

2016. 08. 27

「イギリスでのEU国民投票などから学び倣うべきこと ——日本での改憲発議に絡めて」

今井 一

◆国民の主権行使としての国民投票という制度。そして民主主義の意味を理解すべし。

「愚かな選択をした」「投票をやり直してほしい」

投票結果が出た後、イギリス国内ではEU残留派の一部からこうした声が噴出した。日本でも学者や評論家が「愚かな国民投票だ」「3年前の選挙の際、国民投票の実施を公約にしたキャメロン首相が悪い」と判じた。テレビのキャスターやコメンテーターらは、現地へ行って「離脱」に投票した人たちから理由を直接聞いたわけでもないのに、「バカな投票」「民主主義を壊した」「国民投票はやるべきでなかった」と言っている。バカで愚かなのはどちらだろうか。

古代ギリシアの「民衆」を意味する「デモス」、「権力」を意味する「クラティア」。これを組み合わせたものが「デモクラティア」（民主主義、人民主権）の語源であり、今回の国民投票はまさにそれを具現化するものだった。仮に「EU離脱」が賢くない愚かな選択であった（私はそうは考えないが）としても、それが民主主義に反していることにはならない。議員あるいは市民の選択・決定はいつも賢明なものになるとは限らず、時として愚かなものとなる。間接民主制であれ直接民主制であれ、民主主義とはそういうものだ。

◆「離脱」に投票した1741万742人は愚者なのか？

日本のメディアの中には、イギリス人の大半が政治家の嘘偽りの発言に騙されて「離脱」に投票したかのような報道、解説もあったが、「離脱」に投票した1741万742人のうち、独立党のファラージ党首やボリス・ジョンソン前ロンドン市長の宣伝を鵜呑みにして投票した人など一握り。決して大多数ではない。投票2日前に数百万人がテレビ視聴したBBC主催の公開討論会においても、離脱派はサディク・カーン現ロンドン市長から「嘘つき、ボリス、恥を知れ！」と厳しく批判されるなど、キャンペーン合戦の中で、ファラージらの数々の「嘘、偽り」は暴かれていた。それでも、1700万を超すイギリス人（とりわけ低学歴、低所得、高齢、地方在住の人々）が、悩みながらも最後にはそれなりの合理的な理由によって「離脱」に投票した。「イギリス人はみんな騙されて離脱に投じた。バカだ愚かだ」なんて言うのは事実誤認だし傲慢。馬鹿なのは、違憲立法を肯定する政党・議員に投ずる国政選挙を繰り返しているわれわれ日本人のほうではないのか。よその国の主権者を誹謗する前に自分たちの主権者としての愚かさを自覚し反省すべきだ。

◆民主主義、国民投票についての浅薄な理解とダブルスタンダード

いずれにせよ、今回の国民投票に際して、大多数のイギリス人は国の将来について、一人ひとりが真剣に考え、家族や友人らと話し合っただけで結論を出した。そのことが何より大切で、その意義、価値は彼らが出した結論が「離脱」であれ「残留」であれ変わりはない。彼らは、民主主義、国民主権を具現化したのだ。だが、（この日本では）そのことを正しく理解している言論・報道人は少ない。結果が「残留」と出たら民主主義は守られ国民投票実施も正しいと言っていたであろう人が、結果が「離脱」多数と出たら民主主義は壊され国民投票実施は間違いだったと、テレビや新聞に出てきて語る。私の知人友人のキャスター、評論家、ジャーナリストらを含めそんな言論人の多いこと。ふだん、原発や沖縄の基地問題などでとてもまともなことを言っているのに、民主主義、国民投票についてはこんな薄っぺらい理解しかしてないのかと唖然とした。繰り返し言うが、英国民が出した結論が「離脱」であれ「残留」であれ英国の民主

