

# 自民党の改憲条文素案の問題性について

清 末 愛 砂

## 1. はじめにー新防衛大綱から見える現政権の意図

二〇一九年は「明文改憲」が大きな焦点になると思います。本日は、今般の改憲問題の動向について、明確にこれに反対する立場からお話をさせていただきます。

本題に入る前に、まず、最近の関連情勢についてご紹介します。

二〇一八年十二月十八日に、新しい防衛大綱が閣議決定されました。『平成三一年度以降に係る防衛計画の大綱』のことです。これと同時に、『中期防衛力整備計画(平成三一年度～平成三五年年度)について』も閣議決定されています。これらにより、二〇一九年度以降、日本が防衛力を強化していくことが決定され、例えばアメリカからF35ステルス戦闘機を多数購入するなど、莫大な軍事費をかけて、様々な整備をすることが予定されています。

そもそも国の予算自体は、憲法第八六条により、毎会計年度ごとに、国会で予算を通さないとけないことになっています。にもかかわらず、前出の整備計画では、事前に莫大な軍事費予算が提示されており、このこと自体が国会での予算議決手続を蔑ろにしている現状を表しています。

あわせて、国会での予算の議決という手続自体が、それを通して軍事費の膨張を抑える機能を果たすべきですが、現状は、特定秘密保護法にせよ、安保法制にせよ、共謀罪にせよ、「状況」の先取りが憲法を空洞化させ、明文改憲に向かう準備が一步步進んでいます。本来的には憲法と現実とは合致していないといけないのですが、そもそもギャップが大きく空いているなかにあって、現実を憲法に寄せていくのではなく、憲法を現実に合わせてという、立憲主義的には非常に大きな問題がある形で政治が進められています。その顕著な動きの一つが、新防衛大綱と中期防衛力整備計画の内容だと言えます。

新防衛大綱を読むと、陸上自衛隊に関して「良

好な訓練環境を踏まえ、統合輸送能力により迅速に展開・移動させることを前提として、高い練度を維持した機動運用を基本とする作戦基本部隊の半数を北海道に保持する」(V12-1) などとあり、現状維持とはいえ、明確に北海道のことが書かれています。安倍政権・自民党の考えでは、自衛隊の保持・運用にとつて北海道の位置づけが相当の重みを持つことがうかがえます。そうなれば、私が暮らす室蘭など、道内各地の港が自衛隊の出発港になる可能性が高まり、さらに道内の陸上自衛隊の四師団・旅団(上記の機動運用を基本とする作戦基本部隊の半数)が実際に海外に出て行くことになれば、北海道の自治体のなかには相当大きな影響を受けるところが出るのが予想されます。

また、新防衛大綱の書き方は、旧大綱に比べて、例えば戦傷者の対応能力の向上などを書いており、自衛隊が戦場に行くこと、戦闘を行うことが明確に前提とされています。このような特徴があることをまずはしっかりと把握しておく必要が

あります。

## 2. 自民党による二〇一八年以降の改憲策動の動き

自民党にとってみれば、改憲は結党以来の長年の大きな夢であり、それが現在、手が届きそうなところまで来ている状況にあります。

自民党は憲法改正推進本部を設置しており、これが二〇一八年春に「改憲条文素案」（二〇一八年三月二二日）（以下、素案）をまとめ、その直後の党大会（三月二五日）で「改憲」を二〇一八年度の同党の運動方針の第一項目に位置づけています。二〇一八年九月に党総裁選がありました<sup>1</sup>が、三月の段階で「改憲」が運動方針のメインに据えられていますので、九月に誰が総裁になろうとも、大きな違いはなかったということです。自民党は素案の後、これを発展させるような新たな案を発表していませんが、安倍氏の総裁再選後、改憲を進める動きが加速しているのは事実です。

素案には「明文改憲四項目」が書かれています。すなわち、①自衛隊の憲法明記、②緊急事態条項（国家緊急権）の創設、③参院選台区解消問題、④教育環境の整備、の四項目です。

ここで押さえておかなければいけないのは、一つは、安倍氏は二〇一七年の段階で、右派の改憲フォーラムへのビデオ出演時や、読売新聞の単独インタビューなどで、「高等教育の無償化」と解積できる内容を発言していたのが、現在は「教育環境の整備」と言い換えていることです。

