

憲法改正に関する議論の状況について

平成 30 年 3 月 24 日
自由民主党
憲法改正推進本部

1 これまでの議論の経過

(1) 自由民主党における憲法論議

日本国憲法は、昨年 5 月 3 日に施行 70 周年を迎えた。この間、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義など憲法の基本原理は定着し、国民の福祉、国家の発展に大きな役割を果たしてきた。一方、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改正すべき項目や追加すべき項目も考えられる。

自由民主党は結党以来、現行憲法の自主的改正を目指し、「憲法改正大綱草案」（昭和 47 年）、「日本国憲法総括中間報告」（昭和 57 年）、近年では「新憲法草案」（平成 17 年）、「日本国憲法改正草案」（平成 24 年）などの試案を世に問うてきた。これらは、党内の自由闊達な議論を集約したものである。

平成 28 年の初めから、憲法改正推進本部は具体的な改正項目を検討するため、総論的なテーマを掲げた有識者ヒアリング（平成 28 年 2 月～5 月）、各論的なテーマを掲げた有識者ヒアリング（平成 28 年 11 月～29 年 6 月）を行い、知見の集積及び議論の整理を行ってきた。

こうした知見や議論を踏まえ、わが国を取り巻く安全保障環境の緊迫化、阪神・淡路大震災や東日本大震災などで経験した緊急事態への対応、過疎と過密による人口偏在がもたらす選挙制度の変容、家庭の経済事情のいかに関わらずより高い教育を受けることのできる環境の整備の必要性など、わが国が直面する国内外の情勢等に鑑み、まさに今、国民に問うにふさわしいと判断されたテーマとして、①安全保障に関わる「自衛隊」、②統治機構のあり方に関する「緊急事態」、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」、④国家百年の計たる「教育充実」の 4 つを取り上げ、優先的な検討項目とした。

平成 29 年 6 月からこの 4 項目について憲法改正推進本部会議を約 20 回開催し、精力的に議論を進めてきた。

(2) 憲法改正推進本部における議論の状況

憲法改正は、わが国が初めて取り組む歴史的な事業である。その国の民主主義や立憲主義を高めるものであり、知見に加え謙虚さと深慮が求められる。憲法改正に当たっては、改正の条文についての表面的な議論にとどまるのではなく、①「なぜその改正が必要なのか」（改正の必要性）を、その具体的な立法事実にして検討した上で、それを踏まえ、②「改正の方向性」や「条文イメージ」について議論を行わなければならない。

このような基本姿勢の下、憲法改正推進本部においては、これら 4 項目について、精力的な議論を積み重ね、昨年 12 月 20 日、それまでに集積された知見や議論を整理し、中間報告として、「憲法改正に関する論点取りまとめ」を発表した。

憲法改正推進本部では、これら 4 項目について方向性を示し「条文イメージ（たたき台素案）」を決定した。今後、衆参憲法審査会や各党、有識者等の意見を踏まえ、具体的条文案の完成を目指す。現時点における議論の状況と方向性は、以下の通りである。

2 各テーマにおける議論の状況と方向性

(1) 自衛隊の明記について

【現行憲法下における自衛隊の位置付け】

9 条 2 項は、「戦力の不保持」と「交戦権の否認」を規定し、「徹底した平和主義」を志向するものであり、日本国憲法の大きな特徴の一つであると言われてきた。

この条項の下、憲法制定当初は国連による国際平和の実現やわが国の安全の確保が想定されていたが、冷戦による国連の機能不全という現実直面したわが国は、この「徹底した平和主義」の下での現実的な対応として、①防衛の分野では、「専守防衛」の枠内で自衛隊を創設し、国と国民の安全を守るための諸法制を着実に整備するとともに、②国際貢献の分野においても、憲法の枠内で武力行使を伴わない支援活動に自衛隊を活用することにより、特に近年積極的に責任を果たしてきた。

【憲法改正の必要性】

このような自衛隊の諸活動は、現在、多くの国民の支持を得ている。他方、自衛隊については、①合憲と言う憲法学者は少なく、②中学校の大半の教科書(7 社中 6 社)が違憲論に触れており、③国会に議席を持つ政党の中には自衛隊を違憲と主張するものもある。そのため、憲法改正により自衛隊を憲法に位置付け、「自衛隊違憲論」は解消すべきである。

自衛隊を憲法に位置付けるに当たっては、現行の 9 条 1 項・2 項及びその解釈を維持した上で、「自衛隊」を明記するとともに、「自衛の措置（自衛権）」についても言及すべきとの観点から、次のような「条文イメージ（たたき台素案）」を基本とすべきとの意見が大勢を占めた。

