

憲法をめぐる現在の状況と私たちの課題

2013年4月3日

平和フォーラム

山内 敏弘

I 憲法施行以来で最も危機的な状況

一 2012年衆議院総選挙と安倍内閣の成立

*昨年12月の衆院選挙の結果は、自民党が294議席を獲得して圧勝して、民主党政権に代わって、自民公明連立政権が復活した。民主党は、わずかに57議席で公示前の230議席の4分の1という壊滅的な敗北を喫した。社民党は、従来の5議席から2議席になり、共産党は9議席から8議席となった。代わって、日本維新の会が、54議席、みんなの党が18議席となった。反原発を掲げた未来の党は、9議席にとどまった。

この結果、自民党、日本維新の会、そしてみんなの党という明文改憲を掲げる三政党を併せると、衆議院480議席のうちで366議席を占めて、改憲に必要な衆議院の三分の二をはるかに超えることになった。安倍第二次内閣は、今年夏の参議院選挙に勝利するために、目下は景気対策に集中して「安全運転」をしているが、改憲への意欲を隠そうとはしていない。かりにでも参議院でも改憲政党が三分の二の議席を占めることになれば、国会での改憲の発議は現実のものとなってくる。

二 選挙結果の分析について

*民主党に対する国民の不信の現れ。①消費税についての約束違反、②普天間移設についての約束違反、③党としてのまとまりのなさなど。

*自民党は、比例代表で2009年の選挙に比べて得票数を219万票減らしているし、また公明党も94万票減らしているにもかかわらず、圧勝したのは、小選挙区制度による。自民党が、43%の得票率で79%の議席を獲得したのは、小選挙区制度がいかに民意を反映していないかを示すもの。また、議員定数も不均衡なままに選挙が行われた結果、選挙の違憲判決が続出したのみならず、無効判決（広島高裁、広島高裁岡山支部）も出されたことは、きわめて重大といるべき。

*かつて2009年に民主党に投票した人々は、今回は、維新の会やみんなの党に投票した。その要因としては、①尖閣問題や竹島問題で、日本国内でも排外的なナショナリズムが燃え上がって、それがこれらの政党の支持を押し上げた。②マスコミが、これらの政党を「第三極」として盛んにもてはやした。

*なにゆえに、社民党、未来の党、共産党の議席が伸び悩んだ、というよりは減少してしまったのか。そして、投票率が59%と低かったのか。これが、最大の検討課題の一つである。①福祉国家・平和国家の理念と中味をわかりやすく説く努力がもう一つ足りなかつたのではないか。②一方では地道な市民運動・労働運動の不十分さと、他方ではマスコミなどへの積極的な働きかけの弱さがあったのではないか。③護憲・改憲阻止の政党間での幅広い連携（選挙協力をも含めて）が、あるいは「小異を捨てて大同につく」ことが必要ではなかったのか。

三 現在の危険な政治動向

- * 「アベノミックス」の下で防衛費は増大し（400億円）、生活保護費は削減されている（三年間で総額670億円）。過度のインフレ政策は、消費税値上げと連動すれば、経済的な弱者の生活をますます困難なものにしていく公算が大きい。TPP参加も、弱者切り捨てとなる公算が少なくない。産業競争力会議では、「解雇の自由」を労働契約法に明記する提案も出てきている。
- おりしも、兵庫県・小野市では「福祉給付制度適正化条例」がつい最近（3月27日）制定された。生活保護受給者がパチンコにはまっているのをみたら市民が通報する「責務」を定めたもの。生活保護の受給を萎縮させるとともに、市民に「密告」を促し「監視社会」をもたらし、福祉国家における市民の相互扶助の理念とは対極にあるもの。
- * 尖閣列島をめぐって中国との対立が鮮明となり、双方の国でナショナリズムが燃え上がっている。武力衝突をも辞さずと言った意見が日本国内でも一部に出てきている状況は、改憲論を勢いづかせる役割を果たしている。また、北朝鮮の三度目の核実験（2月12日）も日本における改憲論を勢いづかせている。
- * 武器輸出三原則の見直し、辺野古埋め立ての許可申請、原発再稼働への動き、集団的自衛権の見直しのための安保法制懇の再開、秘密保全法制定の動き、「愛国心」のための教育改革の動きなど。
- * 憲法審査会が一昨年秋から活動を開始して、日本国憲法について章別の審議や憲法改正手続法の「附則」にある国民投票の投票権者の問題などについての審議を進めている。国会に提案する改憲原案の作成のための「地ならし」作業を進めている。
- * 「96条改憲議連」などが活動を活発化している。96条の改憲を先行させようとする安倍自民党政権の意向と日本維新の会やみんなの党の意向とが合致したもの。民主党の議員も含んだ「96条研究会」も発足している。これらによって、96条改憲論がさらに活発化することが予想される。

