

訴 状

平成28年7月26日

長野地方裁判所 御中

原告 別紙原告目録記載のとおり (計292名)

原告ら訴訟代理人 別紙原告ら訴訟代理人目録記載のとおり (計38名)

弁護士 佐藤芳嗣	弁護士 山岸重幸	弁護士 安藤雅樹	弁護士 青木寛文
弁護士 一由貴史	弁護士 佐藤 豊	弁護士 武田芳彦	弁護士 田中善助
弁護士 福本昌教	弁護士 藤原寛史	弁護士 和田清二	弁護士 小池さやか
弁護士 佐藤友則	弁護士 滝澤修一	弁護士 堀米美聡	弁護士 山下 潤
弁護士 浅野元宏	弁護士 大井基弘	弁護士 石曾根清晃	弁護士 上條 剛
弁護士 小林 毅	弁護士 征矢芳友	弁護士 竹内永浩	弁護士 野村 尚
弁護士 宮下和貴	弁護士 山根伸右	弁護士 吉澤裕美	弁護士 李 栄愛
弁護士 河嶋恒平	弁護士 北川和彦	弁護士 五味正明	弁護士 齋藤泰史
弁護士 諏訪雅顕	弁護士 清水智弥	弁護士 相馬弘昭	弁護士 松村文夫
弁護士 矢崎正彦	弁護士 下平秀弘		

〒100-8977 東京都千代田区霞が関一丁目1番1号

被 告 国
代表者法務大臣 岩城光英

国家賠償請求事件

訴訟物の価額 金2920万円 (10万円×292名)

貼用印紙代 11万円

請求の趣旨

- 1 被告は、原告らそれぞれに対し、各金10万円及びこれに対する平成27年9月19日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 2 訴訟費用は被告の負担とする。

との判決並びに第1項につき仮執行の宣言を求める。

請求の原因

第1 当事者

1 原告ら

原告らは、日本国憲法の下で生きる国民であり、市民である。原告らはこれまで、日本国憲法の下で平和的生存権を含む基本的人権を享受し、またその保持のために不断の努力を重ねてきたものである。

原告らは、すべて、新安保法制法の制定行為によって甚だしい精神的損害を受け、また、新安保法制法が実施・運用された場合に何らかの権利制限を受け、権利侵害を受ける者である。

2 被告

被告は、いわゆる新安保法制法を制定する立法行為を行った公務員の賠償責任を代位するものである。

なお、本訴状においては、自衛隊法をはじめとする10本の法律の改正法案である平和安全法制整備法案（正式名称は、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」）及び新法制定法案である国際平和支援法案（正式名称は、「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」）を総称して「新安保法制法案」と、可決成立したこれらの法律を総称して「新安保法制法」と、新安保法制法に基づく法体制を「新安保法制」とそれぞれ呼称する。

第2 新安保法制法の制定に至る経緯及び内容

1 新安保法制法の制定に至る経緯

(1) 26・7閣議決定

内閣は、平成26年7月1日、「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」と題する閣議決定（以下「26・7閣議決定」という。）を行った。

同閣議決定は、「我が国を取り巻く安全保障環境は根本的に変容するとともに、更に変化し続け、我が国は複雑かつ重大な国家安全保障上の課題に直面している」「脅威が世界のどの地域において発生しても、我が国の安全保障に直接的な影響を及ぼし得る状況になっている」などとの情勢認識に基づき、「いかなる事態においても国民の命と暮らしを断固として守り抜くとともに、国際協調主義に基づく『積極的平和主義』の下、国際社会の平和と安定にこれまで以上

に積極的に貢献するためには、切れ目のない対応を可能とする国内法制の整備をしなければならぬ」として、次のような法整備等の方針を示した。

- ①「武力攻撃に至らない侵害への対処」として、警察機関と自衛隊との協力による対応体制の整備、治安出動や海上警備行動の下令手続の迅速化の措置、自衛隊による米軍の武器等防護の法整備等を行う。
- ②「国際社会の平和と安定への一層の貢献」として、(1)後方支援について、他国軍隊の「武力の行使との一体化」論自体は前提としつつ、従来の「後方地域」や「非戦闘地域」に自衛隊の活動する範囲を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」でない場所でならば支援活動を実施できるようにする、(2)PKOなどの国際的な平和支援活動について、駆け付け警護や治安維持の任務を遂行するための武器使用、邦人救出のための武器使用を認める。
- ③「憲法第9条の下で許容される自衛の措置」として、後に新安保法制法において、存立危機事態における防衛出動として位置づけられる集団的自衛権の行使を、憲法上許容される自衛のための措置として容認する。

(2) 27・5閣議決定

政府は、平成27年4月27日、アメリカ合衆国との間で、新安保法制法案の内容に則した新たな「日米協力のための指針」(新ガイドライン)を合意した。

その上で、内閣は、同年5月14日、新安保法制法案の閣議決定(以下「27・5閣議決定」という。)を行った。この法案は、自衛隊法・事態対処法・周辺事態法・国連平和維持活動協力法等10件の法律を改正する「平和安全法制整備法案」と、従来のようなテロ特措法・イラク特措法等の特別立法なしに随時自衛隊を海外に派遣して外国軍隊を支援できるようにする一般法としての新規立法である「国際平和支援法案」の、2つの法案によって構成されたものである。

そして政府は、翌5月15日、同法案を衆議院に提出した。

法案は基本的に26・7閣議決定に基づくものとなっているが、それを超えた部分もあり、重要な点として例えば、後方支援について、従来の「周辺事態」を「重要影響事態」に広げて地理的限定なく自衛隊を派遣できるようにし、また、特別立法なしに世界中で生ずる「国際平和共同対処事態」にいつでも自衛隊を派遣できるようにし、さらにこれらの後方支援の内容として他国軍隊に対する弾薬の提供や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・整備を可能とした。また、国連平和維持活動協力法においても、国連が統括しない「国際連携平和安全活動」にも自衛隊が参加できるようにしたなどの点がある。

(3) 国会成立・施行

新安保法制法案は、衆議院で平和安全法制特別委員会を設置し、審議を開始した。6月4日には憲法審査会で参考人として招致された3人の憲法学者がいずれも違憲である旨指摘した。例えば、長谷部恭男早稲田大学教授は、「合憲性を基礎づけようとする論理が破綻している」などと述べている。また、歴代の内閣法制局長官、山口繁元最高裁判所長官、那須弘平、濱田邦夫元最高裁判所裁判官らが違憲と指摘している。さらに、マスコミ各社の世論調査で安保法制法案への反対が過半を超えるような状況であったが、委員会において強制採決され、平成27年7月16日に衆議院において可決された。

続いて安保法制法案は参議院に送られ、平和安全法制特別委員会において審議がなされた。世論調査においては、安保法制法案成立への反対がさらに多数となり、原告を始めとする数万人以上の市民が安保法制法案の否決を訴え国会を取り囲み、また全国各地でデモを行うなどの反対運動がなされた。しかし、審議が十分尽くされないまま、9月17日、与党は、事務局が議場騒然のため聴取不能と議事録（未定稿）に記すような状況で、野党の反対を押し切って強行採決した。9月19日、第189回国会の参議院本会議において賛成多数で可決成立した。これらの法律は、同年9月30日公布され、平成28年3月29日施行された。

2 新安保法制の内容

(1) 総説

新安保法制は、従来の政府が一貫して憲法9条の下では許されないとしてきた集団的自衛権の行使について、「存立危機事態」における防衛出動として容認した。

また、これまで武力を行使する他国に対する支援活動を「非戦闘地域」等に限る等としてきた限定を大きく緩和し、「現に戦闘行為が行われている現場」以外の場所であれば、世界中で、弾薬の提供まで含む兵站活動を「後方支援活動」ないし「協力支援活動」として広く認めた。

(2) 新安保法制が想定する6つの事態

新安保法制においては6つの「事態」が想定されているが、その具体的な定義及びそれぞれの事態における自衛隊の取りうる行動は以下の通りである。

事態	定義	自衛隊の行動	備考
武力攻撃発生事態	我が国に外部から武力攻撃が発生した事態(事態対処法2条2号)	防衛出動(自衛隊法76条1項1号) 武力行使(自衛隊法88条) ＝個別的自衛権	
武力攻撃切迫事態	我が国に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(事態対処法2条2号)	防衛出動(自衛隊法76条1項1号) 武力行使(自衛隊法88条) ＝個別的自衛権	
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(事態対処法2条3号)	出動待機(自衛隊法77条)	

存立危機事態	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、幸福追求権が根底から覆される明白な危険がある事態(事態対処法2条4号)	防衛出動(自衛隊法76条1項2号) 武力行使(自衛隊法88条) ＝ 集団的自衛権	事態対処法を改正し、「存立危機事態」の概念を新設。自衛隊法76条1項2号。
重要影響事態	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我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態(重要影響事態法1条)	武力行使は不可 後方支援活動等(自衛隊法3条2項、84条の5)	周辺事態安全確保法を、重要影響事態安全確保法に変更。「我が国周辺の地域における」との限定を削除した。
国際平和共同対処事態	国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの(国際平和支援法1条)	武力行使は不可 協力支援活動等(自衛隊法3条2項、84条の5)	国際平和支援法を新規制定。

(3) 集団的自衛権の行使容認

新安保法制は、自衛隊法及び武力攻撃事態対処法(正式名称は「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」)を改正して、これまでの武力攻撃事態等(武力攻撃事態及び武力攻撃予測事態をいう。以下同じ。)との概念に加えて、「存立危機事態」という概念を創り出し、自衛隊が、個別的自衛権のみならず、集団的自衛権を行使することを可能とした。

すなわち、改正後の事態対処法(正式名称は「武力攻撃事態等及び存立危機事態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」)2条4号において、存立危機事態は「我が国と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより我が国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある事態」と定義され、自衛隊法76条1項2号は、「防衛出動」の一環として、存立危機事態における自衛隊の全部又は一部の出動を規定した。そして防衛出動をした自衛隊は、「必要な武力の行使をするこ

