

# 自民党憲法改正草案の検討

澤野義一

## 目次

- 一 憲法改正をめぐる問題状況
- 二 国民の権利と義務に関する問題
- 三 国民主権に関する問題
- 四 平和主義に関する問題
- 五 改憲論議と立憲主義に関する問題

## 一 憲法改正をめぐる問題状況

近年の改憲論は一九九七年の「憲法議連」結成以降活発化し、第一次安倍政権の崩壊（二〇〇七年九月）まで続した。その間の特徴的な出来事としては、小泉政権下の二〇〇〇年から二〇〇五年にかけて審議された国会の憲法調

査会の活動、二〇〇五年の自民党新憲法草案や民主党憲法提言の提示、二〇〇七年の憲法改正国民投票法制定（二〇一〇年施行）などが注目される。安倍政権に続く自民党の福田政権では、安倍政権失脚の轍を踏まないよう、タカ派的な改憲策動は控えられ、国会の新たな憲法審査会も始動しえなかつた。麻生政権下では、衆院憲法審査会規程の強行採決などの改憲策動が行われたとはいえ、小泉構造改革によって生じた格差社会の是正政策に取り組むことが優先され、改憲論は下火になる。

そのような背景には、改憲阻止や憲法九条を守るための市民や諸団体による様々な憲法運動が大きくなったことが軽視されてはならないが、長期自民政権から政権交代を果たした鳩山民主党政権および菅民党政権が、自民政権との相違を示すために、改憲論に消極的な姿勢をとつたことも、改憲論が盛り上がりがない状況が続く要因となつていたといえよう。

しかし、二〇一一年三月の東日本大震災を契機に、自然災害などの非常事態に対して日本国憲法は何も対処できないのではないかといった口実に基づいて、非常事態に対処できる国家緊急権を憲法に導入すべきだという改憲論の提案が目立つようになる。また、二〇一二年以降には、尖閣などの領土問題や北朝鮮ロケット発射問題を利用してナシヨナリズムが扇動される中で、自衛隊増強と日米同盟強化論が従来にもまして唱えられるようになったこと、自民党を始め改憲諸政党・団体（大阪維新の会、たちあがれ日本、みんなの党など）が改憲案を盛んに公表したこと、民主党政権批判を強めるタカ派的「第三極」諸政党（大阪維新の会や太陽の党など）の主張や統合の動向がメディア等で注目されたことなども、改憲論が容認される背景となつていたと考えられる。その他、野田首相の憲法論が自民党の改憲論と大差ないこと、野田政権が民主党の公約に反し自民党的政策へ回帰したことも、保守的改憲論が容認される要因となつたと考えられる。また、野田民党政権が、決められない政治の要因とされる衆参「ねじれ国会」の打開

目的で、二〇一一年一〇月以降、国会の憲法審査会を始動させたことも、第一次安倍内閣退陣後沈静化していた改憲論議を再燃させる糸口になったし、現在の第二次安倍政権下の同審査会再開を容易にする条件をつくることになったといえる。

ただし、改憲論議が実際に活発に行われるようになるのは、二〇一二年二月の衆院選において改憲諸政党が改憲論を選挙公約に掲げて争い、自民党が単独過半数の議席を獲得したうえ、改憲派議員が改憲に必要な三分の二（三三〇議席）を超える議席を獲得してからである。世論調査では国民の問題関心が低いにもかかわらず、二〇一三年七月の参院選に向けて、改憲諸政党は改憲論議を盛り上げていくことになる。

参院選の結果、改憲公約政党（自民党、日本維新の会、みんなの党、新党改革）の議席は非改選を合わせて一四三で、改憲提案に必要な三分の二の一六二議席に届かなかった。しかし、「加憲」論で連立与党の公明党の二〇議席や、選挙で惨敗し求心力を失った民主党の改憲派議員が加わると、参議院でも改憲提案可能な状態になっている。衆議院は二〇一二年一二月衆院選で、改憲派議員が改憲提案に必要な三分の二議席を獲得しているから、国会では改憲発議が可能な状態になっている。

もっとも、そのような状態になったからといって、自民党が主導して改憲を早急に策動できるとはかぎらない。というのは、アベノミクスなる経済政策が支持されたとしても、憲法九六条先行改憲、九条改悪、原発再稼働などについては、国会・政府と世論の多数との間には、依然としてズレ（ねじれ）がある。また、自民党の圧勝は、有権者から幻滅された民主党の支持票が自民党に流れたこと、小選挙区的な一人区で多くの当選者を出したことなどが要因で、国民の積極的支持によるものではないことも考慮せざるをえないからである。自民党の参院選比例区得票数（一八四六万票）でも、民主党が勝利し自民党が政権を失った二〇〇九年の衆院選当時（一八八一万票）より少ないのである。

結局、参院選後、安倍首相は、自民党が選挙前に提案していた憲法九六条の改正手続緩和の先行改正論が有権者に必ずしも共有されていないとして、改憲については「腰を落ち着けてじっくりと進める」路線に転換した（七月二二日記者会見）。改憲の機運が高まっているとの判断から、当分の間、自民党は地方議員への説明会や支持者との対話集会などを通じて、改憲草案の理解を深めていく方針のようである（「日経新聞」八月二五日）。その間に、自民党は憲法改正国民投票に備え、改憲派議員で占められる国会の憲法審査会において、検討課題を残している国民投票法の整備などを行っていくという戦略を描いている。しばらくは衆議院の解散・総選挙がないとすれば、三年後に衆参同日選挙を設定して、同時に最初の国民投票を行うシナリオが想定されうる。

