

憲法改正論議に向き合うために

高野真澄

For Facing the Dispute on Amendments to the Constitution of Japan Masumi Takano

Abstract

The Japanese people have been facing the issue of amendments to the Constitution for the first time since the postwar reconstruction. The Constitution, the fundamental statute of a society, should be subject to accommodation in response to the transition of the social circumstance; however, the reason for an amendment must be announced clearly and concretely to the people whenever an amendment proposition is given and by whomever, including political circles, one is presented. Upon the action of an amendment, being totally free from the vision of the nation in the past, it is highly desired to establish the system for the full realization of a vision ahead of 30 to 50 years from now of Japan as an ideal democratic nation contributing to international peace and cooperation.

目次

はじめに

- [1] 憲法改正問題概況
- [2] 未来憲法を論議する基本的視点
 - (1) 主権者国民の再検証と議会制民主主義の修復
 - (2) 現代立憲主義憲法の任務・役割の拡充
 - (3) 国際化の進展と地方自治・人権像の展望
- [3] 改憲事項の個別検討
 - (1) 憲法前文について
 - (2) 国民主権と天皇制について
 - (3) 第9条（平和条項）について

- (4) 国民の権利と義務について
- (5) 統治機構について
- (6) 地方自治について
- (7) 憲法改正（国民投票）について

[4] 結びに代えて — 憲法改正論議のあり方など

はじめに

日本国民は戦後一度も経験したことがない日本国憲法の改正問題に直面している。憲法は社会の法として環境の変化に順応しなければならないが、政界を含まいかなる改正案にしろ、改正理由を明確かつ具体的に国民に示す必要がある。その際、過去の国家観に捉われず、30年先、50年先の民主的な国家観と国際平和協力のあり方を見据えて、その実現のための仕組みを確立する展望をもつことが望まれる。

改憲案の主権者国民への提言は公党としての政党の説明責任に属する責務であって、国民にはそれを知る権利がある。

改憲の流れとその政治日程は「ポスト小泉」に向けて進展しそうだが、改憲案自体が流動の渦中にあるために、どのように変わっていくか予想がつかない。憲法がどう変わるにせよ、日本の未来の憲法を論議するに際してどうしても看過されてはならないと思われる基本的視点をいくつか指摘して、その上で改憲の対象となる主要な個別事項を取りあげて若干の解説と批判を加えておく。

思うに、憲法改正といった全国家的事業は憲法制定権力の主体を担う「主権者国民」の判断とその身丈に合わせて進められなければならないものである。そのために国民の眼前で展開される現今の憲法改正論議の動向はなおその要請に応えられていない印象を抱く。こうした改憲プロセスの問題点にも触れながら、筆者は流動止まない改憲作業と暫時付き合っていきたいと希望している。本稿（及び続稿）はそのための研究観察の覚え書きの役割を果たすことになるだろう。

[1] 憲法改正問題概況

周知のように、国家の基本法としての憲法の性格、特色は、その中身と内容において普通の法律にない独自の、しかし想定される規範受範者にとっては共有できる価値観を内包している。

大日本帝国憲法は19世紀後半の大陸ヨーロッパ、とくにドイツ型立憲君主制とその下にあった「強い政府・弱い議会」を範として天皇大権中心の統治機構を定めていた。これに対して15年戦争後の日本国憲法は、ポツダム宣言とアメリカ占領軍の指導の下に、国民主権と平和主義を基調に、17・8世紀の先進欧米諸国の自由民主主義の価値観を色濃く身につけて成立をみた。

したがってどちらの価値観を支持しまたは拒絶するかによって、守ろうとする力と変えようとする力がぶつかって綱引きが起こる。60年に及ぶ日本の戦後憲法の歩みはこの意味で東西冷戦下の55年体制を引きずった改憲派（保守）と護憲派（革新）との対立・抗争の渦中に巻き込まれたといえることができる。

しかし冷戦の終結以後、国内経済社会のあり方が変化し、国内外の政治状況の変動も大きく、憲法改正に向けた世論の高まりがみられるようになった。ここではこれまでの保守対革新の2極対立的な価値観を超えて、前述したように主権者「国民」の概念と民意形成の仕方の再検討、現代憲法の任務・役割とその射程の見直し、さらには地球社会の進展と国のかたち、とりわけ湾岸戦争後の世界新秩序の構築に向けた日本の進路と課題など、これからの国家像をどう捉え、また未来憲法の姿をどのように描いていくかを問い直す重要な諸課題に直面している。

顧りみて、日本国憲法は戦後制定後間もない1950年代からアメリカ占領軍が作った「押しつけ憲法」の烙印の下で不運なスタートを切り、第9条を中心に戦前回帰を志向した自主改正（明文改憲）論が打ち出されることになった。

しかし政治の現実には、憲法支持＝改憲反対の国民世論が持続するなかで、政権与党が改憲に必要な国会議席を一度ももつことができないために、軍備の保持を禁じた第9条にみるように、条文はそのままにして意味、解釈を変えて自衛隊を合憲化する解釈改憲の政治手法が定着することになった。この80年代の国内政治では中曽根首相の一貫した改憲志向の表出が顕著であった。

それが90年代に入った冷戦以後、共同歩調を歩む自由・民主の主要政党にメディア（読

売新聞社), 財界が絡んで、現憲法は戦後このかた一度も経験しなかった未曾有の明文改憲の潮流が堰を切って落とされた。

この間、9・11を挟んで「普通の国」の国際貢献と軍隊保有の改憲がとみに強調されて、2001年11月、超党派憲法調査推進議員連盟(会長 中山太郎衆院憲法調査会長)が「憲法改正国民投票案」を提出したり、野党第一党(民主党・鳩山由紀夫代表)が改憲に前向きな姿勢であることが引き金になって設置をみた衆参両院の憲法調査会が、2005年4月、5ヵ年の調査研究活動をまとめて最終報告書を公表、改憲プロセスの準備作業が前進して改憲の政治日程を刺激した感がある。

そして政界では、2005年10月28日に立党50年を迎えた記念大会で自由民主党が従来の「要綱」の形式を条文の形式に整えて「新憲法草案」を公表、これに遅れまいと民主党は同年10月末日に未来憲法を創造し発展させるとして「憲法提言」を発表、憲法問題では独自の立場をとる公明党が現憲法に環境権などの新しい権利を追加する「加憲」の立場で06年秋に向けて「加憲」案を公表する予定である。かくして政界の憲法観は「改憲」が主流であることが判明する。「護憲」の立場を貫く共産、社民党を除けば、「ポスト小泉」以後、改憲の政治日程が具体的に進行して改憲レースが一斉に開花していく勢いである。

政治家個人では中曽根元首相の(財)世界平和研究所の憲法改正試案(2005年1月)、鳩山由紀夫民主党元代表の新憲法試案(2005年1月)、また例えば地元選出国議員平井たくや氏のひらく未来憲法(2005年3月)などがある。