主義は決して壊されてなどいない。

◆主権者・国民のリテラシーとメディアの役割

今回のイギリスでの国民投票は、投票結果に法的拘束力のない諮問型だった。それを理由に、「離脱派のリーダーが嘘の宣伝を行い、騙されて投票した国民が多数いたのだからキャメロンは結果を無効にせよ」とか、「即刻国民投票をやり直せ」とか言ってる人がいたが、私は同意しない。結果が判明した直後にキャメロンが明言したように、主権者の多数が仮に「誤った選択」をしたのだとしても、一度は受け入れるのが民主主義、国民主権に適っている。改めて国民投票をするなら、実施の是非を争点にした議会選挙をするなど政治的手続きを踏んだ後で行うべきだ。「騙されて投票した国民が多数いた」ことを理由に投票は無効だとか、投票をやり直せと言い出したら、日本の選挙など「無効」「やり直し」だらけになるのではないか。結局、国民投票や選挙という制度を知恵に満ちたものとして活用するか否かは、主権者・国民のリテラシーにかかっている。そして、まさにそのリテラシーを高める助けをするのが、言論・報道人の務めではないだろうか。

◆英国でのルールに倣い、日本の国民投票法、実施ルールを改めるべし

さて、日本では先日の参院選挙の結果により、自民、公明、維新が単純な合計数として衆・参各院で3分の2を確保し、今後の展開次第では緊急事態条項を憲法に明記することや9条改憲の是非を問う〔改正案の発議〕で手を結び、〔国民投票の実施〕となる現実性が増してきた。そうした状況の中で、私たちがイギリスでの国民投票のルールや報道から学び倣うべき点は多い。例えば、金さえ注ぎ込めば（投票日の15日前までなら）いくらでもテレビCMを流せるという日本の今のルールを改めて、放送の完全公平化を確保するなど、実施までに現行の国民投票法を一部改正したり必要な規則を作ったりする必要がある。ずっと先の話としてではなく、速やかにやるべきこととして。

イギリスの国民投票はどんなルールで実施されたのか。

- ・投票は、英国本土（イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド）と英国の領土ジブラルタルで実施された。
- ・投票権は 18 歳以上で下記の条件を満たす者に認められる。
下院選挙で投票権を有する者（英国本土在住の英国籍者、アイルランド国籍者及び英連邦加盟国の国籍を有する者。海外在住の英国籍者で、直近 15 年以内に英国本土において有権者登録をしている者）。英連邦加盟国の国籍を有する者で、欧州議会選挙の投票権を有する者。
- ・組織的な運動を展開する離脱・残留両派の代表グループ **Vote Leave / Britain Stronger in Europe** に対するさまざまな特典。
 - ▶ 60 万ポンド（約 8 千万円）の運動資金を国・選管から受け取れる。この金をチラシやリーフレットの制作、ウェブサイトの制作、管理、運営などに充てることができる。ただし、残留あるいは離脱を訴える彼らの運動に費やすことができる金の総額は 700 万ポンド（約 9 億円）までという制限がある。
 - ▶ 会議のための部屋、集会のためのホールなど一定の公共物を自由に無料で使える。
 - ▶ 国民投票に関するテレビのPR放送が無料でできる（時間や放送時間帯などは両派同じで）。
- ・自由な活動と注ぎ込める金の制限
誰もが自由に街頭で宣伝活動をしたり戸別訪問をしたりして投票を訴えることが認められている。目立ったのは新聞への広告。個人や政党が連日積極的に大きな広告を出していた。テレビCMと違って「両派同量」ではなく、費用上限内で自由。
- ・各政党も自由にキャンペーン活動ができるが、選挙での得票率によって運動に費やせる金の上限が異なる。例えば保守党は 700 万ポンド、労働党は 550 万ポンドで、それ以上費やしてはならない。

Political parties who are registered campaigners

If you are a political party on the Great Britain or Northern Ireland political party register and you are a registered referendum campaigner, your spending limit will depend on your share of the vote at the 2015 UK Parliamentary general election.

The limits are below.

Political parties with:

Greater than 30% share of the vote £7,000,000

Between 20-30% share of the vote £5,500,000

Between 10-20% share of the vote £4,000,000

Between 5-10% share of the vote £3,000,000

Less than 5% share of the vote £700,000

- ・その他、選管に登録した活動家としてキャンペーン活動を行う場合の上限は 70 万ポンド。
- ・登録しない個人活動家としてキャンペーン活動をする場合は、上限 1 万ポンド。

◆投票するにあたって人々が影響を受けた「言論・報道」媒体は何か？

ロンドン市内で 50 人の有権者にこの用紙を使って対面調査を行なった。

【The UK's EU referendum】

Please check X to your closest answer.

