

今、憲法問題を語る — 憲法問題対策センター活動報告 —

第55回 2015年度安保関連法制問題への取り組みを総括

- I 今、日本国憲法の「意味」と「価値」が問われている
～安全保障関連法反対活動の本年度総括と、次年度の憲法の諸課題について
- II シンポジウム「秘密保護法と安全保障法制～秘密のヴェールの中で、今何が起ころうとしているのか～」



I 今、日本国憲法の「意味」と「価値」が問われている ～安全保障関連法反対活動の本年度総括と、次年度の憲法の諸課題について

憲法問題対策センター委員長代行 伊井 和彦 (37期)

1 安全保障関連法反対活動の経緯

戦後70年目にあたる2015年、東京弁護士会は8月に「戦後70年企画・伝える」を実施し、写真展・資料展・講演会・シンポジウム等を通じて市民の皆さんに戦争の恐怖と愚かしさを訴え、「二度と戦争をしてはならない」というメッセージを発信した。

他方、2015年は、安全保障関連法（平和安全法制整備法と国際平和支援法）成立を阻止するための反対活動に弁護士会が明け暮れた年でもあった。

安倍政権は、2014年7月1日の憲法解釈変更の閣議決定を踏まえ、2015年5月15日に上記法律案を国会に提出したが、この法案は、これまで歴代政府が内閣法制局の見解の下に踏襲してきた「現行の憲法9条のもとでは個別的自衛権の行使はできるが集団的自衛権の行使はできない」という憲法解釈を変更し、集団的自衛権の行使を抽象的要件の下で時の政権の恣意的判断で行使できることを認め、のみならず自衛隊の海外における外国軍への弾薬・燃料の供与等の兵站活動を広く認めるもので、憲法規範に拘束されるべき政治権力が自らの解釈変更で憲法規範を改変してしまう点で、「立憲主義違反」「憲法9

条違反」は明白で、そうであればこそ、弁護士会のみならず憲法学者のほとんどや多くの市民からも、反対の声が続出し全国を席卷した。

東京弁護士会も、日弁連あるいは一弁・二弁と共に、市民団体とも連携して、2015年5月以降、安全保障関連法の成立に対して何度も反対の会長声明を発し、市民に法案阻止を訴える街宣活動やデモ行進、国会前での抗議活動、反対署名等を行ってきた。

残念ながら、2015年7月16日の衆議院本会議強行採決と同年9月19日未明の参議院本会議強行採決により、安全保障関連法は成立してしまったが、たとえ国会の手続上法律として成立しようと（その点にも大いに疑義はあるが）、立憲主義に反し憲法9条に違反する以上、法律の効力としては無効である。それゆえ、東京弁護士会は、法案成立後も反対活動を継続し、違憲・無効な法律の廃止を求め続けている。

2016年3月22日には、東京三会共催で「安保関連法施行迫る！～私たちができること、しなければならないこと」（クレオ）というシンポジウムが開催される予定であり、東弁会員の皆さんには是非とも参加していただきたい。

2 安全保障関連法の廃止に向けた 次年度の取組 ～ 恒久平和の意味を問う

1で述べたとおり、2016年3月に安全保障関連法は施行されるが、今年は夏に参議院議員選挙が予定されており、安全保障関連法の是非についても改めて争点となって国民の関心も高まるものと思われる。弁護士会としては、政治的な立場からではなく、あくまで法律家として、この違憲・無効な法律の廃止に向けて、安全保障関連法の憲法問題点と危険性を、国民に広く提示していくべきであろう。

既に予定されている弁護士会の企画としては、3月22日の東京三会共催・憲法シンポジウムを始め、5月14日には東京三会と日弁連共催の憲法記念行事（シンポジウム）、10月6日の日弁連人権擁護大会でもテーマの一つとして「立憲主義の回復」が掲げられている。東京弁護士会の憲法問題対策センターにおいても、独自のシンポジウム企画や駅前等の街宣活動を、今後も継続して行っていく予定である。

