

平成30年（ワ）第3194号 安保法制法違憲国家賠償請求事件

原告 植村和子，下澤悦夫，寺田誠知 外140名

被告 国

平成30年（ワ）第3796号 安保法制法違憲国家賠償請求事件

原告 秋田正美 外77名

被告 国

原告ら準備書面（19）

2020年9月14日

名古屋地方裁判所 民事第4部合議係御中

原告ら訴訟代理人弁護士	大	脇	雅	子
同	青	山	邦	夫
同	内	河	恵	一
同	松	本	篤	周
同	中	谷	雄	二
				外35名

目次

第1	はじめに	3
第2	日本国憲法の原点	3
1	戦前の反省、ドイツと日本の原点	3
2	原点の揺らぎと断絶の不徹底さ	3
3	戦後の出発点、憲法9条の原点的解釈	5
	(1) 大日本帝国憲法と日本国憲法の根本原理の転換	5
	(2) 国連憲章と日本国憲法	5
	(3) 憲法制定当時の政府の9条解釈と平和主義	8
4	(旧) 安保条約の締結と憲法9条の歪曲	9
5	現行安保条約と憲法9条	12
第3	安保を超える安保体制の変容－冷戦崩壊後の憲法9条違反の解釈改憲、違憲立法の積み重ね	13
1	日米防衛協力のための指針（ガイドライン）	13
2	日米安保の変容と自衛隊海外派兵の進展	17
	(1) 1990年代以降に制定された安保体制に関連する諸法律の概要とガイドライン	17
3	違憲の実態の深化・進行	30
	(1) 防衛計画大綱	30
第4	ガイドライン・プロセスの憲法上の問題点	33
第5	集団的自衛権行使への憲法解釈の違憲性	36
1	集団的自衛権を閣議決定で容認したことの意味	36
2	集団的自衛権容認の閣議決定は、憲法違反である	37
第6	安保法制法はどういう意味を持つのか	42
第7	最後に	43

第1 はじめに

この準備書面は、日本国憲法の原点を確認し、その後の解釈と実態の変遷、特に日米ガイドラインによって違憲の安保条約の枠すら越える装備、法制が作成されてきたこと、安保法制はその一環であり、安保法制の制定によってわが国がどのように変わったのか、それが日本国憲法との関係でどう評価されるのかを明らかにするものである。

第2 日本国憲法の原点

1 戦前の反省、ドイツと日本の原点

ナチスドイツユダヤ人虐殺、障害者虐殺等の人間の尊厳を無視した歴史に対する反省から戦後、西ドイツ憲法（統一前はボン基本法と呼ばれた）において、その第1条に人間の尊厳と基本権による国家権力の拘束が規定された。第1条1項は、「人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し、および保護することは、すべての国家権力の義務である。」と定め、第2項で、「ドイツ国民は、それゆえに、侵すことのできない、かつ譲り渡すことのできない人権を、世界のあらゆる人間社会、平和および正義の基礎として認める。」そして、このような基本権は、「直接に妥当する法として、立法、執行権および司法を拘束する。」と規定した。ドイツにおける戦後憲法の原点は、第1条の人間の尊厳条項であると言われる。

これと比較したときに日本国憲法の原点とは何か。国民の悲惨な戦争体験と戦前の侵略戦争の歴史を反省し、二度と戦争を起こさないと決意して戦後の出発点としたのが、戦争放棄、非武装、交戦権否認を定めた憲法9条である。日本国憲法が日本国憲法であることのアイデンティティーこそ、憲法9条にある。

2 原点の揺らぎと断絶の不徹底さ

ところが、わが国にとって不幸なことは、高く掲げられた理想が、戦後の

冷戦構造の中で、米国の軍事力による世界支配の論理によって歪められ、また、大日本帝国憲法の改正という形式をとったことに見られるように、国の根幹を定める憲法がその原理を大転換したにもかかわらず、戦前に対する反省も不十分なまま、戦前の法律や制度を概ね引き継ぎ、人的にも断絶しないまま戦後の出発を迎えざるをえなかった。

すなわち、米国は、占領軍として当初、戦前の軍国主義、天皇絶対主義に基づく大地主制と財閥支配の構造を打破して民主国家日本に生まれ変わらせようとして出発した筈であるが、その後続くソ連・中国との冷戦構造の中占領政策の方針を転換し、むしろ日本の占領をスムーズに進めようと戦前の官僚機構を基本的に引き継ぎ、戦時中の総力戦体制で築かれた様々なシステムを戦後の出発点とする結果となった。特に、戦前と断絶するために最初に手がけられるべき、戦前日本を率いた戦争犯罪人の追放が、アメリカに忠誠を尽くすことと引き換えに緩和され、その結果、戦後の日本の支配層として総理大臣にまで上り詰めるということが象徴的に表しているように、「戦前との連続」が今日まで一貫して我が国の政界、官僚機構の中で基調をなしているのである。

このことが、戦後、政権与党を担った自民党が国の基本となる日本国憲法の理念を日本の社会に根付かせようとするどころか、逆にこれを敵視し、邪魔者扱いし、隙あらば改正して、戦前日本の復活を目指すという事態に現れている。これに対して国民の大勢は、平和主義を掲げ戦争を放棄し、軍備を持たない、交戦権すら放棄するという徹底した平和憲法を大歓迎してきた。こうした状況の中で、戦後我が国は、人類の歴史においても誇るべき平和憲法を持ちながら、その日本国憲法の下で選任され、日本国憲法に基づいて国家運営をすべき政権与党が自らの権力の正当性の法的根拠である日本国憲法を敵視し、その規範力をそぐために、憲法に反する立法運用（行政）を続けるといった異常な歴史を歩んできたのである。しかも、日本国憲法によって

三権の一翼を担うといった使命を課された司法が、憲法を敵視する政権与党に与してきたことは極めて遺憾な事態であった。

3 戦後の出発点、憲法9条の原点的解釈

(1) 大日本帝国憲法と日本国憲法の根本原理の転換

日本国憲法は、形式的には明治憲法（旧大日本帝国憲法）の改正として制定されている。しかし、天皇主権から国民主権へと根本原理が転換しているのだから憲法の改正限界説に立つ限り、これを法論理的に説明はできない。そこで、宮沢俊義は、「日本国国民の自由に表明せる意思に従い、平和的傾向を有し、かつ責任ある政府」の樹立を求めるポツダム宣言12項の受諾により天皇主権が否定され国民主権の原理が確立されたとする8月革命説を唱えた（宮沢俊義「憲法の原理」375頁）。大日本帝国憲法から日本国憲法への転換をどう法理論上説明するかは別にして根本規範そのものが変更されたことに異論はなく、戦前の大日本国憲法と日本国憲法とでは、各法体系の根幹部分に変更がなされたことにより、法令そのものがすべて解釈を含めて新憲法に則して見直されるべきであった（戦前との断絶）。しかるに、根本規範の転換にもかかわらず、民法典の若干の修正などを除いて旧憲法に基づく法体系の大半は引き継がれ、判例も含めて戦前との意識的断絶（日本国憲法に基づく法体系の見直し）が行われることはなかった。そのことが、今日の日本においても大きな影響を及ぼしている。

(2) 国連憲章と日本国憲法

ア 全世界で5000万人を超えるという犠牲者を出した第二次大戦を経て1945年に締結された国連憲章は、「われらの一生のうちに二度まで言語に絶する悲哀を人類に与えた戦争の惨害から将来の世代を救う」として、国連の第一の目的を、「国際の平和および安全を維持すること、そのために、平和に対する脅威の防止及び除去と侵略行為その他の平和

の破壊の鎮圧とのため有効な集団的措置をとること」（１条の１）とした。そのうえで、各加盟国に、国際紛争を平和的手段によって解決すること（２条の３）と、武力による威嚇または武力の行使の禁止（２条の４）を義務づけた。これは、パリ不戦条約が使用したという「戦争」という表現に替えて「武力による威嚇又は武力の行使」という言葉をつかったもので、「事実上の戦争」や「戦争に至らない武力行使」も禁止するという趣旨を含んでいる。「武力による威嚇」が盛り込まれたのも、かつての「砲艦外交」などを禁止する趣旨である。

このように国連憲章は、国際連盟や不戦条約の限界を超えて、「武力行使の違法化」へと歩を進めたと評価されている。

他方、国連憲章は、違法な武力行使があった場合に平和的手段だけで立ち向かうという方式をとらず、違反国に対する集団的制裁の不備が侵略戦争を防げなかった国際連盟の反省の上に立って、違法な武力行使に対しては、武力も含む集団的措置によって抑止するという集団安全保障のシステムを採用した（国連憲章第７章）。これは、「平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為」を安全保障理事会が集権的に決定し（憲章３９条）、その決定にはすべての加盟国が従わなければならない（同２５条）、安保理は、平和を回復するための措置として、非軍事的措置（同４１条）、武力による強制措置（同４２条）をとるという仕組みである。

このように国連憲章は、軍事同盟に替えて集団安全保障を平和実現の手段の基本にすえたが、他方で、軍事同盟が存続する余地も残してしまった。それが国連憲章の５１条である。

同条は、「この憲章のいかなる規定も、国際連合加盟国に対して武力攻撃が発生した場合には、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持に必要な措置をとるまでの間、個別的または集団的自衛の固有の権利を害するものではない。この自衛権の行使に当って加盟国がとった措置は、

直ちに安全保障理事国に報告しなければならない。また、この措置は、安全保障理事会が国際の平和及び安全の維持または回復のために必要と認める行動をいつでもとるこの憲章に基づく権能及び責任に対しては、いかなる影響も及ぼすものではない。」と規定している。

