

# 憲法問題を解く

2004年7月

社団法人 日本経済調査協議会

Japan Economic Research Institute

# 序

21世紀の日本の内政と外交のありかたを考えるにあたっては、国を治めることの根本にたちかえった議論が必要であり、経済界においてとかくタブー視されてきた「日本国憲法」の問題に、真正面から取り組まなくてはならないのではないか。

このような認識に基づき、当会では、2002年9月に、憲法問題を考える調査専門委員会を設置した。

委員長には東海旅客鉄道(株)会長 葛西敬之氏に、主査には東京大学先端科学技術研究センター教授 御厨貴氏にご就任願ひ、また、委員には経済界、学界等の有識者の方々に多数ご参加いただいた。

調査専門委員会では、安全保障と統治機構の問題に焦点を絞り、両者を多面的な角度から掘り下げて議論することによって、国家統治の根本に生じている問題を浮き彫りにすべく、活発な議論を重ねてきた。

本報告は、これまでの検討の結果を集大成し、戦後半世紀以上にわたって錯綜した議論が続けられてきた憲法問題を解き、日本の立憲政が本来もっているダイナミズムを取り戻すための方策について、提言を行うものである。

われわれとしては、この提言が関係各位に幅広く認識され、国民的な議論のたたき台となることを強く望んでいる。

最後に、本報告書の作成にあたり、ご多忙の中ご尽力いただいた葛西委員長、御厨主査をはじめ、委員ならびにご協力いただいた関係各位に深甚なる謝意を表する次第である。

2004年7月

社団法人 日本経済調査協議会

理事長 橋本 徹

# 目 次

## 解法

はじめに .....	1
1 . 55年体制の機能不全：9条問題と違憲立法審査権の不行使 .....	4
生まれいずる悩み    「自衛隊違憲論」と55年体制	
憲法改正条項と「不磨の大典」    湾岸戦争と世界の中の日本	
2 . 法制局解釈の限界：集団的自衛権の行使とリーダーシップ .....	11
スタティックな機関によるスタティックな解釈	
「集団的自衛権」不行使解釈への疑問    内閣総理大臣のリーダーシップ	
参議院の役割再考    内閣法にのこる戦前の残滓	
3 . 立憲政のダイナミズム：国民主権の実質化 .....	20
もしも違憲立法審査権が行使されていたら    最高裁判所の改革	
立憲政にダイナミズムを    憲法改正論議に向けて    結語	
提言 .....	29
補論	
1 . 安全保障環境の変化と集団的自衛権行使のあり方 .....	35
2 . 日米安保条約の特徴とその含意 .....	37
3 . 国民審査、統治行為論の日米比較 .....	39
4 . 憲法における政治制度の設計と運用の問題 .....	41
5 . 憲法改正と「憲法問題」の解決 .....	46
参考資料、審議経過、委員名簿	

# 解 法

## はじめに

21世紀にはいつてから、憲法を取り巻く政治状況は、いちじるしく変わってきたようにおもいます。

それはなぜかといえば、ご承知のように、小泉政権が3年を凌駕する長期政権になっていることと関係があります。小泉政権は基本的に、いままで政治問題としてはタブーであった領域について、「聖域なき改革」というスローガンを掲げ、たとえば道路公団の問題や郵政の問題、最近では年金問題というように、内政の問題だけを考えてみても、従来ならひとつの内閣でも手にあまるような問題すべてに、着手してみせたのです。

同時に外交でいえば、小泉政権は、日米同盟をより明快に、より強固にして、安全保障を確実なものにしていくという方針をとってきました。最近のイラク戦争においても、日本は明確に米国を支持し、北朝鮮の問題では、内閣総理大臣みずからが解決する姿勢をみせるということで、これまでの内閣が解決できなかった、20世紀から21世紀に引き継がれた問題すべてに、取り組もうとしてきたのです。

もちろん、それらは、かならずしもうまくいっているものばかりではありません。また、小泉首相の政治手法については、さまざまな批判もあります。それでも小泉政権が、出発時に80%近い支持率をもち、現在は落ちたとはいっても、なお歴代内閣に比べて高い支持率を確保しているということは、画期的なことです。政治が世論とマスコミを頼りに動いていく、ということについては、危惧の念をいだく人もないわけではありませんが、少なくとも小泉政権のこの3年間は、そこに顕著な特質を見出してきたのです。

さらに、“小泉流”が定着していくなかで、これまでの政治的なタブーとしては戦後最大の問題である憲法問題についても、取り組まなくてはならないのではないかと、というようなムードがとうぜんのように生まれてきました。これ

は、政府・自民党が一方向的に言い出したのではなく、すべてのタブーに挑戦し、「聖域なき改革」を行うとする小泉政権の姿勢が、次第に国民にも浸透してきたことによるもの、とみてよいでしょう。本来、国民にとって一番重要な問題だったにもかかわらず、長年改正をしない、あるいは改正を口に出すことさえはばかれた、戦後日本の最大の「聖域」である憲法にも、踏み込むべきではないか、とおもわれる状況になったのです。

2004年の憲法記念日にあわせて行われた新聞社の世論調査をみると、いよいよ憲法を改正してもいいという動きが、大きなうねりになってきていることがわかります。

ただし、現実の憲法改正に向けての動きは、かならずしも一様ではありません。一方では、憲法の条文のひとつひとつについて改正案をつくるという動きがあり、他方では、そもそも憲法とは何か、日本とは何か、というような大上段にかまえた議論をはじめの向きがあります。国会の衆参両院に設けられた憲法調査会や、自民党、民主党といった主要な政党においても、憲法の議論がはじめられています。

そうしたなかで、われわれは、いかなる議論を展開すればよいか問題となります。以下の議論でわれわれがめざすのは、逐条的に改正案をならべるとか、哲学的で深遠な憲法理論を展開するというものではありません。

われわれとしては、戦後半世紀以上にわたってつづけられてきた「改憲」「護憲」の不毛な神学論争をのりこえて、政治的にタブー視されてきた憲法問題を解いていくロジックを考え、それによって憲法問題を一貫したストーリーとして、歴史的文脈のなかに位置づけることが必要であると考えます。

なぜなら、それによって初めて、憲法問題を法律の問題や思想の問題としてではなく、政治の問題としてとらえることが可能になり、憲法問題の背後にあって、国家統治の根本に生じている問題に、焦点を合わせることができるようになると考えるからです。

あらかじめ結論を先取りしていえば、最終的には、憲法を改正したほうがよいという提言になりますが、重要なのは、改正項目を語ることはありません。改正項目

じたいは、すでに半世紀にわたる議論のなかで出尽くしているといってもよいからです。むしろ、憲法改正も手段のひとつとして視野に入れつつ、21世紀の日本の内政と外交のありかたを根本から見直すことにこそ意味があるといえましょう。

ひとことと言えば、憲法問題を戦後政治の流れのなかで解いていくロジックを示すとともに、そのことによって、日本の立憲政が本来もっているダイナミズムを取り戻すための方策を考えることが、われわれのねらいなのです。

そこで、いったいどのような切り口からこの問題を解いていくのか、ということになります。われわれは、ここでは、違憲立法審査権を切り口として、憲法を俯瞰的にみることによって、つぎの3つのテーマのもとで、議論を展開していきたいとおもいます。

第1のテーマは、戦後日本のいわゆる55年体制です。戦後半世紀を規定した55年体制において、いわゆる統治行為論にもとづく違憲立法審査権の不行使が、どのような意味をもっていたかを考えます。端的に言えば、9条問題のバーチャルリアリティ化とその破壊をえがくことになるでしょう。

第2のテーマは、違憲立法審査権の不行使の結果として、最高裁判所に代わって憲法の番人と化した内閣法制局です。とくに、集団的自衛権の行使の問題を掘り下げていくことによって、安全保障と統治機構にかかわる問題が、密接不可分なものとして浮かび上がってきます。ここで鍵になるのは、内閣総理大臣のリーダーシップの問題です。

そして第3のテーマは、戦後憲法の最も重要な特質のひとつである国民主権です。これまでの議論がどちらかといえば統治する側からの議論だとすれば、ここでは見方を変えて、統治の前提にあって、統治を可能にしている国民の側から、違憲立法審査権の不行使のもつ意味を考え、さらに国民主権をより実質的に確立していくための方策を考えます。

われわれが、虚心坦懐に憲法と向き合うことによって見えてくるのは、つぎのような世界なのです。

## 1 . 55年体制の機能不全：9条問題と違憲立法審査権の不行使

### 生まれいずる悩み

戦後、憲法が争点化されるときに、歴史的にはいろいろな経緯があるわけですが、そもそもこの憲法問題の端緒は紛うことなく憲法第9条にあります。

憲法制定の段階においては、占領政策をすみやかに成功させたいという米国側の意図があり、天皇制を守り、経済復興を最優先にしたいという日本側の意図があり、それに、自衛のための再軍備を念頭においたといわれる芦田修正が加えられた、という事実があります。

一方で、冷戦がはじまり、占領政策が転換していくなかで、1950年の朝鮮戦争の勃発にともなって警察予備隊がつくられ、1954年には自衛隊が発足します。

独立の段階では、講和条約と日米安全保障条約が締結（1952年発効）されましたが、占領下においてつくられた日本国憲法は、あらためて国民の追認を受けることはなく、こんにちまで一度も改正されていません。

以上の占領史の流れのなかで、9条は、その正統性（オーソドキシ）を疑わせるかのような争点を初めから含んでいたといえます。いわば最初から“生まれいずる悩み”をもっていたことを指摘しておかなければなりません。

憲法問題の起因が9条にあるとすれば、独立後の日本政府が、これを統治の問題として、いかなるかたちで解決しようとしてきたのか、ということが問われなければなりません。端的に言えば、現実には、いわゆる「護憲派」と「改憲派」とが生まれましたが、この対立する二派の議論は明らかに生産的なものではなく、問題を最終的に先送りするかたちにしかならないような神学論争に終始しました。そこでは、憲法制定以来、半世紀以上にわたって、不毛な論争がくりひろげられてきたというのが実情です。

この論争は、自衛隊は憲法9条違反であるという違憲問題に端を発するわけ

ですが、この問題を解決すべき制度や組織がなかったのかといえば、それはそうではありません。戦後の日本国憲法には、戦前の大日本帝国憲法より、はるかに明確に三権分立が書き込まれています。すなわち、司法権は他の立法権、行政権の二権と同等に位置づけられ、最高裁判所は違憲立法審査権をあたえられ、行政府にたいして、また立法府にたいして、憲法に違反する行為があれば、それをきちんと議論し、それをどう解決したらよいかを指し示す権能をあたえられています。

ところが、9条問題、とくに自衛隊が違憲であるかどうかという問題については、1950年代後半の田中耕太郎長官を中心とする当時の最高裁判所は、「直接国家統治の基本に関する高度に政治性のある国家行為」については、「裁判所の審査権の外にある」とのいわゆる「統治行為論」のもとで、事実上、門前払いをして、内閣あるいは立法に責任を投げ返し、みずからは口を噤んでしまったという経緯があります。この田中最高裁の「統治行為論」の縛りが、こんにちまで半世紀以上にわたって、この問題を封印する最大の原因になったとあってよいでしょう。

違憲立法審査権を最高裁が行使しないということは、国家としての日本の憲法判断が確定しないことを意味します。憲法判断が確定しない以上、同じことがくりかえし、くりかえし、蒸し返されては、つねに先延ばしされるという結果になります。したがって、この問題は永遠に続きます。これでは、国家意思が麻痺した状態にあると言わざるをえません。

### 「自衛隊違憲論」と55年体制

そこで、1956年に制定された憲法調査会法にもとづいて、内閣に設置された憲法調査会が議論をはじめましたが、それはたちまちのうちに政治問題と化してしまっただけです。そもそも憲法調査会のなりたちそのものが、超党派ではなく、いわゆる右よりの改憲論者が集結していました。この改憲勢力を明確に敵として認め、「平和と民主主義」をスローガンに、「憲法擁護」を訴えたのが、社会党を中心とする“革新”勢力でした。憲法問題は急速に政治化し、“保守”対“革新”の戦いは、「改憲」か「護憲」か、を焦点に争われることになりました。その最も政

治化した状況のなかで出てきた議論が、社会党の主張する「自衛隊違憲論」です。

しかし、社会党は、「自衛隊違憲論」の主張によって政権をとることはできませんでした。つまり、1960年代をつうじて日本で成立した自社二大政党制は、やがて自民党の永久政権を意味するところとなり、社会党はつねに野党第一党の位置から動きえない状況に陥ってしまいました。そうすると、社会党の「自衛隊違憲論」は、遠くにこだまするだけで、違憲の状況を憲法に近づけるなり、逆に憲法を変えるなりという、ロジカルに追究すべき問題として議論されることにはつながらなくなってしまったのです。

