

第一部 リレー討論●憲法草案を考える

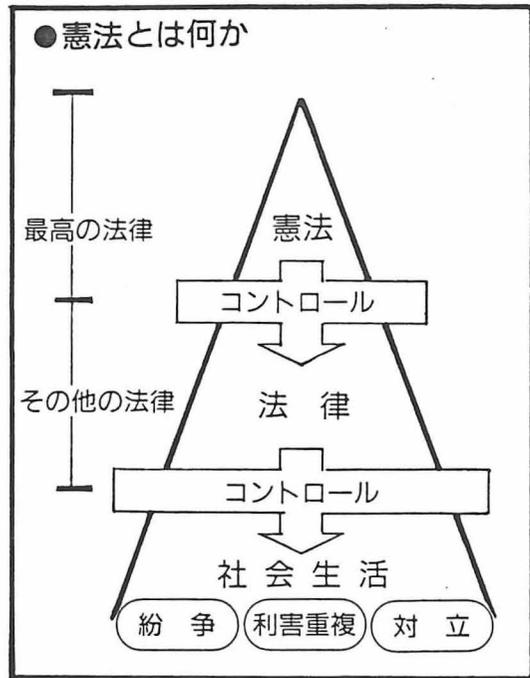
●橋爪大三郎
橋爪大三郎の憲法草案

●憲法とはどういうものか

最初に、憲法をそもそも私がどう理解しているかを述べないと、全体をわかってもらえないと思うので、それを述べます。

まず、憲法というのは、最高の法です。

世の中に憲法がなくてはいけないのはどうしてか。それは、最高の法である憲法がそのほかの法律をコントロールし、そのほかの法律が社会をコントロールしている、という大前提があるからです。



もしも法律がいたるところでずたずたに破られ、だれも法律に従わないような国があるとしたなら、憲法を考えることなんか無意味です。憲法をいただくのは、法律に従って生活をしようとする人々が考えるから。そのほうが、よりよい生活が送れるからなのです。

ところで憲法は、そういうところ変わらないほうが望ましい。そのほかの法律もそうです。憲法や法律は、社会生活の枠組み、いわば殻

なんです。殻は、中身が壊れないように守るものでしょう。中身の社会生活のために、殻がある。社会生活が充実して、なるべく多くの人々がなるべく多くの幸せを得られるように。これが憲法の最終の目的です。

ですから憲法とは、いわばエビやカニや昆虫にとっての殻のようなものだ、こう思えばいいのです。殻がカチツとしているからこそ、中身の社会生活が、偶然の事故や、外敵の攻撃から守られる。そして、昆虫もだんだん成長して大きくなっていくように、社会生活も時間の流れとともに、変化していくんです。あるところまで来ると、殻がかえって邪魔になる。あまり長いあいだ、同じ殻のもとで暮らしていると、中身の成長が阻害される。だから法律も、徐々に変化していくべきなのです。と言っても、法律がてんでんばらばらに変化していったのでは具合が悪いので、大もとの憲法はなかなか変化しにくいようになっていくわけですけれども、その憲法にしたところで、それぞれの時代の人間が自分たちの幸せを追求していくためには、しかるべきタイミングで古い殻を脱ぎ捨て、脱皮をはかるのが正しい。

だから、憲法は、当然憲法改正を予期しているものなのです。少なくとも憲法として機能していこうとする以上、やがては必ず改正されるんです。ここが議論の出発点になります。

念のためつけ加えておけば、いままで「憲法が大事だ」と言う人が大勢いました。憲法が大事なのはあたりまえです。しかし、憲法が大事だということと、憲法を改正してはいけない、憲法を改正することを考えることもいけない、というふうに思ってしまうことは、まったく違ったことなのです。憲法を大事にするからこそ憲法を改正する。こういうことがあってよいわけです。

憲法が大事である、ゆえに、憲法を改正してはいけない——これはとんでもない誤解です。そういうことではないんですね。

たとえば総理大臣がいます。彼は政府の役人ですから、当然のことながら憲法を尊重しなければなりません。現在の憲法の規定に従い、憲法のもとにある法律の規定に従って行動しなければなりません。これは絶対の義務です。しかし、憲法は改正してもいいもので、その手続きだってあります。憲法改正を議論していけないということではありません。憲法を改正するかどうかは、いつでも自由に議論してよろしい。しかし、憲法を守る義務のある人たち、主として国家機構の職務にたずさわる人々ですね、そういう人たちは現行の憲法や法律の定めに従って行動しなければなりません。——このふたつは別のことなのです。これが混乱していたところに、憲法をめぐるこれまでの議論の未熟さがあったのではないのでしょうか。

