

憲法改正問題について、9条の2を創設し自衛隊を明記する案に問題点があることを指摘し、憲法9条の改正の要否並びに改正の必要がある場合にその具体的内容について国民に熟議を促すとともに、国会に対し憲法改正手続法の見直しを求める決議

第1 憲法に9条の2を創設し自衛隊を明記する案について

現在、憲法に9条の2を創設し自衛隊を明記する憲法改正案（以下「自衛隊明記案」という。）が議論されている。この問題を考えるにあたっては、つぎの2つの観点が重要である。

1 立憲主義の観点

歴史上、人々は、権力者によって抑圧、支配され、生命、身体、財産をないがしろにされてきた。そして、戦争は、時の権力者が行う人権侵害の最たるものである。そのような権力者による悲惨な人権侵害の歴史の中で、人権思想が生まれ、国民の権利や自由を守るために法によって国家権力を制限しようという考えが生まれてきた。日本国憲法も例外ではなく、国家権力の行使に携わっている者が権限を濫用して国民の権利や自由を不当に侵害することがないように歯止めをかけている。このように人類の長年の歴史を踏まえた英知として、権力者は憲法にしたがって政治を行い、国民の権利や自由を不当に侵害してはいけないという考え方が立憲主義である。

2 恒久平和主義の観点

第2次世界大戦で、日本の各都市は焦土と化し、広島と長崎には人類で初めて原子爆弾が使用された。日本の犠牲者は310万人、アジアでは2000万人といわれている。このように戦争は、想像を絶する犠牲と被害をもたらした。日本国憲法は、このような第2次世界大戦の悲惨な体験を踏まえ、戦争についての深い反省に基づいて、世界に比類のない徹底した戦争否定の態度を打ち出している。

憲法前文の恒久平和主義は、憲法9条に具体化され、憲法9条は、1項で「国権の発動たる戦争」、「武力による威嚇」、および「武力の行使」の3つを放棄し、2項において、戦力の不保持と交戦権を否認している。

3 自衛隊明記案の内容

自衛隊明記案は、現行の憲法9条1項、2項を維持したまま、9条の2として以下の条文を加えようとしている。

「1項 前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織として、法律の定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。

2項 自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。」

4 自衛隊明記案の問題点

- (1) まず、9条の2の1項にいう「自衛隊」とは、どのような任務と権限を持った組織か意義的に明らかでない。そもそもこの「自衛隊」の意味する内容が明確にされなければ、何をどう統制してよいか明確でなく、立憲主義の観点から問題がある。
- (2) つぎに、9条の2の1項にいう「必要な自衛の措置」の意味するところも一義的ではなく判断基準が不明確であるため、それにあたるかどうかの判断が内閣や国会に委ねられることになる。そして、ひとたび「必要な自衛の措置」と判断されれば、それが憲法9条に抵触するか否かに関わらず、憲法上許容されることになるので、憲法9条が事実上廃止あるいは大幅に変更されることになり、憲法9条の空文化を招くことになる。

また、その範囲、内容も不明確であり、当初議論されていた「必要最小限度」という限定さえもなくなっている。これでは「必要な自衛の措置」が制限のない集団的自衛権の行使まで広がるおそれがあり、恒久平和主義を具体化した憲法9条が意味をなさなくなってしまう恒久平和主義の観点から問題がある。
- (3) さらに、自衛隊明記案では、「自衛隊の行動は法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。」とされているが、国会の承認を得る手続やその時期、承認の対象となる事項のみならず、その他の統制手段についても全く定めがない。これでは軍事的組織である自衛隊を実効的に統制することはできず、時の政権による濫用の危険があり、立憲主義の観点から問題がある。
- (4) 自衛隊明記案では、憲法9条の歯止めが効かなくなると戦争の危険が高まるという指摘がある。ひとたび戦争となれば、国民の生命・身体・財産が危険にさらされることになることは論を待たない。また、戦争にまでならずとも、自衛隊明記案では、自衛隊が憲法上の組織となるから、例えば、これまでは憲法違反とされていた徴兵制度が憲法違反とならなくなるとか、自衛隊の基地建設についてこれまでは土地収用が認められなかったのが認められるようになるとか、これまでは保有できないとされてきた他国に侵略的な脅威を与えるような攻撃的武器の保有が認められるようになるとか、防衛費がGDPの1パーセント程度に制約されていたのが、その制約が撤廃され、そのこととの関係で相対的に社会保障費や医療費などの福祉予算や教育予算が削られることになるといった指摘がある。さらには、特定秘密保護法のもとで、ただでさえ得られにくい軍事に関する情報が一層得られにくくなり国民の知る権利が害されるなど自衛隊明記案によって国民の人権

