

平成18年3月16日 衆議院 日本国憲法に関する調査特別委員会

○斉藤（鉄）委員 公明党の斉藤鉄夫でございます。

きょうは、憲法改正国民投票法制についての公明党の基本的な考え、また議論の状況をお伝えしたいと考えております。

まず、憲法改正国民投票法という国民の参政権にとって最も重要なルールづくりの議論がこの憲法調査特別委員会の場で始まったことは、画期的なことであるという点を強調したいと思います。昨年までの憲法調査会での議論や海外視察の成果を踏まえ、論点が明確になってまいりました。その論点についての調整を特別委員会の理事懇談会で行うことになった点も大きな前進と受けとめております。委員会や理事懇談会など国民に見えるオープンな場での議論こそ、国民的な理解を深めていく上で大切なことと考えております。

さて次に、この論点について議論を進めていく上での我々の基本的スタンスについて一言申し述べます。

一昨年十二月に、日本国憲法改正国民投票法骨子案を自由民主党と公明党の与党案として提示させていただきました。したがって、この案が我々の基本的立場ということになりますが、しかし、公平なルールづくりという国民投票法の性格を考えれば、各政党がそれぞれに意見を出し合い、それぞれに受け入れられるものでなくてはなりません。したがって、公明党はこの与党案に固執するものではない、今後大いに議論して皆が納得するルールにしたいということを明確にしておきたいと思えます。

また、この特別委員会で議論が始まったことを受けまして、最近、党内で数度にわたり全国会議員に呼びかけての議論を行いました。そこで

は与党案と異なる意見も多く出てまいりました。きょうは、それらの意見も紹介しながら、我が党の現在の大方の考え方を紹介させていただきます。

内容に入らせていただきます。

まず、総論的事項についてですが、初めに、憲法改正の国民投票と国政選挙との同時実施についてです。

憲法九十六条に「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、」とある以上、同時実施を否定はできませんが、与野党が政権を争う国政選挙と、国会の三分の二以上の勢力が協調して国民合意を問う国民投票とは全く異なる性格のものであり、同時に行えば国民の混乱を招くとの観点から、両者の同時実施を念頭に置いた規定は設ける必要はないと考えます。

次に、一般的な国民投票をも対象にすべきかどうかという点についてです。

これは今回の憲法改正国民投票法とは別個に考えた方がよいという意見が主流を占めました。その理由は、一般的国民投票について、その意義は十分認めつつも憲法改正国民投票との間に大きな性格の差があるということです。すなわち、国民投票が絶対的に必要な要件であると憲法に定められ、かつその結果に法的拘束力がある憲法改正国民投票と、任意で諮問的な効果しか有しない一般的な国民投票とは、切り離して論じる方がよいと考えられるからです。

次に、各論的事項に入ります。

最初に、投票権者と投票人名簿の問題です。

憲法改正の国民投票は何年に一回あるかないかの投票であり、国家の基本を定めるものであるから、できるだけ幅広く投票資格を認めるべきとの観点から、投票権者の年齢要件を十八歳以上とすべきではないか、選挙権停止中の者にも投票権を与えるべきではないか、三カ月居住要件は削除すべきではないか等の意見が出されております。

まず、年齢については、国政選挙と一致させることを前提にして、公選法の選挙権年齢を速やかに十八歳以上に引き下げるべきである、そのための検討条項を附則に入れるべきではないかとの意見が主流を占めました。なお、公選法選挙権年齢十八歳というのは我が党のマニフェストでもあります。また、できるだけ幅広く国民の意見を聞く必要があるとの基本的考え方からして、選挙権停止者や、三カ月より短い期間で引越しを繰り返す人たちも救済されるべきであると考えます。

この際考慮すべきは、投票人名簿の調製と実務の対応にかかる負担とのバランスです。実務上の問題、すなわち名簿の作成とその真正さの担保。現在、この真正さの担保のため、現行公選法の選挙人名簿については、毎年四回の定時登録と縦覧、さらに選挙実施時の選挙時登録と縦覧というシステムが構築されております。これらにかかる負担を考えれば、国政選挙と同一名簿を用いるのが現実的との意見が主流でありましたが、最終判断の前に、別名簿の作成や登録、縦覧にかかる事務量について、もう少し詳しい情報が必要ということになりました。

