

# 90年代以降の改憲論の現状と問題点

内藤 光博（専修大学）

- 1．序論
- 2．日本における「憲法改正論」の歴史
  - (1) 1950～60年代改憲論
  - (2) 1980年代改憲論
  - (3) 1990年代改憲論
- 3．90年代以降の改憲論がめざす「国家像」
  - (1) 新自由主義改革
  - (2) 新自由主義に基づく国家改造
  - (3) 新自由主義改革のイデオロギーと社会の変質
  - (4) 新自由主義的「国家像」と「改憲論」
- 4．各政党の改憲論の特質 「国家論なき改憲構想」
  - (1) 改憲論の噴出
  - (2) 自民党の改憲構想・国家像
  - (3) 民主党の改憲構想・国家像
- 5．衆参両院憲法調査会「最終報告書」の概要
  - (1) 日本国憲法の制定過程・憲法概念
  - (2) 前文・象徴天皇制・人権保障
  - (3) 統治機構
- 6．結び—改憲論の関する若干の問題点の検討

## 1．序論

2001(平成13)年1月に、国会法の一部改正(国会法102条の6)により、「日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行うため」に、衆参両議院にそれぞれ設置された「憲法調査会」が、5年間の調査を終えて、本年(2005年)5月にそれぞれ「最終報告書」をまとめ、公表した。

しかし、いずれの「憲法調査会」の「最終報告書」も、調査会の本来の役割である「日本国憲法の広範かつ総合的な調査」活動を逸脱し、「改憲に向けての論点整理」という性格を有するものであり、憲法9条を中心に、日本国憲法の「全面改正」を主張するものであった。

さらに、自民・公明・民主の3党は、今国会(2005年)で、衆参両院の「憲法調査会」を組織変更し、憲法改正手続に必要な「憲法改正国民投票法案」を審議する常任委員会である「憲法調査委員会」に衣替えさせることで合意したとされており<sup>1)</sup>、憲法改正に関わる今後の議論は、憲法改正実施のための手続法である「憲法改正国民投票法」の制定ということになった。

本稿では、衆参両議院の「憲法調査会」が「最終報告書」を出し、日本国憲法の改正に向け、大きな一歩を踏み出した今、これまで論じられてきた90年代以降の改憲論の特質を明確にし、若干の問題点を検討したいと思う。

それに先立ち、90年代以降の改憲論の特質を明確にするため、これまでの「憲法改正論」の歴史を簡単に振り返っておきたい。

## 2. 日本における「憲法改正論」の歴史<sup>2)</sup>

### (1) 1950～60年代改憲論

日本は、敗戦から日本国憲法の制定を経て、1950年までは非武装の状態が続いた。ところが、1950年の朝鮮戦争勃発を契機に、日本政府は再軍備に着手する。警察予備隊の設置である。1952年のサンフランシスコ講和条約締結時に片面講和、つまり西側に属する自由主義諸国のみと平和条約を結ぶと同時に日米安全保障条約を締結し、東西冷戦の中で、西側陣営に属することを選択した日本政府は、アメリカの強い要請のもと、自衛隊を発足させ、軍備の増強を目指すことになった。

他方で政府は、憲法9条の解釈についても、「自衛のための最小限の軍備は保有できる」とする、いわゆる「自衛力論」により、解釈改憲の手法をとるにいたった。

この時期の憲法改正の最大の主眼は、もちろん再軍備の明文化であったが、家制度の復活や天皇の元首化、国民の義務の拡大など、明治憲法の価値観の復活を図る復古的な国家主義の色彩の強い内容も主張された。

1953年から54年にかけて、改進黨・自由の両政党(いずれも自民党の前身)は、党内に「憲法調査会」を設置し、「憲法改正要綱」を発表している。1955年には保守合同により自民党が誕生し、左右に分裂していた社会党が合同して、いわゆる55年体制が確立する。自民党は、自主憲法の制定を党の最大の目的に掲げ、改憲を目指すことになった。56年には、鳩山一郎政権の

<sup>1)</sup>産経新聞2005年6月19日付朝刊。

<sup>2)</sup>これまでの日本国憲法改正論の歴史については、永井憲一・利谷信義編『資料 日本国憲法2・3』(三省堂、1986年)、渡辺治『日本国憲法「改正」史』(日本評論社、1987年)第3章および4章、岡部史信・藤田尚則(竹前栄治監修)『日本国憲法・検証 資料と論点第7巻 護憲・改憲史論』(小学館、2001年)、渡辺治編著『憲法「改正」の争点 資料で読む改憲論の歴史』(旬報社、2002年)、全国憲法研究会編『法律時報増刊・憲法改正問題』(日本評論社、2005年)第2部所収の古川純、内藤光博、長岡徹、木下智史、大久保史郎、愛敬浩二、芹沢育の諸論文などを参照。

下で、憲法改正案の立案に向けた憲法調査会が政府に設置された。それとともに、憲法改正に必要な国会での3分の2の議席を獲得するために、小選挙区制の導入が企図されたが、一般市民・学者らによる護憲運動や世論の強い批判を浴び、憲法改正はもとより小選挙区制度導入も頓挫することになった。

憲法改正については、政府の憲法調査会は意見をまとめることができず、最終的に1964年に、憲法改正に関する消極論・積極論の両論併記の形での最終報告書を提出して、解散した。

## (2) 1980年代改憲論

政府の憲法調査会による憲法改正が頓挫した後、70年代には、政府は憲法9条の解釈改憲の手法を定着させ、憲法の明文改憲は断念したかに見えた。

しかし、80年代には、再び改憲論が主張されるに至った。80年代改憲論は、アメリカの庇護の下で、高度経済成長を実現した日本は、アメリカのベトナム戦争の敗戦と経済力の相対的な低下の中で、アメリカの軍事同盟国として、その経済力にふさわしい軍事協力と軍事力増強が求められるという背景の中で主張された。

1981年には、自由民主党に憲法調査会が設置されたが、憲法改正が具体的な政治日程にのぼることはなかった。80年代の改憲論で特徴的なことは、日本の軍事力の保持が、自衛ためのみならず、国際的な安全保障体制に寄与することを根拠として持ち出されてきたことである。

