

1 はじめに

安倍政権は、憲法 9 6 条に定める国会の憲法改正発議要件を各議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成から過半数の賛成に緩和することを先行させ、その後 9 条を含む全面改正に持ち込むという憲法明文改正のシナリオを当面は店ざらしにしつつ、三点セットと言われる国家安全保障基本法、国家安全保障会議設置法、特定秘密保護法を制定し、同時に防衛大綱を改定するなど、集団的自衛権行使を認め、自衛隊を本格的に海外で戦争ができる法的、制度的、軍事的体制づくりを進めるなし崩し解釈改憲の企図を露わにしている。

一見すると安倍政権の政権基盤は盤石であり、上記の企図は容易に達成されてしまうのではないかと不安に駆られる人も多いと思われる。このような時期に、安倍政権の企図を共同して阻止するべき陣営の一角から、混乱と分裂をもたらすような試みがなされている。即ち、民主党枝野幸男憲法総合調査会長の論文「憲法九条 私ならこう変える」（文藝春秋 10 月号）による改憲私案の提起である。これは私案と銘記されているが、海江田万里代表も承認した民主党案作成のためのたたき台であり、単なる枝野氏一人の見解ではない。そういう注釈を加えた上で便宜上私も枝野私案と呼ぶこととする。

私は、以下の小論において、第一に枝野私案を批判し、第二に護憲勢力が安倍政権の企図を阻止する展望を描いてみたいと思う。

2 枝野私案批判

(1) 枝野私案とは

枝野氏は、憲法とは民主主義によっても覆せない強い拘束力をもって公権力の担い手に枠をはめるものであって、縛られる側の公権力が勝手に解釈を変更してはならないとの誰もが納得できる立憲主義の議論の上に立って、専守防衛や集団的自衛権不行使など安全保障にかかわる重要な憲法上のルールが、解釈というたいへん脆弱な土台の上にある、平和主義を維持するためにも、また現実の我が国の安全保障を確保する上でも、自衛権行使の限界などの重要なルールが解釈に依存していることは、本来、望ましいことではないと現在の問題状況を描き出し、憲法によって軍事的公権力行使に歯止めをかけようとするなら、その要件や限界を、解釈の幅が少しでも小さくなるように明文化するほかないと断じ、これまでの政府解釈を基礎に必要最小限の自衛権とはどのような範囲なのか、より具体的かつ明確な規定をすることが必要だと論じる。そして現行 9 条をそのまま残し、そのあとに以下のとおり追加条項を置くことを提案するのである。

9 条の 2

1 項 我が国に対して急迫不正の武力攻撃がなされ、これを排除するために他に適当な手段がない場合においては、必要最小限の範囲内で、我が国単独で、

あるいは国際法規に基づき我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全を守るために行動する他国と共同して、自衛権を行使することができる。

2項 国際法規に基づき我が国の安全を守るために行動している他国の部隊に対して、急迫不正の武力攻撃がなされ、これを排除するために他に適当な手段がなく、かつ、我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全に重大かつ明白な影響を及ぼす場合においては、必要最小限の範囲内で、当該他国と共同して、自衛権を行使することができる。

3項 内閣総理大臣は、前二項の自衛権に基づく実力行使のための組織の最高指揮官として、これを統括する。

4項 前項の組織の活動については、事前に、又は特に緊急を要する場合には事後直ちに、国会の承認を得なければならない。

9条の3

1項 我が国が加盟する普遍的国際機関（現状では国連のこと）によって実施され又は要請される国際的な平和及び安全の維持に必要な活動については、その正当かつ明確な意思決定に従い、かつ、国際法規に基づいて行われる場合に限り、これに参加し又は協力することができる。

2項 前項の規定により、我が国が加盟する普遍的国際機関の要請を受けて国際的な平和及び安全の維持に必要な活動に協力する場合においては、その活動に対して急迫不正の武力攻撃がなされたときに限り、前条第1項及び第2項の規定の例により、その武力攻撃を排除するため必要最小限の自衛措置をとることができる。

