

憲法審査会における当面の課題

— 平成 25 年参議院議員通常選挙後の新勢力の下において —

憲法審査会事務局 宮下 茂

1. はじめに

憲法は、「国家の基礎法である。……国家権力を制限して国民の権利・自由を守ることを目的とする」¹。日本国憲法は昭和 22 年に施行されて以来 60 年以上にわたって、国民と密接に関わってきたと言える。

最近においては、憲法改正に関する論議が活発となっている。しかし、憲法を改正する方向で考えるとしても、課題は山積している。日本国憲法は一度も改正されたことがなく、一部国民の間では、改憲に対するアレルギーにも似た感情が広まっている。国民投票は、憲法改正を対象としないものを含めて一度も実施されたことがなく、その手続については国民投票法（正式名称は、「日本国憲法の改正手続に関する法律」）の附則で宿題が課されている。さらに、学問として取り上げられる憲法は解釈論が中心となっていることもあり、憲法学者の改正に向けての動きは、総じて消極的である。

本稿では、各政党の憲法改正に関する見解、マスメディアが行った世論調査結果、安倍総理の発言等を取り上げながら、平成 25 年参議院議員通常選挙後の憲法に関する当面の課題について概観することとする。

2. 各政党の憲法改正に関する見解の概要

憲法改正に関する見解の違いに着目して、各政党は、①憲法改正に積極的と言われる政党（自由民主党、みんなの党、日本維新の会）、②改憲に反対している政党（日本共産党、社会民主党）、③それ以外の政党（民主党、公明党、新党改革、生活の党）に大別できそうである。しかし、各政党の見解は詳細に見ると、多種多様である（図表 1 を参照）。

（1）憲法改正に積極的と言われる政党（自民、みんな、維新）

自民、維新はいずれも、広範多岐にわたる憲法改正を主張している。

自民は、新憲法の制定を目指している。憲法の全ての条項を見直して、平成 24 年 4 月に発表した憲法改正草案は、時代の要請と新たな課題に対応できることを目的としている。

維新は、現行憲法が占領憲法であり、日本を孤立と軽蔑の対象に貶めたと厳しく批判し、大幅に改正する方針である。また、憲法改正の順序を明確にしており、一院制、首相公選制、道州制の導入について国民の考えを直接問いやすくするため、まず憲法 96 条の発議要件を改正することを主張している。

みんなは、憲法改正を主張しているが、憲法改正の前に行うことは、政党を含めた政治改革や官僚制度改革であり、まず選挙制度の違憲状態を解消すべきであるとの見解である。

(2) 改憲に反対している政党（共産、社民）

共産、社民はいずれも、改憲に反対し憲法の趣旨の具現化を目指している。

共産は、憲法改悪の動きに真正面から闘う方針である。憲法の前文を含む全条項を守り、特に平和的、民主的諸条項の完全実施を目指している。

社民は、平和憲法を変えさせず、平和、福祉、人権、地方自治などの憲法理念の具体化のための法整備や政策提起を進めていく方針である。

(3) それ以外の政党（民主、公明、改革、生活）

民主は、憲法の基本理念を具現化し、真の立憲主義を確立すべく、国民とともに憲法対話を進め、補うべき点、改めるべき点について議論を深め、未来志向の憲法を構想する方針である。

公明、生活はいずれも、「加憲」（何らかの文言を、憲法から削除せず憲法に追加する憲法改正）を主張している。

公明は、「加憲」論議の対象として、新しい人権、地方自治の拡充などを挙げている。

生活は、時代の要請を踏まえ、国民の合意があるならば、国民の権利、国連の平和活動、国会、国と地方、緊急事態等の関係で一部を見直した上で、「加憲」をする方針である。

改革は、新しい時代にふさわしい憲法改正を行う方針である。

図表 1 各政党の憲法改正に関する見解の概要

(網かけのある政党（自民、みんな、維新）は、憲法改正に積極的と言われる。)
(ゴシック表示の政党（共産、社民）は、改憲に反対している。)

政党	出典	見 解 の 概 要
自民	平成 22 年 綱領 平成 22 年 1 月 24 日	・日本らしい日本の姿を示し、世界に貢献できる新憲法の制定を目指す。
	参議院選 挙公約 2013	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法は、国家の最高法規。まさに国の原点である。 ・憲法の全ての条項を見直し、時代の要請と新たな課題に対応できる憲法改正草案を平成24年4月に発表している。 ・憲法を、国民の手に取り戻す。 ・広く国民の理解を得つつ、憲法改正原案の国会提出を目指し、憲法改正に積極的に取り組んでいく。 ・憲法改正草案の主な内容 <ul style="list-style-type: none"> ①国民主権、基本的人権の尊重、平和主義の基本原則を継承しつつ、歴史や文化、国や郷土を自ら守る気概、和を尊び家族や社会が互いに助け合って、国家が成り立っていることなどを表明。 ②自衛権を明記し、国防軍の設置、領土等の保全義務を規定。 ③国による環境保全、在外邦人の保護、犯罪被害者等への配慮、教育環境整備の義務を新たに規定。 ④財政健全性の確保を規定。 ⑤武力攻撃や大規模な自然災害などに対応するための緊急事態条項を新設。 ⑥憲法改正の発議要件を衆参それぞれの過半数に緩和し、主権者である国民が国民投票を通じて憲法判断に参加する機会を得やすくした。

民主	綱領 平成 25 年 2 月 24 日	<ul style="list-style-type: none"> 憲法が掲げる国民主権、基本的人権の尊重、平和主義の基本精神を具現化する。 象徴天皇制の下、自由と民主主義に立脚した立憲主義を確立するため、国民とともに未来志向の憲法を構想していく。
	Manifesto (参議院議員選挙重点政策) 平成 25 年 7 月 4 日	<ul style="list-style-type: none"> 憲法は、国民の自由や権利を保障するために国家権力を制限する基本ルールである。 憲法の国民主権、基本的人権の尊重、平和主義という基本理念及び象徴天皇制など社会に定着し、国民の確信に支えられている諸原則は、これを尊重、堅持する。 憲法の基本理念を具現化し、真の立憲主義を確立すべく、国民とともに憲法対話を進め、補うべき点、改めるべき点について議論を深め、未来志向の憲法を構想する。 憲法の改正に当たっては、丁寧な議論を積み上げ、広範な合意の成立を目指すべきであり、発議に衆参各議院の総議員の3分の2以上の賛成を必要とする考え方には合理性がある。憲法の議論を深める前に、改正の中身を問うこともなく、改正手続の要件緩和を先行させることには、立憲主義の本旨に照らして反対である。
公明	綱領 平成 6 年 12 月 5 日	<ul style="list-style-type: none"> 政治の使命は、生きとし生ける人間が、人間らしく生きる権利、つまり人権の保障と拡大のためにこそある。
	参院選重点政策 Manifesto 2013 平成 25 年 6 月 4 日	<ul style="list-style-type: none"> 平成24年12月の自民との連立政権の発足に当たって、「衆参各議院の憲法審査会の審議を促進し、憲法改正に向けた国民的な議論を深める」ことで合意されている。 基本的人権の尊重、国民主権、恒久平和主義の3原則は、憲法の骨格をなす優れた人類普遍の原理である。憲法が我が国の今日の発展を築く上で大きな役割を果たしてきたと認識している。時代に合わせて憲法を発展させるに当たっては、この3原則を堅持しつつ、新たに必要とされる理念・条文を憲法に加える「加憲」が最も現実的で妥当な方式と考える。「加憲」論議の対象としては、例えば、環境権などの新しい人権、地方自治の拡充などが挙げられる。 憲法9条については、戦争の放棄を定めた1項、戦力の不保持等を定めた2項を堅持した上で、自衛のための必要最小限度の実力組織としての自衛隊の存在の明記や、「平和主義の理念」を体現した国際貢献の在り方について、「加憲」の論議の対象として慎重に検討していく。 憲法96条の憲法改正手続については、改正の内容とともに議論するのがふさわしいと考える。近代憲法が個人の権利・自由を確保するために国家権力を制限するという立憲主義に基づくことを踏まえ、法律の制定と比べて、より厳格な改正手続を備えた“硬性憲法”の性格を維持すべきであると考える。 憲法は基本的人権を守るものであるとともに、それを根本として国の形を規定する最高規範である。あるべき国の将来像を探る未来志向の視点に立って、真摯かつ丁寧に落ち着いた憲法論議を行っていく。
みんな	憲法改正の基本的考え方 平成 24 年 4 月 27 日	<ul style="list-style-type: none"> 国際平和に貢献し、我が国を防衛するため、自衛権の在り方を明確化。2年間の国民的な議論の上、国民投票を実施して決定。 軟性憲法、改正手続の簡略化。 非常事態法制の整備を明記。
	みんなの政策 アジェンダ 2013 平成 25 年 7 月 1 日	<ul style="list-style-type: none"> 憲法改正の前にやるべきことは、まず違憲状態の選挙制度の解消である。住所差別の起こり得ない1人1票全国集計の比例代表制を提案している。政党が国民に根ざした正統性を確立しなければ、民主主義による国家運営は成り立たない。 地域主権型道州制を導入した後、衆参両議院を統合して一院制（議員定数 200 名）とし、ねじれ国会が起きないようにする。 まず、憲法改正を必要としない日本型首相公選制を導入する。国民投票によって国民が総理大臣にしたい候補者を選んだ後、国会議員はその投票結果を尊重して総理大臣の指名投票を行う。将来的には、憲法改正による首相公選制を導入する。
共産	綱領 平成 16 年 1 月 17 日	<ul style="list-style-type: none"> 憲法の前文を含む全条項を守り、特に平和的、民主的諸条項の完全実施を目指す。
	参議院選挙政策	<ul style="list-style-type: none"> 憲法改悪の動きに真正面から闘う。 憲法は30条にわたって、世界でも先駆的で豊かな人権条項を有している。憲法の前文を含む全条項を厳格に守り、憲法の平和、人権、民主主義の原則を国政の各

