



日本記者クラブ

「憲法論議の視点」(2) 憲法改正の国民投票

只野雅人 一橋大学教授

2018年2月19日

憲法改正の国民投票は、それ自身が独立して存在するものではなくて、いわば広い意味での代表民主制のプロセスの中の一つ。そこには発議のための国会の審議があり、国会と国民をつなぐメディアの役割がある。

発議に設けられている高いハードルは、国会の審議の質を高めることを狙っているとも言えるが、与党内の事前調整が重視され、議員同士が議論する機会の少ない現在の国会で、質の高い議論が望めるか。

発議後の国民投票運動が選挙運動と一番大きく違う点は自由を原則にしていること。広告放送については運用面で不透明さが残るが、国会での議論が不十分なため、メディアの自主的な対応に期待されている。

手続法の中には公務員と教育者に対する規制など多くの課題が残されている。政治日程を優先して「精密な考慮」を欠くことになれば、国民は判断することが難しくなる。

司会：土生修一 日本記者クラブ専務理事・事務局長

[YouTube 日本記者クラブチャンネル動画](#)

©公益社団法人 日本記者クラブ

司会＝土生修一 日本記者クラブ専務理事・事務局長 それでは、時間になりましたので、これからシリーズ研究会「憲法論議の視点」第2回目を始めたいと思います。

このシリーズは、憲法改正をめぐる是非論がヒートアップする前に、憲法を考える枠組みや論点について、気鋭の憲法学者の皆さんに解説してもらおうという企画です。

本日のゲストは、只野雅人一橋法学研究科教授です。ご専門は憲法学で、代表民主制やフランス憲法についてのご研究もあります。本日は、「憲法改正手続と国民投票」をテーマに1時間ほどお話しいただいた後に、会場からの質問に答えて頂く予定です。それでは、只野先生、よろしくお願いたします。

只野雅人 一橋大学教授 私がいただいたテーマは、「憲法改正、国民投票」ということですが、後で少しお話しいたしますけれども、もう少し視野を広げて、憲法改正手続全体、特に国会の発議からを含めて、お話をしてみたいと思っております。

最近の欧州での国民投票

ヨーロッパ等で、国民投票をめぐる、いろんな問題が生じてまいりました。特に記憶に新しいのは、イギリスのBrexitです。それから、イタリアでも、憲法改正国民投票が首相の信任投票になったという事態がありました。民意のあらわれ方をコントロールするのが非常に難しい、こういう時代であると思います。

もちろん国民投票が簡単にコントロールできないというのは、いまに始まった話ではないわけです。私が勉強していますフランスの憲法学には、古くから「プレビシット」と「レファレンダム」という区別があります。「プレビシット」という言葉はいろいろな意味で使われますが、ここでは権力者が自分の信任のために、信任投票として国民投票を使う、というニュアンスの言葉です。

有名なのは、2人のナポレオンです。ナポレ

オン・ボナパルトと甥のルイ・ボナパルトの2人が国民投票を使って権力の座についた。これを特に念頭に置いて使われる「プレビシット」という言葉は、権力の側が有権者をコントロールするというイメージなのですが、最近問題になっているのは、それとはむしろ逆なのかもしれません。発議をした側の思惑どおりになかなか民意が動いてくれない、思わぬ方向に民意が動いて、当初想定されたのとは違う結果が生まれてしまう、ということではないかなと思っております。

レジュメの一番最後に、ご参考までに私が勉強しています現在のフランス憲法のもとの国民投票の一覧を掲げました。実は、憲法改正として行われたものは、憲法条文を太字で示したもので意外と多くないのです。ただ、国民投票自体は随分重ねられてきました。

このうち、賛成のところを太字で示した部分ですけれども、二度ほど否決された例があります。一度は1969年でドゴール大統領のときです。文字どおり信任投票として、憲法改正に打って出たわけですが、国民投票で失敗しました。

もう一つが、比較的記憶に新しいところですが、2005年の欧州憲法条約をめぐる国民投票でした。もともと憲法裁判所が憲法上問題あるとして、憲法改正をしたうえで承認のための国民投票を実施したのですが、当初は可決されるだろうという観測だったのですが、ふたを開けてみると、否決という結果になりました。これ以降、フランスでは国民投票は実施されていません。

ただ、こういう結果を、例えばポピュリズムと一括りにするのは間違っているように思います。やはり投票にはそれなりの理由があるわけですから。有権者をうまく説得できなかったというような、投票を組織した側の問題があるような気がしています。

話を戻しますと、国民投票を論じる場合、私たちは有権者の側に着目することが多いように思います。

代表民主制プロセスとしての国民投票

いろいろな問題がありますけれども、例えば「合理的無知」という言葉があります。これは選挙などの領域で使われますけれども、有権者というのは1票を投じたとしても数百万分の1にすぎない、だから真剣に情報を集めようとするインセンティブが弱い、という話です。これは、なかなか否定しがたいところがあるかもしれません。

さらに言えば、国民投票というのはイエスかノーかで答えを求めるものです。問われていること自体は単純にみえますけれども、背景にある問題は非常に複雑なわけです。それを全て理解し尽くすということとはなかなか難しい。こういう観点から、有権者の側の問題として国民投票が論じられることが多いような気がします。しかしそれだけではなくて、実は投票を組織する側、発議する側の問題も相当に大きいのではないのでしょうか。

特に最近、選挙をめぐる競争が、言わばマーケット化されています。代理店を雇って、イメージ戦略を繰り広げて、ということが日本でも行われたりしています。それが有権者の判断をゆがめ、難しくする要因にもなるわけです。

さらに言えば、国民投票というのは何か独立して存在するものではなくて、いわば広い意味での代表民主制のプロセスの中の一つであるわけです。国会の審議があり、国会と国民をつなぐメディアの役割がある。そういうプロセスの一つとして国民投票が実施されている。こういう視点を持つことが実は非常に重要ではないかと思います。

そこで、本日お話ししたいのは、「代表政」と「直接政」という2つの側面があるという視点から、憲法改正の国民投票を考える必要があるのでないか、という点です。

教科書的に言いますと、憲法96条の憲法改正手続は直接民主主義と議会制を結合したものだ、と言われてたりします。結合には非常に大きな意味があるわけです。国によっては、議会だけで憲法改正ができるケースもあります。日

本のように、全ての憲法改正に国民投票を義務づけているというのは、むしろ例外かもしれません。その両方を結びつけていることにどういう意味があるのかを考えてみる必要があるだろうと思います。

この話をするとき、いつも引くのが金森徳次郎の言葉です。金森徳次郎は日本国憲法の制定に際して、憲法担当の国务大臣として、ほぼ一手に帝国議会での議論を引き受けた人物です。

これは帝国議会での発言ではなく、その後、彼が書いた論文の中の一節ですがこう言っています。「国民総意の内容をつくる精密な考慮と、其の断行を決する大体的判断」。これはそれぞれ担当者が違う、適任者が違う、そこでこの2つを結びつけたのだ、と言うわけです。

金森というのは非常に頭の切れる方で、非常に気のきいた文句をたくさん残しておりますけれども、この言葉なども、日本国憲法の改正手続の本質を非常によく突いたものではないか、こう思うわけです。

そこで、これを手がかりにしながら議論を進めてみたいと思います。

高い発議のハードルの意味

先ほども申しましたように、国民投票というのが独立してあるわけではなくて、代表政つまり代表民主制のプロセスの中にそれが組み込まれているという点が非常に重要なところだと思います。

ただ、そうはいっても国民投票は非常に重要でして、ここで決定をするわけです。実際の投票率がどのくらいになるのかは分らないのですが、例えば昨年の衆議院議員選挙での、与党（自民党・公明党）の得票は、比例区で2,600万票弱、小選挙区で2,700万票程度でした。投票率にもよりますが、例えば1億人のうち6割が投票したとすると、三千数百万人の有権者を説得しなければ憲法は変えられない、ということになるわけです。

当然、これは国民投票だけではなくて、それ

以前の議会制のプロセスを含めて、全体として考えていく必要があると思います。

この金森の言葉を手がかりにしながら、少し問題を設定してみたいと思います。1つは、まさに「精密な考慮」と関わる発議の手續です。発議をめぐるのは、発議のハードルの高さというのが数年前議論になりました。安倍政権が誕生したときに、最初の改憲のテーマとして出されたのが憲法 96 条だったというのは記憶に新しいところです。

一般に、この高い発議のハードルがあることについては、多数派の短期的な利害だけで物事が決められないという仕組みだと説明されることが多いように思います。少なくとも野党を説得しないと発議ができない、ということに意味があるわけです。

しかし、もう少しつけ加えますと、高いハードルを設けることで、いわば国会の審議の質を高めることを狙っているとも言えるのではないかと。「国民総意の内容をつくる」というのは金森の言葉ですけれども、まさにそういうものを期待して高いハードルを設けている、と捉えることもできるのかなと思います。

ただ、これはあくまで規範論といいますか理想論でして、なかなか現実にはそうはいかないわけです。他国を見ても、その通りにはいないところが多いように思います。

ただ日本の場合は、お手本がないわけではありません。現在の憲法はご存じのように、戦前の憲法の改正という形でつくられています。1946 年の 6 月ぐらいから、帝国議会で現在の憲法案の議論が始まりましたけれども、この議論は今から見ても、非常に質が高い。まさに憲法そのもののあり方が根本的に変わろうとしていた時期ですから、当然と言えば当然なのでしょうけれども、今から見ても非常に質が高く、興味深い議論がたくさん含まれているように思います。

