

国会における 憲法論議から振り返る

法政大学非常勤講師（元千葉県総務部政策法務担当参事） 神崎 一郎

■はじめに

日本国憲法は、2017年5月3日に施行70年を迎えた。70年の節目の年ということで、4月下旬から5月上旬にかけてテレビや新聞報道などで大きく特集が組まれたところは記憶に新しい。特に最近では、2016年7月の参議院議員通常選挙の結果、憲法改正に積極的な会派が衆参両院でともに3分の2の議席を占め、憲法改正への機運が従来になく盛り上がっていると評価されることがある¹。そのような評価に対しては賛否両論あろうが、一方で、自治体職員にとっては、永田町で行われている憲法論議は遠い世界の出来事であって身近に感じづらいという声も聞く。しかし、憲法改正には、最終的には国民投票で過半数を得る必要がある（憲法96条）、投票権を有する日本国民は、発議された憲法改正案について熟慮し、議論し、投票日には賛否の票を投じなければならない。

本稿は、現在に至るまでの、主に国会における憲法論議を客観的に振り返ることによって²、現在における憲法を取り巻く情勢と課題について読者が考える上での一助となることを期すこととしたい。

1. 前史

日本国憲法は、1946年11月3日に公布され、1947年5月3日に施行された。当時、多くの国民は、戦争の惨禍から立ち上がって日本を再建する

ための指針を打ち立てたものとしてこの憲法を歓迎したが、一方で、その制定過程に連合軍司令部（GHQ）が関与したことに鑑み、他日、国民の自由な意思による再検討を期する考えも存在していたとされる³。

1952年4月に我が国が独立を回復する前後から、朝鮮戦争を巡る国際情勢などを踏まえ、日本国憲法の再検討と改正の要否が議論されるようになった。この議論の場として内閣に設置されたのが憲法調査会である（1956年6月）。内閣憲法調査会は、国会議員と学識経験者から構成される機関であったが、当時の日本社会党や多くの憲法学者は、「改憲のための露払い機関」であるとして、参加をボイコットしたため、同党などに割り当てられた委員を欠員にしたままの変則的な形で発足せざるを得なかった（設置から1年以上経った1957年7月、社会党不参加のまま発足）。内閣憲法調査会は、7年にわたる調査審議の成果として、1964年7月に、内閣及び国会に対して報告書を提出してその使命を終えた。

しかし、報告書が提出された1964年という時期は、60年安保の結果、改憲推進派の岸信介首相が退陣し推進役を失うとともに、後継の池田勇人内

1 例えば、「[憲法考] 施行70年(1)改正論議 じれる首相」（読売新聞 2017年4月25日）。しかし、「憲法改正に積極的な会派」と言っても、会派によって主張は様々であり、そのような単純な見方が適切かどうかは極めて疑問であろう。

2 筆者がアクセスしうる情報の関係上、衆議院における動きが中心になることをご容赦いただきたい。

3 内閣憲法調査会『憲法調査会報告書』（1964）1-2頁。このような考えが、いわゆる「押し付け憲法論」（GHQによって押し付けられた憲法だから改正する必要があるという論調）の源流となっている。

閣は所得倍増政策を打ち出すなど経済成長優先路線を取り、我が国が高度経済成長に向かっていった時期に該当し、「憲法改正よりも経済成長」の雰囲気の中、報告書も現実の政治テーマとなることがないまま、長い「改憲冬の時代」に入っていく⁴。

