

ポスト都構想と集団的自衛権を考える

大阪府・市と、国会で議論されている時の話題を検証する

(1) ポスト都構想をめぐる諸課題

大阪都構想の顛末

大阪のみならず全国的に注目を集めた大阪都構想をめぐる住民投票は、僅差ながら反対派が制して大阪市の存続が決まった。住民投票を顧みれば都構想推進派は維新の会というより橋下徹が孤軍奮闘する形で選挙活動を進めていた。誰よりも橋下が前に出ることが効果的であったからであるが不思議なほど維新の会の議員は各党討論会やマスコミには顔を見せなかった。確かに橋下の発信力は類稀なもので、誰が出るより彼が前面に出て議論を展開するのが一番効果的であるのは事実である。結果的には、維新対すべての政党の戦いであった。その結果が僅差であるのは何を意味するのか。この機会に歴史に残る出来事である都構想の選挙結果を記録に留めるとともに若干の分析を試みることにした。

都構想をめぐる住民投票 (投票率 66.83%)

都構想賛成 694,844 49,6%

都構想反対 705,585 50,4% (10,741票差)

橋下は稀代のコミュニケーターでありその意味でも歴史に残る政治家だが、そのメッセージはワンパターンであり、朝令暮改式の発言は後を絶たず発言に一貫性が無かったのも事実である。

大接戦の投票結果を出口調査を通じて見てみると70代以上の有権者の反対が目立つ。男女を問わず6割以上が都構想に反対であった。特に女性の反対が目立つ。

世代によっては、男性よりも10~15ポイント程度反対が多かった。そして地域によって賛否の傾向が大きく異なっているのが目立った。大阪市内でも南北で多少気質が異なってくる傾向があるようだ。

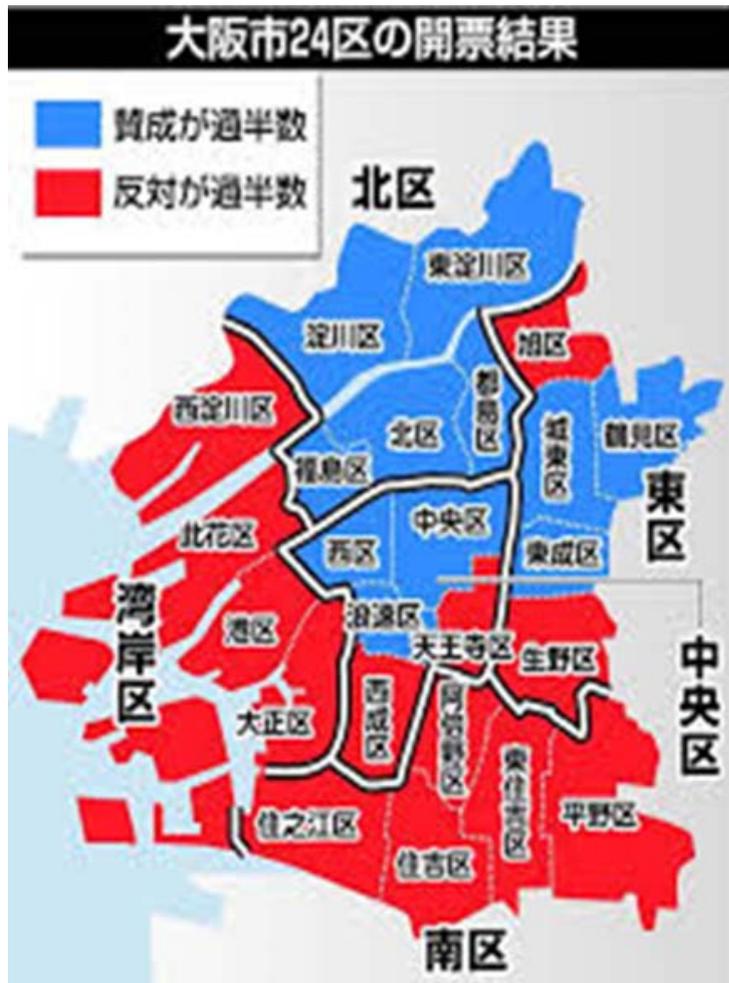
以上のような傾向はシルバー・デモクラシーの難しさを感じさせ、女性は男性以上に地域に密着していることを感じさせる結果であり、同時に女性は、住所などを含め居住環境がかわることを、男性以上に嫌う傾向が強いと思われる結果であった。

