

(2018年3月15日改定)

2017年12月7日

立憲民主党

憲法に関する当面の考え方

◎ 基本姿勢

「国家権力の正当性の根拠は憲法にあり、あらゆる国家権力は憲法によって制約、拘束される。」という立憲主義を守り回復させる。憲法に関する議論は、立憲主義をより深化・徹底する観点から進める。

日本国憲法を一切改定しないという立場は採らない。立憲主義に基づき権力を制約し、国民の権利の拡大に寄与するとの観点から、憲法に限らず、関連法も含め、国民にとって真に必要な改定があるならば、積極的に議論、検討する。

いわゆる護憲と改憲の二元論とは異なる、「立憲的憲法論議」を基本スタンスとする。

○ いわゆる安全保障法制について

日本国憲法9条は、平和主義の理念に基づき、個別的自衛権の行使を容認する一方、日本が攻撃されていない場合の集団的自衛権行使は認めていない。この解釈は、自衛権行使の限界が明確で、内容的にも適切なものである。また、この解釈は、政府みずからが幾多の国会答弁などを通じて積み重ね、規範性を持つまでに定着したものである。

集団的自衛権の一部の行使を容認した閣議決定及び安全保障法制は、憲法違反であり、憲法によって制約される当事者である内閣が、みずから積み重ねてきた解釈を論理的整合性なく変更するものであり、立憲主義に反する。

○ いわゆる自衛隊加憲論について

現行の憲法9条を残し、自衛隊を明記する規定を追加することには、以下の理由により反対する。

- ① 「後法は前法に優越する」という法解釈の基本原則により、9条1項2項の規定が空文化する^{②1}。この場合、自衛隊の権限は法律に委ねられ、憲法上は、いわゆるフルスペックの集団的自衛権行使が可能となりかねない。これでは、専守防衛を旨とした平和主義という日本国憲法の基本原則が覆る。
- ② 現在の安全保障法制を前提に自衛隊を明記すれば、少なくとも集団的自衛権の一部行使容認を追認することになる。集団的自衛権の行使要件^{②2}は、広範かつ曖昧であり、専守防衛を旨とした平和主義という日本国憲法の基本原則に反する。
- ③ 権力が立憲主義に反しても、事後的に追認することで正当化される前例となり、権力を拘束するという立憲主義そのものが空洞化する。

②1 従前の解釈を維持しようとするならば、明確かつ詳細にそれを明記する必要がある。これは相当大かつ厳格な規定が必要となる。また、その際には、集団的自衛権一部行使容認という立憲主義違反について、容認する規定とするのか、否定する規定とするのか、明確にされなければならない。

②2 我が国に対する武力攻撃が発生していないにもかかわらず、「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること」という要件

○ 臨時会召集要求について

憲法 53 条後段には、衆議院か参議院のいずれかの議院の総議員の 4 分の 1 以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならないとされているが、期限が切られていない。

第 194 国会は、3ヶ月も前に野党が要求していたにもかかわらず放置され、要求テーマに関する審議はまったく行われず、臨時会冒頭での解散が行われた。このような臨時会の召集の仕方は憲法 53 条後段に基づくものではなく、同条前段の内閣の発意に基づくものとみるべきで^{②3}、少数会派の要求を無視した違憲状態の下で解散が行われたと言える^{②4}。

衆議院総選挙後の特別会は選挙の日から 30 日以内に召集しなければならないことが憲法 54 条に規定されており、このバランスからも、臨時会につ

いても期限を記述すべきかどうかについての議論を進める。

④3 政府は要求書送付の日から召集日の前日までの期間は 98 日間としているが、53 条後段の趣旨からすると、要求に応じた審議ができるようになったのは特別会であり、要求書送付日から特別会の召集日(平 29.11.1)前日までの期間は実に 132 日間。

④4 臨時会の召集要求書提出後、臨時会の冒頭で解散が行われたのは、第 105 国会(昭和 61 年、第 2 次中曾根康弘内閣)、第 137 国会(平成 8 年、第 1 次橋本龍太郎内閣)について 3 回目。

○ 衆議院の解散について

衆議院の解散については、内閣不信任案の可決あるいは信任案の否決の場合についての規定が 69 条にあるのみで、実質的な解散権が内閣にあることすら明文で規定されていない。このことから、第 2 回の解散以来、天皇の国事行為に関する 7 条を理由に解散が行われている。