保障が後退し、国民生活に現実的な不利益が生じてくる可能性が指摘されている。

第2 憲法改正手続法について

1 憲法改正手続は、国民主権の観点から公正・公平なものでなければならない。この点、憲法改正手続法には問題があるとして日弁連は、8項目について見直しを求めている。特に、有料広告放送の問題点と最低投票率の定めがないことについては、影響が重大かつ深刻である。

2 有料広告放送の問題点

憲法改正手続法では、投票の14日前までの有料意見広告放送には何らの規制も加えられていない。しかし、資金力があり大手広告代理店と取引ができる広告主と、資金力がない、あるいは資金力があっても大手広告代理店と取引ができない広告主との間の情報提供量に大きな格差が生じるおそれがあり、規制期間を期日前14日間に限定することで十分かという問題点が指摘されている。

また、期日前14日間の禁止の対象は、憲法改正案への賛否の投票を勧誘する広告放送（以下「勧誘CM」という。）に限られ、憲法改正に関する意見の表明としての広告放送（以下「意見CM」という。）は禁止の対象ではなく、期間制限なく国民投票期日当日まで自由に放送することが可能となる。しかし、勧誘CMと意見CMとの区別は実際上困難で、「意見の表明」にかこつけた広告放送が投票期日までに大量に流されることになれば、投票期日前に冷静に判断する冷却期間を設けるという法の目的が潜脱されるおそれがあるという問題点が指摘されている。

そのため、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るよう、見直しが必要である。

3 最低投票率の規定がないことの問題点

憲法改正手続法には、最低投票率の定めがない。そのため、国民投票における「過半数」は、有効投票数を投票総数としたその過半数となり、無効票等が基礎票から排除されることになる。

この点に関しては、法律制定時の国会審議に際し、余りにも低い投票率で憲法改正の賛成又は反対が決まった場合、国の最も基本になる憲法の正当性に疑問が生じないか等の問題提起がなされ、参議院附帯決議において「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」とされたが、未だに検討は加えられていない。

第3 まとめ

基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士(弁護士法1条1項)の団体である弁護士会としては、前記のような問題点が指摘されている自衛隊明記案について、何の意思表示もせずに見過ごすことはできない。

また、法律制度の改善の努力をしなければならないとされる弁護士(同条2項)の団体である弁護士会としては、自衛隊明記案とともに問題点が指摘されている憲法改正手続法を改善することなく憲法改正が発議され国民投票に付されてしまうことについても見過ごすことはできない。

当会は、弁護士会としての使命と責務を果たすべく、憲法改正問題について、立憲主義、恒久平和主義、国民の人権保障の観点から9条の2を創設する自衛隊明記案の問題点を指摘し、憲法9条の改正の要否並びに改正の必要がある場合にその具体的内容について国民に熟議を促すとともに、国会に対し国民主権の観点から問題のある憲法改正手続法の見直しを求める。

