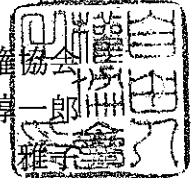


2006年10月30日

自由民主党総裁 安倍晋三殿  
公明党代表 太田昭宏殿  
民主党代表 小沢一郎殿

社団法人 自由人権協会  
代表理事 弘中惇一郎  
同 紙谷 雅子  
同 田中 宏  
同 庭山正一郎



### 憲法改正手続法案に反対する意見書

#### 意見書の趣旨

自由人権協会（JCLU）は、これまでも憲法改正に関する手続き法案について二度にわたり声明を発表しているが、本日あらためて、与党および民主党が国会に提出した憲法改正手続法案に強く反対し、抜本的な修正を求めます。

#### 意見書の理由

自由人権協会は、1947年、日本国憲法施行の年に誕生し、基本的人権の擁護を唯一の目的として活動している社団法人です。

当協会は、今国会で継続審議される与党提出の「日本国憲法の改正手続に関する法律案」（以下、「与党案」といいます。）および民主党提出の「日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案」（「民主党案」といいます。）の両法案の内容について重大な問題があると考えます。

すでに当協会は、2005年4月1日、憲法改正国民運動の表現の自由への規制について「憲法改正国民投票法案に反対する声明(1)－表現の自由の保障の観点から」を発表し、本年6月5日には、現今の政治状況を踏まえれば、現時点で憲法改正手続法案を制定することは現憲法の理念を毀損する改正への道を開く結果を招来する危険性があるとの立場から、「憲法改正手続法案に反対する声明」を発表し、併せて与党案について問題点をあげ抜本的な修正が必要であると指摘しました。本意見書は、前声明においてあげた問題点を中心に、両法案を検討したもので、以下のとおり強く反対します。

## 法案の具体的問題点

### ①国会の発議

国会における慎重な発議のためには、少なくとも国会において、3分の2以上の多数の賛成を1回得た後、総選挙（衆議院選挙）1回をはさみ、再度3分の2以上の賛成を得て、はじめて発議をすべきです。

すなわち、憲法改正案が、国民の間で争点化されないまま発議がなされることは、国の最高法規の投票において避けるべきであり、まず、国会議員の選挙において憲法改正案を争点化し、ここで国民の関心を得ることは不可欠であると考えます。また、選挙において国会議員の構成が変わったことにより、再度3分の2以上の多数を得ることができないような憲法改正案は、そもそもその内容が改正に値しない程度のものであったと評価せざるを得ず、国の最高法規である憲法の安定性を害する可能性があるからです

さらに、発議前に改正原案に対し市民から広く意見を聴取し、その結果を公表することにより、議論の素材を広く国民に提供する制度の創設を求めます。

### ②投票日までの周知期間

両法案は、発議から投票日までの周知期間を60日から180日以内としています。このような短期間の周知期間では、発議された国民投票法案の内容について国民が自発的に議論を交わし、情報を摂取する機会や時間はほとんどないといわざるを得ません。周知期間は、最低1年以上は必要であると考えます。

### ③特定公務員の国民投票運動禁止の撤廃

与党案は、裁判官、検察官、公安委員会の委員、警察官について、国民投票運動を禁止していますが、これらの者の政治的表現の自由も最大限保障されるべきであり、国民投票運動を自由にすべきです。国民投票運動を禁止することは、国民投票の中立公正を確保する目的で行われれば足りると考えられますので、選挙管理委員会の委員や職員など投票に直接かかわる事務に携わる者のみに限定すべきです。

### ④教育者の地位利用の禁止

与党案は、この条項に強い批判があるにもかかわらず維持していますが、教育者による憲法改正案の客観的分析すら、同条項に該当しかねず、解釈が不明確であるばかりか、憲法の保障する学問の自由の精神にも抵触し、削除すべきです。

このままでは、たとえば、教育者が肩書付きで新聞に投書または雑誌に論文

を投稿しただけで、「教育上の地位を利用」したとされかねず、萎縮効果をもたらすことが大いに懸念されます。また、教育者の範囲が不明確であるばかりか、公務員と教育者の地位利用がどのように違うのかも不明で、地位利用を禁止することが教育者の表現の自由を規制する点に鑑みると、規制基準として厳格性を欠いていると言わざるを得ません。

