

自衛隊加憲論と政府解釈

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学法律研究所 公開日: 2018-05-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 浦田, 一郎 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/19384

【論 説】

自衛隊加憲論と政府解釈

浦 田 一 郎

目 次

はじめに

1 自衛隊加憲論の内容

- (1) 自衛隊加憲論の前提
- (2) 自衛隊加憲論の紹介
- (3) 加憲論の系譜
- (4) 自衛隊加憲論の具体化

2 自衛力論に含まれる問題

- (1) 自衛力論の両面性と分析
- (2) 2014-15年の解釈変更前の政府解釈
- (3) 2014-15年の解釈変更後の政府解釈

3 自衛隊加憲の効果

- (1) 改憲の経験と9条複数段階改憲論
- (2) 自衛隊違憲論の排除
- (3) 自衛力論の枠・「当てはめ」内の展開
- (4) 事実上の軍事力拡大の可能性

4 政府解釈変更の論理的可能性と実際

- (1) 政府解釈変更の論理的可能性
- (2) 政府解釈変更の実際

おわりに

はじめに

2017年5月3日に安倍晋三自由民主党総裁・首相は、新憲法制定を目指す運動団体「日本会議」が主導する「美しい日本の憲法をつくる国民の会」などの集会

に、ビデオ・メッセージを寄せた⁽¹⁾。そのなかで最も中心的に言われていることは、「9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」ことである。これは自衛隊加憲論または自衛隊明記論と言われているが、本稿では自衛隊加憲論と呼ぶことにする⁽²⁾。後述するように、自衛隊加憲論によって直接に言われていることは、自衛隊に関する従来の政府解釈を憲法に取り入れることである。そこで、政府の平和主義解釈の分析という私の基本的な研究テーマ⁽³⁾との関わりから、自衛隊加憲論をとり上げることにする。

本稿ではまず、1 研究対象となる自衛隊加憲論について、その内容を紹介し、整理したい。つぎに、2 加憲される従来の政府解釈について、確認することにする。そのうえで、3 従来の政府解釈が加憲されることによって、どのような効果が生じるか考えたい。4 さらに、従来の政府解釈が加憲後に変更される論理的可能性と実際の可能性について、考える必要がある。

-
- (1) その全文は朝日新聞 2017 年 5 月 4 日に掲載され、同趣旨のインタビュー記事が讀賣新聞 同 3 日に見られる。
- (2) 「自衛隊明記」が使われる場合、それが安倍自身の言葉だからではないかと思われる。しかし、「9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」という提起のうち、「自衛隊明記」論は後半に対応し、「自衛隊加憲」論は全体をカバーしているように思われる。そこで、「自衛隊加憲」論という表現を使うことにしたい。ただし、それぞれの表現が一定の政治的ニュアンスを持っていることに、注意する必要がある。「加憲」は「9条1項、2項を残す」ことを、「明記」は「自衛隊を明文で書き込む」ことを強調する傾向がある。また、後述するように、「加憲」は公明党の年来の主張との関係を意識させ、「明記」にはそれがない。
- (3) 政府の平和主義解釈に関する研究として、浦田一郎『自衛力論の論理と歴史——憲法解釈と憲法改正のあいだ』（日本評論社、2012）、同『集団的自衛権限定容認とは何か——憲法的、批判的分析』（日本評論社、2016）。資料集として、同編『政府の憲法九条解釈——内閣法制局資料と解説』（信山社、2013）、同編『政府の憲法九条解釈——内閣法制局資料と解説・第2版』（信山社、2017）。政府の平和主義解釈に関する研究の時代背景と問題意識について、同『平和主義と政府解釈——内閣法制局『政府関係答弁例集（第9条・憲法解釈関係）』（2016年9月）にふれて』法律時報編集部編『戦後日本憲法学 70 年の軌跡』43-50 頁（日本評論社（法律時報増刊）、2017）。

1 自衛隊加憲論の内容

(1) 自衛隊加憲論の前提

a 2012年自民党改憲案の内容

改憲論の実質的、中心的テーマは、常に9条であった。その改憲論のなかで、条文化された最新で最重要なものは、2012年4月27日の自民党の「日本国憲法改正草案」である。その9条改憲案は自衛隊加憲の前提として重要なので、全文掲載しておくことにする。

「第二章 安全保障

(平和主義)

第九条 日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動としての戦争を放棄し、武力による威嚇及び武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては用いない。

2 前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない。

(国防軍)

第九条の二 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、内閣総理大臣を最高指揮官とする国防軍を保持する。

2 国防軍は、前項の規定による任務を遂行する際は、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。

3 国防軍は、第一項に規定する任務を遂行するための活動のほか、法律の定めるところにより、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なわれる活動及び公の秩序を維持し、又は国民の生命若しくは自由を守るための活動を行うことができる。

4 前二項に定めるもののほか、国防軍の組織、統制及び機密の保持に関する事項は、法律で定める。

5 国防軍に属する軍人その他の公務員がその職務の実施に伴う罪又は国防軍の機密に関する罪を犯した場合の裁判を行うため、法律の定めるところにより、国防軍に審判所を置く。この場合においては、被告人が裁判所に上訴する権利は、保障されなければならない。

(領土等の保全等)

第九条の三 国は、主権と独立を守るため、国民と協力して、領土、領海及び領空を保全し、その資源を確保しなければならない。』⁽⁴⁾(アンダーライン・ゴシックは修正部分であり、自民党による。)

b 2012 年自民党改憲案の意味

ここでは、9 条 2 項は削除され、「自衛権」が規定されている。『Q&A』によれば、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」とされている。

「国防軍」に関して、「自衛隊との継続性に配慮して『自衛軍』とする案もあったが、最終的に 9 条の 2、1 項に「国防軍」の規定が置かれている⁽⁵⁾。1、2 項に「『文民統制』の原則」が盛り込まれているとされている。3 項の「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なわれる活動」は、「国際平和活動への参加を可能にし、……武力行使することは可能」であり、「集団安全保障における制裁行動についても、同様に可能である」と考えられている⁽⁶⁾。5 項に、「軍事審判所の規定を置き」、一定の処罰について、「通常の裁判所ではなく、国防軍に置かれる軍事審判所で裁かれる」とされ、「審判所とは、いわゆる軍法会議」のことだと説明されている。「裁判官や検察、弁護側も、主に軍人の中から選ばれることが想定され」ている⁽⁷⁾。

9 条の 3 の「領土等の保全等」に関する規定について、「『国民の「国を守る義務」について規定すべきではないか。』という意見が多く出された」と述べられている。しかし、「『国を守る義務』の具体的内容として、徴兵制について問われることになるので、憲法上規定を置くことは困難である」と考えたとされている。「そこで、前文において『国を自ら守る』と抽象的に規定するとともに、9 条の 3 として、国が『国民と協力して』領土等を守ることを規定した」とされている。ただし、この規定は「軍事的な行動を規定しているのではありません」と言われている⁽⁸⁾。

以上のように、この 9 条改憲案は、個別的自衛権、集団的自衛権、集団安全保障

(4) 自由民主党『日本国憲法改正草案(現行憲法対照)』(2012)4-5 頁。

(5) 同『日本国憲法改正草案 Q&A』(2012)10 頁。

(6) 同 11 頁。

(7) 同 12 頁。

(8) 同 12-13 頁。

に関する軍事力を全面解禁することを中核とし、関連した規定を置いている。この2012年改憲案は自民党の野党時代のものであり、自民党にとって今のところ理想と考えられるものが表現されていると一般的に言われている。その分、実現可能性など与党としての考慮に欠けており、事実上棚上げにされてきた。

c 2012年自民党改憲案のあと

その後2013年2月に、安倍は96条の改憲手続における国会の発議要件の緩和を提案したが、批判を受けて、この案は一旦立ち消えになっている。最近では緊急事態における衆議院議員の任期の延長、高等教育無償化、参議院選挙区合区解消の3項目が改憲案の焦点になってきた。9条改憲を最終目標としつつ、それ以外の項目の改憲によって9条改憲への道筋を付けようとされてきたように思われる。9条以外の改憲と9条改憲の複数段階改憲構想である。

(2) 自衛隊加憲論の紹介

a 自衛隊加憲論の構成

前述の安倍メッセージのなかで、「憲法改正の発議案を国民に提示するための、『具体的な議論』を始めなければならない」として、その「歴史的使命」が強調されている。そのうえで、次のように自衛隊加憲論が展開される。

「例えば、憲法9条です。今日、災害救助を含め、命懸けで、24時間、365日、領土、領海、領空、日本人の命を守り抜く、その任務を果たしている自衛隊の姿に対して、国民の信頼は9割を超えています。しかし、多くの憲法学者や政党の中には、自衛隊を違憲とする議論が、今なお存在しています。『自衛隊は、違憲かもしれないけれども、何かあれば、命を張って守ってくれ』というのは、あまりにも無責任です。

私は、少なくとも、私たちの世代の内に、自衛隊の存在を憲法上にしっかりと位置づけ、『自衛隊が違憲かもしれない』などの議論が生まれる余地をなくすべきである、と考えます。

もちろん、9条の平和主義の理念については、未来に向けて、しっかりと、堅持していかなければなりません。そこで、『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、これは、国民的な議論に値するのだろう、と思います。』

以上の自衛隊加憲論のうえで、「教育の問題」として「普通教育の無償化」の意義を述べ、「高等教育についても、全ての国民に真に開かれたものとしなければならない」とされている。そして、「夏季のオリンピック、パラリンピックが開催される」「2020年を、新しい憲法が施行される年にしたい」と、改憲時期の目標が示されている。最後に、「憲法改正に向けて、ともに頑張りましょう」と、締めくくられている。

この自衛隊加憲論の中心部分は、①目的として自衛隊違憲論の解消、その手段として②9条1、2項の存続、③憲法への自衛隊の明記である。なお、「高等教育」への言及は、高等教育無償化改憲論を主張する維新の会の協力を得るためと評価されている⁽⁹⁾。

b 自衛隊加憲論の準備

この加憲論は突然出されたように受け止められる傾向があるが、安倍にとってはそうではない。2006年9月30日の公明党大会において、「加憲」検討項目として「自衛のための必要最小限度の実力組織として自衛隊を保持することを妨げるものではないことを明確にすべきかどうか」が挙げられていた。当時党代表であった太田昭宏は、2012年12月発足の第2次安倍政権に国土交通相として入閣した。2015年10月に退いてからも、安倍と面会を繰り返してきた。そのなかで、太田による公明党の自衛隊加憲論の説明に対して、安倍はそれもいいねと応じた⁽¹⁰⁾。安倍はこの案を選択肢の一つとして温めていたと、安倍に近い自民党の改憲派は解説した⁽¹¹⁾。

2016年7月の参議院選挙後間もなく、安倍は9条3項に自衛隊を明記したいと語った⁽¹²⁾。同年秋には、側近議員らと以下のようなやりとりを交わした。2項は変えるべきだが、各党がテーブルにつかない。自衛隊加憲もあり得る。2017年1月下旬頃、安倍は自衛隊加憲をしたいという考えを周辺に漏らしていた⁽¹³⁾。相当の準備をしたうえで、5月3日に自衛隊加憲論を提示したのであろう。

(9) ただし、このメッセージでは、「普通教育の無償化」は指摘されているが、「高等教育」については「全ての国民に真に開かれたものとしなければならない」とされている。「高等教育」の「無償化」は言われていない。

(10) 朝日新聞 2017年6月4日。

(11) 同 5月25日。

(12) 毎日新聞 2017年5月4日。

(13) 朝日新聞 2017年6月4日。

(3) 加憲論の系譜

9条改憲論の多くは2項削除論であり、加憲論は数少ない。

a 自主憲法期成議員同盟「第一次憲法改正草案〈試案〉」（1981年10月21日）

加憲論として古くはまず、自主憲法期成議員同盟が竹花光範に依頼して作成した「第一次憲法改正草案〈試案〉」がある。そこでは、実現可能性を考えて、「当面」部分改正を企図するとされる。そのために複数段階改憲構想を提起する⁽¹⁴⁾。そこで9条について、自衛隊違憲論の解消を主張する。「現状では、自衛隊違憲論も成り立ちうることは、周知のごとくである。そこで、そのような余地をなくし自衛隊を明らかに合憲的な存在とするよう改めることが必要である。ただし、現憲法の『平和主義』の原理そのものには、手をふれないことが望ましいように思う。」

そこから、加憲案と2項削除案を提起する。加憲案は以下のものである。

「案一……解釈規定を第三項に置く

第九条第三項『前二項は、日本国の独立と安全を防衛し、国民の基本的な人権を守護することを目的とし、必要な実力(または武力)を保持し、これを行わせることを妨げるものではない。』(……は原文)

これに「コメント」が付けられており、2項削除案が望ましく、加憲案は二次的なものとされている。「すっきりさせるためには、現在の規定を削除」することが望ましいが、「九条改正に反対の声が高まる」場合には、「第二項もそのままにしておき、別に第三項を設けて」、「自衛戦争および自衛のための武力の保持」に関する「いわば、解釈規定を置くことも、一つの考えかたではないかと思う。」⁽¹⁵⁾

この案における「日本国の独立と安全を防衛」するための「必要な実力(または武力)」の「保持」・「行使」は、個別的自衛権を意味していたと思われる。「自衛隊を明らかに合憲的な存在とする」ことが目的とされているので、政府の「自衛力」論が意識されているはずである。政府の「自衛力」論は、「自衛のための必要最小限度の実力」の保持、行使は違憲でないとするものである。本案における「必要な実力(または武力)」には「最小限度」規定が欠けているが、意図的に落としたかは不明である⁽¹⁶⁾。「最小限度」規定を意図的に落とした場合には、この条文案は

(14) 渡辺治編著『憲法改正問題資料』上巻(旬報社、2015)328頁。

(15) 同329頁。

(16) 後述するように、解釈論における表現がそのまま条文に入れられなければならないかは、

「自衛戦力」論⁽¹⁷⁾を意味する可能性がある。

b 自主憲法期成議員同盟・自主憲法制定国民会議「日本国憲法改正草案」(1993年4月24日)⁽¹⁸⁾

この案では、「自衛力が保持できることを明確にする」として、9条3項の形で以下のような規定が置かれる。

「前二項の規定は、国際法上許されない侵略戦争ならびに武力による威嚇または武力の行使を禁じたものであって、自衛のために必要な限度の軍事力を持ち、これを行行使することまで禁じたものではない。」

この構想で言及されている「自衛力」は政府の「自衛力」論を意識したものであろう。ただし、この案でも「最小限度」規定が欠けている。この案における「自衛」は、文字通りには個別的自衛権と集団的自衛権を意味し得る。しかし、政府の「自衛力」論を意識したものであれば、個別的自衛権を意味していたことになる。そうだとすれば、「禁じたもの」である「国際法上許されない侵略戦争ならびに武力による威嚇または武力の行使」と、「禁じたものではない」「自衛のために必要な限度の軍事力」との間には、隙間がある。それは集団的自衛権や集団安全保障、少なくとも集団安全保障の問題であるが、その扱いは不明である。

c 小沢一郎「日本国憲法改正試案」(1999年9月)

「自衛権」は「正当防衛権」だとして、9条に次のような3項を置くことが提案されている。

「前二項の規定は、第三国の武力攻撃に対する日本国の自衛権の行使とそのための戦力の保持を妨げるものではない。」

さらに9条に続いて、「国際協調主義の理念」の明確化のために次の規定を創設すべきだとされる。

「日本国民は、平和に対する脅威、破壊及び侵略行為から、国際の平和と安全の維持、回復のため国際社会の平和活動に率先して参加し、兵力の提供をふくむあら

問題になり得る。

(17) 「必要最小限度」要件のあるのが「自衛力」論であり、ないのが「自衛戦力」論である。両者の関係について、浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』312-316頁。政府は、一時的な混乱した答弁を除けば、「自衛戦力」論に依らず、「自衛力」論を採ることを、一貫して繰り返し答弁してきた。

