

21世紀臨調「国の基本法制検討会議」中間報告（要旨）

「新しい日本と憲法・基本法制の課題」

平成14年6月18日

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）

「国の基本法制検討会議」部会編成

代表 赤澤 璋一 世界平和研究所副会長

代表 西尾 勝 国際基督教大学教授

第1部会「国の外交・安全保障・危機管理」

部会長 森本 敏 拓殖大学教授

部会長 北岡 伸一 東大教授

第2部会「国の統治機構」

部会長 西尾 勝 国際基督教大学教授

第3部会「国民の権利義務」

部会長 福川 伸次 電通総研研究所長

部会長 草野 忠義 連合事務局長

目 次

I. 総論（問題意識と検討の視点）	…… P 4
II. 国の外交・安全保障分野の課題	…… P 7
III. 国の統治機構分野の課題	…… P 11
IV. 国民の権利・義務分野の課題	…… P 17

I 総論（問題意識と検討の視点）

新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）は平成11年秋の発足と同時に「国の基本法制検討会議」を設置し、21世紀における日本のあるべき姿を念頭に、国の憲法・基本法制上の諸課題について検討を重ねてきた。

いま、日本は明治維新、戦後改革に次ぐ歴史的な変革の時代を迎えている。日本は後に続く世代のために希望もてる新しい国のかたちを模索しており、国の骨格を決める憲法や基本法制のあり方についても、その根本に立ち戻った見直しが求められている。

しかしながら、戦後の日本において憲法は、長らく議論をするための土俵さえ用意されてはこなかった。衆参両院に憲法調査会が設置され、国民世論が積極的な憲法論議を求めると、新しい息吹が見られるようになった今日においても、その状況は基本的に変わっていない。

憲法の改正を願う側も、護憲を主張してやまない側も、ともすれば専門家による専門家のための議論に終始し、一般には縁遠い逐条的な論争はあっても、この国のかたちを論ずるといふ観点から、憲法論議そのものを国の政策や基本法制全体の論議の中に位置づけ直し、すべての国民が共有しうる新しい土俵をつくりあげるといふ試みは、ごく最近まで行なわれることすらなかったのである。

いうまでもなく、憲法を論ずるといふことはこの国のかたちを論じることである。そして、その論議を始めるということ、国民一人ひとりが自らの手で新しい国づくりへの営みを始めるということにほかならない。

憲法の内容に何を盛り込むかということ以上に、そうした問題をわれわれ日本人が扱えるか否かが問われている。合理的な検討を行いうるだけの政治的な力量と民主主義の成熟の度合い、そして、世界の中の日本のありようを問い、自らの手で新しい生き方を導き出す見識が試されていると言い換えてもよい。

このような観点からわれわれは、検討を始めるにあたり、われわれの進める作業の目標を、憲法を専門としないごく普通の人々の視点に立ち、多くの国民が共有しうる新しい論議の土俵を構築することに置き、以下に掲げる方針にもとづいて検討を進めることとした。

第一に、われわれの検討の場に、護憲であるとか、改憲であるとかといった先入観や従来までの経緯からくる抜きがたい相互不信、あるいは、特定のイデオロギーは絶対に持ち込まないということである。

第二に、最終的には、新しい時代にふさわしい憲法のあり方を希求するための具体的な作業を行うとしても、検討を始めるにあたっては、現行憲法の逐条的な審議からは入らないということである。

第三に、21世紀初頭の四半世紀先を念頭に、各分野における中長期的な日本の課題を明らかにし、その分野の法制度や政策上の基本的な課題を検討することから出発することである。

そして、その過程において現行憲法の可能性と限界の双方を検討し、現行憲法下において直ちに取り組むべき基本法制上の改革、「立法改革」（制度の運用や政策の見直しを含む）と、憲法の見直しを視野に入れて議論することが妥当と思われる「憲法成文上の改正事項」の双方を明らかにすることである。

われわれは以上の方針のもと、基本法制会議の下に「外交・安全保障・危機管理」「国の統治機構」「国民の権利・義務」の3部会を設け、約80回におよぶ会議を重ねてきた。会議は経済界、労働界、学識者、ジャーナリストなど各界の有志によって構成されているが、憲法を専門とする者は一人も含まれていない。これは、憲法論議を専門家の世界から解放し、国民の日々の営みから改めて発想してみたいという、われわれの意志のあらわれである。

また、われわれは検討を進めるにあたり、ともに手を携え活動する与野党の若手国会議員（当選1回から4回程度）と超党派の勉強会を組織し、精力的に意見交換を重ねてきた。これは、新しい時代を担わねばならない若い政治家こそが、この国のかたちを論ずる主役となって欲しいという、われわれの願いのあらわれである。

今回、公表する報告は、こうした考えにもとづくわれわれの検討成果の一端を中間総括的な意味合いを込めてとりまとめたものである。あくまでも中間報告であり、まだまだ議論を尽していない論点は数多くある。われわれとしては、引き続きその不備な点を補いながら、さらに先の検討を進めていきたいと考えている。

報告書を一読すればわかるとおり、憲法成文上の改正と同等あるいはそれ以上のスペースを現憲法下の改革にあてている。これは、憲法を見直す以前に、あるいはその前提とし

て、現憲法下において早急に取り組まねばならない立法改革上の課題がいかに多いかを端的に物語るものである。

われわれがここに示す中間報告は日本の現状にいかなる改革を求めるものであろうか。何よりも、この数十年の間、世界は変わり日本も大きく変わったということを正しく認識することである。この状況の変化を十分に組み込みながら、日本あるいは日本人のもてる潜在能力を引き出し、克己心と活力にあふれる社会をつくりあげること、そのためにも、国家や個人生活におけるリスクの増加やその質的な変化を念頭におきながら、新しいガバナンスをいかに確立していくかが、改革の核心に位置しなければならない。われわれの報告書は、この「新たなガバナンスの確立」という問題意識に貫かれている。

