

# 集団的自衛権行使を容認する閣議決定の違憲・違法性について —解釈改憲による集団的自衛権行使の容認は許されない—

## I. 憲法9条と集団的自衛権の行使

1. 憲法9条の政府解釈のポイント
2. 政府解釈による「限定容認論」の明確な否定
  - (1) 個別的自衛権発動の3要件
  - (2) 集団的自衛権行使の「限定容認論」の否定（必要最小限度は「数量的概念ではない」）

## II. 与党合意の「閣議決定文案」の問題点

1. 憲法の解釈変更の原則との適合の必要
  2. 憲法9条の文理解釈の維持の必然
  3. 検証方針
  4. 具体的検証
    - (1) 「生命等の権利が根底から覆される明白な危険がある場合」が現実想定しうるか
      - ① 生命等が根底から覆される要因が「武力作用を直接の起因とする」場合
        - (a) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測される場合
        - (b) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測されない場合
      - ② 生命等が根底から覆される要因が「武力作用を直接の起因としない」場合
        - (a) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測される場合
        - (b) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測されない場合
    - (2) 「他に適当な手段がない」場合があるのか
    - (3) 武力行使の範囲が「必要最小限度」と限定できるか
    - (4) 他の憲法規範に違反しないか
- 【補論】閣議決定案における「明白な危険」要件の濫用の危険性

## III. 安倍政権の「閣議決定による憲法解釈の変更」が違憲・違法であること

1. 立憲主義、国民主権の否定（参考）自衛隊員の「サービスの宣誓」
  2. 法の支配（法治主義）の否定
  3. 間接民主制、議院内閣制の否定
  4. 閣議決定の憲法違反の問題
    - (1) 憲法9条に対する違憲
    - (2) 憲法前文「人類普遍の原理（国民主権・間接民主制）に反する憲法」としての違憲
    - (3) 憲法前文のもとの憲法9条、96条における違憲
    - (4) 前文に定める「平和的生存権」における違憲
    - (5) 憲法前文のもとの憲法99条（尊重・擁護義務）における違憲
- 【補論】憲法の恒久平和主義との問題
5. 閣議決定の法令違反の問題
    - (1) 内閣法第1条違反
    - (2) 日米安保条約第3条違反
    - (3) 周辺事態法第2条2項違反

# 集団的自衛権行使を容認する閣議決定の違憲・違法性について —解釈改憲による集団的自衛権行使の容認は許されない—

## ※本稿における「解釈改憲」の定義

本来は「条文の改正」（憲法 96 条）でなければ出来ないはずの憲法規範の内容の変更を、非常に限定された要件のもと例外的に許される「解釈の変更」（一般法理）の手段によって強行すること。

## I. 憲法 9 条と集団的自衛権の行使

### 第二章 戦争の放棄

第九条 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。

### 1. 憲法 9 条の政府解釈のポイント

(1) まず、「戦争を放棄し、武力の行使を放棄し、戦力の不保持を定め、交戦権を否認」している憲法 9 条の条文の文言を素直に読み、「我が国は国際関係において、あらゆる実力の行使を行うことを一切禁じている」と解釈する（**文理解釈**）ことからスタートしている。

つまり、条文の日本語は、「実力の行使を一切禁止している」としか読めないという理解に立っているものであるが、これは憲法 9 条の日本語の文理の受け止めとして、一般的に通用する解釈であると考えられる。

(2) ところが、実際に我が国に対する直接の武力攻撃が発生した場合を想定してみると、この文理解釈のままでは、国民が非武装・無抵抗のまま侵略に曝されることとなるが、これは憲法 13 条において国民の生命や幸福追求権が国政で最大限に尊重されるべきとされていることや、憲法前文において国民の平和的生存権が定められていることと矛盾する。

(3) よって、憲法 9 条の文理解釈と同じ憲法上の規範である第 13 条等との総合的かつ整合的な解釈（**論理解釈**）により、憲法 9 条の文理解釈を乗り越えて、憲法 9 条の下でも我が国に対し直接の武力攻撃が発生した場合には国民の生命や幸福追求権を守るために必要最小限度の武力行使を行うことは可能であり（個別的自衛権の行使）、その実力組織である自衛隊は合憲であるとされている。

(4) 他方、このような論理解釈によって導き出される個別的自衛権の行使を合憲とする論拠は、同時に、集団的自衛権の行使が憲法 9 条の解釈からはどのようにしても導き出せない論拠となっている。

つまり、「自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する国際法上の権利」と定義される集団的自衛権については、「自国が直接攻撃されていない」という条件下では憲法 13 条に規定する国民の生命や幸福追求権が侵害に曝されるという事態が現実的に想定し得ない以

上、「あらゆる実力の行使を一切禁じている」という憲法9条の文理解釈を乗り越えるだけのその必要不可欠性に係る論拠が認め難く、また、国民の生命の保護という究極の価値を規定した憲法13条以外の他の憲法の条項においてもこの憲法9条の文理解釈を乗り越えるだけの根拠となるものを見出し難く、よって、集団的自衛権の行使は憲法9条違反とならざるを得ない。(言い換えると、「急迫不正の侵害に対する自国防衛」のためのみの実力組織であるからこそ合憲とされている自衛隊が、集団的自衛権の本旨である「他国防衛」も行う実力組織として存在することは、違憲となる)

(5) このような「憲法9条においては集団的自衛権の行使を認める論理解釈の余地はない」ということから導きだされるのは、

①集団的自衛権の行使を可能とする憲法9条の解釈変更の余地はない。

②集団的自衛権の行使を可能とするためには憲法改正を行うしかない。

という結論であり、この点についての「**集団的自衛権の行使は、憲法改正の手段を取らざるを得ない**」との政府の明快な答弁は複数存在するのである。

(6) このように、憲法9条と集団的自衛権の行使に関する政府の憲法解釈は簡明かつ合理的なものであって、つまるところ、「**日本語が日本語である限り、論理が論理である限り、憲法9条からは集団的自衛権の行使は可能とできない**」というのが、歴代政府の憲法9条解釈の本旨であると考えられる。

(参考)

第二次安倍政権における国会答弁においては、「憲法9条の条文には、個別的自衛権も集団的自衛権も明記されていない。個別的自衛権が認められているのも解釈である。(よって、集団的自衛権も解釈変更の可能性がない訳ではない。)」といった言い回しがなされている。

しかし、これは安倍政権以外の内閣は決して講じることのなかった多分に意図的な言い回しであると考えられ、正確には、「**憲法9条からは、あらゆる論理的追及の結果として、かろうじて個別的自衛権のみを認めることができているものである。よって、集団的自衛権の行使は解釈によってこれを可能とすることはできない。**」というべきものである。

156-参-武力攻撃事態への対処…-9号 平成15年06月02日 政府参考人(宮崎礼壹君)

憲法第九条は、第一項におきまして、「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。」と規定しておりまして、さらに、同条第二項は、「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。」と規定しております。

解釈論といたしましてはここから出発するしかないわけでございます。この文理だけから見ますと、一見いたしますと、我が国による実力の行使は一切禁じられているようにも見えるわけでございます。

しかしながら、憲法前文で確認しております日本国民の平和的生存権や、憲法十三条が生命、自由、幸福追求に対する国民の権利を国政上尊重すべきこととしている趣旨を踏まえて考えますと、憲法九条は、外国からの武力攻撃によって国民の生命や身体が危険にさらされているような場合に、これを排除するために必要最小限度の範囲で実力を行使することまでは禁じていないというふうに解されるところであります。

すなわち、先ほど述べました憲法九条の文言にもかかわらず自衛権の発動として我が国が武力を行使することができる、認められるのは、当該武力の行使が、外国の武力攻撃によって国民の生命や身体あるいは権利が根底から覆されるという急迫不正の事態に対処して国と国民を守るためにやむを得ない措置であるからだというふうに考えられるわけであります。

ところで、お尋ねの集団的自衛権は、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず実力をもって阻止する権利というふうに解されております。

このように、集団的自衛権は、我が国に対する急迫不正の侵害に対処する、直接対処するものではありませんで、他国に加えられた武力攻撃を武力で阻止することを内容とするものでありますので、先ほど述べましたような個別的自衛権の場合と異なりまして、憲法第九条の下でその行使が許容されるという根拠を見いだすことができないというふうに考えられるところでございます。

#### 島聡君提出 政府の憲法解釈変更に関する質問に対する答弁書（平成 16 年 6 月 18 日答弁第一一四号）

憲法第九条の文言は、我が国として国際関係において実力の行使を行うことを一切禁じているように見えるが、政府としては、憲法前文で確認している日本国民の平和的生存権や憲法第十三条が生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利を国政上尊重すべきこととしている趣旨を踏まえて考えると、憲法第九条は、外部からの武力攻撃によって国民の生命や身体が危険にさらされるような場合にこれを排除するために必要最小限度の範囲で実力を行使することまでは禁じていないと解している。

これに対し、集団的自衛権とは、国際法上、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止することが正当化される権利と解されており、これは、我が国に対する武力攻撃に対処するものではなく、他国に加えられた武力攻撃を実力をもって阻止することを内容とするものであるので、国民の生命等が危険に直面している状況下で実力を行使する場合とは異なり、憲法の中に我が国として実力を行使することが許されるとする根拠を見いだすべく、政府としては、その行使は憲法上許されないと解してきたところである。

（参考）

本答弁書は、第二次安倍内閣において、「憲法 9 条に関する解釈は従来のとおりである。」との国会答弁、質問主意書政府答弁等で必ず引用されているものである。つまり、第二次安倍内閣においても、当該文理解釈を維持していることを証している。

#### 145-参-日米防衛協力のための指針に関する特別委員会-9 号 平成 11 年 05 月 20 日

○政府委員（大森政輔君）

・・・憲法九条は、一見いたしますと、「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。」、「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、あたかも一般的な否定の観を呈しているわけですが、こういう憲法九条のもとでも自衛権というものは否定していないんだということが昭和二十九年のあの見解であるわけでございます。

すなわち、日本国は独立主権国として自国の安全を放棄しているわけではない。それは、憲法上も平和的生存権を確認している前文の規定とか、あるいは国民の生命、自由あるいは幸福追求に対する権利を最大限度尊重すべき旨を規定している憲法第十三条の規定等を踏まえて憲法九条というものをもう一度見てみますと、これはやはり我が国に対して外国から直接に急迫不正の侵害があった場合に、日本が国家として国民の権利を守るための必要最小限の実力行使までも認めないというものではないはずで

