

## 憲法改正プロジェクトチーム「論点整理」

平成16年6月15日  
自由民主党政務調査会  
憲法調査会  
憲法改正プロジェクトチーム

### はじめに

新時代にふさわしい新たな憲法を求める国民的気運は、かつてない高まりをみせている。わが党は、先の総選挙の政権公約において立党50年を迎える平成17年11月までに新しい憲法草案をつくることを国民に対して約束し、国民は大きな支持をもってこれに応えた。われわれは、党を挙げて、新憲法の草案作成という公約を実行に移すときを迎えている。

本プロジェクトチームは、昨年12月22日の第1回会合以来、6月10日までの間、合計19回の会合を重ね、日本国憲法103カ条の全条文(前文を含む)に関して、各条章ごとに審議・検討を行った。これらの会合のうち大半は、国民世論を喚起するという見地から報道各社に公開の会合とするとともに、その議事録をインターネットで全国民に公開することとした。去る5月13日からは、各条章ごとの審議・検討において表明された様々な意見を踏まえた論点整理を行った。

本プロジェクトチームの議論は、結果的に「新憲法を制定すべきである」という方向性を示すものとなった。もちろん、近い将来に行われるであろう現実的な憲法改正は、両議院の3分の2以上の多数の合意が必要であることから、各党間の具体的な憲法改正協議によっては、必ずしも全面改正という形にならない可能性も否定できない。しかし、わが党が志向するあるべき新憲法の全体像を示すことは、公党としての国民に対する責務であると考え、これまでの議論を取りまとめ、この「論点整理」を作成した。

本プロジェクトチームは、「論点整理」をもとに、今後も自由闊達な意見を各位から求め、慎重な検討を重ねつつ、わが党の叡智を結集した最良の憲法草案起草に向け、さらに検討を進める。

国民各層のご理解とご協力を切にお願い申し上げます。

自由民主党憲法調査会会長 保岡興治

## I 総論

### 一 新憲法制定に当たっての基本的考え方

本プロジェクトチームの審議・検討を通じて浮かび上がった新憲法制定に当たっての基本的な考え方は、おおよそ次のとおりである。この中には、われわれの議論の共通基盤である、先の総選挙における政権公約の内容も含まれている。

#### 《新憲法が目指すべき国家像に関して》

- 新憲法が目指すべき国家像とは、国民誰もが自ら誇りにし、国際社会から尊敬される「品格ある国家」である。新憲法では、基本的に国というものはどういうものであるかをしっかり書き、国と国民の関係をはっきりさせるべきである。そうすることによって、国民の中に自然と「愛国心」が芽生えてくるものとする。
- 諸外国の憲法の規定例を参考にして、わが国が目指すべき社会がどういうものであるか（例えば「公正で活力ある経済活動が行われる社会」など）、その大綱について憲法に明示すべきである。

#### 《わが国の憲法として守るべき価値に関して》

- 新憲法は、戦後わが国に定着した国民主権・平和主義・基本的人権の尊重という三原則などを高く評価し、かかる人類普遍の価値を維持し、さらに発展させるものでなければならない。
- 現憲法の制定時、連合軍最高司令官総司令部の占領下において置き去りにされた歴史、伝統、文化に根ざしたわが国固有の価値（すなわち「国柄」）や、日本人が元来有してきた道徳心など健全な常識に基づいたものでなければならない。同時に、日本国、日本人のアイデンティティを憲法の中に見いだすことができるものでなければならない。
- 新憲法は、わが国の平和主義の原則が不変のものであることを明確に世界に宣言するものでなければならない。（侵略戦争の放棄）

#### 《21世紀にふさわしい憲法のあり方に関して》

- 新憲法は、21世紀の新しい日本にふさわしいものであるとともに、科学技術の進歩、少子高齢化の進展等新たに直面することとなった課題に的確に対応するものでなければならない。同時に、人間の本质である社会性が個人の尊厳を支える「器」であることを踏まえ、家族や共同体が、「公共」の基本をなすものとして、新憲法において重要な位置を占めなければならない。

## 二 主要分野における重要方針

一に掲げた基本的な考え方をもとに、安全保障など主要分野においてはさらに突っ込んだ討議がなされた。それらの討議全体を通じて、われわれが共有すると思われる新憲法草案の起草に当たっての重要方針は、おおよそ次のとおりである。

