこのような議論をすることに意味はない。
- ・日本国憲法は、いわば遺暦を迎え、「国のかたち」その法形式としての憲法体系を改めて検討する時に来ている。現在、グローバル化と情報化が著しく、それにより国家という存在が変化しており、主権国家における主権の在り方について、国民の意思を集約する必要がある。国民投票制度の法制化は、国民主権の深化と民主主義の民主化への不断の努力

と位置付けるべきである。

- ・国民の意思の集約が国民投票の結果として表れ、また成文憲法の持つ時間的継続性や拘束力にかんがみるならば、その投票者の範囲はできるだけ若い世代に開かれたものとすべきであり、また、在外邦人にも投票の機会を保障すべきという認識を委員会において共有することができた。
- ・国民投票における投票は、代議制における代表者を選ぶための投票とは決定的に異なるものであり、国民投票運動は、原則として自由であることが要請される。また、報道の自由は、特に強く保障されなければならない。
- ・憲法改正国民投票法については、なお次の論点が残されている。(a)シングルサブジェクトルールを導入するか否か、(b)改正対象条文によって発議要件を変えるべきではないか、(c)憲法附属法の改正については特別多数決制度を導入すべきではないか、(d)重要なテーマに関する国民投票制度を法制化すべきではないか。

赤松正雄君（公明）

- ・本委員会における中山太郎委員長のリーダーシップに深い敬意を表したい。
- ・国会議員の意識と国民の意識に若干のずれがあることは残念であり、それを補う一助として、本委員会をテレビ中継することも考えてはいかかが。
- ・先般、第一段階としての憲法調査会、第二段階としての憲法改正のための調査会、第三段階としての具体的作業という三段階論を提案したが、憲法改正国民投票法制定後、第二段階において、助言型国民投票により、憲法改正を実施することの是非を問うべきである。その際、全面的な改正か、加憲方式をとるか、そもそも改正をすべきでないのか、といった粗ごなしの作業をする必要がある。もし、それを行わないのであれば、本会議の決議をもってこれに代替することも考えるべきである。
- ・国民の意見の反映の仕方としては、第二段階としての憲法改正のための調査会の附属機関として、有識者から構成される検討の場を設置することも必要ではないか。そして、国会議員としても、また、そのような有識者を集めた場においても、憲法解釈や、憲法と現実との乖離についての議論がじっくりなされなければならない。
- ・発議に際しては、まず、1項目か2項目の投票案件からスタートすることがよい。
- ・投票権者の年齢要件としては、18歳以上、可能であれば高校卒業以上とすることがよい。

笠井亮君（共産）

- ・憲法改定のための国民投票法の整備は、9条改憲と一体不可分のものである。個別投票か、一括投票かについて、全面改定を志向するため一括投票が望ましいとする意見等は、具体的な改憲案を念頭においてのものであり、本委員会の審議が改憲案づくりと一体となつてなされていると言える。こうした動きは21世紀の平和を望み、9条を高く評価する世界の動きに逆行するものである。
- ・自衛隊を認めない立場であれば、そのように9条改定の提案をなすべきであるとの批判があったが、それは、自衛隊を合憲であるとする所与の前提に立つものであって、くみすることはできない。また、自衛隊を法の支配の下に置くために憲法上位置付けたとしても、憲法をないがしろにする政府の下では、

自衛隊が法の支配の下に置かれるという保障はない。自衛隊の問題は憲法改定ではなく、政治と国民の運動によって解消すべきである。

- ・(a)憲法改定のための国民投票法の未整備が立法不作為であるという議論は理論的に成り立たず、政治的に利用されていること、(b)憲法改定のための国民投票法の整備が民主主義の具体化であると言いながら、メディア規制などの厳罰化を検討して現実には民主主義を抑制していること等からすると、今、憲法改定のための国民投票法を整備すべきという議論は説得力を持たない。

辻元清美君(社民)

