

憲法改正国民投票法案についての意見書

2006年(平成18年)10月12日

兵庫県弁護士会

第1 はじめに

1 本年5月、2件の「日本国憲法第96条の憲法改正の手續に関する法律案」(以下「憲法改正国民投票法案」という)が衆議院に提出され、現在衆議院の日本国憲法に関する調査特別委員会で審理されている。1件は、自民、公明両党の与党案として提案された「日本国憲法の改正手續に関する法律案」であり、もう1件は、民主党提案の「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續及び国民投票に関する法律案」である。

憲法改正国民投票法案については、当会では、昨年9月8日、「憲法改正国民投票法案について慎重な対応を求める意見書」を公表している。ここでの意見は、2001年(平成13年)11月に発表されていた自民、民主、公明等の与野党議員で構成された「憲法調査推進議員連盟」の「日本国憲法改正国民投票法案」と、その後これに修正を加えて自民、公明両党の与党協議会案として2004年(平成16年)12月に発表された「日本国憲法改正国民投票法案骨子(案)」を受けてのものであった。

そこでは、「憲法改正国民投票法案は、少なくとも次の条件を満たすことが不可欠と考える。」として、

- 1、個別の改正点ごと、少なくとも条文ごとに賛否の意思表示ができる投票方式とすること
- 2、国民投票運動の自由が最大限保障されること
- 3、国民投票公報には、憲法改正案の趣旨・効果・適用例などの提案理由及び国会審議における主な反対意見が掲載されるとともにその他の方法でも国民の判断資料となる情報提供が充分に行われること
- 4、国会の発議から国民投票までの期間を少なくとも6か月程度とすること
- 5、過半数の決し方や最低投票率の問題では国民の過半数の賛成による承認という趣旨が実現されるような措置がとられること

6、国民投票に対する無効訴訟の訴訟要件は過度に厳格にしないこと

以上6項目に絞って意見をまとめているが、その根本を流れる論旨は、憲法第96条が憲法改正について国民の投票による承認を要件としたのは、立憲主義国家における憲法は、国家の存立及び基本に関わる最高の規範であり、主権者が国家権力そのものを規制することを第1次的な目的としているものであるから、その内容を国民自身の意思で決定することにより国民主権主義を徹底しようとする理念（徹底した民主主義）に基づき、その改正についても、通常の立法機関である国会とは異なり、国民自身が自ら結論を出すというように特に慎重な手続きが求められるという要請（高度の硬性憲法）からであり、憲法改正国民投票法を制定する場合は、これらの要請を具体化したものにする必要があるということであった。

そしてこの要請を満たすためには、何よりも国民が憲法改正案について承認するか否かの意思決定を的確に行うことができ、かつその意思を正確に反映する投票制度が必要不可欠であり、また、国民が的確な意思決定を行うためには、国民が豊富な情報や多様な政治的意見に自由に接することを保障し、広く深く国民的議論がなされることを保障すること、すなわち自由で公正な国民投票運動を保障することも重要であるということであった。

2 これらの観点から、今回の憲法改正国民投票法案の内容を検討してみると、与党案、民主党案とも、もっとも肝心の投票方式についての一括投票か個別投票かという点については、なおあいまいさを残している。また、新たに国会が発議した憲法改正案を広く国民に周知広報する制度を導入するものの、国民には国民投票の期日直前の7日前からテレビ、ラジオを利用した国民投票運動を一律に禁止しながら、国会に議席を有する「政党等」には特別の地位を与えて、従来は規制の対象としてきたテレビ、ラジオ、新聞等のマスコミ媒体を積極的に利用して広く憲法改正案についての意見広告が無料でできる優遇措置を設けるなど、国会で多数を占める憲法改正を求める政治勢力(政党等)に圧倒的に有利な制度になるおそれがある。

とりわけ与党案では、国民が行なう国民投票運動に対しては、なお幅広い規制と刑罰の対象を残している。

さらに、国民投票における「過半数の決し方」や、国民投票に対する国民の無効訴訟提起の訴訟要件についても問題は解決していない。

要するに、遺憾ながら、これらの国民投票法案には、当会をはじめとする日弁連及び各単位会の意見が十分に生かされていないばかりか、そのあるべき基本理念が十分に理解されていないといわざるをえないということである。

