

衆憲資第10号

衆議院憲法調査会

小委員会における委員及び参考人の
発言に関する論点整理メモ

(平成14年2月～7月)

平成14年7月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成14年7月25日の衆議院憲法調査会において委員間で自由討議を行う際の便宜に供するため、各小委員会における委員及び参考人の発言内容の主要な部分を、衆議院憲法調査会事務局において、事務的に分類・整理したものです。

なお、この資料をご利用されるに当たっては、以下の点にご留意下さい。

各発言は、会議録からの抜粋ではなく、発言の趣旨を損なわない限度で要約してあります。なお、委員の発言については、参考人質疑の際の発言も含めて主に意見表明に係る部分を抽出しております。

「各参考人ごとの意見陳述等の概要」については、各参考人の了解（意見陳述の部分について）を得たものです。

* 各発言者の後の「第 回」は、発言した小委員会の回次です。

目次

基本的人権の保障に関する調査小委員会

- ・ 小委員名簿..... 1
- ・ 活動経過..... 1
- ・ 各参考人ごとの意見陳述等の概要..... 2
- ・ 各論点ごとの委員及び参考人の主な発言..... 6

政治の基本機構のあり方に関する調査小委員会

- ・ 小委員名簿..... 37
- ・ 活動経過..... 37
- ・ 各参考人ごとの意見陳述等の概要..... 38
- ・ 各論点ごとの委員及び参考人の主な発言..... 42

国際社会における日本のあり方に関する調査小委員会

- ・ 小委員名簿..... 97
- ・ 活動経過..... 97
- ・ 各参考人ごとの意見陳述等の概要..... 98
- ・ 各論点ごとの委員及び参考人の主な発言..... 102

地方自治に関する調査小委員会

- ・ 小委員名簿..... 137
- ・ 活動経過..... 137
- ・ 各参考人ごとの意見陳述等の概要..... 138
- ・ 各論点ごとの委員及び参考人の主な発言..... 142

基本的人権の保障に関する調査小委員会

小委員名簿 (平成 14 年 7 月 11 日現在)

小委員長	島	聡	君	民主								
	石	破	茂	君	自民	金	子	一	義	君	自民	
	近	藤	基	彦	君	谷	川	和	穂	君	自民	
	土	屋	品	子	君	長	勢	甚	遠	君	自民	
	葉	梨	信	行	君	大	出		彰	君	民主	
	小	林	憲	司	君	今	野		東	君	民主	
	太	田	昭	宏	君	武	山	百	合	子	君	自由
	春	名	真	章	君	金	子	哲	夫	君	社民	
	井	上	喜	一	君						保守	

活動経過

年月日	回次	テーマ	参 考 人
H14. 2.14	1	新時代の人権保障	成城大学法学部教授 棟居 快行 君
3.14	2	外国人の人権	成蹊大学教授 安念 潤司 君
4.11	3	新しい人権	広島大学法学部長 阪本 昌成 君
5.23	4	基本的人権の保障	日本政策研究センター所長 伊藤 哲夫 君
7.4	5	労働基本権と雇用対策	日本労働組合総連合会事務局長 草野 忠義 君

各参考人ごとの意見陳述等の概要

第1回（平成14年2月14日）

むねすえとしゆき 棟居快行参考人（成城大学法学部教授）

参考人からは、現行憲法の特徴と限界について、西欧的・古典的自由主義理念に20世紀的な社会権規定を接合しており、両者の体系的な統合に成功していない、経済的自由に関し、行政主導の積極規制を判例や学説も容認してきたため、本来の理想である自由主義が現実化しなかった、精神的自由が「公民」の権利としてとらえられず、民主主義との関係が希薄になった、人権保障に関しては国家対国民という内向きの保障のみとなっている（非国際性）、私人間関係における人権保障が不十分である等の意見が述べられました。そして、現行憲法の課題として、国家が積極的に自由を保障する「国家による自由＝積極的自由」の必要性、旧来の人権の分類の枠を超えた複合的な人権の理念の必要性、人権の国際的保障と国内的保障の連携の必要性、憲法による国家・市民社会・個人の三面的関係の保障の必要性等について意見が述べられました。

これに対して、報道の自由とプライバシーの関係、憲法の理念が浸透しなかった理由、国際人権規約と憲法の関係等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、家族や個人の在り方、新しい人権や外国人の人権の保障に関する規定を憲法に明文化することの可否、環境権の憲法上の明文化の必要性等について発言がなされました。

第2回（平成14年3月14日）

あんねんじゅんじ 安念潤司参考人（成蹊大学教授）

参考人からは、判例・学説は「外国人は憲法上の権利を享有するが、それは外国人在留制度の枠内で与えられたものに過ぎない」としているが、外国人には入国や在留の権利がない以上、憲法上の権利を享有しないと解するのが妥当であるとの意見が述べられました。そして、外国人を法律によって日本人と同等に扱うことは可能であること、国籍は法律によって定められるので、日本人の地位でさえも憲法上はあやふやであることから、外国人にも日本人と同じ権利をできるだけ認めるべきであるとの意見が述べられました。

また、憲法を改正して外国人の地位を明記するとしても抽象的な規定になら

ざるを得ず、その具体的内容は裁判官が判断することになるのに対し、法律によりこれを定めるとするとその判断は国会が行うことにかんがみると、試験に合格した裁判官の判断に任せるよりも有権者の代表である国会議員の判断に任せた方が良いと考えられるので、憲法改正によって外国人の地位を明記することには反対であるとの意見が述べられました。

これに対して、外国人の人権保障の在り方、定住外国人への参政権付与の是非、難民受入れ体制の在り方、国籍決定の基準等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、在日韓国・朝鮮人等に対する政府の排他的姿勢を正す必要性、戦後補償の不備の問題を検討する必要性、二重国籍の容認等について発言がなされました。

第3回（平成14年4月11日）

さかもとまさなり 阪本昌成参考人（広島大学法学部長）

参考人からは、近代立憲主義において確立した「公的領域を支配する公法」と「私的領域を支配する私法」との峻別を維持した上で、私的領域における問題の解決は私法に委ねられるべきである、人権は、公的領域における国家に対する不作為請求権又は妨害排除請求権を意味する「自由権」を中核として理解すべきであるとの認識の下に、プライバシー権、自己決定権等のような一般に「新しい人権」として挙げられている法益は、私権又は私法上の法処理により保護することができるので、あえて「基本的人権」とする必要性が低いとの意見が述べられました。

そして、「新しい人権」を憲法典に組み入れる場合の留意点として、私的自治等に委ね得る論点について、国家が介入し、あえて憲法的解決を図るとすれば「人権のインフレ化」、「統治の過剰」、「社会の国家化」等を招くおそれがある、それゆえ、私権又は私法上の法処理によって法益保護を図るべきであり、そのような私法上の法処理ができない場合には、法律の制定による解決を第一順位とすべきである、「新しい人権」を憲法上の権利として認定するには、その権利が高優先性を持ち、その外延と内包が明確であり、相手方の憲法上の自由を不当に制限しない等の要件を満たす必要がある等の指摘がなされました。

これに対して、権利の本質、参考人が考える「新しい人権」の内容、憲法に新たな義務規定を設けることの是非、環境権規定を法律で具体的に定める必要性等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、夫婦別姓制度の問題、憲法に明

文化する方法によらず解釈によって「新しい人権」を充実させていく必要性等について発言がなされました。

第4回（平成14年5月23日）

伊藤^{いとう}哲夫^{てつお}参考人（日本政策研究センター所長）

参考人からは、基本的人権とは人が人であることに基づいて生まれながら当然に有する前国家的な「自然権」であって日本国憲法もそれを前提としているとの通説的見解に対する批判がなされた上で、「権利」とは共同体の歴史・文化・伝統の中で徐々に生成されたものであり、その背景には共同体独自の「法の精神」が存在すると解すべきであって、「自然権」論から脱却する必要があるとの意見が述べられました。そして、「平和で秩序ある国家」があってはじめて「権利」が保障されるのであるから、「公共の福祉」の解釈に当たっては「国家及び公共の利益」や「道徳」の明確な位置付けが必要であるとの意見が述べられました。

さらに、自らの国を自ら守ることが民主主義の基本原則であることから、「国防の義務」を憲法に明記し、また、家族を保護するために「家族の尊重」に関する規定を憲法に明記すべきであるとの意見が述べられました。

これに対して、「人権」が濫用されている現状、日本の共同体的背景としての文化の本質、国防義務の重要性、立憲主義の意味、憲法上の義務規定の必要性等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、環境保持義務の検討の必要性、匿名の抗議行動による表現の自由の侵害のおそれ、マイノリティー層への差別の解消のための施策の必要性、武力攻撃事態法案の合憲性への疑義等について発言がなされました。

第5回（平成14年7月4日）

草野^{くさの}忠義^{ただよし}参考人（日本労働組合総連合会事務局長）

参考人からは、憲法28条は団結権、団体交渉権及び争議権を保障しているにもかかわらず、公務員の争議行為が法律で禁止されていることは問題であり、これに取り組んでこなかった政府の姿勢は、今や、国際的にも批判されているとの意見が述べられました。

また、憲法 27 条 1 項は、政府に 国民が完全就業できる体制を作ること、失業者に就業の機会を与えること、失業者に生活資金を給付することを義務付けていると解釈できることから、政府はこれらの趣旨を踏まえた雇用対策をとるべきであるとの意見が述べられました。

その他、職場での男女の不平等、過労死、セクシャルハラスメント等を防止するための法整備の必要性等について意見が述べられるとともに、雇用平等、職業能力開発等の新しい労働権等についても検討が必要であり、憲法調査会において、労働権及び社会権について十分審議を深めるよう求める旨の意見が述べられました。

これに対して、公務員に争議権を付与することの是非、公務員制度改革のあり方、ワークシェアリングの導入方法、労働者を保護するための法整備の必要性等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、憲法で保障された勤労の権利及び労働基本権を実現させる必要性、在留外国人の人権保障のあり方を検討する必要性、憲法改正の是非等について発言がなされました。

各論点ごとの委員及び参考人の主な発言

．基本的人権に関する事項

1．人権及び憲法に関する全般的事項

- (1) 人権及び憲法について議論する際の視点等・・・・・・・・・・ 8
- (2) 日本国憲法の人権規定の意義及び問題点・・・・・・・・・・ 9
- (3) その他・・・・・・・・・・ 10

2．人権総論

- (1) 人権の観念、歴史、分類等・・・・・・・・・・ 11
- (2) 公共の福祉・・・・・・・・・・ 13
- (3) 憲法上の義務規定・・・・・・・・・・ 15
- (4) 私人間の関係及び市民社会と憲法・・・・・・・・・・ 16
- (5) 人権の享有主体・・・・・・・・・・ 16
 - A．日本人（国籍）・・・・・・・・・・ 16
 - B．外国人の人権・・・・・・・・・・ 17
- (6) 新しい人権・・・・・・・・・・ 19

3．人権各論

- (1) 幸福追求権・・・・・・・・・・ 21
- (2) 法の下での平等・・・・・・・・・・ 22
- (3) 精神的自由権・・・・・・・・・・ 22
- (4) 経済的自由権・・・・・・・・・・ 23
- (5) 勤労の権利及び労働基本権・・・・・・・・・・ 24
- (6) その他の社会権・・・・・・・・・・ 29
- (7) 人権（権利）に関するその他の事項・・・・・・・・・・ 30

．その他

- (1) 家族・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 31
- (2) 直接民主制・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33
- (3) 自衛権、有事法制等・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 33
- (4) 憲法解釈及び憲法改正等・・・・・・・・・・・・・・ 34
- (5) 国家、ナショナリズム等・・・・・・・・・・・・・・ 34

・ 基本的人権に関する事項

1 . 人権及び憲法に関する全般的事項

(1) 人権及び憲法について議論する際の視点等

< 委員の発言 >

- ・ 人間は地域、家族、歴史等に縛られた存在であることや日本人の儒教的国家観、仏教的国家観等をしっかりとらえた上での憲法を志向することが重要である。(太田昭宏君(公明)・第1回)
- ・ 日本のよき古き伝統、文化を加味した、それでいて自己責任の下で自己決定を伴った憲法が一番良い。改正の際には、全く白紙にして憲法を書き換えてもよいと思う。また、いつまでも議論してばかりではなく、青写真を国民に示すべきである。(武山百合子君(自由)・第1回)
- ・ 基本的人権の保障の主眼は国家権力から個人の自由を守ることであり、その場合、弱者の保護を中心に考えるべきである。(金子哲夫君(社民)・第1回)
- ・ 自分の人権、個人の主張だけではなく、国家国民、地球全体のことを考える上での基本的人権という発想が重要である。(小林憲司君(民主)・第1回)
- ・ 個人主義というのは個人を大切に自由で自己決定ができるということだが、日本の政治ではそれが実現されてこなかった。個人主義の良さを再認識し、解釈を見直してはどうか。(大出彰君(民主)・第1回)
- ・ 人間は、生まれながらにして自由でも平等でもなく差別と呪縛の宿命にとらわれた存在と考えるが、日本国憲法は、そのような考えはとっていないと思う。(太田昭宏君(公明)・第3回)
- ・ 国民の人権を保障するために国家に対して権力を付与するけれども、その行使に当たっては人権を侵害しないように制限を加えるというのが立憲主義であるから、国家あつての権利保障という考えは、この趣旨に反する。(春名真章君(共産)・第4回)
- ・ 人権は、究極的には独立した個人が基になっているが、人間の生活は組織や集団と無縁ではあり得ず、個や人権といっても所属している国家がそれを保障するかどうか重要である。日本人は日本という国家に帰属しているということを認識すべきである。その上で、与えられた憲法や民主主義から脱却し、個の尊厳に基づく人権をどこまで認めるのかしっかり議論して、時代に合った憲法の条文に変えていくべきである。(土屋品子君(自民)・第5回)
- ・ 人権を考える際は、組織されていない人々や組織内の少数派の人々などの、

表に出にくい人の声にどう耳を傾けるかが重要である。また、憲法は理念を定めたものであり、その具体化は法律で行えばよいため、法律で定めれば済む事項を挙げて、憲法が完璧でないというのは妥当でない。(今野東君(民主)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 憲法の中身がどうあるべきかの前に、憲法が何を定めるかを議論すべきである。あれもこれもすべて憲法というのではなく、憲法は基本的な価値、ルールを定めれば足りる。(棟居快行君・第1回)
- ・ 正義は人間の行為についてだけ語れるものであり、実体のない社会について正義を語ることはできない。社会的正義という語は、正義概念の最大の濫用例である。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 自由や権利を確立させていくためには、時には古臭く見えるものや権利の敵にさえ見えるものを慎重に大切に守り、良きものとして発展させていく努力が必要である。「道徳」などもこの例である。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 諸外国の憲法は、自国の「法の精神」を非常に大切にしているが、日本では、敗戦後、「日本は悪で否定すべき」という考えの下で占領政策が遂行されたため、日本には法の精神はなく、憲法以前にあるものを否定するという考えが強調された。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 明治憲法が制定された当時の諸外国の憲法では、権利の保障に「法律の留保」(法律の根拠規定があれば、権利を制限することが許されること。)があるのは当然であった。ゆえに、「法律の留保」という言葉によって、明治憲法の意義を全部否定するのは適切ではない。(伊藤哲夫君・第4回)

(2) 日本国憲法の人権規定の意義及び問題点

a. 日本国憲法の人権規定を評価する発言

<委員の発言>

- ・ 国際人権規約の規定の多くが日本国憲法に反映されているにもかかわらず、日本では国内法が整備されていないことを国連から指摘されていることを見ても、憲法の理念を尊重する憲法政治の実現が問われている。(春名真章君(共産)・第1回)
- ・ 戦前にも、大正デモクラシー運動や、言論・出版の自由を求める運動といった国民の運動があり、その不断の努力が97条に結実し、憲法が作られた。また、戦前の国家権力によって人権が脅かされたことへの反省と、ポツダム宣言による基本的人権確立の表明を受けて、現在の人権規定を有する日本国

憲法ができた。(春名真章君(共産)・第4回)

b. 日本国憲法の人権規定の問題点を指摘する発言

<委員の発言>

- ・我が国では、欧米のような権利義務という硬直的な関係ではなく、調和、秩序ある社会を作ることによって、国民の幸福が守られてきたが、憲法が定着することによって、人間関係がぎすぎすしたものになってきた。(長勢甚遠君(自民)・第2回)

<参考人の発言>

- ・日本国憲法では、古典的な自由と現代的な弱者保護や社会権が矛盾を抱えたまま、並び立っている。(棟居快行君・第1回)
- ・現行憲法を中心となっている「消極的自由」の保障のみでは現代社会における自由を実質的に確保できないので、古典的分類を超えた複合的な人権概念を構築すべきである。(棟居快行君・第1回)
- ・現行憲法は、人権保障に関して国家对国民という図式をとっており、国際的視点が欠けているので、国際条約を通じた人権保障に取り組むべきである。(棟居快行君・第1回)
- ・97条の「基本的人権は、人類の・・・努力の成果であって、」の文章における「人類」という文言は、西洋国民のことを指し日本人は含まれないと誤解されるおそれがあり、戦前の日本はすべて誤りで道徳もすべて否定されるべきという間違った解釈を生む危険性がある。これは、同条が、その根本としているバージニア権利章典から「義務」規定を入れずに、「権利」追求規定のみを取り入れたことにも関係がある。(伊藤哲夫君・第4回)

(3) その他

<参考人の発言>

- ・憲法があるから人間関係がぎすぎすしたと言うほどには、憲法は日本人の感情生活に大きな影響を与えてはいない。また、親孝行が減ったのは憲法のせいだというのは、憲法を過大評価していると思う。(安念潤司君・第2回)
- ・憲法を改正するとすれば、公共の福祉による制限を受ける人権を限定し、公共の福祉の意味を個別的に明確にする、社会権を権利としないで国の責務とするか、あるいは、自由権が原則であり社会権は例外だということを明確にする、労働者の団結権だけでなく経営者の団結権も保障する等について検討して欲しい。(阪本昌成君・第3回)

- ・ 日本国憲法の人権規定の特徴としては、人権保障に関する規定がかなり詳細に数多くあること、刑事手続に関する規定が多くあること、社会権規定が詳細であることが挙げられる。(阪本昌成君・第3回)

2. 人権総論

(1) 人権の観念、歴史、分類等

a. 「自然権思想」に関する発言

<参考人の発言>

- ・ アメリカのビル・オブ・ライツでは、自然権思想ではなく、自由とは伝統、歴史の中でだんだん浮かび上がってくるものであるという考えが背後にあった。そもそも、人間が生まれながらにして自由平等であるということは間違いであり、また、自然権、社会契約というものもフィクションであるから、そのようなつまらないお題目はもうやめるべきである。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 「自然権」の前提には「神の下にある人間」という発想があると考えられ、そこには「神への義務」の自覚が見られる。当時の各国の諸規定等でも「責任を前提とした権利」という考え方がとられている。これに比べて、日本国憲法が前提としているのは、共同体的背景を否定した「抽象的個人」である。そこには、「悪を犯すこともある人間」という視点が欠落し、「自己制約」の論理も存在しない。しかし、それについてはこれまでまったく議論されてこなかった。このような、歴史や文化を持たない「負荷なき個人」が権利の主体たり得るのか疑問である。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ イギリスでは、国家の歴史の中で作り上げられていった経験主義的な権利観が存在し、ロック流の「自然権」概念と対立していた。アメリカ独立革命においても、「自然権」より、むしろ「英国民の権利」という伝統的観念に由来する実定的権利観の影響が見られる。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 日本国憲法においては、第3章が「人」でなく「国民」の権利及び義務と規定していること、12条に「憲法が国民に保障する自由及び権利」とあり、国家と憲法があってはじめて権利が保障されると解されること、社会権等の国家を前提とした権利が規定されていること等から、日本国憲法は、「自然権」を規定しているとは言えないと考える。(伊藤哲夫君・第4回)

- ・ 「権利」とは共同体の歴史と文化と伝統の中で徐々に生成され、一種の聖域として共通に認識されたものが最終的に憲法によって確認されたものであり、その背景には共同体独自の「法の精神」が存在するということを認識し、「自然権」論から脱却すべきである。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 「権利」を意味あるものとするためには、理念的な「自然権」とするのではなく、経験主義的にとらえ、「権利」のための実用的な「法と制度」を現実主義的に構成する必要がある。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 国家以前に権利が存在するという考えは一つの政治思想にすぎず、国家権力によって実定化されないと、「意味ある権利」を享受できない。ネーションとしての国家の中に存在する人が、人間関係や政治行為を繰り返しながら、これは聖域だというものを確定してきたのが、権利が法として確立されてきた過程である。国家が先か権利が先かということは問題にできず、国家がなければ権利も成り立たず、権利のない国家もない。人民に権利を保障することのできない国家というものは、国家としては成り立たない。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 「自然権」思想は明治憲法制定当時は世界の主流ではなく、「法律の留保」(法律の根拠規定があれば、権利を制限することが許されること。)は当然で、アメリカを除く各国の憲法が同様の規定を有していた。(伊藤哲夫君・第4回)

b. 人権の観念及び歴史等に関する発言

<委員の発言>

- ・ 伊藤参考人から、「国家あつての権利」という趣旨の発言があつたが、瀋陽の日本総領事館に亡命を求めた北朝鮮からの難民に関しては、国家を捨てても自由を求める権利があると考えべきである。(今野東君(民主)・第4回)
- ・ (「人間は共同体内で生きるものであり、『権利』もその観点から制約を受ける」という伊藤参考人の見解に対して) 共同体の存在自体よりも、その存在形態や性格を批判的に検証することによって、そこにおける基本的人権の在り方を見据えていかなければならない。(植田至紀君(社民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 憲法上の人権とは、そもそも、広げるようなものではなく、国政においてどうしても侵害してはいけない少数のものを列挙するということになるのは当然である。(安念潤司君・第2回)
- ・ 人権とは、公権であり、国家を名宛人とし、国民対国家の関係を明確にするものであり、必ずしも裁判所によってエンフォースされないところに私権と

の相違がある。また、その内容は正義に適うものでなければならず、かつ、相手方、内容が明確である必要がある。(阪本昌成君・第3回)

- ・ 11条の「与へられる」、97条の「信託」の文言には、権利観のない日本人に基本的人権を与えてやろうという占領軍の考えが現れている。しかし、日本にも江戸時代や明治時代の流れの中での自由獲得の努力や独自の権利観というものがあつた。(伊藤哲夫君・第4回)

c. 人権の分類、その相互の関係等に関する発言

<参考人の発言>

- ・ 「人権」の中核は自由権(国家からの自由)であり、参政権(国家への自由)、社会権(国家による自由)は、本来的な「人権」に含めるべきでない。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 我が国では、何か望ましいこと、ある集団にとって利益となることを「人権」と呼ぶ傾向にあり、これがかえって、人権の重みを削ぐ結果になっているので、「人権」の概念を厳格に考えるべきである。(阪本昌成君・第3回)
- ・ イエリネックによる分類を基にした、自由権、受益権、参政権、社会権という分類は、ただの羅列であり論理性がなく、この分類では漏れる権利がたくさんあることになる。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 社会権はある人の自由権を一部奪うことによって成り立つので、自由権と社会権は両立し難い。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 実質的平等とは、本来、機会の平等の意味なのに、結果の平等を意味するものと曲解されるようになっている。このような解釈の下では、自由と平等は両立し難い。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 自助自立が国家の基本であり、政府に対する請求権という形でいたずらに権利を主張することは、権利論を展開するようであり、天賦人権でなく国賦人権を主張することとなる。(伊藤哲夫君・第4回)

(2) 公共の福祉

a. 「公共の福祉」(人権制約の必要性)を重視する発言

<委員の発言>

- ・ 基本的人権にも内在する制約のようなものがある。(井上喜一君(保守)・第1回)
- ・ 現在の我が国では、人間関係がぎすぎすし、優しさや慈しみが失われているように感じるが、その原因は、憲法の人権観念が濫用され、すべての社会的

関係を国民の権利や国の責任によって解決しようとするからである。社会通念や自己責任が妥当する領域を区分する観点から、憲法の見直しを行うべきである。(長勢甚遠君(自民)・第4回)

- ・ 国民の権利を守ってくれるのは、我々が作った日本国政府のみであり、その日本国が危殆に瀕したときに、一日も早く元の状態に復するため、きちんとした法的な手続の下で権利が制限されることは、むしろ我々が権利を享受するために必要なものである。(石破茂君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 「権利」には、その本質からの限界として、人間が「共同体内で他と共に生きる存在」であることから必然的に生じる自己制約、共同体の歴史・文化・伝統から生じる制約がある。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 通説は、「公共の福祉」は「人権相互間の調整原理」であるとし、この意味を軽く解釈しようとしているが、「権利」というものは国家があってこそ存在するのだから、この考え方は疑問である。社会には公共の利益というものが存在し、それは道徳で成り立っている。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 現在の我が国の憲法論議においては、「公共の福祉」の中から「国家の安全」が欠落した議論がなされている。有事の際には、単なる「公共の福祉」による権利の制限では国を守ることができないため、「国家の安全」という考えを組み込むとともに、憲法で国防の義務を定めておく必要がある。(伊藤哲夫君・第4回)

b. 「公共の福祉」による人権制約を警戒する発言

<委員の発言>

- ・ 土地収用法等の問題に見られるように、近時、政府や自治体という権力側の立場に立って、公共の福祉の観点が強調され過ぎる傾向にあると思う。(金子哲夫君(社民)・第1回)
- ・ 政府は、武力攻撃事態法における国民の人権制限の根拠として、13条の公共の福祉を挙げているが、これは以下の点で、誤っている。

公共の福祉は人権相互間の調整原理であり、人権相互の衝突と無関係な武力攻撃自体への対処の根拠を公共の福祉に求めることは許されない。

政府は、公共の福祉による人権制約の例として災害対策基本法等を挙げているが、これらの規定は、経済的、社会的弱者の保護という政策的制約を意味しており、13条の「公共の福祉」ではなく、29条の経済的自由権における「公共の福祉」に根拠を持つものである。政府もそう説明してきた。日本国憲法は平和主義を宣言しており、この憲法の下では軍事的公共性と

いうものは成立しない。(春名真章君(共産)・第4回)

c. その他の発言

<参考人の発言>

- ・ 公共の福祉とは、各人の自由がより発展するための共通のミニマムの社会的インフラ作りのようなものと考えればよい。(棟居快行君・第1回)
- ・ 公共の福祉というのは、人権を制限しようとするときに国家を制限するルールであって、国民に対して、公共の福祉を守りなさいと命じているのではない。(阪本昌成君・第3回)

(3) 憲法上の義務規定

a. 新たな義務規定を設けるべきとする発言

<委員の発言>

- ・ 国民の義務なくして国家は成り立たない。自分の国を自分で守るとするのは民主主義の基本原則であり、有事の際の国防は自発的協力だけに頼るわけにはいかない。(武山百合子君(自由)・第4回)
- ・ 憲法に、国防の義務を定めるべきである。(井上喜一君(保守)・第4回)
- ・ 現在の憲法には権利と義務という観念が十分に表現されておらず、必要な義務規定を設けるべきである。(葉梨信行君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 「国民の義務」なくして国家の成立はあり得ず、また、自らの国を自ら守ることは民主主義の基本原則であるため、憲法に「国防の義務」を規定すべきである。この「国防の義務」は、「兵役の義務」とは区別されるものである。(伊藤哲夫君・第4回)

b. 新たな義務規定を設ける必要はないとする発言

<参考人の発言>

- ・ 義務規定は現行憲法に掲げられている程度で十分である。憲法に義務を多く謳うと権利保障とは別の義務の体系となってしまう。(阪本昌成君・第3回)

c. その他の発言

<委員の発言>

- ・ 徴兵制が奴隷的苦役に当たり憲法違反であるという主張があるが、自らの国家を守ることが奴隷的苦役であるような国は国家に値しない。徴兵制は憲法

違反ではない。(石破茂君(自民)・第4回)

- ・ 権利と義務は表裏一体の関係であり、環境権に関しても、裏を返せば環境保持義務が問われている面もある。権利と義務の関係は憲法などにできるだけ明記する必要がある。(中野寛成会長代理・第4回)

(4) 私人間の関係及び市民社会と憲法

<委員の発言>

- ・ 企業が労働者の人権を侵害する問題は、労使間に委ねるのではなく国としてそれを規制していく仕組みが大事である。そうしたとしても、行き過ぎた国家介入にはならない。(春名真章君(共産)・第1回)

<参考人の発言>

- ・ 現行憲法では、「私人間関係」における人権保障が明文上は放置されているので、「私人間関係」を憲法の射程に入れるとともに、さらに、市民社会をも射程に入れ、国家と個人と市民社会という三角形の関係を考察の対象とすべきである。(棟居快行君・第1回)
- ・ 私人間の人権侵害問題について司法的な救済を簡易迅速に受けられる国家のサポートの方法が検討されてよいが、国家による過剰な侵害とならないよう、介入の仕方を慎重に検討する必要がある。(棟居快行君・第1回)
- ・ 現憲法 89 条では NPO に公金を支出することはできないが、個人が NPO などの中で自由に能力を発揮でき、官依存社会から脱却して市民社会が成熟していくための土俵作りについては、国家が財政支援等を含む関与をできるような条文を用意することも検討されてよい。(棟居快行君・第1回)
- ・ 憲法は職場での労使関係等の私人間の関係には及ばないが、労働者は使用者に対して極めて弱い立場にあること等に見られるように、職場での私人間の関係は特別な重みがあり、そこにおいて、過労死、いじめ、セクシャルハラスメント等の問題が生じている。これらの問題は憲法の趣旨に反するものであり、その解決の拠り所となる規定を憲法に設けるべきかについて検討して欲しい。(草野忠義君・第5回)

(5) 人権の享有主体

A. 日本人(国籍)

<委員の発言>

- ・ ヨーロッパでも二重国籍を許容する方向にあり、我が国でも、グローバル化や外国人労働者の増加に備えて、二重国籍を認めるべきである。(大出彰君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 国籍は出生といった形式的な要件で法律によって定められていることから、憲法上の権利の享有主体である「日本国民」の地位も憲法上の基礎は大変あやふやで便宜的なものである。ゆえに、日本人と外国人との取り扱いに大きな差違があることは、立法政策として望ましくない。(安念潤司君・第2回)
- ・ 在日朝鮮・韓国人の国籍について、判例は、サンフランシスコ平和条約の発効によって、朝鮮戸籍に登載されている者は日本国籍を失ったと解しているが、このように戸籍というテクニカルな制度を基礎にして国際法上の地位の変動を決する考え方は、非常に疑問である。(安念潤司君・第2回)

B. 外国人の人権

a. 外国人の人権保障のあり方に関する発言

<委員の発言>

- ・ 外国人の人権の保障については、直接規定している条文がなくとも、解釈・運用上、可能と考える。(春名真章君(共産)・第1回)
- ・ 外国人の人権を考えるに当たっては、先の侵略戦争への反省、外国人に対する政府の排他的姿勢の是正が重要であり、特に、在日韓国・朝鮮人等については、戦争等により我が国への定住を余儀なくされた等の経緯を考慮すべきである。また、国際人権規約に基づき外国人を自国民と平等に扱う傾向にある国際社会の動向を視野に入れる必要がある。(春名真章君(共産)・第2回)
- ・ 外国人の人権を尊重するには、外国人の文化や民族性、アイデンティティを尊重する努力が必要である。(金子哲夫君(社民)・第2回)
- ・ 外国人の権利の制限の基となっている在留資格制度は、社会の国際化の中で、もっと変えられていくべきである。(金子哲夫君(社民)・第2回)
- ・ 外国人の人権について、「憲法上の問題とはせずに法律で整備していけばよい」という割り切った考えだけではなく、憲法の理念から外国人の人権を議論する必要があるのではないかと。(今野東君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 外国人の人権については、法律上の外国人在留制度を前提とした上で性質上可能な限り外国人にも各種の権利を認めるべきであるとするマククリーン事件最高裁判決を学説も支持している。しかし、同判決のように憲法上の権利

が外国人在留制度という法律の枠内によってしか認められないとすれば、外国人は本来憲法上の権利を有しないということと同じであり、判例・学説は自己矛盾している。むしろ、外国人には入国や在留の権利がない以上、憲法上の権利を享有しないと解するのが妥当である。もっとも、憲法上の権利を有しないとしても、法律によって外国人を日本人と同様に扱うことは可能である。(安念潤司君・第2回)

- ・ 外国人の地位について憲法に規定したとしても、抽象的な規定にならざるをえず、その具体的な判断は裁判所に委ねることになってしまうので、むしろ、国民の代表である国会が法律で保障の具体化を図った方がよい。(安念潤司君・第2回)

b. 定住外国人への地方参政権の付与に関する発言

b-1. 参政権付与に積極的な発言

<委員の発言>

- ・ 多民族共生社会の実現、 グローバリゼーションの下で自然権としての普遍的人権の保障、 身近なところでの自治の実現という地方分権の理念という三つの観点から、定住外国人に対して地方参政権を与えるべきである。(太田昭宏君(公明)・第2回)
- ・ 誰でも母国を持つ権利が認められるべきであって、参政権を行使したい外国人は帰化をすればよいという見解には反対である。むしろ、その地に定住し、納税義務も果たしている人には、政治に参加する権利を認めるべきである。(春名真章君(共産)・第2回)

b-2. 参政権付与に消極的な発言

<委員の発言>

- ・ 参政権は国民にのみ与えられるべき権利であり、定住外国人は日本国籍を得た上で参政権を行使すべきである。(葉梨信行君(自民)・第2回)
- ・ 定住外国人が国籍を取るためのハードルを低くすることによって、解決すべきである。(武山百合子君(自由)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 定住外国人の多くは帰化の条件も相当満たしているので、まず、帰化を検討すべきであって、立法政策として、外国人に参政権を認めることには賛成しない。(安念潤司君・第2回)

c. その他の事項(難民、外国人労働者等)に関する発言

<委員の発言>

- ・ 援護関係法令の国籍条項の撤廃を図るべきである。(春名真章君(共産)・第2回)
- ・ 国際人権規約に照らせば、外国人の再入国の自由、一時旅行の自由の制約を縮小していくべきである。(春名真章君(共産)・第2回)
- ・ 入国管理局の施設の劣悪さに見られるように、我が国は、難民の受入れ態勢が不十分である。(金子哲夫君(社民)・第2回)
- ・ 従軍慰安婦や外国人被爆者の補償の問題も外国人の人権の問題として考えなければならない。(金子哲夫君(社民)・第2回)
- ・ 法律によりあらゆる公務についての就任権を外国人に認めるのは、国益の観点から、行き過ぎではないか。(近藤基彦君(自民)・第2回)
- ・ 難民問題に関しては、人道的支援の必要を感じるが、移民の歴史がない我が国の事情を考慮して対処する必要がある。(石破茂君(自民)・第5回)
- ・ 外国人の労働に関しては、勤労の権利について憲法で「何人も」ではなく「すべて国民は」と規定されていることと、外国人労働が日本の勤労者の利益と相反する事実があることを考慮しなければならない。(石破茂君(自民)・第5回)
- ・ 今後、難民が増加することが予想される状況の下で、難民条約に基づいて受け入れる難民も含めて、在留外国人の人権をどう扱うかについての議論が必要である。(中山太郎会長・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 難民の面倒をあまりにもきっちり見ようとする、多くの難民を受け入れることは困難になる。ゆえに、多くの難民を受け入れるのならば、あまり難民の世話をすべきではない。(安念潤司君・第2回)
- ・ 外国人に対して、就労をはじめとする経済的自由を幅広く認めることはできないが、表現の自由や宗教の自由は大いに認めてよい。(安念潤司君・第2回)
- ・ 外国人には、憲法上は、再入国の自由、公務就任権は認められない。(安念潤司君・第2回)
- ・ 外国人労働者の受け入れに関しては、現在の雇用状況を考えると慎重にならざるを得ない。しかし、人道的な面では受け入れを検討するべきでもあり、その対応に呻吟している。また、この問題は、今後の日本経済の動向によっても対応が変わってくるのではないかと。(草野忠義君・第5回)

(6) 新しい人権

a. 「新しい人権」を憲法に明記すべきという発言

<委員の発言>

- ・ 環境は全世界的な課題であり、日本が平和な民主国家として尊敬されるためには、環境について憲法に規定を設け、我が国が環境問題を大きな課題として取り上げることを宣言する必要がある。(葉梨信行君(自民)・第1回)
- ・ これからの時代は科学技術を利用しながらいかに人類と環境が共存していくかが重要であることを考えながら、環境権について検討する必要がある。(茂木敏充君(自民)・第1回)
- ・ 情報公開、環境権について、憲法に明文の規定を設けるべきである。(武山百合子君(自由)・第1回)
- ・ これからは環境と人間存在の一体感がエコロジカルな視点として出てくるので、仮に、環境権を人権として認めるのが難しいのならば、前文等に環境の重要性を明記する必要がある。(太田昭宏君(公明)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 憲法を改正する機会があるのなら、プライバシー権を憲法に規定すべきであり、その際、プライバシーが個人の尊厳に直結し、その尊重があってはじめて表現の自由その他の人権が成立するという論理的な順序関係を明確にすべきである。(棟居快行君・第1回)
- ・ いわゆる「新しい権利」に関しては、「情報に関する権利」及び「環境に関する権利」は、慎重に内容を考慮した上で、その外延と内包を明確にし、憲法上明記してもよいと考える。(伊藤哲夫君・第4回)

b. 「新しい人権」は明文がなくとも憲法で保障されるので、新規の規定は不要とする発言

<委員の発言>

- ・ 憲法は、制定当時に予測できなかったことが起こった場合でも、13条等に基づいて人権を発展させていくことを国民に求めている。ゆえに、今必要なことは、国民の運動によって発展的に生み出された新しい人権を本当に保障していく「憲法政治」を実現することである。(春名真章君(共産)・第1回)
- ・ 憲法に掲げられている人権は、最低限保障されるべきもののみが掲げられているにすぎず、環境権、知る権利等の「新しい人権」は、今の憲法の中でもいくらかでも、法律の制定によって押し広げていくことが可能である。(金子哲夫君(社民)・第1回)
- ・ プライバシー権や環境権等は、憲法に明文の規定こそないものの、公害訴訟等の国民の運動において、13条や25条をその根拠として活用してきたこと

を通じて、中身が具現化してきたという過程がある。わざわざ、憲法に明文化しなければ守れないような「新しい人権」はない。(春名真章君(共産)・第3回)

c. 「新しい人権」は「基本的人権」としての内実がないので、憲法上の権利とすべきではないとする発言

<参考人の発言>

- ・ 私法上の法的処理又は私法上の法律制定や国側の責務規定を設けることで対処が可能なものは、あえて「基本的人権」とするべきでなく、このようなものを安易に「人権」とすると、人権のインフレ化、社会の国家化を招く。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 情報公開法において、知る権利を国の説明責任の問題として処理しているように、知る権利は、権利の問題ではなく責務の問題として処理すれば足りる。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 他人に知られたくない要秘匿事項を他人に知られることから保護されるという意味でのプライバシーは、私法上の権利として処理すれば足りる。また、自己に関する情報をコントロールする権利としての個人情報閲覧請求権は、法律や条例の制定によって新たに創設されたものと解すれば足りる。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 環境権は外延と内包が明確でないので、そもそも権利としては成立しない。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 仮に「新しい人権」を憲法で保障するとすれば、その権利が高優先性を持つこと、その外延と内包が明確であること、相手方の憲法上の自由を不当に制限しないこと、相手方が特定可能であること、相手方の責務の範囲が明確であることが必要である。(阪本昌成君・第3回)

