

「日本の再生」は憲法改正から

—わが国の安全保障と憲法改正（その1）—

樋口 譲次

本稿は、平成25年10月24日に行われた日本郷友連盟主催の「安保フォーラム」における筆者の講演記録をまとめたものである。

なお、文中の破線の「囲み記事」については、補足資料として参考にしていただきたい。

1 はじめに

皆様こんにちは。ご紹介をいただきました樋口でございます。本日は、足元の悪い中、また、憲法という取っ付き難く、退屈なテーマにも関わりませず、聴講にお越しいただきました皆様に、まず、厚くお礼申し上げます。

郷友連盟主催の「安保フォーラム」は、通常、部外の有識者をお招きして時局に相応しいテーマでお話しを伺うことが多い訳ですが、今回は、郷友総合研究所・日本安全保障戦略研究センター（SSRC）の研究成果の一端をご披露する機会とさせていただきたいと存じます。

郷友連盟は、「誇りある日本の再生」をスローガンに諸活動を展開しております。その所以は、近年、わが国が、政治・外交、経済、安全保障・防衛、そして教育など国のあらゆる分野において、深刻な閉塞状態に陥っているからに他なりません。

第二次安倍内閣が誕生し、ようやく日本にも明るさや元気が戻ってきたような感じがいたします。しかし、占領政策によって作られたいわゆる「戦後体制」は、本質的に何ら変わることなくわが国を拘束し続けています。それを打破して「日本の再生」を果たすには、問題の中心に鎮座する「押し付け憲法」を改正することが一丁目一番地ではないでしょうか。

とりわけ、「国防の再建」なしには、「日本の再生」もあり得ないと認識しておりますので、本日は「国防の再建」のための憲法改正に焦点を絞り、その観点から論点を整理いたしまして、皆様とともにこの問題について考えてみたいと思った次第でございます。

日本郷友連盟は、すでに平成18（2006）年に、憲法改正に関する提言／『国防なき憲法』を改正し、国軍を創設せよ！』をまとめ、自民党などの政党、歴代防衛大臣、関係研究機関等に提言活動を行って参りました。また、寺島会長は、平成18（2006）年6月号の雑誌「正論」に提言の大要を公表され、郷友連盟の主張を世に問うておられます。

提言書作成からすでに7年余りが経過しております。一方、偕行社が「憲法改正に関する提言」を纏められるということで、昨年から今年にかけて、提言書の作成に私も参画させていただきました。

本日は、郷友連盟の提言内容を基本としつつ、偕行社での検討成果を交えながら、お話しさせて頂こうと思っております。

もちろん、私は、憲法につきましてはズブの素人でございます。これから申し上げます私の憲法論は、決して学術的なものではなく、長く自衛隊に勤務し、その現場体験を通じて感じた私の思いとでもいうような内容でございます。その点をご理解の上、どうかお手柔らかにお願いしたいと存じます。

2 憲法は、国家権力を縛るための法典／最高規範であるという憲法観（論）があるが、それは正しいか？

本題に入る前に、一つだけ、基本的な問題について触れてみたいと思います。

それは、「憲法は、国家権力を縛る、あるいは制限するための法典／最高法規であるという憲法観（論）があるが、それは正しいか？」という問題です。

最近、憲法改正や国民の義務を明らかにすることに反対する社民党、公明党などの政党、憲法学者あるいはマスコミが、この憲法観（論）を盛んに展開しているからであります。

そこで歴史を調べてみますと、そのような憲法観は、18世紀から19世紀の欧米において、絶対王政からの解放を目指した近代初期の立憲主義に基づいた古い憲法の考え方であることが分かります。

立憲主義とは

立憲主義とは、政府の行為（権限の行使）は憲法の規定に準拠して行わなければならないという考え方

その代表例は、1776年に発せられたアメリカの「独立宣言」と1789年に制定されたフランスの「人権宣言（人および市民の権利宣言）」です。

アメリカの「独立宣言」は、イギリス国王の圧政に反抗するために書き上げられたものであり、フランスの「人権宣言（正式には「人および市民の権利宣言」）」は、旧体制（アンシャン・レジーム）の絶対君主制に対する市民革命の結果として生まれたものであります。

