

衆憲資第3号

日本国憲法の制定経緯等に関する参考人の発言の要点

平成12年5月

衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 12 年 5 月 11 日の調査会において日本国憲法の制定経緯に関し委員間で自由討議を行う際の便宜に供するため、日本国憲法の制定経緯の調査のために招致した参考人の発言内容の主要な部分を、各論点ごと及び各参考人ごとに、憲法調査会事務局において整理したものである。

目 次

各論点ごとの参考人の主な発言

．日本国憲法の制定経緯に関する論点

A．制定経緯の事実認識及び評価に関する論点

- 1．日本国憲法の制定経緯をどのような観点から評価すべきか…………… 9
- 2．日本国憲法の制定の際に、GHQからの「押しつけ」はあったのか
(1) 政府に対する「押しつけ」…………… 12
(2) 議会に対する「押しつけ」…………… 14
(3) 国民に対する「押しつけ」…………… 15
- 3．ポツダム宣言は大日本帝国憲法の改正を要求していたか…………… 16
- 4．占領下の日本国憲法制定はハーグ陸戦法規等に違反しているのか… 17
- 5．日本国憲法は無効と評価すべきか…………… 18
- 6．大日本帝国憲法から日本国憲法への連続を法的にどう説明するか… 20
- 7．政党その他の民間団体はどのような憲法改正案を考えていたか、また、政府提出案に対してどのような態度をとったのか…………… 22
- 8．GHQが憲法制定を急いだ理由について…………… 23
- 9．日本国憲法の先駆的意義について…………… 24
- 10．日本国憲法制定後、GHQから憲法見直しの示唆があったのに、我が国が特に行動をとらなかった理由について…………… 25

B．9条の成立過程に関する論点

- 1．マッカーサー第2原則（戦争の放棄）について…………… 26
- 2．総司令部案において「自衛戦争の放棄」を削除した理由について… 27
- 3．いわゆる芦田修正の趣旨について…………… 27
- 4．いわゆる芦田修正と極東委員会の文民条項挿入要求との関係について…………… 29
- 5．日米の指導者達の9条に関する本音と建前の使い分けについて…… 29

C. その他

1. 日本国憲法の制定経緯の検討から何を学ぶか.....	30
2. 地方自治（第8章）の制定経緯について.....	31
3. 日本とドイツとの憲法制定経緯の違い.....	31
. その他の論点	
1. 憲法論議にどう臨むべきか.....	32
2. 憲法の規定と現実との乖離について.....	34
3. 9条に関して	
(1) 戦後のアメリカの対日政策の変化と9条改正論との関係.....	36
(2) 9条の解釈について	
イ. 自衛隊の合憲性.....	37
ロ. 9条と日米安保条約との関係.....	37
ハ. 集団的自衛権の行使について.....	38
(3) 侵略戦争に対する反省について.....	39
4. 地方自治に関して.....	40
5. 憲法改正に関して	
(1) 日本国憲法がこれまで改正されなかった理由について.....	41
(2) 憲法改正手続の硬直性について.....	42
(3) 解釈改憲について.....	42
(4) 憲法を改正すべきか.....	43
6. 現行憲法に規定されていない事項について	
(1) 緊急事態.....	45
(2) 首相公選制.....	45
(3) 新しい人権.....	45

各参考人ごとの意見陳述及び質疑応答の概要

平成12年2月24日

西修参考人

意見陳述の概要..... 47

質疑応答の概要..... 48

青山武憲参考人

意見陳述の概要..... 51

質疑応答の概要..... 52

平成12年3月9日

古関彰一参考人

意見陳述の概要..... 55

質疑応答の概要..... 56

村田晃嗣参考人

意見陳述の概要..... 60

質疑応答の概要..... 61

平成12年3月23日

長谷川正安参考人

意見陳述の概要..... 64

質疑応答の概要..... 65

高橋正俊参考人

意見陳述の概要..... 68

質疑応答の概要..... 69

平成12年4月6日

北岡伸一参考人

意見陳述の概要..... 73

質疑応答の概要..... 74

進藤榮一参考人

意見陳述の概要..... 78

質疑応答の概要..... 79

平成12年4月20日

五百旗頭真参考人

意見陳述の概要..... 83

質疑応答の概要..... 84

天川晃参考人

意見陳述の概要..... 88

質疑応答の概要..... 90

参考人名簿
質疑者一覽

参 考 人 名 簿

2月24日(木)	午前	駒澤大学法学部教授 駒澤大学大学院法学研究科委員長	西 修 君
	午後	日本大学法学部教授	青 山 武 憲 君
3月 9日(木)	午前	獨協大学法学部教授	古 関 彰 一 君
	午後	広島大学総合科学部助教授	村 田 晃 嗣 君
3月23日(木)	午前	名古屋大学名誉教授	長谷川 正安 君
	午後	香川大学法学部教授	高 橋 正 俊 君
4月 6日(木)	午前	東京大学法学部教授	北 岡 伸 一 君
	午後	筑波大学社会科学系教授	進 藤 榮 一 君
4月20日(木)	午前	神戸大学大学院法学研究科教授	五 百 旗 頭 真 君
	午後	横浜国立大学大学院 国際社会科学研究科教授	天 川 晃 君

質 疑 者 一 覧

質 疑 者 (50 音順)	月 日	参 考 人	参 照 頁
安 倍 基 雄 君 (自由、保守)	2月24日(木)	西 修 君	49
	2月24日(木)	青 山 武 憲 君	53
	4月 6日(木)	北 岡 伸 一 君	75
	4月 6日(木)	進 藤 榮 一 君	81
愛 知 和 男 君 (自民)	2月24日(木)	西 修 君	48
	2月24日(木)	青 山 武 憲 君	52
伊 藤 茂 君 (社民)	3月 9日(木)	古 関 彰 一 君	58
	3月 9日(木)	村 田 晃 嗣 君	63
	4月 6日(木)	北 岡 伸 一 君	77
	4月 6日(木)	進 藤 榮 一 君	82
石 毛 鏡 子 君 (民主)	3月 9日(木)	古 関 彰 一 君	57
石 田 勝 之 君 (明改)	2月24日(木)	西 修 君	49
	3月23日(木)	高 橋 正 俊 君	70
石 破 茂 君 (自民)	3月23日(木)	長 谷 川 正 安 君	65
枝 野 幸 男 君 (民主)	2月24日(木)	西 修 君	49
太 田 昭 宏 君 (明改)	2月24日(木)	青 山 武 憲 君	53
	4月 6日(木)	進 藤 榮 一 君	80
鹿 野 道 彦 君 (民主)	4月20日(木)	天 川 晃 君	90
倉 田 栄 喜 君 (明改)	3月 9日(木)	古 関 彰 一 君	57
	4月 6日(木)	北 岡 伸 一 君	75
佐 々 木 陸 海 君 (共産)	2月24日(木)	青 山 武 憲 君	54
	3月 9日(木)	古 関 彰 一 君	58
	3月 9日(木)	村 田 晃 嗣 君	63
	3月23日(木)	高 橋 正 俊 君	71
	4月 6日(木)	北 岡 伸 一 君	76
	4月20日(木)	五 百 旗 頭 真 君	85
島 聡 君 (民主)	4月 6日(木)	北 岡 伸 一 君	74
杉 浦 正 健 君 (自民)	3月 9日(木)	村 田 晃 嗣 君	61
仙 谷 由 人 君 (民主)	2月24日(木)	青 山 武 憲 君	53
樽 床 伸 二 君 (民主)	4月20日(木)	五 百 旗 頭 真 君	84

辻元清美君(社民)	4月20日(木)	五百旗頭真君	86
	4月20日(木)	天川晃君	92
土肥隆一君(民主)	3月23日(木)	高橋正俊君	69
中川昭一君(自民)	3月9日(木)	古関彰一君	56
中野寛成君(民主)	3月23日(木)	長谷川正安君	65
中村鋭一君 (自由、保守)	3月9日(木)	古関彰一君	58
	3月9日(木)	村田晃嗣君	62
	4月20日(木)	五百旗頭真君	86
	4月20日(木)	天川晃君	91
春名真章君(共産)	4月6日(木)	進藤栄一君	81
	4月20日(木)	天川晃君	91
東中光雄君(共産)	2月24日(木)	西修君	50
	3月23日(木)	長谷川正安君	67
平田米男君(明改)	3月23日(木)	長谷川正安君	66
	4月20日(木)	天川晃君	91
平沼赳夫君(自民)	4月20日(木)	五百旗頭真君	84
深田肇君(社民)	2月24日(木)	西修君	50
	2月24日(木)	青山武憲君	54
福島豊君(明改)	3月9日(木)	村田晃嗣君	62
	4月20日(木)	五百旗頭真君	85
藤村修君(民主)	3月9日(木)	村田晃嗣君	61
二見伸明君(自由)	3月23日(木)	長谷川正安君	66
	3月23日(木)	高橋正俊君	70
	4月20日(木)	五百旗頭真君	86
	4月20日(木)	天川晃君	92
船田元君(自民)	4月6日(木)	北岡伸一君	74
保坂展人君(社民)	3月23日(木)	長谷川正安君	67
	3月23日(木)	高橋正俊君	72
穂積良行君(自民)	3月23日(木)	高橋正俊君	69
森山眞弓君(自民)	4月20日(木)	天川晃君	90
保岡興治君(自民)	2月24日(木)	西修君	48
	2月24日(木)	青山武憲君	52
横内正明君(自民)	4月6日(木)	進藤栄一君	79
横路孝弘君(民主)	4月6日(木)	進藤栄一君	80

各論点ごとの参考人の主な発言

．日本国憲法の制定経緯に関する論点

A．制定経緯の事実認識及び評価に関する論点

1．日本国憲法の制定経緯をどのような観点から評価すべきか

西参考人	憲法制定経緯をどう評価するか。非常に強い「押しつけ」であったと言わざるを得ない。
青山参考人	当時の政府は、民主化は法律改正によって達成できると考えており、大日本帝国憲法の改正は、天皇の戦争責任を問う動きからどう守るかという問題に対処する必要から行わざるを得なかった。その意味で「押しつけ」られたことは明白である。
古関参考人	日本国憲法制定当時の日本が占領下であり、国家ではなかったということは当然としても、占領をポツダム宣言という形で明確に受け入れた事実をしっかりと受け止めなければならない。 占領という屈辱的な経験や感情論から「押しつけ」があったかを議論すべきではない。もし本当に「押しつけ」であって承知できないのであれば、承認しなければよかったわけで、承認した以上は、私たちはその責任を自らのものとして負わなければならない。
村田参考人	日本国憲法がGHQの強い影響の下に制定されたことは事実だが、民主主義の精神はGHQに押しつけられたのではなく、大正デモクラシーにその萌芽があり、その精神が日本国憲法にも引き継がれている。 日本国憲法の精神がすべて「押しつけ」であるというのは、日本の近代史を矮小化する議論だ。

長谷川参考人	<p>憲法の歴史を見るには、国家主権、国家権力の規制原理、基本的人権の保障が達成されているかを基準とし、憲法典に書かれていることが実現しているのかを調査すべきである。日本国憲法の制定主体を議論するよりも、できあがったものが国民の役に立つかが重要である。「押しつけ」があったかどうかは、誰と誰の関係について議論するかを明らかにした上で論じなければ意味がない。</p>
高橋参考人	<p>「押しつけ」の議論というのは、改正説を採るかあるいは八月革命説を採るかといった法理的な観点が変われば、「押しつけ」の内容や法的評価についても相当程度に変わってくるのではないかと。単に情緒的な問題として議論をすると水かけ論に終わってしまう。そのためにも、法理的な部分を確認した上での議論が必要である。</p>
北岡参考人	<p>日本国憲法の制定過程は条約の締結交渉のようなもので、当時の日本政府は相手が強かったためにかなり押されたところで妥協した。しかし、草案が審議される段階になると、これで我々の国益は守られると言って議会を説得する立場に立った。</p> <p>「押しつけ」憲法であるという理由だけでは改憲するべきでない。憲法の中身のよい悪いや、その憲法が定着しているという事実は押しつけかどうかとは関係ない。</p>
進藤参考人	<p>憲法制定経緯の論議は、時間の軸と場所の軸とを外した長い歴史の中に憲法を位置付けた上で行い、そして憲法の掲げる理念の普遍性を理解する必要がある。その際、いかにして憲法が国民に根差したのものになったかという「土着化」及びどのように外国からの影響を受けたかという「国際化」、この二つの外的要因の影響を考慮する必要がある。</p>
五百旗頭参考人	<p>「押しつけ」の有無と改憲の必要性を結び付けるべきでない。過去にとらわれすぎると将来への対処を誤る。「押しつけ」ばかりを強調し、日本が自らの利害を考えて憲法を受け入れる決断をした事実を見失うべきでない。</p>

	<p>個別の条文に係る制定経緯を検討するミクロ的アプローチを行うことにより、当時の人々が何を求め、いかに努力したかを理解する必要がある。その際、憲法の有する可能性を法律が十分に引き出せているかを検討すべきである。同時に、制定経緯と時代の背景との関わりを考えることも重要である。</p>
--	--

2. 日本国憲法の制定の際に、GHQからの「押しつけ」はあったのか

(1) 政府に対する「押しつけ」

西参考人	当時の制定主体である政府、議会に対しては非常に強い圧力があり、GHQの作った舞台の上で、極東委員会の監視の中、非自主的に作られたものである。
青山参考人	憲法問題調査委員会の案（松本案）の内容が日本国憲法より進歩的ではなかったからといって、「押しつけ」を正当化する理由にはならない。
古関参考人	GHQは憲法制定を急いだということ、さらに法的にGHQは日本政府の上にあったにせよ、憲法制定過程において威圧的な側面があったことを否定することはできない。 しかし、GHQが発した人権指令を日本政府が受け入れたにもかかわらず、政府原案にはそれに沿った人権規定がなかったこと、日本が受け入れたポツダム宣言には「日本国民の自由な意思の表明に従う政府をつくる」ということを書いてあるのに、政府原案に国民主権規定がなかったことがGHQを落胆させ、独自の草案を作らせる原因となったのである。
村田参考人	憲法がGHQの非常に強い影響のもとに制定されたことは事実だが、当時の指導者達は、天皇制を守り、占領を低コストで終わらせるために、憲法をとりあえず受け入れ、独立回復後、しかるべき時に、憲法を改正すればよいと考えていた。
高橋参考人	占領管理下においては、日本国憲法は、ポツダム宣言を頂点としGHQの命令まで至る法体系下における下位法に過ぎなかった。したがって、この時期における日本国憲法の制定も、他のGHQの命令による法令の制定、改廃と同じであり、「押しつけ」その他の議論がなされる理由は乏しい。

北岡参考人	<p>制定過程には、強烈な「押しつけ」があった。しかし、日本政府側はそれに応じて、何とか日本を救うために、ある程度積極的に受け入れていった。</p>
進藤参考人	<p>「外国から来た賢者だけが国の制度を根本から変えることができる」とルソーも主張するとおり、外国人が憲法を作成しても決して異常なことではなく、むしろ憲法制定の慣例である。また、日本とGHQとの間にせめぎ合いもあったが、戦後の日本社会をいかにしていくかについての大きな方向性について、双方に共通の認識があったと考えられる。</p>
五百旗頭参考人	<p>憲法は、日本の自由意思で作ったものではない。しかし、幣原内閣は、総辞職して抗議することも可能であったが、天皇制と国家存立を守り、戦後世界へ船出する代償として、自ら受け入れる決断をして、合法的手続をとった。</p>
天川参考人	<p>憲法に地方自治の章を新設することについては、GHQ案にその起源を求めることができるが、政府も、それ自体に抵抗感がなく、また、それを前提として政府から提起した修正要求は、首長の直接公選制に対する修正要求以外、要求どおりに受け入れられた。</p>

