

国民民主党 憲法調査会 憲法改正に向けた論点整理

新時代の人権保障と統治機構の再構築を通じて
憲法の規範力を高めるために



2020年12月4日

目次

○はじめに	1 頁
○概要	3 頁
○憲法改正に向けた論点整理	
序 問題意識と目指すべき方向性	5 頁
(1) 問題意識	
(2) 目指すべき方向性	
I 人権保障のアップデート	8 頁
1 デジタル時代の人権保障	
2 その他人権保障の分野において検討すべき論点	
(1) 両者の合意による婚姻の保障	
(2) 男女共同参画	
(3) 子どもの権利	
(4) リプロダクティブ・ヘルス／ライツ（性と生殖に関する健康／権利）	
(5) 教育環境の整備	
(6) 尊厳ある社会保障	
(7) 外国人・法人の人権	
II 地方自治の発展・強化	18 頁
III 統治のあり方の再構築	22 頁
1 政治部門における権力のリバランス	
(1) 臨時会の召集期限の明確化	
(2) 内閣による衆議院解散権の制限	
2 裁判所による政治部門（国会・内閣）の統制の強化	
(1) 憲法裁判所の設置	
(2) 最高裁判所の裁判官任命への国会関与	
3 平和主義（自衛権・自衛隊に対する統制）	
4 その他統治機構の分野において検討すべき論点	
(1) 合区の解消	
(2) 両院の役割・機能	
(3) オンライン審議	

(4) 政党条項

(5) 直接民主制（レフェレンダム・イニシアティブ）

IV 三大原理の確認・宣言と国家目標規定の創設 43 頁

1 「序章」（第二の前文）の新設

2 その他憲法の基礎的事項に関して検討すべき論点

(1) 安定的な皇位継承

(2) 緊急事態条項

○国民民主党憲法調査会・開催一覧 49 頁

はじめに

この「憲法改正に向けた論点整理」は、これまでの日本社会における国会内外での憲法議論の積み重ねに敬意を払いつつ、令和2年10月9日から同年12月3日にかけての12回にわたる国民民主党憲法調査会での議論を経てとりまとめたものです。

憲法は国民のものである以上、政党の憲法議論においても国民の「参加と公開」が必要不可欠と考え、第1回から第9回まで、国民参加・フルオープン会議体としました。コロナ禍においても全国の皆さんとの対話を可能にすべく、オンラインでのライブ配信により双方向の意見交換を心がけ、あわせて憲法学にとどまらない多様な分野から8名の有識者の方をお招きして、国民と議員とともに三者のフラットな対話で共通認識を深めました。なお、パブリックコメントの第一次募集においては、4日間という日数にもかかわらず、88名の方から931件の建設的な意見を頂きました。この場を借りて、労を惜しまずご協力いただいた全ての皆さまに心から感謝を申し上げます。

作成に当たっては、憲法を国民の「対立と分断」の契機にするのではなく、国民の「対話と統合」の契機にするために、できる限り偏らない立場から論点を抽出し、選択肢を提示し、必要に応じてそれぞれのメリットやデメリットを正直に表現することを心がけました。あくまで現時点での問題意識に基づいて論点整理を行い、今後の議論に向けて改正の方向性を示したものです。与党対野党あるいは保守対リベラルといった二元論的な対立から憲法議論を解放し、国民とともに「この国のかたち (Constitution)」を創り上げていくための議論の土台として機能することを目的としています。

あえて、通底する問題意識として言い換えるなら、過去から受け継いだ「人権尊重・国民主権・平和主義」という価値の継承のために、いま憲法の規範力を強化し、未来へとその価値をつないでいく、その役割を果たすための議論の提起でもあります。そうした問題意識を前提に、サブタイトルは「新時代の人権保障と統治機構の再構築を通じて憲法の規範力を高めるために」としました。

この「憲法改正に向けた論点整理」が、国会での建設的な憲法議論の契機となり、そして開かれた国民的議論の一端を担うものとなることを願いつつ、今後国民とともにさらなるブラッシュアップを重ねていくこととしたいと思います。

私たちは「思考の多様性こそ問題解決力の源」だと信じ、「国民の良識と判断力」を信じています（国民民主党「結党宣言」）。

令和2年12月4日

憲法調査会長 山尾志桜里

国民民主党 憲法調査会 憲法改正に向けた論点整理【概要】

新時代の人権保障と統治機構の再構築を通じて憲法の規範力を高めるために

序 問題意識と目指すべき方向性

問題意識

- 現行憲法の基本原理は堅持
- 基本原理を堅持し続けるために現行憲法をアップデートする
 - ・ 人権分野 → 人権カタログが時代の変化に対応しきれていない
 - ・ 統治分野 → 低い規律密度、三権分立の歪みと法の支配の空洞化

目指すべき方向性

～新時代に「個人」が尊重される「この国のかたち (Constitution)」を求めて～

- ① 「個人の尊厳」: 誰もが自分らしく生きることができる社会へ
- ② 「地域の尊厳」: 住民の意思が反映され、自立した地域コミュニティの創造を可能に
- ③ 「国家の尊厳」: グローバリズムの時代にこそ国家の自律を確保する

《人権保障の分野》

I 人権保障のアップデート

- 1 デジタル時代の人権保障
 - ・ サイバー空間を含めた「個人の尊重」、「情報自己決定権」の明記、デジタル・デモクラシーへの対応など
- 2 その他の検討すべき論点
 - (1) 両者の合意による婚姻の保障
 - (2) 男女共同参画
 - (3) 子どもの権利
 - (4) リプロダクティブ・ヘルス／ライツ
 - (5) 教育環境の整備
 - (6) 尊厳ある社会保障
 - (7) 外国人・法人の人権

《統治機構の分野》

II 地方自治の発展・強化

- ・ 地方自治の基本原則 (住民自治、団体自治、補完性の原則) の明記など

III 統治のあり方の再構築

- 1 政治部門における権力のリバランス
 - (1) 臨時会の召集期限の明確化
 - (2) 内閣による衆議院解散権の制限
- 2 裁判所による政治部門の統制強化
- 3 平和主義 (自衛権・自衛隊の統制)
- 4 その他の検討すべき論点
 - (1) 合区の解消
 - (2) 両院の役割・機能
 - (3) オンライン審議
 - (4) 政党条項
 - (5) 直接民主制

《基礎的事項の分野》

IV 三大原理の確認・宣言と国家目標規定の創設

- 1 「序章」(第二の前文)の新設
 - ・ 三大基本原理 (人権尊重・国民主権・平和主義) の確認・宣言
 - ・ 国家目標の明記 → ①個人の尊厳 (AI 時代の情報自己決定権)、②地域の尊厳 (個性豊かで活力ある地域社会)、③国家の尊厳 (食料安全保障) 等
- 2 その他の検討すべき論点
 - (1) 安定的な皇位継承
 - (2) 緊急事態条項

国民民主党 憲法調査会 憲法改正に向けた論点整理

新時代の人権保障と統治機構の再構築を通じて憲法の規範力を高めるために

序 問題意識と目指すべき方向性

(1) 問題意識

<日本国憲法の基本原理・体系の堅持と新たな状況への対応の必要性>

現行の日本国憲法は、人権尊重・国民主権・平和主義といった基本原理の下、政治プロセスの合理性・正統性を確保するため国家権力の構成・統制と個人の人権保障を定めており、全体として高く評価すべきものであって、今後も、この基本原理や体系は維持すべきである。特に、「個人の尊厳（尊重）」を基本的価値とする近代立憲主義の根幹については、時代状況に対応しつつ、これを益々深化させていかなければならない。

しかし、我が党の憲法調査会で行った8回もの有識者との議論や市民の皆さんとの対話、また現下の国内外の諸情勢に鑑みると、まず、人権分野において、現行憲法制定時には想定していなかった時代の変化に対して、憲法の定める「人権カタログ」が必ずしも十分に対応しきれていない面が見られることも事実である。

また、統治機構分野においては、そもそも日本国憲法は規律密度が低い（＝条文の抽象度が高く、また、条文の分量が少ないため、法規範として規律・統制する力が弱い）ため、解釈あるいは不文律で補わなければならない余地が相当に広いことが認識された。その広い余地を解釈ないし不文律で埋める際に恣意性が働き過ぎると「人の支配」に陥るおそれがあり、その積み重ねが三権分立のバランスを歪め、憲法の規範力とそれに対する国民の信頼を揺るがせ、結果的に、「法の支配」の空洞化を招来せしめていると言わざるを得ない。

このような事象に鑑みると、現行憲法の体系性を維持しつつも適切な範囲でこの規律密度を高めることにより、三権分立の歪みを是正し、憲法の規範力とそれに対する国民の信頼を再構築して「法の支配」を貫徹させることは、喫緊の課題になっていると考える。

<人権保障分野の問題点>

まず、基本的人権の分野では、近時、デジタル化の進展により、AIを使った心理的なプロファイリング*等が個人の主体的な生き方にも影響を与えるなど、フィジカル空間*であるとサイバー空間*であるとを問わずに、自律した個人の尊厳が脅かされるような状況が現れている。

また、AIとネット社会の融合により、「プラットフォーム提供者*」のような国家と同等（若しくは、情報及びデータの文脈ではそれ以上）の社会的権力を行使し得る「新たな統治者」が登場するとともに、このような「プラットフォーム*」を利用して、フィルターバブル*等の情報環境の個別化を作り出して社会的・政治的な分断を生じさせ、豊かな対話と熟議の確

* 各用語の解説は、8頁参照。

保を前提とした民主主義社会の基礎を突き崩すような現象が現れており、大きな脅威となっている。

人権分野については、このほかにも検討すべき論点がある。一例を挙げると、価値観や生活形態が多様化する中で誰もが自分らしく生きる社会を実現するために、同性カップルも（「婚姻」という形式で）共同生活を営めるような「同性婚の制度化」の要求が高まってきているところであるが、憲法解釈上は、そのような制度は「否定されない」ことにとどまっておらず、「保障」されるに至っていない。また、国際的に極めて遅れている男女共同参画の現状、未来を担う子どもたちの尊重や保護、教育環境の整備等も重要な論点となろう。さらに、憲法制定時には想定されていなかったリプロダクティブ・ヘルス／ライツ（性と生殖に関する健康／権利）といったことも念頭に置く必要がある。

加えて、「尊厳のある生き方」を守るための社会保障のあり方、判例に委ねられてきた外国人・法人の人権について検討することも必要であると考えられる。

このような状況を直視した場合、人権保障の分野において、デジタル時代の到来や個人の生き方の変化・多様化に対応するためのアップデートが十分になされているとは言えず、人権保障の空洞（エアポケット）が生まれつつあると言わざるを得ない。

<統治機構分野の問題点>

次に、統治機構の分野では、国際的にみても比較的規定が豊富な人権規定に比べ、相対的に規律密度が低く、憲法の規律・統制機能が働きにくい条文となっていることが、多くの論者から指摘されている。その結果として、「通常政治」（＝代表者を通じて、過半数で決められていく日常的な政治）が「憲法政治」（＝通常政治の土俵を作る例外的な政治の場面で、一般に慎重な手続が定められ、多くの場合、主権者国民の参画が求められているような政治）の領域を侵食して、時の政権の都合で基本的な政治基盤の変更が容易に行われる事例もしばしば見られている。

まず、第一に、規律密度が低い典型として挙げられる地方自治の分野では、わずか4箇条しかなく、かつ、それぞれの条文も極めて抽象度が高い簡潔な条文にとどまっているため、地方自治のあり方について、結局は、国法である「法律」によって左右されることとなっており、住民自治や団体自治といった「地方自治の本旨」は形骸化していると言っても過言ではない。

第二に、国政（中央政治）の分野でも、①まず、政治部門においては、恣意的ともいえる衆議院解散権の行使が続くなど内閣があまりにも強大な権限を握るようになる一方、憲法上の要件を充たしても臨時会が召集されないなど国会による民主的統制が十分に機能していない。②また、政治部門の行き過ぎをチェックし、個人の人権の最終的な砦となるべき裁判部門においても、そもそも個々人の人権を憲法によって救済するための司法アクセスが広く認められていないばかりか、政治部門の行為の憲法適合性を問う一般的なシステムが憲法上ビルト・インされていない上、例外的にそれが俎上に載ったケースにおいてすら最高裁は「統治行為論」（＝国家機関の行為のうち極めて高度の政治性を有する行為については、裁判所の司法審査と対象とならない、という考え方）によって違憲判断を差し控えてしまう。本来あるべき司法的統制は、十分に機能していないと言わざるを得ない。

第三に、日本国憲法の三大原理の一つとされる「平和主義」に関しても、戦後、本来なら憲法改正で対応すべき事項を真摯に取り扱わず、一般国民にも国際社会にも容易に理解し

がたい「政府解釈」の積み重ねと変更を繰り返すかたちで現状を追認してきた結果、憲法9条は現実を規律し統制する力を失い、ひいては憲法の規範力自身に対する国民の信頼を失ってしまっているとの指摘がある。さらに、「戦力不保持・交戦権否認」をうたう9条2項の下で、集団的自衛権の一部容認にまで踏み込むに至っては、憲法9条の規範力はいよいよ限界を超えたとも評価できよう。その一方で、憲法9条がこれまで果たしてきた役割を認識し、その積極的な意義を評価し、改正には慎重にも慎重を期すべきとの立場もある。改めて、日本国民の自律的な意思により、自衛権をいかに統制するかが今まさに問われていると言うべきである。

(2) 目指すべき方向性

<真に「個人」が尊重される「この国のかたち (Constitution)」をデザイン>

現下の新型コロナ禍の中で閉塞し、不当な同調圧力が跳梁跋扈する日本社会の姿を目の当たりにして、今後、21世紀中葉に向けた新たな社会像・国家像を明確にした「ナショナル・アイデンティティ」を構築する必要があると考える。真に「個人」が尊重される「この国のかたち (Constitution)」をデザインし、憲法を通じてそれを明らかにしていくべきである。

<3つの「尊厳」～「個人の尊厳」・「地域の尊厳」・「国家の尊厳」～>

そのためには、3つの「尊厳」、すなわち、①誰もが自分らしく生きることを可能にするための「個人の尊厳」が守られなければならない、②加えて、住民の意思が反映され自立した地域コミュニティの創造を可能にする「地域の尊厳」を保障し、③更には、グローバリズムの時代にこそ国家の自律を確保するための「国家の尊厳」が守られることが必要ではないか。

<三大原理の確認・宣言と国家目標の設定>

現行憲法の「個人の尊重 (尊厳)」を核とした3つの基本原理 (人権尊重・国民主権・平和主義) については、これを確認し、引き続き堅持することを高らかに宣言するとともに、上記の「3つの尊厳」を具体化した目指すべき「この国のかたち (Constitution)」を提示する「国家目標」を掲げ、これを日本国民の名前で宣言し、実現に向けて努力していく姿勢を明らかにしたいと考える。

Ⅰ 人権保障のアップデート

1 デジタル時代の人権保障

現状認識と論点の整理

<現行憲法の人権保障規定の価値>

現行憲法は、70年以上前の1946年に制定されたものであるにもかかわらず、人権保障の分野に関しては、その後に制定された比較的新しい諸外国の憲法典と比較しても、明文化された「人権のカatalog」は質量ともに遜色のない充実した内容となっている。この点は、高く評価されてよい。

<人権保障を取り巻く環境の変貌>

しかし、近時、人権保障を取り巻く状況は大きな変貌を遂げている。具体的には、デジタル時代の到来、AI社会の進展によって、①個人情報を用いたプロファイリング*による個人の思想や良心の形成過程の歪みや、②そのことを通じた「自律した個人」という憲法の前提の動揺、③プロファイリングを用いた「差別」の深刻化、更には、④マイクロターゲティング*やプラットフォーム*を利用したフィルターバブル*による有権者の主体的な判断過程の歪みや選挙等の公正に対する脅威といったデモクラシーのプロセスへの懸念といった事態が生じている。すなわち、フィジカル空間*であるとサイバー空間*であるとを問わずに、自律した「個人の尊厳(尊重)」といった近代立憲主義が目指した中核的な価値それ自体が脅かされる状況が現れていると言わざるを得ない。

また、デジタル化の進展により、「プラットフォーム提供者(PF)*」といった、国家と対抗し得るほど(あるいは、それを凌駕するほど)の「新しい統治者」(=中世における荘園あるいは教会権力に比肩されるような新しい権力主体)が登場し、自律的かつ多様な言論空間や、公正かつ自由な経済競争が阻害されるおそれが現実のものとなってきている。

※各用語の解説

- ・ **プロファイリング**：行動、嗜好、健康状態、経済状態などの特定の個人に関する様々なデータの処理を通じて、その個人像を本人が知らないうちに特定・創造すること
- ・ **マイクロターゲティング**：広告を送る際に、ターゲットとなる生活者の属性(性別・年齢・人種など)や個人情報(居住地・決済履歴・購買視聴履歴など)を分析し細く分類することによって嗜好や行動パターンを把握し、より効果的な戦略を構築する手法
- ・ **プラットフォーム**：オンラインショッピングモールや検索サービスのような、情報通信技術やデータを活用して第三者に提供されるオンラインサービスの「場」
- ・ **プラットフォーム提供者**：Google、Amazon、Facebook、Appleなどに代表されるプラットフォームの提供事業者
- ・ **フィルターバブル**：ネットユーザーが、ネット検索サイトが提供するアルゴリズム等により各人の嗜好・関心に個別化された情報ばかりを提供され、自分が気に入りそうな情報だけに囲まれて視野狭窄に陥る現象
- ・ **フィジカル空間**：現実空間
- ・ **サイバー空間**：インターネットなどの仮想空間

