

# 改憲問題

穂山守夫

## 目次

- 序
- 第一章 改憲をめぐる社会的・経済的・政治的状況の推移
  - 第1節 新自由主義改革
  - 第2節 軍事大国化
    - 一 自衛隊の海外派遣
    - 二 有事法制
  - 第3節 国旗・国歌法制定と教育基本法改正動向
  - 第4節 憲法調査会・憲法審査会
  - 第5節 国民投票法案
  - 第6節 安倍首相ないし安倍内閣の動向
  - 第7節 学界と世論の動向
- 第二章 戦後の改憲論議の動向
- 第三章 最近の改憲論の検討
  - 第1節 改憲論の特徴
    - 一 非復古的性格
    - 二 大幅な改正
  - 第2節 第9条改憲論ないし第9条論
    - 一 経済界の改憲論
    - 二 メディアの改憲論—読売新聞憲法改正第3次試案
    - 三 政治家の改憲論—小沢一郎案
    - 四 研究者の9条論
      - 1 小林節案
      - 2 大沼保昭の「護憲的改憲論」
      - 3 長谷部恭男の「温和な平和主義」
      - 4 小林正弥の「非戦論」
      - 5 私見—憲法変遷論
  - 第3節 統治機構に関する改憲論
    - 一 天皇条項に関する改憲論
    - 二 首相公選論
    - 三 地方自治に関する改憲論
  - 第4節 人権条項の改正論
- 第四章 各政党—特に自民党—の立場

## 第1節 自民党

## 第2節 民主党

## 第3節 共産党・社民党

## 第五章 結び

### 序

本稿は、戦後の改憲論議特に最近の改憲論議をその社会的・経済的・政治的・法的背景を踏まえながら、第9条改憲論を中心に検討するものである。まず、最近の改憲論議の土壌を形成する改憲をめぐる現在の社会的・経済的・政治的・法的状況を検討する。次に最近の改憲論議の特徴を浮き彫りするために戦後の改憲論議の動向を概観する。これを踏まえて最近の改憲論の性格と問題点を論じる。それから現実の改憲に影響を与える各政党特に自民党の改憲に対する立場を検討する。最後に、最近の改憲論の狙いと改憲の問題点を述べる。

## 第一章 改憲をめぐる社会的・経済的・政治的・法的状況の推移<sup>(1)</sup>

### 第1節 新自由主義的改革<sup>(2)</sup>

世界経済においては、経済のグローバル化（市場原理万能主義）の進行に伴い、日本経済のより一層のグローバル化が要請されたが、日本経済の国際競争力が低下し、1990年代初頭に輸出主導の日本経済は不況に陥った。この競争力低下の要因は、従来、日本経済の発展を支えた自民党政治や官僚機構の機能不全であった。そこで90年代半ばにさしかかる頃から大企業の国際競争力の回復・強化を求める新自由主義改革（構造改革）が財界から保守政権に突きつけられた。この新自由主義改革とは企業の社会的負担を軽減し、また規制緩和により企業の自由な活動を広げ、企業の活力を回復しようとする改革である。自民党政治は選挙基盤である農民等の旧中間層のために財政支出をしたが、その財源確保のため企業は高い法人税等の負担を強いられ、またこの利権政治のため、市場経済原理によれば淘汰されるべき零細農家や零細企業・商店が生き残り、食料品や流通経費のコスト高を生み、大企業の競争力低下を招いているのである。そこでこの高コスト体質を是正するため構造改革が要請されるのである。この構造改革として規制緩和が急速に行なわれるとともに、行政改革・財政構造改革・社会保障改革・税制改革・司法改革等の構造改革が試みられ、その延長線上に21世紀の日本の国の新しいかたちを示す憲法改正が目指されている。すなわち構造改革は自民党の利権政治による低水準の福祉国家と終身雇用と年功序列型賃金を柱とする企業社会を否定し、格差社会をもたらすので、それに対応する新たな社会の基本理念を新しい憲法で示すことが要請されたのである。

(1) 渡辺治編著「憲法改正の争点」（旬報社、2002年）、渡辺治「『憲法改正』—軍事大国化・構造改革から改憲へ」（旬報社、2005年）。

(2) 前掲注(1)渡辺治編著「憲法改正の争点」36-40頁、渡辺治「憲法『改正』は何をめざすか」（岩波ブックレット No.547）27-35頁、同「『憲法改正』—軍事大国化・構造改革から改憲へ」67-74頁、寺島俊穂『現代改憲論と公共性』、澤野義一・井端生幸・出原政雄・元山健編「総批判改憲論」所収（法律文化社、2005年）31頁。

## 第2節 軍事大国化<sup>(3)</sup>

国際政治においては、1989年に東西冷戦が終焉し、米ソ対立による核戦争の脅威はほぼなくなったが、民族対立や宗教対立等を要因とする地域的紛争が頻発し、それが激化した。そこで経済大国である日本に対してその地位に相応しい武力による国際的貢献をも国際社会から求められた。特に武力による先制攻撃も辞さない武断主義を取るアメリカから日本に対して、アメリカに対する軍事的貢献を求められた。とりわけアジア・太平洋地域の秩序を維持する役割の分担を求められた。他方、日本の多国籍企業のグローバルな展開の条件としての国際社会の安定は不可欠である。かかる国際的貢献や国際社会の安定のために自衛隊を海外に派遣することが要請されるが、平和憲法特に憲法第9条はその派遣の障害となる。そこで、憲法改正特に戦力不保持を明文化している憲法第9条の改正が重要な政治課題となり、この憲法改正を担う政治勢力が、政界再編による護憲勢力の衰退により台頭した。この改憲勢力は、直ちに憲法改正を実現するのは困難と考え、安保条約の変更及び憲法改正をしないで自衛隊の海外派遣の実現を図った。

### 一 自衛隊の海外派遣

1990年代以降、政府は自衛隊の海外派遣を積極的に推進してきた。91年1月、湾岸戦争が勃発し、海部俊樹首相は同年4月に海上自衛隊の掃海艇をペルシャ湾に派遣し、その後の自衛隊の海外派遣に道を開いた。92年6月には国連平和維持活動(PKO)に自衛隊を派遣するPKO協力法が成立した。同法の場合、国連決議や停戦合意などの条件の下での自衛隊の海外出動であるが、自衛隊はカンボジア、モザンビークなどの地を踏んだ。96年に事実上の安保改定となった日米安保共同宣言が出され、97年には新ガイドラインが締結された。99年5月には新ガイドライン実施のための法整備として、日本周辺事態における、安保条約の目的を達成する米軍の軍事行動への補給や輸送(武器・弾薬を除く)等の後方支援ができる周辺事態法が成立した。同法の場合、国連決議に基づく必要はないが、自衛隊の活動範囲は日本周辺に限定された。この範囲を拡大するのが2001年10月に成立したテロ対策特別措置法である。同法は米軍を中心とするテロ報復の軍事攻撃に対して自衛隊による後方支援を正当化する法律である。この法に基づき政府はインド洋に海上自衛隊の捕球艦や護衛艦を派遣して、アフガニスタンで自衛隊に基づく対テロ作戦を行う米艦などの後方支援をした。その後2003年7月にイラク復興支援特別措置法が成立し、国連から与えられた枠組みによらないで、多国籍軍の活動に参加させるため陸上自衛隊を初めて戦闘行動の残る高い危険性のある他国領土であるイラクに送った。政府は、米英の占領統治下にあるイラクへの派遣を人道復興支援のため派遣だというのが、実は多国籍軍の核をなす米軍を支援するために派遣するのである。そして政府はこの問題のある派遣を「非戦闘地域」であれば9条に触れない、との強引な解釈で正当化した。このように、自衛隊の海外出動は拡大してきたが、より円滑に自衛隊を海外に出動させるためには、その出動を根拠付ける恒久法の制定ひいては集団的自衛権の行使を否定する政府解釈の変更ないし9条の改憲

(3) 前掲注(1)渡辺治編著「憲法改正の争点」21-28頁、33-35頁、前掲注(2)渡辺治「憲法『改正』は何をめざすか」(岩波ブックレットNo.547)11-25頁、前掲注(1)「『憲法改正』—軍事大国化・構造改革から改憲へ」46-55頁、朝日新聞2006年8月26日朝刊・2005年11月19日、愛敬浩二「改憲問題」(2006年、筑摩書房)87-94頁。

が目指されることになる。

## 二 有事法制<sup>(4)</sup>

憲法は有事を想定していないのに、2003年6月に有事法制3法（武力攻撃事態対処法・安全保障会議設置法の一部を改正する法律・改正自衛隊法）が成立し、2004年には国民保護法など有事法制関連7法が成立した。これで福田内閣当時の1977年に政府が研究に着手した有事法制の整備は一応完成をみた。これにより、いつでも戦争を遂行しうる戦時法体系が確立された。この有事法体系は直接的な軍事力行使のための法制（武力攻撃事態対処法等）と軍事力行使を容易にする環境整備のための法制（国民保護法等）に分けられる。前者に属するのは、武力攻撃事態対処法・改正自衛隊法等である。外国から攻撃を受けた場合、政府はまず有事基本法とも言うべき武力攻撃事態対処法に基づき、閣議で「武力攻撃事態」を認定する。政府は対処基本方針を策定し、国会に承認を求める。その手前の段階でも、攻撃を受ける可能性が高いと判断した場合に「武力攻撃予測事態」と認定し、同様の手続きを踏むことができる。この認定の要件たる「明白な危険が切迫」「緊迫し……予測されるに至った」とはいずれもあいまいであり、政府の恣意的判断によりその事態認定される恐れがある。同法は日本有事の場合を想定しているように見えるが、実際、外国軍による日本への大規模侵攻という日本有事の事態は想定しにくい。想定しやすいのは、日本の周辺（たとえば朝鮮半島）で米軍が軍事行動を開始した場合に、周辺事態法に基づいて自衛隊が米軍に対して米軍の武力行使と一体化しない後方支援をしたときに、政府が「予測事態」を認定して武力攻撃事態対処法により防衛出動がなされるケースである。実際の事態の場合に自衛隊が動く手順は、改正自衛隊法（2003年6月改正）で定めた。自衛隊が陣地を築く際、私有地の強制使用や家屋の形状変更を認めたほか、自衛隊に超法規的措置をとらせないようにするため、道路交通法など20の関係法での特例措置を認めた。米軍が自衛隊と同じ行動ができるように、米軍行動円滑化法で、米軍が陣地などを築くために民間の土地や家屋を使えるようにし、交通・通信利用法では、空港や港の優先利用を可能にした。交通・通信利用法では、空港・港湾・道路・通信施設などの米軍と自衛隊の優先利用を可能にした。改定日米物品役務相互提供協定（ACSA）によって、自衛隊が米軍に水や燃料、食料のほか、弾薬を提供できることになった。続改正自衛隊法は米軍との物品・役務の相互提供の手続きを規定する。このように有事の際、自衛隊は米軍と一体になって日本を守ることになる。また外国軍用品等海上輸送規制法では、中立国の民間船を含め、敵国に武器などを運んでいる疑いのある船を公海上で停船させて検査しうるが、停船命令に従わず、逃げようとした場合には、船体を狙った危害射撃も認めた。日本有事や大規模テロで、政府や地方自治体が国民をどう守るかを国民保護法で定めた。政府がまず、攻撃の現状や予測などを示す警報を発令する。これを受けて、都道府県知事が住民の避難ルートや交通手段などを指示し、宿舎や食料、水、寝具、医療を提供する。こうした物資を確保するため、生産・流通業者らに保管命令や売り渡しの要請をしたり、医療関係者に医療を行うように要請できるなどの強制力も与えられた。実際の避難の際の誘導は、市町村長が受け持つことになった。このように国民保護法は有事等において、国民の動員を容易に

