

請願書

令和 年 月 日

宛先：（ ） 殿

請願者：（ ）

住 所：（ ）

請願の趣旨

近年、内閣の重要な憲法解釈や制度改正をめぐり、国民及び野党の一部から、その憲法適合性に疑義を呈する声が繰り返し上がっている。政府・与党がこれらの政策について合憲であるとの確信をお持ちであるならば、独立した第三者機関による検証を経ることは、その正しさを最も明確な形で示し、批判に終止符を打つ好機となるはずである。よって、具体的な争訟の発生を待たずに法律・政令・閣議決定その他の国家行為の憲法適合性を審査できる「憲法裁判所」の創設を求める。あわせて、その創設にあたり憲法改正を要するとの通説的解釈には疑義があることを指摘し、現行憲法の枠内での早期の制度設計に着手することを求める。

請願の理由

一 内閣法制局人事をめぐって寄せられている指摘

内閣法制局は、閣議に付される法律案・政令案・条約案について、憲法との整合性を審査する内部機関として機能してきた。平成25年（2013年）8月、内閣は、内閣法制次長からの内部昇格という長年の慣例を破り、集団的自衛権の憲法解釈見直しに前向きとされた外務省出身の小松一郎氏を内閣法制局長官に起用した。この人事については、法制局の独立したチェック機能を弱める意図があったのではないかとの見方が、一部の研究者や野党から示されてきた。

政府としては、この人事及びその後の解釈変更が、あくまで適正な手続と十分な検討を経たものであるとの立場を取ってこられたと承知している。その立場が正しいのであれば、独立した憲法裁判所において、この間の一連の解釈変更が合憲であるとの判断を得ることは、こうした見方に終止符を打ち、政策の正統性を万人の前で明らかにする、またとない機会となるはずである。

二 独立行政委員会をめぐって示されている懸念—個人情報保護委員会（PPC）の事例

独立機関であるべき組織が、政治・産業の意向の影響を受けているのではないかとの懸念は、内閣法制局に限らず、他の分野でも示されている。個人情報保護委員会（PPC）についても、同種の指摘がある。

日本の個人情報保護制度は、EUの十分性認定を受けており、この認定はPPCが政治部門から独立した監督機関であることを前提としている。令和8年（2026年）4月に国会提出された個人情報保護法改正案の検討過程では、プロファイリング規制の必要性を指摘する意見が多数提出されたにもかかわらず検討対象から除外されたことについて、産業界及び与党デジタル政策部門の意向が働いたのではないかとの報道もなされている（朝日新聞2026年4月12日付）。また、同改正法案の重要事項の多くが、法律ではなくPPCが定める規則に委ねられていることについても、国会の関与を経ることなく保護水準が変更され得るのではないかとの懸念が示されている。

政府としては、これらの制度設計が、AI技術の進展に対応するための合理的な政策判断に基づくものであるとの立場を取ってこられたと承知している。その立場が正しいのであれば、独立した憲法裁判所において、PPC規則を含む関連制度の合憲性・妥当性について検証を経ることは、懸念を払拭し、政策の正統性を国内外に示す好機となるはずである。特に、十分性認定の維持という国益に直結する事項について、独立した検証を経ていることを示せば、EU側に対する説明としても、政府にとって有利に働くはずである。

三 閣議決定による憲法解釈変更をめぐる評価の分かれ

憲法の根本原則にかかわる解釈の変更について、内閣の閣議決定のみで実質的な解釈変更が行われる例が重ねられてきたことは事実である。これに対しては、国会及び国民による事前の検証機会が狭められているとの指摘がある一方、政府・与党は、機動的な意思決定として正当なものであるとの立場を取ってこられた。この評価の分かれは、外部からの独立した検証がなければ、いつまでも解消されない。憲法裁判所が設けられれば、閣議決定による解釈変更についても、その都度、独立した機関による合憲性の確認を経ることができ、政府の立場をより強固なものにする効果が期待できる。