都構想の反対意見の中心には、役所等に対して既得権をもつ層の他、新自由主義的思想や橋下のトップダウンのスタイルに嫌悪感を覚える左派・リベラル勢力が存在していたと分析する見方がある。前者は主に自民党支持層に、後者は組合支持層や共産党支持層に仕分けされるようだ。また一方では、今までタブー視され聖域視されてい

た領域にズバズバと切り込む橋下改革の潔さと改革姿勢に、強力な支持と期待感があり、閉塞感の打破を期待する層が多く存在していた。これらはいずれも橋下の個人的なキャラクターから帰納される魅力であった。それに引き替え維新の会の議員は、大阪府議会の議員定数の大幅削減のみを声高に叫び「身を切る改革、実のある改革」というキャッチフレーズを繰り返すだけで、これ以外に体系だった政策展開がなかったことは寂しい限りであった。

選挙結果が示す地域差は何によるのか

下図が示す通り、都構想に関する賛否は地域によってかなり明確な差がある。



区	賛成	反対
北区	36,019	25,001
都島区	30,135	28,871
福寿区	21,586	17,267
淀川区	48,566	38,903
東淀川区	43,388	41,340
中央区	24,336	20,657
西区	28,094	19,160
天王寺区	18,327	20,815
浪速区	13,563	12,189
西成区	25,298	28,813
東成区	20,689	20,667
生野区	25,398	29,190
旭区	23,145	28,048
城東区	46,728	46,784
鶴見区	29,859	29,752
此花区	17,597	18,872
港区	21,410	23,351
大正区	16,646	21,211
西淀川区	23,671	28,337
住之江区	33,184	36,880
阿倍野区	30,434	32,446
住吉区	38,623	46,950
東住吉区	34,079	37,322
平野区	46,072	56,956
大阪市計	694,844	706,585

その理由として所得層の偏在を指摘する向きがあるが、法人税収はともかく、個人の所得の差はそれほど大きくないのではないかとみられる。住民投票の差は、それぞれの地域の議員の熱心な啓発活動の結果が出ているとみるべきである。

今回の投票結果を受けて橋下はその日のうちに記者会見をして、潔く敗北を認め、政界からの引退を表明した。彼の今までの言動からして直ちに信じがたいものを感じるが、同じ日に維新の党の江田憲司代表も辞任を表明した。彼の辞任表明を聞いたときに、彼が都構想に関してどんな役割を担い、どんな機能を果たしてきたのか全く

分からないので「何を言っているのだ」と奇異に感じた。都構想の問題に限らず江田憲司の存在は、大阪における維新の会とリンクしていると思えないからだ。

そもそも維新の会の政党の実態についても分かりにくいところが多い。大阪維新の会は依然として地域政党であり、維新の党とは別組織である。しかし指揮命令系統については連携しているようであり、別組織のようでもあると言う分かり難さがある。

政党助成金の使われ方についても、その他の政治団体である「大阪維新の会」にかなりの金額が移されているようだ。ともあれ都構想の決着はついた。

住民投票が行われる4日前に、5月度の二水会定例講演会を開催した。その時に次のような注釈をつけ、住民投票の結果を予測した。

~~~~~

「この講演は5月13日に行うが、4日後の17日には住民投票の結果が判明する。わざわざ中途半端な形で予測するのは馬鹿げた冒険である。しかし、結果が出てからあれこれ言うより、嘲笑されることになっても、この時点で検証の結果として見解を示しておきたい。

住民投票の結果は、どう考えても都構想反対派の方が多様な気がしてならない。本末転倒の議論かと思わぬでもないが、住民投票に勝利して、ますます橋下が勢いづくことは、地方自治体における二元代表制と代議制民主主義の円滑な推進のために良くないと思うのである。

この辺で少し冷却期間を置くことが大阪のために一番良いのではないだろうか」

~~~~~

予測は的中し都構想は否決され、大阪市は政令指定都市として今まで通り存続することになった。これからは都構想に賛成者した半数近い市民の意向を踏まえた都市政策を模索する必要がある。ポスト都構想の核心をなす部分はこの点である。

都構想論議の最中にもあった野党の対案

都構想論議の中で常に金科玉条のごとく論じられた論点に「二重行政の解消」があった。この点に関して自民党は「大阪戦略調整会議（略称大阪会議）」を設置し大阪府が大阪市と堺市の両政令指定都市を同じテーブルにつけ連絡調整することで解決しようとする案を示していた。簡単に言えば「府・市協議会」を活用して話し合いによる解決を提案していた。ところが橋下をはじめ維新の会は、今まで何十年もの間、府と市は「不幸せ」などと揶揄されており、極めて円滑さを欠く状態であったことからこの案は実効性が無いとして相手にされなかった。橋下は都構想を提案しているのだからその対案に対して理解を示すどころか、この「大阪会議」は法的にも「むちゃくちゃで違法な案」と発言し、仮に市議会で設置条例案が可決された場合には審議のやり直しを求める再議権を行使する意向を明らかにしていた。

