

いて、我が国の武力行使が必要最小限度の範囲を超えるから、といった表現（上記※部分）を避けて、我が国に対する武力攻撃が発生していないからと説明することが通例になっている」（元内閣法制局長官阪田雅裕氏。甲B1・58頁）とされています。

（ウ）そして、その後の国会における政府答弁においては、上記（イ）と同様の答弁がなされたことはないようです。少なくとも、上記の平成15年7月15日の「内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問主意書に対する政府答弁書」（甲A80、別紙②）が議会に提出された後には、このような政府答弁は見られませんし、むしろ、次のような政府答弁がなされています。

《平成15年10月9日参議院テロ対策特別委・秋山収内閣法制局長官》

政府としては、この9条は、我が国自身が外部から武力攻撃を受けた場合における必要最小限度の実力の行使を除いて、いわゆる侵略戦争に限らず国際関係において武力を用いることを広く禁ずるものであると従前から考えており、その範囲内でやはり国際貢献も考えて行かざるを得ない。（甲B1・15頁）

この点について、阪田雅裕氏は、「このように政府は、たとえ国際法との関係で問題とされることがなく、また国際社会の平和の維持・回復に寄与すると考えられる場合であっても、自衛隊が我が国に対する武力攻撃を排除すること以外のことを目的として武力を行使することは許されないと解している。政府の第9条解釈の骨格といえるものである」（甲B1・15頁）と説明しています。

《平成16年1月26日衆議院予算委員会・秋山収内閣法制局長官》

政府は、従来から、9条の文理に照らすと、我が国による武力の行使は一切できないようにも読める憲法9条の下でもなお、外国からの武力攻撃によって国民の生命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武力を行使することまでは禁止されていないが、集団的自衛権は、我が国に対する急迫不正の侵害に対するものではなく、他の外国に加えられた武力行使を実力で

阻止することを内容とするものであるから、憲法9条の下ではこれの行使は認められないと解している。（甲A82、別紙②4、甲B1・14～15頁）

なお、この件については、新安保法制の強力な推進者であった安倍総理が国会議員に過ぎなかつたころに、政府に対し、「『わが国を防衛するための必要最小限度の範囲にとどまるべきである』とあるが、『範囲にとどまるべき』というのは数量的な概念を示している。『絶対にダメだ』とはいっていない。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。」という質問をしていますが、それに対して、秋山収内閣法制局長官が次のとおり答弁し、安倍議員の論理を否定しています（なお、この安倍晋三議員の質問の論理は、当時の政府からは否定されたものの、「26・7閣議決定」において、安倍総理自らがそれを取り入れてしまったのですから、驚いてしまいます。）。

《平成16年1月26日衆議院予算委員会・秋山収内閣法制局長官》

憲法9条の下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いて、いわゆる三要件（①わが国に対する武力攻撃が発生したこと、③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、③実力行使の程度が必要限度にとどまること）があるが、集団的自衛権は、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行を行ふるものであつて、第一要件（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。したがって、必要最小限度の範囲を数量的な概念としているわけではない。（甲A82、別紙②4、甲B1・57～58頁）

この秋山収内閣法制局長官の答弁でも明らかなどおり、我が国の（個別的）自衛権の行使は、武力攻撃から我が国や国民を守るために措置であり、したがって、「我が国に対する武力攻撃の発生」をその発動の要件としているのに対して、集団的自衛権は、我が国に対する武力攻撃が発生しておらず、国民や国の存在が直接危険にさらされていない状況下での武力行使である点において、個別的自衛権とは決定的にその性格を異にするのです。一言でいえば、個別的自衛権が「我が国に対する武

力攻撃の発生」を発動の要件とする自国防衛権であるのに対して、集団的自衛権は「外国に対する武力攻撃」があったことを前提とする他国防衛権にほかならない、といえます。こうしたことから、「政府は近年、集団的自衛権の行使を違憲と解する理由について、我が国の武力行使が必要最小限度の範囲を超えるから、といった表現を避けて、我が国に対する武力攻撃が発生していないからと説明することが通例になっている」（甲B1・58頁）のです。

いずれにしても、従来の政府としては、平成16年6月18日付「政府の憲法解釈変更に関する質問に対する政府答弁書」のとおり、次のような見解に終始していました。

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出し難く、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。法理としては、仮に、個別具体的な事実関係において、「同盟国の軍隊」に対する攻撃が我が国に対する組織的、計画的な武力の行使に当たると認められるならば、いわゆる自衛権発動の三要件を満たす限りにおいて、我が国として自衛権を発動し、我が国を防衛するための行為の一環として、実力により当該攻撃を排除することも可能であるが、右のように認めることができない場合であれば、憲法9条の下においては、そのような場合に我が国として実力をもって当該攻撃を排除することは許されないものと考える。（甲A85、別紙②、甲B1・59～60頁）

以上のとおり、「憲法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極めて問題があります。すなわち、仮に憲法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定の意味を説明することが極めて難しくなるのであり、「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・量的限界を（個別的）自衛権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」を有しない今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ということになるのです。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、同様の問題があります（甲B1・60頁）。

ウ 在外邦人等に対する武力攻撃

上記の3要件に関連して、“外国に所在するわが国の国民の生命・身体・財産に危殆に瀕している場合に、自衛権の発動が許されるか”という点が問題となつたことがあります、昭和48年9月19日の衆議院決算委員会において、吉國內閣法制局長は、次のように政府として答弁しています。

某国にあるわが国の国民の生命、身体、財産が危殆に瀕している、これが侵害されており、あるいは侵害される危険にさらされたという場合に自衛権の発動か許されるかについては、国際法の問題は別としても、わが憲法上は許されないと考えられる。…それは一般的にわが国に対する武力攻撃には当たらない。他国の領域内にある、その国では外国人である日本人の生命、身体、財産の保護は、当該領域に施政を行っている国の当然の責務として行われるべきである。したがって、わが国としては先ず外交交渉によってその保護を図るべきであり、これに対して自衛権発動の要件がないのであるから、武力行使等の手段によって保護をはかることは憲法上許されない。（甲B1・34頁）

また、平成14年7月24日の衆議院事態対処法特別委員会でも、同様のことが問題となっており、福田内閣官房長官が次のように政府答弁しています。

我が國の在外公館、在留邦人に対する攻撃が、我が国への武力攻撃となるかどうか。理論的には、我が国に対する組織的、計画的な武力の行使と認定されるかどうかという問題である。しかしながら、一般的に、そういうような攻撃が我が国に対する武力攻撃と認定されることは、余り想定しがたい問題と思っている。（甲B1・35頁）

ところで、この点は、攻撃を受けているのが外国に所在する自衛隊の場合であっても同様であり、平成6年11月10日の参議院内閣員会において、村田直昭防衛庁防衛局長は、次のように答弁しています。

外国の領域にある自衛隊が攻撃された場合、それは一般的にいって直ちに我が国に対する武力攻撃（組織的、計画的な武力攻撃）が発生したとは見られない。自衛隊の保護は、当該領域に対して施政権をもつ当該他国が当たるべきであり、第二の要件の他に適當な手段がないことに当たるともいえないころから、このような状況の下では憲法上自衛権の発動というのは許されない。（甲B1・35頁）

（3）必要最小限度の自衛権の行使

ア 領土・領海・領空の周辺が限度

わが国に憲法上認められる自衛権が、わが国が直接攻撃を受けた場合に反撃する固有の自衛権しか認められないとしても、その範囲（必要最小限度の実力行為）についてどの程度許されるのか（領土・領海・領空から外〔公海、公空〕での反撃は可能なのか）等という問題は残ります。そして、この点について政府は、昭和44年12月29日付の日米共同声明と安保・沖縄問題に関する質問に対する答弁書において、次のように回答しています。

自衛隊法上、自衛隊は、侵略に対して、わが国を防衛することを任務としており、わが国に対し外部からの武力攻撃がある場合には、わが国の防衛に必要な

限度において、わが国の領土・領海・領空においてばかりでなく、周辺の公海・公空においてこれに対処することがあっても、このことは、自衛権の限度を超えるものではなく、憲法の禁止するところとは考えられない。自衛隊が外部からの武力攻撃に対処するため行動することができる公海・公空の範囲は、外部からの武力攻撃態様に応ずるものであり、一概にはいえないが、自衛権の行使に必要な限度内での公海・公空に及ぶことができると解されている。(甲B1・41頁)

また、政府は、昭和60年9月27日付の政府答弁書においても、次のようにも回答しています。

我が国が自衛権の行使として我が国を防衛するため必要最小限度の実力を行使することのできる地理的範囲は、必ずしも我が国の領土、領海、領空に限られるものではなく、公海及び公空にも及び得るが、武力行使の目的をもって自衛隊を他国の領土、領空、領空に派遣することは、一般に自衛の必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。(甲B1・42~43頁)

イ 先制攻撃が許されるのか?