もちろん、社会党はひろく国民に手をさしのべ、自衛隊は違憲である、しかし憲法は守らなければいけないと言いつづけ、共産党もまた、自分たちこそ最も憲法を守る政党であると宣言します。一方、与党である自民党は、右から左まで包み込んだキャッチオール・パーティで、そのことについて議論をしてみるとみずからが割れるおそれがありますから、口をぬぐって何も言いません。その結果、与党は沈黙したまま、野党が「違憲」と「護憲」を叫ぶという異様な状況が、1960年代以降つづくこととなります。

しかし、見方を変えれば、これらの政党は、そのことによって当時の政治体制をうまく運営していったのだともいえます。ドラマとしてみるなら、万年与党である自民党と、万年野党である社会党・共産党が、互いに互いのレゾナードルを主張しつつ、現実には何もしないという共演体制がつづけられてきたと言ってもよいでしょう。

なぜそのようなことが可能だったのでしょうか。それは、池田政権にはじまる高度経済成長が鍵になります。高度成長期にはパイが大きくなることにみなに関心が向けられ、政治問題、イデオロギー問題はとりあえず棚上げされてしまったのです。1955年の自民党の立党時の党綱領には、堂々と憲法改正が謳われていたわけですが、その自民党もいつのまにか憲法改正を括弧のなかに入れてしまい、それをいっさい問わないことにしたのです。

つまり、55年体制というのは、9条問題を棚上げにして、与党も野党も大きくなっていくパイの食い合いをすることで済ませていたこととなります。

ただし、その一方で、事実として自衛隊は着々と成長を遂げていきます。社会党が違憲と言いつづけるので、与党も自衛隊を継子あつかいしながら、実態としては軍隊に近い自衛隊が、だんだん大きくなっていくのを見ている、という甚だ珍妙な状況になったのです。

このような状況のなかで生活していたわれわれは、案外それに馴されて、おかしいとも思わずにいたわけですが、これをこれからさき一世紀、もっと言えば五百年、千年単位のマクロな歴史の中でみると、戦後日本の半世紀は、いったいいかなる政治状況にあり、どのような政治が行われていたのか、ロジカルにはさっぱりわからないということになるでしょう。自社二大政党による共演体制という状況にあったことを、のちの歴史家はなかなか理解できないと思います。そのような状況をわれわれは常識であると思いつづけてきたのです。

これで本当によかったのかどうかを問うことは、後知恵的なことがらになりますが、事実としてこのような状況がつづいてきたということは、認めなければなりません。

### **憲法改正条項と「不磨の大典」**

ところで、こうした状況を制度的に担保したのは、憲法96条の改正条項にほかなりません。それは、憲法改正の手続きとして、各議院（衆参両議院）の総議員の3分の2以上の賛成により、憲法改正を発議する必要がある、という条項です。このことは逆にいえば、憲法改正を阻止するためには、衆議院または参議院において、3分の1以上の議席を確保すればよいということでもあります。

これは、よく言われるように、世界的にみても最も改正がむずかしいともいわれる憲法改正条項であり、その意味で、日本国憲法は「硬性憲法」と言われているわけです。しかも、これだけでは憲法改正にはいたらないのです。国会での発議のあとには、今度は国民投票が必要になるのです。

このような二重三重の縛りは、憲法改正をさせないためにあるとしか考えられません。大日本帝国憲法は「不磨の大典」と言われて、これを変えることができないために、戦前の日本はさんざん苦勞したはずなのに、日本国憲法もま

た、改正条項をこれだけきびしいものにしてしまったため、戦後半世紀以上も改正できずに、これまた「不磨の大典」になってしまっているのです。

一方で55年体制という護憲的政治状況があり、他方に96条という「不磨の大典」的改正条項があるというふたつの事情が、憲法改正の問題を現実化させずに封じ込めてしまったのです。自民党の単独優位がつづくことにより、政権交代が事実上ないという暗黙の了解のもとで、選挙戦は戦われることになりました。そうすると、社会党は何を言っても、自民党に対する鬱憤ないし不平不満のはけ口として、ある程度の議席数は確保できるという存在になってしまい、政権獲得などは夢のまた夢ということになるわけです。政権獲得がありえないということであれば、最大の御旗である「違憲」と「護憲」、つまり自衛隊は認めず、憲法は改正させない、ということをお願いすることによって、みずからのアイデンティティを確立していくこととなります。

しかも、与党は憲法問題に触れてほしくないという状況にありますから、逆に純粋野党である社会党が、純粋に護憲カードを振りかざして、与党である自民党に揺さぶりをかけ、さまざまな問題で譲歩をせまることも可能になってくるわけです。そうしたなかで、国会の運営の仕方について、いわゆる国対政治が、1960年代から70年代にかけて成立していくこととなります。

国対政治においては、国民の不平不満をすくい上げた社会党が、国会において、国民の目撃する前で、与党・自民党を叱り飛ばしているという場面を演出しなければなりません。与党にしてみても、ある程度まではそれは仕方がないこととなります。もちろんそこでは、多少わざとらしく面倒くさい答弁をせまられ、いくつかの机の下の取引を強いられるわけですが、それで相手方がとってくる議席数が3分の1程度であるならば、自民党の永久政権を担保するために払えない代償ではない、ということとなります。

社会党じたいが、そもそも選挙において、候補者をだんだん立てられなくなるのも事実ですが、同時に、社会党をはじめとして、共産党をのぞく全野党が、自民党の国対政治の中に組み込まれていきます。そうなったとき、自民党も社会党も、

憲法の問題については、すべてバーチャルな世界にあるものとして、安心して放置しておけるようになります。だれもがこれを現実社会の問題とは思わずに、議論のための議論であるという暗黙の了解がいつしか生まれていったからです。このような状態が、戦後の高度成長期をつうじて、ずっとつづいていったわけです。

「戦後政治の総決算」を掲げた中曽根政権でさえ、この問題にはついに手をつけられませんでした。中曽根氏は、戦後すぐの時期、吉田政権、岸政権の頃には、明確な憲法改正論者であり、「憲法改正の歌」までつくっていたことは有名です。その中曽根氏が現実に政権をとって、しかも「戦後政治の総決算」と言ったときに、じっさいに行ったのは、行政改革や総評をはじめとする労働運動関係の問題、さらには三公社民営化の問題にとどまり、宿願であった憲法改正には手をつけられなかった、ということは、55年体制と憲法問題を語るうえで、象徴的な事実であるといえましょう。

### **湾岸戦争と世界の中の日本**

この55年体制における自社の共存関係も、冷戦が終わり、バブル経済が崩壊する状況のなかで、終焉をむかえます。1990年代というのは、まさに「終わりの始まり」の時代でした。この共存関係が終わる直接のきっかけとなったのは、言うまでもなく湾岸戦争です。このとき、日本の世界におけるプレゼンスのなさは、国際的にも有名になりました。湾岸戦争が起こったとき、日本政府はいちいちの対応に困って右往左往し、結果として、米国を中心とする国際世論に押されるかたちで、渋々と130億ドルを拠出するわけですが、それもtoo lateと言われて、日本の貢献はほとんど世界の記憶に残らない結果となってしまったのです。

湾岸戦争で問題になったのは、日本の自衛隊がどこまで外に出られるか、という国際社会からの要請に現実に対応することでした。これは言うまでもなく、自衛隊と9条にかかわる事柄でした。しかし、当時の日本政府は、それまでの思考様式から脱け出せないままに、自衛隊は出さない、なるべく日本は外に出ない、という方向のブレーキをきかせることしかできませんでした。

そのような日本の行動は、国際社会から見ると、非常に奇異に映りました。日本の

一國平和主義はフリーライダーを糊塗する議論だ、誰が中東から日本にやってくる石油を守っているのかわかっているのかなど、さまざまなかたちで批判を受けました。

こうして、国際社会の現実と向き合うことによって、ようやく自衛隊違憲論ではもたない、ということが、日本政府にも、日本国民にも、初めてわかってきたのです。すなわち、自衛隊を違憲といったまま放置しておくということが、高度成長期のバーチャルリアリティの中でつづいてきたわけですが、それが初めて壊れる、ということが起きたとあってよいでしょう。

こうした外圧ときびすを接するかたちで、政界再編の動きが生じます。外圧と内圧の両方にさらされて、日本は激動の時をむかえたのです。政界再編の直接的きっかけは、1988年に起こったいわゆるリクルート・スキャンダルです。これがつぎからつぎへと政治家を襲うなかで、政治改革が言われはじめ、同時にそれが政界再編へとつながっていきました。93年8月には自民党が初めて野党になり、一時期、細川、羽田という非自民連立政権ができました。そして、94年6月には、逆に社会党の村山富市氏を首相とする、自民党・社会党・さきがけの連立政権が登場します。このことによって、じつは共産党以外のすべての政党が与党を経験するという事態になります。

村山首相は、内閣総理大臣になってすぐの臨時国会で、自衛隊合憲の見解を明らかにします。これを社会党に無理矢理承知させることによって、社会党はついにバーチャルな世界とリアルな世界をうまく操ることができなくなります。そして自衛隊を認めた途端に、社会党の凋落もはじまることになるわけです。

それから十年後のこんにち、政界では自民党と民主党の二大政党が政権を争うかたちになり、憲法9条の論点も、自衛隊の存在じたいの問題から集団的自衛権の行使の問題へと重心が移ってきているのです。

## 2. 法制局解釈の限界：集団的自衛権の行使とリーダーシップ

### スタティックな機関によるスタティックな解釈

つぎは第2のテーマである内閣法制局の問題です。最高裁判所が9条問題について判断しない、統治行為であるとして議論しないのであれば、暫定的であっても、他の国家機関によって、この問題についての見解をただしておく必要があります。国家として、この問題にある種の正統性をあたえなければならないのはとうぜんです。

さきほど、戦後憲法は三権分立を非常に明確に規定していると述べました。理論的に考えるならば、最高裁判所が判断できないとした問題を議論して決めるのは、国会であるべきです。ところが、その国会の中に、自衛隊違憲ということをつねに叫び、憲法全体については護憲といい、そもそも憲法問題に触れることじたいがタブーであると声高に主張して、それ自体をみずからの存在証明とするような政党が、第一野党として存在するわけですから、国会として9条問題を議論することは非常にむずかしいことになります。したがって、国会においてもこれは棚上げされてしまいます。

そのため、実質的に、9条問題の正統性を担保したのは、行政の一部署にすぎない内閣法制局でした。内閣法制局は憲法上認められた機関ではないので、これは「令外の官」であるという言い方をしてもいいでしょう。そういうところが、憲法を判断する役割を担わされてしまうことになったのです。

おそらく内閣法制局は、みずからこの役割を担おうとしたわけではなく、いま述べたように、裁判所が投げ出し、国会もできないというなかで、最終的にここしかないという消極的な選択の結果として、役割を押しつけられたともいえるでしょう。各省の立法調整をすることを存在証明としていた内閣法制局に、憲法の調整まではいってきた、というのが実情だとも思います。その内閣法制

局が、わずか130字程度の憲法9条から、「必要最小限の実力」とか「武力行使との一体化」、あるいは「武力行使と武器使用」や「集団的自衛権の保有と行使」といった概念をみずから創り出して、憲法解釈によって政府をささえることになったのですからたいへんなことです。

内閣法制局は非常にスタティックな機関です。長官がいて、次長がいて、部長がいて、部長レベル以上になったら、誰が以後の長官になるか、歴代長官がほぼ予測できるほどスタティックな機関です。しかもそこは、OB支配が非常に強い世界で、歴代長官はかならず重要な案件の審査にあたって意見をもとめられるとされています。

そういう機関ですから、憲法9条を守る、あるいは憲法9条を厳密に解釈するという以外に、解釈のダイナミズムのようなものは、基本的に生まれてはきません。新しい政策の方向に沿うかたちで、みんなが認めるロジックを提示するというよりは、むしろ厳密に解釈することによって、非常に不可思議な概念を持ち出してきて、いわば微分につぐ微分を行って、結局それはできないという結論にもっていくばあいに力を発揮するのです。このやり方に時の政府はすべて拠ってきたので、この慣習を変えることはなかなかむずかしいのです。

さはさりながら、まったく変わらなかったのかといえば、そうではありません。1990年代になると、それまで石橋を叩いても渡らなかった内閣法制局が、石橋を叩いて少しは歩くか、という状況になってきたのも事実です。とくに湾岸戦争で国際世論から強い批判を浴びて以降は、1992年のPKO法、少しとんで1999年の周辺事態法、2001年のテロ対策特措法、さらには2003年の有事法とイラク特措法、そして2004年には有事関連7法といった、安全保障・国際貢献関係の法律が国会で審議され、いろいろな意味で縛りはかかりつつも、それらが通るようになりました。

#### 「集団的自衛権」不行使解釈への疑問

すこしずつ憲法解釈を弾力的に運用する方向に変わってきたとはいえ、内閣法制局がどうしても譲らない一線があります。それは集団的自衛権の行使の問題です。集団的自衛権の行使の問題は、内閣法制局にとって、憲法解釈の限界