対案とされていた大阪戦略調整会議とは以下のような構想である。

大阪戦略調整会議

大阪戦略調整会議は大阪府と大阪・堺の両政令指定市の各首長と各議会の議員 9 人の計 30 人で構成し行政課題を議論するものである。協議事項を決定する際には 1 人 1 票の多数決で採決するとしており、提案者側は「600 億～680 億円の移行コストも必要なく二重行政を解消できる」と強調していた。

橋下はこの会議について、例えば堺市に大きく影響がでるケースで、堺市側が反対しても、府や大阪市側の賛成で物事が決定する懸念があると指摘、首長よりも議会側の票数が多いことから首長の予算編成権が侵害される恐れもあるとし地方自治法上も問題があると批判していた。これに対し提案者は「二重行政を解消し、施策の方向性を決めるのが会議の目的。予算編成権にまで踏み込むことは考えていない」と説明。採決については「協調を前提とし、できるだけ全会一致に近い形での運用を目指す」と述べていた。ところが、この「大阪会議」は提案されたが継続審議のまま都構想論議に埋没していたのである。

この大阪会議の創設は平成 26 年 5 月に制定された「指定都市都道府県調整会議の設置に関する事項」に則り制定しようとするものであり、あながち橋下が言うような「むちゃくちゃで違法性」がある案ではない。

地方自治法に基づきで設置される「調整会議」は、必要に応じて議会の代表者を構成員として加えることができるとされており、「大阪会議」のように固定化された構成員ではない。執行機関と議会が共に参画することが実効性を高めるうえで必要な時は、必要な者を加えるなど適切に運用すべきとされている。「大阪会議」はその構成に若干問題があり運用によっては橋下が言う問題点を含んでいるのは事実である。

自民党の当初案では大阪会議の決定事項を各首長から議会へ議案提出を義務付けていたが、首長の予算編成権を侵害しかねないとの指摘を受け、義務付けを「努力規定」に修正し共産党を除く各派から賛同を得て成立させた

大阪会議の前提となった「指定都市都道府県調整会議」とは次の通りである。

指定都市都道府県調整会議

指定都市及び当該指定都市を包括する都道府県は、指定都市及び包括都道府県の事務の処理について必要な協議を行うため、指定都市都道府県調整会議を設けるものとされた。なお、現在、指定都市と包括都道府県の間で会議が設置されている場合は、当該会議が、改正法により設けるものとされた「調整会議」と同様の性質を持つものであれば、当該会議を指定都市都道府県調整会議として位置付けることも可能とされている。

大阪市会と府議会では6月10日と11日にそれぞれ設置を決め、堺市は6月24日に設置を決めた。しかし、一方では二重行政の解消に向けて大阪府と大阪市が設置を目指していた共同の部署「府市連携局」については10日の市議会で関係議案が否決され大阪府は設置を断念した。大阪府議団の花谷幹事長は8月中に調整会議を開いて運営要綱を決めたいとしているが、松井知事は「会議の資料を整えたり、案内状を出したりする事務局がない中でどうやってものごとを進めるのか見えず、アリバイづくりみたいなものだ。μ センチ前進と言えそうだろうが、一步にも満たない」と酷評していた。

大阪府と大阪、堺両政令市の間で大阪会議が設置されるのを受けて、府は「政令市連携室」を7月1日付で新設することを決めた。規則の制定や会議運営に関する政策調整などを担当する予定で職員は十数人の規模になる見通しである。

竹山堺市長は「この会議の設置は一定の意味がある」とした上で、しかし、どの程度、会議の議決に堺市が縛られるのか、知事選挙や大阪市長選挙を控える中でこの会議が本当に機能するのかどうか、課題は多く今後の議論を見守りたい」と述べ、参加はするが、少し距離を置く発言をしているのは気になるところである。

同じ時期に法改正で設置が可能となった制度に総合区がある。

総合区制度とは

平成26年に地方自治法改正で新設された制度で、政令指定都市の行政区の権限強化を図るための組織。区に予算提案権を持たせ、区長を議会の承認が必要な特別職にすることが可能となる。平成28年4月から設置できる制度である。

