

国民民主党「憲法改正に向けた論点整理」(2020年12月4日)の検討

永山茂樹

1 「デジタル時代の人権保障」

現行憲法	国民民主党 改憲案
13 条前段 すべて国民は、個人として尊重される。	すべて国民は、 <u>サイバー空間を含め</u> 、個人として尊重されること
14 条 1 項 すべて国民は、法の下に平等であつて、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。	すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分、門地又は <u>遺伝的属性</u> により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されないこと
—	18 条の二 1 項 何人も、自己に関する情報の取扱いを自ら決定する権利を有すること。また、何人も、自己に関する情報の自動的な処理のみによって自己に関する重要な決定が行われない権利を有すること
—	18 条の二 2 項 個人に関する情報の適正な取扱いを確保し、1 の権利の保障を十全ならしめるため、政府から独立した特別の機関を置くこと。この機関の組織及び権限は、法律でこれを定めること
19 条 思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。	思想及び良心 <u>並びにその形成の自由</u> は、これを侵してはならないこと
—	21 条 3 項 1 言論に係るプラットフォームを提供する者は、 <u>サイバー空間において</u> 、自律的かつ多様な言論を通じた熟議が可能となるよう、必要な措置を講ずる責任を負うこと。
—	21 条 4 項 2 国は、1 の措置に関し必要な環境の整備に努めなければならないこと。この場合において、その環境の整備の重要性に鑑み、1 のプラットフォームを提供する者との間における協定その他の行為については、法律の定めるところにより、国会の承認又は国会に対する報告その他の適切な国会の関与が確保されなければならないこと
—	22 条 3 項 1 商品、役務又は権利の取引に係るプラットフォームを提供する者は、その提供を受ける者に対して透明性及び公正性を向上させる責任を負うこと。
—	22 条 4 項 2 国は、1 の透明性及び公正性を向上させ、公正かつ自由な競争を実現するために必要な環境の整備に努めなければならないこと。この場合には、上記（多様な言論空間の確保）の 2 の後段を準用すること
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。	国会議員の選挙に関する事項を法律で定める場合において、 <u>サイバー空間を含め</u> 、選挙人の自由な意思の形成とその表明及び選挙の公正が確保されるよう定めなければならないこと。
96 条 1 項 この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、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。	憲法改正国民投票においても、[47 条改憲と]同様とすること

1-1 「デジタル時代の人権保障」（以下、デジ基、デジ基改憲）の全体趣旨

「個人の尊厳(尊重)」を基本的価値とする近代立憲主義の根幹については、時代状況に対応しつつ、これを深化させていかなければならない」、しかし「人権分野において、現行憲法制定時には想定していなかった時代の変化に対して、憲法の定める「人権カテゴリー」が必ずしも十分に対応しきれていない面が見られることも事実である」

- ①デジタル化の進展により、プロファイリング等が個人の生き方に影響を与えるなど、自律した個人の尊厳が脅かされるような状況
- ②プラットフォーム提供者のような社会的権力を行使する「新たな統治者」が登場し、豊かな対話と熟議の確保を前提とした民主主義社会の基礎を突き崩すような現象

1-2 饒舌な改憲論

①ほとんどは現行憲法の解釈、法律や命令などで対応可能 * 1。その対応ができないという論証はない。改憲の選択は饒舌で * 2、不適切 * 3（→ 高見準則③④）

②日本国憲法全体の文体（大枠を定め、詳細は政治や司法にゆだねる）に比べ、デジ基改憲案はきわめて規律密度が高い（こまかい）特徴＝デジ基改憲は、憲法全体とちがう文体で書かれる。

③この改憲が成立したばあい、現行憲法の規定が持つ広がりや自由や権利が制約されるなど、副次的害悪の生ずるおそれがある * 4。得られる利益が失われる利益より大きい改憲に、合理性はない。→ 「なにがなんでも改憲で」

