

笠井委員

日本共産党の笠井亮です。今国会も会期末が近づいてくる中で、自民、公明案と民主党案が、修正協議で合意とか、それから修正で合意とかというような活字が躍ったりしているような状況も一方であります。また、ただだせずに今国会で採決かもしれないという話もありましたが、私は、今、論外だというふうに感じております。

前回の委員会の発言でも申し上げましたが、両案の間には歩み寄りとか最終合意に向けたステップとかいうのがあるのかもしれませんが、主権者国民から見れば、手続法案の根幹にかかわる問題点といいますか、そういう意味では対立点というのは厳然としてあるということが言えるんだと思うんです。そういう点で、そもそも問題を含めて幾つかただしていきたいと思います。

まず、改めて、そもそも論といいますか、私は、当委員会でも、それから前国会の本会議の質疑の中でも、改憲手続法がないことで国民の権利が侵害された事実はなく、また、今日においても手続法を求める国民の世論も運動もないもとなぜ今改憲手続法をつくろうとしているのかをただしてまいりました。

それで、両案が国会に提出されてから、これは前国会で継続になっているわけですが、既に半年が経過しているわけでありまして。そして、法案提出者の皆さんは、本委員会での議論そのものが国民への周知のための重要な機会だというふうなことを繰り返し言われて、十月二十六日には、テレビも入って、国民にも知ってもらおうということで質疑が行われたということでありました。

ところが、国会に寄せられる国民の意見はどういうものかということ冷静に見てみますと、参考人にも来ていただきましたが、日弁連を初めとする法律家団体やメディア関係者、それから自治体労働者の団体や教育者団体など、寄せられる意見書や要請書というのは手続法案に批判的なものばかりが圧倒的だと思うんです。それで、国会への請願も、これは間もなく今国会の状況がまとまるんだと思うんですが、圧倒的に、この手続法案、国民投票法案は反対とか廃案にせよというものが寄せられているということだと思うんです。

そこで両案提出者に伺いたいんですが、今、この改憲手続法を求める国民の世論や運動はあるというふうに認識されているのか、それが高まっている、ぜひやってくれというのが国民の声だというふうにお考えなのかどうか。どうでしょうか、認識を伺いたいと思います。

葉梨議員

今回の国民投票の手続法ですけれども、これについての必要性、なぜ今必要かという議論については、もう既に何回もこの憲法調査特別委員会でもいろいろと議論をさせていただいております。

そして、どちらかという、私も、いろいろな形で選挙民の方々、それから選挙民以外の国民の方々ともお話しする機会が多いんですけれども、確かに労働組合を初めとして一部の団体、一部の政党から、国民投票法に反対しましょうというような紙が、私の事務所にもファクスが届くことはございます。ただ、現実にはいろいろとお話をしてみますと、何でそんな国民投票の手続法が今までなかったのという声を私もよく耳にしますし、当然そんなものはすぐにでもつくるべきじゃないですかというような声もまた耳にします。改正の中身についてというよりも、現実には、私も肌で、選挙区を歩いてみて、またいろいろな方ともお話をしてみても、実際に、国民投票法というのはあって当然の話なんじゃないかという意識を多くの国民が持っているんじゃないかなという感じを私自身は持っています。

現実には、各種のインターネットのブログですか、ホームページ、そんなものを見ても、冷静な判断の中でこういうような議論が行われていて、そして、よりよいものをつくるべきだというような意見を表明しているインターネットのホームページというのは結構数多くあるという

ふうな形で私も認識していますから、国民投票法をつくるということについて、私は、国民の声はそういうのはあって当然のものなんじゃないかというような意見が強いんじゃないかという認識を持っています。

枝野議員

今の葉梨先生のお話のとおり、ないの、ないのはおかしいよねという声はかなり大きいと思っています。あえて言えば、ぜひつくってほしいという声があるかといえば、それは別にありません。では、国会はそれをつくらない方がいいのかといえば、いざという時のために必要な制度を用意しておくというのも政治の役割であります。

いい例えかどうかわかりませんが、戦後六十年間、現行憲法下で、幸いなことに首にしなきゃならない最高裁判所判事はおりませんでした。首にすべき最高裁判事が出てきたときには、首にできるようにということで最高裁判官の国民審査という手続があります。これは、やめさせたいという裁判官がいなくても、制度としてつくっておくべきなのであって、この人はやめさせなきゃいけないという人が出てきてから初めて制度をつくるという話ではないというふうに思いますので、そういう意味では、ぜひつくってくれではないけれども、必要になったときに使えるようにつくっておくのは当然でしょうという意見、声が潜在的には多数だと私は思っています。

もし、こういったものをつくるのはけしからぬという声が国民の圧倒的多数であるならば、この法律、両案においても、どちらの案によっても施行は三年後ですから、それまでの間に、そういった、つくるのはけしからぬという声が多数ならば、共産党が国会の過半数を得られるでありますから、そしたら廃止法をつくれればいいんじゃないでしょうか。

笠井委員

廃止法をつくるって、今これからつくろうという話をしているときですから。とにかく、今お話ありましたけれども、一部の団体や政党から反対とか廃案にせよとあるかもしれないがというふうな話もありましたが、現実には国会に対して寄せられている、法律家団体を含めて、批判的なもの、あるいは実際に来ているものは反対である、これはおかしいというのが圧倒的なものであるということがあつたわけで、潜在的には強いのではないと言われるけれども、世論という点ではやはり明確なお答えになっていなかったんじゃないかというふうに思います。