ある。これが自衛権を認める現行憲法下においても自衛権は否定されていないという見解をとる理由であります。

これがひいては、集団的自衛権を否定する理由にもなるわけでございまして、しかしながら集団的自衛権の行使というものは、他国に対する武力攻撃があった場合に、我が国自身が攻撃されていないにもかかわらず、すなわち我が国への侵害がない場合でも我が国が武力をもって他国に加えられた侵害を排除することに参加する、これが集団的自衛権の実質的な内容でございますので、先ほど申しました憲法九条は主権国家固有の自衛権は否定していないはずであるという理由づけからいたしますと、そういう集団的自衛権までも憲法が認めているという結論には至らないはずである。

したがって、先ほど御指摘になりました文献がコメントしているようなそういう自衛隊合憲論を守り通すために集団的自衛権を否定しているんだというものではございませんで、自衛隊は合憲である、しかし必然的な結果といいますか、同じ理由によって集団的自衛権は認められないんだということ、そういうふうに考えているわけでございます。

#### ■昭和 47 年 10 月 14 日内閣法制局 参議院決算委員会要求資料「集団的自衛権と憲法との関係」

(前略) 憲法は、第 9 条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが、前文において「全世界の国民が……平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認し、また、第 13 条において「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、……国政の上で、最大の尊重を必要とする」旨を定めていることから、わが国がみずからの存立を全うし国民が平和のうちに生存することまでも放棄していないことは明らかであって、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措置をとることを禁じているとはとうてい解されない。

しかしながら、だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されないのであって、それは、あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るための止(や)むを得ない措置としてはじめて容認されるものであるから、その措置は、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。そうだとすれば、わが憲法の下で武力行使を行うことが許されるのは、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、したがって、他国に加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる集団的自衛権の行使は、憲法上許されないといわざるを得ない。

#### (参考)

本資料は、自公与党協議における検討の基礎とされているとされるいわゆる「1972 年政府見解」である。冒頭に「憲法は、第 9 条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが」とあり、「一切禁じている」との文言はないが法理としては同趣旨と解される。

むしろ、特筆すべきは、「平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されない」との法理を展開することにより、我が国の自衛権の在り方に平和主義の規律に係ることを明示していることがある。(後述の、「Ⅲ. 安倍政権の「閣議決定による憲法解釈の変更」が違憲・違法であること」の憲法前文の平和的生存権に係る規律等からの解釈改憲の憲法違反の指摘を参照)

いずれにしても、本見解は個別的自衛権の論拠を立証するものであるところ、その論理的追及の結果として文末で違憲とされている集団的自衛権の行使に係る合憲の論拠を本見解から引き出そうとする発想は、本来は他国防衛が目的であるはずの集団的自衛権の目的として「個別的自衛権の目的である憲法 13 条の自国民の生

命等の保護」をあてがうという倒錯した思考操作であり、通常の法制的観点からは理解し難いものがある（私見）。

## 第 98 回国会衆議院予算委員会昭和 58 年 2 月 22 日

○角田（禮）内閣法制局長官

・・・ある規定について解釈にいろいろ議論があるときに、それをいわゆる立法的な解決ということで、その法律を改正してある種の解釈をはっきりするということはあるわけでございます。そういう意味では、仮に、全く仮に、集団的自衛権の行使を憲法上認めたいという考え方があり、それを明確にしたいということであれば、憲法改正という手段を当然とらざるを得ないと思います。したがって、そういう手段をとらない限りできないということになると思います。

○安倍国務大臣 法制局長官の述べたとおりであります。（注：外務大臣答弁）

○谷川国務大臣 法制局長官の述べたとおりでございます。（注：防衛庁長官答弁）

## 96-参-予算委員会-6 号 昭和 57 年 03 月 12 日

○国務大臣（鈴木善幸君）

私は、憲法解釈、憲法の立場からいたしますと、法制局長官が御説明を申し上げてきた歴代内閣がとってきたこの方針、これを私もそのとおりに貫いていかなければいけない、このように考えております。

したがって、集団自衛権というようなことになりますためには、現行憲法の改正というものがなければ現在の憲法では集団自衛権というものは私は認められない、このように理解をいたしております。

（注：内閣総理大臣答弁）

## 2. 政府解釈による「限定容認論」の明確な否定

### (1) 個別的自衛権発動の 3 要件

「1.」で述べた憲法 9 条の文理解釈と憲法 13 条等との論理解釈からかろうじて認められているという個別的自衛権の在り方に照らして、政府は一貫して個別的自衛権の発動の要件として、以下の三要件が必要であるとしてきている。

- ①我が国に対する急迫不正の侵害があること、すなわち我が国に対する武力攻撃が発生したこと
- ②これを排除するために他の適当な手段がないこと
- ③実力行使の程度が必要最小限度にとどまるべきこと

### ■昭和 60 年 9 月 27 日答弁 47 号、対森清衆議院議員

憲法第九条の下において認められる自衛権の発動としての武力の行使については、政府は、従来から、①我が国に対する急迫不正の侵害があること、②これを排除するために他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という三要件に該当する場合に限られると解しており、これらの三要件に該当するか否かの判断は、政府が行うことになると考えている。

### ■昭和 48 年 09 月 23 日第 71 回国会参議院本会議

○国務大臣（田中角榮君）

わが国の自衛権の行使は、いわゆる自衛権発動の三条件、すなわち、わが国に対する武力攻撃が発生したこと、この場合に、これを排除するために他に適当な手段がないこと及び必要最小限度の実力行使にとどまるべきことをもって行なわなければならないことは、これまで政府の見解として申し上げてきたところでございます。

## (2) 集団的自衛権行使の「限定容認論」の否定（必要最小限度は「数量的概念ではない」）

- ・ 憲法9条と集団的自衛権の行使の関係について、「必要最小限度の集団的自衛権」なるものが憲法上許容されるのかについて国会質疑等が行われたことがある。
- ・ これは以下のような従来の政府答弁等において、「憲法第九条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものである」としつつ、「集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであつて、憲法上許されない」としていたことから、それでは、「我が国を防衛するために必要最小限度の範囲にとどまる集団的自衛権の行使」なるものが憲法上存在し得るのではないかという問題意識を背景としたものとされている。

### ■ 昭和56年5月29日答弁32号、対稲葉誠一衆議院議員

国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもつて阻止する権利を有しているものとされている。

我が国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第九条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであつて、憲法上許されないと考えている。

- ・ この点、「必要最小限度の範囲にとどまりつつ、その必要最小限度の範囲を超えない集団的自衛権の行使が許容さるるか」については、これらの「必要最小限度の範囲」という文言は数量的概念に基づくものではなく、端的に、個別的自衛権発動の三要件のうちの第一要件たる「我が国に対する武力攻撃の発生」という条件が集団的自衛権の行使には定義上始めから存在せず、従って、「必要最小限度の範囲を超えるとは、第一要件を欠いていること」を意味しているに過ぎないとして、「憲法上許容される必要最小限度の集団的自衛権の行使」なるものは存在しない（つまりは、解釈変更の余地すらなく、条文改正によるほかない）と明快に整理されている。

### ■ 平成16年01月26日第159回国会衆議院予算委員会

#### ○安倍委員

・・・「わが国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものである」、こういうふうにあります。が、「範囲にとどまるべき」というのは、これは数量的な概念を示しているわけでありまして、絶対にだめだ、こう言っているわけではないわけでありまして。とすると、論理的には、この範囲の中に入る集団的自衛権の行使というものが考えられるかどうか。

その点について、法制局にお伺いをしたいというふうに思います。

○秋山内閣法制局長官

・・・必要最小限度を超えるか超えないかというのは、いわば数量的な概念なので、それを超えるものであっても、我が国の防衛のために必要な場合にはそれを行行使することというのも解釈の余地があり得るのではないかという御質問でございますが、憲法九条は、戦争、武力の行使などを放棄し、戦力の不保持及び交戦権の否認を定めていますが、政府は、同条は我が国が主権国として持つ自国防衛の権利までも否定する趣旨のものではなく、自衛のための必要最小限度の実力を保有し行使することは認めていると考えておるわけでございます。

その上で、憲法九条のもとで許される自衛のための必要最小限度の実力の行使につきまして、いわゆる三要件を申しております。我が国に対する武力攻撃が発生したこと、この場合にこれを排除するために他に適当な手段がないこと、それから、実力行使の程度が必要限度にとどまるべきことというふうに申し上げているわけでございます。

お尋ねの集団的自衛権と申しますのは、先ほど述べましたように、我が国に対する武力攻撃が発生していないにもかかわらず外国のために実力を行使するものでありまして、ただいま申し上げました自衛権行使の第一要件、すなわち、我が国に対する武力攻撃が発生したことを満たしていないものでございます。

したがって、従来、集団的自衛権について、自衛のための必要最小限度の範囲を超えるものという説明をしている局面がございますが、それはこの第一要件を満たしていないという趣旨で申し上げているものでございまして、お尋ねのような意味で、数量的な概念として申し上げているものではございません。

(参考)

■第 185 回国会参議院決算委員会 平成 25 年 11 月 25 日

○小西洋之君 ・・・平成十六年の秋山政府特別補佐人の答弁でございます。一番最後の箇所でございます。

従来、集団的自衛権について、自衛のための必要最小限度の範囲を超えるものという説明をしている局面がございますが、それはこの第一要件、このフリップの我が国に対する武力攻撃の発生のことです、この第一要件を満たしていないという趣旨で申し上げているものでございまして、お尋ねのような意味、これは当時の安倍委員です、数量的な概念としてこの必要最小限度の範囲を超える、そうしたことを申し上げているものではございませんというふうに答弁していますけれども、この答弁を引き継ぐということではよろしいですか。簡潔にお答えください。小松長官をお願いします。

○政府特別補佐人（小松一郎君） 既にお答えしているとおり、安倍内閣の立場は、第一に、現時点で集団的自衛権に関する政府の憲法解釈は従来どおりである、第二に、安保法制懇における議論を踏まえて対応を改めて検討していくというものでございます。

御指摘の秋山長官の答弁でございますが、憲法第九条の下において許容される武力の行使は我が国を防衛するための必要最小限度にとどまるべきものであること、また、この必要最小限度の範囲とは我が国に対する武力攻撃が発生した場合であることを述べているものであり、これは従来から政府が述べてきている憲法解釈でございます。



## Ⅱ 与党協議の「閣議決定文案」の問題点（憲法 9 条違反）

### 【自公与党協議案（6/25 各社報道より抜粋）】

- 憲法前文の「国民の平和的生存権」や 13 条の「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を踏まえると、憲法 9 条が、必要な自衛の措置をとることを禁じているとはとうてい解されない。必要最小限度の「武力の行使」は許容される。この基本的な論理は維持されなければならない。
- 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、我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由およ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場合において、これを排除し、我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ときに、必要最小限度の実力を行使することは、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛の措置として、憲法上許容されると判断するに至った。
- 憲法上許容される「武力の行使」は、国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合もある。「武力の行使」には他国に対する武力攻撃が発生した場合を契機とするものが含まれるが、憲法上はあくまでも我が国を防衛し、国民を守るためのやむを得ない自衛の措置としてはじめて許容される。