* 1 現行憲法・学説・法律・規則などによる対応

- ①遺伝的属性による差別禁止は「ヒゲム研究に関する基本原則」（科学技術会議）で対応済
- ②自己情報コントロール権は現行 13 条で保障（通説）
- ③「プロファイリングで処理されない権利」は法律で対応可能。他国も法律で対応
- ④個人情報保護機関は「個人情報保護法」で設置済
- ⑤思想・良心「形成の自由」は現行 19 条で保障されるとする説が有力
- ⑥言論プラットフォームの責任は「プロバグ責任制限法」にもとづき、ガイドラインで対応済
- ⑦フェイクニュース対策は、法律で対応する国と自主規制の国とがある
- ⑧サイバー取引のプラットフォームの責任は「デジタルプラットフォーム規制法」で対応済
- ⑨選挙の自由・公正は、現行憲法下、公選法で確保
- ⑩改憲国民投票の自由・公正は、現行憲法下、改憲国民投票法で確保

* 2 「今月 10 日に開かれた衆院憲法審査会もまさに、「詰め放題」の様相を呈していた。憲法改正を唱えてみせること自体が目的化しており、教育無償化だのデータ基本権だの、あれもこれも節操なく詰め込まれていた。…。そもそも政策遂行のツコにするため憲法に何らか書き込もうという類いの主張は、「私は政治家として無能です」と宣言しているに等しいと私は考える。時代の変化に応じた構えや緊急事態への備えが必要ならば、とっとと議論して、たったか法律をつくればよい。」（高橋純子「改憲論は耳目引く道具か」デジタル朝日 22 年 2 月 23 日） → 菅野志桜里＝山尾しおりから反論 朝日コメントプラス「書いているご本人が認めているとおりの個人的な」

「仮説」が「唐突に披露」されているコラム。しかも事実の適示がほとんどないままに、「事実らしきもの」から…」(22年2月25日)

* 3 改憲はどうしても必要な場合に限る＝高見「改憲要否の判断準則」論 (世界 17 年 7 号)

「立憲主義の見地から、国会の発議しようとする憲法改正案の策定内容が「憲法の改正」(第 96 条)として是認しうるものか否かを判断する物差し(準則)が、そこでは求められているのである。…。」「もとより、その起点は」立憲主義の原理に立脚する憲法そのものである。それは、いわば「自由の基礎法」、「国家権力に対する法的制限の基本秩序」であって、その原理は憲法の「最高規範性」(第 98 条)を実質的に根拠づけている…。しかも、この最高規範性は、当該憲法について高度の法的安定性を要請する。それゆえ、かかる最高法規を意識的に改変する「憲法の改正」は、原則として、国民(や国家)のためにどうしても必要とされる国家権力の行使が憲法規定と抵触し、当該規定がそうした権力行使の表現を阻止する場合もしくは長期的展望に立った国民(国家)的課題を持続的に遂行するうえで、憲法に明記することがどうしても必要である場合などに限られる。」「これが、立憲主義憲法のもと、その最高規範性と高度の法的安定性の要請から導かれる、憲法改正発議権の抑制的行使のあり方に関する基本原則である。この原則から、更に、国会における憲法改正項目の選択、原案の審査発議等、すなわち、改正の要否にかかる、以下のような判断準則が導き出されうる。」

「判断準則① 立憲主義憲法の至上命題は国家権力の制限にあること、すなわち、憲法は何よりも制限規範としての性格を有するものであることからして、その改正は、権力の拡大もしくは権力行使の要件緩和を目的とするものであってはならないこと。…。」「判断準則② 権力拡大または権力行使の要件緩和の必要性につき示されている理由付けに確かな根拠があるか、単なる「為にする」口実に過ぎないのではないかを検証すること。…。」「判断準則③ 目的実現の手段が憲法規定と抵触しないか、すなわち、改正の目的を達成するためには、憲法改正しか手段がないかどうかを精査すること。この精査が憲法改正の要否を判断するうえで、最も重要となる。またその際、阻止条項となる憲法規定の意味内容を明らかにすることが要請される。…」「判断準則④ 提起されている憲法改正について、一見したところ抵触すると見える憲法規定について、これを適切に解釈し、適用することにより、当該規定を改変せずにその目的を達成することができないかどうかを確かめること。…。」(以下、略)

