【情勢および自治労の対応】

　　1.　この間の経過と情勢

(１)　与党および改憲勢力の動き

　　①　2017年10月22日の解散総選挙により、いわゆる「改憲勢力」が引き続き３分の２を占める中、自民党は12月20日に「憲法改正に関する論点とりまとめ」を公表した。改憲の内容としては、９条のほか、教育の充実、緊急事態への対応、参院選挙区の合区の解消と都道府県・市町村の明記の４項目が盛り込まれた。９条における自衛隊に関しては、ア）「９条１項・２項を維持した上で、新たに３項において自衛隊を憲法に明記する」（「加憲」と称されるもの）、イ）「９条２項を削除し、自衛隊の目的・性格を明確化する」との両論を併記していた。

　　②　安倍首相は、１月４日の年頭記者会見で、あらためて憲法改正への意欲と決意を表明し、１月22日の自民党両院議員総会では、憲法改正を「実現する年」とさらに踏み込んだ発言をした。

　　③　自民党は、党大会に改憲条文案を提案することをめざし、９条に関しては、安倍首相の提案である「ア）案」をベースに意見集約を進めようとしていた。なお、この「加憲」案は、「日本会議」のシンクタンクである日本政策研究センターの伊藤哲夫代表の提起であり、「護憲派から現実派を誘い出すきっかけ」（護憲派の分裂）とするのが目的であると言い切っている。さらに、日本会議は、災害救助などを前面に出した「ありがとう自衛隊」キャンペーンや「美しい日本の憲法をつくる1000万賛同者署名」を展開し、感情論から、憲法への自衛隊明記について、国民意識の醸成を図ろうとしていることは明らかである。

　　④　財務省による森友学園の決裁文書「改ざん」問題等があったことから、３月25日の自民党大会においては、改憲条文案の確定には至らず、憲法改正の「基本的な方向性」の確認にとどまった。しかし、いずれの項目についても、改憲の必要性と合理性を欠いている。さらに、憲法の平和主義、国民主権、基本的人権の尊重、議会制民主主義などの基本原理を変質させ、破壊するものと言える。

　　⑤　なお、公明党は、2004年に公表した「論点整理」で、憲法９条について「現行規定を堅持」と明示する一方、自衛隊の存在規定の必要性については賛否両論を併記した。先の衆院選公約では「大事なことは平和安全法制の適切な運用を積み重ね、国民の理解を得ていくこと」とし、憲法９条の改正に慎重な姿勢を示した。２月16日に憲法調査会の全体会合を開き、党内全体の議論をおよそ８カ月ぶりに再開したが、「安倍改憲」に同党がどう対応するかが国会議論動向の焦点になっている。

　　⑥　これらの情勢とともに、2019年には、統一自治体選、天皇退位、参議院選挙と続くことから、「年内発議もありうる」と想定し、本年を「憲法改正」に関するヤマ場の年と捉える必要がある。

(２)　野党の動き

　　①　野党第一党である立憲民主党の枝野代表は、１月22日、記者団に「憲法は公権力を縛るためのルール。憲法の定義自体を理解していない方と議論しても仕方がない」と述べ、議論には応じない可能性を示唆した。さらに、枝野代表は２月11日の北海道内での講演において、「安倍首相が言う『自衛隊を書くだけで（権限は）何も変わらない』というのは大うそ。それをどれだけ多くの人たちに伝えられるかが勝負だ」と述べ、９条の改正に反対する姿勢を改めて表明している。なお、「立憲民主党は憲法を変えてはいけないという立場とは違う」とし、衆院解散権の制約などについては「議論の余地がある」としている。

　　②　民進党の大塚代表は、２月４日の党大会で、「スケジュールありきの改正は容認できない。立憲主義、国民主権、基本的人権の尊重、平和主義等の原則を堅持するよう対応していきたい」とあいさつした。さらに、党内に憲法調査会を設置することを明らかにし、「調査会を近々設け、（政務調査会の）部会と連携しつつ対応を検討する」と述べている。

　　③　希望の党の玉木代表は、「今、安倍総理が提案している９条の改憲案については、私は反対」と明言している。１月26日の両院議員懇談会では、安全保障と憲法に関する党見解を発表し、安保関連法の「武力行使の新３要件」の削除を盛り込み、さらに、憲法９条を改憲議論の優先対象から外し、安倍首相の改憲案については「反対」と明記した。これにより、衆院選で訴えた安保法制の実質的容認と憲法９条改正への積極姿勢を軌道修正したものとなっている。

　　④　社民党および共産党は、憲法堅持の従来姿勢を維持している。

(３)　連合の動き

　　①　連合は、この間、憲法問題について一定の見解を取りまとめてきた（2003年「国の基本政策」検討委員会中間報告における「憲法の論点について」など）。安全保障問題については、「国際ルールとして、自衛権は独立国家固有の権利であることを確認する」「自衛隊は専守防衛、徹底したシビリアンコントロール、非核三原則を前提としてこれを認め、今後のあり方として縮小の方向を指向する」としてきており、また同時に、憲法全体に関わる考え方としては、「平和主義、主権在民、基本的人権の尊重の三大原則を重視」としている。

　　②　2017年５月の中央執行委員会においては、「憲法は国家のあり方の根本にかかわるものであり、期限や結論ありきの拙速な改正議論に陥ることなく、国民的なコンセンサスづくりに向けたあらゆる角度からの慎重な議論が不可欠」として、衆参両院の憲法調査会に向けた各党議論動向の把握、衆議院法制局や有識者からのヒアリングを通じた認識の共有化を行うとする「当面の対応方針」を確認した。以降、ヒアリングや総選挙後の情勢把握など、三役会での議論を重ねてきた。

　　③　2017年12月の三役意見交換会において、さらに今後の議論の進め方を確認し、集中審議三役会や三役政策意見交換会において、各政党の基本的考え方の聴取を開始し、憲法審査会で議論される項目全般についての論点整理と当面の対応についての検討を進め、６月に考え方（案）を取りまとめる予定としている。なお、神津会長は、１月５日の年頭記者会見において、安全保障法制の強行採決を改めて批判するとともに、「９条のみならず本当に今すぐに憲法改正しなければならないのか」と政府の姿勢に疑問を呈している。

　　2.　自治労の基本的立場と対応

①　第２回拡大闘争委員会（2.26）で確認した通り、自治労としては、さまざまな立場においての「改憲論議」自体は否定するものではないが、運動方針として確立した、「現行憲法については、その基本理念である平和主義、国民主権、基本的人権の尊重を普遍化するため、憲法の前文および第９条を堅持する立場で臨みます。とくに第９条については『加憲』などの議論に惑わされることのないよう、堅持する立場で取り組みます」に沿って対応する。

②　連合に対しては、改憲（加憲を含む）の容認はもちろんのこと、「（国の自衛権について）国際ルールとして、自衛権は独立国家固有の権利であることを確認する」「（自衛隊について）専守防衛、徹底したシビリアンコントロール、非核三原則を前提としてこれを認め、今後のあり方として縮小の方向を指向する」（いずれも99年10月連合政治方針）から突出した形の見解のまとめには反対する。

③　協力政党に対しては、組織内議員・政策協力議員を中心に、自治労の基本的立場・各論点に関する見解を示しながら、「安倍改憲に反対」の立場で国会審議等に臨むことを求める。また、国民投票法改悪（公務員及び自治労の活動に対する更なる規制等）について、その動きが出てきた場合、断固阻止することを要請する。

④　国民投票運動そのものについては、協力政党と連携しつつ、法改正を含めた見直しを求める。特に、立憲民主党が、大阪市特別区設置住民投票（2015年５月）での経験や、イギリスにおけるＥＵ離脱をめぐる国民投票（2016年６月）の事例をもとに、現行国民投票法において原則自由に放送できるテレビＣＭについて、賛否を呼びかける団体の資金力で量が決まり、ＣＭの強い印象で賛否に影響を与える可能性が高いことから、規制を強化するための法改正案を今通常国会に提出する方針であるため、他党を含めて、協議を急ぐこととする。その際、下記「補論：憲法改正手続きについて」における「公務員条項」に対する影響についても引き続き指摘していく。

⑤　大衆的な行動については、運動方針および当面の闘争方針に基づき、この間提起している「安倍９条改憲ＮＯ*！*　憲法を生かす全国統一署名（3000万人署名）」や、５月３日の憲法記念日に東京をはじめ各地で開催される「５・３憲法集会」への結集を軸としつつ、幅の広い大衆運動の構築をめざして取り組みを強化していく。また、各県本部・単組においても、学習会等の開催を通じ、憲法理念の認識の共有化をはかっていく。

※　補論：憲法改正手続きについて

　①　憲法96条は、憲法改正の手続きを定めた規定であり、「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はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする」としている。

　②　さらに、「日本国憲法の改正手続に関する法律（憲法改正国民投票法）」（2014年改正）に定められた投票は、国会における憲法改正案の発議が、「内容において関連する事項ごと」に区分して行われるため、それぞれの事項にわかれた「憲法改正案」ごとに一人一票となる。憲法改正に関する発議の可決および国民投票が現実味を帯びた際には、組合員をはじめとした各層に対し、項目ごとの改正反対理由等を解説できるような教宣活動を強化する。

　③　同時に、憲法改正国民投票法には、新たに下記（※１）の附則が付け加えられており、自民党などの一部に、自治労などが行う運動を規制しようという動きも見られることから、「表現の自由」を抑圧する重大な動きとして、強く反対する。この点について、連合内の意思統一を図るとともに、協力政党に対し、国会において監視を強め、法改正案が提出された場合には反対の立場で臨むことを求める。

※１　改正国民投票法附則４項（2014年）

　　　「国は、この法律の施行後速やかに、公務員の政治的中立性及び公務の公正性を確保する等の観点から、国民投票運動に関し、組織により行われる勧誘運動、署名運動及び示威運動の公務員による企画、主宰及び指導並びにこれらに類する行為に対する規制の在り方について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする」

