



## 憲法の存在意味を失わせる96条「改憲」論

浦部法穂 (HuRP 理事長)

憲法とは、国の権力担当者に対する国民からの指示・命令である。つまり、国民がある特定の人たちに統治権力を委ねるにあたって「これだけは守ってくれ」といって示したもので、統治権力を担う者を拘束する法規範である。したがって、国民のみが憲法を制定する権限をもち、国民のみがその内容を決定・変更する権限をもつ。これが近代以降の「国民主権」国家の前提原理である。これは、ある意味フィクションであるが、しかし、「国民主権」国家の統治権力はこの原理を前提することによってのみ正当化される。これをフィクションだとして否定するなら、その瞬間に、いま存在する統治権力は正当性のない権力となり、単なる「裸の力」＝「暴力」に転化する。

この理屈が、どうも日本の政治家には理解できないようである。内閣総理大臣が「いざ改憲」とばかりに勢い立ち、こともあろうに、「改憲」しやすくするために憲法 96 条の国会による発議の要件を両院それぞれ総議員の 3 分の 2 から過半数に緩めようとしている。内閣総理大臣も国会議員も、ともに、憲法に示された国民からの指示・命令を受ける側の立場にいる。憲法による拘束を受け、指示・命令を受ける側にある国会議員、まして統治権力の中枢にある内閣総理大臣が、その指示・命令に縛られたの

では自分たちの思いどおりにできないから都合のいいように変えよう、などと言い出すのは、そもそも筋違いである。憲法改正権は国民にあるのであって国会議員や内閣総理大臣にあるわけではない。



浦部法穂 理事長

\*\*\*\*\*

ただ、憲法は、国会議員が国民の代表者であることにかんがみ、国会に憲法改正案の発議権を与えている。しかし、それは、国会が国民に代わって憲法改正権を行使できるということを意味しない。国会議員も憲法による拘束、つまり、国民からの指示・命令を受ける側にあるのだから、その国会議員によって構成される国会が憲法に示された国民からの指示・命令の内容を変える権限をもつということになったら、指示・命令の意味はまったく失われてしまう。だから、憲法の改正は、国民の側から「ここはこう変えたほうが国民にとってより良い国になるだろうから変えよう」という声が高まってきたときに、国会がそれをうけて十分に議論し、案を作って国民の判断を仰ぐ、というのが本来のあり方だといえる。

もっとも、現実には、日々の暮らしに追われる国民

が常に国のあり方や憲法の中身を考え議論するということは、難しい。だから国会での議論が重要になるのだが、それでも、国民の側に改憲の機運が全然高まってもないのに国会が改憲を煽り立てるとするのは、本末転倒である。まして、国民の代表者という位置づけにはなく、したがって発議権もない内閣や内閣総理大臣が改憲を主導するのは、憲法改正権の篡奪である。

\*\*\*\*\*

憲法の改正という国の将来のあり方にも重要な影響を及ぼすことがらについては、国民は慎重に判断する必要がある。そのためには、国民各自が、具体的な条項の改正について、そのメリット・デメリットを十分に理解したうえで国民投票に臨むことが求められる。それには、当該改正をめぐる賛成意見・反対意見その他さまざまな意見のあいだで十分な議論が行われ、その改正の積極面・消極面が包み隠さず国民の前に明らかにされることが不可欠である。そのための重要な役割を担うのが、国会による発議なのである。だから、国会が憲法改正案を発議するにあたっては、熟議に熟議を重ねることが求められる。憲法 96 条が両院それぞれ総議員の 3 分の 2 以上の

賛成という要件を定めているのは、国民に判断材料をきちんと提供するためには、少なくとも両院それぞれで 3 分の 2 以上が賛成できるところまで議論を煮詰める必要がある、という趣旨からだと理解すべきである。

この 3 分の 2 を過半数に緩めるということは、基本的に政権与党だけで発議できるということの意味するから、国会において十分な議論を経ないままに発議されるということにもなり、国民はわけのわからないままに賛否の判断を迫られることになってしまう。そして、なによりも、統治権の中核である政権の都合で改憲されるというようなことになれば、統治権に対する法的制約としての憲法の意味は完全に失われてしまうであろう。96 条「改憲」論は、「国民に判断してもらう機会をより多く提供し、憲法を国民の手に取り戻すための改正だ」と言うが、まったく逆に、何もわからないままに賛否の判断だけを国民に強い、結局は政権の都合の良ように憲法を変えることを意図した企みだ、といわなければならない。