しかし、自民党の「憲法改正草案」（二〇二二年四月公表）は、元の「新憲法草案」（二〇〇五年）と同様、現行の日本国憲法の基本的人権の尊重、国民主権、平和主義という三大基本原理や立憲主義を否定するものであり、憲法改正の名に値しない問題の多い内容となっている。本稿は、このような批判的視点から、自民党の「憲法改正草案」の問題点を検討するものである。<sup>1)</sup>

## 二 国民の権利と義務に関する問題

### 1 人権の総則的規定

自民党改憲草案における人権保障の総則的規定である憲法一二三条は、現行憲法の同条とは根本的な性格を変え、人権の大幅な制約をもたらす恐れがある。その一つは、人権の享有主体である「個人」が「人」に変更されている点で

ある。もう一つは、人権の制約原理である「公共の福祉」が「公益及び公の秩序」に変更されている点である。

(1) まず、「個人」の「人」への変更は、個々の具体的個人が尊重される個人主義を軽視するものである。それは、自民党改憲草案においても存置されている、家庭生活における「個人の尊厳」を規定する憲法二四条との整合性にも欠ける。現代憲法の人権の享有主体である「個人」は、近代憲法の抽象的な「すべての人」ではなく、多様な人間の生活形態や人格が尊重される「すべての個人」を意味し、憲法一三条の「個人の尊重」は国連憲章や戦後ドイツ憲法にみられる「人間の尊厳」に相当する。このような観点でみると、自民党改憲草案における「個人」の抽象的な「人」への変更は、天皇や家族を重視する国家主義・共同体主義による人権制限を容易にし（義務も増設）、かつ経済的自由を重視する新自由主義により生存権を軽視することにつながっているように思われる。

(2) もう一つの変更点の問題を考えるには、「公共の福祉」と人権に関する従来の通説的な見解を踏まえておくことが必要であろう。すなわち、一般的に権利の濫用が許されないという意味では、現行憲法一二条や一三条の「公共の福祉」による人権制限は、すべての人権について妥当する。しかし、個別的人権規定でみると、表現の自由（二一条）などの自由権については「公共の福祉」による制限規定は設けられておらず、特に経済的活動に関する営業の自由（二二条）と財産権（二九条）についてだけ、「公共の福祉」による人権制限規定が設けられている。それは、経済的自由に比べ表現の自由は、公権力や立法による制限が基本的になされてはならないこと、表現の自由が制限される場合には、厳格な合理的理由が示されなければならないことを意味する。他方、経済的自由については、公権力や立法による制限は、明白な違憲性がない限り、基本的には容認されることを意味する。したがって、表現の自由などの制限で使われる「公共の福祉」は「人権の内在的制約原理」を、他方、経済的自由などの制限で使われる「公共の福祉」は「人権の政策的・外在的制約原理」という意味をもつといわれている。後者は、社会民主主義的思想を取り入

れた修正資本主義的福祉国家ないし社会国家憲法の特色である。

それでは、自民党改憲草案で導入された「公共の福祉」に代わる「公益及び公の秩序」は何を意味するのか。「公共の福祉」は現行憲法では、上記のような二つの意味で使用されているが、「公益及び公の秩序」は、それとは逆の意味で使用されている。つまり、経済的活動に関する営業の自由については「公共の福祉」や「公益及び公の秩序」による制約はなく、表現の自由には「公益及び公の秩序」による制約が設けられた。それは、経済面において、生存権よりも経済的自由を重視する新自由主義的経済、すなわち規制緩和を重視する憲法観と、倫理的には精神的自由を安易に制限する保守主義・国家主義的憲法観を表現したものである。なお、改憲草案において、知的財産権は別扱いにして、経済的自由に関する財産権に関して「公益及び公の秩序」による制限が設けられているのは、災害や有事などの緊急事態における個人的財産権による抵抗を排除し、個人主義的ないし生存権の財産に対する国家主義的制限を可能にするものと考えられる。したがって、「公益及び公の秩序」は、「人権の国家主義的（国益的）制約原理」といえる。 「公共の福祉」に代わる「公益及び公の秩序」を導入した背景には、社会国家的憲法観から新自由主義的保守主義の憲法観への転換がある。

「公益及び公の秩序」は、最初から個人の権利に対して優先する人権制約原理を意味するように思われるし、公権力に都合の良い人権政策の手段に使用される恐れがある。「公共の福祉」も、最高裁判決ではそのような運用がなされた経緯はあるが、それは憲法学の多数説に沿ったものではない。「公共の福祉」は個々の人権の性質に応じた人権の保障ないし制約を考える基準なのである。

## 2 個別的人権規定

個別的な人権保障の後退ないし制限については、外国人参政権の否定（一五条三項）、奴隸的拘束禁止規定の削除（二八条一項）、政教分離緩和による信教の自由制限（二〇条三項）、全体の奉仕者論による公務員労働基本権の制限（二八条二項）、拷問・残虐刑禁止の緩和（三六条）、抵抗権と将来の国民の権利保障規定（九七条）の削除などがある。以下、順次問題点を概観しておく。

