

# いわゆる「十七人意見書」について

——『憲法改正の方向』に対する全面的な批判として——

田 畑 忍

## 一、いわゆる「十七人意見書」

いわゆる「十七人意見書」は、最初「十八人意見書」と呼ばれていたものである。それは『憲法改正の方向』という題名で「参考資料」として憲法調査会に提出され（昨年（38年）の九月）、また同時に一般にも公刊されたものである。

すなわち「意見書」の「はしがき」には、「意見書」は「八木秀次、愛知揆一、潮田江次、大西邦敏、小島徹三、郡祐一、吉村正、高田元三郎の八委員」が、「昨年二月から十数回にわたって、自由に意見の交換を重ねてきた」その結果まとめられたもので、「憲法調査会における、憲法改正意見の大勢が、およそどこにあるかを明らかにすると同時に、いわゆる護憲運動の、平和、民主、自由の憲法精神を没却するものという、憲法改正にたいする非難が、当らないものであることを、理解してもらいたいために公刊する、という趣意が述べられている。

そして共同執筆者として、「八木秀次、高田元三郎、小島徹三、大西邦敏、吉村正、潮田江次、郡祐一、愛知揆一、

田畑巖穂、小平修」十氏の名前が、かかげられている。また、田畑巖穂・小平修両氏が、特に「この書の起草などについて、多大の努力をされた」（はしがき）ことが書きしるされている。この十氏の中、右の二氏は憲法調査会の委員ではなく、八人の委員中、大西邦敏君と吉村正君は早稲田大学の憲法と政治学の教授であり、そして潮田江次君は慶応大学の政治学の教授であるが、代表者の八木秀次博士（電気工学専攻）等は、いわゆる憲法・政治学の専門家ではないのである。

それは別としてしかし、私は、憲法調査会における多数意見を盛り込んだこの「意見書」が、「憲法改正」の方向を示すものであるとは毛頭考えることができない。逆にそれは「憲法改悪」の方向を明示しているばかりでなく、「平和、民主、自由の憲法精神を没却するもの」と断定するほかはない。彼等が「平和、民主、自由の憲法精神」を没却し、改悪を改正と潜称するにもかかわらず、其の看板の偽りは鏡を見る如くに明白である。すなわち「改正」と「改悪」には、天地霄壤の差があるからである。すなわち憲法の改正は、歴史の発展に従い国民の権利と自由と幸福の幅を拡げ、権力の幅を狭めるように憲法の規定内容を変えることである。そして憲法は、もちろん改正のみを定めるものであって、改悪を認めるものではない。しかし改悪を改正の名目で企図される場合を防ぐために、憲法はその改正の手續を特に困難にしているのである。そこに憲法の保守性があり、また進歩性があるのである（拙著『憲法学講義』『憲法重要問題の研究』『憲法改正論』、及び拙稿『憲法改正と憲法改悪』等参照）。

（附註） この意見書に対しては、いわゆる「高柳意見書」を書いた高柳賢三氏が反論を執筆されているほか、小林孝輔教授の「十七人意見について」（憲法研究所特集Ⅱ『戦争と各国憲法』所収）等、いくつかの批判の文献が存しているのであるが、ここでは「高柳意見」を若干引合いに出すだけにして他には触れないことにする。それは、このポレミックを読者にわかり易くするこ

とも役立つであろう、と考えるからである。

「十七人意見書」は、十七章から出来ている。

すなわち十七章の内容は、「一 日本の憲法はいかなる憲法であるべきか」・「二 現行憲法の改正に対していかなる態度をとるべきか」・「三 天皇制のありかたについていかに考えるべきか」・「四 日本の自衛隊制はいかにあるべきか」・「五 国民の権利および義務について憲法はいかに規定すべきか」・「六 政治の基本機構はいかにあるべきか」・「七 国会に関する規定はいかにあるべきか」・「八 内閣制度はいかにあるべきか」・「九 直接民主主義的諸制度に対し憲法はいかなる態度をとるべきか」・「十 政治機構の基礎にあるものとしての政党について」・「十一 選挙の公正を保障するために特別に憲法上の機関をもうけるべきか」・「十二 司法制度の組織および権限はいかにあるべきか」・「十三 地方自治のありかたはいかにあるべきか」・「十四 緊急事態ないし非常事態に対処する制度はいかにあるべきか」・「十五 財政に関する憲法の規定はいかにあるべきか」・「十六 最高法規と憲法改正に関する規定はいかにあるべきか」・「十七 憲法における前文の規定はいかにあるべきか」ということになっている。

従って、この小論では、或いはこの順序に従い、或いは順序を無視しながら、其の内容を検討しつつ些かの反論を加えてゆくことにする。

## 二、「意見書」の方向と内容の概観

(一) 「十七人意見書」(以下単に「意見書」と呼ぶことにする)は、「一 日本の憲法はいかなる憲法であるべきか」について、「1 現行憲法の制定過程をどう見るか」「2 現行憲法の内容をどう見るか」「3 いかなる憲法である

べきか」について論じ、さいごに「改正」とは反対に「改悪」への方向を示している。

(二) 先ず制定の経過について、現行憲法は占領中という最悪の環境でつくられ、連合国側で計画されただけでなく、その草案のマッカーサー案が、憲法や政治学の専門家でない軍人の手で一週間ぐらいで用意され、そうして日本政府に強制された押し付け憲法であるというのが、「意見書」の独断である。即ち、占領中ということは、憲法の改正にあって必ずしも「最悪の環境」でないばかりでなく、むしろ「最上の環境」であったとも言いえられる。何故かと言えば、あのような非常の時でないかぎり、憲法の大改正・大躍進などという大業を果すことはできないからである。<sup>(註一)</sup> また帝国憲法改正の大業は日本国民の要望するところであり、また日本の受諾したポ宣言の趣旨に副うゆえんであって、連合国占領政権が得手勝手な専制武断の政治をする代りに、ポ宣言を忠実に反映し実現するための当然の努力をしたことを意味する。国民の側から簇出した各種の憲法改正草案<sup>(註二)</sup>を見ても、そのことの一面が明らかに知られる。事実、改正を欲しなかったのは政府と戦犯族と一部の学者にすぎない。<sup>(註三)</sup> すなわち政府が改正の意味をなさない松本案をつくらう結果、止むなくマ草案がつくられたのであって、例へば仮りに内府の「佐々木案」が政府案であったならば、おそらくマ草案はつくられることもなく、単にその修正を示唆しただけでよかったであろう。<sup>(註四)</sup> またマ草案の準備したのは軍人の肩書をもったホイットニィ、ケーデイス等の法曹である。彼等が、国民側の草案等を熱心に研究していたればこそ、あの堂々たる草案を僅かに一週間ばかりでつくり上げることができたのであって、その努力とアビリティとはむしろ見上げたものと言うべきであろう。のみならず、かつて大山郁夫教授を援けたコールグロヴ教授が、マッカーサーの顧問として来日していたことも明白である。従って、くだらない松本案作製に加わった日本の専門学者や「押しつけられた」政府官僚は、その不明を恥じて然るべきであると思う。すなわちマ政権が、「国民に訴える

