

## 憲法 9 条に自衛の措置及び自衛隊を明記しようとする改正案について、国民に問題点と課題を広く明らかにし、議論の機会を十分に保障するよう求める決議

現在、政権与党である自由民主党により、憲法 9 条に自衛の措置及び自衛隊を明記することを内容とする憲法改正が提起されている。

しかし、自衛の措置や自衛隊を憲法に明記することは、恒久平和主義や基本的人権の尊重など、憲法の基本原理に深く影響を与える可能性がある。

日本国憲法は、国家よりも個人を尊重し、基本的人権の尊重、国民主権、恒久平和主義を基本原理としている。これは、先の大戦において、多くの日本国民のみならず世界の多くの人々の生命が奪われるという、戦争の惨禍を経験した歴史を痛切に反省し、政府によって二度とこのような過ちが起こされることのないようにするという固い決意のもとに生み出されたものである。

したがって、自衛の措置や自衛隊を明記する憲法改正の議論にあたっては、明記の必要性はもちろん、憲法の各基本原理への抵触の有無などについて、十分な議論が尽くされなければならない。また、その検討、議論のためには、十分な情報が広く国民に提供された上で、国民がそれらを理解し検討するための時間が十分に確保されなければならない。

そこで、当会は、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする立場から、一般の憲法改正論議について、国民にその問題点と課題を広く明らかにするために、定期的に市民向けの講演会・シンポジウム等を開催していく所存である。また、国会、関係する行政機関等に対して、国民が十分に考え、議論できる機会が保障されるよう求める。

以上のとおり決議する。

2018年（平成30年）5月29日  
福岡県弁護士会

## 【決議の理由】

### 第1 はじめに

#### 1 政権与党による改憲案の提示

2018年3月25日時点で、政権与党である自由民主党（自民党）憲法改正推進本部が方向性を示した案（以下、「自衛隊等明記案」という。）は、次のとおりである。

9条の1項と2項は現行のまま。

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。

これは、日本を取り巻く安全保障環境の変化を理由に、これからも平和を維持するために、日本が「必要な自衛の措置」をとることができること、及び「自衛隊」の存在を憲法上明記することで、自衛隊に対する違憲性の疑いを払しょくし、防衛任務遂行の一層の強化を目指すものと説明されている。

また、自民党の党大会においても、国民との議論を深めることや、建設的な議論を重ね、改正案を示し、憲法改正の実現を目指すことが表明された。

#### 2 検討すべき問題点と課題

自衛隊等明記案では、「前条（9条）の規定は」「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」「自衛隊を保持する」としている。しかし他方で、「必要な自衛の措置」の内容を限定してはいない。そうすると、「必要な自衛の措置」の名目のもと、自衛隊による集団的自衛権の行使が容認される場面が、後述する安保法制にいう「存立危機事態」以外にも広げられる危惧が生じ、憲法9条の憲法規範としての機能が減退又は喪失するおそれがある。そうであれば、政府がこれまでも維持すると表明してきた専守防衛政策に根本的な変化をもたらしかねず、日本国憲法の恒久平和主義の内実を実質的な変化を生じさせるおそれがある。

また、自衛隊等明記案では、「必要な自衛の措置」の限界の判断は内閣又は国会にゆだねられ、かつ、自衛隊の行動を統制する制度は、憲法ではなく、法律にゆだねられる。国家権力の濫用を防止し人権を保障するという立憲主義の観点からは、自衛隊の行動に対する実効性ある統制を実現できるのか、疑問となる。

すなわち、自衛隊等明記案は、立憲主義、基本的人権の尊重、恒久平和主義など、日本国憲法の理念や基本原理に深くかかわり、日本の国の在り方の基本を左右する重要な問題を含んでいる。

## 第2 日本国憲法の基本原理

### 1 日本国憲法制定の経緯

私たちは、先の大戦において、日本国内のみならず、国外においても多くの市民の命が奪われるという戦争の惨禍を経験した。そこで、私たちは、戦争は国家による最大の人権侵害であるという痛切な反省のもと、政府の行為によって二度とこのような過ちが起こされることのないよう、固く決意し、現在の憲法を制定した。

今年で施行から71年を迎えた日本国憲法の下、私たちは、「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」（前文）しようとする決意を持ち続けてきた。