橋下は「大阪都構想」が住民投票で廃案となったことを受け、住民投票の翌日の18日に行政区の権限を強化する「総合区」制度の導入について、市議会各派と意見交換しながら本格的に検討する方針を決め市幹部に指示した。総合区制度は、市議会の自民、公明が提案していた。共産も前向きに応じる構えで、都構想に代わる改革案としての議論が動き出しそうだ。

総合区制度は橋下が主張していた特別区と若干似通ったところもあるが似て非なるものである。区長は公選ではないが議会の承認を経た特別職であり、予算編成に関して市に対し提案権を持たせる制度である。すでに橋下は総合区として大阪市を5区に再編する案を示している。この数字は都構想で示された特別区と同じ数字である。

総合区がこれからどんな経緯をたどるのかは未知数だが、橋下が言うような市全体を5区に集約するような形にはならないだろう。精々1～2区程度ではないか。

ポスト橋下はどうなる

都構想の決着以降、維新の橋下の動きは依然として読めない部分が多い。松野頼久が率いる維新の党の安保法制に関しても当初はかなり異を唱えていた。安倍総理と会談する前に松野と会い、自由に発言したいので最高顧問を辞したい旨を申し入れた際に松野は、発言は自由にしてもらってよいとの言質を与え憲法改正などに関してかなり自由な発言をしていたようだ。これら一連の動きから感じることは相も変わらず橋下の変わり身の早さである。彼は11月の任期満了までは精一杯やると宣言しているが、この期間だけでは具体的な成果は期待できないだろう。橋下はもともと府市が話し合いで二重行政を解消するのは無理と思っており、大阪会議に関しては「30人で役員会を開く企業はない。大阪会議は浮世離れしている」と酷評していながら急転直下、丸呑みで賛成を決めた。その結果「妨害はしないが、うまく行くわけがない」とこき下ろすなど、バラバラな対応をしているのは何を意味するのだろうか。

読売は大阪会議を「生煮え」と評しており、橋下は港湾や大学の統合などを議題としたいようだが自民は、大学は無駄な二重行政ではないとしており、何をテーブルに載せるのか議論がかみ合わない可能性がある。会議を円滑に機能させるにはかなりの紆余曲折は避けられそうにないようだ。

問題はポスト都構想の具体策というより、ポスト橋下、すなわち次期大阪市長の人事である。今日に至る橋下改革の評価には賛否があるが、全く報道されない大きな功績の一つに議員活動を活性化させたことがある。理事者だけでなく議会を含めて、従来の大阪市の実態を顧みれば、過去の大阪市と現在の大阪市では歴然たる違いがあることが分かる。

歴代市長の中で第16代磯村隆文までの大阪市と市会の関係は、正常とは言えず癒着に近い状態であった。それまでの市長選を取り仕切る勢力は、交通局を中心とした市労組と運動団体と某宗教団体であり、理事者は市議を懐柔することに懸命な状態であった。歴代市長は助役出身で、歴代の支持基盤を引き継ぐ形であった。その中で唯一の例外は関淳一の2期目だけである。関も助役出身で初戦は同じ選挙基盤から選出されたが、労組の推薦では役所の改革はできないと考え、任期半ばで辞任し労組の支援を断ち切り出直し選挙をして信任を得た。しかし、任期途中の出直し選挙は勝利したが、次の市長選挙で初めての民間出身の平松邦夫に敗れた。平松の支持母体は民主・国民新・社民支持であったが水面下で市労組・部落解放同盟が支援し自民は分裂選挙であった。不適切な労使関係を是正し出直そうとした関は選挙を勝ち抜くことはできなかったのである。組合に牛耳られている市長と、理事者と蜜月であった議員は理事者と変わらない感覚であった。そんなぬるま湯の中にいた議員が橋下の登場で従来とは全く違う対応をせざるを得なくなり「目覚めた」のである。この指摘に大阪市議は強く反発するだろうが、程度の差はあれ、紛れもない事実である。

大阪府議会も左藤義詮知事の頃までは大阪市と同様で、議会は古参議員が牛耳り、理事者とは癒着に近い関係であった。昭和46年に黒田革新知事の登場で、理事者とは一線を画さざるを得なくなり「目覚めた」のである。従来とは違う議員を取り巻く

環境の変化が「議員らしさ」を取り戻させたのである。府と市の議員の感覚に若干の温度差があるのは、府会は昭和 46 年（1971）に黒田革新府政を経験しており、大阪市より野党経験が早く、長かったことと、その後ノック府政を経験したことなど時期と経験の中身によるものだろう。現在の大阪市会は 3 年半前に理事者の地殻変動を経験したに過ぎない。