ぞ」と言つて、政府に押しつけたのは事実であるが、押しつけられかつ「干渉」を受けたのは政府官僚であつて、これを押しつけた真の主体はマ政権を使った日本の国民であることを知らねばならない。殊に第九条の平和主義規定の<sup>(註五)</sup>発案者が首相幣原喜重郎であつたことはまぎれもない事実である。従つて幣原喜重郎の歴史的価値は今後益々高まり輝やくであろう。また国会での明治憲法改正審議のさい、マ政権に対する外国恐怖症のために一も二もなく賛成した議員諸君に反して、佐々木惣一博士（当時、貴族院議員）や共産党の議員諸君が、占領軍の干渉圧迫を些かも受けることがなく、十分に反対の質問や演説をなし得たということも、日本国憲法制定の事実が国民的地盤に立脚していたことを物語るものと言ひ得られよう。初期マ政権の圧迫干渉の対象は国民ではなくて、実に国民を圧迫干渉してきた政府官僚軍閥財閥であつたことは何等の疑いがない。故に、この厳然たる歴史的事実を無視して、日本国憲法の制定を語することは断じてできない筈である。

(註一) 当時改正限界説の美濃部博士が改正に反対され、改正無限説の佐々木博士が大いに改正を主張された経緯を見れば、このことはしゆうぶんに言ひ得られるところである。田畑忍『佐々木博士の憲法学』『憲法学講義』等参照。

(註二・三) 尾崎行雄・高野岩三郎博士等の改正案、各政党の改正案等が簇出してゐたことは周知の如くであり、また政府が改正を望まず、止むを得ず着手した政府松本案にそのような改正を望まない意向の示されていることもまた明らかにせられている。前掲拙著等参照。

(註四) このことは佐々木博士の明治憲法改正案を見れば首肯され得よう。前掲『佐々木博士の憲法学』参照。

(註五) 幣原喜重郎『外交生活五十年』『幣原喜重郎』、青木得三『幣原喜重郎の平和的实践』等参照。

(三) 次ぎに「意見書」は、現行憲法は、ひとり手続の問題だけでなく「その内容さえもよいと言えない」と言ひ、そこには多くの「不備、欠陥、矛盾」があり、「ずさん」であるときめつけている。しかも「この憲法のめざす平和主義、民主主義などの根本精神には何人といえども反対してはいない」と断じ、また国民主権的民主主義と平和主義を「高

く評価する」と言い、この「根本精神を正しく發展させ、将来にまで守ってゆこうと主張」している。そして、そのためには、「ワイマール」憲法以上に「観念的民主主義憲法」たる日本国憲法の全面に存する「不備、欠陥、矛盾」「ずさん」を訂正する必要がある、と言うのである。殊に其の不備・欠陥は「一国の生存と安全を保障する具体的な措置がまったく講ぜられていないことであり、「国家の緊急事態に対する応変の措置がまったくなおざりにされている」点にあると言うのであるが、しかしそこに言われている「一国」とは「一国の支配階級」のことであって、「一国の国民」のことでないことが明らかであろう。また彼等の非難する軍備・戦力の放棄は、原水爆の今日の時代に於ては、むしろ欠陥でなくて長所であり、国家非常権の放棄もまた決してその不備・欠陥ではない。この後の点については、例えば旧式のベルギー憲法が、すでに早く国家緊急非常権を廃止して成功している事実を直視すべきであろうと思う。

また「意見書」のこのくだりが、最後に、「総じて、諸外国の憲法にくらべれば、どこの国の憲法にもない規定が二十を数えるばかりでなく、ぜひ必要な条文規定がかなり抜けているずさんさや世界の憲法の一般的傾向を無視した時代錯誤性——前時代的性格——がめだつ。現代の民主的な福祉国家を建設するには、現行憲法の内容はあまりにも不完全すぎる」と言っていることは、むしろ現行憲法の内容と各国憲法の内容に対する其の比較憲法的な無知を、告白しているものと言うことができよう。彼等は要するに現行憲法の不備・欠陥・矛盾を不備・欠陥・矛盾と考えず、長所・美点を不備・欠陥・矛盾だと錯覚しているのである。それ故にこそ、現行憲法を「高く評価する」と言いながら、或いは「観念的民主主義憲法」と非難して見たり、或いは前時代的な憲法だと言って見たりする矛盾を不知不識の間に侵しているのである。のみならず現行憲法の人権規定等の完全実施によって始めて福祉国家の建設が可能であるにもかかわらず、人権規定を弱め平和主義規定をつぶすことによって、「民主的な福祉的国家を建設する」という

