

笠井委員

日本共産党の笠井亮です。憲法改正手続法案について質問いたします。

今回の憲法改正の手続を定める法案の国会提出は、現行憲法制定後初めてのことであります。これは、憲法九条を変えて日本を海外で戦争をする国につくりかえる、改憲の動きをさらに一步を進める、極めて重大なものと言わなければなりません。

安倍首相は憲法改正について五年近くのスパンで歴代首相で初めて具体的な政治日程にまで言及をされ、みずからリーダーシップを発揮したいと述べて、今国会の所信表明演説では「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。」とまで表明されております。今回の手続法案が、現に進行している改憲の動きと密接不可分に結びついていることは紛れもない事実だと思います。こうした九条の改憲の条件づくりとなる法案は直ちに撤回するように強く求めたい、こう申し上げたいと思います。

そこで、まず、この今議論のある問題について具体的に伺っていきたいんですが、自民党提出者に伺います。今なぜ提出者は改憲手続法をつくらうというのかという問題です。

先ほど来の議論の中でも、憲法九十六条、改正規定がある、それなのにこの手続法がないことは国民主権にかかわる、ないがしろにするものだという御意見がありましたが、私は、この六十年、改憲手続法がつけられてこなかったのは、国民が改憲を具体的に必要としてこなかったということだと思うんです。手続法がないことで国民の権利が侵害された事実はどこにもないじゃないかと。

この間の世論調査でも、安倍新政権に望む課題として憲法改正を挙げているのは、朝日新聞では二%、毎日新聞では五%、産経では二・五%、日経では八%にすぎませんでした。まして国民は、改憲手続法の制定を国政の重要課題と見ていない、改憲の焦点となっている九条は変えるべきでないというのが多数の意見です。

この九条改憲のための手続法をつくるということになりますと、国民の要求に反するものにほかならない。にもかかわらず手続法をつくらうとする理由を、つまり国民の要求がないところでやろうとする理由を自民党の提出者はどういうふうに説明されますか。

葉梨議員

お答えいたします。

笠井委員にもぜひ御理解をいただきたいんですけども、これは、改憲手続法というふうに今おっしゃられました、護憲のための手続法でもあるということをご理解いただきたいと思っております。

そしてまた、改憲の要求が高まらなかったというふうにおっしゃられますけれども、今これだけ憲法を変えようという側からもあるいは憲法を守ろうという側からも国民の間でタブー視することなく憲法についての議論が高まっているということも、また御理解をいただきたいと思っております。これだけの議論がある中で、国会としてこのような手続法を整備しないということは、やはり我々として怠慢のそしりは免れないと思っております。

憲法を変える、あるいは変えない、最終的には国民の英知に求められるものだと思います。その英知をどのように生かすかということは、我々立法府の責任としてしっかりと考えていかなければならない、かように考えております。

笠井委員

答弁になっていないですよ。護憲のための手続法って、あなた方が出しているのは日本国憲法改正手続のための、変える手続のための法律案ですよ。タブー視と言いますけれども、国民の中で、さっきも言いました、そんな世論はないじゃないですか。大体、戦後のほとんどの時期、政権与党であった自民党が、国会の怠慢なんと言うのは天につばするようなものです。

改憲に対する国民の主権回復と大げさなことを言われるけれども、手続法がないことで国民の権利が侵害されたことはない。政治家のリーダーシップとかいろいろあなた方も議論されますが、やろうとする改憲というのは国民の要求から出ているものじゃないということであれば、そういうリーダーシップは国民にとっては迷惑なだけです。

具体的な改憲構想と切り離して、公正中立とよく言われます。しかし、そういっても、自民党は既に昨年十一月に新憲法草案を出されている。そして、政党の中でも改憲の議論が進んでいるという状況です。

