

2007年3月22日
衆議院憲法に関する調査特別委員会公聴会

陳述要旨

江橋 崇（法政大学法学部教授）

本日、このような国政上の重要な場において発言の機会をいただき、まことにありがとうございます。私は、二〇〇四年一月一八日に本院憲法調査会で、また、二〇〇一年四月四日に参議院憲法調査会で、公述人として意見を述べる機会があり、各々の場合に、国権の最高機関における憲法問題の審議に少しでもお役に立てるように、専門家としての知見の提供に努めたつもりです。本日も、従前と同様にありたいと思いますのでよろしくお願いいたします。

さて、本日、私に与えられている課題は、すでにご提出されている国民投票法の議案に関する私の見解の表明であります。順次にそれを述べたいと思います。

まず、第一に、憲法改正国民投票法案の内容の一部ですが、憲法改正案に関する国会の審議のあり方について申し上げます。

日本国憲法第九六条においては、国会による憲法改正発議に衆参両院で三分の二を超える賛成の議決が必要とされ、しかも、衆参両院の議決に重さの差はありません。衆参両院の意見の齟齬は致命的であり、一院で可決された憲法改正の議案が他の院で否決されるような事態になれば混乱は必至です。両院協議会では収拾が困難です。憲法改正手続きの法制度作りにあたっては、この混乱を避ける制度設計と運用が必要です。皆様が早くからこのことを十分に自覚されて、慎重に討議、審議にあたられていらっしゃるご様子に、かねてより敬意を持って拝見させていただいております。

そうした点から、私は、与党案、民主党案のいずれにも提案されている、両院の合同審査会という制度に注目しております。二院制が厳格に守られている日本では、衆参両院の合同審査の例は、消費税国会、選挙改革国会、年金国会などのわずかな例しかありませんが、諸外国では、憲法改正のような重要事項及び宣戦布告の承認などの国家緊急事態において、迅速で一致した結論の得られる両院合同審査を活用する例がございます。私は、憲法改正については、衆参両院の合同審査会で一応の成案を形成して各院に持ち帰り、同日、同時刻に両院の本会議を開催して審議、議決して、各々で三分の二以上の賛成を得たことを確認して国会として発議するという手順が望ましいと考えています。憲法改正は両院が積極的に協力しあってひとつの結論を形成するタイプの議案であ

ると考えていただきたいと思います。

この点について、ほかならぬ日本国憲法自体にはどう定まっているのでしょうか。第九六条の成立史に触れることをお許してください。

日本の憲法の草案を検討していたGHQ民政局では、プール海軍少尉、ネルソン陸軍中尉という二名の二〇歳代の軍人が憲法改正条項を担当していました。この小グループでは、当初は、アメリカ本国からの指示とGHQ内部でのそれまでのラウエル陸軍中佐らの予備的な検討にそって、憲法改正の権限を天皇から剥奪して議会に与えるとともに、新憲法の制定後十年間は改正を禁止するという考え方を採用しました。ところが、同時に作業していた市民の権利に関する小グループから、人権条項の改正は一切禁止するという過激な提案がありました。それとの調整の結果、一般的には議会が単独で憲法改正権を持ち、四分の三の賛成で改正ができるが、人権条項の改正についてはさらに国民投票での三分の二以上の賛成を要するという民政局の原案になりました。

ところが、草案の最終的な承認を求められたマッカーサー総司令官は、この原案を退けました。最終段階でマッカーサーが異論を述べたのはこの一点です。そして、マッカーサーが、これをホイットニー民政局長に伝えた後、二人による話し合いがなされて、あらゆる改正に国民投票を要するという現憲法の制度が採用されました。民政局の他の幹部も事後に知らされて驚いた、日本側に手渡す前日の深夜の大逆転でした。

ここで、マッカーサー、ホイットニーが考え出した憲法改正国民投票制度は、当時は、世界的にとっても珍しい形のものでした。ご存知のように、憲法改正手続きに国民投票を加える方式は、一九七〇年代以降には広く流行して各国で採用されていますが、一九四六年当時は、スイスとアメリカの州憲法、それにフランスが例として挙げられるくらいでした。しかも、そのいずれもが日本国憲法の形とは異なっていました。マッカーサーもホイットニーも軍人ですし、制度の機能性や現実合理性を十分に考えたうえで他に例のない新制度を果敢に採用したとは考えられません。当時から、これは短慮であり、厳格すぎて実際には憲法改正が不可能であるという批評もありました。

