

自由民主党「新憲法草案」についての見解

2006年1月

自治労連全国弁護団

はじめに

自民党は、2005年11月の立党50年大会で「新憲法草案」を決定しました。この草案は、日本国憲法の前文、第9条の平和主義、基本的人権保障、地方自治などについて大きく変更するもので、平和主義と平和的生存権の放棄、基本的人権保障や地方自治を変質させ、「戦争をする国」づくりと、市場万能・自己責任の「構造改革」をめざすものとなっています。

自民党が改憲を急ぐのは、グローバル化に対応した、アメリカと財界の強い要求を背景にしています。アメリカの先制攻撃の戦争に参戦するために9条2項で「自衛軍の保持」を明記し、多国籍企業化した大企業の競争力を強化するために社会権を保障する国の責任を後退させ地方自治体の負担を増し、住民の自己責任に委ねる「構造改革」をさらに進めようとしています。

自治労連全国弁護団は、地方自治の尊重と自治体労働者の権利擁護のために活動してきましたが、今回の草案にみられる改憲の動きには重大な問題があると考えています。この見解が多くの方々に自民党の草案の問題点を考えていただくうえで参考にさせていただけることを願っています。

第1 前文・・・平和的生存権を削除し「国民の責務」を強調

(1) 非戦の誓いが削除され「国際協調」に

草案では「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起こることのないように決意」するとの文言が削られました。

また、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」として、平和的生存権を定めた文言も削られました。国民が戦争の被害者にならない、加害者にもならないということはこれまでは当然の権利でしたが、新憲法草案では権利ではないことになります。

そして、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して」安全と生存を保持しようという決意は国際協調という言葉にとって変えられようとしています。今、日本政府は、アメリカが「自由と民主主義のため」としてイラク戦争を始め、イラクの市民に対して銃を向けていることに協力するのが「国際協調」であるとして自衛隊をイラクへ派遣しているのですから、「国際協調」という言葉では戦争を防ぐことができないことは明らかではないでしょうか。

また草案は、「人類普遍の原理」に反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除するという、最高法規性の宣言をも削除しています。最高法規性の宣言は、厳重な改正手続とあわせて、多数決による人権侵害を防止するという、近代憲法の持つ根本的な原理に関

するものです。この最高法規性の宣言を削除するということは、現行憲法の性格を大きく変質させ、権力を拘束する力を低下させるものです。

もともと民主主義に立脚した憲法は、国家権力の恣意的専制を抑制するため、国家権力が憲法を遵守しなければならない「権力制限規範」として存在し運用されることを本質としています（立憲民主主義）。しかし、草案は、憲法を国民が遵守しなければならない「国民の行為規範」へと転倒させ、国家に対する「国民の責務」を憲法において前面に押し出しているのです。

（２）国を守る責務の強調

新憲法草案で新しく定められようとしているのは「帰属する国」を「愛情と責任感と気概をもって自ら支え守る責務」を「日本国民」に課す、ということです。

具体的には政府が想定している有事法制に対して、国民が協力しなければならなくなる、という問題を指摘することができます。日本政府が構築している有事法制は、本当に日本が攻め込まれた場合に初めて発動されるのではなく、今イラクへ派遣されている自衛隊が狙われた場合でも発動できるほど、その時間的・場所的範囲が無限定なものです。アメリカの軍事行動に日本が付き従って協力する場合には、日本国内を有事体制としてアメリカが海外で「侵略」戦争を行うことに対する協力ができるようになっていきます。

例えば、現在、国民保護法に基づき、各都道府県において「国民保護協議会」が設置され「国民保護計画」が立案されています。この国民保護法に対しても、アメリカが海外で行う軍事行動への協力体制を築くもので、その地域に生活している住民の人権と生活を蔑ろにするものであるとの批判が強くなされています。それにもかかわらず、全国に先立ち、2005年11月27日に政府と福井県の主導により、美浜原発がテロ攻撃されたとの前提で国民保護訓練が行われました。今後福井県を範として、各都道府県・各市町村で国民保護訓練が行われるようになって考えられます。ところが、この国民保護訓練に対して、アメリカの軍事行動への協力は嫌だとして、参加しない・協力しない場合には、新憲法草案の「帰属する国」を「愛情と責任感と気概をもって自ら支え守る責務」に反するということになりかねません。国民一人一人が「戦争には協力したくない」と考えていても、その思想の自由は守られなくなってしまいます。

