



2012・6・18

第159号

101-0065 東京都千代田区  
西神田 2-5-7 神田中央ビル 303

TEL 03-3221-5075

FAX 03-3221-5076

## 9条、そして沖縄問題の焦点を学ぶ

### 事務局主催の学習会ひらく

九条の会事務局は6月9日、「九条の会発足8周年学習会 9条をめぐる動きは、いま」を開き、会場いっぱいの250人が参加しました。学習会では、浦田一郎さん、明田川融さんのお二人が講演、参加者からの質問に答えました。以下はその講演の大意です。(文責編集部)

9条をめぐる解釈改憲と明文改憲の  
今—「専守防衛」論と国会審議の重要性  
浦田 一郎 (明治大学)

### I 「専守防衛」論の意味と解釈改憲

#### <政府の憲法解釈の構造>

政府の憲法解釈の最も基本的な概念は自衛力で、これは「自衛のための必要最小限度の実力」と説明されます。憲法9条で戦争を放棄しても、国家固有の自衛権は否定されない、という論理です。

この「実力」は武力とほぼ同じで、経済援助や米軍基地の提供、後方支援は憲法9条は禁止していない、といいます。この議論

は、侵略戦争であっても後方支援なら、前文の国際協調主義はともかく、9条には触れない、ということの意味します。

そしてこの「自衛のため」は、日本が武力攻撃を受けた場合の個別的自衛権のことだとされます。ということは憲法9条のもとでは集団的自衛権や集団安全保障のための実力を行使できないことになります。

集団的自衛権—現実の問題としては、アメリカが攻撃を受けた場合に自衛隊が前線で戦うことは認められない、ということです。国連の行動に参加する集団安全保障の場合も武力行使はできないと説明されます。

「自衛のための実力」には、さらに「必要最小限度」という制限がつきます。具体的には、海外派兵の禁止、交戦権の否認、攻撃的武器保有の禁止等があげられます。

以上の原則は憲法の要求と政府は説明します。これに対し、非核3原則、武器輸出3原則、かつての防衛費GNP1%枠等は直接的な9条の要求ではなく、政府の政策原則と説明します。しかし9条がなければ、このような政策原則も立てられないわけで、

實際上、憲法的背景をもっています。

政府がとくに説明しないものでも、9条の影響は各種の立法にも及んでいます。たとえば土地収用法には収用の対象となる事業に、戦前は軍事関係、基地関係が列挙されていましたが、戦後、憲法が戦争を放棄したことにとともに削除され、現在もそのままです。探していけば日本の法律のいろいろなところに9条の影響が及んでいます。

このように9条の影響は、政府解釈を前提としても相当程度の広がりをもっています。これらは、安保や自衛隊を正当化する意味がありますが、同時に理由をつけて正当化しているため、その理由は逆に制約にもなります。その代表が、集団的自衛権は行使できないとされていることです。

なぜこのような制約が政府解釈のなかで出てきたのは、9条があり、9条をどう解釈するかについての憲法学界の多数説があり、市民運動などがあるからです。

#### <防衛計画と「専守防衛」論の扱い>

政府の憲法解釈の中心的理念として「専守防衛」があります。「防衛白書」では国防の基本方針ではないところに出てきます。憲法原則ではない政策原則というわけです。

その定義は、「相手からの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、憲法の精神にのっとった受動的な防衛戦略の姿勢をいう」となっています。中心部分は、自衛力論です。

専ら守りに徹するというこの考えのもとで「基盤的防衛力」が出てきます。それは「限定的かつ小規模な侵略については、原則と

して独力で排除することとし、……米国からの協力をまっけてこれを排除する」というものです。脅威に対応するとなれば、脅威が増大すれば、いくらでも日本の軍事力は増大するので、そういう考えはとらないとしてきました。ところが2010年「防衛計画の大綱」の少し前から、「従来の『基盤的防衛力構想』によらない」とし、その代わりに「動的防衛力の構築」を打ち出しました。それは「より実効的な抑止と対処」のため、即応性、機動性、柔軟性及び多目的性をそなえた防衛力と説明されます。

