

緊 急 意 見 書

「安倍改憲」は戦争への道

—— 自 民 党 改 憲 素 案 を 批 判 す る

-
- I 平和憲法を投げ捨てる「自衛隊明記」 — 憲法論からの 9 条改憲批判
非軍事平和の憲法から軍事・武力行使容認の憲法に
9 条改憲案が意味するもの／自衛隊明記と憲法の変容
9 条の示す平和的解決こそ世界の趨勢
- II 安保法制の全面発動、そしてその先へ — 自衛隊海外派兵と「安倍改憲」
自衛隊海外派兵と「90 年代改憲」／安保法制（戦争法）と憲法 9 条
海外派兵・世界展開と「安倍改憲」／「安倍改憲」が生み出すもの
- III 憲法に書き込まれる自衛隊とは — 明記が予定される現在の自衛隊の実態
平和原則を破壊する自衛隊の明記／軍事力と自衛隊
現在の自衛隊はどうなっているのか／安保法制による自衛隊の変容
自衛隊と米軍との一体化／問い直されるべき日米安保・日米同盟
- IV 「抱き合わせ」 3 項目も重大問題
本質論を捨象した「抱き合わせ」／立憲主義を破壊する緊急事態条項
教育環境の整備につながらない改憲素案 26 条
選挙制度の基本原則を破壊する「合区」等解消案
- 資料 自民党改憲素案／自民党憲法改正草案／関連法文／年表
-

2018 年 4 月 12 日

自 由 法 曹 団

発 表 に あ た っ て

3月25日に開催された自由民主党（自民党）大会において、安倍晋三首相（自民党総裁）は、「いよいよ、結党以来の課題である憲法改正に取り組む時が来た。9条も改正案をとりまとめていく」と宣言した。

大会に先立つ3月22日、自民党憲法改正推進本部は、9条2項を維持し、9条の2に「必要な自衛の措置」や「自衛隊」を明記する改憲素案を、「本部長一任」で集約した。選挙制度・「合区」と教育環境整備の素案了承（2月16日、28日）、緊急事態条項・議員任期の「本部長一任」（3月7日）とあわせて、自民党は「改憲4項目」についての党内論議を集約させたことになる。緊急事態・選挙・教育にかかわる改憲が、「本命」の9条改憲と「抱き合わせ」的に組み合わせられているのが、改憲素案の特徴である。

改憲素案の集約が進められた2月中旬から3月下旬は、裁量労働制のデータねつ造や森友問題の文書改ざんで政府が国民的な批判を浴び、南北首脳会談や米朝首脳会談の合意で北東アジアの平和構築の方向が問われていた時期であった。政府や政権党が真摯に向きあうべき課題に背を向けて、改憲素案の集約を急いだところに、「安倍改憲」への執念を見ることができる。

「2020年を新しい憲法が施行される年に」（安倍首相）との「タイムテーブル」からすれば、この春にも憲法改正原案としての国会提出が企てられるだろう。戦争の惨禍のなかから生まれ、曲がりなりにも平和国家として歩んできた「戦後という時代」を支えてきた平和憲法は、かつてない危機に直面している。

全国2100名の弁護士で構成する自由法曹団は、安保法制（戦争法）・有事法制や自衛隊海外派兵に反対し、紛争の平和的解決を求める活動を展開してきた。また、あるべき災害対策・災害法制を求める活動や抜本的な選挙制度改革を求める活動を展開し、教育基本法問題や教科書問題などで教育問題にもアプローチしてきた。

本意見書は、こうした自由法曹団の活動を踏まえて、法律家の立場から改憲素案の批判的検討を行った緊急意見書である。「本命」の9条改憲については、憲法論からの検討

（Ⅰ）、自衛隊の海外派兵・世界展開からの検討（Ⅱ）、自衛隊と日米同盟の実態からの検討を加え（Ⅲ）、他の3項目については、「抱き合わせ」にされることの問題を指摘したうえで、それぞれの改憲素案について検討を加えている（Ⅳ）。

自民党大会から3週間という短期間の検討であり、すべての論点は網羅できていないが、本質と問題点は明らかにできていると考えている。改憲素案についての国会内外での検討に、本意見書が役立てば幸甚である。

なお、本意見書を発表する時点では、自民党は改憲素案を公式に発表してホームページに掲載していないので、メディアで報道されたもの改正素案の法文としていることをお断りしておく。

も く じ

発表にあたって	1
I 平和憲法を投げ捨てる「自衛隊明記」	
—— 憲法論からの9条改憲批判	4
第1 非軍事平和の憲法から軍事・武力行使容認の憲法に	4
1 自民党の9条改憲案とその本質	2 平和憲法の意義
3 自衛隊の限界と9条の壁を取り払う9条改憲案	
第2 9条改憲案が意味するもの	6
1 9条1項及び2項の空洞化、死文化	2 自衛隊の存在と内閣総理大臣の指揮権
3 軍隊となる自衛隊の統制	
第3 自衛隊明記と憲法の変容	9
1 喪失される非軍事平和の基本	2 人権保障に逆行する軍事優先の国のあり方
第4 9条の示す平和的解決こそ世界の趨勢	12
1 平和解決を求める大きな流れ・・・安倍改憲は逆流	
2 いまこそ9条を生かして平和的解決を	3 自衛隊容認の改憲論の危険性
II 安保法制の全面発動、そしてその先へ	
—— 自衛隊海外派兵と「安倍改憲」	15
第1 自衛隊海外派兵と「90年代改憲」	15
1 海外派兵と派兵法制	2 海外派兵への対抗と制約
3 「90年代改憲」と「国際化」	
第2 安保法制（戦争法）と憲法9条	18
1 「7・1閣議決定」と海外派兵の拡大	2 安保法制と法案をめぐる攻防
3 安保法制にも憲法の制約	
第3 海外派兵・世界展開と「安倍改憲」	21
1 海外派兵・世界展開と9条の相克	2 海外派兵の実相
3 災害出動と憲法	
第4 「安倍改憲」が生み出すもの	23
1 安保法制の全面発動	2 軍事的公共性と波及影響
3 その先へ・・・9条の死文化	
III 憲法に書き込まれる自衛隊とは	
—— 明記が予定される現在の自衛隊の実態	27
第1 平和原則を破壊する自衛隊の明記	27

第2	軍事力と自衛隊	27
1	軍事力とは何かー攻撃的機能と防衛的機能	
2	専守防衛政策ー防衛政策の基本として今も堅持	
第3	現在の自衛隊はどうなっているのかーその実態と性格	29
1	自衛隊は、世界有数の「軍隊」に増強されている	
2	攻撃型・外征型の武器や装備、部隊を有する組織に変容	
第4	安全保障法制（戦争法）による自衛隊の変容	31
1	自衛隊の任務の変更	
2	集団的自衛権の容認	
3	米軍との一体化・共同化のより一層の推進	
4	紛争地域への自衛隊の派兵	
第5	自衛隊と米軍との一体化（日米同盟の歴史的展開）	33
1	アメリカ軍と一体化する自衛隊	
2	日常化する日米共同軍事行動	
3	防護・訓練という名の軍事的威嚇	
4	中東での共同軍事行動を想定した訓練	
5	平和・基地国家から軍事大国・参戦国家へ	
第6	問い直されるべき日米安保・日米同盟	36
1	決定的に違う平和観	
2	好戦国アメリカ	
3	世界に広がる米軍基地	
IV	「抱き合わせ」3項目も重大問題	38
第1	本質論を捨象した「抱き合わせ」	38
1	9条改憲のための「抱き合わせ」	
2	大義なき改憲	
3	立憲主義の蹂躪	
第2	立憲主義を破壊する緊急事態条項	41
1	改正素案の内容	
2	改憲素案の問題点	
3	ねらいは戦争する国づくり・・9条改憲と一体の緊急事態条項	
第3	教育環境の整備につながらない改憲素案26条	47
1	改憲素案の内容	
2	教育無償化が目的ではない26条改憲	
3	改憲素案の問題点	
4	26条改憲の目的は「戦争する国」づくり	
第4	選挙制度の基本原則を破壊する「合区」等解消案	50
1	改憲素案の内容	
2	参議院選挙区の「合区」解消の問題点	
3	衆議院小選挙区の「市町村分割」解消の問題点	
4	選挙制度改革のあるべき姿	
	(資料)	54
	・自民党改憲素案	
	・自民党憲法改正草案（抜粋）	
	・関連法文（抜粋）	
	・年表	
	おわりに	64

I 平和憲法を投げ捨てる「自衛隊明記」

—— 憲法論からの 9 条改憲批判

第 1 非軍事平和の憲法から軍事・武力行使容認の憲法に

1 自民党の 9 条改憲案とその本質

2017 年 5 月 3 日に安倍首相が「9 条 1 項、2 項をそのまま残し、そのうえで憲法に自衛隊の存在を明記する」旨の改憲案を提起し、2020 年を新しい憲法で迎えることを表明して以降、自民党内で 9 条改正案をとりまとめる議論が急速に進められてきた。

すでに 2012 年に自民党は改憲草案を策定しているが、草案では 9 条 2 項を削除して、国防軍を保持することなどを明記しており、同様の改憲案を主張する意見は今日でも自民党内に根強く存在する。しかし、この間の議論では、9 条 1 項及び 2 項は維持したまま、これに加えて、自衛権ないしは自衛隊を明記するという安倍首相の提起した改憲案が有力に主張されてきた。

当初、自民党としては、本年 3 月 25 日の党大会で、具体的な改正条文のとりまとめを行う予定であったが、9 条改憲については一致した改正条文を確認するに至らなかった。ただし、9 条 1 項及び 2 項は変えずに、これに加えて自衛隊を明記する方向で、同党憲法改正推進本部本部長にとりまとめを一任することとなった。

安倍首相は、3 月 25 日の自民党大会において、「いよいよ、結党以来の課題である憲法改正に取り組む時がきた。9 条も改正案をとりまとめていく、いまだに多くの憲法学者は自衛隊を憲法違反だと言う。自衛隊を明記し、違憲論争に終止符を打とうではないか。今を生きる政治家の、自民党の責務だ」と演説し、9 条改憲を実現するよう訴えた。

多数派が支持する有力案であり、自民党案としてまとめられることが想定されている 9 条改憲案は、9 条 1 項及び 2 項の次に「9 条の 2」を加えるものであり、この「9 条の 2」として明らかにされている改正案は次の内容である(以下、「自民党 9 条改憲案」)。

(9 条の 2) —————

1 項 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執ることを妨げず、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 項 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。

このように自民党 9 条改憲案において 9 条 2 項が維持されとしても、実質的には 9 条 2 項が死文化してしまう。のみならず、自民党 9 条改憲案は、何よりも、武力による紛争

解決を明確に否定し軍隊を保持しないことを明らかにしている日本国憲法について、武力行使を行う軍事組織である自衛隊の保持を明確にするものであり、非軍事平和の憲法を軍事優先の憲法に変えてしまうものである。これは、平和憲法の基本原理を変更する改憲であり、憲法改正の限界すら超えてしまうほどの重大な改憲といわざるを得ない。

なお、自民党の9条改憲案の中には、9条1項及び2項に加えて自衛権を明記する条文を加える改憲案も1つの選択肢として提示されているが、この案にも本項で指摘するのと同様の問題が存在する。

2 平和憲法の意義

日本国憲法は、アジア・太平洋地域の諸国民2000万人、日本国民310万人といわれる多数の犠牲をもたらした日本の侵略戦争の反省にもとづいて制定された。憲法自らが前文において明らかにしているように、「政府の行為によって再び戦争の惨禍の起こることのないやうに決意し」て定められた憲法であり、非戦の誓いを明らかにしたうえ、9条において戦争を放棄し、軍隊を持たず、交戦権も否認することを明記したのである。

このような憲法9条のもとで、日本としては紛争を解決するにあたり、武力を用いることなく、これを平和的に解決する、いわば、非軍事による平和の実現を明らかにした。

また、アジア・太平洋戦争及びこれに至るまでの日本においては、戦争することが前提とされ軍事が優先されてきたもとで、数多の人々が犠牲にされるとともに、国民の自由が踏みにじられ、人権も確保されなかった。人間の自由と生存は、平和なくして確保されないことは明らかである。日本国憲法は、非軍事で戦争のない平和な社会を実現し、全世界の国民が平和のうちに生存する権利を有していることを前文で明らかにするとともに、11条以下において、国民の基本的人権の保障を明記し、41条以下において国民主権を実現する民主主義や地方自治の仕組みを明確にした。

日本国憲法では、非軍事平和の実現と基本的人権の保障、民主主義の実現が密接に結びつけられているものであり、いわば構造的に一体のものとされているのである。

3 自衛隊の限界と9条の壁を取り払う9条改憲案

憲法が上記のような徹底した平和主義を明確にしているにもかかわらず、1954年、政府は、専守防衛の名のもとに自衛隊を発足させたうえ、その後急速に軍備を強化拡大させ、1990年代にはいつて自衛隊の海外活動に踏み出した。その後、自衛隊はアメリカ軍との一体化を強め、2015年の安保法制（戦争法）により集団的自衛権の行使まで容認される事態となっている。

いまや世界有数の軍事予算を確保し、誰が見ても軍隊といわざるを得なくなっている自衛隊ではあるが、憲法9条が存在するもとで、様々な制約が存在している。

例えば、1960年から70年代でいえば、専守防衛に徹するとされている自衛隊がベトナム戦争に参加することはなかった。これに比べ、韓国では、自衛のための軍隊と位置

づけられている韓国軍がベトナム戦争に参加し、5000人もの犠牲者を出している。

90年代以降、自衛隊は海外での活動に参加するようになったが、政府は、海外で武力行使することは憲法上認められていないことを繰り返し説明してきた。2015年の安保法制・戦争法により容認した集団的自衛権の行使も、限定的とされている。

また、政府は、自衛隊の軍備拡張を進めるもとでも、防衛費についてGDP1%枠を示し、その限界を明らかにしてきた。

さらに、基地騒音については、政府が国防について高度の公共性を主張し住民に我慢を強いる主張をしていることに対して、裁判所は「国の防衛を国の行う他の公共的諸活動、たとえば、上下水道や幹線道路の設置運営等と比較しても、これら公共性ないし公益性の間に彼我の差が明確にあるとは認められないから、国防の公共性をもって、とりたてて優位にあると判断するのは相当ではない」（自衛隊小松基地騒音訴訟名古屋高裁金沢支部1994年12月26日判決）と判断して、政府の主張に歯止めをかけ、国に対して、損害賠償の支払を命じる判決を出している。

このように自衛隊が憲法9条と矛盾して存在し拡張するものとも、9条の存在は、大きな壁であり続けてきたのであるが、自民党9条改憲は、これら様々な壁を取り払ってしまうことになる。次項以下において詳しく述べることとする。

第2 9条改憲案が意味するもの

1 9条1項及び2項の空洞化、死文化

(1) 明確な矛盾

憲法9条2項は、陸海空軍その他の戦力を保持しないとし、国の交戦権を否認している。このような9条2項と自衛隊の存在を明記する9条の2は、そもそも相容れないものであり、明らかな矛盾が存在する。このことは、9条の2としてではなく、9条1項及び2項に続き9条3項として自衛隊を明記する形をとったとしても問題は全く同じである。

ここで一切の保持を禁止されている戦力とは、「軍備、軍隊」であるとされており、それは「外敵との戦闘を主な目的として設けられた人的及び物的手段の組織体」と解されている（青林書院・注釈日本国憲法上巻178～179頁など）。

自衛隊は、「我が国を防衛することを主たる任務」（自衛隊法3条1項）としており、政府は、この主たる任務のためには自衛隊は必要最小限度の武力行使をもなしうると説明している（平成29年度防衛白書「憲法第9条の趣旨についての政府見解」）。けれども、世界有数の防衛費と装備を有し、武力行使のできる自衛隊が「戦力」に該当することはいまや否定しがたい。

9条2項において戦力不保持が明記されていることと自衛隊を明記することとの矛盾

は、これらの規定を英文で確認するといっそう明白である。すなわち、9条2項で保持しないとして明確に禁止されている「陸海空軍その他の戦力」は、英文では「land, sea, and air forces, as well as other war potential」と表現される。これに対して、自衛隊は「Self-Defense Forces」である。後者を憲法上明記し容認するということは、前者(9条2項)が意味をなさなくなることになる。いわゆる空文化、死文化されるのである。

(2) 「後法は前法を廃する」

9条の2として自衛隊を明記することは、それと矛盾する9条2項が廃止されたと同様の取り扱いを受けることにもなりかねない。

「後法は前法を廃する」という法の諺がある。それは「同じ形式的効力を持つ法形式相互間で、その内容が矛盾するときは、時間的に後に成立したものが優先する」という意味である(有斐閣・法律学辞典)。直近の立法者(国民)の意思の方が優先され、過去の立法者の意思が変更されたとみなされることになるのである。

(3) 集団的自衛権の行使容認と交戦権否認の空文化

前述の自民党改憲案によれば、自衛隊は、「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執るための実力組織」として位置づけられることとなる。

ここでは、自衛のためと称して行われる先制攻撃はもとより、集団的自衛権の行使も容認されることとなる。しかも、「自衛の措置」には、必要最小限度などという限定も明記されていない。これでは、集団的自衛権も、特別の制限なくして、これを行使できるということとなってしまう。「フルスペックの集団的自衛権」の行使が容認されるのである。すでに、安保法制により、限定的とはいえ集団的自衛権の行使が容認されているもとの、その限定すらも廃棄されてしまうのである。海外での本格的な武力行使もいっそう広く認められることになる危険が大である。

このように戦争することが前提とされることとなれば、9条2項で交戦権を否認していること自体も、死文化してしまう。

すなわち、政府は、「交戦国が国際法上有する種々の権利の総称であって、相手国兵力の殺傷と破壊、相手国の領土の占領などの権能を含むものである」としたうえ、「自衛権の行使にあたっては、わが国を防衛するため必要最小限度の実力を行使することは当然のこととして認められており、例えば、わが国が自衛権の行使として相手国兵力の殺傷と破壊を行う場合、外見上は同じ殺傷と破壊であっても、それは交戦権の行使とは別の観念のものである」としている(平成29年度防衛白書「憲法第9条の趣旨についての政府見解」)。

この説明そのものが矛盾に満ちたものであり、到底受け入れがたい説明である。そのうえ、自民党9条改憲案で自衛隊が明記されれば、9条2項で否定されている交戦権の行使に公然と踏み切ることとされ、この点においても、9条2項は死文化されてしまう。同改憲案では、「必要最小限度の要件」すら明記されないというのであるから、なおさらであ

る。

2 自衛隊の存在と内閣総理大臣の指揮権

自民党 9 条改憲案で明記する自衛隊については、「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」としている。

これは、内閣総理大臣の権限を憲法上新たに設けることになる。現行憲法において内閣総理大臣は、行政権の属する内閣を代表して行政各部を指揮監督する(憲法 7 2 条)ものであり、自衛隊についても、その立場から、「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する」(自衛隊法 7 条)とされている。

すなわち、政府も「国の防衛に関する事務は、一般行政事務として、内閣の行政権に完全に属」していると説明している(平成 29 年度防衛白書「防衛政策の基本」)。これに対して、自民党 9 条改憲案では、憲法 7 2 条で定める一般行政事務とは別に自衛隊の存在を憲法に明記して軍事部門を認めたうえ、自衛隊の最高の指揮監督権者としての内閣総理大臣の権限を明らかにするというのである。それ自体、内閣総理大臣の権限の拡大強化を意味する。

