

いわゆる「9条の2」改憲案について、立憲主義の理念と恒久平和主義及び人権保障の観点から問題点を指摘し、懸念を表明するとともに、国会に対し熟議を求める意見書

2019（平成31）年2月12日

東京弁護士会 会長 安井 規雄

意 見 の 趣 旨

本年の通常国会に提案されようとしている「9条の2」改憲案（「憲法9条1項2項は残しつつ、新たに9条の2として、憲法に自衛隊を規定する」との改憲案、以下「9条の2」改憲案という。）は、恒久平和主義を大きく変容させること、立憲主義の理念に反すること、人権尊重という憲法の基本理念をも後退させることなどの多くの懸念や問題点がある。

当会は、これらの問題点を指摘し、懸念を表明するとともに、国会に対し、「9条の2」改憲案が、このまま審議される場合には、主権者たる国民がそれらの問題点を十分把握して判断できるよう、熟議を重ねて、国民に丁寧に説明されることを強く要望する。

9条の2 前条（9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。

意 見 の 理 由

1 はじめに

自由民主党の憲法改正推進本部は、2018年3月25日の党大会で、上記「9条の2」改憲案を含む4つの改憲の「条文イメージ（たたき台素案）」を提示した。この改憲案が、本年の通常国会において、衆参両議院の憲法審査会に対し、自民党から提出されようとしている。

これまで当会は、憲法改正問題については、すでに2018年5月30日に、その手続法であるいわゆる国民投票法について、最低投票率の定めがなくCM規制がない等多数の問題があることを指摘した会長声明を発している。

そして、憲法 9 条の事実上の改正案である「9 条の 2」改憲案についても、それが憲法の基本原理である恒久平和主義にどのような影響を及ぼすのか、既存の 9 条の内容にいかなる変化が生じるのか、基本的人権の新たな制約根拠となるのではないのか等の法理論上の問題点について、検討を重ねてきた。

ところで、弁護士会は強制加入団体ではあるが、弁護士法第 1 条が弁護士の使命を「基本的人権の擁護と社会正義の実現」と定め（1 項）、その使命に基づいて「法律制度の改善に努力」する義務を弁護士に課している（2 項）。それゆえ、弁護士会が、立憲主義の理念や恒久平和主義、そして人権尊重主義の観点から、憲法改正の問題について会としての意見を明らかにすることは、これらの規定の趣旨に沿うものであるはずである。すなわち、弁護士会が、法理論的な見地から、問題点を具体的に明らかにして、法律制度の改善をめざす活動は、中立性を損なうものではなく、むしろ弁護士会の目的の範囲内の活動として積極的に求められているものといえる（同法第 3 1 条 1 項、第 4 5 条 2 項等参照）。もとより、この活動は、弁護士会としての意見表明であり、会員である個々の弁護士の思想・信条の自由を侵害したり抑圧したりするものではない。

このような立場から、日本弁護士連合会は、昨年 5 月「憲法 9 条の改正議論に対し、立憲主義を堅持し、恒久平和主義の尊重を求める立場から課題ないしは問題を提起するとともに、憲法改正手続法の見直しを求める決議」とする総会決議を行い、関東弁護士会連合会も、昨年 9 月に「今般議論されている憲法 9 条改正案が日本国憲法の恒久平和主義と立憲主義を危険にさらすおそれがあることを明らかにするとともに、国民主権の観点から憲法改正手続法の抜本的改正を求める決議」とする大会決議を行った。

当会も、これらの決議を踏まえて、本意見書において「9 条の 2」改憲案について法理論上の問題点を指摘し、意見を表明するものである。

2 憲法の基本原理である恒久平和主義との関係

(1) 恒久平和主義の意義

まず、最も重要な問題として、日本国憲法の基本原理である恒久平和主義に対する影響を検討する。

恒久平和主義の原理は、過去の戦争、とりわけ先の大戦が、我が国においては約 3 1 0 万人、アジア太平洋諸国ではこれをはるかに超える約 2 0 0 0 万人に上る犠牲者をもたらした、政府による重大な過ちであるという深い反省の上に確立されたものである。すなわち、恒久平和主義の原理は、戦争が、自他双方の国民に、はかり知れない犠牲を強いる極めて非人道的な行為であるとの認識に立つも

