

改憲手続法 国会審議録検討集(論点整理)

2006年第164国会

2006年第165国会

2007年第166国会

改憲手続法成立阻止のとりくみ 到達と今後の課題

～国会審議録の検討を通して

2007年7月

自由法曹団

〒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

TEL03-3814-3971/FAX03-3814-2623

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

はじめに

2007年5月14日、自民・公明の与党は、改憲手続き法案を参議院本会議で採決を強行して成立させた。この法案は、改憲を実現させるための国民投票の手続きを定める国民投票法案、国民投票に向けた改憲案を国会で発議するための国会法「改正」案を含むものである。

法案を国会に提出した06年5月の段階から、自民・公明の与両党は、民主党と共同してこの手続き法案を成立させ、改憲への歩みを大きく踏み出そうとしていた。他方、06年9月に首相となった安倍晋三は自らの在任中、5年以内に改憲を実現することを表明し、07年7月の参議院選挙でも憲法改正を争点にすることを明らかにしたうえ、改憲手続き法案の早期成立を強く求めた。結局、自民・公明両党は、国民の批判や疑問を無視したまま、法案成立を強行したのである。

そもそも、憲法改正手続きは、主権者として国民の意思が適正かつ正確に反映されなければならない。にもかかわらず、国会に提出された法案は、国民の意思をないがしろにしてでも改憲を確実に実現しようとするものであった。国民の税金を使って無料でマスコミ等を利用し、圧倒的に有利な宣伝活動を改憲派に保障するなど改憲を実現するための明らかな党利党略が仕組まれていた。このようなカラクリが仕組まれている法案であることを私たちは当初から指摘してきたが、それが国会審議でも問題視され、国民の中にも批判や疑問の声が広がっていった。しかるに、法案一部は修正されたものの、基本的な問題点が解決されないまま法案成立は強行された。発議した国会の広報協議会による広報活動、財力にものを言わせて圧倒しようとする改憲派の有料コマーシャルなど残された問題は重大である。しかし、参議院の憲法調査特別委員会で18項目もの付帯決議がされたことに示されるように、本来法案成立に際して解決されなければならない課題が先送りされ、議論の余地は残された。例えば、この付帯決議では、国民投票の対象を憲法改正に限定するべきかどうか、最低投票率を設定することや処罰規定の適用などについても検討を求めている。また、公務員など国民の運動に対する規制に関しては、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が確認された。それ自体が国民の運動を反映した大きな成果でもある。

これら付帯決議に関しては、今後、国会に設置される憲法審査会において、議論されることになるが、成立した法案の問題点を是正させる手がかりとして充分活用しなければならない。また、憲法審査会では、3年間は改憲発議ができないとされているが、その3年間の活動は、上述した国民投票に関する事項の審議及び憲法に関する調査活動に限定されている。改憲発議に向けての審議の場とするものではな

いことを明らかにした国会審議を遵守させることも、重要である。

このように、成立した改憲手続き法については、その改善や運用について、重要な課題が残されており、憲法審査会の活動に対する要請、監視活動などが欠かせない。また、国会審議などを通じて前述の付帯決議をはじめ、重要な成果も勝ち取られた。例えば、改憲に反対する運動は公務員の政治活動として規制することはできず、自由にできることも国会審議で明確となった。これらの成果を運動に活かすことも大切である。

本書では、主な6つのポイントに関して、成立した手続き法に関して付帯決議や国会審議を検討して、これらの問題点や成果、課題を具体的に明らかにした。この法律が成立したことによって、改憲を許さないたたかいがいよいよ真価が問われることになる。今回の改憲手続き法案に対する国民の疑問や反対の声を今後の議論に反映させ、さらに改憲阻止の運動を大きく広げるために、本書がその一助となれば幸いである。

対象審議録

2006年 第164国会	2006年1月20日～6月15日
2006年 第165国会	2006年9月28日～12月14日
2007年 第166国会	2007年1月25日～7月5日

目 次

- 1 国民投票運動と公務員・教育者・・・・・・・・・ 4
- 2 最低投票率と国民の承認要件・・・・・・・・・ 12
- 3 有 料 意 見 広 告 ・・・・・・・・・ 21
- 4 組織的多数人買収罪及び利益誘導罪・・ 26
- 5 発議の区分と投票の対象・・・・・・・・・ 33
- 6 憲 法 審 査 会 ・・・・・・・・・ 38

1

国民投票運動と公務員・教育者

POINT

- (1) 公務員・教育者の「地位利用」を刑罰で禁止しようとした法案（与党原案）は、公務員の政治活動禁止とあいまって、反対運動を抑圧するねらいをもっていた。
- (2) 運動と論戦によって、国民投票運動に政治活動禁止が適用されないことを明確にし、「地位利用」への刑罰規定を削除させ、適用を限定させた意味は大きい。
- (3) 規制を拡大しようとする「逆流」を許さず、「なおさら自由」な発議以前の改憲反対運動を強めることが課題である。

1 制度と関連条文

【日本国憲法の改正手続に関する法律（改憲手続法）】

地位利用規制は国民投票法第103条に、公務員の政治活動規制の見直し検討は附則第11条にある。全文を掲げる。

（公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の禁止）

第103条 国若しくは地方公共団体の公務員若しくは特定独立行政法人若しくは特定地方独立行政法人の役員若しくは職員又は公職選挙法第136条の2第1項第2号に規定する公庫の役職員は、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得る影響力又は便益を利用して、国民投票運動をすることができない。

- 2 教育者は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して、国民投票運動をすることができない。

（公務員の政治的行為の制限に関する検討）

附則第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、地方公務員法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。

【関係法令＝公務員法関係】

国家公務員の政治的行為の禁止は国家公務員法第102条と人事院規則14-7、地方公務員のそれは地方公務員法第36条に規定されている。主要部分を掲載する。

[国家公務員法]

(政治的行為の制限)

第102条 職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない。(②以下、略)

[人事院規則14-7]

(政治的目的の定義)

5 法及び規則中政治的目的とは、次に掲げるものをいう。政治的目的をもってなされる行為であつても、第6項に定める政治的行為に含まれない限り、法第102条第1項の規定に違反するものではない。

- 1 規則14-5に定める公選による公職の選挙において、特定の候補者を支持し又はこれに反対すること。
- 2 最高裁判所の裁判官の任命に関する国民審査に際し、特定の裁判官を支持し又はこれに反対すること。
- 3 特定の政党その他の政治的団体を支持し又はこれに反対すること。
- 4 特定の内閣を支持し又はこれに反対すること。
- 5 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。
- 6 国の機関又は公の機関において決定した政策（法令、規則又は条例に包含されたものを含む。）の実施を妨害すること。
- 7 地方自治法に基く地方公共団体の条例の制定若しくは改廃又は事務監査の請求に関する署名を成立させ又は成立させないこと。
- 8 地方自治法に基く地方公共団体の議会の解散又は法律に基く公務員の解職の請求に関する署名を成立させ若しくは成立させず又はこれらの請求に基く解散若しくは解職に賛成し若しくは反対すること。

(政治的行為の定義)

6 法第102条第1項の規定する政治的行為とは、次に掲げるものをいう。

- 6 特定の政党その他の政治的団体の構成員となるように又はならないよう

に勧誘運動をすること。

7 政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物を発行し、編集し、配布し又はこれらの行為を援助すること。

……1～5、8～16の行為はすべて「政治的目的」が要件となっている。

〔地方公務員法〕

（政治的行為の制限）

第36条・・・

2 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもって、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもって、次に掲げる政治的行為をしてはならない。（但し書き 略）。

一 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること。

（②以下および①、③～⑤ 略）

【関係法令＝公職選挙法】

公務員・教育者の「地位利用」禁止の「ルーツ」は公職選挙法にある。教育者についての規定を掲げる（公務員等についての第136条の2は略）。

（教育者の地位利用の選挙運動の禁止）

第137条 教育者（学校教育法に規定する学校の長及び教員をいう。）は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位を利用して選挙運動をすることができない

2 問題点・到達点・今後の課題と国会審議の特徴

1 政治活動規制をめぐる問題点と到達点・課題

(1) 問題点

国家公務員法、地方公務員法などによる公務員の政治活動規制が、改憲案への賛成あるいは反対を勧誘する国民投票運動に適用されるかどうかの問題。国家公務員法は刑罰禁止であり、適用となると威嚇的效果は絶大。最初の与党案・民主党案にはいかなる条項もなく、公務員法の解釈に委ねられることになっていたが、2005年12月14日に発表された両案の修正では「適用なし」となっていた。ところが、自民党内の「揺り戻し」によって与党修正案には「適

用なし」が明記されず（民主党修正案は明記）、「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・・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」との附則（第11条）にとどまり、「どのような措置」になるかが重大な問題となった。

(2) 論戦の到達点

国会論戦を通じて、国民投票運動が国家公務員法・人事院規則で禁止される政治的行為にあたらないことを明確にさせ、「公の選挙又は投票」に含まると解釈される地方公務員法第36条との関係では、「投票」から国民投票運動を除外する法改正を行なうことを確認させた。その結果、「選挙運動と抱き合わせでやる国民投票運動」や「政党機関紙を配布してやる国民投票運動」など、他の条項に抵触する形態でない限り、国民投票運動は完全に自由となった。

この点を明らかにした5月9日参議院特別委の質疑を抽出する。答弁者の葉梨康弘・保岡興治衆議院議員はいずれも与党案の提出者である。

「特定の政策の主張又は反対ということについては、コンメンタールによっても日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意思を言うということはもう全く仁比先生のおっしゃるとおりだろうと思います」（自民党・葉梨康弘）。

「地公法36条の公の投票のこの文言については、これは例えば地公法を少し修正をして、ここに言う公の投票には憲法改正の際の国民投票は含まれないということを明記すれば足るということなんでしょうか（共産党・仁比聡平）

「基本的には、ここで公の投票から国民投票というのを除くというふうな形になろうかなというふうに考えております」（自民党・葉梨康弘）

「国家公務員法上、我々も憲法の国民投票運動というものが触れないようにしようという前提で立法をし、考えているわけです。それで、今まで、先ほど公の投票ということで地方公務員法上の三十六条の例も挙げられましたが、そもそも、字句はともかく、国民投票運動みたいなものを想定していない時代の立法でございますので、その点をいずれにしても立法上明確にしたいと我々は思っております、お考えは先生と全く同じなんです」（自民党・保岡興治）

(3) 課題

発議後に行われる国民投票運動が国家公務員法上の政治的行為にあたらない以上、発議前の憲法擁護の運動はなおさら政治的行為にはあたらない。「公の投票」への勧誘を規制する地方公務員法は、「投票」がない段階にはおよばない。

