

改憲手続法「改正」についての見解

自 由 法 曹 団

改憲手続法（国民投票法）「改正」についての検討・協議が続き、自民・公明両党による臨時国会への「改正」法案の提出もとり沙汰されている。

全国2000名余の弁護士で構成する自由法曹団は、改憲手続法案に反対してイタリア訪問調査や意見書の発表などを行い、強行ののちも凍結・廃止を求める意見書等を発表し続けてきた（自由法曹団HP参照 <http://www.jlaf.jp/menu/kenpou-meibun.html>）。

こうした活動を踏まえて、進められつつある「改正」についての見解を表明する。

1 改憲手続法案提出からの7年

(1) 法案提出から強行まで

2006年5月、改憲手続法与党案（自民・公明案）と民主党案が提出された。最初から80%は一致した法案であり、「3党合意による明文改憲案発議の予行演習として、3党共同修正で成立させる」とのもくろみをもった提出であった。

この「3党共同修正」は、安倍晋三首相（当時）による「戦後レジーム脱却」の絶叫と、「9条改憲」に反対する広範な国民世論によって頓挫した。法案に組み込まれた「改憲に誘導するカラクリ」にも院内外での厳しい批判が続き、2007年5月に強行採決された改憲手続法には、3つの附則と18の附帯決議が突きつけられた。

このとき、「戦後レジーム脱却」路線に反対して憲法を守ろうとした声は、新自由主義路線のもとで顕在化してきた格差社会・窮乏化社会への批判の声と結びつき、政治の方向を大きく突き動かした。2007年8月の参議院選挙で惨敗を喫した安倍首相は「政権投げ出し」によって退陣し、2009年7月には民主党政権への政権交代が実現した。

改憲手続法とは、海外派兵・明文改憲と新自由主義的構造改革に狂奔した第一次安倍政権が、国民から断罪される過程で生み出した「鬼子」にほかならない。

(2) 欠陥法としての施行と凍結

改憲手続法は、投票の主体も対象も確定せず、国民投票に向けた運動も違反事項も明確にならない異様な姿で成立した。「未完成の欠陥法」以外のなにものでもない。

この欠陥を「治癒」するために、国民投票法部分の施行は3年間凍結され、国会には「法制上の整備」を含む措置や検討を行うことが義務づけられていた。しかし、2010年5月の施行までの3年間、そうした検討はまったく行われず、「法制上の措置」はなにひとつ行われなかった。国会は、自らに課した法律上の義務に真っ向から違反したのである。

その結果、改憲手続法は、「起動できない欠陥法のままかたちだけ施行」という事態を迎えることになった。

だが、この事態はだれからも非難されなかった。与党民主党は検討を行おうとせず、「9条改憲」を叫んで惨敗した自民党も凍結状態を非難しようとしなかった。そして、「国会の怠慢」や「国民投票法の早期起動」を求める声は、国民のどこからも起こらなかった。

国民は、改憲手続法を起動させ、明文改憲を実現することなど要求していないのである。

(3) 改憲手続法再び・・・

2012年12月の総選挙で政権党民主党が惨敗して再度の政権交代が起こり、あのとき政権を投げ出した安倍首相が、再び政権を担当することになった。凍結状態の改憲手続法が動き出そうとしているのは、「明文改憲」を掲げる安部首相の「執念の所産」とも言えるだろう。

だが、自民党圧勝は小選挙区制による民意の歪曲が極端に現れたものであって、決して自民党に対する信任を意味していない。また、自民党は、明文改憲を掲げて総選挙にのぞんだものではなく、明文改憲路線が支持されたわけでも決していない。「9条改憲」であれ、「96条改憲」であれ、国民の支持は得られていないのである。

こうしたもとの、改憲手続法を「改正」して凍結を解除することは、国民的批判によって頓挫した「明文改憲へのルール」を敷き直すことを意味している。「9条改憲の道具」として登場した改憲手続法は本質的な欠陥をはらんでおり、どのように「改正」しようと治癒することはない。

自由法曹団はまずもって、本質的な欠陥をはらむ改憲手続法の廃止を強く要求する。

次に、もし改憲手続法の「改正」をはかろうとするなら、制定過程で突きつけられた課題、すなわち附則や附帯決議が求める課題を正面から受け止めるものでなければならず、仮にも逆行や後退を生み出すものであってはならない。

こうした見地から、あらためて附則と附帯決議が突きつけたものを検証する。

2 附則と附帯決議が突きつけたもの

(1) 3つの附則

成立した改憲手続法には、「法制上の措置」等を求める3つの附則が挿入された。

a 選挙年齢・成年年齢見直しの「法制上の措置」(附則3条)