さらに、政府は、先制攻撃が許されるかどうかについても国会で質問されており、昭和45年3月18日の衆議院予算委員会では、高辻内閣法制局長が次のように答弁しています。

武力攻撃が発生した時ということであるから、まず武力攻撃のおそれがあると推量される時期ではない。そういう場合に攻撃することは先制攻撃ということになる。武力攻撃による現実の侵害があつてから後ではなく、武力攻撃が始まった時である。政府はその点の認定を軽々しくやらないという態度を取っている。準備の場合にはまだ着手とはいえないで、準備の段階ではまだいかぬと申したわけである。(甲B1・37~38頁)

なお、この点については、平成14年5月9日の衆議院事態対処法特別委員会で

も、福田康夫内閣官房長官が「武力攻撃が発生したとき、…具体的にいえば、ミサイルが着弾したからということではなく、武力攻撃の着手があったときからである。」とも答弁しています（甲B1・38頁）。

ウ 自衛権の行使のために許される兵器

そのほかには、過去に、“どのような兵器の使用が許され、どのような兵器の使用が禁止されるのか”についても、国会議員から政府への質問がなされていますが、核兵器（特に攻撃的・戦略的核兵器）、B52爆撃機、ICBM、中距離弾道弾などが「他国の領域に対して直接脅威を与えるものとして、禁止される」（昭和45年3月20日衆議院予算委員会、昭和46年5月15日衆議院内閣委員会）と答弁しています（甲B1・28～29頁）。

（4）海外派兵・派遣、国連軍・多国籍軍への参加の可否

ア 昭和55年10月28日、政府は、国会に対し、自衛隊の海外派兵・日米安保条約等の問題に関する質問に対する政府答弁書を提出して、海外派兵・海外派遣と憲法9条の関係について、次のとおり、その政府見解を明らかにしています。

従来、「いわゆる海外派兵とは、一般的にいえば、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、領空に派遣することである」と定義づけて説明されているが、このような海外派兵は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。したがって、このような海外派兵について将来の想定はない。これに対し、いわゆる海外派遣については、従来これを定義づけたことはないが、武力行使の目的をもたないで部隊を他国へ派遣することは、憲法上許されないわけではないと考えている。しかしながら、法律上、自衛隊の任務、権限として規定されていないものについては、その部隊を他国へ派遣することはできないと考える。（甲B1・42頁）

イ さらに、昭和55年10月28日付の上記政府答弁書では、いわゆる「国連軍」への自衛隊の参加の可否が問題とされ、政府は、次のような見解を明らかに

しています。

いわゆる「国連軍」（編注：国連が平和維持活動として編成した平和維持隊などの組織をいう。）は、個々の事例によりその目的・任務が異なるので、それへの参加の可否を一律に論することはできないが、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている。これに対し、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないわけではない。（甲B1・105頁）

また、平成2年10月26日付の政府答弁（中山外務大臣）では、上記政府見解を補充し、次のような見解を明らかにしています。

いわゆる「国連軍」に対する関与のあり方としては、「参加」と「協力」とが考えられる。昭和55年10月28日付政府答弁書にいう「参加」とは、当該「国連軍」への司令官の指揮下に入り、その一員として行動することを意味し、平和協力隊が当該「国連軍」に参加することは、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊が当該「国連軍」に参加する場合と同様、自衛のための必要最小限度の範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。これに対し、「協力」とは、「国連軍」に対する右の「参加」を含む広い意味での関与形態を表すものであり、当該「国連軍」の組織の外にあって行う「参加」に至らない各種の支援をも含むと解される。右「参加」に至らない「協力」については、当該「国連軍」の目的・任務が武力行使を伴うものであっても、それがすべて許されないわけではなく、当該「国連軍」の武力行使と一体となるようなものは憲法上許されないが、当該「国連軍」の武力行使と一体とならないようなものは憲法上許されると解される。（甲B1・106頁）

なお、この点については、平成10年3月18日の衆議院予算委員会においても、大森内閣法制局長官が、次のとおりの政府見解を述べています。

現在の国連憲章第42条、43条に規定されている国連軍については、従前から申し上げているとおり、憲法9条の解釈・運用の積み重ねから推論すると、我が国がこれに参加することには憲法上の疑義があると考えている。憲章上の正規の国連軍の編成が現実の問題となり、兵力の提供に関する特別協定の具体的な内容が確定したときに初めて確定的な意見が申し上げられることになる。具体的な特別協定の内容が決まらなければ、確定的な憲法判断ができない。(甲B1・84～85頁)

ウ また、平成6年6月8日の衆議院予算委員会では、「多国籍軍」への参加の可否が議論され、大出内閣法制局長は、次のとおりの答弁をし、

憲法9条は我が国が戦争を放棄する（原則的に我が国を防衛するための必要最小限度の自衛権を行使すること以外の武力の行使又は武力の威嚇を放棄する）とすることであり、国連決議により我が国がこれらの行為（武力の行使又は威嚇）をするということであれば、それも我が国の行為であることから、9条によつて放棄していると理解すべきものと思います。 (甲B1・82～83頁)

さらに、平成6年6月13日の参議院予算委員会でも、「多国籍軍」への参加の可否が議論され、大出内閣法制局長は、次のとおり答弁しています。

我が国は、憲法の平和主義、国際協調主義の理念を踏まえて国連に加盟し、国連憲章には集団的安全保障の枠組みが定められている。したがって、我が国としては最高法規である憲法に反しない範囲で、憲法98条第2項に従い国連憲章上の責務を果たしていくことになるが、もとより集団的安全保障に係る措置のうち憲法第9条によって禁じられている武力の行使又は武力による威嚇に当たる行為は、我が国としてこれを行うことが許されないのは当然のことである。

(甲B1・83頁)

エ 以上のとおり、わが国の自衛隊の海外での活動について、従来の政府見解は、自衛隊の海外への派兵であろうが、また、国連軍・多国籍軍への参加であろうが、いずれも「武力行使を伴うもの」、「国連軍・多国籍軍の武力行使と一体となる

もの」であれば憲法9条に違反し、一方、「武力の行使を伴わないもの」、「国連軍・多国籍軍の武力行使と一体とならないようなもの」であれば憲法9条に違反するわけではないと考えていたのです。

（5）自衛隊の協力支援活動と「武力行使との一体化」

ア まず、「武力の行使」の意味について従来の政府見解ではどう考えているのかをみてみます。この点については、平成16年6月3日参議院イラク事態特別委員会での秋山収内閣法制局長官の答弁があり、次のように答えています。

「国権の発動たる戦争」の意味内容は、伝統的な国際法上の意味での戦争、すなわち、いわゆる戦前に確立された国際法上の手続を踏んで、国家間での宣戦、最後通牒を発するというような手続を踏んで行われる武力を用いた争いであると考えている。…一方、「武力の行使」は、戦争よりも広い言わば戦争も含む概念であり、伝統的な国際法上の手続を踏むことなく行われるものも含め、広く国家の物的、人的組織体による国際的武力紛争の一環としての戦闘行為をいうものと考えている。（甲B1・19頁）

また、平成4年5月29日の参議院・国際平和特別委員会での工藤敦夫内閣法制局長官の政府答弁では、「武力による威嚇」の定義について説明しており、「『武力による威嚇』とは、通常、現実にはまだ武力を行使しないが、自国の主張・要求を容れなければ武力を行使するという意思ないし態度を示すことによって相手方を威嚇することである。例えばかつての三国干渉など…」とされています（甲B1・19～20頁）。

