

統治機構・改正規定等について

古川 純（専修大学）

1. 衆議院憲法調査会報告書から（主なもの）

*以下は「多く述べられた意見」（意見分布の多さを示すものであり、「意思決定としての多数」ではない、以下ゴシック体で示す）である。報告者の考える問題点は、◎印の項で指摘する。

- (1) 国会：二院制を維持すべきであるとする意見
- (2) 議院内閣制：官僚主導から政治主導への転換を図るため内閣総理大臣のリーダーシップの強化が必要。意見として、総理大臣を執行機関である行政と峻別して執行権の主体とすること、与党幹部が内閣に入ることによって政策決定を一元化すること、議会制民主主義の直接民主主義的な運営形態である「国民内閣制」を採用すべきであることがあげられている。

◎これについては (2)－②の問題点を参照。

- (2)－②首相公選制：導入すべきではない。その論拠は、議会多数派を基盤としない首相は政党政治の否定となること、いわゆる分割政府の問題を生じさせること、衆愚政治や首相独裁制の恐れがあることとされる。

◎首相公選制については、以下の問題がある。(イ)衆議院憲法調査会はイスラエル首相公選制の調査を実施すべく調査団を派遣した(2001年9月)。実はイスラエルは、1992年に首相公選制を導入したのではあるが、96年・99年・01年の3回の経験の結果2001年3月、当選したばかりのシャロン首相の提案にかかる首相公選制廃止法案が電撃的に可決され、首相公選制はすでに失敗という結果が出されていた。その主な原因は、首相選挙と国会議員選挙の2票投票がスプリット型投票(選択の分裂投票)となったため、首相は全国性のある大政党(労働党かリクード党か)の候補による選択が行われても、国会議員は居住地域や利害団体・宗派・出身国などを代表する候補が選出されて小党分立になり、首相は国会では議席の過半数を占める与党を持つことができず、キャスティング・ヴォートを握る小政党にも配慮をしなければならないという制約のもとにおかれ、思い切った政策の推進が制約されるにいたったのである。今回の報告書の「首相公選制は導入すべきではない」という「多く述べられた意見」は調査団のイスラエル調査報告を強く反映したものである。(ロ)小泉首相が最初の首相就任後に設けた私的諮問機関である「首相公選制を考える懇談会」の報告書(2002年7月)は、a.憲法全面改正で大統領型をとる、b.憲法の一部改正(特に政党条項を導入)で新たな議院内閣制型をとる、c.憲法の枠内での議院内閣

制の改革（首相のリーダーシップの強化や与党幹部を多数閣僚等に入れることで与党一内閣関係を強化するなど）にとどめる、の3類型を並列的にあげたが、小泉首相はその後これに関心を示さなくなったため問題そのものが消滅したようである。2005年8月の衆議院解散（郵政解散？）と総選挙に向けた候補公認問題で示された小泉首相の「独裁」型政治手法は、民主党のいう政権選択総選挙のフレーズにあわせて（好意的に）いけば「国民内閣制」への指向を示すものであるが、そこではもはや首相公選制論の出番の必要はなくなったというべきであろうか。

- (2)－③**政治部門の憲法解釈が政府の一部門である内閣法制局に事実上委ねられていることは不当とする意見。**

◎これについては(3)－②の意見を参照。

- (3) **司法制度：違憲審査権行使について最高裁の法令違憲判決が少ない、司法が憲法判断に消極的だ、司法に委ねられた憲法保障の役割を十分に果たしていない。**

- (3)－②**憲法裁判所を設置すべきとする意見。**その論拠は、現行の付随的審査制では最高裁に「憲法の番人」としての役割を期待できないこと、内閣法制局が事実上憲法の有権解釈を担っていること、抽象的規範統制を行う裁判の仕組みが必要であることとされる。

これに対する反対意見としては、「裁判の政治化」・「政治の裁判化」を招く恐れがあること、具体的事件から離れて抽象論・観念論に終始する恐れがあること、国権の最高機関である国会の地位・権能に重大な制約が加えられること、政府の政策等への合憲性付与機関になりかねないことがあげられる。

