

第六章 解釈改憲・安保法制による 法の支配と民主主義の蹂躪

最後に、7.1 閣議決定と安保法制が、憲法9条・前文の平和主義を破壊しているという暴挙のほかに、憲法の定める国民の皆さまの民主主義をいかに蹂躪しているかについてご説明します。

(1) 内閣法制局は 7.1 閣議決定に際して一切の憲法審査をしていない

実は、安倍内閣は、今年の7.1 閣議決定を強行する際には、憲法9条から本当に集団的自衛権行使が可能なのか、また、前文の平和主義の法理と集団的自衛権行使が矛盾し違憲とならないのかなどについて、全く審査をしていません。政府が憲法違反の解釈をすることを防ぐために、「法の番人」と呼ばれてきた内閣法制局長官が率いる内閣法制局があるのですが、全く何の審査もしていないんですね。

何をしたかという、これは国会や政府答弁書で安倍内閣も白状していますが、なんと、7月1日の前日の6月30日に、7.1 閣議決定の起案省庁である国家安全保障局から内閣法制局に閣議決定の最終案文、——裏表の紙4枚、全部でたった7ページのものなのですが——を提出して、翌日の7月1日の午前中に内閣法制局は「電話」で国家安全保障局に対し「(憲法問題含め)何も意見はありません」とたった一言伝えているだけなんです。だから、憲法9条の解釈を変更し、集団的自衛権行使を解禁することについて、この最終案文以外には紙切れ一枚も審査資料が政府の中には存在しないんですね。また、これは、地球の裏側の米軍の戦争支援(戦闘現場の「真横」での弾薬の提供など)を解禁した「武力行使の一体化」などの他の違憲論点でも同じです。

これが、解釈改憲の実態なのです。つまり、中身がおかしいだけでなく、

そもそも、国民の皆さまの憲法を審査すらしていないのです。そして、これは、安保法制の法案作成でも同じなのです。

■小西洋之君提出 七・一閣議決定における内閣法制局設置法上の意見事務の実態等に関する質問に対する答弁書(平成27年3月24日答弁83号)

内閣官房国家安全保障局は、平成二十六年六月三十日、内閣法制局に対し、御指摘の閣議決定の案文を送付して意見を求め、内閣法制局は、これに対し、所要の検討を行った上、同年七月一日、内閣法制局設置法(昭和二十七年法律第二百五十二号)の規定に基づき、口頭で、意見はない旨の回答をしたものである。

私の官僚時代の経験からすると、もし、本当に集団的自衛権行使を解禁する解釈変更を追求するならば、床から天井まで積み上がって、なお部屋中にあふれかえるほどの審査資料が必要になります。昭和47年政府見解の作成者である吉國長官等の答弁と矛盾しないのか、60年間以上の国会答弁、政府見解と一つも矛盾しないのか、参議院本会議決議等と矛盾しないのか、三つの平和主義との関係、立法事実の立証等々、この本に書いてあること全てが審査対象になるのです(なお、文量のため本書で割愛した他の重要論点もあります)。そして、その結果はもちろん「違憲ゆえに解釈変更はできない。憲法改正以外に手段がない。」となるはずでした。なお、こうした不作為の行為は、内閣法制局長官に憲法問題の審査を義務付けた内閣法制局設置法違反となります。

なぜ、7.1 閣議決定当時の内閣法制局長官であった横島長官は、以下のかつての偉大な先輩(高辻正巳 元内閣法制局長官)のような信念を持って闘うことができなかったのか、それは、横島長官の前任者の小松一郎長官が内閣法制局の歴史上も異例の人事によって任命され、その下で解釈改憲の検討が進んでいたのですが——故小松長官は、私の質疑に対して「集団的自衛権行使は憲法改正以外に手段がない」という文言を答弁することを四回連続で拒否したことがありました(平成24年11月25日決算委員会)——、そうした状況や経緯の中で、我々国会議員や政党が、与党も含め党派を超えて、安倍政権から内閣法制局を守り支えることができなかったのが一番の問題ではないかと考えています。

■高辻正巳「内閣法制局のあらまし」『時の法令』793号（1972年8月3日）
 （筆者注：内閣法制局の行う）法律上の意見の開陳は、法律的良心により是なりと信ずるところに従ってすべきであって、時の内閣の政策的意図に盲従し、何が政府にとって好都合であるかという利害の見地に立ってその場をしのぐというような無節操な態度ですべきではない。

