

平成28年（行ウ）第169号 安保法制違憲・差止め請求事件

原告 志田陽子、石川徳信ほか50名

被告 国

準備書面（5）

（憲法改正・決定権とその侵害による被害）

2017（平成29）年3月31日

東京地方裁判所民事第2部A係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 伊 藤 真

同 内 田 雅 敏

同 黒 岩 哲 彦

同 杉 浦 ひ と み

同 田 村 洋 三

同 角 田 由 紀 子

同 寺 井 一 弘

同 福 田 護

ほか613名

目次

第1	はじめに.....	4
第2	総論.....	4
第3	憲法改正・決定権の法的性質.....	5
1	主権者である国民（人民）が国政のあり方を決定する最終的権限を有している.....	5
2	国民の有する憲法制定権から派生する憲法改正についての最終決定権である	6
3	国家のあり方を決める国民の政治への参加権（参政権）という性質も有する	7
4	憲法改正・決定権の権利内容.....	8
5	憲法改正・決定権の具体的権利性.....	9
第4	国民に憲法改正・決定権が認められる法的根拠.....	13
1	憲法前文の規定（前文第1段）の存在.....	13
2	憲法改正の手續規定（96条）の存在.....	14
3	公務員の憲法尊重養護義務規定（99条）の存在.....	15
第5	憲法改正が許されるための要件.....	17
1	明文改正における正当性要件.....	17
(1)	多数の国民が憲法改正について強い要求を有しているといえること.....	17
(2)	国会（衆・参両議院）において、正当に選挙された代表者によって、多くの国民の要求・意見を取り入れた討議が慎重かつ十分になされた後に憲法改正の発議がなされたものであること.....	17
(3)	憲法の基本原理を根底から破壊する条項等の改正でないこと.....	18
2	非明文改正（憲法解釈の変更）について.....	18
(1)	政府によって長年にわたって確立した憲法解釈の変更は許されない.....	18
(2)	憲法解釈の変更に依拠した法案上程の正当性についての合理的説明の必要性.....	19
第6	内閣（政府）及び国会の憲法破壊行為による原告らを含む国民の憲法改正・決	

定権の侵害	19
1 硬性憲法下における憲法改正手続の有する意味	20
2 憲法9条の従来の政府解釈が有する規範的意味内容	21
(1) 憲法9条の集団的自衛権の行使に関する政府解釈	21
(2) 集団的自衛権の行使が認められないことは確立した憲法規範	24
(3) 確立した憲法規範の変更は憲法改正手続を経ずに行うことはできない ..	25
3 憲法改正手続の潜脱による憲法破壊行為	25
(1) 96条の憲法改正手続の潜脱の経過	25
(2) 憲法違反が露わになった南スーダンへの自衛隊派遣	27
(3) 十分な情報提供の必要性和政府の情報隠蔽	30
(4) 立憲主義・法の支配の破壊	32
5 被告の「憲法の条文を改正するものではない」との反論は許されない	32
第7 憲法改正・決定権の侵害による原告ら国民各人の被害内容	34
1 憲法改正・決定権の侵害とこれによる被害	34
2 原告らの被害の具体的内容	35
3 憲法改正・決定権及びその侵害の具体性・個別性	37
第8 原告が差止めを求める対象としている各処分がされれば憲法改正・決定権が さらなる重大な損害を被るおそれがあること	39
第9 結論	40

第1 はじめに

原告らは、本準備書面をもって、憲法改正・決定権とその侵害による被害について主張すると共に、差止訴訟の訴訟要件のうち「一定の処分又は裁決がされることにより重大な損害を生ずるおそれがある」こと（行訴法37条の4第1項本文）が満たされていることを、憲法改正・決定権の侵害という観点から主張する。

以下、第2ないし7において、憲法改正・決定権の法的性質及び憲法改正・決定権が既に侵害されていることを述べ、第8において、原告が差止めを求める対象としている各処分がされれば憲法改正・決定権がさらなる重大な損害を被るおそれがあることを述べる。

第2 総論

原告らは、訴状及び準備書面（1）ないし（2）において、国（政府）による集団的自衛権行使等を容認する閣議決定（2014年7月1日、以下「26・7閣議決定」という）及び新安保法制法案の閣議決定（2015年5月14日、以下「27・5閣議決定」という）、ならびに国会における本件新安保法制法の立法等の行為が憲法に規定された平和的生存権、人格権、憲法改正・決定権を侵害する行為であり、これによって原告らを含む国民は多大な被害を蒙った旨主張した。

そして、訴状において、「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」として、上記閣議決定及び新安保法制法の制定は、この原告ら国民の憲法改正・決定権を侵害するものであることを主張した。これは、内閣及び国会のこれらの行為が、憲法の改正手続を採らないまま、これまで憲法9条の下において、集団的自衛権の行使の禁止や海外派兵の禁止等の原則を維持することによって、自衛隊の存在及び活動が、戦争及び武力の行使の放棄、戦力の不保持及び交戦権の否認という規定に反しないとしてきた従来の制約を否定し、これら憲法9条の規定を実質的に改変してし

まうという具体的な状況の下で、侵害された国民の権利を明確化するために観念される権利である。

ところが、被告国は、答弁書において、原告らの主張について全面的に争うとし、憲法改正・決定権については、「憲法96条1項が、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という国民主権ないし民主主義の原理・理念を体現するものであるとしても、それは、『国家の主権者としての国民』という抽象的な位置づけにとどまるのであって、そのことから直ちに、原告らという具体的な『個別の国民』との関係で国賠法上の救済が得られるほど具体的、個別的な権利ないし法的利益としての『憲法改正・決定権』なるものを観念することはできない」等と主張する。

そこで、原告らは、本準備書面において、これまでの憲法改正・決定権の侵害についての原告らの主張を敷衍して、原告らの主張の正当性につき、以下のとおりさらに具体的に述べることにする。

第3 憲法改正・決定権の法的性質

憲法改正・決定権は、現行憲法において、明文をもって規定されているものではないが、以下のような法的性質ないし特質を有する権利として憲法によって保障されていると解することができる。

1 主権者である国民（人民）が国政のあり方を決定する最終的権限を有している

そもそも、18世紀後半以降、イギリスにおけるジョン・ロック、フランスにおけるジャン＝ジャック・ルソー等によって唱えられた「社会契約論」を根拠として、人民と人民の代表との間における自由な合意による社会契約により、国家の権力者は人民の意思に依拠して権力を行使しなければならないとする人民主権論が正当化されるようになった。そして、フランス革命前にこうした理論を継

承したエマニュエル＝ジョセフ・シェイエスは、「第三身分とは何か」という著書において、第三身分である平民こそ「憲法制定権力」を有するという主張を展開して、フランス革命の正当性を理論面から支持するに至った。フランス革命以降、西欧各国における民主的政治体制下において、自然法によって、人民に憲法制定権力が存すると解されるようになり、これを受け継いだ国民主権の原理が、君主主権に対抗する理論として、その後日本を含む他の先進諸国にも普及し定着するに至ったといえる。（ちなみに、1797年に制定されたアメリカ合衆国憲法は、前文の冒頭において「We the people of the United States」という用語を用いて、国家の法的権威は人民に由来すると規定している）。

これらの「社会契約論」、「憲法制定権力論」を展開したロックやシェイエスらの言わんとする趣旨は、国の政治の有り方を最終的に決定する権限は国民（人民）にあるとするものであるから、ここでいうところの国民（人民）の意味を国民主権原理の歴史的形成過程に照らして考えるならば、抽象的一般的な国民としてではなく、市井で具体的に存在して生活している個々の国民（いわゆる人民ないし市民）を念頭においていることが明らかといえる。

従って、憲法改正の是非について決定する最終的権限は、個々の国民（人民）にあると解することが正当といえるのである。

2 国民の有する憲法制定権から派生する憲法改正についての最終決定権である

前述したように、国民主権原理の下では憲法制定権力を有する主権者である国民（人民）は、いかなる内容の憲法を制定するかについての最終的権限を有している。そして、この権限は当然に、存在して有効に機能している憲法をそのまま維持し続ける（改正を非とする）か、それとも憲法所定の改正手続を経て憲法の内容を一部変更（改正）する（改正を是とする）かについての最終的決定権を含むものである（具体的には、憲法制定権の憲法改正権への転化として、国民投票

その他の具体的行動として権利が行使される。) (辻村みよ子「憲法第5版」517頁参照、日本評論社)。

3 国家のあり方を決める国民の政治への参加権(参政権)という性質も有する

そもそも憲法は、国民が、国政のあり方を限定する制限規範として機能するものであり、すべての国政は憲法規範の拘束の下に実現されなければならない(立憲主義)。そして、その憲法規範の拘束の下における個々の政策の実現すなわち政治過程においても、主権者として種々の権利を行使して、自らの意思を国政に反映させることができる。