### 《安全保障の分野に関して》

○ 新憲法には、国際情勢の冷徹な分析に基づき、わが国の独立と安全をどのように確保するかという明確なビジョンがなければならない。同時に、新憲法は、わが国が、自由と民主主義という価値を同じくする諸国家と協働して、国際平和に積極的能動的に貢献する国家であることを内外に宣言するようなものでなければならない。

さらに、このような国際平和への貢献を行う際には、他者の生命・尊厳を尊重し、公正な社会の形成に貢献するという「公共」の基本的考え方を国際関係にも広げ、憲法においてどこまで規定すべきかを議論する必要があると考える。

### 《基本的人権の分野に関して》

○ 新しい時代に対応する新しい権利をしっかりと書き込むべきである。同時に、権利・自由と表裏一体をなす義務・責任や国の責務についても、共生社会の実現に向けての公と私の役割分担という観点から、新憲法にしっかりと位置づけるべきである。

### 《統治機構の分野に関して》

○ 新憲法には、迅速かつ的確な政策決定及び合理的かつ機動的な政策執行を可能とする統治システムが組み込まれたものでなければならない。また、憲法裁判所制度など憲法の実効性を担保する制度や道州制など国のかたちをなす大きな要素についてこの際明確に位置づけるべきである。

## 三 今後の議論の方向性

憲法を論ずるに当たり、まず、国家とは何であるかについて、わが党の考え方を明らかにし、国民各層の理解を深めていく必要があると思われる。

次に、憲法の意義を明らかにすべきである。すなわち、これまでは、ともすれば、憲法とは「国家権力を制限するために国民が突きつけた規範である」ということのみを強調する論

調が目立っていたように思われるが、今後、憲法改正を進めるに当たっては、憲法とは、そのような権力制限規範にとどまるものではなく、「国民の利益ひいては国益を守り、増進させるために公私の役割分担を定め、国家と国民とが協力し合いながら共生社会をつくることを定めたルール」としての側面も持つものであることをアピールしていくことが重要である。

さらに、このような憲法の法的な側面ばかりではなく、憲法という国の基本法が国民の行為規範として機能し、国民の精神(ものの考え方)に与える影響についても考慮に入れながら、議論を続けていく必要があると考える。

## Ⅱ 各論

### 一 前文

#### 1 共通認識

現行憲法の前文については、これを全面的に書き換えるものとするので、異論はなかった。

#### 2 前文に盛り込むべき内容

前文に盛り込むべき内容に関する意見は、次のとおりである。

- 現行憲法の基本原則である「国民主権」「基本的人権の尊重」「平和主義」は、今後ともこれを堅持していくべきである。ただし、「基本的人権の尊重」については行き過ぎた利己主義的風潮を戒める必要がある。また、「平和主義」についても、現行憲法9条の見直しを反映させ「一国平和主義」の誤りを正すとともに、わが国の平和主義が世界の平和構築に寄与し、国を挙げて国際平和を推し進める姿勢を強調するなど修正が必要である。
- 国民誰もが自ら誇りにし、国際社会から尊敬される「品格ある国家」を目指すことを盛り込むべきである。
- わが国の歴史、伝統、文化等を踏まえた「国柄」を盛り込むべきである。
- 環境権や循環型社会の理念(持続可能な社会づくりの観点)などを盛り込むべきである。
- 社会を構成する重要な単位である家族に関する文言を盛り込むべきである。
- 利己主義を排し、「社会連帯、共助」の観点を盛り込むべきである。
- 国を守り、発展させ、次世代に受け継ぐ、という意味での「継続性」の観点を盛り込むべきである。

### 3 前文の文章表現

前文の文章表現に関する意見は、次のとおりである。

- 翻訳調の現行の前文の表現を改め、前文の文章は、平易で分かりやすいものとし、模範的な日本語の表現を用いるべきである。
- 一つの文章が冗長にならないようにすべきである。

### 4 今後の議論の方向性

前文に盛り込むべき内容は、憲法の各条章の内容と深く関わるものであり、今後の議論の流れによっては大きく異なることも予想され、現時点でその内容を固める必要はないものとする。一方、文章表現については、わが国の憲法である以上わが国の言葉で書かれるべきことは当然であるとしても、文体や語彙の選択は、盛り込むべき内容のいかんによって左右されるものであり、ある程度内容が固まってから議論の対象とすべきである。

