

**自民党憲法改正推進本部作成
改憲案(4項目)「Q&A」
徹 底 批 判**

改憲問題対策法律家6団体連絡会

< 目 次 >

はじめに 3

総 論

Q1 なぜ、今、憲法を改正しようとしているのですか? 4
Q2 どのような憲法改正を考えているのですか?
Q3 条文イメージの位置付けはどのようなものですか?

各論 1 「自衛隊の明記」について

Q4 憲法9条について、どのように考えているのですか?
Q5 自衛隊を憲法に明記する必要はあるのですか?
Q6 シビリアン・コントロール（文民統制）って何ですか?
それについては、どのような規定を置きますか?
Q7 徴兵制は復活するのですか?

各論 2 「緊急事態対応」について

Q8 緊急事態条項ってなんですか?
それがないと困ることがあるのですか?
Q9 どのような場合に緊急政令を定めることができるのですか?
Q10 緊急政令によって、普段よりも国民の権利が
制限されることになるのではないですか?
Q11 緊急政令は悪用されないでしょうか?
独裁などの危険はないのでしょうか?
Q12 大地震によって国政選挙ができない場合はどうするのですか?
Q13 憲法を改正して国家議員の任期の特例を設けなくても、
今ある仕組みで対応できるのではないですか?

各論 3 「合区解消・地方公共団体」について

Q14 なぜ、憲法改正により、参議院の合区を解消する必要があるのですか? .
Q15 投票価値の平等については、どのように考えているのですか?
改正は、投票価値の平等との関係で問題はないのですか?
Q16 改正により、参議院議員の代表としての性格は、変わりませんか?
Q17 地方公共団体に関する改正は、どのような意味があるのですか?

各論 4 「教育充実」について

Q18 なぜ教育に関して憲法改正が必要なのでしょう?
Q19 憲法改正によって、教育無償化が実現されるのでしょうか?
Q20 憲法改正に伴い、教育について具体的に
どのような措置がとられることになるのでしょうか?
Q21 私学助成って何ですか?
私学助成に関わる規定（89条）を改正するのはなぜですか?

はじめに

安倍首相は、2017年5月3日、憲法9条を改正し2020年までに施行すると表明し、昨年3月の自民党大会では9条を含め4項目（9条、緊急事態条項、合区解消・地方公共団体、教育）について改憲条文イメージをとりまとめ、憲法改正を進めていくことを決定しました。しかし、3000万署名をはじめとする安倍改憲反対の国民世論と森友・加計問題など安倍首相と政府の一連の疑惑・不祥事に対する追及に押され、自民党は、昨年は、憲法審査会に改憲案を提出することができませんでした。

それでもまだ、安倍首相と自民党は憲法改正をあきらめてはいません。本年3月1日に開催された自民党、公明党と日本維新の会などの衆院憲法審査会幹事懇談会で、自民党は、2019年度予算案の衆院通過を受け、3月中に憲法審査会を開き、憲法改正論議を再始動させたいとしています。

さらに、自民党は、本年2月20日付で、同党憲法改正推進本部作成による「日本国憲法改正の考え方～『条文イメージ（たたき台素案）』Q&A～」と「ビラ」を広報ツールとして、同党所属の国会議員等に配布し、改憲に向けた国民運動に活用するよう指示を出しました。

この自民党憲法改正推進本部作成の「日本国憲法改正の考え方～『条文イメージ（たたき台素案）』Q&A～」(以下「自民党Q&A」と言います。)には、9条の解釈はこれまでどおり変わらないなど、「ごまかし」の「答」が書き連ねられています。

私たち改憲問題対策法律家6団体連絡会では、法律専門家の立場から、「自民党Q&A」が自民党改憲案の危険性をいかにごまかそうとしているかを明らかにする必要があると考えて、この徹底批判「自民党Q&A」を作成しました。

「Q」は、「自民党Q&A」のQをそのまますべて記載しました。「A」は自民改憲案の改正がなされると実際にはこんなに変ってしまうという私たちの考えを書いています。

昨年5月に出版した私たちの『〔解説〕自民党改憲案の問題点と危険性』と合わせてご活用頂き（ブックレットのご注文は最終頁をご覧ください）、自信を持って「安倍改憲NO!」「自民党改憲案NO!」の声を広げて戴くことをお願い致します。

2018年3月19日

改憲問題対策法律家6団体連絡会

社会文化法律センター	代表理事	宮里 邦雄
自由法曹団	団 長	舩尾 徹
青年法律家協会弁護士学者合同部会	議 長	北村 栄
日本国際法律家協会	会 長	大熊 政一
日本反核法律家協会	会 長	佐々木猛也
日本民主法律家協会	理 事 長	右崎 正博

総論

Q1 なぜ、今、憲法を改正しようとしているのですか？

A 憲法9条を変えて自衛隊を正式の軍隊にするためです。

「自民党Q&A」は「国民の意識や憲法を取り巻く環境が大きく変化し」、憲法が、「現状と合わなくなってきた」から憲法を改正する必要があるとしています。

しかし、「現状と合わなくなってきた部分」に該当するものは、自民党が掲げる改憲4項目のうち、「自衛隊明記」による9条改憲だけです。他の項目は、この9条改憲にともなって必要なもの（緊急事態対応）か、憲法を変える必要のないものあるいはその合理的根拠に乏しいもの（合区解消・地方公共団体、教育充実）です。自民党の説明では、「国民の意識や憲法を取り巻く環境は大きく変化した」と言いますが、それらの内容やそれがなぜ改憲を必要とするのか、具体的な説明はほとんどありません。

