

9条2項・3項と安倍首相

喜田 邦彦 陸自66

「緊迫する北朝鮮情勢、安全保障環境が厳しくなる中で、国民のために精励する自衛官に違憲の議論が残るのをなくすことが、私たちの世代の責任だ」

こう訴える安倍首相（党総裁）が、9条1項（戦争放棄）、2項（戦力不保持）を維持し、3項を設けて自衛隊の根拠を規定する案を提言したのは、昨年5月3日の憲法記念日。

今秋の自民党総裁選で3選を果たし、憲法改正に道筋をつけたいとの思いを抱く安倍首相にとって、国民投票の時期をどう進めるか、発議に必要な議員をどう取り込むか、党としての原案をどう絞り込むか、手腕が問われる。

第1のハードル―党内での意見集約

昨年10月23日の朝日新聞は、衆院選挙の結果を「自公大勝 3分の2」「首相 改憲意欲」との見出しを掲げた。

総選挙で予想どおり圧勝した自民党は、早速、9条への自衛隊明記、緊急事態条項、参院の合区解消、教育の無償化の4項目について、党内議論を活発化させた。

だが、9条と自衛隊に関して、年末に纏めた論点整理では、次の両論併記にとどまった。

●9条の1項と2項を維持し、3項を設けて自衛隊を明記する。

●2項を削除し、自衛権を明記して自衛隊の目的、性格を明確にする。

自民党は、改憲条文案を3月末の党大会で纏めるが、そこで中心的役割を担うのが高村副総裁。彼は、昨年の衆院選挙前に引退したが、憲法改正への知見から、党の憲法改正推進本部の特別顧問に就任した。

年始の会見で彼は、「国会の発議には総議員の3分の2以上の賛成が必要なので、公明党との連携が欠かせない」。また「憲法9条のおかげで70年間平和が続いたと主張する護憲勢力を打破し、国民の幅広い賛成を得るには、2項の維持が現実的」と述べ、「2項の削除より、首相の案が現実的」との認識を明らかにした。

しかし自民党議員の中には、「本来は9条2項の削除が筋」「自衛隊を戦力として明確に位置付けるべし」と主張する国防関係者は多い。石破元幹事

長らがその急先鋒だった。

というのも、昨年の自民党憲法改正推進本部では、国際貢献、文民統制、国民の国防義務、交戦権、軍事裁判所の設置等の意見が噴出した。だがそうした意見を全て組み込めば、憲法改正の実現は遠のく。理論的必要性の追求か、改憲実現の可能性かで、意見集約ができなかったというわけだ。

1月30日の衆院予算委員会で安倍首相は、「日本の平和と安全を担っている自衛隊の存在を、しっかりと憲法に明記すべき」と述べ、自衛隊を憲法に明記する考えを改めて強調した。

しかし党内の意見集約には、9月に予定される総裁選への思惑も伺える。対立の構図は、安倍総裁に石破元幹事長、野田総務相が挑み、岸田政調会長は安倍支持に回る、と報じられている。

第2のハードル―3分の2の国会議員の確保

憲法改正の手続きは、国会議員による改憲条文案の国会提出から始まる。それは、衆院の100人以上、参院なら50人以上の賛同で提出できる。だから、自民党単独でも可能である。

それを受け、衆参両院の憲法審査会で審議が始まり、確定した条文案が衆参の本会議に上程される。それぞれの

本会議で総議員の3分の2以上の賛成を得れば、国会が改正を発議して国民投票に向かう。

発議するのは国会・立法府であり、内閣・行政府は関与できない。

1月現在、改憲を掲げているのは、自民、公明、日本維新の会、希望の党の4会派で、衆院の議員数は3分の2を上回っている。

問題は参院で、改憲勢力の国会議員数は164議席。発議に必要な3分の2（162議席）をわずかに上回るだけ。来年夏の参院選挙で、それを割り込む可能性もなしとしない。

だから安倍政権は、年内、遅くとも来年夏の参院選前に発議にこぎつけたい。しかし公明党の山口代表は1月7日のテレビ番組で「数字の上での過半数の賛成を得るのでなく、国民の理解や議論の成熟を待たねばならない」と慎重で、早期の改正に消極的だった。

改憲勢力の希望の党も揺れている。玉木代表は1月12日、都内での労働組合の会合で、「自衛権の議論なくして、実力組織である自衛隊を書き込むことは反対」と明言し、党内に反発と亀裂を招いた。

一方、憲法改正に反対する護憲勢力は、安倍政権や改憲勢力に揺さぶりをかけた。立憲民主党の枝野代表は、11月の衆院本会議で、「安保関連法を前

提として自衛隊を憲法に明記すること
は、立憲主義違反をなし崩しの追認
することに「と糺し、憲法改正へ
の反対姿勢を鮮明にした。

同じく立憲民主党の辻元氏は11月30
日の衆院憲法審査会で、「国民投票で
否決された場合のリスク」を質した。
「もしも自民党の改正案が否決されれ
ば、自衛隊に対する国民感情や社会的
なコンセンサスはどうなるのか？」

