

日本国憲法改正草案

公益財団法人松下政経塾
第三十四期生 共同研究

2015年(平成27年)2月

目次

はじめに	2
第一部 改正草案	6
第二部 改正草案解説	38
憲法とは何か	39
前文	46
第一章 天皇 (第一条～第九条 主担当…松本彩)	53
第二章 安全保障 (第十条～第十二条 主担当…佐野裕太)	59
第三章 国民の権利義務 (第十三条～第四十六条 主担当…佐野裕太)	67
第四章 国会 (第四十七条～七十一条 主担当…斎藤勇士アレックス)	75
第五章 内閣 (第七十二条～第八十二条 主担当…斎藤勇士アレックス)	86
第六章 司法 (第八十三条～第八十九条 主担当…斎藤勇士アレックス)	91
第七章 財政 (第九十条～第九十九条 主担当…恵飛須圭二)	94
第八章 地方自治 (第一百条～第一百三条 主担当…恵飛須圭二)	99
第九章 改正 (第一百四条 主担当…松本彩)	108
卷末言 「改憲」「護憲」論争を超えて 慶應義塾大学名誉教授 小林節	114

はじめに

【研究趣意】

本憲法改正草案は、松下政経塾第三十四期の四名が平成二十六年年度に取り組んだ共同研究の成果である。

公益財団法人松下政経塾は、日本と世界の将来を担うリーダーの育成を目指して、松下幸之助翁が昭和五十四年（一九七九年）に設立した私塾である。これまでに、二百五十七名の卒業生が、政治分野に留まらず、様々な分野で活躍している。松下政経塾は現在、四年制の過程となっており、塾生は四年間、財団の支援の下、生活費の心配をせずに研修に打ち込む幸運を得ている。

松下幸之助翁は、国家には国是（長期的展望に立った国家経営の基本方針）が必要であり、そのような長期的展望が無いことが、日本の社会が混迷を深めている原因であると考えていた。そして、松下政経塾の塾生には、国家の長期的な展望である国是や国家百年の大計の策定と、その実践者たることを望んでいた。

我々三十四期生の四名は、共同研究として国家の基本方針を探求するに当たっては、抽象論や、現実に基づかない空論を振り回すのではなく、現在の日本社会を取り巻く問題をしっかりと分析することから始めたいと考えた。日本を取り巻く問題は、例えば「疲弊する地方をどう活気づけるか」、「低迷する経済をどう活性化させるか」、「どうすれば確固とした外交・安保政策を実行できるか」、「持続可能な財政・社会保障制度をどう構築するか」等々、いずれも深刻で、四人で一年をかけて研究する意義が見いだせるものであった。一方で、一步目線を引いて、それらの問題を生み深刻化させている構造的な原因がある一つのテーマに求めることが出来るのではないか、とも考えた。それが、日本の統治を時代や新たな課題に合わせて改革していく体制にすること、つまり、「日本の統治機構をどのように継続的に変化させていくべきか」というテーマである。日本が抱える前述のような深刻な問題は、日本の統治システムに根付いている問題であり、それらの問題を改革していくためには、日本の政治、行政、司法を含めた統治機構の在り方全体を見直していかなければ、根本的な解決には繋がらない、と考えたわけである。

例えば、財政・社会保障の持続性に関する危機感は近年急速に高まっているが、財政的な不安は特にバブル崩壊以降、長きにわたって政治や行政において共有されてきた課題である。しかし、バブル崩壊以降二十年以上が過ぎた現在でも、根本的な解決を期待できる政治状況にはなく、その間にも問題は益々その深刻度を増している。これは一般に「変えられない政治」と言われ、政治の改革力の無さが原因として認識されている通り、統治機構の機能不全にその原因を帰することが出来るのではないか。そして、統治機構の不全は、地方の活性化、経済政策の不調や外交・安保政策における混乱など、日本社会の深刻な諸問題の主要な原因になっているのではないだろうか。

我々四名はこのような問題意識に基づいて、日本の統治機構の在り方について研究を進めることにした。そして、統治機構の根幹となっている「憲法」の在り方を我々で探求し、日本社会が将来に渡って持続的に発展して、日本国民が幸福な人生を歩める国のカタチを描き、それを我々の共同研究の一つの成果とすることにした。

【憲法改正草案作成に当たった基本的な考え方】

以上述べてきたように、我々が憲法改正草案の作成に当たった問題意識が、統治機構の機能不全であったので、改正草案の作成に当たっては、今の憲法論議が陥っているような九条の議論だけに終始することを避け、むしろ日本の繁栄を将来に渡って支える為にどのような国のカタチ、統治機構が必要か、という点に関して力を注いだ。このため、一年間の研究においては、諸外国の統治機構を直接その国を訪問して調査したり、また国内外の様々な政治学者の方にヒアリングしたりするなどして、最も時間を割いた。もちろん、九条の問題は日本の安全保障にかかわる重大な問題であるので、この点もしっかり議論して、私たちがなりに一つの方向性を示している。

そこで、憲法改正草案の内容に入る前に、憲法改正草案を作成するに当たって我々が前提とした考え方、大事にしたことが何点かあるので、触れておきたい。

① 「改正」草案であること

本稿のタイトルにもあるとおり、これは憲法「改正」草案であり、現行憲法を基に必要な改正を加えていく形式をとった。その理由は次の通りである。

まず、現行憲法が果たした役割を我々が一定程度肯定的に捉えている点である。現行憲法がGHQによって起草され、その内容の大部分が当時の政府や帝国議会によって変更することが許されなかった「押し付けられた」ものであったことには間違いない。しかし、現行憲法施行後、その下で七十年近くに渡って日本が歴史を紡いできたことも事実であり、その七十年間は国民の自由や権利が高まり、経済的に奇跡的な発展を遂げた期間でもあった。現行憲法下で日本社会が達成した多くの進歩は、素晴らしいものであり、その故に、それに果たした現行憲法の役割も肯定的に捉えるべきであろう。また、七十年の間に日本の国力は高まり、独自に憲法を改正する権限を常に保持していたのにもかかわらず、改正を行わなかった点からも、当初GHQに押し付けられたからといって、その故に現行憲法が不当なものだという考え方に、我々は行き着かなかった。これが、現行憲法を議論の土台にすることを選択した理由の一つ目である。

次の理由は、すべて憲法を作り直し改正することは、手続的に現実性に乏しいと考えたからである。憲法は国民のものであり、できるだけ多くの国民が議論に参加して、作られていくことが望まれるが、現行憲法に慣れ親しんだ国民が、まっさらな憲法草案を見せられても、あまりにも論点が多く、ただでさえ自ら憲法制定論議に加わったことのない日本国民にとって、議論に参加することが殊更難しくなってしまうことが懸念される。

論点ごとにある程度の時間をかけての議論・国会審議を経て国民投票にかけることをしな
いと、国民は条文案の是非を判断することが困難であろう。だから、国民がしっかり参加
する形で慎重な憲法論議を行うためには、現行憲法の改正という方法を採用することが好ま
しいと考えた。

以上のような考え方に基づいて、我々の草案の作成に当たって、現行憲法の改正とい
う形をとることとした。

② 多様な背景を前提としたものであること

憲法は、日本国民全体（これから生まれてくる子供たちも含めて）の人生に影響を与え
るものであり、我々が憲法改正草案を作成するに当たっても、特定の意見にとられるこ
とが無いよう、様々な立場の人の文献に当たり、ヒアリングを行うことに注意を払った。

多様な意見を反映させる上で大きな助けになったのが、研究メンバー四名の多様性であ
る。松下政経塾は塾生に特定の思想・信条を強制することはなく、そこに集まった塾生も
多様な考えを持っている。我々四名は、日本人であり、また年齢が概ね三十歳前後である
ことを除いては、性別、出生地、育った環境、大学での専攻、職歴など様々な面で異なっ
ており、政治信条も異なっている。政治信条が同じ者同士で集まったグループではなく、
偶然同じ年に松下政経塾に入塾した多様な四名で取り組んだことで、特定の考え方に偏る
ことなく研究を進めることが出来たと考えている。

【本憲法改正草案の発表に期待すること】

我々四名は、政治に相当程度の問題意識を持ってはいるが、この中に憲法の専門家は
いないことはもちろん、法学部を出たものさえおらず、憲法に関してはほぼ初学者である。
しかし、我々のような初学者が憲法に取り組み、憲法の在り方を提言することこそが、憲
法論議を広く興す意味で意義があるのではないかと考えている

これまで述べてきたように、日本の憲法は、日本国民全体の人生を左右するものであり、
憲法の在り方を決めるに当たっては、改正の如何にかかわらず、国民がしっかりと憲法論
議に関与していくことが、最も重要だと考えている。そのために、憲法論議が政治家、専
門家や一部の限られた国民の間でのみされている状況は好ましくない。二〇〇〇年代以降、
様々な憲法改正草案が多方面から発表されたり、自民党においても憲法改正が主要な政策
課題の一つに挙げられたりしており、憲法論議はこれからますます盛んになっていくこと
が予想される。今後は、その議論の参加者の範囲を如何に広めていくかが問われている
のではないだろうか。

憲法論議に非専門家の我々が関わっていくことで、それが一部の専門家ではなく、より
広く国民間に広がるきっかけとなることを期待し、本憲法改正草案の作成に当たっては、
研究メンバー四名の間の議論で導き出した考えに基づいて、作成した。本研究においては、
様々な専門家の先生方、政治家の皆様にはヒアリングをさせて頂くことに加えて、慶應義塾

大学名誉教授の小林節先生にチューターとして一年間を通じて、熱心で有益な指導を頂いた。その中で、小林先生には初学者である我々の意見を尊重頂き、条文の指導に当たっても極力我々の意見が変わらないようにご配慮頂いた。ここに記して改めて感謝の意を表したい。以上のように、本稿の内容は我々四名の研究の成果として導き出されたものであり、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

憲法論議の広がりをも促す力になることを企図して、本憲法改正草案を発表する。

二〇一五（平成二十七）年 二月

公益財団法人 松下政経塾

第三十四期生

第一部
改正草案

前文

【改正案のポイント】

①三原則は堅持、②国際協調活動への参加、多様性の尊重、③国民生活の向上を盛り込む。

【改正草案】

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。

われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないので

われら日本国民は、日本国と日本国民の恒久の平和と繁栄を念願し、ここに新たな日本国憲法を、主権者として制定する。

われら日本国民は、あらゆる差異にもとづく偏見・差別を排することを誓う。日本国は基本的人權の尊重と自由民主主義、平和主義を国是とし、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅は、主権者たる国民の名のもとにこれを禁ずる。日本国民は、この権利と国是を将来に渡つて保持するために、本憲法で明らかにされた国民の権利に対する最大限の尊重を政府に命じるとともに、国民の義務を果たし、主権者として責任ある行動をとることを確認する。

われら日本国民は、日本国民の平和と繁栄を確固たるものとするために、世界の諸国民との協力の下、協調的な国際社会を構築する。また、本憲法の精神に則り、日本および国際社会における多様性は最大限尊重することを誓う。

われら日本国民は、先人が培った多彩な文化、科学技術と経済発展の恩恵を享受するものとして、それらの更なる発展を通じた国民生活の向上に向け、不断の挑戦を続ける。また、多種多様な島々で構成される国土と周辺海域の美しく豊かな自然環境を守り、これと共生する。

われら日本国民は、我が国の主権・独立や

あつて、政治道德の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等關係に立たうとする各国の責務であると信ずる。

日本国民は、国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。

国民の権利を侵害しようとするあらゆる勢力に対しては毅然として立ち向かい、本憲法にある崇高な理念を達成すること誓う。

第一章 天皇

【改正案のポイント】

- ①天皇の地位は元首と明記する、②皇位継承については皇室典範で定めるものとする、
- ③天皇の国事行為について加筆を行い、公的行為について記載する。

【改正草案案】

【現行条文】第一章 天皇	【改正草案】第一章 天皇
<p>第一条 天皇は、日本国の象徴であり日本国民統合の象徴であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基く。</p> <p>〔皇位の世襲〕</p> <p>第二条 皇位は、世襲のものであつて、国会の議決した皇室典範の定めるところにより、これを継承する。</p> <p>〔内閣の助言と承認及び責任〕</p> <p>第三条 天皇の国事に関するすべての行為には、内閣の助言と承認を必要とし、内閣が、その責任を負ふ。</p> <p>〔天皇の権能と権能行使の委任〕</p> <p>第四条 ① 天皇は、この憲法の定める国事に関する行為のみを行ひ、国政に関する権能を有しない。</p> <p>② 天皇は、法律の定めるところにより、その国事に関する行為を委任することができる。</p> <p>〔摂政〕</p> <p>第五条 皇室典範の定めるところにより摂政を置くときは、摂政は、天皇の名でその国事に関する行為を行ふ。この場合には、前条第一項の規定を準用する。</p> <p>〔天皇の任命行為〕</p> <p>第六条 ① 天皇は、国会の指名に基いて、</p>	<p>第一条 天皇は、日本国及び日本国民の統合を象徴する元首であつて、この地位は、主権の存する日本国民の総意に基づく。</p> <p>〔皇位の世襲〕</p> <p>第二条 皇位は、世襲のものであつて、国会の議決した皇室典範の定めるところにより、これを継承する。</p> <p>〔内閣の助言と承認及び責任〕</p> <p>第三条 天皇の国事に関するすべての行為には、内閣の助言と承認を必要とし、内閣が、その責任を負ふ。</p> <p>〔天皇の権能と権能行使の委任〕</p> <p>第四条 ① 天皇は、この憲法の定める国事に関する行為、また、儀礼的な公的行為を行い、国政に関する権能を有しない。</p> <p>② 天皇は、法律の定めるところにより、その国事に関する行為及び公事に関する行為を委任することができる。</p> <p>〔摂政〕</p> <p>第五条 皇室典範の定めるところにより摂政を置くときは、摂政は、天皇の名でその国事に関する行為を行う。この場合には、前条第一項の規定を準用する。</p> <p>〔天皇の任命行為〕</p> <p>第六条 ① 天皇は、国会の指名に基づいて、</p>

<p>内閣総理大臣を任命する。</p> <p>② 天皇は、内閣の指名に基いて、最高裁判所の長たる裁判官を任命する。</p> <p>〔天皇の国事行為〕</p> <p>第七条 天皇は、内閣の助言と承認により国民のために、左の国事に関する行為を行ふ。</p> <p>一 憲法改正、法律、政令及び条約を公布すること。</p> <p>二 国会を召集すること。</p> <p>三 衆議院を解散すること。</p> <p>四 国会議員の総選挙の施行を公示すること。</p> <p>五 国務大臣及び法律の定めるその他の官吏の任免並びに全権委任状及び大使及び公使の信任状を認証すること。</p> <p>六 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を認証すること。</p> <p>七 栄典を授与すること。</p> <p>八 批准書及び法律の定めるその他の外交文書を認証すること。</p> <p>九 外国の大使及び公使を接受すること。</p> <p>十 儀式を行ふこと。</p> <p>〔財産授受の制限〕</p> <p>第八条 皇室に財産を譲り渡し、又は皇室が、財産を譲り受け、若しくは賜与することとは、国会の議決に基かなければならない。</p>	<p>内閣総理大臣を任命する。</p> <p>② 天皇は、国会の指名に基づいて、最高裁判所の長たる裁判官を任命する。</p> <p>③ 天皇は、国会の指名に基づいて会計検査院長を任命する。</p> <p>〔天皇の国事行為〕</p> <p>第七条 天皇は、内閣の助言と承認により国民のために、左の国事に関する行為を行う。</p> <p>一 憲法改正、法律、政令及び条約を公布すること。</p> <p>二 国会を召集すること。</p> <p>三 国会議員の衆議院の総選挙及び参議院の通常選挙の施行を公示すること。</p> <p>四 国務大臣及び法律の定めるその他の官吏の任免並びに全権委任状及び大使及び公使の信任状を認証すること。</p> <p>五 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を認証すること。</p> <p>六 栄典を授与すること。</p> <p>七 批准書及び法律の定めるその他の外交文書を認証すること。</p> <p>八 外国の大使及び公使を接受すること。</p> <p>九 儀式を行うこと。</p> <p>〔天皇の公的行為〕</p> <p>第八条 天皇は国民のために国事行為の他に内閣の助言と承認に基づいて、左に示すものを含む儀礼的な公的行為を行う。</p> <p>一 外国来賓の接遇及び、外国への訪問</p> <p>二 外国元首との親書交換</p> <p>〔財産授受の制限〕</p> <p>第九条 皇室に財産を譲り渡し、又は皇室が、財産を譲り受け、若しくは賜与することは、国会の議決に基かなければならない。</p>
---	--

第二章 安全保障

【改正案のポイント】

①「国際紛争を解決する手段」の意味を明確にし限定するために「他国を侵略する手段」へと変更する、②自衛権の保有を明記する、③軍隊の保有を明記する、④軍隊の一義的目的としての領土保全及び国民の生命財産名譽の保護を明記する、⑤軍隊の国際協調活動への参加の可能性を明記する、⑥最高指揮権の存在及び文民統制原則の確認を明記する、⑦軍事裁判所の設置を明記する、⑧緊急事態の宣言を明記する。

【改正草案】

<p>【現行条文】第二章 戦争の放棄 〔戦争の放棄と戦力及び交戦権の否認〕 第九条 ① 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。</p>	<p>【改正草案】第二章 安全保障 〔侵略戦争の放棄〕 第十条 ① 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、他国を侵略する手段としては、永久にこれを放棄する。 ② 日本国は、国家固有の自衛権を有する。前項の規定は、自衛権の行使を妨げるものではない。 〔軍隊の保有〕 第十一条 ① 日本国は、軍隊を保有する。 ② 軍隊は、国家の独立、領土の保全及び国民の生命財産名譽の保護のために必要な任務を遂行する。 ③ 軍隊は、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を行うことができる。 ④ 軍隊の海外派遣には、国会による事前の承認を必要とする。 ⑤ 軍隊の最高指揮権は内閣総理大臣に属</p>
---	---

し、軍隊の行動について文民統制の原則を堅持する。

⑥ 軍人の職務実施に伴って生じた法的事案を裁くため、法律の定めるところにより、軍隊に軍事裁判所を設置する。この場合において、被告人が最高裁判所へ上訴する権利が保障される。

〔緊急事態〕

第十二条 ① 武力攻撃、内乱、テロ、自然災害、サイバー攻撃、その他国家の存立を脅かす事態が発生した場合、内閣総理大臣は、国会の事前または事後の承認を得て、緊急事態を宣言することができる。

② 緊急事態が宣言された場合には、内閣総理大臣は法律に代わる政令を定め、および緊急財政処分を行うことができる。

③ 内閣総理大臣は、一項の場合において不承認の議決があつたとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、当該宣言を速やかに解除しなければならない。

第三章 国民の権利義務

【改正案のポイント】

① 国家の緊急事態における人権の制限を明記する、② 外国人の人権規定を明記する、③ 華族・荣誉勲章に関する規定を削除する、④ プライバシー権・環境権を明記する。

【改正草案】

<p>【現行条文】 第三章 国民の権利及び義務 〔国民たる要件〕</p>	<p>【改正草案】 第三章 国民の権利及び義務 〔国民たる要件〕</p>
<p>第十条 日本国民たる要件は、法律でこれを定める。</p>	<p>第十三条 日本国民たる要件は、法律で定める。</p>
<p>〔基本的人権〕 第十一条 国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。</p>	<p>〔基本的人権〕 第十四条 国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる。</p>
<p>〔自由及び権利の保持義務と公共福祉性〕 第十二条 この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。</p>	<p>〔自由及び権利の保持義務と公共福祉性〕 第十五条 この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、保持されなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のために利用する責任を負う。</p>
<p>〔個人の尊重と公共の福祉〕 第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。</p>	<p>〔個人の尊重と公共の福祉〕 第十六条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。</p>
<p>〔緊急事態〕 第十七条 国家の緊急事態には、国民の生命・財産を守るため、平時において保障されている権利の一部を法律によつて制限</p>	

<p>〔平等原則、貴族制度の否認及び栄典の限界〕 第十四条 ① すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。</p> <p>② 華族その他の貴族の制度は、これを認めない。</p> <p>③ 栄誉、勲章その他の栄典の授与は、いかなる特権も伴はない。栄典の授与は、現にこれを有し、又は将来これを受ける者の一代に限り、その効力を有する。</p> <p>〔公務員の選定罷免権、公務員の本質、普通選挙の保障及び投票秘密の保障〕 第十五条 ① 公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。</p> <p>② すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。</p> <p>③ 公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。</p> <p>④ すべて選挙における投票の秘密は、これを侵してはならない。選挙人は、その選択に関し公的にも私的にも責任を問はれない。</p> <p>〔請願権〕 第十六条 何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する</p>	<p>できる。</p> <p>〔平等原則〕 第十八条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。</p> <p>〔削除〕</p> <p>〔削除〕</p> <p>〔外国人の人權〕 第十九条 ① 日本国籍を持たない者は、權利の性質上日本国民のみに認められるものを除いて、憲法で定める人權規定の対象となる。</p> <p>② 日本国籍を持たない者の参政權は、これを認めない。</p> <p>〔公務員の選定罷免権、公務員の本質、普通選挙の保障及び投票秘密の保障〕 第二十条 ① 公務員を選定し罷免することは、国民固有の権利である。</p> <p>② すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。</p> <p>③ 公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。</p> <p>④ すべて選挙における投票の秘密は、侵してはならない。選挙人は、その選択に関し公的にも私的にも責任を問われない。</p> <p>〔請願権〕 第二十一条 何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願す</p>
---	--

<p>権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。</p> <p>〔公務員の不法行為による損害の賠償〕</p> <p>第十七条 何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求めることができる。</p> <p>〔奴隷的拘束及び苦役の禁止〕</p> <p>第十八条 何人も、いかなる奴隷的拘束も受けない。又、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。</p> <p>〔思想及び良心の自由〕</p> <p>第十九条 思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。</p> <p>〔宗教の自由〕</p> <p>第二十条 ① 宗教の自由は、何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。</p> <p>② 何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。</p> <p>③ 国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。</p> <p>〔集会、結社及び表現の自由と通信秘密の保護〕</p> <p>第二十一条 ① 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。</p> <p>② 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。</p>	<p>権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。</p> <p>〔公務員の不法行為による損害の賠償〕</p> <p>第二十二条 何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求めることができる。</p> <p>〔奴隷的拘束及び苦役の禁止〕</p> <p>第二十三条 何人も、いかなる奴隷的拘束も受けない。又、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。</p> <p>〔思想及び良心の自由〕</p> <p>第二十四条 思想及び良心の自由を侵してはならない。</p> <p>〔宗教の自由〕</p> <p>第二十五条 ① 宗教の自由を何人に対しても保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。</p> <p>② 何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。</p> <p>③ 国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。</p> <p>〔集会、結社及び表現の自由と通信秘密の保護及びプライバシー権〕</p> <p>第二十六条 ① 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由を保障する。</p> <p>② 検閲をしてはならない。通信の秘密を侵してはならない。</p> <p>〔プライバシー権〕</p> <p>第二十七条 すべて国民は、みだりにプライバシーを侵害されず、個人情報濫用されない権利を有する。</p>
---	--

<p>〔居住、移転、職業選択、外国移住及び国籍離脱の自由〕</p> <p>第二十二條 ① 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。</p> <p>② 何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。</p> <p>〔学問の自由〕</p> <p>第二十三條 学問の自由は、これを保障する。</p>	<p>〔家族関係における個人の尊厳と両性の平等〕</p> <p>第二十四條 ① 婚姻は、両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならない。</p> <p>② 配偶者の選択、財産権、相続、住居の選定、離婚並びに婚姻及び家族に関するその他の事項に関しては、法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して、制定されなければならない。</p> <p>〔生存権及び国民生活の社会的進歩向上に努める国の義務〕</p> <p>第二十五條 ① すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。</p> <p>② 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。</p>	<p>〔教育を受ける権利と受けさせる義務〕</p> <p>第二十六條 ① 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。</p> <p>② すべて国民は、法律の定めるところによ</p>
<p>〔居住、移転、職業選択、外国移住及び国籍離脱の自由〕</p> <p>第二十八條 ① 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。</p> <p>② 何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。</p> <p>〔学問の自由〕</p> <p>第二十九條 学問の自由を保障する。</p>	<p>〔家族関係における個人の尊厳と両性の平等〕</p> <p>第三十條 ① 婚姻は、両性の合意に基づいて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならない。</p> <p>② 配偶者の選択、財産権、相続、住居の選定、離婚並びに婚姻及び家族に関するその他の事項に関しては、法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して、制定されなければならない。</p> <p>〔生存権、国民生活の社会的進歩向上に努める国の義務及び環境権〕</p> <p>第三十一條 ① すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。</p> <p>② 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。</p> <p>③ すべて住民は、良好な自然環境を享受する権利を有する。</p>	<p>〔教育を受ける権利と受けさせる義務〕</p> <p>第三十二條 ① 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。</p> <p>② すべて国民は、法律の定めるところによ</p>

<p>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。</p> <p>〔勤労の権利と義務、勤労条件の基準及び児童酷使の禁止〕</p> <p>第二十七条 ① すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負ふ。</p> <p>② 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準は、法律で定める。</p> <p>③ 児童は、これを酷使してはならない。</p> <p>〔勤労者の団結権及び団体行動権〕</p> <p>第二十八条 勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。</p> <p>〔財産権〕</p> <p>第二十九条 ① 財産権は、これを侵してはならない。</p> <p>② 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。</p> <p>③ 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。</p> <p>〔納税の義務〕</p> <p>第三十条 国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負ふ。</p> <p>〔生命及び自由の保障と科刑の制約〕</p> <p>第三十一条 何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。</p> <p>〔裁判を受ける権利〕</p> <p>第三十二条 何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪はれない。</p> <p>〔逮捕の制約〕</p> <p>第三十三条 何人も、現行犯として逮捕される場合を除いては、権限を有する司法官憲が発し、且つ理由となつてゐる犯罪を明示</p>	<p>り、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育を無償とする。</p> <p>〔勤労の権利と義務、勤労条件の基準及び児童酷使の禁止〕</p> <p>第三十二条 ① すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負う。</p> <p>② 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準を法律で定める。</p> <p>③ 児童を酷使してはならない。</p> <p>〔勤労者の団結権及び団体行動権〕</p> <p>第三十四条 勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利を保障する。</p> <p>〔財産権〕</p> <p>第三十五条 ① 財産権を侵してはならない。</p> <p>② 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律によつて定められる。</p> <p>③ 私有財産を、正当な補償の下に公共のために用いることができる。</p> <p>〔納税の義務〕</p> <p>第三十六条 国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う。</p> <p>〔生命及び自由の保障と科刑の制約〕</p> <p>第三十七条 何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。</p> <p>〔裁判を受ける権利〕</p> <p>第三十八条 何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪われない。</p> <p>〔逮捕の制約〕</p> <p>第三十九条 何人も、現行犯として逮捕される場合を除いては、権限を有する司法官憲が発し、且つ理由となつてゐる犯罪を明示</p>
<p>り、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育を無償とする。</p> <p>〔勤労の権利と義務、勤労条件の基準及び児童酷使の禁止〕</p> <p>第三十三条 ① すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負う。</p> <p>② 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準を法律で定める。</p> <p>③ 児童を酷使してはならない。</p> <p>〔勤労者の団結権及び団体行動権〕</p> <p>第三十四条 勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利を保障する。</p> <p>〔財産権〕</p> <p>第三十五条 ① 財産権を侵してはならない。</p> <p>② 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律によつて定められる。</p> <p>③ 私有財産を、正当な補償の下に公共のために用いることができる。</p> <p>〔納税の義務〕</p> <p>第三十六条 国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う。</p> <p>〔生命及び自由の保障と科刑の制約〕</p> <p>第三十七条 何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。</p> <p>〔裁判を受ける権利〕</p> <p>第三十八条 何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪われない。</p> <p>〔逮捕の制約〕</p> <p>第三十九条 何人も、現行犯として逮捕される場合を除いては、権限を有する司法官憲が発し、且つ理由となつてゐる犯罪を明示</p>	<p>り、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育を無償とする。</p> <p>〔勤労の権利と義務、勤労条件の基準及び児童酷使の禁止〕</p> <p>第三十三条 ① すべて国民は、勤労の権利を有し、義務を負う。</p> <p>② 賃金、就業時間、休息その他の勤労条件に関する基準を法律で定める。</p> <p>③ 児童を酷使してはならない。</p> <p>〔勤労者の団結権及び団体行動権〕</p> <p>第三十四条 勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利を保障する。</p> <p>〔財産権〕</p> <p>第三十五条 ① 財産権を侵してはならない。</p> <p>② 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律によつて定められる。</p> <p>③ 私有財産を、正当な補償の下に公共のために用いることができる。</p> <p>〔納税の義務〕</p> <p>第三十六条 国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う。</p> <p>〔生命及び自由の保障と科刑の制約〕</p> <p>第三十七条 何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。</p> <p>〔裁判を受ける権利〕</p> <p>第三十八条 何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪われない。</p> <p>〔逮捕の制約〕</p> <p>第三十九条 何人も、現行犯として逮捕される場合を除いては、権限を有する司法官憲が発し、且つ理由となつてゐる犯罪を明示</p>