とができる」(同法88条1項)ことになる。

(4) 後方支援活動等の拡大

新安保法制法は、重要影響事態法において、その主要な活動として、米軍等に対する「後方支援活動」(物品及び役務の提供、便宜の供与その他の支援措置)を規定した(重要影響事態法3条1項2号)。また、国際平和支援法において、諸外国の軍隊等に対する「協力支援活動」(物品及び役務の提供)を規定した(国際平和支援法3条1項2号)(以下、「後方支援活動」と「協力支援活動」を合わせて「後方支援活動等」という。また、集団的自衛権の行使と後方支援活動等の実施を合わせて「集団的自衛権の行使等」という。)

すなわち、まず、従来の周辺事態法(正式名称は「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」)を重要影響事態法(正式名称は「重要影響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」)へ改正し、これまで、「周辺事態」すなわち「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の地域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」に対処する法律であったものを、定義規定の文言から「我が国周辺の地域における」という限定を外して「重要影響事態」と称し、支援の対象も米軍以外の外国軍隊にも広げて、「後方支援活動」「捜索救助活動」として、武力行使等をする米軍等への後方支援等の対応措置をとることができるようにした。

また、これまではアフガニスタン戦争・イラク戦争に際して、テロ特措法(正式名称は「平成十三年九月十一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に基づく人道的措置に関する特別措置法」)・イラク特措法(正式名称は「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」)等という特別立法をそのつど行い、外国軍隊への協力支援等を限定的に行っていたものを、「国際平和共同対処事態」すなわち「国際社会の平和及び安全を脅かす事態であって、その脅威を除去するために国際社会が国際連合憲章の目的に従い共同して対処する活動を行い、かつ、我が国が国際社会の一員としてこれに主体的かつ積極的に寄与する必要があるもの」に対し、いつでも、地理的限定なく自衛隊を後方支援等のために派遣でき、「協力支援活動」「捜索救助活動」として、武力行使等をする外国軍隊への協力支援等の対応措置をとることができるようにした。

これら「後方支援活動」及び「協力支援活動」の内容はほぼ同じであり、自衛隊に属する水・食糧・機器等の物品の提供及び自衛隊の部隊等による輸送・修理・医療等の役務の提供を主な内容とするが、今回、従来の周辺事態法やテロ特措法等の内容を拡大し、これまで禁止されていた弾薬の提供や戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機の給油・整備等、外国の武力の行使に直結する、より軍事色の強いものが加えられた(重要影響事態法別表第一備考欄等)。

第3 新安保法制法の制定行為の違憲性

1 集団的自衛権の行使の違憲性

(1) 憲法9条による集団的自衛権行使の禁止

ア 憲法9条の解釈についての憲法学の通説的見解

憲法9条について、憲法学の通説は概ね次のように解釈している。①9条1項においては、「国際

紛争を解決する手段としては」との文言を受けて、否定されているのはいわゆる侵略戦争であり、自衛のための戦争は否定されていない。②2項において「陸海空軍その他の戦力」の不保持が規定され、また交戦権が否認された結果、自衛のための戦争を含めて一切の戦争が否定された。③一切の戦争のための実力組織が戦力に該当するため、現行の自衛隊も9条2項にいう「戦力」に該当すると言わざるを得ない（例えば、芦部信喜著・高橋和之補訂「憲法（第六版）」56頁～63頁）。

イ 自衛権の行使等に関する政府解釈

これに関し、最高裁判所は自衛隊の合憲性の問題について沈黙してきたが、国権の最高機関である国会では、その論戦を通じて、日本政府が憲法9条に照らして自衛隊の合憲性の判断枠組を示してきた。

そして、その解釈は、学説のそれと論理構造は同一であったと考えられる。最大の争点は「戦力」である。第90回帝国議会において、吉田茂内閣総理大臣は、「戦争放棄に関する本条の規定は、直接には自衛権を否定はしておりませぬが、第9条2項にお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、また交戦権も放棄したのであります。従来近年の戦争は多く自衛権の名において戦われたのであります。」と述べている。自衛権の発動としての戦争を否定したこの吉田答弁が、その後の政府の憲法9条解釈の出発点となっている。

昭和29年（1954年）に自衛隊が発足するが、大村清一防衛庁長官は、「憲法は戦争を放棄したが、自衛のための抗争は放棄していない。…他国から武力攻撃があつた場合に、武力攻撃そのものを阻止することは、自己防衛そのものであつて、国際紛争を解決することとは本質が違ふ。従つて自国に対して武力攻撃が加えられた場合に、国土を防衛する手段として武力を行使することは、憲法に違反しない。」と述べて、自衛隊の合憲性を説明した。ここで、自衛隊は、「自己防衛そのもの」であるから、戦力ではないとされているのである。また、政府解釈において、自衛のための戦力が否定されていることは、憲法9条2項の「前項の目的」を「侵略戦争の禁止」という同条1項に限定する「芦田解釈」が政府によって採用されてこなかったことから明らかである。

つまり、従来の政府解釈は、自衛のためも含めて一切の戦争と戦力が許されないという前提に立ったうえで、それにもかかわらず、他国から急迫不正の侵害を受けた場合に何もしないのでは国家としての最低限の責務を果たせないとの見地から、そのような国民の生命、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の実力行使は「武力の行使」にあらず、「戦力」にもあたらないという解釈である。すなわち、自衛権は、戦力に当たらない限りにおいて認められているのである。

ウ 集団的自衛権の行使等に関する政府解釈

そして、日本政府は、この解釈を前提に、その自衛権の発動は、①日本に対する急迫不正の侵害があること、すなわち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必要最小限度の実力行使にとどまるべきことの3つの要件（自衛権発動の3要件）を満たすことが必要であるとの解釈を定着させてきた。そして、政府は、自国と密接な関係にある他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しての集団的自衛権の行使は、この自衛権発動の3要件、特に①の要件に反し、憲法上許されないと解してきた。

また、政府は、③の要件の自衛権による実力行使の「必要最小限度」については、それが外部からの武力攻撃を日本の領域から排除することを目的とすることから、日本の領域内での行使を中心とし、必要な限度において日本の周辺の公海・公空における対処も許されるが、反面、武力行使の

目的をもって自衛隊を他国の領土・領海・領空に派遣する、いわゆる「海外派兵」は、一般に自衛隊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してきた。

すなわち、政府は、自衛隊による実力の行使は、日本の領域への侵害の排除に限定して初めて憲法9条の下でも許され、その限りで自衛隊は「戦力」に該当せず、「交戦権」を行使するものでもないとしてきたが、それ故にまた、他国に対する武力攻撃を実力で阻止するものとしての集団的自衛権の行使は、これを超えるものとして憲法9条に反して許されないとしてきた。この従来の政府解釈は、自衛を含めて一切の戦力を認めないという理解を前提として、それにも拘わらず例外的に自国を守るための必要最小限度の実力は「戦力」にあたらぬという憲法9条解釈から論理必然的に導かれたものである。

この海外派兵の禁止、集団的自衛権の行使の禁止という解釈は、昭和29年の自衛隊創設以来積み上げられてきた、一貫した政府の憲法9条解釈の基本原則であり、内閣法制局及び歴代の総理大臣の国会答弁や政府答弁書等において繰り返して表明されてきた。それは、憲法9条の確立された政府の解釈として規範性を有するものとなり、これに基づいて憲法9条の平和主義の現実的枠組みが形成され、「平和国家日本」の基本的あり方が形づくられてきた。

見逃せないのは、この政府解釈は、60年にわたって、国権の最高機関たる国会において、国民に説明されてきたことである。憲法の有権解釈は、裁判所だけの権限ではない。国会もまた、憲法の有権解釈者たりうるのである。

国会が憲法の有権解釈者であるということは、憲法解釈を自由に変更してよいということを意味しない。それは、最高裁判所が、憲法解釈を自由に変更してよいということを意味しないことと同様である。たとえば、最高裁判所は、非嫡出子の相続分差別について違憲決定を下したが（最決平成25年9月4日民集67巻6号1320頁）、それを十分な理由を示さず、もう一度合憲に変更するということは許されないであろう。それは、一旦認められた重要な人権を縮減することになるからである。

同様に、国会が60年にわたって国民に対して説明してきた憲法9条解釈は、国会それ自体も簡単には変更できないといわなければならない。個別的自衛権から集団的自衛権への転換は、自衛隊員の生命を直接危険にさらし、一般国民の平和的生存権を害するという方向での変更である。すなわち、それを変更できるのは、憲法96条の改正手続のみであると考えべきである。そうでなければ、憲法が国家権力を拘束するという立憲主義の考え方そのものが否定されることになるだろう。

(2) 閣議決定と新安保法制による集団的自衛権行使の容認

ところが、政府は、平成26年7月1日、上記のこれまでの確立した憲法9条の解釈を覆し、集団的自衛権の行使を容認することなどを内容とする閣議決定（26・7閣議決定）を行い、これを実施するための法律を制定するものとした。

すなわち、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、①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、②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、③必要最小限度の実力の行使をすること」は、従来の政府見解の基本的な論理に基づく自衛のための措置として、憲法上許容されるとし、この武力の行使は、国際法上は集団的自衛権が根拠となる場合があるが、憲法上はあくまでも「自衛の措置」として許容されるものであるとした（上記①②③は引用者が挿入。これが「新3要件」と

いわれる。)

そして、新安保法制法による改正自衛隊法76条1項及び事態対処法2条4号等に、上記新3要件に基づく「防衛出動」との位置づけにより、この集団的自衛権の行使の内容、手続が定められるに至った。

(3) 憲法9条違反

ア 総説

しかし、この集団的自衛権の行使の容認は、いかに「自衛のための措置」と説明されようとも、政府の憲法解釈として定着し、現実的規範となってきた憲法9条の解釈の核心部分、すなわち、自衛権の発動は日本に対する直接の武力攻撃が発生した場合にのみ、これを日本の領域から排除するための必要最小限度の実力の行使に限って許されるとの解釈を真っ向から否定するものである。

それは、他国に対する武力攻撃が発生した場合に自衛隊が海外にまで出動して戦争をすることを認めることであり、他国を防衛するために武力を行使することを認めることである。その場合に、自衛隊が憲法9条2項の禁止する交戦権を行使する「戦力」に該当することは明白である。

イ 客観的限定性なし

新3要件に即してみると、そのことはより明確である。

まず、「他国に対する武力攻撃」に対して日本が武力をもって反撃するということは、法理上、これまで基本的に日本周辺に限られていた武力の行使の地理的限定がなくなり、外国の領域における武力の行使、すなわち海外派兵を否定する根拠もなくなることを意味する。