「安倍首相の提案した3項追加案が
国民投票で否決されたら、改正案が認
められないという事実にとどまらず、
自衛隊の合憲性が否定されたことにな
らないか？」

「集团的自衛権の限定的な容認を打
ち出した安保関連法案も、否定された
ことにならないか？」

これを受けた政府・与党内には、「改
正案が否決されれば、内閣が倒れるだ
けでなく、我が国の安全保障や存立基
盤を揺るがす一大事」との危惧が広
がった。(読売新聞12月15日)

「国民投票での否決リスク」につい
て安倍首相は、「国民投票で否決され
たら退陣だ。しかし、(負けることを
前提に考える)敗北主義はとらない」
と周辺筋に語ったとされる。

1月30日の衆院予算委員会で安倍首
相は、それまでどおり自衛隊の根拠規
定を追加すること、2項を残すこと

の意義について、こう答弁した。

「2項を変えらるることになれば、全面的
な集团的自衛権の行使を認めることも
可能になるが、2項を残す私の提案で
は、今までの政府の解釈と同じだ。平
和安全法制の新3要件から、全面的な
行使を認めることにはならない」
首相の考えはおぼれていない。

第3のハードル―世論調査・動向がつか
めない

読売新聞は1月12〜14日、「9条2
項の存続と、3項への自衛隊明記」に
ついて、世論調査を実施した。結果は、
「9条2項は削除し、自衛隊の根拠規
定を追加する」案が34%。

「9条2項を維持し、自衛隊の根拠
規定を追加する」案が32%。

「自衛隊の存在を明記する必要はな
い」が22%だった。

また、国会が憲法改正について、「議
論を進めるべき」が62% (昨年11月の
調査も62%)。「その必要がない」が
30% (同28%)を上回っていた。

一方、日経新聞の調査(1月26〜28
日)では、「9条2項を維持し、3項
に自衛隊を明記すべき」が47%で最多。
「9条2項を削除し、3項に自衛隊を
明記すべき」が15%。

「自衛隊を憲法に明記する必要はない」
が24%だった。

日経の調査結果について、自民党憲
法改正推進本部の安岡特別顧問は、
「2項の『戦力不保持』を削ることに
抵抗感が強い人が多いのだろう。2項
を維持して自衛隊を明記する案が現実
的な落としどころだ」と語った。

「自衛隊明記」をめぐる各社の世論
調査から、国民の動向はつかみ取れな
い。原因は、調査の仕方、質問の仕方、
他の問題との絡み方にあるようだ。こ
れについて専門家は、「有権者はまだ
憲法改正について現実感が見られな
い」と分析した。

日本の社会は、個人化が進んでいる。
ネットやスマホの普及は、人々をバラ
バラにし、私的な空間に誘い込み、国
家や共同への関心を衰弱させている。
「安倍内閣に優先して取り組んでほし
い課題」を問うた世論調査(複数回答
でも、「憲法改正」は27%にとどまり、
「景気や雇用」の88%が最も多かった。

そこから言えることは、国民投票が
「時の政府に対する信任投票」になり
やすいという点だ。

2016年の英国は、国民投票で
「EU残留か、離脱か」が問われ、離
脱派が僅差で勝った。その結果、国民
投票を提唱したキャメロン首相がまさ
かの退陣に追い込まれた。「国民投票
は、理論面の議論だけでなく、感情面
での議論にも勝たねばならない」。こ
れが、キャメロン氏の衆院憲法調査会
へのアドバイスだった。

公明党幹部が憲法改正に躊躇するの
は、一昨年の安保関連法案を巡って野
党が展開した反対活動の激しさや、国
民感情の記憶があるからだ。国会が憲
法改正を発議してから、国民投票まで
60〜180日もある。この長期間に、
当時のような反対活動が展開されれ
ば、国民投票の行方は予断を許さな
いと踏んでいる。

憲法への自衛隊明記に関する
世論調査は結果がばらけた

日経(1月26〜28日)	
9条2項を維持し、自衛隊を明記すべきだ	47%
9条2項を削除し、自衛隊を明記すべきだ	15%
そもそも憲法に自衛隊を明記する必要はない	24%
いえない・わからない	13%
NHK(1月6〜8日)	
9条2項を維持して、自衛隊の存在を追記する	16%
9条2項を削除して、自衛隊の目的などを明確にする	30%
憲法9条を変えする必要はない	38%
読売(1月12〜14日)	
9条2項を維持し、自衛隊の根拠規定を追加する	32%
9条2項は削除し、自衛隊の目的や性格を明確にする	34%
自衛隊の存在を憲法に明記する必要はない	22%
答えない	13%
毎日(1月20〜21日)	
憲法9条の1項と2項はそのままだとして自衛隊を明記する	31%
憲法9条の2項を削除して自衛隊を戦力と位置付ける	12%
自衛隊を憲法に明記する必要はない	21%
わからない	27%

