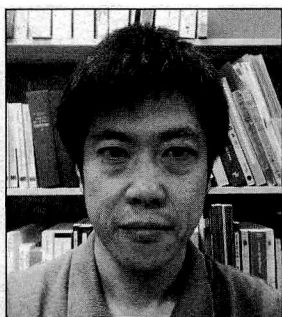


イデオロギー論争を 乗り越えるために

憲法論議のあり方を改めて「新たなステージ」へ



そ げ べ ま だ ひろ
曾我部真裕

(京都市立大学法学部教授)

一九七四年生まれ、京都大学法学部・同大学院法学研究科修士課程修了、博士課程中退。司法修習生、京都大学大学院法学研究科講師、准教授を経て、二〇一三年から現職。放送倫理・番組向上機構(BPO)放送人権委員会委員、朝日新聞論壇委員、情報法制研究所(JILIS)理事、情報法制学会(ALIS)代表などを務める。著書に「情報法概説」(共著、弘文堂)、「憲法Ⅰ 総論・統治」「憲法Ⅱ 人権」(共著、日本評論社)などがある。

安倍政権の憲法論議を越えて

憲法研究者としては少数派だと思われるが、筆者は安倍政権の進めようとしている憲法改正に必ずしも否定的ではない。といっても、それは自民党のいわゆる改憲四項目の内容を評価するからではなく、憲法論議のあり方

を改める契機になるかもしれないという期待、あるいはそのような契機とすべきであるという気持ちからである。七月二十一日に実施された参議院議員選挙の結果、与党(自民党、公明党)に日本維新の会や与党系無所属を加えたいわゆる改憲勢力が、全議席の三分の二に迫る水準となった(衆議院では三分の二を大きく超えている)。選挙前は三分の二を超えていたので、選挙後に安倍首相



参議院選挙から一夜明け、記者会見する安倍晋三首相(写真提供:時事)

が投票日当日の夜、「結果として(憲法改正の)議論をすべきではないか」という国民の審判だったのだろう」(翌日には、「少なくとも議論すべきだ」という国民の審判は下った」と軌道修正)と述べたことは理解しがたい。実際、国民の憲法改正に対する関心も低調で、国民が選挙を通じてそのような判断を示したとはいえないだろう。

しかし、「私の使命として、残された任期のなかで当然挑んでいきたい」ということであるので、今後、首相は、本腰を入れて改憲論議を進めようとするものと思われる。その最初の舞台となる衆参の憲法審査会では、与野党合意に基づく運営がとくに重視される伝統があり、野党が改憲論議に入ることには否定的ななか、今後紆余曲折(うよくせつ)が予想される。とはいえ、政権が強い意思をもって進める取り組みがそう簡単に挫折するとは考えにくく、最終的には何らかの改憲が実現することも十分に考えられる。

本稿では、冒頭に述べた観点から、自民党の掲げる改憲四項目について検討したあと、これがそれ自体としては評価できないものの、その先の憲法論議のあり方を変えうる可能性をもっている点に意義があるのではないかという問題提起を行いたい。

改憲四項目について

自民党は二〇一八年三月の党大会で、四項目について憲法改正をめざす方針を決定した。これがいわゆる改憲四項目であり、①自衛隊の明記、②緊急事態条項、③参議院議員選挙における合区の解消、④教育の充実（教育無償化として議論されてきたもの）がその内容である。

これらに対してはまず、すでに定着していたり法律で対応可能であったりすることから、憲法を改正する必要はないという批判がありうる。これはたしかにそのとおりである一方で、自衛隊の問題のように、憲法の規定に曖昧な点があり、それをめぐって長年争われてきた末に一定の収斂をみた場合において、明文化のために改正を行なうことがそれ自体としておかしいとはいえないのではないか。もともと、この種の改正には性質上、緊急性はないのであるから、こうした改正論を提起することの政治的動機には注意が必要であらう。

