

改憲手続法(国民投票法)の 廃止・凍結を求める

—— 暴走国会が生んだ未完成の欠陥法

はじめに —— 本意見書の趣旨と構成	1
第1 改憲手続法への道程 —— 明文壊憲のための手続法	1
1 明文改憲策動と改憲手続法の登場	
2 法案提出から強行採決まで	
3 改憲手続法の2年半	
第2 改憲手続法と与野党逆転 —— 民主党案が投げかけたもの	6
1 民主党案と強行採決	
2 18歳投票制・18歳成年問題が投げかけるもの	
3 国政問題国民投票問題が投げかけるもの	
第3 国民主権と民主主義の原理に反する欠陥法	10
1 改憲に導くための重層的な「カラクリ」	
2 最低投票率制度をめぐる問題 —— ハードルの切り下げ	
3 有料意見広告をめぐる問題 —— 改憲キャンペーン(1)	
4 広報協議会による広報をめぐる問題 —— 改憲キャンペーン(2)	
5 公務員・教育者の地位利用をめぐる問題 —— 運動規制(1)	
6 政治活動禁止の適用をめぐる問題 —— 運動規制(2)	
7 組織的多数人買収及び利益誘導罪をめぐる問題 —— 運動規制(3)	
8 欠陥の是正には廃止・凍結が不可欠	
おわりに —— あれから2年半	18
資料 改憲手続法 原案・修正案と論点	
改憲手続法 附則・附帯決議	
改憲手続法と憲法問題 関係年表	

本意見書は、2006年から2007年にかけての改憲手続法をめぐる活動や憲法を守り発展させるさまざまな活動を踏まえ、自由法曹団常任幹事会や改憲阻止対策本部・改憲手続法対策チームの論議を経て取りまとめた。取りまとめは、第1、第2を田中隆、第3を山口真美が担当し、田中が全体の調整と編集にあっている。

はじめに —— 本意見書の趣旨と構成

2007年5月14日、改憲手続法（日本国憲法の改正手続に関する法律）が強行された。安倍晋三首相（当時）が、「憲法を頂点とする戦後レジームからの脱却」を唱え、「任期中の明文改憲」を絶叫するもとの強行であった。

前年5月の法案提出から1年間、全国1900名余（現在）の弁護士で構成する自由法曹団は、法律家の立場から法案に検討を加え、有料意見広告の問題ではイタリアに調査団を派遣するなどして問題の指摘につとめてきた。また、旧与党案の強行採決の危険が迫るもとの、民主党・共産党・社民党の野党（当時）の議員団との懇談・協議も重ねてきた。

改憲手続法を附則や附帯決議などによって縛り上げ、「未完成の欠陥法」としてしか強行を許さなかったこと、「戦後レジーム脱却」路線への批判が強まり、与野党逆転によって憲法審査会の始動を許さなかったことは、国会内外のたたかひの成果であった。

改憲手続法の施行は半年後の2010年5月18日に予定されているが、附則や附帯決議が要求した検討や法改正はまったく行われていない。また、2年半の間に政治情勢が大きく変動して新政権への政権交代に至り、改憲手続法強行の背景になっていた構造改革や自衛隊海外派兵、明文改憲をめぐる情勢も、根本的に変わっている。

このいま、改憲手続法を漫然と施行させることなどあってはならない。

安倍政権の暴走による強行採決は認められてはならず、それには改憲手続法を廃止するか少なくとも無期限に施行を凍結するしかない。これが当然の事理のはずである。

本意見書は、この間の情勢の変動を踏まえて、あらためて改憲手続法をめぐる問題に検討を加えたものであり、

- ① 明文改憲策動のなかで生まれた改憲手続法強行までの経緯を振り返ること（第1）
- ② 衆参両院で多数を占めた民主党案が投げかけた問題をとらえなおすこと（第2）
- ③ 改憲手続法がはらむ不公正で非民主的な「カラクリ」を明らかにすること（第3）

を主眼としている。

改憲手続法をめぐる国会内外での検討に、この意見書が役立てば幸いである。

第1 改憲手続法への道程 —— 明文改憲のための手続法

1 明文改憲策動と改憲手続法の登場

(1) 明文改憲論の背景と源流

憲法9条（なにかんづく戦力不保持、交戦権の否認を規定した9条2項）に焦点をあてた今日の明文改憲策動の浮上は、1990年代にさかのぼる。

この1990年代、冷戦の崩壊によって世界市場が拡大し、唯一の超大国となったアメリカは、市場競争万能のグローバリゼーションを遂行して世界市場を席捲しようとしてい

た。多国籍企業化を進めていたこの国も国際国家の道を進み、国際競争力の維持・拡大をめざす新自由主義改革（政治改革・構造改革）と、アメリカの要請に応えるとともにこの国の権益を守るための自衛隊海外派兵を強行した。

9条を中心とする明文改憲は、新自由主義的構造改革と自衛隊海外派兵・外征国家化を2本柱とした改革・改造路線の「終着駅」に位置づけられていたのである。

90年代からの政治史の展開は、末尾の関連年表を参照されたい。

(2) 憲法調査会と自民党憲法草案

1999年、憲法調査会設置法が成立し、衆参両院に憲法調査会が設置された。「調査」と称してはいたものの、調査会では公然たる改憲論議が展開され続けた。明文改憲が国会の機関で公然と論議されるようになったのはこのときからである。

2005年4月、衆参両院の憲法調査会が報告書を発表した。結論は明記されていないが、調査会での改憲論議を背景に、改憲方向におおきく傾斜した報告書となっていた。

調査会の検討とともに改憲案の検討・発表が進んだ。2004年11月には自由民主党（自民党）が「憲法改正草案大綱」を発表した。現行憲法の理念を完全に否定した全面改憲案であった。翌05年11月、自民党大会は、自衛軍の海外侵攻を認め、自由や人権を公序や公益に従属させる「憲法改正草案」を採択した。

民主党の「憲法提言」の発表、公明党の加憲論の提唱、日本経団連の9条・96条の改憲の提起など、政財界での改憲論の提起が続いた。

(3) 改憲手続法と憲法調査特別委員会

憲法改正には、衆参両院の総議員の3分の2以上による発議と国民投票による過半数の賛成による承認が必要とされており（憲法96条）、明文改憲を実行に移すためにはそのための法律の制定が不可欠であった。01年11月、自民党、民主党などの改憲派議員でつくる憲法調査推進議員連盟（改憲議連）は、国民投票法案を発表した。

05年11月、衆議院に「日本国憲法に関する調査特別委員会」（憲法調査特別委員会）が設置された。委員長は改憲議連会長の中山太郎（自民）、与党筆頭理事は保岡興治（後に船田元 いずれも自民）、野党筆頭理事は枝野幸男（民主）の各議員（当時）であった。

