

CITIZENS FORUM

for RENEWAL

No. 147

2005年4月

(社)行革国民会議 東京都千代田区麹町2-3 麹町ガーデンビル9階 電話03-3230-1853 FAX03 3230-1852

<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku>

E mail address: gyoukaku@tokyo.email.ne.jp

行革国民会議ニュース

国民会議も参加している市民立法機構では、2004年春から憲法問題を議論するための場として「市民立憲フォーラム」を結成、ほぼ月1回のペースで検討を重ねてきました。2005年3月31日、これまでの議論の中間報告として以下のペーパーをまとめて、公表いたしましたので、ここにお知らせいたします。

市民立憲を討議するにあたって

「いま、みなさんと話し合いたいこと」

日本は、と誰もがいますが、日本という呼び方をふくめ、いつから日本という「くに」が誕生し、この列島で生活する人びとが、対外的に一つのまとまりである「国家」を形成しているものとして自分たちを意識しはじめたのか、専門家の見解はありません。

合意できることは、江戸時代末期からの外国との条約や王政復古の号令、五箇条誓文、各種の勅語、布告などで表現される一連の維新改革をへて、大日本帝国憲法の制定によって一応の明治憲法体制ができあがり、皇室、立法、行政、司法、軍事、教育などの制度も整備されて、やっとまとまりのある「近代国家」の仲間入りをした、ということです。日本は、自らがまだ欧米の「近代国家」との不平等条約の拘束のもとにあるのに、北海道、北方諸島、琉球、台湾、朝鮮と、外に向けて侵略、併呑と植民地化を推し進めて、この面でも「近代国家」化をしました。

この近代国家の在り方が、二度の世界大戦と東西冷戦を経て、世界規模で大きな転換点をむかえていることはご承知の通りです。日本という近代国家もその渦中にいます。

この変化はわたしたちの生活すべてに関わります。

さまざまな文化をもつ人びとが、この列島で一緒に生活し、互いにその個性を尊重しはじめました。日本の人びとも世界各地に行き来して多様に生活するようになりました。

同時に、経済行為を無限定にしていると、自然資源が枯渇し、人類の生存基盤である自然条件が損なわれる現象もそここに現れています。

この地球上には、国による国外の地域と人びとの

支配、いわゆる植民地支配は影を潜めましたが、一方で「自由」な国際経済活動の結果、極端な不平等社会が出現してしまいました。その是正に向け世界中で人びとの懸命な努力が注がれています。国家連合間の「大きな戦争」は劇的に減少しましたが、この矛盾を主な要因とする国際・国内紛争が世界各地で多発し、集団間、集団・国家間の軍事的争いが止むことはありません。

人びとの自由で活発な生活を支え、互いの思いやりを実現しやすくするのが、社会のルールである「法」です。この法に基づいてさまざまな「政府」がうまれます。

最も広域で対外的代表性をもつ「政府」を「国」と呼び、さらに文化を含めあらゆる要素を複合した全体概念として「国家」と呼ぶ慣わしがあります。

その用法に従いますと、日本の「国家」は、明治時代に、人・物・お金などすべての資源を一度「天皇の政府」の管轄下に置き、官の裁量によって配分先を決める集権制度をつくりました。内閣官制や大日本帝国憲法が定める政府の上に超憲法的に「国家」があり、その国家に天皇が君臨する。軍事、外交、教育、官僚体制、植民地統治などは、憲法典の外で天皇に直結する。この制度は、日本を先進列強に短期間で仲間入りさせる成果を生むとともに、極端な社会の歪みももたらしました。

明治憲法には限定的ですが立憲主義の肯定すべき側面もあり、日本には近代的な市民社会も形成されました。西欧社会からの近代市民文化や政治思想の伝承も活発でした。ただ、わたしたち市民は「臣民」と位置づけられ、人権は「恩賜の人権」に止め

られ、議会の機能は不十分で、枢密院や元老といった近代立憲主義から逸脱した制度も残り、地方団体は国の構成機関とされ、市民社会での団体の活動や結社も制限されていました。

この政治制度と文化は、戦後の新憲法によって原理的には「国民主権」に大転換しました。しかしその運用や実態をつぶさにみると実際は官の差配が依然として優先する社会が続いています。

日本の「近代国家」としての歴史は、軍事強国としての半世紀と経済強国としての半世紀で、前者が明治憲法体制、後者が戦後憲法体制です。戦後憲法体制は、世界標準憲法を日本に導入しながら自らの支配を安定的に確立しようとした GHQ と、その内容に日本的支配特性を何とか織り込もうとした官僚の「合作」が基本で、当時、曲がりなりにも日本の市民社会を代表していた議会の関与は、第 25 条の生存権の保障など限定的であったことを歴史家が検証しています。特に憲法の解釈・運用や関連法規の制定・執行になると官僚の影響が圧倒的になります。

さて、今日の地球では、20 世紀の「近代国家」体制が、さまざまな揺らぎと軋みのなかで、世界的に同時代的な脱皮を迫られています。わたしたちはこれまで、平和、環境、人権、情報、経済などの面で、現代の世界や日本社会が抱えている揺らぎと軋みを、市民がよりいっそう幸福で友好的になれるよう調整し解決する方法を模索して、個人として、あるいは運動としてさまざまな活動を行ってきました。今日、さまざまに憲法の問題が議論されるようになった事情に対しても大いに関心があります。

そこでこの際、日本の社会や政府、国や国家とは何か、もう一度、市民を基点に考えてみようとして、2004 年 4 月に市民立憲フォーラムをつくり、議論を重ねてきました。その観点から検討された、わたしたちの中間的提案は、次の諸点に集約されます。

「法」に基づいて「政府」をつくる主体は誰か
臣民 国民 市民

国連憲章や国際人権規約などでは、多くの場合に主語は「人民」です。同じ文脈での国内文書（日本国憲法を含めて）の主語は「国民」です。どちらも英文では the people です。

わたしたちは、普通の「人びと」を表現する日本語の造語に成功していません。「国民」は、列島に生活する普通の人びとが集い、「法」を制定し「政府」をつくり「国民」の要件を定めて、はじめて生まれる概念です。社会の主体としての主語としてはふさわしくありません。先ず「国家ありき」の文化象徴とさえいえます。国という制度が無くなっても当然のこととして存在する「人びと」を何と呼んだらよいでしょうか。

わたしたちは、多義的であり歴史的含意もさまざままで、異論が存在することを承知で、あえてこの語に「市民」を当てることを提案します。その根拠は、通常語として現代では一番定着しているという判断です。

その使用が認められるなら、「市民立憲」の意図が半分は達成されたことになります。

「わたしたち市民」が「法」を定め「政府」をつくり「責任」の在りかを明らかにして、「国民」の範囲も決めるのです。

改憲・護憲の対立が不毛に映るのは、誰が憲法を「立て」るのか、という「市民」の視座が確立されていないからと言えます。

「憲法」という言葉を有難がらない 憲法 大基本法

半世紀にわたる明治憲法が欽定憲法であったこと、戦後憲法が占領体制下での制定でありかつ人類史の理想型の平和条項をもったことなどで、憲法を崇めたり大切にしたりするという観念が生まれました。反面、その在り方を日常生活の中で自由に論じ合い、自分たちの生活価値観に合わせて馴染ませていく、という文化は育ちませんでした。

「市民立憲」はこの政治文化土壌の改革を目指します。

わたしたちは提案します。

できたら漢字で厳めしく物神性の強い「憲法」という言葉の使用を避け、さまざまな基本法を生み出す基となる「大基本法」とするのはどうでしょうか。さらに憲法法典が別格で上から総てを統制するヒエラルキー型の法観念から、社会の自主的ルールを大切にしながらその土壌に、花芯としての大基本法を中心に各基本法や条例などが花びらとして開いているヒマワリ型の法社会をつくりたい、と思います。

この提案では、用語の混乱を避けるためあえて「憲法」という言葉を使い続けますが、わたしたちの意を汲んでいただければ幸いです。

憲法は神格化されるものではなく、絶えず市民の目線で点検され修正され、ほかの法との関連性が相互に評価される仕組みのなかで、命脈を保つべきものでしょう。

国際的自己確認 平和構築の責務

わたしたちが自分たちの国を判断するとき、基本はわたしたちの社会の在り方にありますが、同時に世界の他の国々との関係で、わたしたちはどうあるべきかも問われます。国際関係が、器のかたちを決め、ひとびとの生活のありようがその中身とあってよいでしょう。

とくに日本は、20 世紀前半に軍事国家としてアジ

アで覇を競いアメリカなどとの全面戦争に突入しました。大日本帝国の膨張策は、とくに台湾、朝鮮半島、中国大陸をはじめ東アジアの人びとにも深刻な被害をもたらしました。

この犠牲を強いた隣国からどのような了解が得られるかが、日本が国際的に尊重される国になれるかどうかの前提条件です。

戦後数十年、わたしたちは冷戦下で政治的選択肢を凍結したまま、戦争放棄の憲法9条・世界最強の軍隊米軍の駐留・軍隊と呼ばない「自衛隊」の存在、という相互に矛盾した政策のもとで生活してきました。冷戦の終焉は、この矛盾を解きほぐしはじめます。

一般に、わたしたち市民には、自分と家族や友人の生命と生活の安全を守る「正当防衛権」があります。その市民の自衛権の行使が政府に信託され、国に市民を守る義務が課されることは、疑う余地がありません。国連憲章でもそのことを定めています。わたしたち日本も例外ではありません。

さてそれでは、今すぐ直ちに政治的選択肢の凍結を解除して、この「自衛の権利」を憲法に明示すべきでしょうか。わたしたちは次のように考えました。冷戦構造の産物が色濃く残る東アジアでは、日本は「冷戦構造下の矛盾」を軍事的に引き摺らざるを得ません。そのなかで、冷戦構造下で固定された矛盾を是正するには、順序があります。