## (3) 1990年代改憲論

東西冷戦終結後の1990年代に入って、安全保障をめぐる新しい改憲論が登場する。その特徴は次の2点に集約されよう。

第1の特徴は、国際貢献論の登場である。それまでの防衛構想は、対共産国家に向けられていたが、とりわけソ連の解体により、自衛隊の存在理由がトーンダウンした。それに替わるものが「国際貢献論」である。これに基づき、1992年のPKO協力の制定は、PKOという限定付きながら、日本国憲法制定後、はじめて自衛隊を海外に派兵することを可能にした。その後の展開は、雪崩を落ちるように、湾岸戦争での掃海艇の派遣、アフガン戦争での後方支援、イラク特別措置法による自衛隊派遣と、もはや憲法がなきがごとく、9条の諸原則は蹂躪されてきた。

第2の特徴は、新たな時代状況に対応し、環境権やプライバシーの権利など新しい権利を盛り込もうとしている点である。しかし、これらは、現在の憲法学説でも主張されている権利であり、新たに改憲を必要とするものとはいえない。

### 3. 90年代以降の改憲論がめざす「国家像」

#### (1) 新自由主義改革

あらゆる時代の、どの国の憲法も、「理想の国家像」をデザインして作られている。つまり、憲法を論ずることは、同時に「国家論」を論ずることでもある。

90年代以降の改憲論の目指す「国家像」とは何なのであろうか。筆者は、それを90年代から世界を席捲し始めた「新自由主義」にあると考える。

現代の先進資本主義国家の支配的な原理である「新自由主義」あるいは「新保守主義」は、1970年代末から80年代初頭におけるイギリスのサッチャー政権、アメリカのレーガン政権により強力に推進された一連の諸改革の基本原理である。

わが国でも、80年代前半の鈴木善幸・中曽根康弘両内閣による民営化・規制緩和政策の提唱により、新自由主義路線の端緒が切って落とされ、国鉄・電電公社・専売公社の民営化を皮切りに、80年代末から90年代初頭の日米構造協議を経て、一挙に政治的トレンドになり、今日にまで至っている。

わが国の新自由主義改革の基調をなすキーワードは「規制緩和」である。これを基礎づけたのが、1993年11月に、いわゆる「平岩研究会」が公表した「規制緩和について(中間報告)」であり、同年12月の最終答申「経済改革について」である。それらによれば、これまで国家(とりわけ行政)に委ねられてきた様々な規制は、官僚主義的・非効率的・反競争的・反消費者的であるとされ、規制緩和を推進することによって、経済大国から生活大国、企業中心社会から消費者中心社会へと移行するとされる。これは、グローバリゼーションのかけ声とともに、あたかも疑うべくもない自明の真であるかのように喧伝され、現在の小泉内閣の基本政策となっている。

#### (2) 新自由主義改革に基づく国家改造

しかしながら、こうした新自由主義改革による国家改造が主張された背景には、経済界の次のような要求が色濃く反映されていると言われている。すなわち、わが国の多国籍企業化した巨大企業が、国内的には、利益追求のために足かせとなった福祉国家の理念に基づく様々な規制を廃し、経済のグローバル化に対応する国際競争力の回復・強化をはかるために、立法・行政・司法・地方自治など、すべての国家システムを直接そのコントロールの下におくための国家改造を必要としているとともに、対外的には、資源・市場・労働力を求めて、経済的弱小国を直接的・間接的に支配下に置こうとするため、軍事的プレゼンスを高めることである。

80年代後半以降今日までに実施された諸改革をまとめてみると、次のようになる<sup>3)</sup>。

---

<sup>3)</sup> この視点については、渡辺治教授の著作、『90年代改憲を読む』(旬報社、1994年)、『憲法「改正」- 軍事

## 統治構造の改造

- 1) 政治改革 (選挙改革による小選挙区制の導入 = 保守二大政党化と護憲勢力の一掃)
- 2) 行政改革・地方自治改革 (官僚機構の打破 = 企業競争力強化のための規制緩和の推進、分権化の名の下の「小さな国家」と地方自治の弱体化)
- 3) 軍事国家化 (PKO 協力法・日米新ガイドラインの策定と周辺事態法の制定、自衛隊改正、テロ特措法・武力攻撃事態法・イラク特措法の制定、北朝鮮に対する適視政策、イラクにおけるアメリカの軍事占領に基づく自衛隊の派兵など。)

## 税財政改革・経済構造改革 (構造改革)

- 1) 税財政改革 (福祉国家により肥大した財政支出を削減、企業への税負担・社会保険に対する企業負担の軽減、所得税累進性の緩和・最高税率の引き下げと消費税導入・間接税の増税など。)
- 2) 規制緩和 (国内市場の開放・大店法の撤廃など農業・弱小産業保護の撤廃、環境や国民の健康・安全のための経済規制に対する緩和、建築基準法改正による良好な住環境の破壊、労働法における規制緩和による労働環境の悪化など。)

これらを総合すると、新自由主義改革は、反福祉主義、国家の公共機能の低下 = 人権保障機能の縮減、市場経済万能主義、軍事国家化という諸特徴を表している。

## (3) 新自由主義改革のイデオロギーと社会の変質

こうした新自由主義改革における経済分野における原理は、「市場万能主義」と「規制緩和」である。市場万能主義の考え方によれば、これまで福祉国家理念のもとで市場原理に馴染まないと考えられてきた福祉、教育、環境保護、国民の健康や安全などの分野について、国家による保護を廃し、その存廃を市場に委ねることになる。

またわが国における規制緩和論の大きな特質のひとつは、国民の人権保障や福祉の維持・向上のために「必要な規制」と「障害となる規制」を区別することなく、国家による規制を一律に緩和するという無定見な規準となっている点である。これにより、大店法の規制緩和的改正に伴う中小零細商店への経済的圧迫、労働法の分野における、男女雇用機会均等法の制定とともに労働基準法改正による女子深夜労働の解禁、裁量労働制の導入、雇用調整という名の勤労者の首切り、長時間労働による「過労死」や「過労自殺」といった急激な労働環境の悪化など、社会的に弱い立場にある人々に深刻な生活不安が生じている。こうしてみると「市場万能

---

大国化・構造改革から改憲へ」(旬報社、2005年)など参照。

主義」や「規制緩和」は、弱肉強食の原理であるといっている<sup>4)</sup>。

このような新自由主義国家改造により、社会の歪みが顕著になってきている<sup>5)</sup>。

近年みられる社会病理現象としては、貧富の格差による社会の階層分化、犯罪・社会の逸脱行為の多発、社会関係・人間関係の分裂・破綻・荒廃、自殺者の増加（7年連続で毎年3万人を越える自殺者の存在、2003年度は3万4427人の自殺者を生み出し過去最高を記録、2004年度も3万2325人）などがあげられる。

