

改憲国家のめざすもの

自民党「憲法改正草案大綱」を批判する

2005年2月

自由法曹団改憲阻止対策本部

〒100-0006

東京都文京区小石川2-3-28

DIK マンション小石川201号

(電話 03-3814-3971)

(FAX 03-3814-2623)

- 目 次 -

第1	はじめに	1
第2	改憲（草案大綱）がめざすもの	2
第3	平和原則を破棄して「戦争をする国」の憲法に	5
第4	「基本的人権の保障」の変質	11
第5	国民主権の変質と統治機構	16
	おわりに	20

第１ はじめに

自由民主党は、２００５年１１月の結党五十周年に憲法改正案をまとめ発表することを宣言し、改憲案作りを進めている。

２００４年６月には、自民党憲法調査会憲法改正プロジェクトチームが、「論点整理」を発表し、続いてパンフレット「憲法改正のポイント」を発行した。「新時代にふさわしい新たな憲法を求める国民的気運は、かつてない高まりをみせている」として、憲法のどの点をどのように「改正」するのか、検討すべき項目を全面的に取り上げたものである。そのうえで「新憲法を制定すべきである」という方向性が示された。

０４年１１月、自民党憲法調査会は、「憲法改正草案大綱」を公表し、この草案大綱にもとづいて改憲草案作成作業を進めようとした。けれども、この草案大綱は参議院議員の選出を国民の選挙によらないなど参議院を露骨に軽視するものであり、参議院議員など自民党内からも批判の声が上げられた。しかも、起草委員会の中谷元座長（元・防衛庁長官）がこの草案大綱づくりを自衛隊幹部に依頼した経緯が明らかにされ、内外からの批判を受けるにいたった。結局、自民党としては、この草案大綱を撤回することとした。

しかし、０４年１２月、自民党は０５年１１月の改憲案づくりに向けて、小泉首相を本部長とする新憲法制定推進本部を発足させた。本部長代行に武部幹事長、事務総長に与謝野政調会長、事務局長に保岡興治・党憲法調査会長が就任した。起草委員会の責任者は、日本を「神の国」と発言した森元首相が担当することとなった。

草案大綱は、憲法で自衛軍を認めるなど憲法９条に焦点を当てたものであるが、他の項目も網羅している。この数年の憲法論議を踏まえ自民党内の見解を全面的に集大成したもので、今後の改憲案づくりにおいて事実上のたたき台となるといわれている。

この草案大綱には、どのような国を改憲によって造ろうとしているのかが示されている。そこで、草案大綱の問題点を検討することにより、改憲によりめざす国家像を明らかにし、自民党の改憲案づくりをはじめとする改憲策動の危険性を浮き彫りにすることができるのではないかと考える。

以下に、まず、どんな憲法をつくろうとしているのか、改憲によってなにをめざそうとしているのか、草案大綱からみえてくるねらいを全体的に明らかにしたうえで、平和、人権、統治の各テーマごとに、具体的な問題点を批判的に検討する。

第2 改憲（草案大綱）がめざすもの

1 憲法に盛り込む「新たな国家像」

自民党は、国民主権、基本的人権の尊重及び平和主義という憲法の基本原理を発展させる改憲を実現するという。そして、我が国の進むべき方向性を指し示した新たな国家像を憲法の中に盛り込むとする（「はじめに－基本的考え方」）。

自民党は、04年6月に発表した改憲に関する「論点整理」で「愛国心」「国柄」「公共」などを強調し、今回の草案大綱においても、「我が国のこれまでの歴史、伝統及び文化に根ざした固有の価値」を強調している。「草木一本にも神が宿るとして自然との共生をも大事にするような」「国柄」を体現する憲法でなければならないとする。そして、天皇を元首と明記したうえ、我が国の「国柄」を天皇を象徴とする国家とし、象徴天皇制を憲法上明確に位置づけている（第一章「総論」）。ところが、このような「復古的」色合いを顕著に出しつつも、良きものは後世に伝えていこうとする「徹底的に未来志向」であるというのである。

また、草案大綱は、単なる「国家主義」の復活ではなく、自立し共生する「品格ある国家」をめざすという。

確かに、草案大綱で「国柄」とか「品格ある国家」を強調するのは、戦前の軍国主義社会の復活をめざすものではない。しかし、草案大綱が現在の平和憲法と根本的に異なるのは、軍隊を持ち海外派兵できることを認める憲法にすることである。それは、アメリカと一緒に現代の戦争を遂行できる、現代的な戦争国家体制を構築することであり、アメリカ追従の「軍事大国化」を目指すものといわざるを得ない。アメリカと一緒に「戦争をする国」になるためには、憲法9条はもはや天井まできており、これを何としてもすぐに「改正」しなければならないという立場からの改憲案に他ならないのである。

しかも、そのような仕組みを実現するためには、現憲法の定める基本的人権の保障や民主主義のあり方そのものが障害となる。草案大綱でも「誤った個人偏重主義」をなくすことを強調し、公共の名のもとに国民の権利を制限でき、国民に国防の義務を負わせる憲法にしようとする。強権的な政治も実行できる仕組みも考えられている。これらは、新自由主義思想に基づく「構造改革」を国民の抵抗なく実現しやすくするものでもある。

