

중의원헌법조사회보고서(초록)

2005년 4월
중의원헌법조사회

목 차

서문	중의원 헌법조사회 회장 나카야마 타로(中山太郎)·····	1
	중의원(衆議院) 헌법조사회 보고서의 결정에 즈음하여	
	수석간사 후나다하지메(船田元, 자유민주당)·····	11
	민주당 무소속클럽 에다노 유키오(枝野幸男)·····	13
	공명당 아카마쓰 마사오(赤松正雄)·····	15
	중의원 헌법조사회의 5년간 일본공산당 야마구치 도미오(山口富男)·····	17
	헌법조사회 ‘최종보고서’에 대한 의견	
	사회민주당, 시민연합 도이 다카코(土井たか子)·····	19
제 3 장	헌법조사회에서의 논의·····	21
	머리말·····	21
	제 1 절 개요·····	22
	제 1 관 일본국 헌법의 제정경위·····	22
	제 2 관 일본국 헌법의 각 조장(條章)에 관한 의견·····	22
	I 총론적 사항·····	22
	II. 각론적 항목·····	23
	제 1 전문(前文)·····	23
	제 2 천황·····	24
	제 3 안전보장 및 국제협력·····	25
	제 4 국민의 권리 및 의무·····	30
	제 5 정치부문·····	34
	제 6 사법제도·····	37
	제 7 재정·····	39
	제 8 지방자치·····	39
	제 9 헌법개정·····	41
	제 10 최고법규·····	41
	제 11 직접 민주제·····	41
	제 12 비상사태·····	42
	제 3 관 향후의 헌법 논의 등·····	42

서문

(머리말)

중의원 헌법조사회는 ‘일본국 헌법에 관한 광범위하고 종합적인 조사’를 실시하기 위하여 제147회 국회 소집일(2000년 1월 20일)에 중의원에 설치되었다. 일본국 헌법 하에서 헌법 개정의 발의권을 지닌 국회에 이러한 기관이 설치된 것은 처음 있는 일이다.

본 조사회는 이와 같은 설치 목적에 따라 설치 당일에 첫 회의를 개최한 이래 금년 2월 24일에 이르는 5년여 동안, 두 번의 해산과 총선거를 거치면서도 본 조사회 및 소위원회와 중앙 및 지방공청회 등, 총 450시간이 넘는 정력적인 조사를 실시하였다. 본 조사회 조사기간은 의원(議院) 운영위원회 이사회의 합의에 ‘대략 5년을 기준으로 한다’고 되어 있는 바, 이에 보고서를 정리하여 의장에게 제출키로 한 것이다.

(본 보고서의 구성)

본 조사회는 설치 이래 그 임무를 달성하기 위하여 일본국 헌법에 대하여 ‘과거’ ‘현재’ ‘미래’에 관한 모든 관점에 입각하여 조사를 실시하였다. 즉, ‘일본국 헌법의 제정 경위’에 관한 조사 (= ‘과거’ 조사) 를 시작으로 ‘전후 주요 위헌 판결’에 관한 조사 (= 위헌 판결을 통하여 개관한 ‘과거’로부터 ‘현재’에 이르는 조사) 를 거쳐, ‘21세기 일본의 바람직한 모습’에 관한 조사 (= ‘미래’ 조사) 를 실시하였다. 이어서 본 조사회 산하에 4개의 소위원회를 설치하여, 전문(前文)을 포함한 총 103개 조항으로 이루어진 헌법 전체를 몇 개의 조문마다 적절하게 테마로 구분하면서 전문적이고도 효과적인 조사(= ‘현재’ 조사)를 실시한 후, 마지막으로 전체적인 마무리 조사를 실시한 것이다.

본 보고서는 이러한 조사회의 5년여에 이르는 조사 활동을 남김없이 요약하고 정리한 것이며, 이른바 ‘중의원 헌법조사회의 축도(縮圖)’라고도 할 수 있는 것이다. 우리로서는 현재의 국민은 물론 미래의 국민에 의한 비판도 감당할 수 있는 성실하고 알기 쉬운 조사를 하려고 신경을 썼으나, 그 최종적인 평가는 역사에 맡길 수 밖에 없다.

본 보고서는 2002년 11월 1일에 정리한 ‘중간 보고서’와 마찬가지로 다음과 같은 네 편으로 구성되어 있다.

먼저 제1편에서는 ‘헌법조사회의 설치 경위’에 관하여, 제2편에서는 ‘헌법조사회의 설치 취지와 조직 및 운영’에 관하여 각 해당 개요를 기술하였다. 이 부분은 헌법을 논의하는 ‘기관’으로서의 중의원 헌법조사회가 어떠한 곳이며, 이를 어떻게 운영해 왔는지를 기술한 것인데, 예를 들어 제2편 제3장의 ‘운영에 관한 기본적 사항’을 읽어 본다면, 이 새로운 중의원의 조사기관을 어떻게 운영해 나가야 할 것인지에

관하여 간사회 등에서 백지상태에서부터 협의해 왔다는 것과, 서로의 입장을 초월한 진지하고도 건설적인 협의가 이루어졌다는 흔적을 행간을 통하여 짐작할 수 있을 것이다.

이어서 제3편에서는 ‘헌법조사회의 조사경과 및 내용’을 정리하였다. 먼저 제1장 및 제2장에서는 ‘조사 경과’ 및 ‘조사개요’에 관하여 본 조사회 및 소위원회, 중앙 및 지방공청회, 그리고 해외조사로 분류하면서 시차별로 정리하고 요약하였다. 이를 바탕으로 제3장에서는 과거 5년여의 조사과정에서 표명된 위원 및 참고인 등의 다양한 발언을, 기본적으로 일본국 헌법의 각 조장(條章)의 흐름에 따라 논점 별로 분류하여 정리하였는데, 특정 입장에 치우치지 않도록 공정성을 기함과 동시에 다수 의견에 대해서는 그러한 사실을 아울러 기술하였다. 이는 본 조사회의 ‘의사결정으로서의 다수’를 의미하는 것이 아니라, 어디까지나 특정 주제에 대하여 의견이 대체로 ‘어떻게 분포되어 있었는가’를 명시하기 위한 것으로서, 이는 지난 5년여에 걸친 중의원 헌법조사회의 논의가 어떠한 것이었는지를 국민들에게 정확하고도 평이하게 설명할 책임을 다한다는 측면에서도 지극히 적절하고 필요한 것이라 생각한다.

결국 이 제3편 제3장이 본 보고서의 핵심적인 내용을 이루는 부분임은 말할 나위도 없다. 또한 읽는 이의 편의를 고려하여 이 장의 서두에 20여 쪽의 ‘개요’을 첨부하였다. 이 부분은 이른바 ‘축도(縮圖) 중의 축도’이며 본 보고서의 정수(精髓)라 할 수 있을 것이다.

마지막 제4편에서는 중의원 헌법조사회의 조사활동에 관한 ‘자료’를 게재하였다. 이는 국민은 물론 현재 및 미래의 연구자를 포함한 모든 이에게 우리가 작성한 자료와 기타 중의원 헌법조사회의 조사활동에 관한 모든 데이터를 명시함으로써 그 비판에 대처코자 하는 취지이다.

(5년여의 조사를 뒤돌아 보며 -일관되게 견지한 ‘헌법은 국민의 것’이라는 자세-)

중의원 헌법조사회의 조직 및 활동개요에 대해서는 본 보고서의 관련부분 기술에 맡기기로 하겠으나, 지난 5년여 동안 회장직을 맡아온 내가 항시 염두에 둔 것은 ‘헌법은 국민의 것’——즉 ‘헌법 논의에는 여당도 야당도 없다, 늘 국민의 시선으로 논의하자’는 것이었다.

이하에서는 지난 5년여의 조사를 돌이켜 보면서, 이를 약간 부연하여 소감을 서술코자 한다.

-간사회 협의에 의한 합의형성을 위한 노력과 ‘나카야마 3원칙’-

우선 ‘헌법은 국민의 것’이라는 나의 기본자세의 첫 구체화는, 조사회 설치 당시부터 현재에 이르기까지, 또한 그 운영 방식에서 조사 주제의 설정에 이르기까지, 모든 것을 회장대리와 간사, 옵서버 등의 간사회 구성원의 협의에

부침으로써 상호간의 진지하고 건설적인 논의를 통하여, 공정하고 원만하게 진행하는 것이었다. 이는 ‘헌법조사회’라는 특수한 위치가 부여된 기관이었기 때문에 오히려 가능했던 일이라 생각된다.

이처럼 가능한 한 각 회파(會派)의 입장을 고려하면서, 논의의 토대가 될 수 있는 공통인식을 조성해 가고자 하는 나의 운영자세는 이른바 ‘나카야마 3원칙’이라 불리운 취임인사와 해외조사시의 인사말 등에서 언급했던 메시지에도 나타나 있다. 즉, “‘인권존중’ ‘주권재민’ ‘다시는 침략국이 되지 않겠다’는 3가지 이념을 견지하면서 새로운 일본의 국가상에 대하여 전국민적인 입장에서 조사 검토를 실시하겠다”는 발언이다. 그 취지는 ‘헌법 논의를 진행시키고자 하는 이들은 무언가 무서운 일을 벌이려는 것이 아닐까’하는 국내외의 오해를 해소함과 동시에, 금기 없는 헌법 논의야말로 주권자인 국민이 그 주권을 스스로의 손에 쥐는 것임을 알아줬으면 했기 때문이다.

- 폭 넓은 주제 및 시사적 주제의 설정 -

‘헌법은 국민의 것’이라는 나의 기본자세의 두 번째 구체화는 ‘헌법 논의를 헌법학자들만의 전유물로 치부해서는 안 된다’는 것이다. 나 자신이 법률가가 아닌 의사이기 때문인지도 모르겠으나, 헌법을 논의함에 있어서 헌법학과 정치학만으로 족하다는 자세는 잘못된 것이며, 국가의 기본법을 논의하기 위해서는 세상을 이루는 삼라만상의 중요한 사안은 될 수 있는 한 거론해야 한다는 생각에서 저출산 고령화 사회의 구조를 분석하고 이해하기 위한 ‘인구론’과 이를 바탕으로 검토되어야 할 사회보장 부담과 급부 문제, 헌법이 규정하는 ‘개인의 존엄’을 생명윤리 분야에까지 한걸음 더 나아가 조사하기 위한 ‘계놈’논의, 기존의 개인정보 보호와 정보접근권 개념의 근본적 변화를 촉구하는 이른바 ‘유비쿼터스 사회’의 도래에 수반된 제문제 등, 일견 헌법 논의와 무관할 것 같은 실로 광범위한 분야의 유식자를 초빙한 조사를 실시하였던 것이다.

내가 특히 강조하고 싶었던 논점 가운데 하나로 ‘과학기술의 진보와 헌법’이라는 주제가 있다. 이 주제는 수 차례에 걸쳐 다루었는데, 그 과정을 통하여 세계대전 이후의 눈부신 과학기술의 진보가 국가의 법제도에 중대한 영향을 미칠 수 있음이 분명해졌다고 생각한다. 예를 들면 복제기술과 유전자변환기술이 남용될 경우 그 윤리적 환경적 폐해는 실로 예측 불허일 것이며, 달리 말하면, 일본국 헌법의 최고 가치인 개인의 존엄에도 중대한 영향을 미칠 수 있다는 점, 또한 전자정부의 도입과 민간에 의한 개인정보 데이터베이스 구축에 따라 개인의 프라이버시 보호가 기존에 비해 더욱더 긴박한 중요성을 띄게 됨과 동시에 국민의 정보접근권이 논의되는 등, 정보통신기술의 진전이 사회와 법제도에 미칠 영향 역시 선불리 가늠하기 어렵다는 점 등을 들 수 있다.

한편, 이러한 ‘헌법은 국민의 것’이라는 자세는 국민의 관심이 높은 시사적인

주제를 시의적절하게 설정하려는 태도에도 반영되었다. 스스로가 설정한 중기(中期)적인 조사계획에 구애된 나머지, 국민이 진정으로 바라는 주제를 때맞추어 설정하지 못하는 조사회의 운영은 국민이 부여한 책임에 보답하지 못하는 것이며, ‘조사를 위한 조사’에 그치는 것이라고 생각했기 때문이다.

예를 들면 이라크정세가 긴박한 가운데 열렸던 제156회 국회의 2003년 3월 20일에 열린 조사회는 ‘현재의 국제정세와 국제협력’을 주제로 삼았던 같은 해 1월 30일의 자유토의에 입각하여 재차 ‘조약과 헌법’이라는 주제로 자유토의를 행한 것이었는데, 때마침 그 조사회 개최 중에 미군에 의한 이라크 공격이 개시되었다는 소식이 들어오던 국제정세 속에서 개최되었던 것이다. 현재 진행 중인 시대의 전환을 재촉하는 현상을 목전에 두고도 국민의 대표인 국회의원이 헌법과 관련하여 무엇을 말하고, 무엇을 말하지 않았는지 - 국민의 생명과 신체, 재산을 맡고 있는 한 사람으로서 실로 논의(의원)의 질과 정치자세의 본모습을 평가받는 시금석이 되었다고 생각한다.

- 중앙 및 지방 공청회와 해외조사를 통한 광범위한 조사활동 -

또한 ‘헌법은 국민의 것’이라는 이념에 입각한 국내외를 아우르는 문자 그대로의 ‘광범위한 조사’의 구체적인 사례로는 전국 9개소에서 열린 지방공청회 및 총 5일간에 걸친 중앙공청회 개최와 충실한 내용의 해외조사 실시를 들 수 있다.

특히 전국 9개소에서 개최한 지방공청회에서는 의견 진술자를 공모함과 동시에 방청자에게도 일반 공모한도를 대폭 늘리는 등, 시중의 일반 국민의 목소리를 현지에서 가능한 한 생생한 형태로 청취할 수 있도록 노력하였다. 유감스럽게도 야유와 같은 불규칙한 발언으로 의사가 일시 중단되는 경우도 있었으며 퇴장당하는 이가 나온 회의장도 있었으나, 이 역시 일부이기는 해도 헌법에 대한 국민의 의견으로 받아들이면서 나오려는 되도록 억제적인 의사정리에 주력하였다. 그 중에서도 가장 감회가 깊었던 것은 오키나와현 나고시(名護市)의 반코쿠신료칸(万國津梁館)에서 개최한 지방공청회이다. 오키나와에서 지방공청회를 개최하기로 결정하였을 때 나는 오키나와에서 개최하는 의의에 대하여 기자회견에서 다음과 같이 언급하였다.

“1946년 4월 10일 중의원 총선거 (일본국 헌법초안을 논의하기 위한 의회를 위한 선거) 에서 오키나와 현민(県民)의 선거권은 정지되어 있었으며 현민 대표를 제헌의회에 보낼 수가 없었다. 1952년 4월 28일 샌프란시스코 평화조약이 발효될 때까지도 ‘행정분리각서’ (1946년 1월 29일) 에 의해 일본국 정부와는 분리되어 직접 군정 하에 놓여 있었기 때문에 오키나와에는 일본국 헌법이 적용되지 않았다. 또한 샌프란시스코 평화조약 발효 이후에도 동 조약 3조의 규정에 따라 오키나와는 미국의 신탁통치(시정권) 하에 놓여 있었기 때문에 일본국의 ‘잠재주권’이 미치는 것으로 되어 있었으나, 일본국 헌법의 실효적 적용은 이루어지지 않았으며, ‘미국민정부’하에 설치되었던 ‘류큐(琉球) 정부’에 의한

간접통치가 이루어지고 있었다(따라서 일본국 법률이 적용되지는 않았으며, 류큐 입법원이 제정한 ‘입법’이 적용되고 있었다). 이처럼 오키나와에서 일본국 헌법이 실효적으로 적용되기 위해서는 1972년 5월 15일의 본토 복귀를 기다려야만 했던 것이다.