こんな状態であった頃と比較すれば、現在の市会議員は見違えるようで、主体性をもって活動する素晴らしい議員が多いことは心強い限りである。個人的な思いながら、その中で都構想反対運動を仕切っていた市会議員団幹事長の評価が一段と高いのも素晴らしいことで、一味違う議員であり市長候補として浮上する可能性もあるだろう。

知事は引退を表明していないが、任期は市長と一緒に 11 月 22 日に同時選挙を施行することが決まった。この選挙が大阪の明日を占う重要な意味を持つ選挙になることは言を俟たない。橋下の登場によって二元代表制が歪められ、代議制民主主義を無視するような変則的かつテクニカルな議会運営が目立ったことは何としても元に戻す必要がある。何よりも徹底的な議論を積み重ねる努力が必要である。

自治体のあるべき姿を求めて総合区を設置するにせよ、大阪会議を開催するにせよ、拙速を戒めつつ徹底的な議論の積み上げを期待したいものである。

~~~~~

## ＝ 集団的自衛権をめぐる国会での議論の検証 ＝

~~~~~

安全保障関連法案の審議は会期末が迫り、予定された質疑時間が消化されず結論に至らないので 6 月 22 日に大幅会期延長が決まった。法案の衆院通過の 60 日後に衆院の 3 分の 2 以上の賛成で再可決できる「60 日ルール」の適用も視野に入れて、95 日間の会期延長を可決した。過去最大の会期延長をしても議決しようとしている安全保障関連法案について検証することにした。

集団的自衛権に関する日本政府の見解

これまでの集団的自衛権に関する政府の公式見解は、自衛権は保有しているが憲法の制約があるため行使できないとするものであった。すなわち、内閣法制局は憲法第 9 条は狭義の自己防衛以外の武力行使と交戦権を禁じているというものであった。

日本周辺の安全保障環境は急激に変化し厳しさを加えており、北朝鮮は核開発や弾道ミサイル発射実験を行い、米本土まで射程におさめる技術を持つに至った。国連は集団安全保障の仕組みをもっているが、常任理事国の利害の対立のために機能していない。そこで問題となるのが二国間軍事同盟としての日米安保の役割である。ところが日米安保でアメリカは日本防衛の義務を負い、日本もアメリカ防衛の行動をとるこ

とになっているが、その行動は日本国内の米軍基地が攻撃を受けた場合に限られている。アメリカの艦船が公海で攻撃を受けた場合でも、その攻撃が日本に向けられたものでない限り反撃し救援することはできない。その反面その場にいた日本の艦船が攻撃を受けた場合は、アメリカ軍はこの攻撃を排除し救援活動をしなければならないのである。このような片務契約（同盟）はどうか考えても不自然であり早急に双務性のあるものにしなければ信頼関係が揺らぐのは当然である。これが集団的自衛権行使の可否がもたらす問題である。

閣議決定の法的拘束力

政府は集団的自衛権について、昨年7月1日の閣議で、下記に示す「新3要件」を満たす場合に限り集団的自衛権の行使が憲法上容認されると定めた。

今国会の安全保障関連法案は閣議決定を受けての審議であるが、国会の議決がない限り法的拘束力をもつものではない。閣議決定の最も基本的な意義は、当該内閣における施政方針の決定である。その方針を国会に諮り立法化して初めて拘束力が生じるのである。「日本国は集団的自衛権を有するが、その行使は認められない」との見解は、任意の解釈としては認められても、何らの法的信任を得ていないので、同じく法的信任のない安倍総理の見解などにより覆されることも当然認められるのである。

従来の「自衛権発動の3要件」と閣議決定された「新3要件」

	従来の自衛権発動の3要件	自衛措置として武力行使の「新3要件」
1	我が国に対する急迫不正の侵害があること。即ち我が国に対する武力攻撃が発生したこと	我が国に対する武力攻撃が発生したこと、又は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こと
2	この場合にこれを排除するために他の適当な手段がないこと	これを排除し、わ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こと
3	必要最小限の実力行使にとどまるべきこと	必要最小限の実力行使にとどまるべきこと

集団的自衛権をめぐる政府見解の論理構造

	従 来	7・1閣議決定
我が国が武力攻撃された場合	個別的自衛権の行使 武力行使が憲法上認められる	個別的自衛権の行使 武力行使が憲法上認められる
我が国と密接な関係にある他国が武力攻撃されたが我が国は武力攻撃されていない場合	集団的自衛権の行使-武力行使は憲法上認められない	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れば武力行使は憲法上認められる (国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合があるが、あくまでもわが国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置として

