

憲法9条の改正議論に対し、立憲主義を堅持し、恒久平和主義の尊重を求める立場から課題ないしは問題を提起するとともに、憲法改正手続法の見直しを求める決議

日本国憲法が施行されて71年を迎え、憲法9条の改正に向けた議論が始まりつつある。

日本国憲法は、アジア・太平洋戦争の惨禍を経て得た「戦争は最大の人権侵害である」との反省に基づき、全世界の国民が平和的生存権を有することを確認し（前文）、武力による威嚇又は武力の行使を禁止し（9条1項）、戦力不保持、交戦権否認（9条2項）という世界に例を見ない徹底した恒久平和主義を採用している。そこには、核の時代における戦争が文明を破壊するおそれがあることも踏まえ、軍事によることなく、国民の安全と生存を「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して」保持しよう（前文）とする決意が込められている。

そして憲法9条は、これまで現実政治との間で深刻な緊張関係を強いられながらも、自衛隊の組織・装備・活動等に対し大きな制約を及ぼし、海外における武力行使及び集団的自衛権の行使を禁止するなど、憲法規範として有効に機能してきた。

2018年3月、自由民主党（自民党）憲法改正推進本部が方向性を示した条文イメージ（たたき台素案）は、憲法9条1項及び2項は残しつつ新たに憲法9条の2を設け、憲法9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」（必要な自衛の措置）をとることを妨げずとし、そのための実力組織として「自衛隊」を憲法上明記する案（自衛隊等明記案）である。同案は、法律の定めるところにより内閣総理大臣を自衛隊の最高の指揮監督者とし、自衛隊の行動は法律で定めるところにより国会の承認その他の統制に服するとする。

「わが国を取り巻く安全保障環境の緊迫化」を理由に検討したとされる自衛隊等明記案は、憲法改正により自衛隊を憲法に位置付け、自衛隊違憲論を解消すべきであると説明されている。自民党は、この案をたたき台として、衆参憲法審査会や各党、有識者等の意見や議論を踏まえ、「憲法改正原案」を策定し国会に提出するとしている。

自衛隊等明記案については、次の課題ないしは問題の検討がなされるべきである。

- 1 自衛隊等明記案では新たに憲法9条の2を設け、憲法9条の規定は「必要な自衛の措置」をとることを「妨げず」と定めており、「必要な自衛の措置」の内容は現在の案では限定されていない。このため、海外における武力行使及び集団的自衛権の行使を禁止するというこれまで憲法9条が果たしてきた憲法規範としての機能が減退ないしは喪失し、「必要な自衛の措置」として、存立危機事態はもとより、それ以外の場面でも集団的自衛権の行使が容認される危惧が生じる。そうであれば、政府がこれまで維持するものとしてきた専守防衛政策に根本的な変化をもたらしかねず、日本国憲法の恒久平和主義の内実に実質的な変化を生じさせるおそれがある。
- 2 自衛隊等明記案は「必要な自衛の措置」としての武力行使の限界を憲法に定めていないため、その判断が内閣又は国会に委ねられることになる。また、自衛隊の行動に対する「国会の承認その他の統制」の具体的な内容は憲法ではなく法律に委ねられている。こうしたことから、自衛隊の行動に対する実効性のある統制を実現することに疑義が生じ、権力の行使を憲法に基づかせ、国家権力を制約し国民の権利と自由（基本的人権）を保障するという立憲主義に違背するおそれがある。

以上のように、自衛隊等明記案には、立憲主義、基本的人権の尊重、恒久平和主義など、日本国憲法の理念や基本原理に深く関わり、日本の国の在り方の基本を左右する課題ないしは問題が含まれている。

そこで、同案により自由や平和の在り方がどのように変わるのか、変わらないのであればなぜかを、国民は明確に理解し判断する必要がある。そのためには、自衛隊等明記案の課題ないしは問題についての情報が国民に対し多面的かつ豊富に提供され、国会の審議や国民の間の検討に十分な時間が確保されるなど、国民が熟慮できる機会が保障されなければならない。

さらに、実際に憲法改正手続がとられる場合には、国民投票が公正・公平な手続を通じて実施されることが必要である。

憲法改正手続法（国民投票法）に関して、当連合会は、「憲法改正手続法の見直しを求める意見書」（2009年11月18日）の中で8項目の見直すべき課題を提示している。とりわけ国民投票の14日前までのテレビ・ラジオ等における国民投票運動としての有料意見広告放送に何らの規制が加えられていないことや、最低投票率の定めがなされていないことについては、参議院も同法成立時の附帯決議に