私は、制定過程を研究して、二人が参考にしたのは、一九三五年のアメリカ領フィリピンにおける独立移行憲法でしかありえないことを突き止めました。このフィリピン憲法は、二院制の議会を持っていましたが、憲法改正については、両院合同会議（ジョイントセッション）で審議し、両院議員が投票し、上下両院別に集計して、各々において四分の三以上の賛成があったときに国民投票による批准（ラティフィケーション）に向けて提出（サブミット）すると定めていました。また、国民投票で賛成が多数であれば、英語で言えば、「アズ・パート・オブ・ジス・コンスティテューション」、つまり、「この憲法の一部と

して」効力を生じる、としています。日本国憲法第九十六条第二項には、国会が提案（サブミット）して行う国民投票で多数の賛成を得た改正条文は「この憲法と一体を成すものとして」公布されることになっています。英文の日本国憲法では「アズ・アン・インテグラル・パート・オブ・ジス・コンスティテューション」、つまり「この憲法の不可欠な一部として」となっています。日本国憲法とフィリピン憲法は酷似しています。

それならば、マッカーサーとホイットニーは、なぜ、日本国憲法の改正手続きにおいても衆参両院の合同会議（ジョイント・セッション）で審議するとしなかったのでしょうか。答えは簡単であります。GHQ草案は一院制の議会を採用していましたから、そもそも、合同会議などありえなかったのです。そして、もし国会が一院制であれば、三分の二の特別多数決プラス国民投票における多数の賛成という手続きは十分に機能したと思われます。フィリピン憲法の場合は、四分之三の特別多数決でしたが、実際に数回の改正が行われています。

問題なのは、日本国憲法の草案が二院制に改められた際に、改正手続きに及ぼす影響を考慮して議決の要件を変更しなかったことです。結果的に、他に例のない非常に厳格な要件になってしまった。これが、日本国憲法の改正条項の制定経過だと思います。

私は、先ほど、皆様の活躍を、敬意を持って拝見していると申し上げました。憲法第九六条を通じて課せられたこの厳しい条件の中で、何とか実際に機能する改正手続きを考え出そうとする皆様のご努力と、結果的にたどり着いた合同審査会という方式が注目に値するのであります。昨年十一月十六日に開かれた第一六五国会の第三回審査小委員会でのことが議論され、十一月三十日の調査特別委員会に報告され、ご議論がなされています。当時の公述人の中には、合同審査は二院制の原則に触れると批判的な見解も示されました。衆参両院の妥協と合意の道を閉ざして改正の発議を困難にするので、護憲派にとって有利な議論なのでしょうが、私は、これに与することはできません。むしろ、合同審査は、憲法改正手続きの隘路を開く優れた知恵だと思っています。

そして、この点から言うと、これまで、国民投票法に関する国会の議論が本院に偏り、参議院では委員会も立ち上げられておらず、まだほとんど検討もされていない段階であることが大変に気になります。事柄は両院の関係に関わるものですから、両院の審議の足並みがそろわなければなりません。参議院側においても迅速な審議と果敢な決定が望まれますが、先行している本院側も、結論を急がずに、参議院の審議を慎重に見守っていただきたいと思います。私は、今国会の国民投票法に関する審議においては、参議院側の取組みの進展を待つて衆参両院の合同審査会を開催して、そこで得られた成案を各々の院に持ち帰って、まず本院から審議、議決することで、将来における憲法改正案の取り扱

いのモデルにするのが良いと思っています。今後のご審議の参考になれば幸いです。

第二に、国民に対する憲法改正の問題提起の方法について申し上げます。

憲法改正手続きについて、いくつかの国では、イニシアティブ、つまり憲法改正の市民提案、市民発案を制度として取り入れています。あるいは、憲法改正への着手の是非を問う予備的な国民投票を取り入れている国もあります。さらに、特別の国民投票は行わなくとも、憲法改正を争点にして下院、衆議院を解散して国民の意見を聞く国もあります。

これは、日本国憲法の制定過程でも検討された論点です。これまで、護憲派の憲法学者は、当時の日本側は時代に遅れていて憲法改正国民投票制に思いが及ばなかったが、先進的なGHQに教えられたのだと説明してきました。しかし、これは歴史の曲解です。当時の日本では、保守派であれ革新派であれ、直接民主制の研究は進んでいて、特に第一次大戦後のヨーロッパの経験から学んでいました。直接民主制には、市民意思の直接的な投入であるイニシアティブと、市民意思による承認であるレファレンダムのふたつがあり、それは併用されるべきものであることも指摘されていました。そして、改正案の作成過程において国民の意向を反映させるイニシアティブを省略して、改正案完成後のレファレンダムだけを制度化するようでは、大衆動員型に終わる危険性があると、正しく指摘されていました。例えば東京大学が教授陣の総力を結集した「憲法研究委員会」の報告書などがその論調です。

