

「改憲」を読み解く

成 嶋 隆

はじめに

二〇一七年五月に安倍首相が「九条加憲」論を打ちだし、同年一〇月の衆院選で与党が圧勝したのを機に、改憲問題が現実的な政治アジェンダとなってきた。自民党は、二〇一八年三月下旬の党大会までに改憲案をとりまとめ、同年中の発議を目指すとしている。本稿執筆時点の国政は、森友学園への国有地売却をめぐる決裁文書の改ざん問題で激動しており、今後の帰趨を予測するのは難しいが、改憲の動きが着実に進行することは間違いない。そして、現下の政治・社会状況や国民意識に鑑みれば、戦後日本の羅針盤の役割を果たしてきた日本国憲法が、施行七一年にして初めて明文

改正される可能性も否定できない。

本稿は、上記のような改憲問題の急展開を受け、私たちがこれにどう向き合うべきかという観点から、改憲をめぐる主要な争点について整理・考察することを課題とする。以下では、まず改憲に関する総論的なテーマとして、安倍首相・自民党の憲法観（二一―一）、いわゆる「押しつけ憲法」論（二一―二）の二つを取り上げ、次いで各論的なテーマとして、自民党憲法改正推進本部（以下、推進本部）が二〇一七年二月に提示した改憲四項目——九条改正（二一―一）、教育の無償化・充実強化（二一―二）、緊急事態条項（二一―三）、参院の合区解消（二一―四）について検討する。

一 総論的な争点

1 安倍首相・自民党の憲法観

二〇一八年一月四日の年頭記者会見で、安倍首相は「今年こそ新しい時代への希望を生み出すような憲法のあるべき姿を国民にしっかりと提示する」と述べた。憲法尊重擁護義務（憲法九九条）を負う内閣総理大臣であるならば、「日本国憲法の下での立憲政治のあるべき姿」を語るべきところ、安倍首相は（上から目線）で現憲法を見下し、「新時代への希望」を生むような憲法に変えたいと述べたのである。

現憲法に対する安倍首相の反感はきわめて根強い。それを象徴するのが、二〇一二年一二月の次の発言である。——「憲法前文の一部に触れて」自分たちが専制や隷従、圧迫と偏狭をなくそうと考えているわけではない。いじましいんですね。みつともない憲法ですよ、はつきり言つて。それは、日本人が作ったんじゃないですからね。」①——現憲法に対するこのような見方は、上記発言の最後の部分にみられるいわゆる「押しつけ憲法」論と、憲法の本質についての特異な考え方に基づいている。前者については次節で述べる

こととし、ここでは、安倍首相および自民党の特異な憲法観を問題としたい。

年頭記者会見で安倍首相は、「この国の形、理想の姿を示すものは憲法」とも述べている。この憲法観は、憲法概念の一つの側面（国家構造・国家統治の基本を定める法）のみに着目したものであり、もう一つの側面（国家権力を制限し国民の権利・自由を守る法）を無視している。後者の側面は、憲法学では「立憲の意味の憲法」と呼ばれ、憲法の本質が権力拘束規範であることを示す。憲法九九条の「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ」との規定は、このような憲法の本質を端的に示す条文なのである。安倍首相の憲法観には立憲主義的な理解が欠落しているが、このことは、改憲を党是とする自民党の憲法観にも共通する。たとえば、同党憲法調査会・憲法改正プロジェクトチームが二〇〇四年に公表した『論点整理』には、次のような記述がある。——「憲法とは、……権力制限規範にとどまるものではなく、……国家と国民が協力しながら共生社会をつくることを定めたルールとしての側面をもつ……。憲法という国の基本法が国民の

行動規範として機能し、国民の精神（ものの考え方）に与える影響についても考慮に入れながら、議論を続けていく必要がある……。」——このような憲法観をふまえて、自民党が二〇一二年に公表した憲法改正草案（以下、一二年草案）は、一〇二条一項で「全て国民は、この憲法を尊重しなければならない」とし、同二項で「国会議員、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」と規定する。公務員の憲法擁護義務より前に国民の尊重義務を定めることにより、憲法を権力拘束規範から国民拘束規範へと変質させるものといわざるをえない。

2 「押しつけ憲法」論

いわゆる「押しつけ憲法」論は、改憲主張の〈通奏低音〉をなす議論である。安倍首相も、次のようにこの議論を展開している。——「（現憲法は）連合国軍総司令部の、憲法も国際法も全く素人の人たちが、たった八日間で作り上げたシロモノ（である）」①