において本法施行までに検討を加えることを求めていた。しかし、現在までこれらの点の検討はなされていない。国民投票に付する憲法改正の発議の前までに、これらの点も含め見直すべき課題について必要な検討をした上で国民投票がなされるべきである。

よって、当連合会は、今般の憲法9条の改正をめぐる議論において、上記に指摘した課題ないしは問題について国民が熟慮できる機会が保障されること、そして、憲法改正の発議の前に憲法改正手続法の見直しを行うことを求める。

また、当連合会は、立憲主義を堅持し、恒久平和主義の尊重を求める立場から、国の将来を大きく左右する憲法9条の改正議論に当たり、その課題ないしは問題を明らかにすることにより、国民の間で憲法改正の意味が十分に理解され、議論が深められるよう、引き続き自らの責務を果たす決意である。

以上のとおり決議する。

2018年（平成30年）5月25日
日 本 弁 護 士 連 合 会

提 案 理 由

第1 はじめに

2017年5月3日、安倍晋三自由民主党（自民党）総裁は、民間団体主催の集会に寄せたビデオメッセージにおいて、憲法9条1項及び2項は残しつつ自衛隊の存在を憲法上明記する憲法9条に関する憲法改正構想を公表した。

その後、自民党憲法改正推進本部で憲法改正問題について検討がなされ、2017年12月20日には、①自衛隊、②緊急事態、③合区解消・地方公共団体、④教育充実という4項目について論点取りまとめが行われた。そして、本年3月、自民党憲法改正推進本部はこれら4項目について方向性を示した「条文イメージ（たたき台素案）」を決定した。①の自衛隊については、「条文イメージ（たたき台素案）」を基本とすべきとの意見が大勢を占めたとされる。今後、自民党は、この案をたたき台として、衆参憲法審査会や各党、有識者等の意見や議論を踏まえ、「憲法改正原案」を策定し、国会に提出するとしている。同年3月25日に開催された自民党大会では、自主憲法の制定を党是とし、国民との議論を深めることや、建設的な議論を重ね、改正案を示し、憲法改正の実現を目指すことが表明された（平成30年党運動方針）。

自民党憲法改正推進本部が自衛隊の明記について方向性を示した条文イメージ（たたき台素案）は、次のとおりである（以下、同案を「自衛隊等明記案」という）。これは「わが国を取り巻く安全保障環境の緊迫化」を理由に検討したとされており、憲法改正により自衛隊を憲法に位置付け、自衛隊違憲論を解消すべきであると説明されている。

「第九条の二 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。」

憲法9条をめぐる改正については、いかなる方法により、平和を実現し、自衛隊の活動を統制するのかという課題が問われることになる。それは、日本国憲法の基本理念である立憲主義や、基本原理である基本的人権の尊重、恒久平和主義

などに深く関わり、日本の国の在り方の基本を左右する極めて重要な課題ないしは問題である。

そこで、当連合会は、今般の憲法9条をめぐる改正議論に対し、国民の間で憲法改正の意義が十分に理解され、議論が深められるようにするために、本決議において、立憲主義を堅持し、恒久平和主義の尊重を求める立場から、自衛隊等明記案の課題ないしは問題を明らかにするものである。

また、当連合会は、憲法改正手続法について、8項目にわたり見直しを求めているところであり、憲法改正の発議の前に、これら8項目の課題の見直しを求めるものである。

第2 日本国憲法の平和主義

1 日本の平和主義の意義

(1) かつて戦争は国家の主権的自由に委ねられていたが（無差別戦争観）、総力戦として戦われた第一次世界大戦を経て、国際連盟規約（1919年署名）や不戦条約（1928年署名）に見られるように、国家の政策として行われる戦争は違法とされるようになった（戦争の違法化）。さらに第二次世界大戦後は、国際連合憲章は紛争の平和的解決（前文）をうたい、武力行使を原則として禁止した（2条4号）。例外的に武力行使が認められるのは、集団安全保障体制における軍事的措置（42条）と個別的自衛権及び集団的自衛権の行使（51条）などに限られ、戦争の違法化が徹底された。

