

第10回 「憲法改正」国民投票法案を考える

2005.4.12 憲法を学ぶ会
奥野恒久（室蘭工業大学）

憲法96条：この憲法の改正は、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。

憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する。

1、強度の硬性憲法としての日本国憲法

- ・軟性憲法…通常の立法手続きで改正できる憲法
- ・硬性憲法…特別に厳格な手続きを踏まないと改正できない憲法
 - a . 議会のみで改正できるが、その特別多数説を要するもの - ドイツ
 - b . 憲法改正案成立後議会は解散され、新たに選挙された議会の特別多数説を要するもの - ベルギー
 - c . 議会の決定と国民投票とを連結するもの - フランス
 - d . 国民発案と国民投票だけによるもの - アメリカの一州の州
連邦国家では、州の一定数の同意を要件とする - アメリカ合衆国憲法

日本国憲法が改正されないことへの批判

- ・「憲法は、ある時代のある人たちが作ったものですから、時代の制約を受けることは当然です。とくにわが国の場合、50年以上前と現在とでは、おなじ国とは思えないほど成長・発展しました。…國家がこれほど成長したにもかかわらず、50年以上も前の憲法がそのままというのは、どこかに無理がきいているか、あるいは無茶な解釈をして現状に合わせてきていると考えるのが自然です」(西修)
- ・民主主義とは、現に生きている人々による統治を意味するならば、なぜ過去の人々が決めたこと(憲法)に我々が拘束されなければならないのか？

硬性憲法の意義

- ・「憲法には、高度の安定性が求められるが、反面おいて、政治・経済・社会の動きに適応する可変性も不可欠である。この安定性と可変性という相互に矛盾する要請に応えるために考察されたのが、硬性憲法の技術、すなわち、憲法の改正手続を定めつつ、その改正の要件を厳格にするという方法である」(芦部信喜)
- ・国家の統治の基本的な枠組みを定めている憲法は、ゲームのルールにたとえられよう。ゲームのルールがたびたび変わるようにでは、安心してプレイできないのと同様、憲法がころころ変わるなら、安定した統治は困難となる。しかし憲法改正が必要なほどの例外的な事態の変化が生じたときには、改正ができるようにしてある。
- ・「改正が容易な軟性憲法であれば、憲法を改正しようとする多数者は、それが他者にいかなる影響を及ぼすかを全く考慮せず、自分たちの利益だけを考慮したり、自分たちが正しいとする考え方をすぐに憲法に書き込もうとしたりするかもしれません。しかし硬性憲法であれば、憲法を改正するためには広範な人々の同意を必要としますから、憲法を改正しようとする人々は、自分たちの利益や考え方を急に押し付けるのではなく、自分たちとは異なった利益や違った考え方をもつ人々の意見にも慎重に耳を傾けざるを得なくなります。また、軟性憲法であれば、憲法を改正しようとする人々は、同時代の他者を無視して自分たちの利益や考え方を追求するだけでなく、自分たちの世代の利益しか考えないこともあります。しかし硬性憲法であれば、憲法を改正するという行為は、

後の世代も拘束するわけですから、自分たちの世代の利益だけでなく、後の世代の利益も考えて決定を下さざるを得なくなります」（阪口正二郎）

- ・「政権交代があった場合でも一貫してこのルールのもとでやらなければならないというルールこそが憲法に書かれなければならない」（枝野幸男）

憲法の意味を確認する必要性

国民が権力を拘束するたあの法／国民の権利を保障／政治の枠組みを定めた法／憲法制定権は国民にある（前文）

- ・憲法の支え手が国民で、憲法に拘束されるのが政治家など権力担当者（憲法99条）
- ・（世代を超えて運用される）政治の枠組みを容易に変更すべきでない
- ・権利をより拡張する改正はありえても、制限する「改正」はありえない

憲法は、国民に支えられなければならない。したがって、改憲運動は国民が主体的に行わなければならないし、改憲には圧倒的な国民の支持が必要／国民投票は不可欠だし、国民発案が望ましい／権力側が主導する「力づく」の改憲は、国民に支えられないため憲法として機能しない／現憲法が現に枠組みとして機能している以上、それに変更を加えようというのであれば、変更を求める改憲派の側に（判断しかねている）国民を説得する責任がある

硬性憲法の妥当性

2、憲法96条の解釈問題

閣議院の「総議員」の意味

- a . 法定議員数（衆・480人、参・242人）とする説 - 伊藤、上田、杉原
- b . 法定数から欠員を除いた現在議員数とする説 - 芦部

憲法改正は重大な現状変更／通常の法律の場合の定足数の計算では法定数で運用／出席議員の3分の2以上の議決で反対派を除名して（憲法58条2項）改正を防止

aが妥当

国民投票における「過半数」の意味

- a . 有権者の過半数説…棄権が反対票とカウントされる
- b . 投票総数（無効投票を含む）の過半数説 - 樋口、杉原・野中・辻村・松井…無効票が反対票とカウントされる
- c . 有効投票の過半数説 - 芦部、長谷部
- d . 投票総数の過半数か有効投票の過半数かは国会が決定することができる - 佐藤
 - ・仮に投票率がきわめて低く（40%）、無効票が多い場合、ごく少数の賛成（20%強）によって憲法改正が実現されることになり、憲法改正の重要性や硬性憲法の構造等から不合理
 - ・棄権も主権者の選択肢の一つであるが、憲法論議に無関心と考えるのが妥当であろう。また「投票において、その過半数」という文言から投票していない者を反対票に数えるのは不自然。問題は憲法論議に関心はあるものの結論を出すことができず無効票を投じる人をどう評価するか、である。改憲派の側に説得責任があるとすれば、積極的な賛成票が過半数に達することを求めるべきであり、bが妥当