この51条では、「自国に対する武力攻撃」を阻止するための個別的自衛権と、「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」と定義される集団的自衛権が加盟国の「固有の権利」とされている。しかし、この自衛権は、①自衛権は、武力攻撃が「発生した場合」にのみ行使が許される。アメリカが許されるとしている「先制的自衛」は認められていない。また、単なる領域侵犯程度では、「武力攻撃」に当たらず、自衛権発動の要件としては十分ではない。②自衛権は、「武力攻撃」を排除するのに必要な限りで行使される権利である。したがって、武力による報復（武力復讐）は、自衛権の行使とはいえない。③そして、安保理事会が「必要な措置」を取るまでの間にのみ行使しうる権利である。

以上のように、国連の安全保障体制の下では、軍事同盟によって平和を守る方式は、基軸的な位置を与えられていない。

イ 戦争放棄と戦力の不保持を定めた日本国憲法9条は、こうした国連による集団安全保障体制の下で生まれた。日本が憲法9条を持つに至ったのは、アジアで侵略戦争を繰り広げた日本という国家を、平和の実現をめざす国際社会のなかに位置づけるための現実的な方策として選択されたのである。

日本国憲法前文第1段は、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起こることがないようにすることを決意」するとして、戦争が「政府」によって引き起こされるという認識に立って、侵略戦争への反省を宣明している。

第2段では、「日本国民は、恒久の平和を念願し、…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、「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いる国際社会において名誉ある地位を占めたい」としている。

第3段では、「いずれの国家も自国のことのみに専念してはならない」と規定している。ここには、平和を国際的な協調で実現しようとする国連憲章の理念への共鳴が語られており、各国の「政府」ではなく、「諸国民」の公正と信義への信頼とされている点で、民衆の協同・連帯で平和を実現していこうという志向が示されている。

そして、第2段は、「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」という文言で締められ、平和の実現のための民衆の連帯の基礎に「平和のうちに生きる権利」をすえている。権利の主体は、「全世界の国民」とされ、「恐怖と欠乏」から免れることと平和が一体のものであるというとらえ方は、後に提唱される「構造的暴力」の思想と相通ずるものである。この憲法を制定当時の日本国民の圧倒的多数が支持した。

(3) 憲法制定当時の政府の9条解釈と平和主義

日本国憲法制定時における日本国政府の憲法9条に関する答弁は以下のようのものであった。

ア 「戦争放棄に関する本案の規定は、直接には自衛権を否定して居りませぬが、第9条2項に於いて一切の軍備と国の交戦権を認めない結果、自衛権の発動としての戦争も、又交戦権も放棄したものであります。」

(1946年6月26日 衆議院憲法改正案第一読会での吉田茂首相の答弁)

イ 「第9条は戦争の放棄を宣言し、我が国が全世界中最も徹底的な平和

運動の先頭に立って指導的地位を占むることを示すもの」（１９４６年
８月２７日 貴族院での幣原喜重郎国務大臣の答弁）

ウ 「兵隊のない、武力のない、交戦権のないと云うことは、…それが一番日本の権利、自由を守るのに良い方法である。私等はさう云ふ信念から出発して居るのでございます。」（１９４６年９月１３日、貴族院憲法改正特別委員会での幣原答弁）

アの吉田答弁は、１９２８年パリ不戦条約が定める「国際紛争を解決するために戦争に訴えることを」禁止したことが、侵略戦争の放棄を意味していることを踏まえて、同様の表現を使っている日本国憲法９条１項も同旨と解釈し、９条２項が戦力の不保持を定めていることによって、自衛のための戦争や武力の行使を結果として放棄することになると解釈するものである。これは、今日まで憲法学界における通説的見解である。

４ （旧）安保条約の締結と憲法９条の歪曲

（１）一切の軍備を持たないとした憲法９条の体制は、１９５０年６月の朝鮮戦争勃発、７月の警察予備隊設置、１９５１年９月の（旧）安保条約締結、１９５２年の警察予備隊から保安隊への改組を経て、１９５４年の保安隊の再改組による自衛隊設置へと至る中で大きく変容した。

（２）アメリカは日本との講話条約締結前に、国務・国防両省によって合意された「対日講話覚書」（１９５０年９月８日）をトルーマン大統領も承認した。この「対日講話覚書」には、①講話後もアメリカが「日本のどこでも」、「必要と思う程度に」、「米国の同意」があるまで軍隊を維持すること。②琉球など南方諸島は、アメリカの「独占的な戦略上の支配」の下におくこと。③日本の再軍備を準備するため、平和条約に軍備制限をいれないこと。かつ講話交渉中も両省は協議して再軍備のための手順を考えることが盛り込まれていた。

(3) その結果、1950年11月24日アメリカの対日平和条約に関する7原則が作成された。

この7原則は、①当事国、②国際連合、③領土、④安全保障、⑤政治上および通商上の取決め、⑥請求権、⑦係争の7項目からなるもので、そこには、③にアメリカを施政権者とする沖縄などの国連信託統治、④に国連による安全保障上の取り決めがなされるまでの間のアメリカ等による駐留の継続、⑥にすべての当事国による戦争行為によって生じた請求権の放棄などの項目が含まれていた。ここには、講和後の日本の「再軍備禁止」条項を「あえて書き入れない」という形で、再軍備への道筋が開かれていた（以上、甲B42号証・小沢隆一「日米安保60年―その歴史と現在(上)」日本平和委員会『平和運動』2020年5月号24頁）。

(4) 1951年9月8日サンフランシスコ平和条約が締結され、沖縄などが占領終結後も米軍政下に置かれ、「基地の島」の状況が継続することが決められた。同日、調印された旧安保条約は、「極東における国際の平和と安全の維持」と「外部からの攻撃（＝ここには、外部の国による教唆、干渉によって引き起こされた内乱・騒擾も含まれる―いわゆる「内乱」条項）に対する日本国の安全」に寄与するためとして、米軍に対して日本駐留が認められた。

また、同条約3条に基づいて駐留する米軍の地位に関する協定は、行政協定として国会の承認にかけられず、その内容も国家主権や国民の人権を大きく制約するものとなっていた。

旧安保条約は、米軍駐留を受け入れながら、①米軍には日本防衛義務はないこと、②米軍は日本国内の治安維持のためにも出動することがあること、③米軍の「極東」における軍事行動によって日本が戦乱に巻き込まれる危険性があることなど、日本にとって「片務的」、「従属的」なものであった。

この条約交渉にあたった米大統領特使のダレスは、「我々が望むだけの軍隊を望む場所に望む期間だけ駐留させる権利」の獲得が目標だと認めていた。

この条約交渉過程で、アメリカは日本に対して、小規模なものでも再軍備を開始するよう日本政府に迫っていたが、日本政府は、再軍備を一切拒否するという態度ではなく、「きわめてゆっくりやる」という態度であった。このようにして、警察力を補うものとして創設された警察予備隊は、保安隊に、保安隊は国の防衛を任務とする自衛隊へと衣替えし、徐々に軍隊としての体裁を整えていくことになる。

(5) こうした動きに伴い政府は、憲法9条に関する解釈を変更していく。自衛隊創設後の答弁は、「憲法第9条は、独立国として我が国が自衛権を持つことを認めている。従って自衛隊のような自衛のための任務を有し、かつその目的のため必要相当な範囲の実力部隊を設けることは、憲法に違反するものではない。」（1954年12月22日、衆議院予算委員会での大村清一防衛庁長官の答弁）というものであった。

この時期、改憲の動きに対抗する憲法擁護運動やビキニ環礁での第五福竜丸の被曝事件を切掛けに原水爆禁止運動が盛り上がった。

アメリカに対しては、安保条約の締結により、防衛力の増強を約束した日本政府が、国民向けには、「自衛隊はあくまでも自衛のための実力だ」と説明せざるを得なかった背景には、9条と平和を守れという国民の世論の力があつた。

自衛隊法の制定と同時に、参議院では、「自衛隊の海外出動を為さざることにする決議」（1954年6月2日）がなされ、「集団的自衛権は違憲」との政府答弁がなされた（1954年6月3日 衆議院外務委員会での下田武三外務省条約局長の答弁）のは、こうした事情からである。この時期に、「個別的自衛権は合憲、集団的自衛権は違憲」という、その後

長らく続く政府の 9 条解釈の原型が形作られた。

5 現行安保条約と憲法 9 条

- (1) 1957 年に生まれた岸信介内閣は、安保条約改定反対の国民の声を押し切って、条約の「片務性の解消」、「対等の同盟化」をかかげて安保条約の改定を進めた。その結果、1960 年に成立した新安保条約（現行安保条約）では、5 条で「日本の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃」があった場合の「共同防衛」を規定し、米軍の日本防衛義務が明確にされた。また、米軍は、日本防衛だけでなく、「極東における国際の平和及び安全の維持に寄与」するために駐留するという 6 条（極東条項）が定められた。このようにして成立した現行安保条約は、本質的には、日米軍事同盟体制を強化するものであったが、政府は、国民の強い反対を前に、自衛隊創設時の憲法解釈を維持しなければならない手前、次のような「限定」が存在するものとしていた。

ア 5 条に基づく「共同防衛」の際には、日本は、集団的自衛権を行使するのではなく、個別的自衛権を発動する（1959 年 11 月 20 日衆議院内閣委員会での赤城宗徳防衛庁長官の答弁）。