ような実に見えすいた虚言を言わざるを得ない仕儀になっているのである。

次に、その見えすいた虚論が更に「3 かなる憲法であるべきか」の中に展開されている。すなわち「意見書」は、第一に独立の憲法だから「自由にして自主的な国民の総意によって、よろこびのうちに制定される」べきだとしているが、事実国民は自主的な喜びを以て現行日本国憲法の定着を望んでいるのであって、政府と一部の人たちだけが其の改悪を計画し宣伝しているのではないか。現に自由民主党は其のような目的をもってつくられた憲法改悪のための反動政党なのである。現にこのことは御手洗辰雄著『三木武吉伝』<sup>(註)</sup>にも明記されているとおりである。第二に「意見書」は、「正しい歴史の方向に沿いつつ現代世界の進展に見合った若々しい生命力を盛りたい」、「前向きの理想的憲法」にしたい、などと言っているが、彼等は前向きの現行日本国憲法を安保条約体制でこわし、かつ空洞化しておいて「国情」と呼び、これをもとに歴史に逆行して日本国憲法の改悪をしようとしているのである。現に彼等自身も、他のところでは日本国憲法を立派な憲法だと言っていることは、前示(一、を参照)の如くであって、むしろ立派すぎるから改悪しようという意図をもつものだと言うことができよう。また「その内容は、自国の安全と国民の幸福を確保して、世界の平和に積極的に貢献し得るものでなければならない」と言い、「近代的な福祉国家の建設に最適と思われる条文規定」が必要だと言うのであるが、それらのことはすべて現行憲法の中に「周到に設け」られているのである。しかも彼等はこの事実を曲げているのである。更にまた彼等は「祖国愛、自主性、伝統」云々と言い、「生きている人間というものを憲法は考慮すべき」だと言い、「家庭の関係を、法的にうたうことが必要」だなどと言っている。しかし現行憲法の九条を変えないと困ると言っているのは支配階級とアメリカ側であって、現行憲法は「生きた人間」を大いに考慮し、家庭の幸福については其の基礎となるべき生活権の規定を設けているのではないか。

ただこれに基いた立法と行政が欠けているのである。そしてそのように、立法上行政上の欠陥は、政府と国会の怠慢の罪であることが明らかであると言わねばならない。そうしてまた「意見書」は、憲法は「わかりやすく正しい日本語で書かれるべきで」あり、「格調の高い文章が望ましい」のであると言っているが、しかし、現行の日本国憲法の文章は、旧憲法に比しても、他の法文に較べても、むしろ「わかりやすく正しい日本語」であって、しかも格調も高い、と言えるのではなからうか。最後に、「意見書」は「一案として新憲法」の構造を示すということで「前文と本文」との関係について「前文」を非拘束的なものとして、主権在国民・民主主義の原則、皇室中心の社会構造、皇室（天皇）の政治的無責任を謳うことにし、「本文」では「実効的な規定」を定めるべきであると主張しているが、このことによって、「意見書」が憲法の主権在民主主義・平和主義の法理を天皇象徴主義の法性とともに剥奪して、権力主義の法性を鮮明にしようとするものであることを、相当露骨に示しているものと言うことができよう。「意見書」が、各章について天皇制の存続、九条の平和主義廃止と軍備体制の確立、人権の制約と義務の強化、国会の最高機関制の廃止と議会主義の弱化、国家緊急非常権の設定を強調していることは、其の権力主義としてはまことに自然であるが、そこに国民のための福祉国家のイメージを見ることは全く不可能である、と言わねばならない。

(註) 御手洗辰雄『三木武吉伝』には、「保守の総結集」が三木武吉の生命であり悲願であったこと、それは革新政党的進出(三分の一議席獲得)したことを恐れたためであることが記述されている。例えば、「三木の恐れたものが二つある。一つは保守勢力の分断確執によって失わずともすむ議席を失い、それがため憲法改正の機会を永久に失う恐れである。今一つは社会党発展に内包する容共勢力の進出である」(同書、四三四頁)と述べられている。すなわちそれは支配階級の本能的恐怖であって、憲法改正と言っているのはもちろん支配階級のための憲法改正であり、従って国民にとつての憲法改悪にはかならない。

しかし、三木的方式(鳩山・岸・佐藤ライン)の憲法改悪の機会は、今日すでに永久に失われていると言っても言いすぎではない。それは三



木武吉の「保守合同」による反動政党的結成がすこしく遅れたためである。今日の問題は、吉田・池田・西尾・高柳ラインの憲法体制改悪の方式を如何にして独占するかにあると言えよう。

(四) 「意見書」が「二 現行憲法の改正に対していかなる態度をとるべきか」について述べているところは、「一 日本の憲法はいかなる憲法であるべきか」で言っている態度を繰り返しつつ、先ず社会党・共産党の護憲の立場を其の改正の意図の故に、矛盾撞着であるときめつけるのみでなく、革命を有利にするためのものにすぎないと語っている。しかし「意見書」は、革新政党的護憲が「憲法改悪反対」にあることを故意に誤解して、無理な非難をしているにすぎない。革新政党的が将来に於て国民のために「憲法改正」を考えるべき政党的であることは当然のことであり、そこに其の本領のあることは言うまでもない。ただ革新政党的は絶対に「憲法改悪」を考え得ない点で、「意見書」と其の立場を全く異にしているのであって、革新政党的の護憲の主張と「憲法改正」の根本政策との間には何らの矛盾もないのである。むしろ矛盾は「意見書」にのみ著るしいと言わねばならない。

次ぎに積極的に改悪を主張するこの「意見書」が、解釈と運用によるなくずしの憲法改悪論を展開する高柳意見(註一)に対して加えている非難は、要するにそれが一種の「背北主義、ごまかし主義」であると言うのである。然しそれはいわゆる「目くそ、鼻くそを嘲う」の類と言うのほかはない。ただ「れっきとした現代の成文憲法の解釈や運用に大きな幅を予想することは、「成文法」の存在価値を軽視し、ひいては法治主義、立憲主義の建前を否定する道に通ずる危険を内包している。したがって、成文憲法をみとめる以上は、多岐にわたる解釈上の疑義や運用上の歪曲は、できるだけ避けるように細心の注意をはらうべきは当然であろう」と言っていること自体はもとより正論である。しかしそれ故にこそ、違憲の「国情」に合うように改正(実は改悪)せよという理窟はおかしい、と言うことになるので

ある。それよりもその理窟は成り立ち得ないのではなからうかと思う。

更に彼等は、諸外国の中、「民主国の多くは憲法改正」を行っているという。しかし、民主国の名に値する国では「改正」を行っても「改悪」は行っていない、というのが事実である。<sup>(註二)</sup>あるいはまた民主国の名に値する国では旧態