（一）外国人参政権の否定。憲法一五条は普通選挙権を保障する規定であるが、改憲草案は同条三項に「日本国籍」保有者に限定する文言を追加することで、外国人参政権を否定している。地方自治の章に関しても、同様の規定（九四条二項）が追加されている。したがって、地方参政権を認める法律を制定することは違憲となる。しかし、これは、地方参政権を認める法律を制定することは違憲ではないとしている最高裁判決や学説の潮流に逆行する時代錯誤的な憲法観である。

（二）奴隸的拘束禁止規定の削除。現行憲法一八条が規定している奴隸的拘束禁止に関する部分は削除され、代わりに同条一項に「身体の拘束」に関する規定が設けられたが、その身体的拘束が禁止される条件として「社会的又は経済的關係において」という文言が付された。しかし、憲法一四条で差別が禁止される条件には「政治的關係」という文言も入っていることを想起すると、一八条一項に「政治的關係」という文言がないのが懸念される。それは、有事などの緊急事態という「政治的關係」においては、「公益及び公の秩序」によって身体的自由が拘束されることを正当化するためと思われるも仕方がない。憲法九条などの改正による国防の協力義務との関連では、徴用や徴兵の義務も解釈論的には容認される余地がある。

（三）政教分離緩和による信教の自由制限。現行憲法二〇条は政治と宗教を厳格に分離する規定と解されているが、改憲草案は同条三項において、国や自治体の宗教的活動を例外的に容認する文言、すなわち「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「宗教的活動に当たらない」という文言を導入することで、政教分離原則を緩和した。公金支出との関係では、八九条第一項が新設されている。これは、自治体の地鎮祭、大臣の靖国参拝などを正当化することになるが、神道と密接に関係する天皇を戴く国家を目指す改憲草案の趣旨に沿うものであり、結果的には国民の信教の自由の制限ともなる。大臣の靖国参拝などを違憲とする憲法訴訟は、ほぼ困難となる。

(4) 全体の奉仕者論による公務員労働基本権の制限。現行憲法二八条は団結権・団体交渉権・争議権の労働基本権を保障しているが、何らの制限規定はない。しかし、改憲草案は同条二項を新設し、特に公務員については「全体の奉仕者であることに鑑み」、法律で制限できるとしている。公務員が「全体の奉仕者である」ことはすでに憲法一五条にも規定されているが、それは、一般公務員であれ議員のような特別公務員であれ、国民主権下の公務遂行のあり方を理念的に示したにすぎず、公務員の政治的行為や労働基本権を制限することに使用されてはならない。しかし、最高裁判例や行政解釈では、全体の奉仕者論は公務員労働基本権などを制限する論拠に使用されている。改憲草案は、そのような悪しき現実を憲法規定で正当化するものである。

(5) 拷問・残虐刑禁止の緩和。現行憲法三六条では、拷問と残虐刑は「絶対に」禁止するとされているが、改憲草案では単に「禁止する」とどまる。残虐刑に関していえば、現行憲法を厳格に解釈すれば、残虐刑の絶対的禁止から死刑の違憲論が導き出される余地があるが、改憲草案は、そのような解釈を封じ、死刑合憲論と死刑執行を正当化する意図があるとみられても仕方がないであろう。これは、人権の享有主体である「個人」が「人」に変更されたことや、人権制約原理である「公共の福祉」が「公益及び公の秩序」に変更されたことも関連しているとも考えられる。

(6) 抵抗権と将来の国民の権利保障規定の削除。現行憲法九七条は、人権が人類の多年にわたる努力による成果で



あることと、現在の国民だけでなく将来の国民に対しても与えられることを規定している。改憲草案ではこの規定が削除されているが、それは、類似の規定が憲法一条にあるから問題ないと考えられているようである。確かに九七条の後半部分は一条と重複する文言であるが、九七条の前半部分は一条にはない人権の本質を表明している点で、九七条の削除は問題がある。人権の本質とは、人間が生まれながらに有する不可侵の自然権という捉え方もあり、現行憲法にそのような思想が含まれているという見方もある。改憲草案は、現行憲法の自然法的権利思想を否定したいがために、九七条を削除したと考えられる。しかし、人権のもう一つの考え方は、人権は抵抗権性を基本的性格として有し、人々の闘いによつて獲得されてきたものという見方もある。九七条は、抵抗権の根拠規定ともされているが、その本質は自然権的権利というよりは、闘争史観に基づく実定法的権利といえる。私見は、こちらの見方を重視すべきであると思うが、それはともかく、九七条の削除には賛成できない。なお、九七や一条が「将来の国民」の権利を規定している意義については、これまではほとんど注目されてこなかったが、人権侵害が長期かつ広範囲にわたつて生じるような環境権侵害や原子力(原発)被害などの問題を考えるさいには重要な規定であり、ようやく世界的にも注目され出している状況にある。

(7) 新自由主義による権利の保障と制限。改憲草案は、前文で、「教育や科学技術を振興し、活力ある経済活動を通じて国を成長させる」という、現行憲法にない文言を導入している。憲法典にこのような文言を入れることに違和感を覚えるが、自民党政府の近年の経済政策を踏まえれば、それは、経済活動の規制緩和による経済成長を重視する新自由主義の方針を表明したものと解される。この方針が個別の人権規定では、社会権を軽視することを意味する公務員労働基本権の制限のほか、営業の自由・職業選択の自由(資本主義的自由競争)を規制できる社会国家的「公共の福祉」規定の削除(二二条)に現れている。また、教育を受ける権利を定める憲法二六条の中に、新たに第三項と