イ 6 条の「極東」とは、「大体において、フィリピン以北並びに日本及びその周辺であって、韓国及び中華民国「現在は台湾」の支配下にある地域もこれに含まれている」（1960 年 2 月 26 日 衆議院安保特別委員会における岸首相答弁での政府統一見解）。

- (2) 新安保条約は 1960 年 5 月の衆議院における強行採決と参議院での審議未了の末に承認されたが、国民の安保反対運動は、条約の内容にこれらの「限定」を付するという影響を与えたのである。それは、憲法 9 条による「しほり」がこのような形で存在していたのである
- (3) このように、1952 年の旧安保条約は、米軍基地提供条約であり、1960 年の現行安保条約は、軍事同盟条約であると特徴づけられてきたが、

それでも、上記のとおり自衛隊と安保条約には憲法上の制約が付随してきた。ところが、以下に述べるように日米両政府を法的に拘束しないという日米防衛協力のための指針（ガイドライン）によって、この安保条約の枠をも踏み越え憲法上の制約をも乗り越えていくのである。

第3 安保を超える安保体制の変容－冷戦崩壊後の憲法9条違反の解釈改憲、違憲立法の積み重ね

1 日米防衛協力のための指針（ガイドライン）

(1) 「日米防衛協力のための指針」（通称：ガイドライン）は、これまでに3回出されている。冷戦期の1978年の「旧ガイドライン」、冷戦後の1997年の「新ガイドライン」及び9.11後である2015年の「新・新ガイドライン」の3回である。

(2) 「ガイドライン」は、日米安保条約4条等を根拠として、1960年1月19日付「内閣総理大臣と米国国務長官との往復書簡」に基づき設置された、日米安全保障協議委員会（SCC）（日本側メンバーは、外務・防衛大臣、米側は国務・国防長官で構成される。この構成メンバーから2+2と呼ばれている）によって作成される。そして、実際のガイドライン作成の作業は、1976年SCCの下部機構として設置された防衛協力小委員会（SDC）（1996年改組）が行っている。そのメンバーは、日本側は、外務省北米局長、防衛省防衛政策局長・運用企画局長、統合幕僚監部の代表、米側は、国務次官補、国防次官補、在日米大使館、在日米軍、統合参謀本部、太平洋軍の代表など、防衛・外務の関係者からなっている（2014年版「防衛白書」228頁）。

(3) ガイドラインは、日米政府間の合意であり、旧ガイドラインには、冒頭、「この指針は、日米安保条約及びその関連取極に基づいて日米両国が有している権利及び義務に何ら影響を与えるものと解されてはならない。」と

記されているように、冷戦期の日米安保条約に基づく「わが国防衛」に対応するものであった。その内容も、

I 侵略を未然に防止するための態勢

II 日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等

III 日本以外の極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合
の日米間の協力

から成っていたが、IIIの極東有事における日米間の協力については、「情勢の変化に応じ随時協議する」とされるにとどまり、その中心は、日本への武力攻撃に対する防衛に関する日米間の軍事協力の取り決めにとどまっていた。

ただ、研究段階とは言え、日本が「極東有事」に際して米軍を支援するための方策を具体的に検討することを明らかにしたことは留意されるべきである。

I では、特に共同演習、共同訓練が重視され、II では、「1 日本に対する武力攻撃がなされるおそれがある場合」「2 日本に対する武力攻撃がなされた場合」の2に「i 作戦構想」、「ii 指揮及び調整」、「iii 調整機関」、「iv 情報活動」、「v 後方支援活動」について詳細な取り決めがされていた。自衛隊と米軍の日本防衛の役割について、「日本は、原則として、限定的かつ小規模な侵略を独力で排除する。侵略の規模、態様等により独力で排除することが困難な場合には、米国の協力をまって、これを排除する。」（II 2（1））と述べられているように、限定的かつ小規模な侵略は自衛隊が独力で排除し、独力での排除が困難な場合に米軍の協力を得ることとなっていた。自衛隊と米軍の具体的役割は、2の（2）の（i）作戦構想で明らかにされる。特に「（b）海上作戦」及び「（c）航空作戦」において、米軍の役割が述べられている。（b）では、「米海軍部隊は、海上自衛隊の行う作戦を支援し、及び機動打撃力を有する任務

部隊の使用を伴うような作戦を含め、侵攻兵力を撃退するための作戦を実施する。」とあり、（c）では、「米空軍部隊は、航空自衛隊の行う作戦を支援し、及び航空打撃力を有する航空部隊の使用を伴うような作戦を含め、侵攻兵力を撃退するための作戦を実施する。」とされていた。

（４）ガイドラインの本質

ア １９７８年の旧ガイドラインに付帯された小委員会報告によれば、
「事前協議に関する諸問題、日本の憲法上の制約に関する諸問題及び非核三原則は、研究・協議の対象としない」ことが、ガイドライン策定の前提条件とされていた。つまり、「研究・協議の対象としない」とは、「憲法上の制約」等を棚上げし、存在しないものとして「研究・協議」することを含意しているから、この「指針」を実施すれば、既存の「日米両国が有している権利及び義務」に影響を与えないわけがない。

イ 旧ガイドラインの内容は上記のとおりであるが、法的側面から見ると、既存の安保条約の法システムを形式・内容の両面で超えようとしていると評価できる。

（ア）法形式の面では、政府は「指針」設定直後、これは「あくまでも指針であり、政府間の協定といったものではなく、その拘束力がうんぬんされるというような性格のものではない」（森英樹「憲法検証」花伝社１０９頁の「昭和５４年１月・国会想定問答集（「日米防衛協力のための指針」関係」朝日ジャーナル１９８１年１月３０日号収録よりの重引））との態度を示していた。しかし、ガイドラインの実態は、後に見るように拘束力ある政府間文書として機能しており、現行安保条約の改定に等しい内容に満ちている。このような文書でありながら、６０年安保改定のように国会の批准を要する条約方式を避けながら、実態は条約的に機能させている点は法形式上最も批判されるべき問題点である。

(イ) 法内容面では、日米の「共同対処」の法的根拠である安保条約第5条に違反するという問題がある。

安保条約第5条は、「日本国の施政の下にある領域における、いずれか一方に対する武力攻撃」があったときに限定して「自国の憲法上の規定及び手続きに従って共通の危険に対処するように行動する」ことを約束している。しかし、この規定がすでに集団的自衛権行使の一形態であることが早くから指摘されていた（前掲森112頁では、石本泰雄「日米安保体制をめぐる国際法的諸問題」長谷川正安ほか編『安保体制と法』三一書房・1962年他が挙げられている。）。

加えて日本には、従うべき「憲法上の規定及び手続き」が欠如しており、安保条約自体が違憲の条約であるとの指摘がなされていた。その点は留保しておいても、安保条約第5条は、「共同対処」を発動するには、「日本国施政下」という限定された地域への「武力攻撃」を要件としていた。

「共同対処」の具体的な危険としては、安保第6条の「日本国施政下」におかれる米軍基地とそこからなされる軍事行動がある。この米軍の行動を地域的に限定するために、「極東」の範囲を確定し、その地域への「日本国から行われる戦闘作戦行動」をあらかじめ日本政府と協議する「事前協議制」を設定した。

この歯止めがいずれも有名無実であったことが、ベトナム戦争で公然化したが、少なくとも現行安保条約の法構造から言えば、6条による在日米軍の目的を「日本国の安全」と「極東における平和及び安全」に区分し、後者を地域的にも行動面でも限定し、5条による「共同対処」の要件を限定していたことが重要である。

ガイドラインは、この安保条約の共同対処行動の範囲を時期的にも地域的にも一気に広げたところに危険性がある。すなわち、「侵略の

未然防止」段階から「協力態勢」を作り上げ、日本に対する武力攻撃の「おそれのある場合」からすでに「共同対処行動」を想定し、「日本国」と「極東」というこれまでの地域区分の間に、「日本以外の極東の事態」で「日本の安全に重大な影響を与える場合」という新しいカテゴリーを設けることにより、一方では平時から日米が軍事的に一体化し、他方では日本有事と極東有事とが、一体化して対処することが想定されている。

安保条約の第5条の枠組みをなし崩しにするとともに、日米両軍の「対処行動等」は、「事実上無制限のもの」となるルールが敷かれたのである。日米安保条約は成立当時においては「アメリカが日本を防衛する」ことを建前にする「日米安保」であったが、1972年沖縄返還をテコに、沖縄を軍事的要石（キー・ストーン）とする「極東安保」に「成長」した。

そして、1978年ガイドラインによって安保条約の規制を突破して日米を一体化させて、80年代のアメリカの軍事戦略の太平洋部門を担当する「太平洋安保」となる道筋を開いたのである（以上、森前掲書107頁～111頁、甲B43号証・小沢隆一「日米安保60年―その歴史と現在（下）」日本平和委員会『平和運動』2020年8月号8頁）。

2 日米安保の変容と自衛隊海外派兵の進展

（1）1990年代以降に制定された安保体制に関連する諸法律の概要とガイドライン

ア 湾岸戦争

1990年8月に勃発した、イラクによるクウェートへの侵略に対して米国からの人的貢献要求に応えようとした日本政府は、「国際平和協力法案」を国会に提出したが、圧倒的な国民の反対世論の前に廃案に追い