第一に、日本の歴史的な責任とそこから生まれた憲法の平和主義に対する理解を国際的に徹底し、特に近隣諸国からの信頼を獲得する努力をすることが必要です。具体的には、日韓・日中・日露の磐石な平和的關係構築が急がれますし、日朝交渉も緊急です。特に韓半島に関しては、日露戦争後の軍事的支配と植民地化だけでなく、明治維新直後の征韓論、江華島事件などに始まる長い間の武力による威嚇、武力の行使も総括した上での理解と信頼の獲得が必要です。その過程で、東アジア安全保障圏の実際の芽吹きも生まれることが期待されます。

第二に、アメリカとの関係を見直し、国連中心主義のもとで友好関係を再確認、再構築すべきです。その一環が、日米安保条約の見直しであり、日本に駐留するアメリカ軍の見直しです。

第三に、自衛隊の機能を見直し、これから想定しうる国内生活の危機（テロや災害）に対応するとともに、武力の行使、武力による威嚇を伴わない国際救援活動に積極的に参加すべきでしょう。

その上で、市民の自衛権の執行形態としての「国の市民防衛義務」を憲法に明示的にするかどうかを問えばよいと思います。

上記の三つの努力がすすめば、総ての国が、紛争解決の手段としての「戦争」を放棄し、紛争の解決を

国連に信託する時代がやってくるかもしれません。そこまで理想社会に近づけなくとも、近隣諸国が日本の憲法が「自衛の権利」を明記することを素直に受け入れる状況がうまれるかもしれません。いずれにしても次の世代の課題です。

結論。憲法第9条はそのままとする。それが日本の当面の器です。

日常としての市民立憲 「人たる権利」のたゆまざる更新

さて、器の中身です。憲法の在り方を市民の目線で捉えると、戦後憲法体制もあまりに硬直であったことがわかります。憲法の中心命題の一つに「人たる権利」（人権）の保障があります。人といっても抽象的ですし人権の内容も可変的です。

集権的国家体制はさまざまな歪みを社会にもたらししてきました。オトコ中心、オトナ中心、世帯中心、健常者中心、会社中心、外国人排除などの偏りが生じました。しかし、それらに関しては、人間としての尊厳を希求する多くの人びとの力で改善されつつあります。具体的個々人の人権の保障は、上から定型的に与えられるものではなく、その人本人が選び取った個性を大切にす方向に世界規模で進んできました。新しい社会システムが引き起こす人権侵害から人びと生活を守る活動も不断に続けられています。

日本社会の、硬直的憲法運用のなかでもこの努力は続けられています。市民は、自分や家族、友人の命がいっそうすばらしく輝くように、また、自分で選び、自分でつくってきた個性が妨害されることなく開花するように、差別と人権侵害に対して行動してきました。あるいは、自己決定権が具体的に実現するように、分権と自治の民主主義を求めて行動してきました。日本発で全世界に広まった反核署名運動のように、平和の価値も市民によって具体的な行動になることができました。わたしたちは、この市民活動を、市民が日々の生活の中で憲法に盛り込まれている普遍的な価値を現実化すること、つまり市民による「日々の立憲」として評価します。この人びとの努力の結晶こそが、憲法をつくりだす源である、と判断します。

わたしたちは、この人びとの活動がさまざまな政府レベルの作用と連携し、たえず憲法の在り方が点検される仕組みを提案します。

国家から多様な政府へ 地域の政府を優先する社会

集権国家が総てを包摂し、地方団体も各種団体も国民さえも国家の部品と考える、国家有機体説、国家法人説の時代は、終わりました。国家の指令を中

心に一体性を保つ挙国一致型社会運営は過去のものとなったのです。

個人の人格確立を基礎に、足らざる所をまず自治体が補い、さらに広域の国がこれを補完するように、政府のかたちを逆転させる時代が始まりました。個人が集い公共領域を形成するなかで、市民サークル・企業・政府が対等に互いを必要とする社会が生まれています。

また、沖縄の自主性、北海道の先住民族の権利、東北や九州で見直されつつある地域特性の復権、などを考慮したとき、連邦制がきわめて有力な選択肢として考えられるようになりますが、わたしたちは、地域の自主性を尊重する「地域の政府」を組織しそれぞれの地域にあった自治体を設立する構想から出発することとしました。

わたしたちは、あたらしい時代の始まりにふさわしい市民自治制度のあり方を提案します。

まずは市民同士で話し合い 裁判所の市民機構化

わたしたちに最も遠く思える政府組織が司法府・裁判所です。江戸時代のお白洲、明治憲法時代の天皇の名による裁判の伝統は日本国憲法の下でもしっかりと残されていて、欧米諸国には見られない古めかしい厳粛な法廷が続いており、わたしたちとは懸隔した超然として世界を形成しています。

しかし、裁判所という場は、具体的に事件が発生したときに、わたしたちが定めた法が、その趣旨に従って働いているかどうか、誰かの行為がその法に違反していないかどうか、人々が交し合った約束は守られているかどうか、ほかの人の行為で損害を受けた人には補償が認められるべきかどうかなどを、わたしたちが判断して解決する討議の広場ともいうべき所です。

実際には、専門性や公正さなどの要請があって、専門家である職業的な裁判官を採用して仕事を任せていますが、その基本には、市民の自治権として、自分たちの争いを仲間で裁判する権利があり、それが基礎になって、司法権というものが認められていることを重視したいと思います。

さらに市民には裁判にアクセスする権利があります。社会の生活でトラブルが生じたときに、それを暴力などで自分の都合のいいように解決する自力救済の手段を放棄する代わりに、他者の権利を尊重しそれと同等な権利を自己に求める関係性を基にして、公正な第三者に紛争の調停、解決を求める権利を、わたしたちは手にしています。

この仕組みは裁判と裁判以外の二通りの道があります。紛争の性質、広がり、地域性、専門性などを考えて、さまざまな紛争解決の制度が裁判以外にすでにでき上がっています。争いが生じたら、まず自

主的解決の道筋を求めるのは当然でしょう。

日本社会では、国の裁判所という制度だけが際立たされていて、その結果、当事者の権利回復をおきざりにしてでも「公益」を重視した、上からの紛争解決だけが評価される傾向があります。しかもこの仕組みは、時間と費用がかかり、専門家による複雑な手続きを要し、さらに、国の利益を重視して判断が歪むことさえ多くあります。日本の社会で実際に市民がつくり上げてきたその他の仕組みのほうが、判断が早く、手続きも常識的で、費用も安く、専門性や地域性などにも目配りが効いていて、当事者が満足できる妥当な解決が期待できることがあるのです。

そこで、わたしたちは、裁判所と並ぶ紛争解決の制度として、これまで社会で行われてきたさまざまな紛争解決の制度をまとめて、市民勧解制度として憲法典に取り込むことを提案しています。

ただ、こういったからといって、国の制度である裁判所にもメリットがあるのでし、それがきちんと機能するように、私たちは、専門家の活動領域である裁判制度についても、わたしたちの社会が法による正当な支配を受容し、その判断過程における人びとの公平な関与を強め、かつ政党などの影響力を排除する改善策を提起しています。

× × ×

みなさん、わたしたちのグループには法律の専門家も参加していますが、多くはごく普通の市民です。今回の提案は、何人かの研究者・専門家のご意見もいただきましたが、あくまで、今日の段階での議論をわたしたちの観点でまとめました。

今回の報告は、「中間報告」です。第一に、ここでは、憲法問題の多くの論点の中で一部のものしか取り上げていません。一年前の発足のときに、これまでわたしたちが運動としてかかわってきたり、あるいは市民の視点で判断しこれなら自分にも意見が言える、と思える点に集中して議論しようと思われ、実際にそうしてきました。多くのテーマ、天皇、国会、内閣、財政などについては、そっくりそのまま今後の議論に残してきました。そういう意味で、今回の報告は部分的、中間的なものに過ぎません。

もうひとつは、議論した点についても、まだそれが完了していないという意味で中間の報告です。私たちは、とりあえず今日の時点での私たちの考えかたを示して、早速にでもこれまた話し合っただけの人々との間でも「市民的討議」の場を持ちたいと思います。

みなさんのご意見をお待ちします。

市民立憲フォーラム一同

1 平和

【提案骨子】

- 1 憲法第二章「戦争の放棄」の条文を改変することはない。
- 2 「国際平和構築基本法」を、「わたしたち市民」の意思として以下の内容で制定する。
 - a 正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、永久に放棄する。
 - b 陸海空軍その他の戦力を保持することを否定する。日本国の交戦権は、認めない。
 - c 国の内外を問わず、侵略、内戦・地域紛争などに伴う暴虐、人道に反する虐待、飢餓などからすべての人びとを守り、人としての誇りを持って平和のうちに生存することを保障(「人間の安全保障」)する権利を有する。
 - d 侵略行為や内外様ざまな勢力によるテロなどから生命、財産、尊厳を自衛するのに必要な実力(「自衛力」)の保持・行使を日本国政府に信託する。自衛力を担う部隊の装備や編成・配置などは、周辺諸国の軍事力増強を触発するようなものであってはならない。核兵器などの大量破壊兵器とその運搬手段は、保有しない(# 1)。
 - e 国連決議など国際社会の明確な合意に基づく人道的介入・集団安全保障措置に、武力を行使しない前提で参加することとし、平和構築に必要な実力を備えた部隊(「国際平和構築隊」。# 2)の保持・行使を日本国政府に信託する。

【提案理由・背景説明】

1 日本国憲法は、「パリ不戦条約」(1928年)や国連憲章から平和遵守の精神を学んで「戦争の放棄」を誓い、かつ軍隊を持たないことを、世界各国に先駆けて宣言し明記している。しかし現実には、戦争を放棄し軍隊を持たないとした国でありながら、自衛の名目で「軍隊」並みの組織が日常的に存在し、かつ外国の軍隊が半世紀以上にわたって駐留し続けている。憲法の条文と実態との間には、著しい乖離がある。

