

今の憲法をどう改正するか

政治改革のための 改憲案を提言する

自主憲法期成議員同盟
自主憲法制定国民会議 編

政治改革のための改憲案を提言する

目次

まえがき……………4

序章 打ち続く不祥事を排除するため、

憲法に政治改革規定を設ける……………8

第一章 国会議員が就任するにあたり、

宣誓を義務づける規定を設ける……………15

第二章 国政を任せるにたる人物を選出するため、

被選挙資格を制限する……………26

第三章 政治倫理を实效あらしめるため、

議員の欠格事由規定を置く……………32

第四章 新たに両院合同会に関する規定を設ける……………40

まえがき

戦後、世界の国々は頻繁に憲法を改正している。たとえば、西ドイツ三十五回、スイス五十三回、ソ連五十三回、判例重視の英米法系のアメリカでさえ、五回など、昔の百年が今の十年にも満たないほど進歩の激しい現代において、法治国家は各国とも、憲法と現実が合わなくなれば、与野党とも競って改正の音頭をとるのが普通である。

しかるに、わが国だけは、憲法改正はタブーであるかのように考えられ、現行憲法成立後、四十数年たつのに、いまだ一度も改正されていない。法は作られた時点で静止してしまうのに対し、現実の社会は、日進月歩、いや近年は分進秒歩といわれるくらいの勢いで進展している。敗戦後の焼野が原の占領下で作られた

憲法が、四十数年もたつて世界屈指の経済大国へと発展したわが国に、全くそのまま適用出来ると考えること自体おかしなことである。

ところが、わが国では、野党が、こうした法と現実との関係を知つてか知らずか、憲法改正は国民に害を与えるかのように宣伝して、改正の土俵にすら上がらうとしないため、憲法改正問題では膠着状態が続いている。しかしながら、四十年前の時点で静止した憲法と日進月歩の現実とのギャップは覆いがたく、政府はやむなく、解釈で補つて憲法と現実を合わせざるを得なくなる。

しかし、こうして、政府や与野党がそれぞれの立場から、いわゆる「解釈改憲」をするようになると、次第に法の権威が薄れ、国民の法を守る気持ちも後退して、異常な事件が続発する社会風潮が、一層深刻化することを憂えるのである。

ソ連・東欧でさえ、憲法を改正して、時代に即応しようというときに、わが国だけが、占領軍から与えられた、しかも時代に合わなくなった憲法を改正する意

欲もなくて、はたしてよいものであろうか。どこの国でも、憲法改正は「国を若返らせ、民心を一新する」ために行われる。

憲法問題は、いまや、占領憲法だ、平和憲法だ、と抽象的・感情的に罵りあっているときではなく、上述のような改正の必要性を理解するとともに、改めるとすれば、どこを、どう改正するのか、という具体的な論議に入るべきである。

当団体は、議員同盟が結成された昭和三十年当時から、憲法学者の協力を得て研究を進めてきており、特に昭和五十三年からは、毎月、竹花光範駒沢大学教授はじめ憲法学者に議員会館会議室に来ていただき、議員・学者・民間三者合同の「自主憲法研究会」を開き検討してきた結果、昭和六十年までに二十五項目の具体的改正案をつくり、また昭和六十三年には四項目の詳細な改正案を発表した。

今回は、昨年の国民大会後、前記「自主憲法研究会」で、政治改革に焦点を当ててることを決定。竹花教授はじめ学者の御意見を中心に、議員関係・民間の意見

を取り入れて、事務局がいわば最大公約数的にまとめたのが、この試案である。

つまり、具体的に、どこをどう改正するかは、学者でも議員でも問題の捉え方によって人それぞれに異なるが、今回の改正案は、沢山ある問題点の中から、外国の例なども参考にしつつ、政治倫理に関する規定三か条と、国会に両院合同会議を置く規定一か条の計四か条を新設することを提唱したものである。これには、出来るだけ分かりやすい解説も付したので、単に案文だけでなく、解説もよくお読みいただいて、御批判御叱正を乞う次第である。

平成二年五月三日

自主憲法期成議員同盟

自主憲法制定国民会議

事務局長 清原 淳平

序章 打ち続く不祥事を排除するため、

憲法に政治改革規定を設ける

政治には権力が伴うだけに、政治家の私利・私欲や利益団体からの働きかけなどにより、不祥事も生じやすい。それは権力集中型の共産主義・社会主義にも多いし、三権分立の西欧型民主主義国においても、ともすれば、政治家による権利の悪用・濫用が起こり、政治に関する不祥事は、昔から悩みの種である。

そうしたことから、後述するように、外国では、憲法またはそれに近い基本的法規の中に政治倫理規定を置いて効果を挙げている国もあるので、こういう諸国の例を見倣い、わが国でも、憲法の中に政治倫理規定を置いてはどうか、と提唱

する次第である。

その場合、「憲法に政治倫理規定を置かないでも別に法律で定めれば足りる」とする反論が予想されるが、法律では実効が確保せられない。

なぜならば、現行日本国憲法は、国会議員に強力な地位と権限を認めており、その地位・権限に制約を課することは、同じ憲法にそのための条項を置かないかぎり許されないと解されるからである。