참고로, 1957년에 설치된 내각 헌법조사회의 지방공청회도 46곳의 도도부현(都道府県)에서 실시되었으나 본토 복귀 이전의 오키나와에서는 이루어지지 않았다.”

또한, 5차례에 걸쳐 총 28개의 국가와 국제기관의 헌법사정을 조사한 해외조사 역시 본 조사회의 ‘광범위한 조사’의 대표적인 사례이다. 특히 압권이었던 것은 2년차(2001년)의 해외조사라 할 수 있을 것이다. 그 해 4월에 고이즈미(小泉) 정권이 출범하였는데 고이즈미 총리는 헌법조사회 위원이었을 당시의 지론이었던 ‘수상공선제(首相公選制)’를 주창하였고, 많은 언론과 국민여론도 이를 긍정적으로 논평하고 있는 듯하였다.

나는 ‘수상공선제’와 같은 국가의 기본적인 통치 시스템을 변경하는 데 있어서, 이에 대한 깊은 통찰과 조사없이 일종의 유행과 같은 논의만이 선행하는 것은 위험하다고 생각하여, 그 해의 해외조사에 당시 ‘수상공선제’의 유일한 실시국(이자 폐지국)이었던 이스라엘을 택하였다. 미국에서 이른바 9. 11 동시다발테러가 일어나기 직전이었으며 공항 등에서도 잇따른 자폭테러에 대한 엄중한 경계가 이루어지고 있었으나, 조사를 위한 회담은 매우 평온하고 부드러운 분위기 속에서 실시되었을 뿐 아니라, 장시간에 걸쳐 실질적이고 밀도 있는 논의가 이루어졌다. 그 상세한 회담기록과 수집자료는 ‘해외조사보고서’로 정리되었으며, 본 조사회의 냉정한 논의의 참고자료가 되었다. 그 결과는 본 보고서에도 기술하고 있는 바와 같이 ‘수상공선제 도입 여부에 대해서는 ... 소극적인 의견이 많았다’는 것이었다.

현재 각국에서 비준 절차가 진행 중인 ‘EU 헌법조약’을 조사한 5년차(2004년)의 해외조사도 뜻 깊은 것이었다. 가입국 의회와 정부, 그리고 국민 모두를 끌어들이 근대입헌주의의 기본 틀인 ‘주권국가’의 주권을 제한한다는 장대한 실험은 ‘입헌주의의 모험’이라 형용하기에 걸맞는 일대 장관이라 하겠으나, 그 기본에 깔린 철학은 ‘일반 시민들이 읽기 쉽고, 알기 쉽고, 또한 자신들의 것이라고 이해하기 쉬운 것을 만들자’는 실로 단순한 자세임을 알았을 때, 동서양을 막론하고 근본철학은 같다고 뜻을 굳힐 수 있었다.

- ‘헌법과 현실과의 괴리’에 따른 헌법 규범성 저하에 대한 우려 -

이상의 조사를 통하여 부각된 문제로는 헌법규범과 현실과의 괴리를 들 수 있다. 지금까지 논의되어 온 헌법 9조(전력 비보유와 자위대 문제 등)와 헌법 89조(사학조성과 공적 지배에 속하지 않는 교육 등의 사업에 대한 공금지출 등의

금지) 뿐만 아니라, 재판관 보수 인하와 헌법 79조 및 80조의 재판관 보수 감액금지 규정과의 관계 등도 그러한 전형적인 사례일 것이며, 헌법의 규정이 현실에 충분히 반영되어 있지 않은 각종 문제들도 아울러 꼽을 수 있을 것이다. 이러한 제반 문제를 두고 헌법 상에는 아무런 문제가 없다고 하는 것은 주권자인 국민에게 알기 쉬운 해석이라 할 수는 없을 것이다. 최고재판소(약주 : 한국의 대법원에 해당함.)가 헌법 판단에 소극적이고 헌법상의 쟁점에 대하여 공권적 판단이 적확하게 주어지지 않고 있다는 현실 또한, 국민들이 이해하기 어려운 법의 해석과 운용을 묵인하는 원인이 되고 있다고 할 것이다.

국민들이 이해하기 힘든 해석과 운용은 법치국가 및 입헌국가의 관점에서 볼 때 문제시 될 뿐만 아니라, 헌법에 대한 국민의 신뢰 상실을 불러 일으킬 여지가 있는 것으로, 바로 이러한 해석과 운용이야말로 ‘헌법은 국민의 것’이라는 관점에서 볼 때 가장 중대한 문제점이라 하겠다.

(헌법 논의를 둘러싼 환경변화)

이상 과거 5년여에 걸친 헌법조사회의 운영 및 조사활동의 특징에 대하여 회장직을 맡았던 자로서 구체적인 소감을 아울러 서술하였으나, 무엇보다도 놀라운 것은 지난 5년여 동안의 헌법 논의를 둘러싼 환경의 변화이다.

본 조사회가 발족하였을 당시에는 예를 들면 여성천황에 대한 논의가 이처럼 활발하고 냉정하게 논의될 것이라거나, 집단적 자위권을 포함한 안전보장 논의, 바람직한 국제협력의 자세와 비상사태에 관한 법 정비, 혹은 헌법재판소의 여부 등에 관한 논의가 이토록 활발하게 진행될 것이라고 그 누가 예측할 수 있었겠는가. 본 조사회 설립을 위해 의연(헌법조사위원회 설치추진의원연맹)의 회장으로 미력이나마 보태온 나 자신조차 이렇게까지 헌법 논의가 활성화될 것이라고는 미처 생각지도 못했음을 자백하지 않을 수 없다.

분명 최근의 국내외 정세 변화는 실로 어지러운 정도이다.

안전보장 분야만 하더라도 9.11 동시다발테러, 아프간전쟁, 이라크전쟁과 같은 국제정세의 급격한 변화, 그리고 이에 대응하기 위한 잇따른 특별조치법 제정, 조선민주주의인민공화국에 의해 아무런 통고와 경고 없이 발사된 대포동 미사일과 주변국에 의한 핵탄두미사일의 배치, 예측불허의 사태에 대비하여 국민을 수호하기 위한 미사일방위 개발과 정찰위성 개발의 필요성 등등 이러한 움직임은 1990년 이후 걸프만 위기를 계기로 심도있게 논의되기 시작한 ‘헌법 9조와 국제협력’문제의 연장선 상에 위치하고 있으나 동시에 ‘국가 안전보장’에서 ‘지역 안전보장’ 그리고 ‘인간 안전보장’으로 안전보장의 개념에 커다란 변화를 불러일으키고 있다는 점에도 유의해야 할 것이다. 여하간에 이러한 움직임이 오늘날과 같은 헌법 논의를 둘러싼 환경을 급격히 변화시켰다는 사실에는 의심할 여지가 없다.

(항시적 헌법 논의의 장의 필요성)

그러나 오늘날의 헌법 논의의 활성화 요인은 이 뿐만이 아닐 것이다. 중의원(그리고 참의원) 헌법조사회의 꾸준하고도 끊임없는 조사가 있었기에 헌법 논의는 점차적으로 국회의원들 사이에 그리고 언론을 통하여 국민들 사이에 정착되고 있는 것이라 생각하며, 그 동안 같이 조사를 실시해 온 모든 위원들과 함께 그렇게 자부하고 있다.

이처럼 국내외 정세가 급변하고 있는 시대이기에 특히 일시적인 감정에 휩쓸리지 않으면서, 또한 신속함을 요하는 개별적인 입법정책과는 일단 분리된 형태로, 냉정하고도 거시적인 시각에서 국가의 앞날을 국가의 기본법과 관련시켜 논의할 수 있는 장이 이곳 중의원에 있다는 사실은 실로 뜻 깊은 일이 아니겠는가 - 5년여의 조사를 마치려 하는 현 시점에서, 새삼 그렇게 생각한다.

지난 2월 17일 및 24일의 조사회에서 자민당, 민주당, 공명당의 각 회파 간사로부터 헌법은 공권력의 행사 규칙을 제시하는 것이며, 그 규칙은 폭 넓은 합의 하에서 형성된 것이어야 하고, 그 개정에 관한 규칙이라 할 수 있는 ‘일본국 헌법개정 국민투표법안’에 관한 논의를 시작으로, 본 조사회의 후속기관에서 그러한 사항들이 가능한 한 폭넓은 회파의 틀 안에서 열린 형태로 논의되는 것이 바람직하다는 취지의 발언이 잇따랐다. 이 사실은 내가 앞서 언급한 감상과 전적으로 인식을 공유하는 것이라 확신하는 바이다.

(마지막으로)

생각하건데, 올해로 시행 후 58년을 맞이하는 일본국 헌법이 제정된 당시의 시대상과 현재의 시대상을 비교하면 실로 격세지감을 느끼는 바이다.

일본은 1941년 12월에 제2차 세계대전에 참전하였으나 1945년 8월에 포츠담선언을 수락함으로써 연합국 측에 무조건 항복하였다. 이에 따라 일본점령에 대하여 실질적인 최고권한을 지니게 된 GHQ의 간접통치를 받게 되었는데, 그 간접통치 하에서 1946년 3월에 GHQ가 기초한 총사령부 안을 바탕으로 작성된 헌법개정초안요강이 정부안으로서 발표되었다. 중의원은 전년 12월에 이미 해산되었으나, 현직 의원까지 포함된 공직 추방 등의 과정을 거쳐, 1946년 4월에 중의원 총선거가 실시되었다. 이 총선거 이후에 소집된 제90회 제국의회에서는 이 헌법개정초안요강을 조문화한 제국헌법개정안이 제출되었고 중의원 및 귀족원에서 참으로 밀도 있는 심의가 이루어졌다.

예를 들어 중의원에서는 공산당의 노사카(野坂)의원이 ‘현재 헌법보다 진보적이라는 것은 인정하겠으나 세습에 의한 천황제를 인정하는 것은 주권재민을 양두구육화하는 것이고, 또한 참의원은 민주화의 방해물이다. 나아가 자위권의 포기는 민족의 독립을 위태롭게 할 위험이 있다. 장차 이 헌법의 수정과 관련하여 노력할 권리를 보류하면서, 반대한다’는 취지의 반대토론을 펼쳤다. 한편 자유당의

기타(北)의원은 ‘제2장의 전쟁포기는 일본의 평화국가로서 재출발할 뿐만 아니라 세계의 모든 국가를 향하여 평화주의를 실현해 달라는 강한 요청을 하는 것이 된다’는 취지의 찬성토론을, 그리고 진보당의 이누카이(犬養)의원은 ‘가장 부심한 것은 천황의 지위였으나 주권자 국민 중에는 천황이 포함되고, 국민은 천황과 대립하지 않으며, 그 천황은 국민의 총의에 따라 일본국의 상징적인 지위에 임하시게 된다. 또한 내각총리대신이 국회의원 가운데에서 선발되어야 한다는 규정은 참으로 감개무량한 일이며 국회 개설 이래 헌정을 위해 진력한 수많은 선령(先靈)들에게 만장(滿場)의 제군들과 함께 보고하고 싶다’는 취지의 찬성토론을, 그리고 사회당의 가타야마(片山) 의원은 ‘천황제 하에서도 민주화의 달성은 가능하며 이는 헌법을 운용하는 우리들의 임무이다. 또한 전쟁포기는 결코 주어진 조항이 아니라 국민의 가슴 속을 흐르는 커다란 사상이다’는 취지의 찬성토론을 각각 펼친 바 있다.

그 후 귀족원의 심의를 거쳐 같은 해 11월 3일 일본국 헌법이 공포되었으며, 이듬해인 1947년 5월 3일에 시행되었던 것이다.

그 후 반 세기 이상이 지난 오늘날 바야흐로 국민적인 헌법 논의가 이루어지려 하고 있다. 그 동안 일본의 인구는 약 7,800만 명에서 약 1억 2,800만 명으로 약 5천만 명이 증가하였으며(앞으로는 감소로 돌아서겠지만), 평균 수명 또한 남자 50세, 여자 54세에서 남자 78세, 여자 85세로 약 30세 가량 늘어났다. 앞으로 일본은 세계에 유례 없는 급격한 속도로 저출산 고령화 사회로 돌입할 것이며 이에 따른 사회보장 부담과 급부문제, 노동력 인구 확보를 위한 외국인노동자 유입에 따라 외국인 인권보장문제 등이 절실하게 다가올 것이다. 또한, 상술한 바와 같이 지구 규모의 환경문제, 유비쿼터스 사회의 도래에 따른 문제, FTA 등에 의한 세계화의 진전 속에서 국경을 초월하여 지구규모로 진행되는 금융, 정보, 통신, 물류 혁명에 따른 문제, 국제학력조사 결과에 나타나는 일본의 순위 저하 경향, 집단 따돌림, 등교거부, 학교내 폭력, 흉악범죄의 저연령화 등, 우려할 만한 청소년 문제들에 대한 대처방안, 나아가 국제정세의 급격한 변화와 새로운 위협에 대한 대응, 이에 따른 안전보장 개념의 변화 문제 등, 헌법제정 당시에는 예상할 수 없었던 새로운 문제들이 꼬리에 꼬리를 물고 발생하게 될 것이다.

국민들로부터 위임을 받아 헌법개정 발의권이 부여된 우리 국회의원들에게는 이러한 새로운 문제와 관련된 견고한 헌법 논의를 더욱더 ‘광범위하고도 종합적으로’ 실시함과 동시에 여기에 대처할 수 있는 ‘국가의 모습’을 국민들 앞에 제시해야 할 책임이 있다고 할 것이다.

앞으로도 이 숭고한 책무를 다할 각오이다.

마지막으로 가노 미치히코(鹿野道彦)씨, 나카노 간세이(中野寬成)씨, 센고쿠 요시토(仙谷由人)씨, 그리고 현재의 에다노 유키오(枝野幸男)씨 등, 역대 회장대리를

비롯하여 각 회파의 간사, 읍서버 여러분, 그리고 중의원 헌법조사회 논의에 참가해주신 과거와 현재의 위원들께서 베풀어 주신 지도와 협력에 대하여 다시 한 번 깊이 감사드리며 아울러 본 조사회에 참고인, 공술인, 의견 진술인 등으로 출석하여 의견을 들려주신 분들을 비롯하여 본 조사회 운영에 전력을 다해주신 사무국, 기타 모든 관계자 여러분들께 진심으로 감사 드리는 바이다.

