

# 改憲と有事体制

〈国家緊急権Ⅱ非常事態と立憲主義の破壊〉

山口大学教授

纈 纈 厚

## ●国防軍化Ⅱ侵略軍への一里塚として

現行憲法第九条の2項に掲げる「陸海空その他の戦力は、これを保持しない」を削除して、「総理大臣を最高指揮権者とする自衛軍を創設する」とする自民党案の主たる狙いは、第一に「武力行使」

への踏み出しにあることは間違いない。現行憲法第九条の2項は戦力不保持と交戦権否認を定めた内容であり、これを削除することは自動的に「戦力保持」と「交戦権容認」を含意したものである。

現行憲法の第九条2項の存在が、戦後日本の保

守政治が防衛政策の基本的枠組みを形成するうえで不可欠な前提であったことは論ずるまでもないであろう。日本政府の現時点での「戦力」の定義は、「自衛のため必要な最小限度を超えるもの」であり、その限りで現在の自衛隊装備は「自衛のため」の装備であって、それ以上のものではないという、それ自体苦しい定義づけを行いながら、「戦力不保持」を貫いているという立場を採り続けてきた。それによって自衛隊が違憲な組織ではないと強弁してきた。だが、世界でも屈指の戦力を事実上保有するまでになった自衛隊が「戦力」に該当しないというのは、もはや説得力を失ってきた。それは歴代の政府を悩ましてきた実態と憲法内容の乖離という問題である。この乖離を埋め、自衛隊の実態に憲法を適合させるためには、2項の削除しかなかったのである。

しかし、一旦自衛隊を「戦力」と容認する定義を採用するまでには、世論の反応や国際社会、とりわけアジア諸国民からの反発を覚悟しなければ

ならない。「戦力」と認定する一方で、こうした課題をクリアするためには、九条の1項である「戦争放棄」までも削除することは危険な選択と判断したのである。「戦力」と認めたとしても、その「戦力」で戦争発動するのではないというのが、自民党案の言い分である。

果たしてそうだろうか。自民党政府は、ポスト冷戦の時代に入り、湾岸戦争（一九九一年一月）を経て、日米安保再定義から日米新ガイドライン合意、そして、アメリカの対アフガン戦争（二〇〇一年一〇月）と対イラク戦争（二〇〇三年三月）が起きるなかで、一貫してアメリカ政府から自衛隊派兵を要請されてきた。アメリカの恫喝にも似た厳しい派兵要請に対し、一九九〇年代における日本政府は世論の反応を横目で見やりながら、直ちに呼応することに慎重であり続けた。第九条の縛りを、ここでも気にせざるを得なかったのである。

そこで案出されたのが、PKO協力法（一九九二年六月）、周辺事態法（一九九九年五月）、テロ特別

措置法(二〇〇一年一月)、イラク特別措置法(二〇〇三年八月)であった。つまり、親法である憲法の縛りを回避する苦肉の策として、極めて違憲性の高い個別法によって、自衛隊の海外派兵の道を切り開いたのである。しかし、これらの個別法は、いずれもアメリカ側からすれば、極めて不満の残る中途半端な法律にしか過ぎなかった。

なぜならば、これらの法律は、「武力による威嚇又は武力行使に当たる」行為を厳しく禁じていたからである。言うまでもなく、このような規定を盛り込まざるを得なかった最大の理由が、自衛隊の海外派兵が自動的に集団的自衛権の行使に直結するのではないか、という国内世論の強い警戒と疑念への配慮であった。つまり、アメリカの要請に応え、最終的には自衛隊のイラク派兵に踏み切りながらも、その一方では集団的自衛権への踏み込みには、相当の自制力が働いていたのである。その背後には、言うならば再軍備以後、一貫して議論されてきた二度と他国軍との共同行動は選択

をせず、自衛隊は個別的自衛権の発動としての「専守防衛」に徹することによってのみ、その存続が許されるとする、ギリギリの憲法解釈によって、国内外の反発を回避してきた経緯があったからである。