最後に、報告書の公表にあたり、とくに改革を牽引すべき立場にある政党と政治家に対し次の3点を強調しておきたいと思う。

その一。「改革10年」という確固たる信念である。いま政府を中心に進められつつある諸改革はまだ緒に着いたばかりだが、それらの改革がわれわれの指向するような国政全般にわたるものであるとすれば、これから10年かかってやり抜くという確固たる信念が必要となる。急ぐものは急いでもよいが、そのリアクションも考慮に入れば少なくとも10年、新しい憲法の構想までを視野に入れて改革をやり抜くという信念がこの際、表明されてしかるべきである。

その二。「日本の国の骨格を変える」。国民は小泉首相に期待している。それだけに、改革の中味がここ数年の緊急対策のごときものであっては国民の失望は免れない。20世紀の100年を経て、いまやあらゆる仕組みが制度疲労をきたしている。「この国の骨格を変える」というのが、改革の基本でなければならない。「改革10年」とわれわれが主張するのも正にこの点を踏まえてのものである。

その三。この改革を実行していくために最も必要なことは、力強い政治のリーダーシップと、そのために必要な力の結集であるということを強調しておきたい。われわれがめざそうとしている諸改革は一内閣でできるものではない。今後、政権の交代や政党の再編成がどのような形で行われるかは現時点では予測し難いが、いずれにせよ、改革の焰は引続き数代の内閣とこれからの新しい政権政党に引継がれねばならない。

改革10年のうち、内外の情勢からみてこれからの数年こそが、その正念場であろう。いまや、政治に国家を考える若い力が求められている。

II 外交・安全保障分野に関する課題

1. 日本の国力と国家像

日本が将来の国家像を描く場合、目標として掲げるべき国家像と同時に、それを実現するために必要な国力がどの程度あるのかについての推測と冷静な議論が必要となる。21世紀初頭の四半世紀における日本の国力を想定した場合、軍事的にも経済的にも大国とはなり得ず、かといって、経済的な小国にもなり得ない日本がとるべき選択肢はそう多くない。

すなわち、①人間の知恵を基礎とした政治力の面で東アジアの諸国に信頼され、その役割を向上させるとともに、②経済面においては効率的な経済活動が可能な国づくりをめざし、③社会のあり方においては、文化・芸術を大切にし、豊かで清潔で、自然と共生する、快適かつ安心な「克己心にあふれた品格と魅力ある国」となることが求められる。

日本は将来にむけて、こうした「ソフトパワー」(軍事力や経済的な支配力などのハードパワーに対し、文化、理念、環境、情報・科学技術、制度やルールの魅力で他の国を惹きつけること)の価値を重視した戦略を国づくりの基礎とすべきである。

2. 現憲法下における課題

(1) 国益の検討と「国家戦略諮問会議」の設置

日本が前述した国家像を目標として国家のあり方を模索する場合、最も重要なのは、日本の国家としての戦略を構築し、日本の「国益」とは何かについての検討を開始することである。戦後日本の最大の欠陥は戦略的思考の欠如に尽きる。そのことが、日本がいかなる国として存在しようとしているのかを不透明にし、アジア諸国から不安感をもたれる要因となってきた。しかも、そのことについて日本人はいまだに十分認識していない。

そこで、内閣府に内閣総理大臣を議長とする常設の「国家戦略諮問会議」を設置し、この問題についての本格的な検討を開始する必要がある。諮問会議は、①「国益」の定義と

「国家の存立と安全にかかわる中長期の戦略と基本方針」を策定し、②その上位方針にもとづいて中長期的な外交、安全保障、防衛政策、資源・エネルギー、食糧等の安保政策を立案する。③その構成は内閣総理大臣を議長に官房長官、関係閣僚、民間有識者など10数名程度とし、④民間有識者は常勤とし独立の事務局を設置することが適当と思われる。

なお、国家戦略諮問会議はすでに活動している経済財政諮問会議と相まって活動し、経済財政諮問会議の活動の基礎を与えるような、より長期的な国の存立と安全にかかわる運営指針の策定を任務とすべきである。

(2) 安全保障基本法の策定と危機管理体制の確立

現憲法下で国家としての安全保障を一貫性のある法体系のもとに実行するためには、安全保障基本法を制定するとともに、これにもとづいて国家の緊急事態（紛争、内乱、間接侵略、大規模なテロ・騒擾、大規模災害・事変など）に対処するための個別法制ならびに、有事（自衛隊法第76条にもとづく防衛出動が下されるような事態）に対処するための有事法制を体系的に整備する必要がある。現在日本は戦後初めて有事に対応する法体系の整備を進めているが、さまざまな法律がそのときどきの情勢でその都度立案される現状は好ましくない。あらゆる立法のベースとなり、既存の法体系を包括する基本法が求められる。