(4) 前掲注(2)田畑佑晃「有事法制の本質」澤野義一・井端生幸・出原政雄・元山健編「総批判改憲論」所収76-82頁。

するものであるが、それにとどまらず、平時から地方自治体や公共機関のみならず国民に対しても有事等へのあらかじめの備えを求めるものである。また、傷病者保護、捕虜の扱い、文民保護などを定めたジュネーブ条約を履行するための国内法として捕虜等取り扱い法と国際人道法違反処罰法を制定した。同条約の二つの追加議定書の締結承認も行った。これにより日本は「平和国家」から「戦争をする国」に転化しつつある。

### 第3節 国旗・国歌法制定と教育基本法改正動向

99年8月の国旗・国家法は愛国心の専制の序曲であり、それに基づき教育現場において日の丸掲揚・君が代斉唱が強制されている。そして2006年12月15日に個人尊重を教育目的の基軸とする教育基本法が公の精神を重視する教育基本法に改正された。この動向は、憲法の立脚する個人主義（13条）を敵視し、規範教育により国民の多様な思想・良心を一元化し、国家に尽す精神である愛国心等を植え付けようとする国家主義的思想統制の動きである<sup>(5)</sup>。もっとも新自由主義的な、個性を尊重した選別教育の構想を教育基本法の改正により推進しようとする面もある<sup>(6)</sup>。

教育基本法は1947年に公布・施行されたが、その制定経緯における当初の構想においては、日本国憲法における教育に関する章で規定しようとしたが、憲法全体の構成上妥当でないので、基本法形式で採用されたのである。またその前文において「(憲法理念の実現)は、根本において教育の力にまつべきもの」・「日本国憲法の精神に則り、…この法律を制定する」と規定されている。これらの点から教育基本法は憲法との一体性が他の法律より強く、その法的性格は憲法を他の関連法令に媒介する、憲法と密接な関連を有する準憲法ないし教育憲法ともいふべきものである。つまり教育基本法は日本国憲法の実効性を担保する役割を期待される法律として準憲法的なものとして位置づけられる。このため教育基本法の改正問題の動向は憲法改正動向と連動したし、その改正内容において改憲主張との共通性（「押し付け」論と「伝統等を重んじる国情との不一致論」）があった<sup>(7)</sup>。また新国家像を示そうとする憲法改正とその新国家を担う人間像を提示しその育成のための教育の道筋を示そうとする教育基本改正問題とは密接な関連性を有する<sup>(8)</sup>。したがって、改正しやすい教育基本改正は憲法改正の突破口になるのである。

### 第4節 憲法調査会・憲法審査会

改憲派は迂回的でない明示的な改憲へ向けての一步として、「広範かつ総合的な調査」を目的として、憲法調査会を国会の両院に2000年1月に設置した。この調査会は5年かけて憲法問題全般（憲法のあり方・平和主義と安全保障・新しい人権・統治機構のあり方）

(5) 朝日新聞2006年12月16日朝刊、西原博史「改憲動向としての教育（基本法）改革とナショナリズム」水島朝穂編著「改憲論を診る」所収（法律文化社、2005年）108-110頁。

(6) 前掲注(1)渡辺治「『憲法改正』—軍事大国化・構造改革から改憲へ」93-94頁。

(7) 成嶋隆「教育基本法改正問題への視点」、憲法理論研究会夏季合宿研究会報告（2001年9月4日）、永井謙一「教育基本法『改正』を、どう考えるか」（教育と文化2001年春号）。

(8) 竹内俊子「教育の能力主義的再編成」全国憲法研究会編、法律時報増刊「憲法改正問題」（日本評論社、2005年）241頁。

を総合的に議論するものであるが、その議論の中心は平和主義と安全保障である。憲法調査会は憲法改正の議案提出権を持たないものであるが、憲法調査会の多数派である改憲勢力は、憲法調査会の活動を通じて、憲法改正の正当化の議論を公式に宣伝し、また衆参両院の三分の二に達する合意を獲得するための憲法改正案を作成しようとしている。その改憲目標は自衛軍の創設及びその海外派兵の明文による正当化並びに憲法の国民に対する行為規範化である。この観点から改憲派は報告書をまとめようとしたが、意見の集約はできなかった。それにもかかわらず2002年11月に衆院憲法調査会が中間報告書を、2005年4月に衆参の憲法調査会が最終報告書を議決して、5年間の調査活動を終えた。憲法調査会はこの活動により改憲の動向を主導する役割を果たせなかったが、改憲の正当化をある程度行う役割を果たしたと言えよう<sup>(9)</sup>。

憲法調査会の報告書提出後の改憲派の重要な課題として、憲法調査会を常設機関に改組することであったが、これに応えるのが国民投票法案の国会法改正部分（国会法改正案120条の6）による各議院の憲法審査会の設置である。法案によれば憲法審査会は憲法及び憲法に密接に関連する基本法制について広範かつ総合的な調査を行うにとどまらず、憲法改正原案及び憲法改正手続に係る法律案等を審査する権限を有する。この憲法審査会は憲法改正原案が提出された場合の付託委員会であり、従来の委員会とは異なる新しい専門的な憲法改正案の審査機関である。憲法審査会は調査権のみならず憲法改正原案の提出権・審査権を有する以上、調査が憲法改正に直結することになる。したがって憲法審査会の設置は憲法調査会の設置に比べて格段に改憲の方向にインパクトを与えると思われる<sup>(10)</sup>。

## 第5節 国民投票法案<sup>(11)</sup>

憲法を改正するためには各議院の三分の二以上の賛成で憲法改正案を発議・提案した上、国民投票によりその過半数の賛成が必要である（憲法96条）。したがってこの国民投票を行うにはその手続きを具体化する国民投票法を制定する必要がある。ところが憲法が制定されてから現在に至るまで国民投票法が制定されていない。それは国民投票法案の提出は憲法改正の第一歩と見られ、国民の護憲意識の反発を買ったし、無理して法案を提出しても護憲政党の社会党等の存在により発議要件たる三分の二の多数を取れる状況ではなかったため、その法案は提出されなかったのであった。ところが国民の意識の変化や政界再編によりこの障害がなくなり、改憲の条件が整ったので改憲派は、国民投票法の成立に動いたのである。国民投票法案の中身に関しては問題点がある。最大の問題点は改憲案を一括して賛否を問うかそれとも各条ごとに賛否を問う方式にするかという点である。朝日新聞の2006年の世論調査によると、9条の改正については賛成・反対はほぼ均衡しているため、

(9) 江橋崇「憲法調査会設置法」（法学教室2000. 1-No232）、馬奈木巖太郎「憲法調査会における改憲論議」、水島朝穂編著「改憲論を診る」所収（法律文化社、2005年）、塚田哲之・倉持孝司・山元健「国会憲法調査会」全国憲法研究会編、法律時報増刊「憲法改正問題」（日本評論社、2005年）76-86頁。

(10) 井口秀作「『国民投票法案』の批判的検討」全国憲法研究会編、法律時報増刊「続・憲法改正問題」所収（日本評論社、2006年）36-37頁。

(11) 前掲注(1)渡辺治「『憲法改正』一軍事大国化・構造改革から改憲へ」100-104頁、長谷部恭男「改憲発議要件の緩和と国民投票」注(10)前掲「続・憲法改正問題」所収 10-13頁、注(10)前掲井口秀作「『国民投票法案』の批判的検討」32-36頁。

その改正の成否は微妙である。しかし改憲肯定の世論は半分以上を占めているから、最も改憲要求の高い新しい権利や制度の創設条項と9条の改正を抱き合わせにすれば、9条の改正の可能性は高い。したがって改憲派には一括方式の国民投票法案の方が望ましいと思われる。しかしこの方式はどちらかに反対の者の意見を投票に反映できないから妥当でない。したがって個別投票方式の方を採用すべきである。選挙は、競合ないし対立する政党が、相衝突する政策をも混合したマニフェスト等を有権者に示してできるだけ多くの有権者の支持を得ようとする政治プロセスだから、一括方式が妥当する。しかし国民投票の場合、相衝突する多様な利害対立の調整ではなく、日本社会の根本的ルールの変更の可否を問うのであるから、複数の論点特に対立する論点を一括して有権者に問うのは妥当でないのである。第164回通常国会に提出された国民投票法案（与党案）では「内容において関連する事項ごとに区分して行うものとする」（法案68条の3）と規定されているから、この条文は個別事項方式ではなく、関連事項方式を規定したともみられるので<sup>(12)</sup>この条文は問題である。確かに関連事項を一緒に処理する合理性は否定できないが、国会の裁量によりその関連性が不当に広範に認められる恐れがあるから、厳密に一事項ずつ区分して憲法改正原案を提出すべきである。

その他の問題点として、直接民主制的制度である憲法改正における国民投票は、本来、党派を超えて、長期的観点から国の基本的ルールを主権者である国民が直接変更するものである。これに対して、代表民主制的制度である選挙においては、主権者である国民は重要な政治的課題の解決を自己の支持する政党・候補者に委ねるのである。したがって国民投票は国民生活にとって選挙とは比較にならないほど重要なものであり、その点を考慮して国民投票は民意の最大限の反映を図るべく制度設計すべきところ、法案にはその配慮がほとんど見られない。まずその期日に関しては、法案は国会が憲法改正の発議をした日から60日以後180日以内において、国会の議決した期日に国民投票を行うものとする（法案2条）。国民の運命を左右する憲法改正の可否を、十分に正確で多様な情報が与えられて憲法改正案の国民生活への影響等を国民が落ち着いてじっくり判断する期間としては、この熟慮期間は余りにも短すぎる。また、法案の場合には国政ないし国民生活上、早急にその成立を図る必要があるときもあるが、憲法改正の場合にはそのような事情がないから2年以上少なくとも1年以上の熟慮期間を置くべきである。次に憲法改正案に関する情報を提供する憲法改正案広報協議会の委員が会派の議席数によって選出されることになっているため（法案12条3項）、委員の多数派が改憲派によって占められることになり、改憲派に有利な国民投票広報がなされる恐れがないとはいえない。またこの広報協議会は国民投票広報の原稿の作成の事務を行うが、その広報には、国民に公正な討議の機会を与えるため、その賛否両論を平等に記載すべきである。なぜならこの広報は当落を争うすべての候補者の政見を掲載するため、多くの与党の候補者の所信が掲載される選挙公報と異なり、憲法改正の賛否の判断材料を提供するものであるからである。この観点からすると、テレビ・ラジオ・新聞でも賛成派と反対派に平等に広報のための無料の放送時間・意見広告の掲載が割り当てられるべきである。ところが法案107条はそれを議席配分に応じて割り当てており、不当である<sup>(13)</sup>。第三に法案は特定の候補者等を前提とする選挙運動と国民投票運動との差異をあまり認識しないため、かなり選挙運動規制の観点から国民投票運動の規

(12) 内藤光博『「憲法改正国民投票法案」の批判的考察』（法と民主主義409号、2006年）36頁。

制をしている。法案によると、国民投票運動とは憲法改正案に対し賛成や反対をしたり又はしないよう勧誘する行為（法案102条）とされる。この定義だと一般的政治活動と国民投票運動との境界は微妙であるから、国民投票運動に対する規制が広範なものになる危険性がある。それから公務員や教育者の地位利用による国民投票運動を規制しているが（法案104条・105条）、その地位利用を広く解することにより、公務員等の市民としての国民投票運動が不当に規制される恐れがある。また利権政治がらみの選挙運動の場合には組織的多数買収および利害誘導罪を設けるのは一応肯定しうるが、そのような事情のない国民投票運動にこの罰則を設けるのは、この運動に対して萎縮効果をもたらす危険がある。以上からして、国民投票法案は国民投票の特殊性を考慮せず、また公正さにも欠けるものといえよう。

