

令和4年3月17日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官  


平成28年(ワ)第3825号 安保法制違憲差止・国家賠償請求事件(第1事件)

平成29年(ワ)第1135号 安保法制違憲差止・国家賠償請求事件(第2事件)

平成29年(ワ)第4011号 国家賠償請求事件(第3事件)

6 平成29年(ワ)第4703号 安保法制違憲差止・国家賠償請求事件(第4事件)

口頭弁論終結日 令和3年12月9日

## 判 決

当事者の表示 別紙1当事者目録記載のとおり

## 主 文

- 10 1. 原告らの請求をいずれも棄却する。
2. 訴訟費用は、原告らの負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第1 請求

1 別紙1-1原告目録記載1から15までの第1事件原告ら、同目録記載255

15 から259までの第2事件原告ら及び同目録記載374の第4事件原告(以下「原告■ら」という。)の請求

(1) 内閣総理大臣は、自衛隊法76条1項2号に基づき、自衛隊の全部又は一部を出動させてはならない。

(2)ア 防衛大臣又はその委任を受けた者は、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(以下「重要影響事態安全確保法」という。)6条1項に基づき、同法3条1項2号の後方支援活動としての自衛隊に属する物品の提供を実施してはならない。

イ 防衛大臣は、重要影響事態安全確保法6条2項に基づき、防衛省の機関又は自衛隊の部隊等に命じて、同法3条1項2号の後方支援活動としての自衛隊による役務の提供を実施させてはならない。

(3)ア 防衛大臣又はその委任を受けた者は、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（以下「国際平和支援法」という。）7条1項に基づき、同法3条1項2号の協力支援活動としての自衛隊に属する物品の提供を実施してはならない。

イ 防衛大臣は、国際平和支援法7条2項に基づき、自衛隊の部隊等に命じて、同法3条1項2号の協力支援活動としての自衛隊による役務の提供を実施させてはならない。

（4）防衛大臣は、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律（以下「国際平和協力法」という。）9条4項に基づき、自衛隊の部隊等に、同法3条5号ト若しくはラに掲げる国際平和協力業務又は同号トに類するものとして同号ナの政令で定める国際平和協力業務を行わせてはならない。

## 2 原告らの請求

被告は、原告らそれぞれに対し、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。

## 第2 事案の概要等

### 1 事案の概要

（1）内閣は、平成26年7月1日、新たな安全保障法制の整備のための基本方針として、「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制の整備について」と題する閣議決定（以下「平成26年7月閣議決定」という。）をし、平成27年5月1,4日、10の法律を改正することを主な内容とする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（同年法律第76号。以下「平和安全法制整備法」という。）及び国際平和支援法（同年法律第77号）に係る各法律案を閣議決定し（以下「平成27年5月閣議決定」といい、平成26年7月閣議決定と併せて「本件各閣議決定」という。）、平成27年5月15日、上記各法律案を衆議院に提出した。上記各法律案は、同年9月19日、両議院の可決により成立した（以下、平和安全法制整備法及び国際平和支援法を併せて「関連2法」という。）。

(2) 本件は、

ア 原告らが、①平和安全法制整備法により定められた自衛隊法76条1項2号に基づく自衛隊の全部又は一部の出動命令（以下「2号出動命令」という。）（請求1(1)）、②重要影響事態安全確保法6条1項又は2項に基づく同法3条1項2号の後方支援活動としての自衛隊に属する物品の提供又は自衛隊による役務の提供の実施命令（以下「後方支援活動としての物品の提供等」という。）（請求1(2)）、③国際平和支援法7条1項又は2項に基づく同法3条1項2号の協力支援活動としての自衛隊に属する物品の提供又は自衛隊による役務の提供の実施命令（以下「協力支援活動としての物品の提供等」という。）（請求1(3)）及び④国際平和協力法9条4項に基づく同法3条5号ト（いわゆる安全確保業務）若しくは同号ラに掲げる国際平和協力業務（いわゆる駆け付け警護）又は同号トに類するものとして同号ナの政令で定める国際平和協力業務（以下、これらの業務を「駆け付け警護等」という。）の実施（請求1(4)）は、いずれも憲法9条に反し違憲であり、これらの行為がされることによって原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権が侵害されるおそれがあると主張して、これらの権利に基づき、上記①から④までの各行為の差止めを求めるとともに、

イ 原告らが、本件各閣議決定及び関連2法の制定行為（以下「本件各行為」という。）はいずれも憲法9条に反し違憲であり、これらにより、原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権が侵害されたなどと主張して、被告に対し、国家賠償法1条1項に基づき、各10万円の損害賠償金（慰謝料）及びこれらに対する関連2法の成立の日である平成27年9月19日から支払済みまで民法（平成29年法律第44号による改正前のもの）所定の年5分の割合による遅延損害金の支払を求める（請求2）

事案である。

2 関係法令の定め

## 別紙2 関係法令の定めのとおり

### 3 前提事実

#### (1) 本件各閣議決定及び関連2法の施行に至るまでの経緯

ア 内閣は、平成26年7月1日、平成26年7月閣議決定をした（甲A-5）。

イ 内閣は、平成27年4月27日、米国との間で「日米防衛協力のための指針」（甲A-6）について合意し、同年5月14日、関連2法に係る各法律案について閣議決定（平成27年5月閣議決定）をした。

内閣総理大臣は、同月15日、国会（衆議院）に上記各法律案を提出し、これらは、同年7月15日に衆議院本会議で、同年9月19日に参議院本会議で、それぞれ可決され、同日、関連2法が成立した。（以上につき、甲A-6、

#### A32、A57、弁論の全趣旨）

ウ 平和安全法制整備法は、自衛隊法、国際平和協力法、重要影響事態安全確保法、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（以下「事態対処法」という。）等の10の法律の一部を改正する法律であり、国際平和支援法は新たに制定された法律である。

エ 関連2法は、平成27年9月30日に公布され、平成28年3月29日に施行された。

#### (2) 平成26年7月閣議決定の概要等

ア 平成26年7月閣議決定は、「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。」、「もはや、どの国も一国のみで平和を守ることはできず、国際社会もまた、我が国がその国力にふさわしい形で一層積極的な役割を果たすことを期待している。」などとの認識に基づき、「特に、我が国の安全及びアジア太平洋地域の平和と安定のために、日米安全保障体制の実効性を一層高め、日米同盟の抑止力を向上させることにより、武力紛争を

未然に回避し、我が国に脅威が及ぶことを防止することが必要不可欠である。

その上で、いかなる事態においても国民の命と平和な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を整備しなければならない。」などとして、以下の基本方針を示した（甲 A 5）。

#### （ア）武力攻撃に至らない侵害への対処

武力攻撃に至らない侵害に際し、警察機関と自衛隊を含む関係機関が基本的な役割分担を前提として、より緊密に協力し、いかなる不法行為に対しても切れ目のない十分な対応を確保するための態勢の整備、自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含む。）に現に従事している米軍部隊の武器等を防護するための自衛隊による極めて受動的かつ限定的な必要最小限の武器の使用を可能とする法整備を行う。

#### （イ）国際社会の平和と安定への一層の貢献

いわゆる後方支援といわれる支援活動について、これまで、その活動の地域を「後方地域」や「非戦闘地域」に限定するなどの法律上の枠組みを設定し、他国の武力行使との一体化の問題が生じないようにしてきたが、積極的平和主義の立場から、上記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や輸送等の我が国の支援活動については、他国の武力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考え方にして、上記活動を実施できるようにする法整備を行う。

また、これまで、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が、積極的平和主義の立場から、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、領域国との同意に基づく邦人救出等の武力の行使を伴わない警察的

な活動ができるようにする法整備を行う。

(ウ) 憲法 9 条の下で許容される自衛の措置

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(①)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當な手段がないとき(②)に、必要最小限度の実力を行使すること(③)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考えるべきである(以下、上記①～③を「新3要件」という。)。

イ 政府は、平成 26 年 7 月閣議決定がされるまでの間は、自衛権の発動としての武力の行使が認められるのは、「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さ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。」、「したがつて、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。」との見解を示していた(内閣法制局が昭和 47 年 10 月 14 日に参議院決算委員会に対して提出した資料「集団的自衛権と憲法との関係」参照、甲 A123)。

なお、内閣官房及び内閣法制局が平成 27 年 6 月 9 日に発出した「新三要件の従前の憲法解釈との論理的整合性等について」(甲 A129)には、上記従前の政府解釈と新 3 要件との論理的整合性及び法的安定性に関して、パワー・バランスの変化や技術革新の急速な進展、大量破壊兵器等の脅威等により、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、規模及び態様等によっては、我が国の存立を脅かすことも現実に起り得る、新3要件は、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、昭和47年当時の上記政府見解の基本的な論理を維持し、この考え方を前提として、自衛のための武力の行使が許される例外的な場合として、我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限られるしてきたこれまでの認識を改め、「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」場合もこれに當てはまるものとした旨の記載がある。

10 (3) 関連2法により改正ないし制定された平和安全法制の概要等

ア 2号出動命令に関する法整備（事態対処法、自衛隊法関係）

(ア) 存立危機事態（事態対処法関係）

平和安全法制整備法の成立により、事態対処法2条4号として、存立危機事態の定義規定が新設され、「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」を存立危機事態という旨定義された。

(イ) 存立危機事態における防衛出動（自衛隊法関係）

平和安全法制整備法の成立により、2号出動命令の根拠規定たる自衛隊法76条1項2号が新設され、内閣総理大臣は、存立危機事態に際して、我が国を防衛するため必要があると認める場合には、事態対処法9条の定めるところにより、国会の承認を得て、自衛隊の全部又は一部の出動を命ずることができるものとされた。

イ 後方支援活動としての物品の提供等に関する法整備（重要影響事態安全確保法関係）

平和安全法制整備法の成立により、重要影響事態安全確保法が改正され、

従来は、「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺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」(以下「周辺事態」という。)に際して、日本国とアメリカ合衆国(以下「米国」という。)との間の相互協力及び安全保障条約の目的の達成に寄与する活動を行っている米国の軍隊に「後方地域支援」を実施し、我が国の平和及び安全を確保するものとされていたが、上記周辺事態の定義から「我が国周辺の地域における」との文言を削除したものを「重要影響事態」と定義し、同事態に際して、上記米国の軍隊のみならず、国際連合憲章の目的の達成に寄与する活動を行う外国の軍隊その他これに類する組織に「後方支援活動」を実施し、我が国の平和及び安全を確保するものとされた。