ところで、安全保障関連法の是非を議論する時、必ず出てくるのが「実際にわが国が攻撃されたらどうするのか」という議論である。安全保障関連法案が国会に提出された際も、政府は「国際環境が変わって来ており（北朝鮮の核問題や中国の尖閣諸島問題が念頭にあると思われる）、わが国の国民を守るためには国際的な防衛力強化が必要で、集団的自衛権が必要」とした上で、砂川事件最高裁判決まで持ち出して「憲法は自衛のために必要な武力行使まで否定しておらず、現在は集団的自衛権は自衛のために必要なのであるから、憲法違反ではない」と強弁し、「国民を守るのは憲法学者ではなく政治家である」とまで述べている。それは「これまで憲法解釈で不可

とされたことでも、それが必要と政治権力が判断すれば、憲法は許容する」という立憲主義を全く否定した考え方で、強権的で独裁政治にもつながりかねない暴論である。

しかし、一般国民からすれば、「わが国の平和を守るために必要」「平和を守るための抑止力となる」と言われれば、「そうなのかな」と思ってしまうのも不思議はない。では、「平和」とは一体何なのか？互いに軍事力を競い合い、少しでも相手を上回って相手を威嚇する「抑止力」がなければ、平和は保てないのか？中国や北朝鮮の軍事的脅威があることは事実だとしても、それに軍事力で対抗することが「平和への道」なのか？世界中でテロや内戦等の理不尽な暴力による悲劇が起きていることが現実であるとしても、その制圧の場に軍事的に参加しないことは無責任で情けないことなのだろうか？そもそも「恒久平和」とは、どのような状況のことだろうか？

われわれは法律家である。平和のために如何なる規範が必要かを冷静に考える必要があり、現実を見ないで単に情緒的に理想論だけを語るべきではない。しかし、「責められたらどうする」的な議論もまた、情緒的な感情論に過ぎず現実論と呼べるものでもない。われわれの前には、歴史的事実がある。第一次世界大戦や第二次世界大戦が何故起こったのか？日本は何故に朝鮮半島や大陸（中国）及び東アジア諸国に軍事侵攻し、太平洋戦争に突入していったのか？広島慰霊碑にある「過ちは繰り返しません」という言葉の「過ち」とは何なのか？それを冷静に分析し、今の世界にある現実と照らし合わせ、何をすべきか考えることこそ、「恒久平和」を考えることであろう。

3 立憲主義と「統治行為論」 ～司法と弁護士が憲法のために 果たすべき役割

先に砂川事件最高裁判決のことに触れたが、この判決が集団的自衛権の憲法的許容の根拠になるとの主張には、法律家なら誰しも首を傾げるであろう。それは、立憲主義を至上命題とする法律家の発想ではなく、「現実の政治対応の必要性」を憲法より上位概念に置く政治家の発想である。しかも、砂川事件最高裁判決は、アメリカ軍の日本駐留の憲法9条違反が問われた最高裁判決であったにもかかわらず、当時の田中耕太郎最高裁判所長官が、判決の前に当時の外務大臣と会談したり、当時のアメリカ駐日大使と面会して一審違憲判決の破棄方針を伝える等、政治に追従し司法の独立を蔑ろにした判決として、裁判史上の汚点とも言える判決である。

のみならず、砂川事件最高裁判決は、初めて「統治行為論」を採用し、「高度に政治性をもつ事項（この裁判の場合は日米安全保障条約）については、一見して極めて明白に違憲無効と認められない限り、その内容について違憲かどうかの判断を下すことはできない」としたことで有名な判決である。この「統治行為論」については、違憲立法審査権を有し憲法の番人たるべき裁判所の在り方として大きな疑問があるが、憲法学会ではむしろ内在的制約説等の肯定説が多数とも言われている。

しかし、最近、与党の政治家の中で、この砂川事件最高裁判決の「統治行為論」の文脈を利用して、「最高裁も、高度の政治性を有する事項については憲法判断はしない、政治的判断に委ねるとしている。憲法学者の多くもこの統治行為論を否定していない。安全保障関連法は、国の安全保障という高度の政治