### 1. 憲法の解釈変更の原則との適合の必要

第二次安倍内閣においても、内閣が解釈の変更を行う際には、以下の政府答弁書で示された「憲法の解釈変更の原則」と適合する必要があるとしている。（小西洋之君提出 集団的自衛権の行使に係る憲法解釈に関する質問に対する答弁書（平成二十五年十二月十七日答弁第九八号））

- 島聡君提出 政府の憲法解釈変更に関する質問に対する答弁書（平成 16 年 6 月 18 日答弁第一一四号）  
「憲法を始めとする法令の解釈は、当該法令の規定の文言、趣旨等に即しつつ、立案者の意図や立案の背景となる社会情勢等を考慮し、また、議論の積み重ねのあるものについては全体の整合性を保つことにも留意して論理的に確定されるべきものであり、政府による憲法の解釈は、このような考え方に基づき、それぞれ論理的な追求の結果として示されてきたものであって、諸情勢の変化とそれから生ずる新たな要請を考慮すべきことは当然であるとしても、なお、前記のような考え方を離れて政府が自由に憲法の解釈を変更することができるという性質のものではないと考えている。

仮に、政府において、憲法解釈を便宜的、意図的に変更するようなことをするとすれば、政府の憲法解釈ひいては憲法規範そのものに対する国民の信頼が損なわれかねないと考えられる。（以下、略） 」

（参考） 156-参-予算委員会-11 号 平成 15 年 03 月 14 日

- 政府特別補佐人（秋山収君） 憲法は我が国の法秩序の根幹でありまして、また、憲法九条につきましての政府解釈は九条の文言等についての論理的な検討の結果でございますし、また過去の国会等における論議の積み重ねを経てきたものでございます。

このようなことを離れて、政府が憲法九条の解釈を変更して集団的自衛権の行使が認められるとすることは難しいものと考えております。

○政府特別補佐人（秋山収君） 憲法の解釈はその法令の規定の文言、趣旨などに則しつつ、立案者の意図も考慮し、また、議論の積み重ねのあるものにつきましては全体の整合性も保つことにも留意して論理的に確定されるべきものでございます。

このような観点から検討いたしまして、当局としては、現行憲法第九条の下において集団的自衛権の行使は許容されるという解釈を十分説得力のある論理として構築することは困難であると考えております。

## **2. 憲法9条の文理解釈の維持の必然**

(1) 閣議決定案においては、「憲法9条の文理解釈を維持するかどうか」についての言及はないが、上記の解釈変更の原則の遵守より、当然に維持されるものと解される。

第二次安倍内閣においても、政府答弁書等で繰り返し、「現時点で、集団的自衛権に関する政府の憲法解釈は、衆議院議員島聡君提出政府の憲法解釈変更に関する質問に対する答弁書（平成十六年六月十八日内閣衆質一五九第一一四号）で述べたものを含め、従来どおりである」旨述べているところである。

(2) なお、仮に、第二次安倍内閣において「**憲法9条は、我が国は国際関係において、あらゆる実力の行使を行うことを一切禁じている**」との文理解釈を維持しない場合は、それは端的に言えば、「日本語そのもの」を政府として捨て去ることであり、「我が国の成文法規における日本語」の扱いに問題を生じさせ、我が国の全法令における文理解釈が成り立たなくなり、我が国が法治国家として崩壊の危機に陥ることを意味する。

(3) 特に、憲法9条という、国民の生命が懸かり恒久平和主義という国是等に関わるとともに、長年の国会での議論の積み重ねがある特別の条項（別格の条項と言っても過言でない）と解する）で、文理解釈を放棄した場合の影響は計り知れないことに留意する必要がある。

## **3. 検証方針**

(1) 憲法9条の文理解釈を前提とした上で、閣議決定案にいう「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、我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由およ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場合」について、憲法9条の文理解釈である「一切禁じている」ということを乗り越えて解釈を変更することを正当化するだけの論拠があるものなのかを検討する。

つまり、「こうした場合がある」と言葉としては言えても、それが本当に法理として成り立つものであるかは別の話であり、その検証のためには、以下の「4. (1)「**生命等の権利が根底から覆される明白な危険がある場合**」が現実想定しうるか、(2)「**他に適当な手段がない**」場合があるのか、(3)武力行使の要件及び範囲が「**必要最小限度**」と限定できるか、(4)他の憲法規範に違反しないか」の全ての事項を検討する必要がある。

仮に、これら「4. (1)～(3)」の一つでも満たすことが出来なければ、憲法9条の文理解釈を超えた解釈に変更するだけの論拠がなく、つまりは、解釈論としては成り立たないということになり、にもかかわらず、憲法として成り立ち得ない内容に解釈を変更しようとする閣議決定は憲法違反（憲法9条違反）の行為ということとなる。

それをどうしても実現したい場合は、条文改正しか手段がないこととなる。

- (2) また、仮に、日本国憲法上に集団的自衛権の行使を可能とすることを検討する場合には、憲法9条以外の条章との関係も当然に精査する必要があるところ、以上に加えて、特に、憲法前文の「政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し」等とされている国民主権原理との関係と、同じく前文において「全世界の国民」に対し確認されている平和的生存権の関係についても「4. (4)」として検討を加える。

これは、憲法9条の文理解釈との関係における違憲性の検証である「4. (1)～(3)」とは異なる憲法規範への適合性の問題であり、その詳細は、『Ⅲ. 安倍政権の「閣議決定による憲法解釈の変更」が違憲・違法であること』において違憲問題が生じている旨論じているところであるが（つまり、集団的自衛権の行使を合憲とするためには憲法9条以外にも乗り越える必要のある憲法問題があるが、それらを乗り越えられておらず、既に違憲の問題が生じているということ）、理解に資するためにこの場で具体的ケースとともに検証する。

- (3) なお、留意すべき点として、閣議決定案の内容は、本来は「他国防衛」である集団的自衛権の行使を、「我が国の存立が脅かされ、国民の生命等が覆される明白な危険を排除する」という「自国防衛」を目的としてのみ行使する場合に限り認めることとし、この自国防衛のための集団的自衛権の行使という類型を、個別的自衛権と合わせて、「自衛の措置」と位置付けているということである。

その結果、「他国」からの集団的自衛権の行使の援助要請の目的（＝「他国防衛」）と、我が国のこの閣議決定に基づく集団的自衛権の行使の目的（＝「自国防衛」）との間には「ずれ」が存在していることが指摘できる。

こうした論点についての国際法上の整理と、そもそも、このような特異な集団的自衛権の行使類型が今般の解釈改憲の目的とされる「日米安保条約のもとの我が国の抑止力の強化」に適うものなのかどうか、慎重な精査が必要である。

#### 4. 具体的検証

- (1) 「生命等の権利が根底から覆される明白な危険がある場合」が現実に想定しうるか

- ・ 「日本以外の他国に対する武力攻撃しか発生していないのに、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場合」というような事態が現実に起こりうるのか。

仮に、起こり得ることが想定不能であれば、そもそも憲法9条の文理解釈を超えて解釈を変更する必要性・合理性を裏付ける事実を欠いていることになる。従って、そのような閣議決定は当然に憲法9条違反となる。

- ・ また、この「生命等が根底から覆される明白な危険がある場合」について、それがどのような事態であるのか、その状況と範囲を画することができるのか。

仮に、一定の論理的な限定が講じられないのであれば、「実力の行使を一切禁ずる」という憲法9条の文理解釈を超えることに合理性があるといえる範囲内での論理解釈を導くことができない（つまり、文理解釈を超えることができない）はずであり、この閣議決定は、無制限な武力行使を容認する危険のある（歯止めのない）解釈変更を行うものであり、憲法9条に違反することになる。

要するに、「実力の行使を一切禁ずる」という制限の例外として論理的に許容されていない武力行使を（歯止めなく）行い得ることになるが、これは「一切禁ずる」という憲法規範に違反する状態、すなわち、憲法9条違反となる。

※ 「生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される事態」については、閣議決定案が下敷きにしていとされている個別的自衛権行使の合憲論拠である「1972年政府見解」においては、「外国の武力攻撃によつて国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態」とされているところ、当該「生命等が根底から覆される事態」とは、我が国に武力攻撃が発生した場合に生じうるような国民の生命、自由、権利への侵害と同程度の実体が観念できるものでなければならないと解する。そうでないと、憲法9条を巡って個別的自衛権と集団的自衛権の場合で「生命等が根底から覆される事態」についてダブルスタンダードが存在することになる（＝法規範としての論理破綻）。

- ・ 以下、便宜のために「我が国と密接な関係にある他国」を「同盟国」、それに武力攻撃を行っている国を「第三国」と呼称するとともに、「我が国の国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆される」要因について、現行法制の武力攻撃事態・武力攻撃予測事態・周辺事態との実質的差異の検証を念頭に、「**第三国による武力作用を直接の起因とするもの**」と「**第三国による武力作用を直接の起因としないもの**」にそれぞれに場合分けするとともに、かつ、さらに、そのそれぞれについて、「**第三国として、（同盟国のみならず、）我が国に対する攻撃的意図が推測されるか否か**」についても場合分けをして検討する。

### ○場合分けの整理

- ①生命等が根底から覆される要因が「第三国による武力作用を直接の起因とする」場合
  - (a) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測される場合
  - (b) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測されない場合
- ②生命等が根底から覆される要因が「第三国による武力作用を直接の起因としない」場合
  - (a) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測される場合
  - (b) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測されない場合

### ○閣議決定文案（再掲）

「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、我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆される**明白な危険**がある場合」

#### ①生命等が根底から覆される要因が「武力作用を直接の起因とする」場合

##### (a) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測される場合

- ・ 同盟国と第三国の間の戦火が我が国に及ぶ、すなわち、第三国が（同盟国が米国の際に）在日米軍基地を攻撃する場合や、第三国が戦況を攪乱あるいは打開等するために我が国に武力攻撃を行う可能性が想像できる事態などが観念できる。

- ・ このような事態は、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等」という周辺事態よりも後の段階であり（：「明白な危険＞おそれ）、かつ、武力攻撃事態のうち明白な危険が切迫している事態よりも前の段階であり（：「明白な危険が切迫＞明白な危険）、結局のところ、武力攻撃予測事態と同程度のものと考えられる。