すなわち、国民主権の原理の下では、主権者である個々の国民は、選挙や国民投票による権利行使の場合だけではなく、憲法(21条等)において保障された他の種々の権利(言論ないし集団示威行動等の表現の自由・集会結社の自由等の権利)を行使して政治に参加し、自らの意思を国会等の国政の場に直接反映することのできる権利を有していると解される。その意味では、国民主権の原理は、個々の国民に、代表者である国会議員を介しての間接的政治参加を保障しているだけではなく、自らが主体的に直接政治に参加することのできる権利(参政権)も保障していると解することができる(浦部法穂「憲法学教室[第3版]」534～535頁参照、日本評論社)。

したがって、主権者である原告ら個々の国民は、憲法改正という国政のあり方を変更する重要な決定について、その結論の是非を決める際に国民投票という形式で関与しうる(憲法96条)だけでなく、そうした結論に至る討議の過程においても、自由かつ十分な意見表明(政治的表現の自由の行使)という形で能動的かつ積極的に政治に参加することが憲法上保障されているといえることができるのである。

4 憲法改正・決定権の権利内容

以上の国民主権原理および参政権の機能を踏まえると、憲法改正・決定権は、具体的な憲法改正課題が生じたときに、国民各人が、その賛否を最終的には国民投票制度を通じて表明し、当該憲法改正の是非を決定する具体的権利であるが、その投票権にとどまらず、国会における発議以前から、国民の代表である国会議員を通じて、あるいは表現の自由、政治活動の自由その他の権利を自ら行使し、国民投票運動に参加するなどにより、その憲法改正課題に対して賛否その他の意見を表明し、国民的意思を形成する過程に参加する権利であるといえる。

このように憲法規範の変更には、96条の規定する手続を経るのみならず、国民各自が、国民投票運動に参加するなどにより、その憲法改正課題に対して賛否その他の意見を表明し、国民的意思を形成する過程に参加する過程も保障されなければならない。そして、そのような一連の手続保障が要請される憲法規範の変更とは、明文の変更のみならず、すでに解釈として確立した憲法規範の意味内容を根本から変更する場合も含まれるのである。

すなわち、憲法改正とは、憲法規範としての意味内容を変更することであるが、憲法の条文の文言を変更する明文改憲だけではなく、すでに解釈として確立した憲法規範の意味内容を根本から変更することも実質的な憲法の改正にあたる（以下、「実質的改正」という。）。

したがって、こうした場合にも、国民各自が、国民投票運動に参加するなどにより、その憲法改正課題に対して賛否その他の意見を表明し、国民的意思を形成する過程に参加した上で、憲法96条の手続に従って最終的な意思決定をする権利、すなわち憲法改正・決定権は保障されているといえる。

よって、国民各自には、主権者として、憲法改正について、上記のような国民的意思を形成する過程に参加した上で自分たちの最終的意思を問われることなしに憲法改正（実質的改正を含む。）をされることがないという権利が保障されているのである。

5 憲法改正・決定権の具体的権利性

(1) 被告は、答弁書第5・2・(2)・ウ(38ないし39頁)において、「憲法96条1項が、国民が自らの意思にもとづいて憲法の条項を決定するという国民主権ないし民主主義の原理・理念を体現するものであるとしても、それは、『国家の主権者としての国民』という抽象的な位置づけにとどまる」として、原告ら個別の国民の「具体的、個別的な権利ないし法的利益」ではない、と主張している。

ところで、被告は、「憲法96条1項が、国民が自らの意思に基づいて憲法の条文の内容を決定するという国民主権ないし民主主義の原理・理念を体現するものであるとしても」として、当然のことであるが、憲法改正・決定権が国民にあること自体についてはその前提として認めながら、それは、「国家の主権者としての国民」という抽象的な位置づけにとどまり、個別の国民の具体的・個別的な権利ではないとの主張を展開する。しかしながら、憲法改正・決定権は、原告ら個々の国民の個別的・具体的権利である。

前述したように憲法改正・決定権は、国民主権原理の歴史的形成過程に照らして考えるならば、原告ら個々の国民(いわゆる人民ないし市民)の有する最終的決定権であり、かつ、国家のあり方を決める原告ら個々人の有する具体的参政権であると解することができる権利だからである。

(2) 憲法改正手続法に基づく憲法改正・決定権の具体化

憲法改正手続での国民投票については、すでに日本国憲法の改正手続に関する法律(以下「憲法改正手続法」という。)が2007年(平成19年)に制定され、2010年(平成22年)に施行されている。同法において、憲法96条の国民の承認に関する手続、国民が国民投票する権利について、以下のように具体的に定められている。この法律による具体化によって、国民各自が国民投票運動に参加するなどにより、その憲法改正課題に対して賛否その

他の意見を表明し、国民的意思を形成する過程に参加した上で、憲法96条の手續に従って最終的な意思決定をする権利であるところの憲法改正・決定権は明らかに具体的権利として保障されているといえる。

- ① 憲法改正の国民の承認に係る国民投票に関する手續を定める（1条）。
- ② 国民投票は国会が発議をした日から60日以後180日以内に行う（2条）。

憲法改正の重要性から、国会が発議してから60日以後180日以内に行うと定めている。これは、公職選挙法が、選挙期間について、衆議院議員は「少なくとも12日前」（31条4項）、参議院議員は「少なくとも17日前」（32条3項）に公示しなければならないとされているのに比較して、大幅に長期間を定め、国民に改正について十分な情報に基づいて慎重に判断して投票ができるようにするためである。

- ③ 18歳以上の国民が投票権を有する（3条）。

同法制定当時の民法の成人年齢及び公職選挙法の選挙権も20歳とされていた。憲法改正という今後の国のあり方を決定するとりわけ重大な参政権であることから、国民投票についてはより多くの国民が参加できるように18歳とされた（その後2015年に公職選挙法の選挙権についても18歳と改正された。）。

- ④ 国民投票に関する広報について（11条以下）

国民投票にあたっては、国民投票広報協議会を設置し、発議にかかる憲法改正案及びその要旨や新旧対照表等によるわかりやすい説明並びに国会の憲法改正案の発議に当たって出された賛成意見及び反対意見を掲載した国民投票公報の原稿を作成して、投票期日30日前に中央選挙委員会に送付する。また、公報の記載については客観的かつ中立的に行わなければならない、と特記されている。

- ⑤ 国民投票は、憲法改正案ごとに1人1票の投票を行う（47条）

- ⑥ 投票用紙にあらかじめ印刷された「賛成」または「反対」の文字のどちらかに○をつける方法による（57条）。
- ⑦ 同法第7節は、国民投票運動について定めている。表現の自由、学問の自由及び政治活動の自由その他憲法の保障する国民の自由と権利を不当に侵害してはならない（100条）。ここで国民は、表現の自由、政治活動の自由その他の権利を自ら行使し、国民投票運動に参加するなどにより、その憲法改正課題に対して賛否その他の意見を表明し、国民的意思を形成する過程に参加する権利が具体的に保障されている。
- ⑧ 公務員の政治的行為禁止規定にかかわらず、発議から国民投票期日までの間、公務員も国民投票運動及び憲法改正に関する意見表明をすることができる（100条の2）。これは憲法改正における個人の主権者としての国民投票権の重要性を示していると同時に、公務員であっても国民投票運動を通じて憲法改正に関する意見表明をし、国民的意思を形成する過程に参加する権利が、同条によって具体的に保障されていることを示している。
- ⑨ 国民投票において投票総数の2分の1を超えた場合は、憲法96条の憲法改正についての国民の承認があったものとする（126条）

（3）国民の参政権の抽象的地位と具体的権利

ア 国民の参政権には抽象的地位と具体的権利があることは、国民の参政権のうち、国会議員等の選挙権についてみれば明らかである。具体的な選挙が行われるまでの間は国民各人の選挙権は国会議員選出の国家機関としての地位にあるという抽象的な権利であるが、実際に選挙が行われるときには、各人が支持する候補者に1票を投じる具体的権利として保障される。また、最高裁判所裁判官の国民審査権においても同様で、国民各人は最高裁判所裁判官の任命を審査する国家機関の地位にあるという抽象的権利をもともと有しており、実際に国民投票が行われるときには具体的国民審査権を有する。

これら、国民の参政権を具体的に執り行うための手続法は国会議員であれ

ば公職選挙法、最高裁判所裁判官国民投票については最高裁判所裁判官国民審査法である。憲法改正の国民投票については憲法改正手続法で具体的手続が定められており、上記のとおり国民各人の国民投票の具体的権利が記載されている。