このように、「戦争をする国」にとって必要な社会構造を構築し、しかもそれが財界・自民党にとって有用な社会構造となるように憲法を「改正」して、国全体の体制を変えようとしているのである。

まず、ここでは、草案大綱について、全体の特徴を概観することとする。

2 基本原則の変質

(1) 平和主義の破壊

大綱では、9条を「改正」して、自衛のための軍隊を認めたとえ、国連決議のあるなしに関わらず自由に自衛隊の海外派兵ができるようにしようとする。

そのためには、「戦争のできる国」としての体制も構築することがあわせて必要とされる。基本的人権や民主主義の変質も伴うこととなる。

(2) 基本的人権保障の変質

基本的な権利・自由及び責務については、他人の基本的な権利・自由との調整を図る必要がある場合だけでなく、「国家の安全と社会の健全な発展を図る『公共の価値』がある場合」には、人権を制限できるとしている。軍事はもとより、政府の政策判断が人権に優先されるのである。

また、政教分離規定について、「社会的儀礼又は習俗的行事とされる範囲を超えて」宗教的活動をしてはならないと緩和し、靖国神社への公式参拝と、靖国神社に自衛隊の戦死者を祀ることが違憲と判断されないようにしている。

国民の責務については、国民に「国家の独立と安全を守る責務」を課し、「国家緊急事態にあっては」国や公共団体に協力しなければならないとしている。

この一方で、「同時に、上記の規定は、徴兵制を容認するものではないことを明確にすること。」としている。これは、9条を擁護する国民の平和主義のもとで、徴兵制まで規定すると憲法改正できないと考えたことと、アフガン戦争やイ

ラク攻撃に見るような現代の非対称の戦闘は、大量の陸上兵士を動員する必要がないという理由による。徴兵制まで規定しなくとも、アメリカと一緒に戦争することが十分に可能なのだから、「これでいいのだ」ということである。

なお、憲法「改正」論議の端緒とされた感のある「新しい人権」について、草案大綱はさほど重点を置いていないことにも、今回の改憲論議の眼目が新しい人権の創設ではないことをよく表わしている。「第二節 基本的な権利・自由」の中の「2 いわゆる『新しい人権』の追加」に 名誉権、プライバシー権及び肖像権、知る権利（情報アクセス権）、犯罪被害者等の権利を掲げるものの、いずれも法律で具体化するとしているにすぎない。改憲の目玉はここにはないことを露呈しているのである。

(3) 国民主権の変質

政府の行う施策をスピーディに進める仕組みも準備されている。現行65条では内閣に属するとされている行政権を、「内閣総理大臣に属するもの」として、内閣総理大臣の強力なリーダーシップを発揮できるようにする。加えて、国会では参議院の権能を削って二院制の機能を後退させ、あるいは「政党法」により戦争をはじめ国民犠牲の施策に反対する政党の活動を規制するなど、国民の意思を十分反映させない強権的な政治が進められる危険がある。

結局、国民主権については、「代表者を通じてその主権を行使するという『議会制民主主義』の原則」とあわせて、「すべての国民は、主権者として、自立と共生の精神にのっとり、その権限を行使するものとする」と規定する。国民を国家機関のひとつと位置づけ、国民主権を国民の「権利」ではなく「権限」の行使としている。国民主権も矮小化されることとなる。

さらに、司法については、「行政事件、知的財産権その他の専門的事項に関する事件を処理するため、特別の裁判所を設けることができるものとする」としているが、この特別裁判所は、軍事裁判所を含意している。他方では、「一切の法律、条令、命令、規則又は処分がこの憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する一審にして終審の裁判所」である憲法裁判所を設けるとしていることも、普通裁判所の違憲審査権を奪い、国民を犠牲にする法令等に合憲のお墨付きを与える役割をねらったものに他ならない。

地方自治でも、道州制の導入など徹底した広域化により住民の意思にもとづく

運営ときめ細かな住民サービスが後退することは必至である。あわせて、地方分権の名のもとに、地域における事務は地方自治体に任せ、国は軍事や外交に専念できる体制も目論んでいる。

極めつけは、憲法改正条項の「改正」である。国民投票を経なくとも憲法改正までできるようにしようとしている。

3 憲法そのものの変質

そもそも、近代立憲主義は、国民の自由のために、君主の専制権力に制限を加え、国民参政、基本権の保障、権力分立、法の支配などの原理を実現する国家体制を要請するものである。この立場に立脚する日本国憲法も、国民が国家権力を縛るための最高法規なのである。

ところが、草案大綱は、国家権力が国民を縛る最高法規に、憲法をしようとしている。草案大綱では、「二一世紀における現代憲法は、国家と国民を対峙させた権力制限規範というにとどまらず、『国民の利益ひいては国益を護り、増進させるために公私の役割分担を定め、国家と地域社会・国民とがそれぞれに協働しながら共生する社会をつくっていくための、透明性のあるルール』としての側面をも有することに注目するべきである」と表現している。国民の権利や自由を「公共の利益」によって制限できるようにしたり、国民に国防義務を課そうとするのもこのような立場からに他ならない。

