

笠井小委員

日本共産党の笠井亮です。この国会でもこの法案、両法案の審議をしてきまして、私は、改憲手続法がないことで戦後六十年、国民の権利が侵害されたという事実はないし、現に改憲や手続法を求める国民の世論と運動が盛り上がっているわけでもない。なぜ今改憲手続法なのかということであると、やはり九条改憲の条件づくりというのがいよいよはっきりしてきたなという印象を持っているということが一つと、実際法案の中身でも、先ほど来お話ありましたが、政党の無料広告スペース、これは賛否半々にするという方向での修正という話もありますが、余りに批判の強いものは変えようという話もありますけれども、やはり全体として改憲を通しやすくするような法案の中身になっているという、主権者国民から見た問題点というのは基本的に変わっていないと思っております。

これは前置きみたいな話ですが、きょうのお話を伺っていて、そもそも論とは別に、いろいろ御意見があるとしても、まだまだ多々問題点があるんだなと御指摘を伺いながら感じたところです。

そこでまず、石村参考人、上村参考人、近藤参考人、中静参考人に共通して伺いたいんですが、メディアの役割との関係なんですけれども、先ほども石村参考人から主権者国民の多様な意見を反映するというのがメディアの大きな役割だという話もありました。それから、この両法案が出される前に、四月十三日と二十七日に参考人質疑がある中でNHKと新聞協会から参考人にお越しいただいたときに、放送あるいは新聞は国家のためではなくて国民のためにあるんだという趣旨のことを言われて、それは放送が要請される公共性、それから新聞を含めたメディアの権力からの自律の問題、あるいは憲法が定める国民主権とか基本的人権の保障などの要請からだということ強調されていたのを記憶しております。

しかし、実際その後に出された両法案を見ますと、いずれも先ほども御指摘ありました部分があるんですが、国会に議席を持つ政党等に対しては放送、新聞の広告無料枠を与えたり、投票日前の一定期間は政党の無料枠の放送広告以外は禁止するということなど、周知広報の主体があくまで政党になっているということで、やはりそのことによって主権者国民が放送や新聞を通じて自由闊達に意見表明したり議論したり運動する上で結果的にはさまざまな制限が加えられている中身になっているというふうに思うんです。

そこで、先ほど来、そういう点に関連しては、政党主体ということについてはさらに議論、検討が必要という御意見、あるいは妥当であるという御意見、あるいはほかの団体にも認める必要があるという御意見さまざまでした。そして、一週間前からという規制については賛成という御意見は一つもなかったというふうに全体として言えると思うんですけれども、メディアの役割あるいは国民のためという本来の役割を新聞や放送が果たされていくという観点から見て、政党が主体になっているというこの仕組みについて、技術的な問題というよりも本来の役割から見てどういうふうにお考えかということについて御意見を伺えればというふうに思います。

それからもう一つは、公務員や教育者の地位利用の問題なんですけれども、これは読売の上村参考人と日弁連に伺いたいんですが、上村参考人、お話の中では触れられなかった部分で、レジュメにはあるんですけれども、公務員、教育者の地位利用に関連する御意見ということで、どういう趣旨なのかというのを一つ伺いたいということ。

それから、日弁連は、先ほど陳述の中でもありました。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を持つということでは言われたわけなんですけれども、これは各界からかなり批判が強いということについて、それを受けて与党の側では二つのことを修正という方向で行っているのかなというふうに私思っているんです。一つは地位利用と国民投票運動の定義を明確にする、

それからもう一つは罰則を設けない、この二つでよしという話が与党の側からの説明であるように私は理解しておりますけれども、そうした修正をしたとしても、この禁止規定というのは網羅的に公務員や教育者にかかるわけで、しかも罰則を設けなくてもやはり公務員法上の懲戒処分事由になるというふうに思うんです。

そういう点では依然として、やはりそういう修正があったとしてもそもそものところで萎縮効果ということは全く変わらないんじゃないかと思うんですが、その辺をどのようにお考えかという事で伺いたいと思います。

石村参考人

まず、笠井委員からの御質問は、国会中心で進められている部分についてのメディアとしての立場はどうかというようなことだろうと思います。

憲法改正の問題、特に国民投票法に関することについて、国会が当然、国政の最高機関として、なおかつ憲法改正の発議権を持っている機関として、憲法問題について非常にオープンに長い間議論されていること自体については、私は当然やるべき仕事であろうと思っております。