Q2 どのような憲法改正を考えているのですか？

A 改憲の項目は「①自衛隊の明記、②緊急事態対応、③合区解消・地方公共団体、④教育充実」ですが、最も優先的な項目は、①の自衛隊明記、すなわち9条改憲です。

「自民党Q&A」は、「日本が直面する国内外の情勢（安全保障環境の変化、大規模災害の発生、人口構造の変化など）を踏まえ」て、4項目を優先的項目としたと述べていますが、人口構造の変化などが、なぜ「合区解消・地方公共団体」や「教育充実」の改憲を必要とするのか説得的な根拠は述べられていません。結局、「安全保障環境の変化」を口実とした9条改憲と、それに密接に関連する緊急事態対応こそが、本当の意味での「優先的に改正すべき項目」として考えられていると思われます。

Q3 条文イメージの位置付けはどのようなものですか？

A 条文イメージを示すことで、改憲論議を盛り上げ、他党を改憲論議の土俵に引き込むことが狙いです。

「自民党Q&A」は、「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」を行うためのものとしています。

しかし、Q1・2で指摘したように、改憲を提起する具体的、現実的根拠はあいまいなままです。そうした中での条文イメージは、憲法改正原案の発議をすることができる衆参の憲法審査会での9条改憲の議論に他の政党や会派も巻き込むための「糸口」とすることが狙われています。

各論 1 「自衛隊の明記」について

Q 4 憲法9条について、どのように考えているのですか？

A 憲法9条が掲げる徹底した平和主義に替えて、日米安保条約などによる軍事的対応の強化・拡大を考えています。

「自民党Q&A」は、憲法9条の徹底した平和主義は、「国連の集団安全保障体制の下で日本の平和が守れることを想定して」いたものであるが、「国連安保理が期待どおりに機能を果たさなくなっ」たため、自衛隊を作り、安保条約によって、日本に対する武力攻撃には日米両国が共同で対処することになったとし、これを「現実を踏まえた対応」と位置付けています。

しかし、日米安保条約は、変則的ではあるものの軍事同盟条約の一種であり、国連の集団安全保障体制とは別物の、「同盟による平和」の時代の遺物です。自民党の9条改憲案は、この日米の軍事同盟体制をより一層強固にして、自衛隊の海外での武力行使をさらに拡大することを狙うものであり、「武力によらない平和」を希求する憲法9条の精神に反するものです。

Q 5 自衛隊を憲法に明記する必要はあるのですか？

A 自衛隊が今まで以上に海外で軍事活動を拡大するためには、憲法に明記することが必要です。

「自民党Q&A」は、自衛隊明記の必要性として、以下の理由をあげています。自衛隊が「多くの国民の支持を得ているにもかかわらず、①合憲と言う憲法学者が少なく、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ので、「自衛隊違憲論」を解消するために憲法の改正が必要である。

しかし、こうした状況は、憲法9条の歪曲が、朝鮮戦争の勃発などによるアジアでの対立の激化、米軍の日本駐留の継続、警察予備階から保安隊を経て自衛隊の創設に至るなかで始まり、そして日米の軍事同盟体制が、今日の新「防衛計画の大綱」

のように自衛隊の大軍拡を引き起こすところまで進んできたことを端的に示すものです。自民党は、現在の学界や教育界での状況や、他党の自衛隊違憲論などを苦々しく思っているかもしれませんが、そうした状況は、何ら不自然でも不正なことでもありません。こうした状況があったからこそ、これまで9条改憲は阻止されてきたのです。「自衛隊違憲論」に対する敵視は、自らの日米軍事同盟の強化のための9条改憲という企みへの注目をはぐらかし、改憲を容易にすることを狙ったものです。

また、「自民党Q&A」は、「条文イメージは、9条1項・2項を一字一句変えずにそのまま維持するとともに、自衛権行使の範囲を含め、9条の下で構築されてきたこれまでの憲法解釈についても全く変えることなく、国民に信頼されている等身大の自衛隊をそのまま憲法に位置づけるものです」などと述べていますが、これはまったくのウソでしょう。そもそも、自衛隊と自衛権行使の範囲を「全く変えない」のであれば何のための憲法改正でしょう。2015年の安保法制（戦争法）でも、従来は「違憲」としてきた集団的自衛権の行使に、一定の限定を付けながらも踏み切りました。法律でさえできることを憲法の改正で「しない」などという言い訳はとても信じることはできません。安保法制をこえる集団的自衛権の行使の解禁がねらわれていると見るべきでしょう。