同じく法律により実現可能な教育充実についても、憲法に明記するからには純粋に象徴的な意味合いを超え

て、将来にわたって一定の拘束力を確保するようなものにすべきだろう。曖昧な文言で、しかも、並行して関連の制度改革論議もなされないような改正は、別の政治的動機によるものでないことの説明がとくに求められる。

次に、いま述べた並行的な制度改革論議の問題を敷衍すると、九条にしても教育にしても緊急事態にしても、それぞれの制度は憲法を頂点とし、法律や命令から構成される法体系によって成り立っている。したがって、憲法改正を論議する際には、それぞれの制度全体を見渡した議論が必要であるはずである。しかし、のちにあらためて述べるが、改憲四項目に限らず、日本のこれまでの憲法論は、憲法の条文だけを視野に入れて議論する傾向が顕著であったが、これには重大な問題がある。

第三に、憲法改正に当たっては、体系性・整合性についても注意が必要である。およそ法というものは内的な一貫性が求められるのであり、憲法改正は国民主権の発露であるからといって、この点が軽視されてはならない。とりわけ、合区解消の項目については、参議院における一票の価値の大きな不平等を容認することとする一方で、参議院の権限が現状のままであることの不整合に

ついては、多くの論者の指摘するところである。それによれば、一票の較差^{かくさ}が大きいことは、参議院の民主的正統性を低下させるものであり、このことを憲法上容認するのであれば参議院の権限を弱めるべきではないかといわれる。合区の解消は、改憲四項目のなかで唯一、(自民党の立場からすれば)現実的な必要性の高い項目だといえるが、理論的裏付けのない便宜^{べんぎ}的な提案であるといわざるをえない。

最後に、改正の影響についても十分な考慮を行なう必要がある。この点、九条は現在のような文言であるからこそ、自衛隊の権限や規模の拡大に対する一定の歯止めになつてきたのであって、現状を追認する文言改正がなされれば、それを基点としてさらなる拡大が危惧^{きぐ}されるとの意見がありうる。現状を変えないという大前提で改正を行なうのであれば、改正時の意思としてその点を明確にすべきだろう。改正原案の審議の際に明確にしたり、あるいは発議の際の付帯決議で明記したりするなど工夫が求められる。

以上、要するに、改憲四項目の内容そのものには、少なからぬ問題があり、高く評価するわけにはいかない。

しかし、他方で、こうした提案に基づく改正が実現した場合、直ちに立憲主義^{たてけんしぎ}に対して重大なダメージを与えるかという点、そこまではいえないのではないか。むしろ、それによって、長年マグマのように溜^たまつてきたイデオロギー的な改憲エネルギーが開放され、憲法論のあり方が変わる可能性があることに注目すべきというのが本稿の立場である。

イデオロギー的な改憲エネルギーの開放

芦部信喜^{あしべ}、高橋和之、佐藤幸治といった代表的な憲法学者の名前を知らない(二〇一三年三月二十九日の参議院予算委員会での発言)ということからすれば、憲法について理解が深いとはいえないであろう安倍首相が憲法改正に強い意欲を示すのは、ひとえに保守派のイデオロギー的な動機による。つまり、日本国憲法はGHQに押し付けられたものであり、その内容も日本の伝統に反するものであるから、日本人の手で日本の伝統に即した憲法を作り上げるべきである、というわけである。また、九条は日本の防衛の手足を縛り、日本の誇りを貶^{おとし}めてい

るともいいたいのだろう。

この種の考え方は憲法制定後、程なくして表れ、一九五五年の自民党結党時の基本的な理念の一つとなり、その後も根強く支持されてきた。しかし、歴代自民党政権がこうした考えに基づく憲法改正を実際に企図したことはほとんどない（最大の例外は、一九五六年に設置された内閣憲法調査会である）。