	平成 25 年 6月6日	<p>分野に生かす。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・憲法9条を守る。9条2項を取り払ったら、日本が「海外で戦争をする国」に変えられてしまう。 ・96条改憲を止めさせ、立憲主義を守る。近代立憲主義は、主権者である国民が、その人権を保障するために憲法によって国家権力を縛るという考え方に立っている。憲法改正の発議要件を緩和し、一般法並みにしてしまうことは、立憲主義を根底から否定するものにほかならない。
維新	綱領 平成 25 年 3月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・日本を孤立と軽蔑の対象に貶め、絶対平和という非現実的な共同幻想を押し付けた元凶である占領憲法を大幅に改正し、国家、民族を真の自立に導き、国家を蘇生させる。
	参議院選 公約 平成 25 年 6月27日	<ul style="list-style-type: none"> ・自衛権に基づく自立した安全保障体制を確立するため、憲法を改正する。 ・衆参合併による一院制で、迅速な意思決定が可能な国会を実現する。 ・首相公選制の導入で、国民から直接信託を受けた首相が国政を運営する。 ・道州制の導入で、国の役割を絞り込み、国の機能強化と地方の自立を促進する。 ・3つの改革（一院制、首相公選制、道州制の導入）について国民の考えを直接問いややすくするため、まず憲法96条の発議要件を改正する。発議要件を2/3から1/2に改正する。
社民	宣言 平成 18 年 2月	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法の理念が実現された社会を目指す。それは、平和的生存権を尊重し、誰もが平和な環境の中で暮らすことのできる社会である。
	参議院選 挙公約 2013 平成 25 年 7月4日	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法改正の発議要件を緩和する96条改正は、国家権力を縛るためにある立憲主義の憲法の本質を破壊するものであり、強く反対する。 ・憲法の平和主義、国民主権、基本的人権の尊重の3原則を遵守し、憲法の保障する諸権利の実現を第一とする。 ・平和、福祉、人権、地方自治などの憲法理念の具体化のための法整備や政策提起を進めていく。 ・平和憲法は変えさせない。集団的自衛権の行使を可能とするための憲法解釈の変更に強く反対する。
改革	改革八策	<ul style="list-style-type: none"> ・新しい時代にふさわしい憲法改正を行う。
	約束 2012 平成 24 年 11月27日	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法は、現実との様々な矛盾点が議論されないまま、残っている。ここに、これまでの政治の無責任さが露呈されている。
生活	参院選公 約 2013 平成 25 年 6月24日	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法の国民主権、基本的人権の尊重、平和主義、国際協調という4大原則はあらゆる法律の根幹として、いのち、暮らし、平和を守ることに多大な貢献をしてきた。こうした憲法の基本理念、原理は、現在でも守るべき普遍的価値であり、引き続き堅持する。その上で、時代の要請を踏まえ、国民の合意があるならば、国民の権利、国連の平和活動、国会、国と地方、緊急事態等の関係で一部を見直した上で、「加憲」をする。 ・プライバシー権、知る権利について、その内容を明確にして規定する。国による環境保全の責務を規定する。 ・国民主権から発する4大原則の安易な改正を認めないという憲法の趣旨（硬性憲法）から、現行の改正手続規定（96条）は、堅持する。

3. マスメディアが行った世論調査結果

マスメディアが行った世論調査結果によれば、「憲法改正」に対する賛成が過半数を占めている（図表2、6）。

しかし、これは改正事項を特定しない場合の結果であって、改憲派の主張している個別の改正項目に関する意見は、賛成が半数に達していない。憲法96条の国会による憲法改正発議要件を「3分の2以上」から「過半数」へ緩和する憲法改正に対する賛成も半数に及ばない（図表3、7）。「9条」と「集団的自衛権の行使」に関する憲法改正に対する賛成

も、半数に及ばない（図表 4、5、8）。

図表 2 憲法を改正する方がよいか
（世論調査結果）

・憲法を改正する方がよい。	51%
・憲法を改正しない方がよい。	31
・答えない。	18

（出所）『読売新聞』（平25. 4. 20）

図表 3 憲法 96 条の過半数への緩和
（世論調査結果）

・96条は改正すべきだが、具体的な改正内容も一緒に議論すべきだ。	26%
・96条を改正する必要はない。	23
・96条を改正する必要はないが、具体的な改正内容は議論すべきだ。	19
・まず96条を改正すべきだ。	16
・答えない。	15

（出所）『読売新聞』（平25. 4. 20）

図表 4 憲法 9 条に関して
（世論調査結果）

・従来どおり、解釈や運用で対応する。	40%
・解釈や運用で対応するのは限界なので、9条を改正する。	36
・解釈や運用で対応せず、9条を厳密に守る。	14
・答えない。	10
・その他	1

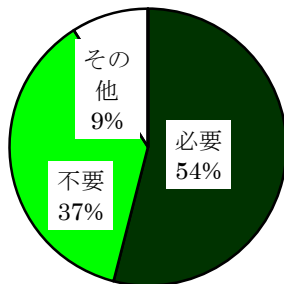
（出所）『読売新聞』（平25. 4. 20）

図表 5 集団的自衛権の行使
（世論調査結果）

・従来どおり、行使できなくてよい。	37%
・憲法を改正して、行使できるようにする。	28
・憲法の解釈を変更して、行使できるようにする。	27
・答えない。	8