それで、この中で、メディアとして、我々の見方としては、やはりこうした憲法改正みたいな最大の案件にヒットをするわけですが、この手の問題については、やはり広くオープンにさまざまな形で議論を深めていくということが基本にあるのかなと思います。そういう意味では、投票法案そのものの制定に関しても、やはり制定までには広く国民の世論を喚起する土壌づくりという環境づくりをきちんとやっていくことが非常に大事なことかなと思っています。

そういう意味では、我々参考人を含めてさまざまな立場の方々から御意見をよく聞かれて議論をされているという形で、一つずつ何か前へ進んでいるなという感じを私としては受けております。

上村参考人

御質問が二点であったかと思えます。まず、政党に無料の広告その他を認めるという政党主体の問題と新聞の役割との関連ですけれども、私は、先ほどの意見陳述の中でも、やはり政党が主体であることは基本的に妥当であるという考え方を申し上げた次第です。

それで、これはもちろん、国民投票は憲法改正に関する問題であるわけですから、幅広い意見、幅広い考え方、視点、そういうものがさまざまに提起されて活発な議論が展開されることは当然望ましいわけです。したがって、政党以外の市民団体その他、それが個人であれ団体であれ、活発な意見が交わされることが望ましいということは当然であろうかと思えます。

ただ、例えば一つ挙げれば、こういう国費を投じた無料の意見広告などをどうするのかという場合に、先ほどもちょっと触れましたけれども、政党以外の団体とか、ましてや個人だとなお難問であろうかと思えますけれども、どういう団体に認めるのか、その要件をどう考えるのか、これは大変難しい問題だろうと思います。国費を投入し無料の意見広告なんかをやってもよしいという団体として認定すること、そしてただだれがどういうふうにして認定するのか、そういうことを考えますと、私はやはり政党が望ましいのではないかということです。

それから、これの方がむしろより重要かもしれませんが、やはり日本の政治制度、政治の仕組みが間接民主主義、間接代表制ということ、その中で政党が担っている大きな役割と責任は当然重視しなければいけないということ、これが根本であろうかというふうに考えております。

それから、これは蛇足かもしれませんが、きょうの場合、どちらかといえば広告放送とか意見広告とかそういうことが議論の中心になっているわけですが、国民投票が行われるという局面になれば、一般報道でも非常に活発に多様な意見というものが交わされる報道番組その他いろいろなものが当然あるわけです。そうしたものを全体を通じて考えてみれば、やはり、恐らく国民の多様な意見というものは十分反映されるだろう、その中で新聞の役割というものは、もちろん多様な意見というものをしっかりと読者に伝えていくところにあることは先ほども申し

上げたとおりでございます。

それから、レジュメには書いておきましたけれども触れなかった点として、投票の運動が禁止される特定公務員の範囲の問題とかその他三点ぐらいでございますけれども、投票運動禁止の特定公務員の範囲をどうするか、これはその運動というものをどうとらえるのかにもよるのだろうと考えます。

当然のことながら、行き過ぎた行動は現状でも公務員法などによる規制もあるとは思いますが、基本的には直接投票業務に携わる選管職員のみで十分だという考え方も当然あるわけですが、ただ、一方で、なぜ選管職員だけなのかという疑問が出てもおかしくはないというふうに考えます。

選管職員は、当日は選管の職務に直接携わるでしょうけれども、当然、そうでないときには普通の一市民として生活もするわけですし、そういうところで友人なんかと話す中で自分の意見を述べたり主張するというのも当然あるでしょうし、そういうことの範囲というものを踏まえながら、一体どこまで何らかの規制なり罰則なりがあり得るのか、なかなかこれも難しい問題であると思います。

こういう点についても、私は、こうすべきであるという明確な意見をきょう時点で持っているわけではございませんで、もっと議論を深めていただければなと思っているところです。

それから、公務員、教育者の地位利用の問題については、これまでもいろいろ議論がありましたように、地位利用の定義がやはりはっきりしないということはもうそのとおりだというふうに思います。禁止されるべき地位利用とは一体どういうものなのか、これはやはり厳密かつ具体的に示すことが必要なのではないかなというふうに感じます。

