

うんです。以上二点です。よろしく申し上げます。

小林参考人

安倍総理が御自分の任期マックス六年あり得る中で改憲とたびたび論及しておられる、それは安倍総理の思想、良心の自由ですし、政治家としての発言の責任をとろうとしておられる、それはそれでよいことと思うんですが、ただ、今、議員がおっしゃったのは、それを急ぐ余り世論誘導などをしてはというお話でしたけれども、それは一般論として、世論誘導などということは民主主義を機能不全に陥らせることですからいけないとしか抽象的に言いようがありません。

むしろ、私が時間を割きたいのは、改憲のための審査会を立法府に常置することが立憲主義、硬性憲法、憲法尊重擁護義務に反するかというお話ですが、これも、一般論としては私は全然反しないと思うんですね。

つまり、憲法も特定の時代状況の中で急ぎつくられたものでありますし、不完全な人間がつくったものでありますから、道具としてメンテナンスが私は必要だと思うんです。そういう意味で、そもそも憲法は九十六条を置いているわけです。そういう意味では、今までそれがなされてこなかったことの方が問題であります。そういう意味では、この雰囲気審査会であるならば、私は、置いておいた方がきちんとした議論、さっきの船田先生のお話にもありますけれども、そういうものはあるべしだと思うんです。逆に、だからこそ、共産党も社民党も御自分の立場で強く主張する機会があるではないですか。

それに、最近の憲法状況を見ている限り、この間伊藤真さんから聞いたんですけれども、何か神戸で十一月三日に会合を開いたら七千五百人も集まったと。そういう、慌てて護憲派がいろいろ運動していますけれども、そういうものもこういう状況だからこそ力が入って効果がある。

そうやって本当の意味での問題が公平に明らかになっていくので、私は、議論を避けてはならないという民主主義の原則から、それから、憲法九十六条の存在からしても、常設機関としてあってしかるべきと考えます。以上でございます。

高見参考人

二点ございましたけれども、第一点目の問題は、要するに国民と国会というか議会との間の憲法改正問題についての情報ギャップの話だと基本的に理解しております。

憲法改正は、もちろん、憲法九十六条で、国民投票で国民が決めるということですね。それについて国会の方で発議するということになっております。ですから、要するに最終的に国民がイエス、ノーという、あるラストワードを持っている。それが国民主権ということで、まさに国民主権そのものをこの場に発動する、そういう仕組みになっているわけですね。ですから、国会と国民との間の、この問題についてフィードバックというか絶えず国会の方は多分情報を流さなければいけないわけだし、国民の方はそれを受けてこの問題を考えていかざるを得ない。それがなければ国民投票でイエス・オア・ノーの回答を出せないわけですね。ですから、いずれにいたしましても、そういうフィードバックという中でしか進んでいかないんだろうというふうに思うわけですね。

ですから、タイムスケジュール云々ということがあったとしても、それはあくまでそういう方針で今の政府がやりたいということであるわけでしょうけれども、しかしながら、そういうふうに行くかどうかというのは、これはまた話は別というふうに考えます。

それから、二番目の問題ですけれども、これはさっき枝野先生、船田先生の方から御回答があったところと関連するわけなんですけれども、私は、この憲法審査会という機関というのは、当面はというか、タイムスケジュールはわかりませんが、多分設置されれば憲法改正の原案づくりということになっていく、そういった舞台になるだろうと思うんですね。でも、将来的に考えると、結局それが一段落すれば、その後の作業というのは、仕事というのは、基本法制と憲法との関係を絶えず見直していくというか調査していく作業にかかわっていくだろう。もちろ

ん、その中でまた不都合があれば改正するか、あるいは法律を変えていくか、これはいろいろなやり方があると思うんですね。そのための機関というのが国会の中にあるというのは、これはやはり自然だというふうに考えます。そういう意味では小林先生と意見は同じなんですけれども。

