

第百八十六回国会 衆議院 憲法審査会 議 録 第 三 号

平成二十六年四月二十二日(火曜日)

午前九時二分開議

出席委員

会長 保利 耕輔君  
 幹事 齋藤 健君 幹事 中谷 元君  
 幹事 平井たくや君 幹事 平沢 勝栄君  
 幹事 船田 元君 幹事 武正 公一君  
 幹事 馬場 伸幸君 幹事 北側 一雄君  
 安藤 裕君 泉原 保二君  
 上杉 光弘君 衛藤征士郎君  
 小田原 潔君 大塚 拓君  
 菅野さちこ君 城内 実君  
 河野 太郎君 佐藤 勉君  
 鈴木 馨祐君 田中 和徳君  
 田中 英之君 高木 宏壽君  
 土屋 正忠君 中谷 真一君  
 西村 明宏君 野田 毅君  
 馳 浩君 鳩山 邦夫君  
 原田 憲治君 福井 照君  
 星野 剛士君 松本 洋平君  
 武藤 容治君 保岡 興治君  
 山下 貴司君 山本ともひろ君  
 枝野 幸男君 津村 啓介君  
 中根 康浩君 長島 昭久君  
 長妻 昭君 古本伸一郎君  
 伊東 信久君 坂本祐之輔君  
 西野 弘一君 三木 圭恵君  
 大口 善徳君 齊藤 鉄夫君  
 三谷 英弘君 島中 光成君  
 笠井 亮君 鈴木 克昌君

参考人  
 (特定非営利活動法人 R ights 代表理事)  
 (中央大学商学部特任准教授)  
 高橋 亮平君

参考人  
 (一般社団法人リビジョン代表理事)  
 (ティーンズライツムーブメント発起人)  
 斎木 陽平君

参考人  
 (日本大学法学部教授)  
 (弁護士)  
 (元自由法曹団幹事長)  
 百地 章君  
 田中 隆君  
 阿部 優子君

委員の異動  
 四月二十二日

辞任

大塚 高司君 補欠選任 中谷 真一君  
 田中 和徳君 星野 剛士君  
 柳橋 泰文君 田中 英之君  
 土屋 正忠君 小田原 潔君  
 山本ともひろ君 菅野さちこ君  
 古本伸一郎君 中根 康浩君  
 細野 豪志君 津村 啓介君

同日

補欠選任

小田原 潔君 土屋 正忠君  
 菅野さちこ君 山本ともひろ君  
 田中 英之君 安藤 裕君  
 中谷 真一君 大塚 高司君  
 星野 剛士君 田中 和徳君  
 津村 啓介君 細野 豪志君  
 中根 康浩君 古本伸一郎君

同日

補欠選任

安藤 裕君 柳橋 泰文君

本日の会議に付した案件

日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改

正する法律案(船田元君外七名提出、衆法第一四号)

○保利会長 これより会議を開きます。

船田元君外七名提出、日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案を議題といたします。

本日は、本案審査のため、参考人として特定非営利活動法人 R ights 代表理事・中央大学商学部特任准教授高橋亮平君、一般社団法人リビジョン代表理事・ティーンズライツムーブメント発起人齋木陽平君、日本大学法学部教授百地章君及び弁護士・元自由法曹団幹事長田中隆君に御出席をいただいております。

この際、参考人各位に一言御挨拶を申し上げます。本日は、御多用にもかかわらず御出席をいただきまして、まことにありがとうございます。参考人それぞれのお立場から忌憚のない御意見を述べただき、審査の参考にいたしたいと存じます。

本日の議事の順序について申し上げます。

まず、高橋参考人、齋木参考人、百地参考人、田中参考人の順に、それぞれ十五分以内で御意見を述べさせていただきます、その後、委員からの質疑に対しお答え願いたいと存じます。

なお、発言の際はその都度会長の許可を得ることとなっております。また、参考人は委員に対し質疑することはできないことになっておりますので、あらかじめ御承知願いたいと存じます。御発言は着席のままでお願いいたします。

それでは、まず高橋参考人、お願いいたします。○高橋参考人 それでは、ただいまより、特定非営利活動法人 R ights 代表理事並びに中央

大学商学部特任准教授の高橋よりお話をさせていただきます。本日はお話をさせていただきます、まず第一点目につきまして、本改正案と確認書の位置づけについてお話をさせていただきたいというふうに思っております。

今般の改正案では、現行法の附則三条、この中に、「この法律が施行されるまでの間」というふうに明記をされておりましてたけれども、この文面が、「この法律の施行後速やかに」と改められました。現行法制定後七年近くが経過しながら法制上の措置が講じられず、改正案で新たな期限を定めなかったことは極めて残念だというふうに思っております。

しかし一方で、この改正案と同時に八党で確認書が結ばれておりまして、この確認書の中で、選挙権年齢につきましては、改正法施行後二年以内に十八歳に引き下げることを目指し、各党間でプロジェクトチームを設置すると合意されております。

しかしながら、残念なことに、この改正案の提案理由の説明の中で、「改めて、改正法の施行後速やかに、投票権年齢と選挙権年齢の均衡等を勘案し、必要な法制上の措置を講ずるものとする旨の検討事項を改正法附則に規定」としか述べられておりません。

今般の改正案というのは、先ほど御紹介をした確認書を交わした政党の議員によって提出をされており、時期的なことから考えても、改正案と確認書は一体として、投票権、そして選挙権年齢の二年以内の引き下げを約束したものと位置づけられているのではないかと私たちは考えております。既に、先日の本審査会の中でも、こういった議員からの質疑、それから答弁等もされておりますけれども、こういった内容に即しまして、二年後

に確実に選挙権の年齢が十八歳に引き下げられる  
ということを期待しているところでございます。  
二点目、投票権、そして選挙権年齢引き下げの  
背景についてお話をさせていただきたいと思っ  
ております。

一つ目は、既に皆様御承知かと思えますけれど  
も、十八歳選挙権というのは、既に国際標準になっ  
ているということでございます。

既に、世界の八〇%以上、九〇%近くの国々、  
さらに、G8の中では、日本以外の全ての国が十  
八歳から選挙権を認めております。OECD三十  
四カ国の中でも、十八歳に選挙権を与えていな  
いのは日本と韓国だけでございます。その韓国も、  
二〇〇五年の時点で選挙権を十九歳まで引き下  
げています。このことから考えても、日本の二十歳  
からの選挙権というのが国際標準から少しおくれ  
ている感があるというふうに私どもは考えており  
ます。

次に、こうした選挙権十八歳から、欧州におき  
ましては、さらに十六歳へ引き下げるといふ動き  
が起こっております。

その象徴的なものが、二〇〇七年に引き下げら  
れたオーストリアでございます。オーストリアで  
は、地方選挙を初め国政選挙においても、選挙権  
の年齢を二〇〇七年に十六歳に引き下げておりま  
す。このオーストリアを初めドイツ、スイス、ノ  
ルウェーといった国々では、国政選挙ではまだ十  
六歳までの引き下げには至っておりませんけれど  
も、特定の州、そして市町村等の選挙で選挙権年  
齢を十六歳に引き下げを行っているほか、英国、  
スウェーデン、デンマークといった国々でも、こ  
の選挙権の年齢を十六歳へさらに引き下げよう  
という議論が起こっております。

国際社会の中で、既に十八歳選挙権というのが  
標準なんだというお話をさせていただきましたけ  
れども、EUでは既に十八歳から十六歳へとスタ  
ンダードが変わろうとしている、こういう状況で  
あることを、本会の議員の皆様には御認識いた  
だきたいというふうに考えております。

また、引き下げにおきましては、実際に投票年  
齢、選挙権年齢を引き下げた際に、十代の若い人  
たちの政治判断能力等、また低投票率などが言わ  
れる中で、若い人の投票率はどうなるんだ、こう  
いった御心配もあらうかと思えます。そこで、先  
んじて十六歳まで引き下げているEU諸国での事  
例を御紹介させていただきたいと思えます。

十六歳、十七歳に選挙権が保障されているドイ  
ツ、オーストリア、ノルウェーでは、十六歳、十  
七歳の投票率が、十八歳、十九歳のそれを大きく  
上回っております。さらに、十代全体の投票率も、  
二十代前半の投票率を上回るといふ傾向がござ  
います。

例えば、二〇一一年、ドイツ・ブレーメン州議  
会の選挙では、十六歳から二十歳の投票率が四  
八・六%でございました。これに対して、二十一  
歳から二十五歳の投票率が三九・八%であり、十  
代の投票率はこれを大きく上回っていることが見  
てとれるというふうに認識をしております。

必ずしも、こういったEUの数字がそのまま直  
接日本の状況に当てはまるというものではないか  
とも思えます。しかしながら、日本におきまして  
も、二十の投票率は二十代の前半の投票率より上  
回っていることなどを考えても、引き下げを行っ  
た場合、こういった二十代前半の投票率よりも十  
代の投票率が上がるということは、国内において  
も大きく可能性があるのではないかとこのように  
考えております。

次に、成長戦略としての若者の参加についてお  
話をさせていただきたいと思えます。

選挙権を拡大する、こういった側面で議論されるこ  
とが多くございました。しかし一方で、昨今、成  
長戦略としてダイバーシティー、多様性が必要だ  
と言われるようになり、特に女性や若者の力を活  
用していくことは大きな政策課題になっておりま  
す。

こうした政策課題が語られる際には、経済につ  
いて話されることが多いわけでございますけれど

も、経済だけでなく、政治においても若者を積極  
的に活用していくことが求められるのではないかと  
考えております。

こうした中で、今回肩書として提示をしている  
NPO法人Rightsでの活動ではございま  
せんが、私自身、有識者と共同で、市町村議会な  
どの選挙について選挙権や被選挙権年齢を市町村  
ごとに独自に設定できる、こうした若者の政治参  
加を通じた地域活性化に係る特区というのを国家  
戦略特区に提案させていただきました。

この提案をさせていただきましたのは、当時任  
意団体だった万野党という団体でございまし  
て、会長をジャーナリストの田原総一朗氏、それ  
から、当時はジャーナリストの磯山友幸氏、こう  
いったメンバーともども、こういった提案をさせ  
ていただきました。

この若者の政治参加を通じた地域活性化に係る  
特区につきましては、国家戦略特区ワーキンググ  
ループの中でも、ヒアリングの中で非常に高い評  
価を得たというふうに聞いております。

十八歳選挙権におきましては、世代間格差を是  
正し、少子高齢化社会の担い手として若者が参加  
する仕組みを整える一環として重要な役割を果た  
すと認識をしております、これをしっかりと二年後に  
実施していただきたい、このように考えていると  
ころでございます。

最後に、投票権、選挙権年齢と成年年齢の関係  
についてお話をさせていただきたいと思えます。  
今般議論されている国民投票における投票権そ  
して選挙権の年齢引き下げの問題と、成年年齢の  
問題を同時に議論される機会が多くございまし  
た。

今回の改正案の中では、投票権年齢と選挙権年  
齢の均衡等を勘案、こうした文句が追加されまし  
た。

私たちは、現行法制制定の際にも、公職選挙法上  
の選挙権の年齢と国民投票法にある投票権の年齢  
が一致することが望ましい、しかし、民法には民法  
の、少年法には少年法の立法目的があり、それ

ゆえ、私どもは、国民投票法の投票年齢と選挙権  
年齢を一体とし、少年法といった他の法令、成人  
年齢については必ずしも一致する必要はないとい  
うふうに意見陳述をさせていただいたところでござ  
います。

改めて、私たちは、投票行為を伴う投票権年齢  
と選挙権年齢は速やかに十八歳に引き下げ、民法  
の成年年齢につきましては、選挙権年齢引き下  
げに期限を決めて引き下げをするように求めると  
ころでございます。

改めて、繰り返しになりますけれども、本日、  
意見陳述としてお話をさせていただきましたのは、  
改正法と確認書の位置づけについて、そして  
投票権、選挙権年齢引き下げの背景、国際状況に  
ついて、さらには国民投票法の投票権、選挙権年  
齢、その二つと成年年齢の関係性について、お話  
をさせていただいたところでございます。

以上でございます。(拍手)

○保利会長 ありがとうございます。

次に、齋木参考人、お願いいたします。

○齋木参考人 一般社団法人リビジョン代表理事  
の齋木陽平と申します。  
ティーンズライツムーブメントという、十八歳  
選挙権の実現運動の発起人をしております。現在  
は慶応義塾大学の大学院の修士課程に在籍してお  
りまして、現在二十二歳ということで、非常に若  
輩者にこのような貴重な意見陳述の機会をいただ  
きましたことを本当に皆さんに心から感謝申し上  
げて、意見陳述を始めさせていただきますと思  
います。

まず、ティーンズライツムーブメントというの  
が一体どういう活動をしているのか、皆さんにも  
わかっていただきたいなというところで、ティ  
ーンズライツムーブメントがどのような活動を行っ  
ているかということの説明をさせていただきます。  
その後、十八歳選挙権、今回は公務員の政  
治活動のさまざまな議論もこの改正案の中では議  
論されていると思うんですけれども、私はぜひ、  
十八歳選挙権の引き下げのところについて中心



す。だからこそ、やはり十八歳選挙、今回の改正案でも国民投票法の投票年齢が十八歳に引き下げられたことは非常に歓迎しておりますし、ぜひとも、それが選挙権の年齢とともに引き下げられていくことを求めております。

やはり憲法に対してさまざまな考え方がありまして、それぞれが正当性を持っているというふうなふうに思っています。だからこそ議論をしつかり深めていくことが非常に重要であって、そのためにも十八歳に選挙権を引き下げていく。

そして、やはり日本国憲法というのは、まさに国家の最高法規でもあり、私たちの自由の基礎法でもあるわけですから、その議論の中に若い世代をしつかりと取り入れていく意味でも、ぜひ十八歳選挙権を実現していただきたいというふうな思っております。

そして、次のページをめくっていただきまして、五ページの部分では、先ほどNPO法人のRigthsの高橋さんが述べられていたブレイメンの選挙であるとかドイツの数値について、実際にこれは、時間もないので省かせていただくんですけども、オーストリアとかドイツとかノルウェーでは、こういった選挙権の引き下げが有効に機能しているということをしつかりと実証分析されて、データとしてありますので、ぜひとも御参考にしていただきたいと思いますというふうに思っております。

そして、六ページの最後に、これで最後になるんですけども、先ほど、成人年齢と選挙権年齢を切り離して考えるべきだという意見もあったと思うんですけども、私も、その意見に非常に賛成しております。やはり成人年齢と選挙権年齢というのは、さまざまな、少年法には少年法の、民法には民法の立法目的がございます。公職選挙法には公職選挙法の立法目的というものが考え得るというふうな思っております。

ですので、やはり民主主義ということ考えたときに、親との同居率が高い十八歳のときに投票させた方がいいんじゃないかと、政治離れが進

んでいるときにどういった打開策があるかと考えるときに、公職選挙法は公職選挙法で独自に考えていくことができるんだというふうな思っておりますので、ぜひともその点を踏まえて考えていただきたいというふうに思っております。

そして、若い世代に皆さんの頑張っている姿を伝えていく意味でも、ぜひとも十八歳選挙権というのを実現していただきたいと思っております。

一般的に、若い世代には、政治家というのにはやはりダークなイメージとかあるんですね。お金に汚いんじゃないかと、権力を欲しているんじゃないかと、そういうふうな思われていることが多いんですね。ですので、私は、今回さまざまな活動をしていく中で国会議員の方々ともお話をさせていただく中で、本心に一生懸命、国政のために、朝から晩まで、歯を食いしばって努力されている姿というのを見させていただきました。本心に、そういう姿に心から尊敬をしております。そういうふうな姿を、ぜひとも若い世代に見せてほしいなというふうに思っております。

