

自民党「改憲四項目素案」の検討

澤野義一

目次

- 一 はじめに
- 二 教育の充実規定の追加
- 三 参院選の合区解消規定の導入
- 四 緊急事態条項の新設
- 五 憲法第九条への自衛隊明記規定の追加

一 はじめに

自民党は二〇一八年三月二五日の党大会で、二〇一八年度の運動方針として、改憲の原案策定と発議を目指すことを決定した。しかし、確定的な改憲条文案を提示できず、安倍首相が二〇一七年五月に提起した「改憲四項目」についての「条文素案」(有力案)が同党改憲推進本部でまとめられたことが報告されただけで、党大会では何ら論議もなされていない。「改憲四項目」とは、①憲法第九条への自衛隊明記、②緊急事態条項の新設、③参院選の合区解消規定

の導入、④教育の充実規定の追加であるが、党大会のために急ごしらえて作成されたため、条文案としても粗雑であり、論議が深化していないことの証左といえよう。

とはいえ、安倍首相が二〇一八年一月四日の年頭記者会見で、「今年こそ、新しい時代への希望をうみだすような憲法のあるべき姿を国民にしっかりと提示し、憲法改正に向けた国民的論議をいっそう深めていく」と述べていることを踏まえ、安倍首相の意向を忖度する自民党は、衆参で改憲勢力が確保されている有利な状況があるうちに、改憲四項目に沿った改憲条文案を早急に確定し、二〇一八年度中（通常国会以降）に改憲発議と国民投票を行うことを目論んでいると思われる。二〇一九年度になると、五月前後に天皇の退位と即位に関連する儀式や七月の参院選等があるため、改憲の取り組みが難しくなることが想定されるからである（二〇二〇年には改憲を実現することが安倍首相の念願）。

また、自民党の改憲スケジュールはどうかであれ、野党や国民が賛同しなければ、自民党主導の改憲発議と国民投票の実施は困難である。実際、安倍政権下の改憲に対して多くの野党は消極的ないし反対の姿勢を示し、世論調査では国民の過半数が反対している。また、安倍政権下で蔓延する森友学園関連文書等の公文書改ざんや隠ぺい問題等が大きく報じられた時期には、安倍内閣の支持率が三〇％台程度にまで下がり、不支持率の方が多くなっている。

このような安倍政権下の改憲にとつての阻害要因が多いことから、改憲は容易でないとも考えられるが、自民党は森友学園等の窮地の問題から世論の関心をそらすために、北朝鮮の核・ミサイル危機等の改憲の口実をあれこれとつけて、あえて改憲策動を進めようとしている。¹ 改憲のための国民投票法の改正を口実とする国会憲法審査会の開催の提案も（二〇一八年五月）、新たな改憲策動の一環といえよう。それは、広告規制や投票運動等に関して欠陥のある国民投票法の問題を不問にして、投票人名簿の縦覧制度廃止、商業施設等での共通投票所設置、洋上投票や郵便投

票の対象者の拡大といった形式的な投票方法の改正だけを行って、国民投票を実施しようというものである。⁽³⁾しかし、これについては野党は反対している状況にあり、安倍政権下の改憲に反対する立場からすれば、国民投票法の改正審議や国民投票の実施にまでいかないうちに、改憲に反対する多数世論づくりが必要であろう。

自民党はこれまでは、憲法第九条を当面の改憲項目に掲げることを避け、改憲手続きの緩和規定、環境権規定、健全財政規定、緊急事態規定等の「お試し改憲」項目導入を政治状況に応じて「適当」に掲げては、世論の反応を窺いながら取り下げてきた。しかし、①第九条の改憲が自衛隊明記の形で今回初めて提示された。②緊急事態条項の新設はこれまでも提案されてきたが、③参院選の合区解消規定の導入と、④教育の充実規定の追加は、今回新たに提案されたものである。

改憲四項目の条文素案を見ると、上記の①と②は、国民の支持を得やすくするため、本来の自民党改憲案(二〇一二年自民党改憲草案)実現の突破口として、ハードルを下げた第一段階の「お試し改憲」項目である。③は二〇一六年の参院選の一部不満を解消する口実での「お試し改憲」項目である。④は国民や日本維新の会から支持されやすい教育の「無償化」を口実にしつつ、それとは異なる自民党の本来の改憲案を「お試し改憲」項目として提示している。改憲項目の①と②は改憲の本命であるのに対し、改憲項目の③と④は最近の政治状況に応じて「適当」に掲げたものにすぎないと思われる。

