

論文

# 日本国憲法と国民国家

—「日本国民」とは誰なのか—

片 上 孝 洋\*

## 1. はじめに

憲法学における人権保障をめぐる議論を読むかぎり、日本国憲法は「日本国籍」をもたない人には冷たいようである。冷たい原因は、「国民国家の神話」にあるらしい。憲法理論が「国民国家」という高い壁を乗り越えてくれば、日本国憲法は、「日本国籍」に固執することなく、温かく人の権利・自由を保障してくれるのではないだろうか。

西欧近代の歴史は、「一民族 (one nation), 一言語 (one language), 一国家 (one state)」という「国民国家の神話」のモデルを創造することであった。19世紀の「国民国家」全盛の時代に開国した日本に目を向けて、福田歓一は、「多くの人々は、日本は世界のどの国よりも、一民族、一言語、一国家という19世紀的モデルに近いと信じているのであります。わたくしは個人的には、日本についてこの神話をさほど簡単に信じることにためらいを覚えるものであります」〔福田 2006: 273〕と述べている。

現代のわれわれが、国家、あるいは自国の枠でしか憲法を考えられなくなっているのは、19世紀に「国民国家」が世界中に広まったことに

ある。とりわけ、日本は、長年の鎖国のおかげで、もともと日本人というものはこの日本列島にしかないという、きわめて特殊で明快な状況にあった<sup>(1)</sup>。このような状況下の日本では、民族と国家と国民とがすべて重なり合っていたので〔岡田 2014: 154〕、日本が「ひとつの国民 (one nation), ひとつの国家 (one state)」という「国民国家」らしい相貌を呈しているように見えてしまう。そのような相貌を呈する日本が、「西洋の衝撃 (ウエスタン・インパクト)」<sup>(2)</sup>により開国を余儀なくされ、幕藩体制から天皇を中心とした「国民国家」への転換に成功し、「國體」を絶対不動の原理に据えた大日本帝国憲法を制定した。さらに、第二次世界大戦で敗戦した日本が、GHQ (General Headquarters, 連合国最高司令官総司令部) により大日本帝国憲法の改正を余儀なくされ、GHQ草案に沿った「帝国憲法改正案」の可決を経て、日本国憲法を制定した。このような経緯もあって、現代のわれわれは、日本国と日本国民の枠でしか憲法を考えられなくなっていると考える。

しかし、「国民国家」は、市民革命後の近代を起源とするイデオロギーにすぎず、なにも永久不変の真理ではない。

\* 早稲田大学大学院社会科学研究所 2012年度博士後期課程満期退学 (指導教員 後藤光男)

本稿では、「国民国家」の観点から、日本国憲法と「国民国家」との関係を捉え直したうえで、日本国憲法にいう「日本国民」を再考する。

## 2. 国民国家 (nation state) —— 国民と国家 / nation and state

憲法は、人の権利・自由をあらゆる国家権力から不可侵のものとして保障する自由の基礎法である〔芦部 2015: 12〕。そして、憲法は、国家机关・作用を規律する国家の基礎法でもある。憲法学において、人権および国家に関わる従来の憲法理論は、「国民国家 (nation state)」の枠組みを基礎として組み立てられてきた〔浦部 1994: 53; 浦部・山元 2004: 145-146〕。その枠組みである「国民国家」は、「ひとつの国民 (one nation)」によって「ひとつの国家 (one state)」が形成されている、と捉えられている〔佐々木 1997: 109; 塩原 2014: 248-249〕。そこで、憲法理論の枠組みである「国民国家 (nation state)」という言葉に着目して、“nation”と“state”, ならびに「国民」と「国家」を再考してみる。

### (1) ネイション (nation)

第一に、「ひとつの国民 (one nation)」とは何を指すのか、ということが問題になる。『『国民』 (nation) という概念は、政治社会において人々を統合する紐帯として『同族意識』を根幹にもつものであり、そこには国家の構成員は同一の血統に由来するものであるという共通理解』(傍点: 引用者)〔遠藤 2013: 21〕がある。「同族意識」とは、同一の起源、伝統、言語、慣習、宗教などを共有するという信仰であるとも言えるであろう。日本社会における「国

民観念=国民的アイデンティティは、同一の民族的・文化的共同体への帰属性に多く依存している」(傍点: 引用者)〔広渡 1992: 391〕と説明するでしょう。だが、同一の民族的・文化的共同体への帰属性の観点から“one nation”を「ひとつの国民」と訳すと、少し両者の意味がずれてしまう。そして、同一の民族的・文化的共同体への帰属性は、単一の言語や文化にもとづいていると考えることにも無理がある。なぜならば、よく考えてみれば、“nation”は、必ずしも単一の言語や文化から成り立っているわけではないからである。例えば、ヨーロッパでは言語が民族を画する、というとらえ方がされてきたが、イギリス、イタリア、スペインなどは多言語国家である。また、イギリス〔正式国名: グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)〕においては、英語以外にウェールズ語やスコットランド語などの言語が使われており、イングランド系、スコットランド系、ウェールズ系など、複数の民族文化が混在している。ある意味、イギリスは、複数のネイション (multi-nation) で構成されていると言えるであろう。この点について、ヘンリー・シジウィック (Henry Sidgwick) は、国民国家における「ネイション」の主な民族といえども、往々にして混合民族 (mixed race) であるという現実と直面せざるを得ない、と述べている〔Sidgwick 1897: 223〕。「ネイション」は、単一の言語や文化から成り立っている単一民族という擬制にもとづいていると指摘されるが、複数の言語や文化を共有する複数の民族という「マルチナショナルなネイション (multinational nation)」の意味を含んでいるということもで

きるであろう。それゆえ，“one nation”は「ひとつの国民」で成り立っている，と言うことは，必ずしも正確な表現ではないということになる。

今では当然のように、「ネイション (nation)」は、「国家」を前提に「国民」と訳されている。だが，18世紀末のアメリカ独立革命やフランス革命の当時，「国家」という政体は存在しなかったから，「ネイション (nation)」には，元来，「国民」という意味はなかった〔岡田 2013: 229-230〕。「国民」と邦訳される英語の「ネイション (nation)」の語源は，ラテン語の「ナーティオー (natio)」である。これは，古代ローマに由来する伝統的な言葉であり，元来，あらゆる種類の人の集団 (groups of all kinds) のもっている際立つ特徴である「生まれ (birth)」あるいは「血統 (descent)」を意味する<sup>(3)</sup>〔Schulze 1996: 99〕。それゆえ，「ネイション (nation)」とは，元来，人の集団の属性を捉えて，「生まれ (origin)」あるいは「血統 (descent)」を意味する以上，その集団が必然的に「国家」を前提に「国民」を形成するなどということはいり得ないであろう〔Hobsbawm 1992: 15〕。つまり，「国家」と「国民」とを結び付けているのは，予め何かを意図しているからであると考ええる。