そして、後方支援活動として行う自衛隊に属する物品の提供及び自衛隊による役務の提供では、後方地域支援として行うそれらと異なり、弾薬の供給に加え、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たる役務の提供も可能とされた(同法別表第一参照)。

また、後方支援活動としての自衛隊の役務の提供を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官は、自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員等の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することが認められている(同法11条1項)。

#### ウ 協力支援活動としての物品の提供等に関する法整備(国際平和支援法関係)

国際平和支援法は、新たに制定された法律であり、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(以下「国際平和共同対処事態」という。)に際し、当該活動を行う諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等を行うことにより、国際社会の平和及び安全の確保に資する

ことを目的とする（同法1条）。

そして、協力支援活動として行う自衛隊に属する物品の提供及び自衛隊による役務の提供についても、後方支援活動として行うそれらと同様に、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及び整備たる役務の提供が禁止されていない（同法別表第一参照）。

また、協力支援活動としての自衛隊の役務の提供を命ぜられた自衛隊の部隊等の自衛官についても、自己又は自己と共に現場に所在する他の自衛隊員等の生命又は身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することが認められている（同法11条）。

## エ 駆け付け警護等に関する法整備（国際平和協力法関係）

平和安全法制整備法の成立により、国際平和協力法が改正され、「国際平和協力業務」に国際連合平和維持活動としての業務のほか、非国連統括型の国際連携平和安全活動としての業務が追加された上、それらの業務として、いわゆる安全確保業務（防護を必要とする住民、被災民その他の者の生命、身体及び財産に対する危害の防止及び抑止その他特定の区域の保安のための監視、駐留、巡回、検問及び警護）、いわゆる駆け付け警護（同法3条5号ヲ～ネに掲げる業務又はこれらの業務に類するものとして同号ナの政令で定める業務を行う場合であって、国際連合平和維持活動、国際連携平和安全活動若しくは人道的な国際救援活動に従事する者又はこれらの活動を支援する者の生命又は身体に対する不測の侵害又は危難が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、緊急の要請に対応して行う当該活動関係者の生命及び身体の保護）及び同法3条5号ナの政令で定める業務を行い得ることとされた。

そして、駆け付け警護等に従事する自衛官は、それらの業務を行うに際し、自己又はその保護しようとする活動関係者等の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、その事態に

応じ合理的に必要と判断される限度で、武器を使用することが認められる（同法26条1項、2項）。

オ 武器等防護に関する法整備（自衛隊法関係）

平和安全法制整備法の成立により、自衛隊法95条の2が新設され、自衛官は、米国の軍隊その他の外国の軍隊その他これに類する組織の部隊であつて自衛隊と連携して我が国の防衛に資する活動（共同訓練を含み、現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く。）に現に従事しているものの武器等を職務上警護するに当たり、又は武器等を防護するため必要であると認める相当の理由がある場合には、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度で武器を使用することができることとされた。

(4) 関連2法の成立後の駆け付け警護の任務付与等

ア 駆け付け警護の任務付与（甲A64、A107、A108、A111～A117、A131～A140）

（ア）政府は、平成23年7月9日に国際連合南スーダン共和国ミッション（以下「UNMISS」という。）が設立されたことを受け、同年11月15日に国際平和協力業務実施計画を閣議決定し、第1次司令部要員として自衛隊を南スーダン共和国（以下「南スーダン」という。）に派遣するとともに、同年12月20日には司令部要員に加え、施設部隊として自衛隊を同国に派遣するため、上記実施計画を変更して同部隊を派遣して以来、隨時、上記実施計画を変更して司令部要員及び施設部隊を同国に派遣していた。

政府は、関連2法が成立した後である平成28年11月15日、上記実施計画に国際平和協力法3条5号ラに掲げる業務（駆け付け警護）を追加する旨の閣議決定をし、施設部隊第11次要員を派遣した。

（イ）なお、南スーダンに派遣された司令部要員あるいは施設部隊が作成した文書には、要旨、平成28年7月7日に首都ジュバにおいてキール大統領

派とマーシャル第1副大統領派との間で銃撃戦が発生したことを契機として情勢が悪化しており、国際連合施設方向への攻撃には引き続き注意が必要である旨の記載等がある。

- (ウ) 政府は、平成29年3月24日、施設部隊第11次要員の業務を終結させる旨の閣議決定を行い、同年5月27日までに上記施設部隊を撤収させた一方、同日以降も司令部要員としての自衛隊の派遣は継続している。  
イ 武器等防護の実施等(甲A109、A110、C32の1、C33の3等)  
武器等防護については、平成29年5月1日に自衛隊が共同訓練をしている米軍の艦艇及び航空機を警護して以来、複数の実施例がある。

#### 10 4 争点及び当事者の主張

- (1) 争点1（本件各行為の国家賠償法上の違法性の有無）について  
(原告らの主張)

##### ア 本件各行為の違憲性

本件各閣議決定及び関連2法の制定行為(本件各行為)は、以下のとおり、憲法9条に違反する2号出動命令、後方支援活動としての物品の提供等、協力支援活動としての物品の提供等、駆け付け警護等及び武器等防護を許容するものであるから、憲法9条に反し、違憲である上、行政府による憲法解釈の変更及び国会による法律の制定によって、規範として確立した憲法9条の内容を改変するものであり、憲法改正手続を潜脱させて立憲主義を踏みにじるものであるから、憲法96条に反し、違憲である。

##### イ 2号出動命令について

平成26年7月閣議決定は、新3要件(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事態(存立危機事態)であること、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こと、③必要最小限度の実力を行

使すること)を満たす場合に集団的自衛権の行使を容認することをその内容とするものであり、その後に制定された平和安全法制整備法により、自衛隊法及び事態対処法が改正され、現実に、内閣総理大臣は、一定の要件の下、存立危機事態に際して、自衛隊に対して出動命令(2号出動命令)を発出し、自衛隊をして海外で武力行使をさせることが可能となった。

しかし、従前、政府が、自衛権の発動としての武力行使が認められるのは、我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限られるとし、集団的自衛権の行使を許されないとするとともに、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自国防衛の範囲を超えるものであつて、やはり許されないとの見解を示し、それが憲法9条の核心部分に関する確立した政府解釈として規範性を有してきたことからすれば、集団的自衛権の行使等を容認する本件各行為がかかる規範の内容を否定するものであることは明らかである。

また、新3要件のうち、上記①の要件についてみると、存立危機事態の定義がほとんど不確定概念ないし評価概念で構成され、その該当性について明確な判断基準が存在せず、全て政府による評価に依存することになる上、特定秘密の保護に関する法律の下要件該当性の判断に必要な情報が国民に与えられず、あるいは偏った情報のみが与えられる危険性が高く、政府の恣意的な判断に対する国民的統制が極めて困難であること、同要件に日本に戦火が及ぶ蓋然性が含まれておらず、その結果、これまで政府が外国からの不法な武力攻撃を排除することを「自衛」と観念し、そのために例外的に許容されるとしてきた武力行使とは全く異質の武力行使を、自衛隊をして行わせるおそれがあること等の重大な問題がある。

上記②の要件についてみても、他国に対する武力攻撃に対して採るべき手段・方法は、実力行使以外にも外交交渉、経済制裁など様々なものが考えられるから、「他に適当な手段」があるかないかの判断は相当困難とな

ことが予想され、結局、武力行使の制約要件として意義が乏しいという重大な問題がある上、上記③の要件についても、存立危機事態における武力行使は、もともと他国の戦争に参加していくものであるから、相手国の領域も含めて地理的な限定なく行われることが予定されているのであって、必要最小限度の実力行使、すなわち、我が国の領域内とその周辺の公海・航空に限った武力行使の範囲内でこれを行うことは不可能であるといった重大な問題を孕んでいる。

これらの事情に加え、政府が国会の審議を通じて、またその後に及んでも集団的自衛権の行使等を容認する具体的な必要性を説明していないことから明らかなどおり、そもそも立法事実が存在しないこと等からすると、集団的自衛権の行使等を可能とする2号出動命令は、憲法9条に違反し、違憲である。

#### (イ) 後方支援活動としての物品の提供等について

平和安全法制整備法の制定により、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は重要影響事態安全確保法へと法名が改正され、従来は「そのまま放置すれば我が国に対する直接の武力攻撃に至るおそれのある事態等我が国周辺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」(周辺事態)に対処して、軍事行動をしている米軍に対し、物品の提供等をすることとされていたのが、上記周辺事態の定義から「我が国周辺の地域における」という限定を外した事態を「重要影響事態」と称し、同事態に対処して、軍事行動をしている米軍及び米軍以外の外国軍隊に後方支援活動としての物品の提供等を行うことが可能となった上、物品の提供等として、弾薬を提供したり、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に給油や整備を提供したりすることまでも可能となった。

もともと、自衛隊による兵站活動等は、それ自体は戦闘行為そのもので

はないとしても、相手国から見れば、他国と一体して武力行使をしているものと受け取られる危険を孕むものであったが、上記改正は、外国軍隊の武力行使と一体化しないために従前設けられていた担保を除去するものである上、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・整備の提供は、他国軍隊の武力行使への直接の支援に他ならない。

これらの改正の内容からも明らかなどおり、後方支援活動としての物品の提供等は、外国軍隊の武力行使と一体化し、又は、その危険性が高いものであるから、憲法9条に反し、違憲である。

#### (ウ) 協力支援活動としての物品の提供等について

従前、アフガニスタン戦争やイラク戦争に際して、特別立法をその都度制定し、協力支援活動としての物品の提供等を行っていたが、国際平和支援法の制定により、自衛隊がいつでも地理的限定なく協力支援活動としての物品の提供等を行うことが可能となった上、後方支援活動と同様に、弾薬を提供したり、戦闘作戦行動のために発進準備中の航空機に給油や整備を提供したりすることまでも可能とされた。