2005년 4월15일

중의원 헌법조사회 회장 나카야마 타로(中山 太郎)

중의원(衆議院) 헌법조사회 보고서의 결정에 즈음하여

2005년 4월 15일

수석간사 후나다 하지메(船田 元, 자유민주당)

미합중국의 독립선언을 기초한 제3대 대통령 토마스 제퍼슨은 다음과 같은 말을 남겼습니다. ‘무릇 인간의 창조물 중에 완전한 것은 없다. 시간의 경과와 함께 종이에 쓰여진 헌법의 불완전함이 명백해지는 것을 피할 수는 없을 것이다’라고. 일본의 헌법도 물론 예외가 아닙니다.

일본국 헌법에 대하여 국민의 대표인 국회 입장에서 광범위한 조사를 실시하기 위한 헌법조사회는 동서냉전의 종언이라는 국제환경의 극적인 변화와 더불어 일본의 세계화와 정보화의 급속한 진전, 나아가 사회환경의 악화 등을 배경으로 한 현행 헌법과 현실과의 괴리가 현저해졌기 때문에 발족하게 되었습니다. 또한 한편으로는, 본 조사회가 국회에 설치됨에 따라 국민들 사이에서 ‘헌법을 논한다’는 것에 대한 저항감이 줄어든 것도 사실입니다.

2000년 1월에 발족한 본 조사회도 무려 5년여의 심의기간을 거쳐 드디어 최종보고서를 의장님께 제출하기에 이르렀습니다. 당파를 초월한 ‘헌법조사위원회 설치추진의원연맹’ 역시 발족 이후 8년이 경과하였으며, 실로 감개무량할 따름입니다. 그동안 시종일관 민주적이며 보다 좋은 환경에서 논의할 수 있는 장이 마련되도록 부심하셨던 나카야마 회장님께 경의와 감사를 드리는 바입니다. 또한 귀중한 시간과 의견을 내어주신 공술인과 참고인 여러분께도 감사 드리며, 진지한 태도로 논의에 임해 오신 역대 간사회 멤버와 위원 여러분, 나아가 사무국 여러분의 노고에도 감사의 말씀을 드립니다.

이번에 정리된 보고서는 지난 5년에 걸친 본 조사회의 논의를 성실히 기록하였을 뿐만 아니라 각 주제별로 일정한 기준에 입각하여 의견의 많고 적음을 아울러 기재함으로써 헌법에 대한 소속위원의 생각을 대략적으로 파악할 수 있게 하였고, 나아가 앞으로 국민들의 헌법 논의에 참고가 될 수 있다는 점에서도 높이 평가되어 마땅한 것이라 생각합니다.

구체적인 내용을 말씀 드리자면, 현행 헌법의 제정과정에 GHQ의 관여가 있었다고는 하나, 전후 오랫동안 국민들 사이에 정착되어 왔음을 적극적으로 평가하는 의견이 많았던 것은 전후 세대의 공통된 인식이기도 하며 타당한 결과라 할 수 있을 것입니다. 상징적 천황제의 유지와 기본적 인권을 구성하는 세 권리의 유지, 국회 이원제(二院制)와 의원 내각제를 계승하자는 의견이 많았던 것도 현행 헌법의 기본적 사항이 대체적으로 정착되어 있음을 반영하는 것이며, 안정감 있는 결론이라 하겠습니다.

한편, 현행 헌법에 새로운 규정을 설정하거나 수정해야 한다는 의견을 폭넓게 기재하였다는 점도 높이 평가됩니다. 황위계승방법은 황실전범에 의해 규정되어야 하겠으나 여성 천황을 인정하자는 방향성을 신속히 제시한 것은 본 조사회였다고

자부하고 있습니다. 초점이 되고 있는 제9조에 대해서는 우선 제1항의 전쟁포기를 견지하는 것으로 대체적인 공감대를 형성할 수 있었습니다. 또한 자위권 행사와 자위대의 존재에 대해서는 개인적으로는 보다 명확한 기술을 원하는 입장입니다만, ‘헌법상 모종의 조치를 취하는 것을 부정하지 않는 의견이 많았다’는 문언이 많은 정당에 의해 합의된 것에는 매우 큰 의의가 있습니다. 유엔의 집단적 안전보장 조치에 적극적으로 참여하자는 것이 다수의 의견이었고, 의견은 갈렸으나 집단적 자위권 행사에 대하여 그 한계를 둘 것인지의 여부를 둘러싸고도 현실적인 논의를 할 수 있었던 것은 획기적인 일이었다고 생각합니다.

나아가 이른바 ‘새로운 권리’로서의 환경권과 국민의 알 권리, 프라이버시 권리를 추가하는 것, 이원제를 유지하면서 중의원과 참의원이라는 양원의 역할분담과 선출 방법을 차별화함으로써 이원제의 장점을 살리는 것, 공선제는 받아들이지 않으나 총리의 리더십을 강화하는 것, 헌법재판소를 설치하여 위헌심사 기능을 강화하는 것, ‘지방자치의 본지(本旨)’를 명확히 하며 도주제(道州制) 도입 등에 적극적인 의견이 많았다는 것 등, 경색적 상황에 놓여 있는 일본의 장래에 적절한 처방전을 부여하는 내용으로 되어 있습니다.

또한, 최종보고서에서는 앞으로의 헌법 논의와 관련해서도 명확한 방향성을 제시하고 있습니다. 헌법개정절차의 중요한 부분인 국민투표법에 대해서도 제정해야 한다는 의견이 많았던 점, 헌법 문제를 취급하는 국회 상설기구 설치에 적극적인 의견이 많았던 점 등, 국권의 최고기관으로서 수행해야 할 헌법의 재검토 작업을 위해 향후의 지침이 될 내용이 보고서에 담겨 있습니다.

우리는 장래의 헌법 재검토를 위한 논의의 장을 시야에 담으면서, 우선적으로는 현재의 조사회의 틀을 유지하고 아울러 헌법조사와 국민투표 법안의 기초 및 심의권을 부여할 것을 강력히 소망하며 아울러 앞으로도 헌법에 관하여 각 당과 각 회파가 서로의 울타리를 뛰어넘어 진정 국민을 위하여 그리고 미래의 국민을 위하여 진지하고 현실적인 논의를 전개해야 한다고 생각하는 바입니다.

지난 5년간 본 조사회에서는 헌법 관련 제반 문제를 폭넓게 다루고 유식자와 공모를 통한 국민 여러분의 의견을 청취하면서 정력적인 조사를 추진해 왔습니다. 특히 현행 헌법전의 조항에 구애되지 않으면서 21세기의 일본의 바람직한 모습에 대하여 광범위한 논의를 할 수 있었던 것은, 헌법문제라는 관점을 넘어서 일본 의회사에서도 그 유례를 찾을 수 없는 획기적인 성과였다고 평가하는 바입니다. 구체적인 법률안과 예산안 등을 대상으로 하는 것이 아닌, 또한 분야별로 나뉜 위원회 심의도 아닌, 보다 폭넓은 관점에서 일본의 미래상을 자유로이 토론할 수 있는 기회는 국회 전체를 훑어보아도 유감스럽게도 충분히 존재하지는 않습니다. 이러한 논의가 자유롭고 활달히 이루어진 것만으로도 본 조사회는 커다란 역할을 수행한 것이라 하겠습니다.

또한 본 조사회의 논의는 원칙적으로 자유토의 방식으로 진행되었습니다. 각 위원이 국회의원으로서의 책임에 입각하여 각자의 소신을 자유로이 발언하는 자리도 현 의회에는 한정되어 있습니다. 더구나 의원간에 서로 질문을 던지고 반론과 재반론을 전개할 수 있는 기회는 본 조사회를 제외하면 극히 제한되어 있다 할 것입니다. “논의의 중심적 장으로서의 의회”라는 헌법적으로도 중요한 역할을 최대한 발휘해 온 무대가 바로 본 조사회인 것입니다.

이처럼 충실한 조사를 추진할 수 있었던 것은 나카야마 타로 조사회장님의 중립 공정하고도 적절한 의사운영과 각 회파 및 소속위원 여러분의 협력이 있었기에 가능한 일이었으며, 이러한 여러분께 진심으로 경의를 표하는 바입니다. 또한 조사회의 원활한 운영을 위하여 진력해 주신 의장님과 의원운영위원회를 비롯한 원내 각 위원회, 참고인과 공술인으로서 의견 표명을 해 주신 여러분, 보이지 않는 곳에서 조사를 지원해 주신 사무국 여러분 등, 실로 많은 분들의 협력에 이 자리를 빌어 감사의 뜻을 표하는 바입니다.

본 보고서는 이러한 조사의 성과를 객관적으로 기술한 것입니다. 본 조사회는 모종의 집약을 상정하고 출발한 것이 아니므로 그 논의와 본 보고서 역시 특정한 결론을 제시하고 있지는 않습니다. 본 보고서에 제시된 이른바 ‘다수 의견’도 우연히 많은 위원님들이 의견을 표명하신 논점에 대해서, 또한 우연히 특정 의견이 다수 존재하였음을 나타내는 것에 지나지 않습니다.

이러한 정리 방식에 관해서는 논의가 이루어진 이상 모종의 집약을 행함이 타당하다는 의견도 있을 것입니다. 그러나 본 조사회에 부여된 ‘조사’라는 역할에 입각하여 충실히 논의하고 그 결과를 객관적으로 제시한 것이 본 보고서인 이상 당연한 귀결이라 하겠습니다.

또한 공권력행사의 기본법이라는 중요한 의의를 지닌 헌법 논의이며 그 논점도 다양하고, 나아가 폭넓은 여러 의견들이 존재하는 가운데 이루어진 논의라는 점을 감안한다면, 또한 본 조사회가 발족한 5년 전의 상황에 비추어 본다면, 이러한

보고서가 완성되었다는 것 자체가 커다란 성과이자 진전이라 하겠습니다. 중요한 것은 본 보고서로서 무언가가 종료되었다고 규정하는 것이 아니라, 본 보고서를 출발점으로 지금까지의 조사를 어떻게 활용하느냐에 있다고 하겠습니다.

지난 5년간 본 조사회는 헌법제정 권력을 지닌 국민 여러분께 그 논의를 전면적으로 공개하고 의견을 청취하는 등, 헌법문제에 대한 여론을 환기시키고자 노력해 왔습니다. 이러한 노력은 일정한 성과를 올리고 있다고 생각합니다.

그러나 오늘날에도 헌법에 대한 국민의 관심은 결코 높다고 할 수는 없습니다. 국회의원은 법률의 제정 권한을 국민으로부터 부여 받고 있습니다. 그러나 헌법에 대해서 국회의원은 단순히 발의를 할 수 있을 뿐이며, 결정하는 것은 국민 여러분입니다. 따라서 본 보고서를 통하여 보다 많은 국민이 지금까지의 본 조사회 논의의 폭넓게 이해하고, 앞으로는 국민 스스로가 ‘당사자’로서 논의를 심화시켜 나아가야 하는 것입니다.

지금까지의 조사를 활용하면서 국민 여러분과 대화를 추진하고 그 논의를 심화시키는 과정에서 본 조사회는 앞으로도 지속적인 역할을 수행할 필요가 있습니다. 또한 제정되어 있지 않은 헌법개정절차법제의 정비를 통하여 국민 여러분이 당사자로서의 의식 고양을 도모하는 것도 매우 중요합니다. 헌법 자체에 관한 논의를 심화시키는 것과 헌법개정절차법제를 정비하는 것은, 헌법에 대한 국민의 관심과 당사자 의식을 고양시키기 위한 수레의 두 바퀴와도 같은 관계라 할 것이며, 본 조사회가 증추가 되어 그 총체적인 역할을 수행하는 것이 적절하다고 하겠습니다.

본 조사보고서의 작성을 하나의 출발점으로 삼아, 본 조사회가 헌법 논의의 심화와 헌법개정절차법제 정비에 관한 역할을 수행하기 위하여 다음 단계로 진일보함으로써 보다 충실한 논의가 전개될 것을 심히 기대하는 바입니다.

현행 헌법이 1946년에 공포된 이래 오늘날까지 약 60년간 일본인의 생활에 끼쳐온 역할의 크기는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것입니다. 주권이 ‘천황’으로부터 ‘국민’으로 옮겨짐에 따라 보다 많은 ‘기본적 인권’이 보장되었습니다. 또한 전쟁을 부정하고 전력비보유를 선언한 ‘항구적 평화주의’를 중추에 놓음으로써, 여타 조건도 작용하고 있었다고는 하나, 세계적으로도 보기 드문 ‘평화시대’를 향유할 수 있었습니다. ‘헌법의 기본 3원칙’이란 이름으로 불려 온 이 원리를 지켜내는 것은 창당 이래 관철해 온 우리 공명당의 변함없는 기본자세입니다.

이번에 5년여 세월이 걸쳐 실시해 온 중의원 헌법조사회의 논의가 일단 막을 내렸습니다. 이 최종보고서를 보시면 알 수 있듯이 현행 헌법을 광범위하고 종합적으로 조사한다는 목적이 나름대로 달성되었다는 것을 순순히 기뻐하고 싶습니다. 나카야마 회장님을 비롯한 각 당 위원들이 정력적으로 그리고 열심히 이 조사에 참여한 것은 크게 평가되어도 좋을 것입니다. 특히 매년 실시한 해외조사를 포함하여 현행 헌법을 모든 각도에서 점검하는 데 있어서 커다란 성과를 거둘 수 있었다고 할 수 있을 것입니다. 이것을 앞으로 일본에서의 헌법 논의의 공유 재산으로 활용해 가는 것은 중요한 일이라 하겠습니다.

원래 이번 조사는 미리 헌법을 고치려 하는 목적을 지닌 것이 아니라 어디까지나 그 실사가 어떻게 이루어지고 있는지를 점검하는 것이었습니다. 그러나 현실적으로 조사회의 장에서 행해진 논의에서는 ‘명문을 개정해야 한다’거나 ‘규정되어 있지 않은 것은 새로이 추가해 보는 것이 어떻겠는가’ 하는 의견이 종종 전개된 것은 주지의 사실입니다. 보고서는 그것을 일정한 기준 하에서, 의견 수의 대소 차이가 두 배 이상 있었던 의견에 대해서는 ‘많았다’는 표기로 반영하였습니다.

이에 대해서 공명당 내에서도 의견이 없었다고는 하지 않겠습니다. 처음부터 ‘개정을 전제로 한 것’이 아니었기 때문에 의견 수의 많고 적음을 기준으로 일정한 방향으로 보고서를 정리하는 것은 본 보고서의 목적을 적지 일탈하고 있는 것이 아니냐는 지적입니다. 다만 저로서는 수많은 의견을 나열하는 것만으로는 최종보고서라는 이름값을 하지 못하며, 일정한 기준 하에서 정리하고 요약하는 것은 부득이한, 또한 대체로 온당한 일이었다고 생각합니다.

오늘 보고서에서의 기술을 포함하여 지난 5년간 전개되어 온 논의를 일일이 자세히 점검해 보면 명문 개정이 꼭 필요하다고 여겨지는 항목은 상당 정도 줄어들어, 그다지 많지는 않다고 생각됩니다. 수의 많고 적음에 상관없이 헌법에 관한 논의를 최대한 추구해 보면 정치적 대응의 빈곤으로 말미암은 것도 적지 않은 것입니다.

