

憲法改正国民投票法制に係る主な論点

ここに記されているのは、民主党憲法調査会の提案です。但し、国民に広く議論の機会を提供するため、他の選択肢についても付記しています。

論点1. 国民投票制度がカバーする範囲(直接民主制の補完的導入)

【提 案】

憲法改正に限らず、皇室制度など国民の重大な関心事、政策テーマについても国民投票を行うべきである(必要的投票のほか、任意的投票を容認する案)。

【理 由】

憲法改正案以外の重要な国家的政策課題についても、国民投票によって国民の意思を反映させるべきとの意見が多数である。

国民投票制度の積極的活用は、直接民主制の契機となりうるが、あくまで現行憲法 41 条の国会単独立法の原則(国会による立法は、国会以外の機関の参与を必要としないで成立するとの原則)を害しない程度で、任意的国民投票を制度化する方向で検討する。

【他に選択しうる案】

- 国民投票は、憲法改正手続に限定すべきである(必要的投票に限定する案)。

論点2. 憲法改正の限界

【提 案】

憲法改正の限界を認める。平和主義、国民主権、憲法改正規定など、根本規範として中核をなす部分については、改正はできないものとする。

【理 由】

憲法典において、平和主義、国民主権、基本的人権の尊重などは、他の規定と比べて優越した規範性を有していることに異論はないと思われる。ヨーロッパでは、こうした憲法改正の限界をしっている国もある。

【他に選択しうる案】

- 憲法改正に限界はない(憲法改正無限界説)。

論点3. 発案権の所在

【提 案】

国会による発案(96条1項)のほか、「国民による発案」も一定の条件下で認めるべきである。内閣の発案権は、認めない。

【理 由】

論点 1. において、任意的国民投票を容認し国民投票で扱うべきテーマを憲法改正以外にも広げるべきことに触れた。様々なテーマで国民投票が実施されることが期待される場所である。国民投票を通じて、憲法制定権力者たる国民の政治参加を拡充するためにも、発案権を出来るだけ広く考えるべきである。

また、内閣の発案権は否定すべきである。内閣による法律案提出権と同様に肯定する見解があるが、憲法改正は当初から国民投票が予定されていることから、法律案の提出とはもともと性質が異なると考えるべきである。

【他に選択しうる案】

- 国会のみ発案権が認められる。
- 内閣にも発案権を認める。

論点4. 憲法改正の方式

【提 案】

書替改訂方式(溶け込み方式)によるべきである(条文を個別に改正する逐条改正方式が前提)。これは、「〇〇法の一部を改正する法律」という形で、一般的に使われている法改正方式である。

【理 由】

書替改訂方式(溶け込み方式)は、改正の度に条文が改まるので、現在有効な規範(条文)を知ることが容易である。

【他に選択しうる案】

- 全面改正方式→前文も含め、「日本国憲法」の表題から後の部分をすべて改正する
- 修正条項方式→前文、各条項の後に、修正条項を入れる

論点5. 「総議員」の意義

【提 案】

各議院の法定議員数と解すべきである(この場合、欠員は反対票と同じ扱いとなる)。

【理 由】

硬性憲法であるがゆえ、発議に至るまでの手続の慎重さと厳格さが求められるので、「総議員」数が安易に変動しないようにするべきであり、法定議員数が望ましい。

【他に選択しうる案】

- 各議院の在職議員数(→法定議員数から欠員を差し引いた数)

論点6. 憲法改正発議の方法・公報

【提 案】

両院において、憲法改正案の提出→審議→可決という過程を経て、原案がそのまま可決した場合には、他の特別な手続を経ずして発議があったとみるべきである。その際、両院で異なる議決（一部修正等）をする可能性に配慮し、「憲法改正両院合同審査会」（仮称）を設置すべきである。

さらに、発議内容の公報のあり方について検討すべきである。

【理由】

憲法改正の発議について、現行憲法は手続要件をとくに加重していないが、衆・参両院で異なる憲法改正案を議決する可能性もあることに配慮しなければならない。憲法改正両院合同審査会（仮称）において、さらなる意見調整を図り、意思統一を図る必要がある。憲法改正両院合同審査会（仮称）のあり方については、今後議論を行う必要がある。

論点7. 憲法改正発議後の周知期間（発議から国民投票までの期間）

【提案】

60日以後、180日以内とし、憲法改正案につき一律に周知期間を定めることなく、発議の際、その内容に応じて個別に決することとすべきである。

【理由】

国民投票運動は、候補者（政党・政治団体）に投票する通常の公職選挙とは異なる。国民投票運動を活性化させ、国民には改正案の内容について多角的な観点で判断する時間と機会が十分に保障されなければならない。

まず、下限の60日についてであるが、様々な投票準備が必要となることからしても、最低2か月程度の周知期間は必要であると考ええる。また、上限の180日については、改正案の内容によっては、半年近くかけて慎重に決すべき事柄が想定しうることを根拠とする。

【参考】

憲法調査推進議員連盟案 …… 60日以後 90日以内

与党案 …… 30日以後 90日以内

論点8. 投票権者の範囲

【提案】

国民投票権者は、日本国籍を有する18歳以上の日本国民とすべきである。例外的に、義務教育修了者までに対象を拡げるべきである。

公民権停止中の者でも、投票権を有することとすべきである。

【理由】

民主党は選挙権の18歳引下げをマニフェストに掲げている。国民投票権者の範囲についても同様の考えである。

例外として、義務教育修了者にまで引き下げることが問題となる。今のところ、子どもの人権について改正が行われる場合（子どもの権利条約の国内法制化として、子どもの権利・義務が「憲法」に規定されようとしている場合）を想定している。義務教育段階では、憲法の理念、人権カタログの内

