



衆議院憲法調査会ニュース

H15.7.11 Vol.58

第 156 回国会

発行：衆議院憲法調査会事務局

7月10日に開会された小委員会

基本的人権の保障に関する調査小委員会
統治機構のあり方に関する調査小委員会

基本的人権の保障に関する調査小委員会(第5回)

〔テーマ〕社会保障と憲法

参考人：中村 睦男君

(北海道大学長)

小塩 隆士君

(東京学芸大学教育学部助教授)

質疑者

倉田 雅年君(自民) 水島 広子君(民主)
太田 昭宏君(公明) 武山百合子君(自由)
春名 真章君(共産) 北川れん子君(社民)
井上 喜一君(保守新党) 野田 聖子君(自民)
仙谷 由人君(民主) 谷本 龍哉君(自民)

質疑終了後、自由討議

中村睦男参考人の意見陳述の概要

1 日本国憲法の制定と生存権

- ・25条1項の生存権規定は、総司令部案にはなく、衆議院での審議の段階で鈴木義男と森戸辰男の主張により挿入されたものである。その基礎になったのは、高野岩三郎ら憲法研究会の「憲法草案要綱」の規定であり、生存権規定が日本の創意であったことを強調したい。
- ・NHK 放送文化研究会による「日本人の意識」調査では、憲法上の権利はどれが重要かという問いの答えとして、「人間らしい暮らしをする」とする生存権の選択率が毎回最も高く、生存権が国民意識の中に定着していることが伺われる。

2 生存権の法的性格

(1) プログラム規定説の形成

- ・プログラム規定説とは、生存権を、国に対して政治的・道徳的義務を課しただけであり、法的権利性を持たないプログラム規定であるとする説であり、判例も食糧管理法違反事件(最判昭23・9・29)において採用した。

(2) 抽象的権利説の確立

- ・その後、朝日訴訟第一審判決(東地判昭35・10・19)では、25条を具体化する法律によって生存権が実質化され、その法律違反がひいては25条に違反するとする抽象的権利説が述べられた。また、堀木訴訟最高裁判決(最判昭57・7・7)

は、この抽象的権利説に立った上で、立法の広い裁量を認めている。

(3) 具体的権利説の登場

- ・さらに、抽象的権利説を進め、25条を具体化する立法が存在しない場合でも、国の立法不作為違憲確認訴訟を提起できるとする具体的権利説も主張されるに至った。

(4) 立法不作為を含む立法行為と国家賠償請求訴訟

- ・このような具体的権利説による立法不作為違憲確認訴訟の提唱に対して、従来、多数説は批判的であったが、今日、立法不作為を含む立法行為の違憲性を国家賠償法で争うことが認められるようになってきている。
- ・最高裁は、在宅投票制廃止違憲訴訟判決(最判昭60・11・21)において「立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというごとき、容易に想定しがたいような例外的場合」に限定してではあるが、立法不作為を含む立法行為が国家賠償法上、違法となることを認め、さらに、近時、下級審判決において、最高裁判例の弾力的解釈が試みられている。以上は生存権以外の事例ではあるが、生存権の事例においても立法不作為の違憲を争う余地はあると考える。

3 社会保障制度とその理念

(1) 社会保障制度審議会の1995年勧告「社会保障制度の再構築」

- ・第2次大戦後の社会保障の理念・課題が最低限度の生活を保障するものであったのに対し、1995年勧告では、21世紀における社会保障の理念として、「社会連帯」を重視しなければならないとされている。
- ・日本では、社会連帯を支える制度設計が今後必要であり、社会保障の構造改革の理念として、社会生活の自立という観点を入れ、これを具体化しなければならない。また、社会福祉においても、従来のような措置制度ではなく、保険というテクニックを入れ、自立を支える支給制度を推進することは、社会連帯への方向へ進むものとして評価できる。

(2) 社会保障における経費負担 - 社会保障構造改革

- ・税による負担も重要であるが、同時に社会連帯の証として受益者が応分の負担をし、これを実現することも重要である。
- ・高齢社会を迎え、社会保障における新たな制度設計が必要とされているが、そこで必要な視点は、社会保障と社会福祉の後退ではなく、当事者たる国民ないし市民の参加と自治、さらには

当事者の応分の負担による社会保障と社会福祉の充実でなければならない。

小塩隆士参考人の意見陳述の概要

はじめに

社会保障制度の中核をなす公的年金制度は、老後における最低限度の生活を保障するという点で、25条を具体化する重要な制度であるが、少子高齢化によりこれを財政的に維持できるのかという不安感・不信感が広がっている。

1 現行制度の問題点

現行の公的年金制度は、(a)現役世代の拠出がその時代の高齢者への給付に充てられる賦課方式を採用しており、少子高齢化社会を迎えた現在、年金財政が極端に悪化している、(b)公的年金の「生涯純受取率」(生涯賃金に対する、年金受給額から保険料負担を差し引いた値の比率)の世代間の不公平に見られるように世代間格差が拡大しているという2点の問題点を抱えている。

2 2004年改正に向けて

来年の年金制度の改正に向けて、厚生労働省は、現在、保険料率の上限を設定し、それ以上は引き上げないで給付水準を調整するという「保険料固定方式」の導入を検討している。この方式は、従来の給付と負担の在り方を見直し、「年金純債務」(過去期間に対する給付原価から年金積立金を差し引いた値)の拡大に歯止めをかけることを意図したものと評価できるが、負担が増加し給付が減少することになりはならず、世代間格差の解決策にはならない。

3 望ましい改革の方向(私見)

世代間格差を是正するためにも、持続可能な年金制度としてよりスリムな姿へ改編することが必要であり、そのためにも、公的年金を、老後の最低限の所得を保障する基礎年金部分に限定し、それを上回る報酬比例部分は公的部門ではなく個人の責任とし、国は税制の優遇などでそれを支援するに止めるべきであることを提案したい。