また、「参院選台区解消問題」にせよ、「教育環境の整備」にせよ、憲法学の観点からすれば、いずれも憲法ではなく法律で扱うべき問題です。つまり、これらの二項目は明らかにアメとムチのアメになつていくということです。自民党のめざす改憲の本命は、「自衛隊の憲法明記」と「緊急事態条項の創設」です。

二〇一八年臨時国会（一〇月二四日召集）では、会期中に、憲法審査会へ自民党の改憲条文素案が提示される可能性があるという段階まで行きましたが、これは最終的に市民と野党の力や自民党内の諸事情などで断念させられました。一方で、入管法などの改悪が物議となり、そちらがより注目された影響もありますが、憲法審査会への素案の提示を自民党にさせなかったことは二〇一八年の大きな成果の一つと言えます。

安倍首相は「二〇二〇年までの明文改憲」を諦めておらず、二〇一九年通常国会以降、憲法審査会の動向などが引き続き注目されます。また、二〇一九年は、二月に沖繩・辺野古での米軍新基地の新設に必要な埋め立ての是非を問う県民投票<sup>2</sup>、四月に統一地方選挙、七月に参院選を控えています。これらの結果が改憲の議論の動向に影響を与える可能性もあります。

私自身は、憲法改悪に反対する立場です。自民党が現在提示している素案は、日本国憲法の三大原理（基本的人権の尊重、国民主権、平和主義）に明らかに反する内容である以上、憲法改悪であり、憲法研究者として容認できないということです。素案に対する評価は、四項目を評価すること

に終始してしまいがちで、三大原理を破壊するという側面がなかなか注目されません。しかし、原理を変えるような改憲、原理に反するような改憲は絶対にできません。改憲そのものの良し悪しを言う前に、原理に合わないことをやってはいけないという問題です。

よく憲法研究者は護憲派が多いと言われますが、実のところそうではありません。現行憲法で十分だと思っている者も、現行憲法をもっと生かすべきだと思っている者も、憲法の内容を憲法としての枠組の中で原理に則した形で変えることが最終的な選択としてベターだと判断されることであれば、憲法改正の手続が憲法の中に規定されている以上、通常は改憲に反対しないと思います。やはり原理に則しているかどうかの問題で、とりわけ自民党の素案に明記されている「自衛隊の憲法明記」と「緊急事態条項の創設」は原理に反しているということが明確に言えます。

## 3. 「自衛隊の憲法明記」の問題と影響

「自衛隊の憲法明記」については、素案では、現行の第九条第一項・第二項をそのままにして、第九条の第二第一項・第二項を新設するとされています。第九条の二の条文は、以下のような内容です。

### 第九条の二

① 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。

二〇一八年の段階で、自民党憲法改正推進本部は「自民党の憲法明記」に関していくつかの案を想定していました。現行の第九条に但し書きを追加するなどの案もありましたが、結果として、第九条の二を追加する方法が選ばれました。自民党からは、「九条を変えないから問題はない」という言い方もされています。

以下、素案の問題について整理していきたいと思えます。

### (1) 「自衛の措置」という言葉の危険性

素案第九条の二第一項のうち、私が最も問題視しているのは「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」の部分です。多くの国民は、「国民の安全を保つ」とか、「自衛」という言葉を聞くと納得してしまうと思えます。これが最も嫌なり方だと思つたのは、「自衛の措置」という言葉を使っているからです。この言葉は、人々の心をくすぐり、合意を得やすいマジックワードであり、「自衛の措置」の名の下であれば、いかようにも軍力を強化することが可能だと思えます。実際、新防衛大綱でも「防衛力の強化」という言葉を頻繁に使っています。

この「防衛力の強化」や「自衛の措置」といった言葉が、中期防衛力整備計画で書かれたような、莫大な予算を使って防衛装備を拡大していくことの前提になっていきます。「自衛の措置」という言葉は、いかようにも解釈ができ、軍事主義を法的に容認していくという意味で、非常に大きな問題がある言葉だと思えます。

実際、各国が「国防」なり「自衛」の名の下で武力行使をし、侵略行為をしている例が多々あり、気をつけなければならない点です。

### (2) 軍拡に対する歯止めがない

第九条の二は総じて非常に曖昧な書き方がされており、そのため、軍備や海外派兵の拡大に対する歯止めがないという問題もあります。

第一に、「国民の安全」という言葉は、軍事力の拡大を無制限に進める根拠になるという意味で注意が必要です。例えば、「海外邦人の救出」などの名の下に、自衛隊が積極的に海外に出て行く理由にもなり得るからです。