「ネイション (nation)」を簡単に「国民」と訳してしまうと，その語のもつ概念の観点から問題が生ずる。この問題について，小森陽一は，次のように述べている。

「ネイションという英語を英和辞典で引けば，『国民』，『国家』，『民族』，『種族』といった，まったく概念を異にする漢字二字熟語が並んでいることにまず驚かされる。

『国民』は，国家の統治権の下にある人民，

ないしは国家を構成する人間，ある国家の国籍を持っている者の意であり，その前提として，『国家』が不可欠である。

『国家』とは一定の領土とそこに住む人民を治める統治権を持った政治機構であり，その領土の外部に対して排他的な権力組織として構成されている。領土と人民と主権を三つの要素とするようになったのはフランス革命やアメリカ革命で，いわゆる近代国民国家が成立して以降のことである。

もちろん『国民』を人民の意味でピープルとし，『国家』をステイトに変換すれば，ネイションという概念は宙吊りになる。

『民族』は，言語を中心とした一定の文化的伝統を歴史的に共有し，その構成員自身が同族であるという意識を持っている集団のことである。けれども，このような集団は，必ずしも一定の地域に居住しているわけではなく，複数の『民族』が共生する社会が現実的には多くなっている。そうであるなら，領土が前提となる『国家』と『民族』は一致しない。それにもかかわらず，ネイションにおいて，その両者が重なっているということは，この概念が第一次世界大戦後のレーニン・ウィルソンの『民族自決権』をめぐる歴史的刻印を受けていることが明らかになる。

『種族』の場合は，生まれや血統をめぐる同一性や連続性が重視され，そこに言語と文化の系統が加えられた集団分類を意味している」〔小森 2003: 1-2〕。

「ネイション (nation)」の定義について，大澤真幸は，次のように述べている。

「ネイション」は，「民族」「国民」「国家」などと邦訳されてきた。「邦訳の多様性が示唆し

ているように、ネイションに実質的な定義を与えようとするときどこに困難に陥る。現代における最も重要な国際組織の名に、——『諸国家の連合』ではなく——『諸国民の連合 United Nations (国際連合)』という語が用いられていることが端的に示しているように、われわれは、『ネイション』という共同体が存在し、それが、現代の最も重要な政治的単位であることを自明の前提としているが、『ネイションとは何か』を定義しようとするとき、躓いてしまう。というのも、外から観察可能な客観的な性質も、ネイションを必要かつ十分に定義する条件にはなりえないからである。たとえば、血縁のような生物学的な類似性は、ネイションの条件ではない。また離散の民<sup>ディアスポラ</sup>の存在が示すように、領土もネイションにとって不可欠な要素というわけではない。言語（俗語）は、ネイションの成立にとって非常に重要な因子のひとつだが、それ自体で、ネイションを結節させるものではない。言語の分布とネイションの区画が合致しないということが、このことを端的に証示している。もちろん、宗教によってネイションを規定することもできない。宗教の信者の分布は、言語の分布以上に、ネイションの境界からの乖離が大きい」[大澤 2014: 14-15]。

近代憲法の国家論における「ネイション (nation)」の人為的な側面について、浦部法穂は、次のように述べている。

「〈ネイション〉という言葉は、国民であったり、民族であったりしますが、民族というと、民族的アイデンティティとか、本質的な属性のようにいわれることもあります。これもやはり人為的なものという側面があります。ましてや国民となると、一つの民族が一つの国家を形

成しているということは実際にはない。民族自体も人為的な所産だし、国民となればますますそうだろう」[浦部・山元 2004: 146]。

## (2) ステイト (state)

第二に、「ひとつの国家 (one state)」とは何を指すのか、ということが問題になる。“state”とは、至高の権力を備えた「主権国家 (sovereign state)」を指すのかもしれないし、外部の至高の権力によって支配された「従属国家 (semi-sovereign state)」を指すのかもしれない。あるいは、“state”とは、日本のように主権が中央政府に集中する単一の「国家 (state)」を指すのかもしれないし、アメリカのようにいくつかの“state”が結合して成立した「合衆国 (states)」を指すのかもしれない。

「ステイト (state)」を簡単に「国家」と訳してしまうことにも問題がある。アメリカ合衆国 (United States of America) を考えた場合、カリフォルニア州 (State of California) とかニューヨーク州 (State of New York) というように、“state”は、日本語で「州」と訳されている。しかしながら、アメリカ独立革命後、アメリカ合衆国として正式に独立した13の植民地のうち、3つの植民地——マサチューセッツ (Commonwealth of Massachusetts)、ペンシルヴァニア (Commonwealth of Pennsylvania)、ヴァージニア (Commonwealth of Virginia)——は、「ステイト (state)」ではなく、現在でも「コモンウェルス (commonwealth)」と称している。アメリカ独立革命では、アメリカ植民地は、自然権である「生命・自由・財産」の保全を目的として人びとの間で契約を結んで政治的共同体を創造するという社会契約論によってイ

