

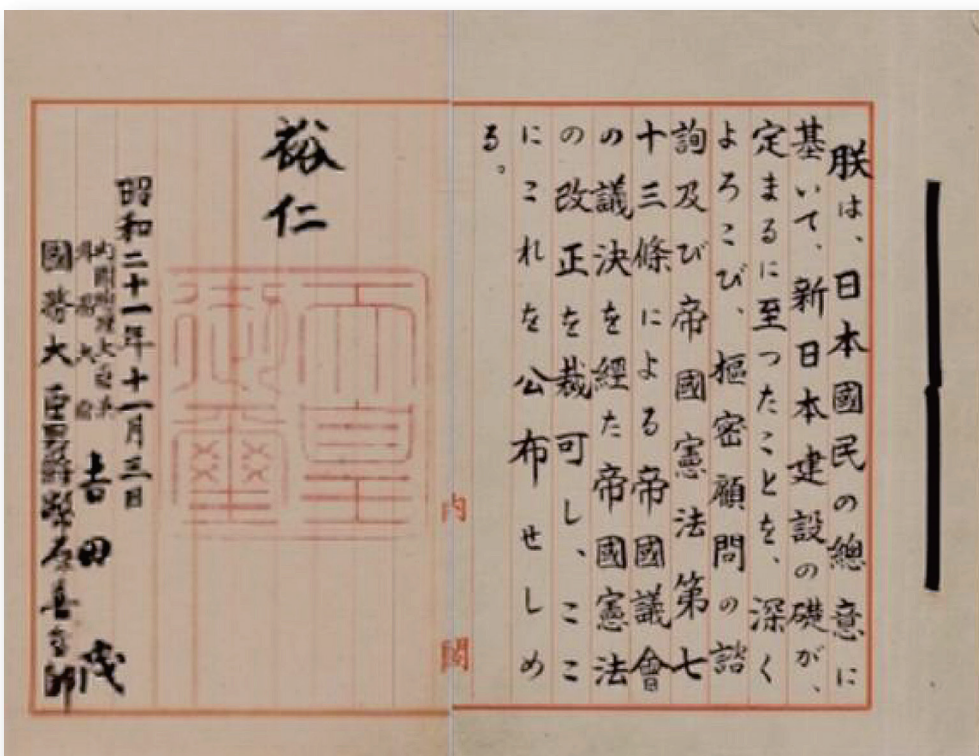
日本国憲法の

改正実現に向けて (解説)



2026

自由民主党
憲法改正実現本部



1. 日本国憲法について

【日本国憲法とその三大原理】

- ・日本国憲法は、1946年の制定以来、国家の進むべき方向性を示し、この憲法の下、我が国は、戦後の荒廃を乗り越え、今日の自由で民主的な社会を築き、経済の発展を実現してきた。
- ・その結果、日本国憲法は、既に国民の生活に定着したものとなっており、特に、「基本的人権の尊重」・「国民主権」・「平和主義」という三大原理が、我が国の民主主義国家・平和主義国家としての礎を築く上で果たしてきた役割は極めて大きく、将来も継承していかなければならない。

【現行憲法の問題点】

- ・一方で、日本国憲法は、「主権」がない状態で制定されたため、主権国家の最も根幹的な役割である、いかなるときにも「国民を守り抜く」ための規定、すなわち「国防規定」とその担い手である実力組織に関する規定や、参議院の緊急集会では対応困難な有事にも対応できるような「緊急事態条項」が日本国憲法には存在しない、という問題がある。

【憲法＝「権力の付与」＋「権力の制限」＋「国のかたちの提示」】

- ・そもそも憲法は、立憲主義に基づいて、「国家権力を組織し、権力を付与する」とともに、「国家権力を制限することで、その暴走を防ぐ」ものであり、また、「あるべき国の形を示す」といった性格も有する、国家の基本法である。

【時代・社会の変化に応じたアップデート】

- ・したがって、憲法は、神棚に祀っておくものではなく、国民一人一人の生活と関係する、生活の隣にあるべきものである。憲法を不磨の大典としてはならず、国家の基本は維持しつつも、時代の変化・社会の変化に応じてアップデートしていかなければならない。
- ・この点、諸外国においては、社会情勢の変化に対応して、何度も重要な憲法改正が行われている。G7諸国では、第二次大戦後に限っても、アメリカ6回、フランス28回、ドイツ69回、イタリア20回、カナダ19回の憲法改正が行われ、常に、憲法を最新の水準に保つ努力が行われている。

