

2004年11月18日  
衆議院憲法調査会公聴会における意見  
法政大学教授、平和フォーラム代表  
江橋 崇

私は、本憲法調査会の活動をかねてより敬意をもって見させていただいております。本日、意見を述べる機会を与えていただき、感謝しております。

さて、昨年秋の衆議院選挙と今年の参議院選挙を通じて、憲法改正問題にとって非常に重要な事態が生じました。それは、改憲であれ、護憲であれ、憲法問題を語っても票にならなかったということであります。市民は、日本国憲法という法典の文章を変更することに第二次的な関心しか示さなかったのであります。

私は、先般の選挙を、改憲派と護憲派がともに敗北した選挙と見ております。憲法改正問題を訴えても票にならない。いや、有権者の中には、候補者が憲法改正問題に触れると、そういうことはやめて、もっと緊急の課題について政策を述べよと反論する者もいました。憲法改正は選挙の争点にならない。実際、参議院選挙の際に、有権者に向けて、どのような争点で投票するのかを聞いた新聞社のアンケートでは、不況、倒産、失業、年金、郵政改革、自衛隊のイラク派遣問題などが並んでいても、憲法改正問題は、項目に挙げられもしなかったのであります。

しかし、市民は、憲法典の文章の改正にはさほどの関心がないとはいえ、平和の問題であれ、人権の問題であれ、あるいは国政のあり方の問題であれ、日本という国の基本的なあり方、つまり、実質的な憲法問題には深い関心があります。私は、本調査会が、こうした市民の意向を踏まえて、日本国憲法の文章の変更をあれこれ議論するよりも前に、二一世紀の国家のあり方、実質的な憲法のあり方について、さらにご議論を深めることを期待しております。ここで述べる私の意見がご参考になれば幸いです。

まず、平和主義の問題であります。私は、一九七〇年代の初めに、当時すでに出版されていた日本国憲法の解説書や解釈書を数百冊、つぶさに検討する機会がありました。その結果わかったのは、憲法学界では、憲法九条の平和主義は、西欧の文明国に反抗したことの反省という文脈で語られていたということであります。当時、九条を、アジアにおける日本の戦争、その加害者性の反省と謝罪の表現として受け止めていた憲法学説はありませんでした。今日からすると、きわめて奇異であります。

こういう憲法学説が転換し始めたのは、実は、日中の国交回復がきっかけです。一九七二年、田中角栄首相、大平正芳外相が北京を訪れ、不十分ながら日本が国家として過去の侵略を謝罪し、周恩来首相が、一部の日本の軍国主義者が侵略戦争と多くの戦争犯罪を引き起こし、中国の人民も、日本の人民もともにその被害者であること、犠牲者であることを指摘し、日中両国の政府、日中両国の市民の間で、被害者同士が、手を携えて友好と協力を進めることが確認されたのであります。この基本的な考え方は、当時、両国の市民に広く支持されました。そして、憲法学説は、政府が責任を認めて反省の意を表した後になってやっと、おずおずとではあります。アジアにおける日本の戦争責任に触れ、強制連行や従軍慰安婦の問題に触れるようになったのであります。

私は、憲法九条の平和主義は、一九七〇年以前の、太平洋の島々での日本軍の玉砕、住民の集団自決、特攻隊、空襲、原爆などに代表される、巨大で近代的な軍隊と闘ったこと、その背後にある近代的な国家と闘ったことを反省する平和主義、いわば「きけわだつみのこえ」的な平和主義から、一九七〇年代以降の、アジアの大陸における侵略と犯罪を反省する要素も加わった平和主義に向きを変えたと思っております。日韓基本条約の締結と日中国交回復をきっかけに、反省や謝罪が十分であるかどうかは判断の分かれるところですが、日本という国家の姿勢が変化したのであります。

この変化の背景には、政府与党の努力だけでなく、日中国交回復にいたる民間団体の交流、経済界の結びつきの強化、野党外交、自治体外交など、日本社会の各方面での努力がありました。それは、日中関係の改善に貢献したのに加えて、ピンポン外交となって、歴史的な米中和解にも大きく貢献しました。いうならばそれは、一九四〇年代の後半に占領軍から与えられた平和主義の憲法に、日本の社会、日本の市民が新しい命を吹き込んだことであり、憲法改正に匹敵する大きな事業であったと思います。私は、自分もまた一市民としてその動きの中であって、東アジアにおける和解と友好に努力しえたことを誇りに思っています。