確かに、国政の場において、重要な憲法改正問題がまったく生起していない間は、被告のいうとおり「憲法改正・決定権」を個々国民が有するか否かについて具体的に問題化することがないため権利が潜在しているにすぎない。しかし、憲法に関する重要な改正問題が浮上した場合もしくは憲法の規範的意味内容が変更されようとしていたり変更されてしまったような場合のように、問題が具体化した段階においては、「憲法改正のための国民の承認（国民投票）」の必要性の有無という問題を含めて、国民の「憲法改正・決定権」が具体的な問題として浮上することになるのである。すなわち、国政担当者にとっては「この憲法改正（実質的改正を含む。）は国民の最終的意思を問うことなしには進めることはできない」という事態となり、国民にとっては、「この憲法改正（実質的改正を含む。）は自分たちの承認（国民投票）なしに行われることがあってならない」という「憲法改正・決定権」の行使の必要性という問題として浮上し、個々の国民の国民投票権の侵害といえないか否かという問題を含めて具体的（実質的改正を含む）権利侵害の有無という問題となるのである。

イ 国民の憲法改正・決定権が集団的自衛権行使容認等の閣議決定時に具体化し、新安保法制法制定時に侵害された

集団的自衛権の行使等を容認する26・7閣議決定及び新安保法制法の制定は共に違憲であり、国务大臣・国会議員の憲法尊重擁護義務にも違反する行為であるから、本来法律として成立させてはならないものであった。しかしながら、憲法9条に関する憲法規範の改変を含む26・7閣議決定の段階で、違憲の閣議決定が行われ、その後国会に提出された新安保法制法案の審

議において集団的自衛権の行使の容認等の可否が重要な憲法問題（9条の規範的意味内容の変更の可否という問題）として浮上したことにより、上記閣議決定時点以降、明文の改正と同様に主権者である原告ら個々の国民の最終的意思を確認しなければならないという事態に至ったといえる。従って、このような事態に至った段階で、特定の憲法改正課題について、原告ら国民各人の「憲法改正・決定権」侵害の有無という問題が具体化していたのである。そして、最終的に新安保法制法の制定によって、国民の「憲法改正決定権」が侵害された。

したがって、被告の主張は失当というべきである。

第4 国民に憲法改正・決定権が認められる法的根拠

現憲法において、国民に前述した憲法改正・決定権が保障されていると解しうる点については、以下述べる日本国憲法（以下、単に「憲法」という。）の各規定によっても明らかである。

1 憲法前文の規定（前文第1段）の存在

憲法は、前文第1段において、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、・・・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。・・・われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。」と規定している。ところで、この規定は、前述したように、憲法制定権力を有する主権者である国民が主体的に憲法を制定する権限を有する旨明示する規定といえる（ちなみに1条は、天皇の地位についても、主権者である国民の総意に基づくものとしている。）から、主権者である国民が憲法制定権から派生する憲法改正・決定権を有することを当然に包含するものと解することができる。（なお、この憲法前文で明示されている「われらは」の文言は、前述したアメリカ合衆国憲法が前文に規定している「We the people of the United States」と同趣旨であり、すなわち人民の意と解さ

れる。ちなみに日本国憲法の前文冒頭の英訳も「We, the Japanese people」とされている。)

2 憲法改正の手續規定（96条）の存在

憲法96条1項前段は「この憲法改正は、・・・国会が、これを発議し」と規定し、憲法改正の発議権が国会にあることを示している。しかしながら、この規定の趣旨は、国会が「国権の最高機関」であり（憲法41条）、その国会を構成する衆・参両議院は、いずれも全国民を代表する選挙された議員で組織されていて（前文第1段及び憲法43条）、衆・参両議院の各議員は、各議院において、主権者である国民の意思を十分に汲み取って慎重に憲法改正についての発議権を行使しなければならないものと考えられているためである。そして、そのような発議権の行使がなされることを当然の前提として、国会に憲法改正についての発議権が付与されたもの（直接民主制を尊重したうえで成り立つ間接民主制の採用）と解することができる。

しかしながら、国会のみに憲法改正についての最終的決定権を与えるとするならば、主権者である個々の国民の立場から見た場合、憲法改正の発議の際に、国民には意見表明ないし検討の機会が十分に与えられなかったり、国民の多数が憲法改正に反対であったにもかかわらず、自己の見解と異なる憲法改正が容易になされてしまうという事態が生じかねない。それでは、主権者である個々の国民の多数意思と異なる憲法改正が行われることになってしまう。そのため、憲法は、憲法制定権から派生する憲法改正権について、最終的決定権が主権者である国民にあることを明確に示す意味から、96条1項において、憲法改正については個々の国民に改正案を提案して、国民投票による多数の国民による支持という形で、その承認を得る必要があるとしたものと解されるのである。

さらに、96条2項が、改正された憲法は「国民の名で」公布するとしている点も、憲法学者によって「憲法改正が主権の存する国民の意思によって成立した

とする趣旨を示すもの」（木下智史・只野雅人編「新・コンメンタール憲法」742頁、日本評論社）とか、「憲法改正権が国民にあることを明示する意味を持つ」（工藤達朗執筆「新基本法コンメンタール憲法」504頁、日本評論社）といわれているように、国民が憲法改正・決定権を有する点について明らかにした規定といえる。

従って、憲法改正に関する手続規定（96条）は、原告ら個々の国民に憲法改正・決定についての最終的権限が存することを文言上明らかにした規定といえるのである。

3 公務員の憲法尊重擁護義務規定（99条）の存在

(1) 憲法99条は「・・・国務大臣、国会議員・・・その他の公務員は、この憲法を尊重し擁護する義務を負う」旨規定する。

ところで、上記規定からは、周知のように主権者である国民が除外されている。このことは極めて重要な意味を有している。つまり、この規定の趣旨は、主権者である原告ら個々の国民こそが、憲法制定権及びこれから派生する憲法改正・決定権を有する主体であり、国務大臣、国会議員等の公権力を行使する者は、国民が主権者として制定した憲法を守らせる客体の地位にあるものとして位置づけられているということを明らかにするところにあるといえる。従って、この規定こそが、憲法が行政権を含む国家権力の行使を縛る機能を有するものと解されている立憲主義の直接の根拠規定で、かつ、国務大臣らの法的義務を根拠づける規定である（辻村みよ子「憲法第5版」521～522頁、日本評論社）といえるのである。

(2) ところが、憲法は、前述したように、憲法尊重擁護義務を有する国会議員（衆・参両議院の各議員）で構成される国会に、憲法改正についての発議権を付与している（憲法96条）。上記憲法の各規定（96条及び99条）は、考えようによっては相互に矛盾するといえなくもない。そこでこれらの各規定を矛盾なく整合的に解釈するならば、国会議員等は、憲法尊重擁護義務を有

しているため、憲法の生命ともいうべき基本原理（国民主権、恒久平和、基本的人権の尊重）の内容を根底から没却するような改正については、憲法99条に違反するがゆえに許されないものとして、改正についての発議権を有しない。しかし、これらの基本原理を根底から没却しない限度の変更（なお、憲法の基本原理を根底から破壊ないし没却するような憲法の変更については、石川健治東大教授によると「法学的にはクーデター」にあたりと評されている。）で、かつ、多くの国民から憲法改正についての強い要求がある場合に限り、憲法の各条項を部分的に改めたり、新しい規定を付加するなどの改正について発議権を有しているにすぎないと解するのが最も合理的かつ整合性のある正しい法解釈というべきである。

なぜなら、このように解することによって、前述した主権者である多数国民の憲法改正への強い要求という国政への表現（意見表明）の自由（参政権）の行使と国務大臣や国会議員の憲法改正についての発議権行使との調和を図ることができるからである。

仮に、主権者である多数国民の憲法改正への強い要求がないにもかかわらず、国民の意思を無視して国会議員による発議がなされた場合、国民は、国民投票によって、これを許さない旨の意思を示すことで、国会議員の憲法尊重擁護義務違反行為を阻止することができる。これもまた、憲法改正・決定権の重要な機能である。また、多数国民の憲法改正への強い要求に基づく発議か否かが必ずしも明らかでない場合には、国民は、国民投票権という憲法改正・決定権に含まれる権利を行使して、国会議員による発議に賛成することによって、国会議員の憲法尊重擁護義務を解除するのである。このような国民投票の機能に鑑みれば、憲法尊重擁護義務規定（憲法99条）の存在が、憲法改正・決定権を根拠づけているといえるのである。

第5 憲法改正が許されるための要件

憲法改正という行為は、憲法の制定権者であり改正権者である国民が、多数意思に基づき、憲法の基本原理を根底から没却しない限度において国のあり方を変更する法的・政治的行為といえるから、民主主義国家において正当性を有するためには、以下述べるような憲法改正（実質的改正を含む）についての各要件を充足していることが必要であるというべきである。