これは、他国による武力行使と一体化した行動であって、自らも武力行使を行ったとの評価を受けざるを得ない行動を広く認めたものに他ならない。

そうすると、協力支援活動としての物品の提供等は、外国軍隊の武力行使と一体化し、又は、その危険性が高いものであるから、憲法9条に反し、違憲である。

#### (エ) 駆け付け警護等について

平和安全法制整備法による国際平和協力法の改正により、自衛官による、①いわゆる任務遂行型の武器使用（いわゆる安全確保業務又はこれに類するものとして同法3条5号ナの政令で定める業務を行うに關し、その業務を妨害する行為を排除するためやむを得ない必要があると認める相当の

理由がある場合) 及び②いわゆる駆け付け警護のための武器使用(駆け付け警護を行うに際し、自己又はその保護しようとする活動関係者の生命又は身体を防護するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合) が可能となった。

しかし、上記①及び②の各武器使用は、その本質として、必然的に強力な武器使用を伴うものであり、もはや自己保存の自然的権利としての武器使用とはいえない、状況により国際的な武力紛争の一環として戦闘行為をしているとの評価を受け得るものといえる。

また、今日、国際連合の平和維持活動は、国際平和協力法が制定された当時とは大きく変質し、内戦など情勢が不安定な地域に展開して住民の保護等を任務としていることからすると、PKO参加5原則のうち「派遣先及び紛争当事者の受け入れの同意がある」との原則の充足については、もはや厳密には遵守されておらず、このような状況下において、自衛官が武器を使用すれば、自衛隊が、国家又は国家に準ずる組織に敵対して、武力行使をしていると評価されることになる。

そうすると、駆け付け警護等は、「武力の行使」を禁止した憲法9条1項及び戦力の保持と交戦権を否定する同条2項に反し、違憲である。

#### (才) 武器等防護について

平和安全法制整備法の制定により、自衛隊法95条の2が新設され、自衛隊が日本の武器等を防護するほか、米軍等の武器等を防護するために、武器を使用することが可能とされた。

しかし、自衛隊が日本の武器等を防護することすら、防護の対象が生命・身体ではなく主に武器であるため、自然的権利とはいえないとして憲法上の根拠に疑義が呈されていたところ、まして、自衛隊が外国軍隊の武器等を防護するとなれば、憲法上の根拠があるとは考え難い。そのため、外国軍隊の武器等防護は、武力行使に当たり、あるいはそれに当たる具体的な

危険性を生じさせるものといえる。

また、仮に、外国軍隊に対して武力行使に至らない何らの侵害があり、自衛隊が上記外国軍隊の武器等を防護するため、侵害した相手国等に対して武器を使用した場合、当該相手国等は、自衛隊が反撃してきたと評価することになるから、武器等防護は、憲法9条に違反する集団的自衛権の行使を誘発する危険性を孕むものである。

このように、武器等防護は、なし崩し的に戦争につながる危険性があるものであり、文民統制が機能しない可能性があること、もはや国際法上、警察権の行使では説明がつかないものであること等からすると、「武力の行使」を禁止した憲法9条1項及び戦力の保持と交戦権を否定する同条2項に反し、違憲である。

#### イ 本件各行為による原告らの権利の侵害

原告らは、憲法に定める平和主義の実現を心から望む国民・市民等であるところ、本件各行為により、原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権が侵害された。原告ら各人の権利侵害に係る個別的主張は別紙3のとおりであるが、以下、原告らが共通して侵害された平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権の各内容について、主張する。

##### (ア) 平和的生存権の侵害について

a、憲法前文は、憲法の基本原則を定めており、その内容の重要性から法規範性を有するというべきところ、憲法前文には、「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」と正に平和的生存権について定めている。また、憲法が、戦争の放棄を人権と民主主義の前提条件として重く位置付けていることからすると、平和的生存権は、平和を制度として具体的に保障する憲法9条によって担保されていることができる。

これらを踏まえると、平和的生存権は、政府の行為による戦争と軍備

及び戦争の準備によって、生命や生活が侵害されたり、破壊ないし抑圧されたりすることなく、戦争の恐怖と欠乏から免れて平和のうちに生存するという自然権の本質があり、憲法前文、9条及び第3章の諸条項が複合して保障している基本的人権の基底的権利として、また、国家から賦与されて享有するだけではなく、国家に対する抵抗権的要素を含んでおり、局面に応じて自由権的、社会権的又は参政権的な態様をもつて表れる複合的な権利として、裁判所に対し、保護・救済を求め、法的強制措置の發動を請求し得るという意味における権利性・裁判規範性が肯定されるべきものといえる。

しかるところ、本件各行為は、専守防衛の範囲を明らかに逸脱し、いつでも米軍等に加担して戦争ないし武力行使ができる態勢を整えるものであり、正に戦争の準備行為をするものであって、これにより、原告らに我が国が他国の戦争に加担又は巻き込まれたり、テロ攻撃の対象になったりするのではないかとの強い恐怖と不安が生じたことからすると、原告らの平和的生存権が侵害されたことは明らかである。

b 被告は、平和的生存権に具体的権利性は認められないと主張し、その理由として、「平和」の概念が抽象的・不明確であることを挙げる。

しかし、「平和」は、国家及び国民のいずれにとってもその存立ないし生存に関わる非常に重要な価値であり、それ故にこそ多様な理解の仕方があるが、その質と量が大きくて計量し難いにすぎず、憲法前文で謳われている内容からすると、「戦争の恐怖や不安から解放され、精神的にも経済的にも安心して平穏に生活できる状態」をいうことは明らかであるから、決して概念が抽象的あるいは不明確などとはいえない。したがって、被告の上記主張は理由がないというべきである。

#### (イ) 人格権の侵害について

a 人格権は、各人の人格の本質である個人の生命、身体、精神及び生活

に関する利益の総体であるところ、人格権の考え方は、時代の流れとともに発展し、今日において、個人の尊厳や人格の保護という意義があることは疑い得ないところである。

そして、本件各行為により侵害された原告らの人格権は、具体的に、

①生命権・身体権及び精神に関する利益としての人格権、②平穏生活権及び③主権者として蔑ろにされない権利（参政権的自己決定権）に大別される。

上記①（生命権・身体権及び精神に関する利益としての人格権）について、人の生命・身体・精神が法の絶対的保護を受けるべきであること論ずるまでもない。

次に、上記②（平穏生活権）について、同権利には、生命・身体及び健康という客観的な人格的価値としての機能と主観的利益としての機能があるということができる。すなわち、生命・身体に対する危険や不安に怯えさせられることなく日常生活を送ることは、人格の維持に不可欠であることからすると、生命や身体が現実に侵害されなくとも、生命、身体及び健康という客観的な価値に連なる平穏生活権は法的保護を受けるべきものといえる。また、定型的な権利の侵害とは認められなくとも、上記のとおり、今日、人格権には個人の尊厳や人格の保護という意義があることからすると、個人の尊厳や人格が侵害され、それによる精神的苦痛が社会通念上甘受すべき限度を超えた場合には、やはり法的保護を受けるものというべきである。

さらに、上記③（主権者として蔑ろにされない権利）について、国民による意思決定のうちで最も重要なのは、「参政権的権利」を行使する局面であり、その中でもさらに重要なのが憲法改正手続に参加し、意思表明する権利であることは、国民主権原理からの当然の帰結である。そうすると、憲法改正手続に参加し、主権者としての意思を表明する機会

を与えられる権利は、人格的自立権の中核として、法的に厚く保護され、  
十全に保障されなければならない。

しかるところ、本件各行為により、日本の防衛政策が180度の転換を遂げ、2号出動命令等を契機として日本が武力衝突に巻き込まれる可能性が現実に生じたことからすると、原告らの生命・身体及び精神に関する利益への侵害の危険が生じている上、平穏が破壊されたことは明らかである。また、憲法改正手続に依ることなく、確立した憲法解釈が変更されたことにより、原告らは、本来、参加し得べき憲法改正手続への参加の機会を奪われたものであり、主権者としての立場を蔑ろにされたといえる。

したがって、原告らの人格権が侵害されたというべきである。

b 被告は、原告らが「人格権」の侵害の内容として述べるところは、結局のところ、日本が戦争やテロ行為に巻き込まれるといった漠然とした不安感を抱いたということを述べているにすぎないとして、上記権利に具体的な権利性がない旨主張するが、生命や身体等といった明確な法益の侵害がない場合でも、個人の尊厳や人格が侵害され、あるいはそれらに関する利益が侵害されている場合に、これらを保護することこそ、人格権を法的保護利益として認める意義が存在するのであるから、被告の上記主張は、そもそも定型化し得ない権利を保護する機能を有する人格権を正解していないと言わざるを得ない。

また、原告らは、日本国民全般に被害が生じることに精神的苦痛を覚えているのではなく、別紙3のとおり、横浜空襲の経験者であるなど自らの経験や立場に基づいて、個人の尊厳や人格が侵害され、強い精神的苦痛を負ったと主張しているにもかかわらず、被告の上記主張は、原告らの主張から目をそらし、原告らが被った被害を矮小化しようとしているとすらいえる。

(イ) 憲法改正・決定権の侵害について

a. 憲法の立憲主義、国民主権及び憲法96条を含めた憲法体系からすると、当然に、個々の国民が憲法改正課題に対して意見を表明し、国民的 意思形成過程に参加した上で、同条の手続に従って最終的な意思決定をする権利である憲法改正・決定権が具体的な権利として保障されている ということができる。すなわち、単なる国民投票における投票権の行使 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ことにより、当該憲法改正課題に対して賛 否その他の意見を表明し、国民的意志を形成する過程に参加することも、 憲法改正を最終的に決定する権利として保障されているというべきで ある。

それにもかかわらず、政府は、憲法9条の実質的改変というべき集団 的自衛権の行使等の容認について、憲法96条の憲法改正手続によるこ となく、本件各行為により実現し、国の在り方を根底から変容させて、 これにより、原告らから上記権利を行使する機会を奪ったのであるから、 原告らの憲法改正・決定権が侵害されたというべきである。

b. 被告は、憲法96条1項が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 う抽象的な位置付けにとどまるから、具体的、個別的な権利ないし法的 利益としての憲法改正・決定権を観念することはできないなどと主張す る。

しかし、憲法改正に関する問題が何ら浮上していない間は、個々の國 民に対して抽象的に将来の憲法改正時における国民投票という権利が 保障されているにとどまるというべきであるとしても、本件では、平成 26年7月閣議決定の時点から既に集団的自衛権の行使等が憲法違反