그러한 사실을 외면한 채 명문만 개정하면 사태에 대응할 수 있다는 사고는 다소 성급하고 짧은 생각입니다. 이러한 점을 감안하여 공명당으로서는 진정으로 헌법상의 명문을 바꿔야 하는 것이 있다면 그것은 무엇인지, 또한 무언가 덧붙여야 하는 것이 있다면 그것은 무엇인지, 헌법을 바꾸지 않고도 법률과 행정 시스템의 변경을 통하여 대응할 수 있는 것은 무엇인지, 이러한 관점에 입각하여 앞으로

철저하게 밝혀내는 작업이 필요하다고 생각하는 바입니다.

굳이 제9조에 한하여 개괄적으로 언급하자면, 현실과의 괴리를 메우는 데 급급한 나머지 이상을 잃어버리는 일이 발생하지 않으리라고 장담할 수는 없습니다. 현재의 상황을 추인한다는 양식(良識)의 명기(明記)에 지나치게 얽매이다 보면 억제없는 현실의 함정에 빠져버릴 우려 또한 없다고 할 수는 없을 것입니다. 어떠한 조치를 추가할 것인지 혹은 추가하지 않을 것인지, 양 측면을 포괄적으로 고려하면서 항구적인 평화의 수호자가 되고자 일어섰던 원점으로 되돌아갈 필요가 있는 것입니다.

헌법조사회의 앞날에 대해서는 이 최종보고서에 입각하여 헌법 논의를 어떻게 할 것인가. 기존의 광범위하고 종합적인 조사에서 한걸음 나아가, 반복하는 것이 되겠습니다만, 어디를 어떻게 바꿀 것인지, 아니면 바꾸지 않아도 좋을 것인지를, 기본 틀은 유지하면서도 명칭은 달리하여 지속적으로 논의할 자리를 마련할 필요가 있다고 생각합니다. 그 때에는 헌법 개정을 둘러싼 국민투표 절차법에 한해서 의결권을 부여할 필요가 있다고 생각합니다. 개정을 위한 구체적인 내용이 무르익지 않았다고는 하나, 절차정비는 헌법자체가 예정하고 있는 기본적인 준비항목 중의 하나이기 때문입니다.

여하간에 시행 60년이 지났으므로 이제 괜찮지 않겠느냐라든지, 다른 나라와 비교해서 어떻다는 식의 논의에 들뜨지 않고, 지금이야말로 냉정한 논의가 필요하다고 생각합니다. 5년간의 조사회 보고서 내용을 의식하면서도 그것에 구애되지 않는 발상으로 공명당은 헌법 논의에 착실히 대처해 가고자 합니다.

헌법 논의는 마야호로 지금부터 본 막이 오르는 것이라는 말씀을 드리면서 이만 마치도록 하겠습니다.

헌법조사회는 2000년 1월 ‘일본국 헌법에 관한 광범위하고 종합적인 조사를 실시할 것’을 목적으로 조사에만 한정된 기관으로서 출발하였다.

일본공산당은 일본국 헌법의 역사적, 현대적 의의를 밝히고 동시에 헌법의 제반 원칙에 비추어 현실정치를 점검하는 조사야말로 헌법조사회의 목적과 성격에 부합하는 것임을 주장하면서, 그러한 입장에서 조사에 임해 왔다. 그러나 헌법조사회에는 늘 헌법개정 움직임이 개입되어 이러한 목적과 성격에 걸맞는 5년간이 되지는 못하였다.

【헌법 9조의 생명력】

초점이 된 헌법 9조를 둘러싸고 집단적 자위권의 행사를 명기할 것과 전문(前文) 개정을 요구하는 등의 개헌론이 언급되었다. 그러나 이것은 21세기의 세계와 일본의 평화를 전망하는 데 있어서 설득력을 지니지는 못하는 것이었다. 오히려 세계 평화를 둘러싸고 날카로운 질문이 제기된 것은 미국이 단독 행동주의와 선제공격 전략에 입각하여 추진한 이라크 전쟁과 이를 지지한 일본 정부의 태도였다. 미국의 행동과 이라크 전쟁은 유엔헌장과 국제법에 위배되는 것으로서 세계의 비판에 직면하였다. 일본 정부는 미국의 이라크 전쟁을 무비판적으로 지지하고 전후 처음으로 실제로 전쟁이 계속되고 있는 지역으로 자위대를 파병함으로써 헌법의 평화 원칙을 심히 손상시켰다.

이에 대하여 이라크 전쟁과 자위대의 이라크 파병에 일찍이 없었던 비판과 항의 여론, 시위가 확산되었다는 사실은 헌법 문제를 고려하는 데 있어서도 지극히 중요하다. 본 조사회에서도 참고인, 공술인 등을 포함하여 미국의 무법과 일본 정부의 대응에 혹독한 비판이 쏟아졌다. 그리고 유엔헌장에 입각한 평화원칙의 실현과 함께 ‘전쟁 없는 세계’를 지향하는 헌법 9 조는 세계 평화에 있어서 매우 소중한 생명력을 갖고 있음이 제시되었다.

기본적 인권을 둘러싸고는 이른바 ‘새로운 인권’이 거론되었다. 이것은 헌법 13 조의 행복추구권, 25 조의 생존권 등에 입각한 국민운동을 토대로 확립되어 온 권리이다. 문제는 이것을 실효성이 수반된 것으로 하기 위한 노력을 기울이는 것이다. 실제로 환경문제를 비롯하여 그 실현에 역행하는 현실 정치를 바꾸는 것이야말로 진정한 과제라는 의견이, 많은 참고인, 공술인들로부터 제시되었다.

오늘날 헌법문제에서 문제시 되고 있는 것은 헌법을 바꾸는 것이 아니다. 헌법의 제반 원칙과 현대적 의의를 다시금 깊이 새기면서 입법, 행정, 사법과 같은 정치와 사회의 각 분야에서 헌법을 지키고 되살릴 풍요로운 작업을 추진하는 것이다.

【개헌을 지향한 ‘논점 정리’ 보고서】

본 보고서는 이러한 조사 경과와 결과를 반영한 것이 아니다. 그렇다기보다는 헌법조사회의 규정마저도 일탈한 헌법개정을 지향한 논점 정리 ‘보고서’가 되어 있다.

첫째, 9 조를 비롯한 헌법의 각 조문에서 무엇을 명기할 것인지의 ‘시비(是非)’를 가리는 논의가 이루어지고 있다. 자위대의 헌법상의 명기, ‘집단적 자위권 행사에 대한 여부’, 국민에게 ‘새로운 의무 규정을 설정하는 것에 대한 여부’, ‘국민도 헌법준중 옹호의무를 질 것을 명기해야 할 것인가의 여부’ 등, ‘명기하는 것에 대한 여부’를 중심으로 논하는 것은 실로 개헌을 지향한 논점 정리이며 조사에 한정하여 특정 결론을 도출하지 않는다는 본 조사회의 성격에 반하는 것이다.

둘째로 ‘각 논점마다 발언 수가 아닌 의견을 내놓은 위원 수를 헤아려’, ‘대략 두 배의 차이가 날 경우 대소 관계를 표기한다’는 방법은 국회 내의 위원 수로써 개헌의 논점을 고의로 과장되게 보이려 하는 것이다. 또한 ‘위원들의 의견을 논점 별로 유형화’함으로써 ‘전문(前文)에 일본 고유의 역사, 전통, 문화 등을 명기해야 할 것인지의 여부’, ‘가족과 가정에 관한 사항을 헌법에 규정하는 것에 대한 여부’를 논점으로 거론하는 등, 사실상 여당 등의 개헌 논의에 부합하는 것이 되었다.

이러한 개헌을 지향한 논점 정리는 본 조사회의 ‘보고서’라 할 수 없다. 참고로, 본 보고서에서는 ‘향후의 헌법 논의’로서 ‘헌법문제를 취급하는 국회의 상설기관’ 설치와 ‘헌법개정절차법’의 정비를 거론하면서, 헌법조사회에 헌법개정절차법에 대한 기초와 심사권한을 부여하자는 방향을 내세우고 있으나, 이는 9 조 개헌을 향한 길을 여는 것으로, 인정할 수 없다.

본 헌법조사회는 “대략 5 년을 목표로 한다”는 조사가 종료된 것이며 중의원 의장에게 보고서를 제출한 후에는 조용히 그 막을 내려야 한다.

【21세기와 일본국 헌법】

일본국 헌법은 평화문제 뿐만 아니라 국민생활, 인권과 민주주의 문제에서도 오늘날 일본과 세계가 직면한 다양한 과제에 대하여 그 해결 지침이 될 만한 풍부한 내용을 담고 있다.

헌법과 함께 살아온 많은 국민은 9조 개헌을 지향하는 세력에 맞서 헌법이 추구하는 평화, 인권, 민주주의의 일본을 향하여 더욱 전진할 것이다.

그리고 이러한 길은 아시아와 세계 평화 및 우호에 새로운 지평을 여는 가능성을 내포하고 있다.

2005 년 4월 15일

헌법조사회 ‘최종보고서’에 대한 의견

사회민주당, 시민연합
도이 다카코(土井 たか子)

제2차세계대전 전 군부의 폭주를 허용하며 크나큰 참화를 일으켰다는 반성으로부터 탄생한 일본국 헌법은 국가권력에 대한 엄격한 규제와 제한을 가하고, 주권자로서의 국민의 권리를 보장하는 입헌주의 원칙에 입각해 있다. 일본국 헌법을 관철하는 평화주의는 바로 일본 국민의 총의이며 희망이다.

헌법9조는 역대 정권을 구속하여 일본은 한국 전쟁에도 베트남 전쟁에도 참전하지 않았으므로써 평화헌법을 지닌 국가로서 세계 각국의 인정을 받아왔다.

세계적으로는 지난 5년 동안에도 많은 전쟁과 무력 분쟁이 발생하였으나 문제해결에 무력을 사용함으로써 초래된 것은 수십만, 수백만 명의 사상자와 남겨진 이들의 슬픔과 고통이며 생활기반과 자연환경의 심대한 파괴일 뿐이었다. 이 때문에 바로 전쟁에 반대하고 평화 회복에 정열을 쏟아 붓는 전세계 이웃들을 향하여 우리는 자신감과 긍지와 용기를 갖고 일본국 헌법 9조의 평화주의를 내걸고자 한다. 지금이야말로 9조를 살려야 한다.

그러나 일본국 헌법은 시행 후 58년이 지난 지금 최대의 위기에 봉착해 있다. 많은 국민이 평화를 원하고 인권과 자유의 보장과 충실화를 소망하며 헌법에 입각한 정치를 요구하고 있음에도 불구하고, 헌법을 존중하고 옹호할 의무를 지녀 마땅한 많은 국회의원들이 헌법의 제반 원칙을 성실히 실행하는 것이 아니라, 그것을 부정하고 파기할 것을 주장하며 개헌을 위한 움직임을 공공연히 진행하고 있기 때문이다. 헌법조사회의 지난 5년의 경과와 논의도 이러한 잘못된 흐름에 따르는 것이었다. 특히 9조가 개헌의 표적이 되고 있다.

헌법조사회 설치에 있어서 그 목적은 ‘일본국 헌법에 대하여 광범위하고 종합적인 조사를 실시한다’는 것이었으며 헌법의 이념이 실현되고 있는지의 여부, 그 원인과 책임, 실현방법 등을 성실하고도 객관적으로 검증하는 것이 헌법조사회의 최대의 과제였다. 그러한 조사가 이루어졌더라면 ‘헌법과 현실과의 괴리’라는 주장이 옳은가 그른가 하는 점도 명백해졌을 것이다. 그러나 개헌을 주장하는 정당의 위원수에 의해, 현행 헌법에 대한 비판과 어느 조항을 어떻게 바꿀 것인가 하는 의견이 주류로 간주되면서 개헌 논의로 성격이 바뀌었다. 가장 전형적인 사례는 9조에 위배된 입법을 실행하면서, 그러한 위배 현실에 맞추어 헌법을 바꾸고자 하는 논의이다. 또한 일본국 헌법이 보장하는 기본적 인권은 ‘침해될 수 없는 영구한 권리’임에도 불구하고 조사회의 논의는 인권 규제와 실현이 아니라 거꾸로 ‘국민의 의무를 늘리는’ 것에 많은 시간이 할애되는 등, 본말전도(本末顛倒)라 할 수 있는

상황이었다. 따라서 본 조사회의 본래 목적이 달성되었다고는 할 수 없다.

헌법조사회의 운영에 대해서도 부적절한 점이 다수 발견되었다. 2004년 8월 5일 조사회에서는 자민, 민주, 공명 3당에 의하여 개헌을 위한 ‘논점 정리’가 보고되고 논의되었으나, 이러한 행위는 본 조사회의 취지에 비추어 분명 위배된 것이며 3당의 의견만을 거론하는 등 공정성이 결여된 것이었다.

최고 법규를 논의하는 조사회 토의의 장에서 정족수를 채우지 못한 장면이 유감스럽게도 종종 있었으나 민주정치와 입헌정치의 장래에 무책임하다는 비난을 면할 수 없다. 또한 최종보고서의 편집 방침과 내용 자체에 대해서도 조사회를 열어 논의를 통해 결정해야 한다는 당연한 요구는 실현되지 않았다.

참고인과 중앙 및 지방공청회의 공술인, 의견진술인의 다수가 헌법을 바꾸지 않고 ‘헌법을 살리는’ 것의 중요성을 호소하였다. 그러나 특히 지방공청회의 의견 등은 불과 2~5줄로 압축되어 버려 광범위하고 다양한 의견을 정확하게 전달할 수는 없었다.

최종보고서는 여러 가지 문제의식과 뉘앙스 차이와 같은 다양성을 제거하였고 다수의 의견을 만들기 위한 자의적인 기준으로 유형화되었으며 개헌의 방향성을 제시하는 것으로 되어 있다.

헌법을 살리는 입장에 선 조사와 기술도 지극히 불충분하다. 최종보고서에서는 일본이 집단적 자위권 행사를 헌법상 금지하고 있는 것에 대한 국제적, 국내적 의의와 역사적 무게에 대해서는 거의 언급되지 않았다.

또한 최종보고서 안에는 ‘향후의 헌법 논의 등’으로서 ‘헌법 문제를 취급하는 국회의 상설기관’과 ‘헌법개정절차법’에 관한 의견까지 포함되어 있다. 이 주제 자체가 조사회의 목적을 명백히 일탈하고 있는 것이며 어디까지나 ‘장외 논의’에 지나지 않으므로, 보고서에 게재하는 것은 허용될 수 없다.

우리는 본 조사회가 이상과 같은 방향과 내용으로 운영되고 최종보고서가 작성되었다는 것에 결단코 반대하며, 분노로써 유감의 뜻을 표명하는 바이다.

전쟁을 포기하고 분쟁을 대화로 해결하는 21세기를 우리는 희구(希求)하고 있다. 이러한 헌법의 위기에 대하여 모든 이들이 높은 관심을 갖고 일본국 헌법을 지키고 살리기 위하여 함께 노력할 것을 간절히 호소하는 바이다.

제 3 장 헌법조사회의에서의 논의

머리말

본 장은 헌법조사회의의 대략 5 년에 걸친 헌법에 관한 논의의 전모를 공평하고 알기 쉽게 제시하는 것을 목적으로 다음과 같은 세 가지 방침에 입각하여 편집하였다.

