

自治体からみた

憲法第96条「改正」の おかしさ！ こわさ！

ろうあんけんのリーフ No.7

目次

憲法第96条の「改正」とは？	1
自治体議会も重要議事は過半数で決めません	4
二元代表制より議院内閣制の方が過半数採択は容易	9
明文改憲の前に先行して解釈改憲・なし崩し改憲が	11
最高法規の「改正」は必ず現場の権利破壊に	12
政権側に有利な「国民投票」の現状があります	14
なし崩し改憲で苦しむ全ての国民の思いを護憲に	16

憲法を「かえる手つづきは、げんじゅうに」

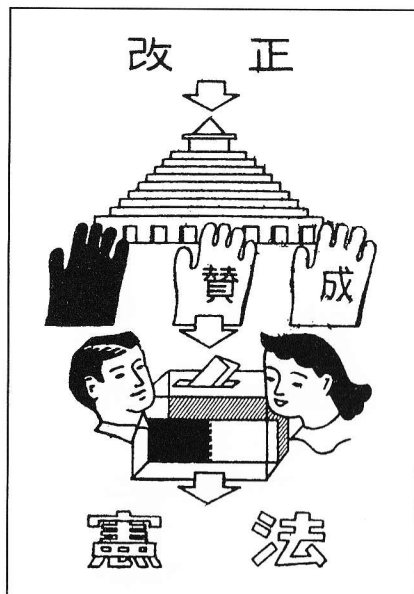
終戦直後の文部省は、日本憲法第96条を次のように子どもに説明していました。いま、安倍政権は「げんじゅう」な「かえる手つづき」をまず「かえよう」としています。

改 正

「改正」とは、憲法をかえることです。憲法、まえにも申しましたように、国の規則の中でいちばん大事なものですから、これをかえる手つづきは、げんじゅうにしておかなければなりません。

そこでこんどの憲法では、憲法を改正するときは、国会だけできめず、国民が賛成か反対かを投票してきめることにしました。

まず、国会の二つの議院で、ぜんたいの議員の三分の二以上の賛成で、憲法をかえることにきめます。これを、憲法改正の「発議」というのです。それからこれを国民に示して、賛成か反対かを投票してもらいます。そうしてぜんぶの投票の半分以上が賛成したとき、はじめて憲法の改正を、国民が承知したことになります。これを国民の「承認」といいます。国民の承認した改正は、天皇陛下が国民の名で、これを国に発表されます。これを改正の「公布」といいます。あたらしい憲法は、国民のもので、これをかえたときも、国民の名義で発表するものです。



『あたらしい憲法のはなし』1947年文部省中学校一年生用教科書

憲法第96条の「改正」とは？

自民党安倍政権と維新の会は日本国憲法第96条の「改正」を目指しています。これは憲法を「改正」するための手続き・ルールをまず「改正」したいからです。以下が憲法96条です。

憲法第96条 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。

② 憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する。

簡単にいうと、96条は憲法の改正要件（改正の手続き・ルール）を、次のようにしています。

- (1) 国会が衆参両院のすべての議員の三分の二以上の賛成を得て発議する
- (2) 国民投票での過半数の賛成で承認する

これを、自民党安倍政権と維新の会は、改正手続き・ルールの「規制緩和」として次のように「改正」するとしています。

- (1) 国会が衆参両院のすべての議員の二分の1以上の賛成を得て発議する

つまり改正ルールである国会の発議要件のハードルを下げて国会

からの憲法「改正の発議」をし易いように考えているのです。

このことは、今回は「手続き・ルールの問題」であり「内容の問題」ではないから、まだ、たいしたことではないと思うかもしれませんが。また、私たち国民にも「多数決が民主主義」「過半数以上なら民主的な方法だ」という一般的な常識がつくられています。