2. 衆参両院への憲法調査会の設置

しかし、1990年代に入り、湾岸戦争の勃発、冷戦構造の崩壊などの国際情勢の激変は、再び我が国の憲法論議に刺激を与えることとなった。そのような中、1997年、日本国憲法は施行50周年を迎えたが、それを期に、国会に憲法論議の場を設けるべく、中山太郎衆院議員の主導により、超党派（共産・社民を除く）の議員による「憲法調査委員会設置推進議員連盟」が結成され、活動を開始した。しかし、国会に憲法論議の場を設けることが具体的な憲法改正に直結するのではないかとの危惧からの紆余曲折もあって、結局、「議案提出権を持たない調査会」（すなわち、「憲法改正案」を提出したり審議したりすることはない）として、衆参両院それぞれに憲法調査会が設置され、活動を開始したのは、2000年1月のことであった。その際、衆議院議院運営委員会理事会で三項目の重要な申合せがなされている。その申合せとは、①「憲法調査会は、議案提出権がないことを確認すること」、②「調査機関は、概ね5年程度を目途とすること」、③「会長が会長代理を指名し、野党第一党の幹事の中から選定すること」、というものである。①については憲法改正に直結することを危惧する意見に配慮したもの、②については「できるだけ早く調査を済ませ、憲法改正案の作成・審議に入るべき」という意見と「慎重に議論を進めるべき」という意見の妥協として設定されたもの、③については憲法論議は与野党に分かれた立法政策と異なり、超党派による大所高所からの議論であるべ

きとの思想が現れたものと言われている⁵。

衆参両院の憲法調査会は、内閣憲法調査会と異なり、国会議員だけからなる機関である（衆議院50人・参議院45人）。衆議院憲法調査会においては、設置当初から一貫して会長を務めた中山太郎議員（自民）の指導の下、いくつかの点において、従来の国会の慣例にとらわれない運営がなされた。例えば、国会の常任委員会等においては、担当大臣や政府参考人等に対する質疑という形で法案の審査が進められていくが、憲法調査会においては、委員間の自由討議というスタイルが多用された。さらに、原則として所属議員数の比率に応じて会派ごとに発言の回数や持ち時間等が割り当てられる通常の国会の慣例と異なり、この自由討議においては、誰でもいつでも発言ができ、一回の発言は5分以内、批判に対しては反論で応える（その結果、反論の機会が多い共産・社民の委員は、所属議員数が少ないにもかかわらず発言回数が相対的に増えることとなり、少数意見の尊重が徹底されることとなった）、といった憲法調査会独自のルールが確立されていった。このようなルールは、「憲法は国民のものであり、政局からは一線画して少数意見にこそ耳を傾けて論議する」という中山会長の信念に基づいたものであり、「中山ルール」とも呼ばれ、国会における憲法論議を特徴付けていくことになった。

衆議院憲法調査会は、5年余りの調査を経て、2005年4月15日に報告書を議決し、衆議院議長に提出した（参議院憲法調査会の報告書議決は、4月20日）。

この衆議院憲法調査会報告書においては、いくつかの項目で憲法を改正すべきではないかとの意見が唱えられている。同時に、日本国憲法制定以来、その改正手続法が未整備であることは⁶、指摘された事項に対して主権者国民が判断する機会を奪うことになっており、憲法改正のための手続

4 憲法調査研究会「憲法調査会設置の経緯から見えてくる戦後の憲法論議の流れ—内閣憲法調査会と衆参憲法調査会」時の法令1810号（2008）58-61頁。

5 同上62頁。

6 当時、改正手続を規定する憲法96条の具体的な手続を定める法制度は整備されていなかった。

法を早急に整備すべきとする意見が「多く述べられた」とされている⁷。

3. 憲法改正国民投票法の制定

報告書に記載された、この提言を受ける形で、衆議院憲法調査会の後継機関の在り方について議論が進められた。最終的に、衆議院では、2005年9月に、日本国憲法改正国民投票制度に係る議案の審査等及び日本国憲法の広範かつ総合的な調査を行う特別委員会として「日本国憲法に関する調査特別委員会」が設置され、同委員会を舞台にして、憲法改正国民投票法の立案・審議が進められることとなった。