憲法調査会以来のメンバーが中心の特別委員会は、海外調査を含めた改憲手続法の準備作業を精力的に行った。そのなかから生まれたのが、旧与党案と民主党案である。

2 法案提出から強行採決まで

(1) 旧与党案と民主党案

06年5月26日、改憲手続法の旧与党案と民主党案が衆議院に提出された。提出者はいずれも特別委員会メンバーの議員であった。

2つの法案の構造は同一で、以下の点をはじめ多くの事項は最初から一致していた。

- a 改正原案の発議には衆院では100人以上、参院では50人以上の賛成を要する。
- b 改正原案の審査などのために、衆参両院に憲法審査会を設置する。
- c 発議は、内容において関連する事項ごとに区分して行う。
- d 発議があったときは、国会に公報協議会を設置して改正案についての公報を行う。
- e 政党は、無料で、改正案に対する意見放送および新聞意見広告が認められる。
- f 一定の公務員の国民投票運動（賛成、反対を勧誘すること）を禁止する。
- g 国民投票は発議日から60日から180日の間で行う。

共同の調査や検討を経ていたことが、ほとんど同じ法案を生んだ最大の要因であった。他方、両法案には、以下のような差異も存在していた。

- h 投票年齢は20歳（旧与党案 満年齢 以下、同じ）以上か、18歳か（民主党案）。
 - i 改憲国民投票だけか（旧与党案）、国政問題国民投票を加えるか（民主党案）。
 - j 公務員・教育者の地位利用を処罰するか（旧与党案）、規制しないか（民主党案）。
 - k 承認は有効投票数の過半数か（旧与党案）、投票総数の過半数か（民主党案）。
- また、両法案に共通した以下のような問題点も介在していた。

- l 最低投票率の規定がなく、「少数の賛成で改憲」となりかねないこと
- m 発議後の有料意見広告が野放しで、「カネで改憲を買う」事態が起り得ること
- n 議席数比例の政党意見広告は、「改憲キャンペーン」を意味していること
- o 公務員の政治活動禁止と国民投票運動の関係が不分明であること

これらは、いずれも国民の運動を抑制して世論を改憲に誘導するための「カラクリ」であった。明文改憲策動のなかから生まれた改憲手続法が、「9条改憲のための手続法」の本質をもって、「公正中立な手続法」ではなかったことを示している。これらの論点は、法案審議の過程でおおきな問題となり、国民的な批判を受けることになる。

旧与党案と民主党案の相違や論点は、添付の「改憲手続法原案・修正案と論点」を参照されたい。

(2) 「3党共同修正成立」への「模索」

憲法調査特別委員会の審議は、共同で研究・検討してきた問題について委員が提出した法案を委員会が検討する異例の手続であり、海外調査や参考人からの意見聴取、論点ごとの小委員会での検討などが中心となった。

06年12月14日、旧与党案と民主党案の修正が発表された。

- ① 公務員・教育者の地位利用は規制するが、処罰しない（前項のj）。
- ② 投票年齢は18歳とするが、民法・公選法の改正までは20歳とする（h）。
- ③ 政党の無料意見放送・意見広告は、賛成・反対に同等に保障する（n）。
- ④ 公務員の政治活動規制は国民投票運動に適用されないことを明記する（o）。

など、「足して2で割る」要領で両法案の差異をなくした修正（①②）と、批判を受けた

法案の問題点の是正をはかった修正（③④）であった。

旧与党案と民主党案が最も接近したのがこの修正だったが、修正案として提出されることはなかった。特別委員会の旧与党メンバーと民主党メンバーがめざしたのは、「あとわずか」のところまで来た両法案の調整をやりきり、自民・民主・公明3党の「3党共同修正」によって改憲手続法を成立させることであった。「来年の憲法記念日には国民投票法制が国会で成立していることを期待して発言を締めくくる」とした枝野幸男理事の発言（民主 06年12月16日）は、3党の委員に共通するものだったに違いない（この間の国会内での展開は、中山太郎「実録 改憲国民投票への道」中央公論新社刊に詳しい）。

明文改憲案の発議には衆参両院の3分の2以上の賛成が必要であり、それには第一党と第二党の「改憲大連合」が成立しなければならない。その「改憲大連合」を改憲手続法制定のプロセスを通じて形成し、3党共同での改憲手続法成立を3党共同での改憲案発議の予行演習にする……これが「3党共同修正」成立のねらいであり、ある意味では、改憲手続法制定の「最大のカラクリ」だったのである。

(3) 「戦後レジーム脱却」論と暴走国会

07年1月の通常国会・施政方針演説において、安倍晋三首相（当時）は「憲法を頂点とした戦後レジームからの脱却」を叫び、そのための改憲手続法の早期成立を唱えた。安倍内閣はまた、任期中の明文改憲を唱えたはじめての内閣でもあった。

この「戦後レジーム脱却」路線は、急進的構造改革の継続を宣言するとともに、「9条改憲のための改憲手続法」という政治的狙いを露骨に表明したものであった。

急進的構造改革に対抗する姿勢を強めていた民主党は、「戦後レジーム脱却」路線への対決姿勢を強め、「あと一步」というところまでできていた改憲手続法の「3党共同修正」も頓挫に至った。連立与党（当時）は、衆議院3分の2超、参議院過半数の「数の力」を背景に強行突破をはかろうとし、通常国会は強行採決20数回という暴走国会となった。

「戦後レジームからの脱却」や「任期中の明文改憲」の表明は、9条改憲を現実の問題として国民に突きつけることになった。国民のなかでは、平和憲法を擁護する運動や世論が広がり、改憲手続法への関心や批判も日を追うごとに高まった。

07年3月27日、共同修正を断念した旧与党は単独修正案を提出し、4月10日には民主党も修正案を提出した。4月12日、衆議院憲法調査特別委員会は、民主党修正案を否決し、旧与党修正案を強行採決した（添付の論点表参照）。

安倍政権の暴走による政治的本質の露呈と国民的な反対・批判の広がりのもとで、改憲案発議の予行演習のための「3党共同修正」路線が破綻した瞬間である。

(4) 未完成の欠陥法

参議院では新たに設置された憲法調査特別委員会で審査が行われた。共同の研究や検討を経て法案提出に至った衆議院と違って、送付を受けた法案を検討する参議院では冷徹な

批判検討が可能だった。4月16日から5月11日まで、ほとんど連日審議という異常な日程のなかで、法案の問題点が多面的に指摘され、えぐり出されていった。

5月11日、与党修正案は委員会で採決に付され、14日には参議院本会議で採決が強行された。これが改憲手続法である。

与党修正案の採決に際して、委員会は18項目に及ぶ附帯決議をつけた。附帯決議は、これまで問題となっていた論点のすべてについて再検討や法制の整備を促したもので、衆議院段階で加えられていた3つの附則（第3条＝18歳成人の法制化、第11条＝公務員の国民投票運動、第12条＝国政事項国民投票）とあわせて、改憲手続法に大きな制約を加えたものである。附則と附帯決議は添付資料を参照されたい。

改憲手続法は、

- ① 投票の主体（＝18歳問題）、
- ② 投票の対象（＝国政問題国民投票問題）、
- ③ 承認の要件（＝最低投票率問題）、
- ④ 公報やメディアのあり方（＝有料広告問題など）、
- ⑤ 国民投票運動の自由（公務員の政治活動、地位利用など）

といった根幹にかかわる問題を、すべて「あと送り」して成立したのであり、「未完成の欠陥法」と評するほかはない。国民と野党の批判・反対の前に、改憲手続法は、このまま施行されることなどまったく予定しない状態でしか、成立できなかったのである。

