

憲法から考える安倍元首相国葬

2022.9.7 清水雅彦（日本体育大学・憲法学）

はじめに

一 憲法の基礎～法の支配・立憲主義とは何か

1 憲法の役割と構造

① 権力支配の正当化論

- ・近代市民革命前…暴力、神話（王権神授説、古事記・日本書紀等） ← 「人の支配」
- ・近代市民革命後…憲法 ← 「法の支配」

② 憲法(constitution)の構造

- ・統治規定… 1 章天皇、2 章戦争の放棄、4 章国会、5 章内閣、6 章司法、7 章財政、8 章地方自治
- ・人権規定… 3 章国民の権利及び義務

2 憲法の保障と憲法の改正

① 憲法の保障（憲法内的保障）

- ・憲法は国家の最高法規として国家権力の行動・範囲を定め、国民の基本的人権を保障
→公権力が憲法を侵害するような場合に、憲法規範の回復・予防措置必要
- ・憲法の最高法規性の宣言(98条①)… 81条による担保
- ・公務員の憲法尊重擁護義務(99条)…国民は含まれない
- ・三権分立
- ・硬性憲法の技術(96条)
- ・違憲審査制(81条) … 19世紀初頭に誕生したアメリカ独特の制度
20世紀以降（第2次世界大戦後）「違憲審査革命」で世界に広がる

② 憲法の改正（96条）

- ・国会による発議…各議院の総議員の3分の2以上の賛成で国会が発議
- ・国民による承認…国民投票における過半数の賛成で承認
- ・天皇による公布

③ 憲法改正の限界～限界説（通説）

- ・根拠…憲法改正は憲法制定と異なり憲法の継続性が前提、憲法制定>憲法改正
- ・内容…改正手続、基本原理（国民主権、基本的人権の尊重、平和主義）

3 法の支配と立憲主義

① 法治主義と法の支配

- ・法治主義…戦前の独日など、法内容に関係なく法は守るべきもの、「悪法も法なり」
- ・法の支配…戦前の英米・戦後の多くの国、法は正義にかなっていないなければならない
悪法は無効にすべき・時に破るべき

② 民主主義と立憲主義

- ・民主主義…橋下徹氏の発想や安倍政権等は多数派＝「正義」という「単純多数決主義」
社会学的代表論からすれば憲法上望ましい選挙制度は比例代表制
- ・立憲主義…近代立憲主義は国王など国家権力を縛ることが目的
現代立憲主義は多数派の暴走を阻止することも目的に
通常は多数決原理に基づく民主主義（議会制民主主義）、立憲主義で是正

二 国葬の内容と問題点

1 経緯と国葬（国葬儀）理由

① 経緯

- ・7月8日 安倍元首相が銃撃を受け死去
- ・7月14日 岸田首相が記者会見で国葬実施を表明
- ・7月22日 安倍元首相の国葬を9月27日に日本武道館で国費で行うことを閣議決定
- ・8月26日 警備費を除く国葬費用約2.5億円を予備費から支出することを閣議決定、弔意表明の閣議了解は見送り
- ・8月31日 故安倍晋三国葬儀葬儀委員長（首相）が当日は各府省で弔旗掲揚と黙祷決定