イ ところで、新安保法制が成立する以前において、PKO協力法（及び周辺事態船舶検査法）以外の4つの法律（周辺事態安全確保法、テロ特措法、補給支援特措法、イラク特措法）は、いずれも米軍等の外国軍隊が武力行使することを前提として、これらの軍隊に対して自衛隊が協力支援活動を行う根拠となる法律であったことから、こうした自衛隊の活動が第9条に反しないことを担保するために共通

の制度的な枠組みを備えていました。それを改めて整理すると、①実施する活動として補給、輸送、修理及び整備、医療、通信等、それ自体が武力の行使に該当しないものを限定的に列挙、②活動を行う領域を後方地域（又は非戦闘地域）に限定、③活動（周辺事態安全確保法では「輸送」）を実施している場所の「近傍において、戦闘行為が行われるに至った場合又は付近の状況等に照らして戦闘行為が行われることが予測される場合には、当該活動の実施を一時休止し又は避難するなどして」、防衛大臣による活動の実施区域の指定変更や活動の中止命令を待つこと、④武器の使用は、自衛隊法95条による場合のほか、自己等の生命・身体の防護に必要な場合に限定し、かつ、人に危害を与えることができる場合を、正当防衛又は緊急避難に当たるときに限定、ということになります。そして、これら4法は、武器・弾薬の提供及び戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に対する給油及び整備を実施しないことを明記している点でも共通しています（甲B1・115～116頁）、この点についての従来の政府の考え方は次のとおりです（平成9年2月13日付衆議院予算委員会における大森内閣法制局長の答弁）。

例としてはよく、輸送、医療、補給協力が挙げられるが、それ自体は直接武力の行使を行わない活動である。それが憲法9条との関係で許されない行為に当たるかどうかについては、武力の行使等と一体（【注7】）となるような行動としてこれを用うかどうかということにより判断すべきものである。このような一体化の理論は、仮にみずからは直接武力の行使をしていないとしても、他の者が行う武力の行使への関与の密接性等から、我が国も武力の行使をしているとの評価を受ける場合を対象とするものであり、いわば法的評価を伴う当然の事理を述べている。（甲B1・107～108頁）

ただし、「武器弾薬を含む補給」については、平成9年11月20日の衆議院安保委員会における国会議員からの質問に対し、大森内閣法制局長官が「大いに憲法上の適否について慎重に検討を要する問題であろうという感触はもっている。」（甲B1・116頁）と答弁しています。また、平成11年1月22日の参議院本会議に

において、小渕恵三総理は、「補給、輸送協力等それ自体は直接武力行使を行わない活動であっても、他国による武力の行使と一体（【注7】）となるような行動としてこれを行うことは憲法9条との関係で許されないものであり、一体化するかどうかは、活動の具体的な内容の事情を総合的に勘案して、事態に則して個々具体的に判断すべきものと考えている。」（甲B1・107頁）と政府答弁しています。

【注7】「一体化論とは、他国軍隊への自衛隊の支援発動は、憲法9条1項の観点から、他国の武力行使と『一体化』すると評価されることがあってはならないが、一体化しない限りにおいて自衛隊の活動は合憲であり、許されるものである。これは自衛隊の海外展開任務において、長年にわたり維持されてきた。」（青井未帆「憲法と政治」〔岩波新書〕甲B10・87頁）

ウ また、この点については、自衛隊から米軍に対する「軍事情報の提供」が問題となります。そして政府は、平成9年4月10日の衆議院日米安保保障条約の実施に伴う土地使用等に関する特別委員会において、次のように答弁しています。

日米安保体制下において、日米両国が平素から、軍事情報を含め、相互に必要な情報交換を行うことは当然のことであり、このような一般的な情報交換は、実力の行使に当たらず、集団的自衛権の行使には当たらないと考えられる。しかしながら、一方で、政府としては、従来から、我が国は自らは直接武力の行使を行わないとしても、他の者が行う武力の行使への関与の密接性などから、他の者による武力の行使と一体（【注7】）となるような行動を行う場合は、我が国としても武力の行使をしたとの法的評価を受けることがあると申し上げてきた。…例えば、特定の国の武力行使を直接支援するために、偵察行動を伴うような情報収集を行い、これを提供するようなことについては、他の者による武力の行使と一体となると判断される可能性があると考えられる。（甲B1・118頁）

さらに、平成11年4月26日の衆議院日米防衛協力特別委員会でも、野呂田防衛庁長官も、次のように答弁しています。

自衛隊がその任務を遂行するために行う情報収集活動により得られた情報を、一般的な情報交換の一環として米軍へ提供することは、憲法上の問題はないと考えます。…（しかし）例えば、特定の国の武力行使を直接支援することのみを目的として、ある目標に方位何度何分、角度何度で撃てというような行為を行うことについては、憲法上問題を生ずる可能性があると考えている。（甲B 1・118頁）

エ 「機雷の除去作業」についても議論の多いところであり、従来の政府見解については、平成9年6月16日の参議委員内閣委員会において、大森政輔内閣法制局長官が、次のように回答しています。

外国により武力行使の一環として敷設されている機雷を除去する行為、これは一般にその外国に対する戦闘行為として武力の行使に当たると解される。したがって、自衛権発動の要件を充足する場合に自衛行為の一環として行うこと、これは憲法が禁止するものではないと考える。しかしながら、それ以外の場合には憲法上認められないのではないかと考えている。これに対して、遺棄された機雷など外国による武力攻撃の一環としての意味を有しない機雷を除去するということは、単に海上の危険物を除去するにとどまり、その外国に対する戦闘行為には当たらないので、憲法上禁止されるものではない。これが機雷の掃海に関する基本的な考え方である。（甲B 1・119頁）

オ 以上のとおり、自衛隊の協力支援活動が憲法9条に抵触するか否かの判断に際しては、「武力行使との一体化」（【注7】）という判断基準が使われています。そして、この点について、平成15年7月15日付の「内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問主意書に対する政府答弁書」では、次のように説明しています。

「武力行使との一体化」論（【注7】）とは、仮に自らは直接「武力の行使」をしていないとしても、他の者が行う「武力行使」への関与の密接性等から、

我が国も「武力の行使」をしたとの法的評価を受ける場合があり得るとするものであり、いわば憲法上の判断に関する当然の事理を述べたものである。これは、我が国の憲法が欧米諸国に例を見ない戦争の放棄等に関する第9条の規定を有することから生まれた解釈であり、「独りよがりの解釈となっている」との指摘は当たらないと考える。（甲B1・114頁）

（6）自衛隊の武器の使用

ア P K O 協力法に基づく自衛隊の「国際平和協力業務」が憲法9条の禁ずる武力行使に及ぶことがないように、同法では国連P K Oへの参加について、①紛争当事者間で停戦合意が成立していること（同法3条1号）、②当該国を含む紛争当事者のすべてが、当該P K O及び当該P K Oへの我が国の参加に同意していること（同法3条1号、6条1項1号）、③当該P K Oが中立の立場で行われること（同法3条1号）、④①～③のいずれかが満たされない状況となったときは、我が国の部隊を撤収すること（同法6条13項1号、8条1項6号）、⑤武器の使用は、要員の生命等の防護のために必要な最小限度のものに限ること（同法24条）の5原則が満たされる場合に限ることをその基本方針としてきました（甲B1・88頁）。

そして、この点に関連して、政府は、平成3年9月25日の衆議院国際平和特別委員会において、工藤敦内閣法制局長官が次のように答弁しています。

我が国の自衛隊が、国連がその平和維持活動として編成した平和維持隊などの組織に参加する場合には、第一に、武器の使用は、我が国要員等の生命、身体の防衛のために必要な最小限度のものに限られる。第二に、紛争当事者間の停戦合意が国際平和維持活動の前提であり、紛争当事者間の停戦合意が破れ、短期間にこのような前提が回復しない場合には、我が国から参加した部隊の派遣を終了させることになる。したがって、仮に全体としての平和維持隊などの組織が武力行使に当たるようなことをしたとしても、我が国としては、みずから

武力の行使はしない、当該平和維持隊などの組織の武力の行使と一体化するようなこともしないということになる。以上の点が確保されているので、我が国が武力行使をすると言うような評価を受けることはない、したがって、憲法に反するようなことにはならない。(甲B1・88頁)

