

# 改憲のための 「国民投票法」なんていない

自公民の「国民投票法案」の批判と分析

憲法を生かす会

憲法無視の国会擬事堂に怒りの落雷



作：砂川良夫

## 憲法改憲のための「国民投票法」なんていない

【もくじ】

はじめに.....	1
第1章 改憲のねらいと背景.....	3
第2章 憲法 96 条で「改正手続き」はどうなってる.....	5
第3章 進められる憲法改悪の準備 .....	7
第4章 自公の「国民投票法案」 - 改憲に有利な仕組みがいっぱい.....	8
第5章 改憲議連の「発議手続き法案」 - 転んでも改憲案を発議する仕組み.....	17

### はじめに

自民・公明両党と「野党」の民主党が競い合って「憲法改正」への動きを強めています。05 年 10 月 28 日、自民党新憲法制定推進本部（本



部長・小泉純一郎総裁)の新憲法草案起草委員会(委員長・森喜朗元首相)は「新憲法草案」をまとめ、11月22日の自民党結党50周年大会で正式に発表しました。これを見た民主党は、同年10月31日の党内の憲法調査委員会総会で「憲法提言」をまとめました。民主党は当初、「憲法提言」を05年3月までにまとめる方針でしたが、党内の調整に手間取っていたものです。

また民主党憲法調査会は、その直前の10月27日、「憲法改正案の発議に係る議事手続きに関する法律案・大綱(素案)」「発議手続き法案」と「憲法改正及び国政問題に係る国民投票法案・大綱(素案)」「国民投票法案」もまとめました。これは04年12月に自公両党が合意した国民投票法案への「対案」として考えられたものです。自公両党と民主党は05年春、国民投票法案を共同で作ることに合意しており、そのためにも民主党案を出さなければ3党協議に入れないので、この時期のとりまとめを急いだものです。

このため、民主党の「憲法提言」「発議手続き法案」「国民投票法案」のいずれも法案の形になっていず、要綱メモのような内容になっていますが、改憲に向けて方向・内容を示す文書を発表したことによって、3党が「改憲レース」のスタートラインにそろったといえることができます。実際、自公民3党はその直後、06年の通常国会に国民投票法案を提出し、成立させることで合意、くいちがいが目立っていたいくつかの項目について調整を進めています。民主党の憲法調査会長である枝野幸男衆院議員は06年1月、新聞上で「残っているのは立法上の技術的な問題だけで、政治的に決定的な対立点はない」(1・12)と語りました。

このように、改憲の「法的な外堀」である国民投票法案が、いよいよ06年通常国会で最大の焦点の一つになっています。しかし、国民投票法や発議手続き法という「改憲手続き法」は、改憲をめざす人びとにとっては必要でも、現憲法とくに焦点となっている第9条は守り生かすべきだと考えている人びとにとっては、まったく必要でないものです。

## 国民の大部分は9条を支持

憲法問題では、05年10月の毎日新聞の世論調査が「民意」の姿を示しています。

この世論調査によると、改憲に「賛成」58%に対し「反対」は34%です。ところが「賛成」と答えた人の最大の理由は、「今の憲法が時代に合っていないから」(56%)というもので、改めるべき内容としては「翻訳調なので分かりやすい日本語にする」(43%)「自衛隊の位置づけを明確にする」(41%)「首相を国民の直接投票で選べるようにする」(43%、ただし、これは自民党も放棄)などです。これに対し、改憲に「反対」の最大理由は、「9条改正につながる恐れがあるから」(44%)で、正確に改憲の意味をとらえています。

そして、「戦争放棄や戦力の不保持を定めた憲法9条を変えるべきだと思うか」という問いに対しては、「変えるべきだ」は30%でしたが、「変えるべきでない」は62%と、まったく逆転しています。さらに「戦後の日本の平和維持に、憲法9条が実際に役立ったと思うか」には、「かなり役立った」32%、「ある程度役立った」48%で、合計80%に達しています。

つまり改憲賛成の意見は、自民党や改憲派のマスコミなどによる「現憲法は時代後れ」とか「改憲は分かりやすい日本語にするだけ」「(現に存在する)自衛隊を認めるだけ」などのキャンペーンの影響を大きく受けていると見られるのに対し、焦点の「9条」については確信的な「9条支持」が圧倒的に多いと言えます。「憲法改正がいつまでに実現すると思いますか」という問いに、「10年以内」(23%)と「実現すると思わない」(23%)が最多であったことも、国民の多数は改憲が差し迫って必要とは考えていないことを示しています。

自公民3党は、国会では9割以上の議席を占めていますが、憲法問題に関しては民意に沿うどころか、むしろ背いていると言わざるをえません。改憲派にとっては必要な国民投票法案も、国民の間では必要性もその内容もほとんど議論になっていないのが現状です。そんな国民投票法案を、国会で賛成多数だからというだけで成立させていいのでしょうか。

しかし制度としては、法案は国会で過半数を得れば成立してしまいます。ですから私たちは、国会における大政党の暴走に「待った」をかける運動を大きくしたいと考えています。このパンフレットは、そのような運動に賛同する皆さんのご参考のために作成したものです。少し分かりにくいところもあるかもしれませんが、辛抱して読んでいただければ幸いです。

## 第1章 改憲のねらいと背景

自民党の「新憲法草案」は新聞1頁分の全面改憲案ですが、民主党の「憲法提言」は条文にも要綱の形にもなっていない、せいぜい「考え方」を述べた文章にすぎません。そのうち「人権」として多数の項目が掲げられていますが、それらは法律で保障できるものばかりです（自民党案の「新しい人権」も同じ）。結局、自民党「新憲法草案」と民主党「憲法提言」が重なる最も重要な内容は、9条（両党の用語では「安全保障」）に関する部分です。両党案の詳しい分析と批判は別の機会に譲りますが、要旨は次の通りです。

自民党案が「自衛軍」を持つことを憲法に明記するというのに対し、民主党案は名称には触れず軍隊を持つことを前提にしている（前原・民主党代表は06年1月、「『自衛軍』という名称でいいと思う」とテレビで発言）。

自衛軍の任務について、（1）自民党案が「我が国の平和と独立及び国民の安全を確保するため」としているのに対し、民主党案は「『抑制された自衛権』（＝専守防衛）を明確にする」としている（なお、前原代表は05年12月、ワシントンで「ペルシア湾までのシーレーン防衛や選択的な集団的自衛権の行使も必要」と講演）。（2）自民党案が「緊急事態における公の秩序を維持し」としているのに対し、民主党案は「緊急時における指揮権の発動手続（の明確化）」を提起している。（3）自民党案が「自衛軍は、国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動を行うことができる」としているのに対し、民主党案は「国連の正統な意志決定に基づく安全保障活動（国連多国籍軍やPKOを含む）に参加」（それ以外は不参加）としている。