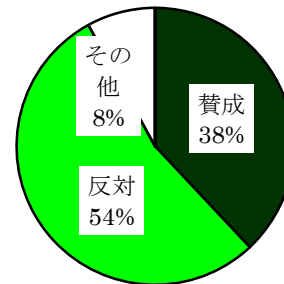
（出所）『読売新聞』（平25. 4. 20）

図表 6 憲法を改正する必要があるか
（世論調査結果）



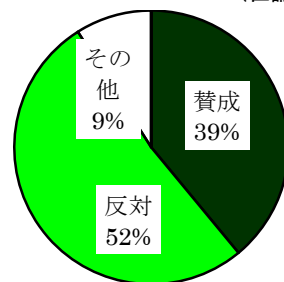
（出所）『朝日新聞』（平25. 5. 2）

図表 7 憲法 96 条の過半数への緩和
（世論調査結果）



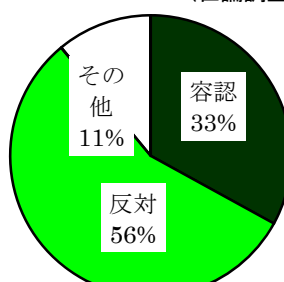
（出所）『朝日新聞』（平25. 5. 2）

図表 8 憲法 9 条を改正する方がよいか
（世論調査結果）



（出所）『朝日新聞』（平25. 5. 2）

図表 9 集団的自衛権の行使
（世論調査結果）



（出所）『朝日新聞』（平25. 5. 2）

4. 第2次安倍内閣発足直前からの安倍総理の憲法に関する発言

憲法改正に向けての当面の日程に関して、安倍総理は平成25年4月15日、「7月の参議院議員通常選挙で多数が得られれば、①まず国民投票法の「3つの宿題」（選挙権年齢・民法の成年年齢等の引下げに関する検討、公務員の政治的行為の制限に関する検討、国民投票の対象拡大に関する検討）、②次に憲法96条の改正、③それ以外に、憲法前文、新しい権利、地方分権、9条の改正に取り組む」旨を述べた（図表10）。

このうち憲法96条の改正に関しては、安倍総理の発言内容が変遷した。総理就任直前の24年12月17日、「最初に行うことは憲法96条の改正だろう。3分の1超の国会議員が反対すれば議論すらできない。ハードルが余りにも高すぎる。維新、みんなも96条改正については一致できるのではないかと述べて、96条の改正に対する意欲が強いことを明らかにした。しかし、その後、憲法96条の改正に対する賛成が半数に及ばないと世論調査結果が公表されたことを背景として、25年5月14日、「現時点では、反対意見の国民が多いのも事実であり、96条の改正案を国民投票に掛ければ否決される」旨の認識を示した。6月16日には「平和主義、基本的人権、国民主権に関連する憲法改正案の発議要件は3分の2以上に据え置くことも含めて議論していく」旨を述べて、方針の修正を示唆した。

図表10 第2次安倍内閣発足直前からの安倍総理の憲法に関する発言等
(ゴシック表示の部分は、安倍総理の発言)

年月日	安倍総理の発言等
平成24年12月16日	・衆議院議員総選挙の投票票が行われ、自民が圧勝した。憲法改正の発議に必要な衆参各議院の定数の3分の2以上に関しては、公明又は維新と合わせて衆議院で3分の2（320議席）に達したが、参議院では達していない。
12月17日	・（憲法改正に関して）最初に行うことは憲法96条の改正だろう。3分の1超の国会議員が反対すれば議論すらできない。ハードルが余りにも高すぎる。……維新、みんなも96条改正については一致できるのではないかと ² 。
12月25日	・自民の安倍晋三総裁と公明の山口那津男代表が署名した連立政権樹立に関する合意文書。……自民は当初、改憲の発議要件を緩和する96条改正を合意文書に盛り込む構えを見せた。これに公明が激しく反発。「憲法審査会の審議を促進し、改正に向けた国民的な議論を深める」との文言でまとまった ³ 。
12月26日	・衆参各議院は安倍晋三衆議院議員を内閣総理大臣に指名した。第2次安倍内閣が発足し、民主党政権は3年3か月余りで幕を閉じた。
平成25年1月17日	・「(集团的自衛権の行使容認に向けた検討作業に関して) 4類型で十分なのかも含めて、もう一度議論してもらいたい。……(5年前と) 安全保障環境が大きく変わっている」と語り、第1次安倍内閣で検討した4類型以外にも対象にする考えを示した ⁴ 。 ※平成19年に設置された「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」は、①公海上での米国艦船への攻撃に対する応戦、②米国に向かう弾道ミサイルの迎撃、③国際平和活動とともにする他国部隊への「駆けつけ警護」、④国際平和活動に参加する他国への後方支援、の4類型を検討。20年にまとめた報告書では①と②の集团的自衛権の行使容認などを求めた。
1月30日	・憲法は最終的には帝国議会において議決され、既に60余年経過したものであり、有効なものと考えている。 ・憲法改正については、党派ごとに異なる意見があるため、まずは、多くの党派が主張している憲法96条の改正に取り組んでいく。

	<ul style="list-style-type: none"> ・安全保障環境が一層厳しさを増していること等を踏まえ、現防衛大綱を見直し、我が国の防衛体制を強化していく。また、集団的自衛権等については、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」の報告書を踏まえつつ、新たな安全保障環境にふさわしい対応を改めて検討していく⁵。
2月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・自民草案においては、自衛隊を国防軍として位置付けることとしている。自衛隊は、国内では軍隊とは呼ばれていないが、国際法上は軍隊と扱われている。私たちは、このような矛盾を実態に合わせて解消することが必要と考えている。もとより、シビリアンコントロールの鉄則を変えるつもりはないし、憲法の平和主義や戦争の放棄も全く変えるつもりはない⁶。
2月8日	<ul style="list-style-type: none"> ・(憲法96条の改正に関して) 例えば国民の50%、60%、70%の方々が憲法を変えたいと思っていたとしても、3分の1を少し超える国会議員が反対すれば指一本触れることができないことはおかしいというのが常識である。……と同時に、96条の問題点等について、国民の皆様と問題意識をまだ共有しているわけではないから、まず議論を深めることから始めていきたい。 ・古屋圭司国務大臣は憲法96条改正を目指す議員連盟代表として、憲法96条を改正する理由として、「主権者である国民が憲法改正の可否について主体的に参画する機会を増大する。すなわち、国民投票を実施して、国民の皆さんに、憲法改正に、賛成ですか、反対ですかと問う機会を増大する」ことを挙げた⁷。
2月15日	<ul style="list-style-type: none"> ・(自民の) 結党の目的は真の独立を勝ち取り、経済力を手に入れることだった。2番目の目標は達成したが、大きな宿題が残っている。いよいよ憲法だ⁸。 ・公明の山口那津男代表は、「(自民草案9条に自衛権の発動が明記されていることに関して) 今の自衛隊と質が変わってくる可能性がある。本当に日本を守り、平和と安定を創り出す力になるのか。……(集団的自衛権の行使容認に向けた議論に関して) 時代の変化を正しく認識する必要があるが、副作用もある。行使を認めたら国民にどういう影響が出るか、よくよく検討が必要だ」と述べた。 ・公明の井上義久幹事長は、「(憲法96条の改正に関して) 憲法全体をどうするかということが、その前提となる」と述べた⁹。
2月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・山本庸幸内閣法制局長官は、「集団的自衛権の行使は、……そもそも我が国に対する武力攻撃が発生していない場合であるので、憲法9条の下においては従来から許されないと解釈されてきた。……相手国の領土の壊滅的破壊のためにのみ用いられる兵器の使用は、憲法上許されないと解釈されてきた」と述べた¹⁰。
3月10日	<ul style="list-style-type: none"> ・自民の石破茂幹事長は、「憲法に軍隊と国家非常事態の規定が必要だ」と述べた¹¹。
3月11日	<ul style="list-style-type: none"> ・(国際的な集団安全保障、具体的には国連軍への参加に関して) 米国は国連軍という概念において、他国のコマンドの下に米国軍が活動することはないことを現在鮮明にしており、事実上、国連軍が結成される可能性はほとんどないが、……最初からそういう責任を全て排除するという考えはとるべきでない¹²。
4月13日	<ul style="list-style-type: none"> ・自民の石破茂幹事長は、「(憲法96条の改正が国民投票に掛けられた場合に) 国民は憲法9条の改正を念頭に置いて投票していただきたい」と述べた¹³。
4月15日	<ul style="list-style-type: none"> ・(国民投票法の課題、憲法96条の改正のスケジュールに関して) 7月の参議院議員選挙で多数が得られれば、国民投票法の課題である。18歳の選挙権についての整理、公務員の行為規制、国民投票の対象を憲法改正に絞るのかどうかという議論を法成立から3年間でしておくことになっていた。この議論をしないと、国民投票を実施できない。その成果を得た後、憲法96条の改正である。 ・(憲法96条の改正以外で国民に問いたい項目に関して) 例えば、憲法の前文。政府の責任を前文に明記すべきである。……新しい権利もある。プライバシー権、知る権利、環境権。……地方分権。……9条も書き換えるべきである。 ・(「憲法96条の改正を先行して、その後9条を改正するとなると、集団的自衛権行使を容認するための改正までは時間が掛かる。朝鮮半島情勢を踏まえれば、集団的自衛権の行使を禁じた解釈をまず見直すべきではないか」との問いに対して) 集団的自衛権の行使の解釈見直しについては、……平成25年末の防衛大綱再改定までに議論を煮詰めていきたい¹⁴。
4月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法改正の発議要件を定めた96条の改正に反対する議員連盟「立憲フォーラム」が発足した。民主、社民などの議員35名が参加した¹⁵。