第二に、「自衛隊を保持する」としながら、「必要最小限度」という表現すらありません。「必要最小限度」という表現が無ければ、新防衛大綱などが語るような軍事力の拡大を抑制できません。

一九五四年に創設されて以降、自衛隊は違憲か否かの議論がなされながらも現存してきました。そうした状況下にあるため、素案の示す「自衛隊の憲法明記」は、自衛隊の存在を単に憲法上で追認するだけだと思ってしまう人も相当いる

のではないかと思います。また、自衛隊のイメージが近年変わり、国防ではなく、自然災害時の救援活動を本務とする組織だと思っている人も大勢いるようです。そのような人々にとって、素案のいう「自衛隊の憲法明記」は、災害救援組織としての自衛隊の追認を意味することになると思えます。しかし、以上のような見方から安易に改憲を容認してしまうと、大変な事態を招く可能性があります。第九条の二を創設することになれば、自衛隊が憲法上の組織になります。そうなれば、自衛隊の関連施設が集中している北海道では、道内の訓練や基地のための土地の収用・利用がより進められやすくなったり、自衛隊関係の訴訟の提起がさらに難しくなるといった影響が出てくると思えます。

### (3) 第九条の安全保障条項への変質とその影響

自民党は「今の九条はそのまま残るから問題ない」などと言いますが、後法優位の原則、すなわち、「後法は前法に勝る」というのが法解釈上の一般的な理論ですから、現行の第九条が残されたとしても、現実には続く第九条の二の方が効力としては強くなつてきます。

その結果、第九条の死文化が起り、平和条項としての第九条の本来の意義が消滅し、第九条の二に基づく安全保障条項（積極的軍事主義）に変わります。いつでも戦争ができる国に日本が変わっていく根拠が憲法上につくられるということ

あわせて、「自衛隊の憲法明記」には、二〇一五年九月一九日に強行可決された、いわゆる安保法制を結果的に合憲化し、憲法上の組織とされた自衛隊の活動を広げ、また、安保法制自体の違憲性を問うことを難しくすることにつながります。

さらに、現行の安保法制の下でも、集団的自衛権は限定行使の容認ということになっていますが、これが「自衛隊の憲法明記」により、集団的自衛権の全面行使の容認の方向に行ってしまう可能性もあり、強い危険性を感じます。

そうなる、将来的には自衛隊や自衛官が国防や自衛の名の下に海外派兵をよりいっそう強いられることになる懸念しています。

仮に、明文改憲が今日実現されたとしても、すぐに何かが大きく変わるわけではなく、時間をかけて少しずつ、小さな変化が積み重ねられていきます。例えば、教育の目標の一つに「我が国と郷土を愛する」ことを盛り込んだ「教育基本法」二〇〇六年改正とその後の推移を振り返ると、年々小さな変化が続けられ、現在は「道徳の教科化」にまで辿り着いています。国の骨格を定める憲法に関わる問題は、長いスパンで考えなければなりません。この問題も同様で、仮に「自衛隊の憲法明記」が今日なされたとしても、明日から急に自衛隊の海外派兵が大大的に実施されるわけではなく、年が経つにつれて、段階的に派兵の頻度や派兵者数が膨れあがっていくことになると思います。道内には自衛隊の関係者が数多く生活しています。私が勤める室蘭工業大学の場合、学生の半数以上は道内出身者ですが、このうち親やきょうだ

いが現役自衛官あるいは元自衛官という学生が一定数います。親戚や友人・知人が自衛隊関係者となると、夥しい数に上るはずですが、実際に話をしてみるとわかりませんが、自分の家族が海外に武力行使のために派兵されるかもしれない学生は、自衛隊に無関係な学生に比べて明確な不安感を持っていません。

いずれ海外での戦闘中で自衛隊関係者が死亡する事態が生じることになれば、大日本帝国時代と同じような「お国のために立派に死んだ」という発想が一般化し、その積み重ねの先に、これに反対できない雰囲気や日本社会につくられるのではないかと、私は恐れています。

