

憲法改悪のための国民投票法案の廃案を求める意見書

2006年6月8日

〒112-0002

東京都文京区小石川 2-3-28

DIK マンション小石川 201号

自由法曹団

〈はじめに〉

自民党・公明党の与党は、2006年5月26日、改憲手続法案である国民投票法案を「日本国憲法の改正手続法案」の名称で、共同して国会に提出した。同日、民主党も「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法案」の名称で対案を提出した。

両法案は、国民投票そのものの手続だけではなく、国会法を改正して、両院に「憲法審査会」を設け、憲法改正原案の審議、作成を行うことを盛り込んでいる。法案が成立した場合、次の国会から、改憲案を議論するための常設機関として「憲法審査会」を設置しようというのである。しかも、その審査会は、会期中・閉会中を問わず、改憲案の審査ができるものとされている。

両案の提出は、憲法の基本原理を根底から覆す憲法改悪の準備を早期に国会で開始し、改憲を強行するためのものに他ならない。

自由法曹団は、こうした憲法破壊のための策動に反対し、両法案の廃案を求める。

以下、その理由を明らかにする。

1 憲法原理に反する改憲は許されない

自民党は昨年11月、結党50周年の大会を開催し、「新憲法草案」を発表した。自民党の「新憲法草案」は、現行憲法の前文に記載されている不戦の決意も平和的生存権の保障も、9条2項の戦力不保持の規定を削除し、新たに9条の2を規定して「自衛軍」を創設すること、及び、自衛軍が「国際社会の平和と安全」のために「国際協調」して軍事行動をすることを認めた。これは日本が正規の軍

隊を持ち、集団的自衛権の行使に道を開くとともに、イラク侵略戦争のようなアメリカの先制攻撃に積極的に参加するためのものである。これは、憲法がかかげる非軍事、平和主義というけっして変えてはならない基本原則を真っ向から否定し、日本をアメリカとともに「海外で戦争する国」とするものにほかならない。また、草案は、個人の尊重、各人の幸福追求権の最大限の尊重を国の責務とするという立憲主義を覆し、公益（国益）と公の秩序（国の秩序）を国民の人権に優先させて、国民を縛る憲法に変質させている。

「戦争をする国」にするための改憲であるとともに、基本的人権を奪い人間らしく生きる権利を侵害して、「弱肉強食の格差社会」を拡大させるための改憲である。

一方、民主党、公明党も、自民党と競うように憲法の「改正」、とりわけ9条改憲の動きを強めている。憲法の基本原理中の基本原理である9条改憲のために国民投票法の制定を図るという点では、民主党、公明党もまた自民党に同調しているといわざるを得ないのである。

本来、憲法の基本原理を根底から破壊するような憲法改正は許されるものではない。憲法96条が定める憲法の改正とは、現憲法の基本原理を否定するような改憲、つまりは“壊憲”を認めるものではない。憲法が、その生命を奪う手続を自ら認めるということとはありえないことである。例えば、国民主権主義を、天皇主権主義に改憲することが許されないように、非戦、平和の憲法原則を否定し、アメリカとともに戦争をする国にすることは憲法改正の法的限界を超えており、到底許されないところである。しかも、国民の願いは、憲法の平和主義の実現にある。大多数の国民は、日本をアメリカとともに「海外で戦争する国」とすることなど望んでいないのである。

にもかかわらず、国民の意思に反し、アメリカとともに戦争をする国にし、国民を縛る憲法改悪を実現するための手段として、国民投票法をつくるということは、到底容認できない。本来このような法案を国会に提出することは、国会議員

の負う憲法尊重擁護義務（憲法 99 条）に反するものである。自由法曹団はこうした「壊憲」のための立法（違憲立法）につよく反対する。

2 国民の声を封じ、意思をねじ曲げる与党国民投票法案

与党の国民投票法案（以下、与党案という。）は、主権者である国民の声を封じ、情報・宣伝を不公正・不平等なものにし、国民の意思形成を歪めるものとなっている。

与党案は、民主党との合意を得ようと与党がメディア規制などについて譲歩したなどとされている。しかし、与党案の実態は、国民の運動を抑圧し、改憲派の宣伝のみをまき散らす意図を持ったものである。