4 解決すべき課題

上記の改革の実行に当たって解決すべき課題としては、以下の諸点が考えられる。

- (a)基礎年金の給付水準については、現行の生活保護支給額や基礎年金給付額(一人当たり6万7千円)を目安としてはどうか。
- (b)基礎年金の給付額については、資力審査(ミーンズ・テスト)が事実上無理であろうから、所得水準とは無関係に給付額を一律とした上で、所得税による高齢者世代の所得再分配を図ってはどうか。
- (c)財源の調達については、世代内公平(世代内の所得再分配)のためにも、保険料を所得と連動させることによって高所得者ほど多くの負担を課すべきである。そのためには、所得の捕捉が重要となる。また、次善の策として消費税を財源とすることも考えられるが、その場合、逆進性(所得の少ない人ほど税負担の比率が高いこと)が問題となる。

5 結論

少子高齢化の下、財源の持続可能性、世代間及び世代内の公平性という観点から社会保障制度の中核たる公的年金制度を抜本的に見直し、その給付を基礎年金部分に限定し、財源は職種に関係なく所得と連動した形で調達すべきである。

中村参考人及び小塩参考人に対する質疑の概要

倉田雅年君(自民)

<中村参考人に対して>

・総司令部案の作成が憲法研究会の「憲法草案要綱」が出された後に行われたことにかんがみると、国民主権や象徴天皇制に関する規定を有する同要綱は、総司令部案に影響を与えたと考えられるか。

<小塩参考人に対して>

- ・参考人は、公的年金は基礎年金に限定すべきと主張するが、年金制度に対する考え方として、北欧のように国民負担率が70%を超えるような高負担、高福祉によるよりも、一部は公的負担としつつも、基本的には自己責任による方が望ましいと考えているのか。
- ・国民負担率が高いにもかかわらず人口が増え、高齢化率が低下しているデンマークの例に見られるように、制度に信頼性や安定性があれば、国民負担率が高くてもよいのではないかと考えるが、いかがか。
- ・参考人は、財源について消費税よりも所得税に頼るべきとするが、過度の応能主義が不公平を生じさせることを踏まえると、消費税に重きを置かざるを得ないと考えるが、いかがか。

水島広子君(民主)

<両参考人に対して>

・子供を産んでいない女性は税金の世話になるべきではないといった発言は、子供を産む、産まないにかかわらず、最低限の生活を保障している25条の生存権規定の趣旨に反すると考えるが、いかがか。

<中村参考人に対して>

・現行の社会保障制度は、児童扶養手当制度と生活保護制度との関係など、保護を受けようとする者が、制度間の隔たりに振り回されている観がある。いろいろな権利を享受できるように、制度を柔軟なものにすべきと考えるが、この点についてどのように考えるか。

<小塩参考人に対して>

- ・単身者について、最低保障としての基礎年金の給付水準をどのように考えるか。
- ・女性と年金について、特に第3号被保険者(被用者の配偶者であって主として被用者の収入により生計を維持するもの)に関する問題について、どのように考えるか。また、スウェーデン方式の年金制度についての見解を伺いたい。

太田昭宏君(公明)

<中村参考人に対して>

・社会保障制度審議会が1995年の勧告の中で、21世紀における社会保障の基本理念として「社会連帯」を挙げているが、この理念を実現するためには、25条を改正して文言に盛り込むべきと考えるか、ある

いは、25条の改正は必要ないと考えるか。

- ・25条の「健康」あるいは「文化的」とはどのような概念か。21世紀の憲法は、「国民憲法」「人権憲法」「環境憲法」の方向を明示すべきと考えるが、21世紀における最低限度の生活保障を考える際、「健康で文化的な最低限度の生活」の他に加えるべきものとして考えられるものはあるか。
- ・住まいについて、一人当たり28㎡が「最低居住水準」と言われているが、東京ではこの水準は確保しづらい。25条と「居住」との関係について、どのように考えるか。

<小塩参考人に対して>

- ・参考人は、公的年金の在り方として、基礎年金部分に限定すべきとするが、一人暮らしの女性など、給付水準の引き上げを検討すべき対象者もいるのではないか。また、生活保護の水準と基礎年金部分の水準との関係について、どのように考えるか。

武山百合子君(自由)

<中村参考人に対して>

- ・国の立法不作為が問われたハンセン病訴訟について、参考人の見解を伺いたい。

<小塩参考人に対して>

- ・最近の社会の変化を踏まえると、世代間格差は今後ますます広がっていくと考えるが、この問題について、どのように取り組むべきと考えるか。
- ・若年者の多くが将来の年金支給に不安を感じており、また、同時にその半数近くが保険料の支払をしていない現状にかんがみ、若年世代に対し、国が方向性を示すべきと考えるが、どのような方向性を示すべきと考えるか。
- ・自由党は、消費税を目的税化し、基礎年金、高齢者医療、介護等のための財源に当てるとを主張しているが、この主張について、どのように考えるか。

春名真章君(共産)

<中村参考人に対して>

- ・日本国憲法25条と諸外国の憲法の同種の規定を比較したとき、同条1項が「すべて国民は」としている点、同条2項が国の責務を明記している点などにおいて先駆的なものであると考えるが、いかがか。
- ・政府は、25条は、大幅な立法裁量を認めており、政策的な指針を与えるにすぎないと解釈しているようであるが、私は、同条は実体的権利を定めたものと考えているが、いかがか。
- ・1995年の社会保障制度審議会勧告の示した理念には、当然、賛成するものであるが、1950年の同審議会勧告と比較したとき、後退している面もあるように感ずる。それを裏付けるように、近年における日米独仏の社会保障費の対GDP比率を比較したとき、日本は最低であるとともに、低下傾向にある。最近の社会保障改革の流れと国の責任の在り方について、参考人は、どのように考えるか。

<小塩参考人に対して>

- ・少子化社会の克服のためには、女性の仕事と家庭の両立を社会全体が支援していくことが最大の課題であると考えているが、参考人はどのように考えるか。

北川れん子君(社民)