1. 헌법조사회에 나타난 위원의 다양한 의견을 편중되지 않도록 공평하게 기재할 것.
2. 방대한 양에 이르는 조사의 전모를 알기 쉽게 제시하기 위하여 위원의 의견을 논점별로 유형화하여 적시할 것.
3. 대략 5 년간의 조사를 통하여 다수 진술된 의견에 대해서는 그러한 사실을 기재할 것. 단, 이것은 헌법조사회의의 의사결정에 의한 다수를 의미하는 것은 아님. 참고로 각 항목 말미에 참고인과 공술인 및 의견진술자 등(이하 ‘참고인 등’이라 함)의 발언을 그 취지를 손상시키지 않도록 요약하여 게재하였다.

제 1 절 개요

본 절은 다음 절(일본국 헌법의 제정경위)과 제 3 절(일본국 헌법의 각 조장(條章)에 관한 의견) 및 제 4 절(향후의 헌법 논의 등)에서 기술된 위원의 의견을 개관할 수 있도록 이를 요약한 것이다.

제 1 관 일본국 헌법의 제정경위

일본국 헌법의 제정의의에 관하여 주권재민과 기본적 인권의 존중 및 평화주의 등의 제반 원칙을 정한 점을 높이 평가하는 의견이 진술되었다. 이에 대하여 일본국 헌법의 제정은 일본의 전통 및 문화 등을 경시 내지 부정한 측면이 있는 것이 아니냐는 등의 의견도 진술되었다.

일본국 헌법의 제정경위에 관해서는 GHQ 민정국이 작성한 초안을 일본측에 제시하여 이를 바탕으로 일본국 헌법의 초안을 기초하도록 지시한 것에서 비롯된, 일본국 헌법제정에 대한 일련의 GHQ 의 관여 등에 대해서 논의가 이루어졌다. 이에 대해서는 일본국 헌법제정에 대한 일련의 GHQ 의 관여를 ‘강요’라 해석하고 문제시하는 의견도 있었으나, 그러한 점만을 강조해서는 안 된다는 의견이 다수 진술되었다.

기타 일본국 헌법의 각 항목의 제정경위 등에 대해서도 논의가 이루어졌다.

제 2 관 일본국 헌법의 각 조장(條章)에 관한 의견

I 총론적 사항

1 일본국 헌법에 대한 전반적 평가

국민주권과 평화주의 및 기본적 인권의 존중이라는 일본국 헌법의 기본적 원리를 앞으로도 유지해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

2 헌법의 역할

헌법의 역할에 관하여 다음과 같은 의견이 진술되었다.

첫째는 근대입헌주의 이념에 입각하여 공권력 행사를 제한하는 헌법의 역할을 중시하는 의견이다. 둘째는 국가목표의 설정과 국민의 행위규범으로서의 헌법의 역할도 아울러 중시하는 의견이다. 이러한 중점 비중의 차이는 헌법 관련사항의 내용, 예를 들면, 헌법 전문(前文)에 일본 고유의 가치를 규정해야 하는지의 여부, 국민의 의무규정을 늘려야 하는지의 여부, 헌법준중용호의무의 대상자에 국민을

추가시켜야 하는지의 여부 등과 관련해서 의견이 나뉘는 원인이 되고 있다.

3 헌법과 현실과의 괴리

자위대의 존재와 해외에서의 그 활동, 9 조에서 정한 전쟁 포기와 전력 비보유 및 교전권 부인과의 관계, 선거에서 한 표의 가치격차 문제와 14 조에서 정한 법 아래의 평등과의 관계를 비롯하여 몇 가지 사항이 헌법과 현실과의 괴리로서 거론되었다.

헌법과 현실과의 괴리로서 거론된 사항을 헌법해석에 의해 설명을 부연하는 것과 관련해서는 헌법의 공동화(空洞化)와 형해화(形骸化)를 초래하고 나아가서는 헌법규범의 경시와 헌법 본래의 안정성을 훼손하는 것이 아니냐는 우려 등이 지적되었다.

그렇다면 해당 괴리를 어떠한 방법으로 해소할 것인지에 관해서는 의견이 나뉘었다.

한편으로는 현실에 맞추어 헌법을 개정해야 한다는 의견이며, 다른 한편으로는 현실을 헌법에 맞추어 시정해 나가야 한다는 의견이다. 이러한 의견 차이는 주로 9 조와 현실과의 괴리를 어떻게 해소하느냐는 문제에서 나타났다.

4 헌법제정 후의 상황변화와 헌법과의 관계

헌법을 둘러싼 상황은 제정 이래 현저하게 변화하고 있다.

그 사례로 거론된 것은 ①일본에 대한 국제공헌의 기대 고조, ②과학기술의 진보, ③환경문제의 발생 등이 있다.

이러한 상황 변화를 감안하여 헌법조항에 이를 반영시킬 필요가 있는지의 여부가 헌법의 몇 가지 분야에서 논의되었다. 그 논의에서는 이러한 상황 변화에 대응하여 헌법에 규정을 설정해야 한다는 의견과, 헌법의 이념을 감안하여 법률 등으로 대처하는 것이 중요하며 헌법개정은 필요치 않다는 의견이 진술되었다.

II. 각론적 항목

제 1 전문(前文)

1 내용

전문에 관해서는 주로 전문의 필요성 여부, 전문과 각 조문과의 관계, 전문의 규범성, 전문의 내용 및 전문의 문장과 표현에 대해서 논의가 이루어졌다. 전문과 각 조문의 관계에 대해서는 전문은 각 조문과 밀접한 관계를 지닌다는 의견이 진술되었다.

전문 내용과 관련된 주된 논의는 전문에 규정해야 할 사항에 관해서이다.

이 점에 관해서는 일본 고유의 역사와 전통 및 문화 등을 전문에 명기하는 것의

여부에 관한 논의가 이루어졌으나 의견은 나뉘었다.

역사와 전통 및 문화 등은 다양성을 지닌 것이며 특정한 가치관을 규정하는 것은 자제해야 한다는 의견도 있었으나, 전문에 일본 고유의 역사와 전통 및 문화 등을 명기해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

또한 헌법의 기본 3 원칙과 지구환경에 대한 일본의 대응을 전문에 규정하는 것과 관련해서도 논의가 이루어졌다.

2 문장 및 표현

전문에 문장 및 표현에 대해서는 전문의 문장은 국민들 사이에 정착되어 있으며 바꿀 필요가 없다는 의견도 있었으나, 영어의 문장구조를 따른, 이른바 번역조인 것을, 일본인의 발상에 입각한 알기 쉬운 일본어로 쓰여진 것으로 고쳐야 한다는 의견과 심플한 것으로 고쳐야 한다는 의견 등이 다수 진술되었다.

3 전문과 헌법의 각 항목에 대응한 발언

전문과 헌법의 각 항목과 관련하여 논의가 이루어졌다. 그 주된 논의는 평화주의와 평화적 생존권에 관한 것이었다. 평화주의에 대해서는 그 취지를 평가하는 의견과 비판하는 의견이 있었다. 또한 평화적 생존권에 대해서는 평화적 생존권을 평가하는 의견과 평화적 생존권을 보다 명확하게 제시해야 한다는 의견이 있었다.

제 2 천황

1 상징천황제에 대한 평가

현행의 상징천황제에 관해서는 국민들로부터 지지되고 정착되어 있다는 점, 역사적으로 보아도 본래의 천황제의 모습에서 어긋나지 않는다는 점 등을 이유로 앞으로도 유지되어야 한다는 의견이 다수 진술되었으며, 그 존재를 당면의 헌법문제로 삼자는 의견은 없었다.

또한 국민주권 하에서 천황제의 위치규정에 대해서도 논의가 이루어졌다.

2 천황의 지위

천황의 지위와 관련해서는 원수(元首) 문제가 거론되었다. 천황을 원수로 인식할 것인지의 여부에 대해서는 의견이 나뉘었다. 또한 헌법에 천황이 원수라는 취지의 규정을 들지, 그 여부에 대해서도 양론이 있었으나, 원수라는 취지를 명기할 필요는 없다는 의견이 다수 진술되었다.

천황이 원수라는 취지를 명기할 필요가 없다는 의견은 그 논거로서 ①국정에 관한 일체의 기능을 지니지 않는 천황의 현재 지위로 미루어 볼 때 그러한 취지의 규정은 어렵다는 점, ②국민 대다수가 현재의 상징천황제에 이의를 제기하고 있지 않다는 점, ③원수로 명기하지 않는 것이 상징천황제에 걸맞다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 천황을 원수로 명기할 필요가 있다는 의견은 천황은 현실적으로 원수로 인식할 수 있으므로 이를 명확히 해야 한다는 것이다.

3 황위(皇位)계승

황위계승에 관해서는 주로 황실전범(皇室典範)의 문제로서 논의가 이루어졌다. 그 주된 논의는 여성에 의한 황위계승 여부와 관련된 것이다. 이 점에 대해서는 여성의 황위계승 인정에 신중한 의견도 있었으나, 이를 인정해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

여성의 황위계승을 인정해야 한다는 의견은 ①헌법이 황위계승권을 남성에만 한정하고 있지 않다는 점, ②남성에 의한 계승에 한정된 채로는 황통(皇統)이 단절될 우려가 있다는 점, ③여성 천황을 용인하는 국민여론의 동향, ④이를 인정하는 것이 남녀평등과 남녀공동참여사회의 형성이라는 현재의 시류에도 적합한 것이라는 점 등을 논거로 삼고 있다. 이에 대하여 신중론은 남계(男系)남자에 의한 계승이 일본의 전통이라는 점 등을 논거로 하고 있다.

4 천황의 행위

천황의 행위에 대해서는 국사 행위의 형태 및 운용, 국사 행위 및 사적 행위를 제외한 천황의 행위 유형을 용인할 것인지의 여부 등에 관한 논의가 이루어졌다.

제 3 안전보장 및 국제협력

1 안전보장

(1) 9 조에 대한 평가

안전보장에 대해서는 9 조가 지금까지 일본의 평화와 번영에 기여한 역할을 평가하는 의견이 다수 진술되었다. 또한 적어도 동조 1 항의 전쟁 포기 이념을 견지하고 평화주의를 앞으로도 유지해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

9 조에 대한 평가로서 ①현행 헌법은 뛰어난 헌법이며 전후 일본의 평화와 안정 및 발전에 크게 기여해 왔다는 의견, ②9 조는 단순한 이념이 아니라 군사대국화에 대한 억제력이 되고 있다는 의견, ③9 조와 전문에 입각한 평화주의와 철저한 평화주의를 향한 국민의 노력이 일본의 평화에 크게 공헌해 왔다는 사실은, 평화주의에 대한 아시아 각국으로부터의 지지와 적극적인 평가로 미루어 보아도 분명한 것이라는 의견, ④헌법은 군사적 수단에 의한 안전보장을 부정하며 철저하게 인간의 안전보장을 회구하고 있다는 의견이 진술되었다. 이에 대하여 9 조가 있음으로 해서 일본이 분쟁을 일으키지 않고 타국으로부터도 침략당하지 않았다는 논의가 있으나, 일미(日美)안전보장조약 및 자위대가 존재했기 때문에 비로소 일본은 평화와 경제적 번영을 향유해 온 것이라는 의견

등이 진술되었다.

(2) 자위권 및 자위대

자위권 행사로서 무력 행사가 인정되는지의 여부에 대해서는 자위권 행사로서라 할지라도 무력 행사는 인정되지 않는다는 의견도 있었으나, 자위권 행사로서 필요 최소한도의 무력 행사를 인정하는 의견이 다수 진술되었다.

(i) 자위권 및 자위대와 헌법규정과의 관계

위와 같이 자위권 행사로서 필요 최소한도의 무력 행사를 인정한다는 의견이 다수 진술되었으나, 이 의견은 자위권 및 자위대와 헌법규정과의 관계에 대하여 a. 자위권 및 자위대의 헌법상의 근거를 명확히 하기 위한 조치를 취해야 한다는 의견, b. 자위권 행사와 자위대의 법적 통제에 관한 규정을 헌법에 설정해야 한다는 의견, c. 자위를 위한 필요 최소한도의 무력 행사를 인정하면서 9 조를 견지해야 한다는 의견으로 크게 나눌 수가 있다. 또한 c 의 의견에는 자위대에 관한 규정을 헌법에 추가해야 할 것인지의 여부는 앞으로의 논의 대상이라는 의견이 포함되어 있다.

또한 d. 자위권 행사로서의 무력 행사 및 자위대에 부정적인 의견이 진술되었다.

상기와 같이 의견은 나뉘고 있으나 자위권 및 자위대에 관한 모종의 헌법상의 조치를 취하는 것을 부정하지 않는 의견이 다수 진술되었다.

a 의 입장이 자위권 및 자위대에 관한 헌법상의 위치규정을 명확히 할 것에 중점을 둔 데 비해, b 의 입장은 강력한 공권력 행사인 자위권 행사에 대해서 이를 제한적이고 억제적인 것으로 하기 위하여 그 발동요건과 한계 및 자위대의 행동원칙 등을 규정함으로써 법적 통제를 도모하는 데 중점을 둔 것이다. 또한 c 의 입장은 개별적 자위권의 담보로서 존재하는 자위대는 9 조 2 항의 전력(戰力)에 해당되지 않는다고 해석할 수 있다는 의견에 입각한 것이다.

한편 d 의 입장에서는 9 조를 견지해야 한다며 일본은 동 조항의 이념 하에서 분쟁을 미연에 방지하고 분쟁이 발생하였을 경우의 평화적 해결을 위한 노력을 기울여야 한다는 의견이 진술되었다. 또한 자위대에 대해서는 이를 부정적으로 평가하고 재해대책을 위한 별도 조직으로 개편하거나 단계적 해소를 실천해야 한다는 등의 진술이 이루어졌다.

(ii) 집단적 자위권

집단적 자위권 행사의 여부에 대해서는 이를 인정해야 한다면서 그 행사 한도에 언급하지 않은 의견과 이를 인정해야 한다고 하면서도 그 행사에 한도를 설정해야 한다는 의견, 그리고 이를 인정해서는 안 된다는 의견으로 거의 삼분화 되었다.

집단적 자위권 행사를 인정해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①미국과 공동으로 실시하는 일본의 방위 및 일본 주변에서의 국제협력을 보다 원활하고 효과적으로 실행하기 위하여, 혹은 미국과의 대등한 동맹관계를 구축하기 위하여 이를 인정해야 한다는 점, ②집단적 자위권은 주권국가에 갖는 자연권이며 유엔헌장에서도 인정되고 있으므로 일본에서도 그 행사는 인정된다는 점 등을 들고 있다.

집단적 자위권 행사의 한도와 관련해서는 한도를 부여함으로써 타국과 공동으로 실시하는 활동에 지장을 초래할 경우도 상정되기 때문에 헌법에 미리 한도를 설정해서는 안되며 상황에 따라 수시로 정책판단을 해야 한다는 의견과, 집단적 자위권은 억제적이고 한정적으로 행사해야 하며 ①동맹국간에 한정한다, ②동아시아 지역에 한정한다, 혹은 ③일본의 사활이 걸린 이익에 중대한 영향이 있는 경우에 한정한다는 등의 한도를 설정해야 한다는 의견 등이 진술되었다.

