

高校生に考えてもらいたい改憲問題

学習院大学教授

青井 未帆

はじめに

2017年5月3日、安倍晋三首相は改憲派の集會に宛てたビデオメッセージで、「憲法改正の發議案を国民に提示するための具体的な議論を始めなければならない。その時期に来ていると思います。」と語り、改憲論議は新たな局面を迎えた。

改憲優先項目として4つが取り上げられ、それらは2017年10月の衆議院総選挙で自民党の選挙公約に掲げられた。選挙の結果、与党が3分の2以上の議席を占め、改憲が既定路線であるかの発言が、政治でもメディアでも相次いでいる。

2018年1月22日に196回国会が開会し、首相は施政方針演説において、各党に具体的な改憲案を国会に示すよう求めた。これに先立ち国会内で開かれた自民党両院議員総会では、改憲について首相は「結党以来、党是として掲げてきた。実現する時を迎えている。大きな責任を果たしていこう」と踏み込んでいる。さらに1月31日の参院予算委員会において、「国民が権利を実行するために、国会で真摯な議論を深めることが必要であり、私たちにはその義務がある」旨を述べている。憲法改正に向けて、議論を盛り上げるべく、強くアクセルが踏まれている観がある。

理性的な議論を軽んじ、国民を分断するかのよう論調も強くなってきた今こそ、憲法は、一部の者のものではなく、私たちすべての国民、そし

て過去や将来の国民のものであるということに立ち戻りたい。憲法改正は「終点」ではないのであり、憲法改正の有無にかかわらず、政治は続いてゆく。立憲主義を維持し、まっとうな政治を行わせるために、私たちの市民社会の強さが問われよう。本小論では、改憲論議を素材にしながら、世論を形成する市民として知っておきたいこととして、憲法の意味や立憲主義と市民の関係について検討する。

2 憲法とはどういう法か

改めて、教科書的な定義から、憲法とは何かを整理しておきたい¹。「国家という統治団体の存在を基礎づける基本法」としての憲法は、その実質的な意味として「固有の意味」と「立憲の意味」が区別される。「固有の意味の憲法」とは「国家の統治の基本を定めた法としての憲法」であり、つまり、どのような社会経済構造を取る場合であっても、このような意味の憲法は存在する。これに対し、「立憲の意味の憲法」とは、「自由主義に基づいて定められた国家の基礎法」であり、「専断的な権力を制限して広く国民の権利を保障するという立憲主義の思想に基づく憲法」を指している。今日では、この意味こそが、決定的に重要である。つまり、この観点から見れば、憲法とは、私たち一人ひとりの個人の自由や人権がよりよく保障されるための法なのである²。

ではそのために日本国憲法は具体的にどのような仕組みを設けているか。中心的な憲法上の機関を中心に、それぞれの権限や地位を見ておこう。日本国憲法は、国会、内閣、裁判所といった憲法上の機関について、作用、組織、地位、審査を定めている。

例えば、国会は衆議院と参議院から成り（42条）、「国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」（41条）。「両議院は、全国民を代表する選挙された議員」で組織される（43条）。両議院の関係について、憲法は内閣不信任決議権（69条）、予算先議権（60条1項）を特別に衆議院に認めており、法律・予算の議決、条約の承認及び内閣総理大臣の指名について、衆議院の優越を認めている（59条2項、60条2項、61条、67条2項）。

内閣には行政権が帰属し（65条）、内閣の下には「行政各部」（72条）、つまり官僚組織の存在が予定されている。内閣は、「他の一般行政事務の外」、法律の誠実な執行・国務の総理、外交関係の処理、条約の締結、官吏に関する事務の掌理、予算作成、政令制定、大赦等の決定が職務として掲げられている（73条）。

司法権は最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する（76条）。すべての機関は、自らに与えられた権限の範囲内でしか正当に行動できない。もし、権限を超える行為がなされた場合、それは「違憲」である。裁判所には、大日本帝国憲法下には設けられていなかった違憲審査権が付与されており（81条）、「一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する」。