＜「データ基本権」保障の必要性＞

このような状況は、現行憲法制定時には全く想定されていなかった事象であり、このような事象に対応して「個人の尊厳（尊重）」を守り続けるためには、「データ基本権（＝情報自己決定権）」の保障など時代に即した人権保障のアップデートの必要性が真剣に検討されるべきである。

＜論点の整理＞

以上を踏まえて、検討の課題となるべき論点を抽出し、整理すると、次のようになる。

まず、【論点1】デジタル化に対応するための基本理念として、「個人の尊重（尊厳）」をサイバー空間にも拡張する必要があると思われる。

その上で、各論的な人権保障規定として、【論点2】遺伝的属性による差別の禁止、【論点3】情報自己決定権の保障、及び【論点4】思想・良心の形成過程の自由（自律性）の保障の追加を検討することが、まず、挙げられよう。

他方、これらに加えて、【論点5】精神的自由（表現の自由）に関する熟議可能な言論空間の確保、及び【論点6】経済的自由に関する公正かつ自由な競争秩序の確保に関して、「（新しい統治者とも言うべき）プラットフォーム提供者の責務」やその「環境整備に関する国の責務」に関する規定の追加についても、真剣に検討されるべきであると考ええる。

さらに、【論点7】デジタル時代のデモクラシーのあり方として、選挙や国民投票の公正を確保するための規律についても、考える必要があろう。

各論点の改正の方向性と条文イメージ骨子（素案）

以上に抽出・整理したそれぞれの論点について、これに対する対応（改正）の基本的な考え方・方向性と、これを仮に条文化しようとした場合の粗々のイメージ骨子について考えれば、次のようなものとなるだろう。

改正の方向性の全体像（イメージ）



【論点 1】サイバー空間を含めた「個人の尊重」

現行憲法 13 条前段は、客観法的側面（＝「公序」）、つまり国政の基本原則として「個人の尊重（尊厳）」を定めた側面を持つものと解されている。そこで、これを従来のフィジカル空間に限らず、サイバー空間も含めて適用されることを明記することが考えられるのではないか。

すなわち、「個人の尊重（尊厳）」を人権保障の中核的価値とする日本国憲法の基本原則をサイバー空間にも及ぼすことを明記することによって、同条後段に定める主観的権利としての幸福追求権といった「包括的基本権」はもとより、これが 14 条以下に定められる個別的人権に分節化して具体的な人権規定として機能していく際の指導理念を提供することとなるのではないか。

例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

（第 13 条前段関係）

すべて国民は、サイバー空間を含め、個人として尊重されること。

※下線部が追加した表現。なお、「サイバー空間」という表現については要検討。

【論点 2】デジタル時代における平等原則の強化（遺伝的属性による差別禁止）

AI を用いたプロファイリングや、高度に発展した遺伝子解析技術は、それによって得られた各個人の「遺伝的属性」に基づいて不当な差別がなされる蓋然性を飛躍的に高めることにつながってしまうおそれがある。

このような事情に鑑み、14 条 1 項列举の差別禁止の具体的事項に「遺伝的特性」を特記することによって、デジタル時代における平等原則を強化することが考えられる。

例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

（第 14 条第 1 項関係）

すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分、門地又は遺伝的属性により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されないこと。

※下線部が追加した表現

【論点 3】「情報自己決定権」の明記

いわゆる「情報自己決定権」（いわゆる「自己情報コントロール権」）は、学説上は、プライバシー権を保障する現行 13 条後段の解釈によって導き出されるとの見解が有力であり、このような立場に立つ場合には、憲法改正を要せず現行憲法の解釈により対応できるとも言える。

しかし、前述したように、急速なデジタル化の進展により、自律した「個人の尊厳（尊重）」が脅かされるような状況が現れていることに鑑みれば、解釈に委ねるのではなく、実定憲法の中に個別具体的な権利として明記することが適当ではないか。

このように、主観的権利の一つとして「情報自己決定権」を明文化することにより、そこから派生する権利として、いわゆる「データ・ポータビリティ権」なども憲法上の権利としてより強く保障されることになり、その結果、個人情報保護法などの個別法律における自己情報に関する個人の自律的な関与が実効化されるようになっていくことが期待されるもの

と考えられる。

また、GDPR（EU 一般データ保護規則）22 条を参考に、プロファイリングのような自動的な処理のみによって、自己に関する重要な決定が行われない権利を定めることも考えられるのではないかと。

更には、これらの権利の保障を十全ならしめるため、情報法制に関する先進各国では既に標準装備となっていると言われる、独立機関としての「データ保護機関」の設置を憲法で明記することなども重要な検討事項となろう。

以上の諸点については、例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

（第 18 条の 2 関係）

- 1 何人も、自己に関する情報の取扱いを自ら決定する権利を有すること。また、何人も、自己に関する情報の自動的な処理のみによって自己に関する重要な決定が行われない権利を有すること。
- 2 個人に関する情報の適正な取扱いを確保し、1 の権利の保障を十全ならしめるため、特別の機関を置くこと。この機関の組織及び権限は、法律でこれを定めること。

【論点 4】 デジタル時代の思想・良心の形成過程の自由（自律性）の保障

現行憲法 19 条（思想・良心の自由）は、形成された思想・良心を保護する規定との理解が一般的であったが、しかし、プロファイリングに基づく個人の意思形成過程への働きかけによって、個人の内心過程や認知傾向に過度な干渉が及ぶおそれがあることは、多くの識者が指摘しているところである。その結果、形成された結果としての思想・良心は当該個人のものであるかもしれないが、そもそも、そのような思想・良心の形成過程自身が本人の自律的な選択・決定によるものとは言えないような事象が生じ得ることが、大きな問題となる。

そこで、そのような内心の思想・良心の「形成プロセス」自体の自由（自律性）が歪められることがないようにすることについても、憲法に明記し、その保障を十全たらしめることが検討されるべきではないか。

例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

（第 19 条関係）

思想及び良心並びにその形成の自由は、これを侵してはならないこと。

※下線部が追加した表現

【論点 5・6】 多様な言論空間・公正かつ自由な競争秩序の確保のためのプラットフォームの責務

<多様な言論空間の確保>

デジタル時代においては、フィルターバブルによる個別化によって、自らと異なる多様な見解に触れるという民主主義を維持するための前提が脅かされるおそれがある。そこで、プラットフォーム提供者に、サイバー空間において、自律的かつ多様な言論を通じた熟議が可能となるよう、必要な措置を講ずる責任を課すことが考えられる。

もちろん、プラットフォーム提供者は、形式的には、国や地方自治体のような「公権力」

ではなく「私人」であり、このような「私人」に対して憲法上の責務を課すことは、従来の憲法観からは異質の構成ではある。しかし、昨今の状況を踏まえれば、「プラットフォーム」は社会経済生活において不可欠な存在であり、もはや国家と同等（それどころか、情報やデータの文脈ではそれ以上）の「社会的権力」を行使している「新たな統治者」となっていると言わなければならないだろうか。このような実態に鑑みれば、そのような「新たな権力者」に対して、国家の基本法たる憲法において、プラットフォーム提供者自身の表現や編集の自由などにも十分に配慮しながらも一定の責務を課すことが、検討されてもよいのではないか。

他方、国には、一般的に国民を保護する責務があり、それこそが国家の存在意義（レゾナント）そのものでもある。したがって、国に対しても、プラットフォーム提供者が上記の責務を十分に果たすことができるような環境を積極的に整備すべき責務を課すことを検討する必要があるのではないか。なお、この国の環境整備の一環として、今後、新たな行政手法として「国とプラットフォーム提供者との協定」といったソフト・ロー的手法が講じられることなども予想されるが、これについても、「法の支配」をかいくぐるような運用とならないよう、その民主的統制を担保するため、国会関与を義務付けることなども検討されるべきと考える。

<公正かつ自由な競争秩序の確保>

また、デジタル時代におけるプラットフォーム提供者は、社会経済生活においても不可欠な存在となっていることは上述したとおりである。そして、その甚大な影響力は、上記で取り上げた「言論空間」に限られず、経済的な活動の分野でも、その圧倒的な優位性から国民経済の健全な発展を阻害しかねないほどの存在にまでなっている。

そこで、プラットフォーム提供者には、この分野において、プラットフォーム提供者自身の経済活動の自由などにも十分に配慮しながらも、透明性・公正性を向上させるための一定の責務を課すことが検討されてもよいのではないか。

また、国の環境整備の責務やこれに関する国会関与の必要性についても、上記の「多様な言論空間の確保」の場合と同様に考えられるのではないか。

以上については、例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

○多様な言論空間の確保（第 21 条第 3 項及び第 4 項関係）

- 1 言論に係るプラットフォームを提供する者は、サイバー空間において、自律的かつ多様な言論を通じた熟議が可能となるよう、必要な措置を講ずる責任を負うこと。
- 2 国は、1 の措置に関し必要な環境の整備に努めなければならないこと。この場合において、その環境の整備の重要性に鑑み、1 のプラットフォームを提供する者との間における協定その他の行為については、法律の定めるところにより、国会の承認又は国会に対する報告その他の適切な国会の関与が確保されなければならないこと。

○公正かつ自由な競争秩序の確保（第 22 条第 3 項及び第 4 項関係）

- 1 商品、役務又は権利の取引に係るプラットフォームを提供する者は、その提供を受ける者に対して透明性及び公正性を向上させる責任を負うこと。
- 2 国は、1 の透明性及び公正性を向上させ、公正かつ自由な競争を実現するために必要な環境の整備に努めなければならないこと。この場合には、上記（多様な言論空間

の確保)の2の後段を準用すること。

※なお、「プラットフォーム」及び「サイバー空間」という表現については要検討(13条前段関係・10頁と同じ)。

【論点7】デジタル・デモクラシーへの対応

デジタル時代においては、マイクロターゲティングやフィルターバブルによって、各個人の思想・良心の形成過程の自由(自律性)が歪められるおそれがあることについては、上記【論点4】で述べたとおりである。このようなことが、選挙や国民投票の場面で現れるようになると、その公正さが脅かされることになってしまう。これは、主権者国民の自律的な政治的意思の表明によって支えられている民主主義の政治体制の根幹を歪める極めて由々しき問題であると言わざるを得ない。

このような認識に基づき、公職選挙法・国民投票法等において、その公正確保のために一定の規律を設けることを、憲法上明確にしておくべきかどうかについて、検討が加えられる必要があるのではないか。

例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

(第47条及び第96条第2項関係)

国会議員の選挙に関する事項を法律で定める場合において、サイバー空間を含め、選挙人の自由な意思の形成とその表明及び選挙の公正が確保されるよう定めなければならないこと。憲法改正国民投票においても、同様とすること。

※なお、「サイバー空間」という表現については要検討(13条前段関係・10頁と同じ)。

2 その他人権保障の分野において検討すべき論点

(1) 両者の合意による婚姻の保障

現状認識と論点の整理

<価値観・生活様式の多様化と同性カップル>

近時、価値観や生活形態が多様化する中で、同性カップルが家族を形成し、共同生活を営むことにも法的保護を与えるべきとの声が高まっている。実際、2015年に渋谷区がパートナーシップ制度（直接の法的効果はないものの、同性カップルを公的に認定するための制度）を導入して以降、同様の制度を導入する自治体が増加している。さらに、海外では、2000年以降、多くの国で同性婚が容認されている。

<憲法 24 条の解釈>

この点に関して、憲法 24 条 1 項は、「婚姻は、両性の合意のみに基いて成立」と定められている。学説上は、同条は「同性婚を保障はしていないが、禁止もしていない」との理解が大勢であるようだが、政府は、この文言を理由に、一貫して、現行憲法下で同性婚の成立は想定されていないとしている。

<論点の整理>

しかし、【論点】上記のような社会情勢に鑑みれば、もはや、婚姻を男女間に限る必然性があるとは言い難く、「個人の尊厳（尊重）」を徹底する観点からは、同性婚にも異性婚と同様の法的保護（憲法的保障）を与えるべきではないか、との見解には一定の説得力があり、少なくとも検討に値するのではないかと考えられる。

改正の方向性と条文イメージ骨子（素案）

憲法上、同性婚が保障されることを明確化するために、憲法 24 条 1 項の「両性」及び「夫婦」の文言を、それぞれ「両者」に改めることとすることが考えられる。

例えば、次のようなイメージの条文となろうか。

（第 24 条第 1 項関係）

婚姻は、両者 ① の合意のみに基いて成立し、両者 ② が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならないこと。

※現行の規定（①は「両性」、②は「夫婦」）を下線部のように改める。

(2) 男女共同参画

現状認識と論点の整理

<国際的に極めて遅れている我が国の「男女共同参画」>

全ての個人が真に社会の対等な構成員として尊重されるためには、男性も女性も、意欲に応じてあらゆる分野で活躍できる「男女共同参画」の実現が重要である。しかし、職業生活や政治分野を始めとして、我が国における男女共同参画の実現は未だ道半ばであり、GGI（ジェンダー・ギャップ指数）は153か国中121位となっている。このような状況を改善するためには、男女共同参画を推進し、女性への差別や不利益を解消するため、国や地方自治体が、現行憲法の下で可能な限りのあらゆる措置を行う必要があることは当然である。

さらに進んで、男女共同参画のための積極的是正措置（アファーマティブ・アクション）を行うことについては、内容によっては、「逆差別」などとして憲法14条違反になるのではないかといった指摘があり、政府も、憲法上の平等原則との関係で「慎重な検討を要する」旨答弁している。とすれば、このような憲法上の問題を解決するため、明文の規定を置くことが考えられる。また、より一歩進んで、積極的に男女共同参画を国家目標として位置付けることも考えられ、どのような方策をとるか、検討する必要がある。

<「男女」という表現>

もっとも、「SOGI（性的指向・性自認）」による差別等をなくそうという潮流を踏まえると、憲法上規定するに当たっては、「男女共同参画」というように「男女」を強調することは、適切とは言えないとも考えられる。上記の検討に当たっては、このような近時の潮流へのあべき対応策との整合性も含めて、丁寧に検討する必要があると思われる。

<論点の整理>

このような観点から、【論点】「男女共同参画」に関して規定を設けるかどうか、引き続き検討する。

(3) 子どもの権利

現状認識と論点の整理

<子どもが伸び伸びと育つ環境整備の重要性>

未来を担う子どもたちが個人として尊重され（「個人の尊重（尊厳）」の子どもへの適用場面）、学校でも家庭でもどこにいても、虐待、いじめを受けることなく、伸び伸びと育つことができる環境を整備することは極めて重要である。この点、諸外国の憲法には、子どもの尊重や保護に関する権利を定めている例が見られる。

<論点の整理>

このような観点から、【論点】子どもの権利を明記するかどうか、引き続き検討する。

(4) リプロダクティブ・ヘルス／ライツ（性と生殖に関する健康／権利）

現状認識と論点の整理

<リプロダクティブ・ヘルス／ライツの内容>

近時、国際的に注目されているものとして、「リプロダクティブ・ヘルス／ライツ（性と生殖に関する健康／権利）」がある。これは、性や生殖に関わるすべての点において、「身体的・精神的・社会的に良好な状態にあること（ヘルス）」及び「本人の意思が尊重され、自分自身で決められる権利（ライツ）」と理解されている。まさに「個人の尊厳（尊重）」に関わる事項であると言えよう。

<リプロダクティブ・ヘルス／ライツの憲法上の位置付け>

このような「リプロダクティブ・ヘルス／ライツ」については、理論的には、現行憲法 13 条（自己決定権等）でカバーされるものとも考えられる。しかし、近年の生殖補助医療の技術の発展も踏まえれば、「人権カタログのアップデート」の観点から個別具体的に明記すべきとの主張にも、十分に耳を傾ける必要があると考える。

<論点の整理>

このような観点から、【論点】「リプロダクティブ・ヘルス／ライツ」を明記するかどうか、引き続き検討する。

(5) 教育環境の整備

現状認識と論点の整理

<教育環境整備の必要性>

教育は、誰もが自分らしく生きるための基盤であり、憲法 26 条 1 項は「能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利」を保障している。しかし、現実には、都市と地方の格差や家庭の経済力の格差などを背景に、教育の格差が生じている。

このようなことに鑑みれば、誰もが個々の事情に影響されずに教育を受けることができるよう、国民の「教育を受ける権利」を受けた国の責務として、義務教育の無償（憲法 26 条 2 項後段）のみならず、高等教育、さらにはリカレント教育（社会人の学び直し）も含めて、教育環境の整備を行う責務があることを明確にする必要があるのではないか。さらに、現下の状況を踏まえれば、デジタル教育の推進等は、十分な教育機会へのアクセス保障が問われる典型的事例とも言えよう。

<論点の整理>

そこで、【論点】憲法 26 条に教育環境整備に係る国の責務を規定するかどうか、引き続き検討する。

(6) 尊厳ある社会保障

現状認識と論点の整理

<「尊厳ある生き方」と生存権>

生存権を定めた憲法 25 条 1 項は「健康で文化的な最低限度の生活」を保障している。しかし、国家として、誰もが自分らしく生きることを可能にする個人の「尊厳のある生き方」を守るためには、「最低限度」にとどまらない水準で生存権を保障する必要があるのではないか。

<論点の整理>

そこで、【論点】国には個人の「尊厳のある生き方」を保障する責任があると考えられる場合、その旨を明確にするために、憲法 25 条 1 項の「最低限度」の文言のあり方について検討する。

(7) 外国人・法人の人権

現状認識と論点の整理

<判例（解釈）による日本国民以外の者の人権保障>

人権保障の普遍性を獲得してきた近代憲法の発展の歴史に鑑みれば、その中核に位置する「個人の尊厳(尊重)」が守られるべきことは、日本国籍の有無を問わないはずである。しかし、例えば、我が国の入国管理行政の実態を見れば明らかなように、その理念が実現されているとは言い難いのが現状である。もっとも、他方では、「地域の尊厳」・「国家の尊厳」といった観点からは、例えば、参政権などについては国籍の有無に応じて保障の程度が異なることも否めない。