また「帰属する国」を「自ら支え守る責務」が憲法上定められるようになってしまえば、たとえ「苦役の禁止」を定める条文が憲法上残っているとしまえば、徴兵制の復活を止めることはできなくなるでしょう。

前文にこの一言が入れられる意味は私たちの日常を、戦時中の言論統制社会へと引き戻しかねないほど、大きなものです。仮に、国を守ろうという気概が必要だと考えるとしてもそれは、憲法に書き入れて国民に責務を負わせるのではなく、各自の胸の中で温め育てるべき事柄ではないでしょうか。

（３）国民の責務を強調し「自由かつ公正で活力ある社会」への転換めざす

草案の前文は、国民が「自ら支え」る責務を強調しています。これは、福祉・教育・医療などの人間らしく生きるうえで必要なサービスを、国家の責任として求めるのでは

なく、国民の「自己責任」とする方向を示したものです。

現行憲法は、すべての国民に、所得の多い少ないにかかわらず、国家の責任によって福祉・教育・医療などの公共サービスを受ける権利を保障しており、これにより「福祉国家」を実現しようとしています。草案の前文に示されている国民が「自ら支え」る社会という考え方は、現行憲法の人権保障と福祉国家理念を大きく変質させ、社会的に弱い立場の人たちの福祉・教育・医療を大きく低下させようとするものです。

すでに多国籍化した企業は、国際的な競争力の強化のために、リストラや労働者の不安定雇用へのおきかえを進め、コストの低いアジアに生産拠点を移すなど産業空洞化を進行させてきましたが、これに加え現行憲法が25条を中心とした生存権・社会権を保障することにもない大企業に課されるさまざまな負担と規制の撤廃・緩和を要求し、大企業が野放図に活動できる政治を要求するようになってきました。

こうした要求を受けて福祉・医療・教育などの社会保障関係についての企業の負担(法人税、社会保険料の企業負担など)は軽減され、年金給付の抑制、医療・介護を含めた社会保障給付全体の抑制がはかられてきました。また「規制緩和」として、労働者保護法の改編(労働時間規制の緩和、有期雇用の拡大、労働者派遣の拡大など)、大型店舗規制の緩和、農産物の自由化の推進等々が、実行されてきました。

こうした新自由主義的「構造改革」により、日本社会では「中間層」が急激に縮小し、「上層」と「下層」への階層分化が急速に進行し、「勝ち組」「負け組」という「格差社会」の出現が論議される状況になってきました。

介護保険制度のもとで保険料を支払えない者は、介護サービスを受ける権利を得ることができないし、所得により介護サービスの水準が「格差化」されています。

医療制度に「混合診療」が導入されると、公的医療保険が縮小し、所得の多い者は保険外診療部分の先進的な医療を受けられるのに対し所得の少ない者は保険診療で十分な治療が受けられない「階層型医療」が制度化されます。

教育でも公的教育をスリムにして教育制度を多様化・格差化し、所得に応じた「階層型教育」を拡大していこうとしています。

保育でも通常保育の他にさまざまな商品(英語教育、スイミング指導、クリーニングサービスなど)が、オプションサービスとなっており、所得の多い少ないによって保育サービスの内容が決定される「階層型保育」が広がりつつあります。

草案の前文がめざす国民が「自ら支え」る社会とは、このような医療・福祉・教育もお金次第で決まる社会への変化をますます加速し、社会の基本原則にまでしてしまおうとするものです。

(4) 草案の前文の特徴

以上の通り、草案の前文は、平和主義の原則の削除と他国との協力による国際的軍事活動に道を開こうとするものであり、また、基本的人権の尊重、民主主義、平和主義という基本原理に反する法規の拒絶という最高法規制・硬性憲法の宣言を削除し、改憲を重ねて基本原理を変質させることを可能にしようとするものであるといえます。

また草案の前文は、新自由主義的構造改革によって生み出される「階層型社会」を「自

己責任」の名のもとに受容することを国民の責任として求め、国家としての責任を縮小し、そこに市場化・民営化を導入し、「階層型社会」をいっそう拡大することを、憲法において宣言したものです。