そして第1要件についていえば、「我が国に対する武力攻撃」があったかなかったかは事実として明確であるのに対し、他国に対する武力攻撃が「我が国の存立を脅かす」かどうか、「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」かどうかは、評価の問題であるから、極めてあいまいであり、客観的限定性を欠くのである。さらに、「密接な関係」「根底から覆す」「明白な危険」なども全て評価概念であり、その該当性は判断する者の評価によって左右されることになる。そして法案審議における政府の国会答弁によれば、この事態に該当するかどうかは、結局のところ、政府が「総合的に判断」するとのことである。

第2要件（他に適当な手段がないこと）及び第3要件（必要最小限度の実力の行使）は、表現はこれまでの自衛権発動の3要件と類似しているが、前提となる第1要件があいまいになれば、第2要件、第3要件も必然的にあいまいなものにならざるを得ない。

例えば、国会審議を含めて政府から繰り返し強調されたホルムズ海峡に敷設された機雷掃海について、第1要件のいう「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」に当たるかどうかを検討するとした場合、そもそも日本のエネルギーの原油に対する依存率や備蓄量さらにはホルムズ海峡経由で輸入される原油の占める割合からして、我が国の存立や国民の生命等を脅かされる事態と言えるか、評価によって如何様にもいえることになる。また、経済的影響でも足りるのか、日本が有する半年分の石油の備蓄が何か月分減少したら該当するのか、そのときの国際情勢や他国の動きをどう評価・予測するのかなどの判断の仕方に左右される。第2要件の「他の適当な手段」として、これらに関する外交交渉による打開の可能性、他の輸入ルートや代替エネルギーの確保の可能性などの判断も客観的基準は考えにくく、さらに第3要件の「必要最小限度」も第1要件・第2要件の判断に左右さ

れて、派遣する自衛隊の規模、派遣期間、他国との活動分担などの限度にも客観的基準を見出すことは困難である。

ウ 特定秘密保護法

以上に加えて、平成25年12月に制定された特定秘密保護法(特定秘密の保護に関する法律)により、防衛、外交、スパイ、テロリズム等の安全保障に関する情報が、政府の判断によって国民に対して秘匿される場合、「外国に対する武力攻撃」の有無・内容、その日本及び国民への影響、その切迫性等を判断する偏りのない十分な資料を得ることすらできず、政府の「総合的判断」の是非をチェックすることはできない。

エ 結論

こうして、新安保法制法に基づく集団的自衛権の行使容認は、これまで政府自らが確立してきた憲法9条の規範内容を否定するものであるとともに、その行使の3要件が客観的限定性をもたず、きわめてあいまいであるため、時の政府の判断によって、日本が、他国のために、他国とともに、地理的な限定なく世界中で武力を行使することを可能にするものとして、憲法9条の規定に真っ向から違反するものである。

オ 付言～砂川事件判決について

政府与党は、集団的自衛権の行使が憲法上許容されるものであることについての根拠を示すことが困難になっていく中で、最高裁昭和34年12月16日大法院判決(刑集13巻13号3225頁、砂川事件判決)が「わが国が、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ための措置をとりうることは、国家固有の権能の行使として当然のことといわなければならない」と述べていることをもって、この必要な自衛の措置をとることの中には、集団的自衛権も含まれるとして合憲性の主張の根拠とするようになった。

しかし、同事件においては、集団的自衛権の憲法適合性はまったく争点になっておらず、最高裁の上記判示部分は、日本に対する直接の武力攻撃があった場合の当然の「国家固有の権能」としての自衛の権利について述べたものであることは、文脈上も明らかである。60年近く前の米軍基地の駐留が合憲か否かの裁判の判決の、しかも傍論部分の片言隻句をもって今回の新安保法制法正当化の論理の根拠として利用せざるを得ないところに、合憲論の根拠の弱さが明白に表れている。

(4) 明確性の原則違反

前述の通り、新安保法制においては、「我が国に対する武力攻撃が発生した場合のみならず、①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、②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、③必要最小限度の実力の行使をすること」という新3要件を前提に、新安保法制法による改正自衛隊法76条1項及び事態対処法2条4号等に、上記新3要件に基づく「防衛出動」との位置づけにより、この集団的自衛権の行使の内容、手続が定められた。

しかしながら、第1要件についていえば、他国に対する武力攻撃が「我が国の存立を脅かす」かどうか、「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」かどうか、「明白な危険」が生じるかどうかは、全て評価概念であり、法文自体抽象的で漠然としていて不明確である。また、第2要件(他に適当な手段がないこと)及び第3要件(必要最小限度の実力の行使)も、前提とな

る第1要件があいまいになれば、第2要件、第3要件も必然的にあいまいなものになる。

上記要件のもと、集団的自衛権の行使として、自衛隊は防衛出動を行い他国の領土等で武力行使を行うことになるが、これにより特に自衛隊員は、自らの生命を奪われあるいは他国の軍人や住民の命を奪う具体的危険性が生じ、思想・良心の自由や表現の自由等を初めとする精神的自由権などの人権が侵害されることになる。

精神的自由を規制する立法は明確でなければならず（明確性の原則）、この明確性の原則に反する立法は法規それ自体が違憲無効（文面上無効）となる。

したがって、新安保法制法は、明確性の原則に反し、違憲無効である。

(5) 憲法65条・憲法73条違反

日本国憲法下において、内閣が持っている権限は行政権であり（65条）、外交権がこれに含まれる（73条2号）。

この点、日本国憲法は、内閣に軍事権を付与していない。これは軍隊を持っているアメリカ、ドイツ、フランスなどの諸外国の憲法と比較すると明らかであるし、陸海軍の統帥権や宣戦布告を天皇に認める権限規定を定める大日本帝国憲法（11条・13条）と比較しても明らかである。

集団的自衛権の行使は、自国の主権を維持する活動ではないため行政権の行使としては認められず、また相手国の主権を制圧する活動であるから外交権の行使としても認められない。

集団的自衛権の行使は、憲法9条が禁止する軍事権の行使としか理解し得ないが、前述の通り日本国憲法は内閣に軍事権を付与していないから、集団的自衛権の行使を定めた新安保法制法は、憲法65条・73条に違反し、違憲である。

(6) 憲法98条・憲法96条・憲法13条等違反

ア 憲法98条等違反～立憲主義の否定

日本国憲法は、「政府の行為によっ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」（前文）として、立憲主義に基づく平和主義を明らかにし、基本的人権の不可侵性を規定するとともに（97条）、憲法の最高法規性を規定して（98条1項）、国务大臣・国会議員等に憲法尊重擁護義務を課した（99条）。日本国憲法の立憲主義は、国家権力に憲法を遵守させて縛りをかけ、平和の中でこそ保障される国民・市民の権利・自由を確保しようとするものである。

26・7閣議決定、27・5閣議決定に続き、新安保法制法の制定によって集団的自衛権の行使を認めることは、これを禁止した規範として確立していた憲法9条の内容を、行政権の憲法解釈及び国会による法律の制定によって改変してしまおうとするものであり、これはまさに立憲主義の根本理念を踏みにじるものであり、憲法が認めている国会の権限（立法権）を著しく逸脱している。

イ 憲法96条違反

同時に、このような憲法の条項の実質的改変は、本来、憲法96条に定める改正手続によらなければならないことである。同条は、憲法の改正には、各議院の総議員の3分の2以上の賛成による発議と国民投票による過半数の賛成を要求し、厳格な改正手続を定めるとともに、憲法制定権力に由来する主権者たる国民の意思に、その最終的な決定を委ねたものである。

閣議決定と法律の制定によって憲法前文及び9条の平和主義の内容を根本的に改変すること

は、憲法96条の改正手続を潜脱することであり、立憲主義を踏みにじり、憲法制定権力に由来する主権者たる国民の、憲法改正に関する決定権を明らかに侵害するものである。

ウ 憲法13条違反

自衛隊創設以来60年にわたって維持されてきた憲法の基本原理が、憲法改正という正式な手続を経ず、しかも、多くの専門家および国民の声を無視して、一内閣の閣議決定に主導された立法行為によって変更されるようなことは、通常の立憲民主制国家においてはありえないことである。新安保法制における集団的自衛権の承認は、憲法学者の石川健治東京大学教授が指摘するように、法的には「クーデター」と評されるべきものである(石川「非立憲」政権によるクーデターが起きた」長谷部恭男、杉田敦編『安保法制の何が問題か』(岩波書店、平成27年)所収)。このような「法的なクーデター」が起きてしまった以上、不安定になったのは憲法9条だけではない。確立した憲法解釈もいつ閣議決定によって一方的に変更されるかもしれない。

立憲民主制(以下、立憲民主政ともいう)の基本原理に立脚した日本国憲法の下では、憲法98条により違憲の法律は無効であり、それを有効にするには憲法96条の憲法改正の手続を経なければならない。この正式な手続を無視し、閣議決定がまずなされ、それに基づいて新安保法制が無理やり制定されたため、憲法が下位の法を拘束するという原理そのものが危うくされた。その結果、違憲の権力行使を受けることはないという立憲民主制における信頼が大きく傷つけられてしまった。

長期にわたって確認されてきた憲法秩序が閣議決定に主導された立法行為より簡単に変更されるかもしれないとすれば、市民の自律的で安定した生活は根底から脅かされるだろう。すなわち、基本的人権を保障された個人は、権力が憲法に従っているということを信頼できるような社会で生きる権利を有しているはずである。このような権利は「安定した憲法秩序の下で生きる権利」と性格付けることができるのであり、この権利は、憲法13条で保障されていると解釈することができる。通常ではありえないいわば「法的クーデター」によって、この権利が害されたのであり、新安保法制の制定は、憲法13条違反である。

2 後方支援活動等の実施の違憲性

(1) 後方支援活動等の武力行使性

ア 問題の所在

新安保法制の定める後方支援活動等は、外国の軍隊に対する物品及び役務の提供であって、一般に「兵站」と呼ばれているものである。

自衛隊の後方支援活動等において問題となるのは、これらが憲法の禁ずる「武力の行使」に当たらないかという点である。すなわち、直接戦闘行為に加わらなくても、また自衛隊の活動自体が武力行使に当たらないとしても、他国の武力行使と一体になることによって、結局、憲法9条が禁止する「武力の行使」と評価されるのではないかという問題である。