この点に関し、現行憲法上、外国人の人権保障に関する明文の規定はなく、解釈によって「権利の性質上、適用可能な限りにおいて人権を保障されている」とされている（判例・通説）。

<論点の整理>

そこで、憲法の規律密度の向上、ひいては人権保障のアップデートの観点からも、【論点 1】外国人の基本的な人権の享有主体性を憲法上明文化するかどうかについて、引き続き検討する。

なお、外国人の人権に関連して、【論点 2】外国人の地方参政権のあり方については、地方自治を発展・強化する観点から地方自治体の権限を充実させること（「Ⅱ 地方自治の発展・強化」参照）とのバランスを重視し、引き続き検討する。

また、現在の社会的経済的活動は、株式会社を始めとする法人の存在なくしては、成り立ってはいかない。歴史的に「人権」は自然人に固有のものと考えられてきたが、このような観点から、【論点 3】法人の人権についても、検討を加える必要があるのではないか。

II 地方自治の発展・強化

現状認識と論点の整理

<自立した活力ある地域社会の維持の必要性>

日本は、東京や大阪などの都市部だけではなく、北海道から沖縄までの日本列島津々浦々、それぞれに特色のある多様性あふれる地域から成り立っている。エネルギーや食糧の供給、人々の移動など様々な面で相互に依存しつつ、それぞれの地域に住む国民（住民）がそれぞれに豊かさを実感し、自立した活力ある地域社会を維持し続けることは、新時代の日本の国家・社会にとって極めて重要である。

<住民自治・団体自治の保障と「地域の尊厳」>

このような地方の持続的な発展を実現するためには、各地域の課題の解決を、そこで生活し、当該地域のことを一番よく分かっているそれぞれの住民に委ねるべきであり（＝住民自治）、また、住民の意思が反映されたそれぞれの地域コミュニティが、国や他の自治体に指図されることなく自主的・自立的にその創造性を発揮していくこと（＝団体自治）を可能にすることによって、初めて「地域の尊厳」を守ることができるものとする。

<著しく低い規律密度と抽象的な「地方自治の本旨」>

現行憲法第8章は、その制定時においては「地方自治」に関する独立した章を有した憲法として、明治憲法との対比において高く評価された条章であった。それが、戦後日本の地方自治確立に果たした大きな役割は、高く評価されるべきである。

しかし、地方分権の推進が主張される現在の目で見ると、その規律密度は著しく低い（＝条文の抽象度が高く、また、条文の分量が少ないため、法規範として規律・統制する力が著しく弱い）と言わざるを得ない。しかも、わずか4箇条しかない簡潔な条文の中に「法律」という文言が5箇所も登場し、その組織や権限のあり方など全般にわたって国法である「法律」の定めるところに広範に委任されている。さらに言えば、その「法律」を縛る基準となり得るのは抽象的な「地方自治の本旨」の概念だけであり、この概念が住民自治と団体自治から構成されるといった最も基本的な事項ですら、解釈によって導き出されるといった状態である。

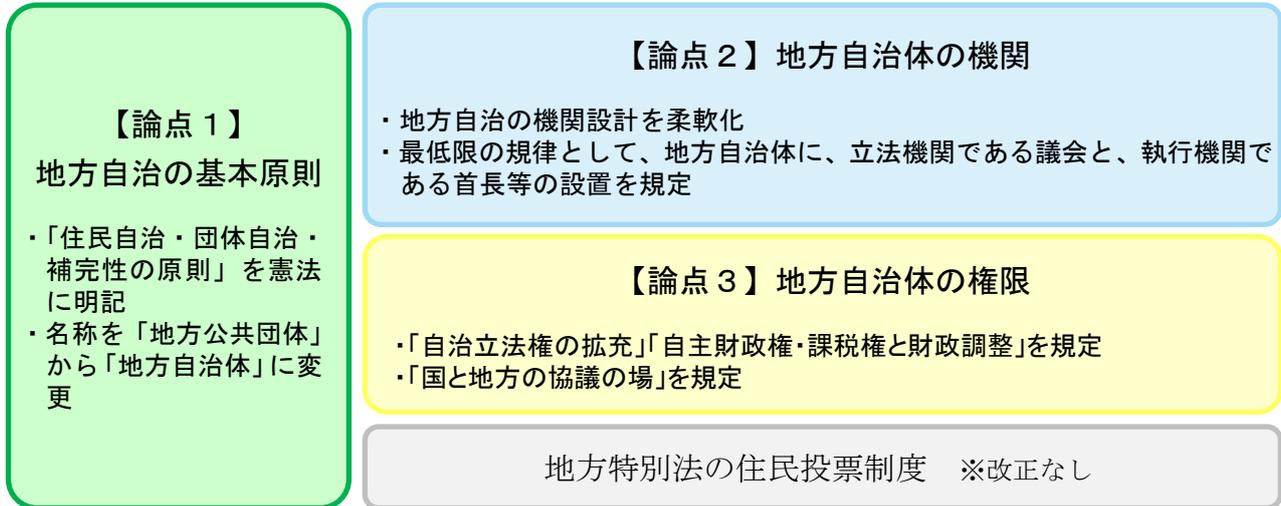
<論点の整理>

このような現行憲法の問題を解消し、「地域の尊厳」を守るためには、【論点1】「住民自治」（＝自治体に関する事項は、当該自治体の住民の意思と責任において処理すべきとする原則）、「団体自治」（＝地域の行政は、国から独立した自治体を設け、当該自治体の権限と責任において処理すべきとする原則）、「補完性の原則」（＝住民に身近な事務処理は、できるだけ住民に身近な自治体によって処理されるべきとする原則）といった地方自治の基本原則を明文で規定する、その上で、【論点2】地方自治体の機関、及び【論点3】地方自治体の権限の両面において、各地方自治体の自律性を保障するよう、抜本的に見直す必要があると考える。

改正の方向性

以上の各論点について、これに対する対応（改正）の基本的な考え方を示せば、次のようなものとなるだろうか。

改正の方向性（イメージ）



【論点 1】 地方自治の基本原則

地方自治の基本原則として規定されている「地方自治の本旨」（92 条）は、余りに抽象的で不明確であり、地方自治に関する憲法の統制力が及ばなかった要因の一つと言えよう。

そこで、上述の問題意識を踏まえ、この「地方自治の本旨」から導かれる概念と解釈されている、①地方自治が住民の意思に基づくとする「住民自治」と、②地方自治が地方自治体によって自主的・自立的に行われるとする「団体自治」とを明文で規定するとともに、③住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねるとする「補完性の原則」についても、「地方自治の基本原則」として憲法に明記することとしてはどうか。

併せて、名称も、明治地方制度の名残を引きずる「地方公共団体」から「地方自治体」に改め、「自治体」（＝自主的・自立的に判断し意思決定する団体）であることを明確にしてはどうか。

※ なお、ここでは、道州制については、地域の実情や時代の変化を踏まえてその採否を柔軟に判断すべきであり、憲法には規定しないこととしているが、引き続き、検討を進めることとするべきか。

【論点 2】 地方自治体の機関

現在は、地方自治体の組織のあり方について、首長と議員の双方が直接に公選される、いわゆる「二元代表制」が定められており、これと異なる組織原理を採用することはできないものと解されている（93 条 2 項）。

しかし、巨大な国家類似の東京都から小さな町村まで、憲法上、「二元代表制」を一律に強制するのは硬直的に過ぎるのではないかとの指摘が、多くの識者からなされてきたところでもある。

そこで、それぞれの自治体による判断に柔軟性を持たせ、①二元代表制のほか、②首長が議会によって選任される「議会内閣制」や、③シティ・マネージャー制（＝市議会自身が政策

決定を行い、運営能力を持つマネージャーと契約を結んでそれを執行させる制度。「市支配人制」ともいう)など、各自治体自身が多様な組織形態を採用できるようにすることを、検討するべきではないだろうか。

ただし、その場合でも、最低限の規律として、地方自治体に立法機関である「議会」と、執行機関である「首長等」を設置することだけは定めるべきと考える。

【論点3】地方自治体の権限

地方自治体の「自主立法権」(すなわち、条例制定権)については、その範囲や程度を考慮せず一律に「法律の範囲内」(94条)とだけ規定せず、その組織・権限、住民への規制等の地方自治に密接に関する事項については、法律では緩やかな「準則」を定めるにとどめ、具体的な施策は、その「準則」の枠内で各自治体が条例で具体的に決められるようにすることも検討してはどうか。

また、地方自治体の自主的・自立的な運営には、その財政基盤の確立が不可欠であることは論をまたないが、現行憲法では、この点に関して、アメリカ流の地方自治用語の流れをくみ、「財産を管理」という当然のことしか規定されておらず(94条)、「財政自主権」の具体的な内容については全く言及されていない。そこで、①まず、自治体が「課税自主権」を有することを特記した上で、②地方債などの固有財源を有することも明記すること、③その上で、どうしても生じ得る財源が乏しい中小自治体に対する最低限の財源保障の必要性に応じて、国による財政調整制度についても明記することとしてはどうだろうか。

加えて、上記の地方自治体の権限拡大が絵に描いた餅にならないよう、④事前調整を行う「国と地方の協議の場」の設置を明記することも考えられる。なお、諸外国の憲法規定とその運用実態に鑑みると、国と地方の「権限争議」に関しては、別途設ける「憲法裁判所」による事後的救済を規定することが、その実効性確保の観点からは極めて重要と考えられる(⇒憲法裁判所の設置に関する改正部分で措置する)。

全体の条文イメージ骨子(素案)

以上を踏まえれば、例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

第一 地方自治の基本原則(第92条関係)

- 1 地方自治は、住民の福祉の増進を図ることを基本とし、住民の意思に基づき、地方自治体によって自主的かつ自立的に行われなければならないこと。
- 2 地方自治体は、基礎地方自治体及びこれを包括する広域地方自治体とすることを基本とし、その種類は、法律で定めること。
- 3 国はその本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な統治事務はできる限り基礎地方自治体にゆだね、基礎地方自治体で行うことが困難な統治事務は広域地方自治体が行うことを基本とすること。
- 4 地方自治体の組織及び運営に関する事項について法律で定めるときは、1から3までに定める地方自治の基本原則(以下「地方自治の基本原則」という。)に基づいて、その準則を定めるものとする。

第二 地方自治体の機関（第 93 条関係）

- 1 地方自治体には、その地方自治体の立法機関として議会を、執行機関として長その他の行政組織を設置すること。
- 2 議会は、その地方自治体の統理事務に関し条例を制定するとともに、長その他の行政組織による行政の執行を監視すること。
- 3 地方自治体の議会の議員は、その地方自治体の住民が、直接これを選挙すること。

第三 地方自治体の権限（第 94 条関係）

- 1 地方自治体は、地方自治の基本原則に基づき、条例で定めるところにより課税することができるほか、その権能の範囲内で自由に使用することのできるその他の固有の財源を有するものとする。
- 2 1 の財源だけでは地方自治体間の行政の最低限度の公平性を確保することができないときは、国は、地方自治体の自立性に配慮しつつ、必要な財政上の措置を講ずること。
- 3 国は、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施に当たっては、地方自治体を代表する機関との協議の場を設置しなければならないこと。

※ 地方特別法の住民投票制度（95 条）は、現行のまま

III 統治のあり方の再構築

1 政治部門における権力のリバランス

(1) 臨時会の召集期限の明確化

現状認識と論点の整理

<現行 53 条と政府解釈の問題点>

議会制民主主義の下、国会による政府統制を十全に機能させるためには、必要に応じて国会が召集され、国会に対する内閣の連帯責任が果たされるようにすることが欠かせない。これを受けて、憲法 53 条後段では、一定の国会議員から要求された場合の内閣による臨時会召集の決定義務が定められている。

本条の趣旨は「国会の少数派の権利の保護」にあるとされ、本条が定める臨時会の召集義務は「法的義務」とされているにもかかわらず、その召集の具体的な「期限」が憲法に明記されていないことを奇貨として、政府解釈においては、この召集要求を受けた臨時会の召集は「合理的期間内」であればよいとされ、しかも、その「合理的期間」の具体的な認定は内閣に委ねられている、と解されてきたところである。その結果、要求から臨時会召集までの期間が 100 日超となるケースすら、たびたび生じてきたところである。

<改正の必要性>

このような現状は、国会による政府統制機能、特に、議院内閣制の下での行政監視にとって重要な「野党の役割」を大きく減殺させるものであり、ひいては、議会制民主主義の健全な営みを阻害する要因ともなりかねない。

このような認識に立った場合、本条の規定による臨時会の召集要求については、適切な期間内の臨時会召集が担保されるような制度に改める必要があるのではないだろうか。

<論点の整理>

そこで、憲法 53 条後段の臨時会召集については、その具体的な召集期限の判断を内閣の裁量に委ねるような制度とせず、【論点 1】具体的な期限を明記することが考えられる。

ただ、その際の問題は、その具体的な召集期限をどのレベルの法令で具体化するか、である。すなわち、【論点 2】一方では、これを憲法に明記するとの素直な方法が考えられるが、他方では、憲法の簡潔な規定をその趣旨を踏まえて国会法その他の法律で具体化することは当然に認められているから、法律レベルで対処する方法も検討すべきではないか、との主張にも十分に合理的理由が認められるところだからである。

改正の方向性

以上の各論点について、これに対する対応（改正）の基本的な考え方を示せば、次のようなものとなるだろうか。

【論点 1】 召集期限の具体的な設定

まず、①憲法 53 条後段の趣旨が「国会の少数派の権利の保護」にあること、また、②臨時会での審議事項は、内閣のみならず、国会が自ら提案できること（議員立法の審議、行政統制など）からすれば、臨時会の召集時期に関し、議会の多数派により形成される内閣に「合理的期間」に関する裁量を与えたり、内閣側の事情を考慮する必要性はない。

よって、召集期限の検討に当たっては、召集プロセスに関し必要な期間、すなわち、①召集手続に必要な期間や、②召集詔書の公布後、国会議員が国会に参集するのに必要な期間について、他の事由による国会召集期限や、地方議会における臨時議会召集期限（地方自治法 101 条 4 項で「20 日」とされている）にも照らして検討すればよいと考えられる。

このような観点から考えると、①常会は 10 日前、臨時会は概ね 7 日前に召集詔書が公布されること（国会法 1 条 2 項、衆議院先例集 16 号）、②他の臨時会（任期満了衆議院総選挙・参議院通常選挙後）や特別会の召集期限が任期開始日から 30 日であること（憲法 54 条 1 項、国会法 2 条の 3）、③憲法 53 条後段の臨時会召集の場合は、既に国会議員としての活動を開始していること、といった点を総合的に勘案すれば、「20 日」程度が適当と考えられるのではないか（ちなみに、2012 年に発表された自由民主党の「日本国憲法改正草案」でも「20 日」とされている）。

【論点 2】 憲法への明記か、法律への明記か

上記の「現状認識と論点の整理」でも述べたように、「臨時会の召集期限を具体的に明記」という政策の実現手法は、義務の名宛人が「法律を誠実に執行」すべき内閣（憲法 73 条 1 号）である点に鑑みると、①憲法改正（例：53 条の改正）のほか、②法律改正（例：国会法の改正）も考えられるのではないか。

①によれば、「20 日以内の臨時会召集」が憲法規範化されるため、与党による安易な規範変更を阻止することが可能となる（また、憲法裁判所による統制も及ぶ）一方で、②によれば、社会情勢や政治情勢の変化等に伴う適切な召集期限の改正に、より柔軟かつ迅速に対応することが可能となる。①と②のいずれの方法によるべきかについては、引き続き検討する必要があると考える。

なお、②の法律改正については、その合憲性を検討する必要があるが、⑦学説上は「その期間が 53 条の趣旨に沿う相当な期間であれば、それを法律で定めることも、必ずしも違憲と見るべきではない」との見解（宮澤俊義）が有力に唱えられているところであり、また、①実務上も、現行の国会法には、既に、臨時会（任期満了衆議院総選挙・参議院通常選挙後）の召集期限を「30 日以内」とする規定が設けられている（国会法 2 条の 3）ことなどにも鑑みれば、このような解釈は、憲法上問題なく許容されていると考えることができるのではないか。

条文イメージ骨子（素案）

以上を踏まえれば、例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

（憲法第 53 条、あるいは国会法）

いずれかの議院の総議員の 4 分の 1 以上の要求があったときは、要求があった日から 20 日以内に臨時会が召集されなければならないこと。

(2) 内閣による衆議院解散権の制限

現状認識と論点の整理

< 7条解散の政府解釈と運用 >

現行憲法には、衆議院解散権の所在を明確に示した条文は存在しない。そこで、政府は、憲法7条を根拠として、実質的な決定権を有するのは、天皇の国事行為について「助言と承認」を行う内閣であるとした上で、内閣がいかなる場合に衆議院を解散するかは内閣が政治的責任において決すべき事柄であり、これに関する憲法上の制約はない、と解してきた。

そして、解散権行使の実態としては、「衆議院解散は首相の専権」という誤った理解（憲法上、解散権の実質的行使主体は「内閣」であって「内閣総理大臣」ではない）も併せて解散権行使の神格化・絶対化が進み、政府・与党にとって有利な時期に総選挙を行う手段として恣意的に解散権が行使されることがしばしばあった、と指摘されているところである。