さらに、現憲法では、天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員について定められている憲法尊重擁護義務（99条）を、草案大綱では、国民にも課すよう求めている。ここにも、憲法を国家権力が国民に命じるものとするねらいが示されている。

第3 平和原則を破棄して「戦争をする国」の憲法に

1 平和原則の破棄

憲法の平和主義に関しては、自民党「論点整理」において、憲法9条を改悪し、

自衛のための戦力の保持の規定、個別的・集団的自衛権の行使に関する規定、国際協力(国際貢献)に関する規定をおくことなどが示されていたが、草案大綱は、これを受けて憲法9条の具体的な改変方法が明記されている。のみならず、憲法前文で定めている平和的生存権の保障も削除している。

草案大綱に付記されている解説では、憲法の平和主義は維持するかのごとき説明をしているけれども、検討されている改憲案の内容は、その平和主義を真っ向から否定するものであり、平和原則の破棄といわざるを得ない。

2 平和的生存権の否定

草案大綱では、まず9条改憲の前提として、現行憲法が「全世界の国民」に保障している「平和的生存権」を排除している。

すなわち、現憲法前文における平和主義に関して、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、全世界の国民が、ひとしく貧困、環境破壊、薬物、国際組織犯罪、感染症、紛争、難民流出、対人地雷等の社会構造的な災禍から免れ、尊厳を維持した人間として創造的で価値ある人生を生きる権利を有することを確認するもの」と記載しており(草案大綱第四章第一節「平和主義」) この点について、「現行憲法の定める平和主義をさらに発展させて、小渕内閣の主導し、国際的にも定着しつつある『人間の安全保障』の基本的な考え方を規定したもの」とであるとコメントしている。

しかしながら、現行憲法前文の文言と比較してみれば、その問題点は瞬時に明らかとなる。現行憲法前文は、その第2文で「われらは平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努力している国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」と規定している。

草案大綱の「全世界の国民が、ひとしく貧困、環境破壊、薬物、国際組織犯罪、感染症、紛争、難民流出、対人地雷等の社会構造的な災禍から免れ、尊厳を維持した人間として創造的で価値ある人生を生きる権利を有することを確認する」としている部分は、現行憲法前文の「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」という部

分と似てはいるが、その対比において、「平和のうちに生存する権利」という文言を意図的に欠落させていることは明らかである。しかも、具体的に列挙されている社会構造的な惨禍には、その最たるものである「核兵器」や「戦争」が含まれていない。

草案大綱は、「人間の安全保障」という用語をもちいながら、そして、諸国民の惨禍を具体的に列挙することによって、あたかも現行憲法の平和主義を発展させるかのような装いを施している。しかし、草案大綱に具体的に列挙されていることは、現行憲法においても、「平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去」「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ」という文言で包括的に規定しているところである。草案大綱の「国際平和への寄与」の実質は、現行憲法が定める「平和的生存権」を否定することに他ならない。

3 集団的自衛を含む戦争の許容

大綱草案では、現行憲法 9 条 1 項を次のように「改正」しようという。

「日本国民は国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄すること（草案大綱第四章第一節「平和主義」）。

日本国民は、自衛又は国際貢献のために武力の行使を伴う活動を行う場合であっても、それは平和的な手段によっては問題の解決を図ることが困難な場合であって、武力の行使は究極かつ最終の手段であり、必要かつ最小限の範囲内で行われなければならないことを深く自覚しなければならないことを定めるものとする

前段は、現行憲法 9 条 1 項の「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」という文言から、「正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し」という部分を除いたものであるが、それは「侵略戦争の放棄」を定めたものであるとされる。

したがって、この前段によっては、「自衛（これには当然に、個別的・集団的

自衛の両者が含まれる)」や「国際貢献（国際平和の維持・創出）」のための武力の行使は禁止されておらず、これが容認されることになるのだという。

要するに、現行憲法 9 条 1 項は、形式的にその文言は残すが、その意味するところは「侵略戦争の放棄」だけに限定し、個別的・集団的自衛、報復、制裁、人道的介入などを理由とするその他の戦争はすべて許容されることになるのである。

ここにおいて、現行憲法の戦争放棄、非軍事平和主義の理念は完全に否定され、「戦争をしない国」から「戦争をする国」への転換が図られる。

その結果として、現行憲法 9 条 2 項の「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」という規定は削除され、その代わりに、「日本国民は、自衛又は国際貢献のために武力の行使を伴う活動を行う場合であっても、それは平和的な手段によっては問題の解決を図ることが困難な場合であって、武力の行使は究極かつ最終の手段であり、必要かつ最小限の範囲内で行われなければならないことを深く自覚しなければならないことを定めるものとする」というくだりが置かれることとなる。

ちなみに、この点については、「武力の行使は平和的手段が尽きた最終・究極の手段であり、さらには必要最小限の範囲内で行われなければならないことを規定したものである。『命を慈しむ平和愛好国家・国民』としての我が国の『国柄』が具体的に現れた重要な規定ということが出来る」というコメントが付されている。

