

# 安倍・自民党改憲案の問題点と運動の課題



日本体育大学教授

しみず まさひこ  
清水 雅彦

## はじめに

本誌2014年7月号に「集団的自衛権行使容認論の問題点と運動の課題」という原稿を執筆し、この中で集団的自衛権行使容認論の手法と内容の問題点を論じ、若干の運動の課題を述べた。その後の展開であるが、安倍政権は2014年7月に集団的自衛権の行使容認を認める閣議決定を行い（解釈改憲）、2015年9月に集団的自衛権の行使容認を法律上可能とする戦争法を制定する（立法改憲）。

そして、昨年5月3日の改憲派の集会で、安倍首相は「憲法9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」という考え方を述べたビデオメッセージを出した。

これを受けて自民党は、①自衛隊を憲法に位置付けること、②（大学などの）高等教育を含む教育の無償化、③緊急事態条項の創設、④一票の格差・合区解消などの選挙制度の4点で議論を進め、今年3月25日の党大会で4項目それぞれの条文案を示した。最終決定はできなかったが、「た

たき台素案」という形で一本化案を作り、今度は明文改憲を狙っている。

この間の森友学園もりともに関する公文書改ざん問題や自衛隊の日報隠ぺい問題、さらにその後も次々と明らかになる官僚と安倍政権の不祥事などで、当初、安倍首相が思い描いた改憲スケジュールは遅れに遅れている。

しかし、安倍首相自身はこの間の自民党総裁選などでの発言を見ればわかるように、改憲（特に9条改憲）をあきらめていない。安倍首相を支える改憲勢力も、安倍首相でなければ改憲はできないと考えている。石破茂いしほしげる氏は9条改憲を急がな<sup>い</sup>としつつ、緊急事態と合区解消の改憲を優先すべきという立場である。

そこで本稿では、法律家以外には条文解釈は少し難しいと思われるので、皆さんが引き続き広く労働者・市民に改憲の危険性を訴えていくにあたっての参考として、まずこの改憲4項目の条文案を検討した上で、今後の運動の課題について述べたいと思う。

# I 自民党改憲 4 項目案の内容と 問題点

## 1 自衛隊についての改憲案

### (1) 条文案

自民党が一本化した自衛隊についての改憲案は以下の通りである。

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。

### (2) 衆参両院の事務方の関与

この条文案は、解釈に幅がある巧妙な書き方になっている。一部改憲反対派の中に、今回の改憲論議を「安倍首相のレガシー（遺産、業績）のための改憲論」「安倍首相の情念」といった見方をしたり、成熟した議論と見ない論調もあるが、それは疑問である。

なぜなら、自民党憲法改正推進本部の会合に、衆議院法制局長、衆議院憲法審査会事務局長、参議院法制局第一部長、参議院憲法審査会事務局次長などの衆参の法制局・憲法審査会の役職者が「関係省庁等出席者」として出席しているからである。条文化にあたって、このような専門家がアドバイザーしたことがうかがえ、これは手強い条文案と言える。

### (3) 「必要最小限度」の削除

一本化される前の複数案の中には、「必要最小限度」という文言があったが、『必要最小限度』はどうしても必要か」という党内の意見を受けて、削除された。これにより、自衛隊の活動に制約がなくなる。もしかすると、この削除は公明党などの意見を受けて復活するかもしれない。しかし、この表現は要注意である。なぜなら、この「必要最小限度」は、従来議論されてきた「必要最小限度」とは異なるからである。

すなわち、2014年に閣議決定された武力行使の3要件の第3要件は、旧3要件と同様、「必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと」としている。この「必要最小限度」は「実力行使」にかかっている。しかし、当初複数案にあった「必要最小限度」は「実力組織」にかかっているのである。行為に対する制限から組織に対する制限にすり替えられており、これでは行為に対する制限が以前より緩くなる可能性がある。

### (4) 「自衛の措置」の解釈

また、『自衛権（自衛の措置）』にも言及すべきではないか」という党内の意見を受けて、「自衛の措置」という文言が入った。自民党の2012年改憲案の9条2項は「前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない」としており、この条文を説明する自民党のQ&Aでは、「主権国家の自然権（当然持っている権利）としての『自衛権』を明示的に規定したものです。この『自衛権』には、国連憲章が認めている個別的自衛権や集団的自衛権が含まれていることは、言うまでもありません」と説明している。とすれば、この「自衛の措置」にも集団的自衛権行使が含まれると見るべきである。