4月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・自民の船田元憲法改正推進本部長代行は、「(憲法96条の改正に関して) 2分の1以上だと一般法とあまり変わらない。私としてはもう少し議論したかった。… (憲法96条の改正だけを先行すべきではないとの批判に対して) 何を改正しようとしているのかを国民に提示することが必要だ。環境権など国民に比較的賛成してもらいやすい改正を96条の改正に抱き合わせて提示するほうが無難だ。…… (自民草案が国民の責務を強調していることに関して) 憲法では公の秩序よりも個人の権利が優先されている。憲法を改正して公益にもう少し重きを置かないといけない」と述べた¹⁶。
5月8日	<ul style="list-style-type: none"> ・(集団的自衛権の行使の容認に関して) 世界の全ての国は、集団的自衛権と個別的自衛権の両方とも権限として有し行使もできる。日本のように一々分けて議論している国は非常に少ない。……日本のために警備をしている米国軍の艦船の近くに自衛隊の艦船が存在するのに、米国軍の艦船が攻撃された際に、自衛隊の艦船が……助けなかったら、安保条約そのものが、同盟そのものが大きな危機に陥る。この事情を攻撃する側が事前に知っていれば、先に米国を攻撃して日米両国間に大きな亀裂を入れた後に、領土を攻撃することも十分にあり得る¹⁷。
5月13日	<ul style="list-style-type: none"> ・米倉弘昌日本経済団体連合会会長は、「(憲法96条の改正に関して) 異論はない。米国などでは何回も憲法を改正している」と述べた¹⁸。
5月14日	<ul style="list-style-type: none"> ・(憲法96条の改正に関して) 現時点では、反対意見の国民のほうが多いのも事実であり、96条の改正案を国民投票に掛ければ否決される。 ・(「米国政府が憲法96条の先行改正を懸念している旨を、ゴールデンウィークに訪米した自民議員を通じて安倍総理に伝えた」との報道に関して) そのような事実は全くない。仮に事実であったとしても、憲法を変えては駄目だと他国から言われる筋合いではない¹⁹。
5月15日	<ul style="list-style-type: none"> ・(憲法18条の「何人も、……犯罪に因る処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない」との規定に関して) 自民草案でも18条がそのまま残っているため、徴兵制度は認められない²⁰。
5月16日	<ul style="list-style-type: none"> ・維新が国民投票法改正案を衆議院に提出した。国民投票の投票権年齢を選挙権年齢等に先行して18歳以上とするとともに、公務員の政治的行為の制限等に関する規定の適用除外を規定するもの²¹。
5月23日	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法96条の改憲発議要件を3分の2以上から過半数に緩和することは、立憲主義の破壊だとして、著名な憲法学者や政治学者が「96条の会」を結成した。代表は憲法学界の長老、樋口陽一東京大学名誉教授²²。
6月2日	<ul style="list-style-type: none"> ・自民の石破茂幹事長は、「(憲法96条の改正に関して、憲法改正国民投票における) 最低投票率(制度の導入)は議論されないといけない」と述べた²³。
6月16日	<ul style="list-style-type: none"> ・(憲法96条の改正に関して) 平和主義、基本的人権、国民主権(に関連する憲法改正案の発議要件)は3分の2以上に据え置くことも含めて議論していく²⁴。
7月6日	<ul style="list-style-type: none"> ・公明の山口那津男代表は、「(連立与党の一方である自民が、集団的自衛権の行使を容認することを決定した場合には) 連立の継続が可能かどうか十分に検討する。断固反対する。……国民の理解を得られない限りは変えてはならない」と述べた²⁵。
7月7日	<ul style="list-style-type: none"> ・自民草案では駄目だが、「ここを修正すればいいよ」ということであれば、政治は現実だから考えていきたい²⁶。
7月21日	<ul style="list-style-type: none"> ・参議院議員選挙の投開票が行われ、自民が圧勝した。憲法改正の発議に必要な定数の3分の2(162議席)以上に関しては、公明、みんな、維新、改革と合わせれば達する。
8月17日	<ul style="list-style-type: none"> ・自民の船田元憲法改正推進本部長代行は、「(憲法96条の先行改正論に批判が殺到したことに関して) 『9条改正は賛成だが、96条改正は反対』と考える人も少なくない。……自民は憲法をテーマに全国対話集会を開く予定だが、国民投票で過半数の賛成が得られそうな条文を調べる作業にもなる」と述べた²⁷。
8月26日	<ul style="list-style-type: none"> ・小松一郎内閣法制局長官は、「(集団的自衛権の行使を容認するための憲法解釈の変更に関して) 最後は内閣が決定する問題だ。内閣法制局が最終的な決定権を持っているという認識は法的に正確ではない。……国際法の仕組みとして、他者の

5. 憲法 96 条の国会による憲法改正発議要件の過半数への緩和に関する課題

(1) 憲法 96 条と自民草案 100 条

憲法には、高度の安定性が求められるが、反面において、政治・経済・社会の動きに適応する可変性も不可欠である。この安定性と可変性という相互に矛盾する要請に応えるために考案されたのが、硬性憲法の技術、すなわち、憲法の改正手続を定めつつ、その改正の要件を厳格にするという方法である。余り改正を難しくすると、可変性がなくなり、憲法が違憲的に運用されるおそれが大きくなるし、反対に、余り改正を容易にすると、憲法を保障する機能が失われてしまう²⁹。

憲法 96 条においては、憲法改正を、衆参各議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成で、国会が発議し国民に提案する旨が規定されているが、自民草案 100 条においては、このうち、「3 分の 2 以上」を「過半数」に緩和することとされている。

自民は、「憲法改正は、国民投票に付して主権者である国民の意思を直接問うわけで、国民に提案される前の国会での手続を余りに厳格にするのは、国民が憲法について意思を表明する機会が狭められることになり、かえって主権者である国民の意思を反映しないことになってしまう」と説明している³⁰。

図表 11 憲法 96 条と自民草案 100 条

憲法96条	自民草案100条
<p>第 96 条 この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。</p> <p>2 憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する。</p>	<p>第 100 条 この憲法の改正は、衆議院又は参議院の議員の発議により、両議院のそれぞれの総議員の過半数の賛成で国会が議決し、国民に提案してその承認を得なければならない。この承認には、法律の定めるところにより行われる国民の投票において有効投票の過半数の賛成を必要とする。</p> <p>2 憲法改正について前項の承認を経たときは、天皇は、直ちに憲法改正を公布する。</p>

(2) 憲法 96 条の憲法改正発議要件の緩和提案に対する反応

憲法 96 条の発議要件の過半数への緩和に関しては、有識者が多様な意見を述べている(図表 12)。

ここでは緩和に反対する意見を取り上げることとするが、その第一は、「圧倒的多数の諸国では、日本より厳格な手続を定めている」との意見である。憲法の硬性度については、改憲派は我が国憲法の改正手続が厳格に過ぎるとしており、他国との比較において認識の差が生じている。

第二は、「憲法改正の発議に衆参各議院で 3 分の 2 以上の賛成が必要とされるのは、憲法改正には幅広い人々の合意が必要だからである」との意見である。少数者の保護に配慮