3、国民投票法案をめぐる動きと現段階の法案の骨子

- | | |
|--------------|--|
| 1953. 2 | 自治省（現総務省）が「日本国憲法改正国民投票案」を作成するが国会には提出せず |
| 2001. 11. 16 | 憲法調査推進議員連盟（改憲議連）が、「憲法改正国民投票法案」を作成 |
| 2004. 12. 3 | 自民党・公明党が「国民投票等に関する与党協議会実務者会議報告」 |

- ・「日本国憲法改正国民投票法案骨子」を基に法案化を進める
- ・国会法を改正し、衆参両院の憲法調査会に国民投票に関する法律案の審査及び起草権限を付与

2005. 2.27 「4月に国民投票法案を（国会に）提出したい」（中川秀直）

3.11 自公・民が国民投票法案を協議

国民投票法案の骨子

国民投票の期日

- ・国会の発議より30日以後90日以内
- ・内閣は、国民投票の期日の20日前までに、国民投票の期日および内閣に送付された憲法改正案を官報で告示

衆議院議員および参議院議員の選挙権を有する者は、国民投票の投票権を有する

投票の方式

投票人は、投票所において、憲法改正に対する賛成又は反対の意思を表示する記号を、自ら記載して、これを投票箱に入れなければならない

国民の承認

国民投票において、憲法改正に対する賛成投票の数が有効投票総数の2分の1を超えた場合は、当該憲法改正について国民の承認があったものとする

国民投票運動に関する規制

- ・投票事務関係者（投票管理者、開票管理者、不在者投票管理者、中央選挙管理会の委員、選挙管理委員会の委員・職員、裁判官、検察官、警察官等）の国民投票運動の禁止
- ・公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の禁止
- ・外国人の国民投票運動の禁止
- ・予想投票の公表の禁止
- ・新聞紙又は雑誌の虚偽報道等の禁止
- ・新聞紙又は雑誌の不法利用等の制限
- ・放送事業者の虚偽報道等の禁止

罰則

買収罪、国民投票の自由妨害罪、投票の秘密侵害罪、国民投票運動の規制違反の罪その他の罪に關し、必要な罰則規定を置く

4、国民投票法案の争点と問題点

一括投票か、条文毎投票か？

憲法調査推進議員連盟の国民投票案では注書で、「憲法改正の内容が複数の事項にわたる場合、一部に賛成で一部に反対という意思表示の方法を認める必要があるのではないかが問題となる」「しかしそのような場合は、国会が改正案を発議する際に、改正の対象となる各々の事項ごとに発議を行えば、各事項に係わる発議に対応して投票を行うことになるので、一部賛成、一部反対の票を投じることと同じ結果が得られるのではないか。すなわち、この問題は、国会の発議の方法を工夫することによって解決できると思われる」 改憲案発議のところまで決着を先延ばす

全く不合理な国民投票運動規制

公務員・教員の運動規制の問題

- ・公務員の政治的中立性や行政の中立的運営は、不要な要請
- ・政党や候補者支援（政治的行為）と護憲・改憲運動の質的な違い

行政や政策論争の前提である枠組み（土俵）づくり／土俵の上でなされているのが行政／「革

命」に匹敵する憲法改正

警察官や教員という「立場」とは無関係に一人ひとりの国民としての行為／ジャーナリストや研究者や、宗教家等がそれぞれの「経験」として蓄積しているものがむしろ存分に発揮されるべきマス・コミ規制の問題

- ・公職選挙法以上に広範な規制
- ・特定候補者を支持するなどそれなりに輪郭のある選挙運動と違って、憲法問題一般が規制されるおそれ／非常に大きい萎縮効果

選挙と同時に投票が行われる場合

- ・公職選挙法は選挙運動について戸別訪問の禁止や文書制限など非常に多い規制
- ・護憲を訴える戸別訪問が護憲政党への支援とみなされる危険性

国民投票法案とどう向き合うか？

- ・憲法に改正手続を規定しているのに、具体化する法陣が作られていないのは「立法不作為」か？
立法不作為が法的に成立するのは、個人の権利侵害の訴えがあるにもかかわらず、国会が過失によりマイノリティーの人権救済に必要な立法（改正）をしなかったとき／国会が立法しなかったというより、することができなかつたのでは？
- ・「憲法改悪の手段でしかない」として立法化自体に反対するか、具体的な中身を問題にするか？

【参考文献】

- ・憲法改正フォーラム編『改憲は必要か』（岩波新書、2004年）[阪口正二郎執筆]
- ・西修『ここがヘンだよ！目本国憲法』（アスキー、2001年）
- ・芦部信喜『憲法』（岩波書店、2000年）
- ・憲法会議編『月刊憲法運動』336号（336号）[渡辺治執筆]
- ・澤野義一ほか編『総批判・改憲論』（法律文化社、2005年）[澤野義一執筆]