そのイメージで安倍政権は、最初に「憲法改正の内容」である『自民党 日本国憲法改正草案』からはじめるのではなく、まず「手続き・ルールの問題」で突破口を開こうとしています。国会では「憲法96条改正を目指す議員連盟」「憲法96条研究会」の国会議員活動も強め、改憲派の「統一戦線」が動きはじめています。そして自民党、維新の会が96条の「改正」に踏み出しました。

しかし、96条は、憲法の改正の手続き・ルールの改正であるだけに、実は大変重要な条文なのです。そもそも重要な議事については「過半数以上」取ること民主主義を守ったことにはなりません。特に最重要な憲法を改正するためには、その改正ルールを通常より厳重にして当然なのです。

その改正するための発議要件の厳重さを下げるということは、これからは政権側の都合のいい憲法内容の「改正発議案」が次々に出され、しかも容易に国会内では「改正発議が可決」されるということです。

自民党は、「日本の憲法は改正しにくい憲法で、国民の意思を反映していない」としていますが、これは違います。憲法の改正ルールを厳重にすることは、国際的にみてもごく当たり前のことなのです。

多くの国が憲法の改正ルールを厳しく慎重にしています

自民党は、日本の現憲法は「世界的に見ても、改正しにくい憲法となっています」「国民が憲法について意思を表明する機会が狭められることになり、かえって主権者である国民の意思を反映しないことになっています」(『自民党 日本国憲法改正草案 Q&A』)としていますが、事実は違います。

- ・韓国・ルーマニア・アルバニアなどでは議会の3分の2以上の議決で国民投票。
- ・ベラルーシでは、議会の3分の2以上の議決を2回以上必要で、国民投票。
- ・フィリピンでは、議会の4分の3以上の議決と国民投票。
- ・イタリアでは、議会が一定期間を据え置いて再度の議決、2回目が3分の2未満の時には国民投票を任意的に行う
- ・スペインでは、両院の5分の3以上が必要で、国民投票。
- ・デンマークでは、国会で改正案が議決されると、総選挙となり総選挙後に無修正で再議決されると、国民投票となる。この国民投票での承認条件は、投票数の過半数の賛成かつ全有権者の40%以上の賛成となっています。
- ・フランスでは、国民投票または、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以上議決
- ・スウェーデンでは、国会が改正案を2回議決しなければなりません。国会は解散制度がないので2回の議決の間に国会の総選挙が必要。
- ・カナダでは、(1)連邦議会上院・下院の議決(2)3分の2以上の州議会の議決、ただし議決した州人口が全体の過半数あること
- ・ロシアでは、連邦議会上院の4分の3、下院の3分の2が承認し、さらに共和国・州・地方などの連邦構成体議会の3分の2の承認が必要。
- ・ドイツでは、議会の3分の2以上の議決で改正

ー日本弁護士会「意見書」・All About 資料などより作成

自治体議会も重要議事は過半数で決めます

自治体の議会においても、様々な議事を決定するには「出席議員の過半数」で決めるのが一般的なルールです。しかし自治体の議会でも、**特別に重要な議事**（特別の定めがある場合）については「出席議員の過半数」では決めます。決定ルールの厳重性・慎重性を求めています。

特別に重要な議事については、「出席議員の過半数」ではなく「**出席議員の3分の2以上**」もあるし「**4分の3以上**」場合によっては「**5分の4以上**」もあります。以下に並べてみます。

「出席議員の3分の2以上の同意・議決」が必要なもの

- ① 市役所の位置を建て替えなどで変更する場合の条例の議決
(地方自治法第4条)
- ② 議会が秘密会（非公開で行う議会の会議）を開く場合の議決
(地方自治法第115条)
- ③ 議員の失職について該当するかしないかの決定
(地方自治法第127条)
- ④ 議決されたもので自治体の長が異議ある場合の再議する同意
(地方自治法第176条)
- ⑤ 公の施設のうちに特に重要なものの設置、独占的な利用、廃止を行う条例
(地方自治法第244条の2)

