

平和条項の軌跡と現状に関する一考察

平成18年度

三重大学大学院人文社会科学研究科

社会科学専攻 105M251

安積倫子

修士論文

平和条項の軌跡と現状に関する一考察

三重大学大学院人文社会科学研究科
社会科学専攻
地域行政政策専修

105M251 安積倫子

目次

はじめに

第1章 平和憲法成立の経緯

- 第1節 ポツダム宣言受諾
- 第2節 戦争放棄の意図
- 第3節 制憲過程における修正作業
- 第4節 政党、その他民間私案の考察

第2章 9条解釈・運用の変遷

- 第1節 最初の憲法9条解釈
- 第2節 主権回復と日米安保条約
- 第3節 日米安保条約改定
- 第4節 沖縄返還
- 第5節 旧ガイドライン制定
- 第6節 経済界の要請

第3章 今日的9条論の展開

- 第1節 新ガイドライン
- 第2節 周辺事態法
- 第3節 テロ対策特別措置法
- 第4節 イラク特別措置法

第4章 現在の状況

- 第1節 有事法制の検証
- 第2節 政党の改憲構想

おわりに

はじめに

近年、憲法改正議論が以前にも増して盛んになってきた。1946年に制定されてから半世紀以上、一度も改正されることがなかった日本国憲法であるが、今日、憲法改正が現実味を帯びてきた。2000年以降、国会に憲法調査会が設置され、政党、経済界など、それぞれで議論され、改憲構想もたびたび出されている。日本国憲法制定以降、議論の的となり続けているのは、非武装平和主義を掲げた第9条の改正である。憲法9条の下で自衛隊が創設されて以来、条文こそ変更されていないが、自衛隊の活動について、憲法9条はそれぞれの時代ごとにその解釈を変更してきた。憲法9条がある限り、何らかの制約が課せられる。

安倍晋三首相は2006年9月29日の就任後初の所信表明演説で、憲法解釈上、政府が禁じている集団的自衛権の行使について「いかなる場合が憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するのか、個別具体的な例に即し、よく研究する」とした。今すぐに憲法改正というのは不可能である。そこで、日本国憲法の枠内で集団的自衛権の行使が可能かどうか研究してみるのである。その結果は次の3通り考えられる。①集団的自衛権の行使は可能、②集団的自衛権の行使はある一定の条件の下で可能、③集団的自衛権の行使は不可能のいずれかであろう。①の場合は、とりあえず、9条を改正しないまま、自衛隊を使って集団的自衛権を行使する。②の場合は、9条は改正しないままであるが、その許される条件の下で自衛隊を使って集団的自衛権を行使する。③の場合は、どのような条件の下でも集団的自衛権は行使できないことになるので、現行憲法の第9条を変更することになるだろう。いずれの場合も、集団的自衛権は行使されることになる。

では、なぜ今、集団的自衛権の行使が必要なのか。集団的自衛権の行使によって得られるものは何なのか。本稿では、このことを念頭において、まず、第1章で日本国憲法誕生の背景と平和条項の挿入について、関係者の意図を検討し、平和条項の役割を考える。次に、第2章、第3章では、日本国憲法成立以降、第9条がどのように扱われてきたか、冷戦期とポスト冷戦期において改憲論がどのように変化したかを検討する。そして、第4章では、武力攻撃事態法、国民保護法を中心にアメリカにおける9.11事件以降急速に整備された有事法制の批判的検討を行い、政党の改憲構想を読み解くことで現在の憲法改正論の問題点を考察し、最後に平和主義の展望を考えたい。

第1章 平和憲法成立の経緯

第1節 ポツダム宣言受諾

第二次世界大戦は日本がポツダム宣言を受諾したことによって終結した。この宣言は、1945年7月17日から開催されたポツダム会談の最中に日本に向けて発表されたものである。

アメリカには、戦争を早期に終わらせるための3つのカギがあった。一つ目は、日本の天皇制容認、二つ目は、原爆の日本への実践使用、そして三つ目に、ソ連による対日参戦である。¹

(1) 日本の天皇制容認

アメリカ国内では、日本の降伏をめぐって、天皇制の存続を保証することで早期の対日講和を実現しようとする「ソフト・ピース派」と無条件降伏を主張する「ハード・ピース派」が対立していた。「ソフト・ピース派」は、日本の軍事的敗勢が誰の目にも明らかになっている今、不必要な流血なしに日本に終戦を決意させ、外地に駐留する日本軍を平和のうちに復員させるためには、日本の軍部強硬派が戦争継続の根拠とする「国体の護持」をアメリカ側が配慮することが必要であり、効果的であると考えていた。一方、「ハード・ピース派」は日本と並ぶ宿敵ドイツに、無条件降伏を要求しつづけ、目的を達成した今、もう一つの相手である日本に対して、この段階で「無条件降伏」の旗をこちら側から下ろすのは公平でない、とする主張であった。また、パールハーバーでの日本軍の奇襲、フィリピンで起きた米比軍捕虜への虐待、硫黄島や沖縄をめぐる攻略戦での日本軍の死を恐れぬ抵抗、一人一殺の特攻戦術による米軍の大きな被害などが背景となって、アメリカ国民の間にも日本への根強い反感があった。²1945年6月のギャラップ世論調査によると、天皇の処刑を是とするものが30%、天皇を投獄する、または現在の地位から追放すべし、とするものが20%を占めており、米国人の半数が昭和天皇に対して敵対的な態度をとっていた。日本を占領する連合国軍の権威に従属する形であっても、天皇の地位を戦後も存続させてもよい、とするものは、国民全体の7%にすぎなかった。³

(2) 原爆の日本に対する実践使用

アメリカでは、原子爆弾の開発が進められていた。原子爆弾を日本に対して実践使用することは、原爆投下の直前まで戦争終結のための手段の一つでしかなかった。科学者の委員会が1945年7月に発表した報告書では、原爆は、実践で使うのではなく、示威（デモン

¹ 仲晃『黙殺 ポツダム宣言の真実と日本の運命 [上]』、2000年、日本放送出版協会、300頁。

² 同上、227-229頁。

³ 同上、164頁。

ストレーション) 実験で威力を示すべきだと述べられている。そして、国連のすべての国の代表を招いて、砂漠または不毛の島で実験を行えば、この兵器を日本に対して使用することをアメリカの世論が認めるかどうか判断できるだろう、と指摘していた。⁴

(3) ソ連による対日参戦

日本の敗戦が濃厚となった 1945 年 2 月、クリミア半島南端の都市ヤルタで会談が行われた。参加したのはローズヴェルト (アメリカ)、チャーチル (イギリス)、スターリン (ソ連) で、アメリカ、イギリス、フランス、ソ連による敗戦ドイツの 4 国管理、ドイツ戦犯の裁判、ドイツの非武装化、ポーランドとユーゴの新政権樹立などが話し合われた。これと併せてアメリカとソ連の間で秘密協定が交わされた。ドイツ降伏後、3 ヶ月以内にソ連が対日参戦することと、その代償として、当時日本領であった南樺太と千島列島の取得、大連港でのソ連優先権、旅順港のソ連租借権などが約束された。⁵ 激しさを増していく日本軍の抵抗のため、アメリカの損害を最小限に抑えたいローズヴェルトは本土上陸作戦を成功させるためには、関東軍を満州にひきつけておく必要があった。そこで、日本と中立条約を結んでいたソ連の参戦が有効であると考えた。そして、アメリカ側の意図を知ったスターリンは樺太の南部や千島の割譲などを要求し、この秘密協定が成立したのである。

ポツダム会談は、連合国の主要 3 ヶ国首脳トルーマン (アメリカ)、チャーチル (イギリス)、スターリン (ソ連) によってヨーロッパの戦後処理を話し合うために開かれた。しかし、戦後ヨーロッパの再建のあり方をめぐって、民族の自決と民主主義の原則をふりかざすアメリカ、イギリスと、社会主義勢力圏の東欧、中欧への拡大を進めようとするソ連の利害が鋭く対立した。

トルーマン大統領は、ポツダムに発つ前、陸軍長官のスティムソンが中心となって作成したポツダム宣言の草案を受け取っていた。それは、アメリカ、イギリス、ソ連、中国の 4 カ国共同宣言であり、降伏後の日本については「立憲君主制」が明記されており、天皇制存続の含みを残していた。天皇制存続を約束することで、日本政府が降伏を受け入れ、戦争被害を拡大させないですむという期待があった。しかし、ポツダム会談開始の直前に、トルーマン米大統領は最初の原爆実験成功の知らせを受ける。そして、会談開始 5 日後の 7 月 21 日に受け取った原爆実験の詳細な報告書で、8 月中旬を目標としていたソ連の満州進撃よりも先に原爆投下が可能であることがわかった。これでソ連の力なしでも日本を降伏させることができる。スターリンは会談で社会主義の祖国として、自分の国を守るために国境の外に衛星国をつくってソ連の勢力を認めさせるといふ、力の外交を強く主張して頑なな態度をとり続けており、戦争終了後、アジアでも同じ要求をしてくるのではないかという恐れがあった。そこで、トルーマンはソ連をポツダム宣言の参加国リストから外した

⁴ 仲晃『黙殺 ポツダム宣言の真実と日本の運命 [下]』、2000 年、日本放送出版協会、70 頁。

⁵ 同上、59 頁。

のである。

こうして、日本に対する最後通告となるポツダム宣言が7月26日、発表された。13項目からなる宣言は、戦争終結の機会を与える1項で「吾等合衆国大統領、中華民国政府主席及「グレート・ブリテン」国総理大臣は」となっており、ソ連は除外されていることがわかる。そして、軍国主義勢力が世界から駆逐されるまでは平和、安全および正義の新秩序が生じないとして、軍国主義勢力の除去が求められ(6項)、日本国の戦争遂行能力が破砕されたことが確認できるまで、連合国が占領する(7項)こと、日本国軍隊は完全に武装解除され(9項)、一切の戦争犯罪人に対して厳重な処罰を加え、民主主義的傾向の復活強化に対する一切の障礙を除去し、言論、宗教および思想の自由ならびに基本的人権の尊重を確立する(10項)ことなどの条件が示されている。⁶しかし、天皇制存続については触れられていなかった。前任のローズヴェルトの急死によって、突然大統領となったトルーマンには、天皇を敵視する世論の流れを変えるために行動を起こすことは考えられず、その能力もなかった。⁷

宣言の最後のページにある署名はすべてトルーマンの筆跡である。チャーチルはイギリス国内の選挙の開票のため帰国しており、会談に参加していなかった蒋介石は電報で宣言に同意した。トルーマンがいかにソ連とのタイムレースを意識していたかがわかる。

このポツダム宣言に対して、当面意思表示をせず、事態を見極めるべきだという結論を出した鈴木貫太郎首相は、7月28日の記者会見で、「この宣言は重視する要なきものと思う」と語ったが、これを新聞各紙が政府はポツダム宣言を「黙殺」とすると報道した。そして、これをポツダム宣言の拒否と判断したアメリカ側は1945年8月6日、広島に世界最初の原子爆弾を投下し、3日後の8月9日には2つ目の原子爆弾を長崎に投下した。また、8月8日にはソ連が日本に対して宣戦布告を行い、翌日参戦している。

日本政府は、ポツダム宣言発表時、宣言に参加していなかったソ連が仲介役となって連合国と和平交渉ができることを期待したが、ソ連の参戦でそれが不可能であることがわかった。そして、とうとう長崎に原爆が落とされた8月9日、昭和天皇が出席して御前会議が開かれた。これは旧憲法にも定められていない超憲法的機関である。この結果を受け、翌日、政府は「対本邦共同宣言に挙げられたる条件中には天皇の国家統治の大権を変更するの要求を包含し居らざることの了解の下に」⁸ポツダム宣言を受諾すると、中立国を通じて連合国に打診した。日本政府がこだわったのは最後まで「国体護持」であった。

日本政府の申し入れに対する連合国側の回答は、「降伏の時より天皇及日本国政府の国家統治の権限は…連合軍最高司令官の制限の下に置かるるものとす」「最終的の日本国の政府の形態は…日本国国民の自由に表明する意思により決定せらるべきものとす」⁹となってお

⁶ 塩田庄兵衛 他『戦後史資料集』、1984年、新日本出版社、164・165頁。

⁷ 仲、前掲・注(1)、165頁。

⁸ 塩田、前掲・注(6)、166頁。

⁹ 同上、166・167頁。

り、天皇制存続を容認していると解釈できる。このようになったのは、アメリカの陸軍長官スティムソンが、太平洋戦争の“幕引き”に天皇の権威を利用するのがアメリカの国益に合致する、とトルーマン大統領の説得にかかったからである。スティムソンは各地に駐留を続けている数百万人の日本軍に武装解除を命じる権限を持ち、平和的な終戦を実現できるのは天皇だけであると考えていた。また、戦争が長引けば長引くほど、太平洋戦争に“駆け込み参戦”したソ連の役割が増大することも指摘した。¹⁰

日本政府は8月14日、再び御前会議を開いてようやく正式にポツダム宣言受諾を決定し、戦争終結を迎えた。以後、日本はアメリカを中心とする連合国に占領統治されることとなる。

第2節 戦争放棄条項の意図

日本国憲法は1946年11月3日に公布され、翌年の5月3日に施行された。その特徴の一つとして、現在でも議論の対象となっており、多くの研究がなされている戦争放棄条項がある。日本国憲法は第9条1項で戦争放棄を、2項で戦力不保持を明記している。では、この戦争放棄条項は、なぜ、そしてどのようにして誕生したのだろうか。

実は、第9条の制定は第1条の象徴天皇制と深く関係している。そこで、第9条の発案者が誰であるかを考え、象徴天皇制と戦争放棄条項の関係を明らかにしていく。

憲法9条は誰によって、何を意図して発案されたのかについては、様々な学説があるが、代表的なものとして幣原説、マッカーサー説、幣原・マッカーサー意気投合説、ケーデイス・ホイットニー共同発案説がある。¹¹

(1) 幣原説

幣原説は、マッカーサーの1951年5月5日の上院軍事外交合同委員会の聴聞会における、1962年12月10日付の内閣憲法調査会の高柳賢三会長の書簡に対する回答、1946年に発行された自らの『回想録』が根拠となっている。『回想録』によると、「首相は、新憲法が最終的に成立する際に、いわゆる非戦条項を含めることを提案」し、「憲法を日本にいかなる軍事機構—どんな種類の軍事機構—をも禁じるようなもの」にすることで、「旧軍部はいつかまた権力を握ることができることになる手段を剥奪され」、また、「世界の諸国は日本が再び戦争を行う意思を決して持たないことを知る」、そして「日本に残されている資源」を「すべて、経済を活性化させるのに使う」ことができる、という考えを幣原が述べたと記述されている。

また、民政局長のホイットニーも、マッカーサーの伝記において、戦争放棄条項は、幣

¹⁰ 仲、前掲・注(4)、246頁。

¹¹ 西修『日本国憲法成立過程の研究』、2004年、成文堂、219-226頁。本文の(1)～(4)はいずれも西に拠っている。

原首相の発案によるものだったと明記しており、幣原みずからの著『外交 50 年』においても「戦争を放棄し、軍備を全廃して、どこまでも民主主義に徹しなければならん」という考えを述べている。

(2) マッカーサー説

マッカーサー説は、日本政府が総司令部へ提出した『憲法改正要綱』（松本案）を総司令部側が峻拒し、逆に総司令部案を日本政府側に提示してきたのであるが、その中に戦争放棄条項を見たことから、マッカーサーを発案者とみる。

