

平成十九年四月二十三日（月曜日）

[○白眞勲君](#) 民主党・新緑風会の白眞勲でございます。

本日は、四名の参考人の皆様、本当にお忙しい中、急遽こちらにおいでいただいたような形になってしまったんじゃないのかなというふうに思っております、国会としてもちょっと申し訳ないような感じがしておるわけでございます。

それに関連しまして、我々野党としましては、この衆議院の審議のやり方とかそういったものを見ると、こんなやり方でいいのかなと。こういった、早急にどんどん法案を通すようなやり方がいいんだろうか。国民投票というものに対して、国民の皆様と一緒に、先ほど江橋参考人が憲法改正についていろいろな議論を最初からすべきであるというようなお話も、国民の皆様と一緒にやるべきであるという趣旨のことをお話しされましたけれども、この国民投票ということについても国民の皆様になんらかの意見を聴きながら、ゆっくりとしっかりとした審議をすべきであるんじゃないかなというふうに思うんですね。

〔委員長退席、理事中川雅治君着席〕

そういう中で、この審議のやり方が今のやり方でいいんでしょうかというものについて、この四名の参考人の方にちょっとお聞きしたいと思います。

○参考人（竹花光範君） たしか今の法案が提案されてほぼ一年がたつわけであります。法案提案前の段階でも国民投票法案について議論が行われていたわけでありますから、かなり議論は煮詰まってきたのではないかと、そんなふうに考えます。

ですから、ちょっと拙速なのか、あるいは十分な時間を取ったのか、なかなか判断が難しいんですけれども、もうほぼ議論は詰まって私はきているんだろうと。先ほど申し上げましたように、なかなか一致ができない点は国民投票の対象の問題、それから最低投票率の問題については最近浮上してきておりますけれども、この問題は当初ほとんど出てなかったということで、ほぼ議論が煮詰まってきたのかなと、そんなふうには考えています。

○参考人（江橋崇君） 残念ながら、衆議院の審議の特に終盤の様々なやり取りについて皆様に何か御報告するような専門的知見はございま

せんし、現場の実情も分かりませんので、何とも答えられないなというお答えになってしまいます。申し訳ございません。

○参考人（木村庸五君） もう既に先ほどの陳述でいろいろ申し上げましたとおり、やはり最低投票率についてはもう去年の早い段階から弁護士会でも指摘しておりますし、それが余り真剣に取り上げられていないということもありますので、そういうふうにも公聴会とかで出てきた問題をどうするかということをやちゃんとまともに取り上げて審議していただきたいと思っております。

○参考人（福井康佐君） 議会が実施するタイプの国民投票は、申し上げましたとおり、コンセンサス形成の上で実施されるわけですね。そうすると、実施するということが、それからその他の、それ以外の細かい手続もすべて合意の下で実施されるわけです。例えば、選挙と同時にするとかしないとかも含めて、投票案件はこうするとか、例えば三つにするとかというふうにあるわけなんで、すべて合意で実施されるわけなんですね。恐らく日本の憲法改正が実施せられる場合もそうなるのではないかと。ですから、最初からこんなにもめていいのかなというのが率直な感想でございます。

[○白眞勲君](#) 今参考人の方々がいろいろな意見をおっしゃっていただいたんですけども、積極的にこれでよかったというふうにおっしゃっているのは恐らく竹花参考人だけだったというふうに私は理解をしているわけございまして、そういう中で、最低投票率というものが今も話がありましたけれども、私は法律の専門家ではございませんけれども、私が小学生のころにこの憲法、日本国憲法というのはとてもすてきなものよということを学校の先生から教わったときに、改正するには国民投票をして、最終的にですね、その過半数だということを聞いたときに、ああ、国民の人たちがみんな投票してその過半数なんだというふうに私は理解したわけございまして。

もちろんその中に、何というんでしょうね、もちろん棄権とかあるいは行かない人もいるだろうということを考えると、最低投票率というのは私はやっぱり必要なんじゃないんだろうかと。この憲法に書いてある書いてないといっても、実際問題、やっぱり最低投票率ないと、本当にこの憲法という一番大切な日本の、正に日本の在り方というものを守るこの憲法にそういったものが、国民がみんなが余り関心を持っていないで果たしていいんだろうかなという部分がある中では、