改憲国民投票の投票権を18歳以上としたことに対応し、施行までに公職選挙法の選挙年齢や民法等の成年年齢を18歳以上とすることを要求するもの。若者の政治参加の要求を背景にした民主党案の投票年齢18歳を、与党修正案が受け入れたことに伴って挿入されたものである。

改憲手続法の起動には、選挙年齢・成年年齢についての国民的な論議と法改正が不可欠であることを、国会が確認したことを意味している。

b 公務員の国民投票運動自由化の「法制上の措置」(附則11条)

改憲国民投票が国民の意見を最大限反映すべきこと、国民投票運動を禁止する「特定公

務員」を選管委員・職員などに限定したことに対応し、施行までに公務員の国民投票運動の自由を明記することを求めたもの。国会審議では、与党案（修正案）の提案者が、「改憲国民投票の重要性」から、特別公務員を含む公務員の国民投票運動の自由を保障すべきことを繰り返し答弁し、それを前提に法案が成立した。

堀越事件最高裁判決（12年12月7日）を受けて、公務員の政治活動禁止は全廃されるべきである。そのことをひとまずおいても、改憲手続法を起動させるには、少なくとも、特別公務員を含む広範な公務員の国民投票運動の自由が法律上明記されねばならない。

c 憲法にかかわる重要問題についての国民投票についての検討（附則12条）

「憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題」についての国民投票制度について、施行後すみやかに「検討を加え、必要な措置を講じる」とするもの。民主党案が求めていた国政重要事項国民投票について、検討を加えることを確認したものである。こうした国民投票についての国民的な検討なしに、改憲国民投票だけが「見切り発車」されることなどあってはならない。

.....

3つの附則に体现されたものは、若者の政治参加（a）、公務員の国民投票運動の自由化（b）、国民の意思表示の拡大（c）と、いずれも主権者国民の政治参加を積極的に拡大しようとしたものである。

国民的批判を受けた改憲手続法は、これら附則がそのとおり遵守されることを条件として成立したものであり、仮にもこの方向が後退してはならないのである。

(2) 18の附帯決議

3つの附則のほかに、18の附帯決議がつけられている。その多くは、改憲手続法をめぐる検討・批判や院内外での論議を通じて生み出されたものである。とりわけ重要な意味をもつものについてコメントする。

a 最低投票率（6項）

有効投票数の「過半数」で承認となる現行法では、「少数の賛成による改憲」が実現することになり、主権者国民の意思が正しく反映されたとは言いがたいことになる。参考人・公述人を含む多くの有識者から最低得票率の導入が提起され、参議院民主党（当時）は導入意見に至ったと言われている。決議が要求する「意義・是非について検討を加えること」は、国会自身が国会に課した重要課題である。

b 教育者・公務員の地位利用（11項）

与党案は罰則禁止、民主党案は規定せずであったが、修正によって「罰則なしの禁止」となった。地位利用が「直接職務と関連性をもつ場合か職権濫用にあたる場合」に限定されることは、参議院での審議によって確認されている。そうである以上、一般服務規律の問題として処理されるのであり、禁止規定は必要がない。少なくとも刑罰禁止排除を維持し、禁止範囲を明確化するという決議が実現されねばならない。

c 有料意見広告（13項）

テレビ・ラジオの有料意見広告は、資金力にものを言わせた世論誘導を可能にする。自由法曹団は、有料意見広告を全面禁止するイタリアに調査団を派遣し、イタリアの制度と運用を紹介した。民主党修正案は全面禁止を採用しており、この春解禁された「ネット選挙」でも有料意見広告は、原則として禁止されている。「必要な検討を行う」とされた決議を受けて、有料意見広告禁止が検討され、実現されねばならない。

取り上げた3つ以外でも、「発議における関連性の判断」（3項）、「国民投票広報協議会の運営」（8項）、「罰則についての構成要件の明確化」（14項）などは、改憲国民投票をめぐる重要論点として提起され、附帯決議に反映されたものであって、適切かつ慎重な検討が要求されるものである。

3 「改正」なるものはなにをもたらすか

報道によれば、与党が進めようとする「改正」なるものは以下のものようである。

- ① 選挙年齢・成人年齢と切り離して国民投票のみ18歳投票とする（附則3条削除）
- ② 公務員一般の国民投票運動は解禁するが、特別公務員は禁止する。
- ③ 公務員・教育者の地位利用は刑罰禁止する。