第2 9条・・・9条2項を削り海外で戦争をする国に

(1) 日本国憲法の「平和主義」を根底から崩す新憲法草案

日本国憲法では、前文において過去に日本が行った戦争への反省を示し、その上に政府による戦争を二度と行わないという不戦を誓い、諸国民の公正と信義に信頼して恒久平和を築くこと、また、全世界の国民に平和的生存権があることを高らかに謳っています。その上で、前文を受けた9条1項・2項で、具体的に戦争放棄・戦力不保持・交戦権否認を国家に課し、政府が二度と戦争を行わないための国の枠組みを定めています。

日本国憲法ではこのように前文と9条1項・2項において重層的に、かつ具体的に、平和主義が定められており、その平和主義はその後に続く人権規定の解釈にも影響を与えています（例えば、日本国憲法18条では「意に反する苦役」が禁じられています。この「苦役」の禁止によって徴兵制は禁止されている、と解釈されていますが、国際的に見て徴兵制を敷いている国は多数ありますので、徴兵制それ自体が「苦役」としてまでは直接的には認められず、9条と前文の平和主義がこの解釈には深い影響を与えていると考えられます）。

しかしながら、今回の自民党新憲法草案では前文+9条1項・2項という重層的な平和主義を根底から覆し、ただ9条1項の戦争放棄のみを孤立させてしまいました。また、前文の「平和のうちに生存する権利」を削除し、「帰属する国」を「自ら支え守る責務」を日本国民に課すことにより、憲法の人権規定など全体の解釈が変えられています。

(2) 「戦争放棄」だけでは戦争は防げない

草案では、9条1項の「戦争放棄」だけが条項として残されています。しかし、「戦争放棄」条項だけでは実際の戦争を防ぐことはできません。現代史においては、明確に「戦争」を行うとして侵略戦争を始めた国家はないからです。たとえば、1928年パリ不戦条約は「締約国八、相互ノ間ニ起ルコトアルベキ一切ノ戦争ヲ抛棄スルコトヲ其ノ各自ノ人民ノ名ニ於テ厳肅ニ宣言ス」（1条）、「締結国八、相互ノ間ニ起ルコトアルベキ一切ノ紛争又ハ紛議ハ、其ノ性質又ハ起因ノ如何ヲ問ハズ、平和的手段ニ依ルノ外之ガ処理又ハ解決ヲ求メザルコトヲ約ス」（2条）として、明確に戦争の抛棄と紛争の平和的解決を志向していましたが、自衛権を無限定に認めるという致命的限界を有しており（参考：小林武「平和的生存権の歴史的意義と法的構造（一）」）、第2次世界大戦や冷戦下での地域戦争を防ぐことはできませんでした。

だからこそ、日本国憲法は「戦争否認の具体的な裏付けとして、陸海空軍その他の戦力の保持を許さず、国の交戦権は認めないと規定」（芦田均、1946年8月24日第90回帝国議会答弁）したのです。

実際、国家にはおよそ自衛権があるという理屈により自衛隊が創設された後も、「戦

力不保持」(9条2項)があったからこそ、防衛費対GNP1%枠や武器輸出禁止三原則を設けることが可能になったのです。また、1990年代以降自衛隊が無制限に海外へ派遣され軍事行動に参加することに対しても、歯止めがかけられてきたのです。

今回、自民党が新憲法草案において「戦力不保持」・「交戦権否認」規定を削除してきたことの狙いは、後述するように自衛軍が「自衛」の枠を超えて海外でアメリカとともに軍事行動を行うことを可能にすることにあり、加えて軍事技術への資金投資ひいては軍事産業に依拠した経済体制を可能にすることにあります。

(3) 「自衛軍」の創設

「戦力不保持」規定が削除されたことと軌を一にして、新憲法草案9条の2第1項では「自衛軍」が創設されました。

一見すると「自衛隊」が名称を変えて「自衛軍」になったようにも見えますが、「戦力不保持」・「交戦権否認」の各規定が削除された上に「自衛軍」が明記されたのですから、「自衛軍」の行動範囲、装備・訓練は「自衛隊」に比べてはるかに実際の戦争に即した内容になり得ます。アメリカが2003年3月20日に始めたイラク戦争に協力することさえ、新憲法草案では可能になります。「自衛」に限らない、「自衛軍」ができるのです。また「自衛軍」が創設されたことで、司法にも「軍事裁判所」が設置されています(新憲法草案76条3項)。