実際、憲法の条文が簡素であること（規律密度が低いこと）や、最高裁判所の違憲審査が活発ではなかったことなどから、憲法が政策を展開する際の障害となることはほとんどなく、改正の現実的な必要性は乏^としかった。数少ない例外として、九条は安全保障環境の変化に対応した防衛政策の展開にとってハードルとなってきたが、これも解釈によって乗り越えることが可能であった。したがって、憲法制定後、これまでのあいだ、現実的な必要に基づく、いわばプラグティカルな改憲論が強く主張される状況にはなかったのである。

冷戦終了後、プラグティカルな観点からの改憲論の提案が民間を中心になされたが、現実の政治課題として改憲を進める推進力にはなりえず、こうしたエネルギーを

もちえたのは、やはりイデオロギー的な改憲論であった。保守イデオロギー色を隠さない安倍氏の首相就任は、イデオロギー的改憲論にとって千載一遇の好機である。

こうした文脈において、安倍首相の主導のもとで何らかの改憲が実現するということは、イデオロギー的な改憲論のエネルギーが多かれ少なかれ解放されることを意味する。たしかに、二〇一二年の自民党改憲草案に明確に表れているように、保守派の標的とする憲法の条文は相当数に上り、仮に改憲四項目がすべて実現したとしても、保守派が完全に満足することはないだろう。しかし、どのような項目であれ、改正が実現することには、とくに押し付け憲法論との関係では象徴的な意味をもち、イデオロギー的改憲論の圧力を下げることになるのではないか。

もちろん、護憲派には、一度改憲がなされてしまうと、その後も次々と保守的な改正が実現し、立憲主義の精神が破壊されてしまうのではないかという危惧があるだろうし、そうした悲観的なシナリオが展開する可能性も皆無ではない。しかし、今日の日本社会で、そのような可能性が相当程度あるとまではいえないだろうし、何

よりも、こうした危惧を理由に一切の憲法改正論議を拒む姿勢が、社会的な説得力を失っている現状を直視すべきではないか。

イデオロギー的な改憲論が、イデオロギー的な護憲論を生み出して憲法論議が硬直化した結果、プラクティカルな憲法論が封じられているということにもっと目を向けるべきだと考える。こうした観点からは、イデオロギー的な改憲がなされることによって、こうした硬直的な構図が多少なりとも変化し、憲法論議が新たなステージに入ることが期待される。あるいは、そのような方向に向かうような努力が求められる。

プラクティカルな憲法論に向けて

改憲四項目は筋の良くないものとはいえ、これを契機に、憲法論あるいは改憲論といえどイデオロギーに関するもの、神学論争だという認識が改まり、よりプラクティカルな観点からのものに移行することが強く期待される。というのは、憲法は、その国の「国柄」、基本原理を定めるといふイデオロギー的な側面はありつつも、

政治のルールや国家と個人との関係の基本を定めるといふ側面がむしろ重要であり、その意味では他のあらゆる法律と同様、プラクティカルな性格を本来もっているはずだからである。そして、諸外国の憲法論議をみても、その焦点は後者にあり、民主主義の強化や個人の権利保障の強化などの問題を中心に、不断に改革論議がなされている。日本でも、一般の認識は薄いとはいえ、プラクティカルな憲法論の必要性について、研究者やシンクタンク、さらには一部の政党等から指摘されるようになっており、今後、こうした議論がもっとなされる必要がある。

課題をいくつか示すとすれば、一つには、主に一九九〇年代にそれなりの一貫性をもって進められた統治構造改革のフォローアップがある。もっとも、九〇年代の改革はもっぱら法令改正によって行なわれたため、これを憲法論議に含めることに違和感をもたれる読者もいるかもしれない。しかし、統治構造の基本は憲法に定められ、それが法令によって具体化されているのであるから、両者は一体であり、九〇年代の改革は、広い意味での憲法論議なのである。

さて、この改革によって首相のリーダーシップが強化

されたが、一方で「ねじれ国会」の問題などリーダーシップの限界が、他方で首相が権限をフル活用することに対する制度的な備えの脆弱性などが明らかに becoming している。これらの課題をどのように受け止め、どのように改革を進めるか、「統治機構改革2・0」が求められる。