この本をきっかけに、憲法を守る精神と、憲法をよりよく改正しようという態度が両立すること、いつでもその両方を念頭に置くべきだということが、理解されるのが望ましいと私は思います。

●憲法に必要な条件

憲法は、最高の法律である以上、どうしてもそこに書いておかなければならないことがあるはずです。なにを決めておけば、憲法として十分なのでしょう。

いろいろありますが、私はこう考えています。ひと口で言うなら、憲法に書いておくべきなのは、日本国の存在理由です。日本国というのは、日本の国家機構でも、日本の国民でも、その両方であっていい。憲法には、なぜ日本国がここに存在しなければならないのかを述べるべきなんです。言い換えれば、日本国の正統性を主張するべきなんです。

すこし敷衍ふえんしておきますと、さっきも言ったように、日本国というのはいわば殻なんです。日本国なんてなくなっちゃって、一人一人の日本人は社会生活を営んできたし、営んでいるし、今後も営んでいくでしょう。しかしこの二〇世紀の現代において、国家はあるべきなのです。近代が幕を開けてからずっと、あるまじりでもって国家というものをつくって、政府を組織し法律を定め、社会を安全に正常に運営していくというのが、国際的な約束事

なんです。

日本は、いろいろな歴史的事情や地理的条件からみて、ちょうどいいサイズのまとまりでした。そして、明治以降もこれを国家として営んできた歴史があります。その延長上に、我々も社会生活を営んでいる。だからといって、永遠に日本が日本というまとまりのままではいけないわけではありませんが、さしあたり、この日本というまとまりは理由のあるまとまりだ。言語やものの考え方や経済や、いろいろな点から言ってね。

ですからとりあえず、私たち日本人は、こういうサイズでここに日本国という国家をつくって、こういうふう運営していきますよという意味表示をしている。それが憲法なのです。憲法にはそのところが書いてなければいけない。日本人は、それを自分で確認する意味で宣言している。よその国に対しても、わが国はこういうふう組織されているという国家です、こういうつもりで生きている人々です、ということをはっきりさせる。それが必要でしょう。そういう宣言は、国家のあり方がちよつとずつでも変化したら、そのつどやらなければならぬですね。それがきちんと書かれていることが、憲法の一番大事な内実だと思えます。

これをひと口で言うなら、国家の正統性を主張するということ。はたして日本国というのは何のために存在しているのか。どの憲法もそうでしょうが、そういう基本的なことを、憲法改正をきっかけにもう一度考え直す。憲法改正論議は、そのためのいいチャンスなので、実際に改正を見送ることになったとしても、議論してみる値打ちはある。

●憲法に必要なふたつのレベル

さてその憲法なのですが、そこにふたつのレベルがあると考えられます。

まずどうしても書いておかないと困るのは、日本国をどのような組織としてつくるかという、**国家機構論**です。これは今の憲法でいえば、国会とか、裁判所とか、内閣とかでもって日本の国家機構を構成する、と定めてある部分。

近代憲法のもうひとつの柱は、**権利論**です。国家機構としてはほかに天皇もいるし、そのほかに、一般の国民もいる。そこで、国家機構と一般の国民の関係をあきらかにするために、**権利論**というものが必要になる。これを、ふつう**基本的人権論**といって、日本国民はこれこれこういう存在であり、こういう権利を持っていると、そういうふうなことを書いておきます。

以上は、両方とも重要なんですけど、別なところ(『冒険としての社会科学』毎日新聞社)でも書いておいたように、憲法はその大もとで言えば、政府・国家機構と、人民との関係を定めているわけなのです。政府が人民の幸せを守るという目的にそぐわないことをしな

いように、暴走しないように、人民の側で、自分たちが幸せであるための条件——自分たちの持つている自由や権利——をきちんと憲法に書いておく。そのうえで、国家の動き方をきちんと決める。ゆえに人権論、機構論のふたつのレベルが必要になるのです。これが、見たところごちゃごちゃしている憲法の条文の中身だと考えていいでしょう。

国家機構や人権は、時代にそぐわなくなった部分があれば、そこを書き換えなければならない。そういう書き換えを行なうために憲法を改正する。これは当然のことです。また逆に言えば、憲法を改正する機会には、これらをひとつひとつ見直さなければならぬ。