このように、自民党案は「自衛軍」を保有し、その活動は最大限に広く解釈できるようになっています。これに対する民主党案は、それをいくらか「制約的に」しようとしています。前原代表のような解釈ができるなら、自民党案に限りなく近いものになります。

なお、公明党は当初の「論憲」の立場から「加憲」の主張に変わりましたが、それは現9条に「3項」または「3、4項」を加えて自衛隊（軍）の保有とその活動について規定するというもので、自民や民主と「付かず離れず」の折衷案を模索しています。

では、最近になって自公民3党が「改憲」の動きを加速させているのはなぜでしょうか。

まず国内的には1995年に、それまでの「護憲」の政治的な柱だった社会党が「自衛隊合憲・日米安保条約容認」の立場に大転換し、自民党政権と共通の立場に立ち、翌96年に3つの党に分解してしまったことが最大のきっかけでした。これを歓迎した自民党は、安心して念願の「改憲」に乗り出す土俵を得たのです。自民党の一部や民社党、旧社会党の大部分などが集まってできた民主党は、「第2保守党」として自民党と競争するために、9条や日米安保については自民党と大差ない立場をとってきました。つまり、9条改憲を

くいとめる国会の政治勢力が激減したことが改憲派を勢いづかせたのです。

## 狙いは「武装したグローバリズム」

このような日本国内の動きはしかし、国際的な動きとも連動しています。91年の湾岸戦争（イラクのクウェート侵略に対し、米軍主体の多国籍軍が攻撃）で、日本政府は1兆3千億円もの戦費を出しましたが、「軍隊を出さなかった」ことで「国際的に認められなかった」と考え、まず国連平和維持活動（PKO）に自衛隊を出すことから海外派兵を始めるという政策を強行しました。この90年代以降、自衛隊はカンボジア、シリア（ゴラン高原）、モザンビーク、ルワンダ、東チモールなどに出勤し、保有する武器や活動範囲を次々に拡大してきました。それでも9条があることから、自衛隊には「武力行使」に強い制限が加えられてきました。

その制限をさらに大きく踏み破ったのが、01年の「9・11」事件をきっかけに行われた米国のアフガニスタンに対する「報復戦争」への軍事的支援でした。「テロ特措法」によりインド洋に出勤した自衛隊は、アフガン全土に空爆を続ける米軍やその他の国の艦艇に、現在も燃料を無料で（私たちの税金で）補給し続けています。これは「後方支援」とはいえ、まぎれもなく「参戦」行為です。

この01年は、米国でブッシュ政権ができた年でした。ブッシュ大統領は「ネオコン」（新保守主義）グループで政権を固め、ソ連なきあとの世界では「力で米国の国益を実現する」という一極体制づくりを打ち出していました。その矢先の「9・11」に対して、ブッシュ政権は「自衛のための先制攻撃」という理屈でアフガン攻撃に打って出たのです。それによってタリバン政権は崩壊しましたが、米国の「勝利」には無数のアフガン市民の犠牲が伴い、現在も犠牲者が出つづけています。ブッシュ政権はその勢いをかって、今度は03年3月にイラク攻撃を行い、フセイン政権を崩壊させました。戦争の口実となった「大量破壊兵器の存在」や「テロリストとの関係」はウソだったことが明らかになりましたが、ブッシュ大統領はなお、「自由と民主主義を世界に拡大する。必要なら武力も使う」と居直り（05年1月、2期目の就任演説）現在もイラクを占領して泥沼の戦闘を続けています。

小泉内閣は、この「強い米国」を支持し、米国に追随することが「日本の国益」だとして、イラク占領に陸海空の自衛隊を参加させました。占領は国際法上、憲法9条が「認めない」と明記している「交戦権」の行使なのです。また航空自衛隊は武装米兵や軍事物資を運んでおり、まぎれもなく「武力行使」にあたります。

小泉内閣のこのような政治的・軍事的政策には、明確な戦略があります。経済のグローバリズムは、自らが世界中で生み出す矛盾（貧困、格差、環境破壊、人間的・文化的なアイデンティティの喪失、紛争、反抗など）に直面し、それを「武装したグローバリズム」で封じ込めようとしています（その盟主が米国）。日本の多国籍企業も、市場や投資先、資源を確保するには「海外に出せる自前の軍隊」が必要だと考えるようになりました。また、日本が本格的に「戦争ができる国」になるためには、「強い政府」と「自由・人権の制限」が不可欠と考えています。こうして日本経団連や経済同友会、日本商工会議所など財界は、9条を柱とする現憲法を変えるように要求してきたのです。自民党の「新憲法草案」には、これらの主張が鮮明に盛り込まれています。そして「自民党に代わる政権」をめざす民主党（とくに前原代表など）も、対米協調と財界の支持を最優先する立場から、「改憲」に熱心なのです。自民党と民主党の改憲案が似通っているのはこのためです。

私たちは、政府、財界、マスコミ、そして自民党や民主党の「改憲」の大合唱に惑わされてはなりません。国民の多くは、それでもなお9条を支持し、イラク攻撃や自衛隊のイラク派兵に反対し続けているのです。それだけではありません。韓国や中国・台湾、フィ

リピンなど近隣のアジア諸国の市民や、米国、コスタリカ、中東、ヨーロッパなど世界中に、「もう戦争はいらぬ。武力によらない平和を」と考えている多くの人びとがいます。その人びとは、「9条」の存在を高く評価し、9条が変えられてしまうのか、日本の市民が憲法を守りぬき、世界とアジアの平和に生かすのかを、かたずをのんで見守っているのです。

ではいよいよ、当面の焦点となっている「憲法改正国民投票法案」について、それがどんな内容で、どんな問題をもっているのか見ていきましょう。

## 第2章 憲法96条で「改正手続き」はこうなってる

憲法の「改正規定」を見る前に、それをどう考えるかが最も大事なことです。たしかに、憲法は永久に不変だとか、絶対に改正できないというものではありません。しかし、変える必要もないのに変えろとか、まして明らかな改悪をしようとするのは間違っているからです。

### 憲法96条に定められた「改正手続き」

いまの憲法は、第96条で次のように憲法改正の手続きを定めています。

この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する。

つまり、「国会の発議」「国民投票での承認」「天皇による公布」というのが手続きの流れです。いま改憲派が成立を求めている改憲手続き法案は、その「国会の発議」と「国民投票」の方法を、あくまで改憲に有利に決めようというものです。

しかし改憲派の改憲手続き法案の内容を検討する前に、改憲には「限界」があることを踏まえなければなりません。「主権在民」の原理、「基本的人権」の不可侵性、「不戦・非武装」の平和主義などの憲法原則と矛盾したり、それを否定するような改憲は、「**憲法の破壊**」であり、そのような憲法改悪の行為自体、改憲の限界を逸脱したもので憲法違反なのです。このことは、しばしば議論から省略されてしまいましたが、きわめて重要な「**もうひとつの憲法原則**」なのです。

