

憲法96条の改正に反対する会長声明

1 憲法96条改正の動きが国会で加速しており、本年7月の参議院選挙で複数の政党がこれを公約にしようとしている。自民党は昨年4月に「日本国憲法改正草案」を発表し、憲法改正の手始めに96条改正に取り組む方針を明言しており、これに賛同を表明している党の衆議院に占める議席は3分の2を超えている。

96条の改正の動きとは、現行憲法が「各議院の総議員の3分の2以上の賛成」を憲法改正発議の要件と定めているのを「衆参各院の総議員の過半数」で発議できるように緩和しようとするものである。安倍首相は、国会答弁で「まずは多くの党派が主張している96条の改正に取り組む」と明言した。これは、改正要件を緩和して憲法改正のハードルを下げ、その後憲法9条や人権規定、統治機構等を随時改正しようとの意図に基づくものと思われる。

しかし、このような改正は、立憲主義の下での憲法改正のあり方として極めて不当であり、到底許されない。

2 第1に、そもそも憲法は、国家権力を縛り、その濫用を防止して基本的人権を守ることを目的とする国の基本法である（立憲主義）。憲法が基本的人権を「侵すことのできない永久の権利として、現在および将来の国民に与」え（憲法11条、97条）、憲法を最高法規と定めてこれに反する法律、命令等一切の効力を否定している（憲法98条）のもそのためであり、憲法96条が改正の要件を通常の法律に比べて格段に厳しくしている（硬性憲法）のも同じ目的による。それゆえ、憲法制定権を持つ国民から憲法改正の発議に制限を受けている側（国会）が課されている制限を自ら取り払い、発議要件を緩めようとする「改正規定の改正」は憲法改正の限界を超えているとの疑いを拭いがたい。

このことは、現行憲法において、議員の資格争訟で議席を失わせる場合（55条）、会議を秘密会とする場合（57条）、議員を除名する場合（58条）、衆参で結論が違った法律案を衆議院で再議決する場合（59条）においてさえ、3分の2の多数決（但し出席議員の）を要件としているのに、格段に重要で次元の異なる憲法改正発議をこれらの場合より緩やかな過半数の賛成で可能とすることの不整合からも認められる。

3 第2に、改正発議の要件が法律改正と同じレベルに下げられたときは、十分慎重な議論もないままに、時々の政権の意向で安易、頻繁に憲法改正が発議され、国民投票の結果次第では、政権交代のたびに国の基本的仕組みが変えられることとなりかねず、基本的人権の保障が不安定なものとなるおそれがある。

しかも、現在の選挙制度は、4割の得票で7割、8割の議席をえることを可能とする小選挙区制度を基本としており、また、いわゆる「一票の格差」の問題もあり、国会の議員構成が必ずしも民意を正確に反映しているとはいえない。昨年暮れの衆議院選挙の結果を見ても、得票率と議席との間には大きな乖

離があり、膨大な死票を生んでもいる。それにも拘わらず、国会に占める議員の過半数の賛成で憲法改正が発議できることになれば、必ずしも多くの国民の支持を得ない憲法改正案が発議されるおそれが強い。しかも、わずかの得票率の変動で大きく議席が変動して劇的な政権交代が起き、その都度、憲法改正もなされることになれば、憲法の安定性は完全に失われる。

4 第3に、安倍首相らは、60年もの長期間一度も憲法が改正されなかったのは、現行憲法の改正規定が厳しすぎるからであるかのように改正理由を述べるが、事実ではない。諸外国の憲法と比較しても、日本国憲法の改正要件はそれほど厳しいとはいえない。議会の4分の3以上の議決と国民投票（フィリピン）、連邦議会の3分の2以上の議決と4分の3以上の州の承認（アメリカ）、国民投票または政府提案について議会の議決と両院合同会議による再度の5分の3以上の議決（フランス）など、日本国憲法よりも改正要件が厳しい憲法も多数存在する。改正がなされなかったのは改正手続のせいではなく、憲法改正の必要性があるというコンセンサスが、国民から得られなかったからに他ならない。

