

## 安倍9条改憲を打ち砕くため活用してください

安倍さんが登場する前の自民党には、こんな認識を持った首相がいました。  
「私の意見は非常に簡単なんで、わが国はどういう理由であれ、外国で武力行使をしてはならない」  
「こんなにうまく運用されている憲法をどうして変えなければならないのか、理解できない」 こう語ったのは宮澤喜一元首相です。

しかし、海外派兵は絶対にしない、殺し、殺させない、という憲法の根本の精神が国民の間にしっかりと定着していること、周辺諸国が非戦のこの憲法どのくらい信頼しているかなど全く無視して、何が何でも憲法改正を行おう、と繰り返し試みてきたのがこの5年の安倍政権でした。

具体例をあげれば、発議の要件を下げようとした憲法96条の先行改憲の目論見と撤回、これまでの内閣が積み重ねてきた「集団自衛権の行使は憲法違反」という判断を閣議決定だけで覆し、国会内外の反対の意見を全く無視した安保法制(戦争法)。そのほかにも秘密保護法、共謀罪など戦争ができる国内態勢の法整備を着々と進めてきました。

2017年、いよいよ「明文改憲」に乗り出してきたのです。

今年の5月3日の憲法記念日に、自衛隊を憲法9条3項に明記するなどという改憲案を提示し、10月22日投票の今回の総選挙で自民党の選挙公約において、改憲を重点項目とし、「初めての改正を目指す」としています。

この5年の安倍政治と決着をつける 때가きました。

安倍による壊憲を許し、戦争のできる国にしてしまうのか。

それとも、立憲主義を守り、専守防衛に徹した非軍事国家の道を歩むのかです。

私たちは立憲主義、民主主義を掲げて2013年4月に発足した超党派の議員連盟です。これまで法律家6団体と平和を脅かす諸問題に関して協議を続けてきました。昨年の夏の参議院選挙では「安倍改憲を許さない Q&A」を両者が協力して作成もしました。

今回は冊子にする時間もない中、「立憲主義を守るか否か」の大切な総選挙での改憲問題のガイドになればと考えて、急ぎつくったものです。とりあえずPDFにしています。

改憲をめぐる論戦に役立つことを願っています。ご活用ください。

2017年10月6日

立憲フォーラム事務局長 江崎 孝

## 第1章 憲法と立憲主義

### Q1 憲法と立憲主義の意味を教えてください

A1 憲法とは、国家権力を制限して、国民の自由と人権を保障する国家の基本法です。

立憲主義とは、国家権力を制限して、国民の人権を保障するという考え方です。近代的意味の憲法は、この立憲主義に基づくものであり、立憲主義的憲法とも呼ばれています。

立憲主義の思想は、ロック・ルソーなどの説いた自然権思想に裏付けられています。その核心は、①人間は生まれながらにして自由かつ平等であり、生来の権利（自然権）を持っている。②その自然権を保障するために、社会契約を結び、政府に権力の行使を委任する。③政府が権力を恣意的に行使して人民の権利を不当に制限する場合には、人民は政府に抵抗する権利を持つという点にあります。

日本国憲法が、立憲主義に基づく憲法であることに異論はありません。

立憲主義に基づく憲法の特徴をまとめると、以下の3点です。第1に、憲法は、国民の人権を保障する基礎法、憲法の中核は、人権規範であるということです。第2に、憲法は、国家権力を制限する基礎法であるということです。第3に、憲法は最高法規であるということです（この点はQ3で触れます）。

### Q2 憲法と法律の違いはなんですか

A2 法律は、選挙により選ばれた国会議員で構成される国会（国の唯一の立法機関）が、民主主義の原理（多数決原理）に基づき制定する規範をいいます。法律は、国民の権利や自由を制限することができます。しかし、法律といえども、憲法に違反することはできません。つまり、民主主義（多数決）によっても侵すことのできない自由と権利があることを憲法が定めているのです。

憲法はこのように国民の人権を保障するために国家権力を縛るものだからこそ、権力を行使する側は、憲法は「邪魔なもの」「押し付けられたもの」と感じ、縛りを解きたがるのでしょう。

### Q3 憲法が、改憲のハードルを高くしているのはなぜですか

A3 憲法96条1項は、「この憲法の改正は、各議院の総議員の3分の2以上の賛成で、国会が発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票または国会の定める際行われる投票において、その過半数の賛成を必要とする。」と憲法改正手続きを定めています。法律が、原則として衆参両議院で出席議員の過半数の賛成で成立する（憲法59条1項、同56条1項、2項）のに対し、憲法の改正はハードルが高く設定されています。それはな

ぜでしょう。

憲法は、個人の自由と人権をあらゆる国家権力から不可侵のものとして保障する規範（人権規範）を中核とします。だからこそ、憲法は、国の最高法規とされ、憲法に違反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為はその効力を有しない（98条1項）とされるのです。このような憲法が、時の内閣の一存で、あるいは首相の一存で、あるいは多数派の国会議員によって都合よく簡単に変えることができるとなれば、国家権力を縛って国民の人権を保障しようとした立憲主義憲法は、無意味となってしまいます。だから、憲法の改正は、法律制定の手続きなどよりも厳しく定められているのです。

