

# 憲法改正手続法の見直しを求める意見書

2009年(平成21年)11月18日

日本弁護士連合会

## 第1 意見の趣旨

当連合会は、2007年5月14日に成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律」(以下「憲法改正手続法」または「手続法」という。)について、次のように見直すことを求める。

### 1 投票方式及び発議方式について

投票方式については、原則として各項目ごと(場合によっては条文ごと)の個別投票方式とするよう見直しを行うことが必要である。ただし、一括投票をしなければ条項同士が矛盾し整合性を欠くことが明らかかな場合には、複数条項を一括投票に付し得るとすべきである。

### 2 公務員・教育者に対する運動規制について

「国民投票運動」の定義規定には、「勧誘する」という価値評価が含まれており、萎縮効果をもたらしかねない。しかも、公務員と教育者について、地位を利用して国民投票運動をすることを禁止しており、刑罰規定はなくなったが、その萎縮効果は重大である。削除されるべきである。

### 3 組織的多数人買収・利害誘導罪の設置について

公職選挙法と異なり、このような罰則規定を設けること自体疑問がある。しかも、極めて不明確な要件の下に、広汎な規制を招きかねず、罪刑法定主義に抵触するとともに、自由な表現活動を萎縮させる危険性が高い。削除されるべきである。

### 4 国民に対する情報提供について

#### (1) 広報協議会について

国民投票広報協議会(以下「広報協議会」という。)は、憲法改正案と賛成意見・反対意見を国民に知らせるもので、非常に重要な役割を担う。その構成において公平性を担保するためには、賛成派

の委員と反対派の委員を同人数とすべきであり，少なくとも半数程度は外部委員の選任が必要不可欠である。また，弁護士等も含めた多方面からの事務局の採用が必要不可欠である。

(2) 公費によるテレビ，ラジオ，新聞の利用について

公費による意見広告は，政党等が指定する団体に限らず，幅広い団体が利用できる制度にすべきである。団体の選定には，公平性・中立性・客観性の確保が必要である。また，どの程度の国家予算を充てるのかも極めて重要である。その運用において，公平性と中立性の確保が重要であることは当然である。

(3) 有料意見広告放送のあり方について

投票の 14 日前までの有料意見広告放送には何らの規制も加えられていないが，憲法改正賛成派と反対派の意見について実質的な公平性が確保されるよう，慎重な配慮が必要である。また，有料意見広告放送に対する 14 日前からの禁止に関しては，それが表現の自由に対する脅威とならないのか，逆に禁止期間が 14 日間で十分かつ適切なのか等，問題点は多数あり，改めて十分に検討されるべきである。

5 発議後国民投票までの期間について

60 日という期間は，仮に個別条項の改正についての国民投票のみを前提としてもなお極めて不十分といわねばならない。最低でも 1 年間は必要である。また，国民投票公報をより早期に国民に配布するようにすべきである。

6 最低投票率と「過半数」について

最低投票率の規定は必要不可欠であり，憲法改正手続法が施行されるまでに，最低投票率の規定を設けなければならない。最低投票率の割合に関しては，全国民の意思が十分反映されたと評価できる最低投票率が定められるべきである。また，無効票を含めた総投票数を基礎として，過半数を算定すべきである。

7 国民投票無効訴訟について

無効訴訟の提起期間の「30 日以内」は短期に過ぎる。管轄裁判所も東京高等裁判所に限定されているが，少なくとも全国の各高等裁判

所を管轄裁判所とすべきである。また，無効訴訟を提起しうる場合について，憲法改正の限界を超えた改正が無効理由となるか等も含め再度検討がなされるべきである。

## 8 国会法の改正部分について

衆参両院の憲法審査会は，合同審査会を開くことができるとされ，憲法改正原案について両議院の議決が異なった場合には，両院協議会を開くことができるとされているが，合同審査会や両院協議会の規定は，各議院の独立性に反するものとして，削除されるべきである。

