JFBA 日本弁護士連合会

弁護士と一緒に考えてみませんか

自衛隊や自衛の措置を憲法に書き加えても何も変わらないの？

はじめに

自衛隊といえば災害救助活動・・・多くの人はそう思っているかもしれません。

でも、自衛隊の主な任務は災害救助ではなく、「防衛活動」です。

今の自衛隊は、約22万5000人の常備自衛官と、戦車・護衛艦・戦闘機などを持ち、安保条約の下で米軍などと共同訓練をしている軍事的組織であることは否定できません。

自民党は2018年3月、憲法9条1項・2項は残しながら、新たに**憲法9条の2**という条文を設け、軍事的組織である「自衛隊」と、その任務である「必要な自衛の措置」を憲法に書き加えるという「条文イメージ（たたき台素案）」（自民党案）を公表しました。

憲法9条

1　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。

2　前項の目的を達成するため、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。

憲法9条の2（条文イメージ）

1　**前条の規定**（注：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**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**。

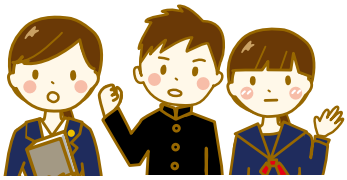
2　自衛隊の行動は、**法律の定めるところにより**、**国会の承認その他の統制に服する。**

※下線は説明のために日弁連において追記

憲法9条はそのまま残るから、平和主義や自衛隊のあり方は何も変わらないと説明されていますが、何も変わらないのでしょうか。

憲法9条の2が新たに加わることで、憲法9条がこれまで果たしてきた役割はどうなるのか。平和主義の内容が変わるのか。軍事的な組織である自衛隊を憲法でコントロールすることは可能なのでしょうか。

みなさんと一緒に考えてみたいと思います。



Q1 質問 日本の平和主義(恒久平和主義)の特徴はなに？

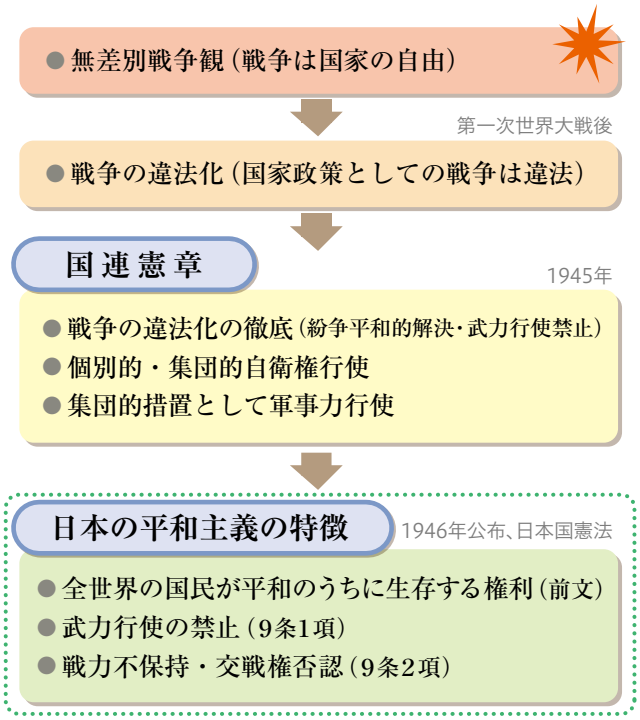
A1 答え 国連憲章は原則として武力の行使を禁止していますが、日本国憲法はこの考え方をさらに一歩進めて、武力行使の禁止（9条1項）とともに、全世界の国民が平和のうちに生存する権利を有することを確認し（前文）、戦力不保持・交戦権否認（9条2項）を定めたところに特徴があります。

かつて、戦争をすることは国家の自由とされていましたが（無差別戦争観）、第一次世界大戦の惨禍を経て、国際社会では、国家の政策としての戦争は違法とされるようになりました（戦争の違法化）。

1945年に調印された国連憲章は、加盟国に紛争を平和的に解決する義務を負わせ、「武力による威嚇又は武力の行使を・・・慎まなければならない」としています。そして、国連の集団安全保障体制も勧告や非軍事的措置を原則とし、例外的に武力行使を認めるのは集団安全保障体制の下での軍事的措置と個別的・集団的自衛権の行使などに限定しています**（戦争の違法化の徹底）**。

翌1946年に公布された日本国憲法は、この考え方をさらに一歩進めて、**武力行使の禁止**（9条1項）とともに、**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）、**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ます。

日本が、世界の平和主義の系譜の中でもっとも徹底した平和主義を憲法の基本原理としたことには、原子爆弾の出現により、私たち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」（前文）維持しようという強い決意が込められているのです。