幣原内閣の下で、国务大臣として、憲法問題調査委員会委員長を務め、『憲法改正要項』（松本案）をまとめた松本蒸治は、「私の改正案には、もちろん軍というものはあつた。それについて特に説明書¹²を出したのですが、その説明書は幣原さんその他閣僚みんなの御賛成で出したものなのです」「軍の廃止は最初向こうから押し付けてきたので、それをこちらの意思で何か軍の廃止をしたいからと言つたからマッカーサーがそういうことを書いたのだといわれるのは、前後全く転倒している。はなはだしい間違いだ」と証言している。

また、幣原内閣の厚生大臣であつた芦田均もこの説をとっている。『芦田均日記』によると、「マッカーサー元帥は、総司令部案のうち、基本条項（ベーシック・フォームズ）は天皇と戦争放棄の条項にあり、特に後者に関し、日本が国策遂行のためにするような戦争を放棄すると声明し、世界の平和実現に向けて日本はモラル・リーダーシップを握るべきだ」と語ったのに対し、幣原首相が「リーダーシップというが、おそらく誰も追従者（フォロアーズ）とはならないだろうと述べた点から、もし、自身が最初に言い出したのなら、このような発言をするはずがない、とみている。

(3) 幣原・マッカーサー意気投合説

幣原首相の秘書官だつた岸倉松は、「幣原首相は第 9 条の条項にはなんら関係していなかつたのであり、同条項を憲法の草案にそう入するということは幣原首相の関知せざるところであつたことは明瞭である」が、「幣原首相の戦争放棄の悲願はマッカーサー元帥を深く感動させ、それが契機となつて第 9 条が総司令部案に規定されることとなつた」、と証言しており、これと同趣旨の発言が、外務大臣だつた吉田茂、法制局次長の佐藤達夫らにもみられる。これらのことから、幣原首相の非戦思想がマッカーサーの賛同を生み出し、意気投合して戦争放棄条項に昇華した、と考えられている。

(4) ケーディス・ホイットニー共同発案説

この説を唱える、アメリカにおける日本国憲法成立史研究の第一人者、セオドア・マクリー教授は、民政局次長のケーディスが、「天皇が戦争放棄の詔勅を発するということが可能であれば、「日本の国際的イメージを変え、ポツダム宣言の履行にも役立つかもしれない」と提案し、民政局長のホイットニーが幣原首相に伝えた、という事実を重くみている。そうすると、ケーディス、ホイットニー、幣原、マッカーサーという経路になると推測で

¹² 『憲法中陸海軍ニ関スル規定ノ変更ニ付テ』。『憲法改正要綱』とともに、要綱全体に関する説明書とは別に、総司令部に提出されたものである。

きる。

以上のように様々な学説が展開されているが、確たる資料が残されていない現状にかんがみれば、その発案者を特定することは至難の業であるといわなければならない。¹³

しかし、問われているのは「戦争放棄条項を憲法条項にしたのは誰か」であって「戦争放棄の構想の発案者は誰か」ではない、という見方がある。古関彰一は、「幣原はあくまで今後の日本のあるべき姿、つまり『理想論』を述べた」のであって、「戦争放棄という『理想』を『現実』に、『構想』を『憲法』に、質的転換をなさしめたのはマッカーサーであったと考えざるを得ないだろう」と述べている。¹⁴

では、なぜ、マッカーサーは戦争放棄を憲法の条文として盛り込まなければならなかったのだろうか。マッカーサーにはどうしても憲法でなければならない焦眉の必然性があった。¹⁵その意図として政治戦略と軍事戦略が考えられる。

(1) 政治戦略

まず、マッカーサーの政治的戦略であるが、降伏後におけるアメリカの初期対日方針に「最高司令官ハ米国ノ目的達成ヲ満足ニ促進スル限リニオイテハ天皇ヲ含ム日本政府機関及諸機関ヲ通ジテソノ権力ヲ行使スベシ」¹⁶とあるように、マッカーサーを中心とする GHQ は天皇を利用した間接的な占領政策を計画していた。天皇を利用することで日本の占領政策をスムーズに行おうとしたのである。そのためには、天皇制を存続させる必要があった。マッカーサーは憲法改正作業を急いだ。極東委員会の存在が急がせたのである。極東委員会が開始されるとマッカーサーは憲法構想に介入できなくなる可能性がある。また、当時、日本が侵略行為を行った原因は天皇制にあるとし、天皇を戦争犯罪人として処罰し、天皇制を廃止すべきだと考える国が数多くあった。イギリス連邦構成国のオーストラリアは天皇を戦犯リストに加えて連合国戦争犯罪委員会に提出していた。極東委員会が開始されると、天皇制の存続は危うくなる。極東委員会が活動を開始する 1946 年 2 月 26 日までに憲法改正を形にしておかなければならなかった。しかも、天皇制を保障する憲法改正草案は極東委員会に承認される必要がある。そこで、できるだけ早く戦争放棄を世界に声明し、日本はもう戦争をしないという決心を示して外国の信用を得ようとした。戦争放棄と象徴としての天皇を憲法に盛り込むことで、諸外国に反対されることなく天皇制存続へ踏み切れると考えたのである。よって、戦争放棄条項は天皇の戦犯問題と一対のものと解することができ¹⁷、天皇の地位と密接な関係があるといえる。¹⁸

(2) 軍事戦略

¹³ 西、前掲・注(11)、227 頁。

¹⁴ 古関彰一『「平和国家」日本の再検討』、2002 年、岩波書店、7-9 頁。

¹⁵ 同上、8 頁。

¹⁶ 塩田、前掲・注(6)、199 頁。

¹⁷ 古関、前掲・注(14)、15 頁。

¹⁸ 同上、16 頁。

マッカーサーの意図した軍事戦略は、沖縄の要塞化である。沖縄には、1951 年、日本が独立を回復した後も、日本政府の行政権は及ばず、1972 年までアメリカの占領下にあった。この間の流れについては、後述する。ヤルタ協定以降、徐々にソ連との溝を深めていったアメリカにとって、ソ連共産圏を拡大させないためにも沖縄は地理的条件に富んだ場所であった。マッカーサーは、憲法施行 1 ヶ月後、外国人記者を前に「沖縄はわれわれの天然の国境である」と述べたと言われているほどである。¹⁹そこに軍事基地を設けることはアメリカにとって重大な意義がある。そして、沖縄にアメリカ軍基地があれば、日本が軍隊を保持していなくても、日本本土における安全保障に対する不安も解消される。日本を非武装とすることで、沖縄の軍事基地化が可能となった。

第 3 節 制憲過程における修正作業

日本国憲法成立に向けて、敗戦後のかなり早い段階から準備が進められていた。1945 年 10 月、政府は松本内務大臣を委員長とする憲法問題調査委員会を設置した。そこから、政党をはじめとする、さまざまなところで憲法問題について議論がなされ、憲法に関する私案・要綱も数多く発表された。これについては後述する。そんな中、1946 年 2 月 1 日、毎日新聞が「憲法問題調査委員会私案」（松本案）なるものをスクープした。これは民主化には程遠い改正案であったため、マッカーサーはこれを知ると、総司令部自らが改正案を起草するよう命令した。その際、マッカーサーは自分の考えを記したメモを渡した。「マッカーサー・ノート」と言われるものである。そこに書かれていたのは天皇制の存続、戦争の放棄、封建制の廃止などであった。GHQ はこれに基づいた憲法草案（マッカーサー草案）を日本政府に公布し、日本側もこの草案に沿う憲法改正方針を決定した。そして、日本国憲法が国民に公布される 1946 年 11 月 3 日まで、日本政府と GHQ、極東委員会で修正、交渉が繰り返されていった。

第 90 回帝国議会に提出された帝国憲法改正案は、芦田均を委員長とする特別委員会に審議を付託された。特別委員会における審議の後、修正案懇談の為の小委員会が設けられ、13 回の会合の後、特別委員会が再開され、採決が行われた。1946 年 7 月 25 日から開始された小委員会における数多くの修正の中で、特に注目され、様々な議論が行われているものの一つとして、戦争放棄に関する修正が挙げられる。委員長を務めた芦田均によるものであるが、一般的に芦田修正とは、第 1 項に「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、」、第 2 項に「前項の目的を達するため、」という文言を挿入したことを指す。では、何を意図してこの修正を加えたのだろうか。

第 1 項については、戦争放棄条項の本体について、いかにもそれがやむを得ず戦争を放棄するような感じで自主性に乏しいということがかねがね言われており、そのような感じ

¹⁹ 同上、17 頁。

を払拭して文章の調子を高くしたいという発言があった²⁰ことから、この修正がなされたと考えられる。また、芦田自身も、小委員会の審議終了後の特別委員会において、審議結果の報告を行った際、第9条の修正について、「法第9条ニ於イテ…文字ヲ挿入シタノハ戦争放棄、軍備撤廃ヲ決意スルニ至ツタ動機ガ専ラ人類ノ和協、世界平和ノ念願ニ出発スル趣旨ヲ明カニセントシタモノデアリマス。第二章ノ規定スル精神ハ人類進歩ノ過程ニ於イテ明カニ一新期ヲ画スルモノデアリマシテ、我等ガ之ヲ中外ニ宣言スルニ当リ、日本国民ガ他ノ列強ニ先駆ケテ正義ト秩序ヲ基調トスル平和ノ世界ヲ創造スル熱意アルコトヲ的確ニ表明セントスル趣旨デアリマス。」²¹と述べている。

問題は、第2項である。戦争放棄条項は、マッカーサー・ノートに直接の淵源を求めることができる。²²マッカーサー・ノートの第2原則には、「国家の主権的権利としての戦争を廃棄する。日本は、紛争解決のための手段としての戦争、および自己の安全を保持するための手段としてのそれをも、放棄する。日本はその防衛と保護を、今や世界を動かしつつある崇高な理想に委ねる。」「いかなる日本陸海空軍も決して許されないし、いかなる交戦者の権利も日本軍には決して与えられない。」²³とあり、ここでは「紛争解決のための手段としての戦争」だけでなく、「自己の安全を保持するための手段としての戦争」、つまり自衛戦争をも禁じていたと考えられる。

小委員会による修正前の案では、第2項は「陸海空軍その他の戦力は、これを保持してはならない。国の交戦権は、これを認めない。」とあったのだが、「前項の目的を達するため、」という字句の挿入によって、自衛のための戦力であれば、保持することができるという解釈が可能になった。本当にこのような解釈を意図していたのだろうか。

芦田は後に、1957年12月5日の憲法調査会第七回総会において、「私は第九条の辞句が原案のままではわが国の防衛力を奪う結果となることを憂慮いたしましたのであります。…『前項の目的を達するため』という辞句を挿入することによって、原案では無条件に戦力を保有しないとあったものが、一定の条件のもとに武力を持たないということになります。日本は無条件に武力を捨てるものではないということは明白であります。」²⁴と述べている。この憲法調査会は1957年8月、内閣に設置されたものである。安保改定の大混乱の中で全面的な憲法改正案の作成を期待された発足したものであったが、社会党、民社党、参加を要請された改憲に批判的な学識者の多くが参加を拒否し、1958年の衆議院総選挙および1959年の参議院総選挙において自民党が改憲に必要な3分の2の議席を確保できなかったという背景から当時の池田内閣は、憲法改正問題についても「低姿勢」を示し、これが憲法調査会の審議にも反映され、最終報告書は改正論と改正不要論を併記した。²⁵

²⁰ 佐藤達夫、佐藤功（補訂）『日本国憲法成立史 第四巻』、1994年、有斐閣、746頁。

²¹ 同上、789頁。

²² 西、前掲・注(11)、234-235頁。

²³ 塩田、前掲・注(6)、307頁。

²⁴ 佐藤、前掲・注(20)、790頁。

²⁵ 佐藤功「憲法改正論の系譜と現状」、『ジュリスト 日本国憲法—30年の軌跡と展望』、

しかし、小委員会に出席していた佐藤達夫の8月1日付のメモには『正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し』という文字は第一項にも第二項にも書くべきなのだが、その繰り返しを避けて、第二項に『前項の目的を達するため』と書く。第一項も第二項も日本国民の世界平和への願望を現すものであり、それがこの修正の意図である」²⁶と記されており、1995年9月に公開された小委員会の秘密議事録にも同様の記述が見られる。²⁷

また、佐藤達夫は「小委員会の場面では（「芦田修正」の第二項が自衛のための武力の保持を可能にするのではないかという問題は）積極的に、速記に出すような形での議論は出なかったように思っております。…司令部はこういう条文があると、前項の目的云々を手がかりとして、自衛のために再軍備をするという魂胆があつての修正ではないかというふうに誤解しやしませんか、ということを芦田先生のところに耳打ちに私は参った覚えが一つあるのであります。芦田先生は笑ってお答えになりませんでした」²⁸と口述している。さらに、第4回小委員会において、芦田は1項と2項を入れ替えて提案しており、これに疑問を投げかける形で、金森国務大臣が「将来国際連合との関係において第二項の戦力を保持しないということについてはいろいろ考うべき点が残っているのではないか。そこで建前を第一項と第二項として、非常に永久性のはっきりしているところを第一項に持っていく。原案はこういう考え方である。」と答弁していることから、金森は自衛権放棄とならない解釈が可能な規定を考えていたことがわかり、「芦田修正」は「金森修正」ではなかったか、という疑問もある。²⁹様々な見解がある中で、芦田がこの時期に自衛のためであれば、軍隊保持を可能にするための解釈を固めていたのか、あるいは、あくまで非武装と解釈していたのか、その真意は霧の中にあるといわなければならない。³⁰

では、「芦田修正」に対する極東委員会の反応はどうであったか。西修は、芦田修正と文民条項が密接不可分の関係にあり、両者を切り離して解釈することは、少なくとも憲法の成立経緯の観点からは、間違いである、と考える。³¹

修正後の極東委員会において、まず、ソ連が文民条項の欠落を問題とした。そして中国代表のS・H・タンは「衆議院において修正され、九条一項で特定された目的以外の目的で陸海空軍の保持を実質的に許すという解釈を認めている」ことを指摘した。これにより、イギリス代表は、多様な解釈が可能で曖昧だという点で最悪の事例と評し、カナダ代表、オーストラリア代表も文民条項の必要性を強く主張した。³²

そこで極東委員会は、「内閣総理大臣その他の国務大臣は **civilian** でなければならない」

1977年、有斐閣、46-47頁。

²⁶ 同上、789頁。

²⁷ 古関、前掲・注(14)、38頁。

²⁸ 同上、791頁。

²⁹ 古関彰一『新憲法の誕生』、1995年、中央公論新社、303-305頁。

³⁰ 西、前掲・注(11)、287頁。

³¹ 同上、318頁。

³² 古関、前掲・注(29)、309-314頁。

という文言を加えるよう、GHQ を通じて日本側に要求した。この *civilian* をどう解するかであるが、日本政府は *civilian* について「これを字義どおり『非軍人』としたのでは第九条の関係からいっても法文として意味をなさないということからいろいろ苦慮した結果、先方の意図は当時協力に実施されていた公職追放の考え方の一種の延長であろうと推測して、職業軍人の経歴を有するものを排除する意味で」「武官の経歴を有しないもの」³³とし、第66条に加えた。

ここで、西は、「研究の結果、シビリアンを『武官の経歴を有しない人』とい解するに至ったとすれば、明らかに間違った研究結果といわざるを得ない。なぜならば、シビリアンは『現在、軍人でない者』と解すべきで、これが世界に通用する、ごく常識的な解釈だからである。」よって、極東委員会では芦田修正を自衛のためならば、陸海空軍その他の戦力は保持し得るというように解釈し、軍人の出現を想定した上で現役の武官を大臣職につけないようにするために、文民条項の導入が強く要求され、実現した、³⁴と述べている。

