

「読売新聞社憲法改正試案」批判(その1)

稲 正 樹*

(1994年12月8日受理)

Masaki INA

A Critical Study on the Recent Amendment Proposal of the Japanese
Constitutional Law by the Yomiuri Shimbun (1)

I はじめに

読売新聞社は1992年12月に、「安全保障基本法」の制定と憲法第9条第2項の改正を主張する『第一次提言』を、憲法問題調査会から発表した¹⁾。発行部数が一千万部を越えるマスコミが、改憲の世論喚起のために旗を振ることは、「公正な報道」を掲げる新聞倫理綱領に反する暴挙であり、この提言は、その後学説によって、憲法を崩す「基本法」モデルとして厳しく批判された。すなわち、「国連の軍事的制裁ないし介入体制を無批判に肯定し、破綻ないし崩壊した集团的自衛体制と軍拡および軍事同盟条約およびわが国の個別的・集团的(軍事的)自衛権をフルに発動できるような(戦前の自衛権の名による侵略戦争の反省皆無)、現代世界における国防軍保持の『ふつうの国家』クラブに(むしろ19世紀的バランス・オブ・パワーシステムの実態に合わせ)逆行しようという構想」であり、「その実像は、『憲法の平和主義の棚上げ、自衛権の拡大、新たな軍拡を目指す姿勢が明らか』」であるという指摘が、それである²⁾。

読売新聞社はさらに1993年1月に、編集委員、論説委員、調査研究本部員の12名を集めて、社内に憲法問題研究会を発足させ、同年11月に『憲法改正試案』をまとめて発表した。同試案は、第3章「安全保障」の第12条第2項において、「前項の規定(現憲法第9条第1項に該当)は、わが国の平和と独立を守り、その安全を保つため、必要最小限度の自衛力を持つことを妨げない」、同第3項において、「自衛力は、内閣総理大臣が国会の承認に基づき、これを指揮する」という規定の新設を、提案している。そして、これとは別に、第4章「国際協力」の章では、第13条(国際責務)「日本国民は、国際社会の平和と繁栄の維持発展のため、最大限の努力をするものとする」と、第14条(平和活動への参加)「前条の目的を達成するために、国際社会の平和と安全維持のために遂行される国際機構の活動に、必要に応じ、自衛力の一部を提供することができる」としている。この試案は、ポスト「政治改革」の憲法見直しのたたき台を提示したものであり、自衛隊の単なる合憲

* 岩手大学教育学部

化にとどまることなく、「国連」にかえてわざわざ「国際機構」の言葉を使っていることからわかるように、「思い切って自衛隊の海外出動の可能性を広く保証しようとしているのが特徴である³⁾。」

渡辺治教授の指摘によれば、ポスト「政治改革」における自衛隊海外出動の自由化のための憲法見直しの主たる方式は、明文改憲ではなく、基本法方式である。しかしながら、明文改憲の方向が断念されるわけではない。それは、自衛隊の海外出動による「普通の国家」化にとって、明文改憲の方が抜本的であり、また、基本法を通して自衛隊の海外出動を日常化することに成功した場合には、改憲の可能性が強くなるからである。さらに、明文改憲の動きには当面の効果もある。それは、日本が国際社会で大国としての責任を果たすためには明文改憲が必要であるという運動を強めることによって、護憲と明文改憲の“中をとって”基本法方式にまとめていくという方向が、スムーズに貫徹するからである⁴⁾。

読売新聞社は、その後一年をかけて社内研究会を継続させ、1994年11月3日付けの紙面で、「21世紀の日本にふさわしい憲法はどうあるべきか。新しい憲法を考える国民的論議の出発点にするため」に、前文と11章、108条から成る『憲法改正試案』をまとめて発表した。読売新聞社が憲法改正試案をまとめた理由は、「現行憲法では十分に対応できない新たな状況が生まれており、今こそ未来志向の国民的憲法論議を深めるための素材を提示することが言論機関の責任である」と、判断したからであるという。そして、試案が目指すところは、①現行憲法の基本原理である国民主権、基本的人権の尊重、平和主義の堅持と発展、②一国平和・繁栄主義からの脱却、国際義務の積極的遂行、③人権概念の広がり価値観の多様化への対応、にあるとしている⁵⁾。しかしながら、90年代改憲論の噴出状況⁶⁾において、「国の新たな規範が求められている」と問題提起することは、「憲法秩序に異議を申し立てる最高度の政治運動であり、現代日本のジャーナリズムの矩を超える恐れがある」と指摘されているところである⁷⁾。

