「一票で変える女性たちの会」10／26（木）　文京区民センター

憲法改正と、人権・平和・教育　　　　　　　　志田陽子（武蔵野美術大学・憲法）

１　憲法改正の議論を総合的に見て･･･

２　人権の問題　　世界史と断ち切れた人権保障は人権保障の体をなさない

３　平和の問題　　平和的生存権の抹消、安保法制（集団的自衛権の行使容認）の正当化

４　教育の問題　　人権教育、平和教育への影響

５　主権の問題　　すでに先取りされている憲法改正？

６　さいごに：立憲民主主義と国民の関係――私たちが考えるべきこと

# １.　憲法改正の議論を総合的に見て・・・

（１）現在の「憲法改正」の議論は

①2017年5月3日に内閣総理大臣が単独で発言した、9条3項追加案と、それをもとにした自民党衆院選公約（10月2日発表、「自衛隊の明記」）

②2012年に公表された自民党改憲草案と、それを下敷きにしてきた議論

③日本国憲法制定以来続いている「押し付け憲法論」から来る新憲法制定への志向

（２）2017年9月～10月の衆議院解散総選挙

・2015年12月の解散総選挙：消費税増税の先送りを容認するかどうかを問う選挙だと説明⇒安保関連法の改正など重大な《実質的憲法改正》を行った

・解散総選挙の理由として「国難突破」の言：大義なき選挙ではなく、力の誇示と威迫の手法を信認するか、しないかを問う選挙。平和を維持するために動くか、逆に制裁をさらに強めることを支持するのか（期せずして）大問題を問い直す選挙になった（作家・半藤一利さん＠朝日新聞20170929）

・9条改憲を容認するか⇒その後に続くさまざまな憲法改正を容認するか、の選択につながる選挙。

（３）歴史と向き合う憲法か、歴史から逃げる憲法か：人権の面で生じる基盤の変質

・2012年自民党憲法改正草案の内容からは、民主的な意思決定手続の保障と、国民に思考の足場を提供するものとしての憲法の世界史的内実が失われていく方向が読み取れる。

・2012年改正草案と2017年9条改正案とは、9条にかかわる部分は理論的に整合しないが、それ以外の点ではこの基本補講を共有していると考えられる。

・憲法の歴史性：①自国の歴史への反省　②世界史とのつながり

憲法はもともと、現実の歴史の中から生まれてきた、リアルな問題を扱った文書。「二度と繰り返してはならないこと」を防ぐための防波堤として考案されたルールや権利を記したもの。

「基盤の変質」：歴史の中で、古い地層に属する規範は、一定の抽象化・普遍化を経て「立憲主義」ルールへ。それを取り払ってしまうと、土台が揺らぐ。

（４）アラームを無効にすることの危険：人権と統治にまたがる問題

・《自己目的のために人間を利用する国家》から脱却して《人間のために働く国家》のあり方・組織立てを定めているのが憲法。ここに逆流が起きると、立憲民主主義国家としてのアイデンティティを放棄することに。その危険があるときに、これを防ぐ仕組みが憲法保障。憲法保障の仕組みが作動するためには、アラームが必要。国民の声、政府から独立したジャーナリズムや大学など。

・憲法改正への動きは、国家（行政権）がアラームのシステムを自ら外していく流れとして読める。

議会での決めやすさ、行政の進めやすさだけを追求する国家→歴史の重大な教訓を見失う。

（５）国民の置かれた位置は？

・議会は、国民が考え、参加するための機会提供の場でもある（会議公開の原則）。これが弱められる（現在すでに起きている流れ）。安全保障問題では、国の意思決定が、憲法が本来予定している国民の意思決定の仕組みと乖離。憲法改正は、この流れを追認・正当化。

安保法制国会で、「内閣が総合的に判断する」という答弁に終始したことの問題

・2012年改正案54条（内閣総理大臣の解散権の明記）、63条（大臣の出席義務の緩和）など、内閣と議会の力関係に関する改正案。これは、現在すでに起きている流れを追認することに…。

