

憲法九条 私ならこう変える



自衛隊



護憲派のデモ



安倍首相



えだのゆきお
枝野幸男
民主党衆議院議員

安倍首相の解釈改憲は許されない。今こそ「第三の道」で建設的議論を

私はこれまで党の憲法調査会会長などを務めてきましたが、殊更に憲法問題が喫緊の課題であるとは考えてきませんでした。というのも、日本には、

社会保障や経済・財政など、憲法問題より優先順位の高い問題が山積みだと考えているからです。特に3・11以降は、被災地の復興や原発事故対応が何より優先すべき問題でした。

ところが、安倍政権の発足などによって、改憲派と護憲派の両極端な主張がますます激しくぶつかり合うことが

予想される状況となりました。他に喫緊の課題が山積みの状況とはいえ、国の根幹に関わる憲法問題について、極論のぶつかり合いという不幸な事態を、これ以上放置することはできません。

特に憲法問題をめぐる最近の安倍晋三総理の言動を見ると、非常に危うさを感じます。

集団的自衛権行使容認派と報じられている小松一郎氏を内閣法制局長官に起用するなど、安倍総理は解釈改憲に

許されるものではありません。

また、安倍総理は、現行憲法の制定過程について、未だに「進駐軍が作った。時代にそぐわない内容もある」といった発言を繰り返している。どうもイデオロギー的な自己主張の道具として憲法を使っているように見えるのです。しかも自己主張が目的だから声も大きく、目立ってしまふ。

この点は護憲派も同じです。相変わらず「自衛隊の武力行使は認めないから改憲は許されない」といった極端な主張ばかりが続けられています。

憲法とは公権力を縛るもの

日本国憲法、特に九条をめぐる議論は、こうした両極端の主張が激しくぶつかり合い、混乱し続けてきました。しかし、極論のぶつかり合いは当事者にとってはもとより、その中間にいる多くの国民にとって大きな不幸です。

これまで典型的な改憲派は、憲法に自衛権や国際貢献の規定が欠けている

ことをもって、現行九条の欠陥と捉えてきました。このため、自衛権や国際貢献のための実力行使について、憲法に明記することを主張しています。

憲法上の位置づけという意味で、自衛権等についての規定がまったたく存在せず、すべてが解釈にゆだねられている現行九条は、確かに問題があります。この限りにおいて、憲法上に明記することを求める改憲派の主張は、一定の説得力があると言えます。

一方、いわゆる護憲派は、現行憲法が平和を維持するための歯止めになっていることを重視し、これを変えた場合には、歯止めなき軍拡に進み、平和主義の理念が事実上破棄されることを危惧しています。

憲法による公権力行使の「歯止め」という観点からは、護憲派の危惧も、あなたが杞憂とは言えません。世界各地で繰り返されてきた軍事的行動の大部分は、自衛や国際貢献を大義名分としています。自衛や国際貢献のためというだけでは、平和を守る歯止めにな

らないことは、歴史が証明しています。

このように両者の言い分には、それぞれ一理あります。ところが、互いに非難し合うばかりで、一向に議論は前に進みません。今求められているのは、より冷静な分析と建設的な議論によって、極論のぶつかり合いを収斂させることではないでしょうか。

そのためには、そもそも「憲法とは何か」を理解する必要があります。

よく誤解されるのですが、日本は民主主義国家である前に、立憲主義国家です。立憲主義とは、政府の権威や合法性が、憲法の制限下に置かれているということに依拠する考え方をいいます。そして立憲主義では、仮に一時的に多数を持っていても犯してはならない根本的な規範があります。憲法とは、民主主義によっても覆せない強い拘束力を持つて、公権力の担い手に枠をはめるための法なのです。決して国民に義務を課すための法ではありませんし、縛られる側の公権力が、勝手に解釈変

憲法9条「第三の道」

現行憲法9条

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。

追加する条項

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、必要最小限の範囲において、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影響を及ぼすおそれがある場合においては、必要最小限の範囲で、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(注・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(注・多国籍軍やPKO等、国連軍創設以外の場合)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、前条第一項及び第二項の例により、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 第一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、前条第三項及び第四項の例による。