## 第6節 安倍首相ないし安倍政権の動向

首相になる前、安倍は改憲を政治課題としてあげていた。また自衛隊の海外での機動的な対応を可能にするため、特措法なしで海外派遣を可能にする恒久法の制定に積極的に取り込もうとしていた。また明文改憲で集団的自衛権を肯定する意向であった。しかし、その早期の実現の困難性を考慮して内閣法制局の憲法解釈の変更により集団的自衛権行使を容認しようとしていた。すなわち集団的自衛権を有するがその権利を行使できないという内閣法制局の解釈は、一般に権利を有すればそれを行使できるのであるから、不合理であると、その変更を示唆していた。そして、官房長官時代の2006年9月、集団的自衛権が行使できるケースがあると判断した場合、「行使できない」としてきた政府見解の変更を検討する考えを示した<sup>(13)</sup>。これは憲法を無視してなし崩し的に解釈により明文改憲の先取りを図るものである。2006年9月1日の安倍の政権公約ないし出馬会見によると、その「政権の基本的方向性」で最初に挙げたのは「憲法の制定（改正）」である。戦後体制から脱却した「新しい国づくり」の象徴として占領軍が深く関与した現行憲法を改正して新しい国のあり方を示す憲法を自らの手で書くことが必要だとする。会見では「大変高いハードルであり、そう簡単なことではない。」と目標年次に触れず、「任期中少しでも進めていく。まずは国民投票法の成立をめざしたい」と語るにとどめた。「新しい国づくり」のもう一つの柱として教育改革を挙げている。公約では教育基本法の改正に触れていないが、同日の自民党中国ブロック大会では「教育基本法の改正はもちろんのこと教育制度全般を見直していく」と語った。9月3日、盛岡市内で開いた自民党東北ブロック大会では秋の臨時国会では教育基本法改正案の成立を最優先に取り組む考えを明らかにした。一方、外交については政権公約では集団的自衛権に全く触れず、会見で「日米同盟の機能を向上させるため、個別具体的な例について、集団的自衛権の行使が禁止されている典型的な場合に当たるか検討していくべきだ。」として集団的自衛権肯定の道筋を示さなかったが、9月5日の記者会見で憲法改正を待たず、まず政府見解の変更を検討する考えを示した。9

(13) 自民党は、2006年12月6日の政務調査会特命委員会で、投票前に各政党に割り当てられるテレビ、ラジオや新聞広告の費用を国庫で全額補助する制度（無料枠）については、憲法改正に反対する共産、社民両党に配慮して、憲法改正の賛否がほぼ平等になるよう時間やスペースを配分することにした（2006年12月7日朝日新聞朝刊）。

(14) 安倍晋三「美しい国へ」（文藝春秋、文春新書、2006年）130-132頁、朝日新聞2006年11月25日朝刊。



月21日の自民党総裁選に第21代総裁に選ばれた安倍は通常国会で継続審議になった教育基本法改正案を「最重要法案」とし、11月に切れるテロ対策特別措置法の延長にも取り組む考えを示した。教育基本法改正は安倍の掲げる「保守の再構築」や「戦後レジーム（体制）からの脱却」の第一歩であり、憲法改正の布石である<sup>(15)</sup>。9月26日に第90代首相に選ばれた安倍晋三自民党総裁は総裁選で公約に掲げた憲法改正については総裁としてリーダーシップを発揮したいと述べた。教育再生では臨時国会での教育基本法改正案の成立を目指したいとした。憲法解釈の変更による集団的自衛権の行使については日米同盟の双務性を高めることが重要だとして、その可能性の研究を進め結論を出したいとした。その双務性を高めるためには集団的自衛権の行使を認めることが有効だが、そのハードルは高いので安倍首相は明言しないが拡大された範囲での個別的自衛権の行使を政府の新解釈で認めようとしていると思われる。安倍内閣の閣僚である久間防衛庁長官も9月26日の就任記者会見で今のところ従来の解釈を踏襲するとしたが、現実に即した場合、その解釈で乗り切れるかどうか、具体的に検討する余地があるとした<sup>(16)</sup>。9月29日の所信表明演説でも安倍首相は「いかなる場合憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するか、個別具体的な例に即し、よく研究する」とした。この研究の目的を日米同盟がより効果的に機能することだとしたが、その狙いは日米同盟の双務性を高め、現状より自衛隊と米軍との共同行動を推進することにある。その後10月11日の参院予算委員会で安倍首相は、個別的自衛権と集団的自衛権の間にあるものについて個別的に研究して、わが国が禁止する集団的自衛権の行使ではないという解釈を政府として出すことは十分ありうるとした。また久間防衛庁長官は、10月17日の衆院案安全保障委員会で、海上自衛隊が補給している米艦船が攻撃された場合について「(自衛隊が)自分が攻撃されたとみなして反撃自然だ。」と述べ、個別的自衛権の範囲で認められるとの考えを示した。これは、これまで、憲法解釈上禁じられている集団的自衛権の行使にあたる恐れがあると指摘されてきた事例に対して個別的自衛権の拡充で対応しようとするものである<sup>(17)</sup>。このように安倍政権は改憲の前に教育基本法の改正と個別的自衛権の拡充を図ろうとしている。

又、安倍政権は、10月27日に衆議院本会議で審議入りした防衛庁の省昇格関連法案を12月15日に臨時国会で成立させた。この法案は防衛庁を「防衛省」に昇格する防衛庁設置法改正案に加え、自衛隊の海外活動を「付随任務」から「本来任務」に格上げする自衛隊法改正案を含む。この改正法の狙いは防衛庁を、「防衛省」に昇格させる点よりむしろ周辺事態や国際協力業務を「本来任務化」する点にある。これにより自衛隊の海外への随時派遣を可能にする一般法（恒久法）制定に弾みがつき、活動内容拡大につながるおそれがある。これは、改憲前に自衛隊の海外活動の拡充を図るものである<sup>(18)</sup>。

## 第7節 学界と世論の動向

かかる改憲の動きに対して、かつてであるならば、憲法学界は反発し、護憲の声を大声

(15) 朝日新聞2006年9月2日・9日・21日朝刊，日本経済新聞2006年9月4日朝刊。

(16) 朝日新聞，2006年9月27日朝刊。

(17) 朝日新聞，2006年9月29日夕刊，10月1日・12日・18日朝刊。

(18) 朝日新聞，2006年10月27日朝刊，2006年11月4日朝刊・オピニオン（前田哲男），2006年12月16日朝刊。

であげたであろう。しかし現在においては、護憲憲法学者の砦であった全国憲法研究会でさえ護憲で一致することができず、その護憲活動は沈滞化している、ましてその他の憲法研究者等によって構成される学会ないし研究会の護憲活動はほとんどみられない。このように、憲法学界は、護憲派の減少により護憲勢力としては極めて弱いものとなっている。

世論は、どうかというと、2006年の朝日新聞社の世論調査によると、改憲肯定の世論は55%であり、改憲不要は32%であり、改憲派は半分超を占めている。改憲派56%、護憲派33%だった2005年調査とほぼ同じである。憲法改正をめぐる国民の意識はこの1年、ほとんど変わっていないようだが、最近の世論は改憲賛成の方向にある。年代別では、20代、30代で改憲派が60%を超えているのが目立つ。とりわけ30代女性では67%と高率だ。支持政党別では自民支持層で58%と高かった。改憲派に改憲理由5つの選択肢から選んでもらったところ、「新しい権利や制度を盛り込むべきだ」が38%と最も多く、次いで「米国の押し付けでない憲法を自分たちで作りたいから」が21%。第9条に「問題があるから」は9%で最も少なかった。「新しい権利」を挙げる人は20代-40代で50%前後と多い。「押し付けでない憲法を」は60代以上で約30%と際立つ。自民支持層でも24%と多めだ。さらに、改憲派に「憲法を変えたいと思うのは、日本の社会を大きく変えたいからか」と聞くと、「大きく変えたいから」は38%にとどまり、「それほどでもない」が57%と半数を超えた。憲法改正で新しい時代を切り開くといった意識は薄く、現状にあわせて憲法を変えていきたいという気持ちがうかがえる。護憲派は年代でほとんど差がないが、70歳以上が40%と多く、護憲派の高齢化が進んでいる。護憲派に護憲の理由を聞くと「国民の間に定着しているから」が31%で最も多く、次いで「多少問題があるが改正するほどでもないから」が23%だった。「第9条が変えられる恐れがあるから」は17%で3位だが、70歳以上では23%と多くなるのが目立つ。この層の中には高齢化した市民活動家が多いと思われる。

天皇制について聞いたところ、「天皇は今と同じ象徴でよい」が84%と大勢を占めた。「天皇制を廃止する」は10%、「天皇を元首と定める」は4%だった。回答結果は2001年、2004年の調査からほとんど変わっていない。象徴天皇制存置に対する国民意識は定着しているといえそうだ。

憲法改正の最大の焦点である第9条をめぐるのは、「1項、2項とも変えない」という「改正反対」が42%。「改正賛成」は「1項だけ変える」9%、「2項だけ変える」16%、「1項、2項とも変える」18%をあわせて43%。賛成・反対はほぼ均衡している。支持政党別では自民・民主支持層で賛成がほぼ5割で、「反対」の4割を超えた。共産・社民支持層では「反対」が7割、公明支持層と無党派層では「反対」が4割を超え、賛成を上回った。一方1項に注目してみると、「1項、2項とも変えない」「2項だけ変える」をあわせ58%が維持を望んでいて、「戦争放棄」への根強い支持がうかがえる。憲法と自衛隊をどうとらえるかに関し、憲法への自衛隊明記を必要と答えた人は62%であり、不要と答えた人の28%の2倍超である。必要と答えた人にどう明記するか聞くと、「9条を変える」は31%にすぎず、「9条を残して新たな条文を追加する」が64%に達する。また必要と答えた人に自衛隊を「軍隊」と位置づけるか聞くと賛成は38%に過ぎず、反対は54%にのぼる。自衛隊の海外活動について今後どうするべきか聞くと、「カンボジアのような国連平和維持活動(PKO)まで」が46%で一番多く、次いで「イラクのような戦闘が続いている国での復興支援も認める」は22%であり、「国益に必要ななら武力行使も認める」は15%であ

る。一切すべきでないという人はほんの11%にすぎない。この傾向は2004年・2005年調査と変わっていない。国益に必要ななら武力行使も認めるは15%である。政府が使えないという立場をとる集団的自衛権については、使えない立場を維持する人が53%で、使えるようにする人の36%を上回った。

この世論調査によると、世論は自衛隊の存在を認め、憲法第9条の改正に対して比較的柔軟であるが、憲法の基本原理である平和主義を堅持したいという気持ちが強く、自衛隊の軍隊化には消極的である。とはいえ自衛隊によりなされている国際貢献を容認していると思われる。しかし、憲法第9条の範囲内での自衛隊によるより広範な国際貢献には限界があるから、この国際貢献の必要性を更に認めるようになると、憲法第9条改正に反対する世論は更に弱まるであろう。このように最近の世論は改憲賛成の方向にある。

以上からすると、現在の社会的・経済的・政治的状況はかつてないほど憲法改正への道を拓く可能性があるといえよう。したがって、最近の改憲論は以前の改憲論と異なり現実味を帯びている。そこで、最近の改憲論の特徴を明らかにすべく戦後の改憲論議の動向をみておこう。

## 第二章 戦後の改憲論議の動向<sup>(19)</sup>

戦後の改憲論議は、まず1951年のサンフランシスコ講和条約調印前後から東西冷戦が本格化する50年代前半に高まった。その主眼は第9条改正による再軍備にあった。50年6月の朝鮮戦争などの東西対立の激化により、日本に軍事的役割を求めた米国の対日政策の転換を背景にして、同年8月に警察予備隊（54年7月、防衛庁、自衛隊発足）が設置された。この冷戦下において再軍備問題と絡めた改憲論議がなされた。保守勢力は軍隊の設置や国民の国防義務の明記を求め、安全保障面での独立志向を鮮明にした。51年9月にサンフランシスコ講和条約と日米安保条約に調印し、55年11月に保守合同により、自主憲法制定を掲げた自民党が結党され、押しつけ憲法論（自主憲法制定論）が唱えられた。この50年代改憲論の特徴は、次の点にある。すなわち一つは明治憲法的統治への復帰をもくろむ復古的な全面改正論である。その復古的な点は〈1〉天皇の元首化〈2〉「公共の福祉」による一般的な人権制約の制度化〈3〉義務規定の拡充〈4〉民主的制度の改廃（参議院の構成方法に推薦制の導入、地方自治体首長の公選制の廃止）などにあらわれている。もう一つは反米ナショナリズムを強調する押しつけ憲法論である。

