

自由民主党総裁 小泉純一郎殿
公明党代表 神埼武法殿

2005年4月1日

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－

声明の趣旨

自由人権協会（JCLU）は、日本国憲法改正国民投票法案を検討し直すことを求めます。

声明の理由

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

憲法改正作業の一環としてこのたび、国会が憲法改正を発議するための国会法の一部を改正する法律案、及び国民投票実施のための手順や方法を定める日本国憲法改正国民投票法案（以下、「国民投票法案」といいます。）が、早ければ今通常国会にも提出されるとの報道がなされています。

昨年12月3日に開催された与党協議会実務者会議では、法案の骨子について合意がなされました。法案には、看過できない問題点が多数ありますが、本声明は、そのうち、特に言論・表現の自由の観点から国民投票運動に関する規制を取り上げて反対するものです。

表現の自由は、市民の間の自由な議論を可能とする意味で、民主主義の根幹を支える重要な権利です。ところが、国民投票法案は、表現の自由に広範な制限を加えています。

そもそも憲法改正という国の最高法規を変更し国のあり方を決定していくことは、国民の最大の関心事であり、国民投票運動の規制は最小限にとどめ、異なる意見を交換し自由な議論ができるようにすべきです。それによっではじめて国民の間で憲法改正に関する議論が真につくされたこととなります。国民投票運動の規制が認められるようなことがあれば、私たちは、憲法改正が発議された後、数ヶ月の間じっと沈黙を保ったまま、知りたいさまざまな意見を聞くこともできず、国民投票の日を迎えることになりかねません。

国民投票運動の規制に関し、具体的には以下のような問題があります。

まず、国民投票法案69条及び71条は、報道・評論の自由に厳しい条件を付しています。政治的選択のための表現の自由はできる限り広く保障することが民主主義社会のルールであり、特に憲法という国の最高法規の改正については、従来にもまして表現の自由が厚く保障されるべきです。

また、国民投票法案68条は、世論調査の実施をほぼ全面的に禁止する意図がみえます。以前、公職選挙法の改正案に、選挙予測報道の禁止が盛り込まれ、大きな社会的批判のなかで成立に至らなかったことは記憶に新しいところです。

さらに、国民投票法案70条が意見広告等の掲載をも認めないことは問題です。これによって、運動期間中に市民自らが広く考えを社会に呼びかけるための重要な手段が、全面的に奪われかねません。

外国人の国民投票運動を国民投票法案66条が全面的に禁止していることも大きな問題をはらんでいます。外国人は、憲法の保障する権利や義務について影響を受ける地位にあります。在日韓国・朝鮮人ほか在留外国人は憲法改正について一切口をつむがなければならぬし、例えば彼ら彼女らが街頭での募金活動で市民の投票関連の活動に何気なく寄附しただけで、その団体も罰則を受けることになり、投票行動に対する表現活動を大きく阻害することになります。これは、外国人の表現の自由をほぼ全面的に奪うことに他なりません。国民にとっても、日本という国が多民族とどのように共生をするかを議論するためにも、彼ら彼女らの意見を聞くことは必須です。

最後に、これらの国民投票運動の違反には、72条以下で広範に罰則が設けられています。表現行為に対する刑罰は、表現行為に萎縮的效果を及ぼすものであり、原則として、規定されるべきではありません。

国民投票法案のこれらの規制の多くは、公職選挙法の類似の規定にならったも

のようですが、両者は自ずと性質を異にする問題であり、公職選挙法類似の規定をそのまま国民投票法案に安易に持ち込むことは許されません。

選挙では、選挙運動の主体はあくまで候補者又は政党であり、選挙の公正を確保するためには選挙運動に対しある程度の規制が必要となります。また、選挙では、異なる意見を有する複数の候補者又は政党の中から、国民は自分と同一または類似の意見を表明している者を代表として選択することができます。

一方、憲法改正では、国民投票運動の主体は、憲法改正権者である国民のほうです。また、国会で発議されるのは一つの成案にすぎず、それについての異なる意見は表明されないため、国民投票運動の主体である国民の側から積極的に異なる意見を表明していかなければなりません。国民が、国民投票において、国会の発議した成案について賛成又は反対という形でしかその意見を表明できない以上、国民投票に至るまでの過程においては、様々な意見の交換がなされるべきです。

上記のとおり、国民投票法案は、憲法改正の是非を判断するための情報の流通を遮断し、市民の間の自由な意見交換を規制するものにほかなりません。私たち自由人権協会は国民投票法案を検討し直すことを求めます。

なお、別紙は、国民投票運動に関する規制から生じうる問題点をまとめて整理したものです。国民投票法案に関する他の問題点についても、当協会は、別途声明を近く発表する予定です。

以上

(別紙)

国民投票運動に関する規制から生じうる問題点をまとめて整理したものが本別紙です。なお、ここでは、表現の自由の観点以外からの問題点についても触れています。

第13章 国民投票運動に関する規則 【抜粋】

(特定公務員等の国民投票運動の禁止)