- (4) **地方自治：現行の地方自治の章の規定の不備を指摘して規定を充実すべきである。**

- (4)－②**道州制を導入すべきである。**その論拠は、市町村合併を推進し中間的存在の都道府県を整理して効率的な国の統治構造を作るべきこと、国から地方への権限移譲の受け皿とすること、適正規模を超えた中央政府の権限を道州に移譲し道州に事実上主権を担わせて大胆な行政改革が可能であるとする。これについては住民自治の希薄化を懸念する意見がある。

- (5) **憲法改正：96条の改正手続の要件緩和の是非については意見が分かれた。**緩和論の論拠としては、時代の変遷に応じて憲法の見直しを図る必要、国民が憲法の中身を吟味する機会を増加させる必要があげられた。緩和反対論の論拠としては、「3分の2の発議要件」は憲法を幅広い合意のもとにおける公権力行使のルールとする上でふさわしいこと、国民投票手続は憲法制定権力が国民にあることに基づくものだから改正権の行使でこれを廃止することは背理であることが主張された。

- (6) **非常事態：平常時の憲法秩序の例外規定を憲法に規定すべきとする意見。**その論拠は、総理大臣に権限を集中して一元的に事態を処理し人権を平常時よりも制約する必要があるそ

の手続き・効果は憲法事項であること、テロリズムの蔓延等にもかかわらず非常事態対処規定がないのは憲法の欠陥であること、為政者の超法規的措置発動の防止のために必要であることがあげられた。これに対して「不必要とする意見」として、明文規定を持たないことの意義を考えるべきこと、非常事態を生じさせない努力は規範であることがあげられた。

- (7) 今後の憲法論議等：①憲法問題を取り扱う国会の常設機関を設置すべきであるとする意見。理由として、5年間の論議を踏まえてさらに調査を継続すべきこと、憲法改正手続法案（国民投票法案）の付託委員会としての役割を担うこと、その機関に憲法改正案・憲法改正手続法案などの法律案の付託委員会としての役割を、またその機関に国会として憲法の一次的な有権解釈を行う役割をも与え、その機関を憲法問題全般を取り扱う機関とすることである。設置反対の意見としては、憲法論議は各常任委員会等で所管法律の審議等を通して行うべきであることがあげられた。

この論点については、調査会で多く述べられた意見を踏まえて幹事会等で協議をした結果、現在の調査会の基本的な枠組みを維持しつつこれに憲法改正手続法（96条1項に定める国民投票等の手続に関する法律案）の起草・審査権限を付与することが望ましいとする意見となった。

- (7)－②憲法改正手続法—早急に整備すべきであるとする意見。理由は、憲法の基本的付属法の立法の不備があげられた。急ぐ必要はないとする意見として、改憲について国民に合意がないので手続法は重要課題ではないとするものがあつた。

◎国民投票法の未制定は立法不作為なのかに関して、後述3. を参照。

2. 参議院憲法調査会報告書から（主なもの）

- * 「共通（5党で意見一致）またはおおむね共通（党・党内の一部に若干異論がある）の認識」（以下、ゴチック体で示す）を整理する。
- (1) 二院制と参議院のあり方について：（以下の小委員会報告書の共通認識を調査会で確認した）二院制を堅持する、両院の違いの明確化のため参議院改革の必要性・選挙制度設計の重要性を認める、参議院議員の直接選挙制を堅持する（任命制・推薦制・間接選挙制は好ましくない）、参議院の特性を活かして衆議院とは異なる役割を果たす（長期的基本的政策課題への取り組み・決算審査や行政監視、政策評価の充実など）、衆議院の優越はおおむね妥当であるが両院不一致の場合の再議決要件の緩和には慎重であるべきである。
- (2) 内閣：衆参両院を基盤とした議院内閣制であるべきである。