(出典) 山本健太郎 (国会図書館調査立法考査局)

憲法審査会で参考人が、すべて違憲と発言

法案審議中の6月4日に憲法学者3氏を参考人として招き、立憲主義などをテーマに意見聴取と質疑を行った。この場合は憲法審査会であり法案審議とは直接関係はないが、民主党の中川正春から集団的自衛権の行使容認について見解を問われた。

招かれた憲法学者は、長谷部恭男 (早稲田大教授・自民、公明、次世代推薦)、小林節 (慶応大名誉教授・民主推薦)、笹田栄司 (早稲田大教授・維新推薦) の3人だが、全員が「憲法違反だ」と発言したのである。

長谷部は、安倍政権が進める安全保障法制整備について「憲法違反だ。従来の政府見解の基本的な論理の枠内では説明がつかないし法的安定性を大きく揺るがすものだ」と批判。小林節も「憲法9条2項で軍隊と交戦権が与えられていない。仲間の国を助けるために海外に戦争に行くことは憲法9条違反だ」とし9条改正を訴えた。

笹田栄司は、「従来の内閣法制局と自民党政権がつくった安保法制までが限界だ。今の定義では(憲法を)踏み越えた」と述べた。

与党が推薦した学者までが野党が推薦する学者と共に集団的自衛権の行使容認は憲法違反であると発言したから野党が攻勢を強めることになったのである。

集団的自衛権をめぐるのは、憲法研究者のグループ171人が3日、違憲だとして廃案を求める声明を発表しており、安倍政権の憲法解釈に対し専門家から異議が強まっている。勿論、安全保障関連法案を合憲であると判断する学者も多い。

安全保障法案肯定派の意見

順不同ながら西修 (駒沢大名誉教授) は、何よりも集団安全保障制度が国連の常任理事国の運営の実態からして、まったく機能していない点を指摘し、それを埋めるのが集団的自衛権だと捉えている。また現在の政府統一解釈は、当時は「非武装と反安保」を唱える社会党が一定の勢力を保ち、同党の執拗な攻撃に対して政府は防戦を余儀なくされた。従って論理的な帰着というより政治的な解決という色彩が色濃く反映された結果であるとし、西修の結論は「憲法9条は自衛権の行使を否定していないので集団的自衛権の行使は憲法解釈上の問題ではなく、政策判断上の問題である」というものである。

八木秀治 (麗澤大教授) は「憲法の規定と実際の安全保障体制との間に齟齬・矛盾があることは誰にでもわかる。しかし憲法を盾にとって安保法制関連法案の非をあげつらっている余裕が今の我が国にはない。憲法との矛盾は誰にでも指摘できる。しかし、わが国は生き残らねばならない。「憲法残って国滅ぶ」では困るのだ。矛盾を矛盾と知りながら知恵を出すのが常識ある憲法学者ではないのか。世の嘲笑の対象になることは避けねばならない」

安保法制懇のメンバーである細谷雄一（慶大教授）は、安全保障環境が急激に変化している点を指摘し従来とは違う対応の必要性を説いている。国際テロ組織「アル・カイダ」のように国家主体ではない脅威も台頭している。サイバー攻撃による原発などの電源喪失も国民の生命と安全を脅かす。サイバー空間や宇宙の軍事利用に対抗するためには地理的な概念は意味を持たない。従来の日本の安全法制では国民の安全を守れない。「安保法制懇」のメンバーとして時代にそぐわない不適切な憲法解釈の大幅な変更を求めたが政府は法的安定性の観点から内閣法制局の意向を尊重し従来の憲法の枠組みを壊さない法案をつくったのが現法案である。憲法学界では、少し前まで自衛隊違憲論が通説で、自衛隊がなければ戦争がおきないと言う平和主義を唱えていた。それは他国の善意に自国の運命を任せることだ。1%でも善意に頼れない国があれば私たちの安全は破壊される。相手国の善意にのみに依存することは政治の責任放棄である」これが憲法解釈に安全保障環境の変化を加味した見解である。

立憲主義との整合性

これら双方の見解を検証して感じることは、行きつくところは憲法解釈（法的判断）と政治的判断の許容範囲をめぐる議論に尽きる。日本国憲法を何回読み返してみても「武力行使は国際紛争を解決する手段として永久に放棄する。前項の目的を達するための陸海空その他の戦力は保持しない。国の交戦権はこれを認めない」となっており、自衛権が自然権であるとしても自衛のための武力行使が可能であるとは読めない。

