



- ▶ 「9条」改正 国会論議足踏み
- ▶ 改憲勢力「3分の2」維持焦点 2019年参院選
- ▶ 広がる改正議論のテーマ

安倍晋三首相は「2020年の新憲法施行」を目指しているものの、2019年は参議院議員選挙(参院選)などの政治日程が立て込んでおり、参院選前に国会が日本国憲法の改正案を発議するのは困難な情勢となっている。ただ参院選で、自民党などの「改憲勢力」が改憲発議に必要な「総議員の3分の2」の議席を維持すれば、改正論議が加速する可能性もある。

▶ 「9条」など4項目の改正案 自民党

①安倍首相は、憲法施行から70年を迎えた2017年5月3日の憲法記念日に、憲法改正推進派の集会へ自民党総裁としてビデオメッセージを寄せた。9条第1、2項は変えず、自衛隊の存在を明記する改憲案を示し、2020年施行を目指す考えを表明した。

▼自民党の改憲4項目の条文イメージ

自衛隊の明記	
9条の2 第1項	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、法律の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。
第2項	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。
緊急事態対応	
73条の2 第1項	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ことができ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。
第2項	内閣は、前項の政令を制定したときは、(略)速やかに国会の承認を求めなければならない。
64条の2	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また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(略)各議院の出席議員の3分の2以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。
参院選の「合区」解消	
47条	両議院の議員の選挙について、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。参議院議員の全部または一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれを区域とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも1人を選挙すべきものとする(以下略)
92条	(地方公共団体＝略)
教育充実	
26条 第3項	国は(略)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。
89条	(私学助成＝略)

自民党は2018年、安倍首相の意向^①を踏まえ、4項目の改憲案をまとめた(☞左下の表)。「9条」は第1、2項を維持し、新設の「9条の2」で「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(中略)自衛隊を保持する」と、自衛隊の存在を明記する内容だ。

自民党はこれを基にして、改憲発議に必要な「3分の2」以上の賛成を目指す考えだが(☞13ㄱ)、統一地方選挙や参院選を控え、国会での改憲論議は足踏みしている。

参院選で自民党などの改憲勢力が「3分の2」を維持すれば、改正論議は「2020年施行」を目指す首相の思惑通りに進む可能性がある一方、「3分の2」を割り込めば勢いが弱まることもありうる。

日本国憲法9条

- 第1項 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。
- 第2項 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。

自衛隊の役割や権限は「不変」？ 自民党「9条改正案」の課題

安倍首相は、9条第1、2項を維持したうえで、新設した「9条の2」の中で自衛隊の存在を明記するとした自民党の改憲案について、「自衛隊の役割や権限は変わらない」と強調する。しかし問題点も指摘されている。

焦点の「9条の2」では、「必要な自衛の措置をとる」との条文が盛り込まれているが、政府が「必要」と判断すれば、自衛隊の活動範囲や装備を大幅に拡大させる根拠にならねず、自衛範囲の拡大に伴って、**集団的自衛権**(☞25ㄱ)の全面行使にも道を開く可能性もあるのではないか、との指摘もある。

自民党案について首相は「条文イメージ」とも発言しており、国会で審議される正式な憲法改正原案にはほど遠いのが実態だ。

▶ 「9条」以外でも論点山積

改憲論議のテーマは「9条」のほか多岐にわたる。自民党は改憲案の中で、大災害や有事の際に政府の超法規的な対応を認める「**緊急事態条項**」の創設を盛り込んだ(☞12ㄱ)。

憲法は国会議員の任期を衆院4年、参院6年と定めており、超えることはできない。しかし、大規模災害などで選挙を実施できないうちに任期が切れたら、国会は十分に機能しなくなる——というのが改憲論の根拠だ。ただ、自民党案は適用される範囲が不明確で、国民の権利の過剰な制限につながるとの懸念も出ている。

