

2022年2月

# country report

Country Programme Japan

KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG



衆議院憲政記念館所蔵・提供 衆議院憲法審査会 2019年11月28日

Courtesy of the Parliamentary Museum, the House of Representatives

## 憲法改正議論の現状 【論考】

新しい勢力図から生まれた機運と課題

瀧口直輝

### 序論

2022年（令和4年）の通常国会が召集され、引き続き新型コロナウイルスへの対応や経済安全保障推進法案等が議論となる。その一方で、筆者が特に関心を寄せるのは憲法改正を巡る議論である。これまで憲法改正に慎重な立場をとる立憲民主党は、先の総選挙まで憲法審査会を開くことにすら消極的であったが、「可能な限り定例日に開催<sup>1</sup>」するとの姿勢に転じた。また、日本維新の会に加え、同様に政権党でない国民民主党と総選挙後に新たに会派となった有志の会が、衆議院憲法審査会において与党側（与党及び協力会派懇談会）という立場をとることとなった。これらは昨年の総選挙を経て生まれた新しい政治状況によるものである。本稿は各党の立ち位置を概括的に述べ、今後の展望と課題について論じるものである。予めこの序論で申し上げるが、憲法改正には引き続き時間と各党・各会派による多大なる尽力と忍耐、そして国民の理解を要する。

### 1. 第45回総選挙の結果を受けて生まれた構図

昨年の総選挙の結果から分かるように、改憲勢力である日本維新の会、国民民主党が議席を伸ばした。逆に野党共闘の中心を担った立憲民主党、日本共産党が議席を減らした。衆議院で改憲勢力が議席を伸ばしたことで、憲法改正への機運が高まる可能性については昨年言及した通りである<sup>2</sup>。

その後、自由民主党の追加公認や衆議院における新しい会派の結成等を経て、衆議院の構成は以下の通りとなった。

(衆議院) 会派名及び会派別所属議員数 令和 3 年 12 月 22 日現在		
会派名	会派略称	所属議員数
自由民主党	自民	263
立憲民主党・無所属	立民	97
日本維新の会	維新	41
公明党	公明	32
国民民主党・無所属クラブ	国民	11
日本共産党	共産	10
有志の会	有志	5
れいわ新選組	れ新	3
無所属		3
欠員		0
計		465 (45)

出典：衆議院ウェブサイト<sup>3</sup>より筆者一部加工

憲法改正は、衆参両院の 3 分の 2 の議決を以って改正案が発議され、国民投票に付される。衆議院において 310 議席、参議院において 164 議席が必要となる。なお、参議院は定数が 3 議席増加する為、この夏の参議院選挙以後は 166 議席となる。この際、憲法 96 条の定める総議員を各議院の総定数と同義とする。

## II. 主な政党の立ち位置

日本の政党は、大別して憲法を改正しようとする勢力（改憲勢力）、またはこれを護ろうとする勢力（護憲勢力）、または中間的な勢力に分かれている。それぞれ歴史的な経緯や温度差はあるが、保守勢力が改憲勢力、リベラル勢力が護憲勢力と概ね一致する。主要な政党の主な立ち位置は以下の通りである。

自由民主党は、1955 年の結党から現行憲法の自主的改正を旨としている<sup>4</sup>。当時の駐留軍が日本から撤退するということを念頭置いたものであるが、その後の国際情勢の変化もあり、憲法改正へ向けたコンテキストは大きな変化を遂げた。自由民主党はこれまでも条文化した憲法改正案を示している。野党に転じた際には天皇を象徴から元首へ、自衛権発動の明確化と国防軍の創設等を盛り込んだ日本国憲法改正草案<sup>5</sup>を党としてまとめた。現在は (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) 教育の充実の 4 項目を優先的検討項目とし<sup>6</sup>、いずれも条文のイメージを示している。総選挙後に初めて開催された衆議

院憲法審査会において、新藤義孝筆頭幹事がこれらを今後の議論のたたき台として「活用」していただきたい旨述べ、同審査会の安定的な開催を求めている<sup>7</sup>。