② 国葬理由（下線は清水）

- ・「安倍元総理におかれては、憲政史上最長の8年8か月にわたり、卓越したリーダーシップと実行力をもって、厳しい内外情勢に直面する我が国のために内閣総理大臣の重責を担ったこと、東日本大震災からの復興、日本経済の再生、日米関係を基軸とした外交の展開等の大きな実績を様々な分野で残されたことなど、その御功績は誠にすばらしいものであります。／外国首脳を含む国際社会から極めて高い評価を受けており、また、民主主義の根幹たる選挙が行われている中、突然の蛮行により逝去されたものであり、国の内外から幅広い哀悼、追悼の意が寄せられています。／こうした点を勘案し、この秋に国葬儀の形式で安倍元総理の葬儀を行うことといたします。国葬儀を執り行うことで、安倍元総理を追悼するとともに、我が国は、暴力に屈せず民主主義を断固として守り抜くという決意を示してまいります。あわせて、活力にあふれた日本を受け継ぎ、未来を切り拓いていくという気持ちを世界に示していきたいと考えています。」（7月14日岸田首相冒頭発言）
- ・「……国葬儀、いわゆる国葬についてですが、これは、費用負担については国の儀式として実施するものであり、その全額が国費による支弁となるものであると考えています。そして、国会の審議等が必要なのかという質問につきましては、国の儀式を内閣が行うことについては、平成13年1月6日施行の内閣府設置法において、内閣府の所掌事務として、国の儀式に関する事務に関すること、これが明記されています。よって、国の儀式として行う国葬儀については、閣議決定を根拠として、行政が国を代表して行い得るものであると考えます。これにつきましては、内閣法制局ともしっかり調整をした上で判断しているところです。こうした形で、閣議決定を根拠として国葬儀を行うことができると政府としては判断をしております。」（7月14日岸田首相による記者の質問に対する回答）

2 国葬の法的根拠・内容等

① 戦前の国葬

- ・1926年以前はその都度勅令で、1926年以降は国葬令
- ・国葬令の対象
 - …天皇、天皇の祖母、天皇の母、皇后
 - 皇太子・皇太子妃その他皇族
 - 「國家ニ偉勳アル者」
- ・実際の天皇・皇族（朝鮮王族含む）以外の国葬対象者
 - …岩倉具視、伊藤博文、大山巖、山県有朋、松方正義、東郷平八郎、西園寺公望、山本五十六など12名
- ・国葬令に規定する皇族外の国葬時の規定
 - …国葬当日は「廢朝シ國民喪ヲ服ス」、「喪儀ノ式ハ内閣總理大臣勅裁ヲ經テ之ヲ定ム」
- ・国や天皇に功績のあった者を国家全体で悼むことで国民統合・天皇制と軍国主義強化

② 吉田茂の国葬

- ・1967年に佐藤政権が閣議決定で実施
- ・法的根拠

- …国葬令は 1947 年廃止
 - 「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定の効力等に関する法律」1 条「日本国憲法施行の際現に効力を有する命令の規定で、法律を以て規定すべき事項を規定するものは、昭和二十二年十二月三十一日まで、法律と同一の効力を有するものとする」に基づき失効（日本国憲法施行にあわせ憲法に不適合な命令を廃止）
 - 総理府設置法が根拠、佐藤首相は法的根拠がないので園田直衆議院副議長に社会党を説得するよう指示（当時園田の秘書だった平野貞夫元参議院議員の証言）
- ・政府による要請
 - …各省庁に弔旗掲揚・黙祷・午後は職員の早退・歌舞音曲を伴う行事の自粛を要請
 - 各公署・学校・会社その他一般にも同様の方法で哀悼の意を表するよう協力要請
 - その結果当日のテレビ各局は国葬中継・追悼番組放送・不適切番組自粛
- ・吉田茂以外の葬儀の形態
 - …幣原喜重郎は衆議院葬（1951 年）
 - 池田勇人は自民党葬（1965 年）
 - 佐藤栄作は国民葬（内閣・自民党と国民有志、1975 年）
 - 大平正芳・岸信介・福田赳夫・小渕恵三・鈴木善幸・橋本龍太郎・宮澤喜一・中曽根康弘は内閣・自民党合同葬（1980・1987・1995・2000・2004・2006・2007・2020 年）
 - 三木武夫は衆議院・内閣合同葬（1988 年）
 - 田中角栄は自民党・田中家合同葬（1993 年）
 - 竹下登は島根県掛合町・自民党島根県連・竹下家合同葬（2000 年）
- ・法的根拠を巡る議論
 - … 1961 年設置の公式制度連絡調査会議（総理府総務長官主宰）で国葬の根拠法検討し、1963 年に根拠法制定の必要性を確認しながらまとまらず
 - … 1968 年 5 月 9 日衆議院決算委員会での水田三喜男大蔵大臣の答弁「国葬儀につきましては、御承知のように法令の根拠はございません。だから、……私はやはり何らかの基準というものをつくっておく必要があると考えています。……そうすれば、この予備費の支出もこれは問題がなくなることとなります……。」
 - … 1969 年 7 月 1 日参議院内閣委員会での床次徳二総理府総務長官の答弁「国葬の問題、……これが法律化するということになると思うのでありまして、……この点につきましては検討すべきものである、また検討いたさなければならぬと存じております。」