やはり地元の会合とかでは、なかなか若い世代が足を運びづらかったりする部分もあると思うんですけども、若い人たちに、ひとつ、皆さんの実態、皆さんのありのままの姿をアクティブに見せていくような取り組みが、今後は、国民投票法が十八歳に引き下げられて、四年後には必ず十八歳以上となるということは決まっておりますから、ぜひとも皆さんとも協力しながら、皆さんのありのままの姿を若い世代に伝えていただきたいと思っております。

そして、各党の確認書でも、二年後に十八歳に選挙権を引き上げるためのプロジェクトチームというのが立ち上げられるということを聞いております。ぜひとも、実行していただきたいというふうに思っております。

こうしたプロジェクトチームがしつかりと進んでいきまして、そして、そのプロジェクトチームが活動していくことを、若い世代がそのプロジェクトチームに参画していくことを私としてもお手

伝いしたいと思っておりますので、ここに連絡先等々も記させていただきますので、若い世代を使つてぜひとも十八歳選挙権の実現を、そして若い世代が参画していく社会の実現を皆さんと一緒にやらせていただければよいかなというふうな思っております。

きょうは貴重な機会をいただきまして、まことにありがとうございます。(拍手)

○保利会長 貴重な御意見をありがとうございます。次に、百地参考人、お願いいたします。

○百地参考人 日本大学の百地でございます。本日は、憲法審査会にお招きいただき、大変光栄に存じます。

私は、憲法改正手続法の改正案のうち、国民投票運動と公務員の組織的運動の規制の問題につきまして意見を述べさせていただきます。お手元にかなり詳しいレジュメを用意いたしましたので、ごらんいただきまして幸いです。

初めに、憲法改正手続法の改正と公正なルールづくりの必要性についてお話し申し上げます。平成十九年に憲法改正手続法が制定されましたこととして七年になりますが、いわゆる三つの宿題のうち、投票年齢及び公務員の投票運動につきましてようやく改正案がまとまろうとしています。このことは大いに歓迎したいと思っております。そして、これによつて、今後、憲法改正に向けた審議が加速することを期待している次第です。

とはいもものの、三つの宿題は、附則に明記されておりましたとおり、同法が施行されるまでの間に、つまり平成二十二年までに解決すべきものでした。その宿題にいつまでもこだわらず、憲法改正に着手する機会が先延ばしされることになったのは大変遺憾に思います。

この点、今回の改正案では、公務員の組織的運動の規制のあり方については、改正法の施行後速やかに検討を加え、必要な法制上の措置を講ずることになっております。したがって、今度こそ、速やかに公務員の組織的運動を規制するための法

整備に着手していただきたいと念願しております。

言うまでもなく、憲法改正は我が国の将来を左右する重大な国家的事業であり、その改正手続につきましても、公正な上にも公正なルールづくりが必要で、憲法改正の手続は、スポーツなどのルールづくりとは本質的に異なると思われま。なぜなら、スポーツのルールであれば、もし問題があつたとしても、つくり直せばそれで済みます。しかし、憲法改正手続となりますと、失敗は許されず、もし失敗したら重大な国家的損失を招き、取り返しがつかなくなるからであります。

この点、公務員の組織的運動の規制のあり方は、公正なルールづくりを考慮する上で極めて重要な意味を持つと思われま。それゆえ、予想されるさまざまな事態を十分に想定した上で、法整備を行つていただきたいと思っております。

次に、国民投票運動と公務員の組織的運動の規制についてお話し申し上げます。

第一に、国民投票運動のあり方ですが、これにつきましても、国民投票運動は、選挙運動と異なり、原則として自由とすべきであつて、制約は最小限度に抑えるべしという見解があります。その根拠は以下のとおりです。

すなわち、一、憲法改正の国民投票は、主権者国民による主権の行使であつて、選挙権の行使とは異なる。二、憲法改正は国の将来にかかわる重大な問題であり、可能な限り多くの国民が運動に参加し、自由に意見を表明すべきである。三、規制は自由な意見の表明を萎縮させる。

しかしながら、このような見解は疑問です。というのは、確かに、憲法改正は、国民が直接、主権を行使する唯一の機会ですが、主権の行使といひましても、憲法制定権力の行使とは異なるからです。すなわち、新たに国家を建設する際や革命後の混乱の中で憲法制定権力という裸の権力を自由に行使し、新憲法を制定する場合と、憲法典の定めるところに従つて憲法改正権を行使する場合とは、当然、行使のあり方も異なります。

それゆえ、憲法改正のための国民投票運動におきましては、意見表明の自由を保障するとともに、政治的混乱を回避し、国民投票運動の公正性を維持することが憲法上要請されますから、国民投票運動は原則として自由であるべきだなどといった主張は疑問です。

また、一、二週間という短期間の選挙運動と異なり、国民投票運動は二カ月から最長半年もの長期間にわたりますから、運動を原則として自由とした場合、どのような政治的、社会的混乱が生ずるか予想が付きません。それゆえ、そのような混乱を未然に防止し、国民投票運動の公正性を維持するためには、原則として公職選挙法に準じた規制を考えるのが自然ではないでしょうか。

さらに、一般論として言えば、規制は自由な意見の表明を萎縮させることも考えられます。しかし、地方公務員や教員らによる違法な政治活動、選挙活動が公然と行われている状態の中で、わざわざ公務員に萎縮効果を与えることとならないように配慮をなすと言え、誤解を招くだけでなく、現在の違法な政治活動まで正当化されかねないでしょう。したがって、国民投票運動は原則として自由にするべきだなどといった意見には反対です。

第二に、公務員の国民投票運動ですが、これにつきましても、選挙運動と憲法改正のための国民投票運動とは異なりますから、公務員にも自由な国民投票運動を認めるべきであるとする見解があります。しかしながら、これも疑問です。というのは、公務員につきましても個人としての意見表明の自由は保障されるべきですが、組織的な勧誘運動等の組織的活動については規制すべきだからです。

まず、国民の自由な言論を保障すること、公務員や教員まで巻き込んだ国民投票運動を認めることは別問題です。というのは、憲法改正は、文字どおり、直接国の命運を左右するものであり、国民投票運動は、選挙運動と比較して、はるかに高度な政治性を有するからです。この極めて政治性の高い国民投票運動に、国家公務員法や地方公

務員法で政治的行為が厳格に制限され、全体の奉仕者として行政の政治的中立性を確保すべき公務員や教員を自由に参加させるとするのは、明らかに矛盾していると思います。

また、公務員の政治的活動の制限につきましても、最高裁大法廷が昭和四十九年の猿払事件判決の中で、行政の中立的運営を確保し、国民の信頼を維持するためのもので、合憲であると判示しています。判決は、政治的行為の禁止は、意見表明そのものの制約が目的ではなく、あくまで行動のもたらす弊害を防止することにあり、その意味で、間接的、付随的制約にとどまると説明しています。

したがって、公務員や教員にも当然、意見表明の自由は認められなければなりません。全体の奉仕者としての立場や公務員、教員としての地位の特殊性などに鑑み、国民投票運動のみならず弊害を防止するため、その組織的、党派の運動に制約が加えられることは、最高裁判決に照らしても当然であると思われれます。

さらに、もし、選挙運動以上に高度な政治性を有する憲法改正のための国民投票運動に、政治的、教育的に中立であるべき公務員や教員が自由にかつ組織的に参加することになれば、行政や教育の中立性は侵害され、行政や教育に対する国民の信頼は著しく失墜することになるでしょう。

実際、公務員や教員の組織的な国民投票運動が自由とされれば、労働組合や教職員組合等の指令のもと、全国の都道府県庁や市役所、町役場、さらには校舎に憲法改正反対の垂れ幕やポスターが氾濫したり、あるいは、県庁や市庁舎前、さらに学校の前等で公務員や教員が連日わたって改憲阻止のピラ配りをしたりといった事態も予想されます。この場合、行政や教育に対する国民の不信感は甚だしく増大するでしょうが、それでも構わないのでしょうか。

第三に、憲法改正手続法改正案をめぐる諸問題についてお話し申し上げます。改正案では、国公法、地公法などによって禁止されている政治的行為を伴わない限り、国民投票

運動、憲法改正案に賛成または反対の投票をしましたはしないよう勧誘する行為及び憲法改正に関する意見の表明をすることができるとされています。

そこで、以下、国民投票運動及び憲法改正に関する意見の表明と政治的行為の関係、及び両者間のグレーゾーンについてどう考えるべきか、二、政治的行為の制限が国家公務員と地方公務員とは異なることから派生してくる問題点、三、公職選挙法との比較といった諸点について考察します。

一、国民投票運動及び憲法改正に関する意見の表明と政治的行為の関係、及び両者間のグレーゾーンについてですが、これについてはどのような考えをすべきでしょうか。

まず、公務員にも許されるのはあくまで個人的な国民投票運動及び個人的な意見の表明だけであり、組織的な投票運動は許されません。それゆえ、組織を利用した投票運動や組織の支援なしには困難と思われるような投票運動は、たとえ個人的な運動であっても禁止されるべきでしょう。

次に、公務員による国民投票運動及び意見の表明は、国公法、地公法などによって禁止されている政治的行為を伴わない限り許されますが、この場合、許されるのは賛否の呼びかけだけなのか、それとも、憲法改正に関する意見の表明という以上、理由を述べることが許されるのでしょうか。

この点、国民投票を呼びかけたり、憲法改正について意見を表明する以上、なぜ憲法改正に賛成か反対かについて触れてはならないというのは不自然です。その場合、国民投票運動や意見表明に関連して、結果的に特定内閣の支持や不支持に言及したときはどうなるのでしょうか。また、憲法改正への賛成や反対が、憲法改正を支持しない反対する内閣や政党への支持ないし不支持和重なる可能性も十分あり得るでしょう。このようなグレーゾーンについては、以下のよう

に合致するのではないのでしょうか。

さらに、官公庁や学校の施設を利用した宣伝活動や周辺での宣伝活動も規制の対象とすべきです。

すなわち、規制の対象となる公務員の組織的な国民投票運動として、改正案の附則には、「組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公務員による企画、主宰及び指導並びにこれらに類する行為」とありますが、これ以外に、例えば官公庁や学校の施設を利用した宣伝活動、例として、のぼり、垂れ幕、ポスターの掲示や、官公庁や学校の周辺で行う宣伝活動、例としてピラ配りや企画、主宰及び指導なども規制する必要があるのではないのでしょうか。また、このようなケースについては、たとえ個人的な投票運動であっても疑問です。

二、国家公務員と地方公務員の政治的行為の制限をめぐってですが、第一に、国家公務員法の政治的方向に影響を与える意図と憲法改正への賛否表明です。

国家公務員は国公法及び人事院規則において政治的行為が禁止されており、同規則では、政治的方向に影響を与える意図で特定の政策を主張したはこれに反対することは政治目的とされているとされています。国民投票運動を通して憲法改正に賛成したり反対することは、この政治目的に当たると考えられます。それゆえ、一見改正案との整合性が問題となるのではないのでしょうか。

また、同規則では、このような目的で行われる署名運動の企画、指導、示威運動の企画、集会における意見の表明、国の庁舎、施設への文書の掲示、文書図画の掲示、配布、さらに旗、腕章等の製作、配布などが禁止されています。それゆえ、賛否の勧誘や意見の表明にしても、このような形

態の投票運動はできないことになるでしょう。例  
えば、国家公務員の組合が国の庁舎や施設に憲法  
改正反対の文書を掲示したり、庁舎や施設の前な  
どで反対のビラ配りをする行為、あるいは庁舎や  
施設にのぼりを掲げたり垂れ幕を下げる行為など  
は、当然、許されないと解されます。

第二に、地方公務員法と公の投票との関係です。  
地方公務員については、公の投票において特定  
の事件を支持または反対する目的で行われる投票  
勧誘運動や署名運動の企画、主宰や庁舎、施設へ  
の文書の掲示等が禁止されていますが、憲法改正  
国民投票は、ここに言う公の投票に当たると考え  
られます。それゆえ、憲法改正を支持したり反対  
する目的で地方公務員が署名運動を行ったり、庁  
舎、施設等に文書図画を掲示したりすることは許  
されないでしょう。

第三に、地方公務員についても、国家公務員と  
同様、禁止事項を具体的に定め、ともに罰則を設  
けるべきだと思います。  
つまり、公務員の組織的な国民投票運動につい  
ては、現在の国家公務員法と同様、地方公務員に  
ついても禁止される行為を具体的にわかりやすく  
示しておく必要があるのではないかと考えられま  
す。さらに、組織的な国民投票運動については、  
国家公務員、地方公務員ともに罰則を設け、実効  
性を担保する必要があるでしょう。

三ですが、公務員や教育者による国民投票運動  
での地位利用についても、公職選挙法と同様に罰  
則を設けるべきだと思います。

この点、罰則不要論ないし罰則困難論もありま  
して、地位利用の構成要件をどうするのか、範囲  
等が必ずしも明確ではないし、公職選挙法には地  
位利用に対する罰則があるが、判例の積み重ねが  
ないと言われます。

しかしながら、罰則不要論、困難論は疑問でし  
て、公務員や教育者の地位利用がもたらす大きな  
弊害を考えれば、たとえ判例の蓄積がなく、構成  
要件をどうすべきか困難な課題があるとしても、  
罰則を設ける必要があると思われれます。

また、公職選挙法が、公務員や教育者による地  
位利用、候補者を推薦、支持もしくは反対する目  
的、推薦に関する、投票を周旋勧誘、刊行物を刊  
行、利益供与等を禁止しているのに倣って、国民  
投票への投票を誘導するような行為を禁止するこ  
とはできないでしょうか。

以上、時間の関係で大変駆け足になりましたが、  
私の意見陳述を終わります。御清聴ありがとうございました。  
（拍手）

○保利会長 ありがとうございます。  
次に、田中参考人、お願いいたします。

○田中参考人 弁護士の中田と申します。  
全国二千百名の弁護士で構成しています自由法  
曹団という団体で活動しております。改憲手続  
法と言いますが、この法律が制定された当時、幹  
事長をしておりました。

あの当時、自由法曹団は、例えばイタリアに調  
査団を派遣するなどして検討を行いまして、繰り  
返して意見書を発表しました。制定後もたびたび  
意見書を発表しています。

本日は、昨年十月の最後の文書だけ配付いた  
いておりませんが、意見書は自由法曹団のホーム  
ページに掲載しておりますので、御参照いただ  
ければ幸いです。

参考人として陳述する機会を与えていただきま  
したので、幾つか述べさせていただきます。  
最初の問題は、制定の経過と改正の本質をめぐ  
る問題です。

この改憲手続法が登場したのは、明文改憲、な  
かなく九条改憲のルールを敷くためです。いま  
九条改憲の浮上に伴って手続法が登場した  
こと、改憲発議の予行演習のために国会議員の三  
分の二以上の賛成を求めていることなどは、この  
ことを物語っております。

この本質は、当時の、今もそうですが、安倍晋  
三首相の、憲法を頂点とした戦後レジームの脱却、  
任期中に改憲をやるという叫びによって白日のも  
とに明らかに、国民の大きな批判を受けまし  
た。二〇〇七年五月に採決が強行されたが今日

