

## 提 案 理 由

### 第1 憲法改正発議要件緩和の政治的動き

自由民主党は、2012年4月27日、「日本国憲法改正草案」（以下「憲法改正草案」という。）を発表し、憲法第96条第1項の改正発議要件を両議院のそれぞれの総議員の過半数の賛成に緩和することを提案した。「国民に提案される前の国会での手続きを余りに厳格にするのは、国民が憲法について意思を表明する機会が狭められることになり、かえって主権者である国民の意思を反映しないこと」になることを表向きの理由とする（「日本国憲法改正草案Q&A」34頁）。

また、日本維新の会も、憲法改正発議要件を各議員の3分の2以上から過半数に緩和することに賛同し（「維新八策（各論）VER1」01）、みんなの党も発議要件の緩和を主張する（「アジェンダ2012」）。

### 第2 立憲主義・最高法規性と憲法改正規定

憲法は、国の基本的なあり方を定め、たとえ民主的に選ばれた国家権力であっても権力が濫用されるおそれがあることから、基本的人権を擁護するために、国家権力を担う者の権力濫用を防止するために縛りかけるものである（立憲主義）。

憲法第96条第1項は、「この憲法の改正は、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行われる投票において、その過半数の賛成を必要とする。」として、法律よりも厳しい要件を課している（硬性憲法）。

それは、この憲法が人間の権利・自由をあらゆる国家権力から不可侵のものとして保障する規範を中心として構成されている最高法規であるところから、その

改正にあつては、十分な審議を尽くし、圧倒的多数の合意が達成された場合に、国民に対して提案（発議）されなければならないとしているものである。

多くの国々でも、憲法改正の要件を法律の制定・改正よりも重くし、憲法の安定性を担保して、国家の根本秩序の不安定化による混乱を避けようとしている（硬性憲法）。例えば、①アメリカでは、両議院の3分の2以上の賛成による発議と4分の3以上の州議会の承認が必要とされており、②スペインでは、全面改正、国の基本原則、基本的権利及び公的自由、国王に関する規定についての憲法改正においては両議院で総選挙をはさんだ2回ずつの議決（総議員の3分の2以上の賛成）と国民投票（最低投票率の定めはない）が必要で、その他の事項は両議院の総議員の5分の3以上の賛成と要求があれば国民投票に付されることになっており、③韓国では、国会（一院制）の過半数ないし大統領の発議と国会の3分の2以上の賛成と国民投票（有権者の過半数が投票、かつ、投票者の過半数の賛成）が必要であるとされており、④ドイツでは、連邦議会の総議員の3分の2以上及び連邦参議院の出席者の3分の2以上の賛成が必要である（人権に関する事項など重要事項については「改正禁止」規定があるので、究極の硬性憲法である。）。

### 第3 「日本国憲法の改正手続に関する法律」の問題点

憲法は、国のあり方を定め、人権保障のために国家権力を縛るものであるから、その改正に際しては、国会での審議においても国民投票における議論においても、充実した十分慎重な議論の場が必要である。

ところが、2007年5月18日公布の憲法改正手続法には、日本弁護士連合会がかねて指摘してきた重大な問題点が数多く存在する（2009年11月18日付意見書等）。

例えば、国会の発議から国民投票までの期間が60日から180日以内というのは極めて短い。自由民主党の全面改正を伴う憲法改正草案が発議されたと仮定

した場合、その是非を国民が判断するために、長くても180日しかないというのでは余りにも短すぎる。

また、最低投票率の定めがないのも致命的欠陥である。例えば、40%の投票率である場合、わずか20%を超える程度の国民の賛成があれば、憲法改正が承認されるという恐るべき事態を招いてしまう。

憲法改正手続法の重大な問題点を残したまま、憲法第96条第1項の改正発議要件の緩和を議論することは、順番が間違っているとのそしりを免れ得ない。むしろ、憲法改正手続法の見直し、修正作業をまず先に行うべきである。

#### 第4 憲法押付け論と日本国憲法制定の系譜

1 自由民主党は、現憲法は、連合国の占領下において、同司令部が指示した草案を基に、その了解の範囲において制定されたものであり、日本国の主権が制限された中で制定された憲法には、国民の自由な意思が反映されておらず（「日本国憲法改正草案Q&A」2頁）、現憲法は押し付けられたものであると主張しており、これが憲法全面改正の大きな動機となっている。

2 連合国軍総司令部（以下「GHQ」という。）が指示した草案とは、1946年2月13日に日本政府（幣原喜重郎首相）に手渡された、いわゆるマッカーサー草案のことであり、それを基に極秘にて翻訳と内容の修正をする交渉がされ、その結果、日本国憲法の政府案が作成され、同年3月6日に発表されたことは今や広く知られている事実といっても良い（2007年放送・NHKスペシャル日本国憲法誕生）。