もともと、国連加盟国は国連憲章を全て履行す

る必要はない。スイスのような永世中立国やコスタリカのような軍隊のない国家は集団的自衛権を行使しないのであり、集団的自衛権を行使するか否かは、各国の憲法や政治的決定に委ねられている。安倍首相的な国連加盟国なら集団的自衛権行使は当たり前という議論にだまされてはいけない。

#### (5) 「前条の規定は、……妨げず」の解釈

続いて、「前条の規定は、……妨げず」という書き方の解釈である。この表現については、自民党憲法改正推進本部配付資料の中で、『『妨げない』という表現については、単なる解釈規定という意味だけでなく、その条項に対する例外規定の意味合いが含まれる場合もあり、現在の9条2項解釈を変化させてしまうおそれがあるのではないかと記述している。このように、9条の2が9条2項の例外規定としての解釈の余地がある。

#### (6) 「国民の安全」の解釈

現行の自衛隊法3条は、「自衛隊は、我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、我が国を防衛することを主たる任務とし、……」と、自衛隊を「国の安全を保つため」の組織と規定している。この規定からすれば、自衛隊の活動は原則として国内に限定される。

しかし、これを「国及び国民の安全を保つため」と「国民の安全」を加えた。この表現自体は、2005年及び2012年の自民党改憲案と同じ表現であるが、2012年改憲案では25条の3で、「国は、国外において緊急事態が生じたときは、在外国民の保護に努めなければならない」という「在外国民の保護」規定を入れている。国際法上、在外国民保護のための海外派兵は問題があるが、この表現から自衛隊の海外派兵を正当化する可能性がある。



日米親善訓練をする護衛艦「てるづき」(手前)と米海軍駆逐艦「KIDD」  
出典：防衛省統合幕僚監部フェイスブック（2017年9月5日）

#### (7) 「首長たる内閣総理大臣」の解釈

同じく、現行の自衛隊法7条は、「内閣総理大臣は、内閣を代表して自衛隊の最高の指揮監督権を有する」としている。この規定は、憲法72条「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する」、内閣法5条「内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告する」、内閣法6条「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」に合わせた規定で、内閣総理大臣は閣議決定にしたがって職務遂行が求められている。

しかし、今回の条文案では「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」となっている。2012年の自民党の改憲案の9条の2の1項では「内閣総理大臣を最高指揮官とする国防軍を保持する」、72条3項では「内閣総理大臣は、最高指揮官として、国防軍を統括する」としており、首相の権限を強化する意図も感じられる。

#### (8) 「国会の承認その他の統制」の解釈

9条の2の2項も巧妙な書き方をしている。「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」と、一見すると国会のコントロール規定のように見える。しかし、この書き方であれば、国会の事前承認に限定

されているわけではないし、「その他の統制」も定かでなく、強固な統制は期待できない。

### (9) 9条「加憲」ではなく「改憲」「壊憲」

やはり今回の改憲案は、集団的自衛権行使を可能にした2014年閣議決定と2015年戦争法を憲法上正当化するためのものである。

憲法研究者による自衛隊違憲論があったことで、政府には常に9条と自衛隊との関係についての説明責任が生じ、自衛隊は9条で禁止された戦力ではない・「実力」にすぎない（軍隊ではない）、専守防衛に努める、海外派兵や集団的自衛権行使はできない、という歯止めをかけてきたが、これをなくすものである。

さらに、憲法上自衛隊には「公共性」が付与され、自衛隊機の夜間離発着や有事の際の土地収用、特定の地方公務員や医療・土木・運輸・通信などの民間労働者の戦争動員、産学軍事研究がしやすくなる。今回の改憲案は、「9条に自衛隊の存在を明記するだけ」「従来と何も変わらない」改憲ではない。法学一般の「後法優先の原則（後法は前法に優る、後法は前法を破る）」からすれば、9条「加憲」は9条2項の「空文化」「死文化」をもたらすことになる。ということは、「加憲」ではなく「改憲」「壊憲」と表現すべきである。

## 2 教育充実についての改憲案

### (1) 条文案

自民党が一本化した教育充実についての改憲案は以下の通りである。

26条③ 国は、教育が国民一人一人の人格の完成を目指し、その幸福の追求に欠くことのできないものであり、かつ、国の未来を切

り拓く上で極めて重要な役割を担うものであることに鑑み、各個人の経済的理由にかかわらず教育を受ける機会を確保することを含め、教育環境の整備に努めなければならない。

89条 公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の監督が及ばない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