まで凍結状態であったのは、その背景にこうした  
国民的な批判があります。

あれから七年、改憲国民投票は行えない状態で  
あったにもかかわらず、改憲手続法の起動手を求め  
る国民の声は全く上がりませんでした。それどこ  
ろか、集団的自衛権行使容認など、解釈改憲、立  
法改憲の動きが強まることで、どの世論調査でも  
改憲反対の声が大きくなっています。にもかかわらず、  
再浮上してきた九条改憲のルールを敷き直して、  
改憲を加速しようとするものと考えざるを得ませ  
ん。立法改憲が進むと、明文改憲が不要になりか  
ねないからとの声すら聞こえます。

一方で解釈改憲、立法改憲を推進し、他方でそ  
れを口実に明文改憲に誘導するなどは、それ自体  
が立憲主義を破壊するものと言わざるを得ませ  
ん。このまま進めば、凍結が解除された改憲手続  
法は、制定当時以上に改憲に向けた政治の道具に  
されることになるでしょう。憲法改正手続法は、政  
争や政局を離れて公正中立でなければなりません。  
政争の具に墮した改憲手続法は、本質的に廃  
止されるべきと考えております。

次に、検討、審議の中で投げかけられた課題、  
論点をめぐらざるを得ません。

憲法調査特別委員会では、国民投票のあり方を  
めぐらざるさまざまな問題、論点が検討され、海外調  
査や参考人陳述も頻繁に行われました。一九五〇  
年の公職選挙法の制定以来、投票法制をめぐって  
これほど本格的な調査検討が行われたことは寡聞  
にして知りません。

こうした検討を経て、公務員の国民投票運動の  
自由、十八歳投票権の実現、国政重要事項国民投  
票の検討と措置が附則で規定されました。いずれ  
も、政治参加を押し広げようとする見地を持った  
もので、それ自体は貴重な意味を持ったものでは  
ない。これらを実現、実行することを条件として、  
改憲手続法は成立に至ったものと言わねばなりま  
せん。

また、附則にこそ盛り込まれませんでした。が、

少数による改憲を押しとどめる最低投票率の問題、  
資金力によって世論を誘導する有料意見広告  
の規制の問題、あるいは、公務員、教職員の地位  
利用の禁止の限定あるいは廃止の問題等は、研究、  
検討が続けられた重要な問題であり、これらの問  
題、論点は、参議院での十八項目の附帯決議に集  
約されています。

これらの課題が、改憲手続法の凍結を解除しよ  
うとする今回の改正案で適正に実現されているか  
どうか、厳重かつ慎重な検討が必要になります。

第一に、公務員の国民投票運動の自由をめぐ  
る問題。

現行附則十一条が要求していたのは、公務員法  
制による政治活動禁止から国民投票運動が除外さ  
れることを法文上明確にすることでありまして、  
改正案百条の二の本文を挿入すれば済み問題でし  
た。なぜ七年かかったのか、全く理解できません。  
なお、憲法改正の賛否の勧誘や意見表明は、前  
提となつて政治認識の表明を含ざるを得ませ  
ん。したがって、ただし書きにある、他の政治  
的行為を伴う場合はこの限りではないを不当に拡  
張すれば、理由を表明したら違法となりかねず、  
国民投票運動が何もできなくなることになりかね  
ません。法の構造自体からして、ただし書きは限  
定的に解釈されねばならないものであることを念  
のため確認しておきます。

問題は、その附則の射程を逸脱して、公務員へ  
の規制強化が盛り込まれているところにあるま  
す。

制定に際しては、憲法改正国民投票の重要性か  
ら、できるだけ多くの国民の国民投票運動参加を  
実現しようとし、裁判官、検察官等を含めた国民  
投票運動の自由が盛り込まれました。にもかかわらず、  
いかなる理由も明示されないうまま、これら  
の公務員の自由が剝奪されることになっていま  
す。しかも、組織によって行われる勧誘運動、署  
名運動等の公務員による企画等に対する規制につ  
いて検討と必要な措置を行う旨の新しい附則が加  
えられました。

こうなると、公務員の労働組合や公務員が加わった市民団体の憲法問題へのかかわりを遮断しようとしているとしか考えられませんが、これが強行されれば、現行法ですら規制の対象となつていない公務員労働組合の日常的な活動に、それ自体は適法とされる国民投票運動を理由に規制や干渉が加えられることになり、憲法が保障する結社の自由との関係、労働基本権との関係でも重大な問題をはらんでいます。

また、法案には盛り込まれていないものの、四月三日の八党による確認書の合意には、公務員や教育者の地位利用による国民投票運動を刑罰禁止することの検討が盛り込まれ、地方公務員と政治的行為の禁止を、刑罰禁止のある国家公務員と同様の規制にすることにまで触れられております。

これらは制定時の見地の大幅な後退であり、あるいは改憲手続法に一層の規制強化を持ち込み、あるいは、この問題を契機に公務員の政治活動一般への一層の規制強化が生み出される危険性をなしたといいたしません。

公務員の政治活動の自由を拡大するのが世界の趨勢であり、この国でも、二〇一二年十二月七日の堀越事件最高裁判決は、公務員の政治活動を一律禁止した猿払事件判決を実質的に変更して、政治活動の自由を拡大しています。また、昨年行われたインターネット選挙の解禁などを含めて、政治活動、選挙運動の自由が広がるようになっていくのが趨勢です。

こうしたもとで公務員の国民投票運動の規制強化を図り、政治活動規制の拡大にまで道を開こうとするのは、制定時の確認のみならず、歴史の趨勢にも逆行するものと申し上げざるを得ません。

第二に、十八歳参政権です。

附則が要求していたのは、施行までの三年間、すなわち、二〇一〇年五月までに十八歳投票権を実現することでした。附則三条や附帯決議の二項目は、そうとしか読めません。

しかし、その附則や附帯決議を推進した政党が、

十八歳投票権を実現する公職選挙法改正案を提出したこともなければ、十八歳投票権を国民に訴える運動を積極的に展開した事実も確認できません。

附則も拘束性を持った法規なのです。にもかかわらず、この点で、国会はみずから制定した法規を無視し、じゅうりんし続けたと言わざるを得ません。国会の地位低下が指摘されるもてこんなことが発生したことについて、議会制民主主義の再生や発展を願う立場からすれば極めて残念と言わざるを得ない。ですから、自由法曹団は、義務が履行できないなら、一旦廃止をして白紙に戻した方がいいと主張し続けたのです。

では、今回の改正案はそれに応えるものになっているか。そうは言えません。

二〇一〇年五月までに実施されるはずだった十八歳選挙権は、新しい附則では期限が明示されないものになり下げられています。本則では十八歳以上になつていくにもかかわらず、四年間は改憲国民投票を二十歳以上で行えることになつていま

しかも、放っておくと立法改憲が進むから、九条改憲を急いでやるといふのが、どうやら政権党自民党の御意向のようです。こうなれば、現行附則で確認した十八歳投票権を後送したまま、九条改憲を若者たちを参加させずにやってしまうおとやうなことになることにもなりかねません。十八歳選挙権を後送りした改憲手続法の見切り発車は認められてはなりません。

第三に、その余の問題です。

最低投票率の問題や有料意見広告の問題、地位利用の限定の問題等々は、法案の審議の経過を通じて問われ続けた問題でした。これらの検討を含めて改正案がつくられてはいるか。残念ながら、その検討がされているとは到底思えません。

これでは、適正かつ公正な国民投票を模索しようとしたこうした課題が改正案の検討過程で一顧だにされていないと言わざるを得ず、かえって公務員の地位利用については、与党原案にあった刑罰

罰法規が復活されようとしています。これは、制定時の検討を裏切る重大な問題をはらんでいると言わざるを得ません。

最後に、検討と審議のあり方について一言だけ申し上げておきます。

あのとき、調査特別委員会で行われていた調査や検討の多くは、慎重かつ公正で、真摯なものだったと評価できるものでした。私たち弁護士が全員加入する日本弁護士連合会は、何度も参考人を送って意見陳述を続けました。自由法曹団は、改憲の道具としての改憲手続法は許されないといい見地をとりながらも、イタリア調査などを行って議論に参加しました。弁護士も多くのものを学びました。

そうした質を持った議論だったから、審議に当たった議員の方々の中には、あの戦後レジーム脱却の叫びで政局にされてしまったことを無念と思われている気持ちがあったと聞きます。そのことは私たちがも理解できました。

だから、あえて申し上げます。なぜか今回は、大変急いで審議を終えられようとしているようですが、なぜ今、これほど審議を急ぎ、見ようによってはアリの的と言わざるを得ないような進行に終始されようとするのでしょうか。それでは到底、あのとき投げかけられた問題を解決できず、公正中立であるべき改憲手続法を一層、政局、政治の道具におとしめることにはならないのではありませんか。そう思えてなりません。

政治の道具という烙印が刻み込まれた改憲手続法は、本来廃止されるべきです。しかし、それができないなら、せめて、あるいは少なくとも、あのときの原点、あるいはあのときの議論に立ち戻つて、慎重かつ公正な国民的検討をしていただきたい。そのことをお願いして、陳述といたします。

○保利会長 ありがとうございます。(拍手)

○保利会長 ありがとうございます。

○保利会長 これより参考人に対する質疑を行います。古本伸一郎君。

○古本委員 おはようございます。民主党の古本伸一郎でございます。

まずは、当審査会において諸先生方、参考人各位がこれまで積み重ねてこられました議論が大変とうとうとありまして、今般の改正案の提出に至つていふうに承知をいたしております。

先般、「僕らの一歩が日本を変える。」、高校生の方々が国会議員たちと議論をする場に参加をさせていただきまして、改めて皆さんの真剣な議論をつぶさに見聞した次第であります。言うならば、皆様の一言が日本を変えると思つたので、私も簡潔に質問したいと思つたので、簡潔に御答弁をお願いしたいと思います。

まず、国民投票年齢は、これは十八歳に下がる、遅くとも四年後には下がる、こういうことになるんだらうと思つています。いわゆる国政選挙の選挙権年齢も十八歳に下がるべきであるかどうか、それぞれの参考人、一言ずつお願いします。順番をお願いします。

○高橋参考人 国民投票法とそれから選挙権が十八歳に下がることについてということでお伺いをしたと認識をしています。その点についてお答えをさせていただきます。

私も、この法改正……(古本委員)一言でお願いします。申しわけないと呼ぶ選挙権が下がることの必要性については、このことが若者の政治参加にとつては非常に大きなきっかけになるというふうには考えています。特に、政治教育との関連、または若者が社会に対して意識を持つきっかけにつなげるのではないかとこのように認識をしております。

○斎木参考人 私は、冒頭の意見陳述でも述べさせていただきましており、十八歳選挙権、二年

後に引き下げられることであつたり、憲法の国民投票の投票年齢が十八歳に引き下げられることは非常に重要な意義を持つというふうに通じております。非常に賛成という立場であります。

○百地参考人 私は、選挙権の年齢を下げることにしてもやはり慎重であるべきであると思っております。

○田中参考人 お話がありましたように、十八歳もしくはそれ以下の投票年齢は世界の趨勢です。それで各国、混乱は起こっておりません。この国の若者だけがその能力がないと思えませんので、下げることに賛成です。

○古本委員 ありがとうございます。

けさの朝日新聞朝刊、直近の世論調査だと思えますが、この問題について、依然として賛成派と反対派が拮抗しております。これは恐らく、十八歳への引き下げが国民的な議論への広がり、当審査会では盛り上がりつつありますが、国民的な広がりになり得ない理由の一つは、成人は二十歳である、二十が大人であるという観念、民法上の成人年齢等々の概念を持っておられるんだらうと思えます。

もう一つは、やはり高校生の恐らく七割から八割が高校三年生にして十八歳になる、早生まれでない限り、ということと鑑みますと、高等学校の教育の現場で政治に触れる、参考人のお言葉をかりれば、直接若い世代が政治にかかわる機会がないというようなことがまずはあるんじゃないかならうかと思えます。

ずばりお伺いしますけれども、高校生の授業、中高の授業のときに、高橋さんと齋木さんにお尋ねしますが、集団的自衛権とはと社会科学の先生から教わったことはありますか。あるかないか。

○高橋参考人 私自身は、授業の中でそのようなことを習ったことはございません。

○齋木参考人 私は、おもしろい先生だったのかわからないですけども、集団的自衛権をやりました。

○古本委員 ありがとうございます。

今回、特定公務員ということで、裁判官や公安委員等々が列挙されているんですけども、実は、百地参考人とは真逆の提案になるかもしれないんですが、学校の先生がこのテーマに、政治ということについて直接触れるかどうか、タブーであると言われるのか、積極的に触れるのかにより、随分変わってくると思うんです。

高橋さんと齋木さんにお尋ねします。振り返れば、高等学校の授業で、三権は分立しているというような授業は恐らくあるんでしようけれども、集団的自衛権はこういうことなんだ、自分はどう思うということまで、学校の先生から教わったかどうかだけ伺います。

○高橋参考人 委員がどういった意図でそういった質問をされているのかわかりませんが、そういうことは積極的に、社会状況については授業の中でも説明をされていくべきではないかというふうに思っています。

先進的な国なんかの事例を見ますと、特にドイツなんかではそうですけども、例えば、直近の社会問題についても授業で触れ政治教育を行ったとか、また、EU諸国やアメリカにおきましては、現職の国会議員を初めとした政治家たちが学校に来るといふような場をつくっています。

こういうこと、若い学生たちにとっても政治に関心を持つ大きなきっかけになっておりますので、日本もそういったシチズンシップ、さらにはシチズンリテラシーを養成するような教育が必要であり、私は、そういう教育を推し進めていくためにも、高等教育の意識を変えるためにも、高校生から選挙権を与えるということは大きなきっかけになり得るといふふうに考えております。

以上でございます。

○齋木参考人 私は、そういった集団的自衛権とか、本当に今現在、実際に政治で話題になっていることをまさに議論して、授業で取り扱うべきだと思えます。

ども、集団的自衛権を認めることで平和を守っていくんだという立場と、集団的自衛権を認めないことによつて平和を守っていく立場、これは平和を守っていくところと共通の目標があつて、それに違つたアプローチがあるわけじゃないですか。それをしっかりと説明した上で、自分がどういふふうにか考えるかということをしつかりと話すということには、私は必要なことだといふふうに思っております。

○古本委員 ありがとうございます。

ちょっと生臭いテーマですから、少し御持論を開陳したいのはよくわかるんですけども。要は、裁判官とか公安委員、そういう方と高校生の方が触れ合う機会があるかといったら、めつたにないと思つておいて、やはり学校の先生がどこまで何をしゃべれるかというのは、物すごくこれはタッチなテーマであると同時に、皆さんがおっしゃったところの高校というインフラを活用するかどうかということの分かれ道になつていふと思つておられます。

そういう意味で、もう少しお尋ねしたいと思うんですが、多様な意見、もつとと言うと、生の政治の意見を聞く機会がなかった、政治に関心を持ってと言われても、触れ合うことがないという話もあつた。したがつて、「僕らの一歩が日本を変えておられるんだらうと思つておられますか」といふような活動に皆さんが立ち上がつておられるんだらうと思つておられますか。

教育職公務員という属人的な切り口ではなくて、学校という、まさに高校インフラという言葉を使ってみました。高等学校という場、その場といたしまして申し上げますと、実は、皆さんとの触れ合いの機会の一つに学校行事というものがあつて、例えば、運動会、文化祭、あるいは入学式、卒業式。現状では、恐らく、委員の先生方は呼ばれていないというケースがあるのではないかと、このが実感なんですけれども、いや、うちの選挙区は違うというのであれば、後日、また雑談として伺いたいと思つておられますか。

