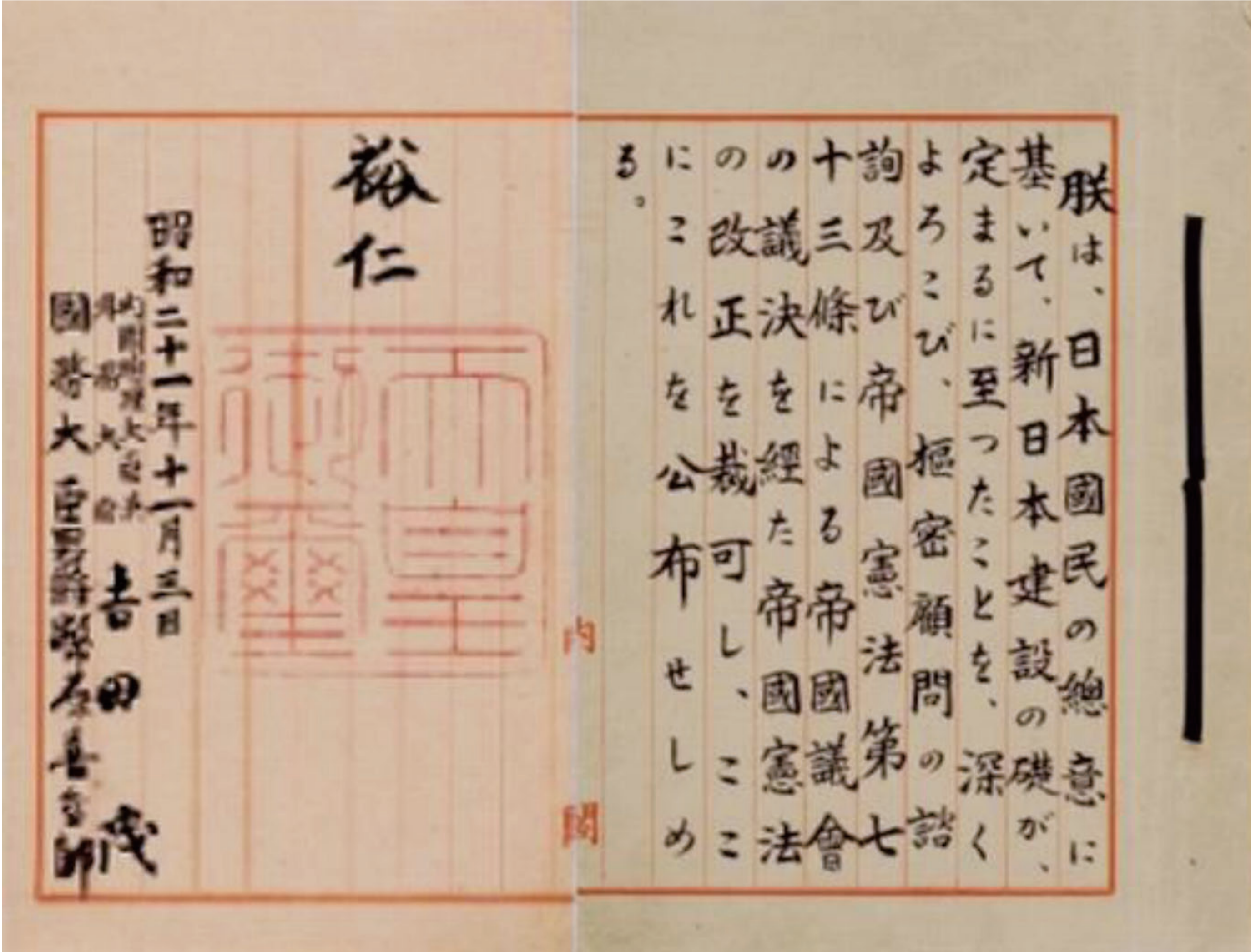


# 日本国憲法の改正実現に向けて



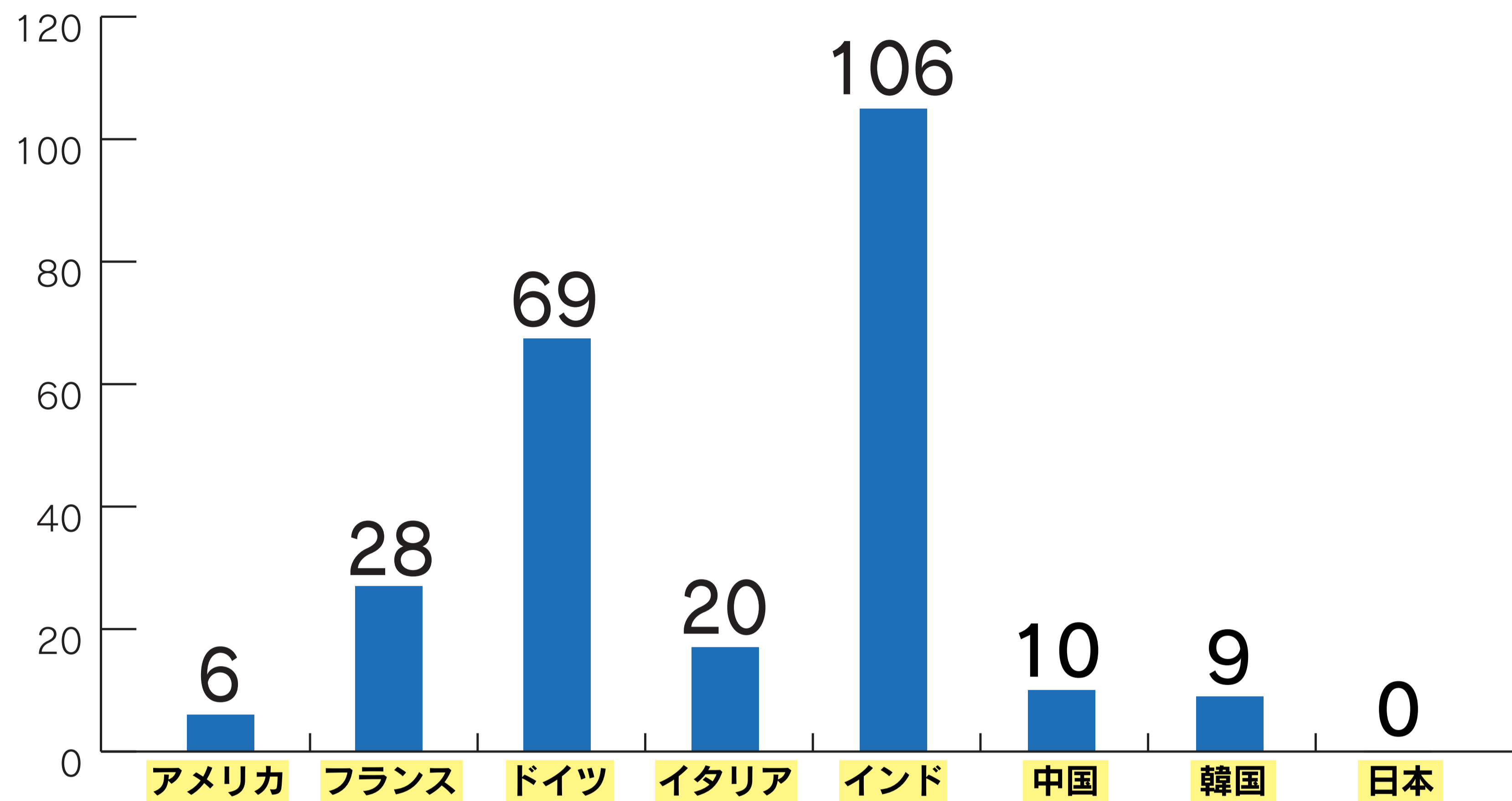
2026



自由民主党 憲法改正実現本部

# 日本国憲法の改正を考える

## 主要国の憲法改正の回数（1945年 第2次世界大戦終結以降）〔令和8年3月現在〕



（『諸外国における戦後の憲法改正（第9版）』（2025.10.14 国立国会図書館）など）

## 日本国憲法とその三大原理

- ・日本国憲法は、占領下の1946年に制定されて以来、「基本的人権の尊重」・「国民主権」・「平和主義」の三大原理を掲げ国民の生活に定着し、我が国の民主主義、平和主義国家としての礎を築く上で大きな役割を果たしてきた。
- ・憲法は立憲主義に基づいて国の権力を規律するとともに、「あるべき国のかたち」を示す、国家の基本法である。
- ・制定以来約80年が経過しているが、一度も改正を行っていない。その結果、現代社会にそぐわなかったり、不足している部分も生じている。

## 時代・社会の変化に応じたアップデート

- ・憲法は国民生活に密接に関係するものであり、国の基本となる三大原理は維持しつつも、時代や社会の変化、新しい価値観などに基づいてアップデートしていく必要がある。
- ・諸外国でも、社会情勢の変化に対応し、度々憲法改正が行われている。