## 第2 意見の理由

### はじめに

憲法改正手続法は，2007年5月14日成立した。

当連合会は，2006年5月26日に憲法改正手続に関する当時の与党案（自民・公明両党案）と民主党案が通常国会に上程されたことを受けて両案を検討し，いずれの法案にも重大な問題点が解消されないまま残されているとして，2006年8月22日に国民投票手続部分に関する意見書を，2006年12月1日に国会法改正部分に関する意見書を，それぞれ発表した。

しかしながら，成立した憲法改正手続法は，前記日弁連意見書が指摘した多数の問題点が含まれたままであり，参議院の特別委員会で付された18項目に亘る附帯決議（以下「附帯決議」という。）は，この法律に多数の問題が含まれていることを参議院自ら自認するものとなっている。すなわち，附帯決議では，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適切かつ慎重に行うこと，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，国民投票広報協議会の運営に際しては客観性・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，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こと，罰則について構成要件の明確化を図ること，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に必要な検討を加えること等が決議されたのである。

当連合会は、いまだ解消されていない憲法改正手続法の多数の問題点について改めて検討を加え、必要な改正を行うよう求める。

## 1 投票方式及び発議方式について

一括投票か個別投票かという論点については、手続法第 47 条において、「投票は、国民投票に係る憲法改正案ごとに、一人一票に限る」と規定され、手続法成立に関連して改正された国会法において、「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」(国会法第 68 条の 3)と規定されるのみとなった。そして、かかる「関連性」の判断基準については、附帯決議において「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」ことが確認されるにとどまった。

しかし、改正案に対する投票の方式は、国民の意思が投票に正確に反映され得るか否かという国民投票の正当性を左右する重要な事項であり、発議機関である国会の政治的判断に委ねるべき事柄ではないのであるから、いかなる場合に複数の条項をまとめて投票に付すことができるかについては、その判断基準が明確に手続法に記されなければならない。

この点、憲法改正原案の発議がそのまま国会の発議する憲法改正案となりうる可能性を考えると、国会法が定める「内容において関連する事項」との基準が、そのまま一括投票に付すか否かの基準として用いられることも十分に考えられる。しかし、かかる「内容において関連する事項」との基準は非常に曖昧であり、事実上いかなる改正案を一括とするかの判断が、国会の広い裁量に委ねられ、結果として国民の意思が投票に正確に反映されなくなることが危惧される。

例えば、自由民主党が発表した「新憲法草案」を例にとってみても、第 9 条の 2 第 1 項の自衛軍創設のための条項と、同条第 3 項の自衛軍の「国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動」への参加を認める条項が同時に発議された場合、両規定は、自衛軍の創設とその活動範囲を定める規定であり「内容において関連する」ものとして一括して発議され、投票に付されることも予想される。しかし、国民の中には自衛軍の創設には賛成であるが、これが海外で活動することには慎重であるべきと考え、第 9 条の 2 第 1 項には

賛成であるが、同条第3項には反対という意見を持つ人がいることも十分に考えられ、この場合賛否いずれの投票をしても国民はその意思を正確に表明できないことになる。また、意思表示に迷う国民が白票を投じる可能性もあり、無効票が増えることも危惧されよう。

さらに、当時の与党議員からは、首相公選制の採用と憲法裁判所の設置が同時に発議された場合、これらの改正案が強大な行政権のチェックという観点で「関連する」と判断される可能性があるとの説明もなされている(2006年3月9日付「衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会」)が、このように抽象的な関連性での一括発議・一括投票が許されるとなれば、「内容において関連する」との基準は、何ら個別投票を保障するものとはなり得ないであろう。

したがって、主権者である国民がその意思を正確に表明できることを客観的に保障すべく、投票方式については、原則として各項目ごと(場合によっては条文ごと)の個別投票方式とすることを手続法に明記するよう見直しを行うことが必要である。そして、この場合には、一括投票をしなければ条項同士が矛盾し整合性を欠くことが明らかな場合に限定して、複数条項を一括投票に付し得るものと規定すべきである。

## 2 公務員・教育者に対する運動規制について

憲法改正国民投票は、国の最高規範たる憲法の改正を行うか否かについて、主権者たる国民の意思を直接的に問うものであり、最も根源的に国民・市民の自由な活動が保障され、憲法改正に関する正確かつ十分な内容の情報収集・提供がなされ、これに基づく国民の間での意見交換・意見表明の自由が保障されるべきものである。この点を確認することは、当然のこととはいえ極めて重要である。

