

国民の権利・義務に関する基本法制上の課題

～ 国の基本法制検討会議・第3回中間報告 ～

平成 14 年 3 月 20 日

新しい日本をつくる国民会議（21 世紀臨調）

目 次

当部会の提言（3 P）

はじめに ～検討の視点～（11 P）

I. 21世紀に起こる社会の環境変化（12 P）

1. グローバリゼーションの進化と国家主権の変質
2. 情報通信技術革命の進展と社会システムへの影響
3. 少子化と高齢化の進行
4. 社会運営システムの変化

II. 日本社会の脆弱性と社会意識（18 P）

1. 統治機構の機能不全と国民意識
2. 希薄化する自律意識
3. 停滞する革新力
4. 家庭とコミュニティの機能低下

III. 改革すべき基本法制上の課題と方向（21 P）

1. すべての人々が享受すべき権利の保障
2. 国家を構成する国民の要件と居住外国人
3. 国家の運営システムと主権者国民
4. 法の下での平等と国民の権利義務
5. 自己責任の確立と公共の利益
6. 教育の改革
7. 財産権のあり方
8. 基本権をめぐる新たな問題
9. ナショナルミニマム
10. 社会単位としての家庭
11. 法人の位置づけ

当部会の提言

今日の日本にとって何よりも大切なことは、人々が「統治主体意識」を確立し、自由と責任のバランスを保ち、民主主義をしっかりと日本の社会に植えつけることである。その上で日本の国家像を描くとすれば、質の高い個人が自律性と自己責任をもって社会の運営に参画し、活力ある経済を営み、国民の人間性と知性を健全に持続し、社会の安定と信頼を保ち、国際社会に貢献するということに集約できる。

(1) 現行憲法下における課題

1. 国籍法や戸籍法の見直し

憲法は「国民たる要件は法律でこれを定める」と規定し、その要件はすべて国籍法に委ね、同法において国籍の取得の原則や帰化の条件を定めている。日本が21世紀の国際社会の中で生きていくためには、これまでの同質的で血統主義的な日本社会の姿を改め、他民族、異文化をも受け入れる「文化的価値観を共有する政治体」へと転換する必要がある。

そのためにも、①社会の価値共有性と安定性の確保、②文化価値の共有の保証、③異文化との交わりが新しい創造性を高め活力を生む可能性、④日本における人口の減少の影響等を考慮しつつ同法を見直し、「国籍取得の条件を緩和」する方向で国民の合意をはかる必要がある。⑤なお、戸籍法についても廃止を含めた根本的な見直しを行なう必要がある。

また、居住ビザの発給が制限的に運用されている現状を踏まえ、これを緩和する方向で見直しを行なう。さらに、外国人労働者についても、すでに多くの外国人が日本の家族の構成員になっている等、先行している日本社会の実態を踏まえ、一定の条件の下で外国人労働者の移入を拡大することを検討すべきである。

2. 公職選挙法等の見直し～選挙の規制緩和、18歳選挙権、登録投票制の検討～

現在の公職選挙法が、投票する有権者よりも公正な選挙運動を運営・管理することを優先させた「べからず選挙法」である実態を改め、少なくとも、①候補者による戸別訪問の解禁、②インターネットを活用した選挙運動の実現、③選挙運動期間中における有権者主催の政党や候補者討論の実現など、有権者の投票機会を実質化するための大胆な規制緩和策がとられるべきである。

また、④投票は義務であると同時に国民の有する権利の行使であることに鑑み、さらに必要があれば、「登録投票制」等を視野に入れて検討すべきである。また、⑤広く若年層の意見を国政に反映させるため「18歳選挙権」の実現をはかる必要がある。

また、これらすべての前提として、国民の政治参加の不平等を解消するためにも、一票の価値の格差を抜本是正する。

3. 司法制度改革～国民の司法参加の実現と行政訴訟制度等の見直し～

国民が自律的で社会的な責任を負った「統治主体」となり、公正な社会を実現するためにも、①法曹人口の増大、裁判官の給源の多様化と多元化を進めるとともに、②「裁判員制度」など国民の司法参加に道を拓く必要がある。また、③不透明な事前規制を排した透明性の高い行政運営を実現するために、行政訴訟制度の見直しや行政実体法の見直しを進める必要がある。さらには、④形骸化が指摘されている最高裁判所裁判官の国民審査（憲法79条）のあり方についても、審査対象裁判官の情報開示を進めるとともに、制度そのものの再検討を行なう必要がある。

4. 法の下での平等／性別、年齢による差別の撤廃

男女共同参画社会基本法など、両性の平等を指向する制度改革はかなり進んでいるが、社会制度や慣行に固定的な男女役割分担の考えが残っている。夫婦別姓、所得税における配偶者控除制度、出産、育児などの諸施設の整備など女性の地位を正当に保証するための改革を急ぐ必要がある。また、年齢による差別禁止を基本法制上に位置づけ、企業等における定年制を廃止することを検討する必要がある。高齢者の多くは健康であり社会参加意識が高い。年齢からくる能力の低下を考慮しつつ、労働市場やボランティアなどで女性とともに高齢者の活躍が期待される社会をつくらねばならない。

5. 等級制のある叙位叙勲制度の廃止

等級制のある叙位叙勲制度については、①形式要件によって人々を順位づけることは困難であること、②公の関係者が優位に取り扱われていること、③公職での在任期間が等級に関係するため若返りが進まないなど、今後の日本社会のあり方に矛盾することが多い。今後は分野別の褒章制度の新設や、文化勲章、国民栄誉賞、紫綬褒章、藍綬褒賞、黄綬褒章など、そうした矛盾の生じない褒章制度などを活用し、「等級制のある叙位叙勲制度」については廃止する必要がある。

6. 機会の平等と努力が報われる社会／所得税の累進性の緩和と体系の簡素化

日本人には横並び意識あるいは結果平等の指向が強い。それは日本人の伝統的な価値観によるが、戦後の累進性の高い所得税体系、護送船団方式といった行政の介入、硬直的な予算配分、前例尊重の行政執行などがこれに影響を及ぼしてきた。国民が新しい価値を追求する高い知性を育み、創造力と発信力を高めるには、「結果の平等」から「機会の平等」へと軸足を移し、努力した人が報われる社会システムに移行する必要がある。そのためには、規制制度改革とともに、所得税の累進性を緩和し所得税体系を簡素化する必要がある。

7. 源泉徴収制度の廃止／公的分野に対する寄付税制の拡大

憲法は第30条で「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う」と規定しているが、源泉徴収制度が果たすべき義務の観念を麻痺させている。国民一人ひとりが自律意識と自己責任意識をもつためには、進展著しいIT技術等を活用し、源泉徴収制度を廃止して申告納税制度に移行する必要がある。

また、国民自らの選択を明確にし公を担う意識を高めるために、教育、医療、学術研究、環境保全、人道支援などの公的な分野についての寄付税制を大幅に拡大し、財政を通さずに国民が直接資金を流すことのできる道をつくる必要がある。基準を明確にして事後監視を徹底すれば、抜け道も防げるし、自己責任の意識も高まる。

8. 財産権に対する制約原理の明確化

現行憲法は、第29条第1項で財産権の基本的な人権としての不可侵性を定める一方、同条第2項で公共の福祉に適合するよう法律で定めるとし、さらに同条第3項で私的財産は正当な補償の下にこれを公共のために用いることができると定めている。しかし現実の運用を見ると、財産権に対する制約原理は必ずしも明確ではない。財産権に対する制約原理や適用の基準、補償の基準などを明確化するとともに、環境保全、都市計画、土地利用、交通政策、安全保障政策などの「公共の福祉」にかかわる諸政策の遂行にあたっては公益に照らし財産権に対する調整をより重視する方向で合意を形成する必要がある。

9. ナショナルミニマムの見直し

これまで日本ではナショナルミニマムが時代の変化とともにかさ上げされてきた。しかし、急速な少子化、高齢化と国・地方の財政状態の悪化を踏まえれば、現在の社会保障の仕組みを維持することは不可能であり、憲法の「生存権」に基づくナショナルミニマムの

適正な水準をどこにおくべきか見直すべき時期に来ている。少なくとも、①医療については、制度そのものを抜本的に見直すとともに、所得と資産を加味して高齢者の自己負担を増大すること、②年金についても、負担と給付、受給者の所得と資産、世代間の公平性を踏まえつつ、制度の抜本改正に取り組む必要がある。

10. 雇用のセーフティネットの整備、ワーク・シェアリングの推進

持続的な経済成長が期待できないこれからの経済では、一時的な失業が「生存権」を脅かすような脅威とはならず、次の仕事への積極的な挑戦の機会となるような法制度の整備が不可欠である。失業保険、再訓練制度、職業情報の提供と紹介の充実、移動が不利にならないような税制や企業年金、福利制度等の見直し、解雇や労使紛争に関する法制と紛争処理制度の整備などが求められる。

また、仕事を分かち合う「ワーク・シェアリング」を推進し、緊急避難的な雇用確保にとどまらず、社会保障制度や税制のあり方の見直しを含め、雇用の形態にかかわらず雇用者の均等待遇（同一価値労働・同一賃金）を明確にするための法制化を急ぐ必要がある。また、このことを通じて日本人の「働きかたの構造改革」に踏み込む必要がある。

