



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	補論・衆議院憲法調査会の活動
Author(s)	橘, 幸信; TACHIBANA, Yukinobu
Citation	北大法学論集, 54(1), 237-245
Issue Date	2003-04-22
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/15202
Type	departmental bulletin paper
File Information	54(1)_p237-245.pdf



補論・衆議院憲法調査会の活動

元千葉大学法経学部助教授

橘 幸信

序 はじめに

山岡さんのご報告に関して何かまとまった補足説明を、というところでございますが、予想はしていたとは申せ（ただ、予想していたのは、質疑応答での個別事項に関する補足説明だった

のですが）、特段、ご報告すべき事柄を用意してきてはおりません。したがって、ここでは、衆議院憲法調査会の活動の特徴（あるいは、特徴と呼べるような事柄）について、今こころで思いつくままに取り敢えず三点ほど申し上げ、お茶を濁したいと思います。

1 内閣憲法調査会の存在

(内閣憲法調査会の設置とその後)

その一つは、日本国憲法の下において「憲法調査会」という名前の機関が設けられたのは、今回が初めてではなくて、山岡さんのご報告にもありましたように、昭和三〇年代に内閣に設置された憲法調査会が七年余りの活動（昭和三二年から昭和三九年まで）を行い、附属文書を含めて膨大な「報告書」が出されているということに関連した事項であります。

日本社会党など当時の護憲政党や宮沢俊義先生をはじめとした護憲的な学者の先生方は、この内閣の憲法調査会には参加されませんでした。けれども、参考人としての意見陳述や委託調査資料の執筆というかたちでこの憲法調査会との関わりを持ちました。結果として出された「報告書」は、それなりに客観的かつ公正な調査として、学問的にも堪えるものと評価されているのではないのでしょうか。ただ、「報告書」が出された昭和三九年は、憲法調査会の設置を唱えた鳩山内閣から石橋・岸内閣を経て、高度経済成長を政策課題として掲げた池田内閣の時代に入っており、もはや憲法改正自体が政治日程に上ることは

なく、そのような政治的文脈の中では、この膨大な「報告書」も事実上お蔵入りということになってしまったわけでありませう。

(参照文献としての「内閣憲法調査会報告書」の活用)

しかし、衆議院の憲法調査会の調査テーマの設定など調査の進め方の決定に当たっては、この内閣の憲法調査会報告書を参照しながら、常に、内閣の憲法調査会ではどのようにしていたのか、といったことを念頭においているようです。例えば、「憲法の制定経緯から調査を開始する」、あるいは「どのような論点設定をするか」といったようなことについては、かなり頻繁に、かつ、重要な資料の一つとして、内閣憲法調査会の活動内容が参照されているのです。

(衆議院憲法調査会に対する様々な「期待」?)

ところで、この内閣憲法調査会に対する評価に関しては、大きく分けて二つの陣営から異なった評価があるかと思えます。一つは、あのような学問的にも堪え得る調査をこそ、国会の憲法調査会も目指すべきである、とする立場です。もう一つは、内閣憲法調査会の唯一の生き証人である中曾根康弘先生がたびたび言われますように、護憲論と改憲論の両論が並存して意見を一本化できず、あるべき方向性が示せなかったあの内閣憲法調査会は失敗であった、憲法調査会は内閣ではなく、国家のあ

るべき方向性に関して決定権限を有している国会にこそ作られなければならないし、また、国会の憲法調査会はそのような活動をしなければならぬ、という見方です。

これに対して、私などのように、憲法調査会の活動を運営及び調査の両面から補佐する事務局に身を置く立場からいえば、国会議員の先生方だけではなくて学者の先生方も入ったあの内閣憲法調査会のような調査を、国会の憲法調査会で実現するのは無理であろうと思います。国会の憲法調査会は、必ずしも憲法の専門家ではない国会議員の先生方のみをメンバーとしており、しかも、会期制の枠内で活動する国会の中の一機関なわけですから（ちなみに、衆議院憲法調査会規程第九条に「憲法調査会は、会期中であると閉会中であると問わず、いつでも開会することができ」旨の規定が設けられておりますが、これは、基本的に、閉会中審査の手続を経ることなく閉会中に調査をすることができるということであり、会期制からまったく自由であることまで規定したものではないと解されております）、例えば、「日本国憲法の制定経緯」について調査したからといって、学者の方々が研究論文を執筆するような新しい事実や新しい証拠を古文書の中から引っ張り出してきたり、そこから新しい解釈を導き出したりすることを目的としているわけではあり

