

笠井委員

日本共産党の笠井亮です。十一月十六日の小委員会についての補足的発言として、幾つか感想を述べたいと思います。

第一に、改憲原案を審査、提出する権限を持つ憲法審査会なる機関を国会に常置するという両法案に対して、井口参考人から常設である必要はないとの意見が述べられました。同感でありませぬ。

両法案によれば、憲法審査会は日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制についての調査、憲法改正原案、日本国憲法の改正手続に係る法律案を審査、提出する権限を持ち、しかも、会期中、閉会中を問わず改憲原案を審査することができるものとされておりませぬ。このように国会に常時改憲についての調査、審査する機関を設けることは、公権力の行使を制限する立憲主義の原則のもとで甚だ疑問であり、私は許されなぬことだと考えませぬ。

この点で、井口参考人から、個別にそれぞれ国会の中でいろいろな審議があつて、これは法律の問題ではなく憲法の問題だというときに初めて憲法の議論をするということがあるわけだ、仮にその場合に憲法審査会のようなもので議論することになつたとしても、常設である必要は全くなぬ。憲法上問題があるかどうかは通常の委員会で普通に議論すればいいことであり、むしろ、その方が健全な憲法が根づくことと指摘があつたことは重要であると考えませぬ。

また、小林参考人は、常設機関は必要との御意見ではありませぬが、国会には違憲審査機能があるとも述べられました。そうであるなら、現状でもそうした機能を果たしているということであり、常設化は必要ないということを感じませぬ。

第二は、両案にある改憲原案の発議の規定ぶりは、主権者である国民の意思を酌み尽くせなぬものになり得る重大な問題を含んでいるということでありませぬ。

国会法改正案の第六十八条の三として、「内容において関連する事項ごとに区分して行う」との規定を置いてありますが、これについて、井口参考人は、いわゆる個別投票、個別発議の原則というのは国会が国民に対して問題を投げかけるときに個別的でなければいけない、それが憲法九十六条一項の意味での発議の場面での要請であると述べられました。

そして、憲法九条を例に、現行の自衛隊を憲法上何らかの形で位置づけるという問題があつた場合、自衛のための必要最小限度の実力としての自衛隊を置くとするのか、自衛のための戦力として位置づけるのか、いろいろな可能性のある中で一つの案として国会が発議を行う。そこで位置づけられた自衛隊がどういう活動をするかについても、集団的自衛権を認めるというもの、あるいは国連指揮下のもとでだけ認める、あるいはそうではない形のもを認めるなど、いろいろな改正案がある中で、一つの改正案ができ、提示されるということであるから、これはそれぞれ別の問題に対する改正案と理解すべきであると。自衛隊を位置づける規定と海外での活動の規定をワンパッケージにすれば、海外活動は反対という人は困る。これは不適切な発議で、国民にとって明確な問いになっていないということである。不適切な発議について棄権することに一定の意味を持たせなければならず、最低投票率などで対処すべきものと主張されました。これは重要な指摘だと考えませぬ。

第三に、広報協議会を国会に設置するとする両法案に対し、憲法九十六条の理解とかかわつて疑問が出されたことについてでありませぬ。

高見参考人は、憲法改正に関して、日本国憲法上、国会は憲法改正案の発議機関であり、国会の役割は国民に対する発議で尽くされる。しかも、既に、国会の構成員である議員は、憲法改正案の発議においてその原案に対する賛成または反対等の意思を表明することでみずからの立場を鮮明にしている。その旗幟鮮明な議員が、同時に、その提示した憲法改正案についてこれから賛

否いずれかの意思を形成しようとする国民に対する広報活動の責任主体となり、改正案の賛否に公正中立が要請される広報という作用に携わるのは、余りにも色がつき過ぎていてふさわしくないのではないかと指摘されました。

その上で、高見参考人は、むしろ、国会議員は身を引いて、国会から独立した第三者機関を立ち上げる努力がなされてしかるべきではないのか。この広報活動は発議された憲法改正案の普及活動ではないはずであり、国民に対して投票の際の判断材料を公平に提供するのがここでの広報である。したがって、国民に伝える広報の内容をどうするかという以前の問題として、その広報の責任主体について、そもそもその主体は公正中立な構成員から成るものでなければならぬと強調されました。

井口参考人も、国民投票における国会の位置づけは、あくまでも発議機関としての国会ということである、そこに徹するべきである。イメージとして、国民投票で、護憲派と改憲派という二元論的な対立があって、そこで闘うというイメージを持っているかもしれないが、まずは国会と国民が向かい合うということになっているはずであると述べられました。