この点につきましても、昨年十一月十六日の第三回審査小委員会で議論され、十一月三十日の調査特別委員会に報告され、ご議論がなされています。船田委員、園田委員、枝野委員、赤松委員をはじめ、各委員からのご発言があったと思います。

私は、憲法改正に際しては、早い段階で、改憲作業に入ることの是非と、その場合にどの部分をどのような方向で改正すべきなのか、一度は国民の意向を聞くべきであると考えております。こうした最初の段階の手続きを省略して、国民の意向も聞かずに議会内で改正の作業を始めて、改正案ができて初めて国民の同意を求めるとするのは、いかにも一方的で不十分ですし、その結果、国民の意向との間に齟齬が生じて、肝心の国民投票でせっかくの改正案が否決される危険性も高くなります。

私は、憲法改正問題を選挙の争点にすると、憲法問題以外のさまざまな思惑が絡みついてしまい、冷静で理性的な判断がしにくくなるという欠点があると思います。それを避けるためには、独立した予備的な国民投票を行い、改正作業開始の承認を行う、あるいは国民発案による改正の提案を待つ、というよう

な方法があっても良いと思っています。現在の与党案、野党案は、ともに、憲法審査会で採択された請願を審査会の改正原案に組み込むことをお考えですが、適切なことと考えます。

第三に、国民投票制度のあり方について申し上げます。

国民投票制度は、現代の政治における直接民主制の制度化の代表です。私は、憲法第九六条のほかにも、国民投票制になじむし、それが適切な事項がいくつかあると考えております。今回、憲法改正国民投票法を立法化するに際しては、一般的な国民投票制をどうするのかも十分にお考えいただきたいと思います。

まず明らかなのは、国域の変更、国土、国民の範囲の変更を伴う国家の意思決定、具体的には領土割譲条約などの締結に際しては、直接に国民の意思を問う必要があります。諸外国でも、こういう場合には国民投票が必要であることは強く主張されてきました。日本国憲法には、内閣や国会に、日本の領土を自分の意思だけで他国に割譲する権限を認められた規定はございません。特定地域における国家主権を放棄する権限も認められていません。憲法の定める条約の締結権や承認権にこういう条約も含まれるのだとするのは、あまりにも乱暴な議論です。日本の近隣諸国との関係で言えば、北方四島とその住民の帰属にかかわる日露平和条約に関しては、二島返還とか、択捉分割などというまとまりになるのであれば、主権者である日本国民の判断を求めて国民投票を行う必要があることを指摘しておきたいと思います。

あるいは、EUのような国際組織、地域共同体への参加の国際取り決めへの場合も同様です。君主主権主義で議会制民主主義の母国であるイギリスがEC加盟に際して国民投票制を導入した例が思い起こされます。日本でも、北東アジアの政治的な再編成や東アジア共同体形成の過程でこういう事例が起きると思われます。

また、皇位継承法や平和基本法などの立法においても国民投票による承認という裏づけが望ましいものと思います。逆に、憲法改正であっても、語句の修正や小規模で技術的な改正にとどまるものもあります。こういう場合にまで国民投票を求める今の憲法改正の方式を再検討する必要がありますが、その際の基準もここから導かれるのだと思います。

従って、国民投票法の制定に際しては、憲法改正の国民投票のほかに、こういう場合の国民投票をどう制度化するのか、同じひとつの制度に入れ込むのか、別個のものにするのかについてもご配慮の上、慎重にご検討いただきたいと思っております。

第四に、国民投票における承認の判定、白票の扱いについて申し上げます。

日本国憲法第九六条が求めているのは、国民投票による、国会の定めた改正案の「承認」です。英文の日本国憲法で言えば、ラティフィケーションであります。ラティフィケーションは、「批准」とも訳されます。ここで求められている国民投票制は、憲法改正案の作成権限を排他的に認められた国会が提案する改正案への賛否の意思表示であって、それ以上のものではありません。複数の提案があってそれから選ぶ制度でもなければ、国民の側が原案を提出したり、原案を修正したりする、主権的な決定の手続きというものでもありません。憲法改正案を作成する権限は国会だけに認められている権限です。

そこで、この不自由な国民投票制度を補って、国民の意見を積極的に示す手続きとしては、もっと早い段階に予備的な国民投票を行うのがよいということは、すでに申し上げました。