次に、国民投票運動については、原則自由とし、投票の公正確保のための最小限の規制を課すことを大原則にしたいと考えております。

その上で、選管職員等の特定公務員の国民投票運動については規定を置かざるを得ないと考えますが、特に論点となっている一般公務員、教育者等の国民投票運動の禁止の是非については、優越的地位を利用しての運動は禁止されるべきだが議論まで拘束されるべきではなく線引きが難しい、現実的には無理かとの意見も出され、両論ありというところで

ございます。

外国人の国民投票運動については、組織的で弊害のある運動のみ禁止する方向についてはおおむね合意ができましたが、基本的には規制は最小限にするべきと考えます。特に、基本的人権にかかわる条項が国民投票の対象となっている場合、在日外国人の声は日本人と同等に尊重されるべきであり、その運動の自由は保障されなければなりません。投票そのものは日本人によって行われるので、その自主性が損なわれるものではないと考えられます。また、党内の少数意見ですが、基本的人権にかかわる項目については永住外国人にも投票権を付与すべきとの見解も出されましたことをつけ加えておきます。

戸別訪問、飲食物の提供、予想投票につきましても、人を選ぶ公職選挙とは基本的に性格が異なりますので、基本的に規制しないで良識に任せるのがふさわしいと思われまます。また、投票依頼など対価性のある飲食物の提供は買収罪で処理されます。

次に、新聞、雑誌、テレビ等の虚偽報道、不法利用等の禁止の是非についてですが、基本的に報道側の自主規制に任せるという考え方です。虚偽報道、不法利用に対しては、それに対する反論によって国民の判断材料そのものになり得るので規制の必要はない、また、討論番組等における公平性についても自主規制に任せ、訓示的な中立条項等必要なしとの意見が主流を占めました。ただし、テレビ、ラジオのような国民への影響が大きい放送メディアについては、投票期日直前の一定期間はスポットコマーシャルの禁止等の規制は必要でしょう。

次に、罰則による規制ですが、投票手続に関する罪、投票干渉罪、投票箱開披罪、詐欺投票罪等については規定を置く方がふさわしい。買収罪については、対価性、報酬性の明白なもののみ禁止するよう明文の規定を置きます。しかし、その運用において濫用されないように、本法の適用に当たっては国民の政治活動の自由等に配慮するべしとの解釈規定

を設けることは必要かと存じます。ただ、例えば、駅頭で賛成、反対の意見を書いたティッシュを配る、うちわを配る等は運動の盛り上げと国民啓発の観点から許される範囲ではなかろうかとの意見もあり、どこまでが許容される運動かについて、具体的なイメージを共有することが必要であると考えます。

投票の自由、平穩を害する罪について、国民投票事務関係者に対する暴行罪、国民投票の自由妨害罪、凶器携帯罪、投票の秘密侵害罪などは投票の公正さを担保するために必要でしょう。

国民投票運動への公費助成については、国会に議席を有する政党に対し、テレビ、新聞の無料枠の提供などを考えるべきと考えます。

さて、次の大きな問題は、投票用紙とその記載方法です。

まず、投票用紙の様式等をどうするかですが、この国民投票法より一段下の個別実施法に任せず、一般的な枠組みはこの国民投票法に決めておくべきであると考えます。また、一括して賛否を問う投票方式ではなく個別条項ごとに賛否を問う投票でなければならない、このように主張しておりますが、投票用紙も個別条項の総数に等しい枚数だけ複数枚用意し、それぞれ別個の投票箱に投票するものとすべきである、このような意見が主流を占めました。つまり、改正を問う一条項について、それぞれ一枚の投票用紙、一つの投票箱となるわけです。その投票用紙には、この用紙はどの条項の賛否を問うものかが明白になるような説明文を書き込んでおくものとするという意見でまとまりました。

次に、投票用紙への賛否の記載方法ですが、与党案の、賛成はマル、反対はバツとするのが望ましいのではないかと多くの意見としてありましたが、ここで問題なのが白紙の扱いです。個別条項ごとに投票を行いますので、関心のない条項については意思表示をしない態度表明としての白票が多くなる可能性があります。その白票をどう扱う

かは大きな問題です。投票用紙に賛成、反対、棄権の三つの欄をつくり、そのいずれかに印をするというのも一案です。いずれにせよ、もう少し検討が必要であるということになりました。