イ 従前の解釈

後方支援活動等は、それ自体は戦闘行為そのものではないとしても、軍事行動の一環であり戦争相手国から見れば一体として武力を行使しているものとして攻撃の対象となり得るものであり、法的にも武力の行使と評価され得る。

従来政府の解釈では、このような一体化論を前提として(つまり後方支援活動等が法的に武力行使とみられることがあることを前提にして)、他国軍隊の武力行使と「一体化」しなければ憲法上の

問題を生じないとの解釈が行われてきた。

具体的には、まず平成2年の湾岸戦争での多国籍軍支援のための「国際連合平和協力法案」（不成立）の際に問題になったが、その後、周辺事態法（平成11年）において、米軍の支援を行うことができる地域を「後方地域」すなわち「現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われないと認められる地域」に限定することによって、米軍の武力行使と一体化しない法律上の担保とする仕組みがとられた。同時に、後方地域支援活動としての米軍に対する物品・役務の提供から、弾薬を含む武器の提供、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・整備を除外した。

そして旧テロ特措法（平成13年）においても、周辺事態法の上記「後方地域」と同じ文言で定められた地域に協力支援活動等を限定して、多国籍軍との武力行使の一体化が生じないようにすることとされた。すなわち、ここで限定された活動地域は（法文上の用語ではない）「非戦闘地域」と称され、「戦闘地域」と「非戦闘地域」という区別が議論の焦点となり、自衛隊の活動領域を「非戦闘地域」に限定し、「非戦闘地域」での協力支援活動等は武力行使に当たらないとして、法文上この問題を解決しようとした。旧イラク特措法（平成15年）においても同様の解釈が行われた。

但し、この立法と解釈自体、相当に危険をはらんでいる。現に、イラク派遣の実態は、「非戦闘地域」とされたサマワの自衛隊の宿営地に迫撃砲やロケット弾による攻撃が10回以上発生している。平成15年7月23日の通常国会における党首討論で、当時の小泉純一郎内閣総理大臣が「非戦闘地域がどこなのか、一カ所でも言ってほしい」と問われ、「どこが戦闘地域で、どこが非戦闘地域か、今、私に聞かれたって分かるわけがない」と答弁していることから、戦闘地域と非戦闘地域の区別が不可能であることは明らかである。

また、名古屋高裁平成20年4月17日判決（判例タイムズ1313号137頁－自衛隊のイラク派遣差止訴訟）は、イラクにおいて航空自衛隊が多国籍軍の武装兵員を空輸した行為につき、「他国による武力行使と一体化した行動であって、自らも武力の行使を行ったと評価を受けざるを得ない行動である」と判示している。

（2）新安保法制による後方支援活動等の拡大

ところが、重要影響事態法と国際平和支援法は、さらに要件を緩め、「現に戦闘行為（国際的な武力紛争の一環として行われる人を殺傷し又は物を破壊する行為をいう。）が行われている現場」でなければ、後方支援活動等が実施できることとした（重要影響事態法2条3項、国際平和支援法2条3項）。

これは、従来の「後方地域」「非戦闘地域」に自衛隊が活動する地域を区切って限定し、他国軍隊との武力行使の一体化の問題が生じない担保とする枠組みに依拠することなく、「現に戦闘行為が行われている現場」ではない場所であれば、そこで実施する日本の支援活動については、そもそも当該他国の武力行使と一体化するものではないという考え方を採ることとし、状況の変化に応じて、その場所が「現に戦闘行為を行っている現場」になる場合には、その活動を休止・中断すればよいものとしたものである（26・7閣議決定）。

加えて、重要影響事態法と国際平和支援法は、後方支援活動等の内容として、弾薬の提供や、戦闘行為のために発進準備中の航空機に対する給油・整備までも許容している（重要影響事態法別表第一備考欄、国際平和支援法別表第一備考欄）。

(3) 憲法9条違反

以上のように、自衛隊は、現に戦闘行為が行われていなければ、そのすぐ近くの地域であっても支援活動が可能であることになり、そのような場所で弾薬の提供や航空機に対する給油・整備などを含む兵站活動を行うことができることとなるが、これは他国軍隊の武力行使への直接の支援軍事行動の一環にはかならない。

結局、他国の武力行使と一体になることによって、憲法9条が禁止する「武力の行使」に当たると言わざるを得ない。

政府は、これでも「武力行使の一体化」は生じないとするが、戦闘の実態に目をつぶった欺瞞であると言わざるを得ない。そもそも「現に戦闘を行っている現場」であるか否かの判断は不可能であるし、相手国から見れば、武力を行使する他国の軍隊とまさに一体となって武力を行使する支援部隊と見られ、相手国からの攻撃の対象となることは明白である。そして自衛隊がこれに反撃し、交戦状態へと突き進む危険性は極めて高い。

従来危ういながら「非戦闘地域」という枠組みによってかろうじて合憲性の枠内に留まるとされてきた後方支援活動等ではあったが、その枠組みさえも取り払われ、弾薬の提供等まで許容した上記二つの法律においては、もはや合憲性の枠内にとどまるとの説明は成り立たず、これによる自衛隊の後方支援活動等は他国軍隊の武力の行使と一体化し、又はその危険性が極めて高いものとして、憲法9条に違反するものであることが明らかである。

(4) 憲法65条・憲法73条違反

集団的自衛権の項で前述したが、日本国憲法下において、内閣が持っている権限は行政権であり(65条)、外交権がこれに含まれる(73条2号)。

この点、日本国憲法は、内閣に軍事権を付与していない。これは軍隊を持っているアメリカ、ドイツ、フランスなどの諸外国の憲法と比較すると明らかであるし、陸海軍の統帥権や宣戦布告を天皇に認める権限規定を定める大日本帝国憲法(11条・13条)と比較しても明らかである。

後方支援活動は前述の通り、結局武力行使であると評さざるを得ないが、自国の主権を維持する活動ではないため行政権の行使としては認められず、また攻撃相手国の主権を制圧する活動であるから外交権の行使としても認められない。

後方支援活動は、軍事権の行使としか理解し得ないが、前述の通り日本国憲法は内閣に軍事権を付与していないから、集団的自衛権の行使を定めた新安保法制法は、憲法65条・73条に違反し、違憲である。

(5) 憲法98条・憲法96条・憲法13条等違反

ア 憲法98条等違反～立憲主義の否定

集団的自衛権において論じたところと同様、新安保法制法の制定によって後方支援活動等の拡大を認めることは、これを禁止した規範として確立していた憲法9条の内容を行政権の憲法解釈及び国会による法律の制定によって改変したものであり、これはまさに立憲主義(憲法前文、97条、98条1項、99条)の根本理念を踏みにじるものである。

イ 憲法96条違反

また、閣議決定と法律の制定によって憲法9条の内容を改変することは、憲法96条の改正手続を潜脱することであり、立憲主義を踏みにじり、憲法制定権力に由来する主権者たる国民の、

憲法改正に関する決定権を侵害したものである。

ウ 憲法13条違反

正式な憲法改正の手続によらずに、憲法の基本原則を内閣と国会が変更したことは、安定した憲法秩序の下で戦争のない平和な社会で生きる権利を侵害したものである。

3 新安保法制法全体の違憲性

(1) 「限定」容認との主張について

被告は、集団的自衛権の容認は「限定的」であって、従来解釈の基本的な考え方は変えておらず、また、後方支援活動等は、武力の行使そのものではないから合憲であると主張するものと思われる。

しかしながら、骨格部分である集団的自衛権の「限定」容認と海外での他国の武力行使と一体化した後方支援活動が連動するならば、結局のところ、限定のない集団的自衛権が認められるのと同じことになる。なぜなら、海外での他国の武力行使と一体化した支援は、日本周辺での集団的自衛とリンクしているからである。

すなわち、自衛隊が海外での他国の武力行使を積極的に支援することによって、その国に日本防衛に協力してもらおうというのが新安保法制法を支える「積極的平和主義」である。これは、力には力で封じ込めることができるという「抑止力」の考え方にもとづくものである。NATOとワルシャワ条約機構に典型的に示されているように、この考え方こそ、集団的自衛権を支えるものである。新安保法制法は、集団的自衛権を「限定的に」行使するものであると説明されているが、しかし、安倍内閣総理大臣のいう「積極的平和主義」という性格付けに照らして新安保法制法を全体として捉えるならば、新安保法制法が実質的に「無限定な」集団的自衛権の考え方によって構築されていることは明らかである。したがって、「限定」容認であるから憲法9条に反していないという主張は、理由がないと言わなければならない。

(2) 集団的自衛権の危険性

新安保法制法が解禁した集団的自衛権は、憲法9条とは全く相いれない。憲法9条の平和主義は、他国と一切戦争しないことによって自国民の安全を守ろうという考え方に基づくものだからである。

従来政府解釈が憲法学の通説と論理構造において同一であることはすでに述べたが、武力行使が許されるのは、自国が急迫不正の侵略行為を受けたときの必要最小限度の実力に限られるという従来政府解釈は、憲法9条の平和主義を実践するものであったと評価できるのである。一例をあげるなら、自衛隊発足後のアジアにおける大規模な軍事衝突と言えばベトナム戦争であるが、日本の自衛隊は、憲法9条の政府解釈のおかげで、ベトナム戦争に参加しなくて済んだのである。このように、従来政府解釈が自衛隊を個別的自衛権の枠内に完全に閉じ込めたため、自衛隊は海外で武力の行使ができなかった。その結果として自衛隊は無用な武力紛争に巻き込まれることなく、結果として、自衛隊員の生命と一般国民の安全及びベトナム人の命を守ることにつながったのである。

以上のように、個別的自衛権と集団的自衛権では、考え方が質的に全く異なる。日本国憲法が認める個別的自衛権は、日本が攻撃された場合にのみ、国家の存立を維持する為に自衛隊による必要最小限度の実力行使を認めるものであり、戦争をしないことによって国民の安全を保障する