第63条

次に掲げる者は、在職中、国民投票に関し憲法改正に対し賛成又は反対の投票をさせる目的をもってする運動（以下「国民投票運動」という。）をすることができない。

- 1 中央選挙管理会の委員及び中央選挙管理会の庶務に従事する総務省の職員並びに選挙管理委員会の委員及び職員
- 2 裁判官
- 3 検察官
- 4 会計検査官
- 5 公安委員会の委員
- 6 警察官
- 7 収税官吏及び徴税の吏員

国民投票運動を、「国民投票に関し憲法改正に対し賛成又は反対の投票をさせる目的をもってする運動」と定義していますが、この定義があいまいであり、いかなる行為が国民投票運動に該当するか明らかではありません。

国民投票運動を禁止する公務員の範囲が広範すぎます。2号以下の公務員については、勤務時間外であるならば、国民投票運動を行うことは何ら問題がないはずで

本条に違反すると、91条1項により、6月以下の禁固又は30万円以下の罰金に処せられますが、罰則の存在は疑問です。

(公務員等の地位利用による国民投票運動の禁止)

第64条

次に掲げる者は、その地位を利用して国民投票運動をすることができない。

- 1 国若しくは地方公共団体の公務員又は特定独立行政法人・・・の役員若しくは職員
- 2 公団等の役職員等

国民投票運動を禁止する公務員、特定独立行政法人および公団等の役職員の範

困が広範すぎます。勤務時間外であるならば、国民投票運動を行うことは何ら問題がないはずで

す。本条に違反すると、91条2項により、2年以下の禁固又は30万円以下の罰金に処せられますが、罰則の存在は疑問です。

(教育者の地位利用による国民投票運動の禁止)

第65条

教育者(学校教育法(昭和22年法律第26号)に規定する学校の長及び教員をいう。)は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位を利用して国民投票運動をすることができない。

教育者が、授業において、憲法改正に関し学問的な意見を述べる場合に、国民投票運動に該当するおそれがあります。学問の自由の侵害にもなりかねません。

たとえば、教育者が、肩書き付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」したとされかねません。

本条に違反すると、91条3項により、1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処せられることとなります。表現行為に罰則をもつてのぞむことは、表現行為に萎縮的効果を及ぼすもので許されません。

(外国人の国民投票運動の禁止等)

第66条

外国人は、国民投票運動をすることができない。

2 外国人又はその主たる構成員が外国人若しくは外国法人である団体その他の組織(以下この条において「外国人等」という。)は、国民投票運動に関し、寄附(金銭、物品その他の財産上の利益の供与又は交付及びその供与又は交付の約束で、党費又は会費その他債務の履行としてされるもの以外のものをいう。以下同じ。)をしてはならない。

3 何人も、国民投票運動に関し、外国人等に対し、寄附を要求し、又はその周旋若しくは勧誘をしてはならない。

4 何人も、国民投票運動に関し、外国人等から寄附を受けてはならない。

外国人は、憲法第3章の規定する国民の権利及び義務に関し、その保障を受けるか否かについて重大な利害を有するにもかかわらず、国民投票運動を一切禁止されており、外国人が憲法改正に関する意見を述べることが全面的に禁止されかねません。

また、日本で生活する外国人が増え、20組に1組は外国人との結婚である状況のなか、外国人とどのように共生していくのかは、私たちの重大な関心事のは

ずです。私たちが、外国人から憲法改正についての意見を聞くこと自体もできなくなりそうです。

外国人の寄附は、表現活動のひとつです。これを全面的に禁止することにより、街頭募金で、外国人と知らずに寄附を受けた場合、本条に該当することになるため、資金が豊かでない団体などの国民投票に関する運動を妨げることになります。

NGO や NPO には、外国人を会員とする団体が多く存在しますが、これらの団体が憲法改正の国民投票について運動をした場合、外国人会員から寄附を受けることさえできなくなります。

なお、66条1項に違反した場合、91条3項で1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に、66条2項又は3項に違反した場合、91条4項で3年以下の禁錮又は50万円以下の罰金に、それぞれ処せられるとの罰則規定の存在は疑問です。

(予想投票の公表の禁止)

第68条

何人も、国民投票に関し、その結果を予想する投票の経過又は結果を公表してはならない。

国民投票の結果を予想する投票の経過や結果の公表を禁止することは、世論調査を実施しながらも、その調査の結果の公表を禁止することになります。国民投票の予測報道を禁止することにもなり、表現の自由への広範な規制となります。

なお、68条に違反した場合、92条により、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処せられます。表現行為に罰則をもつてのぞむことは、表現行為に萎縮的効果を及ぼすもので許されません。

(新聞紙又は雑誌の虚偽報道等の禁止)

第69条

新聞紙（これに類する通信類を含む。以下同じ。）又は雑誌は、国民投票に関する報道及び評論において、虚偽の事項を記載し、又は事実をゆがめて記載する等表現の自由を濫用して国民投票の公正を害してはならない。