* 4 副次的害悪

① 14 条「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」は差別を限定するのではない。すべての差別は禁止され、そのなかの代表例があげられた(例示列举)。だから「遺伝的属性」を加えることは不要だし、「例示」を「限定」に格下げしかねない。13 条に「サイバー空間」を加えるのと同じ問題。

② 19 条に「思想良心を形成する自由」を加える改憲は、内心を厚く保障する意味がある。しかしコミュニケーションは他者の思想形成に働きかける効果がある(だからこそ、他者に働きかけをする)。もし「その働きかけは、思想良心の形成に介入し許されない」とされたらどうだろう。つまり 19 条改憲は、権力者のさじ加減で、コミュニケーションを遮断する根拠となる。

③ 言論プラットフォーム提供者(Yahoo や Twitter の運営者)に、虚偽や誹謗中傷を遮断するなど、まともな言論空間の維持責任を負わせるなら、この改憲にいい点がありそう。しかしそのために、国家が権力を使う(法的強制、処罰、免許取消し)なら、それは言論統制の道具になるおそれがある。副次的害悪が生じにくい他の手段をえらぶべきだ。

④ 議員選挙や改憲国民投票における「公正」 憲法に「公正」を加えることにどういう意味があるか。現行選挙制度でも「公正」が求められる。しかも、しばしばそれは自由な選挙運動を制限す

る口実ともなっている。／「96条で「公正」を明記しないと、不公正な国民投票になる」としたら、本改憲案を成立させる手続は不可避免的に不公正なものであるはず。パトクスを解けるだろうか。

1-3 寡黙な改憲論

①課題の取捨選択 デジ基改憲はピンポイントの議論。ピンポイントからずれた（しかし、これまで求められてきた）隣接課題は、結果的に棚上げされてしまう*1だろう。

②デジ基改憲は、企業やその他の団体（社会的権力）が個人の自由を制約したり、民主主義社会の基礎を突き崩すことを問題とする（1-1）。だが規制は、言論プラットフォームやヴァーチャル取引のみを対象にする。リアル経済での人権侵害（企業—労働者間の支配・従属関係、企業活動による環境破壊など）や、経済権力による民主主義破壊（政治献金を通じ企業が政治に介入することなど）は放置する。「社会的権力による人権・民主主義の破壊」といっても、かなり狭い視野で問題をとらえているようだ。

③一般国民に「全項目に目を配り改憲案を提示する義務」はない。だが公党は、全体に配慮すべきだろう。「デジ基は主張するが、知る権利や一般的人権機関の設立は主張しない」のは（とりわけ、その法制化を提案した民主党「末裔」の態度として）理解しがたい。→ 「デジ基が一番」と格付け

***1** 隣接諸課題の棚上げ たとえば「知る権利」を法律で明記するという要求も有力だが、現在まで成功していない。また「一般的人権機関」の設立は、国内のみならず国際機関からも勧告されているが、これも実現していない。デジ基改憲は「行列の横入り」をしている。さらに、「情報の権利に関する重要事項は憲法で[のみ]定める」ことになれば、「知る権利」「一般的人権機関」という宿題は（法律で解決できるのに）”次の改憲”までおあずけになるおそれがある。

1-4 デジ基改憲のねらい・機能

「饒舌かつ寡黙」にもかかわらずこの改憲案がなぜつくられてしまったか。

①デジ基に「お墨付き」をあたえ、議員や行政、国民にそれを浸透させる（教育型改憲）

②他党とちがった独自改憲案をつくる（宣伝型改憲）

③自民・九条改憲に便乗し、かつそれを加速する（便乗・加速型改憲）

④改憲案の軍事主義的・権威主義的色彩を薄める（めくらまし改憲）

1-5 責任

①憲法の流動化 饒舌な改憲は、最高法規に欠かせない法的安定性を軽視する。憲法典を詳細化すれば、将来において頻繁な改憲が避けられないだろう。→ 将来にわたる憲法の流動化につながる（硬性憲法から軟性憲法へ）