確かに、*civilian* は（軍人に対して）一般市民、民間人、非戦闘員など立場上のものを意味しており、職歴や思想は関係ない。しかし、かつて日本の侵略を受けた国も存在する極東委員会において、日本の再軍備化を想定し、許容していたとは考えにくい。芦田修正によって芦田が後に主張する解釈が出てくる可能性が議論され、極東委員会はこの可能性を封じるためにだめ押しとして文民条項の挿入を要求した³⁵と考えられ、日本国憲法の成立過程から再軍備化を肯定するのは難しいと思われる。

文民条項は極東委員会の強い要請によって、日本国憲法に挿入された。この点では、戦争放棄・戦力不保持条項と同様に「押し付けられた」ものであるといえる。しかし、文民条項に関しては、「押し付けられた」ものであるために無効であるとか、改正すべきである、ということ言われていない。同じ軍や戦力に関する規定であるのに、一方は、「押し付けられた」から無効であり、改正すべきだ、という議論があり、もう一方にはない。両者の違いは、軍を否定しているか、前提としているか、という点である。軍隊の保持を禁止している第9条は改正すべきだといわれ、軍隊を前提として「内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない」ことを規定した第66条はそうはならない。戦力不保持を謳っている第9条を改正したい者にとっては、文民条項が必要だからである。押し付けられたかどうかは結局、それを好むか、好まないか、という個人の主観に依拠するものでしかない。「押し付けられた」憲法であるということが第9条を改正する根拠とはならないだろう。

第4節 政党、その他の民間私案の考察

³³ 佐藤、前掲・注(20)、921頁。

³⁴ 西、前掲・注(11)、314、317-318頁。

³⁵ 古関、前掲・注(29)、318頁。

第4節 政党、その他の民間私案の考察

憲法問題調査委員会が発足するに及んで、政党や民間団体、個人の間でも新憲法について具体的な検討がなされるようになり、1945年11月から翌年にかけて、それぞれの私案が発表されていった。政党では、日本自由党案をはじめ、日本共産党案、日本進歩党案、日本社会党案があり、民間のものは憲法研究会案、大日本弁護士会連合会案、憲法懇談会案が出されている。個人では、稲田正次案、清瀬一郎案、布施辰治案、高野岩三郎案、里見岸雄案がある。

これらの諸案は、それぞれ特徴をもっている。³⁶まず、天皇の扱い方であるが、天皇制度を廃止して共和制を採用しているのが共産党案と高野案である。現状維持的なものは最も多く、進歩等、自由党、大日本弁護士会連合会および憲法懇談会の諸案であり、個人の提案では、稲田、清瀬および里見案がある。いずれも大権を制限しながら基本的に明治憲法の体制を維持するものであるが、これらのうち、主権の所在に関して自由党案は統治権の主体を国家としており、憲法懇談会案は、「主権は天皇を首長とする国民全体に淵源する」としている。社会党案は、主権は国家（天皇を含む国民協同体）あるものとし、天皇の権限を大幅に縮小し、形式的なものとすることを意図している。他の案と比べると一歩進んだものとなっており、さらに徹底したのが憲法研究会案である。憲法研究会の案では、統治権は国民に発することになっており、天皇は専ら国家的儀礼をつかさどるものとされた。

軍に関する規定について検討すると、軍隊の存在が明らかに認められるものとして、稲田案および清瀬案がある。また、進歩党案には「戦線、講和」「限界の宣告」という文言が見られることから軍隊の存在を予定していたと考えられる。しかし、その他の諸案には軍に関する条項は直接出てこない。ただし、将来の戦力保持を禁止するというような徹底した規定もないので、絶対平和主義を予定していたかどうかは分からない。

これらの諸案は、発表の時期などの関係からしても憲法問題調査委員会の草案に特に影響を与えなかったと考えられる。また、マッカーサー草案との関係でもどれだけ影響を与えたか明らかではない。しかし、懇談会案や高野案における土地の公有に関する規定、進歩党案、懇談会案などの自白の強要・拷問の禁止、そして法の正当手続きの保障についての規定、社会党案、進歩党案などにおける華族制度の改廃についての提案、高野案、里見案などにおける議会の秘密会禁止に関する規定など、真新しい条項でマッカーサー草案と共通するものが見られることは注目すべきである。民間案の中にはマッカーサー草案以上に徹底したもの、それに近い程度に革新的なものもあったことから日本国憲法の内容をなしている思想が当時すでに一部で存在していたと考えられる。

³⁶ 以下、佐藤達夫『日本国憲法成立史 第二巻』、1994年、有斐閣、861-871頁。

第2章 憲法解釈・運用の変遷

第1節 最初の憲法9条解釈

政府の憲法9条解釈となった最初のものは、日本国憲法制定過程の中で行われた衆議院本会議の吉田茂首相による答弁である。

1946年6月28日、衆議院本会議において、共産党の野坂参三議員は、戦争放棄について侵略戦争を「正シクナイ」戦争、侵略された国が自国を守るために行う戦争を「正シイ」戦争と解し、「此ノ憲法草案ニ戦争ノ一般拋棄ト云フ形デナシニ、我々ハ之ヲ侵略戦争の拋棄、斯ウスルノガモツト的確デハナイカ」という質疑を行った。これに対し、吉田首相は「…近年ノ戦争ハ多クハ国家防衛権ノ名ニ於テ行ハレタルコトハ顕著ナル事実デアリマス。…正当防衛ニヨル戦争ガ若シアリトスルナラバ、ソノ前提ニ於テ侵略ヲ目的トスル戦争ヲ目的トシタ国ガアルコトヲ前提トシナケレバナラヌノデアリマス。…正当防衛ヲ認メルト云フコトソレ自身ガ有害デアルト思フノデアリマス。」¹と述べており、自衛権までも放棄したと解することができる。この発言に関して、佐藤達夫は、「この野坂議員の発言に対する吉田総理の答弁は、いかにも、自衛権までも否定するような語勢であり、当時、われわれ関係者は少しいいすぎではなかったかと心配した。…野坂議員に対する答弁がこのようになったのは、いわば、“売ことばに買ことば”の気味も会って、総理もいくらか激したためであつたろうと思われた。」²と述べているが、この吉田首相の答弁は、後に自衛戦争合憲の解釈を打ち出すまで、政府解釈として知られることとなった。

第2節 主権回復と日米安保条約

戦力を放棄した日本が再軍備の道を歩み始めたのは、警察予備隊の創設からである。1950年6月に勃発した朝鮮戦争は、日本の再軍備に大きな影響を与えた。

1948年1月、ロイヤル米陸軍長官は、日本を「反共の壁」にする声明を発した。朝鮮半島において、2つの勢力が激しく衝突する中でマッカーサーは、日本の警察力増強に関する書簡を発表した。「好ましい状態を安全に維持するためには今や警察制度をその組織の面においてもまた訓練の面においても効果的ならしめるため、…これを増強すべき段階に達し」ており、また、「事態の推移は日本の長い沿岸水域総てにわたって不法入国および密貿易を防止するには現在法律によって定められた以上の勢力を海上保安庁が使用しなければならないことを明らかにしている」ので、「日本政府に対し人員7万5000名からなる国家警察

¹ 佐藤達夫（佐藤功補訂）『日本国憲法成立史 第四巻』、1994年、有斐閣、544-545頁。

² 同上、551頁。

予備隊を設立し、現在海上保安庁の下にある人員をさらに 8000 名増加する権限を認める」というものである。³これを受けて警察予備隊を創設することとなり、8 月 10 日、警察予備隊令が公布された。

警察予備隊は、後に保安隊、自衛隊へと発展していくことから小型の軍隊であると考えられることがあるが、警察予備隊創設にあたって、1950 年 7 月 30 日、参議院本会議で吉田茂首相は次のように述べた。「警察予備隊の目的は全く治安維持にある。それが国連加入の条件であるとか、用意であるとか、再軍備の目的であるとかはすべてあたらない。日本の治安をいかにして維持するかというところにその目的があるのであり、したがってそれは軍隊ではない」、⁴つまり、憲法違反とはならないことになる。

確かに、警察予備隊令では「治安維持のため特別の必要がある場合において」行動し、その活動は「警察の任務の範囲に限られるべきもの」と定められている。⁵また、GHQ の内部文書などでは、Constabulary と書かれており、一般に「警察隊」と訳され、これは「軍事的に組織された武装警察力ではあるが通常の軍隊とは異なるもの」とされる。欧米諸国にとって、警察隊は 20 世紀初めから植民地などで設立してきたものであり、日本の警察予備隊もこの流れの中にあったといえる。そして、国家主権が確立されていない植民地あるいは被占領国が独立した場合に、国内に武装反体制勢力等が存在する場合は、警察隊はそのまま残され、国内に武装反体制勢力が存在しない場合は、軍隊になった。日本の場合は後者であるといえる。⁶よって、この時点では「軍隊」ではないということになる。

この時期は、日本の主権が回復した時期でもある。1951 年 9 月 8 日、日本政府はサンフランシスコ平和条約に調印した。この条約で日本は 48 ヶ国との戦争状態を終わらせた。しかし、すべての連合国との講和条約ではない。ソ連は出席したが調印せず、中国は招かれないなど、社会主義国は除外されており、反共的な講和条約であった。また、インド、ビルマなどは出席を拒否したことから、反アジア的な講和条約でもあった。

サンフランシスコ講和条約が反アジア的といわれるのは、第 14 条の規定による。そこには「日本国は、現在の領域が日本国軍隊によつて占領され、且つ、日本国によつて損害をあたえられた連合国が希望するときは、…与えた損害を修復する費用をこれらの国に補償することに資するために、当該連合国とすみやかに交渉を開始するものとする」が、「この条約に別段の定がある場合を除き、連合国は、連合国のすべての賠償請求権、戦争の遂行中に日本国及びその国民がとつた行動から生じた連合国及びその国民の他の請求権並びに占領の直接軍事費に関する連合国の請求権を放棄する」⁷と定められており、日本の戦争責任については全く触れられていない。講和条約としては異例のものであった。なぜ、この

³ 塩田庄兵衛『戦後史資料集』、1984 年、新日本出版社、219-220 頁。

⁴ 樋口陽一『日本国憲法資料集 <第 4 版>』、2000 年、三省堂、34 頁。

⁵ 塩田、前掲・注(3)、221 頁。

⁶ 古関彰一「戦後における再軍備・日米安保体制の開始」、2002 年、法律時報増刊 憲法と有事法制、53 頁。

⁷ 塩田、前掲・注(3)、246 頁。

ような内容になったかという点、アメリカは日本の経済復興を優先したからである。対ソ戦略のためには、日本の国力を増強させる必要があり、賠償金の負担はその妨げになると考えられたからである。また、この条約によって、アメリカ軍による日本の占領が終了した。しかし、第 3 条には、沖縄諸島や小笠原諸島などは「信託統治制度の下におくこと」とし、合衆国は「これらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有するものとする」と定めて、講和条約以降も沖縄等に日本の主権は及ばなかった。講和条約は反共政策の一環として、アメリカ主導で進められたといえる。

講和条約と同時に日本は、日米安全保障条約にも調印した。ここでは、日本がアメリカに対して軍事基地を提供することを定めており、したがって安保条約は米軍駐留のための条約とみることができる。このときから、日本には平和憲法と安全保障条約が併存することになった。

日米安保条約はアジア・太平洋政策の一貫として創られたとみることができる。講和条約では、賠償請求権を放棄したが、軍備制限条項を定めていない点に関してもアジア・太平洋諸国にとって不満の残るものとなった。アメリカは、日本の再軍備を避けられないものと考え、警察予備隊増強計画の具体化を進めていた。そして、アジア・太平洋全域を防衛区域とする集団安全保障条約を計画していたのである。しかし、かつて日本の侵略を受けたアジア・太平洋諸国は日本と同盟を結ぶことを拒否した。そこで、アメリカはフィリピンと米比条約、オーストラリア、ニュージーランドと ANZUS 条約、そして日本と日米安保条約を結ぶことにより、これを実現しようとした。こうして日本が再軍備を行っても締約国の脅威にならないことを事実上保障したのである。⁸

第3節 安保条約改定

1951 年、対日講和条約と同時に締結された日米安保条約は対米従属的な性格の強いものであり、その見直しが進められてきた。そして、1960 年、ようやく改正されるに至ったが、国会での審議、衆議院での強行採決は、戦後最大規模の国民運動となる安保闘争を引き起こした。

安保条約改正に先立って、1952 年 10 月 15 日、警察予備隊が改組されて保安隊が発足し、それがさらに自衛隊へと発展する。保安隊発足後、これを合憲とするために、第 4 次吉田内閣は 1952 年 11 月 25 日、参議院予算委員会において次のような統一見解を示した。

一、憲法第 9 条第 2 項は、侵略の目的たると自衛の目的たるとを問わず「戦力」保持を禁止している

一、右にいう「戦力」とは近代戦争遂行に役立つ程度の装備、編成を備えるものをいう。

⁸ 古関、前掲・注(6)、53・55 頁。

〔中略〕

一、憲法第9条第2項にいう「保持」とは、いうまでもなくわが国が保持の主体たることを示す。米国駐留軍は、わが国を守るために米国の保持する軍隊であるから憲法第9条の関するところではない。⁹

また、自衛隊発足後の1954年12月にも「自衛権を行使する実力である自衛隊は違憲ではない」という政府統一見解を発表している。

着々と再軍備が進められると同時に、MSA協定（日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛協定）が調印された。自衛隊は「時刻の防衛のために漸増的に責任を負うために」発足したのである。

このような流れの中で、1960年1月19日、ワシントンで新安保条約が調印された。新安保条約も軍事条約であったが、旧来のものとはかなり内容の異なるものであった。その特色として、まず、名称が「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」から「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力および安全保障条約」に変更され、経済的協力などの相互協力の促進が新たに盛り込まれた。次に、旧安保条約では「自国の防衛のために漸増的に自ら責任を負うことを期待する」とされていたが、新安保条約では、締約国が「武力攻撃に抵抗するそれぞれの能力を、憲法上の規定に従うことを条件として、維持し発展させる」となっており、日本側は防衛力の増強をより明確に約束させられたことになる。他にも、内乱条項が削除され、「自国の憲法上の規定および手続きに従って」という条件付で米国政府に日本防衛の義務が課されるようになった。事前協議制が採用されたことや、米軍の日本における権限や基地の使用が国会の承認を得る地位協定で定められたこと、固定期限の10年が付けられたことも旧安保条約にはなかったことである。このように形式上は対等なものとなったが、問題点も挙げられる。「日本の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃」があった場合には、日米両国が「共通の危険に対処するように行動する」ことが、憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当しないのかということ、条約における「極東」の地理的範囲¹⁰、事前協議制の問題である。¹¹

新安保条約がこのような性格を有することになったのは、旧来の片務的な条約ではなく双務的な条約へと変更したい日本と、それを受けて、共産勢力を拡大させないために日本における軍事基地を重要視するアメリカの妥協の産物であったからである。

旧安保条約の改正を最初に持ち出したのは日本側であった。1955年8月、重光葵外相は

⁹ 樋口、前掲・注(4)、34頁。

¹⁰ 旧安保条約締結時の「極東」の地理的範囲の問題として、1960年の政府統一見解では、「地理学上正確に固定されたものではない」が、日米両国が共通の関心を持っているのは「極東における国際の平和及び安全の維持ということ」であるので、この条約に関する限り「在日米軍が日本の施設及び区域を使用して武力攻撃に対する防衛に寄与しうる区域」は、「フィリピン以北並びに日本及びその周辺の地域であって、韓国及び中華民国の支配下にある地域もこれに含まれている」と解されている。

