

4 憲法調査会審議経過

【 憲 法 調 査 会 】

(1) 活動概観

〔調査の経過〕

憲法調査会は、日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行うための機関として平成12年1月20日（木）に設置された。なお、その調査期間は議院運営委員会理事会における申し合わせによって、おおむね5年程度を目途とすることとされている。

なお、調査に当たっては、常に国民とともに議論し、過去と現在を踏まえた上で将来を見通した論議を行うことを基本方針とし、国民の間に議論を喚起し、認識を深めてもらうことを目指している。

平成12年中は、広く国民各界各層から意見を聴取するとともに、文明論・歴史論等も含めた広い観点から「この国のかたち」をテーマに、碩学より意見を聴取した後、質疑を行ってきた。今国会においては憲法を分野別に論議することとし、「総論」、「国民主権と国の機構」、「基本的人権」、「平和主義と安全保障」の4つのテーマを取り上げ、まず、「国民主権と国の機構」から始めることとした。

平成13年2月21日（水）は、アメリカ合衆国における憲法事情について、海外派遣議員から報告を聴いた後、憲法をめぐる諸問題及び今後の調査会の進め方について、委員相互間の意見交換を行った。

そして、日本国憲法について「国民主権と国の機構」をテーマに、平成13年3月7日（水）に慶應義塾大学法学部教授・弁護士小林節氏及び政策研究大学院大学教授飯尾潤氏を、3月14日（水）には北海道大学大学院法学研究科教授中村陸男氏及び駿河台大学法学部教授・法学部長成田憲彦氏、4月4日（水）には上智大学名誉教授渡部昇一氏及び法政大学法学部教授江橋崇氏、4月18日（水）には埼玉大学教養学部教授長谷川三千子氏及び静岡大学人文学部教授小澤隆一氏、5月9日（水）には太平洋セメント株式会社相談役諸井虔氏及び駒沢大学法学部教授前田英昭氏、5月23日（水）には早稲田大学法学部教授浦田賢治氏及び慶應大学大学院政策・メディア研究科教授曾根泰教氏を、それぞれ参考人として招き、意見を聴取した後、質疑を行った。

さらに、6月6日には憲法の国民主権と国の機構に関する政府の国会答弁について、内閣法制局第一部長阪田雅裕氏から説明を聴取した後、同氏及び内閣法制局第一部憲法資料調査室長横畠裕介氏に質疑を行った。

〔調査の概要〕

1. 委員間の自由討議

委員間の自由討議では、米国派遣議員の報告を踏まえた米国憲法に関する意見、今国会におけるテーマである国民主権と国の機構に関する意見等憲法をめぐる諸問題、今後の調査の進め方等について議論が行われた。

米国調査に関しては、米国憲法は人権、特に社会権に関する規定が希薄であるが、時代の進展、要請に応じ、法律で柔軟に対応している、米国では最高裁の判断こそが権利の根

源であり神聖なものであると考えられており、最高裁の判例は憲法修正に等しい効果を持つ、環境権等新しい権利は米国では法律によって確保され、特にそのための憲法修正は不必要とされている等が報告され、また、米国の場合、党議拘束がほとんど存在せず、党内は基本的な政治の在り方に関する哲学でつながり、その他のことは各個人の判断に任されることは参考にすべき等の意見が出された。

日本国憲法の国民主権と国の機構に関しては、首相公選制は議院内閣制と大統領制のメリット、デメリット含めて本格的に議論すべき、参議院のあり方は参議院自ら根本的に議論すべき、国と地方の役割分担を見直しながら日本の地方自治のあり方を議論すべき、憲法9条の理念は継承すべき、9条は世界をリードする哲学である等の意見が出された。

調査会の進め方に関しては、国民に関心を寄せてもらうためにも、期間を定めて結論を出し国民に調査会をアピールすべきとの意見や、本調査会は憲法改正調査会ではない、憲法を守る立場から現実とのゆがみをただすことが重要だ、参議院の在り方について分科会を作って集中的に議論してもよいのではないか等の意見が出された。