<中村参考人に対して>

- ・27条を考えると、今国会の労働基準法改正など勤労の権利の保障が後退しているとしかいえない現実を感ずる。勤労の権利の保障に関して、参考人は、現在の状況をどのように考えるか。
- ・近年、自殺者が急増しているが、その原因の第一位は健康問題であり、第二は生活苦という統計がある。生きることをあきらめようとしている人々に対して、25条が何らかの道筋を示すことはできないのか。
- ・9条と25条の関係をどのように考えるか。

<小塩参考人に対して>

- ・参考人の意見陳述は、日本が今後も経済的に一定の水準を保つことを前提としているのか、その水準が低下していくことを前提としているのか。
- ・社会保障制度の在り方として、現金給付だけでなく、例えば大学院で勉強する機会を提供したり、職業訓練を実施するなど、一定期間ごとに次のステップに進むための方策を用意すべきであると考えているが、いかがか。

井上喜一君(保守新党)

<中村参考人に対して>

- ・私は、25条はプログラム規定説に立つべきと考えるが、そもそも社会権は、自由権と異なるだけでなく、その保障の内容は、その国の実情を反映して国によって異なってしかるべきであると考えている。ヨーロッパは、150年の年月をかけて社会保障制度を整備してきたが、日本には日本独自の生存権の保障の在り方があるのではないか。このような考えに対し、参考人はどのように考えるか。

<小塩参考人に対して>

- ・公的年金、特に基礎年金と25条の生存権は関係があるのか。あるとすれば、どの程度関係あるのか。
- ・基礎年金と生存権が関係あると考える場合、基礎年金と生活保護の関係は、どのように考えるか。
- ・生活保護の支給水準と公的年金の給付水準は何を根拠に決めていくのか。

野田聖子君(自民)

<中村参考人に対して>

- ・年金制度が構築された昭和30年代に比べ、平均寿命も伸びた現在は、高齢者像が異なってきているはずである。現在は、もはや高齢者は弱者としての存在だけではないと考えるが、そのような高齢者像に見合った社会保障制度の設計をすべきではないか。

<小塩参考人に対して>

- ・現在、20代や30代の若い世代は、自分たちが年金を受給する年齢になったとき、保険料に見合う給付を受けることはできない状況にある。一方で15歳から24歳の失業率は10%近いのではないかともいわれている。このように、社会保障制度において「負担する側」である若い世代の生存権が脅かされていることをどのように考えるか。

仙谷由人君(民主)

<両参考人に対して>

- ・25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」は時代とともに変わっていくものと思うが、定量的に、時代とともに定まってくる部分はあるのか。

<中村参考人に対して>

- ・生存権規定は、収入や所得が最低の水準に近い人を対象とするものか、あるいは収入や所得が普通の水準の人についても、医療・教育・交通などの観点から、対象とするものか。

<小塩参考人に対して>

- ・国の財政が危機的状況にある中で福祉国家を造るとしても、無い袖は振れないのが現実である。両者を両立させるためには、負担を高くするか、給付を下げるかのどちらかしか解決策はないのが本当であると考えているが、両者の矛盾をどのように解決すべきであると考えているか。

谷本龍哉君(自民)

<小塩参考人に対して>

- ・「生涯純受取率」は、どの世代でプラスからマイナスに転ずるのか。

<両参考人に対して>

- ・年金を受け取ることができないのであれば保険料を払いたくないと考えている若い人たちに対して年金をはじめとする社会保障制度の意義・重要性をどのように説明すればよいと考えるか。
- ・基礎年金部分に限定するという小塩参考人の提案に対しては、そのようなことを前提とせずに保険料を払ってきた人たちの財産権の侵害となるのではないかと批判が予想されるが、どのように考えるか。
- ・社会保障の費用負担の在り方について、保険と税をどのような割合とすることがよいと考えるか。

自由討議における委員の発言の概要(発言順)

春名真章君(共産)

- ・25条は、諸外国の憲法と比べてとき先駆的な条文であることが、本日の調査会で明白になったと考える。
- ・学説における25条の法的性格に関する議論の発展や司法の場における問題提起など、生存権が実体的権利としての内実を持つに至った過程を改めて確認した。生存権を実体的権利として更に発展させることが重要であり、これをないがしろにする現実改善されるべきであると考えている。
- ・財政を社会保障に関する支出を中心とするものへと改革していくことが、今日、国の責任として求められている。

葉梨信行君(自民)

- ・社会保障制度の破綻が日本社会の破綻へとつながりかねないことを考えると、社会保障財政の危機は大変重要な問題である。その危機を回避するためにも、社会の仕組みを改め、国会議員が国民の議論をリードし、若者も高齢者も、共に国を支えるという意識を持つことが必要である。

仙谷由人会長代理

- ・質疑の中で「社会連帯」が大切であるという指摘があったが、それを制度化するとなると難しい。一時期、「自助・共助・公助」という言葉がはやったが、打ち出の小槌があるわけでもないのに、すべてを国

や自治体に期待することは、結局、税金や将来の世代の負担となる借金で費用を賄うことになり、好ましくない。この言葉があまりにも安易に使われてきたのではないかと考える。

- ・グローバル化の流れの中では、「一国福祉国家論」のような考えに基づいて企業やヒトに過度の負担をかけると、国際競争に敗れ、結局は社会保障制度自体が成り立たなくなってしまうことになりかねない。社会保障制度の構築も、グローバル化の視点を持たなければならぬと考える。

武山百合子君(自由)

- ・現在の日本の社会保障制度においては、保険料の支払が、給料から天引きされるものと国民年金のように自分から納めるものがあるが、自分から納めるものについては、どうしても納めにくいと感じてしまう部分がある。徴収の方法も検討すべきであると考えている。

倉田雅年君(自民)