した改正であることを担保するためには、厳格な要件の下、慎重な審議を行うことが求められているとの主張である。

第三は、「国会は3分の2以上の合意形成まで熟慮と討議を重ね、国民が慎重な決断をするための材料を集め、提供するのが職責のはずである」との意見である。この意見は、国民投票において、分かりやすい情報を国民に対して十分に提供する必要があることを示している。国会が討議を尽くさないままで憲法改正案を発議するなら、国民は、改正案について乏しい情報しか入手できず、賛否の選択をしにくいのではないかと懸念される。欧州諸国の国民投票や³¹、米国の住民投票においては³²、情報不足の場合に投票率が低くなり、かつ、反対票が多くなる例があった。

図表 12 憲法 96 条の発議要件の緩和に関する有識者の意見

視 点	緩和の論拠になり得る意見	緩和に反対する論拠になり得る意見
憲法の硬尺度合いの適否	<ul style="list-style-type: none"> ・96条を改正しないでいると、いずれは憲法を停止せよとか廃棄せよといった、立憲政治の根幹を揺るがす議論が広がりかねない³³。 ・韓国憲法の改正手続は厳格で容易には変更しにくいだが、頻繁に改正されてきた。それは、権力者が改正手続に基づかずに、政治的実力で改正を断行したからである³⁴。 ・GHQの日本国民に対する不信によって、憲法改正要件が厳しくされた³⁵。 	<ul style="list-style-type: none"> ・圧倒的多数の諸国では、日本より厳格な手続を定めている。……改憲回数が多い諸国では、憲法が一般法のように細かい点まで規定している³⁶。 ・日本よりも厳格な改正手続でありながら、スイス、米国等の憲法はたびたび改正されている。……どのような改正手続が妥当かは時代により、国により異なる³⁷。 ・米国憲法の修正は必ずしも容易ではなく、最高裁判所の役割が重要である³⁸。 ・「国民投票での国民による承認」は、連邦国家である米国の「州による承認」に相当する。日本の国民投票は2分の1以上であるから、米国の4分の3以上は日本以上に厳しい³⁹。
発議要件の過半数への緩和の是非	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法の改正要件と、一般法の改正要件との違いは、国民投票の有無だけで十分である⁴⁰。 ・憲法改正が議会だけで決まるドイツとは異なり、我が国の場合、国民投票もあり、国会のハードルを高くする必要はない⁴¹。 ・発議要件を2分の1以上に緩和すれば、日常的に国民投票が行われ国民が決めるから、憲法がやっと「国民のもの」になる⁴²。 ・国民投票は過半数の賛成、国会の発議は3分の2以上の賛成が必要としているのは、国会議員を信用していないからである⁴³。 	<ul style="list-style-type: none"> ・憲法改正の発議に衆参各議院で3分の2以上の賛成が必要とされるのは、憲法改正には幅広い人々の合意が必要だからである⁴⁴。 ・国会は3分の2以上の合意形成まで熟慮と討議を重ね、国民が慎重な決断をするための材料を集め、提供するのが職責のはずである⁴⁵。 ・国民投票法では最低投票率制度が規定されていない。投票率がどんなに低くても、過半数の賛成で憲法改正は成立する。……発議要件も緩和するなら、少数の賛成での改憲が生じやすくなる⁴⁶。 ・現行選挙制度によって、民意とかけ離れた選挙結果が発生している。発議要件まで緩和してしまえば、ゆがみを更に増幅することになる⁴⁷。

6. 憲法9条の改正・集団的自衛権の行使に関する課題

(1) 自衛隊から国防軍という「軍隊」への変更

自民は、9条の改正を提案しており、「一定の規模以上の人口を有する国家で軍隊を保持していないのは、日本だけであり、独立国家が、その独立と平和を保ち、国民の安全を確

保するため軍隊を保有することは、現代の世界では常識である」と説明している⁴⁸。

自衛隊から国防軍という「軍隊」へ変更することについて、安倍総理は、「自衛隊は、国内では軍隊とは呼ばれていないが、国際法上は軍隊と扱われている」と述べた⁴⁹。これに対しては、「軍隊と自衛隊は名称ではなく、その実体が違う。『自衛隊』は軍隊でないので、正当防衛や緊急避難のような例外を除いて、原則として殺人行為はできない。ところが、軍隊になれば交戦権が認められる。すなわち、原則として戦場で敵兵を殺傷できる。原則と例外が逆転する。……自衛隊は海外でも正規の軍隊としては扱われていない」との指摘がある⁵⁰。

徴兵制度の導入について、安倍総理は、「自民草案でも18条（意に反する苦役からの自由）がそのまま残っているので、徴兵制度は認められない」と述べた⁵¹。しかし、「戦争ができる国の実態を若者が知って、軍隊への志願者数が足りなくなれば、徴兵制が必要となる」、「自民草案9条の3において、国民に対して領土、領海及び領空を保全し、その資源を確保する義務を課している」との反論もなされている⁵²。

図表 13 憲法9条、自民草案9条、9条の2、9条の3

憲法9条	自民草案9条、9条の2、9条の3
<p>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。</p> <p>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。</p>	<p>(平和主義)</p> <p>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、国権の発動としての戦争を放棄し、武力による威嚇及び武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては用いない。</p> <p>2 前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない。</p> <p>(国防軍)</p> <p>第9条の2 我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全を確保するため、内閣総理大臣を最高指揮官とする国防軍を保持する。</p> <p>2 国防軍は、前項の規定による任務を遂行する際は、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。</p> <p>3 国防軍は、第一項に規定する任務を遂行するための活動のほか、法律の定めるところにより、国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動及び公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行うことができる。</p> <p>4 前二項に定めるもののほか、国防軍の組織、統制及び機密の保持に関する事項は、法律で定める。</p> <p>5 国防軍に属する軍人その他の公務員がその職務の実施に伴う罪又は国防軍の機密に関する罪を犯した場合の裁判を行うため、法律の定めるところにより、国防軍に審判所を置く。この場合において、被告人が裁判所へ上訴する権利は、保障されなければならない。</p> <p>(領土等の保全等)</p> <p>第9条の3 国は、主権と独立を守るため、国民と協力して、領土、領海及び領空を保全し、その資源を確保しなければならない。</p>

(2) 集団的自衛権の行使

集団的自衛権は、刑法36条において、「他人の権利を防衛するための正当防衛」が厳しい条件の下で容認されている（参考1）こととの対比で説明されることが多い。

しかし、政府見解では、「集団的自衛権とは、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力で阻止する権利である。……

集団的自衛権を行使することは、憲法上許されない」（参考2）とされている。

安倍総理は、「集団的自衛権の行使の解釈見直しについては、平成25年末の防衛大綱再改定までに議論を煮詰めていきたい」旨を述べた⁵³。安全保障環境が厳しさを増している一方、憲法改正までには困難な課題が山積していること等を踏まえて、集団的自衛権の行使を容認するため、当面は憲法9条の改正でなく、解釈の見直しで対応するとの考えを示唆するものである。

安倍総理が行使の容認に積極的である背景には、「世界の全ての国は、個別的自衛権と集団的自衛権のいずれも有し行使もできる。日本のように自衛権を分けて議論している国は非常に少ない。……外敵から日本を守っている米国軍の艦船の近くに自衛隊の艦船が存在するのに、米国軍の艦船が攻撃された際に、自衛隊の艦船が……援護しなかったら、安保条約、日米同盟自体が大きな危機に陥る。外敵は、この事情を利用して、まず米国を攻撃して日米両国間に大きな亀裂を入れた後に、領土に対して攻撃する」との認識がある⁵⁴。

しかし、憲法解釈の見直しで集団的自衛権の行使を容認することについては、二つの相反する観点から問題視されている。一つは、行使を容認することが必ずしも国民に受け入れられていない可能性である。「集団的自衛権の行使」に対する反対が過半数を占めているとの世論調査結果がある（図表9）。もう一つは、憲法を改正して行使を容認すべきだとの批判である。従来の政府見解では、行使を容認する場合には憲法の改正が必要であるとされている⁵⁵。これは長年にわたって定着してきたものであり、それを民主的プロセスを経ることなく変更することに対しては、集団的自衛権容認論の中にも異論が見られることだろう。