(18) 渡辺・前掲注(14)387頁。清水雅彦「『2020年安倍改憲』その中味と狙いは何か」私と憲法196号(2017)10頁参照。

ゆる手段を通じ、世界平和のため積極的に貢献しなければならない。』⁽¹⁹⁾

これらの条文案とともに、「『国連軍』を創設する」ことも主張されている⁽²⁰⁾。

この構想では「個別的自衛権や集団的自衛権」への言及があり、この案における「自衛権」は集団的自衛権も含むと思われる。9条(1、2項)の意義については、「自衛権の発動は個別的、集団的を問わず抑制的に考えるべきである」⁽²¹⁾とところに求められている。ただし、抑制の意味は、「直接の攻撃を受けなければ武力による反撃はしない」とことと説明され、特別のことは言われていない。また、3項で自衛権の行使とそのための「戦力」の保持が言われている。「戦力」は「自衛力」を超える実力とし、「戦力」否認の形式を採る政府見解と異なる。9条の次に置かれる規定は、集団安全保障を意味している。

d 公明党内案

(a) 「公明党憲法調査会による『論点整理』」(2004年6月16日)

2002年11月2日の第4回党大会で「加憲」の立場が示され、国会衆参の憲法調査会が設置されている状況のなかで、党憲法調査会として論点整理したと説明されている⁽²²⁾。「憲法九条の果たしてきた役割は極めて大きいものがある」とし、「現行規定を堅持」すべきだとされる。個別的自衛権は現行憲法でも認められるとの解釈が主流であり、集団的自衛権は認めるべきではないとの意見が大勢であると整理されている⁽²³⁾。そのうえで、加憲論が紹介されている。

「専守防衛、個別的自衛権の行使主体としての自衛隊の存在を認める記述を置くべきではないか、との意見がある。第一項の戦争放棄、第二項の戦力不保持は、上記の目的をも否定したものではないとの観点からである。ただ、すでに実態として合憲の自衛隊は定着しており、違憲とみる向きは少数派であるゆえ、あえて書き込む必要はないとの考えもある。」

さらに、「集団安全保障」や「国際貢献」に関する意見の分岐が記述されている⁽²⁴⁾。

(19) 渡辺・前掲注(14)499頁。

(20) 同500頁。小沢案について、木下智史「安倍9条『改正』提案の本質的矛盾」法学館憲法研究所報17号(2017)25-26頁参照。

(21) 渡辺・前掲注(14)499頁。

(22) 同・下巻41頁。

(23) 同42頁。

(24) 同42-43頁。

この論点整理では、憲法論全体として加憲の立場が示され、「加憲」という言葉が使用されている。9 条論については、「専守防衛、個別的自衛権」と結びつけて、「自衛隊の存在」の加憲論が紹介されている。そのような「自衛隊の存在」を「否定したものではない」とする 9 条 1、2 項解釈が、「観点」として示されている。

(b) 公明党第 6 回全国党大会運動方針案⁽²⁵⁾(2006 年 9 月 30 日)

以上の (a) は抽象論であるが、(b) でより具体化された。加憲論に立ったうえで、加憲論議の対象となる主なテーマとして⁽²⁶⁾、「平和主義・国際貢献」について、以下の記述がある。

「・自衛隊の法的認知

現行憲法第 9 条の規定は、わ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、自衛のための必要最小限度の実力組織として自衛隊を保持することを妨げるものではないことを明確にするべきかどうか。」続いて、国際貢献論が付加されている⁽²⁷⁾。

これは自衛力論を直接に明確に条文化したものである。

e 枝野幸男「改憲私案」(2013 年 10 月)

安倍政権によって集団的自衛権限定容認解釈が追求されていた時期に、枝野幸男から 9 条に以下のような条項を追加する加憲論が出された。

「9 条の 2 我が国に対して急迫不正の武力攻撃がなされ、これを排除するために他に適当な手段がない場合においては、必要最小限の範囲において、我が国単独で、あるいは国際法規に基づき我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全を守るために行動する他国と共同して、自衛権を行使することができる。

2 国際法規に基づき我が国の安全を守るために行動している他国の部隊に対して、急迫不正の武力攻撃がなされ、これを排除するために他に適当な手段がなく、かつ、我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全に影響を及ぼすおそれがある場合においては、必要最小限の範囲で、当該他国と共同して、自衛権を行使することができる。

3 内閣総理大臣は、前二項の自衛権に基づく実力行使のための組織の最高指揮官

⁽²⁵⁾ 案とされているが、大会で採択された。

⁽²⁶⁾ 月刊憲法運動 2006 年 9 月号 16 頁。

⁽²⁷⁾ 同 17 頁。

として、これを統括する。

4 前項の組織の活動については、事前に、又は特に緊急を要する場合には事後直ちに、国会の承認を得なければならない。

9条の3 我が国が加盟する普遍的国際機関（注・現状では国連のこと）によって実施され又は要請される国際的な平和及び安全の維持に必要な活動については、その正当かつ明確な意思決定に従い、かつ、国際法規に基づいて行われる場合に限り、これに参加し又は協力することができる。

2 前項により、我が国が加盟する普遍的国際機関の要請を受けて国際的な平和及び安全の維持に必要な活動に協力する場合（注・多国籍軍やPKO等、国連軍創設以外の場合）においては、その活動に対して急迫不正の武力攻撃がなされたときに限り、前条第一項及び第二項の規定の例により、その武力攻撃を排除するため必要最小限の自衛措置をとることができる。

3 第一項の活動への参加及び協力を実施するための組織については、前条第三項及び第四項の例による。」⁽²⁸⁾（注は枝野による）

この加憲案の趣旨について、9条が「軍拡に対して強い『歯止め』の役割を果たしてきた」が、それは「内閣法制局による解釈に依存」しているとされる。その解釈を「明文化」し、「九条には手を加えず、これに続けて新たに規定を追加する」と説明されている⁽²⁹⁾。

9条の2、1項は個別的自衛権、2項は集団的自衛権、9条の3、1項は集団安全保障、2項は国際貢献とされている。それらについて、一定の要件のもとで武力行使が認められている。9条の2、3・4項、9条の3、3項に統制規定が置かれている。2013年の枝野案と2014-15年の政府解釈変更は、具体的に異なる部分もあるが、限定された個別的自衛権・集団的自衛権・集団安全保障を基本的な内容とする点で共通している。枝野案は明文改憲論、政府による解釈変更は解釈改憲論である。結論として、この枝野案は「内閣法制局による解釈」の「明文化」を超えている。

f 伊藤哲夫・日本政策研究センター代表案

伊藤は、安倍が前述のメッセージを寄せた集会を主導した日本会議の常任理事と

(28) 枝野幸男「改憲私案発表・憲法九条 私ならこう変える」文藝春秋2013年10月号129頁。

(29) 同130頁。

されている。伊藤によれば、従来型の改憲では3分の2の発議要件はクリアできていない⁽³⁰⁾。そこで改憲を具体化するためには、「まず改憲は加憲から」と考えなければならない⁽³¹⁾。そこでたとえばとして憲法前文に、「国家の存立を全力をもって確保し」というような言葉を補い、以下のような規定を9条3項として置くべきだと提案されている。

「但し前項の規定は確立された国際法に基づく自衛のための実力の保持を否定するものではない。」

そのうえで、「緊急事態条項」などの規定も言及されている。最後に、加憲案は、「あくまでも現在の国民世論の現実を踏まえた苦肉の提案」であることが確認されている。「まずはかかる道で『普通の国家』になることをめざし、その上でいつの日か、真の『日本』にもなっていく」ことが述べられている⁽³²⁾。加憲自体の趣旨については、「まず議論の出発点として、自衛隊を憲法上、明確に位置づけることが必要だ」という発言がある⁽³³⁾。

この案における加憲論は、複数段階の改憲論の第一歩であることが明確に言われている。「国際法に基づく自衛」は個別的自衛権と集団的自衛権を意味し、それらに対する限定が排除されている⁽³⁴⁾⁽³⁵⁾。集団安全保障については言及がない。

g 小括

これまでの加憲論には、9条2項削除改憲などを目指す複数段階の改憲論の一部であることを明言するものと、そうでないものがある。複数段階論として、a 自主憲法期成議員同盟案と f 伊藤哲夫案がある。b 自主憲法期成議員同盟等案には複数段階論は示されていない。しかし、これは解説のほとんどない短いものであり、a

(30) 伊藤哲夫「『三分の二』獲得後の改憲戦略」明日への選択 2016年9月号 19頁。

(31) 同 21頁。

(32) 同 22頁。

(33) 伊藤哲夫・岡田邦宏・小坂実『これがわれらの憲法改正提案だ・護憲派よ、それでも憲法改正に反対か?』(日本政策研究センター、2017) 131頁(伊藤発言)。ただし、伊藤・前掲注(30)では、加憲の趣旨が自衛隊の合憲化にあることは明言されていない。

(34) 同頁(小坂発言)において、個別的自衛権に「様々な不合理な制約」があるので、「せめて世界水準の個別的自衛権が行使できるよう」、自衛隊加憲が提案されている。

(35) 伊藤の加憲案は、「日本会議国会議員懇談会 平成29年度総会 憲法改正の国会発議・国民投票に向けた運動方針(案)」(2019)3頁に取り入れられている。「憲法上に明文の根拠を持たない『自衛隊』の存在を、国際法に基づく自衛権を行使する組織として、憲法に位置づける。」

案を前提にしていると考えられるので、複数段階論に入れてよいであろう。これらに対して、複数段階論でないものは、**c** 小沢一郎案、**d** 公明党内案、**e** 枝野幸男案である。

加憲の内容について、自衛隊あるいは自衛力⁽³⁶⁾の憲法化とするものと、そうでないものがある。**a** 自主憲法期成議員同盟案、**b** 自主憲法期成議員同盟等案、**d** 公明党内案、**e** 枝野幸男案、**f** 伊藤哲夫案は、自衛隊・自衛力の憲法化を述べているが、**c** 小沢一郎案はそうではない。自衛隊・自衛力の憲法化案とされている前者について、さらにその具体的内容を見ていくと、分岐がある。**a** 自主憲法期成議員同盟案と**b** 自主憲法期成議員同盟等案は、不明確な部分を除けば、実際にもその内容は基本的に自衛隊・自衛力の憲法化である。**d** 公明党内案は直接的に自衛隊・自衛力の憲法化と考えられる。それに対して、**e** 枝野幸男案と**f** 伊藤哲夫案の実際の具体的内容は自衛隊・自衛力の憲法化を超えている。

以上のように、**c** 小沢一郎案は加憲論ではあるが、自衛隊加憲論ではない。自衛隊加憲論にも多様なものがあり、安倍による自衛隊加憲論の理解にとってこの多様性を意識しておく必要がある。

(4) 自衛隊加憲論の具体化

このように、加憲論あるいは自衛隊加憲論には多様なものがあり、安倍による自衛隊加憲論の理解のためには、その具体的内容を考える必要がある。具体的内容なしに加憲論あるいは自衛隊加憲論を論ずることは、意義が相当に限定される。具体的内容は条文によって最もよく示されることになる。しかし、条文による自民党案の提示は2018年春かと報道されている。そこで、5月3日のメッセージ以来いくつかの可能性が想定されてきた。なお、安倍側について見れば、自衛隊加憲論の多様性から、特定の自衛隊加憲案や条文案なしに自衛隊加憲論を提起することはできないと思われる。すなわち、2017年5月3日の自衛隊加憲論の提起のまえに、特定の自衛隊加憲案や条文案に関する基本的な検討は行われていたのではないかと考えられる。

(36) 政府解釈では自衛隊は自衛力論によって合憲と解釈されているが、現実の自衛隊が自衛力論で正当化できるかどうかは議論になり得る。したがって、自衛隊と自衛力を当然に結びつけることができるわけではないが、その点については後述する。

a 自衛力論を超える加憲論

たとえば、加憲の内容として前述の2012年の自民党改憲案を想定する発想が少なからず見られる。2012年案は9条2項を削除したうえで、個別的自衛権、集団的自衛権、集団安全保障を全面解禁するものである。現行1、2項を残したまま、案の9条2項以下の条文を加憲すると想定されているのであろう。この発想には、2012年案が自民党の正式決定案であることが、基礎にあろう。また、加憲の効果として、現状からの最大限の変更可能性を想定することになる。しかしながら、メッセージにおける「自衛隊を明文で書き込む」という趣旨から、大きく離れる。この「自衛隊」は現在の自衛隊を意味しているはずだからである。加憲論の系譜を見てきたように、また後述するように、9条2項削除改憲の実現が困難なので、可能な改憲案として自衛隊加憲論が出されているように思われる。その趣旨と2012年案加憲論は整合的でない。2012年案自体とその加憲論とのあいだに差はある。前者は2項を削除し、後者はそれを残すからである。それにしても、2012年案加憲論は実現が容易ではない。

また、前述の伊藤哲夫案も加憲案の内容としてしばしば言及されている。伊藤は日本会議の常任理事であり、安倍がメッセージを寄せた集会は日本会議が主導したものである。前述したように、伊藤案は個別的自衛権・集団的自衛権の全面解禁を内容としている。これも自衛隊加憲論の内容として、2012年自民党改憲論と同様の理由で実現しにくい。ただし、その困難性はより具体的な2012年自民党改憲論より小さい。

b 自衛力論による加憲論

(a) 基本的な趣旨

自衛力論を加憲の内容とする案が考えられる。メッセージのなかで、「自衛隊の存在を憲法上にしっかりと位置づけ」る、あるいは「自衛隊を明文で書き込む」とされている。前述のように、その「自衛隊」は現在の自衛隊を意味しているはずであり、それは自衛力論によって合憲と説明されている。また、「『自衛隊が違憲かもしれない』などの議論が生まれる余地をなくす」とされているが、それは自衛力論の憲法化によって基本的に実現できる。

国会において安倍は、自衛隊加憲の趣旨について、次のように2012年自民党改憲案では改憲が困難であることを述べた。「自民党の中では一項は残して二項を変

えていこうということを前提に議論をしたわけですが、そこ大きく違うことについてこれ考えてもらいたい、そうでなければ三分の二の発議は難しいし、ましてや国民の過半数を取ることは難しい。

小池晃議員から、加憲によって自衛隊は無制約に海外で武力行使できるようになるのではないかという質疑が出された。それに対して、安倍は以下のように答弁した。「まず結論から言えば、そうしたことはなりません。まず、一項、二項を残すということですから、当然今まで受けている憲法上の制約は受けるわけでございます。……例えば砂川判決において自衛のための必要最小限の措置とは何かという中において、我々は自衛権がある」⁽³⁷⁾。「実力組織を明記し……同時に、例えば、シビリアンコントロールについてしっかりと書き込んだほうがいい」という考えにも言及している⁽³⁸⁾。

「今まで受けている憲法上の制約」の基礎として挙げられている「自衛のための必要最小限の措置」は、自衛力論である。この答弁に続いて、安倍はこの自衛力論に関して集団的自衛権限定容認などの解釈変更を指摘している。1、2項を残せば、「今まで受けている憲法上の制約は受ける」ことになるかについては、後述する。しかし、自衛隊加憲の基礎として自衛力論を想定していることは、示されているように思われる。

2017年11月22日参議院本会議で山下芳生議員が、自衛隊加憲によって9条2項が空文化し、歯止めのない海外派兵に道が開かれると批判した。それに対して安倍は、「自衛隊の任務や権限に変更が生じることはない」と反論した⁽³⁹⁾。

