

## 安倍首相・自民党の九条改憲案の問題点

2018.5.6 清水雅彦（日本体育大学・憲法学）

はじめに

### 一 安倍首相らの最近の改憲論

#### 1 2017年5月3日民間憲法臨調・美しい日本の憲法をつくる国民の会共催の第19回公開憲法フォーラムでの安倍のメッセージ

##### ① 憲法・憲法改正論

・「憲法は、国の未来、理想の姿を語るものです。」

→憲法＝国家権力制限規範、先の戦争の反省から戦争・戦力規制の重みをまず考えるべき

石川健治（東京大学教授・憲法学）「立憲主義的な憲法の定義のなかに、理想はない。特定の理想を書き込まないのが、理想の憲法だ。」（朝日新聞2017年5月19日朝刊）

・「憲法改正に向けて、ともに頑張りましょう。」

→「総理」ではなく「総裁」の肩書を使っているが安倍は国会議員、憲法99条違反

##### ② 9条「加憲」論

・「例えば、憲法9条です。今日、災害救助を含め、命懸けで、24時間、365日、領土、領海、領空、日本人の命を守り抜く、その任務を果たしている自衛隊の姿に対して、国民の信頼は9割を超えています。しかし、多くの憲法学者や政党の中には、自衛隊を違憲とする議論が、今なお存在しています。『自衛隊は、違憲かもしれないけれども、何かあれば、命を張って守ってくれ』というのは、あまりにも無責任です。／私は、少なくとも、私たちの世代の内に、自衛隊の存在を憲法上にしっかりと位置づけ、『自衛隊が違憲かもしれない』などの議論が生まれる余地をなくすべきである、と考えます。／もちろん、9条の平和主義の理念については、未来に向けて、しっかりと、堅持していかなければなりません。そこで、『9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む』という考え方、これは、国民的な議論に値するのだろうか、と思います。」

→長谷部恭男（早稲田大学教授・憲法学）「自衛隊の存在は国民に広く受け入れられている。今さら憲法に書く意味はない。……憲法の私物化だ」（東京新聞2017年5月13日朝刊「全国憲法研究会代表 長谷部恭男氏に聞く」）

### 2 日本政策研究センターの主張

#### ① 『明日への選択』2016年9月号（日本政策研究センター）

・伊藤哲夫（日本政策研究センター代表）「『三分の二』獲得後の改憲戦略」

「ところで、もう一方で提案したいと考えるのが、改憲を更に具体化していくための思考の転換だ。一言でいえば、『改憲はまず加憲から』という考え方に他ならないが、ただこれは『三分の二』の重要な一角たる公明党の主張に単に適合させる、といった方向性だけに留まらないことをまず指摘したい。むしろ護憲派にこちら側から揺さぶりをかけ、彼らに昨年のような大々的な『統一戦線』を容易には形成させないための積極戦略でもある、ということなのだ。」「……筆者がまずこの『加憲』という文脈で考えるのは、例えば前文に『国家の存立を全力をもって確保し』といった言葉を補うこと、憲法第九条に三項を加え、『但し前項の規定は確立された国際法に基づく自衛のための実力の保持を否定するものではない』といった規定を入れること、更には独立章を新たに設け、緊急事態における政府の行動を根拠づけるいわゆる『緊急事態条項』を加えること、そして憲法十三条と二十四条を補完する『家族保護規定』を設けること、等々だといってよい。……」「最後にもう一点確認しておきたいのは、これはあくまでも現在の国民世論の現実を踏まえた苦肉の提案であるということだ。国民世論はまだまだ憲法を正面から論じられる段階には至っていない。とすれば、今はこのレベルから固い壁をこじ開けていくのが唯一残された道だ、と考えるのである。つまり、まずはかかる道で『普通の国家』になることをめざし、その上でいつの日か、真の『日本』にもなっていくということだ。」

#### ② 伊藤哲夫・岡田邦弘・小坂実『これがわれらの憲法改正提案だ 護憲派よ、それでも憲法改正に反対か？』（日本政策研究センター、2017年）

・3つの憲法改正提案…緊急事態条項、自衛隊の存在明記、家族保護条項

・伊藤哲夫「なぜ、三つの改正を提案するのか」

「……三分の二の合意形成という目標です。そのためには公明党あるいは日本維新の会、更に言えば民進党の一部だって巻き込んで行けるような、そんな項目というものをまず求

めるといった議論が、当然ここでは求められる。なのに、そうした合意がもうハナから出来そうにもないような項目を、いくらそれが重要な項目であったとしても、それをあえて振りかざすというのは、これはもう合意を形成する気がそもそもない議論と言わざるを得ない。」「……そしてその場合、最大の条件となるのは、これまでの改憲派にとっては納得しがたい議論かも知れないけれども、この憲法は少なくとも全否定はしないという姿勢です。……」