そもそも、自衛官を戦場に送って危険にさらすということ自体、非常に残酷な行爲です。安保法制以前から自衛隊に入隊している人たちからすれば、海外に出て戦闘行為に従事するというのは想定されておらず、話が違うという受けとめ方をしているでしょう。このような状態は、自衛官本人だけでなく、その家族や身近な者にとっても不安感を募らせるものです。実際に親などが死ぬことになれば、賞恤金しょうじきんは貰えるかもしれませんが、精神衛生上非常に悪い影響を及ぼしかねません。安倍首相は「自衛官は命をかけて頑張っている」などとよく発言しますが、戦場の厳しさを知らない立場からそのように言われても、私の心はまったく動きません。これはむしろ「命をかけさせられている」のであり、それは非常に残酷なことだと考えないといけません。

とはいえ、安倍政権を支えている右派の改憲・

保守勢力などは、素案の公表以降、「がんばる自衛隊」を宣伝するキャラバン活動などを、東京よりもむしろ各地方で精力的に進めているようです。

#### (4) 「自衛」名目の武力行使ほど怖いものはない

現行憲法の制定議会となった一九四六年六月二六日の帝国議会衆議院本会議で、当時の吉田茂首相は、戦争放棄に関する見解を明確に答弁しました。以下、議事録から当該箇所をご紹介します。

戦争放棄に関する本案の規定は、直接に自衛権を否定して居りませぬが、第九条第二項に於いて一切の軍備と国の交戦権を認めない結果、自衛権の発動としての戦争も、又交戦権も放棄したものであります。従来近年の戦争は多く自衛権の名に於て戦われたのであります。満州事変然り、大東亜戦争亦然りであります。(中略)

我が国に於ては如何なる名義を以てしても交戦権は先ず第一、自ら進んで放棄する、放棄することに依つて全世界の平和の確立に貢献する決意を、先ず此の憲法に於て表明したいと思うのであります。(旧漢字は新漢字に、カタカナはひらがなにしました)

以上から、第一に、一九四六年の段階における日本政府は、日本が国家として自衛権を有することを肯定しながらも、第九条第二項で一切の軍備・交戦権を否認していることから、自衛の戦争も侵略の戦争も否定する立場をとっていたということが言えます。この政府見解は憲法学の通説と同じ立場です。

第二に、「従来近年の戦争は多く自衛権の名に於て戦われた（中略）。満州事変然り、大東亜戦争亦然り」とあるように、侵略戦争は実のところ自衛のための戦争という名目で正当化されてきたということを自ら述べている点に注目すべきです。後段の事例から、大日本帝国の歴史をそのまま述べていることがうかがえます。

戦後直後の日本政府のこのような見解は、一九五四年の自衛隊創設によって大きく転換しました。

自衛隊の海外派兵の最初の事例は、一九九一年の湾岸戦争後のペルシャ湾への海上自衛隊の掃海艇の派兵です。その翌年（一九九二年）には、いわゆるPKO法が野党の強い反対を押し切って成立し、自衛隊の海外派遣の道を開く最初の根拠法がつくられ、その後、周辺事態法（一九九九年）、有事法制（二〇〇三年）などを経て、現在は二〇一五年の安保法制まで来てしまっています。国連憲章では、「すべての加盟国は、その国際関係において、武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」（第二条第四項）とされ、武力行使は原則禁止されています。この間日本で進められている自衛隊の海外派兵のための法整備は、国連憲章の考え方にも反するものです。

「自衛」は、武力行使を大いに正当化する根拠となり、侵略戦争よりも自衛のための戦争の方がより残酷になる可能性が高いと思います。私は二〇〇二年にイスラエル占領下のパレスチナ・ヨル

ダン川西岸地区に滞在していたことがあります。当時は、イスラエル軍が同地区の多くの地域で非常に激しい軍事作戦を日々続けており、パレスチナ人に対する無差別攻撃が行われていましたが、これも全て「自衛」の名の下に正当化されていました。

### (5) 市民を弾圧する可能性

法文上に何が書かれているかを法理論上理解し、解釈した内容を提示するという法学研究者の立場から言うと、将来的な可能性として、自衛隊が市民に銃を向けることがあり得ると考えています。

「自衛隊法」第三条第二項には、「自衛隊の任務」として、「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、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たるものとする」と書かれています。