しかし、そのような規定を作ってみたところで、この間のイラク戦争に対する日本政府の対応をみれば、それが机上の空論であることは明らかである。

日本政府は、現行憲法 9 条が存在するもとでも、日米同盟を理由にアメリカのイラクに対する先制攻撃を無条件で支持した。イラク戦争は、現行憲法 9 条が集団的自衛権を否定しているので日本がアメリカの先制攻撃に軍事的に直接参加することはなかったが、憲法を「改正」して集団的自衛権の行使が可能になれば、日本がアメリカの行う先制攻撃に同盟国として直接参加していくことは当然ということになる。

また、米国はいま大規模紛争を前提とした戦力構築を改め、世界規模での機動的で柔軟な軍への再編に着手している（トランスフォーメーション）。そして、

アジア地域における米軍再編にあたって重視しているのが、北東アジアから中東に至るいわゆる「不安定の弧」への対応であり、米国は在日米軍を「不安定の弧」に対する前方展開の司令部として再編しようとしている。そこでは日米の協力関係を強化して、自衛隊と米軍の一体化を進め、その役割分担を見直すことも検討されている。その際、米国が自衛隊にこれまで以上に多様な活動を要求してくることは間違いない。アジア太平洋地域での日米協力を確認した「日米安保共同宣言」をさらに進めて、「新共同宣言」を策定しようとする動きはその一環である。

他方で、日本の新防衛大綱（０４年１２月）においても、「米国の軍事的プレゼンスは、依然として不透明・不確実な要素が存在するアジア太平洋地域の平和と安定を維持するために不可欠である」との認識のもとに、「情報交換、周辺事態における協力を含む各種の運用協力、弾道ミサイル防衛における協力、装備・技術交流、在日米軍の駐留をより円滑・効果的にするための取組等の施策を積極的に推進することを通じ、日米安全保障体制を強化していく」ことが打ち出されている。

このような日米同盟のまえでは、武力の行使は「平和的手段が尽きた最終・究極の手段」であるとか「必要最小限の範囲内」であるとか建前を言ってみたとところでそれが歯止めになるはずがない。

４ 軍事的な国際活動への参加

草案大綱では、「我が国は、確立された国際的機構の活動その他の国際平和と安全の維持及び回復並びに人道的支援のための国際的な共同活動に、積極的に参加するものとする」との規定を憲法に盛り込むという（第四章第二節「国際協調」）。

そして、この点については、「確立した国際的機構の活動」とは、「現時点では国際連合によるものを念頭においているが、将来的にはそれにとどまるものではなくて、ＥＵのような機関がアジアに誕生するようなことがあれば、それもこれに含まれることになる。もちろん、現時点でも『その他の国際平和と安全の維持・・・ための国際的な共同活動』とあるから、国連の活動だけに限定されているわけではない」とコメントされている。

当面、想定されているのは、国連の多国籍軍や平和維持活動（ＰＫＯ）への自衛隊の全面的参加である。

国連の多国籍軍への参加については、たとえば、イラクで抵抗勢力に対する掃討作戦を展開している多国籍軍は、国連決議に基づいて編成されている。もし憲法上、国連の多国籍軍への自衛隊の参加が認められるならば、米軍がイラクで行っているような市民を無差別に虐殺する戦闘行為にも、日本の自衛隊は積極的に加担していくことになるであろう。国連の機能はときに大国の思惑によって左右され、国連の活動だからといってもそれがつねに国際平和の秩序や人道にかなうとは限らない。

また、現状の国連ＰＫＯ協力法では、自衛隊のＰＫＯへの参加が海外での「武力行使」に至らないための制約として、紛争当事者間の停戦合意、受け入れ国を含む紛争当事者のＰＫＯと日本の参加についての同意、ＰＫＯの中立性の厳守、以上～の原則が満たされない場合の自衛隊部隊の撤収、武器の使用は、自衛隊部隊の生命、身体防護などのために必要最小限に限ること、という参加五原則が課されているが、これらの制約も取り払われて、自衛隊は武力行使を伴うＰＫＯ活動にも公然と参加していくことになるろう。

さらに、国連の活動と言っても、国連決議にもとづく海外での軍事活動の範囲は、著しく広がる。例えば、政府は、自衛隊のイラク派兵を正当化するため、０３年３月のアメリカのイラク攻撃が国連決議に基づくものであるとまで強弁していたのである。しかも、この草案大綱の規定によれば、国連の活動に限られない国際平和のための共同行動まで海外派兵が想定されているのである。この草案大綱で改憲された場合には、海外派兵が無限定に行われるといわざるを得ない。

５ 国家緊急事態及び自衛軍と国民

草案大綱は、憲法上「国家緊急事態」と「自衛軍」の規定を置くという（第八章）。

国家緊急事態は、「防衛緊急事態」「治安緊急事態」「災害緊急事態」という三類型を予定し、国家緊急事態における措置として、「国民保護の原則」「国家緊急事態における基本的な権利・自由の制限に関する措置」「内閣総理大臣の職務代行に関する特例措置」「国会及び国会議員に関する特例措置」などが置かれる

