

學術論文

第二次安倍政權推動修憲之策略分析

The Abe Administration's Constitutional Amendment Strategy

鄭明政 *Cheng, Ming-cheng*
勤益科技大學通識教育中心法政組助理教授
*Assistant Professor of Law and Politics of Fundamental Education Center
National Chin-Yi University of Technology*

摘要 / Abstract

2016年7月10日的日本參議院改選結果，使得現今執政黨自民黨等修憲派勢力在參眾二院皆占有三分之二以上席次，達到了修憲提案的門檻。如此，長年以來主張修改憲法以制定日本自主憲法為目標的安倍首相，接下來將會如何地推動修憲工程便更加地受到矚目。從自民黨的成立背景來看，追求自主憲法自始便是以憲法第二章放棄戰爭、限制自衛權的憲法第9條為修憲之主要目的。但是，無論是在國會上或是民意上始終無法看到實現的可能性，也因此有了所謂的政府憲法解釋的現象。然而，近來內外諸多情事的改變，自民黨的修憲策略漸「從質轉量」，企圖以增加人權清單的「加憲」方式來實現修憲「事實」，同時也在2012年在野時提出了修憲的版本，但始終受到憲法第96條，發動修憲提案權需有兩院各三分之二以上的國會議員同意之限制。或鑑於此，安倍第二次政權試圖調整此一硬性憲法之規定，欲將修憲程序「從硬轉軟」，主張以修改96條方

式來降低提案門檻，後雖未果，但一系列的安全保障立法，事實上也強化了日本集體的防衛能力。如今，修憲國會勢力已達提案門檻，對安倍首相而言修憲的可能性更加濃厚，此時的安全駕駛成為安倍修憲之路的重要守則，於是為通過國民投票的最後修憲關卡，主張所謂的二階段修憲戰略——先修人權條款再修第9條——擬以「量變再質變」方式達成最初也是最終之修憲目標。然而，雖說現在已是安倍獨強的時代，在往後的修憲路途之中除了須面對黨內外的反對勢力外，一系列的安保法案是否會受到司法的違憲判斷勢必影響安倍修憲願景中那最重要的最後一塊拚圖。

The 24th regular election of members of the House of Councillors was held on 10 July 2016. As result of this election, the ruling party, such as the Liberal Democratic Party (LDP) and Komeito, the group of advocate constitutional amendment has occupied more than two-thirds of the seats in the House of Representatives and Councillors has reached the threshold of constitutional proposals. So, for many years advocated constitution revision to develop the Japanese Constitution of Abe Prime Minister, will be how to promote the amendment attracted worldwide attention. Since the beginning is to amend the Constitution of Chapter II Renunciation of war, to restrict the right of self-defense of the Constitution Article 9 as the center. But whether it is in Congress or public opinion can not see the possibility of realization, which produced the phenomenon of government constitutional interpretation to exercise the right of collective self-defense. Now, many changed both inside and outside, the LDP 's Policy of Constitutional Amendment favor quantity over quality, attempt to increase the list of human rights to achieve the purpose of revision. 2012, the LDP as the opposition party proposed revision of the revised version. But has always been subject to Article 96 of the Constitution, amendments to this constitution shall be initiated by the diet, through a concurring vote of two-thirds or more of all the members of each house and shall thereupon be submitted to the people for ratification. In

view of this, Abe's second term wants to revise the constitutional process from a rigid constitution turn soft, and advocated the revision of Article 96 of the Constitution to reduce the threshold. Although there is no success, but a series of security legislation, in fact, strengthen the Japanese collective defense capabilities. Now, the group of advocate constitutional amendment in National Diet of Japan has reached the threshold of proposals, for Abe Prime Minister, the possibility of amending the constitution becomes higher. At this point, the maintenance of security practices became an important code of Constitution Revision Road. In order to pass the national referendum to advocate a two-stage strategy of constitution revision. First amend the human rights clause, and then amend the Constitution Article 9. This is for trying to ease the resistance of advocates of protection of the Constitution when people have the experience of constitutional amendment. Finally, to achieve the initial and final constitution revision goal of amending Article 9. However, a series of Legislation for Peace and Security is pending in court. This means that the results of the Judicial Review will affect the most important last piece of puzzle on the road of Abe's constitutional revision.

