



憲法と現実の乖離を埋める

9条改憲を巡り 議論すべき5つの論点

自民党が党としての改憲案をまとめつつある。国会での議論も本格化する。

9条を改憲するならば、戦力と自衛隊の関係をはじめとする3つの問題を解決するものにするのが望ましい。

政治家や有識者の案、アンケートで分かった読者の声を踏まえつつ、5つの論点を提示する。

自 民党の憲法改正推進本部が、3月25日の党大会までに党の改憲案をまとめ、議論のペースを上げている。9条を巡る議論の中心にあるのは、安倍晋三首相が2017年5月の憲法記念日に打ち上げた「9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」安倍案だ。2項の削除を持論とする石破茂・同党元幹事長も当面はこれを受け入れる姿勢を示す。

ただし安倍案を評価する声は野党からはほとんど聞かれない。自衛隊の実態と9条解釈の間にある乖離（かいり）を埋めることができないからだ。1950年に始まった朝鮮戦争を契機に警察予備隊を設置して以来、日本は事実上の再軍備を進めてきた。自衛隊の規模は国際連合の安全保障理事会で

常任理事国を務める英仏と大差ない。2015年度の国防費は約470億ドルで、3国がほぼ並ぶ。であるにもかかわらず、政府による憲法解釈は自衛隊を、9条2項が「保持しない」と定める「戦力」（上のカコミ）には当たらないとする。安倍案ではこの乖離を埋めることができず、長年続いてきた神学論争に終止符を打つこと

改憲にあたって 議論すべき5つの論点

- 1 9条2項を残すか、削除するか
- 2 「自衛隊」を明記するか、「自衛権」を明記するか
- 3 集団的自衛権の行使を認めるか否か
- 4 自衛隊（自衛権）をいかに統制するか
- 5 自衛隊を使った国際貢献にいかに関わるか

安倍案への支持は弱い

- 「9条2項の取り扱い」「自衛隊明記」に対する問のクロス集計

9条2項	自衛隊		
	明記すべき	明記すべきでない	分からぬ
維持	12% 安倍案	25%	2%
修正	12%	5%	2%
削除	23%	9%	2%
分からぬ	4%	2%	2%

調査概要：日経BPコンサルティングに委託し、インターネットを使って実施。1月29日から2月14日にかけて1533人が回答

ができない。

安倍案は、この第1の問題に加えてもう2つの問題を抱える。

第2の問題は集団的自衛権の行使容認にまつわる不信を拭うことができない。安倍政権は14年7月、集団的自衛権の限定行使を認める新たな9条解釈を閣議決定。これに基づいて、15年9月に安全保障法制を成立させた。

改憲することなく、「行使できない」とするそれまでの憲法解釈を変更するだけで、安全保障政策を大きく転換した。この一連の手続きに対する不信感は根強い。共同通信が1月に実施した世論調査では、55%が「安倍首相の下での改憲に反対」と答えている。

第3の問題は、自衛隊を使った国際貢献を巡るものだ。憲法前文は、国際貢献を重視すると宣言している。日本は1990年に起きた湾岸戦争を境に自衛隊の海外派遣を伴う国際貢献への道を開き、①国連PKO（平和維持活動）や②国連決議に基づく多国籍軍などに協力してきた。とはいっても、現行の9条解釈が武器使用など様々な制約を課しているため、国連PKOでは4人の司令部要員を派遣するにとどまっている。

これから国会で進む論議では、安倍案もしくは自民案に執着することなく、日本の安全保障政策の在り方を考え、それを支える改憲案を作ることが望ま

れる。そうでなければ、有事の際に神学論争を繰り返すことになりかねない。

9条2項を残すか、削除するか

では、具体的に何を議論すべきなのか。日経ビジネスは「私の憲法改正論」というオンライン連載の中で、政治家や憲法学者、国際政治学者らの改憲案を紹介してきた。そこから浮かび上がる論点は次の5つだ（左上のカコミ）。

第1の論点は、9条2項を残すか、それとも削除するかである。第1の問題に関する論点だ。自民党の憲法改正推進本部でも、この点を巡って維持派と削除派が対立している。

政府は2項の第1文を、（自衛のためであっても）戦力を放棄したと解釈する。この解釈は「英仏と同等の予算規模を誇る自衛隊は実質的に戦力であり、違憲ではないのか」との疑義を生む。政府は、自衛隊は戦力ではなく、「自衛のための必要最小限度の実力」と説明する。これに釈然としないものを感じる人は少なくないだろう。

