

新藤宗幸（千葉大学法経学部教授）

杉田 敦（法政大学法学部教授）

住澤博紀（日本女子大学家政経済学科教授）

高原孝生（明治学院大学国際学部教授）

山口二郎（北海道大学公共政策大学院教授）（研究会主査）

## 1. 憲法論議の過去と現在

### 〈戦後政治における憲法論議〉

まず、最近の政治状況と憲法論議の経緯について、整理しておきたい。戦後政治の保守革新の対立において、憲法は最大の争点であった。特に9条について、護憲、改憲の対立が続いてきた。しかし、戦後長い間憲法論議は、改憲が成就しないことを前提として戦わされてきた。現在の仕組みのもとでは、憲法改正には衆参両院の3分の2以上の多数と国民投票における過半数が必要である。つまり、政党も世論も圧倒的に賛成するという状況がなければ憲法改正は不可能である。憲法改正を求める政党が独自性を発揮するならば、国会の中であるいは国民世論において広い合意を形成することはきわめて困難であった。

特に、1960年のいわゆる60年安保の大衆運動の前に岸内閣が退陣に追い込まれた時、自民党は戦後憲法体制に対する国民の支持が強いことを思い知らされた。そして、池田政権以降の自民党政権は、憲法改正を事実上棚上げしたのである。そのような政治状況における従来の自民党による改憲論議は、戦後政治体制に対する自民党右派の憤懣を表明するものでしかなかった。

これに対して、憲法を擁護する革新勢力の対応もしいに硬直的なものになっていった。憲法改正が保守と革新の間の現実的な争点であった時には、革新勢力が改憲阻止の運動を展開することには大きな意味があった。しかし、憲法改正阻止が最大の政治目標になることは、革新政党にある種の限界をもたらしたということもできる。憲法改正を阻止するためには、国会の3分の1の議席を確保すれば足りる。つまり、過半数を取って政権交代を起こさなくても、改憲阻止という目的は達成できる。60年代以降、自民党が現実には改憲を棚上げした後も、革新勢力は改憲阻止を最大の政治目標に据え続けた。そして、3分の1を確保することで自足したのである。万年野党社会党が政権交代に向けた現実的努力を怠ったのは、憲法をめぐる政治構図にも1つの原因があったといえることができる。

いずれにせよ、国民の多数は戦後憲法を支持し、自民党は改憲を事実上あきらめつつ、ガス抜きのように右派による改憲論議を許容してきた。1980年代には、「戦後政治の総決算」を唱える中曽根政権のもとで、憲法改正論議が高まったが、改憲を求める意見が多数派になることはなかった。中曽根首相が決断した靖国神社公式参拝も、

近隣諸国の反発を考慮して1年限りのものとなった。戦争に対する贖罪を基調とした戦後体制の原理は、80年代までは健在だったということができる。

こうした憲法状況が大きく変化したのは、1990年前後の時期であった。この時期には冷戦の終焉と、湾岸戦争の勃発という二つの大きな出来事が起こった。後から振り返ってみれば、憲法9条を擁護する側にとっては、冷戦時代の方が、居心地がよかったという逆説を見出すことができる。冷戦時代に起こった国際紛争は、米ソの代理戦争という性質を帯びていた。したがって、一方当事者が悪で他方が善という判定はできなかった。仮に国連の安全保障理事会においてそうした議論をすれば、米ソが拒否権を発動して国際社会による意思決定はデッドロックに陥っていた。したがって、日本は海外における武力紛争に関与しない、海外に派兵しないという平和主義的行動を容易に貫くことができた。

しかし、冷戦終焉後の地域紛争については、アメリカとロシアが一致して侵略者を認定し、国際社会がこれに対する非難を行うという事態が出現した。クウェートを侵略したフセインや虐殺を指揮したセルビアやルワンダの独裁者に、国際法や人道を尊重するよう訴えても無意味であった。人命や人権を守るためには武力行使もやむをえないという決定を国際社会が下すこともあった。その時、憲法9条を持つ日本がどのような対応を行うかは、まったく新しい問題であった。このような文脈において、90年代には国際的な平和の創出のために9条を見直すべきという議論が強く主張されるようになった。こうした問いに対して、護憲派の側からは明確な答えは出されなかった。単なる護憲というスローガンだけでは、憲法に対する国民の支持を広げることができない。憲法を守る側も憲法論議から逃げることはできない。

9・11以後の新たな国際環境のもとでは、問題はさらに複雑化した。「テロとの戦い」という名目の下で、アメリカが直接的な軍事行動を拡大した。そして、日本に対してアメリカの軍事行動に対するより積極的な後方支援を求めてきた。国際的に正当性を認められた軍事行動に対してどのように対応するかという問いに加えて、国際社会が必ずしも支持しないアメリカの軍事行動に対してどのように対処するかという新たな問いを日本は突きつけられている。最近の憲法論議は、このような状況の中で新たな展開を見せている。