民間では、読売新聞社の1994年、2000年、2004年試案、PHP総合研究所の21世紀日本国憲法私案(2004年11月)、市民立憲フォーラムの市民立憲案2005、経済同友会、日本商工会議所、日本経団連など経済諸団体、それに差別と闘い平和と人権を守る立場の部落解放同盟もこの間憲法問題プロジェクト会合を立ちあげて改憲論議の検討を進めている。行政分野では全国知事会憲法問題特別委員会中間報告書(2005年10月)等が出されている。国立国会図書館報「主な日本国憲法改正試案及び提言」『調査と情報』474号(政治議会憲法室諸橋邦彦)は2001年1月から2005年2月までに公表された15件の日本国憲法の改正に関する試案及び提言を収録し、分類、概説を加えている。

いちばん肝心なのは国民の動向である。明治期の憲法制定のときや15年戦争後のアメリカ占領下の憲法制定のときと較べると、まだまだ草の根の熱気は感じられないようである。国民の憲法意識を目覚めさせるためには改憲政党を含め既成政党が他党との考え方の違いや特色を具体的に判り易く伝える努力をすることである。そうでなく安易なやり方で条文

いじりをしたり、国民感情を刺激するようでは、一度も憲法を変えた経験のない国民の改憲アレルギーに火がついて思わぬ抵抗や反発を招くことにもなるだろう。

この点を05年10月に公表された自民党案について再考すれば、全体としてかなり穏やかな内容のものである。現憲法の大原則である平和と民主主義、人権尊重の三つの基本原則を不変の価値として受け継ぎ、また改正の方法も現憲法の章立てと条文構成に倣い必要な箇所だけを見直していくという当たりの柔らかなものである。したがって表向きは国民の手によって自主憲法を制定するなど宣伝している割には、日本の歴史、伝統と「和」の尊重を初め、愛国心や国民の国防義務、さらには象徴天皇を国家の元首にいただくといった旧国体の価値観への復古や国のかたちなど新たな国家観の表明を極力抑制する一方で、他党の立場に配慮した実現優先主義を前面に押し出している。

しかし自民党として譲れない一線があり、要所では9条2項を全面的に改めて自衛軍を保持し、海外に派兵しての国際協力活動も解釈上是認したのを初め、国家と「靖国」との関わりや国会の憲法改正発議要件をとともに緩和するなど、自民党色の温存を心掛けている。

したがってもしも仮に2大政党一方の民主党がこれに乗れば決着は意外に早いかも知れないが、この党自身寄り合い世帯の事情によって、党の改正案すら条文の形で整わず、「提言」とい論議の段階にある。それに公明党が憲法問題には独自の立場を崩さないので、自民・民主の改憲2党と公明が今後どのような三つ巴の戦いを演じるのか注目を要し、これに社会民主、共産が護憲政党としての意地をどこまで発揮するかも一つの焦点になるだろう。

〔2〕未来憲法を論議する基本的視点

戦後60年、憲法政治の大きな転換の節目に当たって、これからの日本の国家像なり未来憲法のありようを論議していくうえでの基本的な姿勢ないし視点として、以下の三点を取りあげてみたいと思う。

(1) 主権者国民の再検証と議会制民主主義の修復

ここではまず日本の政治の世界の問題として、主権者「国民」の賦活に向けた再検証と議会制民主主義の見直し・修復の問題を考えてみたい。劣化し形骸化する一方の戦後の民主主義、その憲法上の原理としての国民主権をもう一度復活、賦活させるた

めに、これまでの「議会制民主主義」のあり方を見直し、憲法改正をもっと国民主体のものに位置付けていく必要があるからである（参照、古関彰一「憲法を考える、インタビュー前文」四国新聞04, 5, 26付, 大石眞「『国民が主体』の観点乏しく」朝日新聞05, 10, 29付）。

市民革命ののちに近代国民国家の憲法が成立して以来、先進諸国の国民は主権者として選挙による代表者を通じて行動する「代議制民主主義」を長い間維持してきた。ここでは、政治の主人公である主権者「国民」は「全体としての国民」と理解され、一人ひとりの目に見える主権者として具体的な形をもって行動しないものとされている。この国民は選挙による代表者を通じてしか行動できず、したがって国民は代表者の口と手を通して以外には何の振舞いもできないものとされ、そのため選挙が終ればすべてを代表者に委せてしまうという、名は立派な「主権者」の肩書きを与えられても、奴隷にも等しい存在となってしまうのである（J.-Jルソー）。主権者「国民」はいわば国があって人がある「国民」、その日本国民の全体なのであって、この点は日本の民主主義も全く例外ではなく、自治体の政治では首長の解職とか地方議会の解散請求ができるが、国政のレベルではこのような手段は何ひとつ与えられていないのである。

この点を少しく諸国の憲法史に遡ってみたい。

フランスでは、19世紀中葉、1848年2月革命の時期にいち早く成年男子普通選挙制を導入して有権者の基盤を飛躍的に拡大することで、国民と国民代表の距離を縮め、有権者の議会（議員）に対する政治的発言力を強化したのである。

一方、イギリスでは、19世紀を通じて近代政党の機能を強化することを通じて国民の政治に対する影響力を高めるに至った。つまり総選挙のさいに勝利した国会の多数派のなかから首相を選んで内閣を組織し、内閣がその母体である国会を含めて国民に対して統合的責任を負担するイギリス型議会制を作り出したのである。こうした近代政党の働きによって、国民は総選挙のさいに事実上行政権の首長（総理大臣）を選出する（直接）民主主義を手中にしたわけである。

この点、現代日本の憲法政治においては叙上の先進国の成果を摂取し、その経験に学んでいるところであるが、未来憲法の主権者国民を考えると上述のような無力な国民であってよいはずはない。要するに一人ひとりの国民＝市民が政治の主人公として、何百万、何千万分の一の主権者として、自らの口で政治を語り、行動する真の

意味の主権者となることが期待され、またそれが本来のあり方ではないか。

そうだとすれば、代議制を原則としつつも、それを補完するために、選挙以外に例えば国の政策に国民＝市民一人ひとりが意思形成に参加する^{レファレンдум}国民投票制を多くの先進国並みに積極的に取り入れていく必要がある（辻村みよ子「選挙と『市民の意思形成』」『公法研究』59号、140頁以下）。世論調査でも多数の国民は現在の議会制民主主義のあり方に疑問をもっているとされている。

