

# 民主主義の原理を踏まえていない国民投票法、何が問題か 未完の日本国憲法と合わせて考える

内田 雅敏

今さら言うのも口幅つたいですが、民主主義とは議論を通して合意形成を図ろうとする制度です。議論をするためには、まず議論の素材となる「情報」が公平かつ正確に提供され、そして十分な時間をかけて議論されることが大前提となります。国の根幹を定める憲法「改正」に関する場合にはこの大前提が実質的に保障されているかどうか十分に吟味されなければなりません。

その意味では前回の国会であたふたと成立させられた憲法改正に関する国民投票法には大いなる疑問があります。

もともとこの法律は2007年の制定当初から種々の問題点があり、そのことは当時の参議院における18項目の付帯決議からも明らかです。2014年の改正の際にも参議院において20項目の付帯決議がなされており、今回もまた複数の付帯決議がなされています。このように付帯決議だらけの問題法案なのですが、そのうち特に重要なのは、

①最低投票率の定めがない

②テレビ、ラジオ等における有料広告の規制  
③発議から投票までの期間  
です。

## 最低投票率

今回成立した国民投票法には最低投票率の定めがありません。全有権者のうち何割が投票したならばこの投票が有効になるという定めがありません。そうしますと、とにかく有効投票があり、そのうちの過半数の賛成があれば憲法改正が成立してしまうこととなります。たとえば投票率が50%を切った場合（衆議院議員選挙などと比べ憲法が身近な問題でないとして投票率はるかに低くなる可能性もあります）、その過半数（全有権者の25%）で国の根幹である憲法の「改正」がなされるようなこととなります。

これは全く不都合なことです。現行憲法の変更は国民投票の過半数、つまり有権者のうちの多数が賛成した場合に「改正」を是とするのであって、有権者の4分の1程度の賛成で「改正」を是とするような制度

設計となつてはいません。ですからこの最低投票率の定めは不可欠です。最低投票率（正確には有効投票というべき）をどのようにするか。欠席戦術などの問題もあり、そこは議論もあるところですので、諸外国の事例なども参考にしながら、定めてゆけばよろしいのではないのでしょうか。

## テレビ、ラジオなどにおける有料広告の規制

これも大問題です。前述したように憲法改正の国民投票に際しては、「改正」の是非に関する正確な情報が公正かつ正確に有権者に伝えられることが大前提です。その場合に問題となるのが大きな影響力を持つテレビ、新聞などのメディアのCMを使つた宣伝です。このCMを金に飽かして押さえれば、投票行動に大きな影響力を与えることが出来ます。この点については投票前2週間については制限がありますが。それ以前には制限がありません。2週間以前にも一定の制限がなければ、公正、公平な投票行動が期待できません。また勧誘しないCM、たとえば著名人を使って「私は改憲賛成（反対）」の意思表示をすることは、「皆さん賛成（反対）しましょう」と呼びかけなければ、投票当日まで可能となっております。これも規制が必要です。

## 発議から投票までの期間

国会が3分の2以上の賛成で憲法改正の発議をしてから国民投票までの期間が問題となります。有権者が改正案の中身を十分に理解して投票できるようにするにはそれ相当の期間が必要です。今回成立した国民投票法では60日〜180日間とされていますが、これでは短すぎます。最低1年間にかけて十分に議論すべきです。

## 国民投票行動の規制

国民投票法には、公務員・教員の国民投票運動（憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし、又はしないよう勧誘する行為）を不当に制限する規定が存在（103条）しています。しかし彼ら公務員も国の根幹である憲法の「是非」について意見表明し、他に働きかけるのは一市民として当然の権利です。但しそれが「職務」を利用してなされてはならないこともまた当然です。これらの点について一律禁止でなく、もっと緻密な議論がなされる必要があります。

関連する問題として、外国人の「意見表明運動」と「国民投票運動」との関係もあります。前者と後者の違いは意見表明にとどまるのか、それとも勧誘（他に働きかける）も含むかという点にあり後者については外

国人の関与は許されません。しかし意見表明運動かそれとも国民投票運動かの区別もそう簡単ではありません。

## 補論

### 改憲論議の前に

日本の憲法は未完の憲法、憲法学者の故奥平康弘先生が、生前よく言われていたことです。

未完、そうです。国民主権、戦争の放棄、基本的人権の保障を基本原理とする日本国憲法は、戦争放棄を宣言し、平和主義を掲げておりましたが、戦争の後始末、すなわち、戦争責任、戦争賠償の問題を放置して来ました。韓国に対する植民地支配の問題もそうです。米軍基地の重圧に呻吟する沖縄県民のことも忘れてはなりません。1946年4月10日、日本国憲法を審議するための帝国議会議員選挙に際して、占領軍総司令部の命令により、沖縄県民の選挙権の行使は認められませんでした。

1947年9月19日、昭和天皇が、占領軍総司令部（GHQ）に「沖縄を25年から50年間米軍の基地として使うのが日米両国の利益に適う」と伝えた沖縄メッセージがありました。そして1951年9月8日のサンフランシスコ講和条約により沖縄県民は日本から切り捨てられました。