また防衛装備品をめぐる国際的な環境変化に対応するとの口実で、武器輸出3原則の再検討をこの「大綱」に書き込みました。そして2011年12月の官房長官談話で、アメリカのための武器技術の援助など個別的に認めてきた例外を、一定の部分に拡大するとして3原則を緩和しました。アメリカや日本の財界の強い要求によるものです。

このように基盤的防衛力の考え方を捨て、武器輸出3原則の緩和をいいながら、専守防衛に徹すると言っているのは、「専守防衛にふさわしい防衛力」の正当化という形で軍事力を拡大する側面をもっています。

そして政府統一見解では、安保条約とあいまって日本は専守防衛だといいます。これは、アメリカの核抑止力への依存を意味します。安保と専守防衛とあわせた日本の防衛構想全体は、攻撃的なものなのです。

#### <「専守防衛」論の意味>

今の改憲論の中心は集団的自衛権行使の解禁であり、これと専守防衛は相容れません。今後専守防衛論を定義し直したり、取り下げることに警戒する必要があります。

今、専守防衛論を守らせることは、深く安保体制とセットになっています。また専守防衛を守らせるという議論は、そのための軍事力なら正当化される危険も出てきます。ある種の軍事力を前提とする議論は、逆にすると限定された軍事力を正当化します。たとえば核廃絶といえは通常兵器は正当化される可能性があります。この危険にも注意する必要があります。

## 2、国会審議の位置と明文改憲

### <明文改憲案、改憲内容>

昨秋から衆参の憲法審査会が動き出しました。明文改憲に向けての「開業準備」です。

その改憲で考えておきたいのは、基本原則を維持したうえで、それ以外の部分を変える憲法改正か、基本原則自体を変えてしまう新憲法の制定かということです。現在の憲法96条を前提としてやれることには限界があるという憲法改正限界説があり、改憲にブレーキをかける役割をしています。

ところが、逆に基本原理自体を変えてしまえば、前の憲法の手続きに縛られる理由はないと、石原都知事のような日本国憲法破棄という議論も形式的には成り立ちます。

憲法改正だけ考えても、全面改正と部分改正があります。そうすると憲法96条の改正手続に基づいて、基本原理は変えないが、憲法全体を変えてしまうことができるのか、という議論があり、私は疑問に感じますが、学界の多数説はできるということです。

いま、いろいろなところが改憲案を出していますが、まとまっているのは自民党が4月に発表した「日本国憲法改正草案」です。

9条を中心に見てみると、表題が「戦争

放棄」から「安全保障」に変わります。そして9条1項の、戦争放棄の規定をほぼ残しますが、2項に「前項の規定は、自衛権の発動を妨げるものではない」という規定をおきます。わざわざ「自衛権」と言ったのは1項で戦争放棄の規定を残したからです。そしてこの「自衛権」には個別的自衛権も集団的自衛権も含まれるとしています。

そして9条の2をおき、その1項で「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「国防軍」を持つとしています。これは個別的自衛権です。そして2項でシビリアンコントロール、3項で国際活動や警察活動が言われていますが、この定義が非常に広い。4項に組織規定とか軍事機密の保護に関する規定がおかれず。5項では軍事「審判所」として、軍事裁判所という言葉 avoided 配慮をしています。

そして9条の3で領域保全とか資源確保に関して武力攻撃が行われれば、9条1項の個別的自衛権の問題になります。

それから、天皇を元首にするとしていますが、これから先、たとえば民主党とのすりあわせなどで引っ込めるかもしれません。

100条1項で、現在の96条1項では3分の2以上とされる改憲の発議要件を「過半数」に緩和しています。

全体としてこの自民党案は保守性が強い。党内事情ともいわれますが、それだけではなく改憲論議全体を保守的な方向に引っ張っていく意味があると思います。

### <国会審議の位置 改憲発議>

つぎに国会による発議と国民投票の問題です。その発議は、憲法を変えようという

のか国民投票をやろうというのか、です。

問題は、任意的投票かどうかということです。任意的投票とは、たとえば地区にゴミ処理場をつくる時に、地方議会が住民投票にかけることがあります。その時はゴミ処理場をつくるかどうかではなく、住民投票をするかどうかと言っているのです。しかし憲法改正の場合は、義務的投票です。