(4) 「自衛軍」創設はアメリカの軍事行動と一体化する海外派兵への道

新憲法草案の9条の2第3項では、自衛軍は「国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動」ができると定められようとしています。イラクへ派遣されている自衛隊は「国際協調」のために派遣しているのだ、というのが日本政府の主張ですから、新憲法草案によれば、自衛軍は実質的には海外派兵についても集団的自衛権についてもフリーハンドになってしまいます。

「国際的に協調して行われる活動」については、新憲法草案の発表と前後して日米両政府間で協議が進められている米軍再編の協議の内容にも注目した上で検討する必要があります。つまり、10月29日に日米両政府間で合意された在日米軍再編に関する「中間報告」では、在日米軍横田基地へ空自航空総隊司令部を移転させてミサイル防衛の共同運用調整所を設置させるほか、在日米軍キャンプ座間へ米陸軍第一軍団司令部を移転させ、そこに陸自中央即応集団(国際協力活動の調整を一元的に行うために新設される予定)を常駐させて米軍と自衛隊の海外行動における協力関係を強化すること等が盛り込まれています。「国際協調活動」が自由に行える「自衛軍」が創設された際には、即、アメリカの軍事行動と一体化する体制が着々と整えられているのです。

新憲法草案の狙いも、まさにアメリカとの軍事同盟強化にあります。

(5) 「自衛軍」の「治安維持活動」

草案9条の2第3項後段では、自衛軍は「緊急事態における公の秩序を維持」するための活動を行うことができるとされています。

日本政府が福祉を切り捨てるだけ切り捨て、国民間の貧富の格差を拡大させる新自由主義的な政策を続けた結果、その「痛み」に耐えられなくなった国民が政府に対して言

論その他の手段によって行動を起こそうとしたとき、その行動を予め封じるための「装置」がこの規定によって設けられようとしている、と評価することができるのではないのでしょうか。

第3 基本的人権・・・人権を「公益」や「秩序」で制限する国に

(1) 公益と公の秩序と国民の責務を強調する12条

前文で「自由かつ公正で活力ある社会の発展」を国民の「自己責任」に委ねて国家の責任を後退させることを宣言する草案は、国家に対する「国民の責務」（第12条）として、憲法が保障する「自由及び権利には責任及び義務が伴うことを自覚しつつ、常に公益及び公の秩序に反しないように自由を享受し、権利を行使する責務を有する」と規定することによって、自由と権利をその負担能力に応じて保障するものにしようとしています。負担能力（貧富の格差）に応じた「階層型福祉」の受容を、国民に求めているのです。

すべての国民が享受することのできるよう国の責任において実施されるべき公的サービスを縮小して、そこに市場化・民営化を導入し、国民の自己責任のもとに所得の多寡に応じて適用される「階層型福祉」を受容させようとする新自由主義型の改憲構想は、「権力制限規範」としての憲法を転倒させる基本的考え方と軌を一にしています。

また、現憲法の12条は、人権相互において対立しあうときに、人権の内在的制約としての「公共の福祉」により、その相互の人権を調整させようとするものですが、草案の12条は、「公共の福祉」に代えて、基本的人権の行使が「公益及び公の秩序」に反しないことを要求しています。基本的人権よりも優位に立つ「公益」「公の秩序」といった抽象的・一般的な目的に、すべての基本的人権を従属させようとするものです。

こうして政府に批判的な言論・政治的表現の自由に対する制限・規制も、「公益」「公の秩序」の名のもとに正当化してしまう危険性は高くなるでしょう。最近のビラ配布による政治的表現活動に対する逮捕・起訴の頻発を想起すると、残念ながらそれは杞憂のものではありません。