私、民主党の枝野議員に伺いたいんですが、今回の法案提出は、単なる形式的な手続法づくりではなくて、現に進行している改憲案づくりと密接不可分に結びついているということだと思うんですけども、その点についてはどういう認識でいらっしゃるでしょうか。

枝野議員

議員の中に、具体的に憲法を早期に変えたい、そして、具体的にそのイメージをお持ちになっていて、そのこのステップとしてお考えになっている方がいらっしゃるの、そのとおりだろうというふうに認めます。しかしながら、私どもは、そういう趣旨でこの法案を提出しているつもりは全くございません。

実際に憲法が変わるのか変わらないのかというのは、まさに国民の皆さんの意思で決まります。多くの国民の皆さんが望んでいない発議をすれば、国民投票が仮に行われたとしても、国民投票で否決をされて、発議に賛同した議員や政党は大恥をかくだけではなくて政治的に相当大きな責任を負うことになるだろうというふうに私は思っていますので、国民投票という制度がしっかりと整備をされた上で、本当にこれを国民の皆さんに発議して問いかけていいんだろうかというのは、むしろ国民の皆さんの声に率直に耳を傾けて、ある意味では議会人がより慎重にならざるを得なくなるのではないかと。私どもは現時点でもそういうつもりで議論させていただいていますが。

ですから、もし笠井委員がおっしゃるように国民の多くが望んでいないのであれば、国民投票で否決をしていただければいいだけであって、むしろその国民投票の手続などがアンフェアなものであったとすれば、国民の世論が正確に反映されないということになりますので、中身についてこれではアンフェアじゃないかとか、ここはこう直さないとか公平な国民の意思を問えないじゃないか、こういう議論、提案をぜひしていただいて、共産党さんもこれなら国民の意思が正確に反映されると納得していただいた制度をつくりたい、こういうふうに思っております。

笠井委員

今、流れとして、議員の中での議論でそういう改憲の動きとリンクしているということはあるんだと、その上でというお話をされました。さきの本会議でも、枝野議員が、そういう意味では改憲の議論が一方である、実際に案も出ている中でタイミングとしては今ぎりぎりだということ、そういうリンクしているということについてはそのとおりだというふうに言われました。

そこで、問題は中身はどうするかということなんですが、私、その点でぜひ両案の提案者にもう一回端的に伺いたいんです。

憲法の制定権を持つのは国民であります。憲法問題では、その国民の意思が一番基本であって、それが最大限反映されなければならないというふうに思うんですけども、その点について端的にそれぞれ……。制定権は国民にある、憲法問題ではその意見が最大限に反映されなきゃいけない、そういう認識についてはいかがでしょうか、端的にお答えください。

保岡議員

それはおっしゃるとおりで、国会やお互い国会議員の当然の責務はそこにあると思います。

枝野議員

笠井委員の御指摘のとおりでございます。

笠井委員

ところが、実際に提案されている法案というのを拝見すると、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、私、およそなっていないというふうに言えると思うんです。

日本共産党は九条改憲のための手続法をつくること自体に反対であります。両法案の内容について言えば、最大の問題は、憲法を制定する権限を持つ国民の意思を反映する、このことではなくて、改憲を進めようとする勢力にとって改憲案を通しやすい、可能なあらゆる仕組みとなっているところにあると思うんです。加えて、改憲案を議論する常設機関として憲法審査会を設置して、この法案と連続的に改憲の流れを推し進めようという中身になっている。

私、具体的な問題を幾つかただしたいと思います。

まず、改憲案の国民の承認に関する過半数の意味であります。

憲法第九十六条は次のように述べています、「この憲法の改正は、各議院の」つまり衆参両院の「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。」と。まさにこの点であります。この国民の過半数についてであります。与党案を見ますと、有効投票総数の過半数というふうにこれを言いかえて、しかも、いわゆる最低投票率を設けておりません。なぜこういう規定にされたのか、説明いただけるでしょうか。