それから、あつてしかるべき法制というふうなことを言われましたが、先ほども申し上げたけれども、憲法制定後、手続法がないことで国民の権利が侵害された事実はないわけです。それから、午前中もあつたんですが、国民は憲法に関して関心がないんじゃないかというようなことを念頭に置いて発言が幾つかあつたんですが、私は、憲法について国民は大いに関心を持っているし、これは大事だというふうに思っているという基本認識があると思うんです。

改憲についても、賛成か反対かという点で議論があるというふうに、高まってきていると言うけれども、安倍政権に望む課題の中で、憲法改正というのはどの世論調査を見ても数%、十月二十六日に私も紹介しましたが、産経新聞は二・五%ということでありましたから、まさにそういう状況があるということが言えると思うんです。

午前中も、今は改憲の議論が静かなときであるから今のうちにということがありましたが、私は、静かなところじゃない、ぎりぎりだから間に合うということでもないということが言えると思うんです。

本来、制定直後につくられていればという話もありましたけれども、憲法はできたけれども、九十六条に基づいてという点では、もともと国民が必要と考えたときにつくればいいということがあつて六十年間なかったんだらうと思いますので、結局、安倍総理が御自分で、総裁の任期中に改憲を目指したいと明確に言われた、所信でもそういうことでその意思を示されましたし、時代にそぐわない条文として典型的なのが九条という話も挙げて、「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。」とまで所信で言われてきたということでありまして、今なぜ手続法なのかという点で言えば、昨年、この特別委員会で、法案を出される以前の段階で議論していたときも、この一年間で明確に質的に違ってきている。一層、現に進行している改憲の動きと、しっかりその中に位置づけていくということで、それは紛れもない事実になってきているというふうに思うんです。

この手続法をつくらうという動きについても、もう一つ、私、重大な問題として質問したいと思うんです。

今、安倍政権のもとで、明文改憲に向けた動きだけではなくて、解釈の変更による集団的自衛権の行使についての検討、研究ということがなされようとしていることなんですけれども、総理は、いかなる場合が憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するのか、個別的、具体的な例に即してよく研究していくというふうに述べられて、政府がこれまで憲法上行使できないというふうにしてきた集団的自衛権についても行使可能なケースがないか研究しようという意思を示されたわけでありまして。

そこで、与党の提出者に伺いたいんですが、こうした動きは、まさに憲法と現実との乖離をいわば政治力によって意図的に作り出そうとするものじゃないかと。特に自民党の皆さんは、憲法と現実との間に乖離があって、それを埋めるためにも改憲ということを言われてくるわけですが、その乖離を一層政治力によって大きくしようとする流れの中で手続法をつくるということは、ますます改憲の流れを強く推し進めることになるんじゃないかというふうに思うんですけれども、その点についてはどのようにお考えでしょうか。

葉梨議員

私どもはこの手続法についての提出者ですので、政府の見解、官房長官が答弁されたことになるとは思いますけれども、それについて、その内容をさらに詳しく答弁する立場にはないわけですが、国会の本会議においても塩崎官房長官からも答弁があったことを想起していただきたいんですが、研究はする、しかし今までの政府の解釈を踏まえて研究をしていくということで、そこのところは連続性ということに十分に配慮している答弁であるというような認識を私は持っていました。そして、それとの絡みで手続法であるというようなことであるとすれば、これは明らかな誤解でございます。

この憲法調査会が二〇〇〇年にできて、そして、手続法を推進する、そういうような議員連盟の活動が中山会長の公正な指導のもとですずっと長いこと進められてまいりました。そして、その中で一定の信頼関係というのが、かなり大きな信頼関係というのが与野党の中ででき上がりながら、手続法についても合意形成に向けていろいろ話し合いをしていこうという流れがあつての今回の法律の提出ということです。必ずしも、安倍総裁、安倍総理がそのように言われたから今回この手続法をとということでは全くないということは御理解を願いたいと思います。

笠井委員

今葉梨委員から答弁があつたわけですが、官房長官のことを引かれましたが、今までの解釈というふうに言うなら研究は要らないわけですね。だから、そういう点では、変えていくという方向で研究する以外にないわけで、そこは一つ押さえるべき点だと思います。

それから、後段のところ、この間の経過を踏まえてそういう問題と整備は別問題だということがありましたけれども、私はそうはならないというふうに思うんですね。やはりなし崩し的に解釈改憲を進めれば明文改憲の動きに直結するわけで、そのもとでの手続法整備というのは、まさに九条改憲のための法整備ということにつながってくる。条件づくりというふうに最初から言ってきましたけれども、現実の動きの中でまさにそういうことが示されているんだと思うんです。

今、これはもうこれ以上言いませんけれども、イラクをめぐるアメリカ自身が根本的手直

しということで検討のチームでああいう文書が出されたりとか、いわば安全保障をめくっても、国際的にも見直しとかといういろいろな動きが出ている中で、日本がそういう流れに逆らうような形での改憲につながるような手続法の動きというのは非常に重大だということを非常に感じております。

さて、そういうそもそも論は幾らも議論したいんですが、法案の内容に即して幾つか聞いていきたいと思っております。

私は、十月二十六日の委員会の中で、この法案の中身についても、改憲案を通しやすくする反民主的な内容になっているということを三点にわたってただしました。その後の委員会の審議を通じて、主権者国民から見た両案の内容の根本的問題点についても、私は何ら解決していないと言わなければならないというふうに感じています。

第一の問題は、改憲案の承認に係る過半数の問題であります。

私が一貫して提起して問題にさせてもらっているのは、与党案も民主党案も、投票率が例えば仮に五割台だった場合に、二割台の国民の賛成で改憲案が承認されかねない。午前中も、公明党の石井委員からも悩ましい点だというようなことが言われました。これでどうして国民の意思を酌み尽くすことになるのかという点であります。