<p>する令状によらなければ、逮捕されない。</p> <p>〔抑留及び拘禁の制約〕</p> <p>第三十四条 何人も、理由を直ちに告げられ、且つ、直ちに弁護人に依頼する権利を与へられなければ、抑留又は拘禁されない。又、何人も、正当な理由がなければ、拘禁されず、要求があれば、その理由は、直ちに本人及びその弁護人の出席する公開の法廷で示されなければならない。</p> <p>〔侵入、搜索及び押収の制約〕</p> <p>第三十五条 ① 何人も、その住居、書類及び所持品について、侵入、搜索及び押収を受けることのない権利は、第三十三条の場合を除いては、正当な理由に基いて発せられ、且つ搜索する場所及び押収する物を明示する令状がなければ、侵されない。</p> <p>② 搜索又は押収は、権限を有する司法官憲が発する各別の令状により、これを行ふ。</p> <p>〔拷問及び残虐な刑罰の禁止〕</p> <p>第三十六条 公務員による拷問及び残虐な刑罰は、絶対にこれを禁ずる。</p> <p>〔刑事被告人の権利〕</p> <p>第三十七条 ① すべて刑事事件においては、被告人は、公平な裁判所の迅速な公開裁判を受ける権利を有する。</p> <p>② 刑事被告人は、すべての証人に対して審問する機会を十分に与へられ、又、公費で自己のために強制的手続により証人を求める権利を有する。</p> <p>③ 刑事被告人は、いかなる場合にも、資格を有する弁護人を依頼することができる。被告人が自らこれを依頼することができないときは、国でこれを附する。</p> <p>〔<u>自白強要の禁止と自白の証拠能力の限界</u>〕</p> <p>第三十八条 ① 何人も、自己に不利益な供述</p>	<p>する令状によらなければ、逮捕されない。</p> <p>〔抑留及び拘禁の制約〕</p> <p>第四十条 何人も、理由を直ちに告げられ、且つ、直ちに弁護人に依頼する権利を与えられなければ、抑留又は拘禁されない。又、何人も、正当な理由がなければ、拘禁されず、要求があれば、その理由は、直ちに本人及びその弁護人の出席する公開の法廷で示されなければならない。</p> <p>〔侵入、搜索及び押収の制約〕</p> <p>第四十一条 ① 何人も、その住居、書類及び所持品について、侵入、搜索及び押収を受けることのない権利は、<u>第三十九条の場合</u>を除いては、正当な理由に基づいて発せられ、且つ搜索する場所及び押収する物を明示する令状がなければ、侵されない。</p> <p>② 搜索又は押収は、権限を有する司法官憲が発する各別の令状により行ふ。</p> <p>〔拷問及び残虐な刑罰の禁止〕</p> <p>第四十二条 公務員による拷問及び残虐な刑罰を絶対に禁ずる。</p> <p>〔刑事被告人の権利〕</p> <p>第四十三条 ① すべて刑事事件においては、被告人は、公平な裁判所の迅速な公開裁判を受ける権利を有する。</p> <p>② 刑事被告人は、すべての証人に対して審問する機会を十分に与えられ、又、公費で自己のために強制的手続により証人を求める権利を有する。</p> <p>③ 刑事被告人は、いかなる場合にも、資格を有する弁護人を依頼することができる。被告人が自ら依頼することができないときは、国で附する。</p> <p>〔<u>自白強要の禁止と自白の証拠能力の限界</u>〕</p> <p>第四十四条 ① 何人も、自己に不利益な供述</p>
<p>する令状によらなければ、逮捕されない。</p> <p>〔抑留及び拘禁の制約〕</p> <p>第四十条 何人も、理由を直ちに告げられ、且つ、直ちに弁護人に依頼する権利を与えられなければ、抑留又は拘禁されない。又、何人も、正当な理由がなければ、拘禁されず、要求があれば、その理由は、直ちに本人及びその弁護人の出席する公開の法廷で示されなければならない。</p> <p>〔侵入、搜索及び押収の制約〕</p> <p>第四十一条 ① 何人も、その住居、書類及び所持品について、侵入、搜索及び押収を受けることのない権利は、<u>第三十九条の場合</u>を除いては、正当な理由に基づいて発せられ、且つ搜索する場所及び押収する物を明示する令状がなければ、侵されない。</p> <p>② 搜索又は押収は、権限を有する司法官憲が発する各別の令状により行ふ。</p> <p>〔拷問及び残虐な刑罰の禁止〕</p> <p>第四十二条 公務員による拷問及び残虐な刑罰を絶対に禁ずる。</p> <p>〔刑事被告人の権利〕</p> <p>第四十三条 ① すべて刑事事件においては、被告人は、公平な裁判所の迅速な公開裁判を受ける権利を有する。</p> <p>② 刑事被告人は、すべての証人に対して審問する機会を十分に与えられ、又、公費で自己のために強制的手続により証人を求める権利を有する。</p> <p>③ 刑事被告人は、いかなる場合にも、資格を有する弁護人を依頼することができる。被告人が自ら依頼することができないときは、国で附する。</p> <p>〔<u>自白強要の禁止と自白の証拠能力の限界</u>〕</p> <p>第四十四条 ① 何人も、自己に不利益な供述</p>	<p>する令状によらなければ、逮捕されない。</p> <p>〔抑留及び拘禁の制約〕</p> <p>第四十条 何人も、理由を直ちに告げられ、且つ、直ちに弁護人に依頼する権利を与えられなければ、抑留又は拘禁されない。又、何人も、正当な理由がなければ、拘禁されず、要求があれば、その理由は、直ちに本人及びその弁護人の出席する公開の法廷で示されなければならない。</p> <p>〔侵入、搜索及び押収の制約〕</p> <p>第四十一条 ① 何人も、その住居、書類及び所持品について、侵入、搜索及び押収を受けることのない権利は、<u>第三十九条の場合</u>を除いては、正当な理由に基づいて発せられ、且つ搜索する場所及び押収する物を明示する令状がなければ、侵されない。</p> <p>② 搜索又は押収は、権限を有する司法官憲が発する各別の令状により行ふ。</p> <p>〔拷問及び残虐な刑罰の禁止〕</p> <p>第四十二条 公務員による拷問及び残虐な刑罰を絶対に禁ずる。</p> <p>〔刑事被告人の権利〕</p> <p>第四十三条 ① すべて刑事事件においては、被告人は、公平な裁判所の迅速な公開裁判を受ける権利を有する。</p> <p>② 刑事被告人は、すべての証人に対して審問する機会を十分に与えられ、又、公費で自己のために強制的手続により証人を求める権利を有する。</p> <p>③ 刑事被告人は、いかなる場合にも、資格を有する弁護人を依頼することができる。被告人が自ら依頼することができないときは、国で附する。</p> <p>〔<u>自白強要の禁止と自白の証拠能力の限界</u>〕</p> <p>第四十四条 ① 何人も、自己に不利益な供述</p>

<p>を強要されない。</p> <p>② 強制、拷問若しくは脅迫による自白又は不当に長く抑留若しくは拘禁された後の自白は、これを証拠とすることができない。</p> <p>③ 何人も、自己に不利益な唯一の証拠が本人の自白である場合には、有罪とされ、又は刑罰を科せられない。</p> <p>〔遡及処罰、二重処罰等の禁止〕</p> <p>第三十九条 何人も、実行の時に適法であつた行為又は既に無罪とされた行為については、刑事上の責任を問はれない。又、同一の犯罪について、重ねて刑事上の責任を問はれない。</p> <p>〔刑事補償〕</p> <p>第四十条 何人も、抑留又は拘禁された後、無罪の裁判を受けたときは、法律の定めるところにより、国にその補償を求めることができる。</p>	<p>を強要されない。</p> <p>② 強制、拷問若しくは脅迫による自白又は不当に長く抑留若しくは拘禁された後の自白を証拠とすることができない。</p> <p>③ 何人も、自己に不利益な唯一の証拠が本人の自白である場合には、有罪とされ、又は刑罰を科せられない。</p> <p>〔遡及処罰、二重処罰等の禁止〕</p> <p>第四十五条 何人も、実行の時に適法であつた行為又は既に無罪とされた行為については、刑事上の責任を問われない。又、同一の犯罪について、重ねて刑事上の責任を問われない。</p> <p>〔刑事補償〕</p> <p>第四十六条 何人も、抑留又は拘禁された後、無罪の裁判を受けたときは、法律の定めるところにより、国にその補償を求めることができる。</p>
---	--

第四章 国会

【改正案のポイント】

①法律案の衆議院での再可決要件を過半数へ引き下げる、②現在の会期制から、通年国会へ転換、③行政府からの独立が重視される人事案件の承認について参議院優越とする、④政党を統治機構の一機関として憲法に規定する。

【改正草案】

【現行条文】第四章 国会	【改正草案】第四章 国会
<p>〔国会の地位〕</p> <p>第四十一条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。</p> <p>〔二院制〕</p> <p>第四十二条 国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。</p> <p>〔両議院の組織〕</p> <p>第四十三条 ① 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。</p> <p>② 両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。</p> <p>〔議員及び選挙人の資格〕</p> <p>第四十四条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。</p> <p>〔衆議院議員の任期〕</p> <p>第四十五条 衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。</p> <p>〔参議院議員の任期〕</p> <p>第四十六条 参議院議員の任期は、六年とし、三年ごとに議員の半数を改選する。</p> <p>〔議員の選挙〕</p> <p>第四十七条 選挙区、投票の方法その他両議</p>	<p>〔国会の地位〕</p> <p>第四十七条 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。</p> <p>〔二院制〕</p> <p>第四十八条 国会は、衆議院及び参議院の両議院で構成する。</p> <p>〔両議院の組織〕</p> <p>第四十九条 ① 両議院は、全国民を代表する選挙された議員で組織する。</p> <p>② 両議院の議員の定数は、法律で定める。</p> <p>〔議員及び選挙人の資格〕</p> <p>第五十条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律で定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。</p> <p>〔衆議院議員の任期〕</p> <p>第五十一条 衆議院議員の任期は、四年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。</p> <p>〔参議院議員の任期〕</p> <p>第五十二条 参議院議員の任期は、八年とし、四年ごとに議員の半数を改選する。</p> <p>〔議員の選挙〕</p> <p>第五十三条 選挙区、投票の方法その他両議</p>

<p>院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。</p> <p>〔両議院議員相互兼職の禁止〕</p> <p>第四十八条 何人も、同時に両議院の議員たることはできない。</p> <p>〔議員の歳費〕</p> <p>第四十九条 両議院の議員は、法律の定めるところにより、国庫から相当額の歳費を受ける。</p> <p>〔議員の不逮捕特権〕</p> <p>第五十条 両議院の議員は、法律の定めるところを除いては、国会の会期中逮捕されず、会期前に逮捕された議員は、その議院の要求があれば、会期中これを釈放しなければならない。</p> <p>〔議員の発言表決の無答責〕</p> <p>第五十一条 両議院の議員は、議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問はれない。</p> <p>〔常会〕</p> <p>第五十二条 国会の常会は、毎年一回これを召集する。</p> <p>〔臨時会〕</p> <p>第五十三条 内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いづれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。</p> <p>〔総選挙、特別会及び緊急集会〕</p> <p>第五十四条 ① 衆議院が解散されたときは、解散の日から四十日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から三十日以内に、国会を召集しなければならない。</p>	<p>院の議員の選挙に関する事項は、法律で定める。</p> <p>〔両議院議員相互兼職の禁止〕</p> <p>第五十四条 何人も、同時に両議院の議員たることはできない。</p> <p>〔議員の歳費〕</p> <p>第五十五条 両議院の議員は、法律の定めるところにより、国庫から相当額の歳費を受ける。</p> <p>〔議員の不逮捕特権〕</p> <p>第五十六条 両議院の議員は、法律の定めるところを除いては、開会中逮捕されず、休会中に逮捕された議員は、その議院の要求があれば、開会中釈放しなければならない。</p> <p>〔議員の発言表決の無答責〕</p> <p>第五十七条 両議院の議員は、議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問はれない。</p> <p>〔会期〕</p> <p>第五十八条 国会の一会期は、衆議院の総選挙後に初めて国会が召集された日から、次に衆議院が解散されるときまでとする。</p> <p>〔臨時会〕 (削除)</p> <p>〔総選挙、特別会及び緊急集会〕</p> <p>第五十九条 ① 衆議院が解散されたときは、解散の日から四十日以内に、衆議院議員の総選挙を行い、その選挙の日から三十日以内に、国会を召集しなければならない。</p>

<p>② 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。</p> <p>③ 前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。</p> <p>〔資格争訟〕</p> <p>第五十五条 両議院は、各々その議員の資格に関する争訟を裁判する。但し、議員の議席を失はせるには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。</p> <p>〔議事の定足数と過半数議決〕</p> <p>第五十六条 ① 両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。</p> <p>② 両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。</p> <p>〔会議の公開と会議録〕</p> <p>第五十七条 両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。</p> <p>② 両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。</p> <p>③ 出席議員の五分の一以上の要求があれば、各議員の表決は、これを会議録に記載しなければならない。</p> <p>〔役員を選任及び議院の自律権〕</p> <p>第五十八条 ① 両議院は、各々その議長そ</p>	<p>② 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。</p> <p>③ 前項但し書きの緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失う。</p> <p>〔資格争訟〕</p> <p>第六十条 両議院は、各々その議員の資格に関する争訟を裁判する。但し、議員の議席を失はせるには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。</p> <p>〔議事の定足数と過半数議決〕</p> <p>第六十一条 ① 両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。</p> <p>② 両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。</p> <p>〔会議の公開と会議録〕</p> <p>第六十二条 両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。</p> <p>② 両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。</p> <p>③ 出席議員の五分の一以上の要求があれば、各議員の表決は、これを会議録に記載しなければならない。</p> <p>〔役員を選任及び議院の自律権〕</p> <p>第六十三条 ① 両議院は、各々その議長そ</p>
<p>② 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。</p> <p>③ 前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。</p> <p>〔資格争訟〕</p> <p>第五十五条 両議院は、各々その議員の資格に関する争訟を裁判する。但し、議員の議席を失はせるには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。</p> <p>〔議事の定足数と過半数議決〕</p> <p>第五十六条 ① 両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。</p> <p>② 両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。</p> <p>〔会議の公開と会議録〕</p> <p>第五十七条 両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。</p> <p>② 両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。</p> <p>③ 出席議員の五分の一以上の要求があれば、各議員の表決は、これを会議録に記載しなければならない。</p> <p>〔役員を選任及び議院の自律権〕</p> <p>第五十八条 ① 両議院は、各々その議長そ</p>	<p>② 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。</p> <p>③ 前項但し書きの緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失う。</p> <p>〔資格争訟〕</p> <p>第六十条 両議院は、各々その議員の資格に関する争訟を裁判する。但し、議員の議席を失はせるには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。</p> <p>〔議事の定足数と過半数議決〕</p> <p>第六十一条 ① 両議院は、各々その総議員の三分の一以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。</p> <p>② 両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。</p> <p>〔会議の公開と会議録〕</p> <p>第六十二条 両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。</p> <p>② 両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。</p> <p>③ 出席議員の五分の一以上の要求があれば、各議員の表決は、これを会議録に記載しなければならない。</p> <p>〔役員を選任及び議院の自律権〕</p> <p>第六十三条 ① 両議院は、各々その議長そ</p>

<p>の他の役員を選任する。</p> <p>② 両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。</p> <p>〔法律の成立〕</p> <p>第五十九条 ① 法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。</p> <p>② 衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる。</p> <p>③ 前項の規定は、法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会を開くことを求めることを妨げない。</p> <p>④ 参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。</p> <p>〔衆議院の予算先議権及び予算の議決〕</p> <p>第六十条 ① 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。</p> <p>② 予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が</p>	<p>の他の役員を選任する。</p> <p>② 両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。</p> <p>〔法律の成立〕</p> <p>第六十四条 ① 法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。</p> <p>② 衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案に関して、再度衆議院での議決にかけることを求める場合には、まず、法律の定めるところにより開催される両議院の協議会で協議を行い、意見の一致を図る。</p> <p>③ 衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案に関して、法律で定める両議院の協議会を開いても意見が一致しないときには、衆議院での可決から六十日以上の期間が経過した後であれば、衆議院での通常の方法による再可決をもって、法律とすることができる。</p> <p>④ 参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。</p> <p>〔衆議院の予算先議権及び予算の議決〕</p> <p>第六十五条 ① 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。</p> <p>② 予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が</p>
<p>の他の役員を選任する。</p> <p>② 両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。</p> <p>〔法律の成立〕</p> <p>第六十四条 ① 法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。</p> <p>② 衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案に関して、再度衆議院での議決にかけることを求める場合には、まず、法律の定めるところにより開催される両議院の協議会で協議を行い、意見の一致を図る。</p> <p>③ 衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案に関して、法律で定める両議院の協議会を開いても意見が一致しないときには、衆議院での可決から六十日以上の期間が経過した後であれば、衆議院での通常の方法による再可決をもって、法律とすることができる。</p> <p>④ 参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。</p> <p>〔衆議院の予算先議権及び予算の議決〕</p> <p>第六十五条 ① 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。</p> <p>② 予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が</p>	<p>の他の役員を選任する。</p> <p>② 両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。</p> <p>〔法律の成立〕</p> <p>第六十四条 ① 法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。</p> <p>② 衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案に関して、再度衆議院での議決にかけることを求める場合には、まず、法律の定めるところにより開催される両議院の協議会で協議を行い、意見の一致を図る。</p> <p>③ 衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案に関して、法律で定める両議院の協議会を開いても意見が一致しないときには、衆議院での可決から六十日以上の期間が経過した後であれば、衆議院での通常の方法による再可決をもって、法律とすることができる。</p> <p>④ 参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて六十日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。</p> <p>〔衆議院の予算先議権及び予算の議決〕</p> <p>第六十五条 ① 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。</p> <p>② 予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が</p>

一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて三十日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

〔条約締結の承認〕

第六十一条 条約の締結に必要な国会の承認については、前条第二項の規定を準用する。

一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて三十日以内に議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

〔条約締結の承認〕

第六十六条 条約の締結に必要な国会の承認については、前条第二項の規定を準用する。

〔参議院の人事案件先議権および人事案件の議決〕

第六十七条 ① 法律で定める重要な人事案件は、国会の議決を経なければならない。
② 人事案件は、さきに参議院に提出しなければならぬ。

③ 参議院は、提出された人事案件について同意しない場合は、自ら人事案を提出し、議決を行うことが出来る。

④ 人事案が初めて参議院に提出された日から三十日が経過しても可決されなかった場合、内閣は当初提出した人事案をもって参議院の可決とみなすことが出来る。

⑤ 人事案件について、衆議院で参議院と異なった議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は衆議院が、参議院の可決した人事案件を受け取った後、国会休会中の期間を除いて三十日以内に、議決しないときは、参議院の議決を国会の議決とする。

〔議院の国政調査権〕

第六十八条 両議院は、各々国政に関する調査を行い、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。

〔議院の国政調査権〕

第六十二条 両議院は、各々国政に関する調査を行い、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。

<p>〔国務大臣の出席〕</p> <p>第六十三条 内閣総理大臣その他の国務大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないにかかわらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができ、又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。</p> <p>〔弾劾裁判所〕</p> <p>第六十四条 ① 国会は、罷免の訴追を受けた裁判官を裁判するため、両議院の議員で組織する弾劾裁判所を設ける。</p> <p>② 弾劾に関する事項は、法律でこれを定める。</p>	<p>〔国務大臣の出席〕</p> <p>第六十九条 内閣総理大臣その他の国務大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないにかかわらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができ、又、答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。但し、重要な外交案件等の職務の遂行上やむを得ない事情がある場合は、この限りではない。</p> <p>〔弾劾裁判所〕</p> <p>第七十条 ① 国会は、罷免の訴追を受けた裁判官を裁判するため、両議院の議員で組織する弾劾裁判所を設ける。</p> <p>② 弾劾に関する事項は、法律で定める。</p> <p>〔政党〕</p> <p>第七十一条 ① 政党は、国民の政治的意見の形成を担う。この役割を果たすために、政党の自由は保障される。</p> <p>② 政党は、国民全体を代表し、国民全体の公益を追求するために活動を行う。</p> <p>③ 政党が国民の政治意見の形成を効果的に行うために、また政党の特定勢力からの独立を担保するために、法律の定めるところに<u>応じて、政党は必要な支援を国庫から受けることが認められる。</u></p>
--	--

第五章 内閣

【改正案のポイント】

①内閣と参議院を分離する、②首相権限については現行の規定を踏襲する、③首相公選制は導入しない。

【改正草案】

<p>【現行条文】第五章 内閣 〔行政権の帰属〕 第六十五条 行政権は、内閣に属する。 〔内閣の組織と責任〕 第六十六条 ① 内閣は、法律の定めるところにより、その首長たる内閣総理大臣及びその他の国务大臣でこれを組織する。 ② 内閣総理大臣その他の国务大臣は、文民でなければならない。 ③ 内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負ふ。 〔内閣総理大臣の指名〕 第六十七条 ① 内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。 ② 衆議院と参議院とが異なつた指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は衆議院が指名の議決をした後、国会休会中の期間を除いて十日以内に、参議院が、指名の議決をしないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。</p>	<p>【改正草案】第五章 内閣 〔行政権の帰属〕 第七十二条 行政権は、内閣に属する。 〔内閣の組織と責任〕 第七十三条 ① 内閣は、法律の定めるところにより、その首長たる内閣総理大臣及びその他の国务大臣でこれを組織する。 ② 内閣総理大臣その他の国务大臣は、文民でなければならない。 ③ 内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う。 〔内閣総理大臣の指名〕 第七十四条 ① 内閣総理大臣は、<u>衆議院議員</u>の中から国会の議決で、これを指名する。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。 ② 衆議院と参議院とが異なつた指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、<u>衆議院での通常の方法による再可決をもつて</u>、国会の議決とする。 ③ 衆議院が指名の議決をした後、国会休会中の期間を除いて十日以内に参議院が指名の議決をしないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。</p>
<p>〔国务大臣の任免〕</p>	<p>〔国务大臣の任免〕</p>

<p>第六十八條 ① 内閣総理大臣は、国務大臣を任命する。但し、その過半数は、国会議員の中から選ばなければならない。</p> <p>② 内閣総理大臣は、任意に国務大臣を罷免することができる。</p> <p>〔不信任決議と解散又は総辞職〕</p> <p>第六十九條 内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、十日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。</p> <p>〔内閣総理大臣の欠缺一又は総選挙施行による総辞職〕</p> <p>第七十條 内閣総理大臣が欠けたとき、又は衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があつたときは、内閣は、総辞職をしなければならない。</p> <p>〔総辞職後の職務続行〕</p> <p>第七十一條 前二条の場合には、内閣は、あらたに内閣総理大臣が任命されるまで引き続きその職務を行ふ。</p> <p>〔内閣総理大臣の職務権限〕</p> <p>第七十二條 内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する。</p>	<p>第七十五條 ① 内閣総理大臣は、国務大臣を任命する。但し、その過半数は、衆議院議員の中から選ばなければならない。</p> <p>② 内閣総理大臣は、任意に国務大臣を罷免することができる。</p> <p>〔不信任決議と解散又は総辞職〕</p> <p>第七十六條 ① 内閣総理大臣は、衆議院を解散することができる。</p> <p>② 内閣は、衆議院で不信任の決議案が可決され、又は信任の決議案が否決されたときは、十日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。</p> <p>〔内閣総理大臣の欠缺一又は総選挙施行による総辞職〕</p> <p>第七十七條 ① 内閣総理大臣に事故があり職務の遂行が不能となつた場合は、他の国務大臣が、法律の定める順位に従つて臨時代理を務める。</p> <p>② 内閣総理大臣が欠けたとき、又は衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があつたときは、内閣は、総辞職をしなければならない。</p> <p>〔総辞職後の職務続行〕</p> <p>第七十八條 前二条の場合には、内閣は、あらたに内閣総理大臣が任命されるまで引き続きその職務を行う。</p> <p>〔内閣総理大臣の職務権限〕</p> <p>第七十九條 ① 内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する。</p> <p>② 内閣総理大臣は、最高指揮官として、法</p>
---	---

<p>〔内閣の職務権限〕</p> <p>第七十二条 内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ。</p> <p>一 法律を誠実に執行し、国務を総理すること。</p> <p>二 外交関係を処理すること。</p> <p>三 条約を締結すること。但し、事前に、時宜によつては事後に、国会の承認を経ることを必要とする。</p> <p>四 法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること。</p> <p>五 予算を作成して国会に提出すること。</p> <p>六 この憲法及び法律の規定を実施するために、政令を制定すること。但し、政令には、特にその法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることができない。</p> <p>七 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を決定すること。</p> <p>〔法律及び政令への署名と連署〕</p> <p>第七十四条 法律及び政令には、すべて主任の国務大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする。</p> <p>第七十五条 国務大臣は、その在任中、内閣総理大臣の同意がなければ、訴追されない。但し、これがため、訴追の権利は、害されない。</p>	<p>律で定めるすべての軍隊を統括する。</p> <p>〔内閣の職務権限〕</p> <p>第八十条 内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行う。</p> <p>一 法律を誠実に執行し、国務を総理すること。</p> <p>二 外交関係を処理すること。</p> <p>三 条約を締結すること。但し、事前に、時宜によつては事後に、国会の承認を経ることを必要とする。</p> <p>四 法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること。</p> <p>五 予算を作成して国会に提出すること。</p> <p>六 この憲法及び法律の規定を実施するために、政令を制定すること。但し、政令には、特にその法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることができない。</p> <p>七 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を決定すること。</p> <p>〔法律及び政令への署名と連署〕</p> <p>第八十一条 法律及び政令には、すべて主任の国務大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする。</p> <p>第八十二条 国務大臣は、その在任中、内閣総理大臣の同意がなければ、訴追されない。但し、これがため、訴追の権利は、害されない。</p>
--	--

第六章 司法

【改正案のポイント】

①軍隊の明文化に伴って、軍事裁判所を設置する、②最高裁判所判事の国民審査制度を廃止する、③最高裁判所に違憲審査を専門に扱う法廷を設置する。

【改正草案】

【現行条文】第六章 司法

〔司法権の機関と裁判官の職務上の独立〕

- 第七十六条 ① すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する。
- ② 特別裁判所は、これを設置することができない。行政機関は、終審として裁判を行ふことができない。

【改正草案】第六章 司法

〔司法権の機関と裁判官の職務上の独立〕

- 第八十三条 ① すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する。
- ② 特別裁判所は、次項に定める軍事裁判所を除き、設置することができない。行政機関は、終審として裁判を行うことができない。
- ③ 軍事に関する裁判を行うため、法律の定めるところにより、軍事裁判所を下級裁判所として設置する。
- ④ すべて裁判官は、その良心に従い独立してその職権を行い、この憲法及び法律にのみ拘束される。

〔最高裁判所の規則制定権〕

- 第七十七条 ① 最高裁判所は、訴訟に関する手続、弁護士、裁判所の内部規律及び司法事務処理に関する事項について、規則を定める権限を有する。
- ② 検察官は、最高裁判所の定める規則に従はなければならない。
- ③ 最高裁判所は、下級裁判所に関する規則を定める権限を、下級裁判所に委任することができる。

〔裁判官の身分の保障〕

第七十八条 裁判官は、裁判により、心身の

〔最高裁判所の規則制定権〕

- 第八十四条 ① 最高裁判所は、訴訟に関する手続、弁護士、裁判所の内部規律及び司法事務処理に関する事項について、規則を定める権限を有する。
- ② 検察官は、最高裁判所の定める規則に従はなければならない。
- ③ 最高裁判所は、下級裁判所に関する規則を定める権限を、下級裁判所に委任することができる。

