

自民党改憲重点4項目「たたき台素案」について

社会民主党
憲法改悪阻止闘争本部

自民党憲法改正推進本部（細田博之本部長）は、3月25日の党大会にあわせ、憲法9条改正を含む重点4項目の「たたき台素案」（以下「素案」と略す）を条文イメージの形でまとめた。安倍首相（党総裁）が昨年5月3日、2020年の憲法改正施行を目指すと表明したことに添う内容であり、自民党は、今後、改憲原案の国会発議に向け、速やかに衆参両院の憲法審査会で各党との協議に入るとしている。

自民党改憲重点4項目の「たたき台素案」について、現時点での懸念や問題点、反論の要点を整理したものであり、全党的な討議を経て、今後随時補強していく。

1. 9条改正

<条文イメージ>

第9条

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。

2 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。

第9条の2（※第9条全体を維持した上で、その次に追加）

1 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。

2 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。

疑問点・問題点

○集団的自衛権の行使を新たな任務とした自衛隊の承認

自衛隊を憲法に明記することは、「専守防衛」や災害救助、平和的な国際協力といった任務に加え、集団的自衛権の行使を新たな任務とした自衛隊の承認を意味する。アメリカと一緒に海外で戦争できる自衛隊を憲法に位置づけることになる。

○9条2項の戦力不保持、交戦権否認の規定が空文化・死文化

「前条の規定は、……必要な自衛の措置をとることを妨げず」とすることで、自衛隊を9条2項「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」との制約が及ばない例外として正式に認めることとなる。9条2項で戦力不保持と交戦権否認を宣言しながら、「自衛」のためには集団的自衛権行使を含む「実力」を行使できることになる。「後法は前法に優越する」原則と相まって、9条2項の戦力不保持、交戦権否認の規定が空文化・死文化する。

○「自衛の措置」に何の制約も歯止めもない

歴代政権は、9条2項との関係で、自衛隊は「我が国が武力攻撃を受けた場合に備えた『専守防衛』の組織であり、他国の軍隊のように海外で武力行使をすることはない」と説

明し、「必要最小限度の実力組織」のみが認められるとしてきた。ところが「素案」は、「必要最小限度」ではなく、「必要な自衛の措置」と規定することで、「自衛に必要か否か」の判断がすべて政府に委ねられているようになり、「自衛の措置」＝「自衛権」の範囲には何の制約もなくなる。政府が「必要」と判断すれば、自衛隊の活動に歯止めがなくなり、「専守防衛」が有名無実化する。「戦争法」でも不可能なレベルの、フルスペックの「集団的自衛権」＝無制限の海外での武力行使に道を開く可能性がある。

○9条全体が「武力による平和」のための授權規範に変質

これまで「武力によらない平和」のための軍事に関する制限・禁止規範（戦争・武力行使、戦力保持の禁止）である9条1項・2項に基づき、自衛隊の活動や装備、防衛予算等をチェックし、集団的自衛権の行使や海外派兵などに歯止めをかけてきた。しかし、9条の2の追加によって、9条全体が「武力による平和」のための授權規範に変質する。違憲の「戦争法」も正当化される。

○三権から独立した軍事機関を創設、軍事の論理が平和憲法体系を浸食

警察や消防、他の行政機関が明記されない中で自衛隊を特記することは、自衛隊を内閣に対して独立の地位にある憲法機関（会計検査院並び）とすることになり、立法、行政、司法の三権から独立した軍事機関を創設することになる。憲法が否定してきた軍事の「公共性」を自衛隊に与え、軍事の論理が平和憲法体系を浸食していき、国防目的での人権制限や社会の「軍国主義」化につながる。具体的には、自衛隊の活動範囲や装備の拡大が促され、自衛隊法や「戦争法」、国民保護法制など関連法の全面改正、自衛隊機の夜間飛行の解禁や、自衛隊に対する国民の協力義務の拡大、物資保管命令や業務従事命令などの罰則付き義務化、有事の際の徴用等も考えられる。戦後、軍事目的の収用が削除された土地収用法についても、「公共の利益となる事業」から自衛隊のための施設や基地が除外される理由はなくなってしまう。

