

内閣憲法調査会と戦後平和主義

はじめに

- 一 憲法改正論と憲法調査会
 - 二 内閣憲法調査会の活動
 - 三 最終報告書
 - 四 報告書の中の自衛隊と平和主義
 - 五 憲法調査会に対する批判
- (一) 神川彦松
- (二) 憲法問題研究会
- (三) 鈴木安蔵還暦祝賀論文集
- おわりに

植
村
秀
樹

はじめに

憲法改正は戦後政治において常に主要な争点のひとつであったし、今もそうである。とりわけ第九条の改正は、最大の焦点である。そのため「憲法調査会」との名称を持つ組織がしばしばつくられ、「調査」にあたった。調査といってもその目的とするところは改正であるとみられ、憲法改正に反対する側からは常に警戒と批判の的ともなってきた。憲法調査会はこれまでに政党、内閣、そして国会に設置されてきた。本稿ではそのうち、一九五六年に内閣に設置された憲法調査会について考察するものである。

日本国憲法については、特に第九条をめぐって早くからその改正も論じられており、自由党、改進黨などの保守政党にも憲法調査会が設けられた。その後、いわゆる保守合同によって自由民主党が誕生し、鳩山一郎内閣が一九五六年六月十一日に憲法調査会法を成立させた。七年後の一九六四年七月三日に報告書を提出してこの調査会は解散した。その後は長い間、憲法改正の機運は盛り上がり上がらなかったが、二〇〇〇年一月二十日に国会に憲法調査会が設置された。二〇〇七年八月にはその後継組織として両議院に憲法審査会が設置され、調査会は廃止された。

憲法調査会はいずれも憲法改正を目指す国会議員の強い働きかけによって設置されたという共通点がある。改正にまではなかなかたどり着かないが、常に改正が話題にのぼること自体、この憲法、特に第九条が国民の間に定着しているようで、定着していないことの証左ではないかと思われる。この争いには、改正を主張する論理とそれに抵抗する論理のいずれに分があるかというだけでない、複雑な政治力学が働いているわけであるが、護憲派と改憲派の争いという二項対立的な見方（あるいは分け方）では、十分に憲法論議を捉えられないのではないのか、というのが本稿の問題意識である。内閣憲法調査会の内部における議論とこの調査会

を批判するいわゆる護憲派の議論の内部の微妙な違いに目を向けてみたい。

一 憲法改正論と憲法調査会

内閣憲法調査会に先だって、自由党、改進黨の党内にそれぞれ憲法調査会が設置されたのは一九五四年のことであった。同年三月十二日に自由党の憲法調査会が発足した。当時は憲法改正に熱心ではなかった党首の吉田茂にかわって憲法調査会長に就いたのは岸信介である。発足に際して、岸は、「国軍の基礎をつくり、これをもって建設に向うことができる」、「第九条が改正されれば、これをもって国民精神復興に役立つ」ことを調査会の目的にあげていた。¹⁾

他方、改進黨は同年一月に「新日本国民憲法制定に関する決議」で積極的な憲法改正論を打ち出そうとした。いわゆる「押し付け憲法」論に立って全面改正を図ろうとしたのだが、党内には、中曾根康弘ら改憲に熱心な議員がいる一方で、三木武夫らこれに慎重な議員も抱えていた。改進黨急進派が提出した原案は、改憲慎重派の抵抗によっていくぶん穏健なものに修正された。改進黨は同年四月に清瀬一郎を会長とする憲法調査会を発足させた。当時の改憲論の中心的課題は再軍備、すなわち第九条の改正であった。²⁾

自由・改進黨両党がやがて自由党と民主党とに再編され、一九五五年十一月には「保守合同」と呼ばれた両党の合併により自由民主党が誕生した。これによって、改憲を志向する大政党が誕生した。結成時に定められた「政綱」では「平和主義、民主主義および基本的人権尊重の原則を堅持しつつ、現行憲法の自主的改正をはかる」としていた。また、「占領下に制定された現行憲法を、国民の自由意思により、国情に即するよう自主的に改正するため、法律による憲法調査会を設置して、改正案を準備する」ことも決定していた。結党から一ヶ

月後の一九五五年十二月に憲法調査会（会長は山崎巖）が設置され、改正に向けての動きを開始していた。

その前年の五四年一月には、憲法擁護国民連合（護憲連合）が結成されていた。護憲連合はその要綱で「平和憲法を守ろうとする広範な国民世論を喚起、結集」することに運動の目標を置いた。一九五五年から五六年にかけておこなわれた国政選挙では、憲法改正が最大の争点になったが、選挙で護憲派は、護憲か改憲かという争点で二者択一を迫る選挙戦術で臨み、護憲派は議席数の上で三分の一を確保して、憲法改正の発議を阻止することに成功した。

五五年体制を憲法の観点から見れば、保守勢力のヘゲモニーと、そのもとの革新勢力の拒否権（国会における三分の一の議席）の確立というものであった。この場合、革新とはすなわち憲法改正に反対するいわゆる護憲派であるが、保守陣営内では憲法改正に対する姿勢にばらつきが大きかった。

当時の政治状況からくるものとはいえ、憲法改正阻止を最大の目標に据えたかのような社会党の選挙戦術は、改憲阻止そのものを目的化してしまったように見受けられる。本来、平和に暮らすための手段として戦争を放棄し、非武装平和国家を建設することを憲法に定めたと解釈したはずである。しかし、憲法に定めたからといって、それで解決する問題ではない。国民の安全の確保は、いうまでもなく国民から政府に課せられた最優先の課題である。護憲派勢力は、厳しい国際情勢の中でどうやって非武装で国の安全を確保するのかという問いに正面から取り組むよりも、改憲を阻止することに精一杯であった。しかし、同時に憲法第九条は国民の間に次第に支持を広げていき、九条改正反対が賛成を上回るようになった。