このことに対して、日本の市民の多くが、<憲法9条・自衛隊の存在・日米同盟>を支持している現実を踏まえると、以下の3つの処し方が考えられる。

【1】憲法第9条を改正して自衛権を明記し、通常軍隊を持つ。

【2】憲法第9条を改正して自衛権を明記するが、軍隊はもたず自衛の実力部隊の範囲にとどめる。

【3】現行憲法第9条の表記は変えず、平和的生存権(「人間の安全保障」)を国内的に確保するために最小限の実力部隊を持つ。

わたしたちの選択は【3】である。その理由は

先ず、自分たちの安全を考えることに関連して、自分たちが他国からどう見られているかを冷静に判断しなければならない。「戦争の放棄」が可能な国際環境は、相互の信頼感によってのみ育まれるからである。この観点からすると、

【1】は、戦後半世紀の非戦の精神の放棄につながり、近隣諸国の強い反発とこれに基づく対抗的な軍備増強を生むことになる。即ち日本の安全に対し、逆効果を持つ。

【2】は、現実的な選択と、一応考えられる。しかしこの改訂でも、「自存・自衛」の名目による大日本帝国の侵略・膨張政策の犠牲になったアジア諸国の不信感を免れることは出来まい。実力部隊による

「自衛」が公然と認知されれば、アジア諸国の警戒感が高まるだろう。さらに、北朝鮮問題・台湾問題など難問を抱える東アジアに、軍拡の連鎖反応を起こす確率が高い。

そこで、当面の選択としては【3】となる。

2 戦後憲法の眼目である「戦争の放棄」を、わたしたち市民がこの60年間に、日本国憲法の下で積み重ねてきた平和への実践の成果を踏まえ、誰にもわかりやすい市民の言葉で確認する。現憲法の条文は、「戦争の放棄」についても、また国際社会の「平和構築」に関しても、あいまいで不十分なものである。同時に「9条」は、日本が侵略行為を二度と犯すことはないという近隣アジア諸国への「公約」を表明したものである。用語に難点、不十分さがあるとしても、その改変が周辺諸国にどのようなインパクトを与えるかについて見極めることなしに、「改正」するべきではない。

3 提案する「国際平和構築基本法」各項の主語は、全て「わたしたち市民」である。前段、aとbで、「戦争の放棄」(「しない平和」)を再確認する。このことを、現憲法9条1、2項を引き写すかたちで盛り込んでいる。同法aは、現憲法9条1項から、「国際紛争を解決する手段としては、」という、自衛の名で行われる戦争までは放棄していないことをさりげなく主張した「業界用語」を削除。また同bは、「軍隊を持たない」ことにつき一切のまぎらわしさを残すことのないよう、現憲法9条2項冒頭の「前項の目的を達するため、」を削除したものである)。

4 この「再確認」は、当然、日米安全保障条約に基づく米国との軍事同盟関係を再検討することに繋

がる。しかし、この提案のなかでは、「再検討」を前提としつつ、差し当たりは同盟関係を存続させることを含みとしている。即ち「安保条約破棄」といった提案には至っていない。なぜならば、同盟関係の解消が「自主防衛」への強い誘因となり、核兵器を含めた「自衛力の拡大」を求める国内の声を刺激して、結果的には上記の選択のうち、【2】に踏み込むこととなると懸念するからである。

ただ、「日本国の安全保障」を求めるための米軍基地の存在が、沖縄県民など基地周辺住民の「人間の安全保障」を著しく損なっている現実を改めていくことに限っても、日米同盟の再検討は急務である。一つには、日本近隣の地域情勢の安定をめざして、対中、対韓、さらに北朝鮮との間で友好関係の増進に努めるべきであろう。さらに、そうした二国間同盟を集約するかたちで、懸案の「東アジア地域安全保障機構」を、ロシアやモンゴルも加えて構築することが考えられよう。欧州共同体（EU）並みの「東アジア共同体」の実現を目指す「サミット」が、2005 年秋に開催されるに至った情勢に呼応して、東アジアにおける多角的安全保障の機構作りが、日米軍事同盟と平和憲法との矛盾を克服していく方途として、本格的に検討されねばなるまい。

5 「平和憲法」によって「平和」が保障されるわけではない。「戦争の放棄」は、「護憲・平和」をお題目のように唱えることとは大きく異なる。「戦争の放棄」のためには、なによりも戦争をしないで済む国際環境を用心深く構築し、維持しなければならない。外交、経済協力、人的・文化交流など、軍事力以外の全ての手段を駆使して戦争の危険を封じ込めようという決意と表裏一体となった、わたしたち市民とその国家の賭けである。この賭けは、戦死していった兵士たちと、広島、長崎への原爆や東京、大阪など全国各地で空襲を受けた非戦闘員市民、さらには日本軍の犠牲になった外国のひとびとも合わせた、すべての失われた命に代えて、地上に住む全てのひとびとに恒久的平和への希望と勇気を与えるものでなければならない。

6 わたしたち市民は、戦前の日本に対する「反省」に閉じこもった「『しない』平和」に止まることなく、人びとが遍く享受すべき「平和的生存」を、市民の権利として保障（「人間の安全保障」）することを「国際平和構築基本法」cで謳う。この権利の行使は、自国の領域に限られるものではない。世界の全てにおいて積極的に「平和を構築する」ことを目指し、「『する』平和」の活動に参画していく。「国際平和構築基本法」は、dで市民の権利としての「自衛」に関して、またeでは、同じく市民の権

利として平和的生存権を国際的に確立し「人間の安全保障」を世界規模で実現することに関して、必要な実力の保持を日本国政府に信託することを謳う。

7 「平和憲法」の下、われわれの税金で組織された部隊が、海外に出征して外国の人びとを殺傷することは一度もなかったという戦後60年の実績を、今後も守っていかねばならない。同じく、日本の企業が生産した武器・弾薬が、外国に直接輸出されて人の命を損なうようなことはなかったという実績も、大事に守っていかねばならない。米国との間でミサイル防衛システムの共同開発・生産が進められようとしている機に乗じて、「武器輸出禁止三原則」の骨抜きを図ろうとする動きがある。「死の商人」の跳梁を許さずにきた日本の経済界の良識が試されている。

8 日本において「自衛力」を発動しなければならないような近隣国家による侵略が起きる可能性は、差し当たり少ない。しかし、大量破壊兵器の使用を含む国際的大規模テロの危険は、否定できない。国際社会の安全に対する今日の脅威は、どこかの国による「侵略」から離れて、正体不明の国際組織による理由不明の大規模テロ行為である。米国は、2001/9/11 テロの痛撃をイラクに直結させ、「先制攻撃による自衛」で対処することを一方的に決め、実行した。この「先制攻撃」による防御は、かつてイスラエルがイラクの“核開発施設”に対して敢行し米国を含めた世界中の非難を浴びたことがある。しかしイラク戦争を経て、国連の集団安全保障の有効性を確保しようとする議論のなかにも現れている（注3）。「攻撃は最大の防御」の現代版として、各国の防衛政策に取り込まれていくだろう。日本も例外ではなく、「北の脅威」に対処する現実的方策として、国防族議員や防衛政策担当官僚が「攻撃されるまで待つわけにはいかない」と公然と発言するに至っている。「戦争の放棄」に反することのない「自衛力の限界」は、この「先制防御」についての厳格・冷静な考察を踏まえたものでなければならない。

9 他方、「大規模国際テロ」に一国で対処することは不可能だとする「常識」が、国際社会に広がりつつある。その結果、一国の「自衛」の限界を克服するものとして国連の集団安全保障機能に対する期待がこれまで以上に強まっていく可能性もある。この場合もまた、「海外で武力行使はしない」（「基本法」e）こととの関連で、日本の「国際平和構築隊」が海外で行使する「実力」と「先制防御」との関わりを考察せねばならないことになる。

10 現状では、集団安全保障のための具体的行動に関して、国連は十分には機能していない。その結果、事実上米国が“世界の警察官”としてふるまっていること、日本国は、安保同盟の連帯の証しをたてるかたちでこれに追従しているという現実に留意しなければならない。

11 従来からのいわゆる「改憲論」は、憲法の条文改訂に至らない政府（内閣法制局）見解の修正を含めて、いみじくも「集団的自衛権行使の正当化」に集中している。即ち、日本に住むひとびとの平和・安全の保障に関する直接の必要に発するものではない。他方で、日米安保同盟を「国際公共財」として拡散的に定義し直すことを、外務官僚やその周辺のいわゆる「国際政治学者」がすすめている。こうした流れに沿った「改憲」が、自衛の逸脱につながり、日本の平和・安全の基礎となる周辺諸国との関係を悪化させることを、強く警戒すべきであろう。

12 「集団的自衛権の行使」は、米国との“共同作戦解禁”につながる。歴代の自民党政権と内閣法制局の判断通り、「戦争の放棄」に反するものとして否定すべきである。

1 「わたしたち市民」の平和的生存に必要な実力の保持・行使を政府に信託するという限りで、日本国の自衛力の保持・行使は、「戦争の放棄」に反するものではない。

2 「国際平和構築隊」のかなりの部分が、現自衛隊員の兼務・出向によって構成されることは、妨げない。しかし、外地での活動をする部隊は、「自衛」のための部隊とははっきり異なる別組織として創設されねばならない。

3 アナン国連事務総長が、3月20日公表した国連改革に関する勧告は、「武力行使原則」の項で、「ジェノサイド（集団殺害）や民族浄化、人道に対する罪を含め、平和と安全を維持するための予防的行使を含めた武力行使権限の再確認」に言及している。（担当：安藤博）