という考え方である。

それに対して集団的自衛権は、武力を武力で抑え込もうとするものであり、それに失敗するならば、安全保障のジレンマに陥り、結局において武力衝突に至ってしまう危険性がある。そうなってしまえば、まさに戦争が始まってしまうことになる。戦争が始まれば、相手国から攻撃を受けることは必至であり、国民の生命、自由、幸福追求権が奪われることは明らかである。

それだけではない。集団的自衛権は、ベトナム戦争におけるアメリカ合衆国の武力行使（1965年）、ソビエト連邦のアフガニスタン侵攻（1979年）に典型的にみられるように、大国による覇権の拡大のために使用されてきたのである。新安保法制法は、日本がそのような大国の一員として戦闘行為に参加することを可能にする。その結果、現在、欧米の一般市民が受けているような害悪を日本国民も受ける具体的危険性が生じている。

（3）国連憲章違反

付言するならば、国際法上はどの国も武力行使を禁じられている（国連憲章2条4項）。国連憲章51条の「個別的または集団的自衛権」は、集団的安全保障の仕組みが具体的に動き出すまでの暫定的な措置として認められるにすぎない。しかしながら、現実の戦後国際政治は集団的安全保障システムが働く環境にはなかった結果、二つの集団的自衛権体制が対峙する冷戦となった。その後、冷戦が終結し、湾岸戦争を契機として、アメリカ合衆国を中心とした西欧諸国による覇権体制がはじまった。新安保法制法は、その構造に日本も参加し、国際政治において軍事力をもって影響力を行使しようとするものである。しかし、国連憲章に合致しているのは、日本の従来の政府解釈の方である。すなわち、新安保法制法は憲法違反であるだけでなく、国連憲章にも違反している。

（4）小括

以上のように、新安保法制法は、憲法9条の平和主義の枠を超えていることが明らかである。また、日本国憲法には、内閣に軍事的な権限を配分する規定が存在しない。このような国家の性格を180度変更するようなことは、正式な憲法改正手続をとらずして行えるはずがない。したがって、新安保法制法は、憲法9条、憲法65条、憲法73条、憲法98条、憲法96条、憲法13条に違反していることが明らかである。

第4 違法性

1 総説

以上のとおり、集団的自衛権行使及び後方支援活動等の実施を容認する部分、すなわち、新安保法制法のうち、少なくとも集団的自衛権の行使・後方支援活動等の根拠となる条項（自衛隊法76条1項2号等、重要影響事態法3条1項2号、6条1項、2項等、国際平和支援法3条1項2号、7条1項、2項等）は、いずれも憲法9条、憲法96条、憲法98条、憲法65条、憲法73条、憲法13条、明確性の原則に違反し違憲である。

2 立法行為の違憲と国家賠償法上の違法性について

（1）最高裁判例

立法行為が違憲である場合の国家賠償法上の違法性については、最高裁判所の判例（最判平成17年9月14日民集59巻7号2087頁、在外邦人選挙権事件判決。以下、平成17年判決という。）が存在している。

同判決は、「国会議員の立法行為又は立法不作為が同項の適用上違法となるかどうかは、国会議員の立法過程における行動が個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背したかどうかの問題であって、当該立法の内容又は立法不作為の違憲性の問題とは区別されるべきであり、仮に当該立法の内容又は立法不作為が憲法の規定に違反するものであるとしても、そのゆえに国会議員の立法行為又は立法不作為が直ちに違法の評価を受けるものではない。しかしながら、立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合や、国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり、それが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合などには、例外的に、国会議員の立法行為又は立法不作為は、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けるものというべきである」とする。

ところで、同判決は、上の引用に続いて、「最高裁昭和53年（オ）第1240号、同60年11月21日第1小法廷判決・民集39巻7号1512頁は、以上と異なる趣旨をいうものではない」と述べる。ここで引用されている判決（在宅投票事件判決。以下、昭和60年判決という。）は、「国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというごとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法一条一項の規定の適用上、違法の評価を受けないものといわなければならない」と判示する。平成17年判決は、実質的には、昭和60年判決の要件を拡大するものであった。

さらに最高裁判所は、民法上の再婚禁止期間の合憲性が問われた最近の判決において、「法律の規定が憲法上保障され又は保護されている権利利益を合理的な理由なく制約するものとして憲法の規定に違反するものであることが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたってその改廃等の立法措置を怠る場合などにおいては、国会議員の立法過程における行動が上記職務上の法的義務に違反したものとして、例外的に、その立法不作為は、国家賠償法1条1項の規定の適用上違法の評価を受けることがあるというべきである」（最判平成27年12月16日民集第69巻8号2427頁。以下、平成27年判決という。）と述べ、平成17年判決においては「国民に憲法上保障されている権利」であったものを、通常不法行為の要件と同じく、「憲法上保障され又は保護されている権利利益」へと拡大した。平成27年判決は直接的には立法不作為に関する言明であるが、これが立法行為に及ぶことはいうまでもない。

（2）新安保法制法の違法性

本件新安保法制法が、立法の内容が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものが明白であるとの要件に該当することは明らかである。

日本国民が、「安定した立憲民主政に生きる権利」の項で後述する、安定した憲法秩序及び政治体制の下で、すなわち、集団的自衛権の行使により殺し殺されるという戦争のない平和な社会で生活することが、平成27年判決にいう「憲法上保護されている利益」にあたることは明白である。すなわち、立憲民主制を体現する日本国憲法の下で個人は基本的人権の保障の前提として、権力が憲法に従う、とりわけ日本国憲法の三大基本原則である平和主義を遵守することを信頼して生活するという「憲法上保護された利益」を有する。新安保法制法の制定は、その信頼を裏切ったのであり、

日本国民が享受するそのような利益を侵害したことは誰の目にも明らかである。

また、前述の通り、新安保法制法が国会で審議されていたとき、憲法審査会が開かれ、そこで、長谷部恭男早稲田大学教授ら三名の憲法研究者がすべて法案の違憲性を指摘した。また、歴代の内閣法制局長官、山口繁元最高裁判所長官、那須弘平、濱田邦夫元最高裁判所裁判官が違憲と指摘している。また、国民の過半数が平和憲法を支持し、新安保法制法案については世論調査でも反対が多数である。

このような状況において、衆議院でも参議院でも、法案を実質的に審議する委員会において強行採決という手法がとられた。以上のような経緯からすれば、新安保法制法制定は、昭和60年判決のいう「立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというごとき、容易に想定し難いような例外的な場合」にあたる。このような「法的なクーデター」とも評される例外的な立法行為は、必然的に市民の権利利益を侵害し、精神的苦痛をもたらすことが明らかである。

3 結論

以上より、本件新安保法制は、一義的にかつ一見極めて明白に憲法上の規定（憲法9条、憲法96条、憲法98条、憲法65条、憲法73条、憲法13条、明確性の原則）に違反する。このことを憲法研究者及び歴代の内閣法制局長官、元最高裁判所裁判官らが指摘していたにも関わらず、国会はあえて新安保法制法を成立させたものである。その結果、法制定によって、国民が「憲法上保障され又は保護されている権利利益」を害したのであり、国家賠償法1条1項の規定の適用上違法であると言わざるを得ない。

以上より、本件新安保法制の立法行為は、国家賠償法1条1項に違反し違法である。

第5 権利・利益の侵害

1 集団的自衛権の行使等によってもたらされる状況

(1) 総説

以上のとおり、新安保法制法において規定された集団的自衛権行使及び後方支援活動等の実施を容認する各規定は、憲法9条等に違反するものである。

憲法9条はこれまで、少なくとも、このような行為を国に禁止することによって、日本が他国の戦争に参加・加担し、又は他国の戦争に巻き込まれて戦争当事国となることのないよう、その歯止めとなってきた。

(2) 集団的自衛権の行使容認による影響

端的に言えば、個別的自衛権は、日本に対する武力攻撃に対する自衛のための対抗措置であるが、集団的自衛権は、他国に対する武力攻撃について自ら飛び込んで行って武力行使等を行うものである。例えて言うならば自らが売られてもいない他人の喧嘩に自ら飛び込んでいくということである。他国からしてみれば先制攻撃をされたに等しい状況であって、その国からすると日本が戦争当事国として反撃される具体的危険性が格段に増すことになる。

集団的自衛権の行使は、日本が他国の戦争に、海外にまで出向いて参加し、武力を行使して、日本を戦争当事国としてしまうことである。戦後約70年続いた従来の安定した法制と憲法解釈の下

では、日本の国土などの領土・領域が外部から武力攻撃を受けない限り、日本が戦争当事国になることはなかったのに対し、集団的自衛権の行使の容認は、日本が積極的に外国の領土・領海にまで打って出て、戦争をする機会を大きく広げたものである。そして、日本が戦争当事国になれば当然に、敵対国ないし敵対勢力からの武力攻撃やあるいはテロ攻撃を、日本の領域に対しても招くことになり、日本の国土も戦場となる蓋然性が高いのである。

なお、「存立危機事態」であるとして日本が他国間の戦争に参加した場合、多くは「武力攻撃予測事態」すなわち「我が国に対する武力攻撃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」に該当する状況になると考えられる。そして、事態対処法では、「武力攻撃予測事態」と「武力攻撃事態」とを併せて「武力攻撃事態等」と称され、いわゆる有事法制が適用される状況となる。

(3) 後方支援活動の拡大による影響

新安保法制法による後方支援活動等についても、これは前記のように、戦闘行為の現場近くで弾薬の提供等まで行う兵站活動を認めるものであるから、容易に外国軍隊との武力行使の一体化を招くのである。相手国等からすれば、軍事行動の一部を担う自衛隊は正当な攻撃対象となるのであり、自衛隊がこれに反撃して戦闘状態となる危険、すなわち自衛隊による武力の行使に至る具体的危険が極めて高い。

こうして、ここでも、後方支援活動等から、日本は戦争当事国となり、日本の領域に対しても武力攻撃やテロ攻撃を招くことになる。なお、新安保法制法案の国会審議において、政府は、I S（イスラム国）に対する空爆の後方支援活動は、「法理論としては対象になるが、政策判断として考えていない」旨の答弁をしている（平成27年5月28日衆議院平和安全法制特別委員会）。すなわち政府の政策判断が変われば、I S空爆の後方支援もありうるものであり、日本と日本人は、I Sのテロの標的となり、命を奪われる具体的危険性を覚悟しなければならない。