- ・社会保障に係る問題の根底には、少子化問題がある。出生率の低迷は、育児を社会全体で支援する仕組みや男女共同参画の推進といった対策によって解決できるのではないかと考える。イギリスやフランスなどがそのような対策の実施により少子化問題に有効に対処できたのに対し、我が国やドイツ、イタリアといった後進資本主義国はそのような対策に遅れをとったことにより未だ少子化問題に苦しんでいる。

葉梨信行君(自民)

- ・社会保障制度の改革に当たっては、社会保障を充実させることにより出生率の上昇につながったスウェーデンの事例が参考になるのではないかと考える。
- ・本来、子供を授かることや家庭・家族を持つことは喜ばしいことであるはずだが、戦後の日本はその価値を忘れてしまった。この反省の上に立って、憲法の前文等に家庭・家族の大切さについて明記することを提案したい。

仙谷由人会長代理

- ・現在、女性が子どもを産まないという「ストライキ」を起こしているが、それは戦後、日本が男性中心社会を変えてこなかったことに起因していると私は考える。国連の統計でも、管理職に女性が多く起用されている国では出生率が高いことが示されており、このままでは優秀な女性の海外進出を止めることはできず、ますます女性は子どもを産まなくなるのではないかと危惧している。こうしたことを解決するためには、まず選択的夫婦別姓制度を創設すべきである。

> 葉梨信行君(自民)

- ・働く女性が婚姻前の姓を名乗ることは慣習として認められている。選択的夫婦別姓を戸籍上認めることは、「家族」や「家庭」の分解につながるおそれがあり、賛成できない。

統治機構のあり方に関する調査小委員会(第5回)

〔テーマ〕国会と内閣の関係(国民主権と政治の基本機構のあり方全般)

説明者：高見 勝利君
(国立国会図書館調査及び立法考査局
政治議会調査室主任)

基調発言者：古川 元久君(民主)
井上 喜一君(保守新党)

質疑者又は発言者

谷川 和穂君(自民) 中川 正春君(民主)
斉藤 鉄夫君(公明) 武山百合子君(自由)
春名 真章君(共産) 金子 哲夫君(社民)

質疑又は発言終了後、自由討議

高見勝利主任の説明の概要

1 「大統領制」との対比による「議院内閣制」の理解

(1) 議院内閣制の類型の特徴

・議院内閣制の類型の特徴は、通常、大統領制との比較において、立法と行政の「分立の厳格度」で示される。この権力分立の厳格度の違いが最も明確に示されるのは、閣僚と議員の兼職の可否である。

(2) 議院内閣制と大統領制を分かつ本質的基準

・しかし、議院内閣制と大統領制を分かつ本質的基準は、立法府の行政府に対する「信任の有無」、あるいは、行政府の立法府に対する「責任の有無」である。

・米国の場合、大統領は議会に責任を負わず、したがって、大統領は、議会から不信任されることはないが、議会を解散することもできない。英国の場合、首相は、下院において内閣が不信任されたとき、総辞職か解散のいずれかを選択しなければならない。ドイツでは、下院の不信任表明の際、後任首相の選出を行う「建設的不信任」制度が採用されている。「半大統領制」を採用するフランスの場合、下院が内閣を不信任した場合、首相は大統領に辞職を申し出ることになるが、大統領には、辞職の受理か下院解散かの選択権がある。

・日本では、首相が自由に解散権を行使し得る英国型に近いものとして、議院内閣制が運用されている。

(3) 帝室内閣制

・帝室内閣制とは、大臣が専ら君主に対して責任を負うものであり、明治憲法は、こうした帝室内閣制をとっていた。

・内閣の国会に対する連帯責任を明記した現行憲法5章の諸規定は、明治憲法の帝室内閣制の反省に立つものである。

2 両院制/「上院」と議院「内閣」の軋轢

(1) 上院の役割・一院制採用国

・単一国家で「民主的第二次院型」をとる場合、上院は、その存在自体が「本質的に争いのある制度」である。効率的な審議・政策決定の迅速性等の一院制の長所は、両院制を支持する立場

からは、一院制の短所とされる。

・諸外国では、一院制をとる国が多いが、人口規模の大きな国は、中国を除いてほぼ両院制をとっている。

(2) カナダ上院と日本の両院制

・上院議員が任命制であるカナダでは、1980年代半ばに政権交代があり、上院と下院との間に緊張が高まった。この際、下院は、直接選挙により選出されるという民主的正当性(「選挙民主主義」)を有すると主張し、他方、上院は、「憲法的権威」に基づき「悪法」の通過を阻み得ると主張した。

・公選型上院を採用する我が国でも、「選挙民主主義」を基礎に上院の役割をどう規定すべきか等については、憲法制定以来の検討課題である。

古川元久委員の基調発言の概要

1 権力分立のあり方

・日本国憲法には、ドイツ基本法20条2項のような権力分立に関する規定はなく、「国会」、「内閣」、「司法」の各規定から権力分立が推定されているに過ぎない。

・その結果、権力分立に関しては、(a)41条の国会の「最高機関」の意味についての議論、(b)行政に対する政治の関与を極力排除する解釈等を生むこととなった。

・こうした無用の混乱と恣意的な憲法解釈あるいは権力運用を避けるためにも、地方分権や独立の準司法機関等の位置付けをも考慮した権力分立に関する明示的な規定を憲法に設けることが望ましい。

2 首相主導の議院内閣制の確立

・憲法の規定する議院内閣制の姿は、首相主導型システムであるにもかかわらず、現実には、内閣=行政と議会=政治との間の分離・隔離を当然とし、「行政」に対する「政治」の関与を極力排除する解釈・運用がなされるとともに、憲法に規定されていない「閣議」により首相の権限は拘束され、政治主導が大きく制約されてきた(「行政府主導型システム」の存在)。

・首相主導型政府運営を実現するため、(a)現行憲法において内閣に属するとされる「行政権」は、本来、政治目的に向けて行政(官僚)を指揮監督する「執行権」であること、(b)「執行権」は首相に付与されるものであり、国务大臣は首相の補佐機関としての地位を持つに過ぎないことを踏まえ、憲法や内閣法等を見直すべきである。