込まれた。イラクに対する武力制裁は、国連憲章上は、国連軍を組織して集団安全保障により行われるべきものであった。ところが、自国の軍隊による指揮権に固執したアメリカの要求により、国連の安保理決議に基づく「多国籍軍」による武力行使という形をとることになった。国際平和協力法案の作成に失敗した日本は、湾岸戦争に戦費負担と戦闘終結後の掃海艇の派遣という協力を行った。しかし、この問題を契機として、日本では、日本国憲法のもとで国連の武力行使に協力することができるかどうか、重要な問題として提起された。

イ PKO協力法

1992年、カンボジアPKOへの協力を理由として、「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（PKO協力法）が成立した。PKO協力法の憲法上の問題については、すでに準備書面（13）において詳論したが、ここで、問題となったのは、自衛隊のPKO活動への参加と憲法9条1項が禁ずる「武力の行使」との関係であった。この時、政府が持ち出したのが、①「武力の行使」と「武器使用」との区別論であり、②自衛隊の活動が外国の軍隊の武力行使と「一体化」しなければ憲法に違反しないという論法である。これは、その後の周辺事態法、テロ特措法、イラク特措法などでも、基本的に引き継がれ、停戦合意の成立や中立的立場の遵守などを自衛隊の活動参加の条件とする、いわゆる「PKO 5原則」が歯止めであるとされた（以上、甲B43号証）。

ウ 1997年ガイドライン（新ガイドライン）の制定

（ア）1996（平成8）年4月に、橋本首相とクリントン大統領が出した日米安全保障共同宣言では、「日本と米国との間の堅固な同盟関係は、冷戦の期間中、アジア太平洋地域の平和と安全の確保に役立った。」ことを確認し、日米が両国の安全のためだけでなく、地域的問題や地球規模での問題への取組みについても協力を推進することが合意され

た。さらに、１９７８（昭和５３）年のガイドラインの見直しを開始することが合意された

（イ）新ガイドラインによる日米安保の同盟化（１９９７年）

防衛省・自衛隊のホームページに掲載されている「日米防衛協力のための指針解説」によれば、１９９７年の新たな指針の最も重要な目的の一つは、平素から行う協力であるとしている。

そして、

Ⅰ 平素から行う協力として、「日米両国政府は、現在の日米安全保障体制を堅持し、各々が必要な防衛態勢の維持に努めるとともに、情報交換及び政策協議、安全保障面での種々の協力及び日米共同の取り組み等の様々な分野での協力を充実します。」（同解説４）とし、「日本は防衛大綱に基づき、自衛のために必要な範囲内で防衛力を保持します。米国は、そのコミットメントを達成するため、核抑止力を保持するとともに、アジア太平洋地域における前方展開兵力を維持し、かつ、来援し得るその他の兵力を保持します。」として、①日米両国は、情報交換及び政策協議をあらゆる機会をとらえ、できる限り広範なレベルで実施。②安全保障対話・防衛交流、国際的な軍備管理・軍縮及び国際連合平和維持活動等の分野についても必要に応じて日米間で協力。③共同作戦計画及び相互協力計画についての検討を含む共同作業や自衛隊と米軍の共同演習・訓練の強化。

Ⅱ 日本に対する武力攻撃に際しての共同対処行動等は、「引き続き日米防衛協力の中核的要素であり、日本に対する武力攻撃が差し迫っている場合と日本に対する武力攻撃がなされた場合についての日米両国の役割並びに協力及び調整の在り方が示されています。」として、内容的には、「日本は原則として限定小規模侵略を独力で排除するという旧「指針」の考え方に対し、日本に対する武力攻撃に際しては、

日本が主体となって防勢作戦を行い、米国がこれを補完・支援することとしています。」

Ⅲ 日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合（周辺事態）の協力では、「周辺事態」とは、「日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合を指します。これは地理的概念ではなく、生じる事態の性質に着目したものです。」とし、この周辺事態における日米協力として、「第1に日米が各々主体的に行う活動における協力として、救援活動及び避難民への対応措置、搜索・救難、非戦闘員退避活動、経済制裁の実効性を確保するための活動における協力。第2に米軍の活動に対する日本の支援として、施設の使用や後方地域支援（補給、輸送、整備、衛生、警備、通信等）における協力。第3に運用面における日米協力として、警戒監視、機雷除去、海・空域調整の各分野での協力。」が挙げられている。

日米安保条約の「極東事態」は、新ガイドラインによって「周辺事態」にまで拡大されたのである。

（ウ）ガイドライン・プロセス

この1997年新ガイドラインと1978年の旧ガイドラインとの違いについて、軍事ジャーナリストの前田哲男は2つの点で明確な相違があるという。

1つは、拘束力の問題であり、すでに述べたように、旧ガイドラインでは、「立法、予算ないし行政上の措置を義務づけるものではない」としていた。それが、1997年の新ガイドラインでは、この文言に続いて、「しかしながら」として、「このような努力の結果を各々の具体的な政策や措置に適切な形で反映されることが期待される」との文言が付加された。具体的な政策や措置とは、国内関連法の整備や双

務的な共同行動の強化をさす。その結果、ガイドラインは、「防衛計画の大綱」及び「中期防衛力整備計画」と一体のものとなったと評価し、この段階からガイドラインは（基地の自由使用を規定した「地位協定」とともに）日米安保条約を牽引する原動力となり、米軍と自衛隊の統合戦力化をめざす「最高指針」としての権威と影響力を獲得する。

もう1つは、＜ウオー・マニュアル＞としての実質的意味があるとして、安保の適用領域の実質的拡大、旧ガイドラインでは、「研究・協議」の対象とされた「日本以外の極東における事態での日米間の協力」が、日米同盟の主題となっていくことを挙げている（前田哲男「日米安保と自衛隊－「ガイドライン」の移りかわりから見る」飯島滋明他編著『自衛隊の変貌と平和憲法－脱専守防衛化の実態』現代人文社2019年、23頁～24頁）。

日本政府は、この1997年「ガイドライン」での合意を国内において実施可能とするために、直ちにいわゆる「ガイドライン実施法」（1999年周辺事態法、他）を整備した。そこでは、1996年日米安保共同宣言→1997年「ガイドライン」→「国内法整備」というガイドライン・プロセスが展開されたのである。

エ 周辺事態法

新ガイドラインによって共同対処の対象とされた「周辺事態」は、1999年、周辺事態法（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）の制定につながる。

この法律にいう、「周辺事態」とは、「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我が国周辺における我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態」である。安保条約5条による日米共同防衛は、「日本国の施政の下」での日米いずれかへの「武

力攻撃」を条件とするが、「周辺事態」は、アメリカが武力紛争の当時国になっている場合、さらにはアメリカが仕掛ける場合も排除されていない。その場合でも、アメリカに対して補給、輸送、修理・整備、医療、通信、空港・港湾業務、基地業務などの「後方地域支援」を自衛隊や自治体、民間（「国以外のもの」）が行うのが、この法律の仕組みである。

オ テロ対策特措法

２００１年９月１１日のハイジャック・テロ事件の首謀者をかくまっているとして、アメリカがアフガニスタンを武力攻撃したことに呼応して、同年１０月、テロ対策特措法（「平成１３年９月１１日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」）が制定された。

周辺事態法では、「我が国領域」と「我が国周辺の公海及びその上空」とされていた自衛隊の支援活動地域が、この法律では、「我が国領域」と「公海」、「外国の領域（当該国の同意が必要）」へと拡大された。

この法律は、当初２年間の時限法として制定されたが、２００７年１月１日まで延長され、その間自衛隊は、インド洋などでの米軍の補給支援活動を行った。

２００８年１月１１日、この法律を実質的に引き継ぐ補給支援特措法（「テロ対策海上阻止活動に対する補給支援活動の実施に関する特別措置法」）が制定された（２０１０年１月１５日失効）。

カ イラク特措法

２００３年３月２０日、アメリカとイギリスは、イラクに対して武力攻撃を開始し、フセイン政権を崩壊させた。

国連憲章に明白に違反したこの攻撃の背景には、「先制攻撃の権利」、

「敵性国家の政権転覆」を公言する米ブッシュ政権による軍事戦略があった。

同年 7 月に制定されたイラク特措法（「イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法」）は、イラク国民に対する「人道復興支援活動」と治安維持にあたる各国軍などへの支援として「安全確保支援活動」を行うとしており、後者は、実質的には米英などの占領行為に対する支援であった（国際法的には武力行使と評価される）。

自衛隊は、同法が 2009 年 7 月に期限切れで失効するまでイラクで活動した。その間、自衛隊の活動の違憲性を問う「イラク自衛隊意見訴訟」が各地で提訴され、2008 年 4 月 17 日、名古屋高裁は、準備書面（17）で詳論したように平和的生存権の意義について詳細に述べながら、イラクにおける米軍などの武装兵員を輸送した自衛隊の空輸活動は、憲法 9 条 1 項が禁止する「武力の行使」に該当し、これに違反するとの判断を示した。

キ 有事法制

2003 年 6 月 13 日、武力攻撃事態法（「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律」）が制定され、日本に対する「武力攻撃事態」とは別に「武力攻撃予測事態」という概念を使って、日本が攻撃されていない段階でも、米軍に対する自衛隊の支援及び米軍と自衛隊に対する国の行政機関、地方公共団体、指定公共機関などの協力動員（物品・施設または役務の提供その他の措置）が開始される枠組みが定められた。

続いて、2004 年 6 月 14 日、国民保護法、米軍支援法、特定公共施設等利用法、外国軍用品等海上輸送規制法、自衛隊法改正、捕虜等の取り扱いに関する法律、国際人道法違反行為処罰法の 7 つの法律が成立