二 内閣憲法調査会の活動

一九五五年十二月の所信表明演説および翌五六年一月の施政方針演説において、鳩山首相は、憲法改正のための憲法調査会を内閣に設置する意向をあらわした。そもそも国会で三分の二の議席を得ることができなかったために調査会を国会に設置することは困難と見て、政府に設置するよう鳩山内閣は方針を転換していた。⁴鳩山の演説を受けて、岸信介をはじめとする議員の発議によって憲法調査会法案が一九五六年二月十一日に国会に提出された。提案理由は自民党憲法調査会長の山崎が行い、社会党の強い反発にあいながらも、同年五月十六日に成立した（六月十一日公布⁵）。

同法の成立によって内閣に設置された憲法調査会は、「日本国憲法に検討を加え、関係諸問題を調査審議し、その結果を内閣及び内閣を通じて国会に報告する」（同法第二条）ものとされた。翌五七年七月に委員が任命され、翌月に第一回総会を開いて以来、七年にわたる調査および審議をすることになる。この会は、国会議員三十人、学識経験者二十人で構成されることになっていた。途中での交代を含めてのべ七十三人が委員として参加したが、交代したのは大半が国会議員で、学識経験者のほうは最後まで顔ぶれはほとんど変わらなかった。有力な護憲派憲法学者が参加を拒否したこともあり、学識経験者も多くは改憲賛成派から任命されている。

国会議員は所属政党の議席数に応じて割り当てられるはずであったが、社会党は同会に参加しない方針を固めていた。そのため発足が当初の予定より大幅に遅れ、第一回総会が開かれたときには、設置法の公布・施行からすでに一年あまりが経過し、内閣は鳩山から石橋湛山を経て、岸内閣になっていた。発足後も社会党に対して参加を要請したが、社会党の態度は固く、最後まで参加しなかった。そのため、社会党に割り当てられるべき委員を空席にしたまま計三十九人の委員で発足させざるをえなかった。また、社会党を離党した右派議員

らによって一九五九年に結成された民主社会党も参加を見送る。

政府は改正を目的とするものではないと表明したが、言葉どおりには受け取られなかった。⁶ 社会党と関係の深い護憲連合は、憲法擁護の義務を負う（憲法第九十六条）政府が調査会を発足させたことを非難する抗議文と声明を発表した。護憲連合は代表が憲法調査会に出席して意見を述べることも拒否した。

日本国憲法を「マッカーサー憲法」「押しつけ憲法」と批判し、これを廃して根本的に改正した「自主憲法」を制定したいというのが自民党改憲派とその周辺の学識経験者の考えであった。しかし、調査会そのものは少なくとも建て前上は改憲を目指すものではなかった。会長に選ばれた英米法学者の高柳賢三は、そもそも憲法改正には慎重だったこともあり、この原則に忠実に従って会の運営を進めようとした。そのため、改正を目指す委員からは不満の声も聞かれた。社会党の不参加という事情もあって、委員の圧倒的多数は改憲論者で占められており、多数決によって調査会を決定するならば、はじめから結論は見えている。そのため非改憲論者らは多数決による結論のとりまとめに反対し、結局、議事規則において、「憲法調査会は、調査審議の結果をそのまま内閣及び内閣を通じて国会に報告する場合には、調査審議を終結するに当たって明らかにされた各委員の意見を公正に表示する」と定め、多数決による決定を避けた。

同調査会は、委員同士の意見交換や討論以外にも、参考人の意見陳述や都道府県別に公聴会を開催したほか、アメリカをはじめ、東南アジアやヨーロッパ、中南米にいたる海外調査をおこなったりと、多彩な活動を行った。制定過程の詳細を明らかにするために「憲法制定過程に関する小委員会」（細川隆元委員長）を設け、調査に四年近くを費やし、「小委員会報告書」をまとめた。これに並行して憲法の運用に関する調査にも二年ほどかけている。もともと、会の成立事情から容易に想像できるように、参考人の選定には偏りも指摘されていた。本稿の関心は平和主義と戦争放棄（前文と第九条）にあるので、この点に関する議論を中心に見ていく。

三 最終報告書

一九六四年七月によくまとまった最終報告書は千ページを超えるものとなった。憲法調査会法の成立から八年が経過しており、調査会発足から七年の間に百三十一回もの総会を開いたが、それでもやはり改正に関しては意見がひとつにまとまることはなかった。傍目から見ても「難航に難航を重ねた」総会のほかに、委員会や部会があわせて三百十九回開かれ、四百人を超える参考人、全国で五十六回におよぶ公聴会と、膨大な時間と労力がこの調査会に注ぎこまれた。最大の争点であった第九条に関しても、平和主義の理想の維持と現行防衛体制の承認を確認したにとどまり、改正で意見がまとまることはなく、改憲派が目指していたような改正論を提起することはできなかった。こうした事情もあり、各委員の意見を羅列したことが報告書が大部のものになった最大の理由である。改憲論者が委員の多数を占めたにもかかわらず、会長の高柳が「改正を前提とせずに、現憲法の再検討をする」ことを断固として会の方針としていたからである。⁸⁾最終報告書が出たあとで、会長の高柳は、改憲論と反対論の衝突ぶりを次のように振り返った。

改憲論は、現行憲法を被告人とする検事の論告のごときものである。その論告はおいたち論、精神構造論、条章の論理構造とかを論拠として被告人にたいし有罪の判決を求める。これにたいし改正不要論ないし改正反対論は、被告人の無罪を主張する弁護人の弁論にも比すべきものであって、弁護人は検事のかかげる論告の一つ一つを反駁していく必要があるのです、これまた多岐にわたっている。⁹⁾