1. Do you agree that there should be a referendum about Britain leaving the EU?

- Agree/why? →
 Disagree/why? →

2. Do you think that the way the referendum is run is fair to both sides?

- Fair / because →
 Unfair / because →

3. What was the most important thing that made you want to vote?

4. What information source had greatest influence on your decision. (Check up to 3 boxes)

- Newspapers or Magazines
 TV News
 Discussions on TV programs
 TV Commercials
 Radio
 The Internet
 Comments from influential people (Artists, Actors, etc)
 Comments from politicians
 Leaflets or Posters
 Rallies or Speeches in the street
 Recommendations from a group or party you are affiliated with
 By word of mouth from family, friends or neighbours
 Other ()

5. If you don't mind please indicate how you voted?

- Remain Leave

The Referendum Information Centre; Japan

1. 国民投票で決着をつけることに同意、不同意の比率は 7 : 3
2. 公平か不公平かの比率は 6 : 4

[離脱派の言い分] 政府は国民投票広報などで残留に誘導している。

[残留派の言い分] ファラージらがウソ、デマをまき散らしている。

3. 残留に投票 ⇔ 経済の安定、EU市民 / 離脱に投票 ⇔ 移民増加、主権回復
4. インターネット、テレビのニュース、新聞・雑誌、テレビの討論番組の順
5. 残留6 : 離脱4 (ロンドンでの実際の投票は7:3)

◆大阪都構想の住民投票の時と似ている。「言うたもん勝ち」をどう阻むか。

国民投票や住民投票では各陣営が票を獲得したいあまり、問題のすり替え、事実の脚色、デマの発信を行うことがある。それは今回のイギリスでのEU国民投票のみならず、多かれ少なかれ世界中の国民投票、住民投票の現場で実際に起こっていることだ。

例えば、大阪の都構想（大阪市を解体して特別区を設置する）の住民投票では、橋下・維新を中心とした都構想推進派は、数千億円の効果があるという「試算」を発表し、大々的に宣伝した。これに対して自民・共産連合はその数字が偽りで実際は「効果なし」と反論した。いったいどっちが言っていることが正しいのか。それを明らかにするのが、言論・報道人の役割の一つだ。在阪の新聞、テレビはその任務を果たす努力をした。その際、自社の記者あるいは識者を擁して真実はこれだという解説・記事を書くことも必要だが、公開討論の場を設けることも重要な責務だ。

住民投票の際、在阪テレビ局が都構想の是非に関する討論を[橋下×自民・共産議員]といった対戦で6回以上生放送したのはよかった。こうした討論会では基本的に、[問題のすり替え、事実の脚色、デマの発信]は敵方から指摘され、是正される。視聴者、投票権者は、そうしたやりとりを見聞きした上で、どちらの言っていることに合理性があるか自分で判断する。

今回、イギリスでは投票日の2日前の夜にBBCが主催して行なった公開討論会（2時間にわたり生中継）をはじめいろいろな討論会が開催された。BBCの討論会は新旧のロンドン市長が激しくやりあうなど、討論の中身の濃さのみならずテレビの「出し物」としても面白く、数百万の国民が視聴した。それによってどちらに投票するかを最終的に決めた人は少なくないと思われる。

★大阪都構想の住民投票（2015.05.17）の直後に、[国民投票/住民投票]情報室が、投票した大阪市民1千人に対面調査を行い明らかになった結果を添付する。

<http://ref-info.com/wp-content/uploads/2016/05/男女別（世代合算）.pdf>

◆自民党・安倍晋三を中心とする勢力は、今後以下の行動に出ることが予想される

[A] 自民党とその同調勢力で、まずは憲法に「緊急事態条項」を盛り込むための改憲発議をし、国民投票で多数を制し改憲を果たした後、自分たちが勝てるタイミングを見計らって9条改憲の発議に出る。

[B] ほかの条項よりも先に、自分たちが勝てるタイミングを見計らって（とっぴしから）9条改憲の発議⇒国民投票での決着。

[C] 自民党は改憲発議に必要な3分の2の勢力を形成できても、負けるかもしれない国民投票を避け、「9条」も「緊急事態条項」も発議せずに、集团的自衛権の行使容認・安保法制の既成事実化に努める。