であるとの批判があり、その声が全国的に波及するに至ったことからすると、もはや政府において、集団的自衛権の行使等の容認のため憲法の明文を改正することにつき、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のであり、この段階で原告らの憲法改正・決定権は具体化したというべきである。したがって、被告の上記主張は理由がない。

#### ウ 小括

(ア) 以上のとおり、2号出動命令、後方支援活動としての物品の提供等、協力支援活動としての物品の提供等、駆け付け警護等及び武器等防護はいずれも違憲であるところ、本件各行為はそれらを可能ならしめるものであり、また、原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権を侵害するものである。そうすると、内閣による本件各閣議決定は国家賠償法上違法というべきであり、また、国会による関連2法の制定行為についても、「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」あるいは「憲法の規定に違反するものであることが明白な場合」に該当するのにあえて行われたものであるから、やはり国家賠償法上違法である。

そして、集団的自衛権の行使等が憲法に違反するという確定した憲法解釈及び関連2法が違憲であるとの圧倒的多数の指摘等を無視して、憲法改正手続をとることなく関連2法が制定されるに至ったことからすると、本件各行為に関与した内閣総理大臣、国務大臣及び国会議員には、故意あるいは少なくとも過失があるといえるから、原告らの本件国家賠償請求は認められるべきである。

(イ) 本件各行為が違憲であることは明白である上、関連2法の審議過程における不十分さと異常さからすると、関連2法は憲法が予定する議会制民主主義を破壊して作られたものというべきであるから、もはや裁判所の自己

抑制の論拠は成り立たず、事件性の要件を欠くとしたり、統治行為論や憲法判断回避の準則（ブランダイス・ルール）を適用したりすることは許されない。

(被告の主張)

ア 国家賠償法1条1項に基づく請求が認められるためには、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員の行為により、国民の法律上保護された権利又は利益が侵害されたことを要するところ、原告らが本件各行為により侵害されたと主張する平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権は、以下のとおり、法律上保護された権利又は利益でないというべきである。

(ア) まず、原告らが主張する「平和的生存権」についてみると、「平和」の概念が抽象的かつ不明確であるばかりでなく、具体的な権利内容、根拠規定、主体、成立要件、法律効果等のどの点をとっても、一義性に欠け、その外延を画すことさえできない極めて曖昧なものであるから、このような「平和的生存権」に具体的権利性は認められない。現に、最高裁判所の判例及び多数の裁判例が、憲法における「平和」とは理念ないし目的を示す抽象的概念であることを理由として、上記権利の具体的権利性を否定している。

また、憲法前文第2段には、「全世界の国民が「平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」との文言が存在するものの、ここにいう「平和のうちに生存する権利」は、憲法前文第1段及び第2段で表明されている憲法の平和主義の原理を人々の生存に結び付けて説明するものである上、憲法の理念・基本原理を宣言したものであるという憲法前文の性格からしても、上記文言から直ちに平和的生存権が基本的人権の一つであり、裁判上の救済が得られる具体的権利性の性格を持つものということはできない。

したがって、原告らが主張する「平和的生存権」には具体的権利性が認

められないから、法律上保護された権利又は利益に当たらない。

(イ) 原告らが主張する「人格権」は、いずれも極めて抽象的であり、具体的な権利内容、成立要件、法律効果等について一義性に欠ける極めて曖昧なものである。

また、個々の主張についてみても、①生命権・身体権及び精神に関する利益としての人格権及び②平穏生活権については、結局のところ、我が国が戦争やテロ行為の当事者になれば、国民が何らかの犠牲を強いられたり、危険にさらされたりするのではないかといった漠然とした不安感を抱いたという域を超えるものではなく、この程度の内容をもって、国家賠償法上の救済を得られる具体的な権利が認められると解する余地はない。

さらに、③主権者として蔑ろにされない権利については、関連2法が憲法に違反するとの主張を単に言い換えたにすぎないか、結局、関連2法に反対している自らの主義が容れられることにより、心情が害されたことを言い換えたものにすぎず、やはり、このような内容をもって、国家賠償法上の救済が得られる具体的な権利たり得ない。

したがって、原告らが主張する「人格権」には具体的権利性が認められないから、法律上保護された権利又は利益に当たらない。

(ウ) 原告らが主張する「憲法改正・決定権」についてみると、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、それにいう国民とは、「国家の主権者としての国民」という抽象的な位置付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」との関係において、国家賠償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。

なお、この点を指くとしても、関連2法は、憲法の条文 자체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ないことは明らかであつて、憲法改正手続に関する原告らの具体的、個別的な権利ないし法的利益に何らの影響を及ぼすものではなく、原告らの主張はそれ自体失当といふほかない。

したがつて、原告らが主張する「憲法改正・決定権」には具体的権利性が認められないから、法律上保護された権利又は利益に当たらない。

原告らが国家賠償請求の対象としている公務員の行為（本件各行為）は、閣議決定、国会への法律案の提出行為及び法律の制定行為であるところ、閣議決定や国会への法律案の提出行為は、外部にその効力を及ぼして国民の具体的な権利ないし法的利益に影響を及ぼすものではないし、法律の制定行為も、それだけで直ちに国民の具体的な権利ないし法的利益に影響を及ぼすものではない。原告らの主張は、結局のところ、個々人の権利又は法的利益を離れて、主権者たる一般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判断を求めるに帰するものにほかならず、付隨的審査制を採用する我が国の司法制度の在り方と乖離したものといわざるを得ない。

## （2）争点2（損害の発生及びその額）について

### （原告らの主張）

上記(1)の（原告らの主張）のどおり、原告らは、国家賠償法上違法な本件各行為により、平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権が侵害され、測り知れない精神的苦痛を被った。これを金銭に評価すると、原告ら各人について10万円を下らない。

### （被告の主張）

否認ないし争う。

## （3）争点3（本件各差止請求に係る訴えの適法性）について

### （原告[ ]らの主張）

国や公共団体による行政権の行使が民事訴訟による差止請求の対象となるか、行政訴訟による差止請求の対象となるかは、当該行政権の行使が「公権力の行使」に該当するか否か、言い換えれば、行政事件訴訟法3条2項の、「行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為」に該当するか否かによって定まるものであり、行政権の行使であったとしても、非権力的行為や自衛隊による射撃訓練・立入禁止措置といった行為など公権力の行使としての性格を有しないものが民事訴訟による差止請求の対象となることは明らかである。

そして、原告 ■■■■■らが差止めを求める2号出動命令、後方支援活動としての物品の提供等、協力支援活動としての物品の提供等及び駆け付け警護等（以下これらを総称して「本件各差止請求に係る命令及び事実行為」という。）は、いずれも公権力の行使としての性格を有していないから、民事上の請求としてこれらの差止めを求める本件各差止請求に係る訴えは、適法である。

(被告の主張)

ア 原告 ■■■■■らが差止めを求める2号出動命令は、あくまで内閣総理大臣の自衛隊に対する命令である。

また、後方支援活動としての物品の提供の実施及び協力支援活動としての物品の提供の実施は、いずれも、防衛大臣又はその委任を受けた者が、重要影響事態安全確保法4条又は国際平和支援法4条の基本計画に基づき、後方支援活動又は協力支援活動として実施するものである上、後方支援活動としての役務の提供の実施命令及び協力支援活動としての役務の提供の実施命令は、いずれも、防衛大臣が、後方支援活動又は協力支援活動として、防衛省の機関ないし自衛隊の部隊等に命ずるものである。

さらに、駆け付け警護等は、本部長である内閣総理大臣の要請に基づき、防衛大臣が、実施計画及び実施要領に従い、自衛隊の部隊等に行わせるものである。

イ 以上のとおり、2号出動命令、後方支援活動としての物品の提供等、協力



支援活動としての物品の提供等及び駆け付け警護等（本件各差止請求に係る命令及び事実行為）は、いずれも、内閣総理大臣、防衛大臣又はその委任を受けた者の職務の一つであり、私法上の行為ではなく行政権の行使そのものであるから、本件各差止請求は、必然的に、内閣総理大臣、防衛大臣又はその委任を受けた者の行政上の権限の行使の取消変更又はその発動を求める請求を包含するものである。このような行政権の行使に対し、私人が私法上の給付請求権を有すると解することはできず、民事上の請求としてその差止めを求ることはできないというべきである。したがって、本件訴えのうち差止めを求める部分は、不適法である。

10 (4) 争点4（本件各差止請求に係る命令及び事実行為の違憲性、それらが行われ、原告 [REDACTED] らの法律上保護された権利又は利益が侵害される蓋然性の有無及び程度等）について

(原告 [REDACTED] らの主張)

15 上記(1)（原告らの主張）アのとおり、本件各差止請求に係る命令及び事実行為はいずれも憲法9条に反する違憲な行為であるところ、以下のとおり、それらが行われ、原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権が侵害される蓋然性が高く、一度上記各権利が侵害されれば、回復が困難であるから、上記各権利に基づく妨害排除請求権としての本件各差止請求は認められるべきである。

20 ア 本件各差止請求に係る命令及び事実行為がされる蓋然性が高いこと

(ア) 存立危機事態の定義は、「密接な関係」にある他国、我が国の「存立が脅かされ」、権利が「根底から覆される」、「明白な危険」など評価的概念で構成され、客観的な判断指標がない上、特定秘密の保護に関する法律の下、それに該当するとの政府の判断の適否に関する客観的検証も困難であることからすると、時の政府の判断により、2号出動命令たる集団的自衛権の行使の要件該当性及び必要性等が容易かつ安易に肯定される蓋然性が

高い。

また、後方支援活動が行われる「重要影響事態」の定義や協力支援活動が行われる「国際平和共同対処事態」の定義も客観的判断基準が存在せず、やはり上記法律の下、それに該当するとの政府の判断の適否に関する客観的検証も困難であることに加え、関連2法の施行により、後方支援活動及び協力支援活動が「現に戦闘行為が行われている現場」以外であれば、いずれの地域でも行い得るとされたにもかかわらず、政府が自衛官へのリスクは増大しないとの答弁を繰り返していること、法理上は国際テロ組織であるイスラミック・ステート（I S）に対する空爆への後方支援活動も可能であり、あとは政策判断であるという国会答弁の内容からすると、時の政府の判断により、後方支援活動としての物品の提供等や協力支援活動としての物品の提供等の要件該当性及び必要性等が容易かつ安易に肯定される蓋然性が高い。