(出所 日経新聞)

第4のハードル―改憲条文書の作成に新たな課題

自民党憲法改正推進本部（細田本部長）は、2月上旬に改憲条文書の作成に入った。3月25日の党大会までに、安倍首相が提唱した9条2項を維持する案での意見集約と伝えられる。

党内議員から募集した条文書も、9条2項の維持案と、2項削除案に大別された。その点では従来通りだが、焦点は、1月の予算委員会での論戦を踏まえ、武力行使・集团的自衛権の範囲と歯止めに移った。

安倍首相の考えは、「限定的な集团的自衛権の行使」は変えず、自衛隊の根拠規定だけを加え、「自衛隊の合意論争に終止符を打つ」ことのようにだ。

予算委員会で野党から自衛隊の行動範囲拡大につながる可能性を問われた首相は「集团的自衛権の行使はフルスベックでなく、限定的」と答えた。そして、「憲法審査会で議論していただきたい」と述べ、野党に議論を呼びかけた。

しかし3項に自衛隊を書き込めば、2項の「陸海空軍の戦力」との違い、自衛権行使の範囲・歯止めが新たな争点になる。それが「今までの政府解釈と変わるのか、変わらないか」、「それを憲法条文に書き込むか、政府解釈で押し通すか」について、与野党内で論

争が高まると見ている。

更にもう一つ、新たな問題が法律の専門家から出された。「憲法9条の3項に『自衛隊』の名称を書き込むことは、法的に困難」との意見である。（日経新聞2月7日）

要約すれば、「自衛隊を憲法に明記すれば、自衛隊は衆・参議院、最高裁、会計検査院等と並ぶ憲法上の組織として位置づけられる。そうなれば、法律で設置された防衛省は、自衛隊の下位機関となり、文民統制の観点から望ましくない。『自衛隊』を憲法に書くなら、その固有の任務や国家機関との関係も併記する必要がある」との指摘である。

これを踏まえ、自民党員から出た主な案文は、次のとおり（読売新聞・2月20日）。

まず、9条2項を維持する案

① 3項を追加し「前項の規定は、自衛隊のための必要最小限度の実力を保持することを妨げない」と明記する案。

② 3項の追加、又は2項に「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ための組織を置く」と明記する案。

③ 3項を追加し「我が国の平和と安全、国民の生命、財産を守るため、必要な自衛の措置をとる・内閣総理大臣を最高指揮官とする自衛隊を保持する」と明記する案。

次に、9条2項を削除する案

① 2項を「我が国の独立と平和及び国民の安全と自由並びに国際社会の平和と安全を確保するため、陸海空自衛隊を保持する」と改正する案。

② 2項を「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自衛隊を保持する」と改正する案。

自民党の党大会を控えた2月28日、9条2項の削除を主張してきた石破氏

憲法9条改正の「2項維持案」と「削除案」の主な狙いと課題

	維持案	削除案
狙い	2項を残し、自衛隊の根拠規定の明記にとどめる	2項の現行規定を削除し、自衛隊の目的や役割を明記する
課題	武力行使に対する自衛隊の目的を明確化する	自衛隊が戦力であること、自国の独立を守る意思を憲法で認め、示す
	根拠規定の表現による影響がある	憲法上の集团的自衛権の全面的な行使が可能になるなど、この行使が止むことが弱くなる
	「自衛隊は戦力に当たらない」という分かりにくい憲法解釈が残る	法律で武力行使を制約しても、法改正で変更できる
	現行解釈が変わらなければ、改憲の意味がないとの批判がある	2項削除には公明党などの賛同が得られず、国会発議が難しい

（出所 読売新聞）

が、「2項維持」に転じた。「自衛隊が戦力でない」というのは無理がある。持論は封印しないが、党大会で維持が決まればそれに従う」と発言した。

自民党は3項の条文作りに入るが、主な争点は、①自衛隊の名称を書き込むか、②目的に必要な最小限度等の条件を付すか、③文民統制として最高指揮権者を盛り込むかのようだ。

国の大本をなす憲法の改正は、体制転換・新秩序を問うものである。『マキアヴェッリ語録』（塩野七生）に次の箴言がある。「新しい秩序を打ち立てることくらい難しい事業はない。中略）なぜなら実行者は、現体制下で甘い汁を吸っていた人々（筆者注・護憲派）を敵に回すだけでなく、新体制で得する人々（筆者注・改憲派）からも、生ぬるい支持しか期待できないからだ。この生ぬるさの第1は、現体制を謳歌している人々に対する恐怖感であり、第2は、異例の新しきことへの不信感によるものだ」

安倍総理が名宰相として記憶されるには、前人未到のハードルを超える必要がある。国民的合意の有無が焦点になることは間違いない。北朝鮮による目覚まし時計―核・ミサイル実験等―が鳴らなければ、国民も国会議員も目を覚まさないだろうか。（3月3日記）