- (2)－②内閣のあり方・機能強化とリーダーシップ：内閣を強化すべきとの意見と逆に国会を強化すべきとの意見がある。
- (2)－③首相公選制の導入の是非については意見が分かれた。否定的意見として、ポピュリズムの危険があること、米国型の三権分立につながり議院内閣制とは両立しないことがあげられた。積極意見として、国民主権の徹底・官僚政治からの脱却があげられた。
- (3) 司法：特別裁判所の設置禁止は維持。ただし9条改正を視野に入れた場合には意見が分かれた（軍事裁判所も最高裁の下位に置く、軍事裁判所は特別裁判所とする）。
- (3)－②憲法裁判所制度の導入の是非については意見が分かれた。
- (4) 地方自治：地方分権が進む中で国と地方の関係は対等な関係であるべきである。対等な関係を実現し地方が真に自立するためには健全な財政基盤が不可欠である。
- (4)－②地方自治が住民自治に基づいて行われるべきこと。95条の地方自治特別法の住民投票制度に関して廃止意見がある。地方分権の流れの中で受け皿となる基礎的自治体を強化すべきである。
- (4)－③道州制の導入については意見が分かれた。
- (5) 改正・最高法規：改正要件の変更を求める意見と慎重な意見に分かれた。改正手続における国民投票についてはその重要性にかんがみ維持すべきとの共通の認識がある。
- (6)〔平和主義と安全保障〕緊急・非常事態法制：憲法に非常事態対処規定をおくか否かについて意見は分かれた。
- (7) 今後の課題：「すう勢である意見」（自民・公明・民主3党がおおむね一致した意見）として、憲法改正手続・国民投票制度について早急に整備すべきなので、本調査会において引き続き検討するか、継承する機関において調査検討・立案・審議・議決できるよう措置する必要がある。本調査会は解散し存続すべきでないとする意見もある。

3. 憲法改正国民投票法案について

各種の研究会・市民集会で問題とされる「憲法改正国民投票法案」に関しては、憲法調査会市民監視センターと社会科学研究所定例研究会の共催フォーラム（けんぼう市民フォーラム、2005年4月23日）において、飯島滋明氏（工学院大学）の報告『『日本国憲法改正国民投票法案』の問題点』がある。その報告をも参照しながら、問題点を整理しておきたい。

- (1) 2004年11月17日、「自民党・憲法改正草案大綱（たたき台）」（事務局案（未定稿）、中谷起草委員長＝当時が元防衛庁長官・元制服組という彼の立場を利用して、陸上幕僚監部の二佐に安全保障の部分について一定の見解提出を依頼し、それが反映したということが判

明して、結果的に白紙撤回になった)はたいへん大きな問題を内容的に残している。この草案大綱は、改正要件を緩和することを大々的に掲げている。日本国憲法 96 条 1 項は次のように定めている。「この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。」国民投票は、国民の持つ最終的な憲法改正権の発動を意味する。「この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする」としているから、(必ず行う)義務的(強制的)国民投票制、つまり選択の余地なく必ず国民の改正権というものの発動をふまえなければならないと定めているわけである。しかし、改正草案大綱(たたき台)では、まず各議院の総議員の(3分の2ではなく)過半数の賛成で国会が発議をする場合には、国民投票を行い、その有効投票総数の過半数の賛成によって承認を得るとする。極めて問題なのは、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で可決される場合には、国民投票は不要である、つまり国民の改正権の発動を要しないで、国民代表にすぎない国会両院の3分の2の議員の賛成で憲法改正が成立するということに変更しようという提案がなされている。党内からの批判も受けて白紙撤回になったので、自民党は新憲法起草委員会を作り、各小委員会がそれぞれ要綱を本年4月4日に公表した。要綱の段階では、「強制的国民投票制は維持する」というように改正草案大綱(たたき台)から後退して、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で可決すれば国民の改正権の発動を不要にするという案は撤回したようである。ただし国会による発議の要件については、改正草案(たたき台)と同じように、総議員の過半数の賛成でよしとし、「総議員の3分の2以上」という厳しい要件の壁を崩そうという考えは維持しているのである。なお、2005年8月1日に自民党新憲法起草委員会が発表した「自民党新憲法草案条文案(第1次案)」(朝日新聞2005年8月2日)の96条1項は、「この憲法の改正は、**衆議院又は参議院の発議に基づき**、各議院の総議員の**過半数**の賛成で国会が**議決**し、国民に提案してその承認を得なければならない。この承認には、特別の国民投票において、その過半数の賛成を必要とする。」(重要な改正点をゴシック体にした)現行憲法の96条1項と比較すると、改正の発議主体を衆議院または参議院に移し、国会はその発議を国民に提案する際の議決機関とするものであり、またその国会の議決要件を現行の発議要件である「各議院の総議員の三分の二以上の賛成」から「各議院の総議員の過半数の賛成」に緩和していることが指摘されなければならない。義務的(強制的)国民投票に関しては、「特別の国民投票」一本にして「国会の定める選挙の際行はれる投票」を削除したほかは現行どおり維持している。これは、連立政権与党の公明党や将来の改憲のパートナーである民主党への政治的配慮な

