

## 平成 26 年 5 月 28 日参議院憲法審査会議事録

○松沢成文君 みんなの党の松沢成文と申します。

発議者の皆様、委員の皆様、大変御苦労さまでございます。

私たちみんなの党は、憲法は国の基本法として大変重要な法律であるけれども、決して不磨の大典ではないと。時代の大きな変革の中で現実に合わなくなったところ、様々不備があるところは国会がしっかりと議論をして、そして国民の皆さんに判断をいただきながら改正すべきは改正していく、これが私は政治の役割だというふうに思っておりまして、そういう意味で、今回、この国民投票法案のある意味で宿題が解決の方向に向かいつつあるということは大変高く評価をさせていただいております。

実は、私もみんなの党の憲法担当主査で、三谷代議士とともに、こちらにお並びの発議者の皆さんと一緒にこの議論をさせていただきまして、議論の中にいたので大体内容は分かっております。したがって、今日はもう少し先を、この法律ができていよいよ憲法改正がなされるとしたら、そのときの手続についてお伺いをしていきたいというふうに思います。

まず、発議者の船田議員にお伺いしたいんですが、この国民投票法においては、憲法改正原案の発議、これ、六十八条にありますけれども、この原案の発議は、衆議院百名以上、参議院五十名以上となっていますね。これで、六十八条の三に、前条の憲法改正原案の発議に当たっては、内容において関連する事項ごとに区分して行うものとする。発議のやり方については、この文章しかないんですね。

さあ、これをどう解釈するかという問題なんですけれども、例えば、船田議員が属されております自由民主党は、もう憲法改正草案として憲法全体を新しいものに見直していこうという、そういう案も持っているわけですね。そうだとすれば、その案を実現するために憲法全体を見直したいという気持ちも私は当然あってしかるべきだと思います。

ところが、内容において関連する事項ごとに区分して行うものとする、この内容ごとに関連するというのは、各条文の中で、この条文とこの条文は一緒に考えないと整合性取れませんよねというふうに、二つ、三つの条文というのを考えるのか、それとも、例えば、我々のように統治機構を改革すべきだとなったら、当然、国会と内閣と裁判所、あるいは地方自治も関連しているわけですね。じゃ、これを一緒に改正しようという発議をした場合に、今度、また国民の皆さんがこれ賛成か反対に丸するわけですね。じゃ、これ逐条ごとにやっていくのか、それとも何か章ごとにやっていくのか、あるいは全体として賛成なのか反対なのか、これは非常にこの解釈の取り方によって憲法改正の発議の仕方というのは多種多様になってくると思うんです。

さあ、そこで、憲法改正の草案も、もう全体としてのフルモデルチェンジの草案も持って

いる自由民主党の船田議員に、船田議員は何か幾つかのグループに分けて四、五回で改正していったらいいんじゃないかという案もお持ちのようですが、まず憲法全体を変えることがこの法律上できるのかどうか、できないのであれば、内容において関連する事項ごとに変えていくというのは、どういう関連でグルーピングをして憲法改正を発議するべきなのか、この辺りについてお考えを伺いたいと思います。

○衆議院議員（船田元君） 松沢議員、大変これから先の重要なポイントをついたお話をいただきまして、ありがとうございました。

どこから話していいかちょっと分からない部分もありますが、憲法という基本ルールの変更にあたっては民意を正確に反映させる、これがやっぱり一番の要諦ではないかと思っております。したがって、例えば第九条の改正、どう改正するかは別として、第九条の改正と環境権の創設という、一般的には関連するものとは思われない事項について一括して国民投票に付すというのは、これは禁じ手であるというふうに思っております。

また、我々としまして、国民投票法においては、先ほど説明いただきましたような内容において関連する事項ごとに区分して行うということを原則として規定をしております。実は、この解釈においては様々なことが議論されてまいりましたけれども、いわゆる有権解釈というか、発議者として解釈をするという段階にまでは至っておりません。この原則をどうこれから生かしていくのか、それによってどういう発議の仕方があるのかということは全てこれからの各党間の協議に委ねられると、そのように思っております。