そこまでではなくても、そういった「国民総意の内容をつくる」というのにふさわしいような、「精密な考慮」を可能にし、それを促すためのものとして発議に高いハードルが設けら

れているのだ、というのは重要な視点だと思います。

もう一つが、金森流に言うところ「大体的な判断」ということになるわけですが、発議された後の、一定の期間の国民投票運動を経て、国民投票が行われることになります。この「大体的判断」の前提になる運動のあり方が、おそらく皆さんが一番ご関心のある点ではないかと思うのですけれども、非常に重要だと思っています。

後で少し詳しくお話をしますが、国民投票運動の一つの特徴は、自由な運動であり、自由を原則にした運動です。当たり前のように聞こえるかもしれませんが、これは私たちがなれ親しんでいる選挙運動と一番大きく違う点です。実は、日本の選挙運動は非常に規制が多いのです。ある意味で国民投票運動は、それとは違う発想でつくられた、そういう仕組みということになります。

このこと自体は非常に重要なのですけれども、他方で、自由一本やりでいいのかという問題もあるわけです。特に、最近、少し議論になっていますけれども、発議された段階で、国会の圧倒的多数が発議を支持しているわけですから、運動の手段とか運動の能力で最初から大きな差があるわけです。そうすると、国民が「大体的判断」をする前提として、ある種公平で平等な仕組みづくりが必要ではないか、というのも考えるべき一つのポイントになると思います。後でこの点も触れてみたいと思います。

さらに、ここ数年来、特に問題になっているのが、従来意識されてこなかったような新たな問題です。特にウェブ上、あるいは SNS 上の情報発信が非常に大きな比重を占めるようになってきた。おそらくこれは 10 年前に、憲法改正の国民投票手續が議論されていた際には、潜在的にはあったにせよ、あまり意識されていなかった問題ではないかと思っています。

残りは「3つの宿題」だけでない

少し前置きが長くなりましたけれども、もう一つ、ちょっと触れておきたいのが手續全体の

流れです。ご存じのように、10年ほど前に改正手続が法制化されました。手続は大きく2つの法律に分けて規定されています。1つが国会法です。これはあまり注目されていないような気がしますけれども、発議に関する手続の基本は、国会法に規定があります。

それから、若干重複はありますけれども、発議された後の国民投票の組織に関する規定が、改正手続法に規定をされています。しかし、当初から手続法にはいくつか課題がありました。附則等で規定があったわけです。俗に「3つの宿題」と呼んだりしましたけれども、それが一応の解決をみたのが、2014年の手続法の改正だったわけです。ひとつは18歳選挙権の問題で、これは2014年の改正の4年後からということになっていますので、間もなくその時期になります。

2つ目が、最後に少し詳しくお話をしますけれども、公務員の政治的行為に関する法整備という問題があります。これは法律的な話になります。

最後に、国民投票の対象拡大です。憲法改正の国民投票法をつくったときに、あわせて関連する憲法問題についての国民投票をどうするかという議論がありました。これは積み残しの課題になっていたのですけれども、2014年の改正でもさらに先送りされています。

これが2014年当時、俗に「3つの宿題」と呼ばれたわけですが、実は、宿題はこれだけではないのではないかと率直に感じています。

例えば2007年のときから問題になっていた点の一つが、最低投票率です。投票率が非常に低い場合、投票を成立させるのかどうか、そのハードルの問題です。それから、先ほど、自由な運動だという話をしましたけれども、そうはいつでも、規制や制約はあるわけです。ここをどうみるかという問題はなお残っていると思います。

それから、おそらく一番大きな問題が、国民投票運動の中において公平な取り扱いというものをごどう位置づけるか、という問題です。改憲に賛成と反対の両派が持っている運動手段

に非常に大きな差があるとする、それを全て自由に委ねてよいのかという問題です。ただ、規制をするということは、これはこれでまた別の問題が生じるわけです。

さらに、もう一つつけ加えると、ウェブを通じた情報発信の急拡大という問題があって、これはアメリカの大統領選挙でも深刻な問題だったと議論されているところです。

そのあたりを踏まえ、具体的な中身に入りたいと思います。

まず前半は、きょうのテーマから少し外れるところはあるのですが、発議に至る国会審議の問題です。それから、後半がメインになりますが、国民投票運動に関してです。

発議に至るまでの国会審議の問題点

改正の発議ですけれども、まずは改正原案と呼ばれるものが国会で発議されることになります。衆参両院の3分の2の賛成を経て、はじめて国会で憲法改正が発議されるわけです。

まずは、改正原案の発議ですけれども、ご承知のように、衆議院では100名以上、参議院では50名以上によって発議されます。

しかし、実は、発議ができるのは個々の議員だけではなくて、憲法審査会にも、——法律用語では「提出」といいますが——憲法改正原案の提出権があります。憲法審査会自体が案を出すことができるというのは一つ重要なところではないかと思います。

もう一つ、改正原案の発議は、内容において関連する事項ごとに区分して行わなければいけないという定めになっています。例えば憲法9条改正と環境権に関する改正をワンセットにする、ということとはできないと当時言われていました。ただ、必ずしも条文一つ一つで発議するというのもないわけです。例えば、統治機構について憲法改正を考えることになると、おそらく条文にかなり多くの関連する部分が出てきます。そこで、やや曖昧さは残るのですが、こういう規定になっています。

もう一つ、つけ加えると改正の発議については、衆参両院は対等の立場です。意見が一致しない場合には、両院協議会等は予定されていませんけれども、通常法律案とは違って両院の対等性が前提になっています。

次に、先ほど触れた憲法審査会が非常に重要な役割を果たすことが予定されています。審査会の役割は幾つかありまして、1つが憲法に密接に関連する基本法制についての調査権です。それに加えて、憲法改正原案の提出、あるいは憲法改正の発議または国民投票に関する法律案の提出も加わっていますけれども、一番注目が集まるのが、憲法改正原案の提出です。また、審議は原則公開です。

それから通常法律とは違って、閉会中審査等も排除されないという仕組みになっています。

実はもう一つ、重要だと思っているのが、「両院合同審査会」という仕組みです。これは一見地味に見えますけれども、実は實際上、非常に重要な役割を演じることになるかもしれません。この審査会は、改正原案について議論して、各院の憲法審査会に対する勧告権を持っています。もちろん、勧告権にとどまるわけですが、勧告した中身に基づいて憲法審査会で議論が進んでいく、という建て付けになっているわけです。

法制化当時の議事録などを見ると、個々の議員が提出すると議論がなかなかまとまらないだろう。衆参別々であってもまとまり難いだろう。そこで、この合同審査会のようなところで基本的な方向を出して、それに基づいて議論したらどうだ、という話があります。合意形成という点からすれば、それなりに意味があるのですが、ここで話が固まってしまうのではないかという懸念を、私はちょっと持っています。少し後で詳しくお話してみたいと思います。

「議論しない国会」で論議深まるか

実際にどう動いていくのかは、国会次第ではあるのですが、いろいろ気になる点があります。

特に、昨今の国会のあり方等をみていて、非常に気になっている点が、幾つかあります。一つは、ちょっと語弊がある言い方かもしれませんが、それでも、「議論しない国会」という点です。

どういうことかと言うと、日本の国会審議は基本的に質疑中心です。首相や大臣が表に立って、野党議員が質問をぶつけるのが中心になっています。議員同士が討論をする場面は非常に例外的です。委員会審議をみても、担当大臣が出てくることが多いような気がします。憲法改正は政府が発議権を持っているわけではありませんから、憲法審査会で議員同士が議論をする形になるわけです。

ところが、これまでの議員同士の議論をみると、どうも言い放しという感が非常に強い。お互い議論をする中で議論が深まる、という経験が十分蓄積されていないような気がします。

質疑中心の国会運営が悪いというわけではありません。政府の責任を野党が追及するのはもっともなことです。けれども、議員同士の議論がどこまで機能するのだろうか、こんな懸念が一つあります。

もう一つ、そことかかわって気になっているのが、事前の合意形成が、日本の国会審議では非常に重きをなしていることです。特に閣法、内閣提出の法案の場合が顕著ですけれども、大体与党の自民党内で事前審査が行われるわけです。ここで非常に綿密な利害調整が行われて、法制局が形をつけたものが閣法として提出されてきます。

連立与党になると、この仕組みはさらに複雑になるわけですが、いずれにしても、完成品が国会に出てくるので、与党がそれを修正しようというインセンティブは非常に弱い。むしろ強い党議拘束がかかってきます。

一方、野党の側はそこに関与することができませんから、ひたすら引き延ばしを図る。日本の場合、会期不継続の原則もあって、国会会期末になると、時間をめぐる闘争が激しく繰り返されることになるわけです。

特に気になるのは、国会の中で修正が行われ

るのが非常にまれだという点です。裏を返せば、事前調整が幅をきかせていることになるわけです。

「精密な考慮」という話をしましたけれども、オープンな場で議論が行われないと、なかなか精密な考慮というのは深まっていけないわけです。政治日程ばかりが優先されて、十分議論が深まらないまま、ある程度完成品のような形で原案が出てくるのではないかと。これが私がいま非常に心配している点の一つです。

これは、野党の地位の弱さとかかわっているのかもしれませんが。憲法について言えば、おそらく改正に反対する側ということになるかもしれません。勢力が少ないだけではなくて、制度上の位置づけが非常に弱いというのも気になっているところなんです。