したがって、前文の議論は、各条文の議論が進んでから再び行うこととした。

## 二 天皇

### 1 共通認識

象徴天皇制については、今後ともこれを維持すべきものであることについては、異論がなかった。

### 2 改正意見

天皇の国事行為その他の公的行為に関する改正意見は、次のとおりである。

- 天皇の国事行為について定める第7条の規定のうち第4号の「国会議員の総選挙を公示すること」は誤りであり、これは「衆議院議員の総選挙及び参議院議員の通常選挙の公示をすること」とすべきである。
- 天皇の祭祀等の行為を「公的行為」と位置づける明文の規定を置くべきである。

### 3 今後の議論の方向性

連綿と続く長い歴史を有するわが国において、天皇はわが国の文化・伝統と密接不可分な存在となっているが、現憲法の規定は、そうした点を見過ごし、結果的にわが国の「国柄」を十分に規定していないのではないかと、また、天皇の地位の本来の根拠はそのような「国柄」にあることを明文規定をもって確認すべきかどうか、天皇を元首として明記すべきかなど、様々な観点から、現憲法を見直す必要があると思われる。

なお、女帝問題については、皇室典範の改正という観点から今後検討すべき論点であるとの意見が多数を占めた。

### 三 安全保障

#### 1 共通認識

次の点については、大多数の同意が得られた。

- 自衛のための戦力の保持を明記すること。

#### 2 安全保障に関し盛り込むべき内容

安全保障について盛り込むべき内容は、次のとおりである。

- 戦後日本の平和国家としての国際的信頼と実績を高く評価し、これを今後とも重視することを盛り込むべきである。
- わが国の平和主義の原則が不変のものであることを盛り込むべきである。(再び侵略国家とならないこと)
- 個別的・集団的自衛権の行使に関する規定を盛り込むべきである。
- 内閣総理大臣の最高指揮権及びシビリアン・コントロールの原則に関する規定を盛り込むべきである。
- 非常事態全般(有事、治安的緊急事態(テロ、大規模暴動など)、自然災害)に関する規定を盛り込むべきである。
- 「人間の安全保障」(積極的な「平和的生存権」)の概念など、国際平和の構築に関する基本的事項を盛り込むべきである。
- 国際協力(国際貢献)に関する規定を盛り込むべきである。
- 集団的安全保障、地域的安全保障に関する規定を盛り込むべきである。
- 食糧安全保障、エネルギー安全保障などに関する規定を盛り込むべきである。

#### 3 今後の議論の方向性

21世紀において、わが国は、国力に見合った防衛力を保有し、平和への貢献を行う国家となるべきである。こうした観点から、今後は、個別的及び集団的自衛権の行使のルール、集団的安全保障・地域的安全保障における軍事的制裁措置への参加のルール並びに国際的平和維持協力活動への参加のルールはいかにあるべきかを議論しながら、憲法においてどこまで規定すべきかを考える必要がある。

なお、非常事態については、国民の生命、身体及び財産を危機から救うことが国家の責務であること、その責務を果たすために非常時においてこそ国家権力の円滑な行使が必要であるということを前提に、憲法に明文の規定を設ける方向で議論する必要があると考える。

## 四 国民の権利及び義務

### 1 共通認識

現憲法の定める基本的人権が、人類の普遍的な価値で、わが国が永久にこれを尊重することを基本としつつ、時代の変化に対応して新たな権利・新たな義務を規定するとともに、国民の健全な常識感覚から乖離した規定を見直すべきであるということについて、異論はなかった。

### 2 新しい権利

いわゆる「新しい権利」に関する意見は、次のとおりである。

- 「環境権」とともに「環境保全義務」に関する規定を設けるべきである。
- IT社会の進展に対応した「情報開示請求権」や「プライバシー権」に関する規定を設けるべきである。
- 科学技術の進歩に対応した「生命倫理に関する規定」を設けるべきである。
- 知的財産権の保護に関する規定を設けるべきである。
- 現憲法は被告人(加害者)の人権に偏しており、犯罪被害者の権利に関する規定を設けるべきである。

