

憲法の基本原理と昨今の改憲論

2013.5.3 清水雅彦(日本体育大学准教授・憲法学)

はじめに

- ・憲法(constitution)とは…市民革命後の国家権力制限規範、人権規定より統治規定が多い
- ・日本国憲法の三大基本原理…平和主義、国民主権、基本的人権の尊重
- ・改憲…解釈改憲、立法改憲、憲法改正(部分的改正、全面改正)

一 自民党などの非常事態・緊急事態条項による改憲論

1 従来の代表的な議論

① 政党

- ・自民党の「新憲法草案」(2005年)…なし(公益及び公の秩序、自衛軍、首相の権限強化等)
- ・自民党改憲推進本部「緊急事態に関する憲法改正試案」(2011年)…武力攻撃事態等で
- ・自民党の「日本国憲法改正草案」(2012年)…二の6参照

② 憲法調査会・憲法審査会

- ・憲法調査会報告書(2005年)…「非常事態」に関する議論のまとめ
- ・憲法審査会…始動後(2011年)の自民党議員による緊急事態条項必要論

③ その他

- ・読売新聞社の「憲法改正試案」(2000年)…内閣総理大臣による緊急事態宣言

2 中山太郎の「緊急事態に関する憲法改正試案」(2011年)

① 主な内容

- ・地震、津波等による大規模な自然災害、テロリズムによる社会秩序の混乱その他の事態
- ・内閣総理大臣が緊急事態の宣言を発し、国会の承認を求める
- ・両議院が会議を開くことができない時は両院合同委員会が行う
- ・内閣総理大臣は行政機関の長を指揮監督し、地方公共団体の長に必要な指示をする
- ・内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行う(国会の承認は事後)
- ・通信の自由、居住及び移転の自由、財産権を政令で制限する

② 主な趣旨

- ・東日本大震災後の復興の遅れは緊急事態の議論が十分に行われてこなかったことに一因
- ・内閣総理大臣の権限集中・財産権等の制限・議員の任期延長と衆議院解散の制限に効果
- ・憲法は緊急事態条項を持つことで初めて緊急事態が生じても憲法秩序の維持が可能

③ 問題点

- ・あいまいな規定…「その他の事態」に「有事」も、定義未確定の「テロリズム」
- ・乱暴な議論…発生防止が不可能な自然災害と防止可能な戦争との混同
- ・首相の権限強化…「国権の最高機関」である国会の事後承認、対等な自治体への指示
- ・人権の制限…自由権の安易な制限、政令政治
- ・震災との関係…復興の遅れは憲法の問題なのか
- ・憲法の保障…国家緊急権の明記が憲法の保障になるのか

3 国家緊急権容認の事例

① 諸外国の場合

- ・例外的権力の実定化…条件・手続・効果等の詳細規定タイプ
大綱のみで包括的権限授權規定タイプ
- ・戦争と憲法…国連憲章や多くの憲法は一定の条件の下での自衛権行使を容認
「国民の人権を保障する。但し、非常事態を除き。」

② 大日本帝国憲法の場合

- ・緊急勅令(8条)…「天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ

帝国議会閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス」

- ・戒厳大権(14条)…「天皇ハ戒厳ヲ宣告ス」
- ・非常大権(31条)…「本章〔第二章 臣民権利義務〕ニ掲ケタル条規ハ戦時又ハ国家事変ノ場合ニ於テ天皇大権ノ施行ヲ妨クルコトナシ」

4 日本国憲法の場合

① 日本国憲法の平和主義

- ・戦争違法化の最先端を行く9条の平和主義…侵略戦争の制限・放棄、自衛戦争の制限の先
- ・平和状態を権利とした前文の平和的生存権…多数決でも奪えない、平和があつてこそ保障

② 日本国憲法と国家緊急権

- ・大日本帝国憲法にはあつたのに規定なし…戦前の反省からあえて「沈黙」したと考える
- ・憲法保障の名の下危険性伴い憲法に規定がないので否定説が多い

5 まとめ

- ・日本国憲法と多数派憲法…「国民の人権を保障する。但し、非常事態を除き。」の有無
歴史の最先端を行く憲法か、「普通の国」の憲法か
- ・国家緊急権論…本当の狙いは9条改憲、さらには全面改憲のための議論

二 自民党の憲法改正案(2012年4月の「日本国憲法改正草案」)