最も強硬な改正論者であった国際政治学者の神川彦松は、調査会が改正を前提としたものでないことがそも

そも不満であり、「この憲法調査会は頭からおかしい」と考えていた。会長の高柳は、「神川君は同じことを繰り返すことが多い」にもかかわらず、「神川君はおそらく一番多く発言をしている」と強硬な神川に配慮した運営をおこなったが、それでも神川は、最終報告書をまとめる段階になって、「憲法調査会は結局何ものも得なかった。むしろ大局からみればマイナスだった」と調査会を全面否定し、「この最終報告書というものは意味が無い」とまで言い放った。¹⁰⁾

さて、その最終報告書の内容であるが、そもそも、日本の憲法はいかなる憲法であるべきか、という根本的な問いについて、委員のあいだで見解が分かれた。日本国憲法の制定過程については、日本国民の自由な意思に基づいて制定されたものではないという、いわゆる「押しつけ憲法」論に立つ委員が多数を占めていたものの、高柳のように「日米合作」であるとする見方もあった。改正論の主要な狙いである第九条については、観念的で理想に走りすぎており、さらには空想的であるとして、改正を要するという意見が少なくなかったが、他方、理想を維持しつつ現実に対応すべきであり、改正は不要とする意見もあった。全体として、改正を主張する意見で多数を占めたのは、前文におけるいたずらに外国に依存する平和主義を捨て、自国の防衛を堂々と打ち出すものにすべきであるというものであった。また、戦争放棄に対する意見は次のようなものである。¹¹⁾

- (1) 平和主義の理念そのものはあくまでこれを維持すべきであり、さらに一層これを推進すべきである。
- (2) 理想としての平和主義そのものは正しいが、第九条、特にその第二項の定めている戦力不保持は、国際政治・国際平和組織の現段階においては観念的・理想的であって、現実的ではない。
- (3) 今日における日本の防衛体制も独立国家の自衛権の観念に基づくものでなければならぬ。
- (4) 第九条の下においては、日本の防衛体制には支障がある。すなわち、第九条には解釈上の疑義があり、

そのために種々の問題と弊害が生じている。

- (5) したがって、第九条を改正し、自衛のため、および国際平和組織、特に国際連合その他の集団安全保障制度に協力するために、自衛軍を保持することを明らかにする必要がある。なお、自衛軍に対する民主的統制、特に文官優位の制度を定めるべきである。これらによって日本の防衛および外交の基本政策についての国論の統一が可能となる。

以上のような見解が多数を占め、「日米安全保障条約の締結も認められるということも、委員のほとんど全員の一致した見解であった¹²⁾」。また、第九条第二項の改正を求める意見が多数の委員から出たが、反対に、第九条の理想を高く評価し、「第九条を改正することに伴う内外の好ましからざる影響等を指摘して、その改正に反対する見解」が一部の委員から出ていた。さらに、第九条は一切の防衛力を認めないものであるから自衛隊等も憲法違反であるという意見が神川彦松、八木秀次、塩田江次の三人の委員から出た。

神川は、日本国憲法を「押し付け憲法」だとして強硬に全面改正を主張した急先鋒であるが、第九条についても、「単に理念としてではなく、実行可能な政策としてでなければ憲法の本文規定としては意味をもちえない」と主張した¹³⁾。これに対して高柳は、第九条は政治的マニフェストであるという議論を展開した。これは単純な護憲・改憲の二分法に収まりにくいものであるが、それゆえ注目に値する。

高柳は自力防衛にも国連の集団安全保障体制への参加にも反対するわけではない。しかし、憲法の前文および第九条に掲げられた平和主義の理想はあくまでも維持すべきものであるとして、改正に慎重な立場を取る。「将来においては、各国が戦力を放棄するという方向に向かわなければならぬ」という考え方が要請されるのであり、第九条はこのような方向を指示するものである。(中略) 現行国際法からすれば、憲法の明文のいか

んにかかわらず、自衛権は存在するという議論は正しいが、第九条に含まれている理想的な他の一面をも無視すべきではないと思う」^{〔14〕}。

四 報告書の中の自衛隊と平和主義

報告書に記載された意見のなかで、いくつか注目しておきたいものがある。

現在、自衛隊の定員充足率は非常に低下しており、優秀な隊員を採用することがきわめて困難となっているのが実情であるが、その原因の一つは、自衛隊違憲論にある。このようなことでは国防をゆだねる自衛隊を作ることとはできない。憲法上自衛隊が違憲であるというがごとき議論が生じないようにし、自衛隊員の士気を高めることが何よりも急務である（木村篤太郎^{〔15〕}）。

これは当時の自衛隊の実情を正直に語ったものである。陸上自衛隊は発足以来、一度も定員を充足したことはない。その原因が憲法にあるかどうかは即断できないが、今日のように合憲論が国民の多数を占めるようになった現在まで定員を充足したことがないことを考えれば、憲法解釈論との関係は薄いと判断したほうがよさそうである。

また、次の意見にも耳を傾けたい。

最高裁判所は積極的に自衛隊が合憲であるという判決をしたのではなく、政府や国会が政治的判断によつ

て、自衛隊法をつくったのであるなら、その判断に任せておくというだけのことである。また、裁判所が合憲であるとか違憲であるとか判決することと国家が自衛隊を持つべきかどうかとは別の問題である（八木秀次¹⁶）。