2. 学識経験者からの意見聴取

国民主権と国の機構をテーマに12人の学識経験者から意見を聴取した。

小林参考人は、国の三権の在り方は機能不全にあると国民は認識している、首相公選制、国民投票制の期待もあるが、これらは憲法改正の問題となる、参議院の在り方も検討すべきだが、一番よくないのは「第二衆議院」にすることである、司法は多数派から少数を守るという意味で非民主的な機関である点にも存在価値がある旨発言した。

飯尾参考人は、首相のリーダーシップの不足を原因として首相公選制が唱えられているが、議院内閣制を採用する英国政治の果敢な側面をみても少し誤解がある、憲法は内閣総理大臣を内閣の首長としており、本来、強いリーダーシップが予定されているものが内閣法の分担管理原則によって制限されているのであって、首相公選論の前に、議院内閣制、総理大臣の権能の強化が考えられるべき旨発言した。

中村参考人は、参議院改革には、大所高所に立った中長期的な審議に基づく権威や行政監視を含む再考の府としての機能を期待するとし、また、地域代表的な性格のものにすることも参議院の独自性と地方自治の強化に寄与すると考える、首相公選制は国会の国民の代表としての性格を弱める、憲法裁判所の設置等憲法裁判制度の活性化の方策を検討する必要がある旨発言した。

成田参考人は、ヨーロッパの第二次大戦後型憲法が、数だけでは民主主義は完成しないとして制度化された説明責任や相互チェック、憲法裁判所等の工夫をしているのに対し、日本国憲法は多数決で民主主義が完成するとした第一次大戦後型の憲法である、政府以外に憲法に規定しない与党という権力機構と統治プロセスがあって、国民にわかりにくくなっているため憲法で政府を定義し、政府一元論で統治すべき、首相公選制は象徴天皇制との整合性の面にも問題があり、議院内閣制の強化が基本である旨発言した。

渡部参考人は、明治憲法は世界全体に起こった社会主義化に対する歯止めが十分でなかった、財産の全てを分けてしまうという思想が税制にあるとすれば憲法違反であり、相続税の廃止等税金の上限を憲法で決めるべき、サンフランシスコ講和条約で独立を回復したときに条文は同じでも良いから新しい憲法を作るべきであった旨発言した。

江橋参考人は、歴史に責任を持つためにも現行憲法は本文は残し、不足部分を加える米

国型の増加型改正というアmendメント方式に注目して欲しい、国政調査権に関する法律は行政を尊重して及び腰で作られているので法律を強化すべき、在日朝鮮人・韓国人への地方参政権付与を急ぐべき、18歳以上の人間に選挙権と被選挙権を認め、社会の一員として自覚を促すべき旨発言した。

長谷川参考人は、主権が一番典型的に発揮されるのは憲法を制定する力としてである、国民主権が憲法の柱である以上、憲法は日本国民の力で制定されたという事実が不可欠だが、事実上GHQ主導であった点で矛盾を抱えてしまっている、主権とは力であり9条2項の国家として力を持たないという宣言が憲法にあるのはおかしい旨発言した。

小澤参考人は、主権者の国民と国会議員の関係において、公務員を「罷免する権利は国民固有の権利とする」とする憲法15条は、選挙された公務員が国民に対して責任を負って政治を行わなければならないという原理を表明している、全国民の代表を選ぶ選挙制度は多様な民意の正確な反映、投票価値の平等、制度趣旨のわかりやすさが不可欠である旨発言した。

諸井参考人は、これまでは行政主導型、分担管理、省庁間調整の形で国が運営されてきており、国民にも行政依存意識があった、世界的な大競争の時代では選挙を通じて政治主導で動いていくようにしなくてはならない、今後、教育、介護等地方行政の責任はますます重くなっていくが、これは全国画一的に決まる筋の話ではなくて地域の事情に即して処理すべきであり、法律より条例の方が適している部分もあると思う旨発言した。

前田参考人は、日本では民意を政策に反映させる回路を構築できていない、英国やドイツは、政党が選んだ首相候補に国民が総選挙で投票しており、実態は公選制である、憲法改正の手続について事前にルールを確認しておくことが必要、参議院は逐条審議や法律案の実施状況のフォローアップ、政令の事後審査等衆議院が行わないことを補完すべき、また政権争いの場になるのを避け、各会派の意見交換の場として世論の活性化に必要な情報発信源となるべき旨発言した。