すでに著名な憲法学者によって指摘されているように、今回発表された改憲試案は、「主権者を遠ざけ、軍事大国化を支える政治体制づくり⁸⁾」をめざすものであり、「最大の眼目は自衛隊の海外派兵の自由化によって障害となっている現行憲法を破棄すること⁹⁾」であり、「軍事大国化路線とそれを実行しうる『強力な政治』体制、それへの障害の除去など、支配層の新たな改憲構想を表明したもの⁹⁾」であろう。従って、以下の本論においては、小沢流「普通の国」づくりと相呼応しながら改憲の潮流を巻き起こすことをねらっている、読売改憲試案の問題点を逐条的に考察し、本試案が、日本国憲法の基本原理を堅持・発展させるところか、むしろこれを変質、空洞化させ、現在進行しつつある軍事大国化とそれを支えるための強権的国家体制を実現しようとするものであることを明らかにしよう。

奥平教授によれば、平和憲法は、私たちの間に独特な公共・政治文化を育成させるのに、あずかって力があつた。戦後日本の文化の特徴は、平和に最高価値をおく、文句なく平和を志向する文化＝平和文化であるという点にある。しかしながら、現在の時点で平和憲法物語を幕引きにして、「普通の国」物語を展開させれば、平和文化もまた後退を迫られる。日本は核武装になんの躊躇もなしに踏み切るだろうし、軍事価値を優先させる政治や行政が遠慮会釈なくまかり通ることになるだろう（防衛庁の防衛省化、陸・海・空三軍のための省新設、軍事秘密保護法の制定、兵器産業の復活等）¹⁰⁾。同様に、樋口教授も、第9

条というブレーキをとりはずしたとき、立憲主義の眼目である自由の確保にとってどういう効果が生まれるのか。第9条の枷をはめられたままでは「普通の国」になれないという議論に対しては、どのような意味での「普通の国」になりたいのか、を問わなければならない。軍隊がにらみをきかせて強権政治をする「普通の国」が、どれだけ多いか。自国の軍隊が血を流しているときも公然とその軍事行動を批判できるような、本当の意味での「普通の国」は決して多くないと、述べている¹¹⁾。

アメリカにおいて「第9条の会」を設立したチャールズ・オーバービー博士は、別の観点から、日本での講演において、次のように述べている。「でもここで、将来の明るい、積極的なことを一つ申し上げます。それは第二次世界大戦が終わって今日まで46年間もの間、世界中で日本の兵士に殺された人間は一人もいないということです。これは素晴らしい記録であり、誇るべきことだと思います。そういう意味からいっても、第9条のその目的は、この間ずっと守られてきたと思います¹²⁾。」従って、私たちに現在問われていることは、読売改憲試案の道を断固拒否して、この記録を守り続けることができるかどうかということである。

注

1) 読売新聞1992年12月10日。読売新聞社調査研究本部編『憲法を考える－国際協調時代と憲法第9条－』読売新聞社、1993年3月。憲法問題調査会は、猪木正道氏を会長とする社外の12人のメンバーで構成され、1992年1月に設置された。

2) 深瀬忠一「憲法学からみた『平和基本法』（中）」『世界』1994年3月号、246頁。

3) 渡辺治著『政治改革と憲法改正－中曽根康弘から小沢一郎へ－』青木書店、1994年、507頁。
同「権威的体制づくりをめざす改憲論」『前衛』1994年3月号、62-65頁では、第14条において「国際機構の活動」という言葉を使っている意味を、次のように説明している。「92年末の『第一次提言』は、あくまで、日本の軍事力の行使を国連を媒介にした大国の共同的な秩序維持活動に使うことを、いわば大国の共同支配を通じて、日本の国家的な利益、日本独占資本の利益を擁護していくことを想定していた。おそらくその背景には、日本帝国主義の侵略活動への強い警戒感が依然としてアジア諸国にあり、日本国民の中にも日本軍国主義の復活に対する警戒感があるもとで、国連を媒介にした大国の共同支配のための日本の軍事力の使用というかたちをとらない限り、日本軍の武力行使とか軍事力の活動は、事実上無理だろう、もし、国連の媒介なしの自衛隊派兵を認めさせようとする、憲法の見直しそのものがうまく行かない、だから、実質的な自衛隊の海外出動の自由を国連を媒介にしたかたちで実現しようという考えがあった、と思う。この考え方を最初に最も明白に打ち出したのが小沢一郎氏であり、それを論理的に展開したのが小沢調査会の『答申』であった。しかし、小沢氏の議論には、他の改憲派のグループからみれば、不十分な点があった。日本の支配体制からいえば、たしかに国連も重要だが、アジアは日本の資本の最も精力的な進出先でもあり、国連とは別に、そこでの政治的・軍事的な盟主になりたいという独自の強い衝動がある。それとの関連で、アメリカとの一定の強い対立関係もある。大国日本としての戦略を考えると、国連を強調しすぎることで、むしろ手足を縛ることになり、自衛隊の有効な軍事力の使用ということでは問題があるということになってしまう。読売は、『第一次提言』の段階では、この問題に両にらみをしていて、どちらかという、国連問題では小沢氏の意見をとりいれて、国連を中心とした自衛隊の