(1) 自衛隊の明記は、自衛隊違憲論の解消を図ると共に、自衛の措置（自衛権）について言及するという観点から盛り込まれた。条文イメージにある「必要な自衛の措置をとること」という表現によって、「フルスペックの集団的自衛権が許容される」等との指摘もある<sup>8</sup>。また(2) 緊急事態対応については、もともと大規模災害を念頭に置いたものであるが、その後、今般の新型コロナウイルスの感染拡大を踏まえた対応も新しい論点となっている。茂木敏充幹事長は、読売新聞へのインタビューで緊急事態条項の創設を優先的な課題とする考えを示している<sup>9</sup>。自由民主党は、昨年末時点において同党の憲法改正推進本部を岸田総理（総裁）の指示により憲法改正実現本部へと改組した。

野党第一党である立憲民主党は、論憲という中間的な立場をとる。または同党の憲法論議の指針<sup>10</sup>によれば、自由民主党が提案している自衛隊明記案（自衛隊加憲論）については、際限のない集団的な自衛権行使が可能になりかねない等と反対の立場を示している。その一方で文民統制の強化、臨時国会召集要求に基づく召集期限の導入、内閣による衆議院解散権の制限、国政調査権の在り方等について「議論を進める」としている。また、憲法審査会においてあくまで憲法の本体論議よりもまずは更なる国民投票法の改正（CM規制）を議論すべきという立場である。

日本維新の会は憲法改正に積極的であり、来る参議院選挙に併せて国民投票に付すべきとの考えを示している。具体的な改正項目としては(1) 教育無償化、(2) 統治機構改革、(3) 憲法裁判所の3項目の条文案を示している<sup>11</sup>。これに加えて台湾危機を包含した憲法9条への対応、私権の制限と公共の福祉の関係を念頭に置いた緊急事態条項について党内で議論を進めていくことを馬場伸幸共同代表が明らかにしている<sup>12</sup>。

公明党は環境やプライバシー、地方自治等の新しい価値観を「加憲」という立場をとる。平和主義を定める憲法9条を堅持しつつも、自衛隊の存在や国際貢献の在り方について議論を行うとしている<sup>13</sup>。自由民主党の自衛隊明記案については「敢えて書き込む必要があるのか」と同党執行部は繰り返し述べている<sup>14</sup>。その一方で、北側一雄公明党副代表が議論すべきテーマとして緊急事態における国会機能、デジタル社会における人権の保障・民主主義、地球環境の保全を衆議院憲法審査会において提起している。公明党は与党かつ「加憲」を掲げる一方で、改憲勢力とされることを必ずしも是としない。

国民民主党は2020年末に包括的な憲法改正に向けた論点整理<sup>15</sup>を示している。大きな項目として、(1) 人権保障のアップデート、(2) 地方自治の発展・強化、

(3) 統治のあり方の再構築、(4) 3大原則（国民主権、基本的人権の尊重、平和主義）の確認と国家目標規程の創設を掲げ、具体的にサイバー空間を含めた「個人の尊重」、地方自治の基本原則、臨時会招集期限の明確化、平和主義（自衛権・自衛隊の統制等）、憲法裁判所等について条文イメージを提起している。また同党の玉木雄一郎代表は、憲法審査会に論点を絞った分科会方式の導入を提案している<sup>16</sup>。

日本共産党、社民党は憲法改正に反対の立場をとっている。

各党の立場と現状については概ね上記の通りであるが、改憲勢力、護憲勢力、中間的な勢力の違いは当然のことながら、改憲を志向する勢力でもその項目に差異が見られる。とりわけ、憲法改正の中核的な論点となる憲法9条（平和主義）における自衛権、自衛隊の位置づけについては、自由民主党と公明党の与党間でも大きな温度差がある。

