

改憲論議の動向と今後の課題

法政大学 金子 匡良

◆改憲論議の流れ

今日は現在の改憲論議が、どのような流れの中に位置付けられるのか、また市民運動の側が何を考えていくべきなのか、話題を提供させていただきたいと思えます。

はじめに、改憲論議の歴史的な経緯をご紹介します。改憲論議の流れは、1990年代の前後で大きく変わりました。1950年代から90年代までは、明治憲法下における日本というものに対する漠然とした憧れに基づいた復古的改憲論が顕在で、形を変えてずっと出されていました。ただ、それが非常に華やかだったのは50年代だけで、60年代以降は高度経済成長の中で、改憲論議そのものが沈静化していきました。脈々と下のほうでは流れていたのですが、それほど政治の表舞台に上がることはありませんでした。

1980年代に、中曽根さんが政権を取りました。彼は元来の改憲論者で、戦後政治の総決算というのが中曽根内閣のスローガンでした。その中曽根さんでさえ憲法改正を表立って口には出せませんでした。それを言うと大混乱を巻き起こして、自分の内閣の短命化につながってしまうからです。この背景には、55年体制という重しがあって、いわゆる護憲勢力が、一定の支持を国民からも得ていましたし、また各種の世論調査でも、護憲の意見が多数を占めていました。

この状況が一気に変わったのが1990年代以降です。その一つのきっかけになったのが、1990年代前半の国際貢献論や国際協力論です。1990年の湾岸戦争で日本は金だけ出して血を流さないと世界から非難をされているというプロパガンダのような話が出されました。そして憲法を改正して、経済的な支援だけではなく、軍事的な支援を含めた国際貢献をする国家をつくっていくべきだということが声高に叫ばれるわけです。これを一番、政界の中で主張した1人が小沢一郎さんでした。小沢さんがかつてよく言ったのが、「普通の国」というスローガンでした。現在の憲法は、軍事的に世界に貢献できるような普通の国になるストップパーになってしまっていると主張したのです。しかし憲法改正はそう簡単ではなく、国際貢献的なことも種々の法律改正、PKO協力法（国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律）などを作って、国連の下でPKOに自衛隊を送るという策を政権側は取っていくことになります。

1993年に政権交代が起こり、細川連立政権が発足しますが、これも憲法論議にとっては一つの大きな転換点だったと思います。これは単に政権交代が起こっ

ただけではなく、自民党の竹下派の分裂によって、当時、自民党の中、もしくは自民党と民社党の中だけに収まっていた改憲論者が、政界に散らばっていくこととなります。こうして改憲論が与野党問わずに主張されるようになります。

1994年に読売新聞社が改憲試案を発表しました。これは当時の国際貢献論を背景とした改憲論の一つの集大成でありました。この試案にはいろいろな特徴があるのですが、一つには、自衛のための組織を持つことを憲法の中に明記した上で、その直後に国際貢献の章を設け、国際貢献に自衛のための組織を活用することができることも明記した内容になっています。

そして1990年代後半から、さらに新たな論点が変わっていきます。1996年の台湾海峡危機を背景にして、極東有事が起こった場合に、日本が軍事的にコミットしていくようなシステムを作るべきではないかという議論が高まっていきました。さらに、1998年に北朝鮮のミサイル発射事件が起こります。これがきっかけとなり、ミサイル防衛構想が主張されたり、あるいは集団的自衛権論が急速に声高に叫ばれていきます。こうした集団的自衛権とかミサイル防衛構想にとって、憲法が邪魔なのではないかというように形で改憲論が主張されていくわけです。しかしこれも周辺事態法という法律を政府側が作ることによって法的な整備でクリアして、実際には憲法改正には至りませんでした。

