

いま、憲法を「改正」することの意味

成嶋 隆

はじめに

第二次安倍政権の発足を機に、改憲問題が新たな展開をみせている。とりわけ、安倍首相が日本国憲法の改正手続規定である九六条の〈先行改正〉という改憲戦略を打ち出したことから、そもそも憲法とはいかなる規範なのか、また憲法政治の大原則である立憲主義とはなにか、といった原理・原則にさかのぼる論点が浮上している。この点は、これまでの改憲論議にはみられなかった、現在の改憲問題の特徴の一つである。以下、本誌の改憲問題特集に寄せて、新たな様相を示している現在の改憲論議について若干の所見を述べたい。

九六条〈先行改正〉の問題点

現憲法九六条は、改憲手続要件として①国会両院の総議員の三分の二以上の賛成による国会の発議と②国民投票における過半数の賛成を定めている。自民党が二〇一二年四月に公表した憲法改正草案は、①の「三分の二」を「過半数」に引き下げている（草案一〇〇条）。この改憲手続の改定をまず実現しようとするのが九六条〈先行改正〉戦略である。

この新戦略に対しては、周知のように改憲論者からさえも批判が噴出し、安倍首相も参院選を目前にして、その主張をトーンダウンさせている。批判のポイントは、改正要件の緩和が硬性憲法（改正しにくい憲法）

たる日本国憲法を変質させてしまふ、憲法により拘束されているはずの権力者が自らを拘束する憲法を容易に改変できるようにすることは立憲主義に反する、などである。平たくいえば、〈現在のルールでは勝ち目がないから、まずルールを変えて勝負を有利に運ぼう〉ということであり、為政者として決してやってはならない（禁じ手）であることは間違いない。

〈先行改正〉論への批判はほぼ尽くされているので、ここでは、〈先行改正〉を唱える際に自民党がもちだす「日本国憲法は世界的にみても改正しにくい憲法である」という主張を検討する。この主張は二つの点で欺瞞的である。第一に、比較憲法的にみて日本国憲法の改憲手続は格別に厳しいわけではない。

アメリカでは上下両院の出席議員の三分の二の賛成で改憲を発議した後、全五〇州のうち四分の三以上の州の議会で承認されねばならない。

ドイツでは連邦議会、連邦参議院の各三分の二以上の賛成が必要とされている。

フランスは両院の過半数に加え、両院合同会議の五分の三以上の承認を要する。いずれも、改憲のハードルは決して低くない。

改憲手続が日本と最も似ているのは韓国である。ここでは国会（一院制）の三分の二以上の賛成で発議がなされた後、国民投票に付される。ただ、後者の国民投票には「有権者の過半数の投票」と「投票総数の過半数の賛成」という要件がついており、後述のように実は日本より厳しいものとなっている。

第二の問題点は、この点に関係する。自民党草案一〇〇条については、国会の発議要件を緩和する同条前段に注目が集まっているが、実は同条後段の国民投票に関する部分にも重大な問題がある。それは、国民投票において「有効投票の過半数の賛成」があれば改正案が承認されるとの規定である。「有効投票の過半数」の規定は、第一次安倍政権の下で成立した憲法改正国民投票法のそれと同一である。つまり、自民党案一〇〇条は国民投票法における「有効投票の過半数」という基準を憲法でオーソライズすることを企図したものである。

国民投票法においては、たとえば何も表記しない「白票」は「無効投票」とされ、分母からはずされることになっている。しかし、憲法改正という国政上の最重要案件の場合、改正案への賛同は積極的な意思表示

示を要請すると考えれば、「白票」は一種の「消極的反対票」とみるべきである。これを分母から除外する「有効投票の過半数」基準は、有権者の意思を歪曲するものといえよう。さらに重大な問題点は、国民投票法においては、そもそも国民投票が有効に成立するために必要な投票率（最低投票率）の規定がないことである。この点につき、元最高裁判事の福田博氏は「現行の国民投票法は、国民投票が有効となるためには何%以上の投票率が必要があることを定めていない点で問題です。国の基本法である憲法を改正するのに、有権者の半数以下の投票でもかまわないということはありません」と述べる（朝日新聞二〇一三年六月八日付）。

先にみた韓国の場合には、国民投票につき「有権者」の過半数の投票（最低投票率五〇%以上）および（有効投票ではなく）「投票総数」の過半数の賛成という基準であったから、実は韓国のほうが要件は厳しいのである。

このように、改憲手続のうち、まず国民投票について（先行）立法によりハードルを下げておきながら、「諸外国よりも厳しい」とうそぶきつつ、もう一つの

発議要件のハードルを下げようとするのは、まさに許術的なやり方であり、政治的道義に反する。

「押しつけ」論の清算

これまでの改憲主張の底流にあった議論の一つに、いわゆる「押しつけ憲法」論がある。現行憲法は占領下においてアメリカによつて押しつけられたものであり、自主的に制定されたものではないとし、現憲法の正当性を否認し、その「改正」を唱える議論である。かつてほど前面には出ていないものの、今なお改憲派の（謳い文句）となっているこの議論について、きちんと清算しておく必要があるように思われる。