国民投票法施行までの3年間に行われる「必要な法制上の措置」を答弁どおりにやらせるとともに、公務員がこの自由を生かして現実に活動することが重要な課題である。

3 「地位利用」規制をめぐる問題点と到達点・課題

(1) 問題点

与党案には刑罰による「地位利用」規制が規定されており、公務員・教育者の運動への敵意が露骨なものであった。「地位利用」規制がなかった民主党案との「すり合わせ」によって、2006年12月の修正では両案とも「禁止規定は設けるが刑罰規定はなし」となった。刑罰規定はなくなっても、行政処分の可能性は残るため、運用次第いかんで威嚇的效果は甚大なものとなる。

(2) 論戦の到達点

はじめのころは、「公務員・教育者は投票以外はできない」に近い発言まであったが、最終盤の論戦で考え方と具体的事例の両面から「地位利用」を絞り込み、適用を限定する答弁を引出した。公職選挙法の判例から「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」ことが確認され、地位利用となるのが「直接職務と関連がある場合か、職権乱用にあたる場合」であることが確認された。「街頭宣伝で弁士に立って教師を名乗って演説をしてもかまわない」など、一問一答型の質疑によって「できる行為」も具体的に確認された。

5月11日の参議院特別委で、法案採決直前に行われた質疑を「Q&A」スタイルで抽出する。質問者と回答者は以下のとおり。

質問者 仁比＝共産党・仁比聡平、近藤＝社民党・近藤正道

答弁者 葉梨＝自民党・葉梨康弘、船田＝自民党・船田元、

保岡＝自民党・保岡興治

いずれも与党案提出者。

A (葉梨) : 大学教授以外の教員でございますけれども、地位利用に当たらない例としては、地域の学習会での勧誘、休日に学区外で肩書を示さずに勧誘する、そういったものは地位利用には当たらないというふうに思います。そして、地位利用に当たると思われる事例ですけれども、授業中に勧誘する、PTAの会議で勧誘する、家庭訪問で勧誘する、学校における面接指導で勧誘するということでございますけれども、冒頭申し上げましたとおり、地位を利用しての国民投票運動が規制されるわけであって、単なる意見の表明自体は元々当たらないということはこの法律上明記されております。

A (葉梨) : 今おっしゃられたような中で、単位を与えないことをほのめかして、表明するということじゃなく、勧誘するですね、まあ、ほのめかすわけですからそれも勧誘に当たる場合が多いだろうと思いますけれども、

あるいは授業中に勧誘すると、投票しなさいよというようなことは、これは当たってきますよということなんです。ただ、意見の表明、賛否についての意見の表明は、そもそもこの国民投票運動には当たらないというような形で考えています。

Q (仁比) : 福岡高等裁判所の判決例、昭和50年の5月27日の判決がござい
ます。この判示を少し紹介をさせていただきたいと思うんですが、教育
者がその教育上の地位に伴う影響力を利用せずに一個人として一般人
と同様の選挙運動をすることは何ら制限されるものではなく、たとえ教
育者が単にその教育者としての社会的信頼自体を利用した場合でも問
題の余地はない。この判示は、教育者としての社会的信頼、例えば何々
大学の教授であると、その地位に伴う信頼がございします。これが利用さ
れたという形に外形的に見えたとしても、一個人として一般人と同様の
選挙運動をすることは何ら妨げられないと。つまり、これをよく考えま
すと、問題とされる地位利用というのは、個別的な関係、その生徒ある
いはその生徒の親御さんとの関係で、具体的な教育上の精神的影響力あ
るいは感化力、こういったものを持っているか持っていないかというこ
とだと思っうんですけれども、そういった理解でよろしいですか。・・

A (葉梨) : そういう御趣旨であれば、全くおっしゃるとおりだと思います。教
師であるから、大学の教授だからこれが駄目だということではございま
せん。

Q (仁比) : 例えば自分の住んでいる町で、護憲あるいは改憲どちらでもいいで
すが、そういった思いで集まりがある、ここに教師が参加をするとい
うことは、これは全く自由ですね。

A (葉梨) : 構わないと思います。

Q (仁比) : そういった集会に参加をして、自分が教師として、二度と子供たち
を戦場に送らないと、そういう思いで来たのだという、そういった思い
を語ること、憲法を語ること、それも自由ですね。

A (葉梨) : 当然、それはもう意見の表明であって自由だと思います。

Q (仁比) : 例えば日比谷の野音で、これも護憲、改憲どちらでもいいですけれ
ども集会があつて、そこに教師である国民が参加をする、そしてその集
会の後にパレードが行われるというのでパレードに参加をする、これも
全く自由ですね。

A (葉梨) : 自由なんですけれども、これは教育者の地位利用という意味ではこ
れには当たらないんです。公務員の議論はまた別であるということ、ま
た、最前議論をいたしましたのでもう言いませんけれども、地位利用に

は当たりません。

Q (仁比) : 新宿の駅前で、あそこ、たくさん人がおられますよね。そこで、これも護憲でも改憲でもいいですが、街頭宣伝を行いましょうということ、教師である国民が、先ほど申し上げたような、例えば二度と子供たちを戦場にするような国にはしたくないと、そういった思いを語るということはいかがですか。

A (葉梨) : 基本的にそれも構わないというふうに思います。・ ・ ・例えば自分の子供にそこに必ず参加しなさいというようなビラを配って、それで明らかに投票勧誘に当たるようなことをやったら、生徒に、それは当たる場合もあるんですけども、今おっしゃられている例は基本的には私は当たらないだろうというふうに思います。

Q (仁比) : 先ほど冒頭、福岡高裁判決を御紹介をしたように、教育者が教育者としての社会的信頼自体を利用した場合、これは何の問題もないと公選法上もされているわけです。公選法上、今処罰をされない、ですから捜査ももちろん始まらない、監視もされない、そういった類型について国民投票の際には規制する、これはあってはならないことだと思いますが、いかがですか。

A (葉梨) : 明確に申し上げます。国民投票で、今公選法で自由とされているようなものを国民投票の際に規制をするということは考えておりません。

Q (近藤) : ならば、こういう法案の書きぶりではなくて、勧誘行為を前提とするんですけども、職務の関連性、つまり、職務に関して職務の関連性があるということが一つ、もう一つは勧誘行為が職権濫用的に行われる、こういうことが私は正にポイントではないかと・ ・ ・

A (葉梨) : 今おっしゃられたのが正に、特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用してということ、その地位にあるために影響力を利用して、地位にあるために便益を利用してということに当たってくるんだろうというふうに思います。

(3) 課題

「地位利用」規制については、以下の附帯決議が付されている。

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。

論戦の到達点を後退させずに「禁止される行為と許容される行為の明確化」を行わせるとともに、職務関連タイプや職権濫用タイプは一般の服務義務違反で対応できる問題で「地位利用」規制がそもそも不必要であることをはっきりさせる必要がある。

また、「地位利用」規制のもとの発議後でも「できる行為」は、規制のない発議前の護憲運動ならなおさらできることをはっきりさせ、公務員・教育者の憲法擁護の運動を発展させていくことが、運動と論戦の到達点を生かす道である。

(弁護士 田中隆)

2

最低投票率と国民の承認要件

POINT

- (1) 改憲手続法は、最低投票率を設置せず、過半数の意味を実質的に有効投票の過半数とした。最も少ない賛成票で憲法改正が実現できる方法であり、国民全体の意思が十分に反映されないおそれがある。
- (2) 硬性憲法の趣旨に鑑みれば、最低投票率を設けるべきであって、憲法96条に明文がないことは理由とならない。
- (3) ボイコット運動も政治的表現の一形態であること、ボイコット運動は最低投票率制度がなくとも起こることなどから、ボイコット運動の誘発の危険性も最低投票率を設けない理由とはならない。
- (4) 国会審議と世論の追及の結果、「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」との付帯決議が採択された。
- (5) 付帯決議を活かし、最低投票率の導入を求めるとりくみを行うことが今後の課題である。

1 制度と関連条文

【日本国憲法の改正手続に関する法律（改憲手続法）】

第57条 投票人は、投票所において、憲法改正案に対し賛成する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、憲法改正案に対し反対するときは投票用紙に印刷された反対の文字を囲んで○の記号を自書し、これを投票箱に入れなければならない。

2 投票用紙には、投票人の氏名を記載してはならない。

第81条 投票の効力は、開票立会人の意見を聴き、開票管理者が決定しなければならない。その決定に当たっては、次条第二号の規定にかかわらず、投票用紙に印刷された反対の文字を×の記号、二重線その他の記号を記載することにより抹消した投票は賛成の投票として、投票用紙に印刷された賛成の文字を×の記号、二重線その他の記号を

記載することにより抹消した投票は反対の投票として、それぞれ有効とするほか、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した投票人の意思が明白であれば、その投票を有効とするようにしなければならない。

第82条 次のいずれかに該当する投票は、無効とする。

- 一 所定の用紙を用いないもの
- 二 ○の記号以外の事項を記載したもの
- 三 ○の記号を自書しないもの
- 四 賛成の文字を囲んだ○の記号及び反対の文字を囲んだ○の記号をともに記載したもの
- 五 賛成の文字又は反対の文字のいずれを囲んで○の記号を記載したかを確認し難いもの

第98条 国民投票長は、第九十六条第三項及び第四項の規定による調査を終わったときは、国民投票録の写しを添えて、直ちにその結果を中央選挙管理会に報告しなければならない。

- 2 中央選挙管理会は、前項又は第百三十五条第六項後段の報告を受けたときは、直ちに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、投票総数（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。）並びに憲法改正案に対する賛成の投票の数が当該投票総数の2分の1を超える旨又は超えない旨を官報で告示するとともに、総務大臣を通じ内閣総理大臣に通知しなければならない。
- 3 内閣総理大臣は、前項の通知を受けたときは、直ちに同項に規定する事項を衆議院議長及び参議院議長に通知しなければならない。

【改憲手続法・附帯決議】

- 一、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。
- 一、 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。

2 問題点・到達点・今後の課題

(1) 問題点

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）。国民投票における「過半数」の意味は、①有権者の過半数、②投票総数の過半数、③有効投票の過半数のいずれと解するかで結論が全く変わってくる。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。こうした点から過半数の意味は、①の有権者の過半数とすべきである。しかし、改憲手続法は、「過半数」の意味を「投票総数（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。）」（98条）と規定した。これは、有効投票を投票総数と言い換えたにすぎず、結局、上記の③を採用したものである。