關鍵字：自主憲法、解釋修憲、明文修憲、試行修憲、司法風險

Keywords: autonomous constitution, interpretation of constitutional amendment, clear text constitutional amendment, trial constitutional amendment, judicial risk

壹、日本國家戰略轉型的歷史與歷史週期

日本現今主要執政黨自由民主黨（以下稱「自民黨」）於 2016 年 7 月 10 日的參議院選舉時，在黨魁安倍晉三的領導下，打出與全體國民找回「引以為傲的日本」共同「朝此道路邁力前進！」的宣傳口號，其結果是自民黨、公明黨執政聯盟與大阪維新會、心黨、無黨籍等修憲派人士，加上非改選的原來席次以及連同眾議院的修憲派勢力已達到日本國憲法所規定的三分之二以上席次（依現在國會議員人數需在眾議院獲 100 人以上，在參議院獲 50 以上的議員同意方能提修憲案）。因此，此次參議院改選不只意謂著執政黨的勝利，使得安倍政權得以風光地向前邁進，而更大的議題焦點是國會修憲派取得了得以發動修憲的法定人數，雖說按現行憲法規定修憲案最終仍須通過日本全體國民的過半數同意，但這也使得長期以來自民黨以及安倍晉三所推動的「制定自主憲法」的修憲工程大大地增加了實現的可能性。

然而，安倍政權所邁進的修憲之路到底具體內容為何？其所提供的前景真能找回日本的驕傲？日本戰後保守派勢力多主張現行 1947 年所制定的日本國憲法為戰後美國所強迫接受之憲法，因此在執政時多有修改憲法之議論，而自民黨在 2012 年在野時也曾發表了自民黨憲法草案，但受限於朝野無法達成共識以及國民多不支持修憲，使得修憲議題始終僅止於議論之中。經此次參議院選舉後，修憲可能性大增，而安倍首相也在選後的翌日記者會上，再次表明希望與反對修憲的最大在野黨民進黨一同在憲法審查會上就修憲議題好好討論，同時也說明現今參眾兩院三分之二的修憲勢力包含了自民黨以外的其他各黨，因此修憲內容並不全然會按所發表的自民黨草案進行，今後修憲要如何在以自民黨草案為基礎上來構築三分之二的勢力，正是政治之技術，而對修憲項目也無預設任何優先順序（2016 年 7 月 11 日產經新聞「參議院 2016 年選舉特集」）。那麼，首相任期只餘二年的安倍會將自民黨的修憲之路帶向何方？而其所面對的風險與阻礙

以及所採之策略又為何則為本文分析的的焦點所在。

貳、日本戰後的修憲策略主軸

一、復古式全面修憲

回顧日本戰後修憲議題的主要發展，議題的主要焦點似乎圍繞著憲法第 9 條（放棄戰爭，不保持武力）以及因韓戰所引發之武裝軍備問題。然而主張修憲的發端可說始於 1951 年 9 月，日本因締結了舊金山和平條約以及美日安保條約開始脫離 GHQ（聯合國總司令部）統治，致使將 GHQ 占領體制下所成立的日本國憲法視之為「被迫接受之憲法」，於是將（舊）安保條約視為「干涉內政」的不平等條約的保守勢力開始集結，主張應修定「自主憲法」來達成日本真正的獨立。然而對於憲法的修改，日本之所以不採取「制憲」而是以「修憲」（憲法改正）之語，蓋因一般認為在立憲主義之下憲法制定權為國民所擁有，一旦實定憲法成立後，隨著國民主權的制度化，憲法制定權也制度化隨之轉換為修憲權，故日本一般將修憲（憲法改正）稱之為「制度化的修憲權」。而脫離 GHQ 統治之後，當時的修憲主要著眼於讓日本天皇回復名實兼具的國家元首化、增加國民的義務規定、自衛隊的完全國軍化等議題，此時期的修憲特徵可謂是在反美的國族主義氣氛下，對明治憲法有著濃厚的懷舊感，故 50 年代的修憲論有著回復舊有體制的特徵。