●憲法の連続性

ただ、憲法とはこれだけではない、と私は思います。もうひとつ重要な問題として、前の憲法との連続性という問題があります。

憲法は、白紙の状態でポツとできるものではないのです。

はじめに、社会生活があるわけです。いつの時代でも人間は生きていくわけですから、社会生活はある。社会生活があれば、そこには必ず法律がある。民法や刑法などといった法律のほうが、憲法などよりもふつう古いのですけれども、そうした前からある法律を憲法は認めるのか。憲法と矛盾した法律があったらどうするのか。そういうふうなことを規

定しなければ、憲法は効力を持たないんですね。まして、憲法に先立って別な憲法があった場合には、前の憲法との関係もはっきり述べておかなければ、そもそも新しい憲法がスタートできない。

そこで新しい憲法をスタートさせる場合、前の憲法はここまで、今度の憲法はここから始まり、というふうな切り替えはよく起こることなんです。この切り替えがうまくいかなければ、さきほど言った日本国の存在理由、正統性を示すのに失敗してしまうわけなんです。一番よくあるやり方は、前にあった国家や政府や憲法の正統性を認めたくえで、憲法をつくり直すという手続きを踏むことなのです。

具体的に考えてみると、戦前、戦中にかけて大日本帝国というものがあって、憲法を持っていました。そこで社会生活が営まれてきたという事実があります。これを認めたくえで、その殻を脱皮するようにして新しい憲法をつくる。旧憲法の定めた手続きにのっとりて次の憲法をこしらえる。こうすることで、日本国が大日本帝国を継承しており、したがって日本国民の正しい政府であると、自分たちでも認めるし、外国に対してもそう主張していくことができる。憲法の連続性、法秩序の連続性を示すことで、国家の正統性を主張するというのは、憲法の重要な目的のひとつなのです。

もしも、それまでの法体系との連続性を述べないとするならば、それは革命憲法になっ

てしまう。革命をひき起こす主体が、国民全体に支持されるような、非常に大きな成功した運動として存在する必要がある。そういうやり方の憲法は、フランス大革命のときの憲法とか、ソビエト革命の憲法とか、アメリカ独立革命の憲法とか、植民地が独立戦争で独立する場合の憲法とか、いくつもあります。しかしそれ以外の憲法は、改正憲法としてできているわけで、日本国憲法の場合もそうなのです。

それまでの社会があまりにもひどい社会であったとします。そこで、正しい憲法を樹立しようと運動しても、いろいろな勢力がそれを潰しにかかる。すんなり憲法をつくることはできないので、革命憲法になるのはやむを得ない。

しかし今我々のこの社会は、そういう社会ではありません。憲法は十分機能しているし、そのなかで憲法をつくり直す議論もみっちりできるわけです。そうしたら、このチャンスを活かして、憲法改正の方向で議論を進めるのが正しい方法だ。ゆえに、前の憲法との連続性をはっきりさせる形で、憲法を改正すべきです。これがもうひとつ、憲法を改正するときに考えなければならぬ重大な点です。

●旧憲法からの連続性に問題

以上が、憲法改正を考える際の条件なわけですが、第三に、今この一九九〇年代という

時点で日本国憲法の改正を考えるとしたら、その目的は何かという議論が必要です。憲法のなかにごくかまざいところがあるのか。人権論、機構論で具体的にまずいところがあるのか、それとも連続性の点でまずいところがあるのか。特定の条文に問題があるのか。何条のどこがどう問題なのか、ということになる。

そこで、現在の日本国憲法のどこに問題があると考えるかが、改正の場合の主眼になると思うんですが、私から見るとふたつの点に問題がある。

順序が逆になるかもしれませんが、第一に、前の憲法とのつながりという点で、日本国憲法は問題だと思う。具体的に言いますと、日本国憲法は大日本帝国憲法、いわゆる旧憲法の改正憲法です。改正憲法によって日本国民が主権を持つことになりました。よく考えてみると、ここがすっきりしない。旧憲法では、主権者は天皇です。新憲法では、主権者は国民です。新憲法は、国民を主権者としているわけだから、我々に都合のいいよい憲法である。しかし同時に、この憲法の正統性は、前の主権者、天皇の主権を認めない限り主張できないことになるんですね。やっぱり半分ぐらいは、大日本帝国の主権者だった天皇の正統性におんぶしないとやっていけない。主権をプレゼントしてもらったという感じがぬぐえないのです。

これは憲法の本文と、その前の部分との関係に現れている。本文には、国民は主権者で

あると書いてある。しかしその前には、国民のためを思つて憲法を改正してあげましたという趣旨のことが書いてある。ということは、プレゼントの中身はよいが、やっぱりもらったものだというわけで、痛し痒しです。