〔裁判官の身分の保障〕

第八十五条 裁判官は、裁判により、心身の

<p>故障のために職務を執ることができないと決定された場合を除いては、公の弾劾によらなければ罷免されない。裁判官の懲戒処分は、行政機関がこれを行ふことはできない。</p> <p>〔最高裁判所の構成及び裁判官任命の国民審査〕</p> <p>第七十九条 ① 最高裁判所は、その長たる裁判官及び法律の定める員数のその他の裁判官でこれを構成し、その長たる裁判官以外の裁判官は、内閣でこれを任命する。</p> <p>② 最高裁判所の裁判官の任命は、その任命後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際国民の審査に付し、その後十年を経過した後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際更に審査に付し、その後も同様とする。</p> <p>③ 前項の場合において、投票者の多数が裁判官の罷免を可とするときは、その裁判官は、罷免される。</p> <p>④ 審査に関する事項は、法律でこれを定める。</p> <p>⑤ 最高裁判所の裁判官は、法律の定める年齢に達した時に退官する。</p> <p>⑥ 最高裁判所の裁判官は、すべて定期に相当額の報酬を受ける。この報酬は、在任中、これを減額することができない。</p> <p>〔下級裁判所の裁判官〕</p> <p>第八十条 ① 下級裁判所の裁判官は、最高裁判所の指名した者の名簿によつて、内閣でこれを任命する。その裁判官は、任期を十年とし、再任されることができ。但し、法律の定める年齢に達した時には退官する。</p> <p>② 下級裁判所の裁判官は、すべて定期に相</p>	<p>故障のために職務を執ることができないと決定された場合を除いては、公の弾劾によらなければ罷免されない。裁判官の懲戒処分は、行政機関がこれを行うことはできない。</p> <p>〔最高裁判所の構成及び裁判官任命〕</p> <p>第八十六条 ① 最高裁判所は、その長たる裁判官及び法律の定める員数のその他の裁判官でこれを構成し、その長たる裁判官以外の裁判官は、<u>国会の承認を経たのちに、内閣が任命する。</u></p> <p>〔削除〕</p> <p>〔削除〕</p> <p>② 最高裁判所の裁判官は、法律の定める年齢に達した時に退官する。</p> <p>〔下級裁判所の裁判官〕</p> <p>第八十七条 ① 下級裁判所の裁判官は、最高裁判所の指名した者の名簿によつて、内閣で任命する。その裁判官は、任期を十年とし、再任されることができ。但し、法律の定める年齢に達した時には退官する。</p> <p>〔最高裁判所の法令審査権〕</p> <p>第八十八条 ① 最高裁判所は、一切の法</p>

<p>当額の報酬を受ける。この報酬は、在任中、これを減額することができない。</p> <p>〔最高裁判所の法令審査権〕</p> <p>第八十一条 最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である。</p> <p>〔対審及び判決の公開〕</p> <p>第八十二条 ① 裁判の対審及び判決は、公開法廷でこれを行ふ。</p> <p>② 裁判所が、裁判官の全員一致で、公の秩序又は善良の風俗を害する虞があると決した場合には、対審は、公開しないでこれを行ふことができる。但し、政治犯罪、出版に関する犯罪又はこの憲法第三章で保障する国民の権利が問題となつてゐる事件の対審は、常にこれを公開しなければならない。</p>	<p>律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である。</p> <p>② 最高裁判所に、違憲審査を専門に行う法廷を設置し、専門の裁判官によつて違憲審査を行う。</p> <p>〔対審及び判決の公開〕</p> <p>第八十九条 ① 裁判の対審及び判決は、公開法廷で行う。</p> <p>② 裁判所が、裁判官の全員一致で、公の秩序又は善良の風俗を害するおそれがあると決した場合には、対審は、公開しないで行うことができる。但し、政治犯罪、出版に関する犯罪又はこの憲法第三章で保障する国民の権利が問題となっている事件の対審は、常に公開しなければならない。</p>
--	--

第七章 財政

【改正案のポイント】

①会計検査院の院長および委員を国会による選任とする、②財政健全化の中長期的な目標の策定とその実行の監視について規定する。

【改正草案】

<p>【現行条文】第七章 財政 〔財政処理の要件〕 第八十三条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。 〔課税の要件〕 第八十四条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。 〔国費支出及び債務負担の要件〕 第八十五条 国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする。 〔予算の作成〕 第八十六条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。 〔予備費〕 第八十七条 条予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。 2 すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない。 〔皇室財産及び皇室費用〕 第八十八条 すべて皇室財産は、国に属する。</p>	<p>【改正草案】第七章 財政 〔財政処理の要件〕 第九十条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、行使しなければならない。 い。 〔課税の要件〕 第九十一条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。 〔国費支出及び債務負担の要件〕 第九十二条 国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする。 〔予算の作成〕 第九十三条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。 〔予備費〕 第九十四条 ① 予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基づいて予備費を設け、内閣の責任で支出することができる。 ② すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない。 〔皇室財産及び皇室費用〕 第九十五条 すべて皇室財産は、国に属する。</p>
--	---

<p>すべて皇室の費用は、予算に計上して国会の議決を経なければならない。</p> <p>〔公の財産の用途制限〕</p> <p>第八十九条 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。</p>	<p>すべて皇室の費用は、予算に計上して国会の議決を経なければならない。</p> <p>〔公の財産の用途制限〕</p> <p>第九十六条 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。</p>
<p>〔会計検査〕</p> <p>第九十条 国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。</p> <p>2 会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める。</p>	<p>〔会計検査〕</p> <p>第九十七条 ① 国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院が検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、国会に提出しなければならない。</p> <p>② 会計検査院の院長および委員は、国会が選任する。</p> <p>③ 会計検査院の組織及び権限は、法律で定める。</p>
	<p>〔財政の健全な運営〕</p> <p>第九十八条 ① 内閣は、常に収支と支出の長期的均衡を目標とし、予算で承認される総支出の上限は経済状況を考慮し、収支の適正化をはからなければならない。</p> <p>② 前項の目的を達成するため、内閣は法律の定めにより、財政均衡化に向けた中長期的な財政計画を策定する。国会の議決を経たのち、内閣はこの中長期的な財政計画の財政均衡化目標に合致する財政運営を行う。</p> <p>③ 会計検査院の院長は、内閣が策定し国会で議決された中長期的な財政計画の達成状況を検査する。内閣の作成する予算案、あるいは国会で議決された予算が中長期的な財政計画に合致しないものであった場合、会計検査院の院長は、内閣に対して、</p>

<p>〔財政状況の報告〕</p> <p>第九十二条 内閣は、国会及び国民に対し、定期に、少くとも毎年一回、国の財政状況について報告しなければならない。</p>	<p>当該予算案の修正を勧告できる。</p> <p>〔財政状況の報告〕</p> <p>第九十九条 ① 内閣は、毎会計年度が終わり次第、すみやかに予算の決算書を作成し、国会に提出しなければならない。</p> <p>② 前項の毎会計年度の決算に加えて、内閣は、国会及び国民に対し、四半期毎に、国の財政および中長期的な財政計画の達成状況について報告しなければならない。</p>
---	---

第八章 地方自治

【改正案のポイント】

①第九十二条を「地方自治の本旨」の示すところを明示したものに改正を行う、②第九十条を「地方自治の本旨」に則り、課税自主権と財政調整機能を規定した改正を行う。

【改正草案】

<p>【現行条文】第八章 地方自治 〔地方自治の本旨の確保〕 第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。</p>	<p>【改正草案】第八章 地方自治 〔地方自治の本旨の確保〕 第百条 ① 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律で定める。 ② 地方自治の本旨は、各地方に固有の行政事務に関しては、地方公共団体に属する住民による自治と、それを保障する独立性を認めるものとする。</p>
<p>〔地方公共団体の機関〕 第九十三条 ① 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。 ② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。</p> <p>〔地方公共団体の権能〕 第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。</p>	<p>〔地方公共団体の機関〕 第百一条 ① 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。 ② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接選挙する。</p> <p>〔地方公共団体の権能〕 第百二条 ① 地方公共団体は、地方自治の本旨に基づき、その財産を管理し、事務を優先的に処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。</p> <p>② 地方公共団体は、前項で定める条例による課税権を有するものとし、国は地方公共団体の財政調整機能を担うものとする。</p>
<p>〔一の地方公共団体のみに適用される特別</p>	<p>〔一の地方公共団体のみに適用される特別</p>

<p>法〕 第九十五条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。</p>	<p>法〕 第百三条 一の地方公共団体のみに適用される特別法を、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は制定することができない。</p>
--	---

第九章 改正

【改正案のポイント】

一切の改正を行わない。

【改正草案】

【現行条文】第九章 改正

第九十六条

① 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。

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。

【改正条文】第九章 改正

第百四条

① 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われる投票において、有効得票の過半数の賛成を必要とする。

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、直ちに公布する。

第二部
改正草案解説

憲法とは何か

近年、日本国憲法に関して様々な改正案が示され、関連する議論も盛んになっていく。そして、その憲法論議において、天皇を元首と定めるべきか、第九条を改正するのか、あるいは自衛隊（軍）の設置を明記するのか、といった個別の論点と共に、憲法全体の在り方にかかわる大きな論点として「制限規範としての側面（十八世紀末の欧米の近代市民革命期に形成された立憲主義）を堅持すべき」か、あるいは「制限規範に留まらない形の憲法を目指すのか」という議論が存在する。前述の個別論点に目が行きがちで、この論点に関しては関心が向きづらい状況であるが、実は、この「制限規範としての憲法」か「制限規範に留まらない憲法」という議論は、憲法全体の在り方、ひいては立憲主義を変化させかねない非常に重要な論点である。そこで、個別の条文、論点の解説に移る前に、この点に関する我々の考え方を整理しておきたい。

一、論点整理

【論点とその概要】

- ① 近代立憲主義に関して
欧米で発展した近代立憲主義においては、国家と国民を二項対立的に捉えて、国家の権力から国民を守る制限規範として憲法は定義づけられている。制限規範としての憲法を重視する立場の論者は、憲法には国民側の義務等を盛り込むことは相応しくなく、あるいは極力義務は盛り込むべきではないとする。これと一線を画する論として、国家を維持していくために、納税など、国民が一定の義務を果たすことが必須であり、制限規範のみとしてでない憲法の姿が求められる、また憲法を国のカタチを定義するものとしてとらえて、制限規範にとどまらず、国民の国への参画の在り方についても論ずるべき、とするものがある。

- ② 憲法に価値基準を盛り込むべきか
論点①同様、憲法を純粋な制限規範と捉え、伝統、文化などの価値基準を憲法に盛り込むべきではないとする論がある。一方で、憲法は国のカタチを定義するものであるから、憲法には実際に国を形作っている伝統、文化などの価値を盛り込むべきとする考え方もある。この点に関して、詳しくは別途「⑧前文」の論点整理にて論じる。

【各論点におけるこれまでの議論】

戦後日本の憲法学界の代表的人物である芦部信喜はその代表的な著作『憲法』にて、憲法の内容は多義的であるが、そのもっとも重要な側面として「立憲的意味」を強調

している。「(前略) 憲法の最もすぐれた特徴は、その立憲的意味にあると考えるべきである。したがって、憲法学の対象とする憲法とは、近代に至って一定の政治的理念に基づいて制定された憲法であり、国家権力を制限して国民の権利・自由を守ることが目的とする憲法である」(芦部信喜・高橋和之 二〇一一年)。自由民主党が二〇一二年四月二十七日に決定した「日本国憲法改正案」に対しては「憲法というものについて基本的なことを理解していない人々が書いたとしか思えなかった」(舛添要一、二〇一三年)、「(議論が) 憲法の教科書を一冊も読んだことのない人たちによってなされているのではないかとの疑いを払しょくできない」(青井未帆、二〇一三年)あるいは『先行する時代』の経験と蓄積を意に介さない反・知性主義に担われて、日本社会を、見定めつつかぬ方向につれてゆこうとしている」(樋口陽一、二〇一三年) というように批判が多くあるが、これらも、近代憲法の制限規範としての側面、立憲的意味を重視する立場に基づいている。一方で、これと一線を画する議論として、憲法学者としては西修駒沢大学名誉教授が、そして改憲案としては現在の与党である自由民主党が野党時代に決定した「日本国憲法改正草案」(二〇一二年)が代表的なものとしてあげられる。基本的に、護憲派や主流派の憲法学者は立憲的意味を強調し、改憲派は立憲的意味に留まらない、国のかたちとしての憲法の姿を実現しようとする傾向であると考えられる。

二、改正における考え方

【概要】

国家が、個人個人がもつ基本的人権を守り、国民の思想・信条に立ち入らず、自由を担保する上で、憲法の立憲的意味が人類の歴史上に果たした役割は大きく、立憲的意味の根幹部分はこれからも揺るがすべきではないものと考えられる。一人の個人として、そして日本という国において、だれもが生まれながらに自由で、平等な扱いを受けるべきだとする考え方は、広く国民が正義として認めているところであり、この自由と人権を支える重要な要素である立憲主義は今後も堅持していくべきである。確かに、憲法の立憲的意味が確立されたロック、ルソーの時代の国家と、現代の国家では大きな変化がある。まず、第一次世界大戦と第二次世界大戦といった歴史を経て、普通選挙を通じた幅広い国民主権が実現されていること。そしてそれと関連して、国民の基本的人権を守り自由を担保するために、国家により積極的な国民生活への介入(年金、医療保険といった社会保障制度の導入など)が認められ・求められていることがあげられる。我々は、このような国家の変化は認めつつも、権力を持つ国家と、侵害される危険性を持つ国民という両者の本質的な緊張関係は変化していないと考えられる。このような理解に基づき、制限規範としての憲法観である近代的立憲主義を重視

し、国民の基本的人権と自由を最大限尊重する姿勢を維持した形で時代に即した新しい憲法改正草案の作成に当たりたい。

【本論】

① 民主主義と立憲主義の関係

「(前略) 日本が今後民主主義というものを正しく保持発展させていくためには、お互い国民が民主主義の価値と意図を改めて認識し直し、民主主義たらしめるような良識というか、義務観念というものを培養しなければなりません。そしてその民主主義というものを日本の土壌にふさわしいような形で根付かせ、伸ばしていく必要があると思うのです。」(松下幸之助、一九七七年)

公益財団法人松下政経塾の創設者である松下幸之助は、先の大戦での敗戦後、アメリカ合衆国を訪問し、その民主主義の下での繁栄の様子に感激し、日本でも民主主義を確立して繁栄を築かなければならないとの思いを強くした。民主主義の下で、それぞれが自由に自分の天分(天職)を生かしてイキイキと働く人々の姿から、民主主義と繁栄の強い相関関係を確信したのである。

また、社会の繁栄・発展において、民主主義は経済的な理由だけでなく、国民の自由や権利を保証するという点において決定的に重要である。しかし同時に、民主主義が大きな危険を孕んでいることも我々は知っている。戦間期、第二次世界大戦時に出現したファシズムでは、民主主義が一度実現した国家で、民主主義の下で独裁体制が出現し、憲法で守られるべき国民の人権が侵される事態が発生した。では、現代の価値基準に照らし合わせて選ぶうちの最良の政治体制である民主主義においても、上記の様な独裁体制が出現し、民主主義が失われ、国家が暴走して国民の自由・人権を侵害するような事態が発生するのなら、我々は民主主義をどのように生かしていくことが出来るのだろうか。

その鍵となるのが、民主主義と相互に支えあう関係にある立憲主義に基づいた憲法である。

② 立憲主義とは

近代的立憲主義は、絶対君主の有する主権を制限し、個人の権利・自由を保護しようとする動きの中で生まれたのである。ここでは、憲法は、権力を制限し、国民の権利・自由を擁護することを目的とするものとされ、このような内容の憲法を、立憲的意味の憲法(近代的意味の憲法)という。憲法学における立憲主義とは、近代的意味の憲法に従うこと、あるいは「憲法」に則って政治権力が行使されるべきであるとする考え方、あるいはそうした考え方に従った政治制度のことを指す。このように、近代的立憲主義は、法による権力の拘束を目的に、仏、英、米において民主主義の発展

過程で成立し、十九世紀に至って確立された原理である。

しかし、民主的なワイマル憲法下でのヒトラーの出現など、立憲主義に基づいた憲法のもとで民主主義が確立した後でも、憲法が実質的に機能しなくなることで民主主義が失われ、国民の自由・人権が侵害される事態は起きている。ワイマル憲法の下では、政権を握るナチス党のヒトラーによって、議会の議決を経て「民主的」（ナチス党と敵対する社会民主党や共産党所属の議員に対する妨害もあった）に独裁体制が築かれた（一九三三年の「全権委任法」）。以上の歴史を顧みれば、民主主義が確立した現代においても、国民の自由・権利を守るためには、憲法の立憲的意味の尊重と、憲法を護り続けることは極めて重要である。

③ これからの憲法の在り方について

二度の世界大戦と世界恐慌を経た現在、各種財政出動等、国家権力による介入の要請が強まり、「消極国家から積極国家へ」との標語の下に、近代的立憲主義は現代的な変容を余儀なくされている。

近代的立憲主義が成立した時代、国家は個人に極力介入せず、個人の自由を最大限尊重することが求められ、その機能を外交、国防といった最低限のものに制限されることが好ましいとされた。しかし、このような「自由」のもとで、「(前略)資本主義の高度化にもなつて、富の偏在が起こり、労働条件は劣悪化し、独占的グループが登場した。その結果、憲法の保障する自由は、社会的・経済的弱者にとっては、貧乏の自由、空腹の自由でしかなかった。」(芦部・高橋、二〇一一年)。自由のもとで、富める者はさらに富み、貧しいものはさらに貧しくなり、産業は一部の企業による寡占状態を呈した。社会の行き詰まりが世界恐慌によってより顕著となり、また世界大戦という総力戦において国家の機能がより求められ、そして総力戦の要請によって有権者が女性も含めたより多くの国民に広がる。その結果、国民の安全、幸福、そして何よりも自由を守るためには、ある程度国家が個人に介入することが必要だという、一部の「教養と財産 (Bildung und Besitz)」を有する市民層という国民の限られた部分」(長谷部恭男、二〇一一年)が政治を担った時代にはなかった考えが広がり、第二次世界大戦後の福祉国家の誕生につながった。これ以降、国家の役割がサッチャー時代の英国での改革などにより多少変化することはあっても、リーマンショックへの対応(金融機関への規制強化、財政政策の積極的な導入など)で国家の果たす役割の重要性が再認識されている。

④ 我々の憲法草案の考え方

このような歴史的な国家の役割の変化においても、憲法の立憲主義的意味の重要性は変わらないというのが、我々の考え方である。国家が個人に介入して自由、生命、財産を守るのであれば、それに応じて国民にも国家に対して税、社会保障費用等を拠

出することが義務として求められる（納税の根拠となるものとして勤労の義務も課される）ことは当然であり、また国家の将来の担い手である子女を教育することも、子女の幸福を実現すること、国家の長期的な存続を担保するためには必要不可欠なことであるので、教育の義務が含まれることも認められる。しかし、国民の義務として上記の様な勤労、納税、子女教育以上の義務を盛り込むことには、極めて慎重にならなければならぬ。

確かに、完全普通選挙、社会保障政策の導入などで明らかなおお、一般国民と国家（権力担当者）の関係は二十世紀以降大幅に変化している。しかし一方で、権力を握る側である国家と、そうではない国民という、いわば国家と国民の緊張関係は変化していない。第一次世界大戦後に共和政へと移行したドイツでは一九一九年から世界ではじめて完全普通選挙が実施されていたが、前述の通り、ナチス政権で独裁体制が築かれ国民の権利が侵害された。また福祉国家の登場は、国家当局の業務を著しく増大させて、その業務にあたる官僚への実質的な権力の集中を生み出す懸念を孕んでいる。また現行憲法の下で高度に民主化された戦後の日本においても、公害、薬害、冤罪など、国民の権利が侵害される事態が起きている。このように、民主主義が定着した社会においても、国家と国民の緊張関係は変わることはなく、その前提に立った上で、憲法の、国民の権利を守る機能としての立憲の意味は将来も最大限尊重しなければならぬものである。憲法に国民の義務を追加することは、国家が国民に対して憲法を盾に命令することを許してしまうことに繋がってしまう。例えば「愛国の義務」といったものを導入すれば、それは国民に無条件に国家体制（結果的には現政権）を支持することを求めることに悪用される恐れもあるし、どのような義務であれそれに従わない国民を「非国民」であると糾弾する根拠を国家に与えてしまう危険性が伴う。上述の勤労、納税、子女教育の義務という国家が成り立つために最低限不可欠な義務を国民に課することが許容されるからと言って、国民の人格を侵害する潜在的な危険性を持つ「義務」をやたらに憲法に盛り込むことは許されない。

以上のように、国民の権利、民主主義を守るためには、憲法の立憲主義の意味を壊すことは受け入れられない。国民の権利を最大限尊重する中で、共同体で助け合わなければならぬ存在としての人間が本来の意味で自由で豊かで幸福な生活を送れるための前提条件である、最低限の義務（勤労、納税、子女教育）の記載に留めるべきである。二〇一二年の自由民主党憲法改正案の発表後、憲法論争は「立憲主義を護持するかどうか」という抽象的で一見不毛なものになっていると感ずる。立憲主義をという近代知を再確認し、それを侵害しない形での、国家の主権者としての国民の義務を最低限盛り込んだ形での憲法が、我々の考える憲法の基本的な姿である。

また、最後に忘れてはならないことは、制度は、それを理解して尊重する人々（国民の総体）が存在しなければ、容易に崩れ去るものである、ということである。どのように素晴らしい憲法を定めようとも、それに関わる全国民がその重要性、意味を理

解して守ろうとしなければ、民主主義や国民の権利が侵害される事態、果ては一部の人による独裁体制が生み出されてしまう。本研究では、憲法の草案作成を主眼としているが、憲法草案に反映されない、憲法と、その理念を国民に学んでもらう機会を作り出す作業も、憲法作成の作業に負けず劣らず重要な要素であると感じている。

四、参考資料

【他国動向との比較】

上述の通り、もともと国家の持つ絶対的な権力から人民を守り、人民を自由にする目的で作られた立憲的意味の憲法は制限規範であり、国民の義務を論ずる場ではなかったが、国家の機能が夜警国家から福祉国家へ変容し、真の意味での民主主義が確立される中で、義務が盛り込まれるようになった。

世界恐慌と二度の大戦を経験する前から、アメリカやフランスに遅れて成文憲法を制定した国々の憲法には、義務に関する規定が見られるようになる（フランクフルト憲法やプロイセン憲法、大日本帝国憲法など）。ワイマール憲法は従来の憲法に比べて極めて多くの義務を規定している。第二次世界大戦後になるとこの動きは日独以外にも広がり、一九四八年イタリア憲法で教育の義務などが定められた。フランス憲法にも現在では、憲法的効力を認められている文書のなかに義務規定が存在するとされる。日本国憲法や中華人民共和国憲法、大韓民国憲法、一九九三年ロシア連邦憲法などにおいても憲法における義務規定は存在しており、また近年では環境に関する義務規定の例も存在している。二〇〇〇年からスイスで施行された新憲法では、国家と社会の目標を設定し、それに向けた国民が果たすべき役割（義務）についての記載が広範になされており、欧米先進国においても、憲法を制限規範とみなす従来の考え方を超える憲法が生み出されるようになっていく。

参考文献

- 芦部信喜（高橋和之補訂）、『憲法第五版』、岩波書店、二〇一一年
- 青井未帆、『憲法を守るのは誰か』、幻冬舎ルネッサンス、二〇一三年
- 小林節、『「憲法」改正と改悪―憲法が機能していない日本は危ない』、時事通信出版局、二〇一二年
- 小室直樹、『日本人のための憲法原論』、集英社インターナショナル、二〇〇六年
- 小室直樹、『日本国憲法の問題点』、集英社インターナショナル、二〇〇二年
- 産経新聞社、『国民の憲法』、産経新聞出版、二〇一三年
- 自由民主党、『日本国憲法改正草案』、

http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf 二〇一二年

辻村みよ子、『比較のなかの改憲論 ―日本国憲法の位置』、岩波書店、二〇一四年

舛添要一、『憲法改正のオモテとウラ』、講談社、二〇一四年
西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一四年
長谷部恭男、『憲法第五版』、新生社、二〇一一年
東谷暁、『不毛な憲法論議』、朝日新聞出版、二〇一四年
樋口陽一、『個人と国家——今なぜ立憲主義か』、集英社、二〇一四年
樋口陽一、『憲法——近代知の復権へ』、平凡社、二〇一三年
松下幸之助、『政治を見直そう』、PIB 研究所、一九七七年、

前文

一、論点整理

【論点とその概要】

- ① 法的規範性・裁判規範性はあるのか
憲法前文に法的規範性はあるのか否か。裁判規範性はあるのか否か。
- ② 価値秩序を盛り込むか
前文に価値を含む記載をするべきか否か。
- ③ 日本の国家理念をどう盛り込むか
憲法前文に記載する日本の国家理念（現状は「国民主権」、「基本的人権の尊重」、「平和主義」）をどのようなものにするかべきか。

【各論点におけるこれまでの議論】

- ① 法的規範性・裁判規範性はあるのか
日本国憲法の前文は、「国民主権」、「基本的人権の尊重」、「平和主義」といった基本原理を明らかにしており、憲法の一部として、本文と同様の法的性質をもつと解されている。よって、例えば、「(基本原理に) 反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する」とした前文一項の規定は、憲法改正権を法的に拘束する規範であると解される。一方で、裁判規範としての性格を有するか否かについては解釈が分かれてはいるが、通説は、「前文の規定は、抽象的な原理の宣言にとどまるので、裁判規範としての性格は持たず、裁判所に対してその執行を求めることはできない」としており、自衛隊の合憲性が問われた長沼ナイキ事件においては、一審では前文二項の「平和的生存権」を訴えの根拠として認めたが、二審および最高裁では裁判規範性は認められなかった。
- ② 価値秩序を盛り込むか
駒澤大学名誉教授の西修氏は自著にて「護憲の憲法学者たちがしばしば唱える説に、『憲法は価値中立でなければならない』という主張がある。憲法典に『伝統』『文化』『道徳』などの価値を示す文言を入れるべきではなく、まして『愛国』などの語句を導入するのは、立憲主義の原理に反するといっているのである」(二〇一三年、西修)と述べ、さらに現状の憲法にすでに基本的人権の尊重等の「価値」が含まれていることを理由に、このような護憲学者（誰のどのような意見を指すのかは不明だが）を批判してい

る。

東大教養学部の助教授を務め、二〇〇五年の自民党の第一次憲法改正草案作りに事務局次長として深く関わった舛添要一東京都知事は、二〇一二年の自民党の第二次憲法改正草案への批判として『第二次草案』では、『日本国民は、良き伝統と我々の国家を末永く子孫に継承するために、ここに、この憲法を制定する』と結んでいるが、『良き伝統』とは、どういう伝統なのか。どの伝統が良いか悪いか、好き嫌いかは、個人が判断することであり、価値判断を憲法に入れるべきではない（二〇一三年、舛添要一）と述べている。また、学習院大学法務研究科教授の青井美帆氏も自民党の第二次改正草案の家族の相互扶助義務（第二四条第一項）に関して、家族が相互に助け合うことは重要でそのような考え方には賛成としつつも（前略）自らの人生をどう生きるかは、個人の選択に委ねられなければならないことです。国家は、人の心に入り込んで、その選択に介入してはならないのです。先験的に存在する国家が、一定の道徳的価値を私たちに強いることが出来ると改正草案（筆者注、自民党の第二次憲法改正草案）は考えているようですが、そのようなことは、立憲主義憲法のなし得ることでありありません（二〇一三年、青井美帆）と述べ、憲法を通じて特定の価値観を強制するような考え方を批判している。

このように、「価値判断」を盛り込むことに対しての議論はあるが、それは日本国憲法の根本的価値である「国民主権」、「基本的人権」、「平和主義」に関して是非を問うているものではなく、人々の感覚や個人の思想（たとえば前述の「伝統」や、あるいは「歴史観」に関するもの）、あるいは生き方（前述の家族相互扶助義務のような考え方）に介入するような文言に関しての議論がなされているものと考えられる。西修氏は、「基本的人権の尊重」等も価値だから、それを擁護する護憲論者が憲法に価値判断を盛り込むことを否定することを矛盾だと批判しているが、「国民主権」、「基本的人権」、「平和主義」といった価値（これらは、現時点では、誰も否定し難い世界の常識と化しているといえる。）と、それ以外に今論じられている価値（伝統、歴史、生き方）の違いをしっかりと整理（何故「国民主権」、「基本的人権」、「平和主義」という現憲法の根本的価値は保守と革新、改憲論者と護憲論者の区別なく広い支持を集めているのか、確認することも重要）した上で議論することが必要である。

