

憲法調査会「報告書」における「平和主義」の検討

－「戦争の放棄」から「平和主義の放棄」へ－

内藤 光博（専修大学）

1. 両院報告書の平和主義をめぐる論点整理

2001年1月に衆参両議院各々に設置された「憲法調査会」が、5年間の調査を終えて、本年（2005年）4月にそれぞれ「最終報告書」¹をまとめ、公表した。とりわけ衆議院報告書は、調査会の本来の役割である「日本国憲法の広範かつ総合的な調査」活動を逸脱し、憲法9条を中心とする、日本国憲法の「全面改正」を主張する意見が多数を占めたことから、「改憲を前提とする意見書」という性格を有するものであった²。全体的には、90年代以降の新自由主義諸改革の締めくくりとしての日本国憲法の全面改正を目指すものと考えてよい³。

各報告書の「平和主義」をめぐる論点は、次のように整理されている。まず衆議院報告書では、第四款「安全保障及び国際協力」（301頁）の中で、「I 安全保障」の章では①「9条に関する評価」、②「自衛権及び自衛隊」、③「集団的自衛権」、④「日米安保条約」、⑤「在日米軍基地問題」⑥「核兵器の廃絶等」、「II 国際協力」の章では、①「国際協力の推進と遠方との関係」、②「国際の平和及び安全の維持のための国際協力」、③「地域安全保障」、④「国家主権の移譲と憲法との関係」に論点が整理されており、衆議院報告書では、第三部に「平和主義と安全保障」として、①「第九条と平和主義の理念」、②「自衛権の有無（集団的自衛権を含む）」、③「シビリアン・コントロール」、④「集団的な安全保障と日米安全保障条約」、⑤「国際平和とそのルール」、⑥「国際貢献」、⑦「緊急・非常事態法制」に整理されている。

衆参両院の「報告書」の平和主義をめぐる議論の中で、特徴的なことは、「新しい時代に対応してそれに見合う新しい憲法を作る必要があるという考え方」が示されている点である。その中でも最も大きな変更点は、平和主義に関する考え方である。このことは、日本国憲法の「平和主義」という主題が「安全保障」という言葉に置き換えられていることに象徴的に表れてい

¹ 正確には、『衆議院憲法調査会報告書』、参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』であるが、以下では便宜上、衆議院報告書および参議院報告書とする。

² 衆議院報告書では、「～意見が多く述べられた。」「～意見が述べられた。」等、多数意見であることを明示することにより、改憲への志向性が強調されたのに対して、参議院報告書では、「共通」「おおむね共通」「すう勢」等、両論併記的な内容となっている点で、両院の報告書には相違がある。

³ この点について、拙稿「90年代以降の改憲論の現状と問題点」専修大学社会科学研究所月報504号（2005年6月20日号）32頁以下参照。

る。

本稿では、各報告書の憲法9条を中心とする「平和主義」に関する議論を、批判的に見ていくことにする⁴。

2. 日本国憲法の平和主義に対する「報告書」多数意見の概要と問題点

(1) 「憲法と現実の乖離」

平和主義をめぐる両院の報告書では、「憲法と現実の乖離」ということが強調されている。

まず衆議院報告書では、第1節「あらまし」の第2款「日本国憲法の各条項に関する意見」の「I 総論的事項」「1 日本国憲法に対する全般的な評価」という項目の中で、国民主権、平和主義および基本的人権の尊重という日本国憲法の3大原理を今後とも維持すべきであるとする意見が多く述べられたとしている。

これは、憲法学の通説が、3大原則が「憲法改正の限界」にあたり、この3大原則については改正できないとしていることから当然のことである。しかし、ここで問われなければならないことは、多数意見の言う「平和主義」の内容である。

この点については、続く「3 憲法と現実との乖離」の項目の中で、自衛隊の存在や海外における活動、憲法9条が定める「戦争の放棄」「戦力の不保持」そして「国の交戦権の否認」について、憲法と現実には大きな隔たり（乖離）があるとし、それらの事項を「憲法解釈により説明づけることについては、憲法の空洞化・形骸化を招き、ひいては憲法規範の軽視や憲法本来の安定性を毀損するのではないかという懸念等が指摘された」とする。そして、その「乖離現象」を解消するために、①現実に合わせて憲法を改正すべきであるとする意見と、②現実を憲法に合わせて是正していくべきであるとする意見に分かれたとしている。