11. 教育基本法の見直し

教育基本法は主として通則的な規定となっている。①健全な倫理観や宗教心に裏付けられ自律性を備えること。②個性に支えられた若々しい創造性に満ちていること。③主権者国民としての自覚を深めること。④社会を支える参画の精神とルールを尊重する意識を育てること。⑤論理的な思考能力や表現力、ディベート力を有していること。⑥国語の能力を備え、日本の歴史と伝統を理解し尊重すること。⑦異なる文化や価値観を理解し尊重するとともに、地球上の問題を自らの問題として考え行動しうる国際性に富んだ精神を養うこと。以上7点を期待される人間像とし、画一的な教育を改め、競争性を導入して多様化をはかるとともに、地方の特色を活かした教育を受ける権利を保障する基本法に改める必要がある。

12. 初等中等教育、大学教育の見直し

初等中等教育（高校教育を含む）においては、落ちこぼれを出さない記憶中心の教育から、個性と人間性を育むとともに、コンピュータ・リテラシー、英語力、表現力、考える力などの充実をはかる教育に重点を移す必要がある。また、授業時間の増加を進めるとともに、学区制の弾力化や教育委員会の廃止、校長の人事権、教科書採用など権限の拡大、教員研修の充実、それに能力に応じた教員の待遇改善をはかる必要がある。

また、日本の大学のレベルは国際的にみてかなり低い。大学の魅力を高めるためには、①設立の自由化などを通じて大学間の競争の強化をはかるとともに、②入試、卒業試験の厳格化、第三者および学生による評価、評価に応じた待遇の付与、外国人教員の大幅採用、大学院の充実強化をはかる必要がある。また、③文部科学省の大学に対する補助金を廃止し、学生個人に対する奨学金の充実に振りかえる必要がある。

13. 生涯教育の充実

教育はたんに学校教育に帰するものではない。家庭の教育機能を高めるとともに、学校教育と生涯教育、地域教育との連動をはかる必要がある。とりわけ、産業構造や技術条件、管理手法の急速な変化を考えると、生涯教育の重要性はこれまでとは比較にならないほど高まる。学校教育法の第 1 条に規定された一般教育とならぶ今ひとつの柱として生涯教育を位置づけるべきである。

14. 家族法制の再検討

世界人権宣言や女子差別撤廃条約、家庭責任をもつ男女労働者に関する条約など日本が批准した国際法の趣旨に照らし、就労や家族形態の変化をも踏まえ、「個人の尊厳」と「両性の平等」を保障する観点から、現在の家族法制（民法親族編、相続編等）や戸籍法、税法等の改正をさらに進める必要がある。

また、現行民法は夫婦とその未婚子により構成される婚姻家族（核家族）をモデルとしていたが、戦後 50 年を経て家族形態はさらに変化し、離婚、事実婚、非婚、晩婚化、一人親世帯、高齢者の単身世帯化など従来型のイメージでは対処できない事態が進んでいる。今後の高齢化社会の進展を踏まえ、従来型の家族の観念にとらわれず、高齢者同士、同性同士の世帯やシェアード・リビングなど多様な暮らし方の形態を包含する「新たな家族の定義＝約束事としての家族」を社会に組み入れるための検討を行なう必要がある。

15. 個人中心の刑法概念の見直し

経済社会の進歩とともに企業等の団体による組織犯罪が増えている。また、一部の宗教法人等による反社会的な行動も増加している。こうした事態に対処するため、法人の解散などを可能にすることを含め、従来までの個人中心に編成されている刑法概念を再検討する必要がある。

(2) 憲法改正を視野に入れた基本法制改革

1. 国民であるか否かにかかわらず「何人」も享受すべき権利の保障

憲法第 14 条は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により」差別されないと定め、「国民」に限定した規定となっている。しかし、憲法制定後の世界的な差別撤廃への努力の積み重ねを踏まえると、第 14 条の規定は「国民」という表現を見直し、国民であるか否かにかかわらず、日本にいる外国国籍の人を含め、「何人」も保障されるべき権利として新たに確立し、憲法に明記する必要がある。

2. 民族・国籍・宗教・年齢・障害の有無による差別の禁止

その際、憲法第 14 条は、「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」という従来の規定に加え、「民族」「国籍」「宗教」「年齢」「障害の有無」によっても差別されないことを明記すべきである。

3. 国民の要件に関する規定の創設

すでに述べたように、憲法第 10 条は「国民たる要件は、法律でこれを定める」と規定し、その要件はすべて国籍法に委ねている。しかし、国民の要件は国家の構成を規定する必要不可欠な要素であり、新しい憲法においては、①国籍取得にあたってとくに考慮すべき基本原則や国籍の効果等を憲法において定めるなど「国民の要件」を明記する必要がある。②その際、国家を他民族や異文化をも受け入れる「文化的価値観を共有する政治体」として位置づけ、③従来までの同質的で民族共同体的な考え方を改める方向で、国籍取得の条件を緩和する必要がある。

4. 公金や公の財産の支出・利用禁止の見直し

社会的費用を担う国民の負担能力がますます乏しくなる中で、介護や子育ての社会的サービスや教育については、これまでのように公的機関に依存するのではなく、公的な資源と民間の能力を適切に組み合わせる公設民営など、民間の資源と能力をできるだけ活用する工夫が求められる。憲法 89 条では、公金または公の財産は「公の支配に属しない慈善、教育、博愛の事業に対し、これを支出しまたはその利用を供してはならない」と定めてい

るが、福祉や教育などの必要な社会サービスに関してはこの規定を見直し、国民の資源が国民福祉の向上のために有効に活用されるような国の仕組みを検討する必要がある。

5. 環境権および環境を保全する義務に関する規定の創設

環境保護の現代的な重要性に鑑み、何人も生命を維持し、人間らしい生活を営んでいくために不可欠な自然の恵沢を享受する権利として「環境権」を明記するとともに、国や自治体はこの権利を享受する国民の付託に沿い、「よい環境を保つ施策を講ずる責務」もしくは「環境を保全する義務」を明記する必要がある。また国民の側も環境権の反面の効果として「環境を汚染しない義務」を負うことになる。

6. 知る権利に関する規定の創設

情報公開法の制定により、行政機関に対する国民の情報開示請求権が具体化されているが、これをさらに進めて、憲法条文上においても21世紀型の新しい権利として「知る権利」を明記し、国および公益性の高い団体・機関等に対し情報の開示を求めることのできる権利として確立する必要がある。

7. 人格権またはプライバシーの権利に関する規定の創設

報道被害によって「人格権」が侵害され、救済措置がとられないまま放置されるケースがある。また、高度情報通信社会の下では個人情報の大量漏洩やインターネットによる中傷などが多発する恐れもある。したがって、個人情報保護法制を整備するとともに、憲法に、何人も名誉、信用その他人格を不当に侵害されないこと、個人の私生活や家族・家庭をみだりに干渉されない権利を保障する「人格権」または「プライバシーの権利」を明記する必要がある。

8. 人間の尊厳に関する規定の創設

クローン技術やヒトゲノム技術の急速な進歩により、技術と人間をめぐる倫理上の制約が重要な課題となる。生命科学の研究にあたっては人間の尊厳に留意する必要がある、そのためにも、憲法において「人間の尊厳」の不可侵、尊重、保護に対する規定を設ける必要がある。

9. 知的財産権に関する規定の創設

現行憲法は財産権の不可侵を定めているが、知的財産権についてはこれを特に明示して保護していない。21世紀の日本における知的財産権の戦略的な重要性に鑑み、宣言的な意味合いを含め、これを憲法上の保護の対象として明示する必要がある。

10. 法人の位置づけ

現代社会の実態に即してみると、企業は社会に欠くべからざる存在として活動し、その組織力をもって特定地域、分野に影響を与えているにもかかわらず、憲法上明確な位置づけがなされていない。また、企業のほかにも、個人と国家の間には宗教法人、NPO、地域活動団体などがある。このような中間組織の活動が21世紀の日本社会においてさらに影響力を増すであろうことを踏まえ、その役割を積極的に位置づけるとともに、社会の安定との調和をはかるための権利義務規定を検討する必要がある。

11. 家庭に関する規定の創設

現行民法では、家族を定義することは旧民法の「家」の読み替えにつながる恐れがあるとして排除され、親族関係、婚姻関係、親子関係、相続関係等を個別に規定するにとどめ、法形式上「家族」という言葉は使用されていない。

憲法も同様であり、第24条において、「婚姻は両性の合意のみに基づいて成立し、夫婦が同等の権利を有する」とし、婚姻および家族に関する事項は「個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して制定されねばならない」と定めているものの、家族そのものの位置づけが明記されていない。また、世界人権宣言第16条にある「家庭が国や社会の保障を受ける権利」あるいは「家庭を形成する権利」も謳われていない。家族は個人的なつながりである一方、社会を構成する最小単位の共同体であることを踏まえ、「個の尊厳」「両性の平等」とともに、家族または家庭の位置づけやその役割を明示し、社会の基礎的な集団として社会や国の保障を受ける権利を有する旨を憲法に明記する必要がある。

はじめに ～検討の視点～

憲法制定後 50 年余の歳月が経過した今日、憲法をはじめ国民の権利義務に関する基本法制について、その再検討を迫る社会環境の変化と新しい意識があらわれている。新憲法制定後、日本は戦後の復興から高度成長の実現へ、そして国際社会の展開へと目覚ましい発展を遂げ、今日では世界第 2 の地位を占める経済国家を確立することに成功した。

