



経済同友会・中央公論共催「大学生・大学院生論文コンクール」(2017年11月9日発表)

## 最優秀賞

# 国民投票法における「最低投票率」導入報道の分析

## ～「最低投票率」再考と「絶対得票率」～

佐藤 信吾

慶應義塾大学大学院 社会学研究科 修士課程2年(23歳)

### 要約

「憲法改正国民投票法」が成立して10年の節目となる2017年に、憲法改正議論が活発化してきている。9条を中心とした改正の中身には注目が集まっているが、その改正手続きを定めた国民投票法における「最低投票率」の取り扱いについては、憲法改正を是とするか非とするかという考え方に絡めとられてしまい落ち着いた議論ができなくなっている。しかし改正手続きに疑義を残したままでは、成立した憲法そのものの正当性への疑義が残ってしまうため、これを明確にし、ある程度の合意を取り付けることは不可欠であると考えられる。本稿では、マス・メディア(新聞)上での「最低投票率」の議論が両極に分かれてしまい、噛み合っていないことを概観したうえで、その状況を批判的に検討し、両者が歩み寄り問題を克服する方法として「最低投票率」に代わり、イギリスなどで採用されている「絶対得票率」という概念を導入することを提案する。

授賞は論文コンクール審査の結果であり、憲法改正に対する主催者の見解ではありません。

はじめに

2017 年は、日本国憲法 96 条に定められている「憲法の改正」手続きを具体化するための、「憲法改正国民投票法（以下、国民投票法）」が成立してから 10 年の節目となる。そして、2016 年 7 月の参議院議員選挙で、「改憲勢力<sup>1</sup>」が「3 分の 2」（162 議席）を上回る議席を獲得（『朝日新聞』2016 年 7 月 28 日）したり、憲法 9 条改正について「9 条 1 項、2 項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」ことを安倍晋三首相が明言した（『朝日』2017 年 5 月 4 日）こともあり、改憲の議論が活気を帯び始めている。そこで、本稿では憲法改正を行う際に問題となる国民投票のシステムである国民投票法、とりわけ「最低投票率」設定に焦点を当て、その報道における現状を分析したうえで、発展的議論の方向性を提案していく。

そもそも、「最低投票率」とは、国民投票の結果があらかじめ設定された投票率に達しなかった場合、国民投票を不成立とする制度である。国民投票が不成立となれば、投票結果に法的効果はなく、憲法改正案は承認されないこととなる（宮下茂『立法と調査』 322、2011）。この「最低投票率」の導入については、平成 26 年（2014）年 6 月の参議院本会議において、一部の議員<sup>2</sup>から検討の必要性についての議論が提起されるなど、国会内でも多少の議論は行われている。また、日本弁護士連合会（以下、日弁連）は 2006 年当時の与党国民投票法案および民主党国民投票法案に対して、「最低投票率の定めは必要（日弁連「憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する意見書）」である旨を明確にしている。このように、国民投票法の問題点として、「最低投票率」を導入するか否かという論点が存在することは明らかである。しかし、様々な論者やマス・メディアが「最低投票率」導入の賛否を表明する一方で、それらを集約し分析することはあまり行われていない（国会内での議論については、吉田利宏『国民投票法論点解説集』など）。グローバル・スタンダードな憲法改正過程は

<sup>1</sup> この用語の定義についても議論があるが、本稿では言及しない。

<sup>2</sup> 日本共産党の仁比聡平議員や民主党（当時）の白眞勲議員が提起している。

こういったものなのかといった論点や、投票に行かないというボイコットのようなキャンペーンをすることは許されるのかといった問題とも接続する議論であり、現在の課題として理解すべきであろう。

以下では、日本の主要紙である『朝日新聞』『読売新聞』『毎日新聞』の新聞上における言説を中心に、現在までの国民投票における「最低投票率」の議論の推移を概観したうえで、講学上の「最低投票率」の課題と必要性、不要性を加味しながら論点を再整理し、現在の「最低投票率」議論に代わる方向性を示していく。現代社会において、テレビ、SNS、インターネット・メディアの情報を概観する必要があるという意見も説得力はある。しかし現在も、そういった媒体で主要新聞の記事が引用されたり、そのまま紹介されたりすることが多いことから（Yahoo! ニュースや朝のワイドショーなど）、その影響力は依然として大きい。そこで、本稿では主要三紙に分析対象を限ることとする。

## 二極に分かれる「最低投票率」議論

国民投票法に「最低投票率」を制度として盛り込むことの是非を問う議論が最も活発になったのは、2007年5月14日前後である。この日は、第一次安倍内閣の下で国民投票法が可決・成立した日であり、各紙が「最低投票率」を明記すべきか否かで論陣を張った。最も積極的だったのは『朝日新聞』で、東京版（地域面除く）において5月9日から15日までに12本の記事に「最低投票率」についての言及が見られる。『毎日新聞』では5日から15日までに7本、『読売新聞』では12日から15日までに6本となっている。各紙の論調には一定の傾向を見出すことができる。