憲法96条に改憲のときは国民投票をしますとあります。憲法を改正しましょう、これかどうか、というのが発議の意味です。そうであれば憲法改正に反対の人は発議することにも反対する。当たり前のことです。

以上は理屈で、実際には、発議は3分の2という特別多数、国民投票は過半数ですから、基本的には3分の2で発議されたのに国民投票で否決される可能性は少ない。改憲派は国民投票で勝てる見込みがたった時しか発議はしないはずです。そうすると大事なものは国民投票段階ではなく、発議段階です。現在の国会審議がいかにか重要かということです。勝負は国民投票だと考え、国会での審議に油断するのは間違いです。

具体例として維新の会をあげますが、橋下さんは、絆と言いながら瓦礫処理の協力に反対する、この国民の態度は9条からきている、と言っています。しかし維新8策という政策には9条改憲は入れていない。これから2年間議論して96条とは無関係に重要な国政に関する問題として国民投票をおこない、その国民の意向をみてから9条改憲に取り組むというのです。これは任意的国民投票です。96条の外にある問題ですから。したがって理屈としてこれに反対とは言いつらい。そして、このような国民投

票をおこなうことで9条改憲のムードづくりという効果が生じる。これも実際には、重要な国政問題について国民投票を行う法律をつくる必要があります。これ自体、実際にできるかできないかではなくて、9条に賛成か反対か言わないまま9条改憲のムードづくりをおこなう議論です。

結論として、いま焦点になっている集団的自衛権の行使と専守防衛の矛盾を衝いていくことは大事ではないか、ということです。それから明文改憲については、国民投票の前に、先ず国会での審議に注意する必要があります。さらに維新の会のようなものについていえば、国会審議以前の段階にも注意をはらう必要があるということです。

#### 日米同盟と沖縄——いろいろな安保

・防衛構想との関連で

明田川 融（法政大学）

第2次大戦中、日本の指導者たちは沖縄を、「皇土防衛ノ為縦深作戦遂行上ノ前縁ハ南千島、小笠原諸島（硫黄島ヲ含む）沖縄本島以南ノ南西諸島、台湾及上海附近トシ之ヲ確保ス」（「作戦計画大綱」）と位置づけていました。「縦深作戦」とは、守るべき本土からできるだけ離れ場所に防衛線を敷き、敵の侵攻を防ぐのではなく、本土防衛の体制が整うまで米軍の侵攻をできるだけ遅らすというものです。その前縁地帯の役割は、米軍が本土に迫った時でも、できるだけその戦力を殺ぎ、足止めすることです。

<制憲過程と沖縄>

第2次大戦後の占領軍の改革のなかで、最も劇的なものは憲法改定です。マッカーサーが3原則を側近たちに示し、これにもとづき新憲法を作るよう指示します。その第2項が、非武装平和主義です。発案者は、幣原喜重郎とか、マッカーサー本人とか、種々の説がありますが、確かなことは、マッカーサーがそれを支持した事実です。

マッカーサーと昭和天皇は11回会談していますが、その4回目の会談（47年5月6日）で安全保障が問題になります。マッカーサーは「日本が完全に軍備を持たないことが最大の安全保障であり、日本が生きる唯一の道である。ただ国連にはソ連と、アングロサクソンの米英との相克がある」と述べています。国連の集団安全保障を念頭においていたのでしょう。

ただ第3回会談（46年10月16日）では、「五十年後に於て、私は予言致します、日本が道徳的に勇敢且賢明であった事が立証されませう。百年後に日本は世界の道徳的指導者となった事が悟られるでありませう」といっています（長沼節夫「初公開された『天皇—マッカーサー』第三回会見の全容」。では、50年後、100年後になるまでの間はどのように考えていたのでしょうか。