繰り返しますが、高い発議のハードルというのは、「精密な考慮」を促すという趣旨で設けられているものだろうと思うのです。ところが昨今の国会運営をみると、むしろ高いハードルをバイパスするようなインセンティブが強く働くのではないかと感じています。案が出てきたときには、ほぼ各党が了解済みということになると、高いハードルを設けた意味がなくなってしまうのです。

このあたりは、報道のあり方も重要になってくるのかなと思っています。どうしても国民投票にだけ目が奪われがちになりますけれども、前提にある国会審議のあり方についても、批判的な目を向けていくことが重要だと思います。これがきょう前半でお話をしたいと思った点です。

発議から国民投票までの流れ

さて後半ですが、これが中心になりますけれども、発議から投票までの流れです。

現在の法律の規定だと、発議後 60 日～180 日の間に国民投票が実施されることとなります。選挙運動というのはせいぜい 2 週間程度ですから、相当長い期間が予定されている。その中で十分に議論が深まることが期待されてい

るのだろうと思います。

国民投票法というのは、従来なかったようなところがありまして、投票権者は日本国民で 18 歳以上の者なのですけれども、公選法にあるような、いわゆる欠格事由というのは規定されていません。つまり受刑者とか公民権停止中の者も、一応投票は可能なのです。ただ、名簿に登録される必要がありますので、実務上の扱いはなかなか難しいかもしれませんけれども。

それから国民投票の実施に当たって重要な役割を演じるのが、「国民投票広報協議会」という組織です。これは各議院 10 名の議員で組織されるもので、ここが国民投票に関する広報を準備するわけです。そこにおいては、改正については賛否双方の意見に対して公正な配慮をすることが法律で規定されています。

政党の議席数に応じて意見を述べるというような話ではなくて、賛否という大きな 2 つのくくりを設けて、それぞれ対等に扱うという発想を前提に制度がつくられています。これが非常に重要なところだと思います。

そのうえで国民投票が行われるのですけれども、後ほど選挙運動と対比してお話をしますが、「国民投票運動」という言葉が法律に出ってきます。これは次のように定義されています。「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」。法律上の定義はこうなっています。しごく当然のようにみえますが、例えば、憲法改正の賛否について、意見だけを述べるというのはどうか。「賛成に投票してください」というのは投票運動ですね。しかし、賛成ですという意見だけを述べたらどうなのか。あるいは、そこまではっきり言わないにしても、例えば将来の国のあり方はこうあるべきだというような意見を述べて、間接的に憲法改正投票を促すようなものもあり得るわけです。広い意味での政治活動というようなこととなります。

実際のところ、投票運動とその周辺にある政治活動との区別は、なかなか難しいという気がしています。後でこの点は詳しくお話をしてみたいと思います。

国民投票法と公職選挙法の違い

次に公職選挙法と比較した場合の一番大きな違いです。公職選挙法の運動規定は非常に詳細で、事細かな規定が置かれています。さらに罰則規定もかなりの分量が置かれています。

ところが憲法改正の国民投票法については、運動規定は公選法に比べるとかなり短くなっています。つまり自由を原則にしている、規制が非常に少ないというつくりになっているわけです。

例外的に幾つか規制はあります。例えば特定公務員は投票運動が禁止されるとか、公務員や教育者は——私も含まれるわけですが——地位利用による投票運動が禁止されている。こういった幾つか論点になる部分はありますけれども、公選法に比べると規制は非常に少ない。罰則対象になる行為も少ない。原則、自由で仕組まれているというのが特徴です。ここをどう考えるかというのが一つポイントになるところです。

それから、投票運動をめぐる最近特に議論になっているのが、新聞、特にテレビのスポット広告のようなものをどうするかという問題です。これは非常に多額の費用がかかります。運動手段の不公平さといいますか、アンバランスが出るのは明らかです。改憲に賛成する側の声だけが強く流れることになるのではないか、一部でこういう懸念もあります。これにはもっともな理由があるわけです。

法律では、投票前2週間について、国民投票運動のための広告放送を禁止しています。これは法律をつくるときに随分議論がありました。もっと規制を強めるべきだという議論があり、他方では表現の自由を強く押す声があり、そこで間をとる形で、投票前2週間については広告放送を禁止する、という仕組みになりました。ここは後で少し考えてみたい点の一つです。

それから放送事業者については、いわゆる放送法の番組準則の趣旨に留意する、という規定が置かれています。これは賛否公平な扱いということを考えて意味があるように思うの

ですが、どうも昨今の文脈で言うと、ある種の萎縮効果を持つという懸念がないわけではありません。特に政権とメディアの関係には、常に微妙なものがありますけれども、いささか心配のある点です。

最後に、これが多分重要な点の一つだと思うのですが、政党等による無料放送による広告、あるいは新聞等への意見広告という、いわゆる選挙公営に類するような仕組みが準備されています。

いま「政党等」と言いましたけれども、政党が指定する団体に行わせることもできるようになっています。ここでも賛否同等の扱いが原則になっています。政党の議席数に応じてスペースを配分するという考え方もないわけではないのですが、この法律では賛否という2つの大きなくくりとして同等にしています。そのうえで投票が行われることとなります。

投票の効果というのは、有効投票の過半数で決定されることとなります。

きょうは時間の関係で割愛しますが、最低投票率のようなものが必要ではないかという議論が、法律制定当時からあったのですが、いまのところその規定はありません。

実際のところ、投票率がどのぐらいになるのかというのは、一つはどういうテーマが出てくるかということ、もう一つは国会なり、運動期間中にどこまでしっかりとした議論がなされるか、ということにも強く依存する問題だと思われれます。

そのうえで、投票結果をめぐる、「無効訴訟」というのも準備されています。訴訟を提起する要件が、管理執行をめぐる手続違反、多数の投票人が一般にその自由な判断による投票を妨げられたといえる重大な違反、票数の確定に関する判断の誤り、結果に異動を及ぼすおそれというように、限定されています。實際上、その投票結果に異動を及ぼすような問題が生じるというのは、正直、なかなか考えにくいところなのかもしれません。

諸外国をみると、例えば憲法裁判所のようなところが投票の実施にかなり深く関与してい

る例があったりしますけれども、日本の場合には、裁判所の関与は事後的なものに限られている。それだけに、どう制度を動かしていくのかは非常に重要になるわけです。例えば先ほどお話をした、国会に置かれている組織がどういふふうになんか動かしていくのかというのが厳しく問われる気がします。

「不自由」がつくる「平等」な選挙運動

さて、きょう一番の本題といえれば本題なのですが、国民投票運動をどうみたらよいの話です。

原則自由だというお話をしてきましたけれども、もう一方で、現在の公職選挙法の運動規定がある意味で非常に不自由だという話の裏返しでもあるわけです。

そこで、ちょっと脇道にそれますが、公職選挙法の選挙運動規制がどうなっているのかということから確認したいと思います。

「一律平等に不自由である」と形容したのが、憲法学者の故奥平康弘先生で、実に見事に公選法の特質を突いた言葉ではないかと思うのです。

少し古いものですが、事前運動の規制に関する最高裁の大法廷判決の一節をご紹介します。「公職の選挙につき、常時選挙運動を行なうことを許容するときは、その間、不当、無用な競争を招き、これが規制困難による不正行為の発生等により選挙の公正を害するにいたるおそれがあるのみならず、徒らに経費や労力がかさみ、経済力の差による不公平が生ずる結果となり、ひいては選挙の腐敗をも招来するおそれがある。このような弊害を防止して、選挙の公正を確保するためには、選挙運動の期間を長期に亘らない相当の期間に限定し、かつ、その始期を一定して、各候補者が能うかぎり同一の条件の下に選挙運動に従事し得ることとする必要がある」。これも非常によく本質があらわれた一節だと思います。

選挙において常時運動を行うと、不当、無用な競争を招き、不正行為も懸念される。さらに

費用や労力がかかって、経済力の差による不公平が生ずる結果になる。要するに公正を害することになる、というわけです。そういった弊害を防止するために、運動期間の始期を決めて、運動期間を固定化する。なおかつ、その範囲内で、「各候補者が能うかぎり同一の条件の下に選挙運動に従事し得ることとする必要がある」というわけです。

つまり、過剰な運動にならないように、場合によっては経済力の差などが出ないように、運動手段を絞らなさいというわけです。誤解があるかもしれませんが、あえて言えば、公選法が認めた手段の中で平等に運動していただきましょう、そこから生じる不自由は、平等に甘受しましょう。簡単に言えば、こういうつくりになっているわけです。

ただ平等とはいっても、運動手段を限ると、現実には現職にとって非常に有利な運動になるだろうとも思うわけです。が、建前は平等といえますか、公正な運動と引きかえに自由を制限する、基本的には決められた手段の中だけで運動する、というつくりになっています。

中でも、一番厳しいと言われているのが、文書図画です。文書を使った運動規制で、文字どおり原則禁止です。公選法に書いてあるものだけで運動せよ、というつくりになっています。

例えば選挙でマニフェストを配る場合はどうなるのかというと、これは一つ条文を起こして、パンフレットを配れるという規定を設けたわけです。

それから、最近話題になっているネット選挙も一緒です。特にネット選挙を明文で禁じる規定はないわけですが、例えばパソコン画面に表示されるウェブ上の情報が、法定外文書に当たるおそれがある、という話になったわけです。そこで議論を経たうえで、ウェブを使った運動ができることをわざわざ書き加えたわけです。これは表現の自由論からすると、非常におかしな話です。本来は、原則自由で、特に必要がある場合のみ制約が許される、というのが通常の表現の自由、政治活動に関する原則ですけれども、ちょうどそれとは逆の発想でつく