これらの成典に共通する原理／理念は、国家＝悪、国民（個人）＝善と見なし、国家は国民の権利を抑圧するものであるもので、絶対王政下の専制的な国家権力を制限するために、主権を国民に帰属させ、国家権力から国民の権利を保護することに憲法の意義を求め、このような原理を憲法に盛り込むことが近代初期の立憲主義の証し（標章）とされたのです。

現代の「国民の、国民による、国民のための政治」、すなわち国民主権（主権在民）が確立した民主主義国において、憲法は国家の権力を規定する授権規範（制限規範）としての側面と、同時に、主権者（主体者）である国民自身がどのような国柄（国のかたち）の国家を築いていくかの国家像を定めるといふ側面があり、その両面から形成されるのが憲法であるというのが一般的な考えになっています。

ご存知かと思いますが、百地章・日大教授は、国家には「統治機構としての国家（＝政府）」と「共同体としての国家」の意味があると述べております。そして、日本国憲法には「共同体としての国家」観が完全に抜け落ちていることを指摘して、憲法は歴史・文化・伝統などを共有する有機的な国民共同体としての国家を形成する基本的な法文書であることの意義を強調しております。

つまり、憲法は、国家権力を縛る、あるいは制限するための法典／最高法規であるという憲法観（論）は、国家と国民が対峙する場合があるという側面に限って見れば、必ずしも全面的に誤りとは言えないが、憲法の一側面をことさら強調した一方的な見方であると言わざるを得ません。今日の国民主権の民主主義の下では、国家と国民を対立関係で捉えるのは明らかに論理的にも、実体的にも誤りである訳であります。

しかし、わが国の憲法学会は、未だにこの古い憲法の考え方が主流であると言われており、「憲法学者が日本を滅ぼすのではないか？」との疑問さえ発せられています。また、このような憲法学者を擁護し、憲法改正に反対する政党・政治家及びマスコミ等にも同様の批判が向けられなければならないのではないのでしょうか。

国家と国民は、より良き国作りを目標に、ともに力を合わせ、先人から受け継いだ独自の文化や伝統といった歴史の上に現在を生き、未来を切り拓いていくものであります。

つまり、憲法を単に国家権力の制限規範（授権規範）としてのみ把握する憲法観からは、そのような「有機的共同体」としての国家観あるいは憲法観は出てこない訳でございます。これからの憲法改正論議の中で、誤った憲法観に影響されないよう、厳重な注意が必要ではないか、と存ずる次第でございます。

3 本題：「日本の再生」は憲法改正から—わが国の安全保障と憲法—

「国防なき憲法」を改正し

国軍を創設せよ！

(1) 講演の趣旨

それでは、お手元の資料に基づいて話を進めて参りますが、「講演の趣旨」については、すでにお読みいただいていると思いますので、省略いたします。

表題に、『国防なき憲法』を改正し、国軍を創設せよ！と書いておりますが、「国防なき憲法」という用語は私の造語でありますので、なぜ「国防なき憲法」と言っているのか、その点の説明から始めたいと思います。

第1は、憲法前文の「平和主義」にあります。「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われわれの安全と生存を保持しよう」と謳っている、この「平和主義」は、現行憲法の三大原則の一つとされています。

つまり、あなた任せの平和主義あるいは空想的・非現実的な平和主義がわが国憲法の基本精神として全体を覆っている、ということでもあります。

昨年9月21日付米国ワシントン・ポスト紙には、「日本は世界一の消極平和主義の国」とわが国を揶揄する記事が掲載されましたが、憲法の「平和主義」を指しているのは間違いないことでしょう。

これを打ち消すかのように、安倍総理は、最近、「積極的平和主義」という言葉を用いてわが国の安全保障戦略の基本方向を示すようになっております。

日本国憲法の三大原則とは

日本国憲法の三大基本原理として挙げられるのは、①基本的人権の尊重、②国民主権（主権在民）③平和主義（戦争の放棄）である。

③平和主義は、憲法前文や第9条によって強く示されているとされている。

第2は、言うまでのなく、憲法第9条「戦争の放棄、戦力の不保持、交戦権の否認」の規定にあります。

マッカーサー・ノートに基づいて起草された第9条は、当初は侵略戦争（第1項）のみならず、自衛戦争（第2項）までも禁止する規定になっていました。しかし、自衛のための戦争まで否定するのは非現実的であるとして「前項の目的を達するため」の文言を挿入し、何とか独立国として最低限の自衛権・自衛力の保持を担保した訳でございます。しかし、第9条の規定によって、わが国の防衛力や防衛政策は極度の制限・制約を受け、がんじがらめの状況になっているのは、すでにご承知の所であります。（下記を参照のこと）

