

## 提 案 理 由

### 1 日本国憲法の基本原理と立憲主義

日本国憲法は、アジア・太平洋戦争禍への痛切な反省を踏まえ、それまでの国家と国民の関係を逆転させ、国家は国民の幸福追求の権利を始めとする基本的人権を保障するために存在するものと規定した。

また、国民の基本的人権を、過去幾多の試練に堪え、侵すことのできない、現在及び将来の国民に与えられた、永久の権利として保障するとともに、徹底した恒久的平和主義を定めた。この日本国憲法の基本原理を支えるのが、国家権力を人権の保障と権力の分立を定めた憲法（立憲的意味の憲法）のもとに置き、これに従った権力行使を行わせるという、立憲主義の理念であって、このような憲法の下、国民は自由で民主的な社会を追求し続けてきた。

更に、徹底した恒久平和主義を採る日本国憲法のもとで、我が国はこれまで専守防衛政策を採り、他国と武力紛争を起こすこともなく、他方、政府やNGO（非政府組織）、市民グループなどは国際社会において貧困・飢餓対策や教育支援等による紛争の原因除去に努めるなどして、世界から平和国家としての信頼を得てきた。

このように日本国憲法は、時に現実政治との緊張関係を強いられながらも、政府の活動等に対し大きな制約を及ぼし、あるいは指針となることで、憲法規範として有効に機能してきたのであって、現在の憲法改正に関する議論においても、このような日本国憲法の基本原理や、立憲主義の理念を変更ないし放棄すべきとの意見が見られないことに鑑みても、同基本原理及び立憲主義の理念を、大多数の国民が支持していることは明らかである。

### 2 現在の日本国憲法をめぐる状況

近年、このような日本国憲法について改正が議論されており、これに関して、手続法等の制定及び憲法審査会の設置等、改正手続のための「場」の設定はある程度進められている。しかし、憲法改正の議論が深化しているかといえ、必ずしもそのようにはいえないのが現状であると言わざるを得ない。

### 3 憲法改正の必要性・妥当性

法律の制定・改正においては、その有効性すなわち合憲性を支える立法事実、すなわち、法律の立法目的及び立法目的を達成する手段の合理性を裏付け支える一般的事実、社会的、経済的、文化的な一般事実の存在、及びその妥当性が要求される（芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（第7版）』395ページ等）。憲法改正においても同様に、当該改正の目的及び目的を達成する手段の合理性を裏付ける憲法改正の立法事実の存在が求められる。要するに、ある改正について、その改正を必要とする理由となる事実と、その改正案によって合理的に当該事実に対応することが可能となること、提案者によって論証されるべきであって、何ら必要性・妥当性が示されていないにもかかわらず、法令とりわけ憲法を改正することは、法的安定性を損なうことから、認められるべきではない。しかるに、下記に見るように、種々の憲法改正に関する提案において、いずれもこれらの論証が尽くされているとはいいがたい。

#### 4 自衛隊に関する憲法改正の立法事実について

- (1) たとえば、憲法の現行規定が、自衛隊の存在を予定したものでないことから、自衛隊を憲法上明記すべきであるとして、この趣旨に沿うような改正が提案されている。一例を挙げると、2018年（平成30年）3月25日の自民党大会で報告された条文素案は、「（憲法第9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」とする憲法第9条の2を加える、といったものである。
- (2) その意味するところが、「改正によっても何も変わらないが、自衛隊違憲論を解消するために改正を行う」という趣旨であれば、自衛隊の存在自体に対する違憲論はむしろ少数となっている、少なくとも、後記(3)で述べる集団的自衛権を認めるいわゆる安全保障関連法制に対する違憲論に比して有力とはいえない（安全保障関連法制を違憲とする論者であっても自衛隊それ自体は（個別的自衛権の行使にとどまる限り）合憲とする者は多数存在する）のであって、さらにあえて当該改正を行う必要性には疑問がある。さらに、憲法に規定することによって自衛隊（員）に誇りを与えるといったごとき改正理由が述べられることもあるが、現行憲法上の国政に関わる権能を有する国家機関は国会、内閣、裁判所、会計検査院に限られるところ、ここに定められた以外の国家機関が重要ではないとはいえず、特に自衛隊の重要性を憲法によって担保する必要はない。むしろ、自衛隊を憲法上の存在とすることによって、立法権、行政権、司法権等と並び、これらに包含されない何らかの権限を、実力部隊である自衛隊に与えることと解釈されかねない危険がある。また、仮に憲法中に自衛隊の設置を認める条項を設けるとしても、憲法が国家機関に対して権限を与え、またこれを制限するための法であること（憲法の授權規範性及び制限規範性）からして、同時に、その権限任務の限界を画しておく必要があるところ、一部改正案はこれを置くことなく、卒然と、自衛隊の設置を妨げず、また必要な自衛の措置をとりうる旨を記載することとしている。しかし、わが国が、自衛の措置の名の下に侵略戦争を繰り返したことから、この惨禍を繰り返さないよう、憲法第9条及びその他の規定を設けたという歴史的な経緯からすれば、「必要な自衛の措置をとりうる」自衛隊という規定が、何らの制限規範性を有しないことは明らかである。仮に、「必要な自衛の措置をとりうる」旨の規定が制限規範にあたるとしても、これは現在の政府見解である、「必要最小限度の実力行使」に比して、とりうる措置は拡大している上、必要と判断する主体が誰であるか、その必要の限度がどの程度で、それをどのように判断するのか、等について、何ら規定されているものではなく、その不備は明らかである。
- (3) また、「何も変わらない」との説明について、従前、及び改正後に認められる自衛隊として、それぞれ、違憲論が多数説といえる2015年（平成27年）のいわゆる安全保障関連法制成立後の、集団的自衛権の行使を前提とした自衛隊を措定するのか、それとも、それ以前の個別的自衛権の行使のみが認められるものを措定するのかについて、明確に説明する必要がある。後者から前者を許容する改正であるということであれば、極めて重要な変容を伴っているし、前者から変わらないということであれば、自衛隊違憲論への対応と同様、安全保障関連法制違憲論に対して、