られている。ただ、その分、運動自体はコントロールがしやすい。

ここから出てくる問題は、選挙運動と政治活動をどう区別するかという難問で、これは日本特有の問題かもしれません。

総務省が出している公職選挙法の逐条解説、いわゆるコンメンタールに次のような興味深い一節があります。「公職選挙法上、選挙運動と政治活動とは理論的には明確に区別される概念であり、特定の選挙につき特定の候補者の当選を図ることを目的にして行われる選挙運動に対する規制と同様の規制を、純理論的には——これがポイントなのですが——選挙運動と関係のない政治活動に対して加えることは問題である」。つまり、一般の政治活動は原則自由だというわけです。そこから選挙運動を切り出して、ここには非常に特殊な規制がかけられている、という構図になっているわけです。

なぜかということはいささか詳しく説明されませんが、限られた期間に、非常に多くのリソースが投入される。その結果、その後数年間の国政の行方が大きく決まってくる。こういうことがおそらく背景にはあるのだろうと思います。

で、「純理論的には」という言葉を強調しましたが、あくまでもこれは理論的には、という話です。実際には、選挙運動と政治活動を分けるとするのは非常に難しいわけです。特に、政党が行う政治活動と選挙運動というのは区別が非常に困難です。そこで、紛らわしいものを規制しようということで、政党については、運動期間中の政治活動に一定の制約が加えられている。結果的に、その仕分けというのは非常に難しくなるわけです。

例えば、運動期間中に政党がスポット広告を流す場合、選挙運動としては禁止されますから、できないわけです。しかし、誰に投票してくださいということではなくて、一般の政治活動の延長ならどうかということ、簡単に禁止とは言い切れなくなる。いずれにしても、両者の区別は非常に微妙な問題を含んできたということになります。これは日本の運動法制特有の問題か

もしれません。

国民投票運動は自由が前提

一方、憲法改正の国民投票はどう考えられているのかというと、選挙運動とは幾つかの点で大きな違いがあります。選挙運動は候補者の当選を争うわけですから。ところが、憲法改正の国民投票は、まさに改憲の賛否が問われることとなります。似ているところはありますけれども、憲法改正の当否を問うということになると、当然議論すべき範囲は非常に広がります。

例えば 9 条改正という問題を考えればわかるように、そこでは広範な問題が論じられることになるわけです。選挙運動のように規制対象を限定することは、性質上なかなか難しいところがあるように思います。

さらに、選挙運動というのは、実際には候補者とか政党を中心とした運動になりますけれども、憲法改正の国民運動の主体は誰かということ、当然政党や候補者には限られない。おそらく国民全体がいろんな形でかかわっていく運動にならざるを得ないでしょう。つまり運動主体を特定することも難しい。

また、国民全体で行うし、選挙区で当選を争うものではないので、不正や買収は考えにくい。こういった違いが浮かび上がってきます。

次に、憲法改正国民投票法ができたときによく引かれた有名な文章を紹介します。1953 年の論文で、筆者は当時の自治庁の選挙部長であった金丸三郎氏です。

「憲法改正の国民投票は、直接に個々人の利害に関しないし、また全国的な規模の選挙でもあるので、個人的な運動や投票の買収のごときは、さして行われぬものと思われる」。「憲法改正は、……国の基本の制度を根本から変更することが、あり得るわけであるから、言論や文書による運動は、むしろ積極的に、活発に大に行われて然るべきであって、制限することの必要が少ない。自由を原則とすべきである」（自治庁選挙部長・金丸三郎「日本国憲法改正国民投票制度について・3」自治研究

29 卷 7 号、1953 年)。

ここで述べられているのは、要するに選挙運動とは違って、憲法改正の国民投票運動の場合には、買収というのは考えにくいだろう。国の基本の制度を根本から考えるという話なので、むしろ自由を前提に考えたらどうだ、と。これはかなり古い論文ですがけれども、いま読んでもなかなか重要な指摘が含まれているように思います。多分、こういう発想をどこかで引き継いだところがあって、いまのような法制がつけられたのかなと思います。

難しい選挙とのダブル投票

ただ、非常に難しい問題として出てくるのは、公職選挙法の規制と国民投票運動がうまく両立するのかなという問題です。例えば、憲法改正の国民投票運動が行われているさなかに地方選挙が行われるということは当然想定され得るわけですね。そこで、投票法には調整規定が置かれていて、政党等が行う国民投票運動を妨げるものではない、という規定があります。ただ、実際上の扱いは結構難しいと思います。

それから、憲法は衆議院議員選挙のときに憲法改正の国民投票が行われることを排除していません。これはちょっといま議論になったりしますけれども、しかし、実際上は全くつくりの違う 2 つの運動が両立し得るのかなという、結構難しいような気がします。

例えば、公選法では戸別訪問が禁止されているわけです。しかし、憲法改正の国民投票運動ならそれができる。こういう話になった場合、両方の区別がどこまで可能なのか、なかなか難しい感じがします。これは憲法の規定に問題があるのではなくて、実は公職選挙法自体が特殊な規制で、こちらに問題があるのではないかと、どうも私などはそんな気がします。

国民投票運動を議論する際に、本来なら現在の公職選挙法の規制のあり方について、思い切った議論をすべきだったのではないだろうか。そのいい機会だった気がするのですが、なかなかそういうふうには話は進みませんでした。

さらに、この論文が書かれたのは随分昔の話ですから、その後、違う事情も生まれてきます。大きな変化の一つが、電波を利用した運動です。それから、最近ではウェブとか SNS 上の情報の発信の拡大もあります。「フェイクニュース」という言葉も随分はやりました。ただ、ウェブ上の情報の流通をコントロールするのは非常に難しいわけです。例えば虚偽の情報を規制しようという話になっても、何が虚偽なのかを定義することは非常に難しい。そもそも情報の流れ自体が国境を越えて動いていますので、一国だけでどこまで規制できるのか。結局重要なのは、いわばメインルートである報道に対する信頼がどこまで確保されているか、当面はそこに帰着する問題なのかなという気がします。

不透明さ残る広告放送の規程

それはさておき、電波を利用した運動、特にスポット広告などが問題になるところです。この問題は「国民投票運動の自由と公平・平等」という観点から考えてみたいと思います。

運動自体は原則自由です。ただ、あまり自由というのを強調するのもためられるところがありまして、実は規制として論ずべき問題が残っています。残っていますが、一応原則は自由だということです。

一方で、運動手段にも事実上、非常に大きなアンバランスがあるのも事実です。それはやむを得ないと割り切ることもできるのですが、一定の枠組みは当然必要だろうという考え方も他方でありまして、私もそれは必要だろうと思っています。

現行法上、大きなポイントが 2 つあります。1 つは、運動の公営のようなことを考えて、公費で広告などを出すことができる。その場合には賛否という 2 つのくくりをとって、それぞれを平等に扱う、こういう発想がとられています。これは非常に重要なバランスのとり方ではないだろうかと思うわけです。選挙運動などとはちょっと違うところです。

もう一つが、投票日 2 週間前から広告放送が

禁止されることです。なぜ2週間なのかというのは難しいところですが、大体選挙運動と同じようなものかもしれませんが、一方では表現の自由への配慮というものがあるかと思いますが、他方、スポット広告は非常に影響が大きいわけです。そこで、投票直前については、少しくールダウンを図るということで、こういう規定になったのだらうと思います。

ただ、実際の運用は少し不透明なところがあります。といいますのも、ここで制限対象になっているのは、基本的に投票運動です。例えば賛否を促すことが問題になるわけですが、純粋な意見広告だったらどうなのか。賛成です、反対です、という意見だけを述べるのはどうなのか。あるいは一定の方向性を強く示唆するような、例えば映像などを交えながら、広告を流すのがどこまで規制対象になるのか、というのは非常に判断が分かれるところではないかと思えます。

例えばヨーロッパなどでは、独立性がある第三者機関があって、そこがコントロールするような法制もみられますが、日本の場合はそういうものはありませんし、定着するのも難しいでしょう。おそらくメディア側の判断が非常に重要になってくるのではないのでしょうか。

もう一つ論点になると思われるのは、これだけで十分なのか、という問題です。特に、テレビ広告は非常に多額の費用がかかります。そこで、ある種、バランスをとるような括弧付きの規制は何か考えられないかという議論もあるわけです。幾つかやり方はあるのだらうと思います。

1つは、非常にシンプルに、商業広告を利用した運動を、より拡大して規制するやり方です。ただ、国民投票は選挙運動のように短期間ではなく、数カ月というタイムスパンになります。ですから、規制の影響も大きいし、特に表現の自由との兼ね合いはかなり慎重にみきわめる必要があるという気がします。

もう一つ考えられるのは、選挙公営ではないですが、公営の枠を少し拡大していくことです。ここでは賛否同等のルールが厳格に適

用されるので、公営の比重を高めるのは、多分一つのやり方だらうと思います。

ただ、どうなるかというのは、現時点では不透明なところがあると思います。どういう形で具体化されるのかは、今後の議論に委ねられている部分があるのかなという気がするわけです。