○閣議決定なくして内閣総理大臣が最高指揮官として行動

「素案」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」（自衛隊法7条）と異なり、「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」としているが、閣議決定なくして内閣総理大臣が最高指揮官として行動する余地を認めることになる。行政権の主体が内閣であるという日本国憲法全体の構造との矛盾が生じる。

○在外邦人保護との名目での海外派兵も可能

「素案」は、「自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することを主たる任務」（自衛隊法第3条）と異なり、「国及び国民の安全を保つために」としているが、「国民の安全」を理由に自衛隊の活動が国内に留まらないことを正当化し、在外邦人保護との名目での海外派兵も可能になる。

○「加憲」ではなく「壊憲」

単に「9条の2」を付け加えるだけであるとして、「加憲」と表現するのは妥当ではない。内容的には、憲法の平和主義自体を破壊する「壊憲」であり、「普通の国」の軍隊に向けたさらなる改憲につながる。

反論の要点

◇「(改憲後も) 自衛隊の役割と権限に変更はない」というのであれば、憲法に自衛隊を明記する積極的な理由はなく、憲法改正の必要自体ない。

◇政府は自衛隊を合憲としていたはずであり、国民投票で否決されれば違憲が確定することになり、大きな混乱が生じる。

◇「多くの学者が違憲だということから」というのが改正理由であれば、違憲との批判が強い集団的自衛権の行使を認める「戦争法」や閣議決定こそ廃止すべきである。

◇戦争放棄を謳った憲法、その具体化として戦力の不保持と交戦権の否認を規定した9条に軍事組織・自衛隊を明記することは二律背反である。

2. 緊急事態条項

<条文イメージ>

第64条の2（※国会の章の末尾に特例規定として追加）

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又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、法律で定めるところにより、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。

第73条の2（※内閣の事務を定める第73条の次に追加）

1 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いとまが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。

2 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

疑問点・問題点

○主権者国民の意見を国政に反映させ、判断を仰ぐための重要な機会を奪う

「大地震その他の異常かつ大規模な災害」が仮に起こったとしても、国政選挙全体が不能になるということは通常考えられない。国会議員の選挙は、主権者国民の意見を国政に反映させ、国民の判断を仰ぐための重要な機会であり、安易に任期の延長を認めるべきではない。1941年2月、「現下の情勢は困難であり民心を選挙に集中させることを許さない」という理由で、「衆議院議員任期延長ニ関スル法律」と「府県会議員、市町村会議員等ノ任期延長ニ関スル法律」が制定され、国民の判断の機会を奪い、政治的な意思を反映できないまま真珠湾攻撃に至り、戦時体制の推進に任期延長が寄与した。

○国家緊急権の濫用と行政権の独裁強化

73条の2で追加される国家緊急権は、濫用を阻止することは極めて困難であり、ひとたび濫用されるとこれを覆すことは極めて難しい危険な制度であり、行政府の独裁につながる。ドイツでは、ワイマール憲法の緊急事態条項に基づく大統領緊急令の濫用や全権委任法（「民族および国家の危難を除去するための法律」、授權法）によって、ナチスの独裁が可能になった。また、「明治憲法においては、緊急勅令、緊急財政処分、また、いわゆる非常大権制度等緊急の場合に処する途が広くひらけていたのである。これ等の制度は行政当局にとっては極めて便利に出来ており、それだけ、濫用され易く、議会及び国民の意思を無視して国政が行われる危険が多分にあった。すなわち、法律案として議会に提出すれば否決されると予想された場合に、緊急勅令として、政府の独断で事を運ぶような事例も、しばしば見受けられたのである」（1946年11月3日内閣発行、法制局閲「新憲法の解説」）として、日本国憲法制定の際に、緊急事態条項の導入を見送った経緯と事実を重く受けとめるべきである。