だけど、大日本帝国憲法の改正によって新憲法ができたという、歴史的事実を消し去ることはできない。これはいくら考えたつて否定しようのないことなんです。この事実を目を背けるやり方はいろいろありますが、私はいさぎよくこの事実を引き受けるべきだと思います。そのうえで、憲法を国民のものとしていく道は、やはり改正しかない。そこで、日本国憲法をもう一回改正すればいいんです。そうすると、本文の前についているごちゃごちゃした部分はなくなって、そのかわりに、日本国憲法の改正手続きによって、主権者である国民が何月何日に憲法を改正しました、という書き方になるわけですよ。そうすると、今よりはるかにすっきりする。中身はまったく同じでも、憲法の連続性という点で、日本国民が法的連続性を大事にして、正しい国家の再定義を行なったということがはつきり書かれるわけです。たいへん素晴らしいことです。

さらにもうひとつ、特殊な事情があります。この憲法草案の作成や、改正手続きの作業は、すべてアメリカの占領下で行なわれたのです。新憲法に国民は主権者だと書かれていても、ポツダム宣言を受諾した降服条約の効力によって、アメリカ（駐留軍司令官）は日本の主権を上回る権限を持っていたわけなんです。言わば、超主権です。あるいはそっちを主権と考えるなら、日本に主権はなかった。そういう状態でこの憲法をつくったという事実があります。これも歴史的事実ですから、一〇〇パーセント認めるべきです。そのうえで、日本国民が主権者であるということを確認し主張したのであれば、今、外国に占領されていないこの時期に、憲法を改正する手続きをきちんとやり遂げる。それが正しいやり方というものでしょう。

アメリカの憲法みたいに修正条項があつて、少しずつモデルチェンジしていつのまにかぜんぜん違う憲法になるというやり方ができるのなら、それもひとつの方法です。しかし日本の憲法は、改正するかしないかどちらか。なしくずしに修正していくことはできないんですね。どんなに小さな手直しでも、きちんと改正の手続きを踏まなければいけない。それならそれで、ちゃんとやり遂げることが必要でしょう。

憲法の連続性の点から見て、現在の憲法に問題があると言いました。この点からの改正は、講和条約を締結して独立したあと、すぐに手をつけてもよかったです。しかしそんなことをすれば、アメリカとの関係が険悪になることが目に見えている。そこで、十分に時間が経つてから、アメリカと日本の関係が安定している時期にやるのがいい。今は早すぎも遅すぎもしない、ちょうどよい時期なのではないかと思えます。

●国際社会とのつながりを考える

次にもうひとつ、国際社会とのつながりが、憲法にほとんど書いてない点が問題です。それはどうしてかという点、日本国憲法ができた当時、日本は非常に小さい国であることを想定していた。GNPでいえばアメリカの一〇分の一か二〇分の一。軍隊も持たない、極東の小さな島国で、世界的に大きな勢力になるなんてことはぜんぜん予想されていなかった。ですから軍備もないことになっていたし、対外的なことはみんなアメリカを窓口として、アメリカが日本を守ってやる。日本はアメリカに対する義務を果たしてさえいけば、あとはアメリカがみな解決してくれるはずだった。アメリカが世界のめんどうをみていたわけだから、国際問題はアメリカに任せていたと、こういうことだと思います。

しかしその事情は、五〇年経って、完全に変わったのではないのでしょうか。日本とアメリカは、GNPの比率で一・二とか一・一・五と言われるぐらいに、日本の存在も大きくなってきた。そしたらアメリカを窓口にしてばかりもいられない。日本がアメリカ、ヨーロッパ、それからロシア・旧共産圏、アジア・アフリカ諸国にどういうふうにつきあうか、それがストレートに世界に大きな影響力を持つようになった。これは憲法が予想していなかった事態なんですね。

そういう事態を受けて、日本はこういう態度、こういう基本的な考え方もあって、こういう機構を政府のなかにつくり、外国の人々の権利を守りながら、こういうふうに関係を調整していくつもりである——そういうことをきちんと書かないといけない。日本国憲法は、極端に言えば、日本国内に外国人がいることを考えていないんです。それから、日本が外国の紛争解決に協力を求められてしまうなんてこともほとんど考えていない。だから、国際的なつながりのなかでの日本という国家のことを考えられない。これが現在の憲法のまずい点の第二です。