# ２．人権保障の側面から考える

（１）人権の総論（通則）の変更（１）――「個人」という言葉が消える。

「個人」から「人」への改正が意味するもの：国家以前の人間の権利、という発想の消失。

（樋口陽一、小林節、高見勝利など多数の憲法学者がこの点をもっとも重視・警告）

（２）人権の総論（通則）の変更（２）「公共の福祉」を「公益及び公の秩序」に変更

条文は12条後段、13条後段、21条２項など。

国民のニーズから乖離した国益がそのまま正当化される可能性。⇒立憲主義に逆行

他の条文すべてに影響する通則　⇒　他の条文すべての保障内容が変わる

　（たとえば「表現の自由」への影響は…）

（３）「表現の自由」：アラーム機能の後退

（改正草案）第21条　１　集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、保障する。

２　前項の規定にかかわらず、**公益及び公の秩序を害することを目的とした活動を行い、並びにそれを目的として結社をすることは、認められない**。

３　検閲は、してはならない。通信の秘密は、侵してはならない。

「公益」の内容は立法者の価値観に任される→批判の自由・アラーム機能の失われた国家に

　　⇒立憲主義民主主義に逆行

★教員・公務員の政治的発言への制約は、これを根拠にさらに厳しくなる？

（４）「奴隷的拘束の禁止」と世界史

（現行）第18条　何人も、いかなる奴隷的拘束も受けない。又、犯罪に因る処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない。

（改正草案）第18条（身体の拘束及び苦役からの自由）　１　何人も、その意に反すると否とにかかわらず、社会的又は経済的関係において身体を拘束されない。

２　何人も、犯罪による処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない。

「いかなる」から「社会的又は経済的関係において」「身体を拘束」に限定。心理的な隷属関係は完全に除外される。「軍事的」事情による拘束（徴兵制）は？

⇒国防軍、国防義務（前文３項、９条の３）、「公益及び公の秩序」、国民の憲法尊重義務（102条１項）が定められた新憲法の下では、国防軍ないし自衛軍に参加することは「苦役」に当たらないと解釈される可能性が。

・「奴隷的拘束の禁止」→世界史との対話（憲法の基盤の部分）

・隷属状態というものを、その時々の社会状況に照らして問題化していく憲法的思考の基盤となる言葉を取り払うことは、人権に関する私たちの思考を、決定的に弱体化させる。（世界でまだ続く人身売買問題や「経済的徴兵制」や不正に安価な労働を拒めない社会状況も、人間の隷属状態の一つの形。）

# ３．平和：「平和のうちに生存する権利」（前文）

「平和的生存権」の基盤性：国家が国民を軍事利用しない、という原則および社会権の基盤

これをめぐる政策は主権者の意思を反映したボトムアップ型でなければならない

（１）個人として、職業人（教員）として、主権者として

平和的生存権や人格権を保障された個人

職業上の立場（教員・研究者、公務員、会社員）、

職業の延長にある人格権（元教え子の生命・人生への憂慮）

家族としての立場（自衛官の家族など）

参政権を保障された主権者

たとえば、海外（南スーダン）への自衛隊派遣と平和的生存権・人格権との関係は

現地情勢に関する《日本政府が公言する認識》と《日本政府を通さない情報》との乖離

自衛隊員や現地NPO活動担当者が置かれる、法的にも現実的に過酷な立場

・・・この問題に、自衛隊員以外の一般国民は「関係ない」か？

（２）ミニマルな意味：被害者にならない権利、自らの活動を害されない権利

・集団的自衛権を設定することで、特定の国家と敵対関係に。

→日本への報復・警告の攻撃の可能性、その不安の中で生きるということの物理的・精神的被害

・自分の意志と判断で平和構築のための活動をする自由。平和構築を願う人々（NPO団体など）の活動やこれを金銭的に支援する人々には、憲法の条文にある国是に則った方法での実践を続ける（妨害されない）権利がある

（３）加害者にならない権利：（2008年イラク自衛隊派遣訴訟名古屋高裁判決）

・当事者は、まず派遣された自衛官。

・特定地域で武力紛争・軍事的衝突がエスカレートすれば、現地の児童やNPOメンバーが結果的な被害を受ける可能性は高まる。その可能性を増大させる方向での軍事的支援に日本の自衛隊が派遣されていることから、加害国の一員という立場に否応なく立たされる現実的なおそれが。このおそれは、加害者になりたくないという良心をもつ日本国民に共通するもの。まずは主権の問題だが、ある条件下では「権利の問題」。