依然たる旧式憲法の状態に於て、しかも立法上に於て、また行政上に於て憲法体制または憲法主義体制をすすめているという事実を知るべきである。また「意見書」は「日本ではあまり憲法改正に尻ごみしすぎるくらいがありはしないか」と言うのであるが、日本では「憲法改正」を考えるとどこか、「憲法改悪」のために安保条約をつくり、その力で権力主義的反憲法体制をつくって、なしくずしの改悪をすすめて、形式的な改悪の用意をしているのである。要するに、この「意見書」自身が、なしくずしの改悪を評価しつつ、しかもそれでは満足ができないので、何とか早く徹底的に改悪をしようと言う態度と焦りを見せていることを知るべきである。

そのような其の態度が、三木(武)・鳩山・岸・佐藤ラインに属するものであることは、これを掩いかくすことができないであろう。<sup>(註三)</sup>

- (註一) 高柳賢三『天皇・第九条』『憲法に関する逐条意見書』、田畑忍『高柳意見』の保守性』『高柳意見』の保守的側面と反動的側面』等参照。
- (註二) 例えば、アmendメントを幾度も行ったアメリカ合衆国憲法を見ても、このことは明らかである。拙著『憲法学講義』等参照。
- (註三) 田畑忍『高柳意見』の保守的側面と反動的側面』参照。

### 三、天皇制と第九条

以下は、この「意見書」の各論の検討になるのであるが、先ずそれは「三 天皇制のありかたについていかに考え

るべきか」について述べている。

すなわち「意見書」は、将来も天皇制を存続すべしとする立場をとり、「主権在民」「国民主権」に立脚した天皇制を主張するのである。そして、その理由として、「民主主義―国民主権―と、天皇制―君主制―と」は「両立し、調和する」と言うのであるが、それは国民主権が共和制（彼等が「君主制に対立する觀念」なりとする）であることを無視していることに由る。すなわち現行日本国憲法が、すでに天皇象徵制としての共和制を採用していることの無理解にそれは由来している、と言うこともできよう。その無理解のために、「意見書」は主権在君のイギリスやスエーデンの君主制と、主権在民の天皇象徵制とを全く同視して、これを疑おうとはしないのである。

「意見書」が、このようなわざとらしく見える混同と混乱の上に立っている点は誤りではあるが、しかし象徵天皇が国家・国民の象徴であり、其の意味で元首であるとする点は正しいと言わねばならない。<sup>(註一)</sup>ただ、それは、誤解がもたれている元首説であり、また規定の改悪をも考えているものであるから、天皇は国家元首なりと「明記するほうが望ましい」としているのである。従って、「摩擦を生ずるなら明記しなくてもすむ」し、「改めて規定するまでもない」が、「君主―天皇―の権限を、なるべくおごそかに、なるべくたくさん憲法に規定するというのも一つの方法」だと言っているのである。結局は天皇の権限の拡張を説き天皇制への逆行を方向づけているものである。例えば、「現行憲法をさらに拡充させて、大使公使の親任状に親署することとか、これを授与することなど、主に一国の代表者、国家元首にふさわしいような規定を設けたらよいであろう」と言うのであるが、「意見書」が現行憲法の解釈を曲げて天皇制を主張し、かつその拡充を企図しているものであることは明瞭にして疑いがない。

「意見書」はまた、第九条の改悪について、「四 日本<sup>(註二)</sup>の自衛体制はいかにあるべきか」と題する章で説述してい

る。先ず「前文」（序節）を問題として、「前文」に「感情的な高ぶり」や「自己反省のうしろめたい影がちらついている」とし、「他国信頼（または依存）主義」「無防備主義」を謳っているとしている。次ぎに、「これを受けて第二章」戦争放棄が思いきった規定をしているのだと断定しているのであるが、「周囲の他国がすべて軍隊をもっているような現状では、一国だけが無軍備であることは、その国の安全（防衛）が保障されないばかりでなく、それを通じてかえって世界平和にマイナスの作用をおこす危険さえありうる」と言い、更に飛躍して「憲法の平和と安全についての規定は、脆くも冷厳な国際状況の前に破綻し、挫折してしまった」と断じ、また「現行憲法は真の「平和憲法」ではもはやなくなってしまったとさえいってよい」と言うようなケチをつけて、軍備の必要を説く。すなわち、それは軍備・戦争主義の憲法こそ平和主義の憲法であるという詭弁の論理であり、戦争即ち平和だという非論理にほかならない。しかし、この「意見書」にとって、論理はいっこうに問題ではなく、戦争を放棄することは「独立国」ではない、だから軍備と戦争の規定が必要だという其の主張がおそらく本音であろう。従って、彼等が支持すると言っている平和主義は、実は平和主義とは似ても似つかないものである、と言わねばならない。

すなわち其の好まざる「前文」で、また其の忌避する第九条で、国際協調主義と平和主義とを謳っているのであるから、平和主義には反対だと言うべきところを、逆に平和主義を尊重すると称しつつ、他の国家と同様に自衛軍の設置を憲法に明記すべきであると言ひ、また其の理由として、戦争放棄は「狂気の沙汰である」とさえ考えられていると言うのである。従って、そのような理窟には論理が通らないだけでなく、その感情もまた歪んでいるとしか評し得ない。しかし其の基本思想は、自衛軍と、アメリカとの軍事同盟と、国際連合的安全保障体制以外には日本の安全保障はない、という主張のあたりにあると言えよう。従って、「結論として、第九条は全面的に削除するのがぞまし

く、これに代わってはつきり憲法に国家の安全に関する条項を規定すべきである」と言い、自衛軍に対する文民的統制と国防の義務も合せて明記すべきだと主張するのである。すなわち「それらの内容は、一 総則的規定および侵略戦争の否認をはじめとする国際平和条項、二 自衛軍の設置、三 自衛軍の組織およびその民主的統制、四 国防の義務、五 その他、という項目にわけられる」と言い、かくして「意見書」は、第九条の削除によって始めて自衛隊違憲論や再軍備反対論を完全に叩きつぶし得ると言う、全面的な改悪構想を繰り返し展開するのである。同じく第九条を嫌っている高柳意見の曖昧さにくらべて、<sup>(註二)</sup> 十七人意見書が改悪主義に徹底していることは言うまでもない。