집단적 자위권 행사를 인정해서는 안 된다는 의견은 그 논거로서 ①집단적 자위권은 유엔헌장 상에서도 예외적이고 잠정적인 것으로 되어 있으며 현실적으로는 군사동맹의 근거가 되고 있다는 점, ②그 행사를 인정하는 것은 지구적 규모로 행해지는 미국의 전쟁에 자위대가 제약 없이 참가할 수 있도록 만든다는 점 ③집단적 자위권 행사를 인정하는 것은 아시아 국가들에 대하여 불신감과 위협을 안겨주는 결과를 초래한다는 점 등을 들고 있다.

집단적 자위권 행사를 인정해야 한다는 입장에서는 그 법적 근거와 관련해서 헌법해석의 변경에 의해 인정될 수 있다는 의견도 있었으나, 헌법개정을 거쳐야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

헌법개정을 거쳐야 한다는 의견은 상기 (i)의 a 및 b에 기술한 바와 같다.

집단적 자위권 행사와 관련하여 헌법해석의 변경에 의해 인정될 수 있다는 의견은, 국가는 그 고유의 권리로서 개별적 또는 집단적을 불문하고 자위권을 지니고 행사할 수 있는 것이며, 집단적 자위권 행사를 인정한다는 문구를 헌법에 명기할 필요는 없다는 것이다.

(3) 일미안전보장조약

일미안전보장조약에 관해서는 그 존속을 전제로 한 의견과 동 조약에 부정적인 의견이 진술되었다.

일미안전보장조약의 존속을 전제로 한 의견도 한결같지는 않다. 한편으로는 핵의 위협 등에 일본이 단독으로 대처하는 것은 아시아 지역에 긴장을 초래하게 되므로 일미동맹은 매우 현실적인 안전보장 정책이라는 의견 등이 있었고, 다른 한편으로는 일본의 안전보장은 현실적으로는 일미동맹을 전제로 생각할 수밖에 없으나 일본의 자립을 위해서도 유엔중심주의를 중시해야 한다는 의견 등이 있었다.

이에 대하여 일미안전보장조약에 부정적인 입장에서는 9 조의 정신에 입각해서

이와 모순되는 일미안전보장조약을 해소해야 한다는 의견 등이 진술되었다.

(4) 재일미군기지문제

재일미군기지에 관해서는 기지문제의 현황과 앞으로의 방향, 기지문제와 헌법과의 관계 등에 관해서 논의가 이루어졌으며 조국복귀로부터 오늘날에 이르기까지의 오키나와는 방대한 미군기지와 일미지위협정의 존재로 인하여 헌법의 이념에 어긋나는 상황에 놓여 있는데 헌법의 정신과 이념의 실현이 요구된다는 의견 등이 진술되었다.

(5) 핵무기의 근절

핵무기의 근절 등에 관해서는 ①핵무기 근절과 비핵 3 원칙을 헌법에 명기해야 한다는 의견, ②핵역지론에서 벗어나지 않는 한 핵무기 확산의 위험성은 지속되며 핵무기 근절과 모순되는 핵역지론은 인정할 수 없다는 의견, ③미국의 핵역지력에 의존하지 않는다면 필요 최소한도의 자위권 행사만으로는 일본의 안전은 확보할 수 없다는 의견 등이 진술되었다.

2 국제협력

(1) 국제협력의 추진

일본이 앞으로도 적극적으로 국제협력을 실천해야 한다는 것과 관련해서는 대체적으로 공감대가 있었으나, 일본이 어떠한 국제협력을 실천해야 하는지에 관해서는 다양한 의견이 진술되었다.

(2) 국제협력의 추진과 헌법과의 관계

헌법에 국제협력에 관한 규정을 두는 것의 여부와 관련해서는 규정을 두어야 한다는 의견과 새로이 헌법에 규정할 필요는 없다는 의견이 진술되었다.

헌법에 국제협력에 관한 규정을 두어야 한다는 입장에서는 ①국제협력 활동의 근거규정을 두어야 한다는 의견, ②자위대의 해외파견에 관한 근거규정을 두어야 한다는 의견, ③군사력행사에 의한 국제협력이 불가피한 경우에 이를 가능케 하는 규정을 두어야 한다는 의견 등이 진술되었다.

이에 대하여 새로이 헌법에 규정할 필요가 없다는 입장에서는 일본은 9조 하에서 비군사적 분야에서 지원활동을 하여야 마땅하므로 헌법을 개정할 필요는 없다는 의견 등이 진술되었다.

(3) 유엔의 집단안전보장활동에 대한 참여

국제협력의 한 유형인 유엔의 집단안전보장활동 참여 여부와 관련해서는 참여는 비군사분야에 한정되어야 한다는 의견도 있었으나, 비군사분야에 한정되지 않고 유엔의 집단안전보장활동에 참여해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

비군사분야에 한정되지 않고 유엔의 집단안전보장활동에 참여해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①국제사회의 평화와 안전의 커다란 혜택을 향유하고 있는 일본은 국제협력에 대하여 경제대국에 걸맞는 역할을 수행해야 한다는 점, ②일국평화주의로부터 벗어나 타국과 리스크를 공유해야 한다는 점 등을 들고 있다. 이러한 입장에서 그 법적 근거에 관해서는 현행 헌법 하에서도 참여가 가능하다는 의견도 있었으나, 그 법적 근거를 헌법에 명기해야 한다는 의견이 다수 진술되었다. 법적 근거를 헌법에 명기해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①유엔군과 다국적군을 포함하여 적극적으로 참여하는 것을 헌법상 가능케 할 필요가 있다는 점, ②해당 참여와 관련한 무력 행사를 한정적인 것으로 하기 위한 규정을 설정할 필요가 있다는 점 등을 들고 있다. 또한 현행 헌법 하에서도 해당 참여가 가능하다는 입장에서는 집단안전보장활동은 9 조가 금하는 국권발동으로서의 무력 행사가 아닌 헌법 전문의 국제협조주의에 입각한 것이며, 자위를 위한 필요 최소한도의 무력 행사와는 별도의 틀로서 인정된다는 해석이 가능하다는 의견 등이 진술되었다.

이에 대하여 참여는 비군사 분야에 한정되어야 한다는 의견은 그 논거로서 ①유엔의 집단안전보장활동이라 할지라도 이에 참여하여 무력을 행사하는 것은 헌법에 어긋난다는 점, ②일본이 군사적 강제조치에 참여하는 것은 아시아 국가들에 대하여 불신감과 위협을 줄 우려가 있다는 점 등을 들고 있다.

(4) 자위대의 국제협력활동

자위대의 국제협력활동 여부에 관해서는 자위대를 활용해야 한다는 입장의 의견과 이를 활용하는 것은 적당치 않다는 입장의 의견이 있었다.

자위대를 활용해야 한다는 입장에서는 ①일본은 국제사회로부터 인적 공헌을 포함한 국제협력의 실천이 기대되고 있는바, 그 때마다 자위대 파견에 필요한 법률을 제정하는 것은 한계에 달하고 있으므로 헌법에 자위대의 국제협력에 관한 명문규정을 두어야 한다는 의견, ②자위대의 해외파견에 관하여 일반적으로 정하는 항구법(恒久法)을 제정해야 한다는 의견 등이 진술되었다.

이에 대하여 자위대를 활용하는 것은 적당치 않다는 입장에서는 ①자위대의 해외파견은 헌법상 인정되지 않는다는 의견, ②NGO 등 자위대 이외의 인적 공헌의 방법에 대해서 검토해야 한다는 의견 등이 진술되었다.

(5) 지역안전보장

지역안전보장에 관해서는 아시아에서의 지역안전보장의 틀 구축 등과 관련하여 논의가 이루어 졌으며, 모종의 틀이 필요하다는 의견이 다수 진술되었다. 그 주된 의견으로는 ①국제적 테러에 대한 공동대처의 필요성과 동북아시아의 지역정세를 고려할 경우, 아시아 국가들이 일상적인 외교와 협의 및 신뢰조성 등을 축적하여 안전보장을 확보하는 것이 중요하며 이를 위한 지역안전보장의 틀을 구축해야 한다는 의견, ②일본의 안전보장 방안으로서 일미안전보장체제를 유지 및

발전시켜야 하겠으나, 이에 의존하는 것만 아니라, 기타 외교적 선택지로서 아시아에서의 집단안전보장기구의 창설을 검토해야 한다는 의견 등이 있었다. 단, 그 틀의 방식에 대해서는, 무력 행사를 포함한 틀을 구상하는 의견과 비군사적인 안전보장대화 틀을 구축해야 한다는 의견으로 나뉘어 있다. 이 밖에 경제의 자유화와 지역안전보장과의 관계에 대한 논의가 이루어졌다.

3 기타

기타 유엔에 관한 제반 사항, 국가주권의 이양 등에 관한 논의가 이루어졌다.

제 4 국민의 권리 및 의무

1 국민의 권리 및 의무

(1) 근대입헌주의와 그 전개

국민의 권리 및 의무에 관한 헌법의 바람직한 모습이라는 기본문제에 대해서는 헌법은 국가권력의 남용으로부터 국민의 기본적 인권을 수호하는 것을 그 목적으로 하며 국가로부터의 자유를 기본으로 삼는 근대입헌주의의 사고를 중시해야 한다는 의견과, 근대입헌주의에 근거하면서도 기본적 인권보장에 대한 국가의 적극적인 역할도 중시해야 한다는 의견이 진술되었다.

근대입헌주의의 사고를 중시하는 전자의 의견은 헌법의 공권력행사에 대한 제한규범으로서의 요소를 중시한 것이다.

이에 대하여 국가의 적극적인 역할도 중시해야 한다는 후자의 의견은 환경문제와 인권간의 조정 및 과학기술의 진전 등, 국가로부터의 자유만으로는 설명과 해결이 어려운 사태가 발생하고 있는 것이 아니냐며, 인권보장 등에 관한 국가의 적극적인 역할을 요구하는 것이다.

(2) 기본적 인권의 조정

기본적 인권의 조정과 관련하여 공공복지의 문제 등이 거론되었으나 그 주된 논점은 인권의 조정 또는 제약의 목적 및 수단인 합리성을 어떻게 담보하느냐에 있었다. 이 점에 관해서는 ①권리의 유형 등에 따라 공공복지의 내용을 구체적으로 헌법에 규정해야 한다는 의견, ②인권의 조정 또는 제약의 목적 및 수단에 대한 합리성 판단은 주로 의회가 정하는 법률의 형식으로 이루어져야 한다는 의견 등이 진술되었다. ②의 의견은 해당 합리성의 판단이라는 국가의 본질적 사항에 대해서 의회가 안이하게 행정권에 입법을 위임하는 것을 제한하려는 취지를 지닌 것이다. 단, ①과 ②는 이율배반적인 것이 아니라 의회가 해당 판단을 적확히 행하기 위한 지침을 제시하기 위하여 ①과 같은 헌법 규정이 필요하다는 의견도 있었다.

(3) 외국인의 인권

인권 향유주체의 문제와 관련하여 외국인의 인권이 거론되었으며 다양한 각도에서 논의가 이루어졌다. 그 중에서도 정주외국인(定住外國人)에게 지방참정권을 부여해야 하는지의 여부에 대해서는 주민자치의 관점 등에서 이에 적극적인 의견과 참정권은 국민에게만 부여되어야 마땅한 권리라는 등의 이유로 이에 신중한 의견이 진술되었다.

(4) 이른바 ‘새로운 인권’

이른바 ‘새로운 인권’에 관해서는 이를 적극적으로 인정한다는 것이 공통된 인식이었다. 이에 입각하여 이것을 헌법에 명기할 필요성 여부에 대해서 논의가 이루어졌다.

새로운 인권을 헌법에 명기해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①헌법제정 당시에는 상정되지 않았던 권리가 그 후 인정되기 시작하였다는 점, ②그것을 헌법에 명기하는 것이 국민의 인권보장에 유익하다는 점, ③헌법에 명기하는 것이 입법과 재판의 기준이 된다는 점, ④헌법이 아주 추상적인 규범이라 할지라도, 새로운 인권이 13 조의 행복추구권 등에 포함된다는 해석에는 한계가 있다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 새로운 인권을 헌법에 명기할 필요가 없다는 의견은 예를 들어, 프라이버시에 관한 권리는 13 조에 의해, 알 권리는 21 조에 의해 이미 해석상 인정되기에 이르고 있는 등, 헌법의 인권규정은 현재의 새로운 인권 뿐만 아니라 장차 발생할 수 있는 새로운 인권에도 대처할 수 있는 폭넓은 규정이라는 것이다. 또한 필요한 것은 헌법에 규정을 두는 것이 아니라 헌법의 정신을 구체화시킬 수 있는 입법 조치를 취하는 것이라 하고 있다.

새로운 인권으로 규정되어야 한다는 주장이 펼쳐진 대표적인 것은 환경권이었다. 헌법에 명기할 필요가 없다는 의견도 있었으나, 환경권이라 할 것 인지, 또는 국가의 환경보전의무로 구성할 것인지와는 별도로, 헌법에 환경에 관한 조항을 두어야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

또한, 알 권리와 접근권 및 프라이버시 권리를 헌법에 규정해야 한다는 의견도 다수 진술되었다.

(5) 국민의 의무

국민의 의무규정을 늘리는 것에 관해서는 의견이 나뉘었다.

의무규정을 늘려야 한다는 의견은 그 논거로서 ①전후 일본사회의 각 방면에서 권리 이면에 존재하는 의무에 대한 인식이 매우 희박해져 국가와 사회, 가족 및 가정에 대한 책임과 의무가 경시되고 권리 주장만이 횡행하여 타자의 권리를 침해 또는 사회에 혼란을 야기하는 폐해가 발생하고 있다는 점, ②권리 행사에는 의무 이행이 수반된다는 점 등을 들고 있다. 이러한 의견 중에는 근대입헌주의를

극복하고, 국가와 국민의 협동을 규정하는 헌법을 재구축할 것을 지향하는 의견이 있었다. 또한 의무규정을 늘려야 한다는 의견은 국방의무와 환경보전의무 및 투표의무 등을 의무규정으로 추가할 것을 제안하였다.

이에 대하여 의무규정을 늘릴 필요가 없다는 의견은 근대입헌주의의 헌법관을 전제로, 헌법규범의 대상자는 공권력이며 국민에 대하여 많은 의무와 책임을 부과하는 것은 바람직하지 않다는 것을 주된 논거로 하며, 아울러 헌법에 의무규정을 늘려도 문제는 해결되지 않는다는 점도 논거로 삼고 있다.

(6) 생명윤리와 헌법

생명윤리에 관한 조항을 헌법에 설정할 것인지의 여부에 대해서는 의견이 나뉘었다.

생명윤리에 관한 조항을 헌법에 설정해야 한다는 의견은 일본인의 윤리관과 균형감각에 방향성을 부여하고, 개인의 존엄과 학문의 자유와의 조화를 도모하기 위해서 개인 존엄의 상위 개념으로서 인간 존엄, 또는 생명 존엄의 이념을 헌법에 명기해야 한다는 것이다.

이에 대하여 생명윤리 조항을 헌법에 설정하는 것에 대하여 신중한 의견은, 생명윤리 분야도 현행 헌법으로 충분히 대응할 수 있다는 것이다.