### (2) 無償化は手を抜きつつ国家介入の正当化へ

昨年の改憲の議論を始めた時、自民党は大学などの高等教育の無償化を言っていたが、これは当初から疑わしかった。なぜなら、歴代の自民党政権は国際人権規約A規約13条2項(b)(c)の中等教育(中学・高校)・高等教育の漸進的無償化規定を留保し、民主党政権による2010年度からの高校授業料無償化を「ばらまき」と批判していたからである。同規定の留保を撤回したのは民主党政権であり(2012年)、政権交代後の2014年度に安倍政権は高校授業料無償化に所得制限を導入した。このようなことからすれば、仮に憲法で高等教育の無償化規定を入れたとしても、憲法25条の生存権規定と同じような扱いをしたのではないであろうか(自民党政権は25条をプログラム規定のように扱ってきた)。

結局、自民党憲法改正推進本部は2017年11月28日に無償化の明記を見送った。そもそも、憲法26条が高等教育の無償化を禁止していないのであるから、無償化自体は法律で可能である。これは維新の会が要求してきたので、維新対策の案だったのであろう。

ただ、最終的な条文案は、教育を「国の未来を

切り拓く上で極めて重要な役割を担うもの」とすることで、教育への国家介入を正当化する文言になった。第1次安倍政権で教育基本法を改正し、この間の道德教育の教科化や大学への国旗・国歌の押しつけなどを見ても、実際の教育への国家介入を憲法上も正当化する改憲案と言える。

### 3 緊急事態についての改憲案

#### (1) 条文案

自民党が一本化した緊急事態条項についての改憲案は以下の通りである。

64条の2 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるときは、国会は、法律で定めるところにより、各議院の出席議員の3分の2以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

73条の2 大地震その他の異常かつ大規模な災害により、国会による法律の制定を待つとまがないと認める特別の事情があるときは、内閣は、法律で定めるところにより、国民の生命、身体及び財産を保護するため、政令を制定することができる。

② 内閣は、前項の政令を制定したときは、法律で定めるところにより、速やかに国会の承認を求めなければならない。

#### (2) 有事に適用可能な不要かつ危険な案

確かに、「大規模な災害により、衆議院議員の総選挙または参議院議員の通常選挙の適正な実施が困難であると認めるとき」に、国会議員の任期



総がかりで初めて開催された「平和といのちと人権を！ 5・3憲法集会」（2015年5月3日、横浜市）

延長をするというのは選択肢の一つとして考えられる。しかし、日本は任期の異なる二院制を取っており、参議院に解散はないし、半数改選で、参議院の緊急集会の規定（憲法54条2項）もあるので、現行法で緊急事態に十分対応できる。慌てて改憲する必要はないし、政令政治の危険性もある。

さらに、2012年自民党の改憲案に規定された緊急事態条項の文言は、「内閣総理大臣は、我が国に対する外部からの武力攻撃、内乱等による社会秩序の混乱、地震等による大規模な自然災害その他の法律で定める緊急事態において、……緊急事態の宣言を発することができる」となっていたので、今回の規定では「有事への適用を見送った」「自然災害に限定した」とする見方もある。

しかし、有事法制の中の国民保護法では「武力攻撃により直接又は間接に生ずる人の死亡又は負傷、火事、爆発、放射性物質の放出その他の人的又は物的災害」を「武力攻撃災害」（2条4項）と定義している。今回の改憲案で「自然災害」の「自然」を削っていることから、この規定が有事に適用される可能性がある。

### 4 合区解消・地方公共団体についての改憲案

#### (1) 条文案

自民党が一本化した合区解消・地方公共団体についての改憲案は以下の通りである。

47条 両議院の議員の選挙について、選挙

区を設けるときは、人口を基本とし、行政区画、地域的な一体性、地勢等を総合的に勘案して、選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数を定めるものとする。参議院議員の全部又は一部の選挙について、広域の地方公共団体のそれぞれの区域を選挙区とする場合には、改選ごとに各選挙区において少なくとも一人を選挙すべきものとするができる。

② 前項に定めるもののほか、選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

92条 地方公共団体は、基礎的な地方公共団体及びこれを包括する広域の地方公共団体とすることを基本とし、その種類並びに組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