以下、④③②①の順で検討するが、検討の参考に資するため、「日本国憲法」(一九四六年)、「自民党改憲草案」(二〇一二年)、「自民党改憲素案」(二〇一八年)の条文も掲げておくことにする。

二 教育の充実規定の追加

1 関連条文

〔日本国憲法〕

- 第二十六条① すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。
- ② すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

第八十九条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

〔自民党改憲草案〕

- 第二十六条① 全て国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、等しく教育を受ける権利を有する。
- ② 全て国民は、法律の定めるところにより、その保護する子に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、無償とする。
- ③ 国は、教育が国の未来を切り拓く上で欠くことのできないものであることに鑑み、教育環境の整備に努めなければならない。

第八十九条① 公金その他の公の財産は、第二十条第三項ただし書きに規定する場合を除き、宗教的活動を行う組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため支出し、又はその利用に供してはならない。

※「第二十条第三項ただし書き」は、国及び地方自治体等は特定の宗教のための教育その他の宗教的活動をしてはならないが、社会的儀礼又は習俗的行為の範囲を超えないものについては、この限りでない、と規定。

② 公金その他の公の財産は、国若しくは地方自治体その他の公共団体の監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対して支出し、又はその利用に供してはならない。

〔自民党改憲素案〕

改憲素案は、日本国憲法第二十六条を維持した上で第三項を追加し、また、第八十九条の一部文言を改定する、次のような改正案を提示している。

第二十六条③ 国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保することを含め、教育環境の整備に努めなければならない。

第八十九条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

2 自民党改憲素案の検討

安倍首相が二〇一七年五月に提案し、同年一〇月総選挙の公約でもあった教育に関する改憲の口実は、高等教育の「無償化」であった。しかし、その後いつの間にか「無償化」は消えて、改憲素案には取り入れられず、今や教育の「充実」という表現にトーンダウンしている。

自民党はもともと民主党政権期の高校の授業料無償化に対し、選挙向けのばらまきだとか、恒久財源がないとして反対してきた。また、高等教育の漸進的無償化を締約国に義務づけている国際人権条約A（社会権）規約（第十三条第二項のb、c）の国内実施について、憲法第九十八条の条約遵守義務に反して自民党政府は無視してきた。今回も、高等教育を「無償化」した場合、年数兆円かかり財政悪化につながるとして慎重論が台頭したため、「無償化」はなくなつたようである。また、「無償化」を明記した場合、予算の都合で無償化できないと違憲訴訟を起こされるリスクもありうるからであろう。

その代わりに、改憲素案に「経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保する」という文言を入れたとされるが、教育の経済的理由による差別禁止は教育基本法第四条にすでに明記されているし、法の下の平等原則を定める憲法第十四条が一般的に適用されるから、この点は改憲理由にならない。国際人権条約A規約の精神に沿って高等教育の「無償化」を憲法で明記する国もないが、「無償化」は立法でも実現可能である。憲法第二十六条は教育を受ける権利と義務教育の無償を規定しているが、それは立法による高等教育の「無償化」を禁止する趣旨ではない。⁴これが第一の問題点である。

第二の問題は、「国の未来を切り拓く」目的の下で、「教育環境の整備に努める」ことを国の教育責務とする改憲素案を提示したことである。これは実は、自民党改憲草案第三項の提示ともいえる。「教育環境の整備に努める」という

文言はプログラム規定にすぎず、国の法的義務を回避しうる。「国の未来を切り拓く」という文言は、第一次安倍政権時の改定教育基本法前文にも導入された文言で、国家主導（介入）による愛国心教育や新自由主義的経済競争観による教育政策を実施することを正当化するためのものであったことに留意する必要がある。⁵⁾

