

# 改憲手続法案の修正案に反対する意見書

2007年4月2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

TEL03-3814-3971/FAX03-3814-2623

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

## 1 危険な本質は変わらない修正案

3月27日、自民党と公明党の与党は、改憲手続法案に関する修正案をとりまとめ、今通常国会に提出した。安倍晋三首相は、今国会において改憲手続法案を何としても成立させようと狙っており、そのためには与党単独採決も辞さない構えである。与党は、野党側の反対を押し切り、22日には衆議院で中央公聴会を開催し、28日には大阪と新潟で地方公聴会を開催した。4月5日には再び中央公聴会の開催を予定しており、4月中旬にも衆議院を通過させようとしている。公聴会の開催は採決を前提としたアリバイづくりにすぎず、国民の声を無視するこのような安倍首相の暴走は断じて許されない。

しかも、改憲手続法案は、修正案においても、国民の意思を正確に反映しない欠陥法案のままであり、その危険な本質は何ら変わっていない。自由法曹団は、憲法破壊のための策動に反対し、欠陥だらけの改憲手続法案の廃案を強く求める。

## 2 ねらいは改憲 — 日本を海外で戦争ができる国へ

安倍首相は任期中の憲法改正を繰り返し公言している。改憲のために何が何でも

今国会で改憲手続法案を成立させようとする安倍首相の対応をみれば、この法案が単なる国民投票のシステムを定めるだけの手続法などではなく、改憲を促進するための法案であることがいよいよ明白となっている。

自民党が2005年11月に発表した新憲法草案をみれば、改憲の目的が憲法原理を破壊し、日本をアメリカとともに海外で戦争する国にすることにあることは明白である。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。

このように、日本をアメリカとともに戦争のできる国にし、国民を縛る憲法改悪をすることというのは、憲法改正の限界を超えるものであって、本来憲法が認めるところではない。憲法は憲法の基本原理を否定する、つまり憲法を抹殺することは決して容認していない。憲法96条はそうした憲法破壊のための国民投票を予定したのも、認めたものでもないのである。

改憲手続法案は、憲法破壊のための法案にほかならないものであって、その目的において既に違憲立法であり、到底容認できないものである。

### 3 国民主権と民主主義の原理に反する欠陥法案

しかも、これまでの国会における修正論議の到達点を検証してみると、法案には国民の意思を正確に反映しない不公正で非民主的な多くの問題点が依然として審議不十分のまま残っており、法案の危険な本質はまったく変わっていない。改憲手続法案は、国民主権と民主主義の原理に照らせば、問題だらけの欠陥法案と言わざるを得ない。

内容面の問題点は多岐にわたるが、以下6点に絞って述べる。

#### (1) 改憲に突き進む憲法審査会の設置

第1に、改憲手続法が成立すれば、法案成立後の次期国会から改憲案の発議権を持つ「憲法審査会」が設置されることとなる。修正案は、憲法審査会は「調査」に専念し、憲法改正原案の提出・審査を3年間には行わないなどとしているが、憲法を「改正」するための審議をどんどん押し進め、実質的には憲法「改正」の方向性及び内容が固められることは必至である。

「憲法審査会」が常設されれば、改憲へのルールが敷かれて、改憲への流れが一気に加速することとなる。改憲手続法が成立すれば、そのまま一直線に改憲に突き進むことになるのである。憲法審査会の設置にはひたすらに改憲を急ぐ改憲賛成派の本音が露骨にあらわれているというほかない。

## (2) 改憲のためのハードル切り下げ

第2に、改憲のためのハードルをもっとも低く設定している点である。修正案は、国民投票について最低投票率に関する規定を置いていない。しかも、修正案では、「過半数」の意義を「投票総数」の過半数としているが、その「投票総数」とは賛成票と反対票を足したものとしており、結局は、最も少ない賛成票で憲法改正が実現できる方法を採用している。これは、有効投票を投票総数と言い換えたにすぎず、言葉の上でのごまかしにほかならない。