(2) 人権・平和的生存権より軍事を優位とする規定

草案13条においても、「個人としての尊重」よりも「公益」「公の秩序」を優位にしていることは重大です。現憲法の前文で確認されている「平和のうちに生存する権利（平和的生存権）」が草案から消え、あらたに草案の9条2項により、自衛軍の保持と交戦権を認めることによって形成される海外で戦争するための体制・制度が「公益」「公の秩序」とされ、これを国民が遵守すべき憲法上の価値とされていくこととなります。これを受けて草案には、次のような人権よりも軍事を優位におく規定がみられます。

「自衛軍」の治安維持活動

草案が「自衛軍の保持」を認め、緊急事態における「公益」「公の秩序」を維持するための「自衛軍」の活動を規定しており（第9条の2の3項）、「自衛軍」はアメリカとの共同作戦を進めればテロ、ゲリラを国内に呼びこむ結果となり、「公益」「公の秩序」を維持するために国民の自由と基本的人権を制約し、「自衛軍」が国民にむけた

日常的な警備活動を展開する軍事・治安国家への傾斜がもたらされます。9.11 テロを契機にして「反テロ戦争」を進めるアメリカの「愛国者法」のごとき治安立法によって形成される「公の秩序」の遵守を「国民の責務」として受容することを迫る国家・社会が想起されます。

「軍事裁判所」の創設

草案は「軍事裁判所」（第76条3項）を設置しようとしています。これは人権よりも「軍事的価値」を優位においた国家機構の一翼を担うことになるでしょう。

政教分離原則の緩和

草案は、国・公共団体が「社会的儀礼の範囲」内で行う「宗教的活動」を政教分離原則から除外しています。こうして戦死者を祀る靖国神社への参拝等についての憲法上の障害である政教分離原則を緩和し、自衛隊員の「殉職」を迎える靖国神社を公認するための橋頭堡にしようとしているのです。

（3）「規制緩和」を推進し大企業の自由な活動を保障

草案は、一方において、国民の人権保障機能を低下させながら、他方において、社会的強者である多国籍大企業の活動の自由を保障するために、国民の生存権・社会権保障のために設けていた社会的規制を撤廃・緩和し、社会的強者である多国籍大企業が野放図に活動する自由を保障する改憲構想を打ち出しています。

草案は、営業活動の自由を保障していた現憲法第22条1項の規定から、「公共の福祉に反しない限り」としていた制限規定を削除しています（22条1項）。

社会的強者である大企業の野放図な活動により、社会的弱者である国民の生存権・社会権が侵害されないために、その活動の自由に「公共の福祉」による合理的な制限をすることを憲法上認めていたのですが、草案はこれらの社会的規制を撤廃・緩和して、大企業の事業活動の自由を無制限に保障するために、「公共の福祉」による制限を削除したものです。

新自由主義的構造改革を積極的に推進しようとする草案の改憲構想は、「企業負担をできるかぎり抑制し、企業の活力を阻害しない制度」（奥田碩 経済財政諮問会議 03年4月1日での発言）をめざす財界の要求である「規制緩和」を推進するため、「公共の福祉」による制限を削除したものとみざるを得ません。

新自由主義的構造改革は、「自由で活力ある社会」を実現するため、さまざまな分野における規制緩和を推進し、競争を活発化させ、高コスト構造による経済を是正し、企業の自由な創意工夫を引き出すとして、新規事業を創出するベンチャー企業育成等への資金供給の円滑化を支援する政治を求めています。

そこで、草案は、「財産権の内容は、公益及び公の秩序に適合することを法律で定める」としていますが、「知的財産権、国民の知的創造力の向上及び活力ある社会の実現に留意しなければならない」（29条2項）と、わざわざ規定しています。

草案は、大企業、ベンチャービジネスの活動に、憲法上の「特権的地位」を保障しようとしているのです。これに比較して、「物づくり」、「農業」など、額に汗して労働する生産性の低い事業等についての価値については、どうしようとしているのでしょ

うか。淘汰されてもやむを得ないとでもいうのでしょうか。

(4) 憲法改正によらずに保障可能な「新しい人権」

草案には「障害者の権利」(14条1項)、「個人情報保護」(19条の2)、「国政上の行為に関する説明の義務」(21条2)、「国の環境保全の責務」(25条の2)、「犯罪被害者の権利」(25条の3)等の、いわゆる新しい人権保障があり、議員及び選挙人の資格(44条)についても「障害」による差別を禁止する旨を補充しています。こうしたについては、いずれも憲法改正による規定がなくとも、現行関係法令を活用することによって実現することが可能です。