二、以憲法第 9 條為核心的解釋修憲

戰後主張修憲的保守勢力終於 1955 年時合流為自民黨，同時在黨綱上揭示「堅持和平主義、民主主義以及尊重基本人權等原則，以圖自主修改現行憲法」來完成日本自主的「獨立體制」。因此，自民黨甫成立的主要目標之一便是透過修憲來回復國家的獨立自主，當時的自民黨第一任幹

事長岸信介，便是安倍晉三的外祖父，與自民黨黨綱的制定有極深的參與。¹岸信介爾後成為日本首相，後雖因安保鬭爭之爭議而下台，但自民黨除了在 1993—1994 年細川內閣以及 2009-2012 年民主黨政權下短暫成為在野黨外，自民黨長期穩定執政卻始終沒有達成修憲目標，事實上日本國憲法從戰後施行至今七十餘年卻也從未修正過一次，對此一般的理解是因為按日本國憲法第 96 條規定，修憲要件首先須經參眾兩院國會議員總數的三分之二以上同意才得發議提案，後再經國民投票過半數之同意才成立，因此要修改此一硬性憲法典（Constitutional Code）首先必須掌握三分之二的國會議員贊同，但反對修憲的護憲派在國會上始終多保有三分之一以上的席次，故修憲議題多處於實現性稀薄的議論階段。

到了 60 年代以後，雖然國會成立了憲法調查會，但修憲派長期難以取得三分之二以上的國會席次，於是改憲聲浪漸消。但隨國際情勢的轉變，日本於 1960 年美日安保條約的重新締結後，再度面對警察預備隊轉換為自衛隊等重新軍備的問題，於是日本政府將之解釋為是為「保持為求自衛的最小限度之實力」來說明其武裝並無抵觸憲法第 9 條所禁止的「武力」，也就是說在維持現有的憲法情況，開始出現了以「政府的憲法解釋」來實踐執政黨憲法理念的的情形。到了 80 年代，因冷戰的深刻化，日本在美國核傘下也逐漸強化軍備，雖然在憲法人權清單上有加入環境權、知的權利等「加憲」論，但修憲派整個修憲主軸仍是以憲法第 9 條為核心，特別在 1991 年波灣戰爭爆發後，美軍開始積極要求日本派兵海外協助，但日本則以受限憲法第 9 條所明示的和平主義為由，拒絕加入多國聯軍之中，是改以資金協助來支援盟軍。爾後，縱使隨著美日安保體制的變化，日本分別於 1992 年的 PKO 協立法、2001 年美國 911 之後的反恐法案、2003 年應因伊拉克戰事的武力攻擊事態對應關連三法、2004 年的國民保護法等有事關連七法等陸續成立，但日本自衛隊的海外派遣一直受到極嚴格的控

¹ 朝日新聞取材班，《この国を揺るがす男—安倍晋三とは何者か》（東京：筑摩書房，2016），頁 33。

制。於是，以自民黨為主的修憲派廣泛體認到對於自衛隊海外派遣以及武力行使合憲性的政府解釋已達到一定的界限，因而主張在既有的安保體制下，修改憲法第 9 條以符合國際對日本「國際貢獻」的要求。

三、以憲法第 96 條為優先的「明文修憲」

日本在修憲議題上，儘管圍繞著憲法第 9 條而形成的修憲與護憲之爭，但如上所述，受憲法第 96 條提案須有國會三分之二以上議員同意的限制之下，修憲議題的實現性始終薄弱。而此一情況在自民黨小泉純一郎內閣頗得民意之時有了新的轉折。小泉前首相於 2004 年時設立了修憲推進本部，且由其新憲法起草委員會於 2005 年時提出了將修憲提案權須三分之二以上國會議員的同意要件，降為只要過半數同意即可的憲法第一次草案。

