#### 憲法カフェ(パルシステム埼玉)

「憲法」ってなんだろう? いま何がおこっているの?

新宿区議会議員 弁護士 三雲崇正

- ○「憲法」とは、「国家の統治体制の基礎を定める法(根本 法又は基礎法)の全体」「国の基本法」(法律学小辞典 (新版)(有斐閣))
- ○英語では、「Constitution(コンスティテューション)」 「国または州の、統治の基本構造あるいは基本原理、統治を担う諸機関の権能とその相互関係、人民に対する権力行使の範囲と態様を定める成文または不文の基本法」(英米法辞典(東京大学出版会))

でも、なんのことだか分からない・・・。



キーワードは、「統治」、「基本法」

→「この国の政治をどういうルールで行うか」

「政治に責任を持つ機関(例えば、国会、政府(内閣)、裁判所など)の役割とそれらの間の関係をどうするのか」

「政府が国民に対してどういう力を持っているのか」これを決める「基本ルール」が、「憲法」。

#### そうすると、・・・これも「憲法」?

「この国の政治を決めるのは王様(王様は絶対!)」

「政治に責任を持つのは王様が任命した大臣。大臣が法律を作って、国民から税金を集めて、裁判官の仕事もする」 「国民は王様や大臣の言うことを聞かなければならない」

- ・「絶対王政」(王様の言うことは絶対的な力を持つ政治)の下では、多くの人が辛い思いをすることも。
- ⇒「王様の権力を憲法で制限しよう」という考え方(立憲主義) が広まる。立憲君主制の社会へ。

でも、王様が権力を手放そうとしないときは・・・?

⇒「革命」で王様を倒し、王様のいない社会(共和制)をつくる

国も。



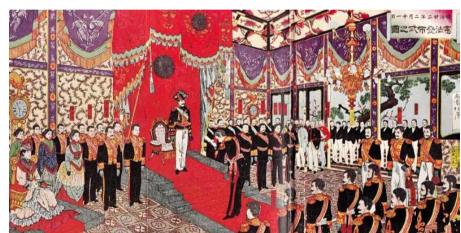
#### 「近代」以降の憲法

- 「権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていない 社会は、すべて憲法を持つものではない」(フランス人権宣言 16条)
- 一人間は生まれながら自由・平等で幸福を追求する権利(人権)をもつ。国家権力を制限して国民の権利・自由を守ること (人権保障)が憲法の目的
- →全ての人に人権があることを認め、国家の任務と限界を憲法 によって定める。

「憲法」とは、「一番上にある(力の強い)法」や「国の姿を決める法」などではなく、「国民の人権を守ることを目的として、国の仕組みを定める法」のこと。

戦前も日本に憲法はあった?

- ○大日本帝国憲法(1889年(明治22年))公布
- (特徴)
- ・「天皇」が国家統治の「大権」 を持つ。
- ・「法律の留保」の下で「臣民」 の権利が認められる。



- ・法律を作る「帝国議会」のうち「貴族院」は選挙で選ばれない。
- •「大臣」は「天皇」の行為を「輔弼(ほひつ)」する。
- •天皇は「統帥権」を持ち、戦争と講和を行う権限を持つ。
  - →一応「議会政治」が発展(1920年代の「大正デモクラシー」) しかし、その後は軍国主義、ファシズムが有力に・・・。

#### 「敗戦」と「新憲法」制定

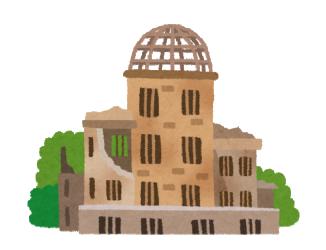
- ○第二次世界大戦への参戦(1940年(昭和16年)~)
- ○1945年(昭和20年)8月14日、ポツダム宣言受諾(日本の降 伏)。日本だけで310万人が戦没。
- ○「朝日新聞」が9月21日に「国家基本法」(憲法)の再検討を論じ、「北日本新聞」が10月2日に「憲法改正と国民の自覚」と題する論説を掲載。その後、全国各紙で憲法改正の世論形成。
- ○マッカーサー・近衛会談(10月4日)、マッカーサー・幣原会談(10月11日)などで、民主主義的・自由主義的憲法の必要性示唆。憲法改正案の検討が始まる。
- ○12月26日「憲法研究会」が「憲法草案要綱」発表。新聞各紙 で報道。(他方で政府案は憲法の原則を変更せず)
- ○GHQのラウエル、「民間研究団体による憲法改正案に関する 注解」作成。「憲法研究会」の案を原型としてGHQ草案作成。