しかも、環境権についていえば、草案の「良好な環境」の「保全に努めなければならない」といった努力義務として後退しているほどです。

これらの新しい人権保障は、草案の「第2章安全保障」による現憲法9条2項の削除による軍事大国化と草案の全体に流れる新自由主義的構造改革を積極的に推進することによって生じる国民の犠牲を隠す「イチジクの葉」としての役割を、担わされたものといわざるを得ないものです。

第4 統治機構・・・暮らしは自己責任の「小さな政府」を加速

1. 国の統治機構

国の統治機構に関する「第4章 国会」「第5章 内閣」「第6章 司法」にも問題があります。

(1) 多数政党による少数政党管理のおそれ(64条の2)

草案は、政党について法律で定めるとしています。しかし現行憲法が政党条項を設けていないのは、政党の役割を軽んじているからではなく、議会制民主主義において政党の果たす機能が重要であることから、「1つの生き物」である政党の自由な活動をより保証するために、「政党の非規範化」を選択したものです(ジュリスト・1289・119)。この間の「政党法」作成の動きや政党助成金の交付などの流れからみて、政党を憲法に位置づけ、それに基づいて法律を制定することになれば、政党の国家による管理や、多数政党が一定の少数政党を「非民主的政党」であるとの烙印を押して、政治から排除していくことになりかねません。

(2) 内閣総理大臣の権限の強大化のおそれ(72)

草案は、内閣総理大臣の職務として、現行憲法にある行政各部の指揮監督に加え、その「総合調整を行う」ことが加えられています。これは、首相の権限を強大化し、過度の権限の集中となって、首相の独断を助長することになるおそれがあります。

(3) 軍事裁判所の設置と裁判官の身分保障の後退

草案は司法の章に軍事裁判所の設置をあげています(76の3)。これは9条の改正と連動し、大日本帝国憲法下であった軍法会議などの特別裁判所のように、軍事についてだけ、たとえば軍事機密をまもるために裁判の公開原則が制限されたり、基本的人権保障の例外を設けることになるおそれがあり、法治主義に抵触することになるおそれがあります。

草案は、裁判官の報酬を在任中減額することができるとしています（79、80）。現行憲法が裁判官の報酬の減額を禁止したのは、司法行政からの独立性を保障し、基本的人権の保障に専念させようとしたものです。草案のように減額を可能にすれば、裁判官の身分保障を後退させ、裁判官の独立性の確保が難しくなるおそれがあります。

（４）財政民主主義の後退と財政「健全性」による福祉教育切り捨て

草案は財政の章に暫定予算についての規定を新設しています（86条2項）が、これは国民代表機関である国会の議決を経ないうちに内閣が必要と認めれば支出することが可能である点で、財政民主主義を後退させるものです。

さらに草案は「財政の健全性の確保」をことさらに強調しており（83条2項、地方につき94条の2、第3項）、これが「公益」や「公の秩序」（12条、13条）として福祉や教育についての権利を制限する根拠として活用されるおそれがあります。

また草案は公金支出制限について、宗教的活動を行う組織に対してであっても「21条第3項の制限」を超えなければ公金を支出してもよいとしています。首相の靖国神社参拝が内外で問題となっているように、政教分離原則の緩和につながるおそれがあります。

２．地方自治

「地方自治」の章では、国民の人権保障や地方自治の充実に対する国の責任を後退させる「小さな政府」への動きを加速しようとするものになっています。

（１）住民の権利を「参画」に後退させ「負担」の「義務」を強調

草案は、地方自治の本旨（91条の2）の規定に、地方自治体の行政の実施に関し「住民の参画を基本とし」「住民はその負担を公正に分任する義務を負う」としています。

現行憲法は、「地方自治の本旨」についてその意味を説明する規定をおいていませんが、それは、「団体自治」と「住民自治」からなるといわれています。この考え方は広く定着しており、今後とも維持発展されるべきものです。

しかし、住民が主人公であるべき「地方自治」に関し「住民の参画」というあいまいな規定をおくことは、住民の地位をその地方自治体における主権者からひきずりおろすことになりかねないものです。