Q6 シビリアン・コントロール（文民統制）って何ですか？ それについては、どのような規定を置きますか？

A 今回の「自衛隊の明記」の改憲では、軍事組織に対する政治部門の指揮命令権（いわゆる統帥権）を憲法の中に盛り込みます。

「自民党Q&A」に添付された「条文イメージ（たたき台素案）」における9条改憲案（9条の2）は次のようなものです。

第9条の2 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条全体を維持したうえで、その次に追加）

ここでの「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」との文言は、内閣総理大臣に「実力組織」としての自衛隊の指揮監督権が専属するという意味であり、これは、「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」と定めた明治憲法11条に匹敵する規定です。これによって、現在の憲法72条が定めている「内閣を代表して」（すなわち閣議を経

て) 総理大臣が行う「行政各部」に対する「指揮監督」とは性格も内容もまったく別の「実力組織」すなわち軍隊に関する指揮監督としての統帥権が憲法に現れるのです。そして、「内閣の首長たる」という表現は、この指揮監督権が、少なくとも憲法上は閣議にかけずに行使できることをうかがわせるものです。また、「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」とされていますが、抽象的であって、統制の具体的内容が丸ごと法律に委ねられています。

「自民党Q&A」が述べる「民主主義国家において、軍事組織は、国民によって選ばれた国民の代表である政治家（シビリアン、文民）によってきちんとコントロール（統制）されなければならない」というシビリアン・コントロールの原則はその通りですが、それを憲法に盛り込むことは、自衛隊を憲法上の正式の軍隊として認めることを意味します。こうして、自衛隊は、その地位や権限が強化され、組織として財政上の要求をする立場も今までよりも格段と強まります。いわゆる「GDP1%枠」などという議論もできなくなるでしょう。

9条の2は、「戦力」の保持を禁止した憲法9条2項の意味を変えてしまうものです。その意味において、自民党のQ5のAが語る「9条1項・2項を一字一句変えずにそのまま維持する」という言葉は、まったくのウソと言えます。

Q7 徴兵制は復活するのですか？

A 現時点では構想されていないとしても、9条の2による「自衛隊の明記」によって憲法上は可能になるでしょう。

「自民党Q&A」は、「今回の改正は、今の自衛隊をそのまま憲法に位置付けるものであって、徴兵制を導入するようなものでは全くありません。」と説明しています。

しかし、Q6のAで述べたように、自民党の「条文イメージ（たたき台素案）」における9条の2は、「実力組織」すなわち軍事組織としての「自衛隊」を憲法上の正式の存在として認めるものです。そのような規定が憲法に盛り込まれれば、徴兵制を違憲とする理由とされてきた憲法13条（幸福追求権）や18条（苦役の禁止）の規定の解釈が従来通りのまま維持されるかは保証の限りではありません。本人の意思に関わらず軍役に就かせる徴兵制が、実務的に見て有効性、合理性を持つかは別途判断されるでしょうが、憲法上禁止されるかどうかという点については、9条の2が追加された場合には、「徴兵制が合憲になる余地はありません」という「自民党Q&A」のようにきっぱりと言い切れるか、疑問がわいてきます。

なお、9条の2によって「自衛の措置」とそのための「実力組織」が憲法上正当化されるならば、その活動に対して他の国家機関や国民がその業務や仕事を通じて協力することへの強制の圧力は、今よりも格段に強まることが予想されます。現に

安倍首相は、地方公共団体による自衛隊募集業務への協力の強化を9条改憲の理由にしています。また国民の立場からは、医療、建設、運輸、軍事装備の修理・保守管理など、専門的な技能をもつさまざまな職種の人々に対する軍事動員の強まりを、すなわち「徴兵」だけでなく「徴用」に警戒をする必要があるでしょう。

各論 2 「緊急事態対応」について

Q 8 緊急事態条項ってなんですか？
それがないと困ることがあるのですか？

A 自然災害に緊急事態条項は必要ありません。

「戦争」や「内乱」、「自然災害」などの緊急事態の際、権力者が憲法をまもらずに自由に行動することを認める条項が「緊急事態条項」です。憲法学の樋口陽一先生の手紙を借りれば、「法を無視することをあらかじめ許す法」です（樋口陽一『いま、「憲法改正」をどう考えるか 「戦後」日本を「保守」することの意味』（岩波書店、2013年）114頁）。

「自民党Q&A」では、「大規模自然災害などの緊急事態において『国民の生命と財産を守るために』、緊急事態条項を憲法上整備することが必要としています。自然災害に緊急事態条項は必要ありません。阪神・淡路大震災や東日本大震災などの自然災害を例にあげ、今の憲法には「緊急事態条項」がないから、ドイツやフランスなどの外国の憲法には緊急事態条項があると主張されると、納得する人もいません。ただ、自然災害には「災害対策基本法」などで対応できます。

自民党は憲法に緊急事態条項がないから自然災害に対応できないと抽象的に言いますが、「災害対策基本法」で対応できず、憲法改正が必要だというのであれば、具体的な事例を挙げてください。むしろ変えるべきは憲法ではなく、自民党政治家たちの思考と対応です。被災地の市民が大変な目に遭っているのに、2018年6月18日の大阪府北部地震の際には安倍首相は赤坂の高級料亭で会食、7月の西日本豪雨では安倍首相などの自民党政治家は「赤坂自民亭」で宴会をしていました。自然災害に適切に対応できない原因は憲法でなく、被災者を顧みない政治家にあります。東日本大震災から8年たった現在でも、「避難者はなお全国で5万人を超える。公的支援が届かない被災者の存在など新たな課題が浮き彫りになっている」のであり、「原発事故の影響が続く福島県では、いまだに約3万3千人が県外への避難を続け」ています（『日本経済新聞』2019年3月11日付夕刊）。熊本地震に関しては、2019年1月末段階でまだ約1万9千人の被災者が仮設住宅などでの生活を余儀なくされています。憲法改