参議院報告書でも、日本国憲法の平和主義の理念は「憲法制定後すでに半世紀以上を経過した現在、国際社会の実態に果たして適合しているのか問題であり、現実在即した平和主義の考え方を持つべきとの意見」が述べられている。

(2) 「現実在即した平和主義」とは何か

このように、両院の報告書では、日本国憲法の平和主義について「憲法と現実との乖離」が

⁴ 両院憲法調査会報告書の平和主義に関する批判的考察については、さしあたり、憲法運動通巻340号(2005年5月3日)『「憲法調査会報告書」総批判』所収の前原清隆・木下智史・塚田哲之の各論文、法律時報2005年9月号「特集 憲法調査会報告書を検証する」所収の水島朝穂「憲法調査会は憲法九条をどう扱ったか」、浦田一郎「報告書における集団的自衛権問題」参照。

あり、「現実の即した平和主義」の必要性が強調されている。

果たしてこの「現実に即した平和主義」とは何であろうか。

この点について、衆議院報告書の「まえがき」で中山太郎・憲法調査会会長は、「現実に即した議論の土俵となり得る共通認識を醸成していこうという」運営姿勢として、「人権の尊重」「主権在民」「再び侵略国家とはならない」という三つの理念（いわゆる「中山3原則」）を堅持しつつ、運営に当たってきたと述べていることが注目される。つまり、中山氏のいうところの「再び侵略国家にならない」ということが、両院の報告書の多数意見で言われている「平和主義」ということになる。

報告書の中の多数意見として述べられている中山氏をはじめとする改憲論者の「平和主義」は、軍事力の保持や「自衛戦争」の容認にたつ「武力行使を前提とする平和主義」であり、日本国憲法の平和主義とはまったく異なる考え方である。

(3) 憲法9条についての評価と自衛権及び自衛隊について

1) 憲法9条の評価と9条1項の維持

次に、憲法9条についての評価については、衆議院報告書では、「9条がこれまでわが国の平和や繁栄に果たしてきた役割を評価する意見が多く述べられ」、「少なくとも同条1項の戦争放棄の理念を堅持し、平和主義を今後も維持すべきであるとする意見が多く述べられた」(233頁)としており、改正論にたつ多数意見も、憲法9条1項については、維持すべきことを主張しているものの、自衛権及び自衛隊については、「自衛権の行使として必要最小限度の武力の行使を認める意見」が多数を占め、自衛権及び自衛隊について何らかの憲法上の措置をとることを否定しない意見が多く述べられた」とし、その憲法上の措置については、3つの意見に集約できるとしている(234頁)。

- ・「自衛権及び自衛隊の憲法の根拠を明らかにするための措置をとるべき。」
- ・「自衛権の行使や自衛隊の法的統制に関する規定を憲法に設けるべき。」
- ・「自衛のための必要最小限度の武力の行使を認めつつ、9条を堅持すべき。」

また、参議院報告書では、「戦争放棄を定める第9条第1項の維持はおおむね共通の認識であったが、戦力及び交戦権の否認を定める第2項改正の要否については意見が分かれた」(71-72頁)とされている。

2) 集団的自衛権について

また、集団的自衛権については、衆議院報告書では、これを認めるべきとする意見と認めるべきではないとする意見に分かれたとされ、認めるべき立場の法的根拠としては、憲法改正によるべき意見が多数をしめたとしている。また、参議院報告書では、「①認める、②認めない、

③制限的に認める、と立場が分かれた。さらに、認めるとする立場であっても、憲法で明記すべきか、憲法解釈で可能であるかについては、「意見の対立があった。」(76頁)とするにとどまった。

(4) 報告書多数意見のまとめと評価—「平和主義の放棄」

以上のことから、衆参両院憲法調査会「報告書」の多数意見の平和主義についての位置づけについては、つぎのようにまとめることができる。

- ①平和主義についての憲法と現実の乖離について、何らかの措置が必要であり、その解消方法としては、憲法を現実にあわせて改正するということになる。
- ②憲法9条1項の意義を認め、今後とも維持する。
- ③自衛権の行使の容認は前提とした上で、憲法上自衛権と自衛隊についての規定を設けるべきである。
- ④自衛権の範囲には、集団的自衛権を含む。