なお、彼等の「意見書」の九条改悪論は、「1 現行憲法の前文と第九条をどう考えるか」、「2 日本の独立と安全はどうして達成されるか」、「3 第九条をどうすべきか—改正の基本的方向—」、「4 第九条をどう改正するか—改正の具体的提案—」という筋書になっている。

(註一) 拙著『日本国憲法条義』『憲法重要問題の研究』『憲法学講義』等参照。

(註二) すなわち高柳氏は、九条は好まないが、現に存在する条文であり、しかもまた現に自衛戦力が存在するのであるから、自衛戦力は九条に反せず、また将来のために九条を形式的に変えるべきではない、変えれば各国の疑惑を招くと言うのである。曖昧な解釈論であり、変な政策論である、と言わねばならないゆえんである。前掲高柳意見書及び拙稿参照。

#### 四、国民の権利と義務

「意見書」は、「五 国民の権利および義務について憲法はいかに規定すべきか」について、「1 自由・人権の現代的意味」・「2 現行憲法の人権保障の問題点(1)—第十条から第三十条まで—」・「3 現行憲法の人権保障の

問題点(Ⅱ)——第三十一条から第四十条まで——を、其の内容として、それらの基本的人権の幅を狭めるべきことを主張している。

彼等は、先ず、基本的人権と「社会(ないし国家)の秩序」とは「矛盾し反撥し合う性質のものである」とする極めて誤った立場をとっている。従って、国民個々人の間における基本的人権の調整としての公共の福祉という日本国憲法所定の「人権主義」を否定することによって、その「権力主義」を暴露している。すなわち「意見書」は、国家権力に対する基本的人権と自由の保障の意味を認めながらも、結局は基本的人権の本質を把むことが其の根底に於てできていないのである。すなわち「意見書」は、日本国憲法に於ては「自由・人権ですら、旧時代的な権力からの自由ではなく、権力への自由、権力の利用への自由という積極的な意味をもち、社会の秩序の維持、公共の福祉の増進によって、福祉国家の建設をめざすように生かされるべきである。これが今日から将来にかけての自由・人権のありかたであり、新しい時代の福祉国家、社会国家における自由の近代化のありかたであると思われる」、と言っているからである。要するにそれは彼等は、基本的人権が権力からの自由の権利(自由権)と権力への自由の権利(政治への権利・国務請求権・生活権)の区別をせず、また基本的人権の本質が、権力に対して、自由と抵抗の権利である、というこの理解を全く欠いているためである。そのため、人権と自由の幅を狭めようとすることになり、かくして其のいわゆる「福祉国家」が、「警察的権力主義的国家」にほかならないということがまことに明らかである、と言えよう。「警察的権力主義的国家」思想が、彼等のいわゆる「旧時代」的な国家思想であることは言うまでもない。それを彼等は強いて新しいと僭称しているのである。そこで「2 現行憲法の人権保障の問題点」(1)として、先ず10条から30条までについて、人権本位主義を先ず非難し、これをアナクロニズムであると断じ、かかる観点から「権

利・義務の規定で削除または新設すべき」ものがあるとして、それらのものを列挙している。即ち権利制限憲法規定明文化安心論をその理由として展開しつつ、一方権利規定の整理統合を説き、他方義務規定の増設を強調する。しかしこれは日本国憲法に七つの義務規定のあることを看過して、三つの義務規定しかないのであると盲断し、かくして第一に「国民が法律をまもる義務および国に対する忠誠の義務」、第二に「祖国（または国土）防衛、あるいは国防の義務」、第三に「徴発、労務の提供とか、機密保持とか」の義務を新設すべきことを主張しているのである。もちろん自由や権利の規定の新設はこれを説いていないのみならず、権利の制限強化規定の権力主義的な増設を主張するのである。例えば「公共の福祉という広い、漠然としたことばでなく、もっと具体的なことばをつかう必要がある」と言い、「公共の秩序、安全の保持、または増進、緊急の危難の防止、公共の道徳、衛生……憲法秩序の擁護」などを挙げているのである。また、これらの問題に関する高柳意見等に対する反駁をしている。しかし、かかる「意見書」が、福祉国家論ではなくて、反動的な改悪の権力主義的主張であることは言うまでもない。

かくして「意見書」は、家族制度の保護・復活を強調し、また公務員の人権の制限、信教の自由の制限、集会参加の自由の制限を説き、そうしてまた経営権の明記を主張する。もっとも、農村・漁業・中小業の保護助成、財産権の制限、勤労者の権利、在留外国人の保護・法的地位の明確化を主張する点に問題はないが、あとの一つを除いては、すべて現行憲法に大綱的な規定がすでに存しているのである。従って、「意見書」の執筆者は憲法を読んでいないのか、若しくは他の点で人権制限を主張するためのテレかくしを言っているのではないかと言う感じを、われわれは受けざるを得ないのである。

次ぎに「意見書」は、「3 現行憲法の人権保障の問題点（Ⅱ）」として、31条から40条までを問題にしている。先

ず「意見書」は、「これらの人権は司法上の人権という性質をもつから、あきらかにそれ以外の人権とは性質がちがうものである」と言って、その制限または削除を狙っている。殊に其の権力主義にとって、33条の不逮捕特権と38条の黙否権が気にいらぬらしい書き振りである。しかし、これらの人権を性質がちがうと見るのは明らかに誤りであって、「意見書」は身体の自由権を含むこれらのたいせつな人権に対する理解を全く欠いているものである、と言わねばならない。

もっとも「意見書」は、31条（罪刑法定主義）については一見穏当なことを言っているのであるが、やはりこれを変えらるべきことを主張している。

32条（裁判請求権）についても文句をつけて再検討をすべきだと言っている。

33条（不逮捕特権）については、緊急逮捕を明記せよ等と主張して、権力主義の立場を示している。

34条（不法拘禁に対する保障）及び35条（住所、書類、所持品安全の自由権）については、「人身保護法の根拠になるような規定を設けるべきだとの意見がある」と述べている。

36条（公務員による拷問及び残虐な刑罰は、絶対にこれを禁ずる）については、「残虐な刑罰」ということばを改めて、「人道に反するような方法により苦痛を与へる刑罰」とする」とか、種々の意見があるが、「一考に値いしよう」と言っている。

