

# 憲法調査会の5年間と、今後

高田 健（憲法調査会市民監視センター事務局）

## （1）検証・憲法調査会の5年間

衆参両院の憲法調査会は5年半にわたる「調査」を終えて、2005年4月に最終報告書を各議長に提出した。

5月末、衆議院憲法調査会の中山太郎会長は自民党憲法調査会の保岡興治会長とともに、欧州憲法条約批准の国民投票を見学するためフランスとオランダを訪れた。彼らがそこで目にしたのはフランス政府の敗北宣言だった。一緒にテレビで開票結果を見守ったパリ15区の区長は「（国民投票は）民主主義のよい例だが、予期せぬ結果をもたらすこともある。問題提起の仕方も非常に複雑だった」と2人に語ったという。保岡は「直接民主制のすさまじさを見せつけられた」と述べ、中山は「われわれが経験したことのない民主主義の形だ。はっきり言って怖い。（自分たちが議会の多数を占めていると）思いこんでしまったら、シラクの二の舞になる」と語った。憲法調査会の最終報告書をまとめ終え、改憲に向かって大きな一歩を踏み出したという自負を抱きながら訪欧した中山らは、フランスの国民投票で政府側が敗北するのを目のあたりにして身震いしたのである。

### ① 憲法調査会とは何だったか

2000年1月、国会の両院に憲法調査会が設置された。これはその前年の第145通常国会で憲法調査会設置のために国会法が改定された結果による措置で、「日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行う」とされた。加えて自公与党と民主党の合意で、「設置期間はおおむね5年程度」とされ、この調査会は改憲に直結するものとの批判をかわすために「議案提出権がない」とされた。

その上で、憲法調査会は「国民に開かれた憲法調査会」をモットーに運営されることをうたうなど、改憲を強行するものとの印象を極力避けようとしたが、その実態でいえば旧態依然であり、一般の市民が容易に参加できない仕組みになっていた。傍聴手続きは面倒で、いちいち国会議員の紹介で会長の承認を得なくてはならないし、傍聴規則はがんじがらめで衆院ではまず「傍聴人心得」というものを示される。ほんとうに「国民」に聞いてもらうなら、平日昼の会議だけではなく、たまには夜とか、休日にもやっていいと思うのだが、そうした気はさらさらしない。国民に開く措置のひとつとして行われた地方公聴会は回数も時間も、傍聴できる人数

も、陳述できる人数も大変少なく、公聴会の広報はほとんどまともに行われぬ。会議録はインターネットでは流されたが、それ以外の広報努力もない。こうして、事実上は憲法「改正」論議が、多くの人びとから隔絶された形で進められたのである。

## ② 憲法調査会は「学級崩壊状況」

憲法調査会の5年間の審議はいったいどのようなものであったのか。

筆者は両院の調査会の5年にわたり、ほとんどの調査会の審議と中央・地方で開かれた公聴会を傍聴（実質審議はあわせて約200回に及ぶ）してきた。結論をいえば「アリバイ作り」とも見えるような形式的審議であり、お世辞にも高いとは言えない憲法議論の水準であって、バラバラスカスカという印象である。

国会の他の委員会も同様だと言ってしまえばそれまでであるが、憲法調査会の場合の居眠り、私語、席替え、週刊誌読みのなどの「内職」、発言原稿の棒読みなどなど、委員のあまりの「行儀の悪さ」に腹が立って「学級崩壊状況」とたとえたこともあったし、最初だけ定足数を満たせば会議成立だという奇妙な「慣行」のもとで、あとは「中抜き」「途中退出」お構いなしのガラ空きの会議場をみながら、怒りを越してただただあきれることもしばしばであった。またこの5年の間に何回かは間違いなく定足数を満たさないまま、調査会を開会した。仮にも国権の最高機関における最高法規たる憲法の調査の場がこれほどに緊張感に欠ける状態なのである。国会の第1党と第2党の政策的類似性の問題や、与党議席の安定多数、改憲反対派政党的議席の圧倒的少数などという状況がそうさせるのかも知れないが、このようなルール違反が許されていいはずがない。