更してはいけません。

余談ですが、自民党の憲法改正草案には、「全て国民は、この憲法を尊重しなければならぬ」と書かれ、同党内からは、「現行憲法は権利を尊重するばかりで義務に関する条項が少ない」という意見まで出ています。残念ながら、憲法や立憲主義の本質を理解していないと言わざるを得ません。

押しつけ憲法論は決着済み

ただ、今日に至るまで、建設的な議論が全くなされなかったわけではあります。二〇〇〇年、衆参両院に憲法調査会が設けられました。衆院憲法調査会会長には自民党の中山太郎元外務大臣、私はその後半の時期、会長代理を務めました。この中山調査会では約五年間かけ、与野党の信頼関係のもと、様々な議論を積み重ね、調査会報告書を取りまとめました。

例えば、調査会報告書には、日本国憲法の制定に対する一連のGHQの

関与を「押しつけ」と捉えて問題視する意見もあったが、その点ばかりを強調すべきではないとする意見が多く述べられた」という記述があります。

この「多く述べられた」は、大変重要なポイントです。「多く」の基準は、自民党や共産党を含む五十人の委員のうちの概ね三分の二以上という数字です。つまり、国会での改正発議に関する九十六条を念頭に置いたものです。そこで「多く述べられた」でとりまとめられたのですから、その手の議論はもう止めましょうと区切りがついたと考えられます。

自衛隊のあり方についても議論を重ねました。激しい議論が展開されましたが、調査会報告書には、「自衛権及び自衛隊について何らかの憲法上の措置をとることを否定しない意見が多く述べられた」との記述があります。これも、何らかの形で憲法に自衛隊の位置づけをはかるべきだという見解に、概ね三分の二以上が賛同したことを意味します。

中山調査会では、こうした「意見が多く述べられた」という箇所をピックアップして、今後、具体的に議論を進めることで一致しました。与野党間の信頼関係のもと、少なくとも第一党と第二党が合意するような形で議論を進めていくことができれば、憲法改正は現実味を帯びていたはずですが。

しかし、自民党のほうから、その合意形成の努力を放棄します。第一次安倍政権時代、憲法改正に前のめりの安倍総理は国民投票法案を、与党だけで強行採決したのです。国民からは慎重審議を望む声も上がっていましたし、民主党も対案を出していました。そんな中で拙速なやり方に、与野党間の信頼関係は損なわれてしまいました。

〇九年には政権交代もありましたが、憲法問題より優先度の高い問題に集中せざるを得ませんでした。それ以降、残念なことに、憲法をめぐることは極論のぶつかり合いばかりが続いているのです。今こそそうした議論に終止符を打たなければいけません。

「歯止め」を明文化する

そこで私は、この「憲法九条 第三の道」を提案します。

日本国憲法が施行されて今年で六十六年。徹底した平和主義の理想を掲げた現行九条が、護憲派が言うように、軍拡に対して強い「歯止め」の役割を果たしてきたのは事実です。

ただ、その歯止めとしての機能は、内閣法制局による解釈に依存していません。抑制的な自衛権行使の三要件や、集団的自衛権の不行使、国際貢献における武力行使の否定など、いずれも憲法の明文には何の規定もありません。

現行憲法の最大の問題は、まさにこの点にあります。特に武力行使を放棄しているはずの九条に関して、時の内閣の判断で憲法解釈を変更できる可能性があることが問題です。

私は民主党政権の時代、内閣法制局長官に代わって、法令解釈の国会答弁を行ないましたが、立憲主義を踏ま

え、従来の内閣法制局見解と整合性の取れないような答弁をするつもりはありませんでしたし、しませんでした。

しかし、内閣法制局も、内閣の下における一行政部局です。内閣が交代した際、内閣法制局長官を入れ替え、従来の解釈が間違っていたなどと宣言すれば、憲法解釈を事実上、変更することも可能になってしまいます。立憲国家としては、あつてはならない事態ですが、立憲主義をわきまえない内閣が、一時的に権力を掌握する可能性があることも否定できません。