2 国民の権利及び義務

【提案骨子】

1 第三章の表題「国民の権利及び義務」を「市民の自由と権利の保障」に変える。

2 現在の条文は、送り仮名の整理など、ごく少数を除いては現状のまま維持し、新たに増補型改正の方法で、市民の自由と権利の性質を明確にする条文を付け加える。

基本的な人権は、「上から」付与された賜物ではなく、市民が政治的な共同体の形成にあたって相互に確認しあう、主体的な選択の実りであることをはっきりさせる条文を加える。

人権は、市民が、政府に対して、不当に不利益を受けた特定個人（少数者）の人権を保護する政府の義務と、社会全体（多数者）に及ぶ人権の価値の積極的な実現を促進する政府の責務との実現を求める法的な根拠となるものであることを明らかにする条文を加える。

人権の地球的な広がりに対応して、国際人権保障の積極的な推進を謳う条文を加える。時代的な広がりに対応して、環境、文化、安全などの価値を将来の世代に価値を伝える権利を明らかにする条文を加える。

3 「国民の義務」を定めた憲法第26条、第27条、第30条は、いずれも「権利」と読み替えるような改正を行う。

4 個々の人権条項のうちで、特に今回増補すべきものは次の5点と考える。

在日韓国・朝鮮人に対する差別を終らせるとともに、日本に滞在する外国人に国籍選択の権利を広く認め、滞り者の人権保障を充実させる条文を加える。

日本国から出国した瞬間に日本国憲法の人権保障がすべて中断されるというのは、まさに20世紀的な考え方であり、国際化の時代にふさわしくない。国外移住、ないし国外滞在の市民に対する人権保障の根拠となる条文を加える。

日本社会とその構成員は多様であり、文化的な多様性も確保できるように、外国人、先住民族、さまざまな少数者が輝いて生きることができるよう、多様性を保障する条文を加える。

市民が必要とする人権は、働く者として、又、生活する者として、安心と安全を確保し、自分の人格を最大限に高めて幸福であるためのツールであるので、この趣旨を生かす条文を加える。

科学技術の進化、コンピュータ活用の深まりが生む問題から個人の尊厳を守り、生と死に関する権利の保護を強めるとともに、プライバシーも守り抜けるような条文を加える。

科学技術の発展がもたらす新しい問題群に対処できるように、コンピュータや生命科学、医学、原子力利用などの基準となるいくつかの新しい条文を加える。

5 市民の、政府における権利、国会における権利、裁判所における権利については、その機関について定める章に移して、各々の機関が市民のよき生活のために努力する責務のあることを明確にする。

【提案理由・背景説明】

日本国憲法の基本的人権は、制定当時日本を支配していた GHQ が日本の官僚に下げ渡し、官僚が市民に下げ渡して成立した。これは、明治期の自由民権運動家の中江兆民の言葉をかりれば、「恩賜の権利」、つまり「上からの人権」である。憲法を制定した人たちは、未熟な日本の市民がこれをうまく使いこなせないのではないかと心配して、憲法第 12 条に「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民はこれを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」という条文を加えた。日本の市民は、こういう訓戒が必要なほど未熟な存在だといふのである。市民が自ら闘って勝ち取った国民主権の憲法の基本的人権であればこんなふうにはならない。

とはいうものの、市民は、徐々にこの憲法を使いこなすようになり「上からの人権」を「わたしたちの人権」へと成長させた。特に 1960 年代以降には、裁判の場で政府の義務を追求する手段として、基本的人権に訴えることが増えた。また、国や自治体に対して市民生活の問題解決を要求するときにも、人権の実現がよく使われた。市民や市民運動こそが、憲法の基本的人権を「下から」政府の責任を追及する「回復の権利」（中江兆民）、「下からの人権」に変身させたのである。

市民が自ら人権の主張を行うようになったということは、戦後日本社会における都市化と経済の高度成長がもたらした未曾有の問題群に、その人権をぶつけて問題解決の方向を探るようになったということでもある。そのとき、日本国憲法の人権は、生産点におけるトラブルを解決する生産者の人権という性格から大きく変化して、消費者としての人権、生活者としての人権という性格を担うようになった。このパラダイム転換を受けた現代社会の人権をきちんと書き込むことが必要である。

わたしたちが人権に関する条項を考えると、最も大事にしたいのがこの点である。私たちは、これまでの改憲論者のように、基本的人権を GHQ の押し付けとして嫌うことはしない。それが本来「上からの人権」という性格を持っていたことはよく理解しているが、だからといってこれを否定的に判断するのではなくて、「下からの人権」へと変身させた市民と市民運動の声に着目し、これを憲法の条文の中に組み入れることが大事だと考える。だから、人権の条文は、削除するよりも増補するほうが望ましい。

このような観点から、第三章の改正については、上の提案のような増補を考えている。ここに含まれ

ることの中で、とくに次の点については説明を加えたい。

第一は、国際化への対応である。この点では、まず、戦後の日本における在日韓国・朝鮮人問題の不幸な歴史を終わらせることが必要である。とくに、1952 年のサンフランシスコ平和条約の発効時に行われた一方的な日本国籍の剥奪は、在日の人々の日本での生活のあり方に深い傷を加えた。このことを反省するとともに、憲法において、改めて、旧植民地出身者の国籍選択権と、いかなる国籍を選択しようとも変わらない人権の保障が明確に示される必要がある。

第二に、来るべき国際社会への対応が書き込まれるべきであろう。21 世紀の日本は、国際化がさらに加速され、国家の枠を超えた人間の行き来がますます活発になる。わたしたちは、国際社会における市民のあり方についても十分に配慮したい。海外に滞在する市民の人権をどのように守るのか、新しい知恵が必要である。私たちは、これまでの憲法では無視されてきたこの要請を新たに書きこむことを提唱したい。このことを通じて、こうした人権保障の保護と促進を図りたい。

第三に、国際人権保障についてである。もし、私たちの憲法が、国外にいる市民の人権保護にまで触れるのであれば、それは、地球規模での、あるいは東アジア地域での人権保障がどうあるべきなのかということにも密接に関わってくる。この地域で、各国が相互に人権の保護と促進について合意し、協力し合っていかなければ、問題は少しも解決しない。最近、ヨーロッパでの国家統合を評価する意見が高まっているが、わたしたちは、ヨーロッパにおいて、地域的な人権の保障が、とくに東西ヨーロッパへの分裂と対立の中でどれほどの困難に直面し、どれほどの努力でかろうじてそれを越えることができたのかを忘れてはなるまい。

国外において日本と関係の深い市民の人権が侵害されているときに、それを日本の憲法で解決しようとしても限界がある。その限界を超えようとして、日本の国内法で、特定地域の経済制裁を強行するという手法にも問題が多い。人権侵害や差別の解決の基本は、やはり、東アジアにおける国際的な人権保障の枠組みをどう創るのかということである。

そこで、わたしたちの憲法では、国際社会での人権侵害や差別に対しては国際人権保障の枠組みで立ち向かうこと、わたしたちは、地球市民全体の人権保障について関心をもち、国際的な枠組みでの人権の保護と促進に協力するという課題意識をもって、これを条文化して、国際社会における責務に応える姿勢を明らかにしておきたい。

第四に、わたしたちの、将来の社会に対する責任

についてである。この数十年、日本の市民運動は、将来の日本社会のあり方についても発言してきた。そこでは、自然環境や歴史文化、食や農、あるいは保育や教育などにおいて、次世代への義務が語られてきた。そこでは、将来世代の人間が権利者とされ、わたしたちは義務者とされている。だが、わたしたちは、さらに考えを進めて、次世代、将来の社会に、すばらしい日本の環境を伝え、優れた文化を伝え、安全でやさしい、個性の尊重される社会を伝えていくことは、わたしたちの誇りある権利、次世代と分かち合う権利であると考えたい。

第五は、科学技術の発展、特に、生命科学とコンピュータ技術の発展がもたらす人権問題への対処である。私たちは、そういう発展が個人に及ぼす影響

に注意するとともに、地球環境の保全という観点からも、こういう技術的な発展に対抗的な権利をはぐくむ必要がある。

第六は、第三章における国民の義務の取り扱いである。ここには、「保護する子女に普通教育を受けさせる義務」「勤労の義務」「納税の義務」が定められているが、いずれも、この言葉があることによって、本来の権利としての性格を希釈され、あるいは無視されるようになってきている。そこで私たちは、第三章から義務規定を「保護する子どもに普通教育を受けさせる権利」「健康で文化的な労働の権利」「納税の権利と納税者の権利」と変更することを提唱したい。ただし、これを実現するためには、条文の書き換えが必要である。（執筆：江橋崇）

3 地域の自治

【提案骨子】

憲法第8章「地方自治」を削除し、次に改める。

第 章[地域の自治]

第 条[自治体の設立と自治を営む権利]

わたしたち市民は、人としての共通の利益を守り、かつ、創ることを目的に「地域の政府」を組織し、自治体を設立し、地域で自治を営む権利を有する。

第 条[地域の政府に関するわたしたちの権利]

わたしたち市民が「地域の政府」を組織し自治体を設立する場合、その基となる自治基本条例は、次の権利を尊重しなければならない。

1. 「地域の政府」の組織形態を自ら決定して創造する権利
2. 代表者らを直接選挙する権利、及び、必要な場合は罷免する権利
3. 政策発案および政策選択にあたり、代表者の決定を信頼するとともに、必要に応じ直接決定する権利
4. 条例を制定し条例にもとづき自治体を運営する権利
5. 自ら決定する税を負担し地域を営みサービスを楽しむ権利
6. 代表者らと紛争が生まれた場合に裁判でその当否を決める権利

第 条[政府間関係の原則]