これが附則や附帯決議を真摯に受け止めないばかりか、改憲手続法強行に際して与党自らが提案し、答弁した内容を大きく後退させるものであることは論を待たない。

これでは、国民投票年齢は選挙年齢や成人年齢と切り離された宙に浮いたものになり、政治活動自由化の趨勢に逆行して刑罰禁止が拡大され、検討・論議のなかで提示された課題のほとんどは捨て去られることになる。そのことは、各方面から指摘され、批判された改憲手続法の欠陥を治癒しないどころか、いっそう拡大することにしかならない。

こうした「改正」で改憲手続法を起動させることは、国会自らが、附則と附帯決議で自らに課した使命を投げ捨てることを意味している。このような凍結解除は断じて許されてはならない。

自由法曹団は、日本国憲法と最高機関たる国会の名誉にかけて、「改正」なるものが直ちに中止されることを強く要求する。

2013年10月31日

編集 自由法曹団改憲阻止対策本部

発行 自由法曹団

〒112-0002 東京都文京区小石川2-3-28-201

Tel 03-3814-3971 Fax 03-3814-2623

URL <http://www.jlaf.jp/>

附則・附帯決議

| | No | 法 文 ・ 附 帯 決 議 文 | 論点区分 | 方向 |
|------|------|---|-------|-----------|
| 附則 | 第3条 | 国は、この法律が施行されるまでの間に、年齢満十八年以上満二十年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法（明治二十九年法律第八十九号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。 | 投票権 | 法令化 |
| | 第11条 | 国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法（昭和二十二年法律第二十号）、地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。 | 政治活動 | 法令化 |
| | 第12条 | 国は、この規定の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。 | 対象 | 法令化 検討 |
| 附帯決議 | 1 | 国民投票の対象・範囲については、憲法審査会において、その意義及び必要性の有無等について十分な検討を加え、適切な措置を講じるように努めること。 | 対象 | 法令化検討 |
| | 2 | 成年年齢に関する公職選挙法、民法等の関連法令については、十分に国民の意見を反映させて検討を加えるとともに、本法施行までに必要な法制上の措置を完了するように努めること。 | 投票権 | 法令化 |
| | 3 | 憲法改正原案の発議に当たり、内容に関する関連性の判断は、その判断基準を明らかにするとともに、外部有識者の意見も踏まえ、適切かつ慎重に行うこと。 | 発議単位 | 運用 |
| | 4 | 国民投票の期日に関する議決について両院の議決の不一致が生じた場合の調整について必要な措置を講じること。 | (手続) | 法令化 |
| | 5 | 国会による発議の公示と中央選挙管理会による投票期日の告示は、同日の官報により実施できるよう努めること。 | (手続) | 法令化 |
| | 6 | 低投票率により憲法改正の正当性に疑義が生じないよう、憲法審査会において本法施行までに最低投票率制度の意義・是非について検討を加えること。 | 承認要件 | 法令化検討 |
| | 7 | 在外投票については、投票の機会が十分に保障されるよう、万全の措置を講じること。 | (手続) | 法令化検討 |
| | 8 | 国民投票広報協議会の運営に際しては、要旨の作成、賛成意見、反対意見の集約に当たり、外部有識者の知見等を活用し、客観性、正確性、中立性、公正性が確保されるように十分に留意すること。 | 広報協議会 | 運用 |
| | 9 | 国民投票公報は、発議後可能な限り早期に投票権者の元に確実に届くように配慮するとともに、国民の情報入手手段が多様化されている実態にかんがみ、公式サイトを設置するなど周知手段を工夫すること。 | 広報協議 | 法令化 |
| | 10 | 国民投票の結果告示においては、棄権の意思が明確に表示されるよう、白票の数も明示するものとする。 | 承認要件 | 法令化 |
| | 11 | 公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の規制については、意見表明の自由、学問の自由、教育の自由等を侵害することとならないよう特に慎重な運用を図るとともに、禁止される行為と許容される行為を明確化するなど、その基準と表現を検討すること。 | 地位利用 | 運用 明示 |
| | 12 | 罰則について、構成要件の明確化を図るなどの観点から検討を加え、必要な法制上の措置も含めて検討すること。 | 罰則 | 法令化検討 |
| | 13 | テレビ・ラジオの有料広告規制については、公平性を確保するためのメディア関係者の自主的な努力を尊重するとともに、本法施行までに必要な検討を加えること。 | 広告 | 法令化 検討 |
| | 14 | 罰則の適用に当たっては、公職選挙運動の規制との峻別に留意するとともに、国民の憲法改正に関する意見表明・運動等が萎縮し制約されることのないよう慎重に運用すること。 | 罰則 | 運用 |
| | 15 | 憲法審査会においては、いわゆる凍結期間である三年間は、憲法調査会報告書で指摘された課題等について十分な調査を行うこと。 | 審査会 | 運用 |
| | 16 | 憲法審査会における審査手続及び運営については、憲法改正原案の重要性にかんがみ、定足数や議決要件等を明定するとともに、その審議に当たっては、少数会派にも十分配慮すること。 | 審査会 | 法令化 |
| | 17 | 憲法改正の重要性にかんがみ、憲法審査会においては、国民への情報提供に努め、また、国民の意見を反映するよう、公聴会の実施、請願審査の充実等に努めること。 | 審査会 | 運用 |
| | 18 | 合同審査会の開催に当たっては、衆参各院の独立性、自主性にかんがみ、各院の意思を十分尊重すること。 | 審査会 | 運用 |