しかし、ここに来てついに「交戦権否認」を明記した九条2項を削除するに及んだのは、武力行使の縛りを自ら解こうとする試みとしてある。自民党案では、第九条1項には全く手をつけていないが、それは、世論の不安をかき立てないための配慮以上のものではない。「国権の発動たる戦争と武力による威嚇又は武力の行使」を放棄する現行憲法第九条の1項を残しても、「我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全を確保」(自民党草案第九条の二)する「任務を遂行するための活動を行う」(同2項)として、武力行使の正当性を確保できれば「武力行使」に及ぶことを事実上明記しているのである。

● 集団的自衛権行使への道を開く

武力行使への敷居が無くなったとすれば、次に来るのが集団的自衛権の行使であることは、自衛隊が置かれている今日的な状況を考えれば充分に予測されることである。自衛隊とアメリカ軍との強い連携は、一旦武力行使の縛りが解かれたならば、間違いなく一気に文字通りの共同軍事行動に行き着くという現実が待っている。

改憲論の最大の目標が、集団的自衛権の行使にあることは明々白々だが、自民党草案には、その旨が全く触れられていない。それどころか、「自衛権」の用語も見えない。しかし、本音では従来の日本政府が採用してきた見解としての、「個別的自衛権」の容認と「集団的自衛権」の禁止という枠組みを崩そうとする狙いがある。改憲論者たちが考えている集団的自衛権の行使は、これまでにも再三指摘されているように、「国連憲章」の第五一条（自衛権）に求められているようである。

すなわち、「国際連合加盟国に対して武力攻撃が

発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的又は集団的自衛の固有の権利を害するものではない。」とする箇所である。この箇所を根拠とし、日本の加盟する国連が容認する「集団的自衛権」行使は、正当な権利とする解釈を採っているのである。

しかし、この第五一条（自衛権）を根拠とすること自体、かなり恣意的かつ便宜的な解釈というほかない。なぜならば、国連憲章の言う自衛権行使の正当性とは、同条項中の「安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間」と言う厳しい条件がつけられたものである。従って、当該国に集団的自衛権が無条件に付与されているのではない。つまり、国連の指摘する集団的自衛権とは、緊急避難的なものであり、そこには国連の統制による権利として位置づけられているのである。

従って、集団的自衛権行使が主権国家の正当な

権利だとする主張には、当然ながら無理がある。

過渡的かつ臨時的措置としての集団的自衛権の保証でしかないことを、敢えて無視する論法を依然として採用し続けるのは、実は、これ以外に集団的自衛権行使の正当論が見つからないからである。

従来、一九八一年における「政府答弁」によれば、日本政府の集団的自衛権に対する解釈は、次の通りである。すなわち、「集団的自衛権を有していることは主権国家である以上、当然であるが、憲法第九条の下において許容されている自衛権の行使は、わが国を防衛するため必要最小限の範囲にとどまるべきものと解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されない」と。今回、「自民党草案」の「新憲法九条案」策定に大きな役割を果たした石破茂元防衛庁長官は、自らの「ホームページ」上で、この政府解釈の問題点を列挙している。

例えば、第一に、政府の言う集団的自衛権行使が、なぜ必ず「わが国を防衛するため必要最小限

の範囲を超えるもの」と言えるのか説明がないとする。また、第二に、「集団的自衛権を有していることは主権国家である以上当然である」として、「国際法上は有している」としながら、憲法上において前記の条件から「許されない」とするのは合点が行かないというのである。そして、第三に政府解釈は、要するに集団的自衛権を「行使できない権利」としているに等しいとし、そのような法的概念は成立し得ないのではないか、と言う。

さらには、「国連憲章」第五条の集団的自衛権の行使は、現行憲法第九条に言う「国際紛争を解決する手段としての」戦争あるいは武力行使とは異なるのではないか、とした。

ここに典型的に示されているのは、従来繰り返し説かれた集団的自衛権適用論である。政府解釈自体も、極めて限界性の強い解釈説明であり、実は綻びはいくつでも指摘可能である。ただ、石破の問題点に沿って言えば、現代戦において、いかなる種類や規模の戦闘行為であれ、二国以上が共