正には多くの政治的労力と 850 億円もの税金が費やされますが、自然災害への対応を考えるのであれば憲法改正ではなく、一日も早い被災者の復興に向けて政治の力と税金を費やすべきです。

Q 9 どのような場合に緊急政令を定めることができるのですか？

A 戦争の際に「緊急事態」が宣言される可能性があります。

「自民党 Q & A」では、「大規模自然災害等に限定する」と書かれています。しかし、「等」は要注意です。結論から言うと、緊急事態の宣言は「自然災害」に限定されていません。自民党のたたき台素案 73 条の 2 第 1 項をみると、緊急事態が発動されるのは、「大地震」「その他の異常かつ大規模な災害」の際です。そして「その他の異常かつ大規模な災害」は「法律の定めるところ」により決められます。つまり法律で「災害」の内容が決められます。その際、「法律」で「災害」の中に「戦争」などを明記できます。

実際に 2004 年に制定された、「有事関連 7 法」の一つである「国民保護法」では、「武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射性物質の放出その他の人的又は物的災害」が「武力攻撃災害」とされています（2 条 4 項）。2017 年 3 月 16 日の衆議院憲法審査会で、自民党の憲法改正推進本部長であった船田元氏は「外国からの急迫不正の侵略やあるいは大規模な内乱、そういったあらゆる事態を想定して、緊急事態を宣言するということも考えておく必要がある」とも述べています。

こうした発言で分かるように、実は「緊急事態条項」導入のための憲法改正も「戦争できる国づくり」の一環です。戦争する際には医師、看護師、建築、土木、運送業者を戦場に派遣したり、土地や物資の収用等が必要となります。しかし、そのたびごとに法律を制定していたのでは時間と手間がかかります。そこで戦争の際に内閣の政令だけでこうした措置を可能にする「緊急事態条項」が必要となります。ただ、「戦争のため」とは堂々と言えないため、自民党は「自然災害」などを口実に緊急事態条項が必要だと主張してきたこと、9 条改憲とあわせて「緊急事態条項」導入の憲法改正の必要性を主張してきたことを知る必要があります。

Q10 緊急政令によって、普段よりも国民の権利が制限されることになるのではないですか？

A 個人の権利・自由が大幅に制限・侵害される可能性があります。

「自民党Q&A」は「今までとは違う権利の制限ができるようになるわけではありません」とあいまいに書かれています。しかし、この記述の反対解釈をすれば、「今までとは違う権利の制限」は許されないが、「今まで」と同じ権利・自由の制限が内閣の「緊急政令」で許されると解釈される可能性があります。

「たたき台素案」73条の2では、「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」とされています。「個人の権利を制限してはならない」旨の文言はないので、緊急政令で個人の権利・自由を制限することは許されると解釈される可能性があります。この「緊急政令」の危険性は、Q11で説明します。

Q11 緊急政令は悪用されないでしょうか？
独裁などの危険はないのでしょうか？

A 緊急政令は悪用され、「独裁」の危険性があります。

「自民党Q&A」では①生命や財産を守るための一時的な措置、②国会承認があること、③国会承認がなかった場合には失効する、④詳細は法律で定めることなどが明記されているため、「制度の悪用やいわゆる『独裁』の危険性はありません」と書かれています。

ところがこの説明は、むしろ制度が悪用され、「独裁」の危険性があることを証明します。

緊急事態条項であるヴァイマル憲法48条では、上記①から④はすべて明記されていました。ヴァイマル憲法の起草者であったマックス・ヴェーバーは、48条の規定は例外的にしか用いられるべきでないと考えていました。ところがヴァイマル憲法48条はヴァイマル共和国時代(1919～1933年)を通じて250回以上も発動され、ヒトラー独裁を誕生させる一因となりました。自民党が挙げる①から④の要件があっても、「悪用」や「独裁」の危険性があることをヴァイマル共和国の歴史は証明します。

「憲法」とは過去の失敗を踏まえ、二度と同じ過ちを繰り返さないために権力者を法的に拘束するものです。上記のような主張をすること自体、自民党政治家が過去の歴史の失敗に全く学んでいないのがよく分かります。

Q12 大地震によって国政選挙ができない場合はどうするのですか？

Q13 憲法を改正して国会議員の任期の特例を設けなくても、いまある仕組みで対応できるのではないですか？

A 国会議員の任期の特例を設ければ、「緊急事態」を名目に政治家に都合の良い任期延長がなされる危険性があります。

「自民党Q&A」は、大規模地震によって国政選挙ができなくなる場合を想定して、憲法を改正して国会自身の判断で国会議員の任期延長ができるようにすることが必要であり、今ある制度では対応できないとします。