(2) 日本国憲法は、この世界の平和主義を継承すること（98条2項）に加えて、全世界の国民が平和のうちに生存する権利を有することを確認し（前文）、武力不行使（9条1項）、戦力不保持、交戦権否認（9条2項）を定めたところに特徴があり、世界の平和主義の系譜において最も徹底した平和主義を基本原理とするものである。そこには、原子爆弾の出現により、「文明が速やかに戦争を全滅しなければ、戦争がまず文明を全滅する」おそれがあることへの真剣な憂いも含めて（1946年8月27日貴族院本会議における幣原喜重郎国務大臣の答弁）、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して」国民の安全と生存を維持しようという強い決意が込められている。

(3) このような徹底した日本の平和主義（恒久平和主義）は、人権保障の基底的権利である平和的生存権を確認したことや、世界で初めて戦力不保持を憲法に明記するなど先駆的な意義を有している。

また、憲法9条は、現実政治との間で深刻な緊張関係を強いられながらも、自衛隊の組織・装備・活動等に対し大きな制約を及ぼし、海外における武力

行使及び集団的自衛権行使を禁止するなど、憲法規範として有効に機能してきた（2008年10月3日人権擁護大会「平和的生存権および日本国憲法9条の今日的意義を確認する宣言」（富山宣言））。2015年に安全保障法制が採決されたことで憲法9条との緊張関係は続いているが、現在においても、憲法規範としての機能は失われておらず、依然として憲法9条は今日的意義を有している。

2 日本の平和主義の内容

(1) 日本の平和主義に関しては、日本国憲法制定当時から今日に至るまで、自衛権の有無及び憲法上許された自衛権行使の範囲が争点とされてきた。

とりわけ、国防を主たる任務とし武力行使権限を有する自衛隊が1954年に創設された後、自衛隊は憲法9条2項が保持を禁じる「戦力」に該当し違憲ではないかということが問題とされてきた。そこでの中心的な論点は、自衛権の有無及び憲法上許された自衛権行使の範囲であった。

自衛隊は、現状では、常備自衛官が約22万5千人おり、戦車・護衛艦・戦闘機などの装備を備え、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約（日米安保条約）等の下で、米軍その他の国の軍隊と共同訓練を行っており、軍事的な組織であることは否定できない。

そして、自衛隊の任務・権限に関わる憲法上許された自衛権行使の範囲について、個別的自衛権の行使に限定されるのか、国際連合憲章51条が定める個別的自衛権及び集団的自衛権と同じ範囲の自衛権行使が認められるのか、安全保障法制が問題とされた以降は存立危機事態における集団的自衛権の行使まで認めるのかが議論されてきた。

(2) 自衛権の有無及び憲法上許される自衛権行使の範囲に関する日本政府の見解は、次のとおり変遷してきた。

① 日本国憲法が制定された1946年当時、日本政府は、平和的生存権、戦力不保持、交戦権否認という徹底した平和主義を採用している日本国憲法の下では、自衛戦争も含めて一切の戦争を放棄したと説明していた（徹底平和主義）。

この徹底した平和主義は、個別的自衛権及び集団的自衛権が認められるとしても、いずれも憲法上行使できないと理解されていた。

② しかし、その後1954年に自衛隊が創設されると、日本政府は、平和的生存権（前文）や幸福追求権（13条）を根拠に、日本国憲法は、「自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置」をとることまで禁じていないとし、自衛のための必要最小限度の実力組

織である自衛隊は「戦力」に該当しないと説明するようになる。

ここでの「自衛の措置」とは、国際法上は自衛権と称されているが、その範囲は、①我が国に対する武力攻撃が発生した場合、②それを排除するのに適当な手段がないときに、③それを排除するために必要最小限度の範囲に限定して認められるものとされてきた。したがって、他国に加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる集団的自衛権の行使は、上記①の要件を欠くため憲法上許されないとされた（これは、1972年（昭和47年）10月14日参議院決算委員会に日本政府から提出された資料「集団的自衛権と憲法との関係」を要約したものである。以下この資料を「昭和47年見解」という。）。

すなわち、昭和47年見解によれば、憲法上許される自衛権の行使の範囲は、必要最小限度の個別的自衛権の行使に限定されるのであり、日本の平和主義の内容もそのように理解されていた（専守防衛型平和主義）。