2005 年自民黨的新憲法草案雖可說避開了復古的色彩並明文導入了環境權、知的權利等新的人權條項，之後便由安倍就任首相著手設定修憲工程，但此次的起手勢是以修改 96 條為主要議題。而如眾所皆知的，安倍晉三正是小泉純一郎指定的接班人，安倍在 2006 年 9 月時成立了安倍第一次政權時即公開明白表示希望在任內完成憲法修正，當時也期待與同為保守色彩的民主黨共同修憲，但引發了自民黨內的反對聲浪，並在發生年金紀錄消失事件、閣員辦公事經費以及參議員改選失利等問題後，安倍於 2007 年以身體健康因素為由而辭職下台。要注意的是，安倍第一次政權雖然只維持一年，但期間分別於 2006 年 12 月 20 日修正了教育基本法，以在教育場合強化愛國意識。2007 年 5 月時設置了「有關再構築安全保障法制基本的懇談會（安保法制懇）」，同年月也強行通過了憲改手續所需的國民投票法。2007 年 1 月 9 日時，將防衛廳昇格為防衛省以賦予可以單獨請求預算的權限。這些作為常被反對者視為右傾化、軍事化的批判，但從以後的發展來看，卻也是繼續累積自民黨往修憲目標前進的動力。然而，繼

任安倍第一次政權後的福田康夫內閣以及麻生太郎內閣始終面對參眾兩院朝野勢力不一致的「扭曲國會（分裂國會）」現象，因無法挽回自民黨在國會的聲勢，於是自民黨在 2009 年 8 月時淪回在野黨更無力完成修憲意圖。但是，現今自民黨所提的 2012 年版憲法草案，²即是自民黨下野時，由時任總裁的谷垣禎一選在 4 月 27 日日本「主權獨立日」60 周年發表，並明言此憲法修正草案重點為：「規定國旗、國歌」、「明文規定自衛權」、「明文規定緊急事項」以及若干環境、財政、人權規範等條項的增修。故，無論在朝在野，自民黨嘗試明文修憲的企圖重來沒有減少過，直到 2012 年 12 月時，自民黨在眾議院得到了壓倒性的勝利，時任自民黨黨魁的安倍再度回到首相位置成立了安倍第二次政權，雖然安倍第二次政權主打經濟為首要施政目標，但仍繼續表明會往修憲之路邁進。

在民主黨政權失敗下，安倍第二次政權聲勢大漲。一上台除了表明要以經濟為中心實施所謂的安倍經濟學外，同時也要接續之前的修憲工程，並對此首先設定了二個目標，分別是（1）優先修改憲法 96 條所定的修憲權發動要件。（2）透過新的政府解釋來解禁集體自衛權的行使。此二目標前者亦可說是為「明文改憲」，而後者則為「解釋改憲」。有關 96 條的明文改憲，安倍曾在 2012 年的眾院大選後的記者會上說「即便有六到七成的國民想變更憲法，但要是超過三分之一的國會議員反對的話，國民是一點也沒有變法的。這門檻實在太高了」，因此表明要與維新之會和大家的黨共同降低修憲提案門檻。³但這事實上便是要將一般各國憲法都具有的硬性憲法的性質修改為如同法律修正程序般的軟性憲法，這在學界及民間上普遍無法獲得支時，也忽略了硬性憲法保障少數人權利的機能。因此，安倍首相在打出憲法 96 條優先修改論後惡評不斷，民意支持度也不

² 全文（PDF）可參閱自民黨憲法改正推進本部〈日本国憲法改正法案（現行憲法対照）〉，https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/news/policy/130250_1.pdf。

³ 徳山喜雄，《安部晋三「迷言」録—政權・メディア・世論の攻防》（東京：平凡社新書，2016），頁 155。

高，甚至部分修憲派人士也指摘變更修憲程序規則似為一種走後門的方法，於是安倍首相轉而以變更以往政府對集團自衛權的憲法解釋，企圖達成實質修改憲法第 9 條的目的。

有關集團自衛權的解禁，安倍第二次政權提出了立基於國際協調主義的「積極和平主義」，簡言之即是強調日本軍事化後的國際貢獻。為此，安倍第二次政權於 2013 年 2 月時重新啟動安保法制懇談會，同年 12 月 4 日設立了「國家安全保障會議」，再於同年 12 月 6 日深夜在參議院本會議中強行通過了「特定秘密保護法」，隨後又在同年 12 月 17 日於內閣會議上又確立了「國家安全保障戰略」和新的「防衛計畫大綱」。也就是安倍此次迅速地完成了一系列的安全保障相關立法，強化自衛隊的活動能力並加入積極和平主義理念促使集體防衛權得以行使。

