

憲法第96条の発議要件緩和に反対する意見書

2013年（平成25年）3月14日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

当連合会は憲法改正を容易にするために憲法第96条を改正して発議要件を緩和することに強く反対する。

意見の理由

1 憲法第96条を改正しようとする最近の動き

日本国憲法第96条は、「この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。」と定める。

自由民主党（以下「自民党」という。）は、2012年4月27日、日本国憲法改正草案を発表し、第96条の改正規定を、衆参各院の総議員の過半数で発議するように変更しようとしている。日本維新の会も憲法改正を主張し、第96条の憲法改正発議要件を各議院の3分の2以上から過半数に緩和することを提案している。

2012年12月16日に行われた衆議院議員総選挙の結果、自民党と日本維新の会、みんなの党が合計366議席となり、衆議院において憲法改正の発議要件である総議員の3分の2以上を憲法改正を主張する三党が占め、自民党単独でも約6割の294議席を確保した。そして、安倍晋三首相は、本年1月30日の国会答弁で、「党派ごとに異なる意見があるため、まずは多くの党派が主張している憲法第96条の改正に取り組む」旨を明言した。

憲法第96条の発議要件を緩和しようとするのは、まず改正規定を緩和して憲法改正をやりやすくし、その後、憲法第9条や人権規定、統治機構の条文等を改正しようとの意図を有している。

2 日本国憲法で国会の発議要件が総議員の3分の2以上とされた理由

憲法は、基本的人権を守るために、国家権力の組織を定め、たとえ民主的に選

ばれた国家権力であっても権力が濫用されるおそれがあるので、その濫用を防止するために国家権力に縛りをかける国の基本法である（立憲主義）。

すなわち、憲法第11条は「この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる。」とし、憲法第97条は「この憲法が日本国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であつて、これらの権利は、過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」とする。この基本的人権の尊重こそが憲法の最高法規性を実質的に裏付けるものであり、この条項に引き続く憲法第98条は「この憲法は、国の最高法規であつて」と、憲法の最高法規性を宣言し、憲法第81条で裁判所に違憲立法審査権を与えていた。憲法第96条の改正規定は、これらの条項と一体のものとして、憲法保障の重要な役割を担うものである。

憲法学説においても、憲法改正規定の改正は、憲法改正の限界を超えるものとして許されないとする考え方が多数説である（芦部信喜著「憲法第五版」（岩波書店）385ページ以下など）。

このように、日本国憲法は国の基本的な在り方を定める最高法規であるから、憲法が改正される場合には、国会での審議においても、国民投票における国民相互間の議論においても、いずれも充実した十分慎重な議論が尽くされた上で改正がなされるべきことが求められ、法律制定よりも厳しい憲法改正の要件が定められたのである。

もし、充実した十分慎重な議論が尽くされないままに簡単に憲法が改正されるとすれば、国の基本法が安易に変更され、基本的人権の保障が形骸化されるおそれがある。国の基本法である憲法をその時々の支配層の便宜などのために安易に改正することは、それが国民の基本的人権保障や我が国の統治体制に関わるだけに、絶対に避けなければならない。

現在の選挙制度の下では、たとえある政党が過半数の議席を得たとしても、小選挙区制の弊害によって大量の死票が発生するため、その得票率は5割には到底及ばない場合がありうる。現に2012年12月16日の衆議院議員総選挙では、多数の政党が乱立して票が分散したため、自民党は約6割の294議席を占めたが、有権者全体から見た得票率は3割にも満たないものであった。したがって、議員の過半数の賛成で憲法改正が発議できるとすれば、国民の多数の支持を得ていない憲法改正案が発議されるおそれがある。その後に国民投票が行われるとし

ても、国会での発議要件を緩和することは、国民の多数の支持を受けていない憲法改正案の発議を容認することとなってしまうおそれがある。

このように発議要件を3分の2以上から過半数に改正すると、憲法改正発議はきわめて容易となる。議会の過半数を握った政権与党は、立憲主義の観点からは縛りをかけられている立場にあるにもかかわらず、その縛りを解くために簡単に憲法改正案を発議することができる。これでは、立憲主義が大きく後退してしまうこととなる。現在、衆議院と参議院の「ねじれ現象」が続いているが、たまたまある選挙で「ねじれ」が解消されれば、多数党は簡単に憲法改正案を発議できることになる。これでは、憲法の最高規範性は大きく低下して、憲法の安定性を損なうこととなる。