以上まとめるに、憲法は自由の保障を根本目的とした国家権力を制限する基礎法であり、国家権力の組織を定め授權している。

3 憲法改正論と憲法の学習

さて、2017年末である12月20日に、自民党憲法改正推進本部が、「憲法改正に関する論点取

りまとめ」を決定し、選挙公約にも掲げられた改憲優先4項目である、「自衛隊の明記」、「教育の無償化・充実強化」、「緊急事態対応」、「参議院の合区解消」についての議論の状況と方向性が示された。本稿執筆時点で、自民党内の議論がなされている最中であり、2018年3月の党大会に合わせて改憲案を提示するようであるが、どのような方向に進んでゆくかは、依然として流動的である。

4項目のうち、「自衛隊の明記」、「緊急事態対応」、「参議院の合区解消」はいずれも、日本国憲法の構造そのものの改変にも関わる論点であるため、憲法の仕組みを学ぶ格好の素材にもなりうる。ここでは、「自衛隊の明記」と「参議院の合区解消」を取り上げる³。

3-1 9条への自衛隊の明記

大日本帝国憲法体制下と比べたときに明らかであるが、日本国憲法9条の大きな効果は、軍にかかわるさまざまな制度をごっそりと消去させたことにある。それは、兵役義務、統帥権、軍令、参謀本部・軍令部、軍部大臣現役武官制、戒厳制度、非常大権、編制大権、軍人特例等、きわめて広い範囲に及んでいる。

憲法制定当初は、実質的に対外的な実力行使にかかわる組織が不存在だったため、問題になる余地がなかったが、朝鮮戦争の勃発により連合軍の対日占領政策が変更され、警察予備隊が創設されることとなった。これは保安隊に改組され、さらに1954年に自衛隊が創設の運びとなった。

かつて大日本帝国憲法下で、軍隊は「国家の中の国家」たる特別な存在であったが、日本国憲法の下、政府は自衛隊を完全に行政機構の一部に取り込んで位置付ける解釈をしてきた。

象徴的なのは防衛省と自衛隊の関係である。行政機関の観点から捉えられる「防衛省」は、部隊組織の面からみると「自衛隊」となると、通常、説明されている。防衛省は、財務省や文部科学省といった他の一般の省庁と横並びで理解される組織であり、国家行政組織法に従って組織が編成されている。自衛隊は防衛省設置法及び自衛隊法が

根拠となっており、部隊は防衛省の組織の1つをなしている。防衛省設置法と自衛隊法は組織に関する法（行政組織法）であり、また自衛隊法は実施にかかる内容を定める法（行政作用法）である。

平たく言うと、政府は防衛省・自衛隊を、「普通の役所です」と説明してきたのである。防衛行政もまた、通常の行政法の基本原則が妥当する領域であり、自衛隊について他の行政機関と大きく異なった取り扱いをするには限度がある。憲法に根拠がないために、特別な作用を行う特殊な機関としては位置付けにくかったところにポイントがある。

この点は会計検査院と比べると、よりわかりやすいだろう。会計検査院は、憲法上の機関として憲法90条に定められている（1項「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」、2項「会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める。」）。これを受けて会計検査院法1条は「会計検査院は、内閣に対し独立の地位を有する。」と定めているのである。国有地が学校法人「森友学園」に、ゴミの撤去費分として約8億円の値引きがされて売却された問題で、会計検査院が値引きの根拠となったゴミ推計量について、「十分な根拠が確認できない」とする報告書をまとめたことが記憶に新しい。調査に限界があったとはいえ、このような働きをなしうるのは、会計検査院が憲法の認める機関であることに由来する。

そこで、自衛隊を憲法上の機関とするかどうかは、実は大きな問題なのである。背後に控える問題の大きさに鑑みれば、「政府解釈を1ミリも動かさないで自衛隊を明確に位置付ける方向性で進めていく」（2017年6月12日・保岡興治憲法改正推進本部長）など、およそ不可能である。

たとえば、自衛隊は憲法上の機関になるのだから、これまでのように法律で作りだされ同一の行政組織が見方によって防衛省にもなり自衛隊にもなるといった説明は限界を迎えることになる。