イ また、平成3年9月27日の衆議院国際平和特別委員会において、政府は、次のとおりの統一見解を明らかにしています。

一般に、憲法9条1項の「武力行使」とは、我が国の物的・人的組織体による国際的武力紛争の一環としての戦闘行為をいい、…憲法9条1項の「武力の行使」は、「武力の使用」を含む実力の行使に係る概念であるが、「武器の使用」が、すべて同項の禁止する「武力の行使に」当たるとはいえない。例えば、自己又は自己と共に現場に所在する我が国要員の生命又は身体を防衛することは、いわば“自己保存のための自然権的権利”というべきものであるから、そのためには必要な最小限度の「武器の使用」は、憲法9条1項で禁止された「武力の行使」には当たらない。(甲B1・90頁)

ウ さらに、平成8年5月7日の参議院内閣委員会において、秋山収内閣法制局第一部長は、次のように政府見解を明らかにしています。

国連の平和維持活動において、通常、要員の生命等を防護するための武器使用と任務の遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するための武器使用が国連の原則上は許されている。そのうちの、我が国が国連平和維持活動等に対する協力に関する法律（PKO協力法）24条に規定している自己又は自己とともに現場に所在する我が国要員の生命、身体を防護することは、いわば自己保存の自然権的な権利というべきものであり、必要な最小限度の武器使用は憲法9条1項で禁止された武力の行使に当たらないと考えている。しかしながら、自己保存自然的権利とは言えないような、任務の遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するために武器を使用するときは、状況により国際的な武力紛争の一環とし

て戦闘という評価をうけることになり、このような武器使用は憲法9条で禁止された武力の行使に当たるという疑いを否定することができないものと考える。(甲B1・100～101頁)

エ なお、この武器使用権限に関しては、PKO法制定当初（平成4年）の規定がこれまでに2度改正されています。まず平成10年の改正では、個々の隊員の判断に委ねられていた武器の使用が、現場に上官が居るときは、原則として上官の命令に従って行うことになりました（同法24条4項）。その趣旨は、同条5項に明記されているとおり、武器使用の適否を個々の隊員に委ねることに伴い生じ得る無用の混乱を回避し、より整然と適切に武器の使用が行われることを担保することにあります。続いて平成13年には、①武器を使用しての防護の対象に「自己又は自己と共に現場に所在する他の隊員」を加えるとともに、②武器等防護のための武器使用権限を規定した自衛隊法95条の適用除外規定を削除する（したがって、武器等防護のための武器使用を可能とする）改正が行われています（甲B1・91～95頁）。

そして、上記の武器防護については、平成16年8月10日付の「イラク問題に関する質問に対する政府答弁書」において、次のように政府見解が述べられています。

自衛隊法95条による武器の使用は、我が国の防衛力を構成する重要な物的手段を破壊、奪取しようとする行為からこれらを防護するための極めて受動的かつ限定的な必要最小限度の行為であって、これらの武器の使用は、我が国領域外で行われたとしても、国家の人的・物的組織体による国際的な武力紛争の一環としての戦闘行為である「武力の行使」に当たらない。（甲B1・98頁）

オ ところで、近時南スーダンに派遣された自衛隊の駆け付け警護とその時の武器使用とそれによる戦闘行為の可能性がマスコミを賑わせていますが、国会では、この駆け付け警護について従来の政府見解が明らかにされていました。平成23年10月27日参議院外交防衛委員会における梶田信一郎内閣法制局長官の政府答弁

では、以下のとおり「憲法9条の禁ずる武力の行使にあたるおそれがある」としています。

駆け付け警護における武器使用については、（その具体的な内容が明らかではないものの）自己の生命、身体の危険がない場合にあえて駆け付けて武器を使用するということであれば、自己保存のための自然権的権利というべきものの範囲を超えると考えられる。したがって、こうした駆け付け警護における武器使用については、国又は国に準ずる組織に対して行うという場合には、憲法第9条の禁ずる武力の行使に当たるおそれがある。（甲B1・104頁）

4. 従来の政府見解と異質な「26・7閣議決定」

安倍内閣による「26・7閣議決定」（国の存立を全うし、国民を守るために切れ目のない安全保障法性の整備について）（甲A5）は、従来の政府見解を全てひっくり返してしまいました。憲法9条に関する「従来の政府見解」が全て間違っていたということになりますが、果たしてそうなのでしょうか。もし、歴代の憲法解釈がいわゆる安全保障環境の変化に沿わなくなつたというのであれば、それは憲法改正によって対応すべきであり、解釈改憲などという手段は許されるはずもありません。

しかし、安倍総理とその周辺の人たちの、これまでの来歴や言動からして、彼らの思想的又は価値観的な特異性によって「従来の政府見解」を破壊しようとした、実質的な憲法違反の解釈をもって新しい政府見解とすることを目論んだというのが実態であり、その結果つくり上げられたのが「26・7閣議決定」ということになるのではないかでしょうか。そのように考えないと、昭和20年代から平成26年まで嘗々として築き上げられ、続いてきた「歴代内閣の憲法解釈」が全て間違っていたということになってしまいかねず、常識的に考えても理不尽極まりない結果となつてしまします。

いずれにしても、これらのこととは、これまで述べてきた「従来の政府見解」と、安倍内閣による「26・7閣議決定」の内容を比較するしかその方法はありません。

そこで、私たちは、「26・7閣議決定」の中の幾つかの重要な要旨を以下のとおり整理してみました。そして、これを通読し、前述の「従来の政府見解」と比較してみれば、この「26・7閣議決定」がいかに詭弁に満ちているかが分かると思います。そして、そのことは、「5. 新聞記事からみる新安保法制の成立過程とその違憲性の批判」の項を読み進めることによっても十分に理解できるはずです。

(1) いわゆる後方支援と「武力の行使との一体化」(甲A 5・3頁～)

…憲法第9条との関係で、我が国による支援活動については、他国の「武力の行使と一体化」することにより、我が国自身が憲法の下で認められない「武力の行使」を行ったとの法的評価を受けることがないよう、これまでの法律においては、活動の地域を「後方地域」や、いわゆる「非戦闘地域」に限定するなどの法律上の枠組みを設定し、「武力の行使との一体化」の問題が生じないようにしてきた。

…（しかし）政府としては、いわゆる「武力の行使との一体化」論それ自体は前提とした上で、その議論の積み重ねを踏まえつつ、これまでの自衛隊の活動の実経験、国際連合の集団安全保障措置の実態等を勘案して、従来の「後方地域」あるいはいわゆる「非戦闘地域」といった自衛隊が活動する範囲をおよそ一体化論の問題が生じない地域に一律に区切る枠組みではなく、他国が「現に戦闘行為を行っている現場」ではない場所で実施する補給、輸送などの我が國の支援活動については、当該他国の「武力の行使と一体化」するものではないという認識を基本とした以下の考え方¹³に立って、我が国の安全の確保や国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊に対して、必要な支援活動を実施できるようにするための法整備を進めることとする。（ア）我が国の支援対象となる他国軍隊が「現に戦闘行為を行っている現場」では、支援活動は実施しない。

（イ）仮に、状況変化により、我が国が支援活動を実施している場所が「現に

戦闘行為を行っている現場」となった場合には、直ちにそこで実施している支援活動を休止又は中断する。

安倍内閣は、「26・7閣議決定」において、米軍等の他国軍の後方支援のエリアについて、「武力の行使との一体化」という観点から規制し、「後方地域」、「非戦闘地域」という概念をもって支援活動地域の限界を画していました。しかし、「26・7閣議決定」においては、「他国が『現に戦闘行為を行っている現場』以外の場所」とすることによってその支援活動エリアを際限なく戦闘地域に近づけているのだから、「武力の行使と一体化」しないようにすること（米軍等の戦闘行為に巻き込まれないようにすること）は、よほど難しいこととなった”ともいえます。自衛隊は新たに弾薬の提供や発進準備中の航空機への給油を行えるようにしようとしていますし、また、後述する「武器使用」も際限なくその使用要件が広げられていますから、何かの拍子に米軍等の武力の行使に一体化し戦闘行為に巻き込まれてしまう可能性は大きいといえます（【注8】）。そもそも、「一体化論」とは「他国軍隊への自衛隊の支援発動は、憲法9条1項の観点から、他国の武力行使と『一体化』する」と評価されることがあってはならないが、一体化しない限りにおいて自衛隊の活動は合憲であり、許されるものである」（青井未帆「憲法と政治」〔岩波新書〕甲B10・87頁）なのですが、「後方地域」「非戦闘地域」でさえその境界線を引くのが難しいのに、「他国が『現に戦闘を行っている現場』以外の場所」ということになると、とてもではありませんが「線引き」は困難になり、容易に「他国軍の武力行使と一体化」してしまい違憲状態が発現しそうです。

