憲法会議総会講演元原稿　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　2022.3.13

　　いま、憲法を改正するとは、また守るとはどんなことか――改憲論議の作法を問う

小 林 　武 (憲法会議代表委員・沖縄大学客員教授)

はじめに　　なぜ「作法」をとりあげるのか

　憲法改正をめぐる情勢は、昨年10月31日実施の総選挙によって急転換した。転換をもたらしたものは、とりわけ、改憲突撃を使命とする日本維新の会の議席増であるが、その動きに追随するかのように、国民民主が与党化の傾斜を急激に強め、自民・公明・維新・国民の改憲ブロックが形成された。衆議院では改憲発議要件の3分の2を優に超える一大勢力であり、今年7月の参議院選挙の趨勢も予断を許すものではない。憲法は、一気に危機の局面に立たされている。

それに加えて、2月24日以降のロシアの武力侵攻によるウクライナ危機の中、それに乗じて、日本国憲法9条無用論が叫ばれ、また、あまつさえ、安倍晋三元首相などが米軍核兵器の「共用」(シェアリング)を説くに至っている。風雲急を告げる状況と形容して過言ではない。この危機を打開し、憲法をどうしても守り抜かねばならない。そのためにはまずもって、この度の改憲主張の作法上の特徴をよくつかんでおくことが不可欠であると思う。それは、内容上とうてい容認することのできないきわめて危険なものであるが、その前に、改憲論議の前提を欠いたものだからである。

私は、改憲批判の作業として、まず、今般の改憲攻勢に抗すべく、憲法を守ることの意味を憲法運動の原則に照らして改めて確認しようとする小論を書いた（「いま、憲法を守るとはどんなことか――改憲濁流を前にして」『月刊憲法運動』2022年1=2号1－2頁）。ついで、憲法改正を主張するとき本来具えるべき準則、いわば作法について論じた(「憲法を改正するとはどんなことか――改憲論議の作法を問う」民主主義科学者協会法律部会の意見交換誌『やってみんか』2022年近刊)が、後者は、論理的には前者の前提をなす作業となる(両論稿とも、この講演原稿に採り入れていることをおことわりしておきたい)。そこで、以下では、まず、いま眼前で展開されている濁流のような改憲主張を時間を逐って観察し、それをとおしてその改憲作法上の特徴をつかみ、これを批判する。そして、それをふまえて、憲法を守ること――改憲阻止の課題について考えることにしたい。

なお、「作法」ということばについてであるが、これは、すでに幾人かの論者の言説の中に散見される。私は、本文で述べるように、憲法改正論議において、民主主義が要求している制約と、民主主義に要求される制約の双方を内容とし、また規範的には、憲法条項によって直接に規律されるものと、立憲主義から原理的に要請されるものとが関連し合った規準である、と広く・柔らかい意味で用いている。

Ⅰ　今般の改憲動向とその特徴

　１　改憲言動の経過

　2021年総選挙は、改憲の是非を問うものではなかった。憲法問題は国民の主要な関心事では何らなく、各党の公約にもそれが反映されていて、自民でさえも「早期の4項目改正を目指す」としただけであった。それが総選挙結果で一変した。岸田文雄首相は、改憲に精力的に取り組むと明言し(11月1日)、維新・松井一郎代表は、22年夏の参院選と同日での国民投票にまで言及した(2日)。国民民主も、憲法審査会の定例日開催で維新と同調した(9日)。さらに自民は、従来の憲法改正推進本部を「実現」本部に替えて、臨戦の構えを鮮明にした(19日。なお、ここまでの経過については、『前衛』誌2022年1月号62頁以下でやや詳細に論じた)。

こうした流れに立って、12月、首相は、第207回臨時国会の所信表明演説で、国会議員に、国民の改憲論議の喚起を呼びかけた(6日)。そして、8日の衆議院予算委員会で自民・茂木敏充幹事長は、首相に、「国民に改憲の選択肢を示せ」と求めた。翌9日、衆院憲法審が強引に開催されている。10日、国民民主は、与党幹事懇談会に初めて出席し、この日、維新・馬場伸幸幹事長は、「国会の改憲派は4分の3ていどになった」と語った。14日の衆院予算委では、維新・足立康史議員が、「首相から改憲に向けて力強い言葉をいただきたい」と求め、首相はそれに応じている。

