

改憲手続法と自治体労働者

2007.9 自治労連全国弁護団

「日本国憲法の改正手続に関する法律」が成立しました。この法律は、改憲を実現させるための国民投票の手続きを定めており、2007年7月の参議院議員選挙の後の臨時国会において、まず憲法改正に関して調査・審議する憲法審査会が国会に設置されることとなります。改正手続法が成立したことは、改憲に向けた手続が整えられたという意味で、改憲への大きな一歩として、その危険性は軽視できません。

しかし、安倍首相が改憲発議を公約するもとの、憲法9条を擁護する立場からのさまざまな運動の力により、かえって各種世論調査でも憲法9条を変えるべきではないとする声が強くなっています。7月の参議院選挙でも、強引に改憲手続法を成立させるなどした安倍内閣の与党である自民党公明党は議席を大きく減らし、国民は改憲を急ぐことを支持していないことが明確に示されました。今後数年間の改憲をめぐる世論の動向は、わが国の将来を大きく左右することになるでしょう。

これまでも各地で「9条の会」の活動などを通じ、自治体労働者のみなさんは先駆的かつ献身的に活動してきました。改憲手続法が成立した現段階において、改憲を許さない運動のために、改憲手続法のあらましと、法が成立したもとでも旺盛な運動が可能であること、法と公務員法制との関係、法が積み残した課題などを整理するために、以下の意見を公にするものです。

第1 成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律」のあらまし

成立した改憲手続法のあらまきは次の通りです。

1 対象・投票権者

国民投票の対象は、憲法改正のみです（1条）。投票権者は18歳以上の日本国民（3条）ですが、18歳以上の者が国政選挙で投票できるように公職選挙法の選挙権の年齢や民法の成人年齢（20歳以上）などの規定について検討し必要な法制上の措置を講じて、18歳以上の者が国政選挙で投票することができるように改正することとし、それまでは、投票権者も20歳以上です（附則3条）。

2 憲法改正原案

国会に憲法審査会を設置し、憲法改正原案について審理を行います。ただし公布後3年間は憲法改正原案の発議は凍結されます（附則1条）。憲法改正原案は、衆議院100名以上、参議院50名以上の議員の賛成で国会に提出できます（68条の2）。憲法改正原案の発議は内容において関連する事項ごとに区分して行います（個別発議の原則、国会法第68条の2）。

3 投票方法

国会発議後は、60～180日間ほどの期間を経た後に国民投票を行います（2条）。国民投票は、憲法改正案ごとに1人1票の投票を行い（47条）、投票用紙（縦書き）にあらかじめ印刷された「賛成」または「反対」の文字（いずれもルビ付き）のどちらかに○をつける方法で投票を実施します（57条）。

4 投票の結果

有効投票総数（賛成票と反対票の合計）の過半数の賛成で憲法改正案は成立します（126条、98条2項）。最低投票率制度は設けていません。

5 国民投票運動

選管委員や職員及び国民投票広報協議会事務局員は、国民投票について賛否の勧誘を行う国民投票運動を禁止され（101条）、公務員や教育者の、地位を利用した投票運動が禁止されます（103条）。公務員の国民投票運動に対する国家公務員法及び地方公務員法上の政治的行為に対する規制については、賛否の勧誘が不当に制約されないよう法制上の検討を行うこととされます（附則11条）。テレビコマーシャルは投票日の2週間前から禁止され（105条）、国会において設置される国民投票広報協議会（議員数に応じて会派ごとに割りあてて構成）が、改正案の要旨、賛成意見、反対意見からなる国民投票公報、新聞広告、テレビラジオによる憲法改正案の広報のための放送（政見放送に類似したものでスポットCM等を想定したものではない）を行います（106条・107条）。この際、賛否については同一のサイズ及び時間を確保します（106条6項・107条5項）。

第2 改憲を許さない旺盛な運動を

1 改憲発議を許さない運動は制約なく自由

7月に行われた参議院選挙は、改憲手続法が成立したもとの、初めて行われる国政選挙で、同選挙のマニフェストにおいて、自民党は「2010年国会での憲法改正案の発議を目指し、新憲法制定の国民運動を展開する」とし、民主党は「憲法提言をもとに議論し、慎重かつ積極的に検討する」としていました。憲法改正問題は、各種の選挙でも争点の1つとして国民の関心が強まってきています。こうした各種選挙の時においても、改憲が発議されていないもとの、国民各層が憲法9条をはじめとした現行憲法の改悪を許さない取組みをすることは、制約なく自由にできます。

2 運動の自由のポイント

自治労連全国弁護団は、これまでも「地方公務員の政治活動・選挙活動について」（パンフ）を発行し、選挙の時期における皆さんの政治活動・選挙活動のサポートをしてきました。

今後の改憲を許さない運動について、あらためて強調すべきポイントは次の通りです。

（1）国民投票運動規制は発議前は無関係

成立した国民投票法において、公務員の活動について地位利用の禁止規定や公務員法上の制限規定がありますが、国民投票法の規定の適用は、憲法改正の発議以降の時期のことですから、国民投票法上の制限は、憲法改正発議がされていない選挙においては、全く関係ありません。

（2）公選法上問題となるのは特定公務員と地位利用のみ

改憲発議前の通常選挙期間（ないしその直前）において適用される法律は、公選法です。公選法において、自治体労働者のみなさんが注意をすべきなのは、特定公務員の選挙活動と「地位利用」による選挙活動の規定だけです。前者はその範囲が限られていますし、後者については、権限のある首長や幹部職員こそが問題となるのであり、多くのみなさんには、あまり関係はありません。

（3）地公法36条の適用範囲は限定されしかも罰則なし

地公法の政治的行為の制限（36条）は、非現業職員、非現業臨時職員、および、特定地方独立行政法人（公務員型）職員についてのみ適用となります。よって、現業職員、公企職職員、特別職非常勤職員、一般地方独立行政法人（非公務員型）職員、関連労働者などにはそもそも適用がありません。自治体の業務を担っている人

の全てが制限の対象となっているわけではないのです。

しかも、地公法（36条）の禁止規定には罰則がありません。国家公務員のそれと一番異なる点です。つまり、警察権力が介入する余地はまったくありません。

（４）労働組合活動の一環としての活動

選挙期間中であっても、労働組合が組合活動の一環として行う活動は、公選法、地公法いずれの適用もないものであり、自由に行うことができます。組合として、憲法9条の意義、改憲の動きの危険性などについて、宣伝カーでの宣伝、ビラの配布、機関紙の配布などは自由に旺盛に行うことができます。