### 〈憲法論議の現状〉

2005年11月、結党50周年に合わせて自民党が憲法改正案を発表したことで、憲法論議は新たな段階に入った。しかし、自民党の改憲案は、依然としてこの政党が明確なアイデンティティを確立していないことをうかがわせている。党の看板に掲げる自由と民主主義を追求する近代主義の政党として憲法を論じるのか、敗戦と占領によって失われた「国体」を回復するために伝統主義の政党として憲法を論じるのか、50歳を迎えた今でも惑い続けている印象である。

この煮え切らなさは、先に述べた憲法改正という作業自体の難しさにも起因している。自民党が、中曽根元首相の唱えるような独自色を色濃く反映した改憲案を作れば、さすがに野党も国民も諸手を挙げて賛同とは言いにくい。そこで、小泉首相の下で近代的なイメージを強めた自民党は、実現可能な改憲案を作ろうとしたのであろう。そ

のためには、戦後憲法の近代性もある程度は維持しなければ、国民多数の共感を得ることは難しい。

新憲法の制定と力んだわりには、民主主義や人権の基本に関しては現状をあまり大きく変えない最終案に落ち着いた。最大の焦点となった9条に関しても、自衛軍という言葉を使う一方で、軍事力の行使については謙抑的であるという現行憲法の平和主義をある程度引き継ぐ形となった。当初、中曽根元首相の強い思い入れを反映して日本の伝統をうたった前文が準備されていたが、これも大きく修正された。人権について、男女平等をうたった24条を改正し、男女の性別分業を憲法で明示したり、愛国心や国を守る義務を書き込んだりするべきだという右派の主張も、憲法草案の検討過程では叫ばれていたが、これらも採用されなかった。

伝統主義を抑えたことは、逆に自民党が憲法改正を本当に成就したいと考えていることの現われと解釈できる。ここまで伝統主義を薄めれば、他党も乗れるという読みがあるのであろう。抵抗感が薄いということは、同時に何のために憲法を変えるのかが分からないということでもある。

結局、この憲法草案の最大の変更点は、第96条の改正手続きに関して、衆参それぞれの過半数で憲法改正を発議できるようにしたことにあると思える。自民党の改憲論に長期戦略というものがあるならば、今回の改正案は将来の実体的な改正を可能にするための第1段階として位置づけられるはずである。この改正案に不満を持つ右派も、第2段階の改正に期待をつなぐという雰囲気である。

また、9条に関しては、「自衛軍」をどのような原則の下で動かすかについては審らかではない。この点については、具体的な法律に委ねるということであろう。即ち、現在事実として進みつつある日米の軍事的一体化を追認し、アメリカとの軍事的協力がどこまで許されるのかという原理的問題を憲法論議の外に追いやることをねらったものと理解すべきであろう。新しい9条をこのような抽象的な規定としたことは、逆に安全保障問題の脱憲法化を企図しているということができる。

自民党案が固まったことで、憲法論議は新しい段階に入ることであろう。憲法はあらゆる政策論議の中でもっとも参入障壁が低いテーマである。憂国の心情さえあれば、誰でもそれなりのことが言える。社会経済生活に関わる具体的な課題を持たないまま政界に就職した政治家にとって、これほど便利なテーマはない。改正手続きを緩和して、その時々多数派によって憲法をいじれるようすれば、2005年9月の総選挙に現れたような民意の揺らぎがそのまま憲法にも反映されるようになる。

特定の美意識を国民に押し付けることがなくなったという意味では自民党も脱皮したのかもしれない。しかし、小泉路線による粛清が行われた自民党が憲法改正を論じるさまは、舵の壊れた船を連想させる。憲法は時代を超えた政治の基本原則を規定する最高法規のはずであり、自民党もそれだけの覚悟をもって議論してきたはずである。自民党案が復古主義と近代主義との折衷案という性格を色濃くしている点は、自民党自身において憲法論議がまだ収斂していないことを物語っている。ポスト小泉の自民党がどのような憲法論議を展開するかは予断を許さない。

ほぼ同じ時期に、民主党も憲法についての基本的な考え方を示した。しかし、これは自民党案ほど具体的なものではない。この点は、民主党が憲法論議には取り組みな

がらも、憲法改正自体については慎重であることの現れであろう。民主党が独自の憲法改正案を示して論議をリードしていくという展開は予想しにくい。その意味で、憲法に関しては具体的な改正作業が進むというよりも、依然として議論を深めるという段階が続くことが予想される。