これは自衛隊の合憲性の判断は、裁判の範囲を超えるものだという、後のいわゆる「統治行為論」を意味している。八木自身は、「自衛隊は第九条第二項に照らして明らかに違憲であるというほかない」として改正を求めているのであるが、自衛のための組織を持つか持たないかというのは、国民の生存そのものにかかわる重大事であり、確かに、裁判所が憲法典の文言だけから判断を下すべきものではないだろう。主権者たる国民は、そのような根本的な判断まで裁判所に任せてはいないとも考えられるからである。自衛権そのものに関する判断は、憲法学者はいうにおよばず、裁判所にまかせるには重大すぎる。「刑法に個人の正当防衛権が認められているように、国家に正当防衛権があることは国際法の原則である。第九条もそれを当然の前提とするものである。また、現に日本の自衛体制が今日の段階にまで発展してきたのは、第九条が国民によって右のように解釈されてきたことの結果である」（正木亮¹⁷）。

この当時までに最高裁判所は、米軍基地拡張をめぐる砂川事件において、憲法第九条のもとでも自衛権の存在、自衛力の保持、および集団的安全保障制度への参加は認められると判断しており、そうした解釈にしたがって自衛隊法や日米安保条約が成立し運用されていると考えられていた。そうであれば、第九条を改正しなければならぬ特段の理由はないことにもなる。にもかかわらず第九条を改正することは、第九条が掲げる理想を失わせることになるという観点から、改正反対論を一部の委員が展開した。自衛隊や日米安保を合憲と解釈することは、憲法の掲げる理想を堅持しながらも現実世界に対処する道だということになる。

また、第九条がある種の歯止めの役割を果たしていることを評価する意見を唱えた委員もいた。政治学者の蠟山政道は改正論の根拠を認めたくえで、次のように述べた。

第九条特に第二項を削除または修正して自衛軍の設置を認めうるよう憲法改正を行なうことは、一見妥当のごとく見えるが、同時にそれはきわめて危険な企図である。なぜなら、自衛軍のもつ自衛戦力の限界やその行使の方法について、厳格な制限を加えるのでなければ、現行憲法の平和理想は放棄される結果となる危険がある。また、一たびこの軍備禁止の条項が削除せられるならば、その後は国際情勢のいかんによっては、軍国主義的支配の復活を見ないという保障はない。それは民主主義の確立が未だ十分でない我が国にとって危険であり、また国民多数の念願にも反するものである。¹⁸⁾

さらに政治学者の矢部貞治も改正に慎重な意見を寄せた。改正に動くことでもたらされるであろう「国論の分裂」を懸念し、「従来の国会・政府・最高裁判所の解釈が漸次国民の世論における定説となっていくように、国論の分裂を緩和することに努力し、国民の良識に期待することが最善の策である」とした。¹⁹⁾

このように、全体としては改正論に近い意見が多数を占めたとはいえ、改正に反対ないし慎重な意見も展開された。

直接的な改正の是非をめぐる議論ではなく、憲法解釈そのもののあり方に踏み込んだのが高柳であった。高柳は第九条は政治的宣言であるとして、憲法を社会学的解釈方法により解釈すべきであることを唱えた。少々長くなるが、報告書から引用しよう。

自衛隊の合憲性をめぐる従来の憲法論争は、文理的・論理的解釈方法の基礎の上に立つものであった。しかしながら、純学問的立場から考えれば、第九条は一つの政治的宣言であると解釈すべきである。

すなわち、憲法については、文理的解釈よりも社会学的解釈が優位を占めるべきである。すなわち、第九条に関連する社会事実としての現段階における国際社会の現実は無視することはできないのであるから、第九条は一方的完全非武装を規定するものであるとする解釈は、文理解釈としては正しいように見えるが、国際政治的良識に反する。しかし他面、核兵器時代においては、世界各国が第九条第二項と同じ態度をとり、その安全保障を世界平和機構に任せることが正しい理想である。第九条は、右のような、直ちには実現しえざる理想を掲げた憲法規範であると考えるべきであり、その意味で政治的宣言である。

第九条を政治的宣言とする解釈の下では、第二項の文字にかかわらず、自衛権は完全に留保されており、また自衛軍を保持することも可能であり、しがたつて、防衛問題は、憲法解釈の問題ではなく、政策の問題として論ぜられるべきである。²⁰⁾

このように考える高柳は、第九条の改正は「政治的に賢明な措置とは考えられない」という。改正が成立したところで「国内的、国際的に好ましからざる波紋をもたらす」からである。「むしろ今日必要なのは、国民が第九条の理想の実現について、観念的ではなく、具体的な構想を検討することである。そして、それによって第九条の正しい解釈がおのずから定まっていくであろう」というのが高柳の憲法論であった。

改正に慎重な意見も併記された報告書となったことに神川や大石義雄ら強硬派は大いに不満を持ったが、打つ手がなかった。最終報告書が提出された一九六四年には、池田勇人が首相の座についてすでに三年余りが過ぎていた。池田は「所得倍増」を掲げた経済政策に力を注いでおり、内心はどうであれ、首相としては憲法改

正には関心を示さなかった。

五 憲法調査会に対する批判

(一) 神川彦松

神川は、すでに述べたように、憲法改正についての強硬派であるのみならず、憲法調査会批判においても急先鋒であった。戦後、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）の指令より公職追放を受けていた神川は、講和後、直ちに憲法改正に動き出した。大石、藤田嗣雄、矢部貞治、大西邦敏、田上穰治、黒田覚らと「憲法研究会」を結成し自ら代表となり、「日本国自主憲法試案」を作成した。このような神川からすれば、憲法調査会が、「日本国民自らの手により自らの憲法を作り上げる準備をする」ために設けられたことは「明白、疑いを容れない」のであるが、「憲法調査会法が成立してから、満五カ年という歳月をノンベンダリと送っている間に、自主憲法を作るといふ絶好の時機は空しく過ぎてしまった」と自らの著書の「はしがき」で嘆いている。⁽²⁾