同委員会の委員長は、引き続き中山太郎議員が務め、憲法調査会以来の伝統である「憲法論議は与野党の壁を越えて、公正円満に行われるべきである」との基本的な考えを維持し、憲法論議・憲法改正の土俵となるべき手続法の整備も、できるだけ幅広い会派の合意に基づいて行われるべきであるとして、超党派による法案の共同提出を目指して議論が開始された。政治的な事情もあり、当初目指した主要政党による共同提案とはならなかったが、2006年5月には、若干の重要な論点のほかはほぼ共通する、与党案（自公案）と民主党案がそれぞれ国会に提出された。両案の提出後も、委員会審議を通じて修正協議による一本化の努力が続けられ、同年12月には、委員会において、与党案・民主党案それぞれの提出者によってそれぞれの案に対する「修正案要綱」が提示された。両者の修正案要綱の差異は、もはや一般的国民投票制度の是非など、数点に絞られており、両案の一本化が現実的なものとして見えてきていた。しか

しながら、翌年の7月に参議院選挙を控えていたこともあり、最終的に両案の一本化は実現せず、与党案の提出者は、それまでの議論で積み上げてきた修正事項を「併合修正案」（与党案と民主党案を一本化して新たな法案の形にした修正案）の形式にまとめ、これを可決して参議院に送付した（2007年4月13日）。その際、当時の政治状況から野党議員が抗議する中での採決になってしまい、後々、このことが尾を引いていくことになってしまう。

法案は、参議院での1か月に及ぶ審議を経て、5月14日に成立、同月18日に公布された⁸。

4. 4年3か月の空白と憲法審査会の始動

成立した「憲法改正国民投票法」（以下「国民投票法」）は、憲法96条に定める憲法改正手続を具体化するものであるが、①「国会による憲法改正の発議に係る手続の整備」と②「国民の承認に係る国民投票の手続の整備」の二つの部分から構成されている。このうち、①「国会による憲法改正の発議に係る手続の整備」の部分に基づき、それを担う機関として、衆参両院に、「憲法審査会」が設置された⁹。憲法審査会は、議案提出権を持たなかった憲法調査会と異なり、「日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制について広範かつ総合的に調査を行い、憲法改正原案¹⁰、日本国憲法に係る改正の発議又は国民投票に関する法律案等を審査する」機関である。しかし、法案の衆議院採決の際の混乱、そして2007年7月の参議院選挙の結果生じた「ねじれ国会」の政治状況の下で、衆参の憲法審査会は長期にわたって始動せず（この間に、国民投票法の施行日である2010

7 ここに「多く述べられた」とは、衆議院憲法調査会報告書の取りまとめにおいて取られた方針のうちの一つであり、当該論点について、積極・消極等の意見を述べた委員の数が一定数以上（おおむね20人以上。委員の定数が50人であることを考えると、3分の3を確実に超える数字）であった場合に、報告書において「…について多く述べられた」という記述がなされた（憲法調査研究会「憲法論議のエッセンスを伝える―永田町」と国民の橋渡しとして」時の法令1808号（2008）58頁）。

8 同法案が成立に至るまでの経緯及び詳細な内容については、橘幸信・高森雅樹「憲法改正国民投票法の制定 国民投票の実施手続及び国会による憲法改正の発議手続を整備」時の法令1799号（2007）6-36頁を参照されたい。

9 現行法は、内閣が憲法改正原案を国会に提出することを予定していない（同上13-14頁）。

10 国会が国民投票に向けて発議するのが「憲法修正案」であるから、その前段階である国会審議のステージにおいて審議の対象となるのは「憲法改正原案」となる（国会法68条の2）。

年5月を過ぎてしまった。このことが、後述する「三つの宿題」につながっていく)、民主党への政権交代を経て(2009年9月)、ようやく始動したのは、憲法審査会の法律上の設置日である2007年8月7日から4年3か月後の2011年10月のことであつた。

始動した衆議院憲法審査会の会長には大畠章宏議員(民主党)が就任し、憲法調査会時代の議論のレビューに着手した。大畠会長の指導の下、まず、中山太郎・前衆議院憲法調査会長を参考人として招致して、かつての憲法調査会・憲法調査特別委員会時代の憲法論議に対する姿勢などについて説明を受けたことは(2011年11月17日)、「憲法は国民のものであり、政局からは一線を画して少数意見にこそ耳を傾けて論議する」という路線を継承することを明確にしたことを意味し、特筆すべきことであつた。それに続いて、憲法調査会の議論を踏まえて憲法の各条章の検証を行っていく。その上で、2012年12月の再度の政権交代を経て(自民党の保利耕輔議員が会長に就任)、いわゆる「三つの宿題」の解決に取りかかった。