解散は、選挙で選ばれている衆議院議員を任期満了前にその任期を終わらせるものである以上、相応の理由が必要なはずで、大義なき解散は許されることではない。しかし実際には、政権は自身に都合のよい時期に自由に解散権を行使できてしまっている。

そもそも議会の解散制度は、君主側が民選議会に対する抑制手段として行使してきたという歴史があり、民主政治の発達とともに解散権の行使は抑制されるようになってきている^{④5}。内閣が恣意的に総選挙のタイミングを選べるような運用は是正されるべきであり、この点についての憲法論議を進める。

④5 イギリスでも、2011 年議会任期固定法が成立し、下院の解散を行うことには縛りがかかった。

○ 知る権利などについて

基本的人権の中でも、表現の自由は特に重要な人権であるとされている。たとえば、権力の行使に行き過ぎがあったとしても、表現の自由が確保されていればそれを是正することができるからである。すなわち、表現の自由は、説得と投票箱の過程、民主主義のプロセスを担保する重要な人権ということができる。

しかし、表現の自由が民主主義のプロセスにとって有効に機能するためには、その前提として十分かつ正確な情報に接していることが必要である。不

十分な情報や誤った情報に基づいて議論を重ねても、正しい結論を得ることはできない。

南スーダン PKO の防衛省の日報のように、破棄してしまっただけで存在が確認できないとか、森友学園や加計学園の問題のように、政権に不都合な情報は知らぬ、存ぜぬを重ねるだけでなく、怪文書扱いするような振る舞いは、議会による行政統制にとって妨害行為に等しい。

公文書管理や情報公開の在り方は、民主主義の前提となる「知る権利」を担保するものである。知る権利をはじめとする新しい人権について、議論を深める。

○ 国民投票について

憲法改正は国民の「承認」によって成立するが、承認の要件である「過半数」の意義について、憲法改正国民投票法は「有効投票総数」の過半数としている^⑥。

このことに関して、いかに投票率が低くても憲法改正が実現するのは問題であり、「最低投票率」を導入すべきとの意見もある^⑦。

しかし、最低投票率の制度には、①ボイコット運動を誘発する可能性があること^⑧、②専門的・技術的な憲法改正で、必ずしも高い投票率を期待できない場合も存在すること、③最低投票率を満たしたほうが低い民意を反映するという民意のパラドックス^⑨の可能性があることから、制度としての弊害が大きいと考える。

憲法改正の正当性に疑義が生じないようにするのであれば、投票率を問題とするのではなく、絶対得票率について検討されるべきである^⑩。

ただしこの場合も、憲法を法律で書き換えることができないはずであるところ、国民投票によって「憲法となるべきとされた規範」を法律で無効としてしまう疑いがある。実際、最低投票率ないし絶対得票率を定めている多くの国で憲法上の根拠条文を置いている^⑪。

したがって、絶対得票率を定めるのであれば、憲法 96 条に明記することが望ましい。

憲法改正国民投票法成立後、大阪市で特別区設置法に基づく住民投票、英国で EU 離脱の国民投票が行われ、直接民主制についての新たな知見が形成された。特に、テレビのスポット CM について、現在の国民投票法の仕組みが適切かどうかについて、検討を行う。

また、引き続き、憲法改正国民投票法の附則の規定に従い、一般的国民投票制度について、その意義及び必要性についての検討を行う。なお、衆議院の解散を制限した場合、総選挙後に国政に関する重大な問題が生じ、任期満了を待たずに国民の意思を問うべき必要が生じた場合、一般的国民投票制度が有効な手段となる余地があり、この観点からの検討も行う。