その間、自由と責任のバランス、公権と私権のあり方、政府と民間の関係といった国民の権利と義務をめぐる多くの論争を呼びながらも、憲法の枠組みを基礎に生活環境、社会福祉、教育水準など多くの面で豊かさの向上を実現してきた。

21 世紀を迎えて、世界は大きな変革の時期を迎えている。グローバリゼーションの展開と IT 革命に象徴される技術パラダイムの革新は地球社会に発展の可能性をもたらすとともに、人口動態の変化、資源エネルギーの制約、あるいは地球環境の悪化は人類に新たな課題を投げかけている。これらは、世界秩序の運営や国家の機能、あるいは人間活動のあり方を問い直し、国民の権利義務の態様に新しい視点を求めている。

今日の日本では、社会の活力が低下し、人々の気持ちに停滞感が漂っている。豊かさの故か、停滞を打ち破る意欲も萎え、社会への参加意識も希薄となり、家族のきずなも細っている。諸外国では魅力の乏しい日本、変化することのできない日本人という評価さえ生じている。これらは「国際社会で名誉ある地位を占めたい」とする憲法の精神に沿うものでないことは明らかである。

われわれは、国民の権利義務に関する基本法制の検討を進めるにあたって、第 1 に、今日社会に生じつつある社会の諸条件の変化、あるいは将来に向けて予見される変化からみて、基本法制がどうあるべきか、そして第 2 に、日本と日本人がこれまでに歩んできた発展の軌跡と今日営まれている社会活動を憲法の理念から評価して、関連する基本法制が憲法の理念を具現するのに適切であるかどうかという視点に重点を置くこととした。

憲法は日本の国家のあり方を規定する基礎であり、国民の精神的な支柱である。このような立場から、時代の変化とともに、憲法をはじめとする基本法制のあり方を広く国民の間で議論すべきであるというのがわれわれの考えである。

I. 21世紀に起こる社会の環境変化

1. グローバリゼーションの進化と国家主権の変質

20世紀後半から次第に高まってきたグローバリゼーションの傾向は、東西冷戦の終焉とIT革命の進展によって大きく加速し始めた。この傾向は、21世紀には、さらに高まり、国家主権のあり方を大きく変質させるに違いない。

まず、国際政治の面では、第2次大戦後、核兵器の出現によって米ソの2極対立という構図が生じ、その後これと並行してそれぞれの陣営で徐々に多極化現象が生じていた。そしてそれが、ソ連の崩壊によって世界秩序の共同運営体制へと移行した。国際連合は、現状では十分に中枢機能を発揮していると必ずしもいえないが、1990年代以降いくつかの地域紛争において集団安全保障体制の展開にかなりの役割を果たしてきた。

これに加えて、NATOなどの多国間安全保障体制や日米安保条約などの米国を要めとした二国間条約が国連の機能を補完しているのが現状である。また、2001年9月11日に発生した同時テロ事件の発生は、われわれに新しいタイプの脅威の存在とこれに対する対策の改善の必要性を認識させるものであった。

21世紀には、集団安全保障体制がさらに強まるであろう。同時に、ITの進歩により、政治や経済の両面において相互依存関係が一層深化し、いわゆる“平和の創造”という事前的な安全保障が重要な役割を果たすものと期待される。そして、国際的に核兵器の共同削減、共同管理への機運が醸成される可能性が出て来よう。その点で、国家主権の変容が読みとれる。

東西冷戦の終焉によるもう一つの大きな成果は、世界に民主主義という政治体制に共通の価値観をもたらしたことである。もちろん、中国などでは依然として社会主義の政治体制をとっているが、実体としては、市場経済体制の拡大とともに徐々に民主主義的な政治体制を取り入れるようになっていくであろう。このような変化が政治上のグローバリゼーションを高める力となることはいままでのないが、同時に国際秩序をめぐる合意を形成するにあたって、各国に民主主義の社会運営の成熟を求めるものであり、日本もその例外ではない。

経済の側面においても、グローバル化の傾向は着実に進行する。1980年代以来、発展途上国においても市場機能と自由貿易を経済発展の推進力として評価する機運が広がった。ガットから WTO へと世界貿易体制を進化させた国際社会は、モノ、カネ、資本、技術、情報の自由な交流を高め、世界経済の成長を加速した。EU のように通貨主権を連合機関に委ねたり、南米などでは米ドルを通貨として採用する国さえ現れた。

相互依存関係を高めた先進国においては、G7体制により通貨の安定と経済構造の改革に共同行動をとるようになってきている。世界経済の運営に連帯性が組み込まれ、かつては内政干渉と思われるような“政策調整”さえ実施されるようになってきている。そして2001年11月には貿易および投資のいっそうの自由化の促進と新しい環境に即した経済活動のルールの共通化をはかるために、WTOのニューラウンド交渉の開始が合意された。

21世紀には情報通信技術は一層進歩するに違いない。ITの進歩は企業活動や人々の行動を“距離”と“時間”から超越させ、世界中をネットで結合させることになる。こうした現象はより自由な経済活動の保証と活動をめぐるルールの共通化を求めることになり、グローバル化をいっそう加速することになる。そして知的創造力がメガコンペティションの帰趨を決めることになるので、各国はその投資条件を改善して、創造力のある企業、創知性のある人材を誘い合うことになる。

地球環境の破壊は人類に深刻な問題を投げかけている。人類は自然の脅威を克服し、生活の便益を追求してひたすら技術を開発し、経済を発展させてきた。そして、人類は20世紀中に4倍にも急増した人口に対しても食料供給を可能にし、多くの国で豊かな生活を享受することに成功した。しかし、そうした行動はエネルギーや資源を地球から収奪し、その結果、貴重な環境を汚染し、今や自然の循環機能を回復不能なところまで追い込んでしまった。

先進国と発展途上国は、それぞれの立場から地球環境保全の取り組みを主張し、同時に地球温暖化防止条約を締結するなど協力体制の推進に努めている。2001年11月には京都議定書の実施が合意されたが、米国はこの参加を拒否しており、地球全体の取り組みの体制を確立するには至っていない。

地球環境問題を根本的に解決しようと思うならば、われわれは、20世紀までに築き上げてきた大量生産、大量消費、大量廃棄の産業技術パラダイムを改革し、便益中心のライフスタイルを変革しなければならない。

以上述べたような新しい現象は、国家主権の発現の態様を政治・軍事による「拡張と対決」から、経済文化を基軸とする「共存と協働」へと指向させることになる。そして国家の存立の基礎は、文化のアイデンティティと社会の魅力を高めつつ、世界の秩序を前進させる優れた構想力と合理的な説得力を備えることに移るに違いない。このことは、多様な国家観を生む可能性があり、日本はどのような国家を選択するかが問われることになる。

2. 情報通信技術革命の進展と社会システムへの影響

IT 革命は、世界中で目覚ましいスピードで進行し、社会システムに大きな変化をもたらす。インターネットはパソコンの連結からモバイル端末やデジタル家電をも結ぶネットワークへと進化し、さらに音声入出力や翻訳機能とも連動する総合的かつ多様化したウェブへと歩み続けていくであろう。

農業革命や産業革命が生産手段において地主や資本家が中心的に活躍したことと対比してみると、IT 革命においては情報の価値を駆使する人間が中心的役割を果たすことに特色があり、そこに革命的な要素が生じているとみることができよう。そして、それが生み出す情報通信社会は、政府、企業、個人、NPO などの各主体が常に直結するフラットで多様なネットワークを生む。これは、これまでわれわれが経験したことのない社会なのである。

IT 主導の経済においては、一般的には市場の主導権が需要者側に移るとともに、経済取引コストがゼロに近づき、ネットワークの利益を通じて収穫逦増の法則が働く。したがって、産業構造や企業経営が大きく変革することになる。その半面で、情報能力の優れた企業や個人は知識の集積によってますます強くなり、一方で情報独占の問題を生み、他方で情報弱者が社会進歩から取り残されるデジタル・ディバイドの問題を引き起こす。

IT 革命は、市場情報の多角的利用を通じてグローバリゼーションを加速し、経済上の国境の低下と企業の脱国家化を招くことになる。そして、アジアの通貨危機で経験したように、ときとして投機的な資金移動が起こり、国家や国際機関が適時適切な対応をしないと経済が混乱することもあり得よう。

サイバー民主主義が進むと、政党および政治家が有権者などと幅広くネットで直接結ばれる。地域による代表性が後退し、反面で特定の利害関係をもつ NPO などが政治に影響力を高めることになる。それは権力構造を相対的に有権者に移す力として働く。従来のような密室の政治手法は通用しなくなり、政治が徹底した情報公開のもとで、多元化した社会

のニーズを取り入れ、合意形成をはかる新しい組織と手法を確立しなければ、政治はリーダーシップを発揮し得なくなる。直接民主制への移行の可能性を高めることになるかもしれない。

IT 革命は、人々の生活様式や社会意識を大きく変えることになる。人々は、豊かな情報と多様な情報関連機器を活用して自律的な意思決定を行なうとともに、文化、時間、教養、環境、安全など多様な価値を追求していく傾向が高まるに違いない。人々は、これらの価値観がネットワーク化を通じて充足されることにより、充実した生活をおくる可能性に恵まれる。