(2) 議会に対する「押しつけ」

西参考人	昭和 21 年 4 月の総選挙は、公職追放後に行われており、GHQ は、公職追放により議会の勢力を一新しようともくろんでいた。
青山参考人	公職追放後の選挙によって選ばれた議員で構成されていた憲法制定議会は、民意を反映したものとはいえない。また、当時の議会にはナショナリズム的な反感があったが、政府が日本国憲法はGHQの意向に合致することを強く述べたため、多くの議員はそれに反対できなかった。
古関参考人	日本国憲法は帝国議会の審議で、原案のかなりの部分が修正されている。また、枢密院における美濃部氏のように勇気を持って反対した人もおり、反対しようと思えば反対できた。
村田参考人	帝国議会における民意を反映するプロセスを踏んでいることを重視すべきであり、成立時が正しくないからすべてだめだという議論は生産的でない。
進藤参考人	天皇制の維持が危うい状況下ではあったが、衆議院憲法改正小委では、質の高い、自由な議論がなされていた。

(3) 国民に対する「押しつけ」

西参考人	憲法制定に関しGHQが関与したということは、占領下では、検閲の対象になっていた。また、昭和21年の総選挙の選挙公報で憲法改正草案要綱に言及している候補者は2割に満たなかったという調査結果もある。
青山参考人	昭和21年の総選挙の際は、言論、情報、教育すべてにわたって、検閲とパージによりGHQに統制されていた。また、当時の国民の関心は食料の確保にあり、憲法に関心はなかった。
村田参考人	国民主権、国際平和を希求する精神という基本理念は、国民の間で相当広範なコンセンサスが存在し、戦後も共有されてきた。
高橋参考人	当時の国民の感覚としては、「憲法よりも飯だ」というのが実情だったのではないかと思う。 しかし、憲法制定後独立回復までの間に、日本国憲法を法として守るべきだという情動と日本国憲法は法として信頼し得る内容を含むという確信とが、国民の間に醸成されていた。
北岡参考人	GHQは、憲法が外国製であるということをおわせたりすることは一切まかりならぬという検閲をしていた。
五百旗頭参考人	民主主義、平和主義等の内容は、当時の国民から高い支持を得、また、占領終了後も国民の支持は変わらず、日本は、平和憲法の下で戦後の復興を遂げた。
天川参考人	ポツダム宣言に謳われ、占領政策においても強調された民主主義化は、次第に多くの人々をとらえていった。

3. ポツダム宣言は大日本帝国憲法の改正を要求していたか

西参考人	ポツダム宣言の受諾が大日本帝国憲法の改正には結びつかないという考えには限界がある。ただ、ポツダム宣言イコール天皇制廃止とならないことはアメリカ自身も認めていた。
青山参考人	ポツダム宣言 10 項の「民主主義的傾向ノ復活強化」とは、大日本帝国憲法の下で存在していた民主主義を復活強化しろという意味であり、憲法を変えるという意味ではない。
古関参考人	ポツダム宣言には、日本国民の自由な意思の表明に従う政府を作るとあり、国民主権の憲法を作る必要があった。
村田参考人	ポツダム宣言による義務を履行するという観点から憲法が占領下において改正されたと理解すべき。
長谷川参考人	ポツダム宣言受諾によって明治憲法の効力が停止された。
高橋参考人	ポツダム宣言受諾後、同宣言が無条件降伏として運用され、連合国による国家改造プログラムの発動として大日本帝国憲法が改正された。
進藤参考人	大日本帝国憲法の改正は、ポツダム宣言の要請するものであった。
五百旗頭参考人	ポツダム宣言 10 項の「民主化の障害除去」のために憲法改正が必要であるとGHQが言ってきたら、断ることは難しい状況にあった。

4．占領下の日本国憲法制定はハーグ陸戦法規等に違反しているのか

<p>青山参考人</p>	<p>極東委員会及びGHQの行為は、ハーグ陸戦法規及びポツダム宣言に違反していた。また、マッカーサーの行為は、極東委員会の権限を侵していた。したがって、憲法制定行為自体に違法行為がある。</p>
<p>古関参考人</p>	<p>ハーグ陸戦法規は、占領者に対する禁止規範であり、被占領者の行為に対しては何の規定も設けていない。マッカーサーはそのことを重々承知していたからこそ、間接統治形態により、手続的に連続性を非常に強調し、明治憲法を無効とせず、明治憲法の手続を経て日本国憲法を制定させた。</p>
<p>村田参考人</p>	<p>ポツダム宣言は個別法であり、一般法であるハーグ陸戦法規に優先する。したがって、ポツダム宣言の履行のために、占領下に日本国憲法が制定されたとしても、国際法上違法ではない。</p>
<p>高橋参考人</p>	<p>ポツダム宣言は、無条件降伏のかたちで運用された。連合国には国家改造を行うという意図が厳然としてあり、敗戦国処分として日本の占領管理が行われた。このような状況を考慮すれば、ポツダム宣言はハーグ陸戦法規に優先していたと見るべきで、その運用の効力を疑う余地はあり得ない。</p>
<p>進藤参考人</p>	<p>占領下の日本国憲法制定は、ハーグ陸戦法規において認められているものであった。</p>
<p>五百旗頭参考人</p>	<p>ハーグ陸戦法規は一般法であり、個別法であるポツダム宣言が優先する。また、ハーグ陸戦法規は、「占領下における法制変更を、なるべくしないように」という規定であって、これに違反していることを立証するのは難しい。</p>

5 . 日本国憲法は無効と評価すべきか

西参考人	憲法制定過程に「押しつけ」はあったが、今の憲法をどう評価するか、これはまた別問題である。
青山参考人	憲法制定行為自体に違法行為があるが、無効とはならない。違法があったからすべて無効になるという法論理は現実には行われていない。また、制定行為が無効であるか否かを審査する機関がない。
古関参考人	日本国憲法は適正な国家の手続を踏んで制定されており、もし、これが「押しつけ」であるならば承認しなければよかったのであり、承認した以上は、その責任を自らのものとして負わなければならない。
村田参考人	完全に自発的ではなかったからといって、憲法の正当性が初めから遡って無効であるというような議論は、戦後の日本の発展や民主政治を原点から否定することになるので、法律的にも政治的にもとるべきではない。
長谷川参考人	手続的にはおかしい点があったが、それによって無効とは考えない。外国でも、憲法が制定されるのは戦争、革命などの非常時の後の場合が多いが、その際の手続の瑕疵を問題にはしない。できあがったものが国民の役に立つかが問題だ。
高橋参考人	日本国憲法は、管理法令時代にできたものであるから、改正手続ないし内容上の瑕疵と感じられるものがあるだろうが、占領終了後においても、国民の間には日本国憲法を支える意思と諸力が存在しており十分に効力を有している。
北岡参考人	外部からの強要、強制があったから直ちに無効あるいは早急に全面的に改めるべきであるというふうには思わない。

<p>進藤参考人</p>	<p>大日本帝国憲法の改正は、ハーグ陸戦法規自体が認めているものであって、ポツダム宣言の要請するものである。憲法無効論は、すでに決着済みの話である。</p>
<p>五百旗頭参考人</p>	<p>憲法制定時に「押しつけ」はあったが、日本は、ポツダム宣言を受諾し、自らの判断で憲法を受け入れており、また、憲法の内容は国民にも定着しているので、有効である。 憲法が作られるのは戦争や革命等の異常時であり、その有効性は、内容が国民に良いものであるかどうかにかかっていると思う。</p>

北岡参考人	主権がどこにあるかは決定的に重要なことではない。主権の移動は憲法の改正に限界があるかどうかの議論となると思う。政治学的に見て明らかに国体は変わったと思う。
-------	---

(参考)

【改正説】

憲法の改正は、その改正手続を遵守する限り限界はない(憲法改正無限界論)。ポツダム宣言受諾に伴う天皇主権から国民主権への移行についても、改正手続に従う限り、法的連続性は確保されており、日本国憲法は有効である。

【無効説】

明治憲法 73 条による憲法改正には限界がある(憲法改正限界論)。ポツダム宣言の受諾により、自主改正の義務が生じたとはいえ、主権の変更には限界が認められる以上、法的連続性は確保されず、したがって日本国憲法は無効である。

【失効説】

ポツダム宣言受諾により、明治憲法は占領下の管理法令に変質したものとみなす。その明治憲法を改正して制定された日本国憲法も、同様に占領下の管理法令とみなすべきである。

したがって、占領期間中、日本国憲法は管理法令として有効であったが、講和条約締結による占領の終了とともに効力は失われる。

【八月革命説】

ポツダム宣言受諾は、我が国に法的革命をもたらし、天皇主権は国民主権に変わった。これにより、明治憲法は、国民主権の憲法に変質した。

日本国憲法は、国民主権に変質した明治憲法の改正であって、改正の限界を超えておらず、法的連続性が確保される以上、日本国憲法は有効である。

7. 政党その他の民間団体はどのような憲法改正案を考えていたか、また、政府提出案に対してどのような態度をとったのか

西参考人	<p>社会党、共産党は憲法に反対していた。社会党は社会主義経済の重要性を強調していた。共産党は当時の憲法の先駆性を完全に否定していた。</p>
青山参考人	<p>進歩党の改正案は宣戦に関する規定があったが、他の政党は軍事の問題は触れていなかった。 社会党、共産党は政府の改正案に反対又は更なる改正が必要との態度であった。最終的に、社会党は改正案を歓迎したが、さらに社会主義の実現を目指して行動する旨の主張をしていた。共産党は自衛戦争ができるような憲法を主張していた。</p>
古関参考人	<p>GHQは、憲法研究会という学者を中心とした知識人の組織が書いた案を高く評価し、それを研究して、GHQ案を作るときに使っている。 社会党は、ワイマール憲法の社会権規定を知っていて、それを入れるように主張した。 なお、加藤シヅエ議員は、働く女性、寡婦の権利を強く主張した。</p>
進藤参考人	<p>高野岩三郎案は共和体制の憲法原則を中核とし、森戸草案は植木枝盛憲法案の内容と近いものがあった。また、共産党案は主権在民、民主主義議会及び人権を中心としていた。 衆議院憲法改正小委において、社会党は社会経済的条項を付け加えることが基本的人権を強化することにつながると主張した。</p>
天川参考人	<p>日本側の改正案の中で唯一地方自治を規定していたのは、佐々木惣一案のみであった。同案には、明治時代以降の地方自治の経験及び実績にかんがみ、第7章として、団体自治、責任者の選任方法及び組織等について法律で定める旨が規定されていた。</p>

8 . G H Q が憲法制定を急いだ理由について

西参考人	極東委員会が設置されると、その中にはソ連やオーストラリアなど天皇制廃止論の国が多く、マッカーサーは天皇制を維持しようとしたこともあり、制定を急いだ。
青山参考人	マッカーサーは、天皇の戦争責任が問われる前に憲法を改正させることによって、天皇の地位を守ろうとした。
古関参考人	極東委員会に先んじるということ、天皇を象徴として天皇の地位を明確に規定し、平和主義、人権尊重を内容とした連合国に受け入れられやすい憲法を作ることにより、日本を安定させようとした。
村田参考人	極東委員会がマッカーサーの占領政策に介入できるようになる前にまとめておきたかった。
北岡参考人	マッカーサーは、極東委員会が占領政策の実権を握る前に憲法を制定しようとした。

9 . 日本国憲法の先駆的意義について

古関参考人	日本国憲法は全く新しい理念を盛り込んでいる。さらに、刑法も民法も全部文語体であった中で日本国憲法が口語体で発せられたのであるから、読みやすさからいったら格段に日本国憲法のほうが読みやすいことは明らかである。
高橋参考人	日本国憲法は法として信頼し得るだけの内容を含んでいた。また、世界の憲法の内容を先取りしたものがあつた。
進藤参考人	日本が独自に憲法に盛り込んだ社会経済条項、社会保障条項、義務教育無償化条項等に、先見性及び国際性を認識することができる。また、戦後における宗教改革、教育改革等の諸施策は、憲法と連動して、市民的諸活力を強化し、新たな国のかたちを形成していく上での産物であつたといえる。
五百旗頭参考人	日本国憲法には、大正デモクラシーによって戦前に日本が達成した民主主義のその先にある、日本としてもやりたかつたことがたくさん含まれていた。
天川参考人	地方自治法については、戦前における自治制との連続性を重視したため効果的に機能したという側面がある一方、新たな観点からすると不十分な側面もある。後者の側面を改善していく努力において、第8章が一つの方向性を示すとともに、戦後の地方自治の推進に当たつての大きな支えになっていたと考えられる。

10. 日本国憲法制定後、GHQから憲法見直しの示唆があったのに、我が国が特に行動をとらなかった理由について

青山参考人	当時は非常に統制が厳しい時代で、政府としては見直しをやるらないというのが自然であった。ゆえに、見直しをしなかったからといって、国民に支持されていたことにはならない。
古関参考人	吉田首相は憲法改正の意思を持っていない旨答弁しているので、「押しつけ」の立場をとっておらず、また、これを理由に憲法を改正するべきとの立場もとっていない。
北岡参考人	極東委員会と異なり、マッカーサーは、日本が再軍備せずとも、米軍の核によってソ連の侵攻から守れると考えたため、積極的には見直しを示唆しなかった。また、当時は日本政府も軍備よりも経済復興に力を入れていた。

B . 9 条の成立過程に関する論点

1 . マッカーサー第2原則（戦争の放棄）について

西参考人	「紛争解決のための手段としての戦争」と「自己の安全を保持するための手段としての戦争」の両方とも放棄しなければならない、という趣旨である。
古関参考人	マッカーサーは、単なる理想ではなく、極めて現実的な政治判断の下に戦争放棄条項を起草した。それは、天皇の戦争責任を免罪させるとともに、沖縄を要塞化しようというものである。
村田参考人	マッカーサーが日本に自衛戦争も放棄させようとした意図としては、平和主義の徹底を国際社会にアピールすることによって占領を速やかに終わらせ、天皇制を守ろうとしたこと、日本に再軍備を促さなくてもアメリカの核によって日本を守れると考えていたことが考えられる。
北岡参考人	幣原とマッカーサーの会談で、幣原が軍備放棄条項を発案したというのは虚偽である。
五百旗頭参考人	マッカーサーは、敗戦国日本が国際社会で信用を回復して、天皇制を維持し、寛大な日本処理が可能になるよう、自衛のための戦争も放棄することとした。
天川参考人	当時軍国主義と天皇制とが結び付いていると考えられていたため、マッカーサー第2原則の意図については、戦争放棄と天皇制の問題との関わりを考える必要がある。

2. 総司令部案において「自衛戦争の放棄」を削除した理由について

西参考人	ケーディスは、自己の安全を保持するための手段としての戦争を放棄すると日本が攻撃されても自ら守ることができなくなるが、そのようなことは現実的でないと考えて、マッカーサー第2原則を修正した。
北岡参考人	ケーディスは、自衛のための権利まで否定するというのはいき過ぎであり、そういう憲法はあり得ないとして意図的に削除した。
五百旗頭参考人	ケーディスは、自衛戦争も許さないことにしてしまうと、占領終了後日本は速やかに憲法を改正してしまい、GHQによる日本改革は無に帰してしまうことになると考えて、自衛戦争は行い得るようにした。