本来、憲法改正を国民投票に委ねるのは、国民主権の原則に則って、最高法規である憲法の改正について国民 1 人 1 人の意思を十分かつ正確に反映させようとするところにその趣旨がある。国民の声を封じたり、国民が公正、平等に情報を得ることができない仕組みを国民投票に持ち込むことは、国民主権主義に反し、憲法 96 条の保障する国民投票制度を踏みにじるものである。

与党案は、以下述べるようにまさに憲法 96 条が予定する国民投票制度を歪めるものになっており、到底許されない違憲立法に他ならない。

(1) 国民投票運動の広範な禁止

国民投票にあたり、最も重要なことは、国民が可能な限り自由な情報を得ることができるとともに、自由かつ活発に議論を深め合えることである。そのためには、当該憲法改正案の内容、その趣旨・目的・理由など国民投票にかかる情報の送り手と受け手の表現の自由が最大限保障されなければならないのであって、国民投票に関する運動は自由でなければならない。

ところが、与党案は、次の通り国民投票運動を大幅に制限するものであり、極めて問題である。

① 公職選挙法と類似の運動規制

具体的には、まず、特定の候補者を選出する国政選挙に関する規定である公職選挙法における運動規制を短絡的に国民投票について当てはめている点である。特定公務員の運動全面禁止（法103条）（公選法136条に相当する）、公務員、教育者の「地位利用による」運動禁止（法104条・同105条）（同136条の2、同137条に各相当する）、などがこれに該る。

公職選挙法の規定自体の問題をおくとしても、特定の候補者を選出する国政選挙に関する規定である公職選挙法をそのまま短絡的に国民投票法に反映することは余りにも不合理である。

ただでさえ、世界に類を見ないとまで言われ、「べからず選挙」といわれている公職選挙法の運動制限規定を、特定候補者を選出するものではなく、広く国民的議論を深めることが絶対条件となる憲法改正国民投票において規定することは極めて不合理である。

② 公務員・教育者の運動規制

与党案は、公務員及び教育者の「地位を利用」した運動を禁止している。例えば、憲法学者が大学の講義で学生に憲法改正案が問題であると説明したり、教師が学校で現行憲法9条の非武装平和の大切さを生徒に教えることが地位利用として制限されかねない。また、憲法を遵守すべき立場にある公務員が職場で憲法の大切さを訴え、これを守るべき運動に住民とともにとりくむことも、禁止されかねないのである。与党案は、この規制の違反に対して刑罰をもって臨むとしているが、このような罪刑法定主義から言っても問題のある不明確な規定により、改憲に反対する運動が弾圧される危険がある。

しかも、与党案では、これら運動規制を身体を拘束する禁固刑をもって禁じている。改憲に反対する運動に対して警察が捜査権限を発動し、逮捕、捜

索などの弾圧にまで発展させるおそれは否定できないのである。教育・学問の自由や労働者としての活動の自由すら大きく侵害されることにもなる。

なお、与党案は、投票管理者等や警察官等の特定公務員の運動規制違反については、「六か月以下の禁固」としているにもかかわらず、公務員については「禁固二年以下」、教育者については「禁固一年以下」として、より重い刑罰を科している。中立性確保の要請がより強いはずの前者よりも、一般の公務員や教育者が重罰の対象とされることは、公務員・教育者による改憲反対の運動を制限する露骨なねらいがあるといわざるをえない。

③ 運動規制として機能する処罰規定

与党案には、直接の運動規制として規定されているものではないが、事実上弾圧に利用され運動規制として機能する罰則規定も置かれている。

与党案は、公職選挙法にならい、組織的多数人買収及び利害誘導罪を設けている。しかし、憲法改正国民投票においては、投票が特定個人の利害に絡む国政選挙とは異なり、買収等の危険は相対的に低い。ところが、与党案は、「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勧誘し、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し、又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供応接待をし、若しくはその申込み若しくは約束をしたとき」を処罰の対象とする。このように犯罪構成要件は曖昧で、弾圧に用いられる危険性があり、国民投票運動に萎縮効果を与えることとなる。

近時、自衛隊のイラク派兵に反対するビラを配布する行為を住居侵入罪等を用いて逮捕するなどといった弾圧事件が続発している。このような与党案による不明確な処罰規定が、改憲に反対する運動を弾圧する根拠として濫用