（参考） 別添「武力攻撃事態等の定義等について」（衆議院法制局作成資料）参照

**武力攻撃事態**（武力攻撃が発生した事態（注：当事態のみが武力行使可） or 武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態（注：当事態では防衛出動発動はできても武力行使は不可）） > **武力攻撃予測事態**（武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態） > **周辺事態**（そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等）

※「武力攻撃が発生したとき」とは、被侵略後ではなく、武力攻撃の「着手があったとき」である（政府見解）。

- ・ ここで、武力攻撃予測事態においては、①国際法上も個別的自衛権の行使としてのいわゆる先制攻撃（予防攻撃）は認められていないこと（政府解釈同旨）、②①の国際法上の規範に加え、憲法９条の文理解釈との関係で我が国の個別的自衛権の行使においても当然にこの段階での武力行使は認められていないところである。（なお、武力攻撃事態の中の「武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」（通称「武力攻撃発生のおそれ事態」）でさえ、まだこのタイミングでは武力の行使はできないとされている。）
- ・ とすると、自国防衛を目的とする個別的自衛権の行使すら認められないのに、同じく自国防衛を目的とする集団的自衛権の行使（＝「自衛の措置」）がなぜ認められる必要があるのか、こうした集団的自衛権の行使を可能としないければならない解釈変更の必要性・合理性が認め難い。
- ・ 従って、当然このような場合は、そもそも「一切の実力行使を禁止している」という第９条の文理解釈を乗り越えて解釈を変更することを正当化するだけの論拠を認めることができず、この場合の集団的自衛権の行使は憲法９条との関係で違憲となる。

#### (b) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測されない場合

- ・ 第三国が同盟国に行う武力攻撃の過程で、いわば巻き添え的に、あるいは、事故的に我が国の国民の生命等が侵害される場合などがあり得ることが観念できる。
- ・ こうした生命等が根底から覆される明白な危険が想定される事態については、政府事例のうちの「米国軍艦による邦人避難」や「グアムへのミサイル攻撃で死傷する現地邦人」などのケースとも考えられるが、そもそもこうした事態は、現実的な事例として想定し難い、あるいは、在日米軍基地への同時的攻撃による日本有事となると考えられることから、憲法解釈を変更する必要性の前提を欠き、憲法９条の文理解釈を超えられないと考えられる。

- ・ さらには、これらは我が国そのものへの武力作用ではないので、そもそも、閣議決定案にある要件の一つである「我が国の存立が脅かされ」ている事態とみなすことは難しいため、この時点で不適であるとも考えられる。
- ・ なお、仮に、(いわゆる頭の体操として)上記の現実性に目をつぶり、上記の要件問題をクリアすることができ、「生命等が覆される明白な危険」が認められる場合であつても、第三国は我が国に対する攻撃的意図はないのであるから、下記(2)との関係で事前の外交努力や警察権の行使等の措置、現地国における邦人避難の取り組み等の代替手段の可能性を否定できず、違憲の可能性が排除できない(=憲法改正の手段を取る他ない)と考えられる。
- ・ さらには、下記(3)との関係では、上記の米国艦船への攻撃の排除やグアムへのミサイルの撃墜で、ミサイルによる明白な危険の排除はできるものと観念できるが、これらの我が国による集団的自衛権の行使に対する第三国の個別的自衛権の発動たる反撃(あるいは、第三国との密接関係国による我が国への集団的自衛権の行使による武力攻撃)が行われることが十分に予想される。  
それに対する武力攻撃の応酬には「必要最小限度」という範囲を限定することは困難であり、憲法9条の文理解釈を蟬脱し違憲となるものと考えられる。
- ・ また、こうした武力攻撃の応酬に発展し国民に生命の危険等を生じせしめる集団的自衛権の行使を行うことは、(4)の前文の国民主権の観点から違憲と考えられる。(平和的生存権の問題も精査が必要)

## ②生命等が根底から覆される要因が「武力作用を直接の起因としない」場合

### (a) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測される場合

- ・ これは同盟国と第三国の間の戦火が我が国に及ぶ可能性が想定されない場合であるが、こうしたケースは政府事例のうち(地理的にも我が国周辺でない事態と考えられることから)「国際的な機雷掃海活動への参加」などが観念しうるとも考えられる。(俄に想定し難いが、中東のある国が我が国への攻撃的意図を持って機雷を敷設したケース)
- ・ これについては、まず、我が国への石油供給が困難となることが、社会経済上の大きな混乱や不都合を生じ得ることは想定できても、「生命等が根底から覆される」事態に該当し得るのかという問題があるが、これには、燃料の不足による国民の健康被害(凍死など)や破壊的な経済恐慌などによる健康被害(極度の栄養失調等)の事態を想定する必要があると解されるが、こうした事態に至るまでにそれを阻止するための(2)の代替手段の可能性(外交努力や他のエネルギー供給確保等)があることが排除し得ないと考えられる。排除し得ない以上は、憲法9条の条文改正によるほかない。
- ・ さらに、事態の状況の区分としては、攻撃的意図は推測されても現に我が国に対する直接の武力行使を行っているとは評価することが困難であるとも考えられるこうした事態はせいぜい武力攻撃予測事態と同程度のものであると考えられるところ(∴武力攻撃事態(明白な危険が切迫)＞武力攻撃予測事態＞周辺事態)、我が国に対する武力行使を行っていない第三国の機雷を掃海するために、機雷掃海という武力行使を行うことは、①(a)での立論と同様に、国際法上も合法性が疑わしく、また、憲法9条の文理解釈を超えて解釈を変更することは困難であると解される。

- ・ また、①(b)での立論と同様に、(3)の「必要最小限度」の範囲を限定することが困難であり、この点でも違憲となると考えられる。
- ・ さらに、(4)の前文の国民主権の観点からの違憲と、特に、同じく前文の問題として、石油問題を直接的な原因として第三国の国民の平和的生存権を侵害する（＝戦闘で殺害する）ことが出来るのかという問題が生じうるが、違憲となると考えられる。

#### **(b) 第三国の我が国に対する攻撃的意図が推測されない場合**

- ・ これは同盟国と第三国の間の戦火が我が国に及ぶ可能性が想定されず、かつ、第三国において我が国に対する攻撃的意図が推測もされない場合であるから、例えば、同盟国と第三国との武力衝突によって我が国への石油運搬ルートが全面的かつ長期的に至る程度まで遮断してしまい、上記②(a)で述べたような健康被害等が生じる場合が観念しうるが、これについても、同様に(2)の代替手段の可能性が排除し得ないと考えられる。  
むしろ、我が国に対する攻撃的意図が推測されない場合であるのであるから、少なくとも第三国との関係では②(a)のケース以上に代替手段を追及する余地は大きいものとも考えられ、結局、②(a)以上に違憲の評価を受けるものと考えられる。
- ・ また、①(b)での立論と同様に、(3)の「必要最小限度」の範囲を限定することが困難であり、この点でも違憲となると考えられる。
- ・ さらに、(4)の前文の国民主権の観点からの違憲と、特に、直接的には石油問題（しかも、②(a)の場合と異なりこの場合の第三国は我が国との関係では中立的な石油供給国に過ぎない）を原因として第三国の国民の平和的生存権を侵害する（＝戦闘で殺害する）ことが出来るのかという問題が生じうるが、違憲となると考えられる。

#### **(2) 「他に適当な手段がない」 場合があるのか**

- ・ 生命等が根底から覆される明白な危険がある場合という事態を排除するために、武力行使に代わる代替手段が想定できるような場合は、憲法9条の文理解釈を超えて解釈変更をする必要性も合理性もなく、そのような解釈変更は憲法9条に違反し、違憲となる。
- ・ また、事態を排除するための代替手段があるにも関わらず第三国の国民の生命を集団的自衛権の行使により奪う（＝戦闘で殺害する）という点で、(4)の第三国の国民の平和的生存権の問題も生じ得るものとして、この観点でも違憲となり得ると考えられる。
- ・ まず、代替手段の可能性については、(1)における各ケースについて、具体的に論じなかった①(a)の場合を含め、代替手段の可能性が想定し得る（少なくともその可能性が論理的に排除できない）ことから、本要件を回避できるだけの論拠は見出し難いものと考えられ、違憲となるものと考えられる。
- ・ また、同様に、第三国の国民の平和的生存権の関係についても、①(a)の場合を含め認め得ると考えられることから、この観点でも違憲となるものと考えられる。

#### **(3) 武力行使の範囲が「必要最小限度」と限定できるか**

- ・ 我が国に対する急迫不正の侵害を排除するための個別的自衛権の行使と異なり、我が国に武力攻撃を行っていない第三国への集団的自衛権の行使は、その結果としての、我が国による集団的自衛権としての武力の行使に対する第三国の個別的自衛権の行使及び第三国の同盟国による集団的自衛権の行使を誘因し（つまりは、武力紛争の火ぶたが

切って落とされ)、我が国と第三国等の間による武力紛争を生じさせることが想定される。

その武力紛争においては我が国にとって何が必要最小限度の武力行使であるかを論理的に画することは困難であり、武力行使の範囲が限定できない以上、憲法9条の文理解釈との関係で憲法9条違反とならざるを得ない。

- ・ また、集団的自衛権の行使における武力行使の範囲については、上記の「武力紛争の開始以降における範囲」以外に、「集団的自衛権の行使に着手する以前」に我が国として有することができる「実力」の範囲を画することが困難であることから、憲法9条の文理解釈及び特に憲法9条2項の「戦力の不保持」との関係で違憲となるものと解される。

例えば、機雷掃海事例については、機雷掃海には通常として航空兵力支援が必要と解されるところ、では、我が国として戦略爆撃機を有すべきなのか、あるいは、空母機動艦隊を有すべきのかなど、急迫不正の侵害を排除する自国防衛のための「自衛力」と異なり、「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」という明文規定に対し「どのようなものが戦力とならないか」を論理的に画することは困難である。

(※現行は、攻撃型空母、長距離戦略爆撃機ともに、「外国が脅威を感じるような、脅威を受けるような攻撃的兵器」等として「戦力」に該当し、憲法違反として保持できないとされている)

【参考】阪田雅裕編著『政府の憲法解釈』有斐閣抜粋

「第9条が集団的自衛権の行使を禁じていないと解することは、同条の文理に照らしても問題がある。すなわち、仮に第9条を集団的自衛権の行使を禁じる規定ではないと解するとした場合、同条第2項の戦力の不保持や交戦権の否認の意味を説明することが極めて難しくなるのである。」戦力に関しては、もし集団的自衛権の行使のために必要な実力ないし実力組織が同項の禁止する「戦力」に当たらないとすれば、その質的・量的な限界を(個別的)自衛の場合のように論理的に画せるかどうか疑問がある(限界を画せないとすれば、法規範として無意味になる)し、「交戦権」を有しないままで現に生じている戦争その他の武力紛争にいずれかの陣営の一員として加わることも想定し難い。この点は、後述の集団安全保障措置(多国籍軍)に参加して武力行使をすることが許されると解する立場に立つ場合にも、同様に問題となる。」