3 . 人権各論

(1) 幸福追求権

<参考人の発言>

- ・ 幸福追求権の解釈について、「人格的利益保障説」は、人間を人格的、道徳

的存在として見ている。しかし、人間とは無知で非合理的なものであり、他害に及ばない限りその人にとって重要なものは権利として認めるべきであるから、「一般的行為自由説」が妥当である。(阪本昌成君・第3回)

(2) 法の下での平等

<委員の発言>

- ・ 日本では、平等とは「結果の平等」を意味するものとはき違えられている。(武山百合子君(自由)・第3回)
- ・ 女性の社会参加における差別、在日外国人に対する民族的差別、アイヌ民族への差別、部落差別等、日本では差別と人権侵害に関する様々な具体的問題がある。(植田至紀君(社民)・第4回)
- ・ 憲法論議においては、平等の観点から、天皇制についても、その廃止・存続を視野に入れた議論が必要である。(植田至紀君(社民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ アファーマティブ・アクション(差別を解消するために、差別を受けている人を積極的に優遇する措置)を日本で採用するとすると、差別を固定化することになるのではないかという懸念がある。(棟居快行君・第1回)
- ・ 自由や平等は、スタートラインでの問題であって、そこから競争をさせて差がつくことが、それが個別性としてインセンティブになるのだから、重要である。このことを弱肉強食という、まやかしの議論で否定してはいけない。(阪本昌成君・第3回)

(3) 精神的自由権

<委員の発言>

- ・ 教科書採用に関して教育委員会の委員等に匿名の抗議が集中するなどの事態が生じた。これは、言論の自由を濫用した人権侵害である。(葉梨信行君(自民)・第4回)
- ・ (教科書問題に関する教育委員会の委員等に対する抗議に関して、)表現の自由、言論の自由と同じく、抗議する自由も認められなければならない。(春名真章君(共産)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 国家の中でいかに政治に参加していくかという、公民の自由として精神的自由をとらえるという観点が、戦後の日本国憲法の解釈運用には欠けていた。

(棟居快行君・第1回)

- ・ プライバシーは、表現の自由あるいは公民が自由に政治参加をする場合の基礎をなすものと考えられる。したがって、プライバシーが表現の自由と敵対するというとらえ方は間違っており、プライバシー保護のためには、表現の自由に制約がなされるべきである。また、個人情報保護を法律が、インターネット社会においては必要と考える。(棟居快行君・第1回)
- ・ プレスは不透明な組織体に対する情報を国民に提供するという重要な役割を持っているので、プレス表現の自由をできるだけ尊重する枠組みが必要である。日本では、プライバシーの尊重の方に偏りすぎていると思う。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 情報公開法において、個人の名前が出ている部分は無条件に黒塗りにしてしまうというやり方は間違っている。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 通信傍受法は、重大犯罪であること、回線を用いて会話がなされる可能性が高いこと、令状に基づくこと等の一定の要件が備わった場合に「傍受」が行われるので、合憲と考える。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 「政教分離」は、最高裁の判例も認めているとおり、「絶対的分離」ではないことを確認し、その「目的・効果基準」(政教分離の規定に違反するか否かについて、行為の目的が宗教的意義を持ち、その効果が宗教に対する援助、圧迫等になるかという観点から判断する方法)が明確に分かる規定に改めるべきである。諸外国にも「政教分離」を定めている国は少ない。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 公務員であっても、組合員として政治活動を行う自由は憲法で保障されていると考える。(草野忠義君・第5回)

(4) 経済的自由権

<参考人の発言>

- ・ 官僚主導の経済政策に判例がお墨付きを与えてしまったので、日本国憲法の本来の経済的自由主義というのは、一度も実現しなかった。(棟居快行君・第1回)
- ・ 戦後憲法学は社会権、生存権に飛びつきしがみついていた。そして、そのためであれば、ということで、積極的な経済介入を支持してきた。しかし、そのような経済的介入と弱者保護とが結びついてきたかについては、厳密な検証がなされてきたわけではない。(棟居快行君・第1回)

(5) 勤労の権利及び労働基本権

A. 全般的事項に関する発言

<委員の発言>

- ・ 憲法 27、28 条は現状のままでよいと考える。(太田昭宏君(公明)・第 5 回)
- ・ 憲法 27、28 条に規定された権利は、戦前の過酷な労働実態の歴史から生み出された大事なものである。また、諸外国の憲法でも労働三権すべてを明記しているものは少ないため、先駆的な規定であると考え。(春名真章君(共産)・第 5 回)

<参考人の発言>

- ・ 国の方針は、憲法に理念を規定し、それに基づいて法制化していくのが基本的な姿である。憲法 27、28 条に関しては、基本的に評価している。(草野忠義君・第 5 回)
- ・ 我が国の雇用労働者割合が高くなっている現在、労働に関する権利の問題は重要なものとなっている。また、憲法における労働権及び社会権の規定のあり方は、その国の形として評価される重要なものである。(草野忠義君・第 5 回)

B. 勤労の権利(雇用、解雇、失業等)に関する発言

a. 「勤労の権利」の意味に関する発言

<参考人の発言>

- ・ 憲法 27 条 1 項の「勤労の権利」からは、政府の次の三つの義務、すなわち国民が完全就業できる体制を作る義務、失業者に就業の機会を与える義務、失業者の生活資金を給付する義務が導かれ、これに反する法律や施策は違憲である。(草野忠義君・第 5 回)
- ・ 憲法 27 条 1 項の趣旨を押し広げ、国の雇用政策推進義務を明示し、その一環として、国や使用者が労働者の職業能力向上へ協力する義務があることを明示するべきとの意見がある。(草野忠義君・第 5 回)

b. 企業再編時の労働者保護に関する発言

<委員の発言>

- ・ 企業の組織再編のための法整備が進んでいるのに対して、その際の労働者保護の法整備が進んでおらず、労働者の権利が守られていない。早急に法整備を進める必要がある。(小林憲司君(民主)・第 5 回)

<参考人の発言>

- ・ 企業再編の際の労働者保護法の制定が必要である。また、リストラは企業単位としては合理的であっても、国として見た場合には失業者数増大に伴うコスト負担増が著しい。この問題の解決のためにはワークシェアリングが有効であると考えている。ただ、現在の不況をしのぐという意味でのワークシェアリングは予算措置で行えるが、中長期的ワークシェアリングを日本に定着させるには法律の整備が必要である。(草野忠義君・第5回)

c. 若年者雇用等に関する発言

<委員の発言>

- ・ 職に就かない若者に対する対策として、その仕事の意味を説明し、意味のある仕事を若者に与えるように企業側も努力すべきではないか。(太田昭宏君(公明)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 職に就かない若年者が増加しているという問題に対しては、教育過程において勤労観や職業意識等を重視することが必要であると考えます。(草野忠義君・第5回)
- ・ 高齢者と若年者の双方の雇用を確保するには、雇用のパイを拡大するか、ワークシェアリングの導入が必要である。また、高齢者と若年者の労働力をスムーズに入れ替えるには、退職年齢と年金の受給年齢を接続させる必要がある。(草野忠義君・第5回)

d. パートタイム労働に関する発言

<委員の発言>

- ・ 主婦のパートタイム労働に関する税法上の優遇措置が、かえって女性の労働に対する歯止めになっている。家庭の主婦も働き、税を納めるという姿が望ましいと考える。また、我が国では、パートタイム労働の希望者の増加に対して、それに見合う雇用が足りていないため、対策として「日本型ワークシェアリング」を考えるべきである。(武山百合子君(自由)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 我が国でも夫婦共働きが一般的になってきており、パートタイム労働も補助的な仕事ではなく、個人にとってメインの仕事となっていることも多いため、税制上の問題等について検討する必要がある。(草野忠義君・第5回)

e. 解雇に関する発言

<委員の発言>

- ・ 使用者の解雇する権利を制限することによって、逆に若年者の就業機会を奪う側面があることから、「雇用」というものの根本的な考え方を変える余地があるのではないか。(平井卓也君(自民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 解雇の問題に関しては、判例により確立された整理解雇の四要件をベースに労働契約法等を制定することが必要と考える。また、現在の膨大な失業者数にかんがみると、使用者の解雇権が制限されているとは考えにくい。(草野忠義君・第5回)

f. 雇用保険制度等に関する発言

<委員の発言>

- ・ 失業者への政策保障が政府の義務とされながら、実質上は雇用保険制度が労使の負担によって維持され、しかも、政府がこの不況下で国庫負担を増やさないのはおかしい。また、自殺者の増加も失業者の増加に原因があるとすれば、現状では労働基本権のみならず生存権も否定されていることになるので、勤労の権利を積極的に保障していくことが重要である。(金子哲夫君(社民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 雇用保険制度に対する国庫負担を減額する政府の政策は、憲法の趣旨と相容れない。(草野忠義君・第5回)

g. 雇用特区制度の導入に関する発言

<委員の発言>

- ・ 失業率の高い地域に雇用に関する規制を緩和するような「雇用特区」制度を設けることも重要であると考えます。(平井卓也君(自民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 雇用特区構想に関しては、広い範囲で行わないと意味がないと思うが、他方、広い範囲で行うと具体的な影響が予想され、心配である。(草野忠義君・第5回)

C. 労働条件等に関する発言

<委員の発言>

- ・ 1990年代に入り、市場原理万能主義の名の下に財界の要求に応じる形で行われた、労働者派遣業の原則自由化、裁量労働制の拡大、有期労働契約の制限緩和等の労働法制の規制緩和によって、労働者保護法制がなし崩しにされた。そのことが、失業者の増大、過労死の増加等の問題に直結している。(春名真章君(共産)・第5回)
- ・ 我が国では、労働者を守る法制度は欧州等と比較して非常に弱い。よって、労働基準法における残業の上限の法定、解雇を規制する法律の制定、サービス残業の法による取締り等の規制強化が必要であり、それは憲法の要請でもあると考える。(春名真章君(共産)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 憲法27条2項は、労働条件に関する根本的な規定であり、この規定に反する法律や施策は違憲である。雇用の場における問題は、労働基準のみの問題でなく、人間の尊厳や25条の生存権ともかかわる問題である。(草野忠義君・第5回)
- ・ 女性をパートで雇用しコストを引き下げようとする傾向が強まり、職場での男女の不平等は拡大しており、憲法の男女平等の理念にほど遠い状況にある。(草野忠義君・第5回)
- ・ 年間4000時間に近い超長時間労働や一年間ほとんど休みをとれない惨状、職場でのいじめが原因の自殺、セクシャルハラスメント等に対して、これらを防止又は禁止する立法が必要である。(草野忠義君・第5回)
- ・ 児童の酷使を禁じる憲法27条3項の規定を守り、さらに子どものための憲法の規定を充実させるべきという意見もある。(草野忠義君・第5回)
- ・ 労働法制における規制緩和には全面的に反対というわけではないが、現在の規制緩和の流れはあまりにも急速であり、かつ、大幅に行き過ぎと感じる。(草野忠義君・第5回)

D. 争議権をはじめとする労働基本権に関する発言

a. 公務員への争議権付与に積極的な発言

<委員の発言>

- ・ 戦後、アメリカが公務員の労働三権に対する制限を行い、憲法の内容をないがしろにした。また、今次の公務員制度改革も、人事院勧告の機能を縮小するにもかかわらず、労働基本権の回復を行っていない点は問題である。公務員に対する労働基本権の回復を行うべきである。(春名真章君(共産)・第5回)

- ・ 公務員も労働者であり、労働基本権を保障するのが大前提であることから、ILO151 号条約（公務員の団結権の保護に関するもの）を批准すべきと考える。また、今次の公務員制度改革大綱では、公務員の労働関係諸法が改正されないまま人事院勧告制度だけが変更されるようだが、これでは公務員の労働権がさらに制約されることになる。（金子哲夫君（社民）・第 5 回）
- ・ 我が国が批准している ILO87 号条約（結社の自由及び団結権の保護に関するもの）等は、憲法 98 条 2 項に基づき、国内法と同様の効力及び裁判規範性を有すると解され、これまでの労働争議に関する判例は憲法に反していると考えられる。（金子哲夫君（社民）・第 5 回）
- ・ 憲法で労働三権を規定している以上、公務員も原則的に労働三権を有するという点から考えないと、憲法で権利を認めた意味がない。また、国鉄民営化により、以前と職務の実態は変わらないのにほぼ自動的に争議権が認められたことからしても、公務員に対する規制に合理性があるか疑問である。また、争議権の濫用を懸念する声もあるが、憲法 12 条の権利濫用の制限の規定で対応できる。（大出彰君（民主）・第 5 回）

< 参考人の発言 >

- ・ 我が国では、戦後一貫して、公務員の労働基本権に制約がなされており、これは先進国とは言いがたい深刻な状況である。そこで、連合が ILO の条約勧告適用委員会に提訴を行ったところ、我が国では公務員の労働協約締結権が制約を受けているとの明確な指摘がなされる等、日本政府の態度を批判する議長集約が出された。（草野忠義君・第 5 回）
- ・ ILO151 号条約（公務員の団結権の保護に関するもの）は優先的に批准すべき条約と考えている。（草野忠義君・第 5 回）
- ・ 公務員すべてに労働三権全部を認めるべきとは考えないが、公務員であっても憲法で労働三権が保障されるという点からスタートすべきである。また、公務員に労働協約締結権がないという点が極めて大きな問題である。それとともに、民間産業のスト規制法の撤廃も求める。（草野忠義君・第 5 回）
- ・ 昨今、ストライキが減少しているのは事実であり、また、ストライキは世間の理解がないと成功しないものである。しかし、争議行為は労働者の最後の手段であり、国際的にも認められた権利である。（草野忠義君・第 5 回）
- ・ 今次の公務員制度改革は、人事院の権限を縮小して、当局の人事権を強化するものであるが、公務員の労働三権に関しては変化がなく、偏った方向の改革である。また、このような重要な改革の場合にこそ、一方的なシステムの変更ではなく、労使の協議が必要と考える。（草野忠義君・第 5 回）
- ・ 我が国の裁判所には国際条約の裁判規範性を認めない傾向があるが、他方、

昭和 48 年の全農林警職法事件で示された最高裁の判断基準も変化してきているので、公務員の争議権について、国内裁判所への提訴も考えられないわけではない。(草野忠義君・第 5 回)

b. 公務員への争議権付与に消極的な発言

<委員の発言>

- ・ 民間でのストライキの減少、公務員の組合加入率の著しい低下等の現状からすると、公務員の労働基本権の回復は世間の共感を得られないのではないかと。(小林憲司君(民主)・第 5 回)
- ・ 公務員には、争議権や労働協約締結権が認められていないように、労働三権は完全な形では認められていないが、実質的な団体交渉権もあり、人事院勧告制度も存在する。実質的には問題はほとんど解決されており、日本的な特徴のある制度と評価してもいいのではないかと。(井上喜一君(保守)・第 5 回)
- ・ 公務員は全体の奉仕者であり、現実として労働条件が民間企業の労働者より劣っているとも考えにくい以上、国民生活への影響と財政民主主義の観点から、労働三権の保障よりもむしろ人事院勧告制度を整備する方がよいのではないかと。(近藤基彦君(自民)・第 5 回)
- ・ 公務員の労働三権も重要ではあるが、お役所仕事に無駄が多い以上、公務員の労働条件の引下げやリストラが行える仕組みを作ることも、雇い主である国民の立場から見て必要ではないかと。(平井卓也君(自民)・第 5 回)

E. その他の発言

<参考人の発言>

- ・ 憲法制定時、労働権及び社会権に関しては、草案に対して、 正当な報酬、機会均等、失業防止、休息の権利、最長 8 時間労働制、 生存権の保障、勤労の義務等が追加修正されており、その際の議論は今日的にも示唆に富んでいる。(草野忠義君・第 5 回)

(6) その他の社会権

<委員の発言>

- ・ 地球温暖化、放射能汚染等から地球自身がなくなるのではないかとという危機の状況の中で、環境権を論じる前提として地球環境的生存権というものが必要となる。(大出彰君(民主)・第 1 回)

<参考人の発言>

- ・ 学校間の競争を促し、より良質の教育サービスが提供されるよう、クーポン権を親・子に発行し、自分が行きたい学校に持参して、授業料の一部に充当する方法を提唱したい。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 憲法 25 条は、生存権を明確化するとともに社会国家の理念を示す意義深いものであるが、さらに、社会的連帯や弱者配慮といった目標を同条において明確化すべきという意見もある。(草野忠義君・第5回)

(7) 人権(権利)に関するその他の事項

<委員の発言>

- ・ 加害者の人権と被害者の人権を比べると、加害者が少年ならば名前を伏せられて写真も出ないが、被害者は名前や顔写真が出されて非常に傷つくことがある。被害者の人権についてもっと配慮すべきではないか。(松島みどり君(自民)・第1回)
- ・ 将来、外国人の流入が増える場合に備えて、日本人の誇りを持ちつつ外国人を受け入れることができるような教育、啓蒙活動が重要である。(武山百合子君(自由)・第2回)
- ・ 国民の権利は、それがどのようにして主張できるか、どのような救済が可能かということが法律上具体的に書き込まれている必要がある。(原陽子君(社民)・第3回)
- ・ PKO 要員が武器使用を認められる場合は、「自己保存の自然的権利」と説明されているが、これによると、自然権という言葉振り回して神聖不可侵の権利のように誤解されるので、端的に「人間の本能」であると解すべきである。(石破茂君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ イギリスでは、権利とは共同体の中で生まれてきたルールであり、不文のものであるのに対し、日本では、権利は与えられたものであり、文書に書かれているものが権利であると考えられる傾向にある。(伊藤哲夫君・第4回)

・その他

(1) 家族

A. 選択的夫婦別姓制度に関する発言

a. 導入に積極的な発言

<委員の発言>

- ・ 家族に関する考え方も大きく変わってきており、また、個人の尊厳と本質的平等ということの中には姓の選択制も含まれているので、夫婦別姓を導入すべきである。本人達とは関わりのない第三者が、家庭の崩壊を理由に夫婦別姓に反対するのは、選択肢のたくさんある社会を不自由にする考え方である。そもそも、家庭崩壊は個人の問題である。(原陽子君(社民)・第3回)
- ・ 研究者が論文を書くときや弁護士が訴訟資料にサインするときに、従来姓をそのまま使用したいという現実の要望があるので、たとえ、ごく少数の人のためであっても、夫婦別姓を導入したい。また、夫婦の家庭の作り方、育児の仕方により、家庭崩壊のおそれは回避できる。(土屋品子君(自民)・第3回)
- ・ 夫婦別姓において、子どもに姓の選択権がないのが問題であるのなら、選択権を認めればよい。また、別姓を望む者が少数であるからその必要はないというのは誤りであり、その人々のために必要であれば制度を整備することが重要である。(今野東君(民主)・第3回)
- ・ 夫婦別姓は世代間の違いという問題ではなく、民主主義の成熟と発展から、当然の流れとしてそういう方向に前進していくことが時代的に要請されている。(春名真章君(共産)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 自由というのは選択の幅が広いほどよいので、姓についてもどれでもよいということが重要である。夫婦別姓を導入すると家庭が崩壊するという意見があるが、家庭の崩壊というのは、姓の問題以前に実体的な何かがあるのであって、夫婦別姓にすると家庭が崩壊するという表面的な議論は全く信用できない。(阪本昌成君・第3回)

b. 導入に消極的な発言

<委員の発言>

- ・ 夫婦の同姓は日本のよき伝統である。また、夫婦別姓を導入すると、家族の崩壊や北ヨーロッパに見られるような少年非行、男女の性の乱れを誘発する危ないステップを踏むおそれがある。(葉梨信行君(自民)・第3回)

c. その他の発言

<委員の発言>

- ・ 一人っ子同士の結婚や家が絶えていくという現実に直面している今、夫婦の姓については、原理原則を何に置くかをきちっと決めて制度を作るべきである。(武山百合子君(自由)・第3回)
- ・ 夫婦別姓を導入した場合、子どもに姓の選択権がないことが一番問題である。子どもに将来、姓の選択権を認めることも検討する必要がある。(中山太郎会長・第3回)

B. 家族に関するその他の発言

<委員の発言>

- ・ 国家と個人の間には社会や家族を位置付けるとしたならば、家族の中の個人の関係を見直す必要がある。(茂木敏充君(自民)・第1回)
- ・ 義理の親の面倒を最後まで見た嫁には、実子と同様の相続権を認めるべきである。また、「家族の美風」のような考えには反対であり、介護は「家族の美風」で支えるのではなく、介護保険等によって外部経済化すべきである。(松島みどり君(自民)・第1回)
- ・ 憲法に家族の尊重に関する規定を定めるべきである。(井上喜一君(保守)・第4回)
- ・ 核家族化、家庭崩壊等に見られるように、家族について憂慮すべき状況が進みつつある。(葉梨信行君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 家族は、人間社会の基礎であって、最後の拠り所である。「家族尊重」の明文規定を憲法上に設け、家族の保護を図るべきである。また、規定に関しては、同様の規定を有している各国の憲法や世界人権宣言等の文言を参考にすべきである。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 祭祀機能を抜きにしては家族は成り立たず、祭祀財産を認めた上で相続制度ができているので、弊害は除去しつつも、このような制度を大切にすべきである。(伊藤哲夫君・第4回)

(2) 直接民主制

<委員の発言>

- ・ 今のマスコミは、より刺激的でより視聴率の上がるものを優先して報道する姿勢に見られるように、報道機関ではなく娯楽機関に堕している。このような現状では、直接民主主義的手法を取り入れるのは、非常に危険である。(今野東君(民主)・第1回)

<参考人の発言>

- ・ 誰が得をし、誰が損をするかといったレベルでしか国民が国会の議論に関心を持たず、国会の機能が相当低下し代表民主制に対する国民の根強い不信があることにかんがみると、重要問題についての国民投票が必要である。(棟居快行君・第1回)

(3) 自衛権、有事法制等

<委員の発言>

- ・ 我が国が承認している国際人権規約でも、緊急事態・災害時に要求される役務は強制労働に当たらないとされていることからして、有事法制によって自衛隊法 103 条の業務従事命令を課せられることは憲法 18 条に反するという意見はおかしい。(石破茂君(自民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 有事において、災害時と同様に、物資保管義務違反に対して民間人に刑罰が科せられるとしても、憲法上問題はない。(安念潤司君・第2回)
- ・ 国家の自衛権は、権利ではなく、急迫不正の侵害に対する違法性阻却事由と考えるべきである。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 集団的自衛権は国連憲章によっても当然認められているのだから、「集団的自衛権は、存在するが行使できない。」というのは、悪しき法律家のペテン、詭弁であり、個別的自衛権と同様にその行使を認めるべきである。(阪本昌成君・第3回)
- ・ 有事法制がなければ、いざというときに自衛隊は動けないので、自衛隊の創設とともに、有事法制はあるべきであった。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ 国家が危機状況になって混沌となったときの秩序の回復には優先順位が必要であり、政府の存続から手をつけなければ、個人の権利も保障できないので、そういう観点から、危機管理を考える必要がある。(伊藤哲夫君・第4回)

- ・ 連合としては、緊急時に対する準備をすることは必要と考えているが、今回の有事法制の提案内容には反対である。ただ、有事における業務従事命令が憲法違反となるかについては、各労組間でも意見が分かれている。(草野忠義君・第5回)

(4) 憲法解釈及び憲法改正等

<委員の発言>

- ・ 人権に関わる問題等について、法律を制定し立法によって解決する方法をとらず、判例による憲法解釈を積み重ねていく方式をとっていくと、裁判所が立法権を行使することになってしまう懸念がある。(土屋品子君(自民)・第3回)
- ・ 新しい問題に対して、憲法を改正するよりも法律の制定等により対処しようとするならば、解釈改憲が拡大しすぎる懸念がある。(近藤基彦君(自民)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 9条を改正しようとする、文言や表現の問題で莫大なエネルギーを使うことになる。それよりも、テロ対策や有事立法にリソースを割く方が有益である。(安念潤司君・第2回)
- ・ 我が国が締結した条約については98条で誠実に遵守しなければならないし、また、締結していないものでも、国際慣習法については我が国を拘束する。よって、憲法と条約のどちらが優位するかはさほど重要ではない。(安念潤司君・第2回)
- ・ 個人的見解だが、憲法改正手続を定めた法律が存在しないというような法制度の不備に関しては、一般論としては、改善した方がよいと考える。(草野忠義君・第5回)

(5) 国家、ナショナリズム等

<委員の発言>

- ・ 国家は国民のものであるということが、いつのまにか国家は天皇のものであるという形で、国家が優先的に展開するという事態になったことが我が国の不幸であり、その反省が善悪すべてを一気に押し流すことになった。(太田昭宏君(公明)・第4回)
- ・ 新しい枠組みや食料、エネルギー確保に向かって、世界は、今、臨戦態勢に

あるが、日本にはそのような意識が欠けている。(小林憲司君(民主)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 国家の役割は、公共財の提供であるが、国境があり納税者がいてそれを基に公共財を提供するというメカニズムは、いかにグローバル化が進んでも不動であり、国家の役割が軽くなることは決してない。(阪本昌成君・第3回)
- ・ ナショナリズムの爆発を抑えそれをコントロールしていくには、いきなりグローバル化に行くのではなく、インターナショナリズムによって、ナショナリズムとナショナリズムの間合いを理性的に取っていくことが重要である。(伊藤哲夫君・第4回)
- ・ EUは、ネーション・ステートの克服の過程ととらえることもできるが、ネーション・ステートの再編成の過程ととらえることも可能である。(伊藤哲夫君・第4回)

政治の基本機構のあり方に関する調査小委員会

小委員名簿 (平成14年7月4日現在)

小委員長	高市早苗君	自民		
	伊藤達也君	自民	奥野誠亮君	自民
	谷垣禎一君	自民	中曽根康弘君	自民
	中山正暉君	自民	額賀福志郎君	自民
	島聡君	民主	仙谷由人君	民主
	伴野豊君	民主	松沢成文君	民主
	斉藤鉄夫君	公明	藤島正之君	自由
	山口富男君	共産	土井たか子君	社民
	井上喜一君	保守		

活動経過

年月日	回次	テーマ	参考人
H14. 2.14	1	議院内閣制のあり方	東京大学教授 高橋 和之 君
3.14	2	統治機構を再検討する視点	北海道大学大学院法学研究科教授 山口 二郎 君
4.11	3	両院制と選挙制度のあり方	京都大学教授 大石 眞 君
5.23	4	司法審査制度のあり方	大阪大学大学院法学研究科教授 松井 茂記 君
7.4	5	明治憲法体制下の統治構造	高崎経済大学助教授 八木 秀次 君

各参考人ごとの意見陳述等の概要

第1回（平成14年2月14日）

たかはしかずゆき
高橋和之参考人（東京大学教授）

参考人からは、現在の日本のような「積極国家」における政策推進には、内閣が「統治」を行い、国会がこれを「コントロール」という図式の中で政治のリーダーシップが発揮されることが必要であり、そのためには、国民が選挙を通じて、「政策プログラム」とその実行主体である「首相」とを一体のものとして事実上直接的に選ぶ「国民内閣制」（議院内閣制の直接民主政的な運用形態）の導入が有用であるとの意見が述べられました。

その導入に当たっては、国民の多数意思が明確化されるような選挙制度の在り方、多数の支持を受ける政策プログラムを作り上げるという政党の役割、選挙等において多数派形成を意識し明確な意思表示を行うことを求められる国民の心構えについて検討を要するとの指摘がなされました。

また、「国民内閣制」の導入には、憲法改正は不要であるが、参議院は権限行使を自制する等の「憲法習律」の確立を図るべきであるなどの意見が述べられました。

これに対して、「国民内閣制」を導入した際の国会や与党の役割の変化や三権分立との整合性、首相公選制との相違点等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、民意の反映という観点から統治機構を考えることの重要性、憲法論議を進めるに当たって留意すべき点等について発言がなされました。

第2回（平成14年3月14日）

やまぐち じろう
山口二郎参考人（北海道大学大学院法学研究科教授）

参考人からは、我が国の議院内閣制について、与党の暴走と頻繁なリーダーの交代、官僚機構の巨大化に伴う内閣の弱体化、内閣と与党との不透明な関係といった運用上の問題について指摘がなされた上で、イギリス型議院内閣制のような、内閣と与党の一元化、与党の政権参加を通じた政策の実現、政治主導による政官関係の確立を図るべきであり、その際、制度に合わせた新たな「憲法習律」等を創っていくことや国民主権の観点に立った行政の在り

方について考えることが必要であるとの意見が述べられました。

その改革へ向けた提言として、制度の面では、内閣における国務大臣の分担管理原則の克服、政策決定手続の一元化、国会の行政に対するチェック機能の強化が、また、慣習の面では、政党・指導者・政策を一体のものとして選ぶ選挙、与党の意思決定機関と内閣の重合、与党の所属議員が内閣の一員として政策形成に当たるような党運営、透明で開かれた与党の党首選出等が、それぞれ挙げられました。

これに対して、政治主導の下における政官関係の在り方、イギリス型議院内閣制における国会の役割等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、統治機構の改革の在り方、内閣総理大臣のリーダーシップの在り方等について発言がなされました。

第3回（平成14年4月11日）

おおいしまこと
大石 眞 参考人（京都大学教授）

参考人からは、一院制では多様な有権者の意思を集約できるかは疑問であり、両院制を維持すべきであるとの認識の下、両院がそれぞれ独自の機能を果たすことにより両院制を意義あるものとするため、国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政の運営に反映することに配慮しつつ、両院組織法（議員選挙法）をできるだけ異なった原理に基づくものにすべきであるとの指摘がなされました。

その上で、参議院に期待される衆議院のダイナミズムを緩和するという役割を選挙制度にどう反映させるかが重要であること、参議院の現在の権限を見直し、衆議院が法律案の再議決を過半数で行うことを認めるとともに、内閣総理大臣の指名権は衆議院のみに認めることなどの意見が述べられました。

これに対して、あるべき選挙制度の姿、両院制の意義、政党政治の在り方等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、民意の反映という観点から両院組織法を考える必要性、両院制の意義と選挙制度の関係等について発言がなされました。

第4回（平成14年5月23日）

松井茂記^{まつい しげのり}参考人（大阪大学大学院法学研究科教授）

参考人からは、81条の規定は、「事件性・争訟性」を要件とする司法権に付随して行使される「司法審査」権限を確認したものであるが、現状では、違憲判決が少なく、また、国民が「司法審査」を求めることが困難であることもあり、「司法審査」権限が適切に行使されていないとの認識が示されました。

このような認識の下で、裁判所は民主政過程に不可欠な権利を厳格な審査を通じて擁護する責任を有し、一方、その他の権利については、全国民の代表から構成された国会によって制定された法律が尊重されるべきであり、これにより国民の権利が侵害された場合には、選挙を通じて是正が図られるべきであるとの「プロセス的な司法審査理論」が示されました。その上で、上記のような責任を踏まえた積極的な司法権の行使がなされるよう、硬直的な最高裁の人事制度の是正、「事件性・争訟性」要件の柔軟な解釈により法律の違憲性の確認や執行差止のための訴訟提起を容易にすること等を含めた制度改革と「意識改革」が必要であるとの主張が述べられました。

これに対して、司法のよって立つ正当性の根拠、憲法裁判所設置の是非、「統治行為論」に対する評価等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、憲法改正手続の厳格さと司法消極主義との関わり、憲法裁判所設置の是非等について発言がなされました。

第5回（平成14年7月4日）

八木秀次^{やぎ ひでつぐ}参考人（高崎経済大学助教授）

参考人からは、まず、憲法論議は「国柄」に関する論議でなければならず、明治憲法については、その制定に際して「国柄」に関する論議が重視された姿勢に学ぶべきものがあるとの認識が示されました。

その上で、明治憲法体制は、内閣と天皇との関係については、政治の中心の所在をめぐり、その解釈運用に明瞭さを欠いていた、実際の国政では、首相を中心とした運用がなされたが、首相の統制権は弱かった、天皇を輔弼する機関が割拠していたため、その調整に当たった元老の消滅とともに、実質的な統治の中心が不在となってしまった、天皇は名目的統括者であり、したが

って、その政治体制は立憲君主制*であったとの意見が述べられました。

また、日本国憲法の定める象徴天皇制は、君主を「目に見える統合の象徴」とする英国流を採り入れたばかりでなく、明治憲法体制における立憲君主制をも受け継いだものであるとの意見が述べられました。

これに対して、明治憲法に内在した欠陥、歴史や伝統等の「国柄」についての教育の必要性、象徴天皇制に対する評価等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、我が国古来の知恵や思想を活かした平和の構築等新たな憲法を制定する際に盛り込まれるべき普遍的理念等について発言がなされました。

*立憲君主制

立憲君主制とは、君主の権能が憲法によって制限され、憲法に従って政治が行われる体制を指します。立憲君主制における君主は、大臣の助言によらなければその権能を行使し得ず、また、議会在大臣の責任を問うことによって、議会からの間接的なコントロールを受けることとなります。

各論点ごとの委員及び参考人の主な発言

．国会と内閣の関係その他政治部門全般

1．政治部門全般に関する事項	45
2．議院内閣制	46
（1）現在の議院内閣制の運用の問題点	46
（2）議院内閣制のさまざまな型・改善策等	46
（3）議院内閣制と参議院との関係	48
（4）議院内閣制と権力分立との関係	49
（5）議院内閣制等と国会の最高機関性との関係	49
3．首相公選制	50
4．政党	52
（1）現状認識	52
（2）政党の在り方・役割等	52
（3）与党・野党の在り方・役割等	53
（4）政党の憲法的編入及び政党法の制定等	53

．国会

1．両院制	54
（1）憲法の趣旨及び両院制の現状認識	54
（2）両院制を考える際の視点	55
（3）両院制の是非	56
（4）両院制の改善策と憲法改正との関係	57
2．選挙制度	58
（1）選挙制度を考える際の視点	58
（2）現行の選挙制度に対する認識	60
（3）現行の選挙制度の問題点	60
（4）選挙制度改革の在り方	63
（5）国民投票制度(直接民主制)	66
（6）選挙制度に関する憲法の規定の改正	66
3．国会の手續及び運営(会期不継続の原則等)	68

．内閣

1．内閣の組織 ……………	70
(1) 首相(政治)のリーダーシップ強化……………	70
(2) 閣議における全会一致原則……………	71
(3) 閣僚の分担管理原則……………	72

2．政官関係 ……………	73
---------------------	----

．司法部門（違憲審査制度を中心として）

1．違憲審査制度 ……………	75
(1) 違憲審査制度と憲法 81 条……………	75
(2) 違憲審査権行使の現状(いわゆる「司法消極主義」)……………	76
(3) その他……………	77

2．憲法裁判所 ……………	79
----------------------	----

3．その他 ……………	80
--------------------	----

．明治憲法体制下の統治機構等

1．明治憲法の制定経緯 ……………	82
--------------------------	----

2．天皇制と立憲君主制 ……………	83
(1) 明治憲法下における天皇制……………	83
(2) 現行憲法下における天皇制……………	83
(3) その他……………	84

3．内閣制度 ……………	86
---------------------	----

4．明治憲法に対する評価 ……………	87
(1) 明治憲法についての認識……………	87
(2) 現行憲法との比較……………	87
(3) その他……………	88

．その他

1．憲法論議に臨む態度その他総論的事項 ……………	89
(1) 憲法論議に臨む態度……………	89
(2) その他……………	90

2 . 制定経緯に関する議論	90
(1) 日本国憲法制定の際の GHQ からの「押しつけ」の有無.....	90
(2) その他.....	91
3 .9 条に関する議論	91
(1) 9 条の解釈等.....	91
(2) 有事法制.....	92
4 . 基本的人権関係	93
5 . 地方自治	93
(1) 地方自治の在り方.....	93
(2) 地方分権によって生じる効果.....	94
(3) 連邦制.....	94
6 . 憲法改正・最高法規	94
7 . その他	95
(1) 憲法と教育.....	95
(2) その他.....	96

・ 国会と内閣の関係その他政治部門全般

1 . 政治部門全般に関する事項

< 委員の発言 >

- ・ 国民の意思をより反映する統治機構の在り方について、憲法の観点から議論することは大切である。また、必要であれば憲法の改正についても考えなければならない。（斉藤鉄夫君（公明）・第1回）
- ・ 統治機構を考えていく上では、あらゆる意味で政治や国民が関与し、決定していくという観点が重要である。（仙谷由人君（民主）・第4回）
- ・ 現代は、統治機構の制度設計をする場合に、制度を支える政治や政党の「質」が試される時代であると考えられる。（山口富男君（共産）・第2回）
- ・ 制度改革自体が目的となつてはならないのであり、また、国民の政治に対する無関心や傍観者意識を顧みることなく改革だけを行うことには意味がないと考える。（北川れん子君（社民）・第2回）
- ・ 行政が簡素化され、政治が小さくなっていく中で、NPO や NGO など、市民の参加は不可欠である。そういう中で新しい民主主義のシステムがつけられていくと思う。（額賀福志郎君（自民）・第4回）

< 参考人の発言 >

- ・ 政治改革以来、1990年代にはさまざまな改革が行われたが、制度改革こそが基本的な解決の鍵であるとされた結果、本来取り組むべき政治や行政の病理に対する有効な解決とはなっていない。（山口二郎君・第2回）
- ・ 統治機構は、憲法の条文だけでは動かしきれないところがある。その運用に当たっては、慣習や「憲法習律」を作っていくことを考えなければならない。（山口二郎君・第2回）
- ・ 政治がうまく機能するためには、政治を正確に国民に伝えるというメディアの役割が非常に重要である。また、メディアの報道の自由は、政治にとって重要な原理である。（高橋和之君・第1回、山口二郎君・第2回）

2 . 議院内閣制

(1) 現在の議院内閣制の運用の問題点

< 委員の発言 >

- ・議院内閣制は、運用の在り方が問題なのであって、憲法改正の必要はない。
(山口富男君(共産)・第1回)

< 参考人の発言 >

- ・日本では、議院内閣制に対する不満が大変強いが、それは議院内閣制自体の欠陥ではなく、政党の暴走による頻繁な指導者の交代、官僚機構の硬直化による内閣の責任での迅速な意思決定の能力の欠如、内閣と与党との不透明な関係といった運用の上の問題によるものである。(山口二郎君・第2回)

(2) 議院内閣制のさまざまな型・改善策等

a. いわゆる「国民内閣制」に関する発言

< 委員の発言 >

- ・「国民内閣制」を実現するには、政策プログラムを実行できるだけの首相の権限が必要である。(島聡君(民主)・第1回)
- ・衆議院議員総選挙の際に次の総理が念頭に置かれるなど、現実には、「国民内閣制」にかなり近づいているのではないかと。また、現在のように非常に変化の激しい時代には、そのような運用が必要になっているのではないかと。(藤島正之君(自由)・第1回)
- ・内閣の首班を選ぶ方法として、首相公選制もあれば、議院内閣制もあるが、日本の場合は、議院内閣制の方がよいのではないかと。また、その運用は、「国民内閣制」を志向した運用がよいのではないかと。(井上喜一君(保守)・第1回)