また他方で、生活安全警察の創設、生活安全条例の制定などによる警察権限の拡大、通信傍受法（盗聴法）の制定にみられる警察の捜査権限拡充などの警察国家化、防犯カメラの設置、Nシステム、住民基本台帳法改正にともなう住基ネットの制度化などの監視国家化現象など、国民生活への国家権力の介入が強まっている。

#### （4）新自由主義的「国家像」と「改憲論」

以上みてきたように、新自由主義改革による国家改造は、「市場万能主義」と「規制緩和」により、人権保障や福祉の向上といった国家の公共的役割を縮減させ、監視国家・軍事国家を目指すものといえる。

この点に関連して、司法制度改革審議会座長であった佐藤幸治教授は、司法制度改革を論じる論説の中で、90年代の諸改革の根底にある考え方として、従来のわれわれの「管理し管理されたがる体質」から脱却し、自律的な個人を基礎とする、より自由で公正な社会を形成しようということ、統治主体意識に基づいて豊かな「公共性の空間」を築くこと、諸改革は相互に関連し合っており、一体的に推進する必要があること、を挙げている<sup>6)</sup>。この見解は、司法制度改革最終報告書の中で述べられた、国民が「統治客体意識から統治主体意識への転換」をはかり、「自律的かつ社会的責任を負った主体」として位置づけられるべきであるとする考え方に、反映されている。

新自由主義のもとでの個人の行動原理は「自己決定」・「自己責任」であるとされる。これは、佐藤教授の言う「人格的自律権」の根底にある原理であり、その意味で、新自由主義諸改革の基本原則と符合するものである。この見解には強い批判論が出されている<sup>7)</sup>が、私も以下のような疑問をもっている。

---

<sup>4)</sup> 規制緩和の問題点について、本間重紀『暴走する資本主義』（花伝社、1998年）参照。

<sup>5)</sup> この点について、小田中聡樹「裁判員制度の批判的考察」丹宗暁信・小田中聡樹編『構造改革批判と法の視点』（花伝社、2004年）所収参照。

<sup>6)</sup> 佐藤幸治『憲法とその“物語”性』（有斐閣、2003年）136-37頁。

<sup>7)</sup> 批判論として、小沢隆一『「国家改造」と「司法改革」の憲法論-佐藤幸治氏の所説をめぐって-』法律時報72巻1号（2000年）参照。

新自由主義諸改革により形成される国家や市民社会では、市民は自律的な個人として存在し、自らの人生については自らが主体的に決定し、その結果については、どのようなものであろうとも、自らの責任において引き受ける、そのような国家（及び社会）と個人との関係が想定されているのである。これは一見して、近代憲法が強調する「個人の尊厳」に立脚する個人主義思想を表しているように見える。しかし、それらが成立しうるには、すべての人が等しい条件の下に置かれていることが前提となる。政治的、社会的、経済的不平等が克服され、すべての人が一定の条件に置かれたときに（すなわち社会権の充実がなされたときに）、はじめて自己決定を行い、自己責任を果たすことが可能となるのである。しかし、こうした条件とは逆の条件がもたらされた社会、すなわち市場万能主義や規制緩和による政治的・社会的・経済的不平等が前提とされる社会では、「自己決定」・「自己責任」の原理は、社会的弱者淘汰受容の正当化原理として機能することになるのではないだろうか。したがって、新自由主義国家観の下では、「自己決定」・「自己責任」の原理は、弱肉強食の現実を正当化するためのイデオロギーにすぎないことになる。

現在論議されている改憲論は、こうした新自由主義改革の締め括りとしての、「最後の改革」として位置づけられるであろう。つまり、市場万能主義・規制緩和・福祉国家の後退・軍事国家化・国家主義の強化という価値観にもとづく国家を作り上げようとするのが、90年代以降現在に至る改憲論の目的であるといえる。これらの価値観は、日本国憲法の価値観とは対極にあるものといえるであろう。

#### 4. 各政党の改憲論の特質 - 「国家論なき改憲構想」

##### (1) 改憲論の噴出

2001年に衆参両院に「憲法調査会」が設置されてから、改憲を標榜する政党、経済界やマスコミが、相次いで改憲構想を打ち出している<sup>8)</sup>。

まず、政党では、自民・民主・公明の各政党が、2004年7月の参議院選挙を前に、憲法改正のために「論点整理」や「中間報告」を出している。同年6月10日に、自民党の憲法調査会憲法改正プロジェクトチームが「論点整理(案)」を公表し、憲法の全面改正を目指す「改憲」の立場を鮮明にした（この他、新憲法についての基本的な考え方と方向性を示した「憲法改正のポイント」が、同党の考え方を知る上で有益）。

また公明党は、同年6月17日から19日にかけて、公明新聞で同党の憲法調査会による「論

---

<sup>8)</sup> 政党・マスコミ・経済界などの改憲構想について、菅沼一王「切迫する憲法改正問題」自由と正義Vol.55 No.9（2004年9月号）全国憲法研究会編『法律時報増刊・憲法改正問題』（日本評論社、2005年）第8部資料編を参照のこと。

点整理」を公表し、新しい権利を書き加えるという「加憲」の立場を明らかにした。

さらに民主党は、同年6月22日に、「憲法提言中間報告」(簡約版あり)を発表し、グローバル化・情報化という「文明的転換期」における「新しいタイプの憲法の創造」を目指す「創憲」論からの憲法改正を提示した。

このうち、全面改正論に立っているのは、自民・民主の両党であり、公明党は、「加憲論」の立場から全面改正論に立つものではない。

3党が主張する憲法改正の必要性については、それぞれ「21世紀の日本にふさわしい」憲法(自民党)、「21世紀の新しいタイプの憲法」(民主党)、「21世紀をどうするかという未来志向の憲法」(公明党)を作るとしていることから、21世紀という時代にふさわしい憲法の制定が必要であるという点で一致している。