「出席議員4分の3以上の同意・議決」

- ⑥ 副市長、選挙管理委員、監査委員の解職要求があった場合は議員の3

分の2以上の出席で、その4分の3以上の同意で解職

(地方自治法第87条)

- ⑦ 議員に懲罰をかける場合 議員の3分の2以上の出席で、その4分の3以上の同意
(地方自治法第135条)
- ⑧ 自治体の長(市長など)の不信任決議。議員の3分の2以上の出席で、その4分の3以上の同意
(地方自治法第178条)

「出席議員の5分の4以上の同意」

- ⑨ 自治体の議会の解散の議決、議員数の4分の3以上が出席し、その5分の4以上の同意
(地方公共団体の議会の解散に関する特例法 第2条)

「出席議員の全員の同意」

- ⑩ 議会の選挙(議長など)で指名推薦の方法をとる場合
(地方自治法第118条)

参考 「同意」と「議決」について

「同意」・・・他人の行為に「賛成」の意思表示をすること。

「議決」・・・合議体の機関において多数人の合議により、ある事項を決定すること。 『法令用語辞典』学陽書房より

甲府市の条例でも特に重要な「公の施設」には都市公園も

例えば「公の施設で特に重要なものの設置、独占的な利用、廃止を行う条例」についてみてみましょう。

甲府市の条例では、「公の施設のうち、これを廃止、または5年を

こえる期間にわたる独占的な利用をさせようとするとき、議会において**出席議員の3分の2以上の者の同意**を得なければならないものの」として次のものをあげています。

- (1) 上水道事業施設
- (2) 下水道事業施設
- (3) 簡易水道事業施設
- (4) 小規模水道事業施設
- (5) 病院
- (6) 都市公園
- (7) 斎場
- (8) 学校
- (9) 地方卸売市場
- (10) 農業集落排水施設
- (11) 畑地かんがい給水施設

これらの公の施設は特に重要なものとして、議決は「3分の2以上」として厳重さと慎重さを求めているのです。これらは施設は確かに、大きくても小さくても、全体の市民が関わる施設であっても、少数者のための施設であっても、それぞれ生活に直結している施設だからこそ、議決を厳重にしているのでしょう。

これは全国の自治体でも同じことです。「3分の2以上」の議決の厳重性のおかげで自治体行政の安定が保たれている事例がたくさんあると思います。

参考 市立幼稚園廃止と小学校統廃合問題では

甲府市議会 山田厚

甲府市議会の私自身がこの「特に重要な公の施設」の「出席議員の3分の2以上の者の同意・議決」で経験しているものは、**小学校の統廃合問題**でした。甲府市でも「少子化」を理由に、富士川小学校、相生小学校、穴切小学校などが廃止されましたが、この時の議決は「出席議員の3分の2以上」でした。

この時私が感じたことは、「3分の2以上の者の同意・議決」を必要とする議事を提案する当局の対応です。当局は地域の反対の声も強い市民感情への対応と議会への対応なども慎重になるし、廃止後も一定の配慮を行っていたということでした。

私の経験した行政改革の20年間で、公の施設はいくつも廃止されてきました。母子寮、市立幼稚園も廃止されました。「2分の1以上」で決まる**市立幼稚園廃止**ではPTAのかんりの反対もありましたが、議会で議案が提案されると、直ぐに廃止となりました。その後の当局の対応としても、それまでなかった「就園奨励事業」が私立幼稚園にはじまりましたが、それ以外には当局の配慮もあまりみられない状況でした。

甲府市役所の新庁舎の建て替えの位置問題では

「3分の2以上の同意・議決」が必要なものに、**市役所の建て替えなどによる位置**の変更があります。この建設位置の問題でも、歴史を振り返ってみても、やはり「3分の2以上の同意・議決」でよかったと思います。