このように有効投票の過半数という基準を採用し、最低投票率の定めもなければ、少数の賛成で憲法改正が可能となり、国民全体の意思が十分に反映されない。例えば、50%前後の投票率だとすると全有権者の2割台の賛成しかなくても憲法改正が成立してしまう。憲法改正は、国家の基本に関わる問題であり、主権者である国民の現在、将来に多大な影響を与えるものである以上、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。修正案のままでは、本来の国民の意思と投票の結果に大きな乖離が生じる危険が極めて高く、主権者たる国民の意思を改憲手続に反映させるという憲法96条の趣旨からいって到底容認できるものではない。

### (3) 広範な国民投票運動の禁止

第3に、公務員・教育者に対する運動規制や組織的多数人買収及び利害誘導罪など、広範な運動規制がなされていることである。

修正案においても公務員・教育者に対する運動規制が盛り込まれており、全国で約500万人にもものぼる公務員等の自由な意見表明が制限されている。修正案ではとりあえず罰則は設けないこととなったが、公務員・教育者の地位を利用しての国民投票運動は原則として禁止されたままである。このため、禁止規定がある以上、違反した場合には違法行為をなしたものとして、公務員・教育者の国民投票運動は行政処分の対象になる。行政処分の方が刑事処分よりも簡易迅速になし得るため、その意味では公務員・教育者の自由な国民投票運動に対する萎縮効果はむしろ行政処分の方が大きいとも言える。そのことは石原都政のもとでの、日の丸・君が代問題での教員に対する大量処分が、学校現場における自由な教育環境を破壊していることを見れば一目瞭然である。修正案が禁止規定を設けていること自体が、500万人の公務員・教育者の政治活動の自由、主権者としての国民投票運動の自由を奪い、ひいては国民投票運動の公正を破壊するものであって、この点でも修正案は違憲である。

しかも、修正案は、国民投票運動に関しては公務員の政治活動を禁止する国公法、地公法等の適用を除外するとの自公民3党間の合意に反して、公務員の政治活動禁止規定の適用除外は規定されず、代わりに法律の施行までに「必要な法制上の措置を講ずる」(附則第11条)と規定された。これによって、国公法、地公法等を介した、公務員の国民投票運動に関する実質的な刑事罰を伴う運動規制の復活の危険性すらある。

憲法改正にあたっては、できる限り多くの国民が自由に意見表明をなし、国民的な議論がなされるべきである。それは公務員・教育者といえども例外ではない。国民投票運動の禁止規定を設けること自体が重大な問題である。

しかも、修正案には、事実上弾圧に利用され運動規制として機能する組織的多数

人買収及び利害誘導罪が設けられている。修正案は要件を絞ったなどとしているが、依然として犯罪構成要件は曖昧であり、弾圧に用いられる危険が高く、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。構成要件の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。

このような憲法改正運動についての規制は、諸外国の例からみても、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、修正案のような広範な規制はまったく存在しない。むしろ、イタリアの国民投票制度にみられるように、国民の意見表明の機会を重視し、国民の意思をなるべく反映しようとするものが多い。日本の改憲手続法案は、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。

#### (4) 広報＝改憲キャンペーンと無料意見広告の組み込み

第4に、広報協議会のあり方になにひとつ修正が加えられず、広報協議会が主導する「広報」による改憲キャンペーンに道を開いていることである。

国会に広報協議会をおくことは、憲法改正案を発議した機関に広報を委ねることを意味しており、公正・中立な広報を期待することは原理的に不可能な性格をもっている。しかも、会派議員の数に応じて協議会委員を割り振るというのであるから、実質的にも協議会は改憲派主導にならざるを得ない。修正案はこの問題になにひとつこたえていない。

修正案のいっそう大きな問題は、そうした広報協議会が行う改憲案の「広報放送」「広報広告」を認めていることである。これまで、公報協議会は改憲案や発議に際しての賛否の意見を掲載した「公報」を発行するとはされてきたが、それ以外に広告放送や新聞広告で改憲案を「広報」するとは考えられてこなかった。こうした広報は国費を投じた改憲案の啓蒙宣伝にほかならないからである。