自民党が国会で両院ともに三分の二の議席を確保できず、世論も憲法改正に消極的になっていった政治状況を考えれば、改正に「絶好の時機」が訪れていたとは言いがたく、たとえ調査会で憲法改正を提起していたとしても、現実に日の目を見る可能性は高くなかったことは明らかである。すでに岸からして、自らの当面する政治目標を日米安保条約の改定に絞っていたことなども考えると、神川の調査会批判は的外れといわざるをえない。むしろ自民党結成で生まれた改憲派の合同を「好機」としえなかったのは、国民の改憲離れに加えて、安保条約改定を控えて岸が国会会期延長のために強行採決を行ったことが、国民強い反発を買ったことにこそ求めら

れるであろう。

それはさておき、神川が憲法調査会が活動中の一九六一年に刊行した件の著書『日本政治の再出発——祖国の自由と民主化のために』で力を入れたのは、調査会でも繰り返し主張したように、現憲法が「マッカーサー憲法」であるという「押しつけ」論であり、また、改正（自主憲法制定）の「二大焦点」は天皇制と戦争放棄であった。

そもそも神川は、憲法調査会に設けられた「憲法制定経過に関する小委員会」について、「委員の中には一人の歴史家もなく、外交史家もなかった」、「歴史または外交史の非専門家であった」のであり、その一員でもあった高柳も「歴史にはズブの素人」にすぎず、「憲法改正とか、新憲法制定などということはアタマから問題外ときめてかかっていた」としている。さらに、「こんな偏見をもつ者を、ただ年長者であるというだけの理由で会長に推したことは、憲法調査会出発当初の大失態であった」とまで述べている。²²このほか、神川は引用するのも憚られるほどの非難の言葉を高柳に浴びせかけた。それはともかく、神川からすれば、日本国憲法は「押しつけ」であるばかりか、「内容から民主主義憲法だと言われておっても、そのほんとうの性格は反対なものであって、これは全く専制憲法であり、植民地憲法」なのであった。²³

また、第九条に関しては、「憲法調査会の取組むべき最大の問題は、いうまでもなく、憲法第九条の問題であった」にもかかわらず、それが「ろにされ」、「第九条に関する憲法政策的、国際政治的ないし政策的論的検討は殆ど全く行われなかった」というのが神川の評価であった。「第九条をそのままにしておいてよいのか、改正する必要があるか、改正するとすれば、どういう風に改正するか」という最も重要な問題に正面から取り組まず、「枝葉末節的な問題のセンサクに数年の月日を空費した」のであり、「結局、調査会は、最後にいたるまで、この重要課題に対し、何一つ本質的な貢献をなすことなく、ウヤムヤに閉会するにいたった」と総

括している。²⁴⁾

(二) 憲法問題研究会

内閣に設置された憲法調査会に批判的な学者らが集まって発足させたのが「憲法問題研究会」である。宮沢俊義、清宮四郎、恒藤恭、我妻栄らの法学者のほか、矢内原忠雄、大内兵衛ら他分野の社会学者に加え、物理学者の湯川秀樹も加えた八人が発起人となって次のような「勧誘状」(一九五八年五月二十八日付)を出し、参加を呼びかけた。

〔憲法調査会の〕発足の事情、ならびに、これに参加している委員の選択をみると、この調査会が、現在の憲法問題に対する広範な民意と正しい良識とを必ずしも代表していないかのようにあります。調査会にあらわれているすべての意見に反対するわけではありませんが、一国の運命に強い影響を及ぼす憲法問題が、特定の立場からのみ解釈され検討されていることは、まことに遺憾というほかはありません。²⁵⁾

このように勧誘状は、改憲の動きを警戒し、憲法調査会批判の意図を明確に示していた。このような認識のもと、「憲法の基本原理とその条章の意味をできるだけ正確に研究し、この問題に関心を抱く国民各層の参考に供したい」という目的を掲げた勧誘状が出されると、今度は政府がこれを批判する談話を発表した。ともあれ、翌六月に五十人を超える会員を集めて設立された。戒能通孝、野村平爾、峯村光郎ら法学者のほか、丸山眞男、家永三郎、務台理作、都留重人ら加わり、関西部会にも、末川博、田畑忍ら関西地方の代表的な法学者のほか、猪木正道、桑原武夫、島恭彦、松田道雄、河野健二ら人文・社会科学の各分野から集まった。

憲法問題研究会は、定例研究会を毎月開くなど、活発な活動を見せた。また、岸が新日米安保条約に調印した一九六〇年の憲法記念日には、「われわれの会は、本来、研究を第一義的な使命としている」としながらも、「世論が十分なつとくするまで、慎重に審議を尽すべきである。いやしくも国論の方向が定まらないうちに批准をおこなう」ときは、厳に慎むべきである」とする声明書を発表した。⁽²⁶⁾

五月十九日深夜の国会会期延長の強行採決の後、再び声明を発表し、「強行採決は」憲法の基本原理である議会政治の原則と慣行を全く蹂躪する行動であった」と厳しくこれを批判した。⁽²⁷⁾このような政治的声明を出してはいるものの、学者の立場からの研究も継続しておこなっており、その成果は出版された。⁽²⁸⁾その中には憲法そのものについての議論ではなく、設立の経緯からも理解されるように、憲法調査会を批判する論考も含まれている。佐藤功は、改憲論の「発想方法・論拠・重点の置きどころ」はさまざまだが、それらの間には「共通の基本的立場があり、また共通の基本的方向」があり、その「共通の基本的方向が何であるかをよく示しているのが憲法調査会の報告書」だという。その特徴は「いわゆる押しつけ憲法論」と「日本の歴史・伝統」、そして「世界の動向に対応する姿勢」を重視する姿勢である。⁽²⁹⁾「日本の歴史・伝統」とは要するに天皇を儀礼的な存在である「象徴」としたことに對する不満であるが、三つ目の「世界の動向に対応する姿勢」から第九条の問題が導き出される。「戦争放棄・戦力不保持の原則は他国依存主義であり、かつ今日の国際社会・国際政治の現実に即せず、観念的・理想的に走りすぎたもの、さらには空想的である」とする改憲論の中心的主張である。佐藤は、日本が直面する問題を改憲論が「どのような方向において解決しようと主張しているか」が重要だとしている。