60年代以降は、改憲勢力たる自民党が改憲の前提となる憲法改正の発議・提案に必要な国会の各院の総議員の三分の二の議席数を得られそうもなく、改憲の実現性が薄くなり、改憲路線から経済中心路線へ転換したことにより改憲論議の沈静化し、その代わりに解釈改憲がなされた<sup>(20)</sup>。政府は、「自衛のための最小限度の実力の保持は合憲」という解釈により、自衛隊は第9条に反しないとした。

79年のソ連のアフガニスタン侵攻によりデタント（緊張緩和）が崩壊し、冷戦が緊迫化したため、80年代になると、改憲論が浮上した。82年に発足した中曽根康弘内閣の「戦後政治の総決算路線」は防衛費の国民総生産1%枠突破・靖国神社公式参拝など憲法の「歯

(19) 渡辺治『日本国憲法「改正」史』（日本評論社1987年）。

(20) 前掲注(9)長岡鞆『憲法理念の定着と解釈改憲の時代』「憲法改正問題」所収54頁。

止め」を崩す動きであったが、前述の政府解釈では自衛隊の海外出動の正当化は困難であり、改憲論議が再燃した。しかし、自民・社会両党がにらみ合う「五五年体制が続いていた。またこの時期の世論は改正に慎重であった。読売新聞の世論調査によると、81年4月の調査では改正賛成28%に対し、改正反対が44%を占めた。その後の86年3月の調査では、改正賛成は5%減少し23%になったのに対し、改正反対が13%増加し過半数を超える57%になった。このため改憲論議の大きなうねりは起きなかった。この80年代改憲論の特徴は、こうである。その中核は、押しつけ憲法論に立脚する第9条最小限改正論である。天皇制に関しては、現行の天皇の象徴規定を維持するものであり、天皇の元首化を目指す復古的なものではない。人権論では、「環境権」や「知る権利」といった新しい人権の挿入を主張する点で環境破壊や情報化社会の出現による新たな人権侵害の態様に対応しようという面がある。とはいえ基本的には現状維持的な部分改正論である<sup>(21)</sup>。

91年の湾岸戦争をきっかけに改憲論は高まった。その改憲論は、以前の改憲論の中心が自衛隊の明文による合憲化にあったのに対し、自衛隊による国際貢献等に視点を置いていた点に特徴がある。湾岸戦争の際、国際社会特にアメリカから責任分担を求められたが、政府は第9条の制約があるため、自衛隊をアメリカ軍が中核をなす多国籍軍に参加させなかった。そこで第9条の恒久平和主義を「一国平和主義」と批判する論調が高まった。90年代前半においては、「自衛隊の海外派遣」が第9条に違反しないかが問題となった。そこで、自衛隊の海外派遣を停戦監視などの国連平和維持活動（PKO）に限定してはあるが、自衛隊海外派遣を認めるPKO協力法が92年に成立した。しかしこの法の下では、自衛隊海外派遣は極めて限定的である。そこでその限界を越えるべく、「さらなる国際貢献」を目指す「明文」改憲論が登場した。

90年代末には「海外における自衛隊」の「武力行使」の合憲性が争点となった。自民党内の「護憲派」とされる宮沢は、憲法9条は「海外での武力行使」を禁止しているにすぎないとする。そうすると現在の憲法9条改正論の主眼は、「海外での自衛隊」の「武力行使」の正当化になる。

このように憲法9条改憲論は、国際協力への対応に視点を置いた改憲論である。この改憲論は国民の間へ浸透・定着してきている。これを見て取り、改憲勢力は、憲法9条改正の政治的スケジュールを具体化している。

### 第三章 最近の改憲論の検討<sup>(22)</sup>

#### 第1節 改憲論の特徴

##### 一 非復古的性格

最近の有力な改憲論（小林節の改憲論等）特徴として、その非復古的性格を挙げ得る。この改憲論は戦前型軍国主義を批判し、その反省に基づき憲法改正による復古的な明治憲法的憲法への復帰を否定する。戦後の平和憲法の下での民主主義教育等の一応の成果により、国民は復古的な明治憲法的憲法への復帰を望まなくなっており、復古的な改憲論は現

(21) 前掲注(9)木下智史『八〇年代改憲論の展開と挫折』「憲法改正問題」所収59-60頁。

(22) 前掲注(1)渡辺治編著「憲法改正の争点」43-69頁、前掲注(2)渡辺治「憲法『改正』は何をめざすか」36-55頁。

在においては国民に受容されない。改憲論は、部分的には復古的な点があっても、全体的には、非復古的なものとならざるをえないであろう。復古的にみえる公共の秩序強化論や国民の義務強化論は国家主義的な面もあるが、新自由主義改革によって現代日本社会に生じた格差社会の問題や利益至上主義による秩序の乱れに対応しようとする面が強いのである。

## 二 大幅な改正<sup>(23)</sup>

90年代の改憲論は天皇制（国民統合の中心としての天皇としてすえ直すこと）・9条（自衛隊の海外派遣を正当化する規定の創設）・人権規定（新しい人権の創設・生存権規定の見直し）・公共の福祉・義務規定・統治構造（首相公選制・憲法裁判所。参議院改革）・憲法改正条項（改正要件の緩和）に関わるものであり、大幅な改正を目指すものである。新しい人権等の規定の創設は9条改正を容易にするための戦術という面が強いが、全体的には制度疲労したとされる現憲法の大幅な改正により21世紀の新しい国づくりの綱領としての憲法を作ろうとするものである。

## 第2節 第9条改憲論ないし第9条論

改憲論の中核は第9条改憲論であり、その眼目は国際貢献のための自衛隊の海外派兵の正当化等にある。ニュアンスの差はあるが、この点を示す各案を以下検討する。

### 一 経済界の改憲論<sup>(24)</sup>

企業特に多国籍化した企業は安定した海外活動を間接的に担保するために自衛隊の海外出動の必要性を認識している。そこで2003年3月に財界のうちで最も改憲に熱心な経済同友会が改憲に向けての世論喚起のため「憲法問題調査会意見書」を公表した。その意見書では多国籍企業の利益を守るため集团的自衛権の行使が必要となると考え、集团的自衛権を行使できないという政府解釈の変更を求めるとともに、その困難を考慮してか明文改憲による集团的自衛権の肯定も追求している。中核的な財界団体である日本経団連も2005年1月に企業の海外権益を確保するためには、アジア自由経済圏を構築して、東アジアのリーダーシップをとるとともに、日米軍事同盟を強化して中国と対等に交渉できる政治的・軍事的体制を構築する必要があると考え、「わが国の基本問題を考える」で自衛隊の派兵体制を確立するため主として9条に絞った改憲論（集团的自衛権行使に関する規定の整備等）を始めて打ち出した。その要点はこうである。冷戦の終焉後の今日において、宗教・民族に起因する紛争・内乱の頻発、ミサイル・大量破壊兵器の拡散など、脅威の内容は複雑で予測困難なものへ変化しているし、また9・11に代表される非国家主体によるテロは、世界の平和に対する大きな脅威となっている。また東アジア地域においては朝鮮半島や台湾

(23) 前掲注(2)渡辺治「憲法『改正』は何をめざすか」36-37頁。

(24) 渡辺治発言「〈対談〉後藤道夫・渡辺治・木下智史『戦後改憲論の動向と特徴』一戦後日本の社会構造と自民党政治の変容をふまえて」法律時報78巻6号、24頁、前掲注(5)愛敬浩二「経済界の改憲論を診る」、「改憲論を診る」所収151-158頁、前掲注(9)山内敏弘『平和主義と改憲論』、「憲法改正問題」所収9-10頁、前掲注(9)小沢隆一『財界団体の改憲構想—日本経団連報告を中心に』「憲法改正問題」所収99-101頁。

海峡など、未だ冷戦期の対立関係が残っており、国家間紛争の危機は去っていない。これらの脅威は「グローバルな活動を進めるわが国企業」や国民にとって、他人事ではなく、「自らに対する直接の脅威」である。このような状況下においては集団的自衛権の否認による同盟国への支援活動の否定は国際社会から信頼・尊敬される国家の実現の足枷である。かくして「企業の海外権益を財界全体として確保する役割を持つ経団連」にとっては、このような脅威に対抗するためには集団的自衛権の行使や国際協力活動のための自衛隊の海外活動を可能にする必要がある。このような状況において9条2項は明らかに現状から乖離しているとともに、わが国が今後は果たすべき国際貢献・協力活動を進める上での大きな制約になっている。したがって改憲により、憲法上、まず自衛隊の保持を明確にするとともに、国際社会と強調して国際平和に寄与する活動に貢献・協力できる旨を明示すべきである。また集団的自衛権に関しては、わが国の国益や国際平和の安定のために行使できる旨を、憲法上明らかにすべきであるとする。このように日本経団連は改憲により日米同盟を機軸とした自衛隊（軍）の海外出動を正当化しようとしている。もっとも早期の改憲が実現できない場合には憲法解釈の変更や法律の制定で対応すべきことを示唆する。

このように財界は9条改憲に積極的になってきたが、2006年9月の経済同友会の「新たな外交・安全保障政策の基本方針」では、早期の改憲が実現できないと考えたのか、改憲に慎重な立場に立ち、法律の制定で対応すべきことを強調する。すなわち第9条の改正については「21世紀の世界と日本の平和と安全、繁栄を確保するために、日本が何をどこまですべきなのか、そのための体制はどうする等の議論が先であり、それを踏まえて検討すべきである。」として慎重に対応しようとしている。とはいえ改憲前にその先取りのための体制作りの必要性を強調する。日米同盟をわが国の安全保障の要として位置づけ、その効果を挙げるために「日本が主体的に米国のパートナーとしての役割と責任を果たし得る自己改革と体制整備に取り組む必要がある。」として、専守防衛体制から自衛隊の海外活動体制への移行の必要性を示唆している。また「日米同盟をコアとしたネットワーク型安全保障体制を構築する」が必要であるとし、国連中心より米国中心の安全保障体制の構築を目指している。そして自衛隊の国際貢献活動を「より迅速かつ効果的に行うための法的基盤の整備が急務である。」として、その法的基盤として「我が国の防衛・安全保障に関する基本原則を示した『安全保障基本法』（仮称）と人間の安全保障の考え方を併せた『国際協力基本法』（仮称）を制定」する必要があるとする<sup>(25)</sup>。このように経済同友会は「今後の複雑かつ不安定な国際環境」を考慮して安全保障基本法等を早期に制定して、その後の9条の改正を目指す戦術を取ったと思われる。

ところが2007年1月10日に発表された日本経団連：優先政策事項によると、経団連は、「安全保障体制や自衛隊などの国際貢献に関する基本方針や手続を明らかにし、内外の信頼を確保するため、安全保障に関する基本法ならびに国際平和協力に関する一般法を整備する。」としつつ、「2010年代初頭までに憲法を改正し、内外情勢や国民意識の変化に対応した、新たな国家理念を体現したものとする。」<sup>(26)</sup>と時期を明示して、憲法改正を政治課題とする安倍内閣と連動して、積極的に9条改憲に取り組もうとしている。