海外出動体制の確立に焦点を合わせて書いていたが、同時に『集団的自衛権』ということもうたっていた。今回の場合には、それがもうすこし現実化して、どうせ明文改憲をするのなら、国連を全面に出して強いインパクトを与えることも重要だが、むしろ実質的に自衛隊の海外出動の自由をもっと広く認めていくほうが日本の今後の戦略に適合するだろうということで、先にみたような表現をとったのだと思う。自衛隊の海外出動の自由をできるだけ広く保証し、日本の戦略が、場合によったら国連を通さないかたちの自衛隊の海外出動を具体化した場合でも適合できるようにしたという点が重要である。」

4) 同上書505頁。

5) 読売新聞1994年11月3日。『THIS IS 読売』1994年12月号の「特集・日本国憲法を考える時が来たー読売改正試案の全文と解説・完全収録ー」（以下、「解説」という）も参照。

6) 90年代改憲論の簡潔な整理としては、金子勝「90年代の戦争と平和」『日本の科学者』1994年8月号、23-28頁、右崎正博「村山政権と吹き出す改憲論議」『月刊憲法運動』1994年11月号、2-9頁を参照。憲法学者の本格的な共同研究の成果としては、渡辺治・三輪隆・和田進・浦田一郎・森英樹・浦部法穂（共著）『「憲法改正」批判』労働旬報社、1994年がある。本書は、90年代改憲論のねらいとその特徴（渡辺）、平和基本法構想と改憲の新しい方法（三輪）、経済大国化と国民意識の変貌（和田）、平和主義の理解のしかた（浦田）、「国際貢献」論と国連（森）、「経済大国」と改憲論（浦部）の各章から成る。また、渡辺治著『90年代改憲を読む』労働旬報社、1994年と前掲の『政治改革と憲法改正』は必読文献であり、同「小沢一郎の改憲構想」『法律時報』66巻6号、同「政治改革・政界再編と憲法改正」（『憲法問題』第5号、三省堂）もある。法学セミナー編集部編『憲法の近未来をどうする！？』日本評論社、1994年、および、樋口陽一「『改革』派的・『国際』派的改憲論と戦後憲法学」、上田勝美「今日の改憲論と日本国憲法」、吉田善明「憲法問題の現状と憲法学」（ともに『憲法問題』第5号）、中村睦男「憲法改正論50年と憲法学」『法律時報』66巻6号、横田力「最近の改憲構想と平和主義」『法の科学』22号も参照。基本法構想に関しては、深瀬忠一「憲法学からみた『平和基本法』（上）（中）（下）」『世界』1993年7月号、1994年3月号、1994年5月号が、平和憲法を活かす基本法モデルを追求すべきであると述べ、山内敏弘「『国際貢献』論と憲法」『法律時報』66巻6号は、政治学者が『世界』1993年4月号に発表した「平和基本法」には、積極的に評価すべき点もあるという。しかし、浦田一郎「憲法9条と平和主義」（前出『憲法の近未来をどうする！？』所収53頁）は、「平和基本法」構想は、護憲論を解体しつつ、改憲論への軟着陸を保障するものである、という。

7) 毎日新聞労組等主催の「憲法シンポジウム」（1994年12月1日）における、小田原敦朝日新聞調査研究室副室長の発言。朝日新聞1994年12月3日。なお、改憲案の作成に向けて社論を統一しただけでなく、中曽根ー小沢ラインで憲法改正を軸に新保守主義的再編をめざす読売社長の暗躍ぶりについては、浅川憲一郎+世界・編集部「『改憲派のフィクサー』渡辺恒雄氏の思想と行動」『世界』1994年12月号、66頁以下参照。

8) 森英樹教授の指摘、赤旗1994年11月8-9日。

9) 渡辺治教授の指摘、赤旗1994年11月5日。

10) 奥平康弘「いかそう日本国憲法ー第9条を中心にー」岩波ジュニア新書235、1994年、185-202頁を参照。奥平教授は、平和文化の一側面としての「平和教育」について、こう述べる。