自民草案においても集団的自衛権は明記されていないが、自民は、「（自民草案9条2項の）「自衛権」には、国連憲章が認めている個別的自衛権や集団的自衛権が含まれていることは、言うまでもない」と説明している⁵⁶（参考3）。しかし、この説明を疑問とし、まず行使を容認するのか等について正面から議論すべきである旨の意見がある⁵⁷。

参考1 刑法36条（正当防衛）

（正当防衛）

刑法第36条 急迫不正の侵害に対して、自己又は他人の権利を防衛するため、やむを得ずにした行為は、罰しない。

2 防衛の程度を越えた行為は、情状により、その刑を減輕し、又は免除することができる。

参考2 集団的自衛権に関する政府見解⁵⁸

国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもつて阻止する権利を有しているものとされている。

我が国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第九条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであつて、憲法上許されないと考えている。

なお、我が国は、自衛権の行使に当たっては我が国を防衛するため必要最小限度の実力を行使することを旨としているのであるから、集団的自衛権の行使が憲法上許されないことによつて不利益が生じるというようなものではない。

参考3 国際連合憲章 51 条〔自衛権〕

〔自衛権〕

国際連合憲章第51条 この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当って加盟国がとった措置は、直ちに安全保障理事会に報告しなければならない。また、この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持又は回復のために必要と認める行動をいつでもこの憲章に基く権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない。

(3) 国防軍による国際平和活動及び公の秩序維持活動

自民草案9条の2第3項においては、「国防軍は、……法律の定めるところにより、国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動及び公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行うことができる」と規定されている。

前半の国際平和活動については、「憲法9条改正の結論としては、……軍隊を使って、国際貢献のために必要とあれば、つまり、国連決議と客観的な国際社会の第三者意思が明らかになれば、できることは行う……ということだろう」とし⁵⁹、憲法を改正して、国際平和活動を可能とする必要性を強調する主張がある。これに対しては、国際平和活動という名目で、安易な武力行使がなされる可能性を危惧する指摘もある⁶⁰。

後半の公の秩序維持活動については、「公安・治安活動を認める規定である。例えば、原発反対デモが大きくなり、時の政府が『公益及び公の秩序』を害すると判断すれば、国防軍で鎮圧できる」ことになるとの懸念も示されている⁶¹。

7. 国民投票法の「3つの宿題」に関する課題

(1) 選挙権年齢、民法の成年年齢等に関する検討

ア 国民投票法本則3条、附則3条に関する発議者の説明

国民投票法本則3条においては、憲法改正国民投票の投票権年齢が18歳以上とされている。その理由として、国民投票法案が審議された当時、発議者は、18歳以上の投票権年齢が世界標準であることと、将来の日本を背負う若者にも国民投票に参加してもらいたいことを挙げた⁶²。

参考4 国民投票法本則3条、附則3条

(投票権)

本則第3条 日本国民で年齢満十八年以上の者は、国民投票の投票権を有する。

(法制上の措置)

附則第3条 国は、この法律が施行されるまでの間に、年齢満十八年以上満二十年未満の者が国政選挙に参加することができること等となるよう、選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法、成年年齢を定める民法(明治29年法律第89号)その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

2 前項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満十八年以上満二十年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間、第3条、第22条第1項、第35条及び第36条第1項の規定の適用については、これらの規定中「満十八年以上」とあるのは、「満二十年以上」とする。

一方、投票権年齢を18歳以上とすることに合わせて、少なくとも公職選挙法9条の選挙権年齢、民法4条の成年年齢を18歳以上とする必要があるとの立法判断から、国民投票法附則3条が設けられた。発議者は、その理由として、少子高齢化の中で、若者の意見を聴く必要があり、それに応じて若者に責任を持ってもらう必要もあることを挙げた⁶³。

また、投票権年齢と選挙権年齢を合わせるべき理由として、両者が参政権に関する年齢であること⁶⁴、諸外国の多くで両者が同一年齢とされていることが挙げられている⁶⁵。投票権年齢と成年年齢を合わせるべき理由としては、戦後、選挙権年齢が引き下げられて成年年齢と同様に20歳以上となった際に、民法上の判断能力と参政権の判断能力は一であるべきだとされた経緯があること⁶⁶、諸外国の多くで成年年齢に合わせて投票権年齢を18歳以上としていることが挙げられた⁶⁷。

イ 選挙権年齢、民法の成年年齢等に関する課題

安倍総理は、「国民投票法の『3つの宿題』について議論をしないと、憲法改正国民投票を実施できない」旨を述べて⁶⁸、憲法に関する困難な課題が山積している中で、最初に「3つの宿題」に取り組む必要性を強調している。特に、選挙権年齢等については、国民投票法の施行日（平成22年5月18日）が経過したにもかかわらず、18歳以上に引き下げられておらず、国民投票法が不安定な状態となっていると言われている⁶⁹。

しかし、投票権年齢を18歳以上とすることに合わせて、選挙権年齢、成年年齢等を18歳以上に引き下げようとしても、直ちには実現しにくい状況となっている。

その第一は、世論調査結果によれば、引下げに対する反対が過半数を占めていることである（図表14～17）。

第二は、法制審議会が21年10月28日、成年年齢を18歳以上に引き下げるのが適当であるとする答申を千葉景子法務大臣（当時）に提出したが、答申において、引下げまでに困難かつ多様な条件が付されていることである（参考5を参照）。

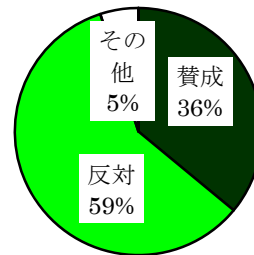
第三は、政府が選挙権年齢等の引下げの方針を決断できずにいることである。内閣の年齢条項の見直しに関する検討委員会は、25年6月までに6回開催されているが、政府全体としての結論はまだ出ていない。総務省は、選挙権年齢と成年年齢は一致すべきであると考えているが⁷⁰、法務省は、成年年齢を直ちに引き下げると消費者被害の拡大など多様な問題が発生するおそれがあり、選挙権年齢の引下げを先行させて国民の理解が得られた後に成年年齢を引き下げることが、有力かつ現実的な選択肢の一つであると考えている⁷¹。

図表 14 18歳以上に引き下げてもよい
(世論調査結果)

・選挙権年齢	46%
・飲酒してよい年齢	17
・喫煙してよい年齢	11
・競馬、競輪等の公営ギャンブルをしてよい年齢	7

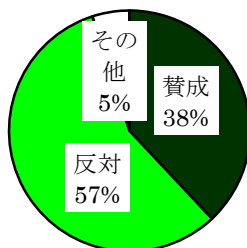
(出所)『読売新聞』(平20.4.20)

図表 15 成年年齢の18歳への引下げ
(世論調査結果)



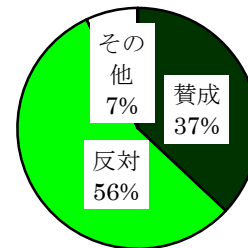
(出所)『読売新聞』(平20.4.20)

図表 16 選挙権年齢の18歳への引下げ
(世論調査結果)



(出所)『朝日新聞』(平20.12.10)

図表 17 成年年齢の18歳への引下げ
(世論調査結果)



(出所)『朝日新聞』(平20.12.10)

参考 5 民法の成年年齢の引下げについての意見⁷²
(法制審議会 160 回会議 (平成 21 年 10 月 28 日) 答申)

民法が定める成年年齢を18歳に引き下げることが適当である。
ただし、現時点で引下げを行うと、消費者被害の拡大など様々な問題が生じるおそれがあるため、引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要である。
民法の定める成年年齢を18歳に引き下げる法整備を行う具体的時期については、関係施策の効果等の若年者を中心とする国民への浸透の程度やそれについての国民の意識を踏まえた、国会の判断に委ねるのが相当である。