イギリスでも、今世紀に入ってから上院に憲法委員会というのを設けている。それから、もちろん、私もこれは調査会に同行して調査に参りましたけれども、フィンランドでは憲法委員会。もちろん、諸外国では憲法に憲法委員会という規定を置くかどうかは別にして、少なくとも国会の中で議員が責任を持って、この憲法問題について、憲法上の問題点ですね、常時それを監視していく、あるいは議論していく。イギリスの場合ですと、種々の法案について憲法上の問題点があるところについて上院の憲法委員会が報告書を出して議論の場を送り込む、そういうシステムですよ。やはり、そういったシステムというのはあっていいし、あるべきであるというふうに私は考えております。以上です。

井口参考人

一番目の御質問ですが、国民との関係では、当然のことながら国民を置き去りにしてはいけなく、これは一般的に言われることであって、憲法問題について国民が意思を何らかの形で表明するのは国民投票に尽きるものではない。これは当然のことながら、三分の二という国会の発議の過程についても、国民の意思は、当然、一定程度反映されていなければいけない。あくまでも、繰り返し言いますが、国民は発議されたものにイエスかノーと言うだけであって、自分が好む憲法改正案が出てくるとは限らないわけですから、言ってみれば、望ましいのは、国民の望むような憲法改正案が出てくることが望ましいわけですから、当然のことながら、何らかの形で国民の意思が反映されなければいけないというふうに思っています。

その三分の二の形成について、たまたま何かの論点で解散して三分の二、やるぞみたいなのはだめだというふうに僕は思いますね。ましてや、ほとんどよくわからないうちに、中で取引で、合わせたら三分の二、これも望ましいことではない。それを国民投票で嫌だったら反対すればいいじゃないかという理屈は、僕はどう考えてもおかしいというふうに思っています。

二番目の憲法審査会については、多分、お二人の先生とちょっと僕は違うというふうに思っています。

やはり、常設の機関としてそういうものがあるのは、僕が最初にかいた図からするとイメージが合わない。個別にそれぞれ国会の中でいろいろな審議があって、その中でこれは憲法を変えなきゃいけないんだという、先ほど私学助成の話をしました。そういうときに、いろいろな、何とか委員会とかある中で、これは法律でやっちゃいけないんだ、だから憲法の問題だというときに初めてそういう憲法の議論をするということがあるわけですから、仮に、そういう場合にその委員会ではなくて憲法審査会みたいなものでやるということになったとしても、それは常設である必要は全くないというふうに僕は思っています。何か憲法上問題があるかどうかというのは通常の委員会で普通に議論してくれればいいことであって、むしろ、その方が健全な憲法が根づくというふうに私自身は思っています。

そもそも、憲法といっても、象徴天皇制と地方自治は全く違うわけですよ。それを一つの委員会で議論しているのは、僕はちょっとおかしいんじゃないかというふうに思うときが時々あります。以上です。

笠井小委員

三人の参考人の方々にさらに二点伺いたいんです。

一つは、先ほどもありましたが、改憲原案の提出についてなんですけれども、出されている原案はいずれも国会法六十八条の三ということで、原案の提出というのは、「内容において関連する事項ごとに区分して行うものとする。」と定めておりますが、この規定ぶりが、先ほど御意見もあ

ったんですが、全面改正をも可能とするとみなされるかどうかということなんですけれども。

例えば現に自民党が一年前に出された、あの公表された新憲法草案は、まさに全面改正あるいは名前のとおり新憲法の制定を目指したものだと思うんですけれども、私はそれ自身が九十六条の改憲手続きに基づいて行うことは不可能だと思っておりますが、仮に可能だとして、法案の改憲原案の提出の規定というのが、この書きぶりからして全面改正をも可能とするものなのかどうかという点で御意見をいただければというふうに思います。これが一点です。