なお、自民党の「新憲法草案」は、「国民主権、民主主義、自由主義、基本的人権の尊重及び平和主義と国際協調主義の基本的原則は、不変の価値として継承する」(前文)と述べています。また民主党の05年4月の「論点とりまとめ案」には、「憲法改正の限界を認める。平和主義、国民主権、憲法改正規定など、根本規範としての中核をなす部分については、改正できない」としていましたが(しかし「憲法提言」では言及はない)。しかし、このように一般的、抽象的な言葉を並べても、たとえば「平和主義」について、9条1項(不戦)は変えないが、2項は変える(戦争できる)というのが自民党と民主党の立場ですから、「不変の価値」「憲法改正の限界」という言葉もシリ抜けです。

### 国民投票法がないのは「立法不作為」？

自民党などはしばしば、「憲法 96 条では改憲できることになっているのに、改憲の手続き法がないのは『立法不作為だ』」などと主張しています。しかし立法不作為とは、国民の生活や権利に必要な法律を国会が作らないため、国民に不当な損失や被害が生じる場合のことを指しています。現行憲法によって国民に不当な損失や被害は生じていません。むしろ、政府・与党が憲法を守らず、憲法に背く現実を積み重ねてきたことが、私たちの生活と権利に重大な損失や被害をもたらしてきたのです。

そして、憲法を変える必要がなければ、改憲手続き法も必要ありません。彼らは「改憲の手続きを決めるだけだ」と言って、いかにも改憲の内容とは無関係かのような顔をしています。けれども、どうしても改憲手続き法が必要なのは、つまるところ 9 条の改廃を中心とする改憲を求めている人びとだけなのです。

## 国会が改憲案を発議するとき

さて、国会が改憲案を発議するとき、どんな手続きが必要なのでしょう。

「各議院の総議員の三分の二以上の賛成で議決」しなければなりません。「各議院の議決」とは、衆議院と参議院がそれぞれに同じ改憲案を議決したとき、という意味です。もし、衆議院で議決した改憲案を参議院が否決したり、参議院が議決そのものをしなかったり、参議院が別の改憲案（修正案も含む）を議決したら、それは国会が発議したことになりません。の修正案を衆議院が受け入れて再度議決した場合を除き、改憲案は「廃案」となります（いずれも衆参が逆の場合も同じ）。

この国会発議の手続きは単純明快です。ところが改憲派は、あとで見るように、この手続きさえも改憲に都合よくねじまげる仕組みを作ろうとしているので、要注意です。

つぎに「総議員」とは、死亡や辞職などの「欠員」を除く「在職議員の総数」という説もありますが、憲法という最も重要な問題を扱うには「法定議員数」（欠員は反対票と見なす）であるべきという意見が有力であり、民主党も一応、その立場をとっています。

このように改憲案発議の手続きはあくまで国会が行うもので、内閣は出番がありません。最高法規である憲法の改正に関われるのは、「国権の最高機関」である国会だけなのです。改憲派の一部には、一般の法律案と同じように「内閣にも改憲案の提案権を認めよう」という主張がありますが、とんでもない間違いです

自公民 3 党は、この発議手続き法案（国会法改正案）も用意しています。しかし自公民合意でも、この発議手続き法案の詰めは後回しにされていることもあり、このパンフでは、その検討は後で行ないます。



## 改憲の是非を決めるのは国民投票

国会（衆参両院）が正しい手続きで改憲案を議決したら、いよいよ国民投票になります。その国民投票の実施日は、「特別の国民投票の日」として国会が指定することになるでしょう。もうひとつは、「又は国会の定める選挙の際」、つまり衆議院総選挙や参議院通常選挙と同時に国民投票を実施することもできます。憲法では、どちらでもいいことになっており、その選択は国会が決めることができます。しかし自公民 3 党は、改憲案で合意しても、国政選挙と同時に国民投票を実施したら、選挙で「改憲与党」が分裂することになるので改憲に不利と考え、「特別の国民投票の日」に一本化する方針です。

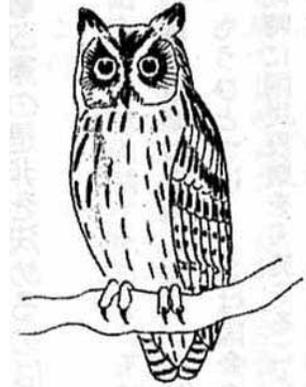
## 国民投票で改憲に必要な「過半数」とは

憲法 96 条では、国民投票での承認に必要なのは「その過半数の賛成」とされています。本来ならば、それは国民（有権者）の過半数であるべきです。有権者の過半数が改憲に賛成の投票をしなかった場合、改憲案は国民の承認を得られなかったことを意味するからです。この方式は、「国民の承認」という趣旨に合致しているだけでなく、改憲に必要な「投票率」の問題も生じません。改憲案が承認されるには、賛成票が有権者の過半数に達した場合だけで、それには有権者の過半数をはるかに上回る人が投票した場合だけになるからです。

これとは違い、過半数の要件をより緩和する「投票総数の過半数」という考え方もあります。この場合でも最低限、明確に賛成票でないもの（他事記載した票や白票）は反対票にカウントすること、国民投票が成立する「投票率」を設定すべきこと、などが必要でしょう。

は、「無効票」がなくなり、民意がより包括的に反映されることになり、は、改憲という重大な問題が低い投票率でも成立するという事態を防げるからです。

しかし、この「何の」過半数かということが、大きな争点の一つになっています。自公両党が、有権者の過半数でも「投票総数の過半数」でさえもなく、「有効投票の過半数」という最も狭い基準を持ち出しているからです。このことも後で述べますので、ここでは、投票の「分母」が問題になるということ覚えておいてください。



### 第 3 章 進められる憲法改悪の準備

自民・公明両党は 05 年 1 月 29 日、04 年 12 月の与党実務者会議の報告に基づいて、改憲手続き法案の「概要」と、それを 05 年通常国会に提出することについて合意しました。その後、この合意内容は数の力で実施されていきますが、法案提出の時期は 06 年に先送りされました。

#### 自公実務者会議の報告（要旨）

- (1) 「日本国憲法改正国民投票法案」については、自民党が提案した法案に修正を加え、これを基に法案化の作業を進める。
- (2) 国民投票法案を審査するため、国会法を改正し、衆参両院の憲法調査会に国民投票に関する法案の審査及び起草権限を付与する。なお、憲法調査会の名称については、両院の議院運営委員会に協議を委ねる。
- (3) 右の両法案は次の常会（05 年通常国会）に提出し、国会法改正案は 4 月中に成立を図り、憲法調査会が最終報告を提出後、引き続き国民投票法案の審査に入り、早期成立を図る。
- (4) 憲法改正案を発議するための原案の審査を行う権限については、(2) の機関にさらに付与することを念頭に、その環境及び条件などを整えつつ、引き続き検討を行う。