- ・岡田邦弘（日本政策研究センター所長）「自衛隊明記が『九条問題』の克服のカギ」

## 二 9条改憲論の検討

### 1 従来の自民党の9条改正案

- ・「新憲法草案」（2005年10月28日）第2章安全保障

第9条「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。」

第9条の2第1項「我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全を確保するため、内閣総理大臣を最高指揮権者とする自衛軍を保持する。」

第9条の2第3項「自衛軍は、第一項の規定による任務を遂行するための活動のほか、法律の定めるところにより、国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動及び緊急事態における公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行うことができる。」

- ・「日本国憲法改正草案」（2012年4月27日）第2章安全保障

第9条第1項「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動としての戦争を放棄し、武力による威嚇及び武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては用いない。」

第9条第2項「前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない。」

第9条の2第1項「我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全を確保するため、内閣総理大臣を最高指揮官とする国防軍を保持する。」

第9条の2第3項「国防軍は、第一項に規定する任務を遂行するための活動のほか、法律の定めるところにより、国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動及び公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行うことができる。」

第9条の2第5項「国防軍に属する軍人その他の公務員がその職務の実施に伴う罪又は国防軍の機密に関する罪を犯した場合の裁判を行うため、法律の定めるところにより、国防軍に審判所を置く。この場合においては、被告人が裁判所へ上訴する権利は、保障されなければならない。」

### 2 9条解釈と9条の意義

#### ① 戦争の放棄（9条1項）

- ・「日本国民は、……国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。」

- ・A説…「国際紛争を解決する手段」としての侵略戦争を放棄←1928年不戦条約の解釈

- ・B説…自衛・侵略の区別無理故、自衛戦争を含む一切の戦争放棄←先の日本の戦争の反省

#### ② 戦力の不保持（9条2項）

- ・「前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。」

- ・甲説…「目的」は「国際紛争を解決する手段」→自衛力保持は許される

- ・乙説…「目的」は1項全体→自衛力保持も許されない

#### ③ 1項と2項解釈の組み合わせ

- ・多数説…A説+乙説（9条2項全面放棄説、「武力なき自衛権」論）

- ・少数説…A説+甲説（限定放棄説）、B説+乙説（9条1項全面放棄説）

#### ④ 政府の9条解釈

- ・1項…A説

- ・2項…「戦力」は「自衛のための必要最小限度の実力を超えるもの」

→「実力」は憲法上保有できる（自衛隊は「軍隊」ではない、警察以上軍隊未満の組織）

#### ⑤ 戦争違法化の中での9条1項

- 1919年 国際連盟規約
- 1928年 不戦条約 ←1920年代米の戦争非合法化 (outlawry of war) 運動
- 1945年 国連憲章
  - ・かつての正戦論・無差別戦争観
    - 侵略戦争の制限
      - 侵略戦争の放棄
        - 「自衛戦争」の制限
          - さらにこれを押し進めると？

- ⑥ 戦争違法化の中での9条2項
  - ・かつての正戦論・無差別戦争観
    - 文民・捕虜の保護
      - 必要最小限の攻撃
        - 兵器の制限
          - さらにこれを押し進めると？

### 3 9条「加憲」論の検討

#### ① 条文案

- ・9条の2「① 前条の規定は、我が国の平和と独立を守り、国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置をとることを妨げず、そのための実力組織として、法律の定めるところにより、内閣の首長たる内閣総理大臣を最高の指揮監督者とする自衛隊を保持する。」
- ② 自衛隊の行動は、法律の定めるところにより、国会の承認その他の統制に服する。」

#### ② 安倍の姿勢

- ・とにかく改憲をしたい
- ・歴史に名前を残したい？…教育基本法の改正、防衛省設置、憲法改正手続法の制定、国家安全保障会議の設置、秘密保護法の制定、武器輸出禁止三原則の変更、集団的自衛権行使の解釈変更・戦争法の制定、共謀罪法の制定など
- ・9条改憲論としては後退←運動と世論の成果