ません。そのようなことが期待されているのだとすれば、それは「無いものねだり」ということになるのではないのでしょうか。国会に設けられた憲法調査会の役割としては、研究者である先生方にとっては当たり前の、既存の憲法学の知識を、国民代表たる国会議員の先生方が国会の場で調査し、議論することによって、平易に、しかも様々な政策課題が突きつけられている、そういう時代状況における現代的視点から、国民にデイズクローズすることが求められているのではないか、それこそが「日本国憲法について広範かつ総合的な調査」を行う衆議院憲法調査会の役割である、と考えています。

（事務局としての心構え／憲法学者の方々へのお願い）

私も事務局としても、日本公法学会での報告をはじめとする憲法学の最先端の研究成果を参照しながら、正確な知識に基づいた調査ができるように、調査会委員の先生方のために資料を作成し、そのことによって、できるだけポイントを押さえた平易な憲法論議が、国会の中で展開されるお手伝いができれば、と思っております。

また、調査会に招致する参考人候補者の先生方の選定に当たっても、中山会長はじめ幹事会を構成する幹事・オプザーバーの先生方の「こういふことを話してくれる有識者はいない

か」とのニーズに応えられるよう、自分たちの狭量な知識・経験のほかにも、いろいろな文献を当たったり、検索をかけたリしながら、できるだけ有益な調査に資するような参考人候補者リストを作成するように努めております。これまでも、それぞれの分野における第一人者の方々を招致してきたとは思っておりますが、しかし、どこまで期待に応えられているかについては、事務局として内心忸怩たる思いがないわけではありません。ただ、残念なのは、ご出席をお願いしても日程上の都合以外に憲法調査会に対する評価その他の理由でご出席いただけない先生方（特に、憲法学者の先生方）がおられたことです。ここにご出席の先生方におかれましても、そのご専門の分野でお声をおかけさせていただくこととなった際には、是非ともご協力いただけるようお願い申し上げます。

2 参議院憲法調査会の存在

(二つの憲法調査会の存在)

衆議院憲法調査会の特徴というか、内閣の憲法調査会と比較した国会の憲法調査会の特徴の二点目としては、同じような調査会が衆参に一つずつある、ということが挙げられます。この

衆参二つの憲法調査会の関係がどのようになっていたのか、あるいはどのようにしていくべきか、という点は、今後ますます重要な事項になってくると思われまます。

(両院に暗黙裡の「役割分担」はあるか?)

ところで、先ほどの山岡さんのご報告にもありました衆参の憲法調査会の調査活動をみると、衆参の憲法調査会はそれなりに役割分担をしているのだろう、といったような先入観という印象を、一般的には持たれているのではないのでしょうか。

憲法調査会が活動を開始した一年目、すなわち平成一二年の時点では、「衆参の憲法調査会の関係については、誰かが何がしかの役割分担を取り決めて、内々仕切っているのですか」というような問合せがマスコミから随分と寄せられました。しかし、両者を統合しているようなコントロール・タワーは、私が知る限りでは全くないように思います。もちろん、政治の深部は私などには分かりませんから、実は、誰かが「雲の上」から操っているとといったことを想定できなくもないですが・・・。

しかし、一般の常任委員会や特別委員会であれば、先議・後議の関係で法案を審査（審議）し、他院に送付し、成立させなければなりませんから、自民党はじめ両院にまたがる政党（党派）の国対などがコントロール・タワーになるのですが、議案提出

権がなく、議案を付託されて審査をすることもない憲法調査会では、そのようなこともないようです。

(「ライバル関係」にある衆参の憲法調査会)

少なくとも私の見る限り、衆参の憲法調査会は、その調査計画を立てるに当たっては全く没交渉なだけでなく、むしろ、House（議院）の独立、換言すれば、良い意味でも悪い意味でも両院間に「市場原理」が働いていて、「ライバル関係」にあるといったほうが実態に即しているような気がします。正直申し上げて、私どもがお手伝いをしている衆議院の憲法調査会としては、参議院に先を越されまい、あるいは参議院よりも国民の皆さんに評価してもらえないような、そういう立派な調査をしたい、という意識で調査テーマを決め、また、それにふさわしい参考人をお願いし、資料を作成し、地方公聴会を開催し、海外調査も行う、というような努力をしております。これは、参議院においても同じことであるかと存じます。

例えば、参議院の憲法調査会においては、当時、村上正邦会長でありましたが、平成一二年の五月の憲法記念日を前にして、ペアテ・シロタ・ゴードンさんとリチャード・A・プールさんという、日本国憲法制定に実際に関与した元EEO関係者を招致してヒアリングを行ったり、また、二〇人の学生を招致して