3項 第1項の活動への参加及び協力を実施するための組織については、前条第3項及び第4項の例による。

(2) 枝野私案の問題点

第1点

ご覧のとおり、枝野私案9条の2の第1項は、いわゆる個別的自衛権の行使を従来の政府見解に従い条文化したもの、同9条の2の第2項は、これまで集団的自衛権の行使と定義されていた軍事行動を、自衛権の行使と同じ要件のもとで認めるというものの、同9条の3は、普遍的国際機関（現状では国連）の要請のあった場合との限定はあるものの自衛隊の「国際貢献活動」への参加を認めるものである。枝野氏は、これによって集団的自衛権の行使や自衛隊の海外派兵の歯止めになると考えているようである。

しかしながら、これらが何らの歯止めにならないことは以下述べるとおりである。

まず9条の2の第1項。従来、政府は、「急迫不正の武力行使」があった場合、「これを排除するために他に適切な手段がない」場合、「必要最小限の範囲」において、自衛のための武力行使ができると説明してきた。それをほぼそのまま規定したのが本項で

ある。しかし、枝野氏が、これによって軍事的公権力の歯止めになると考えるのは現実から遊離した空論である。これらの要件は、文言や概念自体一義的に明白だとは言えず、軍事的公権力の主体の解釈を通じて、どんどん拡大される可能性があるのである。そもそも枝野氏自身、たとえば北朝鮮が日本に照準を向けたミサイル発射準備を整えた場合には「急迫不正の武力行使」の着手があったとして自衛権行使が可能だと言っているが、これは通常人の解釈する言語的意味を大きく超えているであろう。しかも、過去幾多の先例に見られるごとく、この延長上に先制的自衛権に踏み込んでしまうことも強ち否定することはできない。また「他に適切な手段がない」とか「必要最小限の範囲」というのはもっと限定性に乏しい、曖昧模糊たる概念である。枝野氏は、おそらくは刑法上の正当防衛論を念頭においているのであろうが、国内の犯罪に関する裁判実務を通じて形成された判例法理が妥当する刑事司法の分野と、主権国家の一回的行為で完結する国際紛争にかかる軍事・防衛の分野とを同次元で論ずることは無理がある。

次に9条の2第2項。第一に、「国際法規に基づき我が国の安全を守るために行動している他国の部隊」とは日米安保条約に基づいて行動しているアメリカ軍と読み替えることが可能であり、それは具体的には全世界規模で展開する在日アメリカ軍を意味することになる。これに対する攻撃があったときには、日米防衛協力のための指針（1997年9月）、周辺事態法、日米同盟：未来のための変革と再編（2005年10月）などの安全保障に関する法令・日米合意の解釈によって全て我が国の安全に影響を及ぼす事態に包含されることになる。従って枝野氏が、「ハワイから日本に向かう米艦船が日本の領海に入る直前に攻撃された」というケースのみを取り上げ、本項はそのようなケースを対象とするもので自衛権行使の一態様を規定するに過ぎないと言うのは、安全保障の現実のプラクティスからかけ離れた牧歌的想定と言うほかはない。第二に、「急迫不正の武力攻撃」、「他に適当な手段がない」、「必要最小限」なる要件が歯止めにならないことについては上述のとおりである。

最後に9条の3。この規定により、国連の要請があれば、自衛隊を陸、海、空の通常部隊編成で派兵することに道を開き、これまで大きな議論となってきた部隊活動に対する武力攻撃に反撃することも認めることになっている。即ち、自衛隊が海外で武力行使をすることにお墨付きを与えるのである。枝野氏は、部隊活動に対する武力攻撃に対する反撃を自衛権の行使と同一視するのであるが、これは粗く雑な議論と言わざるをえない。自衛権とは、我が国に対する攻撃がなされた場合にこれを阻止し、反撃する権利である。ところが部隊編成で海外に派兵され、ある国領土内で活動する自衛隊に対する攻撃を、我が国に対する攻撃と同一視し、それに対する反撃を自衛権の行使になぞらえることは詭弁と言うほかはない。こんな詭弁の行き着く先は侵略軍に対する攻撃に対して侵略軍が反撃するのも自衛権の行使だという論、言うならば強盗の論理になるだろう。さらに反撃の要件としての「急迫不正の武力攻撃」、「他に適当な