わたしたちの「政府」は、身近な「地域の政府」の意志を大切にし、より「広域の政府」が補完し、「中央の政府」がさらにこれを補完することを原則とし、各政府で定める法を互いに尊重し、法が競合する場合にもこの原則を重視すること。

「中央の政府」が定める自治基本法は、自治体の共通事項に関する最小限の基準法とし、「中央の政府」と「地域の政府」の関係を律するとともに、次の各項を含む。

1. 自治体の種類は、基礎自治体の種類と規模、広域自治体の種類と規模、広域自治体を超える道州について、その標準を記す。
2. 政府間関係を調整するため、中央の政府代表・地域の政府代表・一般の市民の対等な三者構成の自治協議会を設置すること。自治協議会は、法律・条例関係、税目調整、事務分担などを討議するが、紛争が解決不能な場合は司法判断を求めて決定すること。
3. 「地域の政府」が「中央の政府」の意思決定に参加することを保障すること。
4. 「中央の政府」が制定する法律が特定の「地域の政府」のあり方を拘束する法律を制定する場合には、その「地域の政府」を組織した市民の直接投票による承認を必要とすること。

【提案理由・背景説明】

1 戦前の明治憲法には「地方自治」に関する記述が無かった。戦後も日本側の憲法草案や専門家によ

る提言にも「地方自治」は無いに等しかった。マッカーサー草案はアメリカ型の考えを取り入れた。実際の日本国憲法「地方自治」8章(92条~95条)は、

GHQと内務官僚の妥協の産物で、明晰さを欠く表現になってしまった。

2 上記のような経緯で作られた現行憲法の「地方自治」には、次のような問題点がある。

a. 地方公共団体という位置づけ

憲法は、第17条において、「何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求めることができる」と記し、「公共団体」なるものを挿入している。その公共団体の一種が「地方公共団体」であることは、日本の行政法学の講学で明らかである。公共団体とは、英文の Public Entity とは様相をことにし、国により権能を付与された国の機関の構成要素である。自治体を「地方公共団体」とよぶことは戦後憲法の精神からしても「もはや適切ではない」（兼子仁）。

また、日本国憲法の条文は「地方公共団体」を主語にするため、いわゆる団体自治に偏った解釈を生みやすい。

b. 「地方自治の本旨」の判りにくさ

地方自治の本旨とは何か、講壇で繰り返されているテーマである。マ草案との相違もすでに何度も指摘されている。「地域の政府」の法としての「自治基本条例」の制定権、いいかえれば、自治体設置の権利が明文化される必要がある。

c. 組織イメージの曖昧さ

日本国憲法の条文では、「地方公共団体」の機構は、大統領制(二元代表制)であれ理事会制であれ、採用できるように読める。しかし、文章はより明確にすべきだろう。まして、憲法第93条第1項が、議会の機能を議事機関と限定して立法機関としての機能を抑制しているように見えるのは好ましくない。

d. 吏員という区別語

日本国憲法には、公務員(public officials)、官吏(administer)、吏員(local officials)の使い分けが見られる。「地方公共団体」に「官」に仕える「吏」員をおく、という規定は、明らかに官職のヒエラルヒーに基づく、前時代的用語法である。

e. 特定地域住民投票の死文化

日本国憲法第95条は、わたしたち市民がその地域の利害に関して、「国の法」制定権に制限を加えることを認めた、きわめて大切な規定である。戦後何度か実施されたが、時をえずして死文化した。それは、国の行政が憲法規定を回避する行政技術と立法手法を開発した「成果」である。いまの憲法条文には、国の行政が自分に都合悪いことを回避して、空文・死文あるいは歪曲する現象が、散見されるが、この憲法回避体質を「克服」する方法も、新しい規定には必要だ。

3 わたしたちの提案する「地域の政府」についてまず、用語について記す。

「政府」は一般的には国と同義と見られることが多いが、今回は両者を峻別した。「地域の政府」との対応で「中央の政府」という言葉を使ったが、中央志向の語感は免れない。これに代わる用法として自治体政府・国の政府がある。この用語を避けたのは、社会と団体を混同する文化が強く、団体統治概念が残ることを警戒したためである。いずれにしても十全とはいえない。

この「地域の政府」の規定を、「中央の政府」に当てはめると次のようになる。

「わたしたち市民は、……「中央の政府」を組織し、国を設置し、日本のすべての地域で自治を営む権利を有する」

政府という組織体のもとに、国・自治体という団体が生まれ、そこで「自治を営む」ことになる。「自治を営む」とは、自己統治や、セルフ・ガバナンス、シビル・ガバナンスの謂である。

a. 「連邦制」の検討

沖縄県のありかたや、あらたな広域政府(道州制)の論点提起などを考慮し、連邦制の可能性について議論したが、今回は、「補完性の原理」に基づく政府間関係の整序を第一課題とし、分権型政府構造の徹底に重点を置いた。

b. 「国」中心から多様で重層する政府構造に

したがって、憲法は「連邦型」とせず「単一」としたが、憲法に直接自治基本条例を記すと共に、多様で重層する政府構造のうち、もっとも「身近な政府」を優先することを重視した。

c. 市民の参加権

ホームルール・チャーター制を採用したが、同時に、市民の参加権を直接選挙権だけでなく、個別に明記した。

4 「憲法」を変えなくとも出来る改革

日本国憲法条文には、前項(2)に記したように問題点が多々ある。しかし憲法を条文のみでなく、各個別法や条例をも含めた、法の集合体「憲法体制」としてとらえると、問題点は憲法条文そのものより、関連する個別法により多く発見される。とくに「地域の政府」と「中央の政府」の関係が、行政一体型の集権システムであったために、わたしたち市民の生活領域での自治はさまざまな制約の中にある。闊達で自由な生活を創造する妨げになっているケースも目立つ。戦後体制の制度疲労は憲法条文より、各個別法の在り方にある。戦後の市民運動の歴史は、この制約との格闘であり、憲法と個別法との歪んだ接合を、日々修正する努力でもあった。以下、要点を列挙する。

a. 地方自治法、関連法の廃止

ことこまかく「地方公共団体」の在り方を規定する地方自治法はそれ自身が「地方自治の本旨」に合致していない。それゆえ、現行地方自治法を廃止し、自治基本法を制定することはいまの憲法のもとで可能である。さらに、現行の憲法・地方自治法のもとでも、機関委任事務廃止以降、各地で多様な自治基本条例が制定されつつある。この動きは市民による地域立憲として十分評価に値する。

いまだに、自治体を「地方公共団体」以前の「地方団体」と規定する財政関連法、地方税法・地方交付税法も改正する。

b. 地教行法の廃止

憲法条文の教育に関する規定はシンプルである。また、準憲法としての基本法モデルは「教育基本法」である。しかし、市民性の涵養を教育の目的とすると、その目的を共有する「地域の政府」と「中央の政府」の分任関係は明確でない。旧教育委員会法を廃止して制定された地方教育行政の組織と運営に関する法（地教行法）がもっとも制度疲労している。これを廃止し、全面的に「自治教育基本条例」に席を譲り、合わせて学校教育法の改正に取り組むべきである。日本の地方は、明治では小学校の設置、昭和後期では中学校の設置など施設的事務を中心にしてきたが、「地域の政府」としてスタートするためにはこの基本条例は不可欠であろう。

c. 警察行政の改革

なぜか憲法にはわたしたち市民が「安全に生活する権利」の条項がない。前文の平和的生存権や第13条（幸福追求権）が包括していると見るべきなのだろうが直截的ではない。それゆえ市民の安全を確保するサービスは、いまだ国家の「公共の安全」を確保する行政裁量の枠内から自立していない。とくに、自治体警察の廃止以来、市町村は「警察行政」への発言権もなく、都道府県警察は国家公務員による上級職独占という変則的制度的もとにある。「補完性の原則」は警察行政を例外とするモノではない。市民自衛権とそれに基づいた「地域の政府」の「市民の安全確保にかんする基本条例」がこの分野でも必

要である。警察法は、地域の警察から分離され、「中央の政府」の警察の在り方に特化するかたちで、改正されるべきである。

d. 生活保護法の改正

憲法第25条は国民の権利と国の努力義務を記す。わたしたち市民が互いに助け合うことは人間の「生理」のようなものだからとくに憲法に記さなくてもよいが、社会の基礎である。

また、「中央の政府」の努力と同様に「地域の政府」の努力義務もあり、「補完性の原則」からすれば、「地域の政府」の努力義務が第一義的である。市民の基本的な権利として基本所得の保障などによる個人の自立を前提に、自発的助け合いを基盤としたうえで、「市民福祉基本条例」を法定し、「地域の政府」が保障義務を負い、それを補完するものとしての「中央の政府」の義務を位置づけるべきであろう。

e. まちづくり関連法の改正

日本国憲法には、土地・土地利用・まちづくり計画などに関する具体的規定は一切ない。それゆえ、土地の公共性は薄れ、国土利用を政府各省（国土交通省・農林水産省・環境省）が分割して差配する現象さえ生まれる。また、個別には、財産権保障と公共福祉論のせめぎ合いが目立つ。まず、地区詳細計画・地区計画・土地利用計画・国土利用計画などわたしたち市民の計画策定権が「まちづくり基本条例」として明定され、「地域の政府」の責任で確立されなければならない。ここでも、「中央政府」の計画は補完的であり、広域型にとどまるべきである。

f. 環境基本法の改正

日本の環境行政が「被害後追い型」でかつ政府内で非力なのは「憲法に環境権規定がないから」というよりは、実際の環境法の多くがその立法過程で、経済活動優先の政治力学に負け骨抜き化されてきているからである。そのかぎりでは、まったく憲法問題ではない。環境基本法の「経済調和条項」を削除して改正し、各地でうまれている「環境基本条例」に権限を付与すべきである。（担当：須田春海）