③ 今回の国葬

- ・内閣府設置法 4 条 3 項 33 号
 - …所掌事務「国の儀式並びに内閣の行う儀式及び行事に関する事務に関すること（他省の所掌に属するものを除く。）」（下線は清水）
 - ← 1 条「この法律は、内閣府の設置並びに任務及びこれを達成するため必要となる明確な範囲の所掌事務を定めるとともに、その所掌する行政事務を能率的に遂行するため必要な組織に関する事項を定めることを目的とする。」
- ・「国の儀式」
 - …「即位礼正殿の儀」「新年祝賀の儀」など憲法 7 条の天皇の国事行為、今回の国葬
- ・「内閣の行う儀式及び行事」
 - …首相経験者の合同葬は「内閣の儀式」、東日本大震災追悼式やみどりの式典などは「内閣の行事」
- ・しかし、内閣府設置法は組織法（誰が行うかを規定する法）であって、作用法（何を行うかを規定する法）ではない、「国の儀式」についての開催基準・方法など指針もない
 - 今回の国葬の法的根拠になりえない

3 今回国葬の憲法上の問題点

① 内容面

- ・憲法 14 条法の下での平等

- …等価値である人の死に序列、安部元首相（しかも「こんな人たち」発言）を特別視
- ・憲法 19 条思想・良心の自由
 - …国家による国民への思想の強要の禁止又は禁止の禁止
 - 思想を持っていること又は持っていないことによる不利益取扱の禁止
 - 持っている思想の告白の強要の禁止（沈黙の自由）
 - …中曽根康弘元首相の内閣・自民党合同葬時に弔意表明の閣議了解を受け文科省が国立大学などに弔意示すよう通知
 - …安倍元首相の 7 月 12 日家族葬に合わせ東京都・山口県・帯広市・仙台市・川崎市・吹田市・三田市・福岡市の教育委員会が学校に半旗掲揚依頼
 - … 8 月 31 日故安倍晋三葬儀葬儀委員長（岸田首相）決定「故安倍晋三葬儀の当日には、哀悼の意を表するため、各府省においては、弔旗を掲揚するとともに、葬儀中の一定時刻に黙とうすることとする。」
 - 国家公務員の思想・良心の自由侵害に
 - 地方自治体・国公立学校・民間企業などでもそれぞれ黙祷を求める可能性あり
- ・憲法 21 条表現の自由
 - …死者に鞭打つことを避ける傾向の強い日本社会で安倍元首相批判を控えることも
- ・憲法 20 条信教の自由・政教分離
 - …内心において宗教を信じ又は信じない信仰の自由
 - 宗教上の儀式・行事・布教等を行い・参加し又はしない宗教的行為の自由
 - 新たに宗教上の団体を結成・維持する宗教的結社の自由（以上、信教の自由）
 - 国教の禁止
 - 国家による宗教団体への利益供与の禁止
 - 宗教団体による政治的権力行使の禁止
 - 国公立学校における宗教教育の禁止
 - 国・自治体による宗教活動の禁止（以上、政教分離）
 - … 7 月 22 日に松野博一官房長官は記者会見で無宗教形式と声明したが