仮に、国民の過半数の賛成を上記の①の有権者の過半数としない場合であっても、96条の趣旨に照らせば、できる限り多くの国民の意思を反映するために最低投票率の規定を設けるべきである。しかし、成立した改憲手続法では、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。

この改憲手続法によれば、例えば、4割の投票率だとすると全有権者の2割の賛成しかなくても憲法改正が成立してしまう。結局、改憲手続法は、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。これでは、憲法改正が国民少数の賛成で可能となり、国民全体の意思が十分に反映されないおそれがある。改憲手続法は、憲法96条の趣旨に反し、これを潜脱するものである。

(2) 到達点

最低投票率を採用せず、最も少ない賛成票で憲法改正が実現できる方法を採用することに対する批判が相次いだ。朝日新聞の世論調査でも、79%が最低投票率を設ける立場を支持し、国会で意見を述べた参考人や公述人の多くも、最低投票率を設けるべきであるとの意見を述べた。そして、提出した修正案に最低投票率を盛り込まなかった民主党を含めて、国民主権の原則から基本的に問題であることが国会審議で野党側から追求された。「朝日の世論調査で、八割の方々が最低投票率制度を設けるべきだというふうに考えておられる。そういうふうに回答しておられるのも、つまり、国民主権、民主主義の社会で、事は憲法なんだから、これを変えろというんだったら、そういう最低投票率の制度を設けるのが当たり前じゃないかという、その憲法意識の反映ですよ。そういう国民の憲法意識の土台になっているのは、私は条文でいうなら九十六条なんだと思うんですよ。」（日本共産党・仁比聡平、4月18日参議院特別委員会）

こうした国会審議と世論の追及によって最低投票率に関する問題点が浮き彫りにされた結果、参議院特別委員会では、「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」という付帯決議が採択された。

(3) 今後の課題

付帯決議によって、最低投票率制度については、引き続きの国会審議でその導入を実現する余地が残された。付帯決議を活かし、最低投票率の導入を求めるとりくみを行うことが今後の課題である。

3 国会審議の特徴

(1) 最低投票率の必要性

国会の審議においては最低投票率を設けるべきであるとする意見が相次いだ。

◆ 07/4/23 参議院特別委 木村庸五参考人（弁護士）

「国の根本規範である憲法を制定する権力を持つ国民がその憲法を改正するという重要な意思表示をする国民投票において国民の賛否の意思が正確に示されるためには、国民の一定割合以上の者が投票するのでなければならぬと考えます。ごく少数の者の投票でも憲法を変えることができるという手続法は現行憲法の趣旨に違反すると考えます。最低得票率について憲法に定めがないから憲法違反であるという議論は誤った形式論であり、法の精神から法を解釈するという解釈の常道から外れた解釈方法であります。硬性憲法を踏まえないものであると考えます。」

◆ 07/4/25 仙台地方公聴会 佐々木健次公述人（弁護士）

「現行憲法は、人権尊重主義、国民主権及び恒久平和主義を掲げ、60年間広く国民に浸透、支持され、定着してきた国の最高法規であります。憲法改正というものは、このような国民の間に定着している現行憲法を積極的に変更しようとする行為であり、百年、二百年単位で国民と国家に多大な影響を与えるものであります。それゆえ、憲法自身が一時の政治勢力、権力者の思惑などで容易に変更されないような厳格な改正手続を定めております。よって、憲法改正には国民の多数が現状を変更する旨の意思を明白かつ積極的に表明することが必要と考えるべきです。

憲法の解釈論としても、国会が国民に憲法改正を発議するには3分の2の多数を要するものとしている憲法が、決定権者である国民の承認がある意味ではどんなに少ないものでもよいと考えているとは私は到底思われません。

最低投票率の定めが導入されなければ、例えば、投票率40%の場合には投票権者の20%程度の賛成で足りることになり、投票権者の5分の一程度の賛成により憲法が改正されるというおそれがあります。このように三分の

一にも満たない少数の賛成で国民の間に定着した憲法改正が承認されるのは、憲法改正の正当性、信頼性に疑義が生じ、極めて不当というふうに私は思います。

例えば2005年の衆議院選挙小選挙区を見ますと、与党、自民党、公明党の得票数は49・33%に対し、無所属を含む野党連合は50・07%でほぼ同数でありました。しかし、議席獲得数は、小選挙区制で自民連合が227に対して野党連合が73で3分の一弱であります。要するに、小選挙区制の選挙では民意が誇張した形で議席数に反映されます。したがって、国会議員の3分の2の多数により発議があったとしても国民の3分の2が支持しているとは限らず、国民の多数が明白かつ積極的に憲法改正を望んでいることを確認するためには最低投票率の定めが必要だと思います。最低投票率の定めがなければ、小選挙区の場合、誇張された民意が修正されることなく、ほんのわずかな賛成で憲法改正がなされてしまう危険があり、硬性憲法の本質に照らし許されないことではないかと思えます。」

◆07/5/7札幌地方公聴会 小坂祥司（弁護士）

「国会は選挙を通じて国民から選出された議員から成っているわけです。その国会両議院のそれぞれ3分の2以上の賛成で憲法改正案が可決されたとしても、なお国民投票を行えというのが憲法の規定なのです。日本国憲法は、ここで改めて国民の意思を直接確認する必要があると、そう考えているからです。したがって、そこで行われる国民投票は国民の意思を正しく反映するものである必要があります。

そう考えると、この国民投票の過半数の賛成はどんな形であってもよいということにはならないと思えます。棄権者が余りに多い場合には、仮に投票した人の中では賛成が過半数であったとしても、それをもって国民の意思確認ができたとするには無理があると思えます。最低投票率あるいは絶対得票率を定めるべきであるという議論はここから生じてきます。」

(2) 最低投票率を導入しないとする与党の論拠の破綻

a 最低投票率を設けないことに対する与党の見解

与党が最低投票率を導入しない根拠としたのは次の3点であったが、これらはいずれも正当な根拠とならないことが国会審議の中で明らかとなった。

第1に、与党は、「憲法96条の規定には『その過半数の賛成を必要とする。』とだけ書かれているわけでありまして、その過半数の定義がしっかり決まれば、そこに更に最低投票率という要件を加重に掛けるというようなことは憲法の要請しているところではない、もう少し進めて言えば憲法はそこは認めていない」

(4/17参議院特別委 自民党・中川雅治) などとして、憲法96条に最低

投票率についての明文の定めがないことを根拠としていた。

第2に、「実態的にも、こういう最低投票率規定を設けますと、いわゆる棄権をしなさいという、棄権運動といいますかボイコット運動、こういうものを誘発するのではないかと、こういう問題がある」（4/17参議院特別委 自民党・中川雅治）るなどとして、ボイコット運動の誘発のおそれを根拠としていた。

第3に、与党は、「専門性が高く、技術的で、あるいは高度な情報、政治的な要素を考えて判断される問題については、むしろプロの国会議員に任せた方がいいとして、棄権する人が多くなるのは、当然の民意の動きだと思う。そういう際には、自らの直接民主制の権利を行使しなくていい、それは国会の発議に任せる、他の人の、少なくともよく分かる人の判断に任せるというケースもあるだろう」（4/19参議院特別委 自民党・保岡興治）などとして、専門性が高いテーマなどでは、棄権する人が多くなり、改正が困難になることを根拠としていた。

b 憲法96条が最低投票率を明文で定めていないことは理由とならない

96条は、国会議員の特別多数による発議に加えて国民投票を改正の要件とし、憲法改正の是非に関する最終判断を国民の直接的な意思表示に委ねている。こうした96条の趣旨に鑑みれば、できる限り多くの国民の直接的意思表示が十分なかたちで表明される制度設計こそが96条の趣旨に沿うものであり、最低投票率を設けて憲法改正の要件を厳しくすることは憲法に反することにはならないことが明らかにされた。

4月19日の参議院特別委員会の審議では、仁比聡平議員が、与党が憲法96条に明文の規定のない両院協議会、憲法審査会、合同審査会などの制度を導入しながら、他方で、明文規定がないことを根拠に最低投票率の規定を設けないとすることには根拠がないことを追求し、答弁に立った自民党・保岡興治議員が答弁不能に陥る場面もあった。こうした国会審議において与党の見解が憲法論として極めて杜撰でご都合主義にすぎないことが明らかにされた。

◆07/4/19参議院特別委 日本共産党・仁比聡平

「憲法改正の国民投票という場面は直接民主制そのものの場面です。当然、発議は国会がやるという仕組みになるけれども、決定権は国民にある。その国民が、その総意として直接民主制的な権利を、直接民主制そのものの権利を行使するという場面ですよね。そのときに、その直接民主制の行使として国民が総意を表明する、総意で決めていくという、その方向を強める方向での制度づくりがどうして憲法に違反するということになるんですか。」

◆07/5/10参議院特別委 小澤隆一参考人（東京慈恵会医科大学教授）

「憲法に規定されていない要件を加重することはできないという理由が挙げられてもいますが、この種の理解を貫くと、およそあらゆる憲法附属法は成り立ちません。憲法附属法は、いずれも憲法の趣旨にのっとり、それを補充しつつ具体化するものとして制定されているはずで、憲法の規定以外のことを定めていけないならば、現行の公職選挙法などはかなりの部分が憲法違反となってしまうでしょう。私は、そういう理由で公選法を違憲とした判例を寡聞にして知りません。」

◆07/5/10 横浜地方公聴会 森卓爾公述人（弁護士）

「最低投票率を定めることが憲法改正について更に加重要件を定めることになり、憲法上疑義があるとの議論がなされております。しかしながら、憲法九十六条の趣旨は憲法改正について最終的には国民の意思にゆだねられていることを示しているのですから、より多数の国民の意思に適合する方向での要件になります。したがって、最低投票率を定めることは憲法九十六条の趣旨に反するものではなく、憲法九十六条の趣旨に適合すると言わなければなりません。」

c. **ボイコット（棄権）運動を誘発するおそれは理由とならない**

①ボイコット運動も政治的表現の一形態であること、②ボイコット運動が起こるとすれば憲法改正の機が熟していないことのあらわれであること、③ボイコット運動は最低投票率制度がなくとも起こること、④ボイコット運動を危惧するのであれば、最低投票率を設けないという消極的な方法を選択するのではなく、国民の活発な運動参加と情報の流通を図る必要があることなどが明らかとされた。