次に、過半数の意義について、有効投票総数の過半数か投票総数の過半数かという点ですが、有効投票総数の過半数とする。ただし、先ほど述べました白票の取り扱いの議論との関係もあり、今後さらなる検討が必要であると考えます。

最低投票率制度を導入するべきかについては、棄権運動など種々の弊害が予想されるので、導入しない方向で考えるべきではないか。

在外投票制度については、郵便投票制度の簡素化等ができないか等の意見がありましたが、基本的に国政選挙と同等の制度にすべきということになりました。

次に、投票期日及び憲法改正案の周知、広報について、与党合意案で三十日という短期の期日を入れたのは公明党の主張でございましたが、国民への周知パンフレットの作成をする期間等を考えれば、六十日から百八十日程度が妥当かということになりました。また、この枠内におさまらないような改正案が出てきたときは、同時に特例法を制定すればいいのではないかと考えてございます。投票期日については、発議の際に、発議案の内容を熟知している国会の議決で決めるのがふさわしいと考えます。どのような事項を記載した資料を配布することとするかについては、憲法改正案の条文のみならず、改正の内容の要約や、賛成、反対の両方の立場からの解説まで記載したわかりやすいパンフレットが必要である。

そのパンフレットはだれが作成するべきかについては、発議した国会に、賛成派、反対派両派の議員から成る国民投票委員会のようなものを設置し、ここが作成するのがいいのではないか。そして、この国民投票

委員会の構成は、国会内の機関である以上は、基本的に議席数に応じた配分とするべきではないか。そうすれば、発議される個別項目ごとにこの委員会が幾つも設置されるというような不合理を避けることもできるのではないか。ただし、上記のパンフレットに反対意見を掲載するに当たって、それが反対会派の主張どおりに正確に掲載されるということは非常に重要なポイントであり、そのための措置、配慮が委員割り当てだけではなくオブザーバー参加等も含めてなされるべきである、このように考えております。

次に、憲法改正国民投票法と同時に、それを発議する国会にかかわる国会法の改正が必要です。国会法改正案の主要論点について、次のような議論を行いました。

まず、憲法改正案の原案の提案権を国会議員に限定するか内閣にも認めるかについて、内閣の提案権については別途内閣法の改正等にゆだね、まず国会議員に限定する国会法改正からスタートする。なお、国会議員提案の際の賛成者の員数要件については、それぞれの院の総定数の三分の一であるとか、衆議院百、参議院五十など、いずれにせよ余り小さくない数の方が望ましいという意見が出されました。

国民請願による憲法改正案の提案のような制度を認めるべきかという点について、このような制度の拘束性を強くすると、憲法四十一条、議会制民主主義を前提とした国会の唯一の立法権に反するし、また、拘束性を認めないのであれば、現在の請願制度と大差ないものとなり、結果として認めるべきではないという意見が主流を占めました。

憲法改正案の審議体制、手続については、五年から七年ごとに二つから三つの項目の憲法改正が発議されるとのイメージで考えますと、常設の委員会を置き、常に国会で議論されていることが大事で、従来の憲法調査会を改組したものとしたらどうかという意見があり、これに対して、常設機関とすると憲法の硬性さを軟性化してしまうのではないかと

の疑義も呈されました。これに対しては、憲法の硬性さは三分の二という議決要件で対処するべきであり、議論をする場合は常に設けられているべきであるとの意見が述べられたところでございます。

また、憲法改正案の審議手続、議事手続の特則については、中央、地方公聴会の開催の義務づけ等の規定を置く必要がある、両院合同の審議については今後の検討課題であるということになりました。

憲法改正案の発議について、憲法に規定される総議員とは、現在議員数ではなく法定議員数であると解する。また、個別項目ごとの発議、いわゆる個別投票の原則に関して何らかの規定を置くべきではないかとして、国民主権の趣旨に照らし、国会はできるだけ個別項目ごとの発議とすべきとの訓示規定を置いた方がいい。ただし、関係する条項で論理的な整合性が必要なものについて、まとめて一項目とする等の配慮は必要であるという意見が主流を占めました。

以上、ここ一カ月の間に数度にわたって行った党内議論の様子を踏まえ、意見陳述をさせていただきました。

もう一度繰り返しますが、公平なルールを決める国民投票法ですので、多くの政党間での合意こそ大切と考えます。公明党はそれに向けて努力していくことをお約束し、この場での発言とさせていただきます。