改憲するならば、戦力と自衛隊の関係を明確にすべきではないか。日経ビジネスオンラインを通じて読者の意見を求めるところ、回答者は明確化を求めている。「自衛隊を明記すべき」と「2項を削除」を選んだ回答が、「自衛隊を明記すべきでない」と「2項維持」を選んだ回答とともに約4分の1を占めた。これに対して安倍案を推す回答は12%にとどまる。

国際政治学者の三浦瑠麗・東京大学政策ビジョン研究センター講師は、2項の削除を提案する。「憲法解釈を巡るこれまでのごまかしが必要なくなる。中学生に説明できないような文言でいいはずがない」と力を込める。

一方、希望の党で政策調査会長を務める長島昭久・元防衛副大臣は2項を維持する立場だ。「安保法制を巡って議論が交わされる中で、9条1項と2項が深く広く国民の間に定着していることを思い知らされた。左派の人だけでなく多くの大衆が、戦争に巻き込まれることを真剣に憂慮した」と振り返る。

明記すべきは「自衛隊」か

第2の論点は、憲法に明記すべきは「自衛隊」なのか、それとも「自衛権」なのかである。第2の問題に関わる。

明治憲法は宣戰布告や講和など軍事に関する規定を設けていた。だが、日本国憲法にはない。このため自衛隊は「行政権の一種として分類できる防衛行政や災害対策行政と、外交権の一種として分類できる外国の治安維持協力や復興支援としてのPKO活動のみを



してきた」(憲法学者の木村草太・首都大学東京教授)。「行政」と「外交」は内閣の役割として73条に明記されている。

したがって、まず、防衛に関する基本的な規定を設ける必要がある。安倍案では「自衛隊」を明記する。

だが、ここにきて「自衛権」を定義するという新しい考え方が浮上している。立憲民主党の山尾志桜里・衆院議員は、「自衛権は今、透明人間のような存在で実体がない。これを明文化し実体を与えることで国民の意思による権力統制が可能になる」と指摘。

73条に、一般行政と外交に加えて「個別の自衛権の行使」を明記すると提案する。「外交と軍事は表裏一体。自国防衛のための実力組織を統制する権能が、『一般行政』の一部となっている現状がよいとは思わない」

前出の長島氏も「『自衛隊』という手段ではなく、『自衛権』という目的を定義すれば、自衛隊はおのずと『自衛権』を行使するための実力組織ということになる」という。

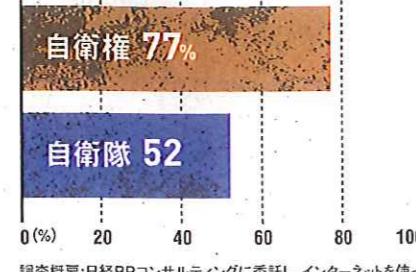
集団的自衛権を許容するか

第3の論点は、集団的自衛権の行使を許容すべきか否か、そして憲法に明記するか否かである。こちらは第2の問題に直接関わる論点だ。自衛隊もしくは自衛権を憲法に明記したとして、その活動および行使をどこまで認めるか。これは「日本をどう守るのか」「米国とどのような関係を保つか」という外交安全保障政策と直結する。

この論点に対するスタンスは、日米同盟がもたらす抑止力をどう評価するかによって分かれる。

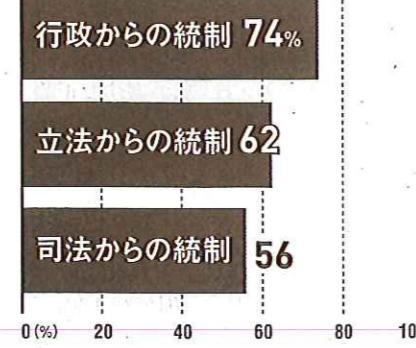
抑止力が「有効」と判断する人は、同盟を維持するため、もしくは、より強

- 「自衛隊」「自衛権」を憲法に明記すべきか



「統制」が求められる

- 自衛隊(自衛権)に対する文民統制について「憲法に明記すべき」と答えた割合



固なものにするため、集団的自衛権を行使できるようにする必要があるとみる。また、同盟国である「米国から見捨てられる懸念」を強く感じる。

一方、有効とみない人々は「米国とのための戦争に巻き込まれる懸念」の方を強く感じる。ここには「同盟のジレンマ」が顕著に表れる。

希望の党の長島氏は抑止力を有効とみ、61ページのカコミにある文言を9

条に追加することで集団的自衛権の行使を認めるよう提案する。「我が国にとって」とすることで、同盟国が攻撃された場合にも武力行使できるようになる。

長島氏はこう考える。「私は『平時のコストと有事のリスクのバランス』といふことができるだろう。

の基地の返還を求めるなど、平時のコストを軽くするよう求めている。ならば、有事のリスクを今以上に負担しなければ日米の責任分担はバランスしない」

集団的自衛権の行使は認められるものの、憲法に盛り込む必要はないとの考えもある。三浦氏はこの立場を取る。「個別の自衛権も集団的自衛権も、その時々の国益を守るために適切な政策は何かを考える中で、その是非を政府が決めればよい」