このうち[C]は解釈改憲状態の固定化であって、立憲主義も国民主権も平和主義も侵す最悪の道だ。

[A][B]の9条・国民投票については、自民の改憲案が国民投票で賛成多数となれば、平和主義は侵されるが立憲主義と国民主権は守られることになる。逆に、国民投票で自民案が多数を得られなければ、立憲主義、国民主権、平和主義の更なる破壊は止められる。ただし、破壊の拡大を止められるだけで回復

はしない。自民党の改憲案を国民投票で葬ったからといって、違憲の「集団的自衛権の行使容認・安保法制」が残れば事態は変わらないから。つまり、究極の解釈改憲状態が続くということだ。

◆ 9条について自民党案をベースにした改憲発議がなされたとして、押さえておかねばならないこと

(枝野幸男氏、長野県松本市の街頭演説で)

「自衛隊を軍隊にして、基本的人権を一時の権力で制約できる。彼らは口を開けば「対案（を出せ）」と言います。あんなにひどい案を出されたら、いまの憲法の方がずっといいじゃないですか。現行憲法こそが、我々の堂々たる対案であります」(6/27 朝日新聞)

枝野氏は参院選の最中にこう発言した。確かに、現行憲法における改憲の是非を問う国民投票のルールでは、枝野氏の言う通り、自民党の9条改憲案への賛否は現行憲法との比較で考慮される。発言は尤もだ。ただし、「ごまかし」があるように思う。

自民党の改憲案には、戦力としての国防軍を保持し、自衛権の発動たる自衛戦争をやるとはっきり記してある。他方、現行9条は「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」と明記してあり、まさに枝野氏が対案だと呼ぶにふさわしい内容だ。ただし、大きな問題が潜んでいる。それは、自民党の改憲案は誰がどう読んでも、戦力を持ち自衛戦争もやるとしか解釈できないのだが、現行9条は「戦力」についても「自衛戦争（交戦権）」についても9条護憲派の内部で全く異なる解釈をしているということだ。※自衛戦争などに関する対面調査の結果を添付する。

<http://ref-info.com/wp-content/uploads/2016/05/全体.pdf>

自民党の改憲案という一つの理念・策に対して現行9条という一つの理念・策があり、主権者・国民がどちらがいいかを選択する。表面(条文)的にはそう見えるが、実は国民投票での決着となると[1対1]の争いにはならず、[1対2]の争いになる。前述の9条解釈で「護憲」側の解釈・主張が1つに統一されれば勝負になるが、2つに分かれたままでは条文護持派は国民の支持を得られないだろう。

私は今回のイギリスでの国民投票を含め、世界中の国民投票、住民投票の現場を取材してきたが、曖昧な主張は公開討論会のようなディベートの場で徹底的に突かれる。大阪都構想のときの5度にわたるテレビ討論は熾烈だった。結局、橋下市長はその生放送の場で、自身の主張の中の「根拠希薄な部分」を反対勢力に突かれて敗れたように思う。

戦力を持つのか持たないのか、自衛なら戦争するのを認めるのか認めないのか。この点について、同じ9条護憲といっても、福島瑞穂さん辻元清美さんや内田樹さんのように[9条下でも戦力を持つことはできるし、自衛戦争なら認められる]と主張する人もいれば、落合恵子さんや私のように「持たない」「認めない」のが9条だという人もいる。些末なことでの違いは問題ないが、こんな本質的なことでの異なりは、内輪では許されても国民投票での決戦では看過されはしない。

ところが、いわゆる9条護持派の人々の多くは、そここのところがわかっていない、というより、目を向けよう、考えようとししないのだ。

(7/26 猪野亨弁護士ブログ)

「あるべき9条を議論する「新9条論」が一部では盛んのように見えますが、全くナンセンスな議論です。現法憲法の9条を守るかどうかというときに、「理想」的な憲法9条論を花咲かせても意味がないだけでなく、現行憲法9条を守ろうという運動を分裂させる意味しか持ちません。…現行憲法を守るのか否かです。枝野氏が述べたように現行憲法こそ対案なのです」