○歯止めにならない国会承認

国会の承認規定があるが、多数与党の際には民主的抑制機能に疑問があり、歯止めにはならない。

○「武力攻撃災害」も含まれる

「武力攻撃災害」への対応規定がある国民保護法は、武力攻撃と災害とが明確に区別されていない。そのため、「その他の異常かつ大規模な災害」に、「武力攻撃災害」が含まれる余地は十分残されている。他国と武力衝突が起きたときに、政令のみで国民の権利を制限することができるようになる。

反論の要点

◇仮に大規模災害によって実際に選挙ができない場合であっても、憲法54条2項の参議院の緊急集会、公職選挙法57条の繰延投票（「天災その他避けることのできない事故により、投票所において、投票を行うことができないとき、又は更に投票を行う必要があるときは、都道府県の選挙管理委員会…は、更に期日を定めて投票を行わせなければならない。」）で対処可能である。

◇災害対応に大事なものは、緊急事態条項による権限の集中ではなく、事前の準備と現場の裁量である。内閣が立法権をもっていけばより効果的な災害対処ができたとはいえない。
◇大規模災害等の非常事態にこそ侵害されやすい基本的人権の具体化が求められる。
◇「いわゆる非常事態に際し」、「国民の生命、安全を守るということは、まさに憲法で言う公共の福祉の要請という点から見ましてそれは最大のものであり」、「そのための措置は、現行憲法の枠内でも必要かつ合理的な範囲内で相当のことができる」（1982年3月10日角田内閣法制局長官答弁）とされており、必要な災害関連法制を充実すべきである。他者の権利や重要な社会的利益を守るため、憲法12条、13条、29条2項は人権に必要最小限の規制を加えることを認めており、73条6号で法律による政令への罰則委任も規定している。これらを受けて災害対策基本法や災害救助法などが整備されており、例えば災害対策基本法は64条で応急公用負担、71条で従事命令、109条で緊急措置などを定めている。

3. 参院選「合区」解消

<条文イメージ>

第47条

1 両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるときには、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の区域を選挙区とする場合には、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ができる。

2 前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

第92条

地方公共団体のは、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基本とし、その種類並びに組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

疑問点・問題点

○「投票価値の平等」を否定

「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」、「広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、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ができる」とすることは、憲法14条の「法の下での平等」から導かれる「投票価値の平等」を否定し、一票の較差の肯定、国民の投票権の侵害につながる。

○国会議員を「全国民の代表」と定める43条と抵触

憲法43条は、「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と定めている。議員は、有権者一人ひとりを代表しているのであって、行政区自体を代表しているわけではない。「広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、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ができる」として、参議院が地域代表（都道府県代表）の性格を強くすれば、国会議員を「全国民の代表」と定める43条とは相いれなくなる。また、衆議院と参議院との関係をどう考えるべきかという、二院制に関する大きな問題になるが、こうした論点を真摯に検討したとはいえない。

○衆議院議員小選挙区の投票価値の平等にも影響

もともと参議院の合区解消のための改憲であるとされていたが、「素案」は、「両議院の

議員の選挙」として、衆参にまたがる改憲を目指すものとなっている。衆議院議員の小選挙区の投票価値の平等に関する憲法判断にも影響を与える。

○地方自治制度は別途十分に議論すべき

「都道府県」ではなく「広域的な地方公共団体」とすることで、「道州制」も含まれかねない。しかし、地方自治制度については、分権・自治を推進する観点から、別途十分に議論されるべきである。

○自民党の党利党略

自民党の地盤である地方の議席を維持する思惑があるのではないか。

○改憲にこだわる自民党が参議院選挙制度改革の障害

「平成三十一年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人当たりの人口の較差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得る」（公職選挙法附則7条）ことに基づき、2019年の次期参院選に向けて選挙制度改革の議論が進んでいるが、憲法改正による合区解消を唱える自民党の主張が議論を混乱させ、成案作成の障害となっている。