現憲法の制定過程を多少とも仔細に分析すれば、「押しつけ憲法」論がいかに粗雑なものであるかが分かる。ここでは、さしあたり次の諸点を指摘しておきたい。――

①日本が敗戦時に受諾したポツダム宣言は一種の条約であり、これを受諾したことは、明治憲法を宣言の趣旨に合致するように改正することを国際法上の義務として引き受けたことを意味する。②当時の日本政府は〈国体護持〉への執念から、ポツダム宣言に合致する憲法改正案を起草できなかった。このことがGHQ草案の（外見上の）「押しつけ」を招いた。③GHQ草案自体が、憲法研究会案など日本国民の憲法構想を反映・摂取している。また、衆議院の総選挙を経て憲法制定国民議会としての性格をもった帝国議会において実質的な審議がなされ、生存権規定（二五条）の追加など重要な修正もなされている。④一九四七年にGHQのマッカーサー最高司令官が、憲法施行後一、二年以内に憲法改正と国民投票の実施を認めると日本政府に伝えたが、日本政府はこれを行わなかった。

二 各論的な争点

1 九条改正

安倍首相が悲願とする改憲の（本丸）が、戦争放棄（二項）、戦力不保持・交戦権の否認（二項）を定める憲法九条であることは衆目の一致するところである。

ただ、九条をどのように改正するかについて、自民党内の議論は錯綜を極めており、本稿執筆時点では確定的な改正案が提示されていない。そこで以下では、推進本部が二〇一八年二月二八日の全体会合でとりまとめた改正案のうち主なものを簡単に紹介した後、最終案として最も有力視されている案について検討したい。

(1) 主な九条改正案

① 現行九条一・二項を維持し、(新)三・四項で自衛隊を明記する案

② 現行九条一・二項を維持し、(新)三項で自衛隊を明記する案

③ 現行九条一・二項を維持し、(新)三項で自衛隊と自衛隊を明記する案

④ 現行九条二項を削除し、(新)二項で自衛隊と自衛隊を明記する案

これらのうち、④は前出の二二年草案が採用した構想であり、現在では石破茂元自民党幹事長が主張するものである。九条二項は、一項の戦争放棄を手段(戦力)および権利(交戦権)の側面から補充する規定であり、かりに一項につき「限定放棄」説(侵略戦争のみの放棄、自衛戦争の容認)を採ったとしても、二項

において「自衛戦争」を遂行するための手段と権利が否定されているので、結果的には「全面放棄」説と変わらないことになる。その意味で、改憲派にとつては二項こそが最大の障害であった。したがって、④案は、九条改正のいわば「正攻法」ともいえるものであった。反面、この案は「九条の要」ともいえる二項そのものを削除することから、国民の激しい抵抗が予想されるものでもあった。一方、上記②③案の「自衛隊」明記の構想については、これらが、集団的自衛権をも含む「フル・スペック」(無制限)の自衛権行使を容認するものと受け取られるとの懸念がある。こうして現在、自民党内では①案が最も現実的なものと受け止められつつあるようである。だが、この構想にも、以下のようによくの問題点がある。

(2) 二項維持・自衛隊明記」案の問題点

推進本部が①案の「条文例」として示したのは、以下のような規定である。——「三項 前二項の規定は、自国の平和と安全を維持し、その存立を全うするために必要な自衛のための必要最小限度の実力を保持することを妨げない。四項 このため、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、法律で定めるところ

により、内閣の長である内閣総理大臣を最高指揮官とする自衛隊を保持する。」

この「二項維持・自衛隊明記」案は、安倍首相が二〇一七年五月に提唱したのだが、その際首相は、以下のように述べている。——「多くの憲法学者や政党の中には自衛隊を違憲とする議論が今なお存在している。自衛隊の存在を憲法上につかりと位置づけ、『自衛隊が違憲かもしれない』などの議論が生まれる余地をなくすべきだ。」⁽³⁾「自衛隊員たちに『君たちは憲法違反かもしれないが、何かあれば命を張ってくれ』と言うのはあまりにも無責任だ。」⁽⁴⁾——他方、安倍首相は、九条に自衛隊を明記した場合の法的効果について、「自衛隊の任務や権限に変化が生じることはない」とし、さらに、自衛隊を明記する改憲案が国民投票において否決されても、自衛隊は合憲であるとす「政府の一貫した立場は変わらない」とも述べている。⁽⁵⁾

これらの言説の問題点として、以下の諸点を挙げることができる。第一に、憲法学者の中にある自衛隊違憲論を解消するためという理由づけについては、「安全保障関連法を成立させる際には憲法学者の違憲論を