基本法には、事態の設定、宣言等、必要な権限、権利義務等、その他基本的事項を定めることとし、①安全保障の定義・目的。②内閣総理大臣が国家の安全保障に関し最高の責任と権限を有するなど「内閣総理大臣の責任と権限」の明示。③内閣総理大臣が安全保障に関する報告を国会に行なうことを義務づけることや、文民統制の考え方などの「政府と立法府の関係」の明確化。④内閣総理大臣は緊急事態が宣言された場合、最小限必要とされる範囲内で、国民の権利や自由の一部を制約するとともに、国民に対し土地、財産、物資等の収用や使用、役務や便宜の供与、提供など必要な協力と支援を求めることができる旨を定めるなど「国民の権利・義務」にかかわる規定。⑤自衛隊が国連活動や同盟国との活動に参加・協力する場合の指針などを盛り込む必要がある。また、基本法制定にあたっては、⑥国際社会に対する参加協力や同盟国に対する協力・支援に関する基本要領、⑦または、同基本法にもとづいて個別法制を整備するための実施要領も示される必要があろう。

なお、大規模地震や火山爆発などの頻発は日本が地震の活動期に入ったと見られる兆候であり、同基本法にもとづき、国家の非常事態に対応するための危機管理上の個別法制（例えば、非常事態法など）を含む必要な国内体制を同時に整備する必要がある。

(3) 国連平和創生活動、「人間の安全保障」活動への参加とODA戦略の再構築

日本の外交戦略は従来から重点と優先順位が必ずしも明確ではなかった。日本が国際社会に貢献すべき最も重要な分野は途上国の開発と紛争予防である。これにともなう諸問題（難民、民族・宗教対立、領有権問題、疾病、貧困、人口、食糧・エネルギー、兵器拡散、テロ、麻薬など）の解決に取り組み、多国間協力を促進することである。

そのためにも日本は、国連の平和創生活動（PEACE MAKING）や人間の安全保障（HUMAN SECURITY）のための活動に対しては、他の先進国と同様の役割と機能をそのときどきの国益を勘案しつつ必要に応じて果たすことができるようにすべきであり、これを、「安全保障基本法」において規定すべきである。

また、日本は非軍事的な分野で国際社会に貢献することが求められる。国連分担金拠出を含む国連活動、ODAの定義や戦略を根本から見直し、途上地域の「開発と紛争予防」や「人間の安全保障」のための活動にこれらを活用し、国際社会においてイニシアティブをとるための理論と政策を抜本的に構築する必要がある。これを「国家戦略諮問会議」で立案すべきである。

(4) 日米戦略会議の創設～日米同盟と防衛戦略の見直し

日本にとって最も重要な二国間関係の一つである日米関係については、日米の同盟関係を充実し、政策面での協議を緊密化するため、政府レベルと民間レベルの双方に「日米戦略会議」（仮称）を設置する必要がある。日米戦略会議は21世紀初頭のアジア情勢を評価・分析し、アジア・太平洋の平和と安全を維持するため、日米同盟のあり方の見直しをおこない、日米間で果たすべき安全保障・防衛面での役割と任務の分担について再検討を行なう。必要に応じて日米安保条約および日米地位協定の改定も検討する。また、朝鮮半島統一を念頭においた日・米・韓の緊密な防衛協力を推進することは、北東アジア全体の平和と安定に不可欠の要件であり、日・米・韓の政府と民間レベルの双方で半島統一後の米軍兵力構成のあり方に関する協議を開始する必要がある。

3. 憲法改正を視野に入れた基本法制改革

(1) 緊急事態に関する規定の創設

当面は安全保障基本法で対処するものの、本来的には、憲法上に「緊急事態に関する規定」があることが望ましい。憲法が改正される際には、国家の有事あるいは緊急事態に関する規定とその際の「国民の権利・義務」を明確にする規定を設ける必要がある。

(2) 集団的自衛権をめぐる憲法条項の検討

テロ特別措置法は従来、憲法解釈上、武力行使の一体化として扱われてきた分野の活動をほとんど可能にしたという意味において、これにより現行憲法枠でなしうることは限界に達したと言える。すなわち、これ以上の活動を行うためには、憲法の改正問題に取り組む必要が出てきたということになる。今後は今般のテロ特措法にもとづいて行なった自衛隊の諸活動を十分に検討し、憲法論議の方向づけを行う必要がある。

他方、集団的自衛権問題が憲法上の改正を必要とするとしても、それ以前に、現行憲法で日本がやるべきこと、あるいは、やれることがあることにも着目すべきである。例えば、米国が今後、アジア諸国と多国間での緊急対応合同部隊を編成し訓練する場合に、日本がそのような部隊に参加し、協力することは集団的自衛権問題とは言えない。日本が多国籍軍に対し、その領域外で輸送・補給などの後方活動に従事することも、集団的自衛権の問題ではない。このように、日本が国際社会やアジア・太平洋地域の安全保障のために役割を果たしうる分野は広く、その可能性を再検討する必要がある。集団的自衛権問題はそれから後に来る問題である。

Ⅲ. 国の統治機構分野に関する課題

1. 基本理念

国の統治機構の改革にあたっては、①政治・行政・司法の仕組みを国民（住民）にとってよりわかりやすいものに再構築し、国民の政治参加を促進すること。②政治の仕組みを政権交代が可能なものにし、国民の政治的無力感を解消すること。③選挙で勝利した政党とその党首が各省庁の官僚機構を完全に統制し、その政策綱領の具体化と実施を確実にして民意に基づく政治を貫徹できる仕組みを構築すること。

以上を基本理念とし、国と地方の政治・行政を明確に分離する「地方分権改革」と、政党（政党政治家）と官僚機構（職業行政官）の関係を再構築し政治主導（＝内閣主導）体制を確立する「議院内閣制度改革」を推進することが求められる。

2. 現憲法下における課題／地方分権改革

(1) 税財源の構造改革

自己決定・自己責任の原則を地方税財政の領域にまで貫徹させるため、財政構造改革に際し、①国庫補助負担金の大幅な整理合理化の実施と、②国税と地方税の双方を包括した抜本的な税制改革を断行し、③安定的で偏在性の少ない地方税制の確立と自主課税権の強化、地方交付税制度の改革を進める必要がある。