同して戦闘行為に走る場合には、当然ながら日本一国の軍事判断だけで戦闘規模や戦闘期間は決定されず、戦闘行為の統制や管理は事実上不可能となる。そこでは戦場領域の広域化は必至であり、明らかに「専守防衛」という戦闘領域や戦闘目的において一元的に統制可能な防衛出動とは根本的に異なる様相を呈するのである。

第二の問題点は、国際法と国内法との相互関係をどう位置づけるのか、という憲法原理に関わる問題である。同時に、とりわけ現行憲法の平和条項の有する普遍的課題への認識の問題である。つまり、平和条項は日本国民が等しく希求するところに限定されず、国際平和社会の創造への貢献をなそうとする位置に立つが故に、その実現対象は等しく国際社会である。それゆえに、国際法と国内法の優劣において対象とする問題ではないはずである。第三の問題点は、これは殆ど言い掛かりに等しい物言いである。確かに、法的概念として「行使できない」権利が「権利」としてカウント

される訳ではない。しかし、要点はそこにあるのではない。

つまり、自動的に戦闘に巻き込まれ（＝自動参戦）、交戦権の発動と不可避の関係にある「集団的自衛権」は、明らかに憲法第九条の許容するところではなく、そのことを規定することによって日本は二度と戦争を起こさず、巻き込まれずという非戦の政策を国家方針として採用している。それは、アジア太平洋戦争の悲惨な歴史体験から導き出された教訓だったはずである。

要するに、この教訓を反故にしようとするために、そのような物言いが捻り出されたと言うほかない。

●米軍との一体化を前提とする「自衛軍」の展開  
ならば、自民党草案で示された「自衛軍」は、一体何をしようというのか。そのことを自民党草案から追ってみよう。先ず、「自衛軍」は、「我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全を確保する

ための「活動(九条の二1項)に従事する」と言う。これだけを切り取って読むならば、何ら問題が無いように思われる。むしろ好ましい目標ではないかとさえ思ってしまうかねない。

だが問題はそう単純ではない。第一に、原理的なレベルで言えば、「平和と独立」の確保を目的として「自衛軍」が投入されるということは、武力行使によって確保される対象として平和と独立が再定義されることを意味している。現行憲法前文の「日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、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しようと決意した。」とする主旨を全面否定するだけでなく、何よりも「平和と独立」の確保が恣意的に口実として使われることになる。つまり、武力行使への敷衍が事実上消滅するのである。

このことと一蓮托生の関係だが、「国及び国民の安全」を確保するためにも同様であろう。とりわ

け、日本「国民」は現在世界中に散らばっており、「安全」を確保するためには、「自衛軍」の世界規模での展開が不可欠となる。むしろ、九条の二1項の狙いは、「自衛軍」のあらゆる理由を想定した世界規模での展開、自在な活用を意図した条項ということである。

より具体的に言えば、某国のミサイル試射実験が日本の「平和と独立」への脅威と恣意的に解釈すれば、アメリカのイラク侵攻作戦のように日本「自衛軍」の先制攻撃もあり得ることになる。また、日本国民の安全確保を理由に他国の政変や暴動発生 of 事態への対応として邦人救助を口実に「自衛軍」の海外派兵が強行されることになる。

一読しただけだと何ら文句のつけようのない美辞麗句とでも言い得る九条の二1項は、要するに「自衛軍」の行動を最初から束縛するものとしてではなく、あらゆる事態を想定して自在に展開可能な状態を確保するための規定なのである。

これと全く同様な指摘は、次の第3項にも当て

はまる。そこには、「国際社会の平和と安全を確保するために国際的に協調して行われる活動」に従事する、とある。「国際的に協調して行われる活動」とは、一体何を意味しているのだろうか。通常ならば、直ぐに国際連合における総会や安全保障理事会の決議に基づく国連活動を想起されるが、果たして定かではない。

歴代の自民党政権が取ってきた国連との距離の取り方からすれば、すぐに国連活動と結論づけるのは間違いである。例えば、国連活動を指したとしても、問題なしという訳でもない。朝鮮戦争や湾岸戦争を引き合いに出さずとも、戦後の国際社会が国連決議の名のもとで、どれほど忌まわしい戦争にお墨付きをつけてきたか周知の事実であろう。