そこで、当会では、改めて今回の2件の法案の問題点を指摘して、国会審議における慎重かつ適切な対応を求めるとともに、国民各層にも問題提起をさせていただくこととした次第である。

なお、本意見書では、以下の問題点に絞って意見を述べるが、それ以外にも、昨年9月に当会意見書でも指摘しているような過半数の決し方、最低投票率、国会の発議から国民投票までの期間などに関する問題点も残されている。

第2 主な問題点

1 投票方式について

与党案、民主党案ともに、少なくとも条文毎に賛否の意思表示ができる投票方式が保障された内容とはなっていない。したがって、個別投票方式を明確に保障しているとはいえない両法案には反対である。

(理由)

当会が発表した先の「意見書」では、憲法改正国民投票法案が満たすべき条件を提示し、その条件の一つとして、「個別の改正点ごと、少なくとも条文毎に賛否の意思表示ができる投票方式とすること」を求めていた。

今回国会に提出された「与党案」及び「民主党案」は、ともに国会法の改正として、その第68条の3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」となっており、同改正案第68条の5で、「憲法改正原案について国会において最後の可決があった場合には、その可決をもって、国会が日本国憲法第96条1項に定める日本国憲法の改正の発議をし、国民に提案したものとする」と規定されているので、一見「個別投票方式」が採用されたかのようにも読める。現に、一部のマスコミではそのような趣旨として報道している。

しかし、「内容において関連する事項ごと」の意味するところは、実際には不明確であり、また、当会が意見書で求めた「少なくとも条文毎に賛否」の意思表

示ができる投票方式が採用されることまでは保障されていない。

すなわち、例えば現在自民党が発表している「新憲法草案」のように憲法前文まで含めた全面的な改憲案を提案しようとする場合に、「内容において関連する事項ごと」というのが、どのように区分されるのか、与党案、民主党案ともに不明である。新憲法草案を例にとれば、憲法前文の改正案と憲法の相当数の各条項改正案が相互に関連していること、新憲法草案の第9条改正案の「自衛軍」設置条項と第76条の改正案の「軍事裁判所」の設置条項との関連性があることなどを考えると、具体的にどのように「関連する事項ごと」を考え、「区分」するのか、条文の文言からは一義的な結論を得ることはできず、結局は提案者である国会の多数政党等が「関連する事項」と考える内容毎に原案を提案することになる。そうすると、極端に考えると、「新憲法草案」は前文も含めて全体として一つのまとまった改正案であり、その一部だけが他と関連しないとは言えないと提案者が考えれば、全体を一つの改正原案として提案することも条文上は排除されていないことになる。

確かに、条文の内容によっては、相互に関連すると考えられるために、複数の条文を一括して投票しなければ、整合性が得られないと考えられる場合もありうるだろう。しかし例えば、第9条を改定して軍隊の設置を認める条文案と第76条を改定して軍事裁判所の設置を定める条文案の場合、軍隊が存在する以上、当然軍事裁判所あるいは軍法会議は必要不可欠であり、その設置は必然的に関連する事項だという意見が出てくるだろうが、軍隊を持ったとしても軍事裁判所や軍法会議まで必要とはいえないという意見もありうる。また、日本国憲法の基本理念である平和主義に関わる第9条の平和条項の改定と日本国憲法における国家統治の基本原則のひとつである三権分立を示す第76条の司法権の権限や機能とは一応個別に考えるべきだという意見も十分に成り立つ。このような場合、仮に国会の大多数が、複数の改正条項を関連する条項ととらえて同一の賛否の投票をするのが妥当であると考えたとしても、国会が改憲案を発議する際に関連するその改正の趣旨と両条項の関連性を明示して提案し、国民の意思を問えば足りるはずであって、あとは、国民各自が、相互に関連するものとして賛否の投票をするか、必ずしも関連しないとして別々に賛否の投票をするのかも含めて、自由に判断して投票すればよいことである。

したがって、複数条項を一括して投票する「発議」が許されるのは、それらを一括して投票して同じ結論を得なければ、条項同士が法的に相互に矛盾して明確に整合性を欠くことに争いが無い場合に限られるべきであろう。それが、憲法が「国会の発議」と区別して、国民自身による「国民投票」を制度として設定している趣旨であると考ええる。