それから、組織的多数人買収・利害誘導罪についてもやはり要件の厳格化というものが必要であろう。そうでなければ、こういうものの恣意的な適用が仮にされるようなことがあれば、やはり国民投票の運動というものの活発化を阻害する要因になりかねない側面があることは否定できないのかなというふうに考えております。以上でございます。

近藤参考人

政党が主体になることについてどう思うかということなんですが、現行憲法が憲法改正の発議ができるのは国会だけということの規定しているわけですから、国会を構成しているのは政党が主ですから、それはやむを得ないことだというふうに思います。まず一点。

それから、メディアの役割との関係で、意見広告も政党主体でなくもっと団体なんかを広げるべきではないかという御主張が裏に潜んでいると思うんですが、私は、メディアが多様な意見を自由闊達に議論する場を提供するという役割を持っているわけですから、そういう意味からも団体までに無料広告枠を広げるのは望ましいという意見でございます。先ほどもそういうふうに申し上げました。

ただし、ではどこで線を引くのか、どういう団体だったらオーケーでどういう団体だったらダメなのかというのが、私の知恵ではちょっと思い浮かばないので、逆に、笠井委員に何かお知恵があるんだったら聞かせていただきたい、そういうふうに思っています。以上です。

中静参考人

政党の主体については、これは多少重複になると思うんですが、基本的には発議をするのが国会だということで、やはりこれは政党が主体にならざるを得ないんでしょうし、私はそれは、ある意味で、いろいろな経緯なり問題点を政党はきょうの議論のように交わしているわけですので、それはやはり当然なことではないかと思っています。

また、メディアの役割についてちょっとお尋ねがりましたが、何で憲法改正が必要なのかということはいろいろな角度からやはりきちんとメディアとしてはっきり示す必要がある。これは賛否両論を含めて、いかにわかりやすく、なるほどなと国民が思えるように、それを努力するこ

とが非常に大事なことだと思っております。 以上です。

菅沼参考人

まず、地位利用の問題を限定できるかということですが、本日、先ほどの意見陳述でも申し上げましたように、職務権限に直接絡めて賛成投票もしくは反対投票をすることを強制する、こういった事態については職権濫用罪という規定で規制が現実にはできるわけですから、それ以外の場面で果たして地位利用ということが、そもそも規制をしなきゃいけない地位利用があり得るのかどうかという点がまず一点、問題かと思えます。

それから、罰則がなければいいかという問題ですが、ほかの法律関係でも、例えば公務員で言えば、罰則はなくても、それに基づいて通達で徹底をさせて、それに違反したら懲戒処分というようなこともあり得るわけですから、この法律で罰則がないから萎縮効果はありませんということにはなかなかなりにくいと思います。

それから、限定の中でもう一つ、今出ている法案の百二条の「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」、これをさらに限定するののかという問題も一つあるかと思うんですが、これをさらに限定するという自体はあり得ると思います。ただ、その場合でも、きょう議論されている七日前というときに、どういう行為がいけないのかということの議論の前提で、本当に七日前には、賛成に投票してください、反対に投票してくださいと言わなければほかのことは自由だということではなくて、もう少し広げた発想でいろいろ議論をされているかと思うんですね。

ですから、この定義を厳格にしたからといって、そこで問題が完全にクリアされるというよりは、その運用も含めて、規制にならないようなきちんとした配慮ができるのかどうか、その辺は十分御議論いただく必要があるかなと考えております。以上です。

(略)

笠井小委員

きょうは、お忙しい中、貴重な御意見とお答え、本当にありがとうございました。改めて感謝したいと思います。

二度目の質問というか発言ですので、幾つか伺いたいこととコメントがあるんですが、一つは、先ほど広報協議会の構成と掲げている事務というかやる仕事の関係の話があったんですが、どちらの案でも十四条に書いてある話で、十四条、十五条、十六条にかかわってくると思うんですが、公報を作成するという問題が第一に書かれているだけども、それ以外に説明会を開催するとか、十六条でいきますと、「協議会は、憲法改正案の広報のため、委員を派遣することができる。」ということで、派遣して、そこでいろいろ説明したり話をしたりということになってくるという場面が活動の中身に入っているわけですね。それが決まった枠の中でとにかく公報は全く技術的に入れるだけだから関係ないんだと言えばそうなんですが、そうじゃなくて、今あるものについて言えば、そういうことまで含めた広範なものがあって、それを結局、この議事は出席委員の三分の二以上の多数で決する。そして、委員が派遣されたときに何をしゃべるのかという話は、いろいろな問題が出てくるということがあるんじゃないかというのは、私はこれは問題点として、今ちょっと枝野さんから何かありましたけれども、感じているところだということです。