(第八章第一節「国家緊急権」)。

とりわけ問題なのは、「国家緊急事態における基本的な権利・自由の制限に関する措置」であり、「国家緊急事態の布告が発せられた場合には、この憲法及びこの憲法の規定にもとづく法律の定めるところにより、第三章に定める基本的な権利・自由は、その布告が発せられている期間、特にこれを制限することができるものとする」とされており、軍事的合理性を理由とする基本的人権の大幅な制約が予定されている。また、「国会及び国会議員に関する特例措置」では、「国家緊急事態において、国会の措置を待つ暇がないときは、内閣総理大臣は必要な措置を講ずるため、法律で定めるべき事項に関し政令を制定することができる」とされ、内閣総理大臣に対して事実上の法律制定権を与えている。

これらは全体として、日本が米国の戦争に参加するときに、国家政策を政府主導で決定するとともに、有事法制によって国民を戦争に動員する一方、国民の反戦・非戦の声には沈黙を強いることをねらいとするものである。ここでは、まさに「戦争をする国」への国家改造という改憲の目的が憲法規範として具体化しているといえる。

これまでの自衛隊は「自衛軍」として位置づけられ、「個別的又は集団的自衛権」を行使すること、さらに「治安緊急事態の活動」「災害緊急事態の活動」「国際貢献のための活動(武力行使を含む)」を行うことがその任務とされている。さらに、軍事規律維持のための組織として軍事裁判所の設置も予定されている(第八章第一節「自衛軍」)。

第4 「基本的人権の保障」の変質

1 「公共」の名による人権制限

(1) 制限法理の変質

自民党の改憲草案大綱では、基本的人権の尊重に関して、個人の尊厳を最高価値とする価値規範を体系化したものであるという立憲主義の大原則を確認としている。けれども、改憲案として具体的に提示されている内容は、人権を制限

する原理を大きく変質させるものである。

まず、基本的な権利・自由の行使は、他人の基本的な権利・自由との調整を図る必要がある場合に最小限の制限を受ける。これが従来から考えられてきた基本的人権の制限法理である。

ところが、草案大綱は、これに加えて、「国家の安全と社会の健全な発展を図る『公共の価値』がある場合」にも、基本的な権利・自由を制限できるとする（第三章第一節「総論的事項」）。しかし、「国家の安全と社会の健全な発展を図る」という概念は様々に広げられる危険が大であり、基本的人権の制限を広く認めてしまうこととなる。例えば、健康で文化的な生活を保障している生存権（憲法 25 条）に関しては、財政危機を理由として、自己責任論や家族間での共助が強調され、年金や福祉・医療を切り捨てることが当然視されかねない。さらには、国家の安全という名のもとに、国民に情報を知らせるべきではないとして報道が規制されたりすることにもなる。

政府が必要だと判断すれば、人権が制限される事態となっても、国民はこれを甘受しなければならなくなってしまう。いわば人権よりも、政府の政策判断が優先されることになるのである。戦争のためや戦争に備えるうえで、あるいは国民とりわけ弱者にしわ寄せをする新自由主義の政策を実行するうえで、憲法による人権保障を後退させるねらいが明らかにされている。しかも、それは、憲法で保障する基本的人権が「侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる」（憲法 11 条、同旨・97 条）とする現憲法の趣旨にも反するものであり、基本的人権の保障を変質させるものといわざるを得ない。

（2）国防の責務と基本的人権の制約

自民党の草案大綱では、国民に国家の独立と安全を守る責務を課し、これを国家緊急事態における協力義務とともに憲法上でも明らかにしようというものである（第三章第三節「国民の責務」）。いわば国民の国防義務を認めるものである。これについては、裁判所における具体的に強制可能な義務ではなく、幅広い訓示的意味での義務というニュアンスを出すためと説明している。

しかし、このような国民の責務を明文上も明らかにしようとするのは、前述のような基本的人権をさらに制約しやすくするものである。国防という言葉の前に、国民が自らの人権を制約されることを受け入れなければならないことになるから

である。自衛隊や行政に対して求められる協力を拒否したり、抵抗することも許されないこととなってしまう。のみならず、国防義務に反するという理由で、戦争に反対する様々な活動も制約されることになりかねない。成立した有事法制について、憲法上のお墨付きを与えるとともに、有事法体制のもとでは人権を主張することを許さない仕組みをいっそう拡充しようとするものにほからならない。

憲法 9 条「改正」により軍隊の保持を認めるようなことになれば、それだけでも軍事目的が優先されて基本的人権の制約がまかり通るような事態を招きかねないのであるが、国防について国民の責務が憲法上明示されれば、基本的人権の保障は、いっそう危うくなる。

2 新しい人権と法律による人権制限

(1) 自らを反省しない改憲案

自民党の草案大綱では、プライバシー権、知る権利、環境権などの新しい人権を憲法に明記するべきとの意見を提示している（第三章第二節「基本的な権利・自由」）。

しかし、環境権やプライバシー権は個人の尊厳や幸福追求権（憲法 13 条）等から、知る権利は表現の自由（憲法 21 条）から認められるものであり、社会的にも定着してきた。これらの権利の実現を積極的に進めることは、あえて、憲法を改正しなくとも、現憲法のもとでも十分可能である。