し、１９４９年ジュネーブ諸条約関連の２つの議定書と自衛隊と米軍との物品役務提供協定（ACSA）の改定が承認された。

米軍支援法や特定公共施設等利用法は、この「武力攻撃予測事態」段階でも発動されることが予定されており、日本が攻撃されてもいない段階での米軍の活動、それに協力する自衛隊の活動を公共機関と民間あわせて支援する仕組みの構築が目指されている。

この内、米軍支援法（「武力攻撃事態等におけるアメリカ合衆国の軍隊の行動に伴い我が国が実施する措置に関する法律」）によれば、日本は、米軍の「行動が円滑かつ効果的に実施されるための措置」だけではなく、「その他の米軍の行動に伴い我が国が実施する措置」も行うとされている（１条）。

自衛隊が提供する役務は、武器の提供を除く補給（弾薬の提供はできない）、輸送、修理もしくは整備、医療、通信、空港もしくは港湾に関する整備、基地に関する業務、宿泊、保管、施設の利用または訓練に関する業務、これらの業務にそれぞれ付帯する業務とされている（１０条４項）。この支援活動に際して「武器の使用」が認められている（１２条）。

国民保護法（「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」）は、政府が「武力攻撃事態等に備えて」国民の保護に関する「基本指針」を定め（３２条）、指定行政機関の長、都道府県知事は、基本指針に基づき国民の保護に関する「計画」を作成することとしている。これは、武力攻撃事態発生以前に、全国で平時から軍事態勢を築こうとするものであり、「国民の保護」を言うが、国民が自衛隊の軍事行動の妨げにならないようにすることを目的とした法律である（以上、甲Ｂ４３号証）。

ク ２０１５年新・新ガイドライン

（ア）２０１５年４月２７日、日米防衛協力のための指針（いわゆる新・

新ガイドライン)が、日米安全保障協議委員会です承された。この時期は、2014年7月1日に集団的自衛権行使が容認された国家安全保障会議決定・閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」に基づく安全保障法制(いわゆる平和安全法制)が国会に上程される直前の時期であった。新・新ガイドラインと安全保障法制との関係について、倉持孝司(南山大学教授)は、「本法案(安全保障法制法案)が、「日米同盟の深化」のプロセスのなかで提起された、1997年「ガイドライン」の「見直し」の結果としての2015年「ガイドライン」との関わりで提出されていることに注意を払う必要がある。」「改訂された新たな2015年「ガイドライン」は「日米安保」の変質・拡大(「日米安保」の「同盟化」・「グローバル化」)と「安保関連法案」(戦争法案)による自衛隊の役割の変質・拡大とを繋ぐ役割を果たしている。言い換えると、「安保関連法案」(戦争法案)は、改訂された2015年「ガイドライン」を実施するための法整備という性格をもっており、違憲論との対抗で積み重ねられてきた自衛隊を合憲だとする「政府見解(憲法解釈)」の全体系を否定するという意味で違憲性を露見させているだけでなく、同じく違憲である日米安保条約をすらも超えているという意味でも違憲性が極まっている」(甲B44号証・倉持孝司・「新・新「日米防衛協力のための指針」ガイドライン」森英樹編『安保関連法総批判―憲法学からの「平和安全」法制分析』日本評論社・別冊法学セミナー、101頁)と評価している。

(イ) 2015年ガイドラインにおいて特徴的なのは、自衛隊と米軍の役割の変化である。

a 別表1は、主に日本が武力攻撃された場合の米軍の役割の変遷と日本以外の地域における協力内容について項目を記載したもの

である。

米軍の役割部分を太字で表記しているが、1978年、1997年、2015年のいずれのガイドラインでも、米軍が核抑止力を保持することと対応できる部隊を来援させることは共通している。注目すべきは、日本が武力攻撃された場合の米軍の役割である。陸上作戦について、1978年ガイドラインが、「米陸上部隊は、必要に応じ来援し、反撃のための作戦を中心に陸上部隊と共同して作戦を実施する。」と記載していたのが、1997年ガイドラインでは、「米軍は、主として自衛隊の能力を補完するための作戦を実施する。その際、米国は、侵攻の規模、態様その他の要素に応じ、極力早期に兵力を来援させ、自衛隊の行う作戦を支援する。」と共同作戦を取ることから、自衛隊の能力を補完する作戦、自衛隊の作戦を支援する役割へと変化している。2015年ガイドラインでは、「自衛隊及び米軍は、日本に対する陸上攻撃に対処するため、陸、海、空又は水陸両用部隊を用いて、共同作戦を実施する。」と記載しているものの、具体的に自衛隊の役割を詳細に記載した部分では、「米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する。」と、米軍の役割は、自衛隊の作戦支援及び補完するための作戦の実施になっているのである。

- b この米軍の役割の変化は、海上作戦及び航空作戦において極めて大きな変遷を示しており、1978年ガイドラインでは、海上作戦について、「米海軍特殊部隊は、海上自衛隊の行う作戦を支援し、及び機動打撃力を有する任務部隊の使用を伴うような作戦を含め、侵攻兵力を撃退するための作戦を実施する。」との記載であったものが、1997年ガイドラインでは、「米軍は、自衛

隊の行う作戦を支援するとともに、機動打撃力の使用を伴うような作戦を含め、自衛隊の能力を補完するための作戦を実施する。」へと変化し、基本的に米軍は自衛隊の作戦支援と自衛隊の作戦の補完としての機動打撃力の使用を伴うような作戦の実施を役割としている。ところが、2015年ガイドラインになると、「自衛隊及び米軍は、日本の周辺海域を防衛し及び海上交通の安全を確保するため、共同作戦を実施する。」とはしているものの、具体的な役割部分では、「米軍は、自衛隊の作戦を支援し及び補完するための作戦を実施する。自衛隊及び米軍は、当該武力攻撃に関与している敵に支援を行う船舶活動の阻止において協力する。

（iii. 海域を防衛するための作戦）」と、米軍は自衛隊の作戦の支援及び補完作戦の実施のみに変化し、「機動打撃力」の使用を伴う作戦は姿を消すのである。

- c. この点は、航空作戦についても同様であり、1978年ガイドラインにおいて、「米空軍部隊は、航空自衛隊の行う作戦を支援し、及び航空打撃力を有する航空部隊の使用を伴うような作戦を含め、侵攻兵力を撃退するための作戦を実施する。」と、自衛隊の作戦支援にとどまらず。自ら主体的に「航空打撃力を有する航空部隊の使用を伴うような作戦」を含めて、「侵攻兵力を撃退するための作戦を実施する。」と記載されていたものが、1997年ガイドラインでは、「米軍は、自衛隊の行う作戦を支援するとともに、打撃力の使用を伴うような作戦を含め、自衛隊の能力を補完するための作戦を実施する。」と自衛隊の作戦の支援と自衛隊の能力を補完するための作戦を実施するとし、その補完作戦の中に「打撃力の使用を伴うような作戦」も含むと変わった。それが、2015年ガイドラインでは、「米軍は、自衛隊の作戦を支

援し及び補完するための作戦を実施する。（i．空域を防衛するための作戦）」とのみ記載され、米軍の打撃力の使用については一切の言及がなくなったのである。

- d 以上、1978年ガイドラインから1997年ガイドラインまでは存在した「機動打撃力」「打撃力の行使」という米軍の役割記載は、2015年ガイドラインでは記載自体がなくなり、存在するのは、V．領域横断的な作戦の項で、「米軍は、自衛隊を支援し及び補完するため、打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる。」とある部分のみなのである。つまり、このことは、日本の防衛において米軍の役割が大きく変化したことを意味する。日米安保条約において、日本防衛の自衛隊と駐留米軍の役割については、自衛隊が盾の役割であり、米軍は矛の役割とされ、自衛隊が米軍基地を防護している間に米軍が敵基地を攻撃すると恵庭・長沼訴訟当時から説明されてきた役割分担である。ところが、2015年のガイドラインでは、米軍が打撃力の行使、つまり、敵基地を攻撃するのは、陸上、海上、航空作戦ではなく、領域横断的な作戦において、自ら敵基地を攻撃しようと考えた場合に、「打撃力の使用を伴う作戦を実施することができる」だけなのである。結局、日本防衛は、自衛隊が主体的に防衛せよ、米軍は自衛隊の支援・補完をする、敵基地攻撃を米軍がやるのは、米軍が領域横断的な作戦において、自ら必要と考えた時に攻撃するというのである。義務的なものではなく、米軍の任意に任されているのであるから、自衛隊と米軍の役割に根本的な役割変化が生じていることは明らかである。矛と盾の役割の矛の役割を米軍が放棄したというのが、2015年ガイドラインである。東京新聞の半田滋氏は著書において、「打撃力の使用」が2015年ガイドラ

インにおいて、記載されなくなったのは、「中国との争いごとに巻き込まれたくない米国の本音が見え隠れしている」と内閣官房副長官補であった柳沢協二氏が話していたことを紹介している