< 参考人の発言 >

- ・現在のような「積極国家」においては、施策を行うに当たり、政治に強いリーダーシップが求められる。そのためには、内閣及び実行する政策プログラムが、国民の多数の明確な支持を受けることが要請される。そのような観点からは、「国民内閣制」モデルが適当ではないかと。(高橋和之君・第1回)
- ・国民の間には多様な考えが存在するが、政治によって実現する政策プログラムは一つである。政治の役割は、多様な政策プログラムの統合・選択を図り、

- 一つに収斂させることである。(高橋和之君・第1回)
- ・我が国の議院内閣制は、国民主権との関係からそのメカニズムを把握する必要がある。(高橋和之君・第1回)
 - ・国会と内閣との関係について、憲法制定時は、「法定立・法執行」図式が基礎にあったと考えられるが、現在は、「統治・コントロール」図式で政治の領域を見た方がより現代に対応した見方ができる。(高橋和之君・第1回)
 - ・内閣(行政)に対するコントロール・チェックは、野党を中心とした国会が担うべきであり、そのために少数者調査権等の具体的な手段を行使できるようにする必要がある。(高橋和之君・第1回、山口二郎君・第2回)
- * 高橋和之参考人の提唱に係る「国民内閣制」とは、国民が選挙を通じて、「政策プログラム」とその実行主体である「首相」とを一体のものとして事実上直接に選ぶというものであり、議院内閣制の直接民主制的な運用形態である。

b. イギリス型議院内閣制等に関する発言

<委員の発言>

- ・日本の政治を抜本的に変えるには首相公選制のようなドラスティックな改革が必要と考えてきたが、国民が選挙を通じ政策と首相候補者の選択ができ、また、そのようにして選出された首相が国民の mandate(委任)を受けリーダーシップを発揮できるという英国のような議院内閣制の運用が可能であるならば、それを否定するものではない。(松沢成文君(民主)・第2回)
- ・英国型の議院内閣制の運用を実現するには、意外性のある事象を取り上げがちなマスメディアの在り方の再考、政権担当能力のある健全な野党を作るための野党に対する支援、政治をより身近なものとし、国民の政治に対する関心を高めるため、税財源の移譲を伴った地方分権の推進という三つの課題をクリアしなければならぬと考える。(伴野豊君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・英国の議院内閣制は、政党、指導者、政権構想の三位一体の存在、内閣と与党の一体化、官僚機構に対する上からのリーダーシップからなる、「下降型の議院内閣制」である。(山口二郎君・第2回)
- ・内閣に与党の人材を登用して国政の最高指導チームを形成すべきであり、その際には明確な政策が共有されることが望ましい。(山口二郎君・第2回)
- ・副大臣以下については、それぞれの大臣が推薦した者を総理が任命するといった運用をしていくべきである。(山口二郎君・第2回)

c. その他

<委員の発言>

- ・政策を明示して選出された議員により、選挙の結果を反映した内閣が構成されるならば、衆議院議員の任期の途中で明らかに政策を転換するような内閣の異動は、問題があるように思う。(金子哲夫君(社民)・第1回)
- ・首相の任期と議員の任期の一致が必要であると固定的に考えるべきではない。(奥野誠亮君(自民)・第2回)

<参考人の発言>

- ・衆議院議員の任期途中で国民の信任を受けないまま政権が代わり、以後その内閣が継続していくのは、議院内閣制の運用としては好ましいことではない。政権が変わる際は、国民の信が問われるべきである。(高橋和之君・第1回)
- ・「一内閣一閣僚」が、議院内閣制のあるべき姿と考える。(山口二郎君・第2回)
- ・議院内閣制が絶対であって、大統領制が好ましくないということではないが、日本では、これまで議院内閣制が採用されてきたので、それを基礎とした改善の方が容易なのではないか。(高橋和之君・第1回)

(3) 議院内閣制と参議院との関係

<委員の発言>

- ・参議院が実質的に内閣に対する不信任権を有しているのに対し、内閣は参議院に対する解散権を有していない。参議院議員の身分が6年間の長期安定保障であることと併せて考えると、このような状況は、内閣と国会との緊張関係の点でバランスを欠いているのではないか。(斉藤鉄夫君(公明)・第2回)

<参考人の発言>

- ・参議院は、法案処理に関する権限行使により実質的な内閣不信任権を行使し得るにもかかわらず、内閣はこれに対して解散等の手段を持たないため、機能不全に陥る可能性がある。「国民内閣制」の運用に際しては、参議院は権限行使を抑制する等「憲法習律」の確立を図るべきである。(高橋和之君・第1回)
- ・議院内閣制の中心は内閣と衆議院の間に設定されているが、憲法は、内閣が国会に対して責任を負うと規定しており、参議院にもある程度は内閣の責任を追及することは認めている。(高橋和之君・第1回)

(4) 議院内閣制と権力分立との関係

<委員の発言>

- ・ 統治を行う内閣の選出の過程に国会が位置する「内閣統治論」ではなく、むしろモンテスキュー的な三権分立の考え方に基づいた国会と内閣の緊張関係が必要ではないかと考える。(斉藤鉄夫君(公明)・第2回)
- ・ 我が国では、モンテスキュー流の三権分立論が多数派を占めているためか、副大臣や大臣政務官が委員会の理事等として入るべきとする考え方に対してはいろいろな議論が出てくるのが予想される。(島聡君(民主)・第2回)
- ・ 行政の執行を根拠付ける法律のほとんどが内閣によって提出されたものであるという状況は、問題である。(藤島正之君(自由)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 立法、行政、司法という三権が区別された目的は、法の支配の実現にあると考える。この三権分立を、法の領域とは別に政治の領域で捉える場合には、「統治・コントロール」という図式で捉えた方がよい。(高橋和之君・第1回)
- ・ 議院内閣制の下での三権分立は、立法府対行政府という形で捉えるのではなく、国会の多数派が行政権力を掌握して行政府を指揮監督し、政策を作っていくという、権力の融合として捉えるべきである。(山口二郎君・第2回)

(5) 議院内閣制等と国会の最高機関性との関係

<委員の発言>

- ・ 議院内閣制の「国民内閣制」的運用と憲法との関わりを考えた場合、三権分立制を採用しているにもかかわらず、41条が国会を「国権の最高機関」としている点が問題となると考える。(松沢成文君(民主)・第1回)

<参考人の発言>

- ・ 国会の最高機関性とは、国会が憲法によって憲法改正の発議権や法律の制定権等の国家にとって重要な行為を行う権限が与えられていることにかんがみ、基本的に政治的な意味の表現である。(高橋和之君・第1回)
- ・ 主権者である国民が直接選べるのは国会議員であり、その国会議員が集まる議会こそが三つの権力の中では一番強い正統性を持っているというのが「国権の最高機関」という意味である。(山口二郎君・第2回)
- ・ 内閣が強い権力を持つことができるのは、あくまで内閣が国会の多数派によって形成されているからである。したがって、内閣を強化することは、「国権の最高機関」という理念とは矛盾しない。(山口二郎君・第2回)

3 . 首相公選制

a. 首相公選制の導入に積極的な発言

< 委員の発言 >

- ・イスラエルの首相公選制は、ほぼ完全な比例代表制による国会議員の選挙で民意を「反映」し、同時に行われる首相公選で民意を「集約」という、ある意味では理想的な姿であった。(齊藤鉄夫君(公明)・第1回)
- ・迅速なリーダーシップの発揮を可能とすること、米国で見られるような国家の指導者を国民自らが選ぶというエネルギーは重要視すべきことから、制度を変えればよいというものではないが、国民のニーズに応えるためにも、首相公選制の導入を検討すべきではないか。(伊藤公介君(自民)・第2回)
- ・憲法が議院内閣制を採用しているにもかかわらず、議会が(米国型の)常任委員会中心主義で運営されており、議員の意識が首相や政党に向かいにくい点、首相が、国民の強い支持があってもリーダーシップを発揮しにくい点にかんがみると、迅速なリーダーシップ発揮の実現には、議院内閣制では限界があり、首相公選制の導入が必要である。(島聡君(民主)・第2回)
- ・自己実現と自己統治という基本的価値をより増大させていくには、首相公選制の導入を前向きに考えることは重要である。(伊藤達也君(自民)・第3回)

b. 首相公選制の導入に消極的な発言

< 委員の発言 >

- ・首相公選制が今日の日本にとり適切か疑問である。現在の議会制民主主義を健全な形に作り上げていく方が適切である。(額賀福志郎君(自民)・第2回)
- ・衆議院議員総選挙は首相を選出する選挙である。現行制度を前提に、事実上、選挙結果により首相が選出される英国のような慣行の確立が望ましい。(奥野誠亮君(自民)・第2回)
- ・首相公選制は、天皇の権威や尊厳を弱めることになりかねず、問題がある。(奥野誠亮君(自民)・第2回)
- ・21世紀の日本を展望した場合、憲法改正ではなく、憲法に書かれている内容をいかに具現化するかが重要であり、そのような観点から、政党政治の否定につながる首相公選制には反対である。(山口富男君(共産)・第2回)

< 参考人の発言 >

- ・従来の政治の在り方に対する根本的な反省なしに導入してもよい結果は得られないであろうという点、首相と議会の多数派との食い違い(「分割政府」)や「オール与党化」の危険性、国家の最高指導者を選出するという緊張

感の喪失による政党の求心力低下への懸念、ひいては政党政治の破壊に対する危惧から、首相公選制導入には反対である。(山口二郎君・第2回)

- ・首相公選制は、憲法改正なしには絶対不可能な制度である。制度設計をするに当たっては、衆議院の解散の問題をはじめとして多岐にわたる論点について検討しなければならず、大変な時間と労力が必要になる。そういうコストを考えた場合、首相公選制の導入は無理である。(山口二郎君・第2回)
- ・与党の党首選出過程を透明化していく、あるいは、国民に開いていくということをするれば、首相公選制は不要となる。(山口二郎君・第2回)
- ・内閣のリーダーシップを確保するためには、首相公選制を導入するよりも、「国民内閣制」的な議院内閣制の運用をする方が容易であり、実現可能性も十分にあり。(高橋和之君・第1回)
- ・議院内閣制は、本来、立憲君主制の下における制度である。現状のまま首相公選制を導入した場合、選出された首相は、共和制における大統領に匹敵することになり、天皇の存在との矛盾をはらむこととなる。その点についての解決策が見出されない限り、首相公選制の導入を唱えるべきではない。(八木秀次君・第5回)

c. その他首相公選制を導入した場合の運用等に関する発言

<委員の発言>

- ・首相公選制を採用した場合、議会の首相に対する不信任権は認められるかが問題となるが、弾劾的なことはできるのではないか。(島聡君(民主)・第1回)
- ・首相公選制を採用した場合、両院制をどう考えていくかというのは、極めて重要な課題ではないか。(伊藤達也君(自民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・首相公選制の制度としての成否は、その運用次第である。具体的な留意点として、首相と議会の選挙を常に一体として行うこと、政党の政治に対する責任を確保する工夫をすること等が挙げられる。(高橋和之君・第1回)
- ・不信任権、解散権が存在する議院内閣制型の首相公選制の下で、国民が選んだ首相を国会が不信任できるかという問題があるが、この点については、国会も国民によって選ばれているので、特に問題ではないと考える。(高橋和之君・第1回)
- ・国民が選んだ首相を天皇が任命するという点については、問題はないと考える。したがって、天皇制と首相公選制は矛盾しない。(山口二郎君・第2回)

4 . 政 党

(1) 現状認識

< 委員の発言 >

- ・日本の政党は、選挙の際はおおまかなスローガンを掲げて戦い、具体的な政策形成は予算編成の際に行っている。(額賀福志郎君(自民)・第2回)
- ・日本の政党政治は、権力構造の維持という極めて日本的な機能を果たしている側面が強い。日本の民主主義を充実させていくには、政党政治そのものを進歩させ、変革していかなければならない。(伊藤達也君(自民)・第3回)
- ・民主主義の下における議会制度は、半ば必然的に政党政治を要請する。現在の日本において、いかに政党が信任を失いつつあるとはいえ、ほかにとって代わるようなものはないと考える。(藤島正之君(自由)・第3回)

< 参考人の発言 >

- ・政党とは、一定の理念を掲げてその理念の実現を目指して運動する団体であるが、その理念を詳細な理論体系に作り上げ、それに厳格にコミットしている「イデオロギー政党」と、理念を緩やかに捉え、国民の現実の要求に柔軟に対応する「プラグマティズム政党」とに区別できる。(高橋和之君・第1回)

(2) 政党の在り方・役割等

< 委員の発言 >

- ・政党の在り方を変えていくには、国民及び政党人の意識改革、制度改革、意思決定機構の改革を考えなければならない。(額賀福志郎君(自民)・第2回)

< 参考人の発言 >

- ・議院内閣制下における政党の役割は、政治が国民の意思に従い国民のためになされるための手助けをすること、すなわち、自党の政策プログラムを提示するとともに、それを国民とのフィードバックを通じて多数の支持する政策プログラムへと柔軟に修正していくことである。(高橋和之君・第1回)
- ・政党は、社会においてはプライベートな団体として活動する一方で、議会においては公的な役割を果たすとの観点から、それに応じた責任を担い透明感のある運営をすべきである。(大石眞君・第3回)
- ・政権を担い得る中心的な二つの政党が存在し、それぞれが政権を担う軸を明確に提示できるという状態が望ましい。(山口二郎君・第2回)

(3) 与党・野党の在り方・役割等

<委員の発言>

- ・与党が法案の事前審査を行っていることに問題がある。与党は、首相を含め内閣へ人材を供給する役割をこそ果たすべきである。(中村哲治君(民主)・第1回)
- ・自民党内の意思決定の最終過程では、党規約と異なり、最高意思決定機関たる総務会の全会一致の合意が必要だが、これをトップリーダーがその意思を実現しやすい形に改めることも検討している。(伊藤公介君(自民)・第2回)

<参考人の発言>

- ・与党の役割は、党内での活発な議論等に基づき内閣の政策形成に参加し、内閣を支えていくことである。(高橋和之君・第1回)
- ・与党は、明確な形で指導者を選び、その指導の下に結束し政権に参加することによって、その構成員の間で共有する政策の実現を図るべきであり、国会の立場から行政過程に関与すべきではない。(山口二郎君・第2回)
- ・与党内における法案の事前審査を廃止することと引換えに政治任用のポストが増やされるべきであり、党の政務調査会役員の大多数が省庁内のそれらのポストに就くことにより、党内の議論が省内の議論と重なり合うようにすべきである。また、そのほかのバックベンチャーは、国会の委員会の場などにおいて立法活動に参加すべきである。(山口二郎君・第2回)

(4) 政党の憲法的編入及び政党法の制定等

<委員の発言>

- ・ドイツのように政党を憲法に規定し、その果たすべき役割を明確化すべきである。(島聡君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・政党の在り方は両院組織法や議会運営に影響を与えると考えられるので、政党の位置付けを憲法上明確にすることが好ましい。(大石眞君・第3回)
- ・政党を憲法上に位置付けることで、民主主義社会における政党の役割及び責務が明確化し、政党に緊張感を生じさせる効果を得られることが考えられる。(大石眞君・第3回)
- ・政党に対する公的助成が行われている以上、党首選出法のガイドライン、選挙に際しての首相候補者及び具体的政権構想提示の努力義務等を定めた法を整備する等、政党の在り方を考えていく必要がある。その際、ドイツのように、政党を憲法上に明記することも有意義であろう。(山口二郎君・第2回)

1. 両院制

(1) 憲法の趣旨及び両院制の現状認識

a. 憲法の定める両院制（参議院）の趣旨に関する発言

<参考人の発言>

- ・参議院への首相指名権の付与は、内閣が国会に対し責任を負うことの一つの具体的現れとして制度化されたと理解する。（高橋和之君・第1回）
- ・憲法上の組織の在り方からは、衆議院が1回の選挙で大幅に構成を変化させる可能性を持つ点で非常にダイナミックであるのに対し、参議院はそのダイナミズムを緩和する役割を期待されていると考えられる。（大石眞君・第3回）
- ・憲法制定過程の論議を踏まえ、さらに、全国民代表という要請を前提とすると、参議院を貴族院型にすることは認められない。（大石眞君・第3回）

b. 両院制の現状についての問題意識に関する発言

<委員の発言>

- ・高橋参考人は、下院優位の議院内閣制の趣旨に照らし、参議院はその権限行使を自制すべきと言うが、参議院議員も国民から直接選挙される以上、参議院に対して自制せよと言うのは難しい。結局、憲法上、両院の権限がほぼ同じであることに問題の根源があり、自制だけではなかなかうまくいかないのではないか。（谷垣禎一君（自民）・第1回）
- ・「両院制を採用する以上、各院の構成その他が異なっていなければ意味がない」という大石参考人の見解に同意する。現在は両院とも政党対決の様相を呈しており、大きな欠陥であると考える。（奥野誠亮君（自民）・第3回）

<参考人の発言>

- ・両院制にとって議決の再現性（両院による再議）は重要であるが、両院が全く同じ流儀、審議のやり方を採用することが望ましいとは思わない。（大石眞君・第3回）

(2) 両院制を考える際の視点

A. 政権の安定の確保の視点からの発言

a. 政権の安定を重視する発言

<委員の発言>

- ・与党が衆議院で過半数を占めても参議院では少数であれば、結局、内閣は立ち行かない。それでは、本来想定されている両院制の姿に反することになり、参議院の機能の在り方を見直さざるを得ない。(藤島正之君(自由)・第1回)

<参考人の発言>

- ・憲法は、参議院にも内閣に対するコントロール権を一定程度付与しているが、参議院と内閣との間には、不信任・解散の関係がない以上、参議院が付与された権限を超えて内閣のアクションを否定するような行動をとることは問題であろう。参議院は、憲法が定めた議院内閣制の趣旨に沿った行動をとるような慣行をつくるべきである。(高橋和之君・第1回)

b. 政権の安定のみを重視することに否定的な発言

<委員の発言>

- ・これまでも参議院において与野党逆転の状態になることがあったが、両院制は、これまで、政治上一定の役割を果たしてきたと考える。両院の役割等が違ふのであれば、両院制について政権安定の側面だけから考えるのは、やや不適切ではないか。(金子哲夫君(社民)・第3回)

B. 両院の役割分担の明確化の視点からの発言

<委員の発言>

- ・衆議院が民意を的確に反映しているなら、参議院における審議は時間の浪費とも考えられる。したがって、もっと両院の機能に差をつけるべきである。(藤島正之君(自由)・第3回)
- ・両院の役割分担を図るため、参議院が政府高官人事の承認や決算の審議等に特化するよう改革を行うとともに、参議院に少数意見が反映されるよう選挙制度を整備し、バランスをとるべきではないか。(松沢成文君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・両院の関係については、その趣旨に照らし、各院の組織、権限及び手続の三点を有機的に関連させて考える必要がある。(大石眞君・第3回)
- ・衆議院は、政権を支え、法律や予算をつくる院である。一方、参議院は、政

権を支える与党の論理によらず、大所高所からの国政上の問題の研究や行政監視等、批判的、シンクタンク的な機能を強化すべきであり、その分、立法、総理大臣指名等の権限が減らされるべきである。(山口二郎君・第2回)

- ・最高裁の裁判官の指名について、参議院がヒアリングを行った上で同意する権限を持つ、あるいは、条約の承認については参議院に先議権を付与するなど、参議院の役割を新たに見出していくことが必要ではないか。(山口二郎君・第2回)

C. 諸外国との比較の視点からの発言

<委員の発言>

- ・日本の議員定数が諸外国に比べて少ない点、また、上院たる参議院の権限が英国などに比較して強い点などについては、今後の日本の民主主義の在り方を考えていく上で、これらを改善すべきかを含めて議論する必要がある。(山口富男君(共産)・第3回)

<参考人の発言>

- ・米国では、両院協議会が非常に積極的に機能している。また、ヨーロッパ諸国では、政府が法案成立に向け、上院の意を汲んだ修正を図る慣行が成立しているなど、両院制がうまく機能している例が見られる。(大石眞君・第3回)

(3) 両院制の是非

a. 両院制の維持に積極的な発言

<委員の発言>

- ・激変の時代において、両院における再議により再現性を確保するという点では意義があると考えられるので、両院制を維持すべきである。(伴野豊君(民主)・第3回)

<参考人の発言>

- ・どのような選挙制度を採用するにしても、日本のように人口の多い国において、有権者の多様な意思を一院で集約できるかは、かなり疑問であり、両院制を維持することが妥当である。(大石眞君・第3回)

b. 両院制の維持に消極的な発言

<委員の発言>

- ・両院制の優れた点も観念的にはあると思うが、現実には、両院とも同様の議論をしているため、結果として法案の審議及びその成立が遅れており、必ずしも両院制の維持には賛成できない。(井上喜一君(保守)・第3回)

- ・ 諸外国で両院制を採用する国は多いが、そこには歴史的な背景があったと思う。日本において、両院制の採用を積極的に根拠付ける歴史的背景があったのかは、やや疑わしい。(松沢成文君(民主)・第3回)

(4) 両院制の改善策と憲法改正との関係

a. 参議院の権限縮小のための憲法改正に積極的な発言

<参考人の発言>

- ・ 法案について両院の議決が異なった際の衆議院による再議決要件は、出席議員の3分の2による特別多数決から通常多数決に改めるべきである。ただし、その場合、一定の期間衆議院は再議決権を行使できないとすべきではないか。(大石眞君・第3回)
- ・ 議院内閣制の下、衆議院が政権を形成・維持する基盤となることは当然である。これに対して参議院が政権との間に一定の距離を置くことにより、両院制の趣旨が発揮される。したがって、総理大臣の指名権を衆議院のみが持つよう憲法を改めるべきである。(大石眞君・第3回)

b. 憲法改正までは必要がないとする発言

<参考人の発言>

- ・ 参議院が法律制定権について非常に強い権限を持っていることから、両院間に不均衡な状態が生ずることはあり得る。しかし、その改善を図る上で憲法改正が必要であるとは考えていない。(高橋和之君・第1回)

c. 現状を憲法の規定する姿に合わせることを先決であるとする発言

<委員の発言>

- ・ 両院制の問題は、国権の最高機関である国会における主権者たる国民の意思の反映の在り方の問題であるので、それがきちんとなされているか、審議内容や行政に対する監督権がどのようになっているかといった具体的な問題の現状を見た上で改善を図ることが肝要である。(山口富男君(共産)・第3回)

2 . 選挙制度

(1) 選挙制度を考える際の視点

a. 憲法原理としての選挙制度についての発言

<委員の発言>

- ・憲法は、14 条及び 15 条に、法の下での平等、普通選挙権や秘密投票等を規定し、さらに 44 条で、選挙における平等性を強く求めており、平等主義、普通選挙、秘密投票は、厳密に規定された憲法原理である。(山口富男君(共産)・第 3 回)
- ・日本の政治機構を考える際の最も根本的問題は、国民一人一人に平等かつ公正に、参政権が与えられているかという点である。(松沢成文君(民主)・第 1 回)

<参考人の発言>

- ・両院の選挙制度の在り方は原則的に国会の裁量により決定できるが、選挙制度を考えるに当たっては、立法によっても変更できない憲法原理と法律で規定することができる事項とを区別することが必要である。(大石眞君・第 3 回)
- ・衆議院組織法については、直接選挙・平等選挙は憲法上の原理・要請である。他方、参議院組織法については、上院の憲法上の役割を選挙制度にどう反映させるかが重要な問題であり、間接選挙制を可能とする意見や直接選挙であっても平等選挙の原則は要求されないとする意見に賛成である。(大石眞君・第 3 回)

b. 制度に対する国民の信頼や選挙結果に民意が反映されることの必要性についての発言

<委員の発言>

- ・選挙制度が多く国民の納得する制度になっていなければ、次第に政治に対する信頼まで損なわれていくと考える。(奥野誠亮君(自民)・第 3 回)
- ・どのような選挙制度であっても、住民といかに濃い密度で接触できるかということが、政治の一番根底にあるのではないか。(中山太郎会長・第 3 回)
- ・民主主義の大原則としての少数意見の尊重は、民意の反映という観点からは非常に重要である。(金子哲夫君(社民)・第 1 回)
- ・選挙の機能には、「民意の反映」と、多様な意見を最終的にできるだけ数個の束ねた形にする「民意の集約」とがあると思う。(斉藤鉄夫君(公明)・第 3 回)

<参考人の発言>

- ・選挙制度は、多様な民意を反映することが非常に重要であると同時に、やはり大きな権力をつくるという要素があるので、民意を集約し、意見を統合していく作用をも本来的に有しているものである。(大石眞君・第3回)

c. 両院制の趣旨を活かし、各院の権限等に合わせた選挙制度の必要性についての発言

<委員の発言>

- ・両院がともに民意を反映している点では同じであり、また、類似の選挙制度を採用していることからすれば、両院の権能に大きな差をつけるべきではない。参議院は衆議院のダイナミズムを緩和すべきという観点からは、どのような選挙制度がふさわしいかを考えるべきではないか。(藤島正之君(自由)・第3回)

<参考人の発言>

- ・両院の関係を考えるに当たっては、両院制の趣旨に照らし、各院の組織、権限、手続の三点を有機的に関連させて考えるべきである。選挙制度も、各院それぞれの問題としてではなく、両院の権限関係を踏まえた上で、両院制をより意義あるものにする観点から再検討すべきであろう。(大石眞君・第3回)

d. 首相を選ぶための選挙という観点からの発言

<参考人の発言>

- ・選挙に際し各党が首相候補者を出す場合、首相になる見込みが極めて低い候補者が存在することになる。こうした状況の発生を回避するには、選挙前に、少なくとも40%程度の支持を得られるような政党間協定が結ばれ、統一首相候補が掲げられた上で選挙が行われるべきではないか。(高橋和之君・第1回)
- ・多様な民意をそのまま議会で反映するだけでは民意の統合にはならず、それらの集約が必要ならば、多様な民意の存在を踏まえた上で、選挙の際に、有権者に望ましい政権の選択を迫ることも重要ではないか。(大石眞君・第3回)

e. その他

<委員の発言>

- ・選挙制度の問題を考える前に、低投票率の原因について考えなければいけないのではないかと。政策に関してどのように民意を問うかという問題が、投票率にも関わってくるのではないかと。(金子哲夫君(社民)・第3回)
- ・完璧な選挙制度はないと考える。制度疲労というのは必ず生じるので、選挙制度も、20年、10年といった一定の周期で変更してはどうか。ただし、その

際には、衆議院と参議院とで全く異なる選挙制度にしなければ意味がない。
(中野寛成会長代理・第3回)

<参考人の発言>

- ・小選挙区制と二大政党制が、必然的にセットであるとの前提が間違っている。小選挙区制を採用しているイギリスやフランスでは、有力な第三党が登場している現状等を踏まえて選挙制度を考えるべきである。(大石眞君・第3回)
- ・投票価値の完全な平等は、一般的要請としては理解するが、その実現には、現在の市町村単位の区画を全て変更する必要がある。行政区画を越えた選挙区の設定が有権者の意思に沿うのか、慎重に考えるべきである。(大石眞君・第3回)

(2) 現行の選挙制度に対する認識

<委員の発言>

- ・衆議院の選挙制度は、趣旨の異なる二つの制度の混合形態であるが、小選挙区300人、比例区180人という定員からすると、やはり二大政党を志向するような制度になっている。(井上喜一君(保守)・第1回)
- ・国全体を選挙区とする者は、日本という国に関して全国的な感覚を身に付けており、選挙を通じて自分の国というものを意識しているのではないか。両院の一方でそのような選挙制度を採用した場合、そこに両院の違いの意味の一つを見出せるのではないか。(中山太郎会長・第3回)

<参考人の発言>

- ・衆議院議員総選挙での小選挙区と比例代表の重複立候補は、政党からその必要性が唱えられているならば、禁止する必要はない。(高橋和之君・第1回)
- ・小選挙区制と比例代表制の組み合わせが不適切であるとは考えない。一議席であっても社会の中に存在する少数意見を反映した議席の存在は、シンボリックな意味を持つので、そのような観点から、小選挙区制に比例代表制を加味することを正当化できるのではないか。(高橋和之君・第1回)
- ・参議院の選挙区制の組織原理は、地域代表的な性格を重視した組織原理とともに、人口比例的な原理も取り入れた混合型であろう。(大石眞君・第3回)

(3) 現行の選挙制度の問題点

a. 小選挙区制の問題点に関する発言

<委員の発言>

- ・小選挙区は、人口の増減による選挙区画の微調整が必要になることや、細川

- 政権下の政治改革では二大政党制になるどころか、一時は 16 政党の乱立を招くなどしたことから、中選挙区制が望ましい。(中山正暉君(自民)・第3回)
- ・ 現実には、一回の選挙で民意を「集約」することは不可能であるので、多様な意見を国会の場に「反映」させることを可能とすべきであり、そのような観点から、小選挙区制は好ましくないと考える。(斉藤鉄夫君(公明)・第2回)
 - ・ 小選挙区制は理論的に正しいと思うが、実際には、ある党の公認を得られなかった者が他党から立候補する等の例が見られる。これでは小選挙区制をうまく運用できるほど民意が成熟しているのか疑問を抱かざるを得ない。他方、かつての中選挙区制は、問題も多いが、世代交代がスムーズに行われていた等、どちらがよいのか、明確には判断しかねる。(井上喜一君(保守)・第3回)

b. 小選挙区比例代表並立制の問題点に関する発言

<委員の発言>

- ・ 現在の選挙制度は、比例制が加味されており、リーダーと政策を国民が選択するという形に十分にはなっていない。(額賀福志郎君(自民)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 選挙制度の組み合わせには、あまり賛成できない。いつでも政権交代の可能性が考えられる小選挙区制の採用がよいのではないか。(大石眞君・第3回)

c. 参議院議員の選挙制度の問題点に関する発言

<委員の発言>

- ・ 参議院議員の選挙区選挙は、一人区もあれば四人区もあり、原理原則がないような気がする。(斉藤鉄夫君(公明)・第3回)

d. 両院議員の選挙制度が類似していることの問題点に関する発言

<委員の発言>

- ・ 現在は、両院の選挙制度があまりにも似通い過ぎていて、両院制の意味を損ねているのではないか。(中野寛成会長代理・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 現行公職選挙法は類似した両院組織法を定めているが、これは両院制の趣旨を損ねていると考える。特に参議院については、議員定数格差の問題よりもはるかに深刻な問題である。(大石眞君・第3回)

- ・選挙制度について、比例代表制と小選挙区制を組み合わせていること以上に問題だと思う点は、衆議院と参議院であまりにも同じような制度を採用している点である。(高橋和之君・第1回)

e. 一票の格差に関する発言

<委員の発言>

- ・議院内閣制の「国民内閣制」的運用と憲法との関わりを考えた場合、44条に、現実に問題となっている一票の格差(居住地による差別)の禁止が規定されていない点が問題となる。(松沢成文君(民主)・第1回)

<参考人の発言>

- ・一票の格差が大きいままでは平等選挙が実現されない。それは、立法府に対する参政権だけではなく、下院議員が間接選挙で総理大臣を選ぶ以上、行政府に対する参政権もひずんでくる。(大石眞君・第3回)

f. 選挙権・被選挙権の年齢に関する発言

<参考人の発言>

- ・現行の公職選挙法には、18歳から20歳までの層を政治そのものから遠ざけているという様相がある。(大石眞君・第3回)
- ・被選挙権年齢が衆議院と参議院で5歳違うということは、組織原理という点からは、有意味な違いをもたらさないのではないか。(大石眞君・第3回)

g. 議員定数の少なさに関する発言

<委員の発言>

- ・大石参考人の話からは、日本の議員数は決して多くないと感じた。比例ブロック選出者にとって、現在の選挙区はさすがに広すぎる。もう少し地域に密着した選挙制度とするには、議員数を増やしてもいいのではないか。(斉藤鉄夫君(公明)・第3回)

<参考人の発言>

- ・我が国の小選挙区制の問題として、第一に、小選挙区制は、議席配分への増幅効果が非常に大きいため、全選挙区で得票しなくとも政権交代が可能という利点があるにもかかわらず、現実には、政党がそのような候補者の立て方をしていない点、第二に、小選挙区制の場合、議員一人当たりの人口を10万人程度として運用することが望ましいが、我が国では、人口40万人に一人という大規模な選挙区となっている点が挙げられる。(大石眞君・第3回)

h. その他

<委員の発言>

- ・ 前回の選挙制度改革には、政権交代を可能にするとの思惑があったと思われるが、現行制度では、参議院の権能が非常に強いなど、下院の1回の選挙で政権交代が起きるイギリスとは異なり、日本の場合は、政権交代が容易には起こり得ない状況になっている。(島聡君(民主)・第3回)
- ・ 低投票率の問題は、憲法の定めた制度上の問題ではなく、国会や政治の在り方の問題である。(金子哲夫君(社民)・第1回)
- ・ 衆参の同日選挙は、ほぼ同様の選挙結果を生じてしまう点及び定員の半数がない状況で参議院の緊急集会を開会しなければならない点で問題である。(金子哲夫君(社民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 日本では、両院の選挙がほぼ1年半ごとに行われ、議院内閣制を採用しながら、實際上、参議院の選挙結果が首相の地位に影響を及ぼしている。そのような状況では、安定した政治が得られないのではないか。(大石眞君・第3回)
- ・ 各院の組織の在り方は異なるべきであるから同日選挙は望ましくないとの指摘に異論はないが、現実には、投票率等それだけでは割り切れない問題が発生しているということが制度の具体的な問題であろう。(大石眞君・第3回)

(4) 選挙制度改革の在り方

a. 両院制の趣旨を活かし、各院にふさわしい選挙制度とすべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 両院制に起因する選挙制度の在り方の違いについて、議論を深めていかなければならない。(斉藤鉄夫君(公明)・第3回)
- ・ 選挙法が実質的な意味で憲法に属する以上、国民の意思が的確に反映されるような両院の在り方を議論していくべきではないか。(島聡君(民主)・第3回)
- ・ 衆議院は政権を構成する院であるので、単純小選挙区制の導入により二大政党制が形成されるようにすべきである。そうなれば、日本においても英国の議院内閣制のような運用が可能となると考える。(松沢成文君(民主)・第2回)
- ・ 政党には離合集散がある一方、個人についてはその生活を見ることで能力や人格等が把握できるので、参議院の選挙の方法は、候補者個人に投票してもらう方がよいと考える。(奥野誠亮君(自民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・類似した選挙制度は、両院の機能を全く損ねてしまう。両院がそれぞれ筋のある選挙制度、例えば、衆議院は小選挙区制に徹し、参議院は都道府県一律3人の地域代表というようなやり方をやってみてはどうか。(大石眞君・第3回)
- ・衆議院は政党を単位に政権を支える点に主眼があるならば、参議院はそれと異なる役割を期待されることになるので、参議院の選挙制度を考えるに際し、個人本位の考えを前面に押し出すことは可能であろう。(大石眞君・第3回)

b. 政権選択を視野に入れた選挙制度とすべきとの発言

<参考人の発言>

- ・デモクラシーの原則からすれば、国民の過半数が支持した政策の実現が民意の反映された政治であろう。民意に忠実に議席配分をしたとしても、現実に採用されたプログラムが国民の過半数が支持する政策でないならば、民意に従った政治とは言えないだろう。(高橋和之君・第1回)
- ・選挙では、政党・指導者・政策の三位一体をつくり、国民は、総選挙を通して首相と国の基本政策を選ぶという点をはっきりさせるべきである。また、代議士は、地元の利益代表ではなく、首相の選挙人として国民から選ばれるという点を明確にすべきである。(山口二郎君・第2回)
- ・現行では、衆議院議員総選挙を受けて選出された首相の地位が参議院議員選挙の結果に影響されるという潜在的要素があり、政治の安定が確保されていない。選挙によって国民の意思が示されることとともに安定政権の確保も重要であり、その点からの根本的な再検討が必要である。(大石眞君・第3回)

c. 一票の格差の是正、公正な民意の反映を図るべきとの発言

<委員の発言>

- ・平等選挙という場合の一票の格差は、一般的な要請ではなく、憲法上の要請として、1対1に近づけるべきである。(山口富男君(共産)・第3回)

<参考人の発言>

- ・平等選挙とは、一人一票の原則を前提に、投票価値ができるだけ等しくあるべきだという要請をいうが、それは、機械的に1対1でなければならないのか、人口比以外の要素(全国平均からの偏差)も入れて等しいということを考えるのかは、大きな議論の分かれ目となる。(大石眞君・第3回)
- ・選挙制度が多様な民意の「反映」と「集約」という二つの働きを有するとの観点からすると、フランスなどで行われている2回投票式も検討に値する。(山口二郎君・第2回、大石眞君・第3回)

d. 選挙権年齢の引下げ及び被選挙権年齢の一本化を図るべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 18 歳以上 20 歳未満の者は納税しているのであるから、18 歳選挙権の実現は、憲法上の要請であると考えられるべきではないか。(山口富男君(共産)・第 3 回)
- ・ 選挙権の 18 歳への年齢引下げを早急に行うべきである。また、被選挙権について 5 歳の年齢差を設けていることは、現在ではあまり意味がないのではないか。(中野寛成会長代理・第 3 回)

<参考人の発言>

- ・ 選挙権年齢を満 18 歳にするように選挙法を改めるべきである。高卒で就職し、納税者として国民の義務を果たしている者が多数存在するにもかかわらず、20 歳になるまで選挙権がないということは、大きな問題である。また、「代表なければ課税なし」という観点からも考えるべきである。(大石眞君・第 3 回)

e. メディアの在り方、技術革新に合わせた選挙制度を考えるべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 健全な選挙制度確立のためには、メディアの在り方を問うこと及び技術革新に合わせた選挙制度にすることが必要である。(伴野豊君(民主)・第 3 回)

<参考人の発言>

- ・ 選挙制度への技術革新の反映は、時代の流れに合わせ、変えるべきところは変えていけばよいのではないか。(大石眞君・第 3 回)

f. その他

<委員の発言>

- ・ 衆議院の選挙制度について、定数 3 で 150 の中選挙区制を提案している。定数削減及び一票の格差是正の両方を達成するためにもよいのではないか。(斉藤鉄夫君(公明)・第 3 回)
- ・ 選挙時に争点となっていなかったことが新たな政治課題として提起されたり、選挙で掲げた公約が選挙後が変わっていくのは、問題である。重要な政策課題については、国民の信を問うべきである。(金子哲夫君(社民)・第 3 回)
- ・ 総理が代わるたびに民意を問うべきである。(伴野豊君(民主)・第 1 回)

<参考人の発言>

- ・ 選挙法は憲法そのものとの考えからは、新しい選挙制度の下での選挙を 1、2 回行った程度で変更するのは、よいことではない。制度の長所、短所の見きわめがつくまで、その制度で運営するのが望ましい。(大石眞君・第 3 回)
- ・ 重要政策については、直ちに下院の解散をして国民に意思表示の場を与えるべきだとする考えがあるが、解散が下院議員の地位を奪うという重大な行為