○古本委員 ありがとうございます。

的にそうなつていふような気がいたします。だとするならば、そういう生の政治と触れ合う機会というのは、できるだけニュートラルに学校がオープンにした方がいいのかどうかということについて、高橋さんと齋木さんに感想を求めます。

○高橋参考人 私は、できるだけ政治家にオープンにした方がいいと思つておられます。

これはヨーロッパの学校とかでもそうですけども、超党派という言葉をよく我々は使つておられますけれども、政党内閣を全くと政治の生の議論を教育に持ち込むというのはなかなか難しいことだと思つておられます。しかし、特定の政党や会派に偏るのではなくて、さまざまな政党がフラットに教育の現場に入り込んでいくということが重要だといふふうに認識をしております。

○齋木参考人 私も、できるだけオープンにしていくべきだと思つておられます。

それは、オープンにしておくことは開かれていふことですから、そこに行くか行かないかというところは、やはり議員の方々の判断によることだと思つておられます。それを拒絶したりするのはやはりよくないと思つておられます。そういうことを決して拒絶したりするわけではなくて、開いていくわけですから、その開いていくというところが、それはある種、中立的。全部を呼ばないといけないということよりも、きちつと中立的に開いている、それに対して、来たいと言えれば来れるというふうな環境をつくつていくことが私は非常に大事なんじゃないかなと思つておられます。

○古本委員 ありがとうございます。

実は、文科省の初等中等教育課の方に問い合わせたところ、一般に学校は政治的中立性が求められていて、学校行事に来賓として誰を呼ぶか、あるいは修学旅行に際してどのような方に協力を要請するかは、各学校や学校の設置者が適切に判断するものであるという回答をもらつておられます。恐らく、根拠法は教育基本法十四条になるんだらうと思つておられます。

そうしますと、ここで議論されている、教育者の判断に、つまり校長の判断に委ねられるとなると、すぐれて校長は、苦しい判断が求められる局面に、高等学校三年生が選挙権を有することによって日々直面するんだらうと思うんです、いろいろなおつき合いがありますので。したがって、この問題があるということに少し着目しながら、もう一問、参りたいと思います。

地元の会合に若者は足を運びづらいという御意見もありました。言いかえると、接点としてよくあるのが、地域の行事というものがあつて、自治区の主催のお祭り、そういう祭り、夏祭り、そういうところも、誰を来賓として呼ぶかということ、実は我々も、ある意味では生存本能が働く職種でありますので、生き死にがかかつてお祭りに行くということもあるわけですが、現実問題。そうしますと、実は、裁判官や公安委員に何か特定職種で制限をかけるというよりも、町内会長さんや自治区長さんほど政治的に中立であつてもらいたいという問題を極めて実感している。多分、小規模会派を中心に、手前どもも含めて、実感しているんです。

そういう意味では、皆さんが触れ合う機会というものは、我々、生の政治に山ほどあるんです。ところが、主催者の意思によって制限されているという事実があるならば、それはもつとオープンにすべきかどうか。端的にお願ひします、もう一問聞きたいので。

○高橋参考人 先ほど教育基本法第十四条の話が出ましたので、若干この話についてお話をさせていただきます。第十四条の中では、良識ある公民として必要な政治的教養を義務教育の中で養うということが位置づけられています。それぞれの教育現場で判断するということではございますけれども、こういった政治的教養をつけることも義務教育ですら担っているわけですから、その観点から考えれば、よりオープンにして、教育現場においてはさまざまに政治的な立場の人たち等と接点を持つ必要性があるのではないかと考えています。

あるのではないかと考えています。ただ、こういった教育現場の公平性の問題と社会のさまざまな場面においての政治的中立性を保障するべきだという話は若干色合いが違うのかなというふうな思っております。この部分についてはおのおのの場面によって状況は異なってくるものというふうには私は考えます。

○齋木参考人 政治的中立性に基づいて校長であるとかそういった者が判断すると書かれているので、そこをしっかりと留意して、やはり義務教育の中でそういった政治的判断能力を養うということが教育基本法にも書かれているので、そういった努力をまさに校長がやるべきだと思います。

○古本委員 ありがとうございます。最後に一問。民法上の成人年齢の議論は今回の射程に入っているように入っていないんだらうと思っております。

さりとて、就学中の十八歳と既に就職をしている十八歳とでは社会的に自立しているかどうかというところで将来的には二類型あつてもいいのではないかとこの考え方もあつていいと思っております。○高橋参考人 それぞれの法律におきましては、それぞれの立法趣旨等ございますので、それに適した適合年齢というのがあるのではないかとこのように思います。

また、十八歳といつてもそれぞれ分けるといふこと等があつてもいいんじゃないかということもございまして、これは今後、例えば十八歳に引き下げた後、我々はさらに十六歳まで選挙権を年齢を引き下げるべきだというふうに主張しておりますけれども、例えば地域ごとに選挙権年齢を引き下げるといふような、行政マターで引き下げるといふ意味で差をつけるということもあり得るでしょうし、場合によっては、そういった形で、例えば十六歳の選挙権については欲しい人だけに

上げるのか、例えばこういうことをやっている人たちはは保障するとかということも議論の余地としてはあるのかなというふうには思います。

○齋木参考人 私は、十八歳の中でも就学している人と就労している人というのに分けて議論すべきだという考え方は少しどうなのかなというふうな思っております。就学しているというところは、確かに、働いて税金を納めているということはやつていないですけども、やはり学んでいくということは、自分のキャリアプランとかを考えて、自分自身がやるべきことを考えてまさに就学しているわけだと思つたので、その部分は分けて考える必要性はないんじゃないかなというふうには思いました。

○古本委員 ありがとうございます。終わります。○保利会長 次に、大塚拓君。

○大塚(拓)委員 自由民主党の大塚拓でございます。さきよりは、お四方の参考人の皆様、御多用中差し繰りいただきまして、まことにありがとうございます。心から感謝申し上げます。さて、今、国民投票法、議題になっておりますけれども、先ほど百地参考人もおっしゃってられたように、まさに、これが稼働していかないというところは国民の権利を制限するものでございまして、可及的速やかにこれを成立させなければならぬということ、私も自民党も、また共同提出をされている各党各会派においても努力をしているところでございます。

その中で、幾つか議論がございまして、今、古本委員からも少し最後にございましたけれども、民法の成年年齢の問題というものが議論として残っているところがございます。選挙権年齢につきましては、提出各会派、この合意文書においても、十八歳に引き下げるべき、これは速やかに引き下げるべきだということで意見の一致を見ているところでございます。恐らく、お四方、参考人の皆

様もその点については御異論のないところだらうというふうに、今までのお話を聞いて思っているところでございます。

民法について、これは関係者の間でも、意見の多少のニュアンスのばらつきというものが見られるところがございます。そして、政府の中でも、従来、総務省は、この二つ、投票権年齢と民法の成年年齢は一致をすべきである、それは、民法上の行為能力というものと、国政あるいは国民投票に参加する能力、責任能力というものが一致をされている、こういう観点からそういうふうには主張されているわけですが、法務省においては、立法趣旨が異なっていることから必ずしも一致をしないでよいと。世界じゅうを見渡してみても、一致をしている国が多いというところに総務省は着目をして、法務省は一致をしないという国の中にはあるということに着目する、こういう状況になつていくわけでございます。

少しほかの、例えば少年法でございまして、飲酒、喫煙といった論点もございまして、これはまさに立法趣旨が異なるということ、ちょっと今回は捨象したいと思つた。また、少年法については、民法の成年とはちよつと異なる定義が少年法の中でされているということで切り分けが可能だということも考えておりますので、民法に絞つてお伺いをさせていただきます。四人の参考人の皆様にお伺いをします。

民法の成年年齢と国民投票権の年齢、これは一致をすべきであるかどうか。先ほど、高橋参考人は、後から民法については追いつけばいいのではないかと御発言をされておりましたので、一致をせず時間がずれてもなせいかという、そこら辺をお伺いさせていただきますか。高橋参考人から順番にお伺いをしたいと思います。○高橋参考人 まず、ここで、海外の事例として一つ紹介をさせていただきますかと思つた。ドイツの事例なんですけれども、ドイツでは、まず最初に、選挙権年齢を十八歳に引き下げました。そ

の後に、被選挙権年齢については成人年齢に一致させるように引き下げをしました。その後の段階になって、成人年齢を十八歳に下げたんですね。そうしたところ、選挙権年齢と成人年齢が一致して、成人年齢と被選挙権年齢は一致するようにしていたので、全部十八歳に並んだというような形をとりました。

そもそも選挙権年齢はどういった年齢に合わせるかが適正なのかというふうに考えた際に、我々NPO法人Rightsとしては、選挙権とというのは権利でありますので、できるだけ多く幅広く保障するべきだろうという考えに立っています。

こういった考えに立った際には、選挙権、投票権を行使するのに即した教育が受けられた年齢に合わせるべきではないかというのが基本的な考え方でございまして、私たちRightsとしては、先ほど申し上げましたように、教育基本法の十四条で政治的教養をつけることが義務教育に義務づけられておりますので、そういった意味では、義務教育を終了した十六歳に合わせるのが適正なのではないかと考えております。

ただ、十六歳に一気に下げるといふようなことになると、現状から大分ギャップもございまして、そういった意味でいうと、現行の高校三年生の教育を受けた段階に合わせて十八歳にするのが妥当ではないかという、教育との整合性を考えております。

一方で、成年年齢というのは、こういったものとはまた別次元で議論する必要があるというふうに考えておりました。今審査会にかかっております国民投票法の投票権と選挙権につきまして、投票行動という似たような状況というのもございますので、ここについては一致させて、先に十八歳に引き下げるべきではないか。

さらには、成人年齢についても、私も引き下げるべきだというふうには思っておりますけれども、これは一緒に引き下げるのではなくて、選挙権年齢とは別に、成人年齢については、それに適

合した年齢として引き下げるべきではないかというふうに考えているものですから、段階的に切り分けてはどうかという御提案でございまして。

○斎木参考人 民法の年齢と選挙権年齢というものをどう考えるかといった委員の御指摘に対して、私はやはり切り離して考えるべきではないかなというふうに思っております。

それは、本当に選挙権というのは民主主義の根本を支える基本的な権利だと思うんですね。ですから、やはり性質が異なる部分が大きくなるのではないかなというふうに思っております。民主主義というものは、本当に日本国憲法の根幹的な三大原則になっていきますけれども、その国民主権を支える基本的な重要な権利だと思うんですね。その性質上、やはり幅広く認められていくことがあつて、そういった選挙権年齢ということも考えると、やはり一つ一つ考えていく必要性があつて、今回は、まさに国民投票法の改正案の中で、投票年齢と選挙権年齢についてまず引き下げていくという議論がなされていんだというふうに思っております。

もう一つは、やはり現実の社会情勢を見たときに、高校生は親との同居率が高いとか、そういったことを考えると、十八歳というものに与えることによつてさまざまな効果が期待できるだろう。実際に、引き下げた国を見ていても、やはり引き下げることによつて政治的関心を高めたというデータが出てくるわけですから、そういったことを考えても、現実の社会情勢、そして選挙権年齢の性質という観点から見て、民法と選挙権年齢を切り分けて議論していくことは可能なのではないかなというふうに思っております。

○百地参考人 この成年の問題ですが、まず大前提として、私は、民法の成年年齢と選挙権の年齢については本来一致させるべきであるというふうに考えております。歴史的にも、我が国は戦後、普通選挙制度といいますが、全ての成年男女に憲法で選挙権が認められるようになりましたけれど

も、その選挙権の年齢は、民法上の成年が二十歳である、これを前提として選挙権も二十歳と定められたというふうに承知しております。他方、この国民投票法、憲法改正手続法の議論の中でこの十八歳の投票年齢は出てきたわけですが、もちろんその積極的な理由もそれなりにわかるところはありますけれども、ただ、私は、さかのぼって考えますと、そもそも自民党の原案は二十歳だったと承知しております。それがいろいろな、私に言わせるのと妥協の産物として十八歳になつてきてしまった。もともと、そういう理論的な問題よりも現実政治の中で妥協として生まれたきたようなところがあると思っております。ちょっとやいやいがわしいものを感じております。ちょっといい方は、失礼、では控えます。いかががわしいというのはカットしてください。

それからもう一つは、この議論も余りあれかもしれませんが、最近では、いわゆる徴兵制というのは世界的にも廃止の方向によりまして志願兵制になつておりますが、かつて、徴兵制を採用している国においては、徴兵年齢が二十歳だった国が十八歳に引き下げる、そこでそれに対応して選挙権も十八歳に下げたというような例も聞いております。つまり、国を守る義務とそれから国政に参加するというのとはセットであるという国際常識を踏まえていると思えます。

それから三番目、さらに、我が国においては我が国なりの成年制度というのが存在するわけでありまして、そのような伝統を無視した形で、あるいは軽視した形で、見切り発車のような形で十八歳というのはどうか。民法の成年というものは、やはり責任能力とか権利義務の関係とか、さまざま考慮した上での二十歳ということだと思えますから、その辺の事情を無視して、ただ見切り発車的に十八歳に移行するというのには私は疑問であります。

○田中参考人 まず、考え方の問題なんです、参政権の基準になる選挙権年齢、これと国民投票の年齢とは一致すべきだと考えます。この年齢と、

主には民事的な権利能力、責任能力の基準となる民法の成人とは、基本的な立法趣旨、考え方が違うんだということをはっきりさせてよろしいと思えます。その意味で、この二つが仮にある時期違つた年齢によつて規律されたとしても、そこまで憲法十五条が禁止しているとは考えません。したがつて、本件では、まず、投票年齢を十八歳に下げるといふのに賛成します。ただ、将来的な社会的な安定を考えたとときに、成人年齢に当たるものも下げていくべきではないかという議論は十分説得力があると思えます。

ただ、その際に、民法の成人で区画されているものは必ずしも一つではありませんで、場合によつては、社会的に保護を要する部分があれば十八歳に下げないで保護を続けるような措置も、これは立法論としては考えられる余地があるかと思えます。そして、社会的にはなお保護を受けている年齢であるからという理由にして参政権の低年齢化を否定することは正しくない、こう考えております。

○大塚(拓)委員 ありがとうございます。ちょっと時間が迫つておりますので、少し簡潔にお答えいただければと思います。今、高橋参考人からもありました、教育をされた年齢との兼ね合いで考えておるのだということでございます。そうすると、選挙あるいは国民投票というものに参加するための教育というのを、やはり学校教育課程でしっかりとやっていかなければいけない。ただし、そこに、先ほど指摘もあつたように、先生個人の思想信条が持ち込まれるということについては、非常に慎重にならなければならぬと思つております。特に公立義務教育という課程であれば、生徒には先生を選ばない権利がそもそもないということになつておるわけでございます。

このバランスを守るために、例えば資料を配付するにしても、その配付の仕方などで特定の方向に誘導するということは十分に起き得ることです。意図するとしなにかかわらず起き得ること

です。意図するとしなにかかわらず起き得ること

です。意図するとしなにかかわらず起き得ること

です。意図するとしなにかかわらず起き得ること

とでございますので、学習指導要領などで公正中立な教育の仕方というものをしっかりと定めるべきではないか、このように思うわけでございますけれども、高橋参考人と齋木参考人に、ちょっと簡潔にお伺いしたいと思います。