そもそも当会意見書で、少なくとも条文毎に賛否の意思表示ができる投票方式を求めたのは、国民主権と立憲主義から、国家と国民の関係・あり方について基本的に重要な項目を定める各条項の具体的な内容について、国民が個別に賛否の意思表示ができることを保障することが要請されるからである。

このように、個別投票方式の保障は、国民主権や立憲主義という憲法の重要な原理に基づく要請であるから、憲法改正国民投票法案においても、この点が明確に規定される必要がある。

したがって、この点について提案者の裁量によって、「関連する事項」を決定できる与党案、民主党案は、個別投票方式の保障として不十分であって、当会はその点には反対である。

2 特定公務員の全面的な国民投票運動の禁止について

与党案の特定公務員に対する規制は広範に過ぎるものであり、当会は、少なくとも裁判官・検察官、公安委員会委員、警察官に対する一律の全面的・包括的規制は不要であると考ええる。

(理由)

与党案・民主党案は、「投票管理者、開票管理者、国民投票分会長及び国民投票長は、在職中、その関係区域内において、憲法改正案に対し、賛成又は反対の投票をし、又はしないよう勧誘する行為をすることができない」(各案102条1項)、「不在投票管理者はその者の業務上の地位を利用して国民投票運動をすることができない」(同102条2項)としている。そして、与党案はさらに、「次に掲げる者は、在職中、国民投票運動をすることができない。」(与党案103条)として、中央選挙管理委員会(委員、庶務に従事する総務省の職員)、選挙管理委員会委員、広報協議会事務局職員のみならず、裁判官、検察官、公安委員会委員、警察官について、全面的・包括的に国民投票運動を禁止している。

しかしながら、そもそも、これら規制の前提となる「国民投票運動」の定義については、与党案・民主党案ともに単に「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」(両案とも第102条1項)とあるだけで、その概念自体が漠然として不明確である。そのため、憲法改正についての国民の意思決定の前提としての国民的議論や理解に不可欠な表現の自由などを侵害するおそれがある事への配慮が充分とは言い難い。

ところで、与党案において裁判官等の特定公務員の個人的な国民投票運動まで一律に禁止している趣旨は、当該公務員が、投票運動違反者に対し、職務の性質上、刑罰権等の行使に関係する地位にあることから、当該公務員個人の国民投票運動まで一律に禁ずることで当該職務権限行使の「公正らしさ」を担保するところにあると思われる。

たしかに、国民投票運動違反者に対する罰則は、国民の重要な基本的人権と抵触するものであり、また、その刑罰権等の行使の如何によっては、国民投票の動向にも大きな影響を与えるおそれのあるものであるから、当該公務員各自の公正適切な判断が要求されることはいうまでもない。

しかし、与党案において制約される基本的人権に対しては、少なくとも、当該規制目的と規制手段との間に合理的関連性を要するところ、当該公務員個人の国民投票運動を一律に禁ずることによって同人の職務上の判断の正当性に疑いがなくなるとすることは直ちに首肯しえない。むしろ、同人の恣意的判断を回避するためには、端的に、当該投票運動の適法性につき、恣意的判断を差し挟む余地のない明確な構成要件を設けることにより対応すべきである。

そもそも、国民投票運動とは、人権享有主体である個人が現行憲法に対する意見を述べるものであるところ、現憲法は、与党案の規制対象者となっている公務員に対し、憲法尊重擁護義務を課しているのであって(憲法第99条)、当該公務員も、勤務時間いわゆるオンタイム中に国民投票運動を行うことは憲法上当然許容されていない。また、当該公務員の職務規律については国家公務員法を始めとする関係諸法規により既に厳格に規制されており、重ねて、与党案に見るような規制を設ける立法事実も見いだすことはできない。

そして、国民投票は、いかなる地位や職業にある国民も、その立場を離れて一人の主権者たる国民として、憲法についての意見を表明する権限を付与した制度

であり、原則的には、これらの特定公務員といえども、正当な国民投票運動は保障されるべきである。

さらにいえば、むしろこれらの公務員にも正当な国民投票運動の権利行使を許し、国民投票の対象となっている「憲法改正案」についての国民各層の意見や情報に接する機会を保障することが、よりいっそう国民投票の重要性についての真の理解が増し、かえってこれらの運動を規制する刑罰権等にかかわる職務権限の行使に慎重となり、その濫用の危険を抑えることができるという効果も期待できよう。