さらに住民の負担と義務の強調は、「住民ができることは住民自身がする」ということに他ならず、憲法において権利の主体であるべき住民についてまで、このような考え方を規定することは誤りです。

これは、市場社会における受益者負担の原則を地方自治体に持ち込むもうとするものであり、住民が生活していくことについて過度に自己責任を強調することになり、本来国や地方自治体が果たすべき役割である、住民の安全、健康及び福祉の増進を図るという責務を後退させるものです。そしてその結果、生存権の保障（25条）、教育を受ける権利（26条）をはじめとする基本的人権の保障が、大きく後退させられることになります。これは、現行憲法の「地方自治の本旨」の重大な変質です。

（２）道州制をめざす

草案は地方自治体の種類として、基礎地方自治体のほかに広域地方自治体を明記して

います（91条の3第1項）。広域地方自治体として想定されているのは、憲法調査会が出されてきた意見にてらせば、道州制の導入を想定しているものであると考えられます。また、「広域地方自治体については、基礎自治体を包括し、補完する」とされています。

草案の目指す方向によれば、現在都道府県レベルで行われている自治体業務がより広い単位の広域地方自治体で行われることになり、現在は国の地方支分部局の権限となっている事務についても広域地方自治体に移管されることも想定されます。

現在推進されている市町村合併は、基礎的な地方自治体を合併することにより市町村の種々の住民サービスや首長、議会等の住民自治の機構を統廃合し、財源を大型開発等に集中しようとするものであり、住民自治を充実する視点に乏しいものです。草案が広域自治体を明記して道州制への動きを加速しようとするのも、現在の都道府県よりも広い単位で財源を集中し、大型開発等により経済活動を活発化しようとするものであり、地方自治体の発展や住民自治の充実という観点は欠けています。

現行憲法93条の地方公共団体に関して最高裁は「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在（する）・・・地方団体であること」を要件としており（最高裁・昭和38年3月27日判決）、都道府県はそれに該当しますが、広域地方自治体はそのような要件に該当しません。

道州制の導入について、ドイツのように連邦制をとらず、また、フランスのように各州にそれなりの歴史とまとまりがあるわけでもないわが国において、そのような現行の憲法の「地方公共団体」にも該当しない人工的な自治体の創設が必要かどうかは疑問です。

都道府県を廃止して道州制を導入することは、住民自治の保障という点から見て、逆行する動きです。住民から自治体がより遠くなるということは、住民の権利保障の後退につながるものです。

住民がいろいろな場面において共同体意識を持っている都道府県を、住民のためにナショナルミニマムないしローカルミニマムを保障するための重要な機関として維持発展させることが必要です。

（3）「補完性の原理」は国の責任を後退させる

草案に明文としては出てきませんが、「住民の身近な行政」「補完する広域地方自治体」ないし「適切な役割分担」などという形で、ヨーロッパにおいて地方自治の基本的原理と考えられている「補完性の原理」を意識した文言があちこちに見られます。なお、民主党の憲法提言では、「『補完性の原理』に基づく分権化社会へと転換する」という形で、分権化へのキーワードとなっています。

しかし、「適切な役割分担」などの名の下、本来国が果たすべき行政分野の責任を、地方自治体に押し付け、さらに住民個人に転化する機能も果たすことになるおそれがあります。

「地方自治の本旨」である住民自治と団体自治の拡充こそが、今求められているものです。わが国ではなじみが薄く、国や地方自治体の責任放棄のために濫用されるおそれ

のある「補完性の原理」を導入する必要はありません。

(4) 地方自治体の財政にもさらに大きな困難

地方自治体の財務について草案は、地方自治体の経費は、「地方税のほか、当該地方自治体が自主的に用途を定めることができる財産をもってその財源に充てることを基本とする」(94条の2第1項)とし、国は補助的に「法律の定めるところにより、必要な財政措置を講ずる」とされています(94条の2第2項)。

国の講じる財政措置は、フランスやドイツのように憲法上の措置ではなく、法律上の措置とされますし、法律の制定にあたって、フランスやドイツのように地方自治体や地方議員が関与することも憲法上明記されていません。今の「三位一体の改革」の動きを見れば、国の財政措置はほとんど期待できず、この規定(94条の2第2項)は、絵に描いた餅です。