また、自民党憲法改正推進本部の全体会合において保岡興治・同本部長は、同様に政府解釈の加憲論を述べたと報道されている。すなわち、9条の政府解釈を1ミリも動かさないで自衛隊を明確に位置づけるという方向性で、憲法改正の具体論を進めていく。集団的自衛権も限定的なものにされるとする保岡の説明に対して、石破茂・元防衛相から集団的自衛権全面容認解釈に基づく反論がなされた⁽⁴⁰⁾。この保岡発言も、自衛力論による加憲論を示しているであろう。

(37) 安倍 193 回 2017(平成 29)年 5 月 9 日参・予算 18 号 24 頁。

(38) 同 25 頁。

(39) 安倍 195 回 2017(平成 29)年 11 月 22 日参・本 5 号 10 頁。

(40) 朝日新聞 2017 年 6 月 13 日。

(b) 条文案

以上のような自衛力論による加憲論を具体化する条文案が、自民党におけるたたき台として一部メディアによって報道された。

「9条の2 前条の規定は、我が国を防衛するための必要最小限度の実力組織として自衛隊を設けることを妨げるものと解釈してはならない。

2 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し、自衛隊は、その行動について国会の承認その他の民主的統制に服する。」

このたたき台は自衛隊の性格や役割を現行9条の解釈に収めるという、党関係者の発言が紹介されている。自衛隊明記案として、「前条の規定にかかわらず自衛隊を保持する」、「(目的)のための自衛隊を保持する」というような案も浮上しているとされている⁽⁴¹⁾。具体的な検討が行われた様子が見えてくる。加憲の形式を9条3項ではなく9条の2にしたのは、現行9条堅持の姿勢を示し、他党の理解を得やすいとの狙いがあるとも報道されている⁽⁴²⁾。

この条文案の1項は、「我が国を防衛するための必要最小限度の実力」として、自衛力論を忠実に表現している⁽⁴³⁾。政府解釈では、自衛力論の形式は2014-15年の憲法解釈変更の前後を通じて維持されている。「我が国を防衛する」ことは、変更前は限定された個別的自衛権、変更後は限定された個別的自衛権・集団的自衛権・集団安全保障を意味している。その点については、後述する。2項は「民主的統制」規定である。後述するように、前述の安倍答弁などからすると、自衛隊加憲は複数段階改憲構想の一部として位置づけられていると考えられる。

なお、自衛力論を条文化するものとして、他に自衛隊法3条1項の憲法化も考え得る。そこでは、「自衛隊は、……我が国を防衛することを主たる任務」とするとされている。法律レベルの規定を憲法に入れるとすれば、基本的にこれになるであろう。ここでは、自衛力論の定義と比べると、必要最小限度性が欠けている。必要最小限度性は自衛隊法や武力攻撃事態法のなかの規定によって表現されていると考えられている⁽⁴⁴⁾。自衛隊法3条1項の憲法化の場合には、必要最小限度性はそ

(41) 毎日新聞 2017年6月22日。

(42) 沖縄タイムス同日。

(43) その点で、前述の公明党第6回全国党大会運動方針案(2006年9月30日)と同趣旨である。

(44) 浦田・前掲注(3)『集団的自衛権限定容認とは何か』132-133頁。

の解釈として導かれることになるのであろうか。

c 分析の前提としてのモデル

上記たたき台は、メディアによって一般的に報道されているわけではない。また報道されている場合にも、自民党内のどのレベルのものか不明である。このたたき台情報は確かなものとは言い難い。

また今後の展開として、自民党内における 2012 年改憲案を重視する立場に対して、一定の配慮をする可能性もあり得る。その場合には条文は自衛力論を超えるものになる可能性も考えられる。あるいはより抽象化することなどによって、自衛力論を超える解釈を可能とするものもあるであろうか。前述のように、安倍加憲論に先行する自衛隊加憲論には、抽象的には自衛力論の憲法化の立場を表明しつつ、実際にはそれを超える具体的な案を提示しているものもあった。何らかの形で自衛力論の憲法化を超えると、公明党、野党、国民世論との関係で実現可能性が小さくなる。逆に、公明党などに対する配慮から、自衛力論に何らかの歯止め規定が追加される可能性も想定され得る。その場合には、2 項削除論者による批判から実現に困難が生じよう。自衛力論を超えるものと、自衛力論に歯止め規定を追加するものと、両方の可能性を考えておく必要がある。

さらに、自衛力論に加えて、国際貢献論が付加される可能性も考えられる。また条文案の基本的な趣旨が変わらなくても、文章、用語等の整備の可能性も当然ある。

以上のように、多様な可能性が検討され得る。結論的に、自衛隊加憲論の具体的内容は未確定である。

しかし、このたたき台とされるものは、自衛力論の憲法化の趣旨に直接的に対応している。そのような一つの思考モデルとして、このたたき台を前提にして分析を進めたい。異なる条文案が具体化した場合にも、このモデルに基づく分析は議論の整理として一定の役割を果たし得るであろう。

2 自衛力論に含まれる問題⁽⁴⁵⁾

(1) 自衛力論の両面性と分析

そこで、加憲の基本的な内容と想定される自衛力論を確認したい。自衛力論には軍事力正当化の側面と軍事力制約の側面が論理の表裏の関係としてある。自衛力論は自衛力の範囲内の軍事力を正当化し、範囲外の軍事力を制約しているからである。正当化と制約の関係は、他の多くの法解釈と同様の問題である。

ところで前述のように、自民党の正式で本来の 9 条改憲案は、2 項削除を含む 2012 年改憲案である。それは個別的自衛権・集団的自衛権・集団安全保障の全面解禁を意味する。また、これも前述したように、2 項削除改憲が実現困難なので、可能な自衛隊加憲を考えたことを、安倍自身が述べている。後述するように、複数段階 9 条改憲構想の一部として自衛隊加憲論が位置づけられている。さらに、自衛隊加憲の効果として、自衛隊の正当化が強化されることは明らかである。それにとってもなって、自衛隊加憲によって自衛力論の軍事力正当化の側面が強化され、軍事力制約の側面が弱化されると考えられる。そこで、自衛力論にそのような軍事力拡大の可能性がどのように含まれているか、見ていきたい⁽⁴⁶⁾。すなわち、加憲論に利用されやすい要素を検討していくことにする。

その場合、自衛力論全体について見る必要があり、集団的自衛権限定容認などに関する 2014-15 年解釈変更⁽⁴⁷⁾の前と後に分けて分析したい。

(45) 浦田一郎「憲法平和主義の現状と展望——自衛隊加憲論の前提として」法学館憲法研究所報 17 号(2017)2-13 頁において、要約的な検討を行った。それを元にしつつ、本稿では安保体制との関係を含めるなど、再整理を行っている。

(46) 自衛力論の問題点に関する概括的な整理として、同・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』41 頁。

(47) 2013 年のうちに集団的自衛権限定容認などへの解釈変更の方針を政権中枢で事実上決定し(同・前掲注(3)『集団的自衛権限定容認とは何か』36-37、124-125 頁)、2014 年にその閣議決定を行い、2015 年に安保法制によってそれを立法化した。私は事実上の決定を重視し、解釈変更の時期を 2013-15 年と表記したこともある。しかし、本稿では正式の決定に焦点を当て、2014-15 年とすることにしたい。

(2) 2014-15年の解釈変更前の政府解釈⁽⁴⁸⁾

a 自衛力論の成立⁽⁴⁹⁾と基本構造・理念

(a) 自衛力論の成立と基本構造

政府の平和主義解釈は、憲法制定議会における吉田茂首相の自衛戦争放棄答弁（1946年6月26日）⁽⁵⁰⁾から、警察力論（1950-52年）・近代戦争遂行能力論（1952-54年）による実質的な再軍備を経て、自衛力論に至る。自衛隊は1954年7月1日に発足し、同年12月20日に行なわれた政府・与党打合せ会議において、高辻正己法制局長次が用意した草稿に基づき、近代戦争遂行能力論から自衛力論への転換が図られた。それに基づいて、同月22日答弁による政府統一見解⁽⁵¹⁾のなかで自衛力論の定式化⁽⁵²⁾が行われた。これによって、自衛隊が対外的実力であることが、初めて公式に認められた。

自衛力論は、憲法9条の戦争放棄規定と国家「固有」のすなわち憲法外の自衛権などの両者を基礎に置いている⁽⁵³⁾。そこから限定された武力のみが認められ、それが自衛力と呼ばれる。確立した自衛力論では、自衛力は「自衛のための必要最小限度の実力」と定義され、その保持や行使は合憲と説明されている。

この自衛力論の構造を実質的に見れば、9条の意味を自衛権などによって削っていることになる。この論理構造の一方で前提にされた9条は、言葉や抽象的理念として援用されているが、その積極的な意義付けはされたことがない。そのため、軽

(48) 分析として同・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』、資料として同編・前掲注(3)『政府の憲法九条解釈——内閣法制局資料と解説』。

(49) 自衛力論の前史と成立史について、同・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』221-332頁。

(50) 「戦争放棄に関する本案の規定は、直接には自衛権を否定はして居りませぬが、第九條第二項に於て一切の軍備と國の交戦権を認めない結果、自衛権の發動としての戦争も、又交戦権も抛棄したものであります」(吉田茂内閣総理大臣・帝国90回1946(昭和21)年6月26日衆・本6号3頁)。

(51) 大村清一防衛庁長官21回1954(昭和29)年12月22日衆・予算2号1頁。

(52) そこにおける自衛力は、「自衛のための……必要相当な範囲の実力」として、「相当」という言葉が使われていた。「相当」が「最小限度」に変えられたのは、翌年1955年6月である。「相当」では「相当程度保持できる」との理解が生ずるおそれがあり、それを避けるために「最小限度」に変えられたとの説明もなされた。その点を含めて、定式変更の事情について、浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』319-322頁。

(53) 『防衛白書・平成29年版』(2017)232頁。固有の自衛権の代わりとしてときに前文の平和的生存権や憲法13条の幸福追求権が援用されるが、基本的な性格や役割は変わらない(浦田・前掲注(3)『集団的自衛権限定容認とは何か』54-55頁)。

視される可能性を持っている。他方の国家固有の自衛権などの基礎には、国家の独立性を意味する国家主権を、軍事的に実現するという考えかたがある。それを私は「抽象的自衛論」⁽⁵⁴⁾と呼んでいる。これは結局は「武力による平和」論⁽⁵⁵⁾である。実質的に固有の自衛権などの基礎にある軍事的必要性に関する政権の判断によって、それに合わせて 9 条の意味が削られやすい構造になっている。

自衛力論では、軍事的によって国家主権を実現しようとしつつ、自衛力＝「自衛のための必要最小限度の実力」しか認められない。その隙間は安保体制・駐留米軍によって埋められることが予定されている⁽⁵⁶⁾。自衛力論は独立した国家論の形式を採りつつ、実質的には安保体制を前提にする構造になっている。そのため現実には国家主権の喪失・制限を生んでいる。自衛隊は有事にアメリカ軍の指揮に事実上服するものとされた⁽⁵⁷⁾。

このようにして、消極的に自衛力・自衛隊は 9 条に違反しないとする論理形式を採ったとしても、自衛力・自衛隊に関する積極的な憲法上の根拠は存在しない。憲法に軍事力の根拠・統制規定を置くのは立憲主義憲法において通常のことであり、外見的立憲主義の明治憲法すら置いていた。日本国憲法上に軍事力の根拠・統制規定が存在しないまま、自衛力・自衛隊という軍事力を認めることは、自衛力の立憲主義的解釈にとって最大の困難である⁽⁵⁸⁾。軍事力だけではなく権力全体に対して、日本における立憲主義を不安定なものにしてきた⁽⁵⁹⁾。

(54) 同 56-59 頁。

(55) 「武力による平和」論は実質的に軍事力バランス論・抑止力論に依っている。しかし、軍事力バランス・抑止力が破れた場合に、武力行使をすることになるが、その結果がどのようなものになるかについて言われていない。

(56) 1950 年代に、駐留米軍が自衛力に含まれるかが問題にされ、自衛力は日本の実力のみを意味するとの答弁が政府からなされていた(浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』322-323 頁)。

(57) 自衛隊を設置するための防衛 2 法案を閣議決定する 1 カ月前の 1954 年 2 月 8 日、吉田茂首相とジョン・ムーア・アリソン駐日アメリカ大使のあいだで、自衛隊の有事の司令官はアメリカ軍人になることについて、口頭合意していた(古関彰一『「平和国家」日本の再検討』(岩波書店、2002)160 頁、浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』292 頁)。

(58) その点について、自衛隊法・防衛庁設置法案の起案に当たった加藤陽三・保安庁人事局長も意識し、苦慮していた(加藤陽三『日本の防衛と自衛隊』(朝雲新聞社、1964 年)86 頁)。浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』299-300 頁。

(59) 自衛隊加憲によって軍事力の根拠・統制規定が置かれれば、この問題が解決すると形式的には言い得る。しかし、自衛隊加憲に基づく軍事力の根拠・統制規定によって、軍事力の正当化、拡大が進められる可能性がある。そこから実質的に新たな大きな問題が生

以上のような自衛力論は、政権にとって必要と判断される軍事力を、消極・積極両面から正当化、拡大しやすい論理構造を備えている。

(b) 自衛力論の基本理念——専守防衛

自衛力論の基本的な理念は専守防衛⁽⁶⁰⁾であるが、現実には軍事力抑制的側面と正当化的側面の両面を持っている。理念として前者が強調されるが、機能としては後者もある。その理念も当初は憲法的性格が明確であったが、その後政策的性格が加味され、性格が曖昧になっている⁽⁶¹⁾。

軍事力拡大に当たって、専守防衛という抽象的な歯止めがあるとして、専守防衛論が軍事力拡大の正当化にしばしば使われてきた。国防費のGNP1%枠突破を決めた1986年12月30日の閣議決定に関する内閣官房長官談話⁽⁶²⁾、冷戦後の自衛隊の役割変化や安保体制の強化・緊密化などを示す1996(平成8)年度以降に係る防衛計画の大綱⁽⁶³⁾などに、見られる。

さらに、専守防衛と安保体制はワン・セットであり、そのことは、前述のように自衛力論の基本構造に規定されている。現在の専守防衛論を定式化した政府答弁とともに、「安保条約と相まって専守防衛をやっていく」と述べられている⁽⁶⁴⁾。安保条約に基づく安保体制は、アメリカの核抑止力を構成要素としている。1972年度から5か年を対象とする第4次防衛力整備計画に関わり、「核の脅威に対しては、米国の核抑止力に依存する」とされ⁽⁶⁵⁾、現在に至っている。核抑止は核兵器による威嚇と核兵器の使用の可能性を含んでおり、専守防衛と安保体制を含めた日本の防衛体制全体は、疑いもなく攻撃的である。専守防衛は日米の軍事分担に関する観念であり、米軍は矛、自衛隊は盾とされてきた。

まれることについて、自衛隊加憲の効果として後述したい。

(60) 専守防衛の定義は、解釈変更直前の『防衛白書・平成25年版』(2013)103頁によれば、以下のようにになっている。「専守防衛とは、相手から武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使し、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、憲法に則った受動的な防衛戦略の姿勢をいう。」

(61) 専守防衛の性格について、浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』45-54、81-97頁。

(62) 同89頁。

(63) 同90頁。

(64) 大村襄治防衛庁長官94回1981(昭和56)年3月19日参・予算13号10頁。

(65) 「第4次防衛力整備5か年計画の策定に際しての情勢判断および防衛の構想」(1972年10月9日、国防会議及び閣議決定)『防衛ハンドブック・平成23年版』(朝雲新聞社、2011)99頁。浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』85-86頁。

b 自衛力論の内容

自衛力論の内容について、その構成要素に分けて、見ていくことにしたい。

(a) 「自衛のため」

自衛力の定義における「自衛のため」は明確に説明されてこなかったように思われる⁽⁶⁶⁾が、結果的、具体的には個別的自衛権と理解されてきた。そこで、武力行使は個別的自衛権の場合には認められ得るが、集団安全保障や集団的自衛権の場合には認められない。