1 明文改正における正当性要件

(1) 多数の国民が憲法改正について強い要求を有しているといえること

前述したように、立憲主義国家では、憲法制定権力を有する主権者である国民が憲法制定権から派生する憲法改正についてもその是非を決定する最終的権限を有している。それがゆえに、国民から信託を受けた代表者である国会議員及び国会議員から選出された各大臣によって組織される内閣の首長である総理大臣をはじめとする各国務大臣には、憲法尊重擁護義務があるから、多数の国民の中に憲法の特定の条項ないし内容の改正（修正・追加等）についての強い要求が存すると認められない限り、多数国民の意思を無視して、積極的に憲法改正の発議をなしえないものというべきである。

(2) 国会（衆・参両議院）において、正当に選挙された代表者によって、多くの国民の要求・意見を取り入れた討議が慎重かつ十分になされた後に憲法改正の発議がなされたものであること

前述したように、国民主権の原理の下では、主権者である個々の国民は、表現の自由等の種々の権利を行使して国政の場に自らの意見ないし要求を反映させる権利（参政権）を有している。

そのため、国会（衆・参両議院）が国民に対して憲法改正の発議をするためには、その前提として、多数の国民の意見ないし要求を国会における憲法改正の是非について討議の場に取り入れて、その趣旨を十分に汲み取って慎重かつ

十分な討議を行う必要がある。しかも、表現の自由の保障（憲法 21 条）のコロラリーとして保障されていると解される国民のいわゆる知る権利を保障するためには、国会における討議の内容及び経過を全面的に逐一国民にフィードバックしてその情報を開示し、国民に憲法改正の是非について十分な検討の機会が与えられなければならない。なぜなら、このような手続を経てはじめて、主権者である国民は、憲法 21 条で保障されている国民の知る権利を含む政治的表現の自由ないし参政権を十分に行使する機会が与えられたと評価できるものだからである。

（3）憲法の基本原理を根底から破壊する条項等の改正でないこと

前述したように、憲法は、憲法制定権（改正権）を有する主権者である国民が、「これに反する一切の憲法、法令、詔勅を排除する」（前文第 1 段）と規定すると共に、憲法の根幹をなす基本原理である基本的人権の尊重について、「現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」（11 条、97 条）と位置付け、強い意思をもって制定したものである。

従って、憲法の基本原理である国民主権、恒久平和、基本的人権の尊重に関し、その趣旨を没却させるような憲法改正は、現憲法を否定して、その同一性を損なう改正行為（憲法の破壊行為）として、たとえ、憲法 96 条の改正手続（国会による憲法改正の発議）を経たとしてもなしえないというべきである（かりに、形式的に憲法改正手続に基づいて改正がなされたとしても、このような改正は、法学的にはクーデターと評価されることになる。）。

2 非明文改正（憲法解釈の変更）について

（1）政府によって長年にわたって確立した憲法解釈の変更は許されない

憲法自体の明文の条項を改正するものでない場合においても、内閣（総理大臣をはじめとする各国务大臣で構成されている。）が、それまでの政府によって長

年にわたって確立していた憲法解釈（不文憲法の性格を有する。）を、閣議決定という手続を経て変更し、それに依拠して、憲法の基本原理を根底から没却する内容の法律の改正案もしくは新しい法案を国会に提案するような行為は、国務大臣の憲法尊重擁護義務に違反する行為として、断じて許されないというべきである。

（２）憲法解釈の変更に依拠した法案上程の正当性についての合理的説明の必要性

上記のような憲法違反もしくはその可能性の大きい法律の改正案もしくは新しい法案を内閣から国会に上程することは、本来であれば許されない行為である。しかしながら、このような法案が国会に上程された場合、衆・参両議院で構成される国会としては、内閣（政府）に法案の憲法適合性と提出の正当性について十分な説明を求め、合理的説明がなされない限り、憲法尊重擁護義務に違反することになるため、法案の審議に応ずるべきではない。その法案が憲法の明文規定に違反せず、かつ、長年にわたって確立した憲法規範に違反するものではないという、当該法案の合憲性が明らかでない限り、国会議員としては、違憲の可能性の大きい国家行為に加担する国家行為と評価されることになるため、安易に法案の審議に応ずることは許されないというべきである。

第6 内閣（政府）及び国会の憲法破壊行為による原告らを含む国民の憲法改正・

決定権の侵害

集団的自衛権の行使等を容認し、憲法9条を実質的に変更する閣議決定及びそれに基づく新安保法制法の制定が、憲法改正するには必須の96条の改正手続を経ずに行われたことにより、原告ら国民は、憲法改正の発議に関する審議を含む憲法改正手続に参加して、最終的に国民投票により今後の国のあり方を決定する権利としての憲法改正・決定権が奪われた。

1 硬性憲法下における憲法改正手続の有する意味

- (1) 日本国憲法が硬性憲法であることは、憲法96条の定める手続から明らかである。96条が定める手続は、両議員の議事に関する56条2項（出席議員の過半数で可決）にいう「この憲法に特別の定のある場合」に該当し、憲法が特に念入りにかつ明確に憲法自身が定めた手続をとることを、憲法制定権を有する主権者である国民が国政担当者に対して求めているものである。これによれば、憲法改正は、56条および59条に定められた通常法律の制定手続とは異なり、96条の定める手続として、国会が各議院の総議員の3分の2以上の議員の賛成を得た憲法改正案を国民に対して発議し、投票で過半数の国民の賛成を得なければならないものとされているため、この手続によらない憲法の改正は許されない。ここでは、通常法律制定の手続にはない国民の承認（国民投票）について明文で規定していることが、もっとも重要な点である。すなわち日本国憲法は、憲法改正についての最終的判断権を、憲法制定権及び改正・決定権を有する主権者である国民の意思に委ねることを定めているのである。
- (2) 憲法改正とは、憲法規範としての意味内容を変更することである。憲法の条文の文言を変更する明文改憲だけではなく、すでに解釈として確立した憲法規範の意味内容を根本から変更することも実質的な憲法の改正であることは既に述べたとおりである。とりわけ、後述するように、自衛隊の存在及びその憲法適合性を前提とした場合の集団的自衛権の行使の禁止、海外派兵の禁止等を中核とする憲法9条をめぐる法解釈は、長年にわたる政府解釈（内閣法制局見解）が、裁判所の判断に準ずる有権解釈として定着し、公務員を拘束する最低限の歯止めとして現実的機能を果たしてきており、26・7閣議決定の時点においては、第4の2に示すような解釈が、それを逸脱すれば憲法9条の戦争及び武力行使の放棄、戦力の不保持及び交戦権の否認の規定に違反するものとして、明確性と安定性を備えた不文の憲法規範になっていたというべきである。

このように、憲法の明文規定とこの確立した政府解釈による不文の憲法規範

の双方が、現に日本社会で機能している憲法として行政府及び立法府の権力行使を制約し、立憲主義を支えてきたのである。

したがって、内閣（政府）及び国会は、すでに確立している憲法規範の内容に拘束されるのであり、国民の意思を問うことなく内閣及び国会のみで、すでに確立している憲法規範の内容を変更することは、国民各自が、国民投票運動に参加するなどにより、その憲法改正課題に対して賛否その他の意見を表明し、国民的意思を形成する過程に参加した上で、憲法96条の手續に従って最終的な意思決定をする権利であるところの憲法改正・決定権を侵害するものとして許されない。

2 憲法9条の従来政府解釈が有する規範的意味内容

(1) 憲法9条の集団的自衛権の行使に関する政府解釈

ここで、最も典型的な政府の憲法9条解釈としての集団的自衛権の行使の問題を見ておく。

憲法9条に関して、内閣法制局及び政府は、「憲法9条の下で武力行使が認められるのは個別的自衛権、すなわち、わが国に対する急迫不正の侵害があり、これを排除するために他に適当な手段がない場合に行使される必要最小限度のやむを得ない措置に限られる」「集団的自衛権の行使は違憲であり、憲法改正なしにはあり得ない」との解釈を一貫して表明してきた。その詳細は準備書面（4）第2のとおりであるが、主なものは以下のとおりである。

① 1954年12月22日衆議院予算委員会大村防衛庁長官

（警察予備隊から保安隊を経て、1954年7月自衛隊に改組された当時）

「憲法は自衛権を否定していない。自衛権は国が独立国である以上、その国が当然保有する権利である。・・・他国から武力攻撃のあった場合に、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って、国際紛争を解決することとは本質が違ふ。従っ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。」

② 1954年6月3日衆議院外務委員会下田外務省条約局長

「平和条約でも、日本国の集団的、個別的の固有の自衛権というものは認められておるわけですが、・・・つまり自分の国が攻撃されもしないのに、他の締約国が攻撃された場合に、あたかも自分の国が攻撃されたと同様にみなして、自衛の名において行動するという事・・・そういう特別な権利を生ますための条約を、日本の現憲法下で締結されるかどうかということは、先ほどお答え申し上げましたようにできないのでありますから、結局憲法で認められた範囲というものは、日本自身に対する直接の攻撃あるいは急迫した攻撃の危険がない以上は、自衛権の名において発動し得ない」