であるという認識があります。そこで、内閣法制局は、これだけは論理的に認められない、これを認めるためには憲法改正が必要である、と主張するわけです。内閣法制局のその立場は、非常にはっきりしています。しかし、これについていろいろ考えていくと、疑問がないわけではありません。

第1に、内閣法制局が解釈権を独占してきたことの延長線上で、憲法解釈の問題が、もっぱら論理の問題だけに封じ込められてきたことがあげられます。集団的自衛権というのは、そもそも論理の問題である以前に、安全保障とか外交政策という、よりダイナミックな、時に応じて変化を要求される次元の問題であるにもかかわらず、それが神学論争的な論理の問題に押し込められているところに疑問があります。論理が精緻であればあるほど、実態と乖離するという問題です。

こんにち、脅威の対象は国家にかぎらず、国際テロ組織も大きな脅威をあたえるように変わってきています。大量破壊兵器をふくむ武器の拡散も進みつつあって、いつどこで大規模な惨事が起きてもおかしくないという状況のなかで、日本国民の生存権をいかに確保したらいいのかを考えなければならない時代になっているのです。それにともなって、軍事面をはじめとして、警察や国境措置などにいたるさまざまな面において、国際社会が協力して対処していかなければならないことも増えています。科学技術の発展もまた、こうした問題の意味づけを変えてきています。そうしたなかでは、安全保障や外交政策の中身もとうぜん変わってこざるをえません。

したがって、内閣や防衛庁、外務省といった関連各省庁は、まず、こうした変化に対応する新しい安全保障政策、新しい外交政策を検討する必要があります。集団的自衛権の行使の問題についても、そのなかで議論すべき問題といえましょう。

ところが、現実に行われていることは、その点が逆立ちした話になっていて、まず初めに集団的自衛権の行使は違憲であるという内閣法制局の解釈ありきで、そこから外交政策や安全保障政策を決めようという順番になってしまっているのです。この逆転の構造を変えなければ、現実を直視して政策を考えるこ

となどとうていできるはずもありません。

第2に、論理の問題として考えるという内閣法制局の立場をいったん認めるとしても、疑問がないわけではありません。それこそ論理的に考えるならば、内閣法制局の解釈が十分に論理的だとすれば、集団的自衛権の行使を認めるために必要なのは、論理の前提を変えることであって、憲法そのものを変えなければならぬということには、かならずしもなりません。つまり、内閣法制局の解釈がすべてに優先し、それだけが絶対的な価値であるかのように考える思い込みが、まちがいのもとですから、それを変えなければなりません。

内閣法制局の解釈以外にも論理的な解釈は可能ですし、現実にあるわけです。内閣法制局にかぎらず、外部にも専門家がたくさんいるわけですから、解釈の正統性がどこにあるのかをきちんと議論して、どの解釈が冷戦後の現在の国際社会においてとるべき道なのかを検証する場を、政府に設けるべきではないかと考えます。

第3に、どうして政治が内閣法制局の解釈に縛られなければならないのか、という問題があります。つまり内閣法制局は、行政の一部署として考えられる解釈や意見を述べる立場です。したがって、内閣法制局が出してきた純理論的な見解を受け入れるのか、あるいは受け入れられないとして、もう一度内閣法制局に投げ返すのか、という自由度が、とうぜん政治の判断としてあるべきです。憲法以外の問題については、じつはこの点でもっとフレキシブルに動いているともきいています。

たとえば内閣法制局が、あるリジッドな解釈に凝り固まっていて、それが政治の立場からみれば望ましくないという全体的な判断が出てくれば、内閣法制局長官を替えることもあるでしょう。

もちろん、人事問題によって解決することは、そう簡単ではありません。というのも、政治と内閣法制局が全面的に対決するようなことになったばあい、かりに内閣法制局長官に政治性の強い人間を任命したとしても、その下にいる人間がサボタージュすれば、内閣総理大臣の任期は（いまの内閣は3年やっています）ふつうなら1年ちょっとですから、すぐに内閣総理大臣が変わり、

内閣法制局長官もかわるということになりかねないからです。

あるいは、内閣法制局がみずからの判断に固執するのであれば、内閣法制局を相手にせず、国会のもつ立法の力によって解釈を変えてしまうことも考えられます。つまり、集団的自衛権の行使を盛り込んだ法律を議員立法によってつくってしまえばよいのです。それは、国の安全保障に対する考え方を明確化するものであり、これまでにつくられた安全保障関係の諸法の上に立つ基本法とすべきです。そうすれば、その基本法に示された憲法解釈は、内閣法制局を縛るものになります。

このように、集団的自衛権の行使の問題については、憲法改正という非常に大きなレベルの話にもっていく前に、時の政権に断固とした意志さえあれば、とるべき行動の選択肢が、いろいろと考えられるわけです。

ところが、それらにいっこうに手がつけられていないのが現状です。内閣法制局は問題であると言いながら、それを放置しておくことは、結局、政府は内閣法制局の見解を動かすことができないという自信を、内閣法制局にあたえることになります。このまま憲法改正へ向かうとすれば、内閣法制局のために憲法を改正するというような、甚だ倒錯した話になってしまうことでしょう。

### **内閣総理大臣のリーダーシップ**

したがって、現状では、内閣総理大臣のリーダーシップが問われても仕方がない状態にある、と言わざるをえません。内閣総理大臣が、大きな方向として憲法改正を議論しようというのは結構なことなのですが、だからといって、憲法改正までは何も動かないというのでは、要するにますますでもなんとかしなくてはならない問題ではないのだ、という印象を国民にあたえることになります。憲法解釈の変更によって、憲法改正のエネルギーが失われるという議論もありますが、これも逆立ちした議論です。憲法改正以前に緊急措置としてできることはすべてやるという姿勢を示さなければ、何のために改正するのか国民の納得を得るのはむずかしいでしょう。

ここで、原理原則にたちかえって、内閣総理大臣ができることを考えてみま

しょう。憲法上は、じつは日本の内閣総理大臣は、米国の大統領よりもはるかに強力な権限をあたえられており、一元的なリーダーシップを発揮できる構造になっています。

憲法の規定によれば、内閣総理大臣には、衆議院の過半数の支持をあつめた人が選出されることになっているわけですから、通常は、過半数を占める与党の党首が内閣総理大臣になるわけです。ですから、ふつうに考えれば、内閣総理大臣の意のままに法律案が通ることになるはずです。すなわち、議院内閣制のもとでは、事実上、内閣総理大臣が立法権を握っている状態が、あたりまえなのです。

また行政権については、内閣総理大臣は、任意に国务大臣を罷免する権限をもっていますから、すべての行政各部署は、国务大臣をつうじて内閣総理大臣のコントロールの下にあるといえます。したがって、内閣総理大臣は、内閣法制局に対しても強い指示権をもっているわけです。そもそも内閣法制局の主務大臣は内閣総理大臣である自分自身なのです。加えて、最高裁判所および下級裁判所の裁判官の人事権も、内閣に委ねられていますから、司法権もある程度は内閣総理大臣のコントロールの下にあるわけです。

要するに、理論的にみれば、内閣総理大臣はかなりの程度オールマイティで、立法・司法・行政をコントロールし、みずからの望む方向に政治を指導することが、原理上は可能であるのです。

### **参議院の役割再考**

ただし、そのなかで、内閣総理大臣のリーダーシップを唯一妨げる存在が、参議院です。内閣総理大臣は、衆議院は解散できても、参議院は解散できません。解散権がないということは、制度上の抑制効果がないということです。しかも、内閣総理大臣が率いる与党が参議院で多数を占めていないと、内閣総理大臣が意のままに法律案を通すことはできません。衆議院は通っても参議院は通らない、そうでなければ参議院とのあいだでかならずしも必要のない妥協を余儀なくされることとなります。あるいは、参議院で多数を維持するために他

政党との妥協を強いられることにもなるわけです。

1989年以降、参議院選挙の結果によって、内閣総理大臣が交代するということが起こるようになりました。そもそも小泉政権の登場も、参議院選挙をめぐる理由からでした。しかしそれは、決して正常な状況ではありません。本来、内閣総理大臣は、あくまでも衆議院によって決定するわけですから、参議院決定論のような状況を放置しておいていいものかどうか、考え直してみる必要があります。

通常、二院制が機能している国には、身分制や職能制、あるいは連邦制があるわけです。国家のなかに実体的根拠があって、異なる母体から代表を出すことがとうぜんであるばあいに、二院制が必要とされることとなります。しかしながら、日本のばあいはそれがありません。むしろ、ほとんど選挙の母体はおなじなのですから、二院のうち参議院はもっと抑制的でなければなりません。逆にいえば、衆議院の優越性をより明確化して、内閣総理大臣の地位を安定させ、リーダーシップの強化をはかるべきでしょう。

具体的にいえば、たとえば参議院の役割を、行政の監視と超党派的議論をする仕事に専念させることが考えられます。つまり、行政の行き過ぎなどの行為を監視し、監督することについては、衆議院ではなかなか手がまわりませんから、参議院のように、3年ごとの交代はあるものの、6年という安定した任期をもっているところが、それをきちんとやるということがひとつの考え方です。それから一つの内閣や、一期の国会会期では解決できないような息の長い政策論議を参議院できっちりやってみることです。こうした方向に参議院を変えていく必要があります。

法律案については、参議院が否決しても、半年以上の間隔をおいて、または解散後に再召集されたばあいに、衆議院が再議決したときは、自動的に成立し、参議院はそれ以上関与しないことにします。このように、参議院の役割を一部で拡大し、一部で縮小するという改正が必要でしょう。

憲法改正によって、衆議院と参議院の役割を明確化するための前提作業として、

国会議員の意識改革をはかり、両院の自律性がこれまで以上に発揮されるようにすることが必要です。そのためには、国会法を廃止して、衆参各院がみずから定めた規則によって運営されるようにすることからはじめるべきかもしれません。

### 内閣法にのこる戦前の残滓

参議院の問題からすすんで、さらにいえば、憲法で内閣にあたえられている権限を内閣総理大臣に移すことによって、内閣総理大臣に権限を集中する必要があります。というのは、国家運営の責任が内閣にあるということでは、責任の所在が不明確になるおそれがあるからです。閣僚の任免権をもつ以上、内閣総理大臣がすべての最終責任をとるべきであり、内閣総理大臣がやったことについて、あるいは内閣総理大臣が当然やるべきなのにやらなかったことについて、その政治責任を問えるようなかたちに、統治のしくみを変えたほうが良いということです。

国会の問題とおなじように、内閣の問題についても、憲法改正以前にやるべきことがあります。それは内閣法の改正です。すなわち、内閣法では、「内閣がその職権を行うのは、閣議によるものとする」とされており、憲法の規定による内閣総理大臣のリーダーシップを狭める結果になっているのです。これは、天皇主権との関係から内閣総理大臣の権限を制限した大日本帝国憲法の時代の残滓であって、日本国憲法じたいは内閣総理大臣に幅広の権限をあたえたのに、その下位法である内閣法において、戦前の縛りがのこってしまったということです。

じっさい、戦後の55年体制下で徐々に政治が制度化されていくなかで、日本の内閣総理大臣は、本来発揮できるリーダーシップの権限を下に委譲した結果、並びに国务大臣の筆頭者にすぎないかたちになっています。戦前の内閣総理大臣は文字どおりそうでしたが、それとおなじような感覚になっていて、みずから決断ができないという状況に追い込まれてきているわけです。

現在、政治・行政の運営に携わっている人たちは、これを戦前的解釈であるとはおもっていないかもしれません。しかし、戦前に端を発する解釈が戦後も

生き残ってしまったために、知らず知らずのうちに、実態が歪められているわけですから、内閣法の改正によって、内閣総理大臣の権限と責任を明確化する必要があります。憲法改正に着手する以前に、このような下位法規で、変えうるものは変えてしまわなければなりません。

現在、内閣府や内閣官房など、内閣総理大臣に直結し、内閣総理大臣が直接命令できる機関に権限を集中させる方向に改革は進められています。これは望ましいことであり、各省は内閣総理大臣からの命令を現実に実行していく実施部隊になるべきでしょう。

もちろん、最終的には制度の問題か、人間の問題か、ということになり、そうならばとうぜん人間の問題しだいでは事は決まってくることになります。憲法解釈を変更して集団的自衛権の行使を認める、あるいは議員立法により安全保障基本法を定める、あるいは憲法改正に踏み切る、といった問題は、すべて立法、行政の枠組みのなかで、ひとつひとつ具体化していくほかありません。

内閣、国会、行政各部を叱咤激励し、ひとつの方向性にもっていくためには、抽象的な制度や組織ではなく、内閣総理大臣の“顔”が必要です。顔をもち、血肉の通った内閣総理大臣が決断して、閣僚、与党幹部、官僚をエンカレッジしていかなければ、とうてい実現することはできません。