以上のとおり決議する。

2019(平成31)年4月24日
徳島弁護士会定期総会

提 案 理 由

第1 憲法に9条の2を創設し自衛隊を明記する案について

1 はじめに

現在、現行の憲法9条1項、2項を維持したまま、9条の2を創設し、自衛隊の存在を憲法に明記しようとする憲法改正案（以下「自衛隊明記案」という。）が議論され、国会で発議されようとしている。この自衛隊明記案は、立憲主義、恒久平和主義といった日本国憲法（以下「憲法」という。）の大原則に照らして検討しなければならない問題点が多い。また、近隣諸国を含む諸外国は憲法改正の動向に注目しており、我が国を取り巻く国際関係にも影響が及ぶ可能性があり、国内的には、国民の人権保障や財政問題など国民生活に大きな影響が及ぶ可能性がある。我々は自由と正義の実現に努めることを期待された法律家団体として、自衛隊明記案に含まれる憲法上の問題点を明らかにし、国民が認識と議論を深め、この問題に対して自らの意見をもって対応できるよう、問題を考える視点を提供したい。

2 自衛隊明記案を考えるにあたって必要な観点

(1) 立憲主義の観点

人類は、国家権力の濫用によって生命、身体、財産が侵害され脅かされてきた歴史的な経験を踏まえ、人権侵害を防止し、人々の権利、自由を守るために国家権力の行使を制限しようという考えが生まれた。これが立憲主義であり、国の最高法規である憲法による統治を行い、国民の権利、自由を人権として尊重するとともに、国家権力の濫用を防止しようとした。憲法もこのような立憲主義の思想に基づいて成り立っている。憲法は、三権分立、地方自治制度、裁判所の違憲立法審査権など国家権力の濫用を防止する諸制度を設けるとともに、権力を行使する者に対し憲法尊重擁護義務を課している。

このような立憲主義の観点からみると、物理的強制力を行使する自衛隊を憲法に位置付ける場合、その濫用を防止する観点から、自衛隊の活動の範囲や活動等について制約を設ける必要があるのではないかと、この問題意識は当然起こりうる。

(2) 恒久平和主義の観点

我が国は戦前、満州事変を引き起こした後、国際連盟を脱退して国際的に孤立し、日中戦争、太平洋戦争へと突入した。日本人の戦没者数だけでも軍人・軍属、外地の一般邦人、原爆被災者を含む国内の戦災死没者は併せて310万人とされ、交戦国や日本の占領下だったアジア諸国の戦没者は1900万人を超えるといわれている。憲法は、このような

戦前の悲惨な体験を踏まえ、前文第1段で、国民主権原理を規定するとともに、国家による最大の人権侵害である戦争を二度と繰り返さないことを明らかにし、国家は国民の権利自由、基本的人権を保障するために存在すると宣言された。また、前文第2段において「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有する」として、「平和のうちに生存する権利」を明記している。そして、これら恒久平和主義及び平和的生存権は、憲法9条において、戦争放棄、戦力不保持、交戦権否認という形で具体化されている。このように、日本国憲法は、人権として平和的生存権を捉えていることから世界的にみても非常に先駆的な内容を含んでおり、かつ、最も徹底した平和主義を基本原理としているのである。憲法を改正して自衛隊の存在を明記することは、憲法の原則である恒久平和主義の内容をなす平和的生存権あるいは戦争放棄、戦力不保持、交戦権否認といった憲法上の原則との調和ないし整合性が問題となりうる。

上記のような観点から、自衛隊明記案の問題点を検討する。

3 自衛隊明記案の問題点

(1) 自衛隊の任務が明確でないこと

自衛隊明記案には「自衛隊」という文言が登場するが、その文言自体からはそれがどのような任務と権限を持った組織か一義的に明らかではない。この点、国内の災害救助にあたる自衛隊がメディアで取り上げられることも少なくない昨今の状況に照らせば、自衛隊は、「自然災害のときに国民を救助したり復興を支援したりすることを主な任務とする組織である」と理解している国民も少なくないと思われる。また、自衛隊は、「専守防衛を目的とする個別的自衛権の範囲で必要最小限度の実力を行使できる組織ないし団体である」と理解している国民もいる一方で、「個別自衛権の範囲にとどまらず集団的自衛権の範囲でも実力行使可能な組織ないし団体である」と理解している国民もいる。のみならず、自衛隊は、「軍隊そのものである」と認識している国民までいる。いずれにしても、「自衛隊」という組織ないし団体に対する国民の理解は一樣ではないのであるから、そもそも論として、自衛隊がどのような任務と権限を持った組織ないし団体であるのかが明確にされなければ、国民としては議論のしようがないし、何をどのように統制していけばよいのかが明確ではなく、権力の行使に歯止めをかけようとする立憲主義の観点から問題がある。