- ③ その後2014年7月1日の閣議決定で、日本政府は、昭和47年見解を次のように改めた。すなわち、我が国に対する直接の武力攻撃が発生した場合のみならず、我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある場合（存立危機事態）において、他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは許されるとする見解である（以下「7. 1 閣議決定」という。）。以後、この見解に基づき、2015年に安全保障法制が採決され、自衛隊に存立危機事態における武力行使権限など新たな任務・権限が認められることとなった。

7. 1 閣議決定及び安全保障法制によれば、憲法上許される自衛権の行使の範囲は、存立危機事態における集団的自衛権の行使まで認められるものとされており、日本の平和主義の内容もそのように理解されている（存立危機事態型平和主義）。

- (3) 以上のとおり、自衛権の有無及び憲法上許される自衛権行使の範囲をめぐり日本政府によって3つの見解が示されてきたが、それらとは別に、そもそも、日本国憲法9条1項が放棄したのは侵略戦争であり、自衛のための戦争は放棄していないこと、同条2項の「前項の目的を達するため」とは、侵略戦争放棄の目的を達するためという意味であり、そのための戦力不保持、交戦権否認であると解し、現行の日本国憲法の下でも、個別的自衛権及び集団的自衛権のいずれの行使も認められていると解する見解がある（芦田修正

説)。

この見解によれば、日本の平和主義は、世界の平和主義とほぼ違いはなく、国際連合憲章51条に定められているものと同じ範囲内において自衛権行使が許されるのであり、日本の平和主義の内容もそのように理解されることになる。

- (4) 在日米軍の駐留の合憲性について争われた砂川事件や、自衛隊の合憲性について争われた長沼ナイキ基地訴訟、百里基地訴訟などでも、自衛権の有無や憲法上許される自衛権行使の範囲などが争点となっていた。

この点、砂川事件において、最高裁判所は、憲法9条の下でも、「わが国が主権国として持つ固有の自衛権は何ら否定されたものではなく、わが憲法の平和主義は、決して無防備、無抵抗を定めたものではない」、「わが国が、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛のための措置をとりうることは、国家固有の権能の行使として当然のことといわなければならない」と述べ、日本が自衛権を持つことを認めている。

しかし、日本が自衛のための戦力を持つことの是非については、「同条（注：憲法9条）2項がいわゆる自衛のための戦力の保持をも禁じたものであるか否かは別として」と述べており、自衛権の行使として憲法上許される武力行使の範囲については判断していない。

また、長沼ナイキ基地訴訟、百里基地訴訟など自衛隊の合憲性を争う訴訟がいくつか提起されたが、下級審の裁判所は別として、最高裁判所は一貫して自衛隊の合憲性に対する判断を回避しており、今までのところ、この問題についての最高裁判例は存在しない。

- (5) このように、憲法上許される自衛権行使の範囲について、司法判断がなされておらず、政府見解にも変遷が見られる中で、憲法9条を維持することで自衛権行使の範囲を制限しようとする憲法改正を行おうとするのであれば、自衛権行使の限界を明確に定めることが求められることになる。

すなわち、それは、国民の安全と生存を守るために、憲法において自衛隊の武力行使を認めるべきか、仮に認めるとすればどの範囲まで認めるかという、日本の平和主義の在り方が根本から問われる問題である。

したがって、憲法改正の必要性とともに、平和主義について何がどのように変わるのか、変わらないとすればなぜかということ、国民が明確に理解して選択できるように、自衛権の有無及び憲法上許される自衛権行使の範囲について明確な説明がなされ、条文上も自衛権行使の限界を明確に定めることが求められる。

第3 日本国憲法の立憲主義

1 立憲主義の意義

立憲主義の概念は多義的であるが、少なくとも、個人の人権を守るために憲法により権力を縛る（統制する）ということは、近代立憲主義の基本である。

日本国憲法の根本にある立憲主義は、近代立憲主義の考え方を継承し発展させ、「個人の尊重」と「法の支配」原理を中核とする理念であり、国民主権、基本的人権の尊重、恒久平和主義などの基本原理を支えている。

2 自衛隊に対する立憲的統制

(1) 前述のとおり、憲法9条を維持しながら憲法上許された自衛権行使の限界を画しようとするのであれば、自衛権行使の限界が憲法上明確に定められなければならない。そうでなければ、憲法上の統制を受けずに自衛権行使の範囲の判断が内閣又は国会に委ねられ、実効性ある統制が十分に働かなくなることが危惧され、自由や平和を守る上で危険であるといわざるを得ない。