ギリス本国から独立し、政体を一新した。この新しい政体を示すのであろう英語の「ステイト (state)」と「コモンウェルス (commonwealth)」との違いは何であろうか。英語の「ステイト (state)」は、ラテン語の「スタトゥス (status)」からの借用である。「スタトゥス」は、動詞「スターレ (stare)」(立っている)の完了分詞形で、「立っていること、位置、状態、地位、身分」を意味する。また、英語の「ステイト (state)」にはラテン語から直接借用された「ステイト」のほかに、ノルマン語経由の「エステイト (estate)」という言葉もあって、こちらは「身分、階級」のほかに、身分を保証する「財産」を意味する。これでわかるように、英語の「ステイト (state)」の本来の意味は、「君主の位」であると同時に、「君主の財産」であった〔岡田 2013: 208-209〕。アメリカ独立革命後の新しい政体を表す言葉が「君主の位」・「君主の財産」を意味する「ステイト (state)」では、実態と語感との間にかかなりの隔たりがあるように思える。それゆえ、「ステイト (state)」と称したのは、イングランド王から王の財産であった植民地を、革命で人民が乗っ取ったものだからである〔岡田 2013: 210-211〕。一方、「コモンウェルス (commonwealth)」は、人民に最高権力 (supreme power) が与えられている政治的共同体を意味する。「コモンウェルス (commonwealth)」と称したのは、その言葉を使うことで君主制に反対する感情 (anti-monarchical sentiment) を示すとともに、新しい政府は、共通の利益 (common good)、すなわち一般の福祉 (common weal) のために結束した人民の主権 (sovereignty of the people) のもとに成り立っていることを強調する意図があった

からである<sup>(4)</sup>〔Salmon & Edward 1994: 88〕。したがって、当然のように“state”を「国家」と邦訳したり、「国家」を“state”と英訳したりすることは、“state”の本質的な属性を覆い隠してしまうおそれがある。

「ステイト (state)」を「国家」と訳すことで、“state”という語のもつ概念の観点から問題が生ずる。この問題点について、橋本努は、次のように述べている。

「国家 (state)」とは、ある領域における統治組織を意味している。だが、日本語の「国家」は、人びとを統合し、繁栄を導くための装置であるという“nation”の意味と、統治権力の集権化と効率化を企てる装置であるという“state”の意味をあわせもっている。前者の“nation”はアイデンティティの問題に焦点をあてた概念であるのに対して、後者の“state”は統治権力のあり方に焦点をあてた概念である。それゆえ、それぞれの概念の観点から、本来であれば、「nation = 国民」/「state = 国家」という具合に分けて理解するべきであろう〔橋本 2014: 48-49〕。

橋本と同様に、「国家」と「国民」は別物である、という観点から、杉田敦は、「国家とは、強制力を伴って人々にルールを遵守させる制度であり、これに対し、国民とは具体的な人々の群れである、という考えである。片や制度であり、片や人の群れであり、両者は別次元にある。……しかし、実際には、国民国家では、国家と国民とは表裏一体の関係になっている」〔杉田 2009: 26〕と述べている。

### (3) 日本における「国民」と「国家」

「国民国家」は、明治以降に日本の社会科学



に導入された“nation state”の邦訳である。しかし、“nation state”を理解するうえで、日本における「国民」と「国家」のとらえ方は、ヨーロッパ諸国の言葉のとらえ方とは異質である。この言葉の問題について、岡田英弘は、次のように述べている。

19世紀になって「国民国家」が一般化したとき、それを表現するために、明治時代の日本人が、英語の「ステイト (state)」, フランス語の「エタ (état)」, ドイツ語の「シュタート (Staat)」の訳語として「国家」, また英語の「ネイション (nation)」, フランス語の「ナシオン (nation)」, ドイツ語の「ナツィオン (Nation)」の訳語として「国民」という言葉をつくり出した [岡田 2013: 208-210]。この見方に対して、シナの文献にはむかしから「国家」という言葉があった、と反論する人がいるかもしれない。確かに、紀元2世紀の後漢の時代に、「国家」という漢字の組み合わせが漢文文献に現れる。しかし、そこに現れる「国家」は、現代の感覚で言うような、政府をもち、国民をもち、領土をもち、国境をもつ国家のことではない。漢字の「国」の本来の意味は「城壁をめぐるした都市」であり、「城壁をめぐるした都市」は皇帝に直属するものであったから、その時代の宮廷の用語では、「国家」は「皇帝様、帝様」を指す、口語的な言い方であった [岡田 2013: 207; 2014: 510]。また、古い漢文文献では「国民」という字面はまれで、「国人」のほうがふつうであった。漢字の「国」の本来の意味は「城壁をめぐるした都市」であるから、「国人」は、「国家の人民」ではなく、「都市の住民、都会人」を意味する [岡田 2013: 209]。したがって、シナの古典に、19世紀に新たに発生した政

体とそれを構成する人びとを表わす熟字がないので、日本は、「皇帝」の意味の「国家」を「ステイト」に当て、「都市の住民」の意味を「ネイション」に当てることにしたのである [岡田 2013: 212-213]。

さらに、日本において“state”を「国家」と訳した場合、その概念の曖昧さを指摘して、佐々木隆生は、次のように述べている。

「中国語起源の『国家』という言葉をもってステイトの訳語にあててきたこの国では、なおのこと国家は古来のものと受けとめられやすい。『国家のために働く』というような表現をこの国の政治家や官僚がする場合には、国土と国民を総合した国か、皇室を長とする社会や共同体が『国家』という言葉にこめられているであろう。そうした場合の国家がステイトではなく、中国語起源の国家から転じた『国家』であることは疑いえない。……中国語起源からすれば、国家は『くに』『王室と国土』『天子、王』『諸侯の国と卿大夫の家』『小国、邦』であり、これらが日本では転じて使用されていたが、明治以後にstateの訳語に国家をあてるようになり、日本語の『国家』は一層多義的となっている」 [佐々木 1997: 111]。

#### (4) 小括

われわれは、「国民国家 (nation state)」を一つの単位として捉え、使っている。しかし、上述した内容を踏まえれば、“nation”と“state”, ならびに「国民」と「国家」は、本来、それぞれ別物であるから、“nation state”は“nation”と“state”を、また「国民国家」は「国民」と「国家」を無理矢理に結合させた複合語である。それゆえ、「国民国家 (nation state)」という概念

は、その焦点を絞ることができず、結果として、その姿がかなりばやけてくる。言い換えれば、「国民国家 (nation state)」は、民族、言語、文化、政体などの諸観点から、さまざまに理解しうる多面性を備えているのである。だが重要なのは、「国民」も「国家」も、ならびに“nation”も“state”も、人の結びつき（人的結合、あるいは人的共同体）を前提にして、相矛盾、あるいは相対立する概念や利害を覆い隠すための造語であるということである。

