

笠井小委員

日本共産党の笠井亮です。きょうは、お忙しい中、各参考人の皆さん、ありがとうございます。大変貴重な御意見をいただきました。

私も今やりとりを伺いながら、先ほど船田委員と日弁連の御意見というか立場との関連で、船田委員が改正の議論が高まっていくと有利な方向に持っていくようなものになるんじゃないか、静かに共通のルールをつくるというのが今だというお話があったんですが、既に安倍総理自身が自民党総裁として、スケジュールも含めてかなり具体的に改憲を言われて、九条という問題も改めてインタビューで言われたりしているので、まさに静かにルールというようなことで与党の側から提案も出る、あるいはこういう手続法が時期ではないというのがますますはっきりしたんじゃないかという感想を持ちながら今やりとりを伺ったところです。そういう意味では、出されている法案というのが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全体としてなっていない、もう既にそういう状況になっているということの中での問題点を感じているということです。

その上で、また後でも機会があると思いますが、まず一つは、憲法改正の国民投票と運動規制とのかかわりで日弁連に伺いたいんです。

先ほども御紹介がありましたが、意見書を出されて、そこで、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ふうに述べられております。

それで、今度提出されている法案を見ますと、百二条で、共通してなんですけれども、国民投票運動なる概念そのものを定義している。「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」というふうに定義していることについてなんですけれども、このこと自身が運動規制の規定を置くことを前提にしているというふうに考えられるんです。そういう立法思想そのものを国民主権原理との関係でどういうふうに見たらいいのか。日弁連としての、あるいは個々でも結構ですが、御意見を言っていただければと思います。

もう一点は、田中参考人に伺います。現場の公務員ということでこの法案をどう受けとめているかということとの関連です。

お話にもありましたが、地位利用との関係で、地位利用と無縁な勤務時間外において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の濫用の事例が起きている。どういう事例に対して、そして、こういう事例があるからということで、現場の公務員の皆さんが、そんなことがあるのでやはり自分は時間外にはもうやらない方がいいかなとかいうようなことを含めての、実際に萎縮するような動きがあるのか、思いがあるのかということについて伺いたいというのが一つ。

それから、その上で、地位利用による運動の禁止ということになりますと一層の萎縮を生むことになると、幾つか問題点を現場の公務員の立場での声ということで紹介されましたが、実際にそういう萎縮ということとのかかわりで、現場ではどういう公務員の皆さんの受けとめがこういう案に対してあるかということについて伺えればと思います。

菅沼参考人

日弁連の憲法委員会の事務局長の菅沼一王でございます。よろしく申し上げます。

今の御質問で、日弁連の意見書の文言からはなかなか読み取れない部分があるので、この意見書を作成する段階でどういう議論がなされたかということをお紹介して回答にかえさせていただきたいと思います。

まず、先ほどの運動という言葉について、ある意味では、選挙もある候補者を当選させるかど

うかという投票に結びつく運動という、憲法改正国民投票も投票ですから似通った面があることは否定できないんですが、委員会あるいは各地の弁護士会の中でも、いわゆる選挙のための運動と憲法改正という問題については、単にそれにマルをつけるかどうかということだけではなくて、国民の中に憲法のあり方も含めていろいろな議論をしてほしいという要素があるので、むしろ国民の憲法問題についての意見の表明の自由なり、それに向けた活動をどうするかということで、運動という概念とやや違うのではないかという議論がされていることはございました。

ただ、では、かわる言葉をうまくこちらが提示できたかということ、そこまではいいませんが、運動という言葉自体の用い方にまず非常に抵抗があったということでございます。

それから、もう一点の定義でございますけれども、国民投票運動ということが、今御指摘のようにまず規制を目的としている意味合いがあるのではないかということが前提としてあったことと、ただ、前の議員推進連盟の案のときは、憲法改正案に対し賛成または反対の投票をさせる目的をもってする運動となっていたので、今回勧誘する行為ということである程度の限定をされたということは評価をしております。

ただ、勧誘する行為といっても、結局は、憲法改正についてのどちらかの意見というのは最終的には投票行為に結びつくわけですから、これで果たして限定できるのだろうか、そういう意味では投票運動という言葉にやはり抵抗があるというのが議論の状況でございました。