もし地方自治体の財源が地方税が中心ということになれば、地方税をどのような形で制度設計したとしても、地域間において住民の所得等において格差が歴然としてある下では、地方自治体の財政力は、地方自治体ごとに大きな格差が生じてしまいます。そして、住民に対する行政の水準も、地域ごとに大きな格差がもたらされることとなります。

しかし、生活している地域を問わず、また所得の多寡を問わず、すべての国民が均しく一定水準の福祉・教育・医療などの公共サービスを享受できる権利が保障されることが、憲法の基本的人権保障として重要な点です。草案の財務・財政に関する規定は、そのための国の責務を放棄し、地域間の行政水準の格差を是認し、さらに助長するものです。地方自治体と地域の「自己責任」によって豊かな地域と貧しい地域を作るのではなく、国の責任において、全国どこにおいても一定水準の地域を作ることこそ、大切ではないでしょうか。

(5) 住民投票をなくし住民自治が後退

草案は地方自治特別法に対する住民投票制度(95条)を廃止するとしています。この制度は、憲法施行直後に多く取り組まれ、「広島平和記念都市建設法」などの例があります。1951年以降は、全く使われていませんが、1980年の「明日香村における歴史的風土の保存及び生活環境の整備等に関する特別措置法」のように、本来住民投票に付する必要があったものについても住民投票が行われなかったのは政府の責任です。

地方分権や住民の意思の尊重という視点からは、住民投票の活用は望ましいことであり、廃止する必要はありません。

また市町村合併問題など、地域に密接な関係のある事項に関して住民投票が活発に行われており、その動きは、住民自治を具体化する貴重なものです。法律に直接根拠を持たないそれらの住民投票は、憲法のこの規定に裏打ちされてきたものです。憲法の規定自体が廃止されることになれば、現在多く行われている「住民投票」についても必要がないという動きが強まることが必至です。

この規定の削除は、地域における重大な問題についての住民投票という、住民自治の貴重な手段を否定することにつながるものです。

第5 改正手続・・・簡単に憲法を改悪できる国へ

草案は憲法の改正について、衆議院又は参議院の議員の発議に基づき、各議院の総議員の過半数の賛成で国会が議決し、国民に提案してその承認を経ることとしています（96条）。これは現行憲法が「各議院の総議員の3分の2以上の賛成」で国会が発議するとしていることと比べて重大な変更で、憲法を変質させるものです。

（1）憲法における改正手続の意味

憲法の改正手続は、憲法の規定を誰がどのような手続によって変更することができるかを定めるものです。改正手続規程には、憲法を制定する権力を誰が有し、どのようにそれを行使するのかが定められており、改正手続は、憲法の中の憲法と言うべきものです。したがって、憲法改正手続の規程は、前文、基本原則と並ぶ、憲法の中でも最も重要な規程のひとつです。

（2）硬性憲法から軟性憲法への変質

草案は、国会の各議員の総議員の「3分の2以上」によるべきとされているものが「過半数」の賛成で議決される、という点で改正手続を変更し、容易に変更できる憲法にするものとなっています。

これは、一般の法律とは異なり国会の議席の一定の変動があっても変更してはならない国の統治の基本を定める「硬性憲法」から、一般の法律に準じて変更可能な「軟性憲法」に近いものに、日本国憲法を変質させるものである。

（3）改正手続の「改正」の後に来るもの

憲法の改正手続の「改正」により、容易に憲法が変更できることとなります。たとえば草案では9条の改変により 国際的に協調して行われる活動や 秩序維持以外の活動を「自衛軍」がすることが目指されていますが、改正が容易にできるようになれば、この他の活動も行えるようにすることも、海外で「自衛軍」が戦争をすることに伴い志願兵だけでは維持できなくなった場合に徴兵制を設けることも、容易に可能になります。

第6 終わりに

以上の通り、自由民主党憲法草案には主な点だけでも多くの問題点があります。しかしこれはまだ草案であり、この草案の持つ重大な問題点を多くの方々に考えていただき、このような改悪を許さない声をあげていけば、改憲をやめさせることは十分に可能です。ぜひ多くの方々が改憲反対の声をあげてくださるよう心から訴えるものです。

以 上