しかし、「内閣法制局長官の役割は、政府における法の支配を、我々立法府が作った内閣法制局設置法によって守るためですよ。あなたを任命した内閣を三百代言を弄して守るのがあなたの使命ではない」（平成27年4月7日 参外交防衛委員会 小西洋之）のであって、実際上も、内閣法制局長官という日本最強の法律の専門家が確信犯で答弁拒否を連発するのであれば、我々国会議員の安保法制への追及も誠に困難なものとなります。安倍総理という権力者の下で、議会政治がこうした異常な事態にあることを国民の皆さまにご存じいただく必要があります。

（2）参議院憲法審査会附帯決議に違反して強行された 7.1 閣議決定

さて、7.1 閣議決定に向かう政治状況の中で、その三週間前の6月11日には、参議院の憲法審査会において、憲法改正の手続き法である国民投票法の改正案を可決する際に、「仮に、政府が憲法の解釈を変更する際には、事前に、国会に対してその解釈変更の最終案そのものを提出して、それが論理的整合性や法的安定性を有し過去の国会での議論と矛盾しないものであるのかなどを定めた「憲法解釈の原則」というルール（※後述します）に適合しているかについて、十分な審議を受けなければならない」という内容の附帯決議が成立しています。（<http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/>）

これは、目前に迫っていた解釈改憲を阻止するために、参院憲法審査会の幹事であった私自身が起草して、上司の野党筆頭幹事の白眞勲参議院議員とともに本来ならば賛成するはずのない与党の賛成も得て——白議員の熟達の技による巧みな駆け引きの力により——可決された、れっきとした国権の最高機関の決議なんですね。

しかし、この附帯決議を完全に無視して、安倍内閣は、一度も解釈変更の最終案、ようするに7.1 閣議決定の最終案文について国会で審議を受けることもなく、それどころか、国会が閉会した後に、内閣だけで解釈変更を強行

しました。

もし、解釈変更の最終案そのものについて、事前に十分な国会審議を受けていれば、憲法学者の皆様は「違憲だ」言われなくとも、国会の力で解釈改憲を阻止できたんですね。昭和47年政府見解の読み替えも、平和主義の法理の切り捨ても、立法事実のでっちあげも、全部事前に国会で徹底的に追及して解釈改憲を阻止できたんです。国民の皆様代表機関である国会の力で、国民の皆さんの憲法を守ることができたんです。

日本は議院内閣制の国ですから、安倍総理よりも国会の方が偉いんです。国会の役割は、安倍内閣を、政府を監督することなんです。その監督のために、国会は60年以上、憲法9条について国会で何度も何度も審議を重ねてきていたのです。論理的な解釈を確立し、それを新しい内閣総理大臣がちゃんと守っているかどうか、それを確認するのが国会議員の国会質問の意義なのです。このことは、安倍内閣も、「国会での審議の場における国会議員による内閣に対する質問は、憲法が採用している議院内閣制の下での国会による内閣監督の機能の表れであると考えている。」と政府答弁書（平成26年11月28日）できちんと認めています。それなのに、その国会の監督からわざと逃

改正国民投票法附帯決議 第6項

■2014年6月11日 参議院憲法審査会採決

六、 本法律の施行に当たっては、憲法の最高法規性及び国民代表機関たる国会の国権の最高機関としての地位に鑑み、政府にあっては、憲法の解釈を変更しようとするときは、当該解釈の変更の案及び、政府の憲法解釈の原則への適合性について、国会での審議を十分に踏まえること。

■参予算委員会 平成 27 年 3 月 20 日

○小西洋之君 安倍総理は、閣議決定だけで憲法解釈を変えるのは立憲主義の否定ではないかという質問に対して、いやいや、七月一日以前に七十名の国会議員から質問通告を受けましたというようなことを言っています。そんなものは議院内閣制の内閣に対する国会の監督にはならないんです。我々国会は、例えば法案を審議するときは、法律のイメージなんかでは審議しないんです。法律の条文、一言一句、すなわち、七月一日に安倍総理が強行したこの閣議決定の案文を事前に国会で審議して初めて国会の監督が成り立つんです。だから、私は、これを書いたのは私です、解釈変更の案、この七月一日の閣議決定の案そのものを国会に出して審議しろというふうに決議文で成立をさせたわけでございます。…安倍総理が七月一日に強行した解釈改憲は、議院内閣制を否定し、ひいては、我々国民代表の背後にいらっしゃる、後ろに、我々を選んでくださっている主権者国民を否定するそうした暴挙、蛮行ではないですか。明確に答弁ください。