それを合憲化する、あるいは少なくとも違憲論を解消するための改正である、ということの説明が必要があるはずである。「何も変わらない」との説明は、これらの点を曖昧にしかねず、改正の必要性についての説明を尽くすものとは言えないのである。

#### 5 国家緊急権条項（緊急事態条項）の立法事実について

(1) 「国家緊急権条項」は、大災害や戦乱等、緊急事態の発生時に、これにより発生する弊害を回避する条項の趣旨で使われているが、具体的には、第一に、統治機構の維持回復のために、政府に権限を集約する規定、第二に、緊急事態の発生により国政選挙が行い得ず、その結果、憲法上任期の定められている国会議員の任期が緊急事態中に切れてしまうことによる不都合を回避することを目的として、任期特例や選挙実施日の特例を設ける規定が想定されている。

(2) 前者の点については、当会が既に「国家緊急権を設ける日本国憲法の改正に反対する会長声明」（2015年（平成27年）4月17日）において指摘しているところであるが、わが国の災害法制は精緻に整備されており、憲法に当該規定を設ける必要性を欠くものである。具体的には、大規模災害が発生し、国に重大な影響を及ぼすような場合、内閣総理大臣が災害緊急事態を布告し（災害対策基本法第105条）、生活必需物資等の授受の制限、価格統制、債務支払の延期を決定できる（同法第109条）ほか、必要に応じて地方公共団体等に必要な指示もできる（大規模災害対策特別措置法第13条第1項）など、政府への権限集中の規定が存在する。また、防衛大臣が災害時に自衛隊を派遣できる規定（自衛隊法第83条）や、都道府県知事の強制権（災害救助法第7条ないし第10条等）など、私権を制限する規定も設けられている。原子力災害においても、基本的に災害対策基本法が適用され（災害対策基本法施行令第1条）、また、原子力災害対策特別措置法において、内閣総理大臣又はあらかじめその指定する国务大臣が務める原子力災害対策本部長（第17条第1項）が、国及び地方公共団体等の各機関並びに原子力事業者に対して必要な指示を行い（第20条第2項）、防衛大臣に対して自衛隊の派遣を要請できる（第20条第4項）等の権限の特則が設けられている。諸外国に見られるような国家緊急権の内容は、わが国においては、すでに法律により定められているのである。このような緊急事態に際して、政府、とりわけ政令制定権を有する内閣に対して強い権限、たとえば一定の条件で法律と同等の効力を有する政令の制定権を与えたとしても、後手の対応を行いうる権限を与えることにしかならず、災害対策にさしたる効果が期待できない。事実、東京電力福島第一原子力発電所事故は、未曾有の大災害である東日本大震災と同時に発生した原子力発電所の重大事故という異常事態であり、政府等の対応に多くの問題・課題があったことは事実であるが、それは、いずれも政府等が与えられた権限を十分に生かせなかった点にあるのであって、与えられた権限の不足による問題は確認されていない。