### 3. 日本国憲法と国民国家

日本国憲法前文は、近代憲法に内在する価値・原理を確認している点で、きわめて重要な意義を有する〔芦部 2015: 35〕。「国民国家」が近代憲法に内在する価値・原理であり、日本国憲法前文において「国民」と「国家」の文言が使われていることからすれば、日本国憲法は、「国民国家」を前提に制定されていると考える<sup>(5)</sup>。それでは見方を変えて、“nation state”の邦訳として「国民国家」という用語を使っていると考えたうえで、日本国憲法前文の英訳文のなかに“nation state”を探してみる。だが、そのなかに“state”は見当たらない。それゆえ、日本国憲法前文において“nation state”の“state”という概念は宙に浮いてしまう。さらに、「国民」には“people”が使われており、また「国家」には“nation”が使われているために、“nation”は、必ずしも「国民」を指しているわけではないということになる。それゆえ、日本国憲法前文において、“nation state”という概念は、完全に宙に浮いてしまう。

したがって、日本国憲法は、「国民国家 (nation state)」の枠組みにとらわれることなく、

「国民 (people)」の権利・自由を保障し「国家 (nation)」の機関・作用を規律するために制定された法規範であり、前文の冒頭で「日本国民は、……この憲法を確定する (We, the Japanese people, ……do firmly establish this Constitution.)」と明記している。それでは、「この憲法を確定する」「日本国民」とは誰を指すのか、ということが問題になる。

### 4. 日本国憲法と日本国民

日本国憲法前文の冒頭にある「日本国民 (We, the Japanese people)」とは誰を指すのか、について、枢密院での審査と帝国議会での審議に備えて、憲法の各条文について想定される質問に対する答弁のための資料である「憲法改正草案に関する想定問答」(昭和21年6月、増補第2輯)を確認してみる。第3章「国民の権利及び義務」において、「『すべて国民は、』の『国民』の意味如何。『何人も』とあるのは、どう異なるか」という問いに対して、「国民といふのは、我国の国籍を有する者を指称する。我国の支配権に服する者の中でも、我国に居住し又は滞在する外国人及び無国籍人を含まない」〔佐藤 1994: 470-471〕と答えている。これと同様の認識にたったうえで、宮沢俊義によれば、日本国憲法の第3章「国民の権利及び義務」は、「『すべての国民は』という表現と『何人も』という表現を区別している。後者は、原則として、日本国民だけでなく、外国人をも含む趣旨である」〔宮沢 1978: 187〕が、前者の「国民」は、「日本の国籍を有する者」を指している。したがって、「日本国憲法の『日本国民』は、日本の国籍を有する者をすべて含むと解される」〔宮沢 1978: 31〕。

上述した「日本国民」とは「日本国籍を有する者」である、というとらえ方に対して、浦部法穂は、次のように述べている。

「あくまでも参考までに、であるが、憲法の『国民』という言葉が、英訳ではどうなっているかをみてみると、第10条の『日本国民』が《a Japanese national》となっているのを除き、すべて《people》と訳されている。前文の『主権が国民に存する』という場合の『国民』、第1条の『主権の存する日本国民』という場合の『日本国民』、第15条の公務員選定罷免権は『国民固有の権利である』という場合の『国民』、第79条2項の最高裁判所裁判官の『国民審査』の『国民』、あるいは、第96条の憲法改正『国民投票』の『国民』、これらも、第3章の表題および個々の規定における『国民』と同じく、すべて《people》である。つまり、日本国憲法の正文（日本語）においてはもちろん、英訳文においても、主権主体としての『国民』と人権享有主体としての『国民』とは、少なくとも、用語のうえでは、全然区別されていないのである。……要するに、ここで言いたいことは、『国民』が日本国籍保持者を意味するのかどうかは、それぞれの規定の趣旨に即して考えなければならない……、ということである」〔浦部 1995: 96-97〕。

あらためて、日本国憲法の「国民」という言葉が、英訳ではどうなっているか、という点に着目して再考してみる。

「国民」は、英語では“people”, “citizen”, “nation”, 時に“subject”といった具合にさまざまに表現される。だが、日本国憲法の英訳文では、「国民」に“people”と“nation”を使っている。それでは、“people”と“nation”には、邦訳の統

一性はあるのだろうか。

日本国憲法前文第3項にある「われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて」の英訳文は、“We believe that no nation is responsible to itself alone”である。だが、GHQ草案<sup>(6)</sup>では、この部分は“We hold that no people is responsible to itself alone”であった。このことを踏まえたうえで、宮沢俊義は、GHQ草案の前文第1項にある「peaceful cooperation with all nations」のnationsは、日本国憲法では、『国民』となっており、people’s willのpeopleそのほかのpeopleもすべて『国民』となっている。本項（引用者注：前文第3項）の『国家』がnationと訳されるならば、第1項の『諸国民』も『諸国家』とあっているわけであろう」〔宮沢 1978: 40〕と述べている。

したがって、“nation”と“people”には、邦訳の統一性はなく、しかも両者には厳密な意味の区別もないのである。

仮に“We, the Japanese people”を「日本人」と邦訳した場合、日本国憲法前文の冒頭は、「日本国民は、……この憲法を確定する」から、「日本人は、……この憲法を確定する」へと改訳されることになる。それでは、「この憲法を確定する」「日本人」とは誰を指すのか、ということが問題になる<sup>(7)</sup>。

まず、憲法を支える基本原理が天皇主権から国民主権へと根本的な転換を遂げたという観点から「日本人」を捉えることができる。このとらえ方について、渋谷秀樹は、「明治憲法から現行憲法になって、主権の所在が、天皇主権から国民主権へと180°転回したという観点から見ると、天皇の臣民（subjects）、すなわち、天



皇の統治権に服する、日本領土内に生活の本拠を有する者が主権者となった、つまり定住外国人を含む住人（citizen）すべてが国民主権という国民であると解するのが憲法の論理であろうと思（う）」〔渋谷 2010: 436〕と述べている。