46年11月7日、マッカーサーは来日した陸軍省参謀に、対ソ戦争計画の概要を説明し、「戦争が勃発するやいなや、朝鮮に駐留している米軍を撤退させ、日本に兵力を集中する」が「朝鮮からの撤退作戦を行うために、五〇隻の戦車揚陸艦と、同作戦を支援する航空兵力」を要求したうえ「ソ連侵攻を妨げるために九個の原爆」を強く要請しています（柴山太「原爆か日本再軍備か」）。

この頃米ソ冷戦が顕在化し、48年1月にはロイヤル米陸軍長官が「日本を共産主義の防壁に」との演説をおこなっています。アメリカは日本の非軍事化策を転換し、日本の限定的再軍備計画を作っていました。

しかしマッカーサーは、48年3月に来日したドレイパー陸軍次官らに、日本経済が戦災から十分立ち直っていない等を理由に、日本の限定的再軍備に反対を表明しました。その上で、「沖縄に軍隊を駐屯させることで、われわれは日本本土には軍隊を維持する必要なしに、外部侵略に対して日本の安全を確保」できると言いました。沖縄を要塞とすることを考えていたのです。

講和や安全保障問題については、外務省の講和問題研究幹事会会議でも検討されました。そこでは3月に発表された政府の憲法改正草案要綱に日本の非武装化が盛り込まれたことから、対日平和条約にも同様のことが求められるとして、どのように講和後の安全保障をはかるかが検討されました（46年5月「第一次研究報告」）。その報告では、「日本のみならず少くとも対日平和条約調印国は人類永遠の平和の為日本同様国家の政策の手段としての戦争を放棄する旨の規定を国内法中に置くことが望ましき」ことや、日本を永世中立国とすること、「国際聯合より更に一步を進め世界聯合政府樹立を指向すべき」ことまで論議しています。

#### <昭和天皇の発言>

昭和天皇・マッカーサーの4回目の会談では、憲法に関連して昭和天皇が、「戦争放棄の大理想を掲げた新憲法に日本は何処迄も忠実でありませう。世界の国際情勢を注視しますと、この理想よりは未だに遠い様

であります」(長沼節夫前掲書)と発言しています。9条によって日本が危険にさらされると心配したのでしょう。

47年5月、昭和天皇は御用掛の寺崎英成を通じ、「天皇は、米国が沖縄、その他の琉球諸島に対する軍事占領を継続するよう希望している」、「天皇の考えでは、そのような占領は米国の利益になり、また、日本を防衛することにもなる」(山極晃他編『資料 日本占領 I 天皇制』)、とアメリカに伝えています。沖縄に米軍が長期駐留し、もし日本に外国の侵攻があったら、米軍が日本に進駐して排除する、という構想を天皇やその側近たちはもっていたようです。

さらに48年2月、天皇はこんどは沖縄だけでなく、「南朝鮮、日本、琉球、フィリピン、そして可能ならば台湾を米国の最前線地域として選ぶ」ことで「東洋における米国の立場は鉄壁になる」という第2メッセージを、やはり寺崎を通じてアメリカ側に伝えていました。(山極等編前掲書)。

アジアにおける共産主義の伸長を防ぐためには「南朝鮮、日本、琉球…」で反共防衛ラインをつくる、という構想を彼らはもっていたのです。

#### <講和構想のなかの沖縄>

50年秋以降、アメリカでは、日本からいくつか軍事的要求を獲得することを条件に、講和に向けて動きが始まります。

それを受けて日本側の吉田茂首相らも講和、安全保障に関する考え方をまとめていきます。そこでは、実際に吉田首相たちがアメリカに提示した構想と、考えていたけれども出さなかった構想があります。

まず出さなかった方です。50年10月24

日、吉田は外務省の高官、軍事や外交の専門家らを集め、アメリカが講和を推進する動きをみせていること、またさかんに再軍備を日本に要求してきていることにどう対応するかを考えさせました。そして、日米二国間の条約で米軍が日本に駐留する条約案と、もう一つ案を作らせました。この日の議論を踏まえ西村熊雄・外務省条約局長が、「軍事専門家たちが取りあげた問題点をすべて取りあつかい、しかも、規定の趣旨も専門家たちとそうくいちがわかないもの」として「北太平洋6国条約案」を起草しました。それは「日本国は、陸海空軍のすべての戦力を保持しないことを約する。また、日本国は、別国に対して、その軍事上の用途に供する目的をもって、自国の領域の一部を提供、貸与又は割譲しないことを約する」などを内容とするものでした。(明田川「沖縄と『平和』憲法についての断章」)。