この文言を削除する憲法改正→

(ⅰ)市民による平和構築の活動、学校や社会教育の場面での平和教育の重要な足場が失われる。

(ⅱ)日本のように司法審査制を採用している国では、憲法訴訟を起こすための重要な根拠が失われる。

（４）人格権：信頼関係の喪失、自尊感覚の損傷

・とくに平和・人権をテーマに海外との交流関係をもっている人々にとって、信頼関係の喪失、自尊感覚の損傷を余儀なくさせられる可能性が。信頼関係の喪失は自尊の喪失に直結

・安全保障法制の全体が、上記のリスクを伴う外国の軍事行動に「軍事的に」協働できる流れに日本を組み込むものになっている。→自分が意に反して加害者となる可能性

・国家のあり方と自分とのつながりを自覚させることは、政府の推奨する教育方針。このつながりを大切にする公民意識を持った市民であれば、ここに当事者としての意識を持つことは当然。

（５）2012年改正草案の構成

・「戦争の放棄」が「安全保障」になり、基盤が根本的に変わる。

* 自衛権の発動、国防軍を明記。9条2項の「戦力の不保持・交戦権の否認」は削除。（2017年の案と異なるところ）

・緊急事態条項（新設）と協力義務

⇒意思決定のあり方をめぐる憲法問題を「憲法問題」として考える足場そのものが取り払われる

・地方自治体への指示　⇒内閣の発する政令は、地方自治体ごとに組織される学校・教育委員会にも直接効果を発揮する。　⇒学校はその公共性から、真っ先に協力要請の対象となる。

・現行の日本国憲法が、緊急事態規定、自衛軍と行政権の軍事権限、内閣からの衆議院解散権を規定していないことは欠陥か?

⇒それぞれ、同根の歴史反省に基づいている。憲法明文による正当化は、《原則禁止／例外的な正当性・必要性を厳格に問う思考》を見失わせる。→その都度議論されるべき深刻な《憲法問題》が、《憲法上の根拠はあるので問題ない》とされてしまうことを防ぐ知恵

⇒改正による正当化によって、深刻な《憲法問題》が、《憲法上問題ない》にされてしまう…

# ４．教育者・研究者として――教員としての職責と良心の相剋

安保法制の矛盾――教員としての良心、市民としての良心に深刻な緊張をもたらす

法的安定性の損傷と教育環境の動揺・萎縮――これらの問題が憲法改正によって高まる可能性が

（１）教員に生じている職業上の不利益と人格的損害

・2014年安保法制閣議決定以来、教育現場や市民への知識提供の場が萎縮をこうむり、2014年7月1日以前には当然に行えた教育に支障が生じている。

教育者を取り巻く社会環境においてこのような状況が生じた原因は・・・

・審議・議決された安保関連法案の内容がこれまで当然と考えられてきた憲法教育・平和教育とかけ離れていること

・閣議決定のあり方、外国との協議を先行させての法案作成や、議決のあり方が、民主主義にのっとった主権者思考と矛盾していること

・安保関連法案の国民的合意を人為的に作り出そうとする政府要人の社会的発言が、民主主義・国民主権の思考と矛盾し、大学やその他の文化事業関係者に萎縮を招いたこと

（２）主権者教育・平和教育・人権教育と「中立性」

国民は、国民主権と代表制民主主義のもと、国政に関する情報を得た上で、自らの意思を代表者に伝える。

教育者の職業上の責務は、この仕組みを憲法教育・主権者教育の一環として学生に教え、各種の情報をもとに、考える機会（自律的思考の機会）を与えること。

「教育の中立性」とは、時の政府や個別の政治的動きから独立して、多様な視点・見解があるという社会的現実を知らせること。ある閣議決定や国会の議決が違憲の疑いを含むことを、多くの識者や有権者が語り、これが政治的争点となっているならば、論争の存在を解説し判断材料を提供すること。

実際には・・・多くの教員が、「政治的偏向」との指弾を受けることを怖れて、本来の主権者教育に踏み出せない心理状況に置かれてた。（**「中立性」原則の肥大**→「通報フォーム」など）。