（半田滋「安保法制下で進む！先制攻撃できる自衛隊」あけび書房 86 頁）。

- e　そして、日本への武力攻撃の項では、1997年ガイドラインにおいて、その他の脅威への対応の項が入り、ゲリラ・コマンドウ等の不正規型攻撃と弾道ミサイルによる攻撃への対応が入ったが、2015年ガイドラインでは、この部分が、弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦、領域横断的な作戦と独立した項として付加されたのである。日本への武力攻撃以外の攻撃では、1978年ガイドラインに「極東」における脅威が入ったが、1997年ガイドラインでは、極東から日本周辺に拡大され、周辺事態への対処が詳細に記載されるに至った。それが、2015年ガイドラインでは、「D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動」、「E. 日本における大規模災害への対処における協力」、「V. 地域の及びグローバルな平和と安全のための協力」「VI. 宇宙及びサイバー空間に関する協力」の項が新たに増え、この部分具体的な役割記載が極めて増加していることが特徴的である。ここでは、極東はおろか、日本周辺事態という地理的な限定は全くなくなり、日米同盟は、日本以外の国に対する武力攻撃から、日本の大規模災害、地球大の平和と安全のための協力から宇宙、サイバー空間にまで及ぶ軍事的な同盟に拡大していることがわかる。このガイドラインという日米両政府間の合意の変遷によってわかることは、日本の防衛のための日米安保条約という安保条約の枠組み自体を遙かに超える軍事同盟を日米両政府が合意し推進していると

いう事実である。

(ウ) 右の表は、前記倉持論文の104頁に掲記されている年表である。これをみれば、明らかのように、日米ガイドラインによる政府間の合意後にそれを具体化するために防衛計画の大綱がガイドラインの内容を実現するた

	日米協議等	防衛計画の大綱 防衛力の役割の部分
冷戦期	1960年 「日米安保条約」 78年 旧「ガイドライン」	1976年 防衛計画の大綱 「基礎的防衛力」構想
冷戦後	1995年 米国「東アジア戦略報告」 (ナイレポート) 1996年 「日米安保共同宣言」 97年 新「ガイドライン」	1995年 防衛計画の大綱 「基盤的防衛力」構想 (基本的に継承)
「9・11」後	2002年 「2+2」共同発表 05年 「2+2」共同発表 「日米同盟・未来のための 変革と再編」 06年 日米ロードマップ 07年 「2+2」共同発表 11年 「2+2」共同発表 12年 「2+2」共同発表 米国「米日同盟」(第3次 アーク・ナイレポート) 13年 「2+2」共同発表 国家安全保障会議 国家安全保障戦略 特定秘密保護法 14年 閣議決定(7月1日) SDC 中間報告(10月8日) 15年 一新「ガイドライン」(4 月27日) 「平和安全法制」関連法案 国会提出(5月15日)	2004年 防衛計画の大綱 「基礎的防衛力」構想 (有効な部分は継承) 2010年 防衛計画の大綱 「動的防衛力」構想 2013年 防衛計画の大綱 「統合機動的防衛力」構想

めに定められ、それに基づいて自衛隊の装備や編成が変えられていることがわかる。つまり、「ガイドライン・プロセス」は法制度のみではなく、両政府の合意によって、日本の防衛政策や自衛隊の方針自身もそれに従って変えられていっているのである。

(エ) このような2015年ガイドラインについて、前記倉持論文は、

「「平時から緊急事態までのあらゆる段階における抑止力及び対処力を強化」し、「日米同盟のグローバル化」に対応するものとなっており、そこでは自衛隊の活動範囲・役割は大きく変質し、拡大されようとしている。」(前記倉持論文112頁)とした上で、「自衛隊の活動範囲・役割の変質・拡大と「日米同盟の深化」、基地問題と「安保法制」整備は、それぞれ「ガイドライン」を連結点として結び付いている。」と評価している。

3 違憲の実態の深化・進行

(1) 防衛計画大綱

ア 2018年12月18日に閣議決定された18大綱は、「多次元統合

防衛力」をスローガンとしている。

上記の表のとおり、2013年末に、国家安全保障戦略に合わせて13大綱をつくった。このとき、向こう10年間を見通して策定したとされていたのに、同じ首相の下で大綱が2回作られたのは、この時が初めてである。

なぜこんなことがおきたのか。それは、安保法制法が施行され、13大綱では抱えきれないほど軍事への傾斜が強まったためである。自衛隊の役割と装備する武器の性格が「防御」から「攻撃」へと変化を始めたため、大綱を変えなければ整合性がとれなくなるからである。

従来、政府は、「個々の兵器のうちでも、性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ用いられる、いわゆる攻撃的兵器を保有することは、直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることになるため、いかなる場合にも許されない。例えば、大陸間弾道ミサイル（ICBM：Intercontinental Ballistic Missile）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母の保有は許されないと考えている」（1988年4月6日参院予算委員会、瓦力防衛庁長官）と答弁してきた。にもかかわらず、18大綱では、憲法に基づく専守防衛から逸脱しかねない空母の保有が打ち出された。護衛艦「いずも」を空母化して、垂直離着陸ができるF35Bを搭載することとなった。

18大綱には空母保有のほか、「スタンド・オフ防衛能力」が登場している。「スタンド・オフ防衛」は相手の射程から外れた遠方から攻撃することで、長射程ミサイルを保有することになる。

中期防には、具体的な武器名として「スタンド・オフ・ミサイル（JSM、JASSM（ジャズム）、LRASM（ロラズム）の整備を進めるほか、島しょ防衛用高速滑空弾（略）の研究開発を推進する」と書かれている。JSMは、ノルウェー製のミサイルで、射程は500キロ、F35に搭載する。

JASSMとLRASMは射程 900 キロでF15 戦闘機やF2戦闘機への搭載を計画している。

こうした長射程の巡航ミサイルを日本海上空の戦闘機から発射すれば、朝鮮半島に届き、東シナ海から発射すれば、中国大陆まで届く。まさに「敵基地攻撃」そのものである。島しょ防衛用高速滑空弾とは、ロケットのように打上げ、上昇後、切り離された弾頭部がグライダーのように滑空して敵を攻撃する。いわば弾道ミサイルと巡航ミサイルを組み合わせた構造で、飛び方を予測しにくくして、迎撃を避ける工夫をしているのが特徴である。これも高速滑空弾の推進部を大型化し、より長射程のミサイルとして地上から発射すれば他国の領土を攻撃することも十分可能になる。

イ 敵基地攻撃能力とは、弾道ミサイルが落下する前に発射基地を攻撃する能力をいう。

1956年、鳩山一郎内閣は、「わが国に対して急迫不正の侵害が行われ、その侵害の手段としてわが国土に対し、誘導弾等による攻撃が行われた場合、座して自滅を待つべしというのが憲法の趣旨とするところだというふうには、どうしても考えられないと思うのです。そういう場合には、そのような攻撃を防ぐのに万やむを得ない必要最小限度の措置をとること、例えば、誘導弾等による攻撃を防御するのに、他に手段がないと認められる限り、誘導弾等の基地をたたくことは、法理的には自衛の範囲に含まれ、可能であるというべきものと思います。」（1956年2月29日衆議院内閣委員会、船田中防衛庁長官代読）との政府見解に基づき、保有可能だと自民党から繰り返し主張されてきた。

しかし、こうした政府見解はあるものの、政府は自衛隊が保有できる兵器を「自衛のための必要最小限度のものでなければならない」とし、「自衛隊は敵基地攻撃能力を保有していない」と答弁を繰り返してきた。

しかし、18大綱が巡航ミサイルの保有を決め、航続距離を延長できる戦闘機と長射程の巡航ミサイルの組み合わせは、政府が保有を禁じてきた「長距離戦略爆撃機」に近い効果を発揮するのである。結局、18大綱は過去、政府が保有できないとしてきた「大陸間弾道ミサイル、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母」のいずれも保有することになったのである（前掲半田滋93頁）。

第4 ガイドライン・プロセスの憲法上の問題点

- 1 以上のように安保条約の内容を実質上変更する日米両政府間の合意によって、国会の審議も批准も必要がないものとして進めることに憲法上の問題はないのか。

一般的に、憲法73条2号を根拠として外交権は原則として内閣にあるとし、条約締結権は3号で別扱いされており、国会の条約承認権は、内閣の外交権に対する外からの例外的制約とみられている。

そこから、国会の権限を限定的にみる見方が生まれ、それが、条約の限定的定義などの背景にあるとされている。

そして、それが外交にかかわる国会の一般的権限、すなわち立法権、財政決定権、責任追及権、国政調査権等を限定的に解し、国会の外交に対する権限を制約する機能をもたらしている。

このような考え方は、天皇の外交大権（明治憲法13条）を前提にして、それが、憲法上の制約を伴いつつ、内閣に移行したとする見方を背景に持っている。ここには外見的立憲主義の外交観があると批判されている（甲B45号証・浦田一郎「現代の平和主義と立憲主義」日本評論社195頁）。

冒頭述べたように、日本国憲法の制定により明治憲法は根本原理を転換したものであり、明治憲法時代の憲法解釈がそのまま移行したという考えは、日本国憲法の立場からは許されない。むしろ、日本国憲法の立場から、どう

解釈されるべきかが議論される必要がある。

- 2 この点、日本国憲法が予定している外交の理念は、国際協調主義であるが、その内容は、憲法によって相当に明らかにされている。国際的理想の追求（前文2項）、国家主権の相互尊重（同3項）、戦争放棄（9条）、国際法規の遵守（98条2項）などが、外交理念を直接に規定している。また、人権保障や国民主権を要求する憲法のもとで、外交はこれらの原則と整合していなければならない。
- 3 日本国憲法のもとでは、このように憲法上内容が特定された国際協調主義のみが認められる。

国際協調主義は、どのような外交でも、とにかく外国に合わせることを要求しているわけではない。無限定な国際協調主義理解のもとで、実際にはアメリカ追随という外交政策がとられてきた。憲法によって外交理念を特定化することは、当然のことである。

