

自民党憲法改正草案の危険性と情報統制の問題を考える

結 城 洋 一 郎

1. 講演にあたって

本日は、自民党の「日本国憲法改正草案」（二〇一二年四月二四日決定）を中心に、今般の憲法改正問題についてお話しさせていただきます。とはいえ、このテーマについては数年前に所報『北海道自治研究』（二〇一三年七月号所収「自由民主党「日本国憲法改正草案」の問題点」など）に寄稿していますので、これと内容的に重複する部分もあるかと思えます。

一方で、私は特に一九九七年頃から日本のマスコミの報道姿勢を強く批判し続けてきました。マスコミの最大の使命は、ある特定の思想などに偏ることなく、なるべく多くの情報を人々に広く知らせることにあると考えますが、日本のマスコミは不都合な情報を意図的に報道しないという姿勢を長くとり続けているからです。そのような姿勢はプロパガンダであり、情報統制です。

本日は、メインテーマである安保法制や憲法改正問題と合わせて、日本のマスコミや情報統制に対する問題意識にも立ちながら、これらの問題に必ずしも直接的には関係しない事柄も織り交ぜながらお話しさせていただきます。

2. 安保法制の問題の核心

いわゆる安保法制は、二〇一五年九月一九日に成立し、二〇一六年三月二九日から施行になっています。

安保法制の問題の核心は「集団的自衛権の行使を容認したこと」です。これにより、日本が直接攻撃されていない状況においても、他国（基本的にはアメリカ）の戦争行為に自衛隊が助っ人として出て行き、一緒に戦争をする道が開かれました。これが「戦争法」という別名も持つ安保法制の決定的な問題点です。

歴史を振り返ると、日本国憲法がつけられた当

初、当時の吉田茂首相は、第九条の解釈について、自衛の戦争も含めた一切の戦争を認めない、一切の戦力を持たない、交戦権を一切行使できない、と答弁していました。この解釈は憲法学界においても依然として定説であり続けています。

この解釈はまず、一九五〇年の朝鮮戦争の頃に変更され、自衛のための必要最小限の戦力を持つことは可能であり、国土が直接・間接に侵略された場合には、自衛のための戦争はできるとされました。この解釈が自衛隊を合憲とする根拠になりました。

次に、一九九七年に「日米防衛協力のための指針」が改定されて、いわゆる「新ガイドライン」が策定されたことを受け、「周辺事態」という考え方が入れられました。これにより、日本の国土が直接攻撃されてはいなくても、外国で日本の安全が危機に瀕するような状況があれば、そこに自衛隊等が出て行って戦争を行うということが容認されました。今次の安保法制にも同様のことが書

かれています。一九九七年の段階です。自衛権の発動条件から地理的条件は取り払われていたということ。す。

ここまでの解釈では、日本が攻撃されない限りは戦争はしない、という部分は保持されてきたのですが、これを突破したのが安民法制です。集団的自衛権の行使の容認は、すなわち、日本が攻撃されていなくても、国外で他国のために戦争をすることが容認されたことを意味します。そして、集団的自衛権の行使に関する決定は、余裕があれば国会の承認を経てからという趣旨のことも書かれてはいますが、基本的には内閣総理大臣の判断

によって決められます。これが安民法制の最大の眼目です。

3. 自民党憲法改正草案の危険性

安民法制を通じた安倍政権は、次回の参院選(第二四回参議院議員通常選挙、二〇一六年七月一日投・開票)を経て改選勢力が三分の二の議席(今次非改選の議席と合わせて計一六二議席)を占めれば、この機を逃さずに憲法改正の発議を強行してくる可能性は大きいと思います。

安倍政権が狙う憲法改正の方向性は、冒頭で触れた自民党の「日本国憲法改正草案」に書かれています。もし安倍政権のもとで憲法が改正されればどうなるのか、この草案の持つ問題性を現時点であらためて確認しておくことが必要だと思います。

草案は、条文と「自民党憲法改正草案Q&A」(以下、『Q&A』)の説明と関係者の発言が重大なところでしばしば矛盾するなど、総体としてみれば粗雑であり、統一的な憲法思想が無いことをうかがわせますが、自民党が下野していた時期(二〇〇九年九月～二〇一二年二月)に作成されたものであることから、同党の考える憲法改正の考え方のエッセンスが率直に書かれている部分もあります。