II 憲法96条改憲論の問題点

一 96条改憲論とその理由付け

- * 日本国憲法96条は、各議院の「総議員の三分の二以上の賛成」で国会が憲法改正を発議するとなっているのを、自民党の改正草案は、衆参両議院の「それぞれの総議員の過半数」の賛成で国会が発議できることにしている。また、日本国憲法では、国民投票で「その過半数の賛成」を必要とするとなっているのを、「有効投票の過半数」の賛成で改正がなされるとしている。「日本維新の会」や「みんなの党」も、基本的にはこのような96条改憲案に賛成している。民主党の中にも賛同者がいるし、公明党の中にもいる。政界再編の引き金になるかも知れない。

自民党が昨年出した{Q&A}は、その理由として、①世界的にみても、改正しにくい憲法になっているということ、②「国民に提案される前の国会での手続を余りに厳格にすることは、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しまう」といった点を挙げている。しかし、このような理由は、以下のように、根拠がない。

二 96条改憲論の批判

(1) 96条の制定過程

総司令部内では、当初、次のような案が検討されていた。「この憲法の改正は、国会のみがその総議員の四分の三の同意を得て行うものとし、このような国会の議決があれば、その改正はこの憲法と一体のものとして効力を生ずる。ただし、第〇章（基本的人権に関する章）の改正の場合には、その改正はさらに選挙民による承認を求めて、投票した国民の三分の二以上によって承認されたときにおいてのみ、効力を生ずるものとする。」。とりわけ人権保障条項について、総司令部では、日本での定着に疑いをもっていた。ただ、総司令部内でも、この改正要件は少し厳しすぎるのではないかという意見がでて、アメリカの州憲法の憲法改正条項などを参考にして、現在の96条のような案になった。

（2）諸外国の事例

多くの国では、議会の改憲議決は特別多数を要するとしている。日本の憲法改正手続は厳しすぎるという批判は必ずしもあたらない。つぎのような国の改憲手続きは、日本以上に厳しいものとなっている。

*アメリカ合衆国憲法（1788年）5条（憲法改正）

「合衆国議会は、両議院の三分の二が必要と認めるときは、この憲法の修正を発議する。また、全州の三分の二の州の議会からの要請があるときは、合衆国議会は憲法改正を発議する憲法会議を招集しなければならない。いずれの場合においても、全州の四分の三の議会または四分の三の州の憲法会議が承認したときに、憲法修正は、この憲法と一体をなすものとして成立する。（以下、略）」

*韓国憲法（1987年）10章（憲法改正）

「128条（改正提案権）①憲法改正は、国会の在籍議員の過半数または、大統領の発議で提案される。（以下、略）。

130条（改正案の議決及び確定、公布）①国会は、憲法改正案が公告された日から60日以内に議決しなければならず、また国会の議決は在籍議員の三分の二以上の賛成を得なければならない。