#### Q4 憲法改正の発議は、国会議員の3分の2以上の賛成があれば、内容に関わらず許されるのでしょうか

A4 憲法改正の発議権は、国会に認められた最高の権力です。権力である以上濫用することは許されません。最終的に決めるのは国民投票であってもそのことによりは変わりはありません。

立憲主義原理のもと最高法規とされた憲法改正の発議が許されるのは、国民の自由や人権を保障する上で、既存の憲法規定が障害となっていて、憲法を改正しないと適切な国家権力の行使ができない場合に限られるべきです。後述第4章でみるように、法律や規則を制定・改正すれば済む問題や、法律を待たずに政府が政策として実施すれば済むような事柄についてまで憲法を改正する必要はなく、国会で十分な議論をして決めるか、国政選挙によって必要な政策を実現する政党・政府を選ぶことにより解決すべき問題といえます。このような事柄についてまでいちいち改憲の発議を行うことは、憲法96条が予定するところではなく、発議権の濫用として許されないと考えます（国民投票に必要な予算は800億円といわれています）。

私たち国民は、国会（憲法審査会）で議論される憲法改正発議案の内容を注視して、そもそも、憲法を変えないと解決しない問題なのかどうか、別の狙い（例えば、国民を改憲に不らすためのお試し改憲）がないかを十分に見極めることが求められています。

また、憲法はそもそも国家権力（国会を筆頭とする立法権・内閣を筆頭とする行政権力・裁判所が持つ司法権）を制限する基礎法ですので、逆に、新たな国家権力（例えば軍事力）を創設したり、国家権力を増大させる方向での憲法改正論には、立憲主義の観点から最大限の注意が必要です。このことは第3章、第4章で詳しくふれます。

## 第2 安倍政治と立憲主義

### Q1 立憲主義からみて安倍政治は？

A1 安倍政治は、立憲主義を破壊しています。

安倍政権の下で、2013年に特定秘密保護法が強行採決により成立しました。これにより市民に開示されるべき重要な国家情報が「秘密」とされ、開示されなくなりました。

2014年に閣議決定により、戦後70年間続いた専守防衛から集団的自衛権の行使を認める憲法解釈の変更がなされ、2015年には集団的自衛権行使を認める安全保障関連法が強行採決により成立し、専守防衛の自衛隊から海外で武力行使のできる自衛隊に変わりました。

今年2017年には、委員会報告を省略するという異例の手続により参議院本会議で共謀罪法が強行採決により成立し、刑法の大原則を覆して犯罪実行行為がなくても処罰できるようになり市民の自由が危なくなっています。

そして、憲法9条の改正まで言い出すようになり、今回の衆議院選挙では自民党の公約にしています（詳しくは後述）。

憲法は、国家権力を制限して、国民・市民の自由と人権を保障し、国民主権、恒久平和主義、基本的人権の尊重という基本原理によって、個人の価値を最大限に尊重しているのです。

ところが、安倍政権と自公与党の政治は、国家の持つ「秘密」を開示しない、軍事力を拡大し自衛隊が海外で武力行使ができるようにする、所得税法違反なども共謀しただけで罰せられるようにして市民活動を萎縮させるなど、国家権力の自由を拡大し、他方、個人の自由を制限する立法を、わずか4年の間に矢継ぎ早に強行成立させています。しかも、これら立法は前述した憲法の根幹である基本原理を侵すような大改悪です。そして、憲法9条の改正まで行おうとしています。こうした安倍政治は、憲法と立憲主義を破壊する政治です。

### Q2 森友・加計問題から見てくる安倍政治の特徴は？

A2 6月22日、野党4党は、森友学園への国有地の払い下げや国家戦略特区による加計学園の獣医学部設置計画をめぐる疑惑解明のために、共同して憲法53条に基づき臨時国会の召集を求めました。憲法53条は「いずれかの議院の総議員の4分の1以上の要求があれば、内閣は、その（臨時国会の）召集を決定しなければならない。」と規定しています。ですから、野党の要求に応じて召集しなければならないのに、安倍政権は3ヶ月間も放置しています。これは明らかな憲法違反です。しかも、疑惑解明を拒否したまま解散し、疑惑に蓋をしようとしています。加えて、陸上自衛隊の南スーダンでの戦闘状況の日報を隠蔽した疑惑など、

安倍政治は、公権力を私物化し、強権、傲慢、隠蔽の体質が際だっています。こうした安倍政治の体質は、独裁政治に繋がるもので、立憲主義に反します。

Q3 安倍首相と自民党は、憲法9条の改憲を言っていますが、その内容と狙いは？

A3 憲法施行70年の5月3日付読売新聞の「首相インタビュー」および同日に開催された改憲派集会に自民党総裁として寄せたビデオメッセージの中で、安倍首相は、①2020年を新しい憲法が施行される年にしたい、②憲法9条1項、2項をそのまま残し、その上で自衛隊の存在を既述する、との憲法9条改憲案（以下「安倍9条改憲」と言います。）を提示しました。自民党改憲推進本部は、年内に党改憲案をとりまとめ、来年に国会の発議、国民投票を行い、2020年には施行するとしています。