③ 1960年3月31日参議院予算委員会林修三法制局長官

「他の外国、自分の国と歴史的あるいは民族的あるいは地理的に密接な関係のある他の外国が武力攻撃を受けた場合に、それを守るために、たとえば外国へまで行ってそれを防衛する、こういうことがいわゆる集団的自衛権の内容として特に強く理解されておる。この点は日本の憲法では、そういうふう外国まで出て行って外国を守るということは、日本の憲法ではやはり認められていないのじゃないか、かように考える」

④ 1972年9月14日参議院決算委員会吉国内閣法制局長官

「たとえわが国と非常に緊密な関係がある国があったとしても、その国に対する攻撃があったからといって、日本の自衛権を発動することはできない」。「わが国は憲法第9条の戦争放棄の規定によって他国の防衛までをやるということは、どうしても憲法9条をいかに読んでも読み切れないということ」。「わが国が侵略をされてわが国民の生命、自由及び幸福追求の権利が侵されるといふときに、この自国を防衛するために必要な措置をとるといふのは、憲法9条でかろうじて認められる自衛のための行動だということですが、他国の侵略を自国に対する侵略と同じように考えて、それに対して、その他国が侵略されたのに対して、その侵略を排除するための措置をとるといふところは、憲法第9条では容認してはおらないという考え方でございます。」

⑤ 1972年10月14日参院決算委員会提出資料「政府見解」

＜集団的自衛権と憲法との関係について＞

「憲法は、第9条において、・・・わが国がみずからの存立を全うし国民が平和のうちに生きることまでも放棄していないことは明らかであって、自国の平和と安全を維持しその存立を全うするために必要な自衛の措置をとることを禁じているとはとうてい解されない。しかしながら、だからといって、平和主義をその基本原則とする憲法が、右にいう自衛のための措置を無制限に認めているとは解されないのであって、それは、あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底からくつがえされるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るための止むを得ない措置としてはじめて容認されるものであるから、その措置は、右の事態を排除するためとられるべき必要最小限度の範囲にとどまるべきものである。そうだとすれば、わが憲法の下で武力行使を行うことが許されるのは、わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合に限られるのであって、したがって、他国に加えられた武力攻撃を阻止することをその内容とするいわゆる集団的自衛権の行使は、憲法上許されないといわざるを得ない。」

⑥ 2001年5月9日参議院本会議小泉首相

「憲法第9条のもとにおいて許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えてきております。憲法は我が国の法秩序の根幹であり、特に憲法第9条については過去50年余にわたる国会での議論の積み重ねがあるので、その解釈の変更については十分に慎重でなければならないと考えております。」

⑦ 2003年3月21日参院本会議小泉首相

「集団的自衛権とは、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず実力をもって阻止する権利と解されています。我が国がこのような集団的自衛権を行使することは、憲法第9条の下で許容されている必要

最小限度の実力行使の範囲を超え、許されないと考えております。」

⑧ 2004年1月26日衆院予算委員会秋山内閣法制局長官

(当時の安倍委員の質問に対して)

「憲法9条は、戦争、武力の行使などを放棄し、戦力の不保持及び交戦権の否認を定めていますが、政府は、同条は我が国が主権国として持つ自国防衛の権利までも否定する趣旨のものではなく、自衛のための必要最小限度の実力を保有し行使することは認めていると考えておるわけでございます。その上で、憲法9条のもとで許される自衛のための必要最小限度の実力の行使につきまして、いわゆる三要件を申しております。我が国に対する武力攻撃が発生したこと、この場合にこれを排除するために他に適当な手段がないこと、それから、実力行使の程度が必要限度にとどまるべきことというふうに申し上げているわけでございます。」

(2) 集団的自衛権の行使が認められないことは確立した憲法規範

以上の国会における答弁等でも明らかなように、憲法上、わが国の個別的自衛権の行使は、武力攻撃からわが国や国民を守るための措置であり、わが国に対する武力攻撃の発生をその発動の要件とするのに対して、集団的自衛権の行使は、わが国に対する武力攻撃が発生しておらず、国民や国の存立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ものである。

これについて、内閣法制局及び歴代の内閣総理大臣が「憲法上、個別的自衛権は認められるが、集団的自衛権は認められない」との解釈を国会で繰り返し表明し、長年にわたって歴代内閣によって同様の見解が維持されて確立した政府解釈として定着し、さらに憲法学者をはじめ大多数の国民にも支持されて、すでに不文の憲法規範として確立していた。

なお、政府解釈で認めている「個別的自衛権」についても憲法上認められないという見解もあるが、いずれにしても「憲法上集団的自衛権の行使は認められない」とする法解釈が憲法9条の規範的意味内容になっていたと解する点に

については争いがない。

(3) 確立した憲法規範の変更は憲法改正手続を経ずに行うことはできない

憲法9条に関する上記のような法解釈を変更するという事は、同条の規定に抵触し、国の有り方と憲法秩序の基本となっていた確立した憲法の規範的意味内容を変更するという事にほかならないから、96条の憲法改正手続なしに行うことは許されない。従って、集団的自衛権の行使容認を内閣（政府）の閣議決定という手続のみでできないことはもちろん、そうした閣議決定の内容を実現することを意図して新安保法制法案を国会に上程すること（本来であれば、96条の定める憲法改正手続を経ずには進められない実質的憲法の改正行為である。）も国務大臣の憲法尊重擁護義務に違反する行為として許されない。

3 憲法改正手続の潜脱による憲法破壊行為

(1) 96条の憲法改正手続の潜脱の経過

政府は、2014年（平成26年）7月1日、憲法9条に関し、長年にわたる個別的自衛権の行使による専守防衛しか認められないとする政府解釈を変更して集団的自衛権の行使及び自衛隊の海外出動（武器使用を含む）を容認する閣議決定（26・7閣議決定）を行い、2015年（平成27年）5月14日にこれら内容を内容とする新安保法制法案を閣議決定（27・5閣議決定）のうえ国会に上程した。そして同法案は、衆議院における強行採決を経て、同年9月17日には参議院平和安全法制特別委員会において、罵声・怒号の中で、委員長が発言すら「聴取不能」と議事録に記載されるほどの異常な状況下で、政権与党に所属する各議員らによって強行採決され、翌19日未明、参議院本会議における強行採決によって新安保法制法が成立したとされて、2016年（平成28年）3月29日に同法を施行されるに至った。

そもそも憲法は、時の政府の誤った権力行使、恣意的な権力行使、権力の暴走を許さないものとして、その歯止めとして存在するものである。憲法によって権

力に縛りをかけ、恣意的な解釈運用を許さず、それによって、国のあるべき姿と国民の権利を守ろうとするのが立憲主義の精神である。上記安倍内閣がとった新安保法制法成立の強行までの経過のように、憲法を改正するという正規の手続を取らず、時の政権のその時々の時局判断次第によって、いかに日本国憲法の根幹にかかわる重要な事柄であっても、いかにそれまで安定的に解釈運用されてきた事柄であっても変更が可能であるとするなら、これはまさに、立憲主義の精神そのものを崩壊させるものであるといわなければならない。

従って、安倍内閣の集団的自衛権行使容認の閣議決定も、それに基づく新安保法制法案の国会提出も、前述したように、憲法9条の確立した政府解釈における規範的意味内容に違反しており、到底許されるものではないのであるから、本来であれば、内閣は26・7閣議決定を撤回しなければならなかったものであり、これに反して法案が上程された後は、国会において否決されなければならなかった。

まして、26・7閣議決定及び国会に上程された新安保法制法案については、2015年6月4日の衆議院憲法審査会における憲法学者3名の参考人全員をはじめとして、圧倒的多数の憲法学者が憲法前文及び9条に違反するとする意見を表明し、内閣法制局の解釈を担ってきた歴代の法制局長官が反対の声を上げ、山口繁元最高裁長官もこの歴代の政府の解釈見解については既に「規範へと昇格している」との見解を表明して憲法違反である旨発言した。そして、何よりも圧倒的多数の国民からの反対表明（国民の参政権の行使）が連日国会前を中心に全国各地で繰り広げられるという、歴史上まれにみる状況下にあったのであるから尚更のことである。

しかも、準備書面（4）の第3において経過を詳述したとおり、新安保法制法案提出後の国会における慎重な討議を欠いた各議院による上記のような強行採決を経ての新安保法制法の成立という一連の行為をみるならば、もはや憲法改正が許されるための前記（本書面第5）記載の各要件に違反しているのみならず、憲法の基本原理である国民主権、基本的人権（平和的生存権・人格権・参政権等）

