

笠井委員

日本共産党の笠井亮です。私も午前中の小委員会に参加をいたしましたので、三点、補足的に発言をしたいと思います。

まず第一は、やりとりの中で、今回の手続法案をめぐって参考人の方々が見えて、そしてそれに意見を言わなければならない動機ということで、特に日弁連や自治労連の田中参考人から、共通して、現実の改憲の動き、とりわけ自民党の新憲法草案に対して立憲主義、恒久平和主義を覆すものではないかという強い危惧や反対が表明されたことが印象的でありました。

そういう日弁連の参考人の方々からの発言の中で、先ほど船田委員から受けとめの御紹介がありました。私は逆に、静かなうちにルールというのではなく、むしろ改正のためにつくろうとしていて、一挙に改正が進むのではないかという議論があるということで、紹介されたのはむしろ当然の受けとめではないかというふう感じた次第です。

自治労連の田中参考人は、現在の法案については、昨年の自民党の新憲法草案を見て、立憲主義の原則を踏み越えて改憲を進めるため問題であって反対だということも明確に言われたというふうな受けとめました。また、議論の中で、福井参考人がやはり国民の中で盛り上がりながら改憲をするのが筋だというふう言われた言葉がすごく頭に残っております。

二つ目に感じたことでもありますけれども、前回の委員会審議の中でも、私は、憲法制定権を持つのは国民であって、憲法問題ではその国民の意思が一番基本で、それが最大限反映されなければならないということを申し上げまして、両案の提出者もそのとおりだということでおっしゃいました。私、そのときに、ところが提案されている法案というのはその一番肝心の国民の意思を冷静かつ客観的に反映する仕組みにはなっていないと、率直に言って通しやすい仕組みだ、これははっきりしているということで指摘をしました。きょうのやりとりを通じて、きょうのテーマは国民投票運動の規制、罰則規定の問題でしたが、共通して、やはりそういう規定、あるいはそういう規制や罰則については否定的で、やるべきではないということが出されたと思います。

今井参考人から言われた中で、私も非常に印象に残りましたが、公務員、教育者の地位利用というのが実際あったとすれば、それをどうやって制御するかというのは国民の良識の力と日本社会の民主主義の力をもってやるんだというのは、なるほどそのとおりだというふうに思ったところであります。

また、日弁連の参考人の意見表明の中でも、憲法改正手続においては国民の意見表明の自由が確保されなければならないということで、この問題についても述べて、そして憲法改正についての国民の意見表明の自由や国民の間で自由闊達な議論が交わされることについて萎縮的效果を生じさせる危険の存する規定には反対せざるを得ないと、明確に言われたのが印象に残っております。

福井参考人は、投票者は特に後戻りできない決定については慎重に判断する傾向にあって、特に九条についてはそうだと。自衛権の問題でも、それを広げて海外に派兵ということについては、そういうことがあるのではないかとわれながら、いずれにしても情報の流通と議論の拡散を保障する方向の運動のあり方が望ましいんだと。硬性憲法だ、慎重に法の問題、運用の仕方考えるべきだというふう言われました。

さらに、自治労連の田中参考人からは、現場の公務員としての思いということで、特に御自身が公務員になったときに宣誓書に署名捺印したと。そこには、「私はここに、主権が国民に存することを認める日本国憲法を尊重し、且つ、擁護することを固く誓います。私は地方自治の本旨を体するとともに、公務を民主的且つ能率的に運営すべき責務を深く自覚し、全体の奉仕者として、誠実且つ公正に職務を執行することを固く誓います。」というふうに署名捺印して公務員になった

んだ、宣誓書に署名捺印したんだ、これを原点にしてきたということで、言われたことの重みというのを改めて感じました。そして、憲法を生かした国と自治体づくりに取り組む、そういうつもりで本当に一生懸命努力しているということから見て、特に、こういうサービスの宣誓をした公務員五百万人の自由な活動を制限して、罰則を設けることは問題だということで反対の立場を述べられた。