(2) 「必要な自衛の措置」の意味が不明確であること

また、自衛隊明記案の9条の2第1項には「必要な自衛の措置」という文言があるが、この意味するところも漠然としており、その判断基準

も不明確である。

このように「必要な自衛の措置」という文言の意味内容が漠然としており不明確であるということは「必要な自衛の措置」の判断が、憲法上の統制を受けることなく、内閣または国会に委ねられることを意味する。これは憲法による縛りを回避するものである点で、国家権力の行使を憲法に基づかせ、国家権力の行使を制約して国民の権利と自由を保障しようとする立憲主義に反しているとの疑いが濃厚であるし、国民に対し、自衛隊の行動に対する実効性のある統制を実現することが可能なのか、との疑問を抱かせるものでしかない。そして、こうした国民の疑問に対する回答は、自衛隊明記案のどこにも示されていない。

(3) 「必要な自衛の措置」の範囲、内容も不明確であること

9条の2の「必要な自衛の措置」の範囲、内容も不明確であり、当初議論されていた「必要最小限度」という限定さえもなくなっている。これでは「必要な自衛の措置」が制限のない集団的自衛権の行使まで広がるおそれがあり、恒久平和主義を具体化した憲法9条が意味をなさなくなってしまう、恒久平和主義の観点から問題がある。

(4) 「国会の承認その他の統制」の問題

自衛隊明記案では、「自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。」とされている。

しかし、国会の承認を得る手続、承認を得る時期、承認の対象となる事項のみならず、その他の統制手段についても、全く定めがない。

自衛隊明記案では、自衛隊に対するコントロールは、もっぱら憲法の下位規範である法律に委ねられることになっているのである。

一般に、軍隊は多人数の人間を殺傷しうる兵器を有する組織であるため、その権限が濫用されたときの人権侵害は計り知れないものがある。そのため、諸外国では、憲法上、軍隊の活動を統制するための規定を設けている。特に、ドイツ連邦共和国基本法は、戦前の歴史への反省から憲法に防衛に関する多くの詳細な規定（軍編成や武力行使の開始から終了に関する事項等）を設けている。

自衛隊を「軍隊」というかどうかはともかく、自衛隊が多人数の人間を殺傷しうる兵器を保有する組織であることについては異論をみないであろう。

そして、上記諸外国の規定と比べると、自衛隊明記案は、自衛隊の行動に対して、憲法上ほとんど何も規定せず、包括的に法律に委任している。また、民主的な統制が可能であるためには、国民ないし政治家に対する十分な軍事情報の提供が不可欠であるが、そのための手続も全く整備されていない。

むしろ、特定秘密保護法等の法制に鑑みれば、少なくとも現状では軍事に関する情報が国民ないし政治家に対して十分に開示されることは全く期待できない。これらの点に鑑みても、自衛隊の行動に対する実効性を有する統制を実現することができるかについては、国民に強い疑問を感じさせるし、こうした国民の疑問に答えられるだけの回答は、自衛隊明記案のどこにも示されていない。これでは、時の政権による濫用の危険を防止するための歯止めとはならず、立憲主義の観点から問題がある。

(5) 憲法9条2項との関係

ア 憲法9条2項の意義

憲法9条2項は、平和三原則のうち「戦力不保持」と「交戦権の否認」を定めており、一切の戦力を放棄すること、自衛戦争や制裁戦争を含めて一切行わないことにし、交戦権をもたないことを定めている。

これは、侵略戦争は禁じるが自衛戦争は許す、とする従来の考えをさらに進め、戦争の目的で規制するのではなく、戦争の手段である戦力を保持しないことによって、一切の戦争を放棄することにしたものといわれている。