であることにかんがみれば、解散権は制約する方向で考えるべきであるとする議論にも一理ある。したがって、争点が生じたからといって直ちに解散を行うことには、必ずしも賛成できない。(大石眞君・第3回)

(5) 国民投票制度(直接民主制)

<委員の発言>

- ・欧州において議院内閣制を採用する国のうちの何カ国かで採用されている国民投票制は、ワン・イシューを国民の意思にダイレクトに諮る制度である。(松沢成文君(民主)・第1回)

<参考人の発言>

- ・現行憲法上、国民投票制は認められないと考えるが、仮に「国民内閣制」の下で実施した場合には、基本的な政策は選挙によって決定されるので、国民投票は、事実上、首相が自らの信任を国民に問うという意味を有するものとなろう。他方、政府の政策とは直接関係のない独立した重要問題に関する国民投票は、うまく機能する可能性も考えられる。(高橋和之君・第1回)
- ・民主主義にとって、人を選ぶことも重要だが、それ以外に、我々のことは我々で決めるという要素を取り入れることも重要ではないか。そのためにレファレンダムやイニシアチブ等の直接民主制的な制度を導入し、自己決定の拡充を図る方向で、議論が進められてもよいのではないか。(大石眞君・第3回)

(6) 選挙制度に関する憲法の規定の改正

<委員の発言>

- ・憲法改正の際、43条の「選挙された」という言葉を改め、推薦制その他の方法も採用し得る仕組みとすべきではないか。(奥野誠亮君(自民)・第3回)
- ・現行憲法の選挙制度についての規定は、かなり限定的である。憲法は、両院制との関連で、選挙制度について具体的に踏み込んだ内容まで述べる必要があるのではないか。(斉藤鉄夫君(公明)・第3回)
- ・一票の格差について、例えば選挙区選挙においては2倍を超えてはならないということを、憲法上明記すべきである。(松沢成文君(民主)・第1回、第3回)

<参考人の発言>

- ・普通選挙、平等選挙、秘密投票、自由選挙という原則が、解釈上認められることは間違いがないが、14条及び15条は憲法制定の最終段階で入れられたこともあり、それらが必ずしも整った形で書かれておらず、普通選挙の原理を

- どこで書こうとしているのか明確でないところがある。(大石眞君・第3回)
- ・ 参政権の充実という観点からは、選挙の原理についてのポイントに加え、各院の選挙法はそれぞれこういう原則に基づくべきであるという組織のポイントについても憲法上に表されているべきである。また、主権者である国民の意思を反映するという観点からは、そうした原理原則を皆に見えるような形で憲法に書くことが必要であろう。(大石眞君・第3回)
 - ・ 諸外国の憲法の多くは、選挙制度の重要な事項や国民の参政権にかかわる事項については憲法典で明記し、その遵守を謳っており、その点において、日本国憲法にはやはり足りないところがある。(大石眞君・第3回)
 - ・ 選挙における「一票の格差」の問題は重要であり、憲法学の通説では、すでに2倍を超える格差がある場合は違憲と考えられているが、これを憲法に明記することで、そのような差別の禁止が明確になると考える。(高橋和之君・第1回)

3 . 国会の手續及び運営（会期不継続の原則等）

a. 議会での議員間の議論を重視する発言

< 委員の発言 >

- ・ 議員同士がマスコミを通じてしか議論しない等の特徴を有する日本型の国会運営が、国会を貧弱化させた。政治家が国民から尊敬されるような存在となるよう、国会で時間を掛けて議論すべきである。（北川れん子君（社民）・第2回）
- ・ 与党議員であっても、内閣が提出した案について国会という公開の場で議論し、議事録に残る形で問題点を明らかにしていくことこそが、全国民を代表する国会議員としての務めではないか。（中村哲治君（民主）・第1回）

< 参考人の発言 >

- ・ 行政に対して国会が質問や何らかの追及をすることは必要であるが、一方で、政治任用を増やすことを前提にして、法案審議における与野党の議員同士の議論を活発にしていくことも必要ではないか。（山口二郎君・第2回）

b. 行政監視機能の強化、少数者の意見尊重を図るべきであるとの発言

< 委員の発言 >

- ・ 少数会派が国政調査権を発動できるようにすることは、政権交代可能な政治の実現や行政監視機能の充実を図るため、最も必要なことである。（島聡君（民主）・第2回）
- ・ 民主主義においては、最終的には多数決により事を決することになるが、同時に、少数者の意見の尊重の仕方も重要な課題である。（金子哲夫君（社民）・第1回）
- ・ 国政調査権については、野党だけではなく、与党の側にも国会の場でコントロールの権限を与えていくべきではないか。（井上喜一君（保守）・第1回）

< 参考人の発言 >

- ・ 野党によるコントロールを制度化していくことは非常に重要である。本来、内閣の政策は、与党内の議論を基礎に形成され、それに対して野党から質問や代替政策の提示がなされるという性質のものである以上、野党に質問時間を多く配分すると同時に、もう少し野党の権限を強化する方が、与党及び内閣の政策が真に国民に受け入れてもらうためにもよいのではないか。（高橋和之君・第1回）
- ・ 強い内閣を作るに当たっては、同時にその強い内閣をチェックする仕組みが必要であり、そのために国会の権能を強化する必要がある。その際、国会の

多数派が内閣と同じ立場であることを考えると、少数派を優遇するという観点から制度を構築すべきである。(山口二郎君・第2回)

- ・国政調査権は、議院ではなく議員に与えるべきである。(山口二郎君・第2回)

c. 議案の提出手続等を改めるべきとする発言

<参考人の発言>

- ・日本国憲法の下では、内閣に法案提出権を認める考え方が支配的であるが、国会が唯一の立法機関であることにかんがみれば、法案を提出できるのは国会議員だけだと考えるべきではないか。(松井茂記君・第4回)
- ・議員立法を提出するに当たり、会派の代表者の許可がないと提案できないという妙な慣習を速やかに廃止して、国会法の文言どおり、衆議院20人、参議院10人との要件で法案を出せるように変えていくべきである。(山口二郎君・第2回)
- ・与党の事前承認を廃止した場合に、国会において与党による法案等の修正が行われるかは、ケースバイケースであろう。内閣の存続がかかるような問題については、党議拘束を外して修正に臨むなどの措置はなじまないのではないか。(高橋和之君・第1回)

d. 会期不継続の原則を改めるべきとする発言

<参考人の発言>

- ・一回の選挙から次の総選挙のときまでは衆議院の院内勢力というのは基本的に変わらないので、その単位を前提とした議院及び議会の運営を基本にすべきである。会期制度、あるいはこれに伴うとされている会期不継続の原則を改めて、「立法期」を採用することが必要である。(大石眞君・第3回)

e. 会派の地位等を明確にすべきとする発言

<参考人の発言>

- ・会派は明らかな公的な存在である以上、公的な機能を果たす。それなら、その地位等について、ある程度成文法的な規律を設け、それに従って議会運営に協力してもらおうという方向で改革していくことは重要であろう。(大石眞君・第3回)

・内閣

1 . 内閣の組織

(1) 首相（政治）のリーダーシップ強化

a. 全般的な発言

<委員の発言>

- ・首相がリーダーシップを発揮できるようにするためには、法制度の整備をすべきである。（島聡君（民主）・第1回）
- ・総理大臣は、憲法66条では「内閣の首長」になっているが、内閣法では単なる「議長」になっており、さらに、国家行政組織法ではほとんど他の国务大臣と同じ存在になってしまっている。（島聡君（民主）・第5回）

<参考人の発言>

- ・首相のリーダーシップとは、政治の最高指導者として、行政府、与党及び国民に対して発揮されるべきものである。（山口二郎君・第2回）
- ・行政優位の伝統を払拭して「政」が国民の支持を得て政治を行うためには、与党が内閣を支える形を定着させるべきではないか。（高橋和之君・第1回）
- ・内閣と与党の「二重権力構造」が問題である。与党が幹部以下の人材を内閣及びその周辺に供給し、内閣の決定がすなわち与党の決定となるようにすべきである。（高橋和之君・第1回）
- ・首相は、憲法上、米国大統領にも優る極めて強い権限を保持しているが、それが様々な諸法規により手足を縛られた状態になっている。（八木秀次君・第5回）

b. リーダーシップ強化に関し65条の改正をすべきとする発言

<委員の発言>

- ・65条において、行政権の所在を「内閣」から「内閣総理大臣」に改めるべきである。（島聡君（民主）・第1回）

<参考人の発言>

- ・現在の憲法や内閣法の下でも、首相は国务大臣の任免権をはじめとした強力な権能を有してはいるが、65条を改正することにより、国会や裁判所のような合議体と異なりピラミッド型組織である内閣における内閣総理大臣の指導力の強化・明確化を図ることができる、総理大臣候補者を選定する政党の側に緊張感を与えることができるなどの効果がある。（山口二郎君・第2回）

c. 現行制度の運用の仕方により改善を図ろうとする発言

<委員の発言>

- ・現行制度上、首相は内閣の首長として強力な権限を有しており、憲法改正の必要はない。(山口富男君(共産)・第2回)
- ・首相は、閣議での発議権(内閣法4条2項)を活用して、法案提出の決定過程で主導的役割を果たせるはずである。その場合、与党の事前審査は廃止すべきだが、内閣に対するコントロールの観点から、与党議員も国会審議の過程で必要に応じ法案の修正を求めることとなろう。(島聡君(民主)・第1回)

<参考人の発言>

- ・現行法上、首相の指導力の妨げとなるものはない。(高橋和之君・第1回)
- ・指導力発揮の阻害要因は、議院内閣制自体ではなく、首相が示した優先度の高い政策に対し与党が異論をはさむという、政党政治の基本に反する行為である。(山口二郎君・第2回)
- ・66条3項の内閣の「連帯責任」とは、英国のように、与党の実力者が結束して首相を支えていくとの政治的意味の言葉と捉えるべきである。(山口二郎君・第2回)
- ・首相によって登用された与党の優秀な人材からなる内閣が、選挙で示された民意の実現のために、次回の選挙まで同一の構成員でその任にあたり責任を全うするとの慣習を形成していく必要がある。(山口二郎君・第2回)
- ・行政改革等を進めるには、各省の行政組織を法律ではなく欧州各国にならって政令で定め、行政の機動性を高めるべきである。(山口二郎君・第2回)

(2) 閣議における全会一致原則

<委員の発言>

- ・憲法解釈からは、閣議が全会一致による必要はない。(島聡君(民主)・第1回)

<参考人の発言>

- ・閣議の全会一致原則は、閣僚の分担管理原則の下、各省の官僚機構が自己を擁護する仕組みとして機能してきたと考えられる。(山口二郎君・第2回)
- ・憲法解釈からは、閣議は全会一致の必要はなく、多数決でもよい。(大石眞君・第1回)

(3) 閣僚の分担管理原則

<参考人の発言>

- ・ 閣僚の分担管理原則を克服し、各大臣が国务大臣として国政全体を広い視野を持って議論できるようにすべきであり、また、そのような議論が内閣の指導力発揮に活かされるよう、体制を整備すべきである。(山口二郎君・第2回)

2 . 政官関係

a. 現状認識に関する発言

<委員の発言>

- ・日本の官僚は、いまだに「天皇制官僚」の意識を持ち、自らの権益のみを考えているため、様々な面において制度疲労を来している日本の現状に対処できず、有効な改革がなされないままになっている。(仙谷由人君(民主)・第3回)

<参考人の発言>

- ・従来の与党と内閣の分離は、各省官僚制にとって非常に好都合であった。官僚組織はカウンターパートである与党議員を味方につけ、彼らに官僚組織の利益擁護をさせて、力を発揮してきた。そのような仕組みを変えることが必要である。(山口二郎君・第2回)

b. あるべき政官関係に関する発言

<委員の発言>

- ・政官関係においては、官僚に指示を出す権限を有する政治家が誰であるのかを制度上明確にすることが重要である。(中野寛成会長代理・第2回)

<参考人の発言>

- ・日本の伝統的な「官」の優位は、民主政治の観点から問題がある。また、「官」が国民の要求に柔軟に対応できないことが明らかになっている。国民自らが選択し責任を負うことが可能な政治プロセスを構築するためには、「政」が決定し「官」が執行するという在り方を実現すべきである。(高橋和之君・第1回)
- ・政策の大枠を与党が明確に提示し、行政はそれを具体化するというテクニカルな仕事を行うという形の役割分担が、「政治主導」である。(山口二郎君・第2回)
- ・政官の接触禁止の問題は、与野党で分けて考える必要がある。与党の場合は、党の意思を政策として具体化していくために、内閣という公的な制度の枠組みの中で「官」と接触するということが重要である。野党の場合は、政策を立案するための原資となる情報の流入が与党と比べ乏しい立場にあることから、国会における質問、行政に対するチェックや議員立法の立案等に必要な情報・説明を行政に対して要求できるように、それらを国会議員の権能として認めることが必要であると考えられる。(山口二郎君・第2回)

c. 政官関係の改善に向けた具体的提案に関する発言

<委員の発言>

- ・「官僚主導」型から「政治主導」型の行政への移行には、政治任用職の増加等を含めた官僚制度改革が必要ではないか。(藤島正之君(自由)・第1回)
- ・大臣等の政治任用者の任期を長期のものとしなければ、制度改革をしたところで「官僚主導」は残存するのではないか。(藤島正之君(自由)・第2回)
- ・省庁の有する権益のみが重視され、必要な改革がなされ得ない「官僚主導」の現状に係る諸問題を解決するには、ポリティカル・アポインティーの導入を考えることも選択肢の一つではないか。(仙谷由人君(民主)・第4回)

<参考人の発言>

- ・価値観に基づく政策の提示は政治の役割であるから、中央省庁の局長級以上の職は政治任用者で占められるべきである。(山口二郎君・第2回)
- ・大臣以下多くの与党議員が大省庁に入り、「政」が「官」を局のレベルで掌握する体制を構築すべきである。(山口二郎君・第2回)
- ・政官関係の改善策としては、「政」と「官」の接触の全面的禁止ではなく、課長級以下の人事や役所が発注する仕事の入札等行政固有の領域に関しては、政治は関与しないということが重要である。行政固有の意思決定を行う領域を明確にし、政治がそれに関与しないというルールを確立すべきである。(山口二郎君・第2回)
- ・公務員制度についての決定は「政」が行うべきであるが、その際には、公務員の身分を保障すること、公務員を与党あるいは内閣と一体化させずに中立的な存在とすること、「官」の内部に競争原理を取り入れるようにすることなどに留意すべきではないか。(高橋和之君・第1回)

d. 政官関係の改善論に対して疑義等を唱える発言

<委員の発言>

- ・アメリカのように政治任用された者が官僚の世界を支配するのではなく、日本においては、政官の役割分担を踏まえた上で官僚も積極的に意見を述べ、政治家と議論していくべきではないか。(奥野誠亮君(自民)・第2回)
- ・政官関係についての抜本的改革の必要性を感じるが、政治家と官僚との意見交換の禁止は、再び官僚主導・官僚独裁に向かうおそれがあることを潜在意識として持つておくべきである。(額賀福志郎君(自民)・第2回)
- ・政治家と官僚との接触を禁止した場合、国会が行政を監督するという面で支障が生じるのではないか。(藤島正之君(自由)・第2回)

・司法部門（違憲審査制度を中心として）

1. 違憲審査制度

(1) 違憲審査制度と憲法 81 条

a. 違憲審査制度全般に関する発言

<参考人の発言>

- ・憲法の元来の趣旨である「法の支配」の実現を具体化する仕組みとして、「司法審査」制度は不可欠のものである。（松井茂記君・第4回）
- ・「司法審査」制の定着のためには、憲法の最高法規性を確立させること及びそのような意識を裁判官が持つことが必要である。（松井茂記君・第4回）
- ・憲法の目標あるいは目的は、リベラリズムの立場から言われるような人権の保障ではなく、政治に参加する市民が、政治の中でさまざまな意見を調整し、望ましい政治の在り方を決定していくプロセスの保障にあると考える。したがって、この政治プロセスを超えた問題に関しては、憲法の問題ではなく政治の問題であると考えられるので、裁判所の役割を限定的に捉え、裁判所に過大な期待を抱くべきではないと考える。（松井茂記君・第4回）

b. 憲法 81 条に関する発言

<参考人の発言>

- ・81条の規定は、裁判所は、76条によって司法権しか付与されていないこと、司法権行使の枠を超える憲法裁判手続についての規定を欠くことから、最高裁の見解と同様に、米国の裁判所が行使してきたものと同様の「司法審査」権限（付随的違憲審査権）を確認したものと理解する。（松井茂記君・第4回）

c. 裁判所の役割及び権限に関する発言

<参考人の発言>

- ・民主政の過程に不可欠な権利を保護することが裁判所固有の権限であり、また、ふさわしい役割であるので、この権利が侵害された場合は、裁判所の厳格な審査が正当化される。その一方で、それ以外の権利については、裁判所は、国民の代表者から構成される国会によって制定された法律を尊重すべきであり、これによって国民の利益が侵害された場合には、次回の選挙に示される国民のによって是正が図られることが民主主義の原則に適うと考える。この考えが、「プロセス的な司法審査理論」である。（松井茂記君・第4回）

(2) 違憲審査権行使の現状（いわゆる「司法消極主義」）

a. 現状認識に関する発言

<参考人の発言>

- ・国民が法律の憲法適合性を争う方法が非常に限られている日本の実情と、議会が制定した法律の適用を受けて不利益を被る可能性のある国民が法律の違憲性の確認や執行の差止請求のできる米国の実情とを比較すると、同じ付随的違憲審査制度といっても、大きく異なっている。（松井茂記君・第4回）
- ・最高裁が、「司法審査」権限の運用に当たり、司法権行使の要件を狭く解して国民が法律等の憲法適合性を争う道を閉ざしてきたことは、32条の裁判を受ける権利等を無意味にするもので、極めて疑問である。（松井茂記君・第4回）
- ・基本的人権が公共の福祉のために必要な場合に制約を受けるのは止むを得ないが、裁判所は、制定された法律の目的、手段等を見極める必要がある。しかし、現実には、最高裁は安易に制約を認めている。（松井茂記君・第4回）
- ・最高裁は、経済的自由に関して国会の判断を覆す判決をし、一方、表現の自由など民主政の過程に不可欠な権利に関し権利の制約を非常に簡単に認める判決をしてきた面があり、「プロセス的な司法審査理論」の見地に立った場合、適切に「司法審査」権限を行使してきたとは言い難い。（松井茂記君・第4回）

b. 「司法消極主義」の原因に関する発言

<委員の発言>

- ・96条の憲法改正手続があまりにも厳しかったために、裁判所は、「司法消極主義」にならざるを得なかったのではないかと。（島聡君（民主）・第4回）

<参考人の発言>

- ・最高裁によってもっと適切に「司法審査」権限の行使がなされるべきであったと考えるが、裁判所にばかり原因があるとは思えない。（松井茂記君・第4回）
- ・行政の組織である内閣法制局の憲法判断は、裁判所に対して本質的な影響を与える問題ではない。内閣法制局の解釈を裁判所の「司法審査」権限の行使が消極的になる理由として挙げるのは、本末転倒である。（松井茂記君・第4回）

c. 「司法消極主義」の評価に関する発言

<委員の発言>

- ・「司法消極主義」は、現行憲法をうまく機能させるに当たって非常に問題ではないか。（島聡君（民主）・第4回）

- ・ 集団的自衛権の問題等、日本の政治又は国際社会との関係に重大な影響を与える問題に関し、解釈における見解の相違が著しい場合も考えられる。そのような場合は、たとえ「統治行為」論により司法判断の対象外となるものでなくとも、司法判断は控えられるべきではないか。(井上喜一君(保守)・第4回)
- ・ 最高裁が違憲審査権を十分には行使せず、問題解決の多くを政治の判断に委ねてきたことが、昨今生じているさまざまな憲法問題の一因となっているのではないか。また、そのことが、現実の政治と憲法との乖離を促進する結果を生んでいるのではないか。(金子哲夫君(社民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 最高裁は、現行憲法制定以来、法令違憲と判断した例が5件に止まるなど、「司法審査」権限を極めて消極的に行使してきたが、これに対して、世論や学説の多くは批判的である。(松井茂記君・第4回)
- ・ これまでの最高裁の「司法審査」権限の行使の問題点は、違憲判決の件数が少ないこと、国民が法律等の憲法適合性を争う方法が非常に限られており、最高裁が憲法事件を審査すること自体がまれであることの二点である。(松井茂記君・第4回)

d. いわゆる「統治行為」論に関する発言

<参考人の発言>

- ・ 憲法解釈には、裁判所に固有の分野と国会の判断を尊重すべき分野があると考え、高度に政治的であるとの理由で「司法審査」が及ばないという領域(「統治行為」)は、認められるべきではない。憲法は、統治のプロセスの基本を定めており、そのプロセス手続に関しては、裁判所に固有の権限がある。(松井茂記君・第4回)
- ・ 9条のような非常に微妙な問題に関しては、裁判所が独自に「司法審査」権限を行使するよりは、政治の場における解釈・判断に委ねるのが望ましいのではないか。高度に政治的かどうかという観点ではなく、裁判所の固有の領域かどうかという観点で区別すべきである。(松井茂記君・第4回)

(3) その他

a. 下級裁判所の違憲審査権行使に関する発言

<参考人の発言>

- ・ 下級裁判所が「司法審査」権限を行使し、場合によっては違憲判決を下すことは可能であり重要でもあるが、一方では、最高裁の先例に従うことも重要

である。下級裁判所の裁判官は、そのような制約の中で、自らの裁判官としての良心に従って法律の憲法適合性を審査していけばよいと考えるが、そのためには、下級裁判所の裁判官人事等について、一定の制度改革が必要である。(松井茂記君・第4回)

b. 違憲審査制度の改善に関する発言

<委員の発言>

- ・最高裁判事の憲法に関する感覚を高めていくことが、松井茂記参考人の唱える「意識改革」の一つであると考え。(伊藤達也君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・現在必要とされていることは、憲法裁判所の設置ではなく、76条が裁判所に付与している司法権あるいは「司法審査」権についての考え方を転換し(「意識改革」)、「事件性・争訟性」の要件を柔軟に解釈することで、法律の違憲性の確認と執行差止のための訴訟提起等を容易にし、併せて、若年者の登用等硬直的な最高裁人事の是正や法曹の大幅な増員等、積極的な司法権の行使に資する制度改革を行うことである。(松井茂記君・第4回)

2 . 憲法裁判所

a. 憲法裁判所制度の導入に積極的な発言

< 委員の発言 >

- ・ 憲法裁判所の導入に向けて議論していくべきである。(島聡君 (民主) ・ 第 4 回、藤島正之君 (自由) ・ 第 4 回)
- ・ 裁判所への事件の継続件数の膨大さによる弊害や裁判官の人事に関する諸問題等の改善のためにも、独立した憲法裁判所が設置され、憲法問題が専門的に取り扱われることが望ましいと考える。(藤島正之君 (自由) ・ 第 4 回)

b. 憲法裁判所制度の導入に消極的な発言

< 委員の発言 >

- ・ 憲法裁判所の創設については、現在の違憲審査制度を活用すれば足りること、最高裁の現状にかんがみれば、憲法裁判所を創設したとしても実際上有効に機能するかどうかは疑問であることなどから、消極的に考える。(山口富男君 (共産) ・ 第 4 回)

< 参考人の発言 >

- ・ アメリカ型の付随的違憲審査制度の下でも、裁判所は十分に「司法審査」権限を積極的に行使できるはずである。また、裁判の正当性の根拠が「裁判の手續 (当事者対立構造の中で具体的な事件の解決のために法律の憲法適合性が審査される) 」にあると考える以上、具体的な事件の解決に適用される限りで法律の憲法適合性について審査することには、やはり重要な意味がある。(松井茂記君 ・ 第 4 回)
- ・ 最高裁の現行の解釈を前提とすると、憲法裁判所の設置には憲法改正が必要となるが、憲法裁判所が法律・命令等を厳格に審査すると考える根拠はなく、その設置により、最高裁の「司法審査」権限行使に関する消極性の原因となっている問題点が解消されるとは思われない。また、「事件性・争訟性」要件を外した「司法審査」には、疑問を抱かざるを得ない。(松井茂記君 ・ 第 4 回)

3 . その他

a. 裁判所の正当性に関する発言

<委員の発言>

- ・憲法に規定する概念は広範で抽象的であり、「法の支配」という概念だけを根拠に判断を司法に委ねることについて心配する向きがないでもない。(齊藤鉄夫君(公明)・第4回)

<参考人の発言>

- ・司法とは、「法の支配」と呼ばれる考え方を制度化したものであると捉えることができる。裁判官は、憲法の下、代表民主政によって定められた法が遵守されるよう確保する役割を担っており、議会在国民の選挙に正当性の根拠を持つことに対比すれば、法が司法のすべての正当性の根拠を提供していたということができるだろう。(松井茂記君・第4回)
- ・原告・被告という相対立する構図の中で、裁判官が第三者的な立場から法の在り方を考えて具体的な事件を解決するという手続の特殊性に裁判の独自の価値があり、そして、その裁判の手続の特殊性ゆえに司法権が正当化されるのではないか。(松井茂記君・第4回)

b. 裁判所の人事制度に関する発言

<参考人の発言>

- ・憲法の解釈に当たって必要とされる知識や感覚等は、職業裁判官が有しているものですべて足りるとは考えられず、もっと幅広いものが要求されよう。最高裁の裁判官にも、そのような要求に適う幅広い知識を持った人物が登用されることが望ましいのではないか。(松井茂記君・第4回)

c. 陪審制導入の是非に関する発言

<参考人の発言>

- ・裁判に市民が参加することが望ましく、陪審制等の導入は十分考慮に値する。(松井茂記君・第4回)

d. 最高裁判所裁判官の国民審査制度に関する発言

<委員の発言>

- ・国民に対する情報提供の不十分さなどにより、国民審査制度は有効に機能していない。主権者たる国民によるチェックという国民審査制度の理念を活かすために、国会議員で構成される国会による承認へと制度改革をすべきではないか。(中山太郎会長・第2回)

- ・国民審査制度の在り方について検討するに当たっては、戦後の一時期、最高裁の人事を決定する委員会が設置されたにもかかわらず定着しなかったことなどの歴史的経緯を踏まえるべきである。(山口富男君(共産)・第2回)

e. 国会と裁判所の関係に関する発言

<委員の発言>

- ・裁判所の法律解釈に対して、国会は、立法府として立法の趣旨等を明らかにする形でガイドラインを示すべきである。(井上喜一君(保守)・第4回)

<参考人の発言>

- ・法の解釈は、憲法によって裁判所に与えられた司法の権限であり、国会が裁判所の解釈について指示を出すべきではない。ただし、法律制定に際して立法目的を法律の中に明記することは、非常に意味のあることである。(松井茂記君・第4回)
- ・裁判所のなすべき事柄は、すべての社会正義の実現でも社会に存在するすべての害悪の除去でもなく、また、国会の判断が常に正しいかどうかを監視することでもなく、もっと限定的であると考える。(松井茂記君・第4回)
- ・国会は、国民の選択という正当性を持つのであるから、そのような正当性を有しない裁判所が、常に政治を監視すべきであり、また、国会の判断とは全く別に独自に法解釈をすべきであると考えすることは、妥当性を欠くのではないか。(松井茂記君・第4回)

f. その他

<委員の発言>

- ・79条や80条において裁判官の身分や報酬が規定されている趣旨について検討すべきである。(中山太郎会長・第1回)

・明治憲法体制下の統治機構等

1 . 明治憲法の制定経緯

< 委員の発言 >

- ・ 明治憲法に天皇制を盛り込んだのは、当時の国論をまとめるに当たり都合がよかったからという理由があるのではないか。（藤島正之君（自由）・第5回）
- ・ 明治憲法の構想・制定が急がれた背景として、 対外関係上、近代化が急がれたこと、 民権運動を受けて議会開設を決定していたことの二点が考えられる。（山口富男君（共産）・第5回）
- ・ 明治期の憲法を考える場合に、大日本帝国憲法とともに、民間で考えられていた植木枝盛などによる憲法構想を再度吟味する必要がある。（山口富男君（共産）・第5回）

< 参考人の発言 >

- ・ 明治9年9月の国憲起草の勅語は、我が国の政治伝統と近代憲法の融合という理念を掲げる形で国柄を重視したものである。（八木秀次君・第5回）
- ・ 明治憲法の起草に関わった伊藤博文、井上毅、金子堅太郎は、憲法とは、その国の歴史、伝統の上に成り立つものであるとの認識に至ったが、それは、決して復古主義の立場ではなく、近代憲法を制定するに当たり「日本という視点」を忘れなかったということである。（八木秀次君・第5回）
- ・ 政府の当事者以外の自由民権家も含めたすべての者が、天皇統治と民主主義、あるいは天皇統治と基本的人権は矛盾しないと理解していたと考えられる。（八木秀次君・第5回）

2 . 天皇制と立憲君主制

(1) 明治憲法下における天皇制

< 委員の発言 >

- ・伊藤博文の『憲法義解』から（明治憲法について）立憲君主制論を導き出すことは、無理があるように思う。（山口富男君（共産）・第5回）

< 参考人の発言 >

- ・明治憲法55条には、大臣の副署なきものは詔勅としての効果がない、すなわち、大臣が実質上の政治責任者となることが述べられている。これは国务大臣の輔弼責任を明らかにし、天皇の不可侵性、政治的法的無責任性を確保する趣旨である。（八木秀次君・第5回）
- ・明治憲法3条の「天皇ハ神聖ニシテ侵スヘカラス」は、立憲君主制の国家ではごく普通の規定であり、立憲君主としての天皇の無答責をいうものである。（八木秀次君・第5回）
- ・伊藤博文は、国务大臣や枢密顧問等を含む意味での「天皇」という名の集団指導体制を構想していた。そこでの「天皇」は、政治主体ではなく、いわば政治理念の具現者として位置付けられている。（八木秀次君・第5回）
- ・明治憲法の特色として、権力の割拠性（統治権の総攬の下に権力が分立していること）が挙げられるが、権力間の横のつながりを欠く点は、欠陥であった。また、本来、それらの権力間の統括は天皇の役割であったが、その役割を果たさないことが「憲政の常道」とされていた。（八木秀次君・第5回）
- ・天皇に代わり統治の中心を担っていた元老が消滅することで統治の中心が不在となったことが、軍部の独走を許した昭和の悲劇の一因となった。（八木秀次君・第5回）
- ・明治憲法も現行憲法も立憲君主制であると考えられる。明治憲法4条後段の「憲法ノ条規ニ依リ之ヲ行フ」との規定は、君権の制限を規定したと読める。（八木秀次君・第5回）

(2) 現行憲法下における天皇制

< 委員の発言 >

- ・天皇は国事行為のほかさまざまな活動を行っており、政治的権限のない完全に名目的、儀礼的な存在ではないと考える。（奥野誠亮君（自民）・第1回）
- ・天皇は、日本国及び日本国民統合の象徴であるとの文言は、新しい憲法でも使える言葉である。（奥野誠亮君（自民）・第5回）

- ・ 8条には、皇室に財産を譲り渡す、あるいは皇室が財産を賜与する際などに、国会の議決を要すると規定されているが、天皇の尊厳に関わることは、皇室会議に任せるべきではないか。（奥野誠亮君（自民）・第5回）
- ・ 天皇制は日本独自の制度であり、天皇に関する現行憲法の規定は比較的よく整備されている。現行憲法は、明治憲法と異なり象徴という言葉を使っているが、象徴とは「あこがれの的」であるとの理解の下にこの言葉が使われていることは、非常にうまい表現ではないか。（井上喜一君（保守）・第5回）

<参考人の発言>

- ・ 首相が国会において指名され天皇の認証を受ける等、現行憲法下でも、明治憲法下の大権事項の数と比べ限定されているとはいえ、実質と名目たる国事行為を使い分ける立憲君主制の妙と考えられる例が存する。（八木秀次君・第5回）
- ・ 現行憲法の第1章は基本的に立憲君主制の規定と理解でき、また、象徴天皇制度をうまく定めていると解されるが、国民統合の象徴というだけでは、立憲君主を十分には表現できていない。（八木秀次君・第5回）
- ・ 現行憲法第1章は、バジヨット流の立憲君主制を定めており、また、それは英国流の立憲君主制へと次第に変貌を遂げた明治憲法を実質的に継承していると考えてよい。（八木秀次君・第5回）
- ・ 元首とは対外的代表者であるというのが、一般的な見解になりつつあり、その意味で、天皇は我が国の元首である。この点を国民に認知させた上で憲法に明記してはどうかと考える。（八木秀次君・第5回）

(3) その他

<委員の発言>

- ・ 古代中国のような大混乱を日本で起こさないための知恵として、天皇制が考え出されてきたのだと思う。このような権力と権威を分離する考え方は、伝統を守っていく上で必要ではないか。（中山正暉君（自民）・第5回）
- ・ 君主の要件は、独任機関であること、行政権を有すること、対外的に国家を代表すること、国の象徴であることなどとされているが、天皇は、現行憲法上、大使や公使の接受権等を有しており、元首の機能を持っているともいえる。（島聡君（民主）・第5回）

<参考人の発言>

- ・ 権威と権力をうまく使い分け、天皇が権威を担い、権力の側にいかなる事情が生じようとも国家の連続性が担保されてきた日本の君主制の仕組みは、我が国の知恵である。（八木秀次君・第5回）

- ・立憲君主制は、「受動的君主」を想定している。天皇は、政務と無関係の超越した存在であるがゆえに不可侵性を確保でき、また、相争う国民を統合させる象徴となることができる。天皇は、儀礼的、精神的存在であり、政治の主体ではなく、政治の精神的なよりどころ、あるいは、政治的伝統の体現者である。（八木秀次君・第5回）

3 . 内閣制度

< 委員の発言 >

- ・ 明治憲法では、天皇を輔弼する立場にある内閣の方が議会に比べてはるかに権限が強く、議会の権限は形式的であったのではないかと考える。（金子哲夫君（社民）・第5回）
- ・ 明治憲法下の内閣においては、一閣僚の辞職が内閣総辞職を意味し、陸海軍大臣の任命を巡り軍部との間で統帥権干犯問題を生じさせるなどした。（中山正暉君（自民）・第5回）

< 参考人の発言 >

- ・ 伊藤博文と井上毅との間では、天皇観が異なっており、内閣制度と天皇との関係についても両者の考え方が違っていた。その結果、明治憲法下の内閣制度は両者の妥協の産物となり、その解釈及び運用に明瞭ならざるものを残した。（八木秀次君・第5回）
- ・ 明治憲法 55 条（「国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」）は、当初、解釈及び政治運営に明瞭さを欠いたが、その後は、「輔弼」に重点を置き内閣が全体として政治運営の主体となる解釈及び運営がなされた。（八木秀次君・第5回）
- ・ 総理大臣の統制権の弱さにより、軍部に、陸海軍大臣の現役武官制や統帥大権などを理由に政治介入を許した点に着目すべきである。このような悲劇を回避するためには、総理大臣に強力な権限が付与されているべきではなかったかと考える。（八木秀次君・第5回）
- ・ 明治憲法の運用において、議会が、大臣に対して政治上の責任を問う場面が見られ、実際、そのようなことは可能であるとの解釈が当時の通説的見解であった。（八木秀次君・第5回）

4 . 明治憲法に対する評価

(1) 明治憲法についての認識

< 委員の発言 >

- ・ 統帥権の独立を認めた点、また、多くの事項を大権事項に取り込むこと等により天皇親政に走り過ぎた点が、明治憲法の欠陥であった。(奥野誠亮君(自民)・第5回)

< 参考人の発言 >

- ・ 明治憲法は、天皇の大権事項を多く取り込み過ぎたと考える。(八木秀次君・第5回)
- ・ 統帥権の問題等がありながら、一度として明治憲法を改正しなかったという硬直した姿勢が、その後の悲劇を招いたのではないか。(八木秀次君・第5回)
- ・ 教育現場で、明治憲法の基本には天皇制絶対主義の考えがある等の誤った理解に基づく教育がなされている等、今日、明治憲法の評価は大変低い。(八木秀次君・第5回)
- ・ 明治憲法悪玉論は、現行憲法を少しでもよく見せようとする日本国憲法善玉論に対置されるものであり、明治憲法を不当におとしめる議論ではないか。(八木秀次君・第5回)
- ・ 明治憲法が土着性を重視したことは確かであるが、普遍性の要素も忘れていない。(八木秀次君・第5回)

(2) 現行憲法との比較

< 委員の発言 >

- ・ 明治憲法と日本国憲法は相容れないものではなく、かなりの共通性があると認識した。一方、明治憲法は土着性が、日本国憲法は普遍性が、それぞれ強い憲法であると感じられた。(斉藤鉄夫君(公明)・第5回)
- ・ 現行憲法の前文に「われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する」とあり、そこには主権在民と平和主義の原理が見られる。それゆえ、明治憲法と日本国憲法との間に継承性を見出すことには無理がある。(山口富男君(共産)・第5回)
- ・ 明治憲法のリベラルな部分が排除されたため戦争への道を走ったという反省から、より強く平和主義をうたった現在の憲法があると思う。(金子哲夫君(社民)・第5回)

(3) その他

<委員の発言>

- ・ 明治憲法を歴史問題としてみる場合、その法的な構造とともに歴史の中で明治憲法が果たした役割の検討が必要である。(山口富男君(共産)・第5回)

・その他

1．憲法論議に臨む態度その他総論的事項

(1) 憲法論議に臨む態度

<委員の発言>

- ・憲法調査会は、憲法を取り巻く環境やその運用の実態を調査・精査していく、また、国民に憲法についての意見を求めていく役割を果たすことが大変重要である。(中野寛成会長代理・第1回)
- ・憲法が定める事項と現実との間にどのような食い違いがあるのか、憲法調査会において議論していく必要がある。(山口富男君(共産)・第1回)
- ・制定経過の事実確認等の議論ばかりではなく、時代に合わせた憲法についての議論をした方がよいのではないか。(島聡君(民主)・第1回)
- ・(制定経緯の評価について)少なくとも調査会としての結論を出さないと、調査会の意味が不十分になってしまう。(奥野誠亮君(自民)・第1回)
- ・憲法制定当初と現在とでは日本の姿や国際情勢等が全く異なっていることを踏まえ、憲法の字句にとらわれず、日本のあるべき姿等を念頭に憲法論議をすべきである。憲法調査会では、自由闊達な論議を行い、日本の将来にふさわしい憲法を考えていきたい。(奥野誠亮君(自民)・第4回)
- ・この五十有余年の憲法のありようと国民生活について改めてきっちりと議論することも、この調査会の役割ではないか。(金子哲夫君(社民)・第4回)
- ・国柄に関する論議が憲法に関する論議でなければならないという八木参考人の考えに同感である。(奥野誠亮君(自民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・憲法論議をタブー視しないが、様々な改革が進んだ90年代の総括を行わずに、憲法論議のみを行うことに、若干の危惧を感じる。(山口二郎君・第2回)
- ・選挙制度と密接に関係する両院制の在り方のような問題は、両院の憲法調査会の合同審査会で議論する方が望ましいのではないか。(大石眞君・第3回)
- ・憲法論議に際し、明治憲法を無視すべきでないを考える。(八木秀次君・第5回)
- ・憲法とは国柄のことである以上、憲法論議は、まず国柄に関する議論でなければならない。今日、我々が憲法論議をするに当たっては、明治憲法が我が国の国柄を重視して制定された点に学ぶべきである。(八木秀次君・第5回)
- ・明治憲法に学ぶべきものは、明治憲法の中身というよりは、むしろ明治憲法