3. いわゆる芦田修正の趣旨について

西参考人	芦田は、「『前項の目的を達するため』という辞句を挿入することによつて原案では無条件に戦力を保有しないとあつたものが一定の条件の下に武力を持たないということになります。日本は無条件に武力を捨てるのではないということは明白であります。」と述べている。
村田参考人	芦田が修正を施した意図は、結論から言うと何とも言えない。しかし、再軍備が可能になったことが明らかになれば、憲法の審議を混乱させるかもしれないというふうに芦田が恐れた可能性は十分ある。その芦田の意図はともかくとして、極東委員会もGHQも、それによって日本が将来再軍備できると考えたが、そのことをやめさせようとする意図はなかった。

長谷川参考人	<p>極東委員会が、芦田修正により日本の再軍備について懸念を抱いたのは事実と思うが、日本側は、芦田以外は誰もそんなことを考えていなかったし、芦田も後からそのようなことを言い出した。だから、芦田の内心を根拠にして芦田修正の意義を議論するのは適切でない。</p>
北岡参考人	<p>芦田が当時どのように考えていたかは不明であるが、その一連の行為からはやや作為的に見える。ケーディスは反対解釈の可能性を即座に見て取ったが、国の自衛権は当然の権利であると考えたため黙認した。</p>
進藤参考人	<p>芦田修正は、日本独立後の自衛権の行使を想定していた。そして、それは、「脱軍事化(ミニマムな自衛力の保持)」に向けた世界の流れをとらえた先見性を有するものとして評価することができる。</p>
五百旗頭参考人	<p>芦田は、自衛戦争も放棄するような理想論で今後の日本の安全保障ができるとは絶対に思っていなかった。しかし、世論の反発を受けてつぶされることを恐れて、自らの意図を明らかにしなかったと考えられる。また、芦田は、GHQが自衛戦争を否認していると思いこんでいたので、ケーディスに明確に確認しなかった。</p> <p>ケーディスは、芦田の意図は、当初のGHQの考えに合致するとともに、国連に加盟した際の軍事行動への参加を容易にすることから、即座に了承した。</p>

4 . いわゆる芦田修正と極東委員会の文民条項挿入要求との関係について

西参考人	極東委員会は、芦田修正により、自衛の目的であれば、軍隊の保持が認められると解釈され得るようになったことに気付いていた。そこで、内閣総理大臣を含むすべての国務大臣は、シビリアンでなければならないという条項を入れなければならないことを主張した。
村田参考人	極東委員会は、芦田修正後の憲法 9 条を読めば日本が再軍備できると解釈した。しかし、そのように解釈したにもかかわらず、極東委員会も GHQ も、芦田修正を取り除けとは要求せず、再軍備の可能性があるから、そのかわり文民条項を入れろと要求した。
北岡参考人	極東委員会は、芦田修正により再軍備の可能性があると考えたため、文民条項を要求した。
進藤参考人	戦争が終わる 1 年以上前のアメリカにおいて、戦後の日本の自衛力の保持を想定した上でシビリアンコントロールをするという原則が既にできていた。
五百旗頭参考人	極東委員会は、芦田修正により、日本が自衛、国連の安全保障活動への参加という形での軍事活動が可能であると考えたからこそ、文民条項の挿入を要求してきた。

5 . 日米の指導者達の 9 条に関する本音と建前の使い分けについて

五百旗頭参考人	マッカーサーも芦田、吉田等も、9 条に関しては、日本が国際社会で信任を得るよう外部に対しては徹底した平和主義を表明する（「顕教」）反面で、自衛は可とする内心の意図を当初から持っており（「密教」）、「顕教」と「密教」の使い分けをしてきた。そして、この「密教」面の解釈は戦後社会で多数派を形成するに至っている。
---------	---

C . その他

1 . 日本国憲法の制定経緯の検討から何を学ぶか

古関参考人	憲法制定から 50 年以上経った今、国際社会の中で主権国家がこれからどういう生き方をするのかということを検証していくことが問われている。そのことは、自分の民族に対する誇りを失うことなく他民族を尊重するという関係の中でどう生きていくのかということ学ぶことである。
高橋参考人	憲法の制定史を学ぶということは、憲法の過去を咀嚼して、そこにあるさまざまな問題点を指摘し、新たな展望を開くということにある。
進藤参考人	憲法の国際的意義という観点からすると、「三つのD」、すなわち、市民的諸活力の展開を意味する「民主主義化(Democratization)」、軍事レベルを低くして諸分野での協調体制及び相互依存体制を確立する「脱軍事化(Demilitarization)」及び諸国との共生を図る「脱植民地主義化(Decolonization)」の流れの中に日本国憲法は位置付けられている。
天川参考人	個別の条文に係る制定経緯を検討することで、GHQ案を基礎としていたとはいえ、この憲法を日本の憲法としようとした当時の人々の努力を理解することができる。

2. 地方自治（第8章）の制定経緯について

天川参考人	<p>地方自治の章の起源はGHQ案に求めることができるが、日本もこれに抵抗せず、また、日本の修正要求がほぼ受け入れられたことにより、明治以来の自治の経験の延長線上に戦後の地方自治の展開が可能になった。そしてGHQが重視する首長の直接公選制度は、日本の修正要求にもかかわらず維持されることになった。</p> <p>地方自治が憲法に規定されたことによるインパクトとしては、首長の直接公選制の採用の影響がもっとも大きかった。国民は、民主化推進の観点からこの制度を受け入れ、自分たちのものとしていったと考えられる。また、首長の公選制を媒介として、二層制の地方自治制度が固定化することになったと考えられる。</p>
-------	--

3. 日本とドイツとの憲法制定経緯の違い

西参考人	ドイツの場合は4年間の審議期間があり、かつ、西側3カ国の共同管理下にあった。
青山参考人	ドイツの場合は国家が崩壊していた。
村田参考人	ドイツの場合は戦争が終了した段階で中央政府が崩壊しているデベラチオという事態であったが、日本にはポツダム宣言を受諾した段階で中央政府が存在していた。
五百旗頭参考人	ドイツでは、国家が崩壊し、過去の処断は戦場で終わっていたので、理論がはっきりしていた。また、日本の憲法制定は、冷戦前であり、冷戦の厳しい現実を読み込んでいないが、ドイツの場合は、基本法制定時に冷戦が始まっていたので、「崇高な理想に身をゆだねる」という寝言のようなことは問題にならなかった。

．その他の論点

1．憲法論議にどう臨むべきか

村田参考人	改憲か護憲かという対立で論じることは問題を硬直化する。単に誤植を修正する程度の「修憲」、新しい人権規定等を追加する「追憲」、9条論議のように制定時から対立のある部分をどうするかという「改憲」、というように、幾つかのレベルに分けて議論していくべき。
長谷川参考人	国家主権、国家権力の規制原理、基本的人権の保障が達成されているかを調査するべき。
高橋参考人	例えば、9条の本来の意味を再確認し、これからも対応できるのかの議論が必要な時期に来たということについては、国民に異論はないと考える。
北岡参考人	日本国憲法を考える前提として、憲法と自然法、条約及び法律との関係、大日本帝国憲法における解釈改憲、不戦条約及び国連憲章と9条との関係を理解する必要がある。特に、憲法の規定に合わせて法律の規定を整備すること、不戦条約と自衛権の関係についてアメリカで議論がなされたこと、及び9条1項と同様の規定は世界の多くの国が採択しているが、2項はあまり例のない特殊な規定であること等は重要である。
進藤参考人	憲法論議に拘泥するのではなく、国際社会のダイナミズムに目を向け、その中での新しい国のかたちを構築していくべきである。そのために、具体的施策を充実させ、実行していくことが必要である。

<p>五百旗頭参考人</p>	<p>自助努力、同盟友好関係、国際システムを組み合わせ、日本の安全保障を議論していくことが大切である。また、国民が議論についてこないことを嘆くのではなく、国民の5%がしっかりして、代表者として社会を支える責任感を持って議論することが大事だ。</p>
<p>天川参考人</p>	<p>憲法を論じるに当たっては、まず国のかたちや21世紀に向けての国のビジョンを国民に提示し、次にそれをどのように法律において実現するかを考えていくべきである。</p>

2. 憲法の規定と現実との乖離について

西参考人	私学助成は憲法違反であること、旧字体や、「思ふ」、「やうに」という表現を使用していること、自衛隊は憲法違反、日米安保条約即時廃棄と主張していた当時の社会党が解釈を変えたことなど 50 数年前の憲法に合わせるには無理なところもある。
青山参考人	国家非常時に備えた規定がないという点において、バランスを欠いた憲法である。
村田参考人	前文の「平和を愛する諸国民の公正と信義」が具体的に何を意味するのか明らかでなく、主権国家でありながら国際社会の公正と信義に依存していくことは疑問である。また、天皇の国事行為に「国会議員の総選挙」と規定されているが、参議院には総選挙がなく、誤りである。
長谷川参考人	日米安保条約の下では日本に主権があるのか疑問である。沖縄の状況を見ると憲法の規定があれほど守られていない地域はない。
高橋参考人	私学助成についての 89 条は緩和的に解釈されているが、はっきり規定するのもいいのではないか。
北岡参考人	諸外国は、日本が 9 条で禁止されているのに軍隊を持っていることに不信感を抱いていると思う。むしろ軍隊の保有とその活動の方針について憲法で明確に規定すべきである。プライバシー権等の新しい人権を守るためには、現在の規定では不十分である。

進藤参考人	<p>未だ実現されていない憲法の理念、すなわち「憲法の失われた諸命題」とは、具体的には、環境基本法の充実、条例の重視、住民投票の整備、金のかからない政治の実現、男女共同参画の推進、司法改革等の「民主化」であり、これを推進していくことが必要である。</p>
五百旗頭参考人	<p>9条における「顕教」と「密教」の使い分けが、日本が大国になった今では、憲法に書いてあることとやっていることがあまりにも違うという意味合いが強くなってきている。また、カンボジアPKO参加後、国際貢献を果たせない9条は間尺に合わなくなったと国民は考えるようになってきている。</p>
天川参考人	<p>「地方自治の本旨」に課税自主権が含まれると考え得るにもかかわらず国から地方への権限及び財源の移譲が進んでいない実状を考えるに当たっては、当初のGHQ案に規定されていた地方公共団体の徴税権が削除された歴史的過程の意味を検討する必要もあると考える。</p>

3. 9条に関して

(1) 戦後のアメリカの対日政策の変化と9条改正論との関係

古関参考人	朝鮮戦争が停戦を迎え、アメリカが極東戦略を全面的に見直す中、日本は、1953年にいわゆるM S A協定に調印し、防衛力を持つことが義務付けられた。翌年設置された自衛隊と9条の関係が最大の問題となり、当時の自由党や改進黨は憲法改正の方針を打ち出した。「押しつけ」論というものは、このように9条との関係で憲法改正が大きな問題になった後に出てきたものである。
村田参考人	9条改正の議論が、終戦当時のアメリカのアジア戦略に端を発しているということについては、にわかに結論付けることはできない。昨今の9条改正の議論は、湾岸戦争を契機に、日本も国際社会の中で積極的に平和に貢献すべきであるとの立場からなされている。
北岡参考人	アメリカは、憲法制定時には日本を軍事力を持たない無害国としようとしたが、その後、同盟国としようとしたことによって、政策も変化した。 これに対し、我が国は9条を逆に利用し、軍事に投入する資金はないとしてアメリカの要求を抑え、経済復興に専念した。
五百旗頭参考人	冷戦が始まって9条に関するアメリカの対日政策が変わったというよりも、憲法制定当初から、アメリカは、「密教」として、自衛のための戦力保持が読めるような配慮をしていた。

(2) 9条の解釈について

イ．自衛隊の合憲性

西参考人	自衛のためであれば戦力は持ち得る。
村田参考人	芦田修正による、侵略戦争は否定するけれども自衛のための戦争は否定しないという考えに、自分も賛成である。
長谷川参考人	芦田修正によって自衛のための戦力の保持が可能となったとは考えない。
北岡参考人	自然法及び国家社会の基本的な常識に照らすと、自衛権は明白に禁じられていない限り存在し、自衛の主たる手段は軍事力であるから、自衛隊は合憲であると考える。
進藤参考人	芦田修正の趣旨は自衛戦力を認めるものと認識しているので、私は、自衛隊は合憲であると考えている。
五百旗頭参考人	9条は、制定当初から、日米の指導者双方とも、自衛のための戦力は認める意図だったのだから(「密教」)、自衛隊は合憲である。

ロ．9条と日米安保条約との関係

村田参考人	日米安保条約によって日本が守られるので、9条を改正する必要がなかった。
長谷川参考人	9条と日米安保条約が矛盾していることは明らかであり、最高裁も積極的に合憲であるとは断言していない。

北岡参考人	軍隊を持たない日本を守るためには、米軍の駐留が必要だという論理からすれば、9条と日米安保条約は非常に補完的な関係にある。日米安保は、日本の安全の条件であった。
進藤参考人	国際関係のリアリズムにかんがみれば、日米安全保障体制を否定するものではない。
五百旗頭参考人	様々な種類の低強度紛争が冷戦後増えてきており、一国主義による対応には限界があるので、アジアにおいては、日米同盟は依然として重要である。

八．集団的自衛権の行使について

北岡参考人	個別的自衛権の行使として外国の領土の爆撃に至ることがある一方で、集団的自衛権により信頼できる国同士が助け合えば軍備の抑制につながる面もある。したがって、「9条の要請する必要最小限の自衛とは個別的自衛権の行使までである」とする内閣法制局の解釈には、安全保障の常識から逸脱した論理の飛躍があると思う。
五百旗頭参考人	敵に対して一国で対処するよりも、共同で対処する方が抑制的であるし、平和的でもある。国際社会の共同の必要を体して行動しないと21世紀は行き詰まる。

(3) 侵略戦争に対する反省について

古関参考人	日本があれだけの戦争を行った後に連合国の占領を受け入れたにもかかわらず、当時の政府の責任者には、明治憲法をどこまで改正すれば国際社会に受け入れられるかという戦争責任の意識が希薄であったのではないか。そのことから、私たちはどこまで、歴史に対して、歴史の教訓を自分の思考の一部とするということをしてきているのかということをお考えざるを得ない。
村田参考人	アジア太平洋戦争の個別の局面において日本がやったことに侵略性があったということを認めなければ、9条が侵略戦争と自衛戦争を分け、前者を否定し後者を認めたことの意味合いがほとんどなくなってしまう。そのことは、現在の自衛隊の正当性を日本人自身が否定することになりかねない。
北岡参考人	侵略戦争への反省はもっともなことで、少なくとも満州事変以後の日本の行動は侵略だと思う。しかし、大事なことは、あのようなことの起こった原因が言論の自由と総理大臣のリーダーシップの欠如にあったということをしっかり認識すること、局地的な紛争の多発する現在の世界において、戦後、発展を遂げた日本が、侵略戦争の反省から、悪いことをしないということだけにとどまるべきではないということ、である。