(25) 経済同友会ホームページ。

(26) 日本経団連ホームページ。

## 二 政治家の改憲論—小沢一郎案

自衛隊の広範な海外出動をまず示したのは、小沢の「日本国憲法改正試案」である。この案では、「前二項〔現行の第9条1項・2項〕の規定は、第三国の武力攻撃に対する日本国の自衛権の行使とそのための戦力の保持を妨げるものではない。」と規定し、自衛軍の保持を認め、その自衛軍による自衛権の行使を謳う。それから別条で「日本国民は、平和に対する脅威、破壊および侵略行為から、国際の平和と安全の維持、回復のため国際社会の平和活動に率先して参加し、兵力の提供を含むあらゆる手段を通じ、世界平和のために積極的に貢献しなければならない。」と規定し、積極的平和主義ないし国際協調主義の観点から、国連の活動に限定されない国際社会の平和活動に武力行使もできる自衛隊が「率先」して「参加」しなければならないとする。この小沢一郎案の場合、自衛軍の海外における軍事行動に対する統制の観点はなく、国会の承認も国連の要請がなくとも「世界平和」のためという名目で自衛軍の海外における積極的な軍事行動が要請されることになる。この点で、この案は第9条の絶対的平和主義理念により国際貢献の方を重視するものである。なお小沢は自衛隊と別組織の国連待機部隊を創設した場合、国連決議があれば現行憲法の下でも多国籍軍への参加や海外での武力行使が可能であると主張する<sup>(27)</sup>。確かに国連の統制があればアメリカに従属した日本の軍事行動を抑制しうる面があるが、国連自体が大国の利益にそった行動をとるから、世界平和のためには、この抑制だけでは不十分である。

最近、民主党代表になった小沢は、2007年の参議院選で与党を過半数割れにするため、小沢ビジョンでは持論を抑制して、安全保障面では自衛隊の役割を専守防衛に限定するとした。すなわち「自衛権は、憲法9条にのっとって個別的であれ集団的であれ、我が国が急迫不正の侵害を受けた場合に限り行使する。それ意外では行使しない。」とし、国連傘下での活動を除いて自衛隊が海外で米軍と共同行動することを退けている<sup>(28)</sup>。

## 三 メディアの改憲論<sup>(29)</sup>

憲法改正第3次試案の最大の狙いは、日米同盟に基づく米軍への自衛軍の派兵を正当化する集団的自衛権を行使しうる自衛「軍」の創設である。このことは第3次試案が戦力不保持・交戦権否認の規定（現行憲法第9条2項）を削除して「安全保障」の章（試案第3章）の下で「自衛のための軍隊の保持」を明記している点に窺うことができる。また緊急事態条項（試案89-91条）を設け、緊急事態において内閣総理大臣の広範な裁量による効率的な軍隊の活動を確保している。この事態における国民の協力は当然とされ、また現行憲法第18条の「意に反する苦役」も削除されているから、この事態において個人の自由は侵害される恐れがある。大量破壊兵器の「製造・保有・使用」を禁止しているが、非核3原則のうち「持ち込ませず」という原則ははずされているので、米軍の原子力空母等による核持ち込みは許容されることになる。

(27) 小沢一郎「日本国憲法改正試案」（文藝春秋1999年9月号）98-100頁、小沢一郎「日本改造計画」（講談社、1993年）。

(28) 朝日新聞2006年9月11日夕刊。

(29) 読売新聞憲法改正第3次試案、読売新聞社編「憲法改正読売試案2004年」（中央公論新社、2004年）、前掲注(9)内野正幸『二一世紀初めの改憲案』、「憲法改正問題」（日本評論社、2005年）。

注目すべきはこの「安全保障」の章に続いて試案第4章に国際平和の活動に能動的主体的に対応すべく「国際協力」(国際軍事協力)に関する章が設けられたことである。第3次試案では、第13条で「日本国は、地球上から、軍事的紛争、自然災害、環境破壊、特定地域での経済的欠乏及び地域的無秩序によって生じる人類の災禍が除去されることを希求する。」と規定し、それを受けて第14条は「前条の理念に基づき、日本国は、確立された国際的機構、その他の国際の平和と安全の維持及び回復並びに人道的支援のための国際的な共同活動に、積極的に協力する。必要な場合には、公務員を派遣し、軍隊の一部を国会の承認を得て協力させることができる。」とした。第2次試案では「確立された国際的機構の活動」への参加に限定されていたが、第3次試案では、「その他の国際の平和と安全の維持及び回復並びに人道的支援のための国際的な共同活動」という言葉が挿入された。これにより、軍事的紛争や国際テロリズムを含む「国際的な共同活動」にも国連決議を前提にしないで軍隊を派遣できるようになった。これで自衛軍の米軍への広範な協力的軍事活動が正当化されることになる。そうすると、アメリカの独善的な軍事行動に日本が巻き込まれる危険が高まるが、これは日本の平和・独立の観点から問題である。

#### 四 研究者の9条論

##### 1 小林節案<sup>(30)</sup>

小林は自衛隊を自衛軍として正当化するととどまらず、自衛隊の海外派兵を正当化する。

すなわち自衛隊の第9条1項の目的達成のため「陸海空軍その他の戦力」を「自衛軍」として保持することを認め、自衛隊を自衛軍として認知する。さらに「世界平和を維持」するため軍隊保持を謳うのである。

しかし、総理大臣が、わが国の独立または「世界平和を維持」するために自衛軍の出動を命じる場合、その歯止めとして「国会の承認を経てまたは国連の要請」を受けなければならないとする。しかしここにいる「世界平和の維持」という文言は抽象的であり、どのような場合に自衛軍の出動を命じることができるか具体化する必要がある。また「国会の承認または国連の要請」は民主的コントロールまたは国際世論により自衛軍の出動を限定するようにも思える。もっとも自民党を核とする政権の下では、国会の多数派と内閣の癒着のため国会の承認による自衛軍の出動の民主的コントロールが余り機能するとは思えないし、国連の要請は実際には国連を支配するアメリカ等の大国の利益に基づく危険性がある。したがって「国会の承認または国連の要請」による自衛軍の出動の統制が有効に機能するかは疑問である。法律により自衛軍の出動を詳細に規制する必要があるといえよう。よって、この案は自衛隊の出動を統制しようとする点で評価しようが、その統制が有効であるかという点に問題がある。

次に、憲法制定後、日本と国際社会が大きく変化したことを踏まえつつ、憲法の平和主義の理念を今日において継承・発展させるために改憲が必要であるとする、国際法学者大沼保昭の「護憲的改憲論」を検討する。

(30) 小林節「二十一世紀への責任として」、(中西輝政編「憲法改正」所収2000年)、同「憲法守って国滅ぶ」、(KKベストセラーズ、1992年)、同「憲法と政治」(潮出版社、1999年)。



## 2 大沼保昭の「護憲的改憲論」<sup>(31)</sup>

大沼によると、「護憲的改憲論」とは現憲法の理念を最大限活かしつつ、時代の変化に合わせて憲法を改正することである。今日において、憲法規範（9条）と現実との不適合がますます明らかになってきた。自衛隊が巨大化し、国際社会の平和と安全の確保のために経済大国日本に求められる安全保障上の役割等が高まったため、その現実を軽視した絶対平和主義的な9条の解釈は説得力に乏しい。そこで解釈の変更により新たな国際社会の現実に対応することも考えられるが、そのような政府解釈で国家の根本方針を変えるのは、国民の憲法への信頼と尊敬を回復できないまでに傷つけ、憲法軽視ひいては法一般・規範軽視ないし法一般等へのシニニズムやニヒリズムがはびこる恐れがある。そこで政府解釈によらないで、国家を運営する現世代がアジア諸国の反発を考慮して護憲的に憲法を改正すべきである。具体的にどのような9条改正を目指すべきかという問題に関しては、国連安保理の決定、要請、授権のある国際公共的な安全保障活動には積極的に参加することができること（積極的国際協調主義）を明文で示す改憲は望ましいが、集团的自衛権の行使と在外国民保護のための限定的な実力行使に関しては、法律の厳格な制約と国会の実質的関与の下で認める方向性を持っているが、現時点では未だ確信を持って公にできる見解をもつに至っていないとされる。

確かに大沼が言うように、今日において、絶対的平和主義を意味する憲法規範（9条）は巨大化した自衛隊を保有する経済大国日本に対する国際貢献の要請に応えられない。そこで政府解釈の変更で対応することが考えられるが、それは憲法軽視であり立憲主義の観点から妥当でない。しかし、そこから大沼が言うような護憲的改憲を主張するのは問題である。大沼は改憲で民主的コントロールに服する集团的自衛権を認めるようであるが、そのようなコントロールが実効的であるかは極めて疑わしい。護憲的改憲は大沼の意図に反して非護憲的改憲になる恐れがある。したがって単に無意味な護憲的といひ修飾語のついた改憲は実際単なる改憲になると思われるので彼の見解に賛成できない。

## 3 長谷部恭男の「穏和な平和主義」<sup>(32)</sup>

9条に関する通説的見解は9条が自衛のための実力組織の保持を禁止していると解する立場（絶対平和主義）であるが、長谷部は侵攻された場合に絶対平和主義の想定する群民蜂起等で反撃するのでは国民の生命・財産等を十分に守れないため実力による自衛が必要であると主張する。そしてこの穏和な平和主義の観点から自衛のための必要最小限の実力を保持することは9条の下でも許されるし、立憲主義の根本的な考え方によりよく適合すると解する。彼によると法規範の中にはある問題に対する答えを一義的に定める準則（参議院の任期を6年とする憲法46条など）と答えを特定の方角へと導く力として働くにとどまる原理（表現の自由などの人権保障規定など）とがある。9条を絶対平和主義を定めた準則と解する実質的根拠は外的からの攻撃に対して人的・物的組織体で対抗することは実力で抵抗することなく屈服するより悪い結果を招くという想定である。しかしこうした想

(31) 前掲注(5)愛敬浩二「研究者の9条論を診る」「改憲論を診る」所収、163-164頁、大沼保昭「護憲的改憲論」ジュリスト1260号（2004年）150-159頁。

(32) 長谷部恭男「平和主義と立憲主義」ジュリスト（No.1260）2004. 1. 1-15, 56-67頁、同「憲法と平和を問いなおす」（筑摩書房、2004年）11-16頁、128-177頁。

定は侵略国家を生む危険性がある。また絶対的平和主義者は侵略に対して群民蜂起やパルチザン戦という形で武力を行使することを認めるものが多い<sup>(33)</sup>。しかしこれは前述の想定と整合的でない。それでも平和の実現や回復に関係なく絶対的平和主義を貫くべきだという立場は「善き行き方」としての絶対平和主義であって、それを国の政策として実行するのは、異なる価値観の人が共存するため人の生活領域を公と私の立場に人為的に区分し、価値観を私的空間に閉じ込める立憲主義の根本原則と衝突する。したがって9条は絶対平和主義的に理解すべきではなく、国家の非合理的な軍事行動を規制した自己拘束の一種である。そうだとすれば他国の軍事紛争に巻き込まれないように集団的自衛権を憲法で否定することは合理的自己拘束として十分ありうるとする。このような立場から、長谷部は9条を解釈して自衛隊を合憲化する。

確かに長谷部が主張するように、侵略に対して群民蜂起等で抵抗するだけでは不十分であり自衛隊による反撃が必要であるから、絶対的平和主義と立憲主義との緊張関係を踏まえて原理規定である9条を解釈して自衛隊を合憲とすることができるとも思える。しかし国の対外政策を規制する絶対的平和主義の問題を個人の生き方に関する善の問題と同視するのは無理がある。絶対的平和主義は理想であるが、国際政治の現状においては現実的ではない。とはいえ絶対的平和主義は日本が経済大国化するまではそれほど非現実的ではなかった。それが湾岸戦争以後、国際貢献が強く要求される段階で非現実的と国民に思われるようになったのである。したがって絶対的平和主義は現在においては理想的過ぎる憲法原理であるが、個人の価値観と同視できないのである。よって絶対的平和主義と立憲主義とは衝突しないのである。絶対的平和主義は立憲主義の要請であったが、国際環境の激変によりその相対化が求められているのである。以上からして、穏和な平和主義の観点から解釈により自衛隊の合憲化を図るのは無理があると考ええる。

#### 4 小林正弥の「非戦論」<sup>(34)</sup>

政治学者の小林も論理構成は異なるが、長谷部と同様、現憲法の下で自衛隊を合憲とする。小林は従来を通説たる理想主義的非武装平和主義（絶対平和主義）は、冷戦期においては核戦争の脅威があり、その防止の観点から現実的でありえた。しかし現時点での国際状況下において絶対平和主義は現実主義的観点が弱くなったため、その解釈を維持すると、ますます自衛隊の存在を肯定したり、9条の改憲を肯定する国民の一般意識と乖離し、結果的に「海外派兵のための改憲」を許すことになるから、改憲を阻止すべくこの解釈をより現実的な平和主義を維持するための解釈に転換すべきであると主張する。彼の主張する非戦解釈は自衛隊の存在を認めて国民の安全保障への願望に応える点で「現実主義」的であるとともに、自衛力を超える戦力を放棄して他国への攻撃や海外派兵を絶対に禁止する点で「理想主義」であるとされる。