安倍9条改憲は「加憲」の形をとっていますが、これもまた改憲であり、海外での武力行使に足を踏み出し、憲法の恒久平和主義原理を侵すものです（後述）。

安倍首相は、そもそも「戦後レジームからの脱却」を唱い、戦後の憲法体制を壊すことを目標にしてきました。その本丸が憲法9条を壊すことです。安倍首相の著書『新しい国へ』の中で、交戦権否認条項（憲法9条2項）について「わが国の安全保障と憲法との乖離を解釈でしのぐのは、もはや限界にある」として憲法9条2項削除を求めています。自民党の2012年改憲草案は国防軍の創設とともに2項の削除を規定しています。今回の案の発信元である日本会議の伊藤哲夫は、「問題は9条2項にあり、現在の2項を削除・・・するのが最もストレートな解決方法だと言えます。」と述べています。

今回の安倍9条改憲は、安倍首相、自民党、極右の日本会議による憲法9条の破壊を狙いとしたものです。

Q4 安倍首相と自民党は、憲法9条以外の改憲も言っています。その内容と狙いはなんですか？

A4 安倍首相と自民党改憲推進本部は、①9条への自衛隊明記のほか、②教育無償化、③緊急事態条項、④参院選の「合区」解消についても改憲案を検討しています。いずれも、憲法に規定することには問題があり、また、法律での対応が可能で必要性もありません（後述）が、こうした改憲の狙いは何でしょうか。

安倍首相は、今までも改憲自体を目的として執着してきました。憲法9条を壊すことが目標ですが、戦後の憲法体制のどこでもいいから憲法を変えたいのです。そのために、第1次安倍政権の下で、2007年に憲法改正国民投票法（憲法改正手続法）の成立、憲法改正の発議や憲法審査会設置を内容とする国会法の改正を行い、第2次安倍政権の下で2014年に国民投票法の改正を行い、憲法改正が容易にできるよう改正手続（憲法96条）を改憲する案を主張しました。一貫

した狙いと計画の中で今回の安倍首相の改憲提言が出されているのです。

今回の改憲提言の中でも、とりわけ緊急事態条項の改憲は大問題です。自民党改憲草案では、「第9章 緊急事態」の中で、外部からの武力攻撃や内乱に備えるため、内閣に緊急事態を宣言する権限を与え、緊急事態下で国会や裁判所の権限を制限し、内閣に独裁的権限を与え、人権の制限の根拠を設けることとしています。

この自民党改憲草案と似たものに、ヒトラーがワイマール憲法を無効化し、独裁体制樹立に道を拓くために濫用した「大統領緊急措置権」があります。副総理の麻生太郎氏は「ワイマール憲法がいつの間にか変わっていて、ナチス憲法に変わっていたんですよ。誰も気づかないで変わった。あの手口学んだらどうかね。」と演説（2013年）しています。

独裁政治と戦争は深く結びついています。一人一人の命と自由を守るために、安倍政治を終わらせ、立憲主義に立脚した政治に転換することが大切です。

### 第3章 9条に自衛隊の存在を明記する改憲案の本質と危険性

Q1 安倍首相は、5月3日に開催された改憲派の集会にビデオ・メッセージを寄せて、現在の憲法9条の1・2項を維持して、自衛隊の存在を明記する条文を加えると述べましたが…。

A1 いわゆる「9条3項加憲」論です。この議論は、従来から公明党などが唱えてきたものですが、ほかならぬ自民党の総裁がそれを言い出すのは、きわめて唐突です。おそらく安倍首相の周辺の党内外の人も驚いたことでしょう。従来から、自民党は、2012年4月の「日本国憲法改正草案」などで9条2項を改正することを当然の前提として、自衛隊のような軍事組織（同草案の場合は「国防軍」）の創設を根拠づける規定の創設を画策してきました。ある意味では、大きな「方針変更」ともいえるでしょう。

ここで、いわゆる「加憲」論の本質をつかむことがとても重要です。まず強調したいことは、「改憲ならざる加憲」などというものはないこと、加憲はまぎれもなく「改憲の一種」であるということです。その際重要なことは、「後法は前法に優る」という立法における基本原則を理解することです。9条に3項がつけ加えられれば、それと矛盾・抵触する限りで1項、2項、さらにはその他のすべての既存の憲法条文は法的意味を失うこととなります。そうでなければ、あえて憲法を変える意味はありません。法として同位にあるもの間でこの「一般原則」が働かなければ、立法という国家作用は大混乱に陥ります。それは、法律の改正によって、それまでの法律とその条文の意味や効果に変更が加えられることと、性格上まったく同じことです。

もし仮に「改憲ならざる加憲」という議論が流布されるようであれば、それは、この「後法は前法に優る」という一般原則の存在を無視する混乱した思考か、あるいはそれを意図的に隠ぺいするデマゴギーのどちらかです。安倍首相には、9条1項・2項を維持することで、3項の追加による改憲の意味を「できるだけ小さく見せよう」という意図があるのかもしれませんが、それは「あざとい企み」と見るべきでしょう。