ところが、修正案には、広報協議会による「憲法改正案の広報のための放送」、「広報のための(新聞)広告」が設けられている(第106条、107条)。「改憲案、要旨その他の参考になるべき事項」が広報放送・広報広告の内容であり、いかに「客観的かつ中立的に」行われようと国民世論を改憲賛成に誘導する機能を果すことは明らかである。広報放送・広報広告の導入は、改憲案を発議した国会＝広報協議会が、国費でメディアを活用して改憲キャンペーンを行うことを意味している。

次に、修正案では、政党に認められる無料意見広告が改憲案の広報と一体化され、広報協議会が行う「広報のための放送」「広報のための広告」に一元化されている(第106条、第107条)。修正案では、現法案で「議員数を踏まえて」とされていた放送時間が賛成政党と反対政党間で平等になってはいるが、発議側の議席数に応じて無料広告を認めるのは国民に判断を委ねた憲法第96条に抵触するのであり、この変更はあまりにも不公正だった規定を是正しただけのことである。その「当然のところへの是正」の見返りに、政党の意見広告は「広報」のなかに組み入れら、発議者である国会の一員として「広報」の責任を分担させられることになる。

修正案どおりになれば、広報協議会が主宰する「広報のための放送」「広報のための広告」は、①協議会による広報(改正案及び要旨、参考事項)、②賛成政党の意見広告、③反対政党の意見広告の3つによって構成されることになる。この3つがパッケージで行われることもあるだろうし、それぞれが個別に行われることもあるだろう。このうち平等が要求されているのは②と③だけで、「官製改憲キャンペーン」にはほかならない①と③の関係は明記されていない。国民サイドからの意見表明ではなく国会サイドからの「広報」なのだから、①が中心で②と③は「つけたし」という扱いも十分考えられるだろう。結局、この「広報」は、改憲案の PR (①+②) が圧倒的な大部分を占め、反対意見(③)はそのごく一部分(①、②、③を等分するとしても、全体のわずか3分1)を与えられるにすぎないのであって、極めて不公平なものになる。これでは、原案の改憲派に有利な無料意見広告を、かたちを変えて再生させようとしているものと考えられるしかない。

主権者たる国民が適切に意思形成を行うためには、国民に対する情報の提供が公正に行われ、国民側からの意見の発信も最大限保障されねばならない。そのためには、改憲案の広報は第三者機関に委ねられねばならず、国会の多数派＝改憲派主導の広報協議会などあってはならない。また、発議した国会が「広報」と称する改憲キャンペーンを行うことなど認められてはならず、賛否平等の枠組みのもとで意見表明の機会が政党だけでなく市民層にも保障されねばならない。修正案はこうした要請に、完全に背反しているのである。

#### (5) 財力によるマスメディアの不平等利用の放置 ―カネで改憲が買われる危険性

第5に、有料のテレビ、ラジオ、新聞などの広告が、資金力のある財界や改憲推進勢力に独占される大きな危険があることである。「金」の差による改憲賛成派と反対派の格差を解消するルールがどこにもないのである。全国的にある程度の効果があるテレビCMを作成するには数億円の費用がかかるとされている。消費者金融のCM自粛によって広告料収入の減少しているマスコミは1000億円規模のビジネスチャンスと見込んでいると言われている。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。にもかかわらず、修正案においては、5億、10億単位の広告費用により生ずる財力格差による改憲賛成派の広告の垂れ流しについてはまったく規制がないのである。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。

自由法曹団では、イタリアの国民投票制度について調査を行ったが、イタリアにおいては、国民投票運動(選挙運動も含む)における有料政治広告は、全国放送局においては禁止されており、「無料政治広告の原則」とも言うべき原則が確立している。各政治主体がメディアに平等にアクセスすることを通じ国民の選択の自由を保障すべきだとの原則が、国民的コンセンサスとなっており、政治・行政・メディア・法曹関係