この点、まず、大地震のために日本全土で国政選挙ができない事例があったのか、自民党は具体的な事例を挙げてください。「阪神・淡路大震災」、「東日本大震災」、「熊本地震」、「北海道胆振東部地震」など、極めて大規模な地震でしたが、「日本全土」で選挙ができない事態が生じたのでしょうか？ 地震などのために選挙が困難になった地域にだけ「繰延投票」（公職選挙法 57 条）で対応すれば良く、全国国会議員の選挙を延期する必要はありません。

むしろ「災害」を名目に国政選挙を全面的に延期すること、しかも選挙を延期する権限を国会議員に認めれば、いつまで任期を延期するかが多数派の国会議員の都合で決められる危険性があります。極端な場合、いつまでも選挙が実施されない事態も生じるかもしれません。これでは「国民主権」「民主主義」の観点からは極めて問題です。実際、2018 年 7 月 18 日、安倍自公政権は合区で立候補できない自民党議員を確実に当選させるための定数 6 増を認める改正公職選挙法案を強行採決しました。自分たちに有利な選挙制度を強引に作り上げた自民党・公明党の対応をみれば、万が一、議員の任期延長を認める憲法改正が実現すれば、与党に都合の良い任期延長がされる可能性を否定できません。

とくに参議院選挙では全議員が一斉に選挙になることはなく、完全な「空白」は生じないので、参議院議員の任期延長には全く合理的理由はありません。むしろ「緊急事態」を口実にして選挙で選ばれない議員がいつまでも活動をするほうが「民主主義」からすれば問題です。

「緊急事態」の際には選挙が実施できない可能性がある」と自民党は主張しますが、2017 年 10 月、安倍首相は「北朝鮮の脅威」「国難」などを理由に衆議院を解散しました。「緊急事態だから選挙ができない」などの主張が矛盾していること、政治家が都合よく「緊急事態」を利用したことを自らの行動で示しています。「緊急時こそ……政府による対応を質す国会がしっかり機能していることが重要です」とも主張していますが、この主張は「噴飯もの」です。憲法 53 条の臨時会の要求を無視して臨時会を開催しなかった安倍自民党の対応、国会を軽視してきた安倍自民党の対応を見れば、こうした主張も「詭弁」でしかありません。

各論 3 「合区解消・地方公共団体」について

Q14 なぜ、憲法改正により、参議院の合区を解消する必要があるのですか？

A 参議院の合区を解消するために改憲は必要ありませんし、合区を解消する必要があるともいえません。

「自民党Q&A」は、「合区解消には改憲が必要だ」と決めてかかっています。でも少し考えればわかることですが、べつに憲法を変えなくても、合区をやめることはできます。有権者の少ない県では1名の議員を、有権者の多い県では人口に比例した数の議員を選ぶようにすればよいのです。改憲をいうまえに、現行憲法下でどのような方法が可能かをきちんと検討するべきです。

また参議院の合区を解消する理由として、「自民党Q&A」は以下の(1)～(4)をあげています。しかしそのような理由は、どれも成り立ちません。ですから合区を解消する必要があるとはいえません。

(1) 合区対象県で不平等感や不満があるから、という理由について

「自民党Q&A」は「不平等」と「不平等感・不満」とを(故意に?)混同しているようです。そこで概念を整理しましょう。

①不平等は、国家が対応して解決しなければなりません。平等が、憲法で保障された価値だからです。もし選挙制度に不平等な点があるなら、公職選挙法を改めて、投票価値の不平等を解消しなければなりません。

②不平等に基づく「不平等感・不満」は、その原因である不平等をただすことで解決できます。公職選挙法を改め、投票価値の不平等を解消すれば、投票価値の較差をめぐる「不平等感・不満」はおのずと消えていくでしょう。

③不平等に基づかない「不平等感・不満」は、それだけではたんなる感情です。他の憲法上の価値を犠牲にしてまで手当てする必要はありません。不平等な事実とは無関係に発生した「不平等感・不満」を消すために、選挙制度を手直しする必要はありません。

つまり、合区対象県で「不平等感や不満が広がる」ことを理由にあげて、参議院の合区を解消するために改憲するという結論を導くことはできないのです。

(2) 合区対象県で投票率が低下したから、という理由について

投票率の低下は、民主主義にとって見過ごせない問題です。しかしそれと合区制度

を結び付ける「自民党Q&A」の議論は、①～③で示すように、あきらかに拙速です。

①国政選挙での投票の率低下は全国的な、そして諸外国にもある現象です。参議院の地方区・選挙区選挙における投票率についても同じです。かつては57～74%のあいだで推移していたのです。それが第15回（1989年）の65%を最後に、60%をこえることはなくなりました。

こういうことを前提にして、低投票率の原因をかんがえ、対応しなければなりません。合区を目のカタキにしても、低投票率問題は解決するはずがありません。

②合区設置後は、第24回（2016年）の一度しか選挙の経験がありません。そこで投票率が低下したからといって、「合区は低投票率の根源だ」ときめつけられるのでしょうか。また合区制度のもとで投票率上昇は不可能なののでしょうか。

下表1は、参議院選挙（選挙区）における投票率の推移を示したものです。合区対象4県で投票率が急落したのは、じつは合区導入前の第23回選挙（2013年）でした。このとき全国的に投票率は下落しましたが、4県ではそれ以上の落ち込みだったのです。