反論の要点

◇憲法14条「すべての国民は法の下に平等であつて…」と、憲法43条「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」によって、憲法において「投票価値の平等」が定められている。最高裁は2014年11月26日判決で、最大4.77倍の格差が生じた2013年7月21日施行の第23回参議院通常選挙(選挙区選挙)について、「選挙区間の投票価値の不均衡は、…違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態にあつた」とする「違憲状態」と判示した。各党で協議を続けてきたが、2年前に無理矢理「合区」の導入を押し切ったのは自民党であり、「合区」を含む定数見直しでもなお最大3倍程度の較差を残したのも自民党である。

◇結局は、「一票の較差」が広がっても違憲性を問われないようにしたいだけの改憲である。

◇「一票の較差」の是正と同時に、民意を的確に議席数に反映させる選挙制度改革が必要である。合区の解消には、参議院選挙区の定数を増やす案や、ブロック選挙区と全国比例の併用案、選挙区選出をやめて比例代表に一本化する案など様々な方法があるが、いずれにせよ憲法47条は「選挙区に関しては法律でこれを定める」としており、公職選挙法の改正で対応可能である。

4. 教育の充実

<条文イメージ>

第26条

すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。

2 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。

3 国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことができないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、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。

第89条

公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

疑問点・問題点

○国家に尽くす国民の育成は危険、教育内容に不当な干渉や統制の懸念

教育について、「国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担う」としているが、教育の目的は個人の人格の形成・完成であり、国益の追求ではない。国家に尽くす国民の育成につながる発想は危険である。また、26条3項を根拠にして、教育内容に対して国の不当な干渉や統制を導く危険性もある。

○「権利に基づく要求」から「国家の努力目標（プログラム）」に

現行では、教育の無償化は「能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利」に基づく要求であり、国は要求に基づき、教育の機会均等を実現すべく環境を整える責務を果たさなければならないという強い拘束力を有している。しかし、「教育環境の整備に努めなければならない」とする国の努力義務を追加することによって、「権利に基づく要求」を「国家の努力目標（プログラム）」におとしめてしまう。

○私学助成の合憲性に大きな問題なし

私学助成の合憲性を明確にするため、89条を改正しようとしているが、私学助成については、「現行の法体制のもとにおいては私学に対して国が助成をすることは憲法上も是認されるのだ」という解釈がこれはもう肯定的に是認され、かつ確立した」（1979年3月13日真田内閣法制局長官答弁）、「私立学校が私立学校振興助成法に決める監督を受けることをもって憲法第89条後段に規定する公の支配に属すると、それに該当するというような解釈に立つもの」であり、「この解釈は一般にも是認されている」（1982年3月10日角田内閣法制局長官答弁）等のように解釈で対応しており、大きな問題となっているわけではない。

○私学に対する国家の教育統制を強化

89条の「公の支配」を「公の監督」に変えることは、私学に対する国家の教育統制を強化することにつながる。

反論の要点

◇貧困の連鎖を解消するため、子どもの学習支援等の充実と高校までの教育無償化は必要であるが、3年連続で教育予算を削ってきた安倍政権、民主党政権下の高校無償化を「バラマキ」と批判した自民党に「教育の充実」を理由に改憲を語る資格はない。

◇憲法26条「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」の条文自体が高等教育の無償化を妨げてはいない。無償化はもとより教育の充実は、現行憲法のままで実現可能である。憲法26条を活かし、奨学金や授業料減免などを手厚くするようきちんと財源手当したり、高校無償化のように法律を整備したりすればよい。

◇日本は、「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」（国連人権規約A規約）を1979年に批准したが、その際、同規約第13条2（b）及び（c）に規定する中等・高等教育の漸進的無償化について、「無償教育の漸進的な導入」という部分に拘束されない権利を留保すると宣言した。その後、高校授業料の実質無償化が実現したことなどから、民主党政権下の2012年にこの留保を撤回している。したがって、条約に対し誠実に遵守するよう定めている憲法98条2項からも、高校・大学までの段階的な無償化を行う国際的な義務があり、その実現が迫られている。

以上