

2008年度共同研究報告

日本国憲法

—マッカーサー憲法から何へ?—

西 川 敏 之

はじめに

2008年度において、宮下紘所員及び西川敏之所員によって行われた共同研究のテーマは、「日本国憲法の改正論議に関する研究」であった。この共同研究において、宮下所員は、法律学（憲法学）の立場より、主として、制限規範的な基本原理の観点から、国民の義務をめぐる議論について分析及び検討を行った。一方、西川所員の研究関心は、主として改憲論の政治的側面である。先ず、日本国憲法の制定過程をたどり、特に、ダグラス・マッカーサー連合軍最高司令官を中心とするアメリカ政府の影響がどのような形で存在し、それが日本国憲法制定過程にどのように反映されたかを考察した。そして、戦後60年を経た今日、日本国憲法に対する考え方がどのように変わってきているかを、政治学の立場から調査した。

西川所員の研究は、2008年度の『比較法文化』に、海外で行った研究発表・講演をもとに、The Future of the Japanese Constitution: From the “MacArthur Constitution” to What? と題する小論で中間報告が掲載されている。¹ 本報告書においては、西川所員の昨年の中間報告を補遺する形で、最近の改憲論議について、政治学的な立場から報告するものである。なお、宮下会員の報告は、別途独自になされる予定である。

1 『比較法文化』第17号 2009年（2008年度）、51-79頁。

憲法改正論議

憲法改正論議は、伝統的には、大きく分けて改憲論と護憲論があったが、最近では、その他にも、修憲論、加憲論、創憲論という言葉が登場し、さらに論憲、活憲、追憲などという言葉まであるほどである。

1. 改憲論

改憲論は、現行憲法を、全く新しく、あるいは大幅に書き直すという議論である。改憲論にもいろいろあるが、その中には、復古的改憲論、押し付け憲法論などもある。復古的改憲論は、日本国憲法を大日本帝国憲法に近い形へ改正しようという主張である。押し付け憲法論は、1945年に日本がポツダム宣言受諾後、講和条約を締結する以前の占領時期に連合国最高司令官総司令部（GHQ）が日本に対して日本国憲法を押し付けてきたという意見であり、よって日本国憲法は、全面的に書き直されるべきだという主張である。また、日本国民自らが、新しい視点に立って、憲法を制定すべきだという自主憲法制定論や、日本国憲法を時代の変化に合わせて新たに創り変えるという意味で、創憲論というものがある。民主党も自由民主党も、憲法を新たに書き直し、自主的な憲法を創ろうという点で、自主的改憲論、あるいは創憲論をとっているものと思われる。

2. 修憲論

修憲論は、現行憲法を全面的に書き直すのではなく、時代の要請に合わせて部分的に現行憲法に修正を加えようというものである。国民新党は、この立場をとっているものと思われる。

3. 加憲論

加憲論は、現行憲法の基本的な枠組みはそのままにしておいて、時代の要請により、不足している条項、例えば、環境権やプライバシー権などに関する条項を追加しようとするものである。公明党は、この立場を

としているものと思われる。

4. 護憲論

護憲論は、現行の憲法、いわゆる平和憲法と呼ばれているものを現時点において改正する必要はないとする立場である。また、現行憲法を改正しようとする勢力の意図についても懐疑的であり、そのような動きを「憲法改悪」と呼び、警戒している。社会民主党や日本共産党は、この立場に近いとみられる。

憲法改正と各政党の意見

各政党は、それぞれの政権公約（マニフェスト）や政党綱領の中で、日本国憲法に対する立場を述べている。2009年8月の総選挙においては、憲法改正論議自体は大きな争点とはならなかったが、各政党は憲法についてそれぞれの意見を述べている。

1. 民主党

2009年8月の総選挙後、政権を握った民主党は、その政権公約（マニフェスト）において、「国民の自由闊達な憲法論議を」との標題の下、次のように述べている。

「憲法とは公権力の行使を制限するために主権者が定める根本規範である」というのが近代立憲主義における憲法の定義です。決して一時の内閣が、その目指すべき社会像やみずからの重視する伝統・価値をうたったり、国民に道徳や義務を課すための規範ではありません。民主党は、「国民主権」「基本的人権の尊重」「平和主義」という現行憲法の原理は国民の確信によりしっかりと支えられていると考えており、これらを大切にしながら、真に立憲主義を確立し「憲法は国民とともにある」という観点から、現行憲法に足らざる点があれば補い、改めるべき点があれば改めることを国民の皆さんに責任を持って提案していきます。民主党は2005年秋にまとめた「憲法提言」をもとに、

今後も国民の皆さんとの自由闊達な憲法論議を各地で行ない、国民の多くの皆さんが改正を求め、かつ、国会内の広範かつ円満な合意形成ができる事項があるかどうか、慎重かつ積極的に検討していきます。²