2000年代前半には、2001年の9.11を境にした対テロ戦争に対して、今の憲法は無力ではないかというような議論が起こったり、あるいは、さまざまな有事の際に憲法が邪魔になるのではないかという改憲論が主張されます。結局これも、武力攻撃事態法や国民保護法のような有事法制的な法律をつくり、また対テロ戦争に自衛隊が間接的に協力するための体制を整えて乗り越えてしまいました。つまり、90年代前半から2000年代前半までの流れの中で、さまざまな形で改憲論が主張されるのですが、実際には改憲をすることなく法律の整備で政府、与党側がやりたいことをできるようにしてしまったというわけです。

2000年代後半は、さまざまな形で改憲論が政治の表舞台で主張されるようになります。私は「頸木（くびき）なき改憲論の勃興」と言っています。たがが外れたかのように、とにかく憲法改正すれば社会や国が良くなるんだ、逆に憲法のせいでこの国は非常に疲弊してるんだというような、印象論的な改憲論が主張されるようになっていく時代になりました。2000年から国会のもとに、憲法調査会ができて、さまざまな議

論をしてきたのですが、その最終報告書が2005年に出されました。実際は中身の無い最終報告書で、現在では全く顧みられることがないのですが、これが提出された前後から、各政党が自分たちの憲法改正の提言を行うようになりました。その口火を切ったのが2005年の自民党の新憲法草案です。現在の自衛隊を「自衛軍」にするといったようなことが書かれていますが、全体的にはトーンを抑えた改憲案になっています。いずれにせよ、改憲というものを具体的なイメージを持って語られるようになり始めたのが、この2005年からになります。

その後、2006年に第1次安倍政権が誕生します。安倍さんをご存じの通り生粋の改憲派ですので、憲法改正をしたかったのですが、短命に終わります。2009年に政権交代が起こり民主党政権になって以降は、少なくとも政府、与党レベルでは、改憲論は下火になっていきます。野党だった自民党は、2012年4月に新たに日本国憲法改正草案を作成します。これは2005年の新憲法草案とは違って、野党だったからかもしれないけれども、かなり保守色の強いもので自衛隊を「国防軍」に変えるなど、悪いほうにレベルアップしました。

2012年9月に第2次安倍政権が発足します。本来であれば憲法改正で集団的自衛権の行使容認をしたかったのでしょうかけれども、なかなかできずに結局2014年に集団的自衛権に関する憲法解釈を変えることとなります。この解釈変更に伴って、2015年にさまざまな法律の束からなる安全保障関連法を成立させ、集団的自衛権の行使を容認してしまいます。ここでもまた、憲法改正を経ずに実質的に憲法の中身を変えてしまうやり方で乗り切っていきます。

私は、この2015年の安全保障関連法の成立をもって、解釈改憲は完成をしてしまったと考えています。つまり、憲法9条は侵略戦争だけは禁止しているけれども、それ以外のことは憲法の解釈で何でもできる。敵地も攻撃できるし、自衛隊が自分の国の安全にちょっとでも関連があれば、どこへでも行けるという国になってしまった。もはや9条は、憲法を改正する必要のない状態になってしまっていると思います。

しかし、形だけでも憲法改正をしたいというのが改憲派の望みです。2016年には日本維新の会が教育や地方自治、憲法裁判所の設置などに関する憲法改正原案を公表します。2018年には自民党が、①自衛隊を明記する、②緊急事態条項を作って緊急事態が宣言された場合には一定の権限を内閣に集める、③参議院の合区を解消する、④教育の充実を理念的にうたうという内容の改憲4項目を公表していますが、これに基づいて憲法改正を進めたいというのが、今の自民党の方針になっています。

2022年になって参議院選挙の直前に、維新の会が独自の9条改正案を公表して、現在に至っている状況です。要するに、自民党の改憲案と同様に自衛隊を持つということを書くと言っているのです。

ところが、自衛隊は既に存在しているわけです。自民党や維新の会の憲法改正案が通ろうが通るまいが、自衛隊は既に存在しているので、何ら自衛隊の存在に変わりはありません。それを憲法に書く意味はほとんどないのが実際のところ。安倍さんは、自衛隊を合憲化したいんだと言っていますが、自衛隊は少なくとも政府解釈では既に合憲です。それを明確に合憲化したいということが、この改憲案の中身なのです。