(1)の「自民党が提案した法案」とは、01年11月に「憲法調査推進議員連盟」(=改憲議連、自公有志議員300人以上が加盟)がまとめた法案そのものです。自公両党は、その改憲議連案をいくつかの点で「修正」することで合意しました。しかし、その「修正」は後でみるように、改憲議連案より後退していたり、矛盾を持ったままのものです。

### 国会に「憲法を変えるための委員会」が設けられる

衆参の憲法調査会は2000年1月に設置された際に、「憲法の広範かつ総合的な調査」を目的とすると決められ、与野党間で「法案審査はできない」ことが合意されました。しかし自民党などの改憲派は、憲法調査会でそのような「調査」をするのではなく、現行憲法を非難して「憲法を変えるべきだ」と主張する場にしてきました。

そしていま、改憲派の自公は改憲案づくりの進行にあわせ、改憲手続き法案を出そうとしています。そこで自公3党は、「郵政選挙」直後の05年9月、またも国会法を変えて、今度は「憲法改正国民投票法案の審査」もできる「憲法調査特別委員会」を設置しました。自公はさらに、将来は「改憲原案」まで審議できるようにしようとしています。

国民投票法案の共同作成で自民党と民主党が合意したことは、多少の時間はかかっても、自公3党の共同案ができたなら成立に時間はかからないことを意味しています。実際、自公は民主との合意を前提に、審議をスピードアップするため共同案を「委員長提案」とする方針も決めています。

### 「改憲案発議手続き法案」も用意

自公実務者会議の名称(国民投票法等に関する与党協議会実務者会議)が「国民投票法案等」となっているように、協議の対象には国民投票法案だけでなく、国民投票の前提となる改憲案の「発議手続き法案」も含まれています。発議手続き法案はすでに「国会法改正案」として用意されており、提出されれば議院運営委員会に付されるでしょう。しかし衆院の議運には現在、共産党も社民党も理事がおらず、参院では議運の委員さえいません。

### 憲法改悪をとめるため、「改憲国会」にさせない

このように、憲法改悪の動きと改憲手続き法制定の動きとは一体になって進んでいます。自民党とは少し違う角度から改憲を主張している最大野党の民主党が、改憲手続き法の制定に前向きなのも、この動きを促進しています。

しかし各種の世論調査では、9条を変えることに反対の人が依然として最も多く、いま各地で、また若者たちからも「9条を守ろう」という声が上がリ、多様な行動が広がっています。それこそが希望の力です。

## 第4章 自公の「国民投票法案」

### 改憲に有利な仕組みがいっぱい

04年12月3日の与党実務者会議報告では、自民党側の国民投票法案の提案は改憲議連の案と同じものであったと記されています。それを叩き台に協議して、いくつかの修正を加えたものが与党協議会に提出され、05年1月29日の「自公合意」になりました。

そこで、この自公案と民主党案を見比べながら主な問題点を見ていきましょう(各小見出しにつけた「」内は与党実務者会議報告からの引用)。

### 発議から1～3カ月の短時間で国民投票

「国民投票は改憲発議から 30 日以後 90 日以内において内閣が定める期日に行う」

改憲の是非について、国民投票までに国民の議論や判断のためにどのくらいの期間を保障するかは重要な問題です。その期間が短かければ短いほど、金やマスコミ、組織を動員したキャンペーンをする方が有利になります。

改憲議連案では「60 日以後 90 日以内」となっていましたが、自公合意はそれをさらに短縮し、「国民投票は改憲発議から 30 日以後 90 日以内に行う」としています。2～3 カ月でも短いのに、1 カ月あまりで有権者はどれだけ議論や検討ができるのでしょうか。「**国民には考えさせないで一挙に投票に持ち込む**」というねらいが透けて見えます。

この点で民主党は、「60 日以後 180 日以内」と自公案より長い周知・運動期間を提案しています。これは自公案より「ややマシ」ですが、自民党の「新憲法草案」などは新聞 1 頁分にもなる膨大なものです。その全部を国民が読み通して理解し、十分な検討や議論を通して確信できる判断に達するのに、果たして「180 日」(6 カ月)で十分でしょうか。また、実際は「投票期日」は国会で議決するので、結果的に自公案の範囲にとどまってしまう可能性があります。

ちなみにイタリアでは、憲法改正法案は各議院で少なくとも 3 カ月の期間を置いて、引き続き 2 回の審議での議決が必要です。スイスでは有権者の署名による憲法改正発案制度があり、それには署名登録から 18 カ月の期間が定められ、それが成立してから 5 年で投票に至るというように、改憲には慎重な手続きと、市民が討議できる相当な期間が設けられています。

### **国民投票が国政選挙といっしょでは改憲運動に集中できない？**

「『与野党が政権の維持・獲得を目指し相争う国政選挙』と『与党と主要野党間で合意した憲法改正案に対する賛否を争点とする国民投票』との性格の相違にかんがみれば、国民投票と国政選挙は別個に行われることが適当であることから、両者が同時に行われる場合を念頭に置くことなく、国民投票の期日の告示日を定めることとした」

憲法 96 条では、改憲の是非を問う国民投票は「特別の国民投票又は国会の定める選挙（国政選挙）の際」に行なうことになっています。自公民 3 党は、これを「特別の国民投票の日」に限ろうとしています。これにはどんな思惑があるのでしょうか。

まず、国政選挙といっしょでは、改憲派の政党間の争いが大きく、改憲派として「団結」しにくくなると考えているのです。また 9 条改憲に反対する人が依然として多い現状では、同日投票では議席の増減に大きく影響し、場合によっては政権与党の地位も危うくなりかねません。さらに、国会議員やマスコミが選挙に集中し、資金も選挙に投じられている最中には、改憲のための国民投票運動に人も金も十分に投入できないという判断もあるのでしょう。

自公の実務者会議報告では、二つの投票の「性格の相違」を理由にしていますが、実際はこのような思惑が働いたものと考えられます。

### **処罰中の者の投票権はどうなる？**

「衆参両院の選挙権を有する者は、国民投票の投票権を有する」

「国民投票の投票権は、国民の国政への参加の権利として国政選挙の選挙権と同等

のものと考えられることから、国政選挙の選挙権者と一致させることとした」

前項では「国政選挙と国民投票とは性格が違う」と言いながら、ここでは「国民投票の投票権と国政選挙の投票権とは同等のもの」と使い分けています。国民投票の投票権を「衆参両院の選挙権を有する者」にのみ認めるとするのは、改憲の是非の選択に公選法を基準として使うということです。そうなるといくつもの大きな矛盾が生まれます。