#### ⑤メディア報道・一般商業広告

両法案は、投票運動中のメディア報道についての規定はおかないものの、投票前1週間のテレビ・ラジオへの広告出稿を禁止する規定を設けています。この規定は資金量の多寡などを理由とした情報量の不平等を廃し、公正な運動を担保するための規制と考えられますが、こうした規制が所期の目的を達成する担保は何らない一方で、憲法改正という政治的言論のきわめて重大なテーマにつき、意見広告の自由を規制する結果を生むことになり、表現の自由の立場からむしろ重大な問題をはらんでいます。

しかも、放送にのみ限定すること、禁止期間を1週間にすることについて合理的理由は一切見あたりません。したがって、この種の禁止規定は削除し、広告も含めメディアの報道については完全な自由を保障することを求めます。

#### ⑥政党への媒体広告枠の提供

両法案は、政党の表現の自由に特別の地位を与えています。すなわち、投票運動期間中において政党は、通常政治活動としてのPR、政党として媒体に出稿する一般商業広告、さらに広報協議会を通じて行う無料の法定広告といった、三つの方法によって意見表明が可能になっています。

政党に、一般市民に比して一定の発言機会を保障する場合であっても、それは限定的であるべきで、たとえば政党が各種メディアへ出稿する広告の広告料金の全部又は一部を公費負担することで十分であると考えます（広報協議会を通じての広報に関しては別項で触れる）。

一方、一般市民が意見広告をメディアに掲載する場合、正規料金よりも廉価な価格や優遇された条件で掲載することが、法案では利得罪に抵触する可能性があります。しかし、一般市民の広告出稿が政党のそれと比べ厳しい規制を受け、不平等に取り扱われることは容認できません。したがって、もし買収罪関連条項を残置する場合には、明文で適用を除外するか、外国の例にみられるように政党同様に特定の団体・機関に対しては全部又は一部の広告料金を助成する制度などが考えられるべきでしょう。

#### ⑦周知・広報のあり方

両法案は、憲法改正案の広報の事務を憲法改正広報協議会（民主党案は国民投票広報協議会）に任せるとし、協議会の委員の構成を、各会派の所属議員数の比率により各会派に割り当てるものとしています。

この協議会の構成は、政党および政党所属の議員が広報や広告の内容について責任を負うこととなりますが、憲法改正案の賛否の趣旨を議員の理解のみに委ねることになりかねません。つまり国民投票で問われるのは、政党の意思ということになりかねません。その意味するところは、すでに上記⑥で述べたとおり、政党の意見表明機会のみを重層的に保障する結果を生むこととなります。

また、会派の議員数を配分の基準とすることは、すでに3分の2以上の多数を得て発議される以上、改正案に反対の委員数は当然少なく配分されることとなります。反対の表決を行った議員の所属する会派の所属議員数によっては、協議会の委員が極端に少なくなる可能性もあります。このような委員の構成による協議会の広報は、憲法改正案に賛成の意見を優遇することとなり、国民の公平な評価を受ける前提を欠くこととなります。したがって、現行法案の定める協議会の設置には強く反対します。

ただし、法案及び審議内容などにつき、何らかの「公報」が必要であることはいうまでもありません。この点についてはスイスやオーストリアなど諸外国の例にもあるように、独立した行政（もしくは国家）機関が、官報類似の方法やウェブ等を活用し、行うことが望ましいと考えます。その組織は、公職選挙法における中央選挙管理委員会を参考にして、できるだけ改正案の趣旨を客観的に表現することを可能にする人的な構成をとるべきです。どうしても議員をメンバーに入れる必要がある場合には、国会議員以外のメンバーを過半数としたうえで、改正案の賛否意見が平等に反映されるように議員構成に工夫をこらすべきです。

#### ⑧最低投票率

両法案は、最低投票率についての規定を置いていません。しかし、投票率が低い場合は、あまりに少数の賛成で憲法が改正される可能性もあり、国の基本法の改正において看過できない問題です。

