

# 憲法改正と政党間力学

井芹 浩文\*

## The Revision of the Constitution and the Dynamics between the Political Parties

by

Hirofumi ISERI\*

### 要 旨

憲法改正は安全保障関連法成立後、安倍政権の最大の課題として残っている。何を改正するかの問題が最重要だが、本稿では、その問題はいったん横に置いて、憲法改正を実現するためには、どうしたら改正に必要な「3分の2多数」を獲得できるか。リンカーンのアメリカ合衆国憲法修正第13条（奴隷解放）の実現のプロセス、西ドイツの再軍備と緊急事態規定の改正のプロセスに絞って分析するとともに、安倍晋三首相の下で行われるであろう憲法改正の過程について、現行の政党間の力関係をシミュレーションすることによって憲法改正が可能なシナリオを探る。

**Key Words:** 憲法、憲法改正、政党、安倍晋三

### 1. はじめに

安倍晋三首相は2015年9月、政権の最大課題の一つとしていた、集団的自衛権の行使容認を含む安全保障関連法<sup>(注1)</sup>を成立させ、残る最大の懸案は憲法改正となった。この安保法制論議では、法理上の問題と安全保障政策が絡み合い、きわめて分かりづらい議論が展開され、かつ消化不良のまま終結した。その際、憲法学者のほとんどが指摘したように、憲法改正を行って後、法改正に進めば論議は整理されたものとなっていたかもしれない。ただ、それはあまりにも政治的リスクが大きいため選択されなかった。そ

うした判断は歴代自民党首相が、軒並み憲法改正に踏み切らなかった現実主義と通底するものだ。<sup>(注2)</sup>

しかも、今回の安保法成立が憲法改正を促進させるのか、停滞させるのかとなると微妙だ。憲法改正が狙いとするのが「ふつうの国」となることと日米同盟の強化だとすれば、これらの目的は今回の安保法と2014年の日米防衛協力指針（ガイドライン）の改定によってかなりの部分、達成されたとも言える。このため、憲法改正の必要性が低下したという側面も見逃せない。にもかかわらず、憲法改正は自民党の結党以来の党是であり、何と云っても安倍政権のレゾン・デートルなのだから、その看板を下ろすことはあるまい。

---

\*崇城大学総合教育センター教授

憲法改正にあっては、何よりも何を改正するかの内容が最重要だ。最後は憲法9条改正を目指すとしても、まずは緊急事態条項など喫緊の課題の改正から着手するという「お試し改憲」という考えも自民党の一部から唱えられている。<sup>(注3)</sup>

本稿では、具体的な改正内容の検討ではなく、改正が行われるのに必要な多数派はどう形成されるのかを問題にしたい。

日本国憲法の改正について、その第96条は、国会における「各議院の総議員の3分の2以上の賛成」と国民投票における「過半数の賛成」を必要としている。この際、国民投票はさておき、発議のために必要な衆参両議院で「3分の2」獲得のプロセスに焦点を当てる。そこでは多数派をどう形成するか、改正に至る政党間の力学を考察しておく必要がある。

(注1) 平和安全法制整備法と国際平和支援法。前者は自衛隊法、国連平和維持活動(PKO)協力法、周辺事態法(改正後の法律名称は重要影響事態法)、船舶検査活動法、武力攻撃事態法(改正後の法律名称は武力攻撃・存立危機事態法)、国家安全保障会議(NSC)設置法、米軍等行動円滑化法、特定公共施設利用法、外国軍用品等海上輸送規制法、捕虜取り扱い法の10本を一括改正する法律。

(注2) 歴代首相の憲法改正についての現実主義的な対応については、筆者の「歴代首相の憲法観—せめぎ合う改憲派・護憲派・現実派」(『崇城大学紀要』第39巻、2014年)に詳述した。

(注3) 自民党の船田元党憲法改正推進本部長は2015年5月7日の衆議院憲法調査会で、憲法改正において、緊急事態条項、環境権、財政規律条項の3項目を「優先的に議論する」よう呼び掛けた。一部野党は賛同しているものの、民主党などは「お試し改憲だ」と批判している。

## 2. 各国の憲法改正状況

第2次大戦後、世界的には立憲主義が広まった。憲法重視の考えの下、重要な政治的な仕組み(統治機構)の変更や追加的な人権(環境権など)の規定などは、単に法律を制定して対応