5 第4に、「国民の過半数が改憲を望んでいるのに、国会議員の3分の1強が反対すれば改憲を発議できないのは国民主権を軽視するものだ」というような議論がなされるが、これも正しくない。憲法96条が両議院の各3分の2以上の賛成を憲法改正の発議要件としたのは、憲法が国の基本法であるが故に、国民から選ばれ、国民の代表として公共の利益を追求すべき使命を担う国会議員が、責任を持って議会において熟議し、圧倒的多数の賛成で改正案を国民に提示することを求めているのであり、上記のような主張は徒らに国民にその責任を丸投げし、国会の責任を放棄することに他ならない。

加えて、第一次安倍内閣の時に成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律」では、「国民の承認は有効投票の過半数」とされているが、最低投票率が定められていないため、投票率によっては全有権者のわずかの割合の賛成だけで憲法改正が実現してしまう。このような状況こそ主権者たる国民の軽視であり、「国会議員の3分の1以上が反対すれば憲法改正の発議ができないのは国民主権の軽視だ」という論法は、本末転倒である。

6 以上、憲法96条改正の理由付けには合理的な根拠はなく、立憲主義の下で硬性憲法とされた現憲法の趣旨に著しく反し、改正の結果は恒久平和主義と基本的人権の保障を柱とする現行憲法の土台を揺るがすものとなりかねず、看過することは出来ない。

よって、当会は憲法改正の発議要件を緩和しようとする憲法96条の改正に強く反対する。

2013年6月11日

東京弁護士会会長 菊地 裕太郎

「生活保護法の一部を改正する法律案」の廃案を求める会長声明

1 現在、国会で生活保護法の一部を改正する法律案（以下「改正案」という）が審議されている。

この改正案には、以下のような生存権（憲法25条）を侵害する重大な問題が含まれている。

2 まず、改正案は、原則として生活保護の申請は申請書を提出しなければならないが、その申請書には厚生労働省令で定める書類を添付しなければならないとしている（24条1項、2項）。これは、口頭でも申請ができるとした確立された判例（大阪高

裁平成13年10月19日判決等）を否定し、申請書の提出がないことや添付書類が整っていないことを理由に申請を拒絶することを可能とするものであり、これまでも問題とされてきた違法な「水際作戦」を、いわば合法化し助長するものと指摘できる。

また、かかる改正がなされた場合、生活保護を必要とするDV被害者や路上生活者、追い出し屋からの被害者などは、着の身着のまま福祉事務所に申請に行くのであるから、添付書

類などが用意できず、申請を拒否されることになることが明らかである。

この点に関して国民からの批判の声を無視できなくなった自民党、公明党、民主党、みんなの党の4党は、改正案を修正し、「特別な事情」がある場合は申請書の提出や添付書類の提出などがなくても良いとした。

しかし、「特別な事情」の有無は、申請を受ける行政側が判断をするので、申請書や添付資料がないことを理由にした申請拒否が生じる余地は、なお多分にあると指摘せざるを得ない。

- 次に、改正案は、生活保護の実施機関が保護開始の決定等にあたり扶養義務者その他の同居の親族等に「報告を求めることができる」(28条2項)と規定しているだけでなく、生活保護の実施機関等が要保護者や被保護者であった者の扶養義務者の資産及び収入の状況等につき「官公署…対し、必要な書類の閲覧若しくは資料の提出を求め、又は銀行、信託銀行…雇主その他の関係者に、報告を求めることができる」(29条1項2号)、生活保護の実施機関は保護の開始決定前に「当該扶養義務者に対して書面をもって厚生労働省令で定める事項を通知しなければならない」(24条8項)などと規定している。

すなわち、要保護者の扶養義務者は、資産や収入等について報告を求められ、要保護者や過去に生活保護を受給していた者の扶養義務者は、資産や収入等につき官公署や金融機関、雇主にまで調査されることになる。そして、報告や調査がされることを保護開始決定前に扶養義務者に対して通知することになる。

現在行われている扶養照会によっても、生活保護の受給を家族に知られるのをおそれて申請をためらう者が多いのに、現在だけでなく過去に生活保護を受給していた者の扶養義務者にまで調査が及ぶことになれば、扶養義務者は本人に生活保護を受給させないように無理してでも扶養したり、本人に申請をしないように働きかける事例が大量に発生することが予想され、生活保護申請に対する一層の萎縮の効果を生じさせることになる。厚生労働省は「相談者に対して扶養が保護の要件であるかのごとく説明を行い、その結果、保護の申請を諦めさせるようなことがあれば、これも申請権の侵害にあたるおそれがあるので留意されたい」との通知を出しているが、改正案は、法律により扶養を事実上要件化し申請権を侵害するものである。