草案の持つ危険な要素としては以下の二つがあると思っています。一つは人権思想を否定していること、もう一つは、「緊急事態条項」の導入をもつ

て、行政権独裁を正当化する憲法上の根拠を導入しようとしていることです。後者は、明治憲法にあった非常時体制を復活させることであり、もつと言えば、ナチスの「全権委任法」のようなスタイルを導入するという考え方です。以下、人権思想の否定と行政権独裁の危険性について説明します。

(1) 人権思想の否定

人権思想の否定については、『Q&A』に「現行憲法の規定の中には、西欧の天賦人権説に基づいて規定されていると思われるものが散見されることから、こうした規定は改める必要がある」と端的に書かれています。この記述は、そもそも西洋型の近代民主主義国家がどのような思想を根本に据えて憲法を構築してきたのか、その基本的な知識が草案作成者に欠落していることをうかがわせます。

西洋型の近代民主主義国家は、「人間であるというただ一つの理由によって全ての人間が平等に持っている不可侵の権利」、すなわち、人権(自然権、天賦人権、基本的人権)を持っているという前提に立つてあらゆる議論を出発させています。西洋型の近代民主主義国家の構造は、人権をもつた個々人が約束を交わして国家をつくったという、社会契約論の考え方に立っています。日本国憲法を含めた西洋型民主主義国家はすべてこのような



構造を基盤にしています。このような構造の下では、国家は個々人の人権を守るために存在し、人権を制限するようなことはしないというのが基本です。

これに対して明治憲法は、主権者である天皇を頂点とした中央集権的な国家体制をつくらうとしたため、社会契約論とは相容れません。明治憲法の思想は君主主権論であり、このような思想に立つ場合、なぜ天皇が国家の頂点になるのか、その理由が必要になります。明治憲法をつくった人々は、『古事記』や『日本書紀』の神話を持ち出して、天皇は神の子孫であるから、主権者として国を統治するのだという王権神授説をとりました。恐らく王権神授説はアナクロニズムであると重々承知しつつも、少なくとも天皇を頂点とする明治憲法体制を支える一貫した理論体系を持たなければならぬと思います、そのような説明をしたということです。明治憲法の冒頭にある告文は「皇朕レ謹ミ畏ミ皇祖皇宗ノ神靈ニ語ケ白サク…(スメラアレ、ツツシミ・カシコミ、コウソウ・コウソウノシンレイニ・ツゲモウサク)」と始まります。これは「畏れながら、あなた方のお力によつてこの国を統治させていただきます」という意味であり、天皇は国民にはなく、自らの祖先に向かって言っているものです。その上で、国家の安全と臣民の幸せの増進のために権力を使い、その秩序を守るために必要なあらゆることをする、と書いています。

自民党の憲法改正草案は、天賦人権論を否定し、

近代民主主義の根幹を放擲しています。しかも、人権思想を否定するなら、明治憲法が王権神授説を持ち出したように、人権に代わる何かによつて権力の源を説明することが必要になります。その点は何も書いていません。他方、人権を否定しつつも、第一一条や『Q&A』では人権という言葉を使つており、否定しているのか残そうとしているのかわからない箇所もあります。さらに、第九条の改正案では、第二項が追加され、自衛権の発動としての戦争は行つてよいと書いていますが、『Q&A』では主権国家の自衛権は自然権であると書いています。自然権としての人権を否定しながら、国家の自衛権は自然権であると説明しており、論理が矛盾しています。

また、人権思想の否定は草案の条文に反映されており、第一三条には「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公益及び公の秩序に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大限に尊重されなければならない」と書かれています。ここにある「公益」と「公の秩序」は定義が曖昧で、何をもつて「公益」や「公の秩序」とするのか、その判断をするのは第一義的には行政です。言い換えれば、行政の判断によつて個々人の権利がいつ喪失させられてもおかしくないような状態に置かれるということが、この条文には書かれています。草案からは一貫して、個人の人権を尊重する気はないこと、自分たちは天皇に臣従する気などはないこと、その上で自分たちが為政者