- ○1946年(昭和21年)2月13日、GHQ草案が日本政府に 渡される。<押し付け憲法?との議論の発端>
- ○日本政府、GHQ草案を基に憲法改正案を作成。3月6日に公表。
- ○衆議院議員総選挙(4月10日)。<憲法改正を議論する ための選挙。押し付け憲法ではない?>
- ○日本政府、憲法改正案を衆議院に提出(6月20日)。
- ○衆議院、若干の修正を加えて憲法改正案を可決(8月 24日)。
- ○貴族院、若干の修正を加えて憲法改正案を可決(10月 6日)。
- ○衆議院、貴族院から回付された案を可決(10月7日)。
- ○11月3日、日本国憲法公布。
- ○1947年(昭和22年)5月3日、日本国憲法施行。

「新憲法」の特徴

○「国民主権」

「主権が国民にあることを宣言」(前文) 「主権の存する日本国民」(1条)



○「平和主義」

「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 崇高な理念を深く自覚するのであって、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」 (前文)

「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」(9条1項)

○「基本的人権の尊重」

「わが国全土にわたって自由のもたらす恵沢を確保」(前文)「国民は、全ての基本的人権の享有を妨げられない」(10条)

「国民主権」、「平和主義」、「基本的人権の尊重」の関係

- ○どれか一つでも欠けるとどうなるの?
- 「主権が国民になく、王様がなんでも決めてしまうけれど、 国民の人権がきちんと守られる、平和な国」
- •「しょっちゅう外国と戦争をしているけれど、国民の人権 がきちんと守られる国」

「国民の人権は守られないけれど、国民が選挙で政治 を決定することができ、平和も守られる国」

そんなことできるの?

戦争は最大の「人権侵害」。平和があってはじめて人権はきちんと保障される。 そして人権を守るためには、国民が主人公という原則(「国民主権」)が重要。

「国民主権」ってなんだろう

- ○「国の政治のあり方を終局的に決定する力(主権)が一般国民にあるという原理」(法律学小辞典(新版)(有斐閣))
- →「日本国民は、政党に選挙された国会における代表者 を通じて行動」(前文)

「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」(15条1項)

「国民主権」は選挙を通じて実現されている。





#### 「基本的人権」ってどういうものがあるの?

- ○個人の尊重・幸福追求権(13条)
- ○法の下の平等(14条)
- ○奴隷的拘束及び苦役からの自由(18条)
- ○思想及び良心の自由(19条)
- ○信教の自由(20条)
- ○集会・結社・表現の自由、通信の秘密(21条)
- ○居住・移転及び職業選択の自由(22条)
- ○学問の自由(23条)
- ○両性の平等(24条)
- ○生存権、国の社会的使命(25条)
- ○教育を受ける権利(26条)
- ○労働者の団結権(28条)
- ○財産権(29条)
- ○法定の手続の保障(31条)
- ○裁判を受ける権利(32条)
- ○拷問及び残虐刑の禁止(36条) などなど・・・。

「国家の干渉からの 自由」(消極的自由) と 「国家に対して実現 を求める自由」(積極 的自由) があるとされている。

#### 憲法の改正

#### 憲法の改正の可能性

- ○「この憲法の改正は、各議員の総議員の3分の2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、その過半数の賛成を必要とする」(96条1項)
  - →改正はできる!でもどんな改正をしても良いの?

#### 憲法改正の限界

○憲法改正によって、憲法の一番の目的である「基本的人権の尊重」を変更したり、「人権の尊重」のために必要な「国民主権」を変更してしまう(極端には、完全に否定してしまう)ことはできるのか?



#### 憲法の改正

#### 憲法改正の限界

○「近代憲法は、本来、『人間は生まれながらにして自由であり、 平等である』という自然権の思想を、国民に『憲法を作る力』 (制憲権)が存するという考え方に基づいて、成文化した法で ある…。この人権(自由の原理)と…国民主権(民主の原理)と が、ともに『個人の尊厳』の原理に支えられ不可分に結び合っ て共存の関係にあるのが、近代憲法の本質であり理念である …

したがって、憲法改正は、このような憲法の中の『根本規範』とも言うべき人権宣言の基本原則を改変することは、許されない』

(芦部信喜「憲法(第6版)」397頁以下)

憲法改正には一定の限界がある!