¹¹ 山内敏弘「安保改定・沖縄返還・日米ガイドライン」、『法律時報増刊 憲法と有事法制』、2002年、日本評論社、58-60頁。

訪米し、ダレス国務長官との会談で①自国の軍隊と総務的な集団安全保障条約を締結すること②オーストラリア、ニュージーランド、フィリピン、韓国、中国を「新条約」の構成国とすること③防衛領域を「西太平洋」とすることを提案した。しかし、フィリピンは対日賠償請求権を放棄させられた講和条約をこの時点では批准しておらず正式な国交がなかった。韓国は日本に国家として承認されておらず、オーストラリア、ニュージーランドは日本の再軍備に関して批判的であったことから「新条約」を実現する条件は重光の挙げた条約構成国には全くといっていいほどなかった。海外派兵を憲法で禁止している日本の現状そのものにも重光の提案を実現できる条件がなかった。そのため、この時点で安保条約の改正は実現していない。¹²

日本側がこうした行動をとったのは防衛問題と経済問題において、今まで以上にアメリカからの譲歩を期待できると考えたからである。日本政府に対して台湾の国民党政府の承認を約束させた「吉田書簡」や厳しい制限貿易体制などによって、アメリカは日本政府の対中国政策を拘束し、日本の中国へのアプローチは制限されていた。しかし、アメリカの「封じ込め」政策に関して日本は意見を異にしていた。中国を孤立させることはソ連と中国の結びつきをいっそう強くすると考えていたのである。また、経済成長の始まった日本にとっては、中国市場が必要であった。そこで、アイゼンハワー政権期に、日本政府はこうした拘束のいくつかを多少なりとも緩めることに成功した。1952年から1958年までに日中間で4度にわたる民間貿易協定を結んでいる。さらに、GATT加盟によって日本製品に対するアメリカの貿易障壁を低めたことも大きな意義を持った。日本政府は、このような日本の経済問題に関してアメリカ側が以前にも増して敏感になってきていると考えたのである。¹³

アメリカ政府はこうした日本の動きに答えざるを得なかった。アメリカが本格的に安保改定に着手し始めたのは1958年に入ってからである。それには岸信介の存在があった。岸新首相はアメリカにとって遥かに信頼できる盟友であることが判明した。岸は1957年に台湾と東南アジアを訪問し、中国と通商条約を結ぶようにという日本国内の圧力をはねつけることで、アイゼンハワーとダレスの信頼を勝ち得た。岸以前の外交政策について言えば、日米関係が難しいものであったために、アイゼンハワーとダレスは、岸との協力関係を育むべきであると得心していた。朝鮮戦争を経験したアメリカは、日本に対して経済復興と再軍備の双方を期待したが、日本側は再軍備を歓迎しなかった。確かに、1952年、警察予備隊は11万人に増員され重武装されて「保安隊」と改名され、1954年に「自衛隊」と改名された後、1956年までには、16万から21万5000人にまで増員されたが、こうした数は到底アメリカの期待に応えるものではなかった。吉田茂とその後継者たちは、日本が最優先するべき課題として経済発展を挙げており、軍事支出をさらに増やす理由があるとは

¹² 古関彰一『「平和国家」日本の再検討』、2002年、岩波書店、202-204頁。

¹³ マーク・ガリッチオ「占領、支配、そして同盟—アメリカ安全保障政策の中の日本」、入江昭、ロバート・ワンプラー編『日米戦後関係史』、2001年、講談社、145頁。

考えておらず、防衛に関してはアメリカ軍が介入することでアジア地域の安定を維持しようとした。吉田以降の鳩山一郎、重光葵、石橋湛山といった保守の指導者たちは、①アメリカの世界戦略に組み込まれるのではなく、より独立した外交政策、②講和条約のためのソ連との交渉、③再軍備を許すような憲法改正、④アメリカとの安保条約の改定といったことを好んだ。アメリカは、1950 年以來の日本の再軍備要求に対する吉田の緩慢さに対して不満をもらしていたが、ソ連や中国に対する独立した通商・外交政策を行い、東アジアでより積極的で独立した役割を果たそうとする吉田の後継者たちの要求には不快感を持った。ソ連・中国との過度の接触が日本を中立か、より悪い事態へと引きずり込むのではないかと危惧した。このような状況の中で現れたのが岸である。岸は忠実な盟友に見えたものの、1957 年から 1958 年までにアメリカは、中国の承認と安保条約の撤廃を求める社会党に対する選挙民の支持が増大していることを憂慮するようになった。アイゼンハワー政権は岸の自民党における権力基盤を支え、社会党の魅力を損なうために、安保条約について再交渉し、日本人を最も怒らせているいくつかの点を廃止することを決定した。¹⁴

第 4 節 沖縄返還

沖縄がようやく本土に復帰したのは、第 2 次世界大戦終結から 27 年後の 1972 年 5 月であった。返還以前、沖縄は日本の一部であったにもかかわらず、講和条約後も本土と切り離された形で、アメリカの施政権下に置かれ、占領が続けられていた。

1969 年 11 月 22 日、佐藤栄作首相とニクソン大統領によって「共同声明」が発表された。1960 年に締結された日米安保条約は、第 10 条において「この条約が十年間効力を存続した後は、いずれの締約国も、他方の締約国に対しこの条約を終了させる意思を通告する」ことができるとしているため、同声明では、「日米安保条約の堅持」が謳われ、日米安保条約の自動延長が確定された。それとともに、1972 年に沖縄を日本に返還することが表明された。沖縄は日本に返還されることになったが、「共同声明」には「韓国の安全は日本自身の安全にとって緊要である」、「台湾における平和と安全の維持も日本の安全にとってきわめて重要な要素である」ということも示されている。また、「沖縄の施政権返還は、日本を含む極東の諸国の防衛のために米国が負っている国際義務の効果的遂行の妨げとなるようなものでない」という留保付きであった。沖縄返還は「韓国条項」、「台湾条項」と引き換えに実現したものであり、米軍の軍事基地を残したまま返還することとなった。これらのことを前提として、翌年、「沖縄返還協定」が結ばれ、さらにその翌年、沖縄の日本復帰が実現した。しかし、安保条約第 5 条の「日本の施政の下にある領域における、いずれか一

¹⁴ マイケル・シャラー「日米中関係、この 50 年」、入江昭、ロバート・ワンプラー編『日米戦後関係史』、2001 年、講談社、51-52 頁。他、マーク、前掲・注(13)、142、145 頁参照。

方に対する武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものである」と認めた場合は日米両国が「共通の危険に対処するように行動する」という視点からすると、沖縄返還は「日本の施政の下にある領域」の拡大をも意味しており、米国からすると、ベトナム戦争が敗戦にむかう中で、沖縄の米軍基地の有する防衛区域を日本に肩代わりさせることにほかならなかった。¹⁵

沖縄の米軍基地はアジアにおけるアメリカの戦力の「要」であり、軍事的バランスにとって決定的であると考えられていた。沖縄における米軍基地の存在は、日本の安全保障にも、地域の「平和と安定」にも必要であった。では、なぜ沖縄返還が行われたのか。それには2つの要因があった。

第一の要因は、冷戦と米軍の役割に関するアメリカ国内の戦略的嗜好の変化であった。1960年代のアメリカは、激化するベトナム戦争のための軍事支出増大、封じ込め政策の一環として行われた経済援助、ジョンソン大統領の打ち出した「偉大な社会」計画による財政赤字や、金の流出、貿易赤字という問題を抱えていた。1969年に登場したニクソン大統領は、これらの問題を解決するため、深刻なドル危機の中で、これまでのようなアメリカの過剰な海外への介入を控える方針を発表した。ベトナム戦争の終結は、アメリカの戦略的目標を変更させ、アジアにおける米軍の削減を意味した。この「ニクソン・ドクトリン」は、もはやアジアで地上戦を行うことはないということを示唆しており、同盟国自らが自国の防衛能力を向上させることを期待していた。¹⁶

第二に、沖縄の返還を求めて増大する日本国内からの圧力があった。講和条約成立時から、沖縄は日本の独立のために犠牲になった場所とされてきたが、ベトナム戦争が激しくなるにつれて、本土の反戦運動と結びつき、返還を求める声はいつそう強くなった。1960年の安保条約では、緊急事態における基地の利用について、日本における米軍の展開や兵器システムを大きく変えるとき、第三国で戦闘に従事するため在日米軍が直接使用される必要が生じたときには日米の政府は事前に協議することが定められていた。しかし、沖縄は「日本の施政権の下」にはなかったために事前協議から外されており、沖縄からベトナムに向けて戦闘機が飛び立ち、また、1968年1月に核武装した原子力空母エンタープライズによる日本への寄港が計画されたことも沖縄の返還を急がせた。

返還交渉は、日本の国土で米軍によって行われる作戦に制限を設けようという日本国民の要求を満足させ、しかも返還後の作戦上の必要性に対する米軍の懸念を和らげるという、日米双方の妥協点を見つけるものであった。

沖縄返還から半年後、政府は憲法第9条について、「憲法第9条2項が保持を禁じている戦力は、…自衛のための必要最小限度を越えるものでございます。それ以下の実力の保持は同条によって禁じられてはいないということでございまして、この見解は年来政府のと

¹⁵ 古関、前掲・注(12)、215-216頁。他、山内、前掲・注(11)、60-61頁参照。

¹⁶ シーラ・スミス「隔てられた場所—沖縄と戦後日本の平和」、入江昭、ロバート・ワンブラー編『日米戦後関係史』、2001年、講談社、216頁。

っているところでございます」¹⁷（1972年11月13日参議院予算委員会、内閣法制局長官吉国一郎）と述べて、自衛隊は「必要最小限の実力」であるために憲法第9条で禁止されている「戦力」にはあたらないという見解を示し、この解釈によって自衛隊は合憲とされた。

第5節 旧ガイドライン制定

「日本国の施政権の下にある領域における、いずれか一方に対する攻撃」があった場合に日米両国が「共通の危険に対処するように行動する」ためのマニュアルとして、1978年1月27日に日米政府間で日米防衛協力のための指針（日米ガイドライン）が策定された。日米両政府が共同の武力行使を本格的に想定したマニュアルを作成したこと、日本が「極東有事」に際して米軍を支援するための方策を具体的に検討する旨を明らかにしたことが確認できる。日米ガイドラインは「事前協議に関する諸問題、日本の憲法上の制約に関する諸問題及び非核三原則は、研究・協議の対象としない」ことを前提として、「侵略を未然に防止するための体制」で自衛隊と米軍が共同作戦計画についての研究を行い、必要な共同演習および共同訓練を行うこと、「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」で整合のとれた共同対処行動を確保するために必要な準備を行うとともに、それぞれが実施する作戦準備のための共通の基準を情報活動、部隊の行動準備、移動、後方支援その他の事項に関して策定すること、「日本以外の極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合の日米間の協力」で米軍による自衛隊の基地の共同使用を含む便宜供与のあり方について、あらかじめ相互に研究を行うことなどが定められている。¹⁸

「三矢研究」に見られるように防衛に関する日米協力の研究は以前から行われていたが、それは、制服レベルで非公式のものであった。しかし、ここにきて、政府間でのいわば公的関係における研究協力へと転化した。

しかしながら第9条を中心とする改憲論は、その後、根本的に違うものとなる。上述のものは、主に反共政策のためにアメリカ側の要求によるところであった。しかし、ソ連が崩壊し、冷戦が終結したことで「反共政策のため」を、9条改憲の根拠にすることができなくなった。ソ連崩壊後の改憲論は経済発展を遂げた日本の国内企業の要求によるものとなっていく。

第6節 経済界の要請

1990年代以降、憲法改正が声高に叫ばれるようになった。その特徴の一つとして経済界

¹⁷ 樋口、前掲・注(4)。

¹⁸ 山内、前掲・注(11)、61-62頁。

からの要請が挙げられる。自衛隊の海外出動や集団的自衛権の行使を望んでいるのはアメリカや日本政府だけではない。それは、各団体の提言からも明らかである。経済同友会は2003年4月に「憲法問題調査会意見書―自立した個人、自立した国たるために」を出しており、2005年1月、日本経済団体連合会は「わが国の基本問題を考える―これからの日本を展望して」を発表した。日本商工会議所は2005年6月に「憲法問題に関する懇談会報告書―憲法改正についての意見―」を出した。

日本経済団体連合会の報告は、「これからの日本が目指すべき国家像」について、①「世界平和や国際社会が抱える課題の解決に主体的にかかわり、国際社会から信頼され、同時に国民自らが誇れるような国家」、②「将来の技術革新に向けた継続的な研究開発投資や高コスト構造の是正、自由貿易体制の強化」などへ取り組む経済社会の繁栄を維持する国家、③国家に頼ることのない、自立した個人、企業が個性、能力を発揮する国家を想定している。企業のグローバル化の推進と新自由主義的な容赦ない弱者切捨ての国家が目指されているような印象を受ける。また、同報告は憲法について、以下のような態度を示した。「戦力不保持を謳う第九条第二項は、明らかに現状から乖離している」ため「わが国が今後果たすべき国際貢献・協力活動を進める上での大きな制約」になっており、「憲法上、まず、自衛権を行使するための組織として自衛隊の保持を明確にし、自衛隊が…国際社会と強調して国際平和に寄与する活動に貢献・協力できる旨を明示するべきである」。また、「集団的自衛権が行使できないということは、わが国として同盟国への支援活動が否定されていることになり、国際社会から信頼・尊敬される国家の実現に向けた足枷となっている」ので集団的自衛権の行使を憲法上明らかにするべきであるというものである。ここでは、国際的な安全保障への参画、憲法の見直しによる自衛力保持と国際平和維持活動への貢献を認めることなどが強調されている。経済同友会は、集団的自衛権の行使については、政府解釈を改めることで、目の前の危機を乗り越え、必要であれば憲法を含む国のシステムを改めていくとしている。日本商工会議所は自衛権を保持することを明記すべきであり、自衛のための戦力保持を明記する。そして、自衛権の明記によって集団的自衛権を当然保有すると考えているようである。経済成長を遂げた日本企業のグローバル化は日本の軍事大国化を促す結果となった。

戦後、日本は55年体制の中で高度経済成長を遂げ、アメリカについて、世界第2位といわれる経済大国となった。しかし、最大の貿易相手国であるアメリカは二重の赤字に苦しんでおり、日本との間で貿易摩擦が起こっていた。

そこで、1985年9月、アメリカ、イギリス、フランス、旧西ドイツ、日本の各国がプラザ合意により、過度のドル高を是正するため、外国為替市場に協調介入することを決めた。これにより、日本国内では、円高・ドル安が進行した。プラザ合意以前の為替レートは1ドル=260円前後で取引されていたが、わずか2年で1ドル=130円台へと上昇した。そこで、これ以上のドル安は各国の成長および調整の可能性を損ないかねないとしてドル安に歯止めをかけるために、ルーブル合意が行われたが、その後もドルの下落は止まらず、1995