また、中国文学研究者の竹内好も、世論調査において憲法改正への賛成が反対を下回り、国会で護憲派が議席の三分の一を上回るようになっていながらもかわらず「政府・与党が」改憲をあきらめたわけではない証

「³¹ 扱」が憲法調査会の設置だと捉えている。佐藤と竹内に共通するのは、改憲の最大の焦点が第九条にあるというところである。ところが、強行採決によって、政治の焦点が岸その人と安保改定問題に移ってしまい、憲法論議そのものからやや離れた感がある。最終報告書を「受け取った政府は、内閣法制局で整理に当たるという方針を示しただけで、その後は表だだった動きを見せていない。(中略)調査がおわれば、すぐにでも国会に特別の機関を設置するかのように噂されていたが、この予測は当らなかつた」³²。

このように改憲機運はすっかり下火になってしまった。改憲を目指していた岸がその最大の原因を作ってしまったという皮肉な結末を迎えたのである。竹内もそのあたりについて、「憲法調査会がゴリ押しに発足したころにくらべると、ちかごろ改憲派の意気はなはだあがらないのは、大きな時勢の変化である」と見ていた。³³

(三) 鈴木安蔵還暦祝賀論文集

憲法問題研究会のほか、憲法学者を中心とする護憲派の学者が総力を挙げて憲法調査会を批判したのが憲法学者、鈴木安蔵の還暦祝賀論集として編まれた『憲法調査会総批判』である。³⁴ 憲法学者の有倉遼吉、星野安三郎ら五人が「刊行世話人」となり、二十三人が寄稿している。鈴木が憲法専攻とはいえ、還暦祝賀論集がこのようなテーマを掲げるのは異例のことであろう。³⁵ それだけこの調査会に対する警戒心、ひいては憲法改正への危機感が強かつたといえよう。³⁶

このような性格のものであるため、憲法調査会に対する批判は厳しく、高柳ら改正慎重派に対しても同様であった。黒田了一は、「明らかに改憲を企図し、改憲論者の手によってつくられた機関たるにもかかわらず、そのことを秘めて改憲を表明せず、たんなる調査機関として発足せしめたこと」を「調査会の基本的性格」の第一にあげ、改正への意志を「調査会が生まれながら本質的にそなえている思想動向」と捉えている。³⁸ 高柳や

矢部貞治ら改憲に慎重ないし消極的な委員を「非改憲派」と呼びつつも、「改憲派・非改憲派とも、それぞれの主張の裏にある政治的意図を抑制し、むしろ極力これを秘匿しつつ、つとめて冷静・客観的・論理的に表現しようとしている」として警戒心を示した。⁴⁰高柳ら「非改憲論者の主張」は「真の護憲論とはみなしがたい」とするのである。⁴¹政治学者の横越英一も高柳らの「生きた憲法」の主張を「国家機関のおこなう法律・判例等による拡大をそのまま是認し」、「憲法典は現実を規制するものではなく、国家機関の有権解釈を通して現実と共に流動するものとなる」と批判した。⁴¹

これらに対し、佐藤功はここではいささかニュアンスの異なる評価をしている。護憲運動のあり方について、スローガンを掲げるだけでは「戦術としても十分ではなく効果的ではない」として、その運動も理論も「もつと具体的に、またいわゆるキメ細かに展開されなければならないのではないか」と見直しを提起している。高柳らの改憲不要論についても「改憲論の別働隊にすぎないとのみ見るのではないか」と見直しを提起している。高柳三である。高柳の立場を「解釈改正論者」とみながらも、「立法改正に反対し、それを阻止するに役立つ」というかぎりでは、一定の進歩的役割を担っていることは護憲運動の側から評価されねばならない」としている。⁴²ただし、渡辺も手放しで高柳の立場を評価しているわけではない。「権力の動きが、まだ立法改正を公然と日程にのぼらせていない状況のもとでは、立法改正反対論も、解釈改正Ⅱなくすし改正を、容認し、これに追従する結果となるのである。この点に着目するならば、高柳理論は、決して護憲の理論でなく、明らかに改憲の理論であるといわねばならない」のであり、立法改憲（明文改憲）でないことは安心できるのではなく、その反対だという。すなわち、「解釈改正Ⅱなくすし改正は、そのあらわれ方が立法改正のようにならなくてはならないだけ、いつそう危険であることも注意すべきである」。⁴⁴

このように解釈改憲の孕む危険性への注意を怠らない渡辺であるが、次の指摘に注目したい。「憲法は、憲法だから守るのでなく、それがわれわれの生活の信念に合致するものであるからこそ、そのかぎりで、これを守るのである。すなわち、正当性の価値の基準は、われわれの信念の中にあるのであって、憲法の中にあるのではない」^⑭。これは憲法典(The Constitution of Japan)より上位に国民の意思を置くものであり、法典以前の憲法(Constitution)こそが憲法典を基礎づけるものという意味だろう。こうした考え方からは、憲法の平和主義の位置づけも自ずと決まってくる。「平和主義すなわち軍備放棄は、憲法にそう書いてあるから、われわれは、それを守るのであろうか。そうではない。日本が現在軍備をもつべきでないということは、憲法にそう書いてあろうがなからうが、それが日本の国民の真に平和な生活を保障するみちであることを、われわれが信ずるがゆえである」。「日本が軍備を持たないのは正当であるということは、決して憲法九条がつくりだしたものである。その正当性は、法以前の、国民の生活の中からつくられたものであり、その中に基礎をおいている」^⑮。