つまり、一般の法律で政治倫理規定を設け、それに違反した場合には地位を剥奪したり被選挙権を一定期間失わせるなどの罰則規定を置いても、それは、現行憲法に違反する可能性が強く、実効性が期待できないので、そうした罰則・制約を議員に課するには、やはり憲法に規定を置くほかないのである。

では、わが国で、政治倫理についてどのような規定を設けるべきかであるが、それを提唱する前に、政治腐敗の問題で、これまで、イギリスやアメリカなど先

進国が、いかに苦しんできたか、を説明しておくこととする。

〈参考〉

- (1) わが国の「政治倫理の確立」を考えるに当たって、議会政治の先輩国、イギリス、アメリカなどが、過去にいかに苦しみ、いかに対処してきたかを見ることは、参考になり、また、そこからヒントも得られる。

- (2) 議会政治の最も古い国イギリスでは、選挙権がだんだん拡大してくるに伴い、特に十九世紀前半頃から政治の腐敗が問題になり、同世紀の後半に入るとますます腐敗が深刻になり、ついに、当時の自由党と保守党の二大政党が話し合って、一八八三年、「腐敗および不正行為防止法」を制定するにいたった。イギリスは慣例を尊び、明文の憲法を持たないいわゆる「不文憲法国」ではあるが、この法律は、実質上、憲法の一部とさえ言われている。

(3) この「腐敗および不正行為防止法」の主要規定を紹介すると、その一つに、

「買収・脅迫などの腐敗行為を行った候補者は、その犯罪の行われた選挙区から選出される資格を永久に失い、また、他の選挙区からは七年間出られないものとする」

「候補者の代理人が、かかる行為を行った場合、その候補者本人も当該選挙区から選出される資格を七年間失うものとする」

つまり、当時のイギリスの議員任期は七年だったので、一期だけ被選挙権が失われる、というわけである。

(4) また、同法は、「選挙費用は、その選挙区の選挙民の数によって制限され」

「選挙費用は、使途を明らかにして、会計報告をする」ことを義務づけているし、さらには、この「腐敗および不正行為防止法」が正しく施行されるよう、「公訴官」が任命され、この公訴官が、第三者的立場で監視を行うシス

テムも、このとき作られた。

こうした「腐敗および不正行為防止法」の制定により、イギリスでは以後、政治が相当よくなったと言われている。

(5) 政治腐敗問題は、アメリカでも同様で、十九世紀から二十世紀にわたり問題

が頻発し、そのため、一九二五年に「腐敗行為防止法」、一九四〇年に「ハッチ政治活動法」などが制定されたが、その規制も次第に空洞化したことから、一九六八年に上下両院において倫理規則が制定され、それを監視する「上院規範品行特別委員会」や「下院職務行為規範委員会」が設置された。

(6) しかし、それでも十分な効果を挙げ得ないことから、一九七一年には、特に選挙資金の規制を強化する「連邦選挙運動法」が制定されたが、その直後に、大統領の犯罪といわれたウォーターゲート事件や、連邦議員のスキヤンダル事件が続発し、アメリカは、「民主主義の危機」として、あらためて、政治

改革に取り組み、ニクソン大統領のあとを受けたフォード大統領は、連邦議会への教書で倫理規定の改革を勧告。また、次のカーター大統領も就任早々、倫理の向上を主要政策の一つに掲げる旨、宣言している。

(7) その結果、一九七七年に、上下両院の倫理規定を大改正し、また、翌年には、それとほぼ同一の内容を、行政府と司法部にも適用するべく「政府倫理法」も制定された。それらの主な内容としては、立法府・行政府・司法部の高官の資産の公開、政府倫理局の設置、退職後の公務員のビジネス活動の制約、特別検察官の任命手続・権限、上院法律顧問局の設置などがある。

これら倫理規定の制定・改正により、アメリカでは、議員や政府高官について、職務に関連した利益の衝突を防止して、立法府や行政府へ対する国民の信頼を確保し、また、議員を選挙する際にも、国民の判断を容易にしたと、高く評価されている。

なお、国会の活性化については、講ずべき方策がいろいろと考えられるが、とりあえず今回は、内政・外交の緊急を要する案件を迅速に処理するために、両院合同会の制度の導入を提唱する次第である。

以下に、まず政治倫理の改革問題から論ずることにする。

第一章 国会議員が就任するにあたり、 宣誓を義務づける規定を設ける

政治には、権力が伴うだけに腐敗が起こりやすく、世界の国々も、これに悩んで対策に苦慮していることは、以上見てきた通りであり、日本においても、政治倫理は以前から問題になり、度重なる不祥事から昭和六十年六月二十五日には、衆参両議院で「政治倫理綱領」が決議承認され、さらに、平成元年五月、自民党の政治改革委員会が「政治改革大綱」を發表したりしている。