もう一つは、広告自体を制限するというよりは、資金面から規制をかける方法で、資金の総量規制のようなものを考えるやり方です。

私はイギリスの専門ではないので、あくまで日本で紹介されている限度でイギリスの例をご紹介します。イギリスの場合には、一定以上の費用をかけて運動する場合には、届け出を義務づけて、大きく賛成、反対の主要団体を定めて、そこに集中的に支援をする。運動費用の上限も非常に緩くする、というやり方がとられているようです。これは一つの知恵の出し方だと思うのです。

ただ、日本の場合それがうまくいくかどうかは、また別個の問題があるような気がします。特に国民投票の経験もありませんし、イギリスのような二大政党のような伝統もない。いずれにしても、テクニカルにはいろいろ難しい問題があるような気がします。

例えば、広告については、一応届け出をしたうえで費用の上限を定める、というような形にしても、運動主体というのはたくさん想定できるわけです。政党だけではないわけです。ですから、どこまで実効的な枠組みになるかというのは、実際には難しいところがあるのかな、そんな感じがしています。

期待されるメディアの自主的な対応

本来は、このあたりを含めて憲法審査会のマターだと思いますけれども、かなり深めた議論をする必要があったと思うのですが、参議院の附帯決議が何度も出ているのに、先送り扱いになっています。

もう一つ考えられるのが、メディア側の自主

的な対応に期待することで、これも附帯決議の中にあるところです。ただ、これも難しいところがあるだろうと思います。特に、広告を拒否するのはある種の選別につながる可能性もあるわけです。

他方で、放送の時間帯を調整するとか、一方に偏った場合には反論の場を提供するとか、考えられることはいろいろあるのではないかと思います。

選挙であれば、試行錯誤を繰り返す中で仕組みづくりをしていく余裕があると思うのですが、憲法改正の場合、特に日本では国民投票が義務づけられていますから、一旦結果が出るとそれを覆すのは非常に難しいわけです。ですから、試行錯誤を繰り返してという悠長なことを言っていられない事情があります。

本来ですと、この積み残しの課題の中では非常に重要な論点の一つで、国会でしっかり準備をすべき話だったと思うのですが、なかなかすぐに対応することが難しい。そのため、メディアの自主的な対応に期待される部分がそれなりに大きくなるのかなと思われる点です。

公務員と教育者に対する規制

最後になりますが、原則自由とばかり言っていられないという話をしましたが、国民投票運動の規制の問題です。

一つが、公務員とか教育者の地位利用の禁止規定です。規定は次のとおりです。

公務員等：「その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用」した運動の禁止

教育者：「学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用」した運動の禁止

これは、罰則は伴っていません。ただ、法律上禁止されていますから、重大な違反行為があった場合は服務規律上の問題は生じます。例

えば懲戒処分等の対象にはなり得るわけです。

国会でもこれは議論になっています。例えば何が教育者の地位利用になるのかということ、児童は投票権を持っていませんが、児童を通じて投票依頼をしたり、あるいは家庭訪問をしたりすると問題になる。しかし、例えば地域の学習会で勧誘をしたり、休日に学区域外で肩書をつけずに運動するのは問題ない。こういう議論がされていますけれども、やはりある種の萎縮効果が残ることは否定できないのではないのでしょうか。

大学にも同じ問題があります。憲法改正の国民投票は、政治教育の素材としても非常に重要です。しかし、その扱いが非常に難しくなる。特に教育現場に対して、ある種の無言の圧力といたしませんか、萎縮効果が生じることがあるのではないだろうか。これは私自身、非常に懸念しているところの一つです。自由な運動とは言いながらも、やはり無視できない規制はあるということなのです。

公務員については、政治的行為の制限との調整という周知の課題があります。国家公務員については、国家公務員法と人事院規則によって、かなり広範囲に政治的行為が規制されています。これは罰則つきでの規制です。ただ、現行の人事院規則では、憲法改正の国民投票は対象にはなっていません。ただ、規制が及ぶ可能性はある。

一方、地方公務員法は法律自体が規制対象を限定していて、罰則もありません。ただ、政治的行為の中に、「公の選挙・投票における勧誘運動等」と規定されています。そこに抵触する可能性がある。何とかこの調整をとる必要があるので、2014年の改正では、運動期間中は憲法改正に関する意見表明はできる、と規定されました。他方で、法律が禁じる政治的行為はできないということも強調されています。

一応の切り分けはなされたのですが、ここにもある種の萎縮効果が強く働くおそれはあるように思います。

例えば、憲法改正の賛否と、政権への評価は切り離せないところがあるわけです。特に政治

的行為の禁止は、罰則が適用される場合もありますので、どうしても問題は残るのではないだろうか。

そもそもという話をすると、実は国家公務員の政治的行為の規制は、憲法違反の疑いがあるというのが、かなり広く学説で指摘されてきました。私も大きな問題があると思っています。そういった政治的行為の規制のあり方まで含めて、本当はもっと幅広く議論をする必要があったのではないのでしょうか。

懸念される国会審議のプロセス

最後にまとめとして申しあげたいのが、最初に言ったことでもあるのですけれども、国民投票だけを単独で取り上げるのではなくて、代表民主制のメカニズムの中にそれを位置づけてみる必要がある、ということです。理想的な国民投票というのは、他国の例をみても、なかなかないわけです。しかし、だからといって努力を放棄していいという話にはならないわけでして、やはり代表民主制のメカニズムによる下支えがないと、国民投票というのはなかなかうまく機能しない。そういう意識を持つ必要があるだろうと思います。

そういう観点から、きょうは国会審議の重要性について話をさせていただきました。残念ながら、この点で言うと、非常にいろいろ懸念が残るような状況があります。

それから、「国民総意の内容をつくる精密な考慮」という金森の言葉も紹介しましたが、これはおそらく国会だけではなくて、国会審議と世論をつなぐメディアの役割にもかかってくる言葉かな、そんな気がします。

最近の改憲論をみていると、まず政治日程ありきという感じがするわけです。いろいろ報道されているところではありますが、いろんな政治日程を考えて、発議のタイミングはどうだという話がよく出てきます。けれども、まず前提になるものを考えてみる必要があるだろうと感じています。発議の前提になる十分な議論を確保することはもちろんですけれども、さらに

それ以前の問題です。

例えば、手続法の中にもいろいろな課題がまだ残っているわけです。さらに言えば、付随して先ほど申しあげた選挙運動の規制をどう考えるのかとか、国家公務員法の規制をどう考えるのかとか、改めて浮かび上がった憲法をめぐる重要問題というのでも少なからずあるわけです。

憲法審査会の役割は、改憲原案の発議だけではないわけです。憲法に密接に関連する基本法制についての調査も重要な役割になっています。本来は、そういった点も含めて議論を深める必要があるのではないかと。どうも昨今の議論の進め方をみていると、そんな感じがしています。

いずれにしても、非常に懸念しているのは、原案が出てきたときにはすでに話がついているという状況になることです。政治日程を優先すれば、そういうことになる可能性は十分あるわけですけれども、金森流に言えば前提として「精密な考慮」がないと、国民が判断することは難しい、こういう問題があると思います。

◆ 質疑応答 ◆

質問 国民投票法というのは、議員立法ですね。

只野 はい。

質問 そうすると、実施に当たってこの点は合法である、あるいは違法になるおそれがある、という仕分けについての有権解釈はどこが行うのでしょうか。総務省というわけにはいかないと思うのですが。

只野 どこが判断することになるかということ、すぐにお答えできないというのが現状だと思います。選管ももちろん関与しますけれども、議員立法ですので、本来、国会マターだと思います。ただ、広報協議会の役割はそこには含まれないだろうという気がしています。

一つ手がかりになるのは、国会審議ではないのでしょうか。しかし、その中で示された解釈が

正しいかどうかといいますと、疑問が残らないわけではないですね。まおっしゃられたとおりに、どう仕分けをして、どう運動していくのかということには不透明さが残るような気がしています。

質問 国民投票では、例えば聞き方、問い方というのも、一般の有権者にわかりやすい形で問わないといけないのだと思います。その改正をすれば、どういうふうな効果をもたらされるのかということがわかりにくいようだ、一体何を選んだらいいのかわからない。そういう意味で、問い方も含めて、憲法裁判所あるいは第三者機関で、こういう問い方でいいのかということをチェックするようなことが他国の場合にはあるようですが、日本でも、例えば9条に自衛隊を明記して、何が変わるのか、変わらないのか、よくわからないような状況の中で、どうやって民意を把握していけばいいのか。たくさんあるハードルの中で、第三者機関の使い方を何か考えることはできないでしょうか。

只野 日本の場合、第三者機関がないというのが、一つ考えるべき点かもしれません。

現行制度で言うと、国会に置かれる広報機関である広報協議会を紹介しました。ここの役割が非常に重要だと思っています。賛否同等に、という話もしましたけれども、賛成、反対の議論も含めて広報するという定めになっていますので、ここがしっかり広報するとことが必要です。その前提として、国会での審議がすごく重要になるような気がしています。

ただ、それをどこがチェックするのかというと、なかなかそれはないということになります。だから、それはメディアを含めて、国会での審議なり、広報のあり方をきちんと批判的に検証することに委ねられる部分が非常に大きいかと思います。

例えば、憲法裁判所のような機関が、事前に投票に関するルールについてチェックすることにはあり得ると思いますけれども、日本の司法制度はそうっていないわけですね。もちろんいまから作りかえるということは簡

単ではないと思います。

加えて、広告放送の話をしましたけれども、メディアカウンスルのような第三者機関が、例えばヨーロッパには結構置かれています。こういうところが放送時間の配分をするのも一つの仕組みではありますが、日本にはなかなかそれが備わっていない。