### 2 日本国憲法の基本原理と理念

日本国憲法は、国家よりも個人を尊重し、個人の尊厳に最大の価値において、多様な人権保障規定を設けた（憲法11条、13条、97条及び第3章）。

大日本帝国憲法下で起こった幾多の深刻な人権侵害への反省のもと、「法の支配」を貫徹して国家権力の濫用から国民の権利や自由を守るために、日本国憲法は、主権者たる国民によって確定され（前文）、権力を分立させ（41条、65条、76条1項）、憲法の最高法規性を定め（98条1項）、それを担保するために裁判所に違憲立法審査権を認めている（81条）。

また、日本国憲法の改正は憲法所定の手続きによらねばならないものとし（96条）、基本的人権の永久・不可侵性を確認し（97条）、憲法の最高法規性を定め（98条）、国家権力の担い手である公務員にことさらに憲法尊重擁護義務を課した（99条）ことからすれば、国家権力が勝手に憲法を変えたり、憲法を恣意的に解釈したりすることは許されない（立憲主義）。これは、近代憲法の基本理念であり、日本国憲法の根本理念である。

### 3 憲法9条の意義

憲法9条は、広島、長崎への核兵器投下、第二次世界大戦を経て、国際連合（国連）が発足したあと、世界で初めて戦力不保持と交戦権の否認を定めた条項である。アジア諸国等に与えた甚大な被害の下、戦力の不保持を定めたという背景を有する。

こうした戦争に対する痛切な反省のもと、日本国憲法前文は、「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」として平和的生存権を認め、非軍事の徹底した恒久平和主義を基本原理として定めた。これを受けて、憲法9条は、武力による威嚇又は武力の行使を禁止し（1項）、さらに戦力の不保持及び交戦権の否認を明記した（2項）。

もともと、以下に述べるとおり、憲法9条については政府見解にも変遷が見られるところではある。しかし、それでもなお、憲法規範として有効に機能し、戦後、わが国が他国間の武力紛争に武力をもって介入せず、他国の国民の命を直接傷つけることがなかったことは、近年の国際社会の中で、特筆すべき意義をもっているというべきである。

### **第3 自衛権の有無、範囲及び自衛隊に関する日本政府の見解の変遷とその問題点**

#### **1 日本国憲法制定当時**

日本国憲法が制定された1946年当時、日本政府は、戦力不保持、交戦権否認という徹底した恒久平和主義を採用している日本国憲法のもとでは、自衛戦争も含めて一切の戦争を放棄したと説明していた。

#### **2 自衛隊創設後**

戦後まもなく顕在化した米ソの対立を軸とする国際情勢のもと、1950年7月、自衛隊の前身となる警察予備隊が創設された。その後、サンフランシスコ講和条約及び日米安全保障条約発効後の1952年8月には保安隊となり、さらに米国との日米相互防衛援助協定に基づき、日本が「自国の防衛力の増強」という義務を負うことになったことを受けて、1954年7月、自衛隊が創設された。

日本政府は、日本国憲法は、「自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置」をとることまでは禁じていないとし、「自衛のための必要最小限度の実力組織」である自衛隊は、憲法9条が保持を禁ずる「戦力」に該当しないとした。

また、「自衛の措置」とは、①我が国に対する武力攻撃が発生した場合、②それを排除するのに適当な手段がないときに、③それを排除するために必要最小限度の範囲に限定して認められるものとした。したがって、他国に対する武力攻撃への反撃を内容とする、いわゆる集団的自衛権の行使は、要件①を欠くために許されないとされた（1972年10月14日参議院決算委員会に日本政府から提出された「集団的自衛権と憲法との関係」（1972年見解））。

#### **3 2014年7月1日の閣議決定及び安保法制の採決**

2014年7月1日の閣議決定（2014年閣議決定）において、日本政府は、「我が国に対する直接の武力攻撃が発生した場合のみならず、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（存立危機事態）において、他に適当な手段がないときに、必要最小限度の実力を行使することは許される」と解釈を変更し、集団的自衛権の行使が許されるとした。

これに基づき、2015年9月に平和安全法制整備法及び国際平和支援法案、いわゆる新安保法制法案（以下「安保法制」という。）が可決され、自衛隊に存立危機事態における武力行使権限など新たな任務・権限が認められることになった。

