

憲法改正手続に関する与党案・民主党案に関する意見書 (憲法改正の発議のための国会法の一部改正について)

2006(平成18)年12月1日

日本弁護士連合会

はじめに

日本国憲法の改正手続に関し、自民・公明の与党は2006年5月26日、「日本国憲法の改正手続に関する法律案」(以下「与党案」という。)を衆議院に提出し、民主党も同日、「日本国憲法の改正及び国政における重要な問題に係る案件の発議手続及び国民投票に関する法律案」(以下「民主党案」という。)を衆議院に提出し、現在、継続審議となっている。

与党案・民主党案は、憲法96条に定める憲法の改正について、国民投票に関する手続を定めるとともに、あわせて憲法改正の発議のための国会法の一部改正を行うとするものである。当連合会は、この時期に、憲法改正を目的とした憲法改正国民投票法を制定すること自体の是非をめぐっても議論が存することを指摘しつつも、この重大性・緊急性に鑑みて、与党案・民主党案の、主として国民投票に関する手続についての問題点を指摘する意見書を2006年8月22日の理事会にて採択し、公表した。しかしながら、与党案・民主党案の国会法の一部改正に関する点についても、以下に述べるとおり、看過することが出来ない重要な問題点が存することから、本意見書において、その問題点を指摘するものである。

なお、国会法の一部改正については、与党案と民主党案は全く同一内容であるので、以下「法案」という。

1 憲法改正案の発議要件等について

法案は、議員が憲法改正案原案を発案する要件として、衆議院においては議員100人以上、参議院においては議員50人以上の賛成を要するとする。この点は、国会法において通常の法律案の発案が衆議院においては20人以上、参議院においては10人以上の賛成で足りるとされていることとの均衡からも、日本国憲法が硬性憲法であることに鑑み、この程度の要件の加重はおおむね妥当であると思われる。

しかしながら、憲法改正提案がなされた後の国会における審議においては、多数意見のみならず少数意見も十分尊重しながら争点を明確に国民に提示して慎重な審議がなされるべきであり、その意味において、両案が修正の動議についても衆議院においては100人以上、参議院においては50人以上の賛成を要するとしているのは要件

が加重にすぎると考えられ、この点は大幅に緩和されるべきである。

2 憲法審査会の設置・権限について

法案は、「憲法調査会」を「憲法審査会」と改め、両院に日本国憲法及びそれに密接に関連する基本法制の広範かつ総合的な調査をする権限、憲法改正原案を審査し提出する権限、日本国憲法の改正手続に係る法律案等を審査し提出する権限を有する常設の機関としての「憲法審査会」を設置することとしているが、この点には、次のような問題が存する。

憲法調査会を憲法審査会に改めることについて

まず、「憲法調査会」は、「日本国憲法について広範かつ総合的な調査を行う」ことを目的とし、議案提出権をもたない、調査期間を5年程度とすること等の申し合わせの下に衆参両院に設置されたものである。これを憲法改正原案の提出権まで有する、まったく機能の異なる「憲法審査会」に改組する立法には合理性があるとは思われず、問題がある。

常設の機関として憲法審査会を設置することについて

次に、憲法審査会を、憲法改正原案等を審議、提出するための「常設の機関」として設置することも問題である。憲法は、憲法改正の必要が生じた場合にそなえて憲法改正手続規定をおいているのであるが、その場合も各議院における3分の2以上の賛成による発議と国民投票という二重の要件を定めた硬性憲法である。両院に、憲法改正原案を審議、提出するための「憲法審査会」を常設の機関として設置することは、このような憲法の構造に適合するののかという問題がある。

憲法改正案については、両院において、本会議で審議するのみならず委員会などの審議を経る必要は存すると思われるが、それは現に憲法改正案が提案された場合に委員会を設置して付託すれば足りると考えられる。

3 両院協議会について

法案は、憲法改正案について両議院の意見が異なった場合に両院協議会を開くことを求めることを認めているが、この点も問題である。

憲法が両院協議会の開催を規定しているのは、法律・予算の議決は、条約の承認及び内閣総理大臣の指名の場合だけである。両院はそれぞれ独立した存在であるところ、これらの場合には、衆議院の優越を定めた上で、国会の意思形成における妥協点を探るために調整の必要を認めたものと理解される。

しかしながら、憲法改正については、憲法96条は、憲法の改正は「各議院」の議員の3分の2以上の賛成で発議するとされており、両院協議会を開くことを認める規定も存し

ない。このことは、憲法は、憲法改正について各議院の独立性を重視する趣旨であり、両院協議会による協議調整を予定していないとも解される。法律・予算の議決、条約の承認や内閣総理大臣の指名は、いずれも国政の停滞を避け或いは外国との信義の観点から国会が速やかに結論を出すことが要請されるが、憲法改正にはそのような事情は認められない。

したがって、憲法改正案について両議院の意見が異なった場合に両院協議会を開くことは、両院の独立性を害することにならないか疑問が存するものであり、より慎重な検討を要する。

4 合同審査会について

法案は、前記の憲法審査会について、「各議院の憲法審査会は、憲法改正原案に関し、他の議院の憲法審査会と協議して合同審査会を開くことができる」ことを提案するとともに、この「合同審査会は、憲法改正原案に関し、各議院の憲法審査会に勧告することができる」としている。

憲法審査会を設置することについては、既に述べたとおり問題があるところ、さらに、このように、各議院の合同審査会を開いて調整を図ろうとすることは、先に両院協議会の開催について述べたと同様、憲法の改正について、各議院の独立性を尊重しようとする憲法の趣旨に反することにならないかという疑問がある。

5 公聴会の開催について

憲法改正の是非については、早期の段階において国民に対する十分な情報提供がなされ、かつ、国民の間においても自由活発な議論がなされることが求められ、そのような議論の内容が国会における審議にも反映されることが望ましい。

その点、憲法調査推進議員連盟が2001年11月16日に公表した「国会法の一部を改正する法律案要綱」においては、憲法改正案の委員会における審査については「公聴会の開催を義務づけるものとする」とされており、その根拠として、「国会法51条2項では、公聴会の開催は総予算及び重要な歳入法案についてのみ義務づけられているが、日本国憲法改正案の重要性にかんがみ、公聴会の開催を義務づけた。」と説明されていた。

公聴会の開催など国民に対する情報提供及び国民の意見を反映する場を設けることが検討されるべきである。

以上