年には1ドル=79円台を記録した。

日本企業はそのたぐいまれな競争力の源が企業支配体制、下請けなど、いずれも国内の体制にあったことから、原材料を輸入し、国内で生産したものを輸出するという方法で成長してきた。しかし、プラザ合意以降、円高不況と経済摩擦を受け、これらを乗り切るために1980年代後半から怒涛のごとく海外進出を始める。当初の海外生産拠点は北米中心であったが、1990年代に入ると、中国、東南アジア、韓国、台湾、香港といったアジア地域へと推移し、この地域への進出は現在も増加している。このような状況が生まれたのは、日本の大企業が生産を行うための最適な条件を備えていたからである。アジア諸国は、低賃金で労働力が確保でき、低い環境規制基準や、海外進出企業に有利な税制、労働組合運動への禁止や規制などさまざまな条件が、開発独裁政権の下で設定されていた。これらは、進出企業にとって魅力的なものであったが、アジア地域は政治的に不安定であった。地域紛争が起こったり、それがエスカレートして「戦争」に発展したり、進出先の国家が核開発を行って周辺国との摩擦を拡大したり、政変で開発独裁政権が倒される可能性もある。これらのことから、グローバルな活動を展開する企業は日本が該当地域の秩序を維持できる強い国家であることを望んだ。アジア・太平洋地域の軍事的プレゼンスが要求されるようになった。そこで、障害となるのが、自ら軍隊を持つことを禁じ、自衛隊の海外派遣を禁じる論拠となっている憲法第9条である。これまでは、憲法第9条の下で「自衛のためであれば」という解釈により、自衛隊を保持することはできたが、前述のように海外派兵は不可能であった。軍事大国化の衝動が強くなるにつれて経済界が熱心に憲法改正を要請するのは、このような理由からである。¹⁹

¹⁹ 渡辺治『憲法「改正」の争点 資料で読む改憲の歴史』、2002年、旬報社、22-24頁。

第3章 今日的 9 条論の展開

第 1 節 新ガイドライン

1997 年 9 月、「より効果的かつ信頼性のある日米協力を行うため」に「日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）」が発表された。米軍のために、日本はどのような軍事支援を行うことができるのか、ということに重点を置いた、新ガイドライン以降、1978 年の旧ガイドラインの時点では研究、調査のレベルにとどまっていた有事法制が具体化されていく。

「冷戦期」から「ポスト冷戦」への分岐点で湾岸戦争が起こった。第 2 次世界大戦後の世界を規定した「冷戦」は、二大勢力の一方であるソ連の崩壊によって終結した。勝利したアメリカであったが、貿易赤字と財政赤字の「双子の赤字」に悩まされ、軍事支出の削減が必要となり、米軍自体の存在理由が問われるようになった。このような状況の中で起こったのが、湾岸戦争である。1991 年、アメリカを中心とする多国籍軍が、イラクへの攻撃を開始した。この戦争はアメリカ主導の下で、イギリス、フランスが軍備を分担し、日本、ドイツとサウジアラビア、クウェート、アラブ首長国連邦といった湾岸諸国が軍資金を負担する、という形をとって、90 年代の世界政策の枠組みを作ることとなり、また、米軍の存立危機を救うことにも貢献した。¹

1994 年の「朝鮮半島危機」と 1996 年の「台湾海峡危機」も日米同盟関係に影響を与えた。「朝鮮半島危機」は北朝鮮の「核開発疑惑」と IAEA（国際原子力機関）の脱退表明を経て、アメリカが攻撃準備に入り、緊張が高まった。この危機は、秘密裡に第 2 次朝鮮戦争の準備が行われた深刻なものであった。このときの危機は、カーター米大統領の訪朝とそれに続く米朝交渉によって鎮静化した。また、1995 年から 1996 年にかけて、台湾海峡をはさんで中国と台湾、アメリカとの間で軍事衝突の危機があった。台湾総統の訪米が「台湾の独立」につながるとして中国が激怒し、演習と称して台湾近海に弾道ミサイルを打ち込んだ。これに対して米国は即座に反応し、演習監視の名目で空母艦 2 隻を含む機動部隊を派遣し、緊張が高まった。結局、米中の軍事衝突は回避され、97 年 11 月の江沢民訪米、98 年 6 月のクリントン大統領の訪中によって両国関係は修復されたが、台湾の独立問題がある限り、台湾海峡危機は起こりうるだろう。

これらの事件により、日本の準備不足が指摘されるようになった。特に「朝鮮半島危機」において、在日米軍司令部から、輸送・施設提供・補給・空港や港湾の使用・艦船航空機の修理・医療・米避難民の支援・基地警備・給食の提供など 1000 項目におよぶ詳細な内容の支援を打診された。しかし、日本側はアメリカの後方支援要求に充分応えることができ

¹ 島川雅史「90 年以降のアメリカの軍事戦略」、全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法と有事法制』、2002 年、日本評論社、82 頁。

なかった。日本にできることは基地と資金の提供のみであった。²

こうしたことを背景として、1996年「日米安保共同宣言」が出されることとなった。宣言は日米安保の「再定義」を踏まえ、在日米軍の存在理由が、これまでの「極東」から「アジア・太平洋地域」の安全をも守備範囲とした「前方展開軍」であることを認めている。また、1978年の旧ガイドラインの見直し開始が述べられ、「日本周辺地域において発生する事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合における日米間の協力」という新たな課題に応えるための検討を約束するものであった。これらの点から安保条約の枠を踏み越えるものであり、実質的改定であると評価される。³そして、ここから一年の作業を経て、これを具体化する新たなガイドラインの合意に至った。

新ガイドラインは、日米安保条約を「よりグローバルな有事」に備える軍事同盟にし、対米軍事支援に力点をおいたものである。「平素から行う協力」「日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等」「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）の協力」という3つの構成部分からなっており、従来のものとは明らかに異なっている。旧ガイドラインの「日本以外の極東における事態」は、新ガイドラインでは「日本周辺地域における事態」とされ、その中で「周辺事態の概念は、地理的なものではなく、事態の性質に着目したもの」となって、自衛隊活動範囲の地理的制限が緩和され、まさにグローバルなものとなった。また、「極東における有事」は「米軍に対し行う便宜供与のあり方について、あらかじめ相互に研究を行う」とされていただけであったが、「周辺事態」はその対応について、日米の協力、米軍の活動に対する日本の支援について示されている。「日本有事」とともに「周辺有事」が設けられた。戦後、幾度となく有事法制を制定することが試みられてきたが、そこで研究されたのは「日本有事」であった。ここで周辺有事が加わったことにより、有事法制の法整備が加速化していくのは、財界からの要請が強まったからであろう。アジア太平洋地域における日本企業の安定した活動の保証と企業の特権の保持のために、自衛隊の海外出動、米軍後方支援の法制が、真っ先に追求されたのは当然である。⁴

このように、日本は軍事大国化を進めていくことになったのであるが、日米同盟を強化し、自衛隊が米軍のグローバルな活動の支援を行う新ガイドライン体制という方法を選んだ背景には、アメリカの要請と日本の軍事大国化に対する障害物という2つの要因があった。冷戦後、新たに世界秩序の覇権国となり、パックス・アメリカナの実現が見えたそのときに、アメリカは軍事費削減を余儀なくされたため、単独での大規模な軍事行動は困難になった。そこで、自国の覇権を保持しつつ、その負担の軽減を図るために NATO と日本に軍事的負担の増大を求めた。しかし、これはアメリカの覇権を脅かさないもので

² 同上。

³ 木下智史「日米『新ガイドライン』と周辺事態措置法の制定」、全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法と有事法制』、2002年、日本評論社、89頁。

⁴ 渡辺治「有事関連法案と日米当局者の意図」、全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法と有事法制』、2002年、日本評論社、74-75頁。

なければならない。そのため、日本に求められたのは、アジア・太平洋地域で米軍の行動の後方支援を行うことであった。また、日本が正面きって軍事大国化するにあたっての大きな障害物は、日本国憲法 9 条が非武装を規定していたこと、それを支持する国民の強い平和意識、アジア諸国の警戒心である。これらを避ける必要から、憲法には手をつけず、しかも既存の憲法解釈を変更しない形で軍事大国化を進めなければならなかった。その最もふさわしい形態が新ガイドライン体勢だったのである。⁵

第2節 周辺事態法

新ガイドラインのうち、周辺事態に対処するため、日本の後方支援を実行する法制が、1999 年「周辺事態に際してわ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（周辺事態法）」として、立法化された。新ガイドラインには日本有事の際の対処も記されていたが、最初に手をつけたのは周辺事態であった。周辺事態法と日本有事に対処する有事法制が分けて立法化された。このような方法がとられた理由が、2 点考えられる。まず、当時の橋本内閣が連立政権だったことである。社民党、さきがけは有事法制制定に対して消極姿勢であった。このことを考慮すると、有事法制は後回しにせざるを得なかったのである。そして、有事法制に対する国民の警戒心の存在も考慮しなければならなかった。周辺事態法と有事法制を一括させると、国民の反対運動が盛り上がる可能性がある。そうすると、アメリカからの要求が強い周辺事態法まで、法案成立を遅らせてしまう怖れがあった。⁶

周辺事態法は、周辺事態を「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怖れのある事態等我が国周辺地域における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」と定義し、その際に、後方地域支援、後方地域捜索救助活動、その他必要な措置を行うことを規定している。「後方地域」とは「我が国領域並びに現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる我が国周辺の公海及びその上空の範囲」のことである。周辺事態は日本に対する武力攻撃が行われていない段階であるから、兵站支援活動はできない。「後方地域支援」は「後方地域」において米軍に対して行われる「物品及び役務の提供、便宜の供与その他」であり、その内容は「補給、輸送、修理及び整備、医療、通信、空港及び港湾業務、基地業務」とされている。ここで、重要となってくるのは、周辺事態に対処するために活動するのは自衛隊に限られないことである。第 8 条に「関係行政機関による対応措置の実施」として、「防衛庁長官及びその他の関係行政機関の長は、…対応措置を実施するものとする」とされ、第 9 条では「国以外のものによる協力等」として、「関係行政機関の長は、…地方公共

⁵ 渡辺治「9.11 事件と日本の対外、国内政策」、山内敏弘編『有事法制を検証する』、2002 年、法律文化社、23 頁。

⁶ 渡辺、前掲・注(4)、76-77 頁。

団体の長に対し、…必要な協力を求める」ことができ、「国以外の者に対し、必要な協力を依頼する」ことができるとなっている。このように周辺事態法は、日本中をアメリカの戦争に巻き込みかねないものである。にもかかわらず、「周辺事態」を誰がどのように認定するかの手続きは定められていない。⁷

新ガイドラインを実行するために立法化された周辺事態法であったが、アメリカ側からは不十分であるという声が出されるようになった。2000年に発表された「合衆国と日本—成熟したパートナーシップに向けて」（アーミテージ報告）はその代表的な例である。周辺事態法に対するアメリカの不満は、3点にまとめられる。

まず、兵站支援活動ができないことである。新ガイドラインは憲法自体も、集団的自衛権の行使を認めないという憲法解釈にも手をつけないことを前提に作成されたもので、周辺事態法で対応措置の実施について「武力の行使」であってはならないとか、支援できるのは「後方地域」に限るとか、武器使用についても制約の存在することは予想されたが、これで果たしてアメリカにとって有用な後方支援ができるのかという疑問を生んだ。先のアーミテージ報告は「日本が集団的自衛を禁止していることは、同盟間の協力にとって制約となっている。この禁止事項を取り払うことで、より緊密で、より効果的な安全保障協力が可能になろう」と述べ、憲法改正を期待する内容となっている。

2点目に、「我が国周辺」という地理的限定である。新ガイドラインは、以前までの「極東」という地理的限定から開放する目的で、周辺事態を「地理的なものではなく、事態の性質に着目したもの」としたが、ここで、「我が国周辺」という地理的限定が挿入され、1999年1月26日の衆議院予算委員会では「中東とかインドネシアとか、ましてや地球の裏側というようなことは考えられない」という答弁も出された。

そして、3点目は地方公共団体や民間の動員が「協力」の要請にとどまる点である。地方公共団体や民間がこうした要請に応じなかった場合の制裁や強制規定は存在しなかった。これらの不満を踏まえて、有事法制が進んでいくことになる。⁸

第3節 テロ対策特措法

アメリカで起きた9.11事件は世界を震撼させた。ハイジャックされた航空機はアメリカ経済の象徴である世界貿易センタービルと軍事覇権の中核であるペンタゴンを破壊し、多くの人々を犠牲にした。この事件は、世界中にインパクトを与え、アメリカだけでなく、日本にも大きな影響を与えた。

アメリカはこれを「テロ行為」として「報復」を叫び、「対テロ戦争」を起こした。国際テロ組織アルカイダがこの同時多発テロ事件を計画、実行したと名指し、タリバン政権が

⁷ 木下、前掲・注(3)、90頁。

⁸ 同上、90-91頁。渡辺、前掲・注(5)、参照。

その指導者であるオサマ・ビンラディンを匿っているとして、アフガニスタンに武力攻撃を開始した。この攻撃はアジア最大の同盟国として、日本の重要性を念頭においていると考えられる。これは、アメリカの軍事外交戦略がアジア重視に変質したということであり、日本に対してこれまで以上の軍事を要求するものであった。⁹

日本はというと、アメリカの報復戦争に便乗する形で、テロ発生から 49 日後の、2001 年 10 月 29 日、「平成 13 年 9 月 11 日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置および関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法（テロ対策特別措置法）」を制定し、米軍支援のために自衛隊をアフガニスタンまで派遣することを可能にした。日本にとって 9.11 事件は、湾岸戦争で自衛隊の海外出動に失敗し、100 億ドルもの資金援助を供与しながら大国としての権威を全く認められなかった「湾岸トラウマ」を解消し、自衛隊の海外参戦を可能にしてグローバル大国化する千載一遇のチャンスであった。

日本がアフガニスタンへの軍事行動に参加する方法として、集団的自衛権を見直す方式、周辺事態法を拡大解釈する方式、新立法を成立する方式があった。集団的自衛権解釈を見直し、米国への攻撃に対して集団的自衛権を根拠に参戦する方法はこれまでの「自衛隊は戦闘作戦行動には参加できない」という限定をはずし、自衛隊の海外出動と参戦が自由化されるという点でメリットは大きかったが、事実上憲法 9 条の改廃を意味することは明らかであり、国民だけでなく国会内での反発も大きいと予想され、テロ事件に対する緊急対応には間に合わなかった。周辺事態法はまさしく今回のような事態を想定して作られた法律であり、集団的自衛権を使わずに派兵できる方法であったが、自衛隊の後方支援できる米軍の作戦行動は、日本の「周辺」の公海上に限るという地理的限定のがあり、遠くインド洋やパキスタンまで自衛隊を派遣するには新たな立法が必要だった。また、米軍への武器・弾薬の補給はできないという后方支援としては著しく不備な点があり、武器使用基準が厳しく制限されていて自衛隊への攻撃に応戦するには、極めて不便であった。そこで、テロ対策特措法という方法が採用されたのである。¹⁰

「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」テロ対策特措法は周辺事態法の限界を突破した。対応措置を実施する地域として、第 2 条で①我が国領域、②公海及びその上空、③外国の領域と定めて、地理的範囲を拡大した。自衛隊の出動は、今回のテロと関係があると言えさえすれば世界中どこでも可能となった。これで、日米安保体制は「グローバル安保体制」へと変質し、個別的自衛権で自衛隊の活動を説明することが困難になった。また、武器使用要件も緩和されている。第 11 条には、「その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命または身体の防護のため」が加わっており、「自己の管

⁹ 浅井基文「9.11 事件とアメリカの軍事外交政策」、山内敏弘編『有事法制を検証する』、2002 年、法律文化社、13 頁。

¹⁰ 渡辺、前掲・注(5)、28・30 頁。

理の下に入ったもの」の具体例として考えられるのは①自衛隊の診療所にいる患者たる外国の兵員・被災民・医療補助者たる現地スタッフ、②自衛隊の宿営地にある現地機関や外国軍隊の連絡要員・視察者・招待者・報道関係者、③宿営地外で自衛隊に同行する通訳・道案内・視察者等である。こうなると、一定の施設、地域を防御するための武器使用となり、従来のような隊員の「自己保存の自然権的権利」ではない。そして、この直後、同法に平仄を合わせる形で、武器使用緩和を盛り込んで PKO 協力法が改定された。こうして、武器使用が徐々に拡大していくことによって、「武器が使用できるのだから」という理由で危険な地域へ自衛隊を派遣し、危険な任務を行うことが可能になる。武器使用の実績を積み、集団的自衛権行使の既成事実を作ることとも考えられるのである。¹¹