勤労形態も革命的に変化し、SOHO やサテライト・オフィスが出現したり、フレックス化が進むなど大きく変化しよう。従来の企業の間管理職の業務は、単純な事務処理がコンピュータに取って代われ、知的活動を中心とした戦略的な業務を指向することになる。そうすると、人々は知力と創造力を競い合うようになるとともに、自分の能力発揮とアイデンティティを求めて、たえず新しい職場を求めて移動することになる。人々は、企業への帰属意識を低下させながら人間性を重視していく傾向をたどろう。

ところで、サイバースペースによるコミュニケーションは、対人関係を保つ能力を減退させるばかりか、倫理観を低下させるおそれがあるという指摘がある。情報関連能力いかによって中間層の分化が起こり、社会の安定性を損ねることにもなりかねない。また、プライバシーの保護、コンピュータ犯罪の防止などサイバーセキュリティーに十分な対応策がとられないと、社会連帯の基礎である信頼を損ねるおそれもある。

3. 少子化と高齢化の進行

少子化と高齢化は、今後の日本社会のあり方に大きな影響を及ぼす重要な要因である。厚生労働省の人口問題研究所の予測によれば、現在 1 億 2700 万人に及ぶ日本の人口は 2007 年から減少に転じ、2050 年には約 1 億人、2100 年には約 6700 万人に低下する。65 才以上の高齢者の比率は、最近の 17.2%から 2050 年には 27.4%に、2050 年には 32.3%に達すると予想されている。ただ、実際には、人口減少も高齢化もこれよりさらに速いスピードで進行するとの予測がある。

人口減少は、我々がこれまでに経験したことのない新しい現象である。人口過密な日本にとって、人口減少はむしろ好ましいという見解もあろうが、少子化と高齢化は、その過程では貯蓄率の減少に伴う経済成長力の低下、社会保障費の増加による財政負担の増加、

教育や技術開発への資金配分の減少、世代間の摩擦による社会の不安定化など、さまざまな摩擦を呼ぶ。

その対策としては、一般的には、出生率を高める社会環境の整備、女性、高齢者の労働市場への参加、技術進歩による生産性の向上、移民や外国人労働者の受け入れなどが考えられているが、これらの問題の多くは、個人の価値観や社会意識と密接に関係しているため、その実現は決して容易でない。とりわけ、結婚や出生をめぐる社会意識、家庭に対する観念、出産育児に対する社会のシステムについて新しい合意が欠かせない。

高齢者の増加は、医療制度の改革と年金制度の改革を求めずにはおかない。社会保障制度は憲法第25条でいう「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」と密接な関係があり、その原則の上で将来のあり方を検討する必要がある。ことに最近の高齢者は健康で能力の高い人も多い。社会への参加意欲も旺盛である。こういう状況を考慮すれば、高齢者をその能力に応じて労働市場で受け入れ、その所得を加味した社会保障の仕組みを検討する必要がある。さらに、公共の利益のためにボランティア活動を通じて、社会参加の意欲を充足する道も拓く必要がある。

介護については、日本では従来から主として家庭において主婦の負担に依存してきたが、女性の社会進出になどの状況を考慮して、2000年度から公的な介護保険制度が発足した。高齢者はできるだけ子供に負担をかけることを避け、子供は親の介護に戸惑いを感じずという日本特有の社会意識が広がる中で、どのような方向で社会的な合意を形成するかが問われることになる。

4. 社会運営システムの変化

社会が以上のように変化をしていくとなると、秩序や行動のルール、合意形成の手法、利害調整のメカニズムなど社会運営システムが変容し、国民の権利義務のあり方も見直しが迫られる。

まず社会運営のシステムについて、政府の介入をできるだけ減らし、かつルールにもとづく事後監視に重点が移る。その点で、高度成長の過程で大きな力を発揮した行政の機能が相対的に低下し、司法の役割が上昇することになる。これは、国際間の経済取引についても共通の現象である。日本では1980年代後半以来、とりわけ、経済分野において規制緩和が叫ばれ、市場の効率性の向上を期しているが、現状をみるかぎりいまだ道半ばである。

司法の改革もようやく議題に取りあげられるようになったが、時間的にもコスト的にも社会のニーズに沿っておらず、さらに改革の進展をはかる必要がある。こうしたシステムが健全に作用するには、各主体が自主的な判断をし、その結果に責任を負うことが基礎となることはいうまでもない。

次に、政策形成における政治の役割が高まる。これまでは政策形成において行政が大きな役割を担ってきたが、社会秩序のルール化が進み、国の安全の確保と国民利益の最大化をはかる全体最適の政策が求められるとなると、政治がその役割を担うことは当然である。

しかしながら、現状では、政治がそのような役割を十分に果たしているとはいえない。今後、政治改革を加速し、活力ある政治を実現しなければならないが、そのためには、政治が判断力、構想力、説得力を高めるとともに、国民の政治への参加を進めて、国民が政治の選択を評価するシステムを確立しなければならない。

さらに、政策参加システムが多様化する。日本においては政治と選挙民の間をつなぐ機能が欠けている。今後はNPO、シンクタンク、経済団体などの団体やジャーナリズムが政策形成に大きな役割を果たすことになる。IT革命が政治運営のオープン化を求めることになるので、政党にしても、政治家にしても、こうした多様な意見を積極的に取り入れ、政治の運営に反映させることが必要となる。

行政は、本来、政治が決定した予算、法律などを効率よく公正に執行すべき立場である。その過程で知り得た知見にもとづいて政治にたいして政策上の提言をすることが重要であることはいうまでもない。もちろん、その提言にあたっては、選択肢と予想される結果を付して、政治の選択を求めることが好ましい。これは市民団体を含んだ政策論争を活性化することにつながる。

これに関連してもうひとつ重要な点は情報公開と政策評価の実施である。幅広い政策議論を活性化するためにも、政治が最適な選択をする上でも、さらに開かれた行政を確保する上でも、さらにこれを推進しなければならない。最近、日本でもようやくこれらの制度上の枠組みが整備されたが、その適切な運用こそが、国民の権利・義務を行使する上で重要な前提である。

Ⅱ. 日本社会の脆弱性と社会意識

1. 統治機構の機能不全と国民意識

日本の統治機構は、議院内閣制によっている。しかし、国民の間では、国内的にも国際的にも、これが有効に機能して、政治がリーダーシップを発揮しているという認識は乏しい。その原因は、いろいろ考えられるが、根本的には国民が平等、事なかれ主義という封建時代以来の被統治者意識に支配され、リーダーシップを競い合うという統治者意識が乏しいことにある。論争を通じて多数決で政治上の課題を選択するという近代民主主義の手法が育たないのはそのためであり、密室での話し合いと妥協を繰り返す政治体質はその結果である。

「一国の興隆はリーダーに係る」ことは歴史の教えるところである。1989年から今日に至るまで日本の首相は11人を数え、欧米の主要国が2~3人であるのに比べてリーダーの存在感が乏しい。日本の政治の脆弱性はかなり根深く、政党のあり方、議院内閣制の運営方法、政治家の資質などに密接にかかわっている。

たしかに、政治は国民の鏡といわれるように、その原因は国民の政治意識の低さにあり、リーダーが生まれない背景は、それを生む社会的条件が備わっていないことにある。日本では聖徳太子の十七条憲法で「和を以て貴しとなし、忤うことなきを宗となす」と説き、以来、妥協をはかり争いを避ける価値観を拓げてきたが、それは争いを避ける統治者の意思の反映にすぎず、今日の閉塞状態に陥ってもなお、国民自身が自らの主張を明確にせず、大勢順応の姿勢をとり続けていることは、いまだに主権者意識が育っていないことを端的に示している。それはとりもなおさず、憲法が期待している活力ある民主主義を定着させる社会的な素地が十分に熟成していないからであろう。

2. 希薄化する自律意識

日本では、戦後の貧しい時代に「乏しきを憂えず、等しからざるを憂う」という意識が根強く広がっていた。その後の高度成長期においても雇用の安定を優先する思想から企業経営において終身雇用と年功序列賃金体系が定着し、税制においてきわめて傾斜のきつい累進税体系が採用され、これらによって、結果平等の社会を築きあげてきた。

学校教育においても、落ちこぼれを出さないかわりに標準的な個性の乏しい若者を養成し、これを大量に社会に送り出した。「和を尊ぶ」伝統的な意識を背景に、このようなシステムが成功者を素直に讃えるよりも、「出る杭」を調和を乱す者としてその足を引っ張る風潮が出来あがった。そのことは、努力すれば報われるという近代意識の発達を妨げるばかりか、ゴネ得ともいわれる社会への依存心を拡げ、公共心を育てるところか社会の連帯を崩すことにもつながった。

これらの傾向は、「みんなで渡れば恐くない」という集団的思考を産み、異なった価値観をもつ人々との交流に消極的になり、コミュニケーションの能力に劣る結果になった。これが国際性の停滞傾向を生み、新しいフロンティアに挑戦する意欲に乏しい社会を生み出している。これでは、優れたリーダーが生まれにくい。

このような傾向は、企業社会では業界横ならびと政府依存の意識となって現れている。構造改革が進まず、不良債権の処理が遅れ、ベンチャー企業が育たない理由は、こうした社会風土に深くかかわっている。