したがって、裁判官・検察官、公安委員会委員及び警察官の国民投票運動を一律に禁止することに当会は反対である。

3 公務員・教育者等の地位利用による国民投票運動禁止について

(1) 与党案は、「国又は地方公共団体の公務員又は特定独立行政法人、日本郵政公社の役員若しくは職員、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」が「その地位を利用して国民投票運動をする」ことを禁じている(与党案第104条)が、当会はかかる規制も不要であると考える。

(理由)

そもそも、「国又は地方公共団体の公務員」は、国家公務員法及び地方公務員法により既に広範かつ厳格な規制の下に置かれているのであるから、国民投票法において、重ねて規制を必要とする立法事実はない。

また、本条の違法性判断基準の1つとなる「地位を利用して」という文言は、重要な基本的人権を制約する構成要件としては、極めて漠然かつ不明確と言わざるをえない。加えて、前述の通り、「国民投票運動」の定義は極めて曖昧であり、これらが相まって、公務員が当該罰則規定との抵触を回避しようとして、実質的に公務員の国民投票に関する諸活動を躊躇することになる萎縮効果のおそれがある。したがって、当該規制内容が過度に公務員の国民投票運動を制約するおそれがある点からも当会は当該規制には反対である。

また、仮に、公務員の国民投票活動に対する規制を設ける場合でも、意見を表明する諸活動自体を一律に規制する一般的概括的規制ではなく、国民投票に関して具体的に何らかの作為ないし不作為を強要する行為に対する個別的具体

的でかつ明確な規制類型に絞るべきである。

(2) 与党案はまた、学校教育法に規定する「教育者」に対しても、「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国民投票運動をすることを禁じているが(与党案第105条)、当会はかかる規制も不要と考える。

(理由)

これについては、「地位を利用して」という文言及び「国民投票運動」の定義自体が曖昧であるため、実質的に教育者の国民投票に関する諸活動が一律に制約されるおそれがあり、したがって、当該規制内容が過度に教育者の国民投票運動を制約するおそれがあるなどの問題点については、一般公務員の地位利用の問題点と同様であるが、ここではさらに、私立学校の教育者にまで適用されることに留意する必要がある。

思うに、同規制には罰則規定(与党案第122条3項)までが存することを考えれば、教育者の国民投票運動が過度に萎縮するおそれが極めて強くなるだけでなく、正当な教育活動までが事実上規制の対象とされてしまうおそれも高い。他方で、研究者たる教育者の表現の自由は、諸研究の成果を発表するという学問の自由の側面も存するという点に鑑みれば、教育研究者らの憲法問題に関する意見が全く封殺されることは、当該研究者の表現の自由ないし学問の自由が損なわれることに止まらず、個々の国民にとっても、国民投票に際して他に代替しがたい重要な情報や判断基準を失いかねないのであるから、前述の公務員以上に規制することの弊害が大きい。

そもそも、教育者は、教育基本法によれば、日本国憲法の理念や理想を教育の場で実現すべき責務を負っているものであり、しかもそのような教育を国民全体に対し直接責任を負って行なうべき立場にあるものである。したがって、憲法や教育基本法は、もともと教育者が憲法問題についての一定の見識を有しつつ、生徒や学生に影響を与えることをむしろ期待しているとさえいうこともできよう。

したがって、当会としては、このような一律の教育者に対する規制には反対である。仮に、教育者の国民投票活動に対する規制を設ける必要がある場合であっても、意見を表明する諸活動自体を規制する一般的概括的規制ではなく、一般公務員の場合よりいっそう慎重に検討しつつ、国民投票に関して具体的に

不当性の明白な行為によって、何らかの具体的な作為ないし不作為を強要する行為に対する個別的具体的、かつ明確な明白な規制類型に絞るべきである。

4 投票日前の広告放送の制限

今回の国民投票法案では、与党案、民主党案ともに、外国人や法人による国民投票運動について、一般的に規制の対象からはずしている。しかし、他方で、両案とも、これら外国人、法人を含む国民一般に対し、「国民投票の期日前7日に当たる日から国民投票の期日までの間において」、政党がこれを行う場合を除き、テレビ、ラジオ及び有線放送を使用した国民投票運動のための広告放送を制限する規定を設けている（与党案第106条、民主党案第104条）。しかし、当会は、かかる規定についても、以下の理由により不要であると考えます。