また、経済界の改憲問題に関する動きとしては、2003年4月に、経済同友会が、「憲法問題調査会意見書 自立した個人、自立した国たるために」を公表したのをはじめ、2004年7月6日には、日本商工会議所が「憲法問題に関する懇談会」を発足させ、7月15日には、経団連が「国の基本問題検討委員会」を発足させ、2005年1月に論点整理を公表している。

さらに、マスコミの動向としては、2004年5月3日、読売新聞社が、「改憲試案第3次案」を一面トップで報道し、改憲草案を公表した<sup>9)</sup>。

ここでは、全面改正を標榜する自民・民主両党の改憲構想と国家像を検討したい。

## (2) 自民党の改憲構想・国家像

自民党の「論点整理」の「新憲法が目指すべき国家像に関して」という項目の中では、まず「新憲法が目指すべき国家像とは、国民誰もが自ら誇りにし、国際社会から尊敬される『品格ある国家』であり、「憲法を通じて国民の中に自然と『愛国心』が芽生えてくるような、そんな新しい憲法にしなければならない」としている。さらに「現憲法の制定時に、連合国最高司令官総司令部の占領下において置き去りにされた歴史、伝統、文化に根ざした我が国固有の価値(すなわち「国柄」)や、日本人が元来有してきた道徳心など健全な常識に基づいたものでなければならない。同時に、日本国、日本人のアイデンティティを憲法の中に見いだすことができるものでなければならない」とする。そして、その「国柄」とは、天皇と関連するものとされ、「連綿と続く長い歴史を有するわが国において、天皇はわが国の文化・伝統と密接不可分な存在となっているが、現憲法の規定は、そうした点を見過ごし、結果的にわが国の『国柄』を十分に規定していないのではないか、また、天皇の地位の本来的な根拠は、そのような『国柄』

<sup>9)</sup> 読売新聞「改憲試案第3次案」の内容について、読売新聞社編『憲法改正 読売試案2004年』(中央公論社、2004年)参照。



にあることを明文規定をもって確認すべきかどうか、天皇を元首として明記すべきかどうかなど、様々な観点から、現憲法を見直す必要があるものと思われる」としている。

また「改正のポイント」の「国家は、みんなで支える『大きな公共』」という項目では、「自立し、互いに他を尊重し合う個人のネットワークである『公共』の一番大きな形態は国家」であり、「ひとりひとりの国民の『他者の権利・自由を尊重しなければならない』という『責務』が集まってできたもの」とした上で、「国家の構成員としての国民の責務や日本古来の伝統・文化を尊重する責務を憲法に明記すべきではないか」と結論づけている。すなわち、この国家観から、「国家は個人に優越すべきもの」との国家主義的な考え方を読み取ることができる。

### (3) 民主党の改憲構想・国家像

民主党の「中間報告」(ここでは簡約版から引用)では、国際協調・情報化・地球市民的価値・連帯革命という「文明史的転換」に対応し、地球市民的想像力による憲法構想が必要であると、し、「グローバル社会の到来に対応する国家」のあり方に関連し、国家像が論じられている。その限りでは、自民党の国家像とは異なるスマートな国家像が描かれているように見えるが、「自然と人間の共生」「寛容な多文化社会」という具体的な国家や社会のあり方を語るとき、復古的な価値観が強く頭をもたげてくる。すなわち、「私たちは、日本が培ってきた『和の文化』と『自然に対する畏怖』の感情を大切にすべきであると考えている。『和』とは、調和のことであり、社会の『平和』を指すものである。21世紀のキーワードはいまや、『環境』『自然と人間の共生』、そして『平和』であり、日本の伝統的価値観の中にその可能性を見出し、それを憲法規範中に生かす知恵がいま必要である」、「人間と人間の多様で自由な結びつきを重視し、さまざまなコミュニティの存在に基礎を据えた社会は、異質な価値観に対しても開かれた『寛容な多文化社会』をめざすものでなくてはならない。これもまた、唯一の正義を振りかざすのではなく、多様性を受容する文化という点においては、進取の気風に満ち、日本社会に根付いた文化融合的価値観を大いに生かすことができる」と結論づけるのである。

### (4) 国家論なき改憲構築

自民・民主の国家像は、最終的には日本古来の「国柄」や「伝統的価値観」にその基盤を置くものであり、90年代以前の復古的改憲論と何らかわるものではない。つまり、グローバル化・情報化が進み、国家主義が急速に後退しようとしている21世紀にあって、何ら人類普遍的価値や人権思想を進化させることのない憲法観・国家観は、「国家論なき復古的改憲論」にすぎないものといえる。

なお、公明党の「論点整理」では、加憲論を主張し全面改正論に立っていないためか、国家

論に関しては何も語っていない。

また自民・民主・公明3党の憲法改正必要論は、日本国憲法は21世紀にふさわしくないということ为前提としているのであるが、この議論で抜け落ちているのは、なぜ現在の日本国憲法は21世紀ふさわしくないのかという点が論証されていない点である。

## 5. 衆参両院憲法調査会「最終報告書」の概要

「最終報告書」は、基本的には「憲法調査会にあらわれた委員の多様な意見を偏ることなく公平に記載し、「膨大な量に達する調査の全貌を分かりやすく示すため、委員の意見を論点ごとに類型化して摘示すること」、「憲法調査会の意思決定による多数を意味するものではないこと」とし(衆院憲法調査会最終報告書) 両論併記的な内容となっているが、国会の改憲政党・護憲政党の勢力分布を反映し、全体として、改憲論の多数意見が強調されている。

以下では、とくに衆議院憲法調査会の最終報告書をもとに、主な論点に関する報告書の内容をまとめてみたい。

### (1) 日本国憲法の制定過程・憲法概念

#### 日本国憲法の制定過程と全般的な評価

日本国憲法の制定過程について、従来からの「押しつけ憲法論」に基づき、その正当性を問題視する意見もあったが、その点ばかりを強調すべきではないとする意見が多く述べられたとされ、国民主権、平和主義及び基本的人権の尊重という日本国憲法の基本的な原理を今後とも維持すべきであるとする意見が多く述べられている。

#### 憲法の役割

憲法の役割については、公権力の行使を制限する役割を重視する意見と、憲法に「国家目標の設定」や「国民の行為規範」としての役割をも求める意見がだされている。

#### 憲法制定後の状況の変化と憲法の関係

憲法を取り巻く状況としては、わが国に対する国際貢献の期待の高まり、科学技術の進歩、環境問題等の発生等、時代の状況の変化を踏まえ、憲法の条項にこれらを反映させることの要否が憲法のいくつかの分野において論議された。そこでは、これらの状況の変化に対応して憲法に新たな規定を設けるべきであるとする意見と、憲法はこれらの状況の変化に対処できる懐が深い構造になっているとする意見が述べられている。