ところが、これまでの政府・自民党は、これらの権利を否定し、ないしは積極的に具体化しようとしてこなかった。例えば、環境権を否定して公害規制を怠ってきたのみならず、自然環境を破壊し公害を激化させる公共事業を次々と強行してきた。さらには、プライバシーを公的機関が侵害することを認める盗聴法（「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律」）を成立させ、防衛秘密保護を優先して知る権利を制限する自衛隊法「改正」を成立させてきたのである。

そのような政策への批判や自らの態度に対する反省を抜きにして、新しい人権のために改憲が必要だと主張しても、何ら説得力をもちえない。

(2) 法律による定めを前提とする「保障」

自民党の草案大綱では、これらの新しい権利については、いずれも「法律の定めるところにより」、権利を明らかにするものと提起している。

これでは、立法府の政策判断により、権利保障のあり方が左右されることになる。そもそも基本的人権を憲法上の権利として保障するのであれば、法律によることを前提とする必要はない。現在、知る権利、プライバシーの権利、環境権は、いずれも憲法上の権利として保障されていると理解されているうえに、様々な法律の規定により具体的に保護されている。自民党の草案大綱のように法律の範囲内で保障するとしても、それは憲法上の権利として前進させるものでは決してない。むしろ法律の範囲で保障するとした明治憲法の人権保障のあり方に戻るものといわざるをえない。

しかも、後述のように環境権については、プログラム規定にとどめて具体的な権利として認めないのみならず、環境保全の責務まで国民に負担させようとするのである。

このように、草案大綱における憲法の人権保障では、現状を後退させるといっても過言ではない。

3 権利と責務—人権保障そのものの後退

自民党の草案大綱では、従来の権利規定の修正として、権利規制のあり方や権利・義務内容の修正等を提起している（第三章第二節「基本的な権利・自由」）。

しかし、以下に指摘するように、国民の基本的人権の保障の観点からは、むしろ後退といわざるをえない内容である。

(1) 青少年保護による表現の自由の規制

表現の自由（21条）に関して、「青少年を保護するため、出版及び映像に関する規制について法律が定めることができる旨明確にする」としている。すでに条例などで規制されているものであり、権利・自由を制限する内容を憲法上あえて盛り込む必要はない。法律による人権の規制を憲法上明記することは、権利保障のあり方を後退させるものに他ならない。

(2) 信教の自由及び政教分離

政教分離については、「国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない」（20条3項）とする現行規定に対し、「社会的儀礼又は習俗的行事とされる範囲」であれば、宗教活動を認めることを明記しようとする。しかし、国や公的な機関が一定の宗教的な活動を行うことにより、他の宗教を圧

迫ることになり、結局は信教の自由を侵害するおそれがあるのである。草案大綱のように憲法上の例外を認める規定を設ければ、その例外が拡大していく危険もある。

(3) 知的財産の保護、企業その他の経済活動の自由

これらの権利・自由を、憲法上あえて明示し、保護を促進するという。しかし、これは、自由競争を広く認めるものであって、財産を有するものの権利保護に厚く、持たざるについてはいっそう不自由になる。働くものや弱者の権利を制限する方向を示すものであり、不公正を拡大する。

(4) 国防の責務と徴兵制の禁止

国民の責務として、前述した国防の責務を明らかにする一方、徴兵制の禁止も明記するという。しかし、徴兵制の禁止を明らかにしたからといって、国防の責務を前提にした人権の制約については、何ら問題が解消するわけではない。むしろ人権保障を後退させるものであることは、すでに指摘したとおりである。

(5) 社会保障等について費用負担する責務

現行憲法で規定する納税義務（憲法 30 条）のほか、社会保障その他の社会的費用について負担する責務を明らかにするという（第三章第三節「国民の責務」）。これは、前述のように公共の名のもとに生存権保障が後退させられるのみならず、それに対応して、憲法 25 条で社会福祉や社会保障などについて負担している国の責任を軽減することにもつながる。保障や給付を削減する一方で、国民の負担を増やす施策を進めるねらいを指摘せざるを得ない。

4 教育・家庭について

(1) プログラム規定

教育の基本理念、家庭の保護、環境権及び環境保全の責務について、自民党の草案大綱は、プログラム規定として位置づけている（第三章第四節「社会目的（プログラム規定）としての権利及び義務」）。

まず、このようなプログラム規定としたのは、「人権のインフレーション」に歯止めをかける趣旨であることを明らかにしている。しかし、これは人権保障を発展させてきた国際社会や国民の要求に逆行する立場にほからなない。

(2) 教育の「基本理念」

教育については、人格の完成を目指し、心身ともに健康な国民の育成を目的として行われるものとしたうえで、「『個人の尊重』が他人の権利の尊重を前提として成り立っているという自律と共生の精神を深く認識し、法令その他の社会共通の規範を遵守する」ことを強調し、「生命を尊び、自然に親しみ、環境を保全し、良き習慣を身につけること」、「我が国の歴史・伝統・文化を尊重し、郷土と国を愛し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を涵養する」としている。