② 手続面

- ・憲法 87 条予備費
 - …「予見し難い予算の不足に充てるため、国会の議決に基いて予備費を設け、内閣の責任でこれを支出することができる。
 - 2 すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない。」
 - …災害復旧・判決に基づく補償金・海外での災害への救援経費等予算成立時に予見できなかった事情が発生し、補正予算で対応ができず、予算による議決を受ける間がない場合
 - 安部元首相の国葬まで時間があるので臨時国会を開催し根拠法の制定と補正予算必要
- ・憲法 83 条財政国会中心主義（財政民主主義）
 - …「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。」
 - 市民革命期の「代表なくして課税なし」の具体化
 - 国家財政の財源は国民の負担によるもので、支出は国民の利害に大きな影響を及ぼすため国民の代表機関である国会が中心になって財政を監督していく原則
- ・憲法 53 条臨時国会
 - …「内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。」
 - …野党 6 党・会派が 8 月 18 日に臨時国会の早期召集要求書提出、しかし召集せず
 - … 2020 年 6 月 10 日那覇地裁・2021 年 4 月 13 日岡山地裁は、野党の臨時国会召集要求に対して内閣が臨時国会を召集するのは「憲法上の法的義務」とする判決
 - …自民党 2012 年「日本国憲法改正草案」53 条「内閣は、臨時国会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の四分の一以上の要求があったときは、要求があった日から二十日以内に臨時国会が召集されなければならない。」（下線は清水）
 - 岸田政権はすぐに臨時国会を開くべき、自民党に改憲を主張する資格なし

4 安倍元首相国葬の意図

- ・党内的には安倍派の支持取り付け
- ・党外的には安倍元首相・政権の美化・弊害の隠蔽、改憲の正当化・利用など

三 安倍政権と法の支配・立憲主義～安倍元首相は国葬の対象にふさわしいのか

1 反憲法的立法と政策

① 集団的自衛権行使容認の閣議決定と戦争法

- ・従来の政府解釈…「実力」は憲法上保有できる（自衛隊は警察以上軍隊未満の組織）
他国の軍隊とは異なり、専守防衛・海外派兵禁止・個別的自衛権のみ
- ・14年閣議決定と15年戦争法…政府ができないとしてきた集団的自衛権行使容認

② 監視強化の諸立法・制度

- ・秘密保護法（2013年）…適性評価対象者のプライバシー権（13条）侵害
メディアの取材の自由・報道の自由侵害（21条）
主権者国民の知る権利侵害（前文・1・21条）
- ・共通番号制度（2016年）…住基ネットと比べ民間利用・情報連携・利用範囲が広範で、
プライバシー権侵害の度合いが大
- ・共謀罪法（2017年）…法定刑4年以上の全ての犯罪（600以上）に共謀罪新設
盗聴法の通信傍受対象拡大などでプライバシー権侵害

③ その他立法と政策

- ・消費税率引上げ…2014年に8%、2019年に10%へ
所得税最高税率は75%→45%、法人税基本税率は43.3%→23.2%
応能分担原則・財産権の制約に逆行（14・29条）
- ・TPP承認法（2016年）…日本の食料自給率（カロリーベース）38%
軍事に偏重する安全保障論、食糧安保・エネルギー安保も必要
- ・辺野古新基地建設…「地方自治の本旨」（団体自治・住民自治）の否定（93～95条）
- ・働き方改革一括法（2018年）…長時間労働と過労死を促進すれば勤労の権利侵害（27条）

2 憲法観と改憲策動

① 憲法尊重擁護義務違反（99条）

- ・安倍首相の数々の発言…「（日本国憲法は）みっともない憲法」（2012年）
96条改正先行論（2012年）、9条「加憲」論（2017年）など
「憲法改正に向けて、ともに頑張りましょう」（2017年5月3日）

② 改憲案

- ・2012年の自民党「日本国憲法改正草案」、2018年の自民党4項目改憲案

3 解釈改憲・立法改憲という手法

① 14年閣議決定と15年戦争法

- ・96条の憲法改正手続の無視
- ・解釈改憲…国権の最高機関・国民の代表機関・国民主権の無視（41・43条、前文・1条）
- ・立法改憲…両議院における出席議員の過半数の賛成（56・59条）だけで可能