したがって、「この憲法を確定する」「日本人」とは、「天皇の統治権に服する、日本領土内に生活の本拠を有する者」である、ということになる。

つぎに、日本の主権の及ぶ領域の観点から「日本人」を捉えることができる。明治憲法体制のもとでも、だれが日本人かという議論ができないから、日本の統治権の及ぶ領域について、そこに住んでいる人を日本人として扱うということを出発した〔古川・高見 1998: 246〕。このことを踏まえて、後藤光男は、「日本国憲法制定時、日本の統治権の及ぶ領域について、そこに長年、生活の基盤をおいて住んでいる人を日本国民として扱う」べきである〔後藤 2013: 31〕と述べている。また、渋谷秀樹は、政府の統治権の及ぶ人が、憲法でいう「国民」である、ということが本質的であるから、日本国内、つまり日本政府の統治権の及ぶ範囲に生活の本拠をもつ人を憲法でいう「国民」と解すべきである〔渋谷 2010: 44〕と述べている。これらの見解を踏まえて、より詳細に言えば、日本国憲法制定時は、ポツダム宣言の受諾によって、日本の主権が、本州、北海道、九州および四国、ならびに連合国が決定する諸小島に限定されていたことから、日本の主権の及ぶこれらの領域に住んでいる人を憲法でいう「日本人」として捉えることになる<sup>(8)</sup>。

したがって、「この憲法を確定する」「日本人」とは、「日本国憲法制定時、日本の主権の及ぶ

本州、北海道、九州および四国、ならびに連合国が決定する諸小島に住んでいる人」である、ということになる。

さらに、日本国憲法の文言の観点から「日本人」を捉えることができる。日本国憲法には、「日本人は（We, the Japanese people）」と「この憲法を確定する（do firmly establish this Constitution）」との間に「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し（acting through our duly elected representatives in the National Diet）」という文言が入っている。そのことから、「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」た「日本人」が「この憲法を確定する」と読める。

したがって、「この憲法を確定する」「日本人」とは、「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」た「日本人」である、ということになる。

## 5. 「主権の存する日本国民」——国籍と参政権

上述した3つの観点から捉えた「日本人」のなかで、「この憲法を確定する」「日本人」とは、日本国憲法の文言の観点から「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」た「日本人」である、と解する。そのように解するのは、日本国憲法の「制定手続には、帝国議会の一院としての衆議院が参与しており、しかも、その議員は、内閣草案が発表され（1946年3月6日）、次の議会でそれが審議されることが明白に予想された状況のもとにおいて（同年4月10日）改選されたのであるから、衆議院議員が憲法草案を審議したかぎりにおいては、『日本国民は、正当に選挙された国会（?）にお

ける代表者を通じて行動し、……この憲法を確定する』という事実があったといっていえないこともない」[宮沢 1978: 36], つまり, 完全な普通選挙のもとで「帝国憲法改正案」を審議するための特別議会が国民によって直接選挙され, 審議の自由に対する法的な拘束のない状況のもとで改正案が審議され可決されたことは, 国民の自律的な決定にもとづいて日本国憲法が制定されたと解することができる[芦部 2015: 28-29] からである。その裏付けとして, 1946(昭和21)年6月21日, 事実上, 占領下の日本の最高権力者であったマッカーサー(Douglas MacArthur)は, 帝国議会での憲法審議に関して声明を発表している<sup>(9)</sup>。この声明のなかで, 「現在, 議会に提出されている政府草案は, 日本国の文書であり, 日本人のためのものであって, 当該草案の形式と内容——すなわち, 当該草案をそのまま採択するか, 修正を加えるか, あるいは否決するか——を決定するのは, 日本人が正当に選出した代表者を通じて行われなければならない(The Government Draft now before the Diet is a Japanese document and it is for the people of Japan, acting through their duly elected representatives, to determine its form and content——whether it be adopted, modified or rejected.)」, また「政府の憲法草案を日本人の前に正直に提示して先の衆議院議員総選挙が行われていることから(the last election, which qualified the members of this Diet, was held with the Government Draft Constitution squarely before the people), ……現在の議会は, 十分に民意を代表しており, 憲法問題について日本人の意思を表明する資格を有する(the Diet which emerged therefrom is fully representative and

qualified to express the will of the people on this issue.)」と言明している。

だが, 「この憲法を確定する」「日本人」とは, 選挙権および被選挙権を行使できる者である, と解すれば, いくつかの問題が生ずる。

まず, 選挙法と国籍との関係から問題が提起される。戦前は, 衆議院議員選挙法に「戸籍法の適法を受ける者」に言及する規定や附則は一切なく, 「日本国籍」をもっているかということと, 「内地」に居住しているかということだけで, 選挙権および被選挙権を行使することができた。それゆえ, 「内地」に居住している「日本国籍」をもつ男子の植民地出身者は, 選挙権および被選挙権を有していた。しかし, 1945(昭和20)年12月17日に成立した「改正衆議院議員選挙法」は, 附則で「戸籍法ノ適用ヲ受ケザル者ノ選挙権及被選挙権ハ當分ノ内之ヲ停止ス」と規定し, 「内地」に居住している「日本国籍」をもつ植民地出身者の選挙権および被選挙権を停止した<sup>(10)</sup>。

したがって, 「この憲法を確定する」「日本人」には, 「日本国籍」をもつ植民地出身者を含まないということになる<sup>(11)</sup>。あくまでも, 衆議院議員選挙法の改正時の日本国は, 戸籍法を基準として便宜的に「この憲法を確定する」「日本人」を選別したのである。

つぎに, 国籍と戸籍との関係から問題が提起される。「国籍は, 個人がある国家に帰属する『国民』であるという資格を公示し, 内外人を区別する標準とされる」[遠藤 2013: 75]。ただし, 日本国籍をもつ「日本人」であることを証明するためには戸籍が必要である。言い換えれば, 戸籍は日本国籍の証明書である[遠藤 2013: 7-8]。1945(昭和20)年12月17日に成立