今後改憲の政治日程を推し進める切り口となる憲法改正国民投票法案の決定においても、改憲案の国会発議に先立つ発案権を一定数の国民に与える外国の憲法例が参考になるほか、投票権年齢を18歳に引き下げて投票人口を増やしたり、投票率を制限したり、賛否を問う方法についても国民が主役になるような配慮が必要となろう。そして国民投票は、外国憲法に例があるように、憲法改正に限らず、重要な国際条約や国内法律の制定についても採用していくことが望まれる。民主党の国民投票法案（05，4，25）では皇室制度や生命倫理など重要な政策決定に際しても行うべきとしている。

いわば政治の世界において、国民がその選んだ代表者に従属しない、重要事項には決定権を留保した強い主権者になることである。この点は2005年10月に発表された民主党「憲法提言」においても明記されており、また政治家の中でも未来憲法改正私案をまとめた前示『ひらたく未来憲法』（2005，卓然会，65頁）にもみられるところである。

これを要するに、日本の未来憲法の主権者は現実具体的な一人ひとりの国民が日本国の政治の担い手となること、この一人ひとりの主権者としての国民が憲法政治のしくみと働きの原点であり基軸となることである。因みに、現憲法前文冒頭は「日本国民」（We, the Japanese people）で始まっているが、それを中高生に書かせたら、「私は」と一人称で書き始める。つまり「people」は「民主主義にコミットするそれぞれの有権者」と考え、そういう有権者としての自分の言葉を人に伝わるように書く、という（特集：日本国憲法第9条，大塚英志発言『広告批評』2005，2－3月号，69頁）。そしてこうした主権者の捉え方は憲法学会の研究教育の場においても〈国民〉^{ナシオン}主権から〈人民〉^{フープル}主権への主権原理の転換として議論の対象ともされているのである。

民主主義が一人ひとりの選挙人の自覚ある政治行動によって表現され、担保されるものであるならば、現行の公職選挙法で一律全面禁止の対象とされている戸別訪問そ

他の種々の規制措置についても制限を緩和して自由化していく時期が来ているといえよう。結局のところ、政治の世界の国民も人権の世界の国民と同様の枠組みで、一人ひとりの国民＝市民が国づくり、地域のまちづくりの担い手であるという共通の発想に立つべきことを教えている。

(2) 現代立憲主義憲法の任務・役割の拡充

次に未来憲法へのチャレンジとして、人権の世界の問題としても、現代立憲主義憲法の任務、役割を見直し、その機能の拡充を図っていく必要があるのではないかということである。

200有余年前の18世紀末に近代憲法が欧米先進国で成立したとき、近代人たちは国民の人権（生命、自由、財産）を守るため、公権力担当者の行過ぎた権力の行使をさせないために、国と民の契約の一種として業務委託契約を結んで彼らの手足を縛ったのである。「権力をもつものはすべて、それを濫用する傾向のあることは、永遠の体験である。」 *C'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est prot   en abuser.* (モンテスキュー『法の精神』1748年、井上堯裕訳、『世界の名著 モンテスキュー』中央公論社、442頁)。かようにして近代憲法は個人主義国家観を背景に憲法イコール権力制限規範という観点に立って承認されてきた。

今日もこのことの重要性は変わらないといってよい。しかしこの日本国憲法が前提とする正しい1人ひとりの個人人格の尊重を旨とする「個人主義」が、バラバラな無機質な個人を生み、ひいては学級崩壊、非行少年、家族の解体等を誘発して「戦後の日本社会に大きな弊害をもたらした元凶の如く批難する誤まった言説が一部に見られる（八木秀次『日本国憲法とは何か』PHP、2003年、41-43頁）。問題はしかしながら、その上で近代社会以後200有余年を経て、国際化や情報技術（IT）化の進展、少子高齢化の進行によって社会環境が大きく変化するなかで、国民相互の生活関係、つまり私人間において差別や人権侵害がある場合、国家、為政者が反差別の立場から被害救済のために調整役を果たしていくことはこれまた益々重要な課題になってきている。

とりわけ、かつての画一的な右肩上がりの成長社会から多様な個性と価値観が共存する成熟社会が到来して、自由競争と市場原理主義からはじき出されて社会の周縁部に押しやられ、恵まれないでいる人たちにも自由と生存を確保していくことは現代の

国家・社会的使命にほかならない。実はこれら抑圧され、恵まれない階層の者は対極の一部の恵まれた階層から引き離された多数者の庶民である。そうだとすれば、多数者の私人相互間の生活関係に向けて憲法の人権規定を押し広げ、公的サービスを拡充し、人権侵害の防止と救済を図る必要性は益々高いものとなってくる。かくして現代憲法は当面する日本社会の現代的な変化の局面に応じて自らの任務を拡大し、効力を拡張して、いわば人権保障の調整・監視役としての立場を強めなくてはならないであろう。この意味で一億中流社会から「上流・下流」の社会の二極化によって格差が拡大する現代社会では種々の有用な「セーフティネット」（社会的安全網）の仕掛けが必要な所以である（毎日新聞・社説「『格差拡大』社会を憂う」2006，1，5付）。

例えば、情報化社会における個人情報保護、自己情報の自己統制など個人のプライバシー権、社会と地球環境に対する保護の義務とこれに対応する良好な環境享受の権利、さらには高齢者の権利の擁護、公的支援を行う根拠として個人の尊重と幸福追求の権利を保障する憲法13条を応用して諸問題の解決に活かしていくことである。

また地方財政改革で削減問題が焦点となった生活保護費についても憲法25条の最低生活権を補償するために暮らしを守る保護基準を実現して問題解決のために憲法を活かしていくことである。

同様に、男女差別や部落差別の解消のために個人尊重（13条）と法の下での平等（14条）を確保し、結婚の自由（24条）、生活、教育、就職の権利（25条及至27条）を応用して憲法を具体化していくことなどである。

これを要するに、現代憲法の任務や役割を社会の変化に応じて様々な社会問題の解決に繋げていくことは未来憲法のあり方を読み解く重要な力となるであろう。そして以上に述べた憲法の精神を具体化して国の政策を充足していくための重要な手段となるのが「法律」、つまり立法的手段にほかならない。

(3) 国際化の進展と地方自治・人権像の展望

冷戦が終結し、湾岸戦争が勃発して、世界新秩序の構築に日本がどのように対応し、新世紀の国際協力に立ち向かい、また舵取りをしていくか、その進路には在来の国民「国家」の役割の変化や東アジアにおける日本の新たな位置付けといったグローバルゼーション（国際化）の大きな要請が横たわっている。

この要請に応えるためには、まず社会の単位なり枠組みとしての「国家」をどのよ

うに考えていくか、今問われているのはグローバルな地球社会の進展を前に国家と地方自治体の2極軸でなく、国際社会を前提に国家・自治体の3極軸に再構成して「国家」の役割を相対化していくことである。この前提に立って戦後60年を経て成熟国家に移行する日本の自治体の分権化を強め、また憲法上の自治体を「基礎」と「広域」自治体の二層構成として、「身近な問題は身近な機関で処理する」ことを旨として、基礎自治体としての市町村に権限と財源を優先的に配分することで、現憲法の「地方自治の本旨」を具体的に担保することが重要である。