のである。また、広島・長崎への原子爆弾投下や東京をはじめとする大都市への無差別爆撃によって非戦闘員である夥しい数の市民が犠牲となったという人類史上かつてない惨禍の経験を踏まえたものでもある。

そして、我が国には、軍の一部がクーデターを試みたり、海外の出先機関である関東軍が軍部中央の命令を無視して暴走したり、軍部自身が政権を掌握して独裁的な政治を行うなどして、国内外の多くの人々に塗炭の苦しみを強いた歴史がある。すなわち、恒久平和主義の原理は、軍部に対する統制は極めて困難であり、一旦暴走し始めるとこれを制止することは不可能に近いという経験にも基づいているものである。

日本国憲法は、このような戦争の非人道性、及び軍部の統制の困難さ、さらには核兵器の登場などによる人類滅亡の危険性等に対する深い認識に基づいて、前文において、全世界の人々が平和のうちに生存する権利を有することを確認した。そして9条において戦争を放棄し、武力の行使・武力による威嚇を認めず、陸海空軍その他の戦力を持たず、交戦権を認めないと規定した。このように、日本国憲法の恒久平和主義の原理は、世界の中でも、徹底した平和を希求する基本原理として確立されたものであり、その核心は日本国憲法の根幹をなすものであるから、安易に変更すべきものではない。

(2) 恒久平和主義の後退のおそれ

ところが、上記「9条の2」改憲案の具体的文言では「前条の規定は、…必要な自衛の措置をとることを妨げず」とされている。この規定の形式によると、「9条の2」改憲案が、9条の例外規定として位置づけられるおそれがあり、そうであるなら「武力による威嚇又は武力の行使」を認めない9条1項や、「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」とした9条2項にかかわらず、「必要な自衛の措置」が認められることとなり、ひいては事実上の武力行使や戦力保持が許容されることになりかねない。

また、「必要な自衛の措置」の文言は、政府の72年見解においては「国家固有の権利」として集団的自衛権も含むものとして用いられてきた経緯があることに照らせば、「9条の2」には集団的自衛権の行使も含まれるとの解釈も可能となるおそれさえある。

それゆえ、上記「9条の2」改憲案は、9条の空文化を招き、恒久平和主義を大きく後退させることにつながるおそれがある重大な変更であると言わざるを得ない。それゆえ、「9条の2」改憲案により、憲法の恒久平和主義という基本原理の意義を大きく後退させるようなおそれのある改正までも必要であるかについ

て徹底した議論が必要である。

3 立憲主義との関係

(1) 立憲主義の意義

立憲主義は、近代憲法を支える基本理念であり、個人の人権尊重を核心的な価値として、国家権力がこれを侵害しないように憲法によって規制するという考え方である。

これは、歴史的に形成され、現代においては世界的に共有されている英知ともいえるもので憲法の根本理念として確立されているものである。日本国憲法も、個人の尊厳を根本的な価値としたうえで、三権を分立し、法の支配の下、人権救済手続が制度化されている点で、この理念に基づく典型的な憲法であると言える。

(2) 限定の緩和と統制の脆弱化

「9条の2」改憲案の「必要な自衛の措置」という文言は、集団的自衛権を含むものと解される余地があることはすでに指摘した。

しかし、そのみならず、「国及び国民の安全を保つため」「必要な自衛の措置」「そのための実力組織」という「9条の2」改憲案の条文上の文言は、抽象的かつ不明確であるというべきである。そのため解釈の幅が大きく、時の政権の意向次第で、自衛隊の任務や活動が大きく変えられるおそれがあると言わざるを得ない。

仮に、これらの文言に、政府見解である「自衛権行使の三要件」を取り入れて、「国及び国民の安全を保つため」に、同要件の第2要件である「他に選ぶ手段がない」という限定を付したり、「必要な自衛の措置」に、第3要件の「必要最小限度」という絞りを加えたとしても、なお解釈の幅が大きく、実力行使の限界を画する規定としては甚だ不十分である。