3 改憲手続法の2年半

改憲手続法が成立して2年半になろうとしている。

憲法改正案の発議や国民投票の部分は3年間凍結され、2010年5月18日の施行とされているが、憲法審査会や欠陥部分の法制化などの部分はただちに実施されることになっていた。だが、こんにちに至るも、衆議院、参議院のいずれにおいても憲法審査会は始動されておらず、処理されるはずの欠陥部分の法制化なども進展していない。

明文改憲策動と改憲手続法の背景にあった政治情勢が激変を続けたためである。

改憲手続法強行からわずか2か月余の07年7月29日、参議院選挙において自民党が惨敗し、参議院では与野党逆転が実現した。断罪されたのは急進的構造改革の継続と憲法改正を叫んだ「戦後レジーム脱却」路線であり、民主党などの野党（当時）が掲げたスローガンは「改憲より生活」「なによりも暮らし」であった。

この「7・29の審判」は、改憲手続法の強行採決をも断罪する性格をもっていた。審判を踏まえた野党（当時）は、憲法審査会の始動に反対して審査会規定の制定や委員の選出を拒否し続けた。09年6月、改憲手続法（国民投票法）施行が1年後に迫るも、与党（当時）は衆議院での憲法審査会規定を強行採決したが、野党（当時）は委員の選出に応じなかった。

09年8月30日、総選挙において自民・公明の連立与党は歴史的な惨敗を喫し、9月16日には民主党を中心とした連立政権への政権交代が実現した。総選挙で断罪されたのは、国民生活や地域社会を破綻に追いやった構造改革路線にほかならない。

第2 改憲手続法と与野党逆転 —— 民主党案が投げかけたもの

1 民主党案と強行採決

(1) 改憲手続法への2度の断罪

改憲手続法が強行された07年5月、旧与党の自民・公明両党は衆議院では3分の2の絶対多数議席を擁し、参議院でも過半数議席を確保していた。この国会構成が、明文改憲の策動や改憲手続法が自民党主導で進行せざるを得なかった背景であった。

あれから2年半、議会構成は大きく変動した。2つの国政選挙によって、いずれの議院でも民主党が最大会派となり、自民党は第2党に転落した。改憲手続法の攻防を体験していない多くの新人議員が生まれ、あの日自民党側で改憲手続法にたずさわった議員の多くが議席を失っていった。わずか2年半の変動はあまりにも大きい。

「7・29の審判」での敗北は、安倍政権の「憲法を頂点とする戦後レジームからの脱却」路線への断罪であり、改憲手続法そのものへの断罪をも意味している。政権交代を導いた総選挙での自民党の公約のひとつは、「憲法審査会の早期始動、自主憲法制定の早期実現」であり、総選挙でも国民は改憲路線を選択しなかったことになる。安倍政権のもとで強行された改憲手続法は、2度にわたって国民の断罪を受けたのである。

(2) 民主党案・修正案に込められていたもの

改憲手続法の旧与党案と民主党案は、共同の研究・検討を踏まえて提出された「同根の法案」であるため一致している部分も多かった。だが、2つの法案には、政党の基本政策の違いや国民の批判・反対を反映した重要な相違も存在しており、「3党共同修正」の頓挫によって相違が顕在化した部分もあった。

民主党案・修正案は、少なくとも以下の点で強行された改憲手続法と違っている。

- ① 投票権は18歳以上とする（原案・修正案とも）。
- ② 国政問題国民投票を加える（原案・修正案とも）。
- ③ 発議から投票までの全期間、テレビ・ラジオでの有料意見広告を禁止する（修正案）。
- ④ 公務員・教育者の地位利用を規制しない（原案）。
- ⑤ 国民投票運動に公務員の政治活動規制を適用しない旨明記する（修正案）。
- ⑥ 組織的多数人買収及び利害誘導罪をもうけない（原案）。

これらは、投票の主体、対象、メディアの関わり、国民投票運動についての重要な違いであり、国民の批判・反対を反映したものも含まれている。旧与党案の強行採決は、こう

した民主党案を数の力で蹂躪したものにほかならない。

(3) 改憲手続法の廃止こそ国民への責任

改憲手続法案が浮上したのが、いまの政治状況や国会状況であったなら、旧与党案の強行採決で改憲手続法が成立するなどという事態はあり得なかった。

「改憲より生活」「なによりも暮らし」という2度の国民の選択を経ていたなら、明文改憲にルールを敷く改憲手続法案は提出されていなかっただろうし、もし提出されてもより厳しい批判・反対を受けていただろう。そして、万一、採択・成立に至ったとしても、それは旧与党案ではなく、ある程度国民の反対・批判を反映した民主党案だった。

これがこの2年半が物語る政治の実像である。

そうである以上、国民の意思に反して採決が強行され、その強行が2度にわたって断罪された改憲手続法が施行されることなど断じてあってはならない。民主党に求められるのは、改憲手続法を廃止して強行採決を国会の場でも断罪することなのであり、それが国民に対する責任なのである。

2 18歳投票制・18歳成年問題が投げかけるもの

(1) 18歳投票制と附則・附帯決議

原案・修正案を通じて、民主党が一貫して掲げ続けた18歳投票制は、それ自体としても重大な問題を投げかけている。改憲手続法（国民投票法）が直接規定するのは国民投票年齢であるが、国民投票年齢を満18歳以上とするなら、公職選挙法（公選法）が規定する議員や首長の選挙年齢も18歳以上とせざるを得ず、投票を18歳から認めれば法的・社会的な独立を意味する成年年齢も18歳とせざるを得なくなるからである。

「3党共同修正」をめざす過程で与党が18歳投票制を受け入れたため、改憲手続法は、以下のかたちで成立した。

- ① 国民投票の投票権は18歳以上とする（第3条）。
- ② 改憲手続法施行までの間に、18歳以上20歳未満の者に選挙権等を保障するために公選法、民法などの検討と改正を行う（附則第3条①）
- ③ 上記②の法改正がされるまで、投票権は20歳以上とする（附則第3条②）

これは、施行までに18歳選挙権、18歳成年の検討と法改正を行うことを法律でもって義務づけたものであり、国会と議員を法的に拘束する性格をもっている。他方、上記③の挿入は、表向き18歳を受け入れた旧与党が、公選法や民法の改正を葬ることによって、従来からの「20歳からの国民投票」に事実上戻すことができることも意味している。

参議院で付された附帯決議が、「成年年齢に関する公職選挙法、民法等の関連法令については、十分に国民の意見を反映させて検討を加えるとともに、本法施行までに必要な法制上の措置を完了するように努めること」（附帯決議2）を要求したのは、こうした「サ

ボタージュ」を懸念してのものと言わねばならない。

(2) 18歳成年をめぐる動向

憲法審査会が始動しなかったこともあって、改憲手続法（国民投票法）の施行をにらんだ選挙年齢や成人年齢についての国民的な議論は進まなかった。

成年年齢を引き下げるとは、法的・社会的な独立を早めて青年層の社会参加をうながす一方で、社会が保護を与える期間を短縮することから青年層の消費者被害などを拡大しかねない。成年年齢の変更は、婚姻年齢や養子縁組年齢などにも関係し、少年法や青少年保護育成条例などの運用にも影響を与えることになる。