・内閣に属さない議員の行政への関与を厳しく制限すること等により、与党・政府の二元構造を排し、内閣の一体的運営の確保、責任の明確化を図る必要がある。

3 国権の最高機関の再定義

(1) 国会の行政権コントロール機能と争点提供機能

・現代社会における政治の中心は、さまざまな情報に接し、必要な政策を集約し得る立場にあり、統一的で一貫した指針の下に迅速に行動する能力を持つ内閣ととらえるべきである。

・そして、国会の役割については、(a)強力な首

相による政策決定をコントロールすること、(b)国民が国会を通じて国政をコントロールする前提として、審議を通じて国民に論点を提示すること(争点提供機能)の二つが重要となる。国会の「国権の最高機関」性については、このように再定義することが必要となる。

(2) 二院制のあり方・参議院の役割

- ・参議院のあり方を大胆に見直し、(a)参議院議員からの大臣起用の廃止、(b)衆議院と参議院の役割分担(予算審議と決算審議等)、(c)地域代表制等を加味した選任方法等について検討する必要がある。

4 政党の憲法的位置付け

- ・現代政治は、政党を無視しては成り立ち得ない。政党の重要な地位と役割にかんがみ、政党を憲法上位置付けるとともに、政党法を制定する必要があると考える。

井上喜一委員の基調発言の概要

1. 制度の運用と改正についての検討の視点

- ・現行憲法制定後、社会・経済・安全保障体制や国民意識に変化が生じ、また、日本の国際社会における地位が向上したことから、あらゆる分野での制度的大改革と迅速な対応が必要となっている。
- ・現在の統治機構は、制度としては体系的に整備されており、問題は、制度の運用にあると考える。

2. 議院内閣制

- ・現在、(a)抜本的・機動的な対応、(b)責任の所在の明確化、(c)政治主導による政策遂行、(d)政府と与党の「二元化」を脱却した上での首相のリーダーシップの発揮、(e)政治任用制の段階的導入等が要請されていることから、内閣機能の強化が唱えられている。なお、首相公選制については、衆愚性、立法府との調整など問題が多い。
- ・内閣機能の強化に対応して議会機能の強化を図る必要がある。その際、与党は政府と一体となって政府の政策を支持・推進し、野党はこれをチェックするという機能を担うということを踏まえた上で、(a)委員会審議の充実、(b)議院スタッフの機能強化、(c)審議拒否及び強行採決の克服、(d)副大臣、大臣政務官等の対応改善、(e)クエスチョン・タイムの在り方の再検討、(f)予備的調査等の活用等について、検討すべきである。また、政府・与党一体化の原則から、与党による法案の事前審査制は、存置すべきである。
- ・議会制民主主義において、政党は、民意を政治に反映させる役割を担う不可欠の存在であり、これを憲法上明確に位置付けるとともに、必要な支援を行う必要がある。

3. 二院制

- ・現行制度における議院内閣制の下では、衆議院のみならず参議院の政党化が進むことは必然である。(a)参議院が独自性を発揮する場面は少ないこと、(b)選挙制度に根本的差異がないこと、(c)二院制を採用する根拠に欠けること、(d)衆参が別々の判断を下す場合マイナスの要素が多いこと等を踏まえれば、一院制とするか、又は参議院を職能代表等からなる諮問

機関に再構成すべきである。

4. 選挙

- ・選挙制度については、民意を集約し反映するという選挙の機能を踏まえた上で、政権交代が可能な2~3の大政党の出現を志向する単純小選挙区制度を採用すべきである。その際、一票の格差を是正する必要がある。

5. 違憲立法審査権と国会

- ・統治行為については、国会に憲法裁判所を設置し、これに所管させるのがより適切であると考えられる。

6. 議決方法

- ・特別多数による再議決の制度(59条3項)を廃止し、例えば、両院による協議や衆議院の再度の多数決により決定できるような制度を整備すべきである。
- ・憲法改正手続については、その発議は両院又は衆議院の多数決によるものとすべきである。

7. 危機管理

- ・危機管理を所管する内閣の組織、その権限等を憲法に明記すべきである。

主な質疑事項又は発言

谷川和穂君(自民)

<発言>

- ・明治憲法の統治機構に関する簡潔な規定は、その分、幅を持った解釈を可能とし「大正デモクラシー」という輝かしい時代を我が国にもたらした。明治憲法には内閣についての規定はなかったが、その運用においては、政党内閣制が行われていた時期もあった。問題は、天皇を絶対君主的に解釈した憲法学の泰斗と呼ばれた学者の側にあったと考える。
- ・明治憲法下で、軍部大臣が帷幄上奏を行うなどして内閣を瓦解させたことや統帥権が独立していたことの反省に立って、現行憲法では首相の地位を強化したものと認識しているが、73条4号の内閣は「官吏に関する事務を掌理する」という規定と、72条の内閣総理大臣は「行政各部を指揮監督する」という規定とは一致しておらず、バランスを欠いたものとなっている。
- ・「第三の改革」と呼ばれる現在にあって、「行政」が社会の発展の中心を担うという構図は今なお残っており、問題であると考えられる。

<古川委員に対して>

- ・成文憲法を持つ以上、時代の変化に対応していくためにはその改正は不可避であり、それを怠っていれば、やがては政治が機能不全に陥り、ひいては国民生活を破壊することもあり得るのではないかと。そういう意味では、できるだけ早く憲法を改正すべきではないかと考えるが、いかがか。

>古川元久君(民主)

- ・そのとおりであると考えられる。「憲法が変わっても行政は変わらない」という従来の考え方は、本来の上下関係を倒錯させており、その結果として「政」に「官」が浸透してしまっている。
- ・現行憲法が、英文の“executive power”と“administration”の両方を「行政」と訳したことが混乱を招いている。内閣は、“executive

power”すなわち「執行権」を行使するものである。また、国家行政組織法のような法律は、英国やドイツには存在しておらず、「執行権」を有する首相の意思によって改編できない組織の在り方はおかしいと考える。

