

2018年（平成30年）9月19日

内閣総理大臣 安倍晋三 殿
衆議院議長 大島理森 殿
参議院議長 伊達忠一 殿
各政党代表者 各位

大阪弁護士会
会長 竹岡 富美男

憲法改正手続法の改正を求め、現行法での憲法改正に反対する意見書

第1 意見の趣旨

- 1 「日本国憲法の改正手続に関する法律」（以下、「憲法改正手続法」という。）には、国民主権の観点から、以下の問題点があるので改正を求める。
 - (1) 国会の発議から国民投票までの期間（熟慮期間）が短すぎる。
 - (2) 極めて低い投票率のままでも国民投票が有効に成立し賛成多数となれば憲法改正となる。そのため、投票権者総数全体からすればかなり少ない得票率でも憲法が改正される可能性があり、その場合には国民の意思が十分に反映されないおそれがある。
 - (3) 有料広告放送の利用について、資金力の差により、賛成意見と反対意見との間の公平性を確保できないおそれがある。
 - (4) 国民投票運動について、公務員等及び教育者の地位利用による運動が禁止されているがきわめて曖昧な規制の仕方であり表現の自由等に萎縮効果が生じるおそれがある。
- 2 また、当会は、上記1（1）～（4）の問題点について抜本的な改正がなされないままでの憲法改正に反対する。

第2 意見の理由

1 はじめに

今般、日本国憲法の改正について関心が高くなっているが、憲法改正は、2007年（平成19年）に成立した憲法改正手続法にしたがって行われる。

そもそも憲法は、国家権力の濫用から国民の自由・人権を守るために、主権者である国民が制定するものである（国民主権）。したがって、憲法の改正を行う権能も国民にあり、憲法改正の手続きは国民の意思が十分に反映されるものでなければならない。

しかしながら、現行の憲法改正手続法には、国民主権の観点からみて、次のような根本的な問題がある。

2 熟慮期間が短い

まず、現行法では、国会が憲法改正の発議を行えば、最短で60日、長くとも180日以内に憲法改正国民投票が実施される（2条）。つまり、国民が憲法改正の是非や提案された改正条項の内容の適否を熟慮できる期間（熟慮期間）がわずか2か月から6か月しかない。しかし、これでは国民の意思を投票結果に十分に反映させるためには短すぎる。

3 投票率・得票率に定めがない

また、現行法には、最低投票率の定め¹も絶対得票率の定め²もない。

そのため、例えば投票率40%の場合には、全投票権者数からすれば20%超程度の得票率で過半数となり、これが改正に賛成する内容であれば憲法が改正されてしまうことになる。このように全投票権者の多数が改正に賛成か反対かを積極的に表明していないのに、少数の賛成得票で憲法が改正されることになれば、改正された憲法について国民の意思が十分に反映されているのかが不明確となり、改正された憲法の正統性や信頼性が揺るぎかねない。

この点、参議院の憲法調査委員会は、2007年（平成19年）5月の憲法改正手続法成立の際、「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。」との附帯決議をしている。

さらに、参議院憲法審査会は、2014年（平成26年）6月、憲法改正手続法一部改正の際にも、「最低投票率制度の意義・是非の検討については、憲法改正国民投票において国民主権を直接行使する主権者の意思を十分かつ正確に反映させる必要があること及び憲法改正の正当性に疑義が生じないようすることを念頭に置き、速やかに結論を得るよう努めること。」との附帯決議をしている。

1 最低投票率の定め

国民投票が一定の投票率に達しなかった場合は、国民投票が不成立になるとする制度。

2 絶対得票率の定め

賛成投票数が全投票権者総数の一定割合を超えることを要件とする制度。

たとえば、全投票権者総数の30%を超える賛成投票数を要求する制度の下では、全投票権者数1億、賛成投票数2千万、反対投票数1千900万であった場合、賛成投票数は全投票権者数の20%に過ぎないから憲法は改正されないこととなる。

改正された憲法の正統性・信頼性に疑義が生じないように、国民の意思が十分に反映されたと評価できる最低投票率・絶対得票率が定められるべきである。

4 有料広告放送の利用について資金力の差により公平性を確保できないおそれがある

さらに、憲法改正の発議がなされると「国民投票運動」が行われるが（100条以下）、現行法では、国民投票運動のための有料広告放送が、投票期日前14日間のみ禁止されるにとどまり（105条）、投票期日15日前までは自由にできる（105条）。

しかし、放送設備を使用した有料広告放送には莫大な資金が必要である。現行法のままでは、資金力の差により、放送時間帯、放送回数・期間、広告の質に圧倒的な差を生じるおそれがある。一方の側が莫大な資金力を背景として大量の広告を行い、他方の側が資金力不足のために事実上広告が著しく困難となり、その差が国民の判断に影響を与えるおそれがある。

したがって、有料広告放送の利用については、表現の自由に十分に配慮した形で、賛成意見・反対意見の実質的な公平性を確保できる方策が検討されなければならない。

5 公務員等及び教育者の地位利用による運動禁止文言が曖昧である

国民投票運動において、公務員等及び教育者の地位利用による運動が禁止されている。しかし、その禁止文言は「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」ときわめて曖昧な規定の仕方である（103条）。そのため、禁止される行為と許容される行為の区別が明確ではなく、表現の自由や学問の自由・教育の自由等に対する萎縮効果を生じる可能性がある。

6 問題点改正の審議すらなされていない

憲法改正手続法には制定当初より多くの重大な問題点があるため、その成立にあたり、参議院では18項目もの附帯決議がなされていた。

ところが、憲法改正手続法施行後、投票年齢を18歳とする改正等がなされたのみであり、その余の問題点は何ら解決されていない。2018年（平成30年）7月、衆議院憲法委員会で審議入りした憲法改正手続法改正案もこれら問題点を踏まえた抜本的な改正とは程遠いものである。

7 まとめ

以上のとおり、重大な問題を有する憲法改正手続法のもとの憲法改正

は、主権者である国民の意思を真に反映するものとは認められず、国民主権に悖る。

よって、当会は、国会に対して憲法改正手続法の上記問題点を解決するための抜本的な改正を求め、これになされないままでの憲法改正に反対する。

以 上