浦田参考人は、現行憲法の改正には内容上の限界があり、判断基準として、平和的生存権、戦争放棄、軍備不保持に集約される世界平和主義が人類の将来に向けて優先的な価値を持つことを強調したい、憲法改正の3分の2の要件を緩和することはできない、憲法を改変する方式として修正条項を付加する増補方式がふさわしいが、まずは憲法の発展的な意味を積極的に実践すべき旨発言した。

曾根参考人は、首相公選制を導入すれば衆院選は政権選択ではなくなり、政党政治、議会というものが弱まる、他方、党首公選制の導入は党を強化し、議院内閣制のシステムも生かす、憲法の姿として、統治機構、政府と市場の関係、国内秩序とグローバルシステムとの接続等のガバナンスの構造を理解した柔軟かつ簡素な憲法的枠組みを想定する旨発言した。

3. 内閣法制局からの説明聴取

内閣法制局の所掌事務と組織について説明を受けた後、国の統治機構に関しこれまでに国会で議論となった主要な論点に対する政府見解について説明を聴取した。

天皇が元首に当たるかは現行憲法については規定がないが、元首の定義として、実質的な国家統治の大権を持たなくとも国家のいわゆるヘッドの地位にあるものとする見方もあることから、政府としては天皇は国の象徴であり、さらにごく一部であるが外交関係にお

いて国を代表する面を持っているため、元首であると言っても差し支えない旨説明した。

国会の予算修正権について、政府としては国会の予算修正は、内閣の予算提案権を損なわない範囲内において可能である旨説明した。

内閣総理大臣のリーダーシップに関して、「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて行政各部を指揮監督する」とされており、大統領制と異なって、合議体である内閣の意思を離れて内閣総理大臣が自由自在に行政各部を指揮することはできない旨説明した。

憲法改正原案について、発議権のある国会の両院議員は当然として、内閣も改正原案を国会に提出できると考えている旨説明した。

地方自治について、機関委任事務が廃止された現在、自治体の事務は全て65条に言う行政権には含まれない、ただし、自治事務及び法定受託事務について地方自治法その他で国が一定の関与をできることになっているので、万が一、自治体が違法な行政を行っているにもかかわらず、指導、勧告、あるいは中止命令といった権限を行使せず放置し、その結果、違法な自治事務が行われた場合、国にも責任があるということになる旨説明した。

(2) 調査会経過

○平成13年1月31日（水）（第1回）

- 会長の辞任を許可し、補欠選任を行った。
- 幹事の補欠選任を行った。

○平成13年2月21日（水）（第2回）

- アメリカ合衆国における憲法事情について海外派遣議員から報告を聴いた後、日本国憲法について意見の交換を行った。

○平成13年3月7日（水）（第3回）

- 国民主権と国の機構について参考人慶應義塾大学法学部教授・弁護士小林節君及び政策研究大学院大学教授飯尾潤君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

○平成13年3月14日（水）（第4回）

- 国民主権と国の機構について参考人北海道大学大学院法学研究科教授中村睦男君及び駿河台大学法学部教授・法学部長成田憲彦君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

○平成13年4月4日（水）（第5回）

- 国民主権と国の機構について参考人上智大学名誉教授渡部昇一君及び法政大学法学部教授江橋崇君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

○平成13年4月18日（水）（第6回）

- 国民主権と国の機構について参考人埼玉大学教養学部教授長谷川三千子君及び静岡大学人文学部教授小澤隆一君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

○平成13年5月9日（水）（第7回）

- 国民主権と国の機構について参考人太平洋セメント株式会社相談役諸井虔君及び駒澤大学法学部教授前田英昭君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

○平成13年5月23日（水）（第8回）

- 国民主権と国の機構について参考人早稲田大学法学部教授浦田賢治君及び慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科教授曾根泰教君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

○平成13年6月6日（水）（第9回）

- 憲法の国民主権と国の機構に関する政府の国会答弁について参考人内閣法制局第一部長阪田雅裕君から説明を聴いた後、同参考人及び参考人内閣法制局第一部憲法資料調査室長横畠裕介君に対し質疑を行った。