無視しながら、ご都合主義が過ぎる」⁽⁶⁾との批判が妥当しよう。そもそも、違憲の疑いがかけられている現実がある場合に、その現実を憲法規範に合致させる（自衛隊についていえば、災害救助部隊に改編するなど）のではなく、規範の方を変えようというのは本末転倒の議論である。第二に、憲法で「認知」しようとしている自衛隊について、日米安保体制の下での対米従属的な（軍隊）の側面ではなく、たとえば東日本大震災で献身的な救援活動を行ったような（災害救助部隊）としての側面を強調していることである。この救援活動後の二〇一二年には、内閣府の世論調査で「自衛隊に良い印象を持っている」という人が初めて九割を超えた。「自衛隊を憲法に書き込む」という提案は、このような国民世論の動向をにらんだものであることは間違いない。第三に、九条に自衛隊を明記しても、その権限や任務に変更はないとする説明の欺瞞性である。かりに改憲による法的な効果が変わらないのであれば、「何百億円もかけて国民投票を行うのは、壮大な無駄だ」⁽⁷⁾ということになる。改憲の無意味さを指摘されるような説明をあえてしたのは、自衛隊明記による重大な「法的効果」を国民に悟られないようにするた

めである。その「法的効果」とは、「後方優先」の法理による九条二項の空文化と、それによる「自衛隊の軍隊化」⁽⁸⁾である。憲法学者・小沢隆一は、災害救助部隊としての自衛隊が国民の支持を得ているのは、憲法九条による（縛り）があつたからだとしている。

自衛隊が（普通の軍隊）となることを、九条が抑えてきたとの指摘である。こうした観点から小沢は、「二項維持・自衛隊明記」案の「政治的・イデオロギー的意味」を次のように喝破している。——「九条改憲によつて集団的自衛権のさらなる解禁と海外任務の拡大を許してしまえば、自衛隊の災害救援活動とそのバージョンアップの大きな妨げとなるでしょう。災害救援を念頭に置いて『自衛隊ありがとう』の気持ちを持つ国民が、九条改憲国民投票で賛成票を投じることで、仮に改憲が成立してしまうとすれば、たちどころにその人たちの思いは裏切られることになるのです。」⁽⁹⁾

2 教育の無償化・充実強化

自民党が掲げる改憲四項目のうち、メインテーマは前節で検討した九条改正であり、あとの三項目は、いずれも九条改正の（呼び水）の役割を期待されたサブ

テーマである。とくに、本節でとりあげる教育無償化・充実強化という改憲項目には、大多数の国民に受入れられるテーマを掲げることによつて国民を改憲に動員しようとの意図が透けて見える。

この改憲提案については、次の諸点を指摘しておく。

——①憲法二六条二項の義務教育の無償規定は、一項の教育を受ける権利を実効的に保障するために（義務教育以外の）教育を無償化することを妨げるものではない。事実、二〇一〇年には時の民主党政権の下で高校無償化が実現した。何よりも、安倍政権が教育無償化を改憲テーマに掲げる一方で、無償化ないし教育支援に関わる施策を次々と打ち出していることが、皮肉にもこの課題についての改憲が不要であることを傍証している。②国際人権A規約（社会権規約）一三条は中等・高等教育の「漸進的無償化」（同条二項（b）（c））を規定している。日本は同条約を批准しており、「政府は条約を『誠実に遵守』（憲法98条）することが義務づけられている」から、教育無償化などは「憲法を改正するまでもなく、国際社会の約束として政府が着実に実行すべき課題」⁽¹⁰⁾である。③上記のような憲法・条約上の教育条件整備の要請に背を向けてきた

のは自民党政権である。自民党政府は、社会権規約の批准に際しては「負担の公平」や「財源確保の困難さ」を理由に同規約二三条二項（b）（c）を留保した（二〇一二年、民主党政権下で留保撤回）。また、高校無償化措置についても、政権に復帰した自民党は「効果がない」としてこれを廃止し、所得制限を伴う制度へと後退させた。④上述したように、安倍政権は教育無償化の施策を先行的に打ち出しているが、その政策提言は矛盾に満ちている。最大の問題は、GDPに対する公財政教育支出の割合がOECD（経済協力開発機構）三四カ国中最下位という日本の貧困な教育財政状況を所与の前提としていること、そして、教育無償化の財源として逆進性の強い消費税の増税分を充てにしていることである。この結果、提言されている施策はそのほとんどが所得制限を伴うものとなっている。所得制限は、本来の無償性原則とは相いれないものであり、教育条件整備のありかたとして好ましくない。学校内・教室内に給付対象児童生徒と対象外児童生徒が存在することで児童生徒・保護者が分断される、所得証明の困難な低所得家庭が排除される、多数の保護者の所得把握に係る事務量・費用が増加するなどの弊