4 . 地方自治に関して

<p>進藤参考人</p>	<p>地方分権の推進は、官僚機構改革の中核であると同時に、今後の新しい国際社会に参入するための課題である。地方分権の推進に当たっては、憲法改正論議以前に、いかにしてその中身を充実させるかが重要である。</p>
<p>天川参考人</p>	<p>(1) 課税自主権 地方公共団体の課税自主権を憲法上規定すべきか否かは政治家の判断の問題であるが、当初のGHQ案には地方公共団体の徴税権が規定されていた意味を考えることは可能である。</p> <p>(2) 地方主権・地方政府 一つの事務を複数の主体が担うという日本の地方自治制度の二重の性格が国の役割と地方の役割を曖昧にさせてきた原因の一つであることにかんがみれば、地方主権又は地方政府を位置付けることにより、いっそう分権化は推進していくと考えられる。もっとも、団体自治及び住民自治の概念が日本型の地方自治制度に立脚していることにかんがみれば、その場合、「地方自治の本旨」の内容及び表現を変える必要がある。</p> <p>(3) 都道府県制の廃止及び300の市への統廃合 すべての団体を平等にすることが「地方自治の本旨」なのか、各団体の多様性とどのように両立しうるのか等の問題を考える必要があるとともに、実際にどのような手続により実施していくかが問題である。</p>

5．憲法改正に関して

(1) 日本国憲法がこれまで改正されなかった理由について

西参考人	改正を主張すれば軍国主義と目されたりするなど議論しづらく、これまで議論の場がなかった。
青山参考人	96条の存在は、改正論議に相当足かせをしている。また、審議すること自体を非常に躊躇させている原因でもある。
村田参考人	戦後の日本では憲法改正イコール9条改正というイメージが非常に強く、改憲・護憲の原理的な対立になったこと、安保条約により日本が守られる以上、9条を改正しなければ日本の自衛が成り立たないという状況にはなかったこと、日本国民は戦争の加害者というよりも軍、戦争の被害者という認識が、国民に反軍主義を根付かせたことが考えられる。
高橋参考人	日本国憲法は法として信頼し得るだけの内容を含んでいた。また、世界の憲法の内容を先取りしたものがあつた。
北岡参考人	憲法改正は政治的コストが高い。日米安保条約の改定や経済発展、沖縄問題等が優先されたことが憲法改正が遅れる原因となった。

(2) 憲法改正手続の硬直性について

西参考人	各議院の総議員の3分の2以上の賛成という要件が非常に厳しく、また、96条を受けた憲法改正の国民投票法がない。
青山参考人	憲法改正手続が難しすぎる。民意をもう少し反映できるようにすべき。もう少し和らげないと時代の変容に対応できない。
高橋参考人	憲法改正手続、特に各議院の総議員の3分の2以上の賛成という要件がかなり厳しいが、日本並みに厳しいドイツではかなり改正されている。要件が厳しいかどうかの判断は経験則に基づくものであるから学問的に云々するのは難しい。

(3) 解釈改憲について

村田参考人	13条や25条を拡大解釈して新しい人権を盛り込もうとしながら、9条に関しては拡大解釈を認めないというのは論理的整合性に欠ける。
高橋参考人	解釈改憲は、憲法典を日本人の知恵ですり抜けるようなもので、今まではそれで事なきを得てきたが、これからの非常時に対応できるのか疑問である。
五百旗頭参考人	9条については、解釈がなし崩し的に変えられ、はっきりと何をするのかが読めず、逆に不信感を招くというマイナス効果を強めている。

(4) 憲法を改正すべきか

西参考人	過去においてはアメリカに作ってもらったが、今は我々で憲法を書いたといえる日が来ることを切望している。
青山参考人	時代の変化に応じて、ある程度将来のことを予測しながら、基本的なところは一致させておくことが大切である。
古関参考人	制定過程についての陳述を求められて出席しているわけで、改正の是非を述べるために出席しているわけではないので、お答えしかねる。
村田参考人	憲法の前文は、日本の国や国民一人一人の在り方を考えて、憲法全体の精神を反映するように書き直すべきである。 「国際社会の公正と信義」を信頼するというような、今日の我々が常識的に考えて明らかにおかしな部分があれば、過ちを正すに恥ずるところはない。
長谷川参考人	憲法を守ってない人は改正を主張する資格はない。国家主権が日米安保体制において制限されているに等しい状況下で、憲法改正を議論するのはおかしい。
高橋参考人	憲法に規定されていることが現実的でないとすれば、望ましいことではない。事実の方に憲法を合わせるか、あるいは憲法に事実を合わせるかについては、政治が決めることであり、議論を深めてほしい。
北岡参考人	憲法は国民のために使いこなすもので、現憲法は 50 年も経ち、ほころびが出てきていると思う。 軍隊の保有とその活動の方針について憲法で明確に規定すべきである。

進藤参考人	<p>憲法改正の是非について、これを積極的に否定するものではないが、単に制度をいじくることは無意味であり、憲法に掲げられた理念を実現するための具体的施策を充実させ、実行していくことが重要である。</p>
五百旗頭参考人	<p>「押しつけ」を理由とする改憲論（「異端としての改憲論」）は原理主義であり、国民の支持は得られない。現憲法を評価し受けとめて、国民の基本的必要、生存と利益、繁栄を基礎付ける憲法に改めていく努力が必要だ（「正統としての改憲論」）。</p> <p>また、9条2項は、後段の「戦力の不保持」及び「交戦権の否認」を削除するか、自衛戦争はその限りでないことを明記するか、さらに、国際安全保障上の共同行動への参画までも明記するか、いずれかに改めるべきだ。</p>

6．現行憲法に規定されていない事項について

(1) 緊急事態

青山参考人	この憲法は、平時においてはかなりよく機能し得るが、国家非常時には何の備えもしておらず、非常にバランスを欠いている。
北岡参考人	有事に対する備えは、憲法に規定されていればよいが、別に法律でもよいのではないか。
進藤参考人	危機管理に係る憲法改正を論議するよりも、危機の際における対応のための制度を整備することが必要である。

(2) 首相公選制

北岡参考人	首相公選制は当然大幅な憲法改正を必要とするので、スピーディーに総理大臣の強力なリーダーシップを実現するのであれば、法律で議院内閣制の本来の姿に戻す方がよいと思う。それでだめだったら、首相公選制を視野に入れるということになるろう。
-------	--

(3) 新しい人権

北岡参考人	現行憲法は、環境権やプライバシー権のような新しい人権には適合していない。
五百旗頭参考人	今の憲法を受けとめた上で、環境の問題、プライバシーの問題等全般的に検討してほしい。

各参考人ごとの意見陳述及び質疑応答の概要

西修参考人の意見陳述の概要

- 1．憲法制定経過は、内閣憲法調査会の憲法制定の経過に関する小委員会報告書、貴族院での宮沢俊義教授の発言等によれば、「押しつけ」であったと評価できる。
- 2．憲法草案に対し共産党・社会党は反対の態度をとっており、現在の態度とは異なっていた。
- 3．極東委員会は、憲法施行後1年以上2年以内に再審査がなされるべきという政策決定をしていた。
- 4．憲法施行後、GHQによって検閲がなされ、憲法成立に関して連合国が関与したという事実に関する記述は完全に削られた。
- 5．総司令部民政局長は、西欧的な民主主義をいかに日本に植え付けるかという使命感を持つ一方で、日本の憲法を自分たちが作成することについての疑問、自信の欠如などを感じていた。
- 6．9条の成立過程について、原案であるマッカーサー・ノートには「紛争解決のための手段としての戦争」と自衛戦争の両方とも放棄しなければならない旨が記載されていた。しかし、総司令部案では、ケーディスにより自衛戦争をも否定することは現実的でないとして削られた。

いわゆる芦田修正について、最初から自衛目的の軍隊保持を可能とさせる意識で修正したかは不明であるが、極東委員会は、その可能性に気づき文民条項の挿入を要請した。政府は、このような極東委員会の論議を最後まで知らず、文民条項挿入の要請は軍歴を有する者を排除する趣旨と考えていた。

文民条項導入の経緯等からして、自衛のためであれば戦力は持ち得るとの解釈が自然であるのに、政府はあいまいな解釈により、自衛のためであっても戦力は持ち得ない等としており、文民条項の導入経緯、芦田修正との関係を踏まえた9条の解釈を行っていくべきである。

西修参考人に対する質疑応答の概要

保岡興治委員（自民）

問 パリ不戦条約が自衛権を否定しないことは、加盟国の共通認識であり、吉田茂、芦田均はそのことを認識していたか。

答 パリ不戦条約の提案者は自衛権は一切否定されないと明確に発言している。このことはマッカーサー、ケーディスもよく知っていた。芦田均は、9条1項は自衛戦争を否定していないパリ不戦条約を受けていると述べている。吉田首相については断言できないが、知っていたという前提に立つべきと考える。

問 自衛戦争ができないと答弁した吉田首相の認識は。

答 内閣法制局は、9条1項で自衛権を否定せず2項で限界があるとの問答集を用意した。金森徳次郎氏によれば「ぼっと出てしまった」とのことである。

問 憲法9条は自衛権を否定しているかについてのマッカーサーの認識は。

答 マッカーサー・ノートでは自衛戦争も否定していたが、昭和25年1月の年頭所感で自衛ができる旨を発言している。

問 芦田修正についてのケーディスの認識は。

答 芦田が芦田修正は問題ないかと尋ねたが、ケーディスは、問題ないと発言した。

問 現行憲法は占領政策の影響を受けているか。

答 基本的人権について、西欧的な人権観と、日本的な人権観は違う。西欧は国家対個人という二極観だが、日本にはその中間に家庭、共同社会等がある。

愛知和男委員（自民）

問 昭和21年の総選挙は真に国民代表を選ぶ選挙だったのか。

答 GHQによって、総選挙前に公職追放があり、進歩党等の候補者が追放された。この選挙が国民の本当の意思を表しているかどうか疑問である。

問 この選挙で憲法の問題がどの程度争点になったのか。

答 内閣の小委員会報告書によると、選挙公報で草案要綱に触れているものはわずか 17.4%である。このような結果を見ると憲法が争点になったとは言えない。

枝野 幸男 委員（民主）

問 憲法制定に関するGHQの圧力は、新憲法の主権者である国民に対するものではなかったのではないか。

答 押しつけられたのは日本政府であり国会である。政府が案を出し国会が承認するのだから、国民に押しつける必要はなかった。

石田 勝之 委員（明改）

問 現行憲法が国民に受け入れられ、支持されてきたのは、そこに盛り込まれた内容が評価されたからだと思うが、いかがか。

答 基本原理は受け入れられてきている。しかし、平和主義の内容、基本的人権の本質が何であるかについては異論がある。

安倍 基雄 委員（自由）

問 ドイツと我が国との憲法制定過程の比較。

答 審議期間、単独管理か共同管理か、暫定的か否かにおいて日独に差異はある。ドイツも侵略戦争を準備するのは違憲としている。49年には軍備に関する条項は一切なかったが、54年、56年に憲法改正をし、軍備条項を入れ、68年には非常事態条項を入れた。ドイツはこれまで46回憲法改正をしている。

問 マッカーサーは、なぜ憲法制定を急いだのか。

答 12月26日にモスクワ外相会談で、2月26日の極東委員会の発足が決定され、憲法制定についてイニシアチブをとられるおそれがあった。ソ連など天皇制廃止論の国が多く、天皇制の維持からも制定を急いだ。

問 現在まで憲法が改正されなかった理由は。

答 憲法改正の要件が非常に厳しく、また憲法改正の国民投票法がなかったこともあり、議論の場がなかったためである。

東 中 光 雄 委員（共産）

問 憲法改正は、ポツダム宣言受諾に伴う降伏文書に基づく義務の履行として行われたものではないのか。

答 その通りであるが、ポツダム宣言を受諾することは天皇制廃止とは必ずしも結びつかない。

深 田 肇 委員（社民）

問 「押しつけ」憲法であることを理由に、改正するべきと考えているのか。

答 成立過程は「押しつけ」である。3原則は今後も守っていくべきと思うが、いろいろ問題も出てきている。

問 現実を憲法に合わせていったらどうか。

答 最近の世論調査を見ると憲法改正に賛成の方が憲法改正に反対よりも多い。50数年前の憲法に合わせることは、無理なところもある。

青山武憲参考人の意見陳述の概要

1. いわゆる護憲勢力とされている社会党、共産党だが、憲法制定時、両党は日本国憲法案に反対又は更なる改正が必要との態度であった。
2. 憲法制定時の議会、特に貴族院には、外国人の起草した憲法草案にナショナリズム的な反感があった。しかし、当時は、検閲とパージによって言論も情報も教育も統制されていた。このような状況下で、普通の人は憲法草案をいいものだと思うのが当然だと思う。
3. 「押しつけ」を否定する論者は松本委員会及び松本案を批判するが、憲法改正限界説が通説である以上、松本委員会が帝国憲法の枠内で憲法改正を考えるのは当然である。そもそも、ポツダム宣言は、国の基本的なもの、実質的意味での憲法を変えろと言っているが、明治憲法を変えろと言っているわけではない。

その他「押しつけ」否定論者は昭和21年総選挙の状況、極東委員会の憲法見直し要求に対する政府の対応などを挙げて「押しつけ」でないと主張するが、いずれもその根拠に疑問がある。

4. 一方、極東委員会及びGHQの行為は、ハーグ陸戦法規及びポツダム宣言に違反しており、マッカーサーの行為も極東委員会の権限を侵し、協定違反をやっている。そもそも、憲法改正の限界を超えた改正を行っているのであるから、日本国憲法制定の行為には違法行為があったといえる。この点、いわゆる八月革命説では、主権の変更を説明することはできないと考える。

青山武憲参考人に対する質疑応答の概要

愛知和男委員（自民）

問 憲法も時代の変化に合わせて変えていくのが当たり前ではないか。

答 そのとおりと思う。ただ、ある程度将来のことを予測しながら、基本的なところは一致させておくということが大切だ。

問 改正の難しさが、解釈改憲の方向に導かせているのではないか。

答 96条の規定は、アメリカが憲法を押しつけたということを非常に象徴的に表している規定だと思う。また、この条文があることが憲法改正を審議することを躊躇させている原因でもあると思う。

問 昭和21年総選挙の意味及び第90回帝国議会の性格をどう位置付けるか。

答 いわゆる公職追放が行われる中での選挙であって、国民の意見が国会に反映したか疑問である。憲法改正案も議会在ら作成したわけではない。

保岡興治委員（自民）

問 国際法に違反した憲法制定行為がなされたと言うが、それでは現行憲法の有効性についてどう考えているか。

答 現行憲法の有効性についての審査機関が存在しない以上、無効であるということとはできないことから、有効であると考えます。

問 我が国の憲法制定過程を外国ではどのように評価していたか。

答 アメリカの方では、総じて歓迎的であったが、ちょっと奇異なところがあるというようなのが大方の新聞報道であったと理解している。

問 憲法制定当時、社会党は、将来の国連軍への参加を視野に入れた論陣を張っていたということの確認を願いたい。

答 憲法制定時には、確かにそういう意見であった。それがだんだんに変化していった。

仙谷由人委員（民主）

問 押しつけた、押しつけられたというが、戦争に負けて、ポツダム宣言を受諾し、講和条約を締結したのは、強制下ではあったが、ある種の主体的選択を日本政府がしたということではないか。

答 そのとおりだと思う。日本政府がそうやってしまったということだ。

問 当時の政権党である進歩党及び自由党の憲法草案では天皇主権が明記されており、これが松本案に引き継がれ、GHQの介入を招いたのではないか。

答 当時、国体の護持というのは大きな国民の願いであったし、民主化というのが憲法まで変えるということであったかどうかは疑問である。

問 民主主義、国民主権、基本的人権及び平和主義という当時の国際的な思想的潮流に照らせば帝国憲法の解釈運用で通じる状況ではなかったと思う。ある時点から「押しつけられた」といってもきりが無いと思うが、いかがか。