3. 停滞する革新力

最近、ながい不況の影響で日本社会の革新力の低下に不安感が広がっている。海外の研究機関が行なう日本をめぐる国の国際競争力の評価が低下傾向にある。たとえば、スイスにある国際経営開発研究所（IMD）の国際競争力比較によると、日本は1993年版まではトップであったが、2001年版では26位になっている。これは市場効率、技術開発、経営革新、情報能力、創造性、コミュニケーション力などの総合的な競争力が低下していることに起因している。

その主な要因の一つが教育問題にあることはいうまでもない。日本国憲法において教育の意義が強調されているにもかかわらず、最近では、学校の荒廃や学力の低下が問題とされている。戦後の新教育制度のもとで、日本では高校進学率が100%に近づき、その約半数が大学（短大を含む）へ進学するという外見的には世界のトップレベルの高学歴社会を築くことに成功した。そこで展開された画一的な人材の育成が最近に至る高度成長に大きな力を発揮したことはいうまでもない。

しかし、内外に水準の高さを誇ってきた日本の初等中等教育では、最近学力低下が懸念され、高等教育では新しい時代の要請に応えられず、国際水準の劣化が問題とされている。多発する未成年者の凶悪犯罪、いじめ、不登校、家庭内暴力、学級崩壊などの問

題、自殺や幼児に対する犯罪の増加という現象は、日本社会のひずみを端的にあらわしている。これらはいたずらに物質的な豊かさを追い求め、個人の権利や自由を尊重しすぎた結果、社会への義務と責任を軽視し、生命の尊さを忘れ、公共心に欠けた利己的な人間が形成されてきたからに他ならない。

企業の技術開発力や経営力の停滞は、今後のメガコンペティションのなかで、日本が国際競争に耐え得るかという不安を醸し出している。日本は、IT革命の展開にあたって米国に2～3年の差をあげられているという指摘さえある。最近、企業改革が進んでいるとはいえ、いまだに日本の企業経営のリスクへの挑戦、成果主義への対応が不十分であり、企業の創造力と活力が十分に発揮されるに至っていない。

国際社会への貢献の必要性が強調されているにもかかわらず、ODAの供与など経済的な分野はまだしも、政治分野や知的分野となると、海外諸国の日本に対する評価は、決して高いものではない。

4. 家庭とコミュニティの機能低下

最近、社会運営の基礎的組織である家庭や地域コミュニティの機能の低下に関心が集まっている。まず、家庭機能をみると電通総研が実施した価値観国際比較調査（1999年7月）によれば、家庭での結びつきが弱まっていると感じている人は88.8%にも及び、先進国ではスウェーデンに次いで高い比率になっている。とりわけ問題なのは、社会の一員として他者の中で生きていく力を養成する家庭における教育機能の低下である。少子化が進み、子供同士の接触が低下しているうえ、親と子供の対話の機会が減り、親は子供への対応に戸惑っている。

男女共同参画社会の実現が進みつつあるが、それを前提とした「新しい家庭像」は依然としてあいまいなままである。しかも、日本では、親が老後を子供に依存することを避ける傾向が国際的に最も高い。また、子供の方も、介護期間の長期化や費用負担の問題を抱え、親の介護を引き受けることの限界を感じている。

地域コミュニティについては、とくに都市部において、その機能が崩れつつある。地域コミュニティは、歴史的にみて、地域社会の文化的な持続性、人間関係の暖かさ、あるいは相互扶助の精神といった点で大きな貢献を果たしてきたが、ネットワーク社会に移行するとしてもそれが重要な役割を果たすことが期待される。ネットワーク社会では、NPO活動にみられるように機能的な結びつきを高めることになるが、地域コミュニティの機能の高揚にもその機能を活用する必要がある。

Ⅲ. 改革すべき基本法制上の課題と方向

われわれは、これまで 21 世紀に予想される社会の変化と日本社会に内在する諸問題を分析してきたが、その結果、憲法をはじめとする基本法制をめぐって、いくつかの基本的な課題が浮かび上がってくる。

まず、国民固有の権利である「公権」と「私権」のあり方についてである。これまで、基本的人権は「国家」からその権利を守ることを中心に論じられ、その根拠として天賦人権論が展開されてきた。現在の憲法においても、公権のひとつとして参政権が認められているが、これまでの分析にもあるように、民主主義国家を運営する上で、国民は主権者として従来以上に公権の意義を認識し、その適正な行使が必要となる。現実の日本社会においては、国民が「観客的民主主義」と揶揄されるように統治客体意識を引きずっている。国のあり方を明確なものとするために、公権のあり方が問い直されている。

また、私権においても、複雑化した高度の社会においては、基本的人権をたんに国家からその権利を守るだけでなく、すべての人や社会集団から守られるべき人権という問題が生じつつある。従来は「公共の福祉」「公共の利益」がその調整をはかる概念であったが、それが必ずしも十分ではなく、新たな基準が必要になっている。さらに、グローバル化が進み、国民であると否とにかかわらず外国人にも保障されるべき権利・義務と、国民であることによる固有の権利・義務とを区別して考えるべき問題も生じている。

次に、これとの関連で市場をどう位置づけるかという問題がある。自由権を享受する立場からは自由市場尊重をいうことになろうが、情報通信技術がもたらすインパクトあるいは地球環境問題の深刻化などを考えると、市場の枠組みを公共財として構成するという考え方が出てこよう。

今日の日本にとって何よりも大切なことは、人々が「統治客体主義」から「統治主体主義」へと意識を変革し、自由と責任のバランスを保ち、民主主義をしっかりと日本の社会に植えつけることである。その上で日本の国家像を描くとすれば、質の高い個人が自律性と自己責任をもって社会の運営に参画し、活力ある経済を営み、国民の人間性と知性を健全に持続し、社会の安定と信頼を保ち、国際社会に貢献するということに集約できよう。

以下、主要な基本法制上の課題について、問題点と方向性を示すこととする。

1. すべての人が享受すべき権利の保障

国民に限らず「何人」も保障されるべき権利

憲法第3章の規定は「国民の権利及び義務」と題されながら、「国民は」とされる条文のほかにも国民に限らず「何人も」とされる条文とが混在して規定されている。とくに第14条は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により差別されない」と定め、国民に限定した規定となっている。

しかしながら、憲法制定後世界人権宣言や国際連合等において進められてきた差別撤廃への努力の積み重ねを踏まえると、第14条の規定は国民であるか否かにかかわらず、日本にいる外国国籍の人を含め、「何人」も保障されるべき権利として確立すべきものである。

民族・国籍・宗教・年齢・障害の有無による差別の禁止

その際、第14条には、後述するように、「人種、信条、性別、社会的身分又は門地」という従来の規定に加え、「民族」「国籍」「宗教」「年齢」「障害の有無」等によっても差別されないことを明記すべきである。

2. 国家を構成する国民の要件と居住外国人

同質的な社会から他民族をも受け入れる社会へ

憲法第10条では、「国民たる要件は、法律でこれを定める」と規定されており、その要件はすべて国籍法に委ねている。それによれば、第2条（出生による国籍の取得）および第3条（準正による国籍の取得）で国籍の取得の原則を定め、さらに帰化の条件を第4条から第10条で詳細に定めている。その中心の規定は第5条であり、その要件を5年以上の日本の滞在、20歳以上で本国法での能力の保有、素行善良、生計の可能性など厳格に定めている。

21世紀を展望すると、日本、欧州などの先進国ではかなりのスピードで人口減少が進み、中国、インド、アフリカ、中近東などで人口が急増することが予想される。こうした現象を考えると、将来、世界的な人口移動が起こり得る。これは、国際的な圧力となって摩擦を起こす可能性があり、同質的な日本社会はこれにどのような対応をするかが迫られることになる。

国民の要件を考える場合、国家とは何かを考え直す必要がある。国家とは一般的には「一定の領域に居住する人々が作る政治的共同体で、主権、領土、国民で構成され、統治機関を持つ」とされている。国家の機能は前述したように、グローバル化によってそ

の機能は変質しようが、国民の安全を確保し、国民の利益を最大化するという機能が必要である以上、国家たる存在は持続する。その場合、日本の社会の姿を「血統主義」を重視して日本民族の共同体として捉えるか、あるいは、他民族や異文化をも受け入れる「文化的価値観を共有する政治体」と考えるかが重要な視点となる。

国籍取得条件の緩和と戸籍法の見直し

国民の要件が、国家の構成を規定する重要な要素であることを考えると、「国籍の取得の原則」を憲法に明記する必要がある。そして、次の諸点を考慮し、従来の血統主義的な考え方を改め、他民族や異文化をも受け入れる「文化的価値観を共有する政治体」へと国の姿を転換するとともに、国籍取得の条件を緩和する方向で国籍法等を見直すことについて国民の合意をはかる必要がある。また、戸籍法についても廃止を含めた根本的な見直しを行なう必要がある。

- ① 日本における人口減少の影響
- ② 社会の価値共有性と安定性の確保
- ③ 文化価値の共有の保証
- ④ 異文化との交わりが新しい創造性を高め活力を生む可能性

国籍離脱の自由について

同時に、国籍取得の条件を緩和するのみならず、「国籍を離脱する自由」の条件を緩和するかどうかの問題もある。これは無国籍という存在を認めることになるので、慎重な検討を要する問題である。