そして、統治機構における外交のあり方を考えても、そこには当然「国民主権」が基礎にあり、「外交民主主義」が認められなければならない。国民主権を基礎にもたない外交は考えられない。日本国憲法は73条2号で外交、3号で条約締結について規定しているが、比較憲法的には、どちらか一方の規定によって両者を意味している例が少なくない。

そのことから明らかなように、条約締結は外交の基本をなし、それについて日本国憲法は国会に承認権を与えている。対外権の本質を議会と政府による「共働権」と見る見方が必要であり、国会は条約締結について「最終的な決定」を下していると捉えることができる。条約という外交の基本枠組みに関して、最終的決定権は国会に認められているのであり、それを「外交国会中心主義」と表現できる。

- 4 国民主権の下で、国会は国民代表として立法権以外に国政調査権その他の多くの権限を持っている。

条約に関する議会の承認権は、立法権の保護から対外作用の民主的統制に、さらに現代では国民主権の防衛に、その役割を移している。外交全体に関する国会の権限についても、単に立法府ではなく国民代表の地位から捉える必要がある。

また、国会は最高機関として、どの機関に属するか不明の憲法上の権限を行使することができる。

以上の点から、国会は条約に関する承認権に限らず、外交全体に関する最終的決定権を有するといえることができる。勿論、外交の対外的窓口は一つでなければならない、それは73条2号、3号の本文から内閣である。しかし、それは、国内における外交の最終的決定権が内閣にあることを意味しない。最終的決定権は国会にあり、内閣は国会による最終的決定を前提とした外交の「処理」（2号）のみを行うと解釈すべきである。

- 5 この点、日本国憲法65条の「行政権」として、外交は本来あるいは原則として行政権に含まれ、外交に関する内閣の権限が広く認められると解する立場がある。

しかし、65条の「行政権」は司法を除く法律の執行とみるべきである（浦田一郎前掲書198頁）。

外交に関する国会と内閣の間の権限分配も日本国憲法の規定と構造によって理解すべきであり、外交を内閣の行政権に本来属するものと考えべき理由はない。

さらに実質的意味の立法を「一般的、抽象的規範の定立」と捉えれば、条約の締結も立法に含まれることが多い。憲法41条によって実質的意味の立法権は国会に属するのが原則であるから、73条3号による内閣の条約締結権は、同6号による内閣の政令制定権と同様にその例外となる。このように考えれば、前記のように国会の承認権は原則に沿ったものとなる。

- 6 以上のとおり、すでに問題としてきた政府間の合意によって、条約の内容

を実質上変更し、ましてや憲法に違反する政策を先導するような上記ガイドライン・プロセスは、日本国憲法が軍事に関する規定をおかず、憲法 9 条において戦争放棄を行っていることから考えて、新・新ガイドラインの約定は憲法違反である。

それを国会の承認なく合意することは実質上の条約を条約締結権者である国会の承認なく締結することに等しく、この点でも憲法違反である。そして、これらは明らかに憲法上の制約を潜脱するために政府によって選択されたものである。政府の恣意的決定によって我が国の基本的な方向が左右されているといわなければならない。

第 5 集団的自衛権行使への憲法解釈の違憲性

1 集団的自衛権を閣議決定で容認したことの意味

(1) 戦後、日本国憲法が制定され、自衛隊を保有して以降、政府は一貫して個別自衛権は保有しているが、日本は集団的自衛権を行使することはできないという憲法解釈を貫いてきた。

この憲法解釈を安倍内閣は一内閣の閣議決定により変更し、従来の自衛権行使の 3 要件に代えて「武力行使の 3 要件」、つまり、①従来の「我が国に対する武力攻撃」に加えて、「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脅かされる明白な危険があること」を要件とし、②「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こと、そして従来と同様、③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこととした。

この①と②が「限定的」とされる部分である。これについて、「憲法上許容される」に至った「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がある」と記入され、すぐさま「憲法上は、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初めて許容される」とした。この憲法解釈の変更について国会で質問を受けた横畠内閣法制局長官は、「（従来の）基本論理を維持し、これに当てはまる極限的な場合…の認識を改め」たにすぎず、改めた点は「他国に対する武力攻撃が発生した場合を契機」としてとる「我が国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置」にすぎないと答弁している（２０１４年７月１４，１５日衆参両院の予算委員会での閉会中審議での答弁）。

- （２）集団的自衛権を変更した閣議決定は、これまで積み重ねてきた内閣の憲法解釈に反する。憲法解釈の変更は、それが長年の議論によって積み重ねられてきたものであるから論理的整合性が要求され、論理的整合性のない憲法解釈ができないという縛り、制約によって憲法解釈の変更自体が制限されるのである。

集団的自衛権の容認という憲法解釈を変更する理由は、他国が武力攻撃を受けた場合でも、憲法１３条の国民の生命、身体その他幸福追求権を侵害する著しい恐れが存在するからだというのが、突き詰めたところの実質的理由である。

しかし、この論理は、憲法の目的規定を根拠としている。憲法は目的規定だけでなく、手段に関する規定もおいている。まさに、憲法１３条の目的を達するために、日本国憲法が選択しているのは、憲法９条であり、非軍備の戦争放棄を手段としているのである。

この憲法規範を目的規定を理由に否定するのは、憲法の手段規定を無視してよいという理解を前提する以外に論理的に整合した理解をすることはできない。そもそも集団的自衛権容認の憲法解釈の変更が認められる根拠はないのである。

２ 集団的自衛権容認の閣議決定は、憲法違反である

- （１）憲法解釈権力について、ある国家機関が行う憲法解釈に他の国家機関を、

たとえ後者の国家機関が前者の国家機関の憲法解釈を誤りであると解しているとしても、従わせることができる権威 (authority) ないし権力 (power) を有していることを言う (甲 B 4 6 号証・蟻川恒正「憲法解釈権力」勁草書房 2 0 6 頁)。この意味での合違憲性決定権は、日本国憲法上最高裁判所のみがこれを有する (8 1 条)。この意味での合憲性決定権が内閣に存在しないことは明らかである。内閣も「その行政作用を行うに当て、憲法の規定を解釈し適用して、その行為を為す。併し、それは憲法という法を維持するためにするのではない」から、「或る国家行為について、それが憲法に適合するかしないかの、疑義が起こったとき」に、「これを決定する国家機関」としては、内閣は適任ではない。そうであるとすれば、内閣は、この意味での憲法解釈権力を有しないと解さなければならない (甲 B 4 6 号証・蟻川前掲 2 0 7 - 2 0 8 頁)。

(2) この強い意味での憲法解釈権力に比して、国家機関が自己の職権行使として憲法解釈を行いうる場合を「弱い意味での憲法解釈権力」を有しているということができる (甲 B 4 6 号証・蟻川前掲 2 1 3 頁)。内閣がこの意味での弱い意味での憲法解釈権力を持っているかどうかについてである。一般に内閣による合憲性の審査は、「様々な政府の行為の憲法適合性を確保する」上で、また、いわゆる閣法につき、「法律の適合性を」「法案作成段階で」「確保」する上で、必要とされる。一般的または特別的な行政の事務については、内閣の職務を定めた憲法 7 3 条その他により、法律案の提出については、憲法 7 2 条その他により、内閣の職掌 (憲法 6 5 条) の範囲に属すると解されている。これらの場合には、内閣による合憲性の審査は、いずれも内閣が自らの職権行使として行う合憲性の審査というべきであり、その限りで、内閣は、弱い意味での憲法解釈権力を有していると解することができる (甲 B 4 6 号証・蟻川前掲 2 1 4 頁)。

(3) それでは、本件で問題となっている集团的自衛権の行使容認に向けた安

安倍政権による従来の憲法解釈の変更は、上記の意味での内閣による弱い意味での憲法解釈権力の行使として許されるものであろうか。

ア 集団的自衛権の行使容認に向けた安倍政権による従来の憲法解釈の変更は、集団的自衛権の行使は認められないことを前提に作られている従来の自衛隊法その他の関連法律の改正を必要とするから、広い意味では法律案の提出を目指した企てということができないわけではないが、法律案の提出に伴う内閣による合憲性の審査は、法律案が既に存在しているのに対し、集団的自衛権の行使容認を行った安倍政権による憲法解釈の変更の場合には、法律案が未だ存在していない段階でなされたという違いがある。

現に内閣が法律案として提出を予定している「法律の憲法適合性を」、将来、法律案を提出するときのために、「確保」するための内閣の合憲性の審査とは言えるが、法律案が未だ作成されていない以上、内閣が法律案として提出を予定している「法律の憲法適合性を」「法案作成段階で」「確保」する場面での内閣による合憲性の審査であるとはいえない。つまり、上述の内閣の合憲性審査として正当化される法律案作成段階での法律案の憲法適合性審査を確保するための合憲性審査にあたらないものである。

イ そもそも、「法律の憲法適合性を」「法案作成段階で」「確保」する場面での内閣による合憲性の審査が内閣による弱い意味での憲法解釈権力の行使として許されるのは、「法案作成段階で」は、法律案の提出として示された内閣の政策が、「国権の最高機関」であり「国の唯一の立法機関」でもある国会（憲法41条）にとっての緊迫した関心事項に至っているため、このような国会の関心に応え、国会に説明を尽くすことが、議院内閣制のもとでの内閣の主要な責務のひとつを構成すると解されるからである。