ところが、手続法は、憲法改正に関する意見交換・意見表明の自由について、「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないように勧誘する行為」を「国民投票運動」と定義して、この「国民投票運動」に制限を加えている。しかしながら、当初案の定義規定と比較すると、「勧誘する行為」という文言が付加されて、規制される行為に一定の限定が加えられたとはいえ、「勧誘する」という言葉には、行為に対する価値評価が含まれており、どこまでの意見表明活動がこの規制にかかるのか、不明確な部分が残されていると言わざるを得な

い。これでは、憲法改正に関する表現活動に萎縮効果をもたらしかねない。

しかも、手続法は、公務員と教育者について、地位を利用して国民投票運動をすることを禁止しており、このことは公務員・教育者の自由な活動・運動を不当に規制し、萎縮させる現実的危険性を持つものである。刑罰規定はなくなったものの違反について行政処分や懲戒処分の可能性は残るため、その萎縮効果は重大である。

もっとも、国会審議では、地位利用について、「教育者が単にその教育者としての社会的信頼を利用した場合でも問題の余地はない」こと、地位利用となるのが、「直接職務と関連がある場合か、職権濫用にあたる場合」であることが確認されており、附帯決議では、「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」が明記されている。

しかし、今後、附帯決議にあるような検討を加えるにしても、禁止される行為と許容される行為の明確化は著しく困難であり、公務員・教育者の意見交換・意見表明に対する萎縮効果が払拭できるとは考えにくい。したがって、公務員・教育者の地位利用による国民投票運動の禁止規定は、削除すべきである。

また、国会審議では、国民投票運動が国家公務員法・人事院規則で禁止されている政治的行為にあたらないこと、地方公務員法第 36 条との関係では、同条の「投票」から国民投票運動を除外する法改正を行うことが確認された。

手続法の附則第 11 条には、公務員の政治的行為の制限に関して、法律が施行されるまでの間に、「必要な法制上の措置」をとるものとされているが、国会審議の趣旨を踏まえて、各公務員法上、国民投票運動が公務員の政治的行為にあたらないことが明確にされるべきである。

### 3 組織的多数人買収・利害誘導罪の設置について

手続法は、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、違反者に対する罰則規定を設けている。

しかしながら、特定の候補者や政党に投票させるために買収行為を

する者を処罰しようとする公職選挙法と異なり，そもそも憲法改正国民投票に関して買収等や利害誘導等がなされうるのか，また，罰則でこうした行為を禁止することは投票についての自由な活動を阻害することとなり妥当ではないのではないかなど，このような罰則規定を設けること自体疑問がある。

そのうえ，同罪の構成要件は「組織により，多数の投票人に対し，憲法改正案に対する賛成又は反対の投票をし又はしないようその旨を明示して勧誘して，その投票をし又はしないことの報酬」として，「金銭若しくは憲法改正案に対する賛成若しくは反対の投票をし若しくはしないことに影響を与えるに足りる物品その他の財産上の利益（多数の者に対する意見の表明の手段として通常用いられないものに限る。）若しくは公私の職務の供与をし，若しくはその供与の申込み若しくは約束を」することや，「その者又はその者と関係のある社寺，学校，会社，組合，市町村等に対する用水，小作，債権，寄附その他特殊の直接利害関係を利用して憲法改正案に対する賛成又は反対の投票をし又はしないことに影響を与えるに足りる誘導をしたとき」など，極めて不明確な要件の下に，広汎な規制を招きかねない内容になっており，罪刑法定主義に抵触するとともに，憲法改正に関わる国民の自由な表現活動を萎縮させる危険性が高い。

このことは国会審議においても多方面から指摘がなされ，そのため，手続法の付帯決議には「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を含めて検討すること」「罰則の適用に当たっては，公職選挙法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」が明記されていることは，同罪による表現活動の萎縮効果を認めるものに他ならない。同罪は，削除されるべきである。