しかも、この点について、最高裁判所は、「統治行為論」（＝国家機関の行為のうち極めて高度の政治性を有する行為については、裁判所の司法審査と対象とならない、という考え方）を採用して解散権行使の憲法適合性判断を回避しており、解散権の濫用を統制する仕組みは全く働いていないのが現状である。

< 自由な解散権を制約する必要性 >

しかし、そもそも、衆議院議員は、主権者国民から、任期4年間の負託を受けているのであって、任期満了前に一方的にその地位を剥奪する解散権の行使は、慎重になされなければならないのが大原則であるはずである。

諸外国における解散権行使の実態を踏まえた比較政治的な観点から言っても、日本ほど自由な解散権行使が認められている国は、先進民主主義国家では、ほとんど見当たらない。

< 論点の整理 >

そこで、内閣による解散権行使に一定の制約を課すためには、まず、【論点1】解散権が行使できる場合を限定するといった「実体的規制」を定めることが考えられる。例えば、①学説上説かれている、真に民意を問うにふさわしい場合を列挙するとか、②現行憲法で言えば、69条に定める「衆議院が内閣不信任決議案を可決するか、内閣信任決議案を否決した場合」に限ることとする（69条限定説）とか、あるいは、③そのような場合に加えて、国会が特別多数で議決したとき（自律的解散）も含めるとか（これは、議院内閣制の母国であるイギリスの議会任期固定法にならった制度設計である）、といった制度設計が考えられる。

（参考）現行日本国憲法

第69条 内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、10日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。

また、【論点2】上記のような解散可能な場合を限定する「実体的規制」の手法とは別に、解散する場合の手續に関する規制（例えば、国会で解散理由を説明させ、その妥当性について議論する等）を定めるといった「手続的規制」の手法も考えられるかもしれない。

改正の方向性

以上の各論点について、これに対する対応（改正）の基本的な考え方を示せば、次のようなものとなるだろうか。

【論点 1】実体的規制

- ① 解散が認められる場合について抽象的な要件（例：「議会制民主政治の運営上、新たに国民の意思を問うことについて客観的かつ十分な理由があると認める場合」）を設ける
- ② 69 条所定の場合に限定する
- ③ 上記②の場合に加えて、国会が解散を議決した場合（＝自律的解散）を含める
といった選択肢が考えられる。

なお、②（や③）の立場を採る場合には、解散の「レフェレンダム（国民投票）の代用機能」（＝総選挙の際には存在しなかった新たな重要な争点が発生した場合に、解散によって国民の意思を明確にする機能を代用させること）を果たせなくなり、国民意思の国政への反映の機会を事実上制約するのではないかとの課題も指摘されているところである。そこで、このような批判に応えるために、「一般的国民投票制度」の創設と併せて検討することが必要となるのではないか。

【論点 2】手続的規制

【論点 1】に関し、①の立場をとる場合には、抽象的要件を設けただけでは実際の運用が現状と変わらないおそれもある。そこで、手続的規制として、実際に解散を行う際に具体的な解散理由を明示し、これについて国会（基本的には、解散される衆議院）においてその理由の妥当性について議論することが考えられる。

これによって、解散権行使の妥当性が国民の前に明らかになり、それをも踏まえて、国民は解散後の総選挙において意思を表明することが予想され、また、期待されることになる。

条文イメージ骨子（素案）

以上を踏まえれば、例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

（第 69 条第 2 項関係）

案①：解散事由を抽象的に限定した上で、解散時の具体的な理由の明示を義務付け

内閣は、第 69 条第 1 項の場合のほか、議会制民主政治の運営上、新たに国民の意思を問うことについて客観的かつ十分な理由があると認める場合には、その理由を示して、衆議院を解散することができること。

案②：内閣不信任の場合に限定

衆議院は、第 69 条第 1 項の場合を除くほか、解散されないこと。

案③：内閣不信任＋自律的解散の場合に限定

衆議院は、第 69 条第 1 項の場合又は衆議院で出席議員の 5 分の 4 以上^{*}の多数による議決があつた場合を除くほか、解散されないこと。

※ 英国では「3分の2以上」(2011年議会任期固定法)とされているが、我が国における地方議会の自律的解散(5分の4以上)を参考に、より厳しい要件としてみた。なお、この議決要件については、引き続き検討する。

2 裁判所による政治部門（国会・内閣）の統制の強化

(1) 憲法裁判所の設置

現状認識と論点の整理

<限定的な司法アクセス>

現在の裁判所の制度及びその運用に鑑みると、まず、個々人の人権が侵害されていると思われる事例において、憲法に照らして救済するための司法アクセスが広く認められていないという課題がある。

これは、人権保障の最後の砦とも言うべき裁判所の機能不全と言わざるを得ない、極めて由々しき問題と認識すべきである。

<不十分な司法的統制>

さらに、政治部門（国会・内閣）の行為の憲法適合性審査の局面に関しても、これを直接に問うシステムが憲法上ビルト・インされていないのみならず、「事件性」の要件（＝当事者間の具体的な権利義務や法律関係の存否をめぐる紛争があって、初めて裁判所の判断の対象となること）をクリアして裁判所に持ち込んだとしても、「統治行為論」（＝国家機関の行為のうち極めて高度の政治性を有する行為については、裁判所の司法審査と対象とならない、という考え方）によって最高裁判所が違憲判断を差し控える例もあり、司法的統制が十分に機能していないとの指摘もなされているところである。

<憲法裁判所設置の必要性>

このような現状を抜本的に打破し、憲法による規律・統制機能の実効性を担保し、憲法保障機能を確保するためには、現在の司法裁判所（＝一般の民事・刑事の事件を処理する通常の裁判所）とは別に、憲法判断を専門とする「憲法裁判所」を創設すべきことを、真剣に検討すべきではないか。

なお、その際には、当然のことながら、憲法裁判所が従来の「統治行為論」等によって憲法判断を回避することがないような手当てをすることも必要である。

<論点の整理>

以上を踏まえて、憲法裁判所の創設を検討する場合には、【論点1】その権限としてどのようなものを付与するか、という「権限論」に関する論点と、【論点2】憲法裁判所の構成をどうするか、特に、その裁判官をどのような手続で選任するか、といった「組織論」に関する論点を慎重に検討する必要がある。

さらに、前者【論点1】の憲法裁判所の権限に関しては、【小論点①】憲法裁判所の違憲審査権について、現行の司法裁判所の違憲審査権との整理を行う必要がある。すなわち、現在、最高裁判所及び下級裁判所でも、個別具体的な事件を処理する範囲内で違憲立法審査権を行使しているわけだが、それを引き続き認めるのかどうかについて整理しておかなければならないからである。その上で、【小論点②】諸外国の憲法裁判所を鳥瞰すると、その付与された権限については、大きく分けて、(a)抽象的違憲審査、(b)具体的違憲審査、(c)機関訴訟、(d)憲法訴訟の4つの権限があるようだが、このうちどのような権限を付与すること

が我が国の裁判所をめぐる状況、国民意識の動向等に照らして適当と考えられるか、検討しなければならない。また、上述したように、【小論点③】「統治行為論」等による憲法判断の回避に対する統制の仕組みを規定することも重要であろう。政治部門による政治的行為について憲法の統制機能を発揮させるために設置されたはずの憲法裁判所が、「高度に政治的行為」であることを理由として憲法判断を差し控えるようなことは、その存立の意義をないがしろにするものだからである。さらに、【小論点④】その判決の効力について、解釈上の争いを未然に防ぐためにも、明文の規定を置くことが適当であろう。

また、【論点2】の憲法裁判所の構成と選任手続に関しては、憲法裁判所裁判官の独立性の担保等の観点から、諸外国の事例を参照すれば、衆参各院・最高裁がそれぞれ一定数の裁判官の任命を行うことによって、特定の国家機関に偏らない多様かつ公正な構成とすることが考えられる。

各論点の改正の方向性と条文イメージ骨子（素案）

以上の各論点及び小論点について、これに対する対応（改正）の基本的な考え方を示せば、次のようなものとなるだろうか。

【論点1】憲法裁判所の権限

【小論点①】違憲審査権のあり方（「分散型」と「集中型」）

現行の違憲審査制では、法令等の合憲・違憲の最終的な判断は終審裁判所である最高裁判所が行うものの、高裁や地裁等の下級裁判所もまた、違憲審査権を有することとされている（=いわゆる「分散型」）。その結果、下級裁判所が、両当事者の主張・立証、具体的な事実認定を踏まえて、積極的に違憲判断に踏み込み、人権救済の役割を果たした事例もしばしば見られ、我が国の憲法判例の積み重ねに資してきたという指摘もある。

ただ、憲法裁判に特化した憲法裁判所設置の趣旨を踏まえれば、各司法裁判所との憲法判断の共有は統一的な憲法解釈の確定といった点で問題点を生じさせることが予想されるから、憲法事件については、その審査を憲法裁判所に専属させ、集中的に違憲審査権を行使することが適切ではないだろうか（=いわゆる「集中型」）。

【小論点②】違憲審査の類型

上記の「論点の整理」で言及した、諸外国の憲法裁判所に付与されていることが多い権限は、大要、次のようなものである。このうち、どのような権限を付与することが適切と考えられるか、慎重な検討が必要となるだろう。

(a) 抽象的違憲審査

法令の合憲性に疑義がある場合に、適時適切に裁判所の憲法判断を求めることができるよう、憲法裁判所が、法定された提訴権者の申立てに基づいて、具体的事件と関係なく（=前述した「事件性」の要件を要求しない）、法令そのものの合憲性を審査する仕組み（「抽象的違憲審査」）を創設することが考えられる。

(b) 具体的違憲審査（司法裁判所からの憲法判断の移送）

司法裁判所に係属した事件に関して法令等の憲法判断が必要となったときは、事件を

憲法裁判所に移送し、憲法裁判所の憲法判断を求めるとすることが考えられる。上記【小論点①】において「集中型」を採用した場合には、当然の制度的帰結とすることができ、この場合、移送を受けた憲法裁判所は、当該法令等について憲法判断を行い、その判断を元の司法裁判所に返し、当該司法裁判所は、この憲法裁判所の憲法解釈を前提として、当該事件を処理することとなる。

(c) 機関訴訟

憲法裁判所の違憲審査の類型として、憲法上の機関の間で紛争（例えば、国会と内閣の紛争、国と地方自治体の紛争など）が生じた場合に、当該機関の提訴に基づいて、憲法裁判所が判断をする仕組み（「機関訴訟」）がある。

有識者からのヒアリングにおいても、この「機関訴訟」の権限こそが憲法裁判所の重要な機能の一つであり、これが適切に行使されることによって憲法保障機能が十分に発揮されることになる、との指摘があったところである。

(d) 憲法訴願

基本的人権を侵害された私人の個別救済について、憲法裁判所による判断の機会を確保する観点から、他の権利救済手段が尽くされた場合の最後の救済ルートとして、私人が直接憲法裁判所に提訴する憲法訴願制度も、各国の憲法裁判所が有する重要な権限の一つである。

諸外国の憲法裁判所の関係者の発言では、この権限行使を通じて憲法裁判所が直接に国民と結び付くことにより、国民の信頼を勝ち得ているとの指摘があるところである。すなわち、民主的正統性の薄い憲法裁判所（＝国会のように、主権者国民から選出されるような機関でない、という意味）が、国会や国会によって信任を得ている内閣の行為を覆すといった重要な判断をすることの正統性獲得の重要な要素の一つになっている、との趣旨である。

【小論点③】「統治行為論」等による憲法判断回避に対する統制

通常司法裁判所とは別に憲法裁判所を設けた趣旨に照らせば、特段の規定を待つことなく、憲法裁判所の判断に「統治行為論」は適用されないことは自明であるとの解釈も可能であるとも考えられる。しかし、その趣旨が憲法規範として国民にも一目で分かる形にするため、「極めて高度の政治性を有する法律、命令、処分等」が憲法裁判所の審査に服することを前提とした規定を置くことによって、「統治行為論」が妥当しないことをより一層明確にすることも考えられる。

他方、このような規定を置くことによっても、別の憲法上の趣旨から、憲法裁判所の判断の対象にならない国家機関の行為があることにも、留意しなければならない。その典型例としては、憲法上保障された衆参両院の内部手続に関する「議院自律権」（憲法 58 条参照）がある。どこまでが「議院自律権」として憲法裁判所の権限の対象外となり、どこからが憲法裁判所の憲法判断の対象となるか等については、依然として問題点として残り得る（例えば、立法手続に関しても、「立法手続に重大かつ明白な違反がある場合」には、例外的に憲法裁判所の権限が及ぶ等）。

いずれにしても、曖昧な「統治行為論」によって広範な国家機関の行為が裁判所の対象外となるような現状は、大幅に改善されることになることが期待されよう。

【小論点④】判決の効力

憲法裁判所によって憲法違反と判断された法律、命令、条例、規則又は処分は、法律の廃止等を待たず、当然にその効力を失う旨を規定することとなるのが、一般的である。

なお、その際、念には念を入れて、判決が全ての公権力を拘束することも明記することも考えられるか。

以上のようなことを踏まえれば、例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

※ 新たに「憲法裁判所」の章を設けて、次のような規定を置くこととしてはどうか。

第一 憲法裁判所の権限

憲法裁判所は、第二から第五までによる訴え又は移送された事件について、一切の法律、命令、条例、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する第一審にして終審の裁判所であること。

第二 法令の抽象的違憲審査

- 1 内閣総理大臣又はいずれかの議院の総議員の4分の1以上の議員は、法律の定めるところにより、憲法裁判所に対して、法律、命令、条例又は規則が憲法に適合するかしないかの確認の訴えを提起することができるものとする。
- 2 地方自治体の長又はその議会の総議員の4分の1以上の議員は、法律の定めるところにより、憲法裁判所に対して、条例が憲法に適合するかしないかの確認の訴えを提起することができるものとする。

第三 法令の具体的違憲審査（司法裁判所からの憲法判断の移送）

最高裁判所及び下級裁判所は、その係属している事件について、当該事件に適用しようとしている法律、命令、条例若しくは規則又は当該事件に係る処分が憲法に適合しない疑いがあると認めるときは、法律の定めるところにより、当事者からの申立てにより又は職権で、憲法に適合するかしないかの判断を求めるため、これを憲法裁判所に移送するものとする。

第四 機関相互間の争訟

憲法により権限を定められた機関その他法律で特に定める機関は、法律の定めるところにより、その権限の存否又はその行使に関する紛争について、憲法裁判所に対して、訴えを提起することができること。

第五 憲法訴願

国若しくは地方自治体その他の公共団体又はその機関の公権力の行使によりこの憲法が保障する基本的人権を害された者は、法律の定めるところにより、最高裁判所及び下級裁判所に対する訴えの提起その他法律に定められた措置を尽くした後においてもなお救済を求める必要がある場合には、憲法裁判所に対して、当該行為の取消しを求め

る訴えその他法律で定める訴えを提起することができるものとする。

第六 高度の政治性を有する法律等の審査

- 1 憲法裁判所は、極めて高度の政治性を有する法律、命令、処分等についても、国会、内閣等がその裁量の範囲を超え又はその濫用があったと認められる場合には、憲法に適合しない旨の判決をするものとする。
- 2 いずれかの議院の総議員の4分の1以上の議員が提起した第二の1の訴えにおいては、法律の制定の手續が憲法に適合するかしないかを争うことを妨げないこと。この場合において、憲法裁判所は、その手續に重大かつ明白な違反がある場合に限り、当該法律が憲法に適合しない旨の判決をするものとする。

第七 憲法裁判所の判決の効力

- 1 憲法裁判所の判決において憲法に適合しないとされた法律、命令、条例、規則又は処分は、当該判決により定められた日に、効力を失うこと。
- 2 憲法裁判所の判決は、全ての公権力を拘束すること。

【論点2】憲法裁判所の構成と選任手續

憲法裁判所がその使命を適切に果たしていくために最も肝心なことは、裁判官人事のあり方（適格な人材の確保・任命手續の中立公正・透明性の確保など）である。現在の最高裁判所の裁判官の任命権（長官については指名権）が内閣にある中で、憲法裁判所に憲法保障の機能を実効的に果たさせるためには、その職権行使の独立性とともに、任命手續のあり方が極めて肝要なものとなる。

この点に関して、諸外国の例を参考にして検討すると、そのポイントは、例えば、次のようなものとなるのではないか。すなわち、①裁判官の総数を15人とし、衆議院・参議院・最高裁判所がそれぞれ5人ずつ指名・任命すること、②指名された者に対しては、国会での公開ヒアリング及びその承認を経るものとするものである。

なお、②については、議院内閣制の下、国会（衆議院）の多数と政権を構成する政党が一致することとなっている我が国においては、憲法裁判所の人事について、時の政権にとって都合の良い裁判官が任命されることを抑止するためには、過半数の議決では十分でないことから、その議決要件について通常よりも加重した特別多数（3分の2）によることとして、与野党双方から信頼される裁判官が選出される慣行を醸成していくような制度設計にすることが考えられる。また、憲法裁判所の個々の裁判官の構成については、ジェンダーバランスに配慮する旨の規定を設けることも考えられようか。

また、選任権者への迎合の危険を考慮して、③その任期については、例えば12年といったように比較的長期にした上で、その再任は不可とすることなども考えられるのではないか。

以上のような考察を踏まえれば、例えば、次のようなイメージの条文が考えられるか。

○憲法裁判所の構成

(任命の手續)

- 1 憲法裁判所は、15人の裁判官でこれを構成し、法律の定めるところにより、衆議院、参議院及び最高裁判所の指名した者に対する国会の承認を経て、衆議院の議長、参議院の議長及び最高裁判所の長たる裁判官がそれぞれ5人を任命すること。
- 2 1の承認には、各議院の出席議員の3分の2以上の多数による議決を必要とすること。この場合において、各議院は、指名された者に対する公開の質疑の機会を設けなければならないこと。
- 3 1の指名及び承認に関する手續、時期その他の事項は、法律でこれを定めること。