いうまでもなく、憲法は国の最高規範であり、政治の基本原則を表明したものである。日本国憲法の多くの条文は、他の民主主義国の憲法との類似性を持ったものであり、その意味で普遍的な規定である。もはやこれを改める余地はほとんどないということができるだろう。全面改正と意気込む自民党新憲法案においても、人権や統治機構に関してほとんどの規定は現行憲法の条文を継承している。しかし、他方で、平和主義や安全保障に関して、戦後日本の憲法運用が大きな限界に直面していることも確かであろう。アメリカ一極支配などの新しい国際環境の中で、日本がどのように生きていくかを宣言することが求められている。こうした問題意識に立ち、ここで我々は、憲法問題を戦後史の中に位置づけ、今後の憲法論議のあるべき姿について見解を述べることにしたい。

## 2 これからの憲法論議

### 〈戦後レジームとしての憲法〉

今までの憲法論議においては、憲法がもっぱら国内問題として論じられてきた。しかし、未来志向的で安定感のある憲法論議を行うためには、日本国憲法を第2次世界大戦後の世界という広い文脈に位置づける必要がある。この憲法は、第2次世界大戦において日本が敗北し、戦後処理の一環として連合国、特にアメリカの強い影響の下で制定された。いわば、この憲法は戦後世界秩序（レジーム）の一要素という性質を持っているのである。ファシズム陣営の一員として侵略戦争を引き起こした日本を民主国家、平和国家に作り変え、戦後アジアの安定を図るという構想が、憲法制定の背後にあった。

特に、戦争放棄を規定した9条は、そのような国際的規範としての意味を持っていた。憲法の第1章において天皇制の存続を規定し、その意味で戦前の帝国からの連続性を明らかにした日本は、第2章の戦争放棄において戦後世界の平和秩序を積極的に支えていくことを宣言した。この宣言がなければ、連合国の日本に対する不信はより大きなものとなり、天皇の戦争責任の追及など、戦後処理の仕方は異なったものになっていたであろう。

歴史の意味づけは今日依然として大きな政治的意味を持っている。2005年は戦後60年の節目の年で、世界中で様々な記念行事が行われた。敗戦国にとっては疑問をさしはさみたくなるが、国連安保理の常任理事国を中心とする大国は、ファシズムからの解放という成功を共有することで結束する。日本と同じ敗戦国のドイツは、自らもファシズムから解放された受益者と位置づけることで先進国の一員としての居場所を確保している。

日本で憲法改正を論議するときも、このような意味での歴史の政治性から免れることはできない。日本が憲法を改正することは、戦後秩序に対して日本が何らかの変更

を加えるということの意味する。そこで問われるのは、戦後世界の平和と民主主義という価値を基本的に継承するという方向性での改正なのか、戦間期のドイツやイタリアが行ったようにそれ以前の戦後処理の枠組みに対する異議申し立てとして行う改正なのかという点である。

その意味では、現在の日本は前向きな憲法改正ができる環境にはない。小泉首相は、近隣諸国の反発をあえて無視するように靖国神社への参拝を繰り返してきて、日本と東アジア諸国との関係は最悪の状態にある。客観的に見れば、小泉政権は戦後レジームへの揺さぶりをかけているとみなされるのが当然である。このような政権を支える与党が憲法改正を提起すれば、それは平和と民主主義を基調とする戦後秩序に挑戦するものと、国外で受け止められるであろう。

### 〈9条の意義 規範を具体化する運用の重要性〉

このような現状認識から、9条をどうするかについて、考えてみたい。9条に関しては、この条文が東アジアの秩序を支える一つの柱であったという歴史的現実鑑み、我々が世界の中でどのように生きていくかを熟慮することなしに議論できないはずである。9条の文面と自衛隊の現実との大きな乖離を放置してよいのか、憲法自体に自衛隊の存在根拠を規定する必要があるのではないかという主張も理解できる。しかし、日本としての意図はどうか、9条を今変えることが国際政治に対して与えるインパクトを考慮するならば、我々は9条を改正することには反対せざるを得ない。

9条に関して今問われている最大の問題は、平和主義を本当に守るのか、変更するかという点である。自民党の憲法案でも9条第1項は維持されている。しかし、90年代以降急速に進んだ日米の軍事的一体化、アメリカの軍事行動に対する協力の深化をそのまま放置して、平和主義を守ると言えるのだろうか。平和主義を本当に守るのならば、アメリカの軍事行動の是非について日本独自の観点から評価、判断し、不当、無益な軍事行動に対しては反対の態度を示すことこそ必要となる。また、戦争放棄の理想からかけ離れた日米安保条約や自衛隊の実態を、少なくとも戦後自民党政権が構築した専守防衛の枠組みに引き戻す努力こそが求められている。