そこで、まず、与党案が過半数の意義を有効投票総数の過半数としていることについて伺いたいんですが、与党の提出者のこれまでの説明では、白票などを一律に反対の意思表示とみなすことは民意をつくり出すことになる、国民の本来の意思と異なる結論に結びつくことになりかねないので、有効投票総数の過半数で国民投票は決せられるべきだというふうなことだったと私は理解しております。

そこで伺いたいのは、憲法九十六条に定める国民の承認というのがありますが、これは賛成だけではなくて反対の意思表示をも求めるものというふうに理解しているのかどうか、その点いかがでしょうか。

加藤（勝）議員

まず、憲法九十六条の過半数については、これまでも申し上げてきましたとおり、有効投票総数か、あるいは投票総数か、有権者総数か、どの二分の一かということでありまして、私どもは、国民投票において考慮されるべき民意というのは、賛成または反対という意思表示を明確に表示した国民の意思の表示であるべきであり、有効投票数の過半数でもって国民投票は決せられるべきであるというふうに考えているところであります。

笠井委員

どういう解釈があるかということだけでも、私どもはそう考えているというわけですが、私は、まさにそこに九十六条をいわば不当に解釈していると言っているわけですが、そういうことになると思うんですね。つまり、過半数の承認を得るとなっているわけですから。だから、反対についても意思表示を求めるというふうに理解するというのは、素直に読めばそうならないというのが参考人からもありました。その点についてはどうですか。

加藤（勝）議員

もちろん、あくまでも国民投票においては、発議された憲法改正案に対して正確な民意をいかに把握していくかということが当然重要でありまして、そういう意味で、従前の答弁でも申し上げましたように、白票という中身にはいろいろな意味の意思が表示をされている、それを一概に賛成あるいは反対ということを決めつけるというのは結果として国民の民意というものをしっかり反映したことになるのではないのか、そういう意味で私どもは有効投票の二分の一ということで提案をさせていただいているということでございます。

笠井委員

いずれにしても、このテーマの最初に申し上げたような形で、先ほど石井委員からもありましたが、結果としては国民の少ない賛成によって改憲案が通ることになりかねないわけですが、それでもいいというふうに考えておられるのか。どうでしょうか。

加藤（勝）議員

その点については、そういう形にならないように、いわゆるこうしたところの議論からスタートいたしまして、あるいは国民投票運動を含めて、多くの方がそのみずからの意思をはっきりと表示をしていただけるように努力をしていかなきゃならない。

そういう意味からも、今回、ここでのいろいろな議論を通じて、具体的な投票のあり方についても、当初は、私どもの原案では、賛成するときはマル、反対するときはバツ、こういうふうに記入をしていただくということを考えていたわけでありませけれども、現時点では、投票用紙に印刷された賛成または反対に対してマルで囲んでもらうあるいはさらにはバツの記号等で消したものを、それぞれも反対、賛成という形で見ていくことができるのではないかと。いずれにしても、そういう形で国民の方の民意を最大限引き出していこう、こういうふうに考えているところでございます。

笠井委員

そうならないようにということで記載方法の努力をすとか、先ほど来の質疑の中でも広報をやっていくとかあるいは運動を高めるとかというようなことが言われていますが、いずれにしても、ならないようにということでは何の担保にもならないわけでありまして、結果的に、そういう形によって、仕組みとして国民の意思を最大限酌み尽くそうという、そういう観点での過半数の意義について考えられていないんじゃないかと。そういう点では、まさに九十六条についての不当な解釈によって、なるべく少ない賛成でも通るといふふうにやろうとしているのではないかとこの批判が出るのも当然ではないかというふうに思うんです。

民主党案の提出者にも伺いたいですけれども、民主党案の場合は、過半数の意義を投票総数の過半数としたこと理由として、棄権する自由も認めるべきだということでありました。しかし、そのことを認めたとしても、少数の国民の賛成で改憲案が承認されかねないという問題をほうっておいていいという理由にはならないと思うんですけれども、これについてはどういうふうにお考えでしょうか。

枝野議員

先ほど笠井先生がおっしゃられたとおり、憲法が求めているのは承認の意思表示を求めるということですので、私どもの当初の案は、承認しないという人は、バツ印をつけようがつけまいが投票所に足を運んで承認の意思表示をしなかった者はすべて反対票ということで判断しました。その限りでは、私は笠井さんのおっしゃっているとおりだと思います。

ただ、棄権をする自由というのは有権者にある。つまり、このテーマについては自分は判断をしない、ほかの人たちの判断にゆだねる、それが承認にも承認しないにもどちらにもとられたくないという有権者がいるのは間違いない。我々の案は、そういった人は投票所に足を運ばないという選択でそういう人たちの自由は確保できると思っておりましたが、これはこの間の議論を笠井先生もお聞きのように、一回の投票期日で複数のテーマといった場合には、その方の投票の秘密、つまり賛成にも反対にも意思表示をしないということがかなり見える形になってしまうということになるので、そこはちょっと考え直さなければならぬと。棄権をする自由、賛成にも反対にもカウントされないということの自由は確保されるべきである。

その上で、そうした人たちを除いて賛成の意思表示をしたかあるいは承認しないという意思を持っている人の中で、承認をするという人の数が過半数ということであれば憲法の求めている要

件は満たしているというふうに思いますし、自分はどっちでもいいよ、意見のある人たちで決めてくださいという人が結果的に多数であったとしても、それ自体私は民意であると。

そうなったときに、余りにも低い投票率で、結果的に承認の票を入れた人の数が少ないということがあつたらば、それはテーマにもよると思いますが、逆に言ったら、それは多分、承認に賛成の人たちも反対の人たちも合わせてだと思いますが、発議権を持つ国会の政治的な責任が問われるんだろうなというふうには思っております。