「私たちは、戦争・武力行使は徹底して回避すべきであること、軍事的なることがらにはけっ

して優先順位が与えられてはならないこと、国際平和を創成することに各人がその人なりの努力を払うべきことなどを、ほかのどの国においてよりも明確に、意識して学ばされています。これは、戦後日本の学校教育に独特な教育実践が生み出したものであり、平和憲法に基礎づけられ平和憲法と結びついてはじめて可能になったものであって、けっして文部省の『上から』の指導によってうまれたものではありません。」筆者の身近な経験でも、岩手県教職員組合と岩手県高等学校教職員組合が毎年行っている教育研究集会の、「平和と民主主義」分科会と「平和と民族」分科会においては、①教科内外の指導を通して平和教育の具体的実践をどう進めたか、②戦争責任・戦後補償・PKO・軍縮・憲法・人権・民族問題などの、現代の課題にどう取り組んだのか、③地域・父母との提携をめざしてどう実践したか、④平和と民主主義の運動をどう展望するかを討議の柱にして、真摯な実践報告と熱心な研究交流が行われているところである。

- 11) 樋口陽一『憲法入門』勁草書房、1993年、173-174頁。井上ひさし・樋口陽一『「日本国憲法」を読み直す』講談社、1994年も同旨。
- 12) 平和憲法（前文・第9条）を世界に広げる会編『平和憲法を世界に・第1集』影書房、1992年、75頁。星野教授も、オーバービー氏の指摘に同感し、自衛隊は治安出動によって一人の日本人も殺していないことをつけ加えて、この素晴らしい記録をさらに発展させて、軍備全廃を実現すべく努力しなければならないという。星野安三郎「憲法第9条の世界史的意義」いいだも・星野安三郎・山内敏弘・山川暁夫編『憲法読本－改憲論批判と新護憲運動の展望－』社会評論社、1993年所収、132頁。

II 改憲試案「憲法前文」の検討

読売改憲試案は、憲法前文を次のように書き改めることを提案している。すなわち、

日本国民は、日本国の主権者であり、国家の意思を最終的に決定する。国政は、正当に選挙された国民の代表者が、国民の選択によってこれに当たる。

日本国民は、世界の恒久平和を念願し、国際協調の精神をもって、国際社会の平和と繁栄と安全の実現に向け、全力を尽くすことを誓う。

日本国民は、基本的人権が尊重され、自由で活力ある社会の発展をめざすとともに、国民の福祉の増進に努める。

日本国民は、民族の長い歴史と伝統を受け継ぎ、美しい国土や文化的遺産を守り、文化及び学術の向上を図る。

この憲法は、日本国の最高法規であり、国民はこれを遵守しなければならない。

「解説」によれば、「改正のポイント」は次の通りである¹³⁾。第一は、国民主権主義である。これは、現行憲法の前文の表現を圧縮したものであり、関連して、議会制民主主義にも簡潔に触れた。第二は、平和主義と国際協調主義である。現行憲法前文は受け身の立場だが、新しい前文では、日本国民が世界の平和と繁栄と安全の実現に、積極的に努力する前向きの姿勢を強調している。第三に、「基本的人権の尊重」「自由で活力ある社会」「福祉の増進」という三つの要素は、日本国民自らの決意として、めざすべき目標を

簡潔に明示したものである。さらに、第四項目において、日本固有の歴史や伝統について触れることは、わが国の憲法としては当然のことであろう。なお、これまで最高法規として、現行憲法条文の最後の部分にあった、この憲法が国の最高法規であるという規定（第98条）と、公務員などに憲法の尊重擁護義務があるという規定（第99条）をあわせて一本化し、前文の最後の第五項目に置いた。

以上のような内容の試案前文の問題点としては、第二臨調の発足から第三次行革審の最終答申に至るまでの間に展開された、臨調行革路線の愛用語である「活力ある社会」や、自民族中心主義の深層心理を彷彿させる言葉の、「民族の長い歴史と伝統を受け継ぐ」を採用しているに加えて、次の三点を指摘しなければならない。

第一は、試案において、「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することを決意し」という侵略戦争を反省する規定や、「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」という恒久平和主義に関する規定、「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」という平和的生存権¹⁴⁾に関する規定が、削除されていることである。後に本文において、憲法第9条の改正＝平和主義原則の廃棄を提案することとの関連で、前文におけるこのような「手直し」（「解説」51頁の表現）は必然ということになる。しかしながら、前文からの平和主義原則の追放は、非軍事的な諸手段の積極的な活用による平和な国際秩序の構築という、日本国憲法の大前提を否定することになり、事は重大である。