※「交戦権」とは、国が戦争をする権利そのものを意味するのではなく、「伝統的な戦時国際法における交戦国が国際法上有する種々の権利の総称」であり、「相手国兵力の殺傷及び破壊、相手国の領土の占領、そこにおける占領行政、それから中立国船舶の臨検、敵性船舶の拿捕などを行うことを含むものを指すもの」とされている。(以上、政府解釈)

#### (4) 他の憲法規範に違反しないか

前文の国民主権、平和的生存権「Ⅲ. 4. (2) 憲法前文「人類普遍の原理(国民主権・間接民主制)に反する憲法」としての違憲、(4) 前文に定める「平和的生存権」における違憲」参照。

#### 【補論】閣議決定案における「明白な危険」要件の濫用の危険性

##### 1. 「おそれ」と「明白な危険」



従来の閣議決定案における「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おそれがある場合」を「・・・・・明白な危険がある場合」に改めたことによって、要件該当性判断の曖昧さ・恣意的な要件認定の危険の程度は、ある程度縮小したといえると思われる。

「おそれ」は第一義的な要件認定を行う政府の認識（主観）であるのに比べ、「明白な危険」は、国民にも認識可能な「客観的な危険」を意味すると考えられ、政府が「明白な危険」があるといって集団的自衛権を行使しようとしても、国民（その代表機関たる国会）がこれに反証することが可能な状況が想定し得るからである。

## 2. 外交秘密・防衛秘密との関係

しかしながら、国民の生命を保護するために政府が秘密を保持することがあることは認めるものの、外交・防衛に関する事項の多くが秘密事項となることが想定される中では、政府が秘密事項に基づいて「明白な危険」があると判断しても、当該秘密が開示されない以上国民（国会）は政府によるその判断に対し反証することは不可能なのであり、果たして、上記のように、国民にも認識可能な客観的な危険という意味での「明白な危険」といえるのか大きな疑問が残る。ましてや、特定秘密保護法制においては、どのような情報が特定秘密であるかも不明であり、また、国会は実質的な監督機能（情報提出命令権等）を付与されていない。

つまり、「明白な危険」という要件にしたとしても、政府の秘密保持という世界が在る以上、なお、政府による濫用の危険は何ら払拭されないとの危惧を抱かざるを得ない。（そもそも、先のイラク戦争における米国政府の例にあるように、果たして政府自身が、「明白な危険」の適正な判断を担保することができるのか不明でもある）

## Ⅲ. 安倍政権の「閣議決定による憲法解釈の変更」が違憲・違法であること

- ・ 第二次安倍内閣が国民及び国会を無視して強行しようとしている「閣議決定」による憲法解釈の変更（解釈改憲）は、行政権の行使の一端である「政府による憲法解釈」の名を借りた行政権力による新たな憲法規範の定立であり、これは、(1)立憲主義、国民主権、議院内閣制などの日本国憲法が立脚し採用する基本原理を否定する行為であるとともに、(2)前文、第9条、第96条、第98条の憲法の明文規定そのものに違反し（**憲法違反**）、(3)議院内閣制のもと歴代内閣によって積み上げられてきた統一的な憲法解釈のもと国会により承認された条約や定立された法律の明文規定にも違反する（**法令違反等**）の事態生じる、法治国家に対する空前絶後の暴挙であり、行政権力による政治的クーデターと言うべき蛮行である。
- ・ そもそも、「法律のもとの行政」の原則（一般法理）のもと、「閣議決定は、法令の範囲内のみにおいて行うことができるもの」（政府答弁書）であり、解釈改憲の閣議決定は、仮にそれが強行されても、憲法及び法令に違反する無効な行政行為であり、将来においても何ら法的な効力が得られるものではなく、憲法9条の法規範性、すなわち、従来の解釈は一切の変更なくこれまでどおり保持されることとなる。（※仮に、集団的自

衛権が合憲であるとの前提のもとに国会で成立した自衛隊法改正なども、違憲立法として、法的に無効となる。)

## 1. 立憲主義、国民主権の否定

- (1) 立憲主義とは、「憲法により、国家権力を制限し、国民の生命・自由、権利を保障する」という考え方であり、それは、主権者である国民のみが独占する憲法制定権（国民投票権）に立脚するものである。

つまり、一内閣による閣議決定はおろか、国民が選出する衆参両議院からなる国会による立法によっても侵害することができないよう、国民の生命・自由、権利を守る役割を、主権者国民が自らの所有物である憲法に託するという原理である。

- (2) このような立憲主義は、当然に、最大の国家権力の行使である国家の戦争行為にも及び、長年の国会審議等を通じて政権交代に関わらず歴代内閣を通じ「集団的自衛権の行使は憲法上認められない」と安定的に解釈されてきたものを、国民主権の行使である憲法改正国民投票を経ずに閣議決定と立法（自衛隊法の改正や新法等）のみによって行使可能に変更し、その結果、自衛隊員や他の国民の生命等を戦火の危険にさらすことは、立憲主義に明確に反する。

- (3) 特に、日本国憲法前文においては、「日本国民は、…政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。」として、国民主権という原理を採択するその動機・理由として、国家による戦争の惨禍から永久に国民自身を守ることを規定しているところであり（政府解釈同旨）、憲法が禁止しているはずの新しい戦争である集団的自衛権の行使を閣議決定・立法のみで実行することは、この国民主権の原理にも違反し、さらに、その行使のもとで国民に生命等の危険を生ぜしめることは立憲主義の原理を否定することとなる。

- (4) なお、「立法府や内閣が企図する集団的自衛権の行使は、あくまでも国民や国家のためである。（だから、閣議決定や立法のみで実行することは許される。）」という見解については、国会や内閣の役割はそうした集団的自衛権行使のあらゆる必要性・合理性の是非について徹底的に検証し、議論を尽くし、その判断を主権者である国民に仰ぐことに尽きるものであり、また、そのために実施される主権者である国民による憲法改正国民投票は、閣議決定はもちろん衆参国政選挙のいずれによっても代替できない、国民が自らの生命等の命運を託す法規範は国民のみが決するという立憲主義そのものが拠って立つ原理である。

### （参考）世論調査と立憲主義

集団的自衛権行使の解釈改憲の賛否に関する世論調査がマスコミにより実施されているが、如何に賛成の割合が増えようとそれは閣議決定や立法を正当化することにはならない。つまり、そもそも立憲主義の目的として、社会多数派による少数者の人権侵害を防ぐことがあり、例えば、25万人しかいない自衛隊員や集団的自衛権行使による戦争で死傷することを避けたいと願う国民の生命等の尊厳の扱いを全国民による国民投票に拠らずに決めることはできない。

### （参考）自衛隊員の「服務の宣誓」

自衛隊法第 53 条等に基づき、全自衛隊員は入隊に際し、以下の「服務の宣誓」を署名押印の上、宣誓している。

#### 宣誓

私は、我が国の平和と独立を守る自衛隊の使命を自覚し、日本国憲法及び法令を遵守し、一致団結、厳正な規律を保持し、常に徳操を養い、人格を尊重し、心身を鍛え、技能を磨き、政治的活動に関与せず、強い責任感をもつて専心職務の遂行に当たり、事に臨んでは危険を顧みず、身をもつて責務の完遂に務め、もつて国民の負託にこたえることを誓います。

- ・自衛隊員は「国民の負託にこたえる」ことを誓っているのであって、国民の負託たる憲法改正の国民投票なき、解釈改憲による集団的自衛権行使によって自衛隊員を戦死させることは許されない。
- ・「我が国の平和と独立」のために集団的自衛権行使の戦争で自衛隊員に命懸けの戦闘をお願いすることができるのは、内閣でも国会でもなく主権者国民の決断による国民投票のみである。
- ・なお、解釈改憲を強行しても、そもそも全自衛隊員 25 万人のうち誰一人として集団的自衛権行使の戦争を命懸けで戦うとは宣誓しておらず、本宣誓はその意味で法的に無効になり、当然に、全自衛隊員から宣誓書を取り直す必要がある。

## 2. 法の支配（法治主義）の否定

- (1) 集団的自衛権行使の解釈改憲が許されない理由として、これが、憲法 9 条の問題だけに止まらず、悪しき前例として、憲法の全条文あるいは我が国の憲法以下の全法令における法の支配（法治主義）を崩壊させる恐れがあると懸念される。

法の支配とは、権力を法で拘束することによって国民の自由・権利を擁護する、すなわち、憲法を始めとする法令の解釈が、その時の権力者の意図的・恣意的なものとなることなく（つまり「人治」）、その一貫性や論理的整合性が保たれるよう、法令により行政権を規律していく（「法律による行政」を確保する）原理である。

- (2) しかし、憲法 9 条における「我が国として国際関係において実力の行使を行うことを一切禁じている」との文理解釈を基底として、「解釈の変更では不可能で、憲法 9 条の条文を変えるしか手段がない」とされてきた集団的自衛権の行使を、法理として合理性が認め難い、あるいは、過去の国会等との議論との論理的整合性が認め難い理屈によって可能としてしまった瞬間に、「長年国会で議論を積み重ねてきた憲法 9 条ですら、しかも、集団的自衛権の行使という国民の生死に関わり、かつ、恒久平和主義という国のあり方を変えるものであっても、一内閣による閣議決定による解釈の変更ができたのだから」という反論の余地のない厳然たる事実が前例として誕生することになる。
- (3) つまり、行政権による解釈の変更の名を借りた新たな憲法の規範の定立という禁じ手を犯すとともに、それが憲法 9 条という他に比例なき条文の前例であった後は、もはや、日本国憲法が憲法規範として扱われることを期待することは非常に困難となり、言

い換えれば、憲法の他のあらゆる条文（人権規定だけでなく統治機構についても）が時の権力による解釈改憲の対象となり得ることが懸念される。

- (4) これは、憲法や法令の条文がどのように書いてあっても、時の権力者（内閣、国会多数派）が都合のよい理屈を持ち出してきて、如何様にも条文の解釈を変えて、国民の自由や権利を制限する社会になり得ることであり（つまりは、「文理解釈」とこれを合理的根拠もって乗り越えた結果としての正当性のある「論理解釈」の否定）、いわば、解釈改憲は、法治国家の自殺行為であると考ええる。

