



憲法九条を巡る日本政治－イデオロギーと現実の間

中西寛
京都大学

はじめに

一九四五年に始まる戦後日本の最大の政治的争点は、憲法九条であると言っても過言ではない。特に一九五〇年頃に日本の講和条約に向けた動きが本格化して以降、憲法九条を巡る論争が日本政治の基本的なイデオロギー軸、すなわち護憲か改憲かの対立軸を作りだしてきた。この論争は、二〇一五年九月に安保法制が国会で採決されるに至る過程でも大きな論争を呼び起こし、近年では珍しい規模の反対デモが国会周辺を取り囲んだ。こうした状況を反映して憲法九条を題材として毎年極めて多数の著作が多く刊行されている。

しかし、日本人が憲法九条について深く教えられ、考えた上で九条擁護なり、九条改正なりの立場をとっているかという点、状況は異なっている。学校教科書では、「日本国憲法の三大原則」として「国民主権、基本的人権の尊重、平和主義」が挙げられ、平和主義を体現する内容として憲法前文と並んで九条が触れられる。とはいえ、統治機構を扱う「国民主権」、様々な人権について紹介する「基本的人権の尊重」に比べると、「平和主義」に関する記述は短い。特に憲法九条については、自衛隊が九条二項で不保持と規定されている「戦力」にあたるか論争がある、といった記述が簡単にあるだけで、条文と自衛隊、日米安保の状況などが、結びつけられることなく表示されている。

また、多数の著作にもかかわらず、九条に関する社会科学的考察は極めて少ない。大半の著作が九条に対して肯定否定の立場が明瞭な著作であることに加え、九条の検討には法的側面、内政的側面、外交的・国際政治的側面を俯瞰する必要がある、研究が容易ではないという理由が考えられる。九条が論争的テーマであるにもかかわらず、そうした論争を克服し、コンセンサスが形成される兆候はほとんどない。

実際のところ、一九五〇年代中期に、憲法九条が変更されずに、実力組織として自衛隊やその管理組織として防衛庁が設立された時から、憲法九条の解釈と日本の安全保障防衛政策を担保する法的、制度的枠組みは現実的には切り離されてきた。にもかかわらず、憲法九条こそが戦後日本の「平和主義」を担保する存在であり、その改変が平和主義の喪失につながるという、もっぱら政治的左派・進歩派を任ずる護憲論と、九条こそが占領軍による日本弱体化の刻印であり、その改変が日本の自立の条件と考える改憲論とが対立し合う構図は続いている。敢えて言えば、これは戦後日本の最大の政治的神話である。

日本での憲法、特に九条に関する議論の分かりにくさは、政治的神話としての憲法と実際の外交安保政策と

が、通常は別個の次元で作用しながら、時に相関するという複雑さに由来すると思われる。管見の限り、憲法を巡る政治のこうした複雑な性格に関する本格的な分析は存在しないが、本論ではそのイメージを示すいくつかの手がかりを示したい。

1. 憲法九条制定過程の問題

日本国憲法制定過程については大量の研究が存在するが、特に九条については知られていることと同じほど謎が残っている。九条の直接的な起源が、ポツダム宣言でも米政府文書（「日本の統治体制の改革」SWNCC 228が重要）でもなく、連合国最高司令官マッカーサーがGHQ下僚に示したメモ（1946年2月3日）であることは間違いない。その第二項（参考①）では戦争放棄（自衛戦争も含まれる）、陸海軍の不保持と交戦権の否定が書き込まれている。マッカーサー自身は回顧録でこうしたアイディアの源泉が幣原喜重郎首相であったと示唆しているが、史料的裏付けはなく、今日ほぼ否定されている。ただ、マッカーサーがなぜこの文言を思いつき、なぜ自衛戦争も否定したのか、今や世界を動かしつつある崇高な理想や「交戦権」が何を指すのかは今日でも曖昧である。GHQ内で九条文案を担当したケーディスは、この指示を受けて九条の原案を作成したが、法律家として自衛権を否定するのはおかしいと考え、自衛戦争の否定は明文化せず、その一方で交戦権は意味不明だったがそのまま残した。「崇高な理想」の部分は別の人物が担当した憲法前文に組み込まれた。

GHQ草案が日本政府に内示された時、当然ながら日本政府は衝撃を受けたが、草案では天皇が（実質的な権限は極めて少ないながら）憲法上の地位をもつことから、同草案を受入、若干の修正を入れて日本政府案として内外に公表した。他の連合国はもちろん米政府も、英文和訳した後が窺える同案には衝撃を受けたが、その内容が連合国にとって概ね満足できるものであったことやマッカーサーの権威を損ねることを恐れて不問に付した。