しかも、上記自衛隊法において「内閣を代表して最高の指揮監督権を有する」としているのは、「閣議決定にかけて決定した方針に基づいて」内閣総理大臣が対外的に代表して行うものである(内閣法 6 条)。これに対して、自民党 9 条改憲案では、「内閣の首長たる内閣総理大臣」を「最高の指揮監督権者」とするというのであるから、内閣というよりも内閣総理大臣の立場が前面に出され、内閣総理大臣に強力な権限が属すると解されることになる。閣議決定にかけて方針を決定することを前提としない権限行使も想定されるのである。

すでに防衛問題、とりわけ国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針や重大緊急事態に対する対処については、国家安全保障会議において、内閣総理大臣及び官房長官、防衛大臣、外務大臣の 4 閣僚により審議されることとなっているが、情報もここに集中され、秘密保持も義務づけられている(国家安全保障会議設置法)。自民党 9 条改憲案により憲法上も最高の指揮監督権者と明記される内閣総理大臣には、いっそう強い権限が与えられ、情報も独占される。独裁的な権限行使が危惧されるのである。

3 軍隊となる自衛隊の統制

自民党 9 条改憲案では、9 条の 2 において「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」(2 項)という条項を新たに設けるとしている。

現行法においては、武力攻撃事態に対して、内閣総理大臣が自衛隊の出動を命じることができるとし、その場合には、国会の承認を得なければならないとしている(自衛隊法 7 6 条 1 項)。自民党 9 条改憲案も、現行法における国会の承認を想定していると考えられるけれども、加えて「その他の統制に服する」と明記することは、それにとどまるものでない。

すなわち、自衛隊の行動が「その他の統制に服する」とするのは、国会の承認に例示されるような外部の組織・機関の意思決定に従うことも想定されるが、自衛隊の組織そのものの統制を除外しているものではない。

例えば、2012年の自民党改憲草案では、国防軍の保持を明記する9条の2において、「国防軍は、前項の規定による任務を遂行する際は、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」（2項）としたうえ、「国防軍の組織、統制及び機密の保持に関する事項は、法律で定める」（4項）と規定している。上記の自民党9条改憲案においても、「統制」の名のもとに自衛隊員に対する組織統制の強化がはかられることになる。

すでに、現行の自衛隊法においても、防衛秘密を漏らしたこと等に対する処罰（懲役5年以下、122条）や防衛出動命令に従わなかったり職務離脱したこと等に対する処罰（懲役7年以下、123条）などが規定されているけれども、自民党9条改憲のもとでは、「敵前逃亡は死刑」などとするなど徹底した重罰化等も想定されるのである。

第3 自衛隊明記と憲法の変容

1 喪失される非軍事平和の基本

(1) 軍事武装の国家に

前述したように、自民党9条改憲案では、非軍事による平和を実現しようとする現行憲法の基本的立場が失われることになる。集団的自衛権の行使の容認も無限定になされるばかりか、海外での本格的な武力行使が進められることとなる。

後述のように、すでに日米の軍事一体化が進められ、他方では武器輸出禁止原則も緩和されている状況にあるもとで、自民党9条改憲がなされた場合には、さらに先制攻撃や海外での武力行使の方向が進められ、そのために必要とされる装備がいつそう拡充されることとなる。

これまでは、政府は、専守防衛を前提に、「攻撃的兵器を保有することは、直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることとなるため、いかなる場合にも許されない」としたうえ、「例えば、大陸間弾道ミサイル（ICBM：Intercontinental Ballistic Missile）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母の保有は許されない」と説明してきた（平成29年度防衛白書「憲法第9条の趣旨についての政府見解」）。しかし、自民党9条改憲のもとでは、超長距離ミサイル、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母などについても、これらの保持に公然と踏み切り、敵基地先制攻撃能力も確保することとなる。また、これまで「国是」とされてきた非核三原則をも投げ捨て、核兵器を保持する方向に舵を切ることになるおそれもある。

(2) 放棄される非軍事平和の道

安倍政権は、北朝鮮問題に関して、対話による解決の道を実現する努力を怠り、ひたすら北朝鮮に強い圧力をかけ続けることを強調してきたのであり、そのために日米の軍事一体化を進

め、自衛隊装備をますます拡充しようとしている。

しかも、日本政府は、核兵器による唯一の被爆国でありながら、2017年7月に122カ国の賛成により採択された核兵器禁止条約に加入しようとしないうばかりか、アメリカの核の傘のもとに入り、核の抑止力を利用しようとしている。北東アジアの非核化に逆行するものである。

このように核の力に依存し、軍事を優先させようとする安倍政権のもとでは、9条改憲により、非軍事平和の道が放棄されることとなる。北朝鮮問題でも、武力に対して武力をもって対応しようとする動きをエスカレートさせ、北朝鮮のミサイル発射や核実験の動きをも加速させて、紛争をいっそう深刻化させる。戦争の危険を拡大することになるのである。

2 人権保障に逆行する軍事優先の国のあり方

(1) 義務づけられる戦争への動員

自民党9条改憲のもとでは、前述したような自衛隊員に対する統制が強化されるとともに、自衛隊員を確保するために徴兵制が導入されることも十分考えられる。

現在の自衛隊法103条では、防衛出動時に医療、土木建築工事、輸送を業とする者に対して業務従事命令を出すことができるが、これに従わない者に対しては罰則規定はない。しかし、自衛隊が憲法上明記されたもとで、自衛隊の活動そして軍事のために国民の協力、動員も広く義務づけられることになり、軍事のために求められる国民の動員が、罰則をもって強制されることにもなる。

(2) 国民に秘匿される情報

まず、自衛隊が明記されることにより、憲法を根拠にして軍事秘密の存在・必要が認められることとなる。すなわち、すでに特定秘密保護法で、「防衛に関する事項」が広範囲に特定秘密とされており、これについては憲法違反であるとの指摘がされているが、そのような指摘・主張は退けられてしまうこととなる。2012年の自民党改憲草案では、国防軍に関して「機密の保持に関する事項は法律で定める」としていたが、自民党9条改憲案のもとでも、広く防衛に関する秘密を保持する義務が認められることとなる。昨今、アフリカの南スーダンでのPKO活動やイラク派兵時の自衛隊の日報をめぐって、自衛隊が秘匿してきた経緯が国会で問題とされているけれども、9条改憲後には、それらの情報が秘密として扱われて秘匿されることが当然視され、国民の目から隠されてしまうことになる。

(3) 軍事公共性により強いられる犠牲

戦前の土地収用法では、国防その他軍事のために土地を強制収用することが認められていた。しかし、非軍事平和を基本とする現憲法のもとで戦後新たに制定された土地収用法では、「公共の利益となる事業」として国防や軍事のための事業は列挙されておらず、自衛隊の基地建設のための強制的な土地収用は否定されている。しかし、自衛隊が明記され

る 9 条改憲のもとでは、自衛隊の基地建設のための強制的な土地収用が「公共のため」（憲法 29 条 3 項）として合憲とされることになる。現在、沖縄米軍基地については、米軍用地特措法に基づいて土地の強制使用が進められているが、自民党 9 条改憲のもとでは自衛隊基地のためにも土地の強制収用や強制使用が認められることになりかねない。

また、前述したように、基地騒音公害訴訟において、国防のために高度の公共性が特別に存在するという国側主張は裁判所で否定されてきたけれども、自衛隊を憲法に明記する 9 条改憲により、高度の公共性が肯定され、住民はひたすら我慢を強いられることになりかねない。基地公害の被害が深刻化し、いっそうの環境破壊が進むおそれが大である。

(4) 様々な歯止めをないがしろにする軍事優先

自民党 9 条改憲案は、国の財政にも大きな影響を及ぼす。すでに、安倍政権の下で防衛費が増大し、過去最高を更新し続けている（2018 年度は約 5 兆 1911 億円）が、これがさらに増大し、防衛費の限界とされてきた GDP 1% 枠を大幅に上回るおそれがある。これに対応して、社会保障や教育関連の予算は削られてしまう。

また、自民党 9 条改憲のもとでは、地方自治と国との関係においても、軍事が優先され地方自治体の意見は無視されることになる。沖縄では県知事が基地建設に反対して、工事差止めなどの法的手段も含めて抵抗している。しかし、自民党 9 条改憲のもとでは、軍事優先がよりいっそう強調され、地方自治体の意見はないがしろにされてしまう。

さらに、安倍政権のもとで、2014 年に武器輸出禁止原則が変更されて防衛装備移転三原則とされ、武器の輸出禁止を緩和して軍需産業を強化し、自衛隊の装備強化がはかられているが、自民党 9 条改憲案のもとでは、これすらも廃棄され、軍需産業の強化のために武器輸出が大幅に認められて産軍複合体の形成が本格化すると考えられる。

のみならず、軍学共同体制がつくられる可能性もある。日本学術会議は、2017 年 3 月に「軍事的安全保障研究に関する声明」を発表し、軍事的安全保障研究では、政府による研究者の活動への介入が強まる懸念があること、研究成果が時に科学者の意図を離れて軍事目的に転用されて、攻撃的な目的のためにも使用されうることなどを指摘し、まずは研究の入り口で研究資金の出所等に関する慎重な判断が求められることを明らかにした。しかし、自民党 9 条改憲のもとでは、大学等の研究機関のこのような態度についても変更を迫られることになり、学問の自由や大学の自治も脅かされることになる。

(5) 軍事優先のもとで踏みにじられる基本的人権

大日本帝国憲法のもとで、国民の人権保障は極めて不十分であったが、それが日本の侵略戦争を進める過程で、いっそう踏みにじられる事態となった。国民は言論・出版、集会・結社など様々な表現の自由が奪われ、戦争反対の声を上げようとすれば命すら奪われた。

すでに安倍政権のもとで制定された秘密保護法や共謀罪により、政府の動きを知り、様々な情報を集め、戦争反対の声を上げようとする国民の活動が制限されるおそれがある。また、教育や学問の自由に関しても、教育現場で日の丸・君が代が強制され、従わない教師

が処分されたり、侵略戦争を賛美する教科書の導入が進められている。9条改憲により、軍事のために国民の協力が求められることになれば、国民の基本的人権がいつそう制限される。そのことを危惧せざるを得ない。

とりわけ、自民党改憲案において、9条改憲とあわせて緊急事態条項が設けられることになると、基本的人権を制限する動きはいつそう現実のものとなる。

第4 9条の示す平和的解決こそ世界の趨勢

1 平和解決を求める大きな流れ・安倍改憲は逆流

すでに述べたように日本国憲法は、武力や軍事によらずに平和を実現しようとする非軍事平和の立場に立つものであるが、この動きは、国際的にも大きな流れとなっている。

そもそも戦争を否定する動きは、第1次世界大戦の反省のうえに立って1920年に結成された国際連盟をはじめ、国際紛争を解決するための戦争を禁止した1928年の不戦条約、さらには平和的手段による紛争解決を求め戦争抑止の機構として1945年に発足した国際連合へと進められてきた。武力によらない紛争解決の実現は、例えば1976年の東南アジア平和友好条約のように地域の国際条約においても確認されてきた。また、1999年のハーグの世界平和市民会議では、「日本の憲法九条のように、自国政府が戦争をすることを禁止する決議をすること」が確認されている。

さらに、核兵器により平和が脅かされる事態となっているもとで、前述のように核兵器禁止条約が122カ国の賛成で採択され、核廃絶の動きが大きな流れとなっている。東南アジア、ラテンアメリカ・カリブ、アフリカ、南太平洋、中央アジアの各地域でも、核兵器を禁止する非核地帯の実現などを確認した国際条約が締結されている。

非軍事平和の憲法9条を持ち、核兵器により被爆した体験を持つ日本としては、国際紛争に対して、非軍事による解決に努力するべきであるにもかかわらず、歴代の自民党政権、とりわけ安倍政権は、これを怠り、核兵器禁止条約にすら加盟しようとししない。逆に軍事を拡充し、核兵器の抑止力も含む日米同盟の力により問題を解決しようとする動きをひたすら強めているのであり、その動きに一層拍車をかけるのが自民党9条改憲である。これは、非軍事により平和を実現しようとする世界の流れに逆行するものに他ならない。

2 いまこそ9条を生かして平和的解決を

北朝鮮との関係でも、安倍政権は、前述のようにひたすら力に依存して軍事的な緊張関係を自ら高める動きを強めている。しかし、今日、問題の平和解決に向けて南北対話が進められ、北朝鮮とアメリカとの首脳会談も実現されようとしている。安倍政権は、その動きから置き去りにされている状態である。いまや軍事優先を進めるのではなく、日本が非軍事平和を求める憲法9条の原点に立ち戻って、平和的解決を実現するために力を尽くさなければならない。

他方、アジアで台頭する中国との間に生じているアメリカとの緊張関係についても、これを緩和し、軍事的な衝突に至らない努力が求められている。安倍政権のもとで、戦争責任問題や尖閣諸島問題などをめぐって、日中関係は良好とはいえない状況にあるけれども、日米同盟の軍事的な力に依存するのではなく、憲法9条の非軍事平和を実現する立場から、緊張を緩和させ、友好関係を築く努力がされなければならない。

国内に目を向ければ、沖縄の基地問題をはじめ、米軍との一体化、自衛隊の装備拡充などの動きについても、憲法9条の立場から根本的な見直しが求められる。とりわけ、知事を先頭に沖縄県民が反対している辺野古新基地建設を強行する動きを直ちにストップし、地位協定の見直しなど米兵による被害や人権侵害の防止を実現しなければならない。

さらに、前述したように多数の国々が合意して核兵器禁止国際条約を締結しているもので、日本は率先して同条約に参加し核兵器廃絶を実現するために全力を挙げる必要がある。

このように、いまこそ憲法9条を生かして国際的な平和、人々の平和的生存権を実現することこそ求められているのであって、自民党9条改憲はこれに逆行するものといわざるを得ない。

3 自衛隊容認の改憲論の危険性

9条改憲案については、自民党側からも自衛隊を書き込むだけであるので特に変化するものではないとか、自衛隊の違憲論に終止符を打つためであるなどとして「改憲の必要性」が説明されたりしている。しかし、これらの議論は、憲法の存在を軽視し、憲法改正の意味すらゆがめるものに他ならない。

すでに詳述したように、自衛隊が憲法9条と矛盾する存在であることは明白であって、自衛隊を憲法に明記することは、自衛の名のもとに武力行使を容認し、軍事を優先する憲法にしてしまうのである。それは、平和憲法としての基本原理、本質を変更するものである。のみならず、軍事優先のもとで基本的人権の保障や民主主義、ひいては国のあり方をも変質させることとなる。ましてや、後に詳述するように、自衛隊は、いまや日米軍事同盟のもとで米軍と一体化となって海外で武力行使したり、敵地を攻撃しうる装備と組織を有するに至っている。このような実態を持つ自衛隊を憲法で明記することの重大さを軽視した改憲議論は、国民を愚弄するものといわざるを得ない。

他方、自民党9条改憲案に反対する立場をとりながら、専守防衛の自衛隊を憲法に位置づけ、自衛隊の強化や海外での武力行使などに歯止めをかけることが立憲主義を実現する道である等という改憲議論もある。

しかし、専守防衛とはいえ、武力行使する自衛隊を憲法で明記し軍事を憲法上位置づけることが、非軍事平和を求める憲法の本質を変更する点では、自民党9条改憲案と変わるものではない。のみならず、現行の自衛隊は、日米軍事同盟のもとで米軍と一体化し軍事活動を展開しているのであって、「専守防衛」が歯止めとなりうる実態にないことは明白

である。ましてや、このような改憲が国会で3分の2の多数を得て発議され実現する余地は全くない。そもそも、立憲主義を実現するのであれば、憲法で説明がつかないような矛盾をつくり出している現状を変更し、憲法に合致させることこそが先決である。改憲により立憲主義を実現するというのは本末転倒に他ならない。

いずれにしても、前述したように中国や北朝鮮との関係についても、いまこそ、非軍事平和の道を実現するために全力を挙げることが求められている。憲法9条は、その立脚点である。

この9条を改憲して平和の憲法を投げ捨てることは、戦争への危険な道を進ものといわざるを得ない。断じて、進めてはならない道である。

Ⅱ 安保法制の全面発動、そしてその先へ

—— 自衛隊海外派兵と「安倍改憲」

2015年9月に安倍政権が強行した安保法制（戦争法）は、政府の憲法解釈を変更して集団的自衛権を容認するとともに、米軍と一体化した自衛隊を世界規模で展開させようとするものであった。その安保法制は、憲法学者や法曹界などから違憲性を厳しく批判され、依然として広範な国民の支持を得られるものにはなっていない。

安倍晋三首相の「2項維持・自衛隊明記」発言（17年5月）を「起点」とする「安倍改憲」は、こうしたなかで登場し、自民党改憲素案に集約されるに至った。

以下、海外派兵・世界展開と憲法9条の相克と対抗から、「安倍改憲」が生み出そうとしているものを明らかにする。

第1 自衛隊海外派兵と「90年代改憲」

1 海外派兵と派兵法制

(1) グローバリゼーションと海外派兵

1990年代に入って、「米ソ冷戦」終結に伴って唯一の超大国となったアメリカは、世界を市場化するグローバリゼーション戦略を展開し、多国籍企業化を進めるこの国の資本も海外への進出を拡大した。これに伴って、国際競争力のための新自由主義的構造改革と、「国際貢献」を掲げた自衛隊の海外活動・海外派兵への要求が強まった。

90年代から2000年代にかけて、自衛隊を海外に送り出す派兵法制が次々に登場し、その多くは野党や国民の反対にもかかわらず強行された。

(2) あれこれの派兵法制

派兵法制の概要は、以下のとおりである。

a 国際連合平和協力法案

イラクのクウェート侵攻（湾岸危機 90年8月）に際して法案提出。国連決議にもとづく多国籍軍の軍事行動等への自衛隊の後方支援等を認めるもの。廃案。

b PKO法（国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律）

92年に強行。「カンボジアPKO」から「南スーダンPKO」まで自衛隊の部隊が派遣されてきたが、17年5月、南スーダンから部隊が撤収した。

c 周辺事態法（周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律）

97年の「日米防衛協力の指針」の改定（97ガイドライン）を受けて、99年に強行。周辺事態に際して武力行使を行う米軍を自衛隊などが支援。発動されることがないまま、安保法制（戦争法）によって改正され重要影響事態法となった。

d 「テロ特措法」・イラク特措法

前者はアフガン戦争に対応するため01年に強行されて空爆を行う米機動部隊への燃料補給を行い、後者はイラク戦争に対応するために03年に強行されてイラクで人道復興支援活動や輸送等の協力支援活動を行った。いずれもすでに失効している。

e 有事法制

事態対処法（武力攻撃事態法）と国民保護法などの個別法。事態対処法は02年、個別法は04年に強行。武力攻撃事態に際しての対処（自衛隊の対応、米軍への支援、地方自治体・企業・国民の協力）を規定。

安保法制で事態対処法等に「存立危機事態」が追加されたが、地方自治体・企業・国民の協力は存立危機事態には適用されず、国民保護法は改正されなかった。

f 海賊対処法

09年に強行。ソマリア沖等での海賊対処に海上自衛隊の護衛艦を派遣し、諸外国の海軍と共同行動。海賊対処等を理由にジブチに統合根拠地を設営している。

2 海外派兵への対抗と制約

自衛隊を海外の戦場等に送り出す派兵法制は、紛争の平和的解決をかかげた憲法の理念と衝突するもので、国民から厳しい批判と反対を受けざるを得なかった。

- ① 最初の海外派兵法であった国際連合平和協力法案が、国民的な反対を受けて提出からわずか1か月で廃案となったこと
- ② はじめて可決に至ったPKO法では、対象を国連のPKO活動に限定し、紛争当事者の停戦合意など「PKO5原則」を要件とし、「駆けつけ警護」などの戦闘に及ぶ危険の大きい活動を除外するものとなっていたこと（制定当初は、「停戦監視」や「武装解除の履行」などの、平和維持軍（PKF）本体業務への参加も凍結。01年の法改正で凍結を解除）
- ③ 米軍などの後方支援を認めた周辺事態法や「テロ特措法」・イラク特措法でも、活動地域は非戦闘地域（＝活動の期間を通じて戦闘行為が行われない地域）に限定され、武器使用は「自己保存」や「武器防護」の場合に限定されていたこと
- ④ 有事法制の対象は武力攻撃事態（＝我が国に対する外部からの武力攻撃）に限定されており、国民保護法などによる地方自治体や国民の動員は、協力が基本で罰則強制は最小限のものになっていること。
- ⑤ 海賊対処法が認める海外での「船体射撃」は、犯罪検挙のためのもので「武力行使」とは異質のものとされていること。