◆07/4/23 参議院特別委 木村庸五参考人（弁護士）

「ボイコット運動を誘発するという指摘がなされていますが、どうもその立論は非現実的で、説得的でないように思えます。憲法を改正しようとする以上、そのような運動を乗り越えられないようではまだ憲法改正に機が熟していないと判断すべきではないかと思っています。与党、民主党は、国民の常識からくる最低投票率が必要であるとの声をいま一度再検討し、思い切って最低投票率の導入に踏み切り、憲法を改正しようとする以上、最低投票率で要求される程度のハードルは乗り越えようとの決意を示されることを希望します。ボイコット運動を避けるために最低投票率を置かないというのではなく、ボイコット運動が起きないような、改正の趣旨を十分理解してもらうような方策を施すべきで、それができないのであれば改正は断念すべきです。」

◆07/4/25 名古屋地方公聴会 笠松健一公述人（弁護士）

「憲法改正に反対の人がボイコットをするというのも、これも一つの国民の

意思表示の一つです。ですから、それが反対論の論拠になるとはとても思えません。日弁連では、投票総数の過半数として最低投票率を三分の二以上としておりますけれども、私もその考え方に賛成です。」

◆07/5/7札幌地方公聴会 山口二郎公述人（北海道大学大学院教授）

「棄権運動の憂慮という論点もありますけれども、大勢の国民が国民投票を棄権するということは、すなわち憲法改正は必要ないというふうに判断しているということでもあります。仮に国民の多数がどうしても憲法を改正したいと願っているならば、ボイコット、棄権を呼び掛ける運動があっても、そんなものは国民を説得することにはならないわけでありまして、私は国民の実数というものを基本的な認識の枠組みとして、多数の国民が参加をするということをもって国民投票の成立要件とすべきだと思っております。」

◆07/5/7札幌地方公聴会 小坂祥司公述人（弁護士）

「ボイコット運動の可能性については、一つの考え方としては、棄権することも国民の側の一つの意思表示だという考え方があるでしょう。そのような運動に賛同する人が多かったということ自体が憲法改正の発議が民意を反映していないということを示すという考え方もできると思います。また、ボイコット運動についての議論は、原子力発電所の設置など、こういうところで行われた住民投票を例としているようですが、ここでボイコット運動をしているのは推進派でありまして、反対派の意見表明の機会を奪うために行われていたわけです。憲法改正国民投票法では、賛成する側も反対する側も自らの意見を表明する機会を与えられています。このような状況の中でだれがボイコット運動を行うのか、そこを考える必要があると思います。ボイコット運動自体がどのようにして起こったかという事情を考えないで抽象的にボイコット運動の問題を議論することは危険だというふうに考えます。憲法改正のための国民投票に最低投票率を定めている国もほかにはあります。この定めが民意を問うことに逆行するような議論は、それから考えても一面的に過ぎるというふうに思います。」

◆07/5/11さいたま地方公聴会 三輪隆公述人（埼玉大学教育学部教授）

「例えば、自衛軍保持は賛成、しかし派兵は反対という人に対して、自衛軍は保持する、また国際平和協力活動も積極的に行うという趣旨の改憲草案が出た場合に、さてどうするか。賛成もしたいし反対もしたいし、その選択肢がないとしたらば、これは棄権しかないかどうかはともかくとして、棄権するという選択肢もあり得るわけです。主権者国民が棄権するという選択肢は、国会が設定した改憲案の内容によってはどんな場合でも論理的にあり得る。

したがって、改憲案に対する賛成票が正当性を持つためには、単に反対票を

上回るだけではなくて、棄権票もそれが上回っているということ。したがって、最低投票率は3分の2以上という考え方も出てくると思います。それは事実上非常に難しいとしても、せめて2分の1以上というのは多くの国の実例等々から見ても妥当な線ではなかろうかと思えます。そうでないとしたらば、先ほど別の公述人がおっしゃっていたように、端的に義務投票制にするしかないということになろうかと思えます。」

◆07/5/10参議院特別委 小澤隆一参考人（東京慈恵会医大教授）

「いわゆるボイコット運動の可能性は、この種の制度を退ける根拠にはなりません。そうした運動はこの制度と無関係に起こり得るし、また、憲法改正案に反対する人々が必ずボイコットの誘惑に駆られるわけではありません。不正確で過剰な想定を持ち出して憲法の趣旨の実現を妨げるのはやめるべきです。」

d テーマによっては棄権が増えるなどと言うことは理由とならない

専門性の高いテーマでは棄権が増えるなどと言う与党の説明は、露骨な直接民主制否定論であって、国民蔑視、反憲法的な態度に他ならないことが明らかにされた。

「関心の薄い例えば条文とかの部分で改正するときには、当然のように投票率が低くなるのではないかと。これは、私はこれは国民をばかにしているのではないかというふうに思うんです。たとえ関心の低いというか、であっても、それは憲法の条項なんですよ。それを変えるという行為自身は主権者たる国民の権利なんですから、国民が変えられるわけですから、関心の低い条項については投票率が低くなるから、だから最低投票率を設けないということの理由にはならないと思うんですけれどもね。」（4/19参議院特別委 民主党・松岡徹）

（弁護士 山口真美）

3

有料意見広告

POINT

- (1) 有料広告の問題について、自民党はあいかわらず表現の自由を根拠に、有料広告は14日前の全面禁止に押しとどめようとしている。
- (2) しかし、自由法曹団のイタリア調査報告は大きな影響を与えた。民主党は全面禁止に転換し、日弁連の憲法委員会委員を明言した木村参考人も全面禁止を明言した。
- (3) 民放連が自主規制ルールを作成しない中、参議院の付帯決議を根拠に全面禁止に向けてとり組むべきである。

1 制度と関連条文

【日本国憲法の改正手続に関する法律（改憲手続法）】

（国民投票に関する放送についての留意）

第104条 一般放送事業者（放送法（昭和二十五年法律第百三十二号）第二条第三号の三に規定する一般放六四送事業者をいう。第百六条において同じ。）、有線テレビジョン放送事業者（有線テレビジョン放送法（昭和四十七年法律第百十四号）第二条第四項の有線テレビジョン放送事業者をいう。）、有線ラジオ放送（有線ラジオ放送業務の運用の規正に関する法律（昭和二十六年法律第百三十五号）第二条の有線ラジオ放送をいう。）の業務を行う者又は電気通信役務利用放送（電気通信役務利用放送法（平成十三年法律第八十五号）第二条第一項の電気通信役務利用放送をいう。）の業務を行う者（次条において「一般放送事業者等」という。）は、国民投票に関する放送については、放送法第三条の二第一項の規定の趣旨に留意するものとする。

（投票日前の国民投票運動のための広告放送の制限）

第105条 何人も、国民投票の期日前十四日に当たる日から国民投票の期日

までの間においては、次条の規定による場合を除くほか、一般放送事業者等の放送設備を使用して、国民投票運動のための広告放送をし、又はさせることができない。

<立法趣旨>

① なぜ全面禁止にしないで、14日間の禁止にしたのか

全面禁止にしないのは、広告主の表現の自由との関係である。

「 広告主が金に糸目をつけずどんどん広告宣伝を行うということをどう是正するか、これも私ども大変悩みました。もし全部それを平等に扱うことにすれば、むしろテレビの有料広告放送は全期間なしにする方が一番公正だろうと思います。しかしながら、全部、全期間やめるということは、広告主の表現の自由といったものとの関連から、やはりこれは行き過ぎであるというふうに私どもは考えました。」(いずれも船田 07.03.29)

14日間の禁止の14日間の根拠は、期日前投票との均衡である。

「 この国民投票におきましても期日前投票制度というのは当然できると思っております。それも十四日とすれば、その期日前投票が始まるときにはそのような有料広告放送はない方が望ましい、こういう観点であります。」(いずれも船田 07.03.29)

② 放送法について

放送法については突如として出てきたものであるが、下記のように船田委員は説明している。

「 放送すべてにおいて、現在、法としてあります放送法の第三条の二第一項の規定、主にこれは政治的な公平さを保てというものが中心にございます・・・この規定については、国民投票運動あるいは憲法の改正案の問題についてもできるだけ幅広く、そして抽象的にこれを遵守していただく、放送法の趣旨に留意をしていただくということが全体として必要ではないか、このような結論に達した次第でございまして、放送法第三条の二第一項の規定を遵守するように、あるいはその三条の二第一項の規定に十分留意をするようにというような条文をつけさせていただくということになりました。」(いずれも船田 衆議院憲法特 07.03.29)

【付帯決議】

- 一、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。

2 問題点・到達点・今後の課題

資金力の多寡によって有料広告の量に差が出て民意がゆがめられないか。

(1) イタリアにおける有料広告の全面禁止について

団はイタリアに調査団を派遣し、有料広告の全面禁止の状況について報告をした。そのことは各方面に多大な影響を与えた。船田委員もイタリアについてアウトリタの存在について国会で言及している。

◆07/4/26 参議院特別委 船田元議員

「イタリアにおきましても、これは民間放送を監視する情報通信の監督に関する独立行政委員会、大変複雑な名前ですが、略してアウトリタという名称の機関でございますが、これが1997年に創設をされているというふうに伺っております。

いずれも大変細かい制度設計をしているわけでございますけれども、果たして我が国としてそこまでやる必要があるかどうかということについては今後また状況を見ていかなければいけない。」

前述の立法趣旨にしても団の調査報告で反論し尽くされた表現の自由を金科玉条のごとく振りかざす程度のものにすぎず、上記の反論も非常に抽象的であって、根拠が薄弱であり、現地調査を踏まえた団の意見書の説得力が光ることを示すものである。

そして、民主党はもともとは自民党と同旨の規定を設けており、また、日弁連も表現の自由への配慮を唱えてはいたが、下記の通り、民主党は枝野氏を中心として全面禁止に踏み切り、日弁連も最終盤では日弁連の委員を名乗りつつ全面禁止の意見をも述べる参考人が出た。

◆07/4/12 参議院特別委 枝野幸男議員

「電波は代替性がない、しかも大変大きな金がかかるということになります。・・・したがって、経済力の多寡によってCMの量に大きく差がつくということがないことが、でき上がった結果との関係で望ましいだろうと思います。

では、賛否平等になるようにというようなことを何らかの規制ができるのかといえば、それは現実のテレビコマーシャルの売り方、買い方から考えると現実的に難しいだろうと思います・・・そうすると、全面的にテレビCM自体を禁止して、賛否どちらのサイドもテレビCMは使わない。ただ、賛否

どちらも、少なくともテレビ媒体からは、国の政見放送類似のところではメッセージが発信される、あとは放送媒体以外の、どなたでも自由に参加できる媒体を通じて運動しましょう、これがやはりフェアなあり方じゃないか、こういうふうを考えて全面禁止ということに踏み切りました。」