憲法第9条の解釈に基づく防衛政策・防衛力整備上の制約事項

憲法第9条によって、わが国の防衛政策の基本は長年にわたり厳しい制約を受け、歪められてきた。その概要を防衛白書（平成19年版）から引用すると、以下のとおりである。

○ 保持し得る自衛力

わが国が憲法上保持し得る自衛力は、自衛のための必要最小限度のものでなければならない。性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のみに用いられる、いわゆる攻撃的兵器、たとえば大陸間弾道ミサイル（ICBM）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母の保有は許されない。

○ 自衛権発動の要件

憲法9条の下で認められる自衛権の発動としての武力の行使は、以下の3要件に該当する場合に限られる。

- ① わが国に対する急迫不正の侵害があること
- ② この場合にこれを排除するためにほか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

○ 自衛権を行使できる地理的範囲

わが国が自衛権の行使としてわが国を防衛するため必要最小限度の実力を行使できる地理的範囲は、必ずしもわが国の領土、領海、領空に限らず、個々の状況に応じて異なる。しかし、武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣する海外派兵は、憲法上許されない。

○ 集団的自衛権

わが国は、主権国家である以上、国際法上、当然に集団的自衛権を有しているが、これを行使して、わが国が直接攻撃されていないにもかかわらず他国に加えられた武力攻撃を阻止することは、憲法第9条の下で許容される自衛権の行使（実力行使）の範囲を超えるものであり、許されない。

○ 交戦権

自衛権の行使にあたっては、わが国を防衛するための必要最小限度の実力を行使することは当然のこととして認められている。ただし、相手国の領土の占領などは、自衛のための必要最小限度を超えるものと考えられるので、認められない。

○ その他の基本政策

上記に加え、わが国は、憲法の下、①専守防衛に徹し、②他国に脅威を与えるような軍事大国とならないとの基本理念に従い、③日米安保体制を堅持するとともに、④文民統制を確保し、⑤非核三原則を守りつつ、節度ある防衛力を自主的に整備するとしている。

第3は、現行憲法には、「国家緊急権」に基づく国家非常事態（緊急事態）条項がないことであります。

西修・駒澤大学名誉教授（防衛法学会名誉理事長）は、「1990年以降に制定された憲法（2012年11月末で98カ国）で非常事態対処規定を保有していない国は皆無」であるとの研究成果を公表しています。

一方で、平和を謳い、他方で、万が一平和が破壊された場合の措置を講ずることは、各国憲法の必須条件となっています。しかし、空想的平和主義によって貫かれているわが国の憲法には、平和が破壊された場合に、国家国民の生存と安全を図るための国家非常事態に関する規定がありません。

国家緊急権とは

戦争、内乱、天災地変等の緊急事態にあたって、通常の統治体制ではそれに対処できないとして、国家の存立を維持するため行使される特別の権力（非常事態権限）。

国家緊急権の発動によって、通常、権力の集中と立憲主義（憲法による権力の拘束）の一時的停止が行われる。そのため、人権に対して特別の制限が課されることが多い。

国家緊急権は、とられる措置の強さに応じて、三つに区別できる。第一に、通常の統治体制に限られた修正を加える場合である。

（出典：世界大百科事典 第2版 国家緊急権の用語解説）

第4は、第9条は、「これはダメ、あれはダメ」のいわゆる否定・禁止条項ではありますが、実は、本条以外に、わが国の安全保障・防衛を肯定的あるいは積極的に「こうしよう」という規定は一切ありません。もちろん、憲法制定後にできた自衛隊については一言の言及もない訳であります。

総じて、現行憲法は「占領管理基本法」的憲法と言われております。

占領軍が、日本の「非武装（非軍事）化・弱体化」の占領政策の目的を達成するために作らせた憲法、と捉えるのが最も的を射ているかもしれません。

つまり、わが国の憲法は、国防の概念が完全に抜け落ち、国家として致命的な欠陥を持った憲法として制定運用されてきました。そのため、国家・国民の総力を結集してわが国の生存と安全を確保し、独立と主権と守る体制を作ることを困難にしています。そのような意味を込めて、「国防なき憲法」と定義した訳でございます。