などは、憲法と国民世論による派兵法制への拘束・制約の大きさを示している。

PKO法によって自衛隊がカンボジアに派遣されてから30年近くになる。

この間、途切れることなく海外派兵が続けられてきたが、自衛隊が直接の戦闘行為に踏

み込むことがなかったのには、憲法的制約があずかって大きい。

3 「90年代改憲」と「国際化」

(1) 「90年代改憲」の登場

自衛隊の海外派兵の最大の「障害物」は、憲法9条そのものであった。あれこれの派兵法制と同時並行的に、9条を改正しようとする動きが登場したのはそのためである。

「90年代改憲」論の主なものを抽出する。

a 読売新聞・改憲試案

94年11月に発表された読売新聞「憲法改正試案」(第1次)では、「自衛のための組織」の保持とあわせて「国際協力」のための提供を規定。読売新聞社は、00年、04年と、おおむね同趣旨の「試案」を発表している。

b 日本経団連・わが国の基本問題を考える

日本経団連が05年1月に発表した「わが国の基本問題を考える」では、「国際紛争など世界の安全保障を巡る諸問題に対し、国益を踏まえた戦略的な主張や、主体的な関与、貢献が不足してきたことは否めない」とされ、9条と96条の改正が主張された。

c 自民党・新憲法草案、日本国憲法改正草案

自民党が05年10月に発表した「新憲法草案」では、「自衛軍」の保持と自衛軍による「国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動」への参画を掲げ、12年4月に発表した「日本国憲法改正草案」では、保持するものを「国防軍」としつつ同種の活動に参画するものとしている。

これらの改憲案(改憲論)はいずれも、自衛隊(あるいは「軍」)を、「国際化」に対応した国際的な活動に全面的に踏み出させようとしている点で共通している。90年代にはじまり今日に至る「90年代改憲」は、憲法による制約から自衛隊海外派兵を解き放ち、財界などが求める世界規模の軍事行動を可能にしようとするものにほかならない。

(2) 政治改革と改憲手続法

読売新聞「憲法改正試案」(第1次)が発表された94年、政治改革が強行された。政治改革によって、民意を歪曲して政権党に過剰議席を保障する小選挙区制と、政党中枢に独裁的な権限を与える政党法制が導入された。政治改革の理由は「国際化に対応した果断な政治の実現」であった。

民意を歪曲して改憲発議を可能にする国会を生み出すための政治改革が、「明文改憲の舞台づくり」として真っ先に強行されたのである。

「90年代改憲」を実行に移すための改憲手続法の整備も進められた。

06年5月に提出された改憲手続案は、「憲法を頂点とする戦後レジームの脱却」「任期中の明文改憲」を叫ぶ第一次安倍政権によって07年5月に採決が強行された。「18歳投票権」と「公務員の国民投票運動の自由」などの法整備を求める3つの附則と、「有料意見

広告」「最低投票率」などの論点にわたる18の附帯決議（参議院）がつけられた「凍結された欠陥法」のままの強行であった。

凍結状態にあった改憲手続法は、第二次安倍政権のもとで「解冻」がはかられ、14年6月に改正法が成立した。公務員の国民投票運動への規制強化がはかられる一方で、「カネで改憲を買う」危険をはらむ有料意見広告の問題などは放置されたままであった。

「改憲に傾斜した手続法」の問題点はまったく解決していない。

第2 安保法制（戦争法）と憲法9条

1 「7・1閣議決定」と海外派兵の拡大

(1) 「安保法制懇」と集団的自衛権

2013年1月、安倍首相は、私的諮問機関の安保法制懇（安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会）を再開させ、「日米安全保障体制の最も効果的な運用」を含め、「将来見通し得る安全保障環境の変化」にも留意した検討を求めた。

14年5月、安保法制懇は、集団的自衛権の全面的な行使容認の憲法解釈を含めた報告書を提出した。この日、安倍首相は、「全面容認の解釈は採用できない」としつつ、「限定的に集団的自衛権を行使することは許されるとの考え方」を採用し、「切れ目のない対応を可能とする国内法整備の作業を進める」と表明した。

(2) 7・1閣議決定と「切れ目のない安全保障法制」

この表明を受けて、政府と与党（自民・公明）の協議が続けられ、7月1日の閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（7・1閣議決定）に至った。

7・1閣議決定は、

- ① 武力攻撃に至らない侵害への対処（いわゆる「グレーゾーン事態」）
- ② 国際社会の平和と安定への貢献（自衛隊海外派兵の拡大）

活動地域の非戦闘地域限定や武器使用の「自己保存型」「武器防護型」限定の見直し

- ③ 集団的自衛権の限定的容認（存立危機事態での自衛隊の防衛出動・武力行使）

の「3本柱」で、法制整備を行うとしたものであった。

憲法解釈を変更して、自衛隊海外派兵を憲法の制約から解き放ち、世界規模の軍事行動を可能にしようとしたもので、「90年代改憲」の「解釈改憲・立法改憲版」という性格をもったものであった。

(3) 15年ガイドラインと自衛隊の世界展開

15年4月、改定された「日米防衛協力の指針」（15年ガイドライン）が発表された。

15年ガイドラインは、法制整備と連動した「切れ目のない」形での協力の充実・強化

を押しだすとともに、日米協力の実効性を確保するための調整メカニズム、共同計画の策定などを明記した。また、地域・グローバルや宇宙・サイバーといった新たな戦略的領域における同盟の協力を強調し、自衛隊に世界規模での活動を要求するものになっている。

2 安保法制と法案をめぐる攻防

(1) 海外派兵法制の抜本的再編

2015年5月、安保法制（戦争法案）が国会に提出された。「安保法制懇」報告書から1年間の、与党・政府協議を経たうえでの提出であった。この間、14年12月の総選挙によって与党（自民・公明）は3分の2を超える議席を獲得し、第三次安倍政権が発足していた。

安保法制は、事態対処法、周辺事態法、PKO法、自衛隊法等を改正する平和安全法制整備法と、失効していた「テロ特措法」・イラク特措法を一般法として復活させる国際平和支援法の「二本立て」の法案であった。

これによって、自衛隊の活動は以下のように拡大される。

- ① 存立危機事態（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事態）での防衛出動、武力行使を認める（事態対処法）。
- ② 重要影響事態（我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態）や国際平和共同対処事態（国際社会が国連憲章の目的に従い共同して対処する活動を行う事態）において、「現に戦闘が行われている現場以外」での武力行使をする他国軍の兵站支援等を認め、弾薬の提供等を含む支援を可能にする（重要影響事態法・国際平和支援法）。
- ③ 国連が管轄しない「国際連携平和安全活動」を組み込み、「駆けつけ警護」や「宿営地の共同防護」を任務に追加し、「任務遂行のための武器使用」を認める（PKO法）。
- ④ 「米軍等の武器防護のための武器使用」を認め、自衛隊が「在外邦人等の保護措置」を実施できるようにする（自衛隊法）。

安保法制は、政府自らが設定してきた憲法上の制約の多くを撤廃し、これまでの海外派兵法のほとんどすべてに抜本的な再編を加えるものである。

(2) 反対運動・反対世論が投げかけたもの

法案提出の5月15日から強行採決の9月19日まで、国会と地方・地域を結んで壮大な反対運動が展開され、反対の声、安保法制を違憲とする声が圧倒的な世論となった。

反対運動の特徴は、自衛隊を違憲と考える層、海外派兵に反対してきた層だけでなく、自衛隊を合憲と考え、ある程度の海外での活動を容認してきた層からも、強い反対が表明されたところにあった。

衆議院憲法審査会の参考人陳述（6月4日）で自民党推薦を含むすべての参考人が「憲法違反」と断定したこと、自衛隊合憲論者などを含む広範な研究者・文化人等に反対が広

がったこと、すべての弁護士が加入する日本弁護士連合会や単位弁護士会が反対を表明して運動の一翼を担ったこと、自民党の地方議員や保守系の市民、創価学会員などが参加する行動が随所で展開されたことなどは、かつてない運動の広がりを示している。

こうした運動によって、当初の「短期突破のもくろみ」は破綻し、「夏休み返上で連日審議」でようやくこぎつけたのが9月19日未明の強行採決であった。

最終段階の国民世論は「成立の必要なし」が68%に対し「必要」は20%にすぎなかった（9月12、13日 朝日・世論調査）。安保法制が国民から支持されていなかったことは、強行後に政権支持率が急落していることからも見取ることができる（支持率 朝日・毎日＝35%、読売＝41%）。

3 安保法制にも憲法の制約

(1) 憲法と安保法制の衝突

自衛隊の世界規模での活動に道を開く安保法制は、憲法の平和条項と真っ向から衝突せざるを得ない。安保法制によって憲法の平和条項が掘り崩されていることは深刻な問題であるが、安保法制の構造や運用などにも憲法の制約が及んでいることを、見逃すことはできない。

a 錯綜をきわめた複雑怪奇な構造

これまでの派兵法制に抜本的な再編を加えた安保法制は、いくつもの「事態」が錯綜する複雑怪奇な構造のものになっており、「わかりやすく、使いやすい法制」というにはほど遠い。それぞれの派兵法制の「立法化」に際して、憲法の制約をすり抜けるものにせざるを得なかったためである。

1年にわたって与党・政府協議を続けた側からすれば、平和主義を掲げる憲法のもとの「ギリギリの調整」の「到達点」ということにもなるだろう。

b 与野党合意・附帯決議・閣議決定による運用の拘束

強行採決直前の9月16日、与党の自民・公明と野党の元気・次世代・改革の5党は、「合意書」を締結した。「合意書」の内容は、9月16日の附帯決議（参議院）や9月19日の閣議決定に反映されている。

① 存立危機事態とは、「武力攻撃を受けた場合と同様な深刻、重大な被害が及ぶことが明らかな状況」に限る

② 重要影響事態法や国際平和支援法による兵站支援活動の実施地域には「活動を行う期間について戦闘行為が発生しないと見込まれる場所を指定する」

など、法制で拡大した活動を運用で限定しようとするものである。

c 南スーダンPKOや米軍の武器等防護の運用

16年11月、政府は南スーダンPKOに「駆けつけ警護」「宿営地共同防護」の任務を付与する閣議決定を行ったが、「日報」の隠ぺい問題の発覚もあって、17年5月、新任務

を実行しないまま内戦再発状態の南スーダンから撤収した。

朝鮮半島の軍事緊張を背景に、「米艦防護」や「米機防護」が試みられているが、政府の発表は「及び腰」であり、米軍に対して公然と全面支援態勢をとるには至っていない。

(2) 「世界規模の展開」は実現できず

これらは、強行された安保法制が、憲法と国民世論によってさまざまな制約を受け、15年ガイドラインが要求した自衛隊の世界規模での展開を実現するものにはなっていないことを示している。

強行されて2年半になる現在まで、違憲性を主張して廃止を求める運動が途切れることなく続き、現職の自衛官や自衛官の家族を原告とする訴訟を含む違憲訴訟が全国で展開されていることも、憲法と安保法制との間に深く鋭い緊張関係があることを示している。

安保法制が強行されたもとでも、憲法の平和条項の規範性は失われていないのである。

第3 海外派兵・世界展開と「安倍改憲」

1 海外派兵・世界展開と9条の相克

90年代から30年間の憲法史・政治史は、自衛隊の海外派兵・世界展開と憲法9条の緊張と相克によって特徴づけられる。

- ① 「国際貢献」を掲げた派兵法制が登場し、その多くは強行されて自衛隊の海外での活動が常態化するようになった。
- ② その派兵法制には憲法による厳しい制約が加えられ、派兵された自衛隊が直接の戦闘行動に出ることはなかった。
- ③ 集団的自衛権の行使や「戦闘地域での兵站支援」等を認める安保法制（戦争法）は、憲法解釈を変更して海外派兵を極限まで認めるものであった。
- ④ その安保法制も、憲法と違憲を主張する国民的な批判によって「及び腰」の運用にとどまっており、自衛隊の世界規模の展開は実現できていない。

第1、第2で概観してきた30年間の展開である。

これが、この間の最大の「憲法問題」であり、この国のあり方をめぐる最大の政治課題であったことは、異論がないだろう。

海外派兵・世界展開と9条の相克を憲法改正によって打開するために、「国際化」や「国際貢献」を掲げた「90年代改憲」が登場した。「2項を維持して自衛隊を明記する」という「安倍改憲」でも、この本質はなんら変わるところはない。

自民党改憲素案に集約された「2項維持改憲」とは、安保法制を強行しても実現できなかった自衛隊の世界展開を実現するためのものであり、「国際化」や「国際貢献」を押しだした「90年代改憲」の「現代版」にほかならないのである。

2 海外派兵の実相

30年近くにわたって続けられた海外派兵は、直接的な戦闘行動には至らなかった。だが、そのことは、自衛隊の活動が平和的であったことを、決して意味していない。

事実をいくつか抽出する。

a テロ特措法による補給支援

テロ特措法でインド洋に派遣された海上自衛隊が行ったのは、アフガニスタンに空爆を加える米機動部隊への燃料の補給だった。空爆によって、ディージーカッターや劣化ウラン弾が平和だった村々に叩き込まれ、無数の犠牲者を出し、膨大な数の難民・国内避難民を生み出した。国外に逃れた難民20万人とも40万人とも言われている。これは難民キャンプを訪問した自由法曹団の調査団が、脱出した難民から直接確認した事実である。

燃料補給は空爆を継続するうえで不可欠の軍事行動であり、「燃料補給だけだから手は汚していない」などという説明は通用しない。

b イラク特措法によるイラク派兵

イラクでは、航空自衛隊の輸送機が、武装勢力との戦闘行為を行っている多国籍軍の武装兵員を戦闘地域に近接したバクダッド空港へ輸送し続けた。08年4月17日の名古屋高等裁判所判決は、「他国による武力行使と一体化した行動であって、自らも武力の行使を行ったと評価を受けざるを得ない行動」と、「憲法9条1項に違反する活動」としている。

戦地に陸海空三自衛隊を送ったイラク派兵では、睡眠障害や不安などの不調を訴えた隊員がどの部隊でも1割以上、中には3割を超える部隊もあったと報じられており（14年4月 NHK「クローズアップ現代」）、延べ9560人の参加隊員のうち29人が在職中に自殺していることを政府自身が認めている（阿部知子議員の質問に対する13年6月5日の答弁書）。

c 南スーダンPKO

PKO法によって陸上自衛隊が派遣されていた南スーダンの首都ジュバでは、16年7月に大規模な戦闘が発生していた。7月11日の「日報」には、政府軍と反政府勢力との間で「戦闘が生起」、「宿営地周辺での射撃事案に伴う流れ弾への巻き込まれ、市内での突発的な戦闘への巻き込まれに注意が必要」などの記載があり、中央即応集団が作成した報告書にも「戦車や迫撃砲を使用した激しい戦闘が確認される等、緊張は継続」と記されていた（17年2月18日 毎日新聞）。

情報公開請求に対して「廃棄して不存在」と通知したあと存在が確認され、隠ぺいが問題になった日報でもある。

これらは、憲法の制約や国民の監視・批判のもとでも、現に発生していた問題である。

アフガニスタンやイラクの民衆に甚大な犠牲を生み出した海外派兵は、自衛隊員の生命・身体を危険にさらし、精神・神経にも深刻な影響を及ぼさざるを得なかった。しかも、

アフガニスタンにもイラクにも、南スーダンにも平和の実現はできていない。

にもかかわらず、憲法9条の拘束から海外派兵を解き放ち、自衛隊のさらなる世界展開を実現しようとするのが、「安倍改憲」にほかならないのである。

3 災害出動と憲法

自衛隊の災害出動を強調し、「災害救助にあたる自衛隊を明記するための改憲」などという宣伝も行われている。

確かに、阪神・淡路大震災（94年）、東日本大震災（11年）などの大規模な自然災害が続き、自衛隊の大規模な災害出動が行われた。多くの自衛隊員が、困難な条件のもとで献身的に災害救助にあたったことも事実ではある。

だが、そのことは、自衛隊の憲法明記にはまったく結びつかない。

災害に第一次的に対応するのは地方自治体であり、自治体職員や消防署員・警察官も危険をおかして献身的に災害救助にあたった。NGO・NPOが救援活動を展開し、無数のボランティアが被災地にかけつけた。これが災害対策・災害救助であり、自衛隊だけを抜き出して憲法明記を要求する理由はどこにもない。

また、災害出動をめぐる、国民から「憲法に明記がない自衛隊が出動するのは問題」と批判が上がったことはなく、自衛隊や自衛隊員が「憲法明記がなければ出動しない」と主張したこともない。「憲法問題」になっていない災害出動を、改憲の「理由」にするのは牽強附会以外のなにものでもない。

災害出動との関係で問いかけるべきは、過酷な海外派兵が広範に広がったとき、その自衛隊や隊員に献身的な災害救助を期待できるかの問題である。

第4 「安倍改憲」が生み出すもの

1 安保法制の全面発動

(1) 自民党改憲素案の「9条の2」

現行の9条は維持したうえで、以下の9条の2を追加するのが自民党素案である。

(①) 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。

9条の2で明記される「自衛隊」とは、安保法制によって世界展開が予定されている自衛隊であり、2度にわたって登場する「法律」とは安保法制そのものである。

「国際協力」の文言は挿入されていないが、「国際協力」を押しだした安保法制がすでに存在しているためであり、「世界展開のための改憲」という本質は変わらない。

この改正が強行されたとき、いかなる事態が発生するか。

(2) 全面合憲の確認

安保法制が全面的に合憲であることが確認されたことになり、「違憲ゆえに廃止」の要求や違憲訴訟は封殺される。9条に違反していた安保法制は、国民の「承認」（憲法96条）を受けて追加された9条の2によって、「追認」されたことになるためである。

このことは、国民が「災害救助の自衛隊員を支えたい」と考えて「賛成票」を投じたとしても変わるところはない。

与野党合意で確認された慎重な運用や違憲論に配慮した「及び腰」の運用は消滅する。安保法制は、「法律の定めるところにより」と明記した憲法の授權を受けた法制となり、「全面的に適用することが憲法の要請」と主張されるだろう。

「危険地域に派遣されたPKOが『駆けつけ警護』で戦闘に突入」「朝鮮半島沖の米艦や米軍機を自衛隊が防護して北朝鮮軍と一触即発」といった事態も発生することになる。

(3) 自衛隊の世界展開

自衛隊は、15年ガイドラインが要求する世界規模での展開を行い、容易に武力を行使するようになる。

安保法制の国会審議では、「ペルシャ湾への機雷敷設に対する諸外国と共同しての掃海活動」が「存立危機事態の典型例」として語られていた。北朝鮮のミサイル発射に際しては、「グアム島の米軍基地への攻撃が存立危機事態になり得る」ことを、政府は否定しなかった。「武力攻撃を受けた場合と同様な深刻、重大な被害」（5党合意書）とはほど遠いこれらの事態でも、自衛隊は出動態勢をとるだろう。