第三の問題は、憲法第八十九条の改憲素案が提示されていることである。現行憲法の「公の支配に属しない」の文言を「公の監督が及ばない」の文言に改定したにすぎないように見えるが、これは自民党改憲草案にすでに提示されているものである。このような改定をすれば、私学教育等への公費助成が違憲でなくなるとするのが改憲の口実である。その前提には、例えば私学教育は公立学校の教育と異なり「公の支配に属しない」から、日本国憲法^下では公費助成は違憲になるという解釈がある。ここでは「公の支配」は公権力の強い監督権と解されているので、その趣旨を明確にするため「公の監督」にしたと思われる。

そうすると、「公の監督が及ばない」私学教育には公費助成を行わず、「公の監督が及ぶ」私学教育に限って公費助成を行うということになり、結局は私学教育に対する公権力のコントロール強化を正当化することになる恐れがある。これは、大学の場合には、学問の自由と大学の自治および教育を受ける権利を侵害することにもなる。

しかし、「公の支配」は、厳格な意味での公権力の強い監督権（人事・事業・予算等での直接的な関与）を意味せず、私立学校法等を通じての緩やかな形での私学教育に対する公権力の関与を意味するものと解する多数説によれば、私学は「公の支配に属しない」教育事業ではなく、「公の支配」に属する教育事業を行っており、現に行われている公費助成も違憲ではない。⁶⁾ この解釈は、これまでの政府見解でもあり、判例でも採用されている。⁷⁾

三 参院選の合区解消規定の導入

1 関連条文

〔日本国憲法〕

第四十七条 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

〔自民党改憲草案〕

第四十七条 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律で定める。この場合においては、各選挙区は、人口を基本とし、行政区画、地勢等を総合的に勘案して定めなければならない。

第九十三条① 地方公共団体は、基礎地方公共団体及びこれを包括する広域地方公共団体とすることを基本とし、その種類は、法律で定める。

② 地方自治体の組織及び運営に関する基本的事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律で定める。

〔自民党改憲素案〕

改憲素案は、日本国憲法第四十七条と第九十二条について、次のような改正案を提示している。

第四十七条① 両議院の議員の選挙については、選挙区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとすることができる。

② 前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

第九十二条 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基本とし、その種類並びに組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

2 自民党改憲素案の検討

日本国憲法第四十七条は簡潔な規定にすぎないが、自民党改憲素案第四十七条第一項は、自民党改憲草案第四十七条第一項を前段で踏襲しつつ、後段では、特に参院選挙区については人口を基本としつつも各都道府県から議員一人以上を選出する制度に改めることを明記した。これは、二〇一六年の参院選において、選挙区選挙の不均衡問題を是正するため、有権者数の少ない鳥取と島根県、高知と徳島県について合区による選挙が実施されたことに対し、当該県の利害が国政に反映されないとの不満が出たため、その解消策として提案されたものである。

ひるがえつてみると、参議院の議員定数不均衡是正の問題を十分な審議もなく、安易に合区の形で解消しようとしたのは自民党政権であり、合区を可能にする公選法改定により参院選が実施されたが、その手続きについては違憲性があつたとみることが可能である。というのは、当該地域にのみ適用される法律制定や改正の場合は住民投票によら

なければならぬが（憲法九十五条）、当時このような法的手続きがとられなかったからである。それにもかかわらず、その反省もなく、合区解消のために改憲素案のような選挙制度を明記することは無責任であり、しかも自民党を利用する意図が読み取れる。なぜならば、各都道府県から議員一人以上を選出する制度は、二人区の参院選挙区（三年ごとに議員の半数改選）を事実上小選挙区制にすることになるからである。これが第一の問題である。

第二の問題は、改憲素案で参院選挙区議員が都道府県の地域代表と位置づけられることになるのは、議員が全国民代表でなければならぬとする日本国憲法第四十三条に抵触することである。

第三の問題は、合区導入は議員定数不均衡是正が目的であったが、合区解消により従来のような選挙区選挙に戻るだけでは議員定数不均衡是正につながらないからである。この点については、近年の最高裁は、都道府県間の人口較差の拡大が続き、議員の総定数を増やす方法をとることも制約があるため、都道府県単位の選挙制度を見直さないと、定数不均衡の違憲状態の格差是正はできないと述べている（定数不均衡について二〇一二年判決では最大格差は五・〇〇倍、二〇一四年判決では四・七七倍が違憲状態）。この問題の改善案の例として、比例代表的なより大きなプロック制の選挙制度導入の公選法改正をすれば、改憲しなくても対処できるはずである⁽⁸⁾。