(2) 自治事務に対する法令等による規制の緩和

地方公共団体の自治権をさらに大幅に拡充するためには、地方公共団体の自治事務に対する国の法令等（法律・政令・省令・告示）による枠づけや義務づけを緩和する必要がある。これは、地方財政計画上の所要財源の算定を見直し、地方交付税総額の減額をはかるためにも不可欠の前提条件である。

(3) 自治体の政治的枠組みに対する画一的な制度規制の緩和

住民自治を拡充するためにも、現在の地方自治法による地方公共団体の政治の仕組みに対する画一的な規制の緩和を検討すべきである。

(4) 道州制等への移行を念頭においた「地方庁」の創設

国と地方公共団体の役割分担を見直し、国の事務事業の都道府県以下に移譲し国の官僚機構を身軽にする必要がある。仮にそれが思うように進まない場合には、次善の方策として、①国の各府省の事務を企画調整事務と実施事務とに分離する方策を徹底し、②中央の府省には企画調整事務のみを残し、実施事務はすべて「地方庁」(全国を11程度に分割した地方ブロック単位に新設する国の府省の総合出先機関)に分散する方策を検討する必要がある。また将来的には、③当該地域住民の請求に基づいて、管区内の都道府県と地方庁を統合し「道州制」または「連邦制」に移行するための一里塚とすることについても真剣に検討する必要がある。

(5) 地方自治特別法制度の活用～「一国多制度」への移行～

北海道や沖縄県のように独自の歴史的沿革をもつ自治体は、憲法第95条の「地方自治特別法制度」を活用し、他の都府県に先駆けて自治権の特例的な拡充を求め「一国多制度」に移行する方策を検討すべきである。

(6) 地方自治基本法の検討

分権改革を推進し、その成果を将来にわたって確実に保障する手立てとして、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」を具体化する趣旨の「地方自治基本法」の制定を検討する必要がある。

2. 現憲法下における課題／議院内閣制度改革

先の内閣法の改正により、国民主権→国会→内閣→各省大臣→各省庁が一本の縦糸でつながる上下の関係になることが明確になり、これまで官界に支配的であった国会と内閣を対等・並立の関係とみる三権分立制的な考え方は明確に修正された。日本の政治を議院内

閣制本来の姿に近づけるためには、この考え方を徹底し、政治主導とは「首相を中心とする内閣主導」であることを制度・運用の双方で確立する必要がある。

(1) 選挙制度改革～将来的な単純小選挙区制への移行

当面においては、現行の小選挙区比例代表並立制の下で総選挙を繰り返し、政界再編成の道を模索すべきではあるが、将来的には、民意の変化を鋭敏に反映した政権交代の可能性を高める観点から、単純小選挙区制に改める必要がある。

(2) 責任ある内閣運営の実現と与党との関係の見直し（内閣一元）

日本の議院内閣制度を改革するためには、①内閣総理大臣に閣議への発議権を認め、内閣官房を強化し、経済財政諮問会議を新設するなど、「各省大臣の分担管理の原則」を緩和し首相を中心とする内閣主導体制を強化する目的で採用された諸施策を所期の目的どおりに運用すること。②内閣と与党機関とを分立させ、与党機関が内閣提出法案を事前審査・承認してきた従来の政治慣行を改め、与党幹部を国務大臣等に任命して内閣のなかに組み入れ、閣議等における審議決定を実質化し、内閣と与党の政治方針の一元化（内閣一元）をはかること。③内閣を中核とする「政権」に参画していない与党議員との意見調整は、内閣を構成する国務大臣や副大臣・大臣政務官等の立場で「政権」に参画している政治任用職の任務とすること。④各省庁に配置された大臣・副大臣・大臣政務官は一意同心のチームとして編成され、各省庁の政策決定の中核機関として機能させること。⑤内閣総理大臣をはじめ国務大臣の任期を衆議員の任期と一致させる政治慣行を確立すること。そのためにも、政党の党首の任期は原則として次の総選挙までとする政治慣行を確立し、あわせて同一の内閣総理大臣の下で内閣改造を頻繁に行う政治慣行を廃止する必要がある。

(3) 国家公務員制度の改革と新しい政官ルール確立

現在、人事院の人事管理権を縮小し、これを各府省大臣に移すことを眼目とする公務員制度の改革構想が進められている。しかし、これでは、各府省の割拠体制を緩和するどころか、これを強化してしまうおそれが強い。むしろ、首相を中心とした内閣主導の体制をさらに一層強固なものにし、各府省の割拠体制を緩和するためには、①各府省の審議官級以上の高級官僚についてはその任免権を各省大臣から内閣総理大臣に移管し、高級官僚の忠誠の対象を各府省の官僚機構から内閣に向けさせるとともに、現職の官僚を内閣に直属する国家戦略スタッフとして活用しやすくする必要がある。

同時に、②各府省の課長級以下の行政員の任免については、従来どおり各府省官僚機構の自律的な判断に委ね、各省大臣以下の政治任用職はこれに介入しない政治慣行を確る必要がある。また、③政治主導の確立とあわせて、大臣以下の政治任命職や与党議員などの政治家が、許認可、契約、事業の箇所づけなど職業行政官の専管領域に属する個別の行政決定には介入してはならないことを明確にするなど、政治と行政の「分離の規範」と両立するための措置を講じる必要がある。