沖縄切り捨てが続く限り憲法は未完（辺野古新基地反対の闘い、撮影筆者）

植民地支配に起因する徴用工問題、辺野古における米軍新基地建設問題、この二つは、歴史問題の解決は安全保障に資するという意味において通底するものです。この二つの問題に取り組むことによって、未完の日本国憲法を補完することが必要です。日本国憲法第11条は「国民はすべての基

本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる」としており、同97条も「基本的人権の本質」として「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪え、現在および将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として、信託されたものである」と重ねています。

基本的人権の重要性に鑑みての配置であると理解できなくもありません。しかし、これらの権利は、敗戦の結果得られたものであり、その意味では、前記97条の文言は、世界的な意味における基本的人権の本質についての解説ではあっても、当時の日本の状況について語ったものではありませんでした。

憲法制定当時、日本側実務担当者として連合国軍総司令部（GHQ）の憲法起草委員らと渡り合った佐藤達夫内閣法制局第1部長（後長官）の回想によれば、元々、11条と97条は一本のものとしてGHQ憲法起草委員側から提示されたものでしたが、日本側が、そのような歴史的経緯は必要がないとして、11条の文言に整理したところ、GHQ憲法起草委員会の最高責任者であっ

た、ホイットニー准将から、「人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は過去幾多の試練に堪え」のくだりは、自分が考えた文言であり、どうしても入れると強硬な申し入れがあり、その結果が97条になったといえます（佐藤達夫『日本国憲法誕生記』中公文庫）。

ホイットニー准将等は、米本国でも実現していないもろもろの権利を極東の小さな敗戦国で実現させようと、ある種の実験を試みたのでしょう。基本的人権が確立するまでの長い闘いの歴史に思いを馳せた、法律家でもあるホイットニー准将の高らかな理念と、敗戦の結果、基本的人権が「労せずして懐の中に転がり込んできた」日本側の面々との認識のずれが興味深く思います。

後述する「抵抗の憲法」たる韓国憲法に対し、「反省の憲法」である日本国憲法を考えると、日本側委員としてはホイットニー准将のような高揚した気持にはなれず、「人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であって、これらの権利は、過去幾多の試練に堪え」というような文言を憲法典に書き込むのはいささか気恥ずかしいという気持ち——それが言い過ぎならば、「時期尚早」と表現してもいい——がしたのでしょう。その意味で、前述したように、日

本国憲法は未完の憲法です。



韓国憲法の前文を読んだことがありますか。韓国憲法では、建国の礎<sup>いすもと</sup>について「3・1運動によって建立された大韓民国臨時政府の法統、及び不義に抗拒した4・19民主理念を継承し」と謳っています。

「3・1運動によって……」とは、第一次世界大戦後、ウイルソン米大統領らが提唱した《民族自決》の聲の高まりの中で、1919年3月1日、日本の植民地下にあった韓国ソウルのタブコル公園で、学生たちが、33人の民族代表が起草した独立宣言を読み上げ、デモ行進をした3・1独立運動のことです。

この運動は、日本の官憲の弾圧にさらされますが、同年4月、上海での臨時政府樹立につながり、さらに同年5月4日、中国北京での帝国主義に反対する中国人学生デモ、いわゆる「五・四運動」へと波及しました。

憲法前文に言う「4・19民主理念」とは、独裁者であった李承晩<sup>イソンマン</sup>大統領、及びその潮流の張勉<sup>チャンミョン</sup>内閣を打倒した1960年の学生革命（その成果は、朴正熙<sup>パクチンヒ</sup>の軍事クーデターによって奪われますが）に關しての記述です。

「4・19民主理念」が憲法に書き込まれたのは、韓国憲法前文中にもあるように、

1987年の民主化による9度目の憲法改正がなされた際です。1960年の学生革命、その後の長い軍事独裁政権の苛酷な時代——1980年5月には光州事件もありました——を耐え、1987年夏、民主化運動が実を結びます。その民主化によつ

て、27年前の独裁政権に対する民主化の闘いが憲法に書き込まれたのです。3・1独立運動が韓国の憲法典に書き込まれたのは1948年7月12日大韓民国憲法が成立した時、やはり29年の歳月を要しています。韓国では、「3・1運動」「4・19民主理念」

に続き「6・10民主革命」を憲法前文に書き込もうとする動きもあるようです。

### 憲法裁判をも含めた戦後の数々の権利闘争

最近では、安保関連法違憲訴訟、沖縄辺野古の米軍新基地建設反対闘争、そして戦争賠償、植民地支配の清算——は、この未完の憲法を補完しようとするものです。それは、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によってこれを保持しなければならない」（憲法第12条）の実践を通して日本国憲法97条が高らかに宣言した地平——それは同時に韓国憲法が切り開いた地平でもあるのですが——に到達しようとする営為です。

今まさに求められているのはこうした営為をなすことです。それがなされた後、憲法改正の「是非」についての議論がなされるべきだと思えます。

（うちだ・まさとし／弁護士）

これに対して、わが日本国憲法は、前文に「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」とあるやうに、「反省の憲法」

韓国の憲法は民主主義獲得の歴史を組み込んでいる

（3・1独立運動のレリーフ、撮影筆者）