そもそも、本件各行為は、安全保障環境の変化という情報認識の下、切れ目のない安全保障法制を整備するものであり、それにより、地理的限界なく世界中で、世界中の出来事ごとに、隨時、集団的自衛権の行使や後方支援活動、協力支援活動を行い得るとされたこと、平成27年4月27日に日米間で合意された新たな日米防衛協力のための指針（新ガイドライン）では、日本が関連2法により集団的自衛権の行使等をすることを前提として、国際平和への脅威や武力攻撃に対する共同対処行動等を緊密に実施する体制の構築が掲げられていることからすると、憲法9条の歯止めを失った関連2法の下、また、新ガイドラインに基づく米軍との連携強化の下で、政府の総合的判断により、集団的自衛権の行使や後方支援活動としての物品の提供等、協力支援活動としての物品の提供等が容易かつ安易に行われる危険性・蓋然性は極めて高いといるべきである。

(イ) さらに、駆け付け警護等に関してみると、現に、平成28年11月15

日の閣議決定により、国際連合南スークダーン共和国ミッション（UNMIS）に派遣されている自衛隊の部隊等に駆け付け警護の任務が付与されたところ、当時、南スークダーンでは、大規模な戦闘の発生など内戦が激化しており、このような状況下で、自衛隊の部隊等が同ミッションの活動関係者の救出等を行うために武器を使用すれば、対立当事者のどちらかとの戦闘行為に発展し、自衛官が殺傷され又は殺傷される事態が生ずることが現実に危惧される状況となった。

南スークダーンが上記状況に陥っていることは、現地の施設部隊が作成した文書等から容易に把握できたにもかかわらず、政府が上記文書等を国民に秘匿し、「戦闘はない。」等と説明して、上記任務を付与したことからすれば、平成29年5月に上記部隊が南スークダーンから撤退した後である現時点においても、政府が再びPKO参加5原則が明らかに破綻している状況下で駆け付け警護等の任務を付与する危険性・蓋然性が高いというべきである。

#### イ 権利侵害の蓋然性が高いこと

2号出動命令により集団的自衛権が行使されれば、日本が外部から武力攻撃を受けていないにもかかわらず、戦争当事国となる。また、後方支援活動としての物品の提供等や協力支援活動としての物品の提供等により、自衛隊が外国軍隊の武力行使と一体とみなされてしまえば、相手国等からの正当な攻撃対象となり、自衛隊がこれに反撃して武力を行使することとなれば、やはり、日本は戦争当事国となる。さらに、駆け付け警護等の任務を付与された自衛隊が戦闘行為に巻き込まれれば、日本が武力行使の当事者となる。

このように、本件各差止請求に係る命令及び事実行為は、それに統いて日本に武力攻撃事態等をもたらす蓋然性が極めて高く、その場合に適用されるいわゆる有事法制により、国民・市民は、多くの強力な権利制限や義務付けが課されることになる。したがって、本件各差止請求に係る命令及び事実行

為、さらに、それらに後続する武力攻撃事態等は、原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権の侵害を確実に招来するものといえる。

#### ウ 事後的な回復が困難であること

本件各差止請求に係る命令及び事実行為により侵害される原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権は、生命・自由等を保障するための権利や人格の核心部分を構成する権利、自らの生命や自由等の権利を守るために憲法を制定し、改正する権利であつて、一度侵害されてしまえば、事後的な回復を図ることは困難といえる。

そのため、それらの権利を保護するために、本件各差止請求に係る命令及び事実行為の差止めが命ぜられるべきである。

#### (被告の主張)

否認ないし争う。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 争点1（本件各行為の国家賠償法上の違法性の有無）について

(1)ア 国家賠償法1条1項の「違法」性が認められるためには、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して、当該国民の法律上保護された権利又は利益を侵害したこと必要であると解される。

イ 具体的には、原告らが違法と主張する本件各行為のうち、関連2法の制定行為は立法行為であるところ、立法権の行使に当たる国会議員は、立法に関しては、原則として、国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではないというべきであるから、国会議員の立法行為が当該国会議員の職務上の義務に違反して違法と認められるためには、当該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、あるいは、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であることが明白であるにもかかわらず、

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あることを要するものと解される（最高裁判所昭和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、同裁判所平成13年（行ツ）第82号外同17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087頁参照）。

そのため、本件において、関連2法の制定行為が同項の適用上違法と認められるためには、国会の立法行為が上記例外的な場合に当たり、それにより原告らの法律上保護された権利又は利益を侵害したと認められることを要するものと解される。

また、原告らが違法と主張する本件各行為のうち、本件各閣議決定は、新たな安全保障体制の整備のための基本方針を定める閣議決定（平成26年7月閣議決定）及び関連2法に係る法律案の閣議決定（平成27年5月閣議決定）であるところ、原告らがこれらを違法と主張する理由は、関連2法に係る法律案の内容が違憲であり、本件各閣議決定の内容も、関連2法と同様の内容を定めたものとして違憲であって、それらの閣議決定の結果、戦争やテロ行為の危険が増大し、原告らの主張する法益が侵害されたというものである。

閣議（内閣法4条）による決定は、これにより直接国民の権利を制限し、あるいは義務を課す効果を有するものではないが、内閣が憲法に反する閣議決定を行い、その結果、特定の国民の法律上保護された権利又は利益を侵害したと認められる場合には、職務上の義務に違背したものとして同項の適用上違法と評価される場合があり得るものと解される。

ウ 以上のとおり、本件各行為について国家賠償法1条1項の違法性が認められるためには、本件各行為によって原告らの法律上保護された権利又は利益が侵害されたと認められることが必要であるところ、原告らは、原告らの平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権という法律上保護された権利又は

利益が侵害された旨主張するので、以下、検討する。

(2) 平和的生存権について

ア 原告らは、平和的生存権が、憲法前文、9条及び13条を始めとする憲法第3章の諸条項が複合して保障している基本的人権の基底的権利であり、社会的及び参政權的な側面のみならず、自由權的な側面を有する具体的な権利であることを前提に、本件各行為は、我が国が戦争の準備行為をするに至ったと認めるべきものであり、原告らに我が国が他国の戦争に加担又は巻き込まれたり、テロ攻撃の対象になったりするのではないかとの強い恐怖と不安を抱かせるものであったことからすると、本件各行為によって原告らの平和的生存権が侵害された旨主張する。

イ(ア) そこで、検討すると、憲法は、前文第2段第3文において、「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。」と宣言し、第2章「戦争の放棄」の9条において、戦争の放棄、戦力の不保持及び交戦権の否認について規定していることからすると、憲法は、平和主義をその重要な理念としていることができる。そして、国民が平和のうちに生存することは、憲法第3章の諸条項が規定する基本的人権が保障されるために必要不可欠な基盤を成す条件であるということができる。

しかし、憲法前文は、「崇高な理想と目的」を示すものであり（憲法前文第4段）、「平和のうちに生存する権利」について謳った部分も、特定の国家やその統治機構ないし政治体制の在り方を問わず、文字どおり、「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」を確認することにより、その前後に謳われた内容と合わせて、憲法が採用する平和主義の理念を宣言したものであって、このような憲法前文の内容は、それ自体では憲法本文の各条項の解釈指針となり得るにとどまり、これを直接の根拠として、国民の具体的な権利を保障し

ていると解することはできないというべきである。

そこで、憲法本文の各条項について検討すると、まず、憲法9条は、前文の平和主義の理念を受けて、戦争の放棄、戦力の不保持及び交戦権の否認について規定しているところ、その規定の性質は、国家の統治活動に対する規範であると解するのが相当であり（最高裁判所昭和57年（才）第164号、165号平成元年6月20日第三小法廷判決・民集43巻6号385頁参照）、特定の国民の権利を保障したものと解することはできない。

したがって、憲法9条を根拠として原告らが主張する平和的生存権が保障されていると解することはできない。

次に、国民が平和のうちに生存することは、憲法第3章の諸条項が規定する基本的人権が保障されるために必要不可欠な基盤を成す条件であることから、このことを直接の根拠として、あるいはそのことと憲法9条の規定を複合することにより、原告らが主張する平和的生存権が保障されているかについて検討すると、「平和」は、それ自体は理念ないし目的としての抽象的概念であり（上記平成元年最高裁判決参照）、その意味を、個人が、恐怖と欠乏から免れて生存することができる状態をいうものと解することができるとしても、上記状態の捉え方については、各個人の思想や信条により多様な捉え方が可能である上、我が国がこれを達成し、あるいは、これに対する侵害を防止するための手段や方法についても、憲法の定める統治活動の在り方を前提に、その時々の国内外の情勢等に応じて立法・行政の両面で対応を検討しなければならない部分があることは否定できないところである。

そうすると、「平和」のうちに生存する権利（平和的生存権）の具体的内容を、裁判所が、文理や論理等による解釈によって明らかにすることは困難といわざるを得ない。このことに加え、憲法第3章が平和的生存権を

明示的に定めていないこと及び既に説示したとおりの憲法9条の規定の性質からすると、国民が平和のうちに生存することが、同章の諸条項が規定する基本的人権の保障に必要不可欠な基盤を成す条件であることを直接の根拠として、あるいは、そのことと憲法9条の規定を複合することにより、憲法が、同章がその諸条項において明示的に定める基本的人権とは別に裁判規範となり得る権利として平和的生存権を保障していると解することはできない。

(イ) この点に関し、原告らは、平和的生存権の自由権的な側面として、国が憲法9条に違反する戦争の準備行為等をすることによって、生命、自由及び幸福追求の権利を侵害されない権利又はそれらを侵害の危険にさらされない権利がある旨主張する。

しかし、国が憲法9条に違反する行為をし、原告らの生命、自由及び幸福追求の権利（憲法13条）を侵害し又は侵害する具体的な危険を生じさせた場合には、原告らは、正に上記法益ないし権利侵害を理由に裁判上の救済を求める余地があり、その際に憲法前文が解釈指針となり得るということができるものの、上記(ア)のとおりの憲法の規定内容等を踏まえると、憲法が裁判規範となり得る権利として平和的生存権を保障しているとはいえないというべきである。したがって、原告らの上記主張は、採用できない。