そしてそのことは、過去の欧州等の軍隊による後方支援活動において、想像以上の悲劇的な状況を迎える事態が惹起され、後方支援活動のみを担当した欧米の軍隊から多くの死傷者を出していることからも明らかのことといえます。例えば、平成26年6月15日付朝日新聞（甲C9の2）には「平和貢献のはずが戦場だった」「後方支援独軍55人死亡」「アフガン戦争」という見出しが躍っています。また、平成26年7月1日付東京新聞（甲C9の3）には「後方支援でも犠牲」「アフガン、

イラク戦争」「30カ国700人死亡」「自爆テロなど標的に」という見出しが踊っています。安倍内閣（安倍総理とその周辺の人たち）は、このことをどう考えているのでしょうか。

【注8】「長谷部　自衛隊の後方支援活動も、従来の『戦闘地域』『非戦闘地域』の区別を廃止して、自衛隊は新たに弾薬の提供や、発進準備中の航空機への給油を行えるようになる。これは武力行使の一体化そのものです。外国の軍隊と自衛隊が一体化すると言うことは、結局、自衛隊が武力の行使をしていることを意味するわけで、違憲と言わざるを得ない。」（長谷部恭男・杉田敦編「安保法制の何が問題か」〔岩波書店〕甲B9・6頁）

（2）国際的な平和協力活動に伴う武器使用（甲A5・4頁～）

我が国は、これまで必要な法整備を行い、過去20年以上にわたり、国際的な平和協力活動を実施してきた。その中で、いわゆる「駆け付け警護」に伴う武器使用や「任務遂行のための武器使用」については、これを「国家又は国家に準ずる組織」に対して行った場合には、憲法第9条が禁ずる「武力の行使」に該当するおそれがあることから、国際的な平和協力活動に従事する自衛官の武器使用権限はいわゆる自己保存型と武器等防護に限定してきた。

…以上を踏まえ、我が国として、「国家又は国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場しないことを確保した上で、国際連合平和維持活動などの「武力の行使」を伴わない国際的な平和協力活動におけるいわゆる「駆け付け警護」に伴う武器使用及び「任務遂行のための武器使用」のほか、領域国の同意に基づく邦人救出などの「武力の行使」を伴わない警察的な活動ができるよう、以下の考え方を基本として、法整備を進めることとする。（ア）…近年の国際連合平和維持活動において重要な任務と位置付けられている住民保護などの治安の維持を任務とする場合を含め、任務遂行に際して、自己保存及び武器等防護を超える武器使用が見込まれる場合には、特に、その活動の性格上、紛争当事者の

受入れ同意が安定的に維持されていることが必要である。(イ) 自衛隊の部隊が、領域国政府の同意に基づき、当該領域国における邦人救出などの「武力の行使」を伴わない警察的な活動を行う場合には、領域国政府の同意が及ぶ範囲、すなわち、その領域において権力が維持されている範囲で活動することは当然であり、これは、その範囲においては「国家に準ずる組織」は存在していないということを意味する。(ウ) 受入れ同意が安定的に維持されているかや領域国政府の同意が及ぶ範囲等については、国家安全保障会議における審議等に基づき、内閣として判断する。(エ) なお、これらの活動における武器使用については、警察比例の原則に類似した厳格な比例原則が働くという内在的制約がある。

従来の政府見解は、自己又は現に所在するわが国の要員の生命等の防護のために必要な最小限度のものに限られ(自己保存のための自然権的権利)、任務の遂行を実力をもって妨げる企てに対抗するために武器を用いたり、もちろん駆け付け警護の際の武器使用も認められていませんでした。

しかし、「26・7閣議決定」では、国家又は国家に準ずる組織が敵対するものとして存在しないことを前提として、住民保護などの治安維持等を任務とする場合や駆け付け警護においても武器の使用が認められることとなります。すなわち、「26・7閣議決定」(甲A5)で認められた武器使用の範囲の拡大によって、自衛隊が「武力の行使」にいたる可能性が著しく拡大しているということができます。そして結果的に、平成27年の新安保法制法による改正PKO法では、「住民保護、特定地域の治安維持活動」(3条3号ト)、「駆け付け警護活動」(3条3号ラ)、「宿營地共同防護」(24条7項)、「任務遂行のための武器使用」(26条1項)もできるようになりました。すなわち、避難民保護のため、反政府武装勢力との戦闘も法律上可能となったのです。しかし、それは内戦の片方に加担することにはなりません。

(3) 憲法第9条の下で許容される自衛の措置—集団的自衛権—(甲A5・6頁~)

我が国を取り巻く安全保障環境の変化に対応し、いかなる事態においても国民の命と平和な暮らしを守り抜くためには、これまでの憲法解釈のままでは必ずしも十分な対応ができないおそれがあることから、いかなる解釈が適切か検討してきた。その際、政府の憲法解釈には論理的整合性と法的安定性が求められる。したがって、従来の政府見解における憲法第9条の解釈の基本的な論理の枠内で、国民の命と平和な暮らしを守り抜くための論理的帰結を導く必要がある。憲法第9条はその文言からすると、国際関係における『武力の行使』を一切禁じているように見えるが、憲法前文で確認している『国民の平和的生存権』や憲法第13条が『生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利』は国政の上で最大の尊重を必要とする旨定めている趣旨を踏まえて考えると、憲法第9条が、我が国が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（【注9】）を探ることを禁じているとは到底解されない。一方、この自衛の措置（【注9】）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覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として初めて容認されるものであり、そのための必要最小限度の『武力の行使』は許容される。これが、憲法第9条下での例外的に許容される『武力の行使』について、従来から政府が一貫して表明してきた見解の根幹、いわば基本的な論理であり、昭和47年10月14日に参議院決算委員会に対し政府から提出された資料『集団的自衛権と憲法との関係』に明確に示されているところである。この基本的な論理は、憲法第9条の下では今後とも維持されなければならない。

これまで政府は、この基本的な論理の下、「武力の行使」が許容されるのは、我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限られると考えてきた。しかし、冒頭で述べたように、パワーバランスの変化や技術的革新の急速な進展、大量破壊兵器などの脅威等により我が国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、

変化し続けている状況を踏まえれば、今後他国に対して発生する武力攻撃であったとしても、その目的、規模、態様等によっては、我が国の存立を脅かすことも現実に起こり得る。…こうした問題意識の下に、現在の安全保障環境に照らして慎重に検討した結果、我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、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礎的な論理に基づく自衛のための措置（【注9】）として、憲法上許容されると考えるべきであると判断するに至った。我が国により「武力の行使」が国際法を遵守して行われることは当然であるが、国際法上の根拠と憲法解釈は区別して理解する必要がある。憲法上許容される上記「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。この「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、あくまでも我が国の存立を全うし、国民を守るため、すなわち、我が国を防衛するためのやむを得ない自衛の措置（【注9】）として初めて許容されるものである。

【注9】「憲法9条の下で、政治は手かせ足かせをはめられながら、不自由な中で安保・外交政策が展開されてきたわけだが、これがいったい、どのような理屈で転換されたのかを、改めて確認しよう。…この変更において、『自衛の措置』という言葉がポイントとなっている。この閣議決定（注：26・7閣議決定〔甲A5〕）までは、日本で『自衛の措置』というと個別的自衛権の行使を意味していた。先にも述べたように、従来は憲法9条の下で例外的に許されていた武力行使は、日本に『外部からの武力攻撃』がある場合と解釈されてきた。それが、閣議決定によって、他国への武力攻撃も含めて、『我が国の存立』を全うするための『自衛の措置』が語れるようになったのである。つまり、『自衛の措置』という概念を操作して意味を変えたのが、この閣議決定である。『自衛の措置』という言葉を一段階、抽象的なものにして、その抽象化された概念の下に、個別的自

