

提 案 理 由

はじめに

日本国憲法の改正手続に関し、自民・公明の与党は2006年5月26日、「日本国憲法の改正手続に関する法律案」(与党原案)を、また、民主党も同日「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」(民主党原案)を、それぞれ衆議院に提出し、現在継続審議となっている。そして与党及び民主党は国会審議をふまえて、同年12月14日に与党原案及び民主党原案のそれぞれの修正要綱案(与党修正案及び民主党修正案)を公表し、さらに安倍首相は本年1月の通常国会の冒頭における施政方針演説で、国民投票法案の今国会での成立をめざす考えを示した。

憲法は国家権力を制限して国民の人権保障を図るためのものであり、このような立憲主義の理念にもとづいて日本国憲法は国民主権・基本的人権の保障・恒久平和主義等の基本原理を定めている。

日本弁護士連合会は、2005年11月鳥取市で開催された第48回人権擁護大会において、「立憲主義の堅持と日本国憲法の基本原理の尊重を求める宣言」を採択しこの原理を確認したところである。

憲法改正手続における国民投票は、主権者である国民の意思を最終的に示すものであるから、国民投票手続においては、なによりも国民自身が自由な意思を形成し、判断できるような十分な情報が適正・公平に提供されなければならない。また、不当な干渉がない中で広く活発に意見交換がなされることはもとより、情報の周知のための時間を十分にとることが求められる。加えて国民の意思が正確に反映される制度設計がなされねばならない。

しかるに、与党案及び民主党案には、前記日本国憲法の基本原理に照らして、以下のとおり重大な問題点がある。

1 最低投票率と過半数について

そもそも憲法改正とは国の最高法規の現状変更行為であるから、この改正の是非の決定権者たる国民の、これを是として現状を変更する旨の意思表示は、明白かつ積極的なものでなければならないと考えるべきであり、硬性憲法を定める憲法の趣旨にもより合致するというべきである。

ちなみに、イギリスの国民投票においては、総投票数の過半数でかつ全投票権者の40%以上の賛成を必要とする40%ルールのような絶対得票率が採用されている。またデンマークでも40%以上、ペルーでは30%以上、ウガンダでは過半数以上という絶対得票率が採用されている。

従って、投票権者のきわめて少ない賛成で憲法改正が行われるという事態を回避するためには、最低投票率の定めと絶対得票率の定めを併用する方法が望ましいが、併用しない場合でも少なくとも最低投票率の定めは必要である。しかるに、両法案ともに最低投票率の定めをおいておらず、問題点が解消されていない。

また、憲法96条の「その過半数の賛成」の意味は、主権者たる国民の意思を尊重する憲法の趣旨に立脚するならば、改正に明白かつ積極的に賛成する者が、改正の是非・当否について「投票したすべての者の2分の1を超えること」を意味すると解す

るべきである。

従って、白票や無効票を投じた者は、憲法改正に賛成の意思を表示した者でないことは明らかであるから、改正に賛成しなかったものとして数えられるべきである。

また、もし白票や無効票が多い場合には、ごく少数の賛成によって憲法改正が実現されることになり、この点からも、賛成投票数が有効投票数の2分の1を超えたか否かではなく、少なくとも賛成投票数が投票総数の2分の1を超えたか否かにより決められるべきである。

この点についての与党原案は「有効投票の2分の1」を超えた場合としていたが、修正案において「投票総数の2分の1」を超えた場合と修正した。しかし、ここで言う「投票総数」とは「憲法改正案に対する賛成の投票の数及び反対の投票の数を合計した数」をいうのであるから、実質的には「有効投票数」であって、単に言葉を言い換えたに過ぎず、前記に指摘した問題点は解消されていない。

2 マスコミの利用について

国民が自由な意思を形成し判断できるようにするには、十分な情報が適正かつ公平に提供されなければならない。そのためには賛成意見も反対意見も対等に扱われなければならないし、広報による国民投票運動において資金力の多寡により実質的に不平等を生ずることがないように配慮されなければならない。

賛成意見、反対意見の広報においては、メディアを利用した広報、とりわけテレビ、ラジオ、新聞を利用した広報が重要である。

この点について与党修正案及び民主党修正案は、政党及びその指名する団体（政党等）にテレビ・ラジオの無料放送を認め、賛成及び反対の政党等に同一の時間数及び同一の時間帯を提供し、新聞については賛成及び反対の政党等に同一の寸法及び回数 of 無料広告を認め、放送及び新聞についてそれぞれ同等の利便を提供することとした。

しかし、それ以外の団体については無料放送、無料広告の定めはない。また与党修正案においては投票日直前7日間の広告放送（新聞広告は除く）の禁止規定が置かれているだけで、それ以外の期間中の個人又は団体による有料の広告放送についてはなんら規制する規定がない。テレビ・ラジオによる大量のCM広告が世論に与える影響力は大きいところ、これを利用できるのは資金力のある個人又は団体に限定されるから、これを自由にすると著しい情報格差を生じ、公正な世論形成の障害となることが危惧される。