### 3 公共の責務(義務)

公共の責務(義務)に関する意見は、次のとおりである。

- 社会連帯・共助の観点からの「公共的な責務」に関する規定を設けるべきである。
- 家族を扶助する義務を設けるべきである。また、国家の責務として家族を保護する規定を設けるべきである。
- 国の防衛及び非常事態における国民の協力義務の規定を設けるべきである。

### 4 見直すべき規定

上記の2・3とも一部重複するが、現憲法の運用の実態に照らし、権利に関する規定を見直すべきとする意見は、次のとおりである。

- 政教分離規定(現憲法20条3項)を、わが国の歴史と伝統を踏まえたものにすべきである。
- 「公共の福祉」(現憲法12条、13条、22条、29条)を「公共の利益」あるいは「公益」とすべきである。
- 婚姻・家族における両性平等の規定(現憲法24条)は、家族や共同体の価値を重視

する観点から見直すべきである。

- 社会権規定(現憲法25条)において、社会連帯、共助の観点から社会保障制度を支える義務・責務のような規定を置くべきである。

## 5 今後の議論の方向性

この分野における本プロジェクトチーム内の議論の根底にある考え方は、近代憲法が立脚する「個人主義」が戦後のわが国においては正確に理解されず、「利己主義」に変質させられた結果、家族や共同体の破壊につながってしまったのではないかと、ということへの懸念である。権利が義務を伴い、自由が責任を伴うことは自明の理であり、われわれとしては、家族・共同体における責務を明確にする方向で、新憲法における規定ぶりを考えていくべきではないか。同時に、科学技術の進歩、少子化・高齢化の進展等の新たな状況に対応した、「新しい人権」についても、積極的に取り込んでいく必要がある。

なお、美しい国づくりの観点から、景観を含めた環境保全と私権との調整についても今後の検討課題とする必要があると思われる。また、地方参政権(現憲法93条2項)について明確な規定を置くべきとの意見を踏まえ、今後さらに検討を続ける必要がある。

## 五 国会及び内閣

### 1 共通認識

次の点については、大多数の同意が得られた。

- 戦後の国民主権主義、民主主義が、わが国の国家社会の発展に大きく寄与したことを評価し、この原則をさらに充実させるために、政治主導の政策決定システムをより強化するとともに、そのプロセスを大胆に合理化し、時代の変化に即応してスピーディに政治判断を実行に移せるシステムとすべきである。
- 現在の二院制については、両院の権限や選挙制度が似かよったものとなっている現状をそのまま維持すべきではなく、何らかの改編が必要である。

### 2 改正意見

国会及び内閣の分野で、憲法改正に関する意見は、次のとおりである。

- 議事の定足数(現憲法56条1項)は、削除すべきである。
- 総理大臣以下の国务大臣の国会への出席義務を緩和し、副大臣などの代理出席でよいとするなど憲法の規定を見直すべきである。
- 法律案の提案権は、国会議員(国务大臣たる国会議員を含む)に限定する方向で憲法の規定を見直すべきである。



- 閣議における内閣総理大臣のリーダーシップ、衆議院の解散権の行使主体及び行使要件、国会の予算修正権など、現憲法では必ずしも明確でない事項について明確な規定を置くべきである。

### 3 今後の議論の方向性

議会制民主主義を採る以上、政策決定に当たり議会の多数の同意を得なければならないことは当然であるが、現在の政策決定システムの問題(運用も含めて)は、各省庁と内閣・政党との関係、一律の国务大臣の出席義務、会議の定足数など、最終的に議会の同意を得るに至るまでの間にあまりにも多くの時間を要するシステムになっているのではないかという点である。

要は、どのような政策決定システムであれば国民の権利利益を適時適切に伸張・擁護することができるのかが重要なのであって、今後も、この観点から議論を続ける必要があろう。なお、首相公選制、国会議員の任期や会期制(現憲法52条、53条)、国务大臣全員を国会議員から選出すべきか、副大臣の憲法上の位置づけなどについても、今後検討する必要があると思われる。

## 六 司 法

### 1 共通認識

次の点については、異論がなかった。

- 最高裁判所による違憲立法審査権の行使の現状には、極めて不満がある。
- 民主的統制を確保しつつも政治部門が行う政策決定・執行に対する第三者的な立場から憲法判断をする仕組み(憲法裁判所制度、あるいは最高裁判所の改組など)について、検討すべきである。
- 裁判官の身分保障のあり方について見直すべきである。
- 民事・刑事を問わず裁判の迅速化を図るべきである。