この点に関し、小林は彼の著書「非戦の哲学」で、東洋の平和思想の古典「墨子」の思想を援用して、従来の「専守防衛」を「墨守」、そして侵略禁止など「国際紛争を解決するための武力の行使」禁止を「非攻」（非攻撃）とした（第5章1・2）。この観点からすると9条は「墨守・非攻」を定めた条文として解釈できる。この解釈は「自衛武装・非戦

(33) 芦部信喜「憲法学Ⅰ」（有斐閣，1992年）266頁，樋口陽一「憲法Ⅰ」（青林書院，1998年）447頁等がある。

(34) 小林正弥「非戦の哲学」（筑摩書房，2003年），同「平和憲法の非戦解釈」ジュリスト（No.1260）119-130頁。

力」解釈である。この解釈により保持できるのは先制攻撃をしない「交戦権なき武力」、かつ「自衛のためだけの武力」となる。この立場からすると1項において禁止されている戦争の範囲は自衛戦争以外のすべてのものと解しうる。2項では目的にかかわらず「戦力・交戦力」を放棄しているから、相手国による日本本土攻撃に対する自衛の場合、交戦権が復活して、1項により自衛の武力を行使しうる。しかし海外において、攻撃された場合、自衛と関係がないから交戦権による部隊としての武力行使は認められない。その趣旨からすると、自衛と無関係の海外紛争への自衛隊の派遣は、交戦を行わざるを得ない危険がある場合には許されない。この趣旨をさらに徹底して「国際紛争」には自国の自衛戦争以外の国際紛争や「第3国間紛争」も含むと解すると、9条は自衛力を許容し、自衛戦争で武力を行使しうるが、それ以外の武力行使は交戦権否認を貫けなくなる場合には禁止することになるとされる。

確かに、小林が主張するように、絶対平和主義は冷戦後の民族紛争や地域紛争の多発する国際社会の現状においては非現実的である。そこで、小林の現実主義的・理想主義的な非戦解釈は専守防衛を強調する点は現実的で妥当だが、他面において理想主義になりすぎ、国連の集団安全保障活動等に対する自衛隊の派遣を大いに抑制し、国際社会からの国際貢献の要請に応えられない。小林の見解によると国際貢献は基本的には非武装の国際「貢献」部隊によってなされることになるが、それでは国民の多くが認めるPKOの活動にも自衛隊が参加できない恐れがある。これでは日本の国際貢献は余りにも限定的である。平和的国際貢献だけでは解決できない国際紛争がある以上、国連の活動の場合には自衛隊を派遣するのを認めるべきである。もっともアメリカの先制攻撃によって生じた国際紛争に自衛隊を派遣するのは、アメリカの侵略戦争に加担するものであり、断じて許されない。以上からして国際貢献を軽視する小林の非戦解釈には賛成できない。

## 5 私見—憲法変遷論<sup>(35)</sup>

非武装平和主義を規定する9条と世界有数の軍備を装備する自衛隊の存在と自衛隊の海外派遣という事実との乖離は立憲主義の観点から放置できない。この解決は両者の乖離を解消ないし縮小することである。非武装平和主義を強調するなら、現実を非武装平和主義の理念に近づけるべく自衛隊の解体ないし大幅な縮小が要請される。しかしこれは余りにも非現実的である。そこで政府解釈の変更により現実との適合を図ることが考えられるが、政府解釈により憲法の基本原理たる平和主義の大きな修正をするのは、第9条解釈の枠を超えており、政府の行為を規制する立憲主義の立場から認められない。そうだとすると、明文の改憲により現実の方に規範を近づけるべきとも思える。しかし改憲の場合には自衛隊は自衛軍に格上げされるにとどまらず、集団的自衛権の行使と広範な自衛軍の海外派兵が正当化される。これは現実の肯定どころか、現実からの飛躍であり、非武装平和主義の

(35) 南野森「憲法慣習論から—ルネ・カピタン再読—」藤田宙靖・高橋和之編 憲法論集 桶口陽一先生古稀記念所収(創文社, 2004年), 石川健治「憲法変遷論評註」前同, 桶口陽一「『憲法変遷の観念—憲法慣習論を中心として』」(思想484号, 1964年), 同「『憲法慣習』の観念についての再論」(1975年, のち「現代民主主義の憲法思想」創文社, 1977年に所収), 同「『憲法学』の対象としての『憲法』—フランスの場合を素材として」(1983年, のち「権力・個人・憲法学—フランス憲法研究」学陽書房, 1989年に所収), 同「憲法変遷論的思考の二系譜」(法学教室44号, 1984年), 岩間昭道「憲法破棄の概念」(尚学社, 2002年)。

理念は否定される。これは自衛隊の現状を肯定する世論にそぐわない。国際社会において国際貢献を求められる経済大国日本の地位と世論を踏まえるならば、絶対平和主義の理念と現実との調和を図り、一定の条件を充たせば、一応現状追認だが自衛隊の海外派遣に一定の制約を課す憲法の変遷により自衛隊の存在とその海外派遣を正当化すべきである。

しかし、そもそも立憲主義の観点からすると、憲法改正を経ないで憲法条項の意味内容の実質的変更を認める憲法の変遷は否定されるとも思われる。特に憲法改正に厳格な制約を課す硬性憲法の場合には、実質的には憲法の改正を容易化する憲法の変遷は否定されるとも考えられる。しかし立憲主義の存立は、終局的には国民の法意識にかかっているから、国民の意識を考慮しないで立憲主義の理念と機能が著しく損なわれると主張するのは問題である。また社会の要求や意識の変化により憲法規範の発生や変化が歴史上生じている。それに改正が困難であるからこそ、現在において憲法制定当時と現状とが大きく変わり、憲法規範と現実との乖離が大きくなりすぎて、その解消が要請される。そこで憲法規範の実効性が失われた場合に、その規範に反する憲法慣習が主権者である国民の法的確信に支えられているときには、憲法変遷を肯定すべきである。しかしそれを安易に認めると、立憲主義の趣旨に反するから、厳格な要件が充足される場合に限定して憲法変遷を認めるべきである。その要件として、第一に制定憲法に反する立法・政府解釈・慣行等の憲法実例は間接的で不明確な主権者の意思表示にすぎないから、それが主権者の意思と認められるほど、長期にわたり反復継続されることである。第二に国家機関の実践や解釈が一応公権的に争われないものとして確定することである。この場合、憲法の番人である最高裁の判決により合憲とされた場合にそれが確定するとした方が立憲主義の観点から望ましいが、違憲判断に消極的な最高裁は統治行為等により違憲判断ないし憲法判断を回避するから、この場合国会・内閣の解釈をもって最終的判断とする趣旨と考えるべきである。したがってこの場合に国会・内閣の解釈で確定することになる。第三に実質的に憲法改正の要件を充足していることである。すなわち改憲に賛成の政党が衆参両院の三分の二以上の勢力になり、かつ信頼しうる全てのマスコミの世論調査で国民の過半数の賛成が必要である。この国民の賛成は制憲権の発動とも見られる国民の意思の表れであるから最も重要な要件である。最近の世論の調査の正確性は選挙の当落予想等において実証されているから、国民投票を世論調査で代替すべきである。もっとも世論操作の危険があるから、慎重に世論を判断する必要があるため、2年続けての世論調査で国民の過半数の賛成を要件とすべきである。

では非武装平和主義を規定する9条は変遷したか。1950年に自衛隊の前身である警察予備隊が創設され、52年には警察予備隊が保安隊に、54年には自衛隊に成長した。90年代以降においては自衛隊の海外派遣がなされてきた。このように違憲の存在である自衛隊が長期にわたり活動する事態が存在する。したがって上述の第一の要件は充足されている。次に自衛隊に関する政府解釈はその内容を変えながらも一貫して自衛隊を合憲としている。この点について、自衛隊および自衛隊法の違憲が問題になった長沼事件で札幌高裁は傍論において、自衛隊の合憲性の問題は、統治行為に属し、違憲性が一見極めて明白でない限り司法審査になじまないとした（札幌高判昭51・8・25）。この判決に対して上告がなされたが、最高裁は、憲法問題に触れず、訴えの利益がないとして上告を棄却した（最判昭57・9・9）。したがって最高裁は統治行為により違憲判断を回避していないが、砂川事

件最高裁判決（最大判昭34・12・16）で自衛権を肯定しているから、自衛権に基づく自衛隊を違憲と判断するものとは思えない。長沼事件において訴えの利益を仮に肯定した場合は、高裁と同様に統治行為により違憲判断を避けたと思われる。したがって上の第二の要件も充足していると解しうる。第三の要件についてみると、国会の内部において、改憲派の自民党と創憲を主張するが実質的には改憲派である民主党は衆参両院の三分の二以上を占めているが、2006年の朝日新聞の世論調査によると9条1項のみ変える（9%）を含めて9条改正賛成は43%であり、過半数に達していないから、第三の要件は充足していない。したがって現時点では9条について憲法変遷は生じていないといえよう。

### 第3節 統治機構に関する改憲論

#### 一 天皇条項に関する改憲論<sup>(36)</sup>

天皇に関しては天皇の地位を強化しようとする改憲論とそうすることに消極的な改憲論がある。天皇強化論は天皇を国民統合の中心として強化しようとする発想に基づいて天皇を元首とすべきだとする。この天皇元首論は、天皇が国家元首であることを明文で規定すべきであるとする。天皇元首化論は、天皇の地位を象徴の地位から元首の地位に高め、元首たる天皇を中心とする国民統合を図ろうとするものであり、復古的国民統合論といえよう。

とはいえ、復古的国民統合論は戦前のように天皇を軍事大国の統合の要として再度位置づけようとしているわけではない。むしろ新自由主義改革で生じた格差社会のナショナリズム的統合のため伝統的な天皇を利用しようとしているものである<sup>(37)</sup>。

これに対して、天皇強化消極論は、国民主権を強調し、天皇を国民統合の中心として動員することに積極的でない。読売憲法改正第3次試案は国民主権を第一章に置き、次の第二章に天皇を規定したのは、民主的理念による国民統合を中心しながら、天皇による補完的統合力を期待したものであると思われる。

この点に関し小沢一郎案は、現行の天皇条項の文言を変えないで、天皇元首化論を主張する。この立場は天皇の補完的統合力を期待するものであり、天皇強化論と消極論を折衷するものだが、どちらかといえば天皇強化論に近いといえよう。小沢によると、日本国憲法は共和制ではなく立憲君主制の理念に基づく憲法であり、天皇を元首として位置づけている。例えば第6条は主権者たる国民を代表し、若しくは国民の名に於いて内閣総理大臣及び最高裁判所長官を任命するのは天皇であると規定している。現に外国との関係でも天皇は元首として行動し、外国から元首として扱われている。したがって、天皇が元首であることは明らかであるとする。

確かに、君主の要件は、その地位が世襲で伝統的な権威を伴うことであるとすれば、天皇を君主とみることは可能である。また、形式的・儀礼的な国事行為を行なう機関でも元首といえらるれば、天皇を元首とみることができる。したがって、小沢のように天皇を位置付けることは可能である。しかし、そうすると天皇の行為の実質化ないし政治化およ