さまざまな社会場面に影響を与える成人年齢の引き下げについて、各方面で十分な研究・検討や環境整備が行なわれ、18歳成年が国民的なコンセンサスを得ているとは言える状況にない。

09年7月29日、08年2月の法務大臣からの諮問を受けて、「成年年齢の引き下げ」について検討してきた法制審議会民法成年年齢部会は、最終報告（第2次案）を発表した。報告は、「民法の成年年齢を18歳に引き下げるのが適当」としつつ、それまでに青年層の自立を促す施策や消費者被害等の問題点を解決する施策が必要として、引き下げの時期については国会の判断に委ねるのが相当としている。

09年7月ころ、民主党が成年年齢引き下げをマニフェストに盛り込み、総選挙後の臨時国会に提出すると観測報道が行われたが、マニフェストに18歳成年は盛り込まれておらず、民主・社民・国民各党の3党連立合意にも加えられていない。

(3) 改憲手続法の「見切り発車」は許されない

これまで見た状況は、成年年齢および選挙年齢の18歳への引き下げが、短期的には実現できる状況にないことを物語っている。民主党がマニフェストに盛り込まず、3党連立合意に加えられなかったのもこうした事情によるものだろう。とすれば、改憲手続法（国民投票法）が施行を予定される2010年5月18日までに、公選法や民法の改正が行われないばかりか、法案提出すらされない可能性が大きい。

では、民主党は、旧与党が考えたであろう道と同じように、公選法や民法の改正を葬ったまま、改憲手続法（国民投票法）を「見切り発車」する道を選ぶのだろうか。

民主党案は終始18歳からの投票を唱えていたのであり、民主党案が成立していれば「20歳からの投票」はあり得なかった。また、民主党は改憲手続法を契機に成年年齢を18歳に変更するよう提唱し、法案審議のなかでも明言していた。18歳成年への法的措置を求めた附則や附帯決議は、こうした見地から民主党自身が要求したものにほかならない。

しかして、この3年間の間に18歳成年に向けた研究・検討が進展しなかったのは、改憲路線や改憲手続法への国民的批判が強まって、国会が改憲手続法施行への意欲を示さなくなったためであった。

こうした経過と状況は、18歳以上20歳未満の青年層を残して改憲手続法を施行することが、民主党の年来の主張にも、この間の国民の意思にも反することを意味している。民主党が行うべきことは、18歳成年問題についての国民的な討議なのであって、改憲手続法の「見切り発車」ではない。

改憲手続法はいったん廃止されねばならず、少なくとも18歳成年問題などの問題が解決するまで、無期限で施行が凍結されねばならないのである。

3 国政問題国民投票問題が投げかけるもの

(1) 国政問題国民投票と附則・附帯決議

民主党が掲げた国政問題国民投票も、18歳投票制と同じような問題を投げかけている。

国政問題国民投票とは、国会が発議した国政問題について、憲法改正国民投票と同じ国民投票を行うとするもので、投票の結果は「国やその機関を拘束しない」とされている（民主党改憲手続法案第132条、133条など）。

この国政問題国民投票は、民主党は原案から修正案まで一貫して掲げ続けたが、附則と附帯決議に盛り込まれるにとどまった。「憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な措置を講ずる」としたのが附則であり（第12条）、「国民投票の対象・範囲については、憲法審査会において、その意義及び必要性の有無等について十分な検討を加え、適切な措置を講じるように努める」としたのが附帯決議である（附帯決議1）。

18歳成年のように法制化が要求されているわけではないが、国政問題の国民投票について検討し、国民投票の対象・範囲について再検討を加えようというのが、附則・附帯決議の趣旨である。附則や附帯決議を提起したのが、民主党であることは言うまでもない。

(2) 検討を放棄しての「見切り発車」は許されない

この国政問題国民投票も、18歳成年制と同じく、この2年半の間まともな検討は行なわれてきていない。改憲手続法強行への国民的批判のもとで、民主党などが検討のステージとなるべき憲法審査会を始動させなかったことが、主な原因である。

明文改憲策動の舞台となる憲法審査会を始動させなかったことは正しい。だが、そのことによって、自らが要求し、附則や附帯決議に盛り込んだ国政問題国民投票についての検討を怠ったまま、改憲手続法を施行することが許されるものではない。国政問題国民投票は、国民主権や直接民主主義をめぐる重要な問題を提起しており、おぼろげな検討で結論が出されていない問題ではない。

18歳成年制だけでなくこの問題でも、改憲手続法はいったん廃止されねばならず、少なくとも問題の究明と解決が完了するまで施行が凍結されねばならないのである。

第3 国民主権と民主主義の原理に反する欠陥法

1 改憲に導くための重層的な「カラクリ」

改憲手続法のねらいが明文改憲を確実に実現するところにあることは、成立過程そのものから明らかである。

自民党の新憲法草案のような明文改憲は、アメリカや財界が望むものではあっても、国民が要求したものではない。この間の世論調査は、とりわけ憲法9条に対する国民の支持が強いことを示している。こうしたもとで、9条改憲を含む明文改憲に過半数の支持を獲得するには、多くの抵抗や困難が予想される。その抵抗や困難を突破して、国民を改憲に誘導するため生み出されたのが改憲手続法にほかならない。

改憲手続法には、

- ① 最低投票率を設けないなど、改憲のためのハードルを切り下げる
- ② 改憲派がマスコミや広報を独占し、改憲のための一方的な情報操作を行うことを可能にする
- ③ 改憲に反対する国民の運動を抑圧する規制を定める

など、改憲を実現しやすくするため、あるいは国民を改憲に誘導するための、不公正で非民主的な多くの「カラクリ」が露骨に仕込まれている。

本来、憲法96条が憲法改正を国民投票に委ねるのは、国民主権の原則に則って、最高法規である憲法の改正について国民1人1人の意思を十分かつ正確に反映させようとするところにその趣旨がある。国民の意思が投票結果に正確に反映しなかったり、国民が公正・平等に情報を得ることができない仕組みを国民投票に持ち込んだり、国民の声を封じたりすることは、国民主権主義に反し、憲法96条の保障する国民投票制度を踏みにじるものである。

改憲手続法は、憲法96条が予定する国民投票制度を歪めるものになっており、国民主権と民主主義の原理に反する問題だらけの欠陥法であり、違憲立法と言わざるを得ない。参議院の調査特別委員会が付した18項目もの付帯決議は、改憲手続法が不公正で非民主的な多くの問題点を残したままの欠陥法であることを物語っている。

以下、改憲手続法の欠陥を、「ハードルの切り下げ」「改憲キャンペーンの危険性」「国民投票運動の広範な規制」の3つの面から、検討・批判する。

2 最低投票率制度をめぐる問題 —— ハードルの切り下げ

改憲手続法の第1の欠陥（「カラクリ」）は、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。

改憲手続法は、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、改憲手続法では、「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いる。これでは、無効票が過半数の基礎票から排除されることになるのであるから、結局、「有効投票」を「投票総数」と言い換えたにすぎないのである。