するだけでなく、その国の最高法規である憲法の改定または制定の形で行うのが通例となっている。

米国は戦後、6回の修正を行った。注目すべきは、提案そのものは制憲以来、11,500件にも上ることだ。上下両院で可決されて州議会に付議されたものの承認されなかった案件でさえ6件もある。<sup>(注4)</sup>

ドイツは、1949年の「ドイツ連邦共和国基本法」の制定以来、59回の修正を行っている。1990年の東西ドイツの統一以来でも24回改正している。ほぼ毎年改正している計算になる。日本でイメージするような大上段の憲法改正は1956年の再軍備のための改正や1968年の緊急事態条項の追加、1990年の東西ドイツ再統一など数少ない。日本では法律事項とされる、例えば選挙権年齢の引き下げ(1970年改正)や男女同権の推進、環境保護の強化(いずれも1994年改正)などの憲法改正の措置が取られた。これが、改憲回数が多くなっている理由の一つになっている。<sup>(注5)</sup>

フランスは戦後、1946年に第四共和国憲法、1958年に第五共和国憲法をそれぞれ制定している。その第五共和国憲法に対しては24回の改正が行われた。約2年に1回は改正されており、特に2008年改正は50以上の条項が改正される大改正だった。第五共和国憲法にはほとんど人権規定を置いておらず、改正も専ら統治機構に関するものだが、特に欧州共同体(EC)や欧州連合(EU)関係条約の批准に伴う改正が大半だ。<sup>(注6)</sup>

(注4) 国会図書館政治議会課憲法室・山岡規雄、北村貴「諸外国における戦後の憲法改正(第3版)」(調査と情報第687号) p. 1-2

(注5) 同上 p. 6-9

(注6) 同上 p. 3-6

## 3. リンカーンの憲法改正過程

米国の憲法改正で重要な改正の一つが憲法修正第13条の奴隷解放だ。第16代大統領リンカーンは1862年9月、奴隷解放宣言 Emancipation

Proclamation を行う（1863年1月1日発効）が、これは南北戦争中のことで、南部連合の支配地域の奴隷解放を命じた宣言<sup>(注7)</sup>に過ぎない。北部諸州のうち奴隷保有を合法的とするメリーランドなど4州に対しては適用されなかった。全米で奴隷解放を行うためには、憲法改正が必要だった。

そこで多くの議員から憲法修正提案があったのを受けて、共和党のアシュレー、ウィルソン両下院議員と民主党のヘンダーソン上院議員の3人が1864年1月に憲法改正案を共同提出した。上院は同年4月8日、38対6で可決したが、下院は否決し、いったんは挫折した。11月の大統領選と上下両院議員選挙で共和党が勝利したのを受けて、修正案は新議員の任期が始まる前の旧議会に再び提出された。

そこからリンカーンの多数派形成のための悪戦苦闘が始まる。スティーブン・スピルバーグ監督の映画『リンカーン』（2012年作品）はこの修正第13条が下院を通過するまでの40日間を描く。リンカーンの共和党は11月下院選挙で圧勝し、対する民主党は64議席を失った。それでも「3分の2多数」を獲得するには20票足りなかった。与党である共和党内にも保守派と奴隷の選挙権まで認めるよう求める急進派がいて、全員まとまるか不安があったが、とにかく共和党議員全員の賛成を取り付け、残るは民主党議員票の切り崩しにかかった。

リンカーン陣営はロビイストを雇い、買収まがいの資金やポストの提供などあらゆる手を打つ。落選した民主党議員は職探しに余念がない時期にポストを餌にして賛成に転じさせるか、または棄権・欠席してもらおう戦術だ。郵便局長とか港湾検査官のポストが提供された。当選に疑義が出ている民主党議員に、地元の共和党知事や共和党多数の州議会を動かして有利な判定に導いたり、手を変え品を変え、多数派工作を精力的に進める。

締めくくり討論で反対派が狙ったのは、奴隷解放急進派のスティーブンス議員をたきつけて、黒人の選挙権や人種の完全な平等を求める主張をさせることによって、修正第13条に対する懸念をいっそう掻き立てる作戦だった。そこで反

対派はスティーブンスに発言を促すが、スティーブンスは「私が求めているのは、すべての平等ではなく、法の前の平等です」と述べる。反対派はスティーブンスの日ごろの主張と違ふとなじり、賛成派は穏健な主張に終わったことで安堵する。