この条文のうち、後段の「必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」という部分を侮つてはいけないと思つています。自衛隊として「公共の秩序の維持」をどう解釈するかは幅があるでしょうが、拡大解釈はあり得ることで、同法第七八条に基づき、内閣総理大臣に治安出動を命じられた自衛隊が、「公共の秩序の維持」の名目で、国内で様々な弾圧活動に加わるといふ可能性も法律上は解釈可能だということです。

私は、法的に可能なことは侮つてはいけないという立場から、そもそも「自衛隊法」に第三条第一項後段が明記されていること自体が問題です

が、実際にそういう規定がすでにあることを見逃してはいけないと思つています。「日本の自衛隊はそんなことはしない」と信じる人たちが多数いますが、パレスチナのような世界の紛争地を長年見てきた経験から、軍事組織はそんなに甘いものではないということを、あらためて指摘しておきたいと思ひます。

この問題の根拠を補強するために、私の関わった本を一冊ご紹介いたします。二〇一八年一月末、元陸上自衛官の末延隆成氏、飯島滋明・名古屋学院大学教授とともに、「自衛隊の存在をどう受けとめるかー元陸上自衛官の思いから憲法を考える」（現代人文社）という本を上梓しました。この本では、陸上自衛隊に三三年間所属した末延氏の証言をまとめています。

末延氏から、彼が自衛隊で受けてきた訓練の内容などについて初めて話をうかがったとき、私は、あまりの衝撃でどう反応していいかわからないような状態になりました。彼は基本的に戦車のエキスパートなのですが、一時期、保安警務隊に配属されたことがあります。保安警務隊は、平時は自衛隊内の警察の役割を担いますが、戦場に派遣されると捕虜の取り扱いを担います。末延氏は、捕虜の取り扱いに関してどのような訓練を受けたかという話を赤裸々に語ってくれましたが、国際人道法を無視した凄まじい訓練が自衛隊で行われていることがわかりました。例えば、捕虜を殺す場合、弾丸がもつたいたないので、銃は使わず、針金で首を絞めて殺そうです。これは旧日本軍以来のノウハウであり、記録を残す義務がない非公式

的教育を通して代々受け継がれているようです。

末延氏に、「自衛隊法」第三条第一項後段に基づき、自衛隊が市民を弾圧する可能性があるか何度も確認しましたが、「あり得る」という回答でした。その例として、戦車に固定装備されている機関銃を使う、自燐弾を群衆に撃ち込む、といったことが挙げられました。あわせて、自衛隊では、リベラル派の民衆を敵視するような指導がなされているため、弾圧の可能性は当然にあるとのことでした。

## (6) 東アジアの緊張を高める

東アジアの情勢が現在和解の方向に向かっているなかで、日本が新しい防衛大綱を策定したこと自体が大きな脅威になり、さらに改憲で「自衛隊の憲法明記」となると、東アジアの平和を大きく損なうことになるのではないかと懸念しています。

振り返ると、日本における安保法制の制定という動きは、朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）にとって大きな脅威であったはずで、この当時、北朝鮮は世界の中で孤立し、米日韓との軍事衝突の可能性についても想定せざるを得なかったと思われるからです。

二〇一八年四月二七日の南北会談、同年九月九日の「九月平壤共同宣言」への署名などと、朝鮮半島で和解に向けた動きが進んでいるなかで、日本が本場に東アジアの平和を望むのであれば、軍拡ではなく、対話に基づく外交を進めていく方が、より良い結果をもたらすと確信しています。

これは正に現行憲法の前文が謳っていることでもあります。

現行憲法第九条の内容を具体的に知っているかどうかは別として、第九条の平和主義の精神のもとで生きていきたいと思っている人は世界中に多数存在しています。その意味で、一九四六年に吉田首相が述べた「全世界の平和の確立に貢献する決意を、先ず此の憲法に於て表明したいと思う」という信念を実践する方が、より日本の国益にも適っていると思います。

私は、非暴力の交渉に基づく対話は、現実成功した例がすぐ隣りにもあることから、空想ではないと思っています。また、現代の国際政治における外交の王道は明らかに対話であり、なるべく軍事的な衝突が起こらないように各国が努力を続けています。それを日本でも普通に実践していけばいいと思います。

## (7) 軍事優先の社会へ

私は、公的な領域においても、家族のような私的な領域においても、暴力や差別を根絶することが非暴力の社会をつくる前提だという観点から、憲法第二四条の定める、家庭生活における両性の本質的平等や個人の尊厳などを研究してきた者です。そうした発想から、軍事優先の社会をたくかく避けたいという思いがありますが、現状ですて以下のような動きが見られます。