なお、大日本帝国憲法第73条は、議員の3分の2以上の出席の下、出席議員の3分の2以上の賛成で憲法改正がなされると定められていた。

3 諸外国の憲法との比較

憲法第96条の改正提案は、発議要件を緩和して、憲法改正をやりやすくしようとするものである。しかし、各国の憲法と比較すると、日本国憲法の改正要件はそれほど厳しいとはいえない。

各国憲法の改正手続について国会図書館がまとめた対比表（「憲法改正手続の類型」硬性憲法としての改正手続に関する基礎的資料（衆憲資第24号）最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会（2003年4月3日の参考資料））によると、各国とも、様々な改正手続がとられている。法律と同じ要件で改正できる憲法はきわめて少数で、ほとんどの国が法律制定よりも厳しい憲法改正要件を定めている。

例えば、日本国憲法第96条と同じように、議会の3分の2以上の議決と必要的国民投票を要求している国としては、ルーマニア、韓国、アルバニア等がある。ベラルーシでは、議会の3分の2以上の議決を2回必要とし、さらに国民投票を要するという制度である。フィリピンでは、議会の4分の3以上の議決と必要的国民投票を要求している。日本国憲法よりもさらに一層厳しい要件である。

国民投票を要しない場合にも、再度の議決が要求されるものや、連邦制で支邦の同意が要求されるものなど、様々な憲法改正手続を定める憲法が存在する。例えば、イタリアでは同一構成の議会が一定期間を据え置いて再度の議決を行い、2回目が3分の2未満のときには国民投票が任意的に行われる。アメリカでは連

邦議会の3分の2以上の議決と州による承認が必要とされている。なお、ドイツでは議会の3分の2以上の議決によって憲法が改正され、フランスでは国民投票又は政府提案について議会の議決と両院合同会議による再度の5分の3以上の議決によって憲法が改正される。

このように、世界中には様々な憲法改正規定が存在し、日本国憲法よりも改正要件が厳しい憲法も多数存在する。諸外国の憲法改正規定を根拠として、発議要件の緩和を正当化させることはできない。

4 憲法改正手続法における国民投票の問題点

憲法は、国的基本的な在り方を定め、人権保障のために国家権力を縛るものであるから、その改正に際しては国会での審議においても国民投票における論議においても、充実した十分慎重な議論の場が必要である。

ところが、2007年5月18日に成立した日本国憲法の改正手続に関する法律（以下「憲法改正手続法」という。）には、当連合会がかねてより指摘してきた重大な問題点が数多く存在する（2005年2月18日付け、2006年8月22日付け、2006年12月1日付け、2009年11月18日付け各意見書）。例えば、国民投票における最低投票率の規定がなく、国会による発議から国民投票までに十分な議論を行う期間が確保されておらず（長谷部恭男東京大学教授は、国会による改正の発議から国民投票まで、少なくとも2年以上の期間を置くべきだとする。「続・憲法改正問題」日本評論社8ページ以下）、憲法改正に賛成する意見と反対する意見とが国民に平等に情報提供されないおそれがあり、公務員と教育者の国民投票運動に一定の制限が加えられているため、国民の間で十分な情報交換と意見交換ができる条件が整っているわけではない。このような状況で憲法改正案の発議がなされ、国民の間で充実した十分慎重な議論もできないままに国民投票が行われれば、この国の進路を大きく誤らせるおそれがある。そのため、憲法改正手続法を可決した参議院特別委員会は、これらの重大な問題点に関し18項目にわたる検討を求める附帯決議を行った。

ところが、憲法改正手続法の問題点には全く手がつけられないまま、現在、国会の発議要件の緩和の提案だけがなされているのは、本末転倒と言わざるを得ない。

国会においては、発議要件を緩和するなどという立憲主義に反した方向での議論をするのではなく、国民投票において十分な情報交換と意見交換ができるよう

に、まずは憲法改正手続法を見直す議論こそなされるべきである。

また、国会の責務という点について付言するならば、2012年12月16日の衆議院議員総選挙は最高裁判所が違憲状態であるとした選挙区割のままなされたものであり、選出された国会議員が果たして適法に国民を代表するものであるのか疑問があるところである。国会はこの違憲状態を黙過することなく、直ちに解消するのが先決である。

5 結論

以上のとおり、日本国憲法第96条について提案されている改正案は、いずれも国的基本的な在り方を不安定にし、立憲主義と基本的人権尊重の立場に反するものとしてきわめて問題であり、許されないものと言わなければならない。

当連合会は、憲法改正の発議要件を緩和しようとする憲法第96条改正提案には強く反対するものである。

以上