時に国民の目線に合わせた政治を行うことはだいじなことです。国民のために必要があれば、国民よりも一歩先んじた内閣総理大臣の目線から、日本国民にたいして、これから何をなすべきかをきちんと語り、そのための政治を行うということこそ、リーダーシップの本質ではないでしょうか。

### 3．立憲政のダイナミズム：国民主権の実質化

#### もしも違憲立法審査権が行使されていたら

第3のテーマとして、憲法が保障している「国民主権」を実質化していくことによって、日本の立憲政のダイナミズムを取り戻さなければならない、ということ述べたいと思います。

歴史に「もしも」は禁物だとされていますが、原理的に考えれば、憲法9条の問題について、もしも違憲立法審査権が行使され、違憲判決が下っていれば、とうぜん野党は政権交代を求める状況となり、政府は下野するか憲法改正を図るかいずれかの選択をせまられることになっていたでしょう。逆に、もしも合憲判決が下っていれば、野党は憲法論ではなく、政策論でみずからの存在意義を証明するしかなかったといえるでしょう。

そうなれば、いずれの場合であっても、最終的には国民の投票によってすべての決着がつけられることとなります。逆にいえば、違憲立法審査権が行使されない結果、こうした立憲政のダイナミズムがはたらかない状況になっているわけです。これは、国民主権の観点からみると、深刻な事態であると考えられます。

つまり、本来であれば、ある国家的判断がなされることによって、政権交代が起こるとか、政策論争が起こるとか、いろいろな場面で国民が現実に決定に参加する場面が生じる、あるいは国民が直接決定に参加しないまでも、国民が見ているところで政策論争が行われる、ということが立憲政のダイナミズムを保障するのです。ところが、これまでの日本では、「統治行為」の名のもとに、違憲立法審査権を封じてきたことによって、それが行われていれば機能したであろう政治と国民との接点が、すべて封じ込められてきたというのが実態です。その意味では、国民主権は、違憲立法審査権の不行使によって、ないがしろにされてきた面があるといってもよいでしょう。

## 最高裁判所の改革

そこで、本来、違憲立法審査権を行使できるはずの最高裁判所について、議論しなければなりません。違憲立法審査権の機能を活性化するためには、裁判所の官僚機構、すなわち最高裁判所の事務総局が、事実上の主導権を握っている裁判官の人事を、憲法が規定する内閣主導の人事に変えることも、選択肢のひとつとして考えられます。あるいは、憲法改正まで踏み込むとすれば、二審制を基本として、最高裁を憲法問題に専念させる、または独立の憲法裁判所を創設することによって、憲法の施行状況を監査し、それに対してきちんと議論ができるような裁判所機能を充実させることが必要です。

現在行われている最高裁判所裁判官の国民審査は、かたちのうえでは内閣がもっている裁判所の人事権にたいして、国民が牽制する一種のリコールの制度です。それと同時に、正当な司法権の行使にたいして国民が信任をあたえることによって、内閣の過度の介入から裁判所を守る制度でもあるわけです。この制度が本来もっている意味は、じつは非常に大きなものです。

しかしながら、現在のように60歳代で最高裁判事にえられ、5～6年で定年に達して去っていくという、極端な言い方をすれば“腰掛け職”的で、職業裁判官にとってみれば“上がり”というような人事を行ってはいは、国民審査の意義はまったくありません。国民もほとんどこれに意味を認めず、国民審査が形骸化しているのはご承知のとおりです。

このような状態を変えていくためには、最高裁判所の裁判官の任期についても再考する必要があります。本来なら、10年ぐらいじっくりと考えて議論できるような時間をあたえなければならぬでしょう。70歳定年制にこだわることなく、若く優秀な人を据えることが必要です。最高裁判所の人事の活性化は、事実上行われている順送り・横並び人事を変えることからはじまるのかもしれませんが。

最高裁判所が現在のまま統治行為論を主張して、いわゆる司法消極主義をつ

づけるのであれば、最高裁判所の判断によって、国会に憲法判断を確定させる権限をあたえるような新たなしくみをつくってもいいのではないのでしょうか。だいじなことは、違憲立法が問題になったとき、国としての憲法判断をすみやかに確定できるか否かです。現在は、国としての判断がどこでなされているのかわからずに、判断停止、決定引延ばしのまま先送りされている状況です。そこに最大の問題があります。

### **立憲政にダイナミズムを**

違憲立法審査権の不行使、つまり違憲立法審査権を発揮しないことに加えて、立憲政のダイナミズムを阻む制度上の欠陥が、さらにふたつあります。

第1に、参議院には解散がありません。したがって、違憲判決がもし出たばあい、国民の意志を問うことができません。そのときの参議院の状況によっては、憲法改正の国会発議は絶望的になります。つまり、参議院に憲法改正に反対する勢力がたくさんいれば、衆議院を解散して国民の意志を問うたところで、全体として国会による発議が阻止される結果になります。

第2に、憲法改正手続きの問題があります。憲法改正の国会による発議に必要な、衆参両議院の総議員の3分の2以上の賛成という条件は、現実には過半数を占めた与党第一党が政権を獲得・維持するために必要な条件を上回るため、与野党で争点となるような事項については、憲法改正の国会による発議は、不可能になります。総議員の3分の2以上の政権が成立しないかぎり、こうした問題について憲法改正の国会による発議はできないことになります。

しかし、総議員の3分の2以上の議員を有する政党というのは、ほとんど戦前の大政翼賛会か一党独裁に近いかたちであって、それはそれで民主主義の逆説的事態にほかなりません。国民主権のもとで、立憲政のダイナミズムをもとめていった結果、一党独裁に行き着いたというのでは、笑い話にもなりません。むしろ、そのような事態はいまの憲法にとって最も警戒すべき事態ともいえましよう。

そもそも憲法改正の国民投票が、過半数の賛成で決まるということから考えれば、憲法改正は一般的な多数決をもって可とするということであって、それ以上に憲法は国民の意志を縛るものではない、とも考えられます。むしろ、政党政治の現実と乖離した、慎重な国会発議の条件が、国民の主権行使を阻んでいると言ってもよいかもしれません。

時の政権の勝手にさせないために、憲法改正を法律改正よりもむずかしい手続きにしておくことには、たしかに意味がありますが、ほとんど国民の意志を問うことができないという状況は、あまりに行き過ぎであって、このままでは、国民は憲法に縛られた、いわば「囚われの主権者」である、と言うほかありません。したがって、憲法改正の国会発議の条件については、たとえば両院の総議員の3分の2以上の賛成から、両院の総議員の過半数の賛成に変えることも考える必要があるでしょう。

いずれにしても、現在の憲法改正条項のもとで、憲法改正を実現するためには、主要な政党間の合意形成が絶対条件であり、好むと好まざるとにかかわらず、政党間の共同作業となります。各政党にとって、憲法改正という大事業の主導権をとることはだいじなことです。最終的には国民投票で決まる以上、さらにだいじなことは、その改正によって何が変わり、何が変わらないのかを、きちんと国民に説明し、納得を得ることでしょう。そう考えたときにはじめて、問われているのは、条文の良し悪しではなく、現実と直面しながら、憲法の奉ずる価値に向かって、政治がどれだけ前進しているのかであるということが、明らかになるのです。

### **憲法改正論議に向けて**

現在、憲法改正論議が本格化しつつあります。しかし、さまざまな憲法改正論議が、国民の視点からみて納得できるかたちで進められているかどうかということについては、疑問があります。というのも、すべてが上からの改正論に終始しているのではないか、ということが危惧されるからです。

国民主権の実質化という観点から考えるならば、なによりも一票の格差の是正は最優先で取り組むべき課題ですし、18歳選挙権やイニシアチブの導入なども議論されていいはずで。

国民の政治参加の“場”をどうするかという問題を、憲法改正論議のなかでいっしょに議論していかなければ、すべてが統治する側からの議論になってしまっ、そもそも統治の前提にあって、統治を可能にしている国民主権が、逆に弱体化してしまうおそれがあると考えます。

これに関連して言えば、憲法の本質が政府の権力を限定することにある以上、自衛隊という国の最大の実力組織について、指揮権や実力行使の枠組み、責任の範囲が憲法に明示されていないのは、じつは国民の視点からみて最大の問題ではないでしょうか。

戦前の日本では、明らかに軍部が暴走して、敗戦にいたったわけですが、その敗戦の教訓を戦後の日本は過度に学んでしまい、その結果、自衛隊が事実上は“軍”であるにもかかわらず、自衛隊は“軍”ではないとして、国政の中心から排除することによって、戦後政治を形作ってきました。

ところが、いまや戦前の軍部のことを記憶している人間はほとんどおりません。記憶の伝承も満足に行われていません。このことは、戦前の軍部の何がだめだったのか、何を工夫すべきだったのかという議論も、いっしょに忘れ去られているということにほかなりません。半世紀にわたって、自衛隊を継子あつかいし、国政の本質の部分から外してきたことによって、かえって国民は、軍隊、軍部、軍的存在について無知になってしまいました。組織としての“軍”のもっている自律性とそれに対するコントロールの問題などが、わからないままに放置されているのです。

こうした観点からすれば、憲法改正をつうじて国民の意志を問うべき問題は、自衛権の行使の可否というよりも、自衛権をいかに行使するかの方法の問題にあるといえるでしょう。同時に、緊急事態における権利の制限についても、憲

法にあらかじめ明示しておくことが、逆に憲法を守ることにつながり、政府の権力を限定的にとらえることにもなるでしょう。

国民の全体的な感情からみれば、憲法9条と現実との乖離は、悲惨な戦争体験のトラウマが生み出したひとつの便法であったといえるかもしれません。9条の規定は、日本人のある種の言霊信仰によって、依然として戦争の絶えない国際社会の現実から目をそらし、平和の幻想を守ることに役立つ一方で、伝家の宝刀としての自衛隊は、陰の存在として、経済成長のなかで実力をつけてきたわけです。

いまや自衛隊は、世界屈指の実力部隊となって、冷戦後の国際社会において、数々の国際貢献をはたし、高い評価を受けるようになってきました。こうした現実と9条の規定の乖離を、いまこそ埋める時期がきているのではないのでしょうか。

中長期的な観点から憲法をみれば、最もだいじなことは、これからの日本国家、日本社会をささえていく若い世代をどう育てていくか、ということです。それは、かれらにいかなる憲法教育をしていくべきか、いかなる社会科教育をしていくべきかという問題につながっていくでしょう。戦後の一時期において、自衛隊の存在を否定し、日本は憲法を守っていない、などといった憲法理解が、一部で植えつけられていたとすれば、大きな問題です。そうでなくても、頭から条文解釈の説明にはいるとなると、どうしてもスタティックな話になってしまい、憲法のダイナミズムが教えられぬまま、どこか遠い世界の話になってしまふおそれがあります。したがって、社会全体のダイナミズムを説明し、そのなかでの憲法の位置づけ、憲法のダイナミズムを説明するというかたちに変えていかなければなりません。

## 結語

北朝鮮やイラクの問題での世論の動向をみるかぎり、安全保障問題にたいする日本国民の考え方は、徐々に成熟してきたようにみえます。国際社会のきびしい現実を直視して、日本は国際社会の一員としての役割を積極的にはたして

いかなければならない、という意識が、国民のあいだにすこしずつ生まれてきて、それがいま定着する方向に動いているようです。したがって、緊急措置としては、柔軟な憲法解釈と法律改正などで対応していくとともに、中長期的には、明らかに憲法の条文そのものの改正を実現することが、政治として向かうべき方向でしょう。

最後にひとこと加えておこなれば、政治は生き物の如くつねに動くものです。そして政治とともに、その政治をささえている憲法も動くものであるという意識を、国民も、統治をする側ももつ必要があります。憲法はけっして動くことのないスタティックなものである、という戦前・戦後をつうじて変わらなかった20世紀の日本の“常識”にそろそろ別れを告げなければなりません。

21世紀の国家は、国家そのものの存立じたいが、さまざまな観点から問われているのが現状です。とうぜん、国家の基本法である憲法も問われることが多くなります。自由自在に、とまではいいませんが、憲法がダイナミズムをもち、ほんとうの意味で自分たちのものであると考えるならば、じっさいにわれわれの手で憲法を理解して変えるという議論が定着してよいはずで、その意味では、これからの21世紀は、戦前の大日本帝国憲法からはじまって、戦後の日本国憲法にいたった「不磨の大典」が、“不磨”ではなく、われわれによって変えられる、われわれの手中にある憲法として理解される、そのような時代にしていかなければならないのです。

# 提 言

# 提 言

21世紀の日本のありかたを考えるにあたっては、国を治めることの根本にたちかえった議論が必要であり、そのためには、これまでタブー視されてきた憲法の問題についても、もはや避けてとおることはできないのではないか。冷戦後の国際社会の現実に触れるなかで、このような認識が国民のあいだにひろがりつつある。そして、国民意識の変化をきっかけとして、いよいよ政治の表舞台で、憲法改正の議論が具体的にはじめられようとしている。