5. 三つの宿題

「三つの宿題」とは、国民投票法制定時に積み残された問題のことである。国民投票法の附則には、三つの検討課題が定められていた。すなわち、①選挙権年齢等の18歳への引下げ(附則3条): 憲法改正国民投票年齢(以下「投票権年齢」)を18歳に設定する以上¹¹、同じ参政権グループである選挙権年齢や大人となる年齢である成年年齢も18歳にすべきではないか、②公務員の政治的行為の制限に係る法整備(附則11条): 「国民投票運動はより自由に」という理念で制度設計されている

が¹²、公務員については、公務員法制上の政治的行為の制限規定との関係をどのように調整するか、③国民投票の対象拡大についての検討(附則12条): 国民投票法制定時に与野党の間で、憲法改正以外の一般的な国民投票の導入について議論が戦わされたが、その是非をどのように考えるかの三点である。

実は、これらのうち①及び②は、本来は、国民投票法の本体が施行される2010年5月までに法整備が行われるべきものであつたが、憲法審査会休眠のあおりを受けて、その期限を徒過したまま未整備の状態にあつた。特に、選挙権年齢等の18歳への引下げは、2010年5月までに法整備がなされることを当然の前提にした上で、法整備後には一定の周知期間が必要になることを念頭に、その間の経過措置として、「前項の法制上の措置が講ぜられ、18歳選挙権等が実現されるまでの間は、投票権年齢も20歳以上とする」旨の規定が置かれていた。すなわち、期限を徒過したことによって、投票権年齢が18歳なのか20歳なのか不明な状態に陥ってしまったのである¹³。

国民投票法制定時の「憲法改正論議の土俵となるべき手続法の整備はできるだけ幅広い会派の合意に基づいて行われるべき」という精神の下、与党と各野党の間で、又は各政党が一同に会する場で協議が行われ、「三つの宿題」の解決の方途が探られた。最終的に、自民党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党及び生活の党の7会派により、2014年4月8日、改正案が衆議院に共同提出された。

宿題解決の内容としては、まず、①「投票権年齢」は、改正法施行後4年を経過するまでの間(2018年6月20日まで)は「20歳」、その後(同月21日から)は「18歳」とする(改正法附則2項)¹⁴。次に、②

11 「日本国民で年齢満18歳以上の者は、国民投票の投票権を有する」(国民投票法3条)。

12 憲法改正の国民投票においては、選挙の場合と異なり、特定の運動員が想定されるわけではない。賛成・反対の立場から、様々な団体・個人がそれぞれの意見表明を行い、かつ、他人に対して賛否の勧誘行為を行うことが想定される(これを国民投票法は「国民投票運動」と定義している。101条)。この国民投票運動については、萎縮的な作用を与えることなく、できるだけ自由闊達に行われるような仕組みを作ることが何よりも重要であり、「国民投票運動はより自由に」という理念の下、規制は必要最小限度のものとするよう様々な工夫がなされている(橘・高森前掲注8・23-24頁)。

13 「選挙権年齢の引下げの際の経過措置」と「投票権年齢」がリンクしているため、選挙権年齢の引下げが行われなかった場合の投票権年齢が不明確になってしまった。

「公務員の政治的行為の制限」については、公務員が行う国民投票運動は、賛成・反対の投票等の勧誘行為及び憲法改正に関する意見表明としてされるもの、すなわち「純粋な国民投票運動」に限って行うことができることとされた（他の法令により禁止されている他の政治的行為を伴う場合は不可）。また、裁判官、検察官、公安委員会の委員及び警察官といった、いわゆる「特定公務員」については、在職中、国民投票運動をすることができないこととされた¹⁵。さらに、③「一般的国民投票制度」については、改めて、その意義及び必要性についての検討条項が置かれたところである（改正法附則5項）。