した「改正衆議院議員選挙法」は、附則で「戸籍法ノ適用ヲ受ケザル者ノ選舉權及被選舉權ハ當分ノ内之ヲ停止ス」と規定している。この規定と上述した国籍と戸籍との関係を踏まえれば、戸籍法に定める戸籍をもつ「日本人」は、日本国籍をもっているのも、当然、選挙権および被選挙権を有しているということになる。だが、「改正衆議院議員選挙法」は、別表で選挙区と議員数を定めていながら、附則で「沖縄縣、北海道廳根室支廳管内國後郡、沙那郡、擇捉郡、蘂取郡及色丹郡並ニ花咲郡齒舞村水昌島、勇留島、志發島、多樂島及秋勇留島並ニ海上交通杜絶其ノ他特別ノ事情アル地域ニシテ勅令ヲ以テ指定モノニ於テハ勅令ヲ以テ定ムル迄ハ選舉ハ之ヲ行ハズ」と規定し、この附則で示された地域に住んで戸籍法の適用を受ける日本人の選挙権および被選挙権を停止した<sup>(12)</sup>。例えば、沖縄の場合、「改正衆議院議員選挙法」は、別表で「沖縄縣」選挙区・議員数「2人」と定めていながら、附則で戸籍法の適用を受ける沖縄県民<sup>(13)</sup>の選挙権および被選挙権を停止した。1946（昭和21）年4月10日の衆議院議員総選挙は、「憲法改正草案」の是非を問う最も重要な選挙であったにもかかわらず、沖縄県民は、この草案に関する民意を国政に公正かつ忠実に反映させる代表者を選択する選挙の埒外に置かれたのであった〔古関 2015: 113-114〕。国民代表を選出する、しかも「帝国憲法改正案」を審議するための代表を選出する議会で、ある選挙区の有権者と候補者だけが選挙権とともに被選挙権も奪われる、このようなことはまずあり得ないことである〔古関 2015: 116〕。

したがって、「この憲法を確定する」「日本人」とは、戸籍法の適用を受けながら選挙権お

よび被選挙権を奪われた日本人を除いて、「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」た「日本人」である、ということになる。

さらに問題は、「近代国民国家の枠組を前提とする限り、国政についての選挙権・被選挙権を外国人にみとめることは、国民主権原理と両立し難い」〔樋口 2007: 186〕と解するのであれば、国民主権原理を謳っている「帝国憲法改正案」を審議するための代表を選出する衆議院議員総選挙において、戸籍法の適用を受ける「日本人」に選挙権および被選挙権をみとめないことは、国民主権原理に反するのではないだろうか。

この問いに対して、日本国憲法前文第1項にいう「日本人は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、……ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」とは、戸籍法の適用を受けながら選挙権および被選挙権を奪われた日本人を除いて、「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」た「日本人」が、「主権が国民に存することを宣言」する「この憲法を確定」したうえで、あらためて「主権の存する日本国民」を憲法10条で確定することである、と答えることができるであろう。すなわち、日本国憲法の制定時の主権者である国民と日本国憲法の制定後の主権者である国民とは、必ずしも同一である、あるいは両者を同一の基準で決定する必要はない<sup>(14)</sup>。日本国憲法は、憲法を制定する際に便宜的に憲法制定権力を保有する者の範囲を限定したうえで、憲法制定後の主権者の範囲を再構築できるようになっている。つまり、日本国憲法制定後に国民主権原理が確立され、憲法10条の委任により、国籍法が1950（昭和25）年

5月4日に公布、同年7月1日に施行されたと考えられる。この見方は、浦部法穂の「『国籍』が『国民主権』の内容を規定したのではなく、むしろ、『国民主権』が『国籍』の内容を規定したとみるべきではないかと思われる」[浦部 1995: 100]との見解と合致するであろう。だが、現時点で、浦部法穂の「『国民主権』原理の『国民』が具体的にどの範囲の者を指すかは、どの範囲の者が主権者であるべきかによるのであって、当然に『国籍保持者』に限られるというものではないのである」[浦部 1995: 100]との見解を後押しすることができない。なぜならば、従来の判例・通説によれば、自己の属する国の政治に参加する権利である参政権、とりわけ自分の意思を政治に反映させることで国家意思の形成に参与する選挙権および被選挙権は、主権者である国民に固有の権利である<sup>(15)</sup> [芦部 2015: 92] という理由から、憲法制定後の主権者である国民が、主権者の範囲を再構築できる手法として、憲法10条の委任により国籍法を選択したうえで、公職選挙法および地方自治法においても選挙権および被選挙権の資格として「日本国民」という要件を課している（公職選挙法9条・10条、地方自治法11条・18条）からである。

それでは、国民主権と国籍と参政権が「三位一体」であり、三者を完全に連動させなければならないのであろうか。参政権は、人が、偶然に、ある国家の成員であるという地位にもとづいて取得する権利であるから、人間が人間として当然に有しているということにもとづく前国家的権利である自然権に由来する人権とはその性格を異にしている。参政権は、人為的な協約や協定にもとづく権利——「人為的権利」——

であり、しかも法典に列挙された権利——「紙上の権利」——である [片上 2014: 196]。「少なくとも参政権は、国家的権利と考える他ない。このことは、民主主義という政治手段を採用しない国家にとって、参政権が無用のものであることを考えれば明らかであろう。また、憲法15条1項が、参政権を『国民固有の権利』としているのは、このことを明らかにしようとしていると考えられる」[高橋 2007: 7]。したがって、浦部法穂の言葉を借りて言えば、国民主権と国籍と参政権の三者を完全に連動させる枠組みは、「要するに人が作ったものなのだから、不都合になればそれは人が変えればいいということであって、その枠組みを絶対に壊してはいけないというようなものではないだろう、ということです。ネガティブというよりも、むしろ都合が悪ければ作り変えることができるものだろう」[浦部・山元 2004: 146]。

## 6. おわりに

ここまで述べてきた内容を踏まえたうえで、「国民国家の神話」をくつがえすことができれば、日本国憲法は、「日本国籍」に固執することなく、温かく人の権利・自由を保障することができるかもしれない、という感想をもっている。ただければ、本稿は、その目的を達することができたであろう。いま事実として現れている状況に目を向けても、19世紀に世界中に広まった「国民国家」の命脈がそろそろ尽きかけている。

21世紀を迎えて、地図上や学問上の人為的な国境は存在するが、ヒト・モノ・カネの流れが活発になっているため、現実の国境は、その線引きがかなり薄れてきている。それとともに、「国民国家」は、欧州連合（EU; European

Union) の現状を見れば、究極の政治形態ではないことがわかるであろう。欧州連合は、欧州連合条約にもとづく、経済・通貨統合、共通外交・安全保障政策、警察・刑事司法協力など、より幅広い分野での協力を進めている政治・経済統合体である。経済・通貨統合では、加盟国の国家主権の一部を欧州連合に委譲し、経済分野では、欧州連合が排他的権限をもって、あたかも「国家」であるがごとく、第三国と交渉を行ったり、協定を締結したりしている。欧州連合の現状は、ヨーロッパ諸国自体が西欧近代に生まれた伝統的な「国民国家」と、それと一体である「国家主権」の変容を示唆しているのである。