2 各事態においてとられる措置と国民の権利制限・義務等

(1) 総説

国民は、重要影響事態、国際平和共同対処事態及び存立危機事態、そして、存立危機事態において多くの場合並存することにならざるを得ない武力攻撃予測事態、さらには、その後移行することが予測される武力攻撃事態において、以下に掲げる多種多様の権利制限を受け、義務を負わなければならないことになる。

なお、本件原告は、この訴訟において、4以下に記載する4つの権利侵害（平和的生存権侵害、人格権侵害、憲法改正・決定権侵害、安定した立憲民主政に生きる権利の侵害）に限定して主張しているが、新安保法制法の成立がなければ、甘受する必要など全くなかったこのような権利制限、義務の負担等によって、より広範な生命、自由権、財産権の侵害を受けることになる（もとより、これらは、平和的生存権侵害、人格権侵害の一部を構成している。）。

なお付言しておくが、武力攻撃予測事態及び武力攻撃事態における権利制限については、旧安保法制法の下においても法制上は存在したものであるが、それはあくまでも個別的自衛権を行使した場合を前提としたものであり、集団的自衛権を行使するなどした場合を想定したものでは全くなかった。新安保法制法によって、集団的自衛権の行使が認められ、国民がその権利制限を受けたり義務を負担しなければならない現実性が格段に増大してしまったものである。

(2) 重要影響事態及び国際平和共同対処事態の場合

重要影響事態及び国際平和共同対処事態においては、国は、後方支援活動等の「対応措置」に関する「基本計画」を定めてこれを実施することになるが、その場合、国は、地方公共団体その他国以外の者に協力を依頼することができるなどとされている（重要影響事態法9条、国際平和支援法13条）。

なお、ここで「国以外の者」としては、事態対処法でいう指定公共機関・地方指定公共機関などが想定される。指定公共機関には、各種独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会、日本郵便、全国的ないし広域的な放送事業者、電気・ガス事業者、航空運送業者、鉄道事業者、電気通信事業者、旅客・貨物運送事業者、海運事業者等が、法人名で個別に指定されている（事態対処法施行令3条、平成16年9月17日内閣総理大臣公示）。地方指定公共機関は、知事はその地域で同種の公共的事業を営む者から指定している（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2条2項）。

(3) 存立危機事態の場合

存立危機事態においては、国は「対処措置」すなわちその事態に対処する自衛隊の任務の遂行等に関する措置（武力の行使、部隊の展開等）と国民保護関連措置（公共的施設の保安、生活関連物資の安定供給等）の両面で「対処基本方針」を策定し、事態対策本部を設置し、これらの対処措置を実施する。存立危機事態については、地方公共団体・指定公共機関はこれら対処措置を行う責務までは規定されていないが、国と連携協力して万全の措置を講ずべきこととされ（事態対処法3条1項）、事態対策本部長（総理大臣）の調整を受け、調整に応じない場合には指示、代執行もなされる（同法14条、15条）。

(4) 武力攻撃予測事態の場合

武力攻撃予測事態は、日本の領域に対する武力攻撃にはまだ至っておらず、自衛隊法76条1号の防衛出動はまだなされていないが、これが予測される状態であり、この段階でも例えば、自衛隊に防衛出動待機命令が出され（同法77条）、予備自衛官が招集される（同法70条）等、防衛出動に備える体制がとられる。また、自衛隊展開予定地域での陣地その他の防御施設構築のため、武器の使用、土地等の強制使用等もなされる（同法77条の2等）。

そして、その後移行することが予測される武力攻撃事態における場合と同様、国は、自衛隊の任務の遂行等に関する措置と国民保護に関する措置の両面での「対処措置」をとるため、「対処基本方針」を策定し、事態対策本部を設置する。そして、武力攻撃事態等においては、地方公共団体・指定公共機関等は対処措置を行う責務があり、国民もこれに協力するよう努めるものとされる（事態対処法5～8条）。したがって、地方公共団体・指定公共機関等にはそれらに伴う様々な業務が指示され、その職員・労働者が従事を求められる。

(5) 武力攻撃事態の場合

そして、武力攻撃事態（日本に対する外部からの武力攻撃が発生し、又はその危険が切迫した事態）は、まさに日本の領域が戦場になる局面であり、その中で防衛出動と武力の行使がなされることになる（自衛隊法76条、88条）。そこでは、自衛隊の任務遂行（戦争遂行）のため、また国民

保護措置のため、強力な権利制限が可能とされる。その典型的なものが同法103条であり、①病院等政令で定める施設の管理、②土地・家屋・物資の使用、③業務上取扱物資の保管命令・収用、④医療・建築土木・輸送業者に対する業務従事命令が用意されている。電気通信設備の優先利用もなされる(同法104条)。地方公共団体や指定公共機関は、戦争状態の下で対処措置を実施する責務を負い、これに従事する職員・労働者は、一般の国民・市民と同様に自らも身の危険にさらされながら、これら対処措置への従事・遂行が求められる。

3 集団的自衛権の行使等による自衛隊の海外出動と戦争参加による国民・市民の権利侵害の危険性・切迫性

1及び2に記載したとおり、武力攻撃事態対処法などの改正により、日本はどこからも攻撃されていないのに、集団的自衛権を発動してアメリカ合衆国などの戦争に自衛隊が参戦し、海外で武力行使をすることになる。

それは相手国から反撃されても構わない立場に自らを置くことになり、現実に参加して殺し、殺される自衛隊員はもちろん、国民・市民も反撃やテロ行為にさらされ、ある者は戦争に具体的に協力させられるなどして、平和的生存権や生命身体及び精神的人格権の侵害を受けることになる。そして、現代は核兵器の時代であるから相手国からの核攻撃もあり得るうえ、全国各地の原子力発電所への攻撃もあり得る。

集団的自衛権の行使等を実行する可能性は、同盟国とされているアメリカ合衆国が現実には武力行使している中東地域が考えられるが、同地域で集団的自衛権の行使等を行った場合、パリその他において行われたテロ行為が日本でも行われるであろうことは容易に推測でき、その対象は、都市住民や原子力発電所などが考えられるところである。また、集団的自衛権行使の可能性の高い北朝鮮(安倍内閣総理大臣は平成27年6月26日の特別委員会で朝鮮有事を念頭に「存立危機事態」を説明しているし、平成28年3月には、アメリカ合衆国と韓国は北朝鮮の侵攻を前提にしての軍事演習を行い、これに北朝鮮が反発して、緊張が高まっていると報道されている。)との関係で集団的自衛権の行使等がされれば、朝鮮半島への出撃基地になる沖縄を始めとした在日米軍基地、米軍に対する後方支援を行う自衛隊の基地は直ちにミサイル反撃の目標になるし、都市や原子力発電所もミサイル攻撃の対象となる可能性が高い。北朝鮮が核兵器を使用する可能性すらある。

また、武力行使と一体化となる後方支援活動等によっても同様の事態となることが予測される。

4 原告らの権利、利益の侵害

(1) 平和的生存権の侵害

ア 平和的生存権の具体的権利性

日本国憲法前文は、「政府の行為によっ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」、また、「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」、「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」と規定している。

平和は、国民・市民が基本的人権を保障され、人間の尊厳に値する生活を営む基本的な前提条件であり、日本国憲法は、全世界の国民・市民が有する「平和のうちに生存する権利」を確認することに基づいて国際平和を実現し、その中で基本的人権と個人の尊厳を保障しようとした。したがって、平和のうちに生存する権利は、全ての基本的人権の基礎にあって、その享有を可能な

らしめる基底的権利であり、単に憲法の基本的精神や理念を表明したにとどまるものではなく、法規範性を有するものと解されるべきものである。この平和的生存権の具体的権利性は、また、包括的な人権を保障する憲法13条の規定によってその内容をなすものとして根拠づけられるとともに、憲法9条の平和条項によって制度的な裏付けを与えられている。

とりわけ、憲法9条に反する国の行為によって、国民・市民の生命、自由等が侵害され、又はその危険にさらされ、あるいは国民・市民が憲法9条に違反する戦争の遂行等への加担・協力を強いられるような場合（前記2に掲げた「各事態においてとられる措置と国民の権利制限・義務等」参照）、これに対する救済を求める法的根拠として、平和的生存権の具体的権利性が認められる（前記名古屋高裁平成20年4月17日判決参照）。

イ 憲法9条の改変による戦争の危険

前記第2などで述べたように、新安保法制法による存立危機事態における防衛出動や後方支援活動等の実施の容認は、これまで政府の憲法9条解釈においても許されないとされてきた解釈を変更し、憲法9条を実質的に改変するものとして、集団的自衛権による武力の行使や、他国軍隊の武力行使の支援等により一体化した武力の行使を行い、又はその危険をもたらすものである。それは、従来の憲法9条解釈の下ではあってはならないものとされてきた、日本が他国の戦争に關与し、戦争の当事者となること、日本の領域外に出向いて武力の行使をすることをみずから選択し、あるいは従来の憲法9条解釈の下では生じなかった場合にまで他国の戦争に巻き込まれる危険と機会を増大させることになる。

ウ 平和的生存権の侵害

原告らは、このような集団的自衛権の行使又は後方支援活動等の実施を容認した新安保法制法の提出に係る内閣の行為及び国会の議決によって、上記のような平和的生存権を侵害された。

すなわち、原告らは、日本人310万人、世界では5200万人の死者を生じた第二次世界大戦など悲惨を極めた過去の戦争の結果、そこでの人間の尊厳の蹂躪、生存者にも残る癒えない傷痕など、政府の行為によって再びかかる戦争の惨禍が起こることのないことを心から希求し、憲法前文及び9条に基づいて、戦争を放棄して戦力を持たず、武力を行使することのない平和国家日本の下で平和のうちに生きる権利を戦後約70年間有してきた。とりわけ、原告らのうち戦争の体験を有する者、例えば空襲被害者、原爆被害者等の戦争被害者は、戦火の中を逃げまどい、生命の危険にさらされ、家族を失う等の極限的な状況に置かれ、心身に対する深い侵襲を受けて、二度と戦争による被害や加害があってはならないことを身をもって痛感し、その体験を戦後70年間背負って生きてきた者である。平和憲法、なかんずく憲法9条の規定は、その痛苦の体験の代償として得られたかけがえのないものであり、平和のうちに生きる権利は、これら原告の人格と一体となって、その核心部分を構成している。