これら両参考人の指摘は、憲法九条の理解にかかわる問題として重く受けとめるべきであります。

なお、先ほどの近藤小委員長長の報告の中で、各小委員に共通の認識とか、必ずや合意形成を行うことができるなどと述べられましたけれども、少なくとも私は立場が違うということを表明しておきたいと思います。

繰り返し明らかにしているように、我が党は現行憲法でいいと。今、家を建てないという人がいるかもしれないと言われましたが、新築、改築ではなくて今の家でいいと言っているわけでありまして、今現実に出されている改憲の動きに反対であって、そのための手続法は必要ないという立場で本委員会の法案審議に臨んでいるのであって、法案提出者や政党と共通の認識を持つためでも、ましてや本法案について合意形成をするためでもありません。その前提をきちんと踏まえていただくことを重ねて求めておきたいと思います。

最後に、前回の小委員会を通じて、憲法審査会の設置を含む国会法改正案のねらいが私はよくわかりました。

要するに、改憲を目的とした憲法の調査、改憲原案の審査を常時行い、そしていつでも改憲原案の提出ができる、そのような機関を国会に設けること。改憲原案についても、両院の意思が異なれば廃案になるべきものを、そうさせないために合同審査会で原案を起草して両院におろすという仕組みをとって、両院の議決が異ならないようにその審査に枠をはめる。そして、仮に議決が異なった場合にも、両院協議会を開いて、本来は廃案になるべき改憲原案を復活させる。まさに、入り口でも出口でも、両院での三分の二以上の賛成を何が何でも形成することになるということじゃないか。このような仕組みは、憲法が定める両院制の原則、そして憲法九十六条の趣旨に反するものだということを指摘して、補足的発言を終わります。

(略)

笠井委員

日本共産党の笠井亮です。幾つか質問をしたいと思います。

まず、両法案は改憲原案を審査、提出する権限を持つ憲法審査会なる機関を国会に常置するとされているわけですが、なぜ常設の機関とする必要があるのかということなんです。

法案提出者の説明では、憲法審査会に、憲法だけではなくて憲法に関連する基本法制についても調査権限を付与してはいるけれども、その調査はあくまで憲法本体との絡みで調査しなければならないことに限るのであって、個々の法律の具体的な法案と絡むものではないということであ

りましたが、こういう調査であれば、もちろん角度はいろいろあるといっても、憲法とそれに関連する基本法制の調査というのは、小委員会の議論でもありましたが、現在ある常任委員会の中でも十分可能だというふうに考えられると思うんです。

それからまた、国民が憲法改正を必要とすれば、そのときにそのための機関を設ければいいのであって、発議に必要な機関を常に国会に置く必要性というのではないというふうに思うんです。

改めて両案の提出者に伺いますけれども、なぜ常設機関としなければならないのかという点について、いかがでしょうか。

赤松（正）議員

今、なぜ憲法審査会を常設の機関としていかなければいけないのかということについて改めて聞きたいということでございますが、原理的には、もう既に過去においてお話があったかもしれませんが、国家の基本法制である憲法の改正という極めて重要なものを議論する場ということにおいて、各党共通の場を設けて超党派で議論する必要があるということがまず第一義にあります。そして、慎重かつ十分に行わなくてはいけない。

先ほど笠井委員は常任委員会でいいじゃないかというふうに言われたと私は聞きましたけれども、常任委員会ということは、今、日本の国会にある常任委員会という性質上、それこそそのべつ幕なしにさまざまな議論をしているということがあるわけで、私のイメージでは、憲法審査会は、常設の機関として置くということは必要なときに議論をするということであって、開店休業といえますか、必要ないときはやらなくてもいいというふうなイメージでありますので、常設にしておくことによってあらゆる可能性に対応できる、こんなふうに考えております。

お立場がちょっと違いますので、そんなのは必要ない、基本的に必要ないという立場に立っておられるからそういうふうな御質問になろうかと思えますけれども、よく言う、余計なことかもしれませんが、憲法を不磨の大典としないという言い方のかつて私なんかは言ってきたことがありますけれども、不磨の大典というのは、磨かない、もうずっとそのままにしておくというイメージでとっておりますけれども、先ほど家の例え話もいたしましたけれども、やはり、どうなのかということや常にチェックするという部分からいいますと、実際やるかどうかは別に、常設の機関として置いておくということが必要ではないかな、そんなふうに感じる次第でございます。

枝野議員

私どもも、憲法についての調査を行うということは日常的に常にやっていくべきではないか、しかも、同じことを個別の法律案という視点から見ると憲法という視点から見るとではやはり視点が違いますので、憲法という視点から常に調査を行うという意味で、常設ということが自然ではないかと思っております。別に発議を常に行うように常設にするわけではなくて、調査は常に行っていくべきではないか。