おわりに

池田首相は、憲法調査会の最終報告書の完成が近づいていた一九六三年十一月十四日、記者会見において、「私が総裁の間は改正はしない」と言い切った^⑯。こうして憲法改正は遠のいた。しかし、この内閣憲法調査会が憲法改正につながらなかったからといって、神川が主張するように、無意味なものであったのだろうか。結論を急ぐ前に、いま一度、高柳に戻りたい。筆者は以前、高柳の「憲法第九条Ⅱマニフェスト」論と丸山眞男の議論とが対話不能なほどかけ離れているわけではないと指摘したことがある^⑰。そこで最後に、高柳の憲法論

をもう少しみてみよう。高柳の憲法論の特徴は、憲法を「生きた憲法」と捉えるところにあり、「社会法学者の法の考え方」ないし「憲法の政治学的な考え方」に立つ。そして、「第九条は現在の世界では直ちには実現できないが、各国の向うべき正しい方向を示した内外にたいする重要な政治的宣言」としている⁽⁴⁸⁾。

高柳が憲法調査会に提出した意見書では、「日本の防衛について完全非武装でゆくべきか、あるいは若干の軍隊をもつべきか、もつとすれば、どの程度にすべきか等の問題は、国際情勢とか国力とかにてらして、慎重に考慮されるべき政策の問題」であるにもかかわらず、「憲法第九条の規定のために、多角的に論議されるべき複雑な政策の問題としてではなく、憲法問題として、スイエス、ノールと簡単にわりきらるべき問題として」論じられてきた⁽⁵⁰⁾。このような「純文理的解釈方法」でなく、「社会学的解釈」が憲法においては必要だとして、そこから第九条が完全非武装を規定しているとする解釈を斥ける一方、第九条を「政治的宣言」と位置づけることで明文改正論には与せず、「具体的な政策の問題として慎重な討議を行なうべきである」という主張⁽⁵¹⁾をなす。

高柳の所論は、解釈改憲に道を開くものという批判もありえようが、明文改憲が困難であるために当面は解釈改憲で行くという姑息なものとはかりはいえない。高柳のような非改憲論は、実質のないし現時的護憲論と隣り合っているといえるのではないか。渡辺のいうように、「軍備をもつべきでない」と国民が信ずるならば、第九条の文言やその文理解釈がどうであれ、国民は、実質的に軍備を保有しないのほとんど変わらない政策を求めるであろう。軍備をまったく持たないとはまではいかないまでも、その運用はきわめて抑制されたものとなるにちがいない。

憲法調査会は、神川のような原理的改憲（明文改憲）を求める者には無駄に終わったに等しいが、護憲・改憲の二分法的な捉え方には収まりきらない議論があり得ることを示したところに意義を見いだすことができる。

しかるにこのような理解をせず、改憲対護憲という二項対立のままその後も推移し、建設的な議論を生み出せなかった。その責めは、護憲派が多くを負わねばならないのではなからうか。政治とは所詮、「大勢の人間の毎日の散文的な要求に答え」るために「悪さ加減の選択」を繰り返しつつ、前に進むほかないのだから。⁵³⁾

となれば、護憲・改憲の間にもうひとつ加え、せめて三つ巴の構図として捉えるべきではないか。そのあたりの可能性を竹内好が示唆している。「自民党議員の間でも、改憲不要論が相対的に比重をましているらしい」と観察し、さらに興味深いのは、「護憲派の方も、この政府の低姿勢に毒気をぬかれたせいか、すこぶる意気があがらない。憲法調査会が活動している間は、散発的に宣言や声明を出したりしたが、その後は鳴かず飛ばずだ。奇妙な両すくみの状態がつづいている」としている。そして、「憲法を条文において見るのではなく、その精神と実態において見るならば、憲法問題は絶えず日常的に存在している」と述べている。⁵⁴⁾ 護憲対改憲の二項対立図式では、憲法の実質的擁護において有効に対処できないのではなからうか。

(二〇一二年十月三十一日脱稿)

注

- (1) 渡辺治『日本国憲法「改正」史』（日本評論社、一九八七年）、二四九ページより再引用。当時の自由・改進黨の憲法調査会については主に本書を参照。
- (2) 同前、二六五・二七一ページ。
- (3) NHK放送世論調査所編『図説戦後世論史（第二版）』（日本放送出版協会、一九七五年）、一七四―一七七ページ、小林直樹編『日本人の憲法意識』（東京大学出版会、一九六八年）、三三二ページ。
- (4) 渡辺、前掲書、二八一ページ。
- (5) 憲法調査会の概略については次を参照。佐藤功「憲法調査会の歩み」『ジュリスト』第二八九号（一九六四年一月一日）。
- (6) 副委員長の矢部貞治も「そもそも憲法調査会が、保守政権の憲法改正の主張を背景にして、成立したことは、まぎれもな