②憲法改正案は、国会が議決した後30日以内に国民投票に付し、国会議員選挙権者の過半数の投票、及び投票者の過半数の賛成を得なければならない。」

*スペイン憲法（1978年）168条（憲法の全面改正及び特別の改正手続）

「①憲法の全面改正、または序編（法治国会、国民主権、議会君主制）、第1編第2章第1節（基本的権利及び公的自由）、もしくは第二編（王制）に関する部分改正が発議されたときは、両議院の議員のそれぞれ三分の二以上の多数の議決により、この原則を承認し、直ちに国会を解散する。

②新たに選出された両議院は、前項の決議を承認し、新憲法草案の審議を開始しなければならない。新憲法草案は、両議院議員のそれぞれ三分の二以上の多数の議決によりこれを承認しなければならない。

③憲法改正が、国会により可決されたときは、承認を得るために、これを国民投票に付する。」

（3）国民主権を口実とする改正要件緩和論は、国民主権のご都合主義的な濫用。天皇を元首化するなど国民主権を形骸化する改憲案を出しながら、国民の意思を尊重する

ような言い方をするのは、ためにする議論というべき。しかも、最高法規としての憲法が時々の国会や国民の単純多数の意思によってよつちゅう変更されるようでは、憲法が憲法ではなくなる。「主権者国民の意思を反映させる」というが、国民投票では、「有効投票の過半数」でよいことになっている。韓国のような最低投票率制度もない。極端なことを言えば、有権者の40%の投票で過半数の賛成、つまり有権者の20%で改憲が成立してしまうということ。このような事態を阻止するためには、国会での特別多数は絶対に必要。

- (4) 96条の改憲論は、単に技術的な問題ではない。9条改憲、人権条項改憲を容易にするための露払いの役割を果たすもの。その証拠に、現在出されている改憲案、とりわけ自民党や維新の会の改憲案は、以下に明らかにするように、9条改憲によつて「国防軍」を設置し、また憲法を国民の人権保障の法典から、国民を統治するための法典へと変更しようとするもの。そのような改憲が簡単にはなされないようにするためにには、国会の発議の要件を厳しいものにしておくことは、是非とも必要。ちなみに、芦部信喜も、約50年前につぎのように述べている。「わが国においては、憲法の基本原理そのものがするどい政治的対立の中におかれ、二大政党制に必要な共通の広場を欠く。このような社会的・政治的基盤の上では、憲法の安定性を強く貫く必要があるだろう。その意味で、国会の発議について表決数を緩和することは、かりに憲法改正が国民投票を経て成立したとしても、改正憲法を不安定な政治的緊張の中におく危険性がある」。このような状態は、現在でも基本的に変わっていない。
- (5) なお、理論的には、そもそも96条の改正手続きによって、96条 자체を改正することができるのかという問題がある。この問題に関して憲法学界の多数説は、96条の改正手続の根本（国民投票など）は改正できないとしている。ただ、「国会の議決における『硬性』の度合いをいくぶん変更したりする程度の改正は、改正権者の意志に委ねられているものと解せられる」（清宮四郎）。国会の発議要件を三分の二から過半数に改正することは、認められる改正の限度を超えるのではないかと思われる。

III 自民党の改憲草案の問題点

一 「日本国憲法改正草案」の基本特色

*名称が、2005年の「新憲法草案」から「日本国憲法改正草案」に変更。新憲法の制定ではなく、現行憲法の改正であることを明示。しかし、内容的には、より保守色が強いものになった。日本国憲法の基本原理（国民主権、人権尊重、平和主義）を形骸化する時代逆行的な改憲案。憲法が国家権力を縛ることによって国民の人権を保障するという立憲主義の基本がないがしろにするものとなっている。