最低投票率というのもやはり必要なんじゃないのかなというふうに思っています。

そういう中で、与党の答弁の中にはこの最低投票率を付けることは憲法違反の疑義があるということを言っているわけですがけれども、これ疑義あるんでしょうか。

○理事（中川雅治君） どなたに。

○白眞勲君 皆さん。

○参考人（竹花光範君） 私は疑義はないと思います。憲法にこの点について何らの定めもないわけでありますから、これは立法にゆだねられていると、発議機関そして立法機関である国会の判断にゆだねられているというふうに考えますので、最低投票率について法案に盛り込むことについては憲法上問題はないと思います。

○参考人（江橋崇君） 私は本来疑義があるところだと思っております。憲法で国民投票による過半数というふうに書いて、それしか書いていない場合は、そこに新たな条件を加重することは本来あってはならないことだというのは、憲法第四章の国会に関する様々な条文においても同じことだと思っております。

ただし、憲法九十六条に関していえば、先ほど申し上げましたとおり、憲法を制定するときに急遽一晩で作られた条文ですから、何しろ。ですから、そんな細かいところまで考えてないわけですし、多くの論点がその後の審議に任されていて、憲法制定議会でもそれほど議論されていませんし、結局は今の議会の皆様の英知に任せられているという裁量の余地が非常に多い条文だと思います。

そういうことからすると、私は、国民の国民投票に対する参加をきちんと確保するために、言わばその歯止めとして最低投票率というものを定めることが憲法違反だとまでは言えない。ただし、付けなきや憲法違反かというのと、それも憲法違反とは言えないと。正に裁量の問題だと思っております。

○参考人（木村庸五君） 私は、最低投票率を設けることは憲法違反ではないと考えております。

憲法の趣旨が、硬性憲法という性格を持っている憲法の趣旨から見て、最低投票率を設けることは憲法にむしろ合致すると。もちろん、八〇%というような最低投票率を設けるとすればいろいろ疑義が出てくるとは思いますけれども、常識的な線で最低投票率を設けることは問

題ないというふうに考えます。

○参考人（福井康佐君） 私は、憲法上、疑義があるのではないかと考えております。

比較制度論的に見ると、ほとんどの国がこれについては明文で規定しているわけですし、江橋先生が急に決まったからという部分もありますが、やはりこれはそのとおり尊重すべきことではないのかなと考えております。

ただ、制度論的に申しますと、先ほど言いましたように、最低投票率というのは、先ほど言いましたパラドックスがどうしても出てきますので、むしろ有権者の割合を何%にするというような形、例えば賛成票は有権者の四割にするんだとかと、そういう形の付け方がパラドックスは解消できるのではないかなと考えます。

○白眞勲君 この憲法九十六条をじっと読んでおりますと、いわゆる国民投票でその過半数というんですけれども、結局、国民投票でやるのはマルかバツかですよ、結局は、賛成か反対かと。そうすると、これというのは、国民投票にかけられた時点で、賛成か反対かがその投票者、もちろん若干の無効票というのはあるにしても、どっちかにな

るわけですから、どちらかは必ず過半数になるというのが、私はそういう認識でございます。

そうすると、この憲法九十六条に書かれているこの過半数というのは、やはり国民の皆様の過半数であるというのがこの憲法に書かれている部分ではないんだらうかと。そうじゃなければ、多数でとかいう文章であったんじゃないのかなとも思えなくはないんですけども、その辺、四人の参考人の皆さんにもう一度お聞きしたいと思います。

○参考人（竹花光範君） 国民投票にかけてその過半数と言っているわけで、必ずしも国民の過半数と言っているわけではございませんので、私は個人的には有効投票総数の過半数と考えておりますが、この法案の場合もたしかそういう案になっておりまして、これは妥当だろうと思います。

無効票や棄権票をこれを反対票にカウントするのは不都合でありまして、積極的に意思表示された有効票の中で賛成が過半数であれば、それで国民は憲法改正を承認したと、こう判断すべきだろうと思います。

○参考人（江橋崇君） 九十六条には確かにその過半数という言葉が使

われておりまして、特にその過半数のそのの部分がどうなんだと。憲法のほかの条文で議決要件を定めているところにはその過半数とかそういうふうには書いてないわけで、九十六条だけそのと書いてあるのはどういう意味かと。

これは私も専門家として、オタッキーですから、何か意味があるのかなと思って一生懸命調べましたけれども、結局よく分からないのでありまして、例えば基本的人権に関する保障のところでも、学問の自由はこれを保障する、これをの三文字が入ったらどういう意味があるんだろう。学問の自由は保障すると学問の自由はこれを保障するではどう違うのか。