（５）「政治活動・選挙活動パンフ」と弁護団の活用を

具体的にどのような政治活動・選挙活動ができるかについては、既に発行されている「地方公務員の政治活動・選挙活動について」（パンフ）を参考にしてください。また、必要があれば、各地の弁護団に相談をしてください。この間、公選法が改正され、マニフェストの配布について「街頭演説」場所の拡大がありましたが、配布場所が選挙事務所内、演説会会場、および、街頭演説の場所である点は変わりありません。また、正当な活動に対して警察や行政当局の干渉や弾圧があったときは、すみやかに組合に相談して対応して下さい。

第3 改憲発議後の公務員・教育者の「地位利用」とは

改憲手続法は、国家公務員、地方公務員に対して、「（公務員としての）地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して」（法103条第1項）、教育者に対して「教育者は、学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して」（同法103条2項）、国民投票運動をすることができないとして、公選法136条の2、同137条とおなじ「地位利用」による国民投票運動を禁止しています。

しかし、特定の候補者・党派の当選・支持を目的とする選挙運動と国会が発議した憲法改正案への賛否を勧誘して改憲が是か非かを問うことを目的とする国民投票運動とは、その性格に大きな違いがあります。前者の選挙運動については、選挙の不正・腐敗防止、候補者間の平等を確保するために、公選法は選挙運動を原則的に禁止し、例外的にその禁止を解除する規制としていますが、後者の国民投票運動については、国民投票における国民の自由な意思決定を確保するための規制が必要ということですが、国民投票運動により主権者である国民が改憲の是非を判断するうえで必要な情報が自由に流通しても、なんの問題も生じません。むしろ国民投票運動が自由闊達におこなわれる事態こそ、主権者である国民の権利を尊重するうえで、憲法上肯定的に評価されるべきことなのです。そこで公務員も主権者としての一員として意見表明し、多くの国民に改憲の是非を判断するための情報を自由に発信することを保障し、公務員であってもその国民投票運動に対する規制を必要最小限度の規制にとどめられるべきものなのです。このちがいを無視して、国民投票運動の規制を選挙運動の規制とおなじ規制にすることには大きな問題があります。*1

*1 こうした問題について、与党提案者、政府委員も、一般論としては、以下の如く認めています。

「人を選ぶ選挙であります公職選挙法の世界とそれから政策を選ぶ投票であります国民投票とは、おのずから

従って、改憲手続法成立時の参議院における附帯決議が、「公務員等及び教育者の地位利用による国民投票運動の規制については、意見表明の自由、学問の自由、教育の自由等を侵害することとならないよう特に慎重な運用を図るとともに、禁止される行為と許容される行為を明確化するなど、その基準と表現を検討すること」としているのは当然のことです。そこで、「慎重な運用を図る」ために、「禁止される行為と許容される行為を明確化するなど、その基準と表現」を明確にすることを求める運動が重要な課題となっています。

ただし、改憲手続法による「地位利用」による国民投票運動禁止規制には、公選法による「地位利用」による選挙運動禁止規制と異なり、刑罰による制裁規制はありません。ただ、法令遵守義務違反（地方公務員法32条）ということで懲戒処分の対象になることがあります。したがって警察による「捜査の対象」となることはないのです。

ここで「地位利用」としての国民投票運動として禁止されるのは、公務員や教育者が、直接にその職務と関連して、あるいは、その地位をほのめかすなどして、職権濫用的な国民投票への勧誘運動にあたる態様で行われる国民投票運動に限って禁止されているのです。それ以外の国民投票運動は禁止されていません。

具体的には、①職務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して国民投票に勧誘する行為、②公務員の内部関係において、職務上の指揮命令権等に基づく影響力を利用して国民投票に勧誘する行為、③窓口で住民に接する職員や世論調査等で各戸を訪ねる職員が、これらの機会を利用して職務に関連して住民に国民投票に勧誘する行為等が、「地位利用」としての国民投票運動ということになります。こうした地位利用以外の国民投票運動は、まったく自由に行うことができます。

したがって、国家公務員、地方公務員、教育者は、休日、勤務時間外に職務と関係なく国民投票運動を行うことはまったく自由です。「地位利用」による制限規制が適用される余地はありません。

また、教育者がその教育上の地位に伴う影響力を利用せずに、一個人として一般人と同様の国民投票運動をすることは何ら制限されていません。例えば、教育者が、改憲阻止をめざした集会に、教育者としての肩書をだして、改憲阻止を呼びかける意見を表明する活動を行っても、それは教育者としての「一般的な社会的信頼」の利用にすぎず、「地位を利用」に該当しません。^{*2}

仕組みが違ってきております。そして、やはり憲法改正の国民投票ということになれば、たとえ公務員であろうと、できるだけ自由にいろんな意見表明をやっていただくということは非常に大切になってくるわけです」（07年4月17日参議院憲法調査特別委員会における与党提案者葉梨康弘の答弁）。「国民投票運動が選挙運動にわたらない限りにおいて公職選挙法の選挙運動に関する規定は適用にならないわけでありますけれども、そこで行われました事象が選挙運動にわたるといった場合には、当然のことながら公職選挙法の選挙運動に関する規定が適用になるというふうに考えておきまして、それはそれぞれの事実の切り分けによって判断されるべき事柄であろうかと存じます（07年4月25日参議院憲法調査委員会における政府委員久元喜造の答弁）。

*2 福岡高裁判決（昭和50年5月27日）は、「教育者がその教育上の地位に伴う影響力を利用せずに、一個人として一般人と同様の選挙運動をすることは何ら制限されるものでなく、たとえ教育者が単にその教育者とし

したがって、公務員や教育者が、改憲反対の集会への参加、集会で改憲阻止のための意見表明、街頭や駅頭における宣伝カーなどで改憲反対を呼びかける行為、そ

との社会的信頼自体を利用した場合でも問題の余地はない」としています。ただし、「教育者が教育上の活動としてその担任する生徒の父兄会の席上又は家庭訪問の機会に、父兄に対し投票を依頼する場合、あるいはその身分を知っている父兄に対し個々に面接して投票を依頼する場合等は、父兄に対する働きかけが直接的であるだけに、・・・教育者の地位に伴う影響力を利用した選挙運動」としています。