二 国民主権の形骸化——天皇の元首化と国旗国歌などの強制化（第1章）

(1) 天皇の元首化

①「日本国は、天皇を戴（いただく）く国家」（前文）

*国家の上に天皇が位置するのか？

②「天皇は、日本国の元首であり、日本国、日本国民統合の象徴」（1条）

- * 天皇が対外的に国を代表することは、国民主権原理を弱体化するもの。
- * 「Q&A」によれば、「元首とは、国の第一人者を意味します」とある。
- ③「天皇の国事に関するすべての行為には、内閣の進言を必要」(6条4項)
- * 「助言と承認」が「進言」に変更された。「助言と承認」は畏れ多いから(?)。

(2) 天皇の権能の強化

- 「第1項及び第2項に掲げるもののほか、天皇は、国又は地方公共団体その他の公共団体が主催する式典への出席その他の公的な行為を行う。」(6条5項)
- * 「公的行為」の憲法的認知により、天皇の象徴機能を働かせる場を拡大させている。「公的行為」の範囲も無限定。

(3) 国旗国歌と元号の強制化

- ①「日本国民は、国旗及び国歌を尊重しなければならない。」(3条2項)
- * 教職員のみならず、国民全部が、儀式などにおいて「君が代」を唱わなければならず、「日の丸」に敬礼しなければならなくなる。そのために、現行の国旗国歌法の改定がなされることになる。「愛国心」の強制。
- ②「元号は、法律の定めるところにより、皇位の継承があったときに制定する。」(4条)
- * 時間の呼び方や時間の計算の仕方を天皇の在位に合わせることの問題性

(4) 憲法尊重擁護義務の免除

- 「1 全て国民は、この憲法を尊重しなければならない。2 国会議員、国務大臣、裁判官その他の公務員は、この憲法を擁護する義務を負う。」(102条)
- * 国民に憲法尊重擁護義務を課す一方で、天皇については、憲法尊重擁護義務をはずしている。天皇は、憲法の上に位置するのか。明治憲法への復帰。

三 平和主義を放棄して「戦争をする国家」にする憲法9条改悪

(1) 「国防軍」の保持を明記(9条の2第1項)

- * 「自衛軍」から「国防軍」へ。必要最小限度の自衛力論と自衛權行使論の廃棄。「国防軍」は、敵基地攻撃兵器の保持、さらには核武装も可能となる。
安倍首相は、国防軍にする理由として、「自衛隊は国内では軍隊と呼ばれていないが、国際法上は軍隊として扱われている。この矛盾を実態に合わせて解消することが必要だ」と述べているが、しかし、その矛盾の解消は本来憲法の趣旨に適う方向でなされるべきであるし、かりにその点を措くしても、国際法と国内法の相違それ自体は、特にめずらしいことではない。
- * 「審判所」(9条の2第5項)という名の軍法会議の設置。主として軍人によって構成される軍法会議での裁判によって、軍事法や国防機密法違反の罪で軍人や公務員のみならず、国民も(教唆犯などによって)裁かれることになる。
- * 「国防軍は、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」(9条の2第2項)。戦争宣言規定の不存在と合わせて、国会の事前承認などの文民統制(シビリアン・コントロール)が欠如している。

(2) 集団的自衛権の行使の承認

- 「前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない」(9条2項)。
- * 集団的自衛権の承認。「国際社会の平和と安全を確保するために」も行動する

ことができる（9条の2第3項）と合わせて、自衛隊の海外派兵を全面的に解禁するものとなっている。

- *集団的自衛権の歴史は、アメリカのベトナム侵攻（1965）、ソ連のチェコ侵攻（1968）、アフガニスタン侵攻（1979）、アメリカのアフガニスタン攻撃に対するNATOの共同攻撃（2001年）行動など、小国に対する大国の軍事侵攻の歴史であった。
- *「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」（9条の2第3項）という規定は、25条の3（「在外国民の保護」）と合わせて、在外国民の救助を理由として自衛隊が海外派兵することを正当化する。