テロ対策特措法に基づく自衛隊の活動根拠であるが、これが、日本国憲法で禁じられている集団的自衛権の行使にあたるのではないか、という問題がある。同時多発テロ事件で甚大な被害を被ったアメリカは自衛権を根拠にアフガニスタンのタリバン政権に対して武力攻撃を行った。そのアメリカを支援する日本の行動は集団的自衛権の行使と考えることが妥当である。しかし、政府は集団的自衛権の行使を「他国に加えられた武力攻撃を実力をもって阻止すること」と限定的に解しているので、対応措置の実施が「武力による威嚇または武力の行使」であってはならないと定め、自衛隊の活動地域は「現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがない」と認められる地域でなければならないとすることで、アメリカに対する軍事援助でも「武力行使」に至らない活動と解し、自衛隊の活動を合憲とした。¹²

第4節 イラク特別措置法

アフガン戦争は米国の一方的な攻撃に終始し、2001年12月7日にはタリバン政権の拠点カンダハルを陥落させた。これで、「対テロ戦争」は終わったはずであったが、ブッシュ政権は「対テロ戦争まだ始まったばかりだ」として戦争の構えを解かなかった。理由は、イスラム急進派のテロ組織がまだ数十カ国残っており、さらに「テロ支援国家」が存在するというものであった。その代表として北朝鮮、イラン、イラクの名が挙げられ、これらは「悪の枢軸」と呼ばれた。ここから、「イラクの脅威」がアメリカの側から声高に叫ばれるようになり、「対テロ戦争」が拡大していく。2003年3月20日、米英軍はイラクに対して武力攻撃を開始した。現実の国際社会ではイラクが脅威であるからといって、予防先制攻撃論を直接適用することはできない。そこで、フセイン政権が「大量破壊兵器」を隠し持っているのではないか、ということが持ち出された。圧倒的な戦力の差によって、イラ

¹¹ 愛敬浩二「9.11 事件と米軍支援法」、全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法と有事法制』、2002年、日本評論社、95-96頁。

¹² 同上、96頁。

ク戦争は米英軍の一方的の攻撃に終始し、短期間で終わりとなり、5月1日、ブッシュ大統領は戦闘終結を宣言した。しかし、本当の「戦争」がそこから始まった。米英の占領当地に対するイラク人の武力抵抗がイラク全土で始まったのである。¹³

こうしたなか、日本でも「対テロ戦争」の拡大に伴って自衛隊の海外派遣も拡大された。2003年7月26日、「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」（イラク特措法）が強行され、翌年2月、陸海空三自衛隊が派遣され、陸上自衛隊はサマワに駐屯した。「陸軍」が第2次世界大戦後、初めて戦地に上陸したのである。テロ対策特措法によるアフガン戦争の米軍支援は、海上自衛隊による燃料補給であったが、イラク特措法で派遣されるのは、陸上自衛隊が中心となった。¹⁴

短期間で「突貫工事」的に成立したイラク特措法は、さまざまな点において、矛盾を抱えるものであった。同法は、イラクに対する武力行使を「国際連合安全保障理事会決議第678号、第687号、および第1441号ならびにこれらに関連する同理事会決議に」基づくことを前提としているが、これらの決議からは武力行使を容認する文言は周到に排除されており、したがって米英の武力行使は、安保理決議に基づかない、国連憲章に明白に違反するものであった。このことから、米英の攻撃に同調する国は少なく、同盟関係にあるフランスやドイツも反対した。イラクに対する先制攻撃とそれに同調する「有志国家連合」の路線が、従来の同盟関係の前提にある多国間主義の破壊の危機を見出したがゆえのことであろう。一方日本は、米英によるイラク攻撃が国際社会から非難を受けるものであったにもかかわらず、早々に米英の行為を支持することを表明し、その援助を可能にする法整備を整えた。アメリカの対アジア戦略の一環として設けられた日米安保体制は、憲法上の制約によって集団的自衛権の行使ができない日本にとって、不平等な軍事同盟関係であった。そのために、日本がアメリカとの「対等な同盟」関係を迫り、アメリカの戦略への追従を深めてきた。アメリカのイラク攻撃に対する支持はその結果である。¹⁵

イラクにおける活動は「国連安全保障理事会決議第1483号を踏まえ」て、行うこととされた。この国連安保理決議1483は、米英以外の国連加盟国の占領への協力には「当局の下で」なされる、とされていることから、「米英当局と連携を図ることになるが、指揮下には入らない」という小泉首相の答弁（衆院本会議 2003.7.7）は成立しない。軍隊組織である自衛隊が、米英当局の指揮下で占領活動に参加するということは、憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当することになる。この点を「回避」するために、政府はイラクにおける活動を「人道復興支援活動」と「安全確保支援活動」として、「本法案に基づいて我が国が行う活動は、武力の行使に該当せず、またいわゆる非戦闘地域で行われるため、我が国は、武力行使の当事者とはなりえません。」（衆院本会議 2003.6.24）という、国際社会に

¹³ 梅田正己『「非戦の国」が崩れゆく 有事法制・アフガン参戦・イラク派兵を検証する』、2004年、高文研、25-27頁。

¹⁴ 同上、27頁。

¹⁵ 小沢隆一「イラク特措法の問題点」、『法律時報』、75巻10号、2003年、80-81頁。

はおおよそ通用しない理解を示した。¹⁶

イラク特措法は、テロ対策特措法と同様、形の上では米軍支援を謳っているわけではないが、実質的には米軍支援法であった。中東地域に自衛隊を派遣するという、安保条約にも、個別的自衛権の発動や「国連協力」にも、そのままでは根拠を求めにくいことを実現するために 2 つの仕掛けを施したことから、形式と実質にズレが生じたのである。その仕掛けの 1 つは、自衛隊の活動を非戦闘地域に限定したことである。テロ対策特措法においても「戦闘地域／非戦闘地域」区分論は問題となったが、イラク特措法の場合は誰の目にも「戦闘地域」に映る状況であったため、政府は「自衛隊が活動している地域は非戦闘地域である」(2003.11.10 党首討論での小泉首相の答弁)というトートロジカルな苦しい理解をせざるを得なかった。¹⁷これが事実であれば、自衛隊を派遣するだけで、イラクの戦闘地域がなくなることになるが、そのようなことはありえない。まともに答弁すれば「戦闘地域」と認めざるを得なくなるのであろう。しかし、このような論理を通すことは、政府自らが法律を無視することである。

もう 1 つの仕掛けは、「人道復興支援」を前面に押し出して派遣目的をそれなりに通りやすいものにしたことである。しかし、イラク特措法に基づく活動は「人道復興支援活動」だけではなく、「安全確保支援活動」もあった。後者は、「国際連合加盟国が行うイラクの国内における安全及び安定を回復する活動を支援するため」に行われる活動であることから、米英軍を支援するための活動であり、「安全確保支援活動」という名において米英軍の占領へ参画することになる。安全確保支援活動として実施される業務は「医療、輸送、保管(備蓄を含む。)、通信、建設、修理若しくは整備、補給または消毒」と定められているが、兵員や、武器・弾薬の輸送は排除されておらず、この点は、武器(弾薬を含む)の提供や外国領域における陸上輸送、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備は行わないとするテロ対策特措法とは異なっており、テロ対策特措法よりも進んだ内容となった。これらの目的を掲げることは、自衛隊の海外出動を支える雰囲気作りにはなったかもしれないが、やはり、憲法上にも安保条約上にも根拠を見出せるものではない。テロ対策特措法もイラク特措法も時限立法であるが、このような法律でも期限延長を繰り返していくことで、自衛隊の海外派遣が可能となり、その事実によって「恒久法」の必要性が叫ばれるようになる。「恒久法」の制定によって、憲法上も安保条約上も根拠を持たず、地域的制約もない「国際平和協力」という海外出動の新分野を確立することになる。このことは、憲法構造を実質的に大きく変更することになり、やがて憲法改正を手助けすることになるだろう。¹⁸

¹⁶ 小沢、前掲・注(15)、81 頁。

¹⁷ 本秀紀「有事法制の現段階」、『法学セミナー』、601 号、2005 年、21 頁。

¹⁸ 同上、22 頁。同様の指摘につき、小沢、前掲・注(15)を参照。

第4章 現在の状況

第1節 有事法制の検証

(1) 武力攻撃事態法

「有事」は「平時」に対して使われる言葉として定着しているが、「戦時」または「非常事態」のことである。有事法制整備の正当性は、「国家緊急権」に根拠づけられるが、「国家緊急権」とは「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害など、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限」¹のことである。しかし、日本国憲法のどこを見ても、この「国家緊急権」に関する記載はない。非常事態において憲法秩序に基づいた法制度を停止し、危機を乗り切ることは、非常事態に備えて超憲法的な有事法制を整備することではない。個別の集合体でしかない有事法制が日本の最高法規である憲法に反することがあってはならない。よって、憲法に明記されていない「国家緊急権」は有事法制の根拠にはなりえないはずである。日本国憲法が「緊急権」を、予定していないことを日本の立憲主義にとって極めて重要なことと考えるべきである。²しかし、9.11 事件は日本の有事法制を急速に整備させた。

テロ対策特措法、イラク特措法によって、米軍支援と自衛隊の海外派遣が一段落すると、次は、国内法の整備が進められた。有事法制は、2001 年末に東シナ海における日本の排他的経済水域で発見された不審船によって「北朝鮮の脅威」を煽って成立した。2003 年 6 月、有事関連 3 法（武力攻撃事態法、改正自衛隊法、改正安全保障会議設置法）が、続いて武力攻撃事態法第 22 条の個別事態対処法制を整備するために 2004 年 6 月、有事関連 7 法（国民保護法、米軍支援法、特定公共施設利用法、国際人道法違反処罰法、外国用品海上輸送規正法、捕虜取扱法、改正自衛隊法）が成立した。

武力攻撃事態法は、正式名称を「武力攻撃事態等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」とし、「武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態」に対処するため、必要な体制、法制を整備し、国、地方公共団体の責務を定めるとともに国民に協力を求めるものである。このように日本中を戦争へと巻き込む可能性のある法律となっているが、曖昧な点が多く指摘されている。

まず、「武力攻撃事態」という概念であるが、同法第 2 条では、「武力攻撃」は「我が国に対する外部からの武力攻撃」であり、「武力攻撃事態」とは「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」、また「武力

¹ 芦部信喜、高橋和之(補訂)『憲法』、2002 年、岩波書店、346 頁。

² 古川純「有事法制の歴史的展開」、山内敏弘編『有事法制を検証する』、2002 年、法律文化社、85-86 頁。

攻撃予測事態」は「武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」と定義されている。ここから、①武力攻撃が発生した事態、②武力攻撃のおそれのある場合、③武力攻撃が予測されるに至った事態の3段階がある（①と②は第2条1項にまとめられている）。「武力攻撃が予測されるに至った」段階で、「武力攻撃の発生が回避されるように」対処措置を行い、「武力攻撃の恐れのある」段階で、防衛出動が出される。そして、「武力攻撃が発生した」段階で、「これを排除しつつ、その速やかな終結を図るために」武力行使が可能となる。³しかし、②と③の差異が曖昧であるため、「武力攻撃」概念が、際限なく広がる恐れがある。⁴予測事態についていえば、ある国が予備役の招集、軍の要員の禁足、非常呼集、軍事施設の新たな構築を行っており、我が国への武力攻撃の意図が予測され、我が国に対して武力攻撃を行う可能性が高いと客観的に判断される場合に予測事態が認定される。つまり、相手国が、日本と同じような事態の認定・対処をすることが、日本の予測事態の認定・対処の理由になる。ということは、日本が予測事態の認定・対処をすることによって、相手国が同じ事をする可能性がある。⁵

次に、「武力攻撃事態」と「周辺事態」の関係に注意する必要がある。ここで、「武力攻撃事態」の中でも、特に「予測される事態」が問題となるが、この2つの事態は並存することがありうる。例えば、アメリカが朝鮮半島で軍事行動を開始したとすると、この時点で「周辺事態」となり、日本は周辺事態法に基づいて米軍に対して後方支援を行う。ここで、北朝鮮と交戦状態に入ったことになり、「武力攻撃が予測されるに至った事態」と認定することができる。そして、有事法制の発動である。「我が国に対する外部からの武力行使」が発生する客観的可能性がなくとも、アメリカが軍事行動を開始し、周辺事態法に基づいて日本が後方地域支援を行えば、「武力攻撃事態」が認定されてしまうことを確認しておかなければならない。また、アメリカがイラクで軍事行動を開始した場合、ペルシャ湾の日本タンカーに対して、「武力攻撃が予測されるに至った事態」を認定し、インド洋に護衛船隊を出動させることができる。武力攻撃事態法の「予測される事態」を使うことで、テロ対策特措法や周辺事態法をいかに拡張解釈しても正当化することが難しいような米軍の厳しい要求にも応えることができるのである。⁶

「武力攻撃事態」の「認定」についても曖昧なものとなっている。概念自体が曖昧であるにもかかわらず、誰が、どのような手続きで「武力攻撃事態」を認定するのかが、明白に記されていない。第9条1項には、「政府は、武力攻撃事態等に至ったときは、武力攻撃事態等への対処に関する基本的な方針（以下、「対処基本方針」という。）を定めるものとする」とある。どのような手続きで事態を認定するのかが、定められておらず、その上、

³ 浦田一郎「武力攻撃事態」、全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法と有事法制』、2002年、日本評論社、119頁。

⁴ 愛敬浩二『『有事』対処システムの法的問題点』、山内敏弘編『有事法制を検証する』、2002年、法律文化社、116頁。

⁵ 浦田、前掲・注(3)

⁶ 愛敬、前掲・注(4)、117-119頁。

認定の主体が「政府」とされている。実質的な認定主体は、「対処基本方針」が閣議で決定されることから内閣とみなすことができるし、内閣総理大臣が方針案を決定することから内閣総理大臣と考えることもできる。これでは法的手続きとはいえないし、コントロールのしようもない。「対処基本方針」についても、誰が、どのような手続きで実施するのか明記されていないことから、その法的性格は不明瞭ということになる。そして、「対処基本方針」と国会承認の関係であるが、非常にわかりづらい。内閣総理大臣が作成した方針案が閣議決定された後、直ちに国会の承認を求めなければならないとされているが、それが実施前でなければならないという明示はない。ただし、自衛隊の防衛出動を命ずる旨を対処基本方針に記載するのは「特に緊急の必要があり事前に国会の承認を得るいとまがない場合でなければ」ならない。結局、国会承認については、「対処基本方針」に何を記載するかという手続きに関わって問題になるにすぎない。「武力攻撃が予測されるに至った」と「政府」が判断することによって国民全体が協力する体制へ転換するが、国民代表機関である国会を経ないことが、法制上可能となった。政府の暴走を止める民主的コントロールが後退させられている。⁷

武力攻撃事態法は第 22 条に、事態対処法制の整備を掲げている。刑法の発令、非難に指示、被災者の救助、消防等に関する措置、施設及び設備の応急の復旧に関する措置、保健衛生の確保及び社会秩序の維持に関する措置、輸送及び通信に関する措置、国民生活の安定に関する措置、被害の復旧に関する措置を定めて、「国民の生命、身体及び財産を保護」し、「武力攻撃が国民生活及び国民経済に」及ぼす影響が最小となるようにしなければならない。これらの措置にほぼ対応するように定められたのが、国民保護法である。では、この国民保護法、非常事態に本当に国民を保護してくれるのであろうか。