重要影響事態法・国際平和支援法・PKO法と三重に構築された派兵法制では、世界のどこで軍事紛争が起こっても、自衛隊は武力行使を行う米軍等に「戦闘地域」で兵站支援ができ、「軍事紛争終結」とされれば多国籍軍に参加することもできる。アフガン戦争・イラク戦争のような戦争が再発すれば、自衛隊は最前線まで出ていくだろう。

そのことは、この国が、「民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値」を掲げる陣営の「軍事大国」となり、「普遍的価値」を共有できない国や社会との関係では明確な「軍事的敵国」として登場することを意味している。

2 軍事的公共性と波及影響

自衛隊明記の影響は、安保法制の全面発動だけではない。

「自衛の措置」や「実力組織」としての「自衛隊」や「指揮監督」が憲法に明記されることにより、軍事的な公共性が憲法的な価値として確認されることになる。

そのことは、多くの分野に深刻な影響を与えざるを得ない。

(1) 有事法制の変容

有事法制（事態対処法、国民保護法など）は安保法制によって全面改正されておらず、

存立危機事態と武力攻撃事態が併存する場面では二つの対策本部が並立し、事態によって地方自治体や国民の責務が異なるものになっている。また、「自主的協力」を基本にしているため政府が直接強制できる部分は多くなく、「徴用」にあたる業務従事命令（自衛隊法103条）の違反に罰則が課されていない。

こうした「微温的」な部分は、「自衛の措置」や「自衛隊」明記に伴って、全面的に見直されていくだろう。そのことは、「自主的協力」型の有事法制が、国民を戦争に強制動員する「国家総動員法制」に変質していくことを意味している。

(2) 軍事基地と国民

自衛隊の基地建設は土地収用法の対象になっておらず、基地建設のための土地収用はできないことになっている（米軍基地特措法によって米軍基地のための収用は可能）。既存の基地には、爆音被害等を理由とする差止請求や損害賠償請求の訴訟が提起されており、差止を認めない裁判所も損害賠償は認容している。基地の建設や使用が憲法的価値を獲得したとき、これらの見直しも進むだろう。軍事的公共性をもつ基地建設への協力は国民の責務であり、周辺住民は基地が発する爆音も受忍する義務があるとされるからである。

そのとき、ともに世界展開する同盟たる米軍基地が集中する沖縄で、なにが起こるかは容易に想像できるだろう。

(3) この国のかたち

増大したとはいえ「GDP1%水準」を保ってきた軍事費（防衛費）は、米国からの「兵器購入要求」とあいまって増大の一途をたどるだろう。「兵器開発」のための軍需産業が育成され、防衛装備移転三原則（14年）をも踏み越えて、武器輸出が拡大していくだろう。

「兵器開発」などのために「産軍学共同体」が生み出され、研究の場に「軍事」が土足で踏み込むことにもなるだろう。そして、そうした国を支えるために、「国の守り」と「愛国心」が教育の中心にすえられ、教育の自由が剥奪されていくだろう。

「自衛」と「自衛隊」の明記は、「この国のかたち」を変えるのである。

3 その先へ・・・9条の死文化

(1) 「閣議決定は不変」にはなんの根拠もない

安保法制は、存立危機事態に限った集団的自衛権の容認とされ、「他国の領土・領海・領空」での武力行使はできないものとされていた。「7・1閣議決定」が、限定的な集団的自衛権や「必要最小限度」の武力行使を、憲法の限界としていたためである。

自民党は、自衛隊を明記する改憲を行っても、「7・1閣議決定」の憲法解釈が変わることはないと言いつけている。

この「説明」には、いかなる根拠もない。

法文が変わっていないもとで大幅な解釈変更を行った政府・自民党が、「法文は変わっても閣議決定は変わらない」とするのは、「閣議決定こそ最高法規」と言っているに等しいの

である。

(2) 改憲素案は「その先」をもくろむ

改憲素案が容認するのは、「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」であり、存立危機事態への限定はどこにもない。また、検討段階での法文には挿入されていた「必要最小限度の実力組織」という「限定」は、改憲素案では削除されており、改憲素案と「7・1閣議決定」はこの点でも切断されている。

そもそも、自民党が決定しているのは、9条2項を削除して国防軍を明記する「憲法改正草案」であり、自民党内には「2項削除」の意見も有力に存在している。

その自民党が集約した改憲素案が、現在の憲法を前提にした「7・1閣議決定」や安保法制にとどまらず、「その先」をもくろむものになるのは、理の当然なのである。

(3) 9条の2の優越、9条の死文化

追加された9条の2は、「自衛」も「自衛隊」もなかった時代の「9条の軛」から解き放たれ、「我が国の平和と独立を守」るための活動はどんなものでも許容することになる。

以下のような解釈が堂々と登場するに違いない。

- ① 同盟国の米国に対する武力攻撃は、それ自体が「我が国の平和と独立」に対する脅威であり、米国の要請に応じて米国への武力攻撃を排除することは、それ自体が「国及び国民の安全を保つために必要な自衛の措置」にあたる。
 - ② 「国及び国民の安全を保つ」には、武力攻撃を加える国の継戦能力を絶つことが必要だから、その国の「領土・領海・領空」で武力行使を行うことも、「必要な自衛の措置」に含まれる。
 - ③ 武力攻撃を加える国の継戦能力を絶つには、ICBMや長距離戦略爆撃機、攻撃型空母も必要であり、これらも「自衛の措置」のための「実力組織」に含まれる。
- ①は「フルスペックの集団自衛権」の容認、②は「必要最小限度」の撤廃であり、③は「戦力には含まれるが自衛力には含まれない」とされてきた兵器の「自衛力組み入れ」を意味している。

安保法制の準備過程でも、「米国に対する武力攻撃は、わが国の国民の命や暮らしを守るための活動に対する攻撃だから、3原則にあてはまる可能性が高い」と答弁されていた（14年7月14日衆議院予算委員会での岸田文雄外相・当時の答弁）。9条改憲後に、「自衛の措置」がさらに拡大されていくことは、火を見るよりも明らかである。

これらの解釈が横行し、その通りの運用や装備調達が行われたとき、「戦力不保持・交戦権の否認」を規定した9条2項は死文化し、紛争の平和的解決を掲げた9条1項は完全な変質を遂げる。

その道が、あのとき誓った平和の道を否定する戦争の道であり、訪れるのが「新たな戦前」であることは多言を要しない。

本当にその道を征くか・・・いまこのことが問いかけている。

Ⅲ 憲法に書き込まれる自衛隊とは

—— 明記が予定される現在の自衛隊の実態

第1 平和原則を破壊する自衛隊の明記

安倍首相は、自衛隊を憲法に書き込むことにより、自衛隊の違憲・合憲論争に終止符を打つのだという。憲法学者をはじめ多くの法律家は、9条の存在する日本国憲法のもとにおいては自衛隊は違憲の存在だと考えている。安倍首相自身も違憲だと考えるからこそ、改憲手続きを採ることによって自衛隊を合法化しようと目論んでいるのであろう。

憲法改正により自衛隊を明記すれば、その違憲性を払拭できるかもしれない。しかし、同時にそれは、憲法9条の規範力を空洞化してしまい、戦後70年間この国が守り続けてきた平和主義の原則そのものを破壊してしまうことを意味する。

本稿は、憲法へ書き込もうとする自衛隊、その「現在の姿」を明らかにすることによって、自衛隊の憲法への書き込みが、違憲・合憲論争の終結という意味を越え、憲法9条や同条に化体した平和主義原則の破壊を意味するものであることを明らかにしたい。

違憲の存在でありながらも、自衛隊が人々によって受け入れられてきた所以は、かつての自衛隊が、あくまでも自国防衛に徹し、自分からは先に出さない、軍事行動を目的に海外には出て行かないという「専守防衛」を基本においていたからであり、また、集団的自衛権の行使の禁止、他国の軍事行動との一体化の禁止、自衛隊の海外「派兵」禁止、さらには「武器輸出3原則」や「非核3原則」など、総体として非軍事に徹するという姿勢が国民に「安心感」を与え、さらには、大震災を始め多くの災害現場において寝食を忘れて救助に邁進する自衛隊員の姿を見聞きするにつれ、違憲の存在でありながら、これをいわば「受容」「黙認」してきたのだといってよい。

しかし、「受容」「黙認」されてきたこれまでの自衛隊とは異なり、今日の自衛隊は大きく変質し、平和原則を掲げる憲法9条のもとで「受容」「黙認」できる水準を遙かに超えて変質してしまっている。その結果、自衛隊の積極的肯定が憲法の平和原則の破壊をもたらすこととなる。

第2 軍事力と自衛隊

1 軍事力とは何か—攻勢的機能と防衛的機能

自衛隊は、日本において軍事力をもった唯一の国家機関である。軍事力とは、国際的な暴力の使用に対し、国家が自国の安全を守り、あるいは、対外政策を効果的に遂行するた

め的手段として保持・行使する実力である。この軍事力には「攻勢的」機能と「防衛的」機能の両面、即ち、自国の意志を相手に強制する政治目的達成のための物理的強制力という機能（攻勢的側面）と自国の安全を保障し他国の利己的な政治目的達成に抵抗する機能（防衛的側面）がある。

これまでの自衛隊が、前者の攻勢的機能を発揮せず、後者の防衛的機能に限定してきたがゆえに受け入れられてきたことは、前述のとおりである。

なお、自衛隊を認める世論の最大の理由は、その民生支援機能にある。民生支援機能というのは、軍事組織に特有な自己完結性（衣食住すべてが自前で調達できること）と機動性を活用することにより、緊急医療や災害救援等の多様な民政分野を支援する機能と説明される。しかし、軍事力本来の機能としては上記攻勢的機能と防衛的機能こそが主要な機能であり、民生支援機能は副次的機能にとどまる。

2 専守防衛政策－防衛政策の基本として今も堅持

日本の防衛政策の基本は専守防衛だといわれる。専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法の精神にのっとり受動的な防衛戦略の姿勢をいい、わが国の防衛政策の基本として今も堅持しているとされる原則である。

専守防衛という言葉がはじめて登場するのは昭和30年である。前年に発足した自衛隊には、陸自や海自に加え、米軍からのF86Fセイバー戦闘機の提供を受けた空自が新たに創設されたが、この航空戦力を有する部隊が9条のもと許されるかが問題となり、この疑問について、当時の杉原荒太防衛庁長官が、「決して外国に対し攻撃的・侵略的空軍を持つわけではない。もっぱら日本の国を守る。もっぱらの専守防衛という考え方でいくわけです」と答弁したことに始まる。

この専守防衛論のもと、自衛権の行使は、わが国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきもので、集団的自衛権の行使は憲法上許されない（集団的自衛権行使の禁止）や、武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土・領海・領空に派遣する海外「派兵」は、憲法上許されない、加えて、政策として、国際紛争の当事国又はおそれのある国その他の国に向けた武器の輸出は禁止するとの原則（武器輸出3原則）、核兵器を持たず、作らず、持ち込ませずの原則（非核3原則）などにより専守防衛国家を構成し、平和憲法文化を形成し、これが国民に安心感を与え、自衛隊の「黙認」につながったこと、前述したところである。

ところが抑制的、防衛的自衛隊が大きく変容したのが現在の自衛隊の姿である。以下においてその実態をみてみる。

第3 現在の自衛隊はどうかっているのかーその実態と性格

1 自衛隊は、世界有数の「軍隊」に増強されている

現在の自衛隊は、兵員数247,154人（現員224,422人）、艦艇134隻47万6000トン、航空機400機の規模にまで増強されてきており、世界有数の「軍隊」に成長、もはや専守防衛のいう必要最小限を大きく逸脱している。

諸外国と比べても日本の自衛隊は、アメリカ、ロシア、中国という超軍事大国に次ぐ規模にまで成長している。1990年代には30万人から50万人の兵員規模であったイギリス・フランス・ドイツ・イタリアというヨーロッパ主要国が、その規模を10万人台から20万人程度まで縮小しているのに対し、日本の自衛隊は当時からほとんど変わっておらず24万人体制が継続された結果、英・仏・独・伊を越える規模にまで突出してしまっている。海上兵力もドイツの125隻20万トンを超え、イギリス、フランスに匹敵する規模であり、航空兵力についても、フランスの408機に次ぐ400機を保有する。国防費（軍事費）も、米・露・中は別格としても、仏（46億ドル）、ドイツ（42億ドル）を抜いて、イギリス（51億ドル）に次ぐ財政規模となっている。

2 攻撃型・外征型の武器や装備、部隊を有する組織に変容

近時、自衛隊の保有する部隊や武器・装備が、安全保障環境の変化を口実に攻撃化ないし外征化してきている。

(1) 日本版海兵隊＝水陸機動団の創設

去る3月27日、陸自西部方面普通科連隊を母体に「水陸機動団」が発足した。中国の海洋進出を念頭に、尖閣諸島など離島防衛のための創設とされる。「日本版海兵隊」といわれるようにアメリカ海兵隊をモデルにしている。

モデルとなったアメリカ海兵隊は、もともとアメリカ本土の防衛を主たる任務とはせず、海



米国における米海兵隊との実動訓練「アイアンフィスト18」 出典:陸自HP



国内における米海兵隊との実動訓練「フォレストライト01」 出典:陸自HP

外での武力戦闘を前提に組織作りがなされ、国防軍とは一線を画した外征軍という点に特質がある。「なぐり込み部隊」ともいわれる海兵隊は、1983年グレナダ侵攻、1991年湾岸戦争、2003年イラク戦争など国外での戦争に際しては、いつも最前線に投入されてきた。

米海兵隊を手本にした水陸機動団の創設によって、この国は、自国の防衛ではなく、敵地攻撃

あるいはその奪還を主たる任務とする初めての部隊をもった。島嶼防衛を名目とするが、自国の島嶼が一時的であれ、他国に占領されればそこは敵地となる。その占領地＝一時的敵地の奪還を目的に水陸機動団は出動するとされる。しかし、アメリカ海兵隊の実績が示すように、一時的敵地の奪還は、永続的敵地の制圧＝侵略に容易に転化しうるのであって、水陸機動団が島嶼防衛に限定される保障はどこにもない。

(2) 輸送艦「おおすみ」「しもきた」

この水陸機動団との一体的運用が想定されているのが「おおすみ」「しもきた」の強襲揚陸艦である。自衛隊は「輸送艦」としているが、甲板にはオスプレイやヘリコプターを搭載し、2隻のLCAC（エア・クッション型揚陸艇）を収容、各種上陸用舟艇を搭載・運用する能力を持っており、紛う方なき強襲揚陸艦である。

揚陸艦は、敵が防備する地域に敵の抵抗を排除して、戦闘部隊を上陸させるための艦艇であり、海岸へはLCACやAAV7の水陸両用車で上陸し、内陸部へはヘリコプターやオスプレイで上陸を敢行する。

敵の攻撃を受けて受動的に対応する装備ではなく、敵地を積極的に攻略する装備であって、水陸機動団と同様の攻撃性を有する。

自衛隊や在日米海兵隊のホームページ上では、陸上自衛隊と米海兵隊との米国や日本での実戦訓練、海上自衛隊所属の強襲揚陸艦「しもきた」と米海兵隊オスプレイの共同訓練の様子が紹介されている。

(3) 護衛艦「いずも」

「いずも」は基準排水量19,500トン、満載排水量26,000トン、全長248mで245×38mの全通甲板を有する。

ミッドウェー海戦に参戦した旧帝国海軍の空母「蒼龍」は、基準排水量18,800トン、満載排水量19,500トン、全長227m、217×26mの飛行甲板であったが、この「蒼龍」を越える規模と能力を有するのが空母「いずも」である。



揚陸艦「おおすみ」 出典:海自HP



エアクッション型揚陸艇(LCAC) 出典:海自HP



「しもきた」に着艦する米海兵隊オスプレイ



出典:在日海兵隊HP



空母「いずも」 出典:海自HP

自衛隊は、「いずも」を護衛艦と称しているが、自艦防護の兵装としては22mm機関砲しか備えておらず、他艦によって護衛されることはあっても他艦を護衛する艦艇ではない。ヘリコプターやオスプレイ、場合によっては戦闘機も搭載できる航空母艦である。

「攻撃的兵器を保有することは、自衛のための必要最小限度の範囲を超えることとなり許されず、攻撃型空母を自衛隊が保有することは許されない」との政府見解（昭63.4.6 瓦防衛庁長官答弁）が存するにもかかわらず、自民党安全保障調査会は、「いずも」を改修し、F-35B戦闘機の離発着が可能な空母に改修すべきとの提言を出している。将来、自衛隊がF-35Bを保有するようになった場合、あるいはアメリカ軍のF-35Bを日本海まで運搬し、そこから発進するような運用がなされるならば、保有の禁じられた攻撃型空母となることは明らかである。

第4 安全保障法制（戦争法）による自衛隊の変容

政府は、憲法学者や有識者の違憲だとの見解を無視し、国民の多くの反対を押し切って、安全保障法制を強行採決により法制化した。同法制（戦争法）は、攻撃化・外征化した自衛隊に法的裏付けを与えるものであり、同時に、外国軍隊、アメリカ軍との一体化を公然と推進するものであり、憲法に明白に違反する法制である。

1 自衛隊の任務の変更

旧自衛隊法3条は、「国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛すること」を自衛隊の主たる任務としていたが、同条から「直接侵略及び間接侵略に対し」が削除された。

相手から武力攻撃を受けたときに初めて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限度にとどめるなど受動的な防衛戦略を「専守防衛」ということは、前述したところであるが、この「専守防衛」を象徴するのが削除された「直接侵略及び間接侵略に対し」という文言であった。

日本に対する外部からの武力攻撃＝直接侵略には防衛出動（自衛隊法76条）を、間接侵略その他の緊急事態＝間接侵略には治安出動（自衛隊法78条）するというのが旧法下での自衛隊の対応であった。改正にあたっては、「直接侵略及び間接侵略」に「存立危機事態」を追加する方法も可能であったのにそうせず、「直接侵略及び間接侵略」を削除したことの狙いは、「侵略」に対する防衛という「受け身」の姿勢から、国益のために積極的に国外に出て行く姿勢に転換することをしめすことにある。

これは水陸機動団の創設、攻撃型武器・装備の調達など、前記自衛隊の攻撃化、外征化の推進と軌を一にしている。

2 集団的自衛権の容認

個別的自衛権は認められるが、集団的自衛権の行使は日本国憲法のもとにおいて認められないとしてきた従来の見解を、閣議決定によって無理矢理に変更し、新しく作り出された「存立危機事態」の場合に集団的自衛権の行使を容認し、他国（米国）に対する武力攻撃であっても自衛権行使・武力行使が可能だとするに至った。

従来見解を変更した理由とされるのがわが国を取り巻く安全保障環境の変化であり、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合」に加え、「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」場合も自衛権の行使ができるとした。「国の存立が脅かされ」とか「根底から覆される」「明白な危険」等の限定を付したとしても、他国に対する武力攻撃に対して自衛権行使を認める集団的自衛権を憲法9条の解釈から導くことは不可能であり、安全保障法制自体が違憲といわざるをえない。

しかし、一部ながら集団的自衛権を認めたことにより、後述するように存立危機事態に向けた共同行動の訓練という名目で、日米共同軍事行動が横行し始めている。集団的自衛権禁止のコロラリーとして存在する他国の軍事行動と一体化禁止の原則を訓練名目でなし崩しにすることは許されない。

3 米軍との一体化・共同化のより一層の推進

自衛隊法95条の2は、自衛隊の武器防護（95条）のみならず、アメリカ軍をはじめとする外国軍隊の武器、弾薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信設備その他も防護対象とするとした。そこには「共同訓練」が含まれることが明記されているため、南シナ海や尖閣諸島周辺での米軍等との共同訓練中に、中国の偽装漁船等の介入があれば武器を使用するの排除も可能となった。このような局面での武器使用が、容易に有事、戦争に発展しかねない危険な条項の導入である。