Q2 安倍首相は、国民の9割が認めている自衛隊の存在を憲法で明記するだけだと言っていますか…

A2 そんなことはありません。自衛隊の存在を合憲化する3項を加えれば、現在の9条1項と2項の意味は自ずと変わります。とくに、3項によって自衛隊ないし同様の軍事組織の保持が正式に認められれば、それが2項を「上書き」するようなもので、2項の「戦力不保持」の規定は死文化したのも同然です。そして、合憲化される自衛隊は、2015年制定の安保法制（戦争法）によって集団的自衛権行使や他国軍への「後方支援」の権限を付与された自衛隊であって、「専守防衛の自衛隊の合憲化」ではありません。現在の憲法9条の下でも、安保法制（戦争法）によって「集団的自衛権の限定的行使」までなされてしまったのですから、3項加憲によって、集団的自衛権の全面行使の容認まで進むことが予想されます。

さて、「国民の9割が認めている」とされる自衛隊とは、一体、どのような自衛隊なのでしょう。ここで、安倍首相の5月3日のメッセージの一部を紹介します。そこには、災害救助などに精を出す現在の自衛隊への国民の高い支持を、9条改憲への支持へと「横滑り」させようという意図が見受けられます。

「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。…（中略）…私は少なくとも、私たちの世代のうちに、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」。

東日本大震災に際して、自衛隊は「史上最大の作戦」として災害救援に取り組み、その規模は、派遣期間291日、延べ1066万人に及び、発災7日後の3月18日から5月10日までは「10万人体制」（陸上自衛隊約7万人、航空自衛隊約2万2千人、海上自衛隊約1万4千人）で展開されました。自衛隊は、被災者の救助や生活支援、行方不明者の捜索などに従事し、その結果として、自衛隊による救助者は全救助者の71%に上りました。

9条改憲により集団的自衛権を全面的に行使して、海外での活動を拡大するようになった自衛隊は、こうした東日本大震災の際にしたような災害救援活動をする余裕はなくなるでしょう。もし、今後ともこうした救援活動を自衛隊に期待す

るのであれば、あるいはその実績、経験の上により一層の救援活動の充実を自衛隊に求めるのであれば、海外での軍事活動の拡大につながる集団的自衛権の全面容認などは、むしろ忌避するべきです。災害救援に精を出す自衛隊、それに対する国民の高い支持に乘じようとする 9 条改憲論は、国民の期待とは裏腹に、それを利用して誤導する議論です。もし、改憲論の「口車」に乗って 9 条を変えてしまったら最後、東日本大震災時に「10 万人体制」で出動した自衛隊の災害救援は二度と再現しないのです。

Q3 自衛隊の存在を明記する 3 項が加わることで、9 条はどのように変わるので  
すか？

A3 それは一言で言って、憲法 9 条が、軍事に関する「制限規範」から「根拠規範」  
に変わると言うことです。9 条が「武力によらない平和」の規定から、「武力に  
よる平和」の規定が変わると言い換えてもよいでしょう。

憲法は、一般に、国の最高法規として、授権規範としての性格と、制限規範と  
しての性格を持つ規定から構成されていると言われます。憲法が授権規範である  
ということは、「憲法以下のすべての法令は、直接または間接に、憲法の授権に  
基づいて存立し、憲法から派生する」（清宮四郎『憲法 I』（新版 有斐閣・1971  
年）17 頁）という意味です。立法・司法・行政などの国家作用は、憲法による  
授権によって議会、政府、裁判所などによって行使されます。軍事活動という国  
家作用も、憲法による授権、憲法上の根拠を必要とする点では同じです。明治憲  
法の場合であれば、11 条の「天皇ハ陸海軍ヲ統帥ス」や 12 条の「天皇ハ陸海軍  
ノ編成及常備兵額ヲ定ム」などの規定が、軍事に関する授権規範でした。制限規  
範とは、「他の国家行為の内容を規律し、それに方向を与え、その限界を画する」  
規範という意味です（清宮前掲書 19 頁）。憲法に盛り込まれた基本的人権の規定  
などは、国家権力はこれらの基本的人権を侵してはならず、憲法によって国家権  
力を制限するのは国民の自由・権利を保障するためのものであるという趣旨を示  
している点で、基本的にこの制限規範としての意義を有しています。

現在の憲法 9 条 1 項は、戦争と武力による威嚇、武力の行使を「放棄する」と  
しており、2 項は、戦力を「保持しない」、交戦権を「認めない」と結んでいま  
す。9 条は、その文言からして、国家権力に対する「制限規範」としての性格を  
持つことは明らかです。他方、そこには、国が軍事的な組織を持ってよいと「授  
権」しているような言葉は一切ありません。ようするに現在の 9 条の 1 項と 2 項  
は、戦争と武力による威嚇・武力の行使の放棄、戦力の不保持、交戦権の否認を  
国家権力に対して命じた、徹頭徹尾「制限規範」、より端的には「禁止規範」と  
しての性格を持つ規定なのです。