国民投票法改正案は、2014年5月8日の衆議院憲法審査会で可決、翌9日の衆議院本会議で可決し、参議院に送付された。参議院では、6月11日に憲法審査会で可決、13日に参議院本会議で可決・成立し、6月20日に公布され、即日施行された。

6. 衆議院憲法審査会における最近の議論

「三つの宿題」の解決により、憲法改正のための手続の整備は完了し、法的には、いつでも国会が憲法改正を発議し、国民投票を実施できることとなった。いよいよ、衆議院憲法審査会は、具体的な憲法論議に入っていくことになる。

保利耕輔会長の下、まず、「今後の審査会で議論すべきこと」をテーマに自由討議を行うとともに（2014年11月6日）、「改正国民投票法の施行を受けて、これからの憲法審査会に望むこと」をテーマに盛岡で地方公聴会を開催した（2014年11月17日）。

2014年11月21日の衆議院解散、その後の総選挙を経て、新たに保岡興治議員（自民党）が会長に就任し、改めて、「今後の憲法審査会で議論すべきこと」をテーマに自由討議が行われた（2015年5月7日）。その上で、「憲法保障をめぐる諸問題（「立憲主義、改正の限界及び制定経緯」並びに「違憲立法審査の在り方」）」をテーマに参考人質疑が行われたが（同年6月4日）、当時、国会で最大の政治テーマとなっていた平和安全法制関連法案のあおりを受け、憲法審査会の議論は、意図せざる政局に巻き込まれることになってしまい、高知地方公聴会は開催されたものの（同月15日。テーマは、「改正国民投票法の施行を受けて、これからの憲法審査会に望むこと」）、その後の議論がストップしてしまうこととなった。

憲法審査会の議論がようやく再開されたのは、2016年9月に森英介議員（自民党）が会長に就任し、日本国憲法が公布70年を迎えた同年11月、「憲法制定経緯と憲法公布70年を振り返って」をテーマに自由討議が行われたときのことである（同月17日）。

その後、衆議院憲法審査会においては、以下のような議論が行われている（2017年5月2日現在）¹⁶。

2016年11月24日 「立憲主義、憲法改正の限界、違憲立法審査の在り方について」（自由討議）

2017年3月16日 「参政権の保障をめぐる諸問題（「一票の格差、投票率の低下その他選挙制度の在り方」及び「緊急事態における国会議員の任期の特例、解散権の在り方等」）

14 その上で、選挙権年齢等の引下げの検討条項が付されたが（改正法附則3項）、改正法においては「選挙権年齢」と「投票権年齢」の間にリンクは設けられず、仮に選挙権年齢の引下げが行われなくても、制定法のような疑義は発生しないよう制度設計された。実際には、この検討条項を受けて、2015年に公選法が改正され、選挙権年齢が18歳以上に引き下げられたことは、読者諸氏もご存じのとおりである。

15 なお、組織により比較的大規模な形で行われることの多い勧誘運動、署名運動及び示威運動において、公務員が企画、主宰及び指導という主導的役割を果たすことに対する規制の在り方については、今後の検討課題とされているが、この点についての検討期限は規定されていない（改正法附則4項）。

16 憲法審査会における議論の現状をどのように分析するかについては、衆議院憲法審査会幹事会のメンバーによっても評価が分かれるようである。武正公一会長代理（民進党）は、「先々までテーマを設けるのではなく、取り上げる項目を一回ごとに話し合う」と述べているのに対し（毎日新聞2017年4月29日）、上川陽子幹事（自民党）は、「押し付け憲法」論から卒業する、国民主権・基本的人権の尊重・平和主義の三大原理を堅持するという2点は各党の共通認識としつつ、「例えば、大規模災害など緊急事態における国会議員の任期延長は議論の必要があると野党も発言した」と共通認識の醸成によって議論を深化させるという方向性を述べている（毎日新聞2017年4月28日）。

(自由討議)