◆ 07 / 4 / 23 参議院特別委 木村庸五参考人（弁護士）

日本弁護士連合会の憲法委員会の委員と名乗った上で、
「 有料の広告放送は資金力によって格差が生じるので禁止されてもやむを得ないでしょう。資金力のある者が有利になるようなことのないように、改憲案に賛成する立場、反対する立場が平等に広告できるようなルールを作り、国民がより良く知ることができるようテレビ、ラジオによる広告放送をも認めるべきです。」

またこのほかにも仙台における公聴会で日弁連憲法委員会委員の佐々木健次参考人も自由法曹団の名前を挙げて団の調査報告書を紹介している。

このように団の調査報告書が国会審議に与えたインパクトは大きなものであった。

(2) 資金力の多寡について

有料広告全面禁止の論拠となる資金力の多寡による広告料の差については、天野参考人が具体的に述べており、また、市民運動の立場からは高田公述人が具体的に述べている。

◆ 06 / 6 / 1 衆議院特別委 天野祐吉参考人

「 逆に言えば、僕に、どちらにしようかと迷っていらっしゃる方、有権者の中の5%を右なり左なりに動かしてほしいと頼まれたら、やはり五億ぐらい欲しい。まあ、五億はオーバーだけれども。二、三億くれたら、そのぐらいのことはできるかもしれませんねと言って請け負う人がいるかもしれない。そのぐらいやはり金がかかるんですね、今のテレビで広告するというのは。」

◆ 07 / 3 / 22 衆議院特別委 高田健公述人

「 もう一つは、例えば五月三日にいつも憲法記念日の新聞意見広告などを出すグループがありますけれども、これも、無党派の市民団体がやった場合には、三千万円とか、すごくうまくいって五千万円とか、一年準備してそれだけです。これは本当に大変なことで、こうした有料の広告というものを、幾ら対等に一定の枠まではやれるというふうに決められても、今の市民の実際置かれている経済的な力とかそういうものでいえば、どうしても対等、平等にはなりにくいわけで、それもまた非常に問題がある。

そこで、先ほど申し上げた有料のスポット広告などは、これを自由にやら

せるということは、結局、お金のある人にとって自由であっても、私たちのようにお金のないたくさんの方々の市民団体にとっては決して自由ではない、そのところをどうしてもわかっていただきたい。外国をいろいろ調査されているわけですから、そういう中でその経験を生かしていただきたいというふうに私は思っています。」

(3) メディアの自主規制について

メディアの自主規制については渡辺参考人が何の検討もしていないことを吐露している。

◆ 07 / 4 / 27 参議院特別委 渡辺興二郎参考人

自主規制について問われた渡辺参考人の答え

「現時点で民間放送局がこの問題について詰めた議論をしているかと言われれば、現段階ではしておりません。」

諸外国の制度例について問われた渡辺参考人の答え

「今回のこの動きをきっかけに具体的に動いているということは、現段階ではまだ私は聞いておりません。」

億単位の資金を要する有料広告（天野参考人）の自由は資金力のない市民団体にとっては有料広告の不自由に過ぎない（高田公述人）。

この資金力の多寡を是正するための実例として団はイタリア調査報告を出し、国会論戦にインパクトを与え、民主党はついに有料広告の全面禁止に踏み切り、また日弁連の委員を名乗る木村参考人も有料広告の全面禁止を主張するに至った。

しかしながら、自民党は紋切り型の答弁の終始している。また、民放連の参考人質疑をみても、自主規制のルール作りは議論した形跡や、イタリア調査等諸外国の例についても検討している形跡が認められない。

そこで、今後は、自主規制を主張するマスコミに対して賛否平等のルール作りのための自主規制を制定させるとともに、今後の検討の中で、自主規制のルール作りでは不十分であるとして全面禁止をさらに求めていくことが必要になろう。

(弁護士 馬屋原潔)

4

組織的多数人買収罪及び利益誘導罪

POINT

- (1) 組織的多数人買収罪・利害誘導罪の立法趣旨は。「国民投票の公正さを確保するため、いわゆる買収罪について、必要最小限度の規制を設けることとした。」とされている。
- (2) しかし、国民投票運動に対して不明確な構成要件による罰則を設ける場合には、憲法改正に関する国民の意思表示に萎縮効果をもたらす危険性が高いことが明らかである。
- (3) また、国会の審議においては、構成要件の一応の説明がなされたが、不明確な要件のもとに広範な規制を招きかねない罰則であり、労働組合や市民団体に対する取り締まりの手段として機能する可能性を含んでいる。
- (4) 今後の課題としては、付帯決議に記載された「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」との点を確実に実行させることが重要である。

1 制度と関連条文

【日本国憲法の改正手続に関する法律（改憲手続法）】

（組織的多数人買収及び利害誘導罪）

第109条 国民投票に関し、次に掲げる行為をした者は、3年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金に処する。

- ① 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。

② 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、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影響を与えるに足りる誘導をしたとき。

③ 前二号に掲げる行為をさせる目的をもって国民投票運動をする者に対し金銭若しくは物品の交付をし、若しくはその交付の申込み若しくは約束をし、又は国民投票運動をする者がその交付を受け、その交付を要求し若しくはその申込みを承諾したとき。

(組織的多数人買収及び利害誘導罪の場合の没収)

第110条 前条の場合において收受し、又は交付を受けた利益は、没収する。その全部又は一部を没収することができないときは、その価額を追徴する。

【付帯決議】

- 一、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
- 一、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」

2 問題点・到達点・今後の課題

(1) 問題点

組織的多数人買収罪・利害誘導罪の立法趣旨について、法案提出者は、「国民投票の公正さを確保するため、いわゆる買収罪について、必要最小限度の規制を設けることとした。すなわち、その対象を社会常識的な範囲を逸脱する悪質行為に限定するべく、組織により、多数の投票人に対し、賛成または反対の投

票をし、またはしないよう勧誘する行為であって、その報酬として金銭や投票行動に影響を与えるに足りる物品を供与する行為等に限ることとした。」との説明している。

しかしながら、国民投票運動に対して不明確な構成要件による罰則を設ける場合には、憲法改正に関する国民の意思表示に萎縮効果をもたらす危険性が高いことが明らかである。そのため、国会審議においては、各方面からの反対意見が相次いだ。

◆06/10/26衆議院特別委 民主党・園田康博

民主党は、「一票を金で買うような行為は国民投票においても許されるものではないと考えるが、本当に悪質なケースだけが対象となる構成要件を設けることは困難であるため、萎縮効果が生じないように、買収の規定を設けないこととした。」として、組織的多数人買収罪を設けることに反対した。

◆06/11/2衆議院小委員会 吉岡桂輔参考人（日弁連副会長）

日弁連の吉岡桂輔参考人は、「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がなされ得るのか。また、罰則で禁止することは投票についての自由な活動を阻害しないのかなどについて十分検討されないまま、このような罰則規定を設けること自体疑問がある。与党案をみてもどのような行為が処罰されるのか不明確と言わざるを得ず、極めて不明確な要件のもとに、広範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、憲法改正にかかわる国民の自由な表現活動を萎縮させる危険性が高いものといえる。」「買収の問題は、一般の選挙で選挙区がかなり小さいところでは考えられるかもしれませんが、日本全国一億何千万の人が投票する中で、そういうことについて果たしてどうだろうかという意見になっている（06/11/2）。」として、構成要件の不明確性を指摘するとともに、通常の選挙との対比において、買収罪を設ける必要性自体にも疑問を呈した。

◆06/11/2衆議院小委員会 今井一参考人（ジャーナリスト）

今井一参考人は、「買収が行われたとしたら、例えば私の地元の大阪でそういうことが行われたとしたら、それは大阪の程度をあらわしてということにすぎないのであって、大勢には影響がないと思いますし、そのときにだれが批判するかといったら、まさにメディアの出番だと思っています。メディアがそういうところできちっと批判をして、いかにこれが恥ずかしいことであるか、程度の低いことであるかということ強く訴えれば、それは大きな問題にはならないし、例えばメディアで実名を公表してもいいと思うんですよ

ね、そういうことをやった人がいたら。だから、そういうことで対処させればいいんじゃないかというふうに思っています。」と述べ、投票の買収に対する対応を罰則ではなくメディアの役割に求める見解を示した。

◆ 06 / 11 / 2 衆議院小委員会 橋幸信衆議院法制局参事

また、橋法務局参事は、国民投票法についての海外調査の結果について、「調査対象国9カ国のうち、買収罪があるのはオーストリア、スイス、スペイン、デンマークである。しかし、例えば、デンマークでは、買収罪が実際に適用されたことはない」と回答されている。」と述べている。

(2) 到達点

上記のような国会審理における批判的意見を受けて、与党は、「適用対象を最も悪質な部分に限定するため、勧誘行為を明示的なものに限定するとともに、投票に影響を与えるに足る物品その他の利益という要件についても、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と限定した上で存置することとした」として、原案に修正を加えた。

(3) 今後の課題

国会の審議において、原案に修正が加えられ、また、次に記載するような構成要件の一応の説明がなされた。しかし、条文の文言だけからみれば、どのような行為が処罰されるのかは不明確と言わざるを得ない。不明確な要件のもとに、広範な規制を招きかねない内容になっていることは否定しがたく、国民投票運動に萎縮効果をもたらし、さらに、労働組合や市民団体に対する弾圧の手段として機能する可能性を含んでいる。

したがって、今後の課題としては、付帯決議に記載された「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」との点を確実に実行させることが重要である。

それとともに、国民に対して、国会の審議のなかで本罰則の対象とならないとされた国民投票運動の類型を広く周知していくことにより、本罰則による萎縮効果を取り除いていくことが必要である。

3 国会審議の特徴

国会審議においては、組織的多数人買収罪、利害誘導罪の構成要件について、次のような説明がなされている。

(1) 組織的多数人買収罪の構成要件

組織的多数人買収罪の構成要件は次のとおりである。

- ①組織により、
- ②多数の投票人に対し、
- ③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、
- ④その投票をし又はしないことの報酬として、
- ⑤「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
- ⑥供与をし、若しくはその供与の申込み若しくは約束をし、
- ⑦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。

(2) 利害誘導罪の構成要件

利害誘導罪の構成要件は、次のとおりである。

- ①組織により、
- ②多数の投票人に対し、
- ③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、
- ④その投票をし又はしないことの報酬として、
- ⑤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、
- ⑥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影響を与えるに足りる誘導をしたとき。