さらに危機的な状況は採決当日に訪れる。実はこの時期、南北戦争は北軍の有利な状況が次第にはっきりしてきたため、南部連合のデイビス大統領はスティーブンス副大統領を団長とする使節団を送った。もし南部が停戦に応じるとなると、奴隷制廃止の憲法修正第13条は宙に浮くことになる。事実、米下院で野党・民主党は使節団派遣の情報を聞きつけて、第13条の採決延期を求める動議を提出、一時は共和党保守派もこれに賛成する事態となった。リンカーンは使節団を足止めしてワシントン入りを認めない電報を打っていたが、そうしたことはおくびにも出さず、下院側に「町（ワシントン）には使節団はいない。来るということも聞いていない」とのメモを提出して動議を葬り去る。リンカーンは目的のためには手段を選ばず、ウソも方便とばかりに修正案可決にまい進する。

その結果、下院では賛成119票、反対56票、欠席・棄権8票と必要な「3分の2多数」を2票だけ上回って可決した。これにより米国における奴隷制には終止符が打たれた。もちろん黒人が投票権を含む、十全の公民権を獲得するまでにはまだ長い道ゆりを要したが、もしこの時点で修正第13条が成立していなかったら、奴隷解放はさらに先延ばしになっていただろう。それほど重要な憲法改正だったのだが、改正の政治的過程は極めて困難な作業だった。米憲法は硬性憲法に属し、議会の発議には「3分の2多数」が必要であり、各州の批准には「4分の3」の州の承認が必要だ。それを乗り越えて、反対論の根強い案件で憲法修正にこぎ着けたのは、リンカーンの不屈の意思、特に超党派の協力を得るといった精神が改正実現の必須の要件となったのではないか。

(注7) 奴隷解放宣言は、法的には戦争を遂行しているリンカーン大統領の最高指揮官としての

軍政命令に過ぎない。南部連合に属する各州が連邦（合衆国）に復帰する、いわゆる reconstruction の成り行き次第では奴隷制廃止が法的には揺らぐ可能性もあった。

#### 4. ドイツの憲法改正

西ドイツの憲法は将来、東ドイツとの統一に備えて、憲法 *Verfassung* とせず、基本法 *Grundgesetz* とされた。<sup>(注8)</sup>1949年5月24日施行された。1955年、西ドイツは米英仏3カ国との平和条約である「ドイツ条約」（ボン協定）を締結。主権を回復するとともに、北大西洋条約機構（NATO）加盟の条件の下に再軍備が承認された。

これに伴いドイツ基本法の改正が必要となった。ドイツ基本法も日本国憲法と同様に硬性憲法であり、改正するには連邦議会（下院）と連邦参議院（上院）それぞれの「3分の2多数」が必要であり、当時政権をとっていたアデナウアーのキリスト教民主同盟（CDU）にとっては、シューマッハ率いる社会民主党（SPD）が西ドイツの再軍備に反対していることが憲法改正の大きな障害となった。<sup>(注9)</sup>

ところが反対の急先鋒であったシューマッハが1952年に死去し、SPD内ではブラントらの現実主義派が勢いを増し、1959年に「ゴデーベルク綱領」を採択し、経済政策を大転換しただけでなく、安全保障政策でも「非同盟・中立」政策を放棄して与党 CDU の再軍備を受け入れる政策転換に踏み切った。このように安全保障の基本に関しては、たとえ与野党に分かれていようとも、二大政党間にコンセンサスが成り立たなければ基本法（憲法）改正は実現しないことを如実に示している。<sup>(注10)</sup>

もう一つの安全保障関係の大改正である非常事態法制定の第17回改正時には、CDU と SPD はキージンガーを首班とする大連立政権を作っていた。従って憲法改正案は閣内で検討され、1967年3月に成案を得て閣議決定され、連邦議会に提出された。1968年5月、議会では SPD の一部議員が造反したものの、野党の自由民主党（FDP）の反対を退けて圧倒的多数で可決、

成立した。ここでは大連立政権の下、文字通り二大政党の協力で実現したのである。<sup>(注11)</sup>

その意味でドイツの改正の多さだけでなく、その重要な改正に当たっては、与野党間の政党力学が決定的に重要だったことが認識されなければならない。よりマイナーな改正にあっては、文言の調整や妥協によって二大政党間のコンセンサスがほぼできたことが改正の多さにもつながっているといつてよい。<sup>(注12)</sup>