(任命の要件・多様性の確保)

- 4 憲法裁判所の裁判官は、法律の定めるところにより、識見が高く、かつ、法律の素養の高い者の中から任命されなければならないこと。
- 5 憲法裁判所の裁判官の構成については、法律の定めるところにより、その多様性に配慮されなければならないこと。

(長官)

- 6 憲法裁判所の長たる裁判官は、憲法裁判所の裁判官のうちから互選した者について、憲法裁判所において、これを指名すること。

※天皇は、憲法裁判所の指名に基づいて、憲法裁判所の長たる裁判官を任命すること。

(任期)

- 7 憲法裁判所の裁判官は、任期を12年とし、4年ごとにその3分の1について後任者を任命するものとする。憲法裁判所の裁判官は、再任されることができないこと。

(身分保障)

- 8 憲法裁判所の裁判官は、全て定期的に相当額の報酬を受けること。この報酬は、在任中、分限又は懲戒による場合及び一般の公務員の例による場合を除き、減額できないこと。

(2) 最高裁判所の裁判官任命への国会関与

現状認識と論点の整理

<最高裁判所が抱える課題>

現在の最高裁判所の権限行使の実情に関しては、政治部門の統制に対する消極性、時の政権に迎合的な判断等といった傾向が指摘されている（(1)参照）。仮に憲法裁判所を創設し、違憲審査権は憲法裁判所に移行させるにしても、最高裁判所は、引き続き通常の司法裁判所の頂点として終審の裁判所である以上、このような課題については、制度的に改善する必要があると思われる。

<論点の整理>

そこで、【論点】現在のようなブラック・ボックスと化している最高裁裁判官の任命手続を改善し、民主的正統性・透明性を高めることが考えられるのではないかと。

改正の方向性と条文イメージ骨子（素案）

新たに創設する憲法裁判所の裁判官の任命手続を参考に、内閣の指名、任命に対する国会承認（任命に際しての公開ヒアリングの手続を含めて）の仕組みを取り入れることも、考えられるのではないかと。例えば、次のようなイメージの条文が考えられよう。

（第 77 条関係）

- 1 最高裁判所の長たる裁判官は内閣でこれを指名し、その長たる裁判官以外の裁判官は内閣でこれを任命すること。その指名及び任命に当たっては、あらかじめ国会の承認を経なければならないこと。
- 2 1の承認には、各議院の出席議員の3分の2以上の多数による議決を必要とすること。この場合において、各議院は、内閣が指名し、又は任命しようとする者に対する公開の質疑の機会を設けなければならないこと。

※ 下線部が追加する表現

3 平和主義（自衛権・自衛隊に対する統制）

現状認識と論点の整理

<不文律による統制の限界>

現行憲法9条は、「条文」上は、1項で「戦争の放棄」を、2項で「戦力の不保持」と「交戦権の否認」を定めている。しかし、その一方で「現実」の防衛政策として、我が国は、一見「戦力」とも思える自衛隊を保持している。

この「条文」と「現実」との乖離を埋めるため、政府は、「現実」を追認するかたちで、『戦力』は保持できないが、『自衛のための必要最小限度の実力(=自衛隊)』は保持できる、『交戦権』は否認されるが、『自衛のための必要最小限度の実力行使(=自衛行動権)』は容認される」という、一般国民にも国際社会にも容易に理解しがたい政府解釈の積み重ねを繰り返してきた。その結果、憲法9条は「現実」を規律・統制する規範力とその法的拘束力に対する国民の信頼を失ってしまったとの指摘もある。

さらに、近年、これまで政府が一貫して堅持してきた「集団的自衛権の行使は違憲」という立場を一転させ、「戦力不保持」「交戦権否認」をうたう憲法9条のもとで、集団的自衛権の一部容認にまで踏み込んだ安保法制を成立させた。その防衛政策論としての当否はともかく、この時点で、憲法9条の規範力・統制力はいよいよ限界を突破され、突き崩されてしまったとも評価できるのではないかと。

<明文化により憲法の規範力・統制力を強化する必要性>

このような事態に鑑みれば、日本国憲法の三大原理の一つである「平和主義」の理念を堅持しつつも、厳しさを増す安全保障環境の中で、現実的な対応をとる必要性を正面から認め、また、グローバル化の時代において益々求められる「国家の尊厳」を守り通すためには、憲法9条に国家の最高法規としての規範力・統制力を復活させる必要性を、喫緊の課題として認識し、可及的速やかに、その解決策を見つけ出すべきと考える。

<憲法9条の果たしてきた役割の評価>

一方で、「条文」と「現実」との乖離という事実を認めつつも、憲法9条がこれまで果たしてきた役割を改めて認識し、その積極的な意義を評価すべきとの意見もある。

すなわち、「平和主義」の理念を掲げる憲法9条は、戦後70年を経て国民の間に深く根付いているとともに、国際的にも高い評価と信頼を得てきており、9条の背負う歴史、その果たしてきた役割に鑑みて、9条の改正には慎重にも慎重を期すべき、との立場である。

<論点の整理>

以上を踏まえた検討の結果、改正の必要があると判断した場合、ラビリンス（魔界の迷宮）のごとくに複雑怪奇な解釈がなされている憲法9条を復活させるためには、これにつきまどってきた左右のイデオロギー対立から自覚的にいったん身を離れた上で、以下の3つの論点を分けて整理して検討する必要があるのではないかと。

すなわち、まず、【論点1】明文化するルールの内容、すなわち、安全保障政策として「自衛権行使の範囲」について、憲法上どこまで認めることとするのか、について検討する必要

がある。次に、【論点2】そのような自衛権を担う実力組織としての「自衛隊」の保持及び統制に関するルールについて、検討することが必要となる。

その上で、【論点3】9条2項の「戦力の不保持・交戦権の否認」と、上記の【論点1・2】の検討から導出された「自衛権行使の範囲」「自衛隊の保持・統制ルール」との関係をもとに整理すべきか、について検討することとなる。ここでは、理論的整理の側面だけではなくて、憲法9条に関する国民意識との関係（国民の理解・納得の調達の側面）も含めて、社会的・政治的要素も踏まえた検討が必要となろう。

改正の方向性

以上の「現状認識と論点の整理」を踏まえつつ、これに対する対応（改正）の基本的な論点を抽出するとすれば、例えば、次のようなものとなろうか。

【論点1】自衛権行使の範囲

まず、最も基本的な「自衛権行使の範囲」に関して、理論上採りうる政策として、大きく次の3つの選択肢があり得ることを確認しておくことが、共通理解を醸成し、建設的な議論を進めていく上で、重要であると考え。すなわち、

- ① 「個別的自衛権」の範囲に限定する立場（下記の「旧3要件」参照）
- ② 国際法上の「フルスペックの集団的自衛権」の行使を認める立場
- ③ 以上の①②の中間として、「限定された集団的自衛権」の範囲に限定する立場

なお、これまでのこの問題に関する国会での議論を踏まえれば、この中間的な立場は、さらに、次の(i)～(iii)の3つの立場に細区分することができるように思われる。

(i) 新3要件（下記参照）と同じとする（＝現在の「平和安全法制」下の政府の立場）

(ii) 新3要件よりもさらに限定する

（例えば、我が国周辺の地域での活動や国際法規（安保条約）に基づく防衛活動に限定するなど）

(iii) 新3要件よりも広げる

（参 考）

【旧3要件】

- ①我が国に対する急迫不正の侵害があること、すなわち武力攻撃が発生したこと
- ②この場合にこれを排除するために他の適当な手段がないこと
- ③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

【新3要件＝平和安全法制後】

- ①我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険があること
- ②これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないこと
- ③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと

（※）【平成30年10月29日衆議院本会議における玉木雄一郎代表の発言】

「我が国にとっての急迫不正の侵害がある場合であって、これを排除する他の適当な手段がない場合に

は、必要最小限度の実力行使が可能である旨を憲法に明記し、海外派兵はしない、他国の戦争に参画することはないということを条文上明らかにする」

いずれの立場に立つかについては、安全保障を取り巻く国際情勢の変化や将来的見通しなどを踏まえ、引き続き、慎重に検討する必要がある。その際、憲法9条の規範力・統制力を回復させるという目的で改正するとすれば（フルスペックの集団的自衛権を認める⑧の立場に立たない限りは）、恣意的な解釈の余地を払拭できる程度に、本質的な規範を具体化した要件を明記することが求められるのではないかと。

【論点2】自衛隊の保持及び統制ルール

一般的な諸外国の憲法においては、軍隊の保持は主権国家として当然との観点から、特段に「軍隊を保持する」旨の規定はあまり見当たらないところである。しかし、我が国の場合は、憲法9条との関係で、自衛隊の保持それ自体が長らく憲法論争の中心的テーマの一つであったことに鑑みると、仮に憲法を改正するとすれば、そのような規定を設けることも理由がないことではないと考えられる。

※ なお、自衛隊の保持を憲法に明記する際には、「自衛隊」という固有名詞を使うべきか否かについても、議論となろう。

その上で、ここでの中心的な論点は、そのような自衛隊の組織・活動に対する民主的統制（いわゆる「シビリアン・コントロール」のこと。特に、国会による統制）をどのように担保するか、である。この点について、現行の防衛法制のあり方をも念頭に、検討する必要があると。

【論点3】現行9条2項との関係の整理

【論点1】において④又は⑤の立場に立つこととした場合、我が国が行使し得る「実力行使（自衛権行使の範囲）」及びそのために保持することができる「実力組織（自衛隊）」には、「限界」があることになる。これと、9条2項の「戦力の不保持」「交戦権の否認」との関係を整理する必要が出てくる（なお、⑧の立場を採る場合は、9条2項を削除するのが、一般的か）。

仮に憲法を改正するとすれば、そのための方策としては、大きく次の2つが考えられるのではないかと。

一つは、《⑦案》9条2項を改正して、④又は⑤の範囲に厳格に制約された限度での実力行使やそのための実力組織の保持ができる旨の新たな規定に書き換える案である。これにより、④又は⑤によって認められた「自衛権の行使」や「自衛隊の保持」は、改正後の新9条2項による禁止対象から外れることが、条文上明らかになり、「条文」と「現実」との乖離による憲法9条の矛盾が解消されることとなる。さらに、憲法論議と安全保障論議とをかみ合わせることで、より立憲的で本質的な議論を可能にすることが期待できると考える。

この《⑦案》の条文イメージを示せば、例えば、次のようなものとなろうか。

《⑦案》

- ① 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。
【現行9条1項のまま】
- ② 前項の目的を達するため、④又は⑤の範囲内の武力行使に限り、これを行うことが

できる。また、当該武力行使のための必要最小限度の実力組織に限り、これを保持することができる。

※ 下線部分は改正部分

他方、上記の構成は、「9条2項こそが、我が国の徹底した平和主義の象徴」といったこれまでの理解（あるいは国民意識）を踏まえた場合、緊張関係を生じさせる可能性がある。そこで、もう一つの方策として、《①案》9条2項をそのまま残した上で、新たに規定する「自衛権の行使」「自衛隊の保持」との関係を整理するため、「9条2項の規定にかかわらず、④又は③の範囲に制約された『戦力』『交戦権』を認める」旨の例外規定を置くことなども考えられる。

この《①案》の条文イメージを示せば、例えば、次のようなものとなるだろうか。

《①案》

- ① 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。 **【現行の9条1項のまま】**
- ② 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。 **【現行の9条2項のまま】**
- ③ 前二項の規定にかかわらず、④又は③の範囲内に限り、武力行使を行うことができる。
- ④ 第二項の規定にかかわらず、前項の武力行使のための必要最小限度の戦力を保持することができ、また、当該武力行使に必要な限度内において交戦権の行使に当たる措置をとることができる。

※ 下線部分は改正部分

4 その他統治機構の分野において検討すべき論点

(1) 合区の解消

現状認識と論点の整理

<合区の導入により明るみになった課題>

近時、都市部への人口集中が進展する一方で、参議院議員の選挙区選挙においても憲法14条に基づく投票価値の平等が強く求められるようになってきた。そこで、2016年の参院選から複数の県を併せて一つの選挙区とする合区が導入された。

しかし、実際に選挙を実施してみると、投票率の低下、選挙運動の空洞化等の課題が浮かび上がってきている。また、そもそも、都道府県は、歴史的、社会経済的、政治的に一まとまりであって、都道府県単位で住民の意思を集約し、これを国政に反映させるべき意義は大きい。

<論点の整理>

そこで、【論点】合区を解消する方策として、都道府県単位で参議院議員を選出できる制度設計を含め、今後、検討する。その場合には、参議院の位置付け（地方＝都道府県代表の院とするなど）やその権限についても見直しが必要となろう。

(2) 両院の役割・機能

現状認識と論点の整理

<両院制に関する議論の現状>

平成元年以降、たびたび、衆参で多数派が異なるいわゆる「ねじれ国会」が発生してきた。「ねじれ国会」には、国民の多様な意見を重層的に国会に反映して、丁寧な政策決定、効果的な行政監視を行うことができるという長所があることは事実である。他方、例えば、予算案については衆議院の優越を大幅に認める一方で、同じく国政運営に不可欠な予算関連法案についてはその優越度が小さいという現行憲法が採用する両院制の仕組みに起因して、国政が停滞したとの指摘もあったところである。

このような経験を踏まえ、上記⑨の「合区の解消」に伴う参議院の位置付け・権限の見直しに限らず、より広い観点から現行の衆参両院の位置付けや権限配分を見直すべきとの議論、ひいては、一院制を導入すべきとの議論も提起されている。

<論点の整理>

そこで、【論点】統治機構の再構築の観点から、衆参両院の役割分担を見直すべきかどうか、引き続き検討する。

(3) オンライン審議

現状認識と論点の整理

<新型コロナ禍による国会機能への影響>

議会制民主主義国家にあつては、国民の意思は議会に代表され、議会が公開の討論と意思決定を通じて国政を担うのであり、法律の制定や予算の議決、行政の監視といった国会が果たすべき機能は、どのような状況にあつても維持されなければならない。しかし、今般の新型コロナウイルス感染症のまん延は、その国会機能の維持を危うくしかねない状況をもたらしつつある。

<オンライン審議導入の検討の必要性>

この点、本会議への「(3分の1以上の議員の)出席」を求める憲法56条1項の下、従来は、議員が国会に物理的に集うことが当然と解釈されてきたところ(国民を re-present する以上、そこに present (現在) しなければならない)、ICT (情報通信技術) が発達した現在、討論・意思決定の過程をオンラインによって行うことは、もはや不可能なことではなくなった。また、出産・育児や障がいといった議員が抱える個人の事情によって議員活動が左右されることのない環境を整えることは、「個人の尊厳 (尊重)」や多様な民意の反映の観点からも大いに意義を有するものである。

<論点の整理>

そこで、【論点1】緊急事態における国会の機能維持や日常における議員活動の保障のため、国会審議におけるオンラインの活用を推進し、議員が遠隔地から国会の審議・表決に参加することができるようにするか、検討を加える必要があると考える。なお、オンライン審議を許容する場合には、【論点2】憲法56条1項の「出席」の解釈について、学説上、①物理的出席説 (=「出席」とは物理的に「そこに居ること」) と②機能的出席説 (=「出席」の趣旨は、議員が議論を通じて意思を形成し、表決に参加すること。この「機能」に着目すれば、ICT が発達した現在、物理的出席にこだわる必要はない) が対立していることを踏まえ、オンライン審議を「憲法改正」によって実現すべきか、あるいは、「議院規則や国会法の改正」によって実現すべきか、といった法形式の選択も問題となり得る。

(4) 政党条項

現状認識と論点の整理

<政党条項の是非に関する見解>

政党は、国民がその政治的意思を国政に反映させ実現させるための最も有効な媒体であって、議会制民主主義を支える上において極めて重要な存在である。また、複数政党の存在を前提とした、「政府・与党」対「野党」という意味での実際的な権力分立の視点からも不可欠の存在であり、今や、政党なしには現代民主主義は機能し得ないと言っても過言ではない。このような観点に立って政党条項を設けているものとして、例えば、ドイツ基本法が知られている。

その一方で、政党を憲法に位置付けると、本来自由な結社である政党の内部規律に公権力の介入をもたらす危険性があるという指摘もなされている。

<論点の整理>

以上を踏まえて、【論点】政党を憲法上位置付け、その政治活動の自由及び内部規律などについて定めることが必要かどうか、引き続き検討する。

(5) 直接民主制（レフェンダム・イニシアティブ）

現状認識と論点の整理

<現行憲法の直接民主制的条項>

現行憲法は、前文に「日本国民は正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」とあるように間接民主制を基本としている。現行憲法が採用する直接民主制的な条項は、わずか3箇条といわれている（最高裁裁判官の国民審査（79条）、地方自治特別法の住民投票（95条）、憲法改正国民投票（96条）の3つ）。

<直接民主制導入の検討の必要性>

しかし、選挙では「人を選ぶ」ことが中心となり、国民が直接に「政策を選ぶ」こととはつながりにくい。間接民主制を中心としつつも、それが機能しない局面においては、それを補完する制度として直接民主制の制度を用意しておくことは必要ではないか。

このような観点を踏まえると、憲法改正以外の場面で主権者国民が直接に政策を提案し、又は選択する直接民主制の仕組みを設けることは、十分、検討に値するのではないか。特に、内閣の解散権行使を制限する場合には（Ⅲ1(2)参照）、解散が持つ民意反映機能が制限されるとの批判もあり得ることに鑑みれば、それを補うためにも、一般的国民投票制度を導入する意味は大きいとも考えられる。