- を制定したその姿勢、心構えではないかと思う。(八木秀次君・第5回)
- ・今日の憲法論議は、日本の憲法がどうあるべきかについての調査研究である以上、明治憲法制定の時と同様、やはり日本という視点を忘れてはならない。(八木秀次君・第5回)

(2) その他

<委員の発言>

- ・憲法を定着させていくには、憲法の制定経緯、戦後教育、憲法が国民になじんでいない背景等を整理する必要がある。(額賀福志郎君(自民)・第4回)
- ・現在の内閣においても、我が国の国柄について、国際社会に説明し納得を得るような努力をすべきである。(奥野誠亮君(自民)・第5回)
- ・憲法は国の基本法である以上、普遍的な諸規定を含むことはもちろん、その国、あるいは民族独自のものを含むことは当然であると思う。(井上喜一君(保守)・第5回)
- ・日本の匂いがして、世界の平和のために大変に貴重な思想が備わっているのは聖徳太子の十七条憲法の心である。(中山正暉君(自民)・第5回)
- ・「日本の匂いのする憲法」を考えるに当たっては、八百万(やおよろず)の神の思想を踏まえる必要があり、そのような思想を世界に示すものとしなければいけない。(中山正暉君(自民)・第5回)
- ・世界が悲劇に陥らないよう、日本は、原爆を浴びた国家として、21世紀の理想の憲法の中に、普遍的思想を盛り込むべきではないか。(中山正暉君(自民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・憲法は、国家とその国民との約束事であり、かつ、国の統治構造や国の姿勢というものを諸外国に指し示すものでもある。(八木秀次君・第5回)

2. 制定経緯に関する議論

(1) 日本国憲法制定の際のGHQからの「押しつけ」の有無

a. 「押しつけ」の事実を重視する発言

<委員の発言>

- ・現行憲法は、米国が日本に押しつけた憲法である。(中山正暉君(自民)・第1回)

- ・憲法の無効宣言をすべきであるとの意見があるぐらいに、現行憲法の制定過程は大変不自然である。（奥野誠亮君（自民）・第1回）

b. 「押しつけ」の事実を重視することに否定的な発言

<委員の発言>

- ・現行憲法を押しつけられたものとみなすことはできない。（山口富男君（共産）・第1回）
- ・現行憲法の制定経緯において「押しつけ」があったかどうかの解明を進めていく必要があるが、戦後57年間、憲法が日本国の発展に果たしてきた役割は、否定しがたい重みがある。（斉藤鉄夫君（公明）・第1回）

(2) その他

<委員の発言>

- ・マッカーサー三原則では天皇は元首とされていたが、明治憲法と同様の規定であるとの誤解を生じさせかねないとの判断から、実際には元首と規定されず、現行の1条の文言が考え出されたと承知している。（奥野誠亮君（自民）・第5回）
- ・「象徴」とは、仰ぎ見る存在という解釈が当時の政府から示されていたが、それは、本来の日本の天皇制の在り方に似ているのではないか。（奥野誠亮君（自民）・第5回）

<参考人の発言>

- ・GHQは、日本の皇室を英国王室のようにすることが不可欠であると考え、さらに、天皇に「権限ある地位」ではなく、「意義ある地位」を与えようと考えた。（八木秀次君・第5回）
- ・現行憲法は、68条で首相に、立憲君主制を定める国としては異例の国务大臣の任免権を与えている。これは、米国の大統領制と英国の立憲君主制とが混合された結果と見られている。（八木秀次君・第5回）

3.9 条に関する議論

(1) 9条の解釈等

<委員の発言>

- ・日本もある程度軍事力を持たなければ、世界と歩調を合わせた国際社会への

貢献ができない。9条は侵略のための軍隊保有を禁じていると解釈すれば、ある程度の軍事力保持は許されるのではないか。（奥野誠亮君（自民）・第4回）

- ・9条の規定ぶりは、理念、あるいは目標としては非常に立派であるが、現実的にはなかなか機能しづらい側面がある。（井上喜一君（保守）・第5回）

<参考人の発言>

- ・日本が9条で平和主義を定めたことの意味は、非常に高く評価している。（松井茂記君・第4回）
- ・9条は必ずしも一義的な規定ではないと考えられるので、9条の平和主義の枠内でどのような措置が許されるのかということについては、解釈は分かれ得るのではないかと思う。（松井茂記君・第4回）
- ・9条に係る問題は、裁判所が政治プロセスの判断を尊重し、最終的には国民の決定に委ねることが適切ではないかと考えている。（松井茂記君・第4回）
- ・9条に侵略戦争を否定する趣旨の規定はあっていいが、陸海空軍を保有しないと規定するのはいささか行き過ぎであり、今日の国際情勢を踏まえた常識的な議論をした上で規定し直せばいいのではないか。（八木秀次君・第5回）

(2) 有事法制

a. 有事法制について議論・整備すべきであるとする発言

<委員の発言>

- ・広範な行政権を有する内閣の取り組むべき重要問題の一つに危機管理の問題があるが、この分野に関する日本の対応は、世界的に見ても遅れている。ならば、その一環と考えられる有事法制について議論することは、当然である。（井上喜一君（保守）・第2回）
- ・世界情勢を見ていると、危機が生じないとの前提で国家の政策を考えることは現実的ではなく、おおよそ対応可能な措置等を憲法の枠内で考えることが重要である。（井上喜一君（保守）・第2回）

<参考人の発言>

- ・自衛隊が出動した際の細かな法規がなく、有事の際に超法規的に動かざるを得ないということは、近代国家の基本原則である法治主義を侵すものであると考える。（八木秀次君・第5回）
- ・有事法制を整備すること自体が戦争につながるという議論は、理解できない。自衛隊を法的にコントロールするという、極めて民主的な手続としてそのような法制が必要であろう。（八木秀次君・第5回）

b. 有事法制を整備することに反対する発言

<委員の発言>

- ・日本は憲法上明確に平和主義を定めている。軍事的な対処に関する有事法制を整備することには反対である。(山口富男君(共産)・第2回)
- ・有事法制の整備や憲法改正の問題等が、再び戦争への道を歩むことにつながることを危惧する。(金子哲夫君(社民)・第5回)

4. 基本的人権関係

<委員の発言>

- ・基本的人権は、憲法が永久の権利として定めたものであるので、その制約には非寛容の立場である。(山口富男君(共産)・第4回)

<参考人の発言>

- ・基本的人権の発達過程にかんがみれば、国民の権利とは、手続的性格を持つ権利だったのではないかと捉えている。憲法が規定する権利の多くはそうした手続的権利であり、政治参加に不可欠な権利である。(松井茂記君・第4回)
- ・憲法の仕組みの中では、個々の市民が政治参加の権利を持っていると同時に、すべての市民が平等に扱われることが不可欠であろう。その観点からすれば、不合理な差別は許されるべきではなく、婚外子に対する相続上の差別は、14条に違反すると考える。(松井茂記君・第4回)

5. 地方自治

(1) 地方自治の在り方

<参考人の発言>

- ・憲法は、国政に関しては、国会をその中心とする代表民主政原理を採用しているが、地方に関しては、政治に対する積極的な住民参加を考えている。(松井茂記君・第4回)
- ・地方政治の枠組として考えられるモデルは、国政の場合と同様、政治の中心に首長を置いた形の「国民内閣制」的なモデルと、政治の中心に地方議会を置いた形の「媒介民主政」的なモデルの二つになる。(高橋和之君・第1回)

(2) 地方分権によって生じる効果

<参考人の発言>

- ・分権を推進し、地方の問題が地方自治体の中で完結する仕組みを構築すれば、国政選挙の役割は、今後の日本の国としての進路といった巨視的な争点について民意を問うことになり、国会の役割は、国政固有の問題について審議することになる。こうした国と地方の役割分担の明確化が、政治の活性化・政治の対応能力の強化にとって一番の要点となる。(山口二郎君・第2回)

(3) 連邦制

<参考人の発言>

- ・日本が早期に連邦制に移行することは難しいとしても、一定の条件を満たした自治体に立法権の一部を移譲し国の定める法律の許容する範囲を逸脱する内容を有するローカルな法の制定を認めるなど、多様な国の姿、多様な憲法秩序の形成が図られるべきではないか。(山口二郎君・第2回)

6 . 憲法改正・最高法規

a. 改正の要否に関する発言

<委員の発言>

- ・憲法は、誰が読んでも同じ解釈ができるように、中学生が読んでも分かるような文言に書き換えるべきである。(伴野豊君(民主)・第4回)

<参考人の発言>

- ・憲法は統治の基本を定めるものであり、頻繁に改正することが望ましいかどうか疑問である。その立場からは、憲法は、何年、何十年という先を見据えて規定する必要があるので、あまりにきっちりとした規定にすることは困難であり、また、それが望ましいとは言えない。(松井茂記君・第4回)
- ・憲法は、本来は目的を定めたものではなく、手続的な約束事を定めたものである。そのような捉え方からは、現在の日本国憲法の規定でも十分一般の市民に理解が可能であり、それほど難しい条文ではない。(松井茂記君・第4回)
- ・新たな日本国憲法を制定することが、本来望ましい。(八木秀次君・第5回)

b. 改正手続に関する発言

<委員の発言>

- ・憲法の定める憲法改正手続に関して、各議院の3分の2以上の議員の賛成を要するとの要件が両院同等になっていること、憲法改正に関する国民投票手続について定める国民投票法が制定されていないことは立法不作為に当たると考えられること、さらには、両院の3分の2以上の議員の賛成で可決した場合には国民投票を必要としないというような手続の導入について、これから議論していくべきである。(島聡君(民主)・第3回、第4回)
- ・96条の憲法改正手続は、ハードルが高すぎる。また、改正に必要な実施手続を規定する法律を早急に制定すべきである。(藤島正之君(自由)・第4回)
- ・憲法改正手続が厳しいとの指摘があるが、改正を難しくしているのは政治家ではないか。(奥野誠亮君(自民)・第4回)
- ・96条の憲法改正手続の問題は主権者である国民の立場から考える問題であり、ハードルが高いかどうかの問題ではない。(山口富男君(共産)・第4回)

c. 前文に関する発言

<参考人の発言>

- ・日本国憲法の前文は、敗戦という歴史的事実の所産である。前文に我が国の歴史と伝統に基づいた何らかの表現を盛り込むことが望ましいが、構想する際には、憲法学者に限った議論ではなく、あらゆる分野の有識者や広く国民を巻き込んだ憲法論議がなされるべきである。(八木秀次君・第5回)

d. 憲法の最高法規性に関する発言

<参考人の発言>

- ・国内法秩序においては憲法が最高法規であり、条約が国内法に適用される限りにおいて、条約は憲法に違反することはできない。(松井茂記君・第4回)

7. その他

(1) 憲法と教育

<委員の発言>

- ・教育と憲法や法律とは不可分である。我が国の憲法や法律、あるいは国際法とはこういうものだということを、派生してくる周辺の歴史や哲学等とともに、義務教育過程でしっかり教えるべきではないかという考えを持っている。

(伴野豊君(民主)・第4回)

- ・国柄を感じ取ることのできる力を養うには、やはり教育を避けて通れないであろう。(伴野豊君(民主)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ただ単に憲法の趣旨を教えるだけではなく、子供の頃からさまざまな形で政治に関わる、あるいは社会に参加するということが、実践として行われることがむしろ望ましいのではないか。(松井茂記君・第4回)
- ・明治憲法の起草者がその制定過程において歴史に立ち返ったように、国柄についての教育に当たっては、子供たちに古代からの歴史をそのまま教えるべきである。(八木秀次君・第5回)
- ・戦後、我々は自国を愛する心を抑圧されてきた。ナショナリズムが場合によっては悪しき形に発揮されることを念頭に置きつつ、子供たちに美しいナショナリズムの作法を語っていくべきである。(八木秀次君・第5回)
- ・教育基本法は、新憲法との整合性の観点から、道徳理念としての教育勅語を補完するものとして起草され、現に戦後の一時期までは教育基本法と共存していた。それゆえ、教育勅語の失効以降は道徳理念が喪失し、それに代わるものが見出されなかったため、今日の教育の昏迷・荒廃を招いたと考える。(八木秀次君・第5回)
- ・教育基本法の再考に当たっては、本来、道徳の理念として教育勅語が想定されていたという点を踏まえ、教育基本法に盛り込まれなかった部分を補う方向での議論が必要ではないか。(八木秀次君・第5回)

(2) その他

<委員の発言>

- ・経済のグローバル化等により国と国との隔たりがなくなりつつある現代においては、他国についての理解を深め、真の平和を実現するためには、自国の国柄を認識しておく必要がある。(伴野豊君(民主)・第5回)
- ・憲法を構想することは、その時代の課題に取り組む大がかりな仕事であると思う。(山口富男君(共産)・第5回)

<参考人の発言>

- ・日本国憲法に盛り込まれている内容は、前文、安全保障、天皇を象徴と表現するか否かといった点以外は、かなり熟してきている。(八木秀次君・第5回)
- ・いわゆる憲法三原則は、戦後のある時期に主張されたものが固定化したのであり、必ずしもその三つのみにこだわる必要はなく、象徴天皇制度や議会制民主主義等を含めて考えることも可能である。(八木秀次君・第5回)

国際社会における日本のあり方に関する
調査小委員会

小委員名簿 (平成 14 年 6 月 6 日現在)

小委員長	中川昭一君	自民			
	石川要三君	自民	高村正彦君	自民	
	近藤基彦君	自民	土屋品子君	自民	
	葉梨信行君	自民	平井卓也君	自民	
	首藤信彦君	民主	中川正春君	民主	
	中村哲治君	民主	中山田敏雅君	民主	
	赤松正雄君	公明	藤島正之夫君	自由	
	山口富男君	共産	金子哲夫君	社民	
	井上喜一君	保守			

活動経過

年月日	回次	テーマ	参考人
H14. 2.28	1	PKO、PKF を中心とした国際協力のあり方	名古屋大学大学院法学研究科教授 松井 芳郎 君
3.28	2	FTA を中心とした国際社会における日本のあり方	日本貿易振興会理事長 畠山 襄 君
5.9	3	国際社会における日本のあり方全般	株式会社三井物産戦略研究所所長 寺島 実郎 君
6.6	4	日本の安全保障のあり方全般	杏林大学総合政策学部教授 田久保 忠衛 君
7.11	5	EU 憲法制定の動きと各国憲法	東京大学社会科学研究所助教授 中村 民雄 君

各参考人ごとの意見陳述等の概要

第1回（平成14年2月28日）

まつい よしろう
松井芳郎参考人（名古屋大学大学院法学研究科教授）

参考人からは、冷戦後のPKOについて、冷戦期のPKOと比べてその活動内容、役割等に変容が見られること、活動原則（非強制原則とくに同意原則、中立原則及び国際性原則）の動揺という問題が生じていること、これらの問題を解決するためのさまざまな提言がなされてきたこと等を踏まえた上で、国際協力に係る日本の取組みに関して、以下のような意見が述べられました。

日本は、平和主義、国際協調主義及び主権平等という憲法の諸原則に基づき、広範な分野での国際協力を主体的に行っていくべきである、紛争の未然防止等に係る施策、紛争の平和的解決及び紛争後の社会経済発展の支援こそが、日本の積極的な協力が可能かつ必要な分野である、PKOについては、活動原則の遵守を国連に働きかけるとともに、文民部門の積極活用を図るべきである。

これに対して、日本の国際協力の在り方、PKO等の国際協力を行うに当たっての憲法上の問題、PKOの実情等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、国際協力を推進するに当たっての憲法改正の要否、自衛隊の憲法上の位置付け、我が国の国連安全保障理事会常任理事国入りに関する問題等について発言がなされました。

第2回（平成14年3月28日）

はたけやまのぼる
高山 襄参考人（日本貿易振興会理事長）

参考人からは、最近のFTA（自由貿易協定）* の世界的な拡大傾向の中で、我が国がWTO体制の下での自由貿易推進の立場をとり続けたことで遅れをとり、このことにより、国際的な孤立、国内構造改革の遅れ、例えば「競争と貿

* FTA（Free Trade Agreement；自由貿易協定）

地域経済統合の一形態で、域内における関税、輸入数量制限その他の通商規制を撤廃することを内容とする条約が自由貿易協定です。構成国は、域外国に対し、それぞれ独自の関税等の設定及び適用を行う点において、第三国に対する共通関税を設定する関税同盟とは異なります。NAFTA（北米自由貿易協定）、AFTA（東南アジア諸国連合自由貿易地域）等がその例です。

易」のような新分野に係る実験の機会の喪失、貿易や投資に係る実害といった結果を招いたとの認識が示されました。この認識の下で、今後は、FTA により WTO を補完する「重層体制」への移行が必要であり、その際、農産物については、食糧安全保障の観点から一定品目を保護した上で、経過措置による急変緩和を図りつつ、他の品目の自由化を進めることが重要であり、また、できればこれまでの相手国の提案に基づく受け身の FTA 交渉を改め、政治家のリーダーシップによる主体的な FTA 交渉を通じて、日本が国際的なリーダーシップをとることが期待される等の意見が述べられました。

これに対して、多様な国々が存在するアジアにおける経済統合プロセスに我が国が参加することの困難性、FTA が経済分野にとどまらない地域統合に発展する際に問題となる国家主権と憲法との関係等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、経済問題への対処の在り方、FTA を推進するに当たって国民の「福利」や伝統・文化等に根差す農業に配慮する必要性等について発言がなされました。

第3回（平成14年5月9日）

寺島実郎^{てらしまじつろう}参考人（株式会社三井物産戦略研究所所長）

参考人からは、20 世紀の日本の国際関係を「英国や米国との同盟関係の下に成功をなし得たと認識されている」と総括した上で、21 世紀の日米同盟を考えるに当たっては、中国との関係に配慮すること、独立国における外国軍の長期駐留は異常であること及び米国は自らの戦略と米国国民の世論の枠組みの範囲内でしか日本を守らないことという国際常識を踏まえて再設計すること、

主体的に米国及び国際社会と接していくこと、以上の三点に留意すべきであるとの意見が述べられました。

また、今後の日本の安全保障政策の在り方について、日米安保条約の見直しを米国との議論の俎上に載せるべきである、専守防衛を維持しつつアジア戦略を再定義すべきである、東アジア地域において予防外交の理念に基づく多国間フォーラムの形成を図るべきであるとの意見が述べられました。

これに対して、日米関係や多国間フォーラムの在り方、9 条をはじめとする憲法改正の是非、有事法制関連 3 法案の問題点等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、集団的自衛権の行使の是非、我が国の安全保障の在り方、平和憲法を活かす方向性等について発言がなされました。

第4回（平成14年6月6日）

たくぼ、ただえ 田久保忠衛参考人（杏林大学総合政策学部教授）

参考人からは、米国一極時代の到来とともに、米国が力を背景にした外交を展開する中、米口関係では、協調的な面が見られ、また、米中関係では、中国を市場として重視する一方、安全保障面では「戦略的パートナー」から「戦略的競争相手」へと位置付けを変えるという二面性が見られるとの国際情勢に係る認識が示されました。このような国際情勢の下に、米国は、日本の安全保障上の役割強化に期待を表明しているが、我が国が、現行憲法の下で軍事的協力ができないという意味での「ハンディキャップ国家」であることを甘受しつつ、有事法制の整備やテロ対策に当たり憲法解釈のみで対応することには限界があるとの認識が示されました。その上で、我が国は、国際環境の変化に対応してきたドイツを見習うとともに、普通の民主主義国家へ脱皮すべきである、日米の安全保障関係において、我が国は徐々に片務性から双務性の方向に進むべきであるとの意見が述べられました。

これに対して、集団的自衛権に関する憲法改正の是非、今後の日中関係及び米中関係、非核三原則に対する認識等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、非核三原則の意義、有事における我が国の対処の在り方等について発言がなされました。

第5回（平成14年7月11日）

なかむら たみお 中村民雄参考人（東京大学社会科学研究所助教授）

参考人からは、EC、共通外交・安保政策、警察・刑事司法協力体制という3本の柱から成り立つEUは、加盟国との相互補完関係の上に存在する特異な統治制度を有していること、「壮大な実験」の途上であり、EU憲法制定に向けた議論等を通じてその在り方を模索していること等の見解が示されました。また、EU統合に伴う各国憲法の変容について、イギリスの例を取り上げ、議会が無制限の立法権限を有するという「議会主権」の原理は、EC法の直接効及び優位性*により、実質的に変容した等の認識が述べられました。

* EC法の直接効及び優位性

直接効とは、EC法が直接に各加盟国の国民に権利義務を発生させる効果をいい、また、優位性とは、抵触するEC法と国内法とがある場合にEC法が優先することをいいます。

そして、このような EU 統合過程における経験を踏まえた上での日本に対する示唆的な事項として、国境を超えた各国間協力が不可欠となっている現在においては EU のメカニズムが参考になること、各国間協議を積み重ねて公序を築いてきた EU の形成過程は国際協調主義の在り方の参考となることの 2 点が挙げられました。

これに対して、EU 統合過程への各加盟国の対応、EU の今後の動向、アジア地域における共同体の設立の可能性等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、積極的な外交の展開、地域共同体の存在等を踏まえた憲法論議の必要性や政治の在り方等について発言がなされました。

各論点ごとの委員及び参考人の主な発言

． 外交・安全保障

1. 外交・安全保障全般

(1) これまでの外交・安全保障政策に対する評価	104
(2) 安全保障論議、9条解釈等の在り方	104
(3) 安全保障の確立を図る際の観点	105
(4) その他	107

2. 平和主義及び非核三原則等

(1) 平和主義	108
(2) 非核三原則等	109

3. 自衛権及び自衛隊

(1) 自衛権の保持及び行使の在り方	111
(2) 集団的自衛権	111
(3) 自衛隊の合憲性及びその在り方	113

4. 日米安保体制

(1) これまでの日米安保体制に対する評価	115
(2) 日米安保体制の今後の在り方	115
(3) 基地問題	117
(4) その他	117

5. 国際協力

(1) 国際協力全般	118
(2) 国連との関係	121
(3) 地域的な協力関係 (FTA、EU 統合等)	124

． 緊急事態

(1) 有事法制の整備に対する評価	132
(2) 有事法制を検討するに当たり考慮すべき事項	132

． その他	
1. 総 論	
(1) 憲法論議に臨む態度	133
(2) 憲法と現実との乖離、憲法改正の是非等	133
(3) 調査会の進め方	134
2. 人 権	
外国人の人権	134
3. 政治機構	
選挙制度等（国政における民意の反映）の在り方	134
4. 憲法改正手続	135

外交・安全保障

1. 外交・安全保障全般

(1) これまでの外交・安全保障政策に対する評価

<委員の発言>

- ・ 日本外交は、自主性の弱さ、アジアとの関係の希薄さ、平和の努力の欠如という問題を抱えていると考える。(山口富男君(共産)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 日本は、20世紀において、戦前は日英同盟により大国の一員となり、また、戦後は日米同盟の下で敗戦からの復興と成長を遂げたため、「アングロサクソン同盟」により成功を体験したという認識を有している。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 軍事安全保障と密接な関係を有する経済安全保障の基軸は食糧とエネルギーであるが、日本は、エネルギー問題において、虚弱な構造の上に立っており、また、国家としての戦略的構想を持っていない。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 軍事協力を否定し、ODA、文化交流、平和貢献等を通じた協力を行うという日本の国際協力は、重要な意義があったと考えるが、湾岸戦争以降、新しい国際秩序が形成される中で、通用しなくなった。(田久保忠衛君・第4回)

(2) 安全保障論議、9条解釈等の在り方

<委員の発言>

- ・ 憲法、特に9条の問題を十分に議論した上で、有事法制等の安全保障に関する問題を議論すべきである。現在の議論は、その順序が逆になっているため、拡大解釈や曖昧さという問題が生じ、国民に分かりづらくなっている。(石川要三君(自民)・第3回)
- ・ 一般的抽象的にどこまで認められるかという憲法解釈の問題と、個別具体的な状況においてどのような立法や政策判断をすべきなのかという問題とは、区別して論じられなければならない。(中村哲治君(民主)・第3回)
- ・ 憲法調査会があと2年で区切りを迎えること及び有事法制が今後2年かけて整備されることという「二つの2年」を踏まえれば、9条問題を含めた憲法改正の是非を選挙の争点にすべきである。(赤松正雄君(公明)・第4回)
- ・ 憲法の在り方を考えるに当たっては、国会議員が国民のために冷静に議論し

ていくことが重要であり、その中で、軍事力の規模、地域共同体の在り方、国連との関係等が自ずと明らかになると考える。(中山太郎会長・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 憲法を改正せずに解釈論で対応し法律で規律する方法は、限界にきている。法治主義の原則からすれば、必要であれば憲法改正を考える必要がある。(松井芳郎君・第1回)
- ・ 現行憲法の下では軍事的貢献ができないとしつつ、有事法制やテロ対策に憲法解釈で対応することには限界がある。(田久保忠衛君・第4回)

(3) 安全保障の確立を図る際の観点

a. 国家像やビジョンを明確にした上で安全保障の確立を図るべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 冷戦後の新しい安全保障の枠組みを構築するに当たって、9条だけを拠り所にするのではなく、国家としての意思と世界観を国会の責任において確立していくことが重要である。(中川正春君(民主)・第3回)
- ・ 日本は、9条問題を神学論争にしてしまったため、「普通の国」になれないでいる。国際社会における日本の在り方について、国民及び世界が認知できるよう、前文や9条において規定すべきである。(平井卓也君(自民)・第4回)
- ・ 日本は、憲法を改正して「普通の国」となるか、それとも、被爆国の立場、武器禁輸三原則等を活かしながら「特殊な国」となるかの選択を迫られているが、私は、9条2項の改正を通じて、前者の立場に立つべきと考える。(赤松正雄君(公明)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 日本外交には、国益に係る認識が欠けている。日本は、国家として、国民が安定的に発展していくシナリオを責任をもって描かなければならない。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 日本は、国際環境の変化に対応して再軍備、NATO加盟、軍事的国際協力等を実現してきたドイツを見習い、普通の民主主義国家へと脱皮すべきである。(田久保忠衛君・第4回)

b. 多極的な安全保障の確立を図るべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 将来的に、中国、統一後の朝鮮半島、東南アジア諸国、インド等を含めたアジア地域における安全保障の枠組みを建設する努力が必要である。その際、

個別的自衛権及び集団的自衛権の問題をどのように考えていくかが、今世紀の大きな課題の一つである。(中山太郎会長・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 日本は、専守防衛を維持しつつ、ロシアや中国を含む東アジア地域において、日本の安全保障の重要な基軸である米国を巻き込む形で、予防外交の理念に基づく多国間フォーラムの形成を図るべきであり、その際、米国との軍事協力関係について、相当の準備期間をもって見直していかなければならない。(寺島実郎君・第3回)

c. 憲法又は国連憲章の精神に沿った安全保障の確立を図るべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 憲法及び国連憲章に基づき、ポスト冷戦時代にふさわしい、国連を中心とした普遍的な安全保障の確立が求められている。(大島令子君(社民)・第1回)
- ・ 9条の立場から、中立及び軍事力によらない自衛を図るべきである。(山口富男君(共産)・第3回)

d. 国家安全保障以外の観点からも安全保障の確立を図るべきとの発言

<委員の発言>

- ・ FTA等により経済分野での交流を深めていくことは、安全保障上の重要な柱であり、また、軍事的な安全保障よりも有利に機能することが期待される。(金子哲夫君(社民)・第2回)
- ・ 国家の安全保障だけではなく、経済の安全保障や人間の安全保障の分野での取組みがこれからの日本外交の課題である。(平井卓也君(自民)・第3回)
- ・ 日本は、環境問題、軍縮、貧困、エネルギー、食糧、感染症等の「グローバル・ガバナンス」の場面では独自外交を展開する一方で、「パワー・ポリティクス」の場面では中国を抑止するために日米同盟を堅持するという二重構造をとるべきである。(平井卓也君(自民)・第4回)
- ・ 米国と同盟関係にあることのリスク、米国が中国と同盟関係を結ぶ可能性、サイバー・テロ、人道問題等のさまざまな要素等にかんがみれば、憲法制定時と比べ、安全保障が格段に複雑になってきていることを考慮すべきである。(首藤信彦君(民主)・第4回)

e. 「世界連邦」の下での安全保障に関する発言

<委員の発言>

- ・ 各国は軍隊を持たず国連に軍事力を集中させるとともに、国際紛争を解決するための裁判制度を実効化させるという「世界連邦」の考え方の下に、恒久

的平和を目指していくべきである。(山田敏雅君(民主)・第1回、第5回)

<参考人の発言>

- ・ 軍事力等の国家権限を委譲する「世界連邦」構想は、理想として追求すべきではあるが、現実的課題としては実現困難である。(松井芳郎君・第1回)
- ・ 国家間紛争に対する抑制的な機構が必要であるが、その具体的な実現方法については、未だ考えがまとまっていない。(中村民雄君・第5回)

(4) その他

a. 情報基盤の整備の必要性に言及する発言

<委員の発言>

- ・ 国会での憲法論議は、既に尽くされている。中立的な立場から安全保障に係る政策提言のできるシンクタンクが存在しないということは、問題である。(土屋品子君(自民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 今後、日本は、情報を取捨選択して主体的に考えていく必要があり、そのためにも、特に国際問題について、多様な立場の者が参画して政策提言を行うシンクタンクを創設することにより、情報基盤の確立を図る必要がある。(寺島実郎君・第3回)

b. その他の発言

<委員の発言>

- ・ 国連憲章では、加盟国に個別的・集団的自衛権を認め、他方で、集団的安全保障の枠組みを定めており、両者の違いを明確にとらえる必要がある。(中村哲治君(民主)・第3回)
- ・ 外交政策には一貫性が必要であることから、その転換を図るに当たっては、中身及びタイミングを考える必要がある。(井上喜一君(保守)・第3回)
- ・ 印パ紛争、中国の進出等にかんがみれば、日本は、アジアにおいて、積極的な外交を展開していく必要がある。(赤松正雄君(公明)・第5回)
- ・ 今後、日本は、地域共同体間の協議にも対応できるような政治の在り方や国民の考え方が求められることになるであろう。(中山太郎会長・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 大規模テロへの対応については、全世界が取り組まなければならない問題であることを認識しなければならない。(田久保忠衛君・第4回)

2. 平和主義及び非核三原則等

(1) 平和主義

a. 現行憲法の掲げる平和主義に対する評価に関する発言

<委員の発言>

- ・ 事態対処特別委員会での議論が曖昧なことや、経済大国となったにもかかわらず外国から侮られていることの原因には、平和主義について徹底的に議論してこなかったため、その理解が漠然としていることがあるのではないか。(石川要三君(自民)・第3回)
- ・ 二度の大戦への反省から、国連憲章において戦争の違法化が確認され、その枠内で自衛権が認められた。日本国憲法は、戦力の不保持をも定めており、国連憲章を更に前進させたものとなっている。(山口富男君(共産)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 紛争解決に武力を用いないという基軸は、日本だけの考え方ではなく、一歩前に出たビジョンであり、また、国際社会において、無責任又は「一国平和主義」という批判を受けたことはない。この基軸を貫く思想、理念及び決意を国際社会に対し十分に説明できる力があるならば、何一つ恥ずかしくない。(寺島実郎君・第3回)

b. 平和主義の今後の在り方に関する発言

<委員の発言>

- ・ 日本は、憲法前文の精神にのっとり、21世紀にふさわしい恒久的な世界平和の構築に向けてリーダーシップを発揮していくべきである。(山田敏雅君(民主)・第1回)
- ・ 現在の国際社会においては、異なる文明間の平和共存が重要となってきており、日本は、平和共存を支える理念を憲法の原則として掲げている。これまで、国際協力による平和維持という国連憲章や憲法の理念が実現する条件が充たされなかったが、21世紀においては、この理念を踏まえ、多層・多次元の観点から、憲法の非核平和主義を活かす方向性を考えていくべきである。(山口富男君(共産)・第3回)
- ・ 日本は、憲法が制定時において示していた平和の方向性を実現する努力をすべきである。(山口富男君(共産)・第4回)
- ・ 日本は、特別の憲法を有しており、その掲げる理想の実現に努力すべきである。憲法改正により世界の「常識」に近付けることや軍事大国化を図ることは、周辺諸国にとって脅威になると考える。(金子哲夫君(社民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 今後、日本が多国間関係における国際社会に参画し、その中で主導的役割を果たすためには、国際紛争の解決に武力を用いないという考え方を日本外交の基軸として重視するとともに、「非核平和主義」を掲げるべきである。その際、憲法の基本精神を確認する意味で、憲法について議論し、矛盾のあるものを率直に筋道を通して修正していくという考え方をとるべきである。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 憲法制定当時においては、憲法の掲げる理想に一定の意義が認められたが、今後、日本は、国家として存続していくため、また、G8 諸国の中での孤立を避けるため、国際社会の変化に対応していく必要がある。(田久保忠衛君・第4回)

c. 先の大戦に対する反省に関する発言

<委員の発言>

- ・ 先の大戦に係る我が国の総括は米国や欧州諸国に対するものであって、アジア諸国との関係における総括を未だ意識に上らせていない。(阿部知子君(社民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 過去の歴史に拘泥するのではなく、対等の立場で周辺諸国と接すべき時期にきている。(田久保忠衛君・第4回)

(2) 非核三原則等

a. 非核三原則に対する評価に関する発言

<委員の発言>

- ・ 米国が日本のために核兵器を使用することは既定事実であることから、日本は、非核三原則があるからといって、核の問題を避けて通ることはできない。(平井卓也君(自民)・第4回)
- ・ 日本は、米国や中国に対し、核廃絶に向けた働きかけを十分にしているとはいえない。(山田敏雅君(民主)・第4回)
- ・ 非核三原則については、憲法との関係だけでなく NPT(核不拡散条約)体制をはじめとするすべての問題を考慮した上で、検討しなければならない。(金子哲夫君(社民)・第4回)
- ・ 日本は、唯一の被爆国としての立場から、核兵器による被害が二度と生じな

いよう、核兵器の非人間性と核廃絶とを訴えており、また、その訴えに説得力を持たせるという意味で、非核三原則を掲げている。しかし、政府は、核廃絶の動きを世界に広げる努力を十分にしていない。(金子哲夫君(社民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 非核三原則の背景には、日米安保条約に基づく米国の核があることを認識しなければならない。(田久保忠衛君・第4回)

b. 核政策の今後の在り方に関する発言

<委員の発言>

- ・ これまで、国際協力による平和維持という国連憲章や憲法の理念が実現する条件が充たされなかったが、21世紀においては、この理念を踏まえ、多層・多次元の観点から、憲法の非核平和主義を活かす方向性を考えていくべきである。(山口富男君(共産)・第3回)
- ・ 日本は、憲法改正問題、政策論等を超えた国家のアイデンティティとして、核廃絶を世界に訴えていくべきである。(山田敏雅君(民主)・第4回)
- ・ 「持たず、つくり、持ち込ませず」という非核三原則を実効的な意義を有するものとするため、核兵器を持つ意思を有する国に持たせないように働きかけるといふ「持たせず」の原則を加える一方で、「持ち込ませず」の原則を再検討する必要があると考える。(赤松正雄君(公明)・第4回)
- ・ 日本は、唯一の被爆国としての意義を問い直した上で、NPT体制を積極的に推進するとともに、憲法の精神にのっとれば非核三原則を変更して核兵器を持つことはあり得ない旨認識すべきである。(金子哲夫君(社民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 今後、日本が多国間関係における国際社会に参画し、また、その中で主導的役割を果たすためには、国際紛争の解決に武力を用いないという考え方を外交の基軸として重視するとともに、「非核平和主義」を掲げるべきである。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 責任ある立場に立つ者は、反核の感情とは別次元の問題として、国家自身が存亡の危機にさらされるような場合には核兵器を持つこともあり得るといふ考え方を念頭に置くべきである。(田久保忠衛君・第4回)

3. 自衛権及び自衛隊

(1) 自衛権の保持及び行使の在り方

a. 自衛権行使に当たって実力の行使を認めるべきでないとの立場からの発言

<委員の発言>

- ・ 9条の立場から、中立及び軍事力によらない自衛を図るべきである。(山口富男君(共産)・第3回)
- ・ 軍事対処により失われる生命の数と非暴力の抵抗により失われる生命の数を比べた場合、前者の方が多い。また、現代の武力紛争においては、一般市民の生命が数多く失われることをも考えれば、「万が一」の事態が生じたときは、非暴力の抵抗により対処すべきと考える。(金子哲夫君(社民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 自衛権は国家の権利であり、その行使の是非や方法については、国際法上認められる範囲内において、各国の自主的な判断に委ねられている。したがって、武力をもって自衛権を行使しない旨憲法に定めることと、国際法上自衛権を有することとは矛盾しない。(松井芳郎君・第1回)

b. 自衛権行使に当たって一定の実力行使は認められるとの立場からの発言

<委員の発言>

- ・ 現在審議されている有事法制関連3法案が整備されることにより、解釈の分かれている9条について、個別的自衛権の行使は可能であるという一つの結論を出すということになる。(赤松正雄君(公明)・第4回)
- ・ 「万が一」の事態が生じた場合、失われる生命の数が問題なのではなく、国民の生命、身体、権利・自由等をどのように守るのが問題である。(藤島正之君(自由)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 9条2項に規定されている戦力を保持しないこと、交戦権を認めないこと等の部分については、現実に即した考え方にに基づき矛盾のない形にすべきである。(寺島実郎君・第3回)