して、「国の未来を切り拓く上で欠くことのできないもの」として教育を位置づけ、国に対する教育環境整備を義務づける規定を設けた。これは、国民の教育権に対する国の義務を一般的意味で明確にしたというようにも考えられるが、改定教育基本法の前文における「我が国の未来を切り拓く教育の基本を確立」することに対応した文言であるともみれば、三項による国の教育政策は、改憲草案の考える「日本国憲法」の精神に基づき、改定教育基本法に新たに導入された「公共の精神」や「伝統と文化」を重視するような、国民のためというより国家のための教育行政ということになる。それと同時に、復古主義的教育観にとどまらない、経済成長国家をめざす新自由主義に基づき、能力や競争に主眼をおく「未来志向的」教育を指向する意図が含まれていると解される。

(8) 「新しい人権」規定。改憲草案Q&Aによると、「新しい人権」として、個人情報<sup>14</sup>の不当取得の禁止等(一九条の二)、国政上の行為に関する国による国民への説明義務(二二条の二)、環境保全の責務(二五条の二)、犯罪被害者への配慮(二五条の四)を規定したと説明されているが、国民の権利としては明記されておらず、国の責務ないし配慮義務とされているにすぎない。そのみならず、以下に言及するように、当該事項が国民の義務としても位置づけられているのは問題である。

### 3 国民の義務の増設

改憲草案においては、以下のように、多くの国民の義務が増設されているが、それは保守主義と国家主義に起因するものである。

(一) 憲法前文には、国民に対する基本的人権尊重の義務も書かれているが、天皇を戴く国家を踏まえ、国と郷土を守る義務、和を尊び、家族や社会が互に助け合う義務が定められており、それは憲法一条以下の関連条文にも反映さ

れている。

(2) 憲法九条の三には、自衛権や国防軍などの容認に関連して、主権と独立を守るための国民の領土保全協力義務が導入されている。その問題点などについては、平和主義の個所で再論する（後述の四参照）。

(3) 憲法三条二項には国民の国旗・国歌尊重義務が定められているが、それは天皇の元首化、国旗・国歌および元号に関する憲法規定の導入と一体のものであり、国民主権や思想・良心の自由などとの関係で問題である。

(4) 憲法一九条の二には、国民に対して個人情報や利用を禁止する義務が定められているが、この規定は、国民のプライバシー権を保障し、それを政府に守らせる規定を設けることなく、国民に対してのみ個人情報の不当取得や利用を禁止する点において、第一の問題がある。また、改憲草案では、政府に国政上の説明責任が課されているが（二一条の二）、その前提におかれるべき国民の知る権利を保障する規定が設けられていない点からみても、国民に対してのみ個人情報の不当取得や利用を禁止するのは、問題である。

(5) 憲法二四条一項に、家族が社会の基礎的単位として（国家から）尊重されるという規定を導入したのは、マッカーサー憲法草案作成過程や、世界人権宣言および現代の外国憲法にもみられるもので問題はないが、「家族は、互いに助け合わなければならない」という規定は、外国憲法とは異なる。家族が互いに助け合う存在であるべきことは、改憲草案の前文に沿っているが、戦後の自民党改憲論に一貫して唱えられてきた日本の「伝統的」保守の家族観を表現したものといえる。憲法の法的規定の中に、家族道徳的規定を導入することに疑問がある。現代憲法の家族条項は、家族の社会国家的保障に意義があるが、改憲草案はそれとは逆に、社会保障の面においては、新自由主義的保守主義親に依拠して、家族の自己責任・負担の存在として位置づけようとしている。

(6) 新設の憲法二五条の二は、国民の協力の下に国が環境保全に努めることを規定しているが、国民の環境権は明

記されていないという問題がある。

(7) 憲法九二条二項には、住民の地方自治体から役務提供を受ける権利と同時に地方自治体への役務分担義務が定められているが、九三条で自治体が国に協力しなければならぬ場合、例えば有事法制・国民保護法が運用されるような場合には、住民も協力義務を負うことになろう（地方自治に関する後述三の2も参照）。

(8) 憲法九九条三項には、内閣総理大臣によって緊急事態宣言が発せられた場合、国民が公的機関の指示に従わなければならない義務が定められているが、これは上記の有事のさいの住民の協力義務とも重なる（緊急事態については後述の四を参照）。

(9) 憲法一〇二条一項には、二項における公務員の「憲法擁護」義務に先立って、国民の「憲法尊重」義務規定が導入された。国民の「憲法尊重」義務規定が現行憲法九九条にない理由は、国民が主権者として公務員に憲法を守らせるためであると学説では説明されてきたことを踏まえると、改憲草案の規定は、天皇を「憲法尊重擁護」義務者から除外していることから、国民主権を否定することになる。なお、公務員の「憲法擁護」義務については、現行憲法と異なり「尊重」の文言が削除されている。