- ⑥ 一般に、憲法は強制投票制を採用していないことから、棄権の自由もあるものと考えられ、棄権した者を投票に行って反対票を投じたものと同様に考えることは不合理であり(「有権者総数」は採用しない)、また、無効票をすべて反対票と擬制することは適切でない(「投票者総数」は採用しない)と考えられたからである。
- ⑦ 「日本国憲法の改正手続に関する法律案に対する附帯決議」(平成 19 年 5 月 11 日参議院日本国憲法に関する調査特別委員会)
- ⑧ ボイコット運動が起こっている状況の下では、投票に行くこと自体が「裏切り行為」となり、実質的に投票の秘密(憲法 15 条 4 項)が担保されない事態となるおそれがある。
- ⑨ たとえば、最低投票率を 50%とした場合、45%の投票率で賛成 80%の場合、全体の 36%の賛成があるにもかかわらず不成立。60%の投票率で賛成 50%の場合、全体の 30%の賛成で成立。
- ⑩ 仮に、有権者の半数が投票に行き、その過半数の賛成は必要だと考えたとすると、絶対得票率は 25%となる。これに届かないようにしようと、ボイコット運動をしようとしても、75%の有権者に働きかけなければならず、事実上不可能。したがって、ボイコット運動を誘発する可能性は著しく低くなる。
- ⑪ 憲法に最低投票率を設けている国は韓国、スロバキア、ポーランド、ロシア、セルビア、ウズベキスタン、カザフスタン、ベラルーシ(有権者の 50%以上)、コロンビア(有権者の 25%以上)、憲法に絶対得票率を設けている国はデンマーク(有権者の 40%以上)、ウルグアイ(有権者の 35%以上)。これに対し、法律で最低投票率を設けている国はパラグアイ(有権者の 51%以上)、絶対得票率を定めている国はウガンダ(有権者の過半数)、ペルー(有権者の 30%以上)が散見されるにすぎない。

立憲民主党憲法調査会・経緯

2017年

- 11月14日 役員会 今後の進め方について協議。
- 11月15日 準備会 役員体制の採択。憲法審査会事務局からこれまでの経緯と課題、欧州視察の概要についてヒアリング。選挙公約と党綱領を出発点とすることについて確認。

【役員体制】

常任顧問 枝野幸男 福山哲郎 近藤昭一

憲法調査会長 山花郁夫

事務総長 辻元清美

事務次長 道下大樹

常任幹事 生方幸夫

幹事 末松義規 本多平直 青柳陽一郎 松平浩一 落合貴之

オブザーバー 山尾志桜里

- 11月21日 第1回 長谷部教授より安保法制と9条についてヒアリング、質疑。
- 11月22日 第2回 53条後段について国立国会図書館からヒアリング、質疑、意見交換。
- 11月28日 役員会 当面の対処方針について(後に「当面の考え方」に呼称変更)検討。
- 11月29日 第3回 イギリスの議会任期固定法について植村勝慶教授よりヒアリング、質疑、意見交換。
- 12月6日 第4回 「憲法に関する当面の考え方」について代表、調査会長から提案、討論の後、修文については調査会長一任。

2018年

1月24日 役員会 今後の進め方について

1月31日 第5回 「憲法改正国民投票法の概要」について橘幸信衆議院法制局長よりヒアリング

2月7日 第6回 「衆議院の解散に関する学説の状況」について国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室山田邦夫専門調査員、国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会課高澤美有紀主査から、「衆議院の解散・臨時会の召集要求についてのこれまでの議論」について神崎一郎衆議院憲法審査会事務局総務課長よりヒアリング

2月14日 第7回 「大阪都構想の住民投票について、国民投票法と関係する問題点」について衆議院調査局総務調査室中村清首席調査員よりヒアリング

2月21日 第8回 「いわゆる『最低投票率』に関するこれまでの議論」について橘幸信衆議院法制局長よりヒアリング

2月28日 第9回 「国際人権規約の留保の撤回」について外務省^{たむらゆうき}田村優輝^{いのうえゆいち}総合外交政策局人権人道課課長代理、文部科学省井上諭一高等教育学生・留学生課長よりヒアリング

3月6日 役員会 「憲法に関する当面の考え方」の国民投票に係る部分についての改定の検討、国民投票法改正について協議。

3月7日 第10回 「議会任期固定法」「EU離脱の国民投票」について駐日英国大使館マシューフィリップス(Matthew Phillips) 政治部参事官よりヒアリング

3月13日 第11回(SOGIに関するPTと共催) 「同性カップルの法的保護をめぐる国内外の動向」について国立国会図書館調査及び立法考査局行政法務課藤戸敬貴調査員から、「憲法24条と同性婚」について衆議院法制局第一部第一課中川課長、法制企画調整部基本法制課吉田課長からヒアリング

3月14日 第12回 「住民投票(国民投票)の成立要件」について武田真一郎成蹊大学法科大学院教授からヒアリング。「憲法に関する当面の考え方」の国民投票に係る部分についての改定の検討。憲法改正国民投票法改正についての議員立法の登録の方針決定。