②九条改憲への加担 いま野党が改憲案を提示することによって、国会での改憲審議は「活性化」する。客観的に、自民・九条改憲の動きに加担することになる。九条改憲の当事者となることの責任を自覚しているか*1。（平和憲法から反・平和憲法へ）

③国会議員の責務 迅速に法律で対応できることを、あえて、手間暇かかり困難な改憲で実現しようとする。問題を解決する気がほんとうにあるのか。議員の責務を怠ってきたことの言い訳ではないか。→ 問題解決に逆効果

④コミュニケーション 「自己」は生来的ではなく、他者とのコミュニケーションをつうじて形成される。改憲案は、コミュニケーションの自由を犠牲に「自己」を追求する。「自己情報（自分にかんする情報）コントロール」より「公

情報（わたしたちにかんする情報）公開請求」を後回しにすること、メディア規制への寛容さも関連。
「多数派支配の国会運営・憲法審査会運営」をすすめる政党が、「熟議」を語る。 → まず足元の「熟議」から大切にしてほしい

* 1 「対談義のなかでそれぞれが理想の憲法像を出し合うのが、いまの問題ではないはず。
改憲論をめぐる争いは、その社会のその時点での、最高の政治的選択なのです。 どんな人たちが何をしたいとそれぞれの主張をしているのかを見きわめたいうえで、賛否を決めるべき課題なのです」（憲法再生フォーラム『改憲は必要か』（樋口陽一執筆）岩波新書）

不要・饒舌

寡黙・棚上げ

改憲条文	概要	必要性	負の効果	棚上げ
1-2-1 13条前段	現行13条をサイバー空間にも適用	×	13条の普遍性を損なう？	—
1-2-2 14条1項	遺伝的属性に基づく差別禁止	×	14条の普遍性を損なう？	—
1-2-3-a 18条の2 1項前段	自己情報コントロール権	×	—	知る権利 国の情報保管義務
1-2-3-b 18条の2 1項後段	プロファイリングで自動処理されない権利	×	？	—
1-2-3-c 18条の2 2項	個人情報保護機関を設置	×	—	一般的人権機関の設置
1-2-4 19条	思想・良心の「形成の自由」	×	コミュニケーション（教育・政治表現）を規制	—
1-2-5-a 21条3項	言論に係るプラットフォームの責任	×	メディアの規制	サイバー空間外の人権
1-2-5-b 21条4項	国の環境整備	×	グローバル・サイバー監視国家化	—
1-2-6-a 22条3項	経済取引に係るプラットフォームの責任	×	？	社会的権力による一般的人権侵害
1-2-6-b 22条4項	国の環境整備	×	？	—
1-2-7-a 47条	国会議員選挙における自由と公正	×	<u>公正</u> を理由とした <u>自由</u> の規制	自由（戸別訪問） 平等（一票の格差）
1-2-7-b 96条2項	改憲国民投票における自由と公正	×	<u>公正</u> を理由とした <u>自由</u> の規制	CM規制など多数

憲法を流動化 九条改憲へ加担 懈怠を正当化 コミュニケーションを制約

序章改憲

「前文」と「第1章」の間に「序章」を新設し、次の事項を規定する。

○基本原理関係

(人権尊重＝個人の尊厳) 日本国民は、この憲法が保障する基本的人権が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えられたものであることを自覚し、多様な価値観を有する自己及び他者の尊厳がお互いに尊重されるようにするため、不断の努力を継続していくことを誓うこと。

(国民主権) 日本国民は、日本国の主権者として、人類が長い歴史の中で実現してきた立憲民主主義の成果を踏まえて制定された日本国憲法の崇高な理想と目的を、未来に向けて引き継いでいくことを誓うこと。

(平和主義) 日本国民は、全世界の国民が平和のうちに互いの尊厳と多様な文化と価値を尊重し合い、生存できる社会を実現することが人類共通の目標であることを確認し、その実現に向けて積極的に寄与していくことを誓うこと。

○国家目標関係

日本国民は、我が国が自律した立憲民主主義国家として、自分自身及びその暮らす地域や国に誇りを持って生きていくことができるよう、次に掲げる目標に向けて、その責任を果たしていくことを宣言すること。