2013年、甲府市の新庁舎が完成しました。市民からは「ガラスが多すぎるのではないか?」「華やかすぎるのでは?・・・ムダ使いでは」「エレベーターが足りないようだ」など様々な指摘があります。しかし現在の建設場所について苦情を述べる人は、私の知っている限りでは全くいません。私自身もそうですが、今では「市の中心地に市役所があるのはあたりまえ」と思

うのが普通だからです。

しかし、新庁舎の建設位置問題については、過去に実に様々な意見があったのです。取り壊した前庁舎（1961 年完成）に建設される時の建設場所についても、太田町公園に建設するかしないかで、その当時の議会と当局で大変もめ、当時の鷹野甲府市長が突然の退職の申し入れ問題まで起きました。

新庁舎建設が再び大きく取り上げられたのは、前庁舎が老朽化し始めた原市長時代の 1980 年代中期です。新庁舎建設は『市政 100 周年のプラン』にあってもなかなか進捗しませんでした。なかでも新庁舎の建設位置は、様々な提案されていました。「南西方面の郊外」「旧甲府商業高校の跡地」「甲府駅北口の旧国鉄跡地」「卸売市場土地の活用」（おもに中心市街の外）などが具体的に掲げられました。どれも結論が出ないままに現在の宮島市政まで持ち越されたのです。 参考資料（『甲府市議会史』）

つまり、新庁舎の建設が遅れた要因は、財政問題だけではなく、建設位置における議会の「3分の2以上の同意・議決」が困難だったことにもあったのです。このため行政当局と市議会も慎重にならざるを得ませんでした。その慎重な論議の結果、ほぼ全市民が納得できる建設地になったのです。

国会でも 96 条以外にも「3分の2以上」がありますが

実は、国会でも「3分の2以上」の議決を必要とする重要な議事には、96 条に限らず次のものがあります。

- ・憲法第 55 条 国会議員の議席を失わせるには「3分の2以上」
- ・憲法第 57 条 秘密会とするには「3分の2以上」
- ・憲法第 59 条 衆議院と参議院と異なった議決の法案を衆議院で再び可決して法律を成立するには「3分の2以上」

これらは、現憲法の規定ですが、『自民党憲法改正草案』でもそのまま現憲法の規定が残されており、「3分の2以上」を「過半数」に「改正」にしたいという条文は最も重要な 96 条だけなのです。

二元代表制より議院内閣制の方が過半数は容易

自治体議会でも、自治体議員が大きな会派（大体は自民党 + α）に入り「安住性」「利便性」「優位性」をもとめる傾向が、相変わらず強くなっています。大きな会派だと議長や常任委員会の委員長などの役職の選出が優先されます。

それに当局がなにかと大きな会派を「大切」にして「よいしょ」をします。当局はこのことで大きな会派との「信頼関係」をつくり、問題となりそうな議案については大きな会派への「説明」（「根回し」「賛成要請」）を最優先して議事の採択で「過半数」をめざすことが一般的となります。こうなると、自治体議会においての、民主主義的で丁寧な審議や行政をチェックする機能が阻害されることになります。