幣原に代わった吉田政権は旧帝国憲法の手続きに原則的に則り、帝国議会で審議された。九条はマッカーサーの意向を反映した条項であり、日本政府としては本質的な修正はできないと考えていた。しかし衆議院内の小委員会での審議において元外交官の芦田均小委員長は第二項の前に「前項の目的を達するため」の文言を入れ、戦力不保持は第1項の目的のために限る、逆に言えば自衛や国連軍参加のための戦力は持ちうる余地を残すような修正を加えた。審議録や芦田の回想から明確な結論は出せないが、この修正を受けて極東委員会は国務大臣を文民(civilian)とすることを強く求めて憲法六六条二項に挿入された経緯を考えても、1946年段階では国連憲章、とりわけ安保理下の国連軍を中核とする集団安全保障体制の実現を前提に、自衛権や国連加盟後の国連軍参加が九条の前提となっていたと考え得る（古関、2017、377-404）。

敗戦直後で占領下の日本で国際環境も含めた安全保障問題は国民意識にとって最優先事項ではなかった。46年5月、憲法草案公表直後の『毎日新聞』世論調査では「戦争放棄の条項を必要とするか」という問いに対して必要70%、不要28%となっている。実は1950年まで九条に関する世論調査は他に存在しないようであり、その意味では貴重だが、「文化的水準に重点」を置いたサンプルであり、今日から見て調査方法には問題があったとされている（境家、2017、64-71）。

また、衆議院で日本共産党の野坂参三が、また参議院では東大総長だった南原繁が、自衛権の否定や戦力不保持に対して独立国として不適切という趣旨で政府を批判したのに対し、吉田政権が九条を擁護した。こうした点から考えても、憲法制定期の九条意識は、左派ないし民衆が幅広く支持し、右派ないし権力者が不満であったという後に一般化する構図は存在していなかったと考えるべきであろう。

2. 55年体制と憲法九条

こうした状況を大きく変えたのが講和独立論争であった。1950年から本格化した激しい政治論争において、西側との片面講和を優先し、西側陣営に参加する方針をとるか、あくまでソ連（ないし潜在的に中華人民共和国）も加えた全連合国との講話を目指し、冷戦では一方陣営に与しない道をとるのが争われた。

日本国内で冷戦対立が深刻化する中、50年元旦の年頭の辞においてマッカーサーは「この憲法の規定はたとえどのような理屈をならべようとも、相手側から仕掛けてきた攻撃にたいする自己防衛の冒しがたい権利を全然否定したものと絶対には解釈できない」と述べて、自衛権の存在を確認した。直後に吉田茂首相も自衛権の存在を強調した。更に同年6月25日に朝鮮戦争が開始されるとGHQは警察予備隊の創設を命じた。日本国内の対共産勢力対応をにらんだ措置だったが、将来の再軍備の芽と目される側面もあった。急速に冷戦の軍事化が進むなかで米国は軍備不足を痛感しており、日本を西側陣営に組み込むだけでなく、その急速な軍事能力の利用も希望し始めていたのである。(田中、2007、15-18)

事態を複雑にしたのは、保守＝反共＝改憲再軍備、革新＝容共＝護憲非武装という対立軸だけでなく、保守中道＝反共＝軽武装という路線が浮上し、この時期を主導したことである。吉田首相はアメリカとの片面講和を推進する一方で、急速な再軍備要求を拒否する方針であった。そのために憲法規定も引用して、米側に抵抗し、講和後の米軍駐留を受け入れつつ再軍備については日本側の方針を受け入れさせたのである。ここに憲法と軽武装を両立させる必要性が生じた。

冷戦下で東西陣営が集団防衛体制を構築していきつつあった状況は国連集団安全保障を前提としていた憲法制定時とは大きく異なっており、本来は改憲を考えるべき状況であった。しかし国内の政治的分裂、軽武装路線、自衛権によって軽武装を肯定する論理の存在によって吉田政権は護憲と軽武装を両立させる方針をとった。何度か提起された訴訟に対して日本の司法は憲法と戦力の関係について、「統治行為であり、司法的判断に適さない」という理由から法的解釈を示さない姿勢をとった。それゆえ行政府が示す憲法解釈が政府の基準となり、政策をどのように説明するかに大きなエネルギーが注がれることになった。