第二は、国際化の進展に伴うアジア地域との連帯や国際協力が益々重要性を帯び、従来の絶対的な「一国平和主義」の限界なり「第9条護憲」にも無理があるといわれている折柄、日本の役割を国家と国民を結ぶ国内的立憲主義からアジアとアジア市民、さらには世界と人類を繋ぐ国際的立憲主義へと方向付けていくことである。

これに対応して未来憲法が人権国家を標榜し、国際人権法の遵守、とくにマイノリティや外国人の人権の明記など人権の国際的保障を憲法上に明確化することが望まれる。将来的には欧州連合（EU）にも学びながら、東アジア共同体の形成をにらんで多国間平和機構の構築、反差別人権文化運動への対応なり、人権救済機関の創設も視野に入れてよいだろう。単一の共通通貨（ユーロ）を創出して政治的統合の途を進め、今日では中・東欧を含む域内25カ国に脹れあがった欧州連合（EU）は、04年6月18日、同連合首脳会議が多国間憲法（基本条約）である「欧州憲法」に合意、これを採択した（約450条の条文構成で、平和と欧州市民の福祉増進を目的とし、加盟国が国家主権の一部を移譲する）。目下、加盟国の批准の過程で難航が伝えられている（イタリア、スペインが批准する一方、フランス、オランダが国民投票で否決）。将来のEU像を連邦型とするか（独、仏）、それとも穏やかな国家連合型とするか（英）、その手法を含めて道のりは決して容易ではないが、「欧州建設」の大目標は根づいていて、それは「東アジア共同体」構想を実現する上で、同憲法の根拠法となったマーストリヒト条約のアジア版の追求を有力な手がかりにしていくことは有益であるだろう。

[3] 改憲事項の個別検討

以上を前置きにして、現在どのような事項が改正の対象として論議されており、またこ

れからも論議されていくべきかについて、以下部分的ながら主要な個別の事項を取り上げて検討を加えてみよう。

(1) 憲法前文について

日本国憲法は20世紀憲法の流行となった「前文」（全4段の文章から成る）を本文各条に前置して、平和主義、国民主権、人権尊重主義など「人類普遍の原理」を宣言、とくに反戦・平和を繰返し強調して戦争に対する反省の証し（敗戦の所産）であることを印象付けている。この点にまた現憲法前文の画期的な特色がある。加えて私たち国民の「平和のうちに生存する権利」を他の諸憲法に先駆けて定立しているのもユニークである。

憲法前文のスタイルは厳格な法律文章が避けられている。そこでは一国実定憲法の基礎をなす平和主義—戦争の反省と非戦の誓いなど平和への願望—を初め、民主主義、自由主義といった人類普遍の原理を宣明し、これをもって新生日本国家再建に当たっての日本国民の決意（世界観）を格調高く提示している。それだけに、欧米諸国に発する普遍的な価値観になじまず、一国独自の原理に執着する人たちからは憲法前文が敗戦国の詫び状に映り、自虐的だとする批判が投げかけられている。

自民党は1955年11月の立党以来、日本人の手による憲法改正を党是とし、またこのことを国家最高の課題として位置付け、したがって憲法前文において新たな国家像をどう位置付けるかに最大限の努力を傾注してきた。同党が2004年6月の「論点整理」を経て同年11月に「憲法改正草案大綱」（原案）で提示したのは、わが国の歴史、伝統、文化など固有の価値を踏まえ、国柄を象徴する天皇を日本国の元首として位置付けるとともに、領土、国旗、国歌、国民の国防の責務、国家緊急事態の協力義務、教育と愛国心、家庭の保護などを明記し、政教分離原則を緩和し、自衛権の行使と戦力の保持、自衛軍の存在と武力行使を明文化するなど、復古的で保守色の濃い右寄り路線に立脚するものであった。そこでは「旧憲法体制の国体論」と評される（仙谷由人「9条改憲論の研究」『論座』2004年3月、173頁）わが国固有の国体の原理に未来の国家像を接ぎ合わせた「国柄論」にいきついて、却って改憲の理由を不透明にさせているといえよう（参照、辻村みよ子「続憲法を考える」インタビュー 調査会報告書、四国新聞2005、6、3付）。

これに対して、その後05年10月28日に同党が森喜朗前首相を中心に新憲法起草委員

会において条文案としてまとめた「新憲法草案」は、上述の自民党色をかなりの程度薄め、抑制的で、公明・民主を意識した実現本位に立ったものに転換している。ここでは前述のように現行憲法の平和主義、国民主権、基本的人権尊重の三基本原理を不変の価値として前提した上で、全体的に章立て、条文構成を現憲法に揃える形で改正を目指している。草案大綱にあった日本らしさの情緒的表現を削り、「自主憲法」制定の論調を柔らげ、党本来の主張とした日本の歴史、伝統、文化、和の精神、愛国心などのトーンを落して、他党との調整に配慮する微妙な息遣いを感じさせる。この意味で、独自の国家像や伝統文化の基軸を「前文」に入れることに固執した中曽根元首相の持論は陽の目をみていない。

しかしながら他面で新憲法案は、前述したように要所では戦力としての自衛軍の保持と海外への派兵、交戦に道を開くほか、政教分離原則や憲法改正要件の緩和を図るなど、最低限自民党色を滲ませ、自民党としてこれ以上は譲歩できないぎりぎりの立場は保守されている。

これに対して民主党案は憲法の三大原理を堅持し、新しい国の「基本目標」として①国民主権国家の構築 ②普遍的な人権保障と新しい権利の確立 ③「環境国家」「平和創造国家」の再構築 ④「分権国家」 ⑤日本の伝統と文化の尊重、個人、家族、コミュニティー、地方自治体、国家、国際社会の適切な関係の樹立の5を挙げている。憲法前文に関する限りなお抽象性は高いが、民主党案の方がより豊富な項目を盛り込んで、未来憲法のイメージを展望する幅の広さと新鮮さを窺わせる。

(2) 国民主権と天皇制について

現憲法の大原則である国民主権の原理と両立可能な「天皇制」は国政不関与を旨とする象徴天皇制であろう。昔日の大権をもった元首的天皇制は法理上無理がある。戦勝国の世論で天皇制廃止論が強かったなかで、マッカーサー占領軍は象徴天皇制と憲法9条をワンセットで制定した経緯がある。現憲法下で象徴天皇制は定着している制度の主な一つとされている。

自民党草案大綱にあった元首的天皇は現在の条文案において象徴天皇制に変えられている。論者によっては国民主権の体制と元首^{レジーム}天皇を戴く民主国家は併存可能とする説があるが（鳩山由紀夫『新憲法試案』PHP研究所，2005年，33，36頁），疑問に思う。むしろ未来憲法では国民主権と天皇の地位を切り離して規定すべきであろう（読