の尊重及び恒久平和主義を根底から没却ないし破壊し、憲法の存在意義を無にさせる、憲法96条の改正手続を潜脱した憲法の破壊行為であることが明白である。このような憲法破壊行為は、実質的憲法改正行為といわざるを得ないのであるから、安倍首相をはじめとする各国務大臣および各国会議員は、明白に憲法尊重擁護義務に違反すると共に、前述した原告ら国民の憲法改正・決定権を侵害する違憲の行為を行ったものというべきである（浦部法穂「憲法学教室」[第3版]21頁、472頁参照、日本評論社）。

(2) 憲法違反が露わになった南スーダンへの自衛隊派遣

ア 集团的自衛権の行使等を容認する新安保法制法の国会における前記のような強行採決によって、憲法9条の規範的意味内容が実質的に改変され、同法は、2016年（平成28年）3月29日に施行された。その後、自衛隊の南スーダンにおけるPKOでの駆け付け警護等の新任務付与、海外の戦闘地域まで含む自衛隊による米軍への兵站活動実施のための新日米物品役務相互提供協定の締結、自衛隊の新任務訓練など、新安保法制法の具体化が着々と進められている。

PKOに関する従前の国連平和維持活動協力法（PKO協力法）では、他国軍隊等の防護・救援（駆け付け警護）や現地での治安維持、それらの任務遂行のための武器使用などはできなかったが、新安保法制法によってこれらの活動が解禁され、政府は2016年11月15日の閣議で南スーダンに参加する陸上自衛隊の部隊に改正PKO協力法に基づく「駆け付け警護」の新任務を付与する実施計画を決めた。

それに先立つ、2016年7月当時の国会審議で、南スーダンのPKOでの自衛隊の駆け付け警護等の新任務付与に関し、首都ジュバが戦闘状態にあるとの野党議員の指摘・追及 に対し、政府は戦闘状態になく「勢力間の衝突」に過ぎず「南スーダン・ジュバは安定しており危険はない」と繰り返し答弁し続けた。特に、10月11日、参院予算委員会で、稲田朋美防衛大臣

は現地を視察したが「ジュバの中の状況は落ち着いている」と強弁し、最高責任者の安倍首相も、その旨強調し、上記のとおり同年11月から、新任務を付与された自衛隊の部隊を派遣した。

イ　ところで、2017年2月7日、防衛省は、南スーダンPKO派遣部隊が活動を記録した「南スーダン派遣施設隊 日々報告」という「日報」の一部（2016年7月11日・12日の分）を公開した。これは、2016年9月ジャーナリストからの情報公開請求に対して、「既に廃棄しているということから文書不存在」という理由で同年12月に防衛省が非開示決定をしていたものを、国会議員の請求によってようやく開示したものである。

国会審議が行われていた同年7月11日当時の現地からの日報には、「ジュバ市内でのSPLAとSPLA-iOとの戦闘が生起」したことから、宿営地周辺での射撃事案に伴う流れ弾への巻き込まれ、市内での突発的な戦闘への巻き込まれに注意が必要」「宿営地周辺より射撃音を確認」「UNハウス周辺において射撃事案が発生」などと具体的にまなましく記載されており、自衛隊自身が現地で戦闘が行われており、これに巻き込まれる危険性を指摘していたことが判明した。これまで政府が「戦闘」ではないと強弁してきたことが虚偽であったことが裏付けられた。すなわち、南スーダンには戦闘状態にあり、多数の人が殺され、戦闘状態の下へ派遣すれば自衛隊員が殺傷されるような重大な事態が引き起こされる蓋然性・危険性が大で、到底自衛隊を派遣できる状態になかったのに、これを隠蔽・操作し、虚偽の説明を繰り返し、派遣したことが明らかになったのである。

ウ　しかも、2月8日の衆議院予算委員会において、この点を追及された稲田防衛大臣は「日報にある『戦闘』」との表現は法的な意味での戦闘行為ではない、武力衝突だ」と強弁し、以下のように答弁した。

「事実行為としては、武器を使って人を殺傷したり、あるいはものを壊す行為はあったが、国際的な武力紛争の一環として行われるものではないの

で、法的意味における戦闘行為ではない、ということでございます。そして、国会答弁する場合には、法律において規定されていて、また、憲法9条上の問題になる言葉を使うべきではない、ということから私は一般的意味において「武力衝突」という言葉を使っております。」

このように稲田防衛大臣は、憲法9条が禁止する武力の行使ないしは交戦権の行使にあたってしまうから、戦闘行為という言葉を使わず「衝突」と言うというのであり、南スーダンでの自衛隊の活動が、PKO5原則に違反しているのみならず、憲法9条に抵触する危険な行為であることを自白したというべきものである。

このような発言は、戦前、1937年7月7日の盧溝橋事件を発端として始まった戦争を支那「事変」と呼び、戦争とはいわなかったように、過去の戦時下で国民に真実を知らせず、情報操作で国民を欺き、悲惨な戦争に引きずり込んだことを想起させるものである。

エ 以上のように、新安保法制法の適用・運用が開始されつつある中で、この新安保法制法が、日本が海外で戦闘に参加し又は巻き込まれ、戦争をする国になることを認め、自衛隊員が殺傷の危険にさらされるものであることや、さらには多くの国民・市民が犠牲となる危険性、そして加害者となる危険性を有するものであることが、現実の問題として明らかになりつつある。新安保法制法は、国民・市民を殺し殺される具体的地位に置くものであり、国民・市民の平和的生存権・人格権を違法に侵害するものであることが明白であり、憲法違反であることがますます明らかとなった。

国民の意思表示の機会を一切無視して違憲の新安保法制法、改正PKO協力法を強行に制定した後、その現実の適用過程においても、主権者であり、国のあり方を決める国民に、最も重大な情報を秘匿し、知る権利を侵害して戦争行為（戦闘行為から武力の行使）へと突き進んでいることの危険性を指摘せざるを得ない。

こうして、本来、憲法9条の明文の改正であれば、96条の定めるところに従って、衆・参両議院の各議員の3分の2以上の賛成で国民に発議され、国民投票に付されて、原告ら国民各人がその改正案についての賛否の決定に参加して直接自らの意思を表示する機会と権利行使が保障される筈であった。にもかかわらず、こうした手続きを経ることなく26・7閣議決定によって9条はその規範的意味内容の重要な部分を事実上改変され、その改変に基づいた新安保法制法が成立・施行されて、その危険な運用が現実実施されつつある。この現状は、9条についていかなる解釈的立場をとるかにかかわらず、内閣が、96条に定められた改正手続を潜脱して9条の実質的改変（憲法の破壊行為）を行った結果である。

(3) 十分な情報提供の必要性和政府の情報隠蔽

ア 憲法改正手続、そして最終的に行われる国民投票は、国のあり方を決める国民の参政権の中でもとりわけ重要な権利である。憲法改正手続においては、単に憲法改正案に対する最終的な賛否の投票だけに止まらず、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が実質的に保障されなければならない。

国民投票に至るまでに、憲法改正案についての国会による発議の以前から十分な情報が国民に開示され、国会の審議において問題点が明らかにされ、国民に表現の自由が十分保障されたうえでの民主的な議論が、国会において十分になされなければならない。また、国会による発議後は、国民全体で憲法改正の問題点について十分な議論がなされたうえで、原告ら国民各人が国民投票において改正の是非について自らの判断で国民投票に参加できるような手続が保障されていなければならない。

イ 新安保法制法に関しては、一切このような手続と情報提供が行われないうえに国会における強行採決により成立させられるに至ったのである。

すでに南スーダンへの自衛隊派遣に関わる現地が戦闘状態にあることを

「武力の衝突」に過ぎないとして、重大な事実の隠蔽が行われていたことが判明したが、さらに新安保法制法に関しても情報の隠蔽が明らかとなっている。内閣法制局においては、26・7閣議決定に関連して、国会答弁に備えて想定問答集を作成していた。新安保法制法施行前の2016年1月当時、政府は参議院予算決算委員会から、閣議決定に関連して作成された文書の開示を要求されたが、一部は公開したものの、想定問答集については開示しなかった。政府はその後想定問答集について公文書でないから提出する必要はない、との対応をとり続け、後に総務省情報公開個人情報保護審査会の答申で「公文書」であると指摘され、ようやく提出したという経過がある。

想定問答集には、例えば、「憲法改正によるべきであり、なぜ閣議決定で行うのか」との質問に対する答弁として「憲法改正の是非は国民的な議論の深まりの中で判断されるべきもの」「他方、わが国を取り巻く安全保障環境は大きく変化。国民の命と平和な暮らしを守り抜くための法整備が急務」など新安保法制法に関する極めて重要な事項が記載されている。