(36) 前掲注(24)小沢一郎「日本国憲法改正試案」97頁、植村勝慶「憲法改正に利用される天皇制」憲法改正問題所収161-162頁、163頁。

(37) 渡辺治「『自民党・憲法改正草案大綱』前衛2005年2月号。

びその行為の拡大の恐れがあり、問題がある。

## 二 首相公選論<sup>(38)</sup>

支配層からなる改憲派は、第一に改憲が容易と思われた首相公選論を改憲の突破口にしようとしていた。第二に、強力なリーダーシップを持つ大統領的首相に新自由主義的改革を強行してもらいたいという期待がある。第三に新自由主義的な改憲派は首相を新たな国民統合の道具として使用しようとしている。これらの点から首相公選論は主張されるのである。もっと首相の前段階的地位である自民党総裁が党员と党友によって選ばれるようになったが、党员と党友は世論を意識して総裁を選出するため、事実上首相公選制が不完全ではあるが実現されているため、現在この議論はひとまず下火になった。とはいえ首相公選制は導入するかなにか検討する価値のある問題である。

首相公選論では強力なリーダーシップを有する大統領的な首相は直接国民投票によって公選されるのであるから、国民主権の実効化の観点からすると、首相公選論は国民主権を拡充する点で肯定的に評価される。議院内閣制の下で自民党の利権政治・派閥争い・政権の不安定等により国民の政治的意思があまり国政に反映されず、国民は政治から阻害されているし、政策を実行する安定した政権の維持が困難であるとも思われる。そこで、国民主権原理に基づく新しい国民統合のイデオロギーとして首相公選論が唱えられている。また直接公選首相は、主権者たる国民によって直接選出された国の最高責任者であり、かつ直接的な民意を反映した行政府の首長であるから、実質的には大統領である。この新たな政治的権威を有する直接公選首相の強力なリーダーシップに基づく政治は、より民意を直接に反映した政治となる可能性がある。

これに対して、現在の国民の政治疎外は議院内閣制の欠陥に基づくものではなく、民意を吸収しない選挙制度や非近代的な政党組織等によるものであり、またアメリカ型大統領制の採用は大統領と議会の対立をもたらし、政局の不安定化という問題が生じるから、首相公選論の採用は妥当でないという反論がある。

確かに、この反論には一理ある。しかし、最近の東京都知事選等において、旧来の政官癒着ないし政官財癒着の政治構造の変革を促す民意がみられるし、また、アメリカやフランスにおいて大統領と議会の多数派の党派が異なっても、政局の不安定化という問題が生じていない。それに日本の地方自治においては、住民は首長制の下で大統領制的政治に参加してきた。したがって、首相公選論の採用は、日本の民主主義を活性化する有効な政治変革となりうる可能性がある。もっとも、地方の首長と首相の権限は質量とも異なる面があるから、両者を全面的に同じように論じることはできないが、平和国家における地方分権の推進の下で首長の権限が拡充される流れの中では、両者の相違を強調するは問題である。そこで、日本の首長制に近いフランスの議院内閣制の大統領制に類似する首相公選制を採用するのが穏当ともいえる。

そうすると直接公選首相と天皇制との関係が問題となる。すなわち直接公選首相は、形式的には首相でも、実質的には大統領である。そして諸国において大統領は元首とされているから、直接公選首相も元首の地位にたつ。そうすると天皇制との関係が問題となるの

(38) 中曽根康弘「首相公選制の主張」弘文堂編集部編「いま、『首相公選制』を考える」(弘文堂、2001年)、岡田信弘「首相公選制」ジュリスト (No.1289) 2005. 5. 1-15, 51-58頁。

である。

この点につき、小沢は、君主である天皇は元首であるから、その元首の地位に首相を立てさせる首相公選制は天皇制と両立せず天皇制を廃止しなければ実現できないと主張する<sup>(39)</sup>。確かに、天皇を元首とみる以上、そういえる。しかし、天皇は実質的に日本を対外的に代表する権限を有しないから、元首とはいえない。仮に天皇の形式的権限を重視して天皇を準元首とみることにはできるが、その場合にも、中曽根がいうように天皇は権威的伝統的統合、首相は機能的合理的統合を担うとすれば、首相公選制は天皇制と衝突しない。この場合、天皇の国民統合機能は強化されず、かえって減殺されるであろう。いずれにしろ、首相公選制の導入は象徴天皇制と矛盾せず、問題はない。

しかし、首相公選制には問題もある。第一に、首相候補者が複雑多岐にわたる今日の利害状況の中で、その利害を調整した政策体系ないしマニフェストを国民に提示して選挙を戦うかである。首相候補者は政策体系の一部のみを提示して、選挙戦に勝利した場合、他の争点についても国民の支持を得たとして、国民の支持していない政策を強力に実現する恐れがある。第二に、政策ではなく首相候補者の政治手法やイメージが選択の決め手になり選挙は単なる首相候補者の信任投票に墮す恐れがある。第三に、仮に体系的政策を提示して選挙を戦い当選した公選首相は、改選期まで、当選した当時の世論（国民の多数意思）の御旗を掲げて、内外の情勢の変化により世論が変化したのに、その世論を無視して従来の政策を遂行する危険がある。第四に強力な公選首相を権力分立の観点から議会特に野党が抑制する必要があるが、日本の場合、現在、与党に対抗しうる政権交代可能な野党が存在せず、野党の抑制力は期待できない<sup>(40)</sup>。以上の問題点からすると、現在、早急に首相公選制を憲法改正により導入する必要性は高くない。事実上の首相公選制によって選出されたともいえない小泉前首相の事例に鑑みると、その感を強くする。

### 三 地方自治・道州制<sup>(41)</sup>

90年代のバブル崩壊までの地方自治は、縦割り・補助金行政による公共事業の実施等を通じ地域開発等に自治体を動員する体制である。この体制の下では住民は経済成長による利益を企業・自治体から得られた。しかしバブルが崩壊して、長い経済不況と深刻な財政危機に直面すると、規制緩和による経済の活性化と巨大な財政赤字の削減のための財政支出の削減や行政のスリム化が要請され従来の地方自治体制は維持できなくなった。そこで三位一体改革がなされ、新たな地方自治像が構想されることになる。地方自治の充実化の観点からは、地方分権を権限面・財政面とも強化する準連邦制的地方自治制を構想すべきところ、地方自治に関する再編・自民党改憲構想は地方自治拡充への関心の薄い上からの国家主義的分権化であり、また地方自治体の自立と自己責任を強調する新自由主義的性格を有する<sup>(42)</sup>。国が推進した平成の市町村の大合併により99年3月末3232あった市町村が合併の結果2006年4月1日時点で1820に減少したが、この合併は、基礎自治体の行財政機能

(39) 前掲注(23)小沢一郎「日本国憲法改正試案」104頁。

(40) 糠塚康江「首相公選制」法学セミナー8/2000(No.548)38-39頁。

(41) 二宮厚美「分権型構造改革から新自由主義的改憲への展開」(法律時報78巻6号)40-47頁、大津浩「『三位一体改革』と『分権型国家』の憲法論」法律時報78巻6号48-50頁。

(42) 大津浩「地方自治・地方分権」前掲注(9)憲法改正問題所収184-185頁。

を強化して、契約法的個別的応益説に立脚した地域的受益者負担主義の受け皿を作るとともに、自治体の自立化（国依存からの脱却）・効率化（規模拡大による経済効率化）・スリム化（公共セクターのスリム化）を図るものである。この合併による市町村の規模拡大により都道府県の補完機能・連絡調整機能が減少した。また政令指定市の要件緩和による都道府県に近い存在である政令指定都市の増加と中核市の登場による都道府県の空洞化が進行している。さらに都道府県の財政難や経済圏の拡大に伴う広域課題の増加に対応する広域的行政システムが未発達であり、より広域の自治体が要請されている。現実には近年では東北特別県（青森・岩手・秋田）構想のような都道府県の広域的連帯の動きがある<sup>(43)</sup>。これらと連動する地方制度の抜本的再編プランが、2006年2月末に、地方制度調査会が答申した都道府県制に代わる道州制への移行の提言（道州制構想）である。この構想は現行憲法の枠内において、都道府県に代えてより広域の自治体としての道州を置くものであるが、地方制度の再編にとどまる市町村の合併と異なり、国と地方の双方にまたがる新たな分権社会の構築を目指すものである<sup>(44)</sup>。この道州制の下では、国家の機能は主に外交・国防・司法等の権力機能に限定され、その他の機能は地方に委ねられ、分権化が進行するが、福祉サービスや社会資本整備等は、地方が地域的受益者負担主義に基づき提供することになるから、三位一体改革による税源移譲を超える補助金・交付税総額の削減の下、地方の財政力の低下とその格差によりそのサービスの低下と地方間のサービスの格差が生じる恐れがある。したがって道州制の採用には問題がある。

次に自民党新憲法草案の地方自治条項について検討する。同草案はまず地方に身近な行政を分担させることにより国と地方の行政上の役割分担論を憲法上明確化した（91条の2第1項、92条）。この役割分担は補完性の原理に沿ったものとも評価されうる。しかし補完性の原理は単なる役割分担ではなく責任分担にも関るものである。この原理下では事務が地方に優先配分されるとともに<sup>(45)</sup>、その事務に関する国の責任が免除されず、国と地方が共有・分有するである。次に同草案は地域的受益者負担主義に基づきサービス費用負担の義務と引き換えにサービス受給権を持つとする（91条の2第2項）。これでは住民はそのニーズに沿ったサービスを受けられない恐れがある。第三に、草案91条の3第1項は地方自治体を基礎自治体及びこれを補完する広域地方自治体と定義し、明文で2層制を憲法上保障する。この規定により道州制導入が促進される可能性が大きいと思われる。第四に草案94条の2第1項は基本的には自治体の財源を地方税と自己財産に限定する。もっとも同条2項により地方自治の本旨等に基づき地方の行うべき役務の提供が確保されるよう国が必要な財政上の措置を講ずると規定するが、その規定の仕方が抽象的であるから、財政難等のため国家負担金のみならず地方交付税もナショナル・ミニマムを保障できないレベルに縮減される恐れがある。第五に国と自治体の双方に財政の財政健全性確保の配慮義務を課している（83条第2項、94条の2第3項）。これは、赤字財政を禁止して財政面から受益者負担主義を担保するものである。これにより財政力の弱い自治体では緊縮財政により住民にとって必要最低限の公共サービスも提供されない恐れがある。また財源不足のた

(43) 大橋洋一「地方分権と道州制」ジュリスト（No.1289）2005. 5. 1-15, 60-61頁。

(44) 小川康則「第二八次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』について（上）」地方自治5月号、（ぎょうせい、平成18年）12-29頁、同（下）同6月号20-22頁。

(45) 大津浩「地方分権改革は何を目指すか」法学セミナー8/2000 [No.548] 42頁。



め地方税増税を生む危険性がある<sup>(46)</sup>。それから草案は地方特別法の住民投票（現行95条）を削除している。確かにこの条項は余り有効に活用されてこなかったから、この条項を削除したとしても実際には問題を生じないであろう。しかしこの削除は理念上、住民自治および団体自治の後退を意味するから分権化の流れに逆行するものである。したがってこの条項の削除は不当である。このような草案の立場は、ナショナル・ミニマル保障に欠けるものであり、また地方自治の本旨にそうものでなく妥当でない。

#### 第4節 人権条項の改正論<sup>(47)</sup>

改憲論者は、環境権等の「新しい人権」の規定を創設すべきであると主張する。確かにプライバシー権・環境権等の「新しい人権」を認めるべきである。しかし、憲法改正によらなくても、解釈によって「新しい人権」を根拠付けることができるから、あえてそれを認めるために判例は憲法改正をする必要性は余りない。プライバシー権の場合、古典的プライバシー権は判例（最判平成14・9・24）上、認められているから、それを憲法に明文化しても実益はない。これに対して自己情報コントロール権としてのプライバシー権を正面から認めることに判例は慎重であるから、それを明文で認めることは、判例のレベルを一步進める意義がある。もっとも自己情報コントロール権の請求権的側面の実効化は法律による具体化に依存するから、憲法改正によらなくても、立法により同じ効果を達成しうる。環境権の場合、判例は環境権を認めていないから、明文で環境権を認めるのはプライバシー権の場合より意義があるとも言える。しかし環境権は、保護されるべき「環境」の範囲、権利主体の範囲・権利内容が不明確であるから、具体的権利と見ることはできず、せいぜい抽象的権利と性格づけうるに過ぎない。したがってその具体化は法律に委ねられる。そうであるなら、自己情報コントロール権や環境権の実効化は立法レベルで対応できるから、これらを承認するための憲法改正の現実的必要性はさほどない。犯罪被害者の権利を創設する議論もあるが、これも立法で対応しうる。そうなのに憲法改正によりこれらの権利を保障しようとするのは、改憲の必要性をアピールするためであろう。