安保条約 5 条による日本の領域における日米共同防衛について、1960 年の安保改定国会の論議のなかで、政府は個別的自衛権の共同行使であって、集団的自衛権には踏み込んでいないと説明していた。問題になったのは、日本の領域におけるアメリカ、典型的には駐留米軍基地に対する攻撃である。その場合には日本の領域侵犯が行われるので、日本にとっても個別的自衛権が成立するなど答弁されてきた。同じ加害者に対して日米双方に個別的自衛権が成立し、それを共同行使すると説明された。しかしこのような説明に対して、領域侵犯で個別的自衛権が成立するのかなど、学説とくに国際法学説から当時批判が出されていた。それに対して政府がさらに反論し、論争になった⁽⁶⁷⁾。しかし、個別的自衛権の共同行使という説明は現在まで続いている。個別的自衛権論を活用して、安保体制が運用されてきた。

(b) 「必要最小限度」

個別的自衛権に基づく武力行使の場合であっても、「必要最小限度」要件により交戦権、海外派兵、攻撃的兵器などは認められない。

イ 交戦権の否認

政府解釈によれば、「交戦権とは、……交戦国が国際法上有する種々の権利の総称であつて、相手国兵力の殺傷及び破壊、相手国の領土の占領、そこにおける占領行政、中立国船舶の臨検、敵性船舶の捕縛等を行うことを含むものであると解している。他方、我が国は、自衛権の行使に当たつては、我が国を防衛するため必要最小限度の実力を行使することが当然認められているのであつて、その行使は、交戦

(66) そこで、後述のような 2014-15 年の政府解釈変更によって、「自衛のため」を前述の抽象的自衛論から解釈することが行われたように思われる。

(67) 浦田一郎「日米安保条約はなぜできたのか、なぜ続いたのか?」森英樹・渡辺治・水島朝穂編『グローバル安保体制が動きだす』(日本評論社、1998 年)148-150 頁、同・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』126 頁。

権の行使とは別のものである。』⁽⁶⁸⁾

学説の多数説による交戦権から、自衛力関係を除いている。自衛力論の基本構造のところでも前述したことと同様に、自衛力として政権にとって必要と考えられる軍事活動によって、否認されるべき交戦権の内容が削られやすい構造になっている。しかも、その自衛力の要素として必要最小限度性があり、その一つとして交戦権の否認があり、その交戦権は自衛力によって決まる。すなわち、自衛力と交戦権が相互規定的になっており、これは循環論法になっているきらいがある。その分、交戦権の否認は一層不安定である。

ロ 海外派兵の禁止

(イ) 海外派兵禁止の内容

「必要最小限度」の問題として、海外派兵の禁止⁽⁶⁹⁾もある。これは、自衛隊発足直前の1954年6月2日の参議院における海外出動禁止決議を出発点とする。その後、武力行使目的を持つ海外派兵は禁止されるが、武力行使目的を持たない海外派遣は許されると説明されるようになった。前者についても、その武力行使の地理的範囲が問題にされるようになっていった。個別的自衛権に基づく武力行使は日本の領域でなされるのが原則であるが、個別的自衛権のために例外的に公海・公空でもなされ得るとされ、その例外性も弱められていった。

そのうえで、他国の領域に武力行使目的で海外出動することは、「一般に」自衛力を超え、許されないとされている。現在はこれのみが「海外派兵」と呼ばれている。「一般に」に対する例外として、敵基地・策源地攻撃は許されるとされている。具体的にはミサイル基地に対するミサイルによる反撃が想定されており、他国の領土への上陸は許されないと考えられている。

(ロ) 海外派兵の禁止と自衛権の関係

敵基地攻撃論に関する有名な答弁では、次のように言われている。「①わが国に対して急迫不正の侵害が行われ、その侵害の手段としてわが国土に対し、誘導弾等による攻撃が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とするところだというふうには、どうしても考えられないと思うのです。そういう場合に

(68) 稲葉誠一議員提出自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に関する質問に対する答弁書(93回6番)(1980(昭和55)年10月28日衆議院提出)。

(69) 浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』58-59、73-78頁。

は、②そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、たとえば誘導弾等による攻撃を防御するのに、③他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれ、可能であるというべきものと思います。』⁽⁷⁰⁾ ①、②、③は浦田)

ところで自衛力論のもとで、自衛権発動の場面で3要件が古くから言われている。次のように定式化されている。「①我が国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他の適当な手段がないこと、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと」⁽⁷¹⁾。

上記の敵基地攻撃答弁は、「座して自滅を待つべし」というようなレトリックを除けば、その①は自衛権発動の第1要件、②は第3要件、③は第2要件に対応する形になっている。このことを論理的に突き詰めれば、自衛権発動の3要件を充たせば武力行使できるということであり、場所が海外であるかどうかは問題ではないことになる可能性がある。すなわち海外派兵の禁止には独自の実質的意味がないことになろうか。

この敵基地攻撃答弁にも言及しつつ、海外派兵と自衛権に関する質疑、答弁が行われたことがある。前川且議員から海外派兵の定義を求められ、高辻正巳内閣法制局長官は確立された定義はないとしつつ、「自衛権の限界を越えた海外での武力行動」が「一つの基準的な言い方」ではあるまいかと答えた。参考のためと述べて、その例として「何らかの武力行使を行う目的をもって外国の領土に上陸すること」を挙げた。それに対して前川は、このような解釈では、「海外派兵というものも、自衛権の範囲であれば許されることもあるということになってしまう」のではないかと批判した。そこで高辻は、先ほどの定義によれば、「自衛権の限界を越えないものはよろしいし、こえるものこそが海外派兵になる」と応じた。さらに、敵基地攻撃論について、「要するにそれが自衛権発動の三要件に該当する場合であるかないかだけにかかる問題であろう」と説明した⁽⁷²⁾。

この答弁は、海外派兵の禁止が無内容だとまで、言っているわけではないと思わ

(70) 船田中防衛庁長官 24 回 1956(昭和 31)年 2 月 29 日衆・内閣 15 号 1 頁。

(71) 森清議員提出憲法第九条の解釈に関する質問に対する答弁書(102 回 47 番)(1985(昭和 60)年 9 月 27 日衆議院提出)。

(72) 高辻正巳内閣法制局長官 61 回 1969(昭和 44)年 3 月 10 日参・予算 9 号 13 頁。浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』59、74-75 頁。

れる。海外派兵の禁止は自衛権発動の3要件に規定されるが、その第3要件に「必要最小限度」性があり、その必要最小限度性の一つとして海外派兵の禁止がある。すなわち、ここでも循環論法になっているのではないかということである。そのため、許されることと許されないことに関して、論理的に確定的な原理はないことになる。しかし、海外派兵の禁止と自衛権との関係を調整しつつ、実際の論議の積み重ねのなかで、敵基地攻撃は許されるが、敵地上陸は許されないとされてきたのであろう。

（ハ） 敵基地攻撃のための能力・装備

敵基地攻撃が理論的に許されるとしても、そのための能力・装備については、攻撃的兵器は認められないが、そうでないものも政策的に持たないとされてきた。ここでは、アメリカ軍の攻撃能力が想定されている。敵基地攻撃論について、「日本の防衛の考えかた、これは日米安全保障条約のもとにおいて、専守防衛を基本とする、……。日米間でやはりそこに役割分担がある」。「米軍は、……攻撃力を有する部隊の使用を考慮する」⁽⁷³⁾。しかし敵基地攻撃のための能力・装備を持つように、政策を変更する模索が行われてきた⁽⁷⁴⁾。

海外派兵の禁止も循環論法になっているきらいがあり、不安定である。とくに、敵基地攻撃論は極限状態に限った論理として出された形になっているが、海外派兵の禁止原則に対して蟻の一穴になる可能性がある。国の存立のためには、海外派兵の禁止などの憲法論を言っていられないというイデオロギーを帯びているからである⁽⁷⁵⁾。

ハ 攻撃的兵器の保有禁止

「必要最小限度」の問題として、攻撃的兵器の保有禁止との関係で、核兵器についてふれておきたい。自衛力の範囲内における核兵器の保有・使用は、憲法上可能だと説明されてきた。これは憲法論であり、非核三原則などにより政策的に核兵器は保有、使用しないとされている。これは防御的で小型の核兵器が開発された場合

(73) 大野功統防衛庁長官 162 回 2005(平成 17)年 5 月 12 日衆・安保 10 号 3 頁。

(74) たとえば、2014(平成 26)年度以降に係る防衛計画の大綱・中間報告(2013 年)に、敵基地攻撃能力保有の検討が盛り込まれた。ただし、決定された防衛計画の大綱には、入らなかった。なおそこでは、「弾道ミサイル発射に関する兆候を早期に察知し、多層的な防護体制により、機動的かつ持続的に対応する」という、微妙な表現がなされた(前掲掲(65)『防衛ハンドブック・平成 29 年版』(2017)61 頁)。

(75) なお、報復のリスクなしに、敵基地を攻撃する軍事手段・技術は存在しない。

の理論的な仮定の問題であり、現実の問題ではないと言われてきた。しかし、この論議は鳩山一郎政権下で始まり、岸信介政権下で盛んに論じられた。核技術の発展が背景にあり、岸は政策として核保有を示唆したこともある⁽⁷⁶⁾。近時、核武装論がときに見られるようになっている⁽⁷⁷⁾。

自衛力論のなかでも、とくに必要最小限度性は不安定である。

c 「実力」

「実力」は武力とほぼ同視され、武力行使は憲法 9 条の規律の対象になるが、基地提供、経済援助や後方支援など、武力行使でないと言われるものは規律から外れる。ただし、それ自体は武力行使でないものも、他国の武力行使と一体化する場合には、認められない。

常識的には軍事活動に他ならない基地提供、経済援助や後方支援は、古くから正当化されてきた。このようにして、とくに 1960 年安保条約 6 条による基地提供・基地使用の承認は合憲とされ、6 条の言う「日本国」と「極東」を實際上越え、日本の基地はアメリカによるアフガニスタン戦争やイラク戦争に使われてきた。一体化論は 1990 年代以降精緻化し、武力行使に接近した自衛隊の各種の海外活動を基礎づけてきた。

実力のなかで、自衛力を超えるものが、憲法 9 条 2 項の「戦力」とされている。ここでも、自衛力として政権によって必要と判断される軍事力に合わせて、「戦力」を削る構造になっている。「戦力」を違憲としつつ、それに該当する外国の軍事力に対する基地提供、経済援助や後方支援を認めている。そこに思想的な一貫性があるか問題があり、「実力」論に不安定さがある。「戦力」の「保持」の主体は日本であり、駐留米軍は 9 条に関わらないと古くからとらえられてきた⁽⁷⁸⁾。

以上のように、2014-15 年の解釈変更前の政府解釈にすでに相当の軍事力拡大の要素があり、不明確で不安定なためさらに展開可能性のある部分もあると言うことができる。

(76) 大日向一郎「岸信介と政治家の裏側」中村隆英・宮崎正康編『岸信介政権と高度成長』（東洋経済新報社、2003）197 頁。

(77) 日本のような一定の有力国が核武装すれば、核不拡散体制は崩壊する。

(78) 1952 年 11 月 25 日法制局見解 6 項（浦田・前掲注（3）『自衛力論の論理と歴史』242-243 頁）。これが砂川事件最大判 1959（昭和 34）年 12 月 16 日刑集 13 巻 13 号 3225 頁に採用された。

(3) 2014-15年の解釈変更後の政府解釈⁽⁷⁹⁾

2012年末に発足した第2次安倍内閣によって、2013年2月の第2次安保法制懇の発足などとともに憲法解釈変更の取組みが始まった。2014年7月1日の閣議決定⁽⁸⁰⁾において政府解釈の変更が示され、それに基づいた安保法制が2015年9月19日に成立した。安保法制が成立したあと、安保法制の運用が行われてきた。そこには重大な問題も含まれている。この安保法制の運用も、ここでの検討の対象にしなければならない。集団的自衛権限定容認を中心として、軍事力拡大のポイントを見ていくことにする。

a 解釈変更の論理

(a) 「基本的な論理」・「当てはめ」論——武力行使の根拠・範囲・要件論⁽⁸¹⁾

解釈変更を示した2014年閣議決定は、武力行使に関して憲法解釈には「論理的整合性と法的安定性」が求められるとして、「従来の政府見解における憲法第9条の解釈の基本的な論理」の枠内で帰結を導く必要があるとする。その「基本的な論理」を1972年10月14日の政府資料に求めた。そこでは、一方に憲法9条による武力行使の禁止と他方に平和的生存権や幸福追求権があるので、「わが国」の「存立」のために「必要な自衛の措置」が認められる(①武力行使の根拠)。そこから一定の「急迫、不正の事態」に対処するために、「やむを得ない措置」として「必要最小限度」の武力行使は許されるとする(②武力行使の範囲)。

この論法は、変更前の自衛力論について前述したように、国家主権の軍事的実現としての「抽象的自衛論」である。「基本的な論理」の「当てはめ」から、「必要な自衛の措置」としての武力行使は1972年には限定された個別的自衛権によるものと考えられた。しかし、2014年には「安全保障環境」の厳しさから、「武力行使の三要件」⁽⁸²⁾を充たせば(③武力行使の要件)、限定された個別的自衛権・集団的自

(79) 分析として集団的自衛権を中心に同・前掲注(3)『集団的自衛権限定容認とは何か』、資料として同編・前掲注(3)『政府の憲法九条解釈・第2版』。

(80) 「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」。

(81) 公的文書において武力行使の正当化は、基本的に武力行使の根拠・範囲・要件論の構造になっていることについて、同・前掲注(3)『集団的自衛権限定容認とは何か』53-54頁。

(82) 「①我が国に対する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において、②これを排除し、我が国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がないときに、③必要最小限

衛権・集団安全保障によるものが認められるとする。前述のように、抽象的自衛論を基礎に持つ自衛力論は、政権にとって必要と判断される軍事力を正当化しやすい論理構造を備えている。2014年の解釈変更は、自衛力論に含まれているこの要素を利用したものである。

論理の帰結として、自国の存立のために限定された個別的自衛権・集団的自衛権・集団安全保障が認められることは、「自国防衛」と呼ばれ合憲とされる。それに対して、専ら他国の存立のための武力行使は、「他国防衛」と呼ばれ違憲とされる⁽⁸³⁾。この解釈変更論に対して、個別的自衛権と集団的自衛権・集団安全保障の異質性、安全保障環境変容の立法事実論の恣意性、「自国防衛」・「他国防衛」概念の不明確性などの問題点も指摘されている⁽⁸⁴⁾。

(b) 政府解釈の変更可能性

2014年閣議決定において、1972年資料から導かれた「この基本的な論理は、憲法第9条の下では今後とも維持されなければならない」とされている。ここでは、より抽象的な「基本的な論理」として①武力行使の根拠論と②武力行使の範囲論は「今後とも維持され」るが、より具体的な「当てはめ」として③武力行使の要件論＝「武力行使の三要件」は「維持され」ない可能性が示されている。代表的には、集団的自衛権限定容認論は変更可能性があるということである。このことによって、政府の憲法解釈が「維持され」るものと「維持され」ないものという、二段階構造を持つことになった。

この二段階構造論は直接には武力行使に関して言われているが、間接的には2014年閣議決定全体に及ぶ可能性がある。たとえば、「今後とも維持され」ると言われなかった「武力行使との一体化」論は、維持されない可能性があることになる。最終的には、政府解釈全体について「今後とも維持され」る「基本的な論理」的なものと、そうでないものの二段階構造が論理的に生じ得る。「今後とも維持され」ると言われないものについて、逆に変更可能性が強調され、「法的安定性」を欠く結果になっているように思われる。