（理由）

国民投票は、国家権力に対峙する個人としての個々の国民の総意見を広くふまえた上で判断される必要があり、個々の国民が最も関心をもって国民投票に関する情報収集に努めている期間において、今日、最も情報伝達能力の高いメディアの一つである放送媒体を意思伝達手段として利用できないことは、個々の国民が、他の多数の国民に対して表現の自由を行使するにあたって、非常に限定的な方法しか取り得なくなるとともに、反射的に個々の国民の知る権利を不当に侵害するおそれが高い。

また、同条は、上述のように、個々の国民の表現の自由及び知る権利を制約する一方で、後述のとおり、国会で議席を有する「政党等」だけにはこれらの広告放送を禁止していないばかりか、むしろ、この間に無料で広告放送をする権利までも付与している（与党案第107条1項、民主党案第105条1項）。

しかし、個々の国民が最も関心をもって国民投票に関する情報収集に努めている期間において、個々の国民の広告放送をする権利を著しく制約しながら、「政党等」にのみ、同期間において、広告放送をする権利を行使させる合理的理由は何ら見いだしがたく、逆に国民その他に対する規制目的の正当性に疑問を呈さざるを得ない。すなわち、かかる規制が実施された場合には、投票日の1週間前の期間は、国会における多数派政党を中心とした国会議員の意見ばかりが放送され（与党案第107条3項・民主党案105条3項）、他方で、これらに対する別

異の意見や反論は個々の国民に対し十分に周知されないおそれがあることは容易に予想しうるところである。かかる結果は、与党案において、憲法改正案に対する意見を公正かつ平等に扱う目的で設置されるべき広報協議会の本来的趣旨をも没却し、同機関の客観的役割を無視するものであって（両案の第14条2項参照）同規制自体が他の諸規定との間で矛盾を孕む存在であるとさえ言える。

したがって、同規定についても当会は不要であると考えます。

5 罰則規制の諸問題について

今回の国民投票法案でも、与党案、民主党案のいずれも、刑法など一般の刑罰規定とは別に、極めて多義的な多くの罰則規定を設けている。「職権濫用による国民投票の自由妨害罪」、「投票の秘密侵害罪」、「投票干渉罪」、「投票事務関係者、施設等に対する暴行罪、騒擾罪等」、「多衆の国民投票妨害罪」、「詐欺登録、虚偽宣言罪等」、「詐偽投票および投票偽造、増減罪」、「代理投票等における記載義務違反」、「立会人の義務を怠る罪」、「国民投票運動の規制違反」などであり、在外投票や国外犯に対する適用もある。

さらにこれらとは別に、与党案では、「組織的多数人買収及び利害誘導罪」が加わっている。

しかし、これらの罰則のなかには、既に存在している一般の刑法犯や軽犯罪法などで十分ではないかと思われる規制もあり、そもそも国民投票のための独自の刑罰としてこのような規制を設ける必要性があるのか疑問があるうえに、その構成要件が曖昧で濫用の危険が大きい規定もある。

したがって、当会としては、与党案独自の犯罪類型はもとより、両案共通の罰則についても、このような広範な刑罰による規制には反対である。少なくとも、国民による国民投票運動の権利の重要性から考えても、その審判を受けるべき国会が作る法案では、もっと慎重に必要最低限の規定のみにするように絞り込むべきである。

以下、いくつかの具体的罰則について、その問題点を指摘する。

（1）組織的多数人買収及び利害誘導罪

与党案では、「組織により」、「多数の投票人に対し」、買収や「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」利益誘導を行うことを禁じているが（与党案第109条）当会は、以下の理由により、かかる規定には賛成できない。規定そのものを根本的に見直すか、少なくとも構成要件を絞り込んだ上で、より明確化すべきである。

（理由）

そもそも、一般の公職についての選挙運動と異なる国民投票運動について、特別に罰則を設けるほど買収や利益誘導等がなされるおそれが一般的にあるかは疑問である。

また、同法案中においては、構成要件として重要な「組織」についての定義が存しない。しかし、「国民投票運動」というからには、一般的にみて、国民が個人で行なうよりは、政党等はもとより市民団体などでも、多かれ少なかれある程度組織的に行われることが通常予測されることからみれば、組織的に国民投票運動を行う国民が圧倒的多数であるということが出来るから、実際は、この規定は、大多数の国民に直接適用されることとなるおそれが強く、そのことだけでも大いに問題があり、このような構成要件では、対象者が不明確であるという外ない。