問題はマッカーサー草案が提示されるにいたる経緯、法的根拠、その内容である。

##### (1) 経緯、法的根拠

1945年8月15日、ポツダム宣言を受諾したことにより、敗戦国日本にとって国民主権の採用、基本的人権の確立、軍国主義の永久除去・再軍備の禁止は国際法上の義務となった。

1945年9月、GHQから憲法改正が必要であるとの指示を受けた日本政府は、10月13日閣議了解という手続をとって「憲法問題調査委員会」を設置し、松本烝治憲法担当国務大臣が委員長となった。10月27日第1回総会を開催し、その後、憲法改正の審議を行い、1946年2月には大詰めの段階にいたっていた。

そのような中、1946年2月1日、いわゆる松本案が毎日新聞にスクープ記事として掲載された。掲載された松本案は、日本国は君主国とし、天皇が統治権を行うというもので、ポツダム宣言の義務を履行する内容とはなっていなかった。

(2) マッカーサー草案と鈴木安蔵らの憲法研究会が発表した「憲法草案要綱」

ところで、1941年12月、日米戦争が勃発するや、米国では、直ちに、米国国務省の親日家を中心に日本の戦後政策が立案された。日本が平和への脅威とならないことが最重視され、軍国主義の排除と民主的手続の奨励がもとめられた。天皇制度についても検討し、降伏と占領を容易にするため天皇制度の存続が容認された。

日本のポツダム宣言受諾後、GHQは、鈴木安蔵らの憲法研究会の活動に注目し、その「憲法草案要綱」が1945年12月に発表された後、翌1946年1月11日には、「憲法草案要綱」に対する詳しい検討を行って高い評価を込めた意見書を作成している（原秀成著「日本国憲法制定の系譜Ⅲ巻」711頁）。

鈴木安蔵は戦前及び戦時中に抑圧を受けながら、自由民権運動や大日本帝国憲法の問題点を10年以上にわたり検討してきた。

憲法研究会の高野岩三郎や室伏高信も抑圧の体験のもとに集まった。ここで出された案は、それまでの日本の社会と憲法を前提として、平和、自由、民主制を求めるものであった。鈴木安蔵が参考資料にしたのは、明治時代の植木枝盛の「東洋大日本國国憲案」や土佐立志社の「日本憲法見込

案」をはじめとして20余りの私擬憲法、外国資料としては、フランス憲法、アメリカ合衆国憲法、ソ連憲法、ワイマール憲法、プロイセン憲法であると説明されている（原秀成同著Ⅲ巻、596頁）。特に、植木枝盛の憲法案は、議会を設けて人民が国政に参加し、権力を分立させ、自由権を国家に保障させ、刑事裁判に陪審制を導入するというもので、皇帝の権力を制限する立憲主義の憲法であり、当時の私擬憲法の中ではもっとも進んだ自由主義原理に基づく憲法案であった（愛媛弁護士会谷正之著「弁護士の誕生」103頁、家永三郎著「植木枝盛研究」303～335頁）。

米国側は、憲法研究会の「憲法草案要綱」にほぼ満足していた。それはポツダム宣言で定められた要件をほぼ満たすものであった。民主的なかたちで天皇制を存続させていることもマッカーサーの要求を満たしていた。GHQ統治局幹部は、「憲法草案要綱」の構成や内容を、マッカーサー草案の基礎におき、日本国憲法へと結実していく（原秀成同著Ⅲ巻、712頁）。

### (3) 政府案の作成

1946年2月、母体となったそのマッカーサー草案の起草にあたったのは、GHQの民政局行政部に作られた作業班で、20数人がほぼ1週間で作り上げた。これを受け取った日本側では、法制局がそれを基に国会の一院制案を二院制にするなど、一部の手直しを加えた「日本案」を作った。さらにこれを巡るGHQとの調整作業を経て、4月に政府案の全文が発表された。

この政府案の逐条修正にあたったのが、衆議院の「帝国憲法改正案委員小委員会」（芦田仁委員長）である。この組織は委員長を含む14名の議員で構成され、13回に及ぶ秘密会を重ねて、各党派から出された修正項目を審議した。

この小委員会では、前文をはじめとする文言の手直し・調整、国民主権の明記、第9条にかかわる修正、公務員の不法行為に対する損害賠償請求権、国民の生存権、納税の義務、抑留・拘禁後に無罪の裁判を受けた時の国に対する補償請求権などの新設がなされた（西修著「日本国憲法の誕生」77頁）。