1 基本思想

① 復古主義的改憲論の復活

- ・2005年「新憲法草案」では復古色を断念
- ・維持される自主憲法論
- ・天皇元首化、国防軍、人権制約など

② 前文の特徴

- ・大幅な簡素化、豊かな構想の否定
- ・戦争の反省と平和的生存権の削除
- ・饒舌な国家意識

2 天皇(1章)

① 天皇元首化

- ・新憲法草案では断念
- ・民主主義と平等原則に反する封建制の遺物…世界の共和制への流れに逆行

② 日の丸・君が代・元号

- ・日の丸…侵略戦争の象徴、戦後独伊との違い
- ・君が代…国民主権に反する歌詞、学校現場における押しつけへのお墨付き
- ・元号…天皇が時間を支配

③ 天皇の公的行為の明確化

- ・例…国内巡幸、国会開会の際の「お言葉」、国体・植樹祭への出席
- ・憲法学界…二分説(国事行為と私的行為)、三分説(公的行為を容認)

3 平和主義(2章)

① 軍事大国化にむけての改憲

- ・「戦争の放棄」から「安全保障」へ

② 自衛権の明記(9条)

- ・歴史…1946年に吉田首相は否定、1950年代から再軍備
- ・個別的自衛権と集団的自衛権のなし崩し的承認

③ 「国防軍」規定(9条の2)

- ・従来の自衛隊の任務確認
- ・国連軍・国連安保理決議に基づく軍事活動・「多国籍軍」へ参加へ
- ・在外邦人救出の正当化…「国民の安全」

- ④ 平和的生存権規定の削除（前文）
 - ・「人権としての平和」から「政策としての平和」への後退
 - ・積極的平和主義（構造的暴力の解消を目指す平和主義）の放棄
- ⑤ 秘密保護法制の制定（9条の2）
 - ・1985年国家秘密法案は廃案
 - ・秋の臨時国会で法案提出か
- ⑥ 軍事裁判所の設置（9条の2）
 - ・「審判所」（憲法改正草案）、「いわゆる軍法会議」（12.3 憲法改正推進本部起草委員会資料）
- ⑦ 主権と独立の強調
 - ・ロシア・中国・韓国との領土・領海問題
 - ・2004年沖国大墜落事件、米兵の裁判権、各地のアメリカによる空域支配は？

4 人権（3章）

- ① 人権制約原理の変更
 - ・「公共の福祉」から「公益及び公の秩序」へ
 - ・「公共の福祉」…人権と人権が衝突した場合の調整原理
 - ・公の論理で制約…「国家の安全と社会秩序」（2005年新憲法起草委員会各小委員会要綱）
- ② 在住外国人の選挙権の否定
 - ・選挙権は日本国籍保持者に限定
 - ・最高裁判決（1995.2.28）…法律による地方選挙権の付与は禁止されていない
 - ・在日コリアンの場合…歴史的背景から国政選挙権も検討すべき
- ③ 「新しい権利」もどき
 - ・意図…改憲のための餌、従来解釈の後退
 - ・問題点…解釈による確立の否定
 - ・「プライバシー権」（19条の2）…一部にすぎない「個人情報保護」規定
 - ・「知る権利」（21条の2）…権利にいたらない国の説明責務規定
 - ・「環境権」（25条の2）…権利にいたらない国の環境保全努力規定
 - ・「犯罪被害者の権利」（25条の4）…不明確な内容、被疑者・刑事被告人の権利後退
- ④ 政教分離原則の後退（20条）
 - ・「社会的儀礼・習俗的行為」の範囲内における国の宗教教育・活動の解禁…靖国参拝肯定
- ⑤ 特定「目的」の結社禁止（21条）
 - ・治安維持法に通じる発想
 - ・現在でも、日本共産党・新左翼諸党派・右翼・朝鮮総連などへの警察による監視活動
- ⑥ 家族規定（24条）
 - ・国家による私的領域への口出し
 - ・育児・介護などで国家の役割（公助）の後退と家族の「自助」「共助」の強調
- ⑦ 公務員の労働基本権の制限（28条）
 - ・欧米では広く公務員にも労働基本権を保障
 - ・必要なのは公務員の労働基本権の保障