【個別論点】

Ⅰ　自民党改憲４項目

　　Ⅰ－1.　憲法第９条と自衛権について

|  |
| --- |
|  |
| ①　憲法９条については、「自衛権」を含めた戦争を放棄しているという解釈から、「自衛権」は「自然権」として有しているとする解釈まであったが、「安全保障関連法」の成立までは「集団的自衛権」の行使を合憲とする解釈はなかった。②　安倍政権は、2015年に「集団的自衛権」の行使を認める「安全保障関連法」を強行採決により成立させ、「解釈改憲」を強行。憲法９条に明らかに違反する法律が存在する事態となった。③　自民党は９条１項・２項を維持したうえで、９条の２として、「必要な自衛の措置を取ることを妨げず」「内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。」と明記する、いわゆる「加憲」案を提起しているが、この目的は、「安全保障関連法」を憲法上も位置づけようとするものに他ならない。すなわち「専守防衛の自衛隊」の合憲化ではなく、「集団的自衛権」の行使や、他国軍への「後方支援」の権限を付与された自衛隊の合憲化を目論むものである。④　自治労は、９条『加憲』の議論に惑わされることなく、「安倍改憲」に反対し、現行憲法の基本理念である平和主義、国民主権、基本的人権の尊重を普遍化するため、憲法の前文および９条を堅持する立場で臨む。このため、「安倍９条改憲ＮＯ*！*　憲法を生かす全国統一署名」（3000万人署名）などを軸としながら、「安倍改憲」阻止の取り組みを強化する。 |
|  |

1.　現行の規定と自民党改憲案

| 現行憲法 | 自民党改憲案 |
| --- | --- |
| 第２章　戦争の放棄第９条　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。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。 | 第９条１項・２項　＜変更なし＞第９条の２　前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織として、法律の定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。２　自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。 |

2.　安保法制成立前までの現行憲法の条文解釈

①　日本国憲法の第２章「戦争の放棄」は９条のみで構成されており、それだけ、９条の持つ意味は重い。１項の「国際紛争を解決する手段としての戦争」の文言は、第一次世界大戦の反省のもとに結ばれた1928年の「パリ不戦条約」の１条と似通っており、これをモデルにしたといわれている。また、「国権の発動たる戦争」とは、宣戦布告などをともなう国際法上「正規」の戦争だが、宣戦布告などをともなわない「武力による威嚇又は武力の行使」（満州事変など）についても戦争の放棄を定めており、「パリ不戦条約」よりもさらに一歩踏み込んだ内容となっている。また、２項においては、「陸海空軍その他の戦力」の不保持と「国の交戦権」の放棄を定めており、戦時国際法の適用を受ける軍隊を保持しないことが定められている。

②　この条文の解釈をめぐって、様々な解釈がなされてきた。主なものは以下の通りである。

　Ａ　自衛権そのものおよび自衛隊を違憲とするもの

　　　「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使」とは、「自衛権」自体も放棄したものであり、自衛隊についても「陸海空軍その他の戦力」であるから違憲である、とする見解がある。この解釈では、「侵略戦争」と「自衛戦争」の区別をつけることは不可能であり、戦争は戦争であることから、「国際紛争を解決する手段」としての武力は、自衛のためと位置づけることはできないので、永久にこれを放棄すべき、という論である。

　Ｂ　「個別的自衛権」を行使する自衛隊を合憲とするもの（内閣法制局等）

　　　一方、「専守防衛」を基本政策とし、「個別的自衛権」を行使する組織である自衛隊を「合憲」としてきた内閣法制局などによる従来の政府見解は、「パリ不戦条約」以来の国際法の慣用句として、「国際紛争を解決する手段としての戦争」とは「侵略戦争」のみの放棄を意味しているとして、以下のとおり９条を解釈している。

　　ア）９条第１項における「国際紛争を解決する手段としての戦争」は「侵略戦争」のことであり、「自然権としての自衛権」は有している。

　　イ）９条第２項における「陸海空軍その他の戦力」の保持と「交戦権」は、国際法上の戦争遂行の手段（＝「陸海空軍その他の戦力」）と法的資格（＝「交戦権」）を禁じているので「集団的自衛権」の行使は許されないが、外敵が日本国土に侵入した場合については、「自然権としての自衛権」の行使のため、行政権の一環である「警察権」を行使して、これを排除することができる。

　　ウ）「自衛隊」については、あくまでも「警察権」を行使する組織であり、戦時国際法の適用を受けない。

　Ｃ　憲法13条により「個別的自衛権」の行使が認められるとするもの

　　　また、「個別的自衛権」の行使を「合憲」とする憲法解釈としては、前文で「日本国民は…（中略）…平和のうちに生存する権利を有する」、また、憲法13条で「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」について「立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」とされていることから、ア）外国からの武力攻撃の場面では、憲法13条の「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」が侵害される事態であり、イ）それは「立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定められているので、ウ）国民の生命等を守る義務がある政府は、憲法13条により憲法９条の特例としての「個別的自衛権」の行使が認められる、として、自衛隊についても、憲法９条２項にいう「陸海空軍その他の戦力」ではなく、自衛隊が憲法13条で認められた範囲を超える武力行使を任務としない組織としたうえで「合憲」と解釈する論もある（首都大学東京・木村草太教授など）。

3.　安保法制成立による憲法問題

①　安保法が成立するまでは、上記2.の通り、憲法９条に基づいて、「自衛隊」を違憲とする論から、合憲とする論まであったが、自衛隊を合憲とする論者（政府を含む）にしても、「集団的自衛権」の行使が「合憲」であるという解釈をする者はいなかった。しかし、安倍政権は、2014年の閣議決定によって、「集団的自衛権」の行使を認める憲法解釈の変更を行い、2015年には「集団的自衛権」の行使を認める「安全保障関連法」を強行採決により成立させてしまった。

②　「安全保障関連法」は、ア）「存立危機事態」における防衛出動を容認し、イ）武力を行使する他国に対する支援活動を「非戦闘地域」等から緩和して「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所であれば、世界中で、弾薬の提供まで含む兵站活動を「後方支援活動」ないし「協力支援活動」として広く認めた。しかし、国会論戦でも、「存立危機事態」「戦闘行為」などの定義があいまいなまま残されており、「安全保障関連法」が、日本国憲法で禁じられている「集団的自衛権」の行使に道を開くものであると多くの論者が指摘している。

③　「集団的自衛権」とは、政府解釈によれば「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていない場合においても、実力をもって阻止する権利」である。「安全保障関連法」は、「集団的自衛権」を使う際の前提として三つの条件を定めた。これが、下記の「武力行使の新３要件」である。

　ア）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事態（存立危機事態）

　イ）国民を守るために他に適当な手段がない

　ウ）必要最小限度の実力行使にとどまる

④　しかし、自国が直接攻撃されていない状況下での「明白な危険がある事態」とはなにか、定義は極めてあいまいである。国会論戦においても「ホルムズ海峡での機雷掃海」の例で、「石油が入ってこなくなり、寒い地域で凍死者が出た場合は集団的自衛権に該当するのか」との質問に対して、政府は「死者が出ることが条件ではない」「国民が受ける被害の深刻さなどを総合的に判断する」など抽象的な答えに終始している。このようなあいまいな定義では、時の政府が勝手に「存立危機事態」を認定して、自衛隊を派遣し武力行使をする、すなわち国際法上の「交戦権」の行使を行うこととなりかねない。これは憲法９条に明らかに違反している。

⑤　それにもかかわらず、安倍政権は内閣法制局長官の人事権を行使し、無理やり「安全保障関連法」は「合憲」であるとの政府見解を出させるなど、強引な国会運営を行い、多くの反対の声を無視し、「安全保障関連法」を成立させたのである。このことによって、日本は戦後70年間続いた「専守防衛」から、自衛隊の海外での武力行使に足を踏み出すこととなってしまった。

4.　９条改憲における現在の状況

(１)　自民党の改憲案

　　①　これまでの政府見解は、「集団的自衛権」を行使しなければ、行政権の一環である「警察権」を行使する自衛隊は、現行憲法下でも「合憲」としてきたものである。しかし、安倍政権は、「安全保障関連法」を成立させることにより、「解釈改憲」を行い、「集団的自衛権」の行使を可能な状況としてきた。

　　②　そして今、自民党憲法改正推進本部（本部長＝細田博之元幹事長）は、憲法９条を含む日本国憲法の改憲案をまとめ、予算成立後の国会提起を経て、衆参両院憲法審査会での論議の本格化をめざしている。その目的は、現行憲法では「違憲」でしかない「集団的自衛権」の行使を認める「安全保障関連法」を、憲法上にも位置づけようとするものであるに他ならない。「安全保障関連法」の成立を許してしまった今日、自民党が憲法改正で目論んでいるのは、単に、自衛隊を憲法上位置づけるだけのものにはとどまらず、自衛隊の海外派兵と海外での武力行使を合法化しようとする目的をもっていることを認識しなければならない。

　　③　自民党は９条１項・２項を維持したうえで、９条の２として、「必要な自衛の措置を取ることを妨げず、」「内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。」と明記する方向である。この案は、安倍首相が2017年の５月３日に「改憲派」の集会で発言した「９条１項・２項を維持したうえで、自衛隊を憲法に明記するにとどめるべき」とのいわゆる「加憲」案をベースにしている（伊藤哲夫日本政策研究センター代表－「日本会議」のシンクタンクなど）。この案については、一見、９条１項、２項が維持されているように見える。しかし、自衛隊の存在を合憲化する９条の２の１項、２項を加えれば、現在の９条の意味は自ずと変わる。「後法は前法に優る」という立法における基本原則があるなかで、仮に改めて９条の２によって自衛隊の保持を定めれば、「陸海空軍その他の戦力」の異なる実力組織として、「自衛隊」を正式に認めることとなる。このことは交戦権を禁じた９条の２項を「上書き」するようなもので、２項の「戦力不保持」の規定は死文化する。また、「必要な自衛の措置」と書き込んだとしても、合憲化される自衛隊は、2015 年に「安全保障関連法」によって「集団的自衛権」の行使や、他国軍への「後方支援」の権限などを付与された自衛隊であって、「専守防衛の自衛隊の合憲化」にはならない。したがって、安倍首相が言うように、「自衛隊の任務・権限は変わらない」などということはあり得ず、それどころか、「安全保障関連法」でも不可能なレベルの、フルスペックの「集団的自衛権」の行使に道を開く改悪に他ならない。