の思い通りに国家を動かそうとしていること、などが読み取れるのです。

(2) 緊急事態条項と行政権独裁の危険性

行政権独裁の問題は、明治憲法の第八条「緊急勅令」と第九条「独立命令」、すなわち、緊急事態における「副立法権」条項について明確に言えることです。

第八条 天皇ハ公共ノ安全ヲ保持シ又ハ其ノ災厄ヲ避クル為緊急ノ必要ニ由リ帝國議會閉会ノ場合ニ於テ法律ニ代ルヘキ勅令ヲ発ス

2 此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝國議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ将来ニ向テ其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

第九条 天皇ハ法律ヲ執行スル為ニ又ハ公共ノ安寧秩序ヲ保持シ及臣民ノ幸福ヲ増進スル為ニ必要ナル命令ヲ発シ又ハ発セシム但シ命令ヲ以テ法律ヲ変更スルコトヲ得ス

これらの条項について、伊藤博文は自著『憲法義解』（二八八九年）の中で、明治憲法の中で最も重大な問題性を有するが、いざというときに必要になるという理由で採用する、という趣旨のことを記しています。伊藤はまた、これらの条項を濫用するようなことがあれば、立憲主義は画餅に帰するので、決して濫用してはならない、とも記

しています。

しかし、明治憲法の施行後、軍事独裁化が進む過程においては、時の政府は、明治憲法第八条・第九条を行政権が法律に代わるルールをつくれるということの根拠にしながら、独裁を実現していきまされた。戦時下では、法律ではなく、勅令が多く出されましたが、これは当時、行政権の命令で社会が動かされていたことの証左です。憲法に緊急勅令と独立命令の条項を書き込んでしまったために、行政権独裁の拡大を止められなかったという事です。

ドイツのワイマール憲法には、明治憲法第八条・第九条のような、内閣の発する命令が法律に代わりうるとする条文がありませんでした（ただし、第四十八条は大統領に「緊急令」を発する権限を与え、行政権内部での権力分散を図っていたのです）。そこでヒトラーは内閣の副立法権のような条文をつくらうとしましたが、ワイマール憲法第七六条は、立法による憲法改正には法定議員定数の三分の二の賛成が必要と規定しており、容易なことではありませんでした。それでもナチスは、以下のようなプロセスで、いわゆる「全権委任法」の制定を実現しています。

ナチスは一九三三年一月に政権をとり、組閣を行います。政権基盤が弱いため、直ちに国会を解散しました。そして、その後の選挙で政権基盤を確実にするため、ナチスは他党の議席を減らす工作をしました。まず自ら国会に放火し、その罪

を共産党になすりつけ、同党関係者を弾圧し、これによつて共産党の議席減らしをしました。次に社会民主党を弾圧し、あわせて、中立的な立場をとる他党の関係者にも脅しをかけ、最終的に三分の二の議席を確保しました。この体制のもとで、一九三三年に「民族および国家の危難を除去するための法律」、いわゆる「全権委任法」を制定し、政府が法律をつくれること、政府がつくった法律は憲法に違反してもよいことを定めたのです。これがナチス独裁の基盤になりました。

独裁者にとって、立憲主義や法による統治という考え方は邪魔なものです。これを回避し、政権担当者の意に沿うルールがまかり通る体制をつくりたいというのは独裁者の願望です。自民党の憲法改正草案の第九章は「緊急事態」と銘打たれているのですが、そこには次のように書かれています。

第九八条第一項 内閣総理大臣は、(中略)法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。

第九九条第一項 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。

第九九条第三項 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣

言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。(略)