「学生とともに語る憲法調査会」と題して調査を行うなど、世間の耳目を集めるイベント的な調査活動をされたわけでありました。もちろん、衆議院の憲法調査会においても、地道ではありますが、国民代表機関たる国会の調査会にふさわしい調査として、上述しましたように、一般公募を基本とする地方公聴会を開催しておりますし、四つの小委員会を設置しての個別テーマの調査の中では、委員間の自由討議を活性化して論点を詰めるべくいささかの工夫をしていますつもりであります。また、ホームページにおける国民への情報提供についても、参議院に劣らないように、日々、タイムリーで充実した内容となるように努力しているつもりであります。

このように、衆参の憲法調査会が没交渉ではあるものの、あるいは、没交渉でライバル関係にあるからこそ、それぞれに日本国憲法についての広範かつ総合的な調査をそれなりに行って（行おうとして）おり、それによって国民の評価を得ようとする力している、ということが言えるのではないのでしょうか。

3 憲法調査会の内的要素

先ほど山岡さんのご報告の中で、各会派ないし各党の対応が

はつきりしていない中で衆参の憲法調査会の調査活動が繰り広げられている、ということが指摘されましたが、三つ目に挙げたい衆議院憲法調査会の特徴は、この点に関係しているものです。

（基本的法制度の大変革（の序章？）としての憲法調査会の設置）

先ほどの私の本来の報告「実践的立法学の構築に向けて」の中でお話ししたことです。最近の立法の特質として「基本的法制度の相次ぐ大変革」ということが挙げられます。この憲法調査会の設置自体も、まさしくそのような事例の一つであり、憲法調査会設置のための国会法の改正案が議論の俎上に上り始めた当時、私は千葉大学におりましたが、「本当に通るのかな？」、正直申して、そう思っておりまして。ところが平成一年に入ってから、民主党と公明党が、議案提出権がなければ憲法調査会を設置してもいいという姿勢を明らかにしてから、衆議院の議会制度協議会・国会法改正小委員会を経て、あれよあれよという間に設置が本決まりになっていったのです。これは、外から第三者的に、そのように眺めていたということではありませんが……。

（「走りながら考え、決める」進め方）

ただ、翌年（平成二年）一月の憲法調査会の設置に向けて、その事務局に呼び戻された際に受けたレクチャーでは、憲法調査会の運営等については、国会法及び衆議院憲法調査会規程・議運理事会の申合せ（①憲法調査会は議案提出権を有しない、②調査機関は概ね五年程度を目途とする、③会長代理は野党第一党の幹事の中から選任する、という三項目にわたる申合せ）で必要最小限度のことだけ定めておいて、それ以外の事項については、できるだけ憲法調査会自身に委ねることとした、国会内の機関であるからそれに抵触するようなことはもちろんできないが、通常の常任委員会・特別委員会とは異なる特別の調査会なのだから、その辺のバランスについては必要以上に拘泥しなくてよい、ということでした（それが、衆議院憲法調査会規程の第二五条の細則制定権に現れている、とのことでした）。要するに、具体的な調査テーマも調査手法も、報告書のとりまとめ方等も含めて、すべて「走りながら考え、決めていく」ということだったのです。憲法調査会の設置に関する法案を成立させる際には、そのような具体的事項についてまでの合意はできていなかった、ということでした。

実際、一昨年（平成二年）の一月二〇日（第一四七回国会召集日）の本会議において憲法調査会が設置されて以後、それ

からどのように調査を進めるのかといったことは、会長のほか各会派から出ている幹事・オブザーバーで構成される「幹事会」での協議にすべて委ねられているのです。まさしく「その場その場」において、幹事会という現場での各会派の協議に基づいて、走りながらルールを設定していくというのが、うそ偽りないところかと思えます。

（具体的な調査テーマの設定）

例えば、なぜ最初の調査テーマが「日本国憲法の制定経緯」なのか、そして、その次になぜ「戦後の主な違憲判決」が調査テーマに選ばれ、さらに、総選挙を挟んで「二一世紀の日本のあるべき姿」へと続くのか、といったようなことは、すべて、先ほど申し上げた内閣の憲法調査会の調査テーマを参考にしながらも、現在の政治状況の中でどのような調査をするべきかを、その都度、幹事会で協議して決めていったのです。

もちろん、調査には「現在」・「過去」・「未来」という三つのステージがありますから、①まずは、「過去」（＝制定経緯）を調査し、②「過去から現在への橋渡し」としての「主な違憲判決の流れを通してみる日本国憲法の歩み」を間に挟んだ上で、調査の本丸たる「現在」の逐条調査ないし個別論点の調査に入る前に、③その調査論点を抽出するため「未来」のあるべき姿