## (2) 前文・象徴天皇制・人権保障

### 前文

わが国固有の歴史・伝統・文化等を前文に明記することの是非に関する議論が行われた、意見が分かれた。歴史・伝統・文化等は多様性を持っており、特定の価値観を規定することは慎むべきであるとする意見もあったが、前文に我が国固有の歴史・伝統・文化等を明記すべきであるとする意見が多く述べられている。

### 象徴天皇制に対する評価

象徴天皇制については、国民から支持され定着しており、歴史的にみても本来の天皇制のあり方に適ったものであるとして、今後とも維持されるべきものであるとする意見が多く述べられ、その存廃を当面の憲法問題とする意見はなかった。天皇の地位については、元首の問題が取り上げられた。天皇を元首と認識すべきか否かについては、意見が分かれている。また、憲法に天皇が元首である旨の規定を置くべきか否かについても意見が分かれたが、消極的な意見が多く述べられている。

### 安全保障・国際協力について

安全保障については、9条がこれまで我が国の平和や繁栄に果たしてきた役割を評価し、同条1項の戦争放棄の理念を堅持し、平和主義を今後も維持すべきであるとする意見が多く述べられた。自衛権の行使としての武力行使が認められるか否かについては、自衛権の行使としてであっても武力の行使は認められないとする意見もあったが、自衛権の行使として武力の行使を認める意見が多く述べられた。

自衛権・自衛隊の憲法上の位置づけについては、1) 自衛権及び自衛隊の憲法上の根拠を明らかにするための措置をとるべきであるとする意見、2) 自衛権の行使や自衛隊の法的統制に関する規定を憲法に設けるべきであるとする意見、3) 自衛のための必要最小限度の武力の行使を認めつつ、9条を堅持すべきであるとする意見が出される一方で、4) 自衛権の行使としての武力の行使及び自衛隊に否定的な意見が述べられたが、自衛権及び自衛隊について何らかの憲法上の措置をとることを否定しない意見が多数を占めている。

集団的自衛権の行使の是非については、これを認めるべきであるとしつつその行使の限度に言及しない意見、これを認めるべきであるとしつつその行使に限度を設けるべきであるとする意見及びこれを認めるべきではないとする意見にわかれている。また、集団的自衛権の行使を認めるべきであるとする立場から、その法的根拠について、憲法解釈により認められるとする意見もあったが、憲法改正によるべきであるとする意見が多数を占めている。

日米安全保障条約については、その存続を前提とする意見と同条約に否定的な意見が述べられている。

国際協力の推進について、わが国が今後も積極的に国際協力を行うべきであるとする点については、共通の理解がある。

#### 国民の権利

国民の権利及び義務に関する憲法のあり方という基本問題に関し、憲法は国家権力の濫用から国民の基本的人権を守ることをその目的とするとし、国家からの自由を基本に据える近代立憲主義の考え方を重視すべきであるとする意見と、基本的人権の保障についての国家の積極的役割を重視すべきであるとする意見が述べられている。近代立憲主義の考え方を重視する前者の意見は、憲法の公権力行使の制限規範としての要素を重視するものである。これに対し、国家の積極的役割を重視すべきであるとする後者の意見は、環境問題、人権間の調整、科学技術の進展等、国家からの自由のみでは説明及び解決が難しい事態が生じているのではないかとし、人権保障等に関する国家の積極的な役割を求めている。

基本的人権の限界に関し、公共の福祉の問題等が取り上げられたが、その主な論点は、人権の制約又は調整の目的・手段の合理性をどのように担保するかにあった。この点については、  
1) 権利の類型等に応じて、公共の福祉の内容を具体的に憲法に規定すべきであるとする意見、  
2) 人権の制約又は調整の目的・手段の合理性の判断は、主に、議会の定める法律の形式で行われるべきであるとする意見等が述べられている。

外国人の人権について、とりわけ定住外国人に地方参政権を付与すべきか否かが問題とされ、住民自治の観点等からこれに積極的な意見と、参政権は国民のみに与えられるべき権利である等の理由からこれに消極的な意見とに分かれている。

#### 国民の義務

国民の義務規定を増設することの是非については、戦後、日本の社会の各方面において、権利の裏にある義務に対する認識が非常に希薄になり、国家、社会、家族・家庭への責任や義務が軽視され、権利主張のみが横行して他者の権利を侵害し、あるいは社会の混乱を引き起こすという弊害が生じていること、権利の行使には義務の履行が伴うこと等を根拠に義務を強化する意見が述べられるとともに、近代立憲主義を克服し、憲法を、国家と国民の協働を規定するものとして再構築することを志向すべきであるという意見があった。

また、義務の内容として、国防の義務・環境保全の義務・投票の義務等を義務規定として追加することを提案されている。これに対し、義務規定を増設することに消極的な意見は、近代立憲主義の憲法観を前提として、憲法の規範の名宛人は公権力であり、国民に対して義務や責任を多く課すべきものではないことを主たる論拠とし、これに加え、憲法に義務規定を追加しても問題の解決にはならないことをも論拠としている。

## 新しい人権

憲法に明文の規定のない人権、すなち「新しい人権」を憲法に明記することに積極的な意見は、1) 憲法制定当時には想定されていなかった権利が、その後、認められるようになったこと、2) その憲法への明記が国民の人権の保障に有益であること、3) 憲法への明記が立法や裁判の基準となること、4) 憲法が抽象度の高い規範であるとしても、新しい人権が13条の幸福追求権等に含まれるという考え方には限界があること等を挙げている。これに対し、新しい人権を憲法に明記することに消極的な意見は、例えばプライバシーの権利は13条によって、知る権利は21条によって既に解釈上認められるに至っている等、憲法の人権規定は現在の新しい人権のみならず、将来生起し得る新しい人権にも対応できる懐の深いものであるとしている。そして、必要なことは憲法に規定を置くことではなく、憲法の精神を具体化する立法措置をとることであるとしている。新しい人権としては、環境権・知る権利・アクセス権・プライバシー権を憲法に規定すべきであるとする意見も多く述べられている。