性を有する事項について、国民から選挙の審判を受けた国会議員が必要と判断したもので、憲法学者や裁判所、法律家等が憲法違反などと騒ぐことではない」などという暴論まで出てきている。

また、安全保障関連法をめぐる違憲訴訟が今後裁判所で争われることになろうが、事件性や当事者性等の訴訟要件をクリアしたとしても、最後の攻防の舞台となるのがこの「統治行為論」であろう。

安全保障関連法の議論では、「憲法は立法・行政に対する拘束規範である」という立憲主義があらためてクローズアップされたが、ではその立憲主義から見ると、「統治行為論」は果たして認められるのだろうか。憲法規範に拘束されるべき政治権力が、政治的必要性を根拠に自らの解釈変更で従前の憲法規範に反する法律を作った場合に、それでも「安全保障問題は高度の政治性がある」として裁判所が違憲判断を避けたとしたら、その司法判断のどこに「立憲主義」があるのだろうか。

裁判所の「違憲立法審査権」とは、民主的手続によって成立した法律であっても憲法に反するものは許さないとする、まさに立憲主義の体現の司法制度である。それなのに、「高度の政治性（そもそもその意味すら曖昧である）」の一言で違憲判断がなされないなら、立憲主義は死んだに等しくなる。われわれは改めて、立憲主義の下における司法の役割、弁護士の果たすべき役割について、考えを至らすべきであろう。

4 緊急事態条項(国家緊急権)のための 憲法改正の危険性

2016年度の憲法をめぐるもう一つの大きな問題が、最近政府筋から盛んにマスコミ等を使って世の中に流布されている「緊急事態条項(国家緊急権)創設

のための憲法改正」の議論である。本年夏の参議院議員選挙の結果次第では、国会による憲法改正の発議が可能となる。しかし、現行憲法改正を唱えるグループも、いきなり憲法9条の改正等を国民に問うのはハードルが高いと考え、まずはお試的な改憲として比較的賛同の得やすい事項から改正を主張して行くのではないかとされており、その一つとして「緊急事態条項（国家緊急権）」が挙げられている。

2011年3月の東日本大震災と原発事故の時のような未曾有の被害と混乱状態が生じた場合に、その救済と再建のために非常事態における緊急の措置を政府が講じれる仕組みが必要であるとして、一時的な財産権制限や移動・居住等の制限を超法規的に認める「緊急事態条項（国家緊急権）」を憲法に加えようという動きが、主に政府主導で進められている。震災のような事態を強調してその必要性を説かれると、一般国民の中には賛意を示す人も多いかも知れない。それどころか、パリのテロ事件の影響で、テロ等の外部からの武力攻撃や国内的な社会秩序の混乱状況の場合でも、そのような緊急事態条項（国家緊急権）が憲法上必要だという主張も今後強くなされよう。2012年4月に発表された自由民主党の憲法改正草案においても、わざわざ「緊急事態」という章立てまでなされ、緊急事態の場合の政府の権限強化が謳われている。

しかし、このような「緊急事態条項（国家緊急権）」は、権力の一極集中化をもたらし、緊急時の名目で濫用されかねない危険性を強く有している。一時的とはいえ広範な人権制限まで時の政府の判断で可能とするようなことは、立憲主義による政治権力の拘束・抑制とは相容れず、そのような条項を憲法内部に入れることは立憲主義との整合性を困難にする。多くの憲法学者や弁護士会の意見においても、「憲

法にそのような条項を入れなくても、緊急事態における立法・行政の対応は現行法や特別立法で十分可能」とされている。

まだ具体的な条項案が示されていない段階なので、断定的なことは言えないが、これも情緒的な議論ではなく、あくまで不当な人権侵害の危険性を冷静かつ客観的に議論することが必要であろう。