そうであれば、法案作成前の段階でも、国会の関心に応え、国会に説明を尽くす必要に応えるための合憲性の審査であれば、その場合の内閣の憲

法解釈を弱い意味での憲法解釈権力の行使として許容できると考えられる（蟻川前掲 216 頁）。

ウ 従来の内閣の憲法解釈の多くの例は、国会での質問に対する答弁あるいは、国会議員の質問趣意書に対する答弁として提出されたものである。

国会議員の質問趣旨書に対する答弁は、国会法には、「一般質問と緊急質問との二種があり、一般質問は、要式行為であって、簡明な趣意書をつくって、議長に提出し、議長の承認…を経なければならない」（国会法 74 条）と定められ、質問に対しては、「内閣は趣意書を受け取った日から七日以内に答弁するを要し、その期間内に答弁しないときは、理由及び答弁することができる期限を明示しなければならない」（国会法 75 条）ことが定められている。

このような厳格な要式行為であることも相まって、国会の関心に応え、国会に対して説明を尽くす必要が、内閣が憲法解釈を自らの職権として行いうるための正当化根拠であると考えられてきたことを示す。法律案の提出とは関係のない場合であっても、内閣がその憲法解釈を自らの職権行使として行うことを認めるべき場合とは、このような場合である（甲 B 46 号証・蟻川前掲 217 頁）。

エ 集団的自衛権の行使容認に向けた安倍政権による従来の憲法解釈の変更は、法案作成段階に至る以前の段階での憲法解釈にとどまっており、それが仕えるべき対象としての法律案自体が未だ存在していないことに加え、憲法解釈の変更の志向及びその公表への志向が、国会議員の質問権行使等に応ずるものでもなく、もっぱら首相のイニシアティブに端を発するものである点で、抽象的な合憲性審査と言わざるを得ず、内閣が憲法解釈を自らの職権として行いうるための正当化根拠を欠くと評するほかはない。

内閣がここでの憲法解釈を自らの職権として行い得ないとすれば、内閣は、このような憲法解釈を閣議決定の対象とすることはできない。なぜな

ら、「内閣がその職権を行うのは、閣議決定によるものとする」（内閣法 4 条 1 項）とされる以上、内閣がその職権として行い得ない憲法解釈を閣議決定することは認められないからである。

オ 蟻川教授は、上述のようなことを確認する前提として、憲法尊重擁護義務を負う公務員の憲法解釈は、自由な憲法解釈は許されず、公権力の担当者としての職権に応じて、それぞれの職務遂行に伴う内在的制約が課されているという（甲 B 4 6 号証・蟻川前掲書 2 0 4－2 0 5 頁）。

そして、集団的自衛権容認を認めた憲法解釈の変更につき、「現政権によって憲法解釈といわれるものは、政策の必要性和許容性のうち、ほとんど必要性（「安全保障の法的基盤の再構築」）のみを取り上げるものである。

政策は必要性に応えるためのものであり、政策を通すためには、許容性の基準の規範形式である憲法の存在は障碍となる。国民を守るか憲法を守るかを二者択一とみなし、前者（政策の必要性）を絶対視する発達は、ほぼ必然的に、後者（政策の許容性）をめぐる議論を厄介払いする誘惑に人を駆る。

その行き着くところは、憲法（許容性の基準）が最高法規ではなく、それに代わる何らかの価値（「国家の自然権」など）が優位する世界である。理性による判断を余儀なくさせる「基準」よりも情緒の発動を伴う「事例」を重視する。

どうしても「基準」を持ち出さざるをえないとなると、大きくは「必要最小限度」、細かくは「総合的判断」という、それだけでは適用者によっていかようにも操作可能な概念を投げ出しておく。現政権の憲法解釈は、法律家によって通常想定されている憲法解釈とは相当に趣を異にするものである可能性が高い。」（甲 B 4 6 号証・蟻川前掲書 2 1 8－2 1 9 頁）ここにあるように、極めて慎重でもってまわった言い方であるが、集団的

自衛権行使容認と憲法解釈を変更したことが、内閣の憲法解釈の内在的制約に反したものであり、その内容も法律家として考えられる憲法解釈として成り立たないものであることを厳しく批判している。

カ 蟻川教授は、内閣の弱い憲法解釈だけでなく、集団的自衛権行使容認の閣議決定の前提となる憲法解釈の変更の手法を本来、内閣には憲法上認められていない強い意味での憲法解釈権力を国会との関係で、「自己授権」しようとしているとも批判している。

その理由として、「閣議決定が内容とする憲法解釈の変更が、閣議決定前にも、閣議決定後にも、国会審議による実質的な追及から免れるように仕組まれていることは、ここに明らかであろう。」として、「国会は、現政権が推し進める憲法解釈の変更をそれ自体として追及することを著しく困難にさせられているのである」（甲B46号証・蟻川前掲212頁）と批判している。

そして、この結論の前提として、閣議決定前と閣議決定後の国会での憲法解釈の機会が存在したかどうかを具体的に検討し、閣議決定前は、どういう解釈をするかは「検討中です」としか答えず、閣議決定後は、「（閣議）決定がされたとしても、立法措置が必要だから、国会によるコントロールは可能だ」（菅官房長官）というように、実際には、立法過程での法案審議までは、内閣の憲法解釈の変更について国会が追及することができないように仕組まれていたのである（甲B46号証・蟻川前掲208－209頁）。

第6 安保法制法はどういう意味を持つのか

- 1 安保法制法が憲法9条に違反して違憲であることはこれまで縷々述べてきたところである。それが、我が国の立憲主義を崩壊させかねない重大な問題である。そして、上述のとおり、米国に従属して憲法に違反する安保条約の

枠すら越えて憲法 9 条の規範の根幹部分を揺るがせにする危険性がある。それは、本準備書面で述べてきたように、自衛隊が米軍に従属して一体となって地球大での外征を行うことへと繋がるものである。

- 2 安保法制法は、既に積み重ねられてきた憲法 9 条違反の装備、訓練、派遣等の実態を法制度によって完成させる意味を持つ。単に法として存在するだけでなく、違憲の実態が存在し、それに法的根拠を与えるところに安保法制法の意味がある。つまり、法論理として違憲であっても、安保法制法により自衛隊は、裁判所が違憲と言うまでの間、法的根拠をもって憲法 9 条に違反する行為が可能となるし、そのような命令を政府ができることになるのである。

安倍首相は、自らの退任の置きみやげとして敵基地攻撃論を公的なものとして残そうとしている。敵基地攻撃論なるものは、武力攻撃を受ける前に敵を攻撃するものであり、防衛のためと口実をつけているが、先制攻撃であることに違いはない。先制攻撃は、国際法上も禁止される行為であり、ましてや一切の武力を持たないことを定めた日本国憲法が許容する筈はない。しかし、国会の審議による実質的な追及を免れ、安保法制法という形で、憲法 9 条と真っ向から反する法律を制定して、我が国に違憲の法と現実を招いたことは私たちの目に新しい。集団的自衛権の行使をも越えて、先制攻撃をできることすら、法的に容認しようとしている。それでも、違憲立法審査権を有する司法は、裁判所は黙っているのか、その存在価値を問われる事態である。

第 7 最後

国家権力の正当性の根拠は、国民の同意＝社会契約によって正統性が付与されたものでなければならない。国家や国家機構、地方自治体の様々な機構は、そもそも存在として実体を持つものではない。

憲法という約束の下、法律という約束によって形づくられた国民の間の合意

＝契約がすべての正統性の根拠である。

それ故、憲法違反の立法や行政、司法というのは、そもそも概念矛盾であり、存在する筈のないものである。仮にそのような実態が生ずれば、直ちに誤りが正されることによって日本国憲法に基づく統治の正統性が回復されるのである。それを担保するために立法権や行政権、司法権が付与され、それを具体的に担う政治家、官僚、裁判官らの権限は、憲法に基づく法律によって与えられるのである。

しかし、複雑化・専門化する政治・経済・科学・技術は、その運用の実権を現場の裁量に委ねざるをえなくなる。そのため、この出発点を忘れ、正統性の根拠である筈の憲法や法律に反する政令や運用、判例が生まれ、それがあたかも正統性を持つかのような錯覚に陥ることとなる。それは明らかに本末転倒である。

原点である日本国憲法の立場を明確にし、作成された立法が憲法にかなっているのかどうか点検されなければならない。その上で立法に従った運用がなされているのか、先例・判例は、憲法や立法にかなったものであるのか点検されなければならない。それがこの国に暮らす人の命と生活を守るために保障した権利を守ることにつながるのである。このことが立憲主義であり、司法は、提起された事件を通じて、人々の私権保障と憲法秩序を守ることを任務とするのである。

本準備書面で述べてきたとおり、国民を始めこの国で暮らすすべての人々の命に関わる防衛・軍事問題は、最もこの原理原則が重視されなければならない問題である。

あいまいになし崩しにされることを許してはならない問題である。

立法改憲により、安保法制法を制定し、自衛隊という名で攻撃型軍隊にし、そのための装備、訓練、共同行動を積み重ねている日本の現実は、明らかに立憲主義に反している。司法は、事実即ちして立法が違憲かどうかを判断しなけ

ればならない。それが司法に携わる者の責務である。

憲法尊重擁護義務を負い、違憲の立法・行政・司法の行為に対してこれを糾すべき任務にある裁判官として、憲法と良心にしたがい、自らの権限行使を行われたい。

戦前のような失敗を再び繰り返すならば、その時代に生きていた我々は全員その責任を免れない。そのような事態にならないようそれぞれが自らに与えられた任務と権限を行使しなければならないのである。

本件についての判断はそのような問題であることを念頭において真正面からこの事件に向き合っていただくことを強く希望して本準備書面を終わる。

以上