以上ふたつの点において、憲法を考え直していかなくてはいけない。日本国というのは、自然にある社会、自然にある国だというイメージを我々は持っていると思うんですけど、そうではなくて、やっぱり国家をわざわざつくっているはずである以上、何らかの理念、理想を掲げなくてはいけない。アメリカでいえば「自由」みたいなものですね。それに相当する理念を掲げなくてはいけない。おそらく日本人にとって一番わかりやすい理念は、和とか協調とか交流とか、そういうことだと思うんですけども、ことばでどう表現するかはともかく、そういうことをじんわり伝える憲法を目指して、国際社会のなかでこれから生きていく決意を述べる。それは今度の憲法にとって必要なことだと思います。

●憲法改正と天皇制

そこで、おそらくついでに問題になるのが天皇ということだと思います。

天皇は、旧憲法の主権者ですけれど、新憲法下でも引き続き天皇としての存在をたもち、日本国民統合の象徴ということになっています。簡単に言うと、俺たちは日本人だぞ、俺たちは日本国をつくるんだぞ、ということを確認するために天皇が存在するんですね。

今の憲法のなかで天皇が果たしている機能にはふたつあります。ひとつは旧憲法との連続性を保証することです。旧憲法の主権者が、強制的に退位させられたり、連合軍の裁判にかけられたり、というふうなことで、新しい憲法秩序は成り立ちそうにないということがあって、その処遇が問題になった。天皇の地位は、「日本国民の自由に表明される意思」に任されると、終戦直前の日本側の問い合わせに対して連合国側が回答していたわけです。簡単に言うと、日本人が天皇をいらないと言えばいいし、いると言えはいる、日本人の自由だよと言ったんですね。昭和天皇はこの回答を聞いて、心配する重臣たちを尻目に、それでよかろうと言った。そのあと、「日本人の自由に表明された意思」というのは、どういう形でいつ表明されたのだろうと思うわけですが、たぶん改正日本国憲法の草案が帝国議会で審議されたことがそれにあたる。そこに国民の意思が反映されて、天皇を国民統合の象徴にすることになったと解釈できるわけです。だからこれは、日本人が選びとったこ

となんです。

そういう点で連続性があるのはいいんですが、天皇には明治憲法の主権者であるということのほかにも、もうひとつ、日本の伝統的な統治者だったということがあります。天皇は、歴史をさかのぼりうる昔からずっと、日本人を統治してきた伝統があるんですね。少なくとも形式上は、とにかく統治者だった。天皇以上の存在は日本にない。逆に言うと日本人は、伝統的にみな天皇の下にいる家来、コドモだったんですね。そういう伝統そのものが天皇なわけです。ということは、天皇をいただくということは、伝統的な日本の文化的アイデンティティーを持っている人は日本国民だけでも、そうじゃない人は日本国民じゃないよ、と言っているのと同じで、問題がある。

本当は、韓国を併合したときや台湾を占領したときに、この点は問題になりました。当時の政府は、あろうことか、外国の人々をみな日本人にしてしまおうという強引な政策をとったのです。この考えは今も残っている。文化的系統が異なった外国人が日本に来て日本人になる道は帰化しかないんだけれども、それには、日本の文化的伝統や何かを全部ひっくるめて受け入れないと我々の社会の一員とは認めないよ、というふうになっているわけです。

国民統合の象徴として天皇をいただく、ということでもいいのだろうか。もしかしたら、

天皇以外に国民統合の象徴があってもいいんじゃないだろうか。文化伝統としての天皇は家元として残すけれど、憲法のなかには位置づけられない、という選択肢だつてあると思う。そういうことは憲法改正のつど、みんなで議論すべきことであろう。天皇をいただくということ、この日本を国際的に開かれた社会にしていこうということは、非常に微妙で、ひよつとすると矛盾している。たとえば在日韓国・朝鮮人の人々が日本国民でなく市民権も与えられていないことは、天皇の問題と関係があると思うんですけども、そういう現状を放置しておくべきでないとするならば、話は憲法にさかのぼらざるをえない。

●憲法をどう改正するか

個々の条文をどう改正すればいいかについて、私の考えは特に煮つまっていません。そういうことはみんな議論して、決めればよいと考えています。しかしその場合、どういふ点を議論して、変えてほしいかということについては、私なりの提案がある。