したがって、立憲主義の観点からも、憲法上許された自衛権行使の範囲について明確な説明がなされ、条文上も自衛権行使の限界が明確に定められることが求められることになる。

(2) 自衛隊を憲法に明記するのであれば、立憲主義の観点からは、自衛隊の行動を統制する新たな制度を憲法上構築することの可能性も課題ないしは問題となる。

一般に、軍に対する統制の在り方として文民統制（シビリアンコントロール）が指摘されるが、文民統制とは、政治と軍事を分離し、軍事に対する政治の優越（文民優越）を確保すること、またその政治が民主主義の原理に基づいていることを基本原則とする（民主的な文民統制の確保）。その目的は、武力を背景とした軍の政治介入を予防し、民主主義とは異なる組織原理による軍事支配から国民の人権を守ることにある。

しかし、国民の支持により民主的なプロセスを経て軍が台頭することがあることに見られるように、文民統制にも限界がある。

自衛隊を憲法に明記するのであれば、より根本的には、憲法により自衛隊の組織や行動を縛るという立憲主義の観点からの統制の在り方が検討されなければならない。

(3) このような観点から、以下の課題ないしは問題について解決することが可能かが慎重に検討されるべきである。

① 自衛隊を憲法に明記することになれば、自衛隊には、衆議院・参議院、

最高裁判所、会計検査院などと並ぶ憲法上の組織として位置付けられることになる。それにより、自衛隊は強い正統性と権威が与えられ、自衛隊の権限を拡大強化する憲法上の根拠が認められたと解されるおそれはないか。

- ② 行政機関や国会による民主的統制の制度については、特定秘密の保護に関する法律（秘密保護法）が軍事機密に関する情報開示を規制する機能を持ち得る状況の下で、実効性ある民主的統制をどのように実現するか。

また、民主的統制の実効性を確保するための制度的担保が憲法上ないままで自衛隊の活動に対する民主的統制が可能か。例えば、ドイツ連邦共和国基本法は、民主的統制の実効性を確保するための制度的担保として、防衛委員会に少数派の申立てによる調査権限を認めたり（同法45条a2項）、議会の補助機関として国防専門員を確保したりしている（同法45条b）。

- ③ 裁判所による司法的統制については、砂川事件の最高裁判決などにみられるようないわゆる統治行為論に基づき、自衛隊の行動などへの司法判断が避けられてしまうのではないか。

- ④ 司法的統制に関連するものとして、戦時国際法（国際人道法）に基づき軍人・軍属の義務違反を処罰する法である軍法及び軍事裁判所制度の整備を求める見解があるが、日本の平和主義との関係で、そもそも軍法及び軍事裁判所制度を整備する必要があるか。仮に軍法を定めるとした場合には、戦時国際法（国際人道法）とされている憲法9条2項の交戦権の否認規定を維持することと整合するのか。軍事裁判所を設けることは、「特別裁判所は、これを設置することができない」とされている憲法76条2項と整合するのか。

- ⑤ 憲法83条は、国の財政を処理する権限を国会に委ねているが、憲法83条以下の財政の章（第7章）の規定だけで歯止めのない軍備拡張を抑制することができるか。さりとて、憲法上防衛予算を統制する制度を新たに構築することは可能か。軍備拡張の例として、第二次世界大戦時における国家財政に占める軍事費の割合は、70%台が続き、終戦前年の1944年には85.3%というピークを迎えていたことが挙げられる。一度戦争が起きれば国民生活を犠牲にして戦争遂行を優先するおそれがある。平時においても防衛力を整備するため軍備拡張が続くことによる国民生活への圧迫や、それにより日本の社会構造が軍事重視へと大きく変化することへの懸念もある。

- (4) 仮に憲法9条を改正するのであれば、少なくとも、これらの課題ないしは問題について検討した結果を国民に説明し、その検討結果を踏まえた具体的な条項案が提示されることが必要である。そうすることにより、国民は初めて、現状のまま憲法9条を維持するのがよいか、それとも憲法9条を改正すべきかを検討することが可能となるといえるのである。