（3）平和的生存権の削除と国防義務の導入（前文）

- *「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有する」とする現行規定の削除。平和的生存権条項がこれまで果してきた役割を否認するもの。国際社会における「平和への権利」宣言への動きに水をぶっかけるもの。
- *「日本国民は、国と郷土を誇りと気概を持って自ら守り」と規定することで、法律によって徴兵制その他の国防協力義務を導入することも可能となる。

（4）緊急事態条項の導入（第9章）

- *武力攻撃、内乱、自然災害などをひっくるめて「緊急事態」としている（98条）（ドイツとの違い）。「震災便乗型」の改憲論。震災の復興・復旧が渉らないのは、憲法に緊急事態条項がないからではない。政府が、きんとした対応をしないからである。
- *緊急政令の規定（99条1項）は、明治憲法における緊急勅令に準じたもの。
- *緊急事態宣言の下では、何人も國などの指示に従わなければならぬとされる（99条3項）（ドイツとの違い）。その場合にも、憲法14条（法の下の平等）、18条（身体的拘束からの自由）、19条（思想良心の自由）、21条（表現の自由）などの基本的人権は「最大限に」尊重されなければならないとあるが、制限が一切認められないということではなく、むしろ制限できるということ。

四 基本人権の大幅な制限と義務規定の導入

*憲法は国民の人権を保障する点にその存在意義があるはずなのに、改憲草案は、人権を大幅に制限するとともに、義務の規定を大幅に導入している。明治憲法的なものへと逆行するものである。

（1）「公益及び公の秩序」による人権制限（12条、13条）

- *明治憲法で臣民の権利が「法律の留保」の下に置かれていたのと同じことになる。広範かつ恣意的な人権制限が可能となる。
- *「Q&A」によれば、「『公の秩序』とは、『社会秩序』のこと」とあるとされるが、社会秩序が人権に優先されるということ。

（2）選挙権の制限

- *定住外国人の地方参政権の禁止（15条3項、94条2項）
- *「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」（47条）。「一人一票原則」の廃棄を意味している。

(3) 政教分離原則の形骸化（20条3項）

*「社会的儀礼又は習俗的行為の範囲を超えない」宗教的活動は、国や公共団体ができるとされて、これによって靖国神社公式参拝なども合憲とされる。

(4) 表現の自由に対する重大な制限（21条2項）

*「公益及び公の秩序を害することを目的とした活動を行い、並びにそれを目的として結社をすることは、認められない」とすることは、表現の自由が権力批判にその核心的意義をもつことをないがしろにする危険性をもつ。

*表現の自由の保障は、民主社会の基本であり、前提条件。それを「公益及び公の秩序」により制限可能とは、民主社会ではなくするということ。

(5) 労働基本権の制限（28条2項）

*「公務員については、全体の奉仕者であることに鑑み、法律の定めるところにより、前項に規定する権利（＝労働三権）の全部又は一部を制限することができる」と規定することで、公務員労働者の労働三権は、憲法上の権利としての実質を失う。これらの制限が民間労働者にも波及することは必至。

(6) 「家族、婚姻に関する基本原則」（24条）

*「家族は、互いに助け合わなければならない」ということを書くことによって、「公助」よりもまずは「自助」を優先させることを憲法で規定。

(7) いわゆる「新しい人権」の導入（？）

*9条改憲と果たしてバーターになるのか？総じて「新しい人権」を規定したものとはいはず。これらの規定の導入によって現状が特に改善されることはない。
①19条の2で、プライバシー権は、間接的にしか保障されておらず。②21条の2では、国の説明責任を規定したにすぎず、国民の知る権利の規定とはいはず。③25条の2は、環境権の規定ではなく、環境保全の努力義務規定。④犯罪被害者への配慮は必要であるが、ただ、これを憲法（25条の2）に書くことによって、刑事手続に関する人権規定の軽視が生じることが危惧される。