第九条の二 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。

② 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。
(※第9条全体を維持した上で、その次に追加)

【9 条 1 項・2 項維持論に関するその他の意見】

なお、上記の「条文イメージ（たたき台素案）」に対しては、①端的に「自衛権の発動」について言及すべきとの意見や、②「必要な措置をとることを目的として」などのより簡潔な表現を工夫すべきとの意見があったほか、③そもそも、これまでの政府解釈のキーワードである「必要最小限度の実力組織」の表現を盛り込むべきとの意見もあった。

【9 条 2 項削除論】

9 条 2 項を削除・改正した上で、陸海空自衛隊を保持し、自衛権行使の範囲については、安全保障基本法で制約することとし、憲法上の制約は設けない。また、シビリアンコントロールに関する規定も置く。これにより、「戦力」や「交戦権」などの 9 条を巡る積年の懸案を解消すべきとの意見もあった。

(2) 緊急事態対応について

【緊急事態対応が立法化された背景】

諸外国の憲法の緊急事態条項は、各国の歴史や隣国との関係などに応じて発展してきた。例えば、ドイツ憲法では、ナチスの反省や東西ドイツの分断を背景にした詳細な緊急事態条項が設けられている。また、フランス憲法では、ナチスの侵略経験を踏まえ「大統領の緊急措置権」などの簡潔な緊急事態条項のみを憲法に規定するものの、具体の対応は「緊急状態法」を制定して、内乱・テロに対応している。

日本国憲法では、制定時には「国家緊急権」の実定化を提案したものの、民主主義を徹底する観点から、緊急時の「参議院の緊急集会」の制度のみを設け、具体的な緊急事態対応は、個別の法律により対応してきた。具体的には、自然災害については、伊勢湾台風の発生を契機に、災害対策基本法を制定し「災害緊急事態」の章を設けるとともに、阪神・淡路大震災、東日本大震災など、大災害に対応して改正を行い、緊急事態に対応した災害対策法制を整備してきたところである。また、いわゆる「有事」における国民の生命と財産の保護についても、武力攻撃事態対処法を踏まえた「国民保護法」が制定され、緊急事態に対応する枠組みが整備された。

【憲法改正の必要性】

わが国では有史以来、巨大地震や津波が発生しており、南海トラフ地震や首都直下型地震などについても、想定される最大規模の地震や津波等へ迅速に対処することが求められている。

このため、憲法に「緊急事態対応」の規定を設けることにより、「国民の生命と財産の保護」の観点から、①緊急事態においても国会の機能を可能な限り維持すること、②国会の機能が確保できない場合に行政権を一時的に強化し迅速に対処する仕組みを設けることが、適当であると考えられる。具体的には、①選挙実施が困難な場合における国会議員の任期延長等、②個別法に基づく緊急政令の制定の規定を設けることができる旨規定しておくことが、立憲主義の精神にもかなうと考えられる。

以上を踏まえれば、「緊急事態対応」についての「条文イメージ（たたき台素案）」として、次のようなものが考えられるのではないか。

第七十三条の二 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。

② 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)

第六十四条の二 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三分の二以上の多数で、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)

【その他の意見】

なお、緊急事態の対象を「大地震その他の異常かつ大規模な災害」に限定せず、「外部からの武力攻撃」や「大規模テロ・内乱」も対象にすべきとの意見があった。

(3) 合区解消・地方公共団体について

【人口の偏在の進行と民意の反映等をめぐる状況】

近年、人口の減少と一極集中が進み、人口偏在ともいえるべき状況が見られる一方で、最高裁は、両議院の選挙区及び定数配分について、投票価値の平等を重視してより厳格な人口比例を求めるようになっており、その結果、地方から選出される議員の減少、行政区画と選挙区のずれの拡大が著しくなっている。参議院選挙区においては県をまたがる合区の発生、衆議院においては大都市・地方を問わず市区町村の分断などにより選挙区の細分化・複雑化などの問題も生じている。これらは、民意の反映や政治へのアクセスの面での地域間格差、地域住民の不平等感や不満などをもたらすことにもつながってきている。

人口の減少と一極集中に歯止めがかからない中で、今後とも人口比例による一票の較差是正が図られることになれば、人口の少ない県に配分される定数の削減、更なる合区などが行われることになりかねず、人口減少が急速に進む地方の声が更に反映されにくくなることや選挙への参加意欲の低下なども懸念されている。

この点、参議院の合区をめぐっては、全国知事会をはじめ地方六団体がその早急な解消等を求める決議を行っているほか、多数の県議会（平成 30 年 3 月 15 日現在で 34 県議会）でも同様の意見書が採択されているところである。