(2) 集団的自衛権

a. 集団的自衛権に係る日本の考え方に対する評価に関する発言

<委員の発言>

- ・ 国際社会における日本の立場を考えた場合、日米の同盟協力という側面から

- の検討を欠かすことはできない。安保理からの「授權」を受けた米国の軍事行動に対する非軍事分野での後方支援という協力は、現行憲法下で日本ができる限界のものであり、大変な知恵であった。(赤松正雄君(公明)・第1回)
- ・ 集団的自衛権の行使を認めていないことは、結果として、米国に対する無限定かつ無制限な協力をしなければならないこととなり、かえって、国益を損ねる結果となっている。(中村哲治君(民主)・第3回)
 - ・ 個別的自衛権は行使できるが集団的自衛権は行使できないとする政府解釈は、「必要最小限度の実力」という制約から、論理必然的に出てくるものではない。(高村正彦君(自民)・第4回)

b. 集団的自衛権の行使に関する発言

<委員の発言>

- ・ 在日米軍と集団的自衛権との関係、「武力行使との一体化」を基準とする政府解釈等については、再検討すべきである。自衛権が認められている以上、個別的自衛権であれ集団的自衛権であれ、その行使は認められると考えるのが憲法解釈上妥当である。ただし、その行使は、9条及び前文の趣旨から、できるだけ抑制的なものでなければならない。(中村哲治君(民主)・第3回)
- ・ 集団的自衛権の概念が整理されていないため、議論に混乱が見られる。私は、その中心部分に「海外に自衛隊を派遣して武力を行使する部分」が、その周辺に「武力行使と一体化する部分」が、さらにその外側に「武力行使との一体化に限りなく近いが一体化ではない部分」があると考え。憲法解釈上認められているのは、までとされているが、については、憲法改正によっても認められるべきでなく、また、については、日米安保条約を踏まえれば、検討の余地があると考え。(赤松正雄君(公明)・第3回、第4回)
- ・ 集団的自衛権については、在日米軍との関係、「周辺事態」と「武力攻撃事態」の概念の整合性、「武力行使との一体化」を基準とする政府解釈の見直し等を整理した上で、日本が行使し得る範囲を考えなければならない。(井上喜一君(保守)・第3回)
- ・ 現在、一国だけで自国を守ることができる時代ではない。憲法を改正した上で、集団的自衛権の行使についても、必要最小限度の範囲で認めるべきである。(高村正彦君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 集団的自衛権の行使を認めるために9条を改正すべきであるが、改正が困難であれば、政府解釈を変更すべきである。また、その前提として、シビリアン・コントロールが十分に機能している必要がある。(田久保忠衛君・第4回)

c. 集団的自衛権の検討に当たり考慮すべき事項に関する発言

<委員の発言>

- ・ 個別的自衛権と集団的自衛権との区別は、国際的にも明確でなく、これらを区別して考えるべきではない。(中村哲治君(民主)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 集団的自衛権を行使するか否かについての主体的判断力を日本が有しているかが、重視されなければならない。日本の主体的な判断を確保するためには、日米地位協定の改定、駐留米軍基地の削減等をテーマとする日米安保体制の見直し、国際情勢を判断する情報力に係る制度設計等を考えていかなければならない。(寺島実郎君・第3回)

(3) 自衛隊の合憲性及びその在り方

a. 自衛隊の存在は合憲であるとの発言

<委員の発言>

- ・ 村山政権下において自衛隊が合憲であるという言明がなされて以降、自衛隊は合憲であるという認識が一般国民に浸透していると考え。自衛隊は、戦う力を持った防衛部隊であると考え。(中山太郎会長・第1回)

b. 自衛隊の存在を憲法上明らかにすべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 侵略戦争を禁止する9条1項を堅持しつつ、現実に合わない2項を改正して、国民及び国土を守る自衛隊の存在を認める方向で十分な議論を尽くしていくべきであり、また、国連活動にも積極的に参加していく必要がある。(葉梨信行君(自民)・第1回)
- ・ 国民が自衛隊は陸海空軍ではないという考え方に疑念を抱くことは当然である。したがって、憲法の平和原理を維持しつつ、自衛隊の存在を憲法に明記すべきであり、また、そうすべき時期に来ていると考え。(高村正彦君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 国際社会において、自衛隊は、日本の軍事力であると認識されている。9条と自衛隊の間には矛盾と大人社会のごまかしがあり、したがって、9条2項に規定する戦力を保持しないこと、交戦権を認めないこと等の部分は、現実に即した考え方で矛盾のない形にすべきである。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 日本には、侵害を受けたら軍事力をもって抵抗するという意味で、闘う意思

のシンボルとしての軍事力が必要であり、したがって、自衛隊を当たり前の国の当たり前の軍隊にするため、憲法に自衛隊の存在を明記すべきである。

(田久保忠衛君・第4回)

c. 自衛隊は違憲であるとの立場からの発言

<委員の発言>

- ・我が党(共産党)は、9条の政府解釈は誤りであり、したがって、自衛隊の存在という違憲状態を解消する方向で政治的解決を図る立場に立っている。(山口富男君(共産)・第1回)
- ・自衛隊の存在は違憲であると考えているが、我が党(共産党)が政権を担う場合に自衛隊をなくすか否かという問題については、政権合意の中で考慮する問題であるとともに国民の考え方にもよるものであって、別次元の判断を要する。いずれにしても、現在の政府が考えている方向で自衛隊を強化することは考えていない。(山口富男君(共産)・第3回)

<参考人の発言>

- ・自衛隊の存在は違憲であるが、現に存在している自衛隊をどのように日本の国益のために使うのか、憲法の本来の趣旨にどのように近付けるのか等の議論は必要である。私は、9条を改正すべきとは考えていないが、国民が同条を改正することで一致するのであれば、当然改正ということは考えられる。(松井芳郎君・第1回)

d. 自衛隊の存在を前提としつつ現在の在り方を見直すべきとの発言

<委員の発言>

- ・憲法の下に、日本は、侵略されることなく、また、国としての再建を果たしたのであり、9条を改正して自衛隊を軍隊化することには反対である。我が党(社民党)は、自衛隊に係る憲法解釈論から離れて、自衛隊の存在を認めつつ、軍縮をどのように図っていくかという立場に立つ。(大島令子君(社民)・第1回)
- ・自衛隊の存在を9条2項との関係で「違憲合法」ととらえることは、ごまかしである。このごまかしを明確にしなければ、アジア諸国に対し、過ち、誤解、亀裂等を生じさせるおそれがある。このため、同項を改正するよりも前に、特にアジア諸国に対し、何らかの施策を講じておくべきではないか。(阿部知子君(社民)・第3回)

4. 日米安保体制

(1) これまでの日米安保体制に対する評価

a. 日米安保体制に対する日本の関与の在り方に肯定的な発言

<委員の発言>

- ・ 国際社会における日本の立場については、日米同盟の側面からの検討が不可欠である。安保理からの「授權」を受けた米国の軍事行動等に対する非軍事分野での後方支援は、憲法と日米安保条約をとともに活かすという意味で、知恵の限りを尽くした選択であった。(赤松正雄君(公明)・第1回、第4回)

b. 日米安保体制に対する日本の関与の在り方に否定的又は慎重な発言

<委員の発言>

- ・ 戦後の冷戦構造においては、日本の役割は、その意思にかかわらず日米安保条約の中で定義され、また、9条は、日本が武力行使に係る役割を果たすことができないことのいいわけに使われてきた。(中川正春君(民主)・第3回)
- ・ 日米安保体制が変質して「極東条項」が形骸化し、日本は、アジア全般を視野に入れた米国の世界戦略に組み込まれつつある。日本は、独立国である以上、米国から独立した存在であるべきである。(藤島正之君(自由)・第3回)
- ・ 日米関係の再設計が必要とされる背景には、自主性の弱さ、アジアとの関係の希薄さ、平和の努力の欠如という日本外交の問題があると考えられる。(山口富男君(共産)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 周辺事態法制定の前後から、日本が米国への協力を一切の障壁なく行うような状況になし崩し的になってきた。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 日米関係において、相互敬愛というモチーフは存在しない。これは、日米安保条約を、米国は片務的なものと、また、日本は傭兵条約と認識しているため、相互に敬愛する仕組みが存在しないことに原因がある。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 日米安保条約は、あまりにも片務的である。(田久保忠衛君・第4回)

(2) 日米安保体制の今後の在り方

a. 日米安保条約を解消すべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 日米安保条約を解消して、友好的な関係に戻すべきである。(山口富男君(共産)・第3回)

b. 日本の自主性及び主体性の観点から日米関係を再設計すべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 日米関係を深化させ、過剰依存や過剰期待の構図から脱皮すべきとする考え方をしっかりと認識しなければならない。(土屋品子君(自民)・第3回)
- ・ 長期的な観点からの日米関係の見直しと9条とは切り離せない問題であるため、国際社会における日本の位置付けを定めるべく前文や9条を改正することとセットで、日米関係の見直しの議論を進めていかなければならない。(平井卓也君(自民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 日本は、対アジア戦略を転換させた米国と軍事・経済的台頭が著しい中国という大国に挟まれる中で、日米安保体制を再設計しなければならない。その際、独立国に外国軍が長期駐留することは異常であり、米国は自らの世界戦略とその時点における米国の国民世論の枠組みの中でしか日本を守らないという国際常識を踏まえなければならない。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 日本は、米国との関係において、経済分野での密接な関係を構想する一方で、外交・安保分野で相互敬愛の仕組みを築くため、日米地位協定の改定、在日米軍基地の段階的縮小等日米安保体制の見直しを米国との議論の俎上に載せ、確固たるビジョンを基軸として自己主張すべきである。また、日本は、専守防衛の基軸を維持しつつ、米国との軍事協力関係を新たに構築すべきであり、そのことは、極東の安全保障にとっても重要である。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 日本は、近隣諸国から理解と共感を得られる「開かれたナショナリズム」に基づき、米国に対する問題意識を取り戻すとともに、国際社会と接していかなければならない。また、日本は、自国利害中心主義に傾斜している米国を適切な形で国際社会に関与させる方向にリードしていかなければならない。(寺島実郎君・第3回)

c. 対等な関係に基づく同盟関係の構築に関する発言

<委員の発言>

- ・ 日本に対する米国の関心が薄い現状にかんがみれば、日米安保条約の中で日本を独立的な地位に位置付けるような形での見直しは、困難なのではないか。(山田敏雅君(民主)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 将来においても日米安保条約の基本を変える必要はないが、保護国と被保護国との関係のような現在の片務性を改め、できる限り早期に、信頼関係に基づく完全な双務性に近付けることが必要である。(田久保忠衛君・第4回)

- ・ 日本が戦える軍隊を持つことになれば、日米同盟による周辺諸国に対する抑止力が高まり、また、環境、核不拡散、資源等の問題について、単独行動主義の傾向を強める米国に対する交渉力が増大する。(田久保忠衛君・第4回)

(3) 基地問題

<委員の発言>

- ・ これまで、日本に米軍が駐留していることのリスクが真剣に考えられてこなかった。憲法を改正する際には、外国軍隊の駐留を認めない旨の規定を設けるべきとの考え方もある。(首藤信彦君(民主)・第4回)
- ・ 米国がアジアの安定を図るために在日米軍基地を利用している現状を踏まえれば、その在り方に変化が生じているのではないか。(藤島正之君(自由)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 米国が占有権を有する在日米軍基地の重要性は9.11テロ事件以降高まっているが、日本は、日米地位協定の改定、在日米軍基地の段階的縮小等日米関係の見直しを米国との議論の俎上に載せるべきである。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 台湾海峡や朝鮮半島の緊張が続き、かつ、日本の防衛力が現状にとどまるのであれば、何らかの代替案が示されない限り、戦略的に重要な沖縄の米軍基地が整理・縮小されることは考えられない。(田久保忠衛君・第4回)

(4) その他

<委員の発言>

- ・ 日米の協力体制について、両国の国民が抱く認識や期待の間には、相当の隔たりがあると考えられる。(赤松正雄君(公明)・第3回)
- ・ 日本は、新たな紛争を生じさせる側面を有する軍事優先の米国の政策に対し、必要に応じて積極的に意見すべきである。(金子哲夫君(社民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 米国は、日本に対し、憲法改正を期待するとともに、地域安保の枠組みを超えた協力を求めている。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 共通の敵に軍事力をもって対抗する意思、民主主義、市場経済等の価値観の共有、大きな経済対立の不存在が、米国が他国を同盟国とみなす基準であるが、現在の日米関係は、緊密な関係にある。(田久保忠衛君・第4回)

5. 国際協力

(1) 国際協力全般

A. 国際協力を行うに当たって勘案すべき事項に関する発言

<委員の発言>

- ・ 日本は、憲法 9 条に掲げる平和主義の下、非軍事の分野に徹した積極的な国際協力を進めるべきである。(山口富男君(共産)・第 1 回)
- ・ 国際協力については、非軍事、文民及び民生の分野で行うべきである。(大島令子君(社民)・第 1 回)
- ・ 水を大切にする日本の文化は、今後、開発途上国が経済的に発展していく中で、非常に重要になってくると考える。21 世紀においては、このような視点から国際協力をとらえ直す必要がある。(中村哲治君(民主)・第 2 回)

<参考人の発言>

- ・ 日本は、独自の国際協力像を構築し、これを実現するよう国連に働きかけるべきである。その出発点は、憲法に掲げる平和主義、国際協調主義及び主権平等であり、これらは、国連の国際協力の理念と一致する。(松井芳郎君・第 1 回)
- ・ 国際協力を PKO の分野に限定してとらえてはならず、平和、経済的・社会的発展、人権、民主主義等が不可分の関係にあることに留意すべきである。(松井芳郎君・第 1 回)

B. 我が国の国際協力の現状に対する評価に関する発言

<委員の発言>

- ・ 国民の生命及び財産を守ることが国益である。国民を犠牲にしてまで ODA や PKO という形で他国に貢献するという印象を国民が抱くということは、問題である。(平井卓也君(自民)・第 1 回)
- ・ 紛争は、必ず武力の行使を伴うものである。憲法上の制約のために軍事的な協力はしないという日本の国際協力は、評価するに値しないという印象を諸外国に与えている。(山田敏雅君(民主)・第 1 回)

<参考人の発言>

- ・ これまで、日本は、憲法の理念を活かした国際的な協力活動を十分に行ってきたわけではない。(松井芳郎君・第 1 回)

C. 国際協力の推進と憲法改正の是非に関する発言

a. 憲法改正を検討すべきとの立場からの発言

<委員の発言>

- ・ 現行憲法のどこか一つだけを改正するというのであれば、9条に第3項を設けて、国際協力の在り方を規定するということが考えられる。(中野寛成 会長代理・第1回)
- ・ 過去50年間、日本は、憲法及び日米安保条約の枠組みにおいて、国際社会の中で孤立すべくして孤立してきたと考える。憲法の中に、日本が世界をリードしていくことに対する重大な足枷がある。(山田敏雅君(民主)・第2回)

b. 憲法改正の必要はないとの立場からの発言

<委員の発言>

- ・ 国際協力を推進するに当たって、憲法改正の必要はない。国連憲章と日本国憲法とがともに活かされるよう、日本が積極的に努力することが重要である。(山口富男君(共産)・第1回)
- ・ 憲法の精神を曲げずとも、平和に対し貢献する方法はいくらでもある。(大島令子君(社民)・第1回)
- ・ 9条を活かす方向において、国際社会に貢献すべきである。(山口富男君(共産)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 憲法と国連憲章の基本的な考え方の大部分は一致しているため、憲法の立場に立って外交政策や国際協力を進めることは、国連憲章の理念の実現に資することであり、その意味で、日本の国益の追求と国連を通じた国際協力との間に、長期的には、矛盾はない。日本は、憲法を活かしながら、その範囲内で行えることを考えていく必要がある。(松井芳郎君・第1回)

D. 国際協力を推進すべき具体的分野に関する発言

<委員の発言>

- ・ 環境、貧困、軍縮、エネルギー、感染症等の「グローバル・ガバナンス」の分野において、日本が独自外交を展開し得るチャンスがあると考えられる。(平井卓也君(自民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ テロについては、その根本原因を除去するような広範な努力が必要である。(松井芳郎君・第1回)
- ・ 日本は、国際刑事裁判所を早期に機能させるよう、設立条約を批准すべきで

ある。また、人道法に関する研究を活発に行うとともに、これを通じて、関連する個別的な問題についての研究も行っていくべきである。(松井芳郎君・第1回)

E. 国際協力の主体に関する発言

a. 自衛隊のPKO参加に関する発言

<委員の発言>

- ・ 日本でのNGOによる活動が未だ少ない段階において、地雷除去技術等をはじめとする高い能力を有する自衛隊が国際協力活動を行っていく意味は、人道援助という観点からも大きいと考える。(土屋品子君(自民)・第1回)

<参考人の発言>

- ・ PKOにおいて武力行使を伴う活動が展開される場合、その活動は「国権の発動たる戦争」に該当しないので、自衛隊の存在自体に係る憲法論を脇に置いて考えれば、これに自衛隊が参加することに憲法上の問題はない。(松井芳郎君・第1回)

b. NGO等の活用を図るべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 平和憲法を有する日本の国際貢献は、文民や民生分野を中心とすべきであって、武装組織の海外展開を安易に認めるべきではない。(大島令子君(社民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 地雷除去は平和構築の中で重視されている活動であるが、自衛隊でなければできないものではなく、実際、地雷除去活動を行っているNGOは多数ある。(松井芳郎君・第1回)
- ・ 平和構築については、NGOを育成するとともに、NGOとの連携を強化していく必要がある。(松井芳郎君・第1回)

c. 別組織論に関する発言

<委員の発言>

- ・ 自衛隊とは別に、国際協力を行う「国際協力部隊」を創設するという案は、検討に値する。その場合、9条をどのように改正するかという問題について、議論しなければならない。(中山太郎会長・第1回)

<参考人の発言>

- ・ 自衛隊とは別の組織を創設し、この組織をもってPKFに協力するというこ

とであれば、憲法上の問題は生じない。ただし、そのようなことは、非効率であり、現実的な政治課題としては困難である。(松井芳郎君・第1回)

(2) 国連との関係

a. 国連の果たす役割・機能に対する評価に関する発言

<委員の発言>

- ・ 紛争解決に際しては、日米安保に基づき米国だけに追従して協力するのではなく、国連を中心とした対処をすべきである。(藤島正之君(自由)・第1回)
- ・ 国連活動が国連憲章にのっとったものか、また、事態に対し道理をもって対応しているかを検証することが不可欠である。(山口富男君(共産)・第1回)
- ・ 21世紀においては、国連憲章の提起した方向で、国際の平和及び安全の維持という課題を解決していくことが重要である。(山口富男君(共産)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 米国による反テロ軍事活動に対し、国連は、有効に機能することができなかった。米国が安保理を機能させる可能性を尽くすことなく一方的に武力行使したことは、非常に残念である。(松井芳郎君・第1回)
- ・ 米国は、自国の行動を正当化するために国連を利用することはあるが、国防問題については、国連の判断を待たずとも行動を起こすという明確な判断力を有している。(田久保忠衛君・第4回)

b. 集団安全保障に関する発言

<委員の発言>

- ・ 今後は、「国連警察」の創設等について議論していかなければならない。(近藤基彦君(自民)・第1回)
- ・ 国連等による軍事行動に対して非軍事的側面に限定して協力することは、現行憲法の枠内でできる最大限の努力であると考えられる。(赤松正雄君(公明)・第1回)
- ・ 自衛隊が国連軍や多国籍軍に参加することについて、憲法上の問題はない。(藤島正之君(自由)・第1回)

<参考人の発言>

- ・ 現状では、各主権国家が有する警察力を国連に委譲することは困難である。(松井芳郎君・第1回)
- ・ 安保理の「授權」に基づき行う加盟国による武力行使が国連の活動と認められるためには、国連がこれを統括する必要がある。しかし、現在行われてい

る形での活動は、国連の統括下にはない。したがって、日本がこのような活動に協力することは、国連の活動に対する協力ではなく、「授権」を受けた個々の加盟国への協力であり、憲法違反に当たる。(松井芳郎君・第1回)

- ・ 憲章上の国連軍が創設されて武力行使を伴う活動を展開する場合、その活動は「国権の行使としての戦争」に該当しないので、自衛隊の存在自体に係る憲法論を別にすれば、これに自衛隊が参加することに憲法上の問題はない。(松井芳郎君・第1回)

c. 国連平和維持活動等に関する発言

<委員の発言>

- ・ 日本は、紛争後の平和構築について、積極的な協力を行うべきである。(近藤基彦君(自民)・第1回)
- ・ 紛争後の平和構築こそ、日本が協力を行うに当たって最も困難な分野であるとともに、最も遅れている分野である。(首藤信彦君(民主)・第1回)
- ・ PKOの交戦規則に関する日本国内における検討に当たっては、法律的観点からのアドバイスを受ける必要がある。(首藤信彦君(民主)・第1回)
- ・ 日本は、国連の平和活動に対し、非軍事の部分、資金、物資、後方支援等の分野においてあらゆる協力をすべきである。(赤松正雄君(公明)・第1回)
- ・ これまでの議論がPKFへの協力の可否に偏り過ぎていた背景には、「人」を出さないことに対する後ろめたさがあったのではないか。(赤松正雄君(公明)・第1回)
- ・ 日本がPKOに参加するに当たっては、PKO協力法に定める5原則に拘泥すべきではない。(藤島正之君(自由)・第1回)

<参考人の発言>

- ・ 日本が国連平和活動に協力するに当たっては、予防外交、平和維持、紛争後の平和構築を一連の過程として把握した上で、予防外交や平和形成に対する広範な協力が必要であること、PKOについては、活動原則の遵守を国連に働きかけるとともに、文民分野での積極的な協力を図ること、教育をはじめとする紛争後の平和構築こそが日本の積極的な役割が期待される分野であり、その努力を強化していくことは、国際社会における日本の立場を示すために重要であること等に留意すべきである。(松井芳郎君・第1回)
- ・ 軍事部門での協力については、自衛隊に係る憲法上の議論があるが、文民部門への参加については、憲法上の問題はなく、広範な理解が得られることから、PKOについても、文民部門での協力を積極的に行うべきである。(松井芳郎君・第1回)
- ・ 国連の強制行動に対する協力とPKOに対する協力とは、性格を異にする。PKO

については、活動原則が危機に瀕するような事例や軍事力を必要とする事例もあるが、活動原則自体を変えるべきとの議論はない。(松井芳郎君・第1回)

d. 安保理常任理事国入りに関する発言

d-1. 安保理常任理事国入りを支持する立場からの発言

<委員の発言>

- ・ 日本が安保理常任理事国となった場合、これまでの解釈論では通用しないのではないかと。(土屋品子君(自民)・第1回)

<参考人の発言>

- ・ その時々々の政治判断に左右される安保理が国際社会の世論を反映して機能することができるよう、安保理の民主化を推進する観点から、日本の常任理事国入りを支持する。その際、軍事的な貢献を求められた場合の対応について、あらかじめ、十分な議論をしておく必要がある。(松井芳郎君・第1回)

d-2. 安保理常任理事国入りすべきでないとの発言

<委員の発言>

- ・ 安保理常任理事国には軍事的な貢献が求められることから、日本の安保理常任理事国入りは、憲法上、認められない。また、日本は、侵略戦争を反省し、9条を掲げて国連に加盟した以上、常任理事国入りすべきではない。(山口富男君(共産)・第1回)

e. その他日本と国連との関係に関する発言

<委員の発言>

- ・ 自衛隊の存在を憲法上認めた上で、国連活動にも積極的に参加していく必要がある。(葉梨信行君(自民)・第1回)
- ・ 日本は、国際社会における存在感が薄れてきている。国連の活動についても、憲法前文の理念と重なる部分において政府が立場を鮮明にしておこなったことが、その要因の一つになっているのかもしれない。(平井卓也君(自民)・第1回)
- ・ 沖縄に国連のアジア本部を設置すべきである。(赤松正雄君(公明)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 日本は、国連外交を重視する立場から、欧米偏重と批判される国連に対する問題提起の意味も含め、経済協力、食糧、エネルギー等の分野に関する国連機関を国内に誘致すべきである。このことは、国際情報密度を高め、日本の空洞化を防ぐという意義を有するとともに、安全保障戦略上も重要である。(寺島実郎君・第3回)

(3) 地域的な協力関係 (FTA、EU 統合等)

A. FTA(自由貿易協定)等の地域経済統合を推進するに当たって考慮すべき事項

a. 途上国に対する影響に配慮すべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 現在、さまざまな地域で FTA が推進されつつあるが、FTA の進展は、南北問題を解消するものにならないのではないかと。(赤松正雄君(公明)・第2回)
- ・ 全世界の国民がひとしく欠乏から免れるべき旨規定されている憲法前文の趣旨及び世界経済の発展又は豊かさの追求という観点からすれば、FTA の推進に当たっては、途上国問題や貧困問題を意識しなければならないのではないかと。(中川昭一小委員長・第2回)

<参考人の発言>

- ・ FTA により南北問題が解決に向かうことにはなっておらず、FTA を通じた途上国対策は、必ずしも有効な手段ではないと考える。(畠山襄君・第2回)

b. ブロック経済化に対する懸念に関する発言

<委員の発言>

- ・ 欧州や米国はブロック経済を一つの戦略として国益を伸ばしており、ブロック経済への懸念は、払拭されるべきと考える。(中川正春君(民主)・第2回)
- ・ 日本は、FTA を推進するよりも、世界経済のブロック化に反対し、その弊害を除去していく立場をとるべきである。(山田敏雅君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 過去 10 年の EU の対外通商政策は開放的であり、FTA に係るブロック経済化の懸念は払拭されるべきと考える。(畠山襄君・第2回)

c. 国際的事項と国内的事項との双方を考慮すべきとの発言

<委員の発言>

- ・ FTA については、自由貿易やグローバル化の影響をどのようにとらえるかという「世界観」と、地方分権が推進され、国と地域との間に考え方の違いが生じたときにその関係をどのように考えるかという「地域観」とを確立した上で、検討を進めなければならない。(首藤信彦君(民主)・第2回)
- ・ 戦後の国際社会において、国家間や地域間の貿易に関する条約は、各国に自決権や経済主権を認めた上で、主権平等の原則や平等互惠の精神に基づき締結されてきた。このような国際法的な基盤と、平和的生存権及び国際協調主義を掲げる憲法の基盤との両方に立って、問題に対処することが重要である。(山口富男君(共産)・第2回)

d. 経済以外の分野における効果等に関する発言

<委員の発言>

- ・ 国際社会における日本の位置付け論から言えば、FTA は、軍事力のコストを下げるという意味で、「経済安全保障」と位置付けられると考える。(平井卓也君(自民)・第2回)
- ・ FTA 等により経済交流を深めることは、安全保障上も重要であり、軍事的な安全保障より有利に機能することが期待される。(金子哲夫君(社民)・第2回)
- ・ FTA 等の経済協定を締結するに当たっては、経済分野にとどまらず、幅広い分野についての連携が必要であると考えます。(西川太一郎君(保守)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 遠くない将来に、韓国との FTA の締結が実現すると考える。その場合、副次的効果として、安全保障上もプラスの効果が生じることも期待している。(畠山襄君・第2回)

e. 農業等に関する国内事情を考慮すべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 農産物の国際競争力の欠如、国内産業の空洞化等にかんがみれば、日本が FTA を締結することに否定的である。(山田敏雅君(民主)・第2回)
- ・ FTA については、日本の文化や環境問題と密接な関係を有する農業及び食糧の観点からの検討が不可欠である。(金子哲夫君(社民)・第2回)
- ・ FTA の推進に当たっては、農林水産品等のいわゆる持続可能な有限天然資源の問題に留意しなければならない。(中川昭一小委員長・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 食糧安全保障上保護すべき品目については、断固として保護すべきであるが、その他の品目については、FTA 等を通じて、自由化を図ることが重要である。(畠山襄君・第2回)

f. 国民の福利や日本人としての価値観を考慮すべきとの発言

<委員の発言>

- ・ 憲法前文の国民の「福利」のとりえ方については、価値観の問題であるため、多様な価値観を含めて考えることが必要である。経済的自由や利益にのみ着目して FTA を推進することは、必ずしも国民の「福利」に合致せず、ある意味で、憲法違反になるのではないかと。(伊藤信太郎君(自民)・第2回)
- ・ FTA の問題を突き詰めて考えると、日本国民の要件を法律で定める旨規定する 10 条の議論が延長線上に出てくる。この議論を避けて通ると、日本人として有する共通の価値観を醸成できない。(平井卓也君(自民)・第2回)

B. アジア地域等における協力関係の推進及びその方法

a. 協力関係の推進に積極的な発言

<委員の発言>

- ・ FTA の締結については、米国や中国との関係における「パワー・ポリティクス」にかんがみ、韓国を最優先とすべきである。(平井卓也君(自民)・第2回)
- ・ 韓国、中国、香港及び台湾という近隣地域との間における新分野での人の交流を期待している。(武山百合子君(自由)・第2回)
- ・ 日米関係が重視された時代から、アジアとの関係をどのように築いていくかが重視される時代にきている。また、韓国や中国と FTA を締結すること等により経済的な協力関係を深めることは、安全保障政策の面からも重要であると考えます。(金子哲夫君(社民)・第2回)
- ・ アジア地域における安全保障に関する多国間フォーラムの形成を図るに当たっては、民主主義の大国であり、かつ、親日的なインドを含めるなど、広域的な連携を考える必要があるのではないかと。(中村哲治君(民主)・第3回)
- ・ 日本が世界においてリーダーシップを発揮して平和を構築するためには、日米安保条約の枠組みを離れて、アジアにおける経済共同体の形成を図るべきである。(山田敏雅君(民主)・第5回)
- ・ アジアにおいても、EU のような経済統合に向かう可能性があると考えます。(藤島正之君(自由)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 日米間においては、FTA を締結する等の議論を俎上に載せるべき基盤が存在するかと考える。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 日本は、中国も米国も重視しつつ、アジアを視野に入れた多層・多次元の外交を組み立てていかなければならない。(寺島実郎君・第3回)
- ・ 経済的な関係を背景として、その関係をより安全かつ安定したものとするため、外交・安全保障に関する多国間の意思疎通の場としてのフォーラムの枠組みを南西アジアにまで拡大することは、視野に入れておくべき戦略である。また、IT 分野におけるインドとの関係を視野に入れつつ、東アジアにおける予防外交に最大の力点を置くべきである。(寺島実郎君・第3回)

b. 協力関係の推進の困難さに言及する発言

<委員の発言>

- ・ 東アジアにおいては、経済格差、政治体制の差違、歴史的・文化的課題、国民感情等の問題が山積しており、日本が同地域における経済統合過程に参加することには困難が予想されるが、共同体形成の問題については、早急に検討しなければならない。(石川要三君(自民)・第2回、第5回)

- ・ ASEAN 地域においては、社会制度、経済発展、文化、宗教面での諸国間の差異が大きく、また、第二次世界大戦中の日本による侵攻と植民地化という歴史的経緯があることから、FTA の推進過程に日本が関与することについて、慎重な意見がある。日本も相手国も、経済主権及び平等互恵に配慮しつつ対応していくことが重要である。(山口富男君(共産)・第2回)
- ・ 強大な軍事力を有する中国に対処するに当たっては、東南アジア諸国との協力関係を推進すること、周辺民族連合を形成すること、中国と同盟すること等のシナリオが考えられる。(首藤信彦君(民主)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ 政治体制の異なる中国や経済格差の大きいミャンマーと FTA を締結することは、困難であると考えられる。(畠山襄君・第2回)
- ・ 日本は、台湾に対する政策を考えるに当たって、経済分野については、その関係を強固なものとしていく一方で、安全保障の分野については、対中国政策と連動していることに留意する必要がある。(田久保忠衛君・第4回)

c. 協力関係を推進する方法に関する発言

<参考人の発言>

- ・ 多様性を有するアジアにおいて地域共同体を構築するに当たっては、環境保護、資源管理等一国で対処できない問題についての認識を共有することから始めるべきである。その際、EU のように、ルールや制度を定めこれに基づき行動するよりも、一定の枠組みを設定した上で、具体的問題についての協議の場を確保する方が適当である。その後、これを共通ルールとするか、それとも、各国政府の独自性を重視してガイドライン的なものとするかについては、協議の場において解決されるべき問題である。(中村民雄君・第5回)

C. 地域経済統合と憲法との関係

a. 国家主権の委譲に関する発言

<委員の発言>

- ・ FTA の推進により、経済要素以外の考慮も必要となり、国家主権の委譲等憲法上の検討を要する問題が生じることになる。(石川要三君(自民)・第2回)
- ・ 本来主権で守られている部分について、憲法改正という正当な手続を経ない形で国際機関等に移管することは、憲法違反になるのではないか。(伊藤信太郎君(自民)・第2回)
- ・ ドイツ基本法においては、国家主権の一部を国際機関に委譲する旨規定されているが、日本国憲法にも、同様の条項を設ける必要があるのではないか。

(中川正春君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 将来的には、EU当局のような第三者機関を創設する必要があるが、FTAの段階で主権の問題が絡むと協定の締結が難しくなるので、主権委譲問題を強調し過ぎない方がよいと考える。(畠山襄君・第2回)

b. 9条との関係に関する発言

<委員の発言>

- ・ 前文ではなく9条において、日本の国際社会での位置付けを明確にすべきである。FTAの問題は、その延長線上にある。(平井卓也君(自民)・第2回)
- ・ 東アジアにおける地域共同体の構築に当たっては、軍事力の不保持等の理想主義を掲げる憲法の改正が不可避である。(石川要三君(自民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 軍事力の不保持という理想主義を掲げる現行憲法の下においても、地域共同体の構築は可能である。ただし、全世界的な視野に立った国際協調主義を強調する憲法を制定するというのであれば、今以上に、東アジアの地域共同体の設立に寄与できると考える。(中村民雄君・第5回)

c. その他の発言

<委員の発言>

- ・ FTAについては、 大国が自国産業を優位に展開できるシステムであること、農産物貿易に対する反グローバリズム的な考え方が無視できないことという点において、憲法との関係が問題となる。(首藤信彦君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・ 地域経済統合がマクロ経済政策を統一する段階に入れば、租税に係る憲法上の問題が生じる可能性がある。(畠山襄君・第2回)
- ・ 各国間協議により公序を築き上げたEUの形成過程は、国際的な議論を常に反映して統治に当たるといって国際協調主義を掲げた憲法に合致しており、参考にすべきである。(中村民雄君・第5回)

D. EU統合

a. EU統合に対する評価に関する発言

<委員の発言>

- ・ 一国では日本に対抗できないという1980年代～1990年代のEU加盟国の認識が、EU統合を加速させた側面もある。(首藤信彦君(民主)・第5回)

- ・ EU の結束を強調すればするほど、域外国に対する排他性が強調されることになる。(赤松正雄君(公明)・第5回)
- ・ EU 統合については、主権国家を維持したままで通貨統合がなされるなど、予想以上に順調に進展したと考える。(藤島正之君(自由)・第5回)
- ・ EU 基本権憲章については、ナチズムに対する闘争に根を下ろすものである旨強調されていたことが印象深い。(山口富男君(共産)・第5回)
- ・ 欧州には人権を重視するという考え方が存在し、これが欧州人権条約や EU 基本権憲章の制定につながっている。(中山太郎会長・第5回)

<参考人の発言>

- ・ EU は加盟国との相互補完関係の上に存在する特異な統治制度を有しており、連邦国家に向けた途中の段階というよりも、発展途上の「実験」と評価することができる。これを支える条件として、戦争被害という共通体験、国民国家による完全な統治は不可能という共通の歴史認識に基づく自覚、キリスト教等の「ヨーロッパ文明」、米国やロシアとの区別による一体感を挙げるができる。(中村民雄君・第5回)
- ・ EU の結束が強調された結果、移民・難民政策等の対外政策が域外の国民にとって厳しいものとなったことから、EU と域外との間で平和が維持されるかという点については、疑問を持たざるを得ない。(中村民雄君・第5回)

b. EU と加盟国との関係に関する発言

<委員の発言>

- ・ サッチャー政権時に顕著であったように、EU 統合に懐疑的な英国の対応は、他の加盟国の対応と異なるのではないか。(石川要三君(自民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ EU 統合に伴う各国憲法の変化については、各国議会が EU における自国政府の行動を監視する制度を設けているか否か、憲法上主権の委譲を明記しているか否かという観点からの類型化が可能である。(中村民雄君・第5回)
- ・ 議会が無制限の立法権限を有するというイギリスの議会主権の原理は、EC 法の直接効及び優位性により、実質的に変容した。(中村民雄君・第5回)
- ・ 長期的視野に立てば、英国の EU への対応は、他の加盟国の対応と異なるものではない。英国は、EU 統合に懐疑的であっても反対しているわけではなく、現実利益があれば協力するという立場に立っていると考える。(中村民雄君・第5回)
- ・ 加盟国間においては、EU の将来像の制度設計に係る意見の相違はあるが、根本的な理想の部分に係る認識は共有している。(中村民雄君・第5回)

c. EU 統合の今後の動向に関する発言

c-1. EU の拡大及び深化に関する発言

<参考人の発言>

- ・ EU 法に定められた合意事項の実現が加盟国の義務とされているという制度的な動機付けがあるため、また、EU の論理が通用する領域を拡大させる意味で東欧及び南欧諸国の EU 加盟という契機があるため、EU 統合は、意思決定過程の複雑化という問題を抱えながらも、今後も地道に進展していくと考える。ただし、トルコの EU 加盟については、人権の尊重、法の支配等の加盟に当たっての条件が設定されていることから、困難が予想される。(中村民雄君・第 5 回)
- ・ EU と加盟国との権限配分等を明確化すべきであり、また、各国議会によるチェックという観点から、EU 組織におけるその位置付けの明確化が図られるべきである。(中村民雄君・第 5 回)
- ・ 防衛・安保問題については、現在認められている人道援助の分野での対処を積み重ねながら平和創出の分野での活動を展開していくことを通じて、EU の枠組みによる対応を実効化していく動きが強まると考えるが、これが機能しない限り、防衛共同体の制度化は困難である。また、現状にかんがみれば、NATO の協力なしに EU 独自の軍事力を持つことは不可能である。(中村民雄君・第 5 回)

c-2. EU 憲法に関する発言

<委員の発言>

- ・ 憲法は国家の在り方の象徴であると考えれば、EU が国家でない以上、「EU 憲法」という文言を使うことには違和感がある。(石川要三君(自民)・第 5 回)

<参考人の発言>

- ・ EU の統治体制を再確認する運動の中で「EU 憲法」という文言が使用されるが、私があるべき統治像という意味でこの文言を用いる理由は、EU の統治が複雑化する中で、「憲法」の本質的な意味内容である国民主権の概念が重視されるべきと考えるからである。(中村民雄君・第 5 回)
- ・ EU 基本権憲章については、将来、EU の統治規範の冒頭に位置付けられるべきであるが、欧州人権条約や各加盟国の憲法裁判所との関係があり、その近い将来における実現は困難であろう。(中村民雄君・第 5 回)

c-3. その他個別課題に関する発言

<委員の発言>

- ・ 麻薬・薬物については、各加盟国の対応の差違が原因で EU 全体に広まるお

それがあり、今後の課題となるのではないか。(首藤信彦君(民主)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 麻薬・薬物問題については、現在、各国法上の薬物犯罪を共通で取り締まる旨の合意はあるが、今後、共通の刑事法規に基づく取締りという段階に進むかどうかについては、難しい問題であると考える。(中村民雄君・第5回)
- ・ 欧州における「右傾化」は、EUの移民・難民政策に対し大きな影響を与えているが、国民国家の護持を主張するという従来の「右翼」の概念を超えて欧州レベルで連携する「右翼」が存在する現状にかんがみれば、今後は、別の言葉での分析が必要になると考える。(中村民雄君・第5回)
- ・ EU域内においては、人権侵害等を防止する制度が築かれてきたが、EU域外との関係で同様の制度が公平に機能するかどうかは、今後の課題である。(中村民雄君・第5回)

d. EUの経験を踏まえた日本に対する示唆的事項に関する発言

<参考人の発言>

- ・ グローバル化の進展により環境、資源等の分野での各国間協力が不可欠となっている現在、EUの制度及び機能が参考になる。(中村民雄君・第5回)
- ・ 各国間協議により公序を築き上げたEUの形成過程は、国際的な議論を常に反映して統治に当たるといった国際協調主義を掲げた憲法の精神に合致しており、参考にすべきである。(中村民雄君・第5回)
- ・ クローン人間、環境保護等社会の変化を明確に反映した規定等を設けているEU基本権憲章は、日本にとって参考になる。(中村民雄君・第5回)
- ・ 欧州における社会政策に関する積極的な国際立法がどこまで日本に参考となるかは懐疑的であるが、例えば、共通の会社法に基づき企業活動等を規律するという手法は、日本にとって参考になる。(中村民雄君・第5回)

e. その他の発言

<委員の発言>

- ・ 外交交渉等においては、EUが主体となる場合や加盟国が主体となる場合があり、両者が使い分けられているが、原則的には、加盟国を国際社会における主体として扱うべきである。(井上喜一君(保守)・第5回)