仮にできたとしても、独立性を本当の意味でどこまで確保できるのかという問題があって、不安定な要素がたくさんある。これが現状の仕組みだと思うのです。大ざっぱに言うと、それを広く政治的な判断の中とか、政治的な批判に委ねようという仕組みになっていますので、メディアを含めて批判的な検証のあり方と、前提にある国会審議のあり方が大きな比重を持ってくると思っています。

司会 第三者機関がヨーロッパにはあるというお話ですが、例えばフランスの第三者機関にはどういう人がその中にいるのでしょうか。また、例えば意見広告と選挙運動というか、投票運動との線引きについての基準ができているのでしょうか。

只野 きちんと準備をしてこなかったのですけれども、フランスの場合は専門家中心に構成されている組織で、投票運動以外のものも所管しています。特に問題になるのは、時間配分だと思います。

一方、投票運動と一般の政治活動との仕分けについては、私がみた限り、あまり大きな議論にはなっていないような気がします。日本の場合、公選法が非常に厳格な規制を置いていますので、そこが非常に強く意識されてきた、という経緯があるのだと思います。多分規制の仕方自体は日本より緩いのかもしれません。投票に影響を及ぼす場合には、基本的に規制対象にするということなのかもしれませんが、確認してきませんでしたので、このぐらいしかお答えできませんが。

質問 国民投票法の中にはまだまだ不備な点があって、公正性や公平性についてはメディ

アの良心に委ねられている、というようなお話だったと思います。その場合、選挙報道でいつも悩ましいところではあるのですが、各社それぞれにオピニオン、社論というのがある中で、この政党の言っているほうが正しい、今回はこっちに軍配を上げるとか、この候補者が代表にふさわしい、という明らかな支持はしないのが日本の報道機関の、慣例というか不文律のようになっています。そこは海外と違うところだと思うのですが、それを国民投票にも準用すると、例えば9条改憲について社説でも、どちらかに軍配を上げると問題が生じるのでしょうか。例えばテレビのキャスターのコメントでも、「両方の意見をよく聞いて、皆さん考えましょう」というコメントしかできないのでしょうか。

只野 私がお答えするよりは、メディアの方の判断に委ねられる部分が多いのかなと思いますが、メディア自体が表現主体ですので、一定の方向性が出てくることは、避けられない気はします。いくら中立にとはいっても、各社、明らかにカラーはあるわけですね。

ですから、重要なのは、違う観点があるということとか、それぞれがどういう根拠に基づいてそういう主張をしているのかということ論じることかなと思います。そのうえで、一定の方向性が出ることに對して、全て否定することは多分できないでしょう。むしろ前提の部分をきちんと伝える、国民に対して判断材料は提供したうえで方向性を示すということかなと、思います。

質問 国民投票の実施時期については、どのようにお考えでしょうか。単独でやるほうがいいのでしょうか。国政選挙と絡んだ場合には、大きな混乱が出てくる可能性があるかと思えますけれども。

只野 お話ししたように、公職選挙法の運動規定と、国民投票の運動規定とは随分違うところがあります。正直なところ、同時に実施できるものなのか非常に懸念しますので、少なくとも現行制度を前提にすれば、別に行うのが筋だろうと思っています。

従来、国会でもその種の答弁はあったような気がするのですが、本来、両方がある程度似通っているなら、同時実施も不可能ではないのですが、現行制度を前提にすると、別々に行うということにならざるを得ないということです。

それから、同時に実施した場合、政権に対する信任と憲法改正の国民投票が結びつくことは避けられないと思います。それを是とするか否とするかは、判断が分かれるところですが、イタリアの例をみても、政権への信任と、憲法をめぐる判断には違う要素はあるわけですね。そういった点からしても、別個に実施するのが原則だし、望ましいのかなというのが現時点での私の考え方です。

質問 メディアの役割が大きいというのはわかるのですが、選挙報道のときのいわゆる事前の予測報道が、しばしば問題になります。最近では、小選挙区のせいで与党有利が出過ぎることによって、例えば投票率を下げたり、勝ち馬に乗るといった形になったりする影響がよく言われています。憲法の国民投票になると、おそらく各社ともにいろいろな調査をするでしょう。その聞き方やタイミングによって数値も変わるし、どう引用するかによってアナウンスメント効果も大きいと思います。このような国民投票にかかわる事前の予測調査はどのような形がいいのでしょうか。

只野 まず、規制するのは非常に難しいし、微妙な問題を含んでくると思います。情報を出さないということが、ある種の政治的な効果を持つ場合もあると思います。ですから、それぞれのメディアの判断に委ねるとというのが原則にはなると思っています。

ただ、確かに質問の仕方によって随分答えが変わってきますね。例えばいまの改憲の賛否をめぐる各種世論調査をみても、ばらつきが非常に大きいです。どうしたものか、なかなか妙案がないというのが率直なところですが、規制してしまえというのは簡単なのですが、規制して情報が出ないこと自体が一つの効果を

持ち得るということも考えてみる必要があると思います。

さらに、世論調査の公開というのは、規制できるとしても国内だけの話ですね。国外を含めて情報が提供される場合もあるので、なかなか簡単にはいかないのではないのでしょうか。

質問 国民投票の手続で、積み残しの課題が多いというのはよくわかったのですが、先生の現状認識をお伺いしたいのですが、そのような点が明快になるまで、国会発議はすべきではないというお考えなんではないのでしょうか。

それから、積み残しの課題については、国民投票法を改正すべきだというお考えなんではないでしょうか。それとも運用面で変えていけばいいという段階なのではないでしょうか。

只野 まず最初に、問題が解決するまで発議をすべきでないというのは、なかなか難しいところがありまして、現在の国会をみると、随分時間がかかりそうな気がしますね。ですから、一概にそう言い切れない部分は確かにあると思います。

ただ、少なくとも議論を深めることは欠かせないと思います。問題があるならあるという認識があれば、メディアも対応を考えざるを得なくなってくるわけですね。何もしないでいきなり投票ということには、私自身はすごく懸念を持っています。問題が全て法制上解決されるまでは投票に訴えるべきではないということまでは申しませんが、少なくともきちんと議論し、何が論点かということを明示することが少なくとも必要ではないのでしょうか。一旦結果が出てしまうと、覆すのは簡単ではありませんから。

それから、法制度でどこまで定めるのかという話ですが、筋論から言えば、メディアの対応に委ねますというのは非常に曖昧な答えで、明確ではないと思うのですね。どこまでが制度で決められて、どこまでが個々の対応に委ねられるべきかという線引きを、きちんとするのが本来は望ましいのだろうとは思っています。

ただ、いろいろ申しあげましたように、単純に外国はこうなっているから、同じ制度を導入しましょうという議論をしてよいのかという懸念があります。これは外国との比較をやっていると、常々思うことです。

例えば国民投票法ができるときに、メディアカウンシルのような第三者機関を設けたらどうだ、という話はあったわけです。外国にはそういう例があるわけです。ただ、日本にそれを持ってきたときに、本当にどこまで独立性が確保されるのかという懸念が出てきます。結構大きな制度改正の話になってくる気がするのですね。

制度で明確にできる部分は、明確にしたほうがいい。それができないのであれば、例えば国会審議の中などできちんと基準を明示することも必要だろうと思います。外国がこうだからと、簡単にそれを持ってくるわけにもいかないところがありまして、はっきり結論を短期的には出しにくい。もう少し大きな話になってくることも結構多いのかなと、ちょっと曖昧なお答えですけれども、そんな感じがします。

司会 最低投票率の問題ですが、よく会議に定足数というのがありますが、最低投票率が定足数に当たるものだとすると、もし届かない場合は否決ではなくて、あくまで不成立で、法律的には同じ問題でもう一度やれると解釈してよいのでしょうか。

只野 多分不成立という扱いになると思います。ですから、一定の期間を置いて、再度行うことを禁止するかどうかは、法律の定め方次第ですけれども、排除はされないでしょう。

ただ、すぐにやり直すのは簡単ではないと思いますね。投票が伸びなかったことには多分それなりの理由があるでしょうから。

もう一つは、どこで線を引くのかという問題があるわけです。おそらく過半数というような線の引き方をするほかないのかなという気がするのですね。60%ないと成立しないというのは、なかなか通りにくいだろう。40%あたりがいいという説もあるようですけれども、それ以

下で成立するということには、いささかちゅうちょは残るだろう、という感じはしますね。

ちなみに、フランスでは2000年に大統領任期を7年から5年にするという憲法改正を、これは結構テクニカルなものなのですが、したときに、非常に投票率が低かったのですね。この改正自体は非常に重要なものだったと私は思っているのですが、テクニカルな問題が提示された場合には、こういうことはあり得るわけです。

日本の場合、憲法改正には国民投票が必ず必要ですので、この問題はやはり残る気がして、私自身は、定めがあってもいいのではないかと、思っています。憲法改正というのはそれだけ重要なテーマですので、正当性をきちんと担保する必要はあるだろうと思っるところです。

質問 今回の国民投票法では、棄権した方または白紙票を出した方は無効票にしかならないと思うのです。しかし、どちらとも判断できないという意見も非常に重要になってくるのではないかと気がしています。その点、憲法学者の皆さんの間では、無効になってしまう、または投票に行かないという行為について、何か議論があれば教えてください。

只野 国民投票の過半数の分母をどうとるかというのは、従来から議論がある問題だと思います。投票総数、あるいは有権者総数の過半数なければいけないというのも一つの考えですが、これはかなりハードルが上がることになると思います。有効投票の過半数(?)といういまの制度には、それなりに合理性があるのかなと私自身は思っています。