重要影響事態法や国際平和支援法によって、アメリカ軍に対し、銃弾・砲弾・ロケット弾に加え誘導弾（ミサイル）もふくめて「提供」できることになり、「輸送」についても、特定の物品の輸送を排除する規定がないため、クラスター爆弾や劣化ウラン弾の輸送が可能となり、さらには核兵器の輸送も法理上の制限を受けてはいない。その結果、空母「いずも」によるF-35Bの輸送や揚陸艦「おおすみ」の米海兵隊への提供の余地が生まれるなど、米軍との一体化が歯止めなくエスカレートする法文となっている。

2008年4月17日の名古屋高裁判決は、イラク戦争に際しての航空自衛隊の空輸活動について、「それ自体は武力の行使に該当しないものであるとしても、多国籍軍との密接な連携の下で、多国籍軍と武装勢力との間で戦闘行為がなされている地域と地理的に近接した場所において、対武装勢力の戦闘要員を含むと推認される多国籍軍の武装兵員を定期的かつ確実に輸送しているものであるということができ、現代戦において輸送等の補給活

動もまた戦闘行為の重要な要素であるといえることを考慮すれば、多国籍軍の戦闘行為にとって必要不可欠な軍事上の後方支援を行っているものということができる」として、多国籍軍の武装兵員のバグダッド空輸について、他国による武力行使と一体化した行動で、武力の行使を行ったとの評価を受けざるをえないとこれを違憲と断じた。歯止めのない輸送活動は、憲法に明白に反する活動というべきである。

4 紛争地域への自衛隊の派兵

国際平和支援法（国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律）は、時限立法であったテロ特措法やイラク特措法に代わる一般恒久法である。この法律によって、内閣の判断と国会の承認があれば自衛隊を速やかに海外に派兵し、アメリカ軍などの他国軍への協力支援が可能となった。

しかも、戦闘地域・非戦闘地域の区別を廃止し、戦闘現場（前線）以外は派兵・派遣が可能となり、活動内容も飛躍的に増大した。憲法9条を持つ日本に求められるのは、非軍事的人道的支援、経済的支援であり、武力に依拠した国際紛争の軍事的な解決は憲法9条の精神に反する。

第5 自衛隊と米軍との一体化（日米同盟の歴史的展開）

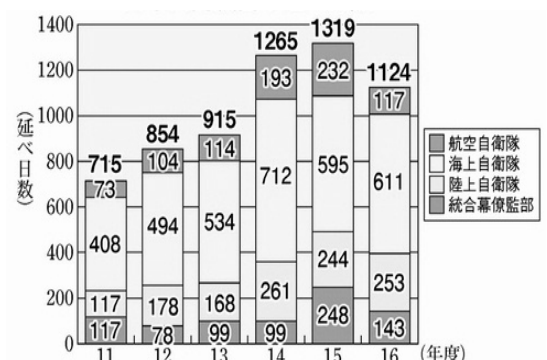
1 アメリカ軍と一体化する自衛隊

自衛隊の実態を検討するに際し、自衛隊をそれ単独で見ても実像は把握できない。GHQの主導のもと創設された自衛隊は、アメリカないし米軍との関係を抜きに論ずることはできない。とりわけ新ガイドライン（2015年）のもとでの自衛隊とアメリカ軍のより一層の一体化ないし従属化の進行は、平和憲法に対する挑戦であり事実上の破壊行為である。

2 日常化する日米共同軍事行動

2015年の新ガイドライン制定、安全保障法制（戦争法）成立をはさんで、日米の共同軍事訓練は飛躍的に増大、ほぼ毎日のようにいずれかのレベルでアメリカ軍と共同訓練が実施されている。

しんぶん赤旗の報道によれば、共同演習の延日数は、2014年度が1265日、2015年度が1319日、2016年度は1142日（111回）に及び（2018年1月20日付）、2017年についても、外部公表されている自衛隊広報によれば、陸自が147日、海自が294日、空自が291日



を数えている。

3 防護・訓練という名の軍事的威嚇

航空自衛隊は、2017年8月31日付広報において、新田原基地の第5航空団所属のF-15戦闘機2機とアメリカ軍第37遠征爆撃飛行隊（グアム）のB-1B爆撃機2機及び第12海兵航空群（岩国）のF-35戦闘機4機とが、編隊航法訓練の共同訓練を実施したことを明らかにして



いる。同広報には「日米韓三か国の強固で緊密な連携の一環として、米空軍のB-1B×2機及び米海兵隊のF-35×4機は、航空自衛隊との共同訓練に引き続き、韓国空軍との二国間共同訓練を実施した」ことが付記されている。

グアム・アンダーセン基地を飛び立った戦略爆撃機B-1Bの任務は、核・ミサイル開発を続ける北朝鮮に対する「武力示威」「威嚇飛行」であり、同機を護衛し韓国空軍機に引き継ぐ航空自衛隊の活動は、北朝鮮に対する軍事的威嚇の共同実行者とみなしうるものであり、憲法の禁ずる「武力による威嚇」となるばかりでなく、不測の事態によってはアメリカと北朝鮮との戦争に日本を巻き込んでしまう危険な活動である。

4 中東での共同軍事行動を想定した訓練

中東を模した米国の砂漠地帯の陸軍戦闘訓練センターにおいてアメリカ軍と陸上自衛隊が、共同訓練を行ったことが明らかになっている（2015年7月18日付西日本新聞）。アラビア文字の交通標識やモスクがあり中東風の集落を模した訓練基地内において、日米が友軍となって実戦形式で敵と戦う対抗訓練を戦地と同様の規律で行い、そこでは、イラクとアフガニスタンに多くの派遣経験のアメリカ軍部隊が、砂漠での戦闘隊形や戦車演習について自衛隊を指導したとされる。

憲法上、自衛隊の海外派兵は禁じられており、将来の海外派兵を見据えた米軍との合同訓練など許されるものではない。

5 平和・基地国家から軍事大国・参戦国家へ

1945年にポツダム宣言を受諾した敗戦国日本は、1946年11月、アメリカの占領下で日本国憲法を制定、1951年9月8日にサンフランシスコ平和条約と日米安全保障条約を締結することで国際社会に復帰した。

冷戦下、アメリカは、日本とりわけ沖縄を、アジアにおける前方展開基地として確保、朝鮮戦争やベトナム戦争では日本を補給と出撃の基地として活用した。日本は、アメリカのアジア戦略に従属しながら、アメリカ軍に沖縄をはじめとする国土の多くを基地として提供、軽武装の自衛隊により財政負担を軽くしながら経済発展を追求した。その結果、こ

の国は、「平和」国家として直接の戦争行為に参加することを免れることになったものの、アメリカ軍に基地を提供することでアメリカの侵略に間接的に加担する「基地」国家として冷戦下を過ごしてきた。

しかし、ベトナム戦争に破れ疲弊したアメリカは、同盟諸国に分担、負担の肩代わりを求めるようになる。1978年ガイドライン（日米防衛協力の指針）は、日米間における初めて軍事協力の合意で、①侵略の未然の防止、②武力攻撃がなされるおそれのある場合、③武力攻撃がなされた場合、④日本の安全に重要な影響を与える極東における事態の各場合の日米の役割分担を定め、そこでは日本が「盾」アメリカが「槍（矛）」の役割とされた。



1994年の朝鮮半島危機という事態を経て合意されたのが1997年ガイドラインである。日本が朝鮮半島や台湾など周辺事態に際しての米軍への支援を約束した。英字新聞ジャパン・タイムスは1面で「日米が『戦争マニュアル』を公表した」と報道した。この合意を受け、周辺事態法（1999年5月）、船舶検査法（2000年12月）の制定、A C S A改定や日米調整メカニズム（2000年9月）が創設された。

アメリカからは、湾岸戦争やアフガン・イラク戦争への参戦圧力が加わり、日本は、前者では資金拠出と魚雷除去、後者では輸送等に参加した。そこでの自衛隊の活動が名古屋高裁において「違憲」とされたこと、前述のとおりである。

日米の軍事同盟化は、2015年以降、さらに深化・進化するにいたっている。

2015年の新ガイドラインにおいては、①日米同盟がアジア太平洋地域の平和と安全の礎であり、平和で安定した国際安全保障環境を推進するための基盤であると再々定義したうえで、②日本が地域及びグローバルな安全への貢献を拡大し、平時、日本有事、周辺有事の際の役割・任務をグローバルな領域での役割分担への改定・更新するとともに、③日米間の片務性を解消し、対等なパートナーとして責任を分かち合う関係への移行、平時から緊急事態までのあらゆる段階における抑止力及び対処力を強化、より力強い同盟とより大きな責任共有のための戦略的な構想を目指すとともに、④情報共有の強化、政府全体にわたる同盟内の調整を確保、平時から利用可能な同盟調整メカニズムの設置し、運用面の調整を強化し、共同計画の策定を強化するとした。

新ガイドラインに続く安全保障法制（戦争法）の強行、それに伴う自衛隊の攻撃化・外征化、日米共同訓練・作戦行動の恒常化という事態が生まれているのである。

第6 問い直されるべき日米安保・日米同盟

1 決定的に違う平和観

安倍首相はじめとする日米同盟を支持する論者は、日本とアメリカは、「自由」「民主主義」「法の支配」「市場経済」などの共通の価値観で結ばれた同盟国だということを口にする。しかし、「安全保障観」「平和観」「武力観」においては、日米は決定的に違うことを自覚すべきである。

アメリカ合衆国憲法修正第2条には、「よく規律された民兵は、自由な国家の安全にとって必要であるから、人民が武器を保有し携帯する権利は、これを侵してはならない」とある。銃乱射事件のたびに問題とされながらも、全米ライフル協会が持ち出す銃規制に反対の憲法上の拠り所となっているのがこの条項である。他方、日本国憲法前文は、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した」とある。自らの生存の基礎を「武器の保有と携帯」に求めるか、「公正と信義への信頼」とするかは、決定的に異なる。

この憲法規定に象徴される「平和観」や「武力観」の違いは社会意識の相違として定着している。1992年10月のハロウィンの夜、ルイジアナ州バトンルージュで日本人高校生が射殺されるという事件が起きた（服部君事件）が、私たち日本人は、「フリーズ（動くな）！」を言われた時に動いてはならない、動けば銃撃を覚悟しなければならない社会には生きていないし、生きたいとも思わない。

2 好戦国アメリカ

アメリカ合衆国の歴史を紐解いた場合、きわめて好戦的な国家といわざるをえない。

コロンブスのバハマ上陸（1492年）からハワイ併合（1898年）にいたる征服と略奪の歴史はさて置いたとしても、フィリピンの植民地化（1899年）、朝鮮戦争（1950年）、イランでのCIAによる政権転覆、パフラヴィー体制（1953年）、グアテマラの政権転覆（1954年）、ベトナム介入（1955年）とベトナム戦争（トンキン湾事件1964年）、ピノチェット軍事クーデタによるチリのアジェンデ政権の転覆（1973年）、ドミニカ共和国占領（1965年）、グレナダ侵攻やニカラグア介入（1983年）、アフガニスタン戦争（2001年）とイラク戦争（2003年）等々、近時の北朝鮮への軍事介入（制裁）の公言するなど、数多くの戦争に関与あるいは引き起こしており、きわめて戦闘的な国家であることについても私たちは自覚的であるべきである。

3 世界に広がる米軍基地

アメリカ軍の基地は世界に広がっている。現在アメリカの海外基地は、およそ800といわれ、ドイツに174カ所、沖縄を中心とする日本に113カ所、韓国83カ所、イタ

リア50カ所その他に所在する。

世界に展開するこれら海外米軍基地は、アメリカの前方展開戦略を支える重要拠点である。前方展開戦略というのは、アメリカ本土からずっと遠くの前方にアメリカ軍を展開して、脅威を本土よりできるだけ遠方で封じ込め、その脅威が直接本土に及ばないようにするという戦略である。もともとはアメリカ「本国」防衛のための戦略であって、基地所在地域を防衛するためのものではない。前方展開戦略は、何度か修正されてはいるものの、本土防衛という戦略の基本的性格は今も変わっていない。

海外にアメリカ軍基地があり、世界のどこにでもすぐ米軍を配備できるという基地システムによって、アメリカは国際的影響力を維持し、その軍事的支配を可能としている。かつての大英帝国のような大規模な植民地はもはや不要となり、第2次大戦後のアメリカは、「日の沈まぬ帝国」をはるかにこえ、地球全体を取り囲む前例のない基地ネットを構築している。

しかし、このアメリカの世界的基地展開は、沖縄の基地問題に現れているように各国各地の住民らの生活や利益と衝突せざるをえない。インド洋上のディエゴガルシアは、アメリカの軍事戦略上の要衝であるが、その基地建設にあたっては、住民全員を強制的に立ち退かせ、200マイル離れた西インド洋モーリシャス諸島やセーシェル諸島に移送した。また、基地建設にあたっては、地元の反対の少ない、人口密集地を避け比較的小さな過疎地を選ぶ傾向にあるし、基地建設維持のためには、その掲げる理念にかかわらず現地の独裁政権と手を結ぶことも稀ではなかった。

沖縄におけるアメリカ軍基地も、アメリカの東アジアにおける前方展開戦略の拠点＝米国本土防衛の堡塁として位置付けられ、沖縄は有事に際しては真っ先に攻撃対象となる。沖縄の基地被害は、騒音、交通事故、米兵による事件や不祥事だけではない。前方展開部隊としての在沖アメリカ軍の存在こそが、沖縄に危険を招き寄せる要因である。

沖縄の基地の縮小・撤去は、このアメリカの世界戦略との対決が不可避である。

〔Column〕 拡大するACSA

ACSA(物品役務相互提供協定)は、米国軍が同盟国の軍隊との間で物資や役務の相互利用を行う枠組みを定める二国間の協定で、日米ACSAは1996年に締結、数度の改定をへて2017年の新ACSAでは、協力範囲の対象が「存立危機事態」にまで拡大された。ACSAは日米間だけでなく、2013年の日豪ACSAにつづき、2017年には日英ACSAに両政府が署名するなど、自衛隊は多国間との軍事的つながりを強めている。

IV 「抱き合わせ」 3項目も重大問題

第1 本質論を捨象した「抱き合わせ」

1 9条改憲のための「抱き合わせ」

(1) 自民党大会の3項目

3月25日に開催された自民党大会では、「国民に問うにふさわしいと判断されたテーマ」として、憲法への自衛隊明記の他に、「②統治機構の在り方に関する『緊急事態』、③一票の較差と地域の民意反映が問われる『合区解消・地方公共団体』、④国家百年の計たる『教育充実』」の3項目を掲げた（平成30年党運動方針）。

安倍首相の改憲の本命は、17年5月3日の発言が示すとおり9条改憲にある。

しかし、国民の多数が9条の改憲に反対あるいは慎重の姿勢を示しており、各会派も簡単には改憲案の審議の土俵にのってこない状況がある。自民党内も必ずしも改憲に向けて一枚岩とはいえない。こうした中、9条改憲一本だけで国会において衆参両院の3分の2以上の賛成を得、国民投票で過半数の賛成を得ることは容易ではない。本命である9条改憲に向けて、自民党内をとりまとめ、各党各会派を改憲の議論に引き込み、国民の幅広い支持を獲得する、その戦術として、9条改憲に他の3項目を「抱き合わせ」たのである。

(2) 「改憲土俵」への誘い込み

緊急事態の際の国会議員の任期延長の特例は、公明党や民進党の議員からも検討が必要との発言がされるなど、与野党の合意を得やすいと目されるテーマであり、改憲項目にあがった。

また、一票の格差の是正のために導入された「合区」には、地元からは強い不満が噴出した。人口の大都市集中、地方の人口減少が進む中で合区対象県がさらに広がる懸念があり、合区への不満は一気に党内に拡大した。党内の不満を払拭し、党内と地方の支持を取り付けるために改憲項目にあがったのが合区解消である。

教育について当初は無償化が挙げられていた。無償化は日本維新の会が改憲項目に掲げたものであり、民進党も政権与党時に高校無償化政策を掲げた経緯がある。要するに無償化がテーマとなったのは他党の改憲への協力を引き出すことにねらいがあった。

いずれのテーマも、与野党が改憲議論の土俵にのりそうな「アメ」といえる。与野党を改憲の議論に誘い込み、本命である9条改憲への道筋をつける、そうしたねらいが「抱き合わせ」3項目には透けて見える。

(3) 3項目に込められた「毒」

3項目には、「戦争する国」づくりに向けて憲法を破壊する「毒」も含まれている。

緊急事態条項として政府への権力集中と私権制限を盛り込んだこと、教育充実と称して

国の教育への介入の余地を認めていること、「道州制」に通じる「基礎的」「広域」の地方公共団体の定義づけを持ち込んだことなどである。

日本を「戦争する国」にするには、9条だけでなく、日本国憲法を「武力によらない平和」の体系から「武力による平和」の体系に根本的に作りかえることが必要である。3項目に盛り込まれた「毒」は、12年自民党憲法改正草案を先取りし、「戦争する国」づくりを推し進めるものとなっている。

2 大義なき改憲

(1) 本質論の欠如

自民党が掲げる「抱き合わせ」3項目は、いずれも人権保障や統治機構の根幹にかかわる極めて重大なテーマである。

にもかかわらず、いずれの提案においても、以下のように、こうした点に関する本質的な検討が欠落しているのであって、自民党の改憲素案に大義はない。

a 緊急事態条項

日本国憲法は自由の基礎法であり、人権の保障を中核とする根本規範である。時の政権が恣意的に人権を蹂躪しないために詳細な人権規定を定め、権力の暴走を防ぐために国民主権と三権分立を中核とする統治機構を定めている。

この点、緊急事態条項は、緊急事態に際し、私権＝国民の人権を制限し、内閣に権限を集中するものである。それは、人権保障を定め、国民主権と三権分立を統治機構の基本的な原理とした日本国憲法の枠組みそのものに制限を加えるものであって、立憲的な憲法秩序を停止し、執行権への権力の集中をはかるものであるから、立憲主義を破壊する大きな危険性をもっている。だからこそ、日本国憲法は、あえて国家緊急権（緊急事態条項）を定めていないのである。

しかしながら、このような危険な国家緊急権をそもそも認める必要があるのか、過去の国家緊急権の濫用の歴史から導かれる教訓は何か、そういった本質的な検討は自民党内では十分になされていない。

b 選挙制度・地方自治体

国民は、主権者として国の政治に参加する権利を有する（国民主権）。その実現のために参政権や普通選挙が保障され（15条）、国会議員が全国民の代表とされ（43条）、一票の価値の平等が保障されている（14条、44条）。こうした規定を前提に、47条は、「選挙に関する事項は、法律でこれを定める」としている。

ところが、選挙制度についての改憲素案は、先に述べたとおり、「合区」解消という党内の声に押されつつ、他方で「違憲状態」という判断を回避するために出された案であって、いわば「合区」解消のための改憲である。

本来、選挙区をどのように定めるかは、主権者である国民の代表をどのように選ぶかと

いう問題であり、代表民主制のあり方そのものにかかわる。両院で選出方法を変えるとすれば、両院の機能・役割分担や二院制のあり方そのものも問われなければならない。まして、現行の選挙制度については、衆院小選挙区や参院一人区での民意の歪曲などの弊害が指摘され、民意を反映する選挙制度への抜本的な改革が求められ、超党派で議論を積み重ねてきた経過があるが、素案は、そうした議論をふまえたものとはなっておらず、現行制度を無批判に温存するものというほかない。