なお、この一般的国民投票制度については、憲法改正国民投票法制定時以来、附帯決議や検討条項で宿題とされているものであり、現に、衆議院憲法審査会においても具体的な論点として提起されている。

<論点の整理>

以上のような観点から、【論点】スイス等の諸外国の事例も参考にしつつ、「レフェンダム（一般的国民投票）」や「イニシアティブ（国民発案）」を導入するかどうか、引き続き検討する。

IV 三大原理の確認・宣言と国家目標規定の創設

1 「序章」(第二の前文)の新設

現状認識と論点の整理

<国家の役割の変容>

改めて言うまでもなく、憲法の基本的な役割は、権力のバランスを保ち、人権を守ることである。そこで、前述したように、時代状況の変化に対応して人権保障規定をアップデートしたり、憲法の規律・統制機能を高めるために統治機構を再構築したりすることが、どうしても必要になってくる(I~III参照)。憲法典の中に、憲法改正条項(96条)があること自体が、憲法制定者のそのような認識の現れであると言えることができる。

このような時代状況の変化の要素の一つとして、「国家の役割の変容」があるように思われる。伝統的な近代立憲主義の憲法においては、国民の自由保障のためには、国家は余計なことをするな、ということが基本であった。このような観点を重視したスローガンが「憲法は国家権力を制限する規範」というものであり、これはこれで、最も重要な憲法の役割を説くものとして正しい言説である。しかし、「自由」最優先の社会経済状況の中で、格差や貧困の問題が生じ、現代国家においては、むしろ国家は強大な社会的権力から国民の権利・自由を守るといった役割(例えば、使用者から労働者を守り、独占・寡占企業から中小零細企業を守り、また、一般的に社会のセーフティネットとしての生活保護制度を構築するなど)を増大させていくことになる。

<「憲法 (constitutional law)」と「この国のかたち (Constitution)」>

このような現代的状況においては、「憲法典 (the Constitution)」に限らずその附属法規までも含めた「(実質的意味の) 憲法 (constitutional law)」を念頭に置いて考察するべきであり、この観点からは、憲法は「国家権力を制限するもの」というにとどまらず、むしろその字義どおり「この国のかたち (Constitution)」の全体像をデザインするものでもあると考えるべきである。

そもそも、歴史的にみても、近代立憲主義の母国たる英国においては、成文憲法典を有せず、長年の積み重ねの中で形づくられてきた多くの法慣習や判例法、議会制定法によって「実質的意味の憲法」が形成されており、そこに「国のかたち」が現れている。

この点は、我が国においても通ずる面があろう。すなわち、長い歴史の中で広く国民の大多数に受け入れられ、連綿と受け継がれてきた「この国のかたち」(例えば、聖徳太子の『十七条の憲法』冒頭の「和を以て貴しと為す」に端的に示された「調和」や、1868年の『五箇条の御誓文』第1条の「広く会議を興し、万機公論に決すべし」に示された「議論重視」の精神など)が存在する。

いずれにしても、未来を見据えて「この国のかたち」の全体像をデザインしていくに当たっては、このような歴史的視点も見落としてはならない。

<「憲法典 (the Constitution)」における国家目標規定 (社会像・国家像の提示)>

そして、以上のように「(実質的意味の) 憲法」を総体として考えた場合、その中核に位置する成文法典たる「憲法典 (the Constitution)」においても、「国家権力を制限する条項」のみならず「国家目標を示す条項」も規定することは、必ずしも憲法の本質に反するもので

はないという認識が学問的にも一般的にも広がってきているように思われる。実際にも、現代の諸外国の多くの憲法典では、一定の国家目標を示すという要素をも兼ね備えている。

そのような観点から、我々は、現下の新型コロナ禍の中で閉塞した日本社会を前にして、21世紀中葉に向けた新たな社会像・国家像を明確にした「ナショナル・アイデンティティ」を構築するため、真に「個人」が尊重される「この国のかたち (Constitution)」をデザインし、憲法典を通じてそれを明らかにしていきたいと考える。すなわち、この「憲法改正に向けた論点整理」において、次のような21世紀の我が国の社会像・国家像を提示することを提案することを検討しているところである。

<論点の整理>

そこで、【論点】新たに「序章」を設け、現行憲法の三大原理を確認し、宣言するとともに、21世紀の日本の国家目標を掲げることを検討すべきではないか。

改正の方向性

まず、現行憲法の三大原理とともに21世紀の日本の国家目標を掲げるため、憲法の冒頭に新たに序章を設ける。この「序章」は、日本国憲法前文を「1946年憲法前文」とすれば、いわば「第二の前文」としての意味を持つものとも言える。

この序章においては、まず、現行憲法の拠って立つ近代立憲主義の中核的概念である「個人の尊厳 (尊重)」を核とした現行憲法の三大基本原理 (人権尊重・国民主権・平和主義) を確認し、これを堅持していくことを高らかに宣言することを検討したい。

その上で、21世紀中葉に向けて持続可能で豊かな日本を創っていくための「国家目標」として、「個人の尊厳・地域の尊厳・国家の尊厳」といった「三つの尊厳」をスローガンとして、①AI時代における情報自己決定権の保障 (=個人の尊厳)、②個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現 (=地域の尊厳)、③食料安全保障・エネルギー安全保障等 (=国家の尊厳) といった国家像を高らかに宣言し、さらに、そのような「三つの尊厳」を兼ね備えた我が国が一国主義に陥ることなく、世界の各国と平和的に共存していくことの決意を背景にしつつ、④現下の課題でもある持続可能な地球環境の維持や、人間性豊かな生の発露としての芸術文化の維持発展等々、といった事項を掲げることも考えられるのではないか。

条文イメージ骨子 (素案)

以上を踏まえた条文イメージは、例えば、次のようなものである。

「前文」と「第1章」の間に「序章」を新設し、次の事項を規定する。

○基本原理関係

(人権尊重＝個人の尊厳)

日本国民は、この憲法が保障する基本的人権が侵すことのできない永久の権利として現在及び将来の国民に与えられたものであることを自覚し、多様な価値観を有する自己及び他者の尊厳が互いに尊重されるようにするため、不断の努力を継続していくことを誓うこと。

(国民主権)

日本国民は、日本国の主権者として、人類が長い歴史の中で実現してきた立憲民主主義の成果を踏まえて制定された日本国憲法の崇高な理想と目的を、未来に向けて引き継いでいくことを誓うこと。

(平和主義)

日本国民は、全世界の国民が平和のうちに互いの尊厳と多様な文化と価値を尊重し合い、生存できる社会を実現することが人類共通の目標であることを確認し、その実現に向けて積極的に寄与していくことを誓うこと。

○国家目標関係

日本国民は、我が国が自律した立憲民主主義国家として、自分自身及びその暮らす地域や国に誇りを持って生きていくことができるよう、次に掲げる目標に向けて、その責任を果たしていくことを宣言すること。

- 一 人工知能等を活用した社会においても個人の尊厳が損なわれることがないように、個人に関する情報の適正な取扱いを確保する特別の機関などにより、情報自己決定権が十全に保障されること。
- 二 国から地方への事務・権限及び税財源の移譲を行うことにより地域の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現すること。
- 三 ヒト・モノ・カネ・情報の移動が世界的規模で生じている中で、発展と繁栄を享受し、国家としての尊厳を保持していくことができるよう、国内における食料、エネルギーの安定的な供給の確保を図ること。
- 四 現在及び将来の全世界の国民が、健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受し、及び心豊かな活力ある社会で生活することができるよう、国際的協調の下で人類共通の課題である持続可能な地球環境の維持及び芸術文化の維持発展のために貢献すること。

※なお、「ヒト・モノ・カネ」という表現については要検討。

2 その他憲法の基礎的事項に関して検討すべき論点

(1) 安定的な皇位継承

現状認識と論点の整理

<安定的な皇位継承確保の必要性>

現行の皇位継承の仕組みでは、憲法上、女性・女系による皇位継承は排除されていないが、皇室典範上、皇位継承者が男系男子に限定されている。そのため、現状では、皇嗣となられた秋篠宮殿下の次の世代の皇位継承資格者は悠仁親王殿下お一方となり、将来の皇位継承が極めて不安定な状態にあると言える。安定的な皇位継承を確保することは国家の基本に関わる喫緊の課題である。

<論点の整理>

そこで、安定的な皇位継承を可能とするため、【論点1】女性天皇を認めるか、さらに進んで、女系天皇まで認めるかについて、検討する必要がある。

また、現行憲法では、皇位について世襲であることのみを定めており、皇位継承者を男系男子に限定しているのは法律である「皇室典範」であるため、上記【論点1】において女性・女系天皇を認めることとした場合には、【論点2】それを実現する法的措置を、憲法改正によって講じるべきか、あるいは法律（皇室典範）の改正によって講じるべきか、といった法形式の選択も問題となり得る。

なお、女性・女系天皇を認めることとした場合には、具体的な皇位継承者の範囲や順位といった事項についても定めることとなるが、上記【論点2】において憲法改正によることとした場合でも、このような事項については、皇室典範で規定することとなろう。

(参考) 令和2年11月25日に参院議員会館で開かれた「緊急シンポジウム・皇位の安定継承に向けて」で君塚直隆教授（関東学院大）は、エリザベス女王を73年にわたって支える夫のエディンバラ公の次のような言葉を紹介し、皇位の安定継承が一刻の猶予もならない喫緊の課題であり、先延ばしは許されないことを強調している。「ヨーロッパの君主制の多くは、その最も中核に位置する、熱心な支持者たちによってまさに滅ぼされたのである。彼らは最も反動的な人々であり、何の改革や変革も行わずに、ただただ体制を維持しようとする連中だった。」

(2) 緊急事態条項

現状認識と論点の整理

<緊急事態条項導入の是非に関する見解>

将来的な大規模自然災害の発生のおそれや昨今の新型コロナウイルス感染症のまん延状況等に鑑みると、緊急事態への対処は非常に重要な問題である。緊急事態には、これに対処するため平時よりも国家権力の行使が強くなりやすく、濫用のおそれがあるため、憲法の統制機能を果たさせる必要性は高い。その一方で、現行憲法に緊急事態条項が規定されていないことを積極的に評価する見解もあることに留意する必要がある。

<論点の整理>

また、緊急事態条項の制度化の検討に当たっては、まずは、【論点1】どのような事象を緊急事態とするのか（災害や感染症のまん延のほか、戦争、内乱、経済危機など）といった実体的要件論、【論点2】その緊急事態条項の発動を誰がどのような手続で決めるのかといった手続的要件論について検討するとともに、【論点3】緊急事態発令の効果として、①一定機関への権限の付与や集中（政府や、「ミニ国会」とも言うべき合同委員会による立法権・予算議決権の代替行使など）、②人権の特例的制限措置（平時よりも強度の移動の自由の制限、財産権の特例的収用の許容など）、③国会機能維持のための統治機構に関する規定の特例（議員任期延長や解散制限、定足数の特例など）等のどのような措置を許容するかについて、その濫用の危険性をも念頭に置きながら、慎重に検討する必要がある。

この濫用防止の観点からは、【論点4】どのような権力統制の仕組みを設けておくか（国会による民主的統制や裁判所による司法的統制の仕組みなど）についても射程に入れて、検討を進めることが必要になってくると思われる。

国民民主党憲法調査会・開催一覧

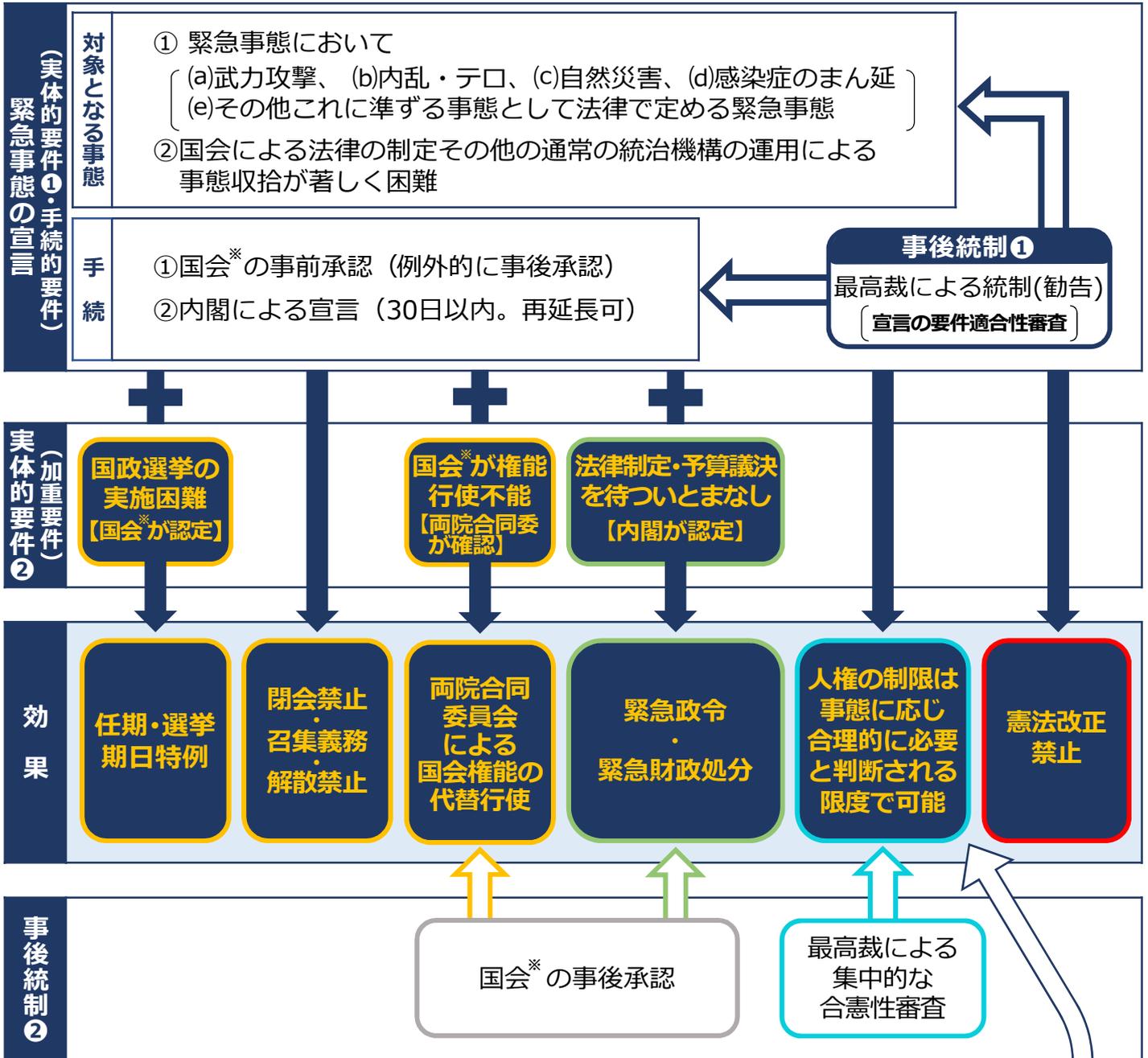
回	日時	内容
1	2020. 10. 9	○講演：山本龍彦・慶應義塾大学大学院法務研究科教授 「AIと憲法～健全なデジタル社会の構築に向けた新しい憲法提案のすすめ」 ○参加者との対話
2	2020. 10.16	○講演：加藤秀治郎・東洋大学名誉教授 「国を創る憲法を創る 新憲法草案」 ○参加者との対話
3	2020. 10.23	○講演：井上武史・関西学院大学大学院司法研究科教授 「憲法改正の作法とは フランスでの改憲プロセスを参考に」 ○参加者との対話
4	2020. 10.30	○講演：横大道聡・慶應義塾大学大学院法務研究科教授 「データに基づく新時代の比較憲法学」 ○参加者との対話
5	2020. 11. 6	○これまでの振り返り ○講演：飯泉嘉門・全国知事会会長 「全国知事会における合区及び地方自治に関する憲法改正の考え方について」 ○参加者との対話
6	2020. 11.13	○講演：細谷雄一・慶應義塾大学法学部教授 「ナショナリズムに基づく平和主義からリベラルな国際秩序に準拠した9条へ」 ○参加者との対話
7	2020. 11.16	○講演：宍戸常寿・東京大学大学院法学政治学研究科教授 「統治機構改革と憲法論議」 ○参加者との対話
8	2020. 11.20	○講演：小山剛・慶應義塾大学法学部教授 「社会的権力から個人を保護するためのアイデア～基本権保護義務という思考～」 ○参加者との対話
9	2020. 11.26	○たたき台（概要）の説明 ○自由討議
10	2020. 11.27	○たたき台の説明 ○自由討議
11	2020. 12. 1	○議員間討議
12	2020 12. 3	○議員間討議

※ 第1回から第9回は国民参加でフルオープンでの会議。第10回も会議はオンライン上で公開。

緊急事態条項の条文イメージ（たたき台素案） 概要

【基本コンセプト】

「権力行使の容易化条項」ではなく、「権力行使の統制条項」としての緊急事態条項



人権保障

(平時も含めた一般的規定として整理)

- 「絶対に制限してはならない人権」の明記
 (①内心の自由、②内心における信仰の自由、③検閲の絶対的禁止、④奴隷的拘束の絶対的禁止)
- 人権の「本質的内容」の制限の絶対的禁止
 (人権の総則的規定において、人権の「本質的内容」は絶対に制限してはならない旨を規定)