1954年末まで続いた吉田政権では、九条二項の「戦力」を「近代戦交戦能力」と解して、警察予備隊やそれを改組した保安隊は戦力にあたらないとした。しかし米軍事援助によって装備された自衛隊が1954年に発足すると、「近代戦交戦能力」を持たないという説明はさすがに無理と見なされた。吉田政権を批判して政権についた保守の鳩山一郎政権下で、自衛権を担保する実力は合憲との解釈が示され、その後今日に至る政府による九条解釈の基調を定めた。

興味深いことに、講和独立直後から自衛隊発足期までは、世論では九条改正、再軍備に対する支持がかなり強かった。1952年3月の『毎日新聞』世論調査では「軍隊を持つための憲法改正」に対し、賛成43%、反対27%となっており、他の世論調査や新聞社説も改憲と再軍備に対する肯定的な意見が見られた（境家、2017、88-90；田中、2007、23-24）。

ところが1954年7月の自衛隊発足頃から九条改憲反対の世論が上回りはじめ、その傾向が定着した。たとえば55年11月には、「正式の軍隊を持てるように、憲法を改正することに賛成ですか、反対ですか」という質問に賛成37%、反対42%となっている（境家、2017、90-92；田中、2007、24）。

ただし注意すべきは、「専守防衛」や参議院での「海外出動禁止決議」など、自衛隊の役割を日本本土防衛に限定しようという強い意思が示されていたことである。この時点で九条が集団的自衛権の行使を認めていないという論理は登場していない。しかし国民意識のなかでは、自衛隊はあくまで日本本土に留まり、戦争に巻き込まれることがないとの了解が九条下で自衛隊を容認する大きな理由となっていたことは確かである。

憲法九条に関する認識枠組みが形成されたことは、いわゆる1955年体制の一部をなすものであった。それは、①九条変更なしに自衛力を有すること、②ただしその自衛力は国内に留まり、海外で戦争に参加することがないこと、③憲法を巡る議論は「再軍備と九条」という具体的争点から、護憲か全体改憲か、というイデオロギー的な争点へと解釈され直したこと、④憲法制定過程や日米安保を含めた東アジア情勢といった国際情勢が切り離され、国内論理だけの問題とされたこと、と整理できる。そして冷戦終焉まで、有権者は改憲を党是とする自民党に政権を与えつつ、衆参両院で野党に三分の一以上の議席を与えることで、改憲なしの自民党統治を選択したのである。

3．経済大国期の憲法九条

1960年に安保改定闘争が終わった60年代から冷戦終焉まで、憲法改正問題は政治的には棚上げとなった。また、「正式な軍隊をもつための憲法改正」に対しては賛成は20%前後へと減少し、反対（九条維持）が70%前後を占めるようになった（参考図）。

他方で改憲論への一定の支持は存在した。境家史郎はこれを、自衛隊・自衛権の存在を明文化し、現状と憲法の整合性をとることを支持した社会党支持層、若年層によるものと推定している（境家、116-120, 218-222）。

確かに、1960年代から80年代初頭にかけての安保・防衛政策の課題は、55年体制の枠組み、とりわけ自衛隊を含めて日本人が海外紛争に巻き込まれないようにするかが最大の課題であったように見える。その観点から、ベトナム戦争期には佐藤栄作首相によって武器輸出三原則が発出された。その中核は「紛争当事国ないしそのおそれのある国」への武器輸出を控えるものであった。また、憲法前文から「平和的生存権」を読み取り、また、個人の幸福追求権を規定した憲法一三条を援用して九条解釈が行われるようになった。前者については、自衛隊を違憲と判断した長沼ナイキ訴訟札幌地裁判決の基礎となっており、後者については集団的自衛権が憲法上行使されないとした1972年の政府見解における根拠とされた。（田中、2007、66-69；篠田、

2016, 124-142)。

これらは、55年体制に含まれていた自衛隊に対する見解を、憲法解釈に基礎づけようとする試みであったと言えよう。それまでは、海外出動禁止や専守防衛といった原則によって自衛隊の日本防衛以外での軍事活動を否定していたが、一九七〇年頃になると、政府自らが憲法解釈によって自衛隊が国際紛争に巻き込まれるリスクを回避する保障を与えたと言える。

ただ、1980年代になると国際貢献、日米同盟強化が政府の対外方針となり、防衛力も日米安保体制の中での外交手段として位置づけられていく。中曽根康弘政権は対米技術供与を武器輸出三原則の例外として認めた。1987年にイラン・イラク戦争に関連して、中曽根は自衛隊掃海艇のペルシャ湾派遣を企図したが、後藤田正晴官房長官の反対の前に譲歩した。後藤田は内務省出身であり、初期の警察予備隊にも関わった。自衛隊の海外出動禁止といった原則に強いこだわりがあったと言えよう。