まず、最も積極的に「最低投票率」を論じた『朝日新聞』の論調は、「最低投票率」を制度的に導入することを推進するというものである。社説においては、「憲法にかかわる重要な法案なのに、最低投票率制の問題をはじめ、さまざまな論点が生煮えのまま残っている（『朝日』2007年5月12日。以下、全紙の2007年の記事につき年号を省略する）」、「最低投票率の問題をはじめ、（中略）」

詰めるべき点を残したままの見切り発車である(『朝日』5月15日)」と「最低投票率」を軸に国民投票法への批判を強めている。また、主婦の意見として「最低投票率を定めるという最低限の良心も置き去りにして成立にもっていく(『朝日』5月14日)」、憲法草案をまとめた人物の長女の意見として「最低投票率の問題などはどうなるのか。あれよあれよという間に、国民が丸め込まれてしまった(『朝日』5月12日)」といったように、市民の声という形でも批判を展開している。では、「最低投票率」を導入すべきとする論拠は何か。1面コラムである「天声人語」で「改憲論議が高まらないまま手続きが進めば、投票率は上がらず、一部の意見に沿って憲法が改められかねない(『朝日』5月15日)」と述べられている通り、「最低投票率」を設定せず、仮に投票率が低かった場合には国民の1割や2割の賛成で憲法改正が行われてしまうことへの懸念が理由となっている。

『読売新聞』は「最低投票率」制度は不要であるという論陣で一貫している。社説でも「最低投票率は不要だ(『読売』5月15日)」と明言しており、こちらも市民の意見という形で「最低投票率を定めれば、国民投票という、重要な権利を果たそうとしない無責任な棄権者の動向に左右されるだけでなく、改正反対派による投票ボイコット運動を誘発する可能性もある(『読売』5月23日)」ため「最低投票率」の導入には反対であるという論を掲載している。

『毎日新聞』は、上記二紙と比べると自紙の意見を明確に述べているとは言えない。社説では当時の民主党の「最低投票率」への対応のずさんさを批判することはあっても(『毎日』5月15日)、それ以上踏み込むことはない。そこで、以後は『朝日新聞』と『読売新聞』を分析対象に絞る。

『朝日』『読売』の二紙に共通して言えることは、「最低投票率」および国民投票法に対する賛否が、憲法改正に対する賛否と直結している点である。『朝日』は国民投票法成立の翌日に社説を「投票法成立『さあ改憲』とはいかぬ(『朝日』5月15日)」という見出しで掲載している。憲法9条を安易に改正することは許されないという趣旨の社説であり、裏を返せば国民投票法が成立することが憲法改正に直結することを暗示している。また、この社説内でも「最低投票率」

を規定していないことへの批判が展開されている。すなわち、少なくとも「最低投票率」を規定することと憲法を改正させないことが近い関係にあることがわかる。一方で『読売』は社説で、「一定の投票率に達しないと、国民投票自体を無効とする最低投票率制度の導入は、従来、共産、社民両党などが主張してきた。憲法改正を阻止するための方策という政治的な意図が背景にある（『読売』5月15日）」と主張している。「最低投票率」を制度化することは、憲法改正の流れの障害となるとともに、改正をさせたくない勢力の政治的意図が介在しているという主張である。双方の主張を概観すると、憲法改正に反対する勢力がその手段として「最低投票率」の議論を展開しており、憲法改正を主張する勢力がその生涯として「最低投票率」の議論を阻止しているという構図が出来上がっている。いわば、双方が相手側への不信の目を通して「最低投票率」を見ているといえる。しかし、「最低投票率」の議論は、憲法改正か否かという議論のみに収斂するほど単純ではなく、マス・メディアの議論にも誤りとは言えないまでも不明瞭な点が多く残っている。次に、学術的に行われている「最低投票率」の議論と新聞上の報道とを接合することにより、本稿の目的である「最低投票率」制度の導入の是非に関する議論の展望を開いていく。

## 両極の「最低投票率」論への批判可能性

上述のように「最低投票率」導入の有無が憲法改正を推進するか反対するかという議論の道具として利用されてしまうと零れ落ちてしまう論点が多くある。まず、「最低投票率」制度そのものの検討である。