まず、衆参両議院が決めた「政治倫理綱領」を見てみると、「政治倫理の確立は、議会政治の根幹である」の冒頭宣言に始まり、「われわれは、国民の信頼に

値するより高い倫理的義務に徹し、政治不信を招く公私混淆を絶ち、清廉を持ち、かりそめにも国民の非難を受けないよう政治腐敗の根絶と政治倫理の向上に努めなければならぬ。」とか「われわれは、全国民の代表として、全体の利益の実現をめざして行動することを本旨とし、特定の利益の実現を求めて公共の利益をそこなうことがないよう努めなければならない。」等々、実に立派なことが書かれている。

しかし、その後の現実はどうであったか。こうした「政治倫理綱領」の存在さえも忘れ去られて、不祥事件が続発し、そして今回のリクルート事件である。

自民党は、こうした事態を憂え、上述のように、平成元年、「政治改革大綱」を発表した。そこには「かつて、衆参両院において『政治倫理綱領』を定めたが、政治家が保つべき政治姿勢の指針はここに言い尽くされている。従って政治倫理綱領の順守を政治家としての資格の第一義とし、自らに厳しくこれを課す決

意を新たにする」と宣言して、政治倫理の確立、政治資金をめぐる新しい秩序、選挙制度の抜本的改革、国会の活性化、党改革の断行などを列記している。

こうした衆参両院の「政治倫理綱領」や自民党の「政治改革大綱」は、精神・内容とも誠に結構なことが書きつらねてあるが、果して今後、実効を保ち得るであらうか。過去の経緯は「のどもと過ぎれば、熱さ忘るる」であつたので、それほど期待することはできない。

しかし、これは、日本の国情だけを責めるのは酷で、前述のように、ジェントルマンシップのイギリス、アメリカはじめ各国とも苦しんできたところであり、「政治倫理」なるものは、長年の議会政治の経験の中で定着してゆくもの、と言えるのである。

つまり、議会政治という点で、イギリスは十三世紀以来の歴史を持ち、アメリカでも二百年の体験を有しており、それにひきかえ、わが国は、議会制度を開設

してまだ百年、本来的な議會制民主主義は、戦後四十数年に過ぎない。その点では、日本はまだ後進国である。

それでは、議會制民主主義の後進国としてのわが国はどうすればよいのか、それは早く民主政治の経験を積み重ねることであるが、経験というものは、人間の年齢と同じようなもので、そう簡単に一足飛びに追いつくものではない。

そこで考えられるのが、憲法に、政治倫理規定を明記することである。それには、まず、国会議員の就任宣誓義務規定、そして選挙違反などによる被選挙権の停止、さらには不正行為などによる現職議員の資格剥奪の規定を設けるなどがあり、これにより、政治倫理を単に宣言規定に留めず、その違反者には、被選挙権の停止、議員資格の剥奪を課すことにより、政治倫理の確保を図ろうとするものである。

そうした観点から、私どもは、憲法に次のような「国会議員の就任宣誓義務」

規定を置くことを提案する。

第四十八の二条〔両院議員の就任宣誓義務〕

① 両議院の議員は、その就任に際し、左の宣誓を行わなければならない。

「私(氏名)は、憲法及び法律を尊重擁護し、何人からも職務に關して贈与を受けずまた不正な約束もせず、つねに全力を尽くし、日本国の発展と国民の利福の増進に努めることを誓います」

② 右の宣誓を行うことを拒否し、又は条件付の宣誓を行う場合は、議員の地位を放棄したものと見なす。

右の「両院議員の就任宣誓義務」規定を認めるとして、この条項を、現行憲法のどこに入れるかが問題となるが、現行憲法の第四章国会の各条項を見てゆくと、第四十四条から第四十八条までは議員の資格に関することが規定されており、第四十九条は歳費についての規定であるので、第四十八条と第四十九条との間に置くのが望ましいと思われる。

なお、「第四十八の二一条」と表現したのは、諸国の憲法が、新設条項を既存の憲法に挿入する場合にとられる一般的な措置であることを付言しておく。

〈参考〉

(1) 国民から選挙された国会議員が、憲法および法令を順守し、国のため国民のためにその職務を行うべきことは、明文の規定がなくとも、立候補する時点から当選して議員の職についている間、当然、本人が自覚していなければな

らない事柄のはずで、それは教養の分野と言えるが、現実には、それが守られない以上、そうした政治倫理について宣誓する規定を設け、それに違反した場合の処罰規定を置くことも必要な措置となる。

(2) 議員としても、当選して国政への決意も新たな時点で、政治倫理について宣誓すれば、それは「良心」となり、将来、その宣誓に違反するような誘惑にぶつかったときに、「良心」がとがめて誘惑を回避する、といった心理的効果を期待できる。

(3) 諸外国では、キリスト教の影響もあって、大多数の国が、議員に就任宣誓義務を課しており、そのうち、単に法律ではなく、憲法で就任宣誓を義務づけている国家だけでもその半数（約五十カ国）に近い。これを見ても、議員の就任宣誓義務を明記することは、世界の趨勢と言える。

(4) 因に、アメリカ合衆国憲法は、その第六条の中で「上院・下院の議員及び各

州議会の議員、並びに合衆国及び各州のすべての行政官及び司法官は、宣誓又は確約により、この憲法を支持すべき義務を負う」として、大統領の就任についてはもちろん、立法府・行政府・司法府の役人には宣誓義務が課されている。