される危険がある。少なくともこのような不明確な刑罰を伴う運動禁止規定の創出により、憲法改正に関する運動に著しい萎縮効果を与えることとなる。

以上のような憲法改正運動についての規制は、比較法的観点から みて、まさに異常である。

古くから国民投票制度を利用している欧州では、与党案のような広範な規制は全く存在しない。欧州では、基本法に対するものだけでなく、法律案に対する任意的国民投票などもある国が多く、我が国と直接対比できるものではないが、こと投票運動に限っては法律案に対するものでも基本法に対するものでも規制はほとんどないといってよい。むしろ、改正賛成派と反対派に経済的力の格差が生じないように考慮し、政府の投票運動活動を規制するなど国民の意思をなるべく反映しようとするものが多い（「私が感じましたのは、どの国におきましても、国民投票を行うにあたりまして投票活動については極めて自由であって、制約、規制は必要最少限度に止まっているということでありました」民主党 枝野幸夫衆議員 06. 2. 23日本国憲法に関する調査特別委員会における欧州調査帰国後の報告）。

それにもかかわらず、我が国の「国民投票法案」は、ただ闇雲に国民自身の活発な議論を禁止しようとするものであり、あまりにも世界の常識から外れすぎているというほかない。

このように「国民投票法案」は、比較法的に見ても、著しく国民の表現の自由を制約する規定となっており、国民的議論を阻害するものであって極めて不合理なものと言わざるを得ない。

(2) 不平等、不公正な改憲派の宣伝が氾濫

① 公正中立かつ十分な情報提供の必要性

憲法改正案の国民投票においては、主権者である国民自身が憲法の改正案

についてイエスかノーか、その是非を決定することになる。国民が公正かつ適切に意思を形成して国民投票を行うためには、その前提として表現や報道の自由が保障され、国民にできる限りの情報提供が公平、平等になされ、広く国民的な議論が不当な権力的干渉なしに自由になされることが必要である。そのためには、改正案や改正案に対する賛成・反対の意見について周知・広報が公正中立になされ、情報が国民に充分伝わるようにする必要がある。他方で、資金力の差により一方的な情報が過剰に流されるような事態を防止する必要がある。このことは、国民主権主義のもとで、改憲の要件を国会議員の多数とせず、国民投票における過半数の賛成を要すると定めた憲法上、当然の原則である。

しかし、与党案には、改正案に対する賛成意見・反対意見について国民に平等かつ十分に情報提供が行われるようにするという制度的保障が全くない。それどころか、逆に改憲派の情報だけが一方的かつ大量に国民に宣伝される仕組みとなっている。与党案では、国民投票に必要な情報が国民に充分提供されないため、国民の意思形成に重大な障害が持ち込まれることとなる。なお、この点では民主党案も同様である。このことは後にまとめて述べておりである。

② 改憲派に有利な憲法改正案の周知広報の仕組み

与党案では、憲法改正案、改正案に対する賛成・反対の意見について周知・広報が改憲派に極めて有利に行われる仕組みとなっている。

与党案では憲法改正案の広報に関する事務は憲法改正案広報協議会で行うこととされ、同広報協議会の委員の選任は、各議院における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定められている。

具体的にはどういう構成になるのであろうか。例えば、現在の国会の各会派の所属議員数の比率により広報協議会の委員を選任するとすれば、次のようになる。衆議院議員 480 名のうち、自民党は 293 名、公明党は 31 名、

民主党は113名であり、合計すれば所属議員の91%を占める。また、参議院議員242名のうち、改憲派である自民党は112名、公明党は24名、民主党は82名であり、所属議員の90%を占める。広報協議会の委員は衆議院と参議院で各10名とされているが、各会派の所属議員数に基づいて委員が選任されるとすれば改憲派9人対改憲反対派1人となる。

なお、与党案は、憲法改正の発議に係る議決において反対の表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、各議院において、当該会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」としているが、これは努力規定に過ぎない。改憲に反対する会派から委員が選任されたとしても、改憲反対派からの選任は1名程度というごく少数に押しとどめられる。仮に、「できる限り配慮」をしたとしても日本共産党、社会民主党から各1名合計2名ということにしかならない可能性が大きい。結局、広報協議会の委員の圧倒的多数は改憲派から選任されることになる。こうした構成のもので、その運営が賛成・反対の双方に平等、公平にされることは現在の国会の議事運営の実態に照らしてもありえないと見なければならない。

強大な権限を持っている広報協議会が、こうした構成のもとで、①憲法改正案の要否並びに解説、「説明会における解説」を行うことになる。広報協議会は、憲法改正案についての賛否の意見を記載、発言等において「公正かつ平等に扱うものとする」としているが、そもそも、憲法改正案の趣旨、解説は改正案等賛成の立場で広報協議会が行うのだから、結局、憲法改正案についての「広報」は、きわめて改憲派に優位の記載になることは必至である。