ひとつは、まず憲法を、議論を尽くして改正すること。このこと自体に価値があるので、それにはやはり何としても改正をやり遂げよう。これが提案です。

どうしてそれがいいかというと、さつきも言いましたが、前文にあたる部分を書き変わるからです。そこにどういふことが書かれることになるかということ、現在の日本国憲法の

手続きに従って日本国民は何月何日から何月何日までみっちり議論を重ね、そして改正の手続きに従って、ここに次のような憲法をいただくことにしました。ついては、我々の理想はこういうもので、日本国民も世界の平和と人類の発展のためにますます貢献していくつもりです。そんなふうには主権者としての国民が宣言することができます。これは非常に重要で、これが実現するだけでも改正する価値があると思います。これが第一点。旧憲法との連続性を断ち切る（間接的なものにする）には、改正する以外に方法はないということです。

二番目には、中身です。日本国憲法はかなりよくできているけれども、問題が多い。ひとつはさつき言った国際社会とのつながりがかなり曖昧であること。典型的なのは第九条で、外国が日本に攻めてきた場合どうしたらいいのかということがまったく書かれていないわけです。ということは、そういうことを国民がよく議論していないということです。第九条についてはいろいろな選択がありますが、ゆっくりみっちり議論を経て、そのうえで現実的な選択をする必要がある。自衛隊は憲法ができたときには存在しなかったわけですから、そもそも自衛隊法と憲法が整合するのかどうか、を含めて議論する必要があります。少なくとも自衛隊を、きちんと憲法のなかに位置づける必要ぐらいはあるでしょう。

そのうえで私が言いたいのは、本当はもっと早く言うべきだったかもしれませんが、憲

法はいわゆる「憲法」だけが憲法でない、ということ。奇妙な言い方に聞こえたかも知れない。いわゆる「憲法」とは、条文として形になっている「日本国憲法」のことです。それに対して、「憲法でない」と言う場合の憲法というのは、日本国の国家体制を形づくる法秩序の全体という意味です。憲法は確かに日本国の基本法ですけれど、憲法は単独で存在するわけではなくて、細かいことはほかの法律で定めているわけです。たとえば、国会のことなら国会法で定める。皇室のことは、皇室典範によると書いてある。そういうふうには、ほかの重要な法律と一体になって運用されて、はじめて日本国憲法として機能するんです。

並みの法律は、憲法改正の手続きと違って、国会の過半数でもって変えることができる。現にいろいろな法律が毎年改正されているわけです。こうした法律の問題点も併せて見直していくことが、憲法論議に負けず劣らず重要であるというふうに思います。

法律の問題点ですが、順番にいきますと、ひとつは現在の外国人の取り扱いです。なるべく日本に入れないという考え方で、よろしくない。まず国籍法というのがあって、日本の国籍の取得にいろいろな制限があります。次に国籍を取得しないまでも、日本で通常の市民生活を営んでいくことに関して、非常に制限が多い。出入国管理法とか、外国人登録法の指紋押捺の問題とかもありますし、職業も制限されている。外国人であった場

合、たとえば公務員になれないとか、職業選択の自由の考え方に反しているわけですけれど、彼らは日本国民ではないから憲法に抵触しないというふうになっています。日本の学歴を要求する職種も多すぎる。

私の提案は、日本国憲法のなかに市民権の条項を設けるべきだということです。国民ではないが、日本で市民生活をおくる権利を保障される人たち。たとえば在日外国人、特に在日韓国・朝鮮人の人々のことをとりあえずまず念頭においていいけれど、今後在日外国人はもっと増えるでしょう。自分の意志で日本にやってきて、会社を興したり、技術者、労働者として日本の社会に貢献する。そういう人たちは何より日本のファンであるわけです。自発的に日本にやってくる人たちは、日本の友人であるわけです。そして、日本で生活をしていく以上、日本社会に対して何らかの貢献をしているわけです。ものをつくって売る、働く、税金を納める。これらは日本社会に対する貢献でしょう。そういうことをしているから日本で生活していただけるわけです。

では彼らにどういう権利を与えればいいか。可能な限り日本国民に近い権利を与えるべきでしょうね。それを憲法に明記することが重要です。基本的精神は憲法に明記し、国籍法とか、税金、それから社会福祉など関連する法律を整備して、外国人の権利を保全していくことが必要だ。国家公務員法や地方公務員法のなかの国籍条項をなくすとか、いろいろ

ろな手当が必要ですね。

次にもうひとつ重要なものとして、選挙法や、政党法があると思うんです。現行の中選挙区だと、自民党のようなタイプの政党ができて、政権交代が起こらないという現象を帰結する。この体制はなかなか動かない。これは選挙法のせいだ。憲法は政権交代を予想しているんですけど、しかし選挙法のせいで、政権交代が起こりにくくなってしまう。これを放置していれば、そういうまずい憲法だったということになってしまう。政権交代をしろとは憲法に書けませんから、それをしたければ、選挙法を改正するなり、政党法を制定するなりして、政権交代がきちんと起こるように制度を工夫しなければいけない。