　衆院憲法審は、16日、総選挙後初めての実質審議を自由討議の形でおこなった。これは、今後の改憲論議の動向を予測させるものと思われるので、会議の特徴を記しておきたい(これを傍聴した高田 健・総がかり行動実行委員会共同代表のまとめを参照した)。―― ①予算委開催中に開催された、②自民・公明・維新・国民が定例日・毎回開催を主張した、③立民は、CM・運動資金規正をいう「付則4条」の優先審議を主張したが、自民・国民は本体と並行審議すべしと譲らなかった、④公明・維新・国民が、テーマごとの分科会方式で議論促進を要求（維新は、スケジュールと出口を決めよと主張した）、⑤自民の「4項目」（自衛隊9条明記・緊急事態条項・合区解消と地方公共団体・教育充実）と維新の「3項目」（教育無償化・統治機構改革・憲法裁判所設置。加えて、緊急事態条項・自衛隊明記も受容）を呼び水にせよとの主張が出された（公明・国民は9条改憲消極論）、⑥自民・公明・維新・国民が、緊急事態条項にかんしコロナ禍の事態でのオンライン国会開催で一致、なお、⑦共産は、憲法を政治に活かす議論こそ課題とすべしと主張している。

　臨時国会閉会日である20日、自民・憲法改正実現本部は、世論形成に注力する「草の根」対決の方針を決めたが、首相は、これに異例の出席をして、「自民4項目は早期に実現をすべきで、主戦場は憲法審査会。国民の理解と国会は車の両輪」とあいさつした。年が明けて2022年１月1日、首相は、「改憲は今年の一大テーマ。国民的議論を喚起したい」と年頭所感で述べた。そして、同月17日、第208通常国会の所信表明演説で、「憲法審の議論を歓迎。国民的議論喚起のための議員の議論に期待する」と明言した。これを受けた20日の代表質問では、維新・馬場幹事長は、「自民の緊急権条項創設の提案について党内議論を進める」とし、また、国民・玉木雄一郎代表が「自民の緊急権条項に大規模感染症事態を加えてはどうか」と提言したのに対して、首相は、「緊急条項では与野党を超えた議論が必要」と応じている。

　2月に入り、2日の衆院予算委で、維新・山本明生議員は、日教組の教研集会での五日市憲法草案を素材とした授業報告をとりあげ、「子どもたちに護憲を浸透させる実践だ」と、教育内容に介入する発言をした。6日には、自民・実現本部が改憲対話集会を、まず岐阜市で開催し、古谷圭司本部長が「国民が憲法改正に参画する機会を奪っているのは、立法不作為だ」と語った。そして10日、衆院憲法審が開かれ、６会派（自民・公明・立民・維新・国民・「有志の会」）が、コロナ感染拡大の緊急時に国会審議をオンラインで実施することに前向きの姿勢を示し、今後の優先課題とすることにした。共産は、このテーマの賛否には言及しなかった。衆院憲法審は、17日にも開催されて、「オンライン審議」について集中討議をおこなったが、立民や共産からは、政府が野党の憲法53条にもとづく臨時国会開会要求に応じなかった違憲をただすことこそ憲法審の役割だとした。

　その前日16日には、岸 信夫防衛大臣が衆院予算委で、「自衛隊機が相手国の領域に入り、軍事拠点を空爆することも憲法上可能」だとする、専守防衛原則をあからさまにふみにじる重大答弁をしている。24日、衆院憲法審は、「オンライン国会」につき憲法56条1項の「出席」概念にかんして参考人質疑をおこない、憲法学者の高橋和之・只野雅人両氏の意見を聴取した。両氏とも、立憲主義にもとづく厳格な解釈に立った議論がおこなわれるべきことを求める陳述をした。そして、25日、自民党総務会が2022年度運動方針案を了承したが、そこでは、「早期の改憲を目指し、改憲研修会と憲法審の議論とを車の両輪として進める。憲法審では自民の4テーマの他に各党からの案も真摯に検討する」とされている。