また合区導入後の投票率は、徳島・高知・鳥取では前回比で微減にとどまり、島根では微増しているのです。つまり第24回選挙の結果から、合区制度と投票率の低下を結びつけることはできません。

表1 参議院議員通常選挙（選挙区）における4県の投票率の推移（単位%）

	18回	19回	20回	21回	22回	23回	24回（合区）
徳島	57.12	57.24	54.60	58.47	58.24	49.29	46.98
高知	56.21	58.39	57.30	58.40	58.49	49.89	45.52
鳥取	66.68	70.04	64.17	67.67	65.77	58.88	56.28
島根	68.61	73.27	68.87	71.81	71.70	60.89	62.20
全国	58.84	56.44	56.57	58.64	57.92	52.61	54.70

③もし投票率の低下と選挙制度の手直しを関連づけるなら、同じく投票率が低下している衆議院選挙はどうなのでしょう。

衆議院選挙で投票率が激減しはじめたのは、1996年に小選挙区制を導入したのと同様同時です（表2）。とすれば、投票率低下を防ぐため、小選挙区を廃止すべきだという議論があつてしかるべきです。それなのに、自民党は小選挙区を廃止しないどころか、かえってその維持に固執しています。もし低投票率対策をまじめに考えているなら、合区解消にやっきになりながら、小選挙区制にこだわるというのは、あきら

かに自己矛盾しています。

つまり自民党にとって、低投票率対策というのは、合区解消改憲のほんとうの目的ではないのです。

表2 衆議院議員総選挙（選挙区）における投票率の推移（単位%）

37回	38回	39回	40回	41回＝小選挙 区制導入	42回	43回	44回	45回	46回	47回	48回
67.94	71.40	73.31	67.26	59.65	62.49	59.86	67.51	69.28	59.32	52.66	53.68

（3）「投票価値の平等と地域の民意の適切な反映との調和」を図る必要があるから、という理由について

「投票価値の平等と地域の民意の適切な反映との調和」というのは、抽象的すぎて何も言っていないのに等しいでしょう。問題は、個々の選挙制度を評価するにあたって、「調和」と「不調和」の線引きをどこに置くか、なのです。

（4）「参議院については、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させることが重要である」から、という理由について

まずおかしいのは、国会議員選挙における都道府県の特別扱いを、説明もなく当然としていることです。

地方自治体は、地域住民を主体として政治を行い、国や他の地方自治体から自立して条例を制定するなど自律性を有する単位として、つまり自治の枠組みとして重要です。だからといって、法律（国全体で均一に適用されるルール）を制定する国会議員を、都道府県単位で選ばなければいけないことにはなりません。

そもそも地方単位の意思を集約して国の立法をおこなうというのは、複数の州があつまって国家を形成した連邦国家（ドイツ、アメリカなど）の上院（参議院）にあてはまる説明です。（都道府県ではなく）全国民があつまって形成した日本の議会（国会）の説明には、あてはまりません。

参議院選挙は、都道府県単位の選挙でおこなわなくてもよいわけですし、複数の都道府県をまとめた選挙区があつても、不都合はありません。

Q15 投票価値の平等については、どのように考えているのですか？
改正は、投票価値の平等との関係で問題はないのですか？

A この改憲によって、投票価値の平等は犠牲になり、今以上の不平等選挙が容認されるでしょう。

「自民党Q&A」は、「投票価値の平等は、唯一絶対の基準ではなく」「他の政策的目的・理由との関連において調和的に実現」すればよいとしています。

しかし、国会議員の選挙制度で大切なことは、どのひとの投票もみな平等にあつかわれるという「投票価値の平等」です。これは、選挙制度をつくる時も、裁判所がその憲法適合性を判断するときも、重要な基準になります（憲法14条、44条）。そのばあい、国民の意思を公正かつ効果的に表明させるために考慮される非人口的要素は、定数配分が人口に比例するという原則の範囲内では認められないのです。

「自民党Q&A」の改憲イメージ47条1項は、「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」して選挙区や定数を決めるとします。

人口は明確で客観的な基準ですね。「行政区画、地域的な一体性、地勢」が加われば、違憲・合憲の線引きは、相対的なものになります。ましてや「等」がついたのでは、實際上どのような要素を勘案してもよいことになります。結果的に人口比例から大きく乖離したとしても、「人口を基本とし」て作ったといいさえすれば正当化されるでしょう。投票価値の（不）平等をめぐる裁判をおこすことも難しくなります。

しかも「自民党Q&A」は、「最高裁が重視する人口比例が追求されてきた結果」の弊害を山のように並べて、人口比例を重視する最高裁の立場を批判しています。この改憲案が、投票価値の平等の意義をよわめ、較差を広げようという意図でつくられたことは明らかです。

たとえば、東京と鳥取・島根合区の投票価値の開きは、合区を設けることによって、2倍以内におさまっています。しかし合区を解消すると、投票価値の開きは4倍ちかくなります。この改憲案には、それほどの不平等選挙も許容してしまう効果があります。