現在の前文では、地球上に生きるすべての人が、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している。ここには、戦争という直接的暴力をなくすだけでなく、戦争がなくても、戦争の脅威や準軍隊、治安部隊、秘密警察、飢餓、貧困、疾病、文盲、環境破壊等の間接的暴力が構造的に仕組まれ、不断の苦痛があって平和がない状態＝「構造的暴力」からも、ひとびとが解放されなければならないという積極的平和の要請が含まれる。従って、日本国民だけが戦争がなく軍事負担が少なければよいというだけの閉鎖的・消極的態度にとどまることは許されず、憲法前文・第9条冒頭の積極的・創造的精神からいっても、「全世界の国民」が戦争と軍備の恐怖と重圧から免かれ、さらにはひとびとを「構造的暴力」から解放して、ひとしく平和的生存権を尊重する新しい世界秩序を築いていくべきであるということになる¹⁵⁾。

第二は、「信託による国政」の思想を説明している部分、すなわち、「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」という文言が、前文から削除されていることである。この部分は、統治の正統性根拠の所在だけでなく、国民が政治決定に参加すべきことの要請までを含み、統治の目的として国民の福利を掲げたものである¹⁶⁾。従って、この部分の削除は、国政が国民の福祉のために行われなければならないということの軽視を、意味している。

なお、関連して、「憲法の首章に、何を規定するかで、その憲法の性格がきまる。改正試案では、主権者は国民であり、国政は、国民が選挙で代表を選ぶ議会制民主主義によって運営されることを明確にするために、まず『国民主権』の章を新設して、これを第一章に置くことにした。これが改正試案の第一のポイントである¹⁷⁾」として、改憲試案は新設の第一章「国民主権」に、

第1条（国民主権）日本国の主権は、国民に存する。

第2条（主権の行使）国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じ、及び憲法改正のための国民投票によって、主権を行使する。

という条文の新設を提案している。しかしながら、この第2条は、「国民主権の行使の具体的な態様としての、代議制民主主義の原則を・・・うたった」という「解説」¹³⁾からも理解されるように、国民が主権を行使するのは原則として参政権の行使（及び憲法改正の際の国民投票）に限定されるという、純粹代表制的議会主義の立場が示されており、前文における国民の信託による国政の説明部分の削除とあいまって、問題のあるところである。

第三に、憲法第99条の「公務員」の憲法「尊重擁護義務」の規定が削除され、「国民」の「憲法遵守義務」にすり替えられてしまっている点である。これは、「憲法を権力担当者を拘束する手段から国民を支配する手段に変えようとするものであり¹⁴⁾」、いわゆる「憲法忠誠」システムの創設を意味するものである²⁰⁾。「日本国憲法が、公権力の担当者だけを挙示してその憲法尊重擁護義務を規定するという方式をとっていることは、国民の憲法忠誠を制度化するやり方をとらないという選択を意味している」のであるから、国家の側からあえて国民に対して憲法の遵守を要求することは、「すべての市民に対し、すべての政治的教理に関し完全な思想と宣伝の自由をみとめることを、それに伴う危険にもかかわらず、むしろ好ましいと考える」（第2次大戦末期のフランス共和国臨時政府下に設けられた、憲法問題委員会の報告書）という、日本国憲法が選択した路線の転換を意味することになる²¹⁾。旧西ドイツの「たたかう民主制」の萌芽がここに埋め込まれていると見るのは、うがちすぎであろうか。

なお、以上のように前文を書き改めた理由について、「解説」はこう説明している。「前文の表現や、盛り込まれている内容には、さまざまな批判が存在」しており、「日本の安全と生存をもっぱら『平和を愛する諸国民の公正と信義』にのみ依存することは、独立国としての自主性に反するのではないか。政府に設けられた憲法調査会の論議の中でも、「その表現は、翻訳調、冗長であり、難解で、重複が多く、力強さに欠け、正しい日本語の体裁をなしていない、との意見」、「いたずらに外国の歴史や憲法、文章を模倣している、との批判」があったし、「寄せ集めの文書であることは、かねてから内外で指摘されている²²⁾」と。

このような言い方は、湾岸危機の時点における読売新聞の社説「憲法の制約の見直しを求める」に端を発し、改憲論の新しいレトリックとして一世を風靡した「つまみ食いの憲法前文論」²³⁾を放棄し、非常にすっきりした「伝統的」改憲論に回帰したことを示している。今回の試案は前文を手厳しく非難しているが、これはこれまでの改憲派が言ってきたことと同じ内容であり、憲法改正をすとなれば、憲法に対してあえて「おべっか」を使う必要がなくなったためである²⁴⁾。