緊急事態

(1) 有事法制の整備に対する評価

a. 有事法制の整備に肯定的な発言

<委員の発言>

- ・ 平和外交に係る不断の努力を進めていくことは当然であるが、「万が一」の事態に備え、有事法制を整備する必要がある。(赤松正雄君(公明)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 米国は、日本に対して集団的自衛権の行使及び自衛隊の軍隊化を求めていることにかんがみれば、日本の有事法制の整備について、不十分であるとしながらも、好意的に受け止めている。また、韓国も含めて、日本の有事法制の整備に頭から反対する国はないと考える。(田久保忠衛君・第4回)

b. 有事法制の整備に否定的な発言

<委員の発言>

- ・ 有事法制関連3法案の問題点は、それが武力行使法になってしまっていることにある。先の大戦後、日本は、二度と戦争を繰り返さないとの信義の下に国際社会に復帰したのであり、したがって、現在の有事法制の議論は、アジア社会から、国際的な信義にもとるとの批判を受けている。(山口富男君(共産)・第3回)

(2) 有事法制を検討するに当たり考慮すべき事項

<委員の発言>

- ・ 現行憲法は、武力攻撃、緊急事態、大規模テロ、サイバー・テロ等を想定したものではない。(首藤信彦君(民主)・第3回)
- ・ 有事法制を考えるに当たっては、誰もが戦争を望んでいないこと、日本が攻撃を受ける可能性が少ないが、そのことは、有事法制がなくてもよいことにならないこと、有事の際に国民を守る自衛隊こそが世界平和を願っていることに配慮しなければならない。(近藤基彦君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・ 有事の認定に係る主体的判断力を我が国が有しているかが、重視されなければならない。日本の主体的な判断を確保するためには、日米地位協定の改定、駐留米軍基地の削減等をテーマとする日米安保体制の見直し、国際情勢を判断する情報力及び情報基盤に係る制度設計等を考えていかなければならない。(寺島実郎君・第3回)

その他

1. 総論

(1) 憲法論議に臨む態度

<委員の発言>

- ・ 我が党（自民党）は、国民主権、平和主義・民主主義及び基本的人権の尊重という理念を守っていくという意味では、憲法を守る立場である。（葉梨信行君（自民）・第1回）
- ・ 憲法論議に当たっては、国民の福利、平和の構築等の国家目的の実現を新たな形で補完する「リージョン・ステート」の存在等を踏まえた上で、新しい時代の憲法感覚を持つべきである。（中野寛成会長代理・第5回）

<参考人の発言>

- ・ 憲法改正、特に、9条問題をタブー視してはならない。21世紀のビジョンを見極めながら、基本理念を活かして、憲法を積極的に見直すべきである。（寺島実郎君・第3回）

(2) 憲法と現実との乖離、憲法改正の是非等

<委員の発言>

- ・ 欧州各国の憲法事情を調査した際、イタリア在住の作家である塩野七生氏から、「古代ローマでは、法に人間を合わせるのではなく、人間に法を合わせ、それにより将来像を提示する」との話を聴き、感銘を受けた。戦後50年以上経た今日、世の中は急激なスピードで変化していることを考えれば、憲法改正は避けて通れないのではないか。（石川要三君（自民）・第3回）
- ・ 現行憲法は、軍事的に強大な力を持った中国の出現や現代の世界経済の仕組みを想定したものではない。（首藤信彦君（民主）・第3回）

<参考人の発言>

- ・ 時代遅れになっている規定は9条だけでなく多々あり、国民世論が憲法を改正する方向で一致すれば、改正も当然考えられるが、それ以前に、憲法の理念を活かしながらどれだけのことができるかを考えるべきである。（松井芳郎君・第1回）

(3) 調査会の進め方

<委員の発言>

- ・ 憲法調査会では5年を目途に調査を行うとされている一方で、自民党では憲法改正のための国民投票法案の提出準備をしていることに、憂慮の念を覚える。(大島令子君(社民)・第1回)

2. 人 権

外国人の人権

<参考人の発言>

- ・ 日本に一定期間居住する外国人に対し相応の待遇を与えるという観点から現行憲法が規定されているかという問題については、若干の疑問を有している。社会保障、教育、医療等の分野において、外国人が十分な保護を受けているかをチェックすべきである。(畠山襄君・第2回)

3. 政治機構

選挙制度等(国政における民意の反映)の在り方

<委員の発言>

- ・ ITは、国民が民意を国政に直接反映させる手段として重要であると考えます。(土屋品子君(自民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・ IT革命の進行により、代議制民主主義を再定義するとともに、政治的意思決定システムの変化について議論する必要性が生じている。代議者は、単に国民の意見をつなぐものではなく、国民にその主張を投げかけてリードしていかなければならない。(寺島実郎君・第3回)

4. 憲法改正手続

<委員の発言>

- ・ 憲法上、改正規定が設けられているにもかかわらず、これを具体化する手続法が存在しないために憲法改正ができないのは、おかしいことである。(近藤基彦君(自民)・第4回)

地方自治に関する調査小委員会

小委員名簿 (平成14年7月11日現在)

小委員長	保岡興治君	自民		
	伊藤公介君	自民	西田司君	自民
	葉梨信行君	自民	平井卓也君	自民
	森岡正宏君	自民	渡辺博道君	自民
	筒井信隆君	民主	中川正春君	民主
	中村哲治君	民主	永井英慈君	民主
	江田康幸君	公明	武山百合子君	自由
	春名真章君	共産	土井たか子君	社民
	井上喜一君	保守		

活動経過

年月日	回次	テーマ	参考人
H14. 2.28	1	地方分権改革と道州制・連邦制	筑波大学教授 岩崎 美紀子 君
3.28	2	市町村合併をはじめとする分権改革の課題	東京大学大学院法学政治学研究科教授 森田 朗 君
5.9	3	地方自治と地方財政	東京大学教授 神野 直彦 君
6.6	4	地方分権を実現するための諸課題	鳥取県知事 片山 善博 君
7.11	5	三重県における「生活者起点」の観点からの取組み	三重県知事 北川 正恭 君

各参考人ごとの意見陳述等の概要

第1回（平成14年2月28日）

いわさき みきこ
岩崎美紀子参考人（筑波大学教授）

参考人からは、機関委任事務制度廃止等を柱にした前回の地方分権改革後の課題として、税・財政面での権限移譲、自治体の広域化、市民社会の自治への参加等があるとの指摘がなされた上で、諸外国の基礎自治体の在り方を類型化しつつ、我が国では、社会サービスを提供する能力がもてるように基礎自治体を再編して規模を拡大した北欧型の制度を目指すべきであるとの意見が述べられ、また、道州制、連邦制を採用する場合の課題に言及した上で、我が国では、憲法の改正が必要な連邦制を導入せずとも、執行における地方の裁量を認め、かつ、中央の決定に対して地方が影響を及ぼす制度を整えることで分権を図ることが可能であるとの意見が述べられました。

これに対して、国主導の「上から」の市町村合併の推進の是非、地方自治体の財源の在り方、地方自治体の適性規模等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、地方自治体の首長の多選禁止の検討の必要性、住民投票制度の導入の是非、永住外国人への地方参政権付与の問題等について発言がなされました。

第2回（平成14年3月28日）

もりた あきら
森田朗参考人（東京大学大学院法学政治学研究科教授）

参考人からは、地方分権推進委員会による改革では、地方分権一括法により機関委任事務の廃止等一定の成果があった、しかし、財政面の改革には不十分な点もあり地方財政が危機に瀕していることから、今後は地方への税財源の移譲等を進めていくべきであるとの意見が述べられました。

また、現在の行政サービス水準の維持や住民の生活圏の変化、人口減少、高齢化社会への対応等の要請から、市町村合併を推進する必要がある、その際、一律的な合併推進や数値目標的な市町村数のひとり歩き等は避けるべきであり、個々の自治体の事情に応じたきめ細かい対応が必要であるとの意見が述べられました。そして、国主導の現在の合併推進策は地方自治の理念に反する、

合併は地方のコミュニティーを破壊する等の批判に対しては、今次の合併推進は個々の市町村の観点からだけではなく、地域や国全体の観点から推進されなければならないので、地方自治の理念を尊重しつつ国や県もその調整を行う必要があるという反論が述べられました。さらに、合併が進んでいった後の市町村と都道府県の在り方にも慎重な検討が必要であるとの意見が述べられました。

これに対して、地方自治体への税財源移譲、市町村合併の進め方、憲法における地方自治の規定の意義等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、道州制の導入の推進、国から地方への税財源移譲、ボランティア団体やNPOと地方自治体の協働の必要性等について発言がなされました。

第3回（平成14年5月9日）

じんの なおひこ
神野直彦参考人（東京大学教授）

参考人からは、過去からの教訓（大正デモクラシー運動やシャウプ勧告）及びグローバル化が進む一方でローカル化が進行している近年の諸外国の動き（ヨーロッパ地方自治憲章の制定等）にかんがみると、地方分権を進めるためには、地方への税・財源の移譲、地方政府間の財政格差を是正するための制度が不可欠であるとの意見が述べられました。

そして、今後の我が国の課題としては、先の分権改革による機関委回事務の廃止によって地方に多くの行政任務と決定権が与えられたものの、課税権については未だ十分に与えられていないという事態を解消するため、個人所得税と消費税を地方に移譲することにより、地方に課税権や決定権がない「集権的分散システム」から、地方が課税権や決定権を有する「分権的分散システム」に移行させることが重要であるとの意見が述べられました。

これに対して、国と地方の税・財源配分の在り方、地方政府間の財政調整度の在り方等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、国主導による市町村合併推進政策の適否、有事法制によって地方自治が阻害される懸念等について発言がなされました。

第4回（平成14年6月6日）

かたやまよしひろ
片山善博参考人（鳥取県知事）

参考人からは、知事としての経験を踏まえ、地方分権を実現するための主な課題として、自治体が、多様性、地域性を持つ組織等を設けられるように、地方自治法の画一的な規定を改正すべきである、独立行政委員会は、専門性・当事者能力を欠き十分に機能していないので、民主主義的な要素を注入すべく、委員を公選にする等の方法を考えるべきである、多様で自主的な地方議会の在り方を認めるとともに、サラリーマン等の生活に密着した者がその身分のまま議員になれるようにすべきである、地方財政は、公共事業等のハード面の政策を重視するか、人材の充実等のソフト面の政策を重視するかという自治体の政策選択に対して中立であるべきである、都道府県税を安定的なものにするため、法人事業税に外形標準課税を導入するか、あるいは、法人事業税を国に、個人所得税を地方に移譲する等の対策を立てるべきである等の指摘がなされました。

これに対して、政府による市町村合併推進策の評価、地方の税・財源の在り方、教育の分野における地方分権、鳥取県西部地震の際の住宅再建支援策の評価、地方自治体が国際交流に果たす役割等について質疑がなされました。

参考人の質疑を踏まえた自由討議において、地方への権限移譲の必要性、住宅再建等の被災者支援の必要性、有事法制が地方自治を侵害するおそれ等について発言がなされました。

第5回（平成14年7月11日）

きたがわまさやす
北川正恭参考人（三重県知事）

参考人からは、これからの行政は税金を納める側の立場に立ってその満足を第一に考える「生活者起点」の理念が重要であるという認識を前提に、三重県ではその実践として、請求を受けてから、意思決定された結果のみを「情報公開」するのではなく、政策形成過程をも自ら積極的に「情報提供」しており、また、民間企業の経営手法にならった「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）」を導入し、業績評価型行政の実施、予算主義から決算主義への転換等を行っていること等について、知事の経験を踏まえて、説明がなされました。

更に、今後、我が国は、「集権・官治」から「分権・自治」へ転換して、各地方の特色を活かした「モザイク国家」を目指し、地方の発展を図るべきであるとの意見が述べられました。

これに対して、地方への税・財源移譲の方策、NPM に対する評価、県庁内の意識を改革することに伴う困難、道州制を念頭に置いた都道府県のあり方等について質疑がなされました。

参考人質疑を踏まえた自由討議においては、中央省庁職員の地方自治体への出向の是非、国会での決算審議の充実の必要性、道州制導入の是非等について発言がなされました。

各論点ごとの委員及び参考人の主な発言

．憲法第 8 章（地方自治）の規定について	
1．第 8 章が設けられた意義等	143
2．「地方自治の本旨」の意義について	143
．分権改革の必要性と課題	
1．地方分権の潮流と分権改革の必要性	145
2．分権改革の課題	
（1）総論的事項	146
（2）国と地方との関係	149
（3）地方自治体内部又は相互の関係（地方自治体の組織・機構の在り方等）	151
（4）分権改革のインフラ整備に関する事項（人材育成の必要性等）	155
．地方分権に関する各論的事項	
1．道州制（連邦制を含む）	
（1）道州制と憲法との関係	158
（2）道州制の導入の是非	158
（3）その他道州制の課題等	159
2．市町村合併	
（1）市町村合併推進の是非等	160
（2）その他市町村合併の課題等	164
3．地方財政	
（1）地方財政と憲法との関係	166
（2）地方財政の課題（税・財源の移譲、財政調整制度等）	166
4．住民投票	172
5．定住外国人に対する地方参政権の付与	173
6．その他	173

I. 憲法第8章（地方自治）の規定について

1. 第8章が設けられた意義等

<委員の発言>

- ・憲法の地方自治の章は、日本の民主主義にとって地方自治は不可欠であるということから、それ以前に作られた諸外国の憲法にもあまり見られなかった地方自治の大原則を打ち立てたものであり、21世紀の指針となるものである。（春名真章君（共産）・第1回、第3回）
- ・大日本帝国憲法下においては、真の地方自治は成立していなかったが、日本国憲法において第8章に地方自治の規定が設けられたことにより、地方自治が確立された。（春名真章君（共産）・第2回、第5回）

<参考人の発言>

- ・明治憲法に規定されていないからといって地方自治がないがしろにされていたわけではなく、市町村制から始まって、明治時代から粛々と地方自治が進んでいたが、それを明示的に書き新たな再出発をしたという意味において、評価している。（岩崎美紀子君・第1回）
- ・現憲法制定時点において、地方自治が憲法上制度的に保障されたことは世界的に見ても画期的であり、その意義は大きかった。（森田朗君・第2回）
- ・戦前は、地方自治の「自治」を、「おのずからおさまる」と思わせていたのに対し、憲法に規定が設けられたことは画期的なことである。ただ、それ以前において、地方自治を目指す運動がなかったわけではなく、戦前から民主化運動をはじめとして地方自治を求める運動が根強く残っていた。（神野直彦君・第3回）

2. 「地方自治の本旨」の意義について

<参考人の発言>

- ・92条の「地方自治の本旨」は、少なくとも地方公共団体が一定の固有の自治権を行使する領域を持っているということを宣言した条文である。問題は、その領域の具体的な範囲がこれまで明確にされなかったことであるが、この議論を行うにふさわしい一番の場は国会である。（森田朗君・第2回）
- ・分権推進委員会の最終報告では、税・財源の在り方を明確にしていくことが、憲法の「地方自治の本旨」を具体化していくことにつながるとしている。（神野直彦君・第3回）

- ・「地方自治の本旨」は、非常に分かりにくい文言であり、いかようにも解釈できるが、憲法学者が書いているのとは異なり、私は、住民の願い、住民の要望、住民の不満といったものをくみあげて行政を作り上げていく、そういうプロセスを制度的に保障するものと考えている。(片山善博君・第4回)
- ・憲法第8章については、国と地方の関係を含めて議論が必要である。憲法があり、しかも中央集権体制であるということは、多くの議論の余地がある。(北川正恭君・第5回)
- ・(4ヶ条のみを規定する憲法の地方自治の章に、さらに書き加えるべき事項があるかとの質問に対して、)四つの条文がふさわしいかは別として、憲法に詳細に規定することには賛成できない。なぜなら、時代が動く中、フレキシブルに対応することができなくなる。(岩崎美紀子君・第1回)

分権改革の必要性と課題

1. 地方分権の潮流と分権改革の必要性

<委員の発言>

- ・東京や大阪等の大都市に人口が集中し、文化や経済力がアンバランスになっている状況を改善する意味で、国土政策の観点からも、地方分権を考えるべきである。(葉梨信行君(自民)・第1回)
- ・少子高齢化という現実を直視すれば、地方分権は進めるざるを得ない。(渡辺博道君(自民)・第1回、第2回)
- ・憲法の地方自治の精神が実現されていないことが一番の問題である。例えば、機関委任事務が最近まで残っていたこと、地方交付税が補助金化していたり、税源の移譲が実現されていない等財政を通じた地方へのコントロールが残っていること、政府は住民投票に積極的ではないこと等のいくつかの面から、8章を全面的に活かしていくことが求められている。(春名真章君(共産)・第1回)
- ・昨今の教育現場の荒廃、経済界、司法、政界におけるモラルハザードの根源は、極度の中央集権体制が、中央への依存心のみを肥大化させ、自立心や自己責任を失わせたためである。また、中央集権体制は、高度経済成長期には機能したが、最近では行き詰まり、不況を長期化させている原因となっている。徹底した地方分権によって地方の自立を促すような統治制度を作る必要がある。(永井英慈君(民主)・第2回、第3回、第4回、第5回)
- ・現在の日本は、目指すべき目標を見失っているため、国家理念とそれを実現させるための体制を再構築する必要がある。これからの日本は、「透明な自治の国の実現」によって成熟した社会を目指し、これを国家目標としていくべきである。(保岡興治小委員長・第5回)
- ・日本では民主主義を標榜しながら、いつまにか民主主義のルールを壁として作り、それを守ることが民主主義であるという錯覚に陥っている。今こそ「民主主義の民主化」が必要であり、そのためには、地方分権と情報公開が不可欠である。(中野寛成会長代理・第5回)

<参考人の発言>

- ・地方分権は、今や世界的な潮流であり、その推進力としては、民主化、文化的アイデンティティ、近代化の終焉、行財政改革、グローバリゼーションという五つに分けられる。分権の方向としては、「官治分権」から「自治分権」へ、すなわち、「権限委譲」から「権限移譲」へという一定の方

向性がうかがえる。(岩崎美紀子君・第1回)

- ・地方分権改革は、20世紀後半、社会の発展に伴い生じた制度と現実との間の乖離に対応するための統治制度改革の一環であり、世界的に生じてきている流れである。我が国における地方分権改革は、世界的な分権の流れとは別に、固有の要請からスタートした後で、行政改革の流れと結合した。(森田朗君・第2回)
- ・歴史的に日本が追求してきた民主主義の流れの波と、日本をはじめとする先進諸国で20世紀後半から共通に生じている分権の波とが衝突して、日本で地方分権の推進が積極的に図られようとしている。(神野直彦君・第3回)
- ・今までは、中央集権により管理しやすい社会を作ること、大きな成功を収めてきたが、経済的な追求だけでなく、自己実現という価値観の多様化・多元化に 대응していくためには、地方分権を図っていく必要がある。(北川正恭君・第5回)
- ・現在の日本の閉塞感を打破するには、国家公務員及び地方公務員のそれぞれが、政治家とともに、これまでの事なかれ主義を打破し、情熱とプライドを持って、新しい価値を創造し、理念、ビジョンを掲げた体制を作っていくことが必要である。(北川正恭君・第5回)

2. 分権改革の課題

(1) 総論的事項

a. 今次の分権改革後の課題に関する発言

<参考人の発言>

- ・地方分権推進委員会による地方分権改革の成果として、機関委任事務を廃止したこと、地方自治体の事務を法定受託事務と自治事務に分け、国の関与を縮減したこと、国地方係争処理委員会を作り、国と地方の係争について判断する機関を作ったことが指摘されるが、今後の課題として、税・財源移譲の問題、市町村ないし都道府県の領域をどうするか、二層制を維持するか等の地方制度のデザインの問題、自治体において自治を担うだけの能力を養成するという問題がある。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・地方分権推進委員会による地方分権改革により、地方自治体の事務を法定受託事務と自治事務に分け、国の関与の仕方について法定主義を採用したが、現場では、相変わらず中央官庁から電話一本で仕事を引き受けたりしている。国地方紛争処理委員会ができたが、これが使われないと、従前と同様の状態

となるので、中身はこれからきちんと入れないといけない。(岩崎美紀子君・第1回)

- ・(機関委任事務の廃止で)それぞれの自治体でいろいろなことができるようになったという声が聞こえてくる一方で、条例の制定、基準の作成はかなり大変である、いまだ機関委任事務的な慣行が残っているという声もある。(森田朗君・第2回)
- ・機関委任事務の廃止は、「決定」と「執行」の間の非対応を解消するもので一応の成果はあったが、依然として「行政任務」と「課税権」の非対応が残り、地方には、多くの仕事が割り当てられているのに、課税権はわずかである。(神野直彦君・第3回)
- ・地方分権一括法により、上下主従にあった国と地方の関係は大きく変化した。今後は、国と地方は、「対等・対立」ではなく、「対等・協力」になることで、国と地方がともに発展していくべきである。(北川正恭君・第5回)

b. 地方分権の理念(「平等」観念からの脱却、自立と競争等)に関する発言

<委員の発言>

- ・地方分権の推進に当たり、均衡ある国土の発展という概念を捨て、各地域において不均衡が生ずるのを健全な差としてとらえる考え方に転換すべきである。(平井卓也君(自民)・第1回、第4回)
- ・中央集権で、国が決めた全国画一的な基準により公民館や学校を作ってきたことが、それぞれの地域の魅力、伝統、歴史に基づく個性あるまちづくりを失わせてきた。(伊藤公介君(自民)・第2回、第3回)

<参考人の発言>

- ・地方分権とは平等性から脱却することであり、多様であることや、他の地域より劣ったり違ったりすることが嫌なら、日本には地方分権は馴染まないことになる。しかし、日本は、歴史的には地域文化が多様であり、近代化の過程で中央集権に慣れたが、日本人のDNAには多様なものを認めていくということが含まれていると思う。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・(構造改革の一環として、地方の自立とともに地方の競争を打ち出した小泉政権の改革プログラムについて、)地方の自立は支持するが、地方の競争は支持できない。そこに住んでいる住民が幸せに暮らせればいいのであって、横を気にしなければならないのは不幸である。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・中央集権で官僚が治める「集権・官治」だと、国で決定したことを地方が追認していくことになるため、全国一律にならざるを得ない。「分権・自治」であれば、地方の特色が活かされた「モザイク国家」となり、発展性が高くな

る。(北川正恭君・第5回)

- ・地方へ権限を移譲すると、利権が横行したり、政策的な失敗をすることを懸念する向きもあるが、いつまでも自己決定、自己責任をとらず、国に依存していたのでは、成長がなくなる。また、県も、市町村の自立を妨げるような集権的なことはやってはいけない。(北川正恭君・第5回)

c. その他

<委員の発言>

- ・地方分権を進める上で、地域の文化性、地域政党を育てるという観点から、東京に一極集中しているマスコミを分散させる必要がある。そのためには、首都機能の移転が手段として有効ではないか。(中村哲治君(民主)・第1回)
- ・アメリカと異なり、我が国では、大都市とその他の地域等において、病院、学校等の公共サービスの提供に格差があり、国民に公平に公共サービスが行き渡っていないと感じる。(武山百合子君(自由)・第1回)
- ・電子政府・電子自治体を踏まえた地方分権の在り方を考えるべきである。(平井卓也君(自民)・第1回、第2回、第3回、第4回)
- ・地方分権論議において、国会が政治決断を行ってこなかったことが問題であり、これからは、国がどこまでを法律で定め、条例に委ねるか、税・財源移譲、都市と地方の関係等について、国会が積極的にビジョンを示すべきである。(中川正春君(民主)・第2回)
- ・地域の個性作りのための福祉特区、教育特区のような特別目的地域を創設すべきである。(平井卓也委員(自民)・第3回)
- ・全国知事会等の地方関連団体が率先して行動しないと、地方分権は進まないと思う。(永井英慈君(民主)・第4回)

<参考人の発言>

- ・現在進められている小泉内閣の構造改革は、公共部門に市場原理を導入しようというきらいがあって社会全体が混乱するおそれがある。(神野直彦君・第3回)
- ・三重県では、業績評価等の民間企業の経営手法にならった「ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)」を取り入れている。この考えの下、前例踏襲主義を改め、ビジョンや戦略に基づいた県政の運営、予算をいかに獲得し使いきるかという「予算主義」から、予算を使ったとき、県民の満足がいかに図られたのかを問題とする「決算主義」への転換、縦割り型組織からフラット化された組織への転換等の改革を進めている。(北川正恭君・第5回)
- ・NPMの観点から、公の仕事であっても、民間が行った方が効率がよい場合に

- は、積極的に市場メカニズムを活用すべきである。(北川正恭君・第5回)
- ・経済特区の構想は、国と地方が協働し、ぜひ実現してもらいたい。(北川正恭君・第5回)
 - ・国会議員と知事は、忌憚なく議論し、地方自治のための知恵を出し合うべきである。(北川正恭君・第5回)

(2) 国と地方との関係

a. 国と地方の関係についての憲法に関する発言

<委員の発言>

- ・憲法に、国と地方はまさに対等の立場であるということをもう少し詳しく書く必要がある。(渡辺博道君(自民)・第1回)
- ・地方の能力を信用して、権限をもっと地方に移譲していくべきであり、憲法改正をする場合には、このような観点からも検討する必要がある。(西川太一郎君(保守)・第4回)
- ・地方自治に関する憲法の条文は、少なければ少ないで、もっと権限を地方に委ねる項目が一つ厳然とあればよい。(中野寛成会長代理・第4回)

<参考人の発言>

- ・国と地方との問題をどこまで法律で規定できるかについては、「地方自治の本旨」とも関連する立法上の慣行の問題でもあろうが、憲法上の論点とも言えよう。(森田朗君・第2回)

b. 法律の「規律密度」に関する発言

<委員の発言>

- ・現在の法体系では、教員一人当たりの生徒の数等、ナショナルミニマムとして国がすべての基準を決めているが、これを地方に移し、どこまで国が基準を決めるべきかについて議論すべきである。(中川正春君(民主)・第2回)
- ・国の権限を制限するような法律が必要となる。(中川正春君(民主)・第4回)

<参考人の発言>

- ・自治事務について、例えば介護保険のように、国は細々と決めすぎているので、大枠の立法だけで後は現場に任せるとか、法定受託事務について法定する場合には同時に財源も移譲するといったことを制度化すれば、国及び地方の意識も変わってくる。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・国が法律でどこまで細かく規定できるかという点については、特にルールがない。したがって、法律がかなり詳細に規定した場合、実質的に地方の自主

立法の余地が縮小してしまう。法律の「規律密度」(法律でどこまで細かく、あるいは、粗く規定すべきかということ)をどのような制度でコントロールできるかが課題となるが、基本的には国会で自主的にコントロールするのが現実的である。(森田朗君・第2回)

- ・中央政府があまりに詳細に物事を決めてしまうと、全国一律的になり、地域の実情にそぐわず不自由が生ずる。地方に自由度、柔軟性、選択性を持たせることが、これからの中央政府の地方自治体に対する関与の在り方であると思う。(片山善博君・第4回)

c. 学校教育における国及び地方の役割分担に関する発言

<委員の発言>

- ・地方分権を推進していく上で、国は教育において、健全な愛国心を育てたり、国民としての誇りを若い人に持たせる役割を担うべきである。(森岡正宏君(自民)・第1回)
- ・地方分権の中で、市町村の教員の採用に関しては、県ではなく市町村に任命権を認めたり、地方がそれぞれ異なる教育内容や週休の制度等を定めることを認めたりして、教育に関しても地方が主体となるようにすべきである。(武山百合子君(自由)・第4回、第5回)

d. その他

<委員の発言>

- ・グローバル化が進み、国境がなくなった場合、例えば、九州が、遠くの東京よりも、韓国や中国等近くの海外に目を向けるようになったとしてもよいと考える。(武山百合子君(自由)・第1回)
- ・地方分権を進めて行く上で、地方の意見が国に反映される仕組みを整える必要がある。(金子哲夫君(社民)・第5回)
- ・中央政府と地方政府の役割分担を精査して、それぞれの分野で国の発展を図っていかなければならない。(永井英慈君(民主)・第5回)
- ・ヨーロッパにおいて、EU統合の動きがある一方で、地方政府が強化されている。日本でも、国家が主体でなくなるような流れが始まっているのではないのか。(筒井信隆君(民主)・第3回)
- ・国によってその成り立ちが異なることから、国家の概念を踏まえた上で、地方自治の概念を議論すべきである。(中野寛成会長代理・第4回)

<参考人の発言>

- ・現在のように国と地方があまりにも絡み合っている体制では、一つが倒れる

- と全部が倒れることとなり、国としての基礎体力は弱い。国と地方が責任の所在を明確にする等それぞれ自立し、それぞれの立場から国民に向かって相互協力できるような関係に切り替える必要がある。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・国と地方の関係について、「地方ができることは地方で」「国がやるべきことは国で」(親離れ子離れ)という原則の下に、地方も国を頼らない一方で、国も本来の責務をきちんと果たすべきである。(片山善博君・第4回)
 - ・全国の自治体が、自らの持つ地域の特性であるとか人材を活用して、政府の外交を基軸にしながらかそれを補完する意味で、多面的な外交チャンネルを持つことは大事である。(片山善博君・第4回)
 - ・国の根幹にかかわる部分以外は、地方にどんどん権限を移譲すべきである。権限を移譲していけば、都道府県の在りようが必ず問われ、二層制になる可能性もあると思う。(北川正恭君・第5回)
 - ・地方から国に対して意見を言う制度を整えることは重要である。なお、地方分権一括法の施行により、自らの事務として処理できる自治事務が増えたため、国に対して意見を言う機会が減る可能性はある。さらに、紛争処理委員会の創設は、国に対して大きなプレッシャーを与えていると思う。(北川正恭君・第5回)

(3) 地方自治体内部又は相互の関係

A. 地方自治体の組織・機構の在り方等に関する発言

a. 地方自治体の組織・機構について地域性・多様性を認めるべきとする発言

<委員の発言>

- ・基礎自治体は多様であってよいと思う。さまざまな基礎自治体の在り方がもっと弾力的に議論されてよい。(中川正春君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・地方自治体の組織、機構の在り方について、国は、地方自治法を中心とした法律により形式的かつ詳細にこれを定めているが、地方分権を進めるに当たり、市制、町村制も含め、各地方自治体が多様性、地域性、柔軟性に富んだ組織・機構をつくれるようにすべきである。(片山善博君・第4回)

b. 議会と首長の関係等(議院内閣制、シティ・マネージャー制等の導入等)に関する発言

<委員の発言>

- ・アメリカでは、小さな市の場合、シティ・マネージャー制度（議会が行政の専門家を任命し、その者に行政を行わせる制度。）を採用しており、我が国でもこうした制度を検討すべきである。（中野寛成会長代理・第4回）
- ・地方自治体の統治システムは、全国一律に大統領制を採用し、その上、首長と議会の関係では圧倒的に首長の権限が強い。このような制度が適切なのか疑問であり、住民参加の観点を重視しつつ、ヨーロッパで行われているようなカウンシル（評議会）、議院内閣制の導入等望ましい制度を検討すべきである。（中川正春君（民主）・第4回、第5回）

<参考人の発言>

- ・諸外国には、自治体が議院内閣制的な組織やいわゆる支配人制度等の多様な組織を選択できる例もあり、我が国でも、市町村の組織の多様化を認めてもいいのではないかと。この点で、首長と議員の直接選挙を規定した憲法93条2項を「官選の禁止」という趣旨に解すれば、憲法上の制約にはならないとも考えられるが、今後、検討すべき論点である。（森田朗君・第2回）
- ・地方議会にカウンシル制のような議院内閣制を導入しても構わない。北海道から沖縄まで全国一律に同じ仕組みということはやめた方がいい。大統領制をとるか、議院内閣制をとるか、また、委任して行う制度をとるかといった選択を認め、柔軟性や多様性を持った地方制度とすべきである。（片山善博君・第4回）
- ・現在の首長と議会の関係について、根本的な欠陥があるとは思わない。ただし、首長が与党と一体となって根回しするような運用の仕方には問題がある。（片山善博君・第4回）

c. 地方議会に関する発言

<委員の発言>

- ・自治体は、住民のニーズを見極めて、迅速に対応すべきである。そのためにも、生活者の視点で教育や介護等について意見を言う議員がいてしかるべきである。（武山百合子君（自由）・第4回）
- ・（地方議会に給与所得者等を参加させる手段として、）イギリスのある小都市では夜間に議会を開いているということをテレビで見たが、我が国でも小規模の自治体であれば可能ではないか。（西川太一郎君（保守）・第4回）
- ・地方議員の定数等は法律等で画一に定めるべきではなくて、各自治体が、地域性に基づき、独自に決定すべきである。（伊藤公介君（自民）・第5回）

<参考人の発言>

- ・地方分権の時代においては、議会の活性化は不可欠であるため、根回し等が

横行し形骸化しているような慣行を改めるべきである。また、地方自治法により詳細かつ硬直的に定まっている地方議会制度を改め、多様で自主的な地方議会の在り方を認めるべきである。(片山善博君・第4回)

- ・地域に密着した地方議会に生活者の代表が参加できるように、国会議員と同様とされている被選挙要件を改める等、学校の先生や公務員が、その身分のまま地方議員になれるようにすべきである。(片山善博君・第4回)

d. 首長の多選禁止に関する発言

<委員の発言>

- ・地方自治体の合併が進んでくると、権限の集中する首長の多選禁止が問題となってくる。一定の枠をはめることが、地方の活性化につながると考える。(中山太郎会長・第1回)
- ・地方分権を進めるに当たっては、首長の多選禁止を制度化すべきである。(永井英慈君(民主)・第1回)

<参考人の発言>

- ・大統領制の下で、強い権限を与えられている自治体の首長が多選されると、権力が自己目的化される等の弊害を招く場合が多く、首長の多選は制限されるべきである。(片山善博君・第4回)

e. 独立行政委員会に関する発言

<委員の発言>

- ・(教育委員会の委員を公選すべきとの意見に対して、)教育委員が公選されると教育委員の間にイデオロギーの対立が持ち込まれ、うまく機能しなくなるおそれはないのか。(森岡正宏君(自民)・第4回)
- ・アメリカでは、教育委員は公選されており、我が国でもこうした制度の導入を検討すべきである。(中野寛成会長代理・第4回)

<参考人の発言>

- ・首長が議会の同意を得て選任する公安委員会、教育委員会等の独立行政委員会の委員は、非常勤であったり、専門性を欠く等の中途半端な組織であり、また、中立性を重視するあまり、当事者能力を欠き、住民に対する説明責任を果たすことができない等の欠陥を有しているので、公選の首長の下に置くか、委員を公選するといった民主主義的な要素を注入すべきである。(片山善博君・第4回)
- ・(教育委員が公選されると教育委員の間にイデオロギーの対立が持ち込まれ、うまく機能しなくなるおそれがあるとの指摘に対して、)自治体の首長や文部

科学大臣も選挙で選出された政治的な存在なのだから、選挙で党派性がある委員が選出されても、複数の委員が公開の場で議論をしていけば十分に機能するのではないのか。(片山善博君・第4回)

- ・教育委員会は、予算権、人事権等かなりの権限を持っていながら、独立していることは、本当に良いことなのか検討すべき課題である。また、教育委員会と県あるいは市町村の関係がうまくいっていないことも検討されるべきである。(北川正恭君・第5回)

f. その他

<参考人の発言>

- ・地方自治体における監査制度は、監査をする側とされる側が精神的な一体性を有する等、うまく機能していないので、監査委員を公選し、監査をする側とされる側が緊張感を持つような仕組みに改めるべきである。(片山善博君・第4回)

B. 政令指定都市と都道府県の関係等に関する発言

<委員の発言>

- ・政令指定都市と県との間では、同様の行政施設を作るなどの重複が見られるため、政令市と府県の関係も見直す必要がある。(中村哲治君(民主)・第1回)
- ・政令指定都市が大きな権限を持つことが、その府県や他の市町村との関係にとっていいことなのか検討する必要がある。(中村哲治君(民主)・第2回)
- ・政令指定都市、中核市等、市町村制度が一律に包括的に規定されていることは問題である。また、県と市町村の役割の見直しも必要である。(渡辺博道君(自民)・第2回)
- ・川崎市のような政令指定都市の行政区は、20万人、25万人の人口を擁しながら自治権がなく、単なる窓口業務を行うにすぎないのは問題ではないのか。(永井英慈君(民主)・第2回、第4回)

<参考人の発言>

- ・現在の一律の形で市町村制度を維持していくことは不合理になっている。県と市町村の関係も多様なものとして考えざるを得ない。例えば、政令指定都市は、府県と対等になる、逆に、小さな町村は、府県と指導的な関係になるといったことが考えられる。(森田朗君・第2回)
- ・地方分権が進み、政令指定都市が増加した場合、府県と権限が競合したり、府県議会において政令市から選出された議員の占める割合が増加する等、府

県との関係が難しくなる。それぞれの都市の自律性を考慮すると、政令市が府県から離脱するのも選択肢の一つとなる。(森田朗君・第2回)

C. 都道府県相互の関係等に関する発言

<委員の発言>

- ・道州制を念頭に置くと、自治体間「競争」から自治体間「協力」が重要になってくる。(中村哲治君(民主)・第5回)

<参考人の発言>

- ・国よりも地方の方がスピーディーにやれることが多くあり、また、5~6県が一緒に取り組めば、ビジネスモデルにもなる。(北川正恭君・第5回)
- ・県と県とは、積極的に協力し、それぞれ機能分担しあうべきであると思う。そうした動きが、広域連合、合併、道州制という方向性につながっていく。(北川正恭君・第5回)

(4) 分権改革のインフラ整備に関する事項

a. 人材育成の必要性に関する発言

<委員の発言>

- ・地方分権を進めるには、権限及び財源の移譲とともに、人材の確保が重要となる。(渡辺博道君(自民)・第1回)
- ・地方分権を進めるには、お上への依存意識を改めるような意識改革やそのための教育が重要である。(小池百合子君(保守)・第1回)
- ・地方にも配慮した行政が行われるようにするため、「広域共和制」の下で都市と地方の基礎的自治体間の人事交流を行い、都市と地方の認識のギャップを是正する必要がある。(中村哲治君(民主)・第2回)
- ・地方分権を推進していくに当たって、人材の育成は重要である。その意味で、地方自治体の主要ポストに中央省庁から多くの国家公務員が出向していることは、地方分権を阻害していると思う。国家公務員の出向に頼るのではなく、民間人を登用できるシステムを考えるべきである。(伊藤公介君(自民)・第5回)
- ・知事が県の改革を進めるためには、県職員の意識改革を行うことは非常に重要である。(井上喜一君(保守)・第5回)