笠井委員

国会の政治的責任が問われるにしたって、結果的には、有権者から見ると、少数の賛成によって改憲案が通るという事態になってしまうわけで、そのところは、国民の意思を酌み尽くすということと言うと、何をもって過半数の賛成とするかというこの部分で、やはり担保になるものはないなということを感じます。

関連して、一昨日、葉梨委員が発言の中で、今テーマにもよるといってお話もあつたことに関連するんですが、統治機構とか技術的な修正とか、あるいは仮名遣いの改正などを例に挙げて、そういう改正の場合には高い投票率は必ずしも期待できるかどうかわからぬということと言われたわけです。それから、枝野委員も前の小委員会でも私学助成とか裁判官の報酬の問題を例に挙げて、国民が関心を必ずしも持たないテーマもあるんじゃないかというふうに言われたんだけど、しかし、そういうことが結果として、憲法という基本にかかわる問題で、国民の少数の賛成で承認されかねないという問題を、合理化する理由になるかどうかということ、これはならないんだと思うんですけども、その点、葉梨委員はいかがお考えでしょうか。

葉梨議員

先般の発言を引かれてということなんですが、これは逆に、私が質問する立場ではないんですけども、現実には、仮名遣いあるいは統治機構の問題といったことについて、それについて私は投票率を上げる努力を怠るべきだなんということを言っているわけではなくて、やはりしっかり憲法について知っていただいて、投票率を上げるという努力を徹底的にやっていかなきゃいけないというふうに思います。

ただ、先ほど石井委員からの御質問に対して御答弁申し上げたように、それをやってもなかなか悩ましいという部分が出てきたときに、具体的に技術的な改正、あるいは今の世の中の動きに応じて本当に技術的にこの部分を変えていかなければいけないということが、最低投票率を設けたがゆえにできないということであれば、それは国として、あるいは立法府としても、なかなかそのところは体をなしていない、変化にたえられないということにもなりかねないんじゃないかというふうに思います。

もちろん、私は、基本的には、投票率というのは上げるように上げるように、しっかりそのところは教育もし、広報もしていかなければならないものだと思いますけれども、先般引きましたイタリアの大学教授の御示唆にもありましたように、最低投票率というのは設けないか、あるいは設けるとしても極めて低く設定せざるを得ないというのが、これまでの歴史の中での人類の英知じゃないかなというふうに思います。

笠井委員

私は、こうやったらいい、最低投票率を設けるべきだとかという立場で言っているんじゃないで、実際に今出されている案について、憲法改正という一番重要な場面で本当に民意を酌み尽くすことになるのかということと言っているのです。どうしたらいいかは提出者の皆さんがお考えいただくことです、繰り返し私は言っていますけれども、私はこうしたらいいという話じゃないので。

だけれども、葉梨委員が言われた、たとえ技術的な問題とか低くなりそうな問題でも、そうならないように努力するんだ、あるいは広報したり教育するんだというふうに言われますけれども、石井委員もさっき言われて、いないからあれなんだけれども、悪い意味で挙げているんじゃないからいいと思うんですが、悩ましいというのは、まさにそういう点では担保にならないだろうということだと思うんです、制度上。努力するというのも。

しかも、葉梨委員はあえて仮名遣いの問題とか技術的な修正とか統治機構というようなことを挙げられたけれども、現実には自民党の皆さんが考えていて、表にも出されている例えば新憲法草案ということ言えば、仮名遣いを直すとかそういうレベルの技術的な話というようなことじゃなくて、まさに全面改正というか新憲法をつくらうという話をしているので、私は、実際に考えてやろうとしている動きの関係で言うと、まさにあえてごまかしの議論にすぎないというふうに言わざるを得ないと思うんです。

過半数の意義について幾つか伺ってきたわけですがけれども、結局、私は、いろいろな形で言われても、国民から見たらやはり少数の賛成で改憲案が承認されかねないというこの問題については、法案提出者は根本的なところで手をつけられていないという点で、それではこの間寄せられている国民の批判というのは、ある意味、ますます高まらざるを得ないということを指摘しておきたいと思います。

内容上の問題で大きな二つ目の問題なんですけれども、広報のあり方あるいは広報協議会の問題であります。

私、これはおよそ公正中立なものではないということで批判もしてまいりましたけれども、この間の審議を通じて、いわば新しく問題が非常にはっきりしたなと思っている問題があるんです。つまり、改憲案を発議する国会とそれを国民投票によって承認する国民との関係なんですね。

両提出者に伺いたいと思うんですが、両案ともに、広報の主体というのは国会に設置するとされている広報協議会が担うというふうにされています。しかし、本委員会でも小委員会を含めて多くの参考人が言われたように、改憲案を発議する国会とそれを承認する国民との関係をどう考えるかということなんですね。

提出者の答弁では、例えば中央選管などよりも国会の方がより公正中立だろうという御意見もありました。要するに、ほかにふさわしい担い手がいないというふうなことが挙げられていたように思うんですけれども、問われているのは、やはり九十六条の理解、どう解釈するかということだと思うんですけれども、改めて、両提出者は、この原理原則というか、この点についてどのようにお考えになっているのでしょうか。

葉梨議員

先般の委員会でも、これは枝野委員の方からもお話があったんですけれども、私自身も、別に適当な機関があればそれはそれでいい可能性もあるだろうとは思いますが、個人的には。