参議院（07年5月11日参議院憲法調査特別委員会）における与党案提出者（葉梨康弘）の答弁も、上記判例の趣旨を以下の如く確認しています。

仁比聡平・・・この地位利用についてですね、これは公職選挙法違反に問われた裁判例、これで幾つかの解釈がされています。・・・その中で、衆議院の法制局の資料にも出てまいります福岡高等裁判所の判決例、昭和50年の5月27日の判決がございます。この判示を少し紹介をさせていただきたいと思うんですが、教育者がその教育上の地位に伴う影響力を利用せずに一個人として一般人と同様の選挙運動をすることは何ら制限されるものではなく、たとえ教育者が単にその教育者としての社会的信頼自体を利用した場合でも問題の余地はない。この判示は、教育者としての社会的信頼、例えば何々大学の教授であると、その地位に伴う信頼がございます。これが利用されたという形に外形的に見えたとしても、一個人として一般人と同様の選挙運動をすることは何ら妨げられない。つまり、これをよく考えますと、問題とされる地位利用というのは、個別な関係、その生徒あるいはその生徒の親御さんとの関係で、具体的な教育上の精神的影響力あるいは感動力、こういったものを持っているか持っていないかということだと思うんですけども、そういった理解でよろしいですか。・・・教師、教育者であるということが問題なのではなくて、その教師、教育者であることによって、その相手ですね、それは自分の担任のクラスかもしれないし、それとも同じ学校の中でいろんな事情で個別な影響力を持っているというふうには判断される場合があるかもしれません。だけれども、あくまでその相手との関係での個別な影響力なんであって、教師であるから駄目だとか大学の教授であるから駄目だとか、そういった問題ではないでしょうと、そういうことを確認しているんです。

葉梨康弘　そういう御趣旨であれば、全くおっしゃるとおりだと思います。教師であるから、大学の教授だからこれが駄目だということではございません。・・・

仁比聡平・・・先ほど冒頭、福岡高裁判決を御紹介をしたように、教育者が教育者としての社会的信頼自体を利用した場合、これは何の問題もないと公選法上もされているわけです。公選法上、今処罰をされない、ですから捜査ももちろん始まらない、監視もされない、そういった類型について国民投票の際には規制する、これはあってはならないことだと思いますが、いかがですか。

葉梨康弘　明確に申し上げます。国民投票で、今公選法で自由とされているようなものを国民投票の際に規制をするということは考えておりません。

近藤正道・・・私それをずっと聞いていまして、改めて、この間も私、申し上げましたけれども、ならば、こういう法案の書きぶりではなくて、勧誘行為を前提とするんですけども、職務の関連性、つまり、職務に関して職務の関連性があるということが一つ、もう一つは勧誘行為が職権濫用的に行われる、こういうことが私は正にポイントではないかと。先ほどの学校の先生が自分の授業ではなくて外へ出て行った場合、名前をいろいろ利用して外へ出て行った場合全部対象にならないと、こういうふうに言いました。これは全部勧誘行為を前提としているんですけども、ならば、職務との関連性とそれと職権濫用的なものが正にポイントだと、皆さんがお話しになっていることはみんなそれじゃないか、判例で問題になっているのも全部それじゃないか。正にこの二つが私、ポイントではないかと思うんですが、いかがでしょうか。

葉梨康弘　これは条文を元々公選法から、これは公選法の規制とこの国民投票法の規制は違うんですけども、罪刑法定主義的な運用の積み重ねという意味で公選法から引いてきたということでこういうような表現になっておりまして、今おっしゃられたのが正に、特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用してということで、その地位にあるために影響力を利用して、地位にあるために便益を利用してということに当たってくるんだらうというふうには思います。

のためのビラ配布活動をする行為、戸別訪問をして改憲反対を訴える行動などまったく自由に行うことができます。^{*3}また、公務員が職務と関係なく接した住民や、公務員である保育士が児童の父母と路上や戸別訪問などで、偶々、出会ったときに、改憲案について自分の意見を表明をすることはまったく自由です。さらに改憲阻止を求めて国民投票へ勧誘しても、職務と関係なく国民投票に勧誘するのであれば、「地位利用」にはあたりません。

なお国民投票運動期間と選挙期間とがかさなっているときの改憲阻止のための「国民投票運動」は、特定の候補者・党派の当選・支持を目的とする「選挙運動」と切り離して行うことが重要です。そうすれば自由に行うことができます。「選挙運動」と一緒に行うときには、公選法上の運動規制が適用されますので注意が必要です。

また、教育者は、授業中に改憲案についての「意見を表明」しても、改憲案への賛否への勧誘をしなければ、「地位利用」による国民投票運動として禁止されてい

*3 与党案提出者（葉梨康弘）は、以下のように答弁しています。

「隣町に出ていきまして、それで憲法改正に特化したようなビラを配るということ自体が憲法改正案に対する意見の表明、これ、公務員であっても国民として意見の表明や勧誘は、これは自由な形で公務員法制自体を整理するわけですから、そういったことはいいだろう」（07年4月19日参議院憲法調査特別委員会）。

仁比聡平 大学教授が学外の市民、国民によってつくられる団体、その団体に参加をして、その集まりで発議をされている改憲案の是非を論ずる、これは相手は学生ではありませんといいますが、学生と特定されているわけではありません。学生が来ているかもしれないけれども、基本的には不特定多数の方々ですね、こういう方々に対して意見を表明し、是非を論ずるということは自由ですね。

葉梨康弘 自由であると考えています。

仁比聡平 ……先ほど御紹介したような、国民がつくっておられる市民団体、そういったところに、例えば自分の住んでいる町で、護憲あるいは改憲どちらでもいいですが、そういった思いで集まりがある、ここに教師が参加をするということは、これは全く自由ですね。

葉梨康弘 構わないと思います。

仁比聡平 そういった集会に参加をして、自分が教師として、二度と子供たちを戦場に送らないと、そういう思いで来たのだという、そういった思いを語ること、憲法を語ること、それも自由ですね。

葉梨康弘 当然、それはもう意見の表明であって自由だと思います。

仁比聡平 例えば日比谷の野音で、これも護憲、改憲どちらでもいいですけども集会があって、そこに教師である国民が参加をする、そしてその集会の後にパレードが行われるというのでパレードに参加をする、これも全く自由ですね。

葉梨康弘 自由なんですけれども、これは教育者の地位利用という意味ではこれには当たらないんです。……

仁比聡平 ……新宿の駅前で、あそこ、たくさん人がおられますよね。そこで、これも護憲でも改憲でもいいですが、街頭宣伝を行いましょうということで、教師である国民が、先ほど申し上げたような、例えば二度と子供たちを戦場に送るような国にはしたくないと、そういった思いを語るということはいかがですか。

葉梨康弘 基本的にそれも構わないというふうに思います。…例えば自分の子供にそこに必ず参加しなさいというようなビラを配って、それで明らかに投票勧誘に当たるようなことをやったら、生徒に、それは当たる場合もあるんですけども、今おっしゃられている例は基本的には私は当たらないだろうというふうに思います。

（以上は、07年5月11日参議院憲法調査特別委員会における質疑答弁）

ません。^{*4}ただし、教育者が教育上の活動としてその担任する生徒の父兄会の席上、家庭訪問の機会に、父兄に対し、成績に影響するかのごとき言動をして、改憲案反対の国民投票に勧誘をしたとか、児童・生徒に改憲阻止のためのビラを配って、その父兄・保護者に聞きに来させて改憲案反対に勧誘するといった態様の行為は、「地位利用」に該当することになります。^{*5}