ウ 上記、南スーダンの自衛隊の日報や内閣法制局の想定問答集に対する政府の対応は、憲法改正手続を無視して国民投票等を経ずに違憲の新安保法制法を強行しただけでなく、その後も、国民に重要な情報を提供することなく、秘匿し続け、国民主権に基づく国民の参政権、憲法改正・決定権を端から否定する姿勢の現れであるといわざるを得ない。このような姿勢は、安倍内閣が、合計11本もの専門家が見ても難解な法案を一括上程し、「国民の理解がまだ得られていない」ことを自認しながら十分な審議を経ずに強行採決を行った上、安倍首相が「これから十分に説明をして国民の皆さま理解していただくよう努力します」と語りつつ、法律の制定を既成事実化させてしまったことに端的に示されている。

政府は、憲法改正手続・国民投票なしに違憲の法律で憲法を実質的に改変しながら、国民には情報を与えないどころか隠蔽し、「国民は何も知らなく

ていいんだ、蚊帳の外に置いておけばいいのだ」、と言わんばかりの姿勢で、国民主権そのもの、そして国民の最も重要な参政権である憲法改正・決定権を踏みにじったのである。実はこれこそが安倍政権の政治的手法そのものなのである。

(4) 立憲主義・法の支配の破壊

新安保法制法の成立・施行の強行は、単に憲法9条に関する解釈を変更して違憲の法律を成立・施行させたというに止まらない。憲法尊重擁護義務を負う国務大臣や国会議員らが、国民から負託された国会による代表制民主主義をないがしろにし、憲法に従った国政を運営するという立憲主義を投げ捨て、明文の憲法改正であれば当然になすべき96条で定められた国会による発議と主権者である原告ら国民各人による過半数以上の国民投票による承認という最も重要な手続を潜脱し、原告ら国民各人の憲法改正・決定についての最終的判断権（参政権）を完全に排除して、9条の規範的意味内容を実質的に改変するという、石川健治東大教授やブルース・アッカーマン・イエール大学教授によって「クーデター」と批判されるような、憲法破壊行為を行うに至ったのである。憲法のもとに構築されてきた日本の法体系は大きく揺らぎ、立憲主義・法の支配は根底から覆されてしまう事態にある。

5 被告の「憲法の条文を改正するものではない」との反論は許されない

(1) 被告は答弁書第5・2・(2)・ウ(39頁)において、「平和安全法制関連2法は、憲法の条文自体を改正するものではなく、憲法改正に伴う国民投票制度における個別の国民の投票権の内容や行使に何ら具体的な制約を加えるものではない」から原告の主張は失当である、と主張している。

しかし、明文改正によらずに、憲法9条に違反する法律の制定により、憲法9条を実質的に改変してしまうことはできない。上記のとおり、明文改憲に限らず、確立した憲法解釈における規範的意味内容を変更することは、96条に

定める憲法改正手続によって主権者である個々の国民の最終的意思を確認する手続を潜脱するものであり、許されない。それにもかかわらず、「集団的自衛権の行使は許されない」という国のあり方と憲法秩序の基本を決定した歴代内閣の法解釈（法制局見解）である9条に関する確立した憲法規範の意味内容を、26・7閣議決定と国会における強行採決によって改変してしまう新安保法制法を成立させた行為は、96条に定められた改正手続を潜脱して9条を実質的に改変し、クーデター的に憲法破壊行為を行うに至ったものである。それは、国民各人が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の憲法改正・決定権を行使する機会を奪い、これを侵害したものである。

もし、被告の言うとおりに、「憲法の条文」そのものを変えさえしなければ、政府の憲法解釈の変更によってどのような内容の閣議決定も法案の提出も可能であるとして96条の改正手続は不要ということになるのであれば、96条の手続を潜脱して、憲法を通常の立法手続と同様の手続でどのようにでも改変できることになってしまう。国民は、内閣の恣意的な閣議決定とそれに基づく法案の提出によって、憲法で保障されている主権者としての最終的決定権が奪われるような状態に常におかれることになれば、国务大臣・国会議員の憲法尊重義務は画餅と化し、立憲主義は根底から否定され、原告ら国民各人の主権者としての地位や基本的人権の保障もないに等しいこととなる。

(2) 憲法が、96条において、憲法改正について厳格な手続を定め、国民各人の直接の国民投票が必要と定め、憲法改正の最終的判断権を主権者である国民の意思に委ねて硬性憲法として位置付けているのは、時の権力者の横暴によって、このような形で実質的意味の憲法改正が容易に行われ、国民に保障されている憲法の基本原理である国民主権、恒久平和、基本的人権の尊重が侵害される事態に至ることを防止するためである。

従って、原告ら国民は、主権者として、憲法改正について、自分たちの最終的意思を問われることなしに憲法改正（実質的改正を含む。）をされることが

ないという権利を侵害されたのであるから、被告の「憲法の条文」を変えていないから原告らの個別の国民の投票権の内容や行使を何ら制限するものではない、個別の権利ないし法的利益に何ら影響を及ぼすものではない、とする主張は、成り立つ余地がない。

(3) なお、原告らは、新安保法制法は、憲法9条の明文に一義的に反するものであり、許されないと主張している。このことの意味は、政府と国会による9条の解釈の変更は、解釈によって変更できる範囲を逸脱しており許されず、この新解釈に基づく新安保法制法は違憲であること、かつ、すでに解釈として確立した憲法規範の意味内容を根本から変更するものであり、許されないと主張している。つまり、解釈として確立した憲法規範そのものにはなんら変更がなく、依然として有効であるが故に、その有効な従来からの確立した憲法規範に違反する立法であるが故に許されないと主張している。仮に、憲法規範そのものが有効に変更されてしまったのであれば、その変更された規範には合致している立法となり、違憲の立法とはいえなくなる。つまり、明文改憲がなされた場合に、その明文に合致する法律が制定されたとしても、当該法律は改正後憲法に違反しているとはいえなくなるのと同じである。この場合には、そうした憲法改正自体が許されないと主張することになる。それと同じように、原告らは、仮に被告のいうように、新安保法制法が新たな憲法解釈に合致しているというのであれば、そもそもそのような憲法解釈の変更自体が、確立した憲法規範の変更、すなわち実質的改正にあたり、96条の経路を経なければ許されない行為であり、それは、国民の憲法改正・決定権の侵害であることを指摘しているのである。

第7 憲法改正・決定権の侵害による原告ら国民各人の被害内容

1 憲法改正・決定権の侵害とこれによる被害

前記のような憲法9条の実質的改変は、これまでのこの国の在り方の根幹を変

容させるものである。このような国家の根幹を変容させる憲法の実質的改変について、内閣（行政府）と国会における政権与党議員ら多数派議員の賛成のみで決定することは、憲法制定権（改正権）者でかつ主権者である国民の意思をまったく問うことなく行うものであるから、このような行為は、96条の手続を完全に潜脱した憲法の規範的意味内容の一方的改変行為（憲法破壊行為）として許されない。

原告ら国民各人としては、集団的自衛権の行使等を容認する26・7閣議決定と新安保法制法の成立により、この国の在り方について、安倍内閣と政権与党の国会議員らによって根底から変更されるという事態を生じさせられるに至った。これが明文の憲法改正であれば原告ら国民各人は96条の憲法改正手続に基づいて憲法上の権利の中でも最も重要な国民投票権という参政権を行使して憲法改正の是非について意思表示をする機会を与えられる筈であったにもかかわらず、そのような機会を一切与えられないまま違憲の法律によって実質的な憲法の改変がなされるに至ったのである。原告ら国民各人としては、主権者として憲法を自ら改正・決定するという最も重要な最終的決定権を侵害されるという重大な被害を蒙った。

2 原告らの被害の具体的内容

(1) 原告らは、「9条があるから日本の平和が守られている」という、自らが最も誇りとして守ってきたわが国の平和憲法下で、日本は二度と戦争はしてならない、そのために憲法9条の規範を守り通さなければならないと強く決意し、これまでの人生を送ってきた。そのため、原告らは、安倍内閣が集団的自衛権の行使等を容認する違憲の閣議決定をした直後から、集団的自衛権を認めてはならない、日本を戦争のできる国家にしてはならないという意見ないし意思を内閣・各政党・各国会議員らに対して可能なかぎり表明してきた。

とりわけ、26・7閣議決定にもとづく新安保法制法案が国会に上程されて

以降は、多くの原告らは、時間の許す限り、国会前集会への参加、国会議員への要請行動、地域での大小の集会への参加、国会前や地域のデモ、街角でのピラ配り・署名運動、衆・参両議院の各委員会及び各本会議における傍聴・監視等々、あらゆる場面で、日本の自衛隊が海外で武力行使して殺し殺されるような事態を生じさせたり、日本が再び戦争への道を歩むような事態に至ることを許してはならないとして、大きな声をあげてきた。原告らの中には上記のような行動に十分に参加ができなかった者もいたが、これらの原告らの思いも同様であった。