4 裁判所

【提案骨子】

1 憲法第六章司法については、司法制度改革関係の諸法律が制定され、裁判員制度、日本法律支援センター、行政事件訴訟法改正等が具体化しようとしている現時点においては、司法制度改革の諸施策による改善の成果を見守ることから、直ちに改正を要するとはまでは言い難い。

2 しかし、司法制度改革では、最高裁判所が憲法判断を回避する、いわゆる司法消極主義の克服のための、最高裁判所の制度改革は未完である。したがって、下記に提案する、最高裁判所の制度改革（司法消極主義の克服）の諸方策が直ちに実施されるべきである。

また、上記1の司法制度改革をふまえて、裁判にアクセスする権利の拡充等のためには、本提言の「市民勧解」で述べる「権利救済を受ける権利」とそれに対応した政府の責務を規定する必要がある他に、下記に提案する、付帯私訴制度、各種制度裁判にアクセスする権利の拡充等の改正などによる諸方策も実施されるべきである

なお、本提言の「基本的人権」では、憲法第31条ないし第40条を裁判所の章に移すことを提言しているが、これらの諸規定は、「権利救済を受ける権利」とそれに対応した政府の責務の規定の下に位置付けられるべきである。

3 上記2の諸方策によって、司法消極主義の克服のための最高裁判所の制度改革が直ちに実施されないのであれば、最高裁判所による憲法判断はできないこととなるので、憲法判断の権限を最高裁判所からはずし、新たに憲法改正として、憲法裁判所の設置が構想されるべきである。

記

1 最高裁判所の制度改革(司法消極主義の克服)

ア【裁判官の員数】

最高裁判所裁判官の員数を、大法廷の開廷が容易となり違憲立法審査権を積極的に行使することができるように改める(員数は法律事項であるから、人数を増やし小法廷を増やすことも、逆に、人数を減らし大法廷を充実させることも可能である。現在のように、最高裁大法廷がほとんど開廷されないままでは、社会の変化に対応した判例変更をすることは、現実には難しい)。

イ【国民審査】

最高裁判所裁判官の国民審査における白票の扱いについて、罷免を不可とする計算方法でなく、これを除外したうえで、積極的に罷免を可とすると記載された票と、不可とすると記載された票で、過半数を決するように改めることなどにより、国民の実質的な付託に基づく最高裁判所裁判官であるようにする。(# 1)

ウ【人事の弾力化】

最高裁判所の裁判官は、裁判官出身の者が、年功序列で昇進するので、それに合わせるべく、大体 63 ~ 65 歳くらいにならないと任命されない(# 1)。また、藤村益三最高裁判所長官以降、30 年近く、民間人出身の長官が生まれておらず、裁判官の順送り人事になっている。司法権の独立の名の下に司法官僚制の頂点に裁判官の長たる最高裁判官が君臨しつづける組織は、それ自身に硬直化の問題がある。人事の弾力化が図られねばならない。

また、最高裁判所調査官を弁護士から登用することや、法務省に裁判官が外向しているのと同様に最高裁判所事務総局に検察官を外向させることなどを実施し、人事交流を通じての人事の弾力化が図られるべきである(人事交流によって余った裁判官は、不足している裁判実務に補充することもできる)。

エ【判事構成の是正】

裁判官出身者が過半数を占めている現在の最高裁判所の構成(裁判官出身 8 : その他 7)を、当初の構成(裁判官 5 : 弁護士 5 : 学識経験者 : 5)に戻す。

オ【憲法裁判特別部】

裁判所法を改正し、知財高裁特別部の設立を参考に、最高裁判所または高等裁判所において「憲法裁判特別部」を創る。そこでは、最高裁調査官や同事務総局の周辺のキャリア裁判官のうちのエリート裁判官たちにとどまらない、審査権を積極的に行使しうる人材育成を図る(# 2)。また新しい弁護士養成の延長上に、人権訴訟を経験した弁護士の任官を大きな流れとし、司法判断を内から変えるなどの方法を講ずる。

カ【最高裁判所による下級裁判所裁判官の指名手続の透明性と公正の確保】

下級裁判所の裁判官は、最高裁判所の指名した者の名簿によって、内閣でこれを任命することとされているが、そのために設けられた下級裁判所裁判官諮問委員会の諮問手続を透明なものとし、任官希望者の告知や聴聞や非推薦の具体的な理由の告知の手続を保障することによる公正さも確保されるべきである。(# 3)

2 裁判にアクセスする権利の拡充等

ア【付帯私訴制度】

交通事故などの刑事訴訟に損害賠償請求などの民事訴訟を付加して一体で裁判する、いわゆる「付帯私訴制度」は、刑事訴訟の証拠書類等をそのまま民事訴訟に利用でき、裁判所の判断も二度手間にならないことなどの利点がある。裁判のワン・ストップサービス化により、「裁判にアクセスする権利」(憲法第 32 条)を充実させるうえで、その採用が検討されるべきである。

付帯私訴を採用しないのであれば、少なくとも、不起訴記録も含めた刑事訴訟手続における資料をすべて民事訴訟手続で活用できるようにするために、刑事訴訟記録を行政機関情報公開法の対象情報とすることや、民事訴訟上の文書提出義務(民事訴訟法 220 条)の対象文書とすることも検討されるべきである。

イ【各種制度改正など】

- ・「日本司法支援センター」の適正配置とこれを担う弁護士の法科大学院を通じての育成を図る。

- ・ 改正民事訴訟法、労働審判法、改正特許法等を完全実施するのと一定期間後の見直しを行う
- ・ 民事、行政事件への参・陪審制の採用を進める
- ・ 刑事事件において、取調過程の可視化及び保釈制度の弾力的運用のために、刑事訴訟法の改正を行う。
- ・ 行政事件訴訟法の更なる改正、行政不服審査法及び行政手続法の改正を行う

ア) 行政事件訴訟法では、司法制度改革推進本部行政訴訟検討会が提示した継続的な行政法の制度改革(団体訴訟制導入、訴訟対象の拡大、裁量審査の在り方、訴え提起手数料の合理化、納税者訴訟、行政訴訟への参・陪審の採用、さらに行政手続・不服審査の改革、個別実体法の改革など)や執行停止原則の採用が早急になされるべきである。

イ) 不服申立てがいつまでも判断されない案件が少なくないことに照らしても、審査期間を明定するなどの、行政不服審査法改正を進める。

ウ) 行政手続法のみ残しの課題である計画策定手続や規則制定手続の整備も求められる。

【提案理由・背景説明】

1 司法制度改革審意見書

憲法と関係法律が規定する現行の司法制度は、これまで市民の人権保障「法の支配」の実現をはかるうえで、紛争解決の手段としては有効に機能してこなかった。このため、司法制度改革審議会が、1999(平成11)年7月に内閣の下に設置され、2001(平成13)年6月に「司法制度改革審議会意見書 - 21世紀の日本を支える司法制度 - 」をとりまとめた。そこでは、三つの柱として、制度的基盤の整備、人的基盤の拡充、国民の司法参加が求められた。政府は、この意見書をふまえて、司法制度改革推進本部を設置し、その下に11の検討会を設け、意見書を具体化する法制化等の提言を求めたうえで、その提言に基づき司法制度改革を具体化することとし、同本部顧問会議が「21世紀の日本を支える司法の姿」として、国民にとって身近でわかりやすい司法、国民にとって頼もしく、公正で力強い司法、国民にとって利用しやすく、早い司法、をアピールし、実際に、2004(平成16)年12月までに数多くの司法改革関連法を制定させた。

上記審議会意見書は、審議会が取り組んだ「根本的な課題」として、「法の精神、法の支配がこの国の血肉と化し、『この国のかたち』となるために、一体何をなさなければならないか」、「日本国憲法によって立つ個人の尊重(憲法第13条)と国民主権(同前文、第1条)が真の意味において実現されるために何が必要とされているのか」を提示しているが、「この国のかたち」が論じられるところにおいて、憲法問題が取り扱われたことは明らかである(#2)。

具体的改革としては、「裁判員の参加する刑事裁判に関する法律」の制定により、国民の司法参加が一步前進し、「調書裁判」ともいわれ、形骸化した刑事裁判が国民にとって透明でわかりやすく、信頼されるものへと変わる可能性をもたらしている。また、「総合法律支援法」は、「裁判にアクセスする権利」(憲法32条)に裏付けを与え、民事裁判、

刑事裁判をとわず、全国において、法による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられるよう、支援体制の整備を図るものである。全国に設けられる「日本司法支援センター」では、相談窓口を通じての紛争解決への道案内、民事裁判の費用を公的に負担し、補助する法律扶助制度の運用、被疑者、被告人に対する無料の公的刑事弁護人制度の運用、司法過疎地域における市民向けの法的サービスの提供、犯罪被害者の支援、などの業務を一体的に行う、「司法ネット」の構築が予定されている。

行政事件訴訟法は、1962年以来、42年ぶりに本格的に改正された。救済範囲の拡大(取消訴訟の原告適格の拡大、義務付け訴訟・差止訴訟の法定、公法上の確認訴訟を当事者訴訟の一類型として明示)、審理の充実・促進(裁決の記録、処分理由を明らかにする資料の提出を求める制度の新設)、行政訴訟をより利用しやすく分かりやすくするための仕組みの整備(抗告訴訟の被告適格の簡明化、抗告訴訟の管轄裁判所の拡大・出訴期間の延長、出訴期間の教示制度の新設)、仮の救済制度の整備(執行停止の要件の緩和、仮の義務付け、仮の差止めの新設)などである。

2 未完の司法制度改革

司法制度改革は未完である。上記の改革の具体化だけでは、21世紀の日本を支える司法制度としては不十分である。

たとえば、2004年4月から改正民事訴訟法が施行され、民事裁判の計画審理、医療や建築の鑑定等のための「専門委員」制度の導入がなされたが、「時間がかかる」裁判について、際立った期間短縮がなされたとの実感はない。民事訴訟当事者が交互に主張しあい、主張整理後に証拠調べがなされるという民事訴訟の構造上、期間短縮には限度がある。このことは、本フォーラムが「市民勧解制度」を提言する理由の一つにもなっている。