それからもう一点、多分これは共産党さんとの立場、考え方の明確な違いかと思えますが、必要に応じて、例えば憲法改正のための特別委員会をつくるとか、そういうことは適切ではないかと思っております。

というのは、残念ながらと言うべきだと思いますけれども、六十年間、改憲の是非という入り口のところで憲法の議論はとまっているという行われてきましたが、本来そういうのはおかしいのであって、どの部分についてであれば変えることに賛成、反対、いろいろあるわけですし、あるいは特定の部分に限っていても東に行くのか西に行くのかで賛成だったり反対だったりということになるのであって、特別委員会を設置するみたいな話でありますと、そういうことの議論の前に、まず変えることの是非ということの結論を出すみたいな話をせざるを得なくなるというか、政治的にはそういう状況になる。それはやはり間違いだろう。変えることも含めて議論をしていく中で、この部分のこちらの方向への改正なら賛成だとか、改正も含めた議論をしてきた

けれどもこの部分のこちらに向かったの改正なら反対であるとか、こういう議論の結果として、ある部分のある方向への改正について三分の二が形成されたときに発議をされるということなので、これは、何か必要に応じて特別委員会が設置されるとかそういうイメージとはちょっと違うなというふうに思っていますので、常設機関であるべきだと考えています。

笠井委員

今、両提出者からそれぞれあったんですが、私は伺っていて、答弁された中身のほとんどは、別に憲法に関する特別の機関を常設しなければならない話ではないというふうに改めて感じたいんですが、現在ある常任委員会等でも、もともと国会や国会議員というのは、立法ということと言うと、常に憲法との関係ということで法律を考えるわけですし、できた法律についても常に憲法との関係は念頭に置くわけですから、そこでできるということになると思いますし、国民が改憲を必要とすれば、発議の際に必要とされる機関というのはその都度できていくものだろうということで、常設する必要性は全くないんじゃないか。結局、具体的な改憲ということを念頭に置いて、そして改憲ありきでルールを敷いていくということになっていく話になるんじゃないかということをお伺いながら改めて感じたところであります。

次に、改憲原案の起草を合同審査会で行うということについて議論がありました、そして、きょうもありましたが、この合同審査会でやることの理由についてです。

これは、小委員会の中で枝野提出者の方から、どこかの党が原案を国会に提出して、それを修正して合意が形成されるということは政治的にはあり得ないだろう、また、衆議院のもとの原案起草委員会とか、参議院のもとの原案起草委員会とかということでは、これまたどちらが先にやったとしても、別のハウスの方が政治的メンツがあるという問題でなかなかうまくいかないだろう、だから合同審査会だという説明もされたと思うんですが、船田提出者、船田委員の方も、そのとおりだというふうに言われたわけです。

しかし、私はこれを伺っていて、憲法改正問題で、なぜ政治的思惑とかメンツなどということが問題になってくるのか、政党あるいは院の政治的思惑あるいはメンツなどと懸念するような改憲原案の起草というのは一体何なんだろうと。だから、結局そこには国民不在ということになるんじゃないかというふうに思うんですが、そういう意味では合同審査会で起草する理由というのは成り立たないんじゃないかと思うんですが、いかがでしょうか。

枝野議員

確かに、政党の思惑とかメンツとかということで左右されるのはおかしいというのは、それは委員の御指摘のとおりであります。

ただ、政治の現実、プロセスを考えていったときに、例えばそれぞれの政党が、うちがこれです、うちがこれですということ議論をしていった方が合意形成しやすいのか、あるいは、衆議院はこうです、参議院はこうですという、全く別のスピードで、別の視点で常に走っていく中で、片方でまとまったから、もう片方で一から議論をしてくださいというのが議論の詰まり方としていいのかといえは、私は、広範かつ真摯な合意形成という観点からは、そうではないんだろうと。

それぞれの政党や議員、あるいはハウスのそれぞれの視点や立場というものは、それぞれ当然持ちながらでありますけれども、まずはそれぞれのハウスにおける審査会における調査というものが先行していきんだらと思うんですが、そうした中で、例えば、この点についてのこうした方向での改正はかなり多くの人たちの共通認識になっているなという状況になったときに、それを踏まえての具体的な条文の書き方とか進め方などということについては、どこかの政党が主導するとか、どちらかのハウスが主導するとかということではなく、両院を通じての、なおかつ超党派での場における議論がリードをするということの方が円滑な合意形成に向けて有意義であるのではないかというふうに考えまして、それを若干はしよった言い方をして誤解を与えたかもし