○高橋参考人 今のところで参考になるかどうか分かりませんが、海外の先進事例でいうと、例えばドイツなんかでは連邦の政治教育センターというものがあって、さらに、ドイツの場合は連邦政府なものですから、各州にも州の政治教育センターというのがあります。この政治教育センターが、いわゆる教育現場で政治教育を扱うためのツールだったりとか、またはそういう教育プログラムだったりということを開発していったりするというふう聞いております。

日本が政治教育を促進させるという際には、やはりこういった政治教育の現場を支えるような、サポートする仕組みというのを充実させていく必要性はあるかなというふうに考えております。

○齋木参考人 私は、そういった政治教育というものを先生たちだけに押しつけてしまうと、やはり我々の意図しない方向に向かってしまうおそれもあると思うんですね。ですので、文部科学省だったり、あるいはそういったものをサポートしたり、ガイドラインを示したり、指導要領でそういった規定をするとかということも考えられると思えます。同時に、政治教育を行っているNPOとかさまざまな市民団体もたくさんあるわけですね。だから、そういったところがしっかりとサポートするという機運は必然的に高まっていくのではないかなというふうには思っています。そういったところがしっかりとサポートをしていければ問題は解決するのではないかなというふうに思っております。

○大塚(拓)委員 ありがとうございます。恐らく最後の質問になるかと思いますが、違法な政治活動と国民投票運動の切り分けが極めて難しいというところは、本日も既に指摘のあったところでございます。萎縮しないようにしなければいけないという合意がありますけれども、そ

れと、違法行為を抑制するということは、これも対立関係にあると思うわけです。

きょう、田中参考人から提出された資料を拝見いたしました。この中で、安倍晋三の絶叫とか狂奔、断罪といったような形で、まさに憲法に関する議論と政治活動というものが密接に関係しているということの証拠になっているのではないかと、思うわけでございます。

やはり、罰則なしで曖昧にする違法行為が横行してしまうのではないかと、特に国政選挙と同時に運用が難しいということにもなるのではないかと懸念をしております。

百地参考人と田中参考人に、簡潔にお答えいただきたいと思っております。

○百地参考人 この政治的の意味をめぐりましては、公職選挙法に言う政治的というのは、内閣とか政党あるいは候補者を支持するという、いわゆる党派性を問題としている。それに対して、私は、国民投票においては高度に政治的のものであると言いました。その政治的の意味は、やや異質のものかもしれない。しかし、現実には投票を行うときに、例えば憲法改正に賛成する、あるいは反対するということは、とりもなおさず、特定の政権を支持し、あるいは政党を支持し、あるいは反対するということにつながってくるわけでありまして、したがって、そういう形で公務員が国民投票運動に組織的に参加するということになれば、やはり行政の中立性、公平性、あるいは国民の信頼を失うことになると思っています。これは厳しく、厳しく思っています。規制すべきであるというふうな考えております。

○田中参考人 選挙と国民投票の併存の場合に、これは、同じ投票であっても対象が違うわけですから、運動も、大変ですが二つに切り分けるしかないか、その場合に、賛成すればそれを推進している政党を間接的には支持するんですが、これは選挙運動とは切り分けるしかない。ここは、切

り分けることによって公選法と国民投票法の区分は可能だと考えます。

なお、国民投票運動を自由としておきながら、その周辺の政治活動を過度に規制する立場をとると、先ほど申し上げたように、理由が言えないことや説明ができないことになって、何もできなくなりますが、これは国民投票運動の自由を軸にして考えるべきで、対象が改憲投票ですから、そのことによって混乱が起ることはないかと考えておりました。

○大塚(拓)委員 終わります。ありがとうございます。

○保利会長 次に、伊東信久君。

○伊東(信)委員 日本維新の会の伊東信久でございます。本日は、どうもありがとうございます。私、伊東信久は、日本維新の会を代表いたしました四名の参考人の皆さんに質疑をさせていただきました。その際、お時間の関係上、一つの質問に関して全ての参考人の先生にお聞きできない可能性があることを、まずは御容赦いただきたいと思っております。それは、質疑に入らせていただきます。

さて、公務員の国民投票運動につきまして、組織により行われる勧誘活動について、最初は、自公案ではその行為を禁止しておりました。しかし、民主党との交渉の結果、附則に盛り込まれることとなりましたが、その中身については今後検討することになっております。

我が党では、地方公務員の政治的行為に罰則を科す法案を出しております。組織により行われる勧誘活動の禁止ということを一文入れることによつて、今回の法案に関して安心が担保できると思っているんですけれども、日本維新の会の案である、地方公務員の政治的行為に罰則を科すことに関しての御意見を、まず百地参考人に、先ほどからの意見陳述の確認でも結構ですし、追加事項があれば、お答えいただければ幸いです。

○百地参考人 地方公務員法では、政治行為を制限しておりますけれども、罰則がない。私は、こ

れは非常に問題であると思っております。

地方公務員法では政治行為をさまざまに制限しているにもかかわらず、現実には、野放しのような、違法な選挙活動とか政治活動が行われている、これはいろいろなところで報道されているとおりであります。報道は水山の一角だろうと思っております。

私もこの前、名護の選挙にちょっと応援に行ってきましたけれども、もういわば野放し状態で、公務員による違法な選挙活動が行われている。そういう実態を前にしたとき、やはり、これを実効性あるためには、きちんと罰則を設ける必要があるのではないかと、私には私には考えております。

○伊東(信)委員 ありがとうございます。

地方公務員法では、公務員の政治的行為に関して、国家公務員並みの規制はありませんし、全く罰則も科されておられません。国家公務員の人事院規則でも、国民投票に関する規定もありません。今回の法案で最小限の法律備がなされるということになると、思うんですけれども、地方公務員と国家公務員で、ここでちょっと矛盾というか、ギャップというか、ジレンマがございます。地方公務員の政治的行為について、先ほどから申し上げておりますように、国家公務員は人事院規則で厳しく規制され、罰則が付けられている、地方公務員は、禁止されているが罰則はない、あるいは全く自由となっている。

しかしながら、国民投票法にしましては、具体的には憲法改正案に対する賛否の勧誘という部分では、国民投票を国家公務員法、人事院規則の体系において規定していませんので、これが禁止の対象になっていない。一方、地方公務員法においては、専ら住民投票を念頭に置いた公の投票、そういう文言があるため、形式的には国民投票運動が地方公務員には禁止されるといって逆転現象がござります。

それでは、まず田中参考人にお尋ねしたいんですけれども、公務員の政治的行為の規制に関し、

国家公務員と地方公務員の規制は同様に取り扱ふべき問題であると我が党は考えているんですが、田中参考人の御意見を聞かせください。

○田中参考人 恐らく、立場が全然違う側からの議論になるのかもしれない。国家公務員も地方公務員も同じように扱って、そして政治活動の自由を拡大すべきだというのがむしろ私の主張なんです。

ですから、確かに、公務員は、地方であろうと国家であろうと、職務との関係で、職務の公正や中立を害する職務上の政治活動は禁止されるべきです。しかしながら、そうではない、私人としての行為については、これは将来の課題になります。むしろ同じように自由化していくべきであるというふうに考えております。

○伊東(信)委員 ありがとうございます。

政治の方向に影響を与える意図での特定の政策の主張、また、反対したり、国の機関等で決定した政策の実施の妨害、こういったものが国家公務員法、人事院規則の方では禁止をされて罰則も科されている、これが地方公務員法の方では全く何にも規制されていない、自由であるということに對して、我々日本維新の会は、地方公務員の政治的中立の確保のために、地方公務員法の一部改正について提出をさせていただいているわけなんです。

先ほど田中参考人にお聞きしたこと同様の質問になるんですけども、国家公務員と地方公務員の規制は同様に取り扱ふべきであるという我が党の維新の会の考えに関して、百地参考人から意見をお伺いしたいと思います。

○百地参考人 先ほど一つの私の意見を申し上げましたけれども、それに補足して。

きょうの最初の参考人意見の中でも述べましたけれども、確かに、国家公務員と地方公務員では職務の性質も違うところがあるし、あるいは範囲も違ってくる。しかしながら、他方で、最高裁の昭和四十九年の猿払事件判決は、これは特に国家公務員、地方公務員ということ、事件は確か

に国家公務員でしたけれども、しかし、一般論として、行政の政治的中立性と国民の信頼の確保ということを言っているというふうに私は理解できると思っています。

したがって、地方公務員についても国家公務員についても同じように行政の中立性を維持し、国民の信頼を確保するという立場に立って考えていけば、現在、国家公務員のみがきちんと罰則を設けて、詳細に制約される行為を規定しているのに対して、地方公務員法は非常に大ざっぱであるし罰則もない、したがってこれではバランスを欠いているのではないかと、同じように、もうちょっと詳細に定め、罰則を定めるべきである、これが最高裁の立場であろうというふうに考えます。

○伊東(信)委員 ありがとうございます。よく理解させていただきました。

それでは、時間の関係上、ちよつと次の質問に移らせていただきたいと思いますけれども、憲法教育についてです。

憲法教育そのものの重要性というのは共通の認識だと思ふんですけども、まずは、お二人、高橋参考人と斎木参考人にお聞きしたいんですけども、高橋参考人、最初の意見陳述で、欧州各国での選挙権は十八歳から十六歳になっていると。この憲法教育なんですけれども、学校教育などいところのサポートのお話もされていたわけなんですけれども、日本国憲法制定の過程を学習指導要領に加えて、また、憲法教育について学習指導要領で定めています。学校教育においても具体的に充実を図っていく必要性もあるのではないかと考えているので、そのあたりに

関して御意見はいかがでしょう。

○高橋参考人 これは私の私見になってしまふかもしれませんが、ヨーロッパでアクティブシチズンという言われ方をしますけれども、市民として、例えば社会的なことであつたりとか、さまざまな地域の活動であつたりとか、それは政治的な活動も含めてですけれども、そういった行動がとれるような

市民に育成していくことが非常に私は政治教育において重要なのではないかと、このように思っています。

そういった中で、例えば法律について考えるとか、地域においても条例について考えるということ、例えば、日本の法体系というのは、憲法のもとにしか法律はつくれないですし、憲法と法律のもとにしか条例はつくれないということになっていますので、そういったものを認識することというのは重要だと思ひます。

ただ、そういった体系的な問題と、一方で、自分の実生活にかかわっている問題からこういったことを学ぶということも重要だと思ひますので、そのあたりは、育成する力について、全体を見ながらワークシートを付けていくのかなというふうに認識をしています。

以上でございます。

○伊東(信)委員 ありがとうございます。同様の質問になるんですけども、斎木参考人にお聞きしたいんですけども、斎木参考人は、十八歳の選挙権そのものは、権利であるとともに責任でもあるということですね。若者の政治的判斷能力を育むと。やはりそこに憲法教育という概念が入っていました。

先ほどの、前の答弁の中にも、先生に押しつけず、文科省のサポートとかNPOのサポートというのがあるんですけども、憲法教育について充実を図っていくと思ひます。さらに具体的に、何か御意見がございましたらお聞きしたいんです。

○斎木参考人 憲法教育ということについて考えますと、やはり憲法改正というところ、どうしても九条のことばかりが取り上げられがちの部分もあると思うんですけども、新しい人権にしっかりと対応していくという意味でもやはり憲法の改正というのはずごく大切なことだと、個人的な意見になります。

やはり、プライバシー権とか環境権とかそういった権利、当時は考えられなかった、一九四五

年とかそのあたりには考えられないような新しい

権利というのが実際に出てきているわけですね。そのことをディスカッションしたりとかワークショップで考えたりするということは、どつちかという余り思想によるものではなくて、身近なプライバシーのことをどう考えるとか、身近な環境権のことをどう考えるかというところは、非常に先生としてもやりやすいでしょうし、逆に、受ける学生の立場からしても、自分たちの身近な

ことなので考えやすい。

そういうところからまず憲法教育で始めていけば、そこまで思想が偏るとかということにはならないんじゃないかなというふうに思うので、そういうことを、ワークショップとかディスカッションとかをやってみたらいいんじゃないかなというふうに思ひます。

○伊東(信)委員 ありがとうございます。

年齢の引き下げということになるんですけども、や法的な、テクニカルなことにもなると思うんですけども、民法の成年年齢を引き下げずに公職選挙法の選挙年齢を引き下げることに関しては可能かどうか、それに関しての御意見を、法曹界の立場として、田中参考人にお聞きします。

○田中参考人 先ほどもお話しさせていただきましたが、民法の成人年齢と公職選挙法あるいは国民投票法の投票年齢とはやはり趣旨が違います。したがって、その二つを切り分けることはあり得て、将来的にそれを続けるのがいいとは私は思わないんですけど、ある時期、選挙年齢だけが十八歳、民法の成人が二十歳で仮にあったとしても、憲法十五条に抵触するものではない、こう考えております。

○伊東(信)委員 ありがとうございます。

それでは、法学者の立場、そして先生の御意見として、百地参考人に、民法の年齢を引き下げずに公職選挙法の選挙年齢を引き下げることが可能か、それと御意見をお伺いします。

○百地参考人 この問題につきましては、確かに、それぞれ法律、民法にしても公職選挙法にし

ても、趣旨が違うのはおっしゃるとおりでありませんが、しかし、そのベースになっていたのが、民法の成年というものを前提として選挙権が付与されたという、そこがスタートになっていることは間違いありません。

また、最近の世界の国々の動向はよくわかりませんが、従来はそういう考え方が一般的であったろうというふうには私は考えております。

そこで、これを分ける場合、私は、憲法違反かどうかという議論ではなくて、むしろ政策の問題だと思っております、分けることは法理論としては可能だろうとは思いますが、しかし、望ましくはないと思えますし、慎重であるべきだと思いますが私の考えであります。

○伊東(信)委員 ありがとうございます。

ただいま時間となりましたので、以上で終わりたいと思えますけれども、各参考人の先生方、貴重な御意見、ありがとうございます。

○保利会長 次に、斉藤鉄夫君。

○斉藤(鉄)委員 公明党の斉藤鉄夫でございます。

きょうは、四人の参考人の方々、本当にありがとうございます。

それでは、早速質問に入らせていただきます。まず、十八歳投票権年齢について、主に高橋参考人、斎木参考人にお伺いいたします。

私も、選挙権、投票権ともに十八歳というふうには主張してまいりましたけれども、その議論の過程で、こういう意見もありました。選挙権というのは人を選ぶ選挙であるけれども、投票権というのは長期にわたる政策、方針を選ぶ選挙だ、だから、投票権はより長期を見越しているから、若い人の将来という点にも深く関係するから、選挙権と投票権を分離したとしても、投票権を若いときから与えるべきだ、こういう議論もあつたことには確かでございます。このことについてどのようにお考えでしょうか。

○高橋参考人 先ほどから申し上げておりますけれども、それぞれに立法趣旨がありますので、そ

ういったお考えをされる方もいらっしゃるのではないかなというふうには思いますが、ただ一方で、選挙権についても、できるだけ幅広い方々に拡大をしていくべき権利ではないかというふうには認識をしております。

そのように考えたときに、必ずしも投票権と選挙権を分ける必要性がなくて、せつかく、長期的な問題について、さらに若い世代の意見を聞くということでありましたら、政治に対する例えば不信感とか投票率の低下、こういったことが騒がれて非常に久しいわけでございます。こういった国民的な意識を、より政治に、もう一度高めていく。

さらには、成長戦略等、今言われておりますけれども、国民全体が、この国をどうしていくのか、また地域をどうしていくのかということも必死に考えていかねばいけない、そういうフェーズにこの国は変わってきたんだと思うんです。そういう段階においては、国民一人一人がそういう意識を持っていただくきっかけとして、できるだけ若い段階からそういった機会を与える。