事實上，自安保法制懇談會於 2014 年 5 月 15 日提出了承認集體自衛權行使的報告後，⁴安倍第二次政權終於得到同為執政聯盟的公明黨同意，在同年 7 月 1 日的內閣會議中決定了以「新武力行使三要件」做為行使集體自衛權的前提條件，亦即繞過憲法 96 條的方式以政府解釋方式解禁了集體自衛權。然而，姑且不論此舉是否違憲（現今已有民間團體提起若干違憲訴訟），相關條文的限制過於模糊不明政府可操作空間過大，以及日本恐會被捲入戰爭等問題仍然爭議未休。

四、以特定議題為突破口的「試行修憲」

如此，以自民黨為主的修憲勢力在憲法 96 條優先修改論遭到挫折後漸改變策略，而日本政局也隨著 2013 年參議院選舉解除了參眾兩院朝野多數勢力相反的「扭曲國會」之現象，安倍第二次政權於 2014 年時更以內閣會議（七一閣議決定）的方式來調整了安保體制。在此同時，有別於

⁴ 此報告書主要內容有：(1) 容忍行便集體自衛權。(2) 對他國軍隊進行後方支援方式。(3) 軍事武裝集團違法登陸離島的對應方法之建議。

「解釋修憲」與「明文修憲」的路徑，在 2015 年 3 月的參議院憲法審查會開始避開爭議性問題而以一般性、人權條款為主的議題為討論主題，而眾議院的憲法審查會也決定應先將較易取得合意的條文入憲。據當時 2 月 5 日朝日新聞的報導指出，自民黨修憲推進本部部長對安倍進行報告時曾表明若第一次修憲時「遭到國民投票所否決，那接下來將暫時無法進行修憲。第一次的修憲是非常重要的，因此修憲之路必須小心駕駛」，故而主張採二階段的修憲方式，第一階段鎖定「緊急事態條項」、「環境權」、「財政規律條項」這三項較無爭議的具體條文修憲，「先讓國民嚐試一次修憲的經驗」而後再進行第二階段「第 9 條放棄戰爭」的憲法修改，⁵亦即所謂的「二階段修憲戰略」或「試行修憲」。

此一務實路線似乎展現了成效。當時身為在野第一大黨的民主黨於 2014 年 11 月的眾議院憲法審查會上就同意檢討緊急事態條項的修憲提案，但也表明在今後的修憲議論上並不會無條件的協助自民黨（每日新聞 2016 年 1 月 1 日東京早報）。而對此試行修憲論自民黨內部亦設定出具體的修憲時間表，希望能在 2014 年的通常國會中修改國民投票法，將 2018 年以後的國民投票年齡由原本的 20 歲降至 18 歲，同時在秋天的臨時國會中選定較易通過的修憲條項，順利的話便可在 2015 年秋天於臨時國會中發議修憲，之後再於 2016 年的春季舉行國民投票。⁶而現實上，自民黨所打算的修憲工程並不全然如同此時間表進行，但 2016 年時確實於國會上修改了國民投票法，確定了國民投票的投票權為 18 歲以上日本國民，經國會發議修改憲法提案起的 60 天以後 180 天以內的期間進行國民投票，同時贊成的票數達到投票總數（贊成的投票數與反對的投票數之總合）的二分之一以上，即獲得國民承認。而國民投票法將投票年齡從原本的 20 歲