議論状況だけの御説明で恐縮ですが、回答とさせていただきます。

田中参考人

お答えいたします。一つは、具体的な事例でございますけれども、これは、国家公務員の方が日曜日などの勤務時間外に職場から遠く離れた自宅の近所で革新政党のビラを配ったことを理由にして逮捕、起訴された事件、東京地裁では有罪判決が出されておりますが、いわゆる国公法堀越事件などがあります。本人が知らない間に警察の方々によってずっと尾行をされ、監視をされていたということなども裁判の中で明らかになっておりまして、この問題が起きて以降、国家公務員の私どもの仲間から聞きましても、自由に意見表明ができなくなるとか、自宅周辺とか地域でもこういういろいろな活動に参加しにくくなったということが既に言われておりまして、まさにその萎縮効果が全国的に起きているというふうに思っています。

同時に、今現実に公務員の職場におきまして、例えば私も、私の場合、地方公務員法の対象になるわけですが、研修などの期間に必ず、政治的中立性という問題と労働基本法が剥奪されておりますのでスト権がないという二つの問題が強調されるということがありまして、そうすることによって、ある意味で、公平性とか中立性という名前によって、逆に、住民の方を向いてまさにすべての国民にひとしくサービスを提供するという職務から見ても少し問題になるような、要するにヒラメ型といいますか、上の方を向く公務員がつけられていってしまっているという事例などもあります。

そういう点で、その地位利用ですとか公平性、中立性を理由にしたさまざまな規制が、本来、先ほど宣誓書を読ませていただきましたけれども、公務員に与えられている職務との関係でも萎縮効果を生み、逆に住民と距離が生まれてしまうということがあるのではないかというふうに思っています。

ちなみに、国家公務員法も、マッカーサー指令が出る以前の旧国家公務員法には上司の命令について瑕疵がある場合には意見表明する権利が既に明記をされておりまして、そういう意味で、やはり公務員というのは自由に意見表明できる権利があってこそ本来の職務が執行できるのではないかというふうに考えております。

笠井小委員

若干のことで申し上げたいと思うんですが、一つは、先ほど愛知委員が言われた御意見とのかかわりで、きょうの質疑、参考人の方からも伺いながら、私は福井参考人が国民の間で盛り上がってから改正するのが筋だというふうにおっしゃったことが非常に大事な点なのかなというふうに受けとめました。やはり国民の間で改正について盛り上がったときにそのための手続をどうするのかということで決めていくということになれば、私は、おのずと共通のルールというか落ちついたルールができるんじゃないか、むしろそのように感じているところで、改憲に反対である国民にとっては、改憲は必要ないわけですからそのための手続法は要らないんだというのは、ある意味自然なことではないかと思ってきょうの議論を伺っていました。

若干のことを参考人の方々に伺いたいんですが、一つは、今井参考人と福井参考人に、国民投票ということについてですが、いつやるかは別として、日本では経験がない、選挙とも違うという話がありました。そもそも、国民投票で運動をするということになると、憲法制定権者である国民は、だれでも、どこでも、どんな場面でも、いつでも自由に意見表明をして、そして議論をするという過程というのが大事なんだろうと思うんです。そうすると、さっき日弁連の参考人もおっしゃっていたんですが、その中で、では勧誘というのはどこから勧誘になるかというのは非常に微妙な問題で、これはそういうふうに受けとめる場合もありますし、意識的に勧誘して、こうしようね、入れてねと言う場合もあるしということになってくるわけなんです、やったことがない国民投票というのを一体どういうものとして考えていらっしゃるか。福井参考人は特に諸外国で言うと大体どういうイメージを考えていらっしゃるか。ちょっと漠とした話になりますが、つまり、勧誘とかということとの関係で運動を規制するしないという話が出てきますので、端的に伺えればと思います。

それから、日弁連の方に伺いたいんですが、きょうの御意見の中でも地位利用という不明確な概念で公務員、教育者の活動を規制することは、これらの者の意見表明や活動を萎縮させる現実的危険性ということで言われております。先ほど、教育の現場でタブー視するということを目頭にも言われましたけれども、それ以外に、現実的危険性と言われるのは例えばどういうことを想定していらっしゃるのかという点が一点。

もう一つは、六月一日の本会議でこの法案について質疑をやったときに、与党の提出者が、公務員について具体的に禁止される行為というのは、さっきもありましたが、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行為だというふうに答弁しました。しかし、今回の法案を読みますと、地位利用というふうに書いてあるだけで、何の限定も法文上はないわけですよ。だから、このような地位利用という法案の書き方から、与党の提出者が答弁したような限定というのが可能というふうにみなすことができるのか、例えば捜査当局はそういう運用を実際にするというふうにお考えかどうか、その点について伺いたいと思います。