※衆議院の解散中・任期満了後は、参議院の緊急集会で対応

○ 緊急事態条項の条文イメージ（たたき台素案）

1 宣言（宣言に対する国会による「民主的統制」の担保）

改正案のイメージ（素案）

第八章の二 緊急事態

〔緊急事態の宣言〕

第九十五条の二 内閣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害、感染症の大規模なまん延その他これに準ずる事態として法律の定める緊急事態において、国会による法律の制定その他の通常の統治機構の運用によつては当該緊急事態を収拾することが著しく困難であるときは、三十日以内の期間を定めて、緊急事態の宣言を発することができる。

② 緊急事態の宣言は、事前に国会の承認を経なければならない。ただし、国会の承認（第九十五条の四の規定による両院合同委員会の承認を含む。）を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、事後において、遅滞なく、国会の承認を経なければならない。

③ 内閣は、前項ただし書の場合において不承認の議決があつたとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、当該宣言を速やかに解除しなければならない。

④ 緊急事態の宣言を延長しようとするときは、三十日以内の期

※章全体を新設

論点・参考条文など

間を定めて、事前に国会の承認を経なければならない。

- ⑤ 第二項及び前項の国会の承認については、第六十条第二項の規定「予算の議決における衆議院の優越を定める規定」を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

【「法律の定めるところにより」の取扱い】※全体に共通

- ・マッケルウエイン先生の問題意識(制度の詳細の多くが議会の単純多数で通せる法律に任されており、曖昧であるという)「指摘」を踏まえ、法律への委任をできる限り削除してみた。

【緊急事態の宣言の対象となる事態】

- ・緊急事態の宣言の対象となる事態を、①武力攻撃、②内乱・テロ、③大規模な自然災害、④感染症の大規模なまん延を規定した。
- ・さらに、右記四つの事態以外の事態も起り得ることから、「その他これに準ずる事態として法律の定める緊急事態」を規定した。「その他これに準ずる事態」について、あらかじめ「法律で定める」ことを想定しており、かつ、通常の統治機構の運用では收拾が困難な場合に限定されることから、対象が無限定に広がるおそれは低いと考えられる。

【收拾困難要件】

- ・濫用防止の観点から、緊急事態の宣言は、通常の統治機構の運用では緊急事態の收拾が著しく困難な場合に限定してみた。これは、両院合同委員会(憲法四十一条に対する例外)や任期延長(憲法四十五条・四十六条に対する例外)・選挙期日特例(憲法五十四条一項に対する例外)を念頭に置いたものである。(なお、このような加重要件を入れると、そのような統治機構上の特例措置が必要ない場合は緊急事態の宣言を出すことができず、国会・裁判所による統制規定も適用されなくなるおそれもある点に留意)

【原則事前の国会承認】

- ・緊急事態の宣言は、国会の民主的統制を担保するため、原則として、事前

に承認を得なければならぬこととした。ただし、国会の承認を事前^レに得るとまもないような場合も想定されることから、例外的に、事後^レの国会承認も認めることとした。

・一方、宣言の延長については、当初宣言時に比べると将来の予想が一定程度可能と考えられることから、国会による統制を強化し、事前の国会承認のみとした。そして、延長時に国会が機能していない場合は、九十五条の四により、両院合同委員会が国会機能を代替して宣言延長を承認することを想定している。

【事後承認を認める場合】

・「国会の承認(第九十五条の四の規定による両院合同委員会の承認を含む。)を待ついとまがないと認める特別の事情がある」として例外的に事後承認を認める場合は、次に掲げるような、国会が機能しない場合であり、かつ、事前承認について両院合同委員会も機能しない場合などが想定される。

①開会中だが、定足数を満たすことができず、本会議が開けない場合

②閉会中で、

(a)国会の召集を待ついとまがない場合

(b)そもそも参集不能で定足数を満たすことができず、本会議が開けない場合

・なお、国会が機能しない場合については、前述のとおり、第九十五条の四の規定により、事前・事後のいずれにおいても、両院合同委員会が宣言の代替承認を行うことが可能である。

【宣言の期間の明示】

・緊急事態の宣言をする際には、あわせて、宣言の期間を明示させることとした。なお、緊急事態の宣言はあくまでも例外的な措置であることから上限を設け、期間については、フランス憲法・公衆衛生法典やスペイン憲法を参考にしつつ、自民党平成二十四年改正草案よりも短い「三十日以内」としてみた(宣言の延長についても同様)。

【参考】

○フランス共和国憲法

第三十六条(戒厳令)¹

2 十二日を超える戒厳令の延長は国会によるのでなければ承認されることができない。

○フランス公衆衛生法典(事務局仮訳)

L. 第三一三—一三三三條

3 一月を超える公衆衛生上の緊急事態の延長は、国会が、L. 第三一三—

一九条の定めるところにより科学者委員会の意見を聴いた上で、法律を制定して行うのでなければ、承認されることができない。

四

○スベイン憲法

第百十六条〔警戒事態、緊急事態および戒厳〕

2 警戒事態は、閣議決定に基づく布告により、内閣がこれを宣言し、期間は最大限十五日間とする。〔以下略〕

3 緊急事態は、下院で事前の承認を得た後、閣議決定に基づく布告により、内閣がこれを宣言する。緊急事態の承認および宣言に際しては、効果、その及ぶ地域および期間を明確に定めなければならない。ただし、期間は三十日を超えないものとし、本項で定める条件に従い、さらに三十日間、これを延長することができる。

○自由民主党「日本国憲法改正草案」(平成二十四年四月)

(緊急事態の宣言)

第九十八条

3 内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があつたとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、当該宣言を速やかに解除しなければならない。また、百日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、百日を超えること、事前に国会の承認を得なければならない。

【参考】自由民主党「日本国憲法改正草案」(平成二十四年四月)

(緊急事態の宣言)

第九十八条

4 第二項及び前項後段の国会の承認については、第六十条第二項の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

【国会承認についての衆議院の優越】

・ 緊急事態において迅速に宣言を行い、必要な措置を講ずることができるよう、国会承認について衆議院の優越を認めた上で、参議院が議決しない場合に衆議院の議決を国会の議決とする期間を五日としてみた。

2 効果

(1) 手続的統制

(a) 国会機能の確保等（対処措置に対する国会による「民主的統制」の担保）―①国会の閉会制限・召集義務等、②議員任期・選挙期日の特例

改正案のイメージ（素案）

論点・参考条文など

〔国会機能の確保〕

第九十五条の三 国会は、緊急事態の宣言が発せられた場合において、会期中であるときは、閉会しない。国会が閉会中であるときは、内閣は、直ちに国会の召集の決定（衆議院の解散中にあつては、参議院の緊急集会の求め）をしなければならない。

② 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、衆議院は解散されない。

③ 緊急事態の宣言が発せられた場合において、任期満了による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、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。

④ 衆議院の解散中に緊急事態の宣言が発せられた場合において、衆議院の解散による衆議院議員の総選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、参議院の緊急集会は、出席議員の三分の二以上の多数で、その選挙期日の特例を定めることができる。

【本条の趣旨】

・緊急事態においても、国会機能（立法機能・予算議決機能・行政統制機能）を確保し、緊急事態対処措置に対する「国会統制」を担保することが重要との考えの下、そのために必要な特例措置として、①国会の開会維持（閉会禁止・閉会時の召集義務）、②衆議院の解散禁止、③選挙実施困難時の任

期・選挙期日の特例を定めた。

・衆議院の解散中や任期満了後は、一時的、暫定的な対応として可能な限り参議院の緊急集会を活用する(九十五条の四参照)。ただし、現行の緊急集会は特定の案件を緊急に処理するために内閣が求めるものであるから(当該案件の処理が終わると、緊急集会は終了する。国会法百二条の二)、長期にわたって国会の一般的権能を代行させるために緊急集会の必要的集會を認めることとなると、緊急集会の性格が変化することに注意。

・召集したとしても定足数を満たさず本会議の議事を開くことができない場合に、召集しないとする案もありうる。しかし、その案を採用すると、事態が改善し本会議の議事が開会可能となつたかの判断に召集するかどうかの判断となり、判断権者が内閣となるため、本案の基本的なコンセプトにそぐわないと考えられる。そこで、実際に定足数が満たせない場合であっても、召集自体は行い、その間は、オンライン審議で対応・合同委員会が機能する仕組みとした。

【国会の召集と天皇の国事行為との関係】

・他の国会と同様、召集は天皇が行い(憲法七条二号)、その実質的決定は内閣が行う(なお、緊急事態における国会の当然集会を定めるフランスは、そもそも通常会期が当然集会制である(フランス憲法二十八条一項))。召集される国会は、会期の終期が常会・臨時会・特別会のいずれとも異なるため(国会法十条・十一条参照)、差し当たり、「国会」とした(五十四条一項参照)。国会法で具体的な規律が定められることを予定している。

【任期特例等の要件】

・任期特例等の実的要件は、「(総選挙・通常選挙の)適正な実施が困難」としてみた。この点について、例えば、「長期にわたって、全国一斉の選挙の適正な実施が困難」等、より具体的に明記することも考えられる。

・政権政党による濫用を防止するため、国会議員の任期・選挙期日の特例を定めるためには、出席議員の三分の二以上の特別多数による議決を必要とすることとした。

【任期延長期間の上限等】

・任期延長期間について、明文で上限(一年・半年等)を定めることも考えら

【参考】日本国憲法

〔臨時会〕

第五十三条 内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いづれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。

れる。

・任期を延長した場合であっても、選挙の適正な実施が可能となったときは、国会の議決により任期を終了させることも考えられる。

【前衆議院議員の身分復活】

・衆議院の解散後に緊急事態が発生した場合に、前衆議院議員の身分を復活させる仕組みを設けることも考えられる。

【衆議院の解散の場合における選挙期日の特例】

・選挙期日については、憲法上は解散の場合にしか規定がないため(五十四条一項)、解散の場合に限定して特例規定を置いた(任期満了については、憲法改正により任期延長が可能となれば、法律で対応可能)。

(a) 国会機能の確保等（対処措置に対する国会による「民主的統制」の担保）——③両院合同委員会による国会機能の代替

改正案のイメージ（素案）

論点・参考条文など

〔両院合同委員会による国会機能の代替〕

第九十五条の四 内閣から第九十五条の二第二項本文の国会の承認の求めがあつた場合又は緊急事態の宣言が発せられた場合において、その緊急事態により国会（衆議院の解散中にあつては、参議院の緊急集会）がその権能を行使することができないときは、両院合同委員会は、その旨を確認する議決をした上で、臨時に、国会の権能を行使する。

② 前項の権能の行使は、緊急事態の宣言の解除又は国会の議決により、終了する。

③ 両院合同委員会において採られた措置は、緊急事態の宣言の解除又は前項の議決の日から十日以内に、国会の承認がない場合には、その効力を失う。

【本条の趣旨】

・前条において、緊急事態において国会機能を確保するための措置を定めているが、衆議院又は参議院の本会議が開けず、本来国会が行うべき機能が果たせない場合も想定される。そこで、両議院の議員で組織する両院合同委員会（「ミニ国会」）による代替を認めることとした。

・オンライン審議については、①憲法五十六条一項の「出席」の解釈及び国会法規の整備により対応するという考え方と、②許容される要件（緊急事態の場合に限るのか、妊娠・出産等の場合も許容されるのか等）も含めて憲法で明文化するという考え方がある。いずれにしても、本案では、オンライン審議の活用を前提とした上で、両院合同委員会が機能するのは、オンライン審議を活用してもなお定数を満たせない場合を想定している。

※両院合同委員会に関する規律（詳細は憲法（国会の章）・国会法等に規定することを想定）

① 両院合同委員会の組織（総定員、各院ごとの選出人数）

② 両院合同委員会の定足数・議決要件（過半数の出席・出席委員の三分の二以上の多数を想定）

③ 両院合同委員会の常置機関性

・緊急事態において迅速に対応できるよう、両院合同委員会は常設の機関とすることを想定。

・衆議院の解散中も参議院の委員のみで合同委員会を開くのではなく、委員の地位を失わないこととするか（参考：国民投票広報協議会（憲法改正の発議の際に議員であった者で組織））。

④ 両院合同委員会の権能

【参考】ドイツの合同委員会

・定数は、基本法で、その三分の二を連邦議会議員、その三分の一を連邦参議院代議員とすると規定されており、合同委員会規則で、連邦議会議員が三十二人、連邦参議院代議員が十六人とされている（ドイツ基本法五十三 a 条、合同委員会規則 一条一項）。なお、連邦議会の総定数は五百九十八名（ただし超過議席あり）、連邦参議院の定数は六十九名である。

【両院合同委員会が機能する場面】

- ・両院合同委員会が機能するのは、「その緊急事態により国会（衆議院の解散中にあつては、参議院の緊急集会）がその機能を行使することができなくなつたとき」とは、具体的には、①開会中だが、オンライン審議を活用してもなお定足数を満たすことができず、本会議が開けない場合や、②閉会中で、③国会の召集を待ついとまがない場合・④そもそも参集不能で定足数を満たすことができず、本会議が開けない場合が想定される。

- ・両院合同委員会の権能が終了するのは、国会の権能の行使ができるようになったときであり、宣言解除又は両院（衆議院の解散中にあつては、緊急集会）の議決により終了することとしてみた（二項）。

【衆議院解散中の対応（参議院の緊急集会との関係）】

- ・解散中に緊急事態が生じた際には、④参議院の緊急集会で対応する方法と、⑤両院合同委員会での対応する方法の二パターンが考えられる。

- ・本案においては、参議院の緊急集会の方が、両院合同委員会よりも民主的正当性が高いと考え、平時には緊急集会のみ可能とした上で、緊急事態においても緊急集会を優先させ、これも開けない場合に両院合同委員会が機能するという仕組みとしてみた。

- ・（あまり想定しづらいが、）衆議院の任期満了までに緊急事態宣言が間に合わず任期延長ができなかった場合については、近時、憲法五十四条二項を類推適用して、緊急集会を開くことができるとする説が主張されている（ことに鑑み（長谷部恭男編『注釈日本国憲法③』六九二頁「土井真一」）、緊急集会で対応できると整理としてみた（ただし、五十四条二項との平仄を合わせるため、緊急集会の召集義務（九十五条の三第一項）の対象として条文に明記することはしていない。）。

【両院合同委員会の権能】

- ・両院合同委員会には、国会の代替機能が期待されることから、国会と同等の地位を有し、その緊急性に鑑み必要な範囲で、法律の制定、予算の議決その他国会に認められた権能を全て行使できることとした（憲法改正の発議は除く（九十六条の二））。

- ・ただし、両院合同委員会が代替行使できるのは、『国会』の権能の行使

であつて、『各議院』の権能の行使ではない。よつて、議院規則制定権(五十八
条二項)、国政調査権(六十二条)等の「議院」の権能は、両院合同委員会が
代替行使することはできず、引き続き、各議院が行使する(別途、両院合
同委員会の権能として規定することはあり得る)。

【両院合同委員会の議決要件】

・議決要件について、例えば、① 三分の一以上の出席・出席委員の過半数
(※本会議の議決要件(憲法五十六条)と同様)、② 半数以上の出席・出席
委員の過半数(※委員会の議決要件(国会法四十九条・五十条)と同様)、③
三分の二以上の出席・出席委員の三分の二以上の多数(※両院協議会の議
決要件(国会法九十一条・九十二条)と同様)といった選択肢も考えられる
が、ここでは、ドイツの合同委員会の議決要件(ドイツ基本法百十五a条・百
十五e条を参考に)、④ 過半数の出席・出席委員の三分の二以上の多数と
することを想定している(詳細は憲法(国会の章)等に規定することを想
定)。

・なお、開議不能の確認(九十五条の四第一項)についても同様の議決要件
(過半数の出席・出席委員の三分の二以上の多数)とすることを想定し、こ
れらの規定には別途の議決要件を置いていない。

【両院合同委員会が採った措置の効力】

・両院合同委員会が採った措置については、民主的正当性がより高い緊急集
会と同様に、国会の事後承認・事後承認なき場合の失効の規定を設けた。
失効期間も、緊急集会を参考に、緊急事態の宣言の解除・解除の議決の日
から「十日以内」としてみた。

・なお、ドイツには、事後承認の規定はなく、合同委員会制定法律につき、
① 最長で防衛事態終了六箇月後の失効、② 連邦議会による廃止の規定が
設けられている(ドイツ基本法一一五k条二項、一一五e条一項)

【参考】

○日本国憲法

第五十四条

② 衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣
は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができ
る。

③ 前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次
の国会開会の後十日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失
ふ。

○ドイツ連邦共和国基本法

第百十五k条〔非常事態における法令の効力〕

2 合同委員会が議決した法律およびこれらの法律に基づいて制定された
法規命令は、遅くとも防衛事態の終了の六カ月後に効力を失う。

第百十五の条〔防衛事態における法律および措置の廃止等〕

1 連邦議会は、連邦参議院の同意を得て、いつでも合同委員会の法律を廃止することができる。連邦参議院は、連邦議会がこの議決を行うように要求することができる。その他、合同委員会または連邦政府が危険防止のためにとつた措置は、連邦議会および連邦参議院の議決により廃止される。

(b) 最高裁による裁判的統制の担保（最高裁の一部憲法裁判所化）

改正案のイメージ（素案）

論点・参考条文など

〔最高裁判所による統制〕

第九十五条の五 緊急事態の宣言が発せられた場合又は延長された場合において、いずれかの議院の総議員の四分の一以上による申立てがあつたときは、最高裁判所は、その宣言の要件が満たされているかを審査し、申立てから三十日以内に判決を行わなければならない。この場合においては、第八十二条第一項の規定〔裁判の公開〕を準用する。

② 最高裁判所は、前項の規定により緊急事態の宣言の要件を満たしていない旨の判決を行ったときは、国会及び内閣に対し、その宣言を解除すべき旨を勧告する。

③ 下級裁判所は、その係属している事件について、当該事件に適用しようとしている法律、命令、条例若しくは規則又は当該事件に係る処分が緊急事態の宣言に係る緊急事態に係るものであり、かつ、憲法に適合しない疑いがあると認めるときは、法律の定めるところにより、当事者からの申立てにより又は職権で、憲法に適合するかしないかの判断を求めため、これを最高裁判所に移送するものとする。