衛権と集団的自衛権がぶら下がっているという構造に変化している。なんとなく、これまでと変わらないように思われるかも知れないが、たとえていえば、平面から立体へ、あるいは平家建から二階建てに改築されたような大きな変化である。目には見えない概念の話しなので、生じたことがわかりにくい。」（青井未帆「憲法と政治」〔岩波新書〕甲B10・62～64頁）

「このように、『必要な自衛の措置』の中身を読み替えることにより、集団的自衛権も行使できるようにしたため、武力行使に関わる自衛隊法の条文の改正が必要なかったことに注意を払ったい。」（青井未帆「憲法と政治」〔岩波新書〕甲B10・65頁）、「集団的自衛権の行使容認は、『自衛の措置』という同じ言葉が使われていながら、意味内容を変更することで、突破された。この手法は、『積極的平和主義』を通して『平和』の読み替えがなされるのにも使われたことは先に見えたところである。また他にも『我が国の安全保障』といった言葉についても行われている。」（同甲B10・66頁）

「26・7閣議決定」（甲A5）では、「従来の政府見解に対する論理的整合性と法的安定性が必要」といい、さらに、「従来の政府見解における憲法第9条の解釈の基本的な論理の枠内で、国民の命と平和な暮らしを守り抜くための論理的帰結を導く必要がある」、「昭和47年10月14日に参議院決算委員会に対し政府から提出された資料『集団的自衛権と憲法との関係』（いわゆる「昭和47年政府見解」）…の基本的な論理は、憲法第9条の下では今後とも維持されなければならない」等と、 “従来の政府見解の延長線上に「26・7閣議決定」が存在する” かのようにいつていますが、その内容を精査すればそれ自体が大いなる詭弁となっています。

そのことは、前項で詳細に紹介しました「従来の政府見解」と比較すれば一目瞭然であり、“上記昭和47年政府見解に沿って解釈しているかのように装ってはいません” が、結局、昭和47年政府見解は「集団的自衛権は憲法上許されない」という結論を導き出すための論理であって、それを論理的に援用することなど不可能であって、「言葉やフレーズのつまみ食い」をしているにすぎません（【注10】）。そもそも、従来の政府見解（すなわち「昭和47年政府見解」）の重要な点は、自衛権発動のための3要件（①わ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）であって、憲法9条2項の「交戦権の放棄」を遵守するためには、全ての要件を充足せざるを得ないはずです。とすれば、①（『わが国に対する』急迫不正の侵害）をルーズに解釈することなど到底不可能というべきなのです。集団的自衛権が憲法9条下において許容されるかどうかという判断のための自衛権発動のための3要件の解釈において、「パワーバランスの変化や技術的革新の急速な進展、大量破壊兵器などの脅威等により我が国を取り巻く安全保障環境が根本的に変容し、変化し続けている状況を踏まえれば」などという理由で、それを柔軟に解釈することなど、憲法9条下では想定されていませんから、憲法改正手続を踏むしかないのです。

【注10】「長谷部 もともと憲法9条の存在にもかかわらず個別的自衛権の行使だけが許されるこの根拠であった1972年の政府見解の一部分をもってきて、個別的自衛権とは本質をまったく異なる集団的自衛権、要するに他国を防衛する権利の行使が許される根拠にするというのは、どう考へても変です。牽強付会と言わざるを得ない。」（長谷部恭男・杉田敦編「安保法制の何が問題か」〔岩波書店〕甲B9・4頁）

この点については、後述しますが、阪田雅裕元内閣法制局長官が「まともな理屈でない」という見出いで、次のような批判をしています（平成26年6月13日付朝日新聞〔甲C8の25〕）。

72年の政府見解は集団的自衛権を行使できない理由を述べている。結論は明らかにだめだと書いてある。一部を切り取ることが許されるならどんな解釈も可能だが、見解はあくまで前提で判断すべきものだ。そもそも集団的自衛権は、ちょっとだけ使うという便利なものではない。行使は戦争に参加することだから、日本が「必要最小限の範囲」で武力を使ったつもりでも、相手国にとっては敵国となり、日本の領土が攻撃される恐れもある。憲法9条、あるいは前文や13条をどう読んでも、集団的自衛権は否定されているという結論にしかならない。行使を認めるなら、それは憲法解釈とは言えず、憲法の無視だ。政府

や自民党は72年見解を持ち出してきてているようだが、解釈を変える論理としては堪えられず、まともな法律論ではない。

また、宮崎礼壹元内閣法制局長も、平成26年11月8日付朝日新聞（甲C8の36）の紙面上で、「従来の政府見解と整合性がない」と次のような批判を繰り返しています（【注11】）。

閣議決定のベースとされる1972年の政府見解の「外国の武力攻撃によって国民の権利が根底から覆される」という文章は、あくまでも日本に対する武力攻撃という意味で書かれた。他国に対する武力攻撃まで含まれる、と読み込むのは無理がある。従来の政府見解が維持してきた論理との整合性はついておらず、連続性も断たれている。…憲法は凡百の法律の上に存在するものだ。憲法の禁止力というか、禁止していることを超える政策を実現しようということであれば、主権者である国民の判断を求める憲法改正の手続をきちんと踏むべきだ。

【注11】「限定的な集団的自衛権なら合憲であり得るとの主張は、まず、47年意見書の文言自体に反します。同意見書は、結論として、『したがって、他国に加えられた武力行使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』としているのであります、留保なしに論理的帰結として、記述しています。どうしてこの文書を、集団的自衛権容認の根拠として使えるのでありますか。（宮崎礼壹）」（長谷部恭男・杉田敦編「安保法制の何が問題か」〔岩波書店〕甲B9・59頁）

「昭和47年見解の後についてみても、集団的自衛権行使は論理的に、留保なしに憲法に違反する、というのが政府の一貫した明示の立場でした。1例だけ申し上げます。平成16年（2004年）6月、島聰議員から質問主意書が出され、政府から正式な答弁書が出されています。同議員は「…場合を限局して集団的自衛権の行使を認めるという解釈を探ることができないか」と質問しているのですが、同答弁書は、先ほど述べたとおり、47年政府意見書とまさに同一の論理で、これを否定しています。（宮崎礼壹）」（長谷部恭男・杉田敦編「安保法制の何が問題か」〔岩波書店〕甲B9・61頁）。

なお、集団的自衛権行使の違憲性（憲法9条違反）については、原告準備書面（4）においても詳論いたします。

5. 新聞記事からみる「新安保法制」の成立過程とその違憲性への強い批判

安倍総理は、平成24年12月に政権へ返り咲いていますが、平成25年には早く、従来の歴代内閣が堅持してきた安保法制の改変（改悪）作業に着手しようとします。そして、その手法は極めて強引であり、“安倍内閣に抵抗する者は叩きつぶしてでも前に進む（猛進する）”といわんばかりものでした。その事実経過の流れを報道記事（甲C号証）によって整理したものが別表1の「新安保法制についての『新聞記事』時系列表」であり、それを細かく見ていくれば、このときの「安倍内閣による猛進の全貌」が俯瞰できます。

（1）安倍総理による「法の番人—内閣法制局—」つぶし

ア 安倍総理による強硬な人事手段

安倍総理は、平成25年8月には“憲法9条の解釈変更の地ならし”のために、慣例化（【注12】）していた内閣法制局生え抜きの長官就任を拒み、外務省出身で安倍総理と志（憲法改憲派）を同じくする小松一郎駐仏大使を法制局長官に当てる、という通常では考えられない人事を強行手段に訴えました（【注13】）。そしてこの点について、平成25年8月3日付朝日新聞（甲C8の1）では、「安倍晋三首相が悲願の集団的自衛権の行使容認に向けて『法の番人』の人事に踏み切った。内閣法制局長官に外務省出身者を起用する極めて異例な人事は、『安倍色』の政策を官邸主導で進めていくという強い意思の表れだ」と報道しています。すなわち、安倍総理は、それこそ第1次安倍内閣時代から、内閣法制局（長官）が「集団的自衛権の行使（憲法解釈の変更）を阻む壁」になっていたこともあり（そのことは別表2の従来の内閣法制局の見解をみれば明らかなところです。）、「その牙城を崩すしか解釈改憲への途は開かれない」という強い思いがあったものと考えられます。