○内閣総理大臣（安倍晋三君） 当然、附帯決議は尊重させていただいていると思います。

○小西洋之君 どこが尊重しているんですか。事前に憲法解釈の変更の案、この閣議決定そのものについて国会で十分な審議を受けろ、その際には変更の適合性について、解釈の原則への適合性についてちゃんと審査を受けろと書いているのに、全く反対しているじゃないですか。矛盾しているじゃないですか。

もう一回聞きます。議院内閣制をじゅうりんし、国民を無視した、主権者国民を無視し、そして主権者国民のものである日本国憲法をじゅうりんしたと正面から認めたらどうですか。どうぞ。

○内閣総理大臣（安倍晋三君） じゅうりんもいたしておりません。何回も申し上げておりますように、基本的な閣議決定の方向性については何回も国会で御審議をいただいているわけでございます。

○小西洋之君 委員長に申し上げます。国権の最高機関の委員会として、この附帯決議の違反について、しっかりと委員会で審議を行うこと、そしてその内容について国民にしっかりと説明をすることをお約束、検討いただきたいと思います。

○委員長（岸宏一君） 後刻理事会において協議いたします。

【解説】私の、安倍内閣の附帯決議違反の予算委員会審査要求は、与党多数派によって理事会で棚ざらしにされている（7月31日現在）。

れて、しかも、必ず監督を受けなさいと命令した参議院の附帯決議も無視して解釈改憲を強行した。私は、かつて政府にいたのでよく理解していますが、その趣旨が一見にして明白な国会の附帯決議を内閣が真つ正面から破ったのは、戦後の議会政治でこれが初めての「事件」です。

(3) 集団的自衛権行使及び解釈改憲を禁止した参議院本会議決議違反

さらに、私は、その前の5月28日の参議院本会議において、第一章で紹介した「自衛隊の海外出動たる、自衛隊の海外における武力行使、すなわち、集団的自衛権の行使を明確に禁止」した昭和29年参議院本会議決議の「憲法9条の自衛とは、我が国が不当に侵略された場合に行う正当防衛行為であって、それは我が国土を守るという具体的な場合に限るべきものであり、この憲法の明文が拡張解釈される危険を一掃する」という趣旨説明演説を60年ぶりに参院本会議の演壇で読み上げました。

そして、以下のように憲法解釈の変更案（7.1閣議決定の最終案文）の事前の徹底的な国会審議を求めましたが、安倍内閣はこれも完全に無視をして、閣議決定だけで国会閉会中に解釈改憲を強行したのです。（なお、国是の非核三原則も法律ではなく、衆参の国会決議が根拠となっています。）

■参本会議 平成 26 年 5 月 28 日

○小西洋之君 安倍内閣として、この自衛隊の海外における武力行使、すなわち、集団的自衛権の行使はこれを許さない、そして日本国民と日本の民主主義を守るために、そうした内閣による憲法九条の拡張解釈は断じてこれを許さないという参議院の確固たる本会議決議を前にして、それでもなお安倍内閣の閣議決定だけで憲法九条の解釈改憲を強行することが許されるとお考えですか。そのような蛮行は、国権の最高機関である参議院を否定し、議院内閣制を否定し、さらに、山崎正昭議長以下二百四十二名の全参議院議員と、それらを選出した主権者国民を否定する、断じて許されない行為との認識はございませんか。

……憲法九条の解釈の変更案を、集団的自衛権行使の具体的かつ詳細な政策的必要性とともに、衆参の国会に提出して、その新たな解釈の論理的整合性や、これまでの国会論議との整合性について、憲法審査会や特別委員会などの場を含め、まずは徹底的に数百時間以上の審議を受けるべきではないでしょうか。それが自称闘う政治家である安倍内閣総理大臣の取るべき道であり、何よりも、それが国民のために立憲主義を守る内閣の責務であるとは考

えないのでしょうか。

【解説】このような本会議決議があるにもかかわらず、衆議院での三分の二の再可決をするなら、まさに参議院の否定そのものである。

(4) 7.1 閣議決定及び安倍総理の米国議会演説は内閣法第 1 条違反

そして、その解釈改憲に基づいた安保法制を成立させるために、安倍総理は、今度は、アメリカに行って、米国議会で「夏までに、必ず実現します」などと約束をしてくれている。国民の皆さんを代表する我々立法府を完全に無視して勝手に断言しています。

内閣法第 1 条には、「内閣は、国民主権の理念にのっとり職権を行い、行政権の行使について全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負う」とはっきり書いてあります。しかも、これは、平成 11 年の内閣法改正で、「内閣の個々の職権の行使についても、これが国民主権の理念にのっとり行われるべきであるという、規範的意味を持たせようとするもの」、「全国民を代表する議員からなる」という文言を新たに付した理由として、主権者である国民の行政に対するコントロールの趣旨をより強調するため」と説明されています（内閣法制局審査資料）。

