

4 憲法調査会審議経過

委員一覧 (45名)

会	長	関谷	勝嗣 (自民)	北川	イッセイ (自民)	田名部	匡省 (民主)
幹	事	愛知	治郎 (自民)	国井	正幸 (自民)	高嶋	良充 (民主)
幹	事	荒井	正吾 (自民)	佐藤	泰三 (自民)	富岡	由紀夫 (民主)
幹	事	武見	敬三 (自民)	桜井	新 (自民)	那谷屋	正義 (民主)
幹	事	舛添	要一 (自民)	藤野	公孝 (自民)	直嶋	正行 (民主)
幹	事	若林	正俊 (自民)	松村	龍二 (自民)	前川	清成 (民主)
幹	事	鈴木	寛 (民主)	三浦	一水 (自民)	松井	孝治 (民主)
幹	事	築瀬	進 (民主)	森元	恒雄 (自民)	松岡	徹 (民主)
幹	事	若林	秀樹 (民主)	矢野	哲朗 (自民)	松下	新平 (民主)
幹	事	山下	栄一 (公明)	山下	英利 (自民)	魚住	裕一郎 (公明)
		秋元	司 (自民)	山本	順三 (自民)	白浜	一良 (公明)
		浅野	勝人 (自民)	江田	五月 (民主)	山口	那津男 (公明)
		魚住	汎英 (自民)	喜納	昌吉 (民主)	仁比	聡平 (共産)
		岡田	直樹 (自民)	郡司	彰 (民主)	吉川	春子 (共産)
		河合	常則 (自民)	佐藤	道夫 (民主)	田	英夫 (社民)

(16. 10. 15 現在)

二院制と参議院の在り方に関する小委員 (15名)

小委員長	舛添	要一 (自民)	森元	恒雄 (自民)	松井	孝治 (民主)
	愛知	治郎 (自民)	山下	英利 (自民)	若林	秀樹 (民主)
	荒井	正吾 (自民)	郡司	彰 (民主)	山下	栄一 (公明)
	武見	敬三 (自民)	鈴木	寛 (民主)	吉川	春子 (共産)
	藤野	公孝 (自民)	富岡	由紀夫 (民主)	田	英夫 (社民)

(16. 11. 5 現在)

(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合せによって、おおむね5年程度をめどとすることとされている。

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議論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。

第151回国会から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」及び「平和主義と安全保障」の4つのテーマを設け、逐次、調査を進めてきたが、第159回国会で4テーマについての一通りの調査を終え、今国会では、更に論議を深めるべきテーマについて調査を行った。

10月27日に、「地方自治・住民投票制」及び「財政」について、委員相互間の意見交換を行った。11月10日に、「憲法前文と第九条（国際平和活動、国際協力等を含む）」について、元防衛研究所研究部長・元ボン大学客員教授西岡朗氏を、11月17日に、「新しい人権、社会権」について、神戸大学大学院法学研究科教授赤坂正浩氏及び早稲田大学社会科学総合学術院教授西原博史氏を、11月24日に、「司法、特に憲法裁判・憲法裁判所（憲法の公権解釈の所在を含む）」について、立教大学大学院法務研究科教授渋谷秀樹氏及び関西学院大学大学院司法研究科教授永田秀樹氏をそれぞれ参考人として招き、委員相互間の意見交換の後、参考人から意見を聴取し、質疑を行った。さらに12月1日に、159回国会以来の二院制と参議院の在り方に関する小委員会の活動経過（論点整理）について、小委員長より報告を聴取した後、これを踏まえ委員相互間の意見交換を行ったほか、憲法に関する各会派の検討状況が報告された。

また、二院制と参議院の在り方に関する調査検討を柔軟かつ機動的に行うため、10月15日に「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」を引き続き設置した。11月5日に、「選挙制度を中心とした参議院の在り方」について、慶應義塾大学法学部教授小林良彰氏を参考人として招き、意見を聴取し、質疑を行った後、これを踏まえ小委員相互間の意見交換を行い、11月19日には、「参議院と衆議院の役割分担」について、小委員相互間の意見交換を行った。なお、上記のとおり、12月1日の調査会において、小委員長より小委員会の活動の経過について報告を行った。