「最低投票率」の定義について上述の二紙では、「一定の投票率に達しなければ、投票自体を無効にすること（『朝日』4月17日）」、「一定の投票率を満たすことを、投票の成立条件にする制度（『読売』5月12日）」としている。しかし、この定義は「最低投票率」の一部を表しているに過ぎない。山田邦夫らの分類（政治議会課憲法室『情報と調査』584）に則ると、上述の定義は「成立要件型」と呼ばれるタイプであり、「最低投票率に達せず成立しなかったときは、た

とえ過半数が賛成票であっても、否決と同じ効果を有する」とされている。韓国やロシアで導入されている制度である。しかし、これ以外にも「拘束要件型」、「絶対得票率」などの制度設計も可能である。「拘束要件型」とは、一定投票率に達していない場合、投票結果に法時拘束力が発生せず、諮問的なものとなるという制度である。また、「絶対得票率」とは、過半数の賛成に加えて、有権者総数の一定以上が賛成することが、国民投票における可決要件とされるというものである。この分類を見ると、特に「最低投票率」の導入を推進する立場を表明するのであれば、投票率が「最低投票率」に満たなかった場合の、国民投票そのものの扱い方についての議論まで論を深める必要性があるはずである。諮問的な意味を残すのか、全くの無効であり選挙結果は一切の意味をもたないという形にするのか、成立しなかった場合の開票は行うのか否かといった論点に答えることが要求される。

そして、「最低投票率」を導入することを主張する場合、ボイコット運動を正当と見るか否かという議論にも答える必要が出てくる。実際に地方自治体の住民投票における朝日新聞報道を見てみると、吉野川可動堰事業の賛否を問う住民投票において、投票率が50%に届かないと開票されないという決まりについて、「理解に苦しむ規定(『朝日』2000年1月16日)」であると批判している。これは、賛成側が勝算が薄い状態であるため、ボイコットを呼びかけたことに対する批判が込められている。もちろん住民投票と憲法についての国民投票とは区別されなければならないが、この規定を批判するのであれば、国民投票においては「最低投票率」を導入する理由を説明する必要があるだろう。龍谷大学教授の富野暉一郎は「最低投票率」導入に反対する文脈で、「投票は民意を確定するためにあり」、「ボイコットが起きると民意が素直に出」ないと批判して(『毎日』5月5日)おり、この批判への返答が必要であると思われる。例えば日弁連が主張する「少なくとも投票権者の3分の2以上の最低投票率が定められるべき(日弁連、前掲)」という主張を採用した場合、世界各国で行われた国民投票を見ても、かなりの数が成立しなかったことになってしまう(今井一『国民投票の総て』)。先述の吉野川可動堰事業の住民投票も投票率は約55%であり、

この基準に照らせば不成立ということになる。

一方で、「最低投票率」導入に反対する立場にも、議論すべき問題が残されている。少ない賛成票でも改憲が実現することになってしまうという「最低投票率」導入派の懸念は、「憲法改正を阻止するための方策という政治的な意図(『読売』5月15日)」と切って捨ててしまってもよいのだろうか。確かに、憲法9条改正などの重要かつ有名な課題については「最低投票率」を設定せずとも、50%程度の投票率は達成されるだろう。しかし国民投票法の対象は憲法全般に及ぶことを考えると、今後投票率が上がりにくいテーマが提示されることも考えられる。実際、住民投票のレベルでは最低投票率に達せず不成立になったものが一定数存在する。例えばここ数年に限ってみても、2014年8月24日に投票された伊賀市での市役所庁舎移転住民投票、2017年2月19日に投票された輪島市での産業廃棄物処分場建設住民投票などが不成立となっている。これらの例からも明らかなように、住民と直接関係が深くみえるテーマであっても50%の投票率を超えないことが大にしてあるということがわかる。これらの住民投票でボイコット運動や妨害工作があったのかという問題は別にしても、少なくとも50%程度の投票率を切ることは十分にありうるのである。また、他国の国民投票を見てみても、低投票率なもの少なくない。例として、1961年デンマークでの投票年齢引き下げ(37.31%)、1983年アイルランドでの胎児の生命に対する権利保護(53.67%)、1986年スペインでのNATO残留(59.42%)などが挙げられる(今井、前掲)。勿論、積極的に国民投票が行われている国であるなど日本と状況は異なるが、上記のテーマは日本でも憲法改正問題になりうるものであり、投票率が高くないことも考えられる。「最低投票率」導入に反対する場合は、それ以外の投票率向上策を積極的に示していくことが必要ではないだろうか。

### 「最低投票率」再考

ここまで、両極に分かれた改憲、改憲阻止の道具として使われてしまってい

る「最低投票率」導入への賛否論において、注目されにくい問題点を少しずつ明らかにしてきた。そこで、本稿は「最低投票率」制度の議論を前進させるための提案をしてまとめとする。