ウ 以上のとおり、原告らの主張する平和的生存権は、法律上保護された権利又は利益に当たるということはできず、原告らの上記主張は採用することができない。

もっとも、原告が主張する平和的生存権の内容には、一人一人の国民が、恐怖と欠乏から免れて生存する自由が含まれているとみるとみることができ、そのような自由は、個人の尊厳にとって必要不可欠な生命、身体、精神及び生活に関する利益の総体である人格的利益として、憲法13条の定める「生命、

「自由及び幸福追求に対する国民の権利」の内容を成すものとして保障されていると解し得るものである。そこで、このような人格的利益（人格権）の侵害の有無について、次項において検討する。

### (3) 人格権について

ア 原告らは、本件各行為により、①生命権、身体権及び精神に関する利益、  
②平穏生活権及び③主権者として處るにされない権利（参政権的自己決定権）  
という人格権が侵害された旨主張する。

イ ①生命権、身体権及び精神に関する利益について

(ア) 原告らは、上記①の人格権に関して、人の生命、身体及び精神は法の絶対的保護を受けるべき権利ないし利益であるところ、本件各行為により、日本が武力衝突に巻き込まれ、原告らの生命、身体及び精神を侵害する危険が現実に生じたことからすれば、上記利益が侵害された旨主張する。

(イ) そこで、検討すると、既に説示したとおり、個人が、恐怖と欠乏から免れて生存する自由は、個人の生命、身体、精神及び生活に関する利益の総体から成る人格的利益（人格権）の内容を成すものとして、憲法13条により保障され、国家賠償法1条1項の適用上も法律上保護された権利又は利益に当たるものと解される。そして、戦争やテロ行為等が、個人の生命や身体を侵害し又は侵害の危険にさらすおそれが大きいものであることは明らかであるから、国民個人が戦争やテロ行為等により生命・身体を侵害される危険にさらされず、恐怖と欠乏から免れて日常生活を送る自由も、憲法13条による人格権の保障の範囲に含まれるものと解される。

そこで、本件各行為により、原告らのこのような人格権が侵害されたと認められるかについて検討すると、本件各行為は、そもそも閣議決定及び立法行為にとどまり、これらによって定められた関連2法の内容について見ても、原告らの生命や身体に対する侵害を効果として定めた規定はなく、また、同法の成立によって直ちに2号出動命令等が発せられるものでもな

い。さらに、本件全証拠によつても、本件各行為に起因して、日本が他国やテロ組織等から武力行使を受け、あるいは、その具体的な危険が生じたとは認めるに足りず、また、基地周辺の騒音被害や事故が発生あるいは増加したことも認めるに足りない。

(ウ) そうすると、本件各行為から、必然的に原告らの生命や身体が現実に侵害され、あるいは侵害される具体的な危険が招来されたとは認められないから、本件各行為により上記①の人格権が侵害されたということはできない。

#### ウ ②平穏生活権について

(ア) 原告らは、上記②の人格権に関して、本件各行為がされたことにより、戦争やテロ行為に巻き込まれることなく平穏な生活を送る権利（平穏生活権）が侵害された旨主張する。

(イ) 前記イにおいて説示したとおり、国民が、恐怖と欠乏から免れて生存する自由は、それ自体、憲法13条により保障され、国家賠償法1条1項の適用上、法律上保護された権利又は利益に当たるものと解される。原告らの主張する平穏生活権も、その名称は別として、上記のような意味で、戦争やテロ行為等による恐怖にさらされることのない自由を人格権の内容として主張するものである限りにおいて、国家賠償法1条1項の適用上、法律によって保護された権利又は利益に該当するということができるところ、上記内容のとおりの人格権に対する違法な侵害に当たるというためには、上記恐怖による精神的苦痛が社会通念上受忍すべき限度を超えたものとして具体化していることを要すると解するのが相当である。

このような見地から本件について検討すると、原告らの陳述書（甲D1～D6'8）及び原告 [REDACTED] 同 [REDACTED]、同 [REDACTED]、同 [REDACTED] の本人尋問の結果並びに弁論の全趣旨によれば、原告らは、本件各行為により、日本が武力衝突に巻き込まれ、生命・身体を侵害されるのではない。

かとの恐怖や不安を抱いていることが認められる。また、原告らのうち、  
太平洋戦争を直接に経験した原告[REDACTED]等は、本件各行為によって、戦  
争の悪夢を再起させられるなどして、精神的苦痛を感じていること、居住  
地や勤務地等が米軍基地等の近傍に位置している原告[REDACTED]及び同  
[REDACTED]等は、本件各行為によって、米軍と自衛隊の軍事的一体化が進  
み、日本が米国の戦争に巻き込まれ、上記米軍基地等が攻撃の対象となれ  
ば、甚大な被害を受けるのではないかとの恐怖や不安を感じていること、  
NGOやNPOの職員として戦闘による障害者の支援等を行ってきた原  
告[REDACTED]は、本件各行為を理由に、現地の人々等の日本に対する感情が  
悪化したことにより、武力攻撃を受ける危険を感じていること等が認めら  
れる。

しかし、前記イに認定・説示したところによれば、本件各行為から必然  
的に原告らの生命や身体が現実に侵害され、あるいは侵害される具体的な  
危険が招来されたということはできず、このことを踏まえると、原告らが  
主張する生命・身体を侵害されるのではないかとの恐怖や不安等、さらには、  
これらに関連する個人の尊厳が否定されたと感じたことによる精神的  
苦痛については、本件各行為がされたことによって、社会通念上受忍すべ  
き限度を超えたものとして具体化しているとまではいえない。

(ウ) そうすると、本件各行為により上記②の人格権が侵害されたということ  
はできない。

#### エ ③主権者として蔑ろにされない権利（参政権的自己決定権）について

(ア) 原告らは、上記③の人格権に関して、本件各行為は、憲法改正手続を経  
ることなく、国民の多数の反対を受けながら、国会の強行採決により行わ  
れたものであり、これらにより、原告らは、国の在り方を変える重要な場  
面において、憲法改正手続に参加し、主権者として意思を表明する機会を  
奪われ、主権者として蔑ろにされない権利が侵害されたなどと主張する。

(イ) 国民が国政に参加する権利は、憲法15条1項、3項及び43条1項により、また、国民が自ら政治的意見を表明する権利は憲法21条1項により保障されているほか、国民が国政に参加し、投票等の手段を通じて国政の在り方について意思を表明する機会を奪われない利益も、個人の生命、身体、精神及び生活に関する利益の総体を成す人格的利益（人格権）の一部を構成するものとして、その自由権的側面は、憲法13条によって保障されていると解される。原告らの主張する主権者として蔑ろにされない権利（参政権的自己決定権）も、その名称は別として、上記のような意味での人格権を主張するものである限りにおいて、国家賠償法1条1項の適用上法律上保護された権利又は利益として保障されているものと解することができる。

そこで、本件各行為により、原告らの上記人格権が侵害されたと認められるかについて検討すると、証拠（甲A32及びA57等、甲C6の1）によれば、関連2法が国会で審議等されている最中に実施された朝日新聞による世論調査の結果では、関連2法に係る法案に反対と回答した者が賛成と回答した者より大きく上回っていたこと、及び上記国会での決議に際し、度重なり審議が休止されたことが認められる。

しかし、本件で裁判所として検討すべき問題は、上記のような国会における関連2法に関する決議の過程の在り方の政治的な当不當ではなく、原告らが本件各行為によって違法に上記人格権を侵害されたか否かであるところ、憲法上、憲法改正の発議（憲法96条1項）がない段階においては、国民に対し、特定の法律の制定あるいは改正に関して自ら政治的意見を表明し、あるいは国会議員を通じて意見を表明する機会が保障されているといえるものの、これを超えて、憲法を改正するか否かについて選択権を行使して憲法改正手続に参加することが具体的に保障されているということはできない。

また、憲法の解釈は、時代の変遷等に左右されずおよそ不变であるべき場合と憲法改正に至らない限りで、時代の変遷等とともに変容あるいは補完されることが相当な場合があり得るところ、憲法が、第9章「改正」の9.6条1項において、憲法改正については、まず国会が発議し、国民に提案することを求めていることからすれば、憲法改正に当たるとして発議をするか、憲法改正に至らない解釈の変容あるいは補完として法律の制定又は改正の手続をするかの判断は、まず、国会に委ねられているというべきである。そして、全国民の代表（憲法43条1項）である選挙された議員が各議院において審議し、法律の制定や改正の方法に拠ることとして関連2法に係る法案を可決・成立させたこと、本件全証拠によつても、同成立に至るまでの間、本件各閣議決定等により原告らが自らあるいは国会議員を通じて政治的意見を表明する機会が妨げられたと認めるに足りないとからすると、本件各行為により上記人格権が侵害されたとはいえない。

(ウ) そうすると、本件各行為によって原告らの上記③の人格権が侵害されたということはできない。

#### (4) 憲法改正・決定権について

ア 原告らは、内閣及び国会が憲法改正手続を探らないまま憲法9条の規定を実質的に改変する本件各行為をしたことにより、憲法改正課題に対して賛否その他の意見を表明し、国民的意志を形成する過程に参加して、憲法改正を最終的に決定する権利行使の機会を奪われたとして、憲法改正・決定権を侵害された旨主張する。

イ そこで検討すると、確かに、原告らが主張するとおり、国民投票を含めた憲法改正手続は、国の在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り、同手続においては、国民が憲法改正案に対する最終的な賛否の投票だけにとどまらず、憲法改正の内容について十分に理解し、直接自ら意思表示をして、国民投票に臨むことが極めて重要であるということができる。

しかし、憲法は、第9章「改正」の下に96条を設けているところ、同条1項が、憲法改正については、国会が発議し、国民に提案してその承認を経なければならず、この承認には、国民投票等において、その過半数の賛成を必要とする旨、同条2項が、憲法改正について上記承認を経たときは、天皇が国民の名でこの憲法と一体を成すものとして直ちにこれを交付するとそれぞれ規定するにとどまることからすると、国会が憲法改正の発議をした後においては、個々の国民に国民投票権を行使する機会が憲法上保障されているものの、上記発議をしていない段階においては、上記(3)エにおいて既に説示したとおり、国民に対し、特定の法律の制定あるいは改正に関して自ら政治的意見を表明し、あるいは国會議員を通じて意見を表明する機会が保障されていることを超えて、憲法改正手続に参加することが具体的に保障されているということはできない。