それから、もう一つ関連して伺いたいのは、これも先ほどの意見陳述の中でもあったんですが、何をもちいて内容において関連する事項なのかというのが不明確な規定だと思うんですね。どういう問題が起こり得るか。先ほど井口参考人のお話を伺いながら、例えば九条について、第二項を削って自衛のための戦力の保持を認めて、第三項として集団的自衛権を認める改憲案があった場合に、その二つを関連する事項としてくっつけることはできないというふうにおっしゃいましたが、例えばワンパッケージとして処理すると、こういう場合、自衛のための戦力の保持はいい、認めるけれども、集団的自衛権というのは認めない、行使できないと言う国民が当然いると思うんですけれども、結果としてそういう意思が反映されないことになるんじゃないか。小林参考人は、だから知らしめるんだ、啓蒙だというふうにおっしゃったんですが、にもかかわらず納得しないという国民は当然いるわけですよ。そうすると、そういう国民の意思というのは、そういうパッケージによっては反映されないことになるんじゃないかというふうに思うんですが、この点についてはいかがかということが二点目です。

それから、あわせて井口参考人に追加的に伺うんですが、先ほど両法案における政党の扱いで優遇はおかしいという話がありました。この間も委員会の審議や議論の中で、両法案が、政党等にのみ無料の放送とか新聞の広告利用が認められたり、投票日前七日間は放送広告を禁止しながら政党等についてはその期間もできるということになっている、なぜ政党にのみ優遇するのかということで、法案提出者の説明というのは、政党等以外にどういう団体に無料の放送や新聞の広告を認めるかとなると、裁量があるから客観的判断ができないんだ、できる機関がないだろうと。それから、政党等によって活発に国民投票運動がなされる必要があるからだというような説明があったわけです。しかし、私も、これは井口参考人がおっしゃったみたいに、政党等を優遇するというふうにならないし、こういう説明も理由にはならないというふうに思うんですね。

そこで、井口参考人が書かれた論文の中で、国民投票においては政党も一般市民あるいは団体と同等の地位しかないはずであるというふうに言われているんですが、その政党の位置づけについての説明を、一般の団体あるいは市民と同等の地位しかないという点についてどういうふうに説明されるのか、伺いたいと思います。以上です。

小林参考人

「内容において関連する事項ごと」というのは何かという、これは確かにいろいろなシミュレーションゲームをやれば、九条は一つにもできるし、九条関連を分断することもできる。これは条文で決めようがないことだと思うんですね。そこについてもせんなきことだと私は思うんです。むしろそれは政治の判断だと思います。

そのパッケージの作り方が下手であれば、それは国民に討ち取られてしまうと私は思っています。だからこそ、事前に国会で十分に公開で議論を尽くすことに意味があるし、それに、先生お気づきと思いますけれども、そういう議論を尽くさずに力任せで押し切って、怪しげなセットメニューをつくって国民に提案したら、不安な国民はとりあえず今のままでいい、バツをつけると思っています。

また、先生方はみんなそういうことを御承知の上でやるわけですから、今、笠井先生が心配しておられるのは、相変わらずためにする議論かなと私は思っちゃったりするんですけれども、実は、今私が申し上げたことは全部御存じのはずで、であれば、そういう質問は出てこないはずで

す。ですから、十分に御議論を尽くして、変なセットメニューをつくらうとするのは言論でたたくばいいわけで、それはそれで国民が許さないと思います。御心配御無用だと思います。

以上でございます。

高見参考人

結局、この問題は、原則は私はいくことだと思っんですね、つまり、国民が改正点についてイエスかノーかを決めるわけですよ。ですから、一番小さな単位というのは、個々の改正点について個別に問うというのが多分原則だと思っんですね。ただ、その場合に、有機的に関連している部分があるわけですよ。しかも、一方がイエスで一方がノーといった場合に、運用できないとか、憲法上、そごが生じて解釈でも補えない、そういった不備が生ずるおそれがあるところについては結びつける以外にないだろうと。これが多分その「内容において関連する」と言っているところだというふうに私は理解しております。

ですから、全面改正ということで、つまりすべてが有機的に関連しているということであれば、これは一本の、一つの案として問うという形に基本的にならざるを得ないかもしれませんね。そういう問題ではないかなというふうに考えております。

井口参考人

全面改正については、私自身も全面改正は日本国憲法上否定されているというふうに思っています。そして、内容において関連する事項ごとに全部変えるものを区分すると、先ほど言ったように不当な結論に行く可能性があるわけだから、これはそもそも想定していないというふうに考えるべきだというふうに考えています。