### 2 改正意見

現憲法第6章(司法)に関する改正意見は、次のとおりである。

- 最高裁判所裁判官の国民審査の制度(現憲法79条)は廃止し、廃止後の適格性審査の制度についてはさらに検討を行うべきである。
- 最高裁判所裁判官の任期は10年とし、再任を行わないものとするべきである。
- 下級裁判所の裁判官の任期は、3年を下回ってはならず、10年を超えてはならないとすべきである(再任は妨げないものとする)。

○ 一定の場合には裁判官の報酬(現憲法79条・80条)を減額することができる旨の明文規定を置くべきである。

### 3 今後の議論の方向性

司法のあり方については、一部に、常識に反する裁判をしているとの国民の批判を招いていることを踏まえ、司法制度改革を推進しつつ、今後とも検討を進める必要がある。同時に、司法への国民参加という観点から憲法に何らかの規定を置くべきかどうかについても、今後の検討課題とすべきである。

また、弁護士会に入会しなければ弁護士になれないという現行弁護士法のあり方についても議論となったが、引き続き検討することとしたい。なお、憲法裁判所、行政裁判所、軍事裁判所等については、外国におけるその権能・組織などを調査しながら、引き続き議論を継続することとしたい。

## 七 財 政

### 1 共通認識

財政民主主義を、より実質の伴うものとする方向で見直すべきであるということについては、異論がなかった。

### 2 改正意見

現憲法第7章(財政)に関する改正意見は、次のとおりである。

- 現憲法89条を書き直し、私学助成に関する明文規定を置くべきである。
- 決算に関する国会の権能に関する明文規定を置くべきである。

### 3 今後の議論の方向性

上記の2のほか、会計年度を1年とすることを前提とした憲法・財政法の定める財政システムを検証し、健全な財政規律に関する明文規定を置くべきか否か、複数年度予算の可能性などについても、今後、検討する必要がある。また、後年度負担を伴う財政支出については、次代への財政負担の責任を明確にするため、その発生原因、数額などに関する情報開示の必要性についても議論することとしたい。

## 八 地方自治

## 1 共通認識

地方分権をより一層推進する必要があるという点については、異論がなかった。また、地方分権の基本的な考え方や理念を憲法に書き込む必要があることについても、大多数の同意が得られた。

## 2 改正意見

現憲法第8章(地方自治)に関する改正意見は、次のとおりである。

- いわゆる「道州制」を含めた新しい地方自治のあり方について、①法律の範囲内での課税自主権の付与等自主財源の確保、②自己決定権と自己責任の原則、③補完性の原則など、その基本的事項を明示すべきである。その際には、住民による自発的な自治、必要最小限の行政サービスの保障などの観点に留意すべきである。

## 3 今後の議論の方向性

近年の通信交通のスピード化に伴い、住民の生活圏は広域化する傾向にある。従来の都道府県は以前ならば十分「広域」自治体であったが、今では、大きな市で県に匹敵する区域を有するものも出てくるようになってきている。一方で、農山漁村の中には過疎化で消滅の危機にある地域がいくつもあり、その地域に根ざす伝統や文化が絶えてしまうおそれが出てきている。こうした問題に対して、現憲法は何の解決策も用意していないのではないだろうか。

こういった観点から、今後とも、「道州制」(その前提としての「市町村合併」や中央政府と道州政府による統治権限の適切な分配のあり方等)や、地方財政における受益と負担の関係の適正化などに関する議論を進めていく必要があると考える。また、住民投票の濫用防止規定についても更に検討を進めることとする。また、昭和26年以降「一の地方公共団体のみに適用される特別法」の制定はなく、現行95条は削除する方向で検討する。

## 九 改正

現憲法の改正要件については、概ね、次の2点について議論がなされた。

- (1) 現憲法の改正要件は、比較憲法的に見てもかなり厳格であり、これが、時代の趨勢にあった憲法改正を妨げる一因になっていると思われる。したがって、例えば、憲法改正の発議の要件である「各議院の総議員の3分の2以上の賛成」を「各議院の総議員の過半数」とし、あるいは各議院において総議員の3分の2以上の賛成が得られた場合には、国民投票を要しないものとする等の緩和策を講ずる(そのような憲法改正を行