容、統治構造などについては既に学習済みであり、将来の有権者としての政治的意思を尊重することに十分な意義があると考える。

また、選挙犯罪を犯して公民権停止になっている者は選挙人名簿に登載されないことになっているが、公職の選挙と国民投票は質的に異なるので、国民投票には参加することができることとすべきである。

【他に選択しうる案】

- 日本国籍を有する20歳以上の日本国民とすべきである。

論点9. 外国人の国民投票運動の自由(意見表明権の保障)

【提 案】

外国人の国民投票運動の自由は、公共の福祉に反する場合を除き、可及的に保障されるべきである。

【理 由】

憲法改正国民投票という国政上の重要な意思決定に、日本国籍を有しない外国人が参加することは認められないが、意見表明権は最大限保障されるべきである。とくに、日本に生活の本拠を置く定住外国人などは、その利害関係性が容易に想起しうる。

【他に選択しうる案】

- 外国人の国民投票運動の自由は、保障されない。

論点10. 国民投票の方式

【提 案】

個別投票方式を原則とすべきである。この場合、相互不可分な条文の間で投票矛盾が生じないような、投票用紙の工夫が必要である。

【理 由】

論点4.において、逐条改正方式を前提とした「書替改訂方式(溶け込み方式)」を原則採用することから、各改正案について個別に国民の意思を問うのが論理的である。

もっとも、内容的に相互不可分な条文で矛盾した投票行動が起きる場合には、限定的に一括投票方式を採るなどの制度上の工夫が求められる。

【他に選択しうる案】

- 一括投票方式(→改正案のすべてを一括して賛否を問う)

論点11. 国民投票における「過半数」の意義

【提 案】

投票総数を基準とすべきである。また、投票率が低い場合に投票結果を「無効」とすることについては引き続き検討する。

【理 由】

「棄権票」及び「無効票」に不当に影響される制度設計は避けるべきであり、国民投票に参加した者の積極的な賛成意思が過半数であれば、十分であるとする。

ただし、硬性憲法の改正手続であることに鑑み、一定の投票率を下回った場合の結果は無効とすべきであるか否かの検討が必要である。

【他に選択しうる案】

- 有権者総数を基準とする
- 有効投票総数を基準とする

論点12. 国民投票の書式

【提 案】

「可」とするものに、「○」を付す方式を採用すべきである。この場合、白票は反対票となる。

【理 由】

白票をどう取り扱うべきか問題となる。硬性憲法の改正手続であることを鑑みると、白票は慎重に取り扱われるべきであり、積極的に賛成の意思を表明するもの(○)のみを賛成票にカウントすべきである。

【他に選択しうる案】

- 「不可」とするものに、「×」を付す(→白票は賛成票となる)。
- 「可」とするものに、「○」を付し、「不可」とするものに、「×」を付す(→白票は無効票となる)。

論点13. 国民投票運動規制・罰則のあり方(3原則8類型)

【提 案】

国民投票運動規制・罰則は、次の「3原則」に基づき、必要最小限にとどめるべきである。

<原則> 「まず、規制ありき」ではなく、「規制ゼロ」から考える。

<原則> 「プレス・自由」は、特に保障されなければならない。

<原則> 刑法、国家公務員法等、他の法律で刑事制裁が定められている行為類型については、新たに罰則を設けない。

公職選挙法を参考に想定されうる国民投票運動規制・罰則は、次のア. からク. まで「8類型」である(カッコ内は公選法の条文)。

ア. 投票事務関係者の投票運動制限(135条)

イ. 選管職員の投票運動制限(136条)

ウ. 投票干渉罪・被選挙人氏名等認知罪(228条1項)

エ. 投票箱開披及び投票取出罪(228条2項)

オ. 虚偽宣言罪(236条3項)

カ. 詐欺投票及び投票偽造・増減罪(237条)

キ. 代理投票等における記載義務違反罪(237条の2)

ク．立会人の義務を怠る罪（238条）

【理由】

国民投票運動規制・罰則については、国民投票運動の自由と公正さをどのように確保すべきかという視点が基本かつ重要である。とくに国民投票運動は、憲政史上初めての試みであり、憲法改正に対する国民の関心が大いに高まり、運動が盛り上がるのが肝要である。

国民投票運動は候補者・政党の政策等を主な判断材料とし、人物（政党、政治団体）に投票する（公職）選挙とは質的に異なること、とくに投票運動について大掛かりな不正が行われる蓋然性が低いことにも鑑みると、規制・罰則は必要最小限であるべきである。

マスコミ（言論・文書等）による国民投票運動は国民が憲法改正案に対する態度を決定する上で非常に重要な役割を担うことから、事前に過度な規制を設けず、自由闊達な議論に委ねるべきである。

論点14．国政選挙との政治的関係

【提案】

憲法改正国民投票と国政選挙とは、政治的に分離して行うことを基本とすべきである。

【理由】

政権選択を迫る国政選挙において、二大政党が激しく対立している中、憲法改正において両党合意の上での行動をとるのでは、有権者（国民投票権者の多く）が混乱するおそれがある。そのため、内閣の衆議院解散権（7条解散）を拘束できないが、分離して行うべきである。

【他に選択しうる案】

- 憲法改正国民投票と国政選挙とは、政治的に統一して行うことを基本とすべきである。

以上