今井参考人

笠井さんがおっしゃったことにちょっと異論があるんですね。それは、国民投票というのは、改正をしようという意思が国民の中から、議員だけじゃなくて国民の中から盛り上がってきたときに手続法も制定されて国民投票も実施されるべきではないかと、本来国民投票とはそういうものじゃないかというふうなことを共産党の方々はいろいろなところで御発言されていますけれども、私は、事実はそういうことだけじゃないというふうに思っています。

例えば一九九一年にバルト三国が、皆さん方、調査団がエストニアの方に行かれましたけれども、九一年二月、三月にバルト三国が独立しました。これは笠井さんおっしゃるとおり、独立をしたい、もうソ連から出ていきたいんだという気持ちが盛り上がって実際にそれが行われたわけですね。同じ年の三月十七日、バルト三国の国民投票は二月九日と三月三日ですけども、同じその三月に、ソ連邦を解体するかどうかの是非を問う国民投票が行われています。これは、ソ連

の憲法のたしか第五条だったと思うんですけれども、「全人民討議、全人民投票」というのに基づいて行われた。だれがやったかという、ゴルバチョフが提案したんですけれども。これは別に連邦を解体させたいという声盛り上がったわけじゃないんですね。そういったバルト三国の動きに対して対抗する措置として、本当にソ連がなくなった方がいいのかどうかソ連人に聞いてみようじゃないかということでやったわけですね。

あるいは、スイスでEUの加盟の是非を問う国民投票が二〇〇一年の四月四日に行われていますが、これはスイス人の中から私たちもEUに加盟しようじゃないか、しようじゃないかという声盛り上がったわけじゃないんですね。大事な問題だからこれはやはり決めた方がいいんじゃないかという声が国民からも議会からも政府からも出てきたから、ではやりましょうということになったわけです。御存じのように、ヨーロッパの地図を見たらわかりますけれども、経済地図を見たらわかりますけれども、ど真ん中のスイスだけはEUに入っていないわけですね、国民投票で否決したわけですから。

だから必ずしも、こういう方向性、憲法改正、あるいは新しいどこか同盟への加入、そこにみんなが、国民が行きたくなったら、あるいはそういう気持ちが高まったらやるということだけじゃないんですね。いろいろなパターンがあるということが事実なんで、それをぜひ御認識いただけたらというふうに思っています。

特に、私は、九条の場合は、笠井さんの言うことも一理あると思いますけれども、国民の中には、自分は具体的に憲法九条を変えた方がいいとも確信を持っていないし、変えない方がいいとも思っていないけれども、非常に重要な問題だと、解釈改憲が進行する中でこのことについてははっきりさせた方がいいんじゃないかと考えていらっしゃる人は相当数いると思います。この人たちは明確に変えた方がいいとは思っていませんけれども、これは国民投票で決着をつけた方がいいんじゃないかと。例えば私がそうなんですけれども、そういう人もいるわけですから、そういう人がふえたらやはりやってもいいんじゃないかと私は思っています。もちろん、九十六条の手続を踏んでの話ですけれども。以上です。

笠井小委員

国民投票とはどういうことであるか、勧誘という問題で御質問したんですけれども。

先ほど御質問したのは、国民投票というのはやったことがないことであって、あらゆる場面で国民が意見表明して、議論して、そしてやるということに、いつかは別として、なるのではないか。日本ではやったことがない、選挙とも違うという話だったんですが。そのときどういうものとして国民投票運動というのがあるのか。勧誘というのは、どこから勧誘になるかというのは難しいですね。これはつまり、先ほどの日弁連のお話だと……

今井参考人

勧誘というのはどういう意味ですか。

笠井小委員

この法案にもありますけれども、勧誘することが運動になるというふう書いてあるわけですが、つまり、意見表明して自由に議論することと勧誘というのは、なかなかこの境目は難しいだろうと。受けとめる側もありますし。つまり、国民投票運動というのはどういうものとして考えていらっしゃるか。その規制とのかかわりになるんですけれども、そのところについて今井さんのお考えは。

今井参考人

私はさっきも申し上げたように、勧誘とか運動とか意見表明とか、そういう垣根はできるだけ取っ払った方がいいと思っています。それは非常に恣意的にならざるを得ないと思っています。