③ 日本の国家理念をどう盛り込むか

既に述べてきたとおり日本国憲法の国家理念は「国民主権」、「基本的人権」、「平和主義」であり、前文を通じてそのことが明示されている。現在盛んに改憲案が発表されているが、主な改憲案でこの点が変わらされているものは見当たらない。二〇〇五年と二〇一二年の二つの自民党の憲法改正草案、二〇一三年の産経新聞社の改正案『国民の憲法』、二〇〇四年の読売新聞社の改正案『憲法改正2004年試案』、西修氏が自著『憲法改正の論点』（二〇一三年）の中で示している憲法改正要綱、といった主だった

改正案等を当たったが、いずれでも「国民主権」、「基本的人権」、「平和主義」という基本理念は変更されていなかった。一方で、産経新聞社の『国民の憲法』などでは、そういった基本理念を日本の伝統精神を用いる形で「日本の国柄を意識しながら（産経新聞社、二〇一三年）」条件付けている点がユニークである。

二、改正における考え方

【概要】

日本の国家理念として考えられるものは、人によって、また時代によって変わると考えられる。またそもそも、国家理念といっても、どのような次元のもの（国家の運営の方針や、将来のビジョンなど）をイメージするかも人によって様々である可能性がある。しかし、憲法に盛り込むべき国家理念として重要な観点は、いわば「人間社会の普遍的な価値」である人権が国民に保障され、上記のような国家の基本理念を含めて、様々な思想・生き方の違いを認める、という価値観であると考える。逆に、このような「多様性を認める」という以外の価値観・理念を憲法に記載してしまえば、その理念が正しいか間違っているかに関わらず、国家が国民の生き方、思想に介入し、国民の人権や自由を侵害するものになってしまう。

我々は、憲法においては、「多様な価値観」を認める理念、つまり「基本的人権の尊重」とそれを保障する「国民主権」と共に、二度の世界大戦を経験した現代の国際社会と、大東亜戦争での惨禍を経験した日本国民の共通の願いである平和を希求する「平和主義」を引き続き国家の基本理念として、前文にその旨を明記するものとする。

【本論】

① 法的規範性・裁判規範性はあるのか

通説と同様に、憲法前文には（国家の方向性を指し示した）法的規範性はある（つまり単なる政治的宣言ではない）が、（具体的な権利の根拠となるような）裁判規範としての性格は有していないと考えられる。後段において、価値秩序や国家の理念の前文への反映について議論をしているが、例えば前文改正案における「美しい国土の保全」は、環境権の創出を法的に拘束する規範であると考えられる。従って、その部分は、人権の基礎としてそれを支える理念的権利（の土台）として位置付けるべきであると考える。

② 価値秩序を盛り込むか

現在の日本国憲法前文で明示されている価値秩序である「国民主権」、「基本的人権

の尊重」、「平和主義」と、多くの憲法学者が批判する自民党の第二次憲法改正草案にあるような「和を尊び」（前文）、や「家族の相互扶助義務」（第二四条第一項）に代表される価値秩序の違いは、多様な思想・生き方を認める価値（現憲法の価値か）、特定の思想・生き方を強制するような価値か、というものである。

前者の価値は、国民の人権や自由を守るものであると同時に、多様な思想・生き方を認めることで、思想等に基づいた国民の対立を排し社会の安定もたらす優れたものであることは、近代市民社会の発展の歴史からも明白である。反対に、特定の思想や生き方を国として強制すれば、当然に国民の人権や自由が侵害される事態が明確に危惧される。このような理解に基づき、我々は国民の権利、自由を守るという役割を担った憲法においては、特定の思想・生き方を強制するような価値秩序を盛り込むことは誤っており、「多様な価値観を認める」という価値秩序のみ（現憲法では「基本的人権の尊重」と、国民が国家の主権者であることで国家からの権利の侵害を防ぐという意味を持つ「国民主権」と、人権享受の不可欠な前提である「平和主義」がこれに該当する）を憲法には盛り込むべきであると考ええる。

③ 日本の国家理念をどう盛り込むか

上記②での議論に基づき、前文に盛り込む国家理念は、国民の権利と自由を守る上で重要な「国民主権」と「基本的人権の尊重」を中心に、我が国が追求すべき理念を、特定の価値を強制しない範囲で盛り込んで行く。なお、我々は国家経営において、外交や通商や産業政策のあらゆる場面で価値判断が求められることは当然理解しているし、その前提に立てば国家の理念に価値判断に関わるものが入ってくることも当然であると考ええる。しかし、今我々が論じているのは国民の権利と自由を守る役割を担っている制限規範としての憲法に盛り込むものとしての国家理念であり、国民の権利と自由を侵害する可能性がある記載は、（国家の非常事態といった極めて例外的な場合を除いて）一切認められない。

また、「国民主権」、「基本的人権の尊重」と共に、現憲法の国家理念である「平和主義」も堅持すべきである。平和なくして人権の尊重はあり得ない。先の大東亜戦争の結果が、我が国国民とアジア諸国民に甚大な被害を招いた歴史や、また世界各国の市民にとっても、二度の世界大戦などの悲惨な戦争の歴史から、世界平和は日本国民と諸外国国民が共通しても持つ願いであると、我々は確信している。

その他、前文に盛り込む国家理念としては、以下のようなものが考えられる。

ア) 国民の生活（経済及び環境）を向上させること

経済、環境の双方でより豊かな生活は、「幸福」を追求する上で不可欠な条件であり、世代を超えた国民共通の願いであり、国家の最も重要な責務の一つである。

イ) 国際社会と協調して相互の繁栄を目指すこと

資源の輸入を含めた貿易の相手国として、海外に繁栄の礎を依存している我が国と

しては、平和で安定した国際社会の維持・構築に協力していくことが不可欠である。
ウ) 多様な価値観を認める社会を築くこと

社会の発展に伴い、国民の価値観は多様化している。また、世界は益々グローバル化しており、日本国内においても諸外国の人々と共に生きる機会益々増えて行く。このような環境の変化を捉えて、「基本的人権の尊重」といった理念で実現されるものではあるが、あえて、日本が多様な価値観を認める社会を築いて諸国民と手を携えて繁栄していく、という理念を改めて盛り込む必要があると考える。以上のようなものが盛り込むべき理念として考えられる。

三、改正草案

【概要】

現行憲法の三原則である「基本的人権の尊重」「国民主権」「平和主義」は堅持し、その三原則を守るために憲法を護る重要性を改めて強調し、さらに国際平和への貢献、国民生活の向上への取り組み、自然との共生を盛り込んだ。

【改正案の解説】

国民主権主義

国民主権を明らかにするために、本憲法を主権者である国民が制定することを冒頭で述べた。

社会正義の追求、国是

第二段落では、日本国民が差別（人間の心の中に潜む諸悪の根源）を追放すること
を明記することを通じて、我々日本国民が社会正義を尊重する国民でありたいという
理念を明らかにした。続いて、基本的人権の尊重、自由民主主義、平和主義を日本の
国是として明記した。その上で、国民が政府に国民の権利の尊重を命じる旨を盛り込
み、憲法が国民から政府に対する命令書であるという本質も明示した。その一方で、
主権者たる国民はその権利を濫用せず、また国家の維持に必要な義務を果たすこと
も盛り込んだ。

国際協調

第三段落では、我が国の繁栄が、諸外国との協調に基づいているとの認識から、諸
外国との協力の下、協力的な国際社会の構築に日本が努力していくことを盛り込んだ。
また、グローバル化の進展で、国際社会だけでなく日本国内の社会でも様々な国籍や

バックグラウンドをもつ多様な人々が共生する社会が到来していることに鑑み、こういう社会で必要な他者を尊重する姿勢を、日本と日本国民がもつ決意を盛り込んだ。

国民生活の向上

第三段落では、国民の幸福実現の為に欠かせない経済的な意味での繁栄について「国民生活の向上」という言葉で表現し、そのために我々が不断の挑戦を行っていく決意を明記した。日本経済が二十年以上の不況に陥っており閉塞感が漂う状況を打破したいとの思いから「挑戦」という言葉を選択した。また、国民の幸福にとっては豊かな自然環境も欠かせないので、前文にも環境に関する記載を盛り込んだ。

憲法の守護

最後に国民一人一人が憲法と憲法に記載されたわれわれの権利を護るために不断の努力を続けるべきことを明記し、結びとした。

四、参考資料

【他国動向との比較】

多くの国の憲法において、その国の歴史・伝統・文化など、自国のアイデンティティが言及されているが、特に前文には、その国家が建国され、憲法が制定されるに至った経緯・目的・理念などが示されている。アメリカ合衆国憲法は「われら合衆国民は、より完全な結合を形成し、正義を樹立し、国内の静穏を確保し、共同体の防衛に備え、一般的福祉を促進し、我らと我らの子孫に自由の恵沢を確保する目的をもつて、アメリカ合衆国のため、ここにこの憲法を制定し確立する」、大韓民国憲法は「悠久の歴史と伝統に輝く我が大韓国民は、三・一運動により建立された大韓民国臨時政府の法統と不義に抗した四・一九民主理念を継承して、祖国の民主改革と平和的統一の使命に立脚し、正義、人道および同胞愛により民族の団結を強固にして」、中華人民共和国憲法は「中国は、世界で歴史が最も悠久な国家の一つである。中国各民族人民は、輝かしい文化を共同して創造し、光栄ある革命の伝統を有している」などとされている。

自国の歴史・伝統・文化に加えて、宗教や神の存在を盛り込んでいるものもある。インドネシア共和国憲法は「全知全能の神の恵沢と、独立した自由な国民生活を享有せんとする崇高な熱望とにより、インドネシア国民は、ここに、その独立を宣言する」としているし、ドイツ連邦憲法は「ドイツ国民は、神と人間とに対する責任を自覚し」としている。

国家目的が書かれている憲法もある。中華人民共和国憲法は、「台湾は、中華人民共

和国の神聖な領土の一部である。祖国統一の大業を成し遂げることは、台湾の同胞を含む全中国人民の神聖な責務である」とし、台湾統一を重要な国家目的と位置付けている。

いずれにせよ、憲法はその国の成り立ち、歴史、文化や思想を反映したものになっており、また作成された年代の空気のようなものも影響している。特に前文にはそのことが色濃く反映される。上記に挙げた国の中には立憲主義でなかったり、民主主義でなかったりと、そもそも日本と政治体制・思想が根本的に異なる国も多い。日本と政治思想等を共有する先進欧米諸国の簡素な記載を参考としつつ、日本の歴史、政治思想を反映した前文を独自に作成する姿勢が重要であろう。

参考文献

- 芦部信喜（高橋和之補訂）、『憲法第五版』、岩波書店、二〇一一年
- 飯尾潤、『日本の統治構造』、中央公論新社、二〇〇七年
- 小林節、『「憲法」改正と改悪―憲法が機能していない日本は危ない』、時事通信出版局、二〇一二年
- 小堀眞裕、『国会改造論 憲法・選挙制度・ねじれ』、文藝春秋、二〇一三年
- 小室直樹、『日本人のための憲法原論』、集英社インターナショナル、二〇〇六年
- 小室直樹、『日本国憲法の問題点』、集英社インターナショナル、二〇〇二年
- 産経新聞社、『国民の憲法』、産経新聞出版、二〇一三年
- 自由民主党、『日本国憲法改正草案』
- http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf 二〇一二年
- 竹中治堅、『参議院とは何か 1947～2010』、中央公論新社、二〇一〇年
- 辻村みよ子、『比較のなかの改憲論 ―日本国憲法の位置』、岩波書店、二〇一四年
- 西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一四年
- 長谷部恭男、『憲法第五版』、新生社、二〇一一年
- 東谷暁、『不毛な憲法論議』、朝日新聞出版、二〇一四年
- 舛添要一、『憲法改正のオモテとウラ』、講談社、二〇一四年
- 読売新聞社、『憲法 21世紀に向けて―読売改正試案・解説・資料』、読売新聞社、一九九四年

第一章 天皇（第一条～第九条 担当…松本彩）

一、論点整理

【論点とその概要】

① 天皇の地位

天皇の地位は、日本国憲法においては「象徴」とのみ記載されている。

天皇は国際的には「国家元首」と認識されているため、憲法にその旨を記載すべきであるとの意見がある。一方で、天皇を元首と認識することはよいが憲法に明記するべきではないとする意見、天皇を元首と認識することは難しいとする意見もある。

② 皇位継承

女性の天皇を認めることを憲法に明記するべきかどうかの意見が分かれている。皇室典範は「皇位は皇統に属する男系の男子がこれを継承する」としているが、これが憲法十四条の男女平等に違反するとの意見があり、女性の天皇も認めることを明記すべきとの考えがある。

③ 天皇の国事行為・公的行為

現在、天皇の国事行為として条文に記載されているものには、内閣総理大臣を任命すること、最高裁判所長官を任命すること、憲法改正・法律・政令及び条約を公布すること、国会を召集すること、などがある。しかし、明記されている国事行為の他にいわゆる公的行為が行われているのが現実である。公的行為を明記するべきであるか否かで議論が分かれている。

【各論点におけるこれまでの議論】

① 天皇の地位

天皇の地位に関しては、主に下記のような意見が存在する。

(ア) 元首とは認められないとする意見

かつては国家において最高の地位にあるものを元首とする説や、統治権の総攬者であるものを元首とする説があったが、現在ではそれに当てはまらないことが多くなった。また、元首とすれば、明治憲法下の「君主」の地位に天皇が復帰してしまい国民主権に反するのではないかという意見もある。こういった意見を持つ人は、「元首」という言葉からは、極めて大きな権力を持ち、神格性を持った存在というイメージを抱くため、元首とは明記するべきではないとしている。また、その他の元首と認められ

ないとする意見としては、憲法上の機能に照らせば、元首的権限を行使するのは内閣総理大臣であり、天皇はその上にあつて、憲法上の権能あるいはそれ以外に象徴としての地位にふさわしい行為のみを行う存在であるとの意見がある。また、憲法上、主権者が国民であることははっきりしており、天皇は主権者でも統治権の総攬者でもないとの意見もある。

(イ) 元首であり、憲法にそのように記載するべきとする意見

それに対して、元首と明記すべきとの意見では、歴史的な経緯を見れば、今でも天皇は内閣の助言と承認に基づいて国を代表して国事行為を行い、名誉職的な元首としての機能を果たしているという意見がある。西修氏は「もとより、日本国憲法上、天皇が君主であり、国家元首であるといっても、大日本帝国憲法上イメーじされていた君主や国家元首とは本質的にことなる。世界の憲法史上、概念の変遷がみられるなかで、こんにち的概念に照らし合わせて導き出された解釈である。ともあれ、君主とか国家元首という国家の基本的性格をしめす重要な概念について、解釈上の混乱があることは、尋常ではない。解釈上の混乱をきたさないように、憲法で明記しておくことが望ましい」(二〇一二年、西修) と述べている。

(ウ) 元首とは認められるが、憲法には記載するべきではないとする意見

また、元首として認めることは良いが、憲法に明記すべきではないとの意見では、国民の多くが現在の象徴天皇制について特に異論を持っていないため、現時点において元首と明示しなければならぬ理由はないとの意見や、元首という名にあまりに拘泥しすぎて象徴天皇から一步踏み込んだ機能を新たに規定する措置が取られかねないとの意見がある。

以上のように、天皇の地位に関しては、元首とするべき、元首とは認められない、あるいは元首とは認められるが憲法に明記する必要性はない、という形で意見が分かれているのが現状である。また、「象徴」という言葉に関しても議論がある。これに関しては「象徴」とされることよって天皇の地位が(GHQによつて)軽くされたのではないかとの見方がある一方で、東谷暁氏は著書の中で、象徴という言葉の意味をしっかりと考えずに、天皇の地位が低くされたと考えるのは一面的な議論ではないかとを明らかにしている。(二〇一四年、東谷暁) 例えば、象徴という言葉は「天皇は象徴ではない」ということではなく、天皇の日本と日本国民に対して果たす精神的な支柱として重大な役割を積極的に定義したものと捉えることも可能ではないだろうか。天皇の地位をどのように憲法に記載するかという議論においては、象徴という言葉に、我々日本人がどのような意味を込めるのかを合わせて考えていく必要があるだろう。

なお、外国からの外交使節は着任にあたって当該国の元首が日本の元首にあてた信任状を持参して来日するが、現実の日本の手続きは外務大臣に提出され、外務大臣から内閣に提出した後、天皇に捧呈する儀式が行われる。このような手続きであるため、諸外国からは天皇が日本の元首と認識されており、対外的な現状に基づいて、天皇を

元首として憲法に明記すべきとの意見の根拠とする論者もいる。

② 皇位継承

現在、皇室典範の中に天皇は男性と定められている。その理由としては、古来の伝統や女性天皇の配偶者の処遇の困難性や、女性が国事担当能力などで男性に劣るとされていた点などが考えられる。いずれにせよ、皇位継承に関して憲法では世襲のものによるという点しか記載されておらず、その他の細則は皇室典範に任されている。

それに対して、女性の天皇も認めるべきであり、それを憲法の中に記載すべきであるとの意見、あるいは女性天皇は容認しつつも男系のみを認める伝統は堅持すべきでありそれを憲法に記載すべきとの意見（産経新聞社、二〇一三年）もある。西修氏は、著書の中で「古来、わが国には推古天皇（在位五九二〜六二八年）から後桜町天皇（在位一七六二年〜一七七〇年）にいたるまで八人の女帝が誕生している。であれば、男子が皇位を継承するのが慣行というわけでもあるまい」（一九九九年、西修）と述べている。この点に関しては、女性の天皇を認めないことは違憲の疑いがあるのではないかと意見がある。

③ 天皇の国事行為・公的行為

天皇の行為には国事行為（憲法に記載されている十三の行為）、いわゆる公的行為、私的行為がある。

現行憲法では十三項目が天皇の国事行為として明記されている。天皇の国事行為は形式的・儀礼的機能しかない

公的行為については、これを認めると政治的行動を是認、促進させる恐れがあるのではないかとの意見がある。「現在、公的行為も国事行為に準じて内閣のコントロールが必要だと解されている。」（芦部信喜・高橋和之、二〇一一年）と芦部信喜氏は著書の中で述べている。現在は外国の国家儀式への参列や国内の各種大会への出席行為は憲法十七条の「儀式を行ふ」に含まれるとし、その限度で国事行為の観念を拡大して考える見解がある。公的行為の範囲を憲法に明確に明記し、絞る必要があるのではないかとの意見もある。

また、「内閣の助言と承認」は手続的に内閣が天皇に助言し、天皇が国事行為を行い、その行為を内閣が承認すると読める部分に関しては、「天皇の行為に対して「承認」とは礼を失する」ことから、文言を変える方がよいとの意見がある（自民党、二〇一三年）。

二、改正における考え方

【概要】

①天皇は日本と日本国民の統合を象徴する「元首」であると明記すべきである、②皇位継承に関しては、現行憲法から変更をしない、③公的行為に関しては憲法に記載する。

【本論】

元首と記載することにより、天皇の地位が君主に戻り、国民主権が侵害されるとの懸念は、理論的には理解できるが、元首という言葉の持つ意味は変化しており、統治権をもたない元首という姿が欧州の旧君主国では定着している（例、英国、スペイン、オランダ、ベルギー、スウェーデン、ノルウェーなど）。むしろ、君主の権限が強い君主国は欧州の都市国家（モナコなど）や中東の首長国など少数に留まることを考えれば、元首とすることが直ぐに国民主権を侵害するような君主の復活をもたらすというのは極端な見方である。元首としながらも、憲法上にしっかりと「象徴であること」、「統治権をもたないこと」を明記すれば、このような懸念は回避できる。

上記のような「元首」という言葉の持つ意味は変化しており、欧州の君主国において国民統合の象徴を元首としていることも参考にすれば、日本国と日本国民の統合の象徴である天皇を「元首」と明記することに違和感はない。歴史的に見ても天皇が我が国の元首としての役割を担ってきたことから、憲法に日本国と日本国民の統合を象徴する元首であると明記し、国民の認識を統一すべきであると考えられる。外国に派遣する大使や公使の信任状の認証や外国からの外交使節を接受する役割を担っているため、対外的にも天皇が元首であると認識されており、憲法に元首と記載することで、日本の外交上に何らかの変化が起こることもない。

皇位継承に関しては、女性天皇の容認、女系天皇の容認等、様々な議論があるが、これらについては憲法上に明記すべきであるとは考えない。あくまでも、皇位継承は皇室典範が定めるべき皇室内の伝統の問題であり、憲法には明記しない。

また、国事行為のみ行うと書かれているが、現状では公的行為も行われている。そのため、公的行為を憲法の条文に記載するべきであると考えられる。

三、改正草案

【概要】

日本国憲法第一章は、一条から八条において天皇の地位、権能等を規定している。この中で特に論点となっているものが一条の天皇の地位についてである。

本改正草案では天皇を日本国と日本国民統合という観点から「元首」と明記した。

七条の国事行為・公的行為については、現実に即す形で改正を行い、天皇の行う公

的行為を憲法に基づいたものとした。

また、同時に論点となつている二条の皇位継承については現在の憲法から変えないこととする。

【改正案の解説】

天皇の地位【第一条】

日本と日本国民の統合を象徴する「元首」と明記すべきである。それが国際慣行に合致する。

現在、日本の元首が誰であるのかについては、学説が分かれている。しかし、自分達の国の代表者が誰であるのかの見解が分かれていることは解消すべき問題であると考ええる。

国事行為の改正【第七条】

現行憲法下では、「国会議員の総選挙の施行を公示すること」とあるが、総選挙とは通常、衆議院の選挙のみに用いられる言葉である。しかし、参議院の通常選挙でも「公示」と使われているため参議院についても同様とし、新たに追記した。

公的行為の明記【第八条】

現行憲法下では、天皇の公的行為（国事行為にも私的行為にもあたらないもの）に関する規定は存在せず、憲法上に定められているのは国事行為のみである。現に公的行為として行われているものには、国会の開会式への臨席、国民的行事への臨席、式典等公開の場で「おことば」を述べる行為、国内巡幸、外国への公式訪問、園遊会の主催等がある。憲法上は、国事行為以外は私的行為とみなされるため、公的行為の位置づけは曖昧で、違憲の可能性がある。これらは時代の変化のなかで慣習化されてきたものであることに鑑み、改正案では天皇が本来行うことが相応しい儀礼的な公的行為を明記したものに改正する。また、公的行為に関しても、過度な負担がかからぬよう、国事行為と同様にそれを委任することができるものとする。

四、参考資料

【他国動向との比較】

G8諸国の元首を見ると、アメリカは大統領、イギリスは女王、フランスは大統領、ドイツは大統領、イタリアは大統領、ロシアは大統領、カナダは英女王である。このうち、儀礼的な立場に留まらず、統治権も持つと解されるのは、アメリカ、フランス、

ロシアの大統領のみであり、元首と統治権者が一致しないことは大国でも通常のことである。

なお、皇位継承の問題では、イギリスは男子優先型を採用しているが、それ以外に多くの国が第一子優先型を採用している。オランダやスウェーデンをはじめ、九〇年代以降にはベルギーやノルウェーもこのような形に変わっている。

参考文献

芦部信喜（高橋和之補訂）、『憲法第五版』、岩波書店、二〇一一年

衆議院憲法審査会事務局、「憲法に関する主な論点（第一章 天皇）に関する参考資料」、二〇一二年

参議院憲法調査会事務局、「君主制に関する主要国の制度」、二〇〇四年

自由民主党、『日本国憲法改正草案』、

http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf 二〇一二年

西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一三年

西修、『日本国憲法を考える』、文春新書、一九九九年

長谷部恭男、『憲法とは何か』、岩波書店、二〇〇六年

東谷暁、『不毛な憲法議論』、二〇一四年

横田耕一、『憲法と天皇制』、岩波新書、一九九〇年

第二章 安全保障 (第十条～第十二条 担当…佐野裕太)

一、論点整理

【論点とその概要】

- ① 国際紛争を解決する手段
国権の発動たる戦争、武力による威嚇または武力の行使の放棄は、自衛戦争についてもおよぶのか。また、「国際紛争を解決する手段」との文言は妥当なのか。
- ② 自衛隊
日本国は自衛権を有するのか。防衛力としての戦力は認められるのか。自衛隊は認められるのか。
- ③ 集団的自衛権
集団的自衛権の行使は許容されるべきか。

【各論点におけるこれまでの議論】

① 国際紛争を解決する手段
戦争とは、宣戦布告によって戦意が表明され、またはそれに代わる実力行使が行われ、国際法規の適用をうける状態をいう。憲法九条一項では、「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。」としているが、そもそも「国際紛争を解決する手段としての戦争」の意味が明確ではなく、問題である。

九条一項は、通説によれば、侵略戦争を放棄するもので、自衛戦争は放棄されていないと解釈している。パリ不戦条約（一九二八年）によれば「国際紛争を解決する手段としての戦争」は「国家の政策の手段としての戦争」と同義であり、つまりは侵略戦争を意味する。

一方で、侵略戦争と自衛戦争を区別することがそもそも困難であり、自衛戦争を含めてすべての戦争が放棄されるとすべきとの解釈もある（全面放棄説①）。

また、九条一項は自衛権を放棄していないとしても、二項が「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」とし、更には「国の交戦権は、これを認めない」として、戦争を行う物質的手段および戦争を行う法的根拠が否定されているため、結果としては自衛戦争も行うことができず、すべての戦争を放棄していることになるという解釈もある（全面放棄説②）

他方で、九条二項も、一項と同様、自衛戦争は放棄していないとする考え方もある。

つまり、「前項の目的を達するため」との文言は「侵略戦争放棄という目的を達するため」との意味であり、よって二項は侵略戦争のための戦力は保持せず、侵略戦争をする権利も認めていないと解釈するべきであるとしている（限定放棄説）。

以上のように、戦争の放棄については、大きく三つの解釈に分かれている。

また、交戦権の意味については、戦争の放棄を全面放棄説としてとらえるか、限定放棄説としてとらえるかによって、解釈がわかれる。自衛戦争を含めてすべての戦争を放棄したとする全面放棄説の立場にたてば、交戦権はすべて否定されることになる。一方で、限定放棄説の立場にたつと、侵略戦争のための交戦権は否定されていると解釈することになる。

交戦権に関する政府見解は、「個別的自衛権に基づく我が国を防衛するために必要最小限度の自衛行動というものは憲法が否定していないことを申し上げたのでございまして、いわゆる戦争の三分類による自衛戦争ができるんだということを申し上げたわけではない。自衛戦争という場合には当然交戦権が伴うんでしょうけれども、先ほど我が国がなし得ると申し上げましたのは、自衛戦争という意味よりももう少し縮減された、あるいは次元の異なる個別的自衛権に基づく自衛行動というふうにお聞き取りいただきたいと思えます」（一九九九年、参議院予算委員会における大森政輔内閣法制局長官の答弁）。「自衛戦争の際の交戦権というのも、自衛戦争におけるこのような意味の交戦権というふうに考えています。このような交戦権は、憲法九条二項で認めないものと書かれているところがございます。一方、自衛行動と申しますのは、我が国が憲法九条のもとで許容される自衛権の行使として行う武力の行使をその内容とするものがございます。これは外国からの急迫不正の武力攻撃に対して、ほかに有効、適切な手段がない場合に、これを排除するために必要最小限の範囲内で行われる実力行使でございます」（一九九九年、参議院外交防衛委員会における秋山收内閣法制局第一部長の答弁）というように、「交戦権」を否定する一方、「自衛行動」は認められるとする解釈をとってきた。

② 自衛隊

自衛権とは、外国からの急迫不正な侵害に対して、国防衛のために必要な一定の実力を行使する権利である。世界的には自衛権は独立国家であれば当然有する権利である考えられており、日本国憲法においても自衛権は放棄していないと考えるのが多数である。

しかし、自衛権が認められるとしても、そのための具体的な戦力を有することについては議論がある。警察力は戦力ではないと一般的に解釈されているが、憲法が禁止している戦力と禁止されていない警察力との区別をどこでつけるのかも問題である。