安倍政権が、こうした行政権独裁体制の実現に向かっていることは、この間の姿勢や言動からも明らかです。

立憲主義のもとでは、まず憲法があり、その下に国会があり、その下に行政権があります。しかし、安倍政権は立憲主義を全てひっくり返し、例えば安民法制の制定プロセスを見ると、まず閣議決定で集団的自衛権の行使を可能と決め、この閣議決定に合わせて「新ガイドライン」を再改定し、さらに安民法制を制定するというかたちで進んできました。そうなると、次に来る段階は、安民法制に合わせて憲法を改正することです。中谷元防衛相は「現在の憲法をいかにこの法案に適応させていけばよいのかという議論を踏まえて、閣議決定を行った」(二〇一五年六月五日、衆議院平和安全特別委員会)と正直に発言しています。安倍首相自身も「自分は立法院の長である」(二〇一六年五月一六日、衆議院予算委員会)と平然と発言して、後に「行政府の長という意味でした」と釈明する事態を引き起こしています。

自民党が憲法改正草案のモデルとしているのは明治憲法ですが、オリジナルの明治憲法と自民党の憲法改正草案の違いは、天皇を神とするか否かであり、後者は政権担当者の上に天皇を置きたく

ないので、その部分は「天皇を頂く国家」という表現で曖昧にしています。これは右翼へのリップサービスのほか、政権が天皇の権威を利用する際の口実としての意味があると思います。

4. 有事法制の現在の到達点

すでに日本国内では、憲法改正に先行して、自民党憲法改正草案が予定しているような法律は相当整備されてしまっています。その主な法律としては以下のものがあります。

- 二〇〇四年 「国民保護法」などの有事関連七法
- 二〇〇六年 「教育基本法」改正
- 二〇一三年 「マイナンバー法」、「国家安全保障会議設置法」、「特定秘密保護法」
- 二〇一四年 「憲法改正国民投票法」改正
- 二〇一五年 「防衛省設置法」改正、安保関連法制

このうち、いわゆる「国民保護法」は、令状一つで、医師、看護師、運転手など幅広い職種の人たちを徴用できる規定を設けているほか、国による物資統制が可能とされています。また、自衛官自身が逮捕令状無しに国民を逮捕できるとする規定もあります。つまり、「国民保護法」により、戦前の「国家総動員法」とほぼ同様に、政府は人的・物的資源の統制・運用がすでにできるようになっているということです。ただ、同法は施行後

まだ一度も発動されていないために、国民は気にしないでいられる状況にあります。いったん発動されたら、抵抗は一切できないと思います。

また、いわゆる「特定秘密保護法」が制定されたことにより、政府保有情報の公開の範囲が政府の強いコントロール下に置かれることになり、同法に基づき「特定秘密」に指定された情報は公開されません。これにより、国民の知る権利を大きく侵害されるようになっていきます。

このように、自民党憲法改正草案が予定しているような法制、すなわち、戦前のような各種法律はすでに整備済みであり、現在目指されている憲法改正とは、その総仕上げとして、合憲と違憲の基準の転換を図ることを意味しています。現憲法の下では右記の諸法律は違憲であると批判することもできますが、自民党の草案のような内容に憲法が改正されてしまったら、これらの諸法律を批判する者が逆に公益に反するとされる立場に置かれることになりかねません。

5. アベノミクスの崩壊

アベノミクスは、各種データを見る限り、失敗であることが歴然としています。

GDP成長率は、二〇一三～一五年の三年間の平均で十・六％です。これは民主党政権期の十・七％（二〇一〇～一二年の三年間平均）をも大きく下回る数値です。

実質賃金についても同様で、民主党政権下の三年間の累計では〇・五％の上昇だったものが、安倍政権下の三年間の累計では四・六％もの減少になってしまいました。

また、アベノミクスで雇用が増えたと言われませんが、増えているのは非正規労働者であり、正規労働者は減っています。厚生労働省の「就業形態調査」（二〇一五年二月）によると、二〇一二年四～六月期と二〇一五年の同期の比較で、非正規労働者は一七八万人の増加（一七七五万人→一九五三万人）、正規労働者は五六万人の減少（三三七〇万人→三三二四万人）となっています。だから、大手企業の求人数に対する成約率は、わずかに二割程度に過ぎないということになるわけです。

一方で、数字上、有効求人倍率は増え、完全失業率は減っているとされ、これらがアベノミクスが成功しているという主張の根拠とされていますが、批判も出されています。その一つは、政権と経済界が組んで「求人詐欺」をやっているのではないかという批判で、実態的には、求人の内容は条件の劣悪な非正規ばかりであったり、「採用する気のない求人」によって有効求人倍率が高上げられていると言われています。