他方、社民党副党首の福島瑞穂・参院議員は集団的自衛権の行使容認に反対する。そして、現行9条を維持すべきと主張する。

政府が1972年に示した見解の下、「海外での武力行使、集団的自衛権の行使は禁止されてきた」。9条に基づき、「規範力があるゆえ、かつての政権が朝鮮戦争やベトナム戦争に参戦したい、米国に対してええ格好したい」と意図しても、これを妨ぐことができた」として、米国が取り組む戦争に日本が巻き込まれることがなかったとみる。

アンケートでは、およそ4分の3が集団的自衛権の行使を認めると回答した(61ページのグラフ)。北朝鮮が核・ミサイルの開発を進め緊張を高める中、日米同盟に意義を感じる人が多いことがうかがえる。

ただし、集団的自衛権の行使に何かしらの歯止め、限定要件が必要と考える回答者が6割弱に達している点も見逃せない。「巻き込まれ」を警戒している人が少なくないことを表しているとみることができるだろう。

他方、「行使を認めない」とする回答は20%を占めた。

のコストを軽くするよう求めている。ならば、有事のリスクを今以上に負担しなければ日米の責任分担はバランスしない」

集団的自衛権の行使は認められるものの、憲法に盛り込む必要はないとの考えもある。三浦氏はこの立場を取る。「個別の自衛権も集団的自衛権も、その時々の国益を守るために適切な政策は何かを考える中で、その是非を政府が決めればよい」

他方、社民党副党首の福島瑞穂・参院議員は集団的自衛権の行使容認に反対する。そして、現行9条を維持すべきと主張する。

政府が1972年に示した見解の下、「海外での武力行使、集団的自衛権の行使は禁止されてきた」。9条に基づき、「規範力があるゆえ、かつての政権が朝鮮戦争やベトナム戦争に参戦したい、米国に対してええ格

好したい」と意図しても、これを妨ぐことができた」として、米国が取り組む戦争に日本が巻き込まれることがなかったとみる。

アンケートでは、およそ4分の3が集団的自衛権の行使を認めると回答した(61ページのグラフ)。北朝鮮が核・ミサイルの開発を進め緊張を高める中、日米同盟に意義を感じる人が多いことがうかがえる。

ただし、集団的自衛権の行使に何かしらの歯止め、限定要件が必要と考える回答者が6割弱に達している点も見逃せない。「巻き込まれ」を警戒している人が少なくないことを表しているとみができるだろう。

他方、「行使を認めない」とする回答は20%を占めた。

のコストを軽くするよう求めている。ならば、有事のリスクを今以上に負担しなければ日米の責任分担はバランスしない」

集団的自衛権の行使は認められるものの、憲法に盛り込む必要はないとの考えもある。三浦氏はこの立場を取る。「個別の自衛権も集団的自衛権も、その時々の国益を守るために適切な政策は何かを考える中で、その是非を政府が決めればよい」

他方、社民党副党首の福島瑞穂・参院議員は集団的自衛権の行使容認に反対する。そして、現行9条を維持すべきと主張する。

政府が1972年に示した見解の下、「海外での武力行使、集団的自衛権の行使は禁止されてきた」。9条に基づき、「規範力があるゆえ、かつての政権が朝鮮戦争やベトナム戦争に参戦したい、米国に対してええ格</p

「憲法と安全保障政策との関係においてこれまで現実に問題となってきたのは、国際貢献に参加する自衛隊の行動が『他の者が行う武力行使と一体化するのではないか』という懸念だった」(民進党の大野元裕・元防衛大臣政務官)



これを象徴するのが「非戦闘地域」を巡る議論だ。イラク復興支援特別措置法を巡って2003年に交わされた議論の過程で、小泉純一郎首相(当時)が「どこが非戦闘地域なのか、私に聞かれても分かるはずない」「自衛隊が活動している地域は非戦闘地域だ」と発言して騒動となった。