では、どうすべきか。

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ば、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ありません。明文化せず、解釈に依存しているからこそ、ずるずると自衛隊の活動可能範囲が拡大し、今後さらにも無原則に拡大する可能性があるのです。

現行憲法が掲げる専守防衛などの基本的な考え方は正しいと思います。そ

の基本に変化がないことを示す意味からも、現行九条には手を加えず、これに続けて新たな規定を追加するのが、形式としては最も適切だと考えます。

まず、抑制的な自衛権行使の三要件は、自衛の名を借りた侵略を排除する上で欠かせません。単に憲法で自衛権を明文化するだけでなく、三要件をきちんと条文上に明記し、明確な歯止めをかけるべきです。

この点を明文化した条項が、(九条の二 一項)です。

常に見解の分かれる集団的自衛権の行使についてはどう規定するべきか。

これまで内閣法制局は、個別的自衛権の行使は可能だが、「集団的自衛権は(国際法上)保有しているが、行使できない」と解釈することで、自衛権行使の限界を示してきました。

しかし、現在の解釈でも、個別的自衛権なら、全て行使できるわけではありません。自衛のためであっても、先制攻撃や報復行為は明確に否定しています。一方で、日米安全保障条約に基

ないでしょうか。

この点を明文化した条項が、(九条の二 二項)です。

四類型の二つ目は、「米国を狙った弾道ミサイルに対するミサイル防衛(MD)システムでの迎撃」です。しかし、日本の領空を飛ぶミサイルを迎撃するのであれば、自衛権行使というより、むしろ警察権行使の範疇でしょう。集団的自衛権を持ち出すまでもなく、適切な措置を取ればよい。あれもこれも集団的自衛権で語ろうとすることは、それはそれで無理があります。

集団的自衛権行使は可能か

では具体的に、どうしたケースであれば、実際に集団的自衛権の行使を可能とする必要があるのか。

政府の有識者会議「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」が〇八年、集団的自衛権行使などを認める四類型を提言しています。

四類型の一つ目は、「公海上で自衛

艦と共同行動中の米艦船が攻撃された際の反撃」です。例えば、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ら、この米部隊を助けることはできるのか。

常識的には助けるべきでしょうが、憲法にははっきり書かれていません。集団的自衛権行使の一部容認と説明するのか、それとも個別的自衛権として許されるギリギリの限界として説明するのか。説明の方法が異なるだけで大きな差はないと思います。

にもかかわらず、安倍総理が強引な解釈変更に突き進んでしまえば、野党からは「違憲だ」と批判され続けてしまう。自衛隊にとつても不幸なことですし、日本の国益にも反します。

だからこそ、こうした判断が微妙な限界事例について、不合理が生じないよう線引きをする必要があるのです。ただし、その他の大部分の集団的自衛権行使については、拡大解釈が生じないように明確に否定する。それこそが、何より強固な歯止めになるのでは

いたすら磨いた
いいちこです。



飲酒は20歳を過ぎてから。お酒はおいしく適量を。
妊娠中・授乳期の飲酒には気をつけましょう。

製造元 三和酒類株式会社 大分県宇佐市山本 虚空蔵寺
http://www.itadaki.co.jp TEL 0978(11)1413

また、国際法上国家の主権が及ばず、日本の領空とはいえない宇宙空間を飛ぶミサイルについては、そもそもこれを撃ち落とす技術があるのかという問題もあります。

では、他国が日本に向けてミサイルを発射しようとしている場合はどうか。自民党の石破茂幹事長はよく「北朝鮮が確実に日本に対して『ミサイルを撃つぞ』と言って撃てば、被害が出て出なくても戦争だ。自衛権行使の対象になる」などと語っています。

私は現行憲法上でも、日本に照準を向けたミサイルが発射準備を整えた場合、「急迫不正な武力行使」の着手があったとして、自衛権行使が可能だと考えます。弾が入っていると思われる拳銃を突きつけられたら、正当防衛として反撃して良いように、その発射を阻止するのに必要最小限の行為は、自衛権の行使と認められるべきです。