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い国民投票では、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おそれがある。4割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ことになり、本来の国民の意思と投票結果との間に大きな乖離が生じる可能性がある。改憲手続法は、なるべく少ない賛成票で憲法改正が実現できる方法をとっているのである。

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。そうである以上、国民投票においては、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。改憲手続法による国民投票では、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いのであって、国民の意思を憲法改正手続に反映させるという憲法96条の趣旨からは、どうも容認できるものではない。

2007年4月17日に発表された朝日新聞の世論調査では、79%が最低投票率を設ける立場を支持しており、最低投票率を設けることは国民的コンセンサスとなっている。参議院においても最低投票率の問題が厳しく審議され、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。

また、法案に最低投票率を盛り込まなかった民主党を含めて、少数の賛成による改憲が国民主権の原則から根本的に問題であることが野党（当時）から指摘された。参議院民主党は最低投票率導入意見に至ったと言われている。

最低投票率が盛り込まれないまま、法案が成立することとなったが、参議院では「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」という附帯決議が採択されている（附帯決議6）。

最低投票率を設けない改憲手続法では、憲法改正に正当性を付与できない。こうした欠陥をもつ改憲手続法を、このまま施行することなどあってはならない。

3 有料意見広告をめぐる問題 —— 改憲キャンペーン(1)

改憲手続法の第2の欠陥（「カラクリ」）は、改憲に誘導するキャンペーンによって国民の意思形成が歪曲される危険性である。

(1) 国民世論を改憲に誘導する有料意見広告

改憲手続法では、テレビ、ラジオの有料広告が禁止されるのは投票日2週間前からであり、60日ないし180日の発議から投票日までの期間のほとんどは、有料意見広告は「たれ流し」の状態となる。

そのため、有料のテレビ、ラジオ、新聞などの広告が、資金力のある財界などに独占さ

れる危険は甚大である。全国的に効果があるテレビCMを作成するには数億円の費用がかかるとされており、広告料収入の減少しているマスコミは国民投票に関するCM広告を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。

改憲手続法が生まれたのは、財界などの支配層が求める9条改憲を実行するためであり、改憲賛成派と反対派の間には資金力の隔絶がある。9条改憲が現実に発議されたとき、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ことになる。その一方で、一般国民や市民団体がテレビCMに匹敵する効果をもつような意見表明の機会をもつことは不可能と断言している。そうなれば、有料広告の洪水を浴びせかけることによって、国民の世論を一方向的に誘導し、「カネで改憲を買う」ことを可能になるだろう。こうした事態は、平等な情報のもとで自主的に判断する権利を侵害するものに他ならない。

(2) イタリアの国民投票制度が示すもの

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、財力によるマスメディアの不公正利用を防止するため、国民投票運動（選挙運動も含む）における有料の政治広告は、全国版の放送局においては全面的に禁止されている（2000年法28号（平等法））。

イタリアにおいては、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、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。他方、イタリアでは、公費を使用して一定のルールに従って意見広告をする機会を広く一般の市民団体（政党を含む）に保障しており、「無料政治広告の原則」とも言うべき原則が確立している。

このような有料広告の規制及び一般市民団体に対する無料意見広告の保障は、日本でも充分に実現可能である。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。

(3) 有料意見広告禁止なしの施行は許されない

参考人として国会で意見を述べたマスメディア関係者からも、財力を有する側からのテレビCMによって国民が「マインドコントロール」される現実の危険が指摘されている（06年5月22日朝日新聞・天野祐吉氏）。

参議院特別委員会の付帯決議では、「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」が確認されている（附帯決議13）。

国会の法案審議でもこのような有料広告の問題が指摘され、民主党が国会提出した修正

案には、国民投票期間における有料広告の禁止が盛り込まれた。こんにちの国会でなら、成立させることが可能なはずの修正案である。

カネで改憲が買われるような事態を回避するような制度づくりが不可欠であり、その措置のないまま改憲手続法を施行することは許されない。

4 広報協議会による広報をめぐる問題 —— 改憲キャンペーン(2)

(1) 発議した機関に広報協議会を設置

改憲手続法は、国民投票広報協議会を国会に設置し、構成員を各会派の所属議員数を踏まえて各会派に割り当て、広報協議会が「広報」を行うことにしている。

国会に広報協議会を設置することは、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、そもそも公正・中立な広報を期待することが原理的に不可能な性格をもっている。しかも、広報協議会の委員の構成は、会派議員の数に応じて協議会委員を割り振るとされているが、これは国会において3分の2以上の賛成で憲法改正案が発議された後であるから、広報協議会の構成は圧倒的多数が憲法改正賛成派の議員となってしまうことを意味する。これでは実質的にも広報協議会は改憲派主導にならざるを得ない。改憲手続法はこの問題になにひとつこたえていない。

(2) 広報協議会による「広報」と意見広告

改憲手続法のいっそう大きな問題は、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(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、改憲手続法では、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。政党の意見広告は「広報」のなかに組み入れられ、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。

改憲手続法どおりになれば、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。このうち平等が要求されているのは②と③だけであり、官製改憲キャンペーンを意味する①のウエイトにはいかなる規制もない。意見広告が国民サイドからの意見表明でなく国会サイドからの「広報」の一部とされる以上、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。改憲案のPRとなる「改憲案、要旨その他の参考になるべき事項」の比重が拡大されて、反対意見

の扱いがわずかとなる危険が大きいのである。

(3) 広報協議会と広報の抜本的な是正が必要

参議院では、

- ① 国民投票広報協議会の運営に際しては、要旨の作成、賛成意見、反対意見の集約に当たり、外部有識者の知見等を活用し、客観性、正確性、中立性、公正性が確保されるように十分に留意すること
- ② 国民投票公報は、発議後可能な限り早期に投票権者の元に確実に届くように配慮するとともに、国民の情報入手手段が多様化されている実態にかんがみ、公式サイトを設置するなど周知手段を工夫すること

との付帯決議がされている（附帯決議8、9）。

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、広報を第三者機関に委ねるなどの工夫が必要であり、意見表明の機会が政党だけでなく市民層にも保障される必要がある。

広報協議会と広報・意見表明にも抜本的な是正が必要である。

5 公務員・教育者の地位利用をめぐる問題 —— 運動規制(1)

改憲手続法の第3の欠陥（「カラクリ」）は、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、国民投票運動について広範な禁止規定を設けることで、主権者である国民の声を封じ、情報・宣伝を不公正・不平等なものにし、国民の意思形成を歪めるものとなっている点である。

(1) 地位利用規制がもたらすもの

改憲手続法では、公務員及び教育者の地位を利用した国民投票運動が禁止されている。

その結果、憲法学者が大学の講義で学生に憲法改正案が問題であると説明したり、教師が学校で憲法9条の大切さを生徒に教えたりすることが地位利用として制限される危険がある。また、憲法を遵守すべき立場にある公務員が職場で憲法の大切さを訴え、これを守る運動に住民とともに取り組むことも禁止されかねないのである。

公務員や教育者も主権者である以上、完全な国民投票運動の自由が認められるべきであって、不当に運動を規制することは許されない。この点では、公務員・教育者の地位利用を規制する規定を設けていなかった民主党原案こそが、国民主権と民主主義の理念に合う内容だったことになる。