## 生命倫理と憲法条項

生命倫理に関する条項を憲法に設けるべきか否かについて、積極的な意見は、日本人の倫理観とバランス感覚に方向性を与え、個人の尊厳と学問の自由の調和を図るために、個人の尊厳の上位概念としての人間の尊厳又は生命の尊厳の理念を憲法に明記すべきであるとしている。消極的な意見は、生命倫理の分野においても憲法は十分に対応することができるとしている。

## 法の下の平等

法の下の平等が要求する平等は、個人をその事実上の違いにかかわらず一律に同等に扱うべきことを求める形式的平等であるのか、又は事実上の劣位者をより優位に扱うことにより結果を平等なものに近づけようとする実質的平等であるのかに関する議論が行われ、実質的平等を図る方策の一つである積極的差別是正措置について意見が述べられた。その他、非嫡出子の法定相続分に関する民法規定や、選挙人の投票価値の格差の憲法適合性について議論が行われた。

## 信教の自由・政教分離

重点的に論議が行われたのは、内閣総理大臣等の靖国神社への参拝の合憲・違憲の解釈問題である。この点、参拝の目的は戦没者の追悼にあり、効果においても特定の宗教を助長するものではない等として合憲であるとする意見が述べられる一方、政教分離原則を国家と宗教の厳格分離の意に解し、特定の宗教施設へ繰り返される参拝については、その目的・効果からすると政教分離原則に反するとする意見が述べられた。立法論としても、内閣総理大臣等が社会的儀礼あるいは習俗の行事へ参加し、公費を支出することが許容されるよう憲法を改正すべきであるとする意見と、国家と宗教の厳格分離を図るため、判断基準を憲法に規定すべきであるとする意見があった。

## 表現の自由

表現の自由については、現代社会においては知る権利という観点を加味して再構成しなければならないとする意見が述べられた。また、報道機関によるプライバシーの侵害等の人権侵害がみられる状況を踏まえ、報道の自由とプライバシー権の合理的な調整はいかにあるべきかについても議論が行われた。

## 財産権

財産権の保障については、現在の日本では財産権が絶対的なものという認識が強く、その規制が難しくなっているとする意見や、財産権が責任や義務を伴うことを憲法に明記すべきであるとする意見が述べられた。これに対し、日本国憲法において、財産権は既に社会国家化の流れの中で、社会的拘束を負うものとなっているとする意見もあった。

## 家族・家庭に関する事項

家庭生活について個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚すべきことを定める 24 条に関連して、家族・家庭や共同体の尊重のような規定を憲法に設けることの是非について議論が行われ、この点については、意見が分かれた。積極的な意見は、1) 24 条が行きすぎた個人主義の風潮を生んでいる側面は否定できないこと、2) 顕在化している社会問題を解決するために、社会の基礎としての家族・家庭の重要性を再認識し、家族における相互扶助、家庭教育等の家族・家庭が果たしてきた機能を再構築する必要があること等を挙げている。これに対して消極的な意見では、1) 利己主義と 24 条は関係がなく、同条を否定的にみる必要はないこと、2) 家庭崩壊等の社会問題の解決は憲法に規定を置くよりも家庭生活を守るための具体的な政策にまつべきものであること、3) 家族・家庭の尊重のような価値の法制化に危惧をおぼえること、4) 家族条項の規定が戦前の家制度への回帰につながることへの懸念等を挙げられている。

## (3) 統治機構について

### 国会

二院制を維持すべきか一院制を採用すべきかについては、一院制を採用すべきであるとする意見もあったが、二院制を維持すべきであるとする意見が多く述べられた。二院制を維持すべきであるとする意見は、その論拠として、1) 有権者の多様な意思を反映し、少数者の意思表示の機会を確保するためには二院が必要であること、2) 二院を持ち、法律案等を重ねて審議することにより慎重審議を行うべきであること等を挙げている。これに対し、一院制を採用すべきであるとする意見は、その論拠として、1) 实际上両院で同じ議論をしており、国家としての迅速な意思決定を阻害していること、2) 両院の構成等が異なる場合に国政が停滞すること等を挙げている。

二院制維持の立場から、両院の役割分担については、その明確化を主張する意見が多く述べられ、１）国会の決算審査機能を強化するため、衆議院が予算審査を中心にを行い、参議院が決算審査を中心に行うべきであるとする意見、２）参議院の行政監視機能や長期的視野に立った調査機能を強化すべきであるとする意見等が述べられた。

#### 政党

政党に関しては、政党に関する規定を憲法に明記することの是非について議論が行われた。政党に関する規定を憲法に明記すべきであるとする意見は、その論拠として、政党は、議会制民主主義の根幹であって民意を政治に反映する重要な地位・役割を有するのであって、政党に憲法上の地位を与えるべきであること、政党の公正さと透明性を確保する仕組みを確立することが重要であること等を挙げている。これに対し、政党に関する規定を憲法に明記することを要しないとする意見は、その論拠として、１）21条が政党の結社の自由を保障していること、２）政党に関する諸問題は、単に憲法に規定を設けることによって解決されるものではないこと、３）政党に関する規定を設けることによって、政党活動の自由を阻害することとなるおそれがあること等を挙げている。

#### 議院内閣制

議院内閣制に関し、主に内閣総理大臣のリーダーシップの強化や、国会の行政監視機能の強化等について議論が行なわれた。わが国の民主主義をより一層成熟させるためには、官僚主導から政治主導への転換を図る必要があり、そのためには、内閣総理大臣のリーダーシップの強化が必要であるとする意見が多く述べられた。その具体策としては、１）内閣総理大臣を意思決定部門である執政権の主体として、執行機関である行政と峻別した上で、与党幹部が内閣に入ることにより政策決定を一元化し、閣僚以外の議員の行政への関与を厳しく制限し、行政のコントロールに関する内閣の主導性を確保すべきであるとするものや、２）国民が選挙を通じて、政策プログラムとその実行主体である内閣総理大臣を一体のものとして、議院内閣制の直接民主主義的な運用形態である「国民内閣制」を志向すべきであるとするものがあつた。

#### 国会の行政監視機能の強化

国会の行政監視機能を強化すべきであるとする意見が、多く述べられた。その理由としては、１）内閣総理大臣のリーダーシップの強化の裏返しとして行政監視機能の強化が必要であるとする意見と、２）行政国家化現象の下で行政権が肥大化したにもかかわらず、司法によるチェックが十分機能していないこと等から、立法機関によるチェック機能の強化が必要であるとする意見が述べられた。