一つは、文章を作られた方の美学の問題もあったかと思えますけれども、どうもよく分からない。とりわけ、佐藤達夫さんのお書きになったものは慎重に見たんですけれども、結局はその過半数のそのはなぜなのというのがよく分からないというのが正直なところでして、したがって、その後、憲法解釈としてそのの部分をいろんな理解を付けて、これは結局は国民という意味で国民の過半数、今おっしゃったとおり、そういう解釈が成り立っていることは承知しておりますけれど

も、そういう言葉からきてもよく分からないんじゃないか、むしろ制度論的に考えていった方がよいのではないかというふうに考えております。

○参考人（木村庸五君） 私は法律家になる前は、これは投票権者の過半数というふうに思っておりますけれども、法律家になりますと何かいろいろ余計なことも考えまして、投票権者の過半数と解することもできるし、投票総数の過半数と解することも不可能ではないと。ただ、憲法の趣旨からいけば前者の方が望ましいというふうに考えております。

○参考人（福井康佐君） 私も、有効投票の過半数というふうに今は考えるべきであって、それ以外に特に考える理由がちょっと見いだしにくいなというふうに考えております。

以上です。

○白眞勲君 続きまして、この過半数に関して、ボイコット運動というものの考え方なんですけれども、私が思うには、やっぱり憲法を改正をして、それをボイコットしようというのは、もうよっぽどやっぱり関心がないのか、いや、関心がないというのは変だな、もうこんな

じゃ駄目だよというのが五千万人以上いないと、例えば五割、最低投票率を設けたとしてのボイコット運動が起きたときに五千万人がボイコットをするというのは、もう相当ひどいんじゃないかなと。

元々そういったものだったら、憲法改正なんてやるべきなんじゃないんじゃないかなという部分でのボイコット運動だというふうに思うんですけども、それについて竹花参考人はどういうふうに思われますでしょうか。

○参考人（竹花光範君） 私は、五千万のボイコット者が出るなんというようなことは現実の問題として考えにくいんですが、どれだけのボイコット者が出るとか出ないとかという問題じゃなくして、そのボイコット運動を言わば助長する、あるいは是認するようなことになるのはこれは問題だろうと、そんなふうに考えております。

○白眞勲君 福井参考人にちょっとお聞きしたいんですけども、福井参考人がお出しなされたレジュメの中に、憲法改正発議するときには、今おっしゃったネガティブキャンペーンという、いわゆる広報関係とかコマーシャルとか、それに打ちかつほどの説得力を提示すべきであるということになると、やはりこの最低投票率というのも一

つの要素としてあり得るんじゃないのかなというふうにも思えなくはないんですね。

つまり、それに打ちかつほどのということは、つまりネガティブキャンペーンがあつたとしても、それを打ちかつだけ書いてある説得力ということになりますと、やはり今おっしゃったように、ボイコット運動に打ちかつたためのということになるわけですから、説得力という面ではこれは過半数、やはりその辺の最低投票率を設けても決して不思議ではないのかなというふうに思うんですけれども、いかがでしょうか。

○参考人（福井康佐君） ボイコット運動に打ちかつたためというのはちよつと分かりにくいのですが、そもそもボイコット運動というのはボイコットする人もボイコットを呼び掛けているわけですよ、基本的には。そうすると、その人がただの棄権なのか、それともボイコット運動の賛同者なのかというのは正にそれが分かりにくいんじゃないのかなというふうに感じるわけで、私は、最低投票率についての私の意見は、結局、明文にないということが基本的な見解なんですね。

ただ、それ以外の私は基本的には国民投票は盛り上げるべきだと思

っています。ただし、最低投票率をつくることが盛り上げることに直結しないという立場なんでございます。

○白眞勲君 今、福井参考人からいろいろお話を聞いた中で、欧米のいろんな例を挙げられて御説明をしていただいたわけなんですけれども、私も実は韓国のことをちょっと調べてみたところ、韓国はこれまた九回も憲法を変えているんですね。九回変えているうちの、憲法五回目の改正から国民投票かけられているわけなんですけれども、これ、投票率が七、八、九で九〇%、九一・九と八回目が九五・四。八七年に最後に憲法を改正したとき七八・二という物すごい高いんですね、これ。それで、賛成がそれぞれ七回目が九一・五、八回目も九一・六、九回目が九三・一と。みんなやっぱり国民納得しちゃうんですね、そうすると。