(神戸大学名誉教授／法学館憲法研究所顧問)

---

#### 【新・特別連載】

### 協働による原発事故被災からの復興—ふたつの「被災地」から〈2〉

今野順夫 (福島大学名誉教授)

---

震災 2 年 2 カ月を経て、原発事故避難区域の再編が行われているが、復興の課題の大きさの前に立ち竦んでしまう。現実を見つめ長期的視野に立って、今後どう復興事業を進めるか、問われている。

#### ▼避難指示区域の再編

2013 年 5 月 28 日、全域が「警戒区域」になっていた双葉町の再編が行われることになり、2011 年 4 月に福島第一原発から半径 20 キロ圏内に設定されていた避難指示区域「警戒区域」を抱える 9 市町村の区域再編が完了する

(計画的避難区域のある川俣町を除く)。

国は 2011 年末に、「警戒区域」を 3 区分、①12 年 3 月から数えて 5 年以上戻れない「帰還困難区域」(年間線量 50 ミリシーベルト超)、②数年で帰還をめざす「居住制限区域」(同 20 超～50 ミリシーベルト以下)、③早期帰還をめざす「避難指示解除準備区域」(同 20 ミリシーベルト以下)に再編することにした。

区域再編のなされた警戒区域の 9 市町村と計画的避難区域の飯舘村を併せた避難区域の住民は約 8 万 2720 人であるが、再編後、避難指示解除準備区域(事業再開可能)に約 3 万 2930 人(39.8%)、居住制限区域(事業再開不能)に約 2 万 4490 人(29.6%)となり、併せて約 5 万 7420 人(69.4%)が、日中、自由に立入ることができることになった。2 年ぶりである。帰還困難区域住民約 2 万 5000 人(30%)には、帰還の見通しすら立っていない。

#### ▼復興事業の連携強化

各市町村の状況はバラバラであり、大熊町や双葉町のように 96%もの帰還困難区域住民を抱える自治体がある一方、帰還困難区域住民がいない田村市、川内村、檜葉町があるように、復興帰還の観点から見ると自治体間に大きな差異があり、復興見通しを一様に括ることは困難になっている。各首長は、当該市町村自体の復興、各市町村独自の復興計画を策定することになるが、実現に大きな困難が伴う。復興に向けた被災地の連携、それを可能にする支援が必要になっていると思う。

発災当初から、その復旧・復興に当っては、被災地相互の協働が必要と考えてきた。そうとはいえ関係町村の合併は、各自治体の歴史、住民自治の観点からも慎重になされるべきだが、

地方自治法所定の「広域連合」等の方式を、復興事業に生かしていくべきではなかろうか。その場合、特に関係町村だけでなく、福島県自体も参加し、その役割を果たすべきであろう。島根県の隠岐病院の設置、管理及び運営に関する事業等を行う「隠岐広域連合」には、関係3町1村とともに島根県が参加している前例もある。

#### ▼新たな協働の学校づくり

こうした復興に向けた協働の取り組みの動きも見えつつある。双葉郡8町村が、2年後に中高一貫校の開校をめざすという動きである(\*1)。双葉郡内の既存の高校は5校だが、いずれも郡内での再開のめどが立っておらず、避難先に設置した仮校舎の生徒数も少ない。そこで郡内に大学進学などを意識した中高一貫校を新設して生徒を集めるという動きである。これは、避難した住民の帰還には、除染の進展とともに子どもの教育環境の改善が重要であることから、協働による復興事業と位置づけられ、期待がもてる。文科省と県が支援し、地元の大学等の協力を得て、動き出している。全国的な支援によって、実質的な帰還事業が促進されるだろう。

#### ▼多重的な連携・協働による復興へ

原発事故被災は自然災害を契機にしているが、国の原子力政策や東京電力の安全体制の欠如等による人災であることは否定し難い。被災地・被害者には、言い知れない悲惨な状況もたらされた。震災後1年を過ぎても、少なくない関連死が認定されているのは、収束どころか増幅している過酷な被害を示している(\*2)。