一 人工知能等を活用した社会においても個人の尊厳が損なわれることがないよう、個人に関する情報の適正な取扱いを確保する特別の機関などにより、情報自己決定権が十全に保障されること。

二 国から地方への事務・権限及び税財源の移譲を行うことにより地域の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現すること。

三 ヒト・モノ・カネ・情報の移動が世界的規模で生じている中で、発展と繁栄を享受し、国家としての尊厳を保持していくことができるよう、国内における食料、エネルギーの安定的な供給の確保を図ること。

四 現在及び将来の全世界の国民が、健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受し、及び心豊かな活力ある社会で生活することができるよう、国際的協調の下で人類共通の課題である持続可能な地球環境の維持及び芸術文化の維持発展のために貢献すること。

2-1 「序章」をおくという行為

①前文と第1章との間に、序章＝「第二の前文」をおく。だからといって現行・前文が法的に無意味にはならない。としても「遊び」化するおそれは十分にある。

②前文は、「戦争への反省・平和の決意」、「人類普遍の原理に反する明治憲法の拒否」、「平和的生存権の具体的明記」（全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有する）など規定する。しかしそれらは序章に引き継がれていない。

③9条を主観的権利保障として読むために、平和的生存権の存在がきわめて重要

2-2 「基本原理」

①基本的人権 「お互いに尊重されるようにするため、不断の努力」は、12条「憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない」を想起させる。だが改憲案は、自由と権利を、国民相互間問題（私人間関係）にのみ置き換えてしまった。国家による侵害（下図・左）だけでなく、社会的権力による侵害（下図・右）も考慮すべき（そのため、

国家による人権保護も重要)だが、だからといって国家による侵害(下図・左)を軽視することはあまりに危険。



②国民主権 前文・本文(1条)で規定済で、かさねて「確認」する必要はない。また「人類が長い歴史の中で実現してきた立憲民主主義の成果を踏まえて制定された日本国憲法の崇高な理想と目的」の部分は抽象的すぎて、統治の指針としてほとんど役に立たない。

③平和主義 簡略化の問題は、2-1で指摘。「実現に向けて積極的に寄与」とあるが、寄与の方法が重要。「積極的平和主義」のように軍事力に依存した「寄与」は認めがたい。序章はそこを曖昧にしている。

2-3 ナショナル・アイデンティティ

①改憲案は<憲法典で「ナショナル・アイデンティティ」を構築する>という課題を設定。そもそも国家に、アイデンティティを語る資格はあるか。「ナショナル・アイデンティティ」を語ろうとする主体に着目する必要。

- (a) 民衆(ピープル)が主体になった「国の形」づくり(市民革命の成果としての憲法制定、民衆の憲法構想など)……「下からの憲法制定・憲法改正」
- (b) 民衆(ピープル)を抜きにした「国の形」づくり(支配者の政権篡奪、欽定憲法、プレビシットによる憲法制定など)……「上からの憲法制定・憲法改正」

「上からの憲法制定・憲法改正」のなかで、国家の名でアイデンティティを語らせれば、支配層の主観的願望を発露することになる。国民民主党改憲をすすめている実質的な主体はだれか(民衆か)、が問われる。

②かりに<憲法典で「ナショナル・アイデンティティ」を構築する>として(下からの憲法改正のばあい)、負の効果は検討されたか。アイデンティティをまとった日本の肥大化に歯止めはあるか。

2-4 現行の「国家目標」との関係

①どの国の憲法も、それぞれの国家の理想とその実現方法を規定する。現行憲法全体から、日本の「国家目標」を演繹することができる。

- a 前文・9条などで具体化された「平和国家」、
 - b 11条以下で具体化された「自由国家」、
 - c 25条以下で具体化された「福祉国家」、
 - d 41条などで具体化された「議会制民主主義国家」、
 - e 第8章で具体化された「地方分権国家」
- である

② abcd を削除／ e を改変／ fgh を付加（f 情報自己決定権を保障、g 食料・エネルギーを安定的に供給、h 持続可能な地球環境の維持及び芸術文化の維持発展のために貢献）する。これら削除・改変・付加のそれぞれで必要性がなければ、改憲は不適といえる（高見準則）。