売新聞社1994年以來の憲法改正試案はそうしている)。そしてもし改憲論議が全面改正に向かう場合は、政治世界の問題として共和制の選択も論議の余地があるだろう(高橋哲哉, テツサ・モーリス=スズキ年始対談「デモクラシーの行方」上, 四国新聞, 05, 1, 7付)。

(3) 9条について

① 自民党案は「安全保障」の章を立て、在来憲法の平和主義を維持して「戦争放棄」を明記したが、国際社会の平和と安全のために自衛軍の保持(戦力の保有)を定めて9条2項の全面改正を実現している。かくして自衛隊から自衛軍へ国軍のベースに乗せることで、戦争のできない憲法から「できる憲法」へ国家の方針を大きく右旋回させることになった。日本の自衛隊が誰の目にも軍隊であり、とくに対外世界では公認済みのものであるのに、改めて軍隊と宣言し追認することには、評価が大きく二分するところであろう。

その結果、自衛軍の活動の態様として、安全保障、国際協力、緊急事態への参加が明文化されている。このうち国際平和協力活動を近く本来任務に格上げする現行自衛隊法改正が目指されている。ここではしかし自衛軍の武力行使は明記されていない。集団的自衛権の行使と国際協力活動のための海外への武力行使については自衛権の行使のためだけに軍事力の保有、行使が認められるとする歴代政府(内閣法制局)の解釈から許されないことになる(安念潤司「憲法を考える インタビュー 戦争の放棄」四国新聞04, 8, 19付)が、自民党案は集団的自衛権と外国への武力行使を容認し、草案大綱の構想、したがってまた中曽根元首相の持論を事実上追認する結果となっている。これによって、2001年の同時多発テロに対応した「テロ対策特措法」による自衛艦のインド洋派遣、次いで2003年の米軍のイラク侵略を後方支援するとして「イラク復興特措法」による国際平和協力活動の次元を日米一元化の方向に国際的軍事活動をさらに前進させることになった。

以上の受皿として、「安全保障基本法」「国際協力基本法」などの憲法付属法の制定が予定され、自衛軍の武力行使の条件、範囲等が法整備の対象とされている。「法律の定めるところによる」ことが自衛権と自衛軍の武力行使の条件、範囲をどこまで制約可能なものとするか明らかでなく、むしろ憲法の下位法が過半数の賛成で簡単に変更されていく危険がある。基本法が自衛軍の活動を制限するものである

のなら、新憲法草案の公表と同時に提案すべきであった。

- ② これに対して民主党案は前文の「平和創造国家」の理念をうけ、先の戦争の反省に立って「自衛権」の厳格な運用（「制約された自衛権—国連憲章」）の下で専守防衛に徹し、武力行使については最大限抑制的なものとする事、他方国際貢献については国連が行う武力行使を伴う集団安全保障（多国籍軍、平和維持活動PKO）に参加する旨を明記している。自衛権の明記と厳格な運用論、武力行使の抑制論、国連決議内での武力行使参加論など、論理的な説明がなお必要であろう。

首相、国会の文民統制等、詳細は「安全保障基本法」で整備するとする。この点は、現憲法9条の下で許されてきた解釈改憲を排し、国民合意の下で憲法を創造することを党の方針として自民党に対抗する改憲・安保論議のあり方を示したものである。同党が先の戦争の反省として「核廃絶」を前文に謳い、「平和創造国家」を掲げる点は、意図はともかく、抽象的で判りにくい、 「戦力放棄」の看板を「国家主権」の移譲による国際協力、それを「国連の力」を通して実現していく枠組みに代えていこうとするものであろう（参照、鳩山『前掲書』73頁以下、同新憲法案47条、48条）。

思うに、国際紛争の解決策としての国際的安全保障では国連決議に基づく平和維持活動（PKO）やアメリカのアフガン攻撃に対するテロ特措法上の非軍事の支援・貢献が国民的に合意可能な一線ではなかろうか。そして戦後60年の不戦堅持の精神を継承しつつ、東アジアに戦争と紛争防止のための多国間平和機構を構築し、積極的な平和外交、人権、文化、科学技術の面での国際協力の推進に期待をかけた。

(4) 国民の権利と義務について

- ① 草案大綱は緊急事態中の権利、自由の制限、国防等への協力、納税、社会保障費用負担の「責務」を明記し、また公共価値の優先等を明示していた。現憲法にない「責務」を新設したり、それを年金などの社会的費用の負担にまで広げたことで、戦前回帰との批判を受けていた。そこで条文案では自由、権利に対する責任と義務の自覚や公益・公序に反しない権利行使の責務に表現を調整したが、「公共の福祉」を公益・公序に変え、「公」優先の党風を滲み出していて、依然として人権制約の危険性を孕んでいる。また法の下での平等の差別事由に「障害の有無」を追加し、障害者の権利を間接ながら擁護している。民主党は環境保護の協力ないし「協同の

責務」を掲げるが、進んで「人権国家」のヴィジョンを標榜するに至っていない。公明党は今後の人権像として「人権憲法」の構想を打ち出したとしている。

- ② 政党の改憲案は総じて憲法制定時に予想されなかった「新しい人権」を増補する点で共同歩調をとっている。自民党案はプライバシー権、知る権利、環境権、犯罪被害者の権利、知的財産権の5分野の権利を追加しているが、これは「新しい人権」に積極的な他党への配慮とみられている。しかし自民党案の知る権利は国民に対する国の説明の「責務」といった努力義務に対応するもので、良好な環境の保全に努める国の責務に対応する環境権同様、権利内容が具体性を欠き、法的意味の「権利性」には乏しい。民主党案は生命倫理、生命に対する権利、子どもの権利、外国人の人権保障などを掲げて人権分野を広げており、公明党も環境権など新しい人権を加える「加憲」の立場を主張している。今後の立論にまちたい。

個人のプライバシー権は従来「私生活をみだりに侵されない権利」とされていたが、高度情報社会の今日では、情報の開示、修正を求めるなど自己情報統制権と解されている。プライバシー権（いわゆる肖像権を含む）、知る権利とともに、判例は既に現憲法上の保障があることを認めている。なお知る権利は「情報公開法」（平11法42）に明記して制度の充実を図り、また環境権についても「環境基本法」（平5法91）に明示して政策の充実を図ることが先決ではないかと思われる。

序でに一言すると、個々の人権条項の増補を求めるならば、①現代社会にとくに必要な社会・経済的要請の高い人権の保障 ②先住民、外国人、移住者、難民等国際化の要請に応える各種の人権保障 ③人権被害者の救済システムの創設が並行して検討されてよい。そしてこの③に関連して国内憲法制度のもつ限界を考慮すれば、前述のように東アジアの地域的枠組みにおける国際的な人権保障制度の構築が期待される（市民立憲フォーラム『市民立憲案2005』江橋崇担当、42頁）。