5 統治

- ① 国会（4章）
 - ・内閣総理大臣に衆議院の解散権（54条）…明確化、首相の権限強化
 - ・議事開催定足数（56条）…総議員の3分の1以上の出席がなくても少数開催へ
 - ・首相・大臣の議院出席（63条）…職務遂行上必要であれば不在で国会審議へ
 - ・政党条項（64条の2）…「公正の確保・健全な発展」を名目に政党介入へ

- ② 内閣（5章）
 - ・大臣の文民規定（66条）…現役の軍人でなければ首相・大臣に
 - ・首相の権限強化…国防軍の最高統括権（9条の2）
衆議院の解散権（54条）
行政各部の総合調整権（72条）
 - ・政令制定権（73条）…罰則規定を可能に
 - ③ 司法（6章）
 - ・国民審査（79条）…審査時期を法律事項に、国民による司法統制の後退
 - ・裁判官の身分保障（79条）…裁判官の報酬減額を容易に
下級裁判所裁判官の任期は法律で
 - ④ 財政（7章）
 - ・財政の健全性の確保（83条）…社会保障費の削減と増税にお墨付き
 - ⑤ 地方自治（8章）
 - ・国と自治体の役割分担（92条）…軍事・外交への自治体の口出し・抵抗封じ
 - ・地方特別法（95条）…新憲法草案では削除したが限定して復活
 - 6 緊急事態（9章）
 - ・今回新設、首相の権限強化と人権の制限
 - 7 改正規定（10章）
 - ・硬性憲法の後退…各議院の総議員の過半数で発議へ
 - ・意図…今回の改憲で最低限変更すればいい部分
 - ・憲法改正の限界…9条2項は改正可能？
 - 8 最高法規（11章）
 - ・97条の削除
 - ・公務員の憲法尊重擁護義務（102条）…天皇・摂政の除外と国民の追加
 - 9 まとめ
 - ・復古色…野党になったことでの制約なし、民主党との差異化、全くの時代遅れ
 - ・見逃してはならない新自由主義的規定…前文、22条、24条
 - ・改憲論との向き合い方…まずは理念の実現、望ましいのは国民の側からの国家制限論
- 三 自民党の立法改憲案（2012年7月の「国家安全保障基本法案」）
- 1 法案の位置づけ・構成・内容
 - ① 法案の位置づけ
 - ・安全保障政策に関する「基本法」（上位法）
 - ② 法案の構成・内容
 - ・本法の目的（1条）
 - ・安全保障の目的・基本方針（2条）
 - ・国及び地方公共団体の責務（3条）
 - ・国民の責務（4条）
 - ・法制上の措置等（5条）
 - ・安全保障基本計画（6条）
 - ・国会に対する報告（7条）
 - ・自衛隊（8条）
 - ・国際の平和と安定の確保（9条）
 - ・国際連合憲章に定められた自衛権の行使（10条）
 - ・国際連合憲章上定められた安全保障措置等への参加（11条）
 - ・武器の輸出入等（12条）
 - 2 法案の考察
 - ① あいまい・ずさんな内容

- ・侵略対処から概念の広い侵害・脅威対処へ（2条）
- ・非軍事的手段による侵害・脅威対処をうたいながら具体的規定が不十分（2条）
- ・警察・海上保安・食料・エネルギー政策などの明示がなく総合安全保障論より狭い（3条）

- ② 防衛・安全保障政策の拡大（自衛権に関しては四で検討）
- ・自衛隊法上の侵略対処から侵害・脅威対処へ（8条）
 - ・安全保障会議設置法の改正（6条）
 - ・防衛計画大綱から安全保障基本計画へ（6条）
 - ・自衛隊法の改正（8条、10条）
 - ・自衛隊法上の治安出動を上回る公共の秩序維持活動へ（8条）
 - ・国連軍・多国籍軍・アメリカの軍事活動への参加・協力へ（9条、11条）
 - ・戦略援助としてのODAにお墨付き・正当化（9条）
 - ・アメリカなどとの軍事同盟強化・新たな軍事同盟化（9条）
 - ・集団自衛事態法の制定（10条）
 - ・国際平和協力法の制定（11条）
 - ・武器輸出三原則の緩和・形骸化（12条）

- ③ 秘密保全法との関係
- ・明示的に秘密保護法制の制定要求規定（3条）
 - ・自衛隊の活動拡大・軍事同盟の強化・武器輸出の拡大から秘密保護法制の必要性
 - ・秘密保全法と国家安全保障基本法は連動