- い事実で、政治的背景からいえば、改憲のための調査会と見られたとしても決して無理はなかった。社会党などが参加を拒んだのも、その意味では理解できた」としている。同「憲法調査会の報告について」『法律時報』臨時増刊「憲法調査会報告書——全文と解説」（一九六四年八月）、三六六ページ。
- (7) 星野安三郎「憲法調査会の史的評価」有倉遼吉他編『憲法調査会総批判（鈴木安蔵教授還暦祝賀論文集）』（日本評論社、一九六四年）、二二ページ。
- (8) 高柳賢三「憲法調査会七年の回顧——内側からみた二学究の感想」『世界』一九六四年六月号、引用は、井上ひさし・樋口陽一編『世界』憲法論文選』（岩波書店、二〇〇六年）、三五八ページ。
- (9) 高柳賢三「最終報告書と国民」前掲『法律時報』臨時増刊、三六三—三六四ページ。
- (10) 宮沢俊義・高柳賢三・神川彦松・高田元三郎・清宮四郎・蠟山政道（座談会）「憲法調査会の功罪」『ジュリスト』第二八九号、一〇—二七ページ。
- (11) 憲法調査会事務局編『憲法調査会報告書の概要』（日本評論社、一九六四年）、一四二ページ。
- (12) 憲法調査会編『憲法調査会報告書』（大蔵省印刷局、一九六四年）、四九三ページ。「以下、『報告書』と略記」
- (13) 『報告書』、五〇一ページ。
- (14) 『報告書』、五〇五ページ。高柳のほかに、真野毅、中川善之助、水野東太郎、蠟山政道らが改正に反対する意見を述べた。「第九条は世界平和への悲願であるといわれるが、実情はまさにそれとおりである。しかし、平和を求める念願は近來急激に高まり、今日においては強大国といえども戦争は極力避けようとする態度を示してきている。二大陣営の現状からして、この理想の完全な実現は困難ではあるとしても、その理想への指針を示している第九条は改正すべきではない」（水野東太郎）。「核戦争の時代における満足な軍備を持つことはとうていできないことなのであるから、再軍備論者もまた甘い考えをもっているのだといえるのではないかと思う」（中川善之助）。「核戦争の時代においては、バランス・オブ・パワーという考え方は、かえって世界の平和を維持することにはならない」（真野毅）。
- (15) 『報告書』、五一—一ページ。
- (16) 『報告書』、五一—二ページ。
- (17) 『報告書』、五一—四ページ。

- (18) 『報告書』、五一六ページ。
- (19) 『報告書』、五一六ページ。
- (20) 『報告書』、五一八一—五一九ページ。
- (21) 神川「日本政治の再出発——祖国の自由と民主化のために」(『神川彦松全集』第六卷、勁草書房、一九六九年)、一〇ページ。
- (22) 同前、二二—二三ページ。
- (23) 「第二十四回国会内閣委員会公聴会会議録第一号」一九五六年三月十六日、神川、前掲書所収、一四—一五ページ。
- (24) 神川「解題」(一九六八年)、神川、前掲書、二八六—二八七ページ。
- (25) 憲法問題研究会編『憲法を生かすもの』(岩波書店、一九六一年)、四ページ。
- (26) 同前、二二—二三ページ。
- (27) 同前、一五ページ。
- (28) 前掲『憲法を生かすもの』、憲法問題研究会編『憲法と私たち』(岩波書店、一九六三年)、同『憲法読本(上・下)』(同、一九六五年)。
- (29) 佐藤功「現代憲法の動向と改憲論」前掲『憲法読本(上)』、六三—六五ページ。
- (30) 同前、七三—七四ページ。
- (31) 竹内好「改憲問題の展望」前掲『憲法読本(下)』、一四七ページ。
- (32) 同前、一五一ページ。
- (33) 同前。
- (34) 有倉他編、前掲書。
- (35) 鈴木は憲法学者であるといふにとどまらず、終戦直後に「憲法研究会」に関わった経歴がある。この憲法研究会と神川らの憲法研究会とは全く別のものであり、鈴木のほか、岩淵辰雄、高野岩三郎、室伏高信、杉森孝次郎、馬場恒吾、森戸辰男らが参加していた。この会が作成した「憲法草案要綱」はGHQにも渡されたとされている。古関彰一は「この憲法研究会案にたいして、GHQは深い関心を示した」としているが(同『新憲法の誕生』、中央公論社、一九八九年、四三—四四ページ)、最近の研究によれば、その影響はきわめて限られたものであったようである。廣田直美「憲法研究会案とマッカーサー草案

- の関係——『ラウエル所見』の再検討をふまえて』『青山ローフォーラム』創刊号（二〇一二年五月）参照。
- (36) この論文集は調査会の最終報告書が出る前に出版されている。一九六三年には終える予定だった報告書作成作業の遅れがその原因と見られる。還暦祝賀論集という性格上、出版を遅らせることは避けたかったのであろう。
- (37) 黒田了一「中間報告書にあらわれた調査会の思想」有倉他編、前掲書、一〇二ページ。
- (38) 同前、一〇九ページ。
- (39) 同前、一〇五ページ。
- (40) 同前、一一二ページ。
- (41) 横越英一「憲法調査会内部の非改憲論の役割と限界」同前、二九一ページ。
- (42) 佐藤功「調査会の最終報告書の意味」、同前、一四〇ページ。
- (43) 渡辺洋三「護憲運動の理論的反省」、同前、三五七ページ。
- (44) 同前、三五七—三五八ページ。
- (45) 同前、三五三ページ。
- (46) 同前。
- (47) 渡辺治、前掲書、四三三ページ。
- (48) 拙稿「憲法第九条と終わらない『戦後』」同時代史学会編『日本国憲法の同時代史』（日本経済評論社、二〇〇七年）。
- (49) 高柳賢三「憲法調査会七年の回顧」井上・樋口編、前掲書、三六六—三六七、三七〇—三七二ページ。
- (50) 高柳賢三「憲法に関する逐条意見書」『ジュリスト』第二八九号、三五ページ。
- (51) 同前、三六一—三七七ページ。
- (52) 拙稿「『丸山眞男座談』に戦争と平和を『聞く』（下）」『流経法学』第一二巻第二号（二〇一二年九月）、五二ページ。
- (53) 前掲『憲法読本（下）』、一五一一—一五二ページ。