私としては、二一世紀の日本における平和主義を憲法典に書き表すのであれば、日本がアジアで起こした戦争に対する反省と、東アジアでの和解と友好、協力を、今後の国家原則としてきちんと盛り込んでいただきたいと思います。それは、とくに新しいことではありません。すでに一九七〇年代に、政府、与党、そして野党と市民が協力して行ってきたことの再確認であります。ただ、残念なことに、その後の日本国内には、これを良しとしない考えがあり、教科書問題、従軍慰安婦問題、靖国公式参拝問題などが起こされています。これらは、結局のところ、与野党を通じて確認した、過去の戦争への反省・戦争指導者への批判という基本線からの逸脱なのであります。

私は、こういう事態が繰り返されないように、憲法九条に市民が吹き込んだ新しい命を明示する文章を付け加えるのであれば、賛成できると思います。もちろん、このほかに、平和主義については、自衛隊が合憲であることの確認であるとか、非核三原則、武器輸出禁止三原則などの国是であるとか、軍縮努力、軍需産業の平和化の努力であるとか、国連の平和維持活動への協力であるとか、「人間の安全保障」であるとか、多くの問題点がござります。これを、憲法九条を改正して憲法典に盛り込むのか、憲法九条に付け加えていくのか、それとも平和基本法のような形で文章化するのかはさまざまに意見が分かれております。いずれにせよ、ここで私が申し上げたいのは、この六十年間に日本国憲法の下で積み重ねてきた主権者市民の平和への実践の成果をきちんと確認していただきたいということです。

次に基本的人権の問題です。基本的人権もまた、占領軍から与えられた新しい価値でありました。基本的人権は、一九四五年十月四日の「自由の指令」に始まり、憲法草案で体系的に示され、日本国憲法の第三章に「国民の権利及び義務」として盛り込まれました。

ところで、当時の日本国内で、この憲法規定を実現する力があつたのは、官僚たちでした。彼らは、民法や刑法の改正などを通じて、基本的人権に抵触しそうな国の法律を改め、クリーンになった立場から、市民に向けて、人権擁護を啓発したのであります。

かつて明治時代に、自由民権派の中江兆民は、その著作『三酔人経綸問答』の中で、上から恵み与えられる「恩賜の民権」と下から進んで取る「回復の民権」について触れ、最初は「恩賜の民権」であっても、市民がこれを大事に守り育てれば、いつか、「回復の民権」に等しくなると述べています。

日本では、敗戦後の官僚主導の国家再編成、法制度再編成を通じて、皮肉なことに、アメリカ的な「回復の人権」を占領軍が日本の官僚に与え、次に官僚がそれを市民に向けて上から下に与えるという、いわば二重の「恩賜の人権」が実現されました。憲法制定に伴い、国会内に「憲法普及会」という官製のNPOが形成されて、懸命の普及活動を行いました。後の時代には、法務省人権擁護局が人権週間を中心に人権啓発を行い、あるいは、自由人権協会のような人権擁護の民間団体を立ち上げさせました。全国に配置された人権擁護委員は、人権に理解が浅いために起きた市民相互の人権トラブルを扱いました。

ここに特徴的なのは、人権実現に向けての国家の責任の軽視であります。憲法典に人権が書き込まれる第一の理由は、国家に向けて、人権被害者、被差別者の権利を回復し、さらに積極的に人権の促進に努力するよう求めることでもあります。それが回復の人権です。アメリカやイギリスでは、裁判所という制度を使って、市民は、人権実現に向けての政府

の責任を追及してまいりました。日本の場合は、国家は、すでに正しく誤りのない立場におり、その高みから市民社会を見下ろして、人権の理解の浅い市民を啓発したのであります。

このような人権概念の性格を変化させ、中江兆民の予言のように日本国憲法の人権を「回復の人権」たらしめた最大の功労者は、朝日訴訟を起こした朝日茂であったと思います。彼は、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」つまり生存権を実現する政府の責任を裁判の場で始めて追及したのであります。この朝日訴訟は、上告審の途中で原告の朝日茂が死去したために終了し、最高裁判所は、傍論として、憲法二五条はプログラム規定に過ぎないので裁判所での救済はしないと宣言しました。朝日訴訟は敗訴に終わったのです。

しかし、この裁判は、市民が、憲法の人権規定を使って、国の人権実現の責任を追及することができるということを明らかにしました。そのことの衝撃は劇的であり、この裁判の後には、福祉であれ、医療であれ、教育でされ、いわゆる人権裁判、憲法裁判は全国に溢れました。一九七〇年代以降には、報道の自由や知る権利が問題となったマスコミ裁判、環境権、人格権が問題となった公害裁判、平和的生存権が問題となった九条裁判なども加わりました。憲法の人権規定に、本来の「回復の人権」としての性格を与えたのは、市民であり、市民の運動であったのです。

このように、市民が裁判の場で国家を相手に人権実現の責任を追及するという新しい事態を法技術的に受け止めるために、憲法学は、アメリカの憲法裁判に学びつつ、東京大学の芦部信喜教授を先頭に、憲法訴訟論を開拓しました。