国民投票にあたっての広報が国会議席の数の差で左右されるのは憲法が認めるところではない。国民投票についての賛成派が優位に立つ「広報」や「説明会」などであってはならない。賛成意見と反対意見をあくまで平等に扱う

必要があり、周知広報の基準を決定する権限を持つ広報協議会の委員の選定とその構成についても賛成意見と反対意見を平等に扱う必要がある。

このように与党案では、憲法改正案に関する公正かつ十分な周知広報が保障されていない上に、国会の発議から国民投票までの期間が60日から180日と周知徹底の期間としては短いこととあいまって、国民が憲法改正案の内容を知り、十分に議論し検討する機会を奪う内容となっていることも重大な問題である。

③ 改憲派に有利なテレビ・ラジオ・新聞による意見広告

与党案は、政党等が、無料で、憲法改正案に対する意見を、日本放送協会及び一般放送事業者のラジオ放送又はテレビジョン放送の放送設備により放送することができ、さらには新聞に意見広告をすることができるとしている。

しかし、テレビ・ラジオの放送については、「憲法改正の発議に係る議決がされた際当該政党等に所属する衆議院議員及び参議院議員の数を踏まえて」憲法改正案広報協議会が定める時間数を与えることとし、新聞広告については、「憲法改正の発議に係る議決がされた際当該政党等に所属する衆議院議員及び参議院議員の数を踏まえて」憲法改正案広報協議会が定める寸法と回数で行うと定められている。

既に述べたとおり、広報協議会の委員の圧倒的多数は改憲派が占め、「国民投票公報」は、憲法改正案の解説という形で、広報協議会、つまりは改憲派の意見が優位に載せられる。説明会も国会議員の議員3分の2以上の比率を有する改憲賛成派によりきわめて優位に行われる。こうした不公正な情報提供にした上で、そのうえさらに、テレビ・ラジオの放送時間、新聞広告の寸法・回数などの基準そのものについても、各議院の議員数を踏まえて定めるというのである。憲法改正の発議に係る議決がされた際の各政党に所属する議員数を踏まえることになれば、議員の3分の2以上が改憲派ということになる。現状でいえば、これまた既に述べたように9対1である。これでは、

国費を使つてのマスコミの活用についても、改憲派は圧倒的な優位を保障されることになる。②で述べた「広報」「説明会」での優位とあわせれば、改憲派については「二重の優位」の保障がある。国民が改憲派の宣伝、情報を集中して一方的にあびせかけられ、「注入」されることになる。

なお、与党案では、「放送に関しては、すべての政党等に対して、・・・(中略)・・・同等の利便を提供しなければならない」(107条3項)としているが、同規定は「放送」のみに限定しており、新聞広告においては改憲派、反対派に同等の利便は与えられないことを明確にしている。

さらにいえば、仮に百歩譲つて与党案の規定を「同等の利便」が改憲賛成派、反対派双方に与えられることとなると解釈したとしても、憲法改正広報協議会が放送に関し上記規定に違反し、偏向的業務を行ったとしても、国民投票無効の訴訟の対象から、憲法改正広報協議会の行為は除外されており(法128条第2項)、これによる弊害は永久に治癒されないのである。

わざわざ、無効訴訟の対象から、広報協議会の行為を除外したことからすれば、与党案が広報協議会制度によって、自らの主張のみを圧倒的な広告宣伝によって行おうとする意図は極めて明らかである。

主権者である国民が憲法改正案に対する賛成意見・反対意見それぞれについて公正かつ十分に情報の提供を受けるためには、政党による意見広告についても、改憲派と改憲反対派それぞれを公平に扱う必要がある。国費による政党の意見広告であっても、国民投票における主権者国民の真に自由な判断のためには、国会議席での数の論理を持ち込んではいならないのである。

だが、与党案では、政党による公平な意見広告の対等平等の保障はまったくなされないことになる。国民主権の原理と、これに基づく憲法改正手続の原則からはどうてい容認できないことである。