【憲法改正国民投票は国民主権の最大の発露】

- ・日本国民は、日本国憲法の三大原理の一つである「国民主権」の最大の発露である「憲法改正国民投票」を経験していない。憲法改正を発議し、主権の最大の発露である国民投票に国民が参加することは、その生い立ちを含む日本国憲法の在り方全般を考えるきっかけとなるだろう。
- ・自民党は 1955 年 11 月 15 日の立党の綱領に「現行憲法の自主的改正」を掲げている。これは「日本の自主独立の完成」を目指したものであり、この立党の原点は、まさに日本国の原点でもある、と考えている。

【憲法改正の「車の両輪」～「国会における議論」と「国民世論」】

- ・憲法改正の「車の両輪」は、「国会における議論」（衆参憲法審査会における議論）と「国民世論の盛り上がり」である。
- ・この両者は、国民世論が盛り上がることによって国会における議論が充実したものとなり、国会における議論が国民世論を盛り上げるという相関関係にある。
- ・自民党は、国会における議論と国民世論のより一層の活性化に向けて力を注いでいく。

【憲法改正実現本部の下で、国民的議論を更に喚起】

- ・自民党は、国民的議論の更なる喚起と国会における精力的な議論を進めるため、総裁直属機関(79条機関)として、党の憲法改正「推進」本部を「実現」本部に改組し、併せて全国 47の都道府県連にも憲法改正実現本部を組織した。
- ・さらに、「実現本部」内に「憲法改正・国民運動委員会」を設置、同委員会のもとにタスク・フォースを編成し、全国 11ブロックで研修会・対話集会を開催している。
- ・憲法改正に対する世論の関心を更に高めることで、憲法改正の機運を更に盛り上げてまいりたい。

2. 自民党「条文イメージ（たたき台素案）」 （いわゆる自民党4項目）について

【自民党4項目の性格】

- 「憲法は国民のもの」であり、国の基本法であるから、憲法改正は1回限りで終わりではなく、時代や国民意識の変化に応じてアップデートしていくべきものである。
- このような観点から、自民党は、2018年3月、時代の変化に対応するために、①自衛隊明記、②緊急事態対応、③合区解消・地方公共団体、④教育充実、という四つのテーマについて、憲法論議のための「条文イメージ（たたき台素案）」を提示している。
- なお、この「条文イメージ（たたき台素案）」は、憲法改正のための議論のたたき台として自民党が提示しているものである。各党各会派においても、それぞれの考えを審査会に持ち寄り、審査会において議論を深めていくべきである。
- その議論が収斂していき、国会による憲法改正発議へとつながる。

【4項目に優先順位があるものではない】

- この4項目は、我が国が直面する国内外の情勢等に鑑み、まさに今、国民に問うにふさわしいテーマであり、全てについて優先順位が高いものである。
- 各党からも様々な改正テーマが提唱されているが、それらも含めて、国会において、どのテーマを優先的に議論していくかは、今後、衆参の憲法審査会に委ねられることになる。
- ところで、自民党が提示している四つのテーマは、いずれも国民生活に直結するものである。このような観点から、四つのテーマのそれぞれの概要を簡単に説明したい。

①自衛隊明記

【「平和主義」の堅持と安全保障環境の変化への対応】

- 9条1項の戦争放棄と2項の戦力不保持、交戦権否認は、いずれも徹底した平和主義の精神、すなわち専守防衛を端的に表したものであり、日本国憲法三大原理の一つである「平和主義」は、今後も堅持するのが大前提である。
- 他方、近年、ロシアによるウクライナ侵略、中国の軍事力の増強、北朝鮮による核やミサイル開発の進展、宇宙やサイバー空間といった新たな安全保障領域の誕生など、我が国を取り巻く安全保障環境は劇的に変化している。
- これに対応するため、2015年には平和安全法制の整備を、そして2022年には新たな防衛三文書の閣議決定を行うなど、着実に体制を整えてきた。