ただ、そこについて、共産党さんは案を出している立場ではないのでどこだということについて御提案はなかったわけなんですけれども、では、政府でいいのか、中央選管でいいのか、あるいは第三者機関でいいのかというようなことを考えてみますと、今この場で、憲法調査特別委員会で、この手続法についての議論は全く政府が関与しないところで行われています。そして、その経緯というの、我々議員がいろいろと腹を割って、そして開かれた場所で話をしながら行われています。その経過と経緯というのを知っている人間が国民に広報をし、問いかけないといけないんじゃないか。

これは、例えば公選法に手続が決めている選挙については中央選挙管理委員会である、あるいは、ほかのこと、政府提出の法案について何か聞くということと違って、だれが提出するかといっても、基本的には国会が発議するわけですから、その発議までの期間に、相当長期間の間、開かれた場で国会議員同士がいろいろな形で議論をして、その議論をしている当事者というのがや

はりその経過というのを一番知っている形になるでしょうし、国会が発議をして、国会が広報をする、ただし、それは公平で中立な形でやっていくということが今の段階においては最もふさわしいのではないかと私は考えています。

枝野議員

まず、笠井先生はわかった上でやっていらっしゃるのかなとは思いますが、ぜひ御理解をいただきたいのは、共産党さんはいかなる憲法改正も御反対のようですから、国民投票がもし行われるときには反対をするという立場、つまり投票において反対投票をしようという立場なんだろうと思いますね。自民党は具体的に改憲の草案のようなものを出されておるし、現に衆議院では単独で三分の二に近い数をお持ちだし、参議院でも過半数以上の議席をお持ちなので、多分、自民党の皆さんは、自分たちが反対に回るような憲法改正発議がされることは余り想定されてないお立場なんだろうと思いますね。

ですから、そのどちらの党も、共産党の立場から見れば、自民党はできるだけ承認が得られる方向でいろいろなことを考えているだろうと想像されるのは、それはなるほどなと思われませんが、私どもの立場は、残念ながら今の時点で衆議院でも参議院でも非常に少ない議席しか持っておりませんので、私たちがこういう改正ならしてもいいんじゃないかと思っている改正が実現できるためには、今から相当議席数を、多分三倍ぐらいにふやさないと、我々がこれならばと思っている改正ができる立場ではない。そうならないように努力をしておりますが、もしかすると、我々の考え方とは違う人たちが三分の二を占めて憲法改正を発議し、我々はそれに反対をするという立場で初めての国民投票に臨むという可能性もかなりある立場なんですね。

現に、今自民党が出されている草案は、これは私見ですけれども、私自身は、あの草案のどの部分を見ても、この発議に私が賛成する部分はないなというふうに思っておりますので、あの自民党の案をベースにして三分の二が形成されるときには、私は否決をしようという運動をする側の立場です。

そういう立場から見ても、賛成、反対、どちらにとっても中立公正な制度とは何なのかということでもありますので、先ほど少数の意見で承認がなされてしまうではないかというお話がありますが、逆に言えば少数の反対だけで否決ができてしまう。圧倒的多数の人は、皆、好きに決めていいよと言っているときに、少数の反対があるということだけで、賛成と反対では賛成の方が多くても否決をされてしまうというのは、私は、やはりアンフェアだというふうに思っています。

その上で、広報協議会ですが、全く今の葉梨先生のお話と一緒に、別に国会に置くということにこだわっているつもりはありません。

笠井先生がおっしゃるとおり、理想論からすれば、発議機関が国会であるということで、形式的に見れば発議機関でないところに広報のための管理機構があることの方が論理的にはベターだというふうに思いますが、現実政治の問題として、より中立公正さを担保できる制度はどこにどういうふうにつくれるかといったら、むしろその協議会の中に笠井先生や辻元さんがしっかりと入って協議をすると、もちろん、そこで多数決で物事を仕切るようなことになればその広報自体が公平さを疑われることになるわけですから、ある意味では、笠井先生御自身がそこに入られているということは、一番、今想定できる他のどの仕組みよりも中立公正さを担保できるという現実性があるというふうに思っております。

笠井委員

両提出者からお話が幾つかあったんですが、一つは、ほかにないからということと言われる点については、やはりこれは原理原則を踏まえないものだということになると思うんですね。

それで、今、枝野委員が言われたように、ほかにあればそれが論理的にはベターだというのは、まさにその点で経過と経緯を知っているからやっていくのがいいという話にまでいきますと、こ

それは九十六条とのかかわりで言うと原理原則の話になってきて、やはり発議するまでが国会なので、その後は国民の判断にゆだねる話になりますから、そういう問題が出てくるんだと思います。

それから、出た憲法改正案に対してどういう態度で臨むかという話で言えば、私も、あらゆる案について常に反対であるという話で言っているんじゃないんです。今の流れの中で言えば、今の国会の多数を占めて出そうとしている案について言うと、これは九条を変えていこうとか明らかに我々は反対する中身ですけれども、それはそういう問題であるということでありまして、そういう点で、我々が予断を持って想像して言うんじゃないくて、現実のそういう動きとともに、今まさに質問をやっている最中で申し上げていることですが、想像ではなく、実際にそういう改憲を考えている皆さんが通しやすいというふうな話になっているんじゃないかというのが、問題点として言っている問題だというふうに思うんです。

そういう点で言うと、国会の中に広報協議会を設けるという形になると、原理原則のかかわりがあるし、しかも、多数決にはならないというふうに枝野委員は言われるけれども、国会となれば、委員会運営となれば、これは多数で決めさせていただきますと、最後はいつも委員長が委員長の権限で判断するというような形でやれるとか、そういうふうになるのが国会なんですよ。だから、そこに入っているということが十分な担保になるかという、少数会派がそこに一人いて頑張ったからといって公正中立になるかという、これはそういうふうに国民からは見られないだろうという問題もあると思います。