- ・国民主権の最大の発露である憲法改正国民投票を実施することにより、憲法に民意を反映させるべきである。

## 憲法審査会

- 平成9年5月 「憲法調査委員会設置推進議員連盟」結成
- 平成12年1月 衆参両院に「憲法調査会」設置
- 平成17年9月 衆議院に「憲法調査特別委員会」設置
- 平成19年1月 参議院に「憲法調査特別委員会」設置
- 同8月 衆参両院に「憲法審査会」設置（ただし、衆参共に4年にわたり始動せず）
- 平成23年10月 委員選任。翌11月、審議開始。憲法の各条章の検証や国民投票法改正などを行う。（平成27年6月から、衆憲審が1年5ヶ月間停滞）
- 平成28年11月 衆憲審が再始動し、改正項目の洗い出しなどを行う。
- 平成30年3月 自民党大会で4項目条文イメージ案発表（衆憲審が1年8ヶ月間、参憲審が3年間停滞）
- 令和元年9月 衆憲審が海外調査。同年11月に再始動し、自由討議や国民投票法改正案の審議などを行う。
- 令和3年4月 参憲審が再始動。自由討議や国民投票法改正案の審議などを行う。

## 憲法改正国民投票法

- 平成19年5月 国民投票法制定（平成22年5月、全面施行）
- 平成26年6月 国民投票法改正（「3つの宿題」に対応）
- 平成30年6月 投票権年齢が18歳以上になり、制度は完成済み（選挙権年齢は平成28年7月から、成年年齢は令和4年4月から18歳以上）
- 令和3年6月 国民投票法改正（平成28年公選法改正に連動した「7項目」。CM規制については「表現の自由」の観点も含め、今後検討）

## 憲法改正手続

- ①衆議院で100人以上、参議院で50人以上の賛成により改正原案提出
- ②衆参本会議で、総議員の2/3以上の賛成により発議
- ③国民投票は60～180日以内に実施、過半数の賛成で成立

# 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、③一票の較差(合区解消・地方公共団体)、④教育の充実、という4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。
- ・自民党が提示している4つのテーマは、いずれも国民生活に直結するものである。
- ・4つのテーマのそれぞれの概要は右記のとおり。

### 自衛隊明記(条文の新設)

#### 「国と国民を守る」規定なし



日本国憲法には、「国防規定」すなわち「国と国民を守る」という国家最大の使命を定める規定がありません。憲法に国防規定とその担い手である自衛隊を明記することで、憲法の欠落部分を補い、我が国の法体系を完成させます。

### 緊急事態対応(条文の新設)

#### 緊急事態条項なし



南海トラフ・首都直下型地震等の大規模災害や感染症まん延等で、参議院の緊急集会でも対応困難な有事に国会機能が維持できるよう、国会議員の任期延長を規定します。さらに、どうしても国会が機能できない事態の対処として内閣の緊急政令を規定します。