地位利用でない国民投票運動までも規制の対象にしている国家公務員法は適用除外を明記すべきだということで、現在の憲法を守って生かすべきだ、世界の世論も九条を守った国際貢献を求めているということを強調されたというのが私は大変重要だというように思いました。

三つ目に、具体的に私自身も質問して、参考人からも意見を伺ったことについて紹介したいと思います。

一つは、日弁連の御意見の中で、憲法改正を行うか否かは、国の最高法規たる憲法に関して主権者たる国民の意思を直接に問うものであって、最も根源的に国民、市民の自由な活動が保障されなければならないということを言われました。

そして、国民投票運動なる問題について関連して私は伺ったんですが、今出されている案では百二条でその概念を定義している、その中で「勧誘する」ということが言われているわけですが、これは運動規制の規定を置くことを前提にしていると考えられるけれども、そういう立法思想について国民主権原理との関係でどう考えるかということをお伺いしました。それに対して日弁連の参考人からは、当選に結びつく選挙のための運動と憲法改正にマルをつけるということで問われるわけだけでも、それは憲法改正ということではマルをつけるかどうかというだけではなくて、国民の中に憲法のあり方でいろいろな議論、いろいろな意見表明の自由があるが、それに向かった活動、運動の概念が違うということはあるのではないかと、そういう中で運動という言葉に抵抗があったというふうな受けとめを言われました。そして、運動ということについては規制を目的としている意味があるのではないかと、勧誘ということは投票行為に結びつくということで限定できるのかということについては抵抗があるというお答えがありました。

具体的な問題の二つ目に、これも日弁連に伺いましたが、公務員、教育者の自由な活動、運動を不当に規制して萎縮させる現実的危険性を持つものであるという御意見がありましたので、この現実的危険性についてはどういうことを想定しているかということをお伺いしました。これは具体的な事例があったということではないがということで、お答えでは、学校現場で問われてなかなか微妙なことになる、それが結局、最高裁でいずれ判断が下るわけだけでも、そういうこと自体が萎縮効果を生むことになるということを感じていると言われたというのが印象に残っております。その他ありますが、田中参考人に伺った中で、公務員の現場の思いとして、実際に地位利用と無縁な勤務時間外で行われた政治的行為でさえも、最近の事例で見ると警察権力の介入など濫用の事例が起きているということで、そのことも含めて削除すべきであるという御意見がありましたので、具体的な事例ということで紹介をしてもらいました。日曜日に時間外で職場から遠く離れた地域でピラをまいたということで国公法にかかった掘越事件があったということも含めて、やはりこの問題というのが非常に萎縮効果を実際に現場で生んでいるという紹介があったというのが印象的であります。

最後になりますが、こういうやりとりの中で、提出者は、やはり過半数ということであると投票率を上げる必要があるんだ、そこでは実際には運動を活発にすることと周知広報を徹底するというふうに言われてきましたが、運動を活発にするといいながら実際には規制や萎縮効果を生むようなことをやる、これで本当に投票率が上がるのかという問題も出てくると思います。結局は、賛成票はふえるけれども最低限の賛成で改憲が通ることにならざるを得ない、これで本当に国民主権の具体化ということになっているのかということ、やはり大きな問題があるということを感じました。以上です。

(略)

#### 笠井委員

日本共産党の笠井亮です。 幾つか質問したいと思いますが、まず、先ほども船田委員から、午前中の議論も踏まえて、改憲議論が高まっていくと手続法も有利な方向にという話になるので、静かに共通のルールをつくるのは今が適切ではないかというお話がありました。

私は、安倍総理が先月三十一日、ついこの間ですけれども、アメリカ、イギリスのメディアのインタビューに答えて、自民党総裁としての自分の任期は三年で二期までしか務められない、任期中に憲法改正を目指したいということで、具体的に改憲スケジュールも初めて踏み込んで言及されました。その上で、時代にそぐわない条文として典型的なのは憲法九条だということで、改正すべきだというふうに強調されたということなんですけれども、私は、この主張こそ時代に沿わないというふうに思っています。