③ a-d を国家目標から外す改憲は可能か。改憲の限界論（憲法の基本原則、憲法前文の趣旨を根本から変更することは「憲法改正権の限界」を超えており、認められないとする議論＝通説）に照らした検討が必要。

④ 現行 25 条 1 項のプログラム規定説（「25 条 1 項は国民の生存を確保すべき政治的・道義的義務を国に課したにとどまり、個々の国民に対して具体的権利を保障したものではない」という説。26 条 1 項「教育を受ける権利」、27 条 1 項「勤労の権利」についてもおなじ）のような人権規定をないがしるにする解釈を克服・清算しないかぎり、りっぱな国家目標を決めても無駄になる。

2-5 地方分権国家

① 詳細は、第 8 章改憲の検討に譲る。「住民自治抜きの地方自治」（団体自治あり）は、維新型政治につながるおそれ

2-6 情報自己決定権を保障する国家

詳細は、デジタル基改憲の検討に譲る

2-7 食料・エネルギーを安定的に供給する国家

① 安定供給は重要だが、国家目標にすることでどうかかわるか。13 条（生命の権利）、25 条 2 項（「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」）で足りず、改憲が必要か。それは、25 条 2 項の法的規範性を低くみているからではないか。

② 「食料への権利」＝食料を得ることで飢餓から逃れる人権。もともと「4 つの自由」の「欠乏からの自由」（41 年）に起源がある。国民民主党改憲案の序章が「平和的生存権」（恐怖と欠乏から免れ）を削ることと正反対の行為ではないか。「食料への権利」が重要なら、前文に手を付けないこと。

③ 食料・エネルギー確保を理由に、軍事力行使を正当化する危険。「軍事手段をもたない・つかわない」9 条の拘束が重要。

④ 国民民主党選挙公約（21 年）には「代替エネルギー確立まで既存の原子力は重要な選択肢と位置づけ利用」とある。原発への依存も「安定的供給」の一つとみている。

⑤ 「食料・エネルギーの安定的供給」は、生存権の具体的権利性をみとめること、平和的生存権を保障すること、国家の非軍事化（9 条）とあわせて、はじめて意味をもつだろう。

2-8 持続可能な地球環境の維持及び芸術文化の維持発展のために貢献する国家

① 「持続可能な地球環境の維持」は重要だが、国家目標におくとどうかかわるか。「持続可能な地球環境の維持」を目的に環境基本法などが制定されており、法律で対応可能。

② 環境の自由権的側面は 13 条、社会権的側面は 25 条で保障。国家目標にしなくてもよい。ただし「個人の権利侵害ではない問題でも、強制的に対処すること」を国家に義務付けるのであれば、改憲に意味はある。

③ 文化芸術の権利の自由権的側面（国家は、文化芸術活動に介入、抑圧してはならない）は 21 条「表現の自由」、社会権的側面（国家は財政支援などを通じて、文化芸術活動を支えなければならない）は 25 条 1 項「文化的な生活」が求めており、改憲は不要。「公的支援を要求する権利」を含むなら有益か。

	必要性	●負の効果 △留保条件
序章をおくという行為自体	？	●現行前文の意味の「遊び」化？
基本原理 人権尊重	×	●公権力による人権侵害を軽視？
基本原理 国民主権	×	—
基本原理 平和主義	×	●平和的生存権など削除 ／ ●積極的平和主義？
国家目標を憲法で設定するという行為自体	？	●ナショナル・アイデンティティをきめることの危険性 ／ △権利プログラム説を克服するなら
地方分権	？	●住民自治抜きでの地方自治
情報自己決定権の保障	×	●デジタル基改憲で検討済
食料・エネルギーを安定的に供給	？	●原発容認 ／ ●軍事力行使の正当化 ／ △（具体化した）生存権、平和的生存権、9条なら
持続可能な地球環境の維持のために貢献	？	△強制力をもって環境政策をすすめるなるなら
芸術文化の維持発展のために貢献	？	△文化芸術に対する公的支援請求権まで含むなら