　　④　一方、自民党内では、９条の改正案として「９条２項を削除し、自衛隊の目的・性格をより明確化する改正を行うべき」とする議論がある（石破茂元防衛大臣など）。この案では、「国の交戦権」を認めていない９条２項が削除されることとなり、国際法上の「交戦権」を憲法上も認めることとなる。したがって、「集団的自衛権」の行使は合憲となり、自衛隊の海外派兵と海外での武力行使は合法的なものとなる。本来、「集団的自衛権」の行使を合憲化したいのであれば、９条２項は削除しなければ論理的整合性はなく、「安全保障関連法」を合憲化したければ、この論を採るのが筋であったはずだ。

(２)　９条改正に関するほかの議論

　　①　「安全保障関連法」に反対する立場の中からは、「護憲（立憲）的改憲論」として、憲法９条を改正すべきだ、との論もある（阪田雅裕元内閣法制局長官、中島岳志東京工業大学教授、山尾志桜里衆議院議員など）。この論では、「個別的自衛権」を明文化し、その範囲を「専守防衛」の範囲に限定することがめざされており、シビリアンコントロールの強化なども合わせて憲法の条文に書き込むというものである。この案は、「安全保障関連法」の成立を許してしまった今日、確かに一つの論ではあるが、憲法自体の「規律密度の問題」、すなわち、憲法でどこまで定めるべきかという憲法全体の議論が不足している。書き込めば書き込むほど、立法で解決できる余地が少なくなるため、時代に合わせた改正が、現行憲法よりも必要となることが想定される。したがって、この論を採る際には、憲法改正のハードルを現行よりも下げることなど、改正手続きについても再検討しておく必要がある。

　　②　一方で、「憲法から９条を削除すべき」という議論もある（井上達夫東京大学教授）。国際情勢が予測不可能な仕方で激変するなかで、専守防衛を維持すべきか、「集団的自衛権」の行使にまで踏み出すのか、どれが今後の日本にとって最適なのかは、誰にも断言できないので、「ある特定の安全保障観を憲法によって固定化するべきでない」という主張である。この場合、憲法ではなく、法律等で安全保障のあり方を決めていくことになる。まさに、「護憲（立憲）的改憲論」とは真逆の論だが、これでは憲法で定められた「平和主義」を失うこととなり、戦前、軍部の独走を許した歴史の教訓が生かされているとは言い難い。

5.　自治労としての考え方

①　上記以外にも、さまざまな「改憲案」が提起されているが、憲法改正の際、国民投票で問われるのは、国会で発議される「一つの案」のみである。現段階では「集団的自衛権の行使」を禁じる改憲案が、国会でまとまる可能性は、皆無に近い。

②　しかし、問題なのは、これら様々な議論があり、国論を二分しかねない問題を、安倍首相の政治的支持勢力である「日本会議」等の改憲勢力が「ありがとう自衛隊」キャンペーンなどを行い、現状と何も変わらないように装って焦点をあいまいにし、改憲を乗り越えようとしていることである。本来９条の改正で議論されるべき事柄は「集団的自衛権」の行使に対する賛否であるにもかかわらず、それを隠したまま進められているこの間の改憲論議は、まさに政治の詐術としか言いようがない。憲法の「平和主義」をまもり、実現していくためには、安倍政権の提起する９条改正案の本質を見誤ることなく、幅の広い連携のもと「安倍改憲」を阻止する必要がある。

③　自治労は、2018－2019年度運動方針において、「（安倍政権は）『９条に自衛隊を明記』する『加憲』を提起するという『政治の技術』を使い、憲法に穴をあけようと試みています。この先には、『自民党憲法改正草案』で示されたような市民を義務で縛る憲法改悪、さらには、『集団的自衛権』の行使を正当化するための憲法改悪が目論まれていることは明らかです。」と確認してきた。「自民党憲法改正草案」では、「公共の福祉」という文言が、全て「公益と公の秩序」に置き換えられるなど、本来、権力者の権力を制限すべき憲法が、権力者である自民党が考える「あるべき」姿を国民に対して押しつけるものとなっている。自民党や「日本会議」がめざしている「憲法改正」の本質が、この「自民党憲法改正草案」にはあらわれている。それは、「集団的自衛権」の行使ができる改正にとどまらず、まさに「市民を義務で縛る憲法改悪」であり、民主主義の否定である。自民党による今回の憲法改正論はその一里塚にしか過ぎないことを、認識しておく必要がある。

④　このため、自治労は「現行憲法については、その基本理念である平和主義、国民主権、基本的人権の尊重を普遍化するため、憲法の前文および第９条を堅持する立場で臨みます。とくに第９条については『加憲』などの議論に惑わされることのないよう、堅持する立場で取り組みます。」と決定し、取り組みを進めている。この方針を現実のものとするためには、幅の広い「安倍改憲反対」の取り組みを組織する必要がある。「安倍９条改憲ＮＯ*！*　憲法を生かす全国統一署名」（3000万人署名）などの大衆運動での取り組みを軸としながら、幅の広い連携を実現し、何としても「安倍改憲」を阻止しなければならない。

　　Ⅰ－2.　緊急事態条項について

|  |
| --- |
|  |
| ①　災害対応、テロ対応、国が攻められた時、さらに緊急事態時の解散により衆院議員が存在しなくなった場合、これらいずれの場合でも、現行法で対応が可能であり、憲法に緊急事態条項を盛り込むべき理由は存在しない。②　一方、自民党案における緊急事態時の人権（権利）の制約は、諸外国と比しても政府（首相）の自由裁量の面が大きく問題である。③　戦前ドイツにおけるナチスドイツの台頭、日本における緊急勅令の問題点などの歴史的事実を踏まえれば、憲法に緊急事態条項を導入するなどあってはならない。 |
|  |

1.　緊急事態条項（国家緊急権）とは

①　緊急事態条項とは、「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限」（芦部信喜）をいう。

②　諸外国について言えば、以下のように分類できる。

　ア）緊急事態を「防衛事態」、「緊迫事態」、「同盟事態」、「憲法上の緊急事態」及び「災害事態」に分類し、それぞれについて、定義、確定の要件、効果等を規定（ドイツ基本法）

　イ）大統領の緊急措置権、戒厳令、危急状態を想定した法制が効力を発揮（フランス第五共和国憲法）

　ウ）防衛に関する緊急事態および防衛以外の事項に関する緊急事態について効力を発揮（イギリス1964年緊急権法－イギリスは成文憲法なし）

　エ）憲法上国家緊急権規定が存在せず、侵略等の際の「人身保護令状の停止」「非常事態の際の大統領の議会招集権」のみを明示（アメリカ）

③　自民党は、東日本大震災への対応のあり方などを根拠としつつ、2012年に発表した憲法改正草案で、戦争・内乱・大災害などの場合に、国会の関与なしに内閣が法律と同じ効力を持つ政令を出す仕組みを提案している（具体的な条文は後掲）。この条文にある通り、想定されているのは、「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」「その他」である。

④　そこで、これらの事態に関して、以下の通り検証する。

2.　災害対応のために緊急事態条項が必要だとの論について

　大災害などが起きた際に、私権の制限などができる憲法条項が必要である、との論がある。しかし、すでに現行憲法は、人権に必要最小限の規制を加えることを認めており（12条、13条、29条２項）、そのもとで、私権の制限を定めた災害対策基本法や災害救助法などが整備されている。例えば、災害対策法では、「異常かつ激甚な」「非常災害」の場合には、内閣総理大臣が災害緊急事態を布告し、国会が閉会中で臨時会の召集を待ついとまがない時には、生活必需物資の譲渡制限、関係物資・役務の価格統制、金銭支払いの延期などを政令で定めることができるとされている。よって、現行法制で十分対応できるものであり、憲法に、緊急事態条項を書き込むような必要は認められない。

3.　テロ対応のために緊急事態条項が必要だとの論について

　また、テロに対処するために、緊急事態条項が必要である、との論がある。しかし、全警察を内閣総理大臣の統制下におく警察法による緊急事態の布告に加えて、有事法には緊急対処事態が組み込まれている。緊急対処事態では、政府・自治体・民間が共同して対処し、有事と同じように、トップダウンで住民の避難などが行われる。また、現行犯の逮捕や重罪を犯したことを「疑うに足りる十分な理由」がある場合の緊急逮捕は令状なしで行うことができる。よって、この点でも、憲法に、緊急事態条項を書き込むような必要は認められない。

4.　国が攻められた時のために緊急事態条項が必要だとの論について

　さらに、いずれの国が攻め込んできた際、これに対処するために、緊急事態条項が必要である、との論がある。しかし、「万が一」に備えるために整備されたのが、武力攻撃事態法を始めとする有事法制である。もちろん、この法制自体に問題があることは言うまでもないが、そのことを置くとしても、武力攻撃事態と認定されれば、自衛隊・米軍の兵站や国民保護などに関わる法制が発動される仕組みとなっている。よって、この点でも、憲法に、緊急事態条項を書き込むような必要は認められない。

5.　緊急事態時に国会議員の任期延長を可能にすべきとの論について

　次に、緊急事態において、衆議院の解散を凍結し、国会議員の任期や選挙について法律で特例を定めるべき、との論についてである。これに対応するには、二つの方法がある。

(１)　衆議院が解散し、総選挙の前に緊急事態が起きた場合

　　　憲法54条２項は、「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。」と規定しており、この緊急集会の開催によって必要な法案審議等は行うことができる。

(２)　衆議院の任期満了による総選挙の前に緊急事態が起きた場合

　　　この場合、参議院の緊急集会は開催できない、と解されるのが一般的である。しかし、任期満了時であっても、被災地以外の選挙区では予定どおり選挙を行い、被災地では、公職選挙法57条の規定により、繰延投票（「天災その他避けることのできない事故により、投票所において、投票を行うことができないとき、又は更に投票を行う必要があるときは、都道府県の選挙管理委員会…は、更に期日を定めて投票を行わせなければならない。」）を実施し、衆議院議員不在の状況を速やかに回復し、特別会を召集すればよい。事実、この繰延投票は、参議院で２度行われた実績がある。

6.　基本的人権について

　2012年自民党草案は、98条３項において、「緊急事態の宣言が発せられた場合には」「何人も」「国その他公の機関の指示に従わなければならない」とする。一方、日本国憲法は、14条において、国民の基本的人権について、「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へられる」と最大限の価値を見出している。にもかかわらず、自民党草案98条３項後段は、基本的人権は、「最大限に尊重」されればよいとするのみである。