憲法改正手続きの正当性への疑義は、憲法そのものへの疑義につながる恐れがある<sup>3</sup>。その観点からすると、「最低投票率」を設定しなかった結果、低い投票率になった場合、賛成、反対のどちらが多かったとしても、その後に成立する憲法およびその条文について疑義が残ることも考慮しなければならない。一方で、「最低投票率」を設定した場合、賛成側もしくは反対側のボイコット運動が発生し、適切な民意を測定することができないという意見も妥当である。すなわち、「最低投票率」導入推進側の意見も、導入反対側の意見も、双方ともに妥当性を有しているといえる（フィルター理論、福井康佐『国民投票制』）。これは対立する側への批判としても説得力を有していることもわかってきた。では、この二つの意見を統合したうえで、議論を一歩進めるための制度設計はどのようなものが考えられるのだろうか。

本稿の結論として、当初分類した「絶対得票率」型の国民投票制度が最も妥当性が高いのではないかと考える。「実験政治学」の分野でも、ある程度その正当性が認められている「絶対得票率」であるが（肥前洋一『実験政治学』）、本稿で概観してきた双方の批判にも適切に返答できる制度であると考え。まず、ボイコット運動が起こってしまうという批判に対しては、「絶対得票率」の場合、「最低投票率」とは異なり、投票率の高低に関わらず、賛成側の得票が一定数に到達すれば問題なく成立するわけであり、反対派が投票をボイコットする実質的なメリットはほとんどない。一方で、「絶対得票率」を定めることによって、「最低投票率」導入の根拠となる、低すぎる投票率による憲法改正の可決も起らなくなる。また、「絶対得票率」制度においては、得票率が問題となるため必ず開票が行われることになり、国民投票自体が不成立、つまり「絶対得票率」を下回ったとしても、その結果を開示することは必須の要件となる。

---

<sup>3</sup> 押し付け憲法論、憲法無効論など、現行の日本国憲法にも一定の疑義が提起されているが、本稿の検討課題とは異なるため、ここでは検討しない。



「絶対得票率」に対しては、「最低投票率」と同様に、憲法 96 条 1 項の定める改正要件に対する、加重要件ではないかという批判もある。しかし、憲法 96 条 1 項は法律によって「絶対得票率」の定めを置くことを禁止した趣旨と解すべきではなく、むしろその点を法律に委ねていると解するのが妥当であると考え（山内敏弘『日本社会と法律学』、茂木洋平『東北法学』 35、2010）。

最後に、「絶対得票率」を設定する場合、有権者総数の何割の賛成を要件にするかという問題が残されている。この問題を分析する紙幅が残されていないため立ち入った議論はできないが、イギリスの 40%ルール（福井、前掲）が参考になる。40%の場合、投票率 70%だと 58%程度の賛成で可決するが、投票率 50%だと 80%という高い賛成が必要となる。この 40%ルールを軸として、35%程度までの間で検討していくことが妥当ではないか。

このように、「絶対得票率」制度を検討することにより、憲法改正に賛成するか反対するかにかかわらず、選挙へ行き投票することを推奨する方向に動かなければならなくなり、健全な民意の反映が国民投票によってなされるのではないかと考える。

憲法改正論議においては、その憲法を改めるか護るかといった議論に迫いやられて、その手続きに言及されないことが多いように感じられる。しかし、手続きが不明瞭なままでは、改正されたにしろされなかったにしろ、疑義が大きいまま日本国憲法が放置されてしまう。これを避けるためにも、「絶対得票率」の議論を積極的に展開していくべきであると考え。

## 参考文献

今井一編, 2017 年『国民投票の総て』[国民投票 / 住民投票] 情報室.

政治議会課憲法室, 2007 年「諸外国における国民投票制度の概要」国立国会図書館編『情報と調査 Issue Brief 』No.584.

日本弁護士連合会, 2006 年「憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する

意見書」.

肥前洋一, 2016年「最低投票率の理論と実験」肥前洋一編『実験政治学』勁草書房, p.137-171.

福井康佐, 2007年『国民投票制』信山社.

宮下茂, 2011年「憲法改正国民投票における最低投票率 検討するに当たっての視点」参議院常任委員会調査室・特別調査室編『立法と調査』No.322, p.98-106.

茂木洋平, 2010年「憲法改正提案の国民による承認に関する一考察 最低投票率制度と絶対得票率制度」東北大学大学院東北法学刊行会『東北法学』No.35, p.19-39.

山内敏弘, 2009年「憲法改正手続法の問題点」『渡辺洋三先生追悼論集 日本社会と法律学 歴史、現状、展望』日本評論社, p.167-184.

吉田利宏, 2007年『国民投票法 論点解説集 国会の議論から読み解く国民投票法のすべて』日本評論社.

朝日新聞

毎日新聞

読売新聞