　2月24日に突発したロシアのウクライナ侵略（政府も、26日に「侵略」との認識に立った〔林 芳正外相。米国務長官との会談で〕）は、この機に乗じた形の、改憲に連なる言動を続出させることとなった。何より、27日の安倍氏の「核共有」発言は、少なからぬ追随者を誘い出した。28日、維新・松井代表は「非核3原則は昭和の価値観」と非難し、3月1日には、自民・福田達夫総務会長が「議論を避けるな」と述べ、国民・玉木代表も同旨の発言をした。また、2日、自民・高市早苗政調会長は、核持ち込み容認を主張し、そして、それらを背景にして、3日、維新が、「核兵器共有のために非核3原則見直しの議論の開始を求めた緊急提言を外務省に提出した。

　核共有につき、岸田首相は、政府としてこれを否定する一方で各党での議論はタブーでない、との見解を繰り返して表明している（2月28日以降）。それで、その後も、たとえば3月6日、自民・世耕弘成参院幹事長から、政府はしなくても党で議論するとの発言が出されている。立民や共産各党はこれに反対し、立民・泉 健太代表は「議論だけはいいというのは詭弁」だと批判した（3月4日）。3日には、安倍元首相が、共産・志位和夫委員長が「プーチン氏のようなリーダーが選ばれても、他国への侵略ができないようにするための条項が、憲法9条だ」とツイートしたのに対し、「空想にとどまって、思考停止かなという感じがする」と揶揄している。また、政府は、4日、ウクライナへの防衛装備品（とくに防弾チョッキ・防寒服）の供与を決定したが、共産・小池 晃書記局長は「攻撃被害国に武器供与をするのは9条により認められず、非軍事支援を積極的にすべきだ」として反対した(7日)。なお、8日、参院中央公聴会で、国際法学者の松井芳郎氏は「核兵器共有はNPT違反」だと述べている。

　ウクライナ危機関連からひとまず離れて、目を元へ移すと、3月2日、維新・松井代表は、自民の自衛隊明記案について、「武力行使」を明示せよ、と主張している。また3日、衆院憲法審で、「オンライン国会」を容認する見解が共産を除く6会派で議決され、衆院議長に提言することとなった。そして、8日に、立民は、憲法審の開催を原則容認し、出席して反対する方針を決めた。

――以上が、執筆時までの主な改憲言動の経過である。その特徴を、改憲論議の作法という視点からつぎのようにつかんでおきたい。

　２　改憲論議の特徴

　まず、国会と、国会により設置された憲法審査会が、国民を客体扱いにして急速かつ激越な形で動き出していることである。有権者=主権者国民は、なるほど昨年の総選挙をとおして現在の議会(衆議院)構成をつくり出したわけであるが、その選挙では、憲法改正は主要でない、むしろ最下位に近い争点でしかなく、この国会に改憲の作業を委ねたわけではけっしてない。それにもかかわらず、かねてより改憲の機会をうかがっていた政党が選挙勝利に乗じて、一気に実現をはかろうとしているのである。とりわけ、先に述べた経過が示しているとおり、日本維新の会が、改憲に向かう政治的突撃の役割を担っていることがわかる。なお留意すべきは、憲法審は改憲の発議を目的とし、その権限を有している(国会法102条の６・7)。したがって、これを数の力で党利党略的に動かし、乱暴に国民投票に持ち込むことは、それ自体が国民の主権者としての地位をないがしろにすることを意味する。

　つぎに、主権者国民の仕事である憲法改正とは一切かかわることのできない首相が前面に出て、あまつさえ、国会議員に対し、議会壇上から国民の議論を喚起するよう呼びかけていることである。しかも、議会の側がこれを唯々諾々として受け容れ、それどころか首相に対して自民の改憲提案の補強を促し、首相がそれに応じるという光景が展開されている。暗澹たる思いを禁じえないのである。