### III. 与野党対峙の論戦と一線を画して

衆参両院の憲法審査会が定例的に開催されることは近年少なく、国民投票法の改正は3年の歳月を要した。2000年に両院で憲法調査会が設置され<sup>17</sup>、その衆議院側の初代会長を務めた中山太郎元衆議院議員が野党にも配慮した運営を旨とした中山ルールによって与野党円満な運営を図った。その中山ルールは明確に継続しているわけではないが、他の委員会と異なり憲法審査会の場合、与野党合意がない中での会長による職権による開催とはならないので、その定例的な開催ですら難しさがあつた。このような背景もあり、与党で3分の2を両院で有する時期が長かった安倍政権下ですら同審査会の運営は容易でなかった。必ずしも議席が多いからと言って数が純粋にものを言わないのがこの憲法議論なのである。

冒頭述べたように、先般の総選挙を経て憲法審査会において日本維新の会に加え国民民主党と有志の会が与党側となった。今回、国民民主党が「積極的な議論<sup>18</sup>」に臨む観点から与党側に転じたことは、通常の与野党という枠組みを超えたものであるが、国民民主党は総選挙前後から立憲民主党を中心とした野党の枠組みから距離を置き、憲法審査会における動きもその一環であるとも言える。

### IV. 結論 今後の展開と課題

上記述べた通り、憲法改正への機運が先般の総選挙を経て醸成された。では、憲法改正はなし得るのか？まずは、来る参議院選挙で自由民主党、公明党、日本維新の会、国民民主党等による与党、及び改憲勢力で3分の2を超えることが出来るかがひとつの指標となる。現状では参議院において4党（会派ベース）で169議席を有し、これを維持できるか重要な要素となる。参議院は3年毎に半数が改選であるので、この4党を枠組みとすれば83議席を獲得する必要がある<sup>19</sup>。仮に3分の2を維持したとしても、それだけで速やかに改正出来るかと言えば否である。今夏の参議院選挙後、次の参議議員選挙まで3年と一定の時間があるが、公明党は自由民主党提案の自衛隊明記論には否定的であり、仮に憲法9条改正をテーマとすれ

ば与党内ですら調整が難航する。その意味において、まずは野党第一党が求める国民投票法の更なる改正に臨み、その後憲法本体への論議、9条以外の問題、例えば「教育の充実」や「緊急事態条項」、「地方自治」のようなテーマは先行的な議題としてあり得るしより現実的である。もし仮に分科会方式が導入されれば論点整理は促進されるであろう。また、日本維新の会と国民民主党による何かしらの協力の強化<sup>20</sup>があれば、それ自体が公明党への牽制として作用し、今後の議論に影響を及ぼし得る。仮に公明党抜きで改正が発議出来る環境に衆参両院共になれば、同党としてもこれまでの立ち位置を多少なりとも修正することもあり得る。自由民主党としても、政権の枠組みとしてだけでなく公明党との関係は選挙協力という意味においても非常に重要である。各小選挙区で数万とも言われる公明党票による上積みは非常に大きな意味を持つからである。公明党がどのような立場をとったとしても憲法議論における同党の姿勢は極めて重要な要素である。

一方、野党第一党である立憲民主党は、先般の総選挙後も「改憲自体を目的としている議論についてはくみしない<sup>21</sup>」という考え方を堅持しつつも定例的な開催に応じる姿勢であるが、上記述べたように憲法改正に慎重な姿勢である。日本共産党との共闘見直しで、憲法審査会を開催するべきでないとする同党への配慮から立憲民主党が解き放たれたとすれば、憲法議論にとってポジティブな要素となる。またリベラルな支持母体から乖離した立ち位置にも難しさがある。衆議院で議席を減らしたとはいえ、衆参両院での野党第一党の立場には変わらず、野党筆頭幹事を有する会派として審査会開催の有無に強い影響力を維持、行使することが出来る。