⁵ 此語為自民黨修憲推進本部事務局長・首相補佐官磯崎陽輔所言，一般輿論批評為是輕視憲法操弄人民的傲慢發言。

⁶ 德山喜雄，《安部晋三「迷言」錄—政權・メディア・世論の攻防》（東京：平凡社新書，2016），頁 162。

降至 18 歲，且並無設定最低投票率的設計，一般認為是有助於安倍於任內完成修憲目標。與此相對的，反對論者則以日本最高法院法官的國民審查法第 32 條設有最低投票率的門檻（投票總數須按公職選舉法之規定，達到有權投票者的百分之一以上），若最終決定是否贊成修憲的國民投票不設定最低投票率將無法真實反映真正的民意。然而前者為法官解職規定，後者衡諸現今的實際投票率，例如設有最低投票率的「2013 年 5 月 26 日東京都小平市道路建設案住民投票」以及「2015 年 5 月 17 日大阪都構想住民投票」都因未達最低投票率而宣告無效不成立，也因此國民投票法的反對力道似不強大。

不管如何，國民投票法的確是修憲是否成功的最終關卡，反過來說解決國民投票的相關爭議也是開啟修憲的第一步。對日本民眾而言，歷經幾次大型地震以及核災後，面對自民黨所提及對應災害時緊急事態修憲的提案也獲得人民支持，據產經新聞與富士新聞網所做的共同調查（2015 年 4 月 27 日產經新聞）結果顯示，為對應大規模自然災害，贊成將緊急事態條項入憲的有達 88.2%（反對者則占 5.9%）。與自民黨共組執政聯盟的公明黨主張的環境權入憲也有高達 82.8%贊成（反對者 9.1%），為建全財政的財政規律條項入憲也有高達 73.3%支持（反對占 15.2%），甚者對於修改憲法第 9 條也有 60.3%的贊成（反對 32.4%）。近日朝日新聞於 2016 年 9 月 7 日早報做出贊成修改憲法人數已占了 42%，反對人數則為 25%（中立不選者則為 33%）的民調結果，如此似可印證出自民黨務實路線獲得初步的成功，然而自民黨所謂的二階段修憲戰略，看似為不設前提的多議題面向之修憲，但從安倍一貫在國會上針對憲改發言時總提到此憲法乃是「於（美軍）占領期間，僅在短時間之內由聯合國軍總司令部（GHQ）內的 25 人所制定而成的，這是個不爭的事實。因有此過程，因此（修憲）議論由此而起也是當然之理（2015 年 3 月 6 日眾議院預算委員會）」，亦即與其祖父岸信介首相一樣，對現行憲法抱持著「被迫接受之憲法」的意識，故所

謂的試行憲法的務實修憲藍圖，對安倍而言或可謂之只是一個突破口，最終還是以修改第 9 條，制定「自主」憲法為主要目的。

參、國會三分之二修憲提案門檻

一、2016 年 7 月的參議院改選

從自民黨修憲主張的歷史脈絡可知，包含安倍首相在內對於國家自立性的確保有著很深的執念與努力，而 2012 年自民黨憲法草案中明文創設「國防軍」更是根植於國家主義思想的日本保守派人士所追求的主要目標。然而此目標極度衝擊到現行憲法第 9 條所意調的和平主義，長期以來有著來自護憲派的阻力而無法達陣。然而，日本長期以來以和平主義為基礎的外交與安全保障政策，在中國崛起以及近時英國脫歐等國際情勢的變化中，一路以強化安保體制為前提的美日軍事同盟，同時也在面臨著「自國第一主義」興起的問題。而安倍第二次政權在陸續成立擴大自衛隊對美支援及海外派遣的安保相關法案時，一方面摸索減少沖繩軍事基地負擔的方法，一方以解禁集體自衛權之姿來展示其強勢外交的面向。因此，有論者即指出安倍修憲的主要目標仍為第 9 條的修憲，目的是使日本能從美日安保體制中的從屬地位，轉而追求脫美自主的地位，同時也舉安倍對美近時攻擊敘利亞之事並未正面表明支持是自民黨從無有過的例子來說明之⁷。但無疑的，安倍政權若順利達成其修憲目的，日本長期以來所建構的和平憲法理論以及外交和安全保障政策勢必產生巨大的變動。