第4 公務員の政治活動規制と改憲発議の後の国民投票運動

1 「適用除外」と「附則第11条」

国家公務員、地方公務員の国民投票運動に、国公法102条1項、人事院規則14-7、地公法36条による政治活動禁止規制を適用するか否かが問題となりました。この法律の立案段階で、与野党による水面下の共同修正作業のもとで、国公法・人事院規則による政治活動禁止規制は、国民投票運動に適用しない（「適用除外」）とする合意が、ひとたびは成立しました。

しかし、その後、この共同修正案は法案として提出されることなく、改憲手続法は成立しましたので、「適用除外」は明記されませんでした。ただ、「附則」で、「国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改

*4 参議院（07年5月11日参議院憲法調査特別委員会）における与党案提出者（葉梨康弘）の答弁
大学教授の場合に「地域の学習会での勧誘、テレビ、雑誌等で有識者として勧誘すること、法学部の教授が同じ理学部学生に勧誘すること、こういったものは当たらない・・・単位を与えないことをほめかしての勧誘、正規の講義において勧誘、・・・キャンパス内で教授として勧誘する・・・これもまあ当たる場合が多い」、大学教授以外の教員の場合に「地域の学習会での勧誘、休日に学区外で肩書を示さずに勧誘する、そういったものは地位利用に当たらない・・・地位利用に当たると思われる事例ですけれど、授業中に勧誘する、PTAの会議で勧誘する、家庭訪問で勧誘する、学校における面接指導で勧誘する」としている。

さらに以下の質問に対する答弁でも明らかにしています。

仁比聡平・・・まず最初に、大学教授がその学問的立場から、発議をされている改憲案についてその是非を論評するというのが、これは自由であるというふうに何度か答弁がされてきていると思います。仮に、これが講義と、学内の講義の場でなされたとしても、それが、その触れる賛否に従わなければ単位を与えないといった、こういう、まあ私は大変極端な例だと思いますし、もしそういうことがあるなら現在でもそれぞれの大学の懲戒規定に反する、重大な処分が与えられるような事案ではないかと思いますが、そういった場合を除いて自由であるということでは理解してよろしいですか。

葉梨康弘 もう一度ちょっと整理してお話し申し上げますと、二つ要件があって、教育上の地位にあるため特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用するというのが、その講義の中で成績に影響を及ぼすようなものである、あるいは講義の中で言うというのも、これは実は当たってまいります。しかし、それによる国民投票運動が禁止されるのであって、その国民投票運動というのは何かということは、国民投票運動には賛否についての意見の表明は入ってまいりません。ですから、今おっしゃられたような中で、単位を与えないことをほめかして、表明することではなく、勧誘するですね、まあ、ほめかすわけですからそれも勧誘に当たる場合が多いだろうと思いますけれども、あるいは授業中に勧誘すると、投票しなさいよというようなことは、これは当たってきますよということなんです。ただ、意見の表明、賛否についての意見の表明は、そもそもこの国民投票運動には当たらないというような形で考えています。

*5東京高裁判決（昭和45年1月28日）は、「教育者が、教育上の活動として自己の担任する児童等の父兄を家庭訪問した機会に、右父兄に対し、児童等の担任者たる関係において、児童の教育上の問題に合わせて選挙運動をした行為を、「学校の児童、生徒および学生に対する教育上の地位を利用」した選挙運動としています。

正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法（昭和22年法120号）、地方公務員法（昭和25年法律第261号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずる」（附則第11条）ものとなりました。

この附則第11条の基本的内容は、改憲案への賛否を勧誘して改憲が是か非かを問うことを目的とする国民投票運動と特定の候補者・党派への当選・支持を求める選挙活動・政治活動とは異なること、公務員も主権者の一員として、改憲案についての賛否の勧誘のための政治的言論表現の自由が保障されるべきであることから、国民投票運動（政治的言論表現活動）の自由が制限されないように「必要な法制上の措置」を、この法律が施行されるまでの間に講じることにしたのは、当然のことなのです。

そこで、国公法・人事院規則、地公法による政治活動禁止規制の「適用除外」は明言されていないものの、公務員の国民投票運動の自由が制限されないように、これらの法律による政治活動禁止規制の見直し検討も含めて、「必要な法制上の措置を講じる」ことにしたのです。したがって、改憲手続法が施行されるまでの間に、公務員の国民投票運動に国公法・人事院規則、地公法の「適用除外」とすることを本則として明言させるか、これらの国公法・地公法による政治活動禁止規制自体の見直し（国公法・人事院規則および地公法の改正）を迫る運動がきわめて重要となっているといつてよいでしょう。

なお、改憲手続法成立時の参議院における附帯決議は、「罰則の適用に当たっては、公職選挙運動の規制との峻別に留意するとともに、国民の憲法改正に関する意見表明・運動等が萎縮し制約されることのないよう慎重に運用すること」としていますが、改憲案に対する公務員の「国民投票運動」と「選挙運動」との「峻別に留意」するのであれば、改憲手続法の運用に委ねるのではなく、国民投票運動と改憲案への意見表明などを原則自由とする法的担保を求め、国公法・地公法による政治活動禁止規制の「適用除外」を明確にすべきことを要求していくことが重要です。

国公法・地公法による公務員の政治活動禁止規制は、特定の候補者・党派への当選・支持を求める政治活動は公務員・教員の中立性を損なうことを根拠に規制するというのが、その当否は別としてこの法律の「建前」となっています。そこで、国民投票運動としての改憲の是非をめぐっての意見表明や賛否への勧誘活動は、特定の候補者・党派への当選・支持を求めるものではないのですから、国公法・地公法による政治活動規制を国民投票運動に適用することはおよそ許されないことに確信をもって要求しましょう。

2 国公法、地公法による政治活動禁止規制の適用の射程

改憲案が発議されたもとの「国民投票運動期間」における公務員の国民投票運動に対する国公法・地公法の政治活動禁止規制の適用問題は、「公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならない」方向で、今後の「法制上の措置」にゆだねられました。ところで、改憲手続法が施行される以前の段階、あるいは改憲手続法施行後改憲案が発議されるまでの時点においても、当然のことですが、公務員は主権者の一員として改憲阻止をめざしてさまざまな政治活動を展開していく必要があります。他方、国公法102条1項、人事院規則14-7、地公法36条による政治活動禁止規制は、「国民投票運動期間」に限定せず、日常的に行われる政治活動に適用されます。そこで、こ

これらの政治活動禁止規制は、改憲阻止をめざした公務員のさまざまな政治活動に適用されるのが問題となります。

国公法・地公法は、国家公務員・地方公務員の「政治活動」に一定の禁止規制を設けています。特に、国公法・人事院規則による政治活動禁止規制については、勤務時間外における市民生活の場における政治活動についてまで、その地位、権限、職種などにかかわらず、国家公務員であれば一律にその適用の対象にして、しかも、懲戒処分にとどまらず刑事制裁まで科しているのです。