- ③ 現憲法20条及び教育基本法9条は国及び公共団体（夫ぞれの設置する学校）の特定の宗教のための宗教教育その他宗教的活動を禁止している。

自民党案は最高裁判所判例に合わせて「政教分離原則」を緩和し、社会的儀礼の範囲内の場合を除外して、玉串料の公費支出、地鎮祭の関与、首相の靖国参拝などに合憲化の途を開いている。これに対して民主党案は政教分離原則の厳格な維持を定めて自民党案との違いを鮮明にしている。

- ④ 婚姻、家族における両性の平等を定めた憲法24条は米占領軍の若い女性スタッフ

(ロシア系アジア人ベアテ・シロタ・ゴードン)の献身的な努力によって実現したもので、かつての封建的“家”制度の縛りから妻や子を解放するいわば「家族解体宣言」を意味している。

しかし戦後60年の今日、社会の変化に伴い、男女が能力や個性を生かして支えあう男女共同参画社会の形成や、仕事をもつ女性が増えて夫婦別姓を望む声が強まる一方、その反動として家族や共同体の絆を重視する観点からする見直しの主張がみられる。自民党案は2004年6月段階の「論点整理」では後者の復古的な国家観・家族観を強調するものがみられたが、現在の条文案では削られている。戦前の旧天皇制の国体を社会的単位として支えた家父長制家制度を復活・回帰させることは現憲法が獲得した個人の尊厳と両性平等の原理に反し許されない。個人の尊重を基にして家族の生活と民主的家庭の形成を育むことこそが第一に求められるべきである(植野妙実子「『家族の保護』は義務ではなく権利」週刊金曜日2004, 11, 5)。

(5) 統治機構について

- ① まず2001年4月の小泉内閣発足当時の公約として、小泉首相が検討を命じた二つの事項を取りあげる。

一つは、一院制の導入の問題。すなわち二院制見直しの議論で、これには民意の迅速な反映と議会政治運用の経験という相反する二つの要請が潜在している。前者の要請に立てば一院制、後者の観点からは二院制が望ましいことになる。

フランス革命期の政論家シェイエスの有名なことばに、「下院に常に反対する上院なら有害だし、常に同意する上院なら無用である」と。理論的には一院制論が優るだろう。現在、世界の110数カ国が一院制国家である。二院制からの移行国も少なくない。わが国では参議院の反発を考慮して衆院廃止の上で一院に対等統合して審議時間の充実を図るとする意見があり、それが首相公選制により近付くといわれる(自民党衆議院議員衛藤征士郎、毎日新聞05, 9, 19付)。

だが、論議の大勢はむしろ二院制に好意的で、総じて第一院に対する反省院としての第二院の存在といった議会制の上でのメリットを是認した論である。具体論としては多様な民意の反映とか、議会制運用の経験に学べるとか、参院としての独自性発揮(長期的な政策に取り組める、決算審査や行政監察に持味)に期待できるなどがある。自民党案もこの二院制維持でまとめ、衆参両院が全国民を代表する議

員で構成するとしている。メディアは事実上「二院制」論で終結したとみている（四国新聞05，11，27付）。

だが、二院制維持なら、同時に「独自性」確保のための制度的補正（党議拘束の緩和や選挙制度の抜本的見直しなど）が必須の条件として回避できないだろう。但しこの点は憲法改正をまつまでもない。むしろ一院制への抜本的改革こそが待たれるかも知れない（参照，加藤秀治郎「参院の改革 再検討が必要」読売新聞05，11，5付）。

二つは、首相公選制導入の問題。これは1962年の内閣憲法調査会の討議の席上で中曽根康弘議員が提唱したのが第一幕で、国会議員が首相や大臣になる議院内閣制では派閥がはびこり国会が派閥闘争の場となり、首相の地位が不安定になると主張した。その後長い政治空白のあと自民党総裁選で首相公選の採用を公約した小泉氏が選出され、首相就任後の記者会見において公選論が再登場する。「いちばん国民に理解されやすい首相公選制の導入だけを目的とした憲法改正を進める」構想がこれで、首相の私的懇談会「首相公選制を考える懇談会」が発足した。

こうして小泉氏の実像は改憲論者ではあるが、それでは国内外の抵抗が強いので、アメリカ型大統領制まではいかないやり方（これでは元首性が出てきて天皇制とバッティングする）で、現行制度の枠内修正にとどめることで、政治のリーダーシップの回復を狙うという、行政府までの民意反映の方法を考えるというのが本音であろう。

首相公選制を考察するに当たっては、アメリカ型古典大統領制、フランス型混合大統領制を一方に、これに対して組織と支配の両面で進化した政党制に伴われた現代イギリス型議院内閣制における事実上の首相公選制を他方に置いて、統治機構のレベルで比較検討を行う作業が不可欠である（参照，吉崎暢洋「首相公選制と議院内閣制—事実上の首相公選制に向けて」福山平成大学『経営法学年報』第3号，2002年3月所収）。とりわけ現代イギリスの首相は総選挙が終了した時点では政党の働きにより、国民公選の元首に似た地位が約束され、首相を戴く国民内閣が国家統治の主体となり、端的に言って首相公選制といえる体制ができあがっている。

日本の場合、既にイギリス型に類似した公選制を実現しているといえるが、政党や総裁選挙のあり方をもっと変えていく必要がある。こうした条件の下で、現代の制度を今後も維持し、使いこなして国民の政治的成熟を高めて定着させていくこと

が先決ではないか。さらに付言すれば現代の国家では一般に執行権への権力の集中・強化がみられるが、それを議会の犠牲において強化を図るのではなく、現行制度を前提としながらむしろ議会主義を強める方向が目指されるべきものと思われる。自民党案では、結局、「内閣総理大臣は国会議員の中から国会が指名する」として、基本的に議院内閣制を維持しつつ衆議院総選挙に国民参加型の役割を強いものにしていく方向が目指されている。

- ② 議員、選挙人の資格の定めに「障害の有無」が差別事由に掲げられている。
- ③ 自民・民主両党はともに「政党」条項の新設を考えている。政党の「憲法編入」は「法的承認」をさらに一步進めた段階にある。議会制民主主義の下での政党の結成、活動の自由が保障される一方で、政治活動の公正確保、健全な発展への努力義務が謳われ、「政党法」の制定が予定されている。ドイツの先例の影響を受けているが、現行多党制国家における「開かれたデモクラシー」のあり方に危険信号とならないかどうか一抹の疑念を禁じ得ない。
- ④ 内閣と行政権の関係では、先の草案大綱で国会の最高機関性が国の構造に歪みを造っているとした中曽根元首相の「大統領的首相」の標榜に従って政府（執行権）優位を明確にしたが、自民党案の結論は現憲法に倣って国の最高行政機関である内閣に行政権を帰属させる方式に落ち着いた。90年代行革＝省庁改革の中核部分をなすものとして内閣機能（政府の迅速な意思決定）の強化が求められてきたところであり、内閣職権強化の一環として予算案とともに法律案の作成が明記されている。