一方、この権限はあまりに強大であり濫用の危険も高く、この趣旨での憲法改正は有害ですらあると言わざるを得ない。むしろ災害対策は、事前に具体的に準備した措置をとることしかできないことから、平時に、想定しうる事態に対処するための災害時における各種法制の不断の見直しを行っておくことこそが必要である。

(3) また、後者の点については、現行規定では既に参議院の緊急集会（憲法第54条2項）が設けられている。また、参議院は3年ごとに半数を改選することとされている（憲法第46条後段）。そうすると、このような任期特例を必要とする事態、すなわち、国会議員全員が任期切れとなり、国会が召集できず、また参議院の緊急集会も請求し得ないような事態が生じるまでには最低でも3年を要することとなる。すなわち、参議院の改選期に全国的な緊急事態が出来し、それがため当該改選にかかる参議院議員通常選挙が行えないまま改選に係る議員の任期が満了し、そこからさらに3年が経過し、それまでの間に衆議院も解散ないし任期満了し、前回非改選の参議院議員も任期満了となり、かつ参議院議員通常選挙も衆議院議員総選挙も一切行い得ない事態が継続している、という場合が任期特例を必要とする事態である。任期を延長する特例を設けることは、このような極めて例外的な事態を想定した上で、参議院の緊急集会で対応することは不可能になる場合に対応するためであるか、少なくとも国政選挙ができない事態がある程度継続する場合に、当該特例で対応するほうが緊急集会よりも優れていることが論証されることによってはじめてその合理性が認められるはずであるが、この論証はなされていない。のみならず、たとえば緊急事態において各院の議決により任期の延長を行いうるような改正案は、当該議決の当否、すなわち緊急事態の認定の適法性及び任期延長の必要性を争う手段が存在しなければ、これに歯止めをかけることもできないのであって、各院の議員によるお手盛りによる任期延長の危険性をはらむこととなる。例外的な事態に対処するために、このような大きな危険を常に持つ規定を設けることにつき、その合理性には疑いがある。

6 このほか、高等教育の無償化、参議院議員の選挙区における合区解消を正当化するための選挙権に関する規定の改正、環境権の明文化等が提案されている。しかし、高等教育の無償化については、わが国は2012年（平成24年）に、国際人権A規約中の無償教育の漸次的導入条項の留保を撤回しており、この結果、憲法第98条第2項を通じて既にこれを履行する憲法上の義務があるといえる。この状況でさらにあえて憲法典への明文化に労力を費やすことよりも、この政策を具体的に実施することこそが急務である。合区解消のための選挙権規定の改正については、人口少数の選挙区が、国会に対し、他地域に比較して過大に代表である議員を送ることとなり、法の下の平等の例外を認めることとなるが、この可否について、議論が深まっているとはいえない。環境権の明文化についても、既に憲法第13条を通じて確立しつつある人格権とは別個に、環境権を認めることの必要性、及びこれにより今後の政府による環境政策に有意な影響を与えることになるのか、等が具体的に明らかにされていない。以上のように、現在議論の俎上に上っている憲法改正に関する提案については、いずれも、改正の必要性も、改正案の合理性も、十分な議論が尽くされているとはいえない。

7 仮に、改正の方向性については賛成であったとしても、それを具体化した条文によってどのような制度変更が生じるのか、その結果、いかなる影響が生じ得るのか等を精緻に検討しなければ、誰も望まない思わぬ結果を招来することになりかねない。たとえば、民法、刑法等の主要な法律の改正論議に際しては、法務大臣は大学教授等の

有識者からなる法制審議会に諮問し、その答申を得て改正案を国会に提出するのが通例であるが、こと憲法改正案については、必ずしも有識者による検討が行われておらず、上記の想定外の影響・結果を招きかねない。