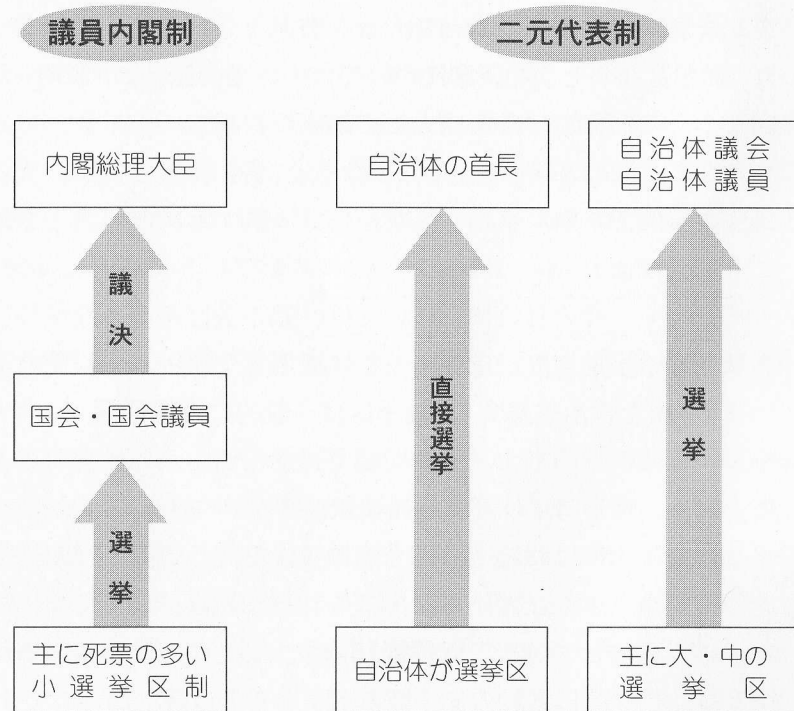
それでも、今の自治体においては、都市公園や小さな学校、少人数世帯の水道施設の条例の改正にも慎重な採択ルールをとっています。また自治体議会も、選挙区は一般的に**大選挙区**であり中・小選挙区は例外的です。重大問題で民意を明らかに無視する自治体議員は、選挙時には評判と得票数が下がりやすくなります。

そして自治体においては、立法に責任を持つ議員と行政に責任を持つ首長（市長など）の選出はそれぞれの直接選挙です。立法と行政が分離している**二元代表制**です。したがって自治体当局の議案は、自動的に議員の過半数以上をとるとは限らないのです。

しかし、国会は、国会の国会議員の過半数の議決が内閣総理大臣をつくる**議院内閣制**です。したがってその政権は議員の過半数以上をはじめから基礎数として持っているのです。また国会議員の多くは民意を正確に反映しない死に票の多い**小選挙区制**からの選出です。

つまり、政権にとって国会の重要課題の過半数以上の採択は、自治体首長よりもはるかに容易にできることになります。図①

図①
政権にとって過半数以上は容易に採択できて当然です

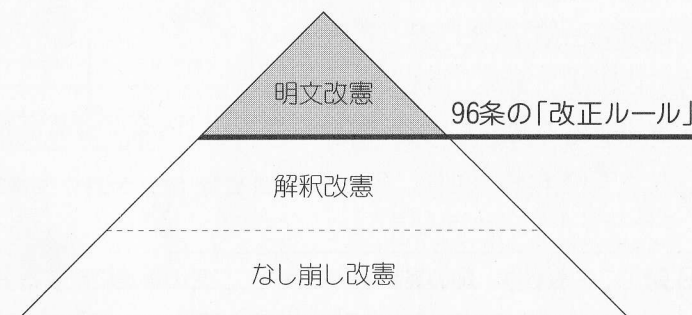


明文改憲の前に先行して解釈改憲・なし崩し改憲が

そもそも憲法とは、主権者の国民のために国家権力の暴走を止めるためにあります。憲法の「改正ルール」のあとは、必ず憲法の「内容の改正」が続きます。

ところで今の自民党が目指している「憲法改正」とは、憲法の変更をする「**明文改憲**」のことです。この明文改憲が行われるということは、その前に、自民党政権が一貫して行ってきた解釈で憲法の内容を変えていく「**解釈改憲**」やさまざまな具体的改悪で徐々に憲法の内容を崩していく「**なし崩し改憲**」が先行して行われているということです。そして、この解釈改憲やなし崩し改憲の実態が、いわば明文改憲の下地となり土台となっているのです。図②

図②
明文改憲には先行して土台がつけられています



明文改憲の下地なり土台があるということは、その下地と土台の既成事実を肯定し明文改憲に賛同する一定の「国民世論」が、マスメディアも含めて存在するということです。それだけに96条は重要な防波堤になっているのです。