(3) 財力によるマスメディア不平等利用

表現の自由は、主権者である国民が、十分な情報の提供を受け、国民的な議論を深め、適切な意思形成をして国民投票を行う前提として不可欠である。そして、現代社会において、国民に対して十分な情報提供を行う重要な媒介としての役割を果たすのが報道機関である。国民の「知る権利」を保障するため報道機関にも報道の自由が十分に保障されるべきである。

他方で、国民投票にあたって、報道の自由に関連する大きな問題は、資金力による影響である。具体的には新聞や雑誌への意見広告、テレビ・ラジオ放送でのスポット広告などについて、賛成、反対の両派が、対等の機会が保障されずに自由になされるとしよう。これらの広告は、意見表明の方法としてインパクトも強く、国民の意思形成に大きな影響を及ぼすものである。だが、このような広告には巨額の費用が必要となるため、資金力のある人々や団体などは幅広く意見広告ができることになるが、資金力のない人々や団体では意見広告ができないことになってしまう。今日の我が国の状況からみれば、豊富な政党助成金と財界・大企業の献金を受けている政権政党自民党、そして9条改憲をつよく主張し、そのための「カネ」は惜しまない財界や、その援助を受ける改憲諸団体は、思うままにマスメディアを利用しての改憲宣伝に巨費を投入できるのは明らかである。これでは資金力の多寡によって国民の意思形成が左右されることになる。

国民の意思形成の公正を確保するためには、報道の自由が十分に保障されることが必要であるが、他方で、公正な報道が損なわれたり、資金力による一方的な情報の伝達がなされないように適切に配慮する必要がある。

このことは国民投票制度の常識である。それゆえ、諸外国では、以上のような観点から公正な報道を確保する立法措置が採られている。例えば、イタリアでは新聞での意見広告の機会を均等に行う措置がなされており、フランスでは、国民投票運動における商業宣伝が禁止されているのはそのためである。

この点、与党案には公正な報道の確保、宣伝における実質的な機会の平等の保障という視点はまったく欠落している。新聞広告には数千万円単位の費用がかかり、テレビ広告ともなればさらに高額の費用がかかる。このようなテレビ・ラジオの有料広告利用をするのはもっぱら経済界の後押しを受けた改憲派となることは誰もが予想できることである。与党案では、資金力のある改憲派によるマスメディアを使った大規模な宣伝が放任されることとなる。その上、既に述べたとおり、与党案では公的な周知広報や政党による無料の意見広告について改憲派の宣伝が氾濫する仕組みが盛り込まれ、「二重の優位」になっている。有料宣伝の自由によって「二重の優位」が実現することになる。これでは国民投票にあたって公正な報道も、これを重要な情報源として、自ら自由に判断して国民がその賛否を決めること、つまり、改憲をめぐる国民主権の適正な行使は不能にされることになる。

なお、与党案は憲法改正案に関する有料の意見広告放送を投票期日の7日前から禁止しているが、発議から投票期日7日前までは資力のある改憲派による宣伝の氾濫が放任されることに変わりはない。国民は、改憲派の宣伝に大量に曝されたまま、選挙の直前に憲法改正案に関する情報にまったく触れることができなくなるのである。このような規制はまったく合理性がない。

(4) 「有効投票の過半数」は「国民の過半数」の潜脱

－改憲のためのハードル切り下げ

憲法上、国民投票は、国民の「過半数の賛成」によって決せられることとなっている（憲法96条）。この「過半数」の意味を与党案は、「有効投票」の過半数という最も低い基準を採用している。

このような基準では、国民のごく一部の賛成で改憲に至るという極めて不合理な結果を招くおそれがある。すなわち、与党案のように、「過半数」を「有効投票」の過半数とするならば、例えば、投票率が40%だった場合、無効

票が10%だとしたら、わずか有権者の15%強の賛成で改憲案が成立することになってしまう（投票総数50%としても20%強）。これでは本来の国民の意思との間に大きな乖離が生じる危険性が高い。にもかかわらず、そのような投票結果が国民の意思とされ、憲法が変えられてしまうとすれば、それは硬性憲法を採用した日本国憲法の立場からは到底受け入れがたい。

憲法改正という国家の基本に関わる問題であり、それぞれの国民の人生を決することになるのである以上、できうる限り多くの国民の意思が反映されることが望ましいことはいうまでもない。国民の真意から最も乖離する危険のある「有効投票の過半数」と規定する与党案は、憲法96条の趣旨に反し、これを潜脱するものというべきである。