選挙においては、たとえ投票率が低い場合でも誰か代表を選ばなければ政治の空白を生むことになり問題が生じますが、憲法改正に最低投票率を導入し、改正案を否定しても何ら政治の空白を生むわけではありません。むしろ、投票率が低いこと自体国民の関心が低い、すなわち国民にとってそれは重要な政治課題ではないという評価がなされるべきです。投票率が低い場合に賛成の投票が過半数を超えたとしても、それでは改正の正当性は疑わしいといわざるを得ません。たとえば、投票率が30%の場合、有権者の15%の賛成で改正がな

されてしまうこととなります。

したがって、憲法改正の正当性を確保するためには、少なくとも有権者の3分の1以上が賛成をしていることが必要と考えます。そこで、最低投票率は、その2倍である有権者の3分の2以上とすべきです。

#### ⑨投票方式

両法案はいずれも、国民投票に係る憲法改正案ごとに1人に1票を付与し、憲法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うこととしています。

しかし、「内容において関連する事項」の範囲が不明確です。投票方式は、項目ごとに投票する個別投票を原則とすべきです。そして、一括で投票しなければ憲法の条項同士が相互に矛盾し、解釈において整合性を欠いてしまうということが一見明らかな場合に限り、例外的に整合性を欠くと考えられる条項を一括で発議することができるべきです。

#### ⑩過半数の賛成

与党案は、改正に必要とされる「過半数の賛成」について、「有効投票の総数の2分の1」としています。しかし、憲法改正について賛否を明らかにできず迷っている者が投じた白票も、憲法改正についての意見の表明をしていることは明らかですから、これらも投票数に数えるべきです。

#### ⑪買収罪

与党案は、組織による多数の投票人に対する買収や利害誘導等を禁止し、違反について3年以下の懲役若しくは禁錮または50万円以下の罰則を設けています。

しかし、憲法改正国民運動において、買収や利益誘導等を罰則付きで禁止する必要性があるとは思われず、他方で国民運動へ与える萎縮効果は大きいと思われるので、買収罪等の設置は反対です。また、「財産上の利益」の解釈如何によっては、運動支援のために芸能人が低額でコンサートをすることも買収罪の対象になりかねません。

#### ⑫投票の効力に関する訴訟

両法案は、国民投票が無効となる投票の効力に関する訴訟については、国民投票の管理執行機関による違反、多数の投票人が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、賛成投票数または投票総数の確定を誤り投票結果に異動を及ぼすおそれがあるとき、といった手続的な無効事由に限定していま

す。

しかし、従前の国会における審議において、与野党をとおして、憲法改正の限界を超えた改正は許されないという見解で一致しており、かかる見解は極めて正当であることは疑いのないところであるので、改正限界を超えた法案かどうかという内容についても司法審査の対象にすべきです。具体的には、国会の発議があった段階で、その発議の内容が憲法改正の限界を超えている場合には、訴訟提起を可能とすべきです。

司法権は、一般的に具体的争訟性を前提としているとの見解が有力ですが、個別立法で司法に抽象的審査権を委ねることは許されます。また、この訴訟制度を実務に耐えられる制度にするためには、管轄を最高裁判所に限定するとか、原告適格者を国会議員に限定するなどの方法を視野に入れて工夫をこらすべきです。

また、提訴があった場合に、改正の効力の発生時期が不明ですので、裁判所の最終判断がなされるまで改正効果の発生を停止する制度の創設も考えられるところです。

### ⑬憲法審査会

両法案は、日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制について広範かつ総合的に調査を行い、憲法改正原案、日本国憲法の改正手続に係る法律案を審査するため、各議院に常設の憲法審査会を設けるとしています。

まず、憲法審査会を常設の機関として設置する目的が不明です。現在でも、必要な場合には、憲法調査会を設置して議論することが可能であり、これで足りるものと考えます。憲法改正について、議論する必要性が乏しいときにおいても、国会議員が常に、一般の法令作りを検討するように、憲法について調査を行い、改正原案を審査する制度を創ることは、国会議員の憲法尊重擁護義務に照らしても不穏当です。また、日本国憲法に密接に関連する基本法制とは、どのようなものを意味するかも不明です。

以上、両法案は、その内容において上記の重大な問題点を抱えており、強く反対を表明します。

以 上