　さらに、安倍首相は、「多数の国が緊急事態条項を採用している」ことを強調しているが、各国の緊急事態条項は、権力者が暴走しないよう工夫されているのが実態である。例えばドイツの基本法における緊急事態条項は、政府の判断だけでは発動できず、国会（危急の際は48人の非常議会）の決定が必要である。憲法裁判所の活動も妨げられない。一方、自民党の憲法改正草案では、緊急事態宣言の国会承認は事後でも構わない（98条２項）など政府の暴走にブレーキをかける仕組みが弱い。また、宣言が100日を超える場合は国会の承認が必要となっているが、一度にこのような長期間特別の人権制限を続ける規定は、他の先進諸国では存在しないのが事実である。

7.　2018年自民党改憲案について

　2018年３月25日、自民党は、定期大会において、改めて憲法改正案を取りまとめた。そこで、「緊急事態対応」として示された改正条文では、緊急事態を「大地震その他の異常かつ大規模な災害」に限定し、また、2012年草案に盛り込まれていた基本的人権の制約に関する条文は一見トーンが落ちたものになっている。しかし、このことをもって、よしとすることはできない。例えば、現行の国民保護法では、武力攻撃によって生じた災害を「武力攻撃災害」と呼んでいる。すなわち、今回の草案における「その他の異常かつ大規模な災害」に、この「武力攻撃災害」が含まれる余地は十分残されており、この場合、自然災害だけではなく、軍事的な緊急事態についても適用されることとなる。

　また、「国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる」としており、この政令には、基本的人権を制約するものが含まれることは、当然に想定される。

8.　自治労としての考え方

①　以上の通り、いずれの側面からも、憲法に緊急事態条項を盛り込む必要は認められず、今回の自民党の改正案でも上記の問題点や懸念を何ら払拭するものではなく、認められない。

②　むしろ、「最も民主的かつ先進的」と言われたワイマール憲法における緊急事態条項を悪用する形でナチスドイツが台頭したことを忘れてはならない。さらに、日本においても、日本国憲法制定の際に、「明治憲法においては、緊急勅令、緊急財政処分、また、いわゆる非常大権制度等緊急の場合に処する途が広くひらけていたのである。これ等の制度は行政当局にとっては極めて便利に出来ており、それだけ、濫用され易く、議会及び国民の意思を無視して国政が行われる危険が多分にあった。すなわち、法律案として議会に提出すれば否決されると予想された場合に、緊急勅令として、政府の独断で事を運ぶような事例も、しばしば見受けられたのである」（内閣発行・法制局閲「新憲法の解説」）として、いわゆる緊急事態条項の導入を見送ったという歴史的事実を指摘しなければならない。

③　したがって、憲法に緊急事態条項を導入するなどあってはならない、と考えられる。

|  |
| --- |
|  |
| 自民党・憲法改正案（2018年３月25日）における緊急事態条項第64条の２　※国会に関する規定を定めた章の末尾に追加　　大地震その他の異常かつ大規模な災害により、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、法律で定めるところにより、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。第73条の２　※第73条〔内閣の職務権限〕の次に追加　１項　大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定の待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。　２項　内閣は前項の政令を制定したときは、法律で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。 |
|  |

|  |
| --- |
|  |
| 自民党・憲法改正草案（2012年）における緊急事態条項第98条（緊急事態の宣言）　１　内閣総理大臣は、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その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、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、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。　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ったとき、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、百日を超えるごとに、事前に国会の承認を得なければならない。　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。第99条（緊急事態の宣言の効果）　１　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　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。この場合においても、第十四条、第十八条、第十九条、第二十一条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。　４　緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。 |
|  |

　　Ⅰ－3.　参議院選挙の「合区」解消

（参議院選挙制度改革）について

|  |
| --- |
|  |
| ①　「一票の格差」問題とは、憲法において「投票価値の平等」が定められていることから生じる問題であり、2015年には、公職選挙法の改正によって４県（鳥取県・島根県、徳島県・高知県）が２つの「合区」とされた。②　自民党は、参議院選挙制度改革に関連して、憲法改正によって都道府県ごとに１人の選挙を行う案を提起しているが、これは現行憲法において定められている「投票価値の平等」を否定するものである。③　現に全国知事会も、憲法改正によらず、公職選挙法や国会法の改正によって、「一票の格差」問題を解決する手法を示している。「憲法改正ありき」で、中途半端に「都道府県」を憲法上に位置づけようとする自民党の憲法47条改正案は、「合区」解消のための小手先の改正案に過ぎない。④　参議院選挙制度改革にあたっては、憲法改正を前提とした議論とせず、「投票価値の平等」、「『両院対等』原則の維持」、「比例代表制の維持」の三条件が満たされる改革案を検討すべきである。 |
|  |

1.　現行の規定と自民党改憲案

| 現行憲法 | 自民党改憲案 |
| --- | --- |
| 第47条　選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。第92条　地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。 | 第47条　両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるときには、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部または一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも１人を選挙すべきものとすることができる。２　前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法、その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。第92条　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基本とし、その種類並びに組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。 |

2.　「一票の格差」と「合区」の問題について

①　「一票の格差」の問題は、憲法14条に定められた「すべての国民は法の下に平等であって…」とする規定と、憲法43条の「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。」とする規定によって、憲法において「投票価値の平等」が定められていることから生じる問題である。2013年の参議院選挙では、最大4.77倍の格差が生じたため、最高裁は「違憲状態」との判決を出している。

②　この問題を解決するための「当面の対応」として、2015年選挙区の「合区」を定める公職選挙法改正がなされ、「鳥取県及び島根県」と「徳島県及び高知県」の４県・２合区が設置された。しかし、2016年参院選では合区された島根県を除く３県で過去最低の参院選投票率を記録するなど、有権者の投票意欲の低下を招いており、合区された県と合区されていない都道府県との間に新たな不公平が生まれているとの指摘もある。

③　また、「合区」を定めた2015年の公職選挙法の改正の過程自体が、憲法95条「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」に違反している、との意見もある。

3.　自民党の「合区」解消のための憲法改正案

①　自民党は、「合区」解消のための憲法改正案として、憲法47条に「（参議院選挙は）広域の地方公共団体（都道府県）のそれぞれの区域を選挙区とする場合、改選ごとに各選挙区において少なくとも１人を選挙すべき」と規定する案を提起している。また、「人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案」とも明記し、衆院選挙区についても、複数に分割されている市区町村の解消もめざすとしている。

②　また、全国知事会は、「憲法と地方自治研究会」の最終報告書において、「地方自治の充実」及び「地方の多様な意見を国政に反映させるための合区解消」に必要となる日本国憲法の「改正要綱案」と「改正草案」を提示している。自民党の「合区」解消案は、おおむねこの全国知事会の案に沿っている。

③　なお、全国知事会はこれ以外にも公職選挙法の改正や、国会法の改正による解決の選択肢も示している。

4.　自治労の考え方

(１)　自民党の憲法改正案について

　　①　日本国憲法は代表制を採用しており、国民にとっては、各級議員の選挙において、自分の選んだ候補者へ一票を投ずることが、政治参加の主要な方法である。したがって、選挙権は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利であり、議会制民主主義の根幹を成すものである。

　　②　選挙権とは、１人１票を投じる「資格」とともに、「投票価値」の平等も含まれているとするのが、「一票の格差」の是正を求めた、この間の最高裁の判例である。「投票価値」とは、「１人の議員を選出するに当たっての選挙人１人の有する影響力」のことで、あくまで１人１票を投じる「資格」を有する「個人」に付与された権利である。

　　③　自民党は、憲法改正による合区解消案により、人口を基準とする衆参の選挙区の区割り方法を変更し、「都道府県」を憲法上に位置づけようとしている。この案では「個人」に付与された選挙権を制限することになり、「投票価値」の平等が担保されない。議員は、有権者一人ひとりを代表しているのであって、行政区自体を代表しているわけではない。これは、代表制民主主義の大原則である。

　　④　また、現行憲法には「地方公共団体」についての記述しかなく、「都道府県」「市町村」等の文言はない。自民党の案は「広域的な地方公共団体」という文言によって、「都道府県」について憲法上位置づけることを前提としている。しかし、これは本来、地方自治制度をどう改革するかという観点から検討されるべきものであって、「合区」の解消のために「都道府県」を憲法に位置づけるというのは主客転倒した議論である。そもそも参議院選挙区において、「都道府県」が重視される背景には、陳情に象徴されるように、国の政策決定が地方行財政を大きく左右する中央集権的なシステムがある。地方自治制度については、分権的なシステムに改革する観点から議論されるべきものであり、「都道府県」について憲法上位置づけることの是非はこの観点から議論されるべきものである。

　　⑤　以上の通り、自民党の「合区」解消のための憲法改正案については、「投票価値」の平等が担保されないこと、また、地方自治制度についても本末転倒な理由での変更となり、本来めざすべき分権的なシステムへの改革を阻害することになりかねないことから、反対である。

(２)　参議院の選挙制度改革について

　　①　一方、現在の「合区」についても投票率の低下の問題など様々な問題点が指摘されている。また、当該の県民の民意を問わないなかで公職選挙法を改正したことは、上記2.③の通り憲法95条に違反する疑いもある。したがって「合区」の制度は、あくまでも緊急避難的に設けられたものと考えるべきであり、今後、抜本的な見直しを行っていく必要がある。2015年の改正公職選挙法の付則においても、2019年参院選に向けて「必ず結論を得る」と記されており、現在は、「参議院改革協議会」の「選挙制度に関する専門委員会」において、今夏をめどに意見集約することをめざして、議論が進められている。

　　②　2019年の次期参院選に向けて、この夏にも成案を得る必要がある状況の中で、「憲法改正ありき」の自民党が示した「合区」解消案はまさに議論を混乱させる以外の何物でもない。参院改革協議会の選挙制度に関する専門委員会も、「合区」解消案を主張する自民党とそれ以外の間でまったく歩み寄りが見られない状況が続いている。

　　③　自治労としては、制度改革にあたっての前提として、以下の事項を原則とすべきである。

　　　ア）議会制民主主義の根幹である国民一人一人の「選挙権」を保証することを第一に考えるべきである。よって、「投票価値の平等」を損なわないよう、「一票の格差」を是正する方向で、改革案を検討すべきである。