(4) 国会改革～読会制と逐条審議の導入

衆議院においては、①党首討論制や政府委員の廃止など、政治主導體制の確立にむけて、進められてきたこれまでの試みをさらに成熟させるとともに、②委員会審査における「逐条審議制」や「読会制」を導入する方向で検討を深める必要がある。③また、参議院については、政党化を完全に避けることはできないにしても、議案の審議・表決については党議拘束をしない政治慣行を確立する等の見直しが必要であるが、後述するように、参議院のあり方については憲法改正論議の中で検討を行うことはもはや避けられない。

(5) 政党の党議拘束の見直し

政党の党議拘束についても、①党の綱領、総選挙に際して国民に提示した政策綱領等に掲げた事項以外は、原則として党議拘束の対象外とし、党議拘束の対象とする事項はそのつど個々に決定すること。②かりに党議拘束をする場合でも、それは本会議における最終表決にあたって投票行動の統一をはかるためのものに限定し、これに先立つ委員会審査等においては、議員個々人の活動の自由を保障すべきである。

3. 憲法改正を視野に入れた基本法制改革

(1) 憲法改正手続の法制化～「憲法改正手続き法」の制定

現行憲法第9章に定める憲法改正手続は、「憲法改正草案の発案権は内閣にもあるのか否か」「憲法改正は各議院の総議員の三分の二以上の賛成でこれを発議するとされているが、この総議員とは法定数在职議員数か」「国民投票の過半数の賛成を要するとされているが、この過半数とは投票総数の過半数なのか有効投票の過半数なのか」が不明であるなど、改正手続が定まっていない。

今後の憲法論議を真剣なものにするためにも、国会憲法改正草案の起草や憲法改正の是非に関する論議に先立ち、①憲法改正手続をめぐる憲法解釈を明確にし、②国会における憲法改正発議の手続とこれに続く国民投票の手続を包括した「憲法改正手続法」（仮称）を制定すべきである。

(2) 政党条項と「政治家と官僚の役割分担」に関する憲法条項の創設

現代国家の代表制デモクラシーにおいては政党と官僚機構こそが政治権力の実質的な担い手であり、国会と内閣の関係以上に政党（政党政治家）と官僚機構（職業行政官）の役割分担と協働関係をどのように規律するかが決定的に重要である。しかしながら、現行憲法には政党に関する条項が皆無である。また、現行憲法第15条の公務員に関する条項は、選挙で選ばれる「特別職公務員」と資格に基づいて任用される「一般職公務員」の双方を包括した条項になっており、政党（政党政治家）と官僚機構（職業行政官）のそれぞれに固有の役割が明示されていない。

そこで、憲法を改正する際には、①政党を代表制デモクラシーを作動させるために不可欠の組織として公認するとともに、その政治資金についての情報公開の義務づけなど最小限の規制を加える「政党条項」を設けること。③「政党政治家と職業行政官の役割分担の明確化」に関する条項を定めるべきである。

(3) 国会会期制の廃止

国会改革を憲法改正まで視野に入れて考えた場合、まず見直す必要があるのは、国会の会期制である。国会はその時々々の国政上の課題に機動的に対応するために常時開かれてい

の方が望ましい。当面は会期不継続原則を廃止するとともに、憲法改正にあたっては、国会の「会期制を廃止」し通年国会を実現する必要がある。

(4) 参議院制度の改革

議院内閣制度の制度原理をさらに一段と明確にするためには、現行憲法に定められている二院制に改正を加え、参議院の第二院的性格の明確化が望まれる。そのためには、①憲法条文において、内閣総理大臣は国会議員の中からではなく衆議院議員の中から指名するものとし、参議院は内閣総理大臣の指名に関与しないことを明記すること。②憲法改正の発議は衆議院のみの権能とするか、あるいは参議院においては出席議員の過半数の賛成で足りることとすること。③参議院に特有の任務に係る法律案の場合を除き、衆議院による再議の要件を緩和すること。④参議院に特有の任務は、国と地方公共団体の関係を監視しこれを「地方自治の本旨」に基づくものに改善し維持することに置き、参議院議員は地方公共団体の立場と利益を代表する者から選任すること。

たとえば、現行の地方自治制度を前提にすれば、各都道府県ごとに都道府県・市・町・村の利益を代表する者をそれぞれ一名選任する。その選任方法については検討を必要とするが、いずれにしろ、地方公共団体の首長と議員による間接選挙を基本とし、国民による直接公選にこだわらないものとする。

(5) 司法制度改革

立法権・行政権と司法権の関係では、最高裁判所とは別に憲法裁判所を設置し憲法訴訟に抽象的規範統制訴訟を導入することの是非、最高裁判所裁判官の国民審査制の是非、普通裁判所とは別に特別裁判所として行政裁判所、労働裁判所などを設置することの是非、また内閣法制局に内閣の憲法解釈に関する統一見解を表明させてきた従来の政治慣行の是非などの重要問題がある。これらについては、司法制度改革の行方に注目しつつ引き続き検討をおこなう。

III 国民の権利・義務分野に関する課題

今日の日本にとって何よりも大切なことは、人々が「統治主体意識」を確立し、自由と責任のバランスを保ち、民主主義をしっかりと日本の社会に植えつけることである。その上で日本の国家像を描くとすれば、質の高い個人が自律性と自己責任をもって社会の運営に参画し、活力ある経済を営み、国民の人間性と知性を健全に持続し、社会の安定と信頼を保ち、国際社会に貢献するということに集約できる。