加えて、「国会の承認『その他の』統制に服する」とされており、法の定め方によっては、国会の事後承認すら必要としないとすることもあり得ることから、民主的統制が弱まるおそれもある。

さらに、「実力組織」の内実や、「統制」のあり方をという核心的な部分を「法律の定め」に広く委ねていることも、「憲法による規律」の要請を十分に果たしているとはいえない。

(3) 立憲主義の理念に反する懸念

このように、「9条の2」改憲案は、規定の文言が抽象的かつ不明確であるため、解釈の余地が大きく、また重要部分が広範に法律の定め委ねられている点

において、組織や権限の限定が緩和されるおそれがあるものと言える。

したがって、このまま発議することは、自衛のための実力の行使という極めて強い権力が行使される場面を規定する憲法の規定であるにもかかわらず、権力の抑制という憲法の本質的な役割を十分に果たしえないのではないかという強い懸念を抱かざるをえない。

4 安保関連法の合憲化

当会は、安保法制については、これまでも、閣議決定によるいわゆる解釈改憲及びこれに続く安保関連法の成立に関して、立憲主義を堅持し恒久平和主義の尊重を求める立場から、反対の意見表明をしてきた。とりわけ安保関連法制定手続において数々の非民主的な行為が繰り返されたことはもとより、その内容においても多くの問題点があることを指摘してきた。例えば集団的自衛権の行使容認と自衛隊の海外における他国軍の後方支援、PKO活動における駆け付け警護・住民保護における武器使用の容認、米軍等の武器防護等の自衛隊の任務の容認等々である。このように、安保法制に関しては、「戦争を放棄」し、「戦力を保持」せず、「国際紛争を解決する目的で…武力を行使」しないとする9条に違反する多くの問題があるとして、強く抗議し反対の意見を表明してきた。

このような中で、前述のように多くの問題点を抱えている「9条の2」改憲案が、このまま国会に提出され、国民に十分な説明がなく、熟議もないまま成立することになれば、違憲の安保法制をなし崩し的に合憲化することにもなりかねず、それは同時に、9条を死文化させることを意味するものと解される。

5 自衛隊の実質的变化と人権制約のおそれ

「9条の2」改憲案については、提案者からは「改正によっても、自衛隊の組織や権限は、現状と変わらない」と説明されている。しかし、仮にそうであればそもそも改正のための立法事実がないことになる。ところが、実際には、自衛隊の組織も権限もその活動の限界も、「9条の2」の文言の解釈次第で大きく変わる可能性がある。その結果、日本国憲法の基本理念である恒久平和主義までが大きく変容するおそれがあるのであって、現状と変わらないとは到底考えられない。

さらに、憲法に自衛隊を規定するということは、国民投票によって自衛隊が憲法上の独立した国家機関として位置づけられることとなる。このことは、予算の増大や装備の増強、権限の拡大や実力行使の要件の緩和などを正当化する事由となる可能性があるため、実態面においても現状は大きく変更されるおそれがある。

のみならず、「我が国の平和」「独立」「安全」などから導かれる「国防」という憲法上の価値が明文化されることは、これをになう自衛隊の存在や任務の遂行の

ために、国民の権利が一定程度制約されることがあってもやむを得ない、国民はこれに協力し従うべきであるとする、国防という名の新たな制約根拠により、国民個人の基本的人権がこれまでにない制約を受ける事態も、十分考えられ得る。

6 まとめ

以上のように、上記「9条の2」改憲案は、9条を空文化して恒久平和主義を後退させるおそれや、立憲主義の理念に沿わない疑いや、新たな人権制約の根拠にもなりかねないなどの多くの問題点を抱えている。

当会は、これらの問題点を指摘し、懸念を表明するとともに、国会に対し、「9条の2」改憲案が、このまま審議される場合には、主権者たる国民がそれらの問題点を十分把握して判断できるよう、熟議を重ねて、国民に丁寧に説明されることを強く要望する。

以上