〔調査の概要〕

（更に論議を深めるべき分野）

1. 調査会における委員相互間の意見交換及び学識経験者からの意見聴取

＜地方自治・住民投票制＞

委員相互間の意見交換における主な意見

国と地方の関係に関して、相互の関係を憲法に明記する必要があるとして、対等協力、あるいは補完的な関係を明記すべき、また現憲法の地方自治の強化が必要などの意見が出された。権限配分につき、補完性の原理を憲法上明記する必要性、地方自治体への優先的・専属的立法権の保障の検討等が指摘された。

地方自治の本旨について、明確な自治の基本原則として憲法上具体的内容を規定すべき、憲法に示された地方自治の本旨の充実が必要である、などの意見が出された。

地方財政に関して、自治財政権を確立・拡充し憲法上に明記することの必要性、財源保障・財政調整機能を担う地方交付税の縮小への懸念等が述べられた。

憲法第95条の規定については、事実上死文化しているとして廃止を求める意見と、国と地方に齟齬が生じた場合の必要性から存続させるべきとの意見が出された。

道州制に関して、行政改革の一層の推進・一極集中の是正等のメリットが述べられ、また、消極的立場から、住民自治を失わせるおそれがあるなどの意見が出された。

住民投票制に関して、住民の直接参加を実質的に保障するよう実施を容易にすべきとの意見、代表民主制を採用する我が国では補完的なものである、適切な法的規制を受けず間接民主制をゆがめており法的規制か禁止を検討すべきなどの意見が出された。

<財政>

委員相互間の意見交換における主な意見

財政全般に関して、憲法の財政規定の充実強化、中長期的な視点で財政を統制する仕組みの整備等が提案され、財政規律に関し、諸外国のように財政の健全性確保の規定を憲法に明記すべき、財政法にある財政規律の精神に立ち返るべきなどとの意見が出された。国会の予算修正権に関して、政府解釈は国会の修正権を非常に限定しており、財政民主主義の観点から改善の必要があるなどとの意見が出された。決算に関し、参議院は決算の院、チェックの院として機能強化を図るべき、決算の拘束力を高めるべき、次年度予算に反映できるよう迅速化すべきなどとの意見が出された。私学助成との関連で89条後段を削除すべきとの意見に対しては、憲法制定議会でも憲法担当大臣が私学助成が違憲でないと答弁したなどの反論があった。さらに、会計検査院に関して、議会の附属機関として位置付け、その機能強化を図るべき、検査官の身分保障を憲法上明記してもよいのではないかなどの意見が出された。

<憲法前文と第九条（国際平和活動、国際協力等を含む）>

委員相互間の意見交換における主な意見

前文に関し、国際貢献、国際協力や歴史の失敗に学ぶ決意を明記すべき、前文に込められた侵略戦争への反省の実現でアジアの信頼を得られるなどの意見が出された。

9条に関して、改正すべきとの立場から、個別的及び集団的自衛権を明確に認めるべき、自衛隊を憲法上位置付けるべき、国連の集団安全保障を憲法に位置付け、集団安全保障への参画及び専守防衛を明示した自衛権の行使に徹すべきなどとの意見が出される一方、9条を維持すべきとの立場から、国連決議に基づいた正当な目的のための平和維持、平和構築活動への参加は9条の下でも可能、集団的自衛権は侵略を正当化する口実として用いられてきており、憲法に明記すべきでないなどの意見が出された。