1. 現行憲法下における課題

(1) 国籍法や戸籍法の見直し

憲法は「国民たる要件は法律でこれを定める」と規定し、その要件はすべて国籍法に委ね、同法において国籍の取得の原則や帰化の条件を定めている。日本が 21 世紀の国際社会の中で生きていくためには、これまでの同質的で血統主義的な日本社会の姿を改め、他民族、異文化をも受け入れる「文化的価値観を共有する政治体」へと転換する必要がある。

そのためにも、①社会の価値共有性と安定性の確保、②文化価値の共有の保証、③異文化との交わりが新しい創造性を高め活力を生む可能性、④日本における人口の減少の影響等を考慮しつつ同法を見直し、「国籍取得の条件を緩和」する方向で国民の合意をはかる必要がある。⑤なお、戸籍法についても廃止を含めた根本的な見直しを行なう必要がある。

また、居住ビザの発給が制限的に運用されている現状を踏まえ、これを緩和する方向で見直しを行なう。さらに、外国人労働者についても、すでに多くの外国人が日本の家族の構成員になっている等、先行している日本社会の実態を踏まえ、一定の条件の下で外国人労働者の移入を拡大することを検討すべきである。

(2) 公職選挙法等の見直し～選挙の規制緩和、18 歳選挙権、登録投票制の検討～

現在の公職選挙法が、投票する有権者よりも公正な選挙運動を運営・管理することを優先させた「べからず選挙法」である実態を改め、少なくとも、①候補者による戸別訪問の

解禁、②インターネットを活用した選挙運動の実現、③選挙運動期間中における有権者主催の政党や候補者討論の実現など、有権者の投票機会を実質化するための大胆な規制緩和策がとられるべきである。

また、④投票は義務であると同時に国民の有する権利の行使であることに鑑み、さらに必要があれば、「登録投票制」等を視野に入れて検討すべきである。また、⑤広く若年層の意見を国政に反映させるため「18歳選挙権」の実現をはかる必要がある。また、これらすべての前提として、国民の政治参加の不平等を解消するためにも、一票の価値の格差を抜本是正する。

(3) 司法制度改革～国民の司法参加の実現と行政訴訟制度等の見直し～

国民が自律的で社会的な責任を負った「統治主体」となり、公正な社会を実現するためにも、①法曹人口の増大、裁判官の給源の多様化と多元化を進めるとともに、②「裁判員制度」など国民の司法参加に道を拓く必要がある。また、③不透明な事前規制を排した透明性の高い行政運営を実現するために、行政訴訟制度の見直しや行政実体法の見直しを進める必要がある。さらには、④形骸化が指摘されている最高裁判所裁判官の国民審査（憲法79条）のあり方についても、審査対象裁判官の情報開示を進めるとともに、制度そのものの再検討を行なう必要がある。

(4) 法の下での平等／性別、年齢による差別の撤廃

男女共同参画社会基本法など、両性の平等を指向する制度改革はかなり進んでいるが、社会制度や慣行に固定的な男女役割分担の考えが残っている。夫婦別姓、所得税における配偶者控除制度、出産、育児などの諸施設の整備など女性の地位を正当に保証するための改革を急ぐ必要がある。

また、年齢による差別禁止を基本法制上に位置づけ、企業等における定年制を廃止することを検討する必要がある。高齢者の多くは健康であり社会参加意識が高い。年齢からくる能力の低下を考慮しつつ、労働市場やボランティアなどで女性とともに高齢者の活躍が期待される社会をつくらねばならない。

(5) 等級制のある叙位叙勲制度の廃止

等級制のある叙位叙勲制度については、①形式要件によって人々を順位づけることは困難であること、②公の関係者が優位に取り扱われていること、③公職での在任期間が等級

に關係するため若返りが進まないなど、今後の日本社会のあり方に矛盾することが多い。今後は分野別の褒章制度の新設や、文化勲章、国民栄誉賞、紫綬褒章、藍綬褒賞、黄綬褒章など、そうした矛盾の生じない褒章制度などを活用し、「等級制のある叙位叙勲制度」については廃止する必要がある。

(6) 機会の平等と努力が報われる社会／所得税の累進性の緩和と体系の簡素化

日本人には横並び意識あるいは結果平等の指向が強い。それは日本人の伝統的な価値観によるが、戦後の累進性の高い所得税体系、護送船団方式といった行政の介入、硬直的な予算配分、前例尊重の行政執行などがこれに影響を及ぼしてきた。

国民が新しい価値を探求する高い知性を育み、創造力と発信力を高めるには、「結果の平等」から「機会の平等」へと軸足を移し、努力した人が報われる社会システムに移行する必要がある。そのためには、規制制度改革とともに、所得税の累進性を緩和し所得税体系を簡素化する必要がある。

(7) 源泉徴収制度の廃止／公的分野に対する寄付税制の拡大

憲法は第 30 条で「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う」と規定しているが、源泉徴収制度が果たすべき義務の観念を麻痺させている。国民一人ひとりが自律意識と自己責任意識をもつためには、進展著しい I T 技術等を活用し、源泉徴収制度を廃止して申告納税制度に移行する必要がある。

また、国民自らの選択を明確にし公を担う意識を高めるために、教育、医療、学術研究、環境保全、人道支援などの公的な分野についての寄付税制を大幅に拡大し、財政を通さずに国民が直接資金を流すことのできる道をつくる必要がある。基準を明確にして事後監視を徹底すれば、抜け道も防げるし、自己責任の意識も高まる。

(8) 財産権に対する制約原理の明確化

現行憲法は、第 29 条第 1 項で財産権の基本的な人権としての不可侵性を定める一方、同条第 2 項で公共の福祉に適合するよう法律で定めるとし、さらに同条第 3 項で私的財産は正当な補償の下にこれを公共のために用いることができると定めている。しかし現実の運用を見ると、財産権に対する制約原理は必ずしも明確ではない。