## (2) 合区解消するなら比例代表制への一本化を

この改憲案は、参議院選挙区の議員定数不均衡の問題に対応して行われた合区解消のための改憲案である。しかし、この問題の解決方法は他にもある。一つは、選挙区の定数を増やすことである。他にも、参議院の選挙区を廃止し、比例代表制に一本化すれば、定数不均衡も合区問題も簡単に解決でき、これらは法改正でできる。逆に自民党の改憲案だと、今度は憲法43条で両議院を「全国民の代表」とする規定と矛盾することになる。

ところが、自民党は先の通常国会で参議院の定数を6増やす公職選挙法の改正を強行した。自民党は合区対象の身内を救済するために党利党略でお手盛りの改正を行ったが、選挙制度の変更に急いで改憲する必要がないこともはっきりとした。

## II 改憲阻止のための課題

### 1 改憲論との向き合い方

#### (1) 国民投票決戦論の問題点

安倍政権の改憲策動に対して、国民投票で否決すればいいと言う意見もあるが、それは甘い。憲法改正のための国民投票について規定する憲法改正手続法（「国民投票法」は政府・マスコミ用語であり、使うべきではない）は、最低投票率の規定がなく、公務員や教員の国民投票運動規制があり、14日前までの勧誘広告規制がないため金のある改憲派に有利にできている。欠陥だらけの法律の下で国民投票をすべきではない。

確かに、国会の議席配分からすれば、改憲の発議は可能である。しかし、国民投票で否決されるような改憲案を簡単には出せない。否決されたら当分、改憲はできないからである。ということは、改憲の発議をさせない、改憲反対の世論を作っていくことが大事である。

#### (2) 「立憲的改憲論」の問題点

また、安倍政権の改憲論に対して、「立憲主義を貫徹し、その価値を強化する」という観点から、山尾志桜里<sup>やまおしおり</sup>衆議院議員らの「立憲的改憲論」なるものが唱えられている。

しかし、特に山尾氏の議論は、国会の議席数だけで改憲は不可避と見る9条改憲を前提にした現実の運動の力を見ない議論であり、単に個別的自衛権を憲法に明記するだけでは従来の政府解釈を超える可能性があり、行政によるコントロール強化論も実効性は定かでない。

山尾氏は憲法裁判所を設置すれば先の閣議決定に違憲判断が出るとの議論もしているが、日本のような付随的違憲審査制だと違憲判決が少なく、ドイツのような抽象的違憲審査制だと多いというのは、法律の素人的議論とも言える。アメリカのように政権交代があれば裁判官の構成もバランスがとれ、付随的違憲審査制でも機能するし、読売新聞社や維新の会が憲法裁判所設置論を唱えている意図を山尾氏は理解していない。9条改憲の対案は9条であり、改憲論議の土俵に乗ってしまっただけではいけない（詳しくは、拙稿『立憲的改憲論』の問題点『法と民主主義』2018年4月号23頁以下を参照されたい）。

## 2 今後の運動の課題

### (1) 運動の土台を作った総がかり行動

その改憲反対の世論を作っていくにあたって重要なのが、「戦争させない・9条壊すな！総がかり行動実行委員会」や「安倍9条改憲NO！全国市民アクション」の運動である。

総がかり行動実行委員会は、連合系労組などから成る「フォーラム平和・人権・環境（平和フォーラム）」が中心になって結成された「戦争をさせない1000人委員会」、毎年5月3日に日比谷公会堂で憲法集会を開催してきた市民団体が中心になって結成された「解釈で憲法9条を壊すな！実行委員会」、全労連・日本共産党などから成る「戦争する国づくりストップ！憲法を守り・いかす共同センター（憲法共同センター）」の3団体によって2014年12月に誕生した。

平和フォーラムは、2013年4月に設立された「立憲フォーラム」（旧民主党系リベラル派、社民党、無所属の国会議員らで構成）や、2014年6月に設立された「自治体議員立憲ネットワーク」（旧民主党、市民政治ネットワーク、緑の党、社



総がかり行動実行委員会の呼びかけで12万人が国会を包囲、全国で1000ヵ所以上で行動が行われた（2015年8月30日）

民党、新社会党、無所属の自治体議員で構成）と連携しており、これに共産党・社民党と連携して集会を開催してきた市民団体から成る「9条を壊すな！実行委員会」と憲法共同センターと一緒に行動するということは、旧民主党リベラル派から共産党までが連携することも意味する。