諸外国との比較から見ても、多くの国は、投票総数の過半数とするか、もしくは有効投票の過半数としながらも、最低投票率を定め、一定の投票数が無い限り国民投票自体が成立しなかったものとしている。※

日本で実際に行われている住民投票においても、住民の意思が反映できる保証が設けられている。つい先日、世間の注目を集めた岩国基地の艦載機移転に関する住民投票においても最低投票率が有権者の50パーセントと定められていた。地方自治体レベルでの住民投票では、最低投票率を定める自治体が多いのである。

このような諸外国や地方自治レベルでの国民投票制度を精緻に調査することもなく、安易に「有効投票」の過半数とし、しかも、最低投票率の定めすら設けないのでは、これまでに指摘した問題点と相まって、国民の真意からの乖離は修復できないほど広がる危険性があり、とうてい容認できない。

※ 参考：諸外国の「過半数」の意義

①有権者とするもの	②投票総数+最低投票率を定めるもの	③投票総数とするもの	④有効投票+最低投票率を定めるもの	⑤有効投票とするもの
シンガポール（有権者の3分の2）	韓国（投票者の過半数。加えて、有権者の過半数の投票）	アイルランド（投票総数の過半数）	モンゴル（ただし、有権者の過半数の投票が必要）	イタリア（有効投票の過半数）
リベリア（有権者の3分の2）	スイス（投票者の過半数及び州の過半数）（憲法改正の場合）	スウェーデン（投票総数の過半数）（憲法改正の場合）	台湾（ただし、有権者の過半数の投票が必要）	フランス（有効投票の過半数）
デンマーク（投票者の過半数。加えて、有権者の40%の賛成）		フィリピン（投票総数の過半数）		

(5) 一括投票の危険

国民投票における国民の意思形成が適切に行われるためには、投票に国民の意思が十分に反映されなければならない。自民党「新憲法草案」のように改正点が複数にわたった場合、国民の中には、特定の条項については改正賛成であるが、他の条項についての改正には反対であるという意思を持つ者がいることが容易に予測される（例えば、仮に「新しい人権」であるプライバシー権保護を定める条項の新設が提案された場合に、これについては賛成であるが、憲法9条2項の削除・改正には反対であるという場合がこれにあたる）。

したがって、投票を行う国民の意思を忠実に反映させるためには、改正案の各条項についての個別の是非を問うことができる投票制度であることが必要であり、改正案全体を不可分一体のものとして是非を問う一括投票制度は、国民

の意思を正しく反映させるものとは到底言えない。

この点、与党案は、投票人は、投票所において、投票用紙の記載欄に、憲法改正案に対し賛成するときは○の記号を、憲法改正案に対し反対するときは×の記号を自書し、これを投票箱に入れなければならないものと定めている。そして、憲法改正の発議のための国会法の一部改正において、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して定めている。

この規定によれば、自民党の新憲法草案のような改憲案の場合、前文から最後まですべて内容的に一体のものとして、一括して賛否を問うことも可能となる。実質的に一括投票に道を開く危険が極めて大きいのである。このように事実上の一括投票が認められれば、例えば、自民党の新憲法草案のうち、9条改憲に反対だが、プライバシー権保護を定める条項の新設には賛成であるというようは立場の人は賛否いずれにすればよいか判断に困ることとなる。その結果、投票用紙に○をつければ9条を変えることにも賛成したこととなってしまふ。このような投票方式では、国民の意思を著しく歪める結果となると言わざるを得ない。

そもそも、国民の真意を問いたいと願うのであれば、できうる限り国民の意思を反映できる制度を目指すべきである。それにもかかわらず、これに反する一括投票制度の余地を残すことにこだわる「国民投票法案」は、国民の真意を問うことを目的とするものとは言い得ない。

3 民主党の対案——提出自体及び内容についての批判

私たちは、この時期に同党が、このいわゆる対案を提出したこと自体についても、その案の内容についても、以下の理由により、反対であり廃案を求める。

(1) 改憲手続案提出のねらいは改憲

民主党は、与党案の提出にあわせて民主党独自の国民投票法案を提出した。民主党はかねて、国民投票法制定は改憲そのものとは関係のないもので「中立」の手続法であり、早急に制定すべきものだとしてきた。しかし、国民投票法が9条改憲をもっとも重要な目的とする改憲のための手続であり、戦争する国への道を開くものであることは誰の目にも明らかである。自民党も改憲のための立法であることは繰り返し公言している。それなのに、今国会に民主党が、改憲するしない、どう改憲するかにかかわりのない「中立」の手続法であるとして、国民投票法案を提出することは、結局、与党とともに改憲を推し進める一翼を担う役割を果たすことになるかと私たちは考えざるを得ないのである。