イ 自衛隊の現状と「戦力」（憲法9条2項）

憲法9条2項にいう「戦力」とは、軍隊のみならず有事の際に軍隊に転化しうる程度の実力部隊を指すものと解される。

そして、自衛隊の現状、すなわち、自衛隊の人員・装備・編成・予算等の実態に鑑みれば、現存する自衛隊は「戦力」にあたとみることもし、政府は、自衛のための必要最小限度の実力は「戦力」にあたらぬとし、他国に侵略的な脅威を与えるような攻撃的武器は保持できないとしている。

ウ 憲法9条2項と自衛隊明記案における9条の2との関係

自衛隊明記案は、憲法9条1項、2項を残したままで9条の2という条文を創設するものである。

しかし、自衛隊明記案における9条の2では、「自衛隊」を保持することが明文化されている。

ここで明記される「自衛隊」がどこまでの任務ないし権限を負託された組織ないし団体であるのかが自衛隊明記案では全く不明であることはすでに指摘したが、仮に現行の安保法制下の自衛隊法にいう自衛隊と同じ実力部隊を意味するものだとすると、そもそも自衛隊明記案にいう9条の2は、自衛隊という名の下に「戦力」を保持することを容認するものである点で、憲法9条2項と矛盾することになる。そして、9条の2の規定からすると、内閣や国会によってひとたび「必要な自衛の措置」と判断されれば、それが憲法9条に抵触するか否かに関わらず、憲

法上許容されることになるので、憲法9条が事実上廃止あるいは大幅に変更されることになってしまい、憲法9条の空文化を招くことになる。

法体系の無矛盾性を求める「法の支配の原理」に徴して憲法に矛盾する条項は創設し得ないから、自衛隊明記案はそれ自体失当であるという。

この点、自衛隊明記案にいう9条の2が、憲法9条2項と矛盾しない例外的な規定であると解釈する余地があるかもしれない。

しかし、仮に、自衛隊明記案にいう9条の2が憲法9条2項との関係で例外的な規定であるというのであれば、原則的な規定である憲法9条2項が妥当するのはどのような場合であるのか、また、例外的な規定である9条の2が妥当するのはどのような場合であるのか、これらいずれの場合についても、国民に対して、明確かつ具体的な形で提示されなければならない。なぜなら、そうしなければ、国民にとっては、憲法9条2項と自衛隊明記案にいう9条の2が矛盾するか否かすら分からないのであり、つまりは、憲法9条2項が存置されていることの意味も分からず、憲法に対する整合的な理解が得られない事態に陥るからである。このような状況では自衛隊明記案について国民が検討できるはずもない。

いずれにしてもこのような状況では、憲法9条が権力の濫用を防止するための歯止めとならなくなり、立憲主義の観点から問題がある。

(6) 国民の人権保障との関係

自衛隊明記案では、憲法9条の歯止めが効かなくなると戦争の危険が高まるという指摘がある。ひとたび戦争となれば、国民の生命・身体・財産が危険にさらされることになることは論を待たない。また、戦争にまでならずとも、自衛隊明記案では、自衛隊が憲法上の組織となるから、例えば、これまでは憲法違反とされていた徴兵制度が憲法違反とならなくなり、何らかの形で徴兵制度が導入されるようになるとか、自衛隊の基地建設についてこれまでは土地収用が認められなかったのが認められるようになり、国民の財産権が侵害される可能性があるとか、これまでは保有できないとされてきた大陸間弾道ミサイル、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母、核兵器など他国に侵略的な脅威を与えるような攻撃的武器の保有が認められるようになり近隣諸国との軍事的緊張がより一層高まるとか、防衛費がGDPの1パーセント程度に制約されていたのが、その制約が撤廃され、そのこととの関係で相対的に社会保障費や医療費などの福祉予算や教育予算が削られることになるといった指摘がある。さらには、特定秘密保護法のもとで、ただでさえ得られにくい軍事に関する情報が一層得られにくくなり国民の知る権利が害されるなど自衛隊明記案によって国民の人権保