しかし、だからといって性急に、誰も彼もがにわかに憲法学者になって、逐条的な議論に突っ込んでゆくだけでは、議論のための議論に終始するばかりで、これまで半世紀以上にわたってつづけられてきた「改憲」「護憲」の神学論争をのりこえることはできないのではないか。憲法問題とは、なによりもまず政治問題であって、逐条的な議論の優劣を競うことは、事の本質ではない。肝心なことはむしろ、憲法改正に向けた議論の立て方、考え方である。

今われわれに必要なのは、憲法問題の構造を理解し、国家統治の根本に生じている問題を直視することである。憲法改正によってすべての問題解決をはかるとしながら、じつは改正実現まではいたずらに問題を放置しておくということでは、政治のリーダーシップの弱さを露呈させるばかりである。法律改正なり、憲法解釈の変更なり、およそ緊急措置としてできることはすべて実行する、というほどの意志をみせることが必要であろう。そうでなければ、そのさきにある憲法改正の必要性を国民に納得させることはむずかしい。たとえばいわゆる9条問題についても、どこまでが憲法解釈で対応でき、どこからが憲法改正なのか、というような境界は、あらかじめ決まっているようなものではなく、問題解決に向けたリーダーシップをどこまで発揮できる

かによって、変わってくる事柄である。まず、隗よりはじめよ、と言わざるをえない。

国家統治の根本に生じている問題と、その解決に向けた基本的な方向性を具体的にあげるならば、つぎの3つが柱となるだろう。第1に、冷戦後の国際社会と日本のポジションの現実に対応する、新たな安全保障・外交政策を早急に構築すべきである。日本国民の生存権をおびやかす対象が、国から国際テロ組織にまでひろがり、大量破壊兵器をふくむ武器の拡散が懸念されるなかで、国の安全保障を確保していくためには、軍事力をはじめとして、警察や国境措置などに至る多角的な取り組みを、多くの国々が協力してすすめていかなければならない。そうしたなかでは、たとえば集团的自衛権の行使にたいする日本のこれまでの考え方についても、現憲法下において、当然、問い直されてしかるべきだと考える。多くの国々が協力して安全保障を確保していくためには、それぞれの国の安全保障にたいする考え方や制度が、明確で透明である必要がある。したがって、たとえば安全保障や国際貢献にかんする基本法の制定や、憲法改正により、軍事力使用の枠組みを憲法に明示することなども考える必要があろう。

第2の柱として、国家運営のリーダーシップの枠組みを強化し、果敢な政治決断と透明な政治責任が確保されるように努めるべきである。そもそも憲法上、日本の内閣総理大臣は、議院内閣制のもとで、一元的なリーダーシップを発揮できる構造になっている。にもかかわらず、実態としては、旧憲法下における内閣総理大臣とおなじように、並び國務大臣の筆頭者に過ぎない立場に追い込まれ、みずから決断し、みずから政治指導を行うことができない状況に陥っている。そうしたなかでは、たとえば戦前的解釈の残滓がこの閣法を改正し、内閣総理大臣のリーダーシップの枠組みを取り戻すことを考えるべきである。また、国会法の改廃によって、衆参各院の自律性を高

めることや、憲法改正により、衆議院の優越性と参議院の役割を明確化し、内閣総理大臣の地位を安定させて、リーダーシップの枠組みを強化することなども考える必要がある。

第3の柱として、国民が主権者としての権能を実質的に行使できるようにするため、制度、運用の両面から改善をはかるべきである。議院内閣制においては、内閣総理大臣のリーダーシップの正統性の根拠は、国会（衆議院）によってあたえられ、国会の正統性の根拠は、国民によってあたえられる。政権交代や政策論争は、最終的にすべて国民の投票によって決着がつけられる、ということについて、国民がリアリティを感じられるかどうか、国民主権を実質的な意味で実現できるかどうかの試金石となる。したがって、国民主権の実質化の観点からは、なによりもまず一票の格差の是正こそ、最優先で取り組むべき課題であると考えられる。憲法改正についても、最終的には国民投票において過半数の賛成で決まる、ということから考えれば、憲法が「不磨の大典」のごとく、国民の意志を縛るということには疑問がある。たとえば憲法改正により、憲法改正手続きにおける国会発議の条件を、両院の総議員の3分の2以上の賛成から、両院の総議員の過半数の賛成に改正することや、イニシアチブの制度の導入なども考えるべきである。また、憲法の施行状況を監査し、国家としての議論と判断がきちんとしてできるようにするために、現在の違憲立法審査権のありかたを見直すことや、憲法改正により、独立の憲法裁判所を創設することなども考える必要がある。

現在の改正条項のもとで、じっさいに憲法改正を現実化するためには、主要な政党間の合意形成が絶対条件となる。憲法を争点化しようとするかぎり、神学論争から脱することはできないし、改正の文案づくりを競っているだけでは、合意形成への動きが出てくるはずもない。ずるずると議論をつづけている間にも、憲法の条文と日本の直面する現実のあいだの溝は拡大し、国民

主権や平和主義など、憲法の奉ずる価値にたいする国民の信頼が、足元から崩れていくばかりである。もちろん、意見のちがいはあってよいが、憲法改正は、政治がリーダーシップを競うための舞台づくりであり、政党間の共同作業と心得るべきであろう。まずは、上に述べたように、国家統治の根本問題と、その解決に向けた基本的な方向性を確認することから、はじめるべきではないか。

最後に、次代のわが国を担うこどもたちに伝えるべきは、「不磨の大典」としての憲法ではなく、われわれによって変えられる、われわれの手中にある憲法である。そのためには、憲法問題に終止符を打ち、立憲政のダイナミズムを取り戻さなくてはならない。それこそ、戦後半世紀以上にわたって憲法問題に縛られ、いわば「囚われの主権者」でありつづけたわれわれの責任なのである。

# 補 論

## 補 論

### 1. 安全保障環境の変化と集団的自衛権行使のあり方

冷戦の終結によりわが国の安全保障環境は大きく変わったが、2001年9月11日のテロ事件により、再度大きく変化することになった。ソ連の脅威とテロリズムの脅威との間の性格の違いは大きい。ここではとりあえず次の点を指摘したい。

- (1) 米国が現実に攻撃され、大きな被害を出したこと。
- (2) しかも、「テロとの戦争」は実際の戦闘行為だけみても「勝利」の獲得は容易でないが、それは金融や国境警備、臨海などを含むきわめて多局面的な努力であり、多くの国々の協力を必要とする。つまり、米国は(たとえイラク戦争は誤りとして否定したとしても)アフガニスタンにおいてきわめて困難な戦争に着手しており、同盟国の支援を必要としている。
- (3) わが国にとっても、現実に9-11事件で被害者を出しており、また国内でのテロ行為の可能性も否定できず、決して他人事ではない。
- (4) 冷戦下では、米国がソ連によって実際に攻撃される事態が起きる可能性は、少なくともわが国ではそれほど大きいと想定されておらず、ましてやその際に日本がいかに米国を支援するか、という側面はほとんど検討されていなかった。おそらく、米国単独で十分自衛できる、と想定されていたと考えてよいであろう。日米安保条約は基本的には仮想的とされたソ連の攻撃から日本を防衛するためのものであった。この点を振り返ると、9-11で起きたこと、すなわち現実に米国が攻撃されたという事実の重みが十分に理解できよう。
- (5) まさに同盟国が攻撃されたときに、同盟を結んでいる国がどのように対応すべきかが、9-11で問われていることである。わが国の行動に憲法による一定の

制約があることはいうまでもないが、他方で同盟の精神を十分に生かす努力も必要であろう。ここで集団的自衛権の問題が登場する。

## 2 . 日米安保条約の特徴とその含意

日英同盟と比較すると、日米安保条約の特徴が理解しやすい。日英同盟は非常に古典的な、またもっとも歴史上普遍的にみられた類の条約である。相互の、あるいは一方的な軍隊の駐留はない。対等にして対称的な権利・義務関係からなっている。そこではある条件では中立を守る（一方が勝手に戦争を始めた場合など）、そしてある条件では（一方が攻撃された際には）、相互に支援し合うことが取り決められていた。基本的に（少なくとも権利・義務の点では）対等な条約である。

これと比較すると、日米安保条約はかなり異なった構造をもつ（以下は簡単のために、1960年の改定後に話を限定する）。日本の義務は国内の基地を米国に使用させることであり、その引き換えに米国に日本防衛の義務が負わされた。権利・義務は双務的ではあるものの、質的に異なるもの（基地の提供と防衛義務）が交換されており、その意味で対称的ではない。このために、条約は双方の国民にとってわかりにくいもの、あるいは誤解を生みやすいものとなった。

また、条約締結の経緯が、日英同盟のようにいわば白紙の状態から、長所短所を熟慮して出発したのではなく、すでに米軍が占領軍として駐留している状態から始まった。実質的に占領の継続ではないかとの疑念がもたれた所以でもある。

ただし、第二次世界大戦終了後は、米韓同盟や米国と西欧諸国との関係のように、このような、あるいはこれに似た形態の同盟が多数見られる。これは、冷戦の開始と、米国の圧倒的な軍事力のためであった。

今後の課題は、一つは集団的自衛権の問題であり、とくに米国が攻撃されたときに、同盟国である日本がどのように、またどの程度まで同盟の精神を生かすことができるかであろう。冷戦状況においては思考停止が許容されたが、今後米国に対するテロは一定の頻度で起きる可能性は否定できず、否応なく対応の検討を迫られることになる。

もう一つの課題は、米国が開始するすべての戦争に日本が支援を与えるのではなく、その局外に立つ条件も（日英同盟にも規定されていたように）、十分に考えて

おくべきであろう。そこには、日本自身は戦闘に参加しないが、基地の使用は許容する状況と、基地の使用すら拒否する場合とがありうる。現行の条約においても事前協議制が存在するため、一定の歯止めは存在するが、日本が主体的に考えておくべき事柄であることはたしかであろう。

これまですでによく使われた比喻を用いると、日本と米国の艦船が並走しているときにどちらかの艦船が攻撃された場合、米国は日本の艦船を守る義務を負うが、日本は米国艦船を守ることができない。これはきわめて不思議な関係である。

またミサイル防衛との関係でいえば、日本近隣地域からミサイルが発射された場合、わが国に向かうミサイルを迎撃することは許されるが、それが米国に向かうとわかった瞬間から、迎撃することは不可能となり、同盟国に向かっていくのを座視するしかない、ということになる。これで、同盟が、とくにその精神において存続できるかきわめて疑わしい。

### 3 . 国民審査、統治行為論の日米比較

国民審査は米国には連邦レベルの裁判所については存在しない。しかも任期は、皆終身であり、定年は存在しない。ただし、州レベルでは裁判官を選挙で選出することも珍しくはない。

連邦最高裁判所の判事には純粋に法曹界出身者も多数存在するが、著名な、あるいは実績のある政治家もその判事のみならず長官にすら指名されてきた。ウォーレン・コートで有名なアール・ウォーレン氏も政治家であった。

定年が存在しないこともあり、比較的若い年齢で判事・長官に指名される例も少なくないため、連邦最高裁判所長官は強い指導力を発揮することができる。むしろ、判決は9名の判事の合議と多数決で決まるため、もっとも基本的な重要性をもつのは判事のイデオロギー構成であり、これは大統領と上院をどの政党がどの程度長期に支配していたかによって強く影響される。大統領によって指名された判事は上院によって承認されねばならず、その過程は政治化されているが、他方でそのなかで当該判事候補の人物像や思想について、国民にも広く情報が伝達されることになる。

統治行為論は、英語でpolitical questionと呼ばれる。日本語の統治行為とはニュアンスがそもそも異なる。また統治行為を理由に、日本で問題となっている定数不均衡について裁判所が判断を回避したのは1960年代初頭以前の時期までに過ぎず、その頃以来、少なくとも定数不均衡問題では、米国の連邦裁判所は一貫して、きわめて厳格に一票の価値の平等を重視し、それに反する事例について積極的に違憲判決を下してきた。すなわち、米国において定数不均衡問題で統治行為論が捨て去られてから、すでに40年以上が経過している。

米国では、政治部門(連邦ないし州の議会あるいは行政部)が選挙区割の変更において怠慢あるいは緩慢である場合には、裁判所の方で区割りを決定し、執行を命ずる場合すらある。

また、法律が定める期限までに行政部が要求された規制(わが国でいう省令など)

を完成できない場合、裁判所は行政部に対して一定期間ごとに作業の進捗状況を裁判所に報告し、万が一再び遅延が発生した場合には、その原因についても裁判所に報告するよう命令することもある。