という点で、やはり原理原則をきちっとこの問題でも踏まえるということで、どうしたらいいのかというのを、手続法をつくれようとして提案されるのであれば、これは一カ月、二カ月じゃなくて、もっとかかっても、提出された方の責任で納得いくような形で出すというのが当然のことであろう、一年かかっても二年かかってもこれは必要だということになるだろうというふうに思います。

その原理原則とのかかわりで、結果としてほかになかなか思い浮かばないからやるというようなことになると、そういう形で立法するという思想自体が、次に伺いたいこととの関連なんですけれども、国民との関係で弊害を生む要因になってくるだろうというふうに思うんです。例えば、政党等による無料の放送、新聞広告の利用の問題であります。これにもかかわってくるだろうと思います。

政党の役割が大事であることは言うまでもない。そこはだれも否定しないと思うんですけれども。しかし、両案は、今取り上げた広報協議会に届け出た政党等のみで無料で意見の放送や新聞広告ができるとされているわけでありまして。それで伺いたいのは、憲法改正国民投票という場面で、なぜ政党等のみを優遇することになるのかということなんですけれども、どうでしょう。

葉梨議員

先ほど福島豊委員からも御質問がありまして、政党の役割というのは極めて大きいものがあるということを申し上げました。

実際問題として、国会の場で自民党の案が、それは私も自民党員ですからそのまま通っていただければいいというのは党員の義務として申し上げますけれども、まず各党がいろいろと建設的に話をしていくということが非常に大事なことです。

そして、もともと政党というのはいろいろと案をつくり、その政党同士が、基本的には政党という単位の中で、国会の中で開かれた議論をして、より高次の合意が得られるものであれば合意をしていくということになるとすれば、国民に対する広報ももともと政党が非常に重要視してやっていたかなきゃいけないんじゃないかというふうに私は考えています。

ただ、そのところは、十月二十六日の委員会で、笠井委員が新聞を挙げられて、こんなにちっちゃいじゃないかという、これは私も非常に印象に残っておりまして、やはりそれを国民が見たときにどう思うかというようなことは私も非常に考えます。

ですから、その意味では、政党という形を基礎としながらも、現在、私どもあるいは民主党の中でも、政党等が行う広告放送や新聞広告の無料枠の取り扱いについてはできるだけ賛否平等となるような修正、そういった方向についても検討しているということを申し添えたいと思います。

枝野議員

まず、枠の大きさの話については、放送枠について賛成意見と反対意見がフィフティー・フィフティーになるようにということは、民主党としては、これは検討ではなくて、そういたします、党として決定しましたということをお願いします。新聞についても無料枠をやるのであれば同じことにいたします。これも決定です。

ただ、新聞の無料枠はなくてもいいかなという議論が若干出てきておりますので、これは検討したいと思っています。というのは、紙媒体は国民投票公報がありますので、あえて政党にだけ無料枠をつくる必要はないのかなと。ただ、紙媒体と放送媒体それぞれに、少なくとも、国民投票運動の期間中に国民に対して賛成論、反対論からのメッセージが届くということで、紙媒体の国民投票公報と公職選挙における政見放送類似の放送枠は必要だろうと。

これがなぜ政党にかということですが、賛成である意見の方、反対である意見の方というのは、たくさんあり得るわけです、無数にあり得るわけです。例えば、外国の例などを見て、一年以内の活動実績とかいろいろな基準でいわゆる民間の団体を当事者とするということは理論的には可能だろうと思うんですが、ではどこの団体にそういうことを認めるのかということでもたまたま裁量が必ず入るわけでありまして、そこでこっちはいい、こっちは悪いとかという判断をだれがするのかという話もあるわけでありまして。

むしろ、間違いなく言えるのは、全会一致発議の場合は別として、国会内において賛成をした会派、反対をした会派というのは存在をするわけですから、それぞれが少なくとも一時的受け皿になるということであれば、当事者適格を持つ枠について裁量の余地なく確定できる。それで、例えば市民団体の皆さんとかそうした人たちの声を載せたいということであれば、それぞれ賛成をした会派、政党がそうした皆さんに自分たちの持っている枠を使っていただく、反対をした会派の皆さんが市民団体の皆さんにそうした枠を提供する、こういうことが可能な修正もしなければならぬ。現行提案でもできると思っていますが、そのことができるんだということを明示するような修正も、必要だったらしなきゃいけないと思っています。

いずれにしても、適格団体を裁量で選択するということが適切ではないということが政党等に限定している理由であります。

笠井委員

スペースの問題は余りにひどいという話がある中で、フィフティー・フィフティーという話、手直しせざるを得ないという話になったんだろうというふうに私は理解しているんですけども。

政党のみという点では、両案の提出者からそれぞれ御説明があったんですが、だから政党等のみに認めるといふ理由にはならないんじゃないかなというのが依然としてあります。

例えば井口参考人が小委員会で言われましたけれども、国会において、全政党、今まさに枝野さんがちょっと言われましたけれども、全国会議員が賛成して発議した場合ということで、これは例えば未来永劫にわたって共産党もそういうことがないのかといたら、そんなことわかりませんよ、だって、国民がやはり必要だと思ったら。天皇条項の問題だっていろいろあるかもしれない。だから、理論的には、全会派、全国会議員がやった場合ということもあり得るわけです。そうした場合に、政党等による無料の広告ということになれば、すべて改憲賛成の意見になる。だから、そこに反対の意見の政党の部分を市民団体に上げましょうという話にもならないのです。

しかし、国会というのはやはり発議までで、国民投票の場面では、賛成意見、反対意見について十分な情報が与えられて、自由に意見表明や運動ができるようにすることが要請されるという