#### ③ 9条条文案の問題点

- ・「必要最小限度」の削除…自衛隊の活動に歯止めなくなる
- ・「国民の安全」の追加…自衛隊の活動を国内に限定しないことの正当化  
自民党 2005年・2012年案と同じ、12年25条の3在外国民の保護規定  
cf.自衛隊法3条「自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たるものとする。」
- ・「必要な自衛の措置」…集団的自衛権を含む解釈可能
- ・「妨げず」…9条2項の例外規定との解釈可能
- ・「内閣の首長たる内閣総理大臣」…内閣総理大臣の権限強化の意図か  
cf.憲法72条「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する。」  
内閣法5条「内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告する。」  
内閣法6条「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する。」  
自衛隊法7条「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する。」
- ・国会の承認は事後承認を含む

#### ④ 9条「加憲」の意味

- ・限界説(通説)…憲法改正は憲法制定と異なり憲法の継続性が前提、制定>改正  
根拠～人類普遍の原理(前文1段)、人権の性質(11条・97条)  
内容…改正手続、基本原理(国民主権、人権の尊重、平和主義)、憲法制定権力の排除
- ・「自衛隊違憲」が憲法上言えなくなる  
←2015年憲法研究者286人が回答したアンケート結果  
自衛隊の存在違憲162人(56.6%)、合憲73人(25.5%)、わからない・その他51人(17.8%)  
←自衛隊違憲論があることで、自衛隊≠戦力・軍隊、「専守防衛」「集団的自衛権行使否認」「海外派兵の禁止」など歯止めをかけてきた

- ・9条2項の「空文化」「死文化」
  - ←「後法優先の原則（後法は前法に優る、後法は前法を破る）」
  - 「加憲」という表現は妥当か、「改憲」「壊憲」
- ・違憲の「戦争法」の正当化、制限規範から授權規範へ
  - 集团的自衛権も行使できる自衛隊の正当化
  - 今後は「軍隊」に向けてのさらなる改憲（軍法会議の設置、フルスペックの集团的自衛権行使など）・「普通の国」へ
- ・自衛隊の「公共性」論
  - 9条の下で否定されてきた「軍事公共性」
  - 改憲後は自衛隊機の夜間飛行・土地収用・有事の際の徴用・産学軍事研究等に「公共性」

#### 4 憲法の平和主義の意義

- ① 国連憲章と日本国憲法～武力による威嚇と武力行使の考え
  - ・憲章2条4項…「慎まなければならない」
  - 憲法9条1項…「永久にこれを放棄する」
  - 日本国憲法には国連憲章との連続面と断絶面がある
  - 27か国目の「軍隊のない国家」になるのか、「普通の国」になるのか
- ② 安倍政権の戦争法の狙いは何か
  - ・「積極的平和主義」…proactive contribution to peace
  - 日本国際フォーラム（安倍首相は元参与）2009年提言
  - ・アメリカの政権によっては日本もアメリカの戦争に参加し、自衛隊が他国民を殺し、自衛隊員が殺され、日本国内ではテロが発生して一般国民も死ぬことに
- ③ 「戦争する国」に対抗する二つの平和主義
  - ・憲法9条
  - …消極的平和 (negative peace) の追求、暴力(戦争)のない状態をめざす
  - ・憲法前文
  - …「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。」
  - 「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」
  - …積極的平和 (positive peace) の追求、構造的暴力（国内外の社会構造による貧困・飢餓・抑圧・疎外・差別など）のない状態をめざす

#### 5 最終目標としての憲法の全面改正～2012年4月の「日本国憲法改正草案」の主な内容

- ① 国家主義
  - ・前文第1段主語…「日本国民は」（日本国憲法）から「日本国は」（改憲案）へ
  - ・天皇元首化（1条）
  - ・「国家の安全」…改憲案、国家安全保障会議、国家安全保障戦略など
- ② 人権規定
  - ・人権制約原理（12条、13条）…「公共の福祉」から「公益及び公の秩序」へ
  - 人権と人権が衝突した場合の調整原理から「国家の安全と社会秩序」（2005年要綱）へ
  - ・大幅な義務規定の拡大
- ③ 緊急事態条項
  - ・外部からの武力攻撃・内乱・大規模自然災害等に内閣総理大臣が緊急事態宣言
  - ・法律と同一の効力を有する政令制定、内閣総理大臣は地方自治体の長に指示
  - ・何人も国その他公の機関の指示に従わなければならない
- ④ 平和主義
  - ・9条改正
  - ・平和的生存権の削除

#### おわりに

- ・運動の課題（総がかり行動・市民連合・安倍9条改憲NO!全国市民アクションについて）…
- ・個人の課題…自己満足で終わらない、若者に働きかける、自己規制・萎縮・忖度しない