これに対して、教育基本法第一条は、教育の目的について、「教育は、人格の完成をめざし、平和的な国家及び社会の形成者として、真理と正義を愛し、個人の価値をたつとび、勤労と責任を重んじ、自主的精神に充ちた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない」と規定している。自民党の草案大綱は、あえて「平和的な国家及び社会の形成者」などの文言を削り、「個人の価値をたつとび」とした内容をも変更しようとしている。これは、現在準備されている教育基本法「改正」と連動し、同じ内容を憲法に盛り込もうとするものに他ならない。

(3) 家庭の保護

「家庭が社会生活において大切な共同体」であることを明らかにしている。ただし、その点について、「明治憲法下における『家』制度を連想させるという復古的な意味合いを払拭」とすると解説している。けれども、使う言葉はともかく、家庭を、「社会や国家という『公共』を構成する最小の単位であって、そこで伝統や文化や人間的な慈しみの気持ちなどが伝承されていく」としている。これは、公共を強調し、社会福祉や社会保障について、自己責任そして家庭の責任を第一に位置づけることにもつながるものである。

第5 国民主権の変質と統治機構

1 改憲派の狙いを明らかにした大綱

今回の大綱は、すでに指摘したような平和主義や基本的人権の原則のみならず、統治機構に関しても、財界・自民党が目指す改憲の内容をすべて盛込んでであると

いっていいであろう。彼等自身もその内容のすべてが当面実現するとはおよそ考えていないのではなかろうか。ここまで露骨にすべてを公表することによって、その本質がいつそうわかりやすく明らかにされたといっても過言ではない。

すでに指摘したように、日本を「戦争をする国」にする場合、単に軍事や安全保障関連の条項を変更する、すなわち具体的には9条を「改正」する、というだけでは十分ではない。日本国憲法は平和主義を基本原則としているため全編にわたって軍事に関する事態を予定していない。そこで日本を「戦争をする国」に変えようとすれば、9条関連だけではなく憲法体系の全体を変える必要が出てくる。それが集中的に表現されているのが、国家緊急事態（大綱第八章第一節）の場合であろう。しかし、国家緊急事態の場合にとどまらず、人権保障や統治機構についても全般にわたって、「戦争をする国」のために必要な社会構造を構築することが改憲の目標となってくる。そこでは、国民の意思を反映せずに進められる国家体制が示されており、国民主権の大原則を変質させるものとなっている。

そのような社会構造を実現することは、新自由主義にもとづく構造改革を進めるうえでも、財界や自民党にとって有用である。日本経団連が05年1月に発表した「我が国の基本問題を考える」では、現在の国家運営体制では「わが国が今後克服していかなばならない政策課題に対し、迅速に対応できない懸念がある」と述べている。財界なりの危機意識に基づき、構造改革を急速に進める仕組みをつくることを求めているのである。現に進められている構造改革においても明らかなように、消費税の増税によって軍事費などの財源を確保し、他方では医療・介護・年金を改悪し福祉や教育の支出を切り捨てるなど国民に犠牲を押しつける施策をいっそう強行することになる。これに障害となる国民の抵抗を排除するためには立法・行政ないしは地方自治の過程をスピーディに行い、あるいは司法によるチェックもされないようにする仕組みづくりが求められる。

そのような統治機構にするよう改憲して国全体の体制を変えることも自民党の草案大綱では目論まれているのである。

2 強権的な政治の実施

(1) 世論を無視するスピーディな国会審議

まずは、国民の声を無視してスピーディに意思決定して強行実施できる仕組み

が造られようとしている。

国民の声を反映した充実した国会審議を進めるうえで、参議院には重要な役割がある。ところが、草案大綱では、参議院議員の一部任命制とし、衆議院の優越を強化する（第五章第一節「国会」）。例えば、法案を参議院が否決した場合でも、衆議院の再可決の要件を三分の二から過半数に緩和したり、それも参議院が30日間（現行は60日間）採決しない場合でも否決と見なして再可決できるようにして、法案が短期に成立しやすくする。予算や条約についても、衆議院の議決と参議院の議決が異なる場合、現行憲法では両院協議会を開くことが義務付けられているが、これを任意的なものとした。したがって、衆議院の議決が事実上、国会の議決となる。

また、国会で必要とされている大臣の出席を抜きにしてでも、審議が進められるような仕組みを実現しようとしている（第五章第三節「国会と内閣の関係」）。政府の責任ある答弁や解説抜きで、充実した審議を経ることなく次々と法律が成立していくこととなる。

そもそも、犠牲を強いられる国民が声を上げることは、自民党の議員が選挙民の支持を失うことにつながる。国会で審議に時間がかかれば、ますますその可能性は拡大する。現在の制度では反対勢力を押し切って強行するためには、「強行採決」が衆参各二回以上必要となり国会審議が1ヶ月以上もストップしてしまうこともある。改正草案で示されているようなスピードアップにより、国民の声を排除したまま法案等の成立を強行することがもくろまれている。