障が後退し、国民生活に現実的な不利益が生じてくる可能性が指摘されている。

(7) 国民が熟議する前提として明確にされるべき事項が山積していること

ア ① 国内には、防衛戦略として、そもそも個別的自衛権の行使として一定の戦力(組織)を保持することも否定する非軍事中立の立場がある。こうした非軍事中立の立場は、今も学者など識者が指摘する立場であり、決して非現実的な考え方であると断定することはできない。

この立場からすれば、そもそも自衛隊が存在している現状自体を見直す必要があることになる。

この立場では、自衛隊は、憲法9条2項にいう「戦力」にあたり、憲法違反であるので、9条の2を創設し自衛隊を憲法に明記することは、憲法9条に明らかに抵触し、矛盾を生じさせるといった問題点が指摘されている。

② 無論、自衛隊の存在を肯定し、自衛隊は憲法違反ではないとする立場もあるが、そうであるからといって、自衛隊を憲法に明記すべきということになるわけではない。

恒久平和主義や立憲主義の観点から、自衛隊を憲法13条に基づく例外的限定的な「行政組織」に過ぎないとみる立場など憲法9条の存在を重視し自衛権を抑制的に行使させるべきであるという観点から、あえて自衛隊を憲法に明記せず、自衛隊ができることを一つ一つ法律で厳格に規定する方法によってコントロールすべきであるという立場である。

この立場の前提には、自衛隊が憲法に明記されると、自衛隊が、国会、内閣、裁判所及び会計検査院に並ぶ憲法上の組織として位置付けられることになるため、かえって、憲法の下位規範である法律では自衛隊に対する実効的なコントロールができなくなるなどの問題意識がある。この立場からは、9条の2を創設し自衛隊を憲法に明記することで、原則と例外が逆転し、軍事的組織である自衛隊へのコントロールが効かなくなり、その結果、国民の権利や自由の保障が後退せざるをえないといった問題点が指摘されている。

他方で、自衛隊の存在を肯定し、これを憲法に明記すべきであるという立場もある。しかし、この立場に立っても恒久平和主義や立憲主義の観点から、憲法上、軍事的組織である自衛隊を十分にコントロールする手立てを講じなければならないのであって、9条の2を創設し、単に自衛隊を憲法に明記するだけでは自衛隊を十分にコントロールすることができず、国民の権利や自由が侵害されるおそれが生じてくる。そこで、もし自衛隊を憲法に明記するのであれば、

例えば、憲法自体に軍隊をコントロールするために多くの詳細な規定を置いているドイツ連邦共和国のような改正が必要であるといった問題点が指摘されている。

いずれの立場にしても、自衛隊をいかにコントロールするかという点について深刻な問題意識を抱えているが、自衛隊明記案は、これらの問題に回答を与えるものには到底なりえていない。

イ このような状況は、国民にとって、議論の対象が未だに不明確であることを意味する。これでは、国民としても何をどう議論してよいのかが分からないのであるから、国民が十分に議論することなど望むべくもない。にもかかわらず、自衛隊明記案に依拠した憲法改正案を発議しこれを国民に問うとすれば、あまりに主権者である国民を蔑ろにするものといわざるをえない。

第2 憲法改正手続法について

1 はじめに

憲法の改正は、2017（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ことになる。憲法改正手続は、国民主権の原理から、公正・公平なものでなければならず、国民の意思が十分に反映される方法で行わなければならない。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多くの問題点があり、2018（平成30）年6月27日に日弁連から出された会長声明においても以下の8項目の見直しが求められている。