アベノミクスは富裕層と大企業を優遇する経済政策であり、トリクルダウン理論に乗っ取ったものと言われます。トリクルダウン理論とは、富裕層のコップから滴り落ちた水を中間層や貧困層が舐めればよいという考え方であり、私自身はこれ

を強く嫌悪しています。安倍首相自身も「大企業の業績の果実が国内の中小規模企業、その従業員に行きわたらないようであれば、アベノミクスは失敗であると考えています」（二〇一三年一月十九日、官邸記者会見）と発言していましたが、これに従えば、アベノミクスは明らかに失敗中です。

6. 情報統制を乗り越えて

安倍政権が憲法改正草案に沿うかたちで憲法改正を実現することになれば、それは人権思想が否定され、行政権の独裁が担保される憲法ができることを意味します。本当にこのような憲法が出来てしまっているのか、国民はよく考える必要があります。

とはいえ、このような危険な憲法改正案が国民投票にかかっても、国民の大多数は反対しないのではないかと思っています。それはこの改正案の危険性を知らないからであり、なぜ知らないかと言えば、国民の大多数はそのための学習もしなければ、十分な情報も提供されていないからです。その危険性については、新聞やテレビなどを通じてくり返し報道されるべきですが、今のところ話題になったことさえありません。

国際NGO「国境なき記者団」が毎年発表している「国別報道自由ランキング」によると、日本は、二〇一五年のランキングで六一位、二〇一六年のランキングでは七二位にダウンしています。

私たち日本人は、多くは自覚していませんが、報道の自由度において、世界のジャーナリストたちから決して高くは評価されないような社会に生きているということなのです。報道の自由度の低さ、すなわち、報道に対して権力から制限がかかるということは非常に危険なことでもあります。

日本に限らず、世界の大手マスコミによって報道されていない事実はいくらでもあります。例えば、一九九一年の湾岸戦争や二〇〇三年のイラク戦争は偽証言によって始められたこと、いわゆる「オデッサの虐殺」（二〇一四年五月）は現キエフ政権が親ロシア派を装って行った一般市民への銃撃から引き起こされたものであること、アメリカは自由シリア軍だけでなくイスラム国ともつながっていること、などです。これらの事実、インターネットで検索すれば、誰でも簡単に大量の情報、画像、動画を閲覧したり取得したりすることができます。にもかかわらず、日本のマスコミはこういった事実を全く報道してきていません。アメリカの対日年次改革要望書が国内で報道されたことがないことに端的に表れているように、マスコミ自身が明確な意思をもって報道しないようにしている事実もあるということなのです。マスコミが世論操作機関になってしまっていること自体が大きな問題です。

くり返しになりますが、安倍政権は今回の参院選で三分の二の議席をとれば、憲法改正に本腰を入れてくると思います。安倍政権としても、憲法

改正を狙えるのはこのタイミングしかなく、これを逃せばしばらくの間は改憲のチャンスがないことを承知しているはずだからです。憲法と平和を守ることを望む勢力は、今回の参院選で改憲勢力に三分の二の議席をとらせないことが、当面の目標になるかと思っています（注）。

【編集部注】

第二四回参議院議員通常選挙（改選議席数二二一議席）は二〇一六年七月一日投・開票された。

参議院で憲法改正の発議に必要な議席数は、全二四二議席の三分の二に当たる一六二議席。「改憲勢力」（自民、公明、おおさか維新の会、日本のこころを大切にする党、無所属の一部）は、今次非改選の議席数が計八八であり、一六二議席に到達するためには今次参院選で七四議席を獲得する必要がある。結果として、自民、公明、おおさか維新の会の三党で計七七議席を獲得し、七四議席を上回った。衆参両院で憲法改正発議が可能な環境が整ったのは戦後初。

へゆうき よういちろう・

小樽商科大学名誉教授／当研究所副理事長

本稿は、二〇一六年六月一三日に開催した、公益社団法人北海道地方自治研究所二〇一六年度第五二回定期総会記念講演会／第一回憲法市民講座の内容をまとめたものです。

文責・編集部