

笠井委員

日本共産党の笠井亮です。十一月七日、一昨日の小委員会の補足的発言として、二点にわたって感想を述べたいと思います。

第一は、改憲案の国民に対する周知広報は、賛成意見、反対意見が公平、平等に扱われるべきだという原則が参考人から共通して述べられたことであります。それ自体が憲法制定権を有する国民から見れば当然のことだからだと受けとめました。

民放連の渡辺参考人は、放送に求められる役割は正確な報道であり、国民の間で議論を触発するためにそういった場を提供することだと強調されました。その際、留意しなければならないのが、賛成と反対のバランスをいかにとっていくかということになる、政治的公平と多角的論点の提示が強く求められると指摘されました。

日弁連の吉岡参考人は、主権者である国民が的確な情報に基づき自主的な判断がなされるよう、賛成意見、反対意見が公平、平等に広告でき、また周知広報されなければならないと述べました。

さらに、山田健太参考人は、有権者の政治選択にとって公正かつ十分な改正案についての情報提供が求められると、配付されたレジュメの中で指摘しておりました。

今井参考人も、テレビ、ラジオの広告規制は是か非かという文脈で話されたことではありましたが、規制すべきとの主張の大きな理由は不公平が生じるからだとし、資金力のある者もない者もひとしく広告が出せるようにすべきだと述べられました。これらの意見が強く印象に残っております。

第二は、この原則に照らして、与党案、民主党案ともに、改憲賛成の政党や団体等にとってやはり有利な広報の仕組みとなっていることが明らかになったということでもあります。

民放連の渡辺参考人は、国会で三分の二以上の賛成で憲法改正は発議されるわけだから政党等による意見の無料放送というのは当然、改正賛成の意見が圧倒的に多くなることが予想される、時間の割り当てなどを決める広報協議会も所属議員数の比率により各会派に割り当てるということになっている、放送局としては賛否のバランスをとって報道していきたいが、この法案に記された政党等による意見の無料放送ではバランスが崩れることになるのではないかという危惧の念を持たざるを得ないと述べました。現場の意見として重く受けとめるべきだと感じました。

また渡辺参考人は、日本国憲法が憲法改正について定めているのは国会が国民の意思を離れて憲法を変えられないように判断を仰ぐための規定であると思う、そうであるならば国会の仕事は改正を発議することであってその後は国民の自主的な判断と幅広い議論にゆだねるべきではないか、国会が三分の二以上の賛成で発議されたからといって国会に議席を有する政党のみが放送を無料で使用する特権を持つことには疑問を禁じざるを得ない、こういうことも指摘されていきました。

日弁連の吉岡参考人は、投票日前七日間の広告規制について、主権者国民の関心も最も高まる時期にテレビ、ラジオを利用した広告運動の一切を禁止することは、主権者国民の正しい判断の道を著しく損ねることにもなりかねず、到底許されない、特に、与党案、民主党案では、この七日間は政党のみがテレビ、ラジオを利用でき、しかも、その時間や回数は当該政党等に属する議員の数によることとなるのだから不平等性はより顕著になると指摘されていきました。

また、吉岡参考人は、広報協議会の構成について、各議院の議員の三分の二以上の賛成で国会の発議がなされるのであるから、憲法改正に賛成している国会議員は三分の二以上いることになり、各会派の人数割りをした場合には必然的に賛成派の議員が三分の二以上の多数を占めることとなる、そのような構成の広報協議会が国民に対して周知広報するとなれば、憲法改正賛成の論拠に偏ったものが広報され、反対派の意見は十分に広報されないのではないかと疑念が生じる、

反対会派にもできるだけ配慮するとの規定についても、これだけでは広報の公正性を担保し得るとは評価できないとも述べました。極めて当然の意見だと思いました。

山田健太参考人は、投票前七日間の広告規制について、広告表現について禁止という最も強力な表現規制を課することは表現の自由に対する行き過ぎた規制に至ること、期間限定としていることや政党のみ例外としていることも疑問であること、また、政党の広告について政党のみ無料で利用と優遇されていることも疑問であること、さらに、広報協議会についても、政党あるいは議員に広報や広告の内容の判断を負うことには問題があり、内容を客観的かつ正確な解説、説明をするという客観性の担保をどのようにするのか、候補者原稿をそのまま掲載する選挙公報との差異は明らかである、広報広聴活動自体が不要という結論も導かれるが、万が一何らかの形で認めるという場合でも、議員数を配分基準にすることについては、小選挙区制に起因する得票率と議席数の乖離や、賛成意見を優遇することによって民主主義の根本である少数意見の尊重をどう担保するのかという問題、公平性の問題など、さまざまに議論すべき論点が残っていると指摘されました。