5 立憲主義的憲法9条改憲論をどう考えるか

なお、最近、これまで憲法を重んじりべらると言われてきた人々の中からも、憲法9条に関して立憲主義的観点からの改正論がある。それは、「自衛隊については国民の80%がその必要性を認めており、もはやその存在を否定することはできないが、自衛隊の活動を制限し規律する規定が憲法にないがゆえに、時の政権の恣意的判断で今回のような法律ができてしまう。むしろ、憲法9条を改正してその存在を認め、ただし民主的コントロールの下で専守防衛に徹し海外での活動も制限するような規律規定を憲法上規定することが、立憲主義の観点から望ましい」という趣旨のもので、その理屈自体は傾聴すべきものがあると思う。

しかしながら、憲法改正は国会両議院の発議が必要で、結局は政治家の手で行われるものであるところ、政治権力にある者は自らの力を抑制・拘束する憲法の縛りは望まぬものであり、今の政治家たちが自衛隊の活動にそのような厳しい憲法上の規律を課すとは到底思えず、そのような立憲主義的改憲論も、結局は改正必要論に利用されるだけではという危惧が拭えない。ただ、この問題も、タブーとせず弁護士会内で議論されるべき時が来ていると言えよう。

Ⅱ シンポジウム「秘密保護法と安全保障法制 ～秘密のヴェールの中で、今何が起ころうとしているのか～」

2015年9月9日、弁護士会館クレオにおいて「秘密保護法と安全保障法制～秘密のヴェールの中で、今何が起ころうとしているのか～」と題するシンポジウムが開催された。元外務省国際情報局長、防衛大学教授の孫崎享さん、共同通信社編集委員の石山永一郎さん、千葉県弁護士会憲法問題特別委員会事務局長の宮越直子さんを招いて開催された。以下は私が発言をまとめたものであり正確性については全て私の責任である。

秘密保護法対策本部事務局長 堀井 準 (38期)

■ 孫崎享さんの講演要旨

今日、安保関連法案に対して圧倒的多数の国民が、少なくとも今回の会期で決議をすべきではない、安保関連法案はおかしいという見解になっております。それを押し切ってしまう国が、本当に民主主義国家と言えるのでしょうか。また、法律論的に専門家と学者とこれまでの内閣と、そして最高裁の経験者、これらの人々がみんな違憲だと言っている、これを強引にやろうとする国が法治国家と言えるのかということ、本当に強く思っております。外国特派員協会の会長が特定秘密保護法について、報道の自由および民主主義の根本を脅かす悪法であるということを言いました。なぜ私たちはこの報道の自由および民主主義の根本を脅かす悪法というものを、つくらなければいけないのでしょうか。その舞台裏は、もうすでに過去にあるのです。「日米同盟未来のための変革と再編」という文書があります。これは2005年10月29日に米国務長官と国防長官、日本の外務大臣と防衛庁長官（当時）、いわゆる2プラス2の間で結ばれた文書です。ここで国際的安全保障関係の改善のための採るべき道というのを書いているわけですが、その中に情報共有および情報協力の向上、共有された秘密情報を保護するために必要な追加的措置を取ると言っているわけです。ところで、大国間では相互に情報を公開するということが行われています。たとえば、米口間、米中間では、こちら側が先制攻撃をしないということをお約束させます。そのためには基本戦略、兵力の配備、武器体系等をすべて相手に知らせます。知らせること

によって、攻撃することがないということを示すということで、透明性というものが求められるのです。この関係が今日の米口関係、米中関係にあるわけです。これに対し、アフガニスタンやイラク戦争というようなものに、集団的自衛権で自衛隊が参加していくときには、抑制均衡を保つということではなく、実際に軍事行動に入っていくので、ここであらためてその相互に保護された情報が必要になるということです。特定秘密保護法では更に誰がこの法律を推進したかが問題です。この特定秘密保護法のオペレーションは警察です。内閣調査室です。というのは、この外交に関する事項、防衛に関する事項を超えて、日本の国家というものが警察主導の国づくりに、入っていくということなのであります。この秘密保護法で警察が主導になるということは、すべての物事の判断が防諜的な判断から入っていくということですから、たとえば、対外的な情報収集をするいわば諜報活動をする人間（外交官）でさえ、本来は国家にプラスなことをやっても、それは危ないというようなことが起こってきます。