加藤（勝）議員

御指摘の憲法九十六条の過半数、これについてはいろいろな考え方があるわけでありまして。有権者総数の二分の一を超えること、あるいはそこから棄権を除いた投票総数の二分の一を超えること、さらには棄権に白票等の無効投票を除きたいわゆる有効投票数の二分の一を超えることと。これはいろいろな考え方があるのは承知しているところであります。

すなわち、棄権や無効投票、こういったものをどう扱うかということにもつながるわけでありまして、ただ、この国民投票において考えるべき民意というのは、やはり賛成あるいは反対ということを明確に意思を表示していただいたその国民の意思であるのではないかというふうに考えるわけでありまして、したがって、白票等を一律に反対の意思であるというふうにみなしてそれを母数に入れる、こういうふうに考えるのは逆に国民の本来の意思と異なる結論に結びつくことにもなりかねないのではないかと。このように私も考えまして、法案では有効投票総数の過半数でもって国民投票は決せられるべきだ、こういうふうに結論づけているところであります。

それから、最低投票率についてでありますけれども、国民投票においては多くの方に御参加いただいてその意見を正確に反映していく、こういう仕組みづくりが必要でありまして、投票率は高ければ高いほどいいというのは当然のことです。しかし、逆に、最低投票率制度を設けるということは、ある意味では投票をボイコット、こういう運動を誘発しかねない。そういうことでは、逆に国民の正確な意思反映を妨げてしまうおそれがあるのではないかと。さらには、九十六条においては、最低投票率を設けることがこの九十六条の規定と整合するかどうか、こういう問題もあるのではないかと。思うわけでありまして。

逆に、投票率を高めるという意味においては、周知行動、周知広報を的確にやる、あるいは国民投票運動、こういったもので対処していけばいいのではないかと。思うわけでありまして、最低投票率制度といったものをつくることは適当ではない、こういう結論に至ったところでございます。

笠井委員

いろいろ今説明がありましたけれども、私、この国民の過半数というのは非常に大事な問題だと思います。言うまでもありません。

それで、例えばこの与党案でいきますと、仮に改憲の国民投票の投票率が有権者の五割、五〇%あった場合に、無効票というのが除かれるわけですが、これは極めて少ないとした場合でも、投票率五割近くの過半数、つまり、結果として有権者の二割台の賛成で改憲案が承認される

ことにもなりかねないということになると思います。

ことし三月に、岩国市で米軍の艦載機の移転の賛否を問う住民投票がありました。このときには有権者の過半数の投票がなければ成立しないというかなり厳しい条件が課された、そういう仕組みです。そういうもとで実際に見事に有権者の過半数が投票するということが成立した上で、結果として、有権者の過半数の移転反対の意思を表明するという結果になりました。憲法改正の国民投票で、一地方自治体の、当然これも大きな問題です、大変な問題です、しかし、そういう一つの政治問題の賛否を問う住民投票よりハードルを低く設定していいはずはないというふうに私は思うんです。

自民党提出者に伺いますが、これでどうして主権者国民の意思を反映すると。それが一番基本だと先ほど言われました。そして、それを酌み尽くすという、そういうふうになっていると言えるのでしょうか、お答えいただきたいと思います。

加藤（勝）議員

先ほどの答弁と重複することになると思いますが、まず私どものやるべきことは、今お話のある中で国民的な議論をしっかりと深めていただいて、そして国民が投票にしっかりと参加をしていただける、こういう土壌をしっかりとつくっていく。そのために周知広報、逆に言えばそういうことをしっかりとやっていく。そして、比率を上げて、それによって国民のしっかりとした意思、賛成あるいは反対という意思をそれぞれ持っていただくように努力をし、その意思を投票という形でお示しをいただく、こういうことで努力していくことが適切である、こういうふうにございます。