また、2005年にまとめられた民主党の「憲法提言」では、未来志向の憲法を構想するということで、いくつかの提案がなされている。その基本目標は、①新たな国民主権社会の構築、②普遍的な人権保障の確立と環境権、知る権利などの「新しい権利」の確立、③「環境国家」と「平和創造国家」日本の確立、④「分権国家」の創出、⑤重層的な共同体的価値意識の形成などを掲げている。また、わが国の安全保障に係る憲法上の四原則・二条件を提示している。³

民主党の中には、21世紀の日本の形を構想して自由闊達に議論する「論憲」の立場や、創造的議論で国家権力の恣意的解釈を許さない基本法を作り上げるという「創憲論」などが見られるのである。

2. 社会民主党

2009年の総選挙後、民主党と連立政権を組んだ社会民主党は、「平和・人権 平和憲法を世界へ」という標題の下、次のように述べている。

軍事ブロック間の対立と均衡の20世紀は終わりました。21世紀をテロと暴力が連鎖する混沌の世紀とするのか、国際社会の信頼と協調に基づく新しい集団安全保障体制の構築に向かわせるのかは、私たちの選択にかかっています。北東アジアにはいまだ冷戦構造が残り不安定

2 民主党『民主党 政権公約 Manifesto (マニフェスト)』23頁。

3 わが国の安全保障活動に関する四原則とは、①戦後日本の培ってきた平和主義の考えに徹する、②国連憲法上の「制約された自衛権」について説明する、③国連の集団安全保障活動を明確に位置づける、④「民主的統制」(シビリアン・コントロール)の考えを明確にする、である。また、わが国において安全保障に係る原則を活かすための二つの条件とは、①武力の行使については最大限抑止的であること、②憲法付属法として「安全保障基本法 (仮称)」を定めること、である。民主党「憲法提言」1-2頁。

な面が存在しますが、軍事的対抗を強め緊張を高めあうことはなんの解決にもなりません。米国に追従し軍事面の関係を強化するのではなく、アジアの国々との信頼醸成の努力をかさね地域の安全保障環境を改善することが必要です。社民党は、国家間の軍事力の均衡を中心に考える旧来の安全保障の発想を転換し、社会開発、人権擁護、環境保全などに軸足を置いた「人間の安全保障」の理念を重視していくべきと考えています。ヒロシマ・ナガサキ、オキナワの悲惨な体験を持ち、世界に誇る平和憲法を持つ日本こそ、平和な世界へのリーダーシップを発揮すべきなのです。⁴

そして憲法については、具体的に、「平和憲法の理念の実現をめざし、自衛隊を縮小・改編します」という項目の中で、次のようなことを提案している。

- ① 自衛隊の規模や装備を必要最小限の水準に改編・縮小する。
- ② 防衛費に占める歳出化経費の割合を抑制し、防衛予算の透明化をはかる。
- ③ 「専守防衛」の理念を厳守する。
- ④ インド洋に派遣している自衛艦を撤退する。
- ⑤ 海賊問題への対処は、海上保安庁を主体とするものに組み替える。
- ⑥ 「シビリアン・コントロール」の理念の実質化、武器輸出禁止3原則を厳守する。
- ⑦ 「自衛隊オンブズマン」制度を創設する。
- ⑧ 憲法審査会における憲法改正案の作成に反対する。⁵

3. 国民新党

昨年の総選挙後、民主党と連立政権を組んだもう一つの政党、国民新党は、「自主憲法の制定」と題して、そのマニフェストの中で次のよう

4 『社民党 Manifesto 衆議院選挙公約 2009』30頁。

5 前掲書、31頁。

に述べている。

十分な国民的な議論を踏まえ、「新しい人権」に関する規定の追加、「衆参両院の機能分担」などを盛り込んだ自主憲法の制定を目指す。但し、現行憲法の前文および第9条の精神を堅持する。⁶

国民新党の立場は、現行憲法の前文および第9条の精神を堅持しながら、若干の修正を加えていくという意味で、いわゆる修憲論に近いと思われる。

4. 自由民主党

2009年の総選挙で惨敗し、政権の座を奪われ下野した自由民主党は、そのマニフェストの中で、「自主憲法の制定」と題して日本国憲法について次のように述べている。

憲法改正国民投票法の施行（平成22年5月）を控えて、衆参両院に設置された「憲法審査会」を早期に始動させ、「新しい国のかたち」をつくるための精力的な憲法論議を進め、立党50年記念党大会で公表した「自民党新憲法草案」に基づき、早期の憲法改正を実現する。⁷