第一に、防衛費の増額による社会保障費の削減です。中期防衛力整備計画に沿って本場に防衛費

が増加し、過去最大レベルの規模になると、毎年の国家予算には限りがある以上、別の費目をそれだけ削ることが強いられます。社会保障費はその対象の一つであり、これが「家族の助け合い」というマジックワードを一方で出されることとあいまって、公的な社会保障の肩代わりを今まで以上に家族に押しつけていくこととなります。

第二に、防衛や防衛装備の名の下に、軍事研究を積極的に推進していくことが、新防衛大綱にも書かれています。その一環で、安全保障技術研究推進制度（二〇一七年度予算一一〇億円）の活用が推奨され、室蘭工業大学の研究者の中でも、特に若手の研究者が深く考えずに同制度を利用したいと考えているように見えます。上の世代の研究者であれば、憲法第九条もあるし、そもそも軍事研究を表立って進めることは良くないという意識が広く共有されていますが、それが若い世代では希薄になっているようです。

第三に、特に二〇〇九年以降、シベリアン・コントロールの形骸化が進んでいます。二〇一五年に改正された現行の「防衛省設置法」でも、背広組と制服組が対等に防衛大臣を補佐できることになつていきます（第一二条）。制服組の権限が高まりすぎるともシベリアン・コントロールの面で問題がありますが、背広組も防衛力の強化にいくだけでも貢献でき、むしろ戦闘のエキスパートではない背広組に任せきってしまうことで非現実的な決定をしようという可能性もあり、こちらにも注意が必要です。

第四に、海外で戦う自衛隊が定着していくと、

自衛官を支えることを求める社会がつけられてしまします。軍事的な組織を支える社会というものは、いろいろな局面で暴力的な要素を少しずつ出してきます。社会の各面に軍事化の影響が及ぶことで、さらに軍事化が進んでいきます。二〇一八年一月一九日に、札幌市内の公共施設で、二〇人以上の自衛官が小銃を携えたまま入館するという事態が起りました。軍事化の兆候はすでに北海道でも出ていると思います。

#### 4. 「緊急事態条項の創設」の問題と影響

護憲派の人たちの動きを見てみると、「自衛隊の憲法明記」の問題に関心が集中しているように見えますが、私自身はそれ以上に憲法に緊急事態条項を導入することの方が問題だと思っと思っています。緊急事態条項を憲法の中に明記するということが、憲法の動きを止めてしまう可能性があるからです。

憲法研究者としては、それはやはり、立憲主義を崩壊させる由々しき事態だと指摘せざるを得ません。私に限らず、おそらく憲法研究者の多くは、憲法学上は「自衛隊の憲法明記」よりも「緊急事態条項の創設」の方が問題だと考えているはずで

##### (1) 自民党素案における関係条文

条文素案の中で、「緊急事態条項の創設」に関わる条項は、第六四条の二と第七三条の二第一項・第二項です。このうち、私が最も大きな問題があ

ると思うのは、第七三条の二第一項です。

**第六四条の二** 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三分の二以上の多数で、その任期の特例を定めることができる。

##### 第七三条の二

- ① 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い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) 緊急事態条項の危険性

緊急事態条項（国家緊急権）の危険性について、芦部信喜『憲法学 第四版』（岩波書店、二〇〇七年）から、その定義を引いてご紹介します。それは、「戦争・内乱・恐慌・大規模な自然災害などは、平時の統治機構をもっては対処できない非常事態において、国家の存立を維持するために、国家権力が、立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限」という内容です。

右記の定義によれば、国家緊急権とは、国家権力が立憲的な憲法秩序を一時停止して非常措置をとる権限です。立憲主義を否定する非常に危険なものです。あわせて、非常措置の名の下に、国家権力の中枢に大幅な権限が集中し、国家の存立の維持が最優先され、個人の生命の優先順位が後退させられます。こうしたことを可能にさせるような条項はそもそも憲法に入れてはいけないうと、憲法学者の多くは考えます。何より、このような発想自体が日本国憲法の三大原理に反することから、本来的に日本国憲法には入れられないものだと思います。