- このように、改正案は、申請権の侵害を合法化し、扶養を事実上要件化するものであり、憲法上保障された生存権を脅かすものであって、到底容認できない。

貧困と格差が拡大している今日では、生活保護の積極的な活用こそが求められている。生活保護制度の捕捉率はこれまで2割程度とされているところ、最近の厚生労働省の発表(2010年4月9日)によっても3割程度であって、漏給を防ぐことこそが緊急の課題である。

以上より、当弁護士会は改正案の廃案を求めるものである。

2013年6月12日
東京弁護士会会長 菊地 裕太郎

行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律に基づく「共通番号制度」の抜本的再検討を求める会長声明

- 本年5月24日、「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」(いわゆる「マイナンバー法」)が成立した。今後、2016年1月からの「共通番号」制度の運用開始に向けた準備が進められてゆくことになるが、当会は、本年5月9日付会長声明で指摘した問題点を踏まえ、改めて以下のとおり、本制度の抜本的再検討を求めるものである。

- 「共通番号」制度は、プライバシー侵害の危険性が著しく高いことに鑑み、分野別番号制を基礎とした制度とするよう再検討すべきである。

「マイナンバー法」に基づく「共通番号」制度は、生涯不変の一つの番号(共通番号)を、本人を特定する背番号(納税者番号、社会保障番号)として、行政と民間の両分野において広く利用する制度である。しかも、同法は、「利便性向上」を目指して、民間分野における共通番号の利用・活用の拡大や、共通番号記載の個人番号カードの身分証明書としての利用・活用の拡大という方向性を打ち出している。そのため、事実上、だれもが他者の共通番号を知ることができる上、この番号をマスターキーとして、様々な個人データを、正確に名寄せ・データマッチング(統合)できてしまうことになる。

したがって、共通番号付きの個人データが漏洩する危険性、個人データが名寄せ等され深刻で取り返しのつかないプライバシー侵害がもたらされる危険性が著しく高まる。また、「共通番号」制度は、「なりすまし」の手段として利用され易くなり、甚大な財産的損害を発生させる危険性も高める。

米国では、社会保障番号(SSN)が共通番号化してしまったため、「なりすまし」の手段に利用されることによる被害などが深刻な社会問題となり、現在、莫大な費用と労力をかけて分野別番号化を進めようとしている。また、比較的新しく、2001年住民登録法の改正により国民に統一的な番号(国民

ID)を割り振ったオーストリアでは、各行政機関においては暗号を用いた分野別番号制(セクトラル方式)を採用することで、分野を超えたデータ主体の同一性の確保という利便性と違法な名寄せの危険性の防止との調和を図っている。

このように、世界の趨勢は共通番号から分野別番号へと流れているのであり、わが国において、これから番号制度創設を目指すならば、旧態依然たる「共通番号」制を用いたシステムではなく、分野別番号制を基本としたシステムを構築すべく抜本的な再検討を行うべきである。

- そもそも、政府は、「共通番号」制導入にあたり、分野を超えたデータの名寄せ・突合を必要とする具体的理由や制度創設の費用対効果について明確にすべきである。

「マイナンバー法」案の国会審議において、「共通番号」制を用いて、分野を超えた個人データの効率的な名寄せ・突合を必要とする具体的理由や、制度を創設した場合の費用対効果について、全くといっていいほど明らかにされなかった。政府説明によっても基本的なシステム構築だけで約3000億円もの巨大な税金が投入されるシステムだということに、その必要性や費用対効果が未だに明らかにされないというのは異常な事態である。

政府は、期限を切って、すみやかにその具体的な必要性を各現場の業務に即して洗い出した上、その効率化に必要なシステムの構築に要する費用及びそれによる効果を明らかにして、国民のチェックを求めるべきである。そして、必要性が高くない場合や、費用が多額に上るのに効果が低い場合は、このようなシステム構築自体を取りやめるべきである。

2013年6月13日
東京弁護士会会長 菊地 裕太郎