Q16 改正により、参議院議員の代表としての性格は、変わりませんか？

A 参議院議員の性格は変わり、都道府県代表に近づくことは避けられません。

「自民党Q&A」は、43条1項「全国民の代表」とは「①その選出方法にかかわらず、特定の階級、党派、地域住民など一部の国民を代表するものではなく、全国民を代表するものであること、②選挙人の指図に拘束されることなく、独立して全国民のために行動すべき使命を有すること、を意味する」ので、都道府県代表的な要素が加わっても、全国民の代表という性質を矛盾するものではないといえます。

しかしここで示す43条の解釈は、参議院議員を都道府県代表とする選挙制度が書

かれていない現行憲法を前提としたものです。かりに「自民党Q&A」の改憲イメージ47条の規定があれば、43条の規定があるにもかかわらず、参議院議員や参議院の位置づけは変質します。

全国民の代表ではなく、都道府県代表である参議院議員は、地元都道府県への配慮を優先する（べき）だということになるかもしれません。国のバラマキ政治や地方に対する財政誘導のための窓口へと墮落するおそれがあります。

また参議院全体も、「全国民の代表機関」である衆議院より低くなるでしょう。現在の日本は、「比較的強い参議院」が存在することで、対等に近い二院制になっているといわれます。これは、衆議院に拠点を置いた勢力による乱暴な政治を抑制する効果を果たすことがあります。

しかし参議院の地位を低くすれば、対等な二院制を、衆院優位の二院制に近づけることとなります。このことから生じる政治的効果も考えなければなりません。

Q17 地方公共団体に関する改正は、どのような意味があるのですか？

A 地方公共団体の二段階制は不安定化し、国会の裁量に任されることとなります。

「自民党Q&A」の改憲イメージ92条は「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」とします。「自民党Q&A」では、「基礎的な地方公共団体」は市町村のこと、「広域の地方公共団体」は都道府県のことだと説明します。そして、地方公共団体をこのように2段階で憲法に明記することは、「市町村と都道府県の基盤の安定化につながり、地方自治の強化や分権型社会の構築にも資する」としています。

しかし、「基礎的な地方公共団体」は市町村、「広域の地方公共団体」は都道府県とは、規定では明記しません。ですから92条にもかかわらず、広域の地方公共団体を、都道府県ではないもの、たとえば道州に代える余地を残しています。

しかも現在は、どういう要件を満たしたばあいには憲法上の地方公共団体といえるかという問題について、最高裁判決の確立した判決があります（最高裁判決1963年3月27日）。ところが、「種類」を法律に委任することで、「憲法92条でいう地方公共団体に該当するものは何か」という問題は、一旦白紙に戻され、それは国会の裁量に一任されることになるのです。

そうすると、都道府県制—市町村制という二段階制度は、自民党がいうように「安定化につなが」ったり、「地方自治の強化や分権型社会の構築に資する」どころか、

かえって不安定化するおそれがあるわけです。

各論 4 「教育充実」について

Q18 なぜ教育に関して憲法改正が必要なのでしょう？

A 「教育充実」のために改憲は不要ですし、自民党案だと教育への国家介入が憲法上正当化される可能性があります。

「自民党Q&A」では、「国の最高法規である憲法において教育に関する基本的な理念・方針を明らかにすることで、国がより積極的な施策を講ずる責務が明確になるとともに、政権の構成や行財政事情の変化に過度の影響を受けず、教育環境の整備が着実に推進されると考えます」としています。

しかし、「教育充実」に改憲は全く必要ありません。憲法 26 条 2 項には義務教育無償の文言がありますが、中等教育（日本では主に中学校と高等学校）と高等教育（日本では主に大学、短期大学、高等専門学校、大学院など）の無償化を禁ずる文言はどこにもありませんし、第 1 次安倍政権の 2006 年に制定された新教育基本法 4 条 3 項でも「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」と規定していますから、教育の無償化など「教育充実」自体は法律や政府の施策でいくらでもできます。現に、「自民党Q&A」の中でも、『骨太の方針 2018』では、教育無償化などが拡充されました」と述べています。

仮に改憲をして憲法に高等教育などの無償化規定を入れたとしても、歴代自民党政権が憲法 25 条 1 項の生存権規定を単なる「プログラム」（政策目標）と捉え、社会保障の改悪をしてきたように、「教育充実」を本当に実行するか否か、定かではありません。

「自民党Q&A」の中では、「憲法の人権条項には、一般的に個人の権利保障に関する理念規定などが見られますが、教育を受ける権利等について定める憲法 26 条には見当たりません」としています。しかし、憲法 26 条は、教育を臣民の義務として国家による軍国主義教育・皇民化教育を行った戦前の教育を反省し、教育を国民の側から権利として捉え直したものです。1947 年に制定された旧教育基本法前文では、「われらは、さきに日本国憲法を確定し、民主的で文化的な国家を建設して、世界の平和と人類の福祉に貢献しようとする決意を示した。この理想の実現は、根本において教育の力にまつべきものである」「われらは、個人の尊厳を重んじ、真理と平和を希求する人間の育成を期するとともに、普遍的にしてしかも個性ゆたかな文化の創造をめざす教育を普及徹底しなければならない」としています。すなわち、戦後、憲法と憲