④ 前項の規定により事件の移送を受けた最高裁判所は、当該移送を受けた日から六十日以内に判決を行わなければならない。

⑤ 第一項又は前項の場合において、極めて高度の政治性を有す

る法律、命令、処分等についても、国会、内閣等がその裁量の範囲を超え又はその濫用があつたと認められるときは、最高裁判所は、憲法に適合しない旨の判決をするものとする。

【本条の趣旨】

・緊急事態において、「公共の福祉」などを理由として、行政府や立法府による権力の濫用やそれによる人権侵害の危険性が高まることは歴史の教えるところである。

・そこで、人権保障の最後の砦ともいべき最高裁判所が、①緊急事態宣言の要件充足審査・充足していない場合における国会・内閣に対する解除勧告、②集中的な合憲性判断審査を行えるようにし、いわば一部を憲法裁判所化して、緊急事態における司法的統制を充実化させた。

【宣言要件充足性の審査】

・緊急事態宣言の発動要件の充足性について裁判所に審査させることにより、その濫用を防止しようとするもの。なお、議会の多数派は、宣言解除議決が可能(九十五条の二第三項)なので、実質的には議会少数派による統制手段として機能することが想定されるか。

・最高裁の判断については、宣言の解除という直接的な法的効力は有しないものの、国会及び内閣に対し解除すべき旨の勧告をすることで、内閣の宣言解除や国会の解除議決を促すこととした。

【宣言要件充足性の審査の対象】

・要件充足性の審査の対象を、国会サイドによる任期延長・選挙期日の特例や両院合同委員会による国会機能の代替等にも広げることも考えられるが、ここでは、内閣による緊急事態宣言に限定してみた。

【宣言要件充足性の審査に係る申立てに必要な議員数】

・参考となる過半数未満の数字に関する憲法の規定としては、①三分の一(定足数)五十六条一項(一)、②四分の一(臨時会召集)五十三条後段(一)、③五分の一(表決の会議録掲載)五十七条三項(一)があるが、ここでは、臨時会召集に必要な②四分の一としてみた。

【参考】フランス共和国憲法

第十六条【緊急措置権】

6 非常権限の行使の三十日後に、憲法院は一項に表明された要件が満たされているかを審査する目的で、国民議会議長、元老院議長、六十名の国民議會議員または六十名の元老院議員により申立てを受けることができ。憲法院は最短の期間内に、公開意見により意見を表明する。憲法院は、非常権限の行使の六十日後に、および、この期間を超えるといつても、当然にこの審査を行い、同一の要件に従い意見を表明する。

【宣言要件充足性の審査に係る日数】

- ・申立てから判決までの日数については、権利制限の程度が高く、迅速に審査を行う必要性があることや、宣言期間の上限及び審査に必要な期間を勘案して、三十日以内としてみた。

【法令の合憲性の審査】

- ・緊急事態においては、平時よりも強度の人権制限が必要となる場面が想定されるが、それに伴い、重大な人権侵害のおそれも高まると考えられる。そこで、国民民主党憲法調査会「憲法改正に向けた論点整理」の憲法裁判所に関する条文イメージを参照しつつ、緊急事態宣言中に採られた措置の合憲性に疑義がある場合は、最高裁判所に事件を移送し、六十日以内に判決を行わなければならないこととして、迅速な人権救済を図ることとした。

- ・また、同時に、「統治行為論」(司法権の範囲外)のみならず、「司法の自制」(司法権の範囲内であっても判断を控えること)により憲法判断が回避されることのないよう、その旨を規定した。

【法令の合憲性の審査に係る日数】

- ・事件の移送から判決までの日数について、宣言期間の二倍を目安に、六十日以内としてみた。

(2) 内容的統制

(a) 人権制限の限界の明記

改正案のイメージ（素案）

現行法、論点・参考条文

※第三章（国民の権利及び義務）の改正

【趣旨】

・ 緊急事態においては人権侵害のおそれが高まるため、その統制の必要性も高い。

・ この点については、**①**ドイツ基本法のように、緊急事態に人権制限の限界を特例的に緩和する人権のみを個別的・具体的に規定する「ポジリスト方式」や、**②**自由権規約のように、緊急事態でも、絶対に又は平時よりも制限できない人権を個別的・具体的に規定する「ネガリスト方式」も考えられる。

・ しかし、ドイツ基本法や自由権規約では、緊急事態条項の前提となる通常時の人権規定において、人権制限の限界が個別的・具体的に規定されており、その規律密度は高い。

・ 一方で、日本国憲法は、人権カタログは、諸外国に比しても遜色ないものの、人権制約の限界については、一般的・抽象的な「公共の福祉」のみに頼っており、規律密度は低い。このように、一般的・抽象的な形で規定されている人権条項を前提とすると、ポジリスト・ネガリスト方式により、緊急事態における人権制限の可否の境界線を明文で規定することは困難である。

・ したがって、現行の「公共の福祉に基づく合理的な限度での人権制限」を前提として、それが踏み込んではいけない「絶対的禁止」の部分について、一般的・個別的に規定する。

① 一般的条項…まず、**ア**各人権の「本質的内容」の絶対的制限禁止（十三条二項）を定めた上で、緊急時には、制限が安易に行われやすいため、改めて、**イ**緊急事態における比例原則・「本質的内容」の絶対的制限禁止を確認（九十五条の七）する。

② 個別的条項…判例、学説の多数の見解等を踏まえ、奴隷的拘束、思想・良心・信教の自由の内心部分への制約、検閲、拷問・残虐な刑罰の絶対的禁止を規定（十八条、十九条、二十条二項、二十一条二項。なお、三十六

条は、現行で既に規定。

〔緊急政令及び緊急財政処分〕

第九十五条の六 緊急事態の宣言が発せられた場合において、国会による法律の制定又は予算の議決を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、あらかじめ法律の定めるところにより、内閣は、法律で定めるべき事項を定める政令を制定し、又は財政上の支出その他の処分を行うことができる。

② 内閣は、前項の政令を制定し、又は財政上の支出その他の処分を行ったときは、同項の法律の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。

【緊急政令】

- ・ 現行の災対法等の緊急政令とは別に、宣言が発せられた場合において行政による迅速な対応を行えるようにするため、緊急政令及び緊急財政処分の根拠規定を設けるもの。
- ・ なお、これらの措置は、現行法の枠組み（＝平時の統治機構の権限配分）を超えた特別の措置である。例えば、政令であれば、抽象的・包括的な委任に基づくものも含まれる。
- ・ なお、緊急財政処分については、予算の議決を待ついとまがない場合があり得ることから規定した。一方、予備費で対応することも可能であり、不要とも考えられる。

〔緊急事態対処措置の制限〕

第九十五条の七 前条第一項の措置その他の緊急事態に対処するための措置は、事態に応じ合理的に必要と判断される限度にお

【参考】自由民主党「日本国憲法改正草案」（平成二十四年四月）

（緊急事態の宣言の効果）

第九十九条 緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。

2 前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。

3・4 「略」

【参考】スペイン警戒事態、緊急事態及び戒厳に関する組織法（事務局仮訳）

第一条

2 いかなる場合においても、警戒事態、緊急事態及び戒厳において講ぜられる措置及びその期間は、通常状態を回復するために厳格に必要不可欠

いて行われなければならない。特に、この憲法が保障する自由及び権利の制限は、必要最小限のもでなければならず、いやしくもその自由及び権利の本質的な内容を侵してはならない。

【本条の趣旨】

・ 本条は、緊急事態の宣言が発せられた場合において、緊急事態に乗じて、不要・不合理な措置が講ぜられたり、基本的人権を制限するとしても必要最小限を超える規制をしたり、本質的内容を侵害してはならないことを確認的に規定するもの。

・ 前条の緊急政令や現行の災対法等の緊急政令は、「緊急事態に対処するための措置」に含まれ、当然に本条による統制を受けることとなる。

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

② この憲法が保障する自由及び権利の本質的な内容は、いかなる場合においても、絶対に、これを侵してはならない。

【本質的内容の侵害禁止】

・ 人権制限については、『公共の福祉』のため必要な場合に合理的な限度で可能」とされているが、学説の中には、この「必要性・合理性」との衡量判断とは別に、人権一般につき、絶対に制限が禁止される部分（本質的内容）がある旨主張するものがある。（大石眞『憲法講義Ⅱ』（第二版）四十二頁）。

・ また、ドイツ基本法十九条二項は、「いかなる場合にも、基本権は、その本質的内容を侵害されてはならない」と規定する。これは、「基本権にはどのような介入を受けても維持しなければならないものがある」ことを示すとされる（ポード・ヒエロートほか『現代ドイツ基本権』九十七頁）。

※ 一九六七年七月十八日ドイツ連邦憲法裁判所第二法廷判決（青少年援助判決）では、「意思が弱いか本能的な生活の面で特に抑制がない者、既に

なものでなければならぬ。講ぜられる措置は、状況に比例したものでなければならぬ。

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

〔新設〕

【参考】

○ドイツ連邦共和国憲法
第十九条（基本権の制限）

2 いかなる場合にも、基本権は、その本質的内容を侵害されてはならない。
○スペイン憲法

第五十三条（基本的人権の権力拘束性と本質的内容の不可侵、司法的保護）
1 本編第二章（市民の権利および義務）で定める権利および自由は、すべての公権力を拘束する。第六十一条一項a号（法律等の違憲の訴えに対する憲法裁判所の権限）に従い保護されるこれらの権利および自由の行使は、法律によつてのみ規制され、いかなる場合にも、その本質的内容が尊重されなければならない。

非行に走り、あるいは非行に走るおそれのある者等に対し、適当な施設にとどまる命令を与える権限を与える」法律につき、「公衆の保護のためにも本人の保護のためでもなく専ら本人の改善だけを目的としており、人身の自由の基本権の本質的内容に反する」として、違憲判決を行った。

・そこで、十三条一項の規定に基づき、公共の福祉のため必要な場合に合理的な限度で人権制限が可能なことを前提として、そのような人権であつても、その本質的な内容については絶対的に保障されるべきことを十三条二項に一般的条項として規定した。

・なお、「本質的な内容」については、それぞれの憲法上の権利ごとに個別に定まるものと考えられる。

※ ドイツ基本法十九条二項も、右記※の連邦憲法裁判決において、「一般に基本権の不可侵の本質内容が何であるかということは、それぞれの基本権につき基本権の体系全体においてもつその特殊な意義から明らかにされなければならない」と判示。

・ただし、十八条(奴隷的拘束)、十九条(思想・良心の自由のうち内心部分)、二十条(信教の自由のうち内心部分)、二十一条二項前段(検閲)、三十六(拷問・残虐な刑罰)については、「絶対」と明記することにより(このうち、三十六(拷問・残虐な刑罰)については、既に現行で「絶対」の文言あり)、我が国の歴史的経緯も踏まえ、当該権利そのものが「本質的内容」であることを確認的に明らかにしている。

第十八条 何人も、絶対^にいかなる奴隷的拘束も受けない。また、犯罪による処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない。

【奴隷的拘束の絶対禁止】

・人を奴隷的拘束下に置くことは絶対的に禁止されており、「絶対」という文言を付することにより、その旨をより明確にしたもの。

・なお、現行憲法において、「絶対」との文言があるのは、三十六(後掲)のみ。

第十八条 何人も、いかなる奴隷的拘束も受けない。又、犯罪に因る処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない。

第十九条 思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。【特
に】内心の自由の侵害は、絶対にこれを禁ずる。

【内心の自由の絶対保障】

・「憲法第十九条の保障する思想及び良心の自由…については、それらが内心の自由という場面にとどまる限り絶対的な保障であると解している」とされており(平成一四年七月二四日衆・事態対処特委・福田康夫内閣官房長官)、その旨を明確に規定したのも。

・内心の自由については、「本来、法の及びえない領域であつて、サブリミナル広告によって人々の行動を操作しようとするような例外的な状況を除くと、本条の保障する自由への侵害が直接に問題となる場面は、それほど多くはない。本条への違反が独立に問題となりうる場面としては、①思想や信条の告白を強制する場合と、②特定の思想や信条を有することを理由に不利益を課する場合とが考えられる」(長谷部恭男『憲法』一九二頁)との指摘もあり、「絶対的な保障」の意義がさほど大きくない点は、留意しておく必要があるのではないか。

第二十条 信教の自由は、何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。

② 内心における信仰の自由の侵害は、絶対にこれを禁ずる。何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。

③ 国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。

【内心における信仰の自由の絶対保障】

・「憲法第二十条の保障する信教の自由のうち信仰の自由については、それが内心の自由という場面にとどまる限り絶対的な保障であると解してい

第十九条 思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。

第二十条 (同上)

② 何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。

③ (同上)

る」とされており(平成一四年七月二四日・衆・事態対処特委・福田康夫内閣官房長官)、その旨を明確に規定したものの。

第二十一条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。【言論の多様性は、いかなる場合にも尊重される。】

② 検閲は、絶対にこれをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

【検閲の絶対禁止】

・ 検閲は絶対的に禁止されており、「絶対に」という文言を付することにより、その旨をより明確にしたもの。なお、「絶対に」という文言がかかっているのは前段(検閲の禁止)だけであり、後段(通信の秘密の保障)にはかかっておらず、通信の秘密については、公共の福祉による制約は可能。

【明治憲法下における緊急事態時の表現の自由の制限について】

・ 明治憲法下においては、関東大震災時に、緊急事態に対処するため、様々な緊急勅令が制定された。(別紙参照)

・ このうち、モラトリアム、買占め・売惜しみの防止等は現行災対法の緊急政令に、減税措置等は災害時の特別立法に規定されているが、流言浮説につき十年以下の懲役・禁錮等に処する「治安維持ノ為ニスル罰則ニ関スル件」(大正十二年勅令四百三三号)については、引き継がれていない。

・ 立憲主義・法治主義が軽んじられる近時の風潮からすると、緊急事態の名の下に、「この治安維持ノ為ニスル罰則ニ関スル件」のような強度の人権侵害が行われることさえ否定できない。この点、もちろん、現行憲法のままで、このような制限は許されないとはいうまでもないが、改正案では、

【①二十一条一項において、「言論の多様性は、いかなる場合にも尊重される」旨を規定するほか】、②新十三条二項に、表現の自由も含めた人権の「本質的内容」の制限の絶対的な禁止を規定し、更に、③新九十五条の七で、人権制限の必要最小限性に関する規定を設けることで、このような制

第二十一条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

② 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

【参考】

○フランス憲法

第四条〔政党〕

3 法律は、意見の多元的な表明ならびに国民の民主的生活への政党および政治団体の公正な参加を保障する。

○国民民主党憲法調査会「憲法改正に向けた論点整理」の「多様な言論空間の確保」に関する条文イメージ

1 言論に係るプラットフォームを提供する者は、サイバー空間において、自律的かつ多様な言論を通じた熟議が可能となるよう、必要な措置を講ずる責任を負うこと。

2 国は、1の措置に関し必要な環境の整備に努めなければならないこと。この場合において、その環境の整備の重要性に鑑み、1のプラットフォームを提供する者との間における協定その他の行為については、法律の定めるところにより、国会の承認又は国会に対する報告その他の適切な国会の関与が確保されなければならないこと。

限が許されない」ととき、一層明確に規定している。

第二十二條 何人も、居住、移転及び職業選択の自由を有する。

② 何人も、外国に移住し、又は国籍を離脱する自由を侵されない。

第二十九條 財産権は、これを侵してはならない。

② 財産権の内容は、法律でこれを定める。

③ 私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

【趣旨】

・二十二條一項・二十九條二項に規定されている「公共の福祉」については、「職業選択の自由等・財産権も、『本質的内容』であれば『公共の福祉』による制約は絶対に禁止」との新十三條二項と両立しにくく、かつ、内在的制約説からは積極的な意義が見いだせないことから、削除してみた（「公共の福祉」を統一的に整理）。

・一方で、これらを削除すると、例えば精神的自由権の審査基準を緩和して経済的自由権に近づけるなど、思わぬ波及効果を生むおそれも考えられることから、改正せず維持することも考えられるか。

※参考掲載(改正なし)

第二十六條 公務員による拷問及び残虐な刑罰は、絶対にこれを禁ずる。

第二十二條 何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する。

② 〔同上〕

第二十九條 〔同上〕

② 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

③ 〔同上〕

第二十六條 〔同上〕

改正案のイメージ（素案）	論点・参考条文など
<p>〔憲法改正の禁止〕</p> <p>第九十六条の二 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、その宣言が効力を有する期間、国会による憲法改正の発議及びその国民の承認に係る投票は、これを行うことができない。</p> <p>【本条の趣旨】</p> <p>・ 国の基本法である憲法は、落ち着いた状況で熟慮して検討すべき事柄であり、緊急事態において拙速に改正手続を進めることは危険であることから、緊急事態宣言中の憲法改正手続を禁止するもの。</p>	<p>※第九章（改正）に規定</p> <p>【参考】</p> <p>○スペイン憲法</p> <p>第六十九条〔戦時または非常時の憲法改正の禁止〕</p> <p>戦時または、第十六条で定める事態〔警戒事態、緊急事態、戒厳〕のいずれかが継続中のときは、憲法改正の発議は、これを行うことができない。</p> <p>○フランス共和国憲法</p> <p>第八十九条〔改正の発議、手続、制限〕</p> <p>4 領土の一体性が侵害されているときは、いかなる改正手続も、着手され、または継続されることができない。</p>