改憲議連案では、重罪犯として服役中の人には投票権を認めないとする一方で、選挙違反で公民権停止中の者には「国民投票の投票権まで否定する理由に乏しい」として、投票権を認めていました。これに対しては、選挙違反には改憲派が多いから、すこしでも改憲に有利にしようとするものではないかという皮肉めいた指摘もありました。自公案はそれを気にしたのかもしれませんが、公選法を準用したため、自公案では公民権停止中の者には投票権を認めないことになっています。ここでは、犯罪の種類や刑の軽重で国民投票の投票権の有無を線引きすることの適否という問題もあります。できるだけ多くの人の意思を反映させるという点からは、自公案は明らかに後退です。

これに対し民主案では、公民権停止者にも投票権を与えています。けれども「投票権者」の範囲という問題は、実は次に見るように、処罰中の者にとどまらない重大な問題を持っているのです。



### **投票は「20歳以上」に制限 若者から自分たちの未来の選択権を奪う**

「国民投票には、公選法に規定する選挙人名簿及び在外選挙人名簿を用いる」

「公選法に規定する選挙人名簿を用いる」という自公案は、改憲の是非について投票できるのは「20歳以上」に限るということを意味しています。しかし、改憲でその人生に最も長く、最も大きく影響を受けるのは若者たちで、その影響は少なくとも10年単位で数世代にもわたります。しかも、これら若者の多くは、すでに就職、修学、結婚など社会生活を営んでいるのです。その人びとに「当面の代表者」を選ぶ国政選挙の基準を当てはめて、投票権を「20歳以上」に制限するのは、若者の意思を切り捨て、将来の選択権を奪うものです。

自民党などは、14歳の少年にも刑事責任を問い、厳罰を課す法制を作ってきました。また義務教育を修了して就職する若者たちは15歳です。女性は16歳から結婚することが認められています。「20歳以上」は、これらと比べても大きな矛盾です。一方、世界の流れなどを踏まえて、18歳や15歳以上に投票権をとという意見が有力です。したがって改憲の是非についての選択権は、たとえば基本的には義務教育を修了した人など、「一定の社会的判断能力」があると認められる、できるだけ多くの人に認めるべきです。この点で民主党案が「18歳以上」としているのは一歩前進ですが不十分です。なお民主党案は、「未成年者の人権に関わる憲法改正の場合など」は年齢要件を下げるができるとしていますが、きわめて限定的で、その場合でも年齢設定は国会がするので、多数党の恣意が働くことになるでしょう。

ちなみに、沖縄県と那国町では04年10月、石垣島との合併の賛否を問う住民投票には中学生も参加しました。また、中米の「軍隊を捨てた国」コスタリカでは、最高裁の憲法法廷に提訴するのに年齢制限はなく(国籍制限もない)提訴の最年少記録は8歳の小学生です。

なお自民党の有力者は最近、改憲案の発議のためには民主党との合意が必要と見て、民主党対策として「18歳以上」に譲歩する意向も見せています。この投票権者の年齢要件は、取り引き材料の一つとなっているのです。

### たくさんの条項を変えるのも、一括して〇×で？

「投票用紙の様式、投票の方法、投票の効力その他必要な事項は、発議の際に別に定める法律の規定による」

「投票用紙の様式や投票方法などは発議の際に定める法律による」ということは、改憲案を発議する瞬間まで、どんな方法で投票することになるのかを隠しておくという意味です。これでは、発議の際に「一括して ×で投票させる」と決めて押し切ってしまうことも可能になります。まさに姑息な「闇討ち」の手口です。

自民党は、憲法の前文も9条も、自由や基本的人権も、統治機構や憲法改正規定も変えてしまおうと考えています。こんな全面改憲（新憲法制定）は現行憲法に対するクーデタに等しく許されないものですが、百歩ゆずって、それでも本当に民意を問うというのなら最低限、1項目ごとに か×を書けるようにするのが当然です。しかし、それでは自民党は、その改憲案のすべての条項について国民の過半数の賛成を得る自信がないので、「新憲法制定だから一括投票だ」と押し切る余地を残したいのです。けれども、今そう言う「国民無視だ」と批判されるので、投票方法を発議の時まで隠しておくことなのでしょう。もし「一括投票」になれば、賛成を得やすい条項（砂糖）を加えて、危険な条項（毒）にまぶすことがさらに容易になります。このような「抱き合わせ販売」は、独禁法でも禁止されている詐欺商法の手口です。

なお民主党は、個別投票を原則としつつも、「相互不可分な条文の間では投票矛盾が生じないように投票用紙の工夫が必要」としてきました。これは自公案よりは合理的ですが、05年10月の「大綱（草案）」では、「内容的なまとまりごとに一の議案とする」という表現になりました。そうすると、何を「内容的なまとまり」とするかで大きく変わってきます。

たとえば9条関係でも、「自衛軍」を設けるかどうかと、その自衛軍の任務や活動範囲をどこまで認めるかということには、別の判断が成り立ちえます。これを「一つ」とすることは国民の選択権を認めないことになります。また、「知る権利」や「環境権」、「プライバシー権」、「犯罪被害者の権利」などは「新しい権利」と呼ばれていますが（どれも憲法を変えなくても、法律によって保障できるものばかりです）これらは相互に別個の権利であり、「新しい権利」だからといって「内容的なまとまり」とするのは不当です。

### 投票用紙の書き方で、どう数えるかが変わる？

「国民投票において、憲法改正に対する賛成投票の数が有効投票の二分の一を超えた場合は、国民の承認があったものとする」

ここでは、投票用紙にどう書くかということと、それをどのように算定するかという密接な二つの問題があります。

まず、自公案は「有効投票」を基準にしていますから、「・×」以外の記載（他事記載）があった票や「白票」は、「無効票」として排除されてしまうことになります。これに対し民主党案は、「以外の記載」や「白票」は、賛成票ではないから「反対票としてカウントする」という立場です。これは単なる「投票用紙の書き方」の問題にとどまら

ず、賛成票が何の過半数になるかという「分母」の大問題に直結します（自公案は「有効投票」、民主案は「投票総数」の過半数）。

憲法 96 条は「憲法改正は国民の承認を経なければならない」とし、「こ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」と定めています。

前にも述べたように、「その過半数」とは有権者の過半数であるべきです。憲法は国民が定める最も大切な「最高法規」ですから、その改定には国民のできるだけ多くの賛成が必要というのが「国民の承認」という趣旨に合致し、「投票率」の問題も生じないからです。