国際平和活動・国際協力に関し、一国平和主義でなく国際貢献・平和人道国家を目指す、平和主義の精神から安全保障基本法を定め国際貢献を謳うなどが提言された。

参考人の意見の概要

西岡参考人は、シビリアンコントロールは各国の政治的伝統によって維持されるものであり、特別の制度によって維持されるものではない、我が国の場合、内局制度と自衛隊の行動の法制化がその特色であるが、内局制度はシビリアンコントロールに必須でなく、行動の法制化は軍隊になじまない、自衛隊がシビリアンコントロールを受け入れている大きな心理的要因は、統治勢力と自衛隊の政治観、憲法観、歴史観あるいは危機感が一致しているためである旨、発言した。

＜新しい人権、社会権＞

委員相互間の意見交換における主な意見

基本的人権に関して、自由には責任・義務が伴う認識が必要などの意見が出される一方、日本国憲法の徹底した人権尊重主義は諸外国の憲法規定と比べても先駆的であり、憲法と現実の乖離を埋めることが必要などの意見が出された。

義務に関して、国民の憲法尊重擁護・法令遵守義務を規定すべき、社会連帯・共助の観点から社会保障制度を支える義務を規定すべきとの意見の一方、憲法は国家の国民に対する義務を規定し、国民に義務を課すことが目的でないなどの意見が出された。

新しい人権に関して、憲法に明記すべきとの立場から、プライバシー権、知る権利、知的財産権保護に関する規定、環境権及びに環境保全義務、犯罪被害者の権利、自己決定権等が示された。また、明記する際の要件には、国民生活に不可欠かつ基本的な権利であること、十分な時間と議論、前段階の立法措置や現行憲法の解釈を尽くすことなどが提案された。明記の必要はないとの立場からは、新しい人権の概念の実現には憲法規定化ではなくその保障を具体化する法律が必要などの意見が出された。

社会権に関して、社会権の保障には機会の平等が重要であるが、社会権実現のため、過度の富の集中によって結果として機会の平等を損なわないよう憲法に謳うべき、社会権規定は極めて先進的であり、憲法を実現していくことが必要等の意見が出された。

参考人の意見の概要

赤坂参考人は、新しい人権と呼ばれる権利を憲法に明記することは、幸福追求権の過重な負担を軽減するという意義はあるが、環境権は環境基本法、プライバシー権は個人情報保護法といったように個別の法律の整備によって具体化されており、憲法に明記する緊急性・不可欠性があるとは言えない、仮に新しい人権が憲法に追加されても、13条の幸福追求権規定は引き続き維持されるべき旨、発言した。

西原参考人は、社会権の保障は、個人の自律という原理を踏まえ、自律可能性の条件整備を通じてすべての個人が自らの能力を十全に発揮できる社会を作り上げようとする発想に基づいており、国民を国家のために使うことではない、現行憲法に保障された社会権規定の意義をもう一度かみしめ直すことが大切である旨、発言した。

＜司法、特に憲法裁判・憲法裁判所（憲法の公権解釈の所在を含む）＞

委員相互間の意見交換における主な意見

憲法裁判に関して、最高裁判所は2,500件以上の実質的憲法判断を行っており実績が過小評価されている、違憲審査制自体は無力ではなく、違憲判断消極主義等で活用されなかった点が問題、憲法学者が関与せず憲法判断がされる現状は問題などとされた。

違憲審査制度の在り方について、現在は最高裁の負担が過大で解決までに長い年月を要し、キャリア裁判官も違憲審査には消極的であり、また最高裁裁判官の任命方式にも問題があるなどとの指摘があった。改善策として、独立した専門的機関である憲

法裁判所を創設し、国会等が任命に関与する裁判官により、迅速な憲法判断が下されるようにすべきなどの意見があった。これに対し、憲法裁判所は政治的に利用されやすく人権保障には不適當、我が国では内閣法制局の法案事前審査が徹底されており、憲法裁判所には合憲性を追認する意味しかないことになりかねない、抽象的・予防的規範統制まで行うなら国会の立法機能が大幅に制約されるなどの意見が出された。