所信表明では、憲法改正の方向とあわせて、「まずは、日本国憲法の改正手続に関する法律案の早期成立を期待します。」とまで言われたわけで、それとあわせると、今回の法案というのがやはり、私も指摘してきましたけれども、九条改憲のための条件づくりにほかならないんじゃないかということで、ある意味、去年の段階とも、もう局面が新たなところに来ているというふうに思うんですけれども、いよいよこの公正中立、静かにというところが、一方ではもう自民党総裁、総理がそういう方向で具体的に言われている中で、改憲案を通すためにその手続法をつくって、国民投票運動も可能な限り、規制がどこまでできるということになっていくのではないかと思うんですけれども、この点での見解を伺いたいと思います。

そして、関連して、同じテーマなんですけど、民主党の枝野議員に。

この間、この問題もいろいろ議論してきました。そして、枝野さんも、具体的な改憲案というものの議論が熱くならない段階でできるだけそれとは切り離す必要がある、これ以上各党の憲法に関する議論が具体化し過ぎた段階ではやはり具体的になってきている自分たちの考え方をどうやって通そうかということの方が前に出てしまう、今ならばぎりぎり間に合うタイミングとかむしろ遅きに失しているではないかというふうに言われました。

私は、もはや間に合わないタイミングではないかというふうに思うんですけれども、その点についての認識はいかがでしょうか。お二人に伺います。

#### 船田議員

笠井議員にお答えいたします。安倍総理が自民党の総裁選挙中にも憲法改正の必要性は唱えられました。また、最近、外国のメディアに対しても、御自分の任期が三年プラス三年ということで長くは六年の中で改正の具体的な結果が得られるように、そういうお話もされた。私は、これは一つの見識としてとらえるべきだろうというふうに思っております。

また、第九条云々というところで、ここが一番の改正のポイントである、こういうお話もされましたが、私もそこは一つのポイントではありますが、そればかりではなくて、国民の権利義務の分野や、あるいは憲法裁判所をどうするかとか、あるいは総理大臣の権限がどうなんだ、そういった統治機構にかかわる問題についてもなおいろいろと議論したい、こういうふうに思っております。

ただ、それと、今回の憲法改正のための、あるいは憲法改正するかしらないかも含めた、国民の主権を行使するという点での手続法の整備というものとあわせて考えるのではなくて、やはりそれぞれに区別して議論し、また考えていただきたいと思っております。

あえて一緒にすること自体が、何かそこからまた新たな恣意的な世論をつくり出すのではないかと、こう我々は思っておりますので、そこは、今までもそうでしたし、これからのこの委員会での議論も、そういう憲法の具体的な中身の議論、あるいはそれを実現させるためにより有

利な手続法はどういうものか、そういった議論は私どもは一切するつもりがございませんので、ぜひそのあたりは私どもを信用していただきたい、これが一つございます。

#### 枝野議員

御指摘のとおり、遅きに失したんだと思います。タイミングとしてはもうちょっと早かった方がよかったんだと思います。ただ、だからといって、遅くなればなるほど、憲法のどこをどう変えたいとか変えたくないとかということがより具体化をしていくわけですから、後になるほどより悪くなるわけですので、できるだけ早い方がいいだろうということに論理的にはなると思います。

その上で、近い将来なのか遠い将来なのか、今議論している手続法に基づいて憲法が変わったときに、いや、改憲派に有利な手続だからこの憲法はだめだよという声を少しでも小さくするために、良識、見識のある人だったら余計なことは言わない。だから、だれかさんは良識ないな、憲法をおもちゃにしているなと私は思っております。

ただ、両党の法案とも、内閣総理大臣、何の権限もない人ですから、ざれごとを勝手に言っていてください、こういう話なんですね。彼は自民党総裁でいらっしゃいますが、自民党総裁について、総裁としての立場で国会で答弁してくださいと我々いつも迫っても、内閣総理大臣になってしまうと、自民党総裁であっても総裁としての御答弁をされないわけなんで、つまり、内閣総理大臣は内閣の立場でしか物をおっしゃらない。内閣は憲法改正について何の権限もない。何の権限もない部外者が勝手なことを言っているだけですから、ほっておけばいいんじゃないでしょうか。