笠井委員

議論してとかいろいろ言われましたが、結局は、この仕組みというのは有権者の二割台の賛成で改憲案が承認され得る、そういう制度であることは否定できないわけですね。国民の主権の具体化と言いながら、国民投票に参加する国民が少なくてもいいということになりますと、本気で国民主権を考えているのかという、考えていない証拠じゃないかというふうになってきます。

それから、白票を一律に反対票に数えるのは民意をつくり出す云々というお話もありましたが、私、これもおかしな議論だと思うんです。国民投票とは改憲案に賛成かどうかを問うことであって、賛成の意思表示のみを求めるということが九十六条の趣旨です。こういう点で言いますと、結局は、最低限の国民の賛成で改憲案を通そうという意図があるからではないか、こう言わざるを得ないと思います。

次に、今出されている手続法案ですが、与党案、民主党案、いずれも改憲案を国会で発議、提案すると。これは、今度は国民に内容を周知広報するためということ、名称は若干あるかもしれませんが、広報協議会をつくるという仕組みになっております。そして、その構成は改憲案に賛成した議員が圧倒的多数を占めて、周知広報のパンフレットなどをつくったり、いろいろな活動をするというふうに行われているわけですが、私、それだけじゃないと思うんですね。政党等による無料のテレビ、ラジオのCMとか新聞広告を出せることになるというふうになっております。そうなりますと、では、どういうスペースで賛成の政党は意見広告、無料でCMをやるか、反対の政党がやるかということですが、その時間、スペースの比率は、法律案を見ますと所属国会議員数を踏まえてということになっております。

自民党提出者に伺います。なぜそういうふうに行われて所属国会議員数を踏まえて無料CM、新聞広告を出せるようになっているのか、理由を説明してください。

船田議員

笠井議員にお答えいたします。

広報協議会、これは私どもの、また民主党案にも共通なものでございまして、我々国会議員が憲法改正の発議をする、また、その前にいろいろ議論をして、この改正の案につきましてはこういう理由である、さまざまな考え方を持っているわけでありまして、これをやはり国会みずから

が国民の皆さんにわかりやすく説明し、また反対の人たちもそれをわかりやすくなぜ反対かということの説明をいただく、これを国民に広報するためにこの広報協議会を設けるということにしたわけでございます。

その委員の配分ということについては、他の国会でのいろいろな機関、あるいはいろいろな委員会等においても、これはどこでもやっていることでございますが、会派所属議員数の比率によってその委員を配分する、こういうことにしているわけでありまして。

ただ、ここでお断りをしなければいけないことは、この広報につきましては、賛否両方の意見について、なるべくこれは多数、少数を踏まえつつも中立公正に賛成、反対という意見を国民に示す、こういう必要があるわけでございますので、広報協議会のこの所属議員数の比率といっても、これは完全にそれに比例するというのではなくて、例えば反対を表明している会派から一人も選ばれないという事態が生じたような場合には、少なくとも反対派の会派の皆様にも御参加いただけるようにそこはきちんと配慮するんだということを法律案にきちんと書かせていただいているということでございますので、まずそれを御理解いただきたいと思います。

それから、パンフレットにつきましてでございますが、これについてはもう少し配慮を強くしていこうという考え方でございます。つまり、どういうことかといいますと、我々が考えております広報のパンフレットの内容でございますが、これを大きく三つに分けて、一つは改正の原案の内容について、その背景も含めて客観的、中立的にまず解説をするという部分が一つございます。それから二つ目には、賛成の立場からなぜ賛成であるのかという議論、これを解説も含めてきちんと説明をするという部分。そして三つ目には、反対の考え方の皆さんがどういう理由で反対なのか、こういうことを解説する部分。つまり、大きくは三つの部分に分かれる、このように考えております。

そうなりますと、中立的な部分が一とすれば、残り、賛成の部分が一つ、そして反対の部分が一つということで、賛否平等にかなり近い、非常に近いという形になる、こういうことでございますので、そのような配慮をしているということも御理解をいただきながら、ぜひ共産党さんにおいても御検討いただきますようお願いいたします。