答 憲法は押しつけられたのだという事実を私は述べているだけで、それをいいとも悪いとも言っていない。

太田昭宏委員（明改）

問 憲法というものを構成する思想とか哲学の論議が大切だ。憲法制定過程において、GHQ案の根底には西欧的民主主義があったと思うが、この中に、我が国独自の思想的・哲学的なものが取り込まれる場があったのか。

答 そういう基本的な思想・哲学を議論する場はなかったと思う。

問 当時の国民感情として、戦争というものに対する嫌悪感というものは潜在的にあったのではないかと思うが、いかがか。

答 戦争を嫌悪する気持ちは、個々にはたくさんあったと思う。しかし、憲法を変えなくても平和を望んでいたのは間違いのないことだ。

安倍基雄委員（自由）

問 戦後の我が国とドイツの憲法制定の意味の違いはどこにあるのか。

答 ドイツの場合は、国家が崩壊していたということが日本との大きな違い

である。

問 日本の場合、独立時に特別な憲法制定議会を設置して憲法改正の審議をすべきではなかったか。

答 そのように思う。

問 まず、憲法改正手続規定の改正を行うことが必要と考えるが、いかがか。

答 憲法改正手続規定を改めることによって憲法制定議会を召集し、その結論を国民投票に付するというのが民定憲法にふさわしい。

佐々木陸海委員（共産）

問 ポツダム宣言の受諾によって、我が国は憲法を改正する必要性が生じたと考えるが、参考人はその必要はなかったという立場か。

答 大日本帝国憲法は、改正をしなくとも十分に民主的傾向を有した責任ある政府をつくる体制になっていたと思う。

問 9条の解釈については、制定時の解釈が米国政府の意向に沿う形で変更されてきたのではないかと考えているが、いかがか。

答 憲法制定時の状況においては、政治的にはともかく、法理論的には9条は取り上げられるべき問題ではなかったと考えている。

深田肇委員（社民）

問 憲法制定時において、戦争放棄については、象徴天皇制と同様に国民の大多数の支持を得ていたのではないか。

答 必ずしもそのようには思っていない。

古関彰一参考人の意見陳述の概要

1. 憲法「押しつけ」論の起源は、1954年7月の自由党憲法調査会における松本烝治証言にある。1952年の講和条約及び日米安保条約の調印、さらに翌年のM S A協定の調印以後、自衛隊と憲法9条との関係が最大の問題となり、自由・改進黨は、憲法改正に踏み込むことになった。そういう流れの中で54年3月に自由党に憲法調査会が設置され、7月に松本烝治がGHQとの交渉経過を証言することとなった。
2. 「押しつけ」とされる最大の場面の一つは、1946年2月13日のGHQ案手交に際して、GHQ側は押しつける意図はない旨と、天皇制擁護のためである旨を述べたと記録しているのに対して、松本はGHQ案を受け入れなければ天皇の身体を保障できないと言われたと証言している部分である。二つめは、3月4日に日本案を提示した際の、松本とケーディスとの議論の場面である。

しかし、これらは松本の個人的な体験である。憲法とは国家意思として形成されるものである以上、制定時の屈辱的体験や感情論だけで議論されるべき問題ではない。
3. 1945年8月11日頃に日本は天皇大権に関する問い合わせをしているが、それに対して回答(通称バーンズ回答)がなされ、天皇及び日本政府はマッカーサーに従属する旨述べられている。
4. GHQは占領政策決定の権限を持つ極東委員会の設置以前に憲法を作成しようとした。マッカーサーは、天皇が率先して憲法改正のイニシアチブを取った旨連合側側に説明する等、天皇制維持に尽力した。
5. GHQ案は帝国議会等においてかなりの程度修正されている(カーストまたは出身国、外国人の人権、土地国有化の削除、一院制を二院制に変更する等)。
6. 極東委員会が1946年10月に決定した憲法再検討の機会をマッカーサーは積極的には日本政府に伝えなかった。

吉田首相は憲法改正の意思を持っていない旨答弁しているので「押しつけ」の立場をとっていないといえる。
7. 占領状態は対等な立場とはいえないが、国家意思の決定の経路は確かである。当時の日本人は戦争に対する責任や国際社会との関係を理解していなかった。

古関彰一参考人に対する質疑応答の概要

中川昭一 委員（自民）

問 ポツダム宣言の解釈に関するバーズ回答は日本降伏前に出されたもので、憲法制定の論議と直接的には関係ないのではないか。

答 連合国最高司令官と日本政府の法的権利義務関係を明確にする上で重要である。

問 GHQ案にあったカーストという言葉は、日本にカースト制度が存在しないために削除されたのではないか。土地国有化の条文は、共産主義化を防ぐため、当然削除されるべきものだったのではないか。外国人の人権保障について憲法に規定していた国はなかったのではないか。一院制は、日本側との折衝における取引材料とするために盛り込まれたのではないか。これらを「押しつけ」とは単純に断定できない事例とする意味があるのか。

答 一院制は、確かにケーディスが取引材料だったと言っている。土地所有に関して、所有権の制限すなわち社会主義とはいえず、社会権の導入はワイマール憲法の時代から始まっている。SWNCC - 228には国民権から人権への流れが反映されているが、日本政府の修正はそれに逆らったものと解される。

問 大日本帝国憲法と現行憲法との連続性についての見解を伺いたい。

答 「モザイク模様」のように、両憲法間で引き継がれたものもあるし、まったく変わったものもある。内容も、アメリカ的なものやヨーロッパ的なものなど混在している。ただ、手続的には旧憲法 73 条によっていて、連続性を非常に重んじたものといえる。

問 内容さえよければ「押しつけ」の憲法でも構わないという意見には賛成できない。占領下の日本はまともな憲法を持てる国家とはいえず、現行憲法は独立国の憲法とはいえないと思うが、いかがか。

答 内容さえよければいいとは私も思ってはいない。占領下であるから、まともな国家でないのは当然であるが、重要なことは占領という形態を日本はポツダム宣言受諾により明確に受け入れたということである。自分たちの責任である。

石毛 鏡子 委員（民主）

問 松本案における人権保護に関する問題点を指摘していただきたい。

答 松本案では表現の自由に法律の留保規定を置くなど、法律の留保のある人権規定となっている。アメリカ的な人権観では、人権は国家以前のものであり、法律で留保するのはおかしいと考えられる。

問 GHQは一般に解されているよりも広い範囲にわたって日本の世論動向等を理解していたのではないか。

答 GHQは占領政策として検閲をしながら、同時にそれを世論調査に使っている。非常によく日本人の動向を見ている。また、GHQ案を当時の日本のオピニオンリーダーたちに事前に見せている。

問 GHQ内には、女性の人権についての条文を制定する動きもあったということだが、実現しなかった経緯について教えていただきたい。

答 GHQ内でシロタ女史が女性の人権について詳細に規定した素案を作ったが、年配の男性たちに削られた。

倉田 栄喜 委員（明改）

問 憲法制定後半世紀が経過した現在、我々は憲法制定過程から何を学ぶべきだと思うか。また、現行憲法が次第に我が国に定着してきたことの意味をどう見るか。

答 国際社会の中で主権国家がこれからどういう生き方をするのかということを検証していくことが必要だと思う。また、現憲法の定着を見ると、戦後というものは日本国憲法を学ぶ過程であったということが言えると思う。

問 参考人の論文「憲法制定過程へのこだわり」中にある「日本の政治文化、法文化の底に流れる天皇制の強さと深さ」について説明してほしい。戦争放棄条項は天皇の戦争責任免罪と沖縄要塞化が狙いと主張しているが、どのような検証の結論なのか。

答 戦争放棄条項はマッカーサーが現実的な政治判断を含めて考え出したものと思っている。また、象徴天皇制という選択が極めて重い意味を持ったものであったと認識する。

中村 鋭一 委員（自由）

問 参考人は国民、人民そして市民という言葉を使っているが、国家観、国民観について意見を聞きたい。

答 法務省の憲法英訳では、日本国民はジャパニーズピープルである。ピープルと国民が持つ意味は、制定過程と非常に関連があるが、時間がかかるので、本日は述べられない。

佐々木 陸海 委員（共産）

問 占領下での憲法制定は正常な状況になく、したがって日本国憲法は国際法において無効であるという主張に対する参考人自身の見解を伺いたい。

答 国際法違反という点に対しては、マッカーサーはハーグ陸戦法規を知っていたからこそ大日本帝国憲法を無効とせず、間接統治形態で被占領者に改正をさせたと思う。

問 日本国憲法は世界史的な流れの中で、世界の発展をきちんと受けとめる内容を基本として成立したのではないか。

答 大枠ではそう思うが、断定はできない。

問 改憲論は講和条約発効やMSA協定と歩調を合わせて出てきたように見える。9条改正論はアメリカに起源があるのではないか。

答 陸軍省が日本の再軍備について具体的な政策決定をしたが、マッカーサーはこれに断固反対し続けた。これらを決定的に変えたのは朝鮮戦争である。そういう意味ではアメリカの政策決定が決定的であった。再軍備についても、アメリカの要求に対し、日本政府側も熱心であり、一方的ではなかった。

伊藤 茂 委員（社民）

問 憲法問題はイデオロギー論争に陥ることなく、将来のビジョンを描いた上で議論すべきという主張に対する見解を伺いたい。

答 憲法は一定程度のイデオロギーを抜きにしては論じ得ないものであると思うが、イデオロギーが違うから合意ができにくくなるということもあると思う。歴史的事実を積み重ねたときに共通の歴史的教訓を引き継ぐことはで

きると思う。

問 9条については様々な議論があり、解釈だけではなく現実の外交等も視野に入れねばならないが、第一に必要なのはピースメーカーではないか。

答 国会の場でも、研究者の間でも、軍事力、自衛力、警察力といった線引きの問題があまりなされていない。世界において大国間の大規模な戦争より民族紛争などが重要な問題となっている現在、警察力と軍事力の関係についての議論等が重要と思う。

村田晃嗣参考人の意見陳述の概要

- 1．ハーグ陸戦法規は占領に関する一般的な規定であり、ポツダム宣言という個別法は一般法に優先するので、ポツダム宣言の履行として行われた日本国憲法の制定はハーグ陸戦法規に違反するものではない。また、政治的に言っても、日本国憲法が無効だとすると戦後の日本の民主主義がすべて否定されることになり、生産的な議論ではない。
- 2．日本国憲法の精神は、GHQによって突然押しつけられたものではなく、大正デモクラシーにその萌芽が見られる。
- 3．マッカーサーが日本に自衛戦争も放棄させようとした意図としては、平和主義の徹底を国際社会にアピールすることによって占領を速やかに終わらせ、天皇制を守ろうとしたこと、日本に再軍備を促さなくてもアメリカの核によって日本を守れると考えていたことが考えられる。
- 4．アジア太平洋戦争に侵略性があったことを認め、侵略戦争の定義を明確にして、憲法9条が禁止する戦争と許容する戦争の区別を明らかにすべきである。
- 5．極東委員会は、芦田修正により憲法9条は日本の再軍備を許容することとなったと解釈したが、芦田修正に反対はせず、その代わりにシビリアン条項を入れることを日本に要求した。
- 6．「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した」という、前文が想定している国際認識は間違っているので、改めるべきである。

村田晃嗣参考人に対する質疑応答の概要

杉浦正健委員（自民）

問 憲法論議に際してどのような態度で臨むべきと考えるか。

答 改憲か護憲かという二項対立で論じることが憲法の問題を非常に硬直したものにしている。「修憲」、「追憲」、「改憲」の三つのレベルに分けて議論していくべきである。その際、アジア太平洋戦争が愚かな戦争であったとの歴史認識を持つべきである。また、13条や25条を拡大解釈して新しい人権を盛り込もうとしながら、9条に関しては拡大解釈を認めない立場は論理的整合性に欠ける。

問 和の精神、家族共同体といった日本の伝統、文化、歴史というものをもっと重く見るべきではないか。

答 日本国憲法の基本原理のように国民に幅広く受容され定着している概念については積極的に評価すべきであり、それが西洋産か東洋産であるかということは重要ではない。

問 権利の裏にある責任、自然との共生や民族間の共生などの調和の概念といった新しい理念を追加していくべきではないか。

答 前文を憲法全体の精神を反映するように書き直す必要があるという点では賛成である。

藤村 修委員（民主）

問 「押しつけ」憲法論についてはどう考えるべきか。

答 完全に自発的ではないから憲法が無効であるというような議論は法律的にも政治的にもとるべきではない。

問 芦田修正の際、修正によって自衛のための戦力を持てるようになると芦田は考えていたのか。

答 状況証拠からはどちらとも言えない。しかし、芦田自身は、その考えが外に漏れるのを恐れて、あえて黙っていたのではないか。

問 GHQが憲法の制定を急いだ理由は何か。

答 極東委員会が介入してくる前に制定を完了させようと考えたからである。

福島 豊 委員（明改）

問 憲法制定において国民的な合意があったのか。

答 100%の合意があったとはいえないが、国民主権、国際平和を希求する精神という基本理念は、国民の間で相当広範なコンセンサスが存在し、戦後も共有されてきたと考える。

問 天皇制をいかに維持するのかということが最大の課題であり、現行憲法は多分に建前的なものでなかったのか。

答 天皇制を守ることが当時の日本政府にとって最重要な課題であり、とりあえずGHQの案を受け入れて占領状態を早期に終結し、国際社会に復帰後、自分たちで憲法を改正するというのが当時の指導者の考え方であった。

問 占領状態が終結後、憲法の修正がなされなかった理由は何か。

答 戦後の日本では憲法改正イコール9条改正というイメージが非常に強くつきまとい、改憲・護憲の原理的な対立になってしまった。

問 アジア太平洋戦争を含む日本の歴史に対しての日本人の認識は、二分されており、また、過去に対するおそれが憲法を論ずるに際してのブレーキとなっているのではないか。

答 国民の多くは、自分も中国、韓国その他の国の国民と同じく軍部の被害者であったと考えており、そのような認識が戦後日本に非常に根強い反軍主義を根付かせ、それが戦後の平和主義を支えてきた反面で、アジア諸国との和解を困難にしてきた。

中村 鋭一 委員（自由）

問 参考人が憲法前文について不具合があると感じている点は何か。

答 翻訳調である。また、「平和を愛する諸国民の公正と信義」のようなものに一国の平和と安全を託するという考えは大いに疑問である。

問 憲法論議に際し、どのような国家観が必要と考えるか。

答 国際社会との結び付きを重視し、市民社会の発展を育成するような国家観を打ち立てていくことが非常に大事である。

佐々木 陸海 委員（共産）

問 マッカーサーが日本に対して、当初、一切の戦力の保持を認めなかったことは、当時のアメリカの対日政策と矛盾しないのか。

答 ワシントンの意向は、日本やドイツのような敗戦国についても再軍備を求めるところにあったので、ワシントンの意向とマッカーサーの戦略論には乖離があった。

問 9条の改正論議は、戦後のアメリカのアジア戦略の転換に端を発していると思うが、いかがか。

答 そのように、にわかに論断することは難しい。しかし、昨今の9条論議は、湾岸戦争を契機に、日本も積極的に国際平和に貢献すべきであるという世論に起因していると思う。

伊藤 茂 委員（社民）

問 憲法を論議する際に、いかなる座標軸で議論すべきか。

答 一国において国家主権がどの程度重要視されるかは、先進国と途上国とでは異なるという視点、また、平和が自己目的化し、平和を通じて何を実現するかということの議論が今まで欠けてきたという認識が重要ではないか。