のであろう。

- (2) 憲法 96 条 1 項は、国民投票について「その過半数の賛成」を必要とすると定めているが、「その過半数」とは何かということについて学説は 3 つに分かれている。①有効投票総数の過半数（棄権をした者、無効票、これを全部除いたものの過半数）、②投票した総数の過半数（白票であれ無効票であれ、とにかく国民の改正権発動に参加する意思を持った者の過半数の賛成が必要、日本弁護士連合会（日弁連）が出している見解）、③全有権者総数の過半数（投票に行った者、行かない者＝棄権者を含めて、その過半数）という 3 説である。学会の通説は残念ながら、①の「有効投票総数の過半数」であるが、報告者自身は、日弁連と同じように国民投票の意思を持って投票所に行って自分で投票した、そういう意味では投票意思を持った者の総数の過半数を得なければ、提案される憲法改正は承認には至らないという解釈をとるべきだと考えている。
- (3) 憲法調査推進議員連盟（推進議連）は、2001 年 11 月に憲法改正国民投票法案を発表したが、これをもとにして与党協議会は、法案提出と法案を審査し法案を起草する権限を両院憲法調査会に新たに付与する国会法の改正案を通常国会に提出することを了承した。郵政国会から郵政解散？の過程で法案の出番はなくなったが、これが今後どうなるか、注意しなければならないであろう。

推進議連の法案については、ここでは詳しいことは省略するが、正当な理由のない言論の規制があったり、多数の国民を国民投票運動から排除するような規定を設けていたり、あるいは逆に資金のある者がテレビや新聞広告で、例えば改憲賛成の意見を流すということが無制限に認めるような、そういうおかしい内容をもっていることを指摘しておきたい。

国民投票法案について、よく出される質問がある。現在憲法改正国民投票法がないのは、いわゆる立法不作為になるのかどうか、国会は怠慢なのか、大急ぎで作っていつでも改憲のための国民投票ができるようにしておかなければならないのかどうかという議論が出される。衆議院憲法調査会でも委員から質問が出され、国会図書館の専門調査員（高見勝利氏、参照：高見勝利「芦部憲法講義ノート拾遺 第 29 回 憲法改正国民投票について」法学教室 No.273、2003. 6）が答えた例があるが、これはけっして立法不作為ではない。立法不作為の質問というのは、国が憲法上明確な義務を負う権利実現の立法不作為以外に、統治機構の部分で国会、内閣、司法、財政、地方自治という事項に関しても立法不作為はありうるのではないかという趣旨の質問である。もしも万一裁判所法が欠如している場合には、裁判所法 3 条が定めている司法権行使の要件が存在しないということになるわけだが、その場合は憲法 76 条で司法権を定めていても、司法権は行使できないので日常的に紛争解決が裁判所で行われない（国家は存立できず国民生活は麻痺する）というまったく非現実的な

ことが生ずることになる。しかしそういうことはありえないわけであって、そのような非現実的な例を持ち出して、だから憲法改正国民投票法がないと国会は改憲を実現できないから立法不作為だ、という議論を出すのはおかしいのである。国民投票法を制定するかどうかは裁判所法とは違い、国会の裁量行為である。重要なのは、改憲案の内容が果たしていかなる国民的合意として成熟するのかを見極めることでなければならない。