ところが50年11月にアメリカが発表した対日講和7原則では、アメリカは、沖縄を基地として長期に使うために、国連の信託統治とする、となっていました。それが発表されるや、11月のブレーンの会議では、沖縄や小笠原は非武装にするとの考えはあっさり放棄されます。

実際に吉田首相がアメリカに出した「わが方見解」は、信託統治だとアメリカが沖縄を必要としなくなったときには沖縄が独立してしまい、沖縄が永遠に切り離されてしまうとの印象を国民はもつので再考してほしい、形式的でもいいから沖縄に対する主権は日本にあることを示してほしい、というものです。具体的には99年間沖縄を租借してもいいと提案しました。

最終的に対日講和第3条で、沖縄に日本の潜在主権を認めた上で、実際には長期にアメリカが軍事占領することになります。

#### <基地を残しての復帰>

72年本土復帰の際に、沖縄県民が求めたのは、本土に適用されている日本国憲法への復帰でした。「県民の人権を侵害し、生活を破壊するいわば悪の根源ともいべき基地に対して強く反対」し続けてきたのです。沖縄県民が望んだのは、「軍事基地を撤去して、沖縄を平和のメッカとすること」でした(琉球政府「復帰措置に関する建議書」)。

しかし沖縄には、復帰時には87の基地が残りました。そして、今日につながる重要な問題が残りました。それは「核抜き本土なみ返還」に論議が集中し、安保条約に基づいて引き続き提供することになった基地に関しては、その使用条件などの詳細まで決めなかったことです。その結果、現在も飛行時間、飛行ルート、飛行高度あるいは騒音についての問題が残されています。とくに嘉手納基地や普天間飛行場については20数年間まったく規制がなかった。それで96年にいちおう騒音防止協定のようなものが結ばれますが、いまでも日常生活にさしかえるとされる70デシベル以上の騒音は年間2万回から3万回を超え、午後10時から翌朝7時までの騒音もやみません。

#### <動的防衛力とは？>

最後に動的防衛力について触れます。

現在日本とアメリカとの間で進められている日本の動的防衛力構想は、アメリカのジョイント・エア・シー・バトル(JASB)構想に連動するもので、日本版JASBです。島嶼防衛ということもいわれまし

たが、あれもアメリカの対中封じ込めを視野に入れたJASB戦略と一体です。

アメリカ政府の4年ごとの防衛政策の見直し(QDA)ではJASBは非常に簡潔にしか説明されていません。1ヶ月後に共和党や軍部の人たちのシンクタンクがこのJASBを説明する報告書を出しています。

まず、日本の沖縄や西日本の米軍や自衛隊の基地は、中国のミサイル、空爆、それから巡航ミサイルにたいして脆弱で、今後は北日本や東日本の米軍基地や自衛隊基地がこのJASBのなかではむしろ重要な役割を果たすことを強調しています。もうひとつは、沖縄やグアムなどが中国のミサイルの射程内にあるため、オーストラリアの戦略的な役割を強調しています。

さらにアメリカが日本に期待しているのは、対潜水艦戦闘行動や哨戒機による対潜水艦行動にできるだけ力を入れることです。

そうした考えにもとづいて、東京、グアム、台湾を結ぶ三角形の海域を、頭文字をとって「TGT三角海域」とよび、アメリカのJASB構想のもとで、この海域で中国海軍の潜水艦を常時監視することをめざしているといいます(「東京新聞」11年1月13日)。

最後に、この構想が対象としている地域は沖縄だけではありません。日本全体がアメリカのJASB構想の迎撃隊と位置づけられています。沖縄などはいったん事が起これば、きわめて攻撃にさらされやすい、とアメリカの報告は位置づけています。

そういうなかで、どのように普天間問題を考えるか、日本の安全を考えるかということが、私たちの課題ではないでしょうか。