(2) 国民保護法

国民保護法に定められる「国民の保護のための措置」として具体的には①警報の発令、避難措置の指示その他の住民の避難に関する措置、②救援の指示、応援の指示、安否情報の収集及び提供その他の避難住民等の救援に関する措置、③武力攻撃災害への対処に関する措置に係る指示、生活関連等施設の安全確保に関する措置、危険物質等に係る武力攻撃災害の発生を防止するための措置、放射性物質等による汚染の拡大を防止するための措置、被災情報の公表その他の武力攻撃災害への対処に関する措置、④生活関連物資等の価格の安定等のための措置その他の国民生活の安定に関する措置、⑤武力攻撃災害の復旧に関する措置である。

これらの措置を実施するにあたって、協力を要請された国民は「必要な協力をするよう勤め」なければならないが、これは「国民の自発的な意思にゆだねられるものであって」「強制にわたることがあってはならない」ことになっている。しかし、避難住民の運送を

⁷ 本秀紀『『武力攻撃事態法案』における『対処基本方針』の決定・実施と民主的統制』、全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法と有事法制』、2002 年、日本評論社、124-127 頁。

求められた運送事業者である指定公共機関・指定地方公共機関は正当な理由がない限り、拒否することができないし、必要な物資の売渡を要請された所有者や物資の保管を命じられた者について、必要があれば立ち入り検査ができることになっている。物資の保管命令違反や立ち入り検査の拒否等に対しては罰則規定が設けられている。収容施設の供与等のために土地等の使用を求められた所有者は、正当な理由なく同意をしない場合、同意なしでも使用されてしまう。このように国民保護法は、国民の権利・自由に一定の制限を加えるものといえる。これらの制限は、「当該国民の保護のための措置を実施するため必要最小限のものに限られ」なければならない、「日本国憲法の保障する国民の自由と権利が尊重されなければならない」こととされている。最高法規である憲法に定められている規定をわざわざ国民保護法にも記しているのは、「国民の保護のために措置の実施に際しては、憲法上保障されている国民の自由と権利が尊重されなかったり、国民が差別的に取り扱われたり、思想良心の自由や表現の自由が侵されたりするおそれがあるという立法者の認識がないし懸念を示している、と解することができる」。⁸

また、国民保護法には「保護される側に回る可能性と、他者を保護するために排除される側に回る可能性」が存在する。例えば、生物兵器等によって「汚染され、又は汚染された疑いがある場所の交通を制限し、又は遮断すること」ができる。⁹被害地域の人々の救済を断念し、他から切り離して、当該地域の被害を放置することが想定されている。被害地域の人々は他の地域に危険が拡がることを防ぐために犠牲を強いられることになる。そうになると、全く違う人々の生命、身体、財産を保護するために一部の人々が避難させられるという「過大な負担が押し付けられない保障は全くない」。保護される側に回りたいと考えれば、「協力を惜しまず、そのことを通じて排除される側を積極的に排除する側に回る」ことが要求され、¹⁰このようにして、国民保護法は平時においてすでに有事のために国民の心を動員するための法律として機能し始める。

以上のように、「国民保護法」は、その実態を有事における国民の統制、国民の動員を目的とする法制とみることができる。有事の際には兵站支援が不可欠となるが、それが有効に機能するためには、国民に各種の負担と義務を課し、同時に憲法の保障する権利・自由を制約する必要がある。「武力攻撃事態法」はそのような性格をもつ法であるが、だからこそ、同法成立時に対置されなければならないはずの国民保護法は先送りされた。また、「国民保護法」では、「基本的人権の尊重」を定めた条文が、「国民の協力等」に付いて定められた条文の後に記されている。これらの事実からも「国民保護」よりも「軍事的公共性」が優越する傾向にあることがわかる。「国民保護法」は、その名前がもつイメージとは別に、日本有事の際に国民の協力を求め、地方自治体等を動員する有事法制の仕上げといった性

⁸ 二本柳高信「有事法制と国民保護」、『法学セミナー』601号、2005年、26-27頁。

⁹ 同上。

¹⁰ 西原博史「市民的治安主義?」、『法学セミナー 601号』、2005年、日本評論社、12-13頁。

格を有している。¹¹

9.11 事件以降、その整備が急速に進められてきた有事法制であるが、憲法の平和主義の観点からすれば、「一線を踏み越えるもの」である。戦争放棄・戦力不保持・交戦権否認を掲げ、一切の軍事作用を切り離した日本国憲法と日本国憲法を前提とする国民の平和意識によって、日本の軍事法制はいくつかの制約を受けてきた。「防衛作用」の主要な内容は憲法ではなく、自衛隊法という単なる法律で定められているし、自衛隊の武力行使には限界がある。そして、国民の権利・自由に制限を加え義務を課す各種の防衛負担は自衛隊法の「雑則」に、数ヶ条の規定があるにとどまっている。¹²自衛隊法は、「雑則」(8章)の中に、PKO 協力法に基づく「国際平和協力業務」(100条の7)、94年自衛隊法改定による「在外邦人等の輸送」(100条の8)、周辺事態関連二法に基づく「後方地域支援、後方地域搜索救助活動および船舶検査活動」(100条の9)、2005年に追加された「共同訓練等を行う米軍への物品・役務の提供」(100条の10)と自衛隊を海外に派遣させるための規定が定められている。さらに、「附則」の17~20項において、テロ対策特措法、イラク特措法に基づく諸活動が定められている。自衛隊の本来の任務は「わが国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略および間接侵略に対しわが国を防衛すること」であるので、これらの海外出動規定は法制上、「余技」にあたる。そのため、実質的主要業務である海外出動業務は本文ではなく、「雑則」や「附則」に記されている。まだ憲法9条の効力が存在する表れであろう。¹³

しかし、2007年1月9日、防衛庁設置法等関連する法律の改正に伴って、防衛庁は「防衛省」へ移行する。これにより、防衛庁は内閣府の外局の地位から他の中央省庁と同列に並び、防衛庁長官は「国務大臣」となる。この改正のねらいは単なる「省」の名分獲得ではなく、「余技」であった自衛隊の海外出動を「本来の任務」とすることである。防衛省への昇格は、これまで時限立法でしか実現できなかった自衛隊の海外派遣を随時可能とする恒久法制定の道を開くものである。¹⁴

また、2006年12月15日、改正教育基本法が成立した。同法は、1947年に制定されて以来一度も改正されることはなかったが、ここで、その全面改正が行われた。改正教育基本法では、「個の価値の尊重」や「自主及び自立の精神」の養成など、従来から引き続き掲げられている理念もあるが、新しく「公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度」を養い、「伝統と文化を尊重」し、「我が国と郷土を愛する」とともに、「国際社会の平和と発展に寄与する態度を養う」ことが掲げられた。これらの新しい理念を従来のものと併置させたことで、「個人の尊厳」などの従来理念は希薄化され、「公

¹¹ 北川善英『『国民の協力』と『国民の安全』』、全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法と有事法制』、2002年、日本評論社、136-137頁。

¹² 同上、136頁。

¹³ 本秀紀「有事法制の現段階」、『法学セミナー』601号、2005年、18-19頁。

¹⁴ 前田哲男「防衛『省』問題 海外軍事活動こそ論点」、朝日新聞、2006年11月4日、朝刊。

共の精神」によって制約されうようになる。有事法制を効果的に機能させるためには、国民が一致団結している必要がある。しかし、武力攻撃事態法、国民保護法ともに国民は「必要な協力をするよう努めるものとする」としているだけで、国民の協力を強制するものではない。そこで、「国民の自発的な意思」に基づく協力を得るために「愛国心」という手段を使い、国民を統合して「有事」を切り抜けようとしているのであろう。

これまでに整備されてきた有事法制は、後述する改憲構想に通じるものがある。国民の権利・自由に一定の制限を加え、国民に「協力」を求める姿勢は、自民党の憲法草案が国民の制限規範として憲法を位置づけ、「国民の責務」を設けていることに現れており。内閣総理大臣の権限が大きく、国会承認の事前、事後が曖昧で議会の形骸化が感じられる点も同じである。集团的自衛権の行使を可能にしていることも注目される。正面からこのような内容を含む憲法改正を進めると、国民の反発を招き、失敗に終わる可能性がある。憲法改正を先取りした有事法制を整備し、その体制の下で国民を訓練することで、ゆくゆくは憲法改正をねらっているのだろう。

第2節 政党の改憲構想

(1) 新憲法草案〔2005.11.22 自由民主党〕

自民党が出した最終報告書『新憲法草案』は、現行憲法をベースにしており、多くは文言を現代表記にするなど形式的な修正である。その意味で、この度の改正案は部分改正であるが、新たに付加した条項の中にはまったく新しい性格を備えているものもある。内容をみると以下のような特徴が挙げられる。¹⁵

まず、前文において「全世界の国民が、等しく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利」、つまり平和的生存権が削除されている。

次に、戦力の不保持、交戦権の否認が記されている第9条2項が削除されている。そして、新しく第9条の2が加えられた。自衛軍に関する規定であり、これによって自衛軍を保持し、自衛軍は「国際社会の平和と安全を確保する」ためにも活動できることになっている。自衛と名の付くものではあるが、戦後の憲法体制のもとで武力によらない絶対的平和主義を謳ってきた日本が軍隊を持つことになる。また、現行憲法のもとではいかに解釈しても第9条があるため不可能とされてきた集团的自衛権の行使を可能にすると読める内容になっている。

憲法を改正してまで、集团的自衛権の行使を認めなければならない理由は何か。まず、国益確保のシステムに自衛隊を組み込もうとする米軍の思惑である。そして、集团的自衛権を行使することで米国と対等な関係を構築し、米軍の強い支援によって国連安保理の常

¹⁵ 以下は、上脇博之「政党の改憲への動き」、全国憲法研究会編『続・憲法改正問題』、2006年、日本評論社、26・27頁を参照。

任理事国入りを果たし、国際社会での発言力を高めたいという日本側の事情もある。

「公共の福祉」という文言は「公益及び公の秩序」に変更された。現行憲法には第 12 条（自由・権利の保持義務、濫用の禁止、利用の責任）、第 13 条（個人の尊重、生命・自由・幸福追求の権利の尊重）、第 22 条（居住・移転・職業選択の自由、外国移住・国籍離脱の自由）、第 29 条（財産権の保障）、に「公共の福祉」という言葉がある。この言葉は、最大限尊重されなければならない国民の権利・自由を制限を加えるときの条件である。「公共の福祉」は内在的制約（①他人の生命・身体を傷つける行為、②他人の人間としての尊厳を傷つける行為、③他人と衝突した場合に相互調整を必要とする行為を行う場合に受ける制約）を意味しており、第 22 条と第 29 条に関しては政策目的のための制約（政府が①公共事業、②第 25 条に定める社会権実現のための政策を行う場合に受ける制約）も含まれる。これが「公益及び公の秩序」とされることによって制限の範囲が大きく広がる恐れがある。

「公益」とは、個人ではなく社会一般の利益を指すので、「治安・安全保障・平和」といった要素が含まれる。「公の秩序」とは、自衛軍の規定である第 9 条の 2 において、3 項で「自衛軍は、…緊急事態における公の秩序を維持し、…活動を行うことができる」と同様の文言があることから自衛軍の活動を意味しているのだろう。そうすると、自衛軍を円滑に活動させるために財産権はもちろん、思想・良心、表現の自由まで制限する立法を許すことになり、政府への批判が制限されてしまう。

第 12 条が、現行憲法では「自由・権利の保持義務、濫用の禁止、利用の責任」となっているが、「国民の責務」と改められている。これによって、国民は「自由及び権利には責任及び義務が伴うことを自覚」しなければならず、「公益及び公の秩序に反しないように自由を享受し、権利を行使する責任を負う」ことになった。このことは立憲主義の観点から、疑問を呈することができる。近代以降の立憲主義は国家権力に縛りをかけるという権力制限規範としての憲法観である。しかし、草案の 12 条では権力制限規範という側面が弱められ、「国民の行為規範」として、憲法が位置づけられている。¹⁶「国民が守るべき憲法」の含意に国民に憲法体制を尊重する義務があるということが考えられる。国民に「憲法を守る」ことを義務づけることによって、人権の制約原理及び国家への協力義務を新たに挿入することが意図されている。¹⁷

政教分離原則を定めた第 20 条 3 項は「国及び公共団体は、社会的儀礼又は習俗的行為の範囲を超える宗教教育その他の宗教活動であつて、宗教的意義を有し、特定の宗教に対する援助、助長若しくは促進または圧迫若しくは干渉となるようなものを行ってはならない」とされ、これに伴って、政教分離原則を財政面から補強する第 89 条も変更された。日本国憲法が政教分離原則を採用したのは、明治憲法下で、神社神道が天皇を「神」として崇める精神的基盤を固めるために利用され、個人の人権を侵害し、当時の人々を戦争へと駆り

¹⁶ 同上、25・26 頁。

¹⁷ 中富公一「国民が守るべき憲法」、全国憲法研究会編『憲法改正問題』、2005 年、日本評論社、110 頁。

立てたことへの反省からであろう。

現代世界において、イスラム教スンニ派とシーア派の対立など、宗教的価値観に基づく政治的対立が多く見られることから政教分離原則は重要である。しかし、上記のように定めることによって、前半部分からは、「社会的儀礼または習俗的行為の範囲」を超えなければ、国及び公共団体は宗教活動等を行ってもよいという解釈が可能になる。そもそも宗教は私的な空間に属するべきものである。それが政治の場面に現れると、それぞれが自らの宗教的価値を実現する政策を追求することになる。政教分離原則を定めておくことで宗教対立による「紛争」を防ぐ効果があり、平和主義の実現につながるのである。¹⁸

自民党の新憲法草案第 20 条 3 項の後半部分では「目的効果基準」が条文化されている。津地鎮祭大法廷判決に用いられた「目的効果基準」は、閣僚の靖国神社公式参拝や玉串料奉納等の問題に最高裁自らが墨付きを与えるような格好となったものである。しかし、愛媛玉串料訴訟大法廷判決では、「目的効果基準」を用いながら違憲判決が出された。ある行為が宗教的かどうかは、「当該行為の行われる場所、当該行為に対する一般人の宗教的評価、当該行為者が当該行為を行うについての意図、目的及び宗教的意識の有無、程度、当該行為の一般人に与える効果、影響等、諸般の事情を考慮し、社会通念に従って、客観的に」判断される。¹⁹「一般人」とは誰のことか、「社会通念」とは何なのかなど、曖昧である。また、本来「目的効果基準」を用いることができる場面は限定されているはずである。目的効果基準は、宗教団体の設置する私立学校に対し一般の私立学校と同じ助成がなされるなど、「一定の要件を満たす団体（国民）一般への利益付与であって、その中にたまたま宗教団体が含まれる」場合に、用いられるべきである。²⁰自民党案にはこの視点がかけっており、結局「目的効果基準」は、それを用いる裁判官の裁量で合憲、違憲が決まってしまう。上述のような変更によって社会的儀礼・習俗の幅がより広く確保されると、戦前、「国権の発動たる戦争」や「武力行使」によって、「意に反する死」を遂げた人々に対して、栄光のための名誉ある犠牲であると国家が承認することになる。戦没者を「祀る国家」となれば、それは「戦う国家」である。²¹

「衆議院の解散は、内閣総理大臣が決定する」という規定が第 54 条に新しく設けられ、さらに第 72 条で、内閣総理大臣は「行政各部の指揮監督」だけでなく、「総合調整を行う」ことが定められた。また、衆参両議院の議事について、「表決及び定足数」を定める第 56