### 一票の較差(合区解消・地方公共団体)(条文の拡充)

#### 地域の民意の適切な反映・合区解消の必要性



人口を基本としつつ、地域の民意を適切に反映できる選挙制度を実現する。特に参議院議員選挙の合区を解消できるようにする。併せて、広域自治体(都道府県)と基礎自治体(市町村)を明記し、地域の民意の反映の基盤を明確化する。

### 教育の充実(条文の拡充)

#### 教育充実の必要性



生涯教育・デジタル時代に対応した教育の理念を明記します。また、家庭の経済事情に左右されず教育を受ける機会を確保するなど、教育環境の整備を国の責務として憲法に定め、行財政事情の変化に影響を受けないようにします。

# 自衛隊明記

## 問題意識

### 安全保障環境の変化に対応するための平和安全法制と新たな防衛三文書

- ・近年、ロシアによるウクライナ侵略、中国の軍事力の拡大、北朝鮮によるミサイル開発の進展、宇宙・サイバー空間における安全保障問題など、我が国を取り巻く安全保障環境は変化。
- ・このような安全保障環境の変化に対応するため、2015年に平和安全法制を制定して限定的集団的自衛権を容認し、2022年に新たな防衛三文書を閣議決定。
- ・こうした取組みにより、アメリカは我が国を真の意味の同盟国とみなすようになり、また、イギリス・フランス・オーストラリアなどとの共同訓練も活発に実施されるなど、各国の日本を見る目は確実に変化。これは、国際社会においても、国家の自立がいかに大切であることを示すもの。

### 占領下の憲法であり、「国防規定」とその担い手に関する規定を欠く

- ・しかし、「国と国民を守る」ことは、国家最大の使命であるにもかかわらず、我が国の基本法である日本国憲法にその規定なし。
- ・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、「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、「誰が、どのように国を守るか」という「国防規定」ではない。この結果、本来は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、憲法は、①「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、9条のような「自衛権行使の在り方」を規定するべきであり、これこそが最高法規としてのあるべき姿。
- ・「国防規定」の欠落は、日本国憲法が、GHQによる占領下という、独立と主権を失い、国防を担う実力組織を持っていない特殊な経緯で制定されたため。

### 主権回復後も9条改正は行われず、実際に国を守っていたのは日米安保等

- ・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が、改正ならず。
- ・実際に国を守っていたのは、「日米安保体制」・「核の傘」にもかかわらず、「9条によって国が守られている」との幻想に酔う。

## 条文イメージ(たたき台素案)

- ・日本国憲法の三大原理の一つである「平和主義」、そして「専守防衛」の根拠となっている現行の9条1項・2項の条文及びその解釈はそのまま維持。
- ・その上で、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……のための実力組織として……自衛隊を保持する」との規定を設けることを提案。

### 【憲法に「自衛隊」を明記する必要性】

- ・自衛隊明記を提案する「条文イメージ(たたき台素案)」は、国家の最重要責務である「国と国民を守る」ことに関する「国防規定」と、その担い手である実力組織を憲法に規定して、占領下で制定された憲法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。

### 【必要最小限度・専守防衛の維持】

- ・「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一切変更なし。
- ・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。

### 【シビリアンコントロールの明記】

- ・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。
- ・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。

# 緊急事態対応

## 問題意識

### 占領下の憲法であり、「緊急事態条項」を欠く

- ・ 自然災害等の緊急事態に国民の生命・財産を守ることは国家最大の使命。
- ・ 占領下で制定された日本国憲法にはこの規定が欠如。
- ・ 現行憲法の起草時(1946年)に、日本側が緊急事態条項の創設を主張したが、GHQ側に拒否され、「参議院の緊急集会」しか規定できず。
- ・ 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は対応困難な有事にも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。
- ・ 1990～2020年に新たに制定された105か国の全憲法に、緊急事態条項が規定されている。

### 現行憲法の問題点

- ・ 現状、我が国では、緊急事態であっても、通常的一般法の延長線での対応を強化するか、後追いで、いわばパッチワークのような特例法を作り、問題の箇所をその都度ふさぐような対応しかできない。
- ・ コロナ禍は、「有事」においても一般法の体制で対処していることをあぶりだした。