もともと憲法調査会は、設置推進派が言っていたように「国会で憲法議論をすべきであるから」というのであれば、何も新設の委員会をつくる必要はなく、現在の国会の各常任委員会で積極的な憲法論議をすればよいのである。憲法論議をこれらの委員会が拒む理由は全くない。従来、これらの場で憲法に関する議論を回避してきた与党側の人びとが、いまさらのように国会で憲法論議が必要だなどというのは納得しがたいことなのである。

それでも憲法調査会が国会の多数決で両院に設置され、その目的が「日本国憲法について広範かつ総合的に調査を行う」ことにあるのだとすれば、この憲法調査会が真っ先に行うべきことは「この憲法のもとでの50余年、日本国憲法はどのように実現されてきているのか、未だ実現されていないのは何か、それはどういう理由によるものか」を明らかにし、憲法の実現のために諸問題を明らかにすることでなければならない。「憲法の調査」を謳う以上、これは当然のことであろう。

しかし、この50余年のほとんどにわたって政権の座にあったのは自民党とその前身の政党で

ある。この党が憲法を勝手に解釈し、日本社会の違憲状況を作りだしてきた。それゆえに、この課題についての調査は5年の調査期間全体にわたって自民党など与党によって黙殺されたのである。

### ③ 言い放し聞き放しの参考人質疑

衆院憲法調査会は「憲法制定経緯の検討」というテーマで始められ、つづいて「21世紀の日本のあり方」が議論された。いうまでもなくこれは「制定経緯」を検討することで「日本国憲法は米国など占領軍に押しつけられた憲法であり、自らの憲法を作り直す必要がある」という結論を出そうとしたものであるし、「21世紀の日本のあり方」の議論からは、「制定されてから60年もたった憲法は古くなり、新しい時代にふさわしい憲法に衣替えすべきだ」という結論をひきだして、世論にキャンペーンしようとしたものである。

調査会の「議論」はこうした改憲派による恣意的なテーマ設定で始まった。しかも、「申し合わせ」に反して、すでに調査会のはじめから「改憲をめざすべきだ」という意見が一部の委員から繰り返し出されたのである。

調査期間の大部分の調査の形態は「学識経験者」など参考人の招致と委員による質疑の形をとった。ところが参考人の選定の事務局案が必ずしも必要な討議テーマやそれぞれの政治的立場などを総合的に勘案したものとはいえず、計画性、系統性を欠くランダムなもので、諸般の事情で招請予定者に断られることなども含めて、議論の設定の仕方がきわめて場当たりになった。

そして、ほとんどの参考人質疑が参考人と委員の間の「聞き放し、言い放し」となって、委員間の議論もまともには行われなかった。これらの「議論」の実態は当然ながらマスコミや傍聴席などからも厳しい指摘を受けることになった。

### ④ 収斂しない議論

途中から衆院調査会はテーマごとの小委員会制度を導入し、憲法の各条項に分かれた議論を煮詰めようとした。これは毎回の委員の出席率の悪さの問題をも考慮に入れ、自民党などの委員の出席義務回数を減らそうとしたものでもある。

しかし、少数会派の委員はいっそう忙しくなったが、多数会派の委員たちの「学級崩壊状況」は変わらなかった。

2004年11月11日午後、最後の衆議院中央公聴会には公述人に中曽根康弘元首相、宮沢喜一元首相、武村正義元蔵相という歴代の保守派政治家を代表する3名の長老が招かれた。

ここで中曽根氏は全面改憲を主張、防衛軍規定や、その国際平和協力活動への使用、国民の

国防の義務、緊急事態規定の導入など「平成憲法」実現を主張したのに対して、宮沢氏は「憲法は激変する内外情勢の中でよくそのつとめを全うしてきた。憲法は十分に柔軟に書かれており、その運用で今後の内外の変化に対応できるのではないか」とのべ、武村氏は「憲法9条は国連憲章の精神をわが国が世界に先駆けて立法化したものであり、9条は日本の顔だ。軽々に変えるべきではない」とのべた。