ただ、法解釈論的に言うと、実は改憲することによって、困った問題といえますか、説明がつかなくなってくるところがあるのです。例えば、第9条2項には前項の目的を達するため、つまり戦争をしないために「陸海空軍その他の戦力はこれを保持しない」と書かれています。この陸海空軍その他の戦力に自衛隊が当たるのかどうか。当たるのであれば憲法違反だというのが、ずっと議論されてきました。学界の中には、自衛隊は戦力に当たり憲法違反だという意見も確かにあるのですが、そのような意見を封じるために、安倍さんとしては既存の9条の後に、「第9条の2」という新しい条文を付け加えて、自衛隊の存在を明記したいというわけです。

しかしながら実はこの9条の2を設けたとしても、自衛隊が戦力に当たるのか、当たらないのかという問題は残るのです。つまり、「自衛の措置を取る」ための組織が自衛隊ということになりますが、現在の自衛隊は自衛の措置を取るための範囲内に収まっているのか。もしそれを越えた場合には、憲法が保持を禁止する「戦力」に当たるわけですから、結局、自衛隊は憲法違反ではないかという議論がこの先も残るわけです。特に集団的自衛権を行使できるような自衛隊ということになると、それはどこまでが自衛の範囲なのかということはずっと議論の対象になり、自衛隊違憲論は解消されません。維新の会の改憲案もその点はあまり変わりません。

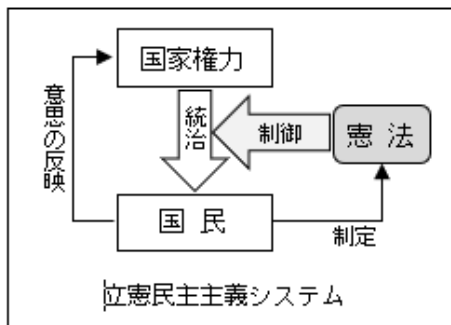
ですので、むしろ憲法を改正しないほうが自衛隊は安泰でいられます。憲法を改正しないで自衛隊は合憲ですと言いつけるほうが、より自衛隊の憲法上の地位の安定化につながるのです。

◆改憲論議に欠落しているもの

ここで、そもそも憲法とは何を考えてみたいと思います。憲法は、立憲主義、あるいは立憲民主主義という国家統治のシステムを実現するための法です。私たちは赤信号で止まれ、消費税を払えといったように国家権力の統治を受けています。この統治が行き過ぎたものにならないように、国家の最高法規として憲法を国民が制定して、この憲法が許した範囲内でしか国家の統治権は行使できないようにする。これが憲法の役割です。さらに定期的に選挙を行うこと等を通じて、国民の意思というものを国家権力に反映させていく。これが民主主義です。この憲法と民主主義のコントロールによって国家運営をしていくことが、立憲民主主義というシステムになっているのです。

憲法には主に三つのことが書かれています。①国家権力をもってしても侵すことができない国民の権利というものを入権という形で保障しておく、②国家権力が集中しないように、それを制限し分立させ、相互に抑制関係に置いておく、③民主主義的な国家運営をする。

改憲論議というのは、本来、この立憲民主主義を強化するために行われるべきものであって、この立憲民主主義を弱体化するために行われる改憲論議は、それは改憲ではなく憲法を廃止するという意味での廃憲論議になりかねません。先ほど述べてきた、これまでの日本の改憲論議のどこに人権保障を強化する、権力制限を強化する、あるいは民主主義を強化するという視点があったのであろうかを問われなければいけないと思います。もちろん9条の論議を全て否定するわけではないですし、安全保障の問題というのは、憲法論として非常に重要なものではあるとは思いますが、けれども、そこで重要になってくるのは、むしろ国家の軍事権力をいかに制限していくのかという議論を本来しなければいけないのであって、国家に軍事権力を持たせ、強化することだけの憲法議論が進んでいくのであれば、それは立憲主義的な憲法論議とは言えないのではないかと思います。