公権解釈の所在に関し、内閣法制局の事前審査が完全無欠との印象を与える現在の制度は唯一の立法機関たる国会の権限に抵触する疑いがある、憲法解釈機関として両院法制局を強化し、内閣法制局は縮小すべきなどの意見が出された。他方、立法府では改正を前提とする憲法論も可能だが、内閣法制局の憲法判断は憲法尊重擁護義務により憲法保障の重要な機能を担うなどの意見も出された。また、イタリア上院第一委員会のような、立法府の憲法判断を示す機関の設置を検討すべきとの意見も出された。

参考人の意見の概要

渋谷参考人は、我が国最高裁判所が違憲判断消極主義である原因は、①必要に迫られて作られた制度でない、②係属事件の多さに憲法問題が埋没、③裁判官に憲法の研究者や権威が任命されないなどにある、憲法裁判ルールの確立等の運用による改善、最高裁憲法部設立等の法律による改善、憲法遵守義務の実効化という憲法改正による改善などの対処法が考えられる旨、発言した。

永田参考人は、大多数の国が集中型違憲審査制を選ぶのは、新憲法価値を積極的に実現する機関への期待、君主制・独裁制時代の旧司法権不信、憲法裁判の政治性の認識である、と述べ、違憲審査制を有する立憲主義国家では、政府の機関による最終的有権解釈は権力分立からは不適當だが、法制局が事前に、裁判所が事後に法律の審査を行うことは立憲主義では当然で、憲法裁判所設置の必要性の有無とは無関係とした。

（「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」活動経過報告）

2. 小委員会の活動経過報告及び委員相互間の意見交換

12月1日の調査会で、舛添小委員長は、「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」の活動経過（論点整理）を報告した。同報告の柱は、①一院制・二院制の長所・短所、是非、②参議院の機能一特に独自性を発揮すべき分野、③両院間の調整一衆議院の優越規定及び意思不一致の場合、④参議院と政党との関係、⑤参議院の構成の在り方・選挙制度である。報告を受けて、委員間の意見交換が行われた。

活動経過に関し、両院の役割分担が重要であり、そのためには衆参で異なる選挙制度が必要、公正な社会を実現するには民主主義と立憲主義のバランスが重要であり、立法府においては参議院が立憲主義を担うことが重要、参議院の権限強化だけを考えるのではなく、弱める部分も今後検討することが必要、政党を憲法上位置付けることが必要、二院制は両院がともに多様な民意を反映し、抑制と協働の働きを果たすことに意義がある、参議院の会期をなくすことも一案、会期制は人権保障の仕組みの一つ

であり維持すべきなどの意見が出された。

3. 各会派の検討状況の報告

12月1日の調査会において、小委員長からの小委員会の活動経過報告及び質疑に引き続き、各会派から、それぞれの憲法に関する検討状況が報告された。

（「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」）

4. 小委員会における学識経験者からの意見聴取及び小委員相互間の意見交換 ＜選挙制度を中心とした参議院の在り方＞

参考人の意見の概要

小林参考人は、一院制ではドラスチックな変化が行き過ぎ、政治的安定性が失われることも起こり得る、二院制の意義は第一院と行政府による政策形成をダブルチェックすることであり、そのためには衆議院と異なる選挙方法による選出が重要であるが、間接選挙等は不相当であり直接公選制は維持すべきとして、参議院の選挙制度として①民意の反映、②人の選択（脱政党化）、③恣意性の排除、④投票のインセンティブ（一票の等価値）の要件を満たす新たな選挙制度を提案した。

小委員相互間の意見交換における主な意見

選挙制度に関して、参議院議員定数の適正規模の検討が必要、政界の新陳代謝には候補者支援制の充実が必要、都市部と郡部の考え方を反映するにはある程度の広さの選挙区が必要、選挙制度変更の際に国民投票で決定する仕組みの提案、衆参各議院の在り方と選挙制度が連動して決定されてこなかったことへの反省などが述べられた。