なお、合区導入後に行われた二〇一六年参院選の最大格差三・〇八倍に基づく選挙について、二〇一七年の最高裁多数意見（平成二九・九・二七、民集七一巻七号一―三九号三頁）は、近年の最高裁判決の趣旨に沿って合区導入時の立法府が定数是正を行ったことや、改正公選法に基づいて選挙制度の抜本的見直しを引き続き行われることを評価し、合憲と判示しているが、検討の余地がある（本件最高裁の少数意見に違憲論も見られる）。

第四の問題は、合区解消のための改憲を提案しながら、合区制度を維持したまま、合区で立候補できない県の候補者が確実に当選できるように、拘束名簿で立候補できる比例代表制を部分的に導入する改革案が自民党から急遽提案

され成立しているが、これは、合区解消のための改憲提案がいかに「適当」なものであるかを露呈している。⁹⁾

第五の問題は、改憲素案において、地方公共団体の基本に「基礎的な地方公共団体」と「広域の地方公共団体」を明記する第九十二条（すでに自民党改憲草案にも規定）が提示されているが、これは、改憲素案第四十七条に都道府県を想定する「広域の地方公共団体」が明記されたことに対応するものと思われる。ただし、「広域の地方公共団体」に自民党が提案する道州制も想定されているとすれば、第四十七条の都道府県を前提とする選挙制度との整合性が問題になりうるのではなからうか。

四 緊急事態条項の新設

1 関連条文

〔日本国憲法〕

規定なし。

〔自民党改憲草案〕

第九十八条（緊急事態の宣言）① 内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。

② 緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。

③ 内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があつたとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、当該宣言を速やかに解除しなければならない。また、百日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、百日を超えるごとに、事前に国会の承認を得なければならない。

④ 第二項及び前項後段の国会の承認については、第六十条第二項の規定「予算案の議決」を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

第九十九条（緊急事態の宣言の効果）① 緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。

② 前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。

③ 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第十四条、第十八条、第十九条、第二十一条その他の基本的な人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。

④ 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

〔自民党改憲素案〕

改憲素案は、日本国憲法第七十三条（内閣の権限規定）の後に第七十三条の二を追加し、また、第六十四条（国会の弾劾裁判所規定）の後に第六十四条の二を追加する、次のような改正案を提示している。

第七十三条の二① 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

② 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

第六十四条の二 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

2 自民党改憲素案の検討

緊急事態条項がない日本国憲法とは対照的に、自民党改憲草案は、武力攻撃、内乱および大規模自然災害、その他法律で定める緊急事態に際し、政令により私権（人権）制限や自治体への協力要請・指示を可能とする詳細な包括的緊急事態（国家緊急権）条項^⑩に関する独立した章（第九十八、九十九条）を設けている。これに対してはナチスの授權法であるとの批判もある中で、それを回避するために改憲素案は、包括的緊急事態条項を簡潔な条文にして、しかも

戦争に関係しないイメージを与えるため、「武力攻撃」に関する緊急事態の文言等は削除し、緊急事態を「大規模な災害」に限定している。そして、この緊急時において、①第七十三条の二は、内閣が政令により国民の生命・身体・財産を保護できること、②第六十四条の二は、国会議員選挙があるときは任期延長特例を法律で認めることを規定している。

さて、①に関する問題点は、「大規模な災害」が大地震等の自然災害だけであれば、改憲しなくとも、災害対策基本法等の適用・整備によって国民の生命等の保護は可能であるし、自然災害対策については（改憲による）国家緊急権に基づく法律や政令による国中心の対応が、むしろ被災自治体の裁量権を束縛し不適切であることは、東日本大震災の際の自治体首長アンケートから明らかである。しかし、「大規模な災害」は大地震以外の「その他の異常かつ大規模な災害」とされているから、そこには自然災害だけでなく、「武力攻撃災害」等も含まれる余地がある。そうだとすれば、この場合には、憲法第九条における自衛隊明記と連動して、武力攻撃事態等において自衛隊の活動に国民や自治体が協力を求められる「国民保護法」（有事法制）の適用がなされる危険性がある。しかも、その際に法律でなく政令のみで国民の権利制限が可能になるとすれば、議会制民主主義、平和主義、立憲主義等の憲法理念が否定されることになる。