(3) 上記の構成要件について、国会審理における法案提出者の説明は以下のとおりであった。

a 「組織により」

複数の行為者の間で、指揮命令に基づき、あらかじめ定められた任務の分担に従って構成員が一体として行動するということ。例えば、仕事帰りの職場仲間が居酒屋で憲法談義を展開し上司が飲み代を支払った場合は、「組織により」という要件には該当しない（06/12/7）。

b 「多数の」

必ずしも何人以上が多数に当たるかは一概に言うことはできないが、その

行為が具体的状況に応じて多くの者を対象とするということであり、その趣旨は、社会常識で許容される範囲を逸脱する悪質な行為を処罰しようとするもの（06/12/7）。

なお、法案提出者は、「ここにいう多数人というのは、例えば、不特定多数というような言い方を法律でよくすることがあって、この場合は、二人だ三人だというのが該当することこともあるんですけど、そんな少数ではございません。やっぱり相当程度の多数であるということ。」「具体的なイメージ等は想定していません。」「一概に多数を何人ということを経済上表すということは難しいと理解していただければと思います。」などと述べるのみで（07/4/25）、「多数の」の意味について、結局、具体的な数字を挙げることはしなかった。

c 「勧誘し」

外形的な積極的勧誘行為を要することを要件としたものであり、その勧誘行為と財物、役務との結びつきを条文上要求することにより、罰則が科される行為を明確にして、萎縮効果を排除するために設けられたもの。勧誘行為に至らない、単なる意見表明、憲法談義があっただけではこの要件には該当しない（06/12/7）。

d 「報酬として」

公職選挙法における買収罪の要件として、解釈上、報酬性、対価性が要件とされていることから、万が一にも拡大解釈されるなど疑義が生じることのないよう、条文上明記することとしたもの（06/12/7）。

e 「影響を与えるに足りる」

投票行動に影響を与えるに足りるだけの一定以上の価値、すなわち、社会的に相当な財貨性を有するもののみを対象とするという意味である。この要件は、国民投票運動に随伴して配布されることが社会通念上許容されるビラ、うちわ、ティッシュなどのように著しく価値の低い財物の頒布行為を買収罪の対象から排除するために設けたもの（06/12/7）。

なお、無料の講演会、学習会などで、お茶とかジュースとかお菓子を出した場合について、「いわば公職選挙法では供応接待になりかねないようなものであっても、そういうものは報酬にあたらぬ、あるいは賛成、反対の投票をする、しないことに対する影響を与えるということまで言えないということで、今回の買収の類型には入らないと考えている」と説明されている（06/11/2）。

f 「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」

この要件により、例えば、国民投票運動の一環として、コンサートの開催

とか映画の上映、それから書籍、CD、DVDの頒布など意見を表明する手段として通常想定される媒体を用いた国民投票運動については保障する（06/12/7）。

(4) 該当例

国会審議のなかでは、次のような事案が該当例として示されている。

a 該当例 1

企業が組織全体の利益に合致すると、こういう観点から、例えば憲法改正に賛成あるいは反対するように組合員とか従業員に指示をして、従わない場合の不利益処分を示唆する場合には、利益誘導罪にあたる場合がある。

b 該当例 2

会社が投票日に金一封を提供して賛成又は反対の投票を行うように指示をして、なおかつ借り上げバスを用意して、さあ皆さん投票所に行きましょうと、こういうような行為があった場合、組織的多数人買収罪にあたる場合がある（07/4/25）。

（弁護士 山崎徹）

5

発議の区分と投票の対象

POINT

- (1) 国会による憲法改正の発議は、「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」と国会法の一部改正(国会法68条の3)で定められた。改正の趣旨は、個別投票の原則と矛盾のない憲法体系を維持するための要請によるものと説明された。
- (2) 投票方法は、発議された区分ごとにそれぞれ別の投票用紙で行うとの説明がされた。
- (3) 国民投票において国民の意思が正確に反映されるためには、個別の判断が重視されなければならないが、「内容において関連する事項」の区分ではきわめて不明確である。

例えば、自衛軍の保持と海外派兵に関する議論では、憲法審査会での発議によるとの説明もされているが、これが一括にされたのでは不適切である。
- (4) 「内容において関連する事項」の判断に関する国会での議論は、憲法の全面改正とこれにもとづく一括投票の可能性は論理的に否定されていないという説明がされた一方で、96条改正案、人権条項と平和主義に関する投票・発議は個別にすべきという意見である。
- (5) 参議院特別委員会の付帯決議で指摘されたように「内容において関連する事項」についての判断基準を明らかにするとともに、国民の個別の意思が正確反映される制度の実現が課題である。

1 制度と関連条文

【憲法改正の発議のための国会法の一部改正】

68条の3 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

<制度趣旨>

このような発議の方法については、個別発議の要請と相互に矛盾のない憲法体系を作るという要請にもとづくものであると説明されている。

すなわち、「国民の皆様にご判断をいただくときに、原則というのはやはり個

別の憲法、政策ごとに民意を問うという要請があると思っております。しかし、一方では、今御指摘いただいたように、相互に矛盾のない憲法体系にしていかなければいけない、つまり虫食いというような状況が起こらないようにしなきゃいけないと、二つの要請があると思っております」「これを文章に表すのであれば、内容において関連する事項ごとに区分して行うということを条文に原則として明記をさせていただいたわけでございます」と説明されている(4/26参議院特別委 自民党・船田元など)。

【日本国憲法の改正手続に関する法律（改憲手続法）】

(一人一票)

48条 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。

(投票用紙の交付及び様式)

57条 2 投票用紙には、憲法改正案に対する賛成又は反対の意思を表示する記号を記載する欄を設けなければならない。

(投票の記載事項及び投函)

58条 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。

<発議と投票の対象について>

国会の発議を受けての投票方法については、国民は「発議された案件ごとに一枚の投票用紙でそれぞれに対応した投票箱に投票する」という方法によることになる(4/16参議院本会議 公明党・斉藤鉄夫)のであり、投票所も「一つの設問に対してひとつのブースを作ることになると説明された(同参議院本会議 自民党・船田元)。

2 問題点・到達点・今後の課題

(1) 国民の意思が正確に反映できるかあいまいな制度

本来、憲法改正の国民投票では、国民の意思が正確に反映されなければならないのであり、改正される条項が複数に及ぶ場合には、それぞれの改正条項ごとの意見が重視されなければならない。条項ごとに賛成と反対の意見が存在する場合に、これが一括で賛成か反対かの判断を求められれば、各意見が正確に反映されないこととなる。棄権にもつながる。

ところが、成立した法律では、前述のように国会の発議は「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」とし、この区分された発議ごとに

投票することとなる。これは、どの範囲が関連するのか、個別なのかきわめて不明確であり、いわゆる一括での投票を認めることになるのかについても、疑問の余地がある。後述のように憲法審査会の議論にまかせるという説明も提案者側からされてはいる。

しかし、「例えば自衛軍の創設と海外派兵を認める規定が関連するのかどうか、あるいは自衛軍の創設と軍事裁判所の創設は関連するのか関連しないのか」などについては「微妙な組合せも多く」、本来であれば「法案成立の前に考えられる問題をとことん国会で議論して、後でこんなはずではなかったなどとならないように、考えを確定しておく必要がある」(07/4/25 仙台地方公聴会 佐々木健次公述人(弁護士))。「ワンパッケージにすれば、海外活動は反対という人は困る。これは不適切な発議」(06/11/30 衆議院特別委 日本共産党・笠井亮)ということになるからである。

この点については、公述人などからも「非常に不明確」であり、「基本的には個別案件ごとに」すべき(07/4/24 名古屋地方公聴会 笠松健一公述人(弁護士))とか、「国民が正確かつ個別的な意思表示ができるようにする必要がある」ことが指摘された(07/5/11 横浜地方公聴会 森卓爾公述人(憲法改悪阻止神奈川県連絡会議幹事長、弁護士)など)。

そして、「くくり方の基準ぐらいは明確にすべきだ」ということも強調された(07/4/19 参議院特別委 社民党・近藤正道など)。

しかし、これら指摘された問題点について、議論を進めようとせず、法案の成立が強行されたのである。

(2) 付帯決議と課題

参議院特別委員会の付帯決議では、「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、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」が確認された。

本来法案成立にあたり、明確にするべき問題が先送りされた形となったのである。審査会での当面の課題として解決する必要がある。

3 国会審議の特徴

上述のように不明確であると指摘された「内容において関連する事項」の判断をめぐって、国会審議で提案者側の説明でも一部明らかにされた。依然として曖昧さが解決されないなかで判断基準についての発言も出されたが、上記の付帯決議で指摘されたように問題は先送りされたまま、法案は強行採決されて成立した。以下に、「内容において関連する事項」に関する国会審議のポイントを引用する。

(1) 否定されていない一括投票の可能性

◆ 07 / 5 / 9 参議院特別委 自民党・船田元

「一括して発議をするということは、現実問題として、あるいは政治論としてはなかなか難しいのではないかと、このように答えざるを得ない」としながらも、「憲法の全面改正においてそれが可能かどうかということですが、例えばそれがすべて相互に密接不可分である、つまり内容の上で分ち難いというものであれば一括して発議されるという場合も論理的にないことはないというふうに思います」。

これは、例えば、前文を含めて新憲法を制定する自民党の草案などのような場合、一括投票が制度上否定されるものではないということになる。

(2) 改正手続(96条)は切り離して発議

◆ 07 / 5 / 9 参議院特別委 自民党・船田元

「96条、つまり改正の手続部分のことも一緒にやれということは、これはちょっと難しい」とされ、「これは切り離して発議をすべき」と説明された。

(3) 抱き合わせできない平和主義と人権保障の問題

◆ 07 / 4 / 19 参議院特別委 自民党・船田元など

「例えばまとめてはいけないものというものを申し上げてみますと」、「仮に第九条において自衛隊の存在を明文化すべきであると、こういう方向の改正案があり、また同時に、環境権、良好な環境の下に国民が生活をする権利を有する、そういった環境権の新設、その二つをもし束ねて、そして一つの問題、設問に入れて国民の皆さんに問い掛けるということは、これはいわゆる抱き合わせということになりましょうか、非常になかなか国民にとってとらえにくいあるいは賛成しにくい問題と、逆に賛成しやすい問題というものを一つにまとめて、それで、内容としては関係ないんだけどもそれをまとめて問い掛ける、その結果として国民の、何と申しましょうか、承認のことに影響を与える、こういうことは絶対にやってはいけない」。

◆ 07 / 3 / 29 衆議院特別委 公明党・赤松正雄

「例えば環境権といったものを新しく設けるといった場合に、それを憲法九条と一緒にして問う、こういうことはあり得ないというふうに思います。個別の案件ごとに聞くというのが原則であります」。