私は、参考人のこれらの指摘は、単にテクニカルに解決が図られる問題ではなく、憲法九十六条の理解にかかわる根本問題であると考えます。

最後に、私は両法案が少ない国民の賛成で改憲案が承認されかねない内容になっていることを繰り返し当委員会でも指摘してまいりましたが、それに対して法案提出者からは国民投票運動を活発にすること、そしてもう一つは周知広報を徹底することで投票率を引き上げるのだという答弁がなされてきました。

この二つの手段のうち、国民投票運動については、十一月二日の小委員会、本委員会を通じて、法案は活発な国民投票運動どころか正当な意見表明や国民投票運動を萎縮させる規制が盛り込まれていることが明確になりました。周知広報というもう一つの手だてについても、七日の小委員会を通じて、いかに改憲に賛成の政党、団体にとって有利に改憲案を周知広報できる仕組みになるかが明らかになったと私は思います。

法案提出者が投票率の引き上げの手段として取り上げた二つの手だてはいずれも根拠のないものであり、結局のところ、いずれも賛成票をふやし、できるだけ少ない国民の賛成で改憲案を通すために有効だということではかないと断ぜざるを得ないと思います。先ほど国民の意識が低いからむしろ国民投票をやるんだという御意見もありましたが、私はそれこそ民主権から見て逆転していると思います。

一昨日の参考人の御意見の中でも、国民や視聴者は賢明である、非常に賢い、よく考えているという御意見がありました。憲法制定権者は国民であります。そして、憲法改正を望んでいない国民にとっては国民投票というのは要らないわけですから、やはりそういう中で無理やり国民投票をやったとしても結果として失敗するということになるだろうということを申し上げて、このような法案については廃案しかないこと、このことを重ねて指摘して、補足の発言としたいと思います。

(略)

#### 笠井委員

日本共産党の笠井亮です。先ほど自民党の早川委員からの御意見がありましたけれども、我が党は、国民の代表として選ばれている国会議員だからこそ、委員会、小委員会の設置には反対をいたしました。設置された以上はそこに堂々と出席して、このように出て、国民の立場から発言、質問しているということは一言申し上げておきたいと思っております。

それでは質問に入ります。

まず、広報協議会についてですが、与党及び民主党の提出者に質問いたします。両案では、国会が発議した改憲案に対する広報を担う機関を国会に設置するというふうにされておりますが、先ほど来議論がありますが、提出者としては、国会が発議したのだから、その広報を国会が責任を持って行うためだという説明であります。

しかし、国会というのは改憲案を発議して国民に提案する立場にあるわけで、したがって、国会は、国民投票において国民に改憲案への賛成を求める機関ということになると思います。国会が発議した改憲案について国民に賛成か賛成でないかの意思を問う国民投票において、国会がそもそも中立的な機関たり得るのかという指摘もあるわけです。

そこで、国会の説明責任ということではなく、改憲案を発議する国会と国民投票との関係について、いわば原理的な問題になるかもしれませんが、提出者としてはどういう検討をされたのかということについて伺いたいんですが、どうでしょうか。

#### 赤松（正）議員

今、保岡委員また小川委員から広報機関の国会設置については既に述べられたとおりであり、また、笠井委員につきましても、そういったことは既に御承知だろうと思えますけれども、広報協議会を通じて国民に基本的な情報を提供する、どういう角度から、どういう理由で改憲発議をするのかということについて、基本的な物の考え方ということをしっかり提示するというのは、やはり第一義的に国会に責任がある。そういうふうなことから、国会に議席を持つ政党によって活発な国民投票運動がなされるようにしていく、こういうことから出しているということでございます。