そこでの問題は、一方では統治の推進力と統制力をどう最適配置し、他方では民主的な要素と専門合理的な要素とのバランスをどう確保するかである。「ねじれ国会」の問題のほか国会改革が求められることはもちろん、政治と官僚制との仕切りのあり方、さらには、裁判所、中央銀行、公共放送といった独立機関を制度的に強化することなどが重要な課題となる。こうした文脈では、今回の参議院選挙に際しても、解散権の制限や憲法裁判所の設置などが公約として提示されている。本稿の立場からすれば、こういった提案こそ真剣な考慮に値しよう。

この他にも、二十一世紀の日本社会の状況や各国の統治機構改革の水準に合わせて、どうアップデートしていくかが問われている。たとえば、各国で「代表制の危機」が叫ばれるなかで、選挙以外に国民意思を反映する回路をどのようにつくっていくか、財政や環境の問題も

含め、将来世代の利益を制度上どのように考慮すべきか、多様化し続ける個々人を国民として統合しつつ、各人が自分らしい人生を送れるような枠組みをどう構想するか等々について考えていかなければならない。

憲法論議の「場」について

最後に、これまで述べてきたような憲法論議の改善に向けて、議論の場を設けることの重要性を強調したい。議論の枠組みや質は、議論の場のあり方にも左右される。憲法については日本国内のさまざまな場で議論されるべきなのは当然であるが、こうした国民の声や専門家による問題提起などを受け止めて、制度改革のための憲法・法律の改正プロセスに入力し、あるいは国民的な議論を喚起する場が、国の側に設けられる必要がある。

この点について、まず、各省庁のなかで憲法をそれとして所管するところはないことを確認しておく。内閣法制局は九条をはじめとする政府の憲法解釈に決定的な役割を果たしてきたが、憲法問題を包括的に所管しているわけではない。憲法を所管する省庁がないことは、議論の

前提となる資料収集や、専門的な知見の提供といった点で、重要な負の影響を及ぼしているように思われる。憲法は省庁ではなく、もっぱら国会で議論されるべきだと考えるのであれば、国会の側にそれにふさわしい態勢が必要である。

国会において上記のような意味での「場」に近いものでありうるのは、一つは、衆参各院に設けられた憲法審査会である。憲法審査会は、憲法改正原案等の審査のほか、日本国憲法のみならずそれに「密接に関連する基本法制」について「広範かつ総合的に調査を行」なうことを任務としている（国会法一〇二条の六）からである。

憲法改正問題だけではなく、先にみたような意味での広い意味での憲法の問題も含めて、海外諸国の動向や学界その他国内での問題提起を受け、現状を調査し論点を整理し、場合によっては改革案の問題提起をするといった役割を担うことも考えられてよいのではないか。

もちろん、こうしたあり方は、現在の憲法審査会のそれとはまったく異なる。上記のような方向に向かうためには多くの課題があろう。専門性をもったスタッフや十分な活動を展開するための予算を確保できるかどうか、

各議院の他の委員会との関係はどうか、党派的に利用されるのではないかなど枚挙にいとまがない。

もう一つの可能性は、個別の分野の専門的な検討を行なうなかで、必要に応じて憲法改正の提案にも踏み込む方法である。

たとえば、各院の予算委員会が財政再建問題を議論するなかで、財政均衡条項導入の是非を検討したり、環境委員会で環境権について議論したり、といった具合である。先に、それぞれの制度全体を見渡した議論が必要だと述べたが、そのためには個々の委員会の場合がふさわしいともいえる。しかし、ここでも、現在の各委員会では、議員のイニシアティブでこのような深い議論を行なうような状況にないことが問題となるが、このこと自体、国会の機能不全の問題として憲法論議の対象となるべきものである。

※ ※ ※

今回の改憲が実現するにせよしないにせよ、その議論過程を通じて、本稿の後半で述べたような問題点に光が当たり、憲法論議のあり方を変えていく必要性の認識が広がることを強く期待したい。