中 川 正 春君（民主）

< 発言 >

- ・現行憲法が英国型の議院内閣制を採用していながら、実際の運用では米国型の大統領制の要素が入り込んでいることが、政治の混乱を招いていると考える。
- ・社会が複雑化し、民主主義の在り方が変化する中にあるのは、首相のリーダーシップを期待すべきであり、政治のシステムも首相がリーダーシップを発揮できる方向へ改革していくべきである。また、政権交代のある「普通の民主主義」が「柱」として存在すべきではないか。
- ・古川委員の言うように、内閣を“executive power”とすることに賛成であり、実際に英国では、政官の接触の原則禁止等を通じて、それが実現していることに着目すべきである。

< 井上委員に対して >

- ・政権与党は内閣に入って責任を果たすべきという立場からは、内閣と与党が二元化しているという現状は、責任の所在を不明確なものとし、国政上の問題を先送りしているように見える。与党の立場から、内閣と与党の一元化を実現するためには、具体的にどうすべきと考えるか。

< 古川委員に対して >

- ・野党の立場から、内閣と与党の一元化等を前提とした政権構想をどのように考えているか。

> 井上喜一君（保守新党）

- ・かつての中選挙区時代の政党では、選挙区の事情から派閥が形成され、政党ではなく、派閥単位で政権を目指していた。それが小選挙区制に変わり、政党の意識も一つにまとまってきているのではないか。個人的には、候補者選定に当たったの予備選挙の導入が望ましいと考えており、時間はかかると思うが、それが定着していけば、内閣と与党も一元化されていくのではないか。

> 古川元久君（民主）

- ・現在は、閣議の前に与党の部会を通す必要があり、政策の決定ルートが二元化している。政府・与党からの国民へのメッセージの発信は、一本化される必要があると考える。

斉 藤 鉄 夫君（公明）

< 両委員に対して >

- ・政府案といえどもそれを成立させるのは国会であり、したがって、与党審査は必要なものであるとの見解について、所見を伺いたい。
- ・政治家の集まりとしての「内閣」と、同じく政治家の集まりである「与党」とは構成が異なっているこ

とから、政策の策定過程において、両者間の調整はあり得るのではないかと考えるが、いかがか。

< 古川委員に対して >

- ・古川委員の提案する「国権の最高機関」の再定義とは、内閣を「国権の最高機関」とするものなのか。

> 井上喜一君（保守新党）

- ・与党審査については、そのとおりであると考えている。
- ・私は、古川委員とは事実認識を異にし、かつての与党と内閣の関係、また、政府内部の大臣と官僚機構の関係は、今や大きく変わってきており、二元化はされていないと考える。

> 古川元久君（民主）

- ・与党審査は、政府（官僚）と与党の分離を前提としたものであり、責任の所在をあいまいにしていると考えている。与党によって内閣がつくられ、その内閣とは“executive power”であって、官僚はその“executive power”に従う“administration”であると考えれば、政府と与党の対立など、あり得ない話である。ただいまの話では、与党と官僚機構が同列のものとして存在していることになるのではないか。

- ・政策とは、責任を負うべき立場にある大臣が決定するものであって、同じ政治家とはいっても、大臣ではない議員（政党の部会等）と官僚との間で政策決定がなされるのはおかしいのではないか。

- ・「国権の最高機関」の再定義とは、(a)政府による政策決定をコントロールすること、(b)審議を通じて国民に論点を提示すること（争点提供機能）を国会の重要な役割と位置付けることである。

武 山 百合子君（自由）

< 井上委員に対して >

- ・官僚主導から政治主導になりつつあるとの井上委員の発言があったが、現実には、委員会等における答弁を官僚が行う場合も多い。どのような点に問題があると考えているか。

- ・日本においては、韓国や米国に比べ、議員を補佐する政策秘書等の制度が機能していない現状にかんがみれば、公的な形で議員活動を補佐する制度をより一層充実させるべきであると考えているが、いかがか。

- ・クエスチョンタイムの制度がいまだ機能していないとの井上委員の発言に賛成する。現状では割り当てられる時間が短いこと等の改善について、与党側の何らかの配慮が必要と考えるが、いかがか。

- ・両院の調査室や法制局等の統合を行うべきとの井上委員の発言に賛成する。政党、特に野党には、スタッフやシンクタンク的存在が乏しいのにもかかわらず、調査室の対応は十分ではない。具体的な改善案があれば、教えていただきたい。

> 井上喜一君（保守新党）

- ・政策等の決定権が実質的に大臣等にあればいいのであって、官僚が答弁を行う制度を廃止すべきもの

とは必ずしも考えない。政治主導が徹底しない原因はいくつか考えられるが、重要なことは、各議員が勉強することであり、その限界を補うためにも、政策秘書制度のより一層の充実や政党のシンクタンクの整備等を行うべきと考える。

- ・日本においては、確かに政策立案のためのスタッフは足りていない。武山委員の言うように、何らかの公的な手立てを講じるべきである。
- ・英国の例からしても、現在の割当て時間が少ないとは言えないのではないかと。参加人数を制限するなどして通常の委員会とは異なるやり方を考案することもできるのではないかと。これは、基本的には、野党間の問題ではないか。
- ・調査室等のスタッフは、統合を行えば、人数的には十分なはずである。調査室によっては的確な対応をすることが重要なのではないか。

春名真章君（共産）

<古川委員に対して>

- ・私は、古川委員の指摘する(a)官僚の政治に対する優位性、(b)与党と内閣の二元性の問題は、憲法規定の不備ではなくその運用に起因するものと考えられる。(a)に関して、その改善は、国会と政党の力量にかかっているように感じるが、いかがか。
- ・41条の「国権の最高機関」との文言は国民主権原理の現われであり、選挙は民意を反映させるものであり、国民主権原理の具体化であると思う。選挙制度に関して、(a)多様な民意を反映するという観点からの小選挙区制の再考、(b)一票の格差の是正、(c)「18歳選挙権」の実現が重要であると考えられるが、いかがか。