国家公務員の政治活動に対するこのような過剰な規制は、公務員の市民的政治的自由を保障したILO151号条約（「公務における団結権の保護および雇用条件の決定のための手続に関する条約」）*6が採択している公正な国際労働基準、自由権

規約が保障する国際人権基準*7にも違反するばかりか、今日の国際社会における主要な立法動向にも逆行するきわめて特異な法規制となっているのです。

このような国公法102条1項、人事院規則14-7の特異な法規制は、その母法であるアメリカの包括的な政治活動規制法であるハッチ法をもしのぐほどの異常な包括的・網羅的な規制となっています。そのハッチ法も93年には公務員の政治活動を原則的に認める法改正を行っています。いまや国公法・人事院規則による国家公務員の政治活動禁止規制は、国際社会において異常なものとなっているのです。わが国の圧倒的多数の憲法研究者もこぞって、この政治活動禁止規制が違憲であると指摘しています。

国公法102条1項、人事院規則14-7による国家公務員の政治活動に対する規制が、今日の国際社会において、これほど特異で異常な規制となっているのは、国家公務員の政治活動を禁止し、刑事罰を科さなければならない立法上の必要性について国民的な審議を行うことが許されなかった占領期におけるわが国の国会で、占領当局の政治的意図に基づく超憲法的圧力のもとに、旧国家公務員法が「改正」されたことに由来しています。こうして「占領期の遺物」としての政治活動禁止規制が、今日まで60年ちかく放置され続けてきたのです。

従って、国民主権、基本的人権の保障、民主主義の確立をめざす日本国憲法の基本的原理と適合するように、国家公務員法102条1項、人事院規則14-7の見直しを、いま求められているのです。

しかし、いまここでは、こうした違憲性論議の問題はさておいて、「国民投票運動期間」以前の時点において、改憲阻止をめざした公務員の政治活動に、国公法102条1項、人事院規則14-7の政治活動禁止規制の適用があるか否かを、以下に検討しておきます。

*6ILO151号条約「公務員はその地位と職務の性質から生ずる義務にのみ従うことを条件として、ほかの労働者と同じように、結社の自由の通常の行使にとって不可欠である市民的および政治的権利を有する」（9条）

*7プライバシーの保護を定める自由権規約17条、表現の自由を保障する同規約19条、政治活動の自由を保障する同規約25条、法の前の平等を保障する同規約26条、人身の自由を保障した同規約9条の違反が問題となります。

(1) 改憲阻止をめざした国家公務員の政治活動に国公法・人事院規則による政治活動禁止規制は適用されない

国家公務員の政治活動の制限に関しては、国公法102条1項、および、同規定に基づく人事院規則である「人事院規則14-7（政治的行為）」が定められています。国公法本体の規定を含めて多くの場合、特定の「政治的目的」（同規則5項）*8を有した特定の「政治的行為」（同規則6項）*9を、処罰の対象としています。包

*8 人事院規則14-7の5項は、以下のごとく「政治的目的」を列挙しています。

- 1 公職の選挙において、特定の候補者を支持し又はこれに反対すること。
- 2 最高裁判所の裁判官の任命に関する国民審査に際し、特定の裁判官を支持し又はこれに反対すること。
- 3 特定の政党その他の政治的団体を支持し又はこれに反対すること。
- 4 特定の内閣を支持し又はこれに反対すること。
- 5 政治の方向に影響を与える意図で特定の政策を主張し又はこれに反対すること。※
- 6 国の機関又は公の機関において決定した政策（法令、規則又は条例に包含されたものを含む。）の実施を妨害すること。
- 7 地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）に基く地方公共団体の条例の制定若しくは改廃又は事務監査の請求に関する署名を成立させ又は成立させないこと。
- 8 地方自治法に基く地方公共団体の議会の解散又は法律に基く公務員の解職の請求に関する署名を成立させ若しくは成立させず又はこれらの請求に基く解散若しくは解職に賛成し若しくは反対すること。

※なお、5号にいう「政治の方向に影響を与える意図」とは、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとする意思をいう。「特定の政策」とは、政治の方向に影響を与える程度のものであることを要する。最低賃金制確立、産業社会化等の政策を主張し、若しくはこれに反対する場合又は各政党のよつて立つイデオロギーを主張し若しくはこれらに反対する場合或は特定の法案又は予算案を支持し又はこれに反対する場合の如きも、日本国憲法に定められた民主主義政治の根本原則を変更しようとするものでない限り、5号には該当しない、とされています。

*9 国家公務員法102条1項は、次の通り、国家公務員の「政治的行為の制限」について、定めています。

「職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に関与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない。」

そして、人事院規則14-7の6項は、以下のごとく「政治的行為」を禁止しています。

- 1 政治的目的のために職名、職権又はその他の公私の影響力を利用すること。
- 2 政治的目的のために寄附金その他の利益を提供し又は提供せずその他政治的目的をもつなんらかの行為をなし又はなさないことに対する代償又は報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してなんらかの利益を得若しくは得ようと企て又は得させようとする事あるいは不利益を与え、与えようと企て又は与えようとおびやかすこと。
- 3 政治的目的をもって、賦課金、寄附金、会費又はその他の金品を求め若しくは受領し又はなんらの方法をもってするを問わずこれらの行為に関与すること。
- 4 政治的目的をもって、前号に定める金品を国家公務員に与え又は支払うこと。
- 5 政党その他の政治的団体の結成を企画し、結成に参加し若しくはこれらの行為を援助し又はそれらの団体

括的な禁止規制とはいえ、国家公務員の政治活動のすべてが禁止されているわけではありません。

なお、後で触れる、同規則6項7号「政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物を発行し、編集し、配布し又はこれらの行為を援助すること」などについては、「政治的目的」を要件としていませんので注意が必要となるのです。

改憲阻止をめざした公務員の政治活動は、特定の候補者・党派の当選・支持を目的とする「選挙目的」「政治的目的」をもって行なわれたものでない限り、上記規則が定めている「政治的目的」のいずれにも該当しません。このことは改憲手続法が施行された後であっても、改憲阻止をめざした国民投票運動を、選挙目的をもって行わない限りおなじはずです。候補者の当選を目的として特定の党派への支持を求める政治活動に存在する「選挙目的」は、改憲案の是非・賛否とその勧誘をする国民投票運動には存在しないからです。^{*10}