#### 4 国民に対する情報提供について

##### (1) 広報協議会について

主権者たる国民の改憲案に対する主体的判断を保障するためには，国民に対し，憲法改正に関する十分な情報が公正，的確に提供されることが必要である。

その際には，発議された改正案の内容を周知させるだけでは十分

でない。改正案に対する賛否の内容を明らかにし、改正案の長所・短所、是非にかかわる問題点を国民の目線に立って正確で分かりやすく丁寧に、かつ公平な立場から周知させることが重要である。

また、そのためには、このような広報活動を、国民や市民の自主的な取り組みに委ねるだけでは十分でない。なぜなら、全国的規模でそれらの活動を行うためには、莫大な資金が必要であり、資金力の大小によって広報活動に大きな格差が生ずることが予測されるからである。憲法改正権者たる国民に対し、十分な情報を公正かつ的確に提供するためには、できるだけ資金力の有無・格差による弊害を除去する方策が求められる。

この点、手続法においては広報協議会が設置され、この広報協議会に「憲法改正案及びその要旨並びに憲法改正案に係る新旧対照表その他参考となるべき事項に関する分かりやすい説明並びに憲法改正案を発議するに当たって出された賛成意見及び反対意見を掲載した国民投票広報の原稿の作成その他の憲法改正案の広報に関する事務」を行わせる旨定めている。

この広報協議会は、公の機関によって憲法改正案とそれに対する賛成意見及び反対意見を国民に知らせるものであり、非常に重要な役割を担うものである。

しかしながら、この広報協議会の構成には、大きな問題点が存する。

すなわち、手続法は、広報協議会を国会に設置し、しかも、その構成員を各会派の所属議員数を踏まえて各会派に割り当てるとしている。そして、各会派の所属議員数を踏まえて各会派に割り当てる方法では、反対の評決を行った議員の所属する会派から委員が選任されないこととなるときは、当該各派にも委員を割り当て選任するようできる限り配慮するものとするとともに、広報協議会がその事務を行うに当たっては、「憲法改正案及びその要旨並びに憲法改正案に係る新旧対照表その他参考となるべき事項に関する分かりやすい説明に関する記載等については客観的かつ中立的に行うとともに、憲法改正案に対する賛成意見及び反対意見の記載等については公正かつ平等に扱うものとする。」と規定している。

しかし、この規定だけでは広報の公正性を担保しうるとは評価できない。反対の評決を行った議員の所属する会派から委員が選任さ



れるとしても、3分の2以上の賛成で憲法改正案が発議された後であるから、広報協議会の構成は、圧倒的多数が憲法改正賛成派の議員となってしまふからである。そのような構成の広報協議会が周知・広報するとすれば、憲法改正賛成の論拠ばかりが広報され、反対派の意見は十分広報されないのではないかとの疑念を生ずる。今のままの手続法の下では、広報協議会は憲法改正賛成派のための広報機関になってしまう危険性がきわめて高い。公平性を担保するためには、賛成派の委員と反対派の委員を同人数とすべきである。

さらに、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、その構成員については、憲法改正案を発議した側である国会議員のみに限定するのではなく、構成員の少なくとも半数程度は、有識者など外部委員の選任が必要不可欠である。

参議院の附帯決議でも、「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」とされているが、単に運営の問題だけではなく、その構成自体について、改めて検討がなされるべきである。

また、広報協議会の活動は、実質的には広報協議会に置かれる事務局が担うこととなろう。したがって、事務局の構成も非常に重要であり、官僚だけでなく、弁護士等も含めた多方面からの事務局の採用が必要不可欠である。

広報協議会の権限の点でも大きな問題がある。手続法第106条、第107条は、広報協議会の広報活動の在り方を定める重要な規定であるが、ここでは、「両議院の議長が協議して定めるところにより」広報活動を行うものとされている。しかし、これでは、広報活動の内容等は、両議院の議長の判断だけで決められ、広報協議会の役割は単なる決定事項の執行という限定された役割しか果たし得ない。広報協議会という会議体は単なるお飾りに過ぎないものとなる。しかも、広報協議会と両議院の議長との関係は、立法過程ではほとんど議論されていない。広報協議会という会議体を作る以上、広報活動の内容等は、前記のようにして公平性を確保することを前提に、広報協議会が決定すべきである。