手段がない」、「必要最小限の範囲」も何ら確かな制約にならないことは上述のとおりである。

第2点

上述の如く何ら歯止めにならないのに敢えて自衛権（集団的自衛権は自衛権の一形態とし、これに包含する）、及び国連の要請という限定はあるものの自衛隊の海外派兵の根拠規定を憲法に定めることを提案することは、国民世論の動向、国会における力関係に配慮して明文改憲のシナリオを店ざらしにせざるを得ない状況にある安倍政権に手を貸し、解釈改憲の勢いを加速させるだけではなく、棚からボタもちで明文改憲も手にするチャンスを与えかねない。まさに安倍政権の企図に対する側面的支援と言わざるを得ない。

そもそも憲法9条は解釈の余地がないほどに明白にあらゆる戦争、あらゆる武力行使を放棄し、一切の戦力を保持しないこと明記した絶対的平和主義の条項である。ところが、アメリカ政府の強い意向とこれに追随する保守政権とが共同して、憲法違反の自衛隊を創設し、今日、我が国をして世界でも有数の軍事大国に至らしめたのであった。枝野私案にはこのことに関する批判的な視点は一切見られない。このような過去の経緯に対する無批判な姿勢からは、標榜するところの明文規定を置くことにより軍事的公権力の主体の解釈に歯止めをかけると目的は後景に退き、存亡の危機にある民主党の存在意義を安倍政権に向かってアピールしようというけちくさい魂胆が見え隠れすると評さざるを得ない。

(3) 小括

枝野私案は、実質的には自民党改憲草案中の9条改正案と同じであり、主観的には安倍政権の解釈改憲の動きをけん制するという意図があったとしても、客観的には安倍政権の側面的支援である。しかるに報道によれば、民主党内には枝野氏の主観的意図さえも否定し、安倍政権による解釈改憲を擁護する意見を述べる有力者もいるとのことである。

しかし、民主党内にも国民の立場に立って、解釈改憲であれ、明文改憲であれ、安倍政権の憲法9条改悪の企図を阻止しようという声なき声も決して少なくないだろう。私は、そうした人たちの奮闘に期待をしたい。そして党内論戦で声なき声派が勝利し、枝野私案を葬り、民主党が護憲の一翼に参画することを願うものである。

3 護憲の展望

(1) 安倍政権の改憲戦略は盤石か

現在の国会の勢力状況を一瞥してみよう。自民党は、衆院では、定員480議席中、294議席、参院では定員242議席中、115議席である。これだけを見ると、自民党は国会で圧倒的多数を占めており、党内に有力な反対勢力もない現状では、安倍政権の基盤は安定しており、その改憲戦略は盤石であるかのように思われる。しかももう一つの明白な改憲勢力で日本維新の会の議席が衆院では53議席、参院では9

議席ある。

しかし、自民党の対有権者比の絶対得票率は、衆院で小選挙区24.67%、比例代表15.99%、参院で選挙区21.72%、比例17.58%、最高の衆院選挙区でも実に四分の一以下の得票率に過ぎない。日本維新の会も先の参院選では完全に失速してしまった。言うならば安倍政権は薄氷の上の政権である。

では安倍政権の改憲戦略の要である憲法9条の改正は国民からどれくらいの支持を受けているだろうか。

まず本年5月18日付「東京新聞」は本年3月から4月に行われた各メディアの憲法世論調査の結果をまとめているが、それによると9条改正の賛否は以下のとおりであった。

	朝日	毎日	NHK	
賛成	39	46	33.1	
反対	52	37	29.9	(%)

次に本年8月26日、各メディアは集団的自衛権に関する世論調査の結果を一斉に発表した。それによると以下とおりであった。

	日経	毎日	共同	朝日	
賛成	32	37	39.4	27	
反対	54	53	50	59	(%)

これらによると9条改正は必ずしも国民多数の支持を受けているとは言えず、とりわけ集団的自衛権に至っては反対がいずれの調査でも過半数を超えていることがわかる。従って安倍政権の改憲戦略は、薄氷の上の政権が国民多数を敵に回して強引に押し進めるほかはないことを物語っている。安倍政権は、景気の腰折れ懸念のもとに大企業に手厚い保護・法人税軽減を図りながら消費税増税強行突破をし、さらには農業団体、医療関係団体だけではなく国民各層に及ぶ手ごわい反対勢力の向こうを張ってTPPも加入強行を進める、福島第一原発の汚染水問題を抱えながら原発再稼働を推進する、まさに綱渡りの状況である。私は、安倍政権の改憲戦略は、国民の力を結集すればこれを阻止ことは不可能ではないと考える。