【注12】「内閣法制局は内閣を補佐する機関であるが、内閣のやりたいことのために解釈をねじ曲げるのが仕事とは理解されてきていた。『政治』とは区別される『法』にたずさわる機関であり、そして内閣法制局の解釈は、法律のプロの言葉として政治も尊重してきたのであった。人が法制度内で行われてきたのも、政治からの一定の自律性を確保するための慣行であったといえる。」（青井未帆「憲法と政治」〔岩波新書〕甲B10・13頁）

【注13】「長谷部 …その内閣法制局の権威は、昨年7月の閣議決定によって根本的に揺るがされたと思います。『首相が合憲だと言ってほしかったから合憲です』と言っているようなものですから。安倍首相は、山本庸幸内閣法制局長官に集団敵自衛権の行使容認へ向けた解釈変更を迫り、それを拒否した山本さんに辞任を求めたと伝えられています。その結果、山本さんを最高裁判事に任命した。最高裁の権威を重んじているはずがありません。」（長谷部恭男・杉田敦編「安保法制の何が問題か」〔岩波書店〕甲B9・9頁）

この時の平成25年8月3日付読売新聞（甲C8の3）では、次のように掲載されています。

「内閣法制局は内閣に属している。独立した組織ではない」 安倍首相は内閣法制局長官の人事を決断する前に周辺にこう語り、集団的自衛権に関する憲法解釈見直しは首相の権限で進める決意を強く示していたという。首相には第1次安倍内閣当時、解釈見直しを検討したものの、内閣法制局長官が一切譲らず、断念に追い込まれた苦い経験がある。このため、長官を内部から登用せず、外務省から起用する案を以前から進めていたという。白羽の矢が立った小松一郎駐仏大使は外務省国際法局長時代、有識者会議「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（安保法制懇）」を首相が設置する際に中心的な役割を演じ、首相とともに集団的自衛権の憲法解釈見直しに取り組んだ。…首相は、先月19日外務省出身の最高裁判事の竹内行夫氏（元外務次官）が定年退官する際、山本庸幸・内閣法制局長官を最高裁判事に移し、小松氏を長官に起用する案の検討を指示した。山本氏を要職に据えることで、更迭という印象を与えないよう

に配慮したと見られる。

また、この時期からかなり時を経ていますが、1年余後の平成26年10月29日付朝日新聞（甲C8の34）には、次のような回顧記事の掲載があります。

安倍（晋三首相）は、内閣法制局の長官山本庸幸に代えて、元外務省国際法局長で駐仏大使小松一郎をする人事構想を岡崎（元駐タイ大使岡崎久彦）に打ち明けた。集団的自衛権の行使を容認するために憲法解釈の変更をかたくに拒否した長官を代える。安倍の考えに岡崎は「ここまでやる気ならば、何も申し上げることはない」と感じた。…安倍には1次政権で苦い思い出がある。解釈改憲をめぐり、当時の法制局長官、宮崎礼壹から辞任をちらつかされて抵抗された経緯があった。…ただ、単に小松に代えただけでは山本の更迭色が出てしまう。ちょうど外務省出身の竹内行夫が最高裁判事を定年退職することになっていた。後任に山本を充てるよう調整も指示した。…山本は「更迭人事」と受け止めた。…最高裁判事の就任会見で、山本は「集団的自衛権の行使は解釈変更で対応できるのか」と問われて、こう言い切った。「私自身は、非常に難しいと思っている」。安倍に対する精いっぱいの抵抗だった。

イ 「法の番人」としての内閣法制局の役割

（ア）内閣法制局の主な仕事は、①行政府内部における憲法・法令解釈の見解を作成する意見事務、②法律案、政令案及び条約案を審査する審査事務があり、法令案の調査や審査（法令の合憲性のチェックや法令解釈を統一など）の役割を担っており、その重要性は最高裁判所とは別に「法の番人」と通称されていることからもよく理解できます。また、山口繁元最高裁長官などは、安倍総理にひれ伏してしまった内閣法制局の惨状を嘆き、「法制局はかつて『内閣の良心』と言われた。」とまで言っています（平成27年9月3日付朝日新聞〔甲C5の19〕）。要するに、かつては、その時々の内閣の考え方を唯々諾々と従うという官僚組織（官庁）ではなく、そのことは、これまでの国会審議における内閣法制局長官などの答弁によく現れています。

例えば、昭和54年12月11日の衆議院法務委員会において、味村内閣法制局第一部長は、次のように内閣法制局の役割を説明しています。

憲法に反する政治を行うということは許されない。したがって、仮に内閣において何らかのことを決するという場合には、内閣法制局は法律上の意見を内閣に申し上げるという立場から、違憲なことが行われることが絶対にないように、細心の注意を払って意見を申し上げている。決して内閣は憲法に違反した行為をしていいということはないわけで、たとえ最高裁判所が統治行為論（統治に関する基本的な行為については裁判権は及ばないという考え方）をとったからといって、「内閣としては違憲となることをやってもいいのだ」という考えで内閣の決定をすることはない。（甲B1・5頁）

また、昭和57年2月23日の衆議院予算委員会においては、角田内閣法制局長官が、総理大臣の恣意によって憲法解釈が変わることがない旨を明言しています。

それは確かに憲法規範としてそれを一義的に何処までであるかということは、これは示すことは困難だと思う。個々の状況に応じていろいろ違うので一概には言えない。ただ、総理大臣の考え方というようなものによって恣意的に変わるというようなものではなく、憲法規範としては必要最小限度の範囲という枠そのものは厳然として存する。（甲B1・45頁）

さらに、平成7年11月27日の参議院宗教特別委員会においても、大出俊郎内閣法制局長は、憲法解釈が政府によって自由に変更できる性質のものではないことを明らかにしています。

憲法をはじめとする法令の解釈は、当該法令の規定の文言とか趣旨等に則して、立案者の意図なども考慮し、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ると考えられる。政府による憲法解釈についての見解は、このような考え方に基づき、それぞれの論理的な追求の結果として示されてきたものであり、最高法規である

憲法の解釈は、こうした考え方を離れて、政府が自由に変更することができる性質のものではないと考えている。特に、国会等において議論の積み重ねを経て確立されて定着しているような解釈については、政府がこれを基本的に変更することは困難である。（甲B1・3頁）

またさらに、平成15年7月15日付「内閣法制局の権限と自衛権についての解釈に関する質問主意書に対する政府答弁書」においては、法令解釈の原則論を説明し、それを離れて政府が自由に法令の解釈をすることはできないことを再度明らかにしています。

一般的に、憲法を始めとする法令の解釈は、当該法令の規定の文言、趣旨等に則しつつ、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る。政府による法令の解釈は、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たものであり、国内外の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法令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られる。（甲B1・6頁）

（イ）安倍内閣は、これまで内閣法制局が「憲法解釈は内閣や内閣総理大臣の考え方しだいで恣意的に変えることができる性質のものではない」という鉄則を破壊し、自らの恣意によって憲法9条の解釈を変更するために、“内閣法制局長官は当該庁の中から選任する”という不文律を無視し、安倍総理と同根・同志の外務官僚を内閣法制局長官に選任して、憲法違反の新安保法制に向かって猛進していったのです。

このように改正手続やルールなどを無視し、腕力を信奉する安倍内閣が掲げた憲法解釈など、そもそも「まともなもの」であろうはずがありません。常識的にいえば、わが国政府（内閣法制局）が長年「憲法違反」という立場をとり続けていた「集団的自衛権」について、内閣法制局長官の首をすげ替えただけで「合憲」とう見解