### 三 国民主権に関する問題

#### 1 憲法前文との関連

改憲草案では、三権分立との関係で国民主権が用語としてだけ使用されているにすぎず、実質的には、人類普遍の

原理としての国民主権が否定されている。すなわち、国政が国民の信託によるものであり、その権威は国民に由来し、その権力は国民代表が行使し、福利は国民が享受するという、自然権と社会契約思想をルーツにする国民主権に基づく民主主義を述べた現行憲法の記述が削除されたのは、改憲草案が保守主義の世界観から、君民一体の天皇制共同体である「国体」観に基づいて「天皇を戴く国家」を前文の基本に据え、日本が社会契約的国家ではなく、長い歴史や伝統と「和を尊び」、家族や社会全体が互いに助けあう国家であることを確認するものといえよう。改憲草案Q & Aでも、天賦人權説に基づく現行憲法の規定振りを全面的に見直したことが今回の改憲案のポイントとされている。前文の主語が「国民」でなく「日本国」や「我が国」に変更されたのも、その点に関連している。

このような観点からの改正が、基本的人權も国家・権力・公益優位のもとで軽視ないし制限され、国民の義務が増設されることにつながっていることは上述した通りである。また、以下に検討するように、統治制度や憲法改正手続などとの関連においても国民主権が形骸化ないし否定されることになっている。

## 2 統治制度との関連

(1) 天皇との関連では、天皇の元首化に伴う、従来の国事行為以外の公的行為を容認する規定（六条五項）の導入や、天皇の憲法尊重擁護義務（九九条）の削除は、国民主権の形骸化ないし否定を意味する。

(2) 国会との関連では、まず、現行憲法四七条が選挙に関する事項は法律で定めるとだけ規定しているのに対し、改憲草案では、選挙区は人口を基本としつつも地勢等を総合的に勘案するという趣旨の規定が明記された。しかし、それは選挙区割りの人口比例原則の緩和を認める余地を与えることになり、国民主権に由来する選挙の平等原則からみて問題である。もう一つの問題は、政党が議会制民主主義に不可欠の存在であることが明記されたが、その活動の

公正確保と健全な発展に努めることが義務づけられており(六四條の二)、また「公益及び公の秩序を害することを目的とした活動」を行うような「結社」が認められないという規定(二二條二項)からすると、政党の政治活動の自由が保障されることも明記されているが(六四條の二)、政党法による政党規制が行われる危険性がある。

(3) 内閣との関連では、改憲草案Q & Aが解説しているように、総理大臣が内閣・閣議に諮らないで一人で決定できる専権事項として、行政各部の指揮監督・総合調整権(七二條一項)、国防軍の最高指揮権(同條三項)、衆議院の解散決定権(五四條一項)を設けたことは、首相の権力を強化し、国会に対して内閣が連帯責任を負うという議院内閣制的国民主権を否定することになる。

(4) 司法権との関連では、最高裁判事の国民審査について、その時期が判事任命後の総選挙時と一〇年後の最初の総選挙時などに行われることが現行憲法七九條二項で明記されているが、改憲草案では国民審査時期は法律事項に委ねられることになっている。そうなると、国民審査の回数が法律で減らされても違憲とはいえなくなるという問題がある。国民審査は司法に対する国民参加を意味するものであるから、当該条項の改正は国民主権を否定するものといえよう。

(5) 地方自治との関連では、改憲草案では、地方自治の自主性や自立性が基本におかれているが(九二條第一項)、国と自治体が「法律の定める役割分担を踏まえ、協力しなければならない」という規定(九三條三項)には、軍事や外交などは国が行い、福祉などは自治体が行うという、歴代自民党政府が推進してきた新中央集権主義と新自由主義の両側面をもった地方分権改革の考えが反映されているとすれば、住民が地方自治の「役割の負担を公平に分担する義務を負う」という規定(九二條二項)からは、有事法制・国民保護法などとの関連では、国の防衛行政への住民の協力義務が求められることになる。また、福祉の関連では、基本的には自治体の「自主的な財源をもって充てること」

(九六条)が求められることになる。これは、国民・住民主権の否定を意味する。

### 3 憲法改正手続との関連

改憲草案における憲法改正手続(一〇〇条)は、国会の改憲発議(議決)要件を現行憲法(九六条)の三分の二から過半数に緩和しようとするものであるが、憲法の根本にかかわるから、国民主権のみならず立憲主義との関連でも問題となる。

(一)まず、国民主権との関連問題に言及する。憲法改正手続を緩和すべきだとする改憲論は、一九五〇年代から提唱されており、新規な提案ではないが、近年みられる改憲論の論拠として、憲法改正は最終的には国民投票で決せられるから、議会の改憲発議要件を緩和しても問題はないという見解がある。あるいは、議会の改憲発議要件を緩和すれば国民投票の機会が増えて好ましいという見解、換言すれば、現在は議会の改憲発議要件が厳しいので国民投票の機会が奪われているという見解もある。

しかし、これらの見解は一見、国民主権や直接民主主義を尊重するように思われるが、実は議会(議会制民主主義)を軽視してスピーディーに政治を決定する政府・首相の権力強化を指向する改憲論の潮流に沿ったものである。それは、議会を飛び越えて、国民に直接訴えかけて権力を正当化する首相公選論とも類似するファッショ的民主主義論、ないしプレビシツト的民主主義論(ナチスドイツ下の指導者民主主義論を想起)であり、注意を要しよう。

