

憲法改正国民投票法案に反対する意見書

2007（平成19）年4月11日

千葉県弁護士会

会長 山下 洋一郎



第1 結論

自民党・公明党両党は2006年5月26日に「日本国憲法の改正手続に関する法律案」（以下、「原案」と言う。）を提出し、その後、2007年3月27日には民主党が提出した法案との併合修正案（以下、「修正案」と言う。）を提出した。

修正案にはなお、国民の自由な意思決定に関し、重大な問題があるというべきであり、千葉県弁護士会として反対の意思を表明せざるを得ない。

第2 理由

1 はじめに

千葉県弁護士会は与党法案骨子に対し2005年4月6日に慎重な取扱いを求める意見書を発表し、原案に対して2006年8月24日に反対の意見書を発表した。

その際、各意見書で指摘していた

- ① 最低投票率が設定されていない問題点
- ② 賛成は、少なくとも投票総数の過半数とすべきであるのに有効投票数の過半数とされている問題点
- ③ 以上の①及び②があいまって、近時の選挙のように投票率が40%ないし50%であった場合には、有権者の20%台という少数の賛成で憲法改正がなされることになり、改正された憲法の正当性に疑念を抱かれかねない問題点
- ④ 投票方式について個別の論点ごとに賛否の意思を表示できる方法とすべきであるのに、一括して投票させることが可能となっている問題点

⑤ 発議から投票までに十分な国民的議論を確保するのに足りる期間を設けるべきであるのにされていない問題点

は、今回の修正案においても一切解消されていない。

そして、その他の諸点についても、問題点の解消に不十分であったり、むしろ問題点が拡大した点が認められたりしており、今回の修正案に対しても以下に述べるような問題点があることから、当会としては反対の意思を表明せざるを得ない。

2 今回の修正案における問題点

(1) 国民投票運動の自由の保障について

公務員や教育者の地位を利用した運動については、確かに修正により罰則ははずれたものの制限自体は残っている。

地位利用の要件についての表現は改められており、一見限定したように見えるが、法案提出者である船田元委員は、2007年3月29日の衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会で、公職選挙法の地位利用と同義である旨を明言しており、何の限定にもなっていない。

本来、公務員、教育者も主権者である国民の一員として、憲法改正に関して自由かつ達な議論・行動が保障されるべきであるにもかかわらず、制限をすること自体が問題である。さらに、罰則はないといっても、信用失墜行為等の理由により懲戒処分がなされることは十分に考えられるので、懲戒処分の方が刑事処分よりも迅速に処分をなし得るから公務員に対する萎縮効果が高いことは、東京都のいわゆる日の丸・君が代問題での大量処分の事例からも明白である。したがって、罰則を外したと言っても問題は解決していない。

さらに附則では、今後、国家公務員、地方公務員に対する政治活動の制限規定について検討していく旨が明記されており、結局、罰則付きの制限規定が導入される可能性を残している点で問題であると言わざるを得ない。

(2) 組織的多数人買収及び利害誘導罪について

組織により多数の投票人に対して利益誘導や供応接待等をするを罰則をもって禁止しているが、構成要件として不明確であり、市民団体等による種々の説得活動に対して濫用的に用いられる危険が高く、市民団体等に対する萎縮効果をもたらす危険が高いと言わざるを得ない。

また、客観的な物証が残りやすい犯罪類型ではないため、恣意的な捜査が濫用される危険性もあり、この点からも市民団体に対する萎縮効果が高いと言わざるを得ない。

このように、前述の公務員、教育者の運動規制と市民団体に対する運動規制が相まって、国民の自由な国民投票運動に対する重大な萎縮効果が生じることとなるのであって、看過できない問題点がある。

(3) 有料広告の問題点について

修正案では、投票日の14日前からの放送等による有料広告を禁止しているほかは、放送法3条の2第1項の規定の趣旨に留意するという規定しか存在しない。

このままでは、資金力の多寡の差異が厳然と存在する以上、資金力のある者に有料広告が独占されることになり、テレビ広告のもつ影響力によって民意がゆがめられる危険性があると言わざるを得ない。そのことは、ひいては、改正された憲法の正当性に対する疑念にもつながる。この資金力の多寡による差異を是正する措置は必要である。