う)べきではないか。

- (2) 憲法改正の国民投票について、現憲法は「特別の国民投票」と「国会の定める選挙の際行われる投票(国政選挙と同時に行うこと)」の2種を規定しているが、このような特別の選択肢を明示する必要はないのではないか。

以上の諸点については、引き続き、議論を継続する必要があると考える。

## 十 最高法規及び補則

現憲法第10章(最高法規)については、国民の憲法尊重擁護義務を含めることとしつつ、その各条文の内容に応じて、「前文」あるいは「国民の権利及び義務」にその趣旨を盛り込むものとし、章としては削除するべきであるとの意見があった。この点については、引き続き、議論を継続する必要があると考える。

また、現憲法第11章(補則)は、すでにその役目を終えた経過措置に関する規定であり、これを削除することについて異論はなかった。

## 十一 その他

以上のほか、次のような事項について、憲法に盛り込むべきであるとの意見があった。

### 1 領土、大陸棚など

わが国の主権が及ぶ地理的範囲を明確に憲法で規定すべきだとする意見があった。

### 2 国旗及び国歌

諸外国の憲法の規定例を参考にして、国旗及び国歌に関する規定を憲法に置くべきだとする意見があった。

## 結 語

わが党のたゆまぬ努力により、憲法改正のための国民投票は、もはや絵空事ではなくなった。憲法改正の手続法が整備され、国民投票が実現されれば、わが国憲政史上初めてのことになる。すなわち、日本国民は初めて主権者として真に憲法を制定する行為を行うことになるのである。

今回の新憲法草案の策定作業がこのような重大な意義を有することにかんがみ、本プロジェクトチームは、意図的に議論を方向づけたり、性急に結論をまとめるようなことをすることなく、毎回の会議において、参加者から文字どおり自由闊達な意見交換に意を用いた。その結果、憲法のあらゆる分野にわたってまさに多種多様な意見が提出された。

その多様な意見の中で、発言者が異口同音に強調していたのは、「一国の基本法である憲法が正反対の意味に解釈されることがあってはならない。新憲法は、その解釈に疑義を生じさせるようなものであってはならない。」ということであった。今後の作業を行う上で、肝に銘ずべきこととして、あえてここに明記させていただく次第である。

本プロジェクトチームの会議で出された一つ一つの貴重な意見については、丹念にこれを書き留めるとともに自民党インターネット・ホームページにより国民に公開したが、このことを通じて、わが党が先の総選挙における政権公約を着々と実行に移している姿を、国民各層に伝えることができたものとする。

今後は、この「論点整理」を基礎として、参院通常選挙後、党の地方組織を含めた全党的な議論を深めるとともに、憲法改正に関するわが党の取組についてなお一層の国民の理解を求め、新憲法草案が大多数の国民の共感を得ることができるものとなるよう、引き続き努力を傾注してまいりたい。

## 別表 憲法改正プロジェクトチーム開会一覧表

開会回次	開会月日	議事内容
第 1回	平成15年12月22日(月)	今後の運営について
第 2回	平成16年1月22日(木)	今後の審議日程について
第 3回	1月29日(木)	前文について
第 4回	2月 5日(木)	国会及び内閣について(1)
第 5回	2月12日(木)	国会及び内閣について(2)
第 6回	2月19日(木)	国会及び内閣について(3)
第 7回	2月26日(木)	司法について
第 8回	3月 3日(水)	財政について
第 9回	3月11日(木)	国民の権利及び義務について
第10回	3月18日(木)	1. 新しい権利について 2. 地方自治について
第11回	3月25日(木)	安全保障について
第12回	4月 1日(木)	天皇、改正及び最高法規について
第13回	4月15日(木)	議論の整理(案)について
第14回	4月22日(木)	議論の整理(案)について (憲法調査会と合同会議)
第15回	5月13日(木)	論点整理(案)について
第16回	5月20日(木)	論点整理(案)について
第17回	5月27日(木)	論点整理(案)について
第18回	6月 4日(金)	論点整理(案)について (憲法調査会と合同会議)
第19回	6月10日(木)	論点整理(案)について (憲法調査会と合同会議)