注

13) 『THIS IS 読売』1994年12月号、48-49頁。

14) 有力な憲法学説は、平和的生存権を次のように定義している。「戦争と軍備および戦争準備

によって破壊されたり侵害ないし抑制されることなく、恐怖と欠乏を免れ平和のうちに生存し、またそのような平和な国と世界をつくりだしてゆくことのできる核時代の自然権の本質をもつ基本的人権であり、憲法前文、特に第9条および第13条、また第3章諸条項が複合して保障している憲法上の基本的人権の総体である。」また、平和的生存権の規範的全体構造は、「目的においても手段においても平和に徹し、国際的・国内的次元にまたがり、客観的制度・主観的権利の両側面の保障があり、外延に政治的規範をもち、中核に法（裁判）規範を含む」と、考えられている。深瀬忠一「憲法学からみた『平和基本法』（下）」『世界』1994年5月号、312頁。

- 15) 拙稿「社会党の変節と平和憲法のゆくえ」『月刊・状況と主体』1994年9月号、43-44頁。
このような考え方は、憲法学界における通説的見解である。山内敏弘『平和憲法の理論』日本評論社、1992年、古川純・山内敏弘『戦争と平和』岩波書店、1993年等を参照。
- 16) 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂（共著）『注解法律学全集1・憲法I』青林書院、1994年、24頁（樋口陽一執筆）。
- 17) 『THIS IS 読売』1994年12月号、43頁。
- 18) 同上53頁。
- 19) 自由法曹団「無制限の海外派兵を認め、強権的国家体制づくりをめざす、読売新聞社の改憲試案に反対する声明」赤旗評論特集版931号、25頁。
- 20) 森英樹「『読売』の『改憲試案』を読む」赤旗1994年11月9日。
- 21) 樋口陽一『憲法』創文社、1992年、89-92頁参照。
- 22) 『THIS IS 読売』1994年12月号、48、50頁。
- 23) 前文の中心をなす非武装平和の宣言をまったく無視してしまい、その代わりにそれと不可分に結合して打ち出されている国際協調主義の理念をうたった部分＝「われらは国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思う」「われらは、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と信ずる」だけを取り出して、これを何と自衛隊の海外派兵の根拠に使う議論のこと。つまり、憲法前文と第9条を切断し、それを対立させた上で、前文によって第9条の理念を否定するという手法を取り、第9条と前文は一体という従来の常識を破って、第9条突破を前文を使ってやろうとする議論の仕方である。渡辺治『政治改革と憲法改正』95-97頁参照。
- 24) 渡辺治「新・新党の旗印となる『読売』改憲試案」『前衛』1995年1月号、83-85頁参照。

Ⅲ 改憲試案「第二章天皇」の検討

読売新聞社は、「現代の天皇、皇室は長い歴史の中で、変わることのない皇統を維持してきた。その存在は、文化的、社会的であり、その伝統的な象徴性に着目すべきである²⁵⁾」という観点のもと、天皇条章の改正作業は、「象徴天皇をさらに明確化することに重点を置いた。21世紀に向けた天皇、皇室のあり方については、親しみやすさと同時に、ある種の威厳も備えるべきだ、との考え方が妥当であろう。こうした基本的立場から、天皇制存続を前提に案文を作成した²⁶⁾」と、述べている。具体的には、①現行第1条の国民主権と象徴天皇を分離し、②「天皇の権能の限界」を明確にするため、同条項を「国事行為に対する内閣の助言と承認」の前に規定し、③国会召集、衆議院解散、栄典の授与の

ように国政に関連があるとみなされる余地のある国事行為をさらに形式化した。

しかしながら、重大な問題点を含んでいるのは、④「外務省では、対外的に儀礼上ではあるが、天皇を元首扱いしている。各国ともこれに対応する形で、天皇を元首と認識して、処遇している」という現状を考慮して、対外関係の国事行為を現行憲法第7条第5号の後半部分と第8、9号を一つにまとめる。そして、この点に限定して「国を代表して」という表現を付け加え、「名目的ではあるが、元首的性格を持つ一面を肯定した手直し²⁷⁾」を行うことを、次のように提案していることである。

第9条（天皇の国事行為）天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、次の国事に関する行為を行う。

- 一 国を代表して、外国の大使及び公使を接受し、また、全権委任状及び大使、公使の信任状、批准書及び法律の定めるその他の外交文書を認証すること。

標準的な注釈書に従うと、ここで、「全権委任状」とは、特定的外交交渉を行い、とりわけ特定の条約を締結するための権限を与えることを示す文書をいう。全権委任状が、特定目的のための外交使節派遣の際に問題になるのに対し、特定の相手国に駐在する外交使節について問題になるのが、「大使、公使の信任状」である。「信任状」とは、特定国に派遣する特定の者を大使または公使として信任することを表示した文書をいう。信任状を発する権限そのものは、全権委任状の場合と同様に、内閣に属し、天皇はそれを認証する権能だけをもつ。信任状の宛先は、外交使節を派遣する相手国の元首である²⁸⁾。