これは憲法調査会の論議の到達点の実態を象徴している。5年を経ても、かように憲法問題の議論は煮詰まっていないのである。

公明党の赤松正雄委員が締めくくり討議にあたって「憲法調査会の小委員会において議員同士の自由な議論が行われた点は意義深い、拡散した議論を収束させ、方向性を導くという営みが少なかった点は残念である」と指摘したのは、この間の議論の実態を物語っているといえよう。

#### ⑤ 妄論・迷言のオンパレード

憲法調査会での委員や参考人の妄論の数々からその一端を紹介しておきたい。

現代改憲論の本音が9条改憲問題にあることから、特に9条に対しては改憲派からの批判が集中する。

参考人の青山武憲日大教授は「戦争が終わったばかりで戦争を嫌がるのは、2日酔いで頭が痛いときに酒を飲まないのと同じだ」と述べた。これと同レベルだが作家の曾野綾子氏の「大東亜戦争で亡くなった人は300万人だが、戦後、中絶でなくなったのは1億人もいる」といい、渡部昇一上智大教授は「明治憲法の時代は民主主義だった。女性に参政権がなかったのは徴兵制があるからで仕方ない。満州事変は侵略ではない」といったように迷言は枚挙に事欠かない。

参考人で出てきた石原慎太郎東京都知事は「今の憲法9条は、逆さに読んだって横に読んだって、日本の言語能力、普通の日本人が読んだら憲法違反ですよ。自衛隊は（憲法）違反ですよ」と言ったし、西部邁秀明大教授は「自衛隊はどうみても憲法違反で、憲法が自衛隊に違反しているのだ。……9条を改正する段階には、はっきりと日本国民には国防の義務これありということ明記すべきだ」と述べた。

これらは憲法破りの確信犯である。この種の発言は憲法調査会で頻繁に繰り返された。「自衛隊違憲」論は従来は護憲派の専売特許であったが、憲法調査会では改憲派の常套的な論理になった。

中川昭一委員はイラク攻撃と北朝鮮による拉致問題を比較し「米国はテロリストのように突然攻撃をするのではなく、手続きを踏んでやっている。いまこそ、集団的自衛権についての政府解釈を改め、憲法を改正し、自衛隊法を改正すべきだ。いまや護憲こそ危険だ」という議論

を展開して、護憲派を攻撃した。

石破茂委員は「徴兵制が憲法違反だなどという意見はおかしい」と言い、これも週刊誌などの話題になった。

衆議院の自衛隊のイラク派遣の論議では自民を代表して近藤基彦委員が「解釈改憲は違憲ではないがもはや限界だ。これ以上、どうやって解釈すればいいか私にはわからない」と言ったが、「解釈改憲をやっている」などということ自体が許されない脱法行為なのに、近藤氏はそれすらもわかっていない。

#### ⑥ 永田町と様相が異なる地方公聴会

永田町の憲法調査会での議論は低調だったが、一方、衆院憲法調査会が全国9ヵ所で開いた地方公聴会はそれとは全く異なる様相を示した。

公聴会は2001年の仙台に始まり、神戸、名古屋、沖縄・名護、札幌、福岡、金沢、高松、広島で開かれた。これらの公聴会の開催のあり方は、意見陳述者や傍聴者の募集が広く伝わらないことや、公聴会の回数の少なさ、会議時間の短さ、意見陳述者の選出の仕方、傍聴人数の制限など、さまざまな問題を残した。しかし、限られた条件の中ではあったが、多くの陳述人が真剣に発言し、憲法について貴重な意見を述べた。

2004年3月に開かれた最後の地方公聴会で元広島平和記念資料館長の高橋昭博氏は「自分が被爆の苦しみや悲しみ、憎しみ、恨みつらみをこえて立ち直ることができたのは戦争放棄と平和主義をうたった憲法があったから。第9条は戦争の廃絶をめざし、時代を先取りしたすぐれたもの。平和に生きる私の支えです。第9条を率直に読めば自衛隊は日本にあってはならない存在です。仮に譲って自衛力として認めるにしても、重装備でイラクに派遣されることは憲法蹂躪も甚だしいもの。営々と築いてきた平和国家日本の大転換です」と切々と語った。