このような「平和主義」の考え方は、少なくとも学説の多数意見や市民による平和運動の中で主張されてきた「平和主義」の考え方とは大きく異なるものといえる。

筆者は、以上の議論について、次のような疑問がある。

第1に、「憲法と現実との乖離」は生じているので、「現実」に合わせるべき憲法改正が必要であるという論理である。

ここではまず、「現実」の内容が問題となる。憲法と乖離した「現実」とは、憲法の平和主義原則にもかかわらず、自衛隊の創設・日米安保の締結と強化・国際貢献の名の下での自衛隊の海外派遣の容認など、平和主義から乖離を促進し、平和主義に背反する「現実」を作り出してきたのは、自民党を中心とする国会の多数勢力であった。そうした「現実」を作り出しておきながら、日本国憲法が「現実」にそぐわなくなったという理由で、遵守すべき規範である憲法を改正するという論理は、そもそも立憲主義の否定であるといわなければならない。

第2に、中山氏が言っている「再び侵略国家にならない」という主張、すなわち侵略戦争の放棄は、いまや国際法上の原則であり、あえて強調すべき新しい原理ではない。周知のように、侵略戦争の違法化への流れは、20世紀の2度の世界大戦を経験する中で、1919年の国際連盟規約、1928年の不戦条約、1945年の国際連合憲章で、すでに国際法上確立した原理であり、憲法における侵略戦争禁止規定は、第2次世界大戦後、1946年フランスの第4共和国憲法、1948年のイタリア共和国憲法、1949年ドイツ連邦共和国基本法、1972年の大韓民国憲法などでも採り入れられている。

日本国前文および憲法9条を中心とする「平和主義」は、こうした世界的な「侵略戦争違法

化」の流れを受け継ぎつつ、さらに「自衛戦争をも含めた一切の戦争の放棄」、「国家による交戦権の否認と武力の不保持」、「東アジア地域の被侵略国（旧植民地）や侵略国に対する不戦の誓い」を憲法原理とし、一切の軍事力の保持と国の交戦権の禁止を内容とする「非武装平和主義」という、憲法史上はじめての平和保障の原理を宣言したものである。

したがって、日本国憲法の非武装平和主義は単に「再び侵略国家とはならない」ということを意味するだけのものではなく、軍事力に頼る平和の実現を否定し、軍事力によらない平和構築を目指すものであったはずである。

第3に、憲法9条の評価と憲法改正の限界についてである。

日本国憲法9条1項は、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する」と規定し、2項で「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権はこれを認めない」としている。

これまでの自衛権・自衛隊の合憲性をめぐる憲法9条の解釈は、おおよそ次のように分類できる

- ①1項で侵略・自衛のためのすべての戦争を放棄し、2項は戦力の不保持と交戦権の否認を定め、一切の戦争の放棄を重ねて確認する趣旨である（一項全面放棄説）。
- ②1項で放棄したのは侵略戦争であり、2項で一切の軍備を否定した結果自衛戦争も放棄したことになる（二項全面放棄説）。
- ③1項では侵略戦争のみを放棄したものであり、したがって2項の「前項の目的を達するため」とは、侵略戦争を放棄したという目的を達するために陸海空軍の不保持を規定しているにすぎない。
- ④自衛権は「国家固有の権利」であり、9条の下でも認められ、「自衛のための必要最小限の実力」（自衛力）は「戦力」とは区別され、保有が許される。

このうち、①と②が自衛権・自衛隊違憲論になり、③と④が合憲論となる。とくに④の見解は「自衛力論」とよばれ、これまでの政府見解であった。

しかし、自衛権・自衛隊合憲論は、きわめて苦しい解釈といえる。なぜなら、自衛権・自衛力・自衛隊に関する規定は日本国憲法に明確な規定を欠いているために、それらを認める根拠は「解釈」によるしかないこと、憲法に従って政治は行われなければならないとする近代立憲主義の考え方からすると、憲法に根拠を持たない「国家固有の権利」などは存在することは許されず、憲法9条2項は、「国家の交戦権」の否認を明確に規定しているからである。