#### 自民党による憲法改正論議

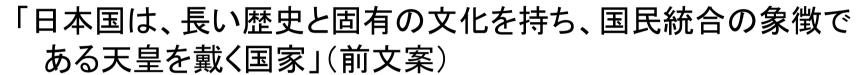
○「70年の歴史の中でわが国内外の環境は大きく変化しており、 憲法の規定の一部には今日の状況に対応するために改正 すべき項目や追加すべき項目も考えられる。」(2017年12月 20日付「憲法改正に関する論点取りまとめ」(自由民主党憲 法改正推進本部))

#### でも本音は・・・?

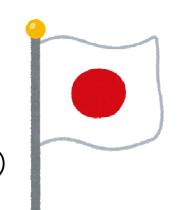
- ・「みっともない憲法ですよ、はっきり言って。それは、日本人が作ったんじゃないですからね。」(安倍晋三・自民党総裁(2012年12月))
- ・「現行憲法は、連合国軍の占領下で、同司令部が指示した草案を基に、その了解の範囲において制定されたものです。日本国の主権が制限された中で制定された憲法には、国民の自由な意思が反映されていないと考えます。」(「憲法改正草案Q&A」(自由民主党、2013年))

どんな憲法改正を考えているの?

- ○「日本国憲法改正草案」(2012年4月、自民党)
- (1)誰のための国なのか?



- → 「天皇は、日本国の元首であり、日本国及び日本国民統合 の象徴」(1条案)
  - ■「国旗は日章旗」、「国歌は君が代」、「日本国民は、国旗及び国歌を尊重しなければならない。」(3条案) <国旗国歌の尊重は国民の義務>
  - ・国事行為には「内閣の進言」(6条案)が必要(現行憲法では内閣の「助言と承認」だが、天皇に対して「『承認』とは礼を失する」。



- (2)「平和主義」(9条)はどうなるの?
  - ア 武力の行使や武力による威嚇が禁止される場面は、「侵略目的」に限られる。
    - →自衛権(集団的自衛権も含む)の行使の場合や「制裁」の 場合には、武力の行使や武力による威嚇は可能。
  - イ 自衛権(集団的自衛権も含む)の発動による戦争は可能。
  - ウ 自衛隊を「国防軍」とし、国防軍に「審判所」(軍法裁判所) を置く。

- (3)「基本的人権の尊重」はどうなるの?
- ア「自由及び権利には責任及び義務が伴うことを自覚し、常に公益及び公の秩序に反してはならない。」(12条案)
- イ 人権規定も、我が国の歴史、文化、伝統を踏まえたものであることも必要。現行憲法の中には、西欧の天賦人権説に基づいて規定されていると思われるものが散見されることから、こうした規定は改める(「憲法改正草案Q&A」(自由民主党、2013年))。
- ウ 13条に規定された人権制約の原理である「公共の福祉」を「公益及び公の秩序」に変更。表現の自由についても「公益 及び公の秩序を害することを目的とした活動」は認められない(21条2項案)。
  - →基本的人権は、人権相互の衝突の場合だけでなく、政府 の考える「公益」や「公の秩序」を理由に制限可能になる。

- (4)「緊急事態条項」ってなに?
- ア 緊急事態の宣言 内閣総理大臣は、



- ① 我が国に対する外部からの武力攻撃、
- ② 内乱等による社会秩序の混乱、
- ③ 地震等による大規模な自然災害、
- ④ その他法律で定める緊急事態において、

特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。

#### イ 緊急事態宣言の効果

- ① 権限
- a. 内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定する ことができる。
- b. 総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行う ことができる。
- c. 総理大臣は地方自治体の長に対して必要な指示を 出すことができる。

#### 2 義務

何人も…当該宣言に係る事態において…行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。

#### ウ 国会による歯止め?

- ① 緊急事態の宣言は、…事前又は事後に国会の承認を得なければならない。この場合の承認は、予算と同様に衆議院が優越(衆議院の承認決議後、参議院が反対又は5日以内に議決しなければ、国会の承認があったものとされる。)。
- ② 国会による不承認の決議、国会が解除すべきと決議、又は継続の必要がないと認めるときは、宣言を速やかに解除。
- ③ 100日を超える緊急事態宣言の継続は、100日を超えるごとに事前に国会の承認を得なければならない。
- ④ 緊急事態宣言時に制定される法律と同一の効力を有する政令及び処分につき、事後に国会の承認を得なければならない。

#### エ その国会は…

緊急事態の宣言が発せられた場合においては、…その宣言が 効力を有する期間、衆議院は解散されない。両議院の議員の任 期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

→選挙がない状態が続く!