そして、同規定の「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もしくは公私の職務の供与」といった文言についても、多義的かつ主観的な文言であり、罰則規定の構成要件としては不明確にすぎると言わざるをえない。例えば、これでは、憲法に関わる市民団体の組織の中で、国民投票運動中に個人的にプレゼントをしたり、就職やアルバイトの世話をしたりすること、あるいは、公職選挙法では度々問題となる「運動員に対する日当や弁当代、交通費」なども対象となりうる。そうすると、この規定の存在そのものが、多くの国民の国民投票運動や市民運動を過度に萎縮させるおそれが強いといえよう。

したがって、かかる規定は罪刑法定主義に反する問題がある。

（2）投票手続きに関する罪（投票干渉罪）

与党案（同案第113条）及び民主党案（同案第109条）では、投票干渉罪として、正当な理由がなく、「投票所又は開票所において」「投票人の投票に

干渉し、又は投票の内容を認知する方法を行なうことを禁じているが、当会は、以下の理由により、かかる規定も反対である。

(理由)

国民投票運動については、公職選挙法第129条のような投票日当日の運動を規制する条項がないため、投票日当日の国民投票運動も可能と解されることから、投票日当日、各投票所付近において、ビラまきやハンドマイクを利用した宣伝等の国民投票運動も予想されるところである。しかし、本条の「投票所又は開票所において」との文言は投票所の周辺も含むとも解されるおそれがあるため、上述のような投票日当日の投票所周辺の正当な国民投票運動が不当に制約され、若しくは過度に萎縮させる危険性が否定できない。また、「投票の内容を認知する方法を行なう」という構成要件についても、一般的にどのような行為を想定しているのか定かではなく、公職選挙の際に多くのマスコミ媒体により一般的に行なわれているいわゆる「出口調査」などについても、行為態様によってはこの刑罰規定に該当するおそれがある。ましてや、政党や市民団体などによる「投票推進」「投票確認」などの確認行為はこの規定に抵触するとみなされる恐れがおおきい。このように、この規定は、全体の構成要件の不明確さと対象行為の不明確さとがあいまって、国民のどのような行為がどこまで規制されるのか不明であり、その結果として国民の正当な国民投票運動や政党や市民団体の政治活動まで規制されるおそがあり、すくなくともその萎縮効果はおおきく、問題が残る。

例えば、投票所外の騒音による投票所内の平穏・静謐が侵される場合には、軽犯罪法(1条14号)、威力業務妨害等の刑法規定やその他の騒音規制法規で十分規制できると思われるし、その他の場合も、既存の一般刑罰規定で対処できるのではなかろうか。

よって、当会は、この規定も罪刑法定主義に反するおそれが強く、このような規定の設置に反対である(あえて、この規定を残すとすれば、少なくとも、「投票所内又は開票所内において」と文言を限定すべきである)。

(3) 国民投票妨害罪

与党案及び民主党案ともに、「国民投票妨害罪」として、個人ないし少人数で、「投票管理者、開票管理者、国民投票分会長、国民投票長、立会人もしく

は監視者に暴行もしくは脅迫を加え」る行為、「投票所、開票所、国民投票分会場若しくは国民投票会場を騒擾」する行為、「投票、投票箱その他関係書類を抑留し、損ない、もしくは奪取した」行為を処罰するとしており（与党案第114条、民主党案第110条）、これらの行為を多衆集合して行なう場合の刑罰を加重している（与党案第115条、民主党案第111条）。

しかし、かかる規定の設置についても、当会は少なくとも以下の点について、疑問をもたざるを得ない。よって、少なくともこの規定のままで設置することには反対である。

（理由）

まず、これまでの意見と同様に、一般的に適用できる刑法諸規定とは別に、わざわざこのような加重処罰を規定した特別法の設置の必要性に疑問がある。

さらに、この処罰規定では、個人ないし少人数による行為に対して、「騒擾」（1995年に改正された「騒乱」と同義と思われる）という概念、構成要件を使用していることは、従来の刑法犯における「騒擾」の概念を逸脱しているおそれが強く、刑法概念の不当な拡張だといわざるを得ない。ましてや、国民投票という国のあり方をどのように定め、国会を含む国の統治機構をどのように国民として統制したらよいかを決断するという、主権者国民としての重要な意思表示行動の場面において、より強く国民を規制し、敵視するかのような規定を法律として設けることが果たして妥当であろうか、という根本的な疑問すら感じざるを得ない。