四類型の三つ目は、「同盟国の軍隊の後方支援（給油・弾薬・戦略物資の輸送等）」です。これまで、後方支援

が集団的自衛権行使にあたるのかどうか、また、その前提として、他国の武力行使と一体化するのはどのような場合かなどが盛んに議論になりました。政府はテロ対策特措法などで、活動場所を「戦闘地域」と「非戦闘地域」とに分け、非戦闘地域での後方支援なら可能と解釈しています。

しかし、給油や物資の補給、あるいは武器輸出なども含め、どこから「後方」にあたるのか、厳密に区切れるはずがありません。異論はあるかもしれませんが、私は憲法でタガをはめるべきなのは、実際に我が国が、自衛目的ではない武力行使に踏み切らないようにすることであり、現実に定義することが困難な後方支援については言及する必要はないと考えます。すなわち、「武力行使との一体化」論などという理屈を、自衛権行使と区別された議論として打ち立てるようなことは意味がないと思うのです。

ですから、例えば湾岸戦争時に米国に百三十億ドルを拠出したことも後方

れると考えます。

例えば、四類型の四つ目にある「PKO（国連平和維持活動）の駆けつけ警護」。現在の政府解釈では、PKO等で共に活動する他国軍が攻撃された場合でも、自衛隊が応戦することはできません。とはいえ、現実には様々なケースが想定できます。

日本と隣接してキャンプが置かれ、実態としては一体となって活動している他国の部隊が攻撃されている場合、これを助けに行くべきでしょうか。このケースでは、一体となっている日本の活動に対する「急迫不正な武力行使」と受け止めることが可能であり、これを排除する必要があることから、助けに行くことができると考えます。

他方で、例えばA市にいる自衛隊が、同じ目的で活動しているとしても、遠く離れたB市にいる他国軍を助けに行くことまでは認められないでしょう。この点も解釈に頼るのではなく、憲法で明文化する必要があるありま

支援の一つです。そういう意味でも、インド洋への給油活動は集団的自衛権の行使にあたりません。

PKO駆けつけ警護の条件

では、国際貢献活動においては、自衛隊にどこまでの活動を認めるのか。

過去の多くの侵略戦争が、国際貢献の名の下に繰り返されてきたことを鑑みると、国際貢献と判断できるかどうかは、我が国独自の判断だけではなく、確立された国際法規の遵守と、国際社会の大方のコンセンサスを確認する手続き（国連の決議等）を要件とする必要があるでしょう。

それでは、国連の意思決定さえあれば、無制限に活動できるのか。

〈九条の二 一項〉の通り、「我が国は、急迫不正な武力行使を排除する限りでしか実力行使を行わない」のです。国際貢献活動においても、同様の枠内でしか実力行使を行わないとしても、国際社会からは充分に理解が得ら

す。

そこで、〈九条の三 二項〉では、PKO等においては、「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」、必要最小限の自衛措置をとることができる」と明記しています。

もし国連軍が組織されたら

一方、各国の主権から独立した国連軍が組織された場合は、もはや我が国の主権行使の範囲を離れ、そこから先の活動を縛ることはできません。〈九条の三 一項〉では、「その正當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とするのみです。つまり、もし国連軍ができたとすれば、その活動には、歯止めをかけていません。

いずれにしても、我が国の国際貢献活動においても、自衛権行使に準じた範囲で、明確な歯止めを設けることが

できます。

※

以上が、具体的な事例に基づく「第三の道」の考え方です。

本当に改憲派が、「軍事大国を目指すわけではない」ならば、概ねこうした方向で「歯止め」を明文化する条文改正に、特段の不都合があるとは思えません。また、内閣法制局解釈という大変脆弱な「歯止め」に依存するのにならば、我が国の平和主義を実質的に守る上では、より効果的であるとも思いません。護憲派もその点は認めざるを得ないのではないのでしょうか。

もちろん、この「第三の道」も完璧なものではありません。いわば、建設的な議論を行うためのたたき台です。もう不毛な二元対立は終焉させなければなりません。なお、本稿は従来の民主党の方針と齟齬はありませんが、あくまで私見です。党内論議をはじめ、これから真に国益につながる憲法論議を深めていきたいと思えます。