(4) 護憲指向なのか改憲指向なのか不明な市民運動の見解に、今井 一『「憲法九条」国民投票』

(集英社新書、2003)がある。今井氏は、新潟県巻町や岐阜県御嵩町、沖縄県名護市、徳島市などの住民投票運動の現場を取材して、『住民投票』(岩波新書)『住民投票』(岩波ブックス)などを発表している方であるが、『大事なことは国民投票で決めよう!』を含めてその発想の出発点は良くも悪くも「住民投票」である。特に最初にあげた著書は、改憲問題の最大焦点である憲法9条について、護憲・改憲両陣営が「九条・国民投票」を回避していると批判し、解釈改憲をやめさせ条文と実態の乖離を縮小したりなくしたりできるのは国民のみである、主権者による国民投票のみが「国家意思」としてそのことをなすうると主張する(同書20-21頁)。そのために今井氏が提案するのは、まず憲法改正国民投票法である。今井氏の基本的スタンスが9条改正反対(条文擁護の護憲)なのか、9条改正(条文改正の改憲)なのかは、不明である。私の印象としては、今井氏は9条護憲・改憲の両陣営の中間に位置して、とにかく主権者意思のはっきりする国民投票によって決着をつけるコーディネーターを務めたいという立場にあるように思われる。それがいかなる目標を目指す市民運動なのかは不明であるが、今井氏の主張は、本人の意図が何であれ、改憲をめぐる政治過程の中で一定の客観的な位置づけが与えられることは否定できない(率直に言えばその位置はスケール上の9条改正を推進する側にある)。

そこで今井氏の憲法改正国民投票法である。重要なのは、国民投票法案の内容ではなく、「投票結果がもたらすもの」であり、いうまでもなく投票結果で問題なのは、「九条改正案が承認されなかった場合」である。今井氏は、96年8月に新潟県巻町で行われた住民投票条例に基づく日本初の住民投票の例—すなわち、町有地を原発用地として売却するか否かについて原発建設に賛成または反対する町民の過半数の意思を町長は尊重する旨の規定—をあげながら、(改正が承認されたときは動きは分かり易いとして)9条改正が承認されないという結果が出たときに、「自衛隊や安保をどうするのかについて、国民投票の発議者である国会は、事前に国民に明示しなければならない」と主張する。その理由は、「改正反対派が多数を占めた場合は現状のまま大きな乖離が残るというのでは公平性に欠ける」からだ、というのである。国会が9条改正を国民に発議するにあたって「事前に国民に明示する「約束」(9条改正が承認されなかった場合に政府はこれを履行する)とは、以下のよ

うなものであるらしい。「改正反対派が多数を占めれば、自衛隊は国境警備隊や災害救助隊などに段階的に改組し、戦力・軍隊ではない組織にしなければならない。また、沖縄への基地集中やアメリカ追従外交といった形になって現れている、日米安保条約に基づく軍事同盟の体制を段階的に解消し、アメリカと新たな形の友好関係を結び直さなければならない。」(同書 140-141 頁)

一見すると「なるほど」と納得する市民もいるかもしれない理屈であるが、問題は原発建設のための町有地処分の是非を町民意思に聞くため町長が諮る住民投票ではなく、憲法 9 条の改正を「国会両院の総議員の三分の二以上の賛成」で国会が発議し国民に提案する憲法改正国民投票なのである。つまり、提案の前提要件が全く異なる 2 つの投票を住民投票にあわせて運用できるとする主張は、今井氏の単なる“願望”に過ぎないというべきである。なぜなら、国会両院の総議員の 3 分の 2 以上を占めることになる改憲派議員集団は、国民世論の動向を見ながらでも、そもそもこのような「約束」付きの 9 条改正案を発議することに同意するはずはないし、逆に護憲派議員集団が 9 条改正案の発議にあたってこのような「約束」をつけてくれるならば改正発議に賛成しても良いなどというはずもないからである。もしも 9 条改正が発議されて国民投票で賛成が得られない結果(改正の否決)が出た場合は、論理的に現行の 9 条の条文のままの状態になるだけであり、つまり(無力感を感じるか否かにかかわらず) 9 条の解釈改憲の実態は続くのである。解釈改憲の実態を 9 条の規範にあわせて解消すること(これは現在でもこれからでも 9 条護憲派の最重要課題であろう)と、それを 9 条改正の国民投票で決着付けることは、全く別な問題であり、あたかも自分の“願望”が制度上で実現するかのようという今井氏の主張は「嗤う(わらう)べし!」といわざるを得ない。客観的な改憲意思を隠しながら良心的な護憲派の市民を欺くようなことをしてはならない、と強く言っておきたい。