なお、本件全証拠によつても、関連2法の成立に至るまでの間、本件各閣議決定等により原告らが自らあるいは国會議員を通じて政治的意見を表明する機会が妨げられたと認めるに足りないことは、上記(3)エにおいて、説示したとおりである。

ウ この点に関し、原告らは、閣議決定の前の段階から集団的自衛権の行使や海外派兵等を容認する関連2法については違憲との声が上がっていたことからすると、憲法改正に関する問題が何ら浮上していない場合と異なり、憲法の定める手続に則った憲法改正の実現が具体的な権利として保障されるに至ったというべきである旨主張するが、既に説示したとおり、憲法の制定内容等からすれば、憲法改正に当たるとして発議をするか、憲法改正に至らない解釈の変容あるいは補完として法律の制定又は改正の手続をするかの判断は、まず、全国民の代表である議員で組織・構成された国会（憲法42条、43条1項）に委ねられているというべきであるから、原告らが指摘する事情から、国民に対し、同議員を通じて、あるいは直接政治的意見を表明

する機会が保障されていることに他に、憲法改正の発議を求める権利等が具体的に保障されるに至ったと解することはできない。

エ 以上のとおり、原告らの主張する憲法改正・決定権は、法律上保護された権利又は利益に当たるということはできず、原告らの上記主張は採用することができない。

#### (5) 原告らの個別的主張について

原告らのうち一部の者は、本件各行為により、上記(2)から(4)までの権利ないし利益に加え、学問の自由等の権利ないし利益をも侵害された旨主張するようである。しかし、既に説示したとおり、本件各行為が、日本が他国の戦争に巻き込まれる事態やテロの標的となる事態を必然的に惹き起こすものとはいえないことからすると、上記原告らが主張する権利ないし利益が現実に侵害されたとはいはず、また、侵害されるのではないかとの恐怖や不安等についても、未だ社会通念上受容すべき限度を超えて具体化しているとまでいってはいけないから、原告らの上記主張も採用することができない。

#### (6) 小括

そうすると、本件各行為によって、原告らの法律上保護された権利又は利益が侵害されたと認めることはできないから、本件各国家賠償請求は、その余の点について判断するまでもなく、いずれも理由がない。

### 2 争点3 (本件各差止請求に係る訴えの適法性)について

(1) 行政権の行使のうち、①公権力の行使(行政事件訴訟法3条1項、以下同じ。)に該当するものを差し止める場合、あるいは、②公権力の行使を本質的内容とする行為と不可分一体の行為であり、それを差し止めた場合、必然的に公権力の行使を差し止めることになる場合には、行政事件訴訟法に基づきその差止めを求めるべきであり、民事上の請求により、差止めを求めるることは許されないが、これらの場合に当たらない場合には、行政権の行使に対する民事上の差止請求であるという一事をもって、差止めを求めることが否定されるものでない

と解するのが相当である（最高裁判所51年（オ）第395号同56年12月16日大法廷判決・民集35巻10号1369頁（大阪国際空港訴訟）、同裁判所昭和62年（オ）第58号平成5年2月25日第1小法廷判決・民集47巻2号643頁（第1次厚木基地訴訟）及び同裁判所平成4年（オ）第1504号同7年7月7日第2小法廷判決・民集49巻7号2599頁等参照）。

そして、公権力の行使に当たる行為とは、公権力の主体たる国又は公共団体がする行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうものと解される（最高裁判所昭和37年（オ）第296号同39年10月29日・民集18巻8号1809頁）。

(2) そこで、まず、本件各差止請求に係る命令及び事実行為（2号出動命令、後方支援活動としての物品の提供等、協力支援活動としての物品の提供等及び駆け付け警護等）を差し止めることが上記①又は②の場合に当たるかどうか、検討する。

#### ア 2号出動命令について

2号出動命令は、内閣総理大臣が、存立危機事態に際し、我が国を防衛するため必要があると認める場合に、自衛隊の全部又は一部に対して発するものである（自衛隊法76条1項2号）。

そして、自衛隊とは、法律上、防衛大臣、防衛省の事務次官、防衛省本省の内部部局その他の機関等を含むものと定義されているところ（同法2条1項）、これらはいずれも行政機関であるから、2号出動命令は、上級行政機関である内閣総理大臣による下級行政機関である自衛隊に対する命令という行政機関相互の行為であると認められる。

加えて、自衛隊法上、2号出動命令により、国民に何らかの不利益な効果が直接的に生ずることを定めた法令上の規定は見当たらないこと、2号出動命令の結果行われる事実行為としての出動により、直ちに国民に何らかの不

利益な効果の受忍を義務付けるものとはいえない（なお、地方公共団体等の責務や国民の協力を規定する事態対処法5条、6条及び8条は、武力攻撃事態等の場合のみについて定めるものであり、存立危機事態の場合を除外している。また、上記各規定は、そもそも、地方公共団体等の責務や国民の協力を定めているにすぎないから、それらの規定をもって、原告[ ]など地方公共団体の職員等や国民に何らかの不利益な効果の受忍を義務付けていとはいえない。）ことからすると、2号出動命令は、当該行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものとはいはず、公権力の行使に該当しない（なお、自衛官個人との関係についてみても、2号出動命令は、あくまで、組織としての自衛隊に対する命令であって、個々の自衛官に対して発せられるものではなく、これにより防衛出動をすることとなった部隊又は機関における職務上の監督責任者が、当該部隊等に所属する個々の自衛官に対して当該防衛出動に係る具体的な職務上の命令をして初めて当該自衛官個人の権利義務が影響を受けることになるものと認められるから、2号出動命令は、直接、自衛官個人の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものとはいえない。）。

また、関係法令を通覧しても、2号出動命令が公権力の行使を本質的内容とする行為と不可分一体の行為とまではいはず、それを差し止めた場合、必然的に公権力の行使を差し止めることになるものではない。

イ 後方支援活動としての物品の提供等及び協力支援活動としての物品の提供等について

重要影響事態安全確保法6条1項は、防衛大臣又はその委任を受けた者が、同法4条1項の基本計画に従い、後方支援活動として、自衛隊に属する物品の提供を実施する旨、国際平和支援法7条1項は、防衛大臣又はその委任を受けた者が、同法4条1項の基本計画に従い、協力支援活動として、自衛隊に属する物品の提供を実施する旨をそれぞれ規定するところ、これらの物品

の提供は、防衛大臣又はその委任を受けた者が米軍等に対して自衛隊に属する物品を提供する行為であるから、行政が法律に基づいて一方的に国民の権利義務に直接介入する行為であるということはできない。

また、重要影響事態安全確保法 6条2項は、防衛大臣が、同法4条1項の基本計画に従い、防衛省の機関又は自衛隊の部隊等に対し、後方支援活動としての自衛隊による役務の提供の実施を命ずる旨、国際平和支援法 7条2項は、防衛大臣が、同法4条1項の基本計画に従い、自衛隊の部隊等に対し、協力支援活動としての自衛隊による役務の提供の実施を命ずる旨をそれぞれ規定するところ、これらの命令は、いずれも、上級行政機関である防衛大臣による下級行政機関である防衛省の機関ないし自衛隊の部隊等に対する命令という行政機関相互の行為であると認められる。

加えて、重要影響事態安全確保法及び国際平和支援法上、後方支援活動としての物品の提供等及び協力支援活動としての物品の提供等により、国民に何らかの不利益な効果が直接的に生ずることを定めた法令上の規定は見当たらないこと、これらの結果行われる事実行為により、直ちに国民に何らかの不利益な効果の受忍を義務付けるものとはいえない（なお、重要影響事態安全確保法 9条及び国際平和支援法 13条は、地方公共団体の長の協力や國以外の者の協力について定めているにすぎないから、やはり、それらの規定をもって、国民に何らかの不利益な効果の受忍を義務付けているとはいえない。）ことからすると、後方支援活動としての物品の提供等及び協力支援活動としての物品の提供等は、いずれも、これらの行為によって、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものとはいはず、公権力の行使に該当しない。

また、関係法令を通覧しても、後方支援活動としての物品の提供等及び協力支援活動としての物品の提供等が公権力の行使を本質的内容とする行為と不可分一体の行為であるとはいはず、それを差し止めた場合、必然的に公

権力の行使を差し止めることになるものではない。

#### ウ 駆け付け警護等について

国際平和協力法 9 条 4 項は、防衛大臣が、同法 6 条 6 項の国際平和協力業務（駆け付け警護等を含む。）について、本部長から要請があった場合には、同条の実施計画及び同法 8 条の実施要領に従い、自衛隊の部隊等に国際平和協力業務を行わせることができる旨規定する。

上記規定のとおり、駆け付け警護等は、上級行政機関である防衛大臣が下級行政機関である自衛隊の部隊等に実施させるものである。

加えて、国際平和協力法上、駆け付け警護等の実施により、国民に何らかの不利益な効果が直接的に生ずることを定めた法令上の規定は見当たらぬこと、これらの結果行われる事実行為により、直ちに国民に何らかの不利益な効果の受忍を義務付けるものとはいえない（なお、同法 31 条は、國以外の者の協力について定めているにすぎないから、やはり、同規定をもって、国民に何らかの不利益な効果の受忍を義務付けているとはいえない。）ことからすると、駆け付け警護等の実施は、当該行為により、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものとはいはず、公権力の行使に該当しない。

また、関係法令を通覧しても、駆け付け警護等の実施が公権力の行使を本質的内容とする行為と不可分一体の行為であるとはいはず、それを差し止めた場合、必然的に公権力の行使を差し止めことになるものではない。

#### エ 小括

そうすると、本件各差止請求は、行政庁の行為のうち、①公権力の行使に該当するものそのものを差し止める場合にも、②公権力の行使を本質的内容とする行為と不可分一体の行為であり、それを差し止めた場合、必然的に公権力の行使を差し止めことになる場合にも該当しないから、民事上の請求により差止めを求めることが許されると解するのが相当である。

### (3) 被告の主張について

被告は、上記(1)の昭和56年最高裁判決を引用し、本件各差止請求に係る命令及び事実行為は、いずれも、内閣総理大臣、防衛大臣又はその委任を受けた者による行政権の行使そのものであるから、本件各差止請求は、必然的に、それらの者の行政上の権限の行使の取消変更又はその発動を求める請求を包含するものであるとして、このような行政上の権限の行使につき、民事上の請求としてその差止めを求める本件各差止請求は不適法である旨主張する。