（2）「国防を取り戻し、日本を再生する」ための10項目

それでは、「国防なき憲法」を改正して、われわれの手に「国防を取り戻し、日本を再生する」ために是非とも必要なものは何か、と考えましたのが、資料にお示しした10項目（下記）でございます。

一 愛国心並びに国防の重要性について憲法前文に明記する。

一 すべての国民は「国防の義務」を負うことを規定する。

一 有事等の「国家非常事態」について規定する。

この際、内閣総理大臣が同事態における国家指揮権限者（NCA：National Command Authority）であることを明示する。併せて、国家非常事態における国民主権の一時的委任及び基本的人権の部分的制約等の国家非常事態体制について規定する。

一 国家防衛のための自衛権の行使について規定する。

この際、集団的自衛権の行使を一体として認めるとともに、侵略戦争の放棄について明記するものとする。

- 一 国軍（国防軍）の保持を明示し、その任務権限について規定する。
この際、内閣総理大臣が国軍の最高指揮官であることを明記する。
- 一 世界の平和と安全の確保に寄与するため、国際社会が協調して行う諸活動に国軍を積極的に参加させることについて規定する。
この際、国軍の海外派遣に当たっては、国際法規・慣例に基づく軍隊としての権限を付与するものとする。
- 一 軍法の制定並びに特別裁判所としての軍事裁判所の設置について規定する。
- 一 軍人の身分を確立し、その地位に相応しい諸制度を整備することについて規定する。
- 一 民間防衛のあり方について規定する。
- 一 国家の秘密を保護し、外部からの諜報活動を防止するため、これを法律で定めることを規定する。

（3）上記10項目はなぜ必要なのか（各項目の背景・理由の説明）

次に、各項目について、提言に至った背景や理由などを簡潔にご説明して参りたいと存じます。

1 愛国心並びに国防の重要性について憲法前文に明記する。

憲法の前文は、その国あるいは憲法の「顔」というべきもので、日本の歴史・伝統・文化などの特色を集約しつつ、国柄あるいは国家像そして国家として追求すべき理念などを簡潔明瞭にまとめ、高らかに謳い上げるものでありましょう。

その前文に、安全保障・防衛の観点から、愛国心並びに国防の重要性を明記することの必要性については、改めて説明を要しないと存じます。

ただ、愛国心については、個人の心情に発する問題であり、憲法で取り上げることは如何なものか、との考えや議論もあるように承知しております。

わが国の現行憲法、特にその前文は、GHQ 民生局が、「アメリカの独立宣言」などの歴史的文書をつなぎ合わせて起草したことが明らかになっています。その内容は、個人主義的、社会契約説的かつ反国家権力的な（国家と国民を対立的に捉える）思想に基づいて記

述され、わが国本来の有機的共同体としての国家論が描かれていない。そのため、戦後の憲法論は、反国家的な風潮を蔓延させてしまったとの指摘があります。

日本国憲法・前文を起草する基になった基礎資料について

①アメリカの独立宣言（1776年）、②米合衆国憲法（1787年）、③リンカーン大統領のゲティスバーグ演説（1863年）、④米英首脳による太平洋憲章（1941年）、⑤米英ソ首脳によるテヘラン宣言（1943年）、⑥マッカーサー・ノート（1946年）の6資料が前文の基礎になった。（日本国憲法の成立過程研究の第一人者セオドア・マクネリー博士／米国メリーランド州立大学名誉教授の指摘）

つまり、2000年もの日本の国としての歩みに由来する歴史、伝統、文化そして日本の国柄あるいは国家として追求すべき理念などへの言及は全くない。

また、先ほど述べた通り、現行憲法は、「国防なき憲法」ともいうべき致命的欠陥をもった憲法として制定・運用されてきました。

この結果、日本国民は、「自分の国、そして自分の身は自分で守る」の自己保存の原理あるいは自助の精神までも放棄し、国を愛することも、国を守る当事者としての責任も一切忘れてしまったかのような、惨憺たる状況に陥っているのではないかと憂慮されてなりません。