#### 笠井委員

今御答弁ありまして、総理の見識だと船田さんは言われましたが、私は総理の不見識だと思っております。むしろ、こちらが合わせてくっつけているんじゃなくて、合わせてくっつけられているのは総理・総裁であって、信用してと言われても、これはちょっとそうはいかないという話じゃないかな。それで、ざれごとということでも済まされない。やはり自民党の総裁ですから、実際に新憲法草案も出されながら、こういう形で今回の法案についても公明党と一緒に案を出されているということですので、そこは通用しない話なのかというふうに私は思っております。

そこで、具体的な問題ですが、公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動規制についてですけれども、与党提出者に伺いたいと思います。六月一日の本会議で、斉藤提出者が、具体的に禁止される行為というのは許可、認可の権限を有する公務員が関係者に対してその権限に基づく影響力を利用することということで、余り具体的でないあいまいな答弁をされました。

ところが、きょうの午前の小委員の懇談会では、日弁連の参考人から、地位利用という規定はいろいろな場面が考えられるということで、提出者が言われるような限定が可能だという答弁はされなかったと思います。現に、公務員の政治活動に対する制限というのは、許可、認可の権限を持っているかどうかにかかわらず、公務員であればすべからずその地位を利用したということで、猿払事件でも不当に有罪になっているのが現実であります。

きょうも午前中ありましたが、堀越事件など同様な事件が起きているもとので、捜査当局による濫用が起らないという保証が一体どこにあるのかということについて、与党提出者に伺いたいと思います。

#### 船田議員

地位を利用してという定義といいますと、我々、今回の法案のもととして考えましたのは、やはりどうしても公職選挙法の規定というものをある意味では準用せざるを得ない、ということでございまして、その公選法の解釈とか運用ということを参考にすれば地位利用というものの定義が出てまいりますし、また、その判例というのも公選法の規定によってある程度これは出てく

るというふうに思っております。

ですから、これはそのまま適用というわけではありませんけれども、しかし、公務員、教育者の地位利用による国民投票運動の禁止ということについては、一定の私は限定といいたいでしょうか、そういったものが可能である。先ほど笠井委員御指摘のように、許可、認可の権限を有する公務員が関係者に対しその権限に基づく影響力を利用するという、それから、教育の分野においては、教育者が児童を通じて間接的にその保護者に働きかける場合とか、その児童に対する教育者としての地位を利用して直接に保護者に働きかける場合ということで、これは判例の上でもかなり限定して話ができることではないか、こう理解をしております。

#### 笠井委員

今の答弁を伺っても、何の限定にもならないというふうに思うんですよ。それで、一たんつくられたらやはりひとり歩きするわけで、しかも捜査当局による濫用の例というのは枚挙にいとまがありません。まさに何の担保もないということだと思えます。

もう一点、今言われた教育者のことについてなんですけれども、先ほども船田委員が答弁されて、教育者が児童を通じて間接的にその保護者に働きかける場合とか、児童に対する教育者としての地位を利用して直接に保護者に働きかけるという場合などが禁止される行為だと。これまた私は非常に抽象的であいまいなお答えではないかと思えます。

では、具体的にどういう場面なのかということで、ちょっと想定してというか伺いたいんですが、例えば、教育者が児童を通じて間接的にその保護者に働きかける場合ということについていいますと、学校で児童生徒の側から、国民投票をやっているということで想定しますと、先生は賛成、反対どっちなのというふうに聞かれますね。そう問われて、意見表明権で、例えば、私は反対だよと言うわけです。そうしますと、児童生徒は、家に帰りまして、学校ではうちの担任の先生が反対だって、こう言うわけです。それで保護者に言ったとすると、保護者の受けとめがどうなるかということですが、教育者が自分の子供を通じて保護者に働きかけたのではないか、勧誘したのではないかというふうに受けとめて、そして警察に通報するということもあり得ると思えます。