「批准」とは、署名された国際条約に同意を与えてその効力を確定させる行為をいう。条約とは、ひろく国家間の文書による合意をいう。条約には、全権委員の署名によって成立するものと、それに加えて批准が行われることによって成立するものがあり、後者の場合は、「批准書」の交換・寄託によってはじめて、条約は成立し、効力を発する。従って、批准を行う権限は、条約を締結する権限をもつ機関に属する。日本国憲法において、条約締結権（第73条第3号）、従って条約批准権をもつのは内閣であり、批准書の作成も当然に内閣の権限に属する。天皇が行うのは、批准書を認証することだけである。条約批准権は、伝統的な意味での元首概念の最も重要な標識とされてきた。日本国憲法第7条第8号が、批准そのものでなく批准書の認証のみを天皇の権能としたことは、憲法が天皇を伝統的な意味での「元首」として位置づけていないことを、意味する²⁹⁾。

「認証」とは、その対象となった行為が権限ある機関によって行われたことを公証する行為である。認証の対象となる行為は、認証をまたずにすでに確定的に成立しており、また、認証を欠いてもその効力は影響を受けない³⁰⁾。

「接受」とは、外国の大使および公使を接見する儀礼的な行為をいう。憲法第7条第9号の接受とは、儀礼的な事実行為としての接見と解される。従って、外国からの信任状は、わが国に対する場合、外交代表権をもつ機関である内閣を宛名として発せられるべきである³¹⁾。

全権委任状ならびに大使および公使の信任状に関して、憲法がそれらを附与することそのものではなく、それらを認証することのみを天皇の権能としていることは、天皇を「元首」とみることができるかどうかという論点に関連して、意味をもつ。たしかに、全権委

任状等の附与そのものが天皇の権能とされたとしても、天皇が国政に関する権能を有しないという憲法第4条の基本原則がある以上、その権能が実質的決定権を含まないことは、自明である。しかし、名目上であれ天皇が全権委任状の附与権をもつことになると、立憲君主（あるいは名目的権能だけをもつ大統領）がそのような権能をもつことによって国の「元首」とされるのと同様な意味で、天皇を「元首」と見ることができることになるであろう。批准書その他の外交文書について、その認証のみが天皇の権能とされていることについても、同じことがあてはまる。これら対外的代表権にかかわる事項について、憲法が、認証だけを天皇の権能としていることは、とりもなおさず、憲法が、天皇を、少なくとも普通の意味での「元首」としては位置づけていない、ということを示している³²⁾。

現憲法では、天皇は全権委任状・信任状を認証するだけで、これら文書を発行するのは内閣である。ところが、現実の書式においては、あたかも天皇が発行者であるかのような体裁がとられてきた。全権委任状およびその認証の文書形式の実例をあげれば、次の通りである（サンフランシスコ平和条約会議の際の全権委任の場合）。

日本国天皇裕仁は、この書を見る各位に宣示する。

日本国政府は、昭和26年9月4日からアメリカ合衆国サン・フランシスコ市において開催される平和条約に署名するための国際会議における日本国全権委員として

内閣総理大臣

吉 田 茂

外 務 大 臣

〔以下の委員の氏名は略す〕

を任命し、この会議に参加する諸国の全権委員とともに、各別に又は共同して、議事に参加し、且つ、この会議において作成せられるすべての国際的文書に署名調印する全権を与える。これらの文書は、国会の承認を経て批准するため、日本国政府に提出せられるべきものとする。

ここに、日本国憲法の規定に従い、これを認証し、その証拠として、親しく名を署し、国璽を鈐せしめる。

昭和 年 月 日 ○○において

（御名 御璽）

内閣総理大臣 氏

名 官印

外 務 大 臣 氏

名 官印

これによると、文章の最後に、「認証」という言葉が明示されているが、文章全体の構成が、全権委任状とそれに対する認証という二つの要素を不分明にした形となっており、見る者に対して、全権委任状そのものが天皇によって発せられているかのような印象を与えるものとなっている³³⁾。

信任状およびその認証の文書形式の実例も次の通りである（明仁天皇になり文書は改められたが、体裁は同じ）。

日本国天皇（御名）

〇〇国大統領〇〇閣下

閣下

日本国政府は、日本国と〇〇国との間に存在する友好親睦関係を維持増進せんことを期し、〇〇を日本国の特命全権大使に任命し、貴大統領の下に駐劄せしむ。茲に、日本国憲法の規定に従ひ、本書を以て之を認証す。