なにが「虚偽の事項」であり、なにが「事実をゆがめて記載する」ことに該当するかは、明らかではなく、表現の自由に対する広範な規制となります。

たとえば、新聞が、社説やその他の論稿で憲法改正について評論することさえ、虚偽報道として禁止されかねません。

「虚偽の事項」「事実をゆがめて記載する」などが明らかでない以上、権力を

発動する側が、反対する勢力を抑える目的で、意図的恣意的な規制を発動する危険性があります。政治的選択については、いかなる立場の者にも、できる限りの表現行為が保障されなければなりません。

なお、69条に違反し、国民投票の公正を害した場合、85条1号において、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処せられます。表現行為に罰則をもつてのぞむことは、表現行為に萎縮的效果を及ぼすもので許されません。

(新聞紙又は雑誌の不法利用等の制限)

第70条

何人も、国民投票の結果に影響を及ぼす目的をもって新聞紙又は雑誌の編集その他経営を担当する者に対し、財産上の利益を供与し、又はその供与の申込み若しくは約束をして、当該新聞紙又は雑誌に国民投票に関する報道及び評論を掲載させることができない。

2 新聞紙又は雑誌の編集その他経営を担当する者は、前項の供与を受け、若しくは要求し、又は同項の申込みを承諾して、当該新聞紙又は雑誌に国民投票に関する報道及び評論を掲載することができない。

3 何人も、国民投票の結果に影響を及ぼす目的をもって新聞紙又は雑誌に対する編集その他経営上の特殊の地位を利用して、当該新聞紙又は雑誌に国民投票に関する報道及び評論を掲載し、又は掲載させることができない。

1項は、憲法改正について意見を述べるための意見広告を全面的に禁止するものです。市民が広く社会に意見を投げかける重要な手段が奪われます。

2項は、たとえば、意見広告の掲載料金を正規の広告料金より割り引いてもらうなどした場合、「財産上の利益」の供与となりかねません。

3項は、「国民投票の結果を及ぼす目的」が明らかではなく、新聞紙又は雑誌の編集者などが、国民投票に関する報道・評論を掲載しただけで、この条項に違反することになりかねません。

なお、70条1項又は2項に違反した場合、73条により、5年以下の懲役又は禁錮に処せられます。70条3項に違反した場合、85条2号により、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処せられます。表現行為に罰則をもつてのぞむことは、表現行為に萎縮的效果を及ぼすもので許されません。

(放送事業者の虚偽報道等の禁止)

第71条

日本放送協会又は一般放送事業者は、国民投票に関する報道及び評論において虚偽の事項を放送し、又は事実をゆがめて放送する等表現の自由を濫用して国民投票の公正を害してはならない。

「虚偽の事項」、「事実をゆがめて放送する」の規定の意味が不明確であり、放送事業者の報道に関する広範な規制となりかねません。政治的公正を求めることは放送上の規定があるにせよ、憲法という最高法規に関する報道については、従来にもまして表現の自由が保障されるべきです。政治的選択のための表現の自由をできる限り保障することは民主主義社会のルールです。

なお、71条に違反し、国民投票の公正を害した場合、86条により、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金の対象となります。表現行為に罰則をもつてのぞむことは表現行為に萎縮的効果を及ぼすもので許されません。

第14章 罰則

(新聞紙又は雑誌の不法利用罪)

第73条

第70条第1項又は第2項の規定に違反した者は、5年以下の懲役又は禁錮に処する。

(新聞紙又は雑誌が国民投票の公正を害する罪)

第85条

次の各号のいずれかに該当する者は、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処する。

- 1 第69条の規定に違反して新聞紙又は雑誌が国民投票の公正を害したときは、その新聞紙若しくは雑誌の編集を実際に担当した者又はその新聞紙若しくは雑誌の経営を担当した者
- 2 第70条第3項の規定に違反して国民投票に関する報道又は評論を掲載し、又は掲載させた者

(放送事業者が国民投票の公正を害する罪)

第86条

第71条の規定に違反して日本放送協会又は一般放送事業者が国民投票の公正を害したときは、その放送をし、又は編集をした者は、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処する。

(国民投票運動の規制違反)

第91条

- 第63条の規定に違反して国民投票運動をした者は、6月以下の禁固又は30万円以下の罰金に処する。
- 2 第64条の規定に違反して国民投票運動をした者は、2年以下の禁固又は30万円以下の罰金に処する。
- 3 第65条、第66条第1項又は第67条の規定に違反して国民投票運動をした者は、1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処する。
- 4 第66条第2項の規定に違反して寄附をし、同条第3項の規定に違反して寄附を要求し、若しくはその周旋若しくは勧誘をし、又は同条第4項の規定に違反して寄附を受けた者(会社その他の法人又は団体にあつては、その役職員又は構成員として当該違反行為をした者)は、3年以下の禁錮又は50万円以下の罰金に処する。
- 5 前項の場合において收受し、又は交付を受けた財産上の利益は、没収する。その全部又は一部を没収することができないときは、その価額を追徴する。

(予想投票の公表の禁止違反)

第92条

第68条の規定に違反して予想投票の経過又は結果を公表した者は、2年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処する。ただし、新聞紙又は雑誌にあつてはその編集を実際に担当した者又はその新聞紙若しくは雑誌の経営を担当した者を、放送にあつてはその編集をした者又は放送をさせた者を罰する。