居住ビザの発給に関する制限緩和

また、居住ビザの発給もわが国の場合かなり制限的に運用されている。人口にたいする居住外国人の割合をみると、米国8%(1990)、イギリス3.6%(1997)、フランス6.3%(1997)、ドイツ9.2%(1997)、スイス19.2%(2000)で、日本の場合は約1.2%で、諸外国に比べてかなり低い。日本社会が同質性が高いといわれるゆえんであり、その緩和を検討する必要がある。

外国人労働者の受け入れの拡大

外国人の労働者の移入については、日本人の意識は消極的である。電通総研の価値観比較調査(1998)によると「現状維持すべし」とする人が47.1%、「現制度を強化すべし」とする人が11.4%、「緩和すべし」とする人が40.9%となっている。日本の将来の生産年齢人

口の減少、とくに知的労働者の不足や、現に外国人が日本の家族の構成員となっている等、すでに先行している日本社会の実態を考えれば、一定の条件の下で、外国人労働者の移入を拡大することを検討すべきであろう。

定住外国人について

定住外国人に地方選挙権を付与すべきかが問題となっている。この問題については、国籍取得の弾力化によって対応すべきか、あるいは、居住することによる地方行政への参画を重視するかにかかっている。グローバリゼーションの傾向の下でコミュニティへの参加を促す考え方に立てば、長期の課題として取り組む必要があるが、それには、国と地方の役割分担を明確にするなどの条件整備が前提となる。

3. 国家の運営システムと主権者国民

憲法 15 条によれば、「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利」とされている。それにもとづいて国民は普通選挙によって議員を選び、それによって構成される国会は「国権の最高機関」とされ、内閣総理大臣を選任し、内閣は「行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う」とされている。

現実の動きをみると、国民の間で政治不信が強く、国民はそのような権利を十分に行使しようという意識に欠けている。国会が国権の最高機関としての権威ある行動を示していないからである。この問題は、政治のシステムと国民の政治意識の両面から検討する必要があるが、国民の権利・義務の立場からみると、基本法制上いくつかの問題がある。

公職選挙法等の見直し

第 1 は、1 票の格差の問題である。2001 年 3 月 6 日の最高裁判所の判断で 1998 年の参議院選挙で 4.95 倍であった格差は合憲であるとの判断を示した。最高裁はこれまで衆議院で 3 倍程度、参議院で 6 倍程度までは合憲とする立場をとっている。しかし投票者の立場からみると、自己の固有の権利が侵害されており、政治への参加意識がそがれることになる。1 票の格差に法制上の限界を規定することは参加意識を高める上で有効である。

第 2 は、議院内閣制の運用問題である。現実問題として現在の運用のままでは、国民の政治不信は高まるばかりである。政党の機能を健全化し、内閣総理大臣が国民の付託に応じて政治のリーダーシップを発揮する政治環境を醸成する必要がある。

第 3 は、国民投票に付す場合である。現在は憲法改正について第 9 6 条で規定されているが、主権にかかわる問題を国民投票に付すルールを明確にする必要がある。

第 4 は、最近、地方で住民投票が行なわれるようになってきている。地域住民の利益と国益

とをどのように調和するか、一定のルールの設定が必要である。

第5は、サイバー・デモクラシーにおける選挙制度の問題である。投票者の側からすれば、選択が制約されないより合理性の高い選挙区制度が考え得る。とくに1票の価値の平等を実現する観点からすれば、全国民を代表する立場にある国会議員の選挙区が行政区画と一致する必要はないことを明確にし、IT技術の進歩を活用し定期的かつ機械的な区割りの見直しを実現する必要がある。

第6は、現在の公職選挙法そのものが、投票する有権者の視点よりも公正な選挙運動を運営し管理することを優先させた「べからず選挙法」である実態を改め、少なくとも候補者による戸別訪問の解禁やインターネットを活用した選挙運動の緩和、選挙運動期間中における有権者主催の政党や候補者討論の実現など、有権者の投票機会を実質化するための大胆な規制緩和策がとられるべきである。

第7は、NPOなどの機能に着目し、これらのグループを政治の意思決定にどのようにとり入れるかという問題が生ずる。すでにパブリックコメントを求める制度が始まっているが、どのように効果をあげていくかが問われている。

第8は、投票における参加のインセンティブの問題である。投票が義務であると同時に国民としての権利の行使であることに鑑み、その認識を高める教育を徹底し、政党助成金の運用に関し所得税納付時に一部分を納税者が政治団体を指定するなどによって有権者の政治参加意識を高める必要がある。そうした改革を実施したうえで、さらに必要があれば、「登録投票制」などを視野に入れて新しい制度を検討するべきであろう。

また、第9に、広く若年層の意見を国政に反映させるため、「18歳選挙権」の実現をはかる必要がある。

行政情報公開の徹底と政策評価の活用

行政情報公開を徹底し、政策評価を広く国民に周知させることは、国民の政治参加意識を高める上で、不可欠である。2001年4月から実施に移された行政情報公開法などを適正に運用するとともに、政策評価法の早期制定が期待される。

司法制度改革の推進

国民が自律的で社会的な責任を負った「統治主体」として公正な社会を実現するためには、司法制度基盤の抜本的な改革は避けて通れない課題である。すでに2001年7月に公表された司法制度改革審議会の最終意見を受け、司法制度改革推進法が国会で成立している。今後においては、法曹関係者のみならず、国民一人ひとりの自覚と責任意識を高め、法曹人口の増大、裁判官の給源の多様化と多元化を進めるとともに、「裁判員制度」などの国民の司法参加に道を拓く新たな制度改革を実現していく必要がある。

また、残された課題として、不透明な事前規制を排した透明性の高い行政運営を実現するため、現行の行政訴訟制度の見直しや行政の権限・義務を明確化するための行政実体法

の見直しを進める必要がある。さらには、形骸化が指摘されている最高裁判所裁判官の国民審査（憲法 79 条）のあり方についても、国民の信頼を得られるよう審査対象裁判官の情報開示を進めるとともに、制度そのものの再検討を行なう必要がある。

4. 法の下での平等と国民の権利義務

女性の地位のさらなる向上

憲法第 14 条では、「人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」と定められ、以後女性の法制上の地位は抜本的に改善された。そして昭和 54 年の女性差別撤廃条約の採択（日本の批准は昭和 60 年）、男女雇用機会均等法の施行、平成 8 年の男女共同参画 2000 年プランの策定、さらには、平成 11 年の男女共同参画社会基本法の施行などによって、性別の平等を指向する制度改革はかなり進んでいる。

しかし、社会制度や慣行などに固定的な男女役割分担の考えが残っているほか、夫婦同姓、所得税における配偶者控除制度などの問題がある。少子高齢化の傾向を考えれば、出産、育児などの諸施設の整備など女性の地位が正当に保障される必要がある。

年齢による差別の禁止

年齢差について平等の取り扱いをすべきだという議論が高まっており、米国ではすでにこれを実施に移している企業がある。高齢者の多くは健康であり、社会参加意識が高い。

もちろん、年齢からくる能力の低下は考慮しなければならないが、今後、生産年齢人口が減少することを考えれば、労働市場やボランティアなどで女性とともに高齢者の活躍が期待される。企業における定年制の廃止を検討するとともに、前述したように年齢差別の禁止を基本法制上位置づけることは有意義であろう。

等級制のある叙位叙勲制度の廃止

文化勲章、国民栄誉賞などを除いて叙位叙勲を廃止すべきだとの意見がある。憲法では第 14 条第 1 項において「栄誉、勲章その他の栄典の授与は、いかなる特権も伴わない」と定めている。

等級制のある叙位叙勲制度については、①形式要件によって人々を順位づけることは困難であること、②公の関係者が優位に取り扱われていること、③公職での在任期間が等級に関係するため若返りが進まないことなど今後の日本社会のあり方を考えると矛盾が多い。

もちろん、公益に貢献した人に社会として報いることは好ましい。したがって今後においては、分野別の褒章制度を新たに設け、あるいは文化勲章、国民栄誉賞、紫綬褒章、藍

綬褒章、黄綬褒章など、そうした矛盾の生じない褒章制度などを活用することとし、「等級制のある叙位叙勲制度」についてはこれを廃止する必要がある。

所得税の累進性の緩和と所得税体系の簡素化

日本人には横並び意識あるいは結果平等の指向が強い。それは日本人の伝統的な価値観とともにさまざまな社会システムが影響している。戦後においては、累進性の高い所得税体系、護送船団方式といった行政の介入、硬直的な予算配分、前例尊重の行政執行などがこれに影響を及ぼしているともみることができる。

国民が新しい価値を探究する高い知性を育み、創造力と発信力を高めるには、日本は「結果の平等」から「機会の平等」へと軸足を移し、「努力した人が報われる社会システム」に移行しなければならない。それには規制制度を改革するとともに、所得税の累進性を緩和し、所得税体系を簡素化する必要がある。

失業に対するセーフティネットの充実

第2次大戦後のキャッチアップ段階を終えて成熟段階に入った日本の経済社会は、勤労者の生活を守るために労働法制や労働政策の面でも大きな革新が必要となる。かつてのように持続的な経済成長と雇用機会の拡大が期待できず、経済変動過程で収縮もあり得る成熟段階の経済では、一時的に失業してもそれが生存権を脅かすような恐怖にならず次の仕事への積極的な挑戦の機会となるような制度・政策の整備が必要である。