憲法九六条の厳格な改憲発議要件が日本国憲法の国民主権原理に基づく国会への体现であるから、国民主権などの基本原理を形骸化するような憲法改定は、憲法改正の限界を超えるため法的には認められないという多数説によれば、権力者に有利になる改正手続の緩和は国民主権原理を侵害することになる。

また、権力者に有利になる改正手続の緩和論に關連していえば、首相や官房長官・大臣らが改憲の発言や策動を行うことは、大臣等の公務員の憲法尊重擁護義務（九九条）を前提に、かつ、改憲発議は国会だけが有し、内閣は有しないという多数説によれば、違憲といえよう（従来の政府見解では合憲）。一九八〇年頃、大臣の改憲発言について大きな問題となったことがあるが、近年はこのような批判はメディアでもみられなくなっている状況にある。

(2) 次に、立憲主義との關連で、憲法改正手続規定の緩和に關する問題点について言及しておくことにする。概して憲法は歴史の進展に伴う変更の可能性を認めつつも、国家の根本を定める法であるため、一定の永続性が想定され、政権交代のたびに権力者に好都合なように憲法が変更されないようにしている。法律改正と異なり、憲法改正手続が厳格に定められているのは、そのような考慮に基づいており、近代以降の外国の憲法ないし立憲主義の常識である。日本国憲法九六条も、その例外ではない。

この点を踏まえていえば、第一に指摘すべきは、改憲論者が主張するのは違い、外国に比べて日本の憲法改正手続が特別に困難というわけではないことである。議会の改憲議決要件を三分の二にしている国は結構多い。さらに、日本と同様、議会の議決以外に国民投票を改憲要件にしている国（韓国など）もある。国民投票はないが、四分の三以上の州議会の承認を要件にしている国（アメリカ）もある。これらの外国憲法は改正手続が厳格とはいえず、第二次世界大戦後、韓国では九回、アメリカでは六回の憲法改正が行われている。改憲が本当に必要になれば、改正手続が困難でも改正が行われるということである。日本国憲法の改正が行われなかったのは、改正手続が困難であったことが原因ではなく、改憲の必要性が感じられなかったことに原因がある。第一次安倍政権まで憲法改正国民投票法が制定されなかったのも、同様の理由であつて、改憲派が批判するような国会の立法不作為ではない。

第二に、憲法改正手続の緩和論の正当化論として、外国憲法は頻繁に改憲をしているが日本国憲法は一回も改正さ



れていないことを、ドイツなどが戦後五九回も改憲している例を持ち出して説明する議論があるが、その比較方法に問題がある。ドイツ憲法では国民投票を要件としないので改憲はしやすいといえるが、憲法の基本価値を変更する全面改正は禁止され、基本的には憲法の枠内の改憲に留めている。この点は、日本の改憲論が国民主権、人権尊重、平和主義の基本原理を侵害する全面改正を企図しているのは決定的に異なる。また、スイスなどは憲法改正を毎年のように行ってきたが、それは法律で定められるような条項を含む憲法であることに起因している。ヨーロッパ諸国の憲法改正は、国際人権の進展やEU「憲法」との調整によるものも多く、日本の改憲論とは提案の文脈が異なる点に留意する必要がある。

## 四 平和主義に関する問題

### 1 憲法前文との関連

(一) 侵略戦争の反省という点からみると、政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないように決意するという現行憲法前文の文言が削除されたことは、戦前日本の侵略戦争の責任をあいまいにするか否定する意思の現れである。それは、日本の侵略行為を前提にしているポツダム宣言、東京裁判、講和条約などの意義を軽視し、戦後レジームからの脱却を掲げ、侵略の国際的定義は定まっていないとする安倍首相の歴史認識と一体のものである。改憲草案の戦前の戦争評価は、「先の大戦による荒廃」を東日本大震災などの「幾多の大災害」と同列に併記し「乗り越えて発展」したと簡単に記述しているだけであるが、このような記述は事実合致しておらず、問題である。

(2) 平和的生存権との関連では、改憲草案は、戦争原因である専制・隷従・偏狭などの構造的暴力をなくし、日本が全世界の国民の平和的生存権実現に努力するという平和主義の先駆的な文言を削除しているが、世界的に定着してきている「人間の安全保障」論の有力な論拠ともなりうる平和的生存権を削除することは歴史の進展に逆行する。むしろ、平和的生存権は、イラク自衛隊派兵に関する名古屋高裁判決などにみられるように、国内裁判で具体的権利性が承認される事例も出てきていること、世界的には国連人権理事会で「平和への権利宣言」を作成する動きの中で、平和的生存権の意義への注目が高まっている点に留意すべきである。

## 2 憲法九条との関連

(1) 削除された規定。改憲草案では、第一に、憲法九条に関する第二章の「戦争放棄」の見出しが「安全保障」の表記に改正されたこと、第二に、同条一項の戦争と武力行使等の放棄規定については、「永久に」放棄するという文言が削除されたこと、第三に、陸海空軍その他の戦力の不保持と交戦権放棄を定める同条二項が全面削除されたことが特徴点である。

世界の平和憲法の中で、日本の平和憲法が最も徹底した「平和主義憲法」と称されるのは、特に憲法九条二項があるため、第一項だけでは、世界の多くの平和憲法と同様、自衛のための軍事力保持と武力行使や交戦権行使が容認されることになる。したがって、第二項を削除することは、日本国憲法の平和主義の核心を否定することになるため、憲法改正の限界に当たり、認められないとされている。侵略戦争の反省や平和的生存権保障を表明する憲法前文の国際協調的な平和主義とともに、憲法九条二項を削除することは平和主義の歴史発展に逆行する。また、戦争などの「永久」放棄規定の削除は、戦争の絶対的平和主義を相対化するものといえよう。