さらに市民は、政府に対して、政策的にも、人権の実現を求めました。日本国憲法一三条には、基本的人権が、公共の福祉に反しない限り、「立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と書かれています。こうした市民の要求は、折から勃興した国際人権保障とも連携して、部落差別、病者、障害者、女性、外国人などの領域での条約加盟、立法、行政における前進を獲得することとなりました。ここでも、人権運動、市民運動が大きな働きをしました。

私は、自分が、多くの市民、運動家とともにこれを積極的に推し進めてきた一人であったことを誇りに思っております。

以上の事情からすれば、今、憲法改正問題の中で人権規定を扱うときには、どのような新しい人権を加えるかという議論よりも前に、主権者市民が推し進めてきた、人権実現に向けての政府の責任の明確化、国政の場と裁判の場でそれを保障する責任をいっそう明確にすべきであることが分かります。皆様のご賢察をお待ちします。

三点目は地方分権であります。一九六〇年代には、高度経済成長一本槍だった官僚主導の国家運営が、都市問題、福祉の貧困、そして公害の多発によって破綻しましたが、そこで日本の市民は、市民に一番近い政府である自治体に大きな期待を寄せ、地方分権によって事態の打開を図りました。当初それは革新自治体の増加として実現しましたが、政府与党も事態の深刻さに気付き、一九七〇年代後半以降には、与野党ともに地方自治の重要性を説く「地方の時代」になりました。また、こうした事態を受けて、法政大学の松下圭一教授らによって、市民自治の憲法理論が展開されるようにもなりました。

こうした市民の運動によって、それまでの、「ヒマワリ知事」という言葉に示されたような、国のほうをいつも向いていて、中央からの財政支援で公共事業にまい進する首長のもとでの自治体ではなく、地域の持続的発展と市民の参画を柱にする首長のもとでの地方自治が多く展開されるようになりました。日本国憲法に盛り込まれた地方自治の規定は、これもまた、市民の運動によって新しい命を吹き込まれたのであります。公害対策、福祉、保育・教育支援、外国人処遇など、多くの面で、それまでの「上命下服」ではなく、「対等協力」の自治が展開されました。

憲法学は、こういう変化に対してはなほ鈍感でして、地方自治については、従来からの古い解説を繰り返すだけでした。一九七〇年代以降には、自治体職員の政策提言、政策

実現の力も強まり、市民、自治体職員、研究者の三者構成で「自治体学」が形作られ、高水準の研究会、学会も多く形成されましたが、憲法学者の参加はほとんど見られませんでした。また、最近になって、全国知事会などで、二一世紀の地方自治のグランドデザインが提言されるようになって来ましたが、その憲法学的な検討もまだ十分ではありません。そのために、本調査会における自治の問題の検討に際して、憲法学からの助言が少ないことは残念です。

私は、本調査会においても、自治の重要性について、市民が作ってきた自治体学の成果を取り入れて、さらに深い議論を行い、二一世紀の日本において、市民の生活と生涯について、市民が一番近い政府である市町村レベルの自治体が負う配慮の責任、それではうまくいかないときに国家が担う配慮の責任、それでもうまくいかないときに国際社会に期待する協力の関係を確立されることを期待しております。

さて、本日私に与えられている時間は尽きようとしております。お話ししたいことは、日本の憲法と国際社会の関係とか、司法制度による救済とか、内閣制度の強化であるとか、天皇制であるとか、さまざまにございますが、議論を集約しなければなりません。

これまでの説明を通じて私が申し上げたかったのは、日本の市民は、日本という国家のあり方について、意見がなかったり、傍観していただけてあたりしたのではないということでもあります。憲法問題という表現はしませんでした。市民は、日常における人権保障から国家全体の安全保障のあり方まで、多くのことを主張し、運動を展開し、選挙で票を投じてきました。市民が行う公共の討議であります。

二十世紀末には、こうして公共性を担った市民の運動が高く評価され、NPOの時代と言われ、政府と市場と市民社会が公共性を分有するとも言われました。また、ここでいう政府としては、対等に協力し合う中央政府と地方政府が考えられるようになりました。こういう公共性の分有の時代には、憲法もまた、政府と市場と市民社会が共有できる基本原則であるべきです。

私は、本調査会が、もう一度、虚心坦懐にこれまでの経緯、とくに一九七〇年代以降の、平和の運動、人権の運動、地方自治の市民運動を振り返り、そこで主権者市民が示してきた決意と夢を十分に汲み取り、二一世紀の憲法の構想をそこから出発させることを強く希望し、期待するものであります。

ご清聴を感謝します。