　　　イ）選挙区については、あくまでも「投票価値の平等」が担保されることを条件とすべきである。都道府県単位の代表制を維持し、参議院を「地方の府」とすべきとの意見があるが、「投票価値の平等」が担保されなければ、参議院の権限を縮小することもあわせて検討されなければならず、衆議院と参議院の「両院対等」の制度は維持することができない。二院制はこの間、民意をより的確に反映する方向で機能してきており、今後も「両院対等」の原則は維持されるべきである。

　　　ウ）比例代表の制度は、多様な意見を反映できる特性を持っている。衆議院の選挙制度が、少数意見を取り入れにくい小選挙区を基本とした制度となっていることからも、民意をより的確に反映するために、参議院の比例代表の制度については存置すべきである。

　　④　したがって「投票価値の平等」、「『両院対等』原則の維持」、「比例代表制の維持」の３原則が満たされている案であれば、議論に値すると考える。自民党以外から現在提示されている案はほぼすべて憲法改正をともなわない案であり、実現可能な案が多くある。2019年の次期参院選が迫るなかで、一刻も早く成案を得ることが必要であり、自民党の憲法改正を前提とした現在の案には反対である。

5.　補論：参議院選挙制度改革に関する特徴的な案と評価

①　参議院選挙制度は、全都道府県の区域を通じて行われる比例代表選挙と、各都道府県の区域を単位として行われる選挙区選挙とがある。参議院議員の定数は、現在総定数 242人で、そのうち96人が比例代表選出議員、146人が選挙区選出議員とされている。また、選挙は３年ごとに行われ、比例代表、選挙区ともに半数改選となる。

②　2019年参院選に向け、現在、「参議院改革協議会」の「選挙制度に関する専門委員会」において参議院選挙制度についての議論が進められているが、各政党や全国知事会も、憲法改正をともなう案・ともなわない案の双方について、複数の改革案が提案されているところである。

③　以下、知事会や各政党の案から、特徴的な案を選んで検討したい。

■採用すべきでない案

|  |  |
| --- | --- |
| 案 | 評　価 |
| ①　公職選挙法の改正で、都道府県を単位とする選挙区選挙に一本化した上で定数配分する案（知事会） | 比例代表選挙の廃止により、少数意見の反映が困難になる |
| ②　公職選挙法の改正で、「各都道府県に定数２を配分」する案（知事会） | 「投票価値の平等」を損なう恐れがある |
| ③　国会法の改正で、「地方の代表として、広域的な地方公共団体（都道府県のこと）の区域から選挙された議員を、必ず含まれなければならない」とする案（知事会） | 「投票価値の平等」は担保されるものの、被選挙権（立候補する権利）を損なう恐れがある |

■検討に値する案

　※以下の案は、すべて憲法改正を伴わないものである

|  |  |
| --- | --- |
| 案 | 評　価 |
| ①　公職選挙法の改正で、選挙区定数増と比例代表の定数減を併せて実施し、格差が３倍以内となるように調整する案（知事会） | 比例代表の定数減によって少数意見への配慮が後退するという欠点はあるものの、「投票価値の平等」を損なわない改革である。ただし、総定数の増加を伴う可能性が高く、国民の理解が得られるか疑問である。 |
| ②　現行の選挙区選挙、比例代表選挙を廃し、総議員（242人）につき、全国をいくつかのブロック単位の選挙区に人口比例により定数を配分した上で非拘束名簿式比例代表制の選挙により選出する案（西岡元参議院議長、共産党） | 「投票価値の平等」を損なわないこと、比例代表の制度が維持されることから、検討に値する。ただし、この案については、個人の候補者の立候補ができない可能性が高いことが課題である。 |
| ③　ブロック選挙区と全国比例の併用案 （公明党、日本維新の会、社民党から、複数案の提案あり） | 各党の案毎にブロックの組み合わせに相違はあるものの、「一票の格差」について一定程度是正できること、比例代表の制度が維持されることから、検討に値する案と考えられる。これらの案については、総定数の増加をともなわないことからも、国民的合意が得やすい案と考えられる。 |

　　Ⅰ－4.　教育の充実（教育無償化）について

|  |
| --- |
|  |
| ①　自治労としても運動方針の中で、子どもの学習支援の充実と高校までにかかる費用の無償化を求めており、教育の充実については積極的に推進するべきと考える。②　ただし、教育無償化をはじめとする教育の充実は、すでに現行憲法と教育基本法に盛り込まれ、さらには国際規約でも無償化を約束しており、改憲の必要はない。③　また、26条および89条の改憲は、日本維新の会の意向を反映し、改憲発議に必要な勢力を確保するためのものでしかない。 |
|  |

1.　現行の規定と自民党改憲案

| 現行憲法 | 自民党改憲案 |
| --- | --- |
| 第26条　すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。２　すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。第89条　公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。 | 第26条　１項・２項　＜変更なし＞３　国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことができないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保することを含め、教育環境の整備に努めなければならない。第89条　公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。 |

2.　教育無償化の意味

①　自治労の運動方針にもあるように、貧困の連鎖を解消するため、子どもの学習支援等の充実と高校までの教育無償化は必要である。

　　⇒2018－2019運動方針

　　　　貧困の連鎖を解消するため、子どもの学習支援等の充実と高校までの教育にかかる費用の無償化を求めます。

②　高等教育への進学率が専門学校も含め約80％、４年制大学では約50％の進学率となっているものの、高等教育の授業料が無償化されることにより進学率が向上することも期待される。

③　一方で無償化は、これまで家計が支出してきた教育費を政府が負担することを意味し、その効果は家計負担の軽減のみにとどまり、教育自体への追加投資が行われなければ「教育の質」の向上にはならないとの指摘もある。

④　また、低所得者層の教育機会保障の改善や女性就労率の向上、さらには優秀な人材育成によって将来のＧＤＰ拡大なども期待されるとする向きもあるが、教育費無償化単独では効果をあげられるとは考えにくく、子育て世代などへの社会保障政策や教育の質の向上政策と同時に行われなければ意味はない。

3.　無償化の範囲

①　どの範囲までを無償化の対象とするかについて、優先順位は第一に小・中学校の義務教育、そして進学率がほぼ100％近い高校教育となる。義務教育の無償化の徹底と高校教育の無償化が実現した後に、幼児教育と高等教育の無償化になる。

②　何を無償化の対象とすべきかについては、まず小・中学校の義務教育で授業料と教科書以外の給食費や修学旅行費、制服費などの無償化が実現されるべきである。その後、幼児教育では都市部を中心に不足している認可保育所の整備や、保育士の賃金水準の改善を行ったうえで、低所得者層の大学等の授業料無償化が求められる。

③　一方で、政府は昨年12月、政策パッケージを閣議決定し、「人づくり革命」として３～５歳児の幼児教育・保育を原則として全て無償にし、低所得世帯では高等教育まで無償化の対象を広げることとしており、教育無償化は既に動き出している。

4.　無償化の財源

①　無償化にともなう財源についても課題は多く、税を基礎とする政府一般財源からの拠出はすべての国民が利益を享受する、あるいは日本社会全体の利益となる事項への投入が国民の納得を得られ、政策を持続的なものとする。この意味では、保育や幼児教育、義務教育、高校教育のように、基礎的な教育段階に対しては一般財源からの拠出に対して抵抗感は少ないと見込める。

②　財源を確保するには財政支出配分の変更か、租税負担の引き上げによるほかない。仮に増税等による財源の拡大に成功したとしても、年金・医療・介護など社会保障関係の財政支出と教育無償化のいずれが優先されるべきか、意見の分かれるところである。

5.　「教育の充実」に改憲は必要なのか

①　自民党改憲案は憲法26条に新たに３項を追加し、「各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保する」と付け加えている。しかし、この３項を追加するまでもなく、憲法14条は「法の下の平等」をうたい、さらに、教育の機会均等を定めた教育基本法４条も、「人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって教育上差別されない」と明記している。

②　経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（Ａ規約）13条は、高校・大学までの段階的な無償化を定めている。この規約は1966年に採択され、日本は1979年に批准したが、無償化部分については保留していた。しかし、2012年に保留を撤回し、国際的に教育の無償化を約束している。

③　また、高校授業料無償化は2010年に民主党（当時）政権が実現しており、その後、自民党政権が制度を変更し、2014年から所得制限をつけた「高等学校等就学支援金制度」として運用している。

④　89条に関連した私学助成についても、1979年に当時の内閣法制局長官が国会で、「現行の法体制のもとでは、私学に国が助成することは憲法上も是認されるという解釈が確立した」と明言。さらに、私学助成の合憲は、幼児教室が「公の支配」に属するとされた1986年の浦和地裁での判決、それに対する控訴を1990年に東京高裁が棄却していることからも明らかである。

⑤　以上のように、改憲条文案は既に現行憲法と教育基本法に盛り込まれており、さらに、国際人権規約上も国の義務となっていることから、憲法を改めなければ実現できないものでない。

6.　自治労としての考え方

①　教育無償化をはじめとする教育の充実については、現行法で対応が可能なことから、26条に３項を追加することや、89条の条文を変更する改憲は必要ないと考える。

②　なお、この教育の無償化については、日本維新の会が「経済的理由によって教育を受ける機会を奪われない」とする改憲案の挿入にこだわっていることから、自民党の改憲案が維新の意向にそぐわないものになれば、改憲発議に必要な衆参３分の２勢力の確保に微妙に影響することから、日本維新の会の協力を確実にしたい自民党の目論見でしかない。

＜参考条文＞

《憲法　第14条》

1.　すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

《教育基本法　前文》

　我々日本国民は、たゆまぬ努力によって築いてきた民主的で文化的な国家を更に発展させるとともに、世界の平和と人類の福祉の向上に貢献することを願うものである。

　我々は、この理想を実現するため、個人の尊厳を重んじ、真理と正義を希求し、公共の精神を尊び、豊かな人間性と創造性を備えた人間の育成を期するとともに、伝統を継承し、新しい文化の創造を目指す教育を推進する。

　ここに、我々は、日本国憲法の精神にのっとり、我が国の未来を切り拓く教育の基本を確立し、その振興を図るため、この法律を制定する。

《教育基本法　第４条》

１　すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならず、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。