第4 自衛隊等明記案の検討

1 自衛隊等明記案の特徴

自衛隊等明記案の特徴として、①憲法9条1項及び2項を維持していること、②憲法9条の規定は「必要な自衛の措置」をとることを「妨げず」と明記したこと、③「必要な自衛の措置」をとるための実力組織としての自衛隊の保持を明記したこと、④自衛隊の最高指揮監督者を「内閣の首長たる内閣総理大臣」としたこと、⑤自衛隊の行動は「国会の承認その他の統制」に服するとしたこと、⑥自衛隊の行動に対する統制は「法律の定めるところにより」としたことを挙げることができる。

2 憲法9条と憲法9条の2との関係

自衛隊等明記案は、憲法9条の2で「前条の規定は、…必要な自衛の措置をとることを妨げず」と定めている。この点、憲法9条において「必要な自衛の措置」をとることが認められていることを、憲法9条の2で念のために確認したものであると説明されている。しかし、この条文に対しては、「必要な自衛の措置」に関し、憲法9条の2は憲法9条の例外規定と捉え、憲法9条の規定に優先すると解することも可能である。

3 「必要な自衛の措置」の内容

- (1) 自衛隊等明記案は、「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」と定めている。

この文言は、「自国の平和と安全を維持し、その存立を全うするために必要な自衛の措置」（昭和47年見解，7. 1閣議決定。なお，7. 1閣議決定では、「自国の」が「我が国の」とされている。），「わが国が，自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛のための措置」（砂川事件最高裁判決）とほぼ同じ内容である。また，自民党が2012年（平成24年）4月27日に決定した「日本国憲法改正草案」（以下「自民党憲法改正草案」という。）の国防軍に関する規定は、「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。」（9条の2）と定めているが、そこに用いられている「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」という文言と上記の文言はほぼ同じである。

7. 1 閣議決定は、「自衛の措置」については、あくまでも「外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として初めて容認されるものであり、そのための必要最小限度の「武力の行使」は許容される。」と説明している。

(2) しかし、自衛隊等明記案における「前条の規定は…妨げず」（憲法9条の2第1項）との規定を憲法9条の例外規定と解するならば、憲法9条のこれまでの解釈にとらわれることなく、「必要な自衛の措置」の解釈を展開することが可能となる。

そして、「必要な自衛の措置」には「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」との目的が定められているが、この目的の定めにより「必要な自衛の措置」の範囲が一義的に確定できるものではなく、必要最小限度という文言も削除され、他にその内容を限定する定めもない。したがって、その内容として、我が国に対する直接の武力攻撃を排除するための必要最小限度の実力行使を超える武力行使や、当連合会がその違憲性を指摘してきた7. 1 閣議決定及び安全保障法制に基づく「存立危機事態における自衛の措置」としての集団的自衛権の行使はもとより、それ以外の場面での集団的自衛権の行使を容認するとの解釈を導くことにもなりかねない。

それは、芦田修正説（第2・2(3)）が理解している平和主義の内容へと近づくことであり、日本の恒久平和主義の内実に変質的な変化を生じさせるおそれがある。

また、憲法上の統制を受けることなく「必要な自衛の措置」の判断が内閣又は国会に委ねられることになり、自衛隊の行動に対する実効性のある統制を実現することに疑義が生じ、権力の行使を憲法に基づかせ、国家権力を制約し国民の権利と自由を保護するという立憲主義に違背するおそれがある。

もとより、これまで日本国憲法の恒久平和主義が果たしてきた役割を評価しつつも、今日の安全保障環境を理由に、日本の恒久平和主義の在り方を変更させるべきであるとの見解もある。

しかし、その場合には、日本の恒久平和主義の内容を変更させるために憲法を改正する必要があるのかを厳格かつ慎重に検討されなければならないし、憲法上許される自衛権行使の範囲についても明確に提示されなければならない。

そして何よりも、主権者である国民が、憲法改正により何がどのように変わるのか、変わらないとするならなぜかを明確に理解して選択できるような内容の憲法改正条項案でなければならないが、現在の自衛隊等明記案はそうした内容にはなっていない。

4 憲法9条2項の戦力不保持・交戦権否認規定との関係

自衛隊等明記案は、「必要な自衛の措置」をとるための「実力組織」として「自衛隊を保持する」と定めている。憲法9条2項が維持されていることをもって、自衛隊は、「戦力」ではなく「実力」であるとして憲法9条2項に定める「陸海空軍その他の戦力」に該当しないか、該当するとしても例外として許容されることになる。