理屈から考えれば、自衛隊は、一般の行政組織

には回収できない特殊性があるからこそ、憲法上の機関とされるはずである。特殊性として、自衛隊が「自己完結性が極めて高く、上意下達の徹底した組織であり、高い規律が求められ、対外的な関係で実力を行使する組織」であることが挙げられよう。同じく実力を用いる組織である警察組織とは、組織の論理が大きく異なっている。

戦争などの緊急の事態において行動する組織は、構成員一人ひとりが判断するのではなく、「一個の意思」が貫徹するのであれば実効的に動かせない。それが、かつて大日本帝国憲法下で天皇が有した「統帥権」という作用にはかならない。

「自衛隊」を憲法上の機関とするということは、かかる作用の行使に関わる憲法規定を必要としよう。現在自衛隊法7条は、「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する。」と定め、これまで政府はこれを憲法72条にいう「内閣総理大臣は、・・・行政各部を指揮監督する。」の確認規定と理解してきた。しかしかかる解釈は、憲法上の機関たる自衛隊の指揮監督権については維持しえない。さらに、「内閣を代表して」ではなく、内閣総理大臣が単独で行使しうべき性質のものかについても議論が再浮上しよう。

また、主任の大臣である防衛大臣がいかなる権限を持ち、それと内閣総理大臣の最高指揮監督権との関係はどうなるのかという、権限の切り分けの問題も生じる。さらに、自衛隊がその特殊性を発揮するためには、軍事法廷が必要となるのではないかという問題もある。それは憲法76条2項の改正の問題にも発展する。それやこれやを考えた上で、有効な文民統制の方法が改めて検討されなければならない。

そういう問題に波及するのだから、他の機関との関係での抑制均衡方法も問題となる。内閣総理大臣・内閣の権限が大きくなりすぎるからである。自衛隊の行動に関わるコアの情報には、特定秘密の指定がなされていよう。集団的自衛権も行使できる「自衛隊」である以上、国会がそのような秘密にアクセスできる一定のルートも、憲法上、確

保されなければなるまい。また、裁判所が内閣総理大臣・内閣の判断の正当性を事後的にでもチェックする仕組みも不可欠だろう。事柄の大きさに鑑みるなら、裁判所による抽象的な違憲審査を可能とする制度の導入も検討しなければならない。

そういうことを語らないまま「何も変わりません」とうそぶくのは、市民を愚弄しているとの批判を免れえまい。憲法上の機関として、その地位がはっきりしないものを規定し、具体的な中身は法律任せというのでは、権力を十分に制限することにはならない。

さらに、このような動きの先には、「平和国家」像の変質が待っている。多くの市民は、9条が他の国にはない「特別な規定」であると理解してきた。他の国とは違って、戦争や戦力を放棄し、武力によらない国際紛争の解決を求めている、こういうイメージがあったのではないか。限定されているとはいえ、集団的自衛権も行使する「自衛隊」が憲法に書き込まれるとは、もはや9条が「特別な規定」ではなくなることを意味する。それでいいのか。私たちは日本をどういう国にしたいのか、そういった根本的な問題が突きつけられている。

3-2 参議院の合区解消

次に、現在なされている参議院の合区解消に関する議論について。目下なされている話は議員が自らの既得権を維持するためという色彩が強いように思われるが、この論点もまた、憲法の統治設計の根幹に関わっている。

選挙制度が変わると、選挙も政治のあり方も大きく変わる。たとえば、参議院議員選挙は、かつては各都道府県を単位とする地方区と全国を一選挙区とする全国区による選挙だったが、1982年の改正により、全国区制が名簿式比例代表制となった。さらに比例代表制は当初は拘束名簿式であったのが、2000年の改正により非拘束名簿式となっている。また、衆議院議員選挙が、中選挙区制から1994年の政治改革立法の一環として、

小選挙区比例代表並立制へと変わった。この間、憲法は一言一句変わっていないのに、政治権力の所在までもが変化したことを、私たちはよく知っている。

そこで、参議院の合区解消を考える上では、これまでなされてきた諸改革が何をもたらしただかを精査し、日本の政治にとってどのような選挙制度が望ましいかを検討する必要がある。