【「国民を守る」という発想の欠如】

- 国の最大の責務は、いかなる場合においても国民の生命と財産、領土や主権を守り抜くことである。この国家の最重要任務である「国防規定」が憲法に全く存在しないことは、独立主権国家の憲法として不自然であり、現行憲法には最も根幹に当たる規定が欠落していると言わざるを得ない。
- この点、憲法9条は、日本国憲法で唯一の安全保障に関する規定であるが、これは平和主義の原理と自衛権行使の在り方に関する規定であって、「国防規定」ではない。この結果、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つという、本来は基本法たる憲法で定めるべき安全保障政策の根本が、平和安全法制や防衛三文書といった法律やそれ以下の閣議決定などで定められている。
- 論理的には、①まず、憲法に「国防規定」とその担い手である実力組織に関する規定を定め、②その上で、現行の憲法9条のような実力行使の在り方を規定すべきであり、これこそが最高法規としてのあるべき姿である。
- 日本国憲法に「国防規定」が置かれていないのは、占領下という、独立と主権を失い、武装解除がなされて国防を担う実力組織を持たない状態で制定されたという特殊な経緯によるもの。
- 本来であれば、GHQが引き上げ、主権を回復した1952年に、憲法を改正し、「誰が、どのような手段で国を守るのか」を明確にしておくべきであった。

【「自衛隊の明記」に係る条文イメージの意義】

- 「条文イメージ（たたき台素案）」は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つという「国防規定」と、その担い手としての実力組織である自衛隊を憲法に明記し、日本国憲法制定以来の欠落部分を補うことにより、憲法を頂点とする我が国の法体系を完成させ、国の根幹を整えようとするものである。
- 具体的には、「平和主義」を具体化した現行9条1項・2項は一言一句変えずに堅持した上で、9条の2として、「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」をとるための実力組織として「自衛隊を保持する」との規定を設けたところ。
- なお、「自衛隊違憲論の解消」という説明は、その思いと憲法改正の効果を国民に分かりやすく伝えるためのものである。

【必要最小限度・専守防衛】

- 「国防規定」とそれを担う実力組織としての自衛隊の規定を設けたとしても、現行9条1項・2項はそのまま維持するため、自衛権の行使は必要最小限度という現在の解釈に全く変更はない。
- なお、「必要な自衛の措置」という表現は、1959年の砂川事件最高裁判決にある文言を参照したものである。従来の政府解釈は、この最高裁の判決文を前提に、「平和主義（9条1項・2項）を基本原則とする憲法が自衛の措置を無制限に認めているとは解されない」として「必要最小限度・専守防衛」を導き出してきた。条文イメージにおける「必要な自衛の措置」は、最高裁の判決と軌を一にするものであって、従来の政府解釈は当然堅持される。

【シビリアンコントロール】

- シビリアンコントロールの在り方については、9条の2第1項として、「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」という政府内の統制と、第2項として、「自衛隊の行動は、国会の承認その他の統制に服する」という国会による民主的統制の両面から規定することを提案している。
- 各国の憲法においても、国防のための実力組織に対するシビリアンコントロールの規定は標準装備である。

②緊急事態対応

【「国民を守る」という発想の欠如】

- ・ 国家最大の責務は、国民の生命と財産を守り、自由で幸せな社会生活を提供することである。
- ・ 国家の基本法である憲法にはそのことが規定されなければならないにもかかわらず、日本国憲法は 1946 年の制定以来、「緊急事態対応」という国家の根本概念が定められておらず、緊急事態においても平時の延長線上で対応せざるを得ない。

【憲法制定時における議論】

- ・ 日本国憲法制定時に、GHQ との折衝において、日本政府は、緊急事態条項の創設を主張したが GHQ に拒否され、結局、国会機能を維持するための参議院の緊急集会制度の創設のみに落ち着いた経緯がある。