- ・国の基本法にかかわる重要な手続を決定するものであるから、国民投票法の議論は、あらゆる方面から慎重になさなければならないとの意見は、多くの委員の共通認識ではないかと思われる。
- ・多数による専制を防止する最高法規である憲法の正当性に疑義が生じないように、国民投票法はすべての人が公平であると確認できるような制度設計にすべきである。
- ・国民投票の投票率が低いと、可決されても否決されてもその結果の正当性に疑問が残ってしまう。一定の投票率の要件を設けることで、すべての人が納得できるように制度設計すべきである。同様の理由で、「過半数」の意味について、今国会、有権者の過半数と解すべきであると主張した参考人の意見は検討に値する。
- ・どのような憲法であろうと国会議員には憲法尊重擁護義務が課せられているのであり、現憲法に真摯に向き合わない人間が新しい憲法に真摯に向き合うのが疑問である。現憲法の文民統制の趣旨を逸脱するような発言や憲法上疑義の存在する靖国参拝を続けるような態度は、憲法をめぐる議論において不適切である。

滝実君(国民)

- ・国民投票法案は、民主主義をどのように実現するかについて取り決める重大な法案であることから、通常の法案と同様の手続による審議でよいか検討すべきである。
- ・憲法改正のための手続法にも国民の意思を取り込むべきであり、国民が議論する場を国会に設けるべきである。またそのような審議を通じて、国民投票法の制定が9条改正に直接結びつく問題ではないことも明らかにすべきである。
- ・国民投票による承認について、96条が明文をもって定める「過半数」の要件以外に、福井参考人の言う英国の諮問型国民投票における40%ルールなどの要件を設けるべきかについては賛否両論あるが、検討する必要がある。
- ・憲法改正する際には、国民の理解や民意の盛り上がりがないとすれば、たとえ成立したとしても国民の信任を得られたのかという問題が残るため、民意の反映という観点から国民投票法の制度設計をなすべきである。
- ・年齢要件、国民投票運動の活動方式、運動期間等の問題については国政選挙と異なる制度設計にするか具体的に詰めていく必要がある。(a)投票権者の年齢要件について18歳以上とするのであれば、選挙権年齢との兼ね合いやその運用をどのようにすべきか、(b)周知期間を30日から90日までの期間とすることでよいか等について実務的観点からも検討が必要である。

ある。

今後の開会予定

日付	開会時刻	会議の内容
11.1 (火)	10:00	・請願 ・閉会中審査に関する件

諸般の事情により変更される可能性があります。

意見窓口「憲法のひろば」

日本国憲法に関する調査特別委員会では、日本国憲法改正国民投票制度及び日本国憲法に関して広く国民の意見を聴くため、意見窓口『憲法のひろば』を設けています。

衆議院憲法調査会発足時(平成12年2月)より寄せられた意見の総数及びその内訳

- ・受付意見総数: 2688件(10/28現在)
- ・媒体別内訳

葉書	1443	封書	530
FAX	436	E-mail	279

- ・分野別内訳

前文	227	天皇	110
戦争放棄	1613	権利・義務	77
国会	46	内閣	43
司法	23	財政	19
地方自治	16	改正規定	27
最高法規	13	その他	1346

複数の分野にわたる意見もございますので、分野別内訳の総数は、受付総数とは一致しません。

【意見窓口「憲法のひろば」の宛先】

FAX 03 - 3581 - 5875
 E-mail kenpou@shugiinjk.go.jp
 郵便 〒100-8960 千代田区永田町1-7-1
 衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会「憲法のひろば」係
 いずれのご意見も、住所、氏名、年齢、職業、電話番号を明記して下さい。

このニュースは、衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会における議論の概要等を、簡潔かつ迅速にお知らせするために、事務局の責任において要約・編集し、原則として、開会の翌日に発行しているものです。

正確かつ詳細な議論の内容については、会議録をご参照ください。