財産権に対する制約原理や適用の基準、補償の基準などを明確化するとともに、環境保

全、都市計画、土地利用、交通政策、安全保障政策などの「公共の福祉」にかかわる諸政策の遂行にあたっては公益に照らし財産権に対する調整をより重視する方向で合意を形成する必要がある。

(9) ナショナルミニマムの見直し

これまで日本ではナショナルミニマムが時代の変化とともにかさ上げされてきた。しかし、急速な少子化、高齢化と国・地方の財政状態の悪化を踏まえれば、現在の社会保障の仕組みを維持することは不可能であり、憲法の「生存権」に基づくナショナルミニマムの適正な水準をどこにおくべきか見直すべき時期に来ている。少なくとも、①医療については、制度そのものを抜本的に見直すとともに、所得と資産を加味して高齢者の自己負担を増大すること、②年金についても、負担と給付、受給者の所得と資産、世代間の公平性を踏まえつつ、制度の抜本改正に取り組む必要がある。

(10) 雇用のセーフティネットの整備、ワーク・シェアリングの推進

持続的な経済成長が期待できないこれからの経済では、一時的な失業が「生存権」を脅かすような脅威とはならず、次の仕事への積極的な挑戦の機会となるような法制度の整備が不可欠である。失業保険、再訓練制度、職業情報の提供と紹介の充実、移動が不利にならないような税制や企業年金、福利制度等の見直し、解雇や労使紛争に関する法制と紛争処理制度の整備などが求められる。

また、仕事を分かち合う「ワーク・シェアリング」を推進し、緊急避難的な雇用確保にとどまらず、社会保障制度や税制のあり方を見直しを含め、雇用の形態にかかわらず雇用の均等待遇（同一価値労働・同一賃金）を明確にするための法制化を急ぐ必要がある。また、このことを通じて日本人の「働きかたの構造改革」に踏み込む必要がある。

(11) 教育基本法の見直し

教育基本法は主として通則的な規定となっている。①健全な倫理観や宗教心に裏付けられ自律性を備えること。②個性に支えられた若々しい創造性に満ちていること。③主権者国民としての自覚を深めること。④社会を支える参画の精神とルールを尊重する意識を育てること。⑤論理的な思考能力や表現力、ディベート力を有していること。⑥国語の能力を備え、日本の歴史と伝統を理解し尊重すること。⑦異なる文化や価値観を理解し尊重するとともに、地球上の問題を自らの問題として考え行動しうる国際性に富んだ精神を養うこと。以上7点を期待される人間像とし、画一的な教育を改め、競争性を導入して多様化を

はかるとともに、地方の特色を活かした教育を受ける権利を保障する基本法に改める必要がある。

(12) 初等中等教育、大学教育の見直し

初等中等教育（高校教育を含む）においては、落ちこぼれを出さない記憶中心の教育から、個性と人間性を育むとともに、コンピュータ・リテラシー、英語力、表現力、考える力などの充実をはかる教育に重点を移す必要がある。また、授業時間の増加を進めるとともに、学区制の弾力化や教育委員会の廃止、校長の人事権、教科書採用など権限の拡大、教員研修の充実、それに能力に応じた教員の待遇改善をはかる必要がある。

また、日本の大学のレベルは国際的にみてかなり低い。大学の魅力を高めるためには、①設立の自由化などを通じて大学間の競争の強化をはかるとともに、②入試、卒業試験の厳格化、第三者および学生による評価、評価に応じた待遇の付与、外国人教員の大幅採用、大学院の充実強化をはかる必要がある。また、③文部科学省の大学に対する補助金を廃止し、学生個人に対する奨学金の充実に振りかえる必要がある。

(13) 生涯教育の充実

教育はたんに学校教育に帰するものではない。家庭の教育機能を高めるとともに、学校教育と生涯教育、地域教育との連動をはかる必要がある。とりわけ、産業構造や技術条件、管理手法の急速な変化を考えると、生涯教育の重要性はこれまでとは比較にならないほど高まる。学校教育法の第1条に規定された一般教育とならぶ今ひとつの柱として生涯教育を位置づけるべきである。

(14) 家族法制の再検討

世界人権宣言や女子差別撤廃条約、家庭責任をもつ男女労働者に関する条約など日本が批准した国際法の趣旨に照らし、就労や家族形態の変化をも踏まえ、「個人の尊厳」と「両性の平等」を保障する観点から、現在の家族法制（民法親族編、相続編等）や戸籍法、税法等の改正をさらに進める必要がある。

また、現行民法は夫婦とその未婚子により構成される婚姻家族（核家族）をモデルとしていたが、戦後50年を経て家族形態はさらに変化し、離婚、事実婚、非婚、晩婚化、一人親世帯、高齢者の単身世帯化など従来型のイメージでは対処できない事態が進んでいる。今後の高齢化社会の進展を踏まえ、従来型の家族の観念にとらわれず、高齢者同士、同性

同士の世帯やシェアード・リビングなど多様な暮らし方の形態を包含する「新たな家族の定義＝約束事としての家族」を社会に組み入れるための検討を行なう必要がある。

(15) 個人中心の刑法概念の見直し

経済社会の進歩とともに企業等の団体による組織犯罪が増えている。また、一部の宗教法人等による反社会的な行動も増加している。こうした事態に対処するため、法人の解散などを可能にすることを含め、従来までの個人中心に編成されている刑法概念を再検討する必要がある。