笠井委員

広報協議会の構成については所属議員数を基本にという話でしたが、結局は三分の二の賛成でやるわけですから、圧倒的多数をとにかく改憲賛成の議員が占めて広報協議会をつくると。

そして、今パンフレットについても、中立の改正案が三分の一、そして三分の一は賛成意見、反対意見は三分の一と言われましたが、改正案は改憲をするという意見です、賛成はそれを賛成だという意見です。三分の二は改憲という中身のパンフレットになる、三分の一が反対というふうになる、こういうことになると思います。

しかも、今ちょっと御説明がなかったんですが、無料のテレビ、ラジオのCMや新聞の広告なんですけれども、これも所属議員数という話になっているんですね。

そうなりますと、それを踏まえてとなっておりますが、これは単純に言っても、両院の議員の三分の二以上が賛成して提案するわけですから、踏まえてやりますと、CMも新聞広告も三分の二以上は賛成意見の政党のスペース、反対は三分の一以下ということになるわけでありまして。しかも、仮に現在の所属議員数、これはまたいろいろ動きますし、我々ももっとふやしますけれども、それで配分してみますと、総議員数、衆参七百二十二人で、現時点で改憲に明確に反対しているという政党は日本共産党と社会民主党、合わせて三十一人ですから、比率で言うと四・三%です。

例えばこの所属議員数に応じて新聞広告を出しますと、私ちょっと張ってきました、こういうふうになります。(新聞を示す)四・三%ですからね。無料で出せる広告、改憲賛成という政党はそれ以外の九五・七%。こういう形で、圧倒的にこういう広告があふれるわけでありまして。こういうふうになる。

しかも、テレビの無料CMもそうです。これでいきますと、例えばテレビで一時間の枠で、全体として、一遍にやらないかもしれませんが、憲法賛否について無料CMの場が提供されるとなりますと、この所属議員数、現時点で仮に計算すると、憲法改正賛成の政党のCMのスペースは一時間中五十七分三秒です。そして、反対ということで無料でできるCMを共産党や社民党が出すとするれば、合わせても二分五十七秒です。こんなふうに圧倒的に改憲というふうに流れるわけです、世の中。これで公正中立に判断してくださいという話になるわけです。本当にそれがいいのかという問題があるわけであります。

自民党提出者に改めて伺いますが、つまり、改憲に賛成した政党が圧倒的に利用できる仕組み、いろいろ工夫するとか配慮するとか言うけれども、そういうことになっていませんかということなんです。どうでしょう。

船田議員

お答えいたします。

この広報、パンフレット以外に各政党がそれぞれの考えに従って国民に知らせる、私たちはこう考えるということを知らせるということはとても大事なことであって、そのために無料のCM枠あるいは新聞広告を公営によって行おうということもこの法案の中には入っております。

今御指摘の点につきましては、我々のもとの案におきましては、これも所属議員数を踏まえて定められる一定の枠内ということで放送あるいは新聞を考えているんですけども。ただ、諸外国、私ども何回か海外派遣で調査をいたしました。そういうときに、議席数比例とする国は、例えばスペインなどはそうっております。しかし、そうではなくて政党間で平等というところも結構ありまして、これはポーランドとかデンマークというところではそういうものを採用しております。またさらに、賛否平等に扱おうというのがイタリアというようなことで、諸外国によってその取り扱いがさまざまあるなということでございます。

ですから、私どもも基本的には所属議員数を踏まえてということではありますけれども、今後この委員会での話し合いの中で、もしいろいろ皆さんの御意見でそれはもっともだということがわかれば、あるいはそういう考え方がよろしいということであれば、私どもはそれを修正していくということにやぶさかではないわけでございます。