秘密の指定というものは決して国全体の利益のためだけで指定しているわけではありません。当事者が自分の責任を追及されることを止めるために秘密にしています。ということは、国の方針がおかしくなってそれを止める力がないということなんです。有名な西山事件がありました。沖縄返還協定で、公式文書では、米国が支払いをすることになった地権者に対する土地原状回復費400万ドルを、実際には日本政府が肩代わりして米国に支払うという密約です。何でこれがオ



オープンにできないのか。密約だが、合意したから相手は内容は知っています。オープンにされて相手が知って日本の安全保障に具合が悪いという問題ではありません。この同意をしたという事実が日本国民に知られたら困るということなんです。要するに、政策が間違っているということを知られたくないから秘密にするんですね。私はこういう問題はこの秘密の非常に大きなところだと思っています。

今、中国の脅威、北朝鮮の脅威というものが言われています。集団的自衛権は日本の防衛とは関係ないということだと思います。仮に中国という脅威があって、日本に攻撃したときにアメリカがどのように対応するかという問題は、安保条約の第5条で決まっています。これらの枠組みを集団的自衛権では何らつくろうとしていません。しかし、残念ながらかなりの日本の安全保障関係者はこの米国のしたいようにしたことで、米国がしゃべるものをそのまま自分の意見のようにして動いています。これに警察官僚が悪乗りします。そこにこの怖さというのが実はあるんだと思います。

■ 石山永一郎さんの発言要旨

存立危機事態、この矛盾に満ちた3要件ですね、普通に考えれば存立危機事態が起こりようもないのですが、それを認定する過程が秘密であるということが抜けています。これをされなかったら平和じゃないかと、どこも危機が起きてないんじゃないかと言っても、実はあるんです、と言われても確認しようがない。というようなことを前提として、それを秘密にしながらどんどん戦争状態をつくり上げていきます。秘密指定されたケース、わずか去年の12月10日から年末までの22日間で382件です。これは件数、累計なので、文書数では18万件です。ですから今年いっぱい集計が出れば、この何倍、何十倍にもなるでしょう。これについては

我々組織ジャーナリストの身柄を拘束したりすると、さすがに大きなNGになるので、あまりそういう動きはないと思うんですけども、我々にそういう秘密をこっそり漏らしてくれた人たちの間では非常に神経質にもうすでになっているという話は聞きます。たとえば、北朝鮮との国交正常化交渉をやるとうきょうきに、外務省が動いているけれども、警察や公安関係では、今誰がたとえば訪朝しているかと、そういう話は昔は簡単に見たり聞いたりできたのが、秘密事態になって、情報交換がスムーズにいかないという、そういう弊害も出ているという話を聞いています。

■ 宮越直子さんの発言要旨

今、街でSEALDs（シールズ）などいろいろな方が頑張っています。あの方たちは形だけ運動しているわけではないと思います。特定秘密保護法の反対行動に加えて今回のことでまた政治がきちんと国民の意見を聞かなければ、次はもっと国民は強くなっていくと思います。私はこの10年程度の経験を考えると、どうしても人から与えられたものを自分で受け入れてきた体質がちょっと自分の中にもありました。社会の中にもあったように思いますけれども、それが、一人一人の一般の人が与えられたものをただ受けるんじゃなくて自分から取りに行き、あるいは自分から声を出したり運動するようになってきています。これが非常に今、国民とか社会全体で大きく動いていると実感しています。国民がこういうふうになっていけば、その先にはやはりその代表者である国会議員たちもそういう形の人たちが生み出されていくというふうになるのではないかと、それが民主主義的な社会だろうと思います。民主主義や法治国家としてのあり方について、日本の体力は見た目と違って、今、非常に付きつつあるんじゃないかと思っています。