もちろん、憲法については、立憲主義・国民主権の否定そのものでもある。

（参考） 政府解釈で不可能とされている事項

- ・徴兵制
- ・国民徴用制度（国家総動員法など）
- ・検閲
- ・宗教団体の政治活動を政教分離違反とする等々

#### ※解釈変更の想定例

- ・兵役の導入（懲役制度）：憲法第 18 条の「意に反する苦役」の解釈を変更し、自衛のための措置としての武力行使を行う組織に加入することは、国民として名誉なことであり、これを一定期間強制しても、「意に反する苦役」には当たらないとする。
- ・政府による報道規制：憲法第 21 条第 2 項の「検閲」の解釈を変更し、報道は原則として自由であるが、その内容や報道の在り方が行政権の円滑な行使を著しく阻害し、ひいては国民生活に支障をきたすに至る場合には、公共の福祉の観点から、一定の事項に関する一定期間になされる報道については、事前にその内容を政府に届け出させることとするといったような仕組みは「検閲」に当たらないとする。

（参考） 国家権力が憲法解釈を変更する例

第十三条 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。 ⇒ 「公共の福祉」を「公益又は公の秩序」と解釈変更

第十四条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。 ⇒ 「公益又は公の秩序」に反する信条を差別することを許容すると解釈変更

第十七条 何人も、公務員の不法行為により、損害を受けたときは、法律の定めるところにより、国又は公共団体に、その賠償を求めることができる。 ⇒ 「公益又は公の秩序」に資する公務員の行為は不法行為ではないと解釈変更

第十八条 何人も、いかなる奴隷的拘束も受けない。又、犯罪に因る処罰の場合を除いては、その意に反する苦役に服させられない。 ⇒ 徴兵制を「苦役」ではなく公益のための名誉の行為と解釈変更

第十九条 思想及び良心の自由は、これを侵してはならない。 ⇒ 「公益又は公の秩序」に反するものの自由を制限することを許容すると解釈変更

第二十条 信教の自由は、何人に対してもこれを保障する。いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。 ⇒ 宗教団体の政治活動の禁止、宗教団体の支援を受ける政治家の国務大臣の就任を禁止するなどの解釈変更

第二十一条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。

2 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

⇒ テレビ、新聞とは書いていないので、公益又は公の秩序に反するテレビ局、新聞社の報道の自由を制限する、検閲も特別の理由があれば可能とする、通信の秘密も公益のためには侵害し得るなどと解釈変更

**※以上のように、憲法9条の解釈改憲のように「文理解釈」と「論理解釈」を無視すれば、憲法の全条文について、恣意的かつ意図的な解釈が可能となる。**

(参考)

■平成15年7月15日答弁119号、対伊藤英成衆議院議員

・・・中でも、憲法は、我が国の法秩序の根幹であり、特に憲法第九条については、過去五十年余にわたる国会での議論の積み重ねがあるので、その解釈の変更については十分に慎重でなければならないと考える。

■島聡君提出 政府の憲法解釈変更に関する質問に対する答弁書(平成16年6月18日答弁第一一四号)

・・・仮に、政府において、憲法解釈を便宜的、意図的に変更するようなことをするとすれば、政府の憲法解釈ひいては憲法規範そのものに対する国民の信頼が損なわれかねないと考えられる。

■第136回国会衆議院予算委員会平成8年2月27日

○大森(政)政府委員

・・・政府がその政策のために従来の憲法解釈を基本的に変更するということは、政府の憲法解釈の権威を著しく失墜させますし、ひいては内閣自体に対する国民の信頼を著しく損なうおそれもある、憲法を頂点とする法秩序の維持という観点から見ましても問題があるというふうに考えているところでございます。

(参考)「ナチスの手口」との同質性

かつてのナチスドイツは、立憲主義に立脚し当時最も民主的な憲法であったワイマール憲法と矛盾する内容の行政命令の制定を可能とする「授権法」を制定し、ワイマール憲法を有名無実化した。憲法改正でなければ可能とできないはずの集団的自衛権の行使について、それを解釈変更により実現を強行することは、憲法の法規範性を無視するという意味では憲法の扱い方として同質の行為である。

#### (参考) 第二次安倍内閣による「法の支配の徹底の例」との倒錯・矛盾

- ・ 先の通常国会で成立した、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」においては、文科大臣の教育委員会への是正指示権（第50条）について、「児童、生徒等の生命又は身体の保護のため、緊急の必要があるとき」とあったのを、「児童、生徒等の生命又は身体に現に被害が生じ、又はまさに被害が生ずるおそれがあると見込まれ、その被害の拡大又は発生を防止するため、緊急の必要があるとき」と改正しました。

- ・ この理由として文科省は、次のように述べています。『大津市におけるいじめによる自殺事案の際に、「児童、生徒等の生命又は身体の保護のため」という要件については、当該児童、生徒等が自殺してしまった後の再発防止のためには発動できないのではないかと疑義が生じた。

現行法においても再発防止のために「指示」ができるという解釈も可能であるが、「指示」は、地方自治制度の中でも非常に強い国の関与であり、国会審議においても抑制的に発動すべきことが何度も確認され、附帯決議においてもその旨示されていることから、解釈があいまいなまま発動することは困難であるため、事件発生後においても同種の事件の再発防止のために指示ができることを明確にするための法改正を行うものである。』

- ・ つまり、「法律上、従来から解釈によって可能とされていた事項」ですら、制度として一定の特異性のあるものであり、それについて、国会審議や文教委員会の附帯決議による監督がある場合は、運用に当たって疑義が生じることがないように条文改正によって措置権限を明確化するのに、「憲法上、従来から解釈によって絶対に不可能とされてきた集団的自衛権の行使」を、それが国民の生命に関わり恒久平和主義という国是に関わり、何千倍何万倍もの国会審議や累次の本会議決議や憲法審査会附帯決議の監督（次項「3.」参照）があっても、憲法改正によることなく（しかも、国会審議すらも行わず）解釈変更により強行しようとする第二次安倍内閣の倒錯・矛盾した、まさに、恣意的かつ意図的な解釈改憲の実体が理解できます。

### 3. 間接民主制、議院内閣制の否定

- (1) 日本国憲法が採用する議院内閣制の下、国民代表機関である国会は内閣の行政権の行使の一環である内閣の憲法解釈について、主権者である国民に代わって監督する使命を有している。こうした原理は、国会が国権の最高機関であり唯一の立法機関であること（第41条）、内閣が行政権の行使について国会に連帯して責任を負うこと（第66条3項）等に現れている。

- (2) 憲法9条についての戦後の何千回、何万時間にわたる国会審議や質問主意書等による国会と政府と間の議論は、こうした、国会が主権者である国民に代わって内閣の憲法解釈を確認し、議事録等により国民に情報を開示し説明を行いつつ、その適正を保持していくという役割の遂行の過程そのものである。

そして、その結果として、主権者国民の所有物である憲法9条の解釈について、憲法9条においては集団的自衛権の行使は許されないという政府解釈を、議院内閣制の下、主権者国民のために確立し保持してきたものである。

- (3) こうした、憲法9条の政府解釈についてこれまで国会が果たしてきた役割とその国会と政府の間で積み上げられた議論の結果として確立した憲法解釈を、第二次安倍内閣が、突如として閣議決定のみで変更することは、憲法の定める間接民主制と議院内閣制を根底から否定する蛮行であり、国民代表機関である国会、ひいては主権者である国民を否定する行為と断ぜざるを得ない。

- (4) 仮に、「憲法改正しか手段がない」としてきた集団的自衛権の行使を、第二次安倍政権においてそれが解釈の変更により可能であるとの考えに至った場合には、上述の議院内閣制等の趣旨に照らし、事前に国会に対し、①憲法解釈の変更案及び②憲法解釈の変更の原則（平成16年 対島聡政府答弁書等）への適合性についての説明を提出し、それらについて（そもそもの、集団的自衛権の政策的必要性及びその合理性も含めて）撤退した審議を受けるとともに、国会として憲法改正発議（憲法96条）を行うか否かの判断を受ける必要がある。

#### （参考）憲法9条の解釈改憲を禁じる「参議院本会議決議」

- ・ 自衛隊法等が制定された第19回国会の参議院本会議（昭和29年6月2日）において、全会一致で可決された決議「自衛隊の海外出動を為さざることに関する決議」は、「本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、わが国民の熾烈なる平和愛好精神に照し、海外出動はこれを行わないことを、茲（ここ）に更めて（あらためて）確認する。右決議する。」として、自衛隊の海外出動たる、自衛隊の海外における武力行使、すなわち、集団的自衛権の行使を明確に禁止しています。
- ・ そして、決議案提案者（鶴見祐輔君）の趣旨説明においては、「憲法の明文の拡張解釈の危険を一掃する」ためとして、これが憲法9条の解釈改憲を禁止するための決議であることを明確に示しています。（以下、抜粋）

『・・・何ものが自衛戦争であり、何ものが侵略戦争であつたかということは、結局水掛論であつて、歴史上判明いたしません。故に我が国のごとき憲法を有する国におきましては、これを厳格に具体的に一定しておく必要が痛切であると思います。自衛とは、我が国が不当に侵略された場合に行う正当防衛行為であつて、それは我が国土を守るという具体的な場合に限るべきものであります。幸い我が国は島国でありますから、国土の意味は、誠に明瞭であります。故に我が国の場合には、自衛とは海外に出動しないということ でなければなりません。如何なる場合においても、一度この限界を越えると、際限もなく遠い外国に出動することになることは、先般の太平洋戦争の経験で明白であります。それは窮窟であつても、不便であつても、憲法第九条の存する限り、この制限は破つてはならないのであります。外国においては、過去の日本の影像が深く滲み込んでいるために、今日の日本の戦闘力を過大評価して、これを恐る向きもあり、又反対に、これを利用せんとする向きも絶無であるとは申せないと思うの

であります。さような場合に、条約並びに憲法の明文が拡張解釈されることは、誠に危険なことであります。故にその危険を一掃する上からいつても、海外に出動せずということを、国民の総意として表明しておくことは、日本国民を守り、日本の民主主義を守るゆえんであると思うのであります。

何とぞ満場の御賛同によつて、本決議案の可決せられんことを願う次第であります。』

- ・ 本会議決議は、その後も、以下の安倍総理（当時、小泉内閣官房長官）自身の答弁にあるように、平成 20 年代に至るまで数十回以上、自衛隊法改正などの際に、参議院でその趣旨が政府との間で繰り返し確認されてきた決議であり、議院内閣制のもと、法規範に匹敵するものであると考えます。
- ・ なお、本決議は、先の通常国会において、何度も国会で取り上げられましたが、安倍内閣は本決議を無視して、つまり、議院内閣制を否定して、解釈改憲を強行しようとしています。

#### ■第 163 回参イラク人道復興支援活動等に関する特別委員会平成 17 年 12 月 12 日

国務大臣（安倍晋三君） 「・・・基本的にそのときの恐らく院の意思としては、海外に派遣をして、そしてこの自衛隊が言わば武力行使をするということを念頭に置いているのではないかと、このように思います。」