背景としては、戦後の教育問題や、わが国の産業構造が変化し、人口の都市集中に伴って核家族化、郷土の過疎化が進み、人の絆が弱まって社会全体で個人主義・利己主義がはびこり、「公」を顧みない傾向が強まってきたことも一因でありましょう。

このようにして、戦後、日本人から愛国心が薄れるとともに、国防が疎かにされてきたことを思い起こせば、その重要性について、国民の意識回復を図ることが今何よりも重要であることに気付かされる訳です。

国を守ろうとする行為（行動）は、愛国心に発するものであります。

愛国心については、「国防の基本方針」の3項で、安全保障基盤を確立するために、愛国心を高揚する必要性が記述されています。また、第一次安倍内閣による「教育基本法」の改正（平成18年法律第120号）において特に重視されたところでもあります。

最近の動きでは、現政府において今年末に閣議決定する予定の「国家安全保障戦略(NSS)」—NSSは、「防衛計画の大綱」の上位文書となるもの—にも、「愛国心の高揚」について必要性を明記する方向で検討が進んでおります。これらを束ねる憲法に、愛国心の記述がないことの方がむしろおかしい、という事になりましょう。

このように、愛国心を涵養し、高めて行くことが、戦後日本の大きな国家的課題となっている訳であり、それを為し得なければ、戦後体制を清算して国家再生を果たすことも、輝く日本の未来を創造することも大へん難しいのではないのでしょうか。

そのような強い危機感あるいは問題意識から、憲法改正、つまり新たな「国作り」に当っては、まず第一番目に、愛国心並びに国防の重要性をその冒頭（前文）に明記することから始めなければならないのではないか、と考えた所でございます。

「教育基本法」の改正（平成18年法律第120号）について

（教育の目標）

五 伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。

2 すべての国民は「国防の義務」を負うことを規定する。

国民の「国防の義務」は、ローマ帝国の「血の税」、すなわち、ローマ市民の男の税金は兵役によって支払われる制度ができて以来、最も長い歴史をもつ国民共通の基本的義務であります。

しかし、現行憲法の下、わが国ではその義務が完全に放棄され、忘れ去られてしまいました。

戦後70年近くを経た今日、戦後体制から脱却して、わが国が自らの手で自らの行く末を決める時に、国家とはなにか、国民とは何か、国を守るとはどういうことかなど、「国のあり方」について原点に戻って再検討を加えなければなりません。中でも、国民がわが国の防衛に如何に関わりがあり、如何に関わって行かねばならないかは極めて重大な事柄であります。

現行憲法下では、第13条（個人の尊重）および第18条（奴隷的拘束からの解放及び苦役の免除）の規定に基づき、兵役は「苦役」に当たるとされ、わが国の防衛は、あたかも専任事項であるかのように自衛隊・自衛官だけに負わされてきました。

結局、戦後におけるわが国安全保障・防衛上の根源的かつ最大の問題は、国民に国を守る当事者としての意識が希薄になったことに帰結するよう思われます。

権利の主張のみが蔓延する風潮ですが、すべての国民には「自分の国、そして自分の身は自分で守る」の精神の回復とその実践が不可欠であり、国民主権の民主国家日本にあっては至って当然のことではないのでしょうか。

一度無くしたものを取り戻すことは、大変な労力を伴うし、抵抗も大きい。

しかし、それを国民の「国防の義務」として憲法に明示することが、わが国の国防体制を強化する上で最優先課題であり、今後の「国のあり方」を形作っていく上でも極めて重要であると認識するものであります。

「国防の義務」と徴兵制について

国民の「国防の義務」を明示することと、政策上、徴兵制を採ることとは、まったく別問題である。

しかし、それが混同されることを恐れて、徴兵制を採らないことを憲法に盛り込もうとする動きや、義務より弱い訓示的規定として「責務」という概念を導入し、「国防の責務」とする考えがあるように報じられているが、国民の「国防の義務」の精神を根底から覆すものであり、本末転倒と言わざるを得ない。

「徴兵制」か「志願兵制」、あるいは両制度の併用などの選択は、当時の政策判断による。悠久の国の歴史を考えた場合、情勢の変化に応じていずれの選択も可能なよう、常に留保しておくのが賢明な態度であることを指摘しておかなければならない。