ただ、一つ申し上げたいのは、一括で全部できるのかという話でございますが、確かに、憲法の全面改正を行う場合に、それが全て相互に密接不可分であるとして全体として一括して発議される場合があるかといえ、これは論理的に全くないとは言えない、あるかもしれない。しかしながら、その全面改正が様々な内容の改正を含むことを考えますと、そもそも発議には両院の三分の二以上の賛成が必要であるということを考えるのであれば、一括して発議するということは現実には想定し難いのではないかと。逐条と全体の間ということしか今は言えないと思っております。

あとは、先ほどの国会法六十八条の三に書いてある個別発議の原則、そういうものを大本にいたしまして各党で議論をする、その結果で発議の方法が決まる、こう思っております。

○松沢成文君 これ、どう解釈するか大変難しい問題でありまして、これは今後の議論に委ねたいというふうに思います。

それでは、現行の憲法の第九十六条の一項、ここに憲法改正をどうやったらできるかということが書かれているわけです。もう皆さんよく御存じの、「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。」と。

さて、この九十六条、数年前にもいろいろ議論がありました。私は、憲法の条文の一つであるわけですから、それを変えることは、手続にのっとって先行して変えることも私はできるというふうに思います。ただ、この議論が大きくなったときにいろんな反論もございました。これは裏口入学みたいなものだなんという反論もございましたし、国会自らがそのハードルを自分たちで下げて憲法を変えやすくするなんというのはいかがでしょうかというのもありました。

ただ、世界の憲法の改正の様子を見てみますと、数か国でこの改正条項だけを改正しているという例は幾つもあるんですね。例えば、デンマークなんかは、やはり改正条項のハードルを下げて少し変えやすくした方が柔軟に憲法というのを見直せるということでやっているわけなんです。

さあ、そこで、現状で皆さんのそれぞれの政党は、九十六条第一項の先行改正についてやれると、是とするか非とするか、その理由、もし現状で方向が出ておりましたらお聞かせいただきたいと思いますと思うんですが、大変時間の関係で申し訳ないんですが、自民、民主、公明、維新、みんなの各党の発議者の皆さんに御答弁をお願いいたします。

○衆議院議員（船田元君） 九十六条の先行改正の問題ですが、その前に九十六条をどう変えるかという点については、私どもは三分の二というのは、やはり硬性憲法であるばかりではなくて、国民の憲法改正に関する主権をなかなか発揮できないと、やはりここは二分の一に変えるべきだというのが党の大方のコンセンサスであると、このように理解をしております。

ただ、九十六条だけを先行改正するという点については様々な議論がありますが、私個人の考えを申し上げますと、国民に憲法の何を改正しようとしているかを提示しないままに先行改正をするということは、なかなか国民の理解は得られないのではないかと考えております。実際に世論調査におきましても、反対意見が多くなる状況があります。

ということで、私としては、せめて九十六条の改正と憲法改正の具体的な条文の改正をセットで最初に出すか、あるいは二回目以降にするか、いずれかの方法で九十六条の改正を考えたいと思っております。

○衆議院議員（枝野幸男君） 憲法は公の権力の濫用を防ぐ、そのことによって国民の権利、自由、暮らしを守る。国会も公の権力であります。いつきの多数意見で少数の権利、自由、

暮らしを脅かすことにならないように慎重に議論をし、一般的な多数ではなく、より広範な合意に基づいて憲法改正をする必要があるということから、この三分の二条項というのは大変合理性のある規定であるし、各国を見てもこうした例、立法例は少なからずあるという状況であります。

しかも、日本においては結果的に長年憲法の条文が変わってきていなくて、この憲法改正について大変な議論がある中で、何をどう変えなきゃならないのかという本質的な中身の議論をすっ飛ばして改正しやすくするというようなやり方は、今のこの憲法の趣旨、そして三分の二条項の趣旨から考えると、これはこそくと言われても仕方がないと。

したがって、将来にわたって、三分の二というのは絶対の数字じゃありませんから、全くここを触れないということは申し上げませんが、少なくとも先行改正あるいは最初の段階に同時にやるみたいな話について、民主党は反対であります。

○衆議院議員（北側一雄君） 憲法の立憲主義という理念、また憲法は最高法規でございます。そういう趣旨からいうと、憲法改正についてのこの九十六条、硬性憲法の性格というのは私は維持をしなければならないと思っています。

ただ、九十六条を一切触ってはならないとは思いませんが、各国の立法例を見ましてもいろいろな立法例がございます。そういうものを参考にしながら、硬性憲法という性格はきちんと維持をしていくというのが大事だと思っております。