２　国及び地方公共団体は、障害のある者が、その障害の状態に応じ、十分な教育を受けられるよう、教育上必要な支援を講じなければならない。

３　国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。

《経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（Ａ規約）　第13条》

１　この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。締約国は、教育が人格の完成及び人格の尊厳についての意識の十分な発達を指向し並びに人権及び基本的自由の尊重を強化すべきことに同意する。更に、締約国は、教育が、すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民の間及び人種的、種族的又は宗教的集団の間の理解、寛容及び友好を促進すること並びに平和の維持のための国際連合の活動を助長することを可能にすべきことに同意する。

２　この規約の締約国は、１の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。

　(ａ)　初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとすること。

　(ｂ)　種々の形態の中等教育（技術的及び職業的中等教育を含む。）は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとすること。

　(ｃ)　高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとすること。

　(ｄ)　基礎教育は、初等教育を受けなかった者又はその全課程を修了しなかった者のため、できる限り奨励され又は強化されること。

　(ｅ)　すべての段階にわたる学校制度の発展を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教育職員の物質的条件を不断に改善すること。

３　この規約の締約国は、父母及び場合により法定保護者が、公の機関によって設置される学校以外の学校であって国によって定められ又は承認される最低限度の教育上の基準に適合するものを児童のために選択する自由並びに自己の信念に従って児童の宗教的及び道徳的教育を確保する自由を有することを尊重することを約束する。

４　この条のいかなる規定も、個人及び団体が教育機関を設置し及び管理する自由を妨げるものと解してはならない。ただし、常に、１に定める原則が遵守されること及び当該教育機関において行なわれる教育が国によって定められる最低限度の基準に適合することを条件とする。

Ⅱ　その他の論点

　　Ⅱ－1.　地方自治関連について

|  |
| --- |
|  |
| ①　「第８章　地方自治」の規定については、国・地方関係や自治体の権限などの地方自治の諸原理を十分に規律しているとは言いがたく、さらに、自治体の税財政制度に関する条項は皆無であることから、「地方自治の本旨」の具体化としての規定の強化を求める声も多い。また、自治労としても、その考え方は支持できる。②　しかし、憲法改正をしなければ解決できない問題であるのかという観点に加え、今回の憲法改正の焦点は９条であることを鑑みれば、地方自治に関する憲法条文の検討を行うことは、安倍改憲の機運を煽ることにつながりかねない。そのため、以下の問題を指摘し、中長期的課題を示しつつも、現時点においては、「地方自治に関する憲法改正は必要なし」との立場をとることとする。 |
|  |

1.　現行の憲法規定と政党・関係団体等の検討状況

|  |
| --- |
|  |
| 第８章　地方自治第92条　地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。第93条　地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。　２　地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。第94条　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。第95条　一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。 |
|  |

　なお、今次憲法改正議論において、自民党は改憲項目に地方自治を含めていない。ただし、地方自治の問題に直接関係はしないものの、一票の格差（「合区」解消）問題について、92条の改正案を出している。

　これに対し、全国知事会は、2017年11月に「憲法における地方自治のあり方検討ＷＴ報告書」をとりまとめ、「めざすべき地方（国家）像」として逐条改正草案を明らかにしている（後掲資料参照）。

　希望の党は、「地方自治の『分権』の考え方を憲法に明記し、『課税自主権』『財政自主権』についても規定すること」を憲法改正に関する公約にしているが、詳細については不明である。

| 自民党改憲案 | 全国知事会憲法改正草案 |
| --- | --- |
| 第92条　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基本とし、その種類並びに組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。 | 第92条１　地方公共団体の住民は、国民主権の原則並びに、生命、自由及び幸福を追求する権利に基づき、自らの意思により地方自治に参画する権利を有する。２　地方公共団体は、住民の参画と福祉の増進に努めるべく、住民に身近な公共的事務について処理する固有の権能を有する。この権能は、国政において尊重されなければならない。３　地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする。４　国は、原則として、国家の存立に関する役割及び全国的な視点を必要とする政策、その他国が果たすべき役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。 国の役割をさらに限定する場合 ４　国は、国家の存立に関する役割及び全国に統一して実施すべき施策の標準的な水準を提示する役割を担い、国と地方公共団体との間で、適切な役割分担を図らなければならない。５　地方公共団体の組織及び運営に関する共通的な事項は、前４項の規定に従い、法律でこれを定める。 |

2.　地方自治規定の「規律密度」

①　地方自治に関する憲法の規定が、わずか４箇条のみであることについては、以下の２つの考え方に大別できる。

　Ａ　硬性憲法や立憲主義の観点から問題を指摘するものや、憲法規定を充実して地方自治を強化すべきとするもの

　Ｂ　抽象的でシンプルであるからこそ、自由で柔軟な発想で考えることのできる領域があるとするもの

②　Ａの考え方については、1994年の政治改革を皮切りに、行政改革、司法制度改革、地方分権改革など統治組織に関する重要な改革が相次いで行われたが、これらの改革は、すべて既存法律の改正や新法の制定によって実現され、憲法改正を一切伴わなかったことを指摘し、「憲法がまったく変わらないのに、従来の憲法解説書の使用に堪えないほど統治構造が変わってしまうこと」は、「成文憲法をもつ統治体制にとって本来望ましいことではない」とするもの。このことは、権力の制限を重視する立憲主義の観点から論ずる論者からも指摘がある。

　　また、2001年６月の地方分権委員会最終報告においても、「分権改革の更なる飛躍のためには、憲法第８章92条の『地方自治の本旨』の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構築する」必要があるとされている。そこでは、憲法第８章には、ヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言と比較して、地方自治の諸原理がごく一部しか規定されていないことを指摘し、どのような立法形式によって具体化をしていくのかを「将来の分権改革に託された究極の検討課題」と述べている。

③　Ｂの考え方については、「憲法には地方自治に関して92～95条という極めて少ない数の条文しかなく、かつその文言も抽象的な段階にとどまるので、その他の中央政府に関する規定に比べてみると、明快でないところが多いといえる。しかし、明快でないからこそ、いろいろ自由に定めることができる領域がある、という発想も、今後の地方自治の展望を考えると大事なのではないか」というものである。

④　権力の制限を重視するために「より詳細に記載すべき」という主張は、一定理解できるものである（以下、個別課題で検討）。しかし、今回の「憲法改正」の焦点はあくまでも「平和主義」、すなわち前文と憲法９条の問題（「加憲」による「自衛隊」の明記）であり、「安倍改憲」の動向に歯止めをかけることをより重視すべきであることから、地方自治に関連する部分の憲法改正については、現時点では推進しない。なお、地方自治に詳しい論者ほど、「憲法改正が必要」とする立場にたつ傾向があることに留意が必要である。

3.　自治体の自己決定権

(１)　条例制定権の範囲

　　①　自治労は条例制定権の拡充については、「自治基本条例」制定推進などとあわせ、地方分権の確立の観点から、積極的に進めるべきと考えている。

　　　　⇒2018－2019運動方針

　　　　　　「自治基本条例」の制定、直接請求・住民監査制度の活用促進、「議会基本条例」の制定、地域自治区制度の活用など、市民自治の拡充にむけ取り組みます。

　　②　憲法92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」とし、94条は、地方公共団体は「法律の範囲内」で条例を制定することができる旨を定め、さらに、地方自治法14条１項は、「法令に違反しない限りにおいて」、同法２条２項の事務に関し条例を制定できることを定めている。

　　③　「法令に違反しない限り」の意味については、

　　　　国の法令の規制の趣旨が全国一律の均一的な規制をめざしていると解される場合には、条例によって

　　　(ⅰ)　法令が規律の対象としている事項をより厳しく規制すること

　　　(ⅱ)　法令が規律の対象としていない事項を法令と同一の目的で規制すること

　　　については許されないが、法令が全国的な規制を最低基準として定めていると解される場合には、(ⅰ)(ⅱ)ともに許されるとされてきた。

　　④　これがいわゆる「上乗せ条例」「横出し条例」と言われるものであるが、「法律の範囲内」であるか「法令に反しない」ものかどうかについて課題になることはしばしばあり、さらに、環境・景観・まちづくり等の観点から自治体が独自に行う規制について、各種行政訴訟が行われてきた。「法律の範囲内」の取り扱いについては、「上乗せ・横出し条例」の実例に即して言えば、憲法の条文の改正よりも、むしろ、現行法の解釈の問題のほうが大きいと言える。しかし、自治労は、地方分権を推進し、自治体の自己決定を重視すべきとの立場であり、「法律の範囲内」はより限定的に解し、幅広い条例制定権を認めるべきと考える。

　　⑤　さらに、より大きな課題としては、92条が自治体の組織・運営に関する事項は、法律によることを規定している点がある（行政法学者の塩野宏東京大学名誉教授も、アメリカにおける地方自治研究者であるショー・サトウ教授との比較地方自治法研究の場において、この条文が大きな疑問点として示されたことについて、『地方自治第80巻第11号』に論文を寄稿している）。憲法は、一方では自治体の自律・自己決定を掲げながら、他方では自治体の組織・運営については法律に委ねるという他律的な構造になっていること、自治体の基本原理である組織形態と権能が、現状では地方自治法で全国一律に定められていることについての疑問である。現時点において緊急性の高い事項とは言えないが、「自治体は、国から独立した権限を確立し、自治体は、あらゆる事務について法律が明確に禁止しない限り条例を制定することができる」（1998年自治労・自治総研「自治基本法研究会」報告）ことをめざし、国籍条項の撤廃や外国人の地方参政権、拘束的住民投票なども含めて、各自治体で決定できるようにしていくことについて検討し、議論の深化等を図っていくこととする。

　　⑥　なお、全国知事会は、改正草案92条５項において、「自治体の組織運営に関する共通的な事項は、法律で定める」としており、自治体の選択・決定権により幅を持たせる考えが示されている。法律で定めるべき共通的な事項の範囲は明らかではないが、地方分権の観点から、中長期的課題として検討に値するものである。

(２)　二元代表制・町村総会等のあり方

　　①　自治労は自治体が「首長」と「議会」の二元代表制であることを憲法が規定していること（93条）については、特に課題としてこなかった。むしろ、自治体議員連合等を中心に、議会の活性化をめざしてきた。しかし、上記(１)同様、欧米等のような二元代表制以外の組織運営（議会－支配人型、理事会型など）を自治体が選択しえないことについては、将来的な課題としては検討の余地があると考えられる。