その上で、都道府県代表という性格を参議院議員に与える方がよいということになるのだとしたら、大規模な憲法改正が伴わなければならない。

というのも、現在、憲法上、衆議院の優越が一部認められているとはいえ、衆議院と参議院が持つ憲法上の権限はそれほど大きな違いがあるわけではないからである。特に憲法改正の発議において等しい権限を持つことは、両者の対等性にとって重要である。なぜ等しい強さを持つのかといえれば、それは、衆議院も参議院も、同じく選挙で選ばれた全国民代表（憲法43条）によって組織されているためである。同じ強さの民主的正統性があるのに、両者の権限に大きな差を設けることはできない。

そこで、仮に参議院に都道府県代表という性格を付与するのであれば、参議院の権限を弱めなければおかしいのである。そして、衆参両院の関係の見直しや参議院の性格づけに関する議論も必要となる。

なお合区解消については、「最高裁が疑義を呈しているから変えないといけない」といった議論は通用しないことに、注意を払っておきたい。2017年9月27日に最高裁は、一人一票原則違反の争われた2016年7月の参議院選挙を「合憲」とした。その判断のなかで、「都道府県を各選挙区の単位とする選挙制度の仕組みを改めて、長年にわたり選挙区間における大きな投票価値の不均衡が継続してきた状態から脱せしめるとともに、更なる較差の是正を指向するものと評価することができる」（裁判所時報1685号1頁）とした。つまり、最高裁は合区が憲法上の問題を生ぜしめているとの理解をとっていないのである。

4 市民の作る立憲主義

次に、立憲主義の擁護における市民の役割について。立憲主義とは多義的な言葉であるが、その中核にあるのが権力の抑制であることに異論はない。「憲法は最高法規であり、政治は憲法に従わなければならない」ことが、私たちの間でもまた為政者にとっても当然の前提でなければ、立憲的体制を維持し続けられない。

しかし、このところ、「憲法に従わなくてもよいのだ」といわんばかりの政治が目につく。十分な議論がなされないままに、国民的な批判の強い法案が强行採決される例が続いている。また、憲法に、「いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない」(53条)との定めがあるのに、3ヶ月あまりにわたって国会が召集されなかったばかりか、臨時国会冒頭で衆議院が解散されるという先例まで作られてしまった。このような政治のやり方はまっとうとはいえない。

立憲主義を維持するために、私たち国民にできる方法は複数ある。まず、私たちは、「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動(する)」(憲法前文)。「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その福利は国民がこれを享受する。」(同)。ただの私人(立候補者)を公人(議員)に変える力を持つ「選挙」は、高度に公的な作用であり、特別な意味を持っている。しかし、国政に影響を及ぼす機会選挙という一点にとどまるものではない。表現の自由(憲法21条)を行使して、意見を述べたり、デモに参加したり、知る権利(21条)を行使して判断に必要な情報を得たり、請願権(16条)を行使したりと、いくつものルートが存在する。

また、違憲訴訟を通じて憲法秩序の維持をはかることも、ルートの1つであるはずだ⁴。伝統的に日本の裁判所は市民社会で生起する問題の解決を任務としてきたこともあり、他権力の統制には

消極的であるのが通例であった。しかし、政治に憲法を守らせるためには、取りうる限りの方法が取られなければならないのであり、裁判過程を通じての方法はまだ開拓の余地が残っている。

かつて明治初期の啓蒙思想家である西周は「国民気風論」において、「専制の君上を奉戴し、自ら奴隷視し、易直もってその身を行い、忠諒もってその事に任ずる時は、専制の政府にありてはきわめて都合の宜き、最上の人民の気風というべし」、「(しかし、鎖国を解き、民選議院をおこそうとするに当たって)第一に差支となるはこの気風なり。」⁵と指摘していた。

もちろん、明治開国以降を見ても、自由民権運動や大正デモクラシーをはじめ、今日まで各種の国民的な運動がなされてきた。また立憲主義という言葉や伝統は明治時代から存在してきた。しかしこれまで、立憲主義という言葉の中に、国民が統治に主体的に関わり、公益実現や法秩序の維持機能を果たすことによって政治権力の抑制に携わるという要素は、希薄であったと言わざるを得ないだろう。