(4) 自衛軍と軍事裁判所、海外派兵問題との関連性

① 「自衛軍の創設と軍事裁判所、軍法会議」について

◆ 07 / 4 / 19 参議院特別委 自民党・船田元

「私個人としては関連があると思います。しかし、それは国会の中で、正

に審査会の中でしっかりと議論をしていただいて、そして関連があるかないかという御判断をいただいた上で、まとめて問い掛けるのがいいと思えばそうすべきである」。

② 自衛軍の創設と海外での武力行使や海外派兵の問題について

◆ 07 / 4 / 19 参議院特別委 公明党・赤松正雄

「結論的に言いますと、全くそれぞれ別に、一個ずつ個別に聴いていくべきである」

◆ 07 / 4 / 19 参議院特別委 自民党・船田元

「自衛隊の存在を認めるかどうかということについては個別の自衛権の行使にかかわる問題、しかし海外の派遣ということになりますと、これは実力行使を伴うか伴わないかでもいろいろな議論があると思いますけれども、例えば、もし伴うものとすれば、それは集団的自衛権の行使というものにかかわってくる問題ということであります。」「話を一緒に問い掛けるということについてはどうかと、ちょっと私は疑問に思う次第でございます」ところが、「それも関連があるとすれば一つの設問でもよろしいかと思えます」とか「審査会において慎重に審議をしていただき、その結果に従わざるを得ない」。

(5) 判断基準についての意見

◆ 07 / 5 / 11 参議院特別委 民主党・築瀬進

「例えば分割できるものは分割することを原則とする等の、分割をまず優先をする等の原則を第一番目に考えると、一方が可決されて他方が可決された場合にはそごを生じるものに限定して一括をするなどといった整合性を取るといったルールとか、あるいは憲法学者等外部有識者の見解もしっかりと踏まえる等の外部チェックのルールなどをやっぱりきちんとすべきなんじゃないのかなと。それからさらに、56条3項によりまして、投票用紙が別記様式という形になっていますけれども、複数発議が行われた場合に、同じような紙の中でどう処理するのか。あるいは、色分けをした別の紙を何種類か作るのか等々の細かい配慮をしておきませんか、投票をする国民の方は非常に混乱をすると思います。でありますから、この別記様式、投票の紙等についても様々な配慮をしておく必要がある」。

(弁護士 吉田健一)

6

憲法審査会

POINT

- (1) 「日本国憲法等について広範かつ総合的に調査を行い、憲法改正原案や日本国憲法に係る改正の発議あるいは国民投票に関する法律案等を審査するため」、次期臨時国会において憲法審査会が衆参両院に設けられる。
- (2) 3年間は憲法改正原案の審査を凍結することとされたが、両院制の原則に反する「合同審査会」が設けられて、改憲案の骨子、要綱までは議論でき、3年後直ちに改正原案が発議できるような仕組みがとられている。
- (3) 実質的に改憲への流れを一気に加速させることにならないよう、十分な監視や申入れが必要である。

1 制度と関連条文

【日本国憲法の改正手続に関する法律（改憲手続法）】

第151条 国会法の一部を次のように改正する。

として、以下のように改正された。

第11章の2 憲法審査会

第102条の6 日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制について広範かつ総合的に調査を行い、憲法改正原案、日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案等を審査するため、各議院に憲法審査会を設ける。

第102条の7 憲法審査会は、憲法改正原案及び日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案を提出することができる。この場合における憲法改正原案の提出については、第68条の3の規定を準用する。

- 2 前項の憲法改正原案及び日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案については、憲法審査会の会長をもって提出者とする。

第102条の8 各議院の憲法審査会は、憲法改正原本案に関し、他の議院の憲法審査会と協議して合同審査会を開くことができる。

2 前項の合同審査会は、憲法改正原案に関し、各議院の憲法審査会に勧告することができる。

3 前2項に定めるもののほか、第1項の合同審査会に関する事項は、両議院の議決によりこれを定める。

第102条の9 第53条、第54条、第56条第2項本文、第60条及び第80条の規定は憲法審査会について、第47条（第3項を除く。）、第56条第3項から第5項まで、第57条の3及び第7章の規定は日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案に係る憲法審査会について準用する。

2 憲法審査会に付託された案件についての第68条の規定の適用については、同条ただし書中「第47条第2項の規定により閉会中審査した議案」とあるのは、「憲法改正原案、第47条第2項の規定により閉会中審査した議案」とする。

第102条の10 第102条の6から前条までに定めるもののほか、憲法審査会に関する事項は、各議院の議決によりこれを定める。

【改憲手続法・附帯決議】

一、憲法審査会においては、いわゆる凍結期間である3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なうこと。

一、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規定するとともに、その審議に当たっては、少数会派にも十分配慮すること。

一、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。

一、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。

2 問題点・到達点・今後の課題

- (1) 「日本国憲法等について広範かつ総合的に調査を行い、憲法改正原案や日本国憲法に係る改正の発議あるいは国民投票に関する法律案等を審査するため、各議院に憲法審査会を設ける」（4月16日、参議院本会議、自民党・保岡興治）

ことになった。国会法の一部改正の部分は、公布の日以後初めて召集される国会の召集の日から施行されるため、参議院選挙後の次期臨時国会で各院に憲法審査会が設置されることになるだろう。

- (2) 憲法審査会においては、従前の憲法調査会で調査を行っていた憲法あるいはそれに附属する基本的な法制などの審議に加え、憲法改正原案あるいは国民投票法なども審議することができる。

但し、3年間は憲法改正原案の提出及び審査は行なわないこととしている。

しかし提案者の答弁では「いよいよこれから本格的な議論を初めてやろう」「1946年憲法を広範囲に、もし変えたとしたらどこを変える」(4月18日、参議院特別委、公明党・赤松正雄)など、実質的に改憲に向かつての議論を始めることを公言している。

- (3) 憲法審査会が会期と関係なく活動できる常設の機関であることに鑑み、国会の会期制の原則に反し、憲法違反の疑いがあることは木村庸五参考人や笠松健一公述人が指摘している。

また、両院の意見が分かれた場合、合同審査会や両院協議会を開いて意見のすり合わせをすることになっているが、これも憲法96条が定めた両議院の平等原則に反する。

- (4) 憲法審査会は、本格的に憲法論議をする非常に重要な機関であるといいながら、会議の公開非公開、定足数、議決要件、公聴会の義務化など、実際の運用については何も決まっていない。ただ設置することだけが急がれ、具体的な運用方法については憲法審査会が設置されてからその中で決められていくという。

- (5) 合同審査会については、提案者は両院の独立性・自主性を損なうものではないと強弁するが、実際には合同審査会の場で基本的事項が取り決められ、それが両院の憲法審査会に下りていく。合同審査会がフル稼働して、両院で同じ内容の改憲案を同時に発議し、それぞれの本会議において3分の2以上の多数で議決する、こういう図式がもくろまれている。

そして3年の凍結期間が解除されれば、直ちに改憲原案を発議できるよう、憲法審査会で改憲案骨子、要綱の作成がなされていく。5月11日、参議院特別委員会で自民党・保岡興治は「憲法審査会の法的な権限としては、憲法改正原案の要綱、骨子をまとめるところまでは調査ということであるから権限の範囲内。」と明言した。

- (6) 今後憲法審査会においては、憲法改正自体のみならず予備的国民投票制度や発議の単位、最低投票率制度など手続的な問題も議論されていくことになる。改憲手続法の改正に取り組むとともに、附帯決議に示された国民への情報提供、公聴会の実施、請願審査の充実などについて十分な監視をすることが必要にな

る。

3 国会審議の特徴

(1) 憲法審査会の目的、権限

◆ 07 / 4 / 16 参議院本会議 自民党・保岡興治

日本国憲法等について広範かつ総合的に調査を行い、憲法改正原案や日本国憲法に係る改正の発議あるいは国民投票に関する法律案等を審査するため、各議院に憲法審査会を設けることといたしております。

この法律の規定のうち国民投票の実施に関する部分は、公布の日から起算して3年を経過した日から、また、国会法の一部改正の部分は、公布の日以後初めて召集される国会の召集の日から、それぞれ施行することといたしております。なお、憲法改正原案の提出及び審査に係る国会法の規定は、この法律が施行される日までの間は、適用しないものとしております。

◆ 07 / 4 / 17 参議院特別委 自民党・保岡興治

この法案が通りましたら次に召集される国会からということでございますから、参議院選挙後の国会から憲法審査会というのは両院に設置することができるわけでございます。憲法審査会においては、従前の憲法調査会で調査を行っておりました憲法あるいはそれに附属する基本的な法制などを審議するほか、憲法改正原案あるいは国民投票法、憲法改正の国民投票法のような手続法なども議決あるいは審議することができることになっております。

◆ 07 / 5 / 11 参議院特別委 自民党・保岡興治

憲法審査会の法的な権限としては、憲法改正原案の要綱、骨子をまとめるどころまでは調査ということであるから権限の範囲内。したがって、法的には可能性がある。

(2) 3年凍結、でも本音は・・・

◆ 07 / 4 / 18 参議院特別委 公明党・赤松正雄

いよいよこれから本格的な議論を初めてやろうというのが実は憲法審査会でございます。

・・・当初から、しっかり一定の期間、果たして今憲法改正は必要なのかどうか、この一番基本の議論というものをしっかりやろうよと、これが憲法審査会の重要な役割でございます。

したがって、1946年憲法を広範囲に、もし変えるとしたらどこを変える、いや変えなくてもいい、要するに十分に対応できるのはどれなのかという仕分けをしっかりと調査する機関、これをまず設けると。

◆ 07 / 4 / 18 参議院特別委 公明党・赤松正雄

凍結という言葉は、何かあたかも、おっしゃるように、何か決められたことがあって、それにさせたくないから当面凍結させるというふうなニュアンスで響きが聞こえるのは、確かにそういう側面があるということは認めます。だから私は、あまり凍結という言葉使いたくないし、使うべきではないと思うんですけども、本格的な憲法に関する議論がようやく始まると、こういうふうな認識で公明党はおります。

◆ 07 / 5 / 11 参議院特別委 自民党・舛添要一

3年間のいわゆる凍結期間においても、私は、我が自由民主党としてはわれわれの新しい新憲法草案というのを世に問い、そして改正ということを求めていきたいと思っております。

(3) 憲法審査会・合同審査会は憲法違反

◆ 07 / 4 / 23 参議院特別委 木村庸五参考人（弁護士）

硬性憲法である現憲法の趣旨から、当初から改正を恒常的に検討する機関として憲法審査会を常設することは、それ自体憲法違反の疑いがあり、問題だと考えます。具体的な憲法改正が俎上に上ってきたときに委員会を設けるべきものと考えます。