3月23日 「参政権の保障をめぐる諸問題
(緊急事態における国会議員の
任期の特例、解散権の在り方
等)」(参考人質疑)

4月20日 「国と地方の在り方(地方自治
等)」(参考人質疑)

■おわりに

以上、国会における憲法論議の流れを駆け足で振り返った。そこから見出すことができる数点を読者に提供しておきたいと思う。

まず、2014年から17年にかけての議論により、「押し付け憲法論」からの卒業や日本国憲法の三原理の堅持については、ほぼ、共通認識が醸成されているのではないかと考えられる点を指摘することができる¹⁷。ここで、留意しておくべきは、「個別発議の原則」である。すなわち、国会審議のステージにおける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」とされており(国会法68条の3。この結果、国会が議決した個別の憲法改正案ごとに国民の意思が問われる(個別に投票が行われる)こととなる)、憲法の全部改正のようなことは、原則として想定されていない。

次に、最近では、従来のように、ただ改正の必要性を訴えたり、ただ改正の反対を訴えたりする論調からは脱却し、憲法改正論議を行うに当たって

は、その問題が、①憲法改正が必須な事項なのか、②憲法改正が必須ではないが、望ましい事項なのか、③法律改正等で対応可能な事項なのか、という三つの分類のどこに位置するのかを念頭に置きながら、優先順位をつけていくことを常に意識する必要がある旨の発言も行われるようになってきている点を指摘しておきたい¹⁸。

読者が最も知りたいであろう、「今後、どのように憲法論議が進んでいくのか」については、「神のみぞ知る」としか答えようがない。しかし、この点を考えるに当たってヒントとなるのは、憲法調査会時代以来、国会における憲法論議の底流を形作ってきた「憲法は国民のものであり、政局からは一線を画して少数意見にこそ耳を傾けて議論する」という、いわゆる「中山ルール」が憲法審査会にも継承されていることであろう¹⁹。この点について、森英介・衆議院憲法審査会長の次のような発言を引用して、本稿を閉じることとしたい。「(衆参両院で改憲勢力が占めたとされる)3分の2は一つの指標に過ぎない。国会の議論が相当な熟度に達しないと、国民投票で過半数の賛成を得るのは難しい。数で押し切ろうとしても、絶対に国民の理解は得られない。野党第一党の民進党の理解も得ながら議論を積み重ねて、ゴールに到達すべきだ。…現行憲法に改めるべき点があれば、何より大事なのは国民の合意形成だ。無期限ではないが、タイムスケジュールを想定するのは不見識だ。自然の流れに任せたい。充実した議論を国民注視の中で行い、理解を深めていきたい。…「憲法論議に与野党なし」の精神を堅持し、政治的な思惑に左右されないよう自戒しながら、本質的な憲法論議を地道に積み重ねてほしい」²⁰。

17 脚注16の上川発言のほか、北側一雄幹事(公明党副代表)なども同趣旨の発言をしている(公明新聞2017年5月1日)。

18 同上(北側発言)。

19 ただ、最近では、衆院厚労委員会における法案の採決強行により2017年4月13日に予定していた審査会開会が見送られ、また、4月27日に予定していた審査会は復興相の更迭を受けて先送りされるなど、政局に左右される場面が指摘されている(毎日新聞2017年4月28日など)。

20 毎日新聞2016年10月29日。なお、2017年5月3日の読売新聞が「9条1項及び2項を残したまま、新たに自衛隊の存在を明記するよう議論を求める」こと、「改正憲法を2020年に施行することを目指す」こと等に言及した安倍総理のインタビュー記事を掲載するとともに、安倍総理が同日に開催された憲法改正を求める集会に寄せたビデオメッセージでも同趣旨のことを述べた旨を各紙、報道した(同月14日)。この発言が国会における憲法論議にどのような影響を与えるかも、今後の憲法論議の行く末を占う上でのポイントとなる。

神崎 一郎 プロフィール

法政大学大学院政治学研究科非常勤講師
(2007年より2010年まで千葉県総務部政策法
務担当参事)