このような介入主義的な司法のあり方については、米国でも強い批判が存在する。「統治行為論」の位相は両国であまりに違いが大きいものの、米国には司法部とその他の部門との間に強烈的な対立・緊張関係が存在し、他方で日本の裁判所はあまりに安易に「統治行為論」に寄りかかる傾向があることは明らかであろう。わが国の司法部が重要な政治問題で憲法判断を避けつづける限り、三権分立という統治の大原則の実態は空しいままである。

## 4．憲法における政治制度の設計と運用の問題

日本国憲法が制定されて、日本は戦後民主政治を採用したとされる。これについて、一般には、「主権在民」が宣言されたという点だけが強調されるが、統治機構の観点からは、議会制を採用し、議院内閣制をとることにより、国会議員を通じて民主的統制が貫徹する体制がとられたことが決定的に重要である。それゆえ現在の日本政治が民主政治だというとき、議院内閣制が機能しているかどうか、一つのポイントになる。

そしてその意義は、しばしば誤解されがちであるが、大日本帝国憲法に比して、日本国憲法が実質的意味における権力集中をはかったところにある。つまり議院内閣制は、議会の多数派に多くの権限を集中し、立法府と行政府との融合によって、内閣総理大臣（首相）という明確な権力中心をつくって、権力と責任を一体化する仕組みなのである。

そしてそれは、戦前の憲法体制が、名目的には天皇にすべての権限を集中させながら、体制の創造者たる元勳亡き後は、実質的に権力分散が進行していくという状態に立ち至ったことへの反省の意味がある。その点で日本国憲法の原則が、三権分立だというのは誤解を与えやすいのであって、あまり強調されるべきではない。

ところがこうした誤解が生じるのには、日本の議院内閣制が実際に機能していない側面があるからである。たとえば議院内閣制で政権運営の中枢を担うはずの閣議が空洞化していること、あるいは首相が総選挙と関係なく交代すること、また各大臣が1年程度の短い在任期間で次々と交代すること、さらに内閣とは別に「与党」政策審議機関が存立し、そこが法案の事前審査を行っていることなどである。このように日本の議院内閣制は、独特の性質を持っており、果たすべき機能を果たしていない面がある。

議院内閣制は、行政権の存立基盤を議会の信任におく政治制度であり、議会の信任を得た政党が、行政府の執政権を握る体制である。このとき正統性の基盤は、有権者が議員を選出し、議員が多数派形成という形で首相を選出し、さらに首相が国

務大臣を選任し、大臣が官僚の任命権者となるという、選任の連鎖によっている。つまり官僚の正統性は大臣により、大臣の正統性は首相により、首相の正統性は国会（衆議院）により、国会（衆議院）の正統性は国民（有権者）によって与えられるのである。

まず第1の問題は、憲法の条文にもかかわらず、議院内閣制が機能せず、むしろ「官僚内閣制」とでもいうべき現象が起こってしまっていることである。つまり日本の内閣制において、先に述べた正統性の連鎖が不分明になり、大臣が首相に正統性の根拠を持つ点が曖昧になっている。憲法の条文では、任命のみならず罷免についても首相に自由裁量権が与えられているので、文字通り大臣は首相の代理人となる制度構成となっている。ところが日本の現実においては、各大臣は特に政策面で各省庁の代理人として振る舞うことが多い。そして建前とは逆に、各大臣が各省庁の代理人であるという行動様式が形成される。そのため内閣は、首相の選任によっていったん集約された民意を基軸に一体化されたチームではなく、個別の存立基盤を持つ各省庁官僚の代理人の合議機関となってしまっている。そして各省庁は独自の基盤を持つかのごとき様相を呈し、権力核が不明確なまま、相互に依存して日本の行政府を形作るだけでなく、政治権力の所在を不分明にしてしまう。内閣法制局という補助機関が、内閣の指導者を掣肘しているという現象も、この「官僚内閣制」的内閣運用に根源を持つ。

そこで、まずなされるべきことは、内閣は首長たる首相のもとで一体として活動すべき存在であり、各省庁はその補助者にすぎないという大原則を確認することである。憲法の条文に、この障害となる条項はないが、誤解が生じているのであれば、好ましくない現状を否定するような条項を挿入するのも一案である。むしろ問題は内閣法にあり、憲法の議院内閣制の原則を、戦前型の内閣制に翻訳し、「官僚内閣制」へと誘導している「分担管理の原則」を緩和するために、内閣法の表現を改め、首相のリーダーシップを強調し、各国务大臣が首相の部下として一致して行動すべきことを、明確にすることが有効であろう。

第2に問題となるのは、内閣を支えるべき議会勢力が、「与党」という形で、内閣からも独立し、さらに議会内に独自の地位を築いており、あたかも、内閣と与党とい

う二つの政府が成立しているかのような状況となり、権力の集中を妨げている。

つまり民主制が定着した現代日本において、「官僚内閣制」だけで政府が正統性を持つことはできず、議院内閣制が持つ民主的側面を機能的に代替する機関が必要となる。それが政府と区別された意味での「与党」の成立となった。「政府・与党連絡会議」なる会議の存在は、まさに政府である内閣とは別に、連絡しなければならない実態を備えた「与党」が厳然と存在することを示している。このことは一方で、政権を担当する政党（すなわち与党）が「政権党」と呼ばれるほどの主体性を内閣の運用においては果たしていないことを、他方では、その存在を無視して政権が運営できるほど無意味な存在ではないことを示している。

議院内閣制の理念型においては、選挙によって勝利し、政権を担当する政権党は、選挙における公約実現のために、行政組織を使って立法を準備し、それを成立させたり、あるいは日常行政業務の変更・改善を企てる。ところが「官僚内閣制」のもとでは、こうした政権党の役割が果たしにくいので、「政府」に対抗する形で「与党」政策審議機関という独自の組織を発達させたと考えられるのである。

「官僚内閣制」は現代において、それ自体としての存立基盤を持たないために、「与党」との関係を維持することが不可欠となる。つまり「官僚内閣制」内部においては立法は完結せず、国会の多数派を握る「与党」の手を借りなければ法律ができない。そこで「与党」の主役たる与党国会議員へ政府組織から調整のために多数の官僚が接触する。つまり一方で、自民党など与党の了承のない法案が閣議決定・国会提出がなされないことから、与党側の「官僚内閣制」に対する優位を保ちながら、他方で基本的な法案準備の主導権は各省庁側が握っているという高度に融合した政官関係が成立する。

そして大臣などとの公式の指揮命令関係とは別に、省庁官僚が日常的に与党の族議員を中心として接触することが必要になる。この貸し借り関係のなかで、族議員となった政治家と官僚が、一定の利益共同体的な関係を取り結ぶようになる。そのため通常の議院内閣制の予定するような頂上における政官関係の成立ではなく、裾野の部分における政官関係が発生する。そうすると政治家側の関心が、具体的な政策の細部にある場合には、政治家の影響が行政執行にまで及んでいく。その意味で

「政府・与党二元体制」のもとでは、省庁の割拠性は整理されるよりも、増幅させられる傾向が強くなる。

これを改めるためには、憲法の条文というよりも、実態としての内閣と与党を、与党が内閣の実権を握り、首相を中心とする内閣が、与党の政策審議機関を吸収する形で、政府・与党の一体化が強化される必要がある。これは憲法解釈、統治機構運用の問題である。

そして第3が総選挙の位置づけの問題である。先に述べたような議院内閣制が、民主制として最もうまく機能するのは、総選挙によって政権党が選ばれ、それが自動的に首相を選ぶことになったときである。その点では、イメージとしての二大政党制にも意味があるが、むしろ必要なのは、総選挙までに多党制の場合に選挙連合ができ、首相候補が明示され、政策の大枠に関する政権公約（マニフェスト）が示されることによって、有権者にとっての選択肢が明示されることである。

これについて憲法は述べることはないが、「首相公選制を考える懇談会」などによる憲法改正試案のいくつかは、これについて制度的な手当を憲法典のなかで行うことを提言している。慣例によって事態が改まれば、それでよいのであるが、そうでもないときには、補助線として、憲法改正が用いられる必要があるかもしれない。

そして第4が二院制の問題である。先に説明した議院内閣制の作動原理においては、単純化のために、二院制の問題を捨象したが、実のところ議院内閣制と二院制は緊張関係にある。つまり議院内閣制が予定する権力の集中にとって、第二院の存在が大きな抑制的要素となっているのである。特に日本のように、性格が似た両院が、ほぼ対等の権限を持って存在すると、第一院に基礎をおくべき内閣あるいは首相のリーダーシップは大きく損なわれてしまう。まず議院内閣制とは「衆議院内閣制」であるという理解が必要である。

この問題の最も簡明な解決策は一院制への移行であって、実際にそうした提案も数多く存在する。ただ、問題は二院制だけでは、政治の多くの機能のうち、一部しか果たせないことである。議院内閣制原理を強調して、政治権力の集中を行った場合、たとえば少数者の意見表明の機会であるとか、行政の横暴の制止などといった問題の処理が難しくなってくる。

その意味で、第二院たる参議院の権能を政権基盤を揺るがすことがない程度まで制限したうえで、参議院の機能を、行政監視や決算機能、超党派のあるいは長期的問題の審議、少数意見表明機会の確保などといったものであるという合意を形成し、その審議機会の確保に努めるといった再定義を行って、それに見合う憲法改正を行うのも一つの方法である。議院内閣制を多数代表的に運営することを本論は主張しているのであるが、それへの反対を弱めるためにも、独自の役割を果たす参議院という位置づけは有用であり、そうした安全弁の存在を前提に、リーダーシップの強化がなされるべきであろう。

以上のように大きく分けて4つの観点から、日本の統治機構の強化と憲法のあり方について検討してきた。憲法の条文の改正よりも、日常的政治運営の改善が求められる問題が多いが、それがすなわち「生きた憲法」の改正となるのであって、憲法典の条文のみを見て事柄の正否を論じる態度にとどまることなく、実態としての制度運営の改善を心がけることが「憲法改正論議」にも必要であるといえよう。

## 5 . 憲法改正と「憲法問題」の解決

憲法改正といえば、憲法典の条文だけが問題にされがちであるが、条文を変えれば本当に憲法が変わるのだろうか。現状の憲法でも、条文があるにもかかわらず、それに沿った運用がなされていなかったり、普通に読めば憲法違反だという状況が容認されていたりするところをみると、条文を変えても実態が変わらないということが起こりうるのではないかと疑われる。

これが、すなわち「憲法問題」の存在である。憲法が統治の道具というのではなく、何か雲の上の重大事件であるかのように論じられ、憲法さえ改正すれば子供の非行も直るとか、憲法を守りさえすれば国際紛争に巻き込まれないとか、どうも荒唐無稽な議論がなされがちであることに、この問題の存在が暗示される。

つまり護憲・改憲といった対立軸が固定化されることにより、憲法そのものの実効性が損なわれていることが問題なのである。両者とも憲法改正が容易でないことを前提に、ありとあらゆる問題を憲法改正の課題として流し込み、そのことによって憲法自体を空洞化させているのではないか。

憲法も広い意味での法の一種であり、社会制御のための手段にすぎない。それを改憲・護憲の対立軸によって、特に改憲論者にとって皮肉にも、「不磨の大典」へと神秘化して、その手段としての性格を失わせているとしたら、憲法改正の第一の目的は、こうした「憲法問題」の解決におかれるべきであろう。言い換えれば、まず「法治国家」としての実質を確保することなく、憲法改正を論じて、その結果は貧しいものにならざるを得ないということである。その意味で改憲論に立つにしろ、そして皮肉ではあるが、今度は逆に護憲論に立つにしても、まず憲法を実効性ある法形式にすべきであり、そしてそのためにも憲法改正手続きを発動させることが必要となる。

つまり日本国憲法に含まれる改正条項には、その要件として国民投票を要請しているが、まさに国民投票によって、普段は眠っている国民という存在を、憲法制定権力としてよみがえらせ、主権を発動することが必要となる。そうすることに憲法

が本当に日本国民のものとなり、その中身について論じる意味が出てくるとさえ思われる。

その点で、憲法改正発議が厳しすぎて、それが不可能だと論じるのではなく、それを可能にするにはどうしたら良いかを論じるべきであろう。答えは簡単に見つかる。改正の発議には、両議員の3分の2以上の加重多数が必要であるが、主要政党が一致すれば、その要件を満たすことは難しい課題ではない。現に多くの法律は全会一致により成立しており、国会手続きとして、そんなに異様なことではないのである。

問題は改憲論と護憲論が空中戦を演じ、憲法といった瞬間に超党派の合意が不可能になる点にある。憲法が他の法律と違うのは、憲法が党派を超えたゲームのルールであるという点であろう。つまり激しく対立していても、同じ政治的共同体に属し、同じ体制を奉じることを保障するのが、憲法的秩序なのであって、そういう意味では憲法に関しては、党派の違いを超えて一定の合意があるのが好ましい。

