

改めて憲法改正手続法（国民投票法）の 抜本的改正を求める会長声明

2018年（平成30年）5月24日

兵庫県弁護士会
会長 藤 掛 伸 之

〈声明の趣旨〉

当会は、改めて、憲法改正の具体的議論を行う前に、以下の項目について、憲法改正手続法の抜本的改正を求める。

- 1 条文ごとの賛否の意思表示ができる投票方式に改正すること
- 2 公務員や教育者に対する規制の基準、及び、組織的多数人買収・利害誘導罪などの要件を明確かつ具体的な基準・要件に改正すること
- 3 国民投票広報協議会の構成委員を賛成・反対の同数として選任することについて検討し、必要に応じ改正すること
- 4 公費による意見広告は、公費の運用について公平性と中立性を確保し、公平性・中立性・客観性が担保された手続で選定された幅広い団体が利用できる制度とすることについて検討し、必要に応じ改正すること
- 5 投票の14日前までの有料意見広告放送は、憲法改正賛成派と反対派の意見について実質的な公平性が確保され、14日前からの禁止が表現の自由に対する脅威とならないか、禁止期間が14日間で十分かつ適切なのか等の問題点について、改めて十分に検討を行い、必要に応じ改正すること
- 6 両議院の発議から国民投票までの期間を少なくとも180日以上に改正すること
- 7 最低投票率の定めを設けること、及び、「過半数」の基準を有効投票数ではなく総投票数に変更することなどについて十分に検討を行い、必要に応じ改正すること
- 8 国民投票に対する無効訴訟の訴訟要件、特に、提訴期間、管轄裁判所、無効理由について、訴訟要件を緩和する方向で検討を行い、必要に応じ改正すること

〈声明の理由〉

- 1 昨今、憲法改正の国会における検討の前提として、憲法改正手続法（国民投票法）の改正に関する発言が続き、今月には改正案が憲法審査会において提案されたとの報道があった。

これまで当会は、立憲主義国家である我が国の憲法は、国民主権及び基本的人権の保障という基本理念に基づき、主権者である国民が、基本的人権の保障を目的として国家権力を規制するための法規範であることを意見書や会長声明において重ねて強調してきた。

したがって、国民の基本的人権の保障に直結する国民投票制度を規定している憲法改正手続法は、国民の意思が正確に反映される制度を保障するものでなければならず、国民の意思決定の前提として憲法改正に関わる多様な意見に十分に接し、自由で公正な国民投票運動が保障されることにより、国民の間で広く議論が深められる必要がある。

- 2 憲法改正の国民投票運動などを規定した憲法改正手続法（国民投票法）は成立段階から、参議院の特別委員会において18項目もの附帯決議が定められるなど、将来の改正の余地を大きく残すものとなっていたにもかかわらず、これまで一度の改正が行われただけで、附帯決議によって検討が必要な重要な点について抜本的な検討・改正がなされていない。

現在の憲法改正手続法のもとで憲法改正の発議がなされた場合、十分な議論がなされない結果、国民の意思が正確に反映されない国民投票が実施される危険性がある。したがって、当会は、改めて、憲法改正の具体的議論がなされる前に、以下の項目について、憲法改正手続法の抜本的改正を求めるものである。

- (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に改正すること

国会法は、憲法改正案について「内容において関連する事項ごとに」発議されるものと規定する。しかし、「内容において関連する事項ごと」の発議とは、極めて抽象的であり、複数にわたる条文の改正案に論点が複数含まれている場合は、正確な意思を示すことが困難であるため、少なくとも条文ごとに賛否の意思表示ができるように投票方式を改正すべきである。

- (2) 公務員や教育者に対する規制、組織的多数人買収・利害誘導罪など不明確な要件での罰則規定は、少なくとも明確かつ具体的な基準・要件に改正すること

憲法改正手続法においては、公務員と教育者について、地位を利用して国民投票運動をすることを禁止し、組織による多数の投票人に対する買収や利害誘導等を禁止し、違反者に対する罰則規定を設けている（103条・109条）。これらの規定は、「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」または「影響を与えるに足りる物品その他の財産上の利益」、「公私の職務の供与」、「影響を与えるに足りる供応接待」など不明確な要件の下に、国民投票運動に広汎な規制を招きかねない内容であるから、少なくとも明確かつ具体的な基準・要件に改正すべきである。