(c) 2015年ガイドライン

度の実力を行使すること」。①、②、③は浦田。

(83) 浦田・前掲注(3)『集団的自衛権限定容認とは何か』105-106頁。

(84) 同121頁。

2014年7月の閣議決定と2015年9月の安保法制のあいだの2015年4月27日、「日米防衛協力のための指針」（新ガイドライン）が合意された。憲法解釈変更に対応しつつ、次のように述べられている。「日米両政府は、……同盟内の調整を確保するため、あらゆる経路を活用する。この目的のため、日米両政府は、新たな、平時から利用可能な同盟調整メカニズム (a new standing Alliance Coordination Mechanism) を設置」する。「このメカニズムは、平時から緊急事態まで (from peacetime to contingencies) のあらゆる段階において……政策面及び運用面の調整を強化する。」そのうえで、「柔軟かつ即応性のある指揮・統制 (command and control) のための二国間の運用面の調整」のために、「運用面の調整機能 (operational coordination functions) が併置される。」

自衛隊は発足時に有事にアメリカ軍の指揮に事実上服するものとされたが、2015年ガイドラインによって平時から有事まで全面的に正式に服することになった。

b 変更後の自衛力論の内容

(a) 「自衛のため」

「自衛のため」あるいは「我が国の防衛」などの意味が、個別的自衛権から解釈変更後は自国防衛に読み替えられている。自衛隊法3条1項の「我が国を防衛することを主たる任務とし」の規定は、そのままである⁽⁸⁵⁾。防衛白書における自衛力論の説明も、解釈変更前と一字一句変わっていない⁽⁸⁶⁾。専守防衛についても、解釈変更以前の定義がそのまま維持され⁽⁸⁷⁾、その内容は自国防衛論によって説明されている⁽⁸⁸⁾。このように、解釈変更前に言われた「自衛」や「防衛」について、自国

(85) その意味変更について、同131頁。

(86) 前掲注(53)『防衛白書・平成29年版』232頁。

(87) 同234頁。

(88) (自衛隊法等の)「改正法案の下においても、憲法第九条の下で許容される『武力の行使』は、あくまでも、『国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について』(平成二十六年七月一日閣議決定)でお示した『武力の行使』の三要件に該当する場合の自衛の措置としての『武力の行使』に限られており、我が国又は我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃の発生が前提であり、また、他国を防衛すること自体を目的とするものではない。このように、『専守防衛』は、引き続き、憲法の精神にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいうものであり、政府として、我が国の防衛の基本的な方針である『専守防衛』を維持することに変わりはない。」(藤末健三議員提出自衛隊法第三条からの「直接侵略及び間接侵略に対し」の削除と専守防衛の関連に関する質問に対する答弁書(189回165番)(2015(平成27)年6月22日参議院提出)。

防衛論によって再解釈が行われている。自衛力論における「自衛」概念の不明確性について前述したが、それが2014-15年の解釈変更利用されたように思われる。

(b) 「必要最小限度」

イ 交戦権の否認

交戦権とは、「交戦国が国際法上有する種々の権利の総称」であるが、自衛力の行使は別のものとされてきた。2014-15年の解釈変更後も変わらないとしたうえで、次のように述べられている。2014年閣議決定で示され、2015年安保法制に明記されている『武力の行使』の三要件を満たす『武力の行使』は、あくまでも我が国の存立を全うし、国民を守るため、すなわち我が国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置であって、我が国を防衛するための必要最小限度の実力の行使にとどまるものであるから、その行使は、先に述べたとおり交戦権の行使とは別のものであって、憲法第九条第二項の交戦権否認の規定に抵触するものではない。⁽⁸⁹⁾ 交戦権の否認が、「自国防衛」論によって説明されている。

交戦権の否認に関して2014-15年の解釈変更前に出されていた解釈に、学説の多数説による交戦権から自衛力関係を除くなどの問題があった。その構造を利用して、集団的自衛権限定容認などによる自衛力の実質的拡大に伴って、否認されるべき交戦権の内容が実質的に縮小する結果になっている。

ロ 海外派兵の禁止

「海外派兵」に関する「従来からの考え方は、新三要件のもと、集団的自衛権を行使する場合であっても全く変わらない」とされている⁽⁹⁰⁾。しかしながら、「武力行使の三要件」を充たす「存立危機事態における『武力の行使』が、基本的に公海及びその上空において行われる⁽⁹¹⁾とされており、公海・公空における武力行使の可能性は当然増大する⁽⁹²⁾。

他国の領域に関する海外派兵の一般的禁止原則に対する例外として、敵基地攻撃論は集団的自衛権にも当てはまるとされている。「敵基地攻撃」に関する「従来の考え方は、法理上……新三要件のもとでも変わりはない」。ただ、そのための「装

(89) 小西洋之議員提出憲法第九条の定める交戦権の否認と集団的自衛権行使との矛盾に関する質問に対する答弁書(189回375番)(2015(平成27)年10月6日参議院提出)。

(90) 安倍189回2015(平成27)年5月27日衆・平和安全特別3号4頁。

(91) 内閣官房見解(2015(平成27)年8月18日)立法と調査372号(2015)100頁。

(92) 政府が挙げた事例について、朝日新聞2014年5月28日。

備体系は保有をしていない、個別的自衛権の行使としても敵基地を攻撃することは想定しない。「ましてや、……集団的自衛権の行使として攻撃することは想定しない」⁽⁹³⁾。ミサイル攻撃が他国に対してなされ、日本になされていない場合に、加害国の基地を攻撃する論理が出された。

敵基地攻撃能力の保有を模索する動きが以前から進められてきた。最近では2017年3月30日自民党政務調査会「弾道ミサイル防衛の迅速かつ抜本的な強化に関する提言」が注目される。その「2. わが国独自の敵基地反撃能力の保有」は、次のように書かれている。

「政府は、わが国に対して誘導弾等による攻撃が行われた場合、そのような攻撃を防ぐのにやむをえない必要最小限度の措置として、他に手段がない場合に発射基地を叩くことについては、従来から憲法が認める自衛の範囲に含まれ可能と言明しているが、敵基地の位置情報の把握、それを守るレーダーサイトの無力化、精密誘導ミサイル等による攻撃といった必要な装備体系については、『現在は保有せず、計画もない』との立場をとっている。

北朝鮮の脅威が新たな段階に突入した今、日米同盟全体の装備体系を駆使した総合力で対処する方針は維持するとともに、日米同盟の抑止力・対処力の一層の向上を図るため、巡航ミサイルをはじめ、わが国としての『敵基地反撃能力』を保有すべく、政府において直ちに検討を開始すること。」

この前半が従来からの政府見解に関するものであり、「わが国に対して……攻撃が行われた」として、個別的自衛権の場合についてまとめられている。それに対して、後半は提言に関するものであり、「わが国としての『敵基地反撃能力』」を保有すべきだとされている。すなわち、「わが国に対して」の文言が除かれ、集団的自衛権の場合を含むように構成されている。「わが国としての」を付けることによって、目立たないように工夫されている。さらに、個別的自衛権と集団的自衛権のどちらの場合であっても、「保有」された「わが国独自の敵基地反撃能力」は、「日米同盟全体の装備体系を駆使した総合力」のなかに位置づけられる。自衛隊はアメリカ軍の指揮に服するので、「わが国独自の敵基地反撃能力」も同様である。「わが国独自」の判断で行使することはあり得ない。

また、ホルムズ海峡の機雷掃海が他国の領域における海外派兵禁止の新たな例外

(93) 安倍 189回 2015(平成27)年6月1日衆・平和安全特別6号41頁。

として示されたことは、注目を受けた。

ハ 攻撃的兵器保有の禁止

安保法制案の審議のなかで、法案における武器の輸送の対象に核兵器などの大量破壊兵器が含まれるかどうかが問題にされた。それに対して政府側から、法文上輸送できるが、現実には想定していないとの答弁がなされた。法案成立後、前提として核兵器の保有・使用が問題にされ、政府側は前述のように憲法上自衛力の範囲内で法的に可能だが、非核三原則などの政策から持たないと答弁した。その点について、解釈変更後の武力行使の「新基準の下で……武器使用の基準、考えかた……は変わっていない」とされた⁽⁹⁴⁾。そこで、使用の場所はどこかが問題にされ、自国の領域内での使用は考えられないとされ、したがって海外派兵禁止の問題になる。その例外における使用が考えられることになろうが、明確な論議はなされなかったように思われる^{(95) (96)}。

(c) 「実力」

安保法制は、10本の法改正に関する平和安全法制整備法と国際平和支援法からなり、多様な論点を含む。すでに論じたことを除き、重要な点のみ確認しておくことにする。それらは、自衛力の要素である「実力」に関わり、実力でないとされているものである。

武力行使との一体化の回避原則が維持されたが、そのために「後方地域」(周辺事態法)や「非戦闘地域」(テロ特措法等)の枠組みは採らず、「現に戦闘行為が行われている現場」では活動を行わないこととされた(重要影響事態法、国際平和支援法など)⁽⁹⁷⁾。そのことによって、戦闘現場に接近し得ることになった。

周辺事態法における「わが国周辺の地域における」という部分が削除され、重要影響事態法が作られた。地域的限定がなくなり、支援対象も米軍から多様な組織に

(94) 横島裕介内閣法制局長官 190 回 2016(平成 28)年 3 月 18 日参・予算 17 号 15 頁。

(95) この問題に関する答弁は、浦田編・前掲注(3)『政府の憲法九条解釈・第 2 版』における「核保有(持ち込み)と憲法との関係」の項目(388-398 頁)には見当たらない。核兵器と海外派兵の関係について、浦田一郎「日本国憲法の解釈史——集団的自衛権論を中心に——」歴史評論 798 号(2016)35-38 頁。

(96) 政界に非核三原則検討論は見られる。たとえば、石破茂「『持ち込み』から共同保有まであらゆる議論が必要だ」中央公論 2017 年 11 月号 48-51 頁。

(97) その運用に関して、浦田・前掲注(3)「平和主義と政府解釈」50 頁。場所の指定に関して、一定の制約が課される形になっている。

拡大された。武器等防護の対象が自衛隊だけではなく、米軍等に広げられた（自衛隊法 95 条の 2）。この規定を使って、2017 年 5 月 1 日海上自衛隊の護衛艦が米海軍の貨物弾薬補給艦を護衛した。この活動は法的には警察活動と説明されるが、実際には武力行使に至る可能性の大きいことが一般に指摘されている。

国際平和協力（PKO）法改正により、参加 5 原則のもとで宿営地の共同防護、駆け付け警護、安全確保業務のための武器使用権限が認められた。南スーダン PKO への陸上自衛隊派遣に関して、2016 年 11 月 15 日の閣議決定によって実施計画の変更を行い、改正 PKO 法に基づく新任務が与えられ、2017 年 5 月 31 日に任務が終了した。この活動は日常用語の戦闘の近辺で行われ、そのことを伝える日報が組織的に隠蔽された。この問題に関する「特別防衛監査の結果について」（2017 年 7 月 27 日）は、2017 年 2 月 13 日の稲田朋美防衛大臣、統幕総括官、陸幕副長の会合について明らかな論点ずらしの記述をしているので（7-8 頁）、逆に防衛大臣の一定の関与を強く示唆する結果になっている。軍事組織を管理する姿勢と能力を、防衛省・政府は持ち合わせていないのではないかと疑われることになった。

以上のように、2014-15 年の解釈変更を経て、集団的自衛権の限定容認をはじめ、各種の重大な軍事力の拡大が行われた。

自衛力論全体について見ると、1954 年と 2014-15 年の 2 段階の大きな解釈変更＝解釈改憲が行われてきたことが分かる。それらを通して、自衛力論には軍事力正当化の側面が強化され、軍事力制約の側面が弱化される要素のあることが確認される。しかしながら、自衛力論には軍事力の正当化、拡大に制約を課す要素もあり、①憲法的制約、②政策的制約、③事実上の制約、④社会的・文化的制約などの層をなしている⁽⁹⁸⁾。

①憲法的制約は、自衛力論に入らない軍事力は違憲とされていることである。本稿で焦点を当てたことの反対にある問題である⁽⁹⁹⁾。制約論の定式は抽象的にまとめられるが、それを具体化した答弁の積み重ねが重要な力を発揮している。たとえば、「海外派兵は一般に許されない」という従来からの原則も全く変わりはありません。自衛隊が武力行使を目的として、かつての湾岸戦争やイラク戦争での戦闘に参

(98) 浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』42頁。

(99) 同と前掲注(3)『集団的自衛権限定容認とは何か』は正当化と制約の両側面を描き、相対的に制約面に焦点を当てている。制約面が、その突破を目指して、別の解釈・明文を実現しようとする解釈改憲・明文改憲と、緊張関係にあるからである。

加するようなことは、これからも決してない」⁽¹⁰⁰⁾ ②政策的制約は憲法的なものとはされていないが、政府が政策として制約しているものである。非核三原則が代表的なものである。③事実上の制約は、憲法的にも政策的にも政府が制約としてはいない制約であり、多様なものがある。代表的なものは、軍事法制が不完全であり、軍事法廷が存在しないことである。土地収用法 3 条の対象事業として、防衛事業に関する明文規定が削除されていることも挙げられよう⁽¹⁰¹⁾。④社会的・文化的制約は、軍事的価値に肯定的でない社会や文化が成立していることである。

このような制約は、憲法の平和主義規定、非軍事平和主義学説⁽¹⁰²⁾、より一層の軍事力拡大に対抗する学説、平和と憲法を結合させた市民運動、9 条削除に好意的でない国民世論などが背景にある。

集団的自衛権の容認が限定的なものにとどまるなど、各種の制約が軍事力に課されているので、その突破を目指して明文改憲への取組みが本格化することになった。その一つとして、自衛隊加憲論がある。

3 自衛隊加憲の効果

自衛隊加憲の中心部分が以上のような自衛力論だとした場合、加憲によってどのような効果が生じるかを考えたい。その場合、自衛力論の枠組みが維持される場合と、自衛力論の枠組みが変更していく場合を法的には分けて、考察する必要がある。この 3 では前者を扱い、後者については次の 4 で見ていくことにしたい。自衛力論の枠組みが変更していく場合に注意を払う必要があるが、まず自衛力論の枠組みが維持される場合のなかで、どのような効果が生じるかを考えることが重要である。自衛力論の枠組みの維持と変更のあいだの区別には、微妙な点がある。またこ

(100) 安倍 186 回 2014(平成 26) 年 7 月 14 日衆・予算 18 号 10 頁。イラク戦争も同様(同 17 頁)。

(101) ただし、自衛隊の施設については本法 3 条 31 号の「国又は地方公共団体」の「事務又は事業の用に供する施設」として運用されることになっている(小澤道一『逐条解説土地収用法・第二次改訂版』上巻(ぎょうせい、2003)104 頁)。

(102) 前述のように自衛権などに対置された憲法の戦争放棄規定は、論理的には非軍事平和主義によって解釈されているはずである。そうでなく最初から一定の武力が認められるように解釈されていれば、自衛権などを対置する必要がないからである。これについては、後述する。

のように法的に整理できるとしても、政治的展開は連続的に、対抗関係のなかで複雑な動きをしながらなされる。これらのことを意識しつつ、検討していきたい。

(1) 改憲の経験と9条複数段階改憲論

a 改憲の経験

日本国憲法は1947年施行以来70年間一度も改正されていない。そのことに合理的根拠がないとする指摘がされることがあるが、改正されなかったことにはその原因があると見るべきである。まず、1950年代までは明治憲法復帰型の改憲論が出されていたので、そのことに対する国民の不安があった。また、立憲主義の原則自体が放棄されるのではないかとする懸念もある。さらに、9条が日本の立憲主義を支える役割を果たしているのではないかという判断もあろう。これらのことが国民によって漠然と感じられてきた可能性はある。そして、これらの原因には相当の根拠がある。