刑事裁判では、上記のとおり、裁判員制度が実

現したが、それは重大事件に限定されており、すべての訴訟に導入されたわけではない。この他、捜査段階における取調べが密室でなされる現状に変わりはなく、取調べ過程の可視化（全取調べ過程の録画・録音化）は将来の課題にとどまっている。また、被告人が犯行を行ったと認めていない否認事件においては、被告人が犯罪を認めるかあるいは検察官立証がすべて終わらなければ保釈されないという、長期の身柄拘束によるいわゆる「人質司法」の実情は改善されていない。

行政訴訟でも、上記のとおり、42年ぶりの法改正はなされたが、日本では、そもそも行政訴訟の提起がなされても行政執行は停止しないという、執行不停止の原則が維持されたままであり、訴訟中も公共事業等は進行する。ドイツ等のような執行停止原則は採用されなかったのであるから、行政事件訴訟法改正が十分なものは、極めて疑問の余地がある。

そして、このような民事訴訟、刑事訴訟及び行政訴訟において、憲法違反の主張をしても、裁判所は、憲法判断を回避する傾向にある。憲法訴訟の実効性の確保のための手続整備や機構改革は、今回の司法制度改革においては、手つかずである。また、交通事故などの刑事訴訟に損害賠償請求などの民事訴訟を付加して一体で裁判する、いわゆる付帯私訴制度についても全く検討されなかった（#3）。

少なくとも、〔提案骨子〕2のア、イが裁判へアクセスする権利の拡充等のために必要であろう（#4）

3 違憲立法審査

（1） 憲法第81条の違憲立法審査権が規定されていることによって、裁判所が具体的な争訟を通じて憲法を解釈運用する権能をもっており、この判例、特に最高裁判所の判例によって憲法の意味が明らかにされるとともに、それが社会と乖離することを防ぐことができる。しかし、現実には、法律上の具体的な争訟を通じてしか判断できないことや統治行為論や部分社会論など「訴訟法の留保」（棟居快行北海道大学教授）によって、裁判所、特に最高裁判所は機能していないのではないかと。司法消極主義を克服するために、司法改革の到達点と課題を検証する必要もある（#5）。少なくとも、〔提案骨子〕1のアないし力が制度改革として必要であろう。

（2） 憲法第81条の法令審査権の解釈運用は最高裁判所のあり方に大きな問題をはらんでいる。第81条は、「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である。」と規定する。しかし、政権党による内閣の「有権的解釈」に基づく法律が違憲とされることは、ほとんどない。情報公開法や

条例を制定し法律や条例違反を主張しつつ、最高裁判所に対しては憲法違反を上告理由として主張する程度である（#6）。

（3） この他、憲法第82条の裁判の公開原則は、「裁判の対審及び判決は、公開法廷で行ふ。裁判所が、裁判官の全員一致で、公の秩序又は善良の風俗を害する虞があると決した場合には、対審は、公開しないでこれを行ふことができる。但し、政治犯罪、出版に関する犯罪又はこの憲法第三章で保障する国民の権利が問題となつてある事件の対審は、常にこれを公開しなければならない。」と規定するのであるが、情報公開法において、裁判の公開原則の名の下に、インカメラ審査手続が認められないことでもいいか。行政機関や独立行政法人等に対する情報公開法や個人情報保護法に基づく開示請求を妨げる方向で公開原則が機能しているが、これでいいか。このようなことについても裁判官独自の判断で対応できないでいるが、裁判所がその解釈運用を弾力的にできないのであれば、情報公開法、個人情報保護法、さらには行政事件訴訟法の更なる改正において、検討されるべきことであろう。

4 憲法裁判所

（1） 本提案1の最高裁判所改革に関わる事柄は、いずれも法律改正や運用改善で十分可能である。しかしそれでも、最高裁判所の改革が不十分であろうか。そもそも、法律改正や運用改善自体ができないということであれば、最高裁判所改革はもはや不可能ということになる。そこで、憲法裁判所の採否が一つの課題となる。

（2） 憲法裁判所は、各国によって権能を異にするが、多元的な法体系・裁判権が存在するという前提で、憲法によって、組織・作用・権限が規定され、その独立性が保障され、憲法争訟を独占する（少なくとも、法律の合憲性審査を行うこと）をその権能とし、これを構成する裁判官は職業裁判官ではなく、違憲判決によって抽象的な法令の違憲無効を対世的な効力とする権能を有するものであって、通常裁判所からの事件の移送を受けることもあるが、通常裁判所の外に位置するものと位置付けられている。しかし、未だ、日本では、誰が選任する憲法裁判所裁判官がどのような争いについて判断するのか、議論は収斂していない。

（3） 上記審議会意見書では、憲法によって行政裁判権及び違憲立法審査権を付与された裁判所が「これらの権限の行使を通じて、国民の権利・自由の保障を最終的に担保し、憲法を頂点とする法秩序を維持することを期待された」にもかかわらず、「この期待に応えてきたかについては、必ずしも十分なものではなかったという評価も少なくない」と

述べ、そして「最高裁判所が極めて多くの上告事件を抱え、例えばアメリカ連邦最高裁判所と違って、憲法問題に取り組む姿勢をとりにくいという事情を指摘しえよう。上告事件数をどの程度絞り込めるか、大法廷と小法廷の関係を見直し、大法廷が主導権をとって憲法問題等重大事件に専念できる態勢がとれないか、等々が検討に値しよう。また、最高裁判所裁判官の選任等の在り方についても、工夫の余地がある」と指摘するにとどまった。

前項2で記したように違憲立法審査権が適正に行使できなければ、憲法第76条で禁じている「特別裁判所」に該当する憲法裁判所の設置を、憲法の同条改正によって実現することを真剣に考えるべき状況が生まれることとなる。

#1 大野・元最高裁判事は、裁判官以外の者が最高裁判官になることも提言しているが（『弁護士から裁判官へ』60頁）、具体化のきざしは全くない。現職の浜田邦夫最高裁判官が弁護士からの調査官登用と、それができなければせめて秘書官の登用とを希望したようだが、最高裁が認めていないとされている。それが事実とすれば広く国民の議論にさらされてよい。司法権の独立の名の下に、かえって司法官俸制は強固なものとなっている。

#2 上記審議会の佐藤幸治座長によれば、「自律的個人を基礎に自由で公正な社会を築こうとする立憲国家にあっては、政治にかかわる『公共的討論の場（政治のフォーラム）』と司法的正義にかかわる『公共的討論の場（法原理のフォーラム）』によって構成される「公共性の空間を必要とする。…司法改革はまさに国民の生活に深く根ざした司法のフォーラムを確立せんとするものである」として、立憲国家のあり方を検討したことが、より一層明らかである（「司法改革 目標と理念」書齋の窓 534号巻頭）。

#3 上記審議会の審議開始当初、時の法務大臣が付帯私訴制度を積極的に制度化しようとして、「二一世紀に向けた司法制度の改革」と題する文書において、「国がその権限と費用において収集した刑事の証拠資料を被害者である私人が損害賠償等の民事裁判に利用できるというものであり、民事訴訟の効率化と結果の適正化に役立ち、被害者となった国民の救済に効果がある」と評価したうえでその採用を内閣に提案しているが、その大臣主導の改革を嫌がる勢力によって辞任に追い込まれ、検討の俎上に上らなかった経緯がある。

#4 憲法第80条は、下級裁判所の裁判官の任期や定年について規定し、その第1項で「下級裁判所の裁判官は、最高裁判所の指名した者の名簿によって、内閣でこれを任命する。その裁判官は、任期を十年とし、再任されることができる。但し、法律の定める年齢に達した時には退官する。」とする。

これについては、裁判官の再任（10年ごと）にあたり、司法改革の名下に新設された下級裁判所裁判官諮問委員会が推薦しない裁判官が辞職を事実上強要されているの

ではないか。諮問委員会が推薦しない裁判官からの不服申立て手続やその前提となる理由の告知等は十分か。下級裁判所裁判官諮問委員会の諮問手続と公開性が問題である。特に、弁護士任官を積極的に推進するといいつつも、現実には、任官希望者に対し、「あなたは裁判官としてふさわしくないので裁判官としての任官を諮問しない」という告知にとどまることが、理由の告知にあたるのか。その運用にも問題がある。

#5 最高裁の改革に関連する、憲法第79条の、最高裁判所の裁判官の国民審査、定年等の規定は、次のとおりである。

「最高裁判所は、その長たる裁判官及び法律の定める員数のその他の裁判官でこれを構成し、その長たる裁判官以外の裁判官は、内閣でこれを任命する。最高裁判所の裁判官の任命は、その任命後初めて行はれる衆議院議員総選挙の際の国民審査に付し、その後十年を経過した後初めて行われる衆議院議員総選挙の際更に審査に付し、その後も同様とする。前項の場合において、投票者の多数が裁判官の罷免を可とするときは、その裁判官は、罷免される。

審査に関する事項は、法律でこれを定める。最高裁判所の裁判官は、法律の定める年齢に達したときに退官する。」

#6 憲法第9条と自衛隊の関係にしても、司法は埒外である。憲法第9条は、制定当初の国際情勢と占領統治下において、「国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は」放棄し（第9条第1項）、「陸海空軍その他の戦力は」保持しない（第9条第2項）と規定するが、自衛権については沈黙を保っていた。国防保安法等の廃止の後に新しい法律が直ちに制定されたわけではない。

自衛隊法第3条は、「わが国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対しわが国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当る」と規定するだけで、海外派遣を明定していない。イラク特措法による派遣は、国際協調主義の具体化についても沈黙を保っていた憲法の解釈運用の問題であるともいえよう。