これに 3 項が加わると、どうなるでしょう。話を分かりやすくするために、2



項の後に例えば「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」（これは、伊藤哲夫（日本政策研究センター代表）が提案している案文です）という規定を置いたとしましょう。この規定が入ることで、9条は、戦争・武力行使と戦力保持に対する「制限規範」から、その「授權規範」へと性格を一変させます。国家が軍事組織を持つことを、憲法が正面から認めることになるのです。ここでいう「確立された国際法に基づく自衛のための実力」の行使には、国連憲章 51 条に基づいて個別的自衛権も集団的自衛権も含まれますから、全面的な、いわゆるフルスペックの集団的自衛権の行使までも含んだ武力の行使とそのための実力組織（ようするに軍隊）の保持が、この3項だけで可能になります。3項を追加するだけで、そのことを国家に「授權」する規定に9条は「豹変」するのです。

#### Q4 自衛隊の存在を明記する3項が加わると、自衛隊法などはどう変わりますか？

A4 9条3項「加憲」によって、現在の自衛隊法や武力攻撃事態法などは、必ずやそれに対応するべく法改正に着手されるでしょう。現在これらの法律には、2015年の戦争法によって新設された、集団的自衛権の一部行使にも当たる「存立危機事態」、「存立危機事態対処」の概念とその規定が盛り込まれていますが、仮に3項「加憲」によって集団的自衛権の全面容認へと至った場合には、これらの概念はいずれ放棄されて、全面容認に対応する概念を導入する自衛隊法などの改正がおこなわれるでしょう。また、集団的自衛権行使が全面的に容認されということは、それに該当する限り外国の武力行使への協力にも制限がなくなることを意味しますから、現在の武力行使には該当しないとされる「後方支援」「後方支援活動」の概念も不要となります。これも早晩変更される「運命」となるでしょう。

さらに、自衛隊の活動に対する国民の協力義務も、3項「加憲」によって自衛隊が憲法上に位置づけられれば、より強化・拡大されることになるでしょう。現在の自衛隊法 103 条では、自衛隊が「武力攻撃事態等」（我が国に対する外部からの武力攻撃が発生した事態又は我が国に対する外部からの武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態）において防衛出動した際に、「医療、土木建築工事又は輸送を業とする者」に対して、防衛大臣などの要請に基づき都道府県知事が、業務従事命令を出すことができることになっています。ただし、その命令に従わなかった場合の罰則は、今のところありません（なお、国民保護法 189 条以下において、物資の保管命令違反者、土地家屋などの強制使用のための立ち入り検査拒否者に対する罰則があります）。これまでの自衛隊は、その正当性を正面からみとめる憲法上の規定がなかったことにより、自衛隊出動時の国民に対する義務付けも、それに対応する罰則がないという形で抑制

されてきたのです。しかし、こうした扱いは、3項「加憲」によって自衛隊が憲法上の位置を得れば、ガラリと変わるでしょう。物資の保管命令だけでなく業務従事命令も、罰則つきで義務付けられることになるでしょう。

Q5 3項加憲で、自衛隊の活動に固有な刑罰法規（いわゆる軍刑法）や裁判所（いわゆる軍法会議）などはどうなりますか？

A5 自衛隊が憲法上正式の存在となることで、それに固有な法律とそれを機能させる制度の整備が進められるものと思われます。戦前の日本の軍隊には、軍隊と軍事活動に特有の刑罰法規として軍刑法がありました。たとえば、1881年に太政官布告として制定された「陸軍刑法」では、死刑の執行方法として「銃殺」が規定され、犯罪類型として「反乱」、「抗命」、「辱職」、「逃亡」（「敵前逃亡」は死刑）などが定められていました（これについては、霞信彦『軍法会議のない「軍隊」自衛隊に軍法会議は不要か』（慶應義塾大学出版会・2017年）が詳しく扱っています）。またこれらの犯罪を扱う裁判機関としての軍法会議の組織、運営に関する法律として、1882年に陸軍治罪法が制定されました（その後1921年に全面改正されて陸軍軍法会議法）。

現在の自衛隊について、いわゆる「軍刑法」に相当するものは、部分的かつ限定的な形で自衛隊法118条以下において規定されるにとどまります。2015年の戦争法の制定に際しては、自衛隊員の海外活動時の非違行為に関して、一般の刑法が適用される（されざるを得ない）という議論がなされ、その是非が論じられました。これは、現行の憲法9条の下で自衛隊を無理やり海外に出動させようとすることから生じる「矛盾」です。

9条3項により自衛隊が憲法上認知されれば、その軍事活動に固有な刑罰法規、いわゆる軍法の制定・整備をためらう理由はなくなります。そして、こうした軍法の解釈・適用は、通常裁判所や裁判官には任せられないとの理由から、軍法の発動にふさわしい裁判組織として、いわゆる軍法会議（軍事裁判所）の設置は、当然に要請されることになるでしょう。自民党が2012年4月に策定した「日本国憲法改正草案」は、そのことを見越して次のような規定を準備していました。いわゆる軍法会議の設置の根拠となる規定です。

「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また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。…以下略」（9条の2 5項）。