外国憲法が緊急事態条項を導入しているから、日本国憲法に導入しても何ら問題がないという改憲論については、日本国憲法の独自性を考慮すれば同意するわけにはいかない。

明治憲法には、天皇の戒厳宣告権や非常大権といった国家緊急権があつたが戦後削除され、日本国憲法には国家緊急権に関する規定はない（参院の緊急集会は別）。その理由は、国家緊急権が非常事態に対して最終的には軍事力によって対処しうることを想定した概念だとすれば、非常事態に対して軍事力をもたないで非軍事的に対処することにな

る非武装平和憲法の下では、国家緊急権は不要だからである。憲法制定過程や内閣法制局の見解も、講学上の国家緊急権概念を考える必要はないとしている。治安や災害の非常事態で一部人権制限ができるとすれば、憲法第十三条等の「公共の福祉」を根拠に、個別の法律（警察法、自衛隊法、大規模地震対策特措法、原子力災害対策基本法、災害救助法等）に基づき対処することになろう。

次に、②に関してであるが、第六十四条の二の規定は、議員任期満了後に大規模災害が起きて選挙が実施できないことを想定して、任期延長の特例を憲法で可能にしようというものである。しかし、衆議院については任期満了選挙という全く稀なケース（戦後一回だけ）を想定していること、参議院については半数の議員が絶えず在任中であること、また衆議院議員が仮に任期満了で衆議院が活動できないとしても参議院の緊急集会が開催できることから、この点は改憲なしで対応できる。¹⁾むしろ、議員任期延長は内閣の国家緊急権発動の継続（独裁）を可能とする恐れがあり、問題である。

五 憲法第九条への自衛隊明記規定の追加

1 関連条文

〔日本国憲法〕

第九条① 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇

又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

② 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

〔自民党改憲草案〕

第九条（平和主義）① 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動としての戦争を放棄し、武力による威嚇及び武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては用いない。

② 前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない。

第九条の二（国防軍）① 我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全を確保するため、内閣総理大臣を最高指揮官とする国防軍を保持する。

② 国防軍は、前項の規定による任務を遂行する際は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。

③ 国防軍は、第一項に規定する任務を遂行するための活動のほか、法律の定めるところにより、国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動及び公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行うことができる。

④ 前二項に定めるもののほか、国防軍の組織、統制及び機密の保持に関する事項は、法律で定める。

⑤ 国防軍に属する軍人その他の公務員がその職務の実施に伴う罪又は国防軍の機密に関する罪を犯した場合の裁判を行うため、法律の定めるところにより、国防軍に審判所を置く。この場合においては、被告人が裁判所へ上訴する権利は、保障されなければならない。

第九条の三（領土等の保全等） 国は、主権と独立を守るため、国民と協力して、領土、領海及び領空を保全し、その

資源を確保しなければならない。

〔自民党改憲素案〕

改憲素案は、日本国憲法第九条を維持した上で第九条の二を追加する、次のような改正案を提示している。

第九条の二① 前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織として、法律で定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。

② 自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。

2 自民党改憲素案の検討

憲法第九条に自衛隊を明記する改憲案は直接的には安倍首相の提案によるが、第九条第三項加憲案もある中で、改憲素案の形が現在有力視されている。それ以外に、自民党内には、自衛隊明記だけでなく自衛権も明記すべきだという見解もあるが、「必要な自衛の措置」には自衛権の存在が前提にあるとの解釈も可能なので、大勢は改憲素案で妥協しているようである。確かに第九条第二項を削除し、自衛権を明記する本来の自民党改憲草案にこだわる石破茂議員のような見解もあるが、これらの相違は自民党内の当面の改憲戦略の相違にすぎない。改憲素案は、国民に支持されるための改憲の第一段階として、多くの国民に容認されている自衛隊を合憲化するとともに、憲法学者の多数説である自衛隊違憲論を封印することを目的しているが、これが実現できれば、第二段階として、改憲草案のような改憲をさらに提起することを意図していると思われる。