それなのに朝鮮戦争などを契機として国際情勢の急激な変化に対応すると称して、警察予備隊、保安隊、自衛隊などを創設し、そのたびに自衛のためなら良いときわめて都合のよい解釈変更をしてきたのである。当初、政界も学会も足並みをそろえるが如く平和憲法堅持で自衛隊は違憲であると主張していたが段々と自衛隊の存在は違憲ではないと容認されるようになってきた。この判断をしてきたのは政策的判断であり、それを追認してきたのが憲法学者らの憲法解釈ではないか。

政府は自らの憲法解釈を変更するのだから、その必要性を説明しなければならない。

安倍総理は国際関係の変化によって安全保障環境が大きく変わっているので集団的自衛権を行使する必要性を説いている。しかし、この説明に対し元内閣法制局長官の坂田雅裕は「今までダメと言ってきたものを容認することは憲法が統治権力を縛ると言う立憲主義に照らしていいのか」と指摘している。「内閣が憲法を恣意的に変えることが許されるなら憲法は憲法でなくなる」と指摘し、「9条が誤っているのなら憲法改正を正面から問うという王道を歩むべきで、限定容認論はずるい」と指摘している。論理としてはその通りだと思うが、しかし、この論理も現実的でなく、憲法改正の法的ハードルが高すぎることを考え合わせるなら「ないものねだり」であり、八木秀治が指摘するように国際情勢の急変に対応する政治の役割からして、論理的な帰結だけでなく、政治的な解決の重要性も考慮すべきである。

日本の憲法学界の現況と改憲

憲法をめぐる学会には大きな組織が二つある。「憲法理論研究会（憲理研）」と「全国憲法研究会（全国憲）」がある。全国憲は約500人の会員を擁し、規約で「平和・民主・人権を基本原理とする日本国憲法を護る立場に立って学問的研究を行う」と明記し護憲の思想を明確にしている。今回の参考人の一人である長谷部恭男はかつて事務局長を務めていた。しかし、長谷部は「自衛隊の存在が憲法9条に反しているという主張は間違いだ。常備の実力組織を持つのは当然。今では自衛隊違憲論者は少数」だとし、自衛隊を肯定し、自衛隊は戦力に至らない実力として合憲と説いている。それなのに安全保障関連法案は憲法違反だと言うのは理解できない。

戦後まもなくの頃、美濃部達吉は「戦力がまったく失われたのであるから交戦の権利も認められない。外国から進撃を受けてもこれと戦争を交える権利は全く存在しない」とし自衛権を否定していた。芦部信喜は「自衛隊は戦力と言わざるを得ない。自衛権はあるといっても自衛隊は憲法が禁じる戦力に当たる」としていた。このように歴史的には1954年の自衛隊創設時はほとんどの憲法学者は「憲法違反」だと主張していた。

弁護士出身の高村正彦副総裁は、最高裁の「砂川事件判決」を引用し「最高裁は憲法9条にもかかわらず必要な自衛の措置は取り得ると判断している。国民を守るために必要な措置は何かを考え抜くのは憲法学者ではなく政治家だ。憲法の番人は最高裁であり憲法学者ではない」と主張している。

日本国憲法がアメリカから与えられたものだから問題なのではなく、日本語としておかしい表現が多く、どう考えても現状の国際情勢と合わない状態となっている。これを放置するのは政治の不作為である。如何に成分法といえども、一度制定した法律を未来永劫に護持し続けねばならない理由はない。

日本は戦後70年間、人間に向って鉄砲を撃ったことがない類稀な平和国家である。この実績をもとに、国際社会の中で孤立せずに協調するためにも憲法改正をしなければならないのである。

日本を取り巻く緊迫した情勢

国連の集団安全保障体制は、大国のエゴの象徴である常任理事国の拒否権により、見る影もなく空文化し、ほとんど意味をもたなくなってしまう。日米安保体制は国連の機関ではないし集団安全保障体制でもない。完璧な個別的軍事同盟である。今こそ日米安保条約の双務性を高め有事に備える必要がある。