#### 首相公選制

内閣総理大臣のリーダーシップの強化を図る方途として、内閣総理大臣を直接公選するいわ

ゆる首相公選制の導入の是非について議論が行なわれた。この点については、積極的な意見も述べられたが、消極的な意見が多く述べられた。

首相公選制の導入に消極的な意見は、その論拠として、１）議会の多数派を基盤としない首相を認めることは政党政治の否定につながる事、２）立法府と行政府の不一致といういわゆる分割政府の問題を生じさせる事、３）衆愚政治や首相の独裁のおそれがある事等を挙げている。これに対し、首相公選制の導入に積極的な意見は、その論拠として、１）首相が直接公選されることにより、リーダーシップの発揮及び迅速な意思決定が可能となる事、２）国民が首相を直接に選挙・決定する仕組みを設けることによって、国民の意思を政治に直接に反映させることができる事等を挙げている。

#### 司法について

違憲審査制については、違憲審査権の行使の現状及び憲法裁判所による憲法保障を中心に議論が行われ、違憲審査権の行使については、最高裁判所の法令違憲判決が少ないなど、司法が憲法判断に消極的であり、司法に委ねられた憲法保障に係る役割を十分に果たしていないとする意見が多く述べられた。これに対し、統治行為について司法が関与することは限定的であるべきであるとする意見もあった。

#### 憲法裁判所の設置及びその他の違憲審査制の改善策

憲法裁判所の設置の是非について議論が行われた。この点については、消極的な意見もあったが、積極的な意見が多く述べられた。憲法裁判所の設置に積極的な意見は、その論拠として、１）現在の付随的違憲審査制の下では、最高裁判所に憲法の番人としての積極的な役割を期待できない事、２）内閣法制局が事実上憲法の有権解釈を担っている事は問題である事、３）抽象的規範統制を行う裁判の仕組みが必要である事等を挙げている。これに対し、憲法裁判所の設置に消極的な意見は、その論拠として、１）政治上の争いが裁判所に持ち込まれる「裁判の政治化」や憲法裁判所の判例を念頭に立法過程が営まれる「政治の裁判化」を招くおそれがある事、２）具体的な事件から離れる結果、抽象論・観念論に終始するおそれがある事、３）抽象的違憲審査は国権の最高機関である国会の地位・権能に重大な制約を加えるおそれがある事、４）政府の政策等に対する合憲性付与機関になりかねない事等を挙げている。

#### 財政

財政民主主義に関して、その実質化のための方策について、１）国民の現在負担及び将来負担を含めた財政情報を国民に分かりやすく提供すべきであるとする意見、２）公会計を透明性の高いルールの下に置くべきであるとする意見、３）内閣総理大臣の予算・決算に関する説明責任を憲法に明記すべきであるとする意見、４）国会による予算審査の結果を予算編成に効果的に反映できるような仕組みを設けるべきであるとする意見、５）国会の財政統制機能を強化



するために国会に会計検査院を附置し、又は行政監視院等の附属機関を設置すべきであるとする意見等が述べられた。

#### 地方自治

地方自治の章については、その総括的な評価に関し、同章を評価する意見もあったが、その不備を指摘し、現行規定を充実させるべきであるとする意見が多く述べられた。主として地方自治の章の不備を指摘する立場からは、地方自治に関し憲法に規定すべき事項として、１）中央政府と地方政府との権限のあり方の見直し、２）国と地方とが対等の立場に立つこと、３）公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的に執行するといういわゆる「補完性の原則」の採用、４）地方公共団体の課税自主権等が挙げられた。

地方分権については、住民に身近な問題は地方自らが決定することによって民主主義が発展するのであり、民主主義の発展を図る上で必要であるとする意見や、中央による支配を排し、中央・地方の権力の分立を確立するために必要であるという意見等が述べられ、その課題については、１）地方に権限及び財源を大幅に移し、国の役割を限定し、地方のことは地方が決めることとすべきであるとする意見、２）地方分権の推進に伴い地方公共団体の財政力格差が顕著に表れ、国土全体の均衡ある発展や教育の機会均等に悪影響を及ぼすのではないかとする意見等が述べられた。

また道州制の導入については、消極的な意見もあったが、積極的な意見が多く述べられた。その論拠として、市町村合併を推進して基礎的自治体に権限と税財源を移譲した後においては、国と基礎的自治体との中間的な存在である都道府県を整理して、効率的な国の統治構造を作るべきであること、規模を超えたわが国の中央政府の権限を道州に移譲し、道州に事実上の主権を担わせることによって、大胆な行政改革が可能となること等を挙げている。これに対し、消極的な意見は、その論拠として、地方公共団体の規模の拡大によって住民の声が反映されにくくなること、換言すれば地方自治の希薄化が懸念されること等を挙げている。

#### 憲法改正

96条の改正手続の要件に関しては、主として、その要件を緩和することの是非について議論が行われた。緩和すべきであるとする意見は、その論拠として、１）時代の変遷に応じて憲法の見直しを図っていく必要があること、２）国民が憲法の中身を吟味する機会を増加させる必要があること等を挙げている。

要件を緩和すべきではないとする意見は、その論拠として、１）各議院の総議員の3分の2以上という要件部分は憲法を幅広い合意の下における公権力行使のルールとする上でふさわしいものであること、２）国民投票の手続は、国民に憲法制定権があることに基づくものであって、改正権の行使によってこれを廃止することは背理であること等を挙げている。

## 最高法規

最高法規の章については、公務員を規範の名宛人とする 99 条の憲法尊重擁護義務に関し、国民を名宛人として追加すべきか否かについて、積極的な意見は、憲法には国民のあるべき姿を規定する必要があるという立場に立つものである。

これに対し、消極的な意見は、99 条が名宛人として公務員のみを規定しているのは、憲法は国家権力が濫用されないようにこれを制限する規範であることを強調するものであるとしている。