改憲手続法の修正過程と論点

改憲手続法 070514成立

| No | 項目 | 採択された改憲手続法（与党修正案） | | 民主党案 | |
|----|------------------|--|---|--|--|
| | | 原案 | 修正案 | 修正案 | 原案 |
| 1 | 対象 | 改憲国民投票 | 「憲法改正を要する問題、対象となり得る問題での国民投票制度」について速やかに検討を加え、必要な措置を講じる。 | 「憲法改正の対象となり得る問題など別法で定める問題」も対象。施行までに別法を整備。 | 改憲国民投票+国政問題国民投票 |
| 2 | 投票権 | 満20歳以上 | 満18歳以上 施行までに公選法、民法等の改正 公選法等の改正までは満20歳以上 | 満18歳以上 施行までに公選法、民法等の改正 経過措置は規定せず。 | 満18歳以上 国会議決で満16歳以上 |
| 3 | 賛否の記載 | 賛成=○、反対=×の自書 | 「賛成」「反対」に○印 「×」や二重線も有効 | | ○=自書、反対=記載なし |
| 4 | 国民の承認 | 有効投票総数の2分の1超 (最低投票率設けず) | 投票総数の2分の1超 投票総数=賛成票+反対票 (最低投票率設けず) | | 投票総数の2分の1超 (最低投票率設けず) |
| 5 | 国民投票運動を禁止する特定公務員 | 選管委員・職員、広報協議会事務局職員、裁判官、検察官、公安委員、警察官 | 選管委員・職員、広報協議会事務局職員 | | 選管委員・職員、広報協議会事務局職員 |
| 6 | 地位利用による国民投票運動の制限 | 公務員等、教育者違反に罰則 | 公務員等、教育者（特に国民投票運動を効果的に行ないうるような影響力、教育者は児童、生徒、学生に対する影響力） 違反に罰則は設けない | | (規定なし) |
| 7 | 公務員の政治的行為の制限 | (規定なし) | 適用除外は規定せず。「賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう」、国公法等について必要な法改正。 | 国民投票運動や意見の表明については、国公法、地公法等の政治的行為の制限は適用しない。 | (規定なし) |
| 8 | 政党等による放送、新聞広告 | 政党に無料放送。会派議員数の数を踏まえて協議会が定める時間。 政党に新聞無料広告。会派議員数の数を踏まえて協議会が定める寸法。 | 広報協議会が改憲案を広報。政党の意見広告を広報に組み込む。 政党に無料放送。賛成の政党、反対の政党に同一の時間数、同等の時間帯。放送、広告の一部を政党の指名する団体に行なわせることができる。 政党に無料新聞広告。賛成の政党、反対の政党に同一の寸法、回数。 | 無料新聞広告は認めず。 | 政党に無料放送。会派議員数の数を踏まえて協議会が定める時間。 政党に無料新聞広告。会派議員数の数を踏まえて協議会が定める寸法。 |
| 9 | 国民投票運動のための広告放送 | 投票日の7日前から投票日まで、テレビ・ラジオによる広告放送の禁止。 (規定なし) | 投票日の14日前から投票日まで、テレビ・ラジオによる広告放送の禁止。 放送法3条（政治的公平など）の趣旨への留意規定をおく。 | 発議から投票日までの全期間、テレビ・ラジオによる広告放送の全面禁止 | 投票日の7日前から投票日まで、テレビ・ラジオによる広告放送の禁止。 (規定なし) |
| 10 | 多数人買収罪 | もうける | 「明示的な勧誘」等の限定を付して規定。 | | (規定なし) |
| 11 | 施行日審査会の権限 | 2年 (凍結規定なし) | 3年 施行日までの改正原案審査の凍結 | | 2年 (凍結規定なし) |
| 12 | 発議単位 | 内容において関連する事項ごと | 内容において関連する事項ごと | | 内容において関連する事項ごと |

* 民主修正案は衆参両院に提出（基本的に同一の案）

* 民主修正案の記載がないものは、与党修正案=成立した改憲手続法と民主修正案が同一。