(2) ところが、現行憲法に違背する新安保法制法案の強行採決によって、集団的自衛権の行使等を容認するという戦争のできる憲法に実質的に改変されてしまうという事態が生じてしまった点につき、原告らは、憲法96条の改正手続を通じて自ら意見表明する機会を一切与えられないまま、一方的に新安保法制法の成立とその施行について、意に反する受忍状態を強いられることになったのである。

これ程理不尽なことはない。原告らは主権者として当然に有する国政に参加する権利（憲法改正・決定権の一内容としての参政権）の行使を一方的に剥奪されたまま、安倍内閣（政府）やこれを支持する国会議員らによって96条の改正手続を潜脱して、クーデターと評すべき手法によって、憲法破壊行為を行われてしまったのである。原告らとしては、一国の憲法が国民に対して約束していた事項がいとも簡単に無視されたことによって、当該国の主権者としての地位、それに伴う判断・意思表示・決定権、さらにはこれらに伴う努力や行動の積み重ねなど、憲法改正過程に関わる個人としての価値を根底から否定されるという、怒り、絶望感、さらには悲愴感などにさいなまれるに至ったのである。原告らの精神的苦痛は図り知れないものというべきである。

このような事態について、原告志田は、憲法学者としての立場から以下のよう切々と訴える（甲D1）。

「武力による紛争解決をいかなる事態においても厳に慎むという政治道徳を共有してきた国家が、武器使用による実質戦闘（自らが本格的な武力行使を要する「事態」の引き金となる可能性の高い活動）に急激に道を開いてしまったことで、一般市民の中に大きな動揺が広がっています。この問題については、国政担当者自身がまず、自己の依って立つ政治ルール（民主主義、立憲主義）を確認しなおし、国是の重大な変更については国民自身の議論に道を開く姿勢を取り戻してほしいと、一主権者として思います。

通常の言語能力をもって憲法条文を読んだときに覚知できる理性的意味の限界を大きく踏み外す意味内容の変更は、もはや解釈変更ではなく、関連する憲法条文の規範的意味の改変、すなわち実質的な憲法改正となります。私は、一主権者として、こうした憲法改正に同意したことはなく、それを決する手続に参加した覚えもありません。現在の状況は、一主権者として、受忍するいわれのない事柄です。」

このように、原告ら国民が憲法改正手続を経ることなしに9条の平和主義が変質させられたことに対して苦しみ、怒りを覚えるのは当然のことであり、蒙った権利侵害＝被害（なお、原告ら国民は憲法12条によって国民の保持義務とされているところの憲法が保障する自由及び権利についても、内閣と国会による前記違憲の憲法破壊行為によって著しく侵害された）は、国民主権の原理を基調とする民主的国家においては、裁判所において法的保護に値する利益の侵害（被害）として救済の対象にされるべきである。

3 憲法改正・決定権及びその侵害の具体性・個別性

- (1) 被告は答弁書第5・2・(2)・ウ(39頁)において、「原告らの主張は、平和安全法制関連2法の内容が憲法と抵触し、憲法の解釈が実質的に変更されるとして、個別の国民の具体的、個別的な権利ないし法的利益の侵害を離れ、主権者たる一般的国民という立場において、抽象的に法令自体の憲法適合性審

査を求めることに帰する」、と主張する。

しかしながら、前記第2以下において主張してきたように、原告らが主張している「憲法改正・決定権」の侵害が、原告らの具体的権利の侵害（被害）についての主張であることは、明らかである。

被告は、原告らが「具体的、個別的な権利ないし法的利益の侵害を離れ、主権者たる一般的国民の立場において、抽象的に法令自体の憲法適合性審査を求めることに帰する」というが、すでに述べたとおり、内閣（政府）が、すでに憲法規範となっている「集団的自衛権は認められない」等との解釈を変え、違憲の閣議決定をして、新安保法制法案を国会に提出した時点で、特定の重大な憲法改正問題として浮上したのであるから、その時点においては、原告ら各人は、主権者として「自らが実質的憲法の改正（憲法の破壊行為）の討議の場に直接もしくは間接的に参加して反対の意思表示をしたり、国民投票等の憲法改正手続への参加なしに集団的自衛権の行使等を認めたり、自衛隊の海外出動を容認する憲法改正を行われることなどされない権利」として具体的に保障される事態となっていた。にもかかわらず、その後、内閣と国会は、憲法96条の改正手続を潜脱して違憲の新安保法制法を成立させてしまったのであるから、新安保法制法を成立させた時点で主権者である原告ら国民は憲法改正（実質的改正を含む）に当たって憲法改正手続において主権者として最終的意思を表明し実現する機会を与えられなかったことによって、自らが有する憲法改正・決定権が侵害されるに至ったのである。

- (2) 原告らは、主権者でかつ参政権を有しているにもかかわらず、国民投票等を通じて憲法改正の是非について最終的に自らの意思を表示し、これを実現するという機会を一切与えられることなく、憲法規範の意味内容の重大な改変という憲法の蹂躪・破壊行為に直面することになったのである。このような事態に際して、原告らは、自らが憲法制定権の主体で、かつ個人として有する「憲法改正・決定権」という、上記具体的権利を侵害されて、多大な精神的苦痛（被

害)を蒙るに至ったことについてその救済を裁判所に訴えているのである。

従って、原告らが、本件訴訟において、被告が言うように「抽象的に法令自体の憲法適合性審査を求めている」ものでないことは明らかである。

第8 原告が差止めを求める対象としている各処分がされれば憲法改正・決定権がさらなる重大な損害を被るおそれがあること

第2ないし7で述べたとおり、集団的自衛権の行使等を容認し憲法9条を実質的に変更する閣議決定及びそれに基づく新安保法制法の制定が、憲法を改正するには必須の96条の改正手続を経ずに行われたことにより、原告ら国民は、憲法改正の発議に関する審議を含む憲法改正手続に参加して、最終的に国民投票により今後の国のあり方を決定する権利としての憲法改正・決定権を奪われた。

そして、この憲法改正・決定権は、違憲の新安保法制法に基づく処分等が積み重ねられることで法運用者がこうした事態を受け入れて行動したかのような「実績」が「蓄積」され、憲法改正の手続を経ずして憲法の規範内容が完全に変更されたものとして定着してしまうことにより、最大の侵害を被る。

憲法違反の26・7閣議決定、27・5閣議決定及び新安保法制法の制定により、原告ら国民の憲法改正手続に参加し最終的に国民投票により今後の国のあり方を決定する権利としての憲法改正・決定権は既に大きく傷つけられており、行政及び立法は憲法規範が憲法改正手続を経ずして変更されたことを前提とする行動をとっているが、これは現時点では一時的な現象に過ぎず、国民の法意識に支持されているともいえないから、司法が拠り所とする憲法規範は未だ変更されていない。

しかし、違憲の新安保法制法に基づく処分等が積み重ねられてゆけば、新安保法制法に関する「実績」が「蓄積」されてゆくことになる。そうすると、閣議決定及び新安保法制法の制定による従来と異なる憲法の解釈・運用を「一時的」と評価できなくなる可能性があるし、そのような「実績」の「蓄積」によって、国民も諦念から強い反対の声を上げ続けることは難しくなる。そうすると、憲法改正の手続

を経ずして憲法の規範内容が完全に変更されたものとして定着してしまうことになり、こうなると、司法が拠り所とする憲法規範までもが変更されてしまったことになる。このような事態こそ、石川健治・東京大学教授らが「クーデターの完成」と危惧するものである。こうなってしまうえば、原告ら国民の憲法改正・決定権は何の価値も持たず、画餅というほかない事態となる。「実績」の「蓄積」が、司法が拠り所とする憲法規範を変更してしまう可能性がある以上、事後的な救済は不可能ないし著しく困難であり、原告が差止めを求める対象としている各処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ実効的な救済にはなり得ないことは、火を見るよりも明らかである。

従って、原告が差止めを求める対象としている各処分がされることにより憲法改正・決定権がさらなる重大な損害を被るおそれがあることに疑義を挟む余地は毫もない。

第9 結論

以上より、原告らの主張している「憲法改正・決定権」なる権利が、憲法制定権力論ないし国民主権論と密接に関連する権利であって、その侵害は、権利の生成過程に照らしても原告ら個々の国民（人民）の個別的、具体的権利の侵害であること、及び実際に新安保法制法の制定が憲法96条の定める改正手続を経ることなく強行されたことにより明らかである。そして、原告が差止めを求める対象としている各処分がされれば、憲法改正・決定権がさらなる重大な損害を被るおそれがあることもまた明白である。

裁判所としては、「抽象的に法令自体の憲法適合性審査を求めることに帰する」などとする被告の主張に幻惑されることなく、国民の期待に応える充実した審理を行うべきである。

以上