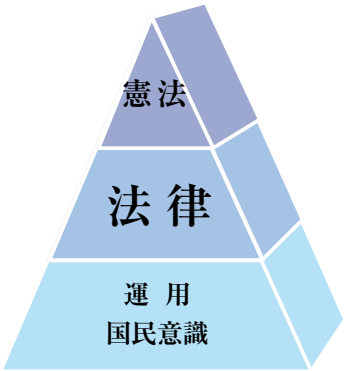
Q2 質問 憲法９条はどんな役割を果たしてきたの？

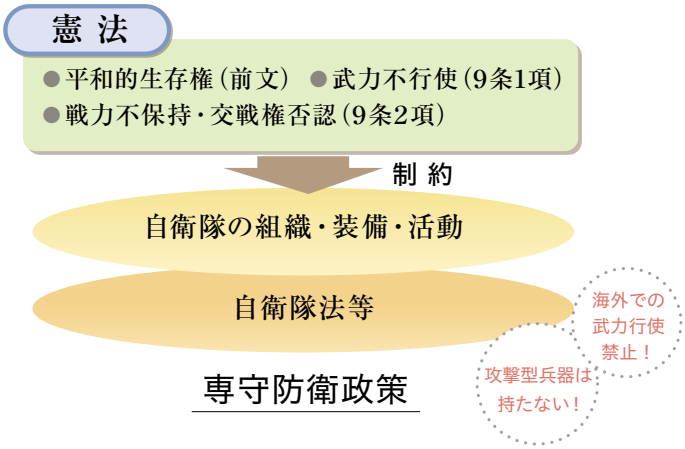
A2 答え 憲法９条は、現実政治との間で深刻な緊張関係を強いられながらも、自衛隊の組織・装備・活動等を制約し、海外での武力行使や集団的自衛権行使を禁止するなど、憲法規範として有効に機能してきました。

政府は、日本国憲法が制定された1946年当時、**自衛戦争も含めて一切の戦争を放棄した**と説明していましたが、1954年に自衛隊が創設された後は、自衛のための必要最小限度の『実力組織』である自衛隊は憲法が禁じる『戦力』には当たらないと説明してきました。この立場からは、自衛隊の武力行使が認められるのは、**①日本が武力攻撃を受けた場合**、**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**に限定されることになり、他国に対する武力攻撃を阻止する**集団的自衛権行使は、①の要件を欠くため憲法上許されない**とされてきました。その見解の下、政府は長年にわたり、海外での武力行使や集団的自衛権行使を禁止し、攻撃型兵器は持たないなどとする**専守防衛政策**をとってきました。

ところが、政府は、2014年7月1日の閣議決定でそれまでの憲法解釈を一変させ、**「存立危機事態」という新たな概念を作って、存立危機事態における集団的自衛権の行使は許される**とし、さらに、2015年9月には国会において、平和安全法制整備法及び国際平和支援法（安保法制）が採決されました。日弁連はこの安保法制について憲法違反であると考えています。

このように憲法９条と現実の政治との緊張関係は続いていますが、それでもなお、９条の憲法規範としての意味は失われていません。





Q3 質問 憲法9条の2で日本の平和主義(恒久平和主義)の内容は変わらないの？

A3 答え 自民党案は、政府がこれまで維持する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、これまでの平和主義の内実を変容させるおそれがあると言えます。

自民党案は、「**前条（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」の内容は限定されていません。

そのため、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ります。

そうすると、これまで憲法9条が果たしてきた、海外での武力行使や集団的自衛権の行使を禁止するという機能が失われ、「**必要な自衛の措置**」として、**「存立危機事態」に限らず、集団的自衛権の行使を認める道を開き、広く海外での武力行使が容認される**危惧が生じます。

つまり、政府がこれまで維持する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、平和主義の内実を変容させるおそれがあると言えます。

憲法9条の2の意味するところ

● 個別的自衛権？ ● 集団的自衛権？

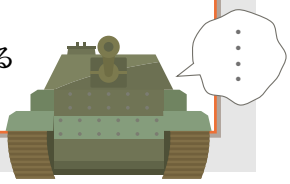
前条の規定 は **必要な自衛の措置** をとることを **妨げず**

● 存立危機事態における集団的自衛権？

● 9条の規定は「妨げ」にならない（例外）？

● 9条の制約は受けない？ ●「必要な自衛の措置」の内容は限定されていない

● 広く海外での武力行使が容認される危惧が生じる
● 専守防衛政策や日本の平和主義の内実を変えてしまうことになるおそれがないか



Q4 憲法９条の２で自衛隊のコントロールはどうなるの？

質問

A4 自民党案では、自衛隊の行動に対して、憲法に基づく実効性のあるコントロールを実現することに疑義が生じます。

答え

憲法９条を維持しながら、自衛隊を憲法に明記するのであれば、自衛隊が有する自衛権の行使の限界は、憲法上明確に定められなければなりません。

ところが、自民党案では、**「必要な自衛の措置」**としか書かれておらず、**その具体的内容は憲法のコントロールを受けることなく、内閣又は国会の判断に委ねられることになります。**