この民主党原案と、地位利用に刑罰規制を加える旧与党原案との修正協議によって、刑罰は加えないが規制はするという「足して2で割る」修正が加えられ、そのまま改憲手続法となった。この修正の結果、罰則は設けないこととなったが、地位利用の国民投票運動

を禁止する規定は残されたままである。そのため、地位利用を疑われれば公務員・教育者は行政処分の対象になるおそれがあり、萎縮効果は大きい。このことは東京都教育委員会による日の丸・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考えれば、直ちに理解できるだろう。

地位利用禁止を残したままの改憲手続法は、重大な欠陥をはらんでいるのである。

(2) 国会論戦での限定

地位利用禁止をめぐるのは、とりわけ参議院で厳しい追及が行われ、適用範囲を限定する答弁が繰り返されている。公職選挙法の判例から「教育者が単に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、地位利用となるのは「直接職務と関連がある場合か、職権濫用にあたる場合」に限定されることが確認された。

「できる行為」が確認されていることも重要である。Q&Aのかたちで抽出する。

Q 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（共産党・仁比聡平議員 2007年5月9日 以下、同じ）。

A 構わないと思います（自民党・葉梨康弘議員 法案提出者 以下、敬称略）。

Q 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うと、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（仁比）。

A 当然、それはもう意見の表明であって自由だと思います（葉梨）。

Q 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で、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送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（仁比）。

A 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すれば、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（葉梨）。

(3) 地位利用規制の限定と見直しが求められている

参議院の付帯決議では、「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」とされている（附帯決議11）。国会答弁を最低基準に、禁止される行為を限定し、明確化することは、重大な責任である。

次に、地位利用が職権濫用などの非違行為に限定されるのであれば、一般の服務規律の

問題として処理できるのであって、ことさら地位利用禁止を残す必要はない。当局によって濫用されるおそれの甚大な地位利用禁止を見直し、民主党原案の「規制なし」に戻すべきなのである。

6 政治活動禁止の適用をめぐる問題 ―― 運動規制(2)

(1) 政治活動禁止と国民投票運動

国家公務員の政治活動は、人事院規則で列挙された行為を国家公務員法第102条が罰則つきで禁止している。地方公務員については、罰則はないものの、地方公務員法第36条に禁止規定がある。この政治活動禁止が国民投票運動におよべば、公務員の活動は大幅に規制されることになる。

改憲手続法の制定過程の議論では、国民投票運動に政治活動禁止の適用を除外するとの旧与党と民主党の合意が成立していた。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」が明記されなかった（民主党修正案では明記されている）。

また、現行法のままであれば、国民投票運動は人事院規則の列挙行為には含まれないが、地方公務員法第36条で勧誘が禁止される「公の投票」には含まれるため、国家公務員は自由で地方公務員だけが規制の対象になるという珍妙な結果になる。そのため、附則第11条では、「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」とされた。

にもかかわらず、附則で義務づけられた地方公務員法などの改正は、こんにちまで実現されていない。この改正なしに改憲手続法を施行することは、国会が自ら制定した法を踏みにじることになるのであり、施行そのものが違法とならざるを得ない。

次に、旧与党修正案が「政治活動禁止の適用除外」を削除したのは、「国民投票運動を装った政党活動や選挙運動」への規制を残すためであった。とすれば、公務員法制の改正だけでは、政党活動・選挙運動を口実にした国民投票運動への規制の余地を残すことになる。こうした規制の濫用を防止するために、民主党修正案どおり、改憲手続法に適用除外条項が挿入されるべきである。

(2) 公務員規制見直しの課題

改憲手続法では、国民投票運動が禁止される公務員は、投票事務に携わる選管職員と発議した国会職員に限定されており、裁判官・検察官・警察官・自衛官など他の活動が全面禁止になっている特別公務員などの運動は禁止されていない。よって、裁判官や検察官などは、発議された改憲案への賛成投票や反対投票を積極的に呼びかけることができることになる。

このことは、裁判官が自らの職業を明かして「9条改憲に反対しよう」と呼びかけたとしても、裁判の公正や中立を害さず、司法への国民的信頼を害さないことを、国権の最高機関たる国会が認めたことを意味している。公務員から労働基本権や政治的自由を剥奪することによって「秩序」や「公益」が維持できるとしてきたこの国で、ようやく公務員の自由への一歩が記されたことにもなる。折しも、新政権のもとで進められようとしている公務員制度改革では、公務員の労働基本権の回復が重要な課題となっており、与党となった民主党や社民党はそのことをマニフェストに掲げている。

その一方で、公務員が職務とまったく関係ないところで政党機関紙を配布すれば逮捕され、「国民の信頼を失わせる抽象的なおそれ」などという愚にもつかない理由で有罪にされる事件も続いている。

特別公務員も含めた公務員の国民投票運動の自由が確認され、労働基本権が回復に向かおうとしているいま、こんな事態が続くことがあってはならない。いま求められているのは、公務員の政治活動への規制そのものを見直すことなのである。

7 組織的多数人買収及び利益誘導罪をめぐる問題 —— 運動規制(3)

改憲手続法には、組織的多数人買収及び利害誘導罪が設けられている(第109条)。組織により、多数の投票人に対し、投票に関することを明示して勧誘し、投票に影響を与えるに足る物品その他の利益を与える等の行為を処罰する規定である。

これは、選挙運動についての公職選挙法の規定を、国民投票運動に持ち込んだものである。特定個人の利害にからむ国政選挙と異なって買収等の危険性が相対的に低い国民投票運動に、公職選挙法の規定を持ち込んだこと自体が問題である。

「改憲手続法では要件を絞った」とされているが、

- ① 「組織」とはどの程度の集まりを意味するのか
- ② 「多数」とは2、3人で足りなのか、実際に何人ぐらいなのか、
- ③ 何をもって投票に「影響を与えるに足り」「財産上の利益の供与」「供応接待」「誘導」と言うのか

などは極めて不明確である。犯罪構成要件は極めて曖昧であり、摘発にあたる警察の裁量に委ねられる危険が大きい。

例えば、参加費無料で開催された憲法集会で著名な歌手がコンサートを行った場合や、映画の上映をした場合なども、処罰の対象とされるおそれがある。無料の講演会や学習会などでお茶やお菓子を出した場合、ビラやうちわ、ティッシュを道行く人に配布した場合なども同様である。意見表明の手段として通常想定される書籍、CD、DVDの頒布なども同様である。国会審議では、これらの行為は規制の対象とならないとの答弁がなされているが、それを保障する構成要件の明確化ははかられていない。

組織的多数人買収及び利害誘導罪は、組織的な弾圧に用いられる危険性が極めて高いも

ので、国民投票運動に萎縮効果を与えることとなる。

組織的多数人買収及び利害誘導罪などの罰則について、参議院では、「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」との付帯決議がなされている（附帯決議12）。

この附帯決議は罰則そのものの見直しを求めているのであり、改憲手続法の罰則のはらむ問題を自認している。組織的多数人買収及び利害誘導罪の削除を含めた抜本的な再検討が不可欠なのであり、それなしに施行することなど許されるものではない。