2 국민의 권리 및 의무 각론

국민의 권리 및 의무의 각 조항에 관해서는, 그 해석에 있어서, 그 제정경위와 역사적 배경을 중시해야 하며 또한 각 조항에 대하여 일정한 평가를 하되 새로운 인권을 명기하는 등, 필요한 헌법개정을 실행할 것을 주장하는 의견과, 헌법의 인권 규정은 학설과 판례의 전개에 따라 그 내용도 풍부해졌으므로 헌법을 개정할 필요는 없으며 오히려 그 실현이 더욱 요구된다는 의견 등이 진술되었다.

(1) 법 아래 평등

14 조의 법 아래 평등이 요구하는 평등은, 그 사실상의 차이에 불구하고 개인을 일률적으로 동등하게 취급할 것을 요구하는 형식적 평등인지, 혹은 사회적 약자를 보다 우위로 취급함으로써 평등한 결과로 근접하려는 실질적 평등인지에 관한 논의가 이루어져, 실질적 평등을 도모하는 방안의 하나인 적극적 차별시정조치에 관하여 의견이 진술되었다.

기타 비적출자(非嫡出子)의 법적 상속분에 관한 민법규정과 선거인의 투표가치 격차의 헌법 적합성에 관해서 논의가 이루어졌다.

(2) 신교(信敎)의 자유 및 정교(政敎)분리

헌법이 신교의 자유를 보장하는 것 외에도 정교분리 원칙을 규정하고 있는 것과 관련하여, 동 원칙 하에서 허용되는 국가행위의 한계에 대한 논의가 이루어졌다. 중점적으로 논의된 것은 내각총리대신 등에 의한 야스쿠니(靖國)신사 참배의

합헌 또는 위헌의 해석 문제이다. 이와 관련하여 참배 목적은 전몰자(戰沒者)의 추도에 있으며 그 효과에 있어서도 특정 종교를 조장하는 것이 아니라는 등의 이유로 합헌이라는 의견이 진술된 한편, 정교분리 원칙을 국가와 종교를 엄격하게 분리한다는 의미로 해석하고 특정 종교시설에서 되풀이되는 참배는 그 목적과 효과로 미루어 볼 때 정교분리 원칙에 어긋난다는 의견이 진술되었다. 헌법개정 문제로서도, 내각총리대신 등이 사회적 의례 또는 습속적(習俗的) 행사에 참가하고 공비(公費) 지출이 허용될 수 있도록 헌법을 개정해야 한다는 의견과 국가와 종교의 엄격한 분리를 도모하기 위해서 그 판단기준을 헌법에 규정해야 한다는 의견이 진술되었다.

(3) 표현의 자유

표현의 자유에 대해서는, 현대사회에 있어서는 알 권리라는 관점을 가미하여 재구성해야 한다는 의견이 진술되었다.

또한 보도기관에 의한 프라이버시 침해 등, 인권침해가 발생하는 상황을 감안하여, 보도의 자유와 프라이버시 권리의 합리적인 조정은 어떠해야 하는가에 대해서도 논의가 이루어졌다.

(4) 재산권

재산권 보장에 관해서는, 현재 일본에서는 재산권이 절대적인 것이라는 인식이 강하여 그 규제가 어려워지고 있다는 의견과, 재산권이 책임과 의무를 수반하는 것임을 헌법에 명기해야 한다는 의견이 진술되었다.

이에 대하여 일본국 헌법에 있어서 재산권은 이미 사회국가화의 흐름 속에서 사회적 구속을 받게 되었다는 의견도 진술되었다.

(5) 가족 및 가정에 관한 사항

가족 및 가정에 관해서는 선택적 부부별성제(夫婦別姓制)의 도입 여부에 대한 논의가 이루어져, 여성의 일할 권리 등에 공헌하기 위하여 선택적 부부별성제 도입에 찬성한다는 의견과 가족 붕괴를 유발할 우려가 있다는 등의 이유로 이에 반대한다는 의견이 진술되었다.

또한 가족 및 가정과 공동체의 존중과 같은 규정을 헌법에 설정하는 것에 대하여 논의가 이루어졌으며 이 점에 관해서는 의견이 나뉘었다.

가족 및 가정과 공동체의 존중과 같은 규정을 헌법에 설정해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①24 조가 지나친 개인주의 풍조를 낳고 있는 측면은 부정할 수 없다는 점, ②현재화(顯在化)되고 있는 사회문제를 해결하기 위하여 사회적 기초로서의 가족 및 가정의 중요성을 재인식하고, 가족 내에서의 상보상조와 가정교육 등, 가족 및 가정이 담당해 온 기능을 재구축할 필요가 있다는 점 등을 들고 있다.

가족 및 가정과 공동체의 존중과 같은 규정을 헌법에 설정할 필요가 없다는 의견은 그 논거로서 ①이기주의와 24 조는 관계가 없으며 동 조항을 부정적으로

불 필요는 없다는 점, ②가정붕괴 등의 사회문제 해결은 헌법에 규정을 두기 보다 가정생활을 지키기 위한 구체적인 정책에 기대해야 한다는 점, ③가족 및 가정의 존중과 같은 가치의 법제화에 염려와 우려를 느낀다는 점, ④가족 조항의 규정이 2 차대전 전의 가족제도로의 회귀로 이어지는 것에 대한 우려 등을 들고 있다.

(6) 기타

기타 국민의 권리 및 의무에 관한 각론적 사항으로서 생명과 자유 및 행복 추구권, 사상과 양심의 자유, 생존권, 교육을 받을 권리, 노동기본권, 형사절차상의 권리, 범죄 피해자의 권리 등에 관한 논의가 이루어졌다.

제 5 정치부문

1 국회

국회에 관한 주된 논의는 이원제(二院制)를 유지할 것인지, 일원제(一院制)를 채용할 것인지에 대한 문제 및 이원제를 전제로 한 양원의 권한과 선거제도 등의 개혁에 대한 문제와 관련하여 이루어졌다.

(1) 이원제의 문제

이원제를 유지할 것인지 일원제를 채용할 것인지에 대해서는 일원제를 채용해야 한다는 의견도 있었으나, 이원제를 유지해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

이원제를 유지해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①유권자의 다양한 의사를 반영하고 소수자의 의사표명 기회를 확보하기 위해서는 이원이 필요하다는 점, ②이원을 보유하여 법률안 등을 중복 심의함으로써 보다 신중한 심의를 실시해야 한다는 점 등을 들고 있다.

이에 대해 일원제를 채용해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①사실상 양원에서 같은 논의를 하고 있으며 국가로서의 신속한 의사결정을 저해하고 있다는 점, ②양원의 구성 등이 상이할 경우에 국정이 정체된다는 점 등을 들고 있다.

(2) 이원제를 전제로 한 개혁론

이원제를 전제로 그 개혁 방안에 관한 논의가 이루어졌으나, 그 논의는 (i)양원의 역할분담의 명확화, (ii)각 의원(議院)의 의원선거제도 및 (iii) 참의원(參議院)의 권한축소와 권한행사의 자주적 억제로 분류된다.

(i) 양원의 역할분담의 명확화

양원의 역할분담에 관해서는 그 명확화를 주장하는 의견이 다수 진술되었다. 그 구체적인 제안으로서 ①국회의 결산심사기능을 강화하기 위하여 중의원이 예산심사를 중심으로 하고 참의원이 결산심사를 중심으로 해야 한다는 의견,

②참의원의 행정감시기능과 장기적 시야에 입각한 조사기능을 강화해야 한다는 의견 등이 진술되었다.

(ii) 각 의원(議院)의 의원선거제도

국회의원 선거제도에 관해서는 각 의원의 의원선거제도에 차이를 부여하여 서로 다른 대표기능을 발휘시켜야 한다는 의견이 다수 진술되었다. 이것은 현재 각 의원의 의원선거제도가 지나치게 유사하여 이원제의 의미를 훼손하고 있다는 문제의식에 입각한 것으로 몇 가지 제안이 이루어졌다.

(iii) 참의원의 권한 축소 및 권한 행사의 자주적 억제

중의원이 가결한 중요 법안을 참의원이 부결했을 경우에 국정이 정체된다는 것과 내각불신임의 권한을 지니지 않는 참의원이 국무대신에 대한 문책결의에 의해 사실상의 불신임을 행사할 수 있다는 것에 대한 우려에서 ①59 조 2 항의 중의원 재의결 요건을 완화해야 한다는 의견, ②참의원은 문책결의를 자주적으로 억제하는 관행을 확립해야 한다는 의견 등이 진술되었다. 이에 대하여 ①이원제의 의의는 국민 의사의 다원적 반영에 있으며 양원에서의 이중적 검토(Double Check)를 통하여 법률안의 수정과 폐기가 이루어지는 것은 의의 있는 것이라며 참의원의 역할에 대한 경시를 경고하는 의견, ②참의원도 국민의 대표이며 권한 행사의 자주적 억제를 요구하기는 어렵다는 의견 등이 진술되었다.

2 정당

정당에 관해서는 정당에 관한 규정을 헌법에 명기하는 것에 대한 여부와 관련하여 논의가 이루어졌다.

정당에 관한 규정을 헌법에 명기해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①정당은 의회제 민주주의의 근간이며 민의를 정치에 반영시키는 중요한 지위와 역할을 지니는 것으로 정당에 헌법상의 지위를 부여해야 한다는 점, ②정당의 공정함과 투명성을 확보하는 시스템을 확립하는 것이 중요하다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 정당에 관한 규정을 헌법에 명기할 필요가 없다는 의견은 그 논거로서 ①21 조가 정당 결사의 자유를 보장하고 있다는 점, ②정당에 관한 제반 문제는 단순히 헌법에 규정을 설정함으로써 해결되는 것이 아니라는 점, ③정당에 관한 규정을 설정함으로써 정당활동의 자유와 나아가서는 결사의 자유를 저해할 우려가 있다는 점 등을 들고 있다.

3 의원내각제

의원내각제에 관해서는 주로 내각총리대신의 리더십 강화와 국회의 행정감시기능 강화 등에 관해서 논의가 이루어졌다.

(1) 내각총리대신의 리더십 강화

일본의 민주주의를 가일층 성숙시키기 위해서는 관료주도에서 정치주도로의 전환을 도모할 필요가 있으며 이를 위해서는 내각총리대신의 리더십 강화가 필요하다는 의견이 다수 진술되었다. 그 구체적인 방안으로는 ①내각총리대신을 의사결정 부문인 집행권(執政權)의 주체로서 집행기관인 행정과 준별(峻別)하고, 이에 입각하여 여당 간부가 내각에 들어감으로써 정책결정을 일원화하며, 각료 이외의 의원에 의한 행정관여를 엄격히 제한함으로써 행정통제에 대한 내각의 주도성을 확보해야 한다는 의견과 ②국민이 선거를 통해서 정책 프로그램과 그 실행주체인 내각총리대신을 일체시하면서 사실상 이를 직접 뽑는 의원내각제의 직접 민주제적 운용형태인 ‘국민내각제’를 지향해야 한다는 의견이 있었다.

(2) 국회의 행정감시기능 강화

국회의 행정감시기능을 강화해야 한다는 의견이 다수 진술되었다. 그 이유로는 ①내각총리대신의 리더십 강화의 이면으로서 행정감시기능의 강화가 필요하다는 의견과, ②행정국가화 현상 하에서 행정권이 비대화되었음에도 불구하고 사법에 의한 감시가 충분히 기능하고 있지 않다는 등의 이유에서 입법기관에 의한 감시기능의 강화가 필요하다는 의견이 진술되었다.

4 수상공선제(首相公選制)

내각총리대신의 리더십 강화를 도모하는 방안으로서 내각총리대신을 직접 공선하는 이른바 ‘수상공선제’의 도입 여부에 관한 논의가 이루어졌다. 이 점에 관해서는 도입해야 한다는 의견도 진술되었으나 도입해서는 안 된다는 의견이 다수 진술되었다.

수상공선제를 도입해서는 안 된다는 의견은 그 논거로서 ①의회 다수파를 기반으로 하지 않는 수상을 인정하는 것은 정당정치의 부정으로 이어진다는 점, ②입법부와 행정부의 불일치라는 이른바 분할정부의 문제를 발생시킨다는 점, ③중우(衆愚)정치와 수상독재의 우려가 있다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 수상공선제를 도입해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①수상이 직접 공선됨에 따라 리더십의 발휘 및 신속한 의사 결정이 가능하다는 점, ②국민이 수상을 직접 선거를 통해 결정하는 구조를 설정함으로써 국민 의사를 정치에 직접 반영할 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

5 옴부즈맨 제도

옴부즈맨 제도에 관해서는 주로 그 도입 여부에 대해서 논의가 이루어졌다. 그 도입 여부에 대해서는 도입에 신중한 의견도 있었으나 도입해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

옴부즈맨 제도를 도입해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①행정이 비대화하고 있는 현 상황에서 행정기관으로부터 독립하여 국민의 권리 구제 및 행정통제 또는 행정

감시를 통하여 행정의 공평성과 투명성을 도모하고 법의 지배 및 민주주의 확립을 위하여 필요한 제도라는 점, ②행정감시에 관한 기존 제도를 보완할 필요가 있다는 점, ③EU 각국에서 보급되고 각종 역할을 수행하고 있는 실태가 존재하고 있다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 옴부즈맨제도의 도입에 신중한 의견은 그 논거로서 ①행정감시에 관한 기존 제도와 중복을 유발한다는 점, ②외국에서 관찰되는 강력한 권한과 중립성 및 독립성을 수반한 옴부즈맨이 일본에서 기능할 것인지 의심스럽다는 점, ③이 제도의 도입이 공무원에게 위축효과를 미칠 우려가 있다는 점, ④청원권과 국정조사권의 실질화야말로 선결과제라는 점 등을 들고 있다.

한편 옴부즈맨제도를 도입할 경우에 이를 헌법상에 규정해야 할 것인지의 여부에 대해서도 논의가 이루어졌으나 이 점에 관해서는 의견이 나뉘었다.

6 정치부문에서의 헌법 해석

정치부문에서의 헌법 해석이 정부의 일부분인 내각법제국에 사실상 위임되어 있는 것은 부당하다는 의견이 다수 진술되었으나, 내각법제국이 헌법을 해석하는 것은 당연한 것이며 오히려 국회가 그 해석을 그대로 받아들이고 있는 것이 문제라는 의견과, 내각법제국에 의한 법안제출 이전의 엄격한 사전심사는 99 조의 헌법준중옹호의무에 입각한 것이라는 의견도 있었다. 이러한 현황을 고려하여 헌법재판소의 설치와 국회 스스로가 헌법판단을 하기 위한 상설위원회의 설치 등에 관한 논의가 이루어졌다.

7 기타

기타 선거제도와 정책평가 등에 관한 논의가 이루어졌다.

제 6 사법제도

1 위헌심사제

위헌심사제에 관해서는 위헌심사권 행사의 현황 및 헌법재판소에 의한 헌법보장을 중심으로 논의가 이루어졌다.

(1) 위헌심사권 행사의 현황

위헌심사권 행사에 관해서는 최고재판소(약주 : 한국의 대법원에 해당함)의 법령위헌판결이 적다는 등, 사법이 헌법판단에 소극적이며 사법에 맡겨진 헌법보장과 관련된 역할을 충분히 수행하고 있지 않다는 의견이 다수 진술되었다.