自由民主党憲法改正実現本部長を務める古屋圭司衆議院議員は、日経新聞によるインタビューで同本部として「優先して取り組むべき項目や改憲目標時期は掲げず、世論の喚起に専念する」とし、また党が「早く憲法審査会をやるべきだ」として、それが逆に議論を停滞させたと言及している<sup>22</sup>。安倍政権時には、党が率先して議論を引っ張ろうとすれども、逆に野党は態度を硬化させていた側面がある。また、「憲法審査会が主戦場」と岸田総理と古屋本部長で一致したことも審査会本位という観点から極めて重要な点である。与野党の国会対策的な要素からも切り離し、静かな環境で憲法審査会を動かすことこそが、結果として憲法論議が深まることにつながる。政局との切り離しは極めて重要な課題である。1月17日に召集された国会での施政方針演説<sup>23</sup>でも岸田総理の憲法への言及は限定的で、積極的な議論が行われることへの期待感を表明するに留まった。この点、安倍元総理の最後の施政方針演説と比べると、淡泊な印象であるが波静かな環境を作ることを念頭に置いたものと考えられる。来るべき参議院選挙で与党及び改憲勢力が一定数を超えることは機運を保ち推進力を生むために必要であると共に、議論の環境づくりはそれ以上に重要なことである。

筆者は憲法改正を巡っては衆参両院の憲法審査会で然るべく議論し、国民投票に付されるべきものと考え。憲法改正項目が複数あった場合、その関連する改

正案毎に投票することとなる<sup>24</sup>。2021 年の読売新聞の世論調査<sup>25</sup>によれば、憲法改正への賛成が 56%まで上昇しているが、異なる世論調査があることにも留意されたい。憲法 9 条については平和主義を堅持しつつ、日本を取り巻く安全保障環境の変化を踏まえ安全保障政策として現実的なものとするべきであり、それが適切に憲法に定められるべきと考える。そのためには、改憲勢力も護憲勢力、または中間的な勢力もそれぞれの立場を尊重し、誠実にこの問題に波静かな環境を心掛けて国会で取り組むことが期待される。かつて衆議院憲法調査会長を務めた中山太郎元衆議院議員は「憲法論議は内閣ではなく国会の責務、権限であるべきこと、それは、政権を争う与野党対峙の論戦とは一線を画した、全国民代表としての論議であるべきこと、そして、憲法論議は、自己の理想の憲法像の主張にとどまるのではなく、最終的に三分の二以上の多数派形成に向けた超党派的論議、いわば偉大なる妥協を目指した論議であるべき<sup>26</sup>」と述べた。今後数年間でその偉大なる妥協は成し得るのか、今後の議論が深まることを切に願う。

本稿は、KAS の公式的な立場や考えを示したのではなく、あくまで筆者個人の分析と見解を表したものである。

- <sup>1</sup> NHK 衆院選後初めて衆議院憲法審査会が開催  
<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/73645.html>
- <sup>2</sup> 瀧口直輝 第 49 回衆議院総選挙結果 2021 年 11 月 3 日  
<https://www.kas.de/ja/web/japan/laenderberichte/detail/-/content/49>
- <sup>3</sup> 衆議院 会派名及び会派別所属議員数 2021 年 12 月 22 日  
[https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiha\\_m.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiha_m.htm)
- <sup>4</sup> 自由民主党 立党宣言・綱領 党の使命・党の政綱 1955 年 11 月 15 日  
<https://www.jimin.jp/aboutus/declaration/>
- <sup>5</sup> 自由民主党 日本国憲法改正草案 2012 年 4 月 27 日 [https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/130250\\_1.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf)
- <sup>6</sup> 自由民主党 憲法改正に関する議論の状況について 2018 年 3 月 26 日 [https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/constitution/news/20180326\\_01.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/constitution/news/20180326_01.pdf)
- <sup>7</sup> 衆議院 憲法審査会議事録 2021 年 12 月 16 日  
<https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120704183X00220211216>
- <sup>8</sup> 山尾志桜里・阪田雅裕 立憲的改憲 山尾志桜里 2018 年 8 月 10 日
- <sup>9</sup> 読売新聞 「緊急事態条項」創設を優先的に、自民・茂木氏が方針...改憲論議を加速 2021 年 11 月 13 日 <https://www.yomiuri.co.jp/politics/20211112-OYT1T50355/>
- <sup>10</sup> 立憲民主党 憲法論議の指針 2020 年 11 月 20 日 [https://cdp-japan.jp/news/20201119\\_0277](https://cdp-japan.jp/news/20201119_0277)
- <sup>11</sup> 日本維新の会 憲法改正原案 2016 年 3 月 24 日 <https://o-ishin.jp/news/2017/images/90da581ba24723f77027257436ab13c1cec1a1ed.pdf>
- <sup>12</sup> 日本維新の会 馬場伸幸共同代表 記者会見 2021 年 1 月 12 日 <https://o-ishin.jp/news/2022/01/12/11655.html>
- <sup>13</sup> 公明党 公明党の憲法改正 2013 年  
<https://www.komei.or.jp/campaign/sanin2013/ig/kp.html>