#### 4 2014年閣議決定及び安保法制の問題点

歴代内閣は、自衛隊について、「自衛のための必要最小限度の実力」にとどまるとの解釈のもと、①武力行使を目的とする他国領土への派遣はできず、②他国軍の武力行使と一体化した活動は、自衛隊自身による武力行使を目的とした活動でなくともなしえず、③自国と密接な関係にある外国に対する武力行使を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する集団的自衛権の行使も許されないとしてきた（1981年5月29日政府答弁書）。ところが、安保法制は、このような制約を超えて、集団的自衛権の行使をも容認し、自衛隊の活動範囲を大きく拡大した。こうした自衛隊の活動は、もはや、「戦力」に当たらないとされてきた「自衛のための必要最小限度の実力」行使をはるかに超え、他国軍の武力行使と一体化する活動にまで至る危険性の高いものであって、憲法9条に明白に違反するといわなければならない（2016年5月25日福岡県弁護士会「憲法違反の安保法制の廃止並びに運用停止を求める決議」）。

このような安保法制の制定は、本来、正規の憲法改正手続を経た上で行うべきである。ところが2014年閣議決定及び安保法制は、閣議決定により解釈を変更することで憲法の内容を改変し、その改変された内容に基づいて法律を制定するというものであり、憲法が国家権力の濫用を防ぐという立憲主義の理念に真っ向から反するものである。

以上より、2014年閣議決定及び安保法制は憲法9条に違反し且つ立憲主義違背であるから、そのもとで認められた自衛隊による集団的自衛権行使に基づく活動も憲法違反、立憲主義違背の重大な問題がある。

### 第4 自衛隊等明記案の検討

#### 1 自衛隊等明記案の特徴

自衛隊等明記案の特徴として

- ①憲法9条1項及び2項を維持していること
- ②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の「必要な自衛の措置」を明記すること
- ③「必要な自衛の措置」を取るための「実力組織」としての自衛隊を明記すること
- ④「前条（9条）の規定は」，「必要な自衛の措置をとることを妨げず」との体裁をとっていること
- ⑤自衛隊の最高指揮監督者を内閣の首長たる「内閣総理大臣」としていること
- ⑥自衛隊の行動を「法律の定めるところにより」「国会の承認その他の統制」に服するとしていること

が、挙げられる。

## 2 憲法9条と憲法9条の2との関係

自衛隊等明記案は、「前条（9条）の規定は」，「必要な自衛の措置をとることを妨げず」との体裁をとっている（上記特徴の④）。これについて、憲法9条において「必要な自衛の措置」をとることが認められていることを念のために確認したものである、との説明がなされている。

しかし、「前条（9条）の規定は」「必要な自衛の措置をとることを妨げず」という文言は、「必要な自衛の措置」に関しては、憲法9条の2は憲法9条の例外規定であって、憲法9条の規定に優先すると解することも可能である。憲法9条の2の規定が憲法9条の例外規定と解するならば、憲法9条のこれまでの解釈にとらわれることなく、「必要な自衛の措置」の解釈を展開することが可能となる。そうすると、憲法9条の規定を事実上死文化することにもなりかねない。

## 3 「必要な自衛の措置」の内容

自衛隊等明記案の特徴②「必要な自衛の措置」とは、1972年見解にある「自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置」とほぼ同じ文言であるから、従前と変わりはないという見解がある。

しかし、「必要な自衛の措置」の解釈は一義的に確定できるものではなく、内閣や国会が憲法上の制約を受けることなくその内容を定めることが可能となる。

ましてや、2014年閣議決定及び安保法制の下で、日本政府は1972年見解では認められないとされていた集団的自衛権の行使を認めるに至っていることからすれば、今後さらに解釈の変遷により集団的自衛権の行使が容認される場面が広がることにもなりかねず、憲法上の歯止めなく武力行使の範囲が拡大する恐れがある。

それは、日本国憲法が定める恒久平和主義の内実に実質的な変化を生じさせるおそれがある。

#### 4 憲法9条2項の戦力不保持・交戦権の否認規定との関係

自衛隊等明記案は、特徴③として、「必要な自衛の措置」を取るための「実力組織」として「自衛隊を保持する」と定めている。

これにより、自衛隊は憲法9条2項で保持が禁止されている「戦力」に該当しない「実力」とされるか、該当するとしても例外として許容されることが明確になる。

このようにして憲法上その存在が正当化された自衛隊が、憲法9条の例外として許容された「必要な自衛の措置」として武力を行使することができるとの解釈が許されるのであれば、それも憲法9条2項の交戦権否認の例外として、憲法上許容されることにもなりかねない。