ふうなことがあるわけで、参考人もそういうことを言われたわけです。だから、政党のみ優遇するという理由にはならないというふうに思いますし、枝野委員言われた、政党の枠の中で市民団体に提供するといっても、やはり本質は政党優遇ということじゃないでしょうか。

枝野議員

もちろん、政党とそれ以外の団体とで扱いに違いがあるということ、優遇という言葉を使われるならば優遇だということだと思いますが、それが合理性を持つ優遇かどうかということが問われるわけでありまして、広報する賛成意見、反対意見の一時的受け皿となる当事者としての適格性をどう線引きをするのかという先ほど私が申し上げた観点からすると、裁量の余地なく明確に線が引けるということで合理性がある。それはまさに合理的なことだと思います。

なお、全会一致発議、まあ、共産党さんが憲法改正発議に賛成をされる可能性もあるという、大変歴史的な御発言に思っていますが、全会一致の場合も、賛成論、反対論フィフティー・フィフティーというこの条項は生きます。

その前提で、なおかつ基本的には政党に割り当てる。賛成意見、反対意見を出した政党に割り当てるとということとフィフティー・フィフティーとの中で、例えばテレビによる広報はやらなければならないではなくて、やることができるになっています。新聞広告もそうであります。ですから、私は、国会において全会一致の場合には、テレビの枠などについては中立部分のところだけでいいんじゃないか。それ自体は広報協議会で決定ができるということになります。

それから、公報については、国会での議論の中で出てきた意見に基づくということで、例えば審議の過程における参考人とか公述人あるいは請願等の中にあれば、そうしたものを、これは残念ながら反対意見の人が入っていない広報協議会になりますが、そこでピックアップをして、賛成意見とフィフティー・フィフティーの量で公報をつくるということになるんだろうというふうに思います。もちろん、理念的には全会一致発議ということはありませんので、今のような手当てで、全会一致発議のときに賛成論だけの印刷物が有権者のところに届けられるということにはならない、そういう担保はつくってあるということでもあります。

笠井委員

今の全会一致の場合も含めてなんですが、先ほどの優遇で裁量という話も出てくるんですけども、日本の中にはいろいろな市民団体、いろいろな団体の方々がいらっしゃるし、それで納得するかどうかというところは、では私たちにはないのかというのは非常に問題だと思います。だから、そういう点では、これはよく考えないといけない問題ですよ、というのは間違いないと思います。

関連してですが、有料の広告放送なんですけれども、きょう午前の質疑の中で、有料の広告放送については、投票期日前七日間は禁止するという規定から、期日前投票あるいはそれ以上の期間禁止するという修正を検討しているということが両案の提出者からありました。そうしますと、その期間は政党等による無料の放送広告のみが流されて、一般の国民は広告放送はできないということになるんでしょうか。

葉梨議員

そのとおりです。それで、先ほどの、政党優遇と言われますが、基本的に、案をつくる、発議をしてから後にどこが広報するかということについては、共産党さんは別の機関にした方がいいという意見は明示的には言われませんが、言われているわけなんですけれども、発議前のいろいろな議論をだれがするかということを考えると、やはりそれは政党が基本的にやっていくわけです。ですから、その議論を踏まえた形での公報の無料枠を割り当てるといいますから、それは政党が無料枠、しかも、そのところは賛否平等ということになってくるだろうと思います。

枝野議員

若干これは私どもにも責任があるのかなと思っているんですが、誤解がいろいろなところにあると思ってまして、いわゆるテレビの商業広告、テレビのコマーシャルと俗に言われている十五秒とか三十秒とかという話とテレビにおける無料枠という話は、全然違う世界の話のつもりで少なくとも提案者としては提起しています。

つまり、無料枠というのはいわゆる政見放送のようなものを想定しているのであって、番組と番組の間に、さすがに十五秒はないでしょうが、一分間何か流れるとか、そういう枠を賛成、反対に同じ時間上げましょうという話ではなくて、政見放送のように、ある時間帯、例えば三十分間なら三十分間、三十分は長過ぎるかな、二十三分間ぐらいやって、三分間ぐらい中立公正な、今回はこれこれこういう発議がされて、何月何日が投票日です、いつから不在者投票ができますと、そこから先、あるときは賛成論がまず十分間、反対論が十分間の枠をもらう、次の日は逆の順番でやる、こういうのが無料枠の話です。

スポット広告、商業広告は、いわゆるテレビコマーシャルは全然別の次元の話だと思っていて、その商業広告については、政党であれ何であれ禁止をかけるときには全部禁止されるということになる。その枠、禁止の範囲をどこにしようかということはまだ議論が残っているところである、ということですよ。

笠井委員

今言われたこととの関連で言うと、いずれにしても、政見放送的に政党等がやれるという枠があって、それは無料でやるわけですよ。片や有料の部分というのは、一定期間すべて禁止しちゃおうということになるわけですから、つまり、いずれにしても政党以外の人たちは電波では自分たちのオピニオンという意見はできないということになりますよね。だから、そこは国民の表現の自由という点で言うと、これを制限することにならないかという問題が一方で出てくるということだと思っんですよ。

それから、葉梨委員が言われた点で言うと、まさに一般の国民は広告放送できないというのはそのとおりと言われたわけですが、やはりそれも同じことになるわけです。しかも、発議するまでの話と発議後というのは明らかに違うのです、政党がやるからその後もと言われたけれども。だから、そこはやはり帰結するところは、国民から見れば表現の自由の制限ということになる。一方では政党は無料で流れる、無料枠でやるということになると、これは国民投票運動の主人公は一体だれなのかということにつながってくる問題になると思うんです。だから、そこも本当に考えていかなきゃいけない問題というふうに私は思います。