政府は、自衛権は国家固有の権利として憲法九条によって否定されず、自衛権を行使するための実力を保持することは許容されるとし、自衛のための必要最小限度の実

力は憲法により保持することを禁じられている戦力にはあたらないとする立場をとっている。

長沼事件では、自衛隊は九条に反し違憲か否かが争われた。地裁は違憲判決を下したが、高裁は原判決を取り消しかつ自衛隊の合憲性については司法審査の範囲外とし、最高裁も原告の主張を退け自衛隊の合憲性には触れなかった。

また、自衛隊の名称そのものが誤解を招く原因となっているとの指摘もある。自衛隊はその組織としての名称のみならず、階級や装備等にいたるまで、名称が諸外国のそれとは大きく異なっている。日本の特殊な名称が、自国の軍事組織に対する国民の正確な理解を妨げ、結果として文民統制を阻害しており、自衛隊を軍、軍隊、自衛軍、国防軍、防衛軍等に改称するなど、グローバル・スタンダードを踏まえた名称変更が必要であるとの声も強い。

③ 集団的自衛権

集団的自衛権とは、国際法上の概念で、一般に「他の国家が武力攻撃を受けた場合、これに密接な関係にある国家が被攻撃国を援助し、共同してその防衛にあたる権利」と定義されている。

日本の集団的自衛権については、日米安全保障条約前文が「両国が国際連合憲章に定める個別的又は集団的自衛の固有の権利を有していることを確認し」と定め、サンフランシスコ平和条約第五条が「連合国としては、日本国が主権国として国際連合憲章第五十一条に掲げる個別的又は集団的自衛の固有の権利を有すること及び日本国が集団的安全保障取極を自発的に締結することができることを承認する」と定め、日ソ共同宣言第三項が「日本国及びソヴィエト社会主義共和国連邦は、それぞれ他方の国が国際連合憲章第五十一条に掲げる個別的又は集団的自衛の固有の権利を有することを確認する」と定め、それぞれ日本が固有の権利として集団的自衛権を有していることを確認している。

歴代の政府見解は、わが国は集団的自衛権を国際法上保有しているが、憲法上その行使は許されないという立場をとってきた。一九八一年の政府答弁書においては、「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、実力をもっ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って、憲法上許されないと考えている（一九八一年、第九十四回国会衆議院稲葉誠一議員提出の質問主意書に対する答弁書）」と述べられている。

このような政府見解に対しては、日米同盟の観点から問題視する声が強かった。他

国の弾道ミサイルが米国に向かっていている場合、自衛隊がこれを迎撃できるのに集団的自衛権の行使にあたるという理由で迎撃をためらえば、日米同盟は深刻な影響を受ける恐れがあるということである。

二〇一四年七月一日、安倍政権は「密接な関係にある他国への攻撃があり、自国の存立と国民の生命自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合などに限って必要最小限度の範囲で集団的自衛権も行使可能」とする閣議決定を行い、政府見解の見直しをはかった。

二、改正における考え方

【概要】

- ① 国際紛争を解決する手段
現行憲法における「国際紛争を解決する手段」との文言は分かりにくく、自衛戦争については放棄していないと解釈できる文言へと書きかえるべきである。
- ② 自衛隊
自衛権を有していることを明記したうえで、そのための戦力の保持が認められるような条文へと書きかえるべきである。
- ③ 集団的自衛権
他国に対する武力攻撃が発生した場合、わが国が武力攻撃を受けた場合と同様の深刻、重大な被害が及ぶことが明らかな状況においては、集団的自衛権の行使を許容するべきである。

【本論】

① 国際紛争を解決する手段

九条一項は侵略戦争を放棄したものであり、自衛戦争は放棄していないと解釈する。「国際紛争を解決する手段」との文言は、パリ不戦条約の第一条「締約國ハ國際紛争解決ノ爲戦争ニ訴フルコトヲ非トシ且其ノ相互關係ニ於テ國家ノ政策ノ手段トシテノ戦争ヲ抛棄スルコトヲ其ノ各自ノ人民ノ名ニ於テ嚴肅ニ宣言ス」に由来しており、交渉の過程において自衛権の保持が再三確認されている。よって、我々としては、「国際紛争を解決する手段」としての戦争、武力による威嚇、武力の行使の放棄は、現行憲法においてもあくまでも侵略戦争において適用されると解するべきであると考えている。

二項の「前項の目的を達するため」との文言も「侵略戦争放棄という目的を達するため」との意味であり、侵略戦争のための戦力は保持せず、侵略戦争をする権利を認

めていないと解釈するべきであると考えている。

しかしながら、「国際紛争を解決する手段」との文言に対しては様々な解釈がなされてきた。独立国家としての当然の権利を否定したとも読まれかねない現行憲法九条一項は、今後も国内外の誤解を招く可能性が高い。これらをかながみると、自衛戦争については放棄していきなりと解釈できる文言へと書きかえるべきである。

② 自衛隊

日本は、独立主権国家の当然の権利として自衛権を有する。自衛権を行使するための実力を保持することは許容されるため、自衛隊は合憲である。また、自衛力としての「戦力」も認められるべきであると考えている。この点については現行憲法において議論がわかれるところであり、我々としては、固有の権利としての自衛権を有していることを明記したうえで、戦力の保持および軍隊の保持が明らかに認められるような条文へと改正するべきであると考えている。

③ 集団的自衛権

集団的自衛権の行使を許容するべきである。

集団的自衛権は国連憲章第五十一条において明文化された権利であるが、歴代政府は「集団的自衛権を国際法上保有しているが、憲法上その行使は許されない」としてきた。我々としては、固有の権利としての自衛権を有していることを明記することによって、集団的自衛権の行使も許容されることを明確にするべきであると考えている。一方で、集団的自衛権を行使することによって日本国民の生命が危険にさらされることは極力避けるべきである。また、時の政権によって集団的自衛権が恣意的に行使されることも防がなければならない。そのために、国会の承認を得た場合のみ行使できるという制約をかけ、日本国民の総意があつて、初めて日本は集団的自衛権を行使できるように仕組みをつくるべきである。

また、いかなる状況において集団的自衛権が許容されるのかの基準も更に明確にする必要がある。「他国に対する武力攻撃が発生した場合、(ア)攻撃国の意思、能力(イ)事態の発生場所(ウ)事態の規模、態様、推移(エ)日本に戦禍が及ぶ蓋然性(オ)国民が被る犠牲の深刻性の五つの要件を満たし、武力を用いた対処をしなければ、わが国が武力攻撃を受けた場合と同様の深刻、重大な被害が及ぶことが明らかな状況」において集団的自衛権は許容されるとの政府見解を維持するべきである。

三、改正草案

【概要】

米国は朝鮮戦争を機に日本の占領政策を大きく転換し、現在の自衛隊の前身にあたる警察予備隊の創設を決めたが、それでは、終戦直後に構想された日本国憲法との間

には大きな矛盾があった。一方、憲法改正に言及すること自体が憚られた戦後の日本において、殊、戦争放棄はタブーの領域であったといっても過言ではない。そして、国際安全保障環境の変化が進む中においてもその矛盾を埋めようとされることはなく、現在に至っている。

我々としては、現在の日本国のありのままの姿を見つめた上で、この改正を通してより現実に即した形の条文へと変更するべきであると考えている。

【改正案の解説】

「国際紛争を解決する手段」から「他国を侵略する手段」へと変更する【第十条】

「国際紛争を解決する手段」との文言に対して上記のように様々な解釈がなされてきたことにかんがみると、条文を「他国を侵略する手段」に書き換え、戦争、武力による威嚇、武力の行使の放棄は、自衛戦争においては否定されていないことを明確にしたほうがよい。

これに伴って、交戦権についても侵略戦争においては放棄されているが、自衛戦争においては放棄されていないと解釈できるようにする。

自衛権の保有を明記する【第十条】

日本も、独立主権国家の自然権としての自衛権を有する。その自衛権を行使するための実力を保持するならば、自衛隊は合憲である。

よって、固有の権利としての自衛権を有していることを明記したうえで、戦力の保持および軍隊の保持が明らかに認められるような条文へと改めるべきである。

これによって、個別的自衛権および集団的自衛権を日本が有していることが明確になる。

軍隊の保有を明記する【第十一条】

軍事組織の一般的呼称としての「軍隊」の保有を明記する。「自衛隊」をはじめとする日本における特殊な名称が、国民の自国の軍事組織に対する正確な理解を妨げており、一般的な名称へと変更することが必要であるが、具体的な名称については法律の定めによることとする。軍隊の保有を明記することによって、各種法整備も円滑に行うことができる。

軍隊の一義的目的としての国家の独立、領土保全及び国民の生命財産名誉の保護を明記する【第十一条】

領土をめぐる問題が深刻化している現状に加え、軍隊があくまで自衛のための組織であることを明確にするためにも、軍隊が国家の独立、領土保全や国民の生命財産名

誉保護を一義的な目的としていることを明記すべきである。

軍隊の国際協調活動への参加の可能性を明記する【第十一条】

軍隊は、海外に在留する邦人の救出や国際社会の平和と安全を確保するための国際的に協調して行われる活動への参加も行うが、このような邦人救出や国際協調活動の場合には軍隊が海外展開できることも示す必要がある。これによって、国際協調活動への参加に関する憲法上の疑義が生じなくなる。

最高指揮権の存在及び文民統制原則の確認を明記する【第十一条】

日本が軍隊を保有することを明記する以上、最高指揮権の所在および文民統制の原則を条文に書くべきである。軍隊の安定的統制および指揮命令系統の明確化の観点からも、最高指揮権の所在および文民統制の原則の明記なくして、軍隊は持ちえない。

軍事裁判所の設置を明記する【第十一条】

下級裁判所としての軍事裁判所の設置も行い、これについても条文に書くべきである。軍隊の機密確保、独立性確保、規律維持等の観点からも、軍事裁判所の設置の明記なくして、軍隊は成立しえない。

緊急事態の宣言を明記する【第十二条】

国家全体が危機に陥れば、同時にそれぞれの国民一人一人が危機に陥ることになる。よって、緊急事態においては共同体維持のために必要な基本的人権の制限が正当化されることを第一項に明記した。

四、参考資料

【他国動向との比較】

諸外国においては、自衛戦争における武力行使、軍隊の保有、集団的自衛権の保持は一般的に認められている。日本の状況は非常に異例である。

参考文献

- 芦部信喜（高橋和之補訂）、『憲法第五版』、岩波書店、二〇一一年
- 伊藤真、『憲法問題』、PHP 研究所、二〇一三年
- 伊藤塾、『憲法』、弘文堂、二〇〇三年
- 小室直樹、『日本人のための憲法原論』、集英社インターナショナル、二〇〇六年
- 小室直樹、『日本国憲法の問題点』、集英社インターナショナル、二〇〇二年

- 小林節、『「憲法」改正と改悪―憲法が機能していない日本は危ない』、時事通信出版局、二〇一二年
- 産経新聞社、『国民の憲法』、産経新聞出版、二〇一三年
- 自由民主党、『日本国憲法改正草案』、
http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf 二〇一二年
- 鈴木尊紘『憲法第9条と集団的自衛権―国会答弁から集団的自衛権解釈の変遷を見る―』<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/pdf/073002.pdf>
- 西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一四年
- 樋口陽一、『いま、「憲法改正」をどう考えるか』、岩波書店、二〇一三年
- 長谷部恭男、『憲法第五版』、新生社、二〇一一年
- 長谷部恭男、『憲法とは何か』、岩波書店、二〇〇六年
- 舛添要一、『憲法改正のオモテとウラ』、講談社、二〇一四年
- 道下徳成『自衛隊名称変更の組織・装備の名称変更案』、外交 Vol.16 「外交」編集委員会 編集、二〇一二年十一月号
- 読売新聞政治部、『基礎からわかる憲法改正論争』、中公新書、二〇一三年

第三章 国民の権利義務 (第十三条～第四十六条) 主担当：佐野裕太

一、論点整理

【論点とその概要】

- ① 基本的人権
基本的人権は人権相互の調整が必要な場合のみ制限されるのか、国家の緊急事態等、公益の要請のためにも制限されるのか
- ② 国民の義務
憲法において国民の義務を明記することはその性格上妥当であるのか、妥当でないのか
- ③ 外国人参政権
日本国籍を持たない者(外国人)に参政権は認められるのか
- ④ 新しい人権
新しい人権を憲法に盛り込むことを認めるのか、認めないのか。もし盛り込むことを認めるならば具体的にはどのような権利を認めるのか

【各論点におけるこれまでの議論】

① 基本的人権

基本的人権は人権相互の調整が必要な場合のみ制限されるのか、国家緊急事態等、公益を守る場合においても制限されるのか、大きく二つの立場がある。

日本国憲法においては、第一条において「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる」とし、第二条で「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」とし、第三条で「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」とされている。

つまり、現行憲法においては、基本的人権は「侵すことのできない永久の権利」であり立憲主義と並ぶ民主主義の根幹をなす重要な理念と位置付けられているが、一方では「公共の福祉に反しない限り最大限尊重される」という表現を使って一定の制限がかけられている。

この、「公共の福祉に反しない限り」についての学問上の通説は、一九五五年の「二

元的内在制約説」である。つまり、「公共の福祉」を人権相互の矛盾・衝突を調整するための実質的公平の原理と捉えたうえで、個人の人権を制限できるのは他の個人の人権と衝突する場合のみとしているのである。

これに対して、人権は国家の存在と庇護なくしては存在しえないという考え方もあり、国家の公益を守るためにも基本的な人権が制限されるべきだとする考え方もある。例えば、自民党の『日本国憲法改正草案Q&A』には、『公共の福祉』という言葉が『公益及び公の秩序』と改正することにより、憲法によって保障される基本的人権の制約は、人権相互の衝突の場合だけに限られるものではないことを明らかにしたものです」との記載があり、改憲草案においても「公共の福祉に反しない限り」との文言は、「公益及び公の秩序に反しない限り」と改められている。

② 国民の義務

そもそも国民に義務を課さずに成立している国はないわけであるから自由や権利への偏りを防ぐためにも国民の義務は明記するべきであるという考え方が存在している。例えば、現行憲法には緊急事態条項はないが、自民党改正草案においては緊急事態宣言下で「国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる」指示に「何人も」「従わなければならない」とされている。このような立場をとる勢力は、「義務を軽視し、自由や権利を偏重する現行憲法の規定や解釈が、公共心や規範意識の喪失、社会秩序の混乱を招いた」（産経新聞『国民の憲法』）との基本的な問題意識を持っており、義務条項を設けることで、権利と義務のバランスをとることの必要性を主張している。

反対に、憲法は、個人の権利を守るために国家権力を縛るものであるから、そこに国民の義務を明記することは誤っているという意見がある。その根拠は、憲法が立憲主義に根差しているものであるからである。民主社会においては、人々の価値観は根底では異なっているけれども、共同生活を送っていく中で社会生活の便益とコストを公平に分かち合うシステムをつくることによって、個人の自由な生き方と社会全体の利益のための理性的な審議と決定のプロセスの両方を担保している。よって、憲法を政治的な決定権を制限するものとして捉える立場からは、国民の義務を書き込むことはそもそもその憲法の趣旨に反する。

③ 外国人参政権

人権が前国家的性格を有するものであり、また、現行憲法が九八条において国際主義の立場から条約及び国際法規の順守を定め、かつ、国際人権規約にみられるように人権の国際化の傾向が顕著にみられるようになったことを考慮すれば、外国人にも、権利の性質上適用可能な人権規定については及ぶと考えるのが妥当であると通説・判例は解釈する。

問題は、いかなる人権がどの程度に外国人に保障されるのかの具体的な判断であるが、その中でも最もホットなイシューが外国人参政権である。日本国憲法は、第五一条第一項で「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」、第四三条第一項で「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」としており、外国人の参政権は認めていない。

しかし、芦部説は、地方自治体、とくに市町村という住民の生活に最も密着した地方自治体のレベルにおける選挙権は、永住資格を有する定住外国人に認めることができる」と解釈すべきとしている。また、判例（最判平成七年二月二十八日民集四九巻に号）も、傍論の中で定住外国人に法律で選挙権を付与することは憲法上禁止されていないとした。

このような状況に対して、外国人参政権に賛成する立場は「国も自治体も、税金をもとに各種公共サービスなどを提供しており、永住外国人も納税者である」として、反対の立場は「特定の外国人集団が組織票となってキャスティングボートを握る可能性があり、安全保障上のリスクが生じる」として、それぞれの主張を行っている。

④ 新しい人権

新しい人権を憲法に盛り込むことを認めるべきか否かについては、日本国憲法一三条は人格的生存に必要不可欠な権利・自由を包摂する包括的権利としての性格を有しているため、憲法に明記されていない人権の創設を予定しているという権利性肯定説が通説・判例の立場で、今後は確立された新しい人権を順次憲法に盛り込むべきというのが一般的な考え方である。

問題は、新しい人権を憲法に盛り込むとした場合に、具体的な内容として何を盛り込むのかである。プライバシー権、自己決定権、肖像権、名誉権、環境権、眺望権、日照権、健康権、嫌煙権、静謐権など様々なものが考えられており、どこまでの範囲を認めるのが重要な論点である。

二、改正における考え方

【概要】

① 基本的人権

基本的人権は人権相互の調整が必要な場合のみならず、国家の緊急事態等、公益の要請によっても制限されるとするべきである。

② 国民の義務

憲法において一定の国民の義務を明記することは国家存続の必要性から妥当とするべきである。問題はその範囲である。

③ 外国人参政権

日本国籍を持たない者に参政権は（地方参政権も含め）認められないとすべきである。

④ 新しい人権

新しい人権を憲法に盛り込むことを認めるべきである。具体的には、環境権、プライバシー権、知る権利について条文化するべきである。

【本論】

① 基本的人権

基本的人権は人権相互の調整が必要な場合のみならず、国家の緊急事態等、公益の要請によっても制限されるとするべきである。

現行憲法においては、第一三条で「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」とされており、公共の福祉に反する場合には一定の制限がかけられることになるはずである。これについては、異論の余地はない。

例えば、国家全体が危機に陥れば同時にそれぞれの国民一人一人が危機に陥るわけであり、緊急事態には国家防衛のために必要な基本的人権の制限は致し方ない。よって、人権相互の衝突を防ぐ場合のみに基本的人権が制限されるのでは不十分であり、国家の緊急事態には国民の生命・財産を守るため平時において保障されている権利の一部を法律によって制限できると考えるべきである。

② 国民の義務

憲法において国民の義務を明記することも、その性格上必要不可欠な範囲内においては妥当とすべきである。

本来的に、憲法は国民の権利を保障するものであり、権利の明示が主でなければならぬものであるが、その一方で、国家の存続のためには、国民が最低限の義務を履行することも必要である。現行憲法においても明記されている勤労・納税・子女教育の義務、および法令順守の義務などについては、国家の存続のために必要不可欠であり、憲法に明記することは妥当であると考える。

③ 外国人参政権

日本国籍を持たない者に参政権は認められないとすべきである。

まず、人権が前国家的性格を有するものであり、また、現行憲法が九八条において国際主義の立場から条約及び国際法規の順守を定め、かつ、国際人権規約にみられる

ように人権の国際化の傾向が顕著にみられるようになったことを考慮すれば、外国人にも、権利の性質上適用可能な人権規定は、すべて及ぶと考えるのが妥当であるとす
る通説・判例の解釈に対しては、異論を唱えるものではない。

その中で、参政権については「権利の性質上適用可能な人権規定」に該当はしない。
そもそも、参政権は前国家的権利ではなく、遍く全ての人に認められたものではない。
あくまでも、国家の構成員にのみ与えられている権利である。また、納税と参政権と
は無関係であり、納税の事実を以て参政権を主張するのは論理的に矛盾している。仮
に納税の事実を理由に参政権を認めれば、消費税を多く払った外国人旅行者にも参政
権を認める必要が出てくる。また、無収入の主婦（主夫）には参政権は不要になりか
ねない。

また、地方自治体レベルにおける外国人の参政権についても認めるべきではない。
地方政治であっても国家安全保障と直結している権限も多く、このような問題に外国
人の意志が反映されてしまうのは、国境の防衛等の観点から国家の存立を脅かす。し
たがって、地方自治体、とくに市町村という住民の生活に最も密着した地方自治体の
レベルにおける選挙権も、永住資格を有する定住外国人であれ外国人である以上は認
められない。

④ 新しい人権

新しい人権を憲法に盛り込むことを認めるべきである。その上で、既に確立された
と見える人格的生存に不可欠な権利のみを認めるべきであり、それ以外は入れる必要
はない。

新しい人権を憲法に盛り込むことを認めるべきか否かについては、日本国憲法一三
条が人格的生存に必要不可欠な権利・自由を包摂する包括的権利としての性格を有し
ているため、憲法は規定されていない人権の創設を予定しているという権利性肯定説
が通説・判例の立場で、新しい人権を憲法に盛り込むことに抵抗はない。

三、改正草案

【概要】

国民の基本的人権を守ることが憲法の主たる存在意義であることを十分に認識しつ
つも、緊急事態等においては基本的人権が制限されうることも明記し、国家存亡の危
機等において共同体維持のためのより現実的な対応が取れるように条文の改正を行
いたい。

また、外国人の人権規定や新しい人権の明記によって、時代の変化の中で生じた新
たな問題にも対応できる改正草案となっている。

【改正案の解説】

国家の緊急事態等における人権の制限を明記する【第十七条】

人権相互の衝突を防ぐ場合のみに基本的人権が制限されるとするのが現在の日本における一般的な見解であるが、それでは不十分であるとの認識の下、国家の緊急事態等には、国民の生命・財産・名誉を守るために、平時において保障されている権利の一部を法律によって制限できることを明記する。

外国人の人権規定を明記する【第十九条】

外国人にも、権利の性質上適用可能な人権規定はすべて及ぶと考えるのが妥当であり、国際化時代の流れの中でその点を加筆するべきと判断し、これを明記した。

外国人が参政権を持たないことを明記する【第十九条】

参政権については「権利の性質上外国人にも適用可能な人権」に該当はしないため、明記せずとも日本国籍を持たない者には認められないが、判例や学説において地方参政権を認めるケースが生じている現実に鑑みたときには、そのことを明記した方がよいと考え、あえて別途条文を新設した。

華族・榮譽勲章に関する規定を削除する【第十八条】

華族・榮譽勲章に関する規定は、戦後の華族制度の廃止の過程においてつくられた経過規定でありもはや現代的意義を持たない。その点は、必要に応じて法律において定めればよく、憲法に書く必要はない。

プライバシー権・環境権を明記する【第二十七条、第三十一条】

理論上も運用上も、憲法に明記されている以外の人権が認められていないわけではないが、一方で、憲法の性質上、考えうるすべての人権を列挙することは不可能である。そのような観点から、具体的には、まず、環境権、プライバシー権について条文化するべきである。

環境権は、現行憲法については幸福追求権の中に含まれていると解釈されている。高度経済成長期に公害によって多くの健康被害をもたらした過去から、人格的生存のためにはいかに環境が重要であるかを日本人は身を以て痛感させられてきた。そのような観点から、環境権を憲法の条文に明記する必要があると考える。

プライバシー権は、「宴のあと」事件の判例以来「私事をみだりに公開されないという保障は、不法な侵害に対して法的救済が与えられる人格的な利益であり、いわゆる人格権に包摂されるが、なおこれを一つの権利と呼ぶことを妨げるものではない」と確立されており、人格的生存に不可欠な権利のひとつであると判断した。更に、近年の情報化社会においては、個人のプライバシーが容易に侵害される恐れが高まっている

る。そのような観点から、人格的生存に必要な権利の代表として、プライバシー権も憲法の条文に明記する必要があると考える。

四、参考資料

【他国動向との比較】

ドイツにおいては、一九四九年の基本法の第一章基本権において、十九か条に亘って権利宣言がなされている。また、頻繁に改正を繰り返しており、その中でも一九五六年改正では再軍備条項、一九六八年改正では非常事態条項が導入された。これに伴って権利宣言条項にも変更が加えられ、国防の義務、軍人および民間人の基本権の制限などが盛り込まれた。

フランスにおいては、一九五八年の第五共和国憲法前文に明記された一七八九年の「人権宣言」、これを確認し補完する一九四六年の第四共和国憲法前文に定めた人の社会的及び経済的権利、環境に対する国民の権利及び義務を新たに憲法前文に書き込み併せてこの権利及び義務を具体的に定めた「環境憲章」において、国民の権利・義務が定められている。

参考文献

- 芦部信喜（高橋和之補訂）、『憲法第五版』、岩波書店、二〇一一年
- 青井未帆、『憲法を守るのは誰か』、幻冬舎ルネッサンス、二〇一三年
- 伊藤真、『憲法問題』、PHP 研究所、二〇一三年
- 小林節、『憲法』改正と改悪―憲法が機能していない日本は危ない』、時事通信出版局、二〇一二年
- 小室直樹、『日本人のための憲法原論』、集英社インターナショナル、二〇〇六年
- 小室直樹、『日本国憲法の問題点』、集英社インターナショナル、二〇〇二年
- 産経新聞社、『国民の憲法』、産経新聞出版、二〇一三年
- 自由民主党、『日本国憲法改正草案』、
http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf 二〇一二年
- 辻村みよ子、『比較のなかの改憲論 ―日本国憲法の位置』、岩波書店、二〇一四年
- 西岡祝、『権利宣言規定の比較研究』、
http://www.adm.fukuoka-u.ac.jp/fu844/home2/Ronso/Hogaku/J54-4/J5404_0039.pdf
- 西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一四年
- 長谷部恭男、『憲法第五版』、新生社、二〇一一年
- 長谷部恭男、『憲法とは何か』、岩波書店、二〇〇六年
- 東谷暁、『不毛な憲法論議』、朝日新聞出版、二〇一四年

樋口陽一、『個人と国家 ―今なぜ立憲主義か』、集英社、二〇一四年
樋口陽一、『いま、「憲法改正」をどう考えるか』、岩波書店、二〇一三年
樋口陽一、『憲法 近代知の復権へ』、平凡社、二〇一三年
舛添要一、『憲法改正のオモテとウラ』、講談社、二〇一四年
読売新聞政治部、『基礎からわかる憲法改正論争』、中公新書、二〇一三年

第四章 国会（第四十七条～七十一条） 担当：斎藤勇士アレックス

一、論点整理

【論点とその概要】

① 二院制

二院制を維持すべきか、一院制へと変更すべきか、また、維持すべきであれば、両院の権能をどのように差別化すべきか。

② 政党の憲法制度への編入

「政党」を、統治機構の一機関として憲法に規定すべきか否か。

③ 国会の会期制

現行の会期制から、通年国会へと移行するか否か。

【各論点におけるこれまでの議論】

① 二院制

衆議院と参議院の二院制に関して、参議院の改革論は、一九四七年の参議院誕生以来、様々なものが論じられてきた。特に近年、第一次安倍政権時の参議院選挙での自民党敗北により「ねじれ国会」が出現して以降、参議院で過半数を握る野党勢力の存在によって、与党の政権運営を行き詰まらせることが、自公政権下にとどまらず、民主党政権下でも度々起きるようになった。これを背景として、「ねじれ」の出現を問題視する立場からは、「決められない政治」の原因を二院制に求め、参議院不要論や、参議院の権能を制限する改革の必要性を説く意見がある。一方で、元々二院制では上院（参議院に相当）には下院（衆議院に相当）の暴走を食い止める役割が期待されていることから、上下院間で「ねじれ」が生じることはむしろ当然のことであるとし、よって大幅な改革は不要とする意見がある。

また、二院制の維持は必要としつつも、衆議院と選挙制度が類似している点、衆議院と同様に参議院が政党化していることで、参議院が衆議院のカーボン・コピー化しているとの批判に基づき、参議院議員の選出方法を変更して、参議院の独自性を発揮すべきだという意見もある。

また、もう一つの意見として、参議院の権力が強すぎる、というものがある。現在は出席議員の三分の二である衆議院での再可決要件を、議案の種類によっては過半数等に緩和することで、参議院の権限を弱めることを必要とする意見もある（産経新聞