(5) イギリスは、明文の憲法を持たないが、やはり議員の就任宣言が行われている。ただ、イギリスの場合は、長い立憲君主制の歴史から、その宣誓内容は次のような表現になっている。

「私（各議員の氏名）は、エリザベス女王陛下、法の定めるその相続人及び継承者に対し、誠実であり、かつ、真の忠順を保持することを、全能の神にかけて宣誓いたします。さらば神よ助けたまえ」

(6) こうして議員の就任宣誓の文言は、国情により、時代により異なるが、いちばん一般的な表現としては、アルゼンチン憲法第六十条が参考になる。

「元老院議員及び代議院議員は、職務を執行するに際し、その義務を正しく履行すること、及びこの憲法の定めるところに従い、すべての行動をとることを宣誓しなければならない」

(7) 以上、諸外国における議員の就任宣誓義務規定を参考にし、わが国では、どのような表現で規定するのが妥当かを検討した結果、われわれは、上記のような表現が合理的ではなからうか、と考えた次第である。

(8) なお念のため申し添えるが上記の各国憲法の就任宣誓文言のなかに憲法及び法律を尊重する」旨の表現があるが、わが国では、そういう宣誓をすると、以後、憲法を改正する議論をすることさえいけないのだ、とする誤った議論が横行している。

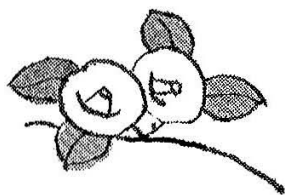
その顕著な例が、平成元年、昭和天皇崩御のあと、今上陛下が「朝見の儀」のお言葉の中において、「現行憲法を順守する」旨を仰せられたのをとらえ、

野党や報道機関が、新陛下はいわゆる「護憲派」の立場を鮮明にされたもので、したがって憲法を改正する根拠は失われた、といった論評をしたが、これは誤りである。

- (9) けだし、天皇も、首相や閣僚はじめ役人はもちろん国民も、現行の憲法を順守することは当たり前前で、陛下は当然のことを言われたにすぎず、現行憲法を守りつつ、「立法論」として現行憲法を改正して、より現実的な合理的なものにしよう、ということとは別の問題であることを知るべきである。改憲発言が問題になったケースとしては、古くは稲葉法相や栗栖統幕議長の発言、近年では、奥野法相や竹田統幕議長の発言があるが、これらの方々は、なにも今の憲法を守らないと言ったわけでは全くなく、現行憲法を順守しながら、「立法論」として、憲法を改めた方がよいと言ったにすぎない。憲法にかぎらず如何なる法でも、不備があると考えれば立法論として改正を

言うのは当然のことで、そうでなければ、世の中の進歩はないし、それが「言論の自由」でもある。

こうした法の基本的原理を理解しないで、イデオロギー的に改憲に反対するのは、わが国が、まだ法治主義に習熟していない、と言われても止むをえないところである。



第二章 国政を任せるにたる人物を選出 するため、被選挙資格を制限する

上述のように、議員の宣誓義務を憲法で定めたとしても、これに違反したときの制裁措置が規定されていなければ、政治倫理は確保されず、絵に描いた餅に過ぎなくなる危険がある。

また、そうした違反のときの制裁措置については、国民によって選挙される議員の地位を剥奪ないし制約するものであるから、その制裁規定も、選任規定と同じく、憲法そのものに規定され、誰の目から見ても合理的で、かつその条件が具体的に明示されたものでなければならぬ。

ところで、この問題を検討するには、まず、二つの面に分けて考える必要がある。一つは、議員に当選する前の資格の問題であり、もう一つは、議員在職中の政治倫理問題である。

ここでは、順序として、前者、「議員に当選する前の資格」について考えてみよう。

けだし、国会議員になろうとする者は、本来、国民のため、国のため、世界のために働こうとするものであり、そうした「志の高さ」からすれば、公正なる良識を持った人物であることが要求され、それは、議員になった時点からではなく、議員になるべく立候補した時点から、そうした資質が求められると解してよい。

この点については、諸外国でもそうした規定を置いているので、それを参考にしつつ、わが国の憲法にも、次のような規定を置いたらどうか、と考える次第である。

第四十四の二条〔被選挙資格の制限〕

- ① 刑事法上、有罪の確定判決を受けた者、並びに民事法上、偽造、詐欺、横領、背任、及び詐欺的破産などで有罪の確定判決を受けた者は、議員としての被選挙権を有しない。
- ② 選挙に関して、買収、強要、脅迫などの腐敗行為を行い、有罪の確定判決を受けた候補者は、その犯罪の行われた選挙区から選出される権利を永久に失い、他の選挙区からは四年間立候補出来ないものとする。
- ③ 候補者の選挙責任者が、前項の行為を行った場合は、その候補者は当該選挙区から選出される資格を四年間失うものとする。