(3) 国民投票広報協議会の構成委員を賛成・反対の同数とすることについて検討し、必要に応じ改正すること

憲法改正手続法においては、憲法改正案と賛成意見・反対意見を国民に知らせる機能を果たす国民投票広報協議会について、そ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って割り当てて選任することとされている（12条3項）。しかし、両議院の議員の3分の2以上が憲法改正案に賛成している状況からすれば、賛成意見の広報に偏る危険性がある。したがって、公費による情報提供の公平性を担保するため、構成委員を賛成・反対の同数として選任することについて検討し、必要に応じ改正すべきである。

(4) 公費による意見広告は、幅広い団体が利用できる制度とすることについて検討し、必要に応じ改正すること

憲法改正手続法では、「政党等」及び政党等の指名する団体が、「両議院の議長が協議して定めるところにより」、無償で（公費を使用して）、テレビ、ラジオの放送による広報活動、新聞広告を行うことができる旨定めている（106条5項、107条4項）。しかし、「政党等」及び政党等の指名する団体だけでは国民への情報提供には不十分である。むしろ、公平性を担保した手続を確保した上で、国民各界各層の人々に対して、公費による意見広告を保障すれば、資金力の多寡による実質的不公平が是正され、国民が憲法改正についての意思を形成するために必要な情報が提供される。

したがって、公費による意見広告は、幅広い団体が利用できる制度とすることについて検討し、必要に応じ改正すべきである。

(5) 有料での国民投票運動のための広告放送について改めて十分に検討を行い、必要に応じ改正すること

憲法改正手続法においては、有料での国民投票運動のための広告放送については、国民投票の14日前までは規制がない一方で、14日前からは禁止されている（105条）。国民投票の14日前までの有料での広告放送については、

資金力の多寡によって憲法改正賛成派と反対派の意見について実質的な不公平が生じないように、放送時間帯・回数など慎重な配慮が必要である。同時に、有料での国民投票運動のための広告放送に対する14日前からの禁止が表現の自由に対する脅威とならないのか、他方、禁止期間が14日間で十分かつ適切なのか等の問題点も存する。したがって、有料での国民投票運動のための広告放送について改めて十分に検討を行い、必要に応じ改正すべきである。

(6) 国会の発議から国民投票までの期間を180日以上に改正すること

憲法改正手続法は、国会の発議から国民投票までの期間として、60日から180日と定めている（2条1項）。

しかし、憲法改正という問題は、将来の長きに亘って国のあり方を左右し、国民の生活にも大きな影響を与えるものであり、国民には十分な情報交換と意見交換活動が保障されるべきであるところ、下限の60日では情報提供を受けた上で十分な意見交換活動がなしえない。したがって、国会の発議から国民投票までの期間は、少なくとも180日以上確保されるように改正すべきである。

(7) 最低投票率の定めを設けること、及び、「過半数」の基準を「投票総数」に変更することについて十分に検討を行い、必要に応じ改正すること

憲法改正手続法は、最低投票率についての定めを置いておらず、「過半数」について「有効投票数」の過半数を採用しているが（126条）、棄権や無効票による憲法改正に対する国民の消極的意思を十分に反映しない問題点がある。

よって、最低投票率の定めを設けること、及び、「過半数」の基準を「投票総数」に変更することなどについて十分に検討を行い、必要に応じ改正すべきである。

(8) 国民投票に対する無効訴訟の要件を緩和する方向で検討を行い、必要に応じ改正すること

憲法改正手続法は、無効訴訟の提起期間を、投票結果の告示の日から「三十日以内」とし、管轄裁判所が東京高等裁判所に限定し、無効理由も極めて限定している（127条・128条）。憲法改正という重大な事項の瑕疵を問う訴訟であるにもかかわらず、瑕疵を問う機会が十分に保障されないおそれがある。したがって、国民投票に対する無効訴訟の訴訟要件を緩和する方向で検討を行い、必要に応じ改正すべきである。

以 上