猪野氏のみならず9条護憲派の人々は、枝野氏の今回の姿勢・発言を称賛しているが、彼が民主党代表

の直属機関である憲法総合調査会の会長時代に現行9条の改正案を作り公表している（『文藝春秋』2013年10月号「憲法9条 私ならこう考える 改憲私案発表」）ことを知らないのだろうか。枝野氏は3年前に、「改憲派と護憲派の両極端な主張」ではないものとして自身の9条改正案を発表しておきながら、今、「対案は現行憲法」と言うのは合点がいかない。

猪野氏が記している「運動が分裂…」のセリフは、本質的な議論をしない、欺瞞に目を瞑ることを正当化するための彼らの常套句だ。私は、落合恵子さん、辻元清美さん、福島瑞穂さんから直接そのセリフを聞いた。9条ノーベル平和賞の会の事務局・石垣義昭さんも東京新聞紙上でそう語っている。この常套句が通用しているのは内輪だけで、世間には通用しないし、国民投票のディベートにも決して耐えられない。

9条護憲派の中では、「自衛戦争を認めるか認めないか」「戦力としての自衛隊を認めるか認めないか」で、すでに歴然とした異りがある。国民投票になって、自民党改憲派の論客や橋下氏らがそこを突けば、彼らにできるのは「分裂」を回避するために曖昧な答え、発言しかない。それでは勝負にならないし、本質的な議論に至らないとても水準の低い国民投票になってしまう。国民投票になれば、これまでのような、ただ現行の条文を守るか否かといった上っ面の「議論」では収まらないというのは容易にわかること。これからは9条に関しては本質的な問題に関する議論が求められるわけだが、国民がそのことを理解し学び話し合う状況を作るためには、何よりメディアが、言論・報道人が、事柄・案件の本質を正しく理解し、人々に伝えなければならない。

◆今すぐやれること、やるべきこと

公職選挙法の縛りを受けない国民投票のキャンペーン合戦は、選挙運動と違って今すぐにでも色々な活動ができる。だから、国民投票法の規定の〔最長 180 日〕では短い、国民の理解は深まらないというのであれば、明日にでもキャンペーン活動を開始すればいい。ところが、多くの護憲派は「そんな運動を始めるのは敵（改憲派）の策動に乗ることになる」と否定的。そのくせ、180日では短すぎる、投票率が上がらないと繰り返す。それを知っているメディアも、媚びるように、反発を買わないように、当たり障りのない報道、記事に終始。それでは国民のリテラシーを高め、本質的な議論をして水準の高い国民投票を実現することはできない。

具体的に、急いでやるべきことはいろいろある。

- ▶ 国民投票法の改正。メディア（言論、報道人）の合理性に富んだ言論によって立法府に働きかけ、テレビCMの制限あるいは同量確保、政党や企業・団体が運動のために使えるカネの制限。キャンペーン団体への運動資金の援助など、日本の国民投票のルールをイギリスに倣って改善させる。
- ▶ いわゆる護憲派は、自民案に勝つために、解釈改憲を否定して立憲主義を守るために、どういう理念や策で1つになるのか。急ぎ円卓会議を開催して何度も議論を重ね、1年以内に1にまとまった強力な対抗グループを形成しなければ、国民投票でのまともな対戦にはならない。この作業はとても難しい。そういう意味では、実は国民投票での勝負はすでに始まっていて、9条護憲派はこの難しい作業を達成できれば勝機を掴めるが、できなければ敗戦濃厚ということになる。

◆9条国民投票の困りごと

護憲派が「戦力」や「自衛戦争」の可否について曖昧にしたままだも自民党の改憲案には勝てる。国民投票で彼らの案を葬ることができる——という人がいる。私はそうは思わないが、仮に現行9条派が曖昧な姿勢のままで国民投票に勝ち、自民党の改憲案を葬り去るとしよう。それは、めでたしめでたしと言

うとそうではない。瀕死の〔立憲主義／国民主権／平和主義〕の3つの制度、価値から考えてみよう。

もし自民党改憲案が国民投票で多数を制すれば、平和主義は壊されるが、立憲主義と国民主権は皮肉にも息を吹き返す。なぜなら、戦力を保持し戦争をするということが憲法に明記されるのだから、安法制は違憲ではなく立憲主義を侵したものにはならないし、それを決めたのも主権者である国民自身なので国民主権も守られたことになる。おかしい感じがするかもしれないが、制度に合うというのはそういうことだ。