そうだとすると、まず憲法改正は、党派間の合意を形成するという作業から始めるべきである。憲法改正といえば条文の中身について細かな議論をし始めることが多いが、まず何のために憲法改正を行うのかを明確にして、その目的に照らして条文の検討が行われるのがよい。ここでの目的からすると、まず党派間での合意を醸成して、憲法改正を「やってみる」ことがまず必要であり、その後さまざな論点に関して、憲法改正の検討が行われ、十年に一度とか、それなりの頻度で改正がなされるというのが、好ましい状況であろう。

そして「憲法問題」が生じた根源である、憲法9条の問題は避けて通れない。これについて憲法改正がなくても必要な措置がとれるように解釈を工夫することはもちろん必要なのであるが、それだけですましてしまうわけにはいかない。軍事力積極派にとっても、憲法上の正統性が曖昧なままでは、有効な手段は整備できない。逆に軍事力消極派つまり平和論者にとっても、護憲を唱えるだけでは、憲法が何の歯止めにもならなくなっているという現実に向き合うことが必要になる。そうした点で、それから、どちらに向かうかについて意見の鋭い対立があるにしても、まず現状を規定する条項として憲法9条を改正するというのは、双方に利益があるはずで

ある。

現実には、二大政党化の流れのなかで、この問題については中道勢力の厚みが増しており、大きなところでの合意が出来つつあるのではないだろうか。積極的に紛争介入を行うほどの軍事大国化することは難しく、賢明でもないし、逆に軍事力を否定して日本の安全を守ることも難しいというところが最大公約数であり、自衛権のあり方と、国際協力のあり方について、とりあえずの合意が成立すれば、その線に沿って9条の改正案はつくりすることができる。

条文の改正案作りに血道を上げるよりも、こうした合意を醸成することで、まず憲法を改正し、憲法が操作可能な存在であることを確認することによって、「憲法問題」をまず解決し、その後あるべき憲法の内容を模索するのが、求められていると考える。

参 考 资 料

审 议 经 过

委 员 名 簿

## 参考資料

### 1 . 9 条にかかわる政府見解

#### 憲法と自衛権

「わが国は、第二次世界大戦後、再び戦争の惨禍を繰り返すことのないよう決意し、平和国家の建設を目指して努力を重ねてきた。恒久の平和は、日本国民の念願である。この平和主義の理想を掲げる日本国憲法は、第9条に戦争放棄、戦力不保持、交戦権の否認に関する規定を置いている。もとより、わが国が独立国である以上、この規定は、主権国家としての固有の自衛権を否定するものではない。

政府は、このようにわが国の自衛権が否定されない以上、その行使を裏付ける自衛のための必要最小限度の実力を保持することは、憲法上認められると解している。このような考えに立ち、わが国は、日本国憲法の下、専守防衛をわが国の防衛の基本的な方針として実力組織としての自衛隊を保持し、その整備を推進し、運用を図ってきている。」

(『防衛白書 平成16年版』)

#### 集団的自衛権

「国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利を有するとされている。わが国は、主権国家である以上、当然に集団的自衛権を有しているが、これを行って、わが国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国に加えられた武力攻撃を実力で阻止することは、憲法第9条の下で許容される実力の行使の範囲を超えるものであり、許されないと考えている。」

(『防衛白書 平成16年版』)

### **武力行使との一体化**

「武力行使との一体化論とは、自らは直接武力の行使をしないとしても、他の者が行う武力の行使への関与の密接性などから、わが国も武力の行使をしたとの法的評価を受けることがあり得るという考え方です。政府は、わが国が直接攻撃を受けていないにもかかわらず、そのような他国の武力の行使と一体化する活動を行うことは、憲法上許されないと解しています。」

(『防衛白書 平成15年版』)

### **国防の基本方針（1957年5月20日 国防会議決定 閣議決定）**

「国防の目的は、直接及び間接の侵略を未然に防止し、万一侵略が行われるときはこれを排除し、もって民主主義を基調とするわが国の独立と平和を守ることにある。この目的を達成するための基本方針を次のとおり定める。

国際連合の活動を支持し、国際間の協調をはかり、世界平和の実現を期する。

民生を安定し、愛国心を高揚し、国家の安全を保障するに必要な基盤を確立する。

国力国情に応じ自衛のため必要な限度において、効率的な防衛力を漸進的に整備する。

外部からの侵略に対しては、将来国際連合が有効にこれを阻止する機能を果たし得るに至るまでは、米国との安全保障体制を基調としてこれに対処する。」

(『防衛白書 平成16年版』)

## 2．集団的自衛権行使に関する既提言

### 『21世紀日本外交の基本戦略』対外関係タスクフォース

「従来の安全保障論議の中でこれまで大きな位置を占めてきたのは、集団的自衛権問題である。集団的自衛権は日本が主権国家として当然に有する権利であるが、日本は憲法の平和精神に則ってこれを行行使しない政策をとっているものである。当タスクフォースとしては、専ら日米安保体制運用の文脈で観念的にとらえられがちであったこの論争を現実の国際平和維持の場に移し、国際社会が指向しつつある『集団安全保障体制』に日本が実質的に参加するための現実的議論へと進化させていくことが、より实际的であり有益と考える。」

対外関係タスクフォースは、小泉純一郎首相に外交問題に関する助言を行うことを目的として、2001年9月に岡本行夫内閣官房参与を座長として設けられたもので、長期的な日本外交のあり方について、2002年11月に小泉首相に報告書を提出した。

### 『外交政策評価パネル報告書』

「周辺事態法においては、日本は通常の後方支援をするのではなく、非戦闘地域における後方『地域』支援をするということで、一応、これまでの集団的自衛権の行使は出来ないという解釈との整合性を維持しているが、ここにも問題はある。北朝鮮の危機が現実味を帯びるにつれて、またミサイル防衛構想が本格的になるにつれて、集団的自衛権の行使は出来ないという政府の憲法解釈が現実的なネックになりつつある。現実的な平和と安全の維持のためには、この解釈を変えるべきだと、安全保障問題の専門家の意見は収斂しつつある。外務省からも適切な対応が出てくることを期待したい。」

外交政策評価パネルは、外務省の中長期的な政策立案と政策評価への活用を目的として、2002年8月に北岡伸一東京大学法学部教授を座長として設置され、2003年9月に川口順子外務大臣に報告書を提出した。

## 『新しい世界秩序と日米同盟の将来』日本国際フォーラム政策委員会

「『不戦共同体』の拡大と深化に寄与するための日本の国際貢献の可能性の強化について考えると、集団的自衛権の行使を違憲とする現行政府解釈には大きな問題がある。また、その時々の問題に対応して特別措置法を積み重ねる現在のやり方も限界に来ている。一方で集団的自衛権の行使を違憲とする現行政府解釈を直ちに改めるとともに、他方で『安全保障・国際平和協力法』のような総合的一般法体系の下で自衛隊を活用する体制の構築を急ぐ必要がある。」

財団法人日本国際フォーラムは、1987年に米国の外交問題評議会等に範をとりつつ、会員制の政策志向のシンクタンクとして設立された。上記政策提言は、日本国際フォーラム政策委員会において2004年2月6日に採択され、同年4月に発行された。

### 3 . 中等学校の教科書（公民）における 9 条と自衛隊

#### 1960年代

「じぶんの権利を尊重するものは、他人の権利をも尊重しなくてはならない。国民の権利や自由を尊重する政府は、他国民の権利や自由をも尊重しなくてはならない。日本は永久の平和をめざして、戦争を放棄することを明らかにした。このことは、日本の利益のために、他国の独立と平和を無視してはならないというきもちから、ふたたび戦争をしてはならないという国民の決意をあらわしたものである。

そして世界ではじめて、陸・海・空軍などの戦力をもたないことをきめた。憲法は、『平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して』（憲法前文）武力を使わずに外国との紛争を解決することを定めている。」

「わが国は平和条約とともに、合衆国と安全保障条約を結び、合衆国軍が日本に駐留することを認め、軍事基地がおかれている。そして、世界の国々がまだ軍備をもっている現状では、自衛ということを考えるのは独立国として当然なことだという主張がおこり、1950年の朝鮮戦争のときに、合衆国の援助もあったので、警察予備隊がつくられた。それはしだいに拡大され、今日では、陸上、海上、航空の各自衛隊がおかれている。このための費用は、年に1500億円をこえている。」

#### 1970年代

「日本は、独立国として、他国からの侵略に対する自衛の権利をもっているが、第二次世界大戦のきびしい反省にたち、また、世界ではじめて核兵器の惨禍をこうむった国として、どのような名においても、戦争をふたたびくりかえしてはならないとかたく決意し、この平和主義の原則を確立したのである。

これまでの世界の歴史を見ると、自国の利益や繁栄のために、他国の存立や利益をかえりみずに武力を行使して、自国の主張をおしとおすことも、まれではなかった。その結果ひきおこされた戦争は、関係諸国ばかりでなく、世界の人々に、はかりしれない被害をおよぼした。

世界の平和を確立するためには、どの国も、自国の利益だけを主張して、他国に武力を行使したり、戦争をしかけたりすることを、やめなければならない。こ

のことを、前文では、『……いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならない……』とのべている。

永久平和は一国だけの念願と努力によってもたらされるものではない。現実の国際社会には紛争がたえず、利害の調整はきわめて困難であるが、しかし、日本は憲法の平和主義にもとづいて、あくまでも、たがいの理解を深め、外交などの平和的手段によって、紛争の解決に努力しなければならない。」

「国家の防衛のためには、陸上・海上・航空の各自衛隊がおかれている。また、合衆国とのあいだに結ばれている安全保障条約にもとづいて、合衆国の軍隊が日本に駐留している。」

### 1980年代

「他国からの侵略に対抗して自国を防衛することは、独立国の権利として国際間で認められている。世界の国々のなかには、憲法にとくに戦争に関する定めを設けて、侵略のための戦争をしないと宣言している国もある。しかし、日本国憲法のように、ひろく戦争を放棄し、戦力を保持しないという徹底した平和主義をとっている憲法はない。

日本は、第二次世界大戦についてきびしく反省し、また、世界で初めて核兵器の惨禍をうけた国として、どのような名においても、戦争をふたたびくりかえしはならないと決意して、この平和主義の原則を確立したのである。」

「第二次世界大戦後、米ソ両陣営の対立がはげしくなり、1950年には朝鮮戦争がおこった。このとき、日本は連合国の占領下にあったが、連合国軍総司令部の指示で警察予備隊が設けられた。平和条約が結ばれたのち保安庁法によって、それは保安隊となった。1954年には、自衛隊法が制定され、陸上・海上・航空の自衛隊がつけられ、その後装備の面でも増強がつづけられてきている。

自衛隊をめぐる、国民のあいだには憲法と自衛隊との関係についての議論が高まった。自衛隊は、自衛のための必要最小限の自衛力であり、憲法第9条で禁じている戦力にはあたらない、という見解に対し、第9条の戦力にあたるものであるから憲法に違反する、という主張がつづけられている。

世界の国々のあいだでは、軍備を縮小しようとする努力がおこなわれてはいるが、その効果はなかなかあがらない。また、武力による紛争も絶えない。しかし、

わたしたちは、国際平和と日本の防衛問題を、つねに憲法第9条の平和主義にてらして考えていくことがたいせつである。そして、日本は、国際紛争がおきたときには、あくまでも外交などの平和的手段によって、その解決に努力しなければならない。

### 1990年代

「日本は、第二次世界大戦の反省のうえに立って、日本国憲法に徹底した平和主義を盛りこんだ。その前文と第9条に、世界の恒久平和を念願し、平和主義を国の政治の基本原則とすることを宣言している。第9条は、戦争の放棄をうたい、このため『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』と定めている。

その後、1950年に朝鮮戦争が起きると、当時の占領軍の連合国軍総司令部は、警察予備隊の創設を指示した。警察予備隊は保安隊を経て、1954年に自衛隊法によって自衛隊となった。自衛隊の任務は、日本の平和と独立を守り、国の安全を保つこととされ、年々、整備が進められている。

独立国には自衛権があり、各国は防衛力を保持している。憲法第9条も自衛権を否定するものではないと考えられることから、政府は、自衛隊は自衛のための必要最小限の実力であり、第9条が禁じる戦力には当たらないとしている。これに対し、自衛隊は第9条の戦力に当たり、違憲であるという主張がある。

日本の安全は自衛隊だけで守れるものではない。憲法前文は『平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意し』とうたっている。日本は、アメリカとの間で、日本と極東の安全を維持するために日米安全保障条約を結び、これにもとづいて、アメリカ軍にとって必要な基地（施設・区域）を提供している。

また、自衛隊が勝手に戦争を始めたりすることがないように、軍人でない内閣総理大臣と防衛庁長官が指揮することになっている。これを文民統制（シビリアン・コントロール）という。」