## 非常事態

非常事態に関する主な議論は、非常事態に関する事項を憲法に規定すべきか否か、すなわち、平常時の憲法秩序の例外規定を憲法に置く必要があるか否かというものであった。この点については、消極的な意見もあったが、積極的意見が多く述べられた。積極的な意見は、その論拠として、1) 非常事態においては、内閣総理大臣に対し権限を集中し一元的に事態を処理し、人権を平常時よりも制約することが必要となる場合があり、そのような措置を発動し得る要件、手続及び効果は憲法事項であること、2) 地域紛争、地球環境の劣化、グローバリズムの進展による相互影響関係、テロリズムの蔓延等、現代社会は、多様な危険を内包しているが、それにもかかわらず、非常事態への対処規定が設けられていないのは、憲法の欠陥であること、3) 非常事態への対処に当たっては、為政者に超法規的措置の発動を誘発することが多いので、憲法保障の観点から、それを防止するために規定が必要であること等を挙げている。

これに対し、消極的な立場からは、現行憲法が非常事態への対処について明文規定を持たないことの意義は、非常事態を生じさせないよう努力すべきことが求められているからであるとの意見が述べられた。

## 6. 結び 改憲論に関する若干の問題点の検討

以上見てきたように、90 年代以降の改憲論は「新自由主義」に基づく国家改造の意味を持つものであり、その意味で日本国憲法の「全面改正」を目指すものである。

憲法調査会「最終報告書」についての詳細な検討について<sup>10)</sup>は、他日を期したいが、多数意見の要点は、おおむね、国民を縛る「国民の行為規範としての憲法観」にたち、国家主義、軍事的公共性の優位、公共の利益優先にともなう人権の制限と義務の強化、福祉国家の後退、首相への権限の集中と国会の民主的コントロールのトーンダウンを内容とするものとなっているといえる。

---

<sup>10)</sup> 以下の点について、拙稿「イタリアの改憲論の動向と憲法改正国民投票制度、日本の改憲論議に抜け落ちているもの」季刊 現代の理論 2005 年夏号 141-42 頁参照。

こうした改憲論の流れは、「個人の尊重」を基調に据え、平和主義・人権の尊重・民主主義などの価値原理に立つ日本国憲法と対極をなすものと考えられ、到底許容することはできない。最後に、現在の改憲論に関する若干の問題点を指摘して結びとしたい<sup>11)</sup>。

第1に、衆参両院の憲法調査会の最終報告書の多数意見は、日本国憲法の全面改正に立つものと考えられるが、全面改正が果たして許されるのかという問題である。

日本国憲法96条2項は、衆参両院の総議員の3分の2の発議と国民投票による過半数の賛成を得、憲法改正の手続を経た後、「天皇は、国民の名で、この憲法と一体を成すものとして、直ちにこれを公布する」と規定している。この規定については、これまでの有力説では、憲法改正限界説にたちつつ、「憲法改正がこの憲法(日本国憲法)と同じ形式的効力を有する国法形式であるとして、という意味である。憲法改正の体裁のいかん 全面改正・一部改正または増補はこの点に関係がない<sup>12)</sup>」、あるいは「全部改正も、憲法改正権の限界を逸脱するものでないかぎり、必ずしも排除されているわけではない<sup>13)</sup>」と解されている。

これに対して、他の有力説では、「憲法の改正は、もとの憲法典の存続を前提としてのことであって、したがって憲法典自体にとくに全部改正を認める規定がない限り」、「新しい憲法典にとってかえるとか、もとの憲法典との同一性を失わせるようなものは、法的な改正行為としては不可能と解される<sup>14)</sup>」、あるいは「憲法と一体を成すものとして」とは「おそらくこの規定は、アメリカ合衆国憲法の増補形式を予想し、その場合でも、その増補が基の憲法と一体をなし、全体としては憲法の一部としてそれと同じ形式的効力を持つべきことを明らかにしたものと解せられ」、「その意味で、憲法は合衆国憲法流の『狭義の増補』形式を排除するものとはいえないが、改正規定は日本国憲法という一体としての憲法典のなかに組み入れられ、変更関係を明確にする趣旨のものと解せられ、...そのことと関係して『全部改正』は日本国憲法として想定していないと見るべき余地があろう<sup>15)</sup>」とされている。

本来憲法改正とは、既存の憲法典を前提として行われるものであり、その継続性や同一性を踏み越えた改正は、新たな憲法の制定であるということになる。したがって、「全面改正は、実質的に憲法制定権力の発動とみなすことができ<sup>16)</sup>」、憲法改正の限界を超えることになるものとも考えられる余地があろう。

---

<sup>11)</sup>憲法調査会報告書の批判的検討については、さしあたり、憲法運動2005年5月特別号(通巻340号、憲法会議)『憲法調査会報告書』総批判」所収の諸論稿を参照のこと。

<sup>12)</sup>宮沢俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』(日本評論社、1976年)785頁。

<sup>13)</sup>芦部信喜・高橋和之補訂『憲法第三版』(岩波書店、2002年)365頁。

<sup>14)</sup>佐藤幸治『憲法第三版』(青林書院、1995年)40頁。

<sup>15)</sup>佐藤幸治「第9章改正」樋口陽一ほか『注解法律学全集4憲法』(青林書院、1988年)318頁。

<sup>16)</sup>赤坂正浩「憲法の同一性と憲法改正の限界」全国憲法研究会編『法律時報増刊・憲法改正問題』(日本評論社、2005年)119頁。

第2に、国会により「全面改正案」が発議され、一括して国民投票を行うことは妥当かという点である。つまり、全面改正では、個別条文ごと国民が改正の是非を表明することができないことになる点である。この点からしても、個別的・部分的な改正が妥当とされる余地がある。

第3に、憲法改正にあたり、国際情勢を十分に考慮しない憲法改正は妥当かという点である。日本の植民地支配・侵略戦争の被害者に対する補償と謝罪が不十分なまま、いわゆる「過去の清算」を果たすことなくアジア諸国からの批判を浴びている現状、さらに、アジア地域の平和保障・人権保障の実現のために「東アジア共同体」の構築が課題となっていることを考えると<sup>17)</sup>、こうした視点を抜きにしての憲法論議はありえないといえよう。この視点は、憲法改正論にも護憲論にも抜け落ちている視点であると思う。筆者は、日本国憲法における非武装平和主義の思想は、こうした東アジア地域の平和保障・人権保障に充分対応しうる未来志向の憲法価値を有しているものと考えらる。

---

<sup>17)</sup>東アジア共同体の構想について、小林直樹「東アジア共同体の構想と問題」内藤光博・古川純編『東アジアの法と政治』（専修大学出版局、2005年）所収、参照。