### 「国会機能維持」の必要性

- ・ 衆議院の不在に備えた参議院の緊急集会制度は、総選挙の実施を前提とする制度であるため、国会機能維持の観点から十分と言えるか検討が必要。
- ・ ウクライナ憲法では、「有事」には国会議員の任期が延長されるなど、国会機能維持のために必要な体制が整備されている。今般、ロシアによる侵略を受けても、ウクライナ国会は、本会議を開き続け、必要な法律制定・改正を随時行っている。

### 「有事モード」への切替えが必要

- ・ 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。
- ・ 国民の生命・財産を守り抜くため、「有事」として対応する議論が必要。

## 条文イメージ(たたき台素案)

- ・ 南海トラフ巨大地震や首都直下地震などの大規模な自然災害等が発生した場合に的確・迅速に対応できるよう、2項目を提案。
  - ①国会の機能(法律の制定等)をできる限り維持するための「国会議員の任期延長」
  - ②国会による法律の制定を待てない場合の「内閣の緊急政令の制定」

### 【憲法に「緊急事態条項」を新設する必要性】

- ・ 緊急事態条項の創設を提案する「条文イメージ(たたき台素案)」は、「国民の生命・財産を守る」ことを国家最大の責務とする発想が現行憲法に欠けているという視点に基づく。
- ・ また、「有事モード」に入ることを明確にし、参議院の緊急集会でも対応困難な有事において特別な対応をすることができるよう、国家の基本法である憲法に「緊急事態条項」を新設することが必要。

## 憲法審査会における議論の深まり

- ・ 第208回国会(令和4年の常会)以降、衆議院憲法審査会において、議論が進展。
- ・ 国会議員の任期延長:以下の点が明らかとなった。
  - ①参議院の緊急集会は、「二院制国会」の例外であり、暫定的な性格を持つ。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緊急事態によって適正な選挙の実施が困難な状況に陥った場合における「国会議員の任期延長」の必要性について、多くの会派で見解が一致。
  - ③国会議員の任期延長の要件・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。  
(※)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。
- ・ 緊急政令等:どうしても国会機能が維持できない場合における、内閣による「緊急政令」の制定等については、更に議論が必要。