　　②　また、憲法では地方公共団体には議会を設置するとしながら、地方自治法94条において「町村は、条例で、第八十九条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる」として、議会を置かない場合の規定を定めていることについて、違憲性を指摘する見解もある。高知県大川村議会において、村長が村議会の廃止と村総会の設置を検討する旨を表明したことから「町村総会」の存在に注目が集まったものである。

　　③　これについては、2018年２月７日に、「町村総会」の合憲性に関する質問主意書が出され、２月20日に政府答弁書が示された。答弁書においては、「地方自治法第94条の規定による町村総会は、憲法第93条１項にいう『議事機関』としての『議会』に当たるものと考えている」とされたが、町村総会が現実として議決機関として機能し得るのかどうかについては、疑問視する学識者も少なくない。

　　④　なお、総務省は、「町村議会のあり方に関する研究会」報告を３月26日に公表した。そこでは、町村総会により弾力的な運用ではなく、むしろ、議決権限を制約することで多数の非専業的議員を確保する新たな制度設計などが検討されている。これに対し、全国町村議会議長会は、実際の地方議会におけるこれまでの自主的な取り組みを重視すべきであり、また、議会の権限を低下させる制度設計に反対の意思を示している。

　　⑤　自治労としては、町村総会は憲法改正に関連する課題ではなく、「議員のなり手不足」の解決策や議会事務局の役割、住民参加の問題と捉えるべきと考える。さらに、町村議会のあり方については、総務省の研究会報告を受ける形で地方制度調査会等での議論が行われる見込みであることなども踏まえながら、自治研作業委員会を設置して検討を開始したところである。

(３)　直接請求権

　　①　自治労は直接請求について活用促進する、すなわち、基本的に「議会」を重視し、直接請求や住民監査はそれを補完するものとして位置づけてきた。

　　②　憲法の地方自治規定を具体化する地方自治法は、住民投票について根拠規定を設けていないため、住民投票を条例で定める場合には、法律で定める議会や長の権限を法的に侵害しない範囲で認められることになり、法的拘束力をもたない住民投票である限り許されるものと解されている。

　　③　一方、地方自治法は、住民の直接請求として、条例の改廃の請求（74条～74条の４）、監査の請求（75条）、議会の解散請求（76条～79条）、議員・長・役員の解職請求（80条～88条）を認め、このうち解散請求（76条～77条）と解職請求（80条～83条）に対して住民投票を認めている。

　　④　これらの諸制度は、法律に定める議会や長について、リコール権を定めたものであり、「法的拘束力をもたない住民投票」とあわせて活用すれば、地方自治の健全な発展を図ることが可能とも考えられる。この範囲であれば、憲法92条の「地方自治の本旨」にかなうものとされており、現時点において、憲法改正の緊急性は高くない。ただし、住民投票制度については、自治体の意思決定過程における住民参画のあり方として、今後検討されるべき課題である。

4.　市町村・都道府県と道州制

(１)　「地方公共団体」の種類についての規定

　　①　憲法には、「地方公共団体」と規定され、「都道府県」「市町村」の文言はない。それに対し、基礎自治体である「市町村」が「完全自治体」であることを憲法の中に明記すべきという議論がある。確かに、社会保障をはじめとした事務事業が拡大・移譲される中において、それに伴う人員・財源が拡充されなかったことが、半ば強制的な市町村合併が進められた背景となっており、「西尾私案」（※) に示された「特例町村制」導入のような考え方を阻止する手法のひとつとして評価できる部分もある。

　　②　なお、全国知事会は、改正草案において、「地方公共団体は、基礎的な地方公共団体と、これを包括する広域的な地方公共団体及びその他法律で定める特別の地方公共団体とする」という条項を設けることとしている（改正草案92条３項）。しかし、同時に、改正草案47条２項において「参議院議員の選挙において、選挙区を設置する場合には、広域的な地方公共団体ごとの区域を単位とする選挙区を含まなければならない」としていることから、これは、「合区」解消を主目的としているものである。

(２)　道州制

　　①　自治労は道州制には反対のスタンスである。

　　　　⇒2018－2019運動方針

　　　　　　省庁を存置した上で、都道府県の廃止と市町村合併の促進をめざす中央集権的な道州制議論が進まないよう警戒します。

　　②　現在の都道府県制（市町村との二段階制）については、それが「憲法上の要請」と解する見解と「立法政策」と解する見解とに分かれている。「道州制の実現のためには憲法改正が必要」とするのは、現行の都道府県制が「憲法上の要請」であると解する見解に基づくものである。

　　③　現行の政府見解は、都道府県制について「立法政策」と解する見解に基づいている。これに従うなら、現行憲法下でも都道府県制を廃止し、道州制を導入することは可能であり、憲法改正が必要とされるものではない。

　　④　なお、上記(１)②において示したとおり、全国知事会の改正草案は「基礎的な地方公共団体」と「広域的な地方公共団体」の２種類を規定している。しかしこれは、地方公共団体の種類を規定したものにすぎず、道州制の導入の可否には関係しない（「広域的な地方公共団体」は現行の都道府県とも新たな道州とも読める）規定となっている。

5.　地方税財政に関する基本原則

①　自治労は、公共サービスの拡充とともに、地方財政の確立と抜本的な税制改革を求めてきた。

②　憲法84条は、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする」（租税法律主義）と定めている。租税法律主義の目的は、行政権による専断的な課税を防止するところにあること等から、学説では、民主的な手続によって制定された条例は「法律」に準ずるものと解してよいとされており、84条の「法律」に条例が含まれると一般に解されている。裁判例でも84条にいう『法律』には条例を含むと判示している。ただし、地方自治に関する規定を置く第８章には、自治体の課税自主権を保障する条文はない。

③　現行憲法下でも、普通地方公共団体が課税権の主体となることが予定されているが、憲法上、課税の準則を法律で定めることが予定されており、その準則が定められた場合には、その範囲内で課税権を行使しなければならない、とされている。

④　なお、憲法の地方自治の条文の中に「地方公共団体」の税財政に関する規定が一切出てこないことについて、地方自治の拡充の立場、または、立憲主義の立場からも、「大きな欠陥」とする意見がある。また、全国知事会も、改正草案において課税自主権（草案95条１項）、国による財政保障義務（草案95条２項）を新たに示した。地方財政の具体的内容は地方財政計画や地方交付税制度の詳細によるものであって、憲法によって直接的に地方税財政が拡充されるわけではないが、将来的な方向性としては、憲法に地方税財政の基本原則を定めることも確かに検討に値するものと考えられる。

⑤　地域間格差拡大の傾向が強まる現状において、最も必要なことは、拡充する公共サービスの質を確保するため、地方税や地方交付税等の地方一般財源を十分に確保し、持続可能な地方財政基盤を構築する義務を国が果たすことである。国による税制改正の範囲内においてのみ税収の分配が決定され、「国と地方」「地方間」での税の奪い合いが起きていることや、政府の財政再建策の強化による地方歳出の削減圧力の方向を変えるためには、国による自治体の財政保障義務と財政調整を規定する意義は大きい。

⑥　しかし、憲法改正をしなければ解決できない問題であるのかという観点に加え、今回の憲法改正の焦点は９条であることを鑑みれば、地方自治に関する憲法条文の検討を行うことは、安倍改憲の機運を煽ることにつながりかねない。そのため、地方税財政に関する基本原則を検討することは中長期的課題とし、現時点においては、「地方自治に関する憲法改正は必要なし」との立場をとることとする。

|  |
| --- |
|  |
|  |

(※)　「西尾私案」

　　　第27次地方制度調査会（2001年11月発足）において、「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」が諮問され、基礎的自治体のあり方として西尾勝副会長（国際基督教大学教授（当時）/東京大学名誉教授）が2002年11月に示した私案。概要は、以下のようなもの。

　　　合併によって解消すべき市町村の人口規模を法律に明示し、2005年の合併特例法の期限後も合併を進めるとともに、それでも再編されなかった地域について、例外的な自治体として取り扱うよう、２つの方式を提示した。

　　①　「事務配分特例方式」：

　　　　一定の人口未満の自治体の事務は窓口サービス等に限定し、ほかの事務は都道府県が行う。その自治体は組織を簡素化し、長と議会は置くものの、議員は原則として無給とする。

　　②　「内部団体移行方式」：

　　　　一定の人口規模未満の自治体は、他の自治体に編入され、その内部団体に移行する。その内部団体の事務や組織は、編入された自治体が条例で定め、財源は基本的に住民負担で運営される。

　　　当時、「平成の大合併」が国によって強力に推進される中で示されたものであり、小規模自治体に圧力をかけて市町村合併をさらに強引に進めるものとして、全国町村会や学識者からも多くの批判が出された。

　　Ⅱ－2.　首相の解散権について

|  |
| --- |
|  |
| ①　戦後の衆議院の解散は、憲法７条に基づくとして、首相の自由意思による解散が定着してきた。これに対して、「内閣不信任案が可決した時しか衆院は解散できない」旨を憲法条文に書き込んで、慣習憲法を明文で改正すべきと、立憲民主党は主張している。②　解散が、首相の自由裁量にのみ委ねられているという実態は確かに問題があり、そのため、不信任決議案の可決という、国会と内閣との関係において異例の事態が起きた場合にだけ解散を認める、という改善策は、一定の合理性がある。③　ただし、明文改憲による縛りではなく、一般法によって縛りをかける方法もあり得ると思われる。 |
|  |

1.　現行憲法における規定と解釈

　憲法には、衆議院の解散について、次の２か所の記載がある。

|  |
| --- |
|  |
| 第７条　天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に関する行為を行ふ。　　　（略）　三　衆議院を解散すること。（略）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、十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。 |
|  |

　この場合、解散を決定する実質的権限を誰が有しているのか、について、主に、以下の通り見解が分かれてきた。

(１)　７条説

　　　この説では、天皇の国事行為は、形式的儀礼的なものに過ぎないから、内閣の「助言と承認」を通じて、解散の実質的決定がなされる、と考える。政府の見解もこの立場に立っている。

(２)　69条説

　　　この説は、内閣不信任決議の可決または信任決議の否決の場合にしか、衆議院を解散することができない、という考え方である。

2.　解散の実態

　日本国憲法下では、これまでに23回の解散が行われているが（この他に、任期満了に伴う総選挙が１回だけある）、このうち、不信任決議の可決によって解散に至った例は、４回しかなく、それ以外は、７条説に基づき、内閣の実質的決定による解散である。すなわち、首相の自由意思による解散が慣例として定着してきた、ということである。