判断がつかないので棄権しよう、という票が増えた場合にどうするかという問題ですが、基本的には、最低投票率のようなもので対応するのが筋かな、という気がしています。選挙でも結構白票は多いですね。海外の選挙でも多いという話がありますけれども、基本は有効投票をベースにしなが、成立要件として一定の投票率を考える、こういう組み合わせになってくる

のかなという気がします。

質問 発議に向けた国会プロセスの重要性を大変強調されたと思うのですが、このプロセスから実質的に排除されている重要なアクターが2つ存在するのではないかと。

1つは、内閣あるいは行政府で、きょうのお話でも全く出てこないわけです。もう一つは、先生方のような有識者、専門家の知見を一体どこで取り入れるのか。現在この2つが全く考慮されないまま、言葉は悪いですが、国会議員が鉛筆をなめて憲法の条文案をつくろうとしている。一方で、この2つの重要なアクターが排除されてしまっている、このあたりが発議プロセスに対する心配な面をもたらしているように思うのですが。

只野 これは確かに重要な問題でして、例えば法律案の作成であれば内閣法制局が関与しますよね。憲法改正は国会中心になりますので、発議の質の部分はどう担保するのかというのは大きな問題としてある気がします。議員立法ですと、議員法制局が関与することが多い気がします。そのあたりが一つ方向性としてはあるのかなという気はするのです。

専門家がどう関与するかというのは、答えがあるわけではありません。例えば私が研究しているフランスだと、大統領が代わるたびに専門家を集めて、諮問機関をつくって、その答申を踏まえて、というような議論をしますけれども、これ自体がある種の政治性を帯びる部分もないわけではない。

例えば、いまの衆議院の選挙制度をつくったとき、メディア関係の方とか学者が入って、選挙制度審議会をやって方向性を出して、大きな改正をしたわけです。ただ、やはりそれ自体がある種の政治性を帯びるところがあって、専門性と政治のつなぎ方というのは悩ましい問題だと思います。

しかし、本当に議員が鉛筆なめてつくったものを投票にかけてよいのかと言われるれば、それは大変困るわけです。国会審議の中などに専門家が関与していく、あるいは原案の作成に関与

していくということはどうしても必要なとは思っています。

政府との関係では、言い落としたかなということがあります。ご質問とはちょっとずれるのですけれども、原案の作成に実質的に関与することはあり得るのですけれども、発議がなされた後は政府は中立的な立場になるわけです。運動手段にアンバランスがあるという話をしましたけれども、一番大きなリソースを持っているのは政府ですので、政府や省庁が発議の後に中立性を保つことは非常に重要なのではないかと思います。

原案をつくる段階に生かすべき点があるのではないかというご質問は、そのとおりかなという感じはします。

司会 通常、議員同士が議論するという経験がないので、憲法審査会で議員同士の議論が有効なものにならないとおっしゃいましたけれども、これは能力の問題というより、そういうシステムになっているということではないかと思えます。特に憲法問題に関して各議員が持ち帰らずに、その場の判断で議論を深めていくのは、現実的には想像できないのです。何か制度的に変えないと現実化しないような気がするのですが。

只野 私自身も何も妙案があるわけではないのですけれども、判断の材料を持って議論してもらうことが非常に重要だと思っています。この点で言うと、日本の国会というのは、結構優秀なサポートシステムを持っていると思います。法制局の話をしましたけれども、委員会などにも調査室があるわけです。結構ウェブ上で資料が公開されたりしていますし、国会図書館などにもありますので、それなりにサポートシステムはあるのだらうと思います。

憲法改正問題をめぐってもいろいろな資料が出ていますから、それを活用するのが一つの方向かなと、さきほどのご質問ともかかわりますけれども、そんな感じがします。

もう一つ、議員の中にも専門性を持った方というのは少なからずおられるわけです。例えば

弁護士出身の方もいれば、官僚出身の方もいるので、いろんな知見をお持ちなんだろうと思います。けれども、どうもそれがうまく生かされていないという感じがするわけです。

さきほどの合意形成の話ともかかわりますけれども、事前に話をつけてしまって、その後、国会審議が進んでいくという形ですと、なかなか生かすにくいのかなとも思います。

日本国憲法ができたときの話もしましたが、貴族院には任命制の部分がありました。このとき憲法問題が議論されるというので、結構学者や知識人がたくさん入ったわけです。学会のようだという方もいますけれども、これが結構議論の質を高めたところはあるわけです。

他方で、議事録などを読んでみると、政治家の議論の質は非常に高い。素人の方も多いのですけれども、相乗効果もあって、非常にいい議論をされているなという印象を受けています。

まあ、どこから変えていったらいいかというのはなかなか難しいのですけれども、全く基盤がないわけではないというのは一つ強調しておきたいところです。サポートシステムとしてはしっかりしたものがあるので、利用しようと思えば結構利用できるのではないだろうかという気がしています。

質問 投票運動の関係ですけれども、例えば大阪都の住民投票では、中立であるはずの市当局の説明会で橋下さんの意見がかなり強く表明されていたりしていました。国民投票運動では、そのところの中立性を担保できるような方が組み込まれているとお考えでしょうか。

もう1点、発議するときの問い方の問題です。内容関連事項を一つの条文の中で問うていいのか。例えば緊急事態条項の中で任期を延長するというのと、それとは次元の違う内閣に法律と同様の効力を持つ権力を持たせるというのを、一回の投票で聞いていいのか。他国ではそういうものを第三者機関でチェックする仕組みがあると聞いているのですが、日本にはそういうものが要らないのか。あるいは議員法制局ができるかと判断されているのか、その辺を教え

ていただきたい。

只野 最初の中立性の観点ですが、先ほど申しあげたように、政府が中立の立場をとるのは非常に重要なことだと思っています。一番大きなリソースを持っていますので。ただ、いまの制度上、十分それが担保されているかといえば、やはり不十分だろうと思います。制度に書きにくい部分というのも率直にあるのかもしれない。

先ほど公務員の地位利用の禁止という話をしましたが、この話はどちらかというと、反対する側の運動を念頭に置いて議論されているような印象が非常に強いのですね。例えば労働組合を動員して運動をされたら困るじゃないか、という話のような気がします。本来、一番中立性の問題が問われるのは政府ではないか。これは各国でも問題になっています。

例えば広報の中で政府がどういう役割を果たすのか、という話になると十分担保されていない部分があるだろうと思います。

なぜ、国会に広報委員会が置かれたのかというの、元をたどれば、そういう問題だろうと思うのです。あくまで国会が発議をするのであって行政ではないのだ、という話になりますから、そこがきちんと運用されたかどうかを厳しくみていくことが一つ問題になるかな、と感じています。

問い方の問題ですけれども、関連する事項ごとに、という書き方になってしまっていて、これでは不十分だという議論が当然あったわけです。ただ、実はなかなか難しいところがあって、緊急事態の例だと割とわかりやすいかもしれませんね。それなら、分けられるのではないかという議論がしやすい例ですけれども、一方で、例えば参議院の地位を変えるという話になると、いろんな事項が関連し得るわけです。

ですから、規定の仕方としては、これが目いっぱいなのではないかという気がします。制度

として不安定な部分が残ることはどうしても避けにくいわけです。

例えば、フランスですと、コンセイユ・デタのような機関があります。ここが意見を述べるということは当然あり得るわけですが、残念ながら、日本にはそういう権威のある機関が存在しにくい。これをつくったからといってすぐ権威を持つというわけでもないですね。で、この件では内閣法制局も関与しにくい、こういう部分があります。

ですから、ある種の不安定さを残した仕組みであることは間違いない。その分、本当に批判的な検証というのがすごく重要になってくる。同じことを繰り返すようではダメですが、こう思っています。

質問 例えば発議の場合に、国会議員が議論しないということであれば、どうしたら発議まで正しく正常にいくとお考えでしょうか。

只野 国会議員が議論することがないかどうかというのは、正直よくわからないのですけれども、多分重要なポイントは、最初のほうにお話をしたのですが、発議のハードルはそれなりに高いということです。一つの政党だけでは越えられない仕組みになっていて、衆参両院で野党を説得しないと先に進まない、という仕組みになっているわけです。

私が懸念するのは、それが国会の外で行われるということです。国会の中でそういう議論が行われれば、それなりに進む可能性はあると思うのですが、国会の外であらかじめ話をつけて発議をするという形になると、批判のしようがありませんので、国会の中の議論として進めていくことがすごく大事ではないだろうかと思っています。