(2) 公務員の政治的行為の制限に関する検討

国民投票法においては、公務員による国民投票運動（憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為（101条））に関して、公務員の地位利用による投票運動（103条）等の禁止が規定されている。国家公務員法や地方公務員法においても、公務員の政治的行為の制限が規定されている。この点について、公務員といえども1人の国民であり、国民投票運動としての賛否の勧誘や意見表明が制限されることとならないよう、必要な法制上の措置を講ずるものとするのが附則11条の趣旨である。

具体的には、発議者は、投票運動が意見表明等にとどまらず、特定政党等を支持するような政治的行為を伴うおそれがあり、それは認めるべきでないので、どのような行為を許容し、どのような行為について禁止するのか、その具体的な切り分けを検討する必要があるとした⁷³。

ただ、政治的行為を具体的に切り分けるに当たっては、公務員の投票運動に萎縮効果が働くことのないよう検討する必要がある。

また、国家公務員に関して、政治目的を有しない勧誘運動は人事院規則 14-7 で制限されている政治的行為に該当しないとされる一方、地方公務員に関しては、地方公務員法 36 条 2 項 1 号で公の投票についての勧誘運動が制限の対象とされていることから、両者の整合性を図る必要があるとされている⁷⁴。

参考 6 国民投票法附則 11 条

(公務員の政治的行為の制限に関する検討)

附則第 11 条 国は、この法律が施行されるまでの間に、公務員が国民投票に際して行う憲法改正に関する賛否の勧誘その他意見の表明が制限されることとならないよう、公務員の政治的行為の制限について定める国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

(3) 憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討

国民投票法附則 12 条における検討課題は、具体的には、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての予備的国民投票制度であるが、それは一般的国民投票制度とも連続性を持つものと考えられる。

ア 憲法問題についての予備的国民投票制度に関する説明及び課題

発議者は、予備的国民投票とは、間接民主制の例外である憲法 96 条に関連するもの、周辺に位置するものであるとしている⁷⁵。憲法のある特定の規定をこう改正すべきである、又はある特定の規定を改正してはならない等のように、国民が憲法についてどう考えているのかを国会が把握するための世論調査のような国民投票である⁷⁶。

しかし、「憲法 96 条において憲法改正国民投票が規定されているにもかかわらず、政府による憲法解釈の変更を正当化するために、諮問的国民投票が利用されることがあってはならない」との指摘がある⁷⁷。これは、諮問的国民投票であっても、実際にはその結果が事実上の拘束力を持ち、案件が憲法問題であれば、憲法解釈の変更、実質的な憲法改正をもたらす可能性を警告するものである。

イ 一般的国民投票制度に関する説明及び課題

一般的国民投票とは、憲法改正以外の国政上の重要問題を案件とする国民投票である。発議者は、一般的国民投票を導入し難いとしていた⁷⁸。その理由の第一は、一般的国民投票の導入が間接民主制の根幹に関わる重大な問題であり、導入には憲法の改正が必要ではないかと懸念されることである。第二は、実施が憲法上の義務であり、結果が国会を法的に拘束する憲法改正国民投票と、実施が任意で、結果が諮問的な一般的国民投票とでは本質が全く異なることである。第三は、今回は憲法改正国民投票に限定して制度設計するのが適当であることである。

しかし、一般的国民投票を導入することに関しては肯定的なファクターを挙げること

もできる。その第一は、政府見解、憲法学の多数説がいずれも諮問的、一般的国民投票を導入することを合憲としていることである⁷⁹。第二は、世論調査結果によれば、一般的国民投票の導入に対する賛成が圧倒的に多いことである（図表 18、19）。第三は、改憲派が中心となって憲法改正国民投票に関する議論を盛り上げた結果、国民投票全般に対する国民的な理解が過去にないほど深まったことである。

参考 7 国民投票法附則 12 条

(憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討)
 附則第 12 条 国は、この規定の施行後速やかに、憲法改正を要する問題及び憲法改正の対象となり得る問題についての国民投票制度に関し、その意義及び必要性の有無について、日本国憲法の採用する間接民主制との整合性の確保その他の観点から検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。

図表 18 一般的国民投票制度の導入
 (世論調査結果)

・憲法を改正して、国民の投票で決める国民投票制度を導入した方がよい。	46%
・憲法は改正せず、国民の意見を参考にするための国民投票制度を設けるのがよい。	35
・国会があるのだから、国民投票制度を導入しなくてもよい。	11
・その他	8

図表 19 国民投票の対象拡大
 (世論調査結果)

・憲法改正以外にも拡大した方がよい。	73%
・拡大する必要はない。	20
・その他	7

(出所)『朝日新聞』(平 21. 3. 18)

(出所)「変わる国民の憲法意識」『NHK放送文化研究所』(平 14. 5)
<http://www.nhk.or.jp/bunken/summary/yoron/social/pdf/020501.pdf>

8. 終わりに

先般の衆参両院議員の選挙により、国会においては、憲法改正に積極的と言われる政党が多数を占めることとなった。現在、憲法改正草案を発表している与党自民党の動きが注目を集めているが、安倍総理の発言に変化が見られるように、今後の憲法をめぐるスケジュールも予断を許さないところである。その背景にあるのは、やはり国民の意向である。いくつかの世論調査によれば、改憲派の主張している個別の改正項目に関して賛成が半数に達しておらず、国会と世論の間で「ねじれ」が発生しているとの指摘もある。

国家の基礎法である憲法の改正に関しては、国会が、多様な視点からの議論を踏まえて国民に分かりやすく説明することと、国民の意見を丁寧に酌み取ることとを繰り返すことが求められるが、既に国会と国民の間のキャッチボールは始まっていることが見て取れる。今後、大多数の国民の納得する結論に到達することが期待される。

(みやした しげる)

¹ 芦部信喜(東京大学法学部教授)『憲法 第五版』(岩波書店 平 23. 3) 5 頁
² 「安倍氏 憲法改正に意欲」『読売新聞』(平 24. 12. 18)
³ 「連立合意 ズレ隠し、あいまい決着」『東京新聞』(平 24. 12. 26)