また、憲法は、92条で「地方公共団体」は、「地方自治の本旨」に基づいて法律で定めるとしている。ところが、そもそも都道府県は憲法上明確に位置づけられた存在ではなく、地方自治の本旨に照らした要請とはされていない。都道府県を憲法上の存在として明記すべきか否かを決めるにあたっては、国と地方自治の関係や地方自治の本旨に立ち返った議論が必要であるが、このような議論はなされていない。

c 教育環境整備

教育は、個人が人格を形成し、社会において有意義な生活を送るための不可欠の前提をなすものとして26条で保障され、これを実現するために国の責務が定められている。

現に日本においては教育を受ける権利の保障が不十分であり、子どもの貧困が社会問題化しているが、これは憲法に規定がないことに起因するものではない。社会保障の切り下げや雇用の破壊に連動する貧困の深刻化が背景にある。こうした状況を抜本的に改善する政策を実行せず、授業料の減免や奨学金制度の充実などを置き去りにしてきた教育行政の在り方こそが原因であり、教育の充実のための財源確保に向けた真剣な検討、社会保障の充実や子どもの貧困の解決に向けた真摯な議論こそが必要である。

(2) 放置される他の条項との不整合

憲法は国の在り方を定める基本法であり、各条項は関連性を有し、精緻な法体系をなしている。その改正であるにもかかわらず、「抱き合わせ」3項目の提案では、憲法の他の条項との不整合が放置されている。

自民党改憲素案のとおり47条が改正され、参院選について3年ごとの改選で各都道府県から少なくとも一人を選挙したとしても、一票の格差が解消されるわけではない。都道府県という枠組みにこだわれば、憲法14条が求める「投票価値の平等」を損なうおそれがある。14条との整合性ははかられていないのである。また、43条は、国会議員を「全国民の代表」と定めており、参議院議員に地域代表的な意味をもたせることは憲法の要請とはなっていない。それを「各都道府県の代表」とするのであれば、43条との整合性が問題となる。

(3) 法改正などで解決できる問題を持ち出すご都合主義

自民党は、「抱き合わせ」3項目を挙げる際に、あたかも現行の憲法では対応できない問題があるかのように述べているが、いずれも現行憲法の下での法改正や政策・運用の改善などで解決できる問題である。

緊急事態条項の創設の理由とされる災害対策には災害対策基本法があり、内閣は既に4項目の緊急政令を出せる。災害への対応は、いざという時の備え、事前の準備こそが大切であり、運用によって改善すべき問題が中心である。災害対策の拡充が必要であれば順次法改正を行っていけばよい。また、投票不能時の投票延期は公職選挙法に定めがある。いずれも法改正などで解決できる問題であり、立憲主義の根幹を揺るがす国家緊急権を持ち出す問題ではない。

「合区」の解消も、参議院の選挙制度をどのようにするかという問題であるから本来は法改正で解決ができる。14条、43条など憲法の各条項の要請を踏まえつつ、比例代表制の導入や定数増を検討し、公職選挙法を改正すればよいのである。

教育の充実についても、26条は、その能力に応じて等しく教育を受ける権利をうたい、教育基本法4条は、経済的地位によって教育上差別されないと明記している。教育行政の充実や法改正で対応できるのであり、あえて憲法を改正する必要はない。

このように「抱き合わせ」3項目は法改正等で解決できるにもかかわらず、自民党内のとりまとめや他党他会派のとりこみをねらい、あえて改憲項目としているのである。

3 立憲主義の蹂躪

自民党の「抱き合わせ」3項目は、いずれも本命である9条改憲をやりやすくするための口実であり、大義なき提案である。

立憲主義とは何か、人権保障の重要性、統治機構のあり方といった本質的な議論を欠如させているだけでなく、これに便乗して私権制限、内閣への権限集中、国の教育への介入をも実現しようとしている。「抱き合わせ」3項目は「戦争する国」づくりのための改憲であって、専断的な権力を制限して広く国民の権利を保障するとする立憲主義を蹂躪するものにほかならない。

第2 立憲主義を破壊する緊急事態条項

1 改正素案の内容

自民党改憲素案64条の2、同73条の2は、いわゆる「緊急事態条項」と呼ばれるもので、「大地震その他の異常かつ大規模な災害」といった事態において、立憲的な憲法秩序（人権保障と権力分立）を一時停止し、一国家機関による独裁的な権限行使等を認める権限（国家緊急権）を創設するものである（なお、日本国憲法には国家緊急権に関する規定は存在しない）。

具体的には、自民党改憲素案64条の2は、国会議員の任期延長の特例を定めている。すなわち、「大地震その他の異常かつ大規模な災害」により国政選挙（衆議院議員の総選挙、参議院議員の通常選挙）の「適正な実施が困難である」と認めるとき、衆参各議院の

出席議員3分の2以上の多数で、国会議員の任期延長を認めるものである。

自民党改憲素案73条の2第1項は、内閣の政令制定権を定めている。「大地震その他の異常かつ大規模な災害」により「国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情」があるとき、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するための政令を定めることができるとするものである。そして、第2項は、内閣が第1項の政令を定めた場合、速やかに国会の事後承認を得ることを求めるものである。

2 改憲素案の問題点

(1) 緊急事態条項の歴史的教訓

a ワイマール憲法と「全権委任法」

緊急事態条項は、立憲的な憲法秩序を停止し、一国家機関への権力の集中と強化を認めるものであるから、時の権力による濫用、憲法秩序の破壊といった大きな危険性を有している。歴史上も、緊急事態条項は、国民の生命、身体及び財産を守るところか、権力者の地位の強化や、それに異を唱える者の排除のために濫用されてきた。

その最も代表的な例が、ワイマール憲法48条の「非常事態権限」である。

1919年に制定されたワイマール憲法は、国民主権、男女平等の普通選挙制、国民の直接選挙で選ばれる大統領制を導入し、また、世界で初めて社会権の保障を明記したことから、当時、最も民主的、進歩的な憲法といわれた。このワイマール憲法の48条に例外規定として大統領の非常事態権限が設けられていたのであるが、1919年から33年のわずか14年間に、非常事態権限に基づき250回以上も緊急命令が発せられた。最終的には国会炎上事件（33年2月）を口実に出された緊急命令（国会炎上命令）によって、ナチスの政敵の大量逮捕や「全権委任法（授權法）」の制定が強行され、ワイマール憲法は死滅し、ヒトラーの独裁を許すことになった。そして、数々の迫害（ホロコースト）や、ナチス・ドイツのポーランド侵攻、第二次世界大戦の勃発へと至ることになったのである。

b 大日本国憲法と緊急勅令等

大日本帝国憲法でも、緊急事態における非常措置として①緊急勅令（同8条）、②緊急財政措置（同70条）、③戒厳（同14条）、④非常大権（31条）といった制度が設けられていた。1923年の関東大震災の際には「戒厳令」が発出され、その下で軍などによる数多の朝鮮人、中国人の虐殺や、社会主義者や労働組合員の殺害（大杉事件、亀戸事件）が行われた。1928年には天皇の緊急勅令によって治安維持法が改正され、「国体変革」を目的とする結社行為の最高刑が死刑となった。さらに「目的遂行罪」「未遂罪」が加えられ、「国体変革」の考えを持ったり、そうした活動を手助けしたと見られただけで犯罪とされることとなった。この治安維持法は弾圧手段として猛威をふるい、1938年の国家総動員法とともに日本の侵略戦争を支える総力戦体制構築の要となった。

このように緊急事態条項は、歴史上も、権力者の地位の強化のために濫用され、深刻な

人権侵害を引き起こし、戦争遂行のための国民統制手段として用いられてきたのである。

(2) 日本国憲法による緊急事態条項の否定

日本国憲法には緊急事態条項（国家緊急権）の規定は存在しない。それは、ワイマール憲法や大日本帝国憲法の歴史的教訓が踏まえられたからに他ならない。そのことを端的に示すのが1946年7月15日の衆議院帝国憲法改正案委員会における金森徳次郎国務大臣の答弁である。

「民主政治を徹底させて国民の権利を十分擁護致します為には、左様な場合の政府一存に於て行ひまする処置は、極力之を防止しなければならぬのであります。言葉を非常と云うことに藉（か）りて、其の大いなる途を残して置きますなら、どんなに精緻なる憲法を定めましても、口実を其処（そこ）に入れて又破壊せられる虞（おそれ）絶無とは断言し難いと思ひます、随（したがっ）て此の憲法は左様な非常なる特例を以て一謂（い）はば行政権の自由判断の余地を出来るだけ少なくするやうに考へた訳であります、随て特殊の必要が起りますれば、臨時議會を召集して之に應ずる処置をする、又衆議院が解散後であつて処置の出来ない時は、参議院の緊急集會を促して暫定の処置をする、同時に他の一面に於て、實際の特殊な場合に應ずる具体的な必要な規定は、平素から濫用なき姿に於て準備するやうに規定を完備して置くこと適當であらうと思ふ訳であります」（原文のカナ文字は引用者においてひらがなに置き換えた。カッコ内のふりがなも引用者によるもの）

日本国憲法は、歴史の教訓に学び、「非常」という名の下にどんなに精緻な憲法でも破壊されるおそれがあること、特殊な事態には平時から濫用のおそれがない形で法律を完備しておけばよいことを理由に、緊急事態条項の創設を積極的に否定したのである。

(3) 憲法秩序を破壊する自民党改憲素案の緊急事態条項

歴史的教訓や、日本国憲法があえて緊急事態条項を設けなかった意義をないがしろにするものが、自民党改憲素案である。

a 広範かつ曖昧な「異常かつ大規模な災害」

改憲素案64条の2、同73条の2にいう「大地震その他の異常かつ大規模な災害」という定義は、広汎かつ曖昧不明確である。

まず、12年の自民党憲法改正草案98条の「大規模な自然災害」と異なって、改憲素案では単に「災害」としているから、自然災害には限定されないことになる。

災害対策基本法では、「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象、大規模な火事若しくは爆発、その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」を「災害」と定義しており（2条1号）、「政令で定める原因」は「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」とされている（災害対策基本法施行令1条）。「自然現象」以外の事態も「災害」に取り込まれるだろう。

さらに、有事法制のひとつである国民保護法の定める「武力攻撃災害」（武力攻撃によ

り直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射性物質の放出その他の人的又は物的災害〔国民保護法2条4項〕）をも含むものと解することができ、「戦争」の場面までカバーできることになる。

対象となる「緊急事態」の定義が広汎かつ曖昧不明確であればあるほど、それを判断する権力の恣意を許すこととなるのであって、濫用の危険の大きさを示すものである。

b 発動要件も曖昧で不明確

「国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるとき」（改憲素案73条の2）、「適正な実施が困難であるとき」（同64条の2）といった要件も同様に曖昧で不明確である。その上、これらの要件の有無を判断するのが、緊急事態条項の発動によって権力が強化されることとなる内閣や与党国会議員である点で、濫用に対する何の歯止めにもなっていない。

「速やかに国会の承認を得なければならない」（改憲素案73条の2）という点も、事後承認にすぎない上、「速やかに」とあるだけで承認を求める期限はないに等しく、承認が得られない場合に効力を失う旨の規定もない。しかも、秘密保護法によって、行政の保有する情報の国会への開示が大幅に制限されていることから、国会による内閣の民主的コントロールを期待することは著しく困難である。

c 緊急事態条項で「永続的な独裁」も可能

緊急事態条項の発動による効果や影響は絶大である。

改憲素案73条の2は「内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる」と規定するが、「国民の生命、身体及び財産を保護するため」という目的は、およそあらゆる分野に関係することであり、内閣は極めて広範な事項にわたって政令を制定できることとなる。

そして、法律の委任がある場合には、政令で罰則を設けたり、国民に義務を課し又は権利を制限することが認められていることから（憲法73条5号、内閣法11条）、憲法上の緊急事態条項の存在を理由とした包括的な委任立法を制定しさえすれば、「緊急事態」において内閣の一存で人権制限が可能になり、容易に独裁的な権力を行使することができることとなる。

改憲素案では「緊急事態」の期間制限も定められておらず、永続的な独裁につながりかねない。

d 任期延長は参政権・選挙権の剥奪

改憲素案64条の2は国会議員の「任期の特例を定めることができる」とする。

国会議員の任期延長を認めるということは、憲法に定める任期（45条、46条）が到来しても国政選挙を実施しないということを意味しており、国民の参政権・選挙権を奪うものである。民意を問うことなく政権与党が国会の多数を占める状態が続くことになり、緊急事態時の内閣が独裁政権を樹立するための手段に濫用されかねない。

実際、日本では侵略戦争遂行の国内体制整備のため衆議院議員の任期延長が行われた実例がある。1941年2月に「今日のような緊迫した内外情勢下に短期間でも国民を選挙に没頭させることは、国政について不必要にとにかく議論を誘発し、不必要な摩擦競争を生じせしめて、内外外交上はなほだ面白くない結果を招くおそれがあるのみならず、挙国一致防衛国家体制の整備を邁進しようとする決意について、疑いを起こさしめぬとも限らぬので、議会の任期を延長して、今後ほぼ1年間は選挙を行わぬことにした」という理由で、4年とされていた衆議院議員の任期を立法措置（衆議院議員任期延長ニ関スル法律）で臨時に1年間延長した。

その間の41年12月に、日本はアジア太平洋戦争に突入したのである。

(4) 災害法制で可能な大規模災害時の緊急対応

a 必要な災害法制は整備されている

日本国憲法は、大規模な自然災害といった非常事態に無防備なものではなく、こうした事態に対処するため、法律を整備している。

災害対策基本法、大規模地震対策特別措置法、原子力災害特別措置法、新型インフルエンザ特別措置法、災害救助法などの災害法制は、阪神・淡路大震災や東日本大震災の体験を踏まえて整備が続けられている。

災害対策基本法の罰則強制を含めた応急公用負担（64条、65条、71条、113条等）や災害緊急事態の布告と緊急措置（105条、109条）など、公共の福祉の観点から合理的な限度において人権を制約することができる旨の規定ももうけられている。

憲法秩序を停止しなくても、こうした法制度の運用・改善によって大規模な自然災害といった非常事態には十分に対処可能である。実際、東日本大震災で被災した岩手、宮城、福島3県の37自治体のうち、36自治体（約97%）が緊急事態条項は不要であると回答している（2016年4月30日付毎日新聞）。

b 災害対処は「事前の備え」こそが重要

災害への対処には、被災者に最も近い自治体である市町村を中心とした事前の備えを、充実させることこそが重要である。事が起こった後に内閣へ権限を集中すれば危機を乗り越えられるかのような考えは幻想であり、災害対処にとって有害ですらある。

自民党が緊急事態条項を創設する根拠として持ち出す、東日本大震災等で指摘された「対処の遅れ」は、緊急事態条項が存在しなかったために生じたものではない。現行の災害対処法制の運用の不十分さなどに基づくものであって、法改正や運用の改善によって解決できる問題である。自民党の主張は改憲のための口実にすぎない。

戦後最大級の大規模災害である福島原発事故は、「国会事故調査報告書」で「人災」と明記され、司法の場で国の規制権限不行使の違法が繰り返し断罪されているところであるが（前橋地裁、福島地裁、京都地裁、東京地裁）、原発事故の危険性を過小評価して対策を怠ってきたのはまさに自民党政権である。

改憲策動の「旗振り役」をつとめている安倍首相も、2006年12月の国会で、「我が国の原子炉施設は…（中略）…同様の事態（引用者注：全電源喪失）が発生するとは考えられない」（吉井英勝衆議院議員の質問主意書に対する06年12月22日付答弁書）としてシビアアクシデント対策の必要性を否定していた。現在も、福島原発事故に対する反省もせずに全国各地にある原発の再稼働に突き進み、国民を危険に晒している。

災害惹起や対処の不備に対する責任を棚上げにして、災害「対処の遅れ」を口実に改憲を求めることなど言語道断である。

(5) 国会議員の任期延長は不要

日本国憲法は「参議院議員の任期は、6年とし、3年ごとに議員の半数を改選する」（同46条）としており、参議院議員が同院の定足数（総議員の3分の1）を欠くことはありえない。そして、衆議院解散後に緊急事態が発生した場合も想定して、参議院の緊急集会（同54条2項但書）も規定しているのであり、国会議員の任期を延長しなくとも緊急事態への対応は可能である。また、選挙の実施についても、投票が不能となった被災地については、公職選挙法57条（繰延投票）で対応することが可能であり、全面的に国政選挙を延期する必要もない。

このように国会議員の任期延長の特例を設ける必要性はない。前述したように緊急事態時の内閣が独裁政権を樹立するための手段に濫用されかねない危険があることに鑑みれば、なおさら不要といわざるをえない。

3 ねらいは戦争する国づくり・・9条改憲と一体の緊急事態条項

国家権力による濫用の危険があり、大規模災害の緊急対応にも役立たないにもかかわらず、いま緊急事態条項の創設が声高に叫ばれているのは何故か。それは、自民党改憲素案の9条改悪とセットで戦争する国づくりが目論まれているからに他ならない。

戦争を遂行するためには、軍隊を創設・強化するだけでなく、政治、経済、科学、思想、文化、宣伝など国家のあらゆる部門を戦争目的のために動員する必要がある。そのために最も「合理的」な方法は、ナチスの一党独裁制や戦前の日本の国家総動員体制のように、トップダウンの一元的な戦争指導体制を確立し、国民や物的資源を組織、統制することである。こうした「戦争する国」づくり（中央政府への権力集中と人権制限）は、第二次安倍政権のもと、国家安全保障会議（日本版NSC）の設置（13年11月）、秘密保護法（13年12月）、盗聴法拡大（16年5月）、共謀罪創設（17年6月）など、着々と進められてきたが、その総仕上げが明文改憲による「緊急事態条項」の創設である。

しかも、緊急事態条項によって独裁的な権力を持つのは、閣僚がナチスの「手口学んだらどうかね」（麻生太郎副総理）と公言し、森友問題や加計問題で示されるように権力を私物化してはばからない安倍内閣である。緊急事態条項の創設は絶対に許してはならない。

第3 教育環境の整備につながらない改憲素案26条

1 改憲素案の内容

自民党改憲素案では、憲法26条に第3項として、「国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福追求に欠くことのできないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける権利を確保することを含め、教育環境の整備に努めなければならない」という文言を加えるとしている。

当初は教育無償化を掲げていたが、「各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける権利を確保する」という努力義務を国に課すにとどまった。他方、あえて教育が「国の未来を切り拓く上で重要な役割を担う」ことを確認し、こうした観点から国に教育環境の整備に関する努力義務を課そうとしている。

あわせて89条については「公の支配が属さない」という文言を「公の監督が及ばない」と書き換えている。

2 教育無償化が目的ではない26条改憲

自民党が教育関連を改憲のテーマの一つとして議論を本格化させたのは、安倍首相の「70年前、現行憲法の下で制度化された、小中学校9年間の義務教育制度、普通教育の無償化は、まさに、戦後の発展の大きな原動力となりました。70年の時を経て、社会も経済も大きく変化した現在、子どもたちがそれぞれの夢を追いかけるためには、高等教育についても、全ての国民に真に開かれたものとしなければならないと思います。」という5・3発言がきっかけである。

安倍首相が、9条改憲が本命であると明らかにしたメッセージにおいて9条とあわせて教育無償化を掲げたのは、日本維新の会が主張する高等教育の無償化に同調することで、9条改憲に維新の会を取り込むことがねらいであったと見られている。

他方、12年の自民党日本国憲法改正草案には教育の無償化の規定はなく、そもそも自民党には憲法改正によって教育無償化の拡大をはかるといった考えはなかった。むしろ、民主党政権下の高校無償化政策を「理念なきバラマキ」と批判していたのである。

自民党改憲推進本部で教育の無償化について議論を始めるとすぐに財源問題に関する批判が噴出し、18年2月21日の全体会合の時点では、教育を受ける権利を定めた憲法26条1項に「経済的理由によって教育上差別されない」との定めを盛り込む案が示され、無償化には触れられていない。さらに、同月28日に確定された自民党改憲素案では、新たに設ける26条3項に「各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保することを含め教育環境の整備に努めなければならない。」と規定するとし、単なる努力義務規定となった。維新の会をつなぎとめるために、同党が公表している改憲案である「国民