を調査し、④然るのちに、四つの小委員会を設置しての個別具体的な論点調査を進めてきたものである、というふうには、「後講釈」としては述べることができます。しかし、このようにある程度説明がつく（と思われる）調査経過になっているのは、最初に、中長期的な調査計画を立ててそれに従って調査を進めているからではなくて、幹事会において、会長・会長代理のリーダーシップの下、その都度その都度、それまでの調査の反省をし、今何を求められているかを議論しながら決めていくからだと思います。

（「制定経緯」からの調査についての思惑？）

当初「日本国憲法の制定経緯」から調査を開始した主たる理由については、一部のマスコミは、改憲派の思惑としては、「制定経緯」から調査を開始すれば必ず「押しつけ」憲法論が出てきて憲法改正に弾みがつくと考えたからだとか、護憲派の側は、「制定経緯」のような学問的に決着のついた話で時間を潰してくれることは大歓迎、調査期間の浪費になるだけだと考えたからだとか言っていたようですが、そのような「思惑」は、私も承知している幹事会での協議とは別の世界の事柄であるように思います。実際にも、「日本国憲法の制定経緯」の調査によって、GHQのかなり強い「関与」はあったこと、しかし、

それを「押しつけ」と見るかどうか、「誰に対する押しつけ」と見るかは、論者によって評価が異なることなど、制定経緯に関する基本的な認識については、護憲・改憲・論憲各会派ともに共有することとなったように思われます。

〔「二世紀の日本のあるべき姿」の調査〕

また、「二世紀の日本のあるべき姿」というテーマ選定に關しても、マスコミの一部は、護憲派サイドは、「現在」の憲法運用実態の調査を通り越して「あるべき姿」未来」の調査に進むことについて、「改憲派は、憲法改正へのスピードを速める意図を持っているのではないか」と懸念したが、党内に様々な立場を抱える会派の事情から当面「一般論」の調査を先行させることになったことを理解し、スムーズに移行していったのではないかと、というような報道をしているようでありませんが、その真偽のほどは分かりません。

ただ、この「二世紀の日本のあるべき姿」の調査に關しては、当初は、二〜三ヶ月程度の予定（平成一二年の年末まで）だったのですが、各会派からそれぞれ「調査したい項目が残っている」、もう少し、「参議院の通常選挙（平成一三年七月）の区切りのよいときまで、もう少し」といったように少しずつ延びていって、結局は、平成一三年の年末まで一年三ヶ月にわ

たって調査が進められることになったわけであります。けれども、その場その場での調査計画の策定、まさしく各会派仲良しく「走りながら考え、決める」といった調査会の性格がいみじくも出ている、ということができないのではないのでしょうか。

4 おわりに

以上、いずれにしても、少なくともこれまでは、結果としては「予定調和的」に、すなわち、衆参の憲法調査会の関係も、また、その場その場での調査テーマの設定等も、特段の問題も生じずに、順調に（それなりに）調査は進んできていると言えるように思います。

そして、衆議院の憲法調査会では、この通常国会で小委員会形式による個別論点の調査といういわば「各論」に入っており、ますので、次の臨時国会でも同じような形式で調査を継続した後は、また、幹事会での協議によって来年四年目以降の調査テーマと方法が決められていくこととなります。一部マスコミによりますと、いよいよ来年から逐条調査を開始する、との報道もあります、真偽のほどは分かりません。

また、衆議院の憲法調査会では、この通常国会までの二年半

の議論を「中間報告書」にまとめることについても合意されており、その時期については、一月三日の「憲法公布記念日(!?)」を目標しているとのマスコミ報道もありますが、これについては完全に合意はなされておりません)ので、これも世間の注目を集めると思いますし、また、注目していただきたいと思っております。

このようにして、憲法調査会の設置から五年を経過したあたりに出される「最終報告書」の起草に向けて、着々と調査は進んでいる——憲法調査会に対する様々な世間の評価は別として、憲法学者の先生方を前にして、最後に、この点を強調しておきたいと思えます。

準備不足(というか、まったく準備していない!)で、「お耳汚し」な発言ではありましたが、若干の論争挑発的な発言についてはお許しただくようお願い申し上げます、ご静聴に感謝いたします。ありがとうございます。

後記——質疑応答でお答えした事項についても、一部、報告(補足発言)の中に組み入れて、より論旨を明確にしてある。

その意味では、発言内容の忠実な再現にはなっていないが、ご容赦願いたい。

* 以上の三報告は、いずれも二〇〇二年八月一九日に開催された立法過程研究会において行われたものである。なお、掲載にあたり、報告原稿に加筆していただいた(岡田信弘記)。