【憲法改正の必要性】

すなわち、今後の日本社会を展望しつつ、これからの代表民主制や両議院の選挙区の在り方を考えた場合に、果たして人口比例のみを尺度として判断してよいのか否かが問われている。地方・都市部を問わず、選挙において「地域」が持つ意味に改めて目を向け、憲法において「地域の民意の適切な反映と投票価値の平等との調和」を図ることが必要である。特に、4 県 2 合区の導入にまで至った参議院の在り方ということでは、政治的・社会的に重要な意義を持つ都道府県の住民の意思を集約的に反映することが重要であり、合区を解消し、都道府県単位の選挙制度を維持することができるよう、憲法改正による対応が不可避である。

また、それと同時に、選挙区の基盤となる基礎的な地方公共団体（市町村）と広域の地方公共団体（都道府県）について、現代における分権型社会の在り方も念頭に置きつつ、憲法に明記し、市町村と都道府県の基盤の安定化や地方自治の強化を図っていくことも必要である。

以上を踏まえて、「合区解消・地方公共団体」については、憲法 47 条と 92 条を次のような「条文イメージ（たたき台素案）」により改正することで

(下線部分が改正部分)、合意が得られているところである。

第四十七条 両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとするができる。

前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

第九十二条 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基本とし、その種類並びに組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

(4) 教育充実について

【現行憲法の成果と教育をめぐる環境の変化】

教育は、国民一人一人にとっての人格の形成や幸福の追求を基礎づけ、国の未来を切り拓くうえで欠くことができないものであり、現行憲法の下で実施された小中学校 9 年間の義務教育やその無償化などの教育制度は、戦後の発展の大きな原動力となった。

憲法の理念を教育において具体化するのが教育基本法であるが、昭和 22 年に制定された旧教育基本法については戦後半世紀を経た社会状況の変化を踏まえて平成 18 年に改正され、教育の目的・目標などが整理されたところである。

【憲法改正の必要性】

他方、憲法制定から 70 年が経過する中で、現在のわが国が直面する少子高齢化などの課題を克服しつつ、情報化、グローバル化など急速な社会変化などに対応するためには人づくりが重要であり、「国家百年の計」である「教育の重要性」について、国の理念として、国民の共通理解を図ることが必要である。

また、憲法の人権条項には、一般的に個人の権利を保障する旨の規定や、この背後にある理念、これを実現するための国の責務や関与の規定が見られるが、26 条においては、国の責務や関与については「義務教育の無償化」があるのみで、理念に関する記述は見当たらない。

さらに、近時、教育の格差の拡大が指摘される中で、誰もが家庭の経済事情に左右されることなく、質の高い教育を受ける機会を享受することができる社会をつくる必要性が高まっている状況も踏まえ平成 29 年 12 月に幼児教育の無償化や真に必要な子供の高等教育の無償化を盛り込んだ「新しい経済政策パッケージ」が閣議決定されたところである。

このため、憲法において、改正教育基本法の規定も参照しつつ「教育の重要性」を国の理念として位置付けることとするとともに、国民が経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を享受できるよう国が教育環境の整備に努めるべき旨を規定することで意見の一致をみた。

以上を踏まえて、「教育充実」についての「条文イメージ (たたき台素案)」に

については、次のようなものとする（下線部分が改正部分）、合意が得られているところである。

第二十六条 ①・②（現行のまま）

③ 国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保することを含め、教育環境の整備に努めなければならない。

また、憲法 89 条について、現在の文言では、私学助成が禁止されていると読めることから、憲法 26 条の改正と併せて、現行規定の表現を現状に即した表現に改正することについても、合意が得られているところである。

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、又は公の監督が及ばない慈善、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。

3 憲法改正の発議に向けて

憲法改正は、国民の幅広い支持が必要であることに鑑み、4 テーマを含め、各党各会派から具体的な意見・提案があれば真剣に検討するなど、建設的な議論を行っていく。

現在議論中の「条文イメージ（たたき台素案）」は、完成された条文ではなく、この案をもとに衆参の憲法審査会で党の考え方を示し、憲法審査会で活発な議論が行われるよう努める。

「条文イメージ（たたき台素案）」をたたき台とし、衆参憲法審査会や各党・有識者の意見や議論を踏まえ、「憲法改正原案」を策定し国会に提出する。そのため、衆参憲法審査会では、これまでの丁寧な運営方針を継承し幅広い合意形成を図るとともに、国民各層への幅広い理解に努める。