つまり、安倍総理が、連帯責任を有するのは米国議会ではなく、野党議員も含めた日本の国会なのです。そして、それは、内閣として、主権者である国民に対し国民主権の理念に則った仕事をするためなのです。日本の国会を無視し、国民を無視して、米国と安保法制の成立を約束した安倍総理の行為は、この内閣法第 1 条に丸っきり違反しています。法律違反なのです。

なお、もちろん、解釈改憲の強行の時から、国民主権の理念にも、国会への連帯責任にも則っていない、つまり、7.1 閣議決定は内閣法第 1 条違反であることは明々白々です（憲法違反と同時に法律違反でも無効となります）。

(5) まとめ——国民主権と議会制民主主義を否定するクーデター改憲

つまり、解釈改憲とは、内容だけでなく、手続き的にも、国会を無視し、国民の皆さんを無視して強行したクーデター改憲というべき暴挙なんですね。

このようなものを、このような前例をそのまま許したら、日本の議会政治

は完全に死んでしまうのです。安保法制を阻止し、7.1 閣議決定を破棄させることは、国民の皆さまの憲法 9 条と平和主義を取り戻すことであるとともに、日本の民主主義、議会政治を取り戻す、本当に絶対に負けてはならない闘いなのです。

■参予算委員会 平成 27 年 3 月 20 日

○小西洋之君 安倍総理がやったことは、これはもう法令解釈なんかではないわけでございます。何なんでしょうか。日本の法秩序を根底から覆すクーデターです。機関銃は撃たれていない、戦車は走り回っていない。しかし、日本の最高法規である憲法がその中身から、根底から変わってしまっ、絶対許されることのなかった、そして憲法の平和主義とどう考えても矛盾する、義務教育の子供たちにも説明ができない、その集団的自衛権が解禁されているんです。こんなことを許したら、もう我が国は法治国家として成り立たなくなります。憲法九条すらこんなに解釈変更ができるのであれば、憲法のほかの条文、いつでも時の内閣と多数を持つ国会で解釈の変更ができることになります。こんなことを絶対に許してはいけません。

【参考】安倍内閣退陣後の「法の支配再生・確保法」（仮称）等の必要性

私は、安保法制を撤回等させ、安倍内閣を退陣させた後に、国会で「法の支配再生・確保法」（仮称）という法律を制定し、安倍政治の下で蹂躪された法制度を補強し、二度とこうした権力者に法の支配が蹂躪されることがないようにする必要があると考えています。例えば、解釈改憲禁止法の制定（※）、内閣法制局長官の恣意的な任命を阻止する内閣法制局設置法の改正、NHK経営委員任命の適正を確保する放送法改正などです。また、衆参の国会に「安倍政治検証・阻止委員会」（仮称）を常設し、安倍政治の下の議会政治の蹂躪を検証し、安倍内閣の下の国会答弁や質問主意書などを精査し再提出させるとともに、将来の「安倍政治」の再来に際し、議会が党派を超えて迅速かつ効果的にそれに対処し阻止する仕組みを設けるべきであると考えています。

（※実は、6 月 11 日参議院本会議決議の内容「憲法解釈の原則（ルール）に基づく解釈変更案の事前の国会審議の義務付け」は行政権を拘束する法律にすることができます。当時、解釈改憲を阻止するためそうした法案提出を民主党内で根回ししましたが適わず、附帯決議で確保した経緯があります。）

【重要解説】 解釈改憲の「憲法解釈の原則（ルール）」違反

第一章でご説明したように、安倍政権は結局、論理的に憲法9条から集団的自衛権行使を可能とすることができずに「昭和47年政府見解の読み替え」というとんでもない暴挙に及んでいたのですが、実は、時の権力者が自由に憲法を解釈変更できることになると法治国家でなくなってしまいますので、政府が守らなければならない「憲法解釈の原則（ルール）」を国会審議で確立しています。そして、これは今の安倍内閣も「遵守している」と繰り返し国家答弁しているものであり、先にご説明した本年6月11日の参議院憲法審査会附帯決議にも明記されているものです。

これを「昭和47年政府見解」に当てはめてみると、憲法9条の戦争の放棄、戦力の不保持などの文言や「憲法9条は前文の平和主義の理念が具体化

したもの」などの趣旨等に即して、前文の平和主義にある国民の決意や過去の戦争の惨禍などの憲法制定の背景等を考慮して、「自衛の措置は、平和主義の制限に服さなければならない」旨を明記し、また、昭和47年政府見解の契機となった吉國長官の答弁の文言に忠実に作成され、かつ、その前後の