<井上委員に対して>

- ・68条の閣僚の任命・罷免権等にかんがみれば、現行憲法においても、首相の権限は強く、十分リーダーシップを発揮できるはずであると考えられるが、いかがか。

<両委員に対して>

- ・政官の実質的分離を行うには、天下りや企業献金の禁止等、政・官・財の癒着を断たなければならぬと考えるが、いかがか。

>古川元久君（民主）

- ・運用によって改善できる点もあるのはもちろんであるが、首相による「執行権」の行使や首相のリーダーシップの強化等については、憲法の明文を改正することが、より望ましい改善策であると考えられる。
- ・選挙制度に関する春名委員の意見のうち、(b)及び(c)については賛成する。(a)に関しては、最終的に実施し得る政策は一つであることにかんがみれば、民意をどの段階で集約するかの問題であると考えられる。政党が、本来、国民の意思を政策決定にまとめ上げる存在であることにかんがみれば、その枠内で多様な民意を集約・調

整すべきであり、方向性としては二大政党制が望ましいと考える。

- ・政官の癒着の原因にも、与党と政府との二元性があると考えられる。大臣等の政府の職にある者のみが、政策に関し影響力を行使すべきであり、そのような職にない与党の実力者等が行使すべきではない。
- >井上喜一君（保守新党）
- ・制度的には、現在においても、首相が十分リーダーシップを発揮できるようになっているが、その運用については問題があると考えられる。
- ・政官関係と政・官・財の癒着とは、別の問題であると考えられる。

金子哲夫君（社民）

<両委員に対して>

- ・小泉政権になって、審議会等に政策決定が委ねられ、国会の役割が低下しているとの指摘がある。議院内閣制との関係で問題があると考えられるが、いかがか。
- ・イラク新法に関して、憲法との関係で言えば、シビリアンコントロールが重要であると考えられる。国会が責任を持つという意味では、国会の事前承認は最低限の条件ではないかと思うが、いかがか。

>古川元久君（民主）

- ・審議会等の問題は、議院内閣制の運用の問題ではないかと思う。本来は、内閣が、政治任用の活用や与党の識見のある人物の登用などにより官僚機構を統制していれば、審議会は必要ないはずである。
- ・シビリアンコントロールを発揮させるためにも、41条の「国権の最高機関」の再定義が必要であると考えられる。内閣に対する国会のコントロールが重要であり、内閣法制局を廃し、法律の合憲性に対する国会の判断機能を高める措置を講じるべきである。

>井上喜一君（保守新党）

- ・金子委員の問題意識は、イギリスのブレア首相のようにトップダウンの手法によって内閣総理大臣の権限のみが強くなり、所掌事務に関して責任を持つ各大臣の権限とのバランスが崩れた場合に対する危惧かと思う。両者のバランスをどのようにとるかが問題となると考える。
- ・自衛隊派遣に関する恒久法を作った場合には、基本計画等に対する国会の事前承認は必要であると考えられるが、イラク新法については、対象地域や時期が限定されており細目的なことも定められているので、事前承認の必要性はないと考える。

自由討議における委員の発言の概要（発言順）

中山太郎会長

<両委員に対して>

- ・憲法改正の原案の発案権については、国会が「国

権の最高機関」とされていることからすれば、国会のみが有し、内閣は有しないものと考えるが、いかがか。

- ・平成 12 年に欧州各国で憲法事情の調査を行った際、イタリア在住の作家塩野七生氏は、日本国憲法の改正要件である各議院の総議員の「3分の2以上」の賛成という条件は厳し過ぎ、これを「過半数」に改めるべきと述べた。この意見について、どのように考えるか。

> 古川元久君（民主）

- ・国会のみが、憲法改正の発案権を有すると考える。
- ・憲法改正手続については、多様な考え方が示されているところであり、これらを踏まえた上で、議論を進めるべきである。

> 井上喜一君（保守新党）

- ・国会と内閣の双方が、憲法改正の発案権を有すると考える。
- ・現行の改正手続では国民投票が必要とされていることから、国会による発議は、単純多数で行えるようにすべきである。

葉 梨 信 行 君（自民）

< 両委員に対して >

- ・6月5日の統治機構小の参考人であった桜内新潟大学助教授は、公会計制度を通じた適正な国家運営を図るべきであるとした上で、複数年度予算の導入等を主張した。また、会計検査院を国会に属する機関とすべきであるとの見解を述べた。これらについて、どのように考えるか。
- ・現在、衆議院も参議院もその選挙制度はほぼ同じであり、これを改めるべきと考えるが、いかがか。
- ・道州制を導入するに当たっては、憲法改正が必要であると考えるか。

> 古川元久君（民主）

- ・桜内参考人の見解に賛成である。そのような制度を整備する上でも、国会と内閣との関係を整理し、国会は内閣に対する責任追及機能やコントロール機能を果たすことが重要であり、このような観点から、国会が、会計検査の機能を保持すべきであると考えらる。
- ・選挙制度については、参議院の性質、役割等を見直す中で検討すべきである。その際、道州制の導入を前提にした上で、参議院を地域代表から構成される院として再構成する案が考えられる。
- ・道州制の導入に当たっては、憲法改正をすべきであると考えらる。

> 井上喜一君（保守新党）

- ・財政制度の在り方全般については、決算制度に関するさまざまな議論、現在の経済情勢等を踏まえた上での検討が必要である。会計検査院の位置付けについては、議会が予算を作成する米国と内閣が作成する日本とで、事情が異なる。
- ・現行憲法制定以降、参議院の在り方については多く