前述のように、このところ出されている改憲論は、緊急事態における衆議院議員の任期の延長、高等教育無償化、参議院選挙区合区解消であり、実現可能性の大きいものとして考えられている。9条に関する自衛隊加憲は「9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」ものとされ、自衛隊論の憲法化が考えられている可能性がまず想定される。その場合には、実現可能性の大きい9条改憲と考えられている。これらの改憲が実現した場合、さらに重大な改憲の実現を容易にするであろう。国民がこれらの改憲を経験し、改憲に慣れる効果が生じる⁽¹⁰³⁾。改憲が今まで行われなかった原因に関する意識が、弱められることになろう。改憲の経験によって改憲に国民を慣らす政治的効果が、まず意識されなければならない。

b 9条複数段階改憲論

さらに、自衛隊加憲論の場合、前述のように多様な自衛隊加憲論のなかで、改憲に国民を慣らす効果が意図的に追求されている場合がある。2項削除の改憲が実現

(103) 前述の伊藤哲夫・日本政策研究センター代表はそのことの重要性を指摘している（朝日新聞2018年1月10日）。憲法解釈変更によって限定容認された集団的自衛権は、その限定のために、実際には相当に使いつらいものになっている。しかし、国民を集団的自衛権に慣らした効果も、相当に大きい。集団的自衛権限定容認の解釈改憲と自衛隊加憲による明文改憲において、国民を慣らす効果の点で同様の問題があり、初の明文改憲として後者における問題のほうが大規模な形で生じるであろう。

困難なので、複数段階改憲構想の一段階として自衛隊加憲が考えられている場合である。

前述したように、2016年秋に安倍は側近議員に以下のように話していた。2項は変えるべきだが、各党がテーブルにつかないので、自衛隊加憲もあり得る。また、紹介したように、2017年5月9日参議院予算委員会において安倍は以下のように答弁した。自民党の改憲論は2項削除改憲論であることを前提としつつ、それでは国会発議も国民投票も実現困難なので、自衛隊加憲を考えた。さらに2017年10月の衆議院総選挙のあと、安倍は自衛隊加憲案について以下のように説明したと報道されている。できるだけ多数派を得るためには、2項も残さなければ難しいだろう。これについて、本音は削除だが、それは選挙では問わず、改憲への方便として2項維持を提案したと告白したようなものと、コメントされている⁽¹⁰⁴⁾。

また、安倍の自衛隊加憲論の基礎に複数段階改憲構想があるとの見かたが、党内にもある。自民党の船田元・衆議院憲法審査会幹事は講演のなかで以下のように述べた。2度の改正を経て、2項を削除する「2段階論」が、安倍の念頭にある⁽¹⁰⁵⁾。さらに、安倍の自衛隊加憲論を複数段階改憲構想によって理解したうえで、それに賛同する意見も少なくない⁽¹⁰⁶⁾。

安倍の発言自体は、2項削除改憲論は実現困難なので、実現しやすい自衛隊加憲論を提示するということである。その意味は論理的には、2項削除改憲論は維持し続けるか、断念したか、両方ありうる。その点について、安倍は明言していないが、前者であろう。2項削除改憲論は自民党の正式決定に基づくものであり、その断念を安倍の一存では決定できない性質のものだからである。また、党内政治的にもそれは極度に困難であろう。この論点について安倍は明言することはできないのであり、明言しないことに意味がある。2項削除改憲論に関する安倍の方針につ

(104) 朝日新聞2017年10月26日。

(105) 毎日新聞2017年9月2日。

(106) 橋下徹・前大阪市長(読賣新聞2017年6月4日)。佐藤正久・自民党参議院議員は、まずホップしなければ、ジャンプもできないと述べた(産経新聞2017年7月1日)。佐藤は8月1日の自民党憲法改正推進本部の全体会議でも複数段階改憲構想をにじませた発言を行った(朝日新聞2017年8月2日)。なお、西尾幹二は安倍の自衛隊加憲論について、何もできない自衛隊を永遠化すると批判している(産経新聞2017年6月1日)。しかし、これは仮定による政治的批判であり、安倍の自衛隊加憲論を2項削除改憲論の断念によると論理的に理解しているものではないように思われる。

いて明言しないことによって、自衛隊加憲論の提示が可能になっている。したがって結論的には、安倍発言は2項削除改憲論の維持を前提としており、複数段階改憲構想を意味している⁽¹⁰⁷⁾。

そうであれば、自衛隊加憲論、すなわち「9条1項、2項を残しつつ、自衛隊を明文で書き込む」（ビデオ・メッセージ）のうち、前半の「9条1項、2項を残」すことは、のちに外されることが予定されていることになる。したがって、自衛隊加憲の段階でも、「9条1項、2項を残」すことに関する解釈、運用は、不安定なものになろう。前述のように、「一項、二項を残すということでありますから、当然今まで受けている憲法上の制約は受ける」と、安倍は述べた。しかしこの点についても、ある種の流動性が生じよう。その具体的なことは、後述したい。

このような自衛隊加憲論は、2項削除改憲に至る複数段階構想に国民を慣らすことが意図され、実際にもそのような効果を発揮する可能性が大きい。

(2) 自衛隊違憲論の排除

a 問題とその形式

モデルとして想定した自衛隊加憲論は、文字通り自衛隊違憲論の排除を目的としている。すなわち、「前条の規定は、我が国を防衛するための必要最小限度の実力組織として自衛隊を設けることを妨げるものと解釈してはならない」とされている。「『自衛隊が違憲かもしれない』などの議論が生まれる余地をなくす」（ビデオ・メッセージ）と、言われている通りである。自衛隊違憲論の排除とその影響を考えてみたい。

その前提として、組織の存在と任務の関係を見ておく必要がある。「自衛隊の存在」（ビデオ・メッセージ）が合憲か違憲かという形で、問題が出されている。しかし、組織が合憲か違憲かは、その組織に与えられる任務との関係によって決まるはずである。任務と無関係に、組織の合憲・違憲を論じることはできない。たとえば、自衛隊について言えば、その任務が災害救助のような警察権か、個別的自衛権か、集団的自衛権か、集団安全保障かが問題になるはずである⁽¹⁰⁸⁾。

(107) 2項削除改憲まで多様な可能性があるため、2段階改憲構想ではなく、複数段階改憲構想と表現することにした。

(108) 改憲の中身を示さずに、改憲に賛成か反対かを問うアンケートに似ていると言い得る。

しかしながら、任務と無関係に組織の合憲・違憲を論じるような議論が行われている。それはなぜなのであろう。少なくとも政治的には、今のような自衛隊に賛成か反対かを問う結果になっているように思われる。「自衛隊の存在」合憲論は、自衛隊の任務や権限が変化しても、そのことを人に意識させない働きをしている。また、自衛隊が合憲か違憲かの問題を、それに賛成か反対かの問題に置き換える傾向がある⁽¹⁰⁹⁾。「自衛隊の存在」合憲論は、災害救助を含めて何らかの意味で自衛隊に賛成したりその必要性を認めると、自衛隊合憲論を導く効果を生み出しているように思われる。さらに、自衛隊について2014-15年の解釈変更前の個別の自衛権に基づくありかたを肯定しつつ、解釈変更による集団的自衛権容認を違憲とする立場がある。この立場では、自衛隊自体は合憲だが、集団的自衛権の任務付与が違憲だと、しばしば言われる。この立場と「自衛隊の存在」合憲論の関係は、微妙なものになるのではないであろうか。

そこで、「自衛隊の存在」合憲論を可能な限り具体的な任務との関係で分析していきたい。自衛隊違憲論は、自衛隊が9条に違反するということと、自衛隊の根拠が憲法上にないということの、両者から成り立っている。そこで両者を分けて、見ていくことにする。

b 自衛隊の9条・加憲適合性

(a) 自衛隊違憲論の基礎

前述のように、従来の政府解釈によれば、戦争放棄・戦力不保持・交戦権否認の9条は自衛権などを否定するものではない。そこから、この自衛権の行使を裏づけるために、自衛力が認められ、自衛隊はそのための実力組織である。このように、自衛力・自衛隊の9条適合性が説明されてきた。

このような構造の帰結として、2項で保持が禁じられた「戦力」は、自衛力を超えた実力とされている。また、否認された「交戦権」は、交戦国が国際法上有する種々の権利の総称であって、自衛力としての武力行使は交戦権の行使とは別のものとされている。すなわち、自衛力と適合するように、「戦力」や「交戦権」の意味

(109) 「現状維持派は自衛隊反対ではない。……改正派になり得る」。「ですから、九条改正の議論は、自衛隊に賛成か反対か、……という視点から整理すれば、もっと改正論議を深めていける……。その意味で、自衛隊を憲法に明記しようという提案は、議論を整理する上で意味がある」(伊藤ほか・前掲注(33)128頁(岡田発言))。

が定義されている。

以上の論理形式は、2014-15年の解釈変更の前後を通して変わらない。

このような自衛隊の9条適合性論は、1、2項からなる9条を前提にしている。また、前述のように、自衛権が対置される前のこの9条は、論理的には非軍事平和主義解釈を前提にしている。そのことを政府自身が認めている。「憲法第9条はその文言からすると、国際関係における『武力の行使』を一切禁じているように見える。」(2014年閣議決定)⁽¹¹⁰⁾。以上のように、自衛力・自衛隊の限定性は、9条、非軍事平和主義解釈を論理的出発点としているところから来ている。

(b) 自衛隊合憲論の影響

以上のような解釈論的基礎を自衛力・自衛隊について、憲法化する影響は大きい。①従来の政府解釈では、自衛力・自衛隊の限定性は、まず9条1、2項から来ている。加憲によって、論理的出発点が9条と9条の2に変わる。②また、従来の政府解釈の論理構造に内在している非軍事平和主義解釈は、加憲によって排除され、不可能になる。2014年閣議決定の文言を借りれば、憲法第9条と9条の2は「その文言からすると、国際関係における『武力の行使』を一切禁じているように見え」なくなる。③さらに、集団的自衛権限定容認を中心とする2014-15年の解釈変更に基づく自衛隊についても、違憲論の禁止が言われている。すなわち、解釈変更前の自衛力論による自衛隊合憲論によりつつ、それを超える解釈変更に基づく自衛力・自衛隊違憲論、拡大任務付与違憲論についても、排除が目指されている。この点は、一般によく指摘されているところである。④なお、解釈変更に基づく集団的自衛権限定容認などの内容には必ずしも反対ではないが、それが明文改憲によらずに解釈変更によってなされた点を、違憲とする議論もあり得る。この立場では一方で、このような立憲主義を尊重しない政権が明文改憲を進めることに、反対することが考え得る。しかし他方で、自衛隊加憲によって解釈変更が合憲化されるので、違憲性は治癒されることになる可能性がある。①、②、③、④が合わさって、自衛力・自衛隊の限定性が弱められる。どのように具体的に弱められる可能性があるかについては、後述していきたい。

なお、自衛隊加憲論では、従来の政府解釈を憲法に取り入れるだけなので、変化

(110) この文言の経緯や趣旨について、浦田・前掲注(3)『集団的自衛権限定容認とは何か』107-108頁。

はないと主張されている。その場合は、9条1、2項は自衛力適合的に解釈され、9条の2は自衛力を定式化したものとする政府解釈を前提にしている。9条1、2項と9条の2は自衛力論によって統一的に解釈され、そのあいだには形式的には矛盾がないと考えられている。しかし、9条1、2項は、文言上非軍事平和主義を規定している。政府自身が認めるように、少なくともそう見える。また、2014-15年の解釈変更前の自衛力論を支持する解釈も、出されてきた。このような解釈感が国民のあいだに生ずることは、實際上否定することができない。加憲論が排除しようとしたものの基礎に、これがある。すなわち、9条と自衛隊のあいだに、実質的にある種の緊張関係が存在する。

そして従来の緊張関係は、憲法9条と、それに関する政府解釈に基づいた自衛隊法などの法律のあいだにある。したがって、上位法として憲法9条1、2項の規制力は加憲後より相対的に大きい。それに対して自衛隊加憲による場合には、緊張関係は9条と9条の2のあいだに生ずる。同じ憲法規範相互の問題として、9条1、2項の規制力は加憲前より相対的に小さくなる。そのうえで、同じ憲法規範相互のあいだで「後法は前法に優先する」ことも、しばしば指摘されている⁽¹¹¹⁾。これらのことから、9条1、2項の規制力は弱められていこう。

(c) 自衛隊違憲論の可能性

以上のような自衛隊違憲論の排除とその影響が、自衛隊加憲論の基本的な側面である。自衛隊加憲論の具体的内容として自衛力論の憲法化を想定すれば、論理的に自衛力違憲論は排除されるが、それは自動的に自衛隊合憲論を意味するものではない。現実の自衛隊が憲法上の自衛力に適合するかどうかが問題になり得るからである。

そこで具体的に考えれば、9条1、2項が存続することによって、一定の解釈の可能性が生じる。すでに見たように、政府の立場では、9条と9条の2は自衛力論によって統一的にとらえられている。とくに9条2項の「戦力」、「交戦権」は、自衛力に抵触しないように解釈されている。また逆に、9条の2の自衛力・自衛隊規

(111) 加憲しても、9条1、2項の規制力は変わらないと、安倍などは主張している。それに対して、「後法は前法に優先する」との指摘は、安倍などの主張のようになるわけではないことに、市民の注意を喚起したものであろう。そのうえで、「後法は前法に優先する」ことによる具体的帰結は、前法、後法、その関係に関する具体的な解釈問題になる。

定は、戦力不保持・交戦権否認を意識して構成されている。そのうえで、9条と9条の2のどちらを強調するかをめぐって、一定の解釈の幅が生じる。

さらに、9条の2を再確認すると、「前条の規定は、我が国を防衛するための必要最小限度の実力組織として自衛隊を設けるものと解釈してはならない」である。このなかで中心的に重要なのは、「我が国を防衛するための必要最小限度の実力」である。この条文案における「自衛隊」規定は、「我が国を防衛するための必要最小限度の実力組織」として設置される組織には、「自衛隊」という名称が与えられるべきことを意味している。この憲法上の「自衛隊」概念は、現在自衛隊法に法律上の基礎を置いている現実の自衛隊を意味しているわけではない。自衛隊法上の現実の自衛隊と考える立場は、憲法上の概念を法律によって解釈することになり、立憲主義に反する。

したがって、自衛隊法上の現実の自衛隊が憲法上の「我が国を防衛するための必要最小限度の実力組織」であるかどうかは、問われ続けることになる。「前条の規定は、我が国を防衛するための必要最小限度の実力組織として自衛隊を設けることを妨げるものと解釈してはならない」という条文案は、この可能性を否定している印象を与える効果を持っている⁽¹¹²⁾。

このような可能性のなかで、政府と異なる解釈や自衛隊違憲論が出される可能性がある。現実の自衛隊は、2015年ガイドラインで示されたように、現実には平時・有事にわたってアメリカ軍の指揮の下にあるので、「我が国」を防衛するための組織ではないとする違憲論が、出される可能性がある。また、「我が国を防衛する」ことは政府解釈では自国防衛を意味しているが、個別的自衛権ととらえる解釈は出されるであろう。そこから、2014-15年の憲法解釈変更によって個別的自衛権・集団的自衛権・集団安全保障のために限定された武力行使が認められている自衛隊は、違憲だとする解釈の出現は予想される。さらに、自衛隊の実態を問題にして、現実の自衛隊は「必要最小限度」の実力組織を超えていて、違憲だと見る議論もあり得る。