37条（刑事被告人の裁判請求権等）については、「迅速な裁判」を確保するための具体的な方策が問題となる」と言っているのはよいとして、その具体的な方策として、「行政裁判所、選挙裁判所、労働裁判所を特設すること」「司法裁判の権限外に属する統治行為というものをあきらかにすること」などを挙げているのは、人権確立のための司法



機構の破壊への改悪思想である、と言うことができよう。

38条（黙否の自由権、証拠主義、自白否定主義）については、自白主義への改悪を主張している。

39条（事後刑罰法の禁止、一事不再理の原則）については、運用の緩和を主張している。

40条（刑事補償請求権）については、この権利の拡充を主張している。

以上の主張の中には、改正の主張と見られるものもあるにはあるが、しかし結局はプラス マイナスして改悪の主張になっていることは疑いが無い。「意見書」が福祉国家主義ではなく、権力国家主義であることはすこしも疑いが無い。従って、彼等が「現行憲法の人権保障に関する条文は量が多いが、それらは単に平板的で羅列的で、そのあいだに整然とした整理がみられない。したがって、量こそ多いが質においておとり、しかも前時代的である。新しい憲法には、より豊富で広範でかつ近代的な人権がより簡潔で整然とした文章のもとに規定されるべきである」と言っているのは、空虚ないつわりの響きをもっているだけである、と感じざるを得ないのである。

## 五、政治の基本機構

「意見書」は、六から十五までを、政治機構の問題にあてている。

先ず、「六 政治の基本機構はいかにあるべきか」では、「自由民主主義の擁護」を謳っている。すなわち「これに根本的、本質的な改革をくわえるべきではない」が、「その具体的、部分的な法制度に修正をくわえる」べきだと言いい、そして「人民民主主義」乃至社会主義への方向の改正を否定する。かくして、「2 民主的政治原理の維持、強化」（国民主権・議会主義・多数決原理・基本的人権の尊重・三権分立・法治主義）と「3 政治の基本機構の維持」（天

皇・国会・内閣・裁判所」とを主張しつつ、若干の改悪の主張をしている。同時にまた、「天皇主権論」「選挙民権論」「首相公選論」に反対しているのである。しかし、それよりも彼等の主張の眼目は、社会主義憲法の改正阻止のために改悪の方向を示し、以て彼等のいわゆる「危険を防止しなければならない」とするところにある、と言うことができよう。

かくして「意見書」は、国会・内閣・司法制度・地方自治の規定について述べているのである。

#### (一) 国会

「意見書」が「七 国会に関する規定はいかにあるべきか」で特に強調しているのは、「国会は国権の最高機関である」(41条)という条文を全面的に削除すべきである」としている点である。その理由として、この種の規定は社会主義国家の憲法にある規定であって、「国会万能、国会絶対主義」になる惧れがあることと、むしろ権力分立主義に徹する必要があることを説いているのであるが、それは国政統括機関の必要を忘却しているだけでなく、権力分立主義に対する無理解を示しているものでしかない。と言うよりも、それは天皇制的内閣の権力強化の意図を仄示するとともに、社会主義恐怖症状の憐れむべき現れであると見るべきであろう。

その他、「2 両院制の維持」「3 参議院改革の要点」「4 国会制度の修正点」の節では、常会二回制を主張し、また一院制論を排し、参議院の組織の変更、参議院議員公選制の廃止と任期の縮少を主張し、また両院の合同会と法律案に対する内閣の拒否権の新設、国家非常時における議員任期の延長等を主張している。その主張の根底に権力主義の不逞な筋の通っていることは、これを容易に察知することができるであろう。

#### (二) 内閣

「意見書」の「1 内閣制度はいかにあるべきか」に示されている主張の力点は、議院内閣制の擁護と強化に置かれており、従って首相公選論に反対している点にある。殊に首相公選論反対には相当の頁を費やしている。また首相公選論に対する反対の点では「高柳意見」<sup>(註一)</sup>と異なるところがない。更にまた、われわれとも異なるところがない。しかし議院内閣制における内閣総理大臣の権限中の國務大臣任命権を天皇の権限とすべきことを主張し、また首相の指名権を衆議院に限定すべし<sup>(註二)</sup>と言い、閣議過半数決制を提唱し、内閣不信任権の制限を説き、総選挙後の内閣総辞職制を廃すべし<sup>(註三)</sup>と言い、衆議院解散の制限、法律の内閣拒否権などを主張しているなどの点で、「意見書」が権力主義的に改悪の方向を示すものであることは疑いがない。更に、かくして、公務員の範囲を明確にせよ(一)と言い、条約の範囲を明確にせよ(二)と言い、憲法的政令及び政令の事後審査制を廃すべし(三)と言っている諸点についても、その傾向は同じであって、「意見書」のことばに従えば、「いかに強力にして効率的な行政部をつくるか」という問題提起であり、「わが国情にあったもの」にしなければならないと言うことになっている。彼等の言う「国情」が、違憲の「安保条約体制」的国情以外の何ものでもないことは言うまでもない。

(註一) 田畑忍『高柳意見』の保守性』参照。

(註二) 田畑忍『首相公選論について』参照。その他吉村正編『首相公選論』中の同傾向の諸論文及び小野哲『首相公選についての研究』等参照。

### (三) 司法制度

「意見書」は、「十二 司法制度の組織および権限はいかにあるべきか」に於て、先ず「1 司法部の独立と拡大強化」を強調する。しかし直ぐ其のあとで、「2 違憲立法審査制の再検討」を必要とするとし、「違憲審査権は最

いわる「十七人意見書」について

高裁の大法廷に専属」させることと、「抽象的違憲審査権」については問題があること、条約等を統治行為とすべきこと、法律公布前の「事前審査制を採用すべきこと」等を説いている。しかし、そのような改悪論の前提に、日本国憲法81条と98条の無理解が厳乎として存在していることを見抜かねばならない。

