

横浜地方裁判所第4民事部 令和4年3月17日判決言渡し

裁判長裁判官 関口剛弘 裁判官 島田英一郎 同 石川舞子

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)

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)

第1事件原告 [REDACTED]ほか

第2事件原告 [REDACTED]ほか

第3事件原告 [REDACTED]

10 第4事件原告 [REDACTED]ほか

被 告 国

判 決 要 旨

本件事案の性質に鑑み、理由の要旨を述べる。

1 本件の争点は、国家賠償請求との関係では、①本件各行為、すなわち、本件各閣議決定と関連2法の制定行為の国家賠償法上の違法性の有無等、及び②損害の発生及びその額であり、差止請求との関係では、③訴えの適法性、④本件各差止請求に係る命令及び事実行為、すなわち、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の違憲性、
20 それらが行われ、原告中西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である。

2 まず、争点①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、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が必要であると解されるところ、原告らは、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。

(1) 平和的生存権について、憲法前文及び9条の規定内容からすると、憲法は、平和主義をその重要な理念としているといつてできる。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といえる。

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。

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（オ）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から、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、憲法第3章の諸条項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。

5 そうすると、「平和」のうちに生存する権利（平和的生存権）の具体的な内容を、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、憲法第3章の諸条項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、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。

以上のことより、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。

15 なお、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、憲法の定める統治活動の在り方にかかわらず、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、以下、検討する。

20 (2) 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主権者として蔑ろにされない権利（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。

25 まず、①生命権、身体権及び精神に関する利益たる人格権について検討すると、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、国民個人が戦争やテロ行為等により生命・身体が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。

しかし、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ではなく、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でも認めるに足りない。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。

次に、②平穏生活権たる人格権について検討すると、原告らの主張する平穏生活権も、その名称は別として、戦争やテロ行為等による恐怖にさらされる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。もっとも、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検討すると、原告らの陳述書（甲D1～D68）及び原告 [REDACTED] 等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

5 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、居住地や勤務地等が米軍基地の近傍に位置している原告 [REDACTED] 及び同 [REDACTED] 等、N G O や N P O 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、それぞれ同人らの個別の経験や状況等に応じた精神的苦痛を感じていること等が認められる。

10 しかし、既に認定・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。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。

15 さらに、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）たる人格権について検討すると、原告らは、本件各行為は、憲法改正手続を経ることなく、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。

20 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。

5 もっとも、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行使して憲法改正の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。

10 また、憲法の解釈は、時代の変遷等に左右されずおよそ不変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96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ことからすると、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。

20 (3) 続いて、原告らは、内閣及び国会が憲法改正手続を採らないまま憲法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、国民的意思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。

そこで検討すると、憲法96条の規定内容からすると、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、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、あるいは国会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、憲法改正の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ことは、上記(3)エにおいて、説示したとおりである。

この点に関し、原告らは、閣議決定の前の段階から関連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、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。

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。

(4) 小括すると、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。

3 争点③の本件各差止請求に係る訴えの適法性について検討すると、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）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）。

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、検討するに、関係法令の内容や上記命令等の効果等に照らすと、本件各差止請求に係る命令及び事実行為はいずれも、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（公権力の行使）に該当するということはできず、また、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いうこともできない。

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。

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。

4 爭点④の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、原告中西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検討すると、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 ■ らは、本件各差止請求に係る命令及び事実行為により、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旨主張するので、以下、検討する。

まず、原告 ■ ら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既に説示したとおりである。次に、原告 ■ らが主張する人格権について検討すると、確かに、証拠によれば、近年、日本の安全保障環境が変化していることが認められるものの、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、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本件駆け付け警護の他に、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に足りない。他方、南スーダンに関しては、今後、事態の推移に従つて、再び駆け付け警護の実施命令及びそれに基づく駆け付け警護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、原告中西ら自身の生命・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、
5 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
10 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
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
告中西ら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。

5 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、立法機関である國
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
25 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、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つても、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。

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、国の安全保障に関連する諸制度が、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。

6 以上の結果、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、主文のとおり判決した。

以上