福島県内であっても避難住民と受入れ自治体・住民の軋轢が、時間の経過とともに大きくなってきている(\*3)。孤立分断策を克服して、被災

地と非被災地との継続的な連携・支援、被災地滞在者と県外避難者など避難者間の相互尊重・信頼を含め、あらゆる場面での多重的な連携・協働を通じて、住民本位で、原発に依存しない社会を作り上げていく必要があるだろう。

(\*1) 朝日新聞 2013 年 5 月 13 日付。

(\*2) 震災関連死は、2013 年 3 月末で全国で

2688 人であるが、福島県は 1383 人と 51.5%を占めている。多くは、多数回の転居を伴う長期化する避難（避難所・仮設住宅等）による影響とみられる。

(\*3) 避難者の多いいわき市は、自ら被害・被災者を抱えながら、大量の避難者の受入れに対応せざるを得ず、国の政策的な立ち遅れが、住民同士のトラブルまで生み出している。

HuRP では「日本国憲法という人権の尊さ・平和の重さを知り、考えることからはじめ、その理念を社会へ、世界へと広げていきたい」と考えています。そこで 5 月、憲法記念日を迎え、HuRP の定例水曜会議で、改めて日本国憲法の前文を読んでもみることにしました。それも、ただ「読む」のではなく「自分の言葉」で前文を訳してみよう。ここでは、その「日本国憲法・前文『自分訳』」を発表したメンバーの「前文自分語訳のポイント」を紹介します。これらの全文は、今後ホームページに掲載していきたいと思っています。

#### 【T.O.さん】

先進的な時代の象徴としての女子高校生(JK)の意見に、政治家も注目しています。そんな彼女たちの、目線を意識して‘JK風’「生活に即した憲法」の解釈をしてみました。

最近、新聞等のメディアで連呼されるアベノミクス(景気回復のための円安)、TPP(外交問題)、北朝鮮のミサイル発射問題(国際平和問題および自衛権)等は特に国民の関心が高いところです。

#### 【S.K.さん】

・「母語」である長崎のことばで書きました。  
・前文の中の「私たち」にはもちろん子どもも含まれます。なので、少なくとも社会科で憲法を初めて学ぶ小学校高学年の子どもには伝わるように書くことを心がけました。  
・「名誉ある地位を占めたい」を、「お手本になるような国に『なりたい』」ではなく、「お手本になるような国で『いたい』」と表現しました。外国のお手本になるような国でいることは、目標とすることではなく、当たり前の事であると考えたからです。

#### 【A.T.さん】

憲法が基盤とする価値観が、現在に至る人間の知恵の総結集で、さらに世界中の人びとに共通だという、普遍性に惹かれるので、縦(歴史)と横(協力・信頼)を際立たせました。

#### 【H.K.さん】

最近、政治家の歴史に対する不誠実さが著しいことに危険を感じているので、前文では明文化していないこの憲法の背景にある歴史的事実に触れることと、人権を「命」の尊さとして表現することで、わかりやすくなるのではないかと考えました。

#### 【T.M.さん】

憲法前文を改めて読みなおしてみた。自分の言葉で書き直すためには理解しなければならないから。思ったのは、しっかり理解し、改めて権力に対して足かせを掛けなければならないということ。それが憲法を守り、自分の生活を守ることに繋がる。

#### 【M.O.さん】

国や思想信条に関わらず保障される「一人ひとり」の権利を重視して訳した。歌を歌うように普段の口語で表現することで、人権や平和が日常的に語られるべきものだとして強調した。

日本国憲法・前文「自分語訳」  
水曜会議から生まれた企画を紹介します

【編集後記】▼今月の憲法特集はいかがでしたか。みなさんも、日本国憲法前文を読み、その意義と価値を再確認してみてください。歴史や他国との関係を軽視する政治家や、既得権にしがみつこうとする国会議員たちの横行を制御し、権力をコントロールするのは、私たち一人ひとり一国民自身だと実感できるはずです。(望)

特定非営利活動法人 人権・平和国際情報センター Human Rights and Peace Information Center Japan

〒171-0014 東京都豊島区池袋 2-17-8 丸十ビル 402 号 電話&FAX 03-6914-0085 <http://www.hurp.info/>