の役員、政治的顧問その他これらと同様な役割をもつ構成員となること。

- 6 特定の政党その他の政治的団体の構成員となるように又はならないように勧誘運動をすること。
- 7 政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物を発行し、編集し、配布し又はこれらの行為を援助すること。
- 8 政治的目的をもって、第五項第一号に定める選挙、同項第二号に定める国民審査の投票又は同項第八号に定める解散若しくは解職の投票において、投票するように又はしないように勧誘運動をすること。
- 9 政治的目的のために署名運動を企画し、主宰し又は指導しその他これに積極的に参与すること。
- 10 政治的目的をもって、多数の人の行進その他の示威運動を企画し、組織し若しくは指導し又はこれらの行為を援助すること。
- 11 集会その他多数の人に接し得る場所で又は拡声器、ラジオその他の手段を利用して、公に政治的目的を有する意見を述べること。
- 12 政治的目的を有する文書又は図画を国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎（特定独立行政法人及び日本郵政公社にあつては、事務所。以下同じ。）、施設等に掲示し又は掲示させその他政治的目的のために国、特定独立行政法人又は日本郵政公社の庁舎、施設、資材又は資金を利用し又は利用させること。
- 13 政治的目的を有する署名又は無署名の文書、図画、音盤又は形象を発行し、回覧に供し、掲示し若しくは配布し又は多数の人に対して朗読し若しくは聴取させ、あるいはこれらの用に供するために著作し又は編集すること。
- 14 政治的目的を有する演劇を演出し若しくは主宰し又はこれらの行為を援助すること。
- 15 政治的目的をもって、政治上の主義主張又は政党その他の政治的団体の表示に用いられる旗、腕章、記章、えり章、服飾その他これらに類するものを製作し又は配布すること。
- 16 政治的目的をもって、勤務時間中において、前号に掲げるものを着用し又は表示すること。
- 17 なんらの名義又は形式をもってするを問わず、前各号の禁止又は制限を免れる行為をすること。

*10 「・・・この国民投票運動に関して、あるいは国民投票運動に付随して、この政治的な特定の候補者や特定の政党や特定の団体を支持するような政治的な行為を併せて行う、そういう問題があるかもしれない。そういうことについての歯止めが全くなってしまうというのはいかがなものだろうか・・・しかしながら、やはり特定の団体や候補者を支持しないような、いわゆる純粋な国民投票運動については少なくとも意見表明や勧誘ということについてはこれは自由であるべきだ」（07年4月26日参議院憲法調査委員会における与党提案者船田元の答弁）

また、同規則 6 項によって禁止されている「政治的行為」は多岐にわたっていますが、国家公務員が改憲案の是非・賛否を求める政治活動は、同規則 5 項の「政治的目的」を有していない政治的行為であると同時に同規則 6 項で禁止されている「政治的行為」とされていない政治活動なのです。^{*11}

従って、国家公務員は、改憲阻止をめざして、改憲反対の集会・デモへの参加、集会で改憲阻止のための意見表明、街頭や駅頭において改憲反対を呼びかける宣伝活動、改憲阻止を訴えたビラ・号外など（職場 9 条の会、地域 9 条の会、労働組合など「政党」や「政治団体」以外の者・団体が作成・発行するビラ）の配布活動、戸別訪問をして改憲反対を訴える政治活動は、同規則で禁止されてはいないのです。基本的に自由です。

ただし、改憲阻止を訴えるために、「政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物」（同規則 6 項 7 号）の配布する行為という方法で行ったときに限って、同規則が適用される可能性があります（いわゆる社会保険庁目黒社会保険事務所の職員、厚生労働省課長補佐による政党ビラの配布事件）。

(2) 改憲阻止をめざした地方公務員の政治活動に地公法 3 6 条による政治活動禁止規制は適用されない

地公法にも、地方公務員の政治活動を禁止する規制があります（地公法 3 6 条^{*12}）。

「憲法改正についての意見の表明だとかあるいは勧誘行為がこの政治的目的には当たらないような形の手当てですね、それをやはりこの人事院規則の世界の中でも確認的にやはりしておいた方が、やはり国家公務員であっても自由な意見の表明、それから自由な勧誘行為、これができるだろう・・・」（07年5月9日参議院憲法調査委員会における与党提案者葉梨康弘の答弁）

*11 「国家公務員法上、国民投票運動というのはいわゆる政治的目的を持った人事院規則に触れないだろう」（07年5月9日参議院憲法調査特別委員会における与党提案者保岡興治の答弁）

*12 地公法 3 6 条による政治的行為の制限は以下のとおりです。

- ① 職員は、政党その他の政治的団体の結成に関与し、若しくはこれらの団体の役員となつてはならず、又はこれらの団体の構成員となるように、若しくはならないように勧誘運動をしてはならない。
- ② 職員は、特定の政党その他の政治的団体又は特定の内閣若しくは地方公共団体の執行機関を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、あるいは公の選挙又は投票において特定の人又は事件を支持し、又はこれに反対する目的をもつて、次に掲げる政治的行為をしてはならない。ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第 2 5 2 条の 1 9 第 1 項 の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域）外において、第 1 号から第 3 号まで及び第 5 号に掲げる政治的行為をすることができる。
 - 1 公の選挙又は投票において投票をするように、又はしないように勧誘運動をすること。
 - 2 署名運動を企画し、又は主宰する等これに積極的に関与すること。
 - 3 寄附金その他の金品の募集に関与すること。
 - 4 文書又は図画を地方公共団体又は特定地方独立行政法人の庁舎（特定地方独立行政法人にあつては、事務所。以下この号において同じ。））、施設等に掲示し、又は掲示させ、その他地方公共団体又は特定地方独立

しかし、地方公務員の「政治的行為」に関する規制の内容・方法については、国家公務員法と大きく異なっています。

地方公務員法の規定は、国家公務員法の規定と比較すると、人事院規則への委任といった問題のある立法形式がとられていません。そればかりか地方公務員の政治的行為が禁止される行為類型を見ても、地方公務員法の場合には、政党・政治団体の結成に関与したり、役員になったりする行為、政党・政治団体の構成員となるよう勧誘する行為、選挙又は投票の勧誘、署名運動の企画・主宰、寄付金等の募集、文書等を庁舎・施設等に掲示等の政治的行為に限定されていて、国家公務員法が委任した人事院規則 14-7 に規定する 17 個の類型に及ぶほど包括的な禁止規制ではありません。

とりわけ人事院規則 14-7 の 4 項の如く、地方公共団体の施設を利用することもなく、勤務時間外に職務と関係なく行った政治活動にも規制がおよぶべき広範な規制はありません。その結果、公務外における市民生活の場における市民としての生活行動である政治活動、地方公務員という地位・身分を前提としない、あるいは地方公務員という地位・身分の利用に関係なく行われる一般の市民として行われる政治活動（例えばビラ配布行為、集会・デモ参加など）まで禁止する包括的規制とはなっていないので、勤務時間外において改憲阻止をめざした政治活動を自由に行うことができます。