つぎに「意見書」は、「3 国民審査制の改善策」と称して、国民審査は観念的に正しいが實際的でなく、また他方に裁判官弾劾制度があるのだから廃止すべきであるとし、せいぜい諮問委員会または「国会あるいは参議院」による八年毎の審査を行うことにすればよろしい、と言っている。しかし、このことは、彼等の言う司法権強化が、決して国民のためのものではなく、必ず権力体制の強化を目的としているものであることを端的に示すものである、と評することができよう。

その他、このような発想の線に従って、最高裁判所裁判官宣誓の義務、最高裁判所長官の国会に対する裁判状況報告の義務、検事総長・検察庁の権限の規定を設けよと主張し、更に「4 その他司法部の改革案」として現行憲法76条（特別裁判所及び行政裁判所設置否定の規定）を変えて、「軍事裁判所、選挙裁判所、労働裁判所、行政裁判所など」を設置すべきことを説き、また最高裁判所の「規則制定権」を変えること、最高裁判所の構成を具体的に憲法で定めること、裁判官選任について「諮問委員会、選挙委員会」を設けること、現行憲法82条二項所定の裁判公開の原則を緩和すべきことなどを主張しているのであるが、いずれも国民の人権の立場に立脚しない改悪論であり、従って改悪論であることは、明白にして疑いがない。

#### （四） 地方自治

「意見書」は、「十三 地方自治のありかたはいかにあるべきか」に於て、先ず「1 地方自治の現代的意義」と

して、地方自治は原則論的には民主主義の基盤であるが、現行憲法の地方自治の規定はアナクロニズムで正しくないから変えるべきであるとしている。そして「2 地方自治の章の修正案」として、(一)「地方自治の本旨」(92条)という法文の意味が不明であるから、「地方における行政権の行使は地方自治を尊重しておこなわれなければならない」とか、「国と地方公共団体とは協同して国民の福祉の増進につとめなければならない」という趣旨の規定を設けよと言っているのであるが、「地方自治の本旨」と言うのは、元来そのような趣意を含蓄しているのであり、従ってそれは権力主義的改悪論をカムフラージュするための意見表明にすぎないものである、と言えよう。

(二)「地方公共団体の範囲を明瞭に」せよという其の主張も、形式主義の感じがきわめて強い。(三)また地方公共団体の「長」の直接選挙制を「国情」に合わせて変えるべきだという其の主張も、もちろん任命主義へ逆行しようとする改悪論以外のものではない。とにかく、「現行憲法が実情にあわないことは当然」だと言う考え方で、政府権力の方針とともに「3 広域行政への指向」を説き、地方自治を弾力的にせよと主張するのである。すなわちそれは、具体的には府県制の廃止・道州制の実施並びに其の長の任命制採用の政策につながっているものである。

#### (四) 財 政

「意見書」は、「十五 財政に関する憲法の規定はいかにあるべきか」に於て、先ず「1 国会中心主義の堅持」を唱えつつ、政府行政部の財政権の強化を説いて、国会中心主義を実質的に否定する。すなわち、「2 財政制度の修正点」として、財政的国家緊急非常権制度を設けよと主張し(一)、予算不成立のさいの空白に対する措置の規定を設けよと主張し(二)、また継続費制度を明記すべし(三)、と主張する。更に、「3 放漫な予算の制限」の必要という見地から、「国会の増額修正および予算をとまなう議員立法」を廃止するか又はすくなくとも内閣の同意を要することに

すべきだ(四)と言ひ、また政教分離主義との関係上現行憲法89条は実情にあわなから削除するか、「あるいは宗教団体だけを対象とした規定に、変える」べきであると説いている。

其のような主張が、国会中心主義でないことは明らかであり、また政府権力中心主義であることは言を俟たないところである。

#### (六) 直接民主主義

「意見書」は、また「九 直接民主主義的諸制度に対し憲法はいかなる態度をとるべきか」に於て、すべての国民投票制と其の必要を否定しているが、その理由として、直接民主主義的諸制度は外見上民主的に見えるだけで、事實は提案に対するイエスカノーかを答えるにとどまって討論も説得力を欠き、またムードに支配され易いものであつて、民主的なものではないとする。そのみならず、国民の高度の政治感覚のない日本の実状では無理だとするのである。更にそれは「独断」と「衆愚政治」と「独裁」に導くものであり、また議院内閣制をとる以上は其の必要がなく、危険きわまりなきものであると断じている。それは、この「意見書」の最高裁判所裁判官国民審査制や憲法改正国民投票制を否定する論拠にもなっているのである。しかしそれは、国民投票制の實際上の長所を全く無視看却せる思想に基いているものと言わねばならないであらう。

#### (七) 政党

「意見書」は、また「十 政治機構の基礎にあるものとしての政党について憲法はいかなる態度をとるべきか」に於て、政治機構の基礎としての政党について憲法で大綱的に規制する基本的な規定を当然に設けるべきだと提唱している。そして、「大まかに民主主義の原則にのっとるべきこと」と、「民主的運営」を必要とするという程度のもの

にすべきである、と言っている。この「意見書」の対立する「高柳意見」では必要があれば、法律できめればよろしいとしているのであるが、この「意見書」の政党規制必要論は、其の憲法改悪論上の装飾の如き観がある、とするのは避目であろうか。

#### (八) 選挙

国会制度は言うまでもなく選挙制度なくしては存在し得ない。政党ももちろん選挙制度にかんれんする。その点、憲法はすべて必ず選挙について定めるのであって、帝国憲法及び日本国憲法また然りである。然るに「意見書」は「十一選挙の公正を保障するため特別に憲法上の機関をもうけるべきか」に於て、先ず「1 選挙の欠陥はどこにあるか」と問い、その「腐敗、だらくは、年をおい回をかさねるごとにそのはげしさをくわえ、このまま放置すれば民主政治、議会政治の前途すらあやぶまれる……その原因は一つは制度上の不備、欠陥に発している、従つてその抜本的規制が必要であるが、国会で選挙法を定めることになっているのが改革のできない原因である」と言い、「その立法を政党及び議員以外の公平な第三者におこなわせるべきことが必要であるということになる」、そこで憲法にこれを規定することが必要だと特に言っている。然し「2 選挙公正化と憲法上の機関化」の案をその線でどのようにきめるとしても、それは「国会中心主義」と言いながら国会を馬鹿にすることであり、制度としてもまことに変なことになるのではなからうか。また何故、立法による選挙公営徹底主義を主張しないのかに私は疑いをもたざるを得ない。この点でもまた私には、其の主張は憲法改悪論の一つの飾りのような感じがするのである。それは中曾根氏の首相公選論及び政党規制論と、そうした理由では選ぶところがない、と言ふべきであらうと思う。