## 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。

### 「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う観点において、極めて重要な事柄であると考えられる。

## 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できる「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。

# 憲法論議のこれから

## 今後の憲法審査会の議論の進め方

- ・ 憲法審査会の所掌事務は、(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。

## 憲法審査会の安定的開催と活発な論議

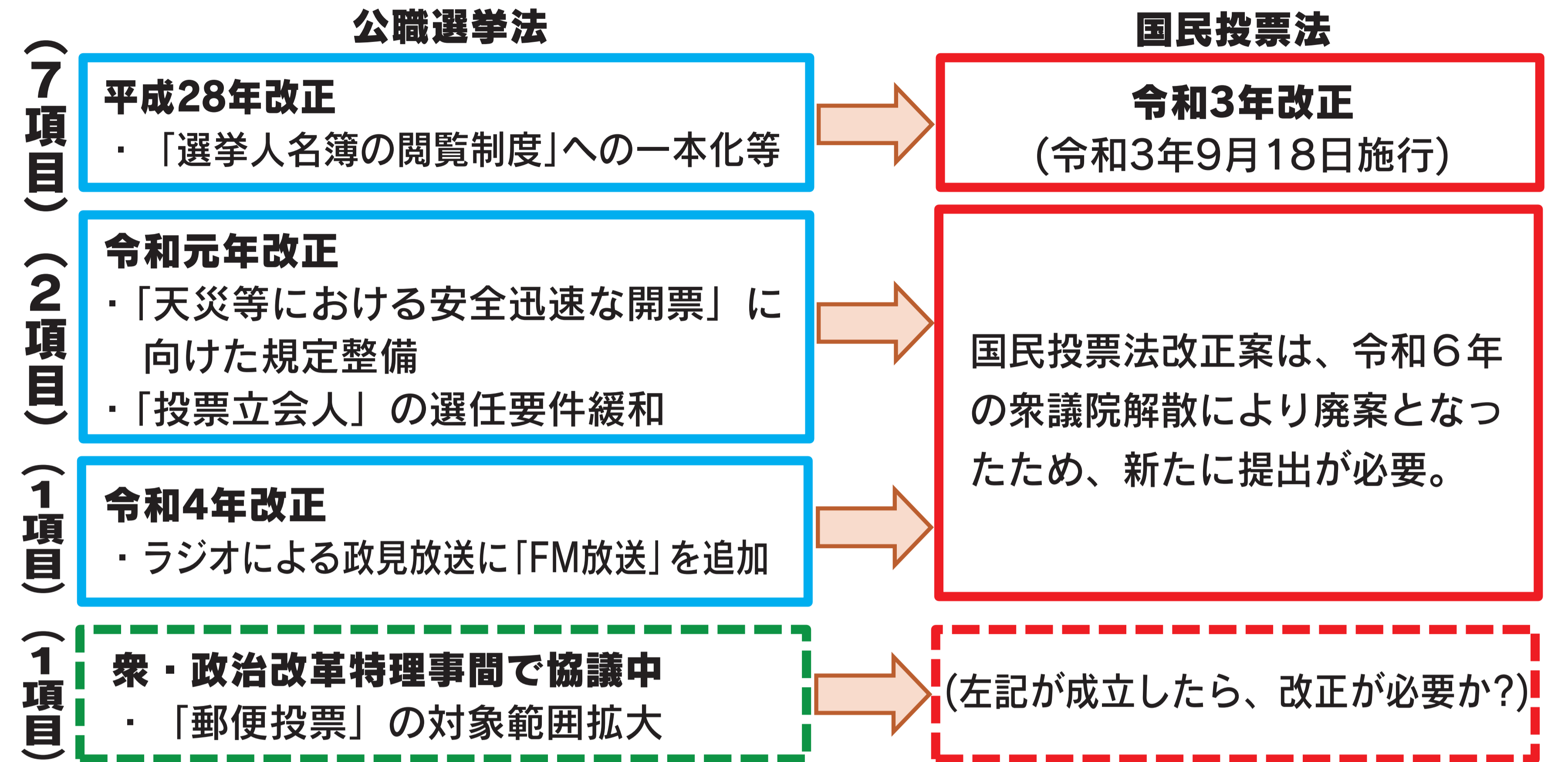
- ・ 憲法審査会は、「政局から離れ、国民のための議論を深める」ことを目的として、毎週定例日には開催し、活発な論議を行っていくべき。
- ・ 国民世論の盛り上がりにより、第208回国会（令和4年の常会）から憲法審査会は安定的に開催されている（令和4年：衆憲審24回・参憲審12回、令和5年：衆憲審22回・参憲審11回、令和6年：衆憲審14回・参憲審8回、令和7年：衆憲審14回・参憲審9回）。
- ・ 毎週、憲法審が開催される中で具体的な論点が絞り込まれ、ある程度の積み重ねができたなら論点整理をするという議論のサイクルが確立。論点整理を行ったテーマについては、取りまとめに向けた基本的方向性を憲法審の幹事会等で相談する時期に来ているのではないか。
- ・ 我が党は、引き続き、憲法審査会において、自衛隊明記を含めた9条、国会機能の維持(国会議員の任期延長など)のための緊急事態条項など4項目のたたき台素案をもとに濃密な議論を展開していく。

## 国民投票法の議論の進め方

- ・ 国民投票法は大きく分けて、以下の二つの部分で構成。
    - ①投票環境整備など投開票に関わる「外形的事項」に関する部分
    - ②CM規制などに代表される「投票の質」に関する部分
- ※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