3 有事等の「国家非常事態」について規定する。

この際、内閣総理大臣が同事態における国家指揮権限者（NCA：National Command Authority）であることを明示する。併せて、国家非常事態における国民主権の一時的委任及び基本的人権の部分的制約等の国家非常事態体制について規定する。

憲法は、本来、平常時だけでなく、国家の危機的状況や非常事態をも想定し、それらの事態にも役目を果たすものでなければなりません。

しかし、すでに述べた通り、わが国の憲法には、国家緊急権に基づく「国家非常事態」についての規定がありません。

国家非常事態とは

外国からの武力攻撃、内乱、組織的なテロ行為、重大なサイバー攻撃、大規模な自然災害や特殊災害など、平時の統治体制では対処できないような重大な事態をいう。

国家非常事態の規定がなければ、当該事態に際して超法規的（超実定法的）に権限を行使する恐れがあります。言い換えると、憲法を無視する以外に執り得る手段がありません。

また、時の為政者によって最善の努力がなされたとしても適時適切な対応は望むべくもなく、国民に甚大な被害をもたらしかねません。先の東日本大震災における政府の対応は、正にその悪しき一例でありましょう。

したがって、憲法を頂点とする法体系の中で、国家非常事態に国としてどのように対処するかの基本を明らかにしておくことが重要です。

わが国の非常事態において、最高のリーダーシップを発揮しなければならないのは内閣総理大臣です。しかし、総理大臣の権限は、明治憲法下においては極めて弱体でありまし

た。また、現行憲法下においても、明治憲法下の「各大臣ノ首班」であるとの立場と左程
違いない権限しか付与されておりません。

したがって、憲法に国家非常事態について規定するに当たっては、まず、事態の定義を
明らかにする必要があります。そして、行政府の最高責任者である内閣総理大臣を同事態
における最高指揮権限者（N C A : National Command Authority）に指定し、事態の認定・
宣言・布告と行政各部を直接指揮監督する権限を付与することが必要不可欠です。

また、総理が国家の最高意思決定と行政各部の指揮監督を行う機関、例えば、「国家非常
事態最高司令部」の設置を明示するとともに、非常事態における①国民主権の一時的委任
及び財産権等の国民権利の制限、②緊急法律制定権、③緊急財政措置権など所要の非常事
態（有事）体制を執りうるよう規定する必要があります。

併せて、事態対処の主体となる軍事（軍隊）に対する政治優先（シビリアン・コントロ
ール）の原則を確立するため、国会による事態の承認、軍隊の最高指揮官を文民である内
閣総理大臣とすることなどを明示する必要があります。

「国家非常事態」とするか「国家緊急事態」とするか

この際、国家非常事態とするか緊急事態とするかは、議論の分かれる所であろう。

代表編者・金田一京助の「国語辞典」（三省堂）によると、「緊急」とは、「重大で、非常
に急ぐようす」とある。そして、「緊急事態」は、事が進行して対応に急を要するようにな
った状態あるいは状況を意味し、特に時間的要素に重きを置いた言葉として一般的に使用
される。

一方、「非常」とは、「ふだんとちがう、変わったできごと」、「ふつうでないこと」とい
う意味があり、「非常時」として「重大な危機が迫ったばあい」あるいは平時に対して「事
変の起こったとき」（有事）のように使用される。

本項でいう事態とは、武力攻撃（有事、戦争）、テロ・ゲリラ攻撃、東日本大震災のよう
な地震、津波、原子力事故等が複合する大規模（自然）災害、あるいは国内広域に悪性伝
染病が蔓延する事態などを想定している。

つまり、「重大な危機が迫ったばあい」あるいは平時に対して「事変の起こったとき」（有
事）など、国家としての「非常時」を指し、時間的切迫性の意味を併せもつ「非常事態」
の方が想定する事態を表わすのに的確であり、そのように認めて「国家非常事態」とした
ものである。

内閣総理大臣の指揮監督権について

明治憲法下の内閣総理大臣は、内閣官制によれば「各大臣ノ首班」であり、「行政各部ノ
統一ヲ保持」するに過ぎず、閣内一人でも意見を異にするときは、閣内意見不一致の理由を
もって総辞職するほか途はなかった。また、国务大臣の任命権は天皇の大権であり、内閣
総理大臣の権限ではなかった。