#### 枝野議員

笠井委員御指摘のとおり、国会は発議をして承認を求めるという側面があるのは間違いありませんが、国会は合議機関でありますから、国会として承認を求めているとしても、その構成員の中にその発議に反対の人たちが含まれる、これまた当然のことです。三分の二以上で発議をしたからといって、その発議に反対をした方は、国会の一員であるけれども、その承認をしない方向で運動されるわけありますから、そこは理論的に問題はないと思います。

むしろ、実は、国会に設置したということの意味は、では、どこができるのかという話です。当然のことながら、行政機関はもっと悪いだろうと思います。

では、実際に発議がなされる状況、つまり、ある具体的な憲法改正案に対して賛成だ、反対だといった議論が行われているときに、本当に中立公正な第三者機関を選任できるのか、だれが選任するのか。結局、選任するとしても国会で選任するわけでありまして、では、国会で選任したから中立公正だとお認めいただけるのかということ、やはりそうではないと思います。

むしろ、直接、賛成の人も反対の人も両方必ず加わっていただいて、そこで事前に情報をとり、事前に物が言えるということを確認できる最大限の可能性を消去法で選んでいくと、国会以外にはないということになるんだと私は思っています。

#### 笠井委員

今、原理的なこととしてはという、国会の、発議する側がやるということについて、賛成を求める機関であるということについては枝野委員も言われたと思うんです。私は、多数会派、少数会派とか、いろいろ意見が中にあるということではなくて、やはり九十六条の理解にかかわる根本的な問題に至ることだと思うんですよ。

だからこそ、一昨日の質疑の中でも、日弁連の参考人からも、日弁連の中でも国会ではなくて第三者機関、いや独立行政機関でやるべきだという意見があったという紹介がありましたし、山田健太参考人も、広報を国会が担うというのは、結局、政党あるいは議員の意思が国民投票で問われることにならないかという疑問を呈されているわけです。

では、どこがやるのかということになりますと、我々、私についていえば、今国民は望んでいない、改憲の国民投票は要らないという立場ですから、どこがいいかという提案をする立場じゃありませんので、ぜひそれは提出者が原理的な問題とのかかわりでやはり考えるべき問題だろうと思いますし、そのこのところをやはり詰めて検討されないということになれば、結局、参考人からもありましたが、国民投票に大きな影響を与える国民への広報についても、改憲賛成の政党議員がやはり主導権を握るということに意図があるんじゃないかということになってしまいうんじゃなないかと思います。

関連して、広報協議会の構成についてなんですけれども、両案でいいますと、その構成というのは各会派の所属議員数の比率によって選任するということとあります。その理由立てとして、提出者で船田委員は、十月二十六日の審議で、先ほどもありましたが、他の委員会でも委員の割り当てというのは所属議員数の比率で割り当てられているので、これも同様にということで答弁がありました。これが繰り返されていると思うんです。

私は、その説明を聞いても、やはり憲法改正というのはまた特別の場面である、そこでなぜ従来のやり方を単純に当てはめるといことになるのか、どうしても理解できないんです。その点についての答弁をいただきたいと思いますが、いかがでしょうか。

#### 保岡議員

先ほど、なぜ広報協議会が国会議員を構成員として広報を担当するのか、原理的な説明を指摘されて、我々に意見を求められました。

私からも赤松議員からお話ありましたけれども、また枝野提案者からお話ございましたが、これはやはり、先ほど私も石井先生の御質問に答えて申し上げましたけれども、国会が発議する、その発議の内容、趣旨、これをまず明確にわかりやすく国民に示すこと、このことは国会の責任であり、国会議員の責任だと思えます。これは、改正案に賛成であれ反対であれ、責任のあることであって、特に反対派に考慮して、必ず会派にできる限りの配慮をするという規定を入れたのは、広報協議会が行うパンフレット、国民投票広報、この中には賛成意見と反対意見を書くことになっています。

したがって、これは、法においても当然公正かつ平等に扱うものだということが規定されているわけであって、そういう観点から、三分の二の特別議決にもなっておりますし、かつ少数派に配慮もなされておりますし、平等、公平を期すための制度設計はきちっとできておる、私はそういうふう考える次第でございます。