政権交代は非常に重要で、政治の方針に関して日本国民のその時々々の意思が適切に反映することなんです。政権交代が起こらなければ、政党の指導者、政治ボスですね、そういう人の意思が貫徹していく余地を大きくします。

第三には、それとも関係するんですけど、現在の法律には個々人の自由を束縛する規定が多すぎる。それを緩めて、国民の自由をなるべく制限しない方向にしていけることが重要です。さもないと憲法は看板倒れになってしまう。

いくつか例を挙げます。まず**地方自治法**、あるいは税金を取るシステム。現在は国税でほとんどの税金を取り、地方交付税の形で地方自治体にまわすというやり方が、地方自治

の原則になっていますが、とんでもないことです。三割自治ではしょうがない。委託業務に忙殺され、中央にいちいちお伺いを立てないと何もできない。形式上は地方自治でも、実質的に地方自治ではないのです。地方自治の原則がはっきりしていれば、住民が自分たちの地域社会を自分たちの手で運営するんだという原則でやれるんですけど、今みたいなやり方だと、全部中央政府のほうを向いていますから、住民が市町村などに不満を持つても、改善の余地が少なく、住みにくい町になってしまう。もうちょっと地方自治の原則をはっきりさせていいんじゃないか。

次に**教育関係**も、問題山積です。たとえば**大学設置基準法**とか、公立の小学校、中学校のあり方とかです。日本の学校教育の実態をひと口で言うなら、これは日本人の再生産機構ですね。日本語ではなくて国語という言語を教えることになっている。民族教育は排除されているわけです。民族教育が無条件でいいとは言いませんけれど、文部省の設置基準に合わないというだけの理由で、朝鮮学校・中国人学校とかアメリカンスクールとかを正規の教育でないと決めつける理由はないんです。アメリカの大学ですら大学と認められないなんて、変です。教育の内実さえあればいいわけだし、日本の大学とアメリカの大学が別の規準というのはおかしいですよ。国際的に開かれた社会にしていくなれば、日本の学歴と外国の学歴は互換的でなければならぬ。さもないと、国民の自由がすごく制限

されるわけです。たとえばせっかく海外に赴任しても、受験のため子供を先に帰国させたりしなくてはいけない。教育のことを行政がコントロールしすぎだ。それが日本の教育関係法規の発想です。これはもともと、教育を国が始めたという事情にもとづくわけですが、本当は教育権は親にあるのです。親の教育権を認めるのなら、そして地方自治の論理が活きるのなら、国がこんなに教育を統制することはないわけですね。教育を変えていかなないと、人の言うことを聞くコピー人間みたいな日本人ばかりでできちゃう。個性の育ちようがない。現在の日本の教育のマイナス面は、国際的に開かれていない、外国の人々と対等につきあつていくのがむずかしいタイプの日本人をこしらえているという点です。とりあえずそのあたりを手直していく必要があるだろうと。

それからもうひとつ、だんだん話が細かくなっていますが、官庁の許認可行政があります。官庁がさまざまな部門を細かくコントロールしている。その手段はさまざまです。法律の場合もある、政令の場合もある、通達の場合もある。これらは全部法令ですが、こういう全体が、やっぱり憲法なんです。つまり憲法とは、憲法の細目にわたる運用のされ方を含む。だからそれをきちんとチェックし、理由のない許認可はやめる。憲法にそう書くのでもいいです。そうやって政府の機能を本来あるべきところに制限していったら、市民社会の活力を十分発揮させていくという方針を探るのが、今度の憲法改正の主眼になるべきではないか。

それからたいへん逆説的なのですがもうひとつ、国家機能を強化するという側面もあります。具体的には、危機管理の問題です。

日本の場合、政権の所在は内閣なんですけども、内閣は全員一致で、大臣が全員署名しないと閣議決定になりません。首相は内閣の首席にすぎなくて、合衆国大統領に比べて危機管理の能力が小さい。首相が誰かに撃たれて死んでしまった場合、どうなるかというようなことも、なかなか厄介です。

この場合、次の首相を指名するために、憲法の手続きによって議会を召集したりしなければいけないんですけど、議会を召集するには天皇の署名が必要である。何かの事情で議会との連絡がつかなくなった場合、国会が正常に機能しなくなります。アメリカだったら大統領が撃たれたら次は副大統領、……以下順に決まっています、全員を一網打尽にするのはまず無理です。かたときも国家機能が停止することはない。日本の場合、まことに心許ない。