の教育を受ける権利に関し、経済的理由によってその機会を奪われない旨を明確にする」の一部を改変して取り込んだものである。最終的な素案の確定の経緯については、『権利を定めた第1項に、明記すれば、多額の財源を要する養育無償化に直結するとの異論が噴出。執行部は努力義務にとどまる第3項ならば、そうした問題は生じないと判断した』との新聞報道がある（18年3月1日付毎日新聞）。

こうした経緯をみれば、安倍政権は、日本維新の会のとりこみのために教育無償化を掲げただけであり、教育無償化を実現する意図がないことは明らかである。

3 改憲素案の問題点

(1) 国際人権規約の承認からの後退を意味する努力義務規定

国際人権A規約（13条2項b、c）は、「この規約の締約国は、1の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。(b) 種々の形態の中等教育（技術的及び職業的中等教育を含む。）は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。こと。(c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする。こと。」と段階的に教育の無償化を目指すことを定めている。

日本は、1979年に国際人権A規約を批准しており、批准の際に13条2項cにつけた留保も2012年に撤回している。

にもかかわらず、改憲素案26条3項のように、「教育の無償化」ではなく、「各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保する」ことを「努力義務」として憲法に書きこむことは、「教育の無償化」の実現にとって後退を意味する。

(2) 26条を改憲しなくとも今すぐ実行できる教育無償化

そもそも、教育を受ける権利の社会権的性格により、国は、教育制度を維持し、教育条件を整備すべき義務を負うというのが通説的見解であり、「教育無償化」については、改憲を行わなくとも今すぐに実行可能である。また、日本は、先に述べた国際人権規約も承認しており、段階的に教育の無償化に踏み出さなければならないのである。

(3) 憲法89条の改憲の必要はない

改憲素案89条は、日本国憲法89条の「公の支配」の部分を「公の監督」と変更している。これは、日本国憲法89条の「公の支配」を「その事業の根本的方向に重大な影響を及ぼすことのできる権力」と厳格かつ狭義に解した場合、私学助成などが違憲となるとの見解があるための変更であると考えられる。

しかし、「公の支配」については、「国または地方公共団体の一定の監督が及んでいることをもって足りる」との解釈が通説的であり、改憲の必要は全くない。

(4) 改憲素案の目的は国家の教育への介入の合憲化

a 教育を受ける権利の日本国憲法上の位置づけ及び最高裁判決

教育を受ける権利は、その性質上、子どもに対して保障され、その権利の内容は、子どもの学習権を保障したものと解されている（芦辺信喜「憲法」第3版248頁）。旭川学テ事件最高裁判決は、憲法26条について「この規定の背後には、国民各自が、一個の人間として、また、一市民として、成長、発達し、自己の人格を完成、実現するために必要な学習をする固有の権利を有すること、特にみずから学習することのできない子どもは、その学習要求を充足するための教育を自己に施すことを大人一般に対して要求する権利を有するとの観念が存在している」と述べ、教育を受ける権利を国民各自の固有の権利と位置づけている。

b 「国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割」

これに対して、改憲素案26条3項は、教育について「国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないものであり、」と定めている。教育が、個人の人格の完成及び幸福追求に欠くことのできないものであると位置づける点は、日本国憲法26条及び上記最高裁判決と同趣旨であるようにもみえる。

しかし、改憲素案26条3項は、続けて、「かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものである」と定め、教育は、国の未来を切り拓くため（国の成長・発展のため）の手段であると位置づけている。そして、「国は、・・・教育環境の整備に努めなければならない。」と定めており、「国の未来を切り拓く」ための教育を実現する目的で、教育環境の整備の建前のもと、国家による教育への介入が容認されることになる。これは、憲法26条が子どもの学習権を保障したという通説的見解及び国民各自の固有の権利と位置づけた最高裁判例に明らかに反するものである。

c 国家の教育への介入の実例

名古屋市の市立中学校が、前文部科学省事務次官の前川喜平氏を講師として招いて、公開授業を行ったことについて、文部科学省は、本年3月1日、名古屋市教育委員会を通じ15項目にわたりメールで問い合わせを行った。問い合わせ内容は、前川氏を講師に招いた目的、経緯、謝礼額、参加人数、保護者や生徒の反応、参加者について「どのような方がどの程度参加されたか」「動員等が行われたか」について「明確にご教示ください」などと参加者のプライバシー情報まで要求するとともに、録音などのデータ提供も要求したものであった。

自民党改憲素案のもとでは、このような異常な国家による介入事例が「国の未来を切り拓く」教育の実現のためと称して憲法上容認されるようになるおそれがある。

4 26条改憲の目的は「戦争する国」づくり

以上のとおり、自民党が26条を改憲項目として持ち出した目的は、教育の無償化にはない。

日本維新の会を改憲勢力に取りこみ、さらには教育を国の未来を切り拓くための手段と位置づけ、国家の教育への介入をねらうものである。このような改正を認めれば、憲法上、国家の教育への介入を容認し、軍国主義教育を行った、明治憲法時代に逆行することになるのであって、「戦争する国」づくりのための人づくりがすすみ、国民が戦争に動員させられることになる。

このような改憲は、「戦争する国」づくりの一環であって、教育を受ける権利を定めた日本国憲法26条の精神に反するものであり、許されない。

第4 選挙制度の基本原則を破壊する「合区」等解消案

1 改憲素案の内容

自民党改憲素案47条1項、92条は、参議院議員選挙における都道府県選挙区の「合区解消」を主な目的とした改憲案である。

改憲素案47条1項後段は、「参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとするができる。」とした。その上で、同条文の「広域の地方公共団体」について、改憲素案92条において、「地方公共団体は、基礎的な地方公共団体（注・市区町村）及びこれを包括する広域の地方公共団体（注・都道府県）とすることを基本とし、」と定め、日本国憲法に規定がなかった「都道府県」について「広域の地方公共団体」として規定することにより、「参院選において一都道府県一選挙区とする場合には、3年の改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙する事ができる。」として、参院選の「合区解消」をめざそうとしたものである。

また、改憲素案47条1項前段では、衆院選の小選挙区の区割りにおいて、同一市区町が二つ以上の選挙区に分割される「市区町分割」の解消をもめざしている。

2 参議院選挙区の「合区」解消の問題点

(1) 参議院における「合区」とは

「合区」とは公職選挙で隣接する市町村や都道府県をあせて一つの選挙区とすることであり、参院選においては、2015年に公職選挙法が改正され、鳥取県と島根県、及び徳島県と高知県がそれぞれ一つの選挙区となった。これがいわゆる「合区」問題であり、16年参議院選挙ではじめて「合区」による選挙が行われた。

そもそも「合区」が行われた契機は、参院選における「一票の格差」についての度重なる「違憲状態」判決にある。

参院選の都道府県選挙区における「一票の格差」は、そもそも議員定数が少ないことに加え、3年ごとの半数改選（憲法46条）により、各選挙区の定数を偶数にしなければな

らないことから、衆院選の「一票の格差」より大幅に大きい状態が続いてきた。最高裁は、このような参院選の「一票の格差」について92年通常選挙（最大格差約6.59倍）について一旦は「違憲状態」と判断したものの、その後、最大格差5倍前後の選挙について、これを合憲とする判断が続いていた。

しかしながら最高裁は、2010年通常選挙（同約5.00倍）について、「違憲状態」と判断するにいたり、続く13年通常選挙（同約4.77倍）についても「違憲状態」と判断した上で、「国会において、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなどの具体的な改正案の検討と集約が着実に進められ、できるだけ速やかに、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置によって違憲の問題が生じる前記の不平等状態が解消される必要があるというべきである。」と判示し、参院選における「一票の格差」の抜本的改善を行わない国会に対して厳しい批判を行うにいたった。

これを受けて政府・自民党は、選挙区定数を「10増10減」し、前述の「合区」を行う改正公職選挙法を成立させ、格差の是正を図り、これに基づき実施された16年通常選挙の最大格差は、約3.08倍となった。

一方で、「合区」については、対象となった4県の関係議員・首長その他自治体関係者はもちろん、人口の減少及び都市への一極集中が続くことにより、今後、「合区」が行われかねない地域の議員・関係者からも多くの不満の声が上げられることとなった。

このような声に応じて、自民党憲法改正推進本部は、これまで議論されてこなかった改憲による「合区解消」を検討項目とし、今回の改憲素案が自民党内で了承されるにいたったものである。

(2) 改憲素案の問題点

a 場当たりの「抱き合わせ改憲」

しかしながら、このような改憲による「合区の解消」は、本意見書Ⅳの第1でのべたとおり、選挙制度を議論する上で当然考慮されなければならない投票価値の平等や国会議員の全国民代表性といった、憲法の保障する重要な権利・基本原則に与える影響についての精緻な検討を全く行わず、まさに「場当たりの」に、自民党内や「地方」を改憲推進に巻き込む目的で、9条改憲に「抱き合わせ」された改憲案と言うべきものである。

b 「一票の価値の平等」の実現に真っ向から反する

いうまでもなく、「合区の解消」を行えば、議員定数の増加等の施策を講じない限り、「一票の格差」は大幅に拡大することとなる。改憲素案はこのような「一票の格差」の拡大を合憲とする目的で提案されたものだが、「一票の価値の平等」はそもそも憲法14条、44条により保障された国民主権の本質に関わる重要な権利であり、47条を改訂して「合区の解消」を定めることによって、一票の価値の平等を損なうことが許されるものではない。

c 国会議員は「全国民の代表」であり「都道府県の代表」ではない

憲法改正によって「選挙区を設けるときは、・・・行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して」、各都道府県から最低一人の議員を選出することとし、それに伴う「一票の格差」の拡大を放置することは、参議院の選挙区選出議員に「都道府県代表」的性格を付与することになる。

しかしながら、憲法43条1項は国会議員を「全国民を代表する」ものであると明確に定め、「一票の格差」の違憲性が争われた多くの判例・裁判例においても、国会議員は全国民の代表であり、地域住民等一部の国民を代表するものではないと判示されている。よって、改憲素案は憲法43条1項の「全国民代表性」と矛盾することとなる。

また、参議院議員を「都道府県代表」とし、全国民の代表である衆議院議員と異なる性格を与えることは、二院制（憲法42条）を定め、一部衆議院の優越（憲法59条ないし61条）が定められてはいるものの、衆参両院にほぼ同じ権限を与えている憲法規定とも矛盾することとなるのである。

d 「地方自治の本旨」を全く考慮せずに定められた「地方公共団体」の定義

1項でのべたとおり、92条の改憲素案は、47条の改憲素案において憲法に規定のない「都道府県」を表現する目的で、「基礎的な地方公共団体」（市区町村）と「広域の地方公共団体」（都道府県）を定義したものと思われる。

現92条は地方公共団体の組織について「地方自治の本旨」に基づいて法律で定めると規定しているが、改憲素案が「基礎的な地方公共団体」と「広域の地方公共団体」という地方公共団体の組織を規定するにあたって、「地方自治の本旨」を考慮し、検討した形跡はない。

92条の改憲素案は、12年4月に発表された自民党憲法改正草案の93条1項をほぼそのまま流用したものであるが、12年当時には「道州」を「広域の地方公共団体」として道州制を導入することも可能と説明されていた。道州制に道を開く「基礎的」「広域」の地方公共団体の定義を導入しながら、地方公共団体のあり方や国と地方の関係などについての検討は、まったく行われていない。

これでは、選挙単位と国会議員の便宜のために、地方自治と地方公共団体を取り上げたことにしかない。

e 法律改正で実現可能なことを改憲で行う必要は全くない

「合区解消」を行いながら「一票の価値の平等」や国会議員の全国民代表的性格を維持・実現することは、議員の総定数の見直しや選挙制度の抜本的な改革を法律改正で行うことにより十分可能であり、改憲によって行う必要は全くない。

「合区解消」が改憲素案に含まれていることそれ自体から、自民党内や地方を改憲推進に巻き込む目的で、9条改憲に「抱き合わせ」されたものであることが明らかである。

3 衆議院小選挙区の「市区町村分割」の解消の問題点

改憲素案47条1項は、参院選の「合区」解消のほかに、その前段の規定によって、衆院選の小選挙区の区割りにおいて、同一市区町が二つ以上の選挙区に分割される「市区町村分割」の解消がめざされている。

16年改正公職選挙法により、衆議院小選挙区の「一票の格差」を2倍以内にすることが定められたことから、同改正により新たに区割りが行われた17年の衆議院総選挙では、市区町が分割される小選挙区がそれまでの88から105に増加した。このような「市区町村分割」は、「合区」とは反対に、人口の多い大都市の市区が多く含まれることとなり、分割された選挙区選出の議員からは、「分割の解消」を求める声が上がっていた。

改憲素案47条1項前段は、「選挙区を設けるときは、人口を基本とし」としながらも、「行政区画、地域的な一体性、地勢等」を総合的に勘案して、選挙区割り・定数を定めると規定している。これによって、「市区町村分割」を解消し、「一票の格差」が2倍以上になることを改憲によって許容することを狙っていると考えられる。

しかしながら、このような改憲が、「一票の価値の平等」等の憲法上の権利・基本原則を著しく損なうものであることは参議院における「合区」解消と同様である。

4 選挙制度改革のあるべき姿

衆議院・参議院を問わず、選挙制度の抜本的な改革が重要な課題となっている。選挙制度改革の眼目は、多様化する民意を正確に議会構成に反映し、主権者国民の意思にもとづく政治を実現することにある。

自由法曹団は、民意を正確に反映し、一票の格差を極小化するための選挙制度改革のあるべき姿について検討を続け、公職選挙法の改正によって、衆院選については小選挙区制を廃止し全国を17ブロックに分割した比例代表制を導入すること、参院選については全国を7ブロックに分けた大選挙区制を導入すべきことを提言している。（詳細は自由法曹団のウェブページを参照されたい。）

このような方法で、「合区」や「市区町村分割」によらずに一票の価値の平等をはかり、国会議員を真の意味での「全国民の代表」とするための選挙制度改革は、実現可能なのである。

(資料)

自民党改憲素案

経緯等は報道による。法文は朝日新聞3月23日朝刊に掲載されたもの。

○は関係する現行法文。

漢数字をローマ数字に改めるなどの調整を行っている（以下の「法文」も同じ）。

9条・自衛隊明記

3月14日 推進本部執行役員会で方向確認。

3月22日 推進本部全体討議で「本部長一任」。

「細田本部長が有力と考える案」

●第9条の2

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。

○第9条

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。

緊急事態対処

3月 7日 推進本部全体討議で「本部長一任」。

「3月20日に総務会に提示された案」

●第64条の2

大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又（また）は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の3分の2以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

●第73条の2

大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待ついとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

② 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

教育環境整備

2月28日推進本部全体討議で了承。()内は現行法文。

●第26条

- (すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。)
- (② すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。)
- ③ 国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないものであり、かつ、国の未来を切り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保することを含め、教育環境の整備に努めなければならない。

●第89条

(公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の監督が及ばない(慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない)。

「(公の) 支配に属さない」→「(公の) 監督が及ばない」

選挙制度・地方自治

2月16日 推進本部全体討議で了承。()内は現行法文。

●第47条

両議院の議員の選挙について、選挙区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部又(また)は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとすることができる。

② 前項に定めるもののほか、(選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。)

●第92条

地方公共団体は、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基本とし、その種類並びに(組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。)

○第14条

すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

○第43条

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。(2項略)

○第44条

両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

自民党憲法改正草案（抜粋）

「日本国憲法改正草案」（２０１２年４月２７日決定）から改正素案に対応する部分を抜粋。

第２章 安全保障

第９条（平和主義）

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、国権の発動としての戦争を放棄し、武力による威嚇及び武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては用いない。

② 前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない。

第９条の２（国防軍）

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。

② 国防軍は、前項の規定による任務を遂行する際は、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。

③ 国防軍は、第一項に規定する任務を遂行するための活動のほか、法律の定めるところにより、国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動及び公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行うことができる。

④ 前二項に定めるもののほか、国防軍の組織、統制及び機密の保持に関する事項は、法律で定める。

⑤ 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又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。この場合においては、被告人が裁判所へ上訴する権利は、保障されなければならない。

第９条の３（領土等の保全等）

国は、主権と独立を守るため、国民と協力して、領土、領海及び領空を保全し、その資源を確保しなければならない。

第９章 緊急事態

第９８条（緊急事態の宣言）

内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、特に必要があると認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、緊急事態の宣言を発することができる。

② 緊急事態の宣言は、法律の定めるところにより、事前又は事後に国会の承認を得なければならない。

③ 内閣総理大臣は、前項の場合において不承認の議決があったとき、国会が緊急事態の宣言を解除すべき旨を議決したとき、又は事態の推移により当該宣言を継続する必要がないと認めるときは、法律の定めるところにより、閣議にかけて、当該宣言を速やかに解除しなければならない。また、百日を超えて緊急事態の宣言を継続しようとするときは、百日を超えるごとに、事前に国会の承認を得なければならない。

④ 第二項及び前項後段の国会の承認については、第六十条第二項の規定を準用する。この場合において、同項中「三十日以内」とあるのは、「五日以内」と読み替えるものとする。

第９９条（緊急事態の宣言の効果）

緊急事態の宣言が発せられたときは、法律の定めるところにより、内閣は法律と同一の効力を有する政令を制定することができるほか、内閣総理大臣は財政上必要な支出その他の処分を行い、地方自治体の長に対して必要な指示をすることができる。

- ② 前項の政令の制定及び処分については、法律の定めるところにより、事後に国会の承認を得なければならない。
- ③ 緊急事態の宣言が発せられた場合には、何人も、法律の定めるところにより、当該宣言に係る事態において国民の生命、身体及び財産を守るために行われる措置に関して発せられる国その他公の機関の指示に従わなければならない。この場合においても、第十四条、第十八条、第十九条、第二十一条その他の基本的人権に関する規定は、最大限に尊重されなければならない。
- ④ 緊急事態の宣言が発せられた場合においては、法律の定めるところにより、その宣言が効力を有する期間、衆議院は解散されないものとし、両議院の議員の任期及びその選挙期日の特例を設けることができる。

〔教育環境整備〕

第26条（教育に関する権利及び義務等）

全て国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、等しく教育を受ける権利を有する。

- ② 全て国民は、法律の定めるところにより、その保護する子に普通教育を受けさせる義務を負う。義務教育は、無償とする。
- ③ 国は、教育が国の未来を切り拓ひらく上で欠くことのできないものであることに鑑み、教育環境の整備に努めなければならない。

第89条（公の財産の支出及び利用の制限）

公金その他の公の財産は、第二十条第三項ただし書に規定する場合を除き、宗教的活動を行う組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため支出し、又はその利用に供してはならない。

- ② 公金その他の公の財産は、国若しくは地方自治体その他の公共団体の監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対して支出し、又はその利用に供してはならない。

〔選挙制度・地方自治〕

第47条（選挙に関する事項）

選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律で定める。

- ② この場合においては、各選挙区は、人口を基本とし、行政区画、地勢等を総合的に勘案して定めなければならない。

第93条（地方自治体の種類、国及び地方自治体の種類等）

地方自治体は、基礎地方自治体及びこれを包括する広域地方自治体とすることを基本とし、その種類は、法律で定める。

- ② 地方自治体の組織及び運営に関する基本的事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律で定める。
- ③ 国及び地方自治体は、法律の定める役割分担を踏まえ、協力しなければならない。地方自治体は、相互に協力しなければならない。