また、児童に対する教育者としての地位を利用して、直接に保護者に働きかける場合についていいますと、先ほども保護者会というお話がありました。保護者会で、懇談の場で、憲法改正国民投票ということがやられていると当然あらゆる場面でいろいろな話題になります。そこで、保護者の中から、ところで先生はどちらに入れられますか、反対ですか賛成ですかと問われた場合に、意見表明権で、私としては反対です、そちらに入れますよというふうに答えたときに、受けとめ方によっては、それを教育者が直接に保護者に勧誘をした、勧誘された、あるいは働きかけられたと受けとめた保護者が警察に通報するということだってあり得るわけですが、こういう場合というのがいっぱい出てくると思うんですよ。これは、本当にあいまいな、抽象的なことでは済まされない場面がいっぱい出てくるわけですが、こういうことについてはどうなりますでしょうか。

#### 保岡議員

今先生が挙げられたような場合は、全く我々の判断からしてもならないケース、単なる意見の表明。それは、児童生徒がどう報告しようが、受けとめ方、保護者がどうあろうとも、投票するしないだけでなく、その理由を仮に述べたとしても、それはこの地位利用には当たらないと私は思います。

#### 笠井委員

だけれども、保護者の中でそう受けとめて警察に通報するわけですね。そうすると、そのシチ

ュエーションということがまたいろいろ問題になってくると思いますが、やはりその場面、場面というのは非常に微妙な問題があります。

意見表明、単純にそういうつもりだったかもしれないし、だけれども、いや、それを超えていると私は受けとめて警察に言ったんですということだって出てくる。そうすると、これはいっばいこういうことがあったら一体どうなるのかということなんですよ、規制をするということになりますと。だから、私は何の担保もないというふうに思うんです。むしろ、そういうことによつて、自由な意見表明すらできない、萎縮効果を生むだけじゃないかと思うんですよ。

大学でも、教育者は学生から問われても物が言えなくなるというふうになってくる。憲法に関する素朴な疑問、質問にも答えられないということでは、これは教育者の権威にかかわるということをおもな教授もおっしゃっていることを私も聞きましたけれども、実際、そういうことがいっばい起こってくると思うんです。だから、規制するとなると、その辺の問題というのはやはりあいまいなことでは済まされないと思うんですけれども、どうですか。

#### 葉梨議員

現実の、ちょっと公職選挙法の例を引きますけれども、いろいろな形で規制が公職選挙法はたくさんあるわけです。その規制にこれは当たるんじゃないか、当たらないんじゃないかというような苦情のたぐい、あるいは情報提供のたぐいというのは、現実の選挙になりますとたくさんございます、私自身も受け付けたことがございますけれども。

それで、ただ、規制があつて、そういうようないわゆる垂れ込み、この垂れ込みの中には、現実のものもあれば真実じゃないものも当然あるし、あるいは法律違反にならないものを法律違反だと称して来るようなものもあるわけですが、そういったものがたくさん来たからといって、じゃ、現実に警察がそれで動けるかといったら動けるはずもないわけなんです。ですから、その規制があるということとそういった通報が警察に行くということとは、また萎縮効果という点では全然別のものだということを御理解いただきたいと思うんです。

そして、実際に、勧誘行為というのは、客観的にそういった勧誘行為があつたかないかというのが立証できなければ、この場合は地位を利用しての勧誘行為、国民投票運動ということになりますから、具体的にどのような文言があるかということをおもな情報提供者に対してもしっかりと聞いていくわけです。本人が、先生があれで反対だと言っていた、これはこれに当たるんじゃないんですかと言うだけでは、それで萎縮効果をもたらすような取り締まりが行われるということはありませんことだと思ひます。

#### 笠井委員

今、そういうのがいっばい出てくる、選挙でもそうだとおもわれました。それで、そんなことで一々警察が動けるはずがないんだとおもわれましたが、それだったら、こういう規制は要らないじゃないですかということになりますよね。結局、残るのは萎縮効果ですよということになってしまつと、私はこれは実際にはいろいろなことが起こり得るし、むしろもたらすのは萎縮効果だと思ひます。ここはよくおもていただきたいと思ひます。