(注8) 西ドイツの基本法は第146条で「ドイツ国民の自由な決断による憲法の制定」を予定していたが、実際の再統一に当たっては、基本法第23条の規定に基づく「東ドイツの西ドイツへの加入」という手段で実現され、「憲法」は制定されず、「基本法」のまま継続している。（山岡・北村論文 p. 6）

(注9) この政治的状況、とくに政党間力学は日本の状況に似ている。両国を取り巻く東西冷戦という国際環境も酷似している。憲法改正の政治的プロセスは日独とも、国内で完結せず、絶えず国際政治にも翻弄された。

(注10) 安章浩『憲法改正の政治過程—ドイツ近現代憲法政治史から見えてくる憲法の諸相』2014年、学陽書房 p. 268-271

(注11) 同上 p. 274-275

(注12) ジョージタウン大学の憲法学者であるタシュネット教授は2001年1月、憲法事情調査に関する参議院派遣団（江田五月団長）に対して「憲法修正は、政治的な立場の違いを越える大きなコンセンサスがなければなりません」と語っている。（参議院『アメリカ合衆国における憲法事情に関する実情調査概要』2001年、p. 8）

#### 5. 日本の憲法改正シミュレーション

安倍晋三首相は2006年の第1期政権以来、憲法改正を悲願としている。憲法体制にかかわる法律として、第1期の2006年には国民投票法（憲法改正手続法）、改正教育基本法などが成立。第2期で2014年7月に集団的自衛権の憲法解釈を変更する閣議決定を行い、これを踏まえ2015年9月に安全保障関連2法を成立させた。

同じ9月に安倍首相は自民党総裁に無投票再

選され、新たな任期3年を得た。2014年総選挙を行った衆議院議員の任期は2018年12月13日までであり、安倍首相の総裁としての任期も2018年9月末とあって、いずれも2018年に節目を迎えるから、安倍政権としてはこれを視野に、憲法改正を策することになる。

安倍首相が自民党総裁に再選されたときの記者会見では次のように発言した。

「憲法については、自民党は憲法改正を結党以来、党是としている。谷垣（禎一）執行部の下で草案も作っている。日本国憲法は統治体制を規定する根本規範である。わが国は国民主権、基本的人権の尊重、平和主義の基本原則に基づいて平和と繁栄の道を歩んできた。安倍内閣においても、憲法を順守している。そのことになんら変わりはない」

「他方、憲法は国の未来、理想の姿を語るものでもある。21世紀の日本の姿を、私たち自身の手で描くという精神こそ、日本の未来を切り開くことになると信じる。日本国憲法の基本原則は維持するという当然の前提として、必要な改正は行うべきだ」

「大切なことは憲法改正に対する国民の理解が進むことだ。国民の理解がより深くなること、改正案に対する支持がより広がっていくよう、自民党においてさらに努力を重ねていく」  
＜参議院選でも憲法改正を訴えていくのか。野党とも連携していく考えはあるか＞

「今までも各級選挙で我々は公約として憲法改正を訴えてきた。先の衆議院選、その前の参議院選や政権交代のあった選挙でも訴えてきた。当然、次の選挙でも公約に掲げていく。しかし、現実問題として衆議院、参議院とも3分の2以上の賛成がなければ憲法改正はできないわけだ。そういう多数派を形成して行く努力をしていく。当然、それは与党だけでなく、野党の協力を得られるよう議論をしていきたいと思う。民主党の中にも憲法改正をすべきだという方々もいる。安倍内閣の間は憲法改正の議論をしないというのでなく、未来の日本、今の日本のために何が必要か、どうすればよいか、勇気をもって議論に参加してもらいたい」

安倍首相が「現実問題」としたのは、現在の

衆参勢力分野だ。2015年9月27日の通常国会閉幕時の勢力分野は次の通りだ。

【衆議院】自民党289、民主党・無所属クラブ72、維新の党40、公明党35、共産党21、次世代の党2、生活の党と山本太郎となかまたち2、社民党・市民連合2、無所属11（欠員1）

【参議院】自民党113、民主党・新緑風会58、公明党20、維新の党11、共産党11、日本を元気にする会・無所属会7、次世代の党5、無所属クラブ4、社民党・護憲連合3、生活の党と山本太郎となかまたち3、新党改革・無所属の会2、無所属5