#### 枝野議員

まず、これは広報協議会が何をするかということもかかわるんですけれども、そもそも、賛成論、反対論、両論ある状況で発議されて、どこかが裁量的な文書をつくらたり裁量的な物事をやろうとしたら、必ず中立公正じゃないと言われるに決まっているんですよ。そこで本当に中立公正な第三者が、客観的に両サイド、つまり賛成派からも反対派からもこれでいいだなんというものをつくれるはずがないという前提に私は立っています。

したがって、まさに裁量的な部分がないことしかそこではつukれない。あとは、賛成論者と反対論者がそれぞれこの枠の中を自由に使うとって、それぞれ持ってきたものを機械的、自動的に印刷機を回すということしか多分あり得ないんだと思えます。

では、だれが、この人は中立だから、この人がつくった文章でこれでいいやという話になるかといったら、あり得ないと思えます。説明会などにおいても、まさに機械的な配分をしていくしかないでしょうし、先ほどタウンミーティングのやらせ質問の話がありましたが、もし説明会で質問者みたいなことをつくるのであるならば、逆に、明確に賛成会派、反対会派から推薦してもらって、この人はこの色がついているんだという形にするしかない。この人は中立そうなんだけれどもという人を持ってくるなんということはあり得ない。こういう前提に立たないと、何を

つくっても意味がないんだろうと思います。

ですから、構成比をどうするかというのは実は余り大きな問題だと私は思っていません。つまり、機械的になっていきますねという確認をするだけであって、そもそも機械的でないような、例えば中立部分、条文、改正案の中身を説明する部分ということとか新旧対照表とか、そういう部分のところが事実と違ってきますねとか、そのところに何か価値判断が入っている文章が入っていますねとかということネガティブチェックするだけの機関であると思っていますので、別にフィフティー・フィフティーでも場合によっては構わないのかもしれませんが、ここはお互いの信頼関係の問題だと思います。

裁量的なものが入っている、価値判断に基づいているものが入っているにもかかわらず数の力で押し切るといことで少数派には心配があるかもしれないけれども、それなら広報協議会的なところで、価値判断的な部分が入っていないものでつくられているのに、逆に反対する側がそこで了解をしなければ、広報のためのパンフレットが発行できずに、手続的瑕疵で自動的に国民投票が無効になってしまうみたいなことが起こってもいけないということでもありますので、三分の二多数で、全会一致でなく反対をした会派がある場合には、反対した会派から必ず入ってもらう。ということは、そこでおかしなことがもし提案をされようとしたら、実施される前に把握をして、世の中にこんなむちゃくちゃな偏ったことをやろうとしている、けしからぬということを言える機会をちゃんと担保するということで私は十分に確保されるのではないかと。

むしろ問いかけさせていただきたいのは、これはもともと私の発案で、与党も受け入れていた話ですが、普通にほっておけば、総務省が、中央選挙管理会がこういうことをやるという流れでありました。その場合に少数派の声が届かないということを考えれば、十分に少数会派、少数派に配慮して、中立的なものが担保される仕組みになっていると私はと思っています。

#### 笠井委員

今お二人から答弁があったわけですが、いずれにしても、私ももとの話に戻ってくると思うんですが、やはり国会というのは国民投票において国民に改憲案の賛成を求める機関になるわけでありまして、そういう中で、発議した後は国民が賛成か賛成でないかの意思を問われて、そこで国民投票をやるということになるので、やはり国会が中立的な機関となり得るかということが原理的に残ってくると思うんです。

そして、実際には広報協議会をつくって構成をそういうふうにしても問題はないだろうと言われるけれども、しかし、では解説をどういうふうを書くかについてもいろいろな解釈が出てくる。説明会の持ち方というのもいろいろある。それで、従来のやり方で所属議員数の比率で割り当てた協議会をつくって、そして従来のやり方のように運営するとなれば、当委員会の運営でもありましたけれども、結局は、意見が分かれたときにはやはり多数の意見というか、場合によっては委員長が職権でという形で決められることを体験しているわけでありまして。

だから、私は、法案などを審議する国会の仕事というのと、改憲案を発議して国民に提案した後は主権者国民が判断するという憲法改正における国会の位置づけという、この区別がやはりあると思うんです。それが実際には提案されている側にはないのではないかとというふうに思わざるを得ないと思うんです。