4. 冷戦終焉・湾岸戦争後の憲法九条

1990年前後の冷戦終焉と、同時期に発生した湾岸戦争は憲法九条を含めた55年体制に対する最大の衝撃だった。湾岸危機中、自衛隊派遣を企図した国連平和協力法案は廃案した。急ごしらえで従来の政府見解との不整合が与党内でも批判されたことが大きい。多国籍軍による戦闘行動が開始された場合への対応を巡り、日本社会には依然として強い抵抗があったことが頓挫の主たる理由であったと言えよう。

しかし55年体制企図異なり、湾岸戦争をきっかけに自衛隊の海外活動が国際貢献の手段として強く認知された。加えて、冷戦構造の崩壊によって、もっぱらアメリカの抑止力に依存してきた日本が、アメリカによる見捨てられのリスクや通常兵器による紛争のリスクを考慮しなくなってきた。これらの事から1992年には国際平和協力法が成立し、国連平和維持活動への自衛隊参加の道が開かれたし、1995年の日米間の同盟再定義をきっかけに、北朝鮮有事を念頭においた日米防衛協力の指針(1996)の策定も行われた。

二〇〇〇年、アメリカでジョセフ・ナイとリチャード・アーミテージが主催するグループが日米同盟の今後について検討し、集団的自衛権行使を含めた変革を提案した。結果的にはその後の日本政府の方針はこの提案をなぞる形で進んだ。

二〇〇〇年代になると911事件を受けて小泉純一郎政権下で日本はテロとの戦いに一定の支持を表明する。アフガニスタン戦争の際にはテロ特措法によってインド洋に海上自衛隊を派遣して米軍等に後方支援を行い、イラク戦争の主要な戦闘終了後にはイラク特措法に基づいて空自、陸自を派遣して物資輸送や復興支援にあたらせた。

二〇〇六年から七年に短命に終わり、二〇一二年末に返り咲いた安倍政権による一連の安全保障・防衛体制改革はこうした流れの一つの到達点に至らせた。二〇一五年に成立した一群の安保法制では、「存立危機事態」という概念が導入され、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事態」(自衛隊法七六条)と定義された。これは米軍救援やミサイル防衛での共同防衛などを示唆すると考えられるが、従来の憲法解釈を明確に変更せず、幸福追求権を用いた九条解釈の微妙な修正によって、日本防衛に密接する事態における自衛隊出動を認めるものであった。こうした表現となった背景には、自民党の連立相手であり、九条を擁護する層を支持者に持つ公明党が従来解釈からの明白な変更に対峙した事があると考えられている(篠田、2016、164-170)。

このように冷戦後の環境において、自衛隊の海外活動は国際貢献や日米同盟の維持強化の文脈で解禁された。そして重要な政策変更が起きるたびに、世論やメディアでは憲法九条違反や解釈改憲といった非難がなされ、反対運動を盛り上げた。

しかしこうした反対運動は一時的なものにとどまってきた。冷戦後において国民は、憲法九条とその解釈についてはできるだけ維持しつつ、国際環境の変化に応じて限定的に自衛力の国際的な役割の拡大を受け入れてきた。限定の範囲は、日本の安全を維持するのに必要最小限の範囲に日本人の国外での紛争巻き込まれリスクを抑制することである。憲法九条の擁護を掲げた反対運動の盛り上がりは政治的に重要な役割は果たしておらず、日本社会の保守化が進歩派を圧倒し、九条を変質ないし廃棄の方向に向かわせているという日本の中でもまだ人気を保っている構図は現代日本政治の実相を伝えるものではない。

おわりに

しかし、二〇一五年に安保法制が成立して以降の安倍政権下では戦後憲法政治を変革しようという動きが出ていることも確かである。安倍首相は率先して国会に憲法改正に動き出すように促し、第一次安倍政権下で成立した国民投票法を改正した上で、九条を含めた複数の項目について改正を求める意向を自民党として明らかにしている。

戦後憲法政治においては、改憲論は、憲法の正統性を否定する全部改正論、憲法九条に限定された改正論、九条以外の統治機構や人権に関する改正論、といった流れで変化してきた。現在の安倍政権が推進している改憲論は、九条とそれ以外の特定項目の改正を組み合わせ、全体としては日本国憲法の正統性について疑念を示す伝統的保守層にも答えようとする意図が窺える。