逆に自民党改憲案が否決されれば、安法制は違憲なものとして残り、立憲主義は侵されたまま放置される。つまり究極の解釈改憲状態が続く憲法制定権者としての国民の主権も侵されたままということになる。平和主義についても回復されるわけではなく、毀損されたままとなる。

「では安法制を廃棄すればいい。そしたら〔立憲主義／国民主権／平和主義〕のすべてが蘇るじゃないか」

違憲の安法制は廃棄された方がいいが、廃棄されたからといって〔立憲主義／国民主権／平和主義〕の毀損が解消されるかと言うとそうではない。現行憲法を侵す形での「戦力としての自衛隊」「自衛のための交戦権」が解釈改憲で認められたままだからだ。わかりやすく言うなら、(自民党改憲案が否決されたところで) 2014年の集団的自衛権の行使容認の閣議決定前の解釈改憲状態に戻るだけのこと。警察予備隊創設以降この60年余りの間に積み重ねられてきた解釈改憲と9条との間に矛盾はないという欺瞞は解消されはしない。

ならば、どうすれば、〔立憲主義／国民主権／平和主義〕を回復することができるのか。合理的な道筋は、護憲派＝条文護持派が現行9条の本旨(戦力を保持しない、自衛でも戦争はしない)を明確に前面に押し出した上で国民投票で(自民党改憲案に)勝利し、その後、速やかに戦力としての自衛隊の武装解除に着手することだ。だが、その正論に対しては護憲派からも、「自衛でも戦争放棄、自衛隊の武装解除なんてそんな主張では国民の多数の支持を得られない。国民投票に勝てない」という声があがるに違いない。ならば、次善の策として、戦力としての自衛隊を認めつつ、決して国外に出さない具体的な規定を憲法に盛り込むことを条件に、戦力としての自衛隊と自衛戦争(交戦権)を認めることを憲法に明記する。そのための案を作って、自民案、現行9条に対抗する第3案として国民に提案すべきだ。

いわゆる**予備的国民投票**としてなら、この3択の国民投票を実施することが制度的に可能だ。これは法的拘束力のない諮問型国民投票ではあるが、国民の選択が蔑ろにされることはない。それは、2005年のEU憲法条約の是非を問うフランスでの国民投票や今回のイギリスでの国民投票が示している(共に法的拘束力のない諮問型ではあったが、政権は自らの提案を否決されたにも関わらず結果を遵守した)。

※「**予備的国民投票**」について。07年に成立した国民投票法に基づき、国民投票を実施する前に済ませておくべき「3つの宿題」として同法附則が定めたものに、①「18歳選挙権実現のための法整備」②「公務員の政治的行為に関する法整備」③「憲法改正以外の国民投票制度の検討」がある。この③の中に「予備的国民投票」が盛り込まれている。「憲法改正を要する問題」「憲法改正の対象となり得る問題」を法的拘束力のない諮問型国民投票で実施するというもの。詳細は、『**「解釈改憲＝大人の知恵**』という欺瞞』の142頁以降に記載。

◆「**発議させない運動、国民投票をやらせない運動**」は何をもたらすか

これまで述べた通り、9条護憲派が国民投票で多数を制するためには、「分裂を回避するため」という名目で、これまで先送りしてきたいくつもの難しい課題を乗り越えねばならない。だが、彼らが意を決し

てその課題に向かって進もうとしているようには見えない。むしろ、国民投票での決着を避けることに力を注ぐ運動を今後展開するのではないかと危惧している。近いうちに、「改憲の発議をさせない運動、国民投票をやらせない運動」が護憲派の中でスタートする気がする。

それは立憲主義の修復や国民主権の具現化にはつながらない。それは自由と平和をもたらすのではなく、集団的自衛権の行使容認という究極の解釈改憲の固定化と9条下での参戦・交戦という事態を招くだけ。そうなれば[立憲主義／国民主権／平和主義]は完全に壊され、回復不能の最悪の状況が生まれることになる。言論・報道人はそういったことについても、急ぎ議論を開始すべきだ。こうした視点での記事が今まであったらどうか？ 議論設定をしてきたらどうか？ 条文を変える変えないという上っ面のやりとりで終始するのは、言論・報道人、メディアの責任を放棄するものではないか。