憲法改正というのは憲法定権力を持つ国民が判断することであって、国会は、その改憲案の発議、提案までしかできないんだと思うんです。そこに、協議会の持ち方にせよ、所属議員が関係するにせよ、そういう余地がないのではないかと。やはりそういう根本問題を考えていかないと、これは九十六条に基づいてやるという憲法の仕組みですが、その根本が問われるのではないかとというふうに思います。

もう一つ、広報協議会の構成を所属議員数の比率でという御説明の中に、発議時点における国

民の民意の反映という意味からだという答弁が六月の本会議でもありました。しかし、憲法改正について、既に発議時点で国会において国民の民意が反映しているんだということを持ち出すとするならば、わざわざ憲法九十六条で国民投票を定めているのはなぜかということになってしまわうわけです。

つまり、三分の二というのは憲法改正を発議したときに国民の意思を反映しているんだということになれば、なぜ九十六条でその上に国民の過半数の承認を求めるということになっているかということになるわけで、私は説明を受けてもどうしてもその点が理解できないんです。発議時点における国民の民意の反映があるから広報協議会の構成を所属議員数の比率でいいんだという説明をもう一回ちょっとしてもらいたいんですが、どうでしょうか。

#### 保岡議員

三分の二で発議するという数は、直前の選挙やその後の会派の異動や、いろいろな議員の考え方が議論を通じて変わっていく中で形成されるのであって、それは国会の通常の機能であると私は理解しています。

それと、国会で発議することを前提に、憲法で例外的に直接民主制の制度を導入するのは、憲法が基本法である、国家権力の制約をするための国民の意思の最高の法であるということからして、これが直接民主制にゆだねられて、国民投票を経て初めて成立するというのは当然のことであって、また憲法がこういった性格の法規であるということとはだれもが認めているところではないかと私は思います。

#### 枝野議員

その国会の議席数の配分が民意の反映だからというのは、多分、うちの党の答弁ではないと思うんですが、もしうちの党の答弁であれば、私は撤回をいたします。

そうではなくて、便宜上国会がやるしかないということの中で、国会の機関であれば国会の議席の配分でやる原則にするしかないという話であって、なぜ国会でやるしかないという話になるかといえば、それはお互い、イタリアで塩野さんがおっしゃっていましたが、何ができるかじゃなく何ができないか。

では、ほかにどうするんだと。今、共産党さんの御提起に基づいて、そうですね、発議する国会がやるのは変ですねということになって、なおかつ他の代替の提案がなければ、中央選挙管理会がやるということになりますよ、もともと与党の提案はそうですから。どちらがいいのか。もし国会に問題があるということであるならば、中央選管でなく、国会でなく、こういうやり方をすれば皆さんも納得できる、より中立公正度が高まるやり方じゃないかという御提起をされれば、柔軟に、幾らでも我々は修正するつもりでいます。

#### 笠井委員

先ほどの、発議時点での国民の民意の反映という意味からだという比率の問題については、本会議では民主党の御答弁でもされていたというふうに私は承知しているんですが、それは撤回するというお話だったので、それは結構です。

これは、やはり憲法九十六条の基本的な理解にかかわる問題だと思うんですね。しかも、法案提出者が前に御説明の中で、選挙の際に憲法改正問題は争点にはしないということも繰り返し言われておりました。そういう点からも、国会の議席に改憲問題に関する民意は反映されないということが一つあると思うんです。

それからもう一つは、一昨日の小委員会でも山田健太参考人から、先ほども紹介がありました。小選挙区制に起因する得票率と議席数の乖離という問題が指摘されました。この点からも、広報協議会の構成というのは民意を反映したものという議論、所属議員数の比率でということでは成り立たないということをお私に言いたいと思うんです。

それと、枝野委員が言われた最後の問題で言えば、私もさっき言いましたが、私はとにかく今こういう形で国民投票が必要ないという立場ですので、提案されている各党が、私が申し上げた点も考慮に入れていただくならば、どうしたらいいかということで大いに知恵を絞っていただく問題だろうと思います。終わります。