右の案文は厳しいようであるが、この位の規定を置かないと、政治倫理は確保せられないと思われる。

この新設すべき条項を、第四十四の二条としたのは、外国が現行憲法に新設規定を置く場合の例に倣ったものであり、現行日本国憲法第四十四条が「議員及び選挙人の資格」を挙げているので、そのあとに規定するのが相応しいと考えたからである。したがって、現行第四十四条は第四十四の一条と表記する。

〈参考〉

- (1) 議会制民主主義の先進国イギリスは、長年の慣行を重んじ、成文の憲法を持たないが、議会で制定された「腐敗及び不法行為防止法」を見ると、次のような参考となる文言がみられる。

「(選挙に関し) 買収、脅迫などの腐敗行為を行った候補者は、その犯罪の

行われた選挙区から選出される資格を永久に失い、他の選挙区からは七年間出られないものとする。」

「候補者の代理人が、かかる行為を行った場合も、その候補者は、当該選挙区から選出される資格を、七年間失うものとする。」

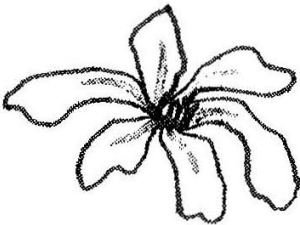
(注、イギリスの当時の議員任期が七年であったので、右の七年という数字は、つまり、一任期だけ被選挙資格を失わせることを意味する)

- (2) トルコ憲法第六十八条には、「確定判決により、横領、贈収賄、窃盜、詐欺、偽造、背任の罪の宣告を受けた者、及び詐欺的破産のような恥ずべき罪の有罪判決を受けた者は、たとえ恩赦を受けたとしても、議員としての被選挙権を有しない」との規定があり、これも参考になる。

- (3) また、先進国の一つデンマーク憲法の第三十条一項には、「公衆の目で見ても、国会議員たるに相応しくないとされる行為について、有罪を宣告された者は、

被選挙資格を有しない」旨の規定もあり、大いに参考になる。

これらを参考に、わが国のこれまでの選挙犯罪の形態を考慮して、憲法の中に前掲のような被選挙資格の制限規定を置くのが妥当と考えた次第である。



第三章 政治倫理を实效あらしめるため、

議員の欠格事由規定を置く

腐敗防止のため憲法に政治倫理を宣言する規定を置いて、これに違反した場合の制裁措置が規定されていなければ、实效が期待出来ないことから、制裁措置の一環として、第二章では議員となる前段階の被選挙資格について述べた。

そこで、ここでは、議員になってからの政治倫理を取り上げるが、議員在職中の腐敗行為こそ社会・国民に対する影響も大きいので、この点について如何なる内容の制裁規定を置くかが、大きな問題となる。

なお、前述したように、現行憲法は、議員となるべきものの教養と良識を当然

の前提としたせいか、議員の資格について具体的な規定を置いておらず、わずかに第四十四条で「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。」と規定し、また第五十五条で「両議院は、各々その議員の資格に関する争訟を裁判する。但し、議員の議席を失わせるには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。」と規定しているに過ぎない。

しかし、議員の資格を「法律」で定めるとしても、その法律を作るのは国会議員であるから、彼ら自身を拘束するような内容を盛り込むことは期待出来ず、議員の資格争訟の裁判も、いわば仲間内で行う裁判であるだけに、これまた期待できず、現にこれまでにめばしい効果は挙がっていない。

現行憲法は、国会議員に極めて強い権限を付与しており、したがって、彼らの腐敗行為に対して制裁を課すには世論を背景にして、憲法にそのための規定を置

かなければ、実効は期しがたいと思われる。

第五十五の二条〔議員の欠格事由〕

両議院の議員は、左に掲げる事由により、その地位を失う。

- ① 公有財産を購入又は賃借すること。
- ② 国又はその機関と、土木請負契約、物品納入契約、又はその他法律が禁ずる契約を結ぶこと。
- ③ 国又はその機関と契約関係にある営利企業の役員又は法律顧問となること。
- ④ 国又はその機関を相手とする訴訟事件において、訴訟代理人又は弁護人となること。
- ⑤ 第三者の利益を図るために、国又はその機関の事務の負担

となるべき交渉をなし、又は交渉をなさしめること。

⑥ 正当の理由なくして、会期中三分の一以上欠席すること。

この新规定を、第五十五の二条としたのは、現行憲法の第五十五条が、議員の資格争訟裁判を規定しているので、その次に置くのが妥当、と考えたからである。したがって、現行第五十五条は第五十五の一条と表記されることになる。

なお、議員の欠格事由という表現がむずかしければ、「議員の地位濫用防止規定」と表現してもよい。

〈参考〉

(1) 議員の政治倫理に反した行為や腐敗行為に対し、なぜ上記のような規定を置いたかであるが、この問題については、民主政治の先進国もいろいろと苦し

んできており、どういう規定を置くかは、いわば、長年の経験法則から生み出された結果というべきである。この点については法律に委ねている国もあるが、憲法に明記している国もあり、わが国では、上述のように、憲法に規定した方がよいと考えられる。ここで代表的な外国憲法の例を挙げておきたい。