◆ 07 / 4 / 25 参議院特別委 笠松健一公述人（弁護士）

憲法審査会、これは会期と関係なく活動できると、そういうふうになっておりますけれども、これは国会の会期制の原則に反するのではないかと。この点は十分議論していただく必要があると思っておりますし、それから、両院の意見が分かれた場合、つまりひとつの院で憲法改正案が否決された場合の扱いですけれども、合同審査会や両院協議会を開いて意見のすりあわせをするというふうにされています。しかし、憲法96条の中では両議院というのは独立で、しかもそれぞれ別個にその意見が尊重されるべきだということになっているわけですから、その趣旨からしますと、両院のすりあわせをする必要があるのか、これは極めて疑問だというふうに思います。

◆ 07 / 5 / 8 参議院特別委 隅野隆徳参考人（専修大学名誉教授）

合同審査会は憲法改正原案に関し各議院の憲法審査会に勧告することができるとしてあります。ここでの合同審査会の勧告は、ほかの法規の用語例からして法的拘束力を有しないと考えられますが、合同審査会では、衆議院と参議院の通常の関係からして事実上衆議院の優越的關係に機能することも考えられます。そのことは、前述したように、憲法96条に基づき、憲法改正案の発議に関し衆参各議院の対等関係と自主的な取組が規定されていることを突き崩し、衆参各議院の改憲問題への取組を早い段階から合同の枠に取り込み、考えをまとめ

上げ、改憲原案の作成、憲法改正案の発議の促進を図ることが考えられます。それは、憲法96条の趣旨に矛盾し、主権者国民が国会の各議院に信託している任務にこたえず、大きな問題点を持っていると考えます。

◆07/5/11 参議院特別委 日本共産党・仁比聡平

憲法審査会の合同審査会の開催と権限、また、両院協議会の開催を可能とする仕組みは、憲法96条の趣旨に反し、両院制の原則をないがしろにするものでございます。とりわけ、勸告権限は、改憲原案の起草の段階で、また両院協議会は改憲案発議の最終段階で、いずれも国会における発議をしやすくする仕組みであることが明らかになりました。

(4) 憲法審査会の中味は何も決まっていない

公開原則、定足数、議決要件、公聴会の義務化、国民の声を聞き反映できる仕組み等に関する質問に対して

◆07/4/26 参議院特別委 公明党・赤松正雄

現在の憲法調査会規程におきましても、会議は公開を原則とする、衆参両方ともに憲法調査会規程第22条にそのような規程がございしますが、基本的にはこれを踏襲しまして、憲法審査会規定、仮称でございますけれども、これで会議の公開原則というものが決められると、こんなふうに判断しているところでございます。

あわせて、今、細かい規定等につきましてどうするか。・・・具体的なことは憲法審査会の場で、一番最初の段階で決められていくことだろう、そんなふうに思います。

また、国民の声を大いに反映させるべしということについては公聴会開催義務付けということを考えておりますけれども、同時に、これもなかなか、附則に入れられているテーマでありまして、具体的にはこれから細かいことは実際に憲法審査会の場で議論をする対象になりますけれども、予備的国民投票なるものがどのようにできるかどうか、なかなか難しい側面もありますけれども、そういった場面を通じて、国民の皆さんの憲法をめぐっての基本的なものの考え方、方向性というものを察知できるということが可能であるならばそういった部分にも手を付けていきたいと、そんなふうに今考えているところでございます。

(5) 実際は合同審査会が主導権を握る

◆07/4/16 参議院本会議 自民党・船田元

合同審査会を開くことができることとしたのは、憲法改正案の発議が最終的に衆参両院の3分の2以上の賛成を必要とする重要なものであることにかんがみ、あらかじめ両院の憲法審査会が共通の土俵の上で憲法改正原案に関して議

論ができるようにするためであります。そして、その成果としての衆参両院の共通の認識を実効的に各議院の憲法審査会に反映できますように、勧告の仕組みを設けたところであります。

合同審査会による勧告を各議院の憲法審査会が尊重すべきなのは言うまでもない。こういう制度設計でございますが、一方で、これは法的拘束力があるわけではございません。したがって、各議院の憲法審査会において慎重かつ実質的な議論がなされるものでありまして、各議院の独立性を損なうものでは毛頭ございません。

◆ 07 / 4 / 18 参議院特別委 自民党・保岡興治

私は恐らく、憲法審査会が設置されて後できるだけ早い機会に合同審査会というものは設けられるように配慮されて、そこでまずこの合同審査会がどういう機能を果たすべきかという議論からきちっと始めていただく、そのことができるような状況に各院の審査会で基礎的な議論を積み上げておくと。

そういうようなことで、スタートから中間あるいは最終的な憲法改正原案の骨子、要綱、そういったものを調えるという両院の本当に足並みが乱れないように・・・そういう両方の懸け橋というか足並みをそろえていく、勧告というのはそういう重要な機能があると思っております。

◆ 07 / 4 / 17 参議院特別委 自民党・保岡興治

なお、勧告のイメージについて申し上げますと、まあ個人的に申し上げますと、憲法改正原案についての大綱、骨子のような基本的構成を示唆するようなどころまでは合同審査会で話し合っていくということが適当ではないかと思いますが、いずれにしても両院の憲法審査会においてどういうことを合同審査会で議論していくべきか、どの段階でそれを開くべきかということを最終の3分の2の両院の多数を形成する意味で有効かつ適切にこれを活用するというところでございまして、いずれの院の自律性をも損なうものではない、むしろそれを両様、それを発揮していただきながら、両院で3分の2の総議員の多数を形成し、3分の2の多数を形成する努力をしていただくその懸け橋になればということだと思います。

◆ 07 / 4 / 26 参議院特別委 公明党・赤松正雄

合同審査会における審査方式はどうあるべきかということでございますが、今おっしゃったように、確かに先議、後議、今の衆参両院、日本の国会における様々な法案の審議のありようというのは、参議院先議であったり衆議院先議であったりというような格好で、どちらか片方が先にやって、その後もう一方の院が後議する、後で議論をする、こういう仕組みが一つと、もう一つは、あらかじめこの憲法審査会の合同審査会で両院の共通認識を固めた上で、先ほど

も申し上げましたけれども、どちらかの院に提出される両院合同調査型、こういう先議、後議とそれから両院合同調査型の二通りの方式が考えられるわけですが、私ども発議者としましては後者の方式、先議、後議ではなくて、あらかじめ共通の認識を固めた上でどちらかの院に提出して議論をしていくと、こういう連携をしっかりと取って進めていくというパターンが望ましいと考えております。

◆ 07 / 4 / 19 参議院特別委 公明党・赤松正雄

衆参両院の憲法審査会の役割として、合同審査会を活用して、合同審査会において得られた結論に基づいて、・・・憲法改正原案を立案することによって、実質的には今おっしゃったような衆参合同のような形で憲法改正原案の立案を行うということは可能になる、あと限りそういうふうになっていく可能性を秘めているというふうに思います。

その正に仕組みとして合同審査会による勧告制度、憲法審査会の合同審査会が衆参両方の憲法審査会に、いろんな段階はありますけれども、そのタイムスケジュールとかタイムラグとか、そういうのがいろいろあるにせよ、適宜勧告をするという格好で両方の議論を調整するという事は可能であると、こんなふうに考えているわけでございます。

◆ 07 / 5 / 8 参議院特別委 社民党・護憲連合・近藤正道

合同審査会というのは3年の改憲原案の凍結以後、改憲原案が出てきた後の話だと実は私は思っていたんです。・・・そうではなくて、この3年間の調査期間内においても合同審査会は設置ができるし、勧告権は行使できると。あれは憲法改正原案に関してということでありまして、つまり憲法改正にかかわりのあるものであれば何でもその調査の対象になると、そういうふうに読むんだそうです。

そうしますと、調査と称してとにかく合同審査会をやろうと思えばやれると、勧告権も行使できると、こういうことなんですね。この合同審査会というのは、正に今回の国民投票法案の一つの妙味でありまして、それぞれ両院に憲法審査会はあるけれども、それを調整する、あるいはつなげる、そういう場。だから、これだけ見ますと、本来は両院の憲法審査会が言わば主たる論議の場みたいなんですけれども、この間の4月の26日の議論を聞いていますと、どうもそれが逆転していて、合同審査会の議論がむしろ主になって、そこで基本的なことが調整されて、そしてそれを受けて今度はそれが両院の憲法審査会に下りていく、こういうふうな構図が非常に浮かび上がってきた。

そうなりますと、先ほど高見参考人あるいは隅野参考人もおっしゃったけれども、これは両院制の正に否定ではないか、合同審査会がフル稼働して二院制

が事実上否定されるのではないか、こういう思いは本当にやっぱり説得力をもって私は迫ってきたんです。

しかも、あのとこの議論を聞いていますと、一体どこから論議を始めるか、どこを調査の対象にするか、どういう方法で練り上げていくのか、これみんなある程度議論して、煮詰まらなかつたら合同審査会を開いて、そこで調整をして、そして今度はそこで決まったものを両院に下していくと。こういうことだと、正にここが司令塔だという思いが非常にするんです。私は、ここまで来ますと、やっぱりこれはちょっとおかしいのではないかという思いがしました。

◆ 07 / 5 / 8 参議院特別委 高見勝利参考人（上智大学法科大学院教授）

提案者は、憲法改正原案の審査が凍結される3年の間でも、両院の憲法審査会は合同審査会を開くなどして調査を進め、熟度が高まれば骨子案、要綱ぐらまでは詰めてもよいとした上で、凍結解除後について次のように述べております。すなわち、3年後もやはり合同審査会を設けて、共通の土俵で両方の共通の認識を整理しながら調査を進めていき、そして、改正原案が出た後の審議も、必要に応じて合同審査会を開き、その場で衆参の憲法審査会の議論の結果を踏まえた成果の整理を行うことで各院で3分の2の壁を突破できる発議案に仕上げていくというのであります。

しかも、これを受けて与党の質疑者は、この合同審査会の活用によって煮詰まった改正原案を衆参で同時に発議し、それぞれの本会議において3分の2で議決するというのが手続的に一番分かりやすいとされているのであります。

・・・先月26日のこの問答から見えてくることは、合同審査会がフル稼働し、両院で同じ内容の改正原案を同時に発議することができるまでに原案を作成ないし調整する場として審査会が機能している姿であります。

本法案が成立し、その施行によってもしこの姿が現実のものとなるならば、両院制は一院化し、後議の院に改正原案が送付されたときにはもはや審査すべき事項はほとんど何も残っていないのではないかとということであります。

（弁護士 渡辺登代美）