政治は、市民生活を守るためにあるわけでしょう。市民は、自律的な秩序を持っていますから、大抵のことは政府がなくても対処できるんです、普通の方法で。だから政府の出番は、普通の方法では対処できないような危機が市民社会を襲ったときなのです。災害の

ような危機もそのひとつです。もうひとつは政府そのものの危機で、テロとか戦争などで
もって政府が機能しなくなってしまうという場合がある。

危機管理とは、首相官邸を鉄筋コンクリートのトーチカみたいにするという意味じゃな
くて、どんな場合にもきちんと対策がとれるということです。まず起こりうるケースをす
べて考えてみる必要がある。起こりうるケースをすべて考え、とりわけその最悪のケース
についても十分起こりうることを調べておく。どんなに確率が低くてもです。次に、最悪
のケースが起こった場合でも最善の対応をするにはどうしたらいいかを考える。そのため
の資財と人員を手当てし、対応のシナリオをきちんとつくる。そうすれば、万一の事態が
起こっても、そのファイルを引きだしてマニュアルどおりに行動すればよい。これが危機
管理だと思います。

要するに、いろんな場合を考えるとということにすぎないんです。それをしていないとし
たら怠慢だ。危機管理の考え方がないのなら、それを織りこむように憲法を改正しておく
べきです。

あとはODA関係ですね。現在、政府開発援助が二兆円近い規模になっている。そんな
ことを日本の憲法は全然想定していないですね。そして巨額のODAについて、国民はま
ったくノーチェックなのです。これはまずい。国会の決算委員会でもいいし、ODA委員
らない。

ロッキード事件のときに、日本が田中角栄氏の疑惑にきちんとした対応がとれたのは、
アメリカ議会の公聴会が機能していたことに拠るところが大きい。同じ関係が、日本と第
三世界のあいだに山のようにあるはずだ。援助をめぐって少しでもダークな、腐敗した部
分があれば、それは相手国に確実にダメージを及ぼす。相手国の人民に、日本は大きな責
任を負っているわけです。国際貿易によって日本人が幸せになること以上に、現地の人を
どうやって幸せにするかという方法論が求められている。その方法論にはいろいろあるで
しょうけれど、日本が出したお金に関して日本がきちんと始末をつけることが最低限の義
務です。そのことについて法令の規定がないんだったら、国会の国政調査権にもとづいて、
決算のやり方、調査の仕方、調査のスタッフをどれだけ用意すればいいか、というような
ことも含めて、国会の機能強化をすべきだと私は思うわけです。政府の機能も強化すべき
でしょうが、今の政府と国会のバランスで言うならば、国会の機能を強化することのほう
が先決です。

国会にはさまざまな慣行がありますが、今の委員会の答弁方式などは非常によくない。あれではまるで儀式です。言論でなにかが決まるのではなく、全部事前の裏取引で決まってしまう、アリバイのために国会質問があるみたいだ。そうじゃなくするためには、選挙法から手をつける必要がある。たとえば小選挙区になったとすると、有権者の意思ひとつですぐ次の議席がなくなります。今の中選挙区だと、自民党のボスのほうばかり向いていて、国民の言うことを聞くわけがない。小選挙区で競っていて、ちよつとしたことで反対候補にとって替わられるということになれば、党議の拘束どころでなく、選挙区の有権者のほうを向かざるを得ない。逆に言うと、選挙区で有権者の支持さえあれば、党中央の言うことを聞かなくても議員が自由に行動できるわけです。それではじめて、国会での言論は活性化する。

その辺を考えたうえで、国会の機能を強化し、国会の政府に対するコントロールを強めていく。チェック・アンド・バランスですね。それが、日本の政治を正常化していく方向であるというふうに思うので、そういう憲法改正ができればなおいい。

以上は希望でして、言い始めるとキリがないんですけど、こういうことを柱に自分たちの国をデザインできるんだということを国民が気がついて、よく議論するということがいいんじゃないか。結果的にあんまり改正に結びつかなかったとしても、私はがっかりしません。真面目に議論した、というだけでいいと思います。

憲法についてきちんと論議するというのは、自分の国をデザインできる市民、つまり近代的市民になるということと同じです。

近代とは、そんなに捨てたもんじゃないと私は思う。そもそも我々自身、まだあんまり近代的市民になっていない。近代のよさもまだまだよくわかっていないというのが、現実なのですから。

(一九九二年三月二五日)