

請願書

令和 年 月 日

宛先：（ ） 殿

請願者：（ ）

住 所：（ ）

請願の趣旨

憲法が国民に保障する基本的人権および国民主権の実質を確保するため、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 内閣法制局の機能不全

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。しかし平成25年（2013年）8月、安倍晋三内閣は、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小松一郎氏（外務省出身）を内閣法制局長官に起用した。当時の山本庸幸長官は最高裁判事に転出する形で退任し、事実上更迭されたとの評価がある。この人事の背景には、第一次安倍内閣期（2007年頃）に宮崎礼壹法制局長官が集団的自衛権解釈の変更要求に抵抗し、辞任を迫られるほどの緊張関係にあった経緯があるとされる。

この人事以降、集団的自衛権の行使を限定的に認める憲法解釈の変更が閣議決定によって行われ、法制局が本来担うべき「法の番人」としての事前チェック機能は実質的に後退したとの指摘が、政府関係者・研究者双方からなされている。近年の国会審議においても、法律案の立案過程で法制局への照会・相談がなされていないことをうかがわせる答弁が目立つとの指摘があり、審査機能の空洞化が続いていると考えられる。

二 独立行政委員会の機能不全—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・産業の意向に取り込まれ、実質的なチェック機能を失うという構造は、内閣法制局に限られたものではない。個人情報保護委員会（PPC）を例に見ても、同種の問題が確認できる。

日本の個人情報保護制度は、EUの十分性認定（GDPR上、日本への個人データ移転を特別な追加的保護措置なしに認める制度）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。しかし近年、PPCはAI開発促進やデータ利用拡大を含む政策形成に積極的に関与し、個人情報保護を軽視する姿勢が顕著になっているとの指摘がある。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、これが検討対象から除外され、産業界及び与党デジタル政策部門の意向に沿って制度設計が変更されたとの報道もなされている（朝日新聞 2026年4月12日付）。

さらに、同改正法案の重要事項の多くは、法律ではなく PPC が定める規則に委ねられている。十分性認定の前提となる保護水準そのものが、国会の関与を経ることなく PPC 規則の改正のみによって変更され得る構造は、法的安定性及び予見可能性の観点から重大な問題をはらむ。これは、内閣法制局が人事という手段を通じて実質的に機能不全に陥った経緯と同型の問題であり、独立した審査機関を欠く日本の統治構造において、政治部門による実質的なコントロールが、法律の外側にある規則や人事といった目立たない経路を通じて及んでしまうという、より広範な構造的病理を示している。

三 閣議決定による憲法解釈変更の常態化

本来、憲法の根本原則にかかわる解釈の変更は、国会における十分な審議と、必要であれば憲法改正手続を通じて行われるべきものである。しかし前項の集団的自衛権をめぐる解釈変更代表されるように、内閣の閣議決定のみで実質的な憲法解釈の変更が行われる例が重ねられてきた。これは国会及び国民による事前の検証機会を狭め、憲法上の重大な決定が行政部内の手続だけで完結してしまう構造的な問題を示している。

四 皇室典範改正案における「立法府の総意」の実態

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、実際には日本共産党・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。

さらに、養子に迎えた男系男子の子が皇位継承資格を持つか否かについては、立法府の総意では引き続き検討するとされていたにもかかわらず、政府の改正案はこの点についても養子の子が男性であれば継承資格を持つとする、総意の範囲を超えた内容を含んでいるとの指摘がある。加えて、養子の受け入れ先として想定される宮家の関係者が、この制度設計に影響を持つ政治家と近親関係にあるとされ、利益相反の疑いも指摘されている。

また、皇室典範における養子禁止の規定は、皇統の政治利用を防ぐ趣旨で明治期以前から続いてきた慣行に基づくものであり、男系男子限定の継承原則よりも長い歴史を持つ。「伝統の核心を守る」との説明を掲げながら、より古い伝統である養子禁止の例外を新設する今回の改正は、その正当化の論理に一貫性を欠く。世論調査では女性天皇・女系天皇を容認する意見が国民の多数を占めるとされる一方、国会の議席構成はこれと異なる方向に傾いている