案、読売新聞案)。

なお、参議院自体としては、自らの地位や権能を損なう改革には当然反対することが想定される。しかし、憲法上、参議院自身の賛成なしに参議院改革は行われえない。

② 政党の憲法制度への編入

九〇年代以降の選挙制度改革における小選挙区制への移行、選挙資金の規正強化と政党助成金の導入など、国政における政党の役割は、これらの諸改革によって高まっている。国政選挙においては、議員を五人以上有するか、直近の国政選挙にて有効投票の二割以上を獲得した政党に候補者とは別に党として選挙運動を行うことを認め、候補者本人が出来ない政見放送を行うことが可能とされている。このように、政党に属する候補とそうではない候補の間に不平等が生じている。一定の不平等は是認しつつ、政党本位の政治を行うことを目指すのであれば、諸外国の例も参考に、政党の地位の根拠を憲法に明記することが必要になるであろう。現在草案を発表している自民党、各新聞社の案にも政党条項は盛り込まれている。なお、政党条項がある先進国の憲法としてよく引き合いに出されるのが、ドイツの憲法に当たる連邦基本法である。そこでは、政党に関して「ドイツ連邦共和国の存立を危うくする政党」を禁止としているが、これは当然、戦間期および第二次大戦中にドイツの政権を握ったナチス党への反省からくるものである。だから、政党の設立に制限を加える規定を日本で導入することは、ナチスのような歴史的トラウマが無いことを勘案して、結社の自由を侵害しない形で文言を検討しなければならないであろう。

③ 国会の会期制

日本の国会は会期制をとっており、この点は世界的にも稀なケースだとされる。会期制を廃止して、通年国会の導入を支持する意見として、新しい日本をつくる国民会議(通称・21世紀臨調)が平成二十一年に行った提言がある。そこでは、日本の国会が会期制をとっていることよって、会期が細切れになってしまい、また「会期不継続の原則」により、会期中に両院で議決に至らなかった審議未了の案件は原則として廃案になってしまうことを問題視している。つまり、案件の本身ではなく、日程の駆け引きが与野党の最大の争点となる日本独特の政治運営が、国会という開かれた場での議論の活性化を阻んでいる。だから、国会に時間をかけて慎重に案件を議論させるためには、通年国会への転換(あるいは常会の長期化)が望まれる、といわれている。

一方で、通年国会への転換に反対する立場からは、以下のような懸念が挙げられている。まず、通年国会とすることによって、国会議員が地元選挙区に入って、選挙区の有権者と対話し政策課題に関するニーズや意見をくみ取る機会が少なくなるなど、議員活動に支障を来すという意見がある。また、閣僚のスケジュールが国会日程に拘

束されているため、通年国会にすると閣僚の外交や省庁に対する指揮に支障をきたすのではないかとする意見もある。また、そもそも日程めぐると野党間の駆け引き自体を、野党が与党に対抗する大きな武器として与党の独断専行を抑止する機能を果たしているとして、二十一世紀臨調が問題視している日程をめぐる駆け引き自体をむしろ有益なものと思える意見もある。

二、改正における考え方

【概要】

国会に関しては、これまで日本が培ってきた衆議院と参議院の二院制に基づく議院内閣制を維持するなど、基本的な枠組みを変えることなく、政治が効果的に動く様に、必要な修正を加えて行くことが望ましい。まず、参議院は衆議院の「カーボン・コピー」といわれる特色のない状態から脱し、独自の役割と意義を発揮できるように権能に修正を加える。政党に関しては、これを憲法に編入し、政党政治といわれる我が国の政治の姿を現すのに相応しい憲法とする。また、国会での実質的な議論を活性化するために、通年国会への転換を行う。一方で、首相権限のさらなる強化は不要、首相公選制の導入はポピュリズムの危険等、望ましくないと考える。

【本論】

① 国会の二院制

議会の暴走を抑える、また政党間の対立から離れて長期的視点に立った議論を行うことが出来る、といった観点で二院制の維持は意義があると考える。また、憲法改正発議に参議院の総議員の三分の二の賛成も必要であることを考えれば、参議院を単純に無くすような改革は実現性に乏しいと考えざるを得ない。一方で、二院制で本来上院に期待される機能を参議院が果たしていないのも事実である。現在の参議院は、衆議院と同様に政党化されており、衆議院の暴走を止めたり、あるいは政党政治から離れて冷静な議論が期待できる場ではなく、良く言われるように衆議院の「カーボン・コピー」に陥ってしまっていると考えられる。

このような参議院の状況を改め、本来上院に求められている機能を発揮出来るようにするために、次の三点を提案したい。

ア) 政党化を是正する

衆議院と同様に政党化してしまったことが、参議院が衆議院と同様の党派対立の舞台になってしまっている原因の一つである。党派対立を緩和して、冷静な議論を行える環境を醸成する為に、与党の参議院と内閣の距離を置くことが考えられる。参議院

議員は政党の執行部に入らない等の取り決めを行い、与党と野党が超党派精神で議会運営を行えるようにするべきである。だから、憲法においては、組閣を衆議院議員を中心に挙る形に修正を加える。

イ) 参議院の権能で特色を出す

両院の権能に大きな差が無いことも、参議院が衆議院のカーボン・コピー化して、独自の存在価値を發揮しにくいことの原因になっている。参議院は予算案や通常の立法においては、内閣や政権選択選挙の結果である衆議院の議決を尊重する一方で、日銀や裁判官の人事の承認などを参議院の担当とし、行政の監視や憲法改正など長期的な問題には参議院が主体となって取り組んで行くことが望ましい。憲法では、現在は出席議員の三分の二である衆議院での再可決要件を、過半数に緩和する改正を行うと同時に、政府からの独立が求められる人事案件（日銀総裁、最高裁判所裁判官、会計検査院の院長及び委員など）の選任等においては参議院の優越を定めることとする。

ウ) 参議院の選挙制度の改革

参議院と衆議院の選挙制度が似通っていることも、参議院が独自性を發揮できない原因となっている。右記ア)及びイ)で述べたように、参議院の政党化を緩和し、権能を通常の立法行為では制限して、中立性や長期的視点が求められる問題（独立機関の人事案件、生命倫理、死刑制度、皇室制度など）への対応を主たる担務とする姿を目指すなら、その実現に向けて、参議院に関しては現在の選挙制度を変えることも必要となる。選挙制度の変更を憲法に記載するものではないが、この点も運用上不可欠な前提として検討が必要な項目である。

② 政党の憲法制度への編入

現在の日本の議会制民主主義において、政党の存在は無くしてはならないものである。有権者の全体利益をくみ取って、まず問題提起し議論を主導し、次に、政策に轉換して実現して行くという機能が、政党には求められている。現在の日本は社会保障、財政、経済、安全保障など、大きな改革を必要とする政策課題が山積しており、政策に取り組み政党の存在は益々重要になっている。九〇年代に行われた選挙制度改革によって成立した政党本位の政治を実現するための現在の選挙制度と政党助成制度の存在を見ても、憲法にしっかりと政党を編入しておくことが必要であろう。ただし、憲法の文言次第で、ドイツの憲法のように政党の設立が制限されるような規定は結社の自由を侵害する結果となってしまうため、そのような記載は行わないようにしなければならない。

③ 国会の会期制

国会でより活発な議論、そして日程ではなく案件の中身に基づいた議論を国民に見える形で行うためにも、現在の会期制は変更が必要だと考える。日程による駆け引きを無くして、時間をかけて案件を議論するためには必ずしも憲法の改正が必要ではない。国会法において「会期不継続の原則」を廃し、また百五十日と定められている常会の日数を増やすことで、憲法改正を待たずして実現することも可能であるが、憲法改正に当たっては、通年国会への転換を明確化することが望まれる。通年国会が実現することで、国会議員の地元選挙区での活動が制限されるのではないかと懸念があるが、そもそも国会議員としての歳費をもらいながら国会で仕事をせずに再選に向けた活動中心に精を出すことは、職業倫理上の矛盾をはらんでいるのではないだろうか。国会議員である以上は、国家の全体利益にかなう政策を、国会で議論することが第一義的な職務であり、その過程を広く国民に見てもらうためにも、国会の日程に余裕を持たせ実質的な議論を増やすべきである。

また、通年国会になった際に、閣僚の業務に支障を来すのではないかとの懸念はもつともであり、そうならないよう国会が配慮を行うことが必要である。閣僚の国会への出席義務に関しては、より融通の利く形に憲法の条文も変えるべきだと考える。

通年国会を実現し、与野党がしっかりとした議論を通じてお互いの主張や政策を国民の目に見える形で戦わせ、その中身に對する有権者からの審判を選挙で受けるという形が、日本の政治が透明性を増し、そして物事を変えていく力を得るために必要だと考える。

三、改正草案

【概要】

国会改革のキーワードは「両院の権能の差別化」と「超党派精神に基づく議論の場としての参議院の実現」「通年国会への転換」である。現在までの衆議院と参議院による二院制を維持しつつ、両院それぞれが独自の役割を發揮できるように、両院の権能を差別化する修正を行いたい。また、政党が現在の日本の民主政治において無くしてはならない存在となっていることにかんがみて、これを憲法に編入する。

【改正案の解説】

参議院議員の任期 【第五十一条】

現行の参議院議員の任期は六年間と、衆議院議員の最大四年と比べて長いが、参議員の任期をさらに二年伸ばし八年間とした。本改正草案では、衆議院の権限を強める一方、参議院には「熟慮の府」として、また衆議院や行政に対するチェック機関として

の役割を期待しており、そのためには参議院により高い専門性や衆議院および内閣からの独立性が求められる。また党利党略から離れ、良識に基づいた審議を実現するためにも、八年にまで任期を伸ばすことで、次回選挙の心配なく、内外の政治課題に専門知識と良識を持って取り組む参議院の実現に寄与するものと考えている。また、参議院の任期を八年にし、半数の改選を四年毎に行うようにすれば、参議院の通常選挙と統一地方選挙の同時実施が可能となり、全国規模の選挙の頻度を減らし、国費の節約に繋がるといふ副次的な効果も期待できる。

通年国会への転換 【第五十八条】

前述の通り、国民の目に見える形で、しつかりとした議論に基づいて政治が遂行されることをめざして、通年国会へと転換する。国会の会期は、総選挙後初の衆議院の召集日から、次の解散までを一会期とし、参議院も同様とする形に修正した。

法律案の衆議院での再可決要件を過半数へ引き下げ 【第六十四条】

まず、現憲法の第五十九条で規定されている法律案の可決については、予算案の場合と同様に、政権選択選挙の結果である衆議院の議決を尊重することとし、衆議院での再可決要件を現行の出席議員の三分の二から、出席議員の過半数に修正した。この修正により、両院の「ねじれ」が原因で国家の機能が停止する事態を避け、また、参議院の政党化を緩和し、超党派精神に則った議論が行える素地が形成されることを目指す。一方で、法律案が参議院で否決された場合には、必ず両院協議会を開催し、また衆議院での再可決は、再考のために、最初の衆議院での議決より六十日以上が経過していることを条件とした。より活発な議論を興すことで、衆議院が独善に陥ることを回避し、また両院が対立している法律案に関して国民が理解を深める機会を充実させることで、国民のより慎重な意見形成を促す効果も期待される。

人事案件における参議院の優越 【第六十七条】

議員の任期が長く、途中の解散もない参議院は、その安定した立場を活用し、国家の中長期的な課題、権力の乱用が懸念される事態への監視に軸足を移すことが望まれる。このような中長期的な課題に憲法の問題が存在し、その他には財政問題、死刑廃止問題や科学技術の発達に伴って発生する生命倫理の問題などが挙げられる。このような国民の感情的な反発を招く可能性がある、あるいは、思想・信条にかかわるような慎重な問題に関しては、逆に積極的に参議院の安定的な立場を活用し、参議院での議論を先行させることは、衆議院と内閣にとっても有用であると考えられる。この方向性を象徴する規定として、改正案の第六十八条に、新たに「人事案件における参議院の優越」を盛り込んだ。現在、国会同意人事は、一定の独立性、中立性が求められる機関の構成員の任命に関して、両院の議決が必要とされているものだが、このような独

立性・中立性を担保する役割こそ参議院に求められているものであろう。二〇〇八年の衆参ねじれの国会で、日銀総裁人事が、二度にわたり野党が過半数を占める参議院で否決され、大きな論争を巻き起こしたことは記憶に新しい。この人事案件の目玉は、財政の章の改正のポイントである新たな権限を持った会計検査院の院長の人選である。国の中長期的な財政目標の達成状況を監視する会計検査院長の人事に内閣と距離を置いた参議院が主にあたること、内閣・衆議院への厳しいチェック体制が構築できる（詳細は財政の章を参照）。会計検査院長を参議院議員から選出することも内閣・衆議院へのチェックを参議院で行うというこれらの改革の趣旨に則って、検討されていいであろう。

一方で、現状の政党化された参議院にこのような人事案件での優越性を与えてしまうことは、すでに与野党間の駆け引きの材料となっていて人事案件をさらに与野党対立の場にしてしまうという懸念が想定される。しかし、前述の「法律案の衆議院での再可決要件の緩和」及び第五章の内閣で述べる参議院改革を同時に行うことで、むしろ人事案件で超党派精神に基づいた冷静な議論を期待することが出来るはずである。

憲法に、法律案のどれに関して参議院での優越を与えるかを逐一規定することは難しいため、本改正案ではそのような文言は盛り込んでいないが、今回盛り込んだ人事案件における参議院の優越の規定を基準に、国家の中長期的な課題に関しても参議院での先行審議を積極的に取り入れていくことが、参議院の特色を生かし、議会政治を発展させる上で望まれる。そして、後述するような参議院の選挙制度の改革を併せて行うことで参議院における超党派精神に基づいた議論を表現すれば、参議院と衆議院の権能の差別化と役割分担が機能することになると考える。

国務大臣の国会への出席に関して【第六十九条】

総理大臣を含む国務大臣が国会に出席することは国権の最高機関たる議会の権能を守り、また国会が効果的に内閣を監視する体制を維持する上で非常に重要である。しかし、同時に内閣総理大臣や外務大臣などが、外交日程に柔軟に対応し、諸外国との関係を維持強化していくことも、我が国の平和と繁栄、国際社会への貢献という意味で重要なことである。外交上重要な役割を負っている内閣総理大臣、外務大臣などには、国会の日程を尊重しつつ、より柔軟に外遊などを行えるよう、国会も配慮を行える体制が望ましい。また、本憲法で企図している通年国会の実現が成れば、閣僚が行政の指揮監督業務に当たることを阻害しないよう、国会の出席に関して一定の柔軟性が認められる運用が望まれる。この認識に基づいて、現行第七十条では出席を求められれば国務大臣は国会に出席しなければならぬとされているが、ここに「但し、重要な外交案件等の職務の遂行上やむを得ない事情がある場合は、この限りではない。」との但し書きを追加した。

政党の憲法への編入【第七十一条】

以上の両院の権能の差別化に加えて、政党の憲法への編入も本章の重要な改正点である。論点整理で述べたとおり、現在の日本の議会制民主主義において、政策の啓蒙・形成に取り組む政党の存在は益々重要になっている。

条文の作成に当たって重視した点が、政党が国会議員同様、特定の団体や人々を代表するものではなく、国民全体を代表して、国民全体の利益の増進を追求する存在であることを規定し、国民の全体利益を増進する機関としての政党の姿を明らかにしたところである。政党の立場に関しては、特定の団体などの部分利益を代表した意見を主張することを是認し、それが国会等で他の団体の利益を代表した政党との議論を通じて全体利益が実現できるから、それでも構わないとの意見も見受けられる。しかし、それでは声の大きい団体の意見ばかりが優先されてしまう。少数意見や、逆にサイレント・マジョリティと呼ばれる政治にあまり積極的に関与しない大多数の国民の声なきニーズをくみ取ったり、あるいは時に国民に不人気の政策であっても国家・国民の中長期的な繁栄の為に実行したりすることが望まれる政党にとって、特定の団体だけを利する行動は、日本の民主主義が目指すものではないはずである。一方で、実際に選挙で投票してくれ、献金をしてくれる団体に頼ってしまうのが政党の性であることも現実である。だからこそ、憲法に政党が国民全体の利益を追求する責務を負っていることを明記することが重要である。

参議院の選挙改革

これまでに述べてきたとおり、参議院の権能を衆議院と差別化し、参議院は衆議院の「カーボン・コピー」といわれる特色のない状態から脱し、独自の役割と意義を發揮できるようにするために、参議院の内閣・行政府からの分離と、参議院における政党化の是正による超党派精神に基づく議論の実現が重要である。参議院の内閣・行政府からの分離はこれまで述べてきた本章の条文改正で方向付けられると考えるが、政党化の是正に関しては、選挙制度の改正がどうしても必要になってくる。この改正草案では選挙制度を細かに規定することはしていないが、我々が考える参議院の選挙制度の改正の方向性について概要を述べておきたい。

まず、参議院の選挙については地方分権を推進する意図を絡めて語られることが多い。例えば、現状の、人口当たりの議員数が全選挙区で均等になるような選挙制度ではなく、地方自治体毎に（都道府県、あるいは設置が提言されている「州」のような広域自治体毎に）議員を選出し、選出人数は全自治体で同一とするような米国の上院型の案（人口が多い自治体では人口一人当たりの議員数は少なく、人口が少ない自治体では多くなる）や、あるいは参議院の議員をそもそも現在の国民による直接選挙ではなく、地方自治体の派遣する代表者によって構成する間接選挙方式を採用、ドイツ連邦参議院型の案も存在する。我々は、国民主権の源泉である立法府への議員選出の

際の議員一人当たりの人口が地方によって異なること（連邦国家型）や、国民が直接議員を選出できない方法を採用することは、現時点では日本には相応しくないと考えている。アメリカ合衆国やドイツ連邦共和国は、State(米)/Land(独、英訳するとState)、つまり「国家」である州によって構成される連邦制の国（国家連合）であり、単一の国家である日本とは根本的に統治体制が異なる。連邦制の国において、上院での選出議員の方法を純粋な人数割りと異なる方法にして、州毎の権限を維持することは必要かもしれないが、日本という単一国家の国民が、住む地域によって立法権への関与に不平等が生じることは、一票の平等が民主主義の原則である以上、受け入れられたいと考える。また、参議院が担う国家的な役割（前述のとおり、我々の改正案では、衆議院に対するチェック機関としての役割、また憲法、財政などの中長期的な問題や行政府からの独立が求められる事項に優先的に取り込む役割を想定）を考えれば、国会議員を地方公共団体が選出する方法よりも、国民が直接国政に送る現在の選挙制度の方が筋が通っている。このような認識に基づき、参議院議員の選出方法は引き続き、議員一人当たりの有権者の数が全国で一律であることを求め、また国民の直接選挙で選ばれることを前提として考えたい。

その上で、政党化を緩和する方向性としては、選挙の簡素化を提案したい。現在の参議院の選挙区は最低でも県単位と広大になっている。そのため、参議院選挙で勝つためには多額の選挙資金や運動員の動員が必要となり、政党のサポートが無ければ出馬すること自体が無謀になってしまう。このように政党に頼った選挙活動が必要となることが、参議院が政党化する一つの根本的な原因であると考える。この認識に立てば、政党化を是正し超党派精神に基づいた冷静な議論を実現するためには、政党の関与の度合いを減らしても選挙戦を行える形にすることが必要である。具体的には、現在行われている選挙活動の大部分を制限し、選挙管理委員会が発行する選挙公報、インターネットを通じた活動、政見放送などに選挙活動を制限してはどうだろうか。こうすることで、政党の支援に頼り切らなくても選挙戦を行うことが現実的になり、参議院議員が所属する政党の執行部とは現在より距離を置いて、国会において良識に基づいた議論を展開することが可能となるのではないだろうか。

ただし、国民のニーズをくみ取り政策に反映することや、主義・主張や政策に共通点のある議員が集まって意見の集約を行うという政党の機能は、参議院にとっても重要であるので、参議院議員が政党に所属し、政党の公認をもって選挙戦を行うという姿は引き続き維持されることが望ましいと考える。また、選挙戦の手段を制限することは国民と政治の距離を遠ざける改悪という意見もあるかもしれない。しかし、選挙戦に多額の税金を含めた資金を使い、一時的に国民とのコミュニケーションを取ろうとする現在の政治システムが、そもそも国民の政治不信の一因となっていないだろうか。この参議院選挙改革によって、国会議員と国民の繋がりが選挙戦時だけの一過性のものではなく、持続可能なスタイルになることも期待できるであろう。ま

た、前回(二〇一三年)の参議院通常選挙から本格的に解禁されたネット選挙など、インターネットを通じた政治家と国民の結びつきが、今後飛躍的な発展が期待される点も、併せて考慮するべきであろう。現状では選挙時のインターネットの役割は極めて限られたものであるが、今後若い時からインターネットに親しんで生活してきた世代が有権者に占める比率が益々増え、また政治家も国民の側も政治におけるインターネットの活用に習熟してくれば、インターネットは政治家と国民を繋ぐ極めて強力なツールになるであろう。インターネットの匿名性に起因する問題として、風説の流布や誹謗中傷が容易に行われてしまうのではないかとの懸念があるが、インターネットの生活・社会への浸透は止められるものではない。インターネットが孕む問題に対処しながら、それを活用していくことが、国民の政治参加を促すために政治に求められている取り組みであろう。

以上、参議院の選挙制度改革に関して、選挙戦のスタイルを変えることによって、参議院の政党化を緩和し、我々が考える衆議院とは一線を画した独特な権能・役割をもつ参議院の姿を実現する方法の一案を述べた。重要なことは、参議院を超党派精神に則った冷静な議論が行える場にあることであり、それには選挙制度改革は避けて通れないはずである。参議院の政党化を緩和するようなあるべき選挙制度改革の実現に向けて、柔軟な議論と改革が求められていると我々は考えている。

四、参考資料

【他国動向との比較】

現在、世界中で一院制を導入している国家は百十三か国、二院制を導入している国家は七十八か国ある。一方で、OECD諸国に限定すれば、一院制採用国と二院制採用国は十五対十九で二院制採用国の方が多し(衛藤征士郎、二〇一二年)。

憲法の政党への編入に関しては、前述のドイツの例があるほか、憲法学者の西修氏の調査によれば、一九九〇年以降に制定された百の憲法の実に九十%に政党条項が含まれていたとのことである。

参考文献

- 新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)、「国会審議活性化等に関する緊急提言」
「政権選択時代の政治改革課題に関する第1次提言」、
<http://www.seci.jp/pdf/091104-1.pdf> 二〇〇九年
- 芦部信喜(高橋和之補訂)、『憲法第五版』、岩波書店、二〇一一年
- 飯尾潤、『日本の統治構造』、中央公論新社、二〇〇七年
- 小林節、『「憲法」改正と改悪―憲法が機能していない日本は危ない』、時事通信出版局、

二〇一二年

小堀眞裕、『国会改造論 憲法・選挙制度・ねじれ』、文藝春秋、二〇一三年
小室直樹、『日本人のための憲法原論』、集英社インターナショナル、二〇〇六年
小室直樹、『日本国憲法の問題点』、集英社インターナショナル、二〇〇二年
産経新聞社、『国民の憲法』、産経新聞出版、二〇一三年
自由民主党、『日本国憲法改正草案』

竹中治堅、『参議院とは何か 1947~2010』、中央公論新社、二〇一〇年

辻村みよ子、『比較のなかの改憲論 ―日本国憲法の位置』、岩波書店、二〇一四年

西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一四年

東谷暁、『不毛な憲法論議』、朝日新聞出版、二〇一四年

長谷部恭男、『憲法第五版』、新生社、二〇一一年

http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf 二〇一二年

舛添要一、『憲法改正のオモテとウラ』、講談社、二〇一四年

読売新聞社、『憲法 21世紀に向けて―読売改正試案・解説・資料』、読売新聞社、一九九四年

第五章 内閣（第七十二条～第八十二条 担当：斎藤勇士アレックス）

一、論点整理

【論点とその概要】

- ① 首相の地位
内閣における、首相の地位を高めるか。高めるなら、どのようなものにするか
- ② 首相公選制を導入すべきか否か
現状の議員内閣制を変更して、国民の直接選挙による首相の公選制を導入すべきか否か

【各論点におけるこれまでの議論】

① 内閣において、首相の地位を高めるか。高めるなら、どのようなものにするか
橋本行革の結果、加えて小選挙区制度への移行、政治資金規正の強化と政党助成金の導入によって、首相の権限は過去二十年間で大幅に強化された。この現状を憲法の改正にも再度反映させて、首相権限の強化をさらに行うか、あるいは、憲法改正をせずとも既に権限強化は実現されているから憲法に修正を加えることは不要、とする考え方もある。

ただし、内閣の規定すらなかった明治憲法とは異なり、日本国憲法では内閣総理大臣の権限は大幅に強化・明記されており、さらに権限の強化を検討するとすれば現行憲法の第六十五条において、行政権が内閣に属する、という部分を、総理大臣に属する、と変更する、また自衛隊・軍の指揮権を内閣総理大臣が持つことを新たに明記する、といったことが考えられる程度である。一九七六年の三木武雄内閣において、衆議院解散詔書に閣僚が署名を拒否した事件を基に、閣議における首相の権限強化を求める意見もある（二〇一三年、西修）。（しかし、それは大臣の罷免と総理による兼務で済んだ。）この点に関して検討は必要だが、前述の通り首相権限が一九九四年の選挙制度改革、一九九六年の橋本行革によって大幅に強められていることも勘案して議論し、改正の要否を検討する必要がある。

② 首相公選制を導入すべきか否か

首相公選制を導入すべきとする側は、公選によって誕生する首相であれば、強力な政治力をもっており、「変えられない政治」を生み出している（と彼らが考える）様々なしがらみ（族議員、官僚、派閥）を断ち切って、リーダーシップを発揮することが期待できることを利点として上げている。他にも、自国の首相を直接選挙によって選べることで、政治に対する関心、責任感が国民の間で高まることを期待する論もある。

一方で、首相公選制に反対する側としては、立法府と別に行政府のリーダーを選出することで、衆議院と参議院の「ねじれ」だけで既に政権運営が大きな困難を経験しているにもかかわらず、さらに新しい「ねじれ」が発生するという懸念を持っている。「かえられない政治」の原因は、立法府と行政府の関係ではなく、行政府の中の官僚機構の肥大化などにあり、議院内閣制ではないと考えている。また、衆愚政治に陥って、人気投票的に政治力の無い首相が選出されてしまうのではないかという懸念もある。

首相公選制を導入した事例としては、イスラエルが有名である。イスラエルでは、一九九六年に初めて首相公選制による選挙を実施したが、その後二〇〇一年二月の三回目の選挙をもって、行われなくなった。その理由は、「(前略)首相を輩出させた政党が国会(一院制)で多数の議席を獲得できず、期待されたリーダーシップを発揮できなかったこと、議院内閣制と大統領制とを混在させたために、制度そのものが機能しなかったことなどによる。」(二〇一三年、西修)。首相公選制度に反対する論者は、この様なイスラエルにおける「失敗例」を用いることが多い。

二、改正における考え方

【概要】

内閣に関しては、現在日本の政治が機能不全に陥っている姿を形容して言われる「決められない政治」からの脱却を目指す観点から改正の必要が議論されている。総理大臣と内閣の権限は強化されることが望ましいのか、一時期議論が高まった首相公選制は導入すべきか否か等、政治のあるべき姿を念頭に、前述の国会の改革も考慮に入れながら検討を行った。

【本論】

① 首相の地位

既に述べてきたとおり、首相権限は九〇年代以降大きく強化されており、憲法において別段の変更が必要とは考えられない。総理大臣は内閣および自らが党首を務める与党で強力な権限を既にもっている。そこで首相権限に関しては、現行憲法第九条に軍の設置を明記することに伴って、指揮権を内閣総理大臣が持つことを新たに明記するという加筆のみを行う。

② 首相公選制を導入すべきか否か

首相公選制は、日本がこれまで築いてきた議院内閣制と共存することが難しく、衆

参ねじれよりも酷いねじれ状態を内閣と議会の多数派の間で生み出す可能性があり、政権運営が困難になる事態が想定されることから、導入しない。

アメリカには、支持基盤が安定した民主党と共和党という二大政党が存在しており、実質的にどちらかの政党から候補として指名されることが、大統領選挙に出馬する要件となっている。二大政党から指名を得るためには、大統領選挙本選に匹敵する大規模な「予備選」を全国で戦い抜く必要があり、そのような予備選を戦い、さらに勝利した時点で、二大政党の指名を勝ち取る大統領選挙の候補者は、資金力、組織力も含めたあらゆる政治力の観点で、米国有数の政治家に絞られて来る。アメリカの大統領制は、このようなアメリカ特有の政治体制だからこそ安定的に機能しているのであって、政治情勢次第（たとえば、大政党の支持基盤が無い候補が大統領選挙本選で勝利する可能性がある状態）では行政府と立法府が対立するなどして、政府の機能不全が生じる可能性が高くなってしまいうだろう（前述のイスラエルの事例）。日本で首相公選制を導入した際には、このような立法府と行政府の対立が発生し、日本政府全体が機能不全に陥る危険性があると思われる。