自由民主党は、2005年10月28日に、「自民党新憲法草案」を発表した。その改正の骨子は、先ず前文において、国民は帰属する国や社会を愛情と責任感と気概をもってみずから支え守る責務を有するとしている。安全保障に関しては、9条の2で自衛軍の保持を明記するとしている。また、国民の権利として、新たに個人情報保護、知る権利、環境権、犯罪被害者の権利などを規定するとしている。さらに、新たに国民の「責務」を盛り込むとしている。そして、国の宗教的活動は、「社会的儀礼を超

6 国民新党「国民新党の選挙公約」。

7 自由民主党『自民党 政権公約2009』34頁。

えず、特定の宗教を援助、助長または圧迫、干渉」しない限りで容認するとしている。また、軍事裁判所を設置するとしている。最後に、憲法改正要件を緩和するとし、衆参各院の総議員の過半数の賛成で国会が議決し、国民に提案して承認を経るとしている。⁸

5. 公明党

2009年の総選挙後、自由民主党とともに下野した公明党は、Manifesto '09の中で、「加憲に向けて現行憲法の点検を提案」と題して、次のように述べている。

公明党は、現行憲法を高く評価し、①国民主権 ②基本的人権の保障 ③恒久平和主義の三原則を堅持します。その上で時代の進展とともに提起されている環境権やプライバシー権などを新たに加える「加憲」の立場をとっています。憲法第9条についても、第1項、第2項を堅持した上で、自衛権の存在や国際貢献等について、「加憲」の論議の対象として慎重に検討していきます。⁹

このように、公明党は、憲法第9条はそのままにして、新しい人権条項を加えるという加憲論の立場を表明しているのである。

6. 日本共産党

日本共産党は、2009年の総選挙マニフェストにおいて、「憲法9条を生かした自主・自立の平和外交で、世界とアジアに貢献する日本をつくります。日米安保条約＝日米軍事同盟を廃棄し、アメリカと対等・平等の関係をつくります。」と述べている。¹⁰ そして、具体的には、次のよ

8 自民党新憲法草案全文 <http://www.cc.matsuyama-u.ac.jp/~tamura/jiminkaikenann.htm> (アクセス2010年2月25日)。

9 公明党「2009 衆議院選挙 選挙公約 manifesto '09」2009 manifesto '09。

10 日本共産党「『国民が主人公』の新しい日本を——日本共産党の総選挙政策」(アクセス2010年3月8日)。

うに述べている。

- (1) 地球上から核兵器をなくすために積極的な役割をはたす。
- (2) 核密約の全ぼうを公開させ、名実ともに「非核の日本」を実現する。
- (3) 北朝鮮の核開発を放棄させるために、6カ国協議の再開を求め、日朝両国間の諸問題の解決のために力をつくす。
- (4) 憲法9条に反する自衛隊の海外派兵を中止する。
- (5) 米軍基地強化・永久化に反対し、基地のない平和な日本を実現する。
- (6) 憲法改悪を許さず、憲法の全条項をまもり、平和・人権・民主主義の条項の完全実施をはかる。
- (7) 憲法9条にもとづく自主・自立の外交をすすめる。
- (8) 日米安保条約をなくして、独立・平和の日本をきずき、アメリカと対等・平等の新しい関係をつくる。¹¹

このように、日本共産党は、憲法第9条を非常に重視する護憲の立場をとり、「憲法改悪」に強く反対している。

日本国憲法と世論の動向

日本国憲法に関する世論調査は、主要新聞社および世論調査機関によって定期的に行われている。読売新聞が2009年3月に行った世論調査によると、今の憲法を改正する方がよいと思う人は51.6%と過半数を占め、改正しない方がよいと思う人の36.1%を上回った。その前年2008年3月の読売新聞の世論調査によれば、改正反対が43.2%で、改正賛成の42.5%よりわずかに多かったが、再び改正賛成の世論が多数を占めた。この理由として、読売新聞は、国際貢献のための自衛他の海外派遣が増えたことや、ねじれ国会での政治の停滞などで、今の憲法と現実との隔たりを実感する国民が増えたためと見られると分析している。¹²

11 前掲。

12 『読売新聞』 電子版 2009年4月3日。

一方、朝日新聞が2009年4月に実施した憲法世論調査によると、憲法改正を必要とする人が53%、必要としない人は33%であった。一方、前年の2008年4月に行われた世論調査では、憲法改正を必要とする人が56%、必要としない人は31%であった。2008年、2009年両年ともに憲法改正を必要とする人の方が必要としない人を20%以上、上回っている。¹³

最近のいろいろな世論調査の結果を見てみると、次のような傾向が見られるようである。

1. 過半数の人々は、ある種の憲法改正に賛成、または容認しており、憲法改正を全く認めないという人々を上回っている。
2. しかし憲法を全面的に書き直すべきだという人々は、少数派のようである。
3. 憲法の部分的改正に賛成の人々の中には、自衛隊の役割を明確に憲法に書き加えるべきだとする人がいる。しかし同時に、第9条は書き改めるべきではないとする人もいる。