2004年4月の沖縄公聴会では弁護士の新垣勉氏が「平和主義の原点は先の戦争の犠牲であり、個人の尊厳です。これを政治がいかに保障していくのが憲法第九条の神髄です。押しつけられた憲法だという議論は沖縄には通用しない。沖縄はあの長い復帰運動を通じてやっと平和憲法を獲得したのです」とのべた。

2001年11月の名古屋公聴会では90年代の約10年間、2度にわたってペルー大使館に勤務した経験を持つ川畑博昭氏が、テロ特措法などに対する日本政府の対応を批判して「平和ぼけだ、テロに屈しない、応分の軍事協力が必要だなどといわれるが、暴力や死の恐怖の現実を体験してきた者としては、こういう見解こそ暴力がもたらす死についてあまりにも鈍感な平和ぼけの議論と言わざるをえない。これは思考の怠慢だ。命の尊さという観点からいえば、いかに忍耐と時間を要するものであっても、和解、それを実現する対話以外にない」と切々と訴えた。

こうしたキラキラ輝く発言が地方公聴会では多数あったにもかかわらず、公聴会のあとの記者会見などでは中山会長や自民党の委員たちが、「一部の人がエキサイトしていた。あれも土地柄なのか」（神戸）、「軍隊は住民を守らなかったと言うが、あれは最後の混乱期のことだ。ギスギスした空気で不快だ」（沖縄）、「9条のことばかり言う人、公聴会は意味がないという人など、北海道には情報格差がある。どうも憲法のことをわかっていない」「北海道のわるい癖が出た」（札幌）などと、ぼやきと悪口雑言が続出した。

これらを評して、ある新聞は「永田町は改憲、地方は護憲」と書いたほどである。

永田町の憲法調査会の議論では改憲要求のオンパレードであったが、地方、要するに国会の外の民意は憲法9条改憲反対が多数であり、改憲要求の声は少ないことを、各地で開かれた地方公聴会は顕著に示すものとなった。

## ⑦ 5年の変化、論憲から改憲へ

憲法調査会発足当時、メディアは「憲法調査会では護憲・改憲・論憲の3つがある」と書いた。憲法調査会が終わって、これらに大きな変化が生じた。「論憲」と言われた民主党や公明党の中で「創憲」「加憲」などという言葉も使われたが、結局のところ、これらの「論憲」論は全て「改憲」のバリエーションに過ぎなかったことが明らかになった。憲法調査会はこれら中間派が改憲派に路線転換するための口実作りに貢献したことになる。

憲法調査会設置直後の2000年2月17日、公明党を代表して発言に立った平田米男委員は「わが国の平和憲法象徴であります憲法9条は堅持し、国民主権、恒久平和、基本的人権の尊重の3原則は不変のものと確認した上で、10年をめぐりに国民的議論を展開する」と述べていた。しかし、この5年を経て、公明党のこの立場は明確に変質した。赤松正雄委員はこの変質の過程を、「憲法と日米安保を尊重してPKO法から今回の有事法制までギリギリの選択をしながら解釈改憲できた。これでひと区切りだ。公明党は9条擁護だが、私はこの辺で真正面から憲法改正を掲げて選挙をする必要があると思う」（02年6月）と述べ、さらに「（公明党も）護憲から論憲、加憲（かけん）とすすんできたが、『い』の字を加え『改憲（かいけん）』へすすむのあと1歩」（03年7月憲法議連総会発言）だなどと説明した。

憲法調査会の5年の議論の一つの到達点を示すものとして、2005年の2月17日の「締めくくり討議」における枝野幸男・民主党憲法調査会会長（衆院憲法調査会会長代理）の発言は象徴的なものであった。枝野氏は「憲法とは公権力行使のルールを示すものであり、政権交代のたびに改正されるようなものではない。憲法改正の手続法についても、このような認識を共有できる政党があれば、真摯な協議によって、国会における幅広い意思の下に早期に制定することは望ましい。他の政党においてその意思があれば、協議の用意がある」「各議院の総議員の3