そうなると、内閣総理大臣を最高指揮監督者としても、自衛隊の行動に対して、憲法に基づく**実効性のあるコントロールを実現することに疑義が生じます。**

その結果、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という**立憲主義に違背するおそれが生じます。**

Q5 質問 憲法９条改正の議論はどのようにすすめられるべきなの？

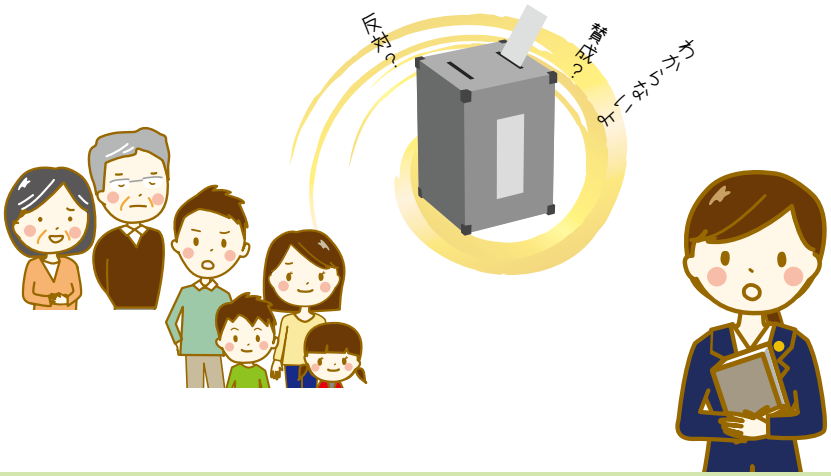
A5 答え 憲法９条の改正をめぐる議論においては、改正案の課題ないしは問題について私たち国民が熟慮できる機会が保障されることが必要です。そして、憲法改正の発議の前までには、憲法改正手続法（国民投票法）の問題点について必要な検討をすべきではないでしょうか。

自民党案には、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、日本の国のあり方の基本を左右する問題が含まれています。

このように重大な内容を含む改正を行うのであれば、私たち国民に多面的で豊富な情報が提供され、国会の審議や私たち国民の検討の時間が十分に確保されるなど、熟慮の機会が保障されなければなりません。

また、実際に憲法改正手続がすすめられるときには、国民投票が公正・公平に実施されることが必要です。それについて、日弁連は、「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起しています。とりわけ、テレビ・ラジオ等における有料意見広告放送の扱いや、最低投票率が定められていないことについては、参議院でも、この法律が施行されるまでに検討するよう附帯決議で求めていましたが、検討されませんでした。

憲法改正を国会で発議する前までに、憲法改正手続法の問題点について必要な検討をすべきではないでしょうか。



日弁連定期総会決議の概要

自衛隊等明記案

Point! 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ないか

- 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」
  - ➡ **憲法９条が果たしてきた憲法規範としての機能（海外での武力行使及び集団的自衛権の行使を禁止する）が弱まりないしは失われる危惧が生じる**
- 「必要な自衛の措置」に限定なし
  - ➡ **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行使が容認される危惧が生じる**
- **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ないか

Point! 自衛隊の行動への実効性ある憲法的統制に疑義が生じ立憲主義違背のおそれがないか

- 「必要な自衛の措置」としての武力行使の限界の定めが憲法になく内閣及び国会に委ねられている
- 自衛隊の行動への「国会の承認その他の統制」の具体的内容が憲法ではなく法律に委ねられている
  - ➡ **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ないか**

憲法改正手続法

Point! 憲法改正の発議の前に憲法改正手続法について必要な検討をすべきである

- 「憲法改正手続法の見直しを求める意見書」（2009年11月18日）で８項目の見直すべき課題を提示
- とりわけテレビ・ラジオ等における有料意見広告規制のあり方や、最低投票率の定めがないことについては、参議院の附帯決議において本法施行までに検討を加えることが求められていたが検討されなかった

「憲法９条の改正論議に対し、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」（2018年５月25日　日弁連定期総会決議）
https://www.nichibenren.or.jp/activity/document/assembly_resolution/year/2018/2018_1.html

Webサイトはこちら
日弁連　憲法　検索

JFBA 日本弁護士連合会
https://www.nichibenren.or.jp
2019年２月発行