また、日本国憲法の全構造からみても、①宣戦布告や講和についての規定がないこと、②国防義務や徴兵制についての規定がないこと、③国家緊急権（有事立法）についての規定がない

こと、④憲法 76 条 2 項は特別裁判所の設置を禁止により軍法会議の設置が禁止されていることなどから、日本国憲法が戦争を行うことを前提としていない規範構造になっていることは明らかであるからである⁵。

こうした事情から、両院報告書では、具体論は出されていないものの、憲法 9 条 1 項は維持するとしていることから、2 項を削除した上で、新たに自衛権及び自衛隊を容認する規定を新設するか、1・2 項は残しつつ 3 項を設けて、自衛権及び自衛隊を容認する方向性が示唆されているものと思われる⁶。

しかしながら、9 条 1 項と 2 項は、一体として武力行使に対する大きな歯止めとなっている。イラク特措法に基づき、自衛隊がイラクに派兵されているが、活動範囲が非戦闘地域に限定され、武力の行使は行わないなどの大きな制約が課されているのは、9 条 1 項が武力行使の禁止を定めるとともに、2 項が交戦権の禁止を規定しているからに他ならない。憲法 9 条及び日本国憲法の平和主義の原理の核心は、まさに憲法 9 条 2 項にあると見てよい。この 2 項を改廃することは、日本国憲法の同一性を失わせるものといってよく、新憲法の制定を意味するとともに、日本国憲法改正の限界を超えるものといっても考えられる⁷。

第 4 に、仮に自衛権が「国家固有の権利」であるとしても、集団的自衛権まで含むことをみとめることは、きわめて危険な主張である。もしこれを憲法上容認するということになれば、日米安全保障条約との関連で、「国際貢献」「世界平和」の名の下に、世界の平和保障とは直接関係のない、「アメリカの利益（および日本の経済的利益）のための戦争」に、「協力」しなければならなくなります。両院の報告書の多数意見と考えられる主張が意図する 9 条改正とは、アメリカと共同で行う戦争に積極的に参加するために、「憲法上の障壁」を取り除くことにあるものと思われる。

筆者は、自衛権・自衛隊および集団的自衛権の憲法上の容認を意図する改憲論の狙いは、まさにこの点にこそあるのだと考える。これは「平和主義の維持」どころか、「平和主義の放棄」であるといえよう。

⁵ 山内敏弘・古川純『新版 憲法の現況と展望』（北樹出版、1996 年）35-36 頁参照。

⁶ このことは、国家緊急権の必要性の議論とならび、今後改正草案が具体化される中で、軍事裁判所の設置や国防義務の導入、あるいは徴兵制や国民徴用制の議論を呼ぶことが予想され、日本国憲法の平和主義を支える構造的な転換に結びつくことになろう。

⁷ この点については、本シンポジウムでの山内敏弘教授の指摘があった。憲法学説で、9 条 2 項改正について、改正限界を超えるとする見解として、さしあたり、佐藤功『ポケット註釈全書 憲法（下）〔新版〕』（有斐閣、1984 年）1254 頁、古川純「自民党『新憲法草案』の狙うもの—『戦争のできる軍事国家』への道—」軍縮問題資料 302 号（2006 年 1 月号）13 頁参照。

3. 報告書における平和主義の議論に欠落している視点

(1) 両院報告書における憲法前文と平和主義の関連性

平和主義をめぐる議論に関連し、忘れてはならないことは、憲法前文との関係である。日本国憲法は次のように規定している。

日本国民は「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起こることのないように決意し」、「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。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理である。」(第1段)

「専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。」(第2段)

「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」(第2段)

「我らは、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、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従うことは、自国の主権を維持し、他国との対等関係に立とうとする各国の責務であると信ずる。」(第3段)

これらの日本国憲法前文の理念は、第1に、過去の反省の上に立って、すなわち明治憲法下の天皇制ファシズムおよびそこから導き出された軍国主義を徹底的に排除するという意思を国内外に宣言したものである。このことは、むき出しの暴力機構である軍事権力をコントロールし、人権保障や民主主義を擁護しようとする近代立憲主義の思想を徹底化した考え方の表明である。