各党が重視するテーマもバラバラだ。自民党はこのほか「**参院選の合区解消**」(☞12ㄱ)も挙げるが、党外に支持は広がっていない。日本維新の会は「**教育無償化**」や「(道州制導入を含む) **統治機構改革**」、立憲民主党は「**首相による解散権の制約**」——などを掲げており、議論百出だ。

◎「新しい人権」も焦点

社会の変化の中で、憲法制定時には想定されなかった「**新しい人権**」をどう憲法に位置づけるかについても、今後の改憲論議の焦点になりそうだ。**環境権**(☞右上の表)のほか、憲法21条(表現の自由)で導き出されるものの、情報化が進んで役割が大きくなっている「**知る権利**」や、ソーシャル・ネットワーキング・サービス(SNS、☞91ㄱ)の普及で範囲が広がる**プライバシー権**などが代表例だ。

「知る権利」については、衆院憲法調査会の報告書(2005年)で「国民が政治的意思決定に関与する前提となる権利」などとして、憲法に明記すべきだとの意見が多かった。憲法13条(幸福追求権)などが根拠とされる環境権も明記を支持する意見が多数だったが、開発や投資の妨げとなり、経済成長に支障が出るとの指摘もある。

一方、あらゆる権利を憲法上に明記する必要はなく、憲法の解釈や法律の範囲内で保障すべきだといった意見もある。

天皇を「元首」に、「家族」を重視 2012年の自民党改憲草案

自民党は「自主憲法制定」を結党(1955年)以来の党是とし、野党時代の2012年には憲法改正草案を発表している^{*}。天皇を「元首」とする▽自衛隊を「国防軍」と位置づけ、その保持を明示する▽「緊急事態条項」を新設する——などを柱とする。

草案は「家族」を社会の基礎的単位として重視する条文を新設し、現行憲法と比べて基本的人権よりも公共

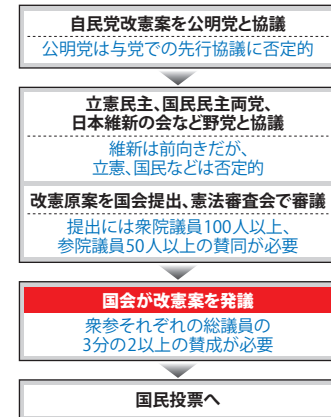
の秩序を重んじる傾向がみられる。このため「国民の権利を軽んじている」などの批判も強く、野党は撤回を求めている。自民党は「撤回はできないが、草案やその一部を憲法審査会に提案することはない」と、棚上げする方針を示している。

^{*}自民党はこれに先立つ2005年にも、新憲法草案を発表している。2012年草案は、2005年草案よりも保守色が強い。

▼「9条」以外の主な改憲テーマ

選挙制度	参議院議員を「全国民の代表」(43条)ではなく都道府県の代表にすれば、参議院議員選挙の「1票の格差」問題はなくなる。自民党は選挙区の「合区」解消を主張している
国会	参議院議員を都道府県代表に変えた場合、衆議院と参議院の役割を見直す必要がある。参議院を廃止して1院制にすべきだという議論は盛り上がっていない
環境権	憲法制定時に想定していなかった新しい人権の一つとされる。対象を自然環境に限定するか、文化的・社会的環境まで含めるかで意見が分かれている
地方自治	「地方自治の本旨」(92条)の内容を憲法に具体的に書き込むべきか。法律に優位する条例の制定権を地方自治体に例外的に認めるか。道州制の導入には改憲が必要か
教育無償化	日本維新の会は、改憲案で「すべての国民は、経済的理由によって教育を受ける機会を奪われない」と明記し、教育無償化を盛り込んだが、各党で温度差がある。
憲法裁判所	個別の法律が違憲かどうかを裁判所に直接問うことは基本的にできず、現行憲法は特別裁判所の設置を認めていない。憲法裁判所の設置など違憲立法審査権を充実すべきか
改正手続き	96条は衆参各議院の3分の2以上の賛成で国会が改憲案を発議すると定めている。この要件を過半数に緩和してはどうかという改憲論が2013年参院選の前に一時注目された