いったい、西の指摘した「国民気風」はどのくらい変化したのか。「憲法秩序の維持に主体的に関わる国民」へ、私たちはどのくらい脱したか。あるいはこれから脱していけるか。改憲問題に直面させられつつある今という時は、この問題を考えるよいチャンスであるともいえる。明日の主体的な市民を作り出すのは、今日を生きる私たちの責務である。

5 「常識」を維持すること

最後に、憲法は理想を掲げるものであるとはいえ、改憲議論には理想論のみならず常識論が不可欠であることに注意を喚起したい。

憲法は、たとえば会社法のような社会情勢に応じて頻繁に改正されるべき法律とは異なり、基本的に長期にわたって通用することが前提とされている。そこで憲法改正には、法律の制定・改正よりもハードルを高く設定するのが、通例である。

その高さは、その国の法的安定性の確保の仕方や、連邦制の有無などにも左右されるため、国によって異なっているが、日本国憲法はハードルが比較的高い憲法である。

そこで、憲法改正というのは、法律の改正や制定と同じように考えてはならない問題なのである。憲法改正には多大な政治的エネルギーが必要であり、つまり、通常の政治は多かれ少なかれストップすることになる。経済や社会保障など、多くの問題が山積しているなかで、なぜ憲法改正をしなければならないか。

目下、憲法改正論議を強引に引っ張ろうとする自民党に対して、他の政党からは様々な改憲提案がなされ、論点が拡散している。現段階で、どうしても改正しなければ政治が立ち行かないといった類の具体性のある議論がなされているわけではない。理念や理想論であったり、実質は法律で対応すべき問題だったり、抽象的な次元に止まっている。

そういう状況下での各種世論調査の結果を見ると、内閣に期待することの上位に憲法改正があるわけでない。このことは、健全な市民の感覚の反映といえる。貴重な政治的資源をどこに使うか、醒めた目で常識を維持し続けなければならない。

いたずらに危機感を煽られたり煽ったりすることは、冷静な判断を阻害する。生活者として地に足の着いた国民の立場から、当たり前のことを当たり前と言いつけることが、世論を形成する市民にとって重要である。

[注]

- 1 芦部信喜〔高橋和之補訂〕『憲法（第6版）』（岩波書店、2015年）3頁。本書はわが国における代表的な憲法の教科書である。以下、本段落における括弧内の定義は同書3～5頁による。
- 2 この観点からすると、自民党の日本国憲法改正草案（2012年）は、個人に対して国家を優先させる色彩が濃く、正当な立憲的意味の憲法であるかについて、強く疑問が呈されている。
- 3 「緊急事態条項の新設」という論点は、問題の大きさに対し、改憲論議が煮詰まっていないものの、もし仮に自民党改憲草案のような条文が創設された場合には、憲法体制を破壊する大きな要因になりかねないという意味において、極めて重大である。この問題を考える際には、大日本帝国憲法下でのありようや、日本国憲法制定時の議論、さらに他国での例（特にワイマール憲法下での失敗例）など、広い範囲に亘る論点の検討が必要である。ここでは、紙幅の都合から、いくつか参考文献を掲げるに止めたい。永井幸寿『憲法に緊急事態条項は必要か』（岩波ブックレット、2016年）、関西学院大学災害復興制度研究所『緊急事態条項の何が問題か』（岩波書店、2016年）、長谷部恭男・石田勇治『ナチスの「手口」と緊急事態条項』（集英社新書、2017年）など。
- 4 青井未帆「憲法判断をめぐる司法権の役割について——安保法制違憲国賠訴訟を題材に」学習院法務研究12号（2018年）1頁以下の参照を乞う。
- 5 明六雑誌32号（1875年）（『明六雑誌（下）』山室信一・中野目徹校注（岩波文庫、2009年）105～106頁）。

現代社会がよくわかる、最新の資料集

2018 ズームアップ現代社会資料

B5判 352p. 定価（本体 840 円＋税）

もれのない学習内容・深く切り込んだ記述・詳しい資料集

2018 新政治・経済資料 三訂版

B5判 392p. 定価（本体 900 円＋税）

・・・<http://www.jikkyo.co.jp/> 重要事項や重要用語集のWordデータを用意しています・・・