ところが自公案は、それを「有効投票の過半数」に切り詰めるものです。たとえば「9 条を変える」に「反対」と書いたら、「無効票」にするというのです。これは改憲の是非について「民意を問う」より、「投票数をせばめる」のが有利だと考えているからです。この点で民主党案が「投票総数」を基準としているのは「よりマシ」です。

また自公案にも民主党案にも、改憲の承認に必要な「最低投票率」の考えは見当たりません。そうなると、たとえば投票率が 30% であっても、その過半数が賛成すれば憲法は変わってしまいます。つまり有権者の 15% の賛成でも改憲が成立することになります。これは果たして、「最高法規」である憲法の改定の是非を決めるのに適当でしょうか。この問題で民主党は、投票率が低い場合については、「投票結果を『無効』とすることについては引き続き検討する」としていました。しかし 05 年 10 月の「大綱（草案）」では言及もされていません。

### **改憲案は投票当日、「適当な場所」に掲示するだけ**

「市町村選管は、国民投票の当日、投票所その他適当な箇所に改憲案を掲示する」

改憲案を「公報」以外で投票権者にどのように周知させるかについて、改憲議連案では「投票用紙にも記載する」となっていました。しかし全面改憲を考えている自民党は、投票用紙に印刷したのでは膨大になると考え、「貼り紙」にしたのでしょうか。

自民党も民主党の鳩山さんも、前文から最後の条項まで全面改憲を主張しており、その改憲案は 140 条近くに及ぶと言っています。これでは人びとは投票所でじっくり考えることもできません。それだけ事前の「改憲キャンペーン」の影響力が増すことになります。

なお、民主党案は「公報」について、国会に委員 6 人で構成する「国民投票委員会」を設け、「国民投票公報の作成」「憲法改正案の要旨及びその解説資料の作成」「周知・啓発活動」にあたる、という提案をしています。しかし、この委員会では改憲案の発議に反対した議員は「2 名以下」に限られ、公報にも「反対意見は 3 分の 1 の分量で載せることも考えられる」（枝野・民主党憲法調査会長）というものです。しかし国民にとっては、国会の投票数がどうであれ、「改憲は是か非か」「改憲案の各条項に賛成か反対か」の二つに一つですから、公報の作成や周知・啓発活動に「2 対 1」条項を持ち込むことは公平・正確な判断材料の提供にならず、「改憲賛成」の方向に誘導するものになるでしょう。その意味では、「国民投票委員会」のようなものは発議の当事者である国会ではなく、第三者機関にしたほうが良いという意見を考慮すべきでしょう。

### **国民投票運動に金は使い放題**

「国民投票運動は基本的に自由であるとの原則の下に、必要最小限の規定を整備」

改憲の是非の選択にあたっては、賛否双方の主張を伝える運動はまさに「基本的に自由」であるべきです。しかし自公案は、この「自由」を自分たちに都合よく使い分けています。

自公案は「改憲議連案を維持する」というものですが、その改憲議連案では「マスコミに憲法改正の広告を記載させるのは規制の対象にならない」となっています。新聞やテレビの広告料は高いので、お金がたくさんある側はいくらでもタレントやマスコミ広告を使って宣伝できることとなります。つまり宣伝・資金は無制限（自由）ということは、お金がある方は大宣伝ができるということの意味しています。

特に懸念が大きいのは「テレビ広告」です。金のある方がテレビ広告を朝から晩まで買い占めるようなことになったら、国民は情報量でも心理的にも偏った判断に導かれかねません。このため、たとえばスイスでは、国民投票においてテレビ討論は認めても、テレビ広告は禁止しています。

国民投票運動はあくまで投票権者（個人）の自由というのであれば、投票権者ではない企業・団体による資金提供を禁止して、「個々人の選択」「資金は個人の拠出」という原則を貫くべきでしょう。しかし企業・団体献金を禁止したくない自公などの政党は、この点には口をつぐんでいます。民主党案にも触れられていません。

### **公務員・教員などの意思表示は厳しく制限し処罰も**

「公務員及び教育者は、その地位を利用して国民投票運動をすることができない」

ここでは、投票事務の管理者・職員や裁判官、検察官、警察官などが国民投票運動を原則禁止されるだけでなく、「国又は地方公共団体の公務員及び教育者(学校教育法に規定する学校長及び教員)」には、「地位利用」による国民投票運動を禁じています。このような規定は公選法と同様ですが、地位利用にわたらなければ運動はできると言っても、その判断・運用は伸縮自在の面があり、一般の公務・教育労働者の口と手足を過剰にしばりつけるものにされるおそれが十分にあります。この規定の判断・運用は警察・検察が行なうことになるからです。

最近では、公務員が休日にビラを配っただけで「公務員法違反」として逮捕・起訴するという公安警察・検察の暴挙が目立ちます。これでは数百万人の公務員・教員が、事実上「思想・良心の自由」「表現の自由」を奪われ、運動から排除されてしまいます。

この点について民主党は、「公務員法等、他の法律で刑事制裁が定められている行為類型については、新たに罰則を設けない」と提案しています。これは最小限の「消極的保障」ではあっても、それだけでは公務員や教員が「主権者の一人」として国民投票運動に参加する権利が十分に保障されないことは、先の「現実」が物語っています。

### **定住外国人に「自分が生きる社会」のあり方を選ばせない**

「外国人は、国民投票運動をすることができない」

「外国人、外国法人等は、国民投票運動に関し、寄付をしてはならず、何人も国民投票運動に関し、寄付を受けてはならない」

投票権の基礎となる選挙人名簿には、「日本国籍」をもつ20歳以上の人しか登録されおらず、外国人は排除されています。しかしこの規定は、投票権だけでなく、改憲に賛否の「発言・運動をする権利」も外国人には認めないというものです。

日本には、過去の植民地支配や国際化の結果として、74万人以上の永住「外国人」が

住んでいます（03年末、特別永住者47万6千人、一般永住者26万7千人）。この人びとは、日本社会で日本人と同じように社会的、経済的、文化的な日常生活を営み、教育を受け、税金を払っています。日本の憲法と法令に従って権利・義務を持つ人びとなのです。その基本となる憲法が変わるということは、人間としての生活や権利・義務が大きく変化することになります。それに対して意見を述べ、反映させたいというのは、「国籍」を超えて「人間として」の当然の権利ではないでしょうか。外国人にいつさいの運動を認めない自公案は、永住外国人に自分が生活する社会のあり方を選んだり、意見を言う権利をも奪うものです。この問題は、私たちの社会のあり方に大きく関わってくるものです。