れませんが、そうだとすればその部分は撤回をいたしますが、今のような視点で政治プロセスというものを考えていくなれば、もし合意ができる場合においては非常にスムーズではないか。

念のため申し上げますと、合意をつくることが目的ではなくて、もし合意ができる場合にはスムーズではないかというふうに、こういった仕組みも可能であるということを制度として設けたということであります。

葉梨議員

今、枝野委員がおっしゃられたこととほとんど同旨でございます。

私たちも、党利党略で憲法の改正原案について審査するということは毛頭考えておりません。ただ、それぞれのハウス、それぞれの政党、いろいろとよく話し合いをしながら超党派で結論を出していくということは非常に必要なことだろうと思ひますし、ヘーゲルの弁証法的な言い方をすれば、アウフヘーベンということもあるうかと思ひます。

笠井委員

今御説明がそれぞれあったんですが、それが合同審査会でやるんだというふうにはならないんじゃないかというふうに私は思ふんですね。

前回の小委員会の中では、誤解があればというふうに言われたんだけど、枝野委員の方からは、結局は改正原案の起草というのは実質的に合同審査会において行って、それを両院においてそれぞれ時間をかけてやっていくという、そこからスタートするんだというプロセスだという話もありましたし、だから、そういうこともあるのではないかということでそういう場所を設けたというニュアンスではなかったのではないかと思ふんです。つまり、こういう憲法改正問題について、各党それぞれ意見がある、議院がある、各院もそれぞれのいろいろな経過があるということであったとしても、真摯な議論をするということについて、やり方としては、やはり二院制があり、九十六条があるわけだから、そこを踏まえてやるのが当然だろうと。だから、今真摯な合意形成には合同審査会なんだというふうにはならないんじゃないかということに改めて感じたところであります。

次に、保岡提出者、保岡委員はいらっしゃらないのですね、提出者なので、言われたことで聞いちゃっていいですかね。

十六日の小委員会で、両院協議会という話がある中で、「およそ国会の議決を要する案件について両院の意思の調整を図るものとして設けられている」というふうに両院協議会の位置づけを保岡提出者が答えられて、やりとりの中で言われたんですが、両院協議会について憲法でどう規定されているかということになりますと、五十九条と六十条だと思ふんですね。五十九条は法律案で、六十条は予算です、もう御案内のとおりですが。それぞれについて、要するに法律案と予算について衆参が異なる議決を行った場合に開くことができるという規定であって、そこには改憲原案とか憲法改正という問題は含まれていないわけです、憲法上、両院協議会ということでは。

改憲原案に対して両院の議決が異なった場合も両院協議会は開くことができるとする憲法上の根拠はどこにあるのか、これをお答えいただきたいんですが、自民党の提出者、与党の提出者で結構です。

葉梨議員

憲法上の根拠ということですが、それぞれ両院において三分の二以上の議決ということですが、先ほどの小委員会、笠井委員も出席されていたかと思ひますけれども、一事不再議の議論がいろいろあったわけですが、一つの議論について両院の意見が異なったときに、立法政策の問題として、それについて両院が話をした後で、その後でそれぞれまた両院が議決をするということは、私自身は可能であるというふうに思っています。これは、一に立法政策の問題であろうかと思ひますし、また、そのために、この憲法改正の場面において議決が異なった場合に、新

たに国会法の改正というのを付加するという形のものをしているわけです。

そして、先ほどの合同審査会の議論においてもありましたけれども、あくまで、やはり国会、国民の代表としてよく話し合いを持つということが必要であろうかと思えます。そして、あらゆる場面、いろいろな場面が考えられるわけです。両院において三分の二の議決というのが、決定的な内容ということで片方が反対ということになれば、どんなに両院協議会を開いたって、もう一度、賛成ということにはならないでしょうし、あるいは、一事不再議の原則が適用とならないような手続的な事項、これについてたまさか片方が三分の二以上とれなかったという場合もあり得まじょうし、いろいろな場合が考えられると思えます。

いずれにしても、よく話し合いを持って、最終的にそれぞれの院が三分の二になるかならないかということ結論づけていくということは、私自身は立法政策の問題であると考えています。

枝野議員

憲法上、両院協議会を立法政策として置くことについて否定する根拠はないというのが正確な法的位置づけだと思います。

その上で、憲法上の制約は、両院協議会を法的に置いたとしても、両院協議会で成案を得たからといって、それで発議が成立するわけではない。発議が成立するためには、あくまでも、憲法上の要請に基づいて、両院協議会での成案に基づき、両院でそれぞれ三分の二以上の賛成の議決がないと発議にはならないという意味での憲法上の制約は、立法政策で両院協議会を置いても変わらない、こういうことだと思います。