問 1条に、国民主権を明確に規定するべきと考えるが、いかがか。

答 象徴天皇制をどうするかということとは別に、国民主権ということをもっと積極的に打ち出すべきではないかと思う。

長谷川正安参考人の意見陳述の概要

- 1．憲法を見る基準として、国家主権、国家権力の規制原理（権力の分立、議会主義など）、個人の自由と権利の保障の三つが達成されているかが重要である。戦前の日本が、明治憲法に基づく法体系と皇室典範、統帥権の独立等に基づく法体系との二元的体系となっていたことは、三つの基準に照らし、問題である。
- 2．現在の日本は、憲法に基づく法体系とこれに矛盾する日米安保条約に基づく法体系との二元的体系となっている。この状況は占領下においてポツダム勅令・政令といった体系と日本国憲法に基づく体系とが並存していた状況と似ている。
- 3．憲法が制定されて50年経ち、憲法典にどう書かれているかという問題よりも先に、憲法典に書かれていることが守られ、実現されているのかを調査すべきであり、その上で、現実を直すべきなのか、あるいは条文の方を直すべきなのかを考えるべきである。
- 4．国家主権が日米安保体制下において制限されているに等しく、また、大企業においては人権が守られていないなど憲法の規定が守られていない状況下で憲法改正を議論するのはおかしい。

長谷川正安参考人に対する質疑応答の概要

石 破 茂 委員（自民）

問 日本国憲法は押しつけられたものとするか。また、占領下という状況で制定された憲法の無効論についてはどうか。

答 憲法が無効だとは考えない。「押しつけ」というのは、誰と誰との関係でなされたかということを確認した上でなければ、議論する意味がない。

問 占領終了後の国民の態度によって憲法制定の瑕疵が治癒し、いわば法定追認が行われたという見解についてどう考えるか。

答 八月革命説等では説明がつかず、手続的にはおかしい点があったが、それによって無効とは考えない。外国でも、憲法が制定されるのは戦争、革命などの非常時の後の場合が多いが、その際の手続の瑕疵を問題にはしない。できあがったものが国民の役に立つかが問題だ。

問 日米安保条約の廃止・在日米軍の完全撤退がなされなければ、我が国は完全に主権を回復したとは言えないのか。また日米安保体制は我が国の存立・平和の維持にとって不可欠なものではないのか。

答 憲法改正を論ずるには、主権の回復のため米軍を減らすことが一つの条件である。「押しつけ」論を主張する人が、今のアメリカの経済、軍事面での「押しつけ」を問題にしないのはおかしい。今、憲法を守っていない人は、改正しても守らないだろう。そのような人が憲法改正を論じる資格はない。

中 野 寛 成 委員（民主）

問 参考人は、我が国は主権を完全に回復していないと言うが、主権の回復を有権的に解釈するのは誰か。

答 国民投票で直接に国民の意見を聞くことが考えられるが、国会で議論することでもよい。

問 我が国がアメリカに今なお主権を制限されているという見解は、法律的には成り立たないのではないか。

答 安保条約が合憲であるとは最高裁も断言はしていない。沖縄に行けば、主権が制限されていることは一目瞭然だ。

問 憲法規範が守られているか否かの判断を行うのは誰か。

答 国民投票や国会の議論で行えばよいが、その際、国家主権、国家権力の規制手段、国民の自由の保障という三つの観点から議論してほしい。

問 憲法問題について、ドイツ型の憲法裁判所のような有権的解釈を行う機関を設けるべきではないか。

答 現在でも最高裁には違憲審査権があるのだから、改正しなくても対応できる。

平田米男委員（明改）

問 極東委員会が、芦田修正により日本の再軍備が可能となると考えたというのは成り立ち得る見解か。

答 極東委員会が芦田修正により日本の再軍備について懸念を抱いたのは事実と思うが、日本側は、芦田以外は誰もそんなことは考えていなかったし、芦田も後からそのようなことを言い出した。したがって、芦田の内心を根拠にして芦田修正の意義を議論するのは適切でない。

問 日米安保条約を破棄したのち、日本は再軍備すべきと考えるか。

答 再軍備はすべきでない。

二見伸明委員（自由）

問 安全保障に関し、血を流すことは何もしないという消極的平和主義を堅持するのか。

答 日米安保体制下の日本では、平和外交の議論をする前提が欠けている。

問 前文に三大原則の一つである基本的人権の記述が見られないのは不備であると思うが、いかがか。

答 基本的人権という概念は各国共通のものではない。イギリスではこれに批判的な説が多い。日本国憲法の前文にこの語がないのも、当時の立案者がそれ

を意識したのかもしれない。

東 中 光 雄 委員（共産）

問 「押しつけ」憲法論などいわゆる改憲派の主張を参考人はいかに考えるのか。

答 「押しつけ」だから無効だという議論は学界ではもはや見られず、自民党等の一部の人々が主張しているだけだ。現行憲法に代わる新しい憲法の提唱は、学界では未だなされていない。

問 沖縄の現状を憲法の観点からどう評価するか。

答 憲法の規定があれほど守られていない地域はない。

保 坂 展 人 委員（社民）

問 我が国の基本的人権擁護の現状についてどう思うか。

答 労働者の状況を見れば、憲法の人権規定が守られているとは思わない。

問 1955年の保守合同の際の改憲論議と現在の改憲論議を比較して、参考人はいかなる感想を持つか。

答 昔は、改憲といえば、天皇の元首化、再軍備、人権の制限の三本柱であった。現在、自民党においては、中曽根氏のように正面から憲法改正を主張する流れと、宮澤氏のように最高裁が違憲と判断しない限り柔軟な解釈で対応できるのではないかという流れがあり、後者が護憲派とされているのはおかしい。

問 参考人は、憲法制定の主体が誰であるかについていかなる立場に立つのか。

答 誰が作ったかを問題にしても意味がない。憲法制定をめぐっては、アメリカの民主主義的な占領政策の産物、アメリカの帝国主義的な占領政策の産物、反ファシズム統一戦線を作った国々の影響力によるもの、国内の革新勢力の手によるもの、国内の保守勢力の手によるものという五つの考え方がある。基本的に権力を握った人が作ったが、権力を握っていない者も国民運動を背景に修正できることから、複合的なものにならざるを得ず、単純には言えない。

高橋正俊参考人の意見陳述の概要

1. ポツダム宣言はもともと条件付き休戦条約であったが、実施の段階において無条件降伏として運用され、連合国による国家改造プログラムが発動し、その過程において大日本帝国憲法が改正された。
2. 日本国憲法制定史を法理的視角から考えることにする（各説の詳細については「各論点ごとの参考人の主な発言」21ページを参照）。

まず、「憲法改正無限界説」は採用しがたいから、「改正説」はとれない。

次に、「無効説」及び「失効説」は、前憲法との法的連続性が憲法の効力の淵源であるとの前提に立つが、改正憲法としての有効性ではなく、新憲法としての有効性を検討する余地があるか吟味しなければならない。

そして、八月革命説は、日本国憲法の有効性を基礎付けるものであるが、ポツダム宣言が国民主権を成立させたとは考えられない、占領管理下の状況で国民主権が成立したとは考えられない、国民主権が成立したというのであれば、貴族院・枢密院という非民主主義的機関が参与した改正手続を説明できない、という難点がある。

そこで、以下のように考えるべきである。まず、占領期における大日本帝国憲法及び日本国憲法は、ポツダム宣言からGHQの命令に至る法体系中の管理法令であり、講和条約締結後の日本国憲法は、占領中の管理法令たる日本国憲法とは法的に断絶したものである。

そして、講和条約締結により、日本国は、管理法令たる日本国憲法をいかに扱うか決定する時期を迎えたが、これについて、日本政府も日本国民も特段の動きをしなかった。

このように、前法との間に法的な断絶が生じた場合、後法の効力はどのように認められるかという点が問題になるが、法の効力とは制定手続・内容などから与えられる法の属性ではなく、それを支える「意思と諸力」というその環境から生じるものと解される。そして、現憲法は管理法令時代にできたものであるから、「押しつけ」その他の議論がなされる理由に乏しく、占領終了後においても、国民の間には現憲法を支える「意思と諸力」という環境が存在したとあってよい。

高橋正俊参考人に対する質疑応答の概要

穂積良行委員（自民）

問 現行憲法には成文法としてあいまいな部分や、現状と適合しないものもある。これらを現状に合わせて変えていく必要があると思うが、いかがか。

答 憲法の効力があるというには、その根拠についての法的確信があることが必要である。この点で、解釈改憲は憲法の効力を削ぐことになる。規範と現実に乖離が生じた場合、規範を現実に合わせるか、それとも現実を規範に合わせるかは政治が議論を尽くして決めることと思う。

問 国民の権利及び義務に関する現時点の問題についての国民のコンセンサスを憲法にどう取り込むか。

答 価値観が多様化する現代では、間主観的意思（共同体におけるコンセンサスのようなもの）を形成することは困難であるが、国民の議論により一つの意見を醸成していく必要がある。

問 共生社会を目指していく上で、人権の制限の基準を明確にするべきとの考えに対する所見を伺いたい。

答 自由には公共の福祉による制限があるが、その基準について、学界では四分五裂の状態である。一般的には表現の自由等の精神的自由については強い保障が要求され、経済的自由については法律の裁量が認められるとされている。

土肥隆一委員（民主）

問 憲法改正に各議院の総議員の3分の2以上の賛成と国民投票が必要とされていることに関してどう思うか。

答 かなり厳しいと思う。特にきついのは各議院の総議員の3分の2以上の賛成という要件が課せられている点であるが、この要件が厳しいかどうかの判断は経験則に基づくものであるから、学問的に云々するのは難しい。

問 「第1章 天皇」について瑕疵はないと思うか。

答 天皇の権限の部分に少し問題がある。GHQ案の作成段階で、作業グルー

プと運営委員会との関係が疎遠だったため、グループ間の調整が十分にできず接続の悪い点が残っている。解散権の所在がその例である。

問 89条についての意見を聞きたい。

答 私学助成は、その由来から考えると、ある程度緩やかに解釈し得るが、はっきり規定するのもいいのではないか。

石田勝之委員（明改）

問 占領解除後も現行憲法が存続しているという事実は国民の意思によるものではなく、GHQの国家改造プログラムの成功を意味するのではないか。

答 占領中の日本国憲法については、そのとおりである。講和条約締結後は、日本人がこの憲法をどうするかが問われたのである。ちなみに、ナチスが作ったオーストリア憲法は、占領解除後即座に失効宣言がなされ、破棄された。

問 ある新聞の世論調査によると、国民の53%が憲法改正に賛同しているというが、これに対する意見を伺いたい。

答 例えば、9条の本来の意味を再確認し、これからも対応できるのかの議論が必要な時期に来たということについては、国民に異論はないと考える。

問 9条は天皇制存続を望む日本政府とGHQとの交換条件であり、その理由付けとして前文が作成されたのではないかと考えるが、いかがか。

答 交換条件とか、取引というものではなく、日本にとっての最大関心事と連合国にとっての最大関心事が並立的に書かれてあるものと理解する。

問 占領期間中は大日本帝国憲法もGHQ等の管理法令に下位法として組み込まれていたとすると、その期間は本来の意味の憲法は存在せず、独立時まで無憲法状態であったと解するのか。

答 憲法には実質的意味の憲法と形式的意味の憲法がある。憲法典がなくても一定のルールがあると考えられている。

二見伸明委員（自由）

問 現行憲法は日本がアメリカの脅威とならないように制定されたのではないか。

答 本来、憲法は自国民の意思があふれているものでなければならぬところ、当時の日本政府は新憲法の草案にふさわしい案を出すことができなかった。

問 恒久的平和主義と現実には隔たりがあり、その隔たりを埋めるには憲法改正が必要だと思うが、いかがか。

答 基本的には政治的な問題であるが、9条は平和を求める理由をきちんと書いており、目的をもった平和主義である。新たな解釈が出てくるか疑問である。

問 9条1項は重要な条文であるが、そのために自衛隊を日陰者扱いするのではなく、国際平和活動に参加させるなど積極的平和主義をとるべきであろうと思うが、いかがか。

答 同項は国際平和に積極的に参加することも許容しているといえる。ただ、方法・手段が制約されていると考えられる。これを変更するには、間主観的意図を形成する必要性があり、これは政治の役割であると思う。

佐々木陸海君(共産)

問 憲法の内容の正当性も憲法の有効性を支える重要な要素ではないか。日本国憲法にはそれがあつたと解するが、いかがか。

答 日本国憲法は、法として備えるべき内容を持っていたことが、その妥当性を支えたものと考えられる。また世界の憲法の内容を先取りしたものがあつた。

問 ポツダム宣言は憲法改正を要求していたか。

答 美濃部、宮沢といった代表的学者は「大日本帝国憲法の運用で十分ポツダム宣言の趣旨は生かせる」と考えていた。しかし、GHQは大日本帝国憲法の改正は必然と解していた。GHQによれば基本的人権についての法律の留保は許されないものであつたが、日本側はそこまで考えておらず、行き違いがあつた。

問 憲法制定当時の政府は「押しつけ」と感じたが、国民は「押しつけ」とは感じなかつたため現行憲法が定着したのではないか。

答 国民がどう感じていたかは知らない。「憲法よりも飯だ」というのが実情ではなかつたか。

保坂展人委員（社民）

問 現行憲法は国内外の勢力によって動揺させられることはなかったというが、現状をどのように認識しているか。

答 国際情勢が非常に緊迫する場合には、それが憲法全体ではなくとも一部について、例えば9条について動揺が起こることはあり得る。

問 公共の福祉と人権の制限との関係についての見解を伺いたい。

答 学界でも意見が分かれている。公共の福祉については、それを類型・限定化しながら比較考量するしかないと思う。現在のように多様な価値観の存在する社会においては、一律制約ではなく、きめ細かな議論が必要になるだろう。

北岡伸一参考人の意見陳述の概要

1. 「押しつけ」憲法であるという理由だけでは改憲するべきでない。憲法の中身のよい悪いや、その憲法が定着しているという事実は「押しつけ」かどうかとは関係ない。制定過程には問題があったと解する。
2. ハードピース (= 「峻厳なる平和」) の諸相を呈していた占領軍の対日政策は、ポツダム宣言以上に厳しいものであった。
3. マッカーサーは、占領政策を効率的に進めるために天皇を利用した。
4. マッカーサーは、極東委員会が占領政策の実権を握る前に憲法を制定しようとしたが、ハーグ陸戦法規やポツダム宣言違反となることから、GHQの圧力を表面化させたくなかったため、日本政府が自発的に憲法を制定したように見せた。その一例として、幣原が軍備放棄条項を提案したとマッカーサーが述べているが、それは虚偽である。また、直後の衆議院総選挙の選挙期間が異様に長かったのも、日本人が自発的に憲法を制定したとアピールするためである。
5. 当時の政治経済状況にかんがみれば、憲法を受け入れることで天皇制護持や経済援助を得たという点から、日本国憲法の制定経緯は条約的であったと解する。相手が強かったため、日本政府は利害交渉の後、押されたところで妥協した。しかし、国会の批准段階では、これで国益が守られると議会を説得した。
6. 芦田修正に関しては、芦田が当時どのように考えていたかは不明であるが、その一連の行為からはやや作為的に見える。ケーディスは反対解釈の可能性を即座に見て取ったが、国の自衛権は当然の権利であると考えたため黙認した。ただ、他の連合国は当修正を危険と考えたため文民条項を要求した。
7. 憲法制定にはかなり強烈な「押しつけ」があった。しかし、日本側はそれに応じて、何とか日本を救うために、ある程度積極的に受け入れていった。
8. 日本国憲法を考える前提として、憲法と自然法、条約及び法律の関係、大日本帝国憲法における解釈改憲、不戦条約及び国連憲章と憲法9条の関係、を理解する必要がある。特に、憲法だけでなく法律の整備の重要性や、不戦条約に関してアメリカで議論がなされたこと、憲法9条1項同様の条文は世界の多くの国に存在するが、2項は特殊であること等は重要である。