法に基づいて制定された旧教育基本法によって、個人尊重の教育が民主的で文化的な国家につながると考えたのです。

これに対して、自民党案が実現すると、「国の未来を切り拓く」ための教育、教育への国家介入が憲法上正当化される可能性があります。

Q19 憲法改正によって、教育無償化が実現されるのでしょうか？

A 部分的に実現されるでしょうが、自民党は基本的に現行憲法で規定する義務教育の無償化でよしと考えています。

Q18のAで述べたとおり、「教育充実」や教育無償化に改憲は全く必要ありませんし、自民党自体本当に教育無償化を実現する気があるのか疑問です。なぜなら、当初自民党は「高等教育の無償化」を言っていたのに、この「自民党Q&A」では、「高等教育の無償化をめぐるっては慎重な意見が大勢を占めました。したがって、憲法上の教育無償化の範囲については、基本的に現行の義務教育の範囲を維持することとしております」としています。

すなわち、やはり自民党は高等教育の全面的な無償化まではする気がないのです。また、無償化の範囲を「義務教育の範囲を維持する」ということは、現行憲法の規定そのまま、全く改憲の必要がないことを自ら述べていることとなります。しかも、確かに「骨太の方針2018」では「自民党Q&A」のQ20に書いてあるとおり、「幼児教育の無償化、低所得者世帯の高等教育の無償化、年収590万円未満の世帯の私立高校の授業料の実質無償化」をうたっていますが、「憲法上の教育無償化の範囲」という言い方をしているということは、「憲法上」求められている無償化の範囲はあくまでも義務教育までであって、「骨太の方針2018」でうたったことも行財政事情の変化によって変わりうるということを意味します。

Q20 憲法改正に伴い、教育について具体的にどのような措置がとられることになるのでしょうか？

A 改憲をしなくても「教育充実」のための措置はいくらでもできます。

「自民党Q&A」では、「現行法令においては、特に、教育の機会均等に関する事項について」として列挙していること以上のことが、「憲法改正を受け、教育の機会均等がさらに図られるよう法改正がされることが考えられます」、「骨太の方針2018」のような取組が「着実に推進されることとなります」と言っています。

しかし、確かに憲法26条で明示しているのは義務教育の無償で、最高裁は無償の

範囲を授業料と考えていますが、26条には教育の機会均等の規定もあるので、これまで小中学校の教科書の無償化や私学助成・公立高校授業料の無償化などを実現してきました。改憲をしなくても「教育充実」は憲法上必要ですし、いくらでもできます。

Q21 私学助成って何ですか？

私学助成に関わる規定（89条）を改正するのはなぜですか？

A わかりやすくするための改憲という意図はわかりませんが、いますぐかつ絶対に必要な改憲ではありません。

「自民党Q&A」は、「現行憲法89条では、『公の支配』に属しない教育への助成金は禁止されています。／ただし、解釈上、『私立学校においても、その設立や教育内容について、国や地方公共団体の一定の関与を受けていること』から、『公の支配』に属しており、私学助成は違憲ではないと考えられています」としながら、「しかし、『公の支配』という文言については……『適切な表現ではありません』」ので、「公の監督が及ばない」に改正すべきとしています。

確かに、「公の支配に属しない」よりは「公の監督が及ばない」の方がわかりやすいです。しかし、これまで現行の国による私学に対する監督権限で「公の支配」の要件を満たしていると考え、運営してきたのであり、改憲をいますぐかつ絶対に必要だというほどのものではありません。これは国民に改憲を経験させるための提案ともいえます。

自民党憲法改正推進本部「日本国憲法改正の考え方～『条文イメージ（たたき台素案）』
Q&A～」より 抜粋

【自衛隊の明記】

第9条の2

前条の既定は、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 自衛力の行動は、法律の定めるところにより、国会承認その他の統制に服する。

【緊急事態対応】

第73条の2

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。

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。

【合区解消・地方公共団体】

第47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ことができる。

② 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 92 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。

【教育充実】

第 26 条

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を鑑み、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。

〔解説〕

自民党改憲案の問題点と危険性

ブックレットの普及にご協力ください

2018年3月25日の自民党大会で改憲4項目が取りまとめられました。その危険な本質をいち早くお知らせするために、改憲問題対策法律家6団体連絡会と安倍改憲NO!全国市民アクションが共同でブックレット「自民党改憲案の問題点と危険性」を緊急出版いたしました。自民党改憲案の全貌とその問題点を憲法学者らがわかりやすく解説しています。安倍首相は、改憲を諦めていません。安倍改憲NO!の声を一層大きなものとするために、是非ご活用下さい。

(主な内容)

- 第1章 9条改憲・「自衛隊明記」
- 第2章 「教育の充実」について
- 第3章 緊急事態条項
- 第4章 合区解消と地方自治
- 第5章 安倍改憲と改憲手続き法

2018年5月中旬発行
A5判44ページ



頒価100円 (送料別途、ただし10部以上は送料無料)

申込書

<input type="checkbox"/> 〔解説〕 自民党改憲案の問題点と危険性 冊	
100円 (送料別途、ただし10部以上は送料無料)	
申込み者	
送付先	〒
TEL	

※お急ぎの場合はその都度申し出下さい。

日本民主法律家協会
FAX.03-5367-5431

改憲問題対策法律家6団体連絡会

●お支払い方法：郵便振替（手数料はご負担下さい）●後払い