しかし、日本国憲法の非軍事の平和主義憲法を擁護する立場からは、自民党内のいずれの九条改憲案であれ支持できない。

ともあれ、改憲素案では、自衛隊が「必要な自衛の措置」をとることができるから、自衛権（個別のおよび集団的自衛権を含む）に基づいて、自衛隊が国内外で武力行使（戦争）ができることになる。「必要な自衛の措置」は専守防衛のイメージを与えるが、そうではない。なお、現行の第九条を残す以上、自衛隊が「戦力」に当たるとか、その活動が「交戦権行使」に当たるとして違憲と解される余地を残しているが、必要最小限の自衛力や自衛権行使が認められるとの従来の政府見解の下で、必要最小限の核兵器の保有・使用も、安保関連法（戦争法）の下での外国軍隊との共同防衛等も可能とされてきているので、第九条第二項は事実上空文化されることになろう。

これによって危惧される事態として、次のことが考えられる。① 個別的自衛権だけでなく集団的自衛権行使が容認されることになるから、現行の第九条の下でこそ提唱できる非武装永世中立や非同盟政策等の憲法的根拠が奪われることになる。② そうなると、外国の普通の「平和憲法」と同様、同盟国等の要請による海外派兵を拒否できなくなる。侵略戦争禁止を明記し専守防衛を原則にしながらも、米韓軍事同盟条約を締結している韓国憲法の下で、ベトナムに派兵された約五千人の韓国軍が戦死した事例が想起される。③ 安保関連法やその下での自衛隊活動に対する違憲の主張や違憲訴訟が困難になる。

その他の問題として、第九条への自衛隊明記の加憲案が今回提起されている意図として、自衛隊が国民にほぼ受け入れられているから当該加憲案なら国民の支持を得やすいというねらいのほかに、安倍政権と第九条改憲に批判的な市民・野党・学者等の共闘を分断（動揺）させるねらいがあることに留意しておく必要がある。これは、安倍自民党の改憲に知恵を与えている改憲団体「日本会議」の識者が二〇一六年中頃から明言している。特に第九条への自衛隊

明記の加憲案ならば、専守防衛の自衛隊と自衛権をほぼ容認している野党は反対する論拠がないということを主張しているわけである。例えば、枝野幸男議員は民主党時代に、第九条を維持した上で、第九条の二として、必要最小限の範囲内で、個別的自衛権と制限的集団自衛権を容認する改憲私案を公表している。¹²⁾ 共産党は明文改憲に反対であるが、個別的自衛権による専守防衛的な自衛隊活用を容認している。リベラル護憲派憲法学者の長谷部恭男や木村草太氏は明文改憲や集団的自衛権容認には反対しているが、従来の政府見解のような個別的自衛権や専守防衛論を容認している。

これらの見解は、明文改憲案を提示するか否かの点では相違はあるが、旧社会党が非武装中立論を放棄して自衛隊や日米安保を容認した「護憲的改憲論」や自衛隊「違憲合法論」に近い。その他、「護憲派」陣営には、安倍政権のような解釈改憲の余地をなくして立憲主義を立て直すためには、第九条第二項を改正して、個別的自衛権を前提に「専守防衛の自衛隊」を明確に位置づける必要があるという今井一、伊勢崎賢治、小林節氏らの「平和のための新九条」制定論もある。

しかし、以上のような九条解釈論は、その主観的な意図や、安倍政権下での改憲に反対する運動論的意義とは別に、自民党改憲素案だけでなく自民党改憲草案のような九条改憲案に客観的なし論理的に対抗できるのかは疑問であり、検討される必要がある。¹³⁾

(1) 本稿の「はじめに」で述べている事項に関連するこれまでの詳しい検討として、澤野義一「安倍政権下の改憲動向と憲法の諸問題」大阪経済法科大学『法学論集』七八号（二〇一八年三月）、一三一—一三九頁参照。

(2) 憲法改正国民投票法の主要な問題点は以下の通りである（澤野義一「自民党改憲案と三〇〇〇万署名運動（下）」『週刊

新社会』二〇一八年五月一五日)。

① 広告規制 広告規制については通常選挙と異なり有料広告やその資金源に規制がないため、自民党は最高額の政党交付金のほか、財界や神社本庁等からの寄付金(何百億円ともいわれる)を基に、電通等の大手広告代理店が支配するテレビCM等を通じて改憲をPRできる。この点では、野党や市民は全く不利になる。国民投票協議会を通じた無料広告については政党が中心で、市民団体に認められないといった問題もある。