このような平和的生存権は、戦争の被害者となることを拒否するばかりでなく、他国に対する軍事的手段による殺害を含む加害行為に加担することなく、自らの平和的確信に基づいて生きる権利等を包含するものである。

ところが、新安保法制法の制定は、このような原告らの平和的生存権を蹂躪し、侵害するものである。集団的自衛権の行使や後方支援活動等の実施は、日本が自ら他国の攻撃に加担し、直接的な武力の行使や兵站活動等を行って、他国の国土を破壊し、その国民・市民を死傷させるものであるとともに、戦争の当事国となった日本は、当然に、敵対国から国土に核攻撃を含む攻撃を受け、あるいはテロリズムの対象となることを覚悟しなければならないのであり、原告らを含む

日本の国民・市民の全部が、戦争体制に突入し、その犠牲を強制され覚悟させられることになる。

このようなものとしての集団的自衛権の行使等を容認する新安保法制法の制定は、日本が実際に戦争に突入した場合はもちろん、それに至らない段階においても、その具体的危険を生ぜしめるものとして、原告ら国民・市民の平和的生存権を侵害するものである。

(2) 人格権ないし幸福追求権侵害

ア 人格権ないし幸福追求権

憲法13条は、「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。」と規定する。

この規定は、人間が社会を構成する自律的な個人として、その人格の尊厳が確保されることが日本国憲法の根本理念であり、個別的な基本的人権の保障の基底をなすものであることを示すものである。同条は、種々の個別的な基本的人権の出発点をなす個人の尊厳、すなわち個人の平等かつ独立の人格価値を尊重するという個人主義原理を表明したものであるとともに、「生命、自由及び幸福追求の権利」として統一的・包括的な基本的人権条項として捉えることができる。

なお、本書面では、このような憲法13条に基づいて保障されるべき個人の生命、身体、精神、生活等に関する権利の総体を、広義の「人格権」ということとする（大阪高裁昭和50年11月27日判決・判例時報797号36頁—大阪空港事件控訴審判決参照）。

イ 人格権の侵害

日本が他国の戦争の当事者となり、あるいは他国の戦争に巻き込まれる危険と機会を増大させる集団的自衛権の行使等は、上記のように、敵対国から日本の国土に攻撃を受け、あるいはテロリズムの対象となる危険をもたらすものであり、新安保法制法の制定によって、原告らを含む日本の国民・市民は、そのような事態に直面すること、及びその犠牲を強制され覚悟させられることとなった。

そのことによって、原告ら国民・市民は、例えば以下のような人格権の侵害を受けることになる。

まず、敵対国や敵対勢力から真っ先に攻撃の対象とされる可能性の高いのは、米軍基地が集中する沖縄であり、あるいは全国の米軍・自衛隊基地及びその付近、原発施設及びその付近等であって、これらの地域に居住する原告らはその攻撃対象となり、生命・身体等を直接に侵害される危険にさらされる。また、戦争による犠牲が集中するのは、いつも、女性であり、そして、子ども、障がい者等の社会的弱者であり、戦火の中を逃げ惑い、人間性を蹂躪され、生活の困窮を強いられることになる。さらに、海外で人道的活動に従事しているNGO関係者、民間企業の海外勤務労働者なども、その活動が危険又は不可能になることも生じる。そして戦場に駆り出されるのは自衛隊員を含む現在の若者であり、あるいは将来の担い手としての子どもたちであるところ、本人はもちろん、我が子や孫を、殺し殺される戦場に送り出すことを強いられる父親母親その他の家族の苦悩には耐え難いものがある。

さらにまた、戦争体制（有事体制）においては、国民保護体制のための措置を実施することを含めて、地方自治体や民間企業を含む指定公共機関等に協力体制が義務付けられ、そこで働く公務員・労働者が危険な業務に直面したり、医療従事者、交通・運輸労働者などが関係業務への従事に駆り出されることなどが生じる。

集団的自衛権の行使等を容認する新安保法制法の制定により、いつでも集団的自衛権の行使等がされる事態となるおそれが強いことは、既に述べたとおりであり、原告らは、同法の制定等に係る内閣の閣議決定及び国会の決議により、戦争とテロ行為に直面するおそれが現実化し、その生命、身体、精神、生活等万般にわたって、危険に直面し、又は現に侵害を受ける恐怖を抱かされ、不安を覚えるなどして、その人格権を侵害されている。

(3) 憲法改正・決定権侵害

ア 国民主権と参政権

国民主権は、国の政治の在り方を最終的に決定する力（主権）が国民にあるという原理であり、国民の有する参政権も、この原理から湧出した権利である。憲法改正に係る国民投票権も同様である。

日本国憲法においては、代表制民主主義（間接民主主義）が強調され、参政権は、選挙権、被選挙権、公務員になる権利、公務員を罷免する権利がその代表的なものとされている。しかし、補充的に、直接民主主義の規定も設けられ、憲法改正の国民投票、最高裁判所裁判官の国民審査、地方特別法の住民投票がそれにあたり、これらも参政権に含まれると解されている。

イ 憲法改正・決定権

すなわち、近代立憲主義は、全ての価値の根源にある個人の自由と権利を実現するために、国の政治の在り方を最終的に決定する力（主権）を有する国民が、権力を制限する規範として憲法を制定することによって成立する。憲法制定権力は国民が有し、実定憲法が制定されることによって、国民主権が制度化されるとともに、憲法制定権力は憲法改正権力に転化し制度化される（憲法改正権は「制度化された制憲権」とも呼ばれている。）。

日本国憲法96条1項の憲法改正手続は、この国民の憲法制定権力に由来する憲法改正権の現れである。そこでは国会の各議院の総議員の3分の2以上の賛成による発議と国民投票による国民の過半数の賛成が要件とされているが、この間接民主主義による手続と直接民主主義による手続と通じて、憲法改正が国民の意思決定に基づくことを担保しようとしている。

ここで特に国民投票制度が設けられているのは、その憲法改正権力の担い手である国民各人に、その憲法改正の内容について直接自ら意思表示をし、その決定に参加する権利を保障しようとするものであり、直接民主主義的な参政権としても位置づけられるものである。国民各人は、国民主権及び民主主義の担い手として、憲法の条項と内容を自らの意思に基づいて決定する根源的な権利として憲法改正・決定権を有するのであり、憲法96条1項はその現れにほかならない。

ウ 憲法改正・決定権の侵害

新安保法制法は、前記のように規範性を有する憲法9条の解釈を変更し、その内容を法律によって改変してしまおうとするものである。それは本来、憲法96条1項に定める国会の発議と国民投票の手続をとらなければならないことであるにもかかわらず、これを潜脱するものである。しかも、この憲法改正の手続を回避して採られた立法の国会審議の過程においては、多くの国民・市民及び野党の反対を押し切った採決が強行され、中でも参議院平和安全法制特別委員会における採決は、地方公聴会の報告もなされず、総括質疑も行わず、不意について与党議員が委員長席を取り囲んで野党議員を排除し、「議場騒然、聴取不能」としか速記に記録されない混乱の中で「可決」したとされる異様なものであった。それは、国民から負託された国会による代表制民主主義をも蹂躪しつつ、本来憲法改正手続を踏まなければならないはずの、実質的な憲法改変を

強行したものであった。新安保法制法の制定は、このようにして、原告ら国民が自らの意思に基づいて憲法の条項と内容を決定する前記憲法改正・決定権をないがしろにし、これを侵害するものである。

そして、集団的自衛権の行使等は、このように原告らの憲法改正・決定権を侵害し、蹂躪した手続によって制定された新安保法制法の現実の適用・実施過程であり、また、これが反復されることによって、その侵害の結果を既成事実化することになる。そしてこの現実の適用、実施、既成事実化を通じて、本来憲法9条に違反するものであったはずの新安保法制法、その集団的自衛権の行使等に係る根拠法条が、これまでの憲法9条の規範内容にとって代わって、実質的な規範として通用する状態が事実上形成され、これが定着してしまうことになる。しかも、集団的自衛権の行使等は、一旦それがなされれば日本の国全体を後戻りのきかない戦争状態に引き込むことになりかねないものであり、そこではもはや憲法9条の平和主義の規範自体が死文化してしまうことになりかねない。

したがって、新安保法制法の制定行為は、原告らの憲法改正・決定権を侵害するものである。

(4) 安定した立憲民主政に生きる権利の侵害

ア 閣議決定による解釈変更

本件は、60年という長きにわたって維持されてきた憲法9条の解釈が一内閣による「閣議決定」で変更され、それに基づく法律が、多くの専門家や市民による違憲であるという指摘を無視して強引に制定されたという特異な事件である。

まず、特筆すべきは、「26・7閣議決定」の決定過程である。安倍晋三内閣総理大臣は、当初、明文での憲法改正を志向していたが、それが無理であると判断すると、解釈での変更に舵をきった。しかしながら、内閣の法律顧問である内閣法制局長官は、その変更を抵抗した。そのために安倍内閣は、慣例を無視して内閣法制局長官の人事に介入し、賛成派を長官に任命することによって、内閣法制局による抵抗を排除して26・7閣議決定をおこなったのである。閣議決定が違憲であると主張する法律顧問の意見を覆してなされたことは、新安保法制法の違憲性を強く推定させる。

次に、本件が26・7閣議決定によって主導されたことの問題性である。日本国憲法において、行政権たる内閣は、国会および裁判所、究極的には国民の制定した憲法によってコントロールされるべき機関である。憲法が最高法規であって、法律、判決の下に閣議決定があるはずである。法律に反する閣議決定は認められない。いわんや憲法に反するそれが認められるはずがない。内閣は行政権であり、行政権とは法律を執行する機関である。確立した憲法上の法理の内容を内閣が閣議決定で変更することを、日本国憲法は全く想定していないといわなければならない。新安保法制法は、憲法の内容を実質的に変更するものである。それを国権の最高機関である国会ではなく、内閣が主導して進めた点において、その制定過程には、憲法上、治癒できない手続上の瑕疵があるといわなければならない。