それから、九条二項、三項の例を挙げいただきましたが、先ほど僕も言いましたように、それはやはり条文化することは非常に難しいというふうに思っています。先ほど小林先生は国会の政治的判断だというふうに言いましたが、それに対してどう答えるかということについても国民は判断を求められるわけですね。例えば、三項は反対だけれども、でも一緒に二項はという人は困るわけですね、困った判断をする。

結局これは何が問題かという、僕は、これは不適切な発議の問題である、国民にとって明確な問いになっていないということですから。その場合に国民が何らかの形でその意思を表明できるような体制になっていなければいけない、つまり不適切な発議について棄権をするということに一定の意味を持たせないといけないというふうに思っています。だから、最低投票率とかそういうもので対処すべきものだというふうに僕は思っています。

やはり、どういうふうに条文をつくっても、最後は確かに国会の判断だというふうに思います。では、それに対して国民も判断というわけだから、不適切な発議に対して、国民が答える、これには要するに答えようがないんだということを、制度設計上、設けておく必要があるというふうに思っています。

それから、三番目の政党の問題、ここをつかれると非常に私答えづらいんですが、私の出発点は、政党の要件として、一人の議員がいることを要件にしておりますね、法案では、つまり、これは議員である。先ほど高見先生が言われたように、議員の役割というのは発議の段階で終わっている、だからゼロベースで政党も国民投票のレベルでは扱わなければいけない、これをむしろ出発点として考えるべきなんだということを基本に置いています。

ただし、じゃどうやって賛成や反対に助成するかということによい方法はないということも私も理解しています。だから、私の論文の構図というのは、優遇する根拠は何なのかというのが定かではない、イタリアやフランスのように政党は憲法上の明示的な根拠があるわけではない、だから国民投票で、一応はゼロベースで考えるべきであるということを出発点にしています。

もし条件をつけて優遇するとしても、議席数というのはおかしい、せめて最近の選挙での得票率とかそういうことを考慮すべきである、何らかの形でそこに国民のものを読み込むとか。もち

るん国民投票だから賛成派、反対派ということも結構なんですけれども、それは先ほど言ったように、全会一致の発議ということはやはり理屈としてはあるわけですから、その場合にはなぜ賛成派だけに無料の枠があるんだということに疑問が残る、これこそまさに理屈の上だということで、そう考えざるを得ないということでございます。

もちろん、繰り返し言いますけれども、それに対する対案、妙案というのは私自身持ち合わせておりません。

笠井小委員

きょうは改めてお三方、ありがとうございました。もう時間が迫ってきたので、まだいろいろ聞きたいことがあったんですが、一言だけ、感想と意見をちょっと述べたいと思います。

一つは、小林参考人から先ほど御心配なくとあったんですが、やはり、心配と国民が思うような政治の現実といいますか、民意と向き合わない政治があるということで、これは国会で我々はもっと頑張らなきゃいけないという問題だと改めて思っております。

それからもう一つは、先ほど赤松委員からお話があって、憲法は今ままでいい、変えなくていいという議論が余りになかったんじゃないかということですが、これは我々は、そういう意味では、憲法を踏み外す政治という問題も言ってきましたし、むしろ、九条、二十五条を初めとして現憲法を生かしていくということで、大いにもろもろ発言もしてきたつもりなんですけれども、中山委員長が先ほど言われましたが、調査会以来、特別委員会ということで、我々はこれに反対をしましたが、むしろ変えていこうという流れの中で設置されて議論がされているという中で、大勢はというお話もあったんですけども、今ままでいいという話がかき消されるというふうになってきたんじゃないかというふうに思っております。

そういう意味では、これまでも私どもとしては言ってきましたが、むしろもっとそういう議論があっという赤松委員からの提案ですので、それはせっかくの提案ですから大いに、今の憲法でいいのではないかということについても、変えなくていいという議論もやっていったらいいし、そういう御意見の参考人にも大いに出させていただいて、小委員会、委員会でやったらいいなという感想を持ちましたので、申し上げておきます。