枝野提出者に伺いたいと思ひますが、けさの小委員会懇談会で、自治労連の田中参考人から、国家公務員法の政治活動の規制について、国民投票運動の場面では適用除外であることを明記すべきとの意見があつたことに対して、国家公務員法とそれに基づく人事院規則で禁止されている政治的行為とはみなされないという趣旨の発言をされて、法制局からも説明がありました。

確かに、国家公務員も国民投票において、個人、組合、あるいは政治団体以外の団体として行動をする場合は規制の対象外になるんだと思ひます。ただ、問題は、国家公務員が思想、信条の自由に基ついて、国民投票に関する記事が掲載されている政党の機関紙やビラを配布した場合はどうなるのか。まさにここに堀越事件の論点があつたわけですが、この点についてはい

かがでしょうか。

#### 枝野議員

私は、これから党としても、その修正案について検討しなきゃいけないわけなので、確定しているわけじゃないんですが、私は、少なくとも国民投票に限って言えば、今のようなケースを規制する必要は全くないだろうと思っています。

つまり、公務の中立性というのが国家公務員法等の保護法益だと思うんですが、これは、憲法の国民投票についてはちょっと違うだろうと。

なぜかといいますと、公務や公権力のもとになっているのが憲法であって、その憲法に基づいて公務員はその職務の中立性を守らなければならない、あるいは憲法を遵守しなきゃならない。ただ、国民投票の発議がなされたときには、その発議されたことについて変えるか変えないかということで、まさに、みずからが遵守すべき憲法秩序であったり、みずからのよって立つ公務の公権力の源泉であったりということが変わっていくということですので、その部分においては、公務員であるということよりも、有権者、主権者であるということが優先をするんだというふうに思います。したがって、少なくとも国民投票については、投票の公正さを害しない行為については規制の対象に含める必要はない、私はそう考えていますので、そういう前提でどういうふうに修正したらいいのかという検討をしてみたいと思っています。

#### 笠井委員

組織的多数買収と利害誘導罪について与党提出者に伺いたいと思うんですが、地位利用もそうなんですが、国民投票運動は原則自由だといいいながら、買収罪など罰則を科してまで運動を規制しているということなんですけれども、原則自由と罰則というのはどういうふうに両立するんでしょうか。

#### 船田議員

今回の買収罪というのは、極めて悪質なものだけに限って処罰する、こういう大前提に立っておりまして、確かに、国民の皆さんが全く買収ということを考えずに、広くそして公正に運動していただく、あるいは投票していただくということを望んでおりますし、またそういう状況をつくればそれにこしたことはないと思っております。

だからこそ、制限はできるだけ少なくしたい、最低限にしたい、こういうことでこの全体の法体系が成っているわけですが、かといって、やはり、全く何の罰則もなく、いわゆる買収罪そのものもここに規定しないということになりますと、これは大変困った事態が万が一起こることも考えられるわけでありまして、私どもとしては、買収罪の要件を五つほどに限定をいたしまして、最も悪質な部分だけを抽出するというところに腐心をしたところでございます。

なお、それに加えまして、例えば、投票に影響を与えるに足る物品その他の利益というところも、これもまだあいまいな部分が残っていると思います。この点につきましては、先ほど来お話を申し上げておりますように、その物品の財貨性がどの程度あるべきなのか、それから流通性ですね、つまり、お金を払ってお店で買えるのか買えないものかというような限定や、あるいは国民投票運動の意見表明として通常使われているものとそうでないもの、こういう限定をもう少し我々は突っ込んで議論をし、規定をしていく必要があるのではないかなというふうに思っております。

なお、この買収罪が全くない場合には、例えば、もう一方で無効訴訟の無効事由というものを我々考えておりまして、無効事由の足がかりとしては、この買収罪がない場合にはその足がかりがなくなってしまうということもありますので、それとの関連でもやはり最低限の買収罪というのは残しておくべきだと考えたわけです。

笠井委員

終わりますが、極めて悪質、最低限ということですが、私が伺っている限りでは、やはり、国民の運動を規制するということに立法思想があるんだなというふうにとめざるを得ないということを上げて、質問を終わります。