3項「加憲」論は、とりあえず、こうした規定を憲法に盛り込むことを「公言」せず、改憲の効果・影響を「小さく見せる」ことを意図しているようです。しかし、3項が自衛隊という軍事組織に憲法的根拠を与えることになる以上、3項自体で、軍事組織に固有ないわゆる軍法の制定と軍法会議の設置についての抽象

的な意味での「根拠規定」になると説明することは、十分に可能と思われます。あるいは少なくとも現在の憲法 76 条 2 項が禁ずる「特別裁判所」としての軍法会議の設置に向けての改憲第 2 弾の「呼び水」になることは間違いないでしょう。

## Q6 それ以外にどのような法改正や、状況の変化が予想されますか？

A6 3 項「加憲」の波及効果は、自衛隊法などの「軍事法制」の範囲に留まりません。以下のようなことも予想されます。

### (1) 自衛隊のための土地収用も可能に

軍隊が堂々と憲法上の存在であった明治憲法下の時代、1989 年制定の土地収用法では「国防其他兵事ニ要スル土地」(2 条 1 号) が収用可能とされ、同法を廃止して引き継いだ 1900 年制定の土地収用法では「国防其ノ他軍事ニ関スル事業」(2 条 1 号) において土地収用ができるものとされていました。しかし、日本国憲法 9 条が戦力不保持を定めた結果、1951 年制定の土地収用法では、軍事目的の収用は法律から削除されました。その結果、防衛省、自衛隊の用地は、いまでも強制的に収用することはできません。自衛隊裁判として有名な「百里基地訴訟」は、自衛隊基地用地の売買契約をめぐる争いでしたし、同基地内に今でも民有地が残っているのも、そのことの「結果」です。

しかし、もし 9 条 3 項によって自衛隊が憲法上の存在となれば、現行の土地収用法 3 条にいう「公共の利益となる事業」から自衛隊の活動とそのための施設設置を除外する理由はなくなります。日本国内では、今でも駐留米軍の施設用地は、駐留軍用地特別措置法によって土地の強制的な使用、収用が可能となっており、これが沖縄県などでは従来から基地問題を引き起こしてきました。また、現在の名護市辺野古における強引な新基地建設も、こうした米軍の「特権的な地位」を背景にして進められようとしています。3 項「加憲」によって憲法的正当性を与えられた自衛隊は、そうした米軍と同様の地位を獲得することになるのは必定でしょう。

### (2) 軍事秘密保護の強化

現在に至るまで自衛隊の秘密の保護に関する法制としては、自衛隊員の守秘義務を定めた自衛隊法 59 条とその違反に対する罰則規定である同法 118 条、および 2013 年に制定された特定秘密保護法によって「防衛に関する事項」が広範囲に特定秘密とされたことによって、かなりの程度整備されてきています。それでも、9 条 3 項の追加によって、軍事秘密の存在が憲法上認知されることには格別の意味があるでしょう。

この間、南スーダンにおける自衛隊の PKO 活動をめぐる「日報」問題は、一人のジャーナリストの情報公開請求がきっかけとなりました。今年 5 月に発覚した自衛隊法 95 条の 2 に基づく太平洋上での自衛艦による米軍艦船の「武器

等防護」も、マスコミの報道によって国民の知るところとなりました。ところが、9条に3項が加わることで、軍事秘密に憲法上の正当性が与えられ、マスコミやジャーナリスト、国民による監視や批判がシャットアウトされる危険性があります。

### (3) 軍事費の増大

防衛費の絶対的、相対的な規模の拡大が懸念されます。防衛費は、従来から「GDP（かつてはGNP）1%」という基準が、予算編成上の政策的な枠組みとしての意義を有してきました。この枠組みないし基準が、自衛隊の憲法的認知によって放逐される危険性があります。前掲の火箱元陸上幕僚長の著書でも、自衛隊の国軍化を含む改変は、その規模の拡大が構想されていました。海外での活動の拡大を従来の国内での活動力量を落とさないで追及する以上、それは避けられないでしょうし、またアメリカからの軍事分担増大の要求に対して「断りづらい」体制を自発的に採用することになるでしょう。

### (4) 軍事産業の拡大

軍事産業の拡大の危険性もあります。戦後の日本は、憲法9条とともに軍需産業を廃して出発しました。その後、朝鮮戦争時の「特需」などをバネにして「防衛生産」という名の軍事産業が復活し、自衛隊に兵器を納入するようになりますが、それでも日本の名だたる「防衛生産」企業は、アメリカなどの軍事企業と比較すると、軍事生産への依存度は格段に低い水準にあります。そのような憲法9条に規定された戦後日本の企業の「平和企業」体質が、3項「加憲」によって大きく変えられる危険性があります。2014年に安倍政権の下で、それまでの「武器輸出3原則」に替えて「防衛装備移転3原則」が打ち出されたのは、海外に武器を積極的に売り込むことを通じて日本の軍事産業を育てようという政府の意欲のあらわれであり、この流れを3項「加憲」は強力に押し進めることになりかねません。