　また、改憲の主張者は、なぜ改憲が必要であるのか、憲法の全体像、いいかえればその立憲主義的構造をどのように考えているのか、そしてなぜ今改正しなければならないのか、といった前提の問題について何も語っておらず、改憲を自己目的にした「ならし改憲」などという誠実さの一片もないものでしかないことである。もとより、彼らの改憲の根本目的は、「戦争をする国」への転換を憲法典に錨着させることにある。しかし、それを実現するための、憲法改正という仕事に必須の浩瀚な見取り図も、見通しを備えた日程表も示すことができないのである。ただ、この点で留意すべきは、改憲の主張者は、これまで、9条を本来のターゲットにしながら、国民の平和意識の強さへの考慮から、それを憲法典の改正の後景に潜ませ、実質的な憲法の破壊「壊憲」のテーマとして位置づけてきたのであるが、ウクライナ危機を千載一遇の好機ととらえて、これを前面に出してきたことである。十二分の警戒が必要である。

　そして、今般の改憲論の時局性、とくにコロナ禍を奇貨とするがごとき惨事便乗の姿勢である。衆院憲法審でさかんに主張され、6会派間の一致に至った「オンライン国会」問題などは、法律で十分、かつ、法律でこそよりよく対応できる事柄であって、憲法審の議題ではなく、国対委員会マターなのである。それにもかかわらず、こうしたものを人々が感染の危機に瀕しているときに憲法審で持ち出すのは、改憲の強要にほかならない。

　――以上をふまえて、改憲論議に求められる作法と考えられるものをまとめておこう。

Ⅱ　改憲論議の作法——憲法改正における民主主義と立憲主義

　１　民主主義の求める作法

　まず何より、憲法改正は主権者国民自身の事業であることが確認されなければならない。憲法前文はその冒頭で、「日本国民は、……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。」と明言する。この理は、憲法改正が国民の直接投票によって定まるとした96条、国民を憲法尊重擁護義務の主体に置かなかった99条にも貫徹されている。

　憲法改正手続において、改正原案の作成・決定および国民への発議が許されるのは国会のみであるが(96条)、それは、国会が国民の代表議会であることによる。したがって、国会は、主権者国民の改憲意思の成熟を待って、それに即して改憲の作業にとりかかるのでなければならない。先に紹介した、「これまで国民に改憲国民投票の機会をつくらなかったのは立法不作為の違法だ」との言説は、この理を解さない謬論であり、国会は憲法改正にかんしては、国民の意思を超えて動かないことこそが求められる。国会が憲法にかんして日々努めるべきは、99条を誠実に遵守して、政治が憲法の定めを正しく運用しているかを調査し、国民に報告することである。

　それで、憲法審査会も、その役割は明確に制約されている。すなわち、国会法102条の

6が審査会設置の「目的」を定め、憲法・基本法制についての広範かつ総合的な調査、改

憲原案・改憲発議・国民投票法案の審査がそれであるとし、102条の7が審査会の「権

限」を、改憲原案・改憲発議・国民投票法案の提出に限定している。これを、国民の要求

するところを越えて恣意的に運用することは許されないのである。

　したがって、内閣には、改憲の手続に関与する権限は一切認められていない。法律の制定・改正の場合とは原理的に相違する。憲法が改憲原案提出権を内閣に授権した規定はなく、内閣の権限を列挙した73条にも明文はない。反面、99条が内閣総理大臣に憲法尊重擁護義務を課している。今般の経過においては、岸田首相が国会議員に改憲を慫慂する場面が目立つが、明々白々の違憲行為であるといわなければならない。

２　民主主義に求められる作法 (民主主義への不信)

憲法改正は、今述べたように、国民の仕事であるが、憲法は、その改正を無条件に国民の決定に委ねているわけではなく、改正手続を履践しても変えることのできない一線があることが認められる。この「憲法改正の限界」という考え方は、戦前から憲法学説の圧倒的多数によって採られてきたもので、日本国憲法の、自由と平和・国民主権は「人類普遍」の原理であるとし、「われらは、これに反する一切の憲法…を排除する」とした文言（前文）も、この理を示している。さらに、「恒久の」平和を謳い(9条1項)、基本的人権が「永久の」権利であり「将来の」国民にも保障されることを宣言している(11条)。要するに、憲法の同一性を変える改正は許されないのである。これは、民主主義も間違いを犯すという、原理上・歴史上の教訓に学んで、立憲主義に立って、国民の主権行使に枠をはめたものであるといえる。立憲主義による民主主義に対する規制である。