② 日米ガイドライン

- ・日米防衛協力のための指針（1978年、1997年、2015年）←60・70年安保闘争の経験
- ・2+2（日：外務大臣・防衛大臣と米：国務長官・国防長官）
…条約でも政府間協定でもない、条約の改正は国会承認事項（73条3号）の無視

4 「敵基地攻撃論」(実質改憲)

① 従来の政府解釈

- ・法理上は可能(1956年国会答弁)、政策的に否定(1959年国会答弁)
- ・当時は相手からの攻撃があった場合の「敵基地攻撃論」

② 最近の議論

- ・2000年代以降ミサイルへの燃料注入・屹立で敵基地攻撃可能論
- ・2010年代以降「相手領域内」「誘導弾等の基地」攻撃論
- ・2020年6月のイーリス・アショア配備計画停止発表後に「敵基地攻撃論」
- ・2022年4月3日安倍元首相の山口市内での講演(ロシアによるウクライナ侵攻を受けて)
…「基地に限定する必要はない。向こうの中枢を攻撃することも含むべきだ。」

③ 考察

- ・自衛権行使の3要件も専守防衛論も日本への攻撃発生という客観的要件により歯止めあり
- ・武力行使の新3要件は他国と存立危機事態について誰かが判断する主観的要素がある
「敵基地攻撃論」は相手国の攻撃前・攻撃可能性に攻撃を判断する主観的要素がある
…実際には情報は国家安全保障会議に集約し、秘密保護法によって開示しない可能性
「戦争は秘密から始まる」(満州事変・ベトナム戦争など)
- ・自衛権行使にあたって主観的判断がなされることで自衛権行使に歯止めがなくなる
- ・日米安全保障条約との関係…「米軍=矛、自衛隊=盾」からの転換
- ・「敵基地攻撃」は現実にも不可能、防衛費がさらに増額
- ・自衛隊は「実力」にすぎない、海外派兵しない、専守防衛に徹するから合憲としたはず
→海外で米軍と同じ兵器で攻撃するなら、改憲しない限り従来の政府解釈からしても違憲

5 「人の支配」政治

- ・第1次安倍政権の「お友だち内閣」(2006～2007年)
- ・小松一郎内閣法制局長官人事(2013年)
…内閣法制次長から内閣法制局長官に就任するのが従来の慣行
法制局勤務経験のないフランス大使を任命、狙いは集団的自衛権行使の解釈変更
第1次安倍政権時の「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」立案実務担当者
- ・NHK 靱井勝人会長人事(2014年)
…「政府が『右』と言っているのに我々が『左』と言うわけにはいかない」(就任会見時)
- ・最高裁人事
…最高裁長官は内閣が指名、その他最高裁裁判官は内閣が任命(6・79条)
従来裁判官枠・弁護士枠(日弁連推薦)・識者(検察官、行政官、学者)枠あり
加計学園元監事の木澤克之弁護士の任命(2016年)
日弁連リスト外の山口厚弁護士の任命(2017年。16年登録で会務経験がない学者)
- ・黒川弘務東京高検検事長の定年延長と検察庁法改正案
…2020年2月に定年退官予定だったところ1月に勤務延長の閣議決定、「官邸の守護神」?
検察官には国家公務員法が適用されないという従来の政府解釈を変更
検察官の役職定年と定年延長を内閣又は法務大臣の判断で認める国公法改正案提出
検察庁は通常の行政機関とは異なる「特別の機関」(国家行政組織法8条の3)
検察官は内閣に属する行政権を担う行政官であるが、司法権に準じた独立性がある
(1954年造船疑惑事件で佐藤栄作自由党幹事長逮捕請求、76年田中角栄前首相逮捕)
- ・2014年内閣人事局発足…中央省庁の幹部人事を一元管理、2017年から杉田和博内閣官房副長官(元警察庁警備局長・内閣情報調査室長)が内閣人事局長公安警察情報を使って杉田が官僚の人事統制

おわりに