確かに、あらゆる問題を人為的に引かれた国境の中に閉じ込めて、一国内の問題として主権的な権力で左右できるのであれば、それらをすっきりと解決することはできるであろう。だが、ボーダーレスやグローバリゼーションの時代において、それは所詮、無理な話である。「日本よ、国家たれ」という観点で憲法理論を考えていくのは時代遅れなのかもしれない。筆者も、「1. はじめに」で示した福田歓一の見解と同様に、簡単に「国民国家の神話」を信じることにためらいを覚えている。それでは、「国民国家」をどのように捉えればよいのであろうか。この疑問に対して福田は、「われわれ政治学者は政治体一般を指す通時的かつ独占的用語として、国家という言葉をつつしむべきであります。帝国、国民国家、都市共同体、また民族をすべて包括する用語としては、例えば『政治社会』を用いる方が、ずっとよろしいのであります。同時に、われわれは単に政府にすぎないものを『国家』と呼ぶことをつつしむべきであ

ります。その代りにはっきりと政府と呼び、必要に応じて、地方政府、地域政府、全国政府などと、それぞれの規模と射程とに応じて使い分ける方がよろしいのであります」〔福田 2006: 273〕と述べている。筆者も、福田の見解に共感を示し、次稿で「政治社会」・「政治的共同体」・「政府」の観点から、日本国憲法にふさわしい「主権の存する日本国民」について考察を深めることにする。

〔投稿受理日2015. 5. 24／掲載決定日2015. 6. 4〕

#### 注

- (1) この状況をつくり出した歴史的な要因について、岡田英弘は、「7世紀に唐の侵略の危険に対抗して、自衛のために建国してから、日本はシナ大陸に対しても韓半島に対しても、一度も正式の国交を持たず、一貫して鎖国を堅持してきた。これは今となってみれば、きわめて賢明な態度だった。日本の皇室が外国の王家と婚姻を結ぶことがなかったから、海外に日本の領土ができなかった代わり、日本列島内に外国領ができることもなかった。そのおかげで、建国から千二百年後の19世紀に日本が開国するまでに、人口の大きな出入りはなく、国境も海で限られた自然の国境だけだったから、国境のかなたに同族が住んでいるという現象もなかった」〔岡田 2013: 217-218〕からであると述べている。
- (2) 「西洋の衝撃」と日本の開国については、杉淵忠基の論文「北東アジアにおける西洋の衝撃－日本・中国・朝鮮の開国と軋轢」〔杉淵 2005: 1-48〕を参照。
- (3) 「国民」という言葉の問題について、岡田英弘は、次のように述べている。「国民」と邦訳される英語の「ネイション (nation)」, フランス語の「ナション (nation)」, ドイツ語の「ナツィオーン (Nation)」の語源は、「ラテン語の『ナーティオー (natio, 複数形はnationes)』である。これは『生まれる』という意味の動詞『ナースキー (nasci)』の完了分詞形『ナートゥス (natus)』からつくられた言葉で、『生まれ、種族』を意味する」〔岡田 2013: 210〕。また、「ナーティオー (natio)」は、中世大学の出



身地域別の学生組織を意味する。19世紀に新たに発生した「国家 (state)」という政体を構成する人びとを表現する言葉がなかったから、出身地域別の学生組織を意味する「ネーション (nation)」が、「国民」の意味に転用されたのである〔岡田 2013: 210; 212; 231〕。

- (4) コモンウェルスについて、「マサチューセッツなどアメリカのいくつかの州は、州の名称にコモンウェルスを用い、『コモンウェルス・オヴ・マサチューセッツ』のようによぶ。コモンウェルスは共通の目的のために協力するために設立された社会という意味をもつ言葉である」〔有賀・大下 1994: 104〕。

マサチューセッツ州政府の公式ウェブサイトの 'Why is Massachusetts a Commonwealth?' 〈<http://www.mass.gov/anf/research-and-tech/legal-and-legislative-resources/why-is-massachusetts-a-commonwealth.html>〉(最終検索日: 2015年5月10日)を参照。

- (5) 渋谷秀樹は、「近代立憲主義の憲法は、国民国家の憲法ですから、『国民』という枠内から容易に抜け出すことができない宿命を帯びることになります」〔渋谷 2014: 44〕と述べている。
- (6) GHQ草案は、森清監訳『憲法改正小委員会秘密議事録－米国公文書公開資料』の付属参考資料にある「総司令部案 (和文・英文)」〔森清 1983: 514-537〕を参照。
- (7) 「日本国民」は、日本国籍所有者を意味するのに対し、「日本人」は、国籍と関係ない人種を意味する、と古関彰一は考えている〔古関 2015: 41〕。
- (8) 江橋崇は、「ポツダム宣言が将来の政府のあり方を決定する者と考えたpeopleは、日本列島上で生活しているすべての市民である」〔江橋 2006: 109〕と述べている。
- (9) 資料名 'Press Release: General MacArthur Issues Statement on Submission of Draft Constitution to Japanese Diet', 21 June 1946, 国立国会図書館所蔵を参照。
- (10) なぜ「戸籍法ノ適用」を持ち出したのであろうか。その理由について、遠藤正敬は、植民地出身者を管理する戸籍については、「『日本臣民』として一元化するための統一した戸籍法ではなく、……内地人のみの戸籍、朝鮮人のみの戸籍、台湾人のみの戸籍が個別に実施された。……この

結果、植民地住民は対外的には同じ日本国籍を有する『日本人』であるが、対内的には『外地人』として生来の日本人すなわち内地人と区別された。そして、法令上は『内地人』『朝鮮人』『台湾人』といった民族籍を明記せずとも『戸籍法の適用を受ける (受けない) 者』という文言を駆使することで、つまり民族を名指しした差別主義を明文化することなく植民地出身者を差別的に統治する仕組みができあがった」〔遠藤 2013: 300-301〕からであると述べている。