- ① 原則として各項ごと（場合によっては条文ごと）の個別投票方式とすること
- ② 公務員・教育者に対する運動規制は削除されるべきであること
- ③ 組織的多数人買収・利害誘導罪の設置は削除されるべきであること
- ④ 広報協議会は賛成派と反対派に委員を同人数とすべきであること、公費による意見広告は幅広い団体が利用できる制度にすべきであること、有料意見広告については、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るよう、慎重な配慮が必要であること及び広告禁止が国民投票の期日前14日となることが適切であるか十分に検討されるべきであること
- ⑤ 発議後国民投票までの期間は最低でも1年間が必要であること
- ⑥ 最低投票率の規定は必要不可欠であり、また、無効票を含めた総投票数を基礎として過半数を算定すべきであること
- ⑦ 国民投票無効訴訟の提起期間の「30日以内」は短期にすぎ、また少なくとも全国の各高等裁判所を管轄裁判所とすべきであること
- ⑧ 合同審査会や両議員の議決が異なった場合に開くことのできる両院

協議会は各議院の独立性に反するので国会法の改正部分は削除されるべきであること

以上の8項目のうち、とりわけ憲法改正手続法成立時の参議院の附帯決議において施行までに必要な検討を加えることが求められている④と⑥については、早急な見直しが必要である。

以下、④と⑥の問題点について詳述する。

2 有料広告放送に関する規定の問題点

(1) 自由で公平な言論空間を確保する必要性

憲法改正の国民投票は、国民自らが憲法の修正等に参加するものである。したがって、国民各人は、国民投票が実施されるまでに、国民一人一人がそれぞれ賛否の意見を形成し、態度を決するまでの意思を固める必要がある。そして、それに必要な情報は、賛否両方の意見について公平に提供され、様々な個人・団体が、賛成もしくは反対の立場から自由に意見表明できる言論空間が確保されなければならない。

一方で、憲法改正は国の根本法である憲法に変更を加えるものであるから、自由で公平な言論空間が保障されるためには、偏った情報のみが国民に提供されないような配慮が必要となってくる。そのような観点から、憲法改正手続法は、テレビ・ラジオの有料広告放送に関する規定を設けているが、その規定に対しては、以下のような問題点が指摘されている。

(2) 現行法の規定

憲法改正手続法は、テレビ・ラジオの有料広告放送に関して、「国民投票の期日前14日に当たる日から国民投票の期日までの間」（以下「期日前14日間」という。）においては、「国民投票運動のための広告放送」を禁止している（憲法改正手続法105条）。

ここにいう「国民投票運動」とは、「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」とされている（同法100条の2）。つまり、ここで禁止されている「国民投票運動」とは、憲法改正案に賛成もしくは反対するように勧誘する行為だけである。言い換えれば、勧誘行為以外の「憲法改正に関する意見表明」としての広告放送（例えば、有名タレントが「私は憲法改正に賛成です」あるいは「反対です」と表明する広告）は何ら規制されていない。

(3) 有料広告放送の問題点

ア まず、期日前14日間の「国民投票運動」の禁止であるが、広告放送を効果的に行うには多大な資金が必要になるところ、資金力の違いによる情報量の格差を是正するには、14日間の限定で十分かという問題がある。そもそも、14日間の規制は、広告放送における資金力の多寡により不平等な結果を招来するおそれがあること、広告放送は扇情的・

情緒的に国民感情に訴え、瞬時に大きな影響力があること、投票日直前の誹謗中傷に対する反論の時間の確保ができないおそれがあること等の理由からである。しかし、資金力があり大手広告代理店と取引ができる広告主と、資金力がない、もしくは資金力があっても大手広告代理店と取引ができない広告主とでは圧倒的な情報提供量の格差が生じるところ、広告放送の期間が長ければ長いだけ、資金力等の格差が顕著となり、このような情報提供量の格差を是正するための冷却期間が14日間で十分かという点については大きな疑問がある。

例えば、プライムタイム（午後7時から午後11時の時間帯）におけるキー局でのCM料金は1本300万円から500万円と言われており、資金力によって情報量の偏りが生ずることは明らかである。

さらに、CMを制作する場合は、通常、広告代理店に業務を委託するのが一般的であり、さらに、放送事業者も広告料を確実に確保するためには広告代理店から持ち込まれたCMしか受け入れない構造があるといわれている。このような構造によれば、資金力がない場合や、仮に資金力があっても広告代理店が受注を拒否した場合にはCMを放送することは不可能となりかねない。

