

## **[意見陳述要旨] 併合修正案及び参院民主案に対する提案**

2007年5月10日(木) 参議院日本国憲法に関する調査特別委員会・地方公聴会

公述人 南部 義典

### **1. 「両院合同起草委員会」(仮称)の明確化**

国会法の世界からスタートする憲法改正手続を図式化したものが、[参考資料1]である。

憲法改正原案に関しては、併合修正案及び参院民主案ともに、各院議員が員数要件を充たした上での憲法改正原案の「発議」、各院憲法審査会長による憲法改正原案の「提出」を定めている(第一発議)。さらに審査段階で両院の意思(議決)が異ならないように、合同審査会を任意・非常設機関として位置づけている。

問題は、「憲法改正原案に関し」て合同審査会が開かれる状況をどう考えるかである。

字義に忠実に、どちらかの院の憲法審査会にすでに第一発議がなされている場合に、合同審査会を置くことができるか、又は広義に解釈し、憲法改正原案の起草段階から、合同審査会を置くことも想定するのか、考え方によって合同審査会の設置時期が当然変わらうこととなる。

さらに、憲法改正手続が両院対等のスキームで行われることを念頭に、両院合同起草委員会のような機関を設け、憲法改正原案の起草段階から両院が合同で取り組むべきであるという立法者意思も示されている(昨年の衆院憲法特委における与党案・民主党案提出者の答弁参照)。ただ、両院合同起草委員会を設けるといっても、その権能(大綱・骨子を示すにとどまるのか、第一発議まで容認するのか)、合同審査会との相違点などについて、国会法上の位置付けは必ずしも明らかにされていない。

昨今の議論では、二院制のあり方にも関連し、とりわけ憲法改正原案の起草・審査段階に関して議員が抱くイメージの違いが露わになっている。

既述のように、憲法改正手続は両院対等原則が支配する。憲法改正原案の起草・審査が、両院間の不当な政治的不均衡、恣意で行われることがないよう、両院間で確固たる紳士協定を結ぶべきではないか。両院合同起草委員会の意義・権能の明確化のため、国会法改正部分の再検討を提案したい。

両院でどのようなプロセスを経て、憲法改正原案が起草され、第一発議がなされ、さらに審査が進められていくのかを法的に明らかにしておくことは、「憲法改正請願」をなそうとする国民にとってメリットが大きいと考える。

両院合同の原案起草がメインになるとしても、上記の可能性を全く排除することは妥当でない。なぜなら、憲法改正のイニシアティブが執れる議員とそうでない議員とを二分化することにつながるからである。

## 2. 「国民投票期日」議決要件の加重

併合修正案及び参院民主案ともに、国民投票の期日は、第二発議が行われた後、速やかに、国会の議決で定められることになっている(国会法 68 の 6)。

国民投票期日は、原則通り「出席議員の過半数」(憲法 56 )で決せられることになるであろうが、第二発議の要件との均衡を図り、議決要件を加重するべきである。

なぜなら、憲法改正案について、総議員の 3 分の 2 以上という広範な院内合意が形成されたにもかかわらず、「投票期日を何月何日にするか」という議案につき、ある会派が 180 日後を主張し、別の会派が 60 日後を主張するという状況は、政治的に見苦しいだけでなく、政治的多数決による恣意が介入するおそれがあるからである。

なお、国会法の改正を要さなくても、政治的慣行として積み重ねていく問題とも考えられる。

## 3. 在外投票手続の簡素化

在外邦人の憲法制定(改正)権行使の実効的保障という観点から、併合修正案及び参院民主案は公選法に倣い、在外投票制度について詳細な規定を置いている。

在外投票制度は、日本ではまだ歴史が浅く、国政選挙に関して序々に制度改革がなされつつある。反面、投票管理の執行面、実務面での積み重ねが乏しく、問題点が浮き彫りになりにくいだけでなく、政治対応が遅延しているという指摘もある。

在外投票人名簿の登録につき、両案は、在外邦人が文書で、最終住所地の市区町村選管に申請することとなっているが(書面申請主義)、より簡素に、インターネット、電子メール、電話等の通信手段を以て可能とする方法は採りえないだろうか。

この点は、在外選挙人名簿の申請手続についても該当する。市区町村選管が永久名簿として調製する在外選挙人名簿に登録されていれば、在外投票人名簿に職権登録されるという関係にあるので、まず制度を見直すべきは、公選法であるといえなくもない。

さらに、国内における不在者投票手続(不在者投票管理者に対し、記入済み投票用紙を封筒に入れて提出する方法が基本形)との均衡が問題となるものの、ID 及びパスワードを入力することによる、国外の電子投票手続の検討も始めるべきである。在外公館は投票の管理執行を目的とした機関ではないので、簡素化された郵便投票及び在外電子投票の導入が、事務負担を大幅に軽減させることにつながる。また、投票率の向上にも資すると考える。

#### 4. 一般的国民投票に関する議論の継続

与党案及び民主党案の原案が提出される以前から、大きな対立点の一つとして挙げられたのが、国民投票の対象(憲法改正に限るか、国政上の重要問題にまで広げるか)という論点である。

両原案が衆議院に提出され、約1年間の議論を経た結果、併合修正案においては、憲法改正問題国民投票(憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となりうる問題)を憲法96条の周辺部分と捉えて、その必要性の有無につき検討することが「附則」に盛り込まれ、参院民主案においては、国政問題国民投票の対象として、憲法改正の対象となりうる問題、統治機構に関する問題、生命倫理に関する問題、その他の国民投票の対象とするにふさわしい問題として別に法律で定める問題に係る案件を、「ポジティブリスト化」し、これらを憲法96条、41条の周辺部分と捉えて、「本則」に限定明記するという段階に至っている。

併合修正案及び参院民主案は今や国民投票の対象ではなく、「一般的国民投票の対象」が対立点であると言っても過言ではない。「憲法改正の対象となりうる問題」という共通項が生まれるなど、コンセンサス形成が徐々に成果を出しつつある。両対極からのトンネル工事が、少しずつ進捗しているというイメージであろう。

したがって、一般的国民投票の議論は国民投票法案の採決を以て終焉させるのではなく、今後も引き続き検討し、議論の成果をさらに追求すべきである。

なお、一般的国民投票に関しては、有権的世論調査としての柔軟な制度設計、イニシアティブの可能性、「事実上の拘束力の意義」の再検討など、様々な議論が提起されている。これらの議論を深化させるため、憲法審査会に「一般的国民投票に関する小委員会」を設け、具体的な案件が現実化しないうちに、より充実した制度設計を目指すべきである。

#### 5. 憲法が多義性と議論のあり方

憲法という概念が多義的であるということを前提に、少なくとも以下の五点を全議員の共通認識として頂くよう、提案したい。

- [1] 実質的意味の憲法を成文化する際は、憲法典(形式的意味の憲法)の形式を採るのが通常であるが、これを徹底することは現実には困難である。
- [2] 立憲的意味の憲法は通常、成文憲法の形を採る。
- [3] 成文憲法は通常、硬性憲法としての性格を有し、厳格な改正手続が定められる。
- [4] 存在形式面の憲法論議(形式的意味の憲法)より、内容面の憲法論議(実質的意味の憲法)の議論が先行する(はず)である。
- [5] 各議院の憲法審査会は、各党の憲法審議会、憲法調査会の議論がそのまま転写される機関ではない。

以上