#### 8 国会での議論のみならず、国民の議論及び理解を保障すべきこと

- (1) さらに、憲法改正には、国会における議論及びその結果の発議のみならず、国民投票による承認が必要である（憲法第96条）。これは、主権者である国民（憲法前文、第1条）が単に投票による意思表示をすることのみならず、その前提として、充実した議論を通じて改正案に対する十分な理解をすることが想定されている。しかし、この国民投票の手続を定めた「日本国憲法の改正手続に関する法律（以下、「国民投票法」という。）」が、必ずしも国民における議論及び理解を保障するものとは言えないのである。
- (2) たとえば、国会の発議後から国民投票までの期間は、60日ないし180日と短すぎ（国民投票法第2条1項）、賛否の意思表示に必要な議論及び理解に必要な時間が十分に確保されているとは言えない。
- (3) また、憲法改正案の広報に関する事務は、各議院においてその議員の中から選任された委員で構成する国民投票広報協議会（以下「協議会」という。）が行うこととされているが（国会法第102条の11）、協議会の構成は各議院における各会派の所属議員数の比率により、各会派に割り当てることとされており（国民投票法第12条第3項）、改正の発議がなされている以上、各議院の総議員の3分の2以上が改正案に賛成ということになるのであって（憲法第96条）、この結果、協議会も改正案に賛成する委員が大多数を占めることとなる。このような協議会の構成によって、賛成意見及び反対意見等を掲載した「国民投票公報」（国民投票法第14条第1項第1号）が、反対意見も公平に掲載するものとなるか、保証の限りでない。
- (4) さらに、公務員と教育者には、その「地位にあるために特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して、国民投票運動をすることができない」との制約があるが（国民投票法第103条第1項、第2項）、これが公務員等に対し、いかなる形態の国民投票運動を禁じているのかは判然とせず、その結果、これらの方に対し、国民投票運動に対する過度の萎縮効果を与えかねない。
- (5) また、国民投票にあたっては、最低投票率が定められていない。このことは、多数の投票権者が棄権した結果、ごく少数の賛成票によって改正が承認されてしまう可能性があることを意味する。棄権を、現実に投票した者に対する白紙委任と擬制することは可能である。しかし、多数の棄権が生じることは、主権者たる国民の充実した議論及び理解が欠けていることに他ならないのであり、そのような過程を経て得た改正が、果たして正統性を持つ憲法として国民に受け入れられるかは疑問である。
- (6) このような国民投票法の不備については、その制定当初から認識されており、参議院では同法の可決にあたって、前記の問題点を含む18項目に及ぶ附帯決議を行った。にもかかわらず、前記の問題点はほとんどすべてが放置されたまま現在に至っているのである。

(7) 当会は、「憲法改正国民投票法の抜本改正をすることなく憲法改正手続を行うことに反対する声明」(2018年(平成30年)5月3日)においてこれらの点を指摘したが、問題状況は現在も改善されていない。憲法改正の是非の判断にあたっては、国民の議論及び理解が不可欠であるところ、これを担保するための制度設計として国民投票法の抜本改正が必要である。これをするこなしに憲法改正手続が進められることは、憲法改正が実現したとしても、当該改正憲法の正統性を脅かすものである。

## 9 立憲主義と日本国憲法の基本原理の堅持

当会は、2007年(平成19年)の総会において「立憲主義と日本国憲法の基本原理の堅持を求める宣言」(2007年(平成19年)2月24日)を採択し、また、「日本国憲法公布70周年にあたり、あらためて立憲主義の堅持等を求める会長声明」(2016年(平成28年)11月3日)を発出し、日本国憲法の三大原理である、国民主権、基本的人権の尊重及び恒久平和主義、並びにこれらを支える近代立憲主義について、憲法改正論議においてもこれを堅持すべきであることを繰り返し訴えてきた。なぜなら、近代の立憲主義的意味の憲法は、個人の尊重及び基本的人権の保障を目的とした、国家制度の設計及び権力を制限するための規範だからである。また、恒久平和主義については、わが国の経験した過去の戦争において、数多の直接間接の戦争犠牲が生じたこと、及び、戦時の総動員体制下において苛烈な人権侵害が行われたことへの痛切な反省から、再びこのような惨禍が起こることのないよう、特に設けられたものである。これらの点は、仮に憲法が改正されるにあたって、「侵すことのできない永久の権利」(憲法第12条、第97条)である基本的人権の擁護のために、憲法上これを堅持されなければならない。具体的な改正案について、常に、この観点からの検討が加えられなければならないことは言うまでもない。

## 10 結語

以上の通り、憲法改正を国民投票に問うための条件は、議論の進捗状況を見ても、手続の整備状況を見ても、今なお整っていないと言わざるを得ない。これを漫然と放置したまま、拙速に国会が発議を行い、国民投票という最終的な憲法改正手続に進んでしまえば、国民が予想しないような形での憲法改正が実現してしまい、その結果、国民の基本的人権に対する重大な侵害が生ずる恐れがあり、将来の国民に対し、重大な禍根を残しかねない。このような懸念のある憲法改正の進め方に、当会は強い懸念及び反対を表明し、憲法改正論議にあたっては、現行憲法を支える国民主権・基本的人権の尊重・恒久平和主義の基本原理及びこれらの基本原理を支える立憲主義の理念を堅持するとともに、拙速な憲法改正がなされることのないよう、国民に十分な情報を提供し、十分な議論の機会を提供するよう、そしてそのための制度の整備及び誠実な議論を行うよう、強く求めるものである。

## 【執行先】

衆、参両院議長 主要政党本部 県内選出国會議員