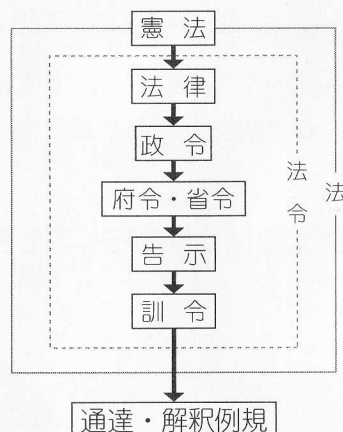
それと同時にこの解釈改憲やなし崩し改憲によって具体的に権利が侵害され苦しんでいる国民がいます。そしてこのことを問題としている多くの人々もいます。またこの解釈改憲やなし崩し改憲の内容から、明文改憲によってさらにひどくなる権利実態が想定できるだけに、様々な分野での根強い抵抗もあります。96 条の防波堤は、この実態からの声と抵抗によっても支えられているのです。

最高法規の「改正」は必ず現場の権利破壊に

憲法は**最高法規**です。この憲法が明文「改正」されると、「改正」内容に関連する全ての法律や政省令、規則や自治体の条例・規則などが全て連動して「改正」されることになります。

これは現憲法第 98 条に明記されています。また、『自民党 憲法改正草案』も同じ内容となっています。図③

図③



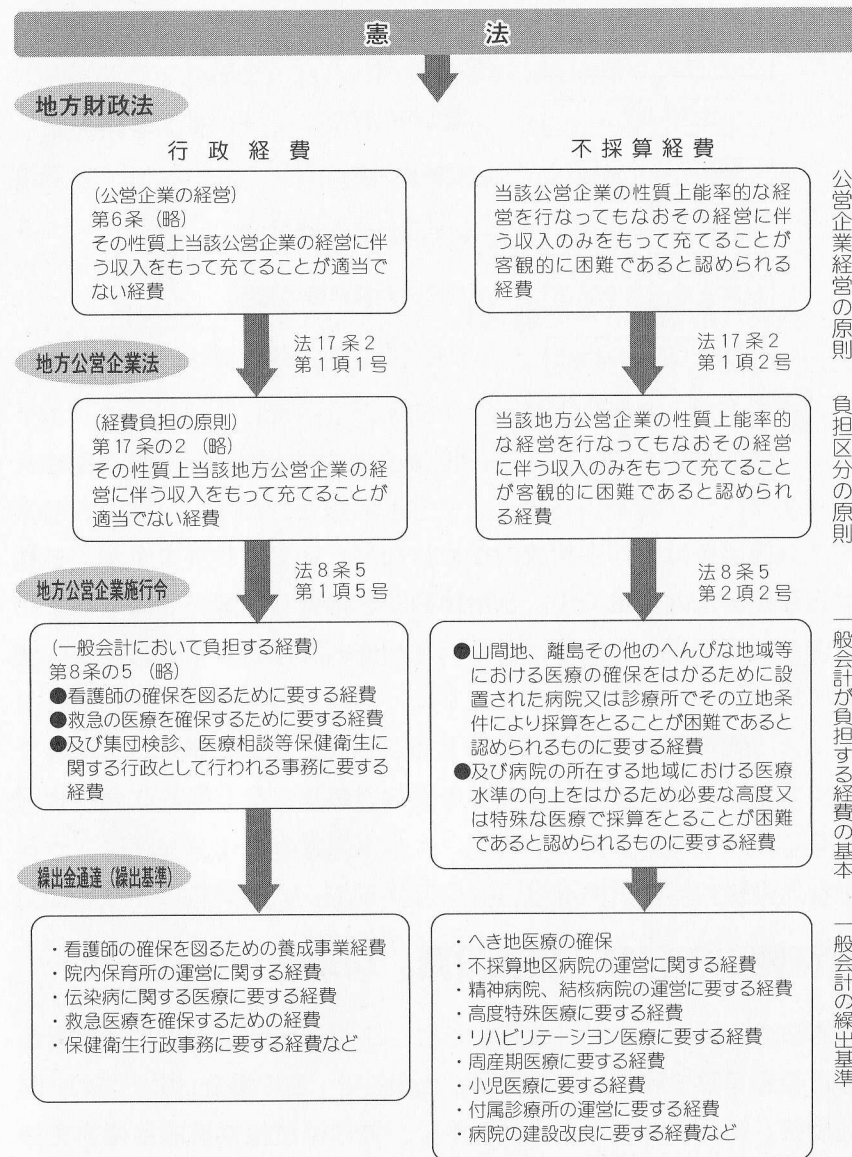
『法制執務入門』（ぎょうせい）を参考に作成

第 98 条 この憲法は、国の最高法規であつて、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。

具体的例として、図 4 に自治体の一般会計から自治体病院会計への繰出金について挙げてみます。この事例でも憲法体系の規定が、**憲法**→**法**→**施行令**→**通達**として体系だっていることがわかります。

図④