その延長線上で、内閣の首長としての「内閣総理大臣」の指導性と権限の強化が要請されている。新憲法草案はこの点首相の専権事項として、自衛軍の最高指揮権のほか、衆議院解散権及び行政各部に対する指揮監督権、総合調整権を明記して職権の強化を図っている。民主党は脱官僚国家をより強く志向して執行権（行政権）の首相帰属を明確にしている。
- ⑤ 自民党案は下級審に「軍事裁判所」を設置するとしている。自衛軍の保持に関わって軍法会議を復活させる趣旨であろう。
- ⑥ 自民党草案大綱は具体的・抽象的規範統制を行う「憲法裁判所」の新設を謳っていたが、新憲法草案では見送られている。民主党案は憲法裁判所を設置して違憲審査機能の拡充を図っている。最高裁に積極的な違憲立法審査機能をもたせる制度改革が第一の要件となるだろう。

- ⑦ 財政処理の国会議決主義の下で新たに財政の健全化の確保を明文化している。
- ⑧ 周知のように、私立の学校、福祉施設などに公金を支出する私学助成には以前から違憲の疑いがかけられてきた。自民党案は違憲の疑義を払拭すべく、「公金その他の公の財産は、国若しくは公共団体の監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対して支出し、又はその利用に供してはならない」（89条2項）と改める。公明党「論点整理」も私学助成の必要性につき検討すべきとしている。

(6) 地方自治について

グローバル時代の下で、国際社会と国、地方自治体の三極相互の枠組みをどのように位置付けていくか、次いで後二者の国（中央）と自治体（地方）の関係や権限の線引きをどうするか、さらに「小さな政府」のあるべき射程や地域の発展に向けた国土づくりの推進をどう考えていくかを議論の焦点としたい。

1995年の「地方分権推進法」及び2000年の「地方分権一括法」によって総じて上からの地方分権が試みられながらも、分権自治を軸とした地方行政のあり方—中央・地方の新たな関係のあり方（行政評価、市町村合併、地方議会の条例の活力、情報公開制度、説明責任等）—が問われるようになった。戦後60年の日本社会の変化、とりわけ画一的な成長社会が過ぎ去り、個性と価値観の多様性が尊重される成熟社会が到来したいま、地域住民を主役にした分権自治を未来憲法の論議の中心論点に高めていくことが肝要であろう。むしろ中央政府に対する「地方の政府」の対等な関係の位置付けと地方政府の法としての「自治基本条例」の制定権を明記することが重要であろう（前掲『市民立憲案2005』須田春海担当、46頁以下）。

自民党案は前文のなかで地方自治の発展に言及しているほか、「地方自治の本旨」を住民の参画を基本に条文構成を書き改めている。しかしいうところの「地方自治の発展」と分権自治の関係や「住民の参画」が具体的に何を意味するのか明らかでない。国と自治体の役割分担をふまえた相互協力や市町村の基礎自治体と補完機能をもつ広域都道府県、さらに自治体の自主財源の強化を明記する反面で、従来あった「地方自治特別法の住民投票」を廃止している。これに対して民主党案は逆に住民投票制度の活用を是認している。

以上、通観して、自民党案についていえば、国民を主役にした分権自治の視点や住民自治が要請する「地方分権国家」の憲法論の構築が明確に位置付けられているとは

いえない（西川一誠「私の視点—憲法論議「国民を主役に分権の視点で」朝日新聞05, 11, 24付, 斉藤行巨「憲法改正と関西」毎日新聞05, 12, 27付）。

(7) 憲法改正（国民投票）について

先の自民党草案大綱は国会の改憲発議の要件を緩和（各議院の三分の二以上の賛成を過半数に）または国民投票を義務付けしない事項（但し象徴天皇制, 人権, 平和主義, 改正手続の改正を除く）を認めていた。これに対して条文案では国会の改正発議の要件だけを緩和している。しかしこの発議要件の緩和改正は改憲事項のなかでもきわめて重要な意味をもっている。現憲法96条の規定は顧りみればアメリカ各州憲法の立法例を原案としたマッカーサー草案（1946, 2, 13日本政府に手交）, ないし同草案の作成に中心的役割を果たしたA. R. ハッシー中佐の示唆によって生まれた占領軍の強い期待がかけられた条文であった。過半数であれば政変のたびに改正を招きかねず, 憲法の安定性ないし最高法規性を著しく損なうことになる。

さて, 96条論から離れて, 憲法改正の対象事項の問題, つまり憲法改正をどの範囲で考えるのかが次の問題となる。しかしこの問題自体, 96条の問題と無縁ではないということである。憲法改正はこの憲法に基づいて個々の規定を加除修正することをいい, 現憲法の基本原理を含め憲法の基礎たる内容の改正まで考えることは憲法の基本法理の上から「改正」の限界を超えるものとして許されないのではないか。民主党案ではこの点を明示して平和主義, 国民主権, 基本的人権の尊重は改正を不可としている。このような憲法改正限界論からすれば自民・民主両党の改憲案の構想の是非が当面の問題となり得るが, 今後の改憲構想の推移に注目したい。

次に, 想定される憲法改正の手続きは, まず「国会法」改正により改憲案を提出する国会議員数の要件, 改憲案の審議機関の設置, 改憲発議の「総議員」の確定, 国民投票有権者の範囲, 投票の方法, その「過半数」の基準等が定められる。その後, 衆議院議員総選挙後に召集された特別国会において, 国民投票法案を審議する衆議院憲法調査特別委員会（中山太郎委員長）が設置され（共, 社両党は設置に反対）, 与党, 民主党が法案作成で調整に努めて一つの「共同案」をまとめ, 「委員長提案」として提出することが望ましい旨で一致したという（参議院の委員会は未設置）。

問題は国会の発議に先立って内閣や国民に発案（提案）権を認めるかどうかの立法論の問題がある。憲法改正案を発案する国会議員数の要件は衆議院100名, 参議院50

名と想定されていて、発案権を国会議員に独占させている。内閣の発案権については規定はない。普通の法律案であれば議院内閣制の下で内閣の発案権を是認する余地はあり得るが（憲法72条，内閣法5条参照），憲法改正は性質を異にする。そこで問題は国民に発案権を認めるか否かである。国民主権憲法の下では憲法改正行為は主権者国民の最終（最高）意思によって決定されることから，国民に発案権を認めても国会の発議権を損なうものではなく，むしろ広く一定数の国民に^{イニシアティブ}発案を求めることは国民本位の改正のあり方に適合的と考えられる（参照，五十嵐敬喜・小林丈人「これはおかしい！『憲法改正国民投票法案』」『世界』2005，4）。