なお、原案には説明会の開催が明記されていたが、これは削除された。しかし、国民に対する情報提供の機会はある限り多く用意

すべきであるから，この規定の削除は問題である。改めて説明会の開催を明記すべきである。

(2) 公費によるテレビ，ラジオ，新聞の利用について

憲法改正案に対する賛成意見，反対意見の広報や情報提供・意見交換については，メディアを利用した広報活動，とりわけ，テレビ，ラジオ，新聞を利用した広報活動が非常に重要である。しかし，これらメディアを利用した広報活動のあり方をどのように考えるのかは，極めて難しい問題である。

当連合会は，これまで，公費を使用して行う広報活動を広範な人々に保障すべきであると主張すると共に，有料意見広告の制限に対しては問題があるとする立場を取ってきた。民主主義の根幹を支える表現の自由の重要性に鑑みるとき，軽々に表現活動に対する制限はなされるべきではない。しかしながら他方，経済力の多寡によって，憲法改正に関する情報提供，意見交換に実質的な不平等をもたらすことだけは避けなければならない。この2つの要請をどのように調整するのが，この問題の本質である。

手続法では，「政党等」及び政党等の指名する団体が，「両議院の議長が協議して定めるところにより」，無償で（公費を使用して），テレビ，ラジオの放送による広報活動，新聞広告を行うことができる旨定めている。また，有料の意見広告をテレビ，ラジオ，新聞に出すことは自由であるが，投票の14日前からは，前記の公費によるものを除いては，テレビやラジオを利用した広報活動が一切禁止されている。

テレビ等は非常に大きな影響力を有する一方，テレビ等の電波は限られた媒体であり，テレビ広告等を行うためには莫大な費用がかかることからすれば，財力のある者のみがテレビ等を利用できるという不公平な事態が生じかねない。しかし，それでは，国民に十分に公平な情報収集や意見交換の機会を保障しないままに，投票させることとなりかねない。テレビ等の利用に関しては，広く国民が意見広告を平等・公平に利用できるようにするためのルール作りが必要である。

広く国民が意見広告を平等・公平に利用できるためには，手続法が定めた公費を使用するテレビ，ラジオ，新聞の意見広告がとりわけ重要である。憲法改正案に対する賛成・反対の立場から情報提供

と意見表明を行い，国民全体の中で憲法改正案に対する様々な意見交換を行おうとする時，それら情報提供・意見表明や意見交換が，十分な公費を使用して国民各界各層の人々に保障されれば，前記の資金力の多寡による格差が解消されるからである。

この観点からは，手続法の規定は不十分と言わざるをえない。すなわち，手続法によれば，公費によるテレビ，ラジオ，新聞の意見広告を利用できるのは，「政党等」及び「政党等」の指名する団体に限定される。

しかし，「政党等」とは，1人以上の衆議院議員又は参議院議員が所属する政党その他の団体であって，広報協議会に届け出たものとされているのであり，学識者や各界各層等の幅広い国民・市民が利用できるものとはされていない。

ところで，諸外国の例を見ると，イタリアやフランス，フィンランド等では，有料の意見広告を全面禁止にする一方，公費を使用して一定の公平なルールに従った意見広告を「政党等」に限定することなく，広く一般の団体等に保障している。

憲法改正に関する情報提供や意見交換の自由の重要性に鑑みるとき，我が国においても，政党等が指定する団体に限らず，幅広い団体が公費による意見広告を行える制度を定めるべきである。

その場合に問題となるのは，公費による意見広告を利用できる団体を，誰が，どのような基準で選定するかである。例えばイギリスでは，独立・公正な委員会（Electoral Commission）が団体の資格審査を行うものとされている。わが国でも第三者機関として独立・公正な資格審査委員会を作り，それが団体を審査する制度が考えられる。また，前述のように，広報協議会を国会議員だけでなく，第三者も加えた公平な機関として構成できるのであれば，広報協議会が資格審査を行う制度もあり得よう。この問題の焦点は，いかにして公平性・中立性・客観性を確保しながら公費による意見広告を認める団体を選定するかであり，諸外国の制度を参考にしながら，十分な検討を加えるべきである。