#### （参考）事前の国会審議なき解釈変更を禁ずる「参院憲法審査会附帯決議」

- ・ 先の通常国会における、参議院憲法審査会での国民投票法改正案採決（6/18）に際し可決された附帯決議においては、政府が憲法解釈の変更を行う際には、憲法解釈の変更の原則に適合するとともに（第四項）、国民の政府の憲法解釈及び憲法規範への信頼の保持並びに我が国の法秩序の保持に十分留意し（第五項）、さらに、解釈変更を行おうとする際には、事前に、解釈変更の案と上記適合性について国会に提出し、十分な審議を受けること（第六項）を義務付けています。

「六 本法律案の施行に当たっては、憲法の最高法規性及び国民代表機関たる国会の国権の最高機関としての地位に鑑み、政府にあっては、憲法の解釈を変更しようとするときは、当該解釈の変更の案及び当該案の「4.」における政府の憲法解釈の考え方に係る原則への適合性について国会に報告しその審議を十分に踏まえること。」

- ・ 安倍内閣は、この附帯決議も無視して、閣議決定のみで解釈改憲を強行しようとしています。

## 4. 閣議決定の憲法違反の問題

憲法 9 条の解釈変更に係る閣議決定は、それ自体が、以下の点において、憲法の明文に違反する行政権の行使として、違憲無効な閣議決定であり、将来においても何ら法的効力を有することが出来ないものである。

### （1）憲法 9 条に対する違憲



- ・ 「１．憲法９条と集団的自衛権の行使」で論じたとおり、憲法９条から法理として集団的自衛権の行使を可能と出来ない以上、それを可能とする閣議決定は憲法９条違反となる。

## (2) 憲法前文「人類普遍の原理（国民主権・間接民主制）に反する憲法」に対する違憲

### ■憲法前文

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

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。

われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係に立たうとする各国の責務であると信ずる。

日本国民は、国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。

- ・ 憲法前文においては、「日本国民は、…政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。」として、主権者である国民が国民主権という原理を採用した動機・理由として、国家が引き起こす戦争の惨禍から永久に国民自身を守るためであることを明らかにしています（政府解釈同旨）。

このことは、日本国民の国民主権は、特別の国民主権である、すなわち、恒久平和主義を実現確保するために特別に採用された原理であることを意味しています。

- ・ そして続けて、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」として、上記の「(国家による戦争の惨禍から国民を永久に守ることをその採用の動機・理由とする)国民主権」と「間接民主制」を人類普遍の原理であると謳い、これら「かかる原理」に反する「一切の憲法」を「われらたる主権者国民として排除する」としています（政府解釈同旨）。

これはすなわち、解釈変更による新しい憲法規範について、それが、「国家の行為による戦争による惨禍を生じさせないための国民主権」と「間接民主制」の原理に反する

ものである場合は、「主権者として排除する」、つまり、その解釈変更による憲法規範は法的に無効となることを意味すると考えられます。

- ・ 以上を、安倍内閣の解釈改憲に当てはめると、①集団的自衛権の行使という国会による新しい戦争行為（武力行使）を閣議決定のみにより憲法９条の解釈上可能とすることは、それが「国民主権」の行使である国民投票を経てないものである以上、「国家の行為による戦争による惨禍を生じさせないための国民主権」の原理に完全に反するものであり（なお、仮に、後日、国会で自衛隊法の改正等を行っても国民投票がない以上、当該立法措置も当該原理に反するものとなる）、かつ、②その閣議決定に際して国会で何ら事前の実質的な審議を受けることなく強行することは、「間接民主制」の原理に完全に反することとなり、これらを総合して、解釈変更により生み出された新しい憲法規範は、「主権者である国民として排除する」べきものであり、従って、安倍内閣の解釈改憲の閣議決定は法的に無効の行為となり、また、解釈変更により創出したとする新しい憲法規範は（将来にわたっても）何ら法的な効力を有しない無効のものとなります。

### (3) 憲法前文のものと憲法９条、９６条における違憲

- ・ 一般に憲法前文は、憲法の各条文の解釈の指針となります（政府解釈同旨）。
- ・ この点、(2)で述べたように、「国家による戦争の惨禍から国民自身を守るために採用された国民主権の原理及び間接民主制の原理に反する憲法は主権者国民として排除する（＝違憲無効となる）」と憲法の前文でされている以上、間接民主制による議院内閣制のもと歴代内閣と国会の間で確立し保持してきた憲法９条の解釈について、第二次安倍内閣において、国会を無視した上で、国民主権の行使である国民投票を行わずに集団的自衛権の行使を可能とすべく解釈変更を行うことは許されず、必ず、主権者である国民の国民投票を定めた憲法９６条に規定する憲法改正手続きが必要と解されます。
- ・ 以上から、安倍内閣の解釈改憲は、憲法前文の下の憲法９条及び９６条に違反する違憲無効の行政権の行使となります。

### (4) 前文に定める「平和的生存権」における違憲

- ・ 憲法前文においては、「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。」として、日本国民のみならず、全世界の国民が「平和的生存権」を有していることを宣明しています。
- ・ 仮に、解釈改憲の閣議決定とその後の自衛隊法改正等によって、憲法９条に基づくとされる集団的自衛権を行使した場合に、その武力行使により、相手国の国民（軍隊の兵士を含む）の平和的生存権を侵害しないのかという問題が生じ得ます。

これは、集団的自衛権の行使を合憲とするために乗り越える必要がある更なるハードルとして位置付けられるものと解されます。

- ・ なぜならば、この平和的生存権は、政府答弁等により我が国の憲法の平和主義を構成する規範であるとされているところ（下記、答弁参照）、閣議決定案が下敷きにしているとされている「1972年政府見解」において、「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措置をとることを禁じているとはとうてい解されない。しかしながら、だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛の

ための措置を無制限に認めているとは解されない・・・」として、我が国の「自衛のための措置」が平和的生存権の規律を受けることを明確に示しているからです。

- ・ さらに、そもそも、日本国憲法において、憲法9条2項において戦力の不保持を規定したのは、「……一項において永久に放棄することを定めたいわゆる侵略戦争を引き起こすがごときことのないようにするためであると解するを相当とする」（最高裁解釈：砂川判決主文）など、かつての第二次世界大戦における諸外国への侵略戦争の反省から諸外国の国民の平和的生存権を二度と侵害することないようにするためであると解されています。
- ・ 加えて、憲法前文においては、「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。」という日本国民の世界における恒久平和主義への願いとその実現に向けた決意等の上に、「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。」として全世界の国民が平和的生存権を有することを確認しています。
- ・ 以上から、日本に対し何ら直接の武力攻撃も行っていないにも関わらず我が国が集団的自衛権を行使することとなる相手国の国民に対し、その平和的生存権を侵害（ようするに殺害）しても真にやむを得ないような事態とは具体的にどのような場合なのか、そうしたものが現実に想定しうるのか否かについて、それを肯定することは極めて困難ではないかと解されます。
- ・ すなわち、相手国国民の「平和的生存権」を侵害してもやむを得ないような法理が見出せないのであれば、この前文規定との関係で集団的自衛権の行使は違憲無効であり、仮に、そうした法理が見出せたとしても、その行使の過程で違憲無効となる場合があり得ることとなります。（後者の場合については、いずれにしても、そもそも、「(1) 憲法9条解釈に対する違憲」等から違憲であることには何ら変わらない。）

(参考)

#### ■平成 25 年 2 月 26 日 第 183 回国会参議院予算委員会

○政府特別補佐人（山本庸幸君） 憲法前文におきまして、いわゆる平和主義に関係するところは三つだと思います。第一は、その第一段におきまして、「政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、」としているところ。第二段におきまして、「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。」という部分。最後に、「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。」としておりまして、こういう部分が我が国が平和主義の立場に立つことを宣明したものと思っております。

#### ■昭和 47 年 10 月 14 日内閣法制局 参議院決算委員会要求資料「集団的自衛権と憲法との関係」

（前略）憲法は、第9条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが、前文において「全世界の国民が……平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認し、

また、第13条において「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、……国政の上で、最大の尊重を必要とする」旨を定めていることから、わが国がみずからの存立を全うし国民が平和のうちに生存することまでも放棄していないことは明らかであって、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措置をとることを禁じているとはとうてい解されない。

しかしながら、だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されないのであって、それは、あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るための止（や）むを得ない措置としてはじめて容認されるものであるから、その措置は、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。そうだとすれば、わが憲法の下で武力行使を行うことが許されるのは、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、したがって、他国に加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる集団的自衛権の行使は、憲法上許されないといわざるを得ない。

#### (5) 憲法前文のものと憲法99条における違憲

- ・ 憲法99条においては、「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負ふ。」として、内閣総理大臣、国務大臣等の「憲法尊重・擁護義務」を定めています。
- ・ この度の安倍内閣の解釈改憲は、上記(1)憲法9条そのものの違反のみならず、上記、(2)、(3)、(4)で論じた前文の趣旨とそのもとでの憲法の各条項に係る尊重・擁護義務にも真っ向から反するものであると考えられます。

つまり、国家による戦争の惨禍から国民自身を守るために採用された国民主権の原理等に反する閣議決定は、憲法の尊重・擁護義務に真っ向から反するものであり((2))、こうした国民主権等のもとの解釈指針を受ける憲法9条及び96条の尊重・擁護義務に反するものであり((3))、平和的生存権の趣旨に基づく解釈指針を受ける憲法9条の尊重・擁護義務違反((4))を構成すると考えられる。

#### 【補論】憲法の恒久平和主義との問題

- ・ 以上の憲法9条違反、前文違反の分析を通して、閣議決定案の解釈改憲は、我が国憲法の平和主義を構成する憲法9条及び前文を変質化あるいは無視し、結果として恒久平和主義という国是を大きく変えてしまうものであることが理解できる。
- ・ なお、前文における「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。」という規定についても、(これがいわゆる「自衛における他力本願」の趣旨では全くないことは在日米軍駐留の合憲の論拠として当該規定を引用している最高裁砂川判決主文からも明らかであるが、)第三国による我が国に対する武力攻撃が発生していないのに我が国が同盟国のために第三国に対する武力行使を行うとする集団的自衛権の行使の局面において、その趣旨が貫徹できるものなのかどうか十分な精査が必要である(貫徹できない場合があるのであれば、憲法違反である)。