なお、通常の兵器類以外に戦争手段に転用できるとみられている物が「戦力」に含まれるとの解釈によれば、ブルトニウムを生み出す「原発」も戦争手段に転用できる潜在的核抑止力であるとして違憲であるとの解釈が可能となるが、「戦力」規定が削除されると、原発違憲論の一つの論拠を失うことになる。<sup>6)</sup> また、交戦権放棄規定が削除されると、平和政策として、いかなる紛争当事国にも加担することが禁じられる中立政策を憲法規範的に導き出すことが困難になる、といった問題もある。<sup>7)</sup>

(2) 新たに導入された規定。第一に、憲法九条二項には、国家自衛権を発動できる規定が明記された。当該自衛権には、個別的自衛権だけでなく集団的自衛権も含まれるとされるが、集団的自衛権については、安倍政権は、このような改憲とは別に、現行憲法の下でも集団的自衛権行使を容認する解釈改憲を諮問機関や国家安全保障基本法(案)などを通じて進める検討を行っている。

なお、自衛権について、自民党改憲草案Q & Aが国家の自然権として位置づけているのは疑問である。自然権は、個人の人權については認められるとしても、国家には当然の権利ではない。立憲主義によれば、国家は憲法で定められた権限行使しかできないから、非武装憲法下では自衛権は放棄されていると解することもできるのである。<sup>8)</sup>

第二に、憲法九条の二において、内閣総理大臣を最高指揮官とする国防軍の保持とその海外派兵や国内秩序維持活動などを容認する規定、国防軍に関する組織や機密保護などに関する規定、国防軍に関する審判所(軍法裁判所)の設置に関する規定が明記された。当該審判所の設置や軍事機密にかかわって、国民の知る権利が制限される恐れがあるが、それは現在問題となっている「特定秘密保護法」を正当化する論拠を与えることになる。

第三に、憲法九条の三において、主権と独立を守るための領土保全協力義務が規定された。上述したような憲法前文の郷土防衛義務や、第九章に新たに設けられた国家緊急事態における国民の公的機関指示への服務義務と合わせて

解釈すると、徴兵制が容認される余地がある。

### 3 憲法九条関連規定—国家緊急事態権を中心に—

憲法九条関連規定として、自衛隊の海外派兵を拡大する在外国民保護規定の新設（二五条の三）、大臣の文民規定の緩和（大臣は現役軍人でなければよい）規定（六六条）、国家緊急事態規定の新設などがあるが、ここでは緊急事態規定について言及する。緊急事態については、独立した第九章を設けて国の新たな権限を規定し、日本に対する外部からの武力攻撃、社会秩序の混乱、地震等による自然災害などにおいて、総理大臣による緊急事態宣言が発せられたときは、国民が公的機関の指示に従わなければならないとして、有事における人権制限が想定されている。問題点としては、以下の点が指摘できよう。<sup>9)</sup>

まず、国家の非常事態権ないし緊急（事態）権は、憲法論的には、戦争・内乱・経済危機・大規模自然災害などに對し、執行権に権力を集中させ、国民・住民の人権を制限してでも、最終的には軍事力主導により行政や警察を運用して対処する権限を意味し、明治憲法では天皇の大権として容認されていたものである。

しかし戦後日本国憲法では軍事力の保持が否定されたことにより、通説では国家緊急事態権も否定されたと解されている。権力に都合のよい迅速な復旧・復興のために、住民の権利を制限する発想ではなく、憲法理念を生かして、被災者や避難住民の生命権、生存権、居住・移動権、財産権などを保障することが先決で、東日本大震災でも、緊急事態権を発動しなければ対処できないケースではなかった。

改憲派は、軍事力としての自衛隊に對し、戦争などの有事事態と災害などを同時に対処させることを意図しているため、緊急事態権が必要になる。阪神大震災のときにも、例えば危機管理論のオピニオン・リーダーとされる佐々淳

行氏などは、「地下鉄サリン事件や阪神大震災の教訓を生かして、自衛隊のための有事法制を定めることが為政者の仕事だ。有事の際の自衛隊出動のマニュアルを作れば、災害にも適用することができる。さらに・・・日本有事への対応を含めた自衛隊と米軍のための非常事態憲法をつくるべきだ」と述べていた。これは、日米新ガイドライン（防衛協力の指針）を踏まえ、東日本大震災にさいして実践された日米軍の「トモダチ作戦」をも想起させるものであるが、軍事力としての自衛隊を平時から災害救助隊に改組しておけば、緊急事態権は不要といえよう。

憲法九条の改悪とセットになった緊急事態権の導入は、平和的生存権等の人權尊重や国民主権をも制約ないし侵害するものであり、現行憲法の立憲平和主義を否定するものである。

## 五 改憲論議と立憲主義に関する問題——むすびにかえて——

自民党の改憲草案に対する批判論として、当該草案が立憲主義を否定するものであるという見解が最近しばしば見聞されるが、それは、改憲草案が「権力を縛る憲法」を「国民を縛る憲法」に改悪し、本来的には保守主義的性格を有する立憲主義でさえ否定する「革命的」内容を提案していることによるものといえる。