笠井委員

いろいろ両者から説明があったんですが、要するに、両院協議会を改憲についてやるという憲法上の根拠についてはお答えがないわけです。否定する根拠はないかということですが、憲法上の根拠というのは、葉梨委員も一つの議論について異なったときですがというふうに言われましたが、憲法にあるのは法律案と予算についてということであって、それ以外については根拠がないわけですから、ここはやはり一つ重大な問題だと私は思います。

関連して、両案の提出者に伺いますが、両案の国会法の改正部分では、八十六条の二として両院協議会の規定を設けているわけです。しかし、憲法九十六条は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で国会が発議するというふうになっていて、この規定からすれば、各議院のおのおの三分の二以上の賛成を得ない限り国会は発議できないということであって、両院の意思が異なった場合に協議の余地はないというのが九十六条の趣旨だということに考えます。

これは、憲法には、先ほど指摘しましたように、法律と予算について両院協議会の規定を設けていますが、憲法改正については一切そのような規定は設けていない。やはり憲法改正という重大性にかんがみて、いわば各議院の一部しか代表していない者の協議にゆだねるわけにいかないからだというふうな指摘もあります。両院協議会を設けるということは、私は九十六条の趣旨に反するんじゃないかというふうに思いますが、いかがですか。

枝野議員

私の先ほどの答弁がそれに対する答えかなと思うんですが、九十六条は、あくまでも最終的には衆参両院の三分の二以上の賛成がなければ発議はできない、これは絶対譲れない、動かせない憲法上の原則だと思います。

ただし、その三分の二の合意形成をどういうプロセスで行っていくのかということについては、憲法の明文に反しない限り国会の自律にゆだねられている、立法政策の問題であると思えます。

その中で、笠井先生のお立場からは憲法改正の発議に対しては賛成か反対か二つ一つになってしまうのかもしれませんが、そうだとすると、両院協議会を開くことの意味は余りないかもしれませんが、しかし、例えば片方の院で三分の二で他院に送った中身について、大筋は三分の二

以上のメンバーが賛成なんだけれども、若干の字句の修正が必要ではないかというような観点から否決をされるということも十分にあり得るわけでありまして、それは修正してもとの院に戻すというやり方もあるし、否決をして両院協議会でこういう修正をして両院それぞれ持ち帰ってみましょうというやり方もあるし、そのことを憲法上否定しているという根拠は、私はどこからも読み取れないというふうに思います。

葉梨議員

さきにも私お答えさせていただいたかと思えますけれども、決定的に、その内容について三分の二が片方でとれて片方でとれないというような状況であったら、そもそも両院協議会を開いたところで結論を得るということとはできないはずです。ですから、両院協議会が開かれるということであれば、今枝野委員がおっしゃられましたけれども、片っ方の院で三分の二だ、でも、ある非常にささいな部分において多少の修正が必要である、それを両院の意思として共同でこういう形でやっていきましょうということを示すということが、片方の院だけで修正ということになるよりも、先ほど合同審査会のお話もありましたけれども、両院がよく話し合っつくるといことが憲法上問題があるということが私は理解できないのです。

笠井委員

時間になりましたからもう終わりますけれども、先ほども伺って根拠を言われなかったんだけれども、もともと憲法改正における両院協議会というのは憲法上根拠がないプロセスなのでありまして、つまり、否定されていないというようなことじゃなくて、もともと何を根拠にやるかというのは非常に大事な問題なんですよね。

しかも、両院で三分の二以上ということで一致しなければというので、ささいな問題とか若干の修正とか若干の問題と言うけれども、憲法というのはやはり一つ一つの字句そのものが大事であって、だからこそ憲法問題というのは、それぞれ、各党もそうだし、国会もそうだし、国民も非常に慎重に大事な問題として考えているわけなので、九十六条を厳格に読んでいった場合に、どういうあり方なのかということを見ると、やはり成り立ち得ない問題だろうというふうに思っています。

私は、先ほど補足的意見の中でも言いましたけれども、結局、そういう中で見えてくるのは、改憲を目的とした調査や改憲原案の審査を常に行いながら、いつでも原案が出せる。そして、そういう機関を国会につくりながら、改憲原案についても、両院の意思が異なったら、本来はそれで廃案になるべきことを、入り口でも出口でも、両院で三分の二以上の賛成でやれるようにということは何が何でもやっていくというような話になっているわけで、これはやはり憲法が定めている二院制の原則と九十六条の趣旨に反するというのを改めて感じております。

きょうの質問はこれで終わります。