このような解釈によれば、憲法9条2項の規定が維持されたとしても、それがほとんど意味をなさなくなる危険性がある。

#### 5 自衛隊の行動を「法律の定めるところにより」「国会の承認その他の統制」に服するとしたこと

自衛隊等明記案は、自衛隊の行動を「法律の定めるところにより」「国会の承認その他の統制」に服するとした(上記の特徴⑥)。これにより、統制の内容は、憲法に定めることなく、法律にゆだねられることになる。

そもそも、自衛隊は、現状では、常備自衛官が約22万5千人、戦車・護衛艦・戦闘機などの装備を備え、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(日米安保条約)等の下で、米軍その他の国の軍隊と共同訓練を行っており、軍事的な組織であることは否定できないところ、その権限が濫用されたときの人権侵害は計り知れないものがある。そのため、諸外国では、憲法上、軍隊の活動を統制するための規定を設けている国がある。

自衛隊の活動に対する統制制度を憲法に規定することなく、包括的に法律に委任するのであれば、実効性ある統制が可能かどうか、慎重に検討されるべきである。

#### 6 「公共の福祉」の解釈への影響

そもそも、自衛隊を憲法に明記するということ(特徴③)は、憲法上の禁止規範(制限規範)から組織規範(授權規範)として位置付け直すという憲法の大転換をとまなうことである。すなわち、憲法の本質は、国家は国民の基本的な人権をできるだけ制約してはならないという制限規範性にあるところ、自衛隊を憲法上明記することは、自衛隊を衆議院や参議院、内閣、最高裁判所などとともに憲法上の組織として位置付けることになる。それによって、自衛隊は憲

法上の強い正統性と権威を持つこととなり、自衛隊の権限を過剰に拡大強化する憲法上の根拠が与えられる危険が生じる。

それは同時に、これまで「公共の福祉」による制約を受けることのあった各基本的人権の新たな制約根拠となりうる。そして、この制約手法が濫用されたときには、計り知れない人権侵害の危険が生じることを意味する。

例えば、わが国において徴兵制を採用することに関し、1980年8月15日の政府答弁書では、「徴兵制度は、我が憲法の秩序の下では、社会の構成員が社会生活を営むについて、公共の福祉に照らし当然に負担すべきものとして社会的に認められるようなものでない」としているが、「必要な自衛の措置」及び自衛隊を明記することによって、「公共の福祉」の解釈に影響が及び、徴兵制が認められていく可能性があるとする考え方もある。

また、軍事的機密であること等を理由に、国民の表現の自由に対する制約がより強まっていくことも考えられる。国政上の重要な情報を国民が知る権利が不当に制約され、断片的な情報しか国民が知り得ないという事態に至れば、国政上の重要課題に関する国民の判断が誤らせられることを通じて、憲法の基本原理たる国民主権の基礎が侵害されることすら起こり得る。

そのため、「個人の尊厳」と「法の支配」原理を中核とする立憲主義の観点からは、自衛隊の活動を統制する制度の構築が可能か否か、徹底的に検討されなければならない。

こうした議論を踏まえないまま、自衛隊を憲法上の組織規範として位置づけることについては、慎重な検討を要するというべきである。

## 第5 まとめ

以上のことから、自衛の措置及び自衛隊を憲法9条に明記しようとする自衛隊等明記案等の改正案については、あらゆる観点から十分な議論が尽くされなければならない。

また、憲法改正は、恒久平和主義や基本的人権の尊重など、憲法の基本原理に深く影響を与えかねない問題であるから、国民において明確に理解し判断することができるようにするために、検討、議論のための十分な情報が広く国民に提供され、国民が理解し検討するための時間が十分に確保されなければならない。

そこで、当会は、本決議において、基本的人権の擁護と社会正義の実現を使命とする立場から、今般の憲法改正論議について、国民にその問題点と課題を広く明らかにするために、定期的に市民向けの講演会・シンポジウム等を開催していく所存である。また、国会、関係する行政機関等に対して国民が十分に

考え，議論できる機会が保障されるよう求めるものである。

以 上