- ○自民党による「改憲4項目」(2018年3月22日)
- (1)安全保障に関わる「自衛隊」

第9条の2

(第1項)前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織として、法律の定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。

(第2項)自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、

国会の承認その他の統制に服する。

(2)統治機構のあり方に関する「緊急事態」

#### 第73条の2

(第1項)大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

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

(※内閣の事務を定める第73条の次に追加)

#### 第64条の2

大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の3分の2以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

(※国会の章の末尾に特例規定として追加)

(3)一票の較差と地域の民意反映が問われる「合区解消・ 地方公共団体」

「両議院議員の選挙区及び定数配分は、人口を基本としながら、行政区画、地勢等を総合勘案する」

「政治的・社会的に重要な意義を持つ都道府県をまたがる合区を解消し、都道府県を基本とする選挙制度を維持するため、参議院議員選挙においては、半数改選ごとに各広域地方公共団体(都道府県)から少なとも一人が選出可能となるよう規定する方向」

(4)国家百年の計たる「教育充実」

「26条3項を新設し、教育が国民一人一人にとっての幸福の追求や人格の形成を基礎づけ、国の未来を切り拓く上で欠くことのできないものであることに鑑みて、国が教育環境の整備を不断に推進すべき旨を規定する方向」

「89条は私学助成が禁止されていると読めることから、条文改正を行うべきとの意見」



さまざまなギモン・・・。

○「憲法改正草案」の「基本的人権」の考え方は、日本国 憲法の「基本的人権の尊重」を大きく変更することにな るのでは?

○「自衛権(集団的自衛権も含む)の発動による戦争は 可能」という考え方は、日本国憲法の「平和主義」を大 きく変更することになるのでは?

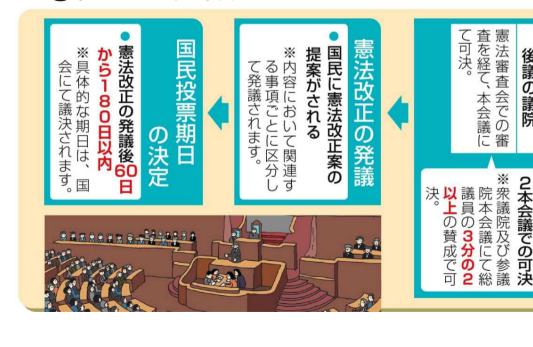
○「改憲4項目」での自衛隊条項新設であれば、 今の自衛隊の姿を憲法に書き込むだけだから 大丈夫?

さまざまなギモン・・・。

- ○「緊急事態条項」は本当に必要?「緊急事態宣言」が 出された後の日本はどうなるの?
- ○「合区の解消」で民意が反映されるの?「投票価値の 平等」との関係は?
- ○「教育充実」は今の憲法の下でも実現可能 では?なぜ改正が必要なの?



- ○「この憲法の改正は、各議員の総議員の3分の2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、その過半数の賛成を必要とする」(96条1項)
  - ①国会の発議



## 衆参両議院にて

○での審査

査・本会議における 可決を経て、後議の

議院へ送付します

♀憲法改正原案

後議の議院

憲法審査会での審

会の合同審査も

可能です。

原案の提出を受け

先議の議院

憲法改正原案 可決 1憲法審査会

# 憲法改正原案の発議

• 参議院議員 • 衆議院議員1 50名以上の賛成の登成

②周知期間(発議から60日~180日)



います。また、国民投票運動は、表現の自

ための必要最小限の規制が定められて 投票においては、投票が公正に行われる ことを「国民投票運動」といいます。国民 **票をするよう、又はしないよう勧誘する** 憲法改正案に対し、賛成又は反対の投

### 唐

国民投票広報協議会の設置

やラジオ、新聞などで憲法改正案等の 法改正案要旨を作成するほか、テレビ 報の原稿や、投票記載所に掲示する憲 反対意見などを掲載した国民投票公 広報を行います。

県及び市区町村の選挙管理委員会総務大臣、中央選挙管理会、都道府

規制、そのほか国民投票の手続きに関

国民投票の方法や国民投票運動の

して必要な事項を国民に周知します

- ○賛成派や反対派によるテレビやラジオ、新聞等での広 告はいくらでもやって良いの?
- →投票の呼びかけは発議の日から投票日の15日前まで 可能(意見表明だけなら投票日まで可能)

#### ③投票



○改正案(改正項目)ごとに一人一票

#### 4開票



- ○「投票総数」には「無効票」は含まれない。
- ○どんなに投票率が低くても、賛成が投票総数の2分の1 を超えれば憲法が改正される。