極端な例：ある市立大所属の憲法研究者は、地方議会において議員から、その教育活動や一市民としての活動について大学名を名指しする批判発言の対象に。

多発した例：「政治的内容」を理由に、講演会の中止や企画不許可。多くの憲法研究者の研究教育活動・社会活動に支障。会場管理者や学校管理者が萎縮状態に。

軍事研究への誘導による大学の動揺･･･2016年度以来の軍事費研究奨励の流れと、いくつかの大学の軍事研究禁止宣言

社会教育（市民と識者のコミュニケーションの場）にも影響が：自治体が行う社会教育や、市民が公民館などの公共施設を借りて行う集会も、政治的論争に発展するおそれのある論題は、内容変更または施設使用許可が出ない例が多発。上記と同じく、会場提供者や主催者の《萎縮》。

（３）高等教育の無償化に憲法改正は必要か？

⇒No.　　憲法25条「最低限度」と同じく26条「義務教育」も、「国の施策がこれより後退してはならない」という最低ラインを示したもの。社会権保障をより手厚く行うこと（権利保障の進展）について、憲法は開かれている。財源確保について不確かなものを「憲法」に書き込むと、これを口実に、他の社会保障のための予算が圧迫される可能性も。

ここまで見てきたようなリスクや基盤改変と引き換えにして、「改正」への口切りを行う価値があるかどうか・・・

# ５．主権の問題　すでに先取りされている憲法改正？

現在の流れ：すでに先取りされている実質的な憲法改変（憲法の規範内容の改変）が既成事実として強化されつつある⇒憲法改正はこれに形式的正当化を与える「仕上げ」？　しかし・・・

憲法96条の趣旨：主権者である国民の意思を問うことなく憲法を改正してはならない。

主権者は、憲法改正の際に国民投票に参加する権利を持っている。

憲法条文の文言の理性的意味の限界を大きく踏み外す意味内容の変更は、解釈変更ではなく、その憲法条文の規範的意味の改変、すなわち実質的な憲法改正。国民各人は、憲法96条が定めている手続き（ステップ）から除外されたことについて、主権者としての権利を侵害されている。（この変更に賛同できない国民は、受忍するいわれのない事柄の受忍を強制されている）。

# ６.　さいごに：立憲民主主義と国民の関係――私たちが考えるべきこと

（１）「国民自身が選んだ成り行きなのだから、軌道修正できない」？

「立憲民主主義」→国民が選んだ代表者でも、憲法ルールを踏み外せば、ダメ出しを受ける仕組み。議会で決定する法律の内容および決定のあり方が、憲法ルールに反するものであってはならない。

（２）上記の権利を守るルールと歴史反省を組み込んだ立憲民主主義に向けて

無関心による憲法の形骸化を防ぐ→生徒・児童に、社会について考えること（自身で考えること）の面白さを伝える。

国民の「知る権利」保障と、職責・自律

（メディアや教育における「自由」の保障と、情報公開請求や議会議事の公開）。

「争点隠し」選挙　⇒国民が知識を持ち、その都度の選挙の意味について考える力を養う。

教員も「平穏に請願をする権利」（16条）や情報公開請求は制限されない

（３）次の世代のために、一人一人の「良心」を国政に伝える必要が

・国際社会への働きかけ：無人機への国際的非難（2013年国連での非難）、2014年4月閣議決定による武器移転（輸出）解禁の再見直しと非核原則の確認、南スーダンでの武器売買禁止に日本が反対、さらに2017年国連・核兵器禁止条約採択時の日本の姿勢。

・市民の、主権者としての意識の広がり――勉強会の広がり。各人が考えるという知的環境が向上しつつある。これを維持する必要が。国民が安全保障問題については知識・情報から遠ざけられてきた→主権者の資格を取り戻す必要がある。

・訴訟：教員も「裁判を受ける権利」（32条）は制限されない

今日のお話は、以下の拙稿をもとにしています。（参考文献は多数に上るので割愛）

志田陽子『表現者のための憲法入門』（武蔵野美術大学出版局、2015年）

志田陽子「安全保障の岐路」宍戸常寿・佐々木弘通編『現代社会と日本国憲法』（弘文堂、2015年）、

志田陽子「シビリアン・コントロール上も問題ない」榎澤幸広編『これでいいのか! 日本の民主主義:失言・名言から読み解く憲法』（現代人文社、2016年）

志田陽子『合格水準　教職のための憲法』（法律文化社、2017年）

志田陽子「地方自治体と市民の基礎体力――集会の自由の意味」『議会と自治体』2017年10月号