そうであるとすれば、国会議員が、国民代表であることをもって、どのような改憲提案でも許されると考えるのは、根本的な誤りである。現在の改憲主張には、憲法改正の限界を超えるものが含まれている(さしあたり、自民4項目の9条改正・緊急権条項導入案の中に)。そもそも、改憲派の政党・議員が、どれだけこの立憲主義にもとづく弁えを解しているのか、はなはだ疑わしい。

この観点からすれば、憲法96条が国会の発議の要件を3分の2としていることの意味も明らかとなる。安倍元首相は、同条の要件を2分の1へと先行的に改正することを主張したとき、「3分の1の〔少数の〕議員が国民投票権の行使を阻むことのできる制度は国民主権に反する」と度々述べていたが、同条の本旨を理解していない。これは、立憲主義憲法が、国民代表議会の決定が主権者国民の意思を正しく反映したものであるかを慎重に見極めようとしていること、いいかえれば、いわば国会に対する憲法の猜疑の表現なのである。

――このようにして、いま私たちの眼前にある改憲主張の濁流には、主張の内容はもとよりであるが、内容以前に作法上の大きな問題がある。そのゆえに、それは、改憲論議の名に値しないものであり、そこに致命的弱点がある。憲法を守る運動は、このことをふまえて組み立てられ、進められなければならないと思う。

Ⅲ　憲法を守るとはどんなことか

１　社会発展の求める真の改憲

　まず、憲法は、各国の特定の時代における歴史的作品であり、改正を受けるのは必然である。憲法典中には、国民の努力を正確に書き留め、これをさらに進めようとする条項と、それを十分に評価できず、遅れたものを遺した条項とがある。日本国憲法の場合、広く平和的・民主的条項と呼ばれるものが前者で、後者は、天皇制度がその代表であるが、加えて、とくに沖縄にかんする憲法史に照らしたとき、普遍的性格においてきわめて優れた日本国憲法ではあるが、国家主権および地方自治にかんする規定も、十分でないものと私は思う。

　こうした認識に立って、社会発展に即したより良い憲法典をつくり出すことは、主権者国民の仕事である。「社会発展」また「歴史進歩」というとき、客観性に欠け実証できるものではないとの誹りを受けるかもしれない。この実証は不可能でないことに加えて、日本では、戦後、憲法が国民の権利を保障し、その憲法を国民が政権側による攻撃から擁護してきた歴史をふまえて、多数の国民が改正を望んだとき、それを社会発展の要請と見てよいのではないか、と考える。首相の所信表明にあった国民世論の「喚起」などは、要らぬお世話である。

２　今日的課題としての改憲阻止

　同時に、今日の課題は、明文の改憲・実質的壊憲のいずれをも断じて阻止することである。戦後、今日に至るまで、政権の側が提起してきた改憲は、すべからく歴史を逆行させ、とりわけて平和に生きることを棄損するものにほかならない。今求められるのは、憲法典を完全に実施すること、つまり憲法を暮らしの中に活かす誠実な政治であり、その先に真の改憲の姿が見えてくると思われる。

こうした論理の筋道は、「憲法改悪阻止各界連絡会議 規約」第3条の論理（「本会は日本国憲法のじゅうりんに反対し、民主的自由をまもり、平和的・民主的条項を完全に実施させ、憲法の改悪を阻止することを目的とします。」）と重なり合う。すなわち、それは、憲法の「じゅうりんに反対」して一切の壊憲を許さず、「平和的・民主的条項」を、そうでないものと区別する認識に立って「完全に実施」させ、政権の繰り出す憲法の「改悪」を阻止する、という憲法運動の原則を示したものである。この論理のもつ今日的意義に注目したいと思う。憲法審査会でも、この立場を採ることが憲法論議を攻勢的にリードする要諦であると考えるものである。