◆改憲論議に対して市民運動はどう対応すべきか

では市民運動の側はこの改憲論議にどう対応していくべきなのか、いくつか問題提起をしたいと思います。まず埋め難い憲法感のズレが政府与党と市民運動の間にあるかと思えます。例えば憲法調査会の中で自民党の高市さんが、次のようなことを言っています。「憲法に保障された自由や権利を盾に取って、他人の権利を侵しているケースが非常に多いが、12条には、国民は憲法が保障する自由、権利を乱用してはならない。常に公共の福祉のために、これを利用する責任を持つと規定されている。義務や責任についての規定が、まだまだ甘い」。いつの時代の権力者なのかと思わせるような発言です。

それに対して参考人として呼ばれている憲法学者、当時広島大学の阪本昌成先生が、憲法ってというのは、そういうものじゃないんだよ。義務のことなんかを書いたら、それは憲法じゃなくなっちゃうんだよというようなことを諭すように言ったのですが、残念ながら

永田町には高市さんのような憲法感が今でも強くあります。それから早稲田大学の長谷部先生は、このまま行くと、日本の立憲主義は漂流してしまうのではないかと、そもそも、現在、全然、立憲的な議論になっていないのではないかと主張されています。このように、憲法論議そのものが、本来従うべき基本的なルールを逸脱してのではないかとということに危惧されています。このような中で、市民の側はこの改憲論議にどのように対応していくかを考える場合、憲法はどうあるべきなのかを議論のなかにしっかりとした姿勢で示していかなければいけないのではないかなと思います。

市民運動側の対応としては、いくつかの対応策があると思います。一つは、自民党的改憲論に対して、それが非常に非立憲的、あるいは廃憲的なものである場合には、それは認めないという抵抗の姿勢を取っていくことが必要だと思います。一方で、本来の立憲的な改憲論というのはこういうものであると、人権を強化するとか、権力分立を強化するなどの対案を積極に出していくということもあり得ると思います。改憲論議に積極的に関与していくということです。

実際に、そのようなことが試みられてきた蓄積もあります。例えば、法政大学の行政学の先生であった五十嵐敬喜先生が、『市民の憲法』(2002)という本を出しました。その中で、市民から見た憲法論、改憲論を主張されています。また元法政大学の憲法の先生であり、私のお師匠さんでもある江橋崇先生が『市民主権からの憲法理論 増補型改正の提案』(2005)で、市民の視点から見た憲法改正案を提示したりしています。あるいは私も関与していた市民立憲フォーラムという団体が、須田春海さんにも参加していただきましたけども、市民の側から見た憲法改正案を『市民立憲案2005』にまとめました。このような形で、市民運動の側は、どんどん改憲案を出していく。こうしたことも政府、与党側に対する抵抗になると思います。

それから、どうしても憲法を語るときに9条の話ばかりが出てきますけれども、どんどん立憲民主主義を強化するような案を出していく中で、9条だけにとどまらないまともな憲法改正論議にしていければと考えています。私は憲法改正をしてはいけないとは思っていません。今日の非立憲的な憲法改正論議から、立憲的な憲法改正論議に変えていき、むしろ自民党、政府与党にとって手足を縛られるような改憲の実現をめざすことが重要です。憲法改正案が国民投票にかけられるとき、国民がちゃんと憲法を理解していれば、立憲的な憲法改正案に多くの賛成票が集まるのではないかと期待していますし、そうなってほしいと思います。実際に憲法が改正されたときに、政府、与党の側からすると、こんな改憲になるんだっとならなければよかったと思われるような、トロイの木馬を市民の側が作れないか。多少夢物語かもしれませんが、そう思っています。

(かねこまさよし)