이에 대하여 통치행위에 대한 사법의 관여는 한정적이어야 한다는 의견도 있었다.

(2) 헌법재판소의 설치와 기타 위헌심사제의 개선책

상기의 위헌심사권 행사의 현황을 감안하여 헌법재판소 설치 여부에 관한 논의가 이루어졌다. 이 점에 대해서는 설치할 필요가 없다는 의견도 있었으나 설치해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

헌법재판소를 설치해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①현재의 부수적 위헌심사제 하에서는 최고재판소에 헌법의 파수꾼으로서의 적극적인 역할을 기대할 수 없다는 점, ②내각법제국이 사실상 헌법의 유권해석을 담당하는 것은 문제가 있다는 점, ③추상적 규범통제를 행하는 재판제도가 필요하다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 헌법재판소를 설치할 필요가 없다는 의견은 그 논거로서 ①정치상의 분쟁이 재판소로 옮겨지는 ‘재판의 정치화’와 헌법재판소의 판례를 엄두에 두고 입법과정이 운영되는 ‘정치의 재판화’를 초래할 우려가 있다는 점, ②구체적인 사건에서 분리된 결과, 추상론이나 관념론에 시종할 우려가 있다는 점, ③추상적 위헌심사는 국권의 최고기관인 국회의 지위와 기능에 중대한 제약을 가할 우려가 있다는 점, ④정부정책 등에 대한 합헌성 부여기관이 될 수도 있다는 점 등을 들고 있다.

헌법재판소의 설치 이외의 헌법심사제의 개선방안으로서, 최고재판소에 헌법문제만을 소관하는 헌법부(憲法部)를 설치하는 구상과 고등재판소와 최고재판소 사이에 상고심(上告審)으로서의 기능을 가지면서 동시에 헌법문제를 선별하는 특별고등재판소(特別高等裁判所)를 설치하는 구상 등에 관해서 논의가 이루어졌다.

한편 헌법재판소에 관한 논의와 관련하여, 법률안 등의 헌법 적합성에 대하여 사전심사를 담당하는 헌법위원회의 국회 설치를 제안하는 의견도 있었다.

2 최고재판소 재판관의 국민심사제도

최고재판소 재판관의 국민심사제도와 관련해서는 동 제도는 형해화(形骸化)하고 있으며 폐지해야 한다는 의견이 진술되었다. 이러한 의견 중에는 ①국민의 의사가 명확해 지는 여타 방법에 의해야 한다는 것과 ②최고재판소 재판관의 임명을 국회의 승인 인사로 해야 한다는 의견 등, 별도의 적격성 심사제도를 모색하자는 의견이 있었다.

이에 대하여 현행 국민심사제도는 최고재판소이 위헌심사권을 행사하는 종심재판소(終審裁判所)라는 이유에서 도입된 점 등을 감안하여 국민심사제도의 재검토에 신중한 의견도 있었다.

3 기타

그 외에 국민의 사법참여, 행정재판소 등의 새로운 재판소, 재판관의 임명 및 신분 보장 등, 재판관의 보수감액금지조치 등에 관한 논의가 이루어졌다.

제 7 재정

1 재정민주주의

재정민주주의에 관해서는 그 실질화 방안에 대하여 논의가 이루어졌다. 이 점에 관해서는 ①국민의 현재 부담 및 장래 부담을 포함한 재정정보를 국민에게 알기 쉽게 제공해야 한다는 의견, ②공회계(公會計)를 투명성이 높은 규칙 하에 두어야 한다는 의견, ③내각총리대신의 예산결산에 관한 설명책임을 헌법에 명기해야 한다는 의견, ④국회에 의한 결산심사 결과를 예산편성에 효과적으로 반영할 수 있는 제도를 마련해야 한다는 의견, ⑤국회의 재정 통제기능을 강화하기 위하여 국회에 회계감사원을 부설하거나, 혹은 행정감시원 등의 부속기관을 설치해야 한다는 의견 등이 진술되었다.

2 건전 재정주의

건전 재정주의에 관해서는 재정의 비대화를 억제하고 현재 세대가 미래 세대에 대하여 재정운영상의 책임을 지고 있다는 관점에서 이를 헌법에 규정할 필요가 있다는 의견이 진술되었다. 이러한 의견 중에는 단기적인 재정균형을 규정할 경우 기동적인 경기대책을 실행할 수 없는 등의 문제가 발생하므로 중장기적인 재정건전화에 위한 프로그램 규정으로서 규정해야 한다는 의견이 있었다.

이에 대하여 건전 재정주의를 헌법상 규정해야 한다는 주장은 기존 정권의 재정운영을 반성하지 않는 것으로 무책임하다는 의견이 진술되었다.

3 사학조성의 헌법 문제

현재 실시되고 있는 사학조성은 89 조의 규정상, 헌법위배의 의심을 야기하고 있다는 등의 이유로 동 조항의 개정이 필요하다는 의견이 다수 진술되었다.

이에 대하여 26 조의 교육을 받을 권리에 비추어 볼 때 현행 규정 하에서의 사학조성의 합헌성은 명백하다는 이유로 89 조의 개정은 필요없다는 의견도 있었다.

4 기타

기타 복수년도 예산제의 채용 여부와 계속비(繼續費), 회계감사원의 기능 강화 및 독립성 강화 등에 관한 논의가 이루어졌다.

제 8 지방자치

1 지방자치의 장(章)에 관한 총괄적 논의

지방자치의 장에 관해서는 그 총괄적인 평가에 대한 논의가 이루어졌다. 이 점에

관해서는 동 장을 적극적으로 평가하는 의견도 있었으나 그 미비점을 지적하여 현행 규정을 충실화해야 한다는 의견이 다수 진술되었다. 주로 지방자치 장의 미비점을 지적하는 입장에서는 지방자치와 관련하여 헌법에 규정해야 할 사항으로 ①국가와 지방공공단체의 기본적 권한, ②중앙정부와 지방정부가 대등한 입장에 설 것, ③공적부문이 깊어야 할 책무는 원칙적으로 시민과 가장 가까운 공공단체가 우선적으로 집행한다는 이른바 보완성의 원칙, ④지방공공단체의 과세자주권 등이 지적되었다.

2 지방분권의 필요성 및 그 과제

지방분권의 필요성에 관해서는 ①주민의 주변 문제는 지방 스스로 결정함으로써 민주주의가 발전하는 것이므로 민주주의 발전을 도모하는 차원에서 필요하다는 의견, ②중앙에 의한 지배를 배제하고 중앙 및 지방의 권력 분립을 확립하기 위하여 필요하다는 의견 등이 진술되었다.

또한 지방분권의 과제에 관해서는 ①지방에 권한 및 재원을 대폭적으로 이양하여 국가의 역할을 한정하고 지방의 일은 지방이 결정하도록 해야 한다는 의견, ②지방분권의 추진에 따라 지방공공단체의 재정력 격차가 현저하게 나타남으로써 국토 전체의 균형있는 발전과 교육기회균등에 악영향을 끼칠 우려가 있다는 의견 등이 진술되었다.

3 지방공공단체의 바람직한 모습

지방공공단체의 바람직한 모습에 관한 주된 논의는 도주제(道州制)의 도입 여부에 대한 것이었다. 이 점과 관련해서는 도주제 도입에 신중한 의견도 있었으나 도입해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

도입해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①시정촌(市町村)의 합병을 추진하여 기초적 자치단체에 권한과 세재원을 이양한 후에는 국가와 기초적 자치단체의 중간적 존재인 도도부현(都道府県)을 정리하여 효율적인 국가 통치구조를 만들어야 한다는 점, ②국가에서 지방으로의 권한 이양처의 확보차원에서도 도주제가 필요하다는 점, ③적정규모를 넘어선 일본 중앙정부의 권한을 도주에 이양하여 도주에 사실상의 주권을 넘김으로써 과감한 행정개혁이 가능하다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 도입에 신중한 의견은 그 논거로서 지방공공단체의 규모확대로 인하여 주민의 목소리가 반영되기 어려워진다는 점, 바꾸어 말하면 주민자치의 희박화가 우려된다는 점 등을 들고 있다.

4 기타

기타 조례제정권, 지방행정, 시정촌 합병의 추진, 주민투표 제도화 여부, 지방자치 특별법 등에 관한 논의가 이루어졌다.

제 9 헌법개정

96 조의 개정절차 요건과 관련해서는 주로 그 요건 완화 여부에 대한 논의가 이루어졌으며 이 점에 관해서는 의견이 나뉘었다.

이를 완화해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①시대의 변천에 따라 헌법의 재검토를 도모할 필요가 있다는 점, ②국민이 헌법의 내용을 음미할 기회를 증가시킬 필요가 있다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 요건을 완화할 필요가 없다는 의견은 그 논거로서 ①각 의원(議院)의 총의원 3 분의 2 이상이라는 요건 부분은 헌법을 폭넓은 합의 하에서 공권력의 행사규칙으로 삼는 데 걸맞다는 점, ②국민투표 절차는 국민에게 헌법제정권이 있다는 것에 입각한 것이며 개정권 행사에 의해 이를 폐지하는 것은 배리(背理)라는 점 등을 들고 있다.

제 10 최고법규

최고법규의 장(章)에 관해서는 헌법의 최고법규성으로서의 의의와 근거, 헌법과 조약의 효력관계 등, 그리고 헌법준중용호의무에 대하여 논의가 이루어졌다.

이 중 공무원을 규범의 대상자로 하는 99 조의 헌법준중용호의무에 관해서는 국민을 대상자로 추가해야 할 것인지의 여부에 대해서 논의가 이루어졌으며, 헌법에는 국민의 바람직한 모습을 규정할 필요가 있으므로 헌법준중용호의무를 국민에게도 부과해야 한다는 의견과 헌법은 국가권력이 남용되지 않도록 이를 제한하는 규범이라는 점을 강조하는 입장에서 헌법준중용호의무를 국민에게 부과할 필요는 없다는 의견이 진술되었다.

제 11 직접 민주제

직접 민주제와 관련해서는 특정 문제에 관한 여부를 묻는 국민투표제도의 도입에 대한 논의가 이루어졌다. 이 점에 관해서는 의견이 나뉘었다.

도입해야 한다는 의견은 그 논거로서 의회정치를 보완하여 각종 요구와 의견을 반영시킬 방도를 마련해야 한다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 도입에 신중한 의견은 그 논거로서 ①민주주의의 본질은 토의 과정에 있는 것인데 정책 여부의 판단 수단을 반드시 지니고 있다고는 할 수 없는 국민에 대하여 직접 그 의사를 묻는 것은 위험하다는 점, ②의회제 민주주의를 건전히 기능시켜 나가는 것이 중요하다는 점 등을 들고 있다.

제 12 비상사태

현행 헌법에 비상사태에 관한 규정이 존재하지 않는 것에 대한 평가와 관련하여 논의가 이루어졌으며, 헌법이 해당 규정을 지니지 않는 의의를 고려해야 한다는 의견과 헌법에 규정이 존재하지 않는 문제점을 지적하는 의견이 거론되었다. 이를 바탕으로 비상사태에 관한 사항을 헌법에 규정해야 하는지의 여부 즉, 평상시의 헌법질서 예외규정을 헌법에 둘 필요가 있는지의 여부에 대해서 논의가 이루어졌다. 이 점과 관련해서는 헌법에 규정할 필요가 없다는 의견도 있었으나 이를 규정해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

헌법에 규정해야 한다는 의견은 그 논거로서 ①비상사태에서는 내각총리대신에 대한 권한 집중을 통하여 일원적으로 사태를 처리하고 인권을 평상시보다도 제약할 필요가 있는 경우가 있으며, 그러한 조치를 발동시킬 수 있는 요건과 절차 및 효과는 헌법사항이라는 점, ②지역분쟁과 지구환경의 열악화, 글로벌리즘의 진전 등에 의한 상호영향 관계, 그리고 테러리즘의 만연 등, 현대사회는 다양한 위험을 내포하고 있으나 그럼에도 불구하고 비상사태의 대처규정이 마련되어 있지 않는 것은 헌법의 결함이라는 점, ③비상사태 대처에 있어서는 위정자로 하여금 초법규적 조치 발동을 유발케 하는 경우가 많으므로, 헌법보장의 관점에서 이를 방지하기 위한 규정이 필요하다는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 헌법에 규정해서는 안 된다는 입장에서는 현행 헌법이 비상사태 대처에 관해서 명문규정을 지니지 않는 것의 의의 즉, 비상사태를 발생시키지 않도록 노력해야 된다 규범이 존재한다는 등의 의견이 진술되었다.

제 3 관 향후의 헌법 논의 등

1 헌법 문제를 다루는 국회 상설기관에 관하여

보고서 제출 후에도 지속적으로 헌법 문제를 다루는 국회 상설기관을 설치해야 하는지의 여부에 대해서 논의가 이루어졌다. 이 점에 관해서는 설치할 필요가 없다는 의견도 있었으나 설치해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

설치해야 한다는 입장에서는 ①헌법조사회의 5 년간의 논의를 토대로 앞으로도 조사를 계속하며 동시에 헌법개정절차법안(국민투표법안)의 부탁(付託)위원회로서의 역할을 수행해야 한다는 의견, ②해당 기관이 헌법개정안과 헌법개정절차법안 등 헌법에 관한 법률안 부탁위원회로서의 역할을 수행해야 한다는 의견, ③해당 기관에 국회로서 헌법에 대한 일차적 유권해석을 실시하는 역할을 부여해야 한다는 의견 및 ④해당 기관을 이러한 제반 역할을 포함한 헌법 문제 전반을 다루는 기관으로 삼아야 한다는 의견 등이 진술되었다.

이에 대하여 설치할 필요가 없다는 입장에서는 국회에서의 헌법 논의는 각

상임위원회 등에서 소관법률의 심의 등을 통하여 이루어지는 것이 마땅하다는 의견이 진술되었다.

2 헌법개정절차법에 관하여

96 조(개정)와 관련하여 헌법개정절차법의 정비에 대한 논의가 이루어졌다. 이 점에 대해서는 정비를 서두를 필요는 없다는 의견도 있었으나 시급히 정비해야 한다는 의견이 다수 진술되었다.

시급히 정비해야 한다는 의견은 그 논거로서 헌법이 예정하는 기본적 부속법인 헌법개정절차법이 정비되어 있지 않다는 것은 입법의 미비함이라는 점 등을 들고 있다.

이에 대하여 정비를 서두를 필요는 없다는 의견은 그 논거로서 헌법개정에 관한 국민합의가 없으며 헌법개정절차법의 정비는 중요 과제가 아니라는 점 등을 들고 있다.

한편, 상기 1 의 ‘헌법 문제를 다루는 국회 상설기관에 관하여’ 및 동 2 의 ‘헌법개정절차법에 관하여’에 대해서는 조사회에서 다수 진술된 의견을 감안하면서 간사회 등에서 협의하였다. 그 결과 현재의 중의원 헌법조사회의 기본적인 틀을 유지하면서, 이에 헌법개정절차법(일본국 헌법 96 조 1 항에 정하는 국민투표 등의 절차에 관한 법률안)의 기초 및 심사권한을 부여하는 것이 바람직하다는 의견이 다수 진술되었다.