立憲主義とは、公権力が憲法に従った政治を行うことであるが、内容的には憲法の基本原理と最高法規性を遵守すること（権力を縛る憲法）を意味する。時代によって立憲主義の価値内容が、例えば立憲君主制から立憲共和制へ、あるいは立憲民主制へとといった変化がみられるが、日本国憲法の基本原理・価値は、国民主権、非武装平和主義、基本的人権尊重主義であり、最高法規性の担保として、天皇を含む権力者の憲法尊重擁護義務、違憲審査制度（多数決

的民主主義に対する少数者の人権保障など）、憲法改正の内容的制限と改正手続の厳格性などが制度化されている。

日本国憲法では憲法の基本原理に沿った改正は可能だが、とりわけ歴史に逆行するような改悪は許されない（憲法改正の法的限界）。この場合、憲法の基本原理を内包する憲法前文や憲法九六条の改悪も、現行憲法の立憲主義に反するといえよう。改憲論は、無原則的改憲論（改正無限界論）に立脚し、当該立憲主義を国民主権や民主主義（多数決）論を名目にして否定しようとしているが、国民主権の実現といえども、立憲主義を無視して行うことは、法的には「革命的」行為とみるほかはない。<sup>10</sup> 自民党の改憲草案のようなものが成立することになったとしても、それは新憲法の制定であり、現行憲法の改正憲法とはいえない（法的には違憲・無効とみることも可能）。

※ 本稿は研究ノート（覚書）のため、注の参照論稿は主に筆者のものにとどめ、自民党改憲草案に対する批判的論稿を注で引用することは割愛したが、以下に若干のものを参考文献としてあげておくことにする。

- (1) 本稿は筆者が最近の憲法情勢や改憲動向などについて、時宜に応じて執筆した諸論稿（市販雑誌などに掲載されたものではない）や講演をもとに整理した覚書である。なお、二〇〇五年の自民党「新憲法草案」の詳細な批判的検討については、澤野義一『平和憲法と改憲論議』（法律文化社、二〇〇七年）や、同「現代改憲論のイデオロギー批判」吉田勝弘・澤野義一編『新自由主義の総括と格差社会』（いずみ橋書房、二〇〇九年）で行っているが、そこで検討したことは、二〇一二年の自民党「憲法改正草案」の検討にさいしても、基本的には変わらない。

- (2) 澤野「抵抗権」大石眞・石川健治編『憲法の争点』（有斐閣、二〇〇八年）九〇―九二頁。

- (3) 澤野「原発と憲法―原発違憲論の考察」大阪経済法科大学『21世紀社会研究所紀要』4号(二〇一三年)八頁。
- (4) 成嶋隆「教育基本法改正の流れと特徴」日本教育法学会編『教育基本法改正批判』(日本評論社、二〇〇四年)二頁以下。
- (5) 澤野「各国憲法の平和・安全保障方式と世界平和樹立の課題」憲法研究所・上田勝美編『平和憲法と人権・民主主義』(法律文化社、二〇一二年)七〇頁以下。
- (6) 澤野「原発と憲法―原発違憲論の考察」(前掲)一〇頁。
- (7) 憲法九条から永世中立が規範的に導き出せるという解釈については、澤野『永世中立と非武装平和憲法』(大阪経済法科大学出版部、二〇〇二年)二三五頁以下、同『平和憲法と永世中立』(法律文化社、二〇一二年)二七頁以下参照。
- (8) 澤野『永世中立と非武装平和憲法』(前掲)二六六頁以下、同『平和憲法と改憲論議』(前掲)一三四頁以下。
- (9) 澤野『平和憲法と改憲論議』(前掲)二二三頁以下。
- (10) 立憲主義と国民主権ないし民主主義が両立するかどうかについては従来から議論のあるところであるが、ドイツの議論については、澤野「戦後ドイツ国法学における主権論」『龍谷法学』一五巻二号(一九八二年)二二頁以下参照。

【参考文献】

- 青井未帆『憲法を守るのは誰か』幻冬舎ルネッサンス、二〇一三年
- 伊藤真『憲法は誰のもの?』岩波書店、二〇一三年
- 上脇博之『自民改憲案VS日本国憲法』日本機関誌出版センター、二〇一三年
- 奥平康弘・愛敬浩二・青井未帆編『改憲の何が問題か』岩波書店、二〇一三年
- 京都憲法会議監修・木藤伸一朗・倉田原志・奥野恒久編『憲法「改正」の論点』法律文化社、二〇一四年
- 小林節『白熱論議 日本国憲法改正』KKベストセラーズ、二〇一三年
- 長谷川一裕『自民党改憲案を読み解く』かがわ出版、二〇一三年
- 樋口陽一『いま、「憲法改正」をどう考えるか』岩波書店、二〇一三年
- 法律時報編集部編『憲法改正論』を論ずる』日本評論社、二〇一三年

山内敏弘 『改憲問題と立憲平和主義』 敬文堂、二〇一二年  
山内敏弘・澤野義一・浦部法穂ほか 『96条破壊の先には何が？』 コンパス21刊行委員会、二〇一三年  
「特集・自民党改憲案と憲法の危機」 『法と民主主義』 日本民主法律家協会、二〇一三年六月号