## 六、最高法規と憲法改正、そして前文

「意見書」は、最後に、「十六 最高法規と憲法改正に関する規定はいかにあるべきか」と、「十七 憲法における前文の規定はいかにあるべきか」について、きわめて露骨な改悪論を展開している。

### (一) 最高法規

すなわち「意見書」は、最高法規について規定する「第十章はよせ集めの的なプログラム規定であるから、個々の条文をけずるなり、あるいは他の章にうつすなりして、この章は全体としてけずったほうがすっきり」すると言っている。つまり最高法規の章をバラシてしまおうとするのであろう。すなわち具体的には、97条は11条と重複する故削るべきだと言い、98条一項は「若干の修正をくわえてのこし」、二項は「あらたにもうけられるべき外交および国防（仮称）の章にでもうつしたほうがよからう」と言い、99条は「あいまいな条文」であるから、「公務員に宣誓義務を課するていど」の規定に変へるべきであり、また「国民の憲法遵守義務を」「国民の権利・義務の章」で規定すべきであると言っているが、権力主義的権力拒当者とその代弁人としての「意見書」が如何に強く第十章「最高法規」の規定を忌避しているかが明瞭と言えよう。すなわち国民の側から言えば、99条は「あいまい」どころか明瞭で必要な内容の規定であり、98条も同様であり、97条の11条との重複も、国民のため其の人権のために極めて有意義の規定だからである。

しかるに「意見書」には、「憲法の尊重擁護」は政府・権力・公務員には義務であり、国民には権利である、という近代的憲法の鉄則についての認識が皆無であって、そのことこそ最大程度に問題であると言わねばならない。すく



なくとも、彼等が福祉国家を叫び、民主主義を唱える其の口実とはまるでチグハグであり、従ってこの「意見書」は首尾の一貫を欠いた支離滅裂の改悪の宣伝書である、と言わねばならない。

## (二) 憲法改正

「意見書」は、また第九十六条「憲法改正」の規定については、それは厳格すぎ、また偏狭すぎるから変えるべきだと主張している。すなわち彼等は、事実上の改憲を認め、「超憲法的ないし憲法外的な不法行為——暴力によって解決される」場合を認め、その観点から96条の如き「厳格偏狭」な改正規定は、「憲法の自殺につながる道である」とするのであり、また「第九章の改正条項は厳格にすぎ、事実上の改憲はきわめて困難ないし不可能に近いと思われる」と告白している。果して然うであるなら、彼等は社会主義憲法への改正を惧れる必要がない筈である。一方ではそれを惧れるからと言い、また他方では右のように矛盾したことを言いつつ、憲法全体の改悪の一齣として、この「改正」条項をも改悪して、いっその改悪に備えようとしているものであることは疑うべくもない。それ故、彼等は更に具体的に現行の第九十六条所定の改憲発案  $\frac{2}{3}$  決制を、 $\frac{1}{2}$  多数決制か  $\frac{3}{5}$  決制にしようとする主張する。また国民投票も過半数でなく40%ぐらいにすべきだとするだけでなく、改憲発案権を内閣の権限とすること、及びその他改憲のし易いようにすべきこと等を主張しているのである。改悪論者または改悪計画者が、改悪計画を困難にしている第九十六条に如何に悩んでいるかが、これによっても明瞭と言えよう。また彼等が、改正と改悪の区別をせず、憲法の認めていない改悪を改正と言っていることも、彼等が「憲法はあえて自己矛盾とみられる改正をみとめている」と言っていることによっても、疑いがないと言い得よう。

## (三) 前 文(序節)

いわゆる「十七人意見書」について

「意見書」はまた、現行憲法の前文は、実質・内容ともに、「あまりにも不備、欠陥が多すぎる」から全面的に書き変えるべきである、と主張している。また「主権」という言葉などにもケチをつけている。そうして、あらためて日本のビジョンや平和や民主主義を高らかに謳って、「前文のほかに「総則」または「基本原則」なる章、または「基本国策」というタイトルの章をもうけるべきだなどと言っている。が、要するに、日本国憲法は、国辱的なものであるから変えるべきであるとするのが彼等の改悪論の出発点をなしていると言えよう。

要するに彼等は、安保条約による憲法蹂躪体制を、事実上の改憲として評価するだけでなく、これを形式的にも憲法改悪に持ち込もうとすることが国辱であることを自覚しようとしただけでなく、国辱の何たるかを解しないものと断定するのほかはない。またそれは、「高柳意見」と同様に、学問的にも政治的にも価値極めて低きものであると言わねばならないであろう。

## 七、むすび

以上、私は、いわゆる「十七人意見書」に展開されている憲法改悪意見について、簡単な検討をつみかさねてきた。言うまでもなく、この検討の基準は、憲法の改正と改悪を峻別しつつ、「意見書」が全面的に改悪論に立脚することを明らかにし、かつ其の非なるゆえんを説くことにあった。そして私は、大体に於て其の目的を達し得たと思う。いわゆる少数意見たる「高柳意見」とともに、いわゆる多数意見たる「十七人意見」が、単にコップの中での改悪論にすぎず、また国民から見えて一握りの少数意見にすぎないことは、すでに万人の認めるところであって、国民に対する其の説得力はむしろ皆無と言っても過言ではない。いかに美辞麗句を並べて見ても、結局は国民を欺き國民を馬鹿に

することのできるものでないことを彼等はやがては悟るであらう。

「真理が大衆を把むとき歴史は動く」（柳田謙十郎）。しかし、憲法改悪の理論と計画は真理に反するものであるから、それはハッスルすればするほど大衆を把むことができず、また歴史を動かすことのできるものではない。

尨大なる十二巻の憲法調査会の最終報告書も、とうてい国民になじむものではない、と言ってまちがいが無いであらう。