▼自民党が想定する憲法改正発議の流れ



日本国憲法のイロハ

1945年8月、日本は**ポツダム宣言**を受け入れて連合国に降伏し、第二次世界大戦は終わった。宣言は民主主義の復活や強化を要求する内容だった。

日本政府は、連合国軍総司令部（GHQ）の最高司令官だったマッカーサーから憲法改正を示唆され、憲法改正案を作ったが、大日本帝国憲法（明治憲法）と大差がない保守的な内容だったため、GHQはこれを拒否した。逆に戦争の放棄や非武装、交戦権の否認などを盛り込んだ「マッカーサー草案」を日本に示し、これを基に、最終的な日本政府案が作成された。

◎「押し付け憲法論」

しかし、憲法はマッカーサー草案通りに改正されたわけではない。帝国議会ではいくつもの修正がなされ、例えば「**生存権**^①」に関する規定が追加された。また、GHQは草案作成の際、日本の民間人による改憲私案を参考にした。

「憲法はGHQに押し付けられた」とする「押し付け憲法論」があるが、「必ずしもそうとは言えない」「改憲の是非は条文の内容で論じるべきで、制定のプロセスを理由に改憲すべきではない」との反論がある。

①生存権……社会の中で人間らしい生活を全うする権利を指す。日本国憲法 25 条では、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」として国民に保障されている。

▶日本国憲法と明治憲法の主な違い

◎日本国憲法の3大原則

日本国憲法は明治憲法の改正という形をとったことになるが、中身はまったく異なる原則が盛り込まれた（**下の表**）。

明治憲法は、天皇が制定した**欽定憲法**^{きんてい}だったのに対し、日本国憲法は国民が制定した「**民定憲法**」として1946年に公布され、1947年に施行された。「**国民主権**」「**基本的人権の尊重**」「**平和主義**」の三つを基本原則としている。

天皇について、明治憲法は「神聖不可侵」と位置づけたが、日本国憲法は、第1条で「天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であって、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基づく」と定めており、明確に国民主権を示している。

日本国憲法		大日本帝国憲法
民定憲法	性格	欽定憲法
国民	主権者	天皇
象徴	天皇	神聖不可侵
基本的人権は永久不可侵の権利	国民の権利	天皇によって恩恵的に与えられたもの（臣民の権利）
戦争放棄、戦力の不保持、交戦権の否認	戦争・軍隊	天皇に統帥権（軍の指揮命令権）
国権の最高機関	国会	天皇の協賛機関
議院内閣制	内閣	天皇の補弼（ ^{ほつ} 助ける）機関
司法権の独立、違憲立法審査権がある	裁判所	天皇の名による裁判、違憲立法審査権がない
地方自治の本旨を尊重	地方自治	規定なし

2級合格へCheck! 「9条」に司法はどう向き合ったのか？

憲法9条や自衛隊の存在については、司法の場でも論争が繰り返されてきたが、最高裁判所は「**統治行為論**」に基づいて、正面から判断してこなかった（**右下の表**）。「統治行為論」とは、国の統治の基本に関する高度な政治判断については司法審査の対象外とする考え方だ。

米軍基地に侵入したとして、デモ参加者が日米安全保障条約に基づく刑事特別法違反で起訴された**砂川事件**で、最高裁は安保条約について「高度の政治性を有し、一見極めて明白に違憲無効と認められない限りは司法審査の範囲外」と判断を避けた。**長沼ナイキ基地訴訟**で、1 審は「自衛隊は『戦力』に当たり違憲」と判断したが、2 審は統治行為論に基づいて判断を回避。最高裁で確定した。

国民の議論が大きく分かれる憲法解釈について、司法が判断すべきではないとの意見の一方、「司法の消極姿勢が、数の力で憲法を変える政治の動きを助長した」との意見もある。