(2) ブラジル憲法は、この問題について詳細な規定を置く。すなわち、

ブラジル憲法第四十八条 下院議員及び連邦上院議員は、左に掲げる行為を行ってはならない。

一、議員証書の発給後において

a、公法人、公団、又は官私合弁会社と契約を締結すること。但し、その契約の締結が統一準則に従う場合はこの限りではない。

b、公法人、公団、又は官私合弁会社若しくは公共事業の特許を受けた企業

会社の有給職務又は雇用を受諾し、又はこれを行うこと。

二、議員就任後において

a、公法人との契約から生ずる利益を受ける企業会社の所有者又は支配人となり、又はその有給職務を行うこと。

b、任意に罷免することのできる公職に就くこと。

c、連邦、州又は市町村を問わず、他の議会の議員の職務を行うこと。

d、公法人に対する訴訟を援助すること。

(3) このブラジル憲法第四十八条には、次のような注目すべき付属条項もある。

付則第一項 本条の規定に違反するか、又は許可なくして引続き六カ月以上会

議に欠席するときは、議員の資格を失う。この資格喪失は、その下院議員又

は連邦上院議員の属する議院が、そのいずれかの議院による発議に基づき、

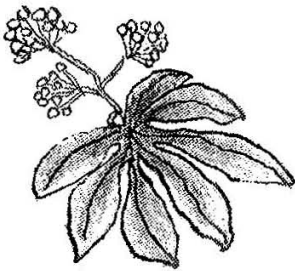
又は政党若しくは共和国検事総長の文書による提議により、これを宣告する。

付則第二項 下院議員又は連邦上院議員で、その属する議院の三分の二以上の表決により、その行為が議院の品位と相容れないものと認められた者も亦その議員資格を失う。

(4) 以上のように、議員の欠格事由を憲法に規定する国々も、その内容をどうするかは、その国情・政情によつて異なるが、わが国で欠格事由を規定するとすれば、過去に起こつた政治倫理に反する事例を考慮して、上掲のような表現とするのが妥当であろう、と考へた次第である。

(5) 新設すべき第五十五の二条の中で一の「議員が公有財産を購入したり賃借してはならないことは当然のこと。二の「土木請負契約、物品納入契約」もわが国でよく起こりうることであり、四の「国又はその機関」相手に訴訟代理人や弁護人になることを禁ずるのも当然のこと。問題は五で、表現はややむずかしいが、過去の造船疑獄にせよロッキード事件にせよ、先年のリク

ルート事件にせよ、このケースが最も多いので、わが国としては、この制裁規定はぜひとも入れておきたいところである。



第四章 新たに両院合同会に関する

規定を設ける

わが国では、与野党の対立が激しく、国会の審議がはかどらないことから、国民の間で「国会はいつたい何をしているのか」と、年々政治不信が増加し、近年、各界から盛んに「国会の活性化」が叫ばれるに至っている。

国民の目から見て、「国会の活性化」とは何か。一つには、政治駆引きが多くて審議が十分行われていないのではないか、という疑念に対しての「審議の充実」。もう一つは、やはり政治駆引きから、案件の処理が余りにも遅いのではないか、という疑念に対しての「迅速な処理」。この二つが、まず解決すべき当面

の課題であるように思われる。

もとより、「審議の充実」にせよ、「迅速な処理」にせよ、全体主義の国は別として、欧米議会制民主主義国においては、多数決原理に従うことは論を俟たないが、先進各国ともそうした多数決原理に立脚しながらも、憲法を改正して「審議の充実」「迅速な処理」という時代の要請に合わせている。

すなわち、現代は、社会の複雑化とともに、昔の百年が今の十年にも満たないと言われるほど、時代の進むテンポが激しい世の中であって、緊急に処理しなければ内政・外交ともに立ち遅れるといったケースが多く、各国とも、そうした事態に対処するため、さまざまな措置を講じているのである。

その対処の仕方の中で、もつとも明快なのは、これまでの上院・下院という二院制を廃して、一院制にして審議を早める方法で、戦後、多くの国が一院制へと移行している。次いで、上・下二院制を残す場合も、元老院的な上院よりも、国

民から直接選挙される下院の権限を大幅に強めて、審議の促進を図る方法も取られている。

また、右の下院の権限強化とともに、緊急処理を要する案件については、両院合同会の制度をとる国も多く、この際、わが国も、緊急な内政・外交に対処するため、この両院合同会制を採用したらどうか、と提唱するものである。

第五十九の二条〔両院合同会議〕

- ① いずれかの議院の総議員の過半数の要求があれば、内閣は両院合同会議の召集を決定しなければならない。
- ② 両院合同会議は、両院の総議員の過半数の出席がなければ、議事を開き、議決することが出来ない。
- ③ 両院合同会議の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可

否同数のときは議長の決するところによる。

④ 両院合同会議は公開とする。秘密会の開催、会議録の保存、表決の記載については、第五十七条の規定を準用する。

⑤ 両院合同会議は、その議長、その他の役員を選任する。

こうした両院合同会制の提唱に対しては、反対論者から、現行憲法の第五十九条二項以下の規定でまかなえるのではないかとする意見もあろう。だが、第五十九条二項は「衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。」とし、その場合、三項で「衆議院が両議院の協議会を開くことを求めるとを妨げない」とするとともに、同四項で「参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、議決しないときは、衆議院