おわりに

今回の報告書の統治機構分野に関して、衆議院調査会の「多く述べられた意見」(「意思決定としての多数」ではない)と参議院調査会の「共通(5 党で意見が一致)またはおおむね共通(党・党内の一部に異論がある)の認識」の双方で重なる改憲意見は、ゴチック体の意見を比較すれば分かるように、ほとんどないといってよいであろう。一方で強く改正意見が押し出されていても、他方ではその改正について意見が分かれているというように、「両院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成」で国民に発議されるような改正意見は、実は「ない」というのが今の段階での結論ではないだろうか。ただ 1 つだけ重なるような意見は、(参議院調査会では「さう勢で

ある意見」(自民・公明・民主3党がおおむね一致した意見)にとどまるのだが)改正手続き・国民投票制度について早急に整備するために調査会かまたは継承機関において調査・検討・立案・審議・議決できるように措置する必要がある、という点である。衆議院調査会の幹事会ではより踏み込んで、調査会の基本的な枠組みを維持しつつ憲法改正国民投票法の起草・審査権限を付与することが「多く述べられた意見」とされている。9・11総選挙後の特別国会で注意すべきなのは、この問題である。

[注記] 9月11日の衆議院総選挙(“郵政解散”総選挙?)の結果は、自民党の大勝により自民・公明両党で衆議院議席の3分の2をはるかに超える議席数を獲得し、何らかの法律案が衆議院で可決されながら参議院で否決された場合(8月の郵政民営化関連法案の例)でも、「衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。」(憲法59条2項)という、衆議院に(独裁も危惧される)巨大与党を抱える歪んだ衆参関係になったのである。これを背景にして、総選挙後の9月21日に召集された特別国会衆議院本会議は9月22日、自民・公明・民主などの賛成多数で「日本国憲法に関する調査特別委員会」(略称「憲法」)を設置する議決を行った(共産・社民両党は反対)。「憲法」特別委員会の設置目的は、「日本国憲法改正国民投票制度及び日本国憲法の広範かつ総合的な調査を行うため」とされる(自民党は従来、憲法調査会最終答申後に国会法を改正して衆議院に常設の憲法委員会を設ける、としていたが、公明党から出された異議を受けて国会ごとに本会議の議決で設置できる「憲法」特別委員会を設けた)。委員会の構成員は50名(自民31名、公明4名、民主12名、共産2名、社民1名)で、中山太郎・前衆議院憲法調査会会長を委員長とし、10月6日から会期末まで毎週開かれるという。従来の衆議院憲法調査会はどうなったかという、国会法を改正しないままなので、「当面、委員を選出しないまま『空家』にしておくという奇妙な事態」(高田健「特別委員会になった憲法調査会」週刊金曜日576号、2005.10.7)となっている。他方、参議院は特別委員会を設置せず、従来の憲法調査会(関谷勝嗣会長)を10月12日から毎週開会する運用であるという(高田健「総論賛成派でも各論はバラバラの国民投票法案」週刊金曜日578号、2005.10.21)。

また、10月28日、自民党新憲法起草委員会は、結党50周年大会(11月22日予定)で採択する「新憲法草案」を発表した(10月29日の朝日・毎日・読売など各新聞朝刊に掲載された)。「新憲法草案」の特徴と問題点については、拙稿を『軍縮問題資料』(軍縮市民の会)2006年1月号に掲載予定。