先ほども申し上げましたように、どう考えても非常識だとか、おかしいじゃないかということ

があれば、その都度報道者なり政治家なり国民が批判すればいいことであって、その都度それを是正していけばいいのであって、最初から明確な垣根を設けたとしても、それは非常に恣意的になってよくないんじゃないかというふうに考えております。ただし、批判は強烈にすべきだと思います、そういうひどい、あしき行いをした場合には。

吉岡参考人

今の具体的危険性ということについて、具体的事例ということは特に持ち合わせしてはございませんが、委員御案内のとおり、いろいろな場面で、例えば私ども漫画のパンフにも書かせていただきましたけれども、当然、学校現場で、生徒から、先生、憲法改正についてどうなんだろうとかと聞かれることは十分あり得るわけですね。そういう場合にどうやって教師は答えるか、どこまで答えたらいいのかというようなことを考えていきますと、これは地位利用かどうかなかなか微妙な問題があるだろう。

そして、一番問題なのは、地位利用かどうか最終的に判断されるのは、例えば具体的に立件されて、最高裁判所で有罪になったときが有罪なんですよ。その前に、例えば逮捕されることだけでもこれは大変な犠牲になるわけですから、そういう意味で萎縮効果が十分考えられるということをお指摘させていただいて、回答とさせていただきます。

福井参考人

まず国民投票のイメージということでございますが、国民が発案する場合と議会、政府がする場合と二つございまして、最初に国民が発案する場合を考えてみますと、私は、自分の制定したい法律をつくるということが恐らくかなりのインパクトがあって、これはやはり政治参加の喜びというか教育機能というか、そういうものは物すごく高いのじゃないのかなと思っています。

ただ、アメリカのイニシアチブという制度は、実はかなり運用の難しい制度でございまして、いろいろなハードルといいますか、濫用が起きないようにフィルターをかけていかなくは難しいんですね。そういう意味では、日本では将来的に今すぐという話はなかなか難しいんじゃないかなとは思っています。

それからもう一つ、政府が実際に行うタイプの国民投票、政府、議会が提案するタイプの国民投票なんですが、多くの国の場合は大体やむにやまれず国民投票するしかもう問題の解決法がないだろうという形でやっている場合が多いんですね、特に議会が提案する場合は。与党内が分裂する、連立内閣が壊れそうである、それから、議会と大統領がデッドロックに陥っていて、もうこれをやるしかないんだというような形でやる場合が多い。そうすると、大体、必然的に盛り上がるんだというイメージがございまして。ですから、盛り上がって下から上がっていく国民投票ですから、自然に、むしろ規制をかけなくても黙って上がってくるんじゃないかな。そういう場合は、勧誘、まあ細かい議論はもちろん必要なんだと思いますが、むしろ余り規制をかけない方向で行くべきではないのかと。

私が気になりますのは何を改正しようとしているのかというのが、特に憲法の研究者の中では九条ということをお頭に置いているのかとは思いますが、私、一つ気になるのは、憲法を改正すると、それで九条に自衛権を明記し海外派兵の可能性もあるというような形に仮にしたとします、もしその改正案が否決されたときというのは一体どういうふうになるんだろうなということはかなりまじめに考えたことがあるんですね。それは現状追認なのか、それとも、いや、軍隊は要りませんよという意味なのか、これはわからないんですね、どういう意味なのかということが。

そういうことも含めて、案をどうやってつくるかというのは、ぜひ今後も御検討いただきたいというふうに考えております。

笠井小委員

先ほどの六月一日の本会議の与党の答弁との関係で、地位利用ということについて、そのとき

に与党の提出者が許可、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いて影響力を利用する行為だというふうに答弁しているのですけれども、この法案自身では地位利用という言葉しかないわけです。そういう書きぶりから提出者が言うような限定というのは可能というふうに読めるのか。捜査当局がそういう運用をするのかということについてなんですけれども、先ほど御質問したのは。

菅沼参考人

それは日弁連が運用するわけではございませんので、現実はどういうことになるかというのは、かなり幅広く、いろいろな場面が考えられるだろうなと。だから、そういういろいろな場面が考えられないように法律はつくっていただきたいというのがこちらの考え方。ちょっとこれは本当に日弁連で議論したかというとあれですが、基本的にはそういう姿勢でお答えしていいかなと思っていますけれども。