は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことが出来る。」と規定している。

しかし、世の中が複雑化し、どこの国でも多党化が進み、第五十九条二項のよ
うな三分の二の多数による再可決は極めてむずかしくなっているし、両議院の協
議会を開いても対立・膠着状態になることが多く、両院の合意が成立しなければ
廃案となるので、この条項では問題が解決されないことを御理解いただきたい。

この両院合同会という制度は、わが国ではあまり知られていないが、要するに、
緊急の案件や両院の意見がどうしても一致しない場合に、両院合同の会議を開い
て、そこで結論を出す、という現代の要請にかなう仕組みであり、現在、二院制
をとっている国のほぼ八割近くが採用している制度だという現実をも、ぜひ直視
していただきたいものである。

〈参考〉

- (1) 上述したように、対内的・対外的に迅速な審議と処理を必要とするケースが増えるに伴い、世界各国は、憲法を改正して、これに対応する措置を講じている。旧来の二院制を廃して一院制に移行した国が多いが、どうして二院制を廃するのか、いわば「二院制の欠陥」といったものをまず見ておきたいと思う。

- (2) 王権絶対の専制国家が倒れて、議会主義にたつ近代国家が成立した当初は、一般国民の代表者たる下院と貴族などを中心とする上院との二院で議会が構成されるのが普通で、これが、新勢力と旧勢力とのバランスをとり、審議を慎重にするためにも最もよい方法であると考えられ、実際に、こうした二院制の仕組みが、二十世紀前半までは世界の大半を占めてきた。
- (3) ところが、時代の変遷から、王制が倒れたり、貴族制度がなくなったりする

国が増えて、上院がこれまでのような機能を果たさなくなり、二院制の存在意義は、アメリカのような連邦国家制をとる国で、上院が、各州の利益を代表する形でのみ、かろうじて存在意義を認められるに止まるようになる。

- (4) 一般に、二院制の欠陥としては、第二院が無用の長物化してしまうという点と、第二院が国政を麻痺させる危険がある、という二つの理由が挙げられる。まず、「第二院の無用の長物化」であるが、貴族などの特権階級がなくなつて同権意識が普及するとともに、政党政治が発達してくると、両院の議員のほとんどがいずれかの政党に属するようになり、一つの党が両院で多数を占めれば、必然的に第二院は第一院のカーボンコピーと化す結果となり、かくて第二院は無用の長物となる。

- (5) かつて、戦前のわが国は、華族制度があつたため、ある程度、第二院の存在意義もあつたが、敗戦後、新憲法の下、華族制度が廃止され、それでもしば

らくは、衆議院の政党とは別に、参議院においては「緑風会」というような会派があつて、独特の活動をした時代もあつた。しかし、それも長く続かず、やがて、衆議院も参議院も同じ政党を基盤とするようになって、同じような審議を二度繰り返すようになり、参議院は衆議院のカーボンコピーと化し、無用の長物と言われるようになったのである。

(6) 次に、「第二院の国政を麻痺させる危険」についてであるが、第一院で政策論争に多数決で敗れた政党は、まだ第二院があるということで、再び第二院で同じ論争を繰り返して抵抗し、いたずらに審議を引き延ばすような結果になることは政党政治の自然の成り行きといえよう。案件の成立には原則として両議院での可決を必要とするため、第二院がとりわけ政争の具に供せられることになり、かくして、「慎重審議」が利点であつたはずの二院制も、むしろ「慎重審議」を理由にしての政争のための「審議引延し」に利用される

傾向が強くなった。

(7) わが国でも、衆・参両議院において、自民党が過半数を占めていたときでも、野党は、まず衆議院で抵抗して出来るかぎり政府・与党案の議決を先へ延ばし、参議院に送られて、残り会期も少なくなった時点でいま一度強硬に抵抗して、出来るかぎり政府・与党案を廃案に追い込もうと努力した。

もつとも、こうしたことは、何も野党のみが悪いのではなく、与党にも責任はある。本来の民主政治は、そうした駆引きではなく、良識に従って合理的に判断されるべきものであるが、なかなか理想どおりにゆかないのが常である。ただ、日本の国会は、そうした非合理性の度が過ぎていて、国民から飽きられる原因となったことはいなめない。

(8) 右のように、与党が両院で過半数を占めていても問題があるのに、丁度、今日の日本のように、衆議院と参議院とで、多数を占める政党が異なる場合は、

その弊害はもつと大きくなる。

すなわち、上掲の日本国憲法第五十九条にあるように、衆議院で可決し、参議院が反対した場合、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再可決すれば、その法案は成立することになるが、現在、自民党は衆議院で三分の二の多数を持っていないし、世界の国々でもなかなか一党が三分の二の多数を獲得することは困難なのが現状である。したがって、衆議院で三分の二の多数で再可決することが出来ない以上、その法案は廃案とならざるを得ず、こうして、重要法案がことごとく成立しないとすると、国の重要政策が一切推進出来ないことになり、国政が完全にデッドロックに乗り上げ、麻痺してしまふわけである。