統帥大権や編制大権は、行政権の範疇外（内閣の権限外）に置かれ、その限りにおいて、内閣総理大臣と陸海軍統帥部長の三者は全く並立対等の立場であった。一方、内閣総理大臣は、戦時の最高統帥機関である大本營の構成員となることはできなかった。

この大本營の設置にあわせて、戦争に関する実質的な国家の最高意志決定機関として「大本營政府連絡会議」（後の「最高戦争指導会議」）が設けられた。さらに、重要な戦争指導上の国策決定にあたっては、宮中において天皇臨席の下に大本營政府連絡会議が開かれ、これを「御前会議」と称した。もともと御前会議の議題は、事前に大本營政府連絡会議において陸海軍統帥部と政府が合意に達しほとんど議論の余地のないものを、内閣総理大臣の議事進行の下、天皇の上聞に達するよう会議を進め、決定を取り運ぶというやや形式的なものであった。

これら大本營、大本營政府連絡会議および御前会議は、いずれも憲法に定めがなく、必要に迫られて便宜的に設けられたものであった。正式の法的機関でない組織に国家の最高意思決定を依存せざるを得なかったのである。

現行憲法下においても、内閣総理大臣は、明治憲法下の「各大臣ノ首班」であるとの立場と左程違いはない。

内閣総理大臣は、自衛隊法第7条で「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する。」（内閣総理大臣の指揮監督権）と規定されている。

この指揮監督権について、昭和32（1957）年4月12日の衆議院内閣委員会における政府見解によると、隊法第7条の規定は、憲法第72条「総理は内閣を代表して…行政各部を指揮監督する」および内閣法第6条「総理は閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」の規定を再確認したに止まっているのであって、同条とは別個に自衛隊に対する統帥権を創設的に規定したものではない、と説明されている。

すなわち、内閣総理大臣の自衛隊に対する最高の指揮監督権は、いわゆる統帥権や諸外国の大統領的な権限規定ではなく、全会一致の閣議決定を前提とする内閣の連帯責任に依拠する仕組みになっている。事実、平成11（1999）年3月の北朝鮮武装工作船事案が発生した際には、持ち回り閣議によって各閣僚の同意を得た上で、海上警備行動が発令された経緯がある。

いうまでもなく、国家非常事態における国家権力の執行については、平和時における恒常的な法律の執行を超える権限を内閣（総理大臣）に付与しなければならない。また、明治憲法下において、内閣総理大臣の権限が極めて弱体であった国家体制の反省を教訓として現在に生かすことも忘れてはならない。

4 国家防衛のための自衛権の行使について規定する。

この際、集団的自衛権の行使を一体として認めるとともに、侵略戦争の放棄について明記するものとする。

従来から、わが国政府は、「交戦権」を否定しながら「自衛権」の行使を認め、「戦力」を否定しつつ「自衛力」の保持を認めるという手法を採ってきました。そして、「国の大事」である国防問題を、解釈に解釈を重ね、済し崩し的に改める「解釈改憲」で何とか乗り切ろうとしてきた訳ですが、そのやり方は既に限界に達しております。

これらの問題を解決するためには、何としても、憲法第9条の全面改正が必要であります。

その改正に当っては、先ず、第1項の見直しからはじめなければなりません。

第9条1項は、「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。**」と規定しています。

実は、第1項は、マッカーサー・ノート（三原則）の第2項に沿った内容になっていますが、1928（昭和3）年8月27日にわが国が署名した「不戦条約」と趣旨を同じくするものであります。分かり易く言い換えますと、「侵略戦争の放棄」を定めたものであり、わが国はマッカーサー・ノートの如何に係わらず、本条約の規定を遵守する立場にあった訳であり、今日でもその立場に変わりはありません。

しかしながら、制定以来、その解釈を巡っては混乱や誤解を招いてきたことも事実でありますので、憲法改正に当たっては、「外国からの侵略等に対しては自衛権を行使してわが国を防衛する」が、「侵略戦争は行わない」旨を簡明に規定し、複雑怪奇な解釈テクニックを使わなくても国民がストレートに理解できる内容に書き改めるべきだと考えております。

次いで、第2項「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。」との規定は、長年にわたって国家的争点となってきました。