一方、憲法上その存在が正当化された自衛隊が、憲法9条の例外として許容された「必要な自衛の措置」として武力行使を行うことができるとの解釈が許されるのであれば、それにより生じた武力紛争に関して国際人道法が適用されたとしても、それも憲法9条2項の「交戦権」否認規定の例外として憲法上許容されることになりかねない。

このような解釈によれば、憲法9条2項の規定が維持されていたとしても、ほとんど意味をなさなくなる可能性がある。

5 「国会の承認その他の統制」の法律への委任

自衛隊等明記案は、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」に服するとされていることから、統制手段は「国会の承認」に限定されていない。すなわち、国会の承認の対象となる事項や、その他の統制手段の内容について憲法に定めはなく、専ら法律に委ねられている。

一般に、軍隊は兵器を有する組織であるため、その権限が濫用されたときの人権侵害は計り知れないものがある。そのため、諸外国では、憲法上軍隊の活動を統制するための規定を設けている国がある。特に、ドイツ連邦共和国基本法は、戦前の歴史への反省から憲法に防衛に関する詳細な規定を設けている。

それら諸外国の規定に比べると、自衛隊等明記案は、自衛隊の行動に対して、自衛隊の編制、武力行使の開始・継続・終了の事項など統制制度の規定が憲法上置かれておらず、包括的に法律に委任されている。この点においても、自衛隊の行動に対する実効性のある統制を実現することに疑義が生じる。

6 自衛隊等明記案と恒久平和主義・立憲主義との関係

以上のとおり、自衛隊等明記案は、日本国憲法の恒久平和主義の内実を実質的な変化を生じさせるおそれがある。

また、憲法9条1項及び2項が残されているとはいえ、「必要な自衛の措置」

の限界の判断は内閣又は国会に委ねられており、しかも自衛隊の行動を統制する制度の具体的内容も憲法ではなく法律に委ねられている。このため、自衛隊の行動に対する実効性のある統制を実現することに疑義が生じ、権力の行使を憲法に基づかせ、国家権力を制約し国民の権利と自由を保障する立憲主義に違背するおそれがあると言える。

第5 憲法改正手続法（国民投票法）の改正

1 はじめに

当連合会は、2009年11月18日の「憲法改正手続法の見直しを求める意見書」において、憲法改正手続法に関して、①投票方式及び発議方式、②公務員・教育者に対する運動規制、③組織的多数人買収・利害誘導罪の設置、④国民に対する情報提供（広報協議会・公費によるテレビ、ラジオ、新聞の利用・有料意見広告放送のあり方）、⑤発議後国民投票までの期間、⑥最低投票率と「過半数」、⑦国民投票無効訴訟、⑧国会法の改正部分という8項目の見直しを求める意見を公表した。また、2014年に憲法改正手続法の一部改正が行われたときも、「改めて憲法改正手続法の見直しを求める会長声明」（2014年6月13日）を公表し、改めて見直しを求めている。

特に、国民投票の14日前までのテレビ・ラジオ等における国民投票運動（憲法改正案に賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為）としての有料意見広告放送に何らの規制も加えられていないことや、最低投票率の定めがなされていないことについて、参議院が同法成立時の附帯決議において、「本法施行までに」と期限を限定して必要な検討を加えることを求めている。しかし、現在までこれらの点の検討はなされていない。

これらの点も含めて、当連合会が見直しを求めている8項目については、憲法改正の発議の前に見直しを行うべきである。

2 テレビ・ラジオ等における有料意見広告規制

憲法改正手続法によれば、国民投票の14日前まで、国民投票運動の一環としての有料の意見広告をテレビ・ラジオ等に自由に表明することが認められている。他方、憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないように勧誘するのではなく、単に、憲法改正案に賛成・反対の意見をテレビ等で表明する有料意見広告放送は、規制を受けることなく国民投票日にも自由に行うことができる。

表現の自由の保障の重要性に照らせば、自由な意見広告が認められるべきであるが、他方で、テレビ広告等には膨大な費用がかかるため、財力のある者で

なければテレビ広告等を利用することができず、そこに不公平な事態が生じるおそれがある。

そこで、憲法改正案への賛成意見と反対意見との間に実質的な公平性を確保するために、国民投票に関する有料意見広告に何らかの規制を及ぼすこと、ないしは配慮を求めることが必要なのではないかが問題となる。