北岡伸一参考人に対する質疑応答の概要

船田 元 委員（自民）

問 現行憲法をどのように評価しているか。

答 敗戦を乗り越え、国際社会に復帰するために重要な役割を果たした。象徴天皇制もよい制度である。ただ、日本が世界の発展を推進していく立場からは 9 条等の制約も目立ち、プライバシー権のような新しい人権には適合していない。また、憲法を自ら作るのはデモクラシーの第一歩であり、使いこなさねばならない。50 年経ち、いろいろほころびも出てきている。

問 現行憲法制定後、極東委員会及びGHQが認めた憲法の再検討が進展しなかった理由は何か。

答 極東委員会と異なり、マッカーサーは、日本が再軍備せずとも、米軍の核によって、ソ連の侵攻から守れると考えたため、積極的には見直しを示唆しなかった。また、当時は日本政府も軍備よりも経済復興に力を入れていた。

問 9 条の下でも、我が国は集団的自衛権を有すると考えられるのか。また、有するとして、その行使はできるのか。

答 内閣法制局の見解では、我が国には集団的自衛権の権利はあるが、行使できないとなっていて、おかしい。集団的自衛権の方が個別的自衛権よりも危険だという考え方も不合理である。

問 緊急事態に関する規定を憲法に盛り込む必要があるのではないか。

答 緊急事態に関する規定は必要だが、憲法でなくとも法律で定めればよい。

島 聡 委員（民主）

問 我が国の精神的な外交において憲法は大きな政治的価値を有しているが、9 条の論議により、その価値を減殺してしまうのではないか。

答 諸外国は、日本が憲法を改正するというよりも、9 条で禁止されているのに軍隊を持っていることに不信感を抱いていると思う。軍隊の保有とその活動の方針を憲法で明確に規定すべきである。

問 憲法解釈の権限はどの機関にあるのか。また、度重なる解釈の変更は憲法の権威を損なうのではないか。

答 我が国には憲法裁判所がなく、最終的判断は最高裁にあると思う。ただ、司法では、具体的事件についてのみ判断がなされることや、統治行為論による判断回避等の制約がある。また、選挙による審判によって政治自身が責任を負うべき部分も多い。

問 議院内閣制及び首相公選制についてどう思うか。

答 憲法を改正して首相公選制を導入するよりは、手続上簡便な法律の改正により、首相のリーダーシップを強化して議院内閣制の本来の姿に近づけるほうがよい。

倉田 栄喜 委員（明改）

問 天皇主権の大日本帝国憲法から国民主権の日本国憲法への主権の移動に關しての政治過程で、どのような議論がなされたのか。

答 主権がどこにあるかは決定的に重要なことではない。主権の移動は憲法の改正に限界があるかどうかの議論となると思うが、私は政治学的に見て明らかに国体は変わったと思う。

問 我が国は立憲君主制なのか共和制なのか、議論の整理が必要ではないか。また、象徴天皇制と大統領制が両立できると解するのか。

答 主権論議は実際のところ政治に大きな影響を与えない。我が国では、主権は国民にあり、その上で象徴天皇制という伝統に合致した制度をとっていて、当面大過はないと思う。大統領にも儀礼的な大統領や実権を持った大統領などがあり、日本の制度は合理的と解する。

安倍 基雄 委員（保守）

問 独立回復後、憲法を改正しなかったのは一種の追認をしたということではないのか。

答 形式的にはそのとおり。ただ、歴代内閣にも改正への動きはあったが、安保条約の改定や経済発展、沖縄問題等が優先された結果、憲法改正にまで手が

まわらなかった事情も考慮すべき。

問 憲法改正の要件は非常に厳しい。これに加えて、日米安保条約の改定がうまくいったことが、国防問題に対する安心感を生み、憲法改正が遅れる原因となっているのではないか。

答 そのとおり。

問 自然権は、もともと存在するのではなく、社会がそれを人権と認めることによって存在し、また、その内容も変わっていくのではないか。また、公共の福祉と基本的人権の関係をどう見るか。

答 確かに時代とともに自然権の概念も変わる。公共の福祉と人権の関係は抽象的な法原則で決めることがそもそも難しい。

佐々木陸海委員（共産）

問 日本の戦争放棄を主導したアメリカが再軍備を要求した結果、自衛隊が設置されたと解するが、アメリカ政府の方針転換をどう見るか。

答 アメリカの対日政策は、日本をアメリカにとって都合のいい国にすることで一貫している。憲法制定時は軍事力を持たない無害国化を意図したが、その後、同盟国化を意図した。それにより政策も変化した。

問 9条2項の改正論は占領期にアメリカから出て、現在も続いていると解してよいのか。

答 国家に自衛の権利がないのはおかしいが、当時の日本政府は逆にそれを利用し、軍事に投入する資金はないとしてアメリカの要求を抑え、経済復興に専念した。

問 自衛隊は9条2項に違反する存在だと思うか。

答 憲法は条文を額面通りに受け取るものではなく、自然法や国際常識に照らして考えるものである。自衛権は存在しており、自衛隊は合憲である。

問 9条は国際ルールの流れに乗った先駆的な規定ではないか。また、日米安保条約と日本国憲法は矛盾していると思うが、憲法改正ではなく日米軍事同盟を廃棄する方向での矛盾解消が必要なのではないか。

答 9条の理念自体は世論の影響が大きいですが、条文がこのような形になったの

はアメリカの強制である。また、平和が維持されてきたのは9条のためではなく、日米安保条約のためであり、9条と安保条約は矛盾ではなく補完的関係にある。

伊藤 茂 委員（社民）

問 憲法論議の座標軸を明確に設定する必要があるのではないか。

答 そのとおり。現在の日本及び世界の状況を考えて、どういうルールが望ましいのかを考えるというのが私の意図する座標軸である。

問 第2次世界大戦後、日本に平和が保たれてきたのは日米安保条約のためではなく、平和憲法のおかげではないか。

答 戦後、複雑な情勢下にあった極東においては非武装に徹して平和を保てたとは思えない。日米安保の力である。

問 大戦時の侵略行為に対する反省と憲法の関係は不可分であり、憲法制定時の考え方を重視しなければならないのではないか。

答 侵略への反省は重要だが、それを防ぎ得なかった理由を考えるのも重要であり、私は言論の自由の欠如や首相のリーダーシップの欠如が大きな原因と思う。また、侵略しないという反省だけではなく、積極的に平和に貢献するという意味での反省も重要である。

進藤榮一参考人の意見陳述の概要

1. 憲法の国際的意義という観点から考えると、現行憲法は、「たどるべくしてたどった帰結点」であり、かつ、「たどるべくしてたどる今後の21世紀世界に向けての出発点」である。
2. そのような観点からすると、「三つのD」、すなわち市民的諸活力の展開を意味する「民主主義化(Democratization)」、軍事レベルを低くして諸分野での協調体制及び相互依存体制を確立する「脱軍事化(Demilitarization)」及び諸国との共生を図る「脱植民地主義化(Decolonization)」に着目する必要がある。
3. この「三つのD」は、1942年以降、GHQ等により憲法に反映させることが企図され、「脱軍事化」については文民条項を通じて、また、「民主主義化」については民衆組織の奨励及び地方分権の推進を通じて具体化されていった。
4. このような過程は「押しつけ」であるとの主張も存在するが、外国からの賢者(「立法者」)だけが国の制度を根本から変えることができるとの主張があるとおり、外国人が憲法を作成することは異常なことではなく、むしろ憲法制定の慣例であるともいえる。
5. 憲法制定過程の論議は、時間の軸と場所の軸を外した長い歴史の中に憲法を位置付けた上で行い、そして、憲法の掲げる理念の普遍性を理解する必要がある。その際、いかにして憲法が国民に根差したものになったかという「土着化」及びどのように国外からの影響を受けたかという「国際化」、この二つの外的要因の影響を考慮する必要がある。
6. 21世紀に向けて、市民的諸活力を増大させるとともに、憲法制定過程に見ることのできる先見性と国際性を取り戻すことにより、「第二の戦後改革」を実行する必要がある。
7. 憲法改正の是非について、これを積極的に否定するものではないが、単に制度をいじくることは無意味であり、憲法に掲げられた理念を実現するための施策を充実させ、実行していくことが重要である。

進藤榮一参考人に対する質疑応答の概要

横内正明委員（自民）

問 制定後 50 年の社会の動きに合わせて憲法を変えるべきではないか。

答 確かに、危機管理、環境、男女共同参画、司法改革等が現在問題となっているが、これらの問題に係る憲法改正を論議する以前に、具体的な問題にいかに対応するかの政策及び制度を充実させるかが重要である。

問 芦田修正は自衛戦力保持を認める意図を有していたと解してよいか。そうだとすれば自衛隊は合憲と解してよいか。また、芦田修正の意図を明確にするように 9 条を改正すべきではないのか。

答 芦田修正の趣旨は自衛戦力を認めるものと認識しているので、私は、自衛隊は合憲であると考えている。

21 世紀における重要な原則の一つが「脱軍事化」であることにかんがみれば、現在の日本の軍備及び規模は異常であるので、削減すべきである。また、芦田修正の意図を明確にするよう憲法改正を行うことも一つの方途ではあるが、自衛隊が多く国民にその存在を認知されている現状にかんがみれば、あえて憲法改正をすべきではないと考える。

問 アメリカの対日占領政策というものは我が国の台頭を抑えるためのものではなかったのか。

答 当時のアメリカの国益もあり、対日占領政策が日本の台頭を抑えるものであったという側面は否定できない。しかし、対日占領政策は、軍事力膨張主義及び経済膨張主義の暴走を抑えるため民主化を推進し、相互依存を強化し、国境の壁を低くすることにより日米双方の利益を図るという現実主義に基づくものである。

問 参考人のレジュメに記載されている「憲法の失われた諸命題」（未だ実現されていない憲法の理念）とは何か。

答 具体的には、環境基本法の充実、条例の重視、住民投票の整備、金のかからない政治の実現、男女共同参画の推進、司法改革等の「民主化」を推進していくことが重要だ。

横路孝弘委員（民主）

問 憲法制定過程において日本とGHQとのせめぎ合いがあったと考えられるが、戦後の日本社会をいかにしていくのかについての大きな方向性について、両者に共通の認識があったのではないか。

答 基本的には、両者に共通の認識があったと考えられる。当時の日本には「守旧派」と「変革派」という二つの流れが存在していた。後者の動きとGHQとが車の両輪となって民主化に向けた動きを加速させ、新たな日本のかたちを作りあげてきたと考えられるが、まだ、その到達点には来ていない。

問 官僚機構の改革及び地方分権の推進が今後の課題と考えるが、いかがか。また、どのように地方分権を推進していくべきか。

答 中央集権体制は官僚機構の強化につながることから、官僚機構改革の中核は、地方分権である。地方分権の推進は、今後新しい国際社会に参入していくための一つの課題といえる。地方分権の推進に当たっては、憲法改正論議以前に、いかにその中身を充実させるかが重要である。

問 衆議院憲法改正小委における主な議論は何だったのか。

答 第一に、生存権、社会権等の規定による人権の強化。第二に、主権の問題。第三に、自衛権放棄の問題である。ただ、21世紀に向けては、制定過程の中だけではなく、それを超えた幅広い議論により「国のかたち」を考えていく必要がある。

太田昭宏委員（明改）

問 「土着化」とは、西洋の「文明」を日本の「文化」の中にいかに受容していくかという葛藤の過程であると理解しているが、その葛藤が不十分なままに受容してしまったのではないか。

答 普遍的原理を新たに取り入れていくためには、それ以前の古いものを取り除く必要がある。憲法制定過程においては、変革派が土着の動きに目を向け、かつての古いものの何が良くて何が悪いかに十分な議論を重ね、その上で普遍的な原理を日本の土壌に植え直したものと考えられる。

問 象徴天皇制について、これは国民主権と天皇主権を「中和」させた制度なのか、それとも「土着化」が図られた制度なのか。

答 天皇制に係る憲法制定時の狙いと今日の天皇制の在り方とはかけ離れている。原点に立ち返っての天皇像を確立すべきではないか。

安倍基雄委員（保守）

問 天皇制の維持が危うい状況下における衆議院憲法改正小委において、自由に議論できたのか。また、議論はすべてにわたっているのか。

答 「密室の7日間」だけに着目すれば短期間と言えるかもしれないが、その後100日にわたる審議も行われている。また、天皇制の維持が危うい状況とはいえ、自由で、本格的な議論が行われていたと考えている。

問 世界各国の憲法において、9条のようにすべての戦力を保持しないと規定した国はあるのか。

答 すべての戦力を保持しないと憲法に定めている国としてよく例に出される国は、コスタリカであるが、「脱軍事化」の規定は、ブラジル、フランス等多くの国の憲法に存在する。

なお、「憲法の国際化」という概念がある。これは、人権尊重、武力の行使又は武力による威嚇の禁止、社会福祉等について、各国の憲法が同じような規定を有するようになることをいう。各国の憲法においても、一定の方向に向けた流れが存在するのである。

問 憲法は社会の発展、環境に応じて変えていくべきではないか。

答 現在の状況を変えていく必要がある。現在の問題が制度疲労を原因としている以上、憲法を改正しても意味はなく、各政策の中身を充実させていくのが先決である。

春名真章委員（共産）

問 憲法制定過程に関する「押しつけ」は、新憲法の主権者である国民に対するものではないと考えるべきではないか。また、ハーグ陸戦法規に違反することを理由とした憲法無効論が現在蒸し返されることをどう思うか。

答 時間と場所の軸をはずして、歴史的流れの中で考えれば、「押しつけ」ではない。外国からの力により国内の制度が変化することは、歴史的にもよくあることである。また、憲法無効論は、すでに決着済みの話である。

問 日米安保体制は憲法と矛盾しているか。

答 国際政治の現実是非常に厳しく、国際関係のリアリズムを無視することはできない。したがって、日米安保体制自体を否定するものではない。

伊藤 茂 委員（社民）

問 憲法を論ずる以前に、国民が抱えている将来の不安を取り除く必要があるが、今日の憲法論争の状況をどのように受け止めているか。

答 貧困、環境破壊等により発展途上国で争いが起こっていることにかんがみれば、日本は、憲法論議にいつまでも拘泥するのではなく、国際社会のダイナミズムに目を向けて、その中での新しい「国のかたち」を構築していくべきだ。そのためには、市民化及び国境の壁を低くすることが必要である。

問 21世紀の国家観、世界観として何が必要と考えるか。

答 例えば、外交の分野では、一国安全保障ではなく、エネルギー、食糧等を含めた総合安全保障を考えるべきだ。今日、地域単位での総合安全保障が構築されつつあることを考えれば、日本は、東アジアにおける総合安全保障を確立していくべきである。また、住民投票については、日本はアメリカに比べて1世紀遅れている。こうした制度の整備を十分に行う必要がある。