而這樣的可能性在 2016 年 7 月的參議院改選中隨著自民黨的大勝，參眾兩院的修憲勢力皆已取得三分之二以上的議席的情勢下，修憲的實現性日益增強。但是，此次的大勝並非意謂著日本人民希望修憲。事實上，此次自民黨的選舉主軸是在暫緩提高消費率以及檢驗「安倍經濟」之上，對於修憲雖說安倍首相曾於選前說過想在任期中完成，但選舉時對於修憲議

⁷ 纈纈厚，《逆走する安倍政治—馬上の安倍、安倍を走らす》（東京：日本評論社，2016），頁 107 以下。

題並不積極提起，因此次選舉反映修憲的實際民意亦不能謂之清楚，在野黨也以此表示此時修憲不具民主的正當性。然而在政治現實上，此次的選舉為安倍第二次政權繼 2012 年眾院選舉、2013 年參院選舉、2014 年眾院選舉的四連勝，不只創造了日本戰後政治史上第一次裂解了由社會黨等所組成的護憲派三分之一的防護網，也更加穩固了安倍定尊於黨內的地位，如此有關內閣法制局（主導政府憲解釋之機關）等具獨立色彩的組織單位也更具有其影響能力。

安倍首相在此次參院勝選後的記者會上曾對會針對什麼條項來進行修憲，以及修憲時程等問題表示：最重要的是朝野各黨先在憲法審查會上討論，然後由參眾兩院發議後交由國民決定。同時鑑於自公聯合政權並未單獨取得國會三分之二席次，因此之後的修憲並非都要按照 2012 年由谷垣禎一前總裁所發表的自民黨憲法草案的內容來進行。而黨內的修憲議論也交由黨內的修憲推進本部來議論，至於修憲時程則仍須視參眾兩院的審議狀況。簡言之，安倍首相淡化了自身主導修憲的色彩，小心謹慎地駛向修憲目標，故也引起了在選時「隱藏修憲」的批判，但從相反的角度來看，安倍首相以及自民黨的修憲動機也昭然若揭。

二、修憲與反修憲勢力的合縱連橫

2016 年 7 月的參院改選後雖說修憲勢力取得了空前的勝力，但安倍政權眼下主要的工作，對內除了要做好再生日本經濟以及健全財政支出，還必須面對現今少子高齡社會的諸多挑戰。而對外在亞洲不安定的情勢之中，安倍政權在外交及安全保障政策上也似有欲脫美自主的跡象，總總內外不穩定的因素也牽動著修憲的成敗。首先，最大在野黨民進黨（以民主黨為主體，於 2016 年 3 月集合其他在野黨派所形成的政黨，在參眾兩院占有 146 個議席，為現今日本最大在野黨）雖然也贊成修憲，但在選舉期間即表示拒絕於安倍任內修憲，甚者為面對安倍主導的強大修憲勢力，與

日本共產黨合作組成「在野共同陣線」一同護憲。為此，欲建立起與自民黨相對的憲法軸線。據此，面對安倍欲以選定特定人權條項來試行修憲的挑戰，護憲勢力主攻安倍以及自民黨的修憲主張過分強調國民的義務（例如該草案第 21 條尊重公之秩序的義務、24 條創設家族互助義務），因而打出了「比起義務更重要的是先確立基本人權」的對立軸，企圖以立憲主義原本即以限制國家權力為出發來加以對抗。而此種論調背後的學理較易獲得學界的支持，日後是若能獲得國民的青睞將成為安倍等修憲派人士的最大阻力。但亦有論者指出此種意識型態相左的在野結合只是為反對而反對，將使在野黨成為永遠的在野黨。