分の2以上の賛成を求める憲法改正の発議要件は、国会内の第1勢力、第2勢力が見解の違いを乗り越え、合意を形成する必要があることを示している。公権力の行使について、共通のルールを見出すことが必要である。国民投票法の整備についての各党間協議は、憲法改正論議への試金石となる」と述べたのである。

## (2) 今後の方向について

国会の議席の圧倒的多数を占める改憲派が改憲をあきらめないかぎり、遅かれ早かれ国民投票は現実のものとなる可能性がある。

しかし、改憲のターゲットである憲法第9条については、ほとんどのマスメディアによる世論調査が「現状維持」あるいは「改憲しない」という意見が多数を占めている。第9条に関しては永田町の多数派の意思と民意とが大きく乖離しているのである。改憲派はこれが国民投票の結果にそのまま現れることを最も恐れている。だからこそ改憲派はさまざまな術策を弄して、この危険を突破しようとしている。

その第1は、国会法を改定して、もともと5年で終わるはずの憲法調査会を、議案審議権のある憲法委員会に変え、まずここで「憲法改正国民投票法案」を審議しようとしている。自公はすでに法案を作成している。これを終えたら次はここで国会の改憲発議のための改憲案の審議へと歩を進めようとしているのは明らかである。

ついで、「憲法改正国民投票法案」の内容の問題である。これには投票の結果を左右しかねないほどの大きな問題点が含まれている。例えば自民党の改憲派は複数条項の一括投票を狙っている。こうすることで9条問題と「新しい人権」問題などを抱き合わせにして投票させ、9条改憲に有利にしようとしている。しかし、今回の法案にはこの投票方法に関する記述がない。改憲案を提出する国会までこの問題の結論を先延ばしし、そこで一気に突破しようと言う意図が見え見えである。またすでに自公両党で合意した法案は、有権者の制限や、国民投票運動の制限、メディア規制など、いずれも改憲派に有利に作用するような仕掛けが含まれている。この悪法の暴露は急務である。

加えて、国民投票の際に9条改憲の主張に有利な政治状況を作り、マスメディアなどを通じて民意に影響を与えようとすることも考えられる。一部の勢力が意図的にナショナリズムを煽り立て東アジアの国々との緊張を激化させたり、あるいは改憲と国連常任理事国入りを結びつけたり、テロの危険性を騒ぎ立てたりすることが考えられないわけではない。

これらの様々な策動をうち破って国民投票において改憲を阻止するためには、従来のような護憲運動の水準から大きく脱皮することが求められている。改憲に反対する勢力の運動が世論

の過半数を組織できるような運動の質と量を作り出さなくてはならないのである。

そのためにはまず、「9条の改憲を許さない」の1点で共同できる、文字通り思想信条、立場の違いをこえた広範なネットワークを全国いたるところに生み出さなくてはならない。従来ありがちだった「この指とまれ」の運動や、「同心円」型運動、ピラミッド型運動ではなく、憲法9条という大きな無限大のひろばの中にセンターがいくつもあのような「同円多心」型の運動への発想の転換が必要なのである。

例えば昨年6月、大江健三郎や加藤周一など9人の知識人によって呼びかけられた「九条の会」の運動は、全国各地で急速に浸透し、すでに3000を超える新たな運動体が結成されている。こうしたネットワークが全国各地全ての自治体、あるいはもっと細かくさまざまな居住地に形成され、職場にも、学校にも、あるいは生活のさまざまな領域でも形成されたときに、改憲派の各種のまやかしと攻撃をうち破って、9条護憲をすすめることのできる力強い運動がうまれるに違いない。

来るべき「憲法改正国民投票」とは日本に住む私たちが初めて体験する国政についての直接投票である。このなかで多くの有権者が、好むと好まざるとを問わず、社会の主人公、主権者としての政治的自覚を格段に強めることとなる。この国民投票は、21世紀、日本がアジアの平和と真の共生のために積極的な役割を果たすのか、それともいつか来た道を再び歩むのか、その決定的な分岐点になる。