先行して九十六条を改正するということについては、私もいかなものかなというふうに思っております。やはり、まだ我が国は一度も憲法改正やった経験がないわけでございますね。そういう中で、まずは内容について、ここをこのように変えるべきではないかということについて、まず憲法改正の論議、手続を踏んでいくことの方が国民から見て分かりやすいのではないかと。九十六条は改正手続を定めたものでございますので、いきなりその改正からやっていくというのは、国民から見るとよく理解できないのではないかとというふうに思われます。そういう意味で、先行改正については慎重でございます。

○衆議院議員（馬場伸幸君） 我々日本維新の会は、憲法は国民のものという基本理念に基づいて、憲法を時代に応じて柔軟に改正することができるようにするという考えの下、国会の発議要件を引き下げる、これについては賛成でございます。一昨年の衆議院選挙、昨年の参議院選挙の公約においても、九十六条改正をうたっているところでございます。

あわせて、この公約に基づいて、昨年六月、先駆けて九十六条の発議要件を二分の一に引き下げる憲法改正原案を作成したところでございます。したがって、国民投票において改憲の是非を国民に問う、そのことを前提に先行改正を進めてまいりたいと考えておるとこ

ろでございます。

○衆議院議員（三谷英弘君） 先ほどの松沢委員の質問にお答えいたします。

みんなの党といたしましては、もちろん憲法改正という前にやるべきことというものがあるだろうと、選挙制度ですとか政党を含めた政治改革、中央集権打破等々もあるというふうには認識はしておりますけれども、しかしながら、戦後六十余年、六十数年たっている中で具体的に憲法改正の議論がなかなか進んでこなかったということというものは、やはりこの改正要件というのが一つネックになってきたということもあるだろうというふうに考えております。

もちろん、現在の憲法というものが硬性憲法であるということは理解をしておりますけれども、しかしながら、国民投票というものを課している以上は、この発議要件を引き下げる、緩和したとしてもこの硬性憲法という性格は変わらないというふうに理解をしておりますので、その点をしっかりと進めていくということも、我々としては国民の手に憲法を奪還する、国民の手に政治を奪還するという一環として考えていくということのも極めて重要ではないかと、このように考えているところでございます。

○松沢成文君 憲法九十六条の改正手続の先行改正については真っ二つに意見が分かれたなという印象を持ちます。反対の皆さんからの発言にありましたように、そういう手続の問題を最初にやるよりもまず中身だろうと、中身のどこに問題があるのかということと国民の皆さんに訴えるのが先だという御意見がありました。

そこで、今質問した同じ発議者の皆さんに、党内で様々憲法の議論をされていると思いますが、もし現行憲法を改正するとしたら、どの部分に問題があり、どこから改正を目指すべきか、中身ですね、それを是非とも御開陳をいただきたいと思うんです。もちろん、統治機構の問題が最重要というところもあれば、あるいは今の憲法にはない非常事態条項みたいなものをまずつくるべきだということもあるし、あるいは人権の問題だ、環境権の問題だ、様々あります。各党で優先順位最も高い分野はどこか、是非とも御開陳をいただければと思います。

○衆議院議員（船田元君） 我が党としましては、様々な議論がありまして、どれも重要であるというのが一番簡単な答えであります、それでは収まりませんので、私の私見ということで聞いていただきたいと思いますが、まさにこの憲法改正、国民投票が行われる、これは初めて行われるそのときには、やはりできる限り全会一致やそれに近い形での広範な国会の会派が合意するテーマが望ましいと思っておりますし、国民にとりましても多くの人々に

賛同してもらえるテーマから始めるのが順当ではないかということを考えますと、やはり環境権の創設のこと、プライバシー権など新しい人権を創設すること、東日本大震災のような大規模災害時の緊急事態に関する規定、あるいは七十九条の、これは裁判官の報酬の減額ができないというのですが、実際もうやっておりますけれども、これは明らかに現状と違っている部分、あるいは八十九条の、よく言われる教育、私学教育に対する公の支配という問題、この辺りはやはり現実と離れている部分でございますので、そういった形式も含めたその辺りがまず最初にやるべきことかなと。あくまで私見ですが、そう思います。

○衆議院議員（枝野幸男君） 民主党も、憲法について不磨の大典とは考えておりません。時代の状況、国民の声を踏まえて、変えるべきところがあれば変えるという考え方で議論を進めてきております。