また，公費による意見広告に対してどの程度の国家予算を充てるのかも，極めて重要な問題点である。テレビ等の意見広告放送は，莫大な費用がかかるのであるから，憲法改正賛成派と反対派の各種団体に十分な情報提供と意見表明の機会を与えるためには，十分な

予算措置を講ずる必要がある。ところが、この点でも国会での審議は極めて不十分であり、どの程度の費用が必要となるのか、テレビ等の広告費用の実態を踏まえた議論はほとんどなされていない。団体の選定の問題と同様に、諸外国の制度を参考にしながら、十分な検討がなされるべきである。

公費による意見広告の運用において、その公平性と中立性の確保が重要であることは当然である。公費による意見広告の運用は、中立的な立場から、憲法改正に対する賛成意見と反対意見に対して、同等の放送時間ないし同等の大きさの紙面を与えることが必要であり、さらに、放送する時間帯や新聞の掲載ページについても公平に取り扱われる必要がある。

### (3) 有料意見広告放送のあり方について

手続法では、有料の意見広告をテレビ、ラジオ、新聞に出すことは原則として自由であるが、前記の公費によるものを除いては、投票の14日前からテレビやラジオを利用した広報活動が一切禁止されている。

この規定が設けられた趣旨は、前記のとおり、テレビ等は非常に大きな影響力を有する一方、テレビ等の電波は限られた媒体であり、テレビ広告等を行うためには莫大な費用がかかるので、財力のある者でなければテレビ等による意見広告を利用できないという不公平な事態を避けるためである。表現の自由は民主主義の根幹をなす重要な人権であるから、それに対する制限は、慎重の上にも慎重でなければならぬが、資金力の多寡によって広報活動に格差が生ずるといった事態は避けなければならない。

手続法では、投票の14日前までの有料意見広告放送に対しては、何らの規制も加えられていない。しかし、テレビ等の電波は限られているところから、全く規制を加えなくてもかまわないのか、改めて検討する必要がある。手続法第104条は、放送事業者に対して、放送法第3条の2第1項の規定の趣旨に留意するよう求めている。同項は、放送番組の編集に当たって政治的な公平性の確保や意見が対立する問題では多角的な視点から論点を明らかにするよう求めている。この規定は、放送事業者の編集権に対する配慮規定であり、意見広告放送に直接関係するものではないが、意見広告放送においても、憲法改正賛成派と反対派の意見について実質的な公平性が確

保されるよう、慎重な配慮が必要である。ただし、それを法的な規制として手続法に規定を置くべきなのか、あるいは別の方策を取るべきなのか、表現の自由保障の観点から、慎重な検討が必要である。

また、有料意見広告放送に対する14日前からの禁止に関する衆参両議院での審議は、あまりにも不十分であったと言わざるを得ない。有料意見広告放送に対する禁止がなされた場合の長所や短所、国民が受けるべき利益や弊害等について十分な論議がなされないまま、有料意見広告放送の禁止期間を投票の7日前から14日前に延長するとの修正がなされただけであった。しかし、有料意見広告放送の禁止が表現の自由に対する脅威とならないのか否か、逆に、有料意見広告放送の禁止期間が14日間で十分かつ適切なのか否か、禁止期間をさらに延長する必要があるのか否か等、検討されるべき問題点は多数ある。しかも、次項の発議後国民投票までの期間の問題とも密接に関連する。合わせて改めて十分に検討されるべきである。

参議院の付帯決議においても、「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」とされている。参議院の附帯決議は、全部で18項目にも及ぶが、「本法施行までに必要な検討を加えること」と特に期限を限定しているのは、このテレビ・ラジオの有料広告規制の問題と最低投票率の2つの問題点であり、早急に十分な検討の上、抜本的な修正を図ることが必要である。

## 5 発議後国民投票までの期間について

発議後国民投票までの期間について、手続法は、発議後60日以降180日以内と規定している。

しかしながら、60日という期間は、仮に憲法の個別条項の改正についての国民投票のみを前提としてもなお極めて不十分といわねばならない。

国民投票に向けた活動は、選挙と異なり、政党や議員候補者がその政策を国民に訴えかけるといったものではない。主権者たる国民が、長い将来に亘って国のあり方を決めることになる憲法の改正について判断するためのものである。そこでは、国民は、単に情報の受け手の