しかし、上記最高裁判決は、航空法その他航空行政に関する法令の規定に基づき運輸大臣に付与された航空行政上の権限で公権力の行使を本質的内容とするものを「航空行政権」とした上で、不可避的に「航空行政権」の行使の取消変更ないしその発動を求める請求を包含することとなる差止めを民事上の請求として求めることは許されないと判示したものであり、およそ全ての行政権（国家の作用のうち、立法権及び司法権を除いたもの。）の行使につき、民事上の請求として差し止めることは許されないと判示したものではないと解される。また、仮に、およそ全ての行政権の行使につき、民事上の請求として差し止めることができないとすると、本件各差止請求に係る命令及び事実行為のように、行政権の行使のうち、公権力の行使に該当せず、かつ、公権力の行使を本質的内容とする行為と不可分一体の行為にも該当しないものについては、当事者訴訟、民衆訴訟及び機関訴訟ができる場合を除き、民事上の請求及び行政上の請求いずれでも差止めを求める余地がないこととなり、不都合といわざるを得ない。

そうすると、上記(1)のとおり、行政権の行使のうち、公権力の行使に該当せず、かつ、公権力の行使を本質的内容とする行為と不可分一体の行為にも該当しないものについては、民事上の請求であるという一事をもって、差止めを求めることが否定されるものではないと解すべきである。

そして、本件各差止請求に係る命令及び事実行為が公権力の行使に該当せず、

かつ、公権力の行使を本質的内容とする行為と不可分一体の行為にも該当しないことは、上記②において、認定・説示したとおりである。  
したがって、被告の上記主張は採用することができない。

#### (4) 小括

以上によれば、本件各差止請求に係る命令及び事実行為は、民事上の請求によりこれらの差止めを求めることが許容されるところ、その他、本件各差止請求に係る訴えの適法性を否定すべき事由は見当たらないから、同請求に係る訴えは適法である。

3 争点4（本件各差止請求に係る命令及び事実行為の違憲性、それらが行われ、原告■■■■■の法律上保護された権利又は利益が侵害される蓋然性の有無及び程度等）について

(1) 差止請求が認められるためには、その対象となる行為の違憲・違法性のほか、当該行為がされる蓋然性及びこれにより、法律上保護された権利又は利益が侵害される蓋然性がある場合でなければならないと解すべきところ、原告■■■■■は、本件各差止請求に係る命令及び事実行為（2号出動命令、後方支援活動としての物品の提供等、協力支援活動としての物品の提供等及び駆け付け警護等）により、原告■■■■■の平和的生存権、人格権及び憲法改正・決定権が侵害される蓋然性が高く、事後的にそれらの回復を図ることは困難であるから、本件各差止請求に係る命令及び事実行為の差止めが命ぜられるべきである旨主張するので、以下、検討する。

(2) まず、原告■■■■■が主張する平和的生存権及び憲法改正・決定権について、これらの権利が法律上保護された権利又は利益といえないことは、上記①(2)及び④において説示したとおりである。

次に、原告■■■■■が主張する人格権について検討すると、確かに、令和3年3月に当時の米国のインド太平洋海事司令官が今後6年以内に中華人民共和国による台湾への脅威が明白になるだろうと言及したり、日米等が南シナ海等

において軍事共同訓練を行ったりするなど、日本の安全保障環境が変化していることが認められる（甲B104、C32の38、C32の39、C32の48、C32の53、C32の54等）。

しかし、本件全証拠によつても、本件口頭弁論終結の時点において、政府が、  
5. 2号出動命令、後方支援活動としての物品の提供等、協力支援活動としての物  
品の提供等、さらに、既に実施され、終了した南スーダンにおける駆け付け警  
護（前提事実(4)ア）の他に、新たな駆け付け警護等の実施命令を行うことを具  
体的に検討していることを認めるに足りない。

他方、南スーダンに関しては、平成28年11月15日に駆け付け警護の任  
務が付与された施設部隊第11次要員が派遣され、その後、平成29年5月2  
7日までに撤退したことが認められる（前提事実(4)ア(ア)、(ウ)）ものの、依然と  
して、司令部要員として自衛隊が派遣されていること（前提事実(4)ア(ウ)）から  
すると、今後、事態の推移に従つて、再び駆け付け警護の実施が行われる可  
能性がないとはいえない。もっとも、本件全証拠によつても、現に上記施設部隊  
が派遣されている最中においても、日本自体が他国やテロ組織等から武力行使  
を受け、あるいは、その具体的なおそれが生じていた事実を認めるに足りない  
ことからすると、今後、南スーダンにおける駆け付け警護の実施が行われること  
により、日本が他国やテロ組織等から武力行使を受け、原告■ら自身の生  
命・身体が侵害される具体的なおそれが現時点において生じていると直ちにい  
うことはできない。また、いずれの地にいる自衛隊等が上記駆け付け警護の任  
務を付与されるか定かでない状況下において、当該駆け付け警護に起因して、  
原告■らに自衛隊機の飛行等による騒音被害や事故による被害が発生する  
具体的なおそれが生じているということもできない。

そうすると、原告■らが主張する人格権についても、未だ法律上保護され  
た権利又は利益とはいえない、あるいは、法律上保護された権利又は利益であ  
るととしても、本件口頭弁論終結時点においては、未だ、本件各差止請求に係る

命令及び事実行為が行われる蓋然性があるとまではいえず、それが行われた場合に、原告■の当該法律上保護された権利又は利益が侵害される蓋然性があるということもできない。

したがって、本件各差止請求は、その余の点について判断するまでもなく、いずれも理由がない。

#### 4 裁判所による憲法判断に関する原告らの主張について

原告らは、本件において、裁判所は、関連2法の違憲性について積極的に憲法判断を行うべきである旨主張する。

しかし、裁判所は、憲法の定める三権分立制度の下、司法権の行使として具体的な争訟事件の解決に必要な限りで法令の解釈、適用を行う権限と職責を有し（憲法76条1項参照）、その判断の資料も、基本的に当事者の提出する証拠を始め、裁判手続内において収集できるものに限られる。これに対し、立法機関である国会は、全国民の代表である選挙された議員によって構成され、広く民主的基盤を有する機関である（憲法41条、42条、43条1項）。

これらの点を踏まえると、裁判所が具体的な争訟事件において、法令の憲法違反が主張された場合であっても、他に争点があり、当該法令の違憲性について判断することなく当該事件の結論を導くことができる場合には、原則として憲法判断をする必要性・相当性は認められないものと解される。とりわけ、問題となる法令に関する争点が国の統治活動の基本に関わる場合には、全国民の代表から成る国会との関係で、より慎重に、当該法令について憲法判断を行うことの当否を検討することを要するというべきである。

このような見地からみると、本件各閣議決定や関連2法の制定行為がされたことによって、直ちに原告らの法律上保護された権利ないし利益に対する個別具体的な侵害が生じたとはいえないことは上記1のとおりである。

また、今後、本件各差止請求に係る命令及び事実行為が行われ、あるいは、行われる蓋然性が生じ、これらにより、原告らの人格権等が侵害される蓋然性が生

じた場合には、裁判所が、上記各行為に対する差止請求が認められるかどうかを判断することとなるが、未だその蓋然性が生じていないことは上記3のとおりである。そうすると、裁判所が、現時点において、関連2法の違憲性について判断する必要はなく、また、相当でもないというべきである。

この点、原告らは、関連2法の規定の内容が、多年にわたり集団的自衛権の行使は許されないとしてきた憲法9条に関する政府の解釈に明白に反しており、多数の憲法学者等も違憲の見解を示していることからすると、関連2法が違憲であることは明らかであって、憲法判断を回避すべきでない旨主張する。

確かに、証拠（甲A123、A129、甲B1、B4、B6～B12、B18、  
10 B27～B32、B73～B76、B79～B83、B87等）、証人青井未帆の  
証言及び弁論の全趣旨によれば、元内閣法制局長官や少なからぬ憲法学者等から、  
関連2法の内容について、従前の政府解釈に反する部分があり、憲法9条に反し  
違憲又は違憲の疑いがあると指摘されていることが認められる。そして、行政機  
関が法律に基づき行政を行う上で、可能な限り統一的かつ安定的に憲法や法令を  
解釈し運用することが、行政の継続性を確保し、国民の信頼を獲得するために望  
まれることであって、このような見地から、内閣法制局が昭和47年10月14  
日に示した解釈（前提事実(2)イ）には意義があるということができる。

しかし、関連2法の規定が、現行憲法の採用する平和主義（憲法前文、9条）  
に関する解釈の限界を超えて違憲であるか否かは、憲法及び関連2法の各規定の  
文言自体に加え、当該文言の範囲（概念の内包と外延）を踏まえつつ、関連2法  
に関する立法事実の有無・内容について広く検討することを要するものといえる。  
そして、関連2法が違憲かどうかは、国の統治活動の基本に関わる立法の在り方  
と密接に関連した問題であり、憲法の下で様々な選択肢と立法の在り方を検討す  
ることは、まずもって全国民の代表による立法機関である国会及びその構成員で  
ある国會議員に期待されることであるから、原告らの上記主張に係る事情によっ  
ても、現時点において、裁判所が、関連2法が違憲かどうかについて積極的に憲

法判断をすべきということはできない。

したがって、原告らの上記主張は、採用できない。

もっとも、関連 2 法については、「存立危機事態」として想定される事態の範囲など、規定の文言のみから直ちに明らかとはいえない部分もあり、今後、規定の想定する事態等について相当数の国民の理解ないし共通認識が不十分なまま、本件各差止請求に係る命令及び事実行為が行われ、あるいは、行われる蓋然性が生じることになるとすれば、決して望ましいこととはいえない。

上記蓋然性が未だ認められるに至っていない現段階のうちに、改めて、関連 2 法の内容について、行政府による説明や立法府による議論が尽くされ、憲法が採用する立憲民主主義と平和主義の下、広く国民の理解を得て、国の安全保障に関する諸制度が、国の平和と国民の安全を守るために適切に機能する制度として整備されることが望まれる。

#### 第 4 結論

よって、本件各請求はいずれも理由がないから棄却することとし、主文のとおり判決する。

横浜地方裁判所第 4 民事部

裁判長裁判官

関 マ 岡 弘

裁判官

島田英一郎





裁判官

# 石川舞子