五百旗頭真参考人の意見陳述の概要

1. マッカーサーは当初、侵略戦争と自衛戦争の双方を否認していた。しかし、ケーディスが侵略戦争のみを否認するよう修正したときから、GHQには日本の自衛戦争は容認することの了解ができた。
2. 芦田が9条の修正(いわゆる芦田修正)をケーディスに示した際、ケーディスは自衛権の保持が明確となり、さらに、国連加盟を展望した上で国際安全保障への参加を容易にする修正として賛成した。芦田はGHQが自衛戦争を否認していると考えていたため、ケーディスが了承したことに驚いた。
3. マッカーサーや吉田は、日本が国際社会で信用を回復するためには徹底した平和主義を表明する一方(「顕教」)、自衛権の保持は可能と考えた(「密教」)ように、「顕教」と「密教」の使い分けをしていた。
4. 現行憲法は「押しつけ」憲法であるから違法、無効とする主張もあるが、幣原内閣は総辞職することによって憲法改正に抗議することもできたが、天皇制及び国家の存続、戦後への船出のためにやむを得ず受け入れ、有効な憲法を成立させる決断をしたのであるから、そのような主張には無理がある。
また、現行憲法は発表当時から国民の高い支持を得て、戦後の復興の基礎となり、平和で豊かな社会を支える憲法として定着した。
5. 湾岸戦争で日本が世界の安全保障に関与せず、国際社会から非難されたことから、国民の意識は9条が国際貢献を制約しているのなら、9条を変えてもいいのではないかというように変化した。
6. 大国の脅威は去ったが、さまざまな種類の低強度紛争が生じる時代となり、日本の安全保障に関しては、日米の同盟は強化しながらも、ある程度は自前で対応できる努力を拡大し、さらに、非核先進国として、多くの国が核武装しなくてもいい国際システムを追求する必要がある。
7. 「異端としての改憲論」(「押しつけ」であることを理由とする改憲論)ではなく、憲法の基本精神である自由、民主主義、国際協調主義、平和主義の上に立ち、国民の安全と繁栄に必要な憲法に改めるための「正統としての改憲論」を展開すべきである。

五百旗頭真参考人に対する質疑応答の概要

平 沼 起 夫 委員（自民）

問 現行憲法が押しつけられたという観点も重要であり、憲法の出自が、現在の我が国が直面している社会的な問題にも関係があると考えますが、いかがか。

答 およそ憲法がつくられるときは戦争、革命等があり、憲法が存続するかどうかは内容の問題である。憲法改正を論ずるにあたっては、「押しつけ」の有無ではなく、内容的に国民に有益となる改正案を提起することが大事である。

問 ケーディスや芦田により自衛権が明確化された9条は前文と矛盾しないのか。

答 日本が戦後世界に船出するためには徹底した平和主義をアピールするという「顕教」が必要であった。9条も一見すると自衛権まで放棄したと読める意味では前文と9条の「顕教」部分は一致しているが、その一方で、自衛権の保持を可能にしておくという扱いをした。

樽 床 伸 二 委員（民主）

問 時代の流れに合う憲法を作るには、制定時の経緯にとらわれず、イデオロギーを脱却した改憲論が必要ではないか。

答 ある種のイデオロギーで捉えることは無理がある。自由主義、民主主義、法の支配、国際協調主義という諸要素が組み合わされていくのが先進国の憲法の成り立ちであり、多面的な国民の必要を組み合わせしていく努力が必要である。

問 9条について不明瞭な解釈を続けるよりも、自衛権を認めた上で明確な表現に改めるべきではないか。

答 9条1項の侵略戦争の否定は国民に定着しているが、2項については今では分かりにくくなった。したがって、単に1項のみとし2項は削除するか、あるいはもう少し明白に自衛戦争はその限りではないという説明句を加えるか、自衛戦争、国際安全保障上の共同行動は可能であるということまで言うかを検討しておくべきである。

福島 豊 委員（明改）

問 マッカーサーや吉田等が「顕教」と「密教」を使い分けたことが、国民の安全保障観をゆがめたのではないか。

答 冷戦後においては自衛戦争を否定する議論はあまり聞かなくなったものの、いまだに国民意識の分断はある。今日と明日の必要を洞察する道筋を示さなければ、国民意識の分断は超えにくいと思う。

問 ドイツでは「顕教」と「密教」の使い分けのようなことはなことはなかったと思うが、日本とドイツの憲法制定経緯の違いは何か。

答 ドイツの場合は完全に政府までなくなり、占領下で始めたことは再建のみで、論理がはっきりしていたことと、日本は冷戦前に憲法を作ったため、冷戦後の厳しい現実を読み込んでいないのに対し、ドイツは冷戦が始まりだいぶ経過してから憲法を作った違いがある。

問 安全保障については若い世代において意識が乏しく、世代間のギャップがあるのではないか。

答 全国民が関心を持つというのは無理で、それを強要するわけにはいかない。関心を持っている少数の人が責任感を持ち、全国民を代表して社会を支えることが大事である。

佐々木 陸 海 委員（共産）

問 9条は制定当初から自衛戦争、自衛隊、国際安全保障のための活動を認めていると解釈できるのか。

答 9条制定の経緯を振り返れば、GHQ、極東委員会、日本政府ともそのように理解していたと考える。

問 アメリカの対日政策の転換による再軍備の過程を憲法との関係でどう考えるのか。

答 吉田は自衛戦争をも放棄していると国会で答弁しているが、当時は国際的信用の回復と経済復興が大事であり、軍隊の保持を言うべきではないと判断したためであり、いずれ説明を変えなければいけないと考えていた。講和条約締結後に軽軍備が行われた際、吉田は戦力にあたらぬという苦しい説明をしたが、鳩山内閣では、憲法は自衛権を認め、そのための最小限のものは許される

という統一見解が出された。

中村 鋭一 委員（保守）

問 芦田が9条の修正をケーディスに申入れに行った真意は何か。その際、自衛のための戦力を持ち得ることを確認すべきではなかったのか。

答 芦田は自衛のための戦力は必要であると考えていた。しかし、当時の平和主義を支持する世論を刺激するのみでなく、さらにGHQが自衛戦争を否認していると思い込んでいたため、修正の意図を明らかにせず、自衛のための戦力保持が認められることを確認しなかった。

二見 伸明 委員（自由）

問 マッカーサーと幣原の両者において、戦争放棄条項に自衛戦争を含むか否かの解釈の相違はあったのか。

答 マッカーサーは侵略戦争を放棄するようには言っているが、自衛戦争には触れておらず、幣原が自衛戦争まで放棄するつもりで受け止めたかどうかは不明である。

問 集団的自衛権の行使を認めない内閣法制局の解釈には疑問があるが、いかがか。

答 自衛権の中で個別的自衛権と集団的自衛権を峻別し、集団的自衛権は保有するものの行使できないとする説明は、国外に出向かないということを強調するためであると思う。共通の脅威に対して、一国で対処するよりも多数の国で対処した方が抑制が容易になる。国際社会の共同の必要を我が国が代弁して行う心がけが大事であり、今の考えでは長くもたない。

辻元 清美 委員（社民）

問 9条以外の部分をいかに評価するのか。

答 民主主義のように人類の歴史、苦闘の中で確立した普遍文明の遺産のようなものが提供されたからこそ、今に至るまで定着している。それを基本的に受け止めながら、新しい権利として環境の問題、プライバシーの問題等についてより良いものに改めていくアプローチをとっていくべきである。

問 環境アセスメント法、情報公開法に抵抗している人が、憲法に環境権、知る権利を明記すべきと主張する状況をどのように考えるか。

答 権利を全面的、一面的に原理主義で規定すると、他の原理との対抗関係で問題が起こる。両方の必要価値を組み合わせ、憲法に規定すべきか、法のレベルで規定すべきかいろいろな工夫があると思う。

天川晃参考人の意見陳述の概要

1. 憲法に第8章が規定されたことについては、大きな意義があったと評価されている。以下に、第8章の制定経緯及びその与えた影響について述べる。
2. 地方自治が憲法に規定された直接の起源は、GHQ案の“local government”に求めることができる。その制定経緯については、「非軍事化」及び「民主化」の展開に当たって、民意を反映させる政治システム構築の一環として分権化が考えられており、首長等の公選制を中核とする分権化を重要視するラウエルの存在があったことから、最終的に、首長等の公選制、自治権及び特別法に係る住民投票が規定されることとなった。
3. GHQと政府とのGHQ案に対する修正協議において、政府は、地方自治の章の新設に異議を唱えなかった。そして、明治時代以降の地方自治の経験及び連続性を重視する観点から、“local government”(地方政治)を“local self-government”(地方自治)に修正するとともに、地方自治の基本精神である団体自治及び住民自治を内容とする「地方自治の本旨」を定めるため、地方自治に係る総則的規定(92条)を追加した。また、団体の種類を固定化せずに、「地方公共団体」として一括した。しかし、首長の直接公選制に対する修正要求は認められなかった。
4. 敗戦後、戦時体制への反発及び「非軍事化」の流れから、新党の結成、行政機関の再編成、旧権力に対する批判及びその責任の追及等の動きとともに、「民主化」を軸とする日本再構築への動きが見られた。しかし、これらの動きとGHQの想定していた「非軍事化」及び「民主化」との間には、依然大きな隔たりがあり、その隔たりは、人権指令において顕在化した。これに対し、日本の一部の者は、強い危機感を抱き、自発的な変革の必要性を認識していた。
5. 地方制度については、戦時下の地方制度改正により中央集権化及び広域行政化が同時進行していたが、敗戦後、広域行政の必要性が引き続き認識されていた一方、戦時体制への反発から自治権の拡張が唱えられるようになった。
6. その後発表された憲法改正案要綱は、日本の地方制度に大きなインパクトを与えた。第一に、知事の直接公選制の導入である。これを通じて二層制の地方制度が固定化されることになった。第二に、事実上の市長公選の実施である。第三に、公選知事官吏制への反発である。第四に、知事公選制と道州制との関係である。当時は道州制導入が一般的意見であったが、結局道州制は導入されず、内務省解体及びシャウプ勧告を通じて事実上の地方機能強化が進められた。

7. 憲法制定経緯を一般的に特徴付けるマクロ的アプローチも必要であるが、個別の条文に係る制定経緯を検討するミクロ的アプローチを行うことにより、当時の人々が何を求め、いかに努力したかを理解することも必要である。その際、憲法の有する可能性を法律が十分に引き出せているかを検討すべきである。同時に、制定経緯と時代の背景との関わりを考える必要がある。それにより、当時の国民が将来の日本のあるべき姿について前途に希望を見い出そうとしていたことがわかるはずである。

天川晃参考人に対する質疑応答の概要

森山真弓委員（自民）

問 43条等の国会の在り方に関する規定を見直すべきではないか。

答 二院制は、GHQとの修正協議において日本が主張したものであり、その際両院による“check and balance”を想定していたものと思われる。歴史的には、貴族院は特権的な立場にあり、民意を反映しないとの批判が存在した。また、臨時法制調査会では、参議院議員選挙法が検討されていたが、技術的に難しいということ及び国会の自律性が障害になったと考えられる。

鹿野道彦委員（民主）

問 分権連邦型国家を目指す上で、広域行政制度と知事公選制度との関係をどのように整理すべきか。

答 国の行政の在り方と地方行政への配分の方法に関わる問題である。ある程度国の事務を地方に移譲し、それを集結させて広域的な行政のシステムを構築するということも考え得る方途の一つである。

問 地方自治では、国と地方の役割の明確化が重要であると考えますが、地方公共団体を「地方政府」と位置付けることで、その役割及び「地方自治の本旨」の内容が明確になるのではないかと考えますが、いかがでしょうか。

答 一つの事務を複数の主体が担うという日本の地方自治制度の二重の性格が国の役割と地方の役割を曖昧にさせてきた原因の一つであるといえる。したがって、国と地方とを明確に分離して責任の所在を明らかにすることも方途の一つである。もっとも、団体自治及び住民自治の概念が日本型の地方自治制度に立脚していることにかんがみれば、その場合、「地方自治の本旨」の内容及び表現を変える必要がある。

問 憲法の掲げる理念の実現のためには、地方自治法その他の憲法の附属法を適切に定める必要があるのではないかと考えますが、いかがでしょうか。

答 憲法に理念又は在り方が定められていたとしても、法律の内容次第で実態は大きく左右される場合がある。したがって、憲法に定める理念又は在り方が法律によりどの程度実現されているのかを検討することは重要である。

平田米男委員（明改）

問 現在日本の地方制度は都道府県と市町村の二層構造になっているが、憲法は本来どのような制度を想定していたか。

答 住民に近いいわゆる基礎自治体を廃止することはできないし、また、歴史的に大きな意味を有する府県制を変えることは困難ではないかと考える。

春名真章委員（共産）

問 戦中の地方制度改正により中央集権体制が強化され、侵略戦争を推進するシステムが構築されたという反省から、第8章の規定が創設され、国民が支持したと考えてよいか。

答 戦中の地方制度改正は、明治以降の自治の発展への道筋を逆転させるものであったため、戦後それを元に戻して、より拡大させるという方向に向かったものと考えられる。

問 政府は「地方自治の本旨」を規定すべき旨の要求をしたにもかかわらず、首長の直接公選制に反対したのはなぜか。また、「地方自治の本旨」とは何を意味するのか。

答 政府は、直接公選制のイメージが乏しかったため、間接公選制の導入を意図していたが、これは、公選制と矛盾するわけではない。また、「地方自治の本旨」に照らせば地方公共団体は課税自主権を有するとの考えについては、当初のGHQ案に地方公共団体の徴税権が規定されていた意味を考えることは可能である。

問 第8章の規定は、世界の憲法の流れを受け入れたものか。

答 団体自治は大陸法系の概念であると考えられるが、住民自治については、広義の「民主化」の一環として理解できると考える。

中村鋭一委員（保守）

問 都道府県を廃止し、全国を300の市に再編成するという政策について、どのように考えるか。

答 すべての市を平等にすることが「地方自治の本旨」なのか、各市の多様性とどのように両立しうるのか等の問題を考える必要があるとともに、実際にど

のような手続で当該政策を実施していくかが問題である。

問 第8章には法律に授權している部分が多いが、憲法に明確に定めるべきではないか。

答 「法律で定めるところにより」の文言は、日本の発意に基づくものである。したがって、当時の者が何を意図していたかを考える必要がある。また、自治制は明治以来法律事項であり、明治憲法期の慣行を残しているとも考えられる。

二見 伸 明 委員（自由）

問 現在、首長の多選が権力集中につながるとして問題視されているが、憲法制定過程において、多選禁止についての議論はされなかったのか。

答 知事の任期は法律事項であるが、最初の改正では、官選知事の就任期間の短さにかんがみ、安定して地方行政に専念させるよう任期を定めることが大きな争点であった。

問 外交、安全保障等の事務を国が行い、それ以外の事務を地方が行うという「地方主権」について、どのように考えるか。

答 国の施策を行う際の行政は「地方自治の本旨」に従って行わなければならないとすれば、より広範なコントロールが可能となり、いっそう地方分権化が推進されていくと考えられる。

辻 元 清 美 委員（社民）

問 「非軍事化」及び「民主化」に第8章はいかなる役割を果たしてきたのか。

答 第8章が規定されたことは、戦後の自治を進める上で大きな意義があり、地方自治の推進に当たったの大きな支えとなっていたと考えられる。

問 現憲法は様々な先見性を有しているが、法律が憲法の理念を活かしているか検証すべきであり、その点地方自治法は不十分であると考えますが、いかがか。

答 憲法の理念には非常に幅がある。また、地方自治法については、戦前との連続性を重視したため効果的に機能したという側面がある一方、新たな観点からすると不十分な側面もある。後者の側面を改善していく努力において、第8章が一つの方向性を示していたと考えられる。