以上の問題点により、現行法のままでは、国民が多く視聴するとされるプライムタイムに憲法改正に関するCMを放送しようとしても特定の政党、つまりは偏った意見表明のCMのみしか放送されないおそれがある。

そのような偏った情報しか放送されなかった場合は、例え、冷却期間が14日間あったとしても、国民がその間に逆の意見表明に触れ、両方の意見を踏まえて憲法改正の是非を熟考することは期待できない。つまりは、資金力のある団体の意見に流されるおそれが高いのである。

イ つぎに、現行法では、期日前14日間に禁止されているのは、「国民投票運動」に限られており、それ以外の意見表明については期間制限がなく国民投票期日当日まで自由に放送することが可能である。しかし、実際には、勧誘行為か意見表明かの区別が困難な場合があり、意見表明にかこつけた広告放送が投票期日まで大量に流される危険性がある。そうすると、投票期日前14日間で冷静に判断するための冷却期間を設定していても、その冷却期間さえなくなってしまうという問題点がある。広告放送は、扇動的・情緒的であり国民の感情に訴える特性が大きいことから、その影響は多大なものである。したがって、国民投票運動に限らず、意見表明についても規制を図り、国民に冷静に判断してもらう十分な冷却期間を設けることが必要である。

ウ これらの問題が存在するため、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るよう、慎重な配慮が必要である。この

点、参議院の附帯決議において「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」とされているが、未だに検討は加えられていない。

3 最低投票率の規定がないことの問題点

- (1) 憲法改正手続法には、最低投票率の定めがない。憲法改正手続法制定時の国会審議に際し、余りにも低い投票率で憲法改正の賛成又は反対が決まった場合、国の最も基本になる憲法の正当性に疑問が生じないか等の問題提起がなされ、参議院の附帯決議においても「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」とされている。
- (2) 現行法では、憲法96条1項の、国民の承認には国民投票において「その過半数の賛成を必要とする」との規定における「過半数」は、憲法改正手続法126条1項において、賛成の投票数と反対の投票数の合計（有効投票）の2分の1を超えた場合と定められている。そのため、国民投票における「過半数」は、有効投票数を投票総数としたその過半数となり、無効票等が基礎票から排除されることとなる。しかし、無効票は賛成の意思を表明したものでないことは明らかであるから、無効票を含めた投票総数を基礎として「過半数」を算定すべきである。
- (3) 例えば、国民投票の投票率が40%しかなければ、全有権者の5分の1をわずかに上回るだけの賛成票しか得られなくとも憲法改正が可能となる。このように、憲法という国の根本規範の改正が、投票権者のごく一部の賛成によって成立してしまうとすれば、組織票を持つ特定の団体が有利となり、憲法改正に対する全国民の意思が適正に反映されたとはいえない。したがって、憲法改正手続の正当性を確保するためにも国民投票の成立に最低投票率を設けるべきである。
- (4) 最低得票率の定めがないことに対する問題提起は、日弁連においても繰り返し提言されてきているが、未だ検討は加えられていない。

4 以上のように、憲法改正手続法には重大かつ深刻な問題点が含まれているのである。

第3 まとめ

基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする弁護士（弁護士法1条1項）の団体である弁護士会としては、前記のような問題点が指摘されている自衛隊明記案について、何の意思表示もせずに見過ごすことはできない。

また、法律制度の改善の努力をしなければならないとされる弁護士（同条2項）の団体である弁護士会としては、自衛隊明記案とともに問題点が指摘されている憲法改正手続法を改善することなく憲法改正が発議され国民投票に付されてしまうことについても見過ごすことはできない。

当会は、弁護士会としての使命と責務を果たすべく、憲法改正問題について、立憲主義、恒久平和主義、国民の人権保障の観点から9条の2を創設する自衛隊明記案の問題点を指摘し、憲法9条の改正の要否並びに改正の必要がある場合にその具体的内容について国民に熟議を促すとともに、国会に対し国民主権の観点から多くの問題点を含んでいる憲法改正手続法の見直しを求めるため本決議を行うものである。