文責・編集部

憲法改正手続と国民投票

2018年2月19日
只野 雅人（一橋大学）

はじめに

- ・ 「民意」と国民投票
 - － 国民投票とポピュリズム
 - プレビシット（権力者の信任投票）とレファレンダム／ラディカルな政治化
 - － 判断の合理性と判断の前提条件
 - 争点の重要性と有権者の関心／情報（印象）操作?／結果を覆す難しさ
- ・ 検討の視点
 - － 直接民主主義（直接政）と議会制（代表政）の結合としての憲法改正手続
 - 改正に国民投票を義務づけていること（結合）の意味
 - ◇ 「国民総意の内容をつくる精密な考慮と、其の断行を決する大体的判断」（金森徳次郎）
 - － 「精密な考慮」と発議手続
 - 発議のハードル：多数派の短期的利害だけでは決められない仕組み
 - 発議のための国会審議：「国民総意の内容をつくる」
 - － 「大体的判断」と国民投票手続（国民投票運動）
 - 選挙運動と国民投票運動：自由と公平・平等（運動手段の平等）
 - 「新たな」問題の顕在化・深刻化
- ・ 憲法改正手続
 - － 改正手続の法制化
 - 国会法：改正の発議、両院協議会、憲法審査会、国民投票広報協議会
 - 改正手続法律：投票実施（投票運動）、投票の効果、訴訟等
 - － 「3つの宿題」と2014年改正
 - 18歳投票権 → 施行4年後
 - 公務員の政治的行為に関する法整備 → 賛否の勧誘・意見表明の自由
 - 国民投票の対象拡大 → 検討課題（改正を要する問題、対象となりうる問題）
 - － さらなる検討課題
 - 最低投票率／制約と萎縮効果／運動の「公平性」（テレビ等の有料広告規制）

I. 国会審議と発議

1. 改正の発議

- ・ 改正の発議
 - － 改正原案の発議権
衆院 100 名以上、参院 50 名以上による発議
憲法審査会（衆議院 50 人、参議院 45 人）
 - － 改正原案：内容において関連する事項ごとに区分（国会 68 の 3）
 - － 衆参両院の対等性：両院協議会／先議・優越の規定なし

- ・ 憲法審査会
 - － 審査会の権限
憲法に密接に関連する基本法制についての調査権
憲法改正原案及び憲法改正の発議または国民投票に関する法律案の発議権
 - － 両院合同審査会：憲法憲法改正原案についての各院憲法審査会への勧告権

2. 国会審議と「精密な考慮」

- ・ 「討論しない国会」
 - － 首相・大臣等に対する質疑中心、議員同士の討論は例外

- ・ 事前の合意形成と国会審議
 - － 閣法の与党内審査 → 強い党議拘束と修正の欠如、野党の抵抗

- ・ 野党の地位の弱さ（制度、勢力関係）
 - － 質問時間の配分をめぐる問題

- ・ 発議のハードル（両院 3 分の 2）と「国民総意の内容をつくる精密な考慮」

II. 国民投票と投票運動

1. 発議から投票へ

- 国民投票
 - 発議後 60～180 日の間に実施
 - 投票権者：日本国民で年齢満 18 年以上の者、欠格事由なし

- 国民投票広報協議会
 - 各議院 10 名の議員から組織
 - 公報の原稿・改正要の作成、広報放送・広報広告に関する事務等
 - 改正への賛否双方の意見についての公正な配慮

- 国民投票運動
 - 「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
 - 投票運動の規制：原則自由
 - 公務員による勧誘・意見表明の自由（法令が禁じる政治的行為を伴わない）
 - 特定公務員の投票運動禁止（罰則）
 - 公務員・教育者の地位利用による投票運動の禁止
 - 罰則：組織的買収・利害誘導、職権乱用による自由妨害、投票の秘密侵害
 - 国民投票運動のための広告放送の禁止：投票前 2 週間
 - 放送事業者：番組準則（放送法）の趣旨への留意
 - 政党（指定する団体）による無料の放送・意見広告：賛否同等の取扱い

- 投票の効果
 - 国民投票の効果：有効投票の 2 分の 1 以上 *最低投票率をめぐる問題
 - 国民投票無効訴訟
 - 国民投票に異議がある投票者が提起
 - 管理執行をめぐる手続違反、多数の投票人が一般にその自由な判断による投票を妨げられたといえる重大な違反、票数の確定に関する判断の誤り
 - 「結果に異動を及ぼすおそれ」 →全部又は一部の無効

2. 選挙運動と国民投票運動

・ 選挙の公正と選挙運動規制

－ 選挙の「公正」と「一律平等に不自由」（奥平康弘）

公選法が認めた運動手段のみを許容

◇最大判 1969（昭 44）4・23（事前運動の規制）

「公職の選挙につき、常時選挙運動を行なうことを許容するときは、その間、不当、無用な競争を招き、これが規制困難による不正行為の発生等により選挙の公正を害するにいたるおそれがあるのみならず、徒らに経費や労力がかさみ、経済力の差による不公平が生ずる結果となり、ひいては選挙の腐敗をも招来するおそれがある。このような弊害を防止して、選挙の公正を確保するためには、選挙運動の期間を長期に亘らない相当の期間に限定し、かつ、その始期を一定して、各候補者が能うかぎり同一の条件の下に選挙運動に従事し得ることとする必要がある。」

文書図画の規制：原則禁止 e.g. マニフェスト選挙、ネット選挙

・ 選挙運動と政治活動

－ 「選挙運動」の規制と「政治活動」の自由の保障

◇『逐条解説・公職選挙法』（ぎょうせい、2009年）1459頁

「公職選挙法上、選挙運動と政治活動とは理論的には明確に区別される概念であり、特定の選挙につき特定の候補者の当選を図ることを目的にして行われる選挙運動に対する規制と同様の規制を、純理論的には選挙運動と関係のない政治活動に対して加えることは問題である。」

－ 政党等による政治活動の制限 e.g. スポット広告と政治活動

・ 憲法改正国民投票運動

－ 原則自由

当選ではなく改憲の賛否を問う運動（限定は困難）

国民全体を主体とした運動、不正・買収は考えにくい

◇「憲法改正の国民投票は、直接に個々人の利害に関しないし、また規模が全国的な選挙でもあるので、個人的な運動や投票の買収のごときは、さして行われないものと思われ」る。「憲法改正は、……国の基本の制度を根本から変更することが、あり得るわけであるから、言論や文書による運動は、むしろ積極的に、活発に大に行われて然るべきであって、制限することの必要が少ない。自由を原則とすべきである」（自治庁選挙部長・金丸三郎「日本国憲法改正国民投票制度について・3」自治研究 29 巻 7 号、1953 年）

- － 国民投票運動（候補者のいない運度）と政治活動の区別の困難さ
 - 公選法による政治活動の規制との調整規定
 - 衆議院選挙との同時実施をめぐる問題
- － その後の課題
 - 電波を利用した運動／ウェブ・SNS 上での発信の拡大

3. 国民投票運動の自由と公平・平等

- ・ 原則自由な運動と公平・平等
 - － 賛否をめぐる運動手段の事実上の不均衡
 - 公営と賛否同等の取扱い
 - 投票期日 14 日前からの広告放送の禁止 cf.投票運動と政治活動
- ・ 「規制」のあり方と問題
 - － 商業広告の禁止期間の拡大、公営の拡大（指定時間内で均等配分）？
 - － 商業広告等の資金の総量規制？
 - e.g.イギリス：期間中 1 万ポンド以上の運動をする団体の届出
 - 主要団体（賛否両派各 1 団体）への公的支援、支出上限緩和
 - － メディアの自主的対応？
 - ◇参議院附帯決議（2014.6.11）
 - テレビ・ラジオの有料広告については、公平性を確保するためのメディア関係者の自主的な努力を尊重しつつ、憲法改正案に対する賛成・反対の意見が公平に扱われるよう、その方策の検討を速やかに行うこと。

4. 国民投票運動の規制

- ・ 公務員等・教育者の地位利用の禁止
 - － 公務員等：「その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用」した運動の禁止
 - － 教育者：「学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用」した運動の禁止
 - － 限定され罰則はないが、サービス上の問題は生じうる：萎縮効果
 - － 地位利用：反対運動と政府の関与

- ・ 政治的行為の制限（国公法・地公法）と国民投票運動
 - － 当初：規制のアンバランス
 - 国公法・人事院規則：政党又は政治的目的のための政治的行為を広汎に規制・罰則、国民投票は対象外
 - 地方公：対象を限定・罰則なし、公の選挙・投票における勧誘運動等
 - － 2014年改正：切り分けは十分に明確か？
 - 運動期間中、国民投票運動及び憲法改正に関する意見の表明が可能
 - 政治的行為禁止規定により禁止される他の政治的行為を伴う場合を除く
 - － 政治的行為の規制それ自体の妥当性（合憲性）
 - ◇最判 2012（平 24） 12・7
 - 禁止対象は「公務員の職務の遂行の政治的中立性を損なうおそれが実質的に認められる政治的行為に限られる」

む す び — 国会の役割、メディアの役割

フランス現行憲法下での国民投票

| 日付 | 憲法条文 | 対 象 | 賛成% | 投票率% |
|------------|-----------|---------------|--------------|------|
| 1958.09.28 | — | 第五共和制憲法案 | 79.25 | 84.9 |
| 1961.01.08 | 11 | アルジェリア自決法案 | 75.26 | 76.5 |
| 1962.04.08 | 11 | エビアン協定承認 | 90.7 | 75.6 |
| 1962.10.28 | 11 | 大統領直接公選制憲法案 | 61.75 | 77.2 |
| 1969.04.27 | 11 | 元老院・地方制度改正憲法案 | 48.62 | 80.6 |
| 1972.04.23 | 11 | イギリス等 EC 加盟承認 | 67.7 | 60.7 |
| 1988.11.06 | 11 | ニューカレドニア自決法案 | 80 | 37 |
| 1992.09.20 | 11 | マーストリヒト条約承認 | 51 | 69.7 |
| 2000.09.24 | 89 | 大統領 5 年任期憲法案 | 72.3 | 30.3 |
| 2005.05.29 | 11 | 欧州憲法条約 | 45.3 | 69.4 |

[F. Hamon, *Le référendum : Étude comparative*, LGDJ, 2^eéd, 2012, p.109.]