そうした観点からは、一つには、これまでの解釈の積み重ねによってルールとしての拘束力が弱まっている部分があるのではないかと、より厳格な規定を憲法に置くことによって公権力をより縛るといったようなことが必要ではないだろうか。それからもう一つは、知る権利であるとかプライバシー権であるような新しい人権について明記をした方がいいのではないかと。それから、私どもにとっても一丁目一番地である地域主権をより具体的に憲法に規定をした方がいいのではないかなどという議論を進めてきております。

こうした議論を二〇〇五年に国民の皆さんにお示しをして、いろいろな意見交換をさせていただいていますが、じゃ、いずれも憲法を変えないとできないのかといえ、むしろ立法政策等によって十分に必要な要請は対応できるということの中で、今すぐに憲法を変えなければならないという条項が国民的あるいは党内的に一致をしているものはないと考えております。

というところでやめておけばいいんですが、あえて私見申し上げれば、もし議論を急ぐ必要がある部分が、一つだけ個人的にはあるかなと思っております。

それは三・一一のときに、被災地の地方選挙、統一地方選挙が直前に迫っておりまして、この地方選挙を半年、被災地については延期をいたしました。これ、地方選挙でしたので、憲法ではないので法律で延期をすることができましたが、もし例えばあのような大震災が起きた時点で衆議院が解散をしていて、参議院の任期満了選挙が例えば半月後に迫っているみたいなことがあったときにどうするのか。これはしっかりと、これも本当に詰めれば法律でできるのかもしれないということを含めて、ここはちゃんと議論を急がないといけないのではないかと考えています。

○衆議院議員（北側一雄君） 今、船田さん、また枝野さんからお話しされたこととほぼ同

様でございます。私も、今、枝野さんがおっしゃった点は非常に問題意識を持っております。

衆議院の任期がもう近づいている、また衆議院が解散中だということだって想定されるわけですね。そういう場合に、三年前の東日本大震災のような国の本当に緊急時に選挙なんかやられてはならないわけじゃございませんので、そういう場合に例えば一定期間任期を延長していただくとか、そういうことをきちんと定めておくというのは法治国家として大事なことだと。超法規的に、そのときに、いや、こんなときに選挙できないから衆議院の任期を延ばそうなんというのは私はやっぱり避けないといけないというふうに思いますので、こういうところはやはりある意味憲法上の不備の部分だと思うんですね。

そこはしっかり各党で協議をして、まさしく先行してその辺の改正をしていくというのものがあるのかなというふうに私個人としては考えております。

○会長（小坂憲次君） 発議者馬場伸幸君、簡潔にお願いいたします。

○衆議院議員（馬場伸幸君） 我々日本維新の会は、憲法改正の重要テーマとして四点を考えております。

まず一点が統治機構改革。松沢議員も知事をお務めでもございましたのでよく御理解いただいておりますが、具体的には道州制、首相公選制、一院制ということを考えております。そして二点目、財政健全化。三点目、自衛権。特に、現在課題となっております集団的自衛権の問題は、本来はやはり憲法改正によって解決すべき問題であると考えています。その意味で憲法九条改正は喫緊の課題ではないかと、そういうふうに考えておるところでございます。そして、四点目は緊急事態条項の、先ほど来御答弁にございますように、緊急事態条項の問題でございます。この緊急事態条項については、我が党の憲法調査会の方で具体的な条文作成に着手しているところでございますので、何とぞまた御協力を賜りたいというふうに考えております。

以上四点をまず取り組むべきテーマであるというふうに考えております。

○会長（小坂憲次君） 発議者三谷英弘君、時間が過ぎております。恐縮ですが、簡潔にお願いいたします。

○衆議院議員（三谷英弘君） はい。

みんなの党といたしましては、地域主権道州制、首相公選制、一院制含めて、統治機構の改憲というものが必要だというふうに訴えさせていただいておりますが、先ほど来答弁の中にもありますとおり、先ほど船田先生の方から話がありましたとおり、最初はできるだけ多

くの会派が賛同できるテーマから始めるということも、その内容においては賛同させていただくということでございますので、様々な権利を加えていくですとか、先日の東日本大震災等々が起きたときのような緊急事態法制というものを憲法の中に取り入れていくということも重要なテーマということで、そういったものをまずは進めていくということで動き出せばいいなというふうに考えております。