### (5) 軍学共同の促進

軍学共同体制構築の推進力となる可能性もあります。周知のように日本学術会議は、今年3月に「軍事的安全保障に関する声明」を発表して、過去二回（1950年、1967年）の「軍事目的の研究は行わない」旨の声明の趣旨を継承するとともに、この間、予算規模を急拡大してきた防衛装備庁の「安全保障技術研究推進制度」について「政府による研究への介入が著しく、問題が多い」と指摘しました。こうした軍事研究に対して慎重な姿勢は、学術会議の声明それ自体は言及を避けたものの、軍事的なものの正当性を否認した憲法9条の平和主義と無関係ではありえません。そうした戦後日本の学術体制は、9条3項の挿入によって改変の危機にさらされるでしょう。

## 第4章 自民党が提起する9条以外の改憲案

### Q1 高等教育を無償にするには、改憲が必要ではありませんか？

A1 貧弱な文教政策のせいで、学生はアルバイトや返還義務のある「奨学金」に頼らざるをえず、卒業後は借金返済に追われています。高等教育の無償化は、学生の将来のためにも、日本社会の未来のためにも、重要なことです。しかしそのことと改憲とを結びつけることはできません。

憲法のなかに、高等教育無償化を禁止する規定はありません。それどころか、すべての人に能力に応じ等しく教育を受ける権利（教育を受ける権利）を保障する憲法26条の趣旨からして、国家は、教育費無償を実現するべきです。高等教育無償化改憲は、するべきことをしてこなかった政府が、怠慢の言い訳に持ち出したことなのです。

また日本も加わる国際人権規約では、高等教育を漸次無償にすることが、国家の責務とされています（A規約13条）。憲法は、国際法を誠実に遵守することをうたっています。ですから高等教育無償化は、国際法を媒介にした憲法上の義務でもあります。「改憲なしに無償化は不可能」などというのは、憲法と国際人権規約への無理解に基づいたひどい誤解です。

高等教育費の無償化は、憲法改正の問題ではなく、国民の人権を実現する政策の問題だということがわかるでしょう。憲法に無償規定を置かないけれど高等教育はほぼ無償、という国は、いくつもあります。

### Q2 緊急事態条項改憲とは、どのような内容のものですか？

A2 緊急事態に対応するため、行政府や軍に権力を集中させ、人権や民主政治を停止させることを、国家緊急事態といいます。自民党の憲法改正草案では、98条と99条が国家緊急事態にあてられています。98条は緊急事態宣言の手順を決めています。それは内閣の決議に基づき、首相がおこなうことになっています。

どういった場合に緊急事態が宣言されるのでしょうか。それを決めた部分はいまいで、しかも法律で無制限に拡張できます。宣言の期間も最長百日と長く、何度でも更新が可能です。また緊急事態宣言権の行使を統制すべき国会も、その権限はかなり限定されています。ですから98条を根拠に、首相は独断で「なんでも緊急事態」宣言をする危険があります。

次に自民党の憲法改正草案99条です。緊急事態宣言に基づき、政府のすることが示されています。ここではとくに3点をあげます。

① 内閣は緊急政令を出します。これには国民の権利を制限でき、しかも法律と同じ効力があります。ですから、内閣は国会から立法権をうばい、憲法や法律で保障された国民の権利を否定できるのです。大日本帝国憲法の時代、天

皇の発する緊急勅令によって治安維持法に死刑が導入されましたが、それとおなじことが可能になります。

- ② 首相は、財政処分をおこなうことができます。これは国会から、財政議決権をうばい、首相が国家財政を収入・支出の両面で、おもいどおりにうごかすことを可能にします。これも大日本帝国憲法であった制度です。
- ③ 首相は、県知事や市長など自治体の長に指示をします。指示のなかみは限定されていないので、首相は地方を抑えたいときに自由に抑えつけることができます。そうなれば、米軍基地建設にたいする自治体の抵抗など、ひとたまりもないでしょう。しかも③については、内閣の判断を求める必要すらありません。

緊急事態が宣言されたとき、首相独裁の幕が上がるおそれがあります。

### Q3 大規模災害に対処するために、憲法に緊急事態条項を置くべきではないですか？

A3 緊急事態条項は、憲法を停止させる劇薬です。だから改憲を主張する側には「重要な目的を達成するために緊急事態条項がどうしても必要であり、また緊急事態条項によってその目的が達成できる」という事実が存在することを立証する責任があります。

緊急事態改憲論はこう言います。東日本大震災のとき、①ガソリン不足で緊急車両が通行できなかった、だからガソリン買い占めを防ぐ緊急権が必要だ、②倒壊した家屋や壊れた自動車を所有者の同意なしに撤去する緊急権が必要だ、と。

しかしじっさいにそんな事実は存在しませんでした。またかりに存在したとしても、他者の権利や重要な社会的利益を達成するために必要なのですから、いまの憲法で権利を制限することができます(このことを人権の内在的制約といいます)。しかもそのような制約は、災害対策基本法 64 条の応急公用負担、同 71 条の従事命令、同 109 条の緊急措置など、法律で具体化済みです。

いずれにしても、どうしても改憲が必要、ではありません。被災地域からは「災害復旧に改憲は必要ない」という声があがっています。この改憲論は、ひとびとに「憲法に緊急事態条項があれば安心だ」という誤解を与える点も問題です。緊急事態条項の有無に関係なく、災害に強い社会をつくらなければなりません。脱原発や食糧自給率の引き上げなど、課題は山積しています。