以上のような違憲論の可能性を否定できないが、自衛隊加憲論は基本的に自衛隊違憲論を排除する効果を有する。

(112) 現実にある自衛隊という名称を憲法に入れることが、立法技術として適切かという問題が、そもそも存在している。

c 自衛隊の憲法上の根拠

かりに自衛隊が憲法 9 条・9 条の 2 に違反しないと言えたとしても、自衛隊に憲法上の根拠が存在するかの問題が残る。憲法上の根拠なしに、自衛隊が設置、運用されてきた。憲法上の根拠がないことは、その正当性を大きく抑制し、軍事力を制約する大きな実質的役割を果たしてきた。具体的な軍事力根拠規定のしかたがどうであれ、憲法上に何らかの軍事力の根拠規定が置かれた場合、その軍事力正当化の影響は非常に大きなものになる。法的・政治的な影響が考えられるが、それについては後述することにする。

ところで、護憲的改憲論は古くから見られる。軍事力の根拠規定を憲法に置き、それに対する制約も憲法に規定しようとする。2015 年 9 月の安保法制成立後、新九条論という形で注目された⁽¹¹³⁾。これらの立場の内部は多様であるが、全体として 2014-15 年の解釈変更以前の自衛力論をスタンダードとして基礎に置く傾向が見られる。しかし自衛力論は、専守防衛論について前述したように、制約として不安定さを持っている。他方で、護憲的改憲論・新九条論は、自衛隊に対する制約理念が 9 条の規定を基礎にしつつ、形成されてきたことを軽視している。また、軍事力の根拠規定が憲法にないことが、自衛隊を制約していることに注意を払っていないように思われる。世論と自衛隊加憲論の橋渡しを事実上することになる可能性も考えられる。

(3) 自衛力論の枠・「当てはめ」内の展開

以上のように自衛隊違憲論が排除され、自衛力・自衛隊が合憲化されると、どうなるか。その可能性について、主として法的側面をここで扱い、事実上の側面を(4)で扱うことにしたい。従来の自衛力論の枠・「当てはめ」内で、解釈の不明確な部分について、解釈の展開の可能性がある。気になる点について、いくつか指摘したい。まず自衛力＝「自衛のための必要最小限度の実力」論について、基本的にその構成要素に沿って、見てみることにする。

(113) 東京新聞 2015 年 10 月 14 日、朝日新聞 2015 年 11 月 10 日。なお、同 2017 年 11 月 17 日によれば、希望の党の玉木雄一郎代表は、自衛権の歯止めを明記することの議論を深めるよう、党内に指示したと説明した。

a 自衛力論の基本的問題

2014-15年の解釈変更後は「自衛」は「自国防衛」のこととされ、「他国防衛」に対置されている。「自国防衛」は合憲で、「他国防衛」は違憲とされている。「自国防衛」は「我が国の存立を全うし、国民を守るための自衛の措置」であり、「他国防衛」は「外国の防衛それ自体を目的とする武力行使」である。「自国防衛」は広げて、解釈・運用される可能性があるように思われる。

まずこの議論のしかたから、自国の防衛と他国の防衛が重なる場合は、「自国防衛」として武力行使が正当化される。排除される「他国防衛」は、外国の防衛「それ自体」を目的とする武力行使だからである。「他国防衛」以外のものは、「自国防衛」として正当化されかねない構造を持っている。その点で、「自国防衛」と「他国防衛」の対置論には、ある種のイデオロギー性がある。

またこの「自国防衛」論のもとで、「武力行使の三要件」が定められている。これらの3要件が相当の解釈の幅を持ち⁽¹¹⁴⁾、拡大解釈の可能性が広く指摘されてきた。抽象的な「自国防衛」論によれば「我が国の存立を全うし、国民を守るための自衛の措置」になるが、具体的には武力行使の3要件を充たさない場合がある。この場合は、論理的には武力行使は認められないことになる。このとき「自国防衛」論は、武力行使が可能になるように、3要件の解釈を緩める傾向があるように思われる。「我が国の存立を全うし、国民を守るための自衛の措置」なのに、武力行使できないことを受け容れない論調を生み出す可能性があるからである。加憲によって自衛力・自衛隊の正当性が強められれば、このような可能性が大きくなり得る。

b 「自衛」

安保条約をめぐる議論が進められる可能性がある。現行1960年安保条約は集団的自衛権否認解釈のもとで締結された⁽¹¹⁵⁾が、2014-15年の憲法解釈の変更によって集団的自衛権が限定容認されたからである。

(a) 安保条約5条と個別的自衛権・集団的自衛権

安保条約5条の「日本国の施政の下にある領域」における日米共同防衛の問題は、安保法制論議のなかでほとんど議論されなかった⁽¹¹⁶⁾が、今後積極的に論じ

(114) 浦田・前掲注(3)『集団的自衛権限定容認とは何か』113-122頁。

(115) 安保条約改定時における政府の集団的自衛権解釈について、同17-23頁。

(116) ちなみに、内閣法制局『国会答弁抄』9巻において安保条約5条関係の収録答弁は、憲法解釈変更の取組みがなされた2014-15年で5件である。そのなかに、共同防衛の法

られる可能性があるように思われる。

前述のように、政府によって個別の自衛権の共同行使として説明されてきた。ところが、2014-15年の憲法解釈変更によって集団的自衛権の限定容認がなされたので、駐留米軍基地に対する攻撃の場合は、集団的自衛権によって説明することが可能になり、そのほうが自然に思われる。この場合は存立危機事態だと、政府によって認定されるであろう。説明のしかたが変われば、個別の自衛権の共同行使によって説明しにくい、存立危機事態における集団的自衛権ととらえられるケースも想定し得る。すなわち、適用場面が拡大される可能性もある。たとえば1960年当時、駐留米軍基地はともかく、日本の領海内の端をたまたま航行している米艦が攻撃を受けたケースなどが論じられていた。

(b) 他の安保条約・安保体制の問題

加憲によって、集団的自衛権による解釈・運用論が本格化する可能性がある。この問題は、集団的自衛権否認の憲法解釈に基づく安保条約・安保体制の根幹に関わる大問題であり、安保条約・安保体制に関して多様な問題が展開する可能性がある。安保条約6条による基地の提供・基地使用の応諾は「実力」行使ではないと説明されているが、自衛隊の正当化や日米同盟の深化が進められれば、より積極的な解釈・運用がなされる可能性がある。

また、5条におけるアンバランスと6条のアンバランスによって、5条と6条は全体としてバランスが取れていると説明されてきた⁽¹¹⁷⁾。しかし、5条の日米防衛協力において日本による集団的自衛権が限定的にせよ行使されることになれば、従来の説明による5条と6条のバランス論は変わっていく可能性がある。5条において日本の役割が増大すれば、6条において日本の基地負担は減少するという論理が出され得る。そこでは、基地負担の減少のために、日本の役割増大を主張する議論⁽¹¹⁸⁾が進められる可能性がある。

さらに、安保条約と日米防衛協力ガイドラインの関係について、ガイドラインは

的性格に関するものはない。

(117) 前掲注(53)『防衛白書・平成29年版』304頁。

(118) 「集団的自衛権の行使を認め、より対等な形の条約に改定することで、米軍基地を減らすことができる可能性が高くなる」(石破茂『日本人のための「集団的自衛権」入門』(新潮社、2014)159頁)。アメリカは日本の基地を使用したうえで、日本に集団的自衛権行使をとくに2000年代以降本格的に要求している。上記の対等論・基地減少論は政治的に作られた議論であろう。

政治的文書であり、安保条約に根拠はないが、安保条約に違反していないと説明されてきた⁽¹¹⁹⁾。この不安定な説明には限界が来て、何らかの変更の可能性があるように思われる⁽¹²⁰⁾。

c 「必要最小限度」

(a) 交戦権の否認

交戦権の否認は自衛力とは別のものとされている。すなわち、自衛力が拡大すれば、交戦権の否認は縮小する関係にある。したがって、加憲によって自衛力論の解釈・運用が拡大していけば、交戦権の否認の意味が実質的に縮小していく可能性がある。交戦権と自衛力の区別に関する具体例として、認められない交戦権について占領行政、中立国船の拿捕など、認められる自衛力として敵国船の臨検などが挙げられてきた⁽¹²¹⁾。具体例以外のものや具体例について、議論が展開する可能性がある。

(b) 海外派兵の禁止

イ 基本的な問題

とくに海外派兵の禁止は、具体的事例における答弁の積み重ねによって形成されてきた。しかし、前述のように、海外派兵の禁止論の原理、基準、具体化に不安定なものもあるように思われる。

海外派兵禁止の原則には、2014-15年の解釈変更前の「自衛権発動の三要件」、解釈変更後の「武力行使の三要件」に該当すれば、海外で武力行使ができるとする思考方法がある。この論理は循環論法になっているきらいがある。しかし実際には、具体的な答弁の積み重ねがあり、循環論法による論理の突き詰めは行われていない。しかしながら、9条1、2項の下で積み重ねられてきた答弁は、自衛隊加憲によって基礎の条文が変わったとして、軽視され得る。このような傾向が強まれば、海外派兵禁止原則の無意味化に向かって進んでいく可能性はあるように思われる。

(119) 浦田・前掲注(3)『集团的自衛権限定容認とは何か』98-99、142-143頁。

(120) 論理をつきつめれば、日米の軍事関係をガイドラインのみによって形成・規律することが可能になり、安保条約は不要になる可能性があるのではないか。政治的には、集团的自衛権否認解釈の安保条約のもとで、安保体制・日米同盟強化を図ろうとする路線に、対応しているように思われる。全体として安保条約改定の可能性があるが、どのような段階の問題かは不明である。集团的自衛権全面解禁論とともに論じられる可能性が大きいように思われる。それについては後述する。

(121) 浦田・前掲注(3)『自衛力論の論理と歴史』60頁。

ロ 具体的な問題

その答弁の積み重ねの代表的なものとして、前述のように、湾岸戦争、アフガニスタン戦争、イラク戦争のような戦争で自衛隊が戦闘を行うことは、必要最小限度性から憲法上できないとの答弁が、憲法解釈変更論のなかで繰り返されてきた。どのような意味で必要最小限度性に反するのか、「ような戦争」の範囲は何か、戦闘を行うとは何かなどをめぐって、論議が展開していく可能性がある。

自衛隊の海外出動の機会が増えれば、個別的自衛権に基づく公海・公空における武力行使の可能性は大きくなる。PKO や武器等防護など武力行使目的ではないとされる活動でも、日本に対する武力攻撃を受けたと認定されれば、個別的自衛権が成立する可能性がある。存立危機事態における武力行使は公海・公空におけるものと想定されており、そのようなものとして武力攻撃を受けている米艦の防護などの事例が政府によって示されてきた。それらの事例はイデオロギー的性格の強いものが少なくないが、そのなかの武力攻撃を受けている米艦の防護、弾道ミサイル発射警戒時の米艦防護、アメリカに向け日本上空を横切る弾道ミサイル迎撃⁽¹²²⁾などは、偶発的状況などによってあり得ないことはない。

海外派兵禁止原則の例外として敵基地攻撃論があり、この原則の循環論法化・無内容化の点で實際上重大な働きをしつつある。北朝鮮情勢とその政治的利用のもとで、自衛隊加憲による軍事力の正当化によって、敵基地攻撃論の政治的役割は大きなものになろう。日米の複雑な関係の変化のなかで、敵基地攻撃能力保有の問題が展開する可能性がある。集团的自衛権における敵基地攻撃論の展開も、劣らず可能性があろう。

ホルムズ海峡における機雷掃海論は、海外派兵禁止原則の新たな例外として2014-15年の解釈変更のなかで出された。ホルムズ海峡以外は考えていないとされた⁽¹²³⁾ので、ホルムズ海峡は例であり、機雷掃海は他の場所についても今後は考え得る。機雷掃海が海外派兵禁止原則の例外とされたのは、それは「受動的な活

(122) ミサイル防衛のように技術的に疑わしいことが、政治的に進められる可能性はある。ミサイル防衛は未完成、不安定なシステムであり、同時多発発射に対応できないなど、相手による報復攻撃のリスクなしのミサイル防衛システムは存在しない。かりに核ミサイルに対する防衛システムが完成したとすれば、それは核抑止論の破綻を意味する。報復のリスクなしに、核ミサイル攻撃ができるからである。

(123) 浦田・前掲注(3)『集团的自衛権限定容認とは何か』120頁。

動」だからである。そうだとすれば、「受動的な活動」であることを理由に、機雷掃海以外の活動が例外として認められていく可能性も想定し得る。

(c) 攻撃的兵器保有の禁止

保有の禁止される「攻撃的兵器」の内容は、歴史的に縮小されてきて、逆に保有できる兵器は拡大する論理的結果になっている。現在は、「性質上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ用いられる」兵器とされている⁽¹²⁴⁾。ところで政府解釈において、敵基地攻撃能力の保有論は、攻撃的兵器の保有に至らないという憲法上の制約下にある。北朝鮮に対するミサイルなどの保有が論じられているが、そこには北朝鮮に対するミサイルなどは攻撃的兵器ではないとする前提がある。敵基地攻撃能力の保有論が展開していけば、それに合わせて攻撃的兵器の内容がさらに縮小する可能性がある。また核兵器保有論が公然と言われる社会状況が展開すれば、攻撃的兵器の内容の縮小にさらに力が加わるであろう。

d 「実力」

「実力」は、「実力」によらないとされる活動を合憲化し、とくに安保条約6条によるアメリカへの基地提供を正当化してきた。その積極的な解釈・運用の可能性があることは、bで述べた。実力とされないものに課せられてきた一体化論は、2014-15年の憲法解釈変更でも維持されている。この原則の下で、重要影響事態法などにおいて「現に戦闘が行われている現場」では活動は行わないとされているが、そこに運用上課せられている前述の制約は変わっていく可能性がある。その場合には、戦闘現場に接触し、戦闘に至る可能性が大きくなる。加憲によって、重要影響事態法、米軍等の武器等防護、PKOによる武器使用の拡大が積極的に運用されれば、そこから戦闘に至る可能性も大きくなる。集団的自衛権ではなく、これらの活動から武力行使へ進む可能性も、現実には大きい。

以上のように、自衛力論の枠内でも、そこに含まれている軍勢力拡大の可能性が、自衛隊加憲によって積極的に展開・加速され得る。その結果、相当の軍勢力の展開の可能性があり、武力行使に至る様々な可能性も増大する。

(4) 事実上の軍勢力拡大の可能性

以上、自衛隊加憲によって自衛隊・自衛力が合憲化された場合に、自衛力論に直

(124) 前掲注(53)『防衛白書・平成29年版』232頁。

接関わる法的な側面を扱った。ここでは、以上のことに関わりつつ、事実上の軍事力拡大の可能性について見てみたい。

a 直接に軍事的な問題

(a) 具体例

日本国憲法 9 条と政府の自衛力論のもとで、日本では軍事力に特殊な制約が課せられてきた。その自衛力・自衛隊が加憲されることによって、軍事力の正当化が進行し、制約が外されていく可能性がある。自衛隊加憲の具体的内容や条文案がどうであれ、このような可能性は検討しなければならない。

山内敏弘は、加憲によって自衛隊に憲法的公共性が付与され、その「波及効果」⁽¹²⁵⁾として、網羅的に以下のような点を挙げている。①安保法制(戦争法制)の憲法的認知、②際限のない「戦力」の保持、③徴兵制・徴用制の合憲化、④自衛官の軍事規律強化、⑤軍事機密横行、⑥自衛隊のための強制的な土地収用、⑦自衛隊基地訴訟への影響、⑧軍事費の増大、⑨産軍複合体や軍学共同体の形成⁽¹²⁶⁾。渡辺治は加憲によって⑩軍法や軍法会議が可能になると指摘している⁽¹²⁷⁾。