この点について改憲議連案では一応、「外国人に一切を認めないことは、国際社会において過度の規制となるおそれはないか検討」というコメントをつけていました。しかし自公案は、それをも否定したものです。与党は、永住外国人でさえない米国の政府高官などが海の向こうから「憲法は変えるべきだ」と発言を繰り返すのは批判もせず、むしろ歓迎、利用してきました。ここにも憲法を「尊重・擁護」しないダブルスタンダードが現れています。また、海外で表明された意見は直ちに日本に伝わります。それなのに「国内で発言してはならない」というのは、まったく無意味で不合理です。

この点で民主党は、「外国人の国民投票運動の自由は、公共の福祉に反する場合（内在的制約）を除き、可及的に保障されるべき」としていました。しかし「公共の福祉に反する場合」とは何か、誰が判断するのか、「内在的制約」とは何か、などは明らかではありません。

そして05年10月の「大綱（草案）」では、このくだりも消えています。

### **マスコミの自由な報道・評論も処罰！**

「何人も、投票の結果を予想する投票の経過、結果を公表してはならない」（アンケートなど「予備投票」の公表禁止という意味）

「新聞・雑誌は、国民投票に関する報道及び評論において、虚偽の事項を記載し、又は事実をゆがめて記載する等表現の自由を濫用して国民投票の公正を害してはならない」

「何人も、投票の結果に影響を及ぼす目的をもって、新聞・雑誌の編集その他経営担当者に利益供与、供応接待等を行って、国民投票に関する報道及び評論を掲載させること　　ができない」（編集その他経営担当者も処罰）

「何人も、投票の結果に影響を及ぼす目的をもって、新聞・雑誌に対する編集その他経営上の特殊の地位を利用して、国民投票に関する報道及び評論を掲載させることができない」

「NHK及び一般放送事業者は、国民投票に関する報道及び評論において、虚偽の事項を放送し、又は事実をゆがめて放送する等表現の自由を濫用して国民投票の公正を害してはならない」

自公案は、マスコミによる自主的な改憲案の論評や批判が「虚偽の報道」や「事実をゆがめた記載」であったら、「表現の自由の濫用」として禁止し、違反したら処罰するというものです。しかし、何を基準に「虚偽」とか「事実をゆがめた」と判断するのでしょうか。このような報道規制は、憲法の「言論・表現・出版の自由」をまっこうから否定するものです。

改憲議連案は一応、NHKや民放が「（憲法を）改正した場合、改正しなかった場合の

事態を予想するのは虚偽報道にあたらぬ」とコメントしていましたが、その境い目はきわめてあいまいです。また改憲議連案は、「マスコミの報道にどこまで規制を行うべきか議論が必要」とも言っていました、その判断基準は政府・与党の影響力が強い警察や中央選挙管理会が握ることになるでしょう。NHK予算やテレビの許認可権を政府に握られているマスコミは、まともな批判、批評もできなくなるでしょう。

なお自公は最近、このメディア規制がマスコミや世論から強い批判を浴び、民主党も反対しているため、「大幅緩和」することにしました。しかしその内容がどうなるかは未定です。

### **投票の異議申立ては「東京高裁だけに 30 日以内に」**

「国民投票の効力に関し異議があるときは、投票人は、中央選挙管理会を被告として、を放送し、又は事実をゆがめて放送する等表現の自由を濫用して国民投票の公正を害してはならない」

自公案は、マスコミによる自主的な改憲案の論評や批判が「虚偽の報道」や「事実をゆがめた記載」であったら、「表現の自由の濫用」として禁止し、違反したら処罰するというものです。しかし、何を基準に「虚偽」とか「事実をゆがめた」と判断するのでしょうか。このような報道規制は、憲法の「言論・表現・出版の自由」をまっこうから否定するものです。

改憲議連案は一応、NHKや民放が「(憲法を)改正した場合、改正しなかった場合の事態を予想するのは虚偽報道にあたらぬ」とコメントしていましたが、その境い目はきわめてあいまいです。また改憲議連案は、「マスコミの報道にどこまで規制を行うべきか議論が必要」とも言っていました、その判断基準は政府・与党の影響力が強い警察や中央選挙管理会が握ることになるでしょう。NHK予算やテレビの許認可権を政府に握られているマスコミは、まともな批判、批評もできなくなるでしょう。

なお自公は最近、このメディア規制がマスコミや世論から強い批判を浴び、民主党も反対しているため、「大幅緩和」することにしました。しかしその内容がどうなるかは未定です。

### **投票の異議申立ては「東京高裁だけに 30 日以内に」**

「国民投票の効力に関し異議があるときは、投票人は、中央選挙管理会を被告として、国民投票の結果の告示の日から起算して 30 日以内に、東京高裁に訴訟を提起できる」

「国民投票の結果（賛成投票が有効投票総数の二分の一を超えること又は超えないことをいう）に異動を及ぼすおそれがある場合に限り、裁判所はその国民投票の全部又は一部の無効の判決をしなければならない」

「国民投票の結果の効力に異議があるときは、国民投票の結果の告示の日から起算して 30 日以内に、東京高裁に訴訟を提起できる」

「(いずれの訴訟の場合も)無効判決が確定するまでは、国民投票の効果に影響を及ぼさないものとする」

自公は、国民投票運動における市民運動などに対する厳罰規定も用意しています。今のところ文字になった自公案では「国民投票の効力」と「国民投票の結果の効力」に分けて、それぞれに異議があれば「結果の告示から 30 日以内に東京高裁だけに提訴でき

る」となっています。しかし、30日以内に誰が違反を十分に立証できるのでしょうか。しかも裁判所は、「投票の結果に異動を及ぼすおそれがある場合に限り無効判決をする」とされており、30日より後に重大な違反が発覚しても「新憲法は有効」となります。これでは大規模で巧妙な不正投票も「やった者勝ち」になりかねません。

また、訴訟提起の裁判所を東京高裁だけに限ったことにも、合理的な根拠はありません。高裁の上に最高裁の審理があるのなら、各地方での不正投票などは、投票人が住む地域に近い裁判所に訴えることができるようにするのが「主権在民」の精神ではないでしょうか。

### **集会やデモには重い「国民投票妨害罪」が！**

自公案には「国民投票の自由妨害の罪」としか触れていません。しかし、その土台である改憲議連案を見ると、「交通、集会を妨げ、演説妨害などをした者」「特殊の利害関係を利用して国民投票運動者を威迫した者」などには、4年以下の懲役もしくは禁錮、または百万円以下の罰金が課せられ、とくに「多衆集合」による場合は、首謀者は1年以上7年以下の懲役または禁錮、「他人を指揮し又は率先して勢いを助けた者」は6月以上5年以下の懲役または禁錮、「不解散罪」には首謀者は2年以下の禁固という厳罰がなっています。

また、これらの行為について「演説、放送、新聞、雑誌、ビラ、ポスターその他」で「人を煽動した者」にも、1年以下の禁錮または30万円以上の罰金を科すことになっています。