者の法的確信となっている。有料政治広告を規制する2000年法28号(平等法)は、フォルツァ・イタリアの党首でありメディア王＝ベルルスコーニ元首相によるメディア支配を経験し、資金力のある者が「カネで政治を買う」ことの恐ろしさを体験したイタリア国民の智慧の結晶だといえる。日本においても国民のメディアアクセスと国民の正確な意思形成を尊ぶイタリアの例に学ぶべきである。

しかし、修正案にはイタリアのような国民のメディアアクセスの保障、国民の正確な意思形成の確保という視点は皆無である。このような修正案によって、有料広告の野放しがされれば、財界をバックにした改憲賛成派と改憲反対派とで圧倒的にCMの量の差がつくことは明白であり、両者の不公平は火を見るよりも明らかである。しかもこうした不公平は、主権者国民が平等な情報のもとで自主的に判断する権利を侵害することになるのである。有料広告の洪水を浴びせかけることによって、結局は国民の世論を一方向的に誘導し、「金で憲法を買う」ことを可能にするのである。これが憲法96条の予定するものでないことは論を俟たない。

メディアを利用する広告においては、資金力の有無が決定的に重要であり、しかも、テレビやラジオのCMが与える効果は極めて絶大である。投票日前14日間の規制だけでは期間として不十分であり、公正中立の確保はまったく期待できない。有料広告はイタリアのように全面的に禁止とすべきであり、有料広告の野放しは断じて容認できない。

## (6) 一括投票の危険

第6に、修正案においても一括投票の危険がある点である。本来、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。仮に自民党「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。

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、修正案の各条

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、憲法改正案に賛成のときは投票用紙に印刷された賛成の文字を囲んで○の記号を自書し、反対のときは投票用紙に印刷された反対の文字を囲んで○の記号を自書するものと定めている。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する定めている。

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。このような投票方式では、国民の意思を著しく歪める結果となる。

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修正案は、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。

以上述べたとおり、修正案は、国民の意思を問う重要な点で看過しがたい問題点が多々含まれている。

本来、国民主権と民主主義の原理に立つならば、一人一人の国民が、平等に国民投票に関する情報を得て、自由にその意思を決定し、権力によって縛られることなく行動して一票を投ずること、こうして改憲賛成の投票が有権者の過半数以上あることが国民投票制度の不可欠な内容である。「憲法改正の承認には、国民投票における国民の過半数の賛成が必要」とした憲法96条の趣旨はここにある。改憲を通しやすくする不公正・非民主的なカラクリが仕込まれた改憲手続法案は、96条の趣旨を蹂躪するものであり、その内容においても不公正、反民主的であり違憲立法であると

言わざるを得ない。

#### 4 改憲手続法案は絶対に廃案に

改憲手続法案は、憲法改正に直結し、現在及び将来の国民に多大な影響を与える重大法案であり、その審議においても本来であれば主権者である国民の声を十分に反映する必要がある。しかしながら、改憲手続法案についてほとんどの国民がよく知らないままであり、自由法曹団がこれまで指摘してきたような法案の重大な問題点についても、十分な報道がなされていないこともあって、国民に理解されていない。法案の内容を示して賛否を問うた岡山大学の野田教授のシール投票によれば、賛成が13%、反対が69%という結果となっている。国民は、欠陥だらけの改憲手続法案の成立をまったく求めていないのである。

既に見てきたとおり、改憲手続法案が改憲を実現するための不公正なカラクリが仕込まれた欠陥法案であることは明らかである。このような欠陥法案になっているのは、9条改悪を実現し、アメリカとともに戦争する国づくりをすすめようとする危険な目的のもとに作られた法案であるからにはほかならない。

憲法原理を破壊する憲法改悪に道を開く、憲法96条に反する欠陥だらけの改憲手続法案の成立は断じて許されない。

改憲手続法案は、その目的においても、内容においても憲法に反する希代の悪法と言わざるを得ない。改憲手続法案は、絶対に廃案にすべきである。

以上