それから、先ほど周知広報をめぐって政党主体ということの仕組みについてお答えいただきまして、それぞれありがとうございました。関連して日弁連に伺いたいんですが、私は、主体をどうするかということと言うと、いろいろ技術的な問題はあるにしても、根本的にはやはり憲法九十六条の趣旨との関係ではないかというふうに思っています。

たしか十一月七日の小委員会で、吉岡参考人が、政党等による無料の広告について、政党のみ

に認めることになれば国会での審議の中身がそのまま反映されることになってしまう、憲法改正が最終的には国民投票による国民の判断にゆだねることとされているのは、憲法改正の是非について改めて広く国民の中での自由闊達な議論をして、その結果、主権者たる国民一人一人の判断にゆだねるものだということと言われたし、それから、その日に、民放連の渡辺参考人も、国会の仕事は改正を発議するまでで、その後は国民の自主的な判断と幅広い議論にゆだねられるべきではないか、そこで政党のみが放送を無料で使用する特権を持つのは疑問だということも言われたんですが、両案ともに、結局政党のみ優遇というかその仕組みには手をつけなくて、線引きが難しいという説明が一方で提案者からありました。

それから、先ほど近藤参考人からも、では、笠井はどういう市民団体ならというようなことで線を引くのかということと逆に御質問を受けたんですが、私自身は今手続法は要らないという立場なので、それを考えるのは、そういう質問が出たら、それは提出者が考えて答えを出してもらわなきゃと思っているんですけども。ただ、今船田委員から、政党以外の団体という場合には政党が指定する団体に対してその枠の中で使うというようなことでもありましたが、しかし、それでも結局は政党が基本であって、主権者国民がメディアを使って自由闊達に意見表明するというふうに、議論して運動するというふうにならないんじゃないかと思うんです。

日弁連に伺いたいのは、技術的な問題を理由に九十六条の趣旨を踏まえないやり方というのがいいのかどうか、基本はどこに置くべきかということについてお立場を伺えればと思います。

それからもう一点、日弁連ですが、先ほども、この間、三回にわたる意見書ということで御紹介がありまして、きょうの意見表明でもまだまだたくさん問題点があるというふうに伺ったんですが、一点だけ、十二月一日付の国会法改正に対する意見書の中で、その一で「憲法改正案の発議要件等について」ということで、議員が改正案の原案を発議する要件として、衆議院では議員百人以上、参議院においては議員五十人以上の賛成を要するという点について御意見を述べられています。

私、これもいろいろ問題があるなというふうに思っている点だったんですね。ある意味、改正原案を出すときに、少数会派であっても原案を出して、それはいいと言ってみんなで話し合う場面だって当然あると思うんですけども、この百人、五十人についての、ここで御意見を述べられている趣旨について簡潔に御説明いただければと思うんですが、お願いします。

吉岡参考人

最初の委員御指摘の九十六条の基本的な問題、これは今御紹介があったとおり、前回申し上げたとおりでございます。やはり何といたっても、憲法について、国民がみずからの憲法を選ぶということが重要でございますので、確かに発議する政党も重要ですけども、国民の側で自由闊達なこれに対する意見表明をして選ぶということは重要だということを繰り返し述べているところでございます。それから、今の国会法につきましては、菅沼参考人の方から答弁いたします。

菅沼参考人

今笠井先生おっしゃったように、少数でもいいという見解も学者でもあることも存じています。ただ、硬性憲法ということ全体に言うのであれば、国会の発案のところでも同じような、百人、五十人というのが果たして数として多いのか少ないのかという議論はあると思いますけれども、国会で発議するときも三分の二という要件があるわけですから、発案のときもある程度の絞りは、これは全面的に賛成とまではこの意見書のときも言っていないんですが、おおむねそこは同意を得られたということなんです。

それからもう一つは、それと絡めて、憲法審査会で、百人、五十人もないまま、中で発案できるということもやはり問題ではないのか。だから、その辺もパラレルに議論をしているということだけちょっと御紹介させていただきます。