¹⁸ 長谷部恭男『憲法と平和を問い直す』、2004 年、ちくま書房、65・68 ページを参照。長谷部は、「人間の本性からすれば、自分が心から大切だと思う価値観は、それを社会全体に押し及ぼしたいと思うものである」とし、そのような人間の本性を放置すれば、「血みどろの争い」になると警告する。そして、それを防ぐために、公と私を人為的に区別することが必要であると説く。長谷部は、「自分がここから大切だと思う価値観」の一つに、宗教的な価値観を挙げている。

¹⁹ 判例時報 855 号、24 頁。

²⁰ 浦部法穂『全訂 憲法学教室』、2000 年、日本評論社、138 頁。

²¹ 斉藤小百合「国家と宗教」、全国憲法研究会編『憲法改正問題』、2005 年、日本評論社、213・214 頁。

条では「総議員の 3 分の 1 以上の出席がなければ」議事を開くことすらできないとされていたが、「出席議員の過半数」に緩和されている。これによって、議会制民主主義が形骸化し、首相の権限強化につながる内容となった。有事の際は、一刻も早く対処することが望まれるだろう。このような事態が起こった場合、国会を召集し、その承認を得ている余裕はないし、承認を得られない可能性もある。そこで、首相のリーダーシップが要求される。有事法制は国民の権利・自由を制限し、協力させるものであるにもかかわらず、首相の権限を強化しておくことによって国会の承認という手間を省き、首相の判断で有事法制を発動させやすくなるだろう。

「裁判書と司法権」について定める第 76 条では、第 3 項で「軍事に関する裁判を行うため、法律の定めるところにより、下級裁判所として、軍事裁判所を設置する」とした。第 2 項に、特別裁判所の禁止が定められているが、「下級裁判所として」最高裁判所を頂点とする裁判所の体系に組み込むことで、軍事裁判所の設置が合憲となる。自衛軍が存在する場合、上官の命令に従うという軍の規律を維持するために軍事裁判所が必要となる。しかし、軍事裁判にかけられるのは軍人だけではない。アメリカが戦争を開始したと仮定すれば、国民保護法などの有事立法によって医療や輸送などに一般人も動員される。彼らが軍の秘密を漏らせば、軍事裁判で裁かれることになる。軍事裁判所の判決が不服であれば、当然再審できることになるが、砂川事件、長沼ナイキ基地訴訟など、これまでの憲法第 9 条関係の判決にみられるように、最高裁は、高度に政治性のある国家行為に対しては法的判断が可能であっても、司法審査は及ばないとする「統治行為論」を採用し、憲法判断を回避するだろう。そうすると、軍事裁判所の判断が最終判断となり、軍事裁判所が事実上の特別裁判所となる。これで国民の人権が確保できるのであろうか。

そして、改正についての規定である第 96 条も変更されている。憲法の改正は、現行憲法では「各議院の総議員の 3 分の 2 以上の賛成で、国会が、これを発議」することになっている。つまり、衆参両院、それぞれ 3 分の 2 以上という特別多数決によらなければならない。これに対し、草案では「衆議院又は参議院の議員の発議に基づき、各議員の総議員の過半数の賛成で国会が議決」できるというように、単純多数決とされた。そもそも、日本国憲法はなぜ、3 分の 2 以上の特別多数決という厳しい条件を課しているのだろうか。第一に、少数者の権利の保障のように、人々が偏見にとらわれるために単純多数決では誤った結論を下しがちな問題については、決定要件の加重をすることによって、誤った改正が行われる可能性を低くすることができるからである。第二に、憲法に定められた社会の基本原則を変更しようとするのであれば、変更することが正しいという蓋然性が相当に高いことが要求されるのは、不当とはいえないからである。このように、現行憲法が単純多数ではなく、特別多数決を採用していることには、十分な理由がある。²²にもかかわらず、改正要件がかなり緩和されたのは、段階的に改憲することをねらったことだろう。

²² 長谷部恭男「改憲発議要件の緩和と国民投票」、全国憲法研究会編『続・憲法改正問題』、2006 年、日本評論社、10 頁。

(2) 憲法提言〔2005.10.31 民主党憲法調査会〕

民主党の構想する憲法は、「未来志向の新しい憲法」である。しかし、「日本の伝統と文化の尊重とその可能性を追求し」、「重層的な共同体的価値意識を促進する」という「憲法それ自体が国民統合の価値を体現するもの」でなければならない。結局、「新しい憲法」の新しさは「国民統合」である。²³「国民統合」や「伝統と文化の尊重」といった「復古的な色彩の国家像」が示されており、自民党のそれとの共通性を見出すことができる²⁴。

憲法は「日本国民の『精神』あるいは『意思』を謳った部分と、人間の自立を支え、社会の安全を確保する国（中央政府及び地方政府）の活動を律する『枠組』あるいは『ルール』を謳った部分」から構成されるとしながら、「共同の責務」という抽象的で不明確な概念を提示し、国、地方公共団体、企業その他の中間団体、および家族・コミュニティや個人が協力しなければならないとしている。自民党より穏やかな表記ではあるが、憲法を国民の行為規範として捉えていることが窺える。

平和主義については、「より確かな安全保障の枠組みを形成するために」という項目を設け、「憲法の根本規範としての平和主義を基調」とし、「平和国家日本の形を国民及び海外に表明」し、「世界やアジア諸国から信頼される国づくりを目指す」とした上で、「歯止めのない解釈改憲による憲法の『空洞化』と「国際社会との積極的な協調のための努力を曖昧にし続ける思想態度」を、いま、最も危険なこととしている。そこで、「国連憲章上の『制約された自衛権』について明確にする」こと、「国連の集団安全保障活動を明確に位置づける」ことで、この「二つの弊害」を解決しようとしている。「制約された自衛権」とは、国連憲章第 51 条に記載された「自衛権」のことである。また、「国際連合における正統な意思決定に基づく安全保障活動とその他の活動を明確に区分し、後者に対しては国民の意思としてこれに参加しないことを明確に」した上で、武力の行使を含む国連多国籍軍の活動や国連平和維持活動（PKO）を可能にし、「その関与の程度は日本国が自主的に選択する」としている。

国連憲章第 51 条に記されている自衛権には、集団的自衛権も含まれている。アメリカがグローバルな軍事活動を進める中で、それに対する武力攻撃が行われた場合、集団的自衛権を根拠に日本が参戦する余地を残している。にもかかわらず、国連の意思決定に基づく安全保障活動とその他の活動を明確に区別することができるのだろうか。「政府の恣意的解釈による自衛権の行使を抑制する」ことは困難であると考えられる。また、日本国憲法制定時のアジア諸国の懸念は、武力を持った日本が先の世界大戦での侵略行為を再び繰り返すことであった。武力の行使を認めた憲法を世界に表明することで本当に「世界やアジア

²³ 石埼学「＜前に向かって＞歩みだす勇氣」、全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法改正問題』、2005 年、日本評論社、93 頁。

²⁴ 上脇博之「政党の改憲への動き」、全国憲法研究会編『続・憲法改正問題』、2006 年、日本評論社、25 頁。

諸国からの信頼」を得られるのか疑問である。

民主党の「平和主義」論は国連中心主義を明記している点で、自民党との違いは見られるが、両者とも軍事的「国際貢献」と日米安保のグローバル化を肯定した平和主義であることに変わりはない。

また、「憲法を国民の手に取り戻すために」、「憲法改正手続法制・国民投票法制を整備」し、「国民による直接的な意思の表明と選択」を行うことを課題としている。自民党のように憲法改正要件の緩和を記しているわけではないが、国民主権の一環として改憲を強調する側面が強い。

こうしてみると、両党の改正案には、かなりの類似性が見られる。まず、平和主義についてであるが、軍事的「国際貢献」と日米安保のための集団的自衛権の行使を肯定している。次に、国家像について、自民党の改正案前文では、国や社会に対する「愛情」が要求されており、民主党の改憲構想も「国民統合の価値」「日本の伝統と文化の尊重」「共同体価値意識の形成」という言葉が使われている。復古的色彩の国家像が描かれている。そして、「国民の責務」を掲げる自民党と「共同の責務」を果たす社会を目指す民主党の憲法観は、両者とも憲法を「国民の行為規範としての憲法」として位置づけている。

これらの改正論は表向きには、日本国憲法の基本原理を堅持する部分改正である、と説明されているが、「専守防衛」の枠を超えた集団的自衛権の行使を可能にし、憲法を復古的国家像に基づく「国民の行為規範としての憲法」と位置づけていることなど、「新憲法」と呼べる内容である。知る権利や環境権を新たに盛り込むなど、さまざまに装飾されているが、その本質は明らかに「軍事国家」への脱皮と見ることができる。2005年10月末に公表された自民党「新憲法草案」が「復古調」ではなく、穏やかな内容になっているが、第9条の規定については、自衛権を容認し、自衛軍の存在も規定していることから、穏やかな内容とは言えない。また、憲法改正要件が大幅に緩和されていることから、第9条の改正が主眼となっていることがわかる。現行憲法は、改正の発議には衆参両院の総議員の3分の2の賛成が必要である、という条件を課している。あまりに復古的な内容であると、3分の2の賛成という条件をクリアできない可能性がある。そこで、他のものを犠牲にしても、まず、第9条および第96条を改正することをねらっていると思われる。

憲法改正の要件が緩和されると、次は、今回実現できなかった部分が改正しやすくなる。そうなったとき、同じように穏やかな改憲案が提案されることは期待できないだろう。²⁵

『新憲法』の制定は、部分改正であろうとも、理論的には現行の憲法改正手続きを通じて行える正規の憲法改正ではなく、違憲の改憲なのである」。²⁶

²⁵ 長谷部、前掲・注(22)、9頁。

²⁶ 上脇、前掲・注(24)、29頁。

おわりに

今日、憲法改正議論はいつそう盛んになってきている。それは、政党や経済界など、各種団体の改憲構想や「憲法が制定されてから相当の期間がたったのだから見直さなければならぬ」とか、「占領政策の中で押し付けられた憲法だから改正しなければならない」という論議にあるように、憲法全体を包括的に変更するものである。しかし、主要な目的は非武装平和を掲げる憲法第 9 条の改正にあると思われる。憲法 9 条を改正して、自衛隊の存在を認め、集団的自衛権の行使を可能にする憲法を作ろうとしている。

なぜ、今憲法改正なのか。なぜ、今集団的自衛権の行使が必要なのか。日本国憲法の制定過程に溯ってみると、天皇制擁護と沖縄の要塞化のため、アメリカの意図によって憲法 9 条が挿入されたことが分かる。アメリカには、戦後日本の占領政策をスムーズに進めるために天皇制を存続させる必要があった。また、アジアで大きな勢力を持つ社会主義国ソ連との関係のために沖縄は重要であった。そして、日本政府も経済発展を最優先するためにアメリカの軍事援助を欲しがった。このような、政治的、軍事的意図に基づいて第 9 条は生まれたのである。そのために日本国憲法が「押し付けられた」憲法だと言われるが、重要なのは出自ではなく、中身なのではないだろうか。実際、日本国憲法には、成立時の国民の支持があった。戦後の壊滅的な状況の中で、国民が軍隊の保持を嫌い、平和憲法を好意的に受け入れたのは当然であろう。

しかし、成立以降、憲法第 9 条の解釈は変更を余儀なくされた。1950 年の朝鮮戦争をはじめ、深刻化する冷戦体制の下で日本はアメリカの世界戦略に組み込まれていった。それは、日本の戦争責任を追及しない講和条約を実現し、アジア・太平洋上の安全保障の中に日米安保条約を位置づけることで反共体制を確立した。そこで、日本は第 9 条の下で、後に自衛隊へと発展する警察予備隊を設置し、再軍備の道を進むことになった。しかし、自衛隊の活動範囲や内容に制限を課しておくことで、アメリカはアジアの防共障壁として最適な地理的条件にある沖縄に米軍基地を残すことができ、日本は安全保障におけるアメリカの軍事力の恩恵を受けて経済発展を優先することができた。

経済大国となった日本の企業は、海外に市場を展開し、グローバルな活動を行うようになった。企業は進出先で安定した活動を行うために、国内の治安維持を目的として創設された自衛隊の海外派遣を求めた。日本が「普通の国」となることを望んだのである。

そして、今日的改憲論のねらいは日米安保のグローバル化と集団的自衛権の行使の容認である。これらは 9 条の解釈の範囲内で実現することは難しいため、憲法改正の議論が盛んになった。

改憲構想のねらいは、戦力の保持と集団的自衛権の行使を認めることにあると言える。また、国民と国家の関係の根本的変更も注目すべき点である。

しかし、これらの変更を含む憲法改正が実現すると、資本主義諸国を中心とする世界戦

略をめざす、アメリカの戦争に巻き込まれることになる。つまり、アメリカの戦争に正式に参加することを意味する。そうすると、日本の平和主義は崩壊するであろう。

「政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意」した日本国憲法は、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して」「平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占め」ることを理想としていたはずである。しかし、現在の改憲論はこれを放棄しようとしている。第2次世界大戦の惨禍を経験することによって、この理想を手に入れた日本には、平和主義を世界に示す役割がある。日本国憲法の絶対的平和主義を掲げる9条を変更してはならない。

日本がまず行うべきことは、アメリカの戦争への日本の正式参加を阻止することである。これを実現するためには、アジア諸国との関係を強固なものにしていくことが有効である。日本は戦争責任を自覚してこなかったがために、安保条約を日米の問題と捉え、アメリカの安全保障観に追随する状況ができあがってしまったが、アメリカの安全保障観が全てではない。安保条約が締結されて以来、日米の同盟関係はいっそう強固なものになってきている。しかし、日本とアメリカでは戦争体験に決定的な違いがある。アメリカは戦争で国土が攻撃されたことは過去に日本による真珠湾攻撃だけであり、アメリカ本土が攻撃を受けたのは9.11事件が初めてであった。アメリカが何かと「力による解決」を好むのはアメリカ本土が戦争による壊滅的な被害を知らないことが原因であろう。一方、日本は本土が攻撃された上、核兵器による惨劇も経験した。沖縄では地上戦も繰り広げられた。その点では、アジア諸国のほうが似た経験を持っているといえる。「力による解決」を行わないためにも、日本は自らの戦争責任を明確にし、近隣のアジア諸国との安全保障観を共有していかなければならない。

また、自衛隊の海外出動の実績づくりとなっている「国際貢献」を見直すべきである。世界は日本の軍事的進出を望んでいるわけではない。日本は軍事によらない国際貢献に取り組まなければならない。日本が非武装の平和主義に向かって努力し、それを世界に表明することが最大の国際貢献であるのではないか。

さらに、「愛国心」を用いて伝統的価値を重視する改憲論は、公私を明確に区別する立憲主義に反する内容を含んでいる。この区別を曖昧にすることは国家が個人の思想・良心のような私的空間に介入することを意味する。私的空間への介入は、当時の人々を戦争へと向かわせた明治憲法への回帰である。憲法に「愛国心」を掲げることは、私的空間への介入に他ならない。「愛国心」を用いることで、個人の権利・自由を制限し、「国家の制限規範」であるはずの憲法を「国民の行為規範」と位置づけており、国民の国家に対する「協力」をもとめている。これによって、基本的人権の保障の幅が狭まるといえる。

改憲を進めようとする人々は、上記のように軍事力を保有し、アメリカの戦略に参加しようとするために現行憲法の理念をないがしろにしている。なぜ、憲法の理念に逆行する状況に憲法を合わせていかなければならないのだろうか。平和憲法に乖離する軍事化を進

めるのではなく、恒久平和を先取りした日本国憲法の理念・原則に安全保障政策、防衛政策を近づける努力をしなければならない。個人の人権や、人間の尊厳が保障される憲法を目指して議論して行く必要がある。