地位にとどまるものではなく、国民自ら様々な運動を行うことが想定されなければならない。資金力のない一般の国民にとって、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、その考えを訴えていくことである。ところが、現実に集会を開こうとしても、会場の確保だけでも数ヶ月先の予約が必要である。公共施設を借りて集会を行おうとしても、その準備には短くても半年は必要である。到底2、3ヶ月で足りるものではない。また、憲法改正という問題は、将来の長きに亘って国のあり方を左右するものであるから、冷静な判断が必要となる。十分な情報交換と意見交換活動を現実になしうるように、また、一人ひとりの国民が十分に熟慮した上で、投票できるようにするためには、最低でも1年という期間はどうしても必要であると考えられる。

また、憲法の全面改正が憲法上許されるか否かについては大いに議論の存するところではあるが、仮に、国民投票で憲法の全面改正あるいは新憲法の制定についての国民の承認も行うというような場合には、その重要性和硬性憲法というわが国の憲法の特質を踏まえると、さらに長い周知期間が確保されねばならないというべきである。

なお、手続法は、広報協議会が国民投票公報の原稿を作成したときは、これを国民投票の投票日の30日前までに中央選挙管理会に送付しなければならないとし、それから、中央選挙管理会は速やかにその写しを都道府県の選挙管理委員会に送付し、都道府県の選挙管理委員会はこれを印刷して国民に配布することとなっている。しかし、せっかく投票までの期間を長くしたとしても、これでは国民投票公報は投票日直前にしか国民に配布されないこととなってしまう。より早期に国民投票公報を国民に配布するようにし、これをもとに、国民の間で十分な検討、議論及び活動が可能となるようにすべきである。

## 6 最低投票率と「過半数」について

最低投票率と「その過半数」をどのように考えるべきかの問題は、結局、投票権者の中のどのくらいの割合の人が憲法改正に賛成した場合に、憲法改正が正当化されるといえるのか、という基本問題に帰着する。

この点、まず、最低投票率については、手続法は全く規定を置いていない。

しかし、最低投票率を定めないと、投票権者のほんの一部の賛成により憲法改正が行われることとなってしまふ。例えば、投票率 40% の場合に、投票者の過半数により憲法改正が承認されることになると、投票権者の 20% くらいの賛成で憲法改正がおこなわれることになる。しかし、憲法改正という問題の重要性を考えると、投票権者の 20% 程度の賛成で改正を行うことができるとするのには、重大な問題が残るといえよう。特に、条項ごとの関連性に疑問が残るような一括投票が仮になされたとすれば、投票に躊躇する国民が多くなるため、投票率が大きく下がる惧れがある。これに対する歯止めとして、最低限、最低投票率の定めは必要であろう。ましてや、この投票要件で、憲法の全面改正や新憲法の制定のような「改正」も出来るという考えがとられた場合には、その合憲性や正当性に重大な問題が生じると言わねばならない。

ところで、最低投票率を規定することに対しては、最低投票率を定めれば、ボイコット運動が起こるとしてこれを否定する議論が存在する。しかし、投票をボイコットする運動も、憲法改正問題に対する国民の対応の一態様であり、これを非難することは相当ではないと考えられる。

参議院での審議では、最低投票率の問題が厳しく議論され、その必要性の認識が高まったにもかかわらず、修正には至らずに法案が可決されてしまった。しかし、参議院での活発な議論は参議院の附帯決議に反映され、附帯決議では、「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に、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」とされた。前述の通り、「本法施行までに必要な検討を加えること」とされているのは、この最低投票率の問題とテレビ・ラジオの有料広告規制の問題の 2 ヲ所であり、この 2 つの問題点が非常に重要な問題であることは、この附帯決議の書きぶりからも明らかである。

最低投票率の規定が必要不可欠であることは、国民全体のコンセンサスになっているといってもよく、附帯決議のとおり、憲法改正手続法が施行されるまでに、最低投票率の規定を設けなければならない。