内閣に対する国会のチェック機能が後退することは必至である。

(2) 反対勢力の抑圧・排除

草案大綱では、憲法に政党の規定を設け、「政党法の制定」を通じて、反対勢力を押さえ込む仕組みも用意している。イラク戦争に反対するビラ配布に対して逮捕・勾留し刑事犯罪として処罰しようとする弾圧が進められている今日、海外派兵などが認められた憲法のもとで、これに反対する政党の活動が抑圧されるおそれは極めて大である。

しかも、衆議院の選挙制度については、小選挙区及び比例代表選挙区からの選挙と明示し、国民の意思が反映されにくい仕組みとなっている（第五章第一節「国会」）。

(3) 首相への権限の集中

現行65条では内閣に属するとされる行政権を、「内閣総理大臣に属するもの」と改め、内閣総理大臣の強力なリーダーシップを発揮させようとする（第五章第一節「内閣総理大臣及び行政」）。閣内で、反対したり、正面から異を唱えることはしなくとも足を引っ張ったりすることが起こりうるのであるが、そのような事態を押さえ込み強権的な権限行使が進められるようにする仕組みである。

財政については、一年をこえた期間を一会計年度として予算を編成することを認めるなど、数年の財政負担にみあう多額の支出も可能にする（第六章「財政」）。これは、予算・決算に対する毎年の国会審議によるチェックを困難にし、財政に対する国会の権限を後退させることになる。これが戦前のような戦費負担などに悪用される危険を指摘しないわけにはいかない。

3 司法機能の後退

立法や行政に対する司法のチェック機能を弱めることも、草案大綱ではねらわれている。憲法裁判所を新設するというのである（第五章第一節「司法裁判所」）が、これは違憲の疑いのあるような法案についてあらかじめ憲法裁判所での合憲のお墨付きをもらい、違憲の主張を封じ込めようという狙いがそこに込められている。しかも、憲法裁判所の設置により、一般の裁判所から憲法判断の権限が奪われることになると、国民の具体的な権利の実現を求める様々なたたかいとあわせて、憲法上の判断も明らかにさせていく裁判闘争などは不可能とされるおそれもある。

また、軍事規律の維持のための特別の組織の設置が草案大綱第八章に規定されている。司法裁判所の項では特別裁判所の設置が予定されているが、これは軍事裁判所を含意している。司法についても、軍事大国化推進の機能が具体化されることになるのである。

4 地方自治の後退

草案大綱では、道州制を導入するという（第七章第二節「地方自治の種類」）。これは、従来の都道府県ごとの規制をより広域化し、緩和することになる。道州制の導入は、現在進められている市町村の合併・広域化とあわせて、住民参加も、

きめ細かな住民サービスも困難とならざるを得ない。住民に身近な行政をできるだけ幅広く担うものとする（第七章第一節「地方自治の原則」）といいながら、地方自治体は不十分な役割しか果たせないこととなる。しかも、他方で、国の役割を軍事や外交に専念させることとなる。

さらに、自治体の議員については、市町村議員については、現在必要とされている直接選挙をあえて明記せず、条例により選挙によらない方法も選択できるとする（第七章第三節「地方自治体の権限及び機関」）。住民の意思と直結した議員の活発な活動やきめ細かな地方行政が排斥されることになる。

5 国民投票を不要とする改憲手続の「改正」

草案大綱では、憲法改正手続についての「改正」を提起している（第九章「改正」）。

現行憲法 96 条では、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で国会が発議したうえ、国民投票の過半数をもって改正することとなっている。

ところが、草案大綱では、各議院の総議員の三分の二以上の賛成があれば、国民投票を不要とする改正を認める。また、国民投票を要する改正も、各議院の総議員の過半数によって国会が発議できるとする。

憲法改正は、国民が主権者として自ら直接その意思を表明する最も大事な機会である。その手続を緩和し、ましてや国民投票まで不要とする場合を認めることは、国民主権の大原則を後退させるものであり、大問題である。

おわりに

以上、明らかにしたように自民党の改憲草案大綱によれば戦争国家体制づくりが進められ、世界のどこにでも日本がアメリカとの戦闘行為に参加していくことが可能とされる。国民に対しては様々な犠牲が強いられ、その声が政治に反映されない仕組みが用意されている。民主党や公明党が進めている改憲案づくりにおいても、海外での戦争を認める方向が示されている。改憲案がねらうこのような事態は、国

民が望んでいることでは決してない。

しかし、他方で、自民党の草案大綱で示されているような改憲案のねらいについては、有事法制の制定や新防衛大綱、アメリカとの新共同宣言づくりなど、これを先取りしようとする動きも顕著である。また、年金改悪や消費税増税など国民に犠牲を強いる悪政も進められようとしている。

いま必要なことは、平和の実現や国民生活のために憲法を生かすことであって、改憲を進めることでは決してない。改憲のねらいを広く国民に明らかにし、改憲にそのものに反対する声をいっそう大きくしていくことが急務である。