日本国憲法には、過去の反省に立って緊急事態条項が導入されませんでした。大日本帝国憲法には緊急事態条項に相当する条文がいくつもあり、これらに基づいて、例えば関東大震災の発災時には、旧日本軍が治安出動をし、民衆を弾圧するといったことも実際にありました。歴史を振り返ると、国家緊急権の発動は、治安維持を名目とした民衆弾圧につながることが多く、非常に危険です。そういう大日本帝国憲法時代の危険性を踏まえ、日本国憲法では、民主政治を徹底させるために、一九四六年当時の憲法担当国務大臣であった金森徳次郎が、緊急事態条項は日本国憲法に入れないと答弁しています。

自民党が目指す改憲の主要なターゲットの一つである、「緊急事態条項の創設」の最終的な狙いが、大日本帝国憲法時代への回帰にあるということについては先に強調しておきます。

### (3) 素案の持つ問題性

素案のうち、「緊急事態条項の創設」に関わる条項の持つ問題性について、以下のとおり整理できると思います。

第一は、特別の事情があるとき、内閣による政令の制定が可能だということです。その際、「特別の事情」の基準が何かはつきりしていません。

第二は、特別の事情の原因となる「大地震その他の異常かつ大規模な災害」の意味が、自然災害に限られないことです。「国民保護法」第二条第四項には、「武力攻撃災害」という言葉が明記されており、「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」と定義されています。素案のいう「災害」には、自然災害だけでなく、武力攻撃災害も含まれていると思われ、この点は特に留意しておく必要があります。したがって、国家緊急権の発動により、武力攻撃災害への対応として、自衛隊が海外を含めて防衛出動する可能性があるということです。

第三は、「国民保護法」上の武力攻撃災害の場合、国家緊急権に基づいて内閣が発布する政令としてはどのようなものが考えられるかと言えば、既存の有事法制や安保法制にかかわる政令ということになります。そうすると、それらの政令は非常に軍事的な要素が強いやり方で使われていくと思います。実際、緊急事態条項を憲法に持つ国では、独裁的な大統領や軍人などにより悪用されるケースが多く見受けられます。

第四は、自然災害対策を緊急事態条項として改憲で整備することの是非です。自然災害対策は個別の法律で定めるべきもので、すでに多数の関係法令が整備されています。既存の法律で不十分な点があるならば、個別法を改正して拡充するなり、新法を制定するなりすればよいので、改憲の必要はありません。自然災害対策は緊急事態条項を憲法に導入させる根拠にはなり得ないと思います。

### 5. おわりにー「壊憲」にどう抗するか

今般の改憲のやり方は、憲法を壊すものです。そのような視点から、私はこれに明確に反対し、注意を呼びかけてきました。最後に、国民投票の問題と、改憲に抗するための運動の進め方についてお話ししたいと思います。

国民投票の問題として、まず現行制度下で実際に国民投票に持ち込まれたら、改憲反対派は絶対に勝てないと思います。その理由の一つは、現行制度にCM規制がないからです。改憲派は、国会発議後、すぐに潤沢な資金をもとにいくらでもCMを流して改憲をアピールしてくると思われまます。そもそも現行の国民投票制度自体が民意を反映する仕組みに本当になつていないかと言えば、相当に怪しいと思います。例えば、最低投票率が定められていないので、非常に低い投票率で改憲が決まってしまう可能性があります。

これからの運動論としては、どれだけ幅広い層と連携できるかにかかっていると思います。改憲一般には反対せずとも、「安倍自民党による今般

の改憲には反対」という層が国内に広く存在しています。従来の護憲派だけでなく、研究者、平和運動・護憲運動に積極的に関わつてこなかった人たち、あるいは自衛隊合憲派などの幅広い層の連携が求められます。

冒頭でも述べたとおり、二〇一九年は、通常国会などで自民党の憲法改正案が憲法審査会に提出される可能性があります。統一地方選や参院選の結果によって、こうした動きに歯止めをかけていけるかどうかが問われています。

### 【注】

(1) 沖縄県の「辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票」は二〇一九年二月二十四日に投票が行われ、投票率五二・四八%、埋立てに「賛成」一八・九九%、「反対」七二・七四%、「どちらでもない」八・七〇%、という結果になった。

へきやすえ あいさ・室蘭工業大学大学院准教授

本稿は、二〇一九年一月一〇日に開催した、二〇一八年度第一回憲法研究会の内容をまとめたものです。 文責・編集部