(2) 内容面においても重大な弱点

民主党案は、①投票権者は18歳以上とし、国会の決議があれば16歳以上とする点、②国政の重要問題に関する国民投票も認めるとする点、③白票を有効票（反対票）に含める点、④買収罪の規定を設けない点、⑤特定公務員の運動規制の範囲を限定した点、⑥公務員・教職員の地位利用禁止規定を設けなかった点で与党案と内容的に違いはあるものの、次のように重大な弱点があるといわなければならない。

第1に、憲法改正案の周知広報や公的な意見広告の方法について党派的不公正さを有している点である。民主党案は、既に述べた与党案と同様、広報協議会の委員の選任について、各議院における各会派の所属議員数の比率により各会派に割り当てるとしている。これでは改憲派が周知広報の権限、テレビ・ラジオ、新聞による政党の広告の基準を定める権限を得ることになり、改憲派の宣伝のみが氾濫するおそれ大きいのである。

第2に、国民投票運動についても、規制を前提としている点である。民主党

案では、確かに与党案と違って、公務員・教職員の地位利用禁止規定そのものは設けていない。しかし、現行の国家公務員法、人事院規則、教育公務員特例法における政治活動の禁止規定によって国民投票法案を規制する余地を残している。しかし、これら一連の法律は、もともと、憲法の思想、言論、表現の自由、法の下での平等に反するものである。また近時、我が国も批准した国際人権規約（「市民的政治的権利に関する国際規約」）に反している。それなのに、これらの悪法を、国民投票について適用し、公務員、教育者らの活動を抑圧することになるのでは、とうてい賛成できない。「国民投票運動は原則自由」というのであれば、民主党は少なくとも、国民投票運動については、これらの諸法による規制は除外するとすべきであった。

近時、ビラを配布する行為などを住居侵入罪、国家公務員法違反等で警察・検察が次々と弾圧するという事件が続発している。憲法の平和主義の立場から反戦平和を求める活動に対しては、現行法の下でも、これを弾圧する動きが強められている実態に照らしても、そのことは当然である。

結局、民主党の対案でも広報協議会の判断での改憲派絶対有利の広報活動、宣伝活動が横行し、その点、資金力のある改憲派による有料意見広告が氾濫する。他方では、数百万人の公務員、教育者が抑圧される。しかも一般市民のささやかな意見表明手段であるビラ貼りや戸別訪問さえも、一般刑事法によって押さえつけられてしまう可能性が強い。こうした不公正な国民投票制度になってしまうことは民主党案も与党案も大筋では同様のものになっているとみざるを得ないのである。

なお、民主党案も、与党案と同様に一括投票の余地を残している。すなわち、民主党案は、与党案と同様、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定めあり、発議の仕方次第で実質的に一括投票を行うことが可能な内容となっている。このような投票方式では、国民の意思を著しく歪める結果となると言わざるを得ない。

このように民主党案は、主権者である国民の声を封じ、あるいは改憲派の情報のみを氾濫させ、国民の意思を反映させない点では、与党案と同様の問題を指摘せざるをえない。国民主権の観点から到底、認められるものではない。

〈むすびにかえて〉

以上、くわしく述べたとおり、与党案はもとより、民主党案によっても、いわゆる国民投票法案なるものは、憲法がそもそも許さない「壊憲」のための立法であり、何が何でも、改憲を実現するための歪み、汚れた不公正な手続法に他ならない。このようなものになっているのは、たんに立法技術上の問題でも国民投票制度についてのあれこれの理解の違いでもない。本来、国民が望んでおらず、多くの国民は反対している「戦争する国」にするための改憲、すなわち「壊憲」を実行することを国民本来の意思に反して可能にするというよこしまな目的のために、策略的な「手段」をつくろうとしているからである。

憲法改悪に道を開くための不公正で汚れた国民投票法案の成立は断じて許されない。

国民投票法案は、その目的においても、内容においても憲法に反する悪法である。私たちは、法律家の立場から、断固としてこのような法案に反対し、その廃案を求める。

そして、その成立を阻止するために、法案の危険な本質を広く国民に訴え、憲法を愛する全ての国民とともに全力を挙げてたたかうことを表明する。