- (11) 後藤光男は、日本国憲法制定時における「日本国民」はだれで「外国人」はだれなのかという素朴な疑問を抱いたことから、論文「日本国憲法制定史における『日本国民』と『外国人』」〔後藤 2012: 1-28〕のなかで、日本政府が日本国憲法制定前に「日本国籍」をもつ植民地出身者の選挙権および被選挙権を停止した経緯について、読者にわかりやすいように、できるだけ平易に叙述して、その問題点を提示している。
- (12) 遠藤正敬は、著書『戸籍と国籍の近現代史－民族・血統・日本人』の「領土画定と『日本人』の拡大－戸籍による蝦夷地・琉球の『日本化』」のなかで、沖縄および北海道における戸籍の変遷について詳述している〔遠藤 2013: 149-159〕。
- (13) 1945 (昭和20) 年3月に沖縄に上陸した米国軍政府が公布した「米国海軍政府布告第1号」は、第4項で「現行法規ノ施行ヲ持続ス」と認めていたので、占領開始当時に沖縄に施行されていた戸籍法は、引き続き効力を有するものとされていた〔西原 1975: 609〕。遠藤正敬は、著書『戸籍と国籍の近現代史－民族・血統・日本人』の「戦後沖縄と戸籍－『日本人』への復帰と戸籍の再製」のなかで、戦後の沖縄と戸籍の変遷について詳述している〔遠藤 2013: 262-274〕。
- (14) 筆者は、憲法10条が「日本国民たる要件」を法律で定めることを明記しているのであれば、「日本国民」の英訳は、「a Japanese national」でなくとも「a Japanese people」でも問題ないと考える。
- (15) 最小小判平7・2・28民集49・2・639を参照。

#### 参考文献

- 芦部信喜・高橋和之補訂 2015. 『憲法 (第六版)』, 岩波書店
- 有賀貞・大下尚一 1994. 「イギリス領北アメリカの

- 発展」, 有賀貞ほか編『アメリカ史 1-17世紀〜1877年』, 山川出版社
- 浦部法穂 1994. 「『外国人の参政権』再論」, 憲法理論研究会編『人権理論の新展開』, 敬文堂
- 1995. 「日本国憲法と外国人の参政権」, 徐龍達編『共生社会への地方参政権』, 日本評論社
- 浦部法穂・山元一 2004. 「外国人の人権」, 井上典之・小山剛・山元一編『憲法学説に聞く一ロースクール・憲法講義』, 日本評論社
- 江橋崇 2006. 「『官』の憲法と『民』の憲法—国民投票と市民主権」, 信山社出版
- 遠藤正敬 2013. 『戸籍と国籍の近現代史—民族・血統・日本人』, 明石書店
- 大澤真幸 2014. 「ネーション／ナショナリズム」, 大澤真幸ほか『ナショナリズムとグローバリズム—越境と愛国のパラドックス』, 新曜社
- 岡田英弘 2013. 『岡田英弘著作集Ⅰ—歴史とは何か』, 藤原書店
- 2014. 『岡田英弘著作集Ⅲ—日本とは何か』, 藤原書店
- 片上孝洋 2014. 『近代立憲主義による租税理論の再考—国民から国家への贈り物』, 成文堂
- 古関彰一 2015. 『平和憲法の深層』, 筑摩書房
- 後藤光男 2012. 「日本国憲法制定史における『日本国民』と『外国人』」, 『比較法学』45巻3号
- 2013. 「日本国憲法10条・国籍法と旧植民地出身者」, 『早稲田社会科学総合研究』13巻3号
- 小森陽一 2003. 「まえがき—ネーションとネゴシエーション」, 小森陽一ほか編集委員『岩波講座文学13—ネーションを超えて』, 岩波書店
- 佐々木隆生 1997. 「ステイトとネーション: 近代国民国家と世界経済の政治経済学」, 『経済学研究』47巻2号
- 佐藤達夫・佐藤功補訂 1994. 『日本国憲法成立史 第3巻』, 有斐閣
- 塩原良和 2014. 「シティズンシップ」, 大澤真幸ほか『ナショナリズムとグローバリズム—越境と愛国のパラドックス』, 新曜社
- 渋谷秀樹 2010. 『日本国憲法の論じ方〔第2版〕』, 有斐閣
- 2014. 『憲法への招待 新版』, 岩波書店
- 杉田敦 2009. 「社会は存在するか」, 飯田隆ほか編集委員『岩波講座 哲学10—社会／公共性の哲学』, 岩波書店
- 杉湖忠基 2005. 「北東アジアにおける西洋の衝撃—日本・中国・朝鮮の開国と軋轢」, 『亜細亜大学学術文化紀要』8号
- 高橋正俊 2007. 「憲法上の地方自治制度の意義」, 『香川法学』27巻1号
- 西原諄 1975. 「戸籍法制の変遷と問題点」, 宮里正玄編『戦後沖縄の政治と法—1945-1972』, 東京大学出版会
- 橋本努 2014. 「コラム ネーションとステイト」, 大澤真幸ほか『ナショナリズムとグローバリズム—越境と愛国のパラドックス』, 新曜社
- 樋口陽一 2007. 『憲法〔第三版〕』, 創文社
- 広渡清吾 1992. 「外国人と外国人政策の論理」, 東京大学社会科学研究所編『現代日本社会 第6巻—問題の諸相』, 東京大学出版会
- 福田歓一 2006. 「現代における国家と民族」, 井上ひさし・樋口陽一編『「世界」憲法論文選』, 岩波書店
- 古川純・高見勝利 1998. 「『外地人』とは何か—終らない戦後」, 大石眞・高見勝利・長尾龍一編『対談集 憲法史の面白さ』, 信山社出版
- 宮沢俊義・芦部信喜補訂 1978. 『全訂日本国憲法』, 日本評論社
- 森清監訳 1983. 『憲法改正小委員会秘密議事録—米国公文書公開資料』, 第一法規出版
- Hobsbawm, E. J., 1992, *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth, Reality*, Cambridge University Press
- Salmon, Emily J. and Edward D. C. Campbell, Jr., eds., 1994, *The Hornbook of Virginia History: A Ready-Reference Guide to the Old Dominion's People, Places, and Past*, 4th ed., Richmond: Library of Virginia
- Schulze Hagen, 1996, *States, Nations and Nationalism: From the Middle Ages to the present*; translated from the German by William E. Yuill, Cambridge, USA: Blackwell
- Sidgwick, Henry, 1897, *The Elements of Politics*, London: Macmillan