さらに国家公務員法と最も大きく異なるのは、刑事罰が科されていないことです。地方公務員に対する政治的行為の禁止規制は、地方公務員の内部的な服務規律として、違反者に対しては懲戒などの行政処分に対応するものにとどまっているのです。ですから警察による捜査の対象にはなりません。

また、禁止の対象とされている上記の政治活動は、職員が勤務する所管区域内において行われる政治活動に限って禁止されているのですから、所管区域外においてはなんの心配もなく改憲阻止をめざした政治活動を自由に行うことができることになっています。

ところで、改憲案が発議されたもとの国民投票運動期間に、改憲案への阻止を

行政法人の庁舎、施設、資材又は資金を利用し、又は利用させること。

5 前各号に定めるものを除く外、条例で定める政治的行為

- ③ 何人も前 2 項に規定する政治的行為を行うよう職員に求め、職員をそそのかし、若しくはあおつてはならず、又は職員が前 2 項に規定する政治的行為をなし、若しくはなさないことに対する代償若しくは報復として、任用、職務、給与その他職員の地位に関してなんらかの利益若しくは不利益を与え、与えようと企て、若しくは約束してはならない。
- ④ 職員は、前項に規定する違法な行為に応じなかつたことの故をもって不利益な取扱を受けることはない。
- ⑤ 本条の規定は、職員の政治的中立性を保障することにより、地方公共団体の行政及び特定地方独立行政法人の業務の公正な運営を確保するとともに職員の利益を保護することを目的とするものであるという趣旨において解釈され、及び運用されなければならない。

なお、地公法 36 条による以上の制限は、非現業職員、非現業臨時職員、特定地方独立行政法人（公務員型）職員についてのみ適用され、現業職員、公企職職員（条例で定めた管理職を除く）、特別職非常勤職員、一般地方独立行政法人（非公員型）職員、関連労働者などにはそもそも適用がありません。

求める地方公務員の国民投票運動に、地公法36条の「公の選挙又は投票」の勧誘禁止規制が適用されるのかが、法案の国会審議で問題となりました。

地公法36条の「公の投票」という規定が論議された当時には、もともと国民投票運動を想定して論議されていたわけではないのですから、同条は国民投票運動に適用されないと考えるのが合理的です。しかし、改憲手続法案の提出者の答弁によれば、改憲手続法における国民投票は、地公法36条の「公の投票」に該当すると

して、^{*13}「公の投票」から国民投票を除外する法改正をして、国家公務員と同じよ

うに改憲阻止にむけた政治活動は自由にすると答弁しています。^{*14}

地方公務員が主権者として行う国民投票運動（政治的言論表現活動）の自由が制限されないように「必要な法制上の措置」（附則11条）をすみやかに明記させることが、今後の重要課題といってよいでしょう。

それでは改憲案が発議される前の時点で、改憲阻止をめざして行われる地方公務

*13 「地方公務員の場合には、地方公務員法36条において、公の選挙または投票において投票をするようにまたはしないように勧誘運動をすることを禁止される政治的行為として挙げております。ここで言う公の投票というのは、本来、住民投票などを想定したものですけれども、しかし、たまたま国民投票も入るといふふうに解釈をされてしまいます。」（07年3月29日衆議院憲法調査特別委員会における与党提案者船田元の説明）

「公の投票における勧誘運動について、国家公務員の制度、特にこれは国家公務員法からゆだねられた人事院規則において規定が実はないのであります。一方で、地方公務員法においては公の投票における勧誘行動に制限がある。これをそのままにしておきますと、国民投票運動が導入された場合に、そこにおける勧誘は国家公務員は何のおとがめもない、しかし地方公務員にはおとがめがあるというアンバランスが生ずる、・・・」（07年4月12日衆議院憲法調査特別委員会における与党提案者船田元の説明）

*14 参議院（07年5月9日参議院憲法調査特別委員会）における与党案提出者（葉梨康弘、保岡興治）の答弁

仁比聡平 今の葉梨議員の御答弁をちょっとさせていただくと、地公法36条の公の投票のこの文言については、これは例えば地公法を少し修正をして、ここに言う公の投票には憲法改正の際の国民投票は含まれないということを明記すれば足るということなんでしょうか、ほかの法律は別としてです。

葉梨康弘 基本的には、ここで公の投票から国民投票というのを除くというような形になるかなというふうに考えております。

仁比聡平 ……時間がありませんから聞き方を変えて、保岡議員に方向をきちんと確認してもらいたいですよ。現行法で公務員がこの制限列挙をされている政治的な目的に基づく政治的行為をやること以外は、これは自由なわけですよ。にもかかわらず、改憲案が発議をされた後の国民投票運動の自由が問題になる場面で、現行法では自由な行為が国民投票の場面では、その行為の態様だとかあるいは主体だとか規制手段だとか、そういった面で現状より縛られるというような方向での検討はあり得るんでしょうか。

保岡興治 先生が言っておられるように、国家公務員法上、我々も憲法の国民投票運動というものが触れないようにしようという前提で立法をし、考えているわけです。それで、今まで、先ほど公の投票ということで地方公務員法上の36条の例も挙げられましたが、そもそも、字句はともかく、国民投票運動みたいなものを想定していない時代の立法でございますので、その点をいずれにしても立法上明確にしたいと我々は思っておりまして、お考えは先生と全く同じなんです。

員のさまざまな政治活動、例えば、改憲反対の集会・デモへの参加、集会で改憲阻止のための意見表明、街頭や駅頭において改憲反対を呼びかける宣伝活動、改憲阻止を訴えたビラ・号外など（職場 9 条の会、地域 9 条の会、労働組合など「政党」や「政治団体」以外の者・団体が作成・発行するビラ）の配布活動、戸別訪問などの政治活動はどれも、地公法 36 条が禁止の対象とする政治活動ではないので、自由に行うことができます。

特定の候補者の当選、特定の党派への支持を求める政治活動に存在する「選挙目的」は、改憲案の是非・賛否を求める政治活動には存在しない以上、地公法 36 条による政治活動規制は適用される余地はないのです。

(3) 改憲阻止をめざした教育公務員の政治活動に教育公務員特例法 18 条による政治活動禁止規制は適用されない

公立学校の教育公務員（地方公務員）の政治活動については、国家公務員とおなじように、国公法 102 条 1 項、人事院規則 14-7 に規定している政治的行為が禁止されています（教育公務員特例法 18 条）。ただし、国家公務員と異なり刑事制裁の適用はないので、警察による捜査の対象とはなりません。

すでに国家公務員の政治活動の制限について述べたところとおなじで、国民投票運動期間前に、改憲阻止の実現をめざした政治活動のうち、「政党その他の政治的団体の機関紙たる新聞その他の刊行物」（同規則 6 項 7 号）を配布する行為という方法以外の改憲阻止のための政治活動はすべて自由です。