の議論がなされてきた。しかし、具体的にどのように改革するかは非常に難しい問題であり、改革が実現されず今日に至っているところである。

- ・現行憲法の地方自治関係規定との関連で、道州が現行の都道府県に代わるものとして位置付けられるのであれば、憲法上の問題が生ずると考える。

伊 藤 公 介 君（自民）

- ・小泉首相は、いわば大統領的な政治手法によって、郵政事業や道路公団の改革等これまでタブーとされてきた問題に着手してきたのであり、この手法は、国民からも分かりやすい手法であるとして評価されている。このことにかんがみれば、首相公選制を導入すれば、より迅速な対応が可能になると考える。

< 両委員に対して >

- ・諸外国では、一院制を採用している国の方が二院制を採用している国よりも圧倒的に多い。日本でも、一院制をとるべきであると考えらるが、いかがか。

> 古川元久君（民主）

- ・現在の中央集権的な制度のままであれば、一院制への移行も検討に値するが、道州制を導入し、各地域に自立権を付与することを前提にすれば、地域代表からなる一院を設ける意義はあると考えらる。

> 井上喜一君（保守新党）

- ・一院制を採用すべきであると考えらる。

> 伊藤公介君（自民）

- ・二院制を維持するのであれば、参議院は、政党による支持を背景としない者から構成されるものとすべきである。

春 名 真 章 君（共産）

- ・憲法 96 条では、憲法の改正に当たって国会の発議が要件とされているのであり、内閣による発議は規定されていない。また、井上委員の主張する手続により憲法改正を可能とするためには、まず、同条の憲法改正が不可欠であることを指摘しておきたい。

< 井上委員に対して >

- ・国会機能を強化するに当たっては、審議の活性化等を通じて内閣に対するコントロール機能を充実させることが重要であり、このことは、憲法上の要請であると考えらるが、いかがか。

- ・首相公選制は、政党政治を衰弱させるという問題とともに、一人の者に権力を集中させるという問題があると考えらる。井上委員は、首相公選制の導入に否定的な見解を示したが、その具体的理由について伺いたい。

< 古川委員に対して >

- ・古川委員は、首相の権限強化と首相公選制との関係をどのように整理しているか。

> 井上喜一君（保守新党）

- ・委員会審議の活性化については、中央省庁再編に

ついでに再検討を行った上で、各省庁に対応した委員会の設置がいいのかどうかといった問題を含め、国会において決していくべき問題である。

- ・首相公選制については、一人の者に権力を集中することが日本の風土に合うものなのか、立法府との関係をどのようにとらえるのか等の問題があり、直ちに導入することには疑問を覚えざるを得ない。
- > 古川元久君(民主)
- ・政党を憲法に明記した上で、政党という枠の中で民意を吸収することが重要であると考え。また、首相公選制を導入しなくとも、各政党が首相候補者を明示して選挙を行うこととなれば、国民は間接的に首相を選挙し、政権選択を行うことができ、首相のリーダーシップの強化が図られることになると考える。

仙谷由人会長代理

- ・各省庁やその代理人として機能してきた大臣が個別に主張する政策をつなぎ合わせればうまくいくという時代は終わった。こうした時代の転換期にあるにもかかわらず、内閣と与党の一体化の下に首相を中心とする政治権力が、国民の負託を受けて資源の配分を行うことができていない。民主党が政権を獲得した際には、首相権限の強化等を図り、国会と内閣の関係を変えていくつもりである。
- > 井上喜一君(保守新党)
- ・仙谷会長代理の意見に半分同意する。ただし、改革のためには、目標をきちんと定めることが重要であり、闇雲に首相の権限強化によって改革を行うのではなく、各大臣の同意をとりながら進めていくべきである。

伊藤公介君(自民)

- ・議員の政策立案活動を支える政策秘書が、少なくとも3~5人は必要である。この政策秘書は、試験によりその資格を得た者のみとするとともに、国がその身分を保障すべきである。この問題については、超党派で取り組むべきであると考え。
- > 仙谷由人会長代理
- ・伊藤委員の意見に賛成である。これに関し、人材が流動化しなければ日本の政治がよくなれないとの見地から、民間の会社員や公務員が、一定期間休職して、議員のスタッフになることができる制度を整備すべきである。
- > 井上喜一君(保守新党)
- ・伊藤委員の意見に賛成である。
- > 中山太郎会長
- ・人材の流動性が重要であることは、仙谷会長代理の指摘のとおりであり、また、政策秘書の拡充については、党派を超えてその必要性が認められると思う。その際、退職金の問題、元の職場に復帰してからの地位の問題等をも慎重に考

慮する必要がある。

今後の開会予定

日付	開会時刻	会議の内容
H15 7.24 (木)	午前 9:00	憲法調査会

諸般の事情により変更される可能性があります。

意見窓口「憲法のひろば」

平成12年2月より、憲法について広く国民の声を聴くため、意見窓口「憲法のひろば」を設けております。
これまでに寄せられた意見の総数及びその内訳

- ・受付意見総数：2135件(7/11現在)
- ・媒体別内訳

葉書	1311	封書	417
FAX	248	E-mail	159

- ・分野別内訳

前文	127	天皇	78
戦争放棄	1460	権利・義務	56
国会	34	内閣	34
司法	10	財政	12
地方自治	10	改正規定	15
最高法規	8	その他	1298

複数の分野にわたる意見もございますので、分野別内訳の総数は、受付総数とは一致しません。

【意見窓口「憲法のひろば」の宛先】

FAX 03-3581-5875
 E-mail kenpou@shugiin.go.jp
 郵便 〒100-8960 千代田区永田町1-7-1
 衆議院憲法調査会「憲法のひろば」係
 いずれのご意見も、住所、氏名、年齢、職業、電話番号を明記して下さい。

このニュースは、衆議院憲法調査会における議論の概要等を、簡潔かつ迅速にお知らせするために、憲法調査会事務局の責任において要約・編集し、原則として、開会の翌日に発行しているものです。

正確かつ詳細な議論の内容については、会議録をご参照ください。

《衆議院会議録議事情報》

http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm

《国立国会図書館》

<http://kokkai.ndl.go.jp/>