四 皇室典範改正案をめぐる示されている懸念

令和8年（2026年）、政府は皇族数確保を目的として、女性皇族が婚姻後も皇室に残る制度及び旧宮家男系男子を養子として皇籍に迎える制度を盛り込んだ皇室典範改正案を閣議決定した。この改正の方向性は「立法府の総意」を踏まえたものとして説明されているが、日本共産党・れいわ新選組・社会民主党が反対しており、全会派の合意を得たものではないとの指摘がある。また、養子に迎えた男系男子の子の継承資格をめぐる、総意の範囲を超えているのではないかとの指摘、養子の受け入れ先として想定される宮家の関係者と、この制度設計に影響力を持つ政治家との関係について、利益相反を懸念する声も一部で示されている。

政府がこれらの懸念を意に介さず改正を進めているわけではなく、皇室制度の安定的存続という正当な目的に基づくものであると理解している。だからこそ、これらの懸念に対して、政府の外側にある独立した機関が「本改正は憲法及び皇室制度の趣旨に適合する」との判断を示すことができれば、懸念の声を最も説得力のある形で払拭できる。国民の一部に残る不安を放置したまま既成事実化を進めるより、独立した検証を経て正々堂々と進める方が、皇室典範改正そのものの権威を高めることにもつながるはずである。

五 違憲審査制度の限界と「事件性」要件の再検討

以上のような、閣議決定による解釈変更や、実態を伴わない「総意」の名を借りた重大な制度改正が繰り返されてきた背景には、日本の違憲審査制度が具体的な争訟事件を前提とする「付随的審査制」に限定されており、国民が抽象的に法律や国家行為の憲法適合性を直接問う手段を持たないという制度的欠陥がある。通説は、日本国憲法第76条が定める司法権を具体的事件性を前提とするものと解し、これを超える抽象的審査権を有する機関の設置には憲法改正を要すると説く。

しかし、この解釈は再考を要する。日本国憲法は国民主権を基本原理とし（前文、第1条）、国民全体が憲法の実現を求める地位にあることを当然の前提としている。個人の具体的な権利侵害が生じるまで、国家の憲法違反そのものを問う機会が存在しないとする制度は、国民主権の実質を損なうものである。憲法の遵守を求める資格を「個人の事件性」の有無に矮小化する解釈こそが、憲法の本質—国民全体の権利保障の体系であること—を見誤っているというべきである。

六 他国における制度設計例

抽象的違憲審査制を採用する国々は、濫訴を防ぐための具体的な制度設計を既に実践している。ドイツ連邦憲法裁判所は、連邦政府・州政府・連邦議会の一定数の議員などに提訴権者を限定した「抽象的規範審査」を認めている。フランス憲法院も、大統領・首相・両院議長・一定数の議員に提訴権を限定する形で法律の憲法適合性を事前審査する仕組みを持つ。

これらの実例は、「事件性の要件を外せば訴訟が無制限に濫発される」という懸念が、克服不可能な原理的障害ではなく、提訴権者の限定という技術的な制度設計によって十分に対処可能であることを示している。日本において同様の制度が導入されてこなかったのは、実現不可能だからではなく、既存の権力構造の中にこれを創設する政治的意思が乏しかったためと考えられる。

七 ハイブリッド型の二経路方式

抽象的審査の提訴権を国会議員等の政治部門のみに限定することは、憲法遵守を求める資格を政治家が独占することになり、国民主権の観点から適切ではない。過去の公害訴訟をはじめとする事例が示すように、国民が具体的な被害や不利益を通じて憲法問題を提起し、それが司法の場で真剣に検討されてきた実績は重い。よって、次の二つの経路を並存させるハイブリッド型の制度を提案する。

- ・ 経路①（抽象的審査）：内閣、衆参両院議長、両院各一定数以上の議員が、法律・政令・閣議決定・皇室典範等の重要な国家決定について、具体的事件を待たずに憲法裁判所に直接審査を求める経路。
- ・ 経路②（具体的規範統制・移送）：国民が原告となる具体的な訴訟（公害訴訟・行政訴訟等）において、下級裁判所がその審理の中で適用法令に違憲の疑いがあると判断した場合、当該争点を憲法裁判所に移送し、審査を求める経路。この経路は、最高裁判所が