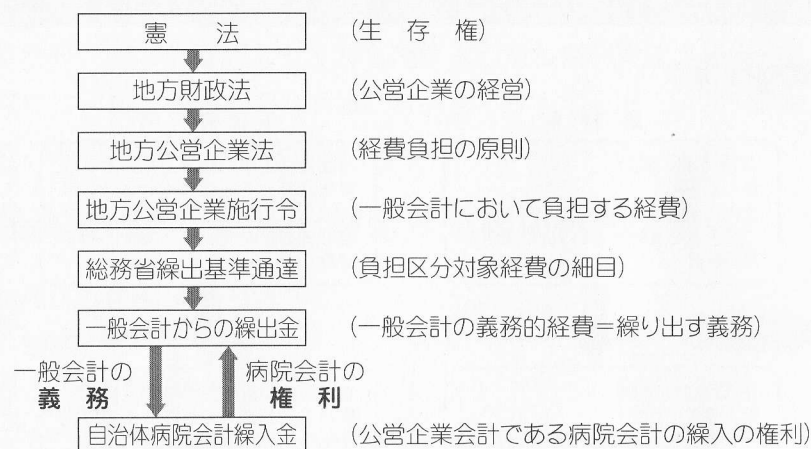
自治体病院への繰出金の規定は憲法からです。



『自治六法』などから作成

これを整理すると図⑤ のようになります。

図⑤



この繰出金は「赤字補填のため」などと言われますが、これは生存権からの規定です。自治体病院を維持して国民の医療と生命を守る義務が国と自治体にあり、自治体病院にとって繰出金とは地域医療のための権利であるとともに、国民の権利なのです。それなのに、「赤字補填」などとされること自体が、憲法の体系が現場までしっかり活かされていないことの現れであり、なし崩し改憲の状況がここにもあることになります。そして明文改憲ともなれば、そこから先の権利破壊が体系的にはじまることになります。

政権側に有利な「国民投票」の現状があります

憲法の改正ルールが「改正」され、小選挙区制で選出された国会議員の過半数で容易に発議出来るとなると、この場合、すべてが「国民投票」にかかってきます。しかし、この国民投票も政治権力を持

つ側に有利です。もっとも自民党安倍政権自体が、大企業の政治部であり、そもそも国家権力を持っているのですから他を寄せ付けない金権力があって当然です。**主要なマスメディア**もこの間の状況を見ると「公平とは言えない」のがよくわかります。

国民の多くも「厳しい生活苦からの疲れ」と「政治不信」からの棄権の一方で、マスメディアに誘導されやすくなり、「現状を変える大きな改革」や「抜本的な新しい政治」を安易に期待する傾向が強められています。