その「自衛権の行使」を巡る論争に決着をつけるとともに、自衛隊の合憲性に対する国民の疑義と、あくまで「自衛隊は軍隊ではない」といわざるを得ない極めて異常な状態を解消するために「国軍の保持」とその任務権限を明示することが不可欠であります。

中でも、集団的自衛権は国際法上保有するが憲法上行使できないとの見解は全くの詭弁であり、法理的にも、政策的にも一貫性がない。何よりも、わが国唯一の同盟国アメリカとの同盟関係を危うくする元凶となっている事態は極めて深刻である。

また、自衛隊の海外派遣が盛んに行われるようになってきましたが、武器使用の制限、非戦闘地域に限られた活動、集団的自衛権の問題等があり、この際、「自衛権の行使」を巡る論争に決着をつけなければなりません。

つまり、憲法改正に当たっては、国家防衛のための自衛権の行使について明確に規定し、集団的自衛権の行使を一体として認め、誰が読んでもそのように理解できる条文に仕立て上げることが必要であります。

5 国軍（国防軍）の保持を明示し、その任務権限について規定する。

この際、内閣総理大臣が国軍の最高指揮官であることを明記する。

憲法で戦力不保持を強要した米国は、朝鮮戦争の勃発に伴い、日本の再軍備を進め、警察予備隊を発足させた。その後、保安隊を経て今日の自衛隊に至っております。

しかしながらその後、自衛権の認否を巡って国家的論争が繰り返され、自衛隊の合憲性については未だに国民の間に疑義が存在するとともに、自衛隊は「軍隊でない武力集団」という奇妙な存在として扱われてきました。

わが国政府（の見解）は、「自衛隊は、…厳しい制約を課せられており、通常の観念で考えられる軍隊ではない。しかし、国際法上は、軍隊として取り扱われており、自衛官は軍隊の構成員に該当する」との、二重基準（ダブル・スタンダード）を採っている。

この矛盾だけは、この際、何としても正さなければなりません。

しかし、憲法改正は、自衛隊の合憲性に対する国民の疑義と、あくまで「自衛隊は軍隊ではない」といわざるを得ない極めて異常な状態を解消することだけではありません。

むしろ、その本旨は、軍隊の保持を否定され、それを容認せざるを得なかったわが国が、自らの意志によって、国家防衛のために新たに軍隊（国軍）を創設する決意を示すことに他ならないと存じます。

そして、新たに創設する軍事組織は、「自衛隊」あるいは「自衛軍」（Self Defense Force）と称するような「一国平和主義」の内向きで自己中心的なものであってはなりません。

わが国の防衛を第一義とし、併せて同盟国に対する責任や国際社会における役割を果たし得る「国軍」（National Armed Forces）あるいは「国防軍」（National Defense Force）として創設することが肝要であります。

他方、自衛隊法第7条は、「内閣総理大臣の自衛隊に対する最高指揮監督権」について規定しています。しかし、この最高指揮監督権に関する政府解釈は、憲法第72条「総理は内閣を代表して…行政各部を指揮監督する」及び内閣法第6条「総理は閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する」の規定を再確認したに過ぎず、自衛隊に対する最高指揮監督権を統帥権として創設的に、あるいは新たに規定したものではないというものです。

つまり、総理の自衛隊に対する最高指揮監督権は、他の行政機関（省庁）に対する指揮監督権と何ら変わらない、ということでもあります。

したがって、併せて、内閣総理大臣が国軍の最高指揮官であることを創設的に憲法に明記しておくことが不可欠であります。

「自衛隊」を「自衛軍」に改めてもダメなのか？

「自衛隊」あるいは「自衛軍」を英訳すると、いずれも「Self Defense Force」となる。国内的には「軍」に改めたと納得しても、外国の（英語による）理解はこれまでと何ら変わらないということになる。

他方、「Self Defense Force」をストレートに解釈すると、「正当防衛軍」あるいは「自己防衛軍」となるが、国際的には全く認知されない、また歴史的にも存在しない概念である。

また、「Self Defense」の「Self」は、selfish（利己的な、利己主義の、自分本位の、（倫）自愛的な）と誤解されかねない言葉である。

いずれにしても、「Self Defense」の「Self」を取り除かない限り、問題解決にはならない。

(以下次号)