さらには、今、政治教育をやっている、例えば高校での社会科学における政治教育から実際に選挙権を得る二十までの間にプラクティクが出てしまっているんですね。その間に親元を離れ、そして政治教育の重要性を言う人が余りいなくなる状況なんかが政治に対して接点を持つきっかけをなくしているという側面がありますので、そういったことと考えて、できるだけ幅広い方々に選挙権を与えてみてはどうかというふうには考えております。

○斎木参考人 選挙権と投票権のことについての御指摘だったと思うんですけども、投票権というものは、憲法改正にどのように投票を、それをイエスカノーカというところだと思っております。選挙ということとは、やはり人を選ぶということ、そこは違いがあると思うんですね。

ただ、広義の意味で見れば、やはり参政していくという意味だと思っております。それぞれ少しアプローチが違うところだと思っておりますが、参

政していくというところの広義の部分では一致していると思うんです。そのときに、やはりそれはどちらも長期的に考えていかなければならないことだと思っております。より若い世代の方が長く生きるわけですから、やはり長期的な目線で考える。それは、投票においても選挙においても、両方言えることだと思っております。

なので、広義の意味で参政するんだということの視点で考えていけば、ぜひ一緒に十八歳に下げていくということが大事なんじゃないかなというふうには思います。

○斉藤(鉄)委員 ありがとうございます。

世論調査では、しかし、十八歳に引き下げることに、賛成、反対、半々ということ、慎重な意見も世の中には多い。このことをどうお考えになるか。

また、先ほどの調査によると、外国でも、若くした場合、若い人ほど投票率が高い、しかし、それがぐっと下がってしまっている。これを維持させなくてはいけないと思っておりますけれども、若い人ほど高いということはなぜなのか。そして、高い投票率を維持させるために、工夫が何か、お考えが御座りませんか。

ちよつと三つの質問を一遍にしてみました。が、御二人にお伺いします。

○高橋参考人 まず、選挙権を十八歳に引き下げることについて世論が割れているという話でございますけれども、本来であれば一番選挙権を欲しいと言ったべき当事者というのがいわゆる十九歳だつたり十八歳だつたりという年齢に当たろうかと思っておりますけれども、彼らにとつて、選挙権というものを得ることが具体的にどういふものになるかというイメージがほとんどないのではないかと思っています。

私は、大学の教壇に立ちながら、例えば世代間格差の問題で、生涯で得られる利益と負担の割合が、生まれる世代によって一億円ぐらい差があるんだよ、そういうことは皆さんは授業では習ってこなかったし、政治に参加しないことがこういう

た世代間格差を拡大しているんだよという話をすると、比較的學生たちも関心を持って、それは参加しなければいけないという話になるんですけども、自分たちが参加しなければいけない意図があつたりとか、また、さまざまな場面で社会参加をする自分たちにとってメリットがある、そういう成功体験が極めて少ないということが当事者からの声を少なくしているのではないかとこのように思っています。

また一方で、ほかの世代におきましては、若い人が参加しない方がみずからの利益が大きいう世代もあります。そういう世代からすれば、当然、新たな意見を言う層というのはつくらない方がいいという話になりますので、やはり、若い人たちに對してなぜそういうものが必要なかということをしつかりと提示した上で世論を信用する必要があつて、現段階での世論というのは、そういうものが行き渡っていない段階での世論になっているのではないかなというふうには感じております。

○斎木参考人 世論調査についてだと思っておりますけれども、半々というふうになっている。それは、数字としては、やはり政策を考えていく上では非常に重要な数値だと思っております。

ただ、例えば二十代の投票率は三〇%台だつたりとか、六十代であっても、高いと言われておりますけれども七〇%台、やはり、あらゆる世代において、どうしても政治に関心がない層とか選挙に行かない層というのは必ずあるわけですね。その中において半々になっているということは、その半分の人たちは、行きたい、自分の意思を表明したい。

行きたくないと思つている人の意見と、行きたいと思つている人の意見、どつちを民主主義の観点から重視するべきかといったら、私は、行きたいと言つている人が半分いるということは、やはり重視して考えるべきなんだというふうには思っています。

ですので、そういう意味では、世論調査の数

字で半々に割れているというふうに見えらるるかもしれないんですけども、それは、政治ということ考えたときには、賛成したいと思つてるところが半分もあるというふうに見ることもできるのではないかなと思つて、その部分を捉えていかれるといいのではないかなというふうに思います。

実際に政治教育をやつていく際の工夫ということだと思つていただくと、十八歳選挙権をまさに今議論していても、傍聴席に高校生の姿、制服の姿なんか見えるんです。やはり、これをしっかりと議論していつて、実際に実現していく過程の中で、こういうふうに関心を持って来ていてというふうな思つていただくと、十八歳選挙権が実現していくということが、まさにそういった関心とか政治教育というのを普及させていく大きなきっかけになりなると思つて、その部分をぜひとも考えられたらいいのではないかなというふうに思います。

○斉藤(鉄)委員 ありがとうございます。  
十八歳選挙権問題について百地参考人にお伺いいたします。  
御意見は今までの質疑の中でよくわかりました。私なりの理解でいえば、やはり民法、少年法との整合性というのを慎重に考えた方がいいという御意見だと思つて、それは、民法、少年法も将来は十八歳にしていくべきだ、このようにお考えでしょうか。

○百地参考人 民法の成年年齢を十八歳にすべきかどうかといえ、すべきという立場はとりませんが、世論のいろいろな傾向とか支持、いろいろ考えた上でそういうことになればあり得るでしょうけれども、私はむしろ慎重論でありまして、二十歳でいくのがいいのではないかと。

それからもう一つ、人を選挙と国民投票、要するに、選挙は人を選ぶ、それに対して国民投票は国の将来を考える、性質が違うんだからという話もありましたけれども、直接的にはそうでありませんが、人を選ぶといつても、我が国は政

党選挙制度です。人を選ぶことが直接間接に政党を選び、さらには内閣の信任、不信任につながるわけでありまして、結局は国の将来に重大な影響を持つてくるということでありまして、私は、本質的には変わらないと考えております。

○斉藤(鉄)委員 十八歳について、最後の、ついでの間まで高校生だった斎木参考人に聞きたいんですが、十八歳にすると、一つの教室の中で選挙権がないしは投票権を持った生徒と持っていない生徒が分かれて教室が混乱するのではないかと議論はこの審査会の中でも随分出ました。このことについてどうお思いでしょうか。

○斎木参考人 私は実は二月生まれなので、多分、高校三年生のときに得られない確率が極めて高い人に当たると思つて、だからといつて、例えば、早生まれの人が、何でないんだと暴れ出すとかということなかもしれないんですけども、通常、教室の中でそういう混乱が起これるというのは非常に考えにくいんじゃないかなというふうに思います。

○斉藤(鉄)委員 ありがとうございます。  
次に、百地参考人に、公務員の運動規制についてお伺いします。  
我々、先ほどと同じように、人を選挙と、この投票権については政策を選挙、ですから、政策を選ぶのであるから、より自由に運動できるようなというのが基本的な考え方であつたように思つております。

百地参考人の先ほどの御意見は、いや、非常に長期にわたる日本のあり方を決める法制度を選ぶからこそ、より規制が必要なんだというふうには理解したんですが、この二つの考え方の違いについてどのようにお考えでしょうか。  
○百地参考人 私の基本的な意見は述べたとおりでございますので、繰り返すにしろ、国民投票は選挙と違うんだ、自由にとり前提そのものをきちんとして議論されているのかという気も私はするんですね。

それから、規制の必要というのは、あくまでも国の将来を決める決定的な重要な意味を持つのが国民投票になります。したがって、これについては、公正な国民投票が行われるということが大事でありますから、公正さを保つために規制が必要である。つまり、公正さを保つためには、公務員が行政の中立性を維持し、あるいは国民の信頼を確保するというのが本来あるわけですが、それを否定する、あるいはこれに対する国民の不信感を抱くような形で参加していく、そのような形で果たして公正な国民投票が行われるのだろうかという思いがありますから、結論的に、きちんと規制すべきだということになります。

○斉藤(鉄)委員 ありがとうございます。  
最後に、田中参考人にお伺いいたします。  
御意見を伺つて、国民投票法そのものが国民が今望んでいるものではない、こういう御意見だつたかと思つて、しかし、憲法九十六条には改正の手続が定められていて、それを担保するための法律がないということ、ある意味では、国民の主権を行使する道が閉ざされてきたわけ、その主権を行使する道をきちんと決めるのは憲法を守るということになるのではないかなと思つて、この点についてはいかがでしょうか。

○田中参考人 その御指摘は、一般的にはそのとおりだと思つて、日本国憲法に九十六条があり、そして改正手続が予定されている以上、制定後に、それこそ国会と国民的討議で手続法が生まれていて決しておかしくなかつた。ただ、それが五十年生まれなくて来てしまつた。  
私が問題にしているのは、生み出そうとしたのがちよと明文改憲をやるものとした時期、しかも、国民の側がそのことを求めたのではなくて、政府の側が要求して進めた格好になつていて、ここにいては、改憲手続法の制定過程に重大な問題がある。そして、その批判を受けて一遍凍結したんだから、本来、一度廃止しなさいというのが自由法曹団の主張でした。

本当なら、憲法について波風が立つていない時期に、もつと冷静な議論をすることはあつたと思つて、残念ながら、また今回も、憲法改正論が動き出すと改憲手続法が動き出す。これは、憲法改正を規定した九十六条との関係でも、大変不幸なことではないかというふうに感じるところです。  
以上です。  
○斉藤(鉄)委員 ありがとうございます。  
四人の参考人の方、ありがとうございます。  
○保利会長 次に、三谷英弘君。  
○三谷委員 みんなの党の三谷英弘です。  
本日は、大変お忙しい中お越しいただきまして、非常に参考になる御意見をまことにありがとうございます。  
中でも、高橋、斎木参考人におかれましては、本当に前向きな、そして非常にフレッシュな、そういう意見をありがとうございます。一方、百地、田中参考人におかれましては、非常に鋭いと思いますか、多少刺激的な表現も含まれてはおりますけれども、非常に参考になる内容になつていて、時間関係上、全ての参考人の皆様に御質問できるということではないかと思つております。  
随時質問させていただきたいというふうに思つて、それでは、まず、百地参考人にお伺いをいたします。  
このいただいている資料の中でも、地方公務員や教員らによる違法な政治活動、選挙活動が公然と行われているというふうな記載がございます。私に関しても、個人的に何となくそういう実感は持つていて、もう少し詳しく御説明いただけないでしょうか。

○百地参考人 答えします。  
ここに国立国会図書館立法調査局で調べていただいた資料を持っております。これはまさに氷山の一角だと思つて、いわゆる四大紙と言われる朝日、読売、毎日あるいは産経といつた、そ



すので、現状では非常に疑問に思っております。  
○三谷委員 非常にさまざまな御意見、ありがとうございます。

○百地参考人 質問させていただきたいと思いま

先ほど、参考人の御意見の中で、諸国の十八歳の例ということで、一つは、兵役の義務というのが一方で課されているんだという例を挙げていらつしやいました。若干この議論というのは、非常にセンシティブというか、危険な議論ではないかというふうに思っております。

日本ですと兵役というのはありませんから。日本国民の三大義務というのは、勤労、納税、そして教育を受けさせる義務。その義務を果たさない、ある意味、参政権を与えないというような御趣旨ではないんだらうというふうに思っております。なので、その点について、参政権という権利に相応する義務というのは何だというふうに考えていらつしやるのでしょうか。

○百地参考人 これはギリシャの昔から言われてきたとおりでありまして、ギリシャでは、成人に達すると、まず、武器をとって辺境の防備につく、そして、その一定の兵役を済ませて初めて参政権が与えられた、これは歴史的な事実として間違いありません。そして、そういう流れが外国においてあったことは事実だと思いますから、したがって、やはり、国をきちんと自分たちの手で守っていくということ、それから政治に参加するということは、まさに一体のものであらうと思えます。

徴兵制は、何も、日本の国を挙げたことじゃなく、歴史的な流れの中でそういう考え方が出てきたのは自然ではないかなという、その例として紹介しただけでありまして、日本国憲法とは直接関係ありません。

○三谷委員 お隣で首をひねっていらつしやるので、恐らく言いたいことがあるんじゃないかと思っております。

参政権という権利に相応する義務というのは何

だというふうにお考えなのか、これは高橋、斎木両参考人から手短にお答えいただきたいと思えます。

○高橋参考人 私はですけれども、これはある部分私見になってしまいますけれども、日本国民であるということが、投票権を持つことにとつては非常に重要なのではないかなというふうに思っています。

ただ、先ほどお話しになられたようなこともございいますけれども、一方で、選挙権の拡大ということを見ますと、例えば、納税が幾ら以上の人しか投票ができないう時代がありました。しかし、納税の義務というものは投票権にとつて重要ではないということ、規制が緩和されました。性別によつて制限されていた時代もあります。これも、性別によつて左右されるべきではないということ、除外されました。

こういうふうに考えると、一方で、こういった規制や義務をかけるべきものではないということ、で、ほとんどその権利が拡大されてきたということ、この選挙権を担う環境の変化としての事実であります。

そうした中で、最後に残っているのが、いわゆる年齢の規制でありまして、この規制についてもできるだけ緩和しようというのがこれまでの改正の流れでありまして、ではどこまで緩和ができるのかということ、これを考えるのが、まさに選挙権の適正年齢を考えると議論になるのではないかなというふうに考えています。

○斎木参考人 百地さんは恐らく歴史の話がされたんだと思えます。その部分では確かにそうかなというふうに、まさにおっしゃるとおりだということに思っています。

今回の話というのは、やはり日本国憲法だと思っております。今日の、現代民主主義における参政権というものは、国民一人一人が幸福を追求する権利がある、その幸福を追求する権利を体現する一つの参画の手段として参政権があるんだというふうに思っています。何か、納税を

していないと与えられないとか、男性だからとかいう考え方は、やはり制限選挙の考え方だと思えますね。

現代の民主主義制度の考え方からすれば、そういった制限選挙の考え方ではなくて、広く国民の意思を、その幸福を追求する権利を行使していく手段として、広く日本国民に保障されるべき権利だというふうに認識しております。

○百地参考人 ちょっと補足させていただきます。よろしいですか。

国を守るというのは、私はごく普通のことだと思えますけれども、人によつては刺激的に感じたりも、国は未来に責任を持つということだと思えます。

この義務は、何も憲法あるいは法律等に明文化された義務ではなくて、国民としての当然の自覚であり、そういう精神的な義務であらうと思っております。それが参政権に対応するものではないかなというふうに考えます。

○高橋参考人 では、補足で。

逆にちよつと刺激的かもしれませぬけれども、一方で、最近議論されている考え方にドメイン投票法という法律があります。

これは実際に実現している国はないんですけども、投票権を持たない、投票行動を行えない、赤ん坊だったり子供についても、生まれたときから権利としては投票権を持つべきであらうということ、赤ん坊から一票上げて、それを母親ないし父親が代理で投票するという法制度があつてもいいんじゃないかということが世界では議論され始めています。