ところで、最低投票率の割合に関しては、いろいろな考え方がある。日弁連の 2006 年 8 月 22 日付意見書は、最低投票率を全有権者の 3 分の 2 とする立場であるが、これは、最低投票率を全有権者の 3 分の 2

にしなければ、全有権者の3分の1以下の賛成でも憲法が改正される場合があることとなり、それでは妥当ではないという考え方によるものである。この日弁連の意見も参考にして、憲法改正に対する全国民の意思が十分反映されたと評価できる最低投票率が定められるべきである。

しかも、手続法は、「過半数」の算定に関し有効投票数の過半数を採用したために、かねてから日弁連が指摘してきた、無効票が過半数の基礎票から排除されるという問題点が解決されないままである。つまり、手続法は、最低投票率の規定を定めないことと相まって、憲法改正に関して最も改正が容易な「過半数」制度を採用したものであり、国民主権をないがしろにするものと評するほかない。無効票を含めた総投票数を基礎として、過半数を算定すべきである。

繰り返すが、最低投票率の問題と「過半数」の問題は、憲法改正の正当性を確保するためには、有権者のどの程度の賛成が必要とされるべきかという最も基本的な問題であり、その検討が不十分であることは明らかと言わなければならない。改めて根本から検討しなおすべきである。

## 7 国民投票無効訴訟について

国民投票無効訴訟に関しても、手続法は、当連合会がこれまで指摘してきた多くの問題点を残したままのものとなった。この点、附帯決議においては国民投票無効訴訟の規定について検討を加えることは明記されていないが、その手続や効力は、憲法改正手続の適法性、さらには改正後の国政に重大な影響を与える以上、手続法が施行される前に以下の問題点について見直しがなされるべきである。

まず、手続法は、無効訴訟の提起期間を、投票結果の告示の日から「三十日以内」としているが(第127条)、やはり国の根本法である憲法の改正という重大な事項の瑕疵を問う訴訟の準備期間としては、短期に過ぎる。

また、管轄裁判所も東京高等裁判所に限定されているが(第127条)、憲法改正という重要な行為の正当性を手続的に担保するためにも、地方の国民に対しても広く司法審査を受ける権利が保障されるべきであり、少なくとも全国の各高等裁判所をもってその管轄裁判所とするよう見直しが必要である。この点、管轄裁判所を限定する理由として



は、紛争の迅速かつ統一的な解決の必要性等があげられているが、かかる訴訟技術的な問題は法曹三者等が参加しての慎重な制度作りにより解消が可能であり、合理的な理由とはならない。

さらに、手続法は、無効訴訟を提起しうる場合について、投票管理執行機関の手続規定違反、違法な国民投票運動の結果が投票結果に影響した場合、投票数の確定に関する判断に誤りがあった場合と、極めて限定しているが（第 128 条第 1 項）、憲法改正の限界を超えた改正が無効理由となるか等も含め無効訴訟を提起し得る事由についても、再度検討がなされるべきである。

## 8 国会法の改正部分について

国会法の改正部分については、特に衆議院と参議院の独立性を侵害する恐れのある規定があり、その見直しは必要不可欠である。

改正国会法によれば、衆参両院の憲法審査会は、合同審査会を開くことができるかとされている。また、憲法改正原案について両議院の議決が異なった場合には、両院協議会を開くことができるかとされている。これらは、両議院の意見の調整を行う規定であるが、憲法第 96 条は、憲法の改正は「各議院」の総議員の 3 分の 2 以上の賛成で発議するとしており、両院協議会を開くことを認める規定も存しない。憲法は、憲法改正について各議院の独立性を重視しており、各議院の調整を予定していないものと解される。したがって、合同審査会や両院協議会の規定は、各議院の独立性に反するものとして、廃止されるべきである。

## おわりに

以上述べた通り、手続法には、まだ解消されていない重要な問題点が多々含まれている。

当連合会は、一旦は成立はしたが、手続法自体が施行されるまでの間に本意見書に摘示した問題点について、十分な国民に開かれた審議を経て必要な改正がなされるべきと考える。

以上