また民主党修正案は、同様の広告放送禁止規定につき、7日案、14日案、全期間案が検討されているが、与党案と同様、一定の公的ルールを設け著しい情報格差を生じない配慮がなされていない。

なお、両修正案は「国民投票広報協議会」を設置し、この協議会に憲法改正案の広報に関する事務を行わせるものとしているが、その構成については、各会派の所属議員数を踏まえて各会派に員数を割り当てるとしている。

しかし、公正な情報を国民に的確に提供するという広報協議会の役割からすると、その構成員は賛否の意見が平等に反映されるよう配慮すべきであり、有識者等十分な数の外部委員の選任も検討されるべきである。

3 発議後投票までの期間について

憲法改正は孫子の世代を含む国のあり方を左右する重大問題であるから、主権者たる国民の意見交換と運動が十分なされるに足る、また一人ひとりの国民が熟慮するに足る期間が設けられなければならない。

資金力のない一般の国民が現実に可能な運動は、個人やグループで集会を開いたり、ビラを配布したりして意見表明をすることである。ところが、大勢が集まる集会を開こうとすれば、会場の確保だけでも数ヵ月先の予約が必要であろう。公共施設を使用して集会を行う場合には、その準備に半年かかる場合もあろう。とうてい数ヵ月では足りない。

また、日々の生活に追われて生活している一般国民にとっては、憲法改正という二代、三代に及ぶ国の将来を左右する問題を熟慮するに足る十分な時間が必要である。仮に自民党が2005年11月に発表した「新憲法草案」のように現行憲法の基本原理の変更を含む全面的な改正案が発議された場合を想定すると、一般国民に数ヵ月程度でその是非を判断させることは著しく不相当である。

発議後60日以降180日以内と規定した両法案は、運動期間としても熟慮期間としてもあまりに短く、当然に見直されねばならない。

4 投票方式及び発議方式について

与党案及び民主党案は、いずれも「憲法改正原案の発議に当たっては、内容において関連する事項ごとに区分して行うものとする」、投票は「憲法改正案ごとに、一人一票に限る」としている。この点は修正案においても変わっていない。「内容において関連する事項」の括り方次第では改正案全体が「内容において関連する事項」とであるとされることもありえることから、たとえば前記「新憲法草案」に賛成するか否かという形での一括投票の余地を残している。

しかし、一括投票か個別投票かという問題は、改正案の発議者・提案者にとどまる国会側の判断に全面的に委ねられてはならないことであり、主権者たる国民が改憲案について自らの賛否の意思を正確に表示できることが客観的に保障される方法でなければならない。そのためには、条文ごと（場合によっては項目ごと）に投票する個別投票を原則とすることを明記すべきである。複数条項を一括して投票することは、これらを一括して投票しなければ条項同士が相矛盾し整合性を欠くことが明らかであるような場合に限定されなければならない。この点において両法案ともに問題がある。

5 公務員・教育者に対する運動規制について

与党修正案、民主党修正案はともに、公務員と教育者については、「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ようとするような影響力（教育者にあつては、学校の児童、生徒及び学生に対する影響力）又は便益を利用して国民投票運動をすること」を禁止する規定を設けている。

そもそも国民投票は、憲法改正という重大問題について主権者である国民の意思を示す制度であつて、民主政治の根幹をなすものであるから、そのための意見交換その他の投票運動については最大限の保障がなされなければならない。

しかるに、この規定は公務員などの中立性を理由とする公職選挙法の規定をそのまま引き移したものである。しかし、特定の候補者の当選をめざす選挙と違い、公務員や教育者が一国民として、憲法の人権保障規定や平和条項について自分の考えを表現

することは何ら職務の中立性を害するものではない。

与党原案にあった罰則規定は修正案において削除されたものの、違反に対する行政処分の余地が残されているところ、「影響力の利用」と言い、「便益の利用」と言い、何が影響力の利用であり、何が便益の利用であるかは曖昧模糊としており、その結果歯止めのない拡大解釈が可能であるところから、国民投票運動を行おうとする公務員や教育者に著しい萎縮効果をもたらすことは明らかである。

かくては公務員や教育者の国民投票運動を全面的に禁止するに等しいことになりかねないのであって、国民投票制度の趣旨を著しく損なうものと言わざるを得ない。

6 結論

以上のとおり、現在の与党案および民主党案とも看過しがたい問題があり、その修正協議の状況を踏まえても、当会は、両案に反対せざるを得ない。

よって、国会においては、憲法改正にかかる国民投票法案の審議にあたっては、今国会の成立にこだわらず、国民的論議を十分尽くすよう求める次第である。

以上