### 第四章 各政党—特に自民党—の立場

#### 第1節 自民党<sup>(48)</sup>

2005年10月28日の新憲法草案では、自民党内の協調派が他党を引き付けて憲法改正の実現を目指す現実路線をとったため新保守主義的ニュアンスは影を潜めた。憲法調査会の

(46) 新藤兵『地方自治条項改憲論批判』「ポリテイク」11号（旬報社、2006年3月）178-179頁。

(47) 小山剛「新しい人権」ジュリスト（No.1289）2005. 5. 1-15, 95-99頁。

(48) 飯島滋明「自民党改憲草案の理論的検討—2005年10月28日『自民党新憲法草案』を中心に—」憲法理論研究会公開学術シンポジウム報告、2005年11月19日、前掲注(9)植松健一『自民党改憲草案大綱』、憲法改正問題」所収、前掲注(9)彼谷環『政党の改憲論を診る』、水島朝穂編著「改憲論を診る」、愛敬浩二「改憲問題」（2006年、筑摩書房）162-190頁、前掲注(24)渡辺治発言「〈対談〉後藤道夫・渡辺治・木下智史『戦後改憲論の動向と特徴』—戦後日本の社会構造と自民党政治の変容をふまえて」22頁、上脇博之「政党の改憲への動き」注(10)前掲・続・憲法改正問題26-30頁。

「憲法改正プロジェクトチーム」の議論を総括する2004年の「論点整理」・同年11月の事務局案としての「憲法草案大綱（たたき台）—『己も他もしあわせ』になるための『共生憲法をめざして』」・2005年の自民党新憲法試案要綱に見られる新保守主義的自民党の議論はこうであった。

現行憲法に関し、歴史、文化に根ざしたわが国固有の価値（国柄）が現憲法制定当時、連合国軍総司令部の占領下にあったため置き去りにされたのは問題だとして、その全面的改正を目指す。すなわち新憲法はわが国の歴史・伝統・文化に根ざした固有の価値・国民性（国柄）を踏まえんとする。この観点から2005年に、自民党憲法起草委員会の10章委員会がまとめた自民党新憲法試案要綱は保守的な色彩の強いものであった。すなわち前文の作成の指針として、「現行憲法に欠けている日本の風土、自然、歴史、文化など、国の生成発展についての記述を加え、国民が誇りうる前文とする」とする。前文に盛り込むべき要素として「我々は……国を愛し、その独立を堅持する」とし、また「日本国民は……広く公共の福祉に尽力する」とする。現行の象徴天皇制を維持するが、天皇を元首と明確に位置づけるべきだとの意見もあった。

現憲法の立脚する個人主義（13条）が利己主義に変質された結果、家族や共同体の破壊につながったとして、家族と共同体の再構築のため家庭等を保護する国民の責務や国家の責務として家庭を保護する規定を設けるべきだとする。「この憲法の名宛人は誰なのか」というそもそもの出発点にある問題に対して、自民党は憲法が権力制限規範にとどまらず、国民の行為規範としても機能すると考える。この議論は憲法の権利偏重を正し、国の防衛への国民の責務や国民の地域社会の秩序を維持する責務を規定しようという主張と一体である。これらの主張は国民の権利・自由を不当に制約する恐れがあり問題であった。

ところが、2005年10月28日の新憲法草案は、現憲法の部分改正であり、保守的色彩を抑制した。2005年10月上旬に作られた前文原案にあった愛国心、国防などの考えを示す「国を愛する国民の努力によって独立を守る」などの情緒的要素ないし保守的文言は削られ、「国や社会を愛情と責任感と気概をもって自ら支え守る責務を有し、…」という文言に変えられた。また国民の「責務」の規定（第12条）は盛り込まれたが、国防や家庭保護などの「新しい国民の責務」の項目は削られた。新たに個人情報保護（第19条の2）、知る権利（国政上の行為に関する説明の責務）（第21条の2）・努力規定としての環境権（国の環境保全の責務）（第25条の2）・犯罪被害者の権利（第25条の3）・知的財産権（第29条第2項）が追加されたが、前三者は厳密には新しい人権として権利性を有しないであろう。憲法改正手続きの国会発議の要件を現行の衆参各院の「3分の2以上」から「過半数」へ緩和する規定（第96条1項）が設けられた。この緩和規定は時の多数派にとって都合のいい改憲案が提案しやすくするものであり、今より容易に少数者に不利益な憲法秩序が形成される恐れがある。その他、政党特に小党規制を正当化しかねない政党条項（64条の2）が国会の章に追加された。また新自由主義的観点から福祉政策の展開を抑制するおそれのある財政健全化条項（第83条2項）が新設された。それから国会の議事進行を促進して、法案等の迅速な成立を図るため、第56条第1項の議事（議決の場合を除く）の定足数の「三分之一以上」の要件が削除された。首相の権限強化を図るため、衆議院の解散権を内閣ではなく内閣総理大臣に帰属させる条項（第54条第1項）が新設され、さらに72条の「内閣総理大臣の職務」として行政各部の「総合調整権」が新設された。

このように種々の改正が目指されているが、新憲法草案の核心は現憲法9条の改正にある。新憲法草案によると自衛軍の保持を明記する（第9条の2第1項）。集団的自衛権とその行使については明文で言及されていないが、自衛には集団的自衛も含まれると解されるので、この規定により集団的自衛権の行使は許容されることになる。自衛軍の任務として「国際社会の平和および安全の確保のために国際的に協調して行われる活動」（国際平和の確保のための国際協調活動）を明記し（同条第3項）、国連決議の有無にかかわらず、日本独自の判断により海外で武力行使を伴う活動を行うことに道を開いた。そのほか「緊急事態における公の秩序を維持、または国民の生命、自由を守るための活動」（同条3項）としてテロ対応や自然災害救助の規定を盛り込んだが、この条項により治安出動がなされ国民の自由等が侵害される恐れがある。一方で、武力行使に伴う活動を行う場合、原則として事前の国会承認その他の統制を義務付けるなど、一定の歯止めをかける規定も整備（第9条の3第2項）。しかし「その他の統制」の内容はあいまいであり、内閣統制で足りるとされる恐れがある。その場合にはその統制は実効性がないものとなる。このように新憲法草案は部分改正であるが、専守防衛の枠を超えて、自衛軍の海外派兵を認めるものであり、憲法の基本原理である平和主義は大きく変容させるし、また有事等における軍の人権侵害を惹起させる恐れがあるから人権保障の観点からも問題がある。

## 第2節 民主党<sup>(49)</sup>

民主党は創憲の立場である。2005年10月の民主党「憲法提言」によると、9条については、「歯止めのない解釈改憲による憲法の『空洞化』」を許さず、人間の安全保障をも顧慮したより確かな平和主義の確立のため、第9条を改正し、自衛隊を憲法上認知する。そのうえで、侵略を受けた場合、自衛のための武力行使を認めるが、その行使を広く認める自民党の立場と異なり狭く認める。すなわち「専守防衛」の考えに重なる「国連憲章上の『制約された自衛権』」について明確にする。この自衛権のもとで「政府の恣意的解釈による自衛権の行使を抑制」する。一方で、国際協調主義・国連中心主義の観点から自衛隊は国連の集団安全保障活動に関与できることを明確に規定化する。これにより武力行使をも含む国連の集団安全保障活動とその他の活動を区分し、その他の活動には参加しないことを明確にする。武力行使への関与の程度については日本国の自主的選択による。そして自衛権の行使でも国際貢献活動でも「武力行使については最大限抑制的であること」とする。すなわち自衛権の発動の場合、「専守防衛」の考えに徹し、必要最小限度の武力行使が基本とされる。また国際貢献活動における武力行使も強い抑制の下におかれる。それらのガイドラインは憲法附属法である安全基本保障法等で明示するとする。もっとも小沢民主党代表は安倍政権との対抗上、より自衛権の行使を制約し、専守防衛に限定する。このように民主党の立場は自衛の場合は自民党よりかなり抑制的であるが、国際貢献活動の場合、文言上は自民党より抑制的であるが、実際の場面で差異が生じるかは疑問である。

その後、民主党は、2007年夏の参院選に備えて作成中の基本政策で中道右派の票を取るため、集団的自衛権行使の一部容認を検討している。その基本政策の素案では、専守防衛の原則には従いながら「これまでの個別的・集団的といった分類にはこだわらない」とし

(49) 前掲注(44)上脇博之「政党の改憲への動き」24-25頁。

て、集团的自衛権の行使を容認する可能性を示している。この動きは、自民党の立場への接近を意味するといえよう<sup>(50)</sup>。2007年夏の参院選挙に向けたマニフェストの土台となる基本政策でも、自衛権行使の問題は、この素案通りに決着した。

### 第3節 公明党と共産党・社民党

公明党は、新しい人権等を書き加える加憲の立場に立つ。9条に関しては、戦争放棄・戦力不保持を堅持した上で、自衛隊の存在の明記や国際貢献は加憲の対象として慎重に検討する。国連集団安保への関与は、あくまで民生中心の人道復興支援を主体とする。

これに対して共産党は、違憲の存在である自衛隊の段階的解消をすべきとし、それまでの自衛隊の活用を認めるに至ったが、護憲の立場を堅持する。社民党も護憲の立場である。米軍支援海外派兵や多国籍軍参加に至った現在の自衛隊は違憲であるとする。

## 第五章 結び

改憲論者は国民に受けられやすい新しい人権の明記や首相公選制の採用も主張するが、その狙いは9条の改正にあると思われる。その第9条の改正の正当化は、国際貢献の必要性（財界等）や大国主義的ネオ・ナショナリズムに訴えること<sup>(51)</sup>によりなされている。確かに経済大国である日本は、平和の配当を受けており、世界の平和の維持のために軍事面でも尽力すべきであるとも思われる。しかし第9条を改正し、自衛隊を合憲化するとどまらず、自衛隊の海外での広範囲な武力行使を憲法上認めると、自衛隊は世界の平和に軍事的に貢献できる反面、米国の利益及び日本の国益ないし多国籍企業の利益のために大いに利用されるおそれがある。それから日本の一層の軍事大国化や有事ないし非常事態下での人権の広範な制約を一層進める法制が推進される恐れが高い。このような危険のある第9条改正は、国際貢献の必要性を考慮しても平和主義・人権尊重主義の観点から問題があるといえよう。

(50) 朝日新聞2006年11月25日朝刊・12月16日朝刊。

(51) 櫻井よしこ「憲法とはなにか」(小学館, 2000年)。

## 〔抄 録〕

本稿は、戦後の改憲論議特に最近の改憲論議をその社会的・経済的・政治的・法的背景を踏まえながら、第9条改憲論を中心に検討するものである。まず最近の改憲論議の土壌を形成する改憲をめぐる現在の社会的・経済的・政治的・法的状況の推移を検討する。ここにおいては、改憲の背景として日本における新自由主義改革や軍国主義化の進展等を明らかにする。次に最近の改憲論議の特徴を浮き彫りにするために戦後の改憲論議の動向を概観する。これを踏まえて最近の改憲論の性格と問題点を論じる。ここにおいては、改憲論の特徴として、その非復古的性格と大幅な改正の点を指摘する。次に経済界・メディア・政治家・研究者の第9条改憲論ないし第9条論を検討したうえで私見を披露する。第三に統治機構に関する改憲論として、天皇条項に関する改憲論・首相公選制・地方自治に関する改憲論を検討する。第四に人権条項の改正論として新しい人権の創設の意義等について検討する。それから現実の改憲に影響を与える各政党特に自民党の改憲論を検討する。最後に、結びとして、簡潔に最近の改憲論の狙いと改憲の問題点を述べる。