(7) 義務規定の導入

①国防義務（前文）、②日の丸・君が代の尊重義務（3条）、③家族の相互助け合い義務（24条1項）、④地方自治分担義務（92条2項）など。

*憲法は国民の権利の保障の章典であるはずなのに、「義務の章典」へとする。憲法の本質を曲げようとしている。

五 国会・内閣・裁判所・地方自治

①国会については、二院制は維持、衆議院の優越についても、基本的な変更なし。

②内閣総理大臣の権限の強化

*衆議院の解散権を内閣総理大臣がもつことになる（54条1項）。

*内閣総理大臣に「総合調整権」が付与される（72条1項）。

*「内閣総理大臣は、最高指揮官として、国防軍を統括する」（72条3項）。

③地方自治

*「地方公共団体の財政及び国の財政措置」（96条）の規定の新設によって、自治体の財政自主権が十分に保障されたとはいはず。

*地方自治体の権能の縮小を招きかねない規定（95条）

IV 私たちの護憲・改憲阻止の課題

(1) 来るべき参議院選挙への対応

*きたるべき参議院選挙は、憲法にとって極めて重要な意味をもつ歴史的な選挙。

「改憲の是非」が最大の争点となる選挙。改憲派の議員の数をできるだけ少なくし、三分の二を超えないようにするような投票行動を行うこと、またそのような呼びかけをさまざまな形で多くの人たちに行っていくことが緊要となっている。

(2) 近い将来にあるかもしれない憲法改正国民投票への備え

*仮に国会で96条改憲の発議がなされた場合にも、96条改憲が9条改憲の露払いとなる危険性を、そして9条を中心とする日本国憲法の意義を、さまざまな草の根の市民運動や労働運動が互いに運動の輪を広げつつ説いていくことで改憲を阻止していくことが必要。幸いにもまだ世論は、9条反対が多数を占めている(2012年12月27日毎日新聞では、9条改憲に賛成が36%、反対が52%)。この世論をさらに高めていくことが望まれる。

(3) 脱原発運動と反安保の運動の幅広い連携

*脱原発の運動とオスプレイ配備反対の運動の根っこにあるのは、生命の尊重とそれを損なう核=原子力(nuclear power)の廃絶の思想。これは、日本国憲法の精神でもあることを踏まえて、脱原発と反安保の運動の広範な連携が望まれる。

(4) 尖閣列島・竹島問題と北朝鮮問題への対応

*これらの無人島の帰属をめぐって日中、日韓の間でナショナリスティックな排外主義が台頭しているが、こういうときこそ、憲法の趣旨に則った紛争の平和的解決を目指すべき(「日本の市民のアピール」2013年9月29日参照)。日本政府の対応にも問題有り。尖閣列島について「領土問題は存在しない」といった対応ではなく、まずは領土問題は存在するということを認めるべき(アメリカ自身が、領有権については、中立的な態度をとっているのに、「領土問題は存在しない」という対応は、国際的に説得力をもたないし、かえって日本に不利)。その上で、棚上げ論をとるか、あるいは国際司法裁判所への提訴を日本の側から提案すべき。なお、南極条約(1959年)が、南極大陸について各国の領有権の主張の凍結と南極の平和的な共同利用を規定していることも参考にされるべき。

*北朝鮮の三回目の核実験(2月12日)も、日本国内における排外的なナショナリズムを高め、9条改憲や日本核武装論を後押しする役割を果たしている。「安全保障のジレンマ」に陥っている状態。被爆国の日本は、そのジレンマを脱却するために、「核抑止」論が幻想であることを説き、「東北アジア非核地帯条約」の締結を日本の側から提唱すべきと思われる。

(以上)

参考文献

山内敏弘『改憲問題と立憲平和主義』(敬文堂、2012年)

同『憲法改悪をめざす新たな動向と私たちの課題』(9条フェスタ・パンフレット、2013年)

世界2013年2月号「特集・安倍『改憲政権』を問う」