(2) 護憲勢力とは何か

憲法9条及び前文第三段は、我が国が、世界の人々と連帯し、国連を中心とする集団的安全保障体制を確固なものとし、武力によらないで世界平和を構築することを念願し、世界の諸国に先駆けて一切の戦争、一切の武力を放棄することを宣言したものである。これを絶対的平和主義と呼ぶことにしよう。絶対的平和主義は、今、世界の人々から注目され、現実的に力強い生命力を発揮していることが報告されている。我が国においても、戦後保守政権は、これを忠実に実践するどころかむしろこれに抗っ

て安保・防衛政策を展開し、世界でも有数の軍事大国に至らしめたのであるが、絶対的平和主義を唱える人々の積極的な活動は、それに対する大きな制約となり、歯止めとして機能してきたと評価できる。その意味で絶対的平和主義を唱える勢力は今なお護憲勢力の主要な構成員である。

しかし、今日、どの世論調査を見ても、自衛隊の縮小・廃止を求める声は圧倒的少なくなっている。松竹伸幸「憲法9条の軍事戦略」(平凡社新書)によって素描してみよう。内閣府は自衛隊に関する世論状況を3年ごとに調査しているが、その調査の結果によれば「自衛隊を縮小した方がよい」という人は、ソ連崩壊直後の1991年に20%に達した後どんどん低下し、一番最近の調査である2012年には6.2%にまで落ち込んでいる。一方「増強した方がよい」という答えも1991年には7.7%に対し、2012年には24.8%で増加はしているが多数とはなっていない。実は、この調査で一番多数を占めるのは「今の程度でよい」との答えであり、一貫して60%台を維持している。松竹氏は、こうした多数者の存在に着目し、憲法9条の平和戦略における要として専守防衛論の重要性を強調している。松竹氏によると専守防衛論とは次の三つの部分から成り立っている。即ち、①武力攻撃が発生した場合に我が国が反撃に転じること、②反撃の態様は相手方の攻撃を排除するにとどめること、③それを成し遂げるために必要最小限度の装備を保有することである。これらは戦後政府が公式にとってきた安保・防衛政策の核となる見解とも一致する。安倍政権がこれに挑戦をしていることは周知のとおりである。

この点について敷衍すれば、水島朝穂早稲田大学教授も、自衛隊には賛成だが軍隊にするのは反対、現憲法下で自衛隊を運用していくべきだという「隠れ護憲派」のような層も出てきたと説明し、肯定的に評価している(「別冊宝島・2041号・憲法大論争」宝島社)。

(3) 小括

私は、絶対的平和主義者も、今や国民の多数派ともいえるべき専守防衛論者を護憲派の主要な構成員として受け入れ、尊重すべきだと考える。一方、専守防衛論者も絶対的平和主義者の果たしてきた役割、今後果たすであろう役割を正当に評価すべきである。そうしてこそ安倍政権の野望を阻止する展望が開けるであろう。

4 まとめ

枝野私案は、これから本格化する安倍政権の改憲戦略の実践という局面において、降ってわいたような禍の種である。しかし、民主党内の論争においてこの種が芽を出さないように巧みにコントロールし、声なき声派が浮上してくるならばむしろ禍い転じて福となるのである。そのことを強く期待したい。

一方、護憲勢力は、専守防衛論を支持する国民の多数派と従来の絶対的平和主義者が手を携えることにより、大きくウイングを広げることができる。実は、専守防衛論者と絶対的平和主義者は、かつて憲法9条をめぐる主要な対立軸を構成していた。ところが

時は移り、いまや（集団的自衛権容認論者＋海外派兵容認論者）と（専守防衛論者＋絶対的平和主義者）とが憲法9条をめぐる主要な対立軸を構成していると言うことができる。歴史の流れを痛感するが、ただ感慨にひたっているわけにはいかない。護憲勢力は、改憲阻止戦略を立て、実践することが求められているのである。

（了）

参考文献 枝野幸男「憲法九条 私ならこう変える」（文藝春秋10月号）
松竹伸幸「憲法9条の軍事戦略」（平凡社新書）
「別冊宝島・2041号・憲法大論争」宝島社