「具体的事件を離れて政治判断をしない」としてきたこれまでの実務上の前提を覆すものではなく、下級裁判所による付随的審査を出発点とする点で、その延長線上にある。

経路②を設けることで、国民は自ら直接に抽象的審査を提起する資格を持たないとしても、具体的な争訟を通じて憲法裁判所の審査に事実上アクセスできるようになり、「政治家のみが憲法を守らせる権利を持つ」という不均衡が是正される。同時に、経路②はあくまで下級裁判所の判断を介するため、濫訴のおそれも抑制される。

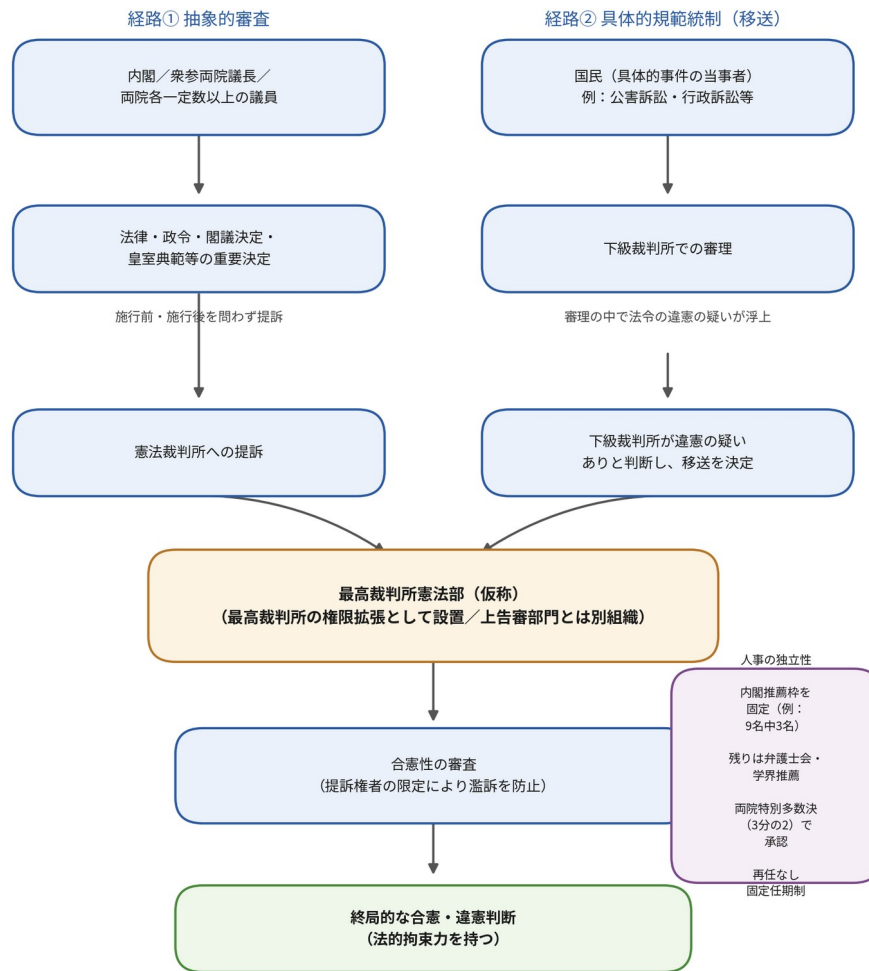
諸外国における複数経路制の実例

複数の審査経路を併存させる制度は、日本にとって前例のない特異な提案ではなく、むしろ主要な憲法裁判所の標準的な設計であることを指摘しておきたい。

- ・ ドイツ：連邦憲法裁判所は制度創設当初（1951年）から、抽象的規範統制（連邦政府・州政府・連邦議会議員の4分の1以上の申立て、具体的事件を前提としない）、具体的規範統制（下級裁判所が違憲の疑いを認めた場合の移送）、そして憲法異議（憲法訴願。公権力によって基本権を侵害されたと考える国民が誰でも直接連邦憲法裁判所に訴えを提起できる制度）という三つの経路を有している。単一の経路のみに依拠する設計は、ドイツにおいてはむしろ採られなかった選択肢である。
- ・ フランス：フランス憲法院は、1958年の創設当初は大統領・首相・両院議長・一定数の議員による抽象的な事前審査（法律施行前の審査）のみに権限が限定されていた。しかし、単一経路では国民が具体的な権利侵害を争う機会がないという問題が長年指摘された結果、2008年7月23日の憲法改正により「合憲性優先問題（QPC）」制度が新設された。これは、具体的な訴訟において法律が憲法上の権利・自由を侵害すると当事者が主張した場合、破毀院又は国务院を経由して憲法院に移送され、事後的な違憲審査を受けられる制度である。フランスはまさに、抽象的審査のみの単一経路制度から、国民の具体的な訴訟を起点とする経路を追加したハイブリッド型へと、半世紀を経て制度を進化させた実例である。
- ・ スペイン・韓国・オーストリア等：スペインは抽象的規範統制・具体的規範統制に加え、個人が基本権侵害を直接訴えられる「アンパロ（amparo）」訴訟を有する。韓国も具体的規範統制と、個人による憲法訴願（権利救済型）を併存させている。抽象的審査と具体的審査、政治部門による提訴と国民による提訴を組み合わせる設計は、国際的にはむしろ多数派である。