最近の読売新聞の調査によると、憲法第9条について、意見は分かれている。「解釈や運用で対応するのは限界なので、憲法第9条を改正する」(38.1%)、「これまで通り、解釈や運用で対応する」(33.3%)、「憲法第9条を厳密に守り、解釈や運用では対応しない」(20.7%)となっている。¹⁴

4. 憲法を改正するとすれば、環境権、プライバシー権、知る権利などの規定、自衛のための軍隊保持、国と地方の役割、積極的な国際協力、衆議院と参議院の役割などの条文を付け加えた方がよいと思っている人が多いようである。¹⁵

13 『朝日新聞』電子版 2009年5月1日。

14 『読売新聞』電子版 2009年4月3日。

15 前掲。

憲法改正の争点

憲法改正の争点（論点）は、いろいろある。第一に、もっとも重要なものは、憲法第9条をめぐる問題、すなわち、戦争放棄や自衛隊の問題である。つまり、平和憲法をそのまま維持すべきか、それとも改定して自衛隊を軍隊として明文化すべきかどうかという問題である。また、自衛隊は、専守防衛に徹すべきか、あるいは集団的自衛権の行使も認められるべきか。さらに、日本の自衛隊の国際貢献の性格と程度の問題もある。国際貢献は、人道的・非軍事的援助にとどめるべきなのか、場合によっては、軍事的関与も認められるべきなのかなどである。

第二の争点は、日本の国会の二院制の問題、つまり、衆議院と参議院の役割（機能）の問題である。二院間の力関係、役割分担の問題をどうするのかという問題が含まれる。まず、二院制は本当に必要なのか、それとも一院制でもよいのか。二院制を採用する場合、その力関係はどうあるべきか。2007年7月の参議院選挙によって出現した、いわゆる「ねじれ国会」後、この議論が活発になってきている。

第三の争点は、国民の権利と義務をどう扱うかという問題である。

まず、権利に関しては、現行の憲法の権利規定は、時代の要請にそぐわず、環境権、プライバシー権、知る権利など、必要とされる新しい権利を加えるべきだという意見である。また、社会福祉や生存権についての条項もさらに細かく明文化すべきだというのである。また、権利だけでなく、国民として果たすべき義務も加えるべきだという意見もある。

第四の争点は、地方分権の問題である。国と地方の役割分担や力のバランスをどうするかという問題である。また、現在の地方のシステムを再編して、道州制を導入すべきであるという意見もある。地方がもつべき権限は何か、それに対して国がもつべき権限はどのようなものであるべきか。国と地方自治体との関係や役割分担はどうあるべきかという問題である。特に、税と予算の配分の問題が問われるのである。

その他、憲法の争点は、天皇や皇室の問題、言論・出版・映像などの表現の自由の問題、選挙制度の問題、裁判の問題、憲法裁判所・軍事裁

判所新設の問題、首相公選制、公金による私学助成、憲法改正の手續問題など、枚挙に遑がない。¹⁶

おわりに代えて

日本国憲法は、制定後60年以上の歳月を経ている。まだ一度も改正されたことはない。それは、制定過程状況がいかなるものであったにせよ、その内容が一般国民に広く支持されてきたからである。太平洋戦争という非常に苦い経験を経た国民が、日本国憲法に盛られている、平和主義、民主主義、基本的人権を強く支持してきたからである。そして、その下で、戦後の平和と繁栄を築いてきたからである。今一つの理由としては、日本国憲法は硬性憲法だといわれているように、改正が非常にしづらくなっていることがあげられる。改正しようと思ってもそう簡単には改正できないのである。

しかし、戦後60年以上経った現在、日本国憲法を真剣に見直そうという動きが出てきている。日本国憲法は、占領軍によって押し付けられた憲法であって、日本人が自主的に書き直すべきであるという意見もある。また、現行の憲法は基本的には良いとしても、不磨の大典ではなく、全面的に書き直すのではなくても、時代の要請に合わせて、少なくとも部分的に修正し、条文を追加すべきだという意見もある。一般国民の考え方も、少しずつではあるが改正の方向に向かいつつあるかにみえる。2010年5月18日には、国民投票法が施行され、この日以降、憲法改正原案の提出と、憲法改正国民投票の実施が可能となる。また、2007年に設置された憲法審査会の今後の行方も気になるところである。いずれにせよ、国民を代表する国会議員が今後どのようなリーダシップをとって、憲法改正を実現しようとしていくのか、あるいはそうした動きを阻止しようとするのか、また、それらに対する世論の動向はどうか、注意深く観察を続けなければならない。

16 憲法の争点については、例えば、大石眞・石川健治編『憲法の争点』（Jurist増刊新・法律学の争点シリーズ3 2008年12月）、渡辺治編『憲法改正の争点』（旬報社 2002年）に詳しく述べられている。