よって、このような規定には反対せざるを得ない。

6 広報協議会について

与党案、民主党案ともに憲法改正案広報協議会の設置を定めている。両案の定める広報協議会は、その委員について、国会の各会派所属議員数を踏まえて委員を各会派に割り当てるとし、同協議会において国民投票公報の作成、憲法改正案に関する説明会の開催、など憲法改正案の広報に関する事務を行うとしている。しかし、国会の3分の2の多数によって憲法改正案が発議されている状態において、国会における各会派の議員数をそのまま踏まえて広報協議会を構成した場合には、その中立な広報活動が制度的に保障されているとは言い難く、主権者に正

確な情報が伝わらない危険がある。

冒頭に述べたように、当会の従前の意見書では、「国民投票公報には、憲法改正案の趣旨・効果・適用例などの提案理由及び国会審議における主な反対意見が掲載されるとともに、その他の方法でも国民の判断資料となる情報提供が十分に行われること」を求めていた。

したがって、公正中立な広報活動が十分に保障されていない広報協議会によって国民投票広報を行うことを内容とする与党案、民主党案には、むしろ反対である。

(理由)

与党案は、憲法改正案並びにその要旨及び解説等並びに憲法改正案を発議するに当たって出された賛成・反対の意見を掲載した国民投票公報の原稿の作成、憲法改正案に関する説明会の開催その他憲法改正案の広報に関する事務を行う機関として憲法改正案広報協議会の設置を定めている。民主党案も同様の「国民投票広報協議会」の設置を定めている（与党案第2節第11条以下、民主党案第2款第11条以下）。

また、両案によれば、広報協議会の決定する事項としては、政党などが行う憲法改正案に対する放送の時間数、新聞広告の枠の寸法など、政党などが行う無料による意見表明の枠組みがある。

しかし、両法案によれば、これらの広報協議会の構成委員は、各議院における各会派の所属議員数の比率により、各会派に割り当てて選任するものとされている。各議院の3分の2の多数の賛成で憲法改正案が発議されている状況で広報協議会は設置されることになるから、両案によれば、広報協議会の構成委員は、憲法改正案賛成の議員が多数派を占めることになり、それらの議員が主導権を持って広報協議会の活動方針を決定することになる。そうすると、憲法改正案に対する賛成・反対の意見その他の事項を広報する際にも、各議院での多数意思がそのまま反映されてしまう危険がある。

本来、憲法改正案について国民投票を実施するのは、議会の意思に拘束されることなく、改めて国民の意思を問うためであり、国民の意思を正確に反映して適切妥当な投票結果を得るためには、賛成意見・反対意見それぞれが平等に国民の前に提示されなければならないし、広報は公正中立になされなければならない

い。

したがって、少なくとも広報協議会の委員は議員以外の公平中立な立場の者が担当すること、その議事内容を公開して公平な運営を担保するなど、広報が公正中立に行われる制度的な保障が図られなければならない。

また、国民投票無効の原因として、与党案、民主党案ともに、「国民投票の管理執行に当たる機関が国民投票の管理執行につき遵守すべき手続きに関する規定に違反したこと」をかかげているが、この「管理執行に当たる機関」から広報協議会をあえて除外している。したがって、広報協議会が手続違反を行ったとしても国民投票の効果には影響がないこととなる。これでは、広報協議会がどのように不公正な広報活動を行ったとしてもこれを事後的にチェックすることができない。広報の内容が、国民投票の結果に重大な影響を及ぼすことを考えれば、広報協議会の活動内容についても、国民投票無効の原因とすべきであり、このことが結果的には広報協議会の運営の公正中立性を担保することにもつながるはずである。

以上の次第で、与党案、民主党案の定める広報協議会は、その運営が公正中立に行われることが十分保障されておらず、その内容には反対である。

7 政党等の優遇規定について

今回の国民投票法案については、与党案、民主党案ともに「国民投票運動」における「政党等に対する特別の優遇措置」が設けられている。その優遇措置の内容は、与党案も民主党案も内容はまったく同一である。