に衣替えできるはずもないのです。

ウ 内閣法制局OBからの反撃

しかし、安倍内閣による、この人事についての強行手段に対しては、早速、「法の番人」のOBたち（元内閣法制局長官ら）からの激しい反撃が始まりました。

元内閣法制局長官阪田雅裕氏は、このころ、「憲法や法令の解釈は論理の世界で、人が好き放題に解釈できるものではない。ましてや憲法9条は政府が50年にわたり論理として何が正しいか考え続け、結論を出した。憲法解釈は内閣としての見解だ。内閣法制局の長官が交代したからといって、見解が好きに変わるものではないし、もしそうなら法治国家ではあり得ない。…法律は書いてあることがすべて。内閣法制局は技術的な役人組織で、理屈だけで勝負してきた。論理の世界で、政治的判断が加わる余地はない。だからこそ、その見解が信頼され評価されてきた」（平成25年8月3日付東京新聞〔甲C8の2〕）等とコメントし、さらには、「日本国憲法の特異なところは9条2項だ。『戦力を持たない』とあるのに自衛隊の存在が許されるのは、国民を守るため外国の攻撃を排除する武の実力組織が必要だからだ。それを超えて海外での武力行使まで許容されるというのは、憲法全体をどうひっくり返しても余地がない」、「政府の憲法解釈は自衛隊発足からこれまで一貫している。この解釈がおかしいという論理をどうみつけるのか。集団的自衛権の行使を認めれば、日本は国際法上、適法な戦争は全部できる国になる」、「集団的自衛権は国民に相当覚悟がいる問題だ。安保法制懇（首相の私的諮問機関）の論理は頭上の米国向けミサイルが通るとか公海上の米艦を助けるとか、国民にぴんとこない。しかし、集団的自衛権の行使は海外で戦闘に加わるということだ。自衛隊員に犠牲者が出ることや隊員が他の軍人を殺傷することも起りうる。日本が最初にPKO（国連平和維持活動）に参加したカンボジアで1993年文民警察官が殉職され、こんなはずじゃなかったと国民が非常に心配した。改憲で国民投票をしっかりやるべきだ」、「民意を得て法律を勝手に解釈するのではなく、法律を作り政策を実現する。改憲はよりハードルが高いが、法治国家のルールにのっとって努力するのが政治のある

べき姿だ。解釈改憲は邪道で、立法府として自殺行為的な色彩がないか」（平成25年8月9日付朝日新聞〔甲C8の5〕）等と強く批判しています。

エ 内閣法制局長官の最高裁判事への異動とささやかな抵抗

しかしそれでも、安倍総理は、当時の内閣法制局長官山本庸幸氏を最高裁判事に異動させ、その後任に前出の小松一郎氏（外務省）を当てました。この内閣法制局長官の交代人事には、最高裁判事に異動した元内閣法制局長官山本庸幸氏の意にも沿わなかつたようであり、次のような同人の個人的なコメントが新聞記事（平成25年8月21日付朝日新聞〔甲C8の6〕）に掲載されています。

前内閣法制局長官の山本庸幸氏（63）が20日、最高裁判事への就任会見で、憲法解釈の変更による集団的自衛権の行使容認について、「私自身は非常に難しいと思っている」と語った。憲法判断をつかさどる最高裁判事が、判決や決定以外で憲法に関わる政治的課題に言及するのは、極めて異例だ。…山本氏は、解釈変更を目指す安倍内閣が、集団的自衛権の行使容認に前向きな内閣法制局長官を起用したため、最高裁判事に転じた経緯もあり、発言には政権内からの反発も予想される。ただ、最高裁内部は、「個別の裁判に関して見解を示した訳ではなく、発言に何ら問題はない」と静観する見方が大勢。発言が進退問題に結びつく可能性はなさそうだ。

また、上記山本庸幸最高裁判事には、朝日新聞がインタビューを行い、「前職のことだけに私としては意見がありまして、集団的自衛権というのはなかなか難しいと思っている。我が国自身に対する武力攻撃に対して、必要最小限度で反撃する、そのための実力装備を持つことは許されるだろうということで、過去半世紀ぐらい、その議論で来た。我が国が攻撃された場合に限り反撃を許されると。」「集団的自衛権というのは、我が国が攻撃されていないのに、たとえば、密接に関係があるほかの国が他の国から攻撃されたときに、ともに戦うことが正当化される権利であるから、なかなか従来の解釈では私は難しいと思っている。」「憲法そのものを変えないとなかなかできないことだと思っている。完全な地球の裏側まで行くような集団的

自衛権を実現するためには、憲法改正をした方が適切だろう。それしかないだろう
と思っている」（平成25年8月21日朝日新聞〔甲C8の6〕等と答えています。

オ 安保法制法案の成立に手を貸した内閣法制局の惨状

しかし、平成25年8月の小松一郎内閣法制局長官人事以降、内閣法制局が安倍内閣に組み伏されていく経過については、私たちにとっても到底正視できない惨状と映りました。そのような中で、平成27年9月28日付毎日新聞（甲C6の8）において、「政府が昨年7月1日に閣議決定した集団的自衛権の行使容認に必要な憲法9条の解釈変更について、内閣法制局が内部での検討過程を公文書として残していないことが分かった」、「法制局によると、同6月30日に閣議決定案文の審査を依頼され、翌日『意見なし』と回答した」と報じられました。また、平成28年2月17日付朝日新聞（甲C7の25）では、「集団的自衛権の行使を認めた2014年7月の閣議決定に関連し、内閣法制局が国会審議に備えた想定問答を作成しながら、国会から文書開示の要求があったのに開示していなかったことが分かった。法制局は閣議決定までの内部協議の過程を記録していなかったことも明らかになっている。安全保障政策の大転換の中心を担った法制局が、歴史的検証のための情報の記録、公開に後ろ向きな姿勢が問われる。」とも報じられています。しかも、横畠祐介内閣法制局長官は、参議院決算委員会で、文書の存在について認め、自ら目を通して不要と判断した資料だという（平成28年2月19日付朝日新聞〔甲C7の26〕）。

これだけ違憲性について多方面から批判されていることから考えても、後世の歴史的検証が不可欠であることは理解できるはずであり、また、公文書管理法などによる行政文書としての保存義務の存在を考えると、「法の番人」「内閣の良心」も“地に落ちてしまった”というべきです。安倍総理やその周辺の人たちや、現在の横畠祐介内閣法制局長らは、日本にとっての叡智の財産（従来の内閣法制局）を破壊してしまったというべきであり、その責めは極めて重いといえます。

(2) 安倍総理の独善と気負い、政権与党（自民党）の一部議員からの批判

ア このころの安倍総理は、「集団的自衛権の行使を容認する憲法解釈の変更について、従来の政府見解を大きく踏み越えた答弁を繰り返した。憲法を変えずに、政府が積み上げてきた解釈を変える『解釈改憲』を既成事実にする狙いと見られるが、首相の私的諮問機関の結論や与党内の議論を待たず、解釈改憲を閣議決定で行う考えや、自衛隊法改正にまで言及するほどの前のめりぶりだ」（平成26年2月21日付朝日新聞〔甲C1の1〕）とされています。そしてその上で、「首相は憲法解釈変更に絡み、12日に『最高責任者は私だ』と発言」し、「内閣において最終的な責任を私が負っている。行政府の責任者は私だとも繰り返した。」（平成26年2月21日付朝日新聞〔甲C1の1〕）というのですから、安倍総理の独善と気負いは並大抵のものではありません。

イ 以上のような安倍内閣の強権的で手段を選ばない強引な手法については、政権与党である自民党の内部からも批判が噴出しています。平成26年2月13日の自民党総務会では、「三権分立を根底から崩す」との批判の声が強く、そこには村上誠一郎元行革担当大臣、野田毅自民党税調会長、溝手顕正参議院会長、野田聖子総務会長などの名前が見られ（平成26年2月14日付東京新聞〔甲C8の8〕）、また、野中広務元官房長官も参議院調査会に参考人として出席し、「いま内閣が歩んでいる道は誤りである」と強く批判し（平成26年2月20付赤旗〔甲C8の9〕）、また、岸田派の古賀誠名誉会長も安倍総理が「最高責任者は私だ」と発言したことを見かねた「愚かな坊ちゃん的な考え方だ」と批判しています（平成26年3月18日産経新聞〔甲C8の14〕）。

ウ その後、安保法制法案が国会に上程された後のことになりますが、平成27年6月13日付朝日新聞（甲C8の48）では、「自民党幹事長や副総裁を歴任した山崎拓氏（78）」、「自民党時代『タカ派』として知られた亀井静香衆院議員（78）」、「武村正義元新党さきがけ代表（80）」、「藤井裕久元民主党幹事長（82）」という「戦争時代を知る政治家4人が12日、そろって安全保障関連法案に反対す