貴族院にも帝国憲法改正特別委員小委員会が設置され、前文の語句の一部修正、第15条第3項に「公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。」を加えること、極東委員会の要求により第66条第2項に「内閣総理大臣その他の国务大臣は、文民でなければならない。」を挿入することとなった（西修著同書、81頁）。

#### (4) 帝国議会での圧倒的多数での賛成

戦後初の帝国議会（衆議院）総選挙が1946年4月10日に行われた。この選挙は明治憲法下の最後の総選挙であり、歴史上初めて女性の参政権が認められたことでも特筆すべきものであった。この選挙で選ばれて構成された帝国議会は、制憲議会であり、同年6月20日に開会された。この議会で新憲法草案が審議され、いくつかの重要な点が修正されたうえで現在の憲法が制定されたのである。衆議院では421対8、貴族院では298対2の圧倒的多数の賛成で可決された（佐柄木俊郎著「改憲幻想論」60頁）。国民の意思を反映した制憲議会で十分な審議がなされたといえる。

#### (5) 当時の国民の思いと憲法の支持

象徴天皇制への転換と平和主義条項は「有識者」を対象とする調査で高い支持を得ていた（1946.5.27 毎日新聞・象徴天皇制につき80%、戦争放棄条項につき70%が支持。樋口陽一著「『日本国憲法』まっとうに議論するために」32頁）。

当時の世論状況を見れば、国民もまた、長年続いた中国への侵略戦争と太平洋戦争によって疲弊しきっていた。東京大空襲や沖縄戦、原爆投下等

に象徴される激甚な被害と、戦争の期間を通じてエスカレートした軍部の独走と徹底した人権蹂躪の経験から、当時の国民は軍隊に対する嫌悪と厭戦の感情を共有していたと言える。

また、侵略戦争によってアジア諸国民と連合国に甚大な人的物的被害を及ぼした我が国が国際社会の一員として再登場するうえで、「平和的生存権」を宣言し、戦力を保持せず交戦権も否認することが必要であることも、当時の国民は理解していた。1946年1月24日幣原喜重郎首相がマッカーサーを訪問し、二人だけの会談をしているが、その際、幣原首相が「世界から信用を無くした日本にとって、戦争放棄を世界に声明すること、それだけが日本を信用してもらえる唯一の誇りとなる。」との思いを伝えたこと（2007年放送・NHKスペシャル日本国憲法誕生）は、当時の日本の多くの国民が有していた素直な感情であると理解できる。

さらにいえば、アメリカによる占領が終わり、政治的独立が確保された後も、約半世紀にわたり、憲法が改正されずに現在にいたっているという事実からも、憲法が国民の間に根付いているといえる。

## 第5 発議要件が緩和された後の憲法改正問題

自由民主党の憲法改正草案では、憲法第9条の2として国防軍の保持が新設され、基本的人権の制約原理として「公益及び公の秩序」が導入されている。また、統治機構としては、地方自治では、基礎地方自治体と広域地方自治体（道州制の導入可能）の2層制の導入がなされ、さらに外国人の地方選挙権の否定、緊急事態制度の導入、憲法第96条第1項の憲法改正発議要件の緩和等が規定されている。現在、自由民主党では、まず、憲法第96条第1項にかかる改正を先行させた後、憲法第9条、人権規定、統治機構等の改正に取り組むことを想定している。

しかしながら、これら重要な憲法改正問題を棚上げにして、まず、憲法第96条第1項の発議要件緩和の憲法改正を行うことについては、本末転倒であるとの批判がなされている。

## 第6 まとめ

四国、中でも高知県は、自由民権運動発祥の地であるところ、明治初期に発表された高知県の自由民権活動家である植木枝盛の憲法案が鈴木安蔵らの憲法研究会の「憲法草案要綱」の内容となり、それがマッカーサー草案に取り入れられ、日本国憲法に結実していることを再確認できたことは、四国弁護士会連合会にとっても有意義なものである。

日本国憲法が有する国民主権、基本的人権尊重、徹底した平和主義という普遍的価値は次の世代に承継されなければならないところ、憲法第96条第1項の憲法改正発議要件を緩和することは、権力行使を制限される立場にある国家権力がその制限を免れるため容易に憲法改正案を発議できるようになるなど、時々の国家権力による恣意的な憲法改正に道を開き、立憲主義と憲法の最高法規性を揺るがすおそれがあることから、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする当弁護士会連合会は、憲法第96条第1項の憲法改正発議要件の緩和に強く反対するものである。