- (9) こうした二院制の弊害を回避するため、二院制をとっていた古い国でも、一院制に移行する国が多く、第二次大戦後に多数誕生した国々も一院制をとる

のが普通である。

また、二院制を維持している国でも、憲法を改正して、上院の権限を制限し、下院の力を強化し、急速な時勢の推移に応じて法案がすみやかに可決されるよう、措置を講じてきている。

- (10) なお、二院制を維持している国で、今日多く採用されているのが、両院合同会の制度である。これは、上院と下院とで意見が合わず、前記のように、後者で三分の二の多数での再可決もかなわず、案件が廃案になるといった時間・労力の無駄を省くため、両院の意見が合わないときは、両議院の議員が一堂に集まって、迅速に可否を決しようとするものである。

- (11) 以上見てきたごとく、世界的に、二院制の存在意義がほとんど失われている現在、わが国も、世界の趨勢に合わせ、憲法を改正して一院制にするのが望ましいが、そのような大幅な改正が急には無理ということであれば、とりあ

(12)

えず、右のような兩院合同会制を採り入れる改正を行つたらどうであろうか。わが国も、敗戦後の焼野が原で四等国といわれた時代とは違つて、指導的な国家として国際的にも責任が生じた今日、内政・外交とも緊急に処理すべき案件が多く、これまでのような国会審議の在り方では、国内的に問題があるばかりではなく、国際的な信用まで失つてしまふ恐れが多分にあるといえる。世界の二院制をとる国の約八割が兩院合同会制を採用している事実にもかんがみ、わが国においても早急に「兩院合同会制」を採用することを、ここに広く国民の皆様にも提唱する次第である。

入会のお誘い

当会では、「憲法を改めて、時代を刷新しよう」(憲法改正・自主憲法制定)という、この国家的・国民的な大事業に御賛同下さり、この運動に協力しようという志ある個人または団体の参加を求めています。

いま、規約の主なものをあげますと、

一、(目的) 本会は、わが国内外の情勢に即応して、日本国憲法を再検討し、自主憲法制定の推進を目的とする。

一、(事業) 1、自主憲法の実現を目標とする国民運動 2、自主憲法草案の研究 3、その他、本会の目的達成に必要な事項

・個人会費 年額一口三千元 賛助三口以上
・団体会費 年額一口一万円 賛助三口以上
・多額納入者・寄付者は、維持会員の特典有

なお、支部設立希望者もお申し出下さい。

当団体は、同じく木村睦男(元参議院議長)会長の自主憲法期成議員同盟と連動しておりますだけに、入会審査があり、また不当な行為があるときは退会頂くことがあります。

▽入会申し込み先
〒100千代田区永田町二―二―一

衆議院第一議員会館一階

自主憲法制定国民会議 宛

郵便振替 東京6―022879番

銀行振込 大和銀行衆議院支店

0270097番

☆会費・寄付金などの払い込みは、事故防止のため、必ず右記の本部口座宛にお願いいたします。

電話(03) 581―5111 (衆議院)

内線3866又は3869

平成二年五月三月初版第一刷発行

政治改革のための

改憲案を提言する

自主憲法期成議員同盟 編

自主憲法制定国民会議

発行者 清原淳平（事務局長）

発行所 東京都千代田区永田町

二丁目一衆議院第一議員会館内

電話・代表 03-581-5111

（内線）三八六六

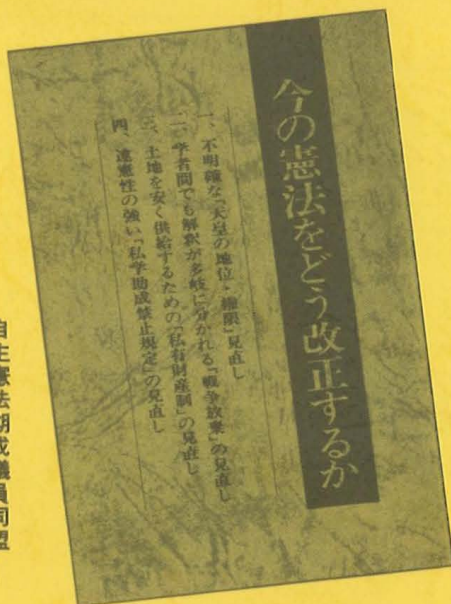
振替・東京七〇七七二〇〇

定価 六百元 千七百二十円

憲法を改めて時代を刷新しよう

自主憲法期成議員同盟
自主憲法制定国民会議 編

¥600



自主憲法期成議員同盟
自主憲法制定国民会議 編

■法は本来、厳格に解されるべきものであり、原則として類推解釈・拡張解釈も許しません。したがって、従来のようないわゆる解釈改憲は、法治主義の属性にも反することになります。憲法問題は、いまや、占領憲法だ、平和憲法だ、と抽象的・感情的に罵り合っているときではなく、改めるとすれば、どこをどう改正するのか、という具体的な論議に入るべきでしょう。その絶好の叩き台が本書です！（全書判・定価五百円・送料七十二円）

●残部僅少！

ご購入の方は当事務局までお申し込み下さい。