中国は東シナ海で防空識別圏を一方的に設定し、尖閣諸島周辺の海域で頻繁に領海侵犯を繰り返しており南シナ海でも同様の海洋権益の拡張を図る動きを公然と展開している。前回も指摘したとおり 次なる中国の出方は偽装漁民による尖閣諸島の不法占拠だろう。偽装漁民の占拠は単なる不法入国とされるなら、その対応は警察権の範疇である。従って安保条約第5条に関して考えると、いわゆる「グレーゾーン事態」であり米軍はもちろん自衛隊も動けないだろう。中国は恐らくこのような手段を使って占拠に向って進んで来るのではないか。偽装漁民、実は軍人が不法に居つづけた場合の中国側の言い分は、中国固有の領土だからとその正当性を前面に押し出し、のらりくらりと理不尽な対応を続けるだろう。こんな事態に対して日本側は警察権を発動し実力行使をするだけで問題解決できるのだろうか。武装漁民の上陸は侵略と同じではないか。この問題は集団的自衛権と直ちにリンクしないが、オバマの来日の際に尖閣諸島は安保の範疇だと発言があったことなどから、あらゆる可能性を探って領土の防衛を考えるべきである。菅政権の時代に中国漁船が海上保安庁の警備艇に体当たり攻撃を繰り返した際に、逮捕はしたが不起訴のまま無罪放免をした。あのふざけた対応は絶対に繰り返してはならない。

あの時代から今日に至る短い期間でも安全保障環境は大きく変わっている。地理的要件や国家主体だけが対象でなく、バーチャルな分野やサイバーなどもその範疇に入ってきた。このことを理解した上で現実の政治を取り仕切る必要があるのだ。

憲法残って国滅ぶ

最高裁は憲法81条で法令の合憲性を最終判断する権限を持っており、憲法の有権解釈は最高裁の判決で示されるべきものである。ところが9条にからむ問題は極めて政治性が高いために裁判所は立法や行政で問題を解決すべきとして判断を避ける傾向がある。いわゆる「統治行為論」である。裁判所の憲法解釈が示されなくとも政府は自衛隊法などの法令を実際に運用しなければならない。法制局が中心となって示してきた解釈が重視されてきたのはこうした経過があるからだ。しかし、内閣の一行政機関が最高法規である憲法解釈を実質上担っているのは不自然であり、解釈は内閣が責任を持って決め内閣法制局が従うべきである。

安倍総理が頻繁に言うように安全保障に関する国際情勢は急激に変化しており、国民の生命と財産を守る至上命令を課されている政府として、常に国際情勢に順応した対応をしなければならない。近年の我が国をめぐる安全保障環境は急激に危険度を増しているのは誰しも否定できない。それでも立憲主義の観点から憲法の制約を大幅に逸脱することは許されないので「新3要件」で制約を課しているのである。

憲法改正が直ちに出来ない政治情勢からして、「新3要件」と国会承認の順当な手続きを確保して集団的自衛権の行使容認への道を開くべきは喫緊の課題である。

(文中敬称略)

《参考資料》

日本国憲法第 2 章 第 9 条【戦争の放棄、戦力及び交戦権の否認】

- ① 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、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。
- ② 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

自衛権に関する最高裁判決（砂川判決）

砂川事件とは昭和 30～32 年東京都下砂川町（現立川市）で起こった米軍立川基地 拡張に反対する闘争である。政府は測量を強行したが、住民達は大量動員で対抗、多数の逮捕者がでた。裁判では日米安全保障条約の憲法適合性が争点になった。翌 34 年東京地裁は駐留米軍を憲法 9 条に違反する「戦力」として抗議行動を強行した被告を無罪とした。これに対し検察側は高裁を飛び越し最高裁へ跳躍上告した。

34 年 12 月最高裁大法廷は 9 条について「主権国として持つ固有の自衛権は何ら否定されたものではない」と認定。「自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措置をとりうることは、国家固有の権能の行使として当然」として日本国にも自衛権があるとの判断を示し、地裁判決を破棄した。判決では個別的、集団的という区別はしないで「自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措置をとりうる」とした。

ホルムズ海峡をめぐる論点

中東・ペルシャ湾のホルムズ海峡に機雷がまかれた場合、「我が国が武力攻撃を受けた場合と同様に深刻、重大な被害が及ぶことが明らかな状況にあたりうる」と述べ機雷除去が集団的自衛権行使の具体例になるとの認識を総理が明言した。公明党は首相の解釈に難色を示し



ており、安全保障関連法案をめぐる与党協議の焦点となる。

領海を 12 海里とする主張が世界的に優位になったことを受け、日本は 1977 年に領海法を制定し、これまでの 3 海里幅の領海を 12 海里に拡張した。海峡の領海幅を 12 海里にすると日本の 5 海峡は完全に日本の領海になる。しかし、国際法（海洋法条約 38 条 2）では国際海峡における外国の船舶及び航空機の通過通航権が認められている。問題はホルム

ズ海峡における魚雷除去が公海なら問題はないが領海内になることも問題点の一つである。