イ 国会の立法行為の問題性

国会は、国権の最高機関（憲法41条）及び憲法改正の発議権を有する機関（同96条）として、確立した憲法上の法理を確認し、それに照らして閣議決定をチェックする憲法上の責務があった。集団的自衛権は認められないとする政府の従来の憲法9条解釈は、国会の場を通じて何度も確認されてきたものである。また、すでに述べたように、個別的自衛権と集団的自衛権は、そ

の拠って立つ原理が全く異なるものであり、集団的自衛権を認めることは、国家の性格を根本的に変更することである。したがって、集団的自衛権の承認は憲法改正によらずしてできないのであって、国会は新安保法制法を制定したいのであれば、まず、憲法改正の発議を自らすべきであった。

それにもかかわらず、国会は、その責務を放棄し、漫然と違憲の閣議決定を追認し、新安保法制法を制定した。重要なことは、制定過程において、歴代の内閣法制局長官、最高裁判所裁判官経験者、憲法審査会での三人の憲法学者を始めとする多くの憲法研究者が違憲の指摘をおこなったことである。また、国会前には、学生を始めとして多くの市民が集まり法案の違憲を主張した。法案の審議の過程においてこれらの違憲論が声高に主張されたのは、憲法9条の文言および原理から集団的自衛権を導き出すことが不可能であるからにはほかならない。これらの違憲の指摘にも拘わらず、国会が新安保法制法を強引に制定したことは、前述の昭和60年判決（昭和60年11月21日第1小法廷判決・民集39巻7号1512頁）がいう「立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというごとき、容易に想定し難いような例外的な場合」にあたるといえよう。権力が憲法に従っているという国民の信頼を完全に裏切った点において、国会の責任は極めて重い。

ウ 安定した立憲民主政に生きる権利ないし法的利益の侵害

以上のように、本件は、内閣法制局長官という法律顧問の首のすげ替えで可能になった閣議決定およびそれを漫然と追認した立法行為によって、憲法上の基本原理が変更されたというきわめて異常な事件である。前述のように憲法学者の石川健治東京大学教授は、新安保法制法の制定を「法的なクーデター」と位置づけている。このようなことが許されるならば、確立した憲法上の法理であっても、同様の手続で変更してもよいという先例を認めることになり、個人の自律的な生き方の根本が侵される。たとえば、政府は、徴兵制は憲法18条の「意に反する苦役」にあたり憲法上認められないとしているが、そのような主張の説得力がすでに失われていることは自明である。身体的自由、表現の自由、思想良心の自由といった立憲民主政の根本にかかわる人権についても同じことがいえる。いつ何時、内閣の閣議決定でこれらの権利の実質的内容が変更されるかもしれないとすれば、わたしたちは安心して自由を行使できない。

すでに述べたように、立憲民主政で生きる個人は、権力が憲法に従っているという信頼を裏切られない権利を憲法によって保障されているはずである。内閣と国会が、26・7閣議決定および新安保法制法の制定によって、その信頼を裏切って、安定した立憲民主政に生きる権利を正面から否定したことは疑う余地がない。

なお、仮に当該権利が憲法上の権利としては認められないとしても、権力者が憲法に従うことは立憲民主政の根本原理であり、その結果市民は権力者が憲法に従うと信頼して生きることが可能になるのであるから、そのような信頼は前述の平成27年判決（最判平成27年12月16日民集第69巻8号2427頁）のいう憲法上保護された利益に該当するといえる。本件における内閣と国会による異常ともいえる例外的な行為が、その利益を害したことは明らかである。安定した立憲民主政に生きることが、憲法上保障された権利ではないとしても、憲法上保護された利益であることは間違いないのであり、したがって、国家賠償法1条1項の定める要件に適合する。

(5) 原告らが被った精神的苦痛

原告らは、日本国長野県に在住し、憲法に定める平和主義の実現を心から望む市民であるが、原

告らは、今回の新安保法制法案の閣議決定、国会提出と国会による決議によって、私たちの有する平和的生存権・人格権を侵害され、憲法改正手続に関与する地位を侵害され、安定した立憲民主政に生きる権利を侵害された。

原告らは、このことによって、心に深い傷を負われ、精神的苦痛を受けた。

具体的には、戦争に巻き込まれる恐怖、自身や家族また親しい友人が戦地に赴く事態となったり、日本国内においても被害を受ける危険への恐怖、すなわち電車やバスに乗車中や、人が集まる場所に出かけたり、映画鑑賞等の日常生活においても、集団的自衛権行使等の結果により間違いなく予想されるテロ行為等による命を奪われることを含む被害の具体的恐怖を抱かせられるなどしている。

各原告が具体的に被っている精神的苦痛については、本訴訟を通じて主張する。

第6 原告らの損害

原告らは、新安保法制法の制定に係る内閣による26・7閣議決定、27・5閣議決定及び同法案の国会提出並びに国会による同法案の可決という、憲法に反する違法行為により、現段階において、その平和的生存権、人格権及び憲法制定・決定権、安定した立憲民主政に生きる権利ないし法的利益を侵害され、重大な精神的苦痛を受けている。

さらに原告らは、今後、新安保法制法を適用して集団的自衛権の行使等が行われる危険性があり、いつ日本が戦争当事国になり、日本の領域も戦場になるか分からない等の危険な状態に置かれるに至っており、集団的自衛権の行使等が実際になされていない現段階においても、それが行使された場合の危険性、不安と恐怖に現にさらされており、計り知れない精神的苦痛を被っている。

これらの精神的苦痛を慰謝するために、被告は、各原告に対し少なくとも金10万円の慰謝料の支払義務がある。

第7 公務員の故意・過失及び因果関係

1 公務員の故意・過失

従前の集団的自衛権の行使等が憲法に反するという確定的憲法解釈や圧倒的多数の新安保法制法案は違憲であるとの指摘等を見捨て、憲法改正手続をとることなく行われた新安保法制法の制定の経緯に鑑みれば、これに係る内閣（その構成員である各閣内閣大臣）による26・7閣議決定、27・5閣議決定及び同法案の国会提出並びに国会（その構成員である国会議員）による同法案の可決等をするに当たっては、上記閣内閣大臣及び国会議員は、新安保法制法案が違憲であり、これを制定したときは原告らの権利を侵害することを知り、これを容認していたか（故意）、少なくともこれを容易に知り、又は知り得たのであり、侵害を回避することは十分可能であったのにこれを怠った過失がある。

2 加害行為と損害との因果関係

1記載の公務員の加害行為と第6記載の原告らの損害との間に因果関係があることは明らかである。

第8 結論

よって、原告らは、被告国に対して、国家賠償法1条1項に基づく国家賠償請求として、それぞれ金10万円の損害金とこれに対する加害行為のうち最も遅い国会の議決の日である平成27年9月19日から支払い済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金の支払いを求める。

第9 補論～立憲民主政における裁判官の役割について

憲法とは、憲法制定者が国家権力担当者に対して遵守するよう求めた規範である。憲法99条は、「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」と規定するのは、そういう趣旨である。これは、国家権力の行使を受けるもの（国民）の利益のためには、公務員は、憲法に従って権力を行使しなければならない旨を定めたものである。

本件において、内閣および国会が明白に憲法に違反した行為をしたことは、本論で述べたとおりであるが、そういう場合に、裁判官がその違憲行為を追認するのか、それとも、国民のために、違憲の行為を是正するのが問われている。

司法権の担い手たる裁判官は、具体的な権利義務の解決を本務とする。内閣及び国会が原告に精神的損害を与えた本件においても、それが主たる目的であることはいうまでもない。

司法権は、事件の解決のために必要であるならば、違憲判断をする憲法的責務がある（憲法81条）。ただ、国会の立法行為そのものが問われている本件において、裁判官による違憲立法審査権は抑制されるべきであるという見解が被告から出されるかもしれない。

一般論としていえば、立憲民主政においては、国会を通じた民主的なプロセスに基づいて国家が運営されていくのであり、違憲審査権のむやみな発動は控えられるべきこともある。しかしながら、民主政のプロセスが明白に害されているような場合においては、裁判官は違憲審査を積極的に求められる。ましてや、本論で述べたとおり、本件は、戦後日本社会の骨格部分を形成してきた憲法9条の平和主義の根本規範を、閣議決定で変更し、違憲であるとの専門家や国民の多くの意見を無視し、両院での強行的な採決によって数の力でなされたものである。本件のごとく憲法によって権力を託された者が自己の権力を濫用し、憲法に違反する行為を行ったことが誰の目にも明らかな「容易に想定し難いような例外的な場合」には、裁判官は、主権者国民のために、憲法と良心に従い違憲判断をおこなう憲法上の責務があるといわなければならない。

このような場合に違憲判断を下すのは、決して日本国憲法下における民主政を否定することにはならない。なぜなら、日本国憲法は憲法秩序を前提とした立憲民主制を想定しているからである。したがって、本件のような明白に違憲の内容、手続によって憲法秩序が破壊された例外的な場合には、積極的に違憲判断をおこなうことによって、立憲民主制のプロセスが回復されることを促すことが、裁判官に課せられた憲法上の責務である。立憲民主制のプロセスの回復とは、すなわち、憲法の実質的な内容の変更については、憲法96条の正式な手続によらなければならないという当然のルールを確認することである。

逆に言えば、本件のような、政治部門による明らかな違憲行為を憲法と良心にのみ従うべき裁判官が見逃すならば、今度こそ、憲法によって権力者を拘束することによって、立憲民主制の健全なプロセスによって国家を統治するという試みが破壊されることになる。

以上のように、本件のような日本国憲法が規定する平和主義という根本規範が破壊されて事件で

は、裁判官は積極的に違憲判断を下すことにより、立憲民主制のプロセスを回復する憲法的義務を負うといわなければならない。裁判官においては、主権者国民のために、良心に従い勇気をもってその憲法的義務を果たすことを切に望むものである。

証 拠 方 法

- | | |
|---------|------------------------------|
| 1 甲第1号証 | 復刊あたらしい憲法のはなし |
| 2 甲第2号証 | 「平和安全法制」の概要 |
| 3 甲第3号証 | 集団的自衛権と憲法との関係について（昭和47年政府見解） |

附 属 書 類

- | | |
|---------|-----|
| 1 訴状副本 | 1 通 |
| 2 甲号各証写 | 1 通 |
| 3 訴訟委任状 | 1 通 |

以 上