また、この「有権的解釈」は、自衛力の細部までも検証したものではない。憲法第9条の文をとっても、「戦力」と「自衛力」とは異なるのか、国民にわかりやすい説明がなされていない。「集団的自衛権の行使」と「武力の行使」とは異なるか。以上のような問題について、司法は判断権を放棄し、そのすべてを国会と内閣の「有権的解釈」に委ねている。砂川事件最高裁判決では、外国の軍隊は憲法第9条が保有を禁止している「戦力」に該当しないと判断され、長沼訴訟最高裁判決では、訴えの利益論や平和的生存権否定論が述べられただけで、自衛隊の存在について、統治行為論でさえも展開されていない。わずかに厚木基地公害訴訟などが騒音による過去の損害賠償請求を認めるのみである。司法は、この点において埒外である。

（担当：三宅 弘）

5 ADR

【提案骨子】

1 憲法の「裁判所」の章に「権利救済を受ける権利」とそれに対応した政府の責務を規定する。([本提言「裁判所」の項](#) 参照。)

憲法第 条 第1項 人は、この憲法が保障する権利を侵害された場合は、裁判所その他の適当な機関に対し、救済を求めることができる。

同第2項 政府は前項の権利を保障するために、必要な法令及び組織の整備に努めなければならない。

2 「権利救済を受ける権利」を保障するために、人権委員会やオンブズパーソン等の「市民勧解制度」(ADR)を整備する。

3 市民勧解制度に関する基本原則を定めた「市民勧解制度基本法」(ADR基本法)を制定する。

【提案理由・背景説明】

1 憲法上の権利救済規定の不存在

現行憲法には種々の人権が保障されているが、それらが侵害された場合にどのような救済が受けられるかについて定めた規定は存在しない。そこで、人権保障の実効性を担保するために、カナダ 1982 年憲法 24 条 1 項 (# 1) などに倣って、「権利救済を受ける権利」を保障し、かつその権利を保障する責務を政府が負っていることを明記すべきである。

2 司法救済の限界

近代立憲主義の基本的な考え方に従えば、権利を侵害された者は裁判所にその救済を求めるべきものとされてきた。しかし、権利救済機関としての裁判所には、次のような問題点ないし限界が存在する。

- a . 裁判には時間的・経済的・心理的負担が伴い、かつ簡易・迅速な救済が行えない。
- b . 救済対象となる権利が法律上の権利に限定され、社会で生じる様々な人権侵害を幅広く救済することができない。
- c . 主たる救済策が損害賠償に限定されており、権利侵害を受けた者が納得のいく解決が得られない。
- d . 社会権など政策判断を伴う人権保障には不向きである。
- e . 救済できるのは当事者だけであり、将来の被害者を予防することができない。
- f . 裁判官は法律の専門家ではあるが、必ずしも人権の専門家ではない。

3 市民勧解制度の必要性

上に挙げた司法救済の限界を乗り越えるために、当事者の意思や当事者間の協議を重視した権利救済システムとして、市民勧解制度 (ADR) (# 2) を整備すべきである。裁判所による司法救済と比較した場合、市民勧解制度には次のような利点がある。

- a . 簡易・迅速かつ経済的負担の少ない救済を行うことができる。
- b . 多種多様な人権問題に対応することができる。

c . 損害賠償等の直接的・事後的な権利救済にとどまらず、当事者間の関係修復、被害者の生活支援・自立支援、将来の被害者を予防するための教育・啓発プログラムの実施といった多彩な救済策をとることができる。

d . 個々の問題に関する専門家による調査・救済を行うことができ、事案に即した解決を図ることができる。

4 市民勧解制度の特徴

司法救済があらゆる紛争を一元的に解決しようとする少品種大量提供型の権利救済システムであるのに対し、市民勧解制度は多様な紛争に臨機応変に対応しようとする多品種少量提供型の権利救済システムであるといえる。

また、司法救済では、達成されるべき正義を所与のものとして捉え、エリートたる裁判官がそれを発見していく過程が救済であると考えられるが、市民勧解制度においては、正義は形成されるものであり、何が正義かは、当事者の協議・説得・理解・協調のプロセスで決まると考える。ゆえに市民勧解制度は、当事者性と現場性を重視する制度であるといえる。

5 市民勧解制度の具体像

市民勧解制度としては、古くは労働委員会などが存在するが、それに加えて、1970 年代以降、市民の運動や異議申立てに促される形で、公害等調整委員会、紛争調整委員会、国民生活センター、情報公開審査会など多様な組織・制度が整備されてきた。今後ともこの流れに沿って、既存の制度の拡充を図るとともに、人権委員会や各種のオンブズパーソンなどを新たに設立すべきである。なお、南ア憲法 181 条 (# 3) などに倣って、一定の基幹的な市民勧解制度を憲法上規定することも考え得る。

6 市民勧解制度基本法の必要性と7つの原則

個々の市民勧解制度の内容は、それぞれの根拠法に委ねられるが、制度に共通する基本原則や基本理念を定めるものとして「市民勧解制度基本法」(A

D R 基本法) を制定すべきである。(# 4)

同法には、次のような事項を盛り込むべきである。

a . 【独立性の原則】活動の自律性を維持するために、市民勸解制度は政府から一定の独立性を保たなければならない。

b . 【当事者性の原則】当事者の意思を反映し、かつ当事者の納得のいく解決を模索するために、市民勸解制度は当事者の視点に立ったものとしなければならない。

c . 【分権性の原則】当事者性・現場性を持ち、地域の実情に即した解決を実現するために、市民勸解制度は地方分権的な制度設計・制度運営を旨としなければならない。

d . 【協働性の原則】当事者性を確保するために、市民勸解制度は当事者団体や関係する NGO と恒常的な協力関係を持たなければならない。

e . 【総合性の原則】当事者の納得のいく解決を実現するために、市民勸解制度においては縦割り行政の弊害を排し、総合的・全般的な救済を図らなければならない。

f . 【国際性の原則】国際化社会において信頼される制度となるために、市民勸解制度は国際基準(国際人権条約やグローバルコンパクトなど)に合致したものでなければならない。

g . 【実効性の原則】解決の実効性を担保するために、市民勸解制度の中で得られた合意や裁定には、裁判所の判決に準じた拘束力が認められなければならない。また、市民勸解制度において認定された事実は、裁判所の判断を拘束しなければならない。

(# 5)

1 カナダ 1982 年憲法第 24 条 1 項：「何人も、この憲

章で保障する権利もしくは自由を侵害又は否定された場合には、管轄権を有する裁判所に対し、裁判所が状況に照らして適当かつ正当であると認める救済を求めることができる。」

2 ADR (Alternative Dispute Resolution) は通常、「裁判外紛争解決制度」などと訳されるが、本提言では、新たな訳語として「市民勸解制度」を当てることにする。「勸解」とは、明治前半にあった制度で、裁判官が当事者の間に立って民事上の紛争を和解によって解決させるというものであり、現在の調停に相当する。本提言では、この語をADRの訳語として採用するとともに、明治時代の旧制度と区別するために、これを「市民勸解制度」と称することとする。

3 南アフリカ共和国憲法 181 条 1 項：「次の国家機関は共和国における立憲民主主義を強化するものである。a. パブリック・プロテクター(筆者注：オンブズパーソンに相当)、b. 人権委員会、c. 文化的・宗教的・言語的コミュニティの権利の促進と保護に関する委員会、d. 男女平等委員会(以下省略)」

4 なお、ADRには、公のものと民間のものとの二通りがあり、日弁連や各地の弁護士会の人権擁護委員会など民間のADRも重要な役割を果たしている。市民勸解制度基本法では、こうした民間ADRの基本原則も定めるべきであり、また国は民間ADRの創設・運営を支援すべきである。この点につき、2004年に「裁判外紛争解決促進法」が制定され、法務大臣が一定の民間ADRを認証する制度が設けられた。

5 いわゆる「実質的証拠法則」と呼ばれるものである。例えば、独占禁止法 80 条は「...公正取引委員会の認定した事実は、これを実証する実質的な証拠があるときには、裁判所を拘束する」と定め、この原則を明示している。

(担当：金子匡良)

なお、提言には以下の資料も添付されていますが、紙面の都合上、割愛しました。ご関心のある方は市民立憲フォーラムのwebサイトをぜひともご覧ください。<http://www.citizens-i.org/kenpo/index.html>

資料

- ・「第0章 主権者市民」の提案
- ・「教育を受けさせる権利・勤労の権利・納税の権利
国民の三大義務の見直し」
- ・市民・政府・憲法
- ・憲法の章立て

《事務局より》

1 今回は、憲法に関するこれまで1年間の議論の中間報告を掲載いたしました。まだまだ積み残しの課題は多いのですが、基本的なスタンスは打ち出せたのではないかと考えております。もちろん、これは議論のためのたたき台ですので、ご意見を「市民立憲フォーラム」のwebサイトにお寄せくださるよう、お願いいたします。アドレスは <http://www.citizens-i.org/kenpo/index.html> です。

2 国民会議の年度は7月から始まるのですが、この4月から新たなプロジェクトとして、1980年代から今日までの行政改革を中心とした政治・経済・社会の動きに関する文献を網羅的に収集整理する作業を3年計画で始めることにしました。国民会議のこれまでの集大成も含めて、土光臨調から小泉改革までの一貫通貫した史料を整備することになります。

3 構造改革特区推進会議も3年目を迎えることになりました。当初の予定では活動の最終年度になり、これまでの特区制度についての総括的な報告書を作成することになっております。さらに方有働期間を延長するかどうかは、4月の総会やその後の検討にゆだねられます。

3 小泉内閣も最長あと1年半ですが、これまでの総括と今後の課題について、そろそろ議論を始めたいと考えております。