

国民投票運動と公務員の組織的運動の規制について

日本大学教授 百地 章

1、憲法改正手続法の改正と公正なルール作りの必要性

(1) 憲法改正手続法の改正について →速やかに「公務員の組織的活動の規制」を

- ・憲法改正手続法が制定されて7年、「3つの宿題」のうち、投票年齢及び公務員の投票運動について漸く改正案がまとまろうとしている。このことは大いに歓迎したい。これによって、憲法改正に向けた審議が加速することを期待している。
- ・とはいうものの、「3つの宿題」は「同法が施行されるまでの間に」、つまり平成22年までに解決すべきものであった。その宿題にこだわり、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遺憾である。
- ・この点、今回の改正案によれば、公務員の組織的運動の規制の在り方については、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」ことになっている。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戴きたいと思う。

(2) 憲法改正の成否を左右しかねない改正手続法 →公正な上にも公正なルール作りを

- ・憲法改正は、わが国の将来を左右する重大な国家的事業であり、公正な上にも公正なルール作りが必要である。憲法改正手続法は、スポーツなどのルール作りとは本質的に異なると思われる。なぜなら、スポーツのルールであれば、もし問題があったとしても、作り直せばそれで済む。しかし、憲法改正手続法となると、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る。
- ・この点、公務員の組織的活動の規制の在り方は公正なルール作りを考える上で極めて重要な意味を持つと思われる。それ故、予想されるさまざまな事態を十分に想定したうえで、法整備を行って戴きたいと思う。

2、国民投票運動と公務員の組織的運動の規制について

(1) 国民投票運動のあり方をめぐって

①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って、制約は最小限度に抑えるべしという見解

- i) 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って、選挙権の行使とは異なる
- ii) 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
- iii) 規制は、自由な意見の表明を萎縮させる

②上記見解への疑問

- i) 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あるが、主権の行使といっても、「憲法制定権力」の行使とは異なる。すなわち、建国時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って「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る。それ故、憲法改正のための国民投票運動においては、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、要請されるから、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、疑問である。

- ii) 1～2週間という短期間の選挙活動と異なり、国民投票運動は2か月から最長半年もの長期間にわたることから、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つかない。それ故、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か。
- iii) 一般論として言えば、「規制は自由な意見の表明を委縮させる」ことも考えられる。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「公務員に委縮効果を与えることとならないように配慮を」（8党確認書）などと言え、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あろう。

(2) 公務員の国民投票運動について

- ① 選挙運動と憲法改正のための国民投票運動とは異なる。それ故、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
- ② 上記見解に対する疑問として、公務員についても個人としての意見表明の自由は保障されるべきだが、組織的な勧誘運動等の組織的活動については、規制すべきである
 - i) 国民の自由な言論を保障することと、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とは、別問題である。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ある。このきわ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いうのは、明らかに矛盾している。
 - ii) 公務員の政治活動の制限について、最高裁大法廷は昭和49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る。また、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る。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らないが、「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、国民投票運動のもたらす弊害を防止するため、その組織的・党派的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る。
 - iii) 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。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、町村役場、更には校舎に「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、さらに学校の前で公務員や教員が連日にわたって「改憲阻止」のどのビラ配りをしたりといった事態も予想される。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あろうが、それでも構

わないというのであろうか。

3、憲法改正手続法改正案をめぐる諸問題

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（憲法改正案に賛成又は反対の投票をし又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」をすることが出来るとされている。そこで、以下、①「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、及び両者間のグレイゾーンについてはどう考えるべきか、②「政治的行為の制限」が国家公務員と地方公務員とでは異なることから派生してくる問題点、③公職選挙法との比較、といった諸点について考察する。

(1)「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、及び両者間のグレイゾーンについてはどのように考えるべきか

①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」だけであって、「組織的な投票運動」は許されない。

・それ故、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、禁止されるべきであろう。

②公務員による「国民投票運動」および「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るが、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、理由を述べることは許されるのか。

・この点、国民投票を呼び掛けたり、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あろう。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或不支持にまで言及した時はどうなるであろうか。また、「憲法改正への賛成や反対」が「憲法改正を支持ないし反対する内閣や政党への支持ないし不支持」と重なる可能性も十分あり得るであろう。

③このようなグレイゾーンについては、以下のように考えるべきであろう。

・改正案（100条の2）では「政治的行為禁止規定により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は、この限りではない」とある。それ故、たとえグレイゾーンに属するものであっても、外形的に見て「政治的行為」を伴うものであればすべて規制の対象とするのが、少なくとも改正案の文言および主旨に合致するのではなかろうか。

④「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」も規制の対象に

・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」とあるが、これ以外にたとえば「官公庁や学校の施設を利用した宣伝活動」（のぼり、垂れ幕、ポスターの掲示）、「官公庁や学校の周辺で行う宣伝活動」（ビラ配り）の企画、主宰及び指導等なども規制する必要があるのではなかろうか。このようなケースについては、たとえ「個人的な投票運動」であっても疑問である。

(2)国家公務員と地方公務員の「政治的行為」の制限をめぐる

①国家公務員法の「政治の方向に影響を与える意図」と憲法改正への賛否表明

- ・国家公務員は、国公法（102条1項）および人事院規則（14-7）において政治的行為が禁止されており、同規則では「政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張しまたはこれに反対する」ことは「政治目的」とされている（5項5号）。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る（鹿児島重治『逐条国家公務員法』参照）。それ故、改正案との整合性が問題となろう。
- ・また、同規則では、この様な目的で行われる「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る（6項9号～13号、15号）。それ故、「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ろう。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幟を掲げたり、垂れ幕を下げる行為などは、当然、許されないと解される。

②地方公務員法と「公の投票」

- ・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又は反対する」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」等が禁止されている（第36条2項）が、「憲法改正国民投票」はここにいる「公の投票」に当たると考えられる（鹿児島重治『逐条地方公務員法』参照）。それ故、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あろう。

③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、共に罰則を

- ・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分かりやすく示しておく必要があるのではないと思われる。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。

(3)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

①罰則不要（困難）論

- ・「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ない）
- ・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。

②罰則不要（困難）論への疑問

- ・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る。
- ・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、支持若しくは反対する目的で、推薦に関与、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出来ないのだろうか。