3.　イギリスの改革

　イギリスの憲法慣習では2011年に議会期固定法が制定されるまで、君主は首相から解散を助言されたときは議会を解散しなければならないルールが確立され、議会の解散権は事実上、首相の手に委ねられていた。しかし、当時、連立を組んでいた、保守党と自由民主党がどちらか一方の都合で連立を解消して議会が解散することにならないよう互いを縛り合うことで合意し、2011年に議会期固定法が成立したものである。

　これにより、イギリスでは、総選挙は５年ごとに５月の第一木曜日に行うことが定められることとなった。それ以外に議会が早期解散されるのは、下記に限られる。

①　内閣不信任案が可決された後、新しい内閣の信任決議案が可決されずに14日が経過した場合

②　下院の議員定数の３分の２（434議席）以上の賛成で早期総選挙の動議が可決された場合

4.　立憲民主党・枝野代表らの主張

①　首相の自由意思によっていつでも衆議院を解散できる慣習が積み上がっている点に異議を唱え、これを憲法改正でもって制限すべきと主張しているのが、立憲民主党の枝野幸男代表らである。立憲民主党は、改憲自体は否定していないが、最も急を要するのは、首相の解散権に関する問題であり、それを改憲項目の第一とすることを決定している。

②　枝野代表によれば、かつてのイギリスがそうであったように、議会の解散権は国王の権力であり、国王の権力と議会の権力に緊張関係を持たせるために、議会の解散権があった。しかし、議会の多数派が内閣を構成する議院内閣制では、基本的には議会の多数派と内閣は対立しない。ゆえに、議会が内閣不信任案を通すという、異例の事態が起こった時の解決策としてしか、衆院の解散に合理性はない。にもかかわらず、憲法第７条を根拠に、慣習憲法として認められてきてしまっているのが現状である。

③　そのため、「内閣不信任案が可決した時しか衆院は解散できない」旨を憲法条文に書き込んで、慣習憲法を明文で改正すべき、というのが枝野代表らの主張である。安倍首相が異様に９条改正に前のめりになっていることへの対抗軸として、立憲民主党がこの課題を掲げていることについて、その戦略も含めて理解の範疇にある。

5.　自治労としての考え方

①　解散とは、国民によって正当に選出された衆議院議員の身分を一方的に剥奪する行為であり、これが首相ひとりの自由裁量に委ねられているという実態を「不合理である」とする見解は、一定の説得力がある。事実、「７条解散」を是とする立場であっても、「首相による解散権の濫用はあってはならない」とする見解が主流である。そのため、不信任決議案の可決という、国会と内閣との関係において異例の事態が起きた場合にだけ解散を認める、という改善策にも一定の合理性があると考えられる。

②　ただし、明文による改憲しか手段がないのか、イギリスのように、一般法の制定をもって解散権に縛りをかけることができないのか、については、議論のあるところであると思われる。また、「首相の権力の源泉は、人事権と解散権にある」と言われる日本において、政府与党が、首相の権限の縮小をもたらす、このような改憲に同意するとは思われない。

③　いずれにしても、自治労としては、首相の一存による恣意的な解散権の行使は極めて問題があり、その濫用に歯止めをかける何らかの措置が必要であると認識するが、国民の総意として改憲にまで踏み込むべきか否かについては、判断を留保する。

　　Ⅱ－3.　「新しい人権」について

|  |
| --- |
|  |
| ①　日本国憲法は、他国の憲法に比しても、（70年前に制定された憲法としては）人権に関する規定が多く、先進的内容を含んでいる。②　現在指摘されている各種の「新しい人権」について、自治労はその意義・重要性を認識し、それらは豊富化されるべきとの立場に立つ。③　現在、真に課題となっているのは、基本的人権の豊富化であり、憲法への列記ではない。また、「新しい人権」を憲法に盛り込むことについては、「９条加憲」と同一に捉えられる可能性があり、慎重な対応が必要である。 |
|  |

1.　「新しい人権」とは何か

①　日本国憲法は、第３章「国民の権利及び義務」（10条～40条）において、包括的な人権規定（11条＝基本的人権の尊重、13条＝幸福追求権）を示した上で、各種の国民の権利を明記している（14条＝法の下の平等、19条＝思想・良心の自由、21条＝集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由、23条＝学問の自由、25条＝健康で文化的な最低限度の生活を営む権利、28条＝団結権、団体交渉権、団体行動権、など）。

②　これに対して、いわゆる「新しい人権」とは、現行憲法には明記されていない、戦後の社会や経済の著しい変化に対応した各種権利のことを指している。有力な権利としては、環境権、プライバシー権、知る権利・アクセス権、犯罪被害者の保護、知的財産権、生命倫理（ヒトに関するクローン技術の進展と人間・生命の尊重）等である。

2.　国会における議論の経過

①　国会における憲法改正の論議の場面において、そのテーマとして話題になっているものには、現在、「緊急事態条項の創設」「参院の権限制約」「参院における合区の解消」「９条と自衛権」「財政健全化条項の導入」「憲法裁判所の創設」「地方自治規定の拡充」などいずれも統治機構に関わるものが多い（その他、日本維新の会が提唱し、自民党が引き取った形になっている「教育の充実（教育の無償化）」がある）。

②　国会で、人権規定が憲法改正のテーマとして議論されなかったわけではない。2000年に衆参それぞれに設置され、2005年まで憲法論議を行った憲法調査会や、その後継機関である現在の憲法審査会（2007年～）では、今の憲法に書かれていない「新しい人権」の創設が議論されたことがしばしばある。

③　その際、これまでに創設の検討対象となったのは、「環境権」のほか、「プライバシー権」「知的財産権」「犯罪被害者の権利」などである。このうち、とりわけ環境権については公明党が「加憲」の有力候補として熱心に推奨したことがあり、一時は自民党側も、緊急事態条項、財政健全化条項と並ぶ「３大改憲テーマ」に挙げたこともある。

④　しかし、公明党は、ここにきて環境権についてトーンダウンした形になっている。公明党が慎重姿勢に転じたのは、公明党を含む衆院憲法審査会のメンバーが2014年７月、世界の憲法事情を調べるため、ギリシャとポルトガル、スペインを視察した後のことである。その際、特にポルトガルで、環境権を使ってインフラ工事の差し止めなどを求める訴訟が頻発している実態を聞いたことがきっかけである。

3.　日本国憲法の特殊性

①　東大社研のケネス・盛・マッケルウェイン准教授は、日本国憲法は、人権に関する条項の分量が、憲法が施行された1947年時点の各国憲法の平均より相当多く記載されている一方、統治機構に関する記述は平均より少ない、と分析している。すなわち、日本国憲法の第３章「国民の権利及び義務」は31か条からなっているが、そのうち、何らか明記された国民の権利は26に及び、70年前に作られた憲法としては、かなり多めの人権規定が書かれているのである。

②　このように、日本国憲法では、人権規定は当時としては他国と比べても先進的な内容を持ち、統治機構規定の部分と比べると、長年、憲法条項の不足が欠陥として顕在化することなく持ちこたえてきたとの見方も有力である。

4.　「新しい人権」と憲法との関係

①　現在、「新しい人権」を含む基本的人権（国民の権利）と日本国憲法との関係は、次のように説明されるのが定説となっている。

　ア）「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、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へられる」とした11条が、まず基本的価値としておかれる。

　イ）次に、「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」とした13条が、抽象的な包括的人権として位置づけられる。

　ウ）これらの上で、既に憲法に明文化された権利（上記1.参照）および「新しい人権」（同）がそれぞれ具体化される。

②　ただし、実際の裁判において、新しい人権が認められたのは、肖像権（プライバシー権）の保護に関するものだけであって（京都府学連事件・昭和44・12・24最高裁判決）、上記1.で示したような、その他の「新しい人権」を認めたものはない。

③　その上で、現在、「新しい人権」と改憲に関する解釈としては、次の二つが対立した形となっている。

　Ａ　「新しい人権」を憲法に規定することに一定の意義を認める見解

　　　この見解は、憲法制定当時には想定されていなかった権利が、その後認められるようになったこと、その憲法への明記が国民の人権の保障に有益であること、憲法への明記が立法や裁判の基準となること、憲法が抽象度の高い規範であるとしても、新しい人権が13条の幸福追求権等に含まれるという考え方には限界があること等が、その論拠となっている。

　Ｂ　「新しい人権」を憲法に規定する意義を疑問視する見解

　　　この見解は、例えばプライバシーの権利は13条によって、知る権利は第21条によって既に解釈上認められるに至っている等、憲法の人権規定は現在の新しい人権のみならず、将来生起し得る新しい人権にも対応できる懐が深いものであるとしている。そして、必要なことは、憲法に規定を置くことではなく、憲法の精神を具体化する立法措置をとることである等と主張している。

5.　自治労としての考え方

　上記の経過や学説を踏まえた上で、自治労としては、次の通り考える。

①　まず、前提として、運動方針等において明記はしていないものも多いが、上記1.に掲げたような「新しい人権」それぞれの意義・重要性については、自治労としても、基本的に異論がなく、豊富化されるべきという立場に立つ。

②　2018－2019運動方針において確認した「憲法については、その基本理念である平和主義、国民主権、基本的人権の尊重を普遍化する（以下省略）」との立場からすれば、重要なのは、これら３大原則を具体的に豊富化することであり、「新しい人権」等を憲法に列記すればよいということではない。

③　上記②の具体例として、現在の貧困の問題、生活保護の実態は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とした25条１項を満たしているのか、との疑問が挙げられる。つまり、この例の場合、いま真に必要なのは、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」とした25条２項に基づく社会保障のさらなる拡充であり、憲法条文の改正ではない。

④　上記2.で示した通り、現在の憲法改正論議の焦点は、統治機構に関わるものが専らであり、「新しい人権」は後景化された形となっている。そのような中で、別個の改正項目を敢えて掲げることは、焦点がずれることとなる。むしろ、９条加憲論と同列で捉えられる可能性もある。

⑤　よって、自治労としては、「新しい人権」について、必要なことは、憲法に規定を置くことではなく、憲法の精神を具体化する立法措置をとった上で、現実に人権保障を推進することである、と考える。