こうした政策論は、憲法改正とは次元を異にする。手続的にもハードルが高く、政治的にも実現可能性の低い憲法改正という形ではなく、国会の多数派の意思による立法という形によって、新たな政策ビジョンを示すことがむしろ近未来の課題である。これについてのより詳しい構想は、たとえば主査も執筆に加わった「平和基本法」構想（『世界』2005年5月号所収）を参照していただきたい。この提言は、かつての専守防衛の理念を現代的に再定義し、自衛力の限界を明らかにしようとするものである。

9条は日本の安保外交政策の重要な柱である。しかし、憲法が安保外交政策をすべて規定するわけではない。実際、戦後政治の中でも、さまざまな異議申し立てに対応を迫られるなかで、自民党政権も憲法解釈や運用によって、専守防衛、武器輸出の禁止、宇宙の平和利用、非核三原則などの基本原則を形成せざるをえなくなり、一応「平和国家」日本のモデルが定着していったのである。そして、先に述べたとおり、90年代の日米一体化の中でそうしたモデルが徐々に崩れてきた。したがって、当面、日

本においてはそのようにして蓄積された平和国家原則の運用を回復することにこそ、憲法の平和主義を擁護することに具体的な意味を求めるべきである。

また、9条を改正して自衛隊に国軍としての正統性を与えるだけで、アメリカの軍事戦略に対して主権国家としてどのように向き合うかをまったく語らない自民党の改憲案に対しても反対しなければならない。この点で想起すべきは、90年代中頃の村山政権の経験である。この時、憲法を挟んで対立してきた自民党と社会党が連立を組み、戦後50年というタイミングでいくつかの歴史的懸案を処理した。軍事力行使に対する抑制的姿勢、アジア諸国との信頼関係の構築などの価値観について広汎な合意を形成した経験は、これから憲法論議を考える上で重要な意味を持つはずである。この時の合意はその後のナショナリズムの高まりや、対米軍事協力の深化の中で崩壊したが、憲法を擁護する側が現実的な政策枠組みを共有することによってこの合意を再確立することも可能であろう。

もう1つの大きな問題は、生命や人権を守るために国際社会が一致協力して武力行使を行う際に、日本がどう協力するかという問いである。仮に将来国連による国際的警察活動が実行可能となるならば、日本も国連の一員としてそのような警察力を提供すべきであろう。国際刑事裁判所の設置や対人地雷の禁止などに現れているように、国際社会における平和や法の支配に向けた歩みが遅々としたものではあるが、ともかく進んでいることを考えれば、国際的な警察活動という理想を捨てるべきではないであろう。しかし現状においては、アメリカが自国の権益のために軍事力を行使し、国際社会が時としてそれにブレーキをかけるという構図がしばらく続くことが予想される。国際社会によって承認された正当な強制力が成立することは、すぐには期待できないであろう。だとすると、日本は従来のPKOに対する協力と、非軍事的な貢献を中心に国際紛争に対応すべきである。

### 〈民主主義と人権〉

9条以外にも憲法に関しては論じる課題がある。改憲派は9条と自衛隊の乖離を問題にするが、憲法で掲げる民主主義や人権の理念も近年とみに空洞化している。

特に重要な問題は、市民的自由に対する国家権力の介入と抑圧である。自民党案の前文では、「日本国民は、(中略)国際社会において、価値観の多様性を認めつつ、圧政や人権侵害を根絶させるため、不断の努力を払う」と高らかに宣言されているが、このような高邁な理念を唱える政治家が、日本国内で現に進んでいる人権侵害に無知、無関心であるというのは奇妙な話である。他人の住宅の郵便受けに戦争反対を訴えるビラを入れただけで逮捕され、75日も勾留される、公立学校の儀式で君が代を歌わない教師が処分される、など個人の思想、表現の自由に対する抑圧は激しさを増している。

自民党案では、「自由及び権利には責任及び義務が伴う」と書かれている。それ自体はまっとうな主張である。しかし、現実には私利私欲の追求こそが至上の価値であるかのような風潮の中で、自由を享受して巨富を築きながら応分の税負担さえも「経済活力の維持」という口実のもとに嫌がっている人々が政治的にも発言力をましている。グローバル資本主義が展開する中で、経済格差の拡大、労働力の使い捨てといった現

象が当たり前となり、人間の尊厳が無視されることを怪しまない雰囲気広がっている。こうした状況で憲法改正によって新しい人権を保障すると叫んでも、空虚に響くだけである。

憲法は日本人にとっての永遠の課題を提示している。ある意味で、憲法と現実の乖離が存在するのは当然である。今我々に突きつけられているのは、憲法を無視する社会を許すのか、社会を憲法のほうに向けるのかという問いである。口先だけで憲法を論じるのではなく、社会の現実を憲法の理想に一步でも近づける努力こそが求められている。我々は憲法改正に着手する前に、まだまだ悩みぬかなければならない。