② 公務員・教員の投票運動 公務員と教員の地位利用による投票運動は禁止されているが、処罰規定はない。しかし、このような規定があることで、公務員や教員は公務員法等で処分される恐れがあり、改憲にかかわる表現行動の自由が抑制されることになる。

③ 投票運動期間 改憲反対派にとっては改憲のPRや運動が制約される中、改憲発議から国民投票までの周知期間が六〇日から一八〇日以内というのは、国民投票運動期間としては短いという問題がある。

④ 最低投票率 国民投票に関し最低投票率規定(例えば五〇%以上の投票率がある場合にのみ投票を有効とする規定)がないことは、積極的に改憲を支持する少数の有権者の賛成だけで改憲が成立する。仮に四〇%の投票率しかないのに、その過半数の二〇%が賛成すれば改憲が成立することになるのは、国の最高法規である憲法改正のあり方としては問題である。

⑤ 国民投票の過半数 国民投票が承認される国民の「過半数」については、棄権や無効票が含まれないため、通説の投票総数(無効票と有効票の合計)でなく、実質的に有効票となっていることは、改憲提案側に有利になるという問題がある。

(3) 『毎日新聞』二〇一八年五月一八日等、各紙参照。

(4) 丹羽徹「教育要求に二重三重に背を向ける教育無償化議論」『前衛』二〇一八年五月号、一二八頁以下参照。

(5) 澤野義一「自民党憲法改正草案の検討」同『脱原発と平和の憲法理論』(法律文化社、二〇一五年)一六三―一六四頁。

(6) 少数説の私学助成違憲論としては、宮沢俊義著・岩部信喜補訂『全訂日本国憲法』(日本評論社、一九七八年)七三九頁以下等、多数説の私学助成合憲論としては、田畑忍『憲法学講義』(憲法研究所出版会、一九六四年)三三三頁等がある。

- (7) 注釈書として、木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール 憲法』（日本評論社、二〇一五年）六八八―六九二頁等参照。政府見解としては、一九六九年七月一日の参院文教委員会での政府側答弁等がある。判例の私学助成合憲論としては、市による私立大学誘致の公金支出に関する千葉地判昭和六一・五・二八（行集三七卷四・五号六九〇頁）、町による無許可幼児教室への補助金等の助成に関する東京高判平成二・二・二九（高民四三卷一号一頁）がある。
- (8) 参院選挙に関する二〇一七年九月二七日最高裁判決の少数意見のほか、上脇博之「投票価値の不平等の『合憲』と『虚構の上げ底政権』維持の安倍改憲」『前衛』二〇一八年六月号、一〇一頁以下参照。
- (9) 『毎日新聞』二〇一八年七月一八日。
- (10) 自民党改憲草案の緊急事態条項の批判として、澤野義一「安倍政権の安保と改憲戦略を問う―『緊急事態条項』導入論を中心に」『アジェンダ』五三三号（二〇一六年夏号）、一六一―一六六頁。
- (11) 小沢隆一「自民党九条改憲と緊急事態条項案の問題点と危険性」『前衛』二〇一八年六月号、九〇頁以下のほか、永井幸寿「憲法に緊急事態条項は必要か」（岩波書店、二〇一六年）等参照。
- (12) 枝野幸男氏の改憲私案について。枝野幸男氏は、論説「憲法九条 私ならこう変える 改憲私案」（『文芸春秋』二〇一三年一〇月号）において、現行憲法第九条の第一項と二項を残し、第九条の二として、「①我が国に対して急迫不正の武力攻撃がなされ、これを排除するために他に適当な手段がない場合においては、必要最小限の範囲内で、我が国単独で、あるいは国際法規に基づき我が国の平和と独立並びに国民の安全を守るために行動する他国と共同して、自衛権を行使することができる。…③内閣総理大臣は、前二項の自衛権に基づく実力行使のための組織の最高指揮官として、これを統括する。」といった条項を追加する案を提示している。
- (13) 澤野義一「安倍政権下の改憲動向と憲法の諸問題」（前掲）、一三四頁以下参照。