　なお、政権側の改憲提案に抗すべく、立憲主義を確保し、また集団的自衛権の行使の制約を図ろうとする対案が出されることがある。今、詳述の余裕がないが、対案の提示は、今日の改憲派がどの条項であれ改憲の成功実例をつくろうとしている実態に照らすなら、それぞれの善意に反して、結局は憲法全体を奪うためのトロイの木馬として使われることになるにちがいない。いかなる条文の改定をも許さない正面からの対峙こそが望まれる。これまで重ねられてきた憲法を守る草の根の運動の成果を信じ、たじろぐことなく、手を携えて大道を歩みたいと思う。

むすびにかえて　　沖縄にとっての憲法改正

　「憲法改正」は、本文で述べたとおり、昨年総選挙において国民の主要関心事になっておらず、今も国民の求めるところではない。主張する政治家がまさに国民に押しつけているものである。まして、沖縄では、憲法改正などは県民の頭をよぎりもしない。――この講演は、当初、「憲法施行75年 沖縄が問う平和的生存権」または「施政権返還50年 沖縄が問う平和的生存権」というタイトルで要請されていた関係もあって、沖縄と憲法の関係について少しふれることでむすびとしたい。

　沖縄は1945年4月の沖縄戦開始以降27年にもわたって、日本の憲法の適用を遮断されていたことを、まず確認しておきたい。すなわち、45年4月1日に米軍の沖縄本島上陸により「沖縄戦」が本格的に開始されたが、米軍は上陸後直ちに当時の大日本帝国の沖縄への行政権・司法権の行使を停止し、それにより憲法(大日本帝国憲法)の適用が事実上遮断された。沖縄戦の公式の終結は、9月2日連合国に対して日本政府が降伏文書に調印したのを受けて、同月7日に南西守備軍が降伏調印をしたことによってであるが、憲法は回復されなかった。47年5月3日、日本国憲法が施行されたが、米軍政による直接占領下の沖縄には適用されなかった。52年4月28日、サンフランシスコ講和条約(平和条約)が発効して、日本は法的に独立を回復したことになったが、沖縄は、小笠原群島などとともに同条約3条によってアメリカの統治下に置かれつづけた。講和でも、沖縄には憲法は回復されなかったのであり、この日を、沖縄の人々は「屈辱の日」と呼んでいる。沖縄に憲法が回復するのは、本土復帰の72年7月15日である。45年以降、帝国憲法の2年間と日本国憲法の25年間、合わせて27年という4半世紀を超える年月、沖縄の人々は憲法を奪われていたことになる。

　この本土復帰で沖縄の人々が願ったものは、日本国憲法のもとへの復帰、すなわち人間の尊厳と平和の実現であった。しかし復帰の実際は、安保条約を沖縄に即日適用して米軍とその基地を居座りつづけさせるものであり、つまるところ、沖縄におけるアメリカの軍事的支配を返還後も損なうことなく確保しようとする体制にほかならなかった。あまつさえ、沖縄戦時に住民を使役・虐待するのみならず、殺戮にまで及んで、沖縄県民が強く忌避する旧日本軍に連なる自衛隊が、「進駐」を開始した。これは、平和憲法のもとへの復帰とは、まったく相容れない事態であった。

結局、日本復帰は、沖縄の人々が憲法を真に享受して平和に生きる条件をつくり出したものではなかった。そして、それを実現するための課題は今も山積している。

すなわち、米軍基地の整理縮小は進まず、かえって、東村高江では集落に密接させてヘリパッドがつくられ、名護市辺野古では米軍新基地の建設が強行されている。米軍人絡みの事件・事故は絶えることがないが、刑事裁判権の大部分は米側に握られている。のみならず、空からは、軍用機またその積載物の落下が起こる。あまつさえ、米軍基地から有機フッ素化合物のPFOS/PFOAが流出され、また朝夕、日米の「国歌」まで大音量で放送される。とくに、コロナ禍の中、米兵は日本側の検疫を受けることなく直接入沖するため、感染者数などは把握できず、基地は恐怖のブラックボックスなのである。

――こうした米軍の植民地支配者のごとき傍若無人の振舞いを法的に許しているのは従属的な日米地位協定である。これを抜本的に改定することは不可欠の課題となっている。そして、この問題は、本質的に沖縄にとどまるものではない。日米安保条約を終了させることこそ解決の途であり、それは、憲法を守り抜くことと一体のものなのである。

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　　(2022年3月13日)