との指摘もあり、国民の総意と政治的決定との間隙が、まさに象徴天皇制の正当性の基盤である「国民の総意」の名の下で覆い隠されようとしている。

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ふべきである。

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。

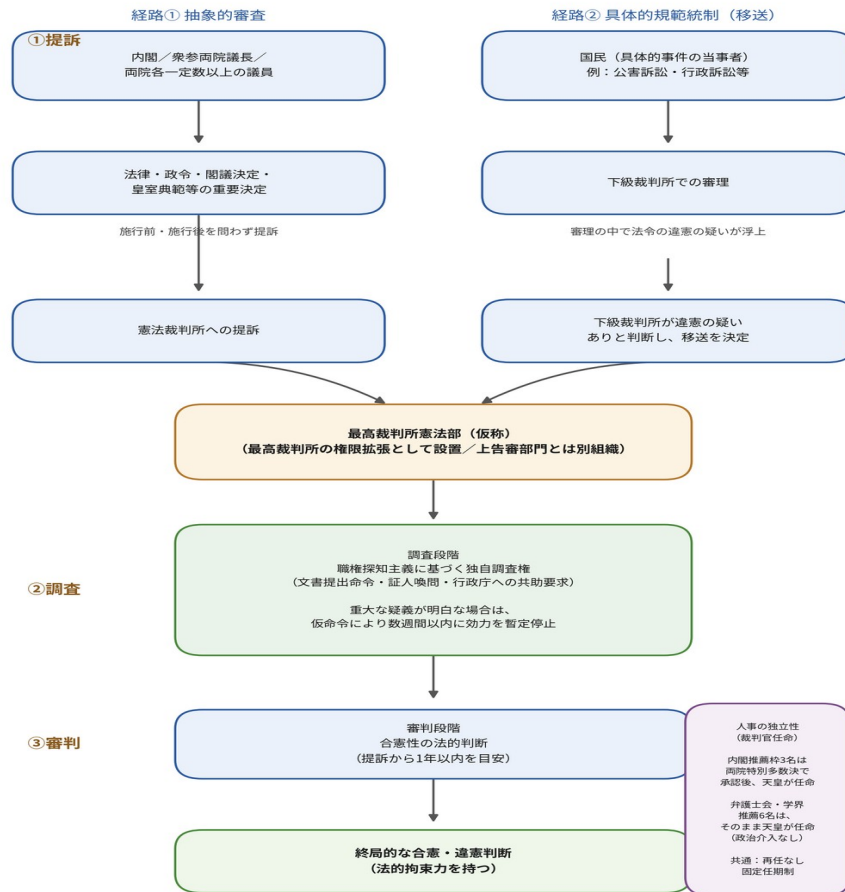
諸外国における複数経路制の実例

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・三段階）



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 of 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、単一の政権が短期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 調査権限の付与と審理の迅速化

通常の裁判は当事者主義を前提とし、裁判所は基本的に当事者が提出した証拠の範囲内でしか判断できない。しかし、警察・検察・自衛隊など実力を伴う国家機関の行為の憲法適合性が争われる場合、証拠の大半は当該機関自身が握っており、任意の提出を拒めば、審査そのものが成立しなくなる。この問題は、経路①（抽象的審査）・経路②（具体的規範統制）のいずれにも共通する構造的な弱点である。

したがって、憲法裁判所には、当事者の提出に依存しない独自の調査権限を付与すべきである。参考になるのは、ドイツ連邦憲法裁判所法第 26 条が採用する「職権探知主義

（Amtsermittlungsgrundsatz）」である。同条は、裁判所が職権で証拠調べを行うことを認め、あらゆる裁判所及び行政庁に対して法律上及び職務上の共助（Amtshilfe）を求める権限を明記している。本請願は、これに倣い、次の権限を憲法裁判所に付与することを提案する。

- ・ 文書提出命令権：国の機関が保有する文書について、提出を命じる権限を持たせること。正当な理由のない拒否には刑事罰を科すこと。
- ・ 証人喚問権：関係する公務員個人に対し、出頭・証言を求める権限を持たせること。
- ・ 内部告発者の保護：警察・検察・自衛隊等の内部から証言・資料提供を行った者について、不利益取扱いを禁止する規定を併せて設けること。

また、審理の実効性を担保するため、審理の流れを「提訴」「調査」「審判」の三段階に明確に区分することを提案する。提訴段階で受理された案件は、まず調査段階に入り、上記の調査権限を用いて事実関係を確定させる。事実関係が固まった後、審判段階で合憲性の法的判断を下す。証拠の有無が曖昧なまま法的判断に進むことを防ぎ、同時に、調査を終えないまま判断が先送りされ続けることも防ぐ、両面の歯止めとしてこの三段階構成を位置づける。