8 欠陥の是正には廃止・凍結が不可欠

以上のとおり、改憲手続法には、改憲国民投票に国民の意思を正しく反映するうえで看過しがたい欠陥が多々含まれている。

国民主権と民主主義の原理からは、国民が平等に国民投票に関する情報を得て、権力によって縛られることなく行動し、自由にその意思を決定して一票を投じることが、国民投票制度の不可欠の要請となる。だが、改憲に傾斜した不公正で非民主的な「カラクリ」をはらむ改憲手続法は、その要請を満たしていない。

このような改憲手続法はそのまま施行することは許されないものであり、欠陥是正のためには廃止するか、無期限の凍結を行うほかはないのである。

おわりに —— あれから2年半

改憲手続法が強行されたあの日々・それは、市場原理主義に立つ急進的構造改革路線と、ブッシュ・ドクトリンに追随した海外派兵路線の、「最後の暴走のとき」だった。

あの日々・「憲法を頂点とした戦後レジームからの脱却」が叫ばれ、構造改革継続を叫ぶ規制改革会議が第一次答申を発表した。教育基本法「改正」や教育三法、イラク派兵延長や米軍再編特措法が強行され、通常国会は強行採決に彩られた暴走国会となった。

その暴走は2度にわたって断罪され、世界恐慌は市場原理主義の破綻を露呈させた。

改憲手続法もあの暴走のなかで生みだされた。政府・与党（当時）が構造改革と海外派兵に狂奔するなかで、明文改憲を実現するために生み出され、「任期内の明文改憲」を叫ぶ首相のもとで強行されたのが改憲手続法であった。

その明文改憲路線と戦争の道もまた、国民によって断罪され、世界史的にも否定された。

これが、あれから2年半の、この国内外での政治・経済の展開である。

ゆえに、暴走が生み出した改憲手続法は断じて追認されてはならず、廃止されるか、少なくとも無期限の施行の凍結がなされねばならない。

それがこの2年半に示された、国民の意思と世界の趨勢に応える国会の責務である。

自由法曹団は、新たな時代を画した現在の国会において、改憲手続法の廃止もしくは無期限の凍結が行われることを強く要求する。

改憲手続法 原案・修正案と論点

060526提出 070514成立

No	項目	旧与党（自民・公明）案		民主党案		差異	論点・備考
		原案	改憲手続法（旧与党修正案 070321）	修正案（070410）	原案		
1	対象	改憲国民投票	「憲法改正を要する問題、対象となり得る問題での国民投票制度」について速やかに検討を加え、必要な措置を講じる。	「憲法改正の対象となり得る問題など別法で定める問題」も対象。施行までに別法を整備。	改憲国民投票＋国政問題国民投票	●	民主党案は終始「国政問題国民投票」を掲げたが、検討と措置が附則に規定されるにとどまった（★）。
2	投票権	満20歳以上	満18歳以上 施行までに公選法、民法等の改正 公選法等の改正までは満20歳以上	満18歳以上 施行までに公選法、民法等の改正 経過措置は規定せず。	満18歳以上 国会議決で満16歳以上	▲	公選法・民法等の改正を義務づけた。改正されなかった場合に違い（★）。
3	賛否の記載	賛成＝○、反対＝×の自書	「賛成」「反対」に○印 「×」や二重線も有効		○＝自書、反対＝記載なし	－	「賛成票＋反対票＝投票総数」は有効投票数の「言葉の言い換え」で詭弁。最低投票率は「一致して拒否」し、「少数の賛成で改憲」の危険は変わらない（★）。
4	国民の承認	有効投票総数の2分の1超 （最低投票率設けず）	投票総数の2分の1超 投票総数＝賛成票＋反対票 （最低投票率設けず）		投票総数の2分の1超 （最低投票率設けず）	－	参院段階の世論調査で最低投票率支持が80%に達し、参院民主党は導入を主張したが、修正案には盛り込まれなかった（★）。
5	国民投票運動を禁止する特定公務員	選管委員・職員、広報協議会事務局職員 裁判官、検察官、公安委員、警察官	選管委員・職員、広報協議会事務局職員		選管委員・職員、広報協議会事務局職員	－	裁判官、検察官、警察官の「運動の自由」を認めた。
6	地位利用による国民投票運動の制限	公務員・教育者 違反に罰則	公務員等、教育者（特に国民投票運動を効果的に行ないうるような影響力、教育者は児童、生徒、学生に対する影響力） 違反に罰則は設けない		（規定なし）	▲	罰則はなくなったが懲戒対象になる「地位利用禁止」は残ったため威嚇の効果は大。いったんは解除した政治的行為の禁止が、与党修正案で復活。 最終盤では「地位利用」の範囲の限定や政治的行為の規制解除の方向の確認が課題に。質疑と答弁で立法趣旨や適用範囲を限定。政治的行為は立法化が不可決（★）。
7	公務員の政治的行為の制限	（規定なし）	適用除外は規定せず。「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」、国公法等について必要な法改正。	国民投票運動や意見の表明については、国公法、地公法等の政治的行為の制限は適用しない。	（規定なし）	●	
8	政党等による放送、新聞広告	政党に無料意見放送と無料意見広告（新聞）。会派議員数を踏まえて協議会が定める時間と寸法。	広報協議会が改憲案を広報。政党の意見広告を広報に組み込む。政党に無料放送。賛成の政党、反対の政党に同一の時間数、同等の時間帯。放送、広告の一部を政党の指名する団体に行なわせることができる。 政党に無料新聞広告。賛成の政党、反対の政党に同一の寸法、回数。	無料新聞広告は認めず。	政党に無料意見放送と無料意見広告（新聞）。会派議員数を踏まえて協議会が定める時間と寸法。	▲	「会派比例」から「賛否平等」にスライド。政党以外の団体には直接は認めず。 政党の無料広告が広報協議会の広報に組み込まれ、全体が「改憲案を啓蒙するキャンペーン」とされる危険が生じた。与党修正案ではじめて登場した（★）。
9	国民投票運動のための広告放送	投票日の7日前から投票日まで、テレビ・ラジオによる広告放送の禁止。 （規定なし）	投票日の14日前から投票日まで、テレビ・ラジオによる広告放送の禁止。 放送法3条（政治的公平など）の趣旨への留意規定をおく。	発議から投票日までの全期間、テレビ・ラジオによる広告放送の全面禁止	投票日の7日前から投票日まで、テレビ・ラジオによる広告放送の禁止。 （規定なし）	● －	禁止期間を14日にしただけ。放置すれば「カネで動かす危険」は大（★）。 「有料意見広告全面規制」で野党の足並みが揃い、「野放しにできず」は国会内外の共通見解に。法的規制は盛り込まれなかったが、社会的批判で自主規制に追い込む道を開いた。
10	多数人買収罪	もうける	「明示的な勧誘」等の限定を付して規定。		（規定なし）	－	運動への弾圧・干渉に利用される危険。
11	施行日 審査会の権限	2年 （凍結規定なし）	3年 施行日までの改正原案審査の凍結		2年 （凍結規定なし）	－	発議のための審査だけ凍結し、国会法改正施行。審査会は動き出し、改憲に向けた調査検討や改憲案の作成は可能。
12	発議単位	内容において関連する事項ごと	内容において関連する事項ごと		内容において関連する事項ごと	－	「関連」は発議する国会の認定にかかる。個別条項ごととは限らない。