さらに，改正案の提案から投票までの具体的手続を定める憲法改正国民投票法案は憲法調査推進議員連盟（憲法議連）が2001年11月16日に提案しているが，与党実務者会議が04年12月にこれを修正して「日本国憲法改正国民投票法案」（骨子）にとりまとめている。ここでは予想投票の公表，新聞雑誌の虚偽報道，不法利用の制限・禁止，放送事業者の虚偽放送などの禁止を定めている。一般選挙運動に相当する「国民投票運動」に関してのメディアの報道評論の規制の盛り込みに対して，規制の緩和を求める民主党案は報道の自由の保障を強調している。要は，人を選ぶ公選法上の選挙運動の規制（戸別訪問，文書図画の領布・掲示など）と違って，政策選択を問う国民投票は，虚偽報道一つとっても一見明瞭とはいえず，できるだけ自由な討論を許容し投票権者により多くの判断材料を与えることが重要だと考える（長谷部恭男「公選法との違い認識せよ」朝日新聞05，3，20付）。

その他の点でも，改正事項が複数の場合に投票の方式（賛否）を一括して問うのか個々の条文毎に問うのか（自民党案は全文一括方式，公明・民主党案は個別方式），投票権者の年齢をどう線引きするのか（与党案は20歳以上，民主党案は18歳以上），「投票数」の過半数を有効投票総数とするか，民主党案の「有権者総数」とするかなど，多くの問題がある。日本世論調査会が実施した世論調査の結果では投票権者を「20歳以上とする」が69%，投票方法については「改正項目ごとに賛否を問うべきだ」が62%である（四国新聞05，6，12付）。

[4] 結びに代えて — 憲法改正論議のあり方など

憲法は国家基本法として永続性を第一義的に所望されていて，それがまた一国最高の法

秩序の安定に仕えるものとなるのであるが、同時に憲法も社会の法として環境の変化に対応することが求められる。前述したように、グローバルゼーション（国際化）によって「国家」の任務・役割の変化や内政のあり方が問われているし、IT（情報技術）化の進展によって国家公権力からの「個人」の私生活領域の保護が重視されてくる。またかつての成長社会から成熟社会のなかで「社会的弱者」の人権（権利）擁護の必要性が高まってきている。

こうした国内外の社会環境の変化に対応して憲法改正の論点を提起し、国民的論議の俎上に乗せていくのが憲法論議のあるべき姿であろう。しかし巷間みられる改憲論議には日本の「伝統と文化」や「和」の尊重、他面では「平和創造国家」の再構築とか、何れも過去の国家観（旧国体）に捉われたり、抽象論に走って改正理由として薄弱であったり、消化不良を来たすものが少なくない（参照、高橋和之「憲法を考える ①インタビュー21世紀の理想像」四国新聞04, 4, 22付, 辻村みよ子「続憲法を考える ②インタビュー調査会報告書」四国新聞05, 6, 3付など）。

ところで改憲事項、とりわけその範囲に関連させてみると、自民党は「憲法改正」といながら憲法の全文を見渡してそれらの全方位に向けて「新憲法の制定」を意図しているようである。「創憲」の立場の民主党も逐条の改正を越えて新しい憲法を「創る」立場であることは明白であろう。同党の元代表の鳩山由起夫『新憲法試案』によれば、端的にも「私は来るべき平成の憲法改正は、単なる現行憲法を部分的に手直しする程度のもので済ましてはならないと信じる」（17頁）と述べている。両党はかくして表向きでは第9条を含め憲法の基本原理までの積極的な見直しを目指しているようである。そうであれば、前述のように、部分的・個別的改正とはいえず、「改正」の限界を超えるいわゆる「変革」を惹起するに至る。両党内部の抑制的な改憲に飽き足りない立場からは、元首的天皇容認、第9条積極改憲、人権の公共・公序による制約・義務条項の増補などが主張され、改憲論議に異質の、かつ原理的な問題を投げかけることも予想される（参照、浦部法穂『憲法の本』共栄書房、2005、はしがき）。

とはいっても憲法改正は、現実政治の問題としてみると、96条の改正要件を充足する政治状況が到来しないことには絶対実現しない話である。時はいま、改憲賛成派議員は自民党で90%を超え、民主・公明両党で70%を超える情勢であってみれば、憲法9条はもはや聖域ではなくなっている。平和憲法の原点となった9条は最早殆どその真価なり威力を失った状況にあるともいえる（江橋崇「憲法を考える インタビュー権利と義務」四国新

聞04, 11, 8付)。

しかし、政治の現状はそうだとしても、改憲の条件は憲法上極めてハードルは高く、国会両院の夫ぞれが3分の2以上の多数の賛成を獲得する状況が到来しない限り不可能であり、所詮は次の内閣以後の政治日程いかにかかっており、政権与党と野党第一党の三つ巴の混戦によって決着がつけられる点で、中長期的な最大の政治課題として展望されるところとなろう(毎日新聞「憲法問題世論調査」の「改憲の時期予測」では過半数の54%が10年以内に実現すると回答している。05, 10, 5付)。そうであれば実際の成果物は各党が妥協を重ね、独自性を薄めて歩み寄るところではじめて成立するということにならざるを得ないだろう。

しかし、どの途が選ばれるにせよ、憲法制定権力は最終的には主権者国民自身にある。各種世論調査の結果では国民の総体に改憲意識が芽生えつつあるという(改憲支持は広がる一方で、05年9月実施の毎日新聞憲法問題世論調査で58%, 2005, 10, 5付)。改憲案が国民の憲法意識の了解の範囲内のものになるかどうか、判断はつきがたいが、戦後60年にわたって憲法最大の基本原理をなす「平和憲法の精神」をひたすら継承してきた国民にとって、戦争放棄や戦力不保持を定めた9条の改正自体、国民の改憲アレルギーを惹き起こしかねないものがある(毎日新聞前掲世論調査で「反対」62%, 賛成30%)。それは国民にとって憲法上の抵抗点ともなっており、少なく見積っても国民の50%以上が変らないでくれ、と「ノー」を突きつけることも十分あり得ることである。このことは、憲法制定行動が決して一部の政党や政治家、あるいは官僚の行為によって独占されてはならないことを意味しており、それこそ民意に即して、国民(市民)の身丈に合わせたところで決められなければならないことを教える。この意味で憲法改正論議の推移動向を通して国民が国のかたちや憲法づくりの主人公としての主体意識を自覚涵養するまたとない機会となることを期待したいと思う(佐伯啓思〈マイオピニオン〉「冷戦後の日本の課題」毎日新聞03年8月26日付)。