＜参議院と衆議院の役割分担＞

小委員相互間の意見交換における主な意見

衆参の役割分担に関して、同じことを補完的に分担するのみならず分担をずらした分業を検討すべき、参議院は良識の府、再考の府としての役割を担うべき、衆議院の権限強化は行政権の強化につながるなどの意見が出された。

参議院が独自性を発揮すべき分野について、政権から距離を置いたチェックの院として、決算審査、行政監視・評価、同意人事案件、法律案のみならず政省令などのチェックに重点を置くべき、また、長期の任期をいかし、調査会活動による議員立法、基本法・年金等の中長期的問題、さらに、憲法解釈機能、請願なども重視すべきなどの意見が出された。

政党との関係に関して、参議院は内閣、政党から距離を置くべき、党議拘束を見直すべき、選挙における政党の影響力を弱めるためには任期の長期化と再選禁止を定めることも一案などの意見が出された。

参議院の選挙制度に関して、30歳被選挙権、長期の任期、半数改選制は維持すべき、候補者個人の側面を重視した多様な民意を反映する制度が望ましい、などとされた。

(2) 調査会経過

○平成16年10月15日（金）（第1回）

- 幹事の選任及び補欠選任を行った。
- 二院制と参議院の在り方に関する小委員会を設置することを決定した後、小委員及び小委員長を選任した。

なお、小委員及び小委員長の変更の件並びに小委員会における参考人の出席要求の件については会長に一任することに決定した。

○平成16年10月27日（水）（第2回）

- 「地方自治・住民投票制」について意見の交換を行った。
- 「財政」について意見の交換を行った。

○平成16年11月10日（水）（第3回）

- 日本国憲法に関する調査のため必要に応じ参考人の出席を求めることを決定した。
- 「憲法前文と第九条（国際平和活動、国際協力等を含む）」について意見の交換を行い、参考人元防衛研究所研究部長・元ボン大学客員教授西岡朗君から意見を聴いた後、同参考人に対し質疑を行った。

〔質疑者〕 荒井正吾君（自民）、築瀬進君（民主）、魚住裕一郎君（公明）、吉川春子君（共産）、田英夫君（社民）

○平成16年11月17日（水）（第4回）

- 「新しい人権、社会権」について意見の交換を行い、参考人神戸大学大学院法学研究科教授赤坂正浩君及び早稲田大学社会科学総合学術院教授西原博史君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

〔質疑者〕 北川イッセイ君（自民）、富岡由紀夫君（民主）、魚住裕一郎君（公明）、仁比聡平君（共産）、田英夫君（社民）

○平成16年11月24日（水）（第5回）

- 「司法、特に憲法裁判・憲法裁判所（憲法の公権解釈の所在を含む）」について意見の交換を行い、参考人立教大学大学院法務研究科教授渋谷秀樹君及び関西学院大学大学院司法研究科教授永田秀樹君から意見を聴いた後、両参考人に対し質疑を行った。

〔質疑者〕 荒井正吾君（自民）、松下新平君（民主）、魚住裕一郎君（公明）、仁比聡平君（共産）、田英夫君（社民）

○平成16年12月1日（水）（第6回）

- 二院制と参議院の在り方に関する小委員長舛添要一君から報告を聴いた後、意見の交換を行った。
- 憲法に関する各会派の検討状況について報告を聴いた。

二院制と参議院の在り方に関する小委員会

○平成16年11月5日（金）（第1回）

- 二院制と参議院の在り方に関する件のうち、選挙制度を中心とした参議院の在り方について参考人慶應義塾大学法学部教授小林良彰君から意見を聴き、同参考人に対し質疑を行った後、意見の交換を行った。

〔質疑者〕 山下英利君（自民）、富岡由紀夫君（民主）、山下栄一君（公明）、吉川春子君（共産）、田英夫君（社民）

○平成16年11月19日（金）（第2回）

- 二院制と参議院の在り方に関する件のうち、参議院と衆議院の役割分担について意見の交換を行った。