異同 ー＝完全一致、▲＝ほぼ一致、●＝一致せず

（★）最終盤まで大論点となった部分

改憲手続法 附則・附帯決議

	No	法 文 ・ 附 帯 決 議 文	論点区分	方向
附 則	第3条	① 国は、この法律が施行されるまでの間に、年齢満十八年以上満二十年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法（明治二十九年法律第八十九号）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。 ② 前項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満十八年以上満二十年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間、第三条、第二十二條第一項、第三十五條及び第三十六條第一項の規定の適用については、これらの規定中「満十八年以上」とあるのは、「満二十年以上」とする。	投票権	法令化
	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（昭和二十二年法律第二十号）、地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）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。	政治活動	法令化
	第12条	国は、この規定の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。	対象	法令化 検討
附 帯 決 議	1	国民投票の対象・範囲については、憲法審査会において、その意義及び必要性の有無等について十分な検討を加え、適切な措置を講ずるように努めること。	対象	法令化 検討
	2	成年年齢に関する公職選挙法、民法等の関連法令については、十分に国民の意見を反映させて検討を加えるとともに、本法施行までに必要な法制上の措置を完了するように努めること。	投票権	法令化
	3	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。	発議単位	運用
	4	国民投票の期日に関する議決について両院の議決の不一致が生じた場合の調整について必要な措置を講ずること。	(手続)	法令化
	5	国会による発議の公示と中央選挙管理会による投票期日の告示は、同日の官報により実施できるよう努めること。	(手続)	法令化
	6	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。	承認要件	法令化 検討
	7	在外投票については、投票の機会が十分に保障されるよう、万全の措置を講ずること。	(手続)	法令化 検討
	8	国民投票広報協議会の運営に際しては、要旨の作成、賛成意見、反対意見の集約に当たり、外部有識者の知見等を活用し、客観性、正確性、中立性、公正性が確保されるように十分に留意すること。	広報協議会	運用
	9	国民投票公報は、発議後可能な限り早期に投票権者の元に確実に届くように配慮するとともに、国民の情報入手手段が多様化されている実態にかんがみ、公式サイトを設置するなど周知手段を工夫すること。	広報協議	法令化
	10	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。	承認要件	法令化
	11	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。	地位利用	運用 明示
	12	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	法令化 検討
	13	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。	広告	法令化 検討
	14	罰則の適用に当たっては、公職選挙運動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。	罰則	運用
	15	憲法審査会においては、いわゆる凍結期間である三年間は、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うこと。	審査会	運用
	16	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明定するとともに、その審議に当たっては、少数会派にも十分配慮すること。	審査会	法令化
	17	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。	審査会	運用
	18	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。	審査会	運用

附帯決議のNoは自由法曹団において付したものである。

【改憲手続法と憲法問題・関係年表】

- 1990年 イラク、クウェート侵攻。国連平和協力法案・廃案。ソ連崩壊、湾岸戦争（91年）
- 1992年 PKO法。陸上自衛隊・カンボジアへ。
- 1994年 政治改革、北朝鮮核疑惑、読売新聞社・改憲案、警察庁に生活安全局。
- 1999年 周辺事態法・憲法調査会設置法・盗聴法・国旗国歌法・地方分権一括法など成立。
- 2000年 衆参両院に憲法調査会。
- 2001年 1月 アメリカ・ブッシュ政権成立。
4月 森喜郎内閣総辞職。小泉純一郎内閣成立。
9月 「同時多発テロ」（9・11事件）。アフガン報復戦争（10月）。
11月 「テロ」特措法成立。補給艦隊インド洋へ。改憲議連・国民投票法案。
- 2002年 4月 有事3法案提出。
9月 アメリカ「国家安全保障戦略」（ブッシュ・ドクトリン）。
- 2003年 3月 米英軍、イラク攻撃開始。中央教育審議会最終報告。
6月 有事3法成立。イラク特措法、労働者派遣法改正（製造業派遣解禁等）成立。
7月 東京都安全・安心まちづくり条例。警察・学校相互連絡制度とともに全国に。
- 2004年 2月 陸海空3自衛隊イラク派遣。陸上自衛隊・サマワに駐屯。
6月 有事10案件（国民保護法など）成立。年金改革法成立。
11月 自民党「憲法改正草案大綱」（現行憲法の体系を否定。全面改憲）。
12月 新「防衛計画の大綱」（テロなどの脅威に対応）。
この年 言論表現活動への刑事弾圧が相次ぐ（立川・国公法堀越・葛飾事件など）。
- 2005年 1月 日本経団連「わが国の基本問題を考える」（9条2項と96条の改憲）。
4月 衆参両院憲法調査会・報告書。
9月 総選挙で自民党圧勝（郵政選挙）。郵政改革法成立。
11月 自民党大会・新憲法草案（自衛軍の海外侵攻、責務・秩序の重視）採択。
- 2006年 5月 米軍・自衛隊再編合意（2+2）。改憲手続法案提出。
6月 高齢者医療法（後期高齢者医療制度）成立。
9月 小泉内閣総辞職。安倍晋三内閣成立。「教育再生会議」設置（10月）。
12月 教育基本法「改正」、防衛省昇格法成立。
- 2007年 1月 日本経団連「希望の国、日本」。安倍首相「戦後レジームの脱却」。
5月 改憲手続法成立。規制改革会議・第1次答申。
6月 教育三法、米軍再編特措法、イラク派兵延長法など成立。情報保全隊問題発覚。
7月 参議院選挙で自民党惨敗（「レジーム脱却」路線の断罪、構造改革の矛盾露呈）。
9月 安倍内閣総辞職。福田康夫内閣成立。
11月 「テロ」特措法期限切れ、補給艦隊インド洋から帰還。
この間 格差社会、貧困・窮乏が社会問題化。構造改革への批判が急速に強まる。
- 2008年 1月 新「テロ」特措法、参議院で否決、衆議院再可決で成立。
4月 名古屋高裁・イラク派兵違憲判決。イラクから撤退（12月）。
5月 改憲反対の世論拡大。9条世界会議。
9月 福田内閣総辞職。麻生太郎内閣成立。
この間 サブプライムローン問題に端を発した世界金融危機。世界同時不況。
- 2009年 1月 アメリカ・オバマ政権成立。核廃絶演説（4月）。
3月 ソマリア沖に護衛艦派兵、海賊対処法案提出。グアム協定（2月）。
5月 北朝鮮、核実験。P3C哨戒機ジブチ派遣。海賊対処法成立（6月）。
8月 総選挙で自民党歴史的惨敗（構造改革への断罪）。
9月 麻生内閣総辞職。鳩山由紀夫内閣成立。政権交代。

改憲手続法(国民投票法)の廃止・凍結を求める

—— *暴走国会が生んだ未完成の欠陥法*

2009年10月24日

編集 自由法曹団改憲阻止対策本部

発行 自由法曹団

〒112-0002 東京都文京区小石川2-3-28-201

Tel 03-3814-3971 Fax 03-3814-2623

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