これらの実例に照らせば、本請願が提案する二経路制は、日本の制度としては新しい試みであっても、比較法的には十分な裏付けを持つ、穏当な設計である。むしろ抽象的審査のみに限定し、国民に直接的な救済の道を用意しない制度の方が、国際的な標準からは例外的な設計だと言える。

憲法裁判所 審査フロー（ハイブリッド型・二経路）



八 制度設計にあたっての具体的な提案

- ・ 設置形態と位置づけ：日本国憲法第 81 条は最高裁判所を違憲審査の終審裁判所と定めており、憲法改正を経ずに新機関を最高裁判所の上位に置くことは、同条との整合性を欠く。したがって、抽象的審査の機能は、最高裁判所が本来有する違憲審査権を、具体的事件という入口に限らず、法律施行前・施行後を問わず抽象的に行使できるよう拡張する形—すなわち最高裁判所自身の権限の一部として位置づけることが、憲法改正を要しないという立場と整合的である。これは最高裁判所の「下」に従属する下級審ではなく、最高裁判所の本来の権能を実効化する仕組みとして設計されるべきである。なお、ドイツ連邦憲法裁判所・フランス憲法院は、いずれも憲法典（基本法・憲法）自体にその設置根拠が明記された憲法上の機関であり、通常法律のみで作られたものではないことにも留意が必要である。
- ・ 人事の独立性（内閣推薦枠の固定と干渉禁止）：現行制度上、最高裁判所判事は内閣が任命する（憲法第 79 条）。審査対象となる政治権力が、審査する側の人事権を握る構造は、平成 25 年（2013 年）の内閣法制局長官人事—集团的自衛権の解釈見直しに前向きな人物を、内部昇格の慣例を破って外部から起用した経緯—と同質の危険をはらむ。とりわけ与党は憲法裁判所の審査対象そのものの利害関係者であり、人事への影響力を

無制限に認めることはできない。よって、次の三点を明確なルールとして設けることを提案する。第一に、憲法裁判官（定員9名を想定）のうち内閣が推薦できる人数を3名までに固定し、それを超える推薦・介入を一切認めないこと。第二に、残る6名は日本弁護士連合会と法学界からの推薦に基づくものとし、内閣及び与党はこの選任過程に一切関与しないこと。第三に、内閣推薦の3名についても、両院それぞれの3分の2以上の特別多数決による承認を必須とし、与党単独の意向では就任できない仕組みとすること。あわせて、再任を認めない固定任期制とし、任期の起点を分散させることで、単一の政権が短時間で憲法裁判官の大半を入れ替えることを防ぐこと。これらは、人事権を政治から完全に切り離す理想論ではなく、政治的影響が及び得る範囲をあらかじめ限定し、その限定された範囲についてのみ厳格な監視を及ぼすという、実効性を重視した設計である。