【「緊急事態条項」に係る条文イメージの意義】

- ・ 本来であれば、主権回復時に、憲法を改正して、参議院の緊急集会でも対応困難な有事に対応できるような緊急事態条項を規定しておくべきであったにもかかわらず、制定以来 約 80 年の間、そのまま放置されている。
- ・ 緊急事態に際し、国家の責務と権限を明確にし、国民を守り抜くための最大機能を発揮させるためには、国家の体制を有事モードに切り替える概念を憲法に定めておくことが必要不可欠であり、これこそが国家の責任である。
- ・ そこで、「条文イメージ（たたき台素案）」においては、南海トラフ地震や首都直下型地震などの大規模自然災害、新型コロナなどの感染症まん延事態等が発生した場合に的確かつ迅速に対処できるよう、
 - ① 民意を代表する国会の機能を維持するための「国会議員の任期延長」や、
 - ② 国会による法律の制定を待てない、特に急を要する場合における「国民の生命、身体、財産を保護するための内閣による緊急政令の制定」についての規定を設けたところ。

【憲法審査会における議論の深まり】

- ・「条文イメージ（たたき台素案）」の提示後、衆議院憲法審査会では「緊急事態条項」に関する議論が深まり、以下の点が明らかになった。

①参議院の緊急集会の位置付け

参議院の緊急集会は、「二院制国会」の例外として、暫定的（総選挙後、衆議院の事後的な同意が必要）な性格を持つ。衆議院の解散後、一定の期間内に総選挙の実施が予定され、新たな衆議院議員が選出されることを前提としている。

②国会議員の任期延長の必要性に関する共通認識

我が国の憲法には緊急事態の規定が欠落しており、参議院の緊急集会でも対応できない「有事」に対応するため、二院制国会を機能させ、民主的統制のもとで国を運営するために「国会議員の任期延長」が必要であることは、多くの会派で見解が一致していること。

③ほとんどの論点で合意形成

国会議員の任期延長が必要であるとする会派においては、その要件及び効果について、(1)対象とする緊急事態の範囲^(※)（①大規模自然災害事態、②テロ・内乱事態、③感染症まん延事態、④国家有事・安全保障事態+⑤その他これらに匹敵する事態）、(2)選挙困難事態という付加要件、(3)緊急事態の認定主体を内閣とすること、(4)前議員の身分復活などの点を議論している。

(※) 対象とする緊急事態の範囲について、「条文イメージ（たたき台素案）」では東日本大震災の経験を踏まえて、「大規模自然災害事態」としていた。しかし、その後生じたコロナ禍やロシアによるウクライナ侵略などを経て、現在では、上記の「①～④の事態+⑤その他の事態」とすべきと考えている。

- ・その上で、国会議員の任期延長に関し残る論点は、①国会承認の議決要件（過半数か3分の2か）、②司法関与の要否（政治部門が責任をもって決定するか、裁判所が関与するか）の2点である。
- ・そのほか、国会議員の任期延長により国会機能の維持を図ろうとしても、どうしても維持できないような究極の事態において、内閣が国会機能を一時的に代行する「緊急政令」、「緊急財政処分」の制度についても、必要であると考える。合意形成のためにさらに議論を深めていく。

③一票の較差（合区解消・地方公共団体）

【憲法制定後約80年における社会の激変】

- ・ 現在、日本が直面している少子高齢化や地方の過疎化と都市部への人口集中という状況は、日本国憲法が制定された 1946 年には想定されていなかった。
- ・ 一票の較差をできるだけ少なくすることは憲法 14 条の「法の下での平等」の要請だが、これを徹底すると、過疎化の進展による人口減少が著しい地域では、選挙区が広域となり身近な議員を出せなくなってしまう。これは、衆議院・参議院に共通する問題である。
- ・ この問題が大きく表れたのが現在、参議院議員選挙に導入されている合区であり、身近な代表を出せないことで地域の民意の反映が著しく阻害される。
- ・ 一方、衆議院においても、都市部に著しく人口が集中する結果、都市部の選挙区は細切れとなり、既に自治体の首長よりも小さな選挙区で国会議員を選ぶ事態が生じている。こうした傾向は、今後、さらに顕著になっていく。
- ・ もちろん投票価値の平等を確保することは重要であるが、同時に国会議員には、都市部から山間部、海辺など、様々な地域の実情と民意を国政に反映させることも求められている。