### Q4 北朝鮮はミサイル発射や核実験を繰り返しています。緊急事態条項改憲が必要だとおもいます。

A4 朝鮮半島周辺で、非難の応酬と軍事プレゼンスがつづき、地域の緊張が高まっています。日本は火に油をそそぐ行為をつつしみ、国際協調主義・平和主義の立

場から問題解決に全力であたるべきです。

ところで北朝鮮のミサイル・核問題に対処するうえで、緊急事態条項は有効でしょうか。北朝鮮で発射されたミサイルは、数分で日本上空に到達します。たとえ緊急事態を宣言したとしても、落下してくるミサイルを防ぐ有効な手立てにはなりません。」 緊急事態条項改憲は、この問題を解決する役に立たないのです。

1933年（昭和8年）、ジャーナリストの桐生悠々は、新聞に「関東防空大演習を嗤う」と題する記事を書きました。彼は、日本の家屋が木造であることをあげ、敵機襲来に備えた防空演習などまったく役に立たないと痛罵しました。いま政府はJアラートを鳴らし、ミサイル飛来に備えて頭を抱える訓練を国民に強いています。桐生がそれをみたら、なんというでしょう。

**Q5** 緊急事態には選挙をしている余裕はないから、選挙を延期したり議員任期を延長したりしてもよいのではないですか？

A5 自民党改憲草案では、緊急事態宣言下で①衆院解散を凍結し、②国会議員の任期や選挙について法律で特例を定めるとします。改憲Q&Aをよむと、特例の内容としては、任期延長や選挙延期を想定するようです。いずれにしても、選挙は実施しないということです。そうすると主権者は、緊急事態宣言権や緊急措置権を、選挙をとおして統制する機会をうばわれてしまいます。

また現職議員は、緊急事態宣言の承認とひきかえに身分が保障されるので、宣言否認権や措置否認権の行使に消極的になる心配もあります。災害直後には、選挙実施が難しい地域もあるでしょう。しかしその場合、当該地域にかぎり選挙を延期すればよいのです。任期を延長したり、選挙を全国一律で延期したりする必要はありません。これはすでに繰延投票制度（公選法57条）として整えられており、参院選で2度使われています。それだけのことであり、改憲は不要です。

帝国議会は1941年、衆院選挙を1年延長する特例法をつくりました。戦争で選挙が実施できなかったから、ではありません。選挙になると見解の対立があらわれる。それは挙国一致のタテマエと食い違って対外的に見栄えが悪いから、でした。権力者が選挙延期を言い出すのは、案外、今も昔も、民主主義を抑圧したいからなのかもしれません。

**Q6** 参議院の合区とはどのようなものですか？それを解消するための改憲論には、どういった問題がありますか？

A6 参議院議員の選挙区選挙は、原則として都道府県単位でおこなわれています。ところが（有権者数の少ない県を含め）全都道府県に改選議席を最低1名配分すると、投票価値の較差が広がってしまいます。裁判所は、そのような選挙を違憲と判断するかもしれません。

そこで2015年の公選法改正で、島根と鳥取、徳島と高知では、それぞれ2県を合わせて改選議席を1名配分する合区制をつくりました。しかしこの合区制に反対する立場から、合区を解消し、どの都道府県にも最低1名の議席を配分するという改憲論が登場しました。

でも都道府県ごとに議員を選出することは、投票価値の平等を犠牲にしてもよいくらい大事なことなのではないでしょうか。憲法43条は「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と規定します。憲法の求める議員とは、「地元」住民だけでなく、他地域の住民のこともきちんとかんがえる議員のはずです。都道府県選出にこだわる論者は、「全国民の代表」という言葉の重みを受け止めていないようにおもいます。

またこの改憲によれば、都道府県を憲法上の特別な団体として承認することになります。それは地方自治の大柱にかかわることです。にもかかわらず、そういった観点からきちんと検討された形跡がありません。おもいつきの域を出ない改憲論とってよいでしょう。

## あとがき

今回の衆議院議員選挙の最大の争点は、9条の改憲を許すかどうかです。9条改憲は立憲主義を破壊し戦争に突き進む道です。国民の過半数の方々が安倍首相の9条改憲に反対しています（共同通信調査）。しかし、自公、希望、維新など前議員の多くを占める政党が9条改憲に賛成ないし積極的な態度を取っています。

いま、日本は岐路に立っています。個人の自由を大切にし、戦争への道に突き進まないために、国民のみなさんがしっかりとした眼で、改憲政党にノーの判断を下されるよう、このパンフをお届けします。

2017年10月6日

立憲フォーラム 代表 近藤昭一

改憲問題対策法律家6団体連絡会

社会文化法律センター

自由法曹団

青年法律家協会弁護士学者合同部会

日本国際法律家協会

日本反核法律家協会

日本民主法律家協会

代表理事 宮里 邦雄

団 長 荒井 新二

議 長 北村 栄

会 長 大熊 政一

会 長 佐々木猛也

理 事 長 右崎 正博