2. 憲法改正を視野に入れた基本法制改革

(1) 国民であるか否かにかかわらず「何人」も享受すべき権利の保障

憲法第 14 条は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により」差別されないと定め、「国民」に限定した規定となっている。しかし、憲法制定後の世界的な差別撤廃への努力の積み重ねを踏まえると、第 14 条の規定は「国民」という表現を見直し、国民であるか否かにかかわらず、日本にいる外国国籍の人を含め、「何人」も保障されるべき権利として新たに確立し、憲法に明記する必要がある。

(2) 民族・国籍・宗教・年齢・障害の有無による差別の禁止

その際、憲法第 14 条は、「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」という従来の規定に加え、「民族」「国籍」「宗教」「年齢」「障害の有無」によつても差別されないことを明記すべきである。

(3) 国民の要件に関する規定の創設

すでに述べたように、憲法第 10 条は「国民たる要件は、法律でこれを定める」と規定し、その要件はすべて国籍法に委ねている。しかし、国民の要件は国家の構成を規定する必要不可欠な要素であり、新しい憲法においては、①国籍取得にあたってとくに考慮すべき基本原則や国籍の効果等を憲法において定めるなど「国民の要件」を明記する必要がある。②その際、国家を他民族や異文化をも受け入れる「文化的価値観を共有する政治体」として位置づけ、③従来までの同質的で民族共同体的な考え方を改める方向で、国籍取得の条件を緩和する必要がある。

(4) 公金や公の財産の支出・利用禁止の見直し

社会的費用を担う国民の負担能力がますます乏しくなる中で、介護や子育ての社会的サービスや教育については、これまでのように公的機関に依存するのではなく、公的な資源と民間の能力を適切に組み合わせる公設民営など、民間の資源と能力をできるだけ活用する工夫が求められる。憲法 89 条では、公金または公の財産は「公の支配に属しない慈善、教育、博愛の事業に対し、これを支出しまたはその利用を供してはならない」と定めてい

るが、福祉や教育などの必要な社会サービスに関してはこの規定を見直し、国民の資源が国民福祉の向上のために有効に活用されるような国の仕組みを検討する必要がある。

(5) 環境権および環境を保全する義務に関する規定の創設

環境保護の現代的な重要性に鑑み、何人も生命を維持し、人間らしい生活を営んでいくために不可欠な自然の恵沢を享受する権利として「環境権」を明記するとともに、国や自治体はこの権利を享受する国民の付託に沿い、「よい環境を保つ施策を講ずる責務」もしくは「環境を保全する義務」を明記する必要がある。また国民の側も環境権の反面の効果として「環境を汚染しない義務」を負うことになる。

(6) 知る権利に関する規定の創設

情報公開法の制定により、行政機関に対する国民の情報開示請求権が具体化されているが、これをさらに進めて、憲法条文上においても 21 世紀型の新しい権利として「知る権利」を明記し、国および公益性の高い団体・機関等に対し情報の開示を求めることのできる権利として確立する必要がある。

(7) 人格権またはプライバシーの権利に関する規定の創設

報道被害によって「人格権」が侵害され、救済措置がとられないまま放置されるケースがある。また、高度情報通信社会の下では個人情報的大量漏洩やインターネットによる中傷などが多発する恐れもある。したがって、個人情報保護法制を整備するとともに、憲法に、何人も名誉、信用その他人格を不当に侵害されないこと、個人の私生活や家族・家庭をみだりに干渉されない権利を保障する「人格権」または「プライバシーの権利」を明記する必要がある。

(8) 人間の尊厳に関する規定の創設

クローン技術やヒトゲノム技術の急速な進歩により、技術と人間をめぐる倫理上の制約が重要な課題となる。生命科学の研究にあたっては人間の尊厳に留意する必要がある、そのためにも、憲法において「人間の尊厳」の不可侵、尊重、保護に対する規定を設ける必要がある。

(9) 知的財産権に関する規定の創設

現行憲法は財産権の不可侵を定めているが、知的財産権についてはこれを特に明示して保護していない。21世紀の日本における知的財産権の戦略的な重要性に鑑み、宣言的な意味合いを含め、これを憲法上の保護の対象として明示する必要がある。

(10) 法人の位置づけ

現代社会の実態に即してみると、企業は社会に欠くべからざる存在として活動し、その組織力をもって特定地域、分野に影響を与えているにもかかわらず、憲法上明確な位置づけがなされていない。また、企業のほかにも、個人と国家の間には宗教法人、NPO、地域活動団体などがある。このような中間組織の活動が21世紀の日本社会においてさらに影響力を増すであろうことを踏まえ、その役割を積極的に位置づけるとともに、社会の安定との調和をはかるための権利義務規定を検討する必要がある。

(11) 家庭に関する規定の創設

現行民法では、家族を定義することは旧民法の「家」の読み替えにつながる恐れがあるとして排除され、親族関係、婚姻関係、親子関係、相続関係等を個別に規定するにとどめ、法形式上「家族」という言葉は使用されていない。

憲法も同様であり、第24条において、「婚姻は両性の合意のみに基づいて成立し夫婦が同等の権利を有する」とし、婚姻および家族に関する事項は「個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して制定されねばならない」と定めているものの、家族そのものの位置づけが明記されていない。また、世界人権宣言第16条にある「家庭が国や社会の保障を受ける権利」あるいは「家庭を形成する権利」も謳われていない。

家族は個人的なつながりである一方、社会を構成する最小単位の共同体であることを踏まえ、「個の尊厳」「両性の平等」とともに、家族または家庭の位置づけやその役割を明示し、社会の基礎的な集団として社会や国の保障を受ける権利を有する旨を憲法に明記する必要がある。