だから、例えば韓国で今憲法改正論議がまた、今の大統領が改正したいということを言ったら、結局マスコミとか何かがわあっと反対した関係もあって延びちゃったということもあって、やはり憲法改正の発議というものの前というか、その発議の前の段階でやっぱり国民の世論というものが非常に大きな影響を受け、それによって国民投票と

いうのも非常に高い数字になっていくのではないだろうかというふうに思えるんですけれども。

そういう中で、広報というのは物すごく僕は大切だと思うんですけれども、この今回の与党案で見ると、今の木村参考人でしたっけ、問題点を指摘されたのだと思うんですけれども、広報協議会という中で、各会派の所属議員数の比率により、各会派に割り当て選任するということになる、最初からこれ賛成のための広報協議会が起きるという可能性が非常に高いというふうに思うんですけれども、四人のそれぞれの参考人の方々はどう思われますでしょうか。

○参考人（竹花光範君） もし会派の人数に比例しないと、逆に反対派の、改憲反対派の意向が強く反映されて、そういう不都合も出てくるわけでありまして、民主主義の原則は今更言うまでもないんですけれども、良くも悪くも多数決でいかざるを得ないんで、多数派の意向を、まあもちろん少数派の意向もできる限り取り入れるべきでありましようけれども、最終的には多数派の意向で決定せざるを得ないと。そうであれば会派の員数に比例しておのずから配分せざるを得ないというふうに考えています。

○参考人（江橋崇君） 私が先ほど申し上げましたとおり、憲法改正国民投票というのは平場で憲法改正、賛成と反対のどちらがいいかというのが国民に問われる制度ではないと思っております。国民投票というのは議会が決めた憲法改正、ひっくり返して言うと、今の憲法はもう駄目だといって、まあある種のクーデターみたいなものですね、今の憲法でつくられている議会が今の憲法は駄目だと、だからこの部分は変えるんだというふうに決定、最終的に意思決定したものについて主権者国民として認めるか認めないかという話なんだと思うんです。したがって、私は極端なことを言えば、議会は決定する前は賛成反対平等であっても、決定した以上決定した案について国民に広報するのは当たり前の話だと思っております。

私はむしろそうではなくて、それよりかもっと前の段階で、先ほど言われていますように、そもそも発議に至る前の段階で、国民の意見をきちんと聴き、賛成反対の両方の意見に公平に議論する場を与え、そして、そこで十分審議して、そして、できれば国民的合意を得た上でそれで最終的な議会で改正案を作ると。できた改正案については積極的にPRして、国民にこれによろしいかと、言わば仕上げの段階の

話ですから、そうなるのはある意味では当たり前で、所属会派の議員数に比例するというのもやむを得ないかなというふうに思っております。

○参考人（木村庸五君） 基本的に、国民投票の運動のときには、これは、それを仕切る広報協議会というのは賛成派と反対派と同数で、そして、公平な形で運動が行われるようにするべきだというふうに考えます。これはもう当然のことで、もう既に国会で発議されたからこれは推進派の方がイニシアティブ取っていいというのは、これはもうとんでもない話だと思っています。

○参考人（福井康佐君） 情報提供につきましてはやはり二つあると思うんですね。一般になるべく自由な情報の流通をさせると、国民の間で。もう一つは、政府の方からできるだけ公平な分かりやすい情報を提供すると、二段階が必要だと思うわけなんです。その点で公平な情報をどう提供するかという点では、やはり私は第三者性というか公平らしさということが非常に重要になってくるんじゃないかと思うわけなんです。

そうすると、アイルランドの例がちょっと参考になりますね。アイ

ルランドではレファレンダム委員会というのがございまして、そこが国民投票をある程度監視しているわけなんです、その構成する者が例えば元最高裁判事とか比較的公平性の高い役職に就いた方々がなっているわけです。その方々が賛成論と反対論を両方議論をかみ合わせてパンフレットなりステートメントを作っているわけです。日本もそういう形の第三者機関的なものをつくるのも一つの方法かなと思うのですが、ただし、日本の政治文化の中でそういう第三者的機関というのはどこにあるのかという根源的な疑問を感じるところでございます。

以上です。

[○白眞勲君](#) ありがとうございました。