憲法改正国民投票は「承認」の手続きであり、国会は、国権の最高機関として慎重に憲法改正案を審議して、責任を持って国民に発議するのですから、一度の投票機会ごとに改正部分の全体をワンパッケージにして承認を求めるのが原則であるべきです。項目別の投票にしたいのであれば、皆様がお考えになっているように、憲法改正案の議案を関連項目でくくり、複数の議案に分割して審議、議決することになるのだと思います。ただし、本来は改正の様式の本則であったアmendメント、増補型の改正であれば、それは内容的に関連しあう条文の増補の積み重ねになりますので、一括した投票といっても項目別の投票といっても、それほど大きな違いにはなりません。

また、国民投票制が国会が作成した改正案の「承認」を問うものである以上、憲法上の他の「承認」ないし「批准」の議決と同じように、白票は無効票として扱うべきであり、賛否のいずれかに上乘せする計算の方式はよくないと思っています。白票には、国民投票における「否」の投票のように、国会が両院の三分の二の特別多数決ですでに廃棄した旧条文を蘇生させるという主権者の固い決意を感じることはできません。そうすると、あとは、これを無効票にすると少数者による決定が可能であるという弊害の処理の問題が残るのであり、これには、最低投票率の要求など、ほかにも手立てはあるのです。

私は、憲法改正を家の増改築のようなものと考えております。憲法第九六条の憲法改正国民投票の制度は、家に住む人の意見や希望を聞く設計段階のものではなく、増改築の工事が完成した後の竣工検査のようなものだと思います。この段階で、国会の発議した提案について、あの部分は改正を認めるがこの部分は認めないというような投票結果になっても、後戻りはできません。国会の与野党は、どうしても改正すべきであるという現実的な根拠があって、自分たちが三分の二以上の合意で自信を持って提案したのですから、内容の一部が国民投票で否定された場合に、現実的な必要性と圧倒的多数の賛成議員数を背景

にして、否定された部分については、変えることに失敗した憲法条文について、解釈改憲を行うことになろうと思っています。国会における三分の二以上の多数派は、そう簡単には引き下がらないのです。

戦後期の日本は、憲法改正ができないので、もっぱら解釈改憲で社会の変化に合わせて物事を処理してきました。しかし、日本の政治は、過剰な解釈改憲によってずいぶん悩まされてきました。その愚を繰り返すような制度作りは決して良いものではありません。与野党ともに支持しているように見える、「項目別の投票」や「白票の反対票への算入」という制度には、もう少し掘り下げた議論が必要だと思います。

最後に、私の個人的な気持ちを申し上げます。

皆様には、事前に、今年のはじめに発表した文章をお配りしましたが、その末尾で、次のような趣旨のことを書かせていただきました。

私は、日本国憲法は不幸な憲法であると思っています。生誕後わずか数年で、国会の多数派によって根本から価値を否定され、逆に、野党側からは神の子のように崇拜され、護憲派と改憲派の争いの中でもみくちやにされ、その陰で、過剰なまでの解釈改憲を加えられもしました。そして、賛成派と反対派の愛憎の感情が吹き荒れる中で、ひとつの大事な意見がかき消されています。憲法というものは、なるべく多くの市民に信頼され、大事にされるようにあるべきだという意見です。

今、日本では、一億二千万人の人間が、日本国憲法の下で共同生活を営んでいます。この憲法以外に、共同生活の基礎となるルールはありません。そうだとしたら、この憲法を、多くの人により尊重され、より大事にされ、日本の政治のあり方にもより適切に作用するような、主権者市民が作り、支える憲法にしていこうという意見があってもよいのではないのでしょうか。部分的に増補し改善することで、より多くの市民の共感を得て、より強く支持されるのであれば、そうすべきであろうという意見があってもよいのではないのでしょうか。

今は、自分の考える憲法の色で社会を塗りつぶそうとする独善的な考え方は、改憲派も護憲派も捨てるべきときであろうと思います。民主主義というものは、自分と違う意見の持ち主と生死を賭けて全対決するシステムではなく、ともに我慢できる共同の解決策、合意を自分たちで作り出すシステム、主権者市民の間で、国民的合意の得られる部分から、少しでもよい憲法にしていくシステムなのですから。皆様には、日本国憲法をどう改正すれば、これまで不幸であったものが、より一層多くの市民の支持を得られる幸せな憲法になれるのか、その方法論、常識的な手続きと常識的な内容の改正の方法論をしっかりと考えていただきたいと思います。

この考えを皆様にご披露して、私の発言を終わらせていただきます。ご清聴を感謝します。