ただし、憲法九条について示されている提案は、自衛隊の存在を肯定する条項をつけ加えるもので現状追認型である。こうした提案は、度重なる自然災害への対応で自衛隊への評価を高めた世論動向からして最も受け入れやすい内容であると同時に、公明党が受入可能な内容であることも大きいであろう。

いずれにせよ安倍首相の現時点での任期からすると憲法改正を実現することは時間的にかなり困難であり、憲法改正を巡る政治は紆余曲折が予想される。

これまで見てきたように、憲法九条は戦後日本において政治的神話としての機能をもっており、九条を巡る

解釈や立場が政治的重要性を持っているという認識そのものが神話の一部である。具体的な政策変更は、九条を巡る論争を伴いながらも、下位の法制レベルで実現しており、国民は日本人のリスクが高まらない限り、変化を受け入れる傾向にある。

とはいえ憲法九条と日本の安保防衛政策が本質的に変化することが絶対にないとは言いきれない。それは日本の安全を巡る環境が本質的に変わったと日本社会が認知した場合であろう。具体的には、日米同盟に対する信頼性が根本的に揺らいだ場合や、日本人が海外の軍事的危険に巻き込まれる事態に直面した場合が考えられる。そのような場合、日本社会が根本的な認識転換を確認するために、憲法九条改正に動くことは考えられる。

引用文献

- 古関彰一、2017、『日本国憲法の誕生 増補改訂版』（岩波現代文庫）
 境家史郎、2017、『憲法と世論 戦後日本人は憲法とどう向き合ってきたのか』（筑摩書房）
 篠田英朗、2016、『集团的自衛権の思想史 憲法九条と日米安保』（風行社）
 田中伸尚、2007、『憲法九条の戦後史』（岩波新書）

参考

①「国家の主権としての戦争は廃止される。日本は、紛争解決の手段としての戦争のみならず、自国の安全を維持する手段としての戦争も放棄する。日本は、その防衛と保護を、今や世界を動かしつつある崇高な理想に信頼する。日本が陸海空軍を保有することは、将来ともに許可されることがなく、日本軍に交戦権が与えられることもない。」

②日本国憲法前文（一部）

日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。

③日本国憲法第九条

第9条

第1項

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。

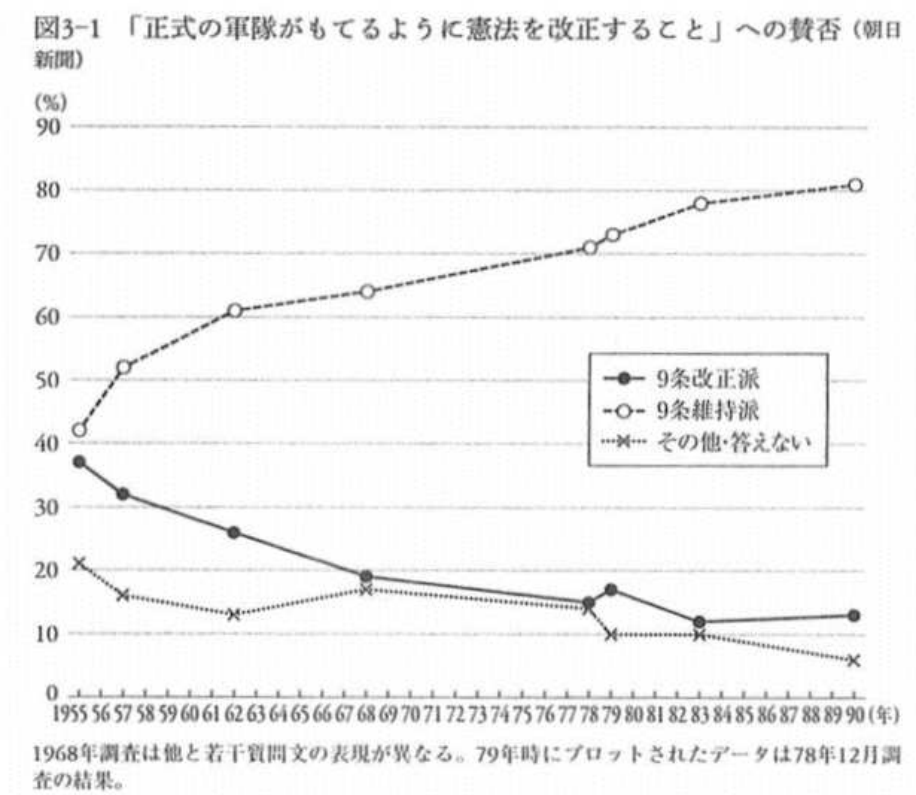
第2項

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。

④日本国憲法第一三条

すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

参考図



境家、2017、114