ですから、共産党さんにもぜひこの議論に加わっていただいて、四・三%ということではなくて、例えばそれがもうちょっとふえるということ、いや、かなりふやしてもいいと思いますけれども、かなりふえるということにもつながるかもしれませんが、これは最初から反対ということではなくて、ぜひ中身について一緒に議論をしていただきたい。その中でお互いに賛成、反対、賛否平等というところまでいくかどうかわかりませんが、それに近い形というのは可能である、私はこう思っておりますので、ぜひぜひ前向きに考えていただきたい。

笠井委員

諸外国をいろいろ私も一緒に見てきました。悪いものに倣う必要はないんですよ。公正中立と言うんだったら、本当に国民の意思をどう酌み尽くすかというのが当然必要なわけで、ちょっと配慮するとかという話じゃないんです。そういう話じゃないということをお願いというふうに思いますし、しかも、こんなにひどいものを検討するのは当たり前です。だけれども、そういう法案を出しているところに、どうやったら改憲案を通すためにできるだろうかというふうに一生懸命考えたんだということがあらわれているなど。無料だけでなく、有料CMはお金がある人ができる。財界はできる。しかし、お金のない庶民の人たちは、憲法改悪反対と思ったら大変なんです、広告一つ出さずにして。

最後に伺いますが、憲法にかかわって国民が自由に意見を表明するという、権利を行使するかどうかという問題です。

与党案で言いますと、公務員や教育者が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と禁止しておりますけれども、これはかなりの人たちに及びます。四百万の公務員がいる、百

三十万の教育者がいらっしゃる。

自民党提出者に伺いますが、大学、学校の授業で、教員がみずからの信念に基づいて、そして研究に基づいて、憲法は守るべきだと発言をして、意見表明したりそれを文書にして配布したりすることは規制の対象になるんじゃないんですか。ならないと言えますでしょうか。

船田議員

お答えいたします。

私は、国民投票運動ができるだけ活発に行われるということは国民投票法の趣旨に沿ったものであるし、また、先ほど投票率の問題がございましたけれども、投票率を上げるためにも、これは多くの方々がこの運動に参加をする、そして意見を自由に表明するということが必要であるというふうに思っております。

ただ、今御指摘のように、公務員、特に特定公務員などはやはり一定の権力を持って国民に影響を与える可能性がございます。そういう立場の者が、その立場、地位を利用して国民の皆さんに何らかの圧力といいますか、そういった影響力を与えてしまうということは、やはりそれは避けなければいけない。こうすることで、私ども与党案というものは、公務員のいわゆる国民投票運動については一定の制限を設けたい、このように考えた次第でございます。

ただ、諸外国、また外国の例を言っても恐縮でございますけれども、我々が訪れた国々におきましては、この公務員の運動規制ということについてはかなり緩やかに対応しているという状況にありまして、私どもとしても、私どもの原案はそうでありまして、今後の話し合いによって、それを、特に罰則を設けるあるいは禁止をするということではなくて、特に悪質な行為というものについては、例えば、今、大学の先生が授業の講義で現行憲法はすばらしい、変えてはいけないという意見表明をするということ、これは私はひっかからない、セーフであるというふうに考えていきたいと思っております。ただ、その教授がこの国民投票に反対をしなければ単位を与えないよということで地位を利用して威迫をする、影響力を行使するという、これはやはりおかしい、こう思っておりますので、そういったものはやはりできないような形にしなければいけない。やはり最低限の制限というのは加えておくべきである。しかし、それ以外はなるべく公務員の皆様にも幅広く運動自体というのはやれる状況、もちろん政治的な中立ということはありませんけれども、運動について一切だめというのではない形をつくっていきたい。

これは今後の皆様との話し合いだと思っております。

笠井委員

はい、終わります。何の担保もなければ萎縮効果を生んじやうんです。やはりそういうことを通じて戦争をする国にしちゃいけない、憲法九条は国際公約ですから。九条の会、五千を超えて、本当に全国で守ろうという運動が広がっているんです。やはり改めてこの法案の撤回を求めて、質問を終わります。