放送法3条の2第1項では政治的に公平であること等がうたわれているが、実際には2005年9月11日の衆議院選挙に際して大量の政党のテレビ広告が流され、100億円近い広告費が投入されたと言われている。放送法3条の2第1項が現存する状況でも資金力の多寡による差が厳然と存在しているのであるから、かかる留意規定では実効性に欠ける。

その一方で、2006年6月1日の参考人質疑において天野祐吉氏が全国放送で有権者に一定の影響を及ぼすテレビ広告を行うのに5億円程度が必要であ

ると述べているとおり、テレビ広告を市民団体が放送することは不可能に等しい。

この点、イタリアでは1994年の選挙に際してメディアを総動員した選挙活動が行われ、メディアの活用の恐ろしさを経験して、2000年に全国放送の有料広告を全面禁止する法律が制定されている。そしてこの法律が表現の自由を制限するものとして違憲立法ではないかが裁判で争われたが、イタリア憲法裁判所は、有権者の意思形成にメディアを通じて不当な影響を及ぼすことを排除する必要がある、また、市民が自覚的な意思形成を行うために報道機関の自由が制約されることも許される制限であるとして合憲判決を下している。さらに市民団体も一定の要件をみたせば独立行政委員会に登録することによりメディアを通じて無料広告をなす道が開かれている。

イタリアを含む諸外国の立法例や判例法理等も参照しつつ、有料広告の全面禁止も含め、我が国においても資金力の多寡による不公平が生じないような制度設計や、市民団体等も平等にメディアにアクセスする方策について、慎重に検討すべきである。

(4) 無料広告、広報協議会について

これまでの当会の意見書でも憲法改正案広報協議会の問題点を指摘してきた。

そして修正案では、憲法改正案広報協議会は国民投票広報協議会（以下、「広報協議会」と言う）と名称変更されたが、会派比例で委員が構成されるという、これまでの意見書で指摘した点については何も変更は加えられておらず、問題点はそのまま残っている。

そして、政党の無料広告については全面廃止した上で、広報協議会が行う広報に一元化されることとなった。そして、その広報は、改憲案の趣旨、内容等を紹介した上で、その残りを改憲案に賛成する政党、反対する政党に公平に割り当てることになった。しかし、会派比例での紙面の割当ては行わないことになったものの、結局改憲案の趣旨等と改憲案に賛成する政党の広告で紙面の少

なくとも半分以上は占められることになるのであり、これでは公平な広報活動とは言い難く、前意見書で指摘した問題点が解消されたとは言えない。

さらに、いわゆるタウンミーティングのやらせ問題を理由に国民に対する説明会を廃止したことも問題であり、やらせ問題が起きないように、中立公正な広報協議会を構成し、その広報協議会による監督の下で説明会を行うべきである。

3 まとめ

そもそも憲法改正のための国民投票制度は、硬性憲法たる憲法を改正する制度であるから、憲法96条の趣旨に合致した国民投票制度であるためには、①国民が多様な情報を公平に受領し、②自由に意見を表明して十分に熟慮することができ、③多くの国民が投票に参加してその意思が正確に反映されるなど、自由で民主的な制度であることが必要である。そのようにしてはじめて、改正された憲法に対する正当性が付与されるものと言うべきである。

ところが、以上みてきたとおり、修正案にはなお多数の問題点が残っている。

確かに憲法改正の内容そのものについては多様な意見が存在するが、以上に検討したとおり、憲法改正に対する立場の相異を超えて、憲法の趣旨に合致した自由で民主的な制度を創設するという観点からみて、現在の修正案にはなお多くの問題点が残っていると云わざるを得ない。

そこで、当会としては修正案に対して反対の意思を表明するものである。

加えて、2007年3月22日の中央公聴会の日程設定を委員会で与党単独で強行採決するなど、審議を急ぐことは重大である。現在、与党単独で修正案の採決を強行する可能性についても報道されているが、憲法改正の国民投票手続については慎重な上にも慎重な審議が必要であって、拙速に手続を進めることは控えるべきであり、また強行採決という手段もとるべきではない。この点についての問題点も当会としては指摘せざるを得ない。

以上