こういうことから考えても、選挙権というのは拡大の一途にあるんじゃないかなというふうに思っております。

○三谷委員 質問を終わります。ありがとうございます。

○保利会長 次に、畠中光成君。

本日は、四名の参考人の皆様、大変参考になる意見陳述をありがとうございました。  
このたびの憲法改正手続に関する、いわゆる国民投票法案に關しまして、十八歳への年齢引き下げ、公務員の政治的行為、そしてもう一つ、国民投票の対象拡大という三つの宿題がありましたけれども、我が党は、この三つのいずれに対しても回答を提示させていただきました。  
三つ目の憲法改正以外の国民投票については宿題の期限というのがなかったとしても、一つ目の年齢引き下げ、そして公務員の政治的行為については期限があつた中で、ようやく方向がまとまりつつあるというのは、我々、国政に携わる者として当然の責務だと考え、共同提出者に名を連ねさせていただきます。  
しかしながら、この年齢引き下げ、公務員の政治的行為、いろいろな議論がこれまでもあつた中で、私もその間主張させていただいたのが、全体のバランスを見たときに、若年層の権利よりも公務員の権利の方が大事なのかという全体のバランスの印象を申し上げさせていただいた経緯があるわけです。  
まず最初に、四名の方にお伺いしたいんですが、この改正案に対して、全体の印象をお聞かせいただけますでしょうか。  
○高橋参考人 私どもは選挙権の問題をやっている団体として、その意味もあらうかと思えますけれども、基本的にこの問題にとつて一番重要なのは、選挙権の年齢の拡大というのが一番私たちにとつては重要だということに認識をしています。  
NPO法人 Rights が選挙権の問題を掲げてから十四年になります。十四年前に我々しかいなかった問題がようやく社会問題になってきて、この国民投票法が成立した際に、ようやく選挙権も引き下がるんだということを確認していただけるわけです。  
しかし、皆さん御承知のとおり、私から言わせれば、いわゆる違法状態になりながらも選挙権が拡大されることがなかったことについてはひどく

落胆をしました。

その点から考えれば、今回の改正案というのは、残念ながら、法案の中には期限がなくなりまし。それから、この間、選挙権の年齢引き下げをしようという政治的な原動力となった、憲法改正の議論のためには選挙権を引き下げなければならぬという前提、いわゆるリンクと言われている部分がありましたが、これも切られてしまっています。

そういう意味では、法改正を行って、メディアには二年後には十八歳になるといような報道をしているところがありますけれども、私たちがとしては、法案が実現して、違法状態にでもならなかったわけですから、それが法案に期限すら明記されていない、そして国民投票と独立されてしまったということについては、本当に大丈夫かという危惧を持っています。

その意味でも、この憲法審査会の中では、改めて、八党合意のものとのものをどれだけリンクできるかという議論を皆さんにいただきたいいなというふうに思っています。

○斎木参考人 今回の改正案に対する全体の印象をということだと思っておりますけれども、私も、今、高橋さんがおっしゃられたように、前回の国民投票法案でも三年以内に必要な法整備をする明記されていたにもかかわらず、それが実際実現しなかったということは非常に残念でありますし、実際、今回の改正案でもその期限が明記されていないというところは非常に残念な部分だということについては思っております。

ただ、同時に、八党の確約書で、選挙権年齢については改正法施行後二年以内に十八歳に引き下げることを目指してプロジェクトチームを立ち上げられるということなので、私としては、単にこの改正案に対しては期限がないということでは少し残念であるですけれども、と同時に、こういったプロジェクトチームを設置するというふうには確認をしているわけですから、ぜひともそれを実際に行動に移していくところをしっかりと

りと注視していかなければいけないというふう

に思います。と同時に、やはり、我々も、一方的に批判をするだけではなくて、実際にそのプロジェクトチームが動きやすいような世論づくりであるとか、若年層がそういったプロジェクトチームにどうやってかわらせてもらえるかどうかということも、しっかりサポートさせていただきながら、まさにこの改正案というものが違法状態にならないようなものになっていくということをしつかりとサポートしていききたいというのが私のこの改正案に対する全体的な印象です。

○百地参考人 まず、憲法改正手続法全般について率直な印象を申し上げますと、いわゆる護憲派と言われる人々の要求に対して、かなり妥協してこままで来てしまったのかなという率直な印象でございます。

法律論を申し上げます。法律論としては、最初にも言いましたように、この国民投票法というのは国の将来を直接決める非常に重要なものから、したがって、公正な上にも公正なルールが必要である、これが大前提であります。そういう観点から見ると、現在の成立した手続法、そしてまた今の改正案にしましても、やはりまだまだ不備がある。

基本的には、私は、公職選挙法に準じていくべきだろうと思っておりますし、例えば、先ほど言いましたように、公務員や教育者の地位利用について、この罰則がないということは、実は、実質、野放しになりかねないというふうには危惧しております。

それから、直接はここでは問題になりませんが、私もかねてよりずっとこの問題に関心を持ってきましたから、その後のいろいろな動きを見てきたつもりですけれども、例えば、一時は放送法まで撤廃してしまおう、適用を撤廃しようというような動きもありました。でも、現在の報道を見ておられますと、もちろんすばらしい報道もありますけれども、しかし、一般的に言うところ、かなり歪曲し

た一方的な報道がなされていることが多いと思います。そういうような中で放送法を撤廃するような動きさえもあつた。とりあえず放送法、留意するところという項目はたしか残ったと思いますけれども、例えば公職選挙法であれば、虚偽報道に対してもそれなりの対応を定めておりますね。でも、こういったことがなければ、虚偽報道でもやった方が勝ちということになりかねない。

私はその辺を非常に危惧しておりますので、全体としては、もう少し慎重にきめ細かく議論してほしいかなという気持ちを持っております。

○田中参考人 全体の印象を先に言いますと、二〇〇七年の五月に、三年議論されたんです、そしていろいろな修正を経て、一つの到達点で強行されたはず。その時点でその到達点を大幅に後退させ、あるいは後送りする法制になっていると考えるを得ない。この点は非常に残念です。

具体的に言いますと、もうさつきから論点に出ています、公務員の国民投票運動は最大限の参加を保障しようというのが当時の確認でした。直接投票行為に関与するメンバー以外は、公務員であっても裁判官であってもお互い語り合っていないかということまでこの国は踏み込もうとしたんです。それを戻し、組織的な規制や地位利用の刑罰化等をやろうとされているのであれば、大幅な逆行と言わざるを得ません。

十八歳はもうこれまでに実現されるはずだったし、これは法の規定でした。残念ながら、七年間まともにやられず、そして後送りされる。

それから、大きな議論になっていった最低投票率の問題や有料意見広告の規制問題、発議単位の問題、あるいは地位利用の限定の問題等々、この改正でほとんど検討されずに終わらせてしまうことになりはしないか。さつきも申し上げましたが、あのときの審議の結果において無にしてしまうことになりはしないかと懸念しております。

○島中委員 ありがとうございます。

全体の印象を伺いましたが、年齢引き下げについて、法律以前の問題として、そもそも年齢と身体的な能力というのは実は関係ないというふうには思っています。若年層は判断能力がないというふうにおっしゃる方も多いわけですが、年齢が高いからといって判断能力が高いというわけでもないわけですから、その関連性というのをまずちょっと解く必要があるのではないかなというふうに思うのがまず一点です。

そして、そもそも、日本国憲法制定時と比べて、今は人口構造が本当に大幅に変わっていて、先ほど斎木参考人も赤字国債の話や我が国の借金の話をされました。また、高橋参考人も一人当たりの借金の話も講義でされているというお話もありましたけれども、そもそも、日本国憲法が保障している基本的人権さえも、十八歳以上二十歳未満の方々の権利というのを、もしかしたら十分に尊重されていないとも言えるのではないかと、いうような政治課題が今山積しつつあるのではないかと、いうふうにも私は思っています。

そこで、十八歳選挙権年齢賛成のお立場から、高橋参考人、斎木参考人、御両名にお伺いしたいんですが、賛成の立場で、十八歳に例えば選挙権を認めるときに、あえて懸念されていらつしやることはどんなことかということをお二人にお伺いしたいと思っております。

○高橋参考人 まず、一つ事実として言えることは、例えばドイツやオーストリアなど先行で引き下げている国というのはありますけれども、必ずしも、例えば六十代、七十代に比べて、新しく与えた若い世代の投票率が高いかというところ、そういうわけではありません。そういう意味では、投票権を与えたときに、やはり低かったじゃないかというふうな御指摘をされるということは当然あるうかというふうには思います。

ただ、先ほども申し上げましたように、二十代前半よりも十代の方が高くなる傾向がある、与えた年齢が高くなるということがございますので、

そこに政治教育をしていくことで、そのまま、高いまま高年齢にシフトしていくことで全体が投票率が例えば上がるのか、また、政治教育の問題でいうと、必ずしも若年層だけが政治リテラシーをつけなければならないと思いません。そうではないと思いませんか、そういうのを受けた国民をふやすきっかけを教育というの意味でも、選挙権を引き下げるということも非常に有益なものではないかというふうに思っております。

○斎木参考人 私は、あえて懸念するところを発言させていただくとするならば、先ほどから百地参考人がおっしゃられているように、教育の現場でかなり意図的な、思想の非常に偏った教育がなされてしまつて、そしてそれを本当にうのみにせざるを得ない状況が生まれてしまう可能性があるんじゃないか。だから、それはすごく懸念はしています。

まさにそういったことが、実は今もう既に起こっていることでもあると思っておりますね、さまざまな例を百地参考人も先ほど述べておりましたけれども、ですから、十八歳選挙権を実現したときにそういったものがあらわになつてくる可能性もあるのではないかなというふうに思っています、実際に、高校三年生、実際に選挙に行く人たちに對する教育がこれでいいのかというふうに、それがまさに問題提起になる懸念も、もちろん問題点は必ず出てくると思っておりますね、問題点が全くない政策案というのは考えられないというふうに思っています。

だからこそ、今起こっている問題も含めて一つ一つ、問題が起つたときに、懸念点が起つたときに、それをきちつと、では公務員法をどういうふうにしよとか、文部科学省でどういうふうにかガイドラインをしっかりと徹底しようとか、罰則規定をつくつた方がいいのか悪いのかということ、しっかりとまたそれを議論していくことにもつなげていくことによつて、やはり懸念点、問題点はあると思っておりますけれども、それをしつ

かりと修正していくということ、今後も、実現しただけではなくて、実現した後もしっかりと努力を続けていく必要性があるのではないかなというふうに思っています。

○島中委員 ありがとうございます。時間もなくなつてきましたので、最後に一点。我が党は憲法改正以外の国民投票についても道を開く設計図を提示させていただいたわけですが、けれども、残念ながら、さらに検討するという、まだ宿題として残るわけです。

例えば道州制や一院制など、国会議員だけではなくなかなか決め切れない統治機構の問題とか、東日本大震災、福島原発事故を受けて原発の是非を問う国民投票とか、こういった、憲法改正以外にも国民投票があつてもいいんじゃないか、こういう立場であります。

この国民投票について、時間も限られていますのでちょっと指名させていただいて、斎木参考人と百地参考人から簡単に一言いただきたいと思つます。

○斎木参考人 そういったさまざまな形で、国民投票とか、住民投票もありますよね。実際に、今の日本の場合には住民投票を十八歳が行つている例もあるんですね。ですから、そういったものも含めて、やはり十八歳とか十六歳、そういった若い世代の意見をいろいろな形で取り入れていくような仕組みがあるというのにはすばらしいことだというふうに思っております。

○百地参考人 この国民投票につきまして、私は二点申し上げたいと思つます。

一点は、そもそもこういった国家的な重大事項について全ての国民の投票にかけるといふ制度が果たして賢明なのだろうか。つまり、国民がそれぞれのそういった問題についてどれだけの判断能力があるかと考えますと、やはり国民投票そのものについては慎重であるべきだというふうに考えております。

それから、現在の憲法の解釈として言えば、憲法は間接選挙制を採用しております。したがつて、

これを否定するような形での拡大はあり得ないと思つますから、法律でもって国民投票の場をどんどん拡大していくことは、むしろ憲法違反の疑いさえあるのではないかなというふうに思っております。

○島中委員 一点。過去の政府答弁や内閣法制局長官の答弁にもあつたように、法的拘束力のない諮問の国民投票であれば間接民主制を害さないという答弁もあります。ヨーロッパ等では、こういったハイブリッドな国政の制度というのが大分主流になりつつあるわけですから、今後は憲法審査会で検討していきたいと思つております。

○保利会長 次に、笠井亮君。ありがとうございます。

○笠井委員 日本共産党の笠井亮です。きょうは、四人の参考人の皆さん、本当にありがとうございました。

そして、冒頭に私は一言申し上げたいんですが、せっかく貴重な機会、お越しいただいているんですが、特に法案を主導している自民党の中で空席が目立つて、席を暖めていない状況、発議者の中にもそういう状況があること、これは、はっきり申し上げて、参考人の方々に對する礼を欠くと思つますので、会長におかれては、今後の委員会の設定を含めて、各委員の出席が確保できるように、そういう日程でやっていたらと強く申し上げておきたいと思つます。

○保利会長 御意見として承ります。

○笠井委員 そこで、幾つか質問をいたします。まず、田中参考人に伺います。

この改憲手続法、先ほど来議論がありますけれども、つまり、国民が必要としようがしまいが、憲法九十六条に基づいて整備しておく必要があるという主張がされるわけです。しかし、改憲手続法というのは、改憲という問題が国民の側から具体的な問題になったときに、いよいよそういうふうになつたときに必要な手続を定めればよいというふうに私は思つておられますけれども、その点についてはいかがが考えられますか。

○田中参考人 先ほども出たんですが、抽象的に言えば、憲法制定後に改憲手続法を審議しておく方法はあつたとは思つます。しかし、五十年間それをやらずに来て何ら問題は起こらなかった、つまり、改憲論が必要とされなかった。

そうなる、浮上するのは、必要性に応じて浮上することにはなるんです。問題は、一体どこかの必要だつたかが現実の問題だと思つます。

きょうの議論でもそうなんですが、現実の護憲か改憲かという議論を背景に置いて、そうして改憲手続法を議論せざるを得ない。それは、率直に言つて、政権の方が、九条を主とする明文改憲を打ち出されて、そのために改憲手続法を提出されてきたというところにあると思つます。

もともと憲法というのは権力を縛る、そういう性格を持つていられるわけですから、縛られているその政権の側ないしは政権の側から憲法を変えるために手続法をという持ち出し方があつたことが今回の手続法の審議を不幸にしたんだ。あると思つれば、国民が求めるときにというのが正しいと思つれます。

○笠井委員 田中参考人にもう一つ伺いたいんですが、

先ほど指摘されたとおり、国民投票の投票権年齢にしても、現行法の審議の過程では、自公案でもともと二十歳だったのが併合修正案で十八歳に引き下げられて、法施行までの三年間に選挙権年齢も十八歳に合わせるというふうにしていたわけですが、それなのに、今回の改定案では、四年間、投票権年齢まで二十歳に戻してしまつて、そして、選挙権年齢の引き下げについては検討することだけになっております。ある意味、現行法の立法趣旨からも逆行するんじゃないかという改定案じゃないかと思つます。

ところが、この間、この改定案の内容について国民に對して、こうした経過抜きに、投票権年齢を十八歳に引き下げる法案だという言い方だけがいろいろなところでされたりして、あたかも前向きなように描いて、これに賛成か反対かを問うよ

うな説明や報道ぶりもあつたりするんですけれど、このことについては率直にどのような感想をお持ちでしょうか。

○田中参考人 今のような説明がされているとすれば、法案についての説明としては当を得ていないと思います。当を得ているとするならば、むしろ七年前の改憲手続法の方です、三年以内にやろうと法で規定をしていたんですから。しかし、それをやらないうで凍結して、そして十八歳投票年齢の法律上の期限は削除をして、国民投票だけ二十歳で始動させてしまふ。こういう法制ですから、これを十八歳投票を実現するための法制とは、法文を読む限りは読めません。