特に、憲法改正の国民投票では、**18歳からの選挙権**が提案されています。本来は有権者が増えることであり歓迎すべきことですが、今現在の状況を見るとかなり不安です。多くの若者が改憲の流れに巻き込まれる可能性があるからです。今のほとんどの若者は、大企業優先の悪政によって受験競争と子どもの貧困環境のなかにあり、就職活動など先行き不安が強いられています。孤立させられ政治的経験がなく政治意識も安定していません。それに、悲惨な戦争を体験した父母や祖父母から、直接その話を聞く機会のない世代にもなっているのです。

自民党の方針では国民投票の場合も「**有効投票の過半数**」としています。こうなると、単なる政治不信からの棄権でいくら投票率が低くても、反発からの無効票がいくら多くても・・・それは「有効投票の過半数の賛成」に味方するばかりとなってしまいます。

つまり今現在では、国民投票も政権側に有利です。もし例外的に不利な事態が想定できるなら国会の改正発議もしないでしょう。

96条の「改正」とは、防波堤が決壊することです。「平和のうちに生存する権利」をより形骸化させ奪おうとする濁流が押し寄せて

できます。「戦争も出来る国」づくりや権力の暴走とその固定化が目指されます。生活と平和が危ない！このことが現実となってしまいます。

なし崩し改憲で苦しむ全ての国民の思いを護憲に

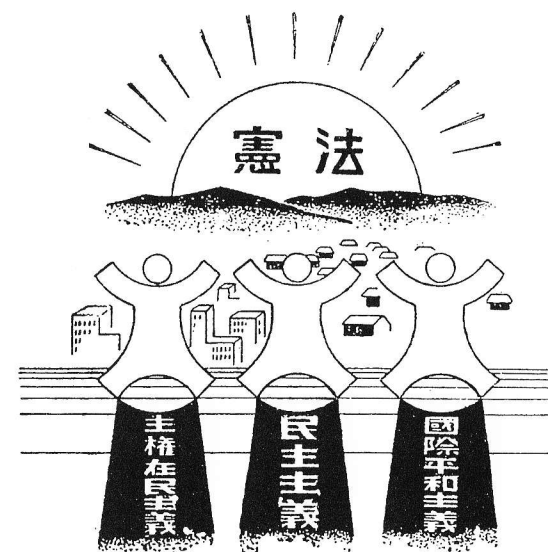
だから、いまここで憲法 96 条「改正」をストップさせましょう！すでにはじまっている多くの事実や想定できる事実を広げましょう。社会保障や雇用・労働、教育、環境、税金、原発などの一なし崩し改憲の権利破壊で苦しむ人々、戦争体験から身をもって平和の尊さを知る人々、失業の不安を抱えている若者達など・・・全ての国民の不安と苦しみや平和への思いをつなげましょう。それを憲法擁護のしたたかな抵抗力にしていきましょう！

よろこんではられません！

18歳選挙権はさらに若者の貧困などを進めます

18歳選挙権によって、18歳～19歳の未成年が、成人となります。それによる影響として「酒とタバコ」の解禁や刑法上の議論も多くなるでしょう。しかし問題はそこにとどまりません。18歳～19歳が未成年として保護されてきた様々な権利がなくなり負担も強まります。例えば

- ・ 未成年者の所得 125 万円以下（給与 204 万円ほど）の住民税の非課税がなくなる
- ・ 未成年の障害児福祉手当・特別児童手当などがなくなる
- ・ 悪質商法などから保護される未成年者契約の対象からはずれる
- ・ 国民年金保険料の支払いがはじまる　— などなど、「成人」になると若者とその家庭の貧困がよりすすむことになってしまうのです。



『あたらしい憲法のはなし』

1947年文部省発行 中学校1年生用社会科教科書

ろうあんけんのリーフNo. 7

憲法第96条「改正」のおかしさ！　こわさ！

2013年6月1日 第1刷発行

頒価 100円

編集 山田 厚

発行 一般社団法人

全国労働安全衛生研究会 自治体研究部会

甲府市北口3-7-13

電話 055-254-4402 fax055-254-4403