具体的には、失業保険、再訓練制度、職業情報の提供と紹介の充実、移動が不利にならないような税制や企業年金、福利制度等の見直し、解雇や労使紛争に関する法制と紛争処理制度の整備などが求められる。

雇用者の均等待遇の実現と「働きかた」の構造改革

また、これまで企業は、終身雇用を前提に従業員に時間的な拘束を含めた全面的な献身と家族的な関係を求めてきた。しかしこれからは、企業と従業員は対等な関係で契約を結び、何を求め、何を与えるかを明確にし、転職がハンディにならないよう個人が自由に移動できる社会の仕組みをつくる必要がある。

また、仕事を分かち合う「ワーク・シェアリング」を推進し、緊急避難的な雇用確保にとどまらず、社会保障制度や税制のあり方の見直しを含め、雇用の形態にかかわらず雇用者の均等待遇（同一価値労働・同一賃金）を明確にするための法制化を急ぐ必要がある。また、このことを通じて、日本人の「働きかたの構造改革」に踏み込む必要がある。

5. 自己責任の確立と公共の利益

政府依存意識の払拭

憲法第 13 条が規定している「すべて国民は、個人として尊重される」とする立場からすれば、あらゆる法制において個人の尊厳が尊重されなければならない。21 世紀には、人間を重視する価値観が期待されるとすればこの意味は重い。個人が尊重されるには、当然個人が自己の判断と責任の下に行動することが想定されている。

しかし、現実の人々の行動はややもすれば、自己の権利のみを主張することが多く、「国益」、「正義」、「公正」といった概念を忘れがちであった。その背景には「公共の福祉」あるいは「公共の利益」といった概念についての十分な議論を避けてきたことがある。

日本人の意識の中には、とかく政府依存の傾向がある。それは戦後 55 年の間に知らず知らずの間にそれを高める社会のシステムが作用し、経済運営が政府主導で行なわれてきたからである。しかも公共財の形成と管理は自分たちの責任で行なうのだという参加の意識も欠けていた。

予算制度が政府と与党の間で一部の利益グループの圧力を受けて編成される慣例ができて、それが次第に政府にはつけを回そうという風潮につながった。そこには、公共財と公共サービスの提供を行政に依存する風潮ができ上がった。しかも、行政サービスを受けながら、課税最低限の引上げによって負担しないケースが生じている。1980 年代にようやく国鉄、専売、電々の民営化が実施され、民間機能が公共的サービスを担うようになり、最近に至っては、公共事業への PFI (Private Financial Initiative) も採用されるようになったが、まだまだ政府依存の傾向は消えていない。

源泉徴収制度の廃止

納税について、憲法は第 30 条で「国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負う」と規定しているが、源泉徴収制度が、果たすべき義務の観念を麻痺させている。国民一人ひとりが自律意識をもち、自己責任を徹底する社会をめざすには、源泉徴収制度を廃止し、申告納税制度に移行する必要がある。

寄附税制の拡大

公益目的に対する寄付についても、条件を明示した上で免税措置を拡大することは、国民が自らの選択を通じて自律意識を高めることにもつながる。最近、その NPO に対する減税制度が導入されて、ボランティア事業の推進がはかられるようになった。しかし、それは必ずしも十分ではなく、教育、医療、学術研究、環境保全、人道支援などの公共的分野については寄付税制をさらに拡大し、財政を通さずに国民から直接資金が流れる道をつくれれば国民の選択も明確になる。規準を明確にして事後監視を徹底すれば抜け道も防げるし、自己責任の意識も高まろう。

ボランティア活動への期待

地方公共団体への数々の補助金制度や地方交付税も地方の中央依存の増大を招き、自己責任の意識を後退させることにつながっている。中央からお金を多くとってくるのが「よき知事」であり、「われわれの政治家」と評価されてしまった。

最近、阪神・淡路大震災が契機となってボランティアへの意識が高まってきた。教育改革国民会議ではボランティア活動を教育課程にとり入れることを提案した。欧州の多くの国では兵役の義務との選択で福祉活動を義務づけている。こうした日本の動きは、おくれればせながら、「公共」の意識を高めることにつながるであろう。

民間の資源と能力の活用

高齢化と少子化が進むなかで、高齢者の介護やケアや子育てにたいする社会的な支援の必要性が高まっている。他方、高齢化社会はその社会的費用を担う国民の負担能力がますます乏しくなっていく社会でもある。この矛盾を解決するためには介護や子育ての社会的サービスをこれまでのようにもっぱら公的機関に依存するのではなく、民間の資源と能力をできるだけ活用することが必要である。

これらの社会的サービスはもともと老人や働く女性や若い夫婦の資力だけでは賄い切れない性質のものであり、公的な資源と民間の能力を適切に組み合わせる公設民営などの方式が求められる。教育についても同様に民間の機能を拡大・活用していくことが望まれる。

公金の支出を禁ずる憲法規定の見直し

しかし、こうした有益な方式は、公の支配に属さない主体には公金の支出を禁ずるという憲法 89 条の規定によって妨げられている。福祉や教育などの必要な社会サービスに関してはこのような時代錯誤の規定を撤廃し、国民の資源が国民福祉の向上のために有効に活用されるように、国家の仕組みを再設計する必要がある。

公益と私益に対応する役割が、官と民によって担われるという意識が最近ようやく後退しはじめた。「私」については「各自」が処理し、「公」の分野についても、「私」ができるだけ参加し、協力し、提供するというシステムと意識がつくられていけば、これこそが自立した市民意識を育てることにつながるに違いない。

6. 教育の改革

目標とする人間像

憲法は、教育に関して第 26 条で「法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」（第 1 項）とともに、「法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、これを無償とする」（第 2

項)と規定している。

21世紀にはどのような人間像が期待されるのであろうか。今後予想される社会環境の変化と日本社会のもつ脆弱性を考えると、

- ① 健全な倫理観や宗教心に裏付けられ、自律性を備えていること。
- ② 個性に支えられた若々しい創造性に満ちていること。
- ③ 主権者国民としての自覚を深めること。
- ④ 社会を支える参画の精神とルールを尊重する意識を育てること。
- ⑤ 論理的な思考能力や表現力、ディベート力を有していること。
- ⑥ 国語の能力を備えているとともに、日本の歴史と伝統を理解して、多彩な文化性にあふれていること。
- ⑦ それぞれの文化や価値観の違いを理解し、尊重するとともに、地球上の問題を自らの問題として考え行動しうる国際性に富んだ精神を養うこと。

以上7点に集約できる。このように考えると、多様な教育を受ける権利を保障するシステムを整備することが必要となる。

教育基本法の見直し

次に、教育基本法を再検討する必要がある。教育基本法は主として通則的な規定となっているので、そこで定めている基本原則が十分かどうかにかかることになる。

その点からいえば、基本法には、先に示した7項目を期待される人間像として原則に織り込むことを検討する必要がある。さらに、画一的な教育を改め、競争性を導入して価値観の多様化をはかるとともに、地方の特色を活かした教育を進めていくことを視野に入れていかねばならない。

初等中等教育の見直し

初等中等教育（高校教育を含む）においては、学力の低下や学校の荒廃に関心が集まっている。教育委員会を中心とした固定的なシステムと、教員の質の低下がこうした現象を招いているといわれている。落ちこぼれを出さない記憶中心の教育から、個性と人間性を育むとともに、コンピュータ・リテラシー、英語力、表現力、考える力などの充実をはかる教育に重点を移していかなければならない。

初等中等教育を充実するため、授業時間の増加を進めるとともに、学区制の弾力化や教育委員会の廃止、校長の人事権、教科書採用など権限の拡大、教員研修の充実、それに能力に応じた教員の待遇改善をはかる必要がある。

大学教育の改革

高等教育においては、大学の改革は急務である。日本の大学のレベルは国際的にみてかなり低く、専門教育の強化の必要性が叫ばれている。少子化の影響で入学資格を緩和する

大学が多く、大学教員についてインセンティブが働かないために、大学教育は停滞している。海外からの留学生は欧米に比べるとかなり少なく、大学の魅力を高めることは重要な課題である。

具体的には、高等教育では、設立の自由化などを通じて大学間の競争の強化をはかるとともに、入試、卒業試験の厳格化、第三者および学生による評価、評価に応じた待遇の付与、外国人教員の大幅採用などを実施する必要がある。同時に大学院の充実強化をはからねばならない。さらに、文部科学省の大学にたいする補助金を廃止し、学生個人にたいする奨学金の充実に振りかえていく必要がある。

生涯教育の充実

教育の充実はたんに学校教育に帰するものではない。家庭の教育機能を高めるとともに、学校教育と生涯教育、地域教育との連動をはかる必要がある。とりわけ、産業構造や技術条件、管理手法が急速に変化することを考えると、生涯教育の一環として社会人に最先端の分野の再教育をおこなうシステムが必要である。

とりわけ生涯教育は技術や経済環境の変化が激しく、人口が高齢化していくこれからの社会では、その重要性はこれまでとは比較にならないほど高まると考えられる。国家百年の計として、高齢化する人的資源がその能力をつねに磨き潜在的な力をフルに発揮できるよう、学校教育法の第 1 条に規定された一般教育とならぶ今ひとつの柱として生涯教育を位置づけるべきである。