【「一票の較差（合区解消・地方公共団体）」に係る条文イメージの意義】

- ・ そこで、一票の較差の問題については、投票価値の平等の確保に偏ってしまっている現在のアンバランスを解消するため、国会の章（第 4 章）の選挙に関する事項を定める規定（47 条）において、人口を基本としつつも、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案する旨、明記し、地域の民意を適切に反映できる選挙制度が構築できるようにする。特に、参議院議員の選挙については合区を解消できるよう憲法上、担保する。
- ・ 併せて、地方自治の章（第 8 章）において、基礎自治体と広域自治体を明確に位置付ける。これにより、地域の民意の反映の基盤として広域自治体を位置付け、広域自治体を参議院の選挙区と定める根拠とする。
- ・ この問題は、国民の皆さんが不断に行使している選挙権に直接に関わるものであり、また、国民の日常生活の福利・公衆衛生を支える自治体の位置付けを明確化するといった観点において、極めて重要な事柄であると考える。

④教育の充実

【教育を取り巻く環境の変化】

- 日本国憲法 26 条は、教育を受ける権利・教育を受けさせる義務・義務教育の無償化を規定している。終戦直後、国民生活が混乱を極める中で、教育こそ国家再建の基礎であり、せめて義務教育は無償化するという国家の基本政策を規定したものである。一方、教育に関する理念は盛り込まれていない。
- そこで、教育を取り巻く環境の変化に応じた教育の理念を規定する必要がある。
- 「教育」については、現在では、従来の初等・中等・高等教育という区分けのみならず、学び直し（リカレント教育）や、年齢にかかわらず生涯を通じて学ぶことが出来る「生涯教育」が必要とされる時代になっている。
- また、「教育格差による社会的な格差の固定化」などと言われるように、経済状況や収入の多寡にかかわらず、全ての国民がそれぞれに合った教育を受けることが必要とされている。さらに、現代においては、デジタル化の進展とともに、教育のリモート化も進められるべきである。
- ちなみに、2019年に衆議院憲法審査会が欧州各国の憲法事情を調査した際、ちょうどドイツ基本法は 63 回目の改正を行った直後であり、その改正テーマは学校教育のデジタル化に関するものであった。

【「教育の充実」に係る条文イメージの意義】

- このような多様な教育の在り方は、日々の国民生活に直結するものであると同時に、将来の日本を背負う個性豊かな国民を育てることに通じるものである。
- 教育のデジタル化を含め、あらゆる方々に一生を通じて教育の機会を保障する理念を国家の基本法である憲法に規定することは、極めて重要なことである。

3. 憲法論議のこれから

【「国民投票法の議論」と「憲法本体の議論」】

- 憲法論議は、①「憲法本体の議論」と②手続法たる「国民投票法の議論」の二つに大別される。

【憲法本体論議のこれから】

- 憲法改正について、国民の関心と期待がますます高まっているということを実感している。
- 憲法改正のためには、①国会で憲法に関する議論を行う場である憲法審査会で議論が行われ、衆参両院での総議員の3分の2以上の賛成による国民への発議（国会発議ステージ）②国民投票で過半数の賛成（国民投票ステージ）という2段階の手続を踏まなければならない。
- これを後押しするためには、何よりも国民の理解の促進と世論の盛り上がりが肝要である。
- 国会の憲法審査会がなかなか開かれない時期もあったが、現在では、国民世論の盛り上がりにより、憲法改正に反対どころか、憲法審査会を開いて議論を行うことさえすべきでないという一部野党も抵抗することができず、憲法審査会は、毎定例日、安定的に開催されるようになっている。近年では、憲法審査会は、定例日における開催頻度（率）の観点では、他の常任委員会・特別委員会と比較して圧倒的であり、隔世の感がある。
- その結果、憲法審査会で議論する中で具体的な論点が絞り込まれ、ある程度の積み重ねができたなら論点整理をするという議論のサイクルができあがっている。論点整理を行ったテーマについては、取りまとめに向けた基本的方向性を憲法審査会の幹事会などで相談する時期に来ているのではないか。
- 憲法審査会の議論を後押しするためにも、自民党は、憲法改正実現本部を中心に、全国で対話集会を実施し、なぜ憲法改正が必要なのか、どのような憲法改正が必要なのかについて、国民の皆さんと直接、議論して参りたい。