広報のあり方、広報協議会の問題に関連して幾つか聞いたんですけども、改憲案を発議する国会あるいは政党とそれを承認する国民との関係についてたどっていくと、まさに九十六条の解釈、理解にかかわることに関連して整理されなきゃいけないし、されていないということがあるわけです。この点でも国民の批判は解消されないとか、されていないということを言わなきゃいけないんじゃないかと思っんです。そういう提起をしたいと思っんです。

それから、内容上の三つ目の問題に行きます。時間があと八分ほどになりました。公務員等及び教育者の地位利用による運動の禁止の問題です。

私、この問題で、こうした規定を設けることが公務員、教育者の自由な意思表示や運動を萎縮させる、また、あいまいな規定によっては濫用されかねないということを指摘してまいりました。この間の審議を通じて、この問題も解決していないんじゃないかと思っんです。午前中の質疑で船田委員から、地位利用と運動の定義を明確にする、罰則は設けないということで、二つの点で修正を検討しているという話がありました。

そこで、与党提出者というか、船田委員がお答えになるんだと思っんですが、修正を検討する

と言われても、この規定自身を残すということでは、今も公務員の不祥事があるという中で、不測の事態に備えるためにもと前も言われましたので、そういう規定が要るということなんだろうと思うんですけども、私は、国民投票運動でそうしたことが起こるかどうかが非常に疑問だとは思いますが、しかし、そうした一部の不届き者のために網羅的に公務員、教育者の地位利用を禁止するという規定を設けるとなると、萎縮効果の影響の方が憲法改正における国民の自由な意思表示、投票運動にとってはるかに大きいものになっていくんじゃないかという指摘もあると思うんですね。この萎縮効果という問題にこだわるわけですけども、にもかかわらず、なぜこのような規定を設けるのかということについて、私、どうしても理解できないんですけども、説明いただけますでしょうか。

船田議員

笠井委員にお答えいたします。我々与党案では、当初、いわゆる特定公務員、つまり、一定の強制力を持って公務を執行する性格を持った人々、これは選管職員、あるいは裁判官、検察官、警察官などが挙げられまして、それで私どもは、このような人々が国民投票運動そのものを行うこと自体が国民に対して一定の影響を与え、その方が強く憲法改正案等について議論する、あるいは運動すること自体、これは非常に影響が大き過ぎるのではないかと、こういうことで原案をつくらせていただきました。

しかし、この委員会でのさまざまな議論、野党の皆様からもそれぞれ、先ほど笠井先生おっしゃったように国民運動が萎縮することがあってはならないのではないか、このような貴重な御意見を踏まえまして、また、たとえ裁判官や検察官、警察官であろうとも、やはり一国民であることには変わりがないわけでありまして、その方々が意見を表明するということが許されてしかるべきものである、こう思っております。逆に、国民投票運動と意見表明権というものが果たしてどこで区別できるかということ、非常にこの区分けが難しい、あいまいな部分が多い、こういったことも一方で我々は整理をしなければいけなかったのであります。したがって、特定公務員の中で国民投票運動そのものが禁止される人々の範囲というのはできるだけ少なくする、狭めるということにいたしまして、当面、選挙そのものを扱う選管の職員等に限定をしまして、裁判官や検察官等は国民投票運動禁止の対象とはしない、こういうことにいたしましたわけでありまして、

しかしながら、やはり、公務員全体あるいは教育者の皆さんが、午前中も説明いたしましたけれども、その地位を利用して国民に勧誘をする、こういう行動を行った場合には一定の影響を持つというふうに思っております。もちろん、公務員、教育者の皆様が全く地位は利用しない、こういう事態であればこの規定を設ける必要は全くないのでありますけれども、先ほど話が出ましたように、不測の事態が生じては困るということを考えまして、私どもとしては、地位利用による国民投票運動の禁止ということで制限規定をしっかりと設け、何でもかんでも地位利用だと言うつもりは全くございません。

先ほども申し上げましたように、国民投票運動の定義というのは、積極的な勧誘行為に伴うものに限定をする。それから、地位の利用ということにつきましては、その地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得るような影響力または便益を利用して国民投票運動を行うといったことに明確化するということ。そして最後に、先ほども出ましたけれども、違反に対しての罰則は設けない、こういうことで萎縮効果というものがなるべく出ないようにしたということでございます。

笠井委員

今、船田委員から御説明がありまして、運動と意見表明権の違いはどこにあるかはなかなか難しい問題である。まさに難しい問題だと思うんです。それから、地位利用ということについても、何をもちて地位利用とするか、言われたとおりこれも本当に難しい問題になってくるんです。

具体的にここで個々にこういうケースというのは、前にやったことがあります、あえてまた繰り返しませんけれども、その上で、罰則を設けないようにしたからと言って、萎縮効果が起こらないようにと言うけれども、そういう規制を設けること自体が既に堀越事件などが起こるもとで、萎縮効果があらわれているというのが、小委員会で自治体の現場で働く労働組合の田中参考人も言われたとおりだと思っんですね。そうした現実の公務員や教育者をめぐる状況のもとで、地位利用ということを書き込めば、それ自体が一層の萎縮効果をもたらすことは明らかだと思っるので、これは問題は全然解決されていないと思っます。

私、幾つかの点についてただしてきまして、早いものでもう一時間たってしまったんですが、まだまだいっぱいあります。本日の審議を通しても、法案がはらむ根本的な問題はやはり解決していないということが明らかになったと私は思っます。むしろ国民にとってはより悪い方向で修正がされるということが出てきているんじゃないかとあえて申し上げたいと思っるので、このような法案については、今国会で採決もありというようなことじゃなくて、それどころか、まさに審議未了、廃案ということで処理すべきだということ強く感じたということをおし上げて、質問を終わります。