7. 財産権のあり方

財産権に対する制約原理の明確化

財産権は、基本的人権として「これを侵してはならない」（憲法第 29 条第 1 項）とされている。同時に財産権の内容は、「公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める」（同第 2 項）とされ、さらに「正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」（同第 3 項）と規定されている。

これについては、まず財産権の内容を定める原理は何かという問題がある。これは、国家として、自由重視のための基礎を置くのか、公共福祉重視をめざすのかにかかわる。具体的には、環境保全、都市計画、国土・交通政策、安全保障政策といった政策目的に沿うよう、どの程度財産権を制約できるかという問題である。

市場機能を効率的に発揮するための独占的企業の分割などについても同様である。今後、環境問題の深刻化への対応、それにメガコンペティションの下での高度インフラの建設や競争性の確保の必要性が高まることになろう。財産権の内容を定めるのに条例ではできないかという問題もある。

公共目的に使用のために正当な補償の下にどの程度収用権を発動すべきであろうか。完全補償すべしという考え方には、ほぼ合意があるが、現実には土地収用の発動はさまざまな問題があつて、必ずしも明確な規準の下に運用されているようにはみえない。その結果、インフラの整備の面で、日本が国際的に遅れをとっているケースもある。

今後においては、財産権に対する制約原理や適用基準、補償の基準を明確化するとともに、「公共の福祉」にかかわる諸政策の遂行にあたっては、公益に照らし財産権に対する調整をより重視する方向で合意を形成する必要がある。

知的財産権に関する宣言的規定の必要性

技術革新の結果、重要性を高めている「知的財産権」をどのように構成するかという問題である。保護すべき態様や期間などについては、発明やアイデアに価値を与える有効性とそれを広く活用することによる社会の進歩を促すことのバランスの上に制度を設計すべきである。21世紀において知的価値の重要性がますます高まるとすれば、憲法においてその存在を宣言的に示し、保護の対象として明示する必要がある。

8. 基本権をめぐる新たな問題

憲法第13条では、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と規定し、個人の尊厳を謳い、一般的に基本的人権の保障を鮮明にしている。一般的に基本権として、生存権、国政参加権、自由権、財産権などが確立しているが、時代の変化とともに、それを拡大する要請が高まっている。

環境権または環境を保全する義務の明記

まず、「環境権」である。日本は環境政策について国際社会に貢献すべき能力と経験を有しており、国民の間でも環境に対する関心は高い。そこで環境権を憲法上の基本権として位置づけるべきだという主張がある。これは生活権や財産権とは異なる一種の公共財として位置づけるのが妥当であろう。

これは、自然の恵沢を受ける権利は、国民が生命を維持し、人間らしい生活を営んでいく上で不可欠であり、将来の国民からも信託されたものと考えられるからである。それは、自然権の延長で考えるべきか、社会権の一種と考えるべきか議論があるが、自然の循環機能と人間の制御された行動によって確保されるものであることを考えれば、社会権と考えてよからう。

政府は環境基本法を制定するなど各種の施策を講じているが、この環境権を憲法上に明記することによって、国や自治体はこの権利を享受する国民の付託に沿い、「よい環境を保

つ施策を講ずる責務」を負うとともに、国民もその権利の反面の効果として、「環境を汚染しない義務」を担うことになるを考える。憲法に「自然の恵沢を受ける権利」としての「環境権」と「環境を保全する義務」もしくは「よい環境を保つ施策を講じる責務」を明記する必要がある。

知る権利と人格権（プライバシーの権利）の明記

次に「知る権利」である。情報公開法の制定により、行政機関に対する国民の情報開示請求権が具体化されたものの、さらに進んで、憲法条文上に「知る権利」を明記し、基本的人権の中に位置づけることにより、国および公共性の高い団体・機関等に対し情報の開示を求めることのできる権利として確立する必要がある。

一方、報道被害によって「人格権」が侵害され、救済措置がとられないまま放置されたケースもある。さらに、高度情報通信社会のもとでは個人情報的大量漏洩やインターネットによる中傷などが多発するおそれがある。したがって、個人情報保護法制を具体化して整備するとともに、憲法に何人も名誉、信用その他人格を不当に侵害されないこと、個人の私生活や家族・家庭をみだりに干渉されない権利を保障する「人格権」（またはプライバシーの権利）を明記する必要がある。

また、デジタル技術の進歩によって通信と放送が一体化する。その場合、従来のような事業規制などは実施し得なくなるため、すでに民間放送で指摘されている低俗化について、第三者評価などの対応を検討する必要がある。

人間の尊厳にかかわる規定の創設

クローン技術やヒトゲノム技術が急速に進歩しており、技術と人間をめぐる倫理上の制約に人々の関心が高まっている。生命科学の研究にあたっては、たえず人間の尊厳に留意する必要がある、憲法に「人間の尊厳」の不可侵、尊重、保護に対する規定を設けることも一案である。

9. ナショナルミニマム

憲法は「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」（第25条）と規定されている。社会のシステムとして個人がそれぞれの責任において能力を発揮し得る条件を整備する一方、人間的な安全保障としてのセーフティーネットをどのように構築するかは、今後の日本にとって重要な課題である。この問題は、最低賃金法、労働関係法、あるいは、職業教育、さらに広げれば雇用を拡大する各種の政策とも係わり合いをもつが、中心的な課題は、医療、介護、年金、保護世帯などの社会保障制度である。

今後日本が急速に少子高齢化が進み、かつ、国および地方の公共団体の債権が国内総生

産の 130%にもおよぶ財政状態の悪化を考えれば、現在の社会保障の仕組みを維持できないことは明らかである。その将来ビジョンが描かれないところに、国民が生活の自己防衛に走る背景がある。

その改革に対する合意の形成は決して容易ではない。あえて主要な方向を示せば、①医療については、制度そのものを抜本的に見直すとともに、所得と資産を加味して高齢者の自己負担を増大すること、②年金についても、負担と給付、受給者の所得と資産、世代間の公平性を踏まえつつ、制度の抜本改正に取り組む必要がある。日本では、これまでナショナルミニマムが時代の変化とともにかさ上げされてきた。ナショナルミニマムの水準をどこにおくべきか、見直すべき時期に来ている。

他方、日本では、全体としてみると豊かな生活水準を享受しているが、世界の人口の 2 割は 1 日 1 ドル以下の生活にあえいでいる。この問題は、われわれに、人間としてどのように対応すべきかを問いかけていることも忘れてはならない。

10. 社会単位としての家庭

家族法制の再検討

戦後の民法は夫婦とその未婚子により、構成される婚姻家族（核家族）をモデルとしてきた。しかし、戦後 50 年を経て家族形態はさらに変化し、離婚、事実婚、非婚、晩婚化、一人親世帯、高齢者の単身世帯化など、従来型のイメージでは対処できない事態が進んでいる。

世界人権宣言や女子差別撤廃条約、家庭責任をもつ男女労働者に関する条約など日本が批准した国際条約に照らし、就労や家族形態の変化をも踏まえ、「個人の尊厳」と「両性の平等」を保障する観点から現在の家族法制（民法親族編、相続編等）や戸籍法、税法等の改正をさらに進めるとともに、今後の高齢化社会の進展を踏まえ、夫婦というものを基本とした従来型の家族の観念にとらわれず、高齢者同士、同性同士など価値観を同じくする共同生活世帯や、シェアード・リビングなど多様な暮らし方の形態を包含する「新たな家族の定義＝約束事としての家族」を社会に組み入れるための検討を行なう必要がある。

憲法に家庭に関する規定の創設

現行民法では、家族を定義することは旧民法の「家」の読み替えにつながる恐れがあるとして排除され、親族関係、婚姻関係、親子関係、相続関係等を個別に規定するにとどめ、法形式上「家族」という言葉は使用されていない。

憲法もまた同様であり、婚姻に関して「婚姻は、両性の合意のみに基づいて成立する」（第 24 条）と規定されているが、家庭そのものに関する規定はなく、世界人権宣言第 16 条に謳

われているような「家庭が国や社会の保障を受ける権利」も、「家庭を形成する権利」も憲法には盛り込まれていない。

個の尊重を徹底するならば、家庭に関する規定を設ける必要はないという議論が成り立つが、その一方で、家庭は社会の最小単位の共同体であり生活の基礎であるという考え方もある。男女共同参画の思想が定着する中で、夫婦や家族の絆を大切にし、新しい家庭観を育てようとするならば、「個の尊厳」や「両性の平等」とともに、憲法において「家庭」の規定を設け、家庭または家族の位置づけやその役割を明示し、社会の基礎的な集団として社会や国の保障を受ける権利を有する旨を明記することは価値がある。

11. 法人の位置づけ

現代社会の実態に即してみると、企業は社会の価値を高める上で大きな役割を果たし、しかも、その組織力をもって特定の地域、特定の分野に大きな影響を与えているにもかかわらず、憲法上明確な位置付けがなされていない。企業のほかにも、個人と国家の間には宗教法人、NPO、地域活動団体などがあり、このような中間組織の活動は21世紀の日本社会においてさらに影響力を増すであろうことを踏まえると、その役割と社会の安定との調和をはかるための権利義務規定について検討する必要がある。

また、経済社会の進歩とともに企業による犯罪が増加していることを考えると、個人中心で編成されている刑法概念で十分に果せられるかという問題がある。外国の事例を参考に、例えば法人の解散などを検討すべきである。一部宗教団体による非社会的な行動にたいしても、同様に適切な措置を検討する必要がある。