第2に、このことと関連して、明治憲法下で行われた植民地支配や侵略戦争が国内外の人々に多大の犠牲をもたらしたことに対する反省から、民主主義、平和主義および平和的生存権の宣言、国際協調主義などが人類の普遍的価値が強調されている。

しかし、衆参両院の報告書では、これとは異なる認識が多数意見の中で占めされたようである。

衆議院報告書では、「前文には我が国固有の歴史・伝統・文化等を明記すべきであるとする意見が多く述べられた。」(231頁)とされている。また参議院報告書では、「憲法前文に書かれるべき理念・内容については、現行の三原則のほか、歴史、伝統、文化などが出されたが、本憲法調査会における意見は分かれた。」(53頁)とされたが、日本国憲法前文の平和主義をめぐる理念について、「あの時代に前文で平和主義を標榜したのは当然であつたが、国際的に協調が求められる今、その時の平和主義のままでは古い。多様な価値の共存・共生の現実というような

新しい時代認識を踏まえた前文の策定が必要、前文は各条文と密接不可分な関連を有しており、その改正は各条文と併せて議論しなければならないが、現憲法は天皇制を守るかどうかという主眼で、天皇制と9条に代表される戦争放棄、国際平和主義がセットで導入されざるを得なかったという経緯があり、現時点で改正論議をするならば、前文は当然に見直されなければならない、などの意見が出された」(52頁)。

ここでも、憲法9条における「平和主義の放棄」と連動して、日本国憲法で示されている平和主義理念とは異なり、かつ連続性を欠く平和主義の考え方が示されている。

(2)「平和憲法史観」の放棄

他方で、参議院報告書では、「戦前の歴史を踏まえ前文に込められた思いを深く読み取らなくてはならない、前文は侵略戦争の反省に深く思いを致し、こういうことは二度と繰り返してはならないという国際公約だった」(52頁)という意見も出されたとされている。

この点こそ、平和主義の理解をめぐり、衆参両院の報告書が見落としている視点といえる。

筆者は、歴史的に見ると、日本国憲法前文は、ポツダム宣言の主旨を履行し、日本の戦争責任・戦後補償責任を果たす義務と、平和な国際社会の構築の責務を明瞭にしたものと考えている⁸。

こうした前文の規範的内容は、当時の歴史状況に照らして考えると、日本がもたらした「戦争の惨禍」、すなわち植民地支配による強圧政治やカイロ宣言にいう「朝鮮人民の奴隷状態」をはじめ、中国、台湾、その他のアジアの人々に対する奴隷的強制や専制的支配により、多くの人々の生命を奪い、身体を傷つけ、財産を奪い、多大な精神的苦痛をもたらしたことへの反省にたち、当時国際法の主流となっていた「民族自決権」を尊重するという、普遍的な政治道徳を認めるものであり、植民地支配への被害回復、犠牲者への謝罪と補償を行うべきこと、すなわち「戦後補償の遂行義務」を要請しているものとみるべきである。

日本は敗戦により、明治憲法から日本国憲法に改正されるに際して、植民地主義及び侵略戦争という歴史的誤りを克服し、平和な社会を築くことが最大の課題とされたはずであった。このことは、日本国憲法前文が「人類普遍の原理」としての民主主義および自由の価値をうたい、そして何よりも第9条とともに平和の達成に最大の価値をおいている点に明瞭に表れている。そして同時に、前文は、歴史的な問題状況を克服し、理想とすべき未来像を提示しているものと考えられるのである。

⁸ 筆者の憲法前文に関する「平和憲法史観」及び「責任」戦後補償の規範論について、内藤光博・古川純編『東北アジアの法と政治』(専修大学出版局、2005年)所収、第2章「戦後補償裁判と日本国憲法」参照。

筆者は、こうした日本国憲法に込められた歴史観を、「平和憲法史観」と呼んでいるが、衆参両院の報告書では、このような日本国憲法に込められたが歴史観が完全に欠落していると思う。その意味でも、両院の報告書で多数を占めたものと思われる憲法構想は、日本国憲法とは断絶したものであり、かつ同一性を欠いたものと考えてるのである。