〇〇は、人格高潔、職務に忠実に才幹あり、能く其の大任を全うして閣下の信倚に背くことなかるべし。同人が日本国の名において閣下に以聞する所あるにおいては、全幅の憑信を賜はらんことを望む。

此の機会に、閣下の慶福と貴国の隆盛とを祈る。

昭和 年 月 日

〇〇において

（御名 御璽）

内閣総理大臣 氏

名 官印

外務大臣 氏

名 官印

全権委任状について指摘したことが、ここでもあてはまる。信任状そのものとそれを認証する文書との区別が不分明であり、しかも、それが、外国の元首に宛てられているため、天皇の地位が外国の元首と同種のものである——従って、名目的にであれ、対外代表権をもつ——という印象を、強く与えるようなものとなっている³⁴⁾。

また、外国からの外交使節が持参する信任状の名宛人は例外なく天皇となっており、実際にも、皇居の正殿・松の間で「信任状捧呈式」が行われ、外務大臣が侍立するなかで、天皇に対して前外交使節の解任状と信任状の正本が捧呈されている³⁵⁾。

以上のような天皇の実質的元首化傾向に対して、横田教授はこう指摘している。「法的には、元首とは国を代表する存在であるということ以上を意味するものではない。しかし、元首という言葉が一般的に日本で使われる場合には、過去の天皇像を投影して、権力・権威ともに強力ななにかを想起させる働きをこの言葉は持っている。したがって、天皇をいったん元首として把握した場合には、元首であるからということを理由に、天皇を敬うべしといったような、過去の元首天皇にまつわるさまざまな事柄が強調、復活される危険がある。そうした状況のなかでは、天皇を元首とみる慣行が国内的にも成立しつつあることは、天皇の権威強化と必然的に結びついていくことになる³⁶⁾」と。

従って、改憲試案の提案は、現在の政府による憲法運用をさらに一歩進めて、憲法規範の上でも、外交関係における国家代表性を明白に天皇に附与しようというものであり、到底賛成しがたい内容である。なぜなら、「日本国憲法上の国事行為は、天皇の外交大権を否定し、外交問題の処理権限を内閣に移したうえで（憲法73条2号）、成立したものであり、「天皇、皇室を国政から遠ざけ、外交から遠ざけるのが日本国憲法の基本的な姿勢である³⁷⁾」からである。

最後に、⑤現行憲法第8条（皇室の財産授受＝「皇室に財産を譲り渡し、又は皇室が、財産を譲り受け、若しくは賜与することは、国会の議決に基かなければならない」という

規定)は、現行第88条(皇室財産・皇室の費用)と重複する部分があり、現在の皇室関係予算は他省庁と比べると、きわめて小規模であり、内訳も大半が人件費であることを理由として、天皇の章には不要であるとして、削除を提案していることを検討する。

結論からいうと、日本国憲法第8条を削除する必要性はないと考える。第8条は、「天皇および皇族と、皇室以外のものとの間に、多額な金銭の、あるいは疑問のある不当な財産の授受が行われ、それによって皇室に財産がふたたび集中したり、あるいはこの授受を通じて、皇室と財産贈与者の間に、非民主的な関係が生ずる危険性を排除するため³⁸⁾」、財産の授受を国会の統制のもとにおいたのである。従って、第8条は、“皇室経費は、国が負担するが、毎年予算に計上して、国会の議決を経なければならない”旨を定めた第88条とは区別される、独自の意義を有している。しかも、実際に皇室経済法は、相当の対価による売買等通常の私的経済行為、外国交際のための儀礼上の贈答、公共のためになす遺贈または遺産の賜与、および年間一定価額内の財産の賜与または譲受について、そのたびごとに国会の議決を経る必要がないことを定めており(第2条)、煩瑣な議決を求めている訳ではないのである。

注

25) 読売新聞1994年11月3日。

26) 『THIS IS 読売』1994年12月号, 55頁。

27) 同上誌, 58頁。

28) 『注解法律学全集1・憲法I』青林書院, 1994年, 122-123頁(樋口陽一執筆)の記述による。

29) 同上書, 128頁の記述による。

30) 同上書, 119頁の記述による。

31) 同上書, 130頁の記述による。

32) 同上書, 119-120頁の記述による。

33) 同上書, 122-123頁の記述による。

34) 同上書, 123-124頁の記述による。

35) 横田耕一『憲法と天皇制』岩波新書, 1990年, 85頁。

36) 同上書, 88-89頁。

37) 横田耕一・江橋崇編『象徴天皇制の構造』日本評論社, 1990年, 79頁(江橋崇執筆)。

38) 吉田善明『日本国憲法論』三省堂, 1990年, 103頁。

《未完》