現憲法の出自にまつわるこの議論を批判的に検討することは、この憲法の歴史的意義を再確認することを可能とし、私たちの憲法観・憲法意識をより確かなものにすると思われるからである。

「押しつけ憲法」論の問題点は多岐にわたる。ここでは、以下の諸点を指摘したい。

①日本政府の責任の問題　制憲過程の前半、日本政府はGHQの示唆を受けて（帝国）憲法改正作業に着手し、いわゆる「松本案」を作成しGHQに提出し

たが、あえなく排斥された。その内容があまりにも保守的であり、「国体護持」を基調とするものであったからである。

日本政府は降伏時に受諾したポツダム宣言に拘束されていたのだが、「国体護持」に執着して同宣言の趣旨に合致する新憲法を起草し得なかつた。この点で日本政府の責任こそ問われるべきであるが、「押しつけ」論はこの点を看過している。

② 国際法上の義務の引き受け ポツダム宣言は連合国による最終的な対日降伏勧告文書（最後通牒）であるが、同時に日本国と連合国との間の休戦条約という性格を有していた。同宣言には、基本的人権の復活強化など、旧憲法をそのまましておくことを許さない内容が降伏条件として含まれていた。したがって、日本は旧憲法をポツダム宣言の趣旨に沿うかたちで改変する国際法上の義務を負っていたことになる。

③ 日本国民の意思の反映 上記「松本案」を拒否したGHQは独自の草案（マッカーサー草案）を作成するが、その過程で日本側の様々な憲法案を調査・検討している。とくに、民間の研究団体である憲法研究会の案を詳細に検討し、その内容を大幅にマッカーサー

草案に取り入れていている。マッカーサー草案を基礎として作成された日本政府の帝国憲法改正案が帝国議会の審議に付されるが、直前の一九四六年四月一〇日には帝国議会衆議院の総選挙が実施された。これは、帝国議会に（憲法制定国民議会）の性格が付与されたことを意味しよう。その帝国議会の審議過程では、いくつか重要な条項の追加・修正がなされた。たとえば、現在の二五条一項の生存権（「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」）規定が社会党の提案で盛り込まれた（この規定の原型は先の憲法研究会案にあった）。教育条項にも重要な修正があつた。現二六条二項の義務教育の規定は、政府案では「その保護する児童に初等教育を受けさせる義務」となっていたが、愛知県の青年学校関係者の陳情を受け、現行規定どおり「児童」が「子女」に、「初等教育」が「普通教育」に修正された。修正の主眼は、いうまでもなく義務教育年限の延長（初等教育→初等教育+前期中等教育）により教育機会の拡大を図ることにあつた。このように有意義な修正が、日本側のイニシアチブの下になされたことは銘記されてよい。

④ 〈日米合作〉による〈近代立憲主義の継受〉 あ

る国家が外国の法文化や法制度を受け入れることをへ法の継受」という。明治日本が近代化の過程で独・仏の法制を導入したのはその一例である。現憲法の制定過程を全体としてみると、それは、敗戦後の日本が新しい国づくりを始めるにあたり、大戦後における平和・民主主義の国際的思想潮流や近代立憲主義を、きわめて特殊なやり方で継受した過程であるということができる。しかもその作業は、GHQの一方的な「押しつけ」ではなく、いわば「日米合作」のそれであった。

その積極的な意義について、GHQで憲法改正問題を主導したチャールズ・ケーデイスは次のようにいう。——「マッカーサーおよびホイットニーのリーダーシップの下で、新憲法の諸原理となったコンセプトの多くは、民主主義的な傾向を有していた一九世紀の指導者の後を継いだ日本の知識人たちによつて構想されたのである。」

完全に自主的な制定ではなかったが、一九四六年憲法は、ポツダム宣言、マッカーサーおよびホイットニーの示唆、そして進歩的な日本の政治的指導者たち、メディア、学者たちの尽力の産物であった。……新憲法は、外国による占領という不幸な状況下で、講和条約

締結への露払いとなりうる政治・社会システムを確立するために協働した日本人とアメリカ人の共同事業 (Joint enterprise) が創り出したものなのである。」

(Charles Kades, The American Role in Revising Japan's Imperial Constitution, Political Science Quarterly, Vol. 104, No. 2, 1989, p. 228)

おわりに

以上のようにみえてくると、「押しつけ憲法」論が、いかに粗雑かつ偏狭なものであるかが理解されよう。人命被害だけでもアジアで二千万人、日本で三二〇万人という高い代償を払って手にした日本国憲法。そこには、日本国民を含む人類の〈叡知〉が凝結している。この憲法を、〈叡知〉に学ぼうとしない政治勢力の餌食としてはならない。

(なるしま たかし・獨協大学)