違憲の疑いがある法律・処分が、審理の長期化により既成事実化し、政権交代等によって争訟の実益そのものが失われることを防ぐため、二段構えの時間設計を提案する。第一に、ドイツ連邦憲法裁判所が採用する仮命令（*einstweilige Anordnung*、同裁判所法第 32 条）を参考に、提訴から数週間以内に、明白に重大な憲法上の疑義がある案件については、本案の調査・判断を待たずに当該法律・処分の効力を暫定的に停止できる仮の処分を可能にすること。第二に、本案の調査・審判については、目安として提訴から 1 年以内の判断を努力義務として明記し、調査の遅延が事実上の引き延ばし的手段として用いられることを防ぐこと。

十 懸念への対応―「体制維持の道具」化をどう防ぐか

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があるとの指摘が、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）。この指摘は、今の政治状況―内閣法制局の機能不全、閣議決定による解釈変更の常態化、皇室典範改正における「総意」の演出―を踏まえば、軽視できない現実的な懸念である。

この懸念に対し、本請願は次の二点で応える。第一に、経路②（具体的規範統制・移送）を主軸とすることで、審査はあくまで国民の具体的な訴訟を契機として開始され、政治部門が望むタイミングで自由に合憲判断を引き出せる仕組みにはならない。同資料が指摘する通り、具体的規範統制は「あくまで具体的な訴訟事件を契機としてなされる審査であり、政治の裁判化（司法化）の危険性は大きくない」という利点を持つ。第二に、前項で述べた人事の独立性―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―によって、与党が憲法裁判官の人選を通じて審査結果を誘導することを構造的に防ぐ。

憲法裁判所は、それ自体が善でも悪でもなく、その機能が人権保障に向かうか体制維持に向かうかは、専ら制度設計―とりわけ提訴経路の設計と人事の独立性―にかかっている。本請願が経路の複線化と人事ルールの明確化に紙幅を割いているのは、この諸刃の剣という性質を十分に認識した上でのことである。

結び

近年、内閣法制局の実質的な機能停止、閣議決定による憲法解釈の変更、そして国民の総意との齟齬を抱えたまま進められる皇室典範改正など、憲法の根幹に関わる事項が十分な検証を経ずに既成事実化していく事例が重ねられている。これらはいずれも、日本に憲法の実現を担保する実効的な機関が欠けていることに起因する構造的な問題である。

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。しかし、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、この欠陥は放置されたままである。最低投票率が定められていない結果、たとえ投票率が 4 割程度にとどまったとしても、その過半数の賛成、すなわち有権者全体のわずか 2 割程度の賛成で憲法改正が承認されてしまう可能性がある。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にもかかわらず、この指摘は今日に至るまで顧みられていない。

憲法改正の内容の是非以前に、その承認手続自体が、国民のごく一部の意思をもって「国民の総意」とみなしてしまいかねない構造的欠陥を抱えている。これは、本請願の四で指摘した皇室典範改正における「立法府の総意」の演出、及び二で指摘した PPC の機能不全と、根を同じくする問題である。国民投票の手続的正当性にすら疑義がある状態で、憲法改正の内容についての実質的な議論だけが先行して進められようとしている今だからこそ、その手続及び改正内容の憲法適合性を客観的に検証しうる機関、すなわち憲法裁判所の創設は、憲法改正の是非を論じるより先に、不可避の前提として整備されなければならない。憲法裁判所を欠いたまま手続的欠陥を抱えた国民投票が行われれば、たとえ形式的に成立したとしても、その正統性は将来にわたって疑問を残し続けることになる。

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。仮に憲法改正が必要であるとの立場に立つとしても、その検討を怠り現状を放置することは、国民主権の実質を長期にわたって空洞化させることになりかねない。とりわけ憲法改正の発議が現実味を帯びつつある今、憲法裁判所の創設はそれに先立って着手されるべき喫緊の課題である。国会及び政府が、この請願の趣旨を真摯に受け止め、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

連邦憲法裁判所法（Bundesverfassungsgerichtsgesetz）第26条（職権探知主義）・第32条（仮命令）