▼憲法9条や自衛隊に対する過去の主な司法判断

裁判	9条の争点	司法判断
警察予備隊訴訟（1952年・最高裁）	警察予備隊（自衛隊の前身）は「戦力」に当たるか	判断せず
砂川事件（59年・最高裁）	米軍駐留は「戦力保持」に当たるか	当たらない
恵庭事件（67年・札幌地裁）	自衛隊は「戦力」に当たるか	判断せず（確定）
長沼ナイキ基地訴訟（73年・札幌地裁、76年・札幌高裁）	自衛隊は「戦力」に当たるか	地裁＝当たる 高裁＝判断せず（最高裁で確定）
百里基地訴訟（89年・最高裁）	自衛隊は「戦力」に当たるか	判断せず
自衛隊イラク派遣訴訟（2008年・名古屋高裁）	自衛隊イラク派遣は「武力行使」に当たるか	当たる ※請求は退け確定

憲法改正の手続き

◎法律よりも高いハードル

日本国憲法は1947年5月3日の施行以来、一回も改正されたことがない。改正について憲法96条は▽衆参各議院で「総議員の3分の2以上」の賛成を得て国会が発議し、国民に提案する▽国民投票で国民の承認を得る——必要があると定めている。承認には有効投票総数の過半数の賛成が必要だ。

法律の改正（原則として衆参各議院で出席議員の過半数の賛成が必要）よりもハードルを上げている背景には▽国の基本方針を定める憲法には安定性が求めら

れる▽**立憲主義**の観点から、時の政権の意向で容易に改正されるべきではない——という考え方がある。

①（国民投票の）**CM規制**……改憲案への賛否をテレビなどのCMで呼ぶかける行為は、投票の15日前まで認められる。費用などの制限はない。資金力がある改憲派に有利とされ、「上限を設けるべきだ」との声もある。

◎国民投票は「18歳」から

改憲に向けた「最後の手続き」となる**国民投票**。具体的な内容は、国民投票法（2007年成立）で定められている。有権者は投票用紙に書かれた「賛成」「反対」のいずれかに「○」をつける。複数の条文の改正案が提案されている場合は、テーマごとに賛否を示すことができる。改正国民投票法（2014年施行）に基づき、投票できる年齢は2018年6月21日、「20歳以上」から「18歳以上」に引き下げられた（**96**）。

一方、国民投票法成立と同時に改正された国会法により、**憲法審査会**が衆参両院に設置された。会派の所属議員数の比率に応じて委員が割り当てられ、憲法に関する調査や憲法改正原案を審議する。

ただし、国民投票を巡っては、「最低投票率」や「**CM規制**^①」導入の是非など、積み残された課題も多い。「改憲よりも、まずこれらについて議論すべきだ」という意見もある。

論点日本国憲法の改正に賛成？ 反対？

●「改正に賛成」

- ・世界を見渡せばドイツは約60回も憲法を改正している。過去に一度も改正していないのは日本ぐらいだ。
- ・平和主義などの3大原則は守りつつ、社会の変化に対応できるように改正すべきだ。

●「改正に反対」

- ・日本が戦後70年以上も戦争をしなかったのは9条のおかげだ。国民に広く浸透しており、改正する必要はない。
- ・改憲を主張する人々が指摘する憲法の諸問題は、法律によって対応することができる。

●「賛否に関わらず、まず議論してみるべきだ」

- ・改憲派と護憲派が真正面からぶつかり合っても生産的ではない。憲法が果たしてきた役割を正当に評価したうえで、過不足がないか冷静に論じ合うべきだ。

チェック問題

- ・自民党は、憲法9条第1、2項を維持しつつ、(①)の存在を明記する条文を加える改正案をまとめた。
- ・環境権や「知る権利」など、制定時に想定されなかった「(②)人権」も改憲議論のテーマとされる。
- ・憲法改正には、衆参各議院の「総議員の(③)以上」の賛成で国会が(④)して国民に提案し、国民投票で国民の承認を得る必要がある。承認には有効投票総数の(⑤)の賛成が必要だ。
- ・国会法に基づき衆参各議院に置かれた「憲法(⑥)」は、憲法改正原案の審議などを担う。

(正答例は143分をぐらんください)