第1のシナリオは、現在の第3次安倍内閣では自民、公明両党が与党を作っているのだから、この与党協力を基盤にするというものだ。そもそも憲法改正に関して、自民党は全面改正論（新憲法定論）であり、公明党は加憲論で大きな隔りがあり、他の政策案件と違って、容易に合意に達するとは想定しにくい。ドイツのキージンガー政権が行ったように閣内合意を取り付けられれば、改憲への一つの道筋はつく。

ただこの場合、与党の勢力比は衆議院で68.2%、参議院で55.0%。衆議院に関しては「3分の2多数」を確保しているが、参議院では与党だけでは「3分の2多数」に達していない。2016年参議院選で自公が「3分の2」の壁を突破できれば別だが、そうでなければ野党の協力が必要となる。2015年9月の安保法案採決では、日本を元気にする会、次世代の党、新党改革の野党3党が賛成に回った。これらの政党が憲法改正でも賛成すれば、賛成派が60.7%となるものの、まだ「3分の2多数」に程遠い。まして2016年参議院選で、これら3党が勢力を伸ばすことは難しい。これは与党である自民、公明両党にも言えることで、安保法を強行して成立させたイメージが2016年参議院選まで維持されるかどうかは不明であり、議席を伸ばせるという楽観的な予測は立て難い。

そこで浮上する第2のシナリオは維新の党との連携だ。維新の党は2016年通常国会の閉会を待って分裂し、橋下徹大阪市長が率いる「おおさか維新の会」と松野頼久代表が率いる維新の党残留組に分かれる。安倍首相と橋下氏は考え

方が近く、改憲での協力を得られる可能性は高い。ただ参議院維新の党の勢力は11人で、全員が橋下氏側についたとしても、賛成票の比率は65.3%でわずかに足りない。

いずれにしても2016年参議院選の結果次第ではあるものの、自民、公明の与党に賛成しそうな野党を加えても、「3分の2多数」を得るのは至難の技だ。

そこで第3のシナリオとして、検討すべきは、やはり何らかの民主党の協力だ。実は自民党と社会党（現・社民党）による1955年体制は「2大政党制」ではなく「1か2分の1政党制」とされるものの、ここで社会党が唯一誇ることができたのは、憲法改正阻止のための「3分の1勢力」を常に確保していたことだ。その意味で、政権獲得という政党にとっての至上命題においては常に敗者だった社会党も、憲法改正という地平に降り立てば常に勝者だった。

よく考えてみると、自民党歴代政権は、1955年の結党以来、首尾一貫して改憲戦略・戦術を誤ってきたと言える。それは憲法98条の改正条項の精神をどう読むかとも関係する。たぶん現在の安倍政権も含めて「誤読」しているのではないか。「3分の2多数」という硬性憲法規定は、「3分の1政党」に拒否権を与えるものだということをしっかり学習しておく必要がある。

そうであるならば、何はさておき2大政党間で話し合いをして、社会党が許容するような憲法改正の成案を得なくてはならなかったのだが、そうした柔軟な発想は全くなかった。また社会党の側にも、ドイツ社民党がゴードスベルク綱領で方針転換したような柔軟性を発揮することもなかった。その意味で与野党双方に歩み寄る現実的な動きが生じなかったことが、改憲発議が一度もされなかった政治力学だ。

今回も膠着した対応では同じ政党間力学の繰り返しとなろう。リンカーンが発揮したような超党派の賛成を得るためのタクティクスや、西ドイツの基本法改正のように2大政党間で合意することがなければ、今回の改憲運動も失敗に帰するだろう。

安倍首相が先に引用した記者会見で「与党だけでなく、野党の協力を得られるよう議論をし

ていきたい。民主党の中にも憲法改正をすべきだという方々もいる。勇気をもって議論に参加してもらいたい」と呼びかけたのは注目に値する。この発言が“建前論”に過ぎないのか、改憲への現実路線なのか、即断はできない。しかしながら、これを改憲戦略に据え直して、2大政党の片方の側と正面から立ち向かえば道が開けるかもしれない。

## 参考文献

- 1) 山岡規雄、北村貴「諸外国における戦後の憲法改正（第3版）」（国会図書館『調査と情報』第687号）
- 2) スティーブン・スピルバーグ監督『リンカーン』2012年、フォックス・ムービー
- 3) 安章浩『憲法改正の政治過程—ドイツ近現代憲法政治史から見えてくる憲法の諸相』2014年、学陽書房
- 4) 『アメリカ合衆国における憲法事情に関する実情調査概要』2001年、参議院