害があるからである。政策提言の問題点として、それが税制改正と連動していないという点も挙げられる。本来の無償性は、所得課税における応能負担原則と累進性を前提とする。これと切り離された「無償性」は必然的に他の教育条件整備施策との間で（優先順位）論争を引き起こすことになる。世論やマスコミ論調に、「待機児童解消が先決」、「認可外保育所への支援も」といった主張が多くみられるのはその証左である。このような軋轢を生んでいる安倍政権の「無償化」提言は、教育を受ける権利を保障するための教育条件を整備していくうえで決して好ましいものではない。⑤無償化提言のさらなる問題点として、これらが「無償」と引き換えの教育統制を狙っているという点がある。たとえば、大学における授業料減免や奨学金給付について、その対象を、実務家教員の担当する授業や産業界など外部から招く理事が一定割合を超える大学に限定するとしている。大学の教育内容編成権や人事権への介入といえよう。幼児教育についても、さまざまな「無償化」提言がなされる一方で、統制の方向も打ち出されている。たとえば、二〇一八年度から小中学校で道徳が教科化されると連動するかたちで、幼稚園・

保育園・認定こども園の教育要領・指針等がほぼ同じ内容で変わることとなった。その一例として、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」として、「『道徳性』「規範意識の芽生え」など一〇項目が規定されているのを挙げることができる。

3 緊急事態条項

もはや紙幅も尽きたので、残り二つの改憲項目についてはごく簡単に述べることにする。

外国からの武力攻撃や大規模災害に対処するための緊急事態条項を憲法に盛り込むという改憲提案は、すでに一二年草案にも登場しており、目新しいものではない。推進本部は、いまだ具体的な条文案を提示していないが、報じられるところでは、緊急事態対処のための改憲提案には、①選挙ができない場合の国会議員の任期の延長や選挙期日の特例の設定、②内閣への権限の集中、③私権（人権）の制限などが盛り込まれるようである。この提言については、その（非現実性）が指摘されねばならない。たとえば、前出の小沢は次のようにいう。——「緊急事態によって『選挙ができない事態』というのは、はたしてどのような場合か、

その場合に、参議院の緊急集会（……）や繰り延べ投票（……）の活用で対応できないことか、それらでも対応できない事態というのは、要するに全国的規模で選挙実施が不可能な場合ということになるうが、果たしてそのような事態において、議員任期の延長は、一体どのような意味を持つか（実質的意義は持たないのではないか）……。」^⑪

緊急時における内閣への権限集中という提言については、憲法学者・小林節が次のようにその（非現実性）を指摘している。——「災害に際して、中央の政府の権限を強化したところで、被災地の状況は把握できない。状況を把握できない政府に判断を委ねても、時間がかかるし、間違いも起こる。生死の間際にある人々をそれでは救うことはできない。」^⑫

4 参院の合区解消

参院の「合区」とは、二〇一六年の参院選で「鳥取・島根」「徳島・高知」で導入されたものであり、参院選をめぐる「一票の格差」訴訟の最高裁判決で「違憲状態」が続いたため、格差を是正するためにとられた措置である。この措置が、選挙区が分断された参院議

員からの不評を買っていたため、改憲により合区を解消するというのが提案の趣旨だが、一票の格差を解消するためにとられた措置が自党に不利であるから改憲により解消するという動機そのものが党略的である。法の下での平等を定める憲法一四条と真つ向から抵触する条項を導入することは、憲法規範の体系性・整合性を損ねるものといえよう。

(1) 二〇一二年二月一日、ネット番組「政治家と話そう」における安倍首相の発言。

(2) 産経新聞二〇一三年四月二十七日付朝刊。

(3) 二〇一七年五月三日、改憲派の集會に寄せた安倍首相のビデオ・メッセージ。

(4) 二〇一八年一月二六日、衆院代表質問における二階俊博自民党幹事長の質問に対する安倍首相の答弁。

(5) 同右の代表質問における希望の党・玉木雄一郎代表の質問に対する安倍首相の答弁。

(6) 愛敬浩二・名古屋大教授、朝日新聞二〇一七年一月四日付朝刊。

(7) 同右。

(8) 国分高史(朝日新聞編集委員)「自衛隊とは問われる憲法九条」朝日新聞二〇一八年一月二日付朝刊「政治断簡」欄。

(9) 小沢隆一「安倍9条改憲のねらいと危険性——自民党憲法改正推進本部『論点整理』から読み解く——」月刊憲法運動二〇一八年二月号一四頁。

(10) 三輪定宣「教育無償化・奨学金と『2018年問題』」経済二〇一八年三月号一三六頁。

(11) 小沢・前掲注(9)一五頁。

(12) 樋口陽一・小林節『「憲法改正」の真実』(集英社新書・二〇一六年)一一一頁。

(なるしま たかし・獨協大学)