もし私たちが、「憲法改悪反対」の集会やデモをしていて、警察や改憲派がそれを国民投票運動の「妨害」だと言え、いつでも逮捕したり解散命令を出せることになるのです。またビラや記事、論文で「憲法改悪の動きをとめよう」と呼びかけただけで、「犯罪行為の煽動」とみなされるかもしれません。憲法の「言論・表現の自由」は、憲法改悪がされればもちろん、その前の国民投票運動でも窒息させられかねないのです。

### **改憲のための「国民投票法」はいらない**

以上のように、自公民3党が共同で提出しようとしている「<sup>ô Bb, † m p Ā r @ V J B \ s Z ` b p = à 9 ° 5 6 ð M † & 3'</sup>憲法改正国民投票法案」は、9条を中心とする日本国憲法を壊すための手続き法案にほかなりません。私たちは、9条を生かして平和を創ること、また世界の市民と手をつないで平和を創るために9条を生かすことが、いま最も大切だと考えています。これは大多数の国民の願いなのです。

り出していくために、「憲法を生かす」行動を起こしてくださることを心から期待しています。

## 第5章 改憲議連の「発議手続き案」 転んでも改憲案を発議する仕組み

改憲案「発議」手続き法案（「国会法改正案」）については、01年に改憲議連が作った案があります。04年12月～05年1月の自公合意には、まだその内容は含まれていません。しかし、自民党が提案した国民投票法案が改憲議連案そのままであったように、この発議手続き法案も改憲議連案が基本になると考えられます。

また民主党は05年10月27日、「憲法改正案に発議に係わる議事手続きに関する法律案・大綱(草案)」をまとめました。これで自公民3党の考え方が明らかになりましたが、民主党案には「未定」の部分やその後の進行とズレている部分もあります。

### 改憲案を国会に出せるのは多数党だけに

改憲議連案によると、改憲案を国会に提出するには「衆議院で100人以上、参議院で50人以上の賛成」が必要となっています（修正案の提出も同数）。

予算を伴う法案の提出は50人（参院は20人）の賛成が必要ですから、一見、改憲案の重要性を考えているかのようです。しかし今の国会では、改憲案や修正案を出せるのは自民党と民主党だけとなり、他の少数政党は短い質疑の後、賛否の投票ができるだけです。最終的には「発議」が決まるのは衆参両院の本会議ですから、「国民の代表」である国会議員一人ひとりには改憲案を提出できないとするのは合理的な根拠がありません。

このように改憲案と修正案の提出要件を「きびしく」したのは、自民党には有利ではあっても、何の障害にもならないからです。

一方、民主党案は、改憲案の国会提出（発案）に必要な賛成議員数を空欄にしています。「検討中」ということなのでしょうが、自公との調整もしやすいということになるでしょう。しかも民主党案は、「委員会提出の場合はこの限りでない」（多数の賛成議員は必要でない）としています。委員会での改憲案の採決は「3分の2以上の賛成」としていますから、たとえば50人委員会なら34人の賛成で発案できることになり、発案の要件は緩和されますが、それでも委員会提出ができるのは自民党が認めた改憲案だけになるでしょう。

なお民主党案では、「国民による提案も請願として認め、それが委員会で採択されれば紹介議員が改憲案を作る」という提案をしています。これはスイスなどにある制度で、有権者の一定数の賛成署名があれば、その改憲案を国民投票に付すというものです。ただし日本では憲法96条の規定から、「国民による発案」を衆参両院の総議員数の3分の2以上の賛成で「発議」するという手続きが必要になるでしょう。96条は「発議」の前段に「発案」を置く方式の追加は否定していないし、「発議」に矛盾もしないので一考の余地はありますが、この提案自体が、「このように重要な改憲手続きは憲法に書き込むべき（改憲すべき）だ」という口実につながりかねないという性格をもっています。

### 参議院が否決しても「両院協議会」に持ち込む

改憲案の発議には、前に見たように「各議院の総議員の三分の二以上の賛成」（憲法96条）が必要です。つまり衆議院が可決しても参議院が否決したら改憲案は発議できま

せん。

ところが改憲議連案は、A院が採択した改憲案をB院が否決しても、B院の修正案をA院が否決しても、改憲案は廃案とならず、「両院協議会」を開いて発議へ進む道を開いています。これは一般法案の扱いを改憲案にまで適用する手口です。しかも現在の国会法では、両院協議会が三分の二以上で採択した法律案（国会法 92 条）は、今度は「出席議員の過半数」で成立することになります（憲法 56 条）。

なお、両院協議会には、衆参両院で異なった議決をした代表者各 10 名が出席することになっており、一応、意見の違いが反映される「歯止め」があることになっています（衆参両院「規則」）。しかしその協議で政党間の妥協（談合）が成立すれば、すぐにも「成案」ができてしまいます。小選挙区制導入の法案がいったん参議院で否決されたのに、政党間の談合で成立に持ち込まれた苦い経験を私たちは持っています。

### 一般法案と同じ扱いは憲法違反

問題は、両院協議会の規定が適用されるのは「一般の法律案」についてだけで、改憲案の発議のように、「この憲法に特別の定めのある場合」は適用できないということを忘れてはなりません。憲法 56 条では、議事を出席議員の過半数で決められるのは「この憲法に特別の定めがある場合を除いて」という条件がついています。そして憲法 96 条には、まさに「各議院の総議員の三分の二以上の賛成」という「特別の定め」があるので、過半数による議決はそれに反します。この矛盾は、改憲案の発議に一般法案の採択手続きを適用しようとするところから生じるのです。

もし改憲案を一般法案と同じように扱うことになれば、「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる」（憲法 59 条 2 項）という規定さえ適用されかねず、参議院の議決が無視されるという憲法違反になってしまいます。

なお、民主党案はそれに輪をかけて、衆参両院の議決が異なった場合を待たず、初めから「両院合同委員会」を設け、そこで「改憲案の審査又は起草」ができるという規定を提案しています。これは改憲案の発案や発議をスピードアップさせる役割を果たすでしょう。しかも、それでも両院の議決が異なったら、今度は合同委員会が「両院協議会」に変身して、自分たちが作った改憲案を手直しするというのですから、本会議はセレモニーだけで合同委員会が事実上の決定権を握るという提案で、とても受け入れることはできません。

私たちは、「発議」手続きについても、自公民の協議がどうなるか注視しておく必要があります。



このパンフレットをお読みになったのご意見やご質問などお寄せください。

編集・発行:憲法を生かす会東京連絡会  
〒103 東京都中央区日本橋 3 - 5 - 12 吉野ビル 5 階  
矢田部理事務所気付 TEL・FAX03 - 5269 - 4847 (専用)  
発行日: 2006 年 1 月 (最新版)  
著者: 筑紫建彦 (憲法を生かす会)