或鑑於如此，新的民進黨黨魁蓮舫上任後表示並不排斥在國會中議論修憲，事實上民進黨中本來就存有許多與民主黨意識型態相同或相似的保守派人士，所以將來在國會上是否因此造成了更加複雜的合縱連橫，值得觀察。此因除了對立的反對陣營外，修憲派內部並非全然沒有雜音。如前所述，自民黨與公民黨聯合政權並未單獨取得國會三分之二議席，仍需加上日本維新之會支持才能跨過修憲門檻。相對於以修改憲法第 9 條為最終目標的自民黨，維新之會主要修憲訴求在改革統治機關，主張以道州制實現地方分權以及設置憲法法院與教育機會均等，對於修改憲法第 9 條仍持謹慎態度。同為執政聯盟的公民黨向來以日照權等環境權入權為主要訴求，甚者堅持和平憲法之原則反對修改憲法第 9 條。換言之，所謂三分之二修憲勢力彼此修憲目標相異，所持憲法價值也不同，是否有可能形成分裂的局面尚不可知。故安倍第二次政權可預見的仍會維持以經濟再造為優先分階段修憲態度，以便從中尋找出其他可能性（例如籠絡民進黨保守派人士來牽制公民黨或日本維新之會）。這意謂著安倍需要有更多的時間來佈局，但眼看著黨魁的任期只到 2018 年 9 月，如今雖走到「安倍獨強」的局面，但若要更多的時間實踐親手修改憲法第 9 條時，就必須廢除現行黨

規二任六年的限制，或將其改為三任九年⁸，然而此論一出更激發出後安倍時期黨內派閥與繼位後補者間的角度，同樣也影響著日本修憲工程。

肆、代結語—從積極期進入謹慎期

以上的簡述也反映出修改憲法第 9 條有著極高的困難度以及政治風險，但在修改之前對修憲派而言仍存有司法上的風險。亦即，安倍政權已在之前的內閣會議中以政府憲法解釋的方式容許集體自衛權的行使，同時也成立了的相關安保法制立法，這些事實也讓憲法第 9 條乃至整部和平憲法的性質受到嚴峻的挑戰。對此，在 2015 年 6 月 4 日的憲法審查會上的三位學者參考人（長谷部恭男、小林節、笹田榮司）便一同認為在現行憲法下容許集體自衛權的行使為違憲之舉，而此見解也普遍獲得學界的支持，因此在第 9 條尚未修改成功之前，安倍等修憲人士也會面臨到未來司法判斷的風險。事實上，針對安保法制的相關立法，2016 年 4 月 26 日便有由東京的律師及退職法官所組成的「安保法制違憲訴訟之會」連同支持市民共計 500 多人於東京地方法院提起憲法訴訟，此外，福島地方法院磐城支部也有約 200 多人提訴。這些訴訟在日本現行採用具體違憲審查的制度之下或許會遭到不受理或駁回的運命，但比起訴訟的結果，訴訟的過程對於民意以及諸如學生團體 SEALDs 的影響與反對力量的凝具仍是一項不可忽視的風險，畢竟在參院改選後，安倍政權將下來要面對的便是更重要的眾議院總選舉。

為避免司法風險的發酵，安倍首相當然希望盡快完成修憲目標，但如前所述要竟全功仍需有一定的時間來佈局，也因此有了總裁任期延長論，但也面臨了內外合綜的複雜壓力。但如今修憲的主戰場是在國會，以目前修憲勢力在國會上看似已達三分之二的提案門檻，但是可以看到的是

⁸ 有關總裁任期延長在自民黨過去曾有一例。1986 年時任首相的中曾根康弘，因引領黨內於當年的眾參同日選舉時獲得大勝，其功績受到肯定而破例延長 1 年任期。

安倍首相在 2016 年 9 月的臨時國會上，對修憲議題也更加謹慎發言只表明不會撤回自民黨 2012 年版的憲法草案，對憲法草案內容多不明示自身意見而以「憲法審議會先行議論」的方式來讓自己與修憲爭論保持一定的距離，其目的可想像是要避免朝野對立而分化了國民輿論，因為往後國民投票是否能通過將是修憲工程最後的一哩路。為此，批評者認為隨著修憲的可能性大增，安倍首相的發言已從過往的積極期進入到慎重期，近期之內應不易見到對第 9 條修正的意見說明，但這也恐會導致憲法的整體問題在國會無法獲得深度討論的弊病，但不管如何，此時的安倍第二次政權還是以小心駕駛為最高原則，這從近日黨內協調派的森英介修憲推進本部本部長的留任亦可得到印證，總結而言以安倍為首的務實協調修憲路線，加上民進黨黨魁蓮舫並不排斥修憲的態勢下，修憲提案的發動對日本而言將不再是件遙不可及之事。

責任編輯：賴郁璇