③ 参議院改革に関連する改正

これまで述べてきた首相権限に関する議論に加えて、我々が内閣の部分で改正が必要と考える点として、第四章国会で述べてきた参議院改革に関連した改正がある。二院制を意義ある形で機能させることが、主要な改正のポイントとなる。第四章国会で既に述べてきたとおり、衆議院と同様に極度に政党化してしまったことが、参議院が衆議院と同様党派対立の舞台になってしまっている原因の一つである。党派対立を緩和して、冷静な議論を行える環境を醸成する為に、参議院と与党・内閣の距離を置くことが考えられる。参議院議員は政党の執行部に入らない等の取り決めを行い、与党と野党が超党派精神で議会運営を行えるようにするべきである。参議院の任期を伸ばしたり、あるいは選挙制度を改革することなどを通じて、内閣に対する影響力を弱めることで、参議院の政党化を緩和し、与党・内閣から独立した超党派的な空気の中で、中長期的な議論を行う参議院の実現という方向性が示せると考えている。

三、改正草案

【概要】

以上の論点整理を踏まえ、内閣総理大臣の権限に関しては現状から大きな変更は行わず、首相公選制も導入しない。本章においては、参議院改革に関連する、参議院議員の行政府との分離などが主な改正ポイントとなる。

【改正案の解説】

内閣と参議院の分離【改正第七十四条、第七十五条】

第四章国会と同様、二院制を意義ある形で機能させることが内閣においても主要な改正のポイントとなる。第七十四条では、内閣総理大臣が衆議院議員から選ばれることを明記した。一方で、内閣総理大臣の指名には形式上だけでも両院の議論を経ることが重要だと考えたので、従来通り参議院での議決も行い、否決された場合は両院協議会の開催と必要であれば衆議院での再可決を行う旨を規定したが、これは予算案や一般の法律案での衆議院の優越は認めつつも、参議院がしっかりと内閣を人事面でも監視していく姿勢を明らかにしたものである。

首相の権限について【改正第七十六条、第七十七条、第七十九条、第八十条】

内閣総理大臣が内閣と与党において既に強力な権限をもっている現状をかんがみれば、憲法に大きな変更が必要だとは考えられない。首相権限に関しては、軍隊の設置を明記することに伴って、指揮権を内閣総理大臣が持つことを新たに明記した（第七十九条第二項）ことを除いては、内閣総理大臣が現に持つ権限を明確にしたのみである（第七十六条、衆議院の解散権）。他に、すでに内閣法で定められ運用がなされているが、第七十七条では内閣総理大臣に事故があった際の代理については本来、憲法事項であるので、憲法典中に明記した。

「変えられない政治」を打破するために

首相公選制の導入を目指す側は、首相のリーダーシップを強化して「変えられない政治」を打破することを導入の主な理由に挙げる。しかし、既に述べてきたとおり、首相の権限は九十年代以降大幅に高まっていることから、「変えられない政治」の原因は首相権限以外にあるとみるのが妥当である。特に問題とすべきは、政党と官僚の役割分担、関係である。政党は本来有権者の意見やニーズをくみ取り政策を立案し、官僚にはその政策を優秀な実務能力で現実に遂行して行くことが求められるが、現在の政治家の関係は両者の役割の境界線があいまいで、政治家が政策の実施にやたらと口出しをたり、あるいは官僚が政治家的な動きを行うことがある。このような体制を改め、政治家の双方が自分の役割に徹することが必要である。官僚の中で政治的な動きを求められるポストには、外部任用を行うなどして、官僚組織が自己の利益の達成を目的としないように、体制の変更を検討することも必要である。また、当然だが、選挙時に留まらず国民が、国の統治機構を監視し続けることも必要になってくる。

現代の国家は、その機能が非常に複雑多岐にわたっており、政策課題の解決も容易ではなく、得てして強力なリーダーシップの出現と、それによる問題の解決を求めがちである。しかし、実際に現在の首相権限を大きく凌駕するようなリーダーの出現や、あるいはそういったリーダーを求める状態は、立憲主義に基づいて価値観の異なる

人々の意見を集約して、自由で人権が守られる政治運営を行う上で大きな脅威となる可能性がある。強力なリーダーが強権的に政治運営を行うことは現代の日本では受け入れられず、首相公選制が大きな混乱を生み出す危険性は高い。極端な例となるが、戦間期にドイツとイタリアで「民主的」に絶対的な権力が誕生して、惨禍を招いたことは忘れてはならない。

政党が政策立案能力を高め、国民と行政を効果的に繋ぎ、国民の全体利益に沿った形で内閣が行政をリードすることが、日本の政治を「変えられない政治」から「変えられる政治」とする上で最も重要になる。政治家と官僚の関係を抜本的に見直す改革には、既得権を持つ当事者双方から大きな反発が必須だが、日本の政治を真に生産的なものにするため、この分野にフォーカスした更なる行政改革が求められると考えている。

四、参考資料

【他国動向との比較】

首相公選制に関しては、前述の通り、イスラエルで一時導入された後、現在は行われていない。唯一の導入国であったイスラエルで実施が停止されたことにより、現在、この大統領型の首相公選制を導入している国は存在しない。

参考文献

- 芦部信喜（高橋和之補訂）、『憲法第五版』、岩波書店、二〇一一年
- 飯尾潤、『日本の統治構造』、中央公論新社、二〇〇七年
- 小林節、『「憲法」改正と改悪―憲法が機能していない日本は危ない』、時事通信出版局、二〇一二年
- 小堀眞裕、『国会改造論 憲法・選挙制度・ねじれ』、文藝春秋、二〇一三年
- 小室直樹、『日本人のための憲法原論』、集英社インターナショナル、二〇〇六年
- 小室直樹、『日本国憲法の問題点』、集英社インターナショナル、二〇〇二年
- 産経新聞社、『国民の憲法』、産経新聞出版、二〇一三年
- 自由民主党、『日本国憲法改正草案』
- http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf 二〇一二年
- 竹中治堅、『参議院とは何か 1947~2010』、中央公論新社、二〇一〇年
- 辻村みよ子、『比較のなかの改憲論 ―日本国憲法の位置』、岩波書店、二〇一四年
- 西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一四年
- 長谷部恭男、『憲法第五版』、新生社、二〇一一年
- 東谷暁、『不毛な憲法論議』、朝日新聞出版、二〇一四年
- 舛添要一、『憲法改正のオモテとウラ』、講談社、二〇一四年

第六章 司法（第八十三条～第八十九条 主担当：斎藤勇士アレックス）

【改正の考え方】

司法に関しての主要な論点は、憲法裁判所といった形で違憲審査を行う新たな法廷を設置するか否かという点である。我々は、第四章「国会」での改正内容の通り、立法過程における冷静な議論を行うための参議院改革、選挙制度改革、それも含めた政治への国民のより広範な参画の実現を企図しており、国会（特に衆議院）の立法に対する国民の監視を日々の政治活動、そして選挙を通じて怠らないことを主眼としている。そのため、現状よりも大幅に拡充された（たとえば憲法裁判所のような）違憲審査制度の導入には現時点では消極的であるが、限られた人員で十分に違憲審査や通常の裁判の処理を出来ていない最高裁判所の機能を強化することは必要であると考えている。また、そもそも現在の最高裁判所は違憲判決を出すことに極めて消極的であるが、三権のひとつとして、憲法を護る役割を司法はより發揮するべきだと考えている。憲法裁判所の設置などは行なわず、そのため、本章での改正内容は限定的となるが、最高裁判所内に違憲審査を専門とする法廷を設置し専門の裁判官を設置することが、司法が憲法を護る役割をより積極的に果たすことに繋がることを企図している。

【改正案の解説】

軍事裁判所の設置【第八十三条】

軍の設置に当たっては、第三章安全保障に記載の通り、軍隊の機密の確保、独立性の確保、規律の維持等の観点から、軍事裁判所の設置が必要となる。本章で軍事裁判所を下級裁判所として設置することを規定する。

最高裁判所裁判官の国民審査制度の廃止【第八十六条】

現行憲法の施行によって始まった最高裁判所裁判官の国民審査であるが、これまで罷免された裁判官が一人もいないなど、その形骸化が指摘されて久しい。その費用も無駄である。また、国民が各裁判官の出す判決に関心を持つことは稀であり、裁判官の人柄を知る機会もないのに、四年に一回程度の総選挙時にとってつけたように審査を行うことは、極めて形式的に過ぎ、ほぼ無意味であると考え、この制度については廃止とした。

最高裁判所裁判官の任命【第八十六条】

前述の通り、最高裁判所裁判官の国民審査制度は廃止としたが、一方で国会がより深く最高裁判所裁判官の任命にかかわることで、その職務にふさわしい人物を選任することが可能となるよう、最高裁判所裁判官の任命には、事前に国会の承認が必要にした。

第四章「国会」でも述べた通り、このような人事案件には参議院が優先的に取り組むこととして、党派にとらわれない冷静な議論の中で、最高裁判所の裁判官が選任されることを期待するものである。

最高裁判所に違憲審査を扱う専門法廷を設置【第八十八条】

日本の司法は、違憲判決を出すことに消極的で、また最高裁判所は少ない判事で多くの案件を抱えて個々の案件に割ける時間が極めて少なく、三権の一つである司法が果たす役割・機能が不十分であると考えられる。憲法裁判所のような別の法廷を作り、立法に対してより積極的に違憲審査を行うシステムは欧米先進諸国で取り入れられており、特にドイツにおいて憲法裁判所は統治機構において大きな役割を果たし、国民の信認も厚いとされている。日本でも統治機構として、このような憲法裁判所のシステムを検討することは有益であるが、ドイツで憲法裁判所が上手く機能していることには、ドイツ特有の歴史や、法律家を重視する国民性に根差しているとも言われるので、詳細な検討が必要である。統治機構を大きく改変する問題であり、この点に関しては我々の間で十分な検討が進んでいないため、本草案ではそのような特別な裁判所を設けることなく、現在の司法のシステムを変えない範囲で、違憲審査を活発化させる方法を考え、最高裁判所での専門法廷の設置という改正案とした。

いかに憲法を護るか

以上の通り、本改正草案では、最高裁判所に違憲審査を専門とする法廷を設置する改革に留め、憲法裁判所を新たに設置するような、統治機構を大きく変更する改革は盛り込まなかった。この違憲審査の論点の本質は、実はいかに有効に憲法を護っていくのか、ということである。我々が憲法を論じる際に念頭に置いていることは、憲法を含めた制度は、それを理解して尊重する人々（国民の総体）が存在しなければ、容易に崩れ去るものだ、ということである。どのように素晴らしい憲法そして憲法を護る仕組みを定めようとも、それに関わる主権者たる全国民が憲法の意味と重要性を理解して守ろうとしなければ、民主主義や国民の権利が侵害される事態、延いては一部の人による独裁体制が生み出されてしまうことになる。

我々は、どのような統治のシステムを採用するにせよ、憲法を護る役割を特定の専門家に依存することで、憲法が他人任せで守られると考える誤った認識が広がることを危惧する。そうではなく、憲法を護る上で絶対的に必要な全国民の関与を生み出していくことが、立憲民主主義の王道だと考えている。政治家を含めた全国民が憲法を護る重要性を知り、行動することが、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義の理念の下で繁栄する日本を実現する上で最も重要なことであろう。

参考文献

- 芦部信喜（高橋和之補訂）、『憲法第五版』、岩波書店、二〇一一年
- 小林節、『「憲法」改正と改悪―憲法が機能していない日本は危ない』、時事通信出版局、二〇一二年
- 小室直樹、『日本人のための憲法原論』、集英社インターナショナル、二〇〇六年
- 小室直樹、『日本国憲法の問題点』、集英社インターナショナル、二〇〇二年
- 産経新聞社、『国民の憲法』、産経新聞出版、二〇一三年
- 自由民主党、『日本国憲法改正草案』、
- http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf 二〇一二年
- 西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一四年
- 長谷部恭男、『憲法第五版』、新生社、二〇一一年
- 読売新聞社、『憲法 21世紀に向けて―読売改正試案・解説・資料』、読売新聞社、一九九四年

第七章 財政（第九十条～第九十九条） 主担当：恵飛須圭二

一、論点整理

【論点とその概要】

① 財政健全化に向けた規定

財政の健全な運営を国の努力目標として課すことを憲法に盛り込むか否か。

【各論点におけるこれまでの議論】

現在、各国憲法で財政健全化に向けた規定を導入する傾向にある（『憲法改正の論点』西修）とされ、現在の我が国の危機的な財政状況にかんがみ、ドイツ、スイス、イタリアなど、諸外国の例にならない規律条項を検討してはどうかとの意見が出されている。（参議院憲法審査会）一方で、規律条項に関しては、ドイツやEUのマーストリヒト条約（現リスボン条約）のように具体的な数値目標（歳入のうち負債性のものが占める比率の制約をGDP比で定めるなど）を記載することも考えられるが、数値目標は財政の機動性・弾力性を維持する上で障害になるため、憲法には含めないことが望ましいとする意見もある（『読売改正試案』など）。

二、改正における考え方

【概要】

現状の危機的な財政状況を打破するため、また将来においてもこのような財政状況に陥ることを避け、未来の世代への責任を果たすために、憲法において財政規律を保つことを内閣に求める改正を行うことが望ましい。

【本論】

我が国の財政は、経済を下支えするための度重なる財政出動等もあり、歳出が歳入を上回る状況が続き、近年悪化の一途をたどっている。財政の問題は市場においても注目されており、我が国の政府債務比率の悪化を背景に平成二十三年には民間格付け会社のスタンダード・アンド・プアーズ、ムーディーズ・インベスターズ・サービス、翌平成二十四年にはフィッチ・レーティングスがそれぞれわが国債格付けの引き下げを行っている。

財政状況の悪化の問題は欧米諸国をはじめとする世界の各国が抱えており、国際会議でも度々議題となっている。その中において、平成二十五年四月に開催された G20 ワシントン・サミットにおいて、共同声明に「日本は、信頼に足る中期財政計画を策定すべきである」との文言が盛り込まれる一方で、先進国における財政の持続可能性の維持の重要性や財政健全化目標等のコミットメントが確認されている。『日本の財政（平成二十五年度版）』これについては、政府が自ら定めた財政目標へのコミットメントを高めることで、これ以上の財政赤字に対する危機管理体制を強化させる必要がある。一方で、すでに先進国中最悪の財政状況に陥っている現状を鑑みれば、憲法で理想とする財政健全化の数値目標を定めることは、国の機動的な財政機能を著しく阻害し、大きな景気変動等に対応できなくなる危険性がある。また、そもそも数値目標を設定した条文を盛り込んだとしても、その実現可能性の低さから、この条文が有名無実化し、ひいては政府が違憲状態そのものに鈍感になり、立憲主義自体が軽視される事態も出現しかねない。このように、現状の財政状態に鑑みれば、数値目標を憲法に盛り込むことは現実的ではなく、政府の中長期的な財政健全化に対するコミットメントを高める形での改正に留めることとする。

だからといって、日本にとって財政健全化が抜き差しならない喫緊の課題であることには変わりはない。先進国中最悪の財政状況にあり、また今後少子高齢化がますます進み社会保障費の増大が予想されながら、豊富な国内金融資産に裏付けされた国債の国内消化に安住し、またバブル崩壊以降の長引く不況への対策の必要性から、政府は財政問題への抜本的な改革の取り組みを避けてきた。現在のような異常なほどの財政悪化は、将来世代への負担の先送りとして、我々の子孫の繁栄、幸福な生活を侵害することにもつながる重大な問題であることを政府は認識し、しっかりと中長期的な財政の展望と対策を国民に示し、改革を行っていくことが急務である。

三、改正草案

【概要】

憲法の財政に関する規定は手続的なものが中心であり、均衡予算原則や健全財政原則のような規律条項は置かれていない。現在の財政危機状況に鑑み、国家財政の機動性を損なわない範囲で、規律条項を新設する。また、財政健全化の計画の達成状況を監視する役目を会計検査院に担わせ、憲法で与えられた権限にもとづいて強力に国家財政を監視する中立的な機関として、会計検査院を再定義する。

【改正案の解説】

会計検査院の地位【第九十七条】

本憲法改正草案では、我が国の将来の世代の繁栄・幸福にとつて多大な影響を与える財政問題への取り組みと監視を会計検査院に担わせることを一つの要点としている。まず第九十七条では、会計検査院の院長と委員は国会（第四章国会での改正の通り、参議院優越の下で議決）が選任することを明記し、国家の中長期的な課題である財政問題を、内閣・衆議院から独立した機関が監視することとした。なお、会計検査院の院長の就任に当たっては、国務大臣、両院議長、最高裁判所長官と同様に、天皇による認証を行うこととし（第一章「天皇」参照）、三権の長に準ずる権威づけを行い、その財政に対する監視機能の実効性の強化につなげるものとした。

財政健全化に関する条項【第九十八条・第九十九条】

まず第九十八条第一項で、内閣は常に財政均衡を目標として国家財政の運営を行う必要があると明らかにした。その上で、その実効性を担保するために、第九十八条の第二項以降と第九十九条を定めた。前述のとおり、財政健全化に向けて、具体的な数値目標を定めることは、現在の財政状態に基づけば非現実的であることから、健全化に向けた計画は、時の内閣が国会の議決の下で柔軟に定めることが出来る条文とした。内閣及び国会は、この中長期的な財政計画の策定と議決に当たっては、財政均衡化に向けた現実的で実効性のある手段と行程を国民に示し、説明することが求められる。そして、この財政計画に基づいて内閣は予算案を作成する。会計検査院の院長には、この予算案が財政計画から逸脱するものであった際に、予算案を修正するよう内閣に勧告することが出来る権限を与えた。このように、財政健全化に向けて内閣が主体となつて、具体的な計画に基づいて取り組んでいくことを憲法に明示した。現行の条文より大分踏み込んだ内容ではあるが、財政計画自体を内閣が策定し国会の議決（第四章「国会」での修正により、参議院で否決されても衆議院の過半数の再可決で議決できるようになる。）で作成・修正出来ること、また会計検査院の院長の権限を勧告に留めることとし、予算案・予算が即違憲となり、予算の執行が滞るような事態の発生を避けることにも注意を払った。

加えて、財政状況の報告も内容・頻度を強化して、国会での議論、国民への説明が活発となり、財政健全化に向けた歩みが確実なものになることを企図している。決算に関しては、予算案と比較して、国会・国民の注目度が著しく低いのが現状である。厳格に決算を行い市場からのチェックを受ける企業会計と比較して考えれば、国家財政の運営の事後のチェック体制が著しく甘いと断ぜざるを得ず、非常に問題である。決算は、国民の税金の支出のチェック、その効果についての検証を行う政治の非常に重要な役割であるので、これを憲法に明記することで、決算に対する内閣の抜本的な意識・運用の改革を促したい。また、国会・国民への報告に関しても頻度を上げて、

国会・国民への情報提供を強化することとする。その頻度に関しては、上場企業等を参考に、四半期毎とした。

以上、本章に関しては、財政規律を高める改正を行いたい。それは、現状の財政状況が子孫の世代の繁栄を揺るがす重大な懸案事項であり、国債の国内消化と安定した低金利状態がいつ崩れ、日本財政が国際社会からの信認を失い、近年の欧州のソブリン危機のような事態が起こるかもしれないという危機感を出発点としている。このようなソブリン危機がいつ起こるかはわからないが、財政が悪化の一途をたどっていることを考えれば、その危険性は益々高まっていることだけは間違いない。内閣は現在の国民、国際社会、そして将来の国民と国際社会に対する責任を果たすために、国会、国民と共に財政再建に向けた責任ある行動を採ることが望まれており、本改正案において、その方向性を確固たるものにする事が出来ればと考えている。

四、参考資料

【他国動向との比較】

スイス憲法は、二〇〇一年の国民投票によって憲法を改正し、第二百二十六条を以下のごとくにした。

「①連邦は、常に収入と支出の長期的均衡を維持しなければならない。②予算で承認される総支出の上限は、経済状況を考慮して、見積もられた収入を基礎にしなければならない」

ドイツ基本法は、原則として連邦も、州も、借入金からの歳入を計上することなく予算の均衡をはからなければならない（二〇〇九年、第109条3項）とした。連邦の場合、この目標設定は、借入金による歳入については、通常の国内総生産の〇・三五％を超えてはならず（第百十五条二項）、州の場合は、借入金による収入は認められない（第一〇九条三項）。ただし、この原則は、予見されない経済的下降現象や自然災害あるいは国家によってコントロールできないような非常事態にあつては、例外が求められる。その場合は、危機が終了すれば負債返済のための機関として、連邦法により安定委員会が設置される。（第一〇九条a項）。スペイン憲法、ハンガリー憲法にも在籍率を定めた条項が見られる。

参考文献

- 芦部信喜・高橋和之、『憲法 第五版』、岩波書店、二〇一四年
可部哲夫、『日本の財政 平成26年度版』、東洋経済新報社、二〇一四年
小室直樹、『日本人のための憲法原論』、集英社インターナショナル、二〇一四年
参議院憲法審査会 HP <http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/> 二〇一四年九月十

六日閲覧

- 杉原泰雄、『地方自治の憲法論 補訂版』、勁草書房、二〇一一年
田中秀明、『日本の財政』、中公新書、二〇一三年
西修、『憲法改正の論点』、文春新書、二〇一三年
長谷部恭男、『憲法 第五版』、新世社、二〇一四年

第八章 地方自治 (第百条〜第百三条 主担当…恵飛須圭二)

一、論点整理

【論点とその概要】

- ① 「地方自治の本旨」に関する規定
憲法第九十二条に示す、「地方自治の本旨」の理念を明らかにし、規定するかどうか。
- ② 国と地方の役割分担と相互協力の規定
中央政府と地方公共団体の事務配分と相互補完の関係性についての規定を設けるかどうか。
- ③ 地方財政に関する規定
地方の財政基盤確保のための、課税自主権や財政調整措置などの規定を設けることを憲法上、保障するかどうか。
- ④ 地方自治体の組織に関する規定
地方自治体の組織形態に関する規定を設けるかどうか。

【各論点におけるこれまでの議論】

- ① 「地方自治の本旨」に関する規定
憲法第九十二条で示されている地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、すべてこの「地方自治の本旨」に基づかなければならないものであり、法律もまたこれに準ずるとされている。しかし、この「地方自治の本旨」の解釈については明確に定義されているものではなく、日本国憲法制定の際に採用された諸原理や我が国が求める民主主義の在り方を考察することから明らかにしていくほかないものである。現在の地方自治の姿はこの本旨が明らかでないために、本来、地方自治に期待されるべき人権保障の実現と民主主義の実践の意味を明確に求めていくことが必要であるとする意見がある。加えて、現行憲法において地方自治は、第八章で独立して章立されている意義に鑑み、その重要性の示すところを、地方自治の在り方として明確に定めていくことが必要であるとする意見がある。

以下、本論点における見解事例。

芦部によると、地方自治をどのように法的に保障していくかについては各国によつ

て異なる、とされている。明治憲法下においては地方自治については憲法で規定されることはなく、すべて法律で定めたものであったが、日本国憲法は、特に第八章に「地方自治」の章を設け、憲法上の制度として厚く保障している。このことについて芦部は、一般に地方公共団体の自然的・固有権的な基本権の保障（※注）ではなく、地方自治という歴史的・伝統的制度的保障（いわゆる制度的保障）と解されている、と説明している。（芦部信喜『憲法 第五版』三五六頁）

また、渋谷によると、「地方自治の本旨」は、住民自治と団体自治から構成されるとされる。住民自治とは、地方政治がその地域の住民の意思に基づいて行われるという民主主義的側面であり、団体自治とは、地方政治が国から独立した地域の団体あるいはその機関に委ねられ、団体自らの意思と責任の下で行われるという自由主義的側面である、と説明されている。そして、住民自治が基本的な目的であり、団体自治は住民自治を実現するための手段であるとする意見である。（渋谷秀樹『憲法2統治』一一八頁）

自然的・固有権的な基本権の保障

地方自治権を地方公共団体に固有のものとする考え方であり、地方公共団体を固有の人権（自然権）をもつ個人になぞらえるものである。また、別の考え方として「歴史の実体説」があり、地方公共団体が国家に先行して存在しかつ地方公共団体がその自治権の維持・擁護を含めて利益のために国家を形成したとするものもある。いずれも、地方公共団体は固有の自治権をもち、国家権力には限界があるとし、この説によれば、地方公共団体の権能・組織・運営については、法律でも規定できない事項が存在することとなる。（杉原泰雄『地方自治の憲法論』一四八頁）

② 中央政府と地方公共団体の役割分担と相互協力の規定

一九九九年、地方自治法改正の際、地方公共団体と中央政府の事務配分の曖昧さや、地方公共団体の機関を中央政府やその他の公共団体が自らの手足のように使うなど、団体自治の観点から問題視されていた。中央政府と地方公共団体の役割分担について一般的に述べられるのは、より包括的な団体はより小さな団体で効率的に処理できない事務のみを保管的に担当する、という補完性の原則を求めるとする意見である。この原則は、市長村が最優先で権能をもつということの裏返しでもあり、市長村において、効果的に処理できないことが合理的に論証不可能な場合は、中央政府に委ねられるわけではなく、責任をもって市町村で実施しなければいけないとされるものである。以下、本論点における見解事例。

地方分権が進む中、中央政府と地方公共団体の関係は、中央政府が地方公共団体を支配監督するという従来の主従ともいえる関係ではなく、対等な関係であるべきとするのが概ね共通した見解である。（参議院憲法審査会）

住民自治と団体自治など、地方自治の理念と地方自治の本旨に関する規定を置き、

国と地方の役割分担と相互協力の規定を設けるとしている。(自由民主党)

国と地方の役割分担については、分担の基本原則を憲法上明記することが、特に、EU諸国でも憲法に採用する動きが見られる。身近な自治体を優先して事務を配分するという意味で「補完性の原理」を求める意見もあり、ナショナルミニマムとして国が行う事項は何か、地方にゆだねる事項は何か、地方間の財政較差をだれがどのように調整するかについて、憲法で基軸を定めるべき、等の意見がある。

③ 地方財政に関する規定

租税法主義の原則を定める憲法八四条「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」との関連で、条例による地方税の賦課徴収を認め自主財源を確保することを認めるかどうかが論点となっている。一般的には、憲法八四条の保障のうちに、地方公共団体は自治権の一つとして課税権を有し、条例による賦課徴収も含まれるものと解されている。

また、自主財源の導入に至っては財政調整制度が不可欠になるとの意見がある。事務配分にあつた自主財源を保障するためには、国税と地方税の調整配分のみでは不十分で、地方税・手数料等で自主財源の確保が困難な自治体のための調整機能が必要とする意見がある。(杉原泰雄『地方自治の憲法論』)

以下、本論点における見解事例。

我が国の憲法には地方財政に関する規定はないが、主要国では自主財源の保障や財政調整制度など、踏み込んだ規定を有するものが多い。国と地方の対等な関係を実現し、地方が真に自立するためには、健全な財政基盤が不可欠である、とするのが概ね共通した見解である。(参議院憲法審査会)

地方自治体の財政について、課税自主権と財政調整措置などの規定を設けることとしている(自由民主党)

課税自主権・財政自治権を憲法上しっかりと保障する、地方交付税制度に代えて新たな水平的財政調整制度を創設する等の提言を行う、とする意見がある。(民主党)

地方自治体に課税する権限を付与するだけでなく、責務に応じた必要な財政措置(財源の保障と財政の調整機能)を国が講ずることを憲法に明記しておくべき、等の意見がある。

特に、課税自主権についての議論は盛んにおこなわれ、地方自治を実質的に保障するためには、地方財政の保障を担保する規定を設けることが必要であるとされている。現行では、租税公課は国が決定しているが、そうではなく、憲法に裏付けられた課税権を地方自治に保障し、必要な財源を自らの責任と判断で調達できるようにすべきである。さらに、課税自主権には税目・税率の決定を含めるべき、等の意見がある。