(b) その意義

挙げられていることが全面的に実現するのは、後述のように、加憲された自衛力論に関する政府解釈の変更や 2 項削除改憲の段階であろう。しかし、これに向かう動きは既に始まっており、加憲段階で直ちに強まる可能性がある。この点に注意を払うことは、重要である。そのなかでも、④-⑨は動きだす可能性がある。ただし、その内容のなかで、国民の反発によって 2 項削除改憲の実現に障害になることは行われにくい。

問題の重要性を受け止めたうえで、いくつかの点を補足したい。①加憲によって安保法制の憲法的認知が行われることは、しばしば指摘される。フルセット＝フルセットの集団的自衛権行使容認が言われているが、この問題は政府解釈変更の論理的可能性のところでもう一度ふれたい。②際限のない「戦力」の保持や、そこで

(125) 山内敏弘「『安倍九条改憲』論の批判的検討」法と民主主義 2017 年 8・9 月号 19 頁。その波及効果論では、加憲によって自衛隊が「本格的な『国防軍』」になることが想定されている。この国防軍化について、複数段階改憲構想のなかにおける実現目標として、私は理解している。

(126) 同 19-21 頁。

(127) 渡辺治「安倍政治に代わる選択肢を」前衛 2017 年 10 月号 61 頁。

言われている攻撃的兵器禁止解釈の廃止も、同様である。

③徴兵制・徴用制の合憲化については、徴兵制は基本的に行われない可能性が大きい⁽¹²⁸⁾。しかしながら、徴兵制が憲法 13 条の幸福追求権や 18 条の「意に反する苦役」の禁止の趣旨に反するという政府解釈⁽¹²⁹⁾については、批判、不満が出されてきた。そのため、加憲に伴う自衛隊・軍事の正当化強化にともなって、この解釈が変更されることは考え得る。ただし、これも加憲段階では、2 項削除改憲の実現に障害になるとして、行われない可能性がある。⑥の自衛隊のための強制的な土地収用については、前述のように土地収用法 3 条 31 号の解釈で運用されているが、自衛隊の正当化が展開すれば、3 条に自衛隊独自の規定が置かれる可能性は確かにある。

⑩軍法や軍法会議について見れば、日本では軍事に関する特別法は不完全であり、軍法会議は存在しない。本格的な国防軍にとって軍法と軍法会議は不可欠である。これなしには、本格的な軍事活動はできない。前述の安倍メッセージで自衛隊は「命を張って守ってくれ」と言われており、この論理を進めれば、そのためには軍法や軍法会議が求められよう⁽¹³⁰⁾。2012 年の自民党改憲草案 9 条の 2、5 項でも、「国防軍に審判所を置く」と規定されている⁽¹³¹⁾。その実現は複数段階改憲構想のなかで考えられると思われるが、それに向けた議論は加憲とともに強まる可能性がある。ただし、ここでも 2 項削除改憲の実現に障害になるかどうかの問題になるであろう。

そのほかに、改憲項目として自衛隊加憲とともに緊急事態論が出されており、今のところ衆議院議員任期の延長を内容としている。緊急事態論は事柄の性質上それ以上に拡大し、人権制限や権力の集中などが論じられていく可能性がある。9 条論以上に複数段階改憲論が想定されている可能性が大きい。この緊急事態論はなかに軍事を含むので、自衛隊加憲論と緊急事態論の結合による軍勢力拡大が具体化する可能性にも注意する必要がある。

(128) 大国間の総力戦と自由市場・南北格差のグローバル化の不適合性、軍事技術の高度化、財政上の困難などが理由である。実際にも、欧米の多くの国々は、1990 年代以降徴兵制を廃止、停止、休止しており、実施していない。

(129) 浦田・前掲注(3)『政府の憲法九条解釈・第2版』467-472 頁。

(130) 軍法や軍法会議の整備によって、自衛隊・自衛官はさらに本格的に命を張ることが求められることになる。

(131) どのような軍法会議かについて、多様な論点がある。

b 社会的、文化的問題

以上は直接に軍事活動に関わる問題であるが、その背景には軍事的価値に関わる社会的、文化的問題がある。日本では戦争責任が明確化されないまま、占領体制のなかで憲法に9条の戦争放棄が定められ、安保体制のもとで9条が運用されてきた。複雑な様相を帯びながら、軍事的価値に肯定的でない特殊な社会や文化が形成されてきた。

それは、早くは再軍備とともに、1954年の自衛隊・自衛力論の形成、2014-15年の憲法解釈変更の段階を経て、変容してきた。1954年の自衛力論は限定された個別的自衛権、また2014-15年の憲法解釈変更は限定された個別的自衛権・集団的自衛権・集団安全保障を承認し、軍事による問題解決の可能性を社会や文化に受容させる画期となってきた。自衛隊加憲はそれ以上に決定的な画期になるであろう。軍事による解決を憲法に明記し、軍事による解決を違憲とする解釈を排除するからである。軍事に関わる社会や文化の変容が、最も基底的で重大な問題である。

加憲の効果について要約すると、自衛隊加憲は自衛力論の明記であっても、9条改憲を経験させ、複数段階改憲構想のなかで2項削除改憲論を導く。また自衛隊違憲論を排除し、自衛力論の枠内でも安保体制の変容など解釈の展開の可能性がある。さらに各種の軍事力拡大の動きを本格化させ、軍事的価値に対して制約的な社会や文化を変容させる画期となる。自衛隊加憲の効果は多様で大きい。

4 政府解釈変更の論理的可能性と実際

(1) 政府解釈変更の論理的可能性

自衛隊加憲の内容が自衛力論の憲法化の場合について、今までの自衛力論の解釈枠組によってここまで考察を進めてきた。しかし、自衛隊加憲によって憲法化された自衛力論の解釈が、変更していく論理的可能性も検討しなければならない。実際に2014-15年に自衛力論に関する解釈変更が行われたので、加憲後の自衛力論も解釈変更される可能性も想定する必要がある。

a 自衛力論の枠・「当てはめ」の変更

解釈変更を定式化した2014年の閣議決定は、「基本的な論理は、憲法9条の下では今後とも維持されなければならない」と述べていた。基本的論理の維持論は、基本的論理でない「当てはめ」としての「武力行使の三要件」が変更され得ることを、政府自身が認めていることを意味する。「武力行使の三要件」の変更可能性は、閣議決定で示唆されていたととらえれば、この可能性も従来の解釈枠組に入っていると整理できないことはない。しかし自衛隊加憲論において従来の解釈の維持が言われる場合、常識的には「武力行使の三要件」もその従来の解釈に入っているとであろう。そのように判断して、この問題をここで扱うことにした。ただ、政府が加憲後に「武力行使の三要件」を変更する場合、その可能性は2014年の閣議決定で述べていたと言うことも想定し得る。

武力行使でないとされるものについて、武力行使との一体化の禁止という原則は維持されてきた。この一体化論も「今後とも維持されなければならない」ものとはされていないので、加憲のもとで変更、放棄される可能性を想定し得る。実際にも、2014年5月15日の第2次安保法制懇報告書において一体化論の合憲化・政策化が提言されている⁽¹³²⁾。

b 自衛力論の枠・「基本的な論理」の変更

以上は自衛力論の基本的枠組を前提にしているが、加憲された自衛力論のもとで枠組み・「基本的な論理」が変わる可能性も論理的には想定し得る。閣議決定から、「基本的な論理は、憲法9条の下では今後とも維持されなければならない」という文言をさきほど援用した。この文言は、「基本的な論理」が「今後とも維持されなければならない」ことについて、「憲法9条の下」という条件が付いている。1、2項からなる「憲法9条の下」でなくなれば、「基本的な論理」も「維持されな」可能性を表現しているとも言える。自国防衛論に基づく武力行使の根拠・範囲論は「基本的な論理」とされているが、これも変更される可能性がある。これは、加憲に対して形式的には解釈変更、実質的には解釈改憲を行うことを意味する。

変更の極限的な論理的可能性は、個別的自衛権・集団的自衛権・集団安全保障の全面容認を自衛力の内容にとらえる解釈である。すなわち、条文案で言えば、「我が国を防衛するための必要最小限度の実力」の行使と見ることである。これは、さ

(132) 『安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会』報告書(2014)25-27頁。

きほどの第2次安保法制懇報告書が採った立場であり、次のように述べている。9条2項では、「自衛やいわゆる国際貢献のための実力の保持は禁止されていないと解すべきである。『(自衛のための)措置は、必要最小限度の範囲にとどまるべき』であるというこれまでの政府の解釈に立ったとしても、……『必要最小限度』の中に集团的自衛権の行使も含まれると解すべきである。」⁽¹³³⁾この報告書に対して即日政府は、個別的自衛権・集团的自衛権・集団安全保障の全面容認は自衛戦力論であり⁽¹³⁴⁾、従来の政府の立場である自衛力論から集团的自衛権などの限定容認を帰結した。しかし、自衛戦力と自衛力の区別は「憲法9条の下」で形成されてきた。加憲によって自衛力論が弛緩すれば、極限的には実質的に自衛戦力論を内容とする自衛力論が形成される可能性もあるであろうか。

その場合には、「戦力」不保持・「交戦権」否認の実質的内容はなくなり、「戦力」不保持・「交戦権」否認の文言が残ることになる。これは、2項の空文化、死文化としばしば言われる問題である。それでも、自衛隊は軍隊・「戦力」ではなく、「交戦権」を持たないと言われ続けることになる。たとえ無内容でも、このように言われ続けること自体が一定の制約になる。

(2) 政府解釈変更の実際

a 加憲論議の期間と内容

以上の議論は、法論理的に整理したものであり、政治的な検討も必要である。その場合、時間の要素を考慮に入れるべきであろう。

安倍は、2020年に改定された憲法を施行したいと、時間設定をした。この時間設定は、いくつかの要素を考慮して、政治的に行ったものであろう。そこに絶対的な理由があるはずはないが、この変更は相当の政治問題を引き起こすであろう。そこでこの時間設定から逆算して、今のところ次のような計画が出されている。最速で2018年春に自民党改憲案を提示し、通常国会または秋の臨時国会で国会の発議を行い、秋または翌2019年に国民投票を行うことが検討されている。この日程には、多様な点から相当に無理があることも指摘されている。どちらにしても、かな

(133) 同36頁。

(134) 「政府の『基本的方向性』」(2014年5月15日)(朝日新聞2014年5月16日)は、「いわゆる芦田修正論」=自衛戦力論は採用できないと述べた。

り短期間のうちに改憲を行い、そのなかに自衛隊加憲も含めることが考えられている。そうであれば、国民が論議し国会が審議する期間は、相当に限定される。

この時間設定が大幅に変更され、改憲論議が長期化し別の様相のものになる可能性もあろう。しかし、今のところ上記の日程で考えてみることにする。

議論する期間が長ければ、多様な議論が出てくる可能性がある。しかし、期間が短ければ、實際上議論も限定される。この短期間では、すでに見た加憲の論理的可能性のうち、安倍らは従来の政府解釈によって加憲内容を説明する可能性が大きいと思われる。それ以外のこと、とくに自衛隊の基本的な任務の変更を主張すれば、この短期間で多数派の合意を形成し改憲を実現することは困難であろう。従来の政府解釈に含まれている軍事力拡大の要素やその展開可能性も、強調しないか言わない方針が採られるように思われる。

b 加憲後の論議の可能性

国会審議を中心にして改憲論議のなかで、政権がこのような態度に基づいて答弁や説明を行った場合、かりに改憲が実現したとしても、その答弁や説明に相当拘束されることになろう。ただし、そこに含まれている軍事力拡大の要素の展開が、なされる可能性は考え得る。その例として、安保条約5条の日米共同防衛の解釈、適用の変更などについて前述した。この可能性は、従来の政府解釈のなかに論理的に含まれていると説明できるからである。そのことによって、政治状況を考慮しつつ、当面の軍事力拡大の要求に応えようと模索することが考えられる。

自国防衛論に基づく武力行使の限定や武力行使との一体化の禁止など、従来の解釈の枠・「当てはめ」自体を解釈によって変更することが考えられが、實際上相当の困難をかかえることになるであろう。さらに極限として、「基本的な論理」も変更し、9条1、2項を死文化し、「戦力」不保持・「交戦権」否認を無内容なものにすることは、実際にはさらに困難であろう。2014-15年の解釈変更はそれまでの自衛力論解釈の部分変更と説明されたが、9条1、2項の死文化は加憲解釈の全面変更だからである。相当の解釈論争を生むであろう。事実上の軍事力拡大の可能性として、集団的自衛権の全面容認などの問題を取り上げたが、その本格化はこの段階のことであろう。

政権はそのようなことに取り組むより、2項削除の改憲論に進む可能性も考えられる。

c 2 項削除改憲論の可能性

前述のように、複数段階の改憲構想のなかに自衛隊加憲論が位置づけられている。その構想における実現目標は、9 条 2 項削除である。「戦力」不保持・「交戦権」否認規定が残っている限り、自衛隊違憲論はなくなる。政府が「戦力」不保持・「交戦権」否認を無内容なものに解釈しても、2 項がある限り、その解釈を認めない市民は存続し続ける。2 項と加憲部分のあいだに実質的に矛盾があり、そのことは改憲論者のあいだでも意識されている⁽¹³⁵⁾。そうであれば、改憲論者にとって矛盾を解決するには、2 項削除改憲しかない。自衛隊加憲から 2 項削除改憲へ可能な限り早く移行することが目指されていると思われるが、政治状況のなかで長期化する可能性もある。また、移行の途中で別の明文改憲が考えられるかもしれない。移行が長期化する場合には、加憲の解釈変更が試みられる可能性もあろう。

おわりに

以上をまとめると、加憲論には多様なものがあり、安倍晋三首相・自民党総裁によって出された加憲論は、自衛力論の憲法化を内容とするものになる可能性が大きい。自衛力＝「自衛のための必要最小限度の実力」を忠実に条文化したものを、思考モデルとして考えることにした。実際には、他のものになる可能性がある。

そこで、加憲の内容が自衛力論になると想定した場合、その自衛力論には軍事力拡大的要素がある。1954 年に成立した自衛力論に、9 条の意味を軍事的必要性によって削るなど、その要素が見られる。2014-15 年の憲法解釈変更はそれを利用し、拡大したものである。

そのような自衛力論の加憲は、2 項削除改憲に至る複数段階構想に国民を慣らし、自衛力論に含まれていた軍事力拡大的要素の展開など、多様な効果を発揮すると思われる。

さらに、加憲された自衛力論は、自衛戦力論に至るまで解釈改憲される論理的可能性を持っている。しかし、実際にはそうなるまえに、2 項削除改憲論が出される

(135) 石破も、加憲によって「矛盾を固定化する」ことを恐れると言う(朝日新聞 2017 年 6 月 7 日)。西尾・前掲注(106)も同旨。

可能性も考えられる。

以上の展開を法的に整理すれば、①1954年の自衛力論の成立による解釈改憲、②2014-15年の解釈変更による解釈改憲、③自衛隊加憲による明文改憲、④自衛隊加憲に関する解釈改憲、または⑤2項削除の明文改憲ということになる。

このような検討が、自衛隊加憲論の分析にとって、議論の整理の参考として一定の意味を持てば幸いである。

（追補） 本稿は2017年12月6日に脱稿したが、その後明らかになったことについて、校正の段階で可能な限り本稿に取り入れた。それ以外の重要な問題として、自民党の憲法改正推進本部は2017年12月20日の全体会で9条改憲案について論点整理を行った。そこでは自衛隊加憲案と2項削除案の両論併記がなされたが、党内論議は自衛隊加憲案の方向に進みつつあると報道された（朝日新聞2017年12月21日）。なお、細田博之・同本部長は全体会合直前の19日、水面下で公明党の北側一雄憲法調査会長に「論点とりまとめ」文書を届け、北側の了解を取り付けていた（沖縄タイムス2017年12月25日）。

（明治大学法学部元教授）