実際に、これまで中央の憲法集会は日比谷公会堂の集会と平和フォーラムの独自集会とで分裂していたが、2015年から統一集会が実現した。その結果、この集会に民主党と共産党の国会議員が共に参加する。統一することで組織されていない市民・学生・労働者などが参加しやすい状況を作り出し、2015年8月30日の約12万人による国会包囲行動にもつながっていく。やはり、1980年代の労働運動再編の中で連合と全労連が分裂し、労働組合による平和運動も分裂状態にあった中で、連合所属労組も全労連所属労組も共に平和運動を展開するようになった点は画期的であったといえる。これがさらに、「安保法制の廃止と立憲主義の回復を求める市民連合」の結成につながり、2016年の参議院選挙では立憲4野党が共闘し、32あるすべての一人区で統一候補が実現し、11議席を獲得した。

しかし、参議院選挙で改憲勢力が3分の2を超えてしまう。この現状を打破し、改憲に対抗すべく、『総がかり行動』を超える『総がかり運動』を」という掛け声の下、2017年8月に結成されたのが全国市民アクションである。これには全国7000を超える各地の九条の会の交流や連絡調整に

あたることに務めるという観点から、他団体との共同行動を控えてきた九条の会が組織として参加することになり、より幅広い運動が可能になった。

## (2) 必要なのは「労組と市民と野党の共闘」

このように盛り上がった総がかり行動や全国市民アクションではあるが、戦争法は廃止できていないし、安倍政権はまだ続いている。総がかり行動実行委員会では保守層や非正規労働者、地方への運動の拡大が不十分であったと総括している。特に、地方の運動であるが、私自身は、中央は平和フォーラムも全労連も統一行動に踏み切ったが、例えば、自治労と自治労連、日教組と全教との間などで組織間の対立が残っているところなどでは、まだ統一行動に踏み切ることができていないところもあると考えている。その結果、いまだに都道府県単位の5月の憲法集会が分裂したままの都道府県がいくつもある。

そこで、地方でもくまなく総がかり行動や市民アクションの結成が必要である。この際に強調しておきたいのは、一般的にこの間の運動を「市民と野党の共闘」と表現する機会が多いが、正確には「労組と市民と野党の共闘」である。なかなか市民・市民団体だけで都道府県単位の憲法集会などを開催するのは難しいし、選挙でも労組が縁の下で力持ちになってきている。自民党の強さは権力を握るために大同団結できることであるのに対して、左翼・リベラルは対立・分裂を繰り返してきた。この限界を超えなければならない。

確かに、戦争法は成立したが、自動的に自衛隊が海外に出て行くわけではない。戦争反対の運動を持続・発展させ、戦争法の発動阻止とさらには

廃止に向けた運動が必要である。また、9条改憲を阻止するために、3000万人署名を引き続き継続し、成功させる必要がある。これは単にたくさんを集めることに意味があるだけでなく、署名集めを通じた対話によって署名を集める側が鍛えられ、広く市民に情報伝達するという重要な意義がある。

さらに、戦争法廃止と改憲阻止のためには政権交代も必要である。この間の運動で築かれた野党共闘を維持・発展させ、来年の参議院選挙で野党の議席を一つでも増やすこと（一人区での候補者の一本化だけでなく、2016年参議院選挙で共倒れもあった複数区で立憲野党間の候補者調整も必要である）、今後の衆議院選挙で政権交代を目指すことが求められている。昨年の衆議院選挙の比例での得票率は、自民党の33.28%に対して、4野党の合計は46.83%だった（立憲民主党19.88%、希望の党17.36%、共産党7.90%、社民党1.69%）。地域でも選挙でも本気の労組と市民と野党の共闘ができれば、安倍政権に勝てる。中央と地方で、上記認識に基づいた奮闘が全労連に結集する皆さんにも求められている。

しみず まさひこ 1966年生まれ。日本体育大学教授（憲法学）。戦争をさせない1000人委員会事務局長代行、九条の会世話人。主な著書に、『治安政策としての「安全・安心まちづくり」』（単著、社会評論社、2007年）、『憲法を変えて「戦争のボタン」を押しますか?』（単著、高文研、2013年）、『秘密保護法から「戦争する国」へ』（共編著、旬報社、2014年）、『マイナンバー制度 番号管理から住民を守る』（共著、自治体研究社、2015年）、『すぐにわかる 戦争法＝安保法制ってなに?』（共著、七つ森書館、2015年）、『日米安保と戦争法に代わる選択肢 憲法を実現する平和の構想』（共著、大月書店、2016年）など。