もちろん、十八歳投票を期待する方々がここに期待をかけようとするのはわかりませんが、附則に三年と入つてもできなかった。当時、十八歳投票制は、与党の自民党、公明党、それから賛成されなかった野党の民主党も、十八歳は主張されておつたんです。つまり、きょう提出されている全会派が、加つておられる政党が一致している、それでも、三年の法的期限があつてもできなかった。よほど頑張らないと、期限がない附則のものではできない可能性があるよという点は、逆に警告を發しておきたい。

以上です。

○笠井委員 今のかかわつて、高橋参考人、斎木参考人に伺いたいです。

私どもは、十八歳選挙権は、かねてより、この法律にかかわりなく、一刻も早く実現すべきだということを中心としてきたわけですが、そういう中で、この改憲手続法というのが附則三条で、先ほどもありましたけれども、法施行までの三年間に選挙権年齢等の十八歳引き下げをある意味義務づけていたわけですが、三年間はおろか、法が公布されてから七年間経過しても実現していない。

先ほどお二人からも、残念である、今後サポートしていきたいというお話もあつたんですが、同時に、では、今後確実にやれるのかと。そうする

と、検討だというふうになつていっているわけなので、そういう大きな懸念もあるわけなんですが、その辺のところについてももう少し、お二人から一言ずつ伺えるでしょうか。

○高橋参考人 法の体制としては、まさに今、田中参考人が言ったとおりだという認識であります。一方で、ほぼ同日に結ばれている八党合意というものがどういう意味合いを持つかというのが非常に重要なわけですね。

本日、資料の中に、国民投票法改正にともなう十八歳選挙権の取り扱いに関する要望書というのを提出させていただいたんですけれども、これは、我々としては、八党合意にすぎないのか、国民はその部分は与野党の国会議員の皆さんの良識に期待するしかないという立場で、であれば、では、そこで合意されている党派間のプロジェクトチームというのが実際にどうやることができるのか。

二年間で下げるということを見ると、二年後には参議院議員選挙があります。恐らく、その直前に公選法を改正するということは極めて難しくなってくるわけですね。そういうことを考えると、もはや次年度の通常国会あたりで議論しなければいけないぐらいタイトな状況の合意になつていっているのではないかと思ふんです。そういう認識をここにいらつしやる皆さんがきちり共有していただく。

さらには、今後プロジェクトチームに参加する議員さんというのは、恐らくこの審査会の皆さんではない方々にならうかと思ふんです。国会での議論をこれまで見ていますと、どうも、憲法審査会等で議論されている方は非常に良識的な方々です。今までの議論を見ても、各党、この問題を熱心に議論してくださつてきたと思ふますけれども、議論をする場所が変わつた途端に、その議論の積み重ねがなく、ゼロベースにまた戻つてしまつたりというようなことがあり得ると思つていて、まして、そういったことがないように、いわば、ここにいらつしやる皆さんの議論が、党に持ち

帰つたときに共有していただいで積み重ねになることも含めて、確実に二年以内に十八歳に引き下げるようなスキームについて各党間で共有をしていただきたい、このように思つているところでございます。

○斎木参考人 私も、やはり高橋参考人だつたり田中参考人がおっしゃつていられるように、前回の国民投票法案で施行後三年以内に十八歳に引き下げに必要な法整備をするということがあつたにもかかわらず、それがなされずに違法状態になつてしまつたというところは本筋に反省をすし、国会議員の皆様には、ぜひともその部分は反省をしていただきたいなというのが、本筋に惜越ながら思つております。

私は十八歳選挙権を目指す立場にあるんですけども、その立場からすれば、高橋さんがおっしゃつたように、この八党合意にすぎないかないという部分があると思ふんです。そういう部分があるので、二年以内に十八歳に引き下げることを目指したプロジェクトチームというふうになつておられますが、二〇一六年には参議院の国政選挙が控えているということも考えますと、本筋に実現するとするならば、八党合意が本筋に真実で、本筋に皆さんの信念に基づいたものであるならば、本筋に今後一年間が非常に重要になつてきますし、それに向けて実際に行動していかなきゃいけないフェーズに今入つていっているというふうには思ふんです。

やはりそれは皆さんの良識をぜひとも信頼しておりますし、同時に、それを信頼しているというだけではなくて、本筋に我々にできること、本筋に私が何かできることがあるのであればもう本筋に何でもしたいというふうになつておられますし、それで、さまざまな懸念点もあるわけですね。ですから、反対の意見の人たちも含めてさまざまな議論を喚起して、国民的な議論をしっかりと深めて、そして、やはり一年をめどにそういうものがしっかりと国会に出せるようなものになつていくところをしっかりと、私も含めて、頑張つ

ていきたいというふうになつておられます。

○笠井委員 附則三条で法的な拘束力があつてもできなかったのに、今度は八党合意ということでも、そういう意味での非常に複雑な思いをお二人から伺つたような思いで受けとめております。

さて、百地参考人と田中参考人に伺いたんですが、公務員の国民投票運動の規制について、先ほど参考人の方々からもいろいろありましたが、この法案というのは公務員の国民投票運動について、より規制を強化しようというものなのだと思うんです。

百地参考人には、私は公務員に求められるのは職務に対する公正性だということに思ふんですけれども、公務員であつても一市民、一国民である、一市民としての国民投票運動を規制するということがどうも理解できないというか、わからないんですけれども、その辺についてどういうふうにお考えか。

田中参考人には、規制強化ということになると、この改憲手続法を審議した際の法案提出者の立法趣旨にも逆行するものになると思ふんですけれども、どのようにごらんになつておられるか。つまり、できるだけ多くの国民が参加するというのがもとあつた、それに反するのではないかという流れになつていられると認識されているか。そして、法案によつて懸念される問題について、先ほど堀越事件や猿払事件ということにも言及もありましたが、含めて、御意見があれば伺いたしたいと思います。それが、それぞれお願いします。

○百地参考人 今の御質問であります、公務員にとつて大事なのは職務の公正性であるとおっしゃいました。まさにそのとおりだと思ふます。しかし、実は、その公正性を確保するために何が重要かということでありまして、つまり、公務員が自由に政治活動していたとするならば、行政の中立性というものも十分担保できない。また、少なくとも国民はそのように見えないおそれが出てくる。そうなりますと、結局は、職務の公正性そ



壊れたという、小学校の低学年の子たちに、ではどういふ遊具を買おうか、お金は君たちに判断させるから自分たちで決めなさいというようなことをやらせたりしています。

こういった形で、いわゆる選挙における投票とは違わぬで、みずからにかかわる問題をみずから決めるとか、みずからのルールをみずからつくるというような体験を幼少からさせることが、非常にこういったことに結びついているのかなというふうに思っております。

日本における政治教育についても、この選挙権年齢の引き下げを契機に、高校だけではなく、中学校、小学校、さらにはその下の年齢についても、政治教育、市民教育というのはどういふふうにしていくのかということを考える、まずきつかけにすること、投票率が上がる、国民の民度が上がるというような風土をつくり上げていただきたいというふうに思っております。

○鈴木(元)委員 関連で、斎木参考人にお尋ねしたいんですが、まさに教育ですとね、政治教育、憲法教育も含めてかもしませんが、大切だということなんですか、では、実際にどういふ形で教育をしていくか。

先ほどもちょっと議論がありましたけれども、例えば学校ということになれば、それを教えるのは先生であるということになると思うんですが、本当にそういう形の教育で政治が進められていくということに対して、どういふふうにお考えなのかということ。

もう一つは、もしそれでは不足であるということであるならば、どういふような形のいわゆる教育体制を考えていくべきか、どういふふうにお考えになるのか、その点を、もし高橋参考人もお考えがあれば、先に斎木参考人にお伺いしたいと思います。

○斎木参考人 私の考え方としては、どういふ政治教育が求められるかといったら、ディスカッションの授業をやはり積極的にやっていくべきだと思います。

例えば十八歳選挙権の是非をまさにクラスで考えてみるか、最初は身近なテーマから、例えば監視カメラを地域に設置することはどうかとか、そういったことをまずはディスカッションで。若い人でも、逆に、校則をどうするかとか、そういったルールを決める、自分たちのことを自分たちでルールを決めるといったことを、ディスカッションとかワークショップの形式を取り入れて、授業の中に取り入れていくことが非常に大事だと思いますね。

だから、そういったことを、政経の授業だったり公民の授業、あるいは総合的な学習の時間で取り入れていくということをやっていくべきだということに思っています。それを、当然、先生たちだけに押しつけるのではなくて、教材のサポートであるとか、そういったものを文部科学省も同時にしっかりとやっていく必要があるのではないかなというふうには思っております。

さらに、そういった政治の教育とかいうものを教育現場だけに押しつけていってはしょうがないと思うんですね。英語教育だ、メディアリテラシーだ、何だかんだと、必要なことがあれば何でも全部学校の教員がやるということが言われがちですが、これも、本日は教育というのは、やはり地域全体、市民全体で取り組むべきことだと思います。そういうことを踏まえて考えると、もちろん、私たちのティーンズライツムーブメントのような団体であったりとか、NPO法人のRightsの高橋さんの団体であるとか、さまざま政治教育のカリキュラムみたいなものは実際に提供してたりするんですね。だから、そういったものに対しての補助金であるとか、そういったものをしっかりと補助する仕組みなんかもできていくといいのではないかな。

そういった民間団体とかに頼っていくということも必要です。例えば日弁連であるとかさまざまな団体がございますので、その中で一つ一つ精査をしていって、本当に協力できるという団体に対してはそういった協力を要請するということが

必要なのではないかなというふうに思っております。○高橋参考人 それでは、御発言させていただきます。一つは、多様な教育の仕組みをつくるということが非常に重要だということに思っています。例えば、授業においても、イギリスなんかはシブンシップという教科をつくって教えるということをやっているんですね、スウェーデンでもアメリカでも、特にそういった市民科みたいなものをつくっているわけではなくて、各教科の中に物事を考えたりリテラシーをつけるということを入れ込んでいくということがございます。もう一つは、GHQが日本に民主主義を根づかせるためにつくった仕組みとして、PTAと生徒会があるという話を聞いたことがあります。今現在、学校教育現場において生徒会というのは非常に形骸化しているところがあるんですね。私は、若い人たちがさまざまな意思決定だったりとか政治というものに関心を持たない、その原点には、物事を皆さんで合意形成したときの成功体験がないということが大きくあるというふう

に認識をしています。そういう意味では、こういった生徒会活動みたいなものをもう一度見直しながら、例えば政治のきっかけになるような、物事を決めるとか自分たちのルールをつくり出すとか、こういった教育をしていくことも必要です。また、先ほどから述べさせていたように、きょうも議員の皆さんが大勢いらっしゃってありますけれども、政党によらず、幅広い議員の皆さんが学校現場に入っていたら、政治の現場を学生または子供たちに肌で感じてもらう、こういった場面をつくることも非常に重要なのではないかなというふうに考えております。

○鈴木(元)委員 本日に、十八歳からの選挙権、今回の国民投票制度で、日本の国がある意味でいいようにいいますか、どういふ形がいいのか

と云われるとまた議論に入りますが、いい形に変わっていくきっかけになってくれればいいなとは思っています。今のお二方のお話を伺って、確かにそれぞれだと思っておりますが、例えば日本の場合、やはり都会と田舎がありますよね。そうすると、都会では仮におっしゃるような形の教育ができたとしても、地方で本場に同じような形でできるんだらうかというふうな問題もあると思います。したがって、その辺のところは、そして、特に政治家のかかわりとか先生のかかわりとか、そういう問題を本場にどういふふうにしていくのかというふうな制度設計といいますが、このところは、相当時間をかけ、しっかりと議論をしていく必要があるんじゃないかな、こんなふうには思っております。

そこで、もう本場に時間があつたかわりにました。百地参考人、田中参考人にお伺いしたいんですが、先ほど、ちょっと私、百地参考人のところで、公務員が過度に萎縮をしないようにということについて、聞き間違いかもしませんが、これも、これはそんな必要はないんだ、おかしいというふうには私は聞いたわけですが、実は我が党がこれは非常にこだわったところでありまして、その辺のことをまず百地参考人から伺いたいと思っております。

それからもう一つ、田中参考人におかれましては、先ほど来の笠井委員とのやりとりの中で、やはり非常に慎重に進めるべきだというふうなお立場というふうには私は理解をしたんですが、その点を、いま一度御答弁をお聞かせいただければというふうに思います。

○百地参考人 今おっしゃいましたように、萎縮しないようにという点ですが、一般論として言えば、公務員にも意見表明の自由があります。投票運動も認められております。それを萎縮させるようなことがあつてはいけません。これは当然だろうと私は思います。

他方で、現実の問題として考えた場合には、さまざまな法律、国公法、地公法等において、厳しい、いろいろ政治活動の制限があるにもかかわらず、それが破られ、野放し状態にある現実があります。そういう中でこういう言葉を持つてくると、いわばそれを正当化するように受け取る人たちが出てくる可能性があるんじゃないか、その危険性を述べたわけがあります。

○田中参考人 私が慎重にと言っているのは、とりあえずは、今回の改正案をこの調査会で審議、審査するのをぜひ慎重に進めていただきたい、こういうお願いです。

さつきから申し上げていますように、改憲手続法の中に盛り込まれた論点、問題には、本当に多岐にわたるものがあります。しかも、委員の皆さんが世界各国を歴訪されて、各国の、有料意見広告もしたり、公務員もしたり、十八歳参政権もしたり、経験を持ち帰って集約されたものであることは、反対をしておいた私たちもよくわかります。それを、この後生かさなきゃならない。

かつ、そのとおりのものであるならまだいいんですが、公務員の部分を含めて、私の立場からいえば、その当時の議論を大幅にねじ曲げるようなものが盛り込まれています。そうすると、その当時、弁護士であろうと、公務員労働者であろうと、メディアの関係者であろうと、多分同じことじゃないかと思うんですが、ここで参考人として陳述をして関与をしました。彼らの議論を通じてつくられたものも多いはずですが、少なくとも、その人々にもう一度その問題を戻して、法曹界や、あるいはメディアの世界や、公務員労働者の中で議論をしてもらって、その上でつくっていくことが、これはむしろ、進める皆さんにとって必要なのではないかという立場で申し上げております。

○鈴木(克)委員 四人の参考人の皆さん、本当にありがとうございました。終わります。

○高橋参考人 きょうは、こういった意見を述べる機会をいただきまして、皆さん、本当にありがとうございました。

日本社会、非常に閉塞感が漂っておりまして、政治に対する不信も広がっております。こういつた中で、成長戦略を考えると、若い人の活用というのは不可欠でありまして、政治においても経済同様にダイナミズムをもってイノベーションを起すためには、ぜひ、若い人たちの政治参加を促進させるために、この八党合意を実現させていただくことを皆さんに御期待申し上げます、私からの意見陳述とさせていただきますと思います。本日はどうもありがとうございました。

○保利会長 これにて参考人に対する質疑は終了いたしました。

この際、一言御挨拶を申し上げます。  
参考人各位におかれましては、貴重な御意見をお述べいただき、ありがとうございました。憲法審査会を代表して、心から御礼申し上げます。(拍手)

次回は、公報をもってお知らせすることとし、本日は、これにて散会いたします。

午後零時三分散会



平成二十六年五月十一日印刷

平成二十六年五月十三日発行

衆議院事務局

印刷者 国立印刷局

P