

この国の「主権者」は誰か

安全保障問題研究会委員
上智大学国際関係研究所長
安野 正士

何を今更、という読者も多いだろう。主権が日本国民にあることは憲法前文および第一条に明記されている。「日本国民」が具体的に何を意味するのかについて憲法学界で色々議論はあるが、主権者が国民全体であって、個々人でないことには争いがない。また、国民の一部が独自の資格で主権をもつこともない。この点に関して憲法解釈に関する論争はない。管見の限りこの問題を直接扱った最高裁の判例はないが、大阪高裁は、「日本国憲法において、主権者としての地位は総体としての国民に与えられているものであって、個々の国民が『主権』…を有しているものではない」と判示している(1995年3月7日判決)。

日本国憲法における「主権」は、「国の政治的決定を正当化する究極的権威」ないし「国家の最終的な意思決定を行う権力の源泉」と解されており、個人や自治体の住民が独自の資格で「主権」を有するならば、国は統一を保てない。このことは、民主党政権が唱え、鳩山内閣の政策の「一丁目一番地」とされた「地域主権」改革をめぐって国会でも盛んに議論された。地域が主権をもつなら、国はその方針を領域内で貫徹しえず、国の統治権は無に帰するのではないかと批判されたのである。結局「地域主権改革」関連法案は成立したが、「地域主権」という用語は条文から削除された。

しかしこの国の主権の所在をめぐる混乱は収まっていない。18歳選挙権の導入とともに始まった「主権者教育」や以前からある「法教育」に関連して各省庁が発表した文書には、個々の国民が「主権者」であることを示唆する表現がみられる。

「社会の諸活動に参加し、体験することで…主権者としての資質・能力を高める」
(総務省、「常時啓発事業のあり方等に関する研究会」最終報告書、2010年)

「主権者として社会の中で自立し…地域の課題解決を…担う」(文科省、「主権者教育の推進に関する検討チーム最終まとめ」、2016年)

「国民一人ひとりが主権者であることの意味を考え、理解する」(法務省「法教育研究会」の報告書に関連するQ & A集、2004年)

個々の国民や自治体住民を「主権者」とする言説は司法界にも広がっている。

「[安保法制]への危機感が…高まり、個々人が主権者として…政治に参加し、意思を表明する動きが広がった」。(日弁連、「安保法制に反対し、立憲主義・民主主義を回復するための宣言」、2016年)

「住民が主権者として選挙によって代表者を選んだ後、代表者の意思と住民の意思が乖離することがある」。(町議会議員の解職請求事件での最高裁判決、櫻井・宮川判事による補足意見、2009.11.18)

更には国会でも、個々人が主権者であることを示唆する発言は後を絶たない。

「重要なことは、国や社会の問題を自分の問題として捉え、考え行動していく主権者を育てることである」(安倍総理大臣、参院本会議、2015.2.17)

「お任せ民主主義から、一人一人の主権者が主体的…に参加できる…民主主義へのパラダイムシフトが必要」(枝野立憲民主党代表、衆院本会議、2019.6.25)

「本日は…九人の主権者の方々に傍聴に来ていただいています」(青山繁晴参院議員、参院経産委員会、2021.6.8)

しかし、主権が「究極的権威」や「最終的決定権」を意味する以上、主権は概念上分割できない。国民全体が主権者だから個々の国民も主権者だ、と考えるのは「合成の誤謬」ならぬ「分解の誤謬」である。全体としての国民は主権を有するが、それを個々人の「持ち分」に分解した場合、個々人が手にするのは「最終的決定に他の国民と平等の資格で参与する権利」、もしくは「究極の権威を他の国民と平等に担う資格」なのである。主権者は国民だが、個々の国民は「主権者」ではなく、「主権参与権者」にとどまる。米国には「市民主権運動 (sovereign citizen movement)」という運動があるが、その支持者たちは、個々の市民がそれぞれ主権を有し、従って米国の制定法には縛られない、と主張している。納税の義務は認めず、政府や通貨の存在を認めない者もあり、一部はFBIにテロリスト認定されている。個々人が「主権」を有する、というのはこうしたことを意味するのである。1970年に文部省が編集した中学校教師の手引書には、「個々の公民は主権者を構成する一員であるが、主権は国民全体に存している点は明確にしなければならない」と明記されている。これほど簡単に基本的な点についてなぜ混乱が生じたのだろうか。

勿論、「個々の国民が主権者だ」という言説が流布しても、直ちに内戦や国家崩壊の危機が訪れるわけではない。日本の「個人主権論者」は恐らく、主権者という言葉の意味について突き詰めて考えていないか、この言葉を「主権参与権者」の意味で使っているかのどちらかなのだろう。誰も国家や法秩序解体を目論んでいない以上、目くじらをたてるまでもないという人も多いただろう。それでも私がこれを問題にするのは、主権者をめぐる語法の混乱の背後に、国民の政治的主体としての自覚の欠落を見るからだ。

国家や法秩序は究極において強制力に支えられている。「主権」はそのことを意識して初めて意味をなす概念である。「最終的決定権」や「究極的権威」は、強制力の裏づけがなければ絵空事に帰するからだ。自治体の住民が自治体の主権者でないのは、自治体が領域内での独占的強制力行使権をもたないからだ。国民が主権者であるのは、総体としての国民が、国内における正統な強制力行使権限を独占し、それを国内外の「敵」に対し、抵抗を排してでも主張すべき存在だからである。主権者である以上、国民はその主権(とそれに支えられる個々人の人権)を守るために、万止むを得ない場合には殺し、また殺される覚悟をせねばならない。主権とはこのような想像に支えられた、「血塗られた概念」である。そのことを思えば、個々人や自治体住民を指して「主権者」などと簡単に呼べるはずがない。主権とは、本来的に強制力やそれを行使する権威、またそれにまつわる責任と結びついた概念であり、我が国で主権を有するのは総体としての国民のみである。

誰しも、殺し殺されるのが当たり前の世界を望みはしない。我々は国内でも、国際的にも、法の支配する世界の実現に力を尽くすべきである。憲法の規定に従って、国民はその主権を、少数派や外国人を含むすべての人々の権利を尊重し、また平和・国際協調を促進する方向で用いねばならない。地方自治も尊重すべきだ。しかし残念ながら、世界の動向は日本国民の意図だけで決まりはしないし、国内においても困難な選択を迫られる場面は今後増えていくだろう。「一国民があらゆる政治的決定を放棄することによって…政治的なものが、この世から消え失せるわけではない。ただ、意気地のない一国民が消え失せるだけに過ぎないのである。」(カール・シュミット、『政治的なものの概念』、1932年)

国際情勢が風雲急を告げる中、日本が今後とも独立国として存続しようとするならば、その最大の条件の一つは、国民が「主権者」であることの意味を真に理解することではないだろうか。今からでも遅くはない。「国民一人一人が主権者」という誤った語法は改め、子供も大人も、国民が全体として主権者であることの意味と責任とを自覚すべきである。この令和の時代に新たな「国体明徴運動」は必要ない。日本国民は理性的な議論を通じて国民主権の意義を再確認し、責任をもってそれを行使できる。私はそう信じている。