## 国民投票法の議論の進め方〈外形的事項〉

→①「外形的事項」に関しては、公職選挙法と横並びで不断に見直す



## 国民投票法の議論の進め方〈投票の質〉

- ②「投票の質」に関しては、国民投票運動の「自由」と「公平・公正」のバランスを図る観点から、可及的速やかに議論していく。
- 憲法改正の発議があったときに設置される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」にとって重要な役割を果たす。  
(国民投票広報協議会の組織等や事務については、次頁参照)

## 〈参考〉検討条項(令和3年改正(7項目))について

- 国は、施行後3年を目途に、次の事項について検討を加え、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。
- 一 投票人の投票に係る環境を整備するための事項
  - 二 CM規制など国民投票の公平及び公正を確保するための事項

◎検討条項が憲法本体論議、憲法改正発議(国民投票の実施)を妨げるものではなく、「CM規制の論議」と「憲法本体の論議」を同時並行で行っていくことは、憲法審査会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の組織等と事務

## 組織等

憲法改正案の発議があったときに、国会に設ける機関

### ① 委員の人数

- 憲法改正発議時の衆議院議員・参議院議員各10人  
(同数の予備員を選任)



### ② 選任方法

- 各議院における各会派の所属議員数の比率（※）により、各会派に割り当て選任する。

※ ただし、憲法改正に反対の会派から委員が選任されないこととなるときは、各議院において、当該会派にも委員を割り当て選任することができる限り配慮する。

### ③ 会長 委員の互選による

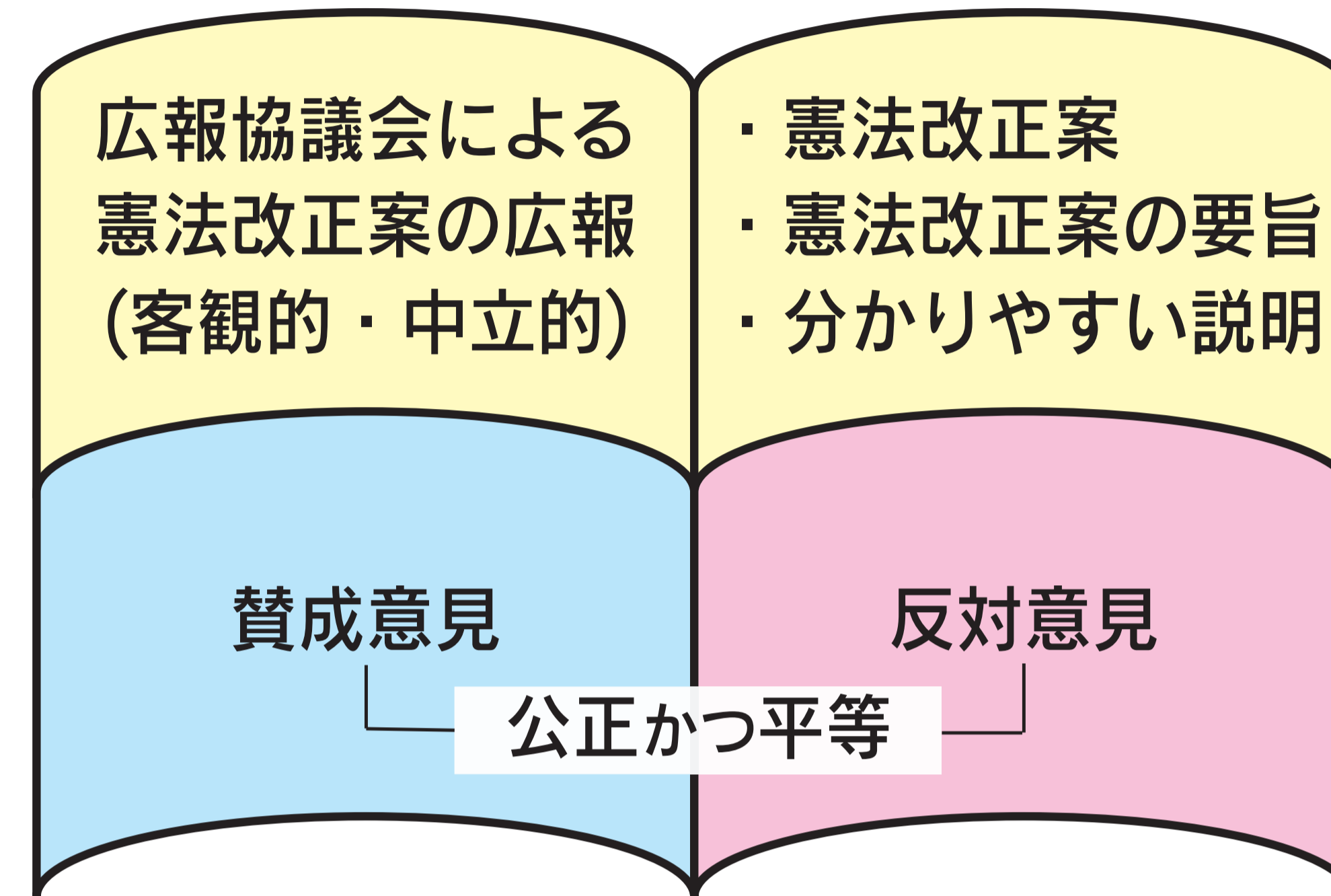
### ④ 議事

- 定足数 衆・参各7人以上の出席
- 議決 出席委員の2/3以上の多数

## 事務

憲法改正案の国民に対する広報に関する事務

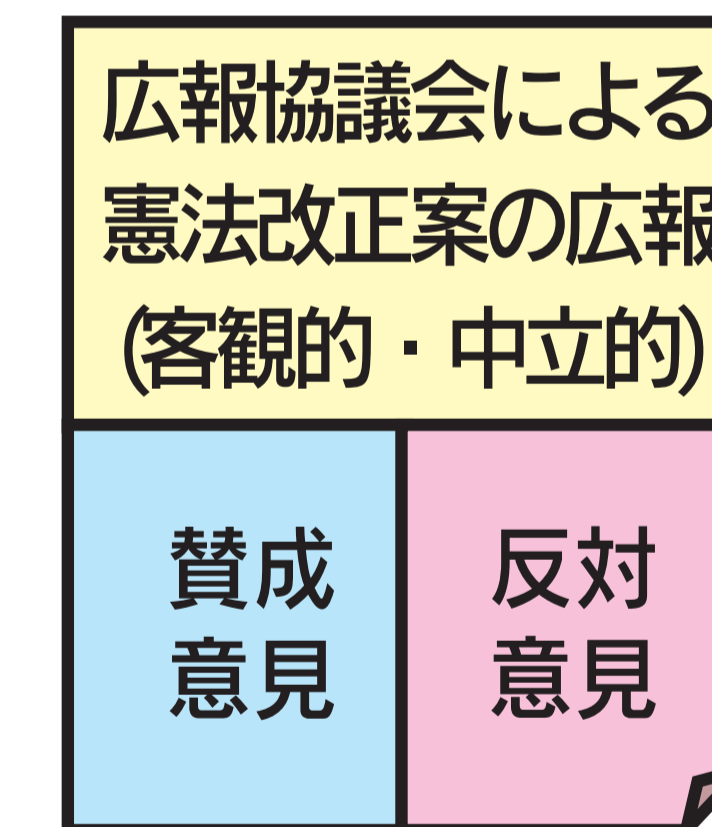
### ① 国民投票公報の原稿の作成



### ② 投票所に掲示する憲法改正案の要旨の作成



### ③ 広報協議会及び政党等の放送及び新聞広告に関する事務



※国民投票公報とほぼ同様の構成

### ④ その他憲法改正案の広報に関する事務

【協議内容】  
 ① 国民投票公報の内容、頒布回数及び時期等、  
 ② 投票所に掲示する憲法改正案の要旨の内容、  
 ③ 放送・新聞広告等の広報の内容、回数、分量、  
 時期等  
 (複数案が発議された場合の区別のための投票用紙等の文言を含む。)

※ 投票の方法、期日等に関する周知は中央選挙管理会で担当

## 事務局

広報協議会の運営及び広報に関する事務を処理



## 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。