第 5 憲法改正国民投票法の残された課題

1 改正手続法全体の施行は 2010 年・「憲法審査会」は次期国会から

成立した「日本国憲法の改正手続に関する法律」は 2007 年 5 月 18 日付官報で公布されました。

この法律の全体は、公布の日から起算して 3 年を経過した日から施行しますので、2010 年 5 月 18 日に施行されることとなります（附則 1 条）。ただし、国会法第 6 章の次に第 6 章の 2「日本国憲法の改正の発議」を加えて憲法調査会を憲法審査会とし、憲法改正原案以外の憲法に密接に関連する基本法制等を審査することに関する規定（改正手続法 151 条）は、公布の日以後初めて招集される国会の召集の日から施行されます（附則 4 条、6 条、7 条）。また、選挙権年齢の引き下げ（附則 3 条 1 項）、公務員の政治的行為の制限の検討（附則 11 条）、憲法改正国民投票制度の検討（附則 12 条）は、公布の日から施行されました。

法全体の施行は 3 年後ですが、それまでの期間に憲法改正の動きが止まるのではなく、公布の日から憲法改正手続について残された課題の検討が開始され、次の国会からは、国会に設置されてきた憲法調査会が憲法審査会に変わり、憲法改正発議に向けた調査や法整備に関する活動を始めていくことになるということです。憲法改正の動きはさらに加速することが予想されます。新たに活動を始める「憲法審査会」について、十分な国民的な監視と、憲法改正発議に進ませないための運動が必要です。

2 18 才以上の青年の国政参加の検討

改正手続法は、2010 年の全体の施行までの間に、年齢 18 才以上 20 才未満の人が「国政選挙に参加できること等となるよう」選挙権を有する者の年齢を定める公職

選挙法や民法等に検討を加え、「必要な法制上の措置を講ずる」としています（附則3条）。

18才以上の方は、社会人となって納税している人も多く、18才以上に選挙権を拡大することは、かねて民主主義の要請でした。附則で18才以上の方が国政選挙に参加できるようになる方向での法制上の措置が定められましたので、この部分は実現させる必要があります。

とくに、若者の間には非正規雇用が広がり、「ワーキングプア」や「ネットカフェ難民」などの過酷な社会現象が注目を集めています。こうした若者が政治に関心を持ち、自らの権利を擁護するために国政選挙で一票を投じるようになることは、青年の権利擁護の上でも積極的な意味があります。さまざまな社会運動で、運動上も組織上も、青年との共同をさらに進める必要があります。

3 公務員の政治的行為の制限に関する検討

国は、法全体の施行までの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他の意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法、地方公務員法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとされます（附則11条）。

この附則は、憲法改正について公務員の意見表明が制限されることとならないようにする方向で、公務員の政治的行為の制限についての規定を再検討することを明記しています。憲法改正に関する賛否の勧誘その他の意見表明は、これまでの法体系の中での「政治的行為」とは性質を異にし、国家の基本構造を定める憲法を左右することに直接つながるものであり、憲法のあり方の決定は国民の総意により決められる要請が強いことから、公務員であってもその意見表明が制限されてはならないことを意味しています。

改正手続法でこの趣旨が明記されなかった点について国会審議では、次のように説明されています。「例えば国民投票運動にかこつけて特定の候補者や特定の政党あるいは団体を支持するような政治的目的を持った諸活動、これは署名活動や、デモであるとか、機関紙の発行、配布であるとかさまざまなものがあるわけですが、そういったことが惹起されかねない。これはやはり公務員の職務の公正さを考えた場合にはよろしくないであろうということで、現行法の制限をそのまま残すべきである、このように感じたわけであります。ですから、現行法よりも重い制度の改正をしようということは何ら考えておりません。その上で、やはり今申し上げたような勧誘行動等におけるアンバランスは是正をしなければいけないということで、私どもとしては、附則におきまして、公務員の意見表明あるいは勧誘行為ということについては将来において適用除外となるように検討し、法整備を三年の間に行っていこう、こういうことでございます」（2007年4月12日衆議院特別委員会・船田委員答弁）。

参議院特別委員会でも、国民投票に関する運動、勧誘の運動は、国家公務員法で禁止されている政治活動に該当しないとされ、また、地方公務員については、規制対象から国民投票運動を除外するよう法改正を実施することが確認されています（5月9日参議院特別委員会・保岡議員答弁）。

国民投票に際し公務員の憲法改正に関する賛否の勧誘その他の意見の表明が制限されることとならない方向での政治的行為の制限の規定の検討が明記された以上、少なくとも憲法改正の賛否に関しては、公務員の政治的行為として制限されること

のない旨が本則で明記されるよう、運動を強めることが求められます。

第6 終わりに

改憲を急ぐ勢力のねらいは、アメリカの先制攻撃戦略に、日本を組み入れていくことにあります。2001年のアフガニスタン攻撃や、2002年から続くイラク戦争と駐留などは、いずれもアメリカの先制攻撃による戦争です。日本国憲法9条は、あらためて世界でその価値が評価を受けており、改憲を急ぐ動きは世界平和の流れへの逆行です。

もし憲法9条が改正されれば、自衛隊が米軍とともに海外での武力攻撃にも参加するだけでなく、わが国の外交方針や、軍事を優先する政策や財政によって国民生活にも大きな影響を与えるでしょう。

しかし国民世論は、改憲を急ぐ勢力を決して支持してはいません。「読売新聞」の4/6の調査でも、「憲法改正 46% しかし9条改正 必要ない I 80% II 54%」、NHKの4月の調査でも、「9条改正 必要 27% 必要ない 44%」、「共同通信」の4月の調査でも「9条改正 必要 27% 必要ない 45%」、「朝日新聞」の4月の調査でも「9条改正 必要 33% 必要ない 49%」となっており、憲法9条を改正を望まない世論が増えてきています。

2007年7月の参議院選挙の結果を見ても、自民党が改選議席を27減らし、与党公明党も4人の現職議員を落選させるなど、安倍内閣、自民・公明与党にきわめてきびしい審判が下されています。これは、「格差社会」の拡大や、侵略戦争を正当化する言動、そして憲法改定を第一の争点に掲げた安倍内閣に対して、国民が強い拒否を表明したものと言えるでしょう。

今回の選挙で大きく議席を伸ばした民主党も、憲法改正を慎重に議論することを公約しており、憲法9条が改変されるかどうかは、まさに今後数年間の国民的な運動の広がりいかにかかっています。全国の自治体労働者のみなさんが、改憲手続法が成立したもとでも、9条改変を危惧する国民の広い層と深く共同し、憲法9条を守る運動をさらに強めていくことを、心から願うものです。

(以 上)