- ④ 国民等への影響
- ・「自由と民主主義」規定は反共規定になる可能性（2条）
 - ・国家による教育への介入正当化・拡大（3条）
 - ・憲法で保障された地方自治を否定し地方公共団体は国の下請機関に（3条）
 - ・国民が戦争に協力する責務（4条）
 - ・自衛隊の公共の秩序維持活動による国民の権利制限（8条）

四 自民党の集団的自衛権行使論

1 憲法改正（「日本国憲法改正草案」）

- ① 自衛権の明記（9条）
- ・2項で、「前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない」と規定
 - ・Q&Aでは、「この『自衛権』には、国連憲章が認めている個別的自衛権や集団的自衛権が含まれていることは、言うまでもありません」と説明
- ② 考察
- ・国連憲章51条は個別的自衛権と集団的自衛権を区別
 - ・そもそも国連憲章51条の集団的自衛権規定の歴史的経緯の検討が必要
 - ・集団的自衛権を個別的自衛権と区別しない形で承認

2 立法改憲

① 国家安全保障基本法案

- ・石破茂主導
- ・第10条で、「我が国、あるいは我が国と密接な関係にある他国に対する、外部からの武力攻撃が発生した事態」に「我が国が自衛権を行使」と規定
- ・集団的自衛権行使の全面解禁

② 考察

- ・従来 of 自民党政権の下でも許されない集団的自衛権行使の全面解禁
- ・世論の動向を見ながら、議員立法で提出か？（内閣法制局は抵抗が予想されるため）

3 解釈改憲

- ① 「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書
- ・第1次安倍内閣が2007年に懇談会設置、2008年に報告書
 - ・4類型で検討… 1,公海上での米艦船への攻撃への応戦
2,米国に向かう弾道ミサイルの抑撃

- 3,国際平和活動をともにする他国部隊への駆けつけ警護
- 4,国際平和活動に参加する他国への後方支援
- ・アメリカの要求…「第3次アーミテージ報告」(2012年)で集団的自衛権行使の禁止は「米日同盟の妨害物」と表現

② 考察

- ・内閣法制局は抵抗すると思われるが、自民党政権としては一番簡単な方法
- ・本当の狙いはアメリカの戦争に対する支援か？

五 自民党などの憲法 96 条改正論

1 憲法の保障と憲法の改正

① 憲法の保障 (憲法内的保障)

- ・憲法の最高法規性の宣言 (98 条) … 81 条による担保
- ・公務員の憲法尊重擁護義務 (99 条)
- ・三権分立
- ・硬性憲法の技術 (96 条)
- ・違憲審査制 (81 条) … 19 世紀初頭に誕生したアメリカ独特の制度
20 世紀以降、「違憲審査制革命」で世界に広がる

② 憲法の改正 (96 条)

- ・国会による発議…各議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成で国会が発議
- ・国民による承認…国民投票における過半数の賛成で承認
- ・天皇による公布

2 改憲派の議論

～ 2012 年 4 月の「日本国憲法改正草案」など

- ・国会による発議を各議院の総議員の 3 分の 2 以上から過半数の賛成に改正
- ・自民党 Q&A では、「世界的に見ても、改正しにくい憲法」「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のは、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しまう」と説明
- ・憲法 96 条研究会 (2013 年 3 月) … 民主党・維新の会・みんなの党議員で結成

3 考察

① 諸外国との比較

- ・アメリカ…各議院の 3 分の 2 以上の賛成、4 分の 3 以上の州議会の承認
- ・フランス…各議院の過半数の賛成、国民投票か政府提出なら両院合同会議の 5 分の 3 以上の賛成
- ・ドイツ…各議院の 3 分の 2 以上の賛成
- ・イタリア…各議院の過半数の賛成、3 ヶ月以上経過後に各議院の 3 分の 2 以上の賛成、要求があれば国民投票
- ・カナダ…各議院の過半数の賛成、3 分の 2 以上の州議会の承認

② 立憲主義と民主主義

- ・法治主義と法の支配～市民革命の経験がなく、お上意識の強い日本でどう考えるべきか
…
- ・民主主義と立憲主義～なぜ違憲審査制があるのか、橋下徹的な民主主義論に対抗するには
…

③ 狙い

- ・9 条改憲、さらに憲法全面改正へ…憲法改正に慣れる、憲法改正を簡単にする
- ・「決定できる民主主義」…迅速な悪政決定のため

おわりに