- 4 「集団的自衛権の対象拡大検討へ 安倍首相が意向」『朝日新聞』(平 25. 1. 18)
- 5 第 183 回国会衆議院本会議録第 2 号 12 頁 (平 25. 1. 30)
- 6 第 183 回国会参議院本会議録第 3 号 18 頁 (平 25. 2. 1)
- 7 第 183 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 9 頁 (平 25. 2. 8)
- 8 「いよいよ憲法だ」『読売新聞』(平 25. 2. 16)
- 9 「公明は慎重姿勢 自民を牽制」『産経新聞』(平 25. 2. 16)
- 10 第 183 回国会参議院予算委員会議録第 6 号 4 頁 (平 25. 2. 26)
- 11 「石破氏「憲法に軍隊・非常事態規定を」」『産経新聞』(平 25. 3. 11)
- 12 第 183 回国会衆議院予算委員会議録第 11 号 12 頁 (平 25. 3. 11)
- 13 「96 条改正 9 条を視野」『東京新聞』夕刊 (平 25. 4. 13)
- 14 「憲法 国民の手で作る 安倍首相インタビュー」『読売新聞』(平 25. 4. 17)
- 15 「超党派で議連」『日本経済新聞』(平 25. 4. 26)
- 16 「96 条 先行改正に懸念」『毎日新聞』(平 25. 4. 30)
- 17 第 183 回国会参議院予算委員会議録第 15 号 30 頁 (平 25. 5. 8)
- 18 「米倉氏「異論はない」」『読売新聞』(平 25. 5. 14)
- 19 第 183 回国会参議院予算委員会議録第 17 号 9、10 頁 (平 25. 5. 14)
- 20 第 183 回国会参議院予算委員会議録第 18 号 7 頁 (平 25. 5. 15)
- 21 「日本国憲法の改正手続に関する法律の一部を改正する法律案(馬場伸幸君外 3 名提出、第 183 回国会衆第 14 号)」(http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_gian.htm)
- 22 「96 条改正「立憲主義の破壊」 学者ら反対の会結成」『朝日新聞』(平 25. 5. 24)
- 23 「改憲「投票率、議論を」」『朝日新聞』(平 25. 6. 3)
- 24 「9 条などの改憲条件「3 分の 2 維持も」」『朝日新聞』(平 25. 6. 18)
- 25 「集団的自衛権 公明代表「断固反対する」」『日本経済新聞』夕刊 (平 25. 7. 6)
- 26 「憲法草案修正 柔軟対応も」『読売新聞』(平 25. 7. 8)
- 27 「憲法 96 条先行改正 抵抗感が少ない条文から」『産経新聞』(平 25. 8. 17)
- 28 「集団的自衛権、決めるのは内閣 小松・法制局長官」『朝日新聞』(平 25. 8. 27)
- 29 前掲脚注 1・芦部 381 頁
- 30 自民党憲法改正推進本部「日本国憲法改正草案 Q&A」(平 24. 10) 34 頁 (https://www.jimin.jp/policy/pamphlet/pdf/kenpou_qa.pdf)
- 31 宮下茂「リスボン条約批准のための憲法改正国民投票」『立法と調査』289 号 (平 21. 1) 226、227 頁 (http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2009pdf/20090130216.pdf)
- 32 福井康佐(成蹊大学、学習院女子大学等非常勤講師)『国民投票法制』(信山社 平 19. 3) 238、239 頁
- 33 「憲法改正要件の緩和 真剣な改憲論議可能に」『産経新聞』(平 24. 7. 27) (中西輝政京都大学名誉教授)
- 34 「大韓民国」『新解説世界憲法集 第 2 版』(三省堂 平 22) 378 頁 (岡克彦長崎県立大学教授)
- 35 「憲法改正へ「世界一の難関」崩せ」『産経新聞』(平 25. 4. 1) (西修駒澤大学名誉教授)
- 36 「「日本だけ厳しい」はウソ」『東京新聞』(平 25. 4. 13) (辻村みよ子明治大学法科大学院教授)
- 37 「自由民主党「日本国憲法改正草案」について」(平 25. 3. 8) 27 頁 (<http://www.jicl.jp/jimukyoku/images/20130131.pdf>) (伊藤真弁護士、法学館憲法研究所所長)
- 38 「アメリカ合衆国」『新解説世界憲法集 第 2 版』(三省堂 平 22) 60 頁 (野坂泰司学習院大学教授)
- 39 「なぜ日本だけ「憲法改正」できないのか」『週刊ポスト』(平 25. 2. 1) 45 頁 (甲斐素直日本大学法学部教授)
- 40 「3 年以内の改憲は「無理」」『AERA』(平 25. 4. 8) 30 頁 (八木秀次高崎経済大学教授)
- 41 「要件緩和 丁寧な説明を」『読売新聞』(平 25. 4. 20) (大石真京都大学教授)
- 42 「憲法 96 条改正が動き出した」『産経新聞』(平 25. 4. 14) (高橋昌之産経新聞記者)
- 43 前掲脚注 33
- 44 「改正に 2/3 が必要である意味」『AERA』(平 25. 7. 22) 26 頁 (林知更東京大学准教授)。なお、同趣旨の意見として、「(国会において、大多数による) 合意形成、熟議等の時間と手間の掛かる面倒くさいことはやめて、選挙で決着させようという選挙決着主義、選挙至上主義という流れがある。……憲法 96 条改正先行論の背景には、(中長期的、基本的な社会原則である) 憲法の改正についても、選挙決着主義を持ち込もうという動きがある。……発議要件を過半数に緩和してしまうと、各時点の与党だけの過半数でも発議できる。しかし、3 分の 2 以上のままにしておく、与党は野党の意見を酌み取る必要がある」(「憲法 96 条「改正」をめぐる」『Jurist』1457 号 (平 25. 8) iv、69 頁 (柿崎明二共同通信社編集委員・論説委員))。
- 45 「96 条改正 学者ら反対の会結成」『朝日新聞』(平 25. 5. 24) (樋口陽一東京大学名誉教授、96 条の会会長)
- 46 「96 条の改正 浦部法徳の憲法時評」(平 25. 3. 21) (<http://www.jicl.jp/urabe/backnumber/20130321.html>) (浦部法徳神戸大学名誉教授)
- 47 「28. 92%で「過半数」」『毎日新聞』夕刊 (平 25. 5. 7) (上脇博之神戸学院大学教授)
- 48 前掲脚注 30・10 頁

- ⁴⁹ 前掲脚注 6
- ⁵⁰ 伊藤真（弁護士、法学館憲法研究所所長）『憲法は誰のもの？—自民党改憲案の検証』（岩波書店 平 25. 7）30、31 頁
- ⁵¹ 前掲脚注 20
- ⁵² 前掲脚注 50・伊藤 29、33 頁
- ⁵³ 前掲脚注 14
- ⁵⁴ 前掲脚注 17
- ⁵⁵ 第 98 回国会衆議院予算委員会議録第 12 号 28 頁（昭 58. 2. 22）（角田禮次郎内閣法制局長官）。なお、小泉内閣で内閣法制局長官を務めた阪田雅裕氏（「解釈改憲は邪道」『朝日新聞』（平 25. 8. 9））、第 1 次安倍内閣で内閣法制局長官を務めた宮崎礼壹法政大学法科大学院教授（「解釈で変更なら「憲法破壊する行為」」『東京新聞』（平 25. 8. 10））も、集団的自衛権の行使を容認するためには、憲法の解釈でなく改正が必要であると主張。
- ⁵⁶ 前掲脚注 30・10 頁
- ⁵⁷ 前掲脚注 50・伊藤 27 頁
- ⁵⁸ 「衆議院議員稲葉誠一君提出「憲法、国際法と集団的自衛権」に関する質問に対する答弁書」（昭 56. 5. 29）（http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_shitsumona.htm）。なお、学説でも、集団的自衛権の行使は憲法上容認されないとされる（前掲脚注 1・芦部 60 頁）。
- ⁵⁹ 小林節（慶應義塾大学法学部教授、弁護士）『「憲法」改正と改悪』（時事通信出版局 平 24. 5）33、34 頁
- ⁶⁰ 前掲脚注 50・伊藤 32、33 頁
- ⁶¹ 前掲脚注 50・伊藤 33 頁
- ⁶² 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号 30 頁（平 19. 4. 19）（船田元衆議院議員）
- ⁶³ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 3 号 35 頁（平 19. 4. 18）（葉梨康弘衆議院議員）
- ⁶⁴ 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 5 号 12 頁（平 19. 4. 12）（保岡興治衆議院議員）
- ⁶⁵ 前掲脚注 62・24 頁（船田議員）
- ⁶⁶ 前掲脚注 64
- ⁶⁷ 第 166 回国会衆議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 4 号（その 1）2 頁（平 19. 3. 29）（保岡議員）
- ⁶⁸ 前掲脚注 14
- ⁶⁹ 第 180 回国会参議院憲法審査会議録第 1 号 5 頁（平 24. 2. 15）（船田元参考人）
- ⁷⁰ 第 180 回国会参議院憲法審査会議録第 2 号 6 頁（平 24. 2. 29）（久元喜造総務省自治行政局長）
- ⁷¹ 前掲脚注 70・3 頁（原優法務省民事局長）
- ⁷² 「民法の成年年齢の引下げについての意見」（<http://www.moj.go.jp/content/000069850.pdf>）
- ⁷³ 第 166 回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会議録第 2 号 7 頁（平 19. 4. 17）（葉梨議員）
- ⁷⁴ 前掲脚注 67・4 頁（船田議員）
- ⁷⁵ 前掲脚注 67・3 頁（保岡議員）
- ⁷⁶ 前掲脚注 73・3 頁（船田議員）
- ⁷⁷ 只野雅人（一橋大学教授）「直接民主主義の可能性と限界」『いま なぜ憲法改正国民投票法なのか』（蒼天社 平 18. 3）35 頁
- ⁷⁸ 前掲脚注 67・3 頁（保岡議員）
- ⁷⁹ 第 84 回国会衆議院予算委員会議録第 6 号 2、3 頁（昭 53. 2. 3）（真田秀夫内閣法制局長官）、赤坂正浩（神戸大学教授）「民の声は神の声—代表民主制と国民投票・住民投票—」『法学教室』281号（平 16. 2）53 頁