関連法文（抜粋）

〈9条・自衛隊〉 安保法制によって拡大された自衛隊の活動を示す主な法文の抜粋

〈災害緊急事態対処〉 現行法制による対処にかかわる主な法文の抜粋

〈教育環境整備〉 国連人権規約（A規約）の法文の抜粋

《9条・自衛隊》

【自衛隊法】

第76条（防衛出動）

内閣総理大臣は、次に掲げる事態に際して、我が国を防衛するため必要があると認める場合には、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができる。この場合においては、武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律第9条の定めるところにより、国会の承認を得なければならない。

- 一 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
- 二 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事態（2項以下、略）

第88条（防衛出動時の武力行使）

第76条第1項の規定により出動を命ぜられた自衛隊は、わが国を防衛するため、必要な武力を行使することができる。

- ② 前項の武力行使に際しては、国際の法規及び慣例によるべき場合にあってはこれを順守し、かつ、事態に応じ合理的に必要と判断される限度をこえてはならないものとする。

第95条の2（合衆国軍隊等の部隊の武器等の防護のための武器の使用）

自衛官は、アメリカ合衆国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織（次項において「合衆国軍隊等」という。）の部隊であつて自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含み、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く。）に現に従事しているものの武器等を職務上警護するに当たり、人又は武器等を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができる。ただし、刑法第36条又は第37条に該当する場合のほか、人に危害を加えてはならない。

- ② 前項の警護は、合衆国軍隊等から要請があつた場合であつて、防衛大臣が必要と認めるときに限り、自衛官が行うものとする。

【国際平和協力法（PKO法）】

第3条（定義）

この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

二 国際連携平和安全活動

国際連合の総会、安全保障理事会若しくは経済社会理事会が行う決議、別表第1に掲げる国際機関が行う要請又は当該活動が行われる地域の属する国の要請（国際連合憲章第7条1に規定する国際連合の主要機関のいずれかの支持を受けたものに限る。）に基づき、紛争当事者間の武力紛争の再発の防止に関する合意の遵守の確保、紛争による混乱に伴う切迫した暴力の脅威からの住民の保護、武力紛争の終了後に行われる民主的な手段による統治組織の設立及び再建の援助その他紛争に対処して国際の平和及び安全を維持することを目的として行われる活動であつて、二以上の国の連携により実施されるもののうち、次に掲げるもの（国際連合平和維持活動として実施される活動を

除く。)をいう。

イ 武力紛争の停止及びこれを維持するとの紛争当事者間の合意があり、かつ、当該活動が行われる地域の属する国及び紛争当事者の当該活動が行われることについての同意がある場合に、いずれの紛争当事者にも偏ることなく実施される活動

ロ 武力紛争が終了して紛争当事者が当該活動が行われる地域に存在しなくなった場合において、当該活動が行われる地域の属する国の当該活動が行われることについての同意がある場合に実施される活動

ハ 武力紛争がいまだ発生していない場合において、当該活動が行われる地域の属する国の当該活動が行われることについての同意がある場合に、武力紛争の発生を未然に防止することを主要な目的として、特定の立場に偏ることなく実施される活動

五 国際平和協力業務

国際連合平和維持活動のために実施される業務で次に掲げるもの、国際連合平和安全活動のために実施される業務で次に掲げるもの、人道的な国際救援活動のために実施される業務で次のワからツまで、ナ及びラに掲げるもの並びに国際的な選挙監視活動のために実施される業務で次のチ及びナに掲げるもの（これらの業務にそれぞれ附随する業務を含む。以下同じ。）であって、海外で行われるものをいう。

ト 防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及び抑止
その他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護

第25条（武器の使用）

⑦ 第9条5項の規定により派遣先国において国際平和協力業務に従事する自衛官は、その宿营地（宿営のために使用する区域であって、囲障が設置されることにより他と区別されるものをいう。以下この項において同じ。）であって当該国際平和協力業務に係る国際連合平和維持活動、国際連合平和安全活動又は人道的な国際救援活動に従事する外国の軍隊の部隊の要員が共に宿営するものに対する攻撃があったときは、当該宿营地に所在する者の生命又は身体を防護するための措置をとる当該要員と共同して、第3項の規定による武器の使用をすることができる。

第26条

前条第3項（同条第7項の規定により読み替えて適用する場合を含む。）に規定するもののほか、第9条第5項の規定により派遣先国において国際平和協力業務であって第3条第五号トに掲げるもの又はこれに類するものとして同号ナの政令で定めるものに従事する自衛官は、その業務を行うに際し、自己若しくは他人の生命、身体若しくは財産を防護し、又はその業務を妨害する行為を排除するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で、第6条第2項第二号ホ（2）及び第4項の規定により実施計画に定める装備である武器を使用することができる。

【重要影響事態法】

第1条（目的）

この法律は、そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態（以下「重要影響事態」という。）に際し、合衆国軍隊等に対する後方支援活動等を行うことにより、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（以下「日米安保条約」という。）の効果的な運用に寄与することを中核とする重要影響事態に対処する外国との連携を強化し、我が国の平和及び安全の確保に資することを目的とする。

第2条（重要影響事態への対応の基本原則）

政府は、重要影響事態に際して、適切かつ迅速に、後方支援活動、搜索救助活動、重要影響事態等に

際して実施する船舶検査活動に関する法律第2条に規定する船舶検査活動（重要影響事態に際して実施するものに限る。以下「船舶検査活動」という。）その他の重要影響事態に対応するため必要な措置（以下「対応措置」という。）を実施し、我が国の平和及び安全の確保に努めるものとする。

- ② 対応措置の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない。
- ③ 後方支援活動及び搜索救助活動は、現に戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。以下同じ。）が行われている現場では実施しないものとする。ただし、第7条第6項の規定により行われる搜索救助活動については、この限りでない。（4項以下略）

【国際平和支援法】

第1条（目的）

この法律は、国際社会の平和及び安全を脅かす事態であつて、その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの（以下「国際平和共同対処事態」という。）に際し、当該活動を行う諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行うことにより、国際社会の平和及び安全の確保に資することを目的とする。

第2条（基本原則）

政府は、国際平和共同対処事態に際し、この法律に基づく協力支援活動若しくは搜索救助活動又は重要影響事態等に際して実施する船舶検査活動に関する法律第2条に規定する船舶検査活動（国際平和共同対処事態に際して実施するものに限る。第4条第2項第五号において単に「船舶検査活動」という。）（以下、「対応措置」という。）を適切かつ迅速に実施することにより、国際社会の平和及び安全の確保に資するものとする。

- ② 対応措置の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない。
- ③ 協力支援活動及び搜索救助活動は、現に戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し、又は物を破壊する行為をいう。以下同じ。）が行われている現場では実施しないものとする。ただし、第8条第6項の規定により行われる搜索救助活動については、この限りではない。（4項以下略）

《災害緊急事態対処》

第64条（応急公用負担等）

市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、政令で定めるところにより、当該市町村の区域内の他人の土地、建物その他の工作物を一時使用し、又は土石、竹木その他の物件を使用し、若しくは収用することができる。

② 市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、現場の災害を受けた工作物又は物件で当該応急措置の実施の支障となるもの（以下この条において「工作物等」という。）の除去その他必要な措置をとることができる。この場合において、工作物等を除去したときは、市町村長は、当該工作物等を保管しなければならない。

第65条

市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、当該市町村の区域内の住民又は当該応急措置を実施すべき現場にある者を当該応急措置の業務に従事させることができる。

第105条（災害緊急事態の布告）

非常災害が発生し、かつ、当該災害が国の経済及び公共の福祉に重大な影響を及ぼすべき異常かつ激甚なものである場合において、当該災害に係る災害応急対策を推進し、国の経済の秩序を維持し、その

他当該災害に係る重要な課題に対応するため特別の必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、閣議にかけて、関係地域の全部又は一部について災害緊急事態の布告を発することができる。

- ② 前項の布告には、その区域、布告を必要とする事態の概要及び布告の効力を発する日時を明示しなければならない。

第109条（緊急措置）

災害緊急事態に際し国の経済の秩序を維持し、及び公共の福祉を確保するため緊急の必要がある場合において、国会が閉会中又は衆議院が解散中であり、かつ、臨時会の召集を決定し、又は参議院の緊急集会を求めてその措置をまいつとまがないときは、内閣は、次の各号に掲げる事項について必要な措置をとるため、政令を制定することができる。

- 一 その供給が特に不足している生活必需物資の配給又は譲渡若しくは引渡しの制限若しくは禁止
- 二 災害応急対策若しくは災害復旧又は国民生活の安定のため必要な物の価格又は役務その他の給付の対価の最高額の決定
- 三 金銭債務の支払（賃金、災害補償の給付金その他の労働関係に基づく金銭債務の支払及びその支払のためにする銀行その他の金融機関の預金等の支払を除く。）の延期及び権利の保存期間の延長（2項以下略）

【公職選挙法】

第57条（繰延投票）

天災その他避けることのできない事故により投票を行うことができないとき又は更に投票を行う必要があるときは、都道府県の選挙管理委員会（市町村の議会の議員又は長の選挙については、市町村の選挙管理委員会）は、更に期日を定めて投票を行わせなければならない。ただし、その期日は、当該選挙管理委員会において、少なくとも五日前に告示しなければならない。（2項略）

《教育環境整備》

【経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約）】

第13条

- 1 この規約の締約国は、教育についてのすべての者の権利を認める。締約国は、教育が人格の完成及び人格の尊厳についての意識の十分な発達を指向し並びに人権及び基本的自由の尊重を強化すべきことに同意する。更に、締約国は、教育が、すべての者に対し、自由な社会に効果的に参加すること、諸国民の間及び人種的、種族的又は宗教的集団の間の理解、寛容及び友好を促進すること並びに平和の維持のための国際連合の活動を助長することを可能にすべきことに同意する。
- 2 この規約の締約国は、1の権利の完全な実現を達成するため、次のことを認める。
 - (a) 初等教育は、義務的なものとし、すべての者に対して無償のものとすること。
 - (b) 種々の形態の中等教育（技術的及び職業的中等教育を含む。）は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、一般的に利用可能であり、かつ、すべての者に対して機会が与えられるものとする。
 - (c) 高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする。
 - (d) 基礎教育は、初等教育を受けなかった者又はその全課程を修了しなかった者のため、できる限り奨励され又は強化されること。（e）すべての段階にわたる学校制度の発展を積極的に追求し、適当な奨学金制度を設立し及び教育職員の物質的条件を不断に改善すること。

（3項以下略）

年 表

【戦後の始動から８０年代まで １９４５年～１９９０年】

- ４５年 ポッドダム宣言受諾。アジア・太平洋戦争終結。
- ４７年 日本国憲法施行。
- ５０年 朝鮮戦争。警察予備隊
- ５１年 サンフランシスコ講和条約・日米安保条約調印。
- ５４年 自衛隊発足。
- ６０年 日米安保条約改定。
- ７２年 沖縄・施政権返還。
- ７５年 サイゴン陥落・ベトナム戦争終結。
- ７８年 防衛協力の指針（旧ガイドライン）。有事立法問題。
- ８２年 中曽根政権成立。「戦後政治の総決算」路線、「不沈空母」発言。
- ８５年 中曽根首相、靖国公式参拝。国会秘密法案・国会提出、廃案。

【自衛隊海外派兵・構造改革等をめぐる展開 １９９０年～２０１２年】

- ９０年 イラク、クウェート侵攻。国連平和協力法案国会提出、廃案。
- ９１年 湾岸戦争。９０億ドル拠出、掃海艇、ペルシャ湾へ派遣。
ソ連崩壊・米ソ冷戦終結。
- ９２年 ＰＫＯ法、自衛隊・カンボジアＰＫＯに派兵。
- ９４年 政治改革（小選挙区制）、北朝鮮核疑惑（朝鮮半島危機）、読売新聞・改憲案。
- ９５年 阪神・淡路大震災。自衛隊・災害派遣。
- ９７年 ガイドライン改定（９７ガイドライン）。
- ９９年 周辺事態法・憲法調査会設置法・盗聴法・国旗国歌法・地方分権一括法など。
- ００年 アメリカ・ブッシュ政権。
- ０１年 小泉純一郎内閣。９・１１事件。アフガン戦争。「テロ」特措法。アラビア海に自衛隊を派兵。
- ０３年 イラク戦争。有事法制（有事３法）・イラク特措法。
- ０４年 陸海空３自衛隊イラク派兵。有事１０案件（国民保護法など）。
- ０５年 衆参両院憲法調査会・報告書。自民党大会・新憲法草案。民主党・憲法提言。
- ０６年 米軍・自衛隊再編合意。第一次安倍晋三内閣。教育基本法改正、防衛省昇格法。
- ０７年 安倍首相「戦後レジームの脱却」を公言。改憲手続法・米軍再編特措法。
参議院選挙・与野党逆転（格差社会批判・護憲世論）。安倍内閣総辞職。
- ０８年 名古屋高裁・イラク派兵違憲判決。自衛隊・イラクから撤退。
- ０９年 アメリカ・オバマ政権。ソマリア派兵・海賊対処法。
総選挙・自民党惨敗（格差社会批判など）、政権交代・民主党政権。
- １１年 東日本大震災・福島原子力発電所事故。自衛隊・災害派遣。憲法審査会始動。
- １２年 自民党・憲法改正草案。尖閣列島国有化・日中関係緊迫へ。
総選挙で民主党惨敗（民主党政権への失望）。政権交代。

【安倍政権の憲法攻撃・「安倍改憲」の展開 2012年～】

- 12年12月 第二次安倍晋三内閣。
- 13年 1月 安倍首相・96条改憲を答弁。
 - 2月 日米首脳会談でTPP参加方向を表明。
 - 7月 参議院選挙で民主党敗北。衆参「ねじれ」解消。
- 11月 国家安全保障会議（NSC）設置法強行。
- 12月 秘密保護法・強行採決。「国家安全保障戦略」・新「防衛計画の大綱」・中期防衛力整備計画
- 14年 1月 安倍首相・「集団的自衛権」行使容認に言及。
 - 4月 武器輸出三原則廃止・防衛装備輸出三原則に移行。
 - 5月 安保法制懇・報告書。安倍首相、「政府の基本的方向性」。政府・与党協議開始。
 - 6月 改憲手続法改正・改憲国民投票凍結解除。
 - 7月 閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」。集団的自衛権限定容認へ憲法解釈を変更。
- 12月 総選挙。与党3分の2を超える議席を確保。第三次安倍晋三内閣。
- 15年 1月 宇宙基本計画。軍事利用に道筋。
 - 4月 ガイドライン改定（15ガイドライン）。日米共同文書。
 - 5月 政府・安保法制（戦争法案）を国会提出。反対運動・世論が国会と法案を包囲。
 - 9月 安保法制（戦争法案）、参議院で強行採決。
市民運動（市民連合）と野党4党（民進・共産・社民・生活＝自由）の協力・共闘の前進。
- 16年 5月 盗聴拡大法、強行採決。
 - 6月 英国国民投票・EU離脱多数。キャメロン首相、辞職。
 - 7月 参議院選挙。改憲政党、総議席の3分の2を確保。市民と野党の共闘の前進
- 11月 米大統領選挙・トランプ氏当選。南スーダンPKOに駆けつけ警護等の任務化。
- 17年 2月 南スーダンPKO日報隠ぺい問題。政府・南スーダンPKO撤収を表明（3月）。
森友問題・加計問題、問題化
 - 5月 安倍首相。「9条2項維持・自衛隊明記」改憲を提唱。南スーダンPKO撤収。
 - 6月 共謀罪法案、「中間報告」で審議を打ち切り強行採決。
 - 7月 都議会議員選挙、自民党・歴史的敗北。森友・加計などの政権批判
- 10月 総選挙。与党3分2超議席を維持。第四次安倍晋三内閣。希望＝敗北、公明・維新＝後退。
- 18年 2月 裁量労働・データねつ造発覚。
 - 3月 森友・文書改ざん発覚。北朝鮮問題で、南北首脳会談、米朝首脳会談へ。
自民党憲法改正推進本部。改憲「4項目」の集約を強行。
 - 4月 イラク派兵・日報隠ぺい発覚。加計・「首相案件」発覚。

お わ り に

本意見書では、自民党憲法改正推進本部において議論が集約された改憲素案について、検討を加えてきた。

9条の2の追加は、米軍と一体化した攻撃型・外征型の「軍隊」への変容を遂げている自衛隊を憲法に明記し（Ⅲ）、「必要な自衛の措置」として安保法制を超越した「フルスペックの集団的自衛権」や軍事行動を認めるものである（Ⅱ）。このような9条改憲が、憲法9条1項2項の空洞化、死文化を引き起こすことは自明と言わねばならない（Ⅰ）。

他の3項目は、「改憲土俵」に他会派を引き込むために、本質論を捨象したまま「抱き合わせ」にされたもので、そのこと自体が立憲主義を蹂躪する。また、緊急事態条項での政府への権限の集中、「道州制」に通じる「基礎的」「広域」の地方公共団体の定義づけ、国にとっての教育の役割の明記など、「自民党憲法改正草案」と通底する国家主義的色彩が露骨に現れたものでもある（Ⅳ）。

このような「安倍改憲」はどれ一つとして国民から求められたものではなく、国民の自由や権利を制約するものであって平和な暮らしを保障するものではない。

にもかかわらず、自民党は「自衛隊を明記してもなにも変わらない」などと虚言を弄し、憲法改正原案としての国会提出と国民への発議に踏み切ろうとしている。

万が一、「安倍改憲」が発議されたら、改憲に傾斜した改憲手続法のもとで、財界は資金力にものを言わせて9条改憲実現への世論誘導をはかるだろう。そして、国民の多くが、「なにも変わらない」「災害救助にあたっている自衛隊員に感謝するため」と信じて投票したとしても、9条改憲が生み出す事態は変わらない。

これでは、国民を欺いた「改憲のかすめとり」以外のなにもものでもない。

憲法改正原案提出の要件は、衆議院なら議員100名、参議院なら議員50名の賛成であるから、自民党単独でも提出できる理屈ではある。だが、発議には「各議院の総議員の3分の2以上の賛成」（憲法96条）が必要であるため、「改憲会派」を抱き込んだうえで提出せざるを得ない。

あれこれの「抱き合わせ項目」が組み込まれているのはそのためである。

あえて問いかけてたい。

問題が噴出して政治批判が強まっているいま、「安倍改憲」の改憲素案が国会に提出されることが、国民の政治への信頼を回復するものになるか。「抱き合わせ・抱き込みとかすめとりによる改憲」を許すことが、この国の未来を切り開くものになるか。

自由法曹団と団員弁護士は、自民党改憲素案が国会に提出されず、「安倍改憲」が未然のうちに封殺されることを強く要求するとともに、そのために全力を尽くす決意を表明して、本意見書の結びとする。

本意見書は、「憲法・平和」「選挙制度」「教育」「災害対策」などの分野での自由法曹団の活動と改憲阻止対策本部の論議を踏まえ、対策本部メンバーが取りまとめた。Ⅰ＝吉田健一、Ⅱ＝田中隆、Ⅲ＝松島暁、Ⅳ・1とⅣの総括＝山口真美、Ⅳ・2＝森孝博、Ⅳ・3＝尾崎彰俊、Ⅳ・4＝山添健之がそれぞれのパートを担当し、編集にあたった田中が資料・「発表にあたって」「おわりに」を付している。

それぞれの分野での自由法曹団の活動は、ホームページをご参照いただきたい。

URL <http://www.jlaf.jp/>

緊急意見書

「安倍改憲」は戦争への道

—— 自民党改憲素案を批判する

2018年 4月12日

編集 自由法曹団・改憲阻止対策本部

発行 自由法曹団

〒112-0014 東京都文京区関口1-8-6

メゾン文京関口Ⅱ202号

Tel TEL03-5227-8255 Fax 03-5227-8257

URL <http://www.jlaf.jp/>