## 5. 閣議決定の法令違反の問題

- ・ 安倍内閣が閣議決定のみで強行しようとしている解釈改憲は、歴代内閣との間で確立した憲法解釈（注：政府解釈と同時に、それを是とした立法府としての解釈見解が存在する）に基づき立法府により既に立法された以下の法令の明文規定に違反する行為であり、「閣議決定は、法令の範囲内でのみ行うことができる」（政府答弁）という「法律のものの行政」の一般原則に反する、違法な行政権の行使として違法無効であり、また、将来にわたっても何の法的効力も有さないものです。
- ・ つまり、「4.」の憲法違反の問題のみならず、憲法以下の法令違反の問題も生じているということ。従って、いずれにしても、閣議決定によっても、憲法9条の法規範（解釈）は従来と何ら変更されることなく存在しています。

### (1) 内閣法第1条違反

#### ■内閣法第1条

第一条 内閣は、国民主権の理念にのっとり、日本国憲法第七十三条 その他日本国憲法 に定める職権を行う。

2 内閣は、行政権の行使について、全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負う。

- ・ 第二次安倍内閣が強行しようとする解釈改憲の閣議決定は、行政権の行使たる内閣の職権行使として、内閣法第1条第1項「内閣は、国民主権の理念にのっとり、日本国憲法第七十三条 その他日本国憲法 に定める職権を行う。」及び同法第2項「内閣は、行政権の行使について、全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負う。」の規律を受けます。
- ・ 第1項においては、「国民主権の理念にのっとり、…職権（注：閣議決定を含む）を行う」とされており、「4. 閣議決定の憲法違反の問題」の「(2) 憲法前文「人類普遍の原理（国民主権・間接民主制）に反する憲法」としての違憲」、「(3) 憲法前文のものの憲法9条、96条における違憲」で説明したように、憲法の国民主権の理念に真っ向から反する安倍内閣の解釈改憲の閣議決定は、内閣法第1条違反そのものであります。
- ・ また、第2項においては、「内閣は、行政権の行使（注：閣議決定を含む）について、全国民を代表する議員（注：自民党・公明党以外の全政党所属議員も含む）からなる国会に対し連帯して責任を負う。」とされているところ、「3. 間接民主制、議院内閣制の否定」で説明したように、主権者である国民の代表機関である国会に対し、何ら実質的な審議等を経ることなく閣議決定だけで解釈改憲を強行することは、明確に内閣法第1条違反となります。
- ・ なお、上記の第1項及び第2項は、平成11年内閣法改正により措置されたものですが、その際の内閣法制局説明資料によれば、「国民主権の理念にのっとり…職権を行う」（第1項）とは、「内閣の個々の職権の行使についても、これが国民主権の理念にのっ

とって行われるべきであるという、規範的意味を持たせようとするもの」であるとされています。

- ・ さらに、内閣の責任に関する条文である旧第2条第2項を現行第1条第2項として移項した理由として、「内閣の職権とこれと表裏の関係にある責任の両方を規定することにより、行政権の行使に対する民主的統制の重要性を強調することを意図したものである」としつつ、内閣の国会に対する連帯責任を規定した新第2項の「国会」に「全国民を代表する議員からなる」という文言を新たに付した理由として「主権者である国民の行政に対するコントロールの趣旨をより強調するため」とされています。
- ・ 以上などから、本解釈改憲の閣議決定が内閣法第1条（第1項及び第2項）に違反する行為として、違法無効のものであることは明らかです。

## (2) 日米安保条約第3条違反（日米安保条約を再締結する必要）

- ・ 日米安保第3条には、日本が米国を防衛面での協力に係る「相互援助」を行うに際し、「憲法上の規定に従うことを条件として」、すなわち、「日本は米国のために憲法上行使できない（憲法違反である）集団的自衛権の行使をしなくともよい」という明文規定が存在します。

■ 日米安全保障条約第3条 締約国は、個別的に及び相互に協力して、継続的かつ効果的な自助及び相互援助により、武力攻撃に抵抗するそれぞれの能力を、憲法上の規定に従うことを条件として、維持し発展させる。

- ・ この趣旨は、外務省HP「日米安全保障条約（主要規定の解説）」においても、以下のように説明されています。

### ○第3条

この規定は、我が国から見れば、米国の対日防衛義務に対応して、我が国も憲法の範囲内で自らの防衛能力の整備に努めるとともに、米国の防衛能力向上について応分の協力をするとの原則を定めたものである。

これは、沿革的には、米国の上院で1948年に決議されたヴァンデンバーク決議を背景とするものであり、NATO（北大西洋条約機構）その他の防衛条約にも類似の規定がある。同決議の趣旨は、米国が他国を防衛する義務を負う以上は、その相手国は、自らの防衛のために自助努力を行ない、また、米国に対しても、防衛面で協力する意思を持った国でなければならないということである。

ただし、我が国の場合には、「相互援助」といっても、**集団的自衛権の行使を禁じている憲法の範囲内のものに限られることを明確にするために、「憲法上の規定に従うことを条件」としている。**

- ・ つまるところ、元々日米間の全ての軍事方針と軍備は、「日本が米国のために集団的自衛権を行使することはない」という主権国家間の取り決めに基づいて講じられており（つまり、米国はその軍事方針等で日本の集団的自衛権行使による支援を一切宛てにしていらない）、その意味で、安倍総理が国会等で主張しているように、「日米同盟が著しく毀損される、危機に陥る」旨の見解はその根拠が甚だ疑わしいものがあります。

### 【条約の範囲内を逸脱する閣議決定は法的に無効となる】

- ・ それはさておき、法的にも、この日米安保条約第3条は、解釈改憲の閣議決定及びその後の法律の立法措置に対し重要な意味を有します。
- ・ すなわち、閣議決定は法令（条約）の範囲内でなされる必要があるところ、この日米安保条約第3条は、憲法第73条3項に基づく国会承認（昭和35年）において、「集団的自衛権の行使は憲法違反である」との政府解釈及びそれを是とする国会の憲法解釈により措置されたものであり、解釈改憲の閣議決定はこの条約第3条に違反するものとして法的に無効となります。
- ・ 仮に、条文上は「憲法上の規定に従うことを条件として」とだけあり解釈変更により、この第3条の「憲法」の意味が変わったという主張をする場合は、そうした主張は、小35年当時の国会承認にはそうした憲法解釈は含まれておらず、国会の承認権を蟬脱する行為となります（そうした主張は憲法違反の主張となる）。

### 【条約の優先効により、自衛隊法等の改正が無効となる】

- ・ また、一般に「条約は法律よりも効力的に優先する」ことから、以下の重要な指摘も可能です。
- ・ 国会は、集団的自衛権の行使は許容されていないという政府の憲法解釈を前提に、「憲法上の規定に従うことを条件として我が国の武力攻撃に抵抗する能力の維持発展させる（第3条）」ことを内容とする日米安保条約を承認したものです。
- ・ したがって、仮に、集団的自衛権の行使を許容する閣議決定を有効なものとして強行するとしても（先述の通り、違憲の行為です）、「憲法上の規定」が集団的自衛権を認める内容として効力を有するものとするためには、改めて日米安保条約第3条をその旨のものとして国会承認を求める必要があるものと考えられます。
- ・ その結果、仮に、閣議決定の後に自衛隊法の改正等の立法措置を講じても、この国会承認がなければ、当該条約の国内法的効力は生じないのであり、そのような条約に基づいて国内法を整備しても法的効力なきものとして意味がないと思われる。（少なくとも、日米同盟間においてだけは、集団的自衛権行使が可能とならないという現象が生じる）
- ・ 従って、国会承認なき日米安保における集団的自衛権を具体化する自衛隊法改正や安全保障基本法は、国内法としては効力を有しないといわざるを得ないのではないかと考えられる。
- ・ なお、日米安保を再締結し、国会承認を得る必要がある。（なお、この際に、現在の日米安保条約は第5条の米国の日本防衛義務に対し、第6条の日本の米国への基地などの施設提供等義務があることから双務条約とされているが、我が国が米国のために集団的自衛権の行使を行うこととすると（＝米国防衛義務）、日米安保条約の双務性の観点で在日米軍基地をどのように位置付けるかという問題が生じるものと解される。

## (3) 周辺事態法第2条2項違反

■ 周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律

（周辺事態への対応の基本原則）

第二条 政府は、周辺事態に際して、適切かつ迅速に、後方地域支援、後方地域搜索救助活動、

周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律（略）に規定する船舶検査活動その他の周辺事態に対応するため必要な措置（以下「対応措置」という。）を実施し、我が国の平和及び安全の確保に努めるものとする。

2 対応措置の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない。

- ・ 周辺事態法第2条2項においては、「対応措置の実施は、武力による威嚇又は武力の行使に当たるものであってはならない。」とされているところ、その趣旨は、「憲法9条で禁じられた武力の威嚇又は武力の行使に当たらない範囲内で行われるものであることを確認的に規定したもの」、すなわち、当該対応措置が、憲法9条に違反する集団的自衛権の行使であってはならない旨を明文で規定したものである。
- ・ すなわち、当該規定には、憲法9条において集団的自衛権の行使は憲法違反であるという政府解釈とそれを是とする国会における立法時の憲法解釈が存在しているのであり、解釈改憲の閣議決定はこの閣議決定が留まる必要がある「法令の範囲内」を逸脱するものとして、無効の行政行為となる。
- ・ 仮に、閣議決定及びその後の周辺事態法の改正を強行するとしても、そもそも憲法違反の解釈変更であり、さらに、閣議決定が法律に反して無効である以上、閣議決定は永遠に違法無効のままであり、かつ、周辺事態法改正は違憲立法となる。

（参考）

■平成11年4月23日 第145回国会衆議院日米防衛協力のための指針に関する特別委員会  
○高村国務大臣 周辺事態とは、我が国の平和と安全に重要な影響を与える事態であります、我が国に対する武力攻撃に至らないものであり、我が国が個別的自衛権を行使するということはないわけであります。

また、周辺事態安全確保法案に基づき、我が国が実施する諸活動は、いずれもそれ自体武力の行使に該当せず、米軍の武力行使と一体化の問題が生ずることも想定されません。したがって、この法案のもとでの我が国の活動は、憲法上認められない集団的自衛権の行使に当たるものではありません。

#### 【補論】

- ・ 安全保障基本法を制定し、集団的自衛権を閣議決定ではなく法律で規律するという考えがあるが、そもそも、立憲主義・国民主権に反する違憲立法であり、さらに、いずれにしても、憲法解釈としてそれが合憲であるという法理が立証される必要がある。
- ・ また、仮に立法を講じても、集団的自衛権が行使でないことを前提に承認された日米安保条約第3条について、集団的自衛権を行使できることに変更した日米安保条約として条約の国会承認の取り直しをしないままに、立法された条約に関する国内法は、効力を有しないものと解される。（少なくとも、日米関係においては、日本は米国のために集団的自衛権の行使はできない）

以上