④ 地方自治体の組織に関する規定

憲法は地方自治を担う団体の名称については規定していない。草案作成時の米国との調整において、米国側が求めた地方政府の権限と日本政府が考えた地方自治の基本単位とその完全性について認識の差異があったため、地方公共団体という包括的表現をとっている。そうした経緯により、そもそも憲法は都道府県と市長村という二層制の構造を要求しているのかが、明確ではない。また、効率性の観点から新たな地方自治体制が望ましいのではないかといったことが論点とされている。(渋谷秀樹『憲法2 統治』一九一頁)

以下、本論点における見解事例。

地方分権の流れの中で受け皿となる基礎的自治体を強化すべきとするのが概ね共通した見解である。(参議院憲法審査会)

地方自治体は基礎的自治体とこれを包括、補完する広域自治体で構成することとする意見がある。(自由民主党)

また、基礎的自治体は市町村と考えており、都道府県は市町村の連合体のような形に組み立てていかざるを得ないのではないかという意見や、住民に身近な基礎自治体に財源と権限を移譲し、負担とサービスの関係を適切に住民が判断できるよう透明性を確保しながら、自ら考え自ら決めるという民主主義の原点に立ち返り、地方の自主性、自己決定能力を高めていくことが地方の個性を回復させるために必要である等の意見がある。

二、改正における考え方

【概要】

人権保障、民主主義の強化の観点から、「地方自治の本旨」を明らかにすることにより、地方自治が本来持つべき機能の最大化を図ることが望ましい。また、グローバルゼーションによって国際関係、国家間における諸課題は今後益々増大していくと考えられ、中央政府と地方政府の役割機能分担についての規定を示し、再構築する必要がある。合わせて、地方自治の健全な財政基盤を確保するために、国民主権の原則によって、住民のための自治の実践を憲法によって保障することが重要となる。

【本論】

① 「地方自治の本旨」に関する規定

ア) これまでの地方自治

わが国における地方自治は、現行憲法で初めて規定されることとなった。一八八九年に制定された明治憲法では、地方自治に関する規定は一切おかれておらず、明治政

府の掲げた国是「富国強兵」「殖産興業」のもと、欧米列強に対抗するために一刻も早く一国として能率良く近代化へ転換させることが目指された。その過程においては、権能や財源を中央集権化し、所謂トップダウンの意思決定のもと、国は一つの方向へ向かい、短期間で列強各国と肩を並べるほど、飛躍的に近代国家への転身を成功させた。また、近代化はそれまでの封建体制を終わらせる革命ともいえ、経済的には資本主義経済体制を本格化させることとなった。日本国憲法制定前までは、憲法上に地方の権能や組織についての具体的な保障はなく、地方はあくまでも中央政府に従属するものとして存在した。そして、そうした国家体制のままでは、地方における経済・文化・教育の発展は期待できない、資本主義体制のみの追求では民主主義の発展が望めないなどの意見が対立軸としてあったことも事実である。他方においても、こうした中央集権体制の在り方への懸念や評価は、フランス革命期のサン・キュロット運動やパリ・コミューンなどにおいて中央集権体制へ批判的な立場を示す運動があったことから、地方自治に関する考え方の歴史的経緯は各国で一様ではなかった。

イ) 国民主権と民主主義

では、そうした近代化の時代に機能した中央集権体制の効用はいつの時代も普遍であるべきものなのか。国のかたちは、時代性、国民性、国家の成熟度に合わせて変容するものである。戦後、日本国憲法の制定により、国民主権に基づいた、人権保障、民主主義が国のかたちを成す基本的思想として日本国民に馴染んだのは、単に近代化の幕引きの中でなし崩し的に浸透したものではない。自分たちで自治を執り行うという民主主義的思想は、元来日本人が民族的価値として持っていたものであることは、それまでの歴史からみる、統治の仕方、五箇条御誓文を発して出来た明治憲法の成立などをみても随所に窺い知ることができる。

ウ) 独立章としての「地方自治」

また、現行の日本国憲法において、独立章として地方自治が規定されていることも「地方自治の本旨」を考える上で重要となる。この場合には、憲法自体が明らかな例外を示していない限り、地方公共団体に自治権が認められていると解するのが自然である。

エ) 人権保障の観点から考える地方自治

地方自治に関心の深い憲法学者として著名な杉原氏は、憲法における地方自治の考え方について、人権保障の観点から次のように述べている。

「日本国憲法のとくに第一条、第一三条、第九七条から明らかなように、地方公共団体の政治も、中央政府の政治と同じく、人権保障のためのものであり、人権の最大限の尊重を義務づけられていると解される。これらの規定が地方公共団体の政治

を対象外としているとは、とうてい解されないし、現に異論なくそのように解釈されている。「地方自治の本旨」も、当然にその意味を含んでいるものと解すべきであろう。(中略) 日本に住んでいる人は、すべて地方公共団体で生活している。この点からすれば、地方公共団体における人権の保障が、そこにおける人間らしい生活の確保とそのため必要不可欠な産業・文化の維持発展を条件または狙いとしていることは、間違いない。」(杉原泰雄『地方自治の憲法論』一五三頁)

こうしたことを踏まえ、「地方自治の本旨」の内容を考えると、第一には、そこに暮らす住民自らが自らの定めた目的に沿って統治していくことが原理に適うものである。そうした観点があれば、地方自治を推進していく為の持続性が担保できず、自主性のある自治や次世代の担い手不足は永遠に解消されないだろう。自らが主権者であり、統治者であるという自覚と、それに基く発展的な運営こそが本来、地方自治に期待されるべき役割ではなからうか。つまり、地方政治には、その地域の住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素である住民自治の視点を欠かすことはできない。第二に、住民自治を担保するための保障が必要である。自治体が、独立した法人格を備え中央政府から独立して自治事務に対応できることを目的とした保障である。これが団体自治の示すところである。現行憲法においては、そのような自治権を認める規定が設けられておらず、法律だけでそれを認めることができないのである。

これらの理由から、憲法において、住民自治と団体自治を認める内容規定をふくめることを改正案として提示する。

② 中央政府と地方の役割分担と相互協力の規定

「地方自治の本旨」に基づき、事務配分においては地方公共団体を優先し、地方のことは地方で行政を行っていくことを原則に、それ以外の国に関する事務処理については、中央政府が対応するという相互協力関係を示した規定内容とすべきである。

制度的な裏付けとして、現行憲法は、第四条で国会を「国の唯一の立法機関」と定めており、また第四三一条一項で国会議員を国民の代表と位置づけている。一方で、憲法第九五条では、国会の立法権を制限し、地方への自治権を保障した内容となっている。第四一条からすると、法律は特定の国民や一部の地域の住民を対象とするものであってはならず、全国民を対象としたものでなければいけないと解される。つまり、この規定からして中央政府の本務は、全国民に共通する事項のみを対象とし、それぞれの地方によって異なる対応・処理が求められる事柄については、地方公共団体が処理すべきであると理解することができる。

これにより、地方の住民にとって最も身近な市町村で処理できる事務については市町村が優先的に処理すべきであり、それ以外の市町村での処理では非効率な事務については、都道府県などのより広域な自治体で処理し、全国的な事務のみを中央政府で担当するという事務配分が原理に適ったものであると解し、その旨が明示された改

正を行う。

③ 地方財政に関する規定

ア) 課税自主権

前項②で述べたように国と地方の事務処理の配分を規定した場合、地方公共団体で処理する事務に見合う自主財源の確保が必要なことは自明である。例えば、事務配分の原則とは別に、中央政府が優先的に財源を確保する場合、憲法による団体自治の保障にもかかわらず、実際には地方公共団体に裁量がないことになり、「地方自治の本旨」から逸脱したものとなってしまふ。従って、条例に基づく自主課税による地方税の保障も、第八四条の保障に含まれると理解するのが自然である。

イ) 財政調整機能

また、自主課税権を認めて各自治体が独自の地方税を課した場合、国による、自治体間の過度な差異を調整する機能や自主財源確保が困難な自治体に対する自治支援を保障する内容を含むものと規定するべきである。

④ 地方自治体の組織に関する規定

現在、地方公共団体を明確に定義する規定はない。渋谷秀樹、『憲法2統治』によると次のように解されている。

「国の領土の一定の区域を空間的基礎とし、その区域内の住民を構成員（人間的基礎）とし、憲法によって保障され、具体的には法律によって与えられた自治権に基づいて、その区域内の地方的な公共的事務を民主的な意思決定過程により決定し、自治的に処理することを目的とする統治団体」（渋谷秀樹・赤坂正浩、『憲法2 統治 第五版』、一九〇頁）

地方公共団体を取り巻く議論として、地方自治体の基礎単位をどう規定するか、都道府県を包括する道州などの新たな広域自治体を形成すべきかどうか等、の議論が盛んに行われている。都道府県を含む新しい広域自治体で求められていることは、中央集権体制から地域の自立性・自主性を促す仕組みであり、それによる行政サービスの向上や地域経済活動の躍進などを期待したものである。それは、単に市町村合併の延長線上にある都道府県合併という考え方ではない。国民主権に基づき、住民が考え住民が実践していく地方自治の姿を追求しつつ、いかにして住民サービスの充実と行政サービスの生産性向上を両立するかという観点が求められるものであることを確認しておきたい。

このような観点に立てば、新しい広域自治体の形成においては、人口面積比率や、隣同士の合併ではなく、経済的側面、文化的側面、災害対策的側面、労働力的側面、地理的側面など様々な観点を含めた一体性が認められるものが望ましい。そうした考

えのもと、市町村を最小単位とした基礎自治体とそれを包括する新しい広域自治体が、全体効果として認められる場合に、実態に則して広域自治体を形成するべきであると考えられる。従って、憲法においては自治体構造を規定する改正条文を盛り込む必要はなく、むしろ国家統治の為に地方をどう構成すれば、住民の福祉の向上に貢献できるのかを判断基準の柱として、法律で規定すべきであろう。

三、改正草案

【概要】

人権保障、民主主義の強化の観点から、「地方自治の本旨」を明らかにすることにより、地方自治が本来持つべき機能の最大化を図った条文へと変更する。

【改正案の解説】

住民による住民のための政治【第百条】

人権保障、民主主義の強化の観点から、「地方自治の本旨」を明らかにすることにより、地方自治が本来持つべき機能の最大化を図ることが望ましく、条文もこれに則したものと改正したい。

住民が考え住民が実践する政治を目指し、地域経済の連帯強化、活性化と、地域の実態に対応したキメの細かい行政サービスの充実を図るものとする。特に、基礎自治体（市町村）においては、構成員である住民の自由な意思に基づく決定を保障する。さらに、地方公共団体における中央政府からの独立性を保ち、自主行政の保障を与える。

事務処理配分の原則【第百二条①】

第九二条で保障した「地方自治の本旨」に基づき、事務処理については、より小規模な政府が最優先に担当する事務を決定し、それを包括するより広域なものについては、都道府県が優先的に担当する事務を決定し、それ以外の事務及び国全体で推進することと合理性があるものについては、中央政府が担当するという規定を条文に組み入れた内容に改正する。

課税自主権と財政調整機能【第百二条②】

国と地方の事務処理基準を規定した場合、地方公共団体の処理する事務に見合う自主財源の確保が必要となる。これは、中央政府と地方公共団体が従来の支配服従的關係から脱却し、より対等な協力関係に移行することを保障するものであり、その根拠を憲法条文に明記したものへと改正したい。他方、各地方公共団体が個別に賦課徴収を実施することにより、生活環境に変化が起ること、住みやすさ、福祉・教育環

境などの住民サービスが全国一律でなくなってしまうことが懸念される。基本的に、より有利な労働を求め、移動や移住をすることに制約はないので、ある地域から人が流出してしまうことも起こりうる。これについては、経済学の理論においては、市場と労働の双方が自由な場合、地域間格差は一時的に発生したとしてもいずれ収束し、平準化されると考えられている。(資本投資の効率性と労働の流動性)しかし、実際には住居環境を変更したり、所有する土地を手放したりすることは容易ではなく、諸々の制約がある。財政調整機能は、そうした場合や各自治体における収支の調整弁として中央政府の主導もとで実施されるべきものである。

住民による住民のための自治の実現は、中央集権体制からの脱却を意味しており、それまで受けられていた各種サービスは自治権を獲得することとトレードオフの関係になるものもあるだろう。しかし、住民による自治とは、単に行政サービスの向上だけを求めるものではなく、地域が資産として保持している企業やNPO団体、地域コミュニティなどの一人ひとりを含む民間団体とともに連携しつつ、地域の課題に自ら対応していくことも理解すべきであろう。住民が受益と負担についての意識を高め、自らもアクションを起こしていくことが各地域における活性化の源泉となり、結果的に、各地域における政治的、経済的、文化的な発展を導くものであろう。

四、参考資料

【他国動向との比較】

中央集権体制からの転換は日本のみならず世界的な規模で見られる。

- ① 一九八五年七月ヨーロッパ評議会閣僚会議にて「ヨーロッパ地方自治憲章」が採択された。(多国間条約、一九八八年九月発効)
- ② 一九八五年九月国際地方自治体連合 (IULA) の第二七回大会で「世界地方自治宣言」が採択された。
- ③ ソ連⇨東欧型社会主義諸国において、一九九〇年代に制定された新憲法における「充実した地方自治」の体制。
- ④ 二〇〇一年六月の国連特別総会に向けて、「世界地方自治憲章」採択の動きがある(審議されてはいない)。

(参照：杉原泰雄、『地方自治の憲法論』)

参考文献

- 芦部信喜・高橋和之、『憲法 第五版』、岩波書店、二〇一四年
- 伊藤敏安、『地方分権の失敗 道州制の不都合』幻冬舎ルネッサンス、二〇〇九年
- 小林節、『「憲法」改正と改悪―憲法が機能していない日本は危ない』時事通信出版局、

二〇一二年

小室直樹、『日本人のための憲法原論』、集英社インターナショナル、二〇一四年

渋谷秀樹・赤坂正浩、『憲法1 人権 第五版』、有斐閣アルマ、二〇一三年

渋谷秀樹・赤坂正浩、『憲法2 統治 第五版』、有斐閣アルマ、二〇一三年

杉原泰雄、『地方自治の憲法論』、勁草書房、二〇一一年

田中秀明、『日本の財政』、中公新書、二〇一三年

西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一四年

長谷部恭男、『憲法 第五版』、新世社、二〇一四年

第九章 改正 (第四百四条 主担当…松本彩)

一、論点整理

【論点とその概要】

① 総議員の三分の二という発議要件は緩和すべきか

日本国憲法の改正条項（現行憲法 第九十六条）の中では硬性憲法の性格を作っている条文であり、要件を緩和した場合、他の法律と重さが変わらなくなってしまいうため、変えるべきではないという意見がある。一方で、国民が憲法について考える機会を与えるために総議員の過半数にハードルを下げて国民投票の機会をつくるべきという意見もある。

② 憲法改正の際に最初に改正条項を手掛けるべきであるか

現在まで日本では、憲法改正の際に必要な国民投票が行われたことがない。その理由として、憲法改正のための発議要件が厳しかったためとの見方がある。現在の要件を緩和し、国民が憲法の問題を自分ごととして考えるきっかけを与えることが必要であり、そのためには、はじめに発議要件を総議員三分の二以上から過半数の賛成へと緩和するべきであるとの意見がある。一方、九十六条の改正は憲法（内容の）全体の改正論議と同時に行われるべきであるという意見もある。

【各論点におけるこれまでの議論】

① 総議員の三分の二という発議要件を緩和すべきか。

自由民主党は、「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するべき」（自民党、二〇一三年）と主張している。この他にも、みんなの党、日本維新の会が手続きの緩和に賛成をしている。

また、改正すべきという考えの中には、「今のままでは国民が憲法について意思を表明する機会が狭められてしまう。そのため、総議員の過半数にすべきである。法は人間に合わせるべきであって、そのためにしばしば変えることができる可能性を持つべきである」（鈴木尊紘、二〇一三年）というものもある。

一方、改正すべきでないという考え方では、日本共産党が「近代の立憲主義は、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って考え方に立っている。そのために改憲発議の要件も、時の権力者が都合の良いように、簡単に憲法を変えることができないようにされている。憲法改正の発議要件を緩和し、

一般の法律並みにしてしまうことは立憲主義を根底から否定することに他ならない。」（日本共産党、二〇一三年）と述べている。この他にも、公明党、社民党、民主党なども改正すべきではないと主張している。

② 憲法改正の際に最初に改正条項を手掛けるべきであるか。

日本維新の会は「憲法改正手続きで重要なのは、国民投票が必要であることである。国会の発議要件を過半数に引き下げ、国民に判断を仰ぐ機会をつくる必要がある。」（衆議院憲法調査会議録、二〇一三年）との理由から九六条を先行的に変えるべきであることを主張している。

一方で九六条の改正は先行的に行うべきではないという意見としては、公明党による「権力が容易に権利を奪い去ることのない仕組みは必要であり、国民投票による承認があるとはいえ、発議要件は普通の法律よりも加重されるべきものである。また、先行して憲法改正手続きを変更するというやり方は改正内容とともに議論しなければ、国民にとっては、どこを、なぜ、どのように変えるのが不明確となる。」（衆議院憲法調査会議録、二〇一三年）との意見がある。

二、改正における考え方

【概要】

憲法改正ができない原因が現行の憲法手続きにあるとは言い切れず、改正要件の「総議員の三分の二」を変える必要はない

【本論】

日本国憲法の改正条項（現行憲法 第九十六条）の中では、憲法改正には衆参両院とも総議員の三分の二以上の賛成で国会が発議し、国民投票で過半数の賛成が必要と規定している。いわば安易に憲法改正ができないよう関門の役割を果たしてきた条項である。法律であれば単純多数決でよいが、憲法は最高法規であり、国家権力に縛りをかけその濫用を防止して国民の自由と権利を保障するものであるという観点から、よりハードルの高い特別多数決を設けている。

憲法改正のための国民投票の機会が増えれば、国民が関心を持ち、憲法に関する議論が活発になるというメリットがある一方で、世論操作・誘導の恐れがあるということや少数者に不利な結果がもたらされるといふことなどのデメリットも懸念される。

選挙制度の小選挙区制への移行を経て、大政党が一党で過半数以上の議席を占めることが容易になっており、実際に過去三回（二〇〇九年、二〇一二年、二〇一四年）

の総選挙で与党が衆議院の三分の二以上の議席を占めたことから、選挙制度の改革の結果も踏まえれば、現行の改正条項が超えられない程に高いハードルとは言えなくなっている。寧ろ、発議要件を過半数にすることは、改正のハードルが憲法の硬性を揺るがしかねない程に下がることを意味する可能性さえある。

我々はこのような認識に基づいて、憲法の改正が必要だと国会が考えているのであれば、まずは各党が改正案を作成し、それを与野党間で思慮深く議論し、国民にしっかりと提示できる憲法改正案を持って発議するという（現在まで一度も試みさえされていない）手続きを採るべきであり、そのような思慮深い議論、手続きを回避しようとする改正要件の緩和はすべきではないと考える。

三、改正草案

【概要】

憲法改正ができない原因が現行の憲法手続きにあるとは言い切れないことから、第一項の変更は行わない。

第二項に関しても、日本国憲法の基本原理である、「基本的人権の尊重」「国民主権」「平和主義」を具体化したものであり、変更は行わない。

【改正案のポイント】

一切の改正を行わない。

【改正案の解説】

発議要件に関して【第四百四条】

憲法改正の発議要件は、現行憲法の通り、総議員の三分の二以上の賛成とその後の国民投票における過半数の賛成で行うこととし、改正は行わない。

現在の「各院の総議員の三分の二以上の賛成と其後の国民投票における過半数の賛成」という要件は、これまでの選挙制度の改革案と併せて考えると、改正条項としてそれほど高いハードルとは言えない。現行の発議要件の下で、国会での議論の活発化と政党間での合意を得ること、そして国民への説明をしっかりと行うことが憲法改正には最低限求められる水準ではないか。

憲法改正の考え方【第四百四条】

現行の第二項では「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。」となっている。この条文の解釈は「日本国憲法と同じ基本原理のうえにたち、同じ形式的効力をもつもの」*と芦部氏は著書の中で述べている。すなわち、国民主権・平和主義・基本的人権の尊重を逸脱した憲法改正は認められないという条文である。この解釈に基づき、我々は第二項の改正も行わないこととする。

四、参考資料

【他国動向との比較】

先進国の中では唯一日本だけ憲法改正がされていないことが度々指摘されている。戦後、アメリカは六回、カナダは十六回、フランスは二十七回、ドイツは五十七回、イタリアは十五回、オーストラリアは三回改正されている中で、日本は0回である。(山田邦夫・北村貴、二〇一〇年) この数字を持って、日本は憲法改正のための手続きのハードルが高いため、憲法の改正ができなくなっているとの主張がある。

確かに総議員の三分の二という数字では簡単に発議をすることができない。しかし、一方で他国と選挙制度を比較した場合、日本は小選挙区制であり、一党が多くの議席を占めることが可能となりやすい制度となっている。他国では比例代表制の国も多く、一党だけで憲法改正をすることは難しい。そのような環境下でも他国は改正をしているため、必ずしも他国より日本の方が改正のハードルが高いとは言いきれない。

西修氏は著書の中で「アメリカ憲法は各院で三分の二が発議要件となっているため、難しくない」(西修、二〇一四年)と述べている。つまりアメリカは出席議員の三分の二の賛成で発議できるため、日本よりもハードルが低く、日本の発議要件に対するハードルが高すぎるとの意見である。アメリカ憲法の発議要件は各院の三分の二以上であるが、アメリカ憲法は現在まで一万千件以上の修正案が提出されている。そして、そのほとんどが連邦議会の段階で廃案となっている。修正案を一度も国会に提出していない日本と単純に比較するべきではないであろう。

参考文献

- 芦部信喜(高橋和之補訂)、『憲法第五版』、岩波書店、二〇一一年
- 自由民主党、『日本国憲法改正草案 Q&A』、『AVA』、自由民主党憲法改正推進本部 二〇一二年
- 衆議院憲法調査会議録八号二〇一三年五月九日
- 鈴木尊紘、「憲法第九六条(憲法改正手続き)をめぐる議論」、国立国会図書館、二〇一三年
- 鈴木尊紘、山岡規雄、「主要各国の憲法改正手続きについて」、国会図書館憲法課、二〇一三年

西修、『憲法改正の論点』、文藝春秋、二〇一三年
日本共産党「日本共産党 参議院選挙政策」二〇一三年
山田邦夫、北村貴「諸外国における戦後の憲法改正の概要」、国立国会図書館政治義会
課、二〇一〇年

http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/seisaku-109.pdf 二〇一一年

卷末言 「改憲」「護憲」論争を超えて

慶應義塾大学名誉教授

小林 節

1、旧来の不毛な「改憲」「護憲」論争

私は、過去三十年以上、改憲論議に参加して来た。それは、「道具」としての憲法の改良は適宜必要だと信ずるからである。

私たち人間は、決して一人では生きて行けない。歴史的に形成された国家という単位で暮らしている。その国家（の機能である政治）の役割は、私たち国民の幸福を維持・増進することである。その幸福の条件は自由と豊かさと同様である。

国家共同生活を継続するためには、治安の維持や、税金等の不可避な負担を公平に配分すること、福祉などを各人の必要に応じて適正に給付することが不可欠である。

そのためには、国家権力（を担当する生身の人間）が過不足なく役割を果たす必要がある。そこで、本来的に不完全な人間である権力担当者（政治家以下の公務員）が主権者国民から託された権力を正しく行使し、同時に間違っても乱用しないように管理する規範が憲法である。

わが国の憲法も、他国の例と同様に、敗戦という歴史の曲がり角において急ごしらえに作られたものであるために、もとより完全であるはずはない。加えて、歴史の進展の中で、憲法制定時には予測できなかった事態が生じ、国家権力運営の規範としての憲法に改正の必要が生じることは自然である。例えば、国際情勢の変化の中で解釈運用について混乱と争いの絶えない九条、プライバシー、環境権、知る権利（情報公開法制の根拠）の不備、一向に改善されない一票の衡差、掛け声だけで前進しない地方分権等、現行憲法をメインテナンスすべき課題は沢山ある。

だからこそ三十年以上にわたり改憲論議に参加して来た私だが、実は、その不毛な論争の現実にはうんざりしている。

要するに、わが国におけるこれまでの憲法論争の現実には、私が「盲目的な明治憲法愛好家」と呼んでいる人々と同じく「盲目的な憲法九条愛好家」と呼んでいる人々の間における、一方的な主張の投げ合いで噛み合っていないか、あるいは、それぞれに意見の同じ者だけで集まって頷き合っているようなものであった。

改憲派の中心勢力は、現行憲法はアメリカが押し付けた不当なもので明治憲法は良いものだという発想が前提にある。しかし、天皇主権、人権の不存在（天皇が認めた臣民の権利のみ）、軍国主義（統帥権の独立）の故にあの愚かな大戦に突入できたあの憲法より、国民主権、人権尊重、平和主義を基本原理とする日本国憲法の方が遙かに良い憲法であることは自明であろう。

他方、護憲派の中心勢力は、憲法九条が一字一句でも改正されたら「いつか来た道」で、また戦争の惨禍に巻き込まれると思ひ込んでいるように見える。しかし、現に政府は、現行九条の条文はそのまま海外派兵（集団的自衛権の行使）を実行しようとしている。だからこそ、私はかねてより、九条を改正して、できることとできないことの境界線を明確にすることを提案してきた。

しかし、私の改憲論は、明治憲法に親近感を持たないものなので改憲派に拒否され、同時に、九条の改正を提案するものなので護憲派にも拒否されてきた。

だから、私は、正直なところ、この不毛なイデオロギーのぶつかり合いのような憲法論議に飽きかけていた。

2、松下幸之助の慧眼

上述のように旧来の憲法論争に飽き飽きしていた時に、公益財団法人松下政経塾政経研究所長・金子一也先生から『松下幸之助が考えた国のかたちⅡ「新国土創成」「楽土の建設」への挑戦』（松下政経塾編）を贈られた。私はそれを読んでいて、目から鱗が落ちるような発見をした。

松下幸之助翁は、憲法は国の定款だとして、憲法に必要な三要件として、人類共通の「普遍性」と、日本にふさわしい「国民性」と、移り変わる社会情勢に相応した「時代性」を明記している。つまり、憲法には、第一に、基本的人權の尊重、権力分立、民主政治、平和主義といった現代の人類に共通する普遍的な価値が書かれていなければならない。そして第二に、日本国と日本人にふさわしい民族性が反映されていなければならない。さらに第三に、時代の変化に合わせて必要な改正は行われなければならない。

松下翁は、法律の専門家ではないし高い学歴もない。

しかし、翁は、世界が認める経営の神様として、数少ない歴史上の人物のひとりである。その人生を通して「突き抜けた」人物ならではの慧眼がそこに示されている。しかも、それは、未だ改憲論議がタブー視されていた昭和三十年代から四十年代にかけての発言である。

改憲派がこだわる民族性と護憲派がこだわる国際的な普遍性は、本質的に矛盾するものではない。また、憲法改「悪」は本来的に許されないとしても、私たち主権者国民の幸福を増進するための改「正」は恐れる必要はない。

3、新世代の正論

松下政経塾の現役の塾生四名が、一年間の共同研究の成果として、独自の憲法改正草案を書き上げた。

彼らは、大学教育は受けているが、法学を専攻した者はひとりもない。彼らに共通している点は、この国の繁栄の礎になる「国の定款」としての新憲法を起草したいという高い志と強い意志だけである。もちろん松下翁の三要件がそのガイドラインになっている。

そして何よりもまず、彼らの憲法観が世界の常識に適っている。その上で、彼らが掲げた人権のリストも民主主義諸国の相場に適っている。天皇については日本に特有な歴史的伝統を尊重する規定になっている。九条については、わが国の歴史と国民性にふさわしく、自衛権と自衛力の保持は明記しながらも海外派兵について自制的な仕組みになっている。二院制については、日本独自に参議院を活性化する改正を提案し、地方自治についてはこれまでの議論の成果を採り入れて、実効性のある新制度を提案している。要するにこれは、これまでの論争を引きずらない。新世代の正論である。しかも、この草案は憲法学者の手によるものとは違って、平易で読み易い。

これを切っ掛けとして、これまでのように、それぞれの陣営と論者が固定して、時にマニアにしか理解できないような憲法論議を終えて、普通の人々が普通に論じあえる憲法に変わっていくことを期待したい。

なぜならば、憲法は、全ての人々の幸福と不幸を左右する国家および地方の権力の運営を管理する、主権者国民の道具としての法であるのだから。

二〇一五（平成二十七）年一月三日 日本プレスセンター内、事務所にて

© 公益財団法人松下政経塾