## 2000年以降

「日本国憲法は、第9条で戦争を放棄し、戦力をもたず、交戦権を認めないことを定めています。戦争を放棄して世界の恒久平和のために努力するという平和主義は、憲法の基本原理の一つになっています。いっぽう、日本は自衛隊をもっています。主権国家には自衛権があり、そのための防衛力をもつことを憲法は禁じていないという立場から、自衛隊がつくられ維持されてきました。しかし、自衛隊は、自衛のために必要最低限の実力でなければなりません。

また、日本は防衛のために、アメリカと日米安全保障条約（日米安保条約）を結んでいます。この条約は、他国が日本の領土を攻撃してきたときに、共同して防衛することを約束しています。そのため日本は、アメリカ軍が駐留することや、アメリカ軍の活動を限られた範囲で支援することを認めています。冷戦が終わり、大戦争が起こる危険性は低くなりました。世界の平和を強固にするために、軍縮などでいっそう努力することが求められています。」

教科書は、2002年における発行シェアの最も大きなものをえらび、時代をさかのぼって抜粋した。検定年はそれぞれ、1961年、1971年、1984年、1992年、2001年である。なお、どの出版社でも歴史分野の教科書は公民分野の教科書に比べて憲法にかんする記述が少ない。

## 4 . 最高裁判所裁判官の在任期間

### 最高裁判所裁判官の平均在任期間

	平均在任期間
1940年代に任官した最高裁判所裁判官	8.5年
1950年代に任官した最高裁判所裁判官	8.1年
1960年代に任官した最高裁判所裁判官	6.6年
1970年代に任官した最高裁判所裁判官	6.0年
1980年代に任官した最高裁判所裁判官	5.7年
1990年代以降に任官した最高裁判所裁判官	5.2年
全期間	6.4年

資料：最高裁判所ホームページ

- 注：1) 平均在任期間は1年を360日として計算  
2) 在任中の裁判官を除く(2004年6月1日現在)

### 在任期間10年以上の最高裁判所裁判官

氏名	任官年月	退官年月	備考
真野 毅	1947年 8月	1958年 6月	
小谷 勝重	1947年 8月	1960年12月	
島 保	1947年 8月	1961年 8月	
齋藤 悠輔	1947年 8月	1962年 5月	
藤田 八郎	1947年 8月	1962年 8月	
河村 又介	1947年 8月	1963年12月	
田中 耕太郎	1950年 3月	1960年10月	2代目最高裁長官
入江 俊郎	1952年 8月	1971年 1月	
奥野 健一	1956年11月	1968年11月	

資料：最高裁判所ホームページ

## 5. 衆議院総選挙の候補者数と当選者数

回数	選挙日	自民党			社会党			議席数		
		候補者数	(比率)	当選者数	(比率)	候補者数	(比率)			
第27回	1955/2/27	534	114.3%	297	63.6%	243	52.0%	156	33.4%	467
第28回	1958/5/22	413	88.4%	287	61.5%	246	52.7%	166	35.5%	467
第29回	1960/11/20	399	85.4%	296	63.4%	186	39.8%	145	31.0%	467
第30回	1963/1/21	359	76.9%	283	60.6%	198	42.4%	144	30.8%	467
第31回	1967/1/29	342	70.4%	277	57.0%	209	43.0%	140	28.8%	486
第32回	1969/12/27	328	67.5%	288	59.3%	183	37.7%	90	18.5%	486
第33回	1972/12/10	339	69.0%	271	55.2%	161	32.8%	118	24.0%	491
第34回	1976/12/5	320	62.6%	249	48.7%	162	31.7%	123	24.1%	511
第35回	1979/10/7	322	63.0%	248	48.5%	157	30.7%	107	20.9%	511
第36回	1980/6/22	310	60.7%	284	55.6%	149	29.2%	107	20.9%	511
第37回	1983/12/18	339	66.3%	250	48.9%	144	28.2%	112	21.9%	511
第38回	1986/7/6	322	62.9%	300	58.6%	138	27.0%	85	16.6%	512
第39回	1990/2/18	338	66.0%	275	53.7%	149	29.1%	136	26.6%	512
第40回	1993/7/18	285	55.8%	223	43.6%	142	27.8%	70	13.7%	511
第41回	1996/10/20	355	71.0%	239	47.8%	48	9.6%	15	3.0%	500
第42回	2000/6/25	337	70.2%	233	48.5%	76	15.8%	19	4.0%	480
第43回	2003/1/19	336	70.0%	237	49.4%	65	13.5%	6	1.3%	480

出典：総務省「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」

- 1 第27回の自民党は民主党と自由党の合計、社会党は右派と左派の合計
- 2 第41回以降の社会党は社会民主党
- 3 (比率)は議席数に対する比率

## 6. 参议院通常選挙の候補者数と当選者数

回数	選挙日	自民党		社会党		議席数 (改選数)				
		候補者数 (比率)	当選者数 (比率)	候補者数 (比率)	当選者数 (比率)					
第4回	1956.7.8	118	92.9%	61	48.0%	82	64.6%	49	38.6%	127
第5回	1959.6.2	101	79.5%	71	55.9%	78	61.4%	38	29.9%	127
第6回	1962.7.1	100	78.7%	69	54.3%	69	54.3%	37	29.1%	127
第7回	1965.7.4	95	74.8%	71	55.9%	66	52.0%	36	28.3%	127
第8回	1968.7.7	93	73.8%	69	54.8%	62	49.2%	28	22.2%	126
第9回	1971.6.27	93	74.4%	62	49.6%	60	48.0%	39	31.2%	125
第10回	1974.7.7	95	73.1%	62	47.7%	57	43.8%	28	21.5%	130
第11回	1977.7.10	77	61.1%	63	50.0%	59	46.8%	27	21.4%	126
第12回	1980.6.22	77	61.1%	69	54.8%	49	38.9%	22	17.5%	126
第13回	1983.6.26	90	71.4%	68	54.0%	64	50.8%	22	17.5%	126
第14回	1986.7.6	83	65.9%	72	57.1%	58	46.0%	20	15.9%	126
第15回	1989.7.23	78	61.9%	36	28.6%	54	42.9%	46	36.5%	126
第16回	1992.7.26	82	65.1%	67	53.2%	43	34.1%	22	17.5%	126
第17回	1995.7.23	66	52.4%	46	36.5%	40	31.7%	16	12.7%	126
第18回	1998.7.12	87	69.0%	44	34.9%	37	29.4%	5	4.0%	126
第19回	2001.7.29	76	62.8%	64	52.9%	24	19.8%	3	2.5%	121

出典：総務省「参议院議員通常選挙結果調」

- 1 第18回以降の社会党は社会民主党
- 2 (比率)は議席数(改選数)に対する比率

## 7 立憲政のダイナミズムを取り戻すための具体策(例示)

	緊急に取り組むべき課題 (法律制定など)	中長期的な課題 (憲法改正)
新しい安全保障・外交政策の構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>・集団的自衛権の行使を含む9条解釈の弾力化</li> <li>・安全保障と国際貢献に関する基本法の制定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自衛隊の指揮権の明示</li> <li>・軍事力使用の枠組みと責任範囲の明示</li> <li>・積極的な国際貢献の明示</li> <li>・緊急事態規定の追加</li> </ul>
国家運営上のリーダーシップの枠組みの強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>(国会)</li> <li>・国会法の改廃</li> <li>・政党に関する基本法の制定</li> <li>(内閣)</li> <li>・内閣法の改正</li> <li>・総選挙時の首相候補の明示</li> <li>・与党幹部の入閣の義務付け</li> <li>(裁判所)</li> <li>・違憲立法審査権の運用のありかたの見直し</li> <li>・裁判官人事の活性化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(国会)</li> <li>・衆議院の優越の明確化</li> <li>・参議院の役割の明確化</li> <li>・会期制の廃止</li> <li>・政党条項の追加</li> <li>(内閣)</li> <li>・内閣総理大臣への内閣権限の移譲</li> <li>(裁判所)</li> <li>・憲法裁判所の創設</li> <li>・二審制への移行</li> </ul>
国民主権の実質化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1票の格差の是正</li> <li>・国民投票法の制定</li> <li>・18歳選挙権の実現</li> <li>・国民審査の活性化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・憲法改正条項における国会発議の条件の緩和</li> <li>・イニシアチブの追加</li> </ul>

## 葛西委員会審議経過

開催日	講演者/テーマ
第1回 2002.9.4(水)	委員会の趣旨および今後の進め方
第2回 2002.10.7(月)	政策研究大学院大学教授 飯尾潤委員 「憲法改正をめぐって」
第3回 2002.11.14(木)	慶應義塾大学法学部教授 久保文明委員 「『首相公選制を考える懇談会』報告書をめぐって」
第4回 2002.12.13(金)	元最高裁判所判事 園部逸夫氏 「司法機構の変遷と憲法」
第5回 2003.1.28(火)	東京大学東洋文化研究所長 田中明彦氏 「安全保障と憲法」
第6回 2003.2.26(水)	米国大使館公使 デビッド B・シェアー氏 「米国安全保障政策の転換と日米同盟の発展」
第7回 2003.3.17(月)	元最高裁判所長官 矢口洪一氏 「憲法と最高裁判所」
第8回 2003.4.16(水)	特定非営利活動法人 岡崎研究所所長 岡崎久彦氏 「最近の国際情勢と憲法」
第9回 2003.5.22(木)	京都大学大学院人間・環境学研究科教授 佐伯啓思氏 「憲法と国民意識」
第10回 2003.6.20(金)	東京大学大学院法学政治学研究科教授 北岡伸一氏 「政治的課題としての憲法改正」
第11回 2003.7.11(金)	東京大学先端科学技術研究センター教授 玉井克哉委員 「イラク戦争後の世界と日本の憲法」
第12回 2003.8.28(木)	京都大学大学院法学研究科教授 大石眞氏 「議院内閣制の憲法問題」

開催日	講演者/テーマ
第13回 2003.9.19(金)	エンパス プロバイダズ L.L.C. ゼネラルパートナー-日本代表 高坂節三氏 「憲法問題をめぐる経済界の意識を中心として」
第14回 2003.10.10(金)	内閣官房内閣危機管理監 杉田和博氏 「テロとの戦いと憲法」
第15回 2003.11.27(木)	ジャーナリスト 今井一氏 「『九条・国民投票』を考える」
第16回 2004.1.23(金)	軍事評論家 江畑謙介氏 「軍事技術の進歩と安全保障の変化」
第17回 2004.2.13(金)	衆議院議員 与謝野馨氏 「憲法をめぐる状況」
第18回 2004.3.17(水)	衆議院議員 前原誠司氏 「憲法改正の論点と今後の安保政策」
第19回 2004.6.10(木)	報告書案の審議

講演者の役職は講演当時

## 葛西委員会委員名簿

( 2004年7月1日現在 )  
( 五十音順・敬称略 )

委員長	葛西 敬之	東海旅客鉄道(株)会長
主査	御厨 貴	東京大学先端科学技術研究センター教授
委員	飯尾 潤	政策研究大学院大学教授
	磯部 克	海陽学園設立準備委員会事務総長
	岩松 良彦	鹿島建設(株)副社長
	江崎 格	(社)日本経済調査協議会参与 商工組合中央金庫理事長
	太田 宏次	(社)日本経済調査協議会理事 中部電力(株)会長
	大宅 映子	(社)日本経済調査協議会総合委員 評論家
	岡村 正	(株)東芝社長
	久保 文明	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	河野 通和	(株)中央公論新社取締役雑誌編集局長
	三枝 成彰	音楽家
	佐藤 安弘	(社)日本経済調査協議会総合委員 キリンビール(株)相談役
	住田 良能	(株)産業経済新聞社社長
	田勢 康弘	(株)日本経済新聞社コラムニスト
	玉井 克哉	東京大学先端科学技術研究センター教授
	西岡 喬	(社)日本経済調査協議会理事 三菱重工業(株)会長
	濱口 道雄	ヤマサ醤油(株)社長
	松原隆一郎	東京大学大学院総合文化研究科教授
	弘中 喜通	(株)読売新聞社執行役員メディア戦略局長
	村井 温	(社)日本経済調査協議会評議員 総合警備保障(株)社長
	涌井 洋治	日本たばこ産業(株)会長
	鷺尾 悦也	全国労働者共済生活協同組合連合会理事長
事務局	山田 勝三	(社)日本経済調査協議会専務理事
	安藤 豪敏	(社)日本経済調査協議会顧問
	蒲 健太郎	(社)日本経済調査協議会主任研究員

〔禁無断転載〕

2004年7月29日発行

## 憲法問題を解く

社団  
法人 日本経済調査協議会

専務理事 山田勝三

〒106 0047

東京都港区南麻布5 - 2 - 32

興和広尾ビル6階

電話(03)3442-9400(代表)

FAX(03)3442-9403

<http://www.nikkeicho.or.jp>

〔非売品〕

印刷/(株)東京技術協会