【国民投票法の議論の進め方】

- 「国民投票法の議論」は、大きく分けて、（イ）投票環境整備など投開票に関わる「外形的事項」に関する議論と、（ロ）CM規制などに代表される「投票の質」に関する議論から構成される。

【投票環境整備など「外形的事項」に関する議論】

- ・まず、投票環境整備など「外形的事項」に関する部分については、令和3年6月、提出から3年の期間を経て国民投票法改正案（7項目案）が成立した。これは、平成28年の公職選挙法改正の内容を国民投票法に反映させるだけの改正案にもかかわらず、一部野党の反対により審議が引き延ばされ、3年もの期間を要したのは極めて遺憾である。
- ・投票環境向上に関しては、公職選挙法がさらに改正され（令和元年の追加2項目・令和4年の追加1項目）、「郵便投票の対象範囲拡大」の議論もされている。このような投票環境向上の観点から、国民投票法は、常にアップデートしていかなくてはならない。
- ・このような問題意識の下、公職選挙法の上記改正を国民投票法に反映させるため、令和4年4月、自民・公明・維新・有志の4会派が国民投票法改正案（3項目案）を提出した。この3項目案についても、内容的には早急に国民投票法に反映させるべきであるにもかかわらず、一部野党の反対により審議が進まず、令和6年に衆議院解散により廃案となったことは誠に遺憾である。

【CM規制など「投票の質」に関する議論】

- ・次に、CM規制など「投票の質」に関する部分については、進展する情報化社会において、国民投票運動の「自由」と国民投票の「公平・公正」のバランスを図る観点から、国民投票運動などに関するCMをどのように扱うかが中心となるが、この問題は、現行法で投票日前2週間禁止されている放送CMの在り方のみならずインターネットCMの在り方、ひいてはインターネット全般に関する議論（特にフェイクニュース対策）にまで広がり得る問題である。

【検討条項は「憲法本体論議」・「憲法改正発議」を制約せず】

- ・なお、7項目案には、衆議院修正により、「投開票に関わる外形的事項」と「CM規制などの投票の質」についての検討条項が設けられている。これは、あくまでも検討内容の例示であり、措置を講ずるかどうかを含めて検討を行うことを規定しているものであって、「憲法本体論議」や「憲法改正発議」に関する言及は一切なく、これらを制約するものではないことは、憲法審の質疑の中で与野党が確認している。

【国民投票広報協議会】

- ・なお、憲法改正の発議があったときに、衆議院議員10名・参議院議員10

名から構成される国民投票広報協議会が国会に設置され、発議された憲法改正案について公平公正な見地から広報を行う。

- 「投票の質」の見地からすると、国民投票広報協議会が行う広報は、発議した憲法改正案に対する賛成意見・反対意見を平等に取り扱うものであり、国民投票運動の「公平・公正」を確保するに当たり重要な役割を果たす。
- 国民投票広報協議会に関しては、その細則を定めるものとして広報協議会規程・放送及び新聞広告に関する規程・事務局規程の制定、法律関係では国会職員法等の改正が必要であるが、まだ整備がなされていない。これらについては早急に制定すべく事務的な整理を行っているところであり、これを踏まえて憲法審査会において検討を進めていかなければならない。

【おわりに】

- おわりに、今一度、憲法改正の必要性を考えてみたい。
- 日本国憲法は、国民主権を謳っているにもかかわらず、その制定に国民は関与せず、また、改正も経験したことがない。憲法改正発議を忌避するということは、国民から憲法について判断する機会を奪うということをし、いわば発議権を独占している国会の不作為とでもいうべきものである。 憲法改正を発議し、主権の最大の発露である国民投票に国民が参加することは、その生い立ちを含む日本国憲法の在り方全般を考えるきっかけとなるだろう。
- 自民党は、1955年11月15日の立党の綱領に「現行憲法の自主的改正」を掲げている。これは「日本の自主独立の完成」を目指したものであり、この立党の原点は、まさに日本国の原点ともいえよう。
- 憲法改正を何としてでも実現し、国のかたちを整え、次の世代に引き渡せるように憲法をアップデートしておくことが今を生きる私たちの責任ではないか。



自由民主党 憲法改正実現本部

本書の内容の一部又は全部を無断転載することは、固くお断りします。