しかし、国会としては、このような政党等の特別優遇措置については、賛成できない。

(理由)

その優遇措置の内容（与党案の第107条、民主党案の第105条）は、以下のとおりである。なお、ここにいう「政党等」とは、「一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政治団体であって、両議院の議長が協議して定めるところにより憲法改正案広報協議会に届け出たもの」とされている。

(1) 政党等は、両議院の議長が協議して定めるところにより、日本放送協会及び憲法改正案広報協議会が定めるラジオ放送又はテレビ放送で、自らが録音

し又は録画した憲法改正案に対する意見を無料で放送することができる。

この場合、この放送のための録音又は録画についても、憲法改正案広報協議会が定める額の範囲内で無料でできる。

(2) 政党等は、両議院の議長が協議して定めるところにより、新聞に、無料で憲法改正案に対する意見を広告できる。

ここに「無料で」とあるが、これは国費で全額支払うということである。放送の回数及び日時や時間数、新聞広告の回数及び寸法は、憲法改正案広報協議会が当該政党等に所属する議員の数を踏まえて定めることになっているから、当然所属議員数に比例した政党間の格差も予想される。

しかしながら、日本国憲法が定める国民投票制度の趣旨からみて、そもそもそのときの国会に一定の勢力を占めている政党等のみに、憲法改正案広報協議会が作成し広報する憲法改正案に対する賛否の意見とは別に、このような特別の優遇措置を認めるべき合理的理由は見出しがたい。また、前述の通り、主権者たる国民には国民投票の期日7日前からテレビ、ラジオによる国民投票運動のための広告放送を禁止しながら、これらの政党等だけが、憲法改正案広報協議会の管理下にありながらも、自由に国民投票の期日までその意見を国費で広告し続けられるというのも大いに疑問である。

日本国憲法第96条の憲法改正手続によれば、国民投票制度は、憲法改正案についての国会の発議、すなわち当該国会の大方の意見とは別に、主権者たる国民自身がその自主的な判断により、当該憲法改正案の適否を決定することを求めているものということができる。そして、国会の発議の趣旨や国会における政党等の意見については、憲法改正案広報協議会が作成する「国民投票広報」において、憲法改正案の趣旨・効果・適用例などの提案理由の詳細及び国会審議における主な反対意見が掲載されることになっているはずであり、またそのようにすべきであるというのが当会の意見である。

そうすると、ここでいう「政党等」の憲法改正案についての各意見は、「国民投票広報」で一応十分に反映されているものということができるのであるから、それ以上国費でもって、さらに各「政党等」の意見や広告の提供まで保障すべき必要性は見出しがたい。ましてや、前述したように、一般の国民には不当に国民投票の期日7日前からの国民投票運動を規制しておきながら、政党等にだけこのよ

うな特別の国民投票運動を保障することは、明らかにバランスを欠いているというべきである。

また、条文の表現からみて、テレビ、ラジオによる意見広告については、当該国会における所属議員数の勢力比に応じた制約を受けることもほぼ間違いないであろう。さらに、明文上明らかではないが、この間は、政党等の独自の費用によるテレビ、ラジオでの意見広告等が禁止されることも予想されよう。これでは、憲法改正案を発議した国会における憲法改正案についての賛否の意見の政党等の勢力比をそのまま反映した意見広告だけが大量に国民に流布されることになる蓋然性が高い。これは、前述の憲法の予定する国民投票制度の趣旨にそぐわない事態であるといえる。

よって、当会としては、このような政党等の特別優遇措置には賛成できない。

なお、フランスなど、憲法改正の国民投票において、政党等に優遇措置を定めている国もないではない。しかし、そこでは、国民自身に対しては、今回の各国民投票法案のような大幅な規制はなく、むしろこれら政党等の優遇措置は、他の団体等との比較における優遇策であるということができ、またそこでは、個々の国民に対する政党等の直接の働きかけを一定規制していることとの対比でもみる必要があると思われるから、我が国の今回の各法案とは同一には論じられない。

また、当会の意見は、各政党等が独自の方法と費用で、国民に対して意見発表や意見広告を行うことまで反対する趣旨ではない。

以 上