<参考人の発言>

- ・地方自治を担うには、自立性の高い人材を育てることが重要である。自分で考えて自分で発信できる、人と同じことをしないでも自信が持てるような人

材を育てる教育が極めて重要である。(岩崎美紀子君・第1回)

- ・ 地方自治体の人材育成を考えると、国の法制を理解した上で、条例の立案や、財源の把握ができる問題発見型の人材を育成する必要がある。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・ 県庁職員の意識改革を行うため、徹底的に話し合った、機構改革を行った、夏は半袖・ノーネクタイにする等形から変えた。(北川正恭君・第5回)

b. その他(情報公開、住民参加、ボランティア・NPOとの協働等)

<委員の発言>

- ・ 我が国では、自治体が情報公開し住民が政治に参加していくという住民参加が非常に遅れていることが、地方分権を確立できない要因となっている。(日森文尋君(社民)・第1回)
- ・ 自治に参加する気持ちが国民になれば、分権を進めても国民は本当に幸せになれると思う。我々は、国民に対して住民自治の自覚を求めていかなければならない。(中川正春君(民主)・第1回)
- ・ 地方自治においては、ボランティアやNPOといったような自立的に行動する市民・団体が果たす役割も重要であり、地方分権の推進に当たっては、地方自治体単独ではなく、地方自治体とこれらの市民・団体との協働も視野に入れた取り組みを行うべきである。(横光克彦君(社民)・第2回)
- ・ 最近の政官をめぐる不祥事を考えると、公共事業の入札制度を改革すべきである。(伊藤公介君(自民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・ 分権時代にふさわしい自治体の在り方は、住民が公に参加できることである。住民参加は、自治体の行う事業の計画、決定、実施、評価の四段階のすべてにおいて可能なことであり、これをいかに制度化し、実行性のあるものにしていくかが、分権社会の地域社会の在り方である。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・ これまでの行政側の考え方は、税金を使う側の立場に立ったものであった。これからの行政には、税金を納める側の立場に立って、満足する行政サービスを受けているかどうかを判断しながら政策を進める「生活者起点」の理念が必要と考える。(北川正恭君・第5回)
- ・ 三重県では、請求を受けてから意思決定された結果のみを「情報公開」するのではなく、政策形成過程をも自ら積極的に「情報提供」し、県民と「情報共有」を目指している。これは、行政に対する県民の自己責任を問うことにもつながり、従来の「お任せ民主主義」では通用しなくなる。(北川正恭君・第5回)

- ・公会計について、フローのみの現金主義会計では、起債による借金や保有資産等を表すのに無理があるため、発生主義会計に改めるべきである。(北川正恭君・第5回)
- ・三重県では、入札制度の改革については、電子入札も含めて検討している。また、公共事業の丸投げを防止するため、最初の実施として、費用の月払いを開始している。(北川正恭君・第5回)

地方分権に関する各論的事項

1. 道州制（連邦制を含む）

（1）道州制と憲法との関係

< 参考人の発言 >

- ・道州制と連邦制の本質的な相違は、連邦制においては、憲法に国と州との立法権の分立が明記されていることである。したがって、我が国においては連邦制をとる場合、憲法改正が必要となる。（岩崎美紀子君・第1回）
- ・連邦制国家の場合には、連邦政府と州政府の関係について、かなり詳細な規定が置かれる。他方、我が国のような単一主権国家の場合には、地方制度の創設自体が国の権能に属するため、地方制度が法律事項に委ねられることは、ある程度当然なことである。（森田朗君・第2回）

（2）道州制の導入の是非

a. 道州制の導入に積極的な発言

< 委員の発言 >

- ・地方分権を進める上で、道州制の導入は前向きに検討されるべきである。（伊藤公介君（自民）・第2回）
- ・都市と地方の乖離を調整するため、広域自治体を設置し（広域共和制）都市と地方の基礎的自治体間の人事交流を行うべきである。（中村哲治君（民主）・第2回）
- ・究極の地方分権を実現するためには、連邦制とはいかなくとも、道州制を導入する必要がある。（永井英慈君（民主）・第2回、第3回）
- ・市町村合併が進み、基礎的自治体に権限と税・財源が移譲された後には、中間的な存在である都道府県を整理して道州制を導入し、無駄のないすっきりとした国の統治構造を作るべきである。（保岡興治小委員長・第5回）

b. 道州制の導入に否定的な発言

< 委員の発言 >

- ・道州制等については、何のために自治体の拡大をやるのか理念が見えず賛成できない。（春名真章君（共産）・第2回）
- ・地方自治においては住民自治が極めて大切である。しかるに、道州制が導入

されると、住民の声が反映されにくくなるおそれがあるという懸念を持っている。(春名真章君(共産)・第5回)

(3) その他道州制の課題等

<委員の発言>

- ・道州制の議論に関し、道州が国の代わりを果たしていくという考え方と、道州は広域的に調整するだけの機能を果たすという考え方があり、基礎的自治体と道州のどちらに重きをおくかということを議論していくことが重要である。(中川正春君(民主)・第4回)
- ・市町村合併が進むと、中間団体としての都道府県の廃止・連合等が喫緊の課題となる。(井上喜一君(保守)・第5回)

<参考人の発言>

- ・連邦制の導入には、憲法改正が必要である、二院制をとりそのうちの二院に地域代表制を持たせる必要がある、連邦制を採用しても、基礎的自治体への分権は必ずしも保障されないといったことが課題となる。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・道州制の導入には、領域の確保、首長の選出方法等の制度のデザイン、二層制を維持するか、三層制を導入するかが課題となる。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・我が国の地方自治制度は、憲法に立法権の分立を定める「連邦型」とは異なり、法律により地方の地位及び権限を規定する「単一型」と言える。我が国は、憲法改正が必要となる「連邦型」を導入しなくとも、「単一型」の中で、執行における地方の裁量を認め、中央の決定に対して地方が影響を及ぼす制度を整えることで、最大限の分権を図るべきである。もっとも、道州制の導入は一考に価するが、どのような制度設計をするかで内容が異なるので慎重に検討すべきである。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・道州制論には、国の権限や仕事を道州に移していこうという考え方と、逆に、都道府県では対応できないような広域的な仕事を、道州をつくることにより、下から上に上げていこうという考え方がある。こういう点を整理した上で、都道府県の上にもう一つの公共空間をつくる必要性の有無を慎重に見極める必要がある。(神野直彦君・第3回)
- ・市町村合併が進展すると、力をつけた基礎的自治体ができる一方で、県は、力のない基礎的自治体を補完するという役割を担うことになる。その際には、やはり今の47ユニットの都道府県制についても見直し、県がいくつかまとめて合併した形で広域になることが検討されるであろう。ただし、道州が、

国の出先機関的な要素を持つような道州制には反対である。(片山善博君・第4回)

- ・基礎的な自治体である市町村は「受益と負担」の関係が見えやすいが、県は、国から委任を受けて市町村を介してその事務を行うので、「受益と負担」の関係が見えにくい。国、県、市町村という三層をどう整理するかが、これからの課題である。(北川正恭君・第5回)
- ・市町村合併と併せて、都道府県がどうなるかは避けられない問題であり、合併、道州制、連邦制等が今後検討されることになると思う。(北川正恭君・第5回)
- ・中間団体である都道府県が整理されることに異論はない。三層制より二層制の方が機能しやすいであろうと考える。広域的なことだけを扱う国の地域機関が補完的に存在する「二層制プラス補完機能」というのがいいのではないか。(北川正恭君・第5回)

2. 市町村合併

(1) 市町村合併推進の是非等

A. 市町村合併の推進に積極的な発言

<委員の発言>

- ・市町村合併は積極的に進めるべきである。ただし、税・財源や補助金の制度を大胆に見直さないと、合併は進まないと思う。(伊藤公介君(自民)・第2回)
- ・財政危機、社会構造の種々の変化に対応するためには、市町村合併を積極的に推進していくことが必要である。(江田康幸君(公明)・第2回)
- ・市町村数が300くらいになるように合併を推進し、市町村の規模を拡大するとともに、国から地方へ財源を移譲し、国の補助金で行っている公共事業を地方の財源で賄えるようにすべきである。(藤島正之君(自由)・第2回)

<参考人の発言>

- ・我が国は、二層制の下、規模の大きい基礎的自治体が公共サービスを提供する北欧型を目指すべきであり、これには、市町村の再編が不可欠である。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・今次の市町村合併が注目されている背景としては、厳しい財政事情の下、行政サービスを維持していくためには一定規模の行財政能力が必要であること、合併に伴う財政的優遇措置の期限(平成17年3月末)が迫っているこ

- と、住民の生活圏・行動圏の広域化に対応する必要があること、高齢化や産業の空洞化等に対応する必要があることが挙げられる。(森田朗君・第2回)
- ・市町村合併の推進に対して、国主導の合併は地方自治の理念に反する、地方のコミュニティーを破壊する、合併して広大な自治体を作るよりは、広域連合を活用すべき、または、都道府県が小規模町村の肩代わりをすべきとの批判がある。これらに対しては、すべての市町村が平均して全般的に行財政能力を強化できるように、国及び県が調整する必要がある、行政サービス維持も重要であり、様々な価値のバランスを考慮した自治体の在り方を考える必要がある、広域連合は、合併を進めても、なお、不十分な場合に活用すべきものであり、また、都道府県が事務を肩代わりすることは、地方分権の考え方に反するとの反論が可能である。(森田朗君・第2回)
 - ・合併の問題に関して、基礎的自治体ができるだけ多くの事務を自分達で行っていくという価値と、現在の基礎的自治体でできることだけを行い、それ以外は、より広域的な団体に委ねるべきであるという二つの対立する価値がある。我が国のこれまでの在り方、市町村の考え、住民の意向を勘案すると、この価値に立ち、行財政能力を高めるために市町村の合併を推し進めるべきである。(森田朗君・第2回)
 - ・(自治体の規模の拡大により住民自治が困難になるとの発言に対して、)住民参加の余地を工夫する可能性として、合併特例法では、旧町村の単位で地域審議会というようなものを置いて、そこに自治を委ねるという方法も示唆しており、具体的にどう実現するかは地域で考えることと思う。(森田朗君・第2回)
 - ・(自治体の規模の拡大により住民自治が困難になるとの発言に対して、)住民自治の充実という観点からは規模は小さいほうが理想的かもしれないが、市町村の仕事と範囲は拡大しており、それを支えていくための高度の行財政能力を考えたとき、規模の拡大はやむを得ず、両者の均衡点を考える必要がある。もっとも、ある程度規模が大きくなったとしても、現在のIT技術等の利用で、新しい形の住民自治も不可能ではない。(森田朗君・第2回)
 - ・現在の町村には、教育、環境、防災等の今日的課題に対応するための専門的なスタッフがいないため、規模を大きくして力量がある町村にならなくてはならない。(片山善博君・第4回)
 - ・合併をせず、一部事務組合のような形で消防とかごみ処理を行うという方法では、地震等が起きた場合、消防をどのように動かすかといったリーダーシップの面等で問題がある。(片山善博君・第4回)
 - ・介護や都市計画の専門家が不足している状況を踏まえると、分権を進め、市

町村が自主自立をするためには、合併によって一定の規模を確保する必要がある。(北川正恭君・第5回)

B. 市町村合併の推進に慎重な発言

a. 市町村の自主性を尊重すべきとする発言

<委員の発言>

- ・福島県矢祭町のように、合併せず、現在の市町村の形態を維持していくという考え方こそ、地方自治の本旨に沿うという考え方もあるのではないのか。合併問題は、住民の声を最大限考慮に入れて進めるべきである。(横光克彦君(社民)・第2回)
- ・高齢化社会を迎えるに当たり、地方自治体の役割は重要となってくる。住民の年齢階層等も含めて地域の多様性、地方自治の自主性を尊重していくべきである。(金子哲夫君(社民)・第3回)

b. 自治体の規模の拡大により住民の地方自治への参加が困難になるとの発言

<委員の発言>

- ・市町村合併が進み、その規模が大きくなると、きめ細かい住民参加や住民と協働して町を作る、福祉を行うということが難しくなるのではないのか。(日森文尋君(社民)・第1回)
- ・市町村合併が進み、自治体の規模が大きくなると、住民自治の意義が弱まるのではないのか。(春名真章君(共産)・第2回)

c. その他

<委員の発言>

- ・山間地域の合併は、面積だけは広がるが、財政基盤は強化されず、疑問である。(金子哲夫君(社民)・第3回)
- ・過疎地域で合併を進めても、過疎対策にはならない。合併よりも、一部事務組合のような形で、ごみ処理、消防のような課題に対応すればよいのではないのか。(金子哲夫君(社民)・第4回)

C. 市町村の適正規模等に関する発言

<委員の発言>

- ・現在進められている市町村合併推進策は、約3000の市町村を1000にするのが数値目標ということであるが、300程度が適当である。(藤島正之君(自由)・第2回)

<参考人の発言>

- ・適正規模については、何万人という数値では答えられない。大都市、都市地域、郊外地域、山村地域と、それぞれの地域での適正規模があり、日本全国一律に市町村は何万人を目標とすることは、自治とは全く逆の動きである。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・例えば、都市部と農村部で異なるように、置かれている状況等に応じて適正規模も変わってくる。適正規模論という議論の立て方は、よほど気をつけないければ誤解を招く。(森田朗君・第2回)
- ・5000人から8000人程度の今の町村規模では、今日的な課題に対処するのは難しい。国が言う25万人とか30万人の規模では、市町村が住民から遠くなりすぎて問題である。市町村の力量強化と身近な市町村との兼ね合いを考えて、郡部では、5000人から8000人の町村が三つか四つ集まった2万人か3万人規模がよいのではないか。(片山善博君・第4回)

D. 政府による市町村合併推進策に関する発言

<委員の発言>

- ・政府は、財政危機を逆手にとって、合併を推進しているが、ほとんどの政令指定都市が財政危機であるように、規模を大きくしても解決策にならない。合併を推進するよりも、まず、地方へ税・財源を移譲すべきである。(日森文尋君(社民)・第1回)
- ・税・財源の移譲を先送りし、1000を目標に17年3月末までという進め方は、それ自身が住民自治、地方分権の観点から問題である。(春名真章君(共産)・第1回、第2回、第3回、第4回)
- ・現在、進められている市町村合併の理由として、地方財政の悪化が挙げられているが、そもそも、地方財政の悪化は、景気対策として財政的な裏付けのないままに地方自治体による公共事業を推し進めた国の経済政策に原因があるのであり、それを理由として市町村合併を推進することは問題である。(春名真章君(共産)・第2回)
- ・市町村合併に関しては、合併特例法による財政優遇措置という「アメ」と、小規模町村の役割削減や、地方交付税を小規模自治体に厚く交付する「段階的補正制度」の見直しという「ムチ」による強制が見られる。(横光克彦君(社民)・第2回)
- ・1997年の合併特例法の改正や2000年12月の改正等を見ても、財源を移譲せずに、地方債の発行や交付税の延長をインセンティブにするといった国のやり方は、地方分権とは逆行している。(金子哲夫君(社民)・第3回)
- ・政府は、合併を中心として財政基盤を強める方針のようであるが、自主的な

財政をつくり上げるといった観点が抜けている。ただ、大きくなればよいということではなく、今までの県と市町村との役割の分担が本当に明確になっているのか、そういったことを見直すべきではないか。(金子哲夫君(社民)・第3回)

<参考人の発言>

- ・住民が、参加できるけれども貧弱な公共サービスを選ぶか、参加の度合いは少し間接的になるが豊かな公共サービスを選ぶかという判断をするわけで、全国一律に、一斉に同じ基準で地理的に山も都市も全部一緒に進めるというのはおかしい。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・今次の合併推進策は、一律で粗いと感じる。それぞれの地方で合併の必要性やその効果が異なること、国自体の財政難が理由で合併の推進を図るときに、特例法による財政優遇措置はかなりの優遇策となること、また、大都市が優遇措置を目当てに合併を進める意識を持つことは問題であること、1000という数字目標だけがひとり歩きし、小規模な自治体を取り残されたまま目標を達成しても意味がないことから、市町村の規模や地域の事情に応じたきめ細かい対応が必要である。(森田朗君・第2回)
- ・政府は、合併特例債の発行によるハード事業(公共事業)を中心とした優遇措置により、市町村合併を進めようとしているが、このような施策は、自治体の借金を膨らませ、財政危機を助長させるので問題である。市町村合併は、今後必要とされる環境、IT、教育等の人材を確保するためになされるべきであり、政府は、こうした人材の確保にこそ支援を行うべきである。(片山善博君・第4回)

(2) その他市町村合併の課題等

<委員の発言>

- ・都道府県から市町村への合併の働きかけに対して、住民の意識がそこまで達していないのは、合併の理念・目的が明確でないためであると思う。(武山百合子君(自由)・第1回)
- ・市町村合併を進めるためには、自治体の不安を払拭するために、モデルを示す必要がある。(中川正春君(民主)・第2回)
- ・合併によって、住民自治が阻害されることがないようにするため、十分議論する必要がある。(中川正春君(民主)・第2回)
- ・市町村合併推進策は、現在、都道府県の枠内で行われているが、県境を越えるような合併があってもよいと考える。他方、明日香村のように、アイデンティティの強い村には、合併のメリットはないと思う。(森岡正宏君(自民)・

第2回)

- ・合併は、地域にとって手段なのか、目的なのかを整理する必要がある。(平井卓也君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・自治体の存在根拠には、住民の政治参加、公共サービスの提供という側面があるが、前者からは「小さい自治体」が要請され、後者からは、規模の経済である「大きい自治体」が要請される。これらの二つの相反する価値基準をどのように調整するかが問題となる。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・自治体間の行政サービスの格差を是正する方法として、小さな自治体は、完結主義を捨て、病院等の特定目的について広域行政化する方法もある。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・(国民が市町村合併を考えるに当たっては、)情報公開が重要である。具体的に、公共サービスの選択肢がどのように増加するかなどを示すことで、判断できるようになると思うが、今はあまりにも判断材料が少ない。地域をどう作るかに関しては、市民社会も参加できるような在り方が必要である。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・中山間地域の小規模町村については、合併により、行財政能力が向上するのか、面積が広くなりすぎないか等の深刻な問題を抱えている。(森田朗君・第2回)
- ・市町村合併が進展すると都道府県の在り方に大きな影響が及ぶ。合併により、中核市や政令指定都市がいくつかできてくると、そのような市を含む都道府県の役割はだんだん縮小し、逆に、小規模町村を多く抱える都道府県の役割はますます大きくなる可能性がある。こうしたことを踏まえると都道府県の在り方、再編が今後のアジェンダとして挙がってくるが、慎重な検討が必要である。(森田朗君・第2回)
- ・自主的な合併だけであると、貧しい地方自治体が取り残されるおそれがある。地域社会・国全体を発展させていく観点に立って、豊かな地域とそうでないところの組み合わせを考えて、国及び県が調整機能を果たしていく必要がある。(森田朗君・第2回)
- ・合併を進める場合には、住民が合併の目的、必要性を理解していることが重要である。したがって、合併は、地域間の財政力格差を是正し、地方自治体の財政力を引き上げることができるということを住民が認識できたときに、進めていくべきだと思う。(神野直彦君・第3回)
- ・合併のデメリットは、住民から遠い政府になることである。逆に、合併しないデメリットは、財政力が強まらないことである。どちらを選択するにしろ、

デメリットを解消することが、一番重要である。(神野直彦君・第3回)

3. 地方財政

(1) 地方財政と憲法との関係

<委員の発言>

- ・(憲法8章には、地方の自主財政権が明記されていないとの発言に対して、)92条では住民自治と団体自治が、94条では地方公共団体の権限が明確にされており、これらを保障するために自主財政権があるということは、通説である。(春名真章君(共産)・第2回、第3回)

<参考人の発言>

- ・一部の意見として、地方の自主財源について憲法上明記すべきとの意見がある。(森田朗君・第2回)
- ・分権推進委員会の最終報告書では、「日本の憲法には、地方の税・財源に係る規定がないが、ヨーロッパ地方自治憲章等では、明確に税・財源に係る規定があることからして、地方の税・財源の在り方を明確にしていくことが『地方自治の本旨』を具体化していくことになる」とあり、そうした点も配慮されるべきである。(神野直彦君・第3回)
- ・財政に関する基本原則を、憲法ないし地方自治憲章といった基本法のようなものにうたい込むというのが筋ではないか。(神野直彦君・第3回)

(2) 地方財政の課題

A. 全般的事項

<委員の発言>

- ・地方への税・財源移譲を進めていく上で、ビジョンの策定が必要である。(中川正春君(民主)・第2回)

<参考人の発言>

- ・現在の制度では、地方自治体は、歳入の自治も低い歳出の自治も非常に低く、個性的な事業をしようとしても予算の裏付けが取れない状態が続いている。そのため、財政的に豊かな地方自治体は、いろいろな行政サービスができるが、そうではない自治体はそれができないままで、ますます格差が広がっている。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・分権推進委員会は、国と地方との間では、収入比6:4、支出比4:6とい

う乖離が生じており、これをバランスのとれた状態にする、地方の税金で地方のサービスを実施し、受益と負担の関係を明確にしていくというのが、財政面における地方自治の望ましい在り方であると考えている。(森田朗君・第2回)

- ・20世紀後半から、経済のグローバル化が進行した一方で、地方政府に決定権を与えて分権を進めるという動き(ローカル化)が進行している。ローカル化の動きを受けたヨーロッパ地方憲章では、原則として市町村が優先して仕事を担う「補完性の原理」をとりながら、財政に関しては、財政調整制度によって補完された自主財源主義を採用している。自主財源主義がとられる理由としては、受益と負担の関係の明確化、民主主義の活性化、適切な政策の実施、地方自治の拡充がある。(神野直彦君・第3回)
- ・地方分権を進める上で、地方財政に関しては、中央と地方自治体の間にもどのように行政任務及び課税権を配分するかという「垂直的財政調整」と、地方自治体間の財政調整である「水平的財政調整」が必要となる。地方に対して多くの行政任務を与え垂直的財政調整を図り分権を進めると、自治体間の財政力格差を是正するため、水平的財政調整の必要性が高まる。(神野直彦君・第3回)
- ・政府は、地方公共団体に対して地方債の償還に地方交付税を充てることを約束して、地方財政をハード事業に偏重させている。地方財政は、ハード事業であろうとソフトであろうと、住民のニーズに基づき、優先順位をつけて選択できる仕組みにするべきである。(片山善博君・第4回)

B. 税・財源の移譲に関する発言

a. 税・財源の移譲の必要性に関する発言

<委員の発言>

- ・税・財源制度や補助金制度の見直しをしなければ、市町村合併も地方分権も進まない。(伊藤公介君(自民)・第2回)
- ・国の補助金事業を地方の「能力」で行わせるため、合併と併せて税・財源の移譲を行うことは重要である。(藤島正之君(自由)・第2回)
- ・地方分権を進めるには、権限と税・財源の移譲は不可欠である。(武山百合子君(自由)・第3回)
- ・地方政府を強化するためには、財政面の強化は絶対的な条件である。(筒井信隆君(民主)・第3回)
- ・地方分権の推進に当たっては、自治体の自主財源の確保は不可欠であり、地方が課税権を持つべきである。(西川太一郎君(保守)・第4回)

- ・税・財源が地方に移譲されないと、本当の意味での地方分権にならない。(金子哲夫君(社民)・第5回)

<参考人の発言>

- ・地方に多くの行政任務を振り分けても、中央が決定権を握り、「決定」と「支出」が非対応になっていたり、課税権を与えず、「行政任務」と「課税権」が非対応となっていると分権的ではない。我が国は、地方に課税権や決定権を与えていなかったのが「集権的分散システム」となっており、これらを地方に移した「分権的分散システム」に移行することが重要となる。先の地方分権改革では、機関委任事務が廃止され、「決定」と「支出」の非対応が改善されたが、地方には課税権はなく、「行政任務」と「課税権」の非対応が残されている。(神野直彦君・第3回)
- ・地方税は、例えば、マンションの管理費のようなものであるので、地方の自主財源は、基本的に住民税に求めるべきである。(神野直彦君・第3回)
- ・補助金から、交付税と税に振り替えて財源を確保することには賛成である。補助金であれば不要な事業にでも使ってしまうがちであるが、一般財源となるとシビアな吟味がなされるため、結果的に財政がスリムになる。(片山善博君・第4回)
- ・地方への税・財源の移譲は必然的な流れとして進むと考えるが、地方の側も、国から仕事を押し付けられているととらえがちな意識を改革する必要がある。(北川正恭君・第5回)

b. 税・財源の移譲の具体的な施策に関する発言

<委員の発言>

- ・補助金を全廃して地方自治体に税源を移譲し、各地方自治体の不公平に関しては調整ファンドを作るべきである。(筒井信隆君(民主)・第1回)
- ・税・財源の移譲策については、財務省と総務省で見解が異なるが、どちらにするかは政治決断である。(中川正春君(民主)・第2回)
- ・地方にすべての税・財源を移譲すると、自治体間の格差が拡大するおそれがある。したがって、地方の税・財源としては、個人の住民税であるとか、土地の固有資産税等に限定して、それ以外は中央が課税して、それを機械的に配分する方法が望ましいのではないのか。(井上喜一君(保守)・第3回)

<参考人の発言>

- ・まず、地方に税源を移譲し、次に、様々な条件のついた補助金について自治体の裁量が生かせるようにする。それでも税源の少ない自治体に対しては、国が一定の保障をし、水平的な財政調整を果たすべきである。(岩崎美紀子)

君・第1回)

- ・将来の理想像として、歳入のうち、5割~7割が自主財源であるのが望ましい。交付税を受ける自治体が全体の3分の2くらいに下がるまで、自主財源の比率を上げることが重要である。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・分権推進委員会は、国が地方に対して統制を及ぼしている補助金について整理合理化し、その分を、地方が自由に使える地方交付税のような一般財源とし、そのあとで、さらに、税・財源を移譲し、収入と支出のリンク、受益と負担のリンクを明確にすることを目指してきた。(森田朗君・第2回)
- ・個人所得税と消費税の二つの基幹税を移譲すべきと考える。所得に対する税の移譲の方法としては、現在、国税(所得税)と同様に地方税(住民税)も累進で課税されているが、例えば地方税の税率を10%の比例税率として、累進税率である国税としての所得税と組み合わせることが考えられる。(神野直彦君・第3回)
- ・自治体間による共同税徴収機構のような機構の創設は、徴収をできなかったときの責任の所在について問題がある。財政学的には、税の徴収権、税の立法権、税の受領権は三位一体の方がよいとされている。(神野直彦君・第3回)
- ・都道府県税の主要を占める法人事業税は景気の動向により左右されやすいので、外形標準課税を導入するか、あるいは、法人事業税を国税に移譲し、代わりに個人所得税を地方に移譲するといったような対策を講じ、都道府県の税収構造を安定的なものにすべきである。(片山善博君・第4回)
- ・(国が義務教育における教員の給与の2分の1を負担していることに関して、) 国庫負担金は教員の数によっておのずから決まってくるものであり、補助金のように、補助金がもらえるから事業を行うとか行わないという問題はないので、この制度よりは、補助金等を優先的に整理すべきである。(片山善博君・第4回)
- ・片山総務大臣による国から地方への5.5兆円の税・財源移譲案は、全体的に前向きで良いと評価している。(北川正恭君・第5回)

c. 地方独自課税に関する発言

<委員の発言>

- ・東京都の「銀行税」のように、自治体が受益と負担の観点から自主的に税・財源を確保する姿勢が望ましい。自治体が独自に創意工夫をした課税権が行使できるように変えていく必要がある。(伊藤公介君(自民)・第2回、第3回)
- ・地方分権一括法により、法定外普通税の導入が容易になり、また、法定外目的税が新設され、地方が独自課税をする動きが広がっている。こうした独自

課税の動きは、税に対する住民の関心を喚起するものである。(伊藤公介君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・(東京都の銀行税について、)「受益と負担」の関係を考えると、住民に負担を求めることが筋であり、法人あるいは地域外の方の負担をあてにすることは疑問である。(森田朗君・第2回)
- ・(東京都の銀行税について、)事業税は、通常、応益原則で課税されると理解されているにもかかわらず、応能原則で課税される税金であるとした判決は、理解を間違えていると思う。判決によって、地方自治体が、どのような基準で課税自主権を発動できるかが判断できなくなり、後ろ向きになってしまうことを心配している。(神野直彦君・第3回)
- ・地方の独自課税は、例えば、環境保全の教育的効果や啓発的效果はあるが、現在の大きな財源不足を埋めるには現実的でない。また、国は、こうした地方独自課税の当否をチェックすべきではなく、その当否は地方議会や納税者の訴えによる司法の場のチェックに委ねるべきである。(片山善博君・第4回)
- ・住民の納税者意識を高めるためには、法定外税よりも、固定資産税や住民税の税率を地方が自由に決定できるようにする方が重要である。(片山善博君・第4回)
- ・地方の独自課税で自主財源を確保することは難しい。安定した税収がないと、安定した福祉行政や教育行政を行っていくことはできないため、国と地方が一緒になって、税の在り方を考えていきたい。(北川正恭君・第5回)

C. 財政調整制度に関する発言

a. 財政調整制度の必要性に関する発言

<委員の発言>

- ・地方自治体への税・財源移譲は重要であるが、地域格差を是正するためには、やはり地方交付税のような再配分の仕組みが今後も重要となってくる。(江田康幸君(公明)・第1回)
- ・地方交付税には、財源保障機能と財源調整機能の両面があり、今こそ、これを支えていくべきである。(春名真章君(共産)・第1回)
- ・交付税の財政調整機能は大変重要である。(渡辺博道君(自民)・第1回)
- ・財政調整機能は重要である。透明性を高め、基準をしっかりと定めてやっていく必要がある。(永井英慈君(民主)・第3回)
- ・所得税の一部等を地方に移転しても、鳥取県のような県は東京都と比較して財源が大きく減ることとなり、やはり新しい財政調整制度を作る必要がある。

(中川正春君(民主)・第4回)

<参考人の発言>

- ・地方交付税に相当する平衡交付金のような水平的な財政調整機能を果たすことは、国の責務である。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・地方自治体への税・財源移譲は重要であるが、地域格差が大きいため移譲が進んでも自主財源で財政を賄える自治体は少なく、やはり財政調整は必要である。(森田朗君・第2回)
- ・地方に対して多くの行政任務を与えれば分権は進むが、自治体間の財政力格差を是正するため、財政調整の必要性は高まる。(神野直彦君・第3回)
- ・我が国はあまりにも税・財源が偏在しているため、税・財源移譲を考える際には、今まで以上に財政調整機能を強化する必要がある。(片山善博君・第4回)

b. 地方交付税制度の問題点に関する発言

<委員の発言>

- ・現行の地方交付税制度は、地方自治体が努力して徴税率を上げると配分が少なくなる仕組みになっており、自治体は、徴税率を上げることより、国から補助金をもらうことに力を注ぎがちである。努力したところがきちんと報われる制度とすべきである。(渡辺博道君(自民)・第1回)
- ・今の日本の地方交付税制度は、自治体が独自に税収とか収入を増やせば、地方交付税の配分が減るという仕組みになっており、こうした地方自治体の努力を否定する地方交付税制度は変更されるべきである。(筒井信隆君(民主)・第1回、第3回)
- ・特別交付税をてこに、中央省庁から地方への天下りが行われている。(井上喜一君(保守)・第3回)
- ・地方交付税そのものの内容が、極めて複雑であるという点も改正すべきである。(渡辺博道君(自民)・第4回)

<参考人の発言>

- ・地方交付税の特別交付税は、交付税を見直す際の重要な点の一つとなる。(神野直彦君・第3回)
- ・地方交付税制度の改革の一番のポイントは、地方債の償還に地方交付税を充て、ハード事業を優先するという仕組みであり、地方が、地方交付税をあてにして膨大な借金をするような仕組みを改めるべきである。(片山善博君・第4回)
- ・調整的な意味合いでの地方交付税を、すぐにどうこうすることはつらいとこ

るがある。しかし、地方交付税については、その在り方、交付の算定基準が不明確であるといった問題点もあり、これらを検討すべきである。(北川正恭君・第5回)

D. 現在の政府の施策の問題点に関する発言

<委員の発言>

- ・最近の政府の姿勢は、税・財源移譲の前に、地方交付税交付金の1兆円の削減であるとか、段階補正の見直し等、地方交付税交付金の削減が先にありきという印象が強い。このままでいくと、地方が疲弊するのではないのか。(春名真章君(共産)・第3回)

<参考人の発言>

- ・額を1兆円減らすとか、段階補正をどうするかということよりも、地方交付税制度の財政調整機能を重視していくという構造改革が必要だと思う。小手先の見直しではなく、税・財源を移譲した後に財政調整を行うという骨太の方針のもと、根本から見直していく必要があると思う。(岩崎美紀子君・第1回)
- ・(まず、交付税の削減ありきということについて)垂直的な財政調整(国から地方への権限・財源の移譲)を行い、課税権と行政任務を設定してみないと、水平的な財政調整(国による自治体間の格差調整)に手がつけられないにもかかわらず、最初に水平的な財政調整に手をつけるということは、本末転倒な議論になってしまう。(神野直彦君・第3回)
- ・現行の地方交付税制度は、地方自治体が行う国の仕事をナショナルミニマムとして義務付け、その義務の履行に関し足りない財源を地方交付税によって補う仕組みとなっている。このような義務付けをそのままにしておいて、交付税を削減すると、地方自治体は義務付けられた仕事を履行することで汲々としてしまう。(神野直彦君・第3回)

4. 住民投票

a. 導入に積極的な発言

<委員の発言>

- ・住民の意思の表明を恒常的に保障する立場から、住民投票法案を作っているが、政府はあまり積極的ではない。(春名真章君(共産)・第1回)
- ・それぞれの地域で直接政治に参加をして、住民投票という形で自分たちの意思を表明したい要求があることは、民主主義の原則からいって正しい。(中川

正春君（民主）・第1回）

- ・「民主主義の民主化」のためには、住民投票のシステムの拡大等を憲法に示していくことは重要である。（中野寛成会長代理・第5回）

b. 導入に慎重な発言

<委員の発言>

- ・住民投票は、地方に関する事項に限定されるべきであり、安全保障、環境といった国全体に関する事項については国会で審議すべきである。（葉梨信行君（自民）・第1回）

5. 定住外国人に対する地方参政権の付与

a. 地方参政権の付与に積極的な発言

<委員の発言>

- ・住民自治の視点から、在日外国人といえども地域の住民として権利と義務を行使することは、国際社会の慣例上も通例になりつつある。裁判所においても、日本国憲法は地方参政権を否定していないとの判決が出されており、現行憲法でも認められると思う。これらを積極的に明確に憲法に規定することによって、真の地方自治が推進される。（中野寛成会長代理・第1回）

b. 地方参政権の付与に否定的な発言

<意見の発言>

- ・地方政治と国政は密接な関係にあり、国籍を有しない者が間接的とはいえ国政に関与するのは好ましくない。外国人参政権に関しては、国籍取得要件の緩和により対応すべきである。（葉梨信行君（自民）・第1回）

6. その他

a. 有事法制と自治体の役割

<委員の発言>

- ・武力攻撃事態法案において、国は地方公共団体に対し、法的拘束力を持つ指揮権、直接執行権のような強制的な権限を有するとされているが、これは、対等・協力を基本とする地方分権の理念に反するのではないか。（春名真章君（共産）・第3回）

- ・有事法制の議論において、協力を求められる地方自治体に対して何らの説明がないなど、あまりにも中央集権的に事が進みすぎている。(金子哲夫君(社民)・第3回)
- ・有事法制において、住民の命と安全と財産を保護するのは自治体の最大の使命であるにもかかわらず、有事の際には国により権限が制限されることは問題である。(春名真章君(共産)・第3回)
- ・たとえ武力攻撃を受けても、まず、地方が判断し、必要があれば国に要請を行うのが原則であり、現に、自衛隊法は、地方の主権を尊重した法制になっている。地方に代わって国が執行できるようにしようとする有事法制は、地方自治を侵略するものである。(今野東君(民主)・第4回)

<参考人の発言>

- ・自治体の役割が、もしも有事においてあるとするならば、国民の生命を守ることだと思う。大災害などを含めて、自治体が国民の生命をいかに守るかについては、考えておくべきことだと思う。(神野直彦君・第3回)
- ・現在、自然災害における知事の役割は明定されているが、有事の際、何ができ、何ができないかが、明定されていないため、有事法制は必要と思う。(片山善博君・第4回)

b. 災害補償と自治体の役割

<委員の発言>

- ・鳥取県西部地震の際に、鳥取県が300万円の住宅支援資金を提供したことは、憲法25条を実践するという意味で評価している。(春名真章君(共産)・第4回)
- ・大きな災害にあった際に、障害を持ったり、死亡した場合には、弔慰金制度があるが、住宅を失った場合には、その再建には何の支援もなされない。こうした場合に、国民が立ち直れるような支援策について法整備を行うべきではないか。(伊藤公介君(自民)・第4回)
- ・国は、災害等の場合に、個人の財産は私有財産であるから補償しないとしているが、例えば住宅はプライベート、橋や道路はパブリックといった仕分けをするのではなく、住宅の再建を支援し、個人の生活を保障することによってはじめて公共性が守られるという考えに立ち、憲法25条の理念を前進させていくべきではないのか。(春名真章君(共産)・第4回)
- ・議員立法によって、百万円の個人補償を定めた被災者生活支援法が制定されたのは、住民の粘り強い運動の結果である。政府の「個人財産は保障しない」という牢固な考え方を、災害の実態から解決していくという憲法の理念に沿

- った解決の方向に道を開きつつある。(春名真章君(共産)・第4回)
- ・自然災害による損害に対する補償は、地方自治体ではなく、国が行うべき問題である。戦争による国民の被害は国の政治上の責任によるものだから、戦争による一般の戦災者の補償も、国が責任を持って行うべきである。(金子哲夫君(社民)・第4回)

c. その他

<委員の発言>

- ・三重県における「決算主義」への取組みは、国会においても実践すべきである。スキャンダルの解明等が中心となり、予算・決算の審議が行われていないような予算委員会及び決算行政監視委員会の在り方を改めるべきである。(森岡正宏君(自民)・第5回)
- ・国会の形骸化を防止する観点から、二院制を維持するとすれば、両院で予算と決算の審査の役割分担、議員の選出方法に差を設ける等憲法で明確にしていくべきである。(中野寛成会長代理・第5回)
- ・憲法25条は、国が責任を持って生存権を保障する規定であるが、今日では、その責務の多くは地方自治体が担っており、地方自治体にとっても大事な規定である。(春名真章君(共産)・第5回)