- 14 毎日新聞 公明・山口代表「憲法に自衛隊、あえて書く意味があるのか」 2019年7月21日 <https://mainichi.jp/articles/20190721/k00/00m/010/435000c>
- 15 国民民主党 憲法調査会 憲法改正に向けた論点整理 2020年12月4日 <https://new-kokumin.jp/wp-content/uploads/2020/12/a496a30ca55082bede1b85480540c5f4.pdf>
- 16 衆議院 憲法審査会議事録 2021年12月16日 <https://kokkai.ndl.go.jp/txt/120704183X00220211216>
- 17 衆議院 憲法審査会 衆議院憲法調査会の設置の経緯 [https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/keii.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/keii.htm)
- 18 国民民主党 玉木雄一郎代表 記者会見 2021年12月9日 [https://new-kokumin.jp/news/business/2021\\_1209-3](https://new-kokumin.jp/news/business/2021_1209-3)
- 19 定数の半数は124議席となるが、神奈川選挙区での欠員補充のため125議席が争われる。本年4月の参議院石川選挙区補欠選挙は、自民党が議席を得ると仮定した。
- 20 現在、国民民主党は夏の参議院選挙を目指し、都民ファーストの会との協力関係の強化を進めているが、都民ファーストの会は今日において国会に議席を有していない。
- 21 立憲民主党 西村智奈美幹事長 記者会見 2021年12月14日 [https://cdp-japan.jp/news/20211214\\_2735](https://cdp-japan.jp/news/20211214_2735)
- 22 日経新聞 自民・古屋圭司氏「国民投票、次期衆院選までに」 憲法改正を聞く① 2022年1月14日 <https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA125D20S2A110C2000000/>
- 23 首相官邸 第二百八回国会における岸田内閣総理大臣施政方針演説 2022年1月17日 [https://www.kantei.go.jp/jp/101\\_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html](https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0117shiseihoshin.html)
- 24 日本国憲法の改正手続に関する法律 2021年9月18日(改正)第47条 <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=419AC1000000051>
- 25 読売新聞 読売世論調査 2021年5月3日 <https://www.yomiuri.co.jp/election/yoron-chosa/20210502-OYT1T50187/>
- 26 衆議院 議院運営委員会議事録 2009年4月27日 <https://kokkai.ndl.go.jp/txt/117104024X03120090427/8>

(いずれのリンクも2月3日最終アクセス)

## 筆者について

瀧口直輝は、KAS 日本事務所にて日本プログラム シニア・プログラム・マネージャーとして日独、日欧関係の発展に従事。それ以前は、衆議院議員長島昭久事務所や在京スウェーデン大使館、民主党本部事務局にて勤務。民主党政権下では、内閣官房専門調査員を兼務。第 19 回自由民主党国際局国際政治・外交論文コンテストにて幹事長賞を授賞。国会議員政策担当秘書資格を持つ。

## Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

コンラート・アデナウアー財団日本事務所出版

日本プログラム シニア・プログラム・マネージャー／ポリティカル・アナリスト 瀧口直輝

[www.kas.de/japan](http://www.kas.de/japan)

[naoki.takiguchi@kas.de](mailto:naoki.takiguchi@kas.de)

2022 年（令和 4 年）2 月 3 日

ISBN 978-4-910690-18-6

コーディネーション：和智友美 総務アシスタント



The text of this publication is published under a Creative Commons license: "Creative Commons Attribution- Share Alike 4.0 international" (CC BY-SA 4.0), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>.