自民党草案が、どれだけの長期的な戦略を展望しながら構想されているかが、実は大きな問題の一つでもある。この問題は一旦横において、第九条二、三項の示すところは、やはりアメリカとの共同軍事行動へのステップであろう。アメリカに依

って自民党草案は、国連を足蹴にして、アメリカとの共同軍事行動を自在に採用可能な法体系の整備を強行しようとしているのである。

現実には、アメリカは日本政府に向け、とりわけ現ブッシュ共和党政権が成立して以降、人的派遣を伴う「国際貢献」の履行を迫ってきた。勿論、その事実はあらためて指摘するほどでもない事実である。とりわけ、今日的には米軍再編計画に沿って、自衛隊の新たな役割がアメリカ政府によって強く期待・要請されるなか、自衛隊ないし「自衛軍」が一气呵成に「国際貢献」の口実により自在な世界展開を行う可能性を指摘せざるを得ない。この点については、次節で触れたい。

●暴力装置としての役割を担う「自衛軍」の位置  
もう一つ気になることを指摘しておかなくてはならない。それは、同じ三項の後半部分に示された「緊急事態における公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行う」



とする文面である。これは、明らかに「自衛軍」が国内の緊急事態に対応する形式を整えつつ、治安維持活動の任に当たることを規定しているのである。

本来、自衛隊の治安維持活動を目的とする治安出動については、自衛隊自体の違憲性ゆえに、治安出動には厳しい縛りが設定されている。親法である憲法に組織の認定に関わる条文が存在せず、個別法としての自衛隊法によって規定される治安出動命令は、その発動においては法的側面からだけでなく、国民感情からしても徹底して回避され続けてきた。今日、治安出動に加え警護出動の形式を採って自衛隊の国内出動が緩和される方向にあるが、親法に治安出動を容認する条文が無いことが、依然として自衛隊の国内展開の重たい足枷となっている。その足枷を、今回の自民党草案は取り払おうとしているのである。

要するに、現行の自衛隊法による種の縛りが無くなって、国民に銃口を向ける可能性が飛躍

的に高まると言わざるを得ないのである。そこには、軍事力が対外的な脅威であるように、対内的にはそれを抑圧の装置として機能させようとする判断が透けて見えてしまう。この国が、戦争国家・軍事国家としての性格を濃厚にしつつある現実と異を唱える人々やメディアに、「公の秩序を維持」する目的で「自衛軍」が、その武力装置を発揮する危うさを感じてしまう。

憲法学者の樋口陽一氏は、「戦力不保持」とは、「自由を守る」ということと指摘する（樋口陽一『講座 憲法学』参照）。直接侵略に備えるという名目で構築される軍隊は、実は対内的には圧倒的な暴力機構としての本質を露呈する危険性を孕む組織である。直接侵略⇨国家緊急事態に備えるという理由づけから精強な軍隊が構築され、それが対外侵略を強行する国家への異議申し立ての運動総体を抑圧する機能を發揮してきた歴史を知る私たちは、そうした軍隊を保有しないことによって、対内的にも対外的にも暴力による抑圧のシステム

を放棄したはずである。

しかしながら、自民党草案に盛り込まれた「緊急事態における公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行う」は、戦後日本が希求すべき自由を守ることによって、あらゆる抑圧から解放され、そのことが二度と戦争発動を招かないという原則を真っ向から否定した文言である。国家緊急権の不在性こそ、自由を守り、戦争を起こさない最上の方途であることを強く自覚する必要が再びありそうである。

額 厚（こうけつ あつし）

一九五一年岐阜県生まれ。一橋大学大学院社会学研究科博士課程修了。現在、山口大学人文学部・独立大学院東アジア研究科教授。政治学博士。日本近代政治史・現代政治軍事論専攻。主著に、『近代日本政軍関係の研究』（岩波書店）、『文民統制 自衛隊はどこに行くのか』（岩波書店）、『有事体制論 派兵国家を越えて』（インパクト出版会）、『有事法制とは何か その史的検証と現段階』（インパクト出版会）、『侵略戦争 歴史事実と歴史認識』（筑摩書房・新書）など多数。