政府は15年に国際平和支援法を定め多国籍軍への後方支援を可能にしたが、憲法には規定がない。

さらに政府は、国連が主導する「集団安全保障」について、姿勢を明らかにしていない。国連憲章が定める安全保障は、ある加盟国が侵略された場合に、他の加盟国が共同で対処する集団安全保障が基盤だ。自衛権の行使は、これが働くまでの期間限定で認められる。米国が提供する核の傘の前に“国連軍の傘”が存在する。

大野氏は「国連軍の形成は考えづらいのが現実だ(編集部注:国連安保理の常任理事国が拒否権を持っているため)。しかし、憲法は視点を長期に置くべき。日本の安全を国連軍に依存する可能性がある。ならば『日本が何の関与もない』という理屈は成り立たない」と指摘する。

「国際貢献は軍事以外の方法ですべき」との意見もあるが、日本はサンフランシスコ講和条約で「国際連合が憲章に従つてとるいかな

【日本国憲法 前文】

(前略)

われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。
われらは、いづれの国家も、自國のことのみに専念して他国を無視してはならないのであって、政治道德の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自國の主権を維持し、他国と対等関係に立たうとする各國の責務であると信ずる。
日本国民は、國家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。

これを象徴するのが

「非戦闘地域」を巡る議論だ。イラク復興支援特別措置法を巡って2003年に交わされた議論の過程で、小泉純一郎首相(当時)が「どこが非戦闘地域なのか、私に聞かれても分かるはずない」「自衛隊が活動している地域は非戦闘地域だ」と発言して騒動となった。

政府は15年に国際平和支援法を定め多国籍軍への後方支援を可能にしたが、憲法には規定がない。

さらに政府は、国連が主導する「集団安全保障」について、姿勢を明らかにしていない。国連憲章が定める安全保障は、ある加盟国が侵略された場合に、他の加盟国が共同で対処する集団安全保障が基盤だ。自衛権の行使は、これが働くまでの期間限定で認められる。米国が提供する核の傘の前に“国連軍の傘”が存在する。

大野氏は「国連軍の形成は考えづらいのが現実だ(編集部注:国連安保理の常任理事国が拒否権を持っているため)。しかし、憲法は視点を長期に置くべき。日本の安全を国連軍に依存する可能性がある。ならば『日本が何の関与もない』という理屈は成り立たない」と指摘する。

「国際貢献は軍事以外の方法ですべき」との意見もあるが、日本はサンフランシスコ講和条約で「国際連合が憲章に従つてとるいかな

る行動についても国際連合にあらゆる援助を与え(る)」と宣言している。大野氏は自衛隊を海外に派遣して行う国際貢献を政府の役割として明記すべく、3つの想定を設けて具体的な条文を提案する(下のカコミ)。2項は、例

えば湾岸戦争の時に形成された多国籍軍への協力を想定したもの。3項は国連PKOなどを想定した条項だ。

2項の特徴は、武力の行使を容認する趣旨が明らかな国連安保理決議を要件とすること。国連が主導する活動であっても、正統性の強いものに参加・協力を限定する。さらに「それ自体が直接の武力の行使に当たらない活動に限り」として武力行使を禁じている。

5項は、国連が主導する集団安全保障を想定した条項だ。「国連の加盟国として自衛隊を供出できるようにする。ただし、自衛隊はあくまで国連軍の一部として、国連の指揮の下で活動する。日本が主権国家として武力を行使するのとは異なる次元の話」(大野氏)

自民党に統いて、他の党も改憲案を提示し議論が進むことになる。改憲を目的とする改憲に堕すことなく、上記の5つの論点について実質的に議論することが望まれる。

長島氏は「安倍案は小手先のものに映る。一見したところ、公明党が掲げる『加憲』に寄り添っているように見える。しかし神学論争は解決できない。政局的に公明党さえ抱き込めばよく、国民世論を二の次にしている印象が拭えない」と指摘する。(森永輔)⑧

自衛隊を使った国際貢献について定める

●大野元裕・元防衛大臣政務官が提案する追加条項

①省略

②国際連合安全保障理事会が国際の平和及び安全に必要な活動として加盟国に対し武力の行使を容認する趣旨が明らかである決議を行った場合においては、当該決議に基づく活動の内それ自体が直接の武力の行使に当たらない活動に限り、法律の定めるところにより、これに参加し又は協力することができる。

③国際連合その他の我が国が加盟する普遍的国際機関によって実施され又は要請される国際の平和及び安全の維持のために行われる武力の行使を目的とした活動であって国際法規に基づいて行われるものについては、法律の定めるところにより、これに参加し又は協力することができる。

④省略

⑤国際連合憲章第42条に基づく集団安全保障措置が講じられる場合には、我が国の国権の発動として行われるものでない場合に限り、これに参加することができる。

写真=加藤 康