- ・ 提訴権者：内閣、衆参両院議長、両院の一定数の議員、地方公共団体の議会など、公的な資格を持つ主体に限定し、濫訴のおそれに対処すること。人数基準については、ドイツ（連邦議会議員の4分の1以上、旧基準は3分の1）、フランス（両院各60名以上）の例を参考に、日本の衆議院（465名）・参議院（248名）の定数を踏まえた具体的な人数・割合を検討すること。
- ・ 審査対象：法律・政令・閣議決定及び皇室典範を含む国家の基本的制度に関する重要な決定について、施行前又は施行後の一定期間内に抽象的審査を求められるようにすること。あわせて、個人情報保護委員会をはじめとする独立行政委員会の規則についても、法律に代わって国民の権利保護の水準を実質的に左右し得るものである以上、審査対象に含めること。
- ・ 内閣法制局との関係：内閣法制局はあくまで内閣内部における事前の自己審査機関であり、その判断に法的な終局性はない。法制局が「合憲」と判断した法律・解釈変更であっても、抽象的審査の対象として独立に審理し直せることを明確にし、法制局の機能不全が生じた場合にも憲法適合性の検証が担保される制度とすること。
- ・ 情報公開との連動：官房機密費など使途が非公開とされている経費についても、憲法上の適正手続の観点からの審査対象となり得ることを明確化すること。

九 この制度は特定の政権を狙い撃ちにするものではない

憲法裁判所の創設には、人権保障を強化する可能性がある一方で、迅速な合憲判断を通じてかえって異論を封じ込め、体制維持のための道具として機能してしまう危険もあるとの指摘が、憲法学において古くからなされてきた（畑尻剛「選択肢の一つとしての憲法裁判所」衆議院憲法調査会提出資料、平成13年11月29日）。この請願は、その懸念を十分に踏まえた上で、政権を担ういかなる政党にとっても公平に機能する制度として設計されている。

本請願が経路②（具体的規範統制・移送）を軸とし、人事の独立性（内閣推薦枠の固定、弁護士会・学界推薦の過半数確保、両院特別多数決による承認、再任なしの固定任期制）を明確なルールとして提案しているのは、この制度が与党にとっても野党にとっても等しく、公正な検証の場として機能するようにするためである。政権が交代しても機能し続ける制度であるからこそ、現在の政権にとっても、将来にわたって自らの政策判断の正統性を示す手段として活用できる。

結び

内閣法制局人事、閣議決定による解釈変更、皇室典範改正など、憲法の根幹に関わる事項について、様々な立場から疑義や懸念が示される場面が重ねられている。政府・与党がこれらについて十分な正当性を持つとの確信をお持ちであるならば、それを最も説得力のある形で示す方法は、懸念を封じ込めることではなく、独立した機関による検証に堂々と応じることである。

折しも、令和8年（2026年）現在、憲法改正そのものの発議に向けた動きが具体化しつつある。その手続を定める国民投票法には、平成19年（2007年）の制定時から一貫して最低投票率の定めがなく、令和8年6月に衆院へ提出された同法改正案においても、この点は見直されていない。日本弁護士連合会をはじめとする複数の弁護士会が、少なくとも3分の2以上の最低投票率を設けるべきだと繰り返し提言してきた。政府・与党が、改正内容について国民多数の実質的な支持を得ているとの確信をお持ちであるならば、この点についても独立した検証を経ることを恐れる理由はないはずであり、むしろそれを歓迎することで、改正手続の正統性をより強固なものにできる。

よって、請願者は、憲法裁判所の創設について、憲法改正の是非にかかわらず、まずは現行憲法の枠内で実現可能な制度設計の検討に直ちに着手することを求める。政権を担う立場にある政党にとって、これは自らの政策の正しさを証明する好機であり、避けるべき脅威ではない。国会及び政府が、この請願の趣旨を前向きに受け止め、速やかな検討に着手されることを強く求める。

以上

参考文献

畑尻剛「選択肢の一つとしての憲法裁判所」衆議院憲法調査会提出資料、平成13年（2001年）11月29日

読売新聞社編『憲法21世紀に向けて―読売改正試案・解説・資料』1994年

伊藤正己『裁判官と学者の間』有斐閣、1993年

佐藤幸治『憲法訴訟と司法権』1984年

日本弁護士連合会「憲法改正手続法の見直しを求める意見書」2009年11月

国立国会図書館リサーチ・ナビ「ドイツの憲法裁判所」「フランスの憲法裁判所」

朝日新聞「個人情報保護法改正案をめぐる報道」2026年4月12日付