憲法改正手続法104条は、放送事業者に対して、放送番組の編集に当たり政治的に公平であることや、意見が対立する問題ではできるだけ多くの角度から論点を明らかにすることなどを定める放送法4条1項の規定の趣旨に留意するように求めている。

この規定は、放送事業者の編集権に対する配慮規定であり、国民投票に関する有料意見広告放送に直接関連するものではない。しかし、憲法改正案の賛成意見と反対意見との間の実質的公平を確保するために、放送事業者に慎重な配慮を求めることは必要であり、この点について実効性のある措置が可能かを検討すべきである。

それに加えて他に何らかの規制が必要か、その規制は法的な規制かそれ以外の別の方法によるべきかという課題がある。この点、例えば、全面禁止した上で公費による公平な意見表明の機会を保障したり、団体が使える費用に上限を設けたりするなどの規制案が提案されているが、それらも含めて検討すべきである。

3 最低投票率について

(1) 最低投票率の定めがないこと

憲法の改正は、国会が国民に提案してその承認を経なければならず、この承認には、国民投票において、その過半数の賛成を必要とする（憲法96条1項）。

しかし、憲法改正手続法は、国民投票に関して、最低投票率の定めを置いていない。最低投票率の定めがないと、過半数の賛成の数も少ないことがありえ、投票権者の一部の賛成により憲法改正が行われる可能性があり、その場合に改正条項の正当性にも影響が出てくるおそれがある。

最低投票率を定めることに対しては、ボイコット運動が起きるとしてこれを否定する見解がある。しかし、投票をボイコットする運動も、憲法改正問題に対する国民の対応の一つである。そのことが最低投票率の創設を否定する根拠にはなり得ない。

また、最低投票率を設けるとした場合、その割合が問題となる。これに対して、当連合会は、全有権者の3分の2とする立場を表明している。これは、

最低投票率を全有権者の3分の2にしなければ、過半数の賛成が3分の1を下回ることとなり、全有権者の3分の1以下の賛成で憲法が改正されることになり、それでは妥当でないという考え方によるものである。このような考え方も参考にして、憲法改正に対する全国民の意思が十分に反映されたと評価できる最低投票率が定められるべきである。

(2) 「過半数」について

憲法改正手続法は、憲法96条1項の「過半数」について、「憲法改正案に対する賛成の投票の数及び反対の投票の数を合計した数」、すなわち有効投票数を「投票総数」とし、その2分の1を超える場合であるとしている（憲法改正手続法98条2項）。これによれば、無効票等が過半数の基礎票から排除されることになる。

しかし、国民投票は、国の最高法規である憲法改正という極めて重要な問題を問うのであるから、少なくとも改正に明白かつ積極的に賛成する者が、改正の是非・当否について投票した全ての者の2分の1を超えるか否かにより決めるべきであり、それが厳格な要件を課した憲法の趣旨に適うものである。

白票や無効票を投じた者は、投票所に赴いて投票し、憲法を改正すべきか否かについての意思表示をしたものであり、改正に賛成の意思を表明したものではないから、これらの者は、改正に賛成しなかった者として「過半数」算定の基礎票に加えるべきである。

以上から、「過半数」の基礎票は、有効投票数ではなく、少なくとも無効票等も加えた投票総数とすべきである。

4 憲法改正手続法の速やかな見直しを

以上のとおり、憲法改正手続法には、見直すべき課題が存在しているのであるから、国会は、憲法改正の発議の前に、当連合会が指摘している8項目について憲法改正手続法の見直しを行うべきである。

第6 まとめ

以上から、当連合会は、今般の憲法9条の改正をめぐる議論について、前記に指摘した課題ないしは問題について、国民が熟慮できる機会が保障されること、そして憲法改正の発議の前に憲法改正手続法の見直しを行うことを求める。

また、当連合会は、立憲主義を堅持し、恒久平和主義の尊重を求める立場から、国の将来を大きく左右する憲法9条の改正議論に当たり、その課題ないしは問題を明らかにすることにより、国民の間で憲法改正の意味が十分に理解され、議論

が深められるよう、引き続き自らの責務を果たす決意である。