「憲法解釈の原則」

憲法を始めとする法令の解釈は、

- ① 当該法令の規定の文言、趣旨等に即しつつ、
- ② 立案者の意図や立案の背景となる社会情勢等を考慮し、
- ③ また、議論の積み重ねのあるものについては全体の整合性を保つことにも留意して論理的に確定されるべきもの^(略)

仮に、政府において、**憲法解釈を便宜的、意図的に変更するようなことをするとすれば、政府の憲法解釈ひいては憲法規範そのものに対する国民の信頼が損なわれかねない**と考えられる。

島聡君提出 政府の憲法解釈変更に関する質問に対する答弁書
(平成16年6月18日答弁第一一四号)

国会答弁や政府見解、参議院本会議決議などとの整合性も保たれ、まさに、「論理的に確定され」ており、「論理的な追求の結果」のものであると認めることができます。

ところが、「昭和47年政府見解の読み替え」とは、このような「論理的な追求の結果」として示された昭和47年政府見解を、「政府が自由に昭和47年政府見解に示された憲法9条の解釈を変更する—読み替える—ことができるという性質のものではない」のに、勝手に読み替えてしまったんですね。まさに、「仮に政府において、昭和47年政府見解に示された憲法解釈を—読み替えによって—便宜的、意図的に変更するようなことをするとすれば、政府の解釈ひいては憲法規範そのものに対する国民の信頼が損なわれかねない」事態が生じている訳です。

つまり、**解釈改憲はまるっきり憲法解釈の原則（ルール）に違反している**のです。そして、7.1 閣議決定は、国民の皆さまから到底信頼を受けることができず、かつ、国民の皆さまの日本国憲法全体への信頼が失われかねない、法治国家の存亡の危機が生じているのです。

■政府の憲法解釈の原則（ルール）（平成16年6月18日政府答弁書）

憲法を始めとする法令の解釈は、当該法令の規定の文言、趣旨等に即しつつ、立案者の意図や立案の背景となる社会情勢等を考慮し、また、議論の積み重ねのあるものについては全体の整合性を保つことにも留意して論理的に確定されるべきものであり、政府による憲法の解釈は、このような考え方にに基づき、それぞれ論理的な追求の結果として示されたものであって、諸情勢の変化とそれから生ずる新たな要請を考慮すべきことは当然であるとしても、なお、前記のような考え方を離れて政府が自由に当該解釈を変更することができるという性質のものではなく、仮に政府において、憲法解釈を便宜的、意図的に変更するようなことをするとすれば、政府の解釈ひいては憲法規範そのものに対する国民の信頼が損なわれかね（ない）。（以下、略）

【解説】「諸情勢の変化」すなわち、「我が国を取り巻く安全保障環境の根本的な変容」があるにしても、それによって憲法の基本論理を変えてはならないのです。基本論理を変える必要があるのであれば、解釈変更（解釈改憲）ではなく、憲法改正を求めなければならないのです。

なお、私は本年3月20日の参議院予算委員会（NHK 全国中継）で安倍総

理に対しこのフリップを使って、「平和主義の法理の切り捨て」を——「昭和47年政府見解の読み替え」を横島長官から初めて聞いたのは後日3月23日でしたので——この憲法解釈の原則（ルール）に当てはめて解釈改憲の違憲を論理的に立証し、以下の文言を議事録に刻んでいます。

■参予算委員会 平成 27 年 3 月 20 日

○小西洋之君 安倍総理の行っている解釈改憲は、憲法の平和主義そのものを否定する行為でございます。七月一日の解釈改憲は違憲無効です。国民の代表の国会議員として、国民の皆さんの平和主義の憲法第九条は、昨年の七月一日以前と何ら変わらない法規範として存在し続けることを、この国権の最高機関の参議院の第一委員会の予算審議の場で、安倍総理と安倍内閣の皆さんに対して宣言をさせていただきます。

これは、7.1 閣議決定以降の国会における「違憲」の追及が十分に盛り上がらない中で、初めて7.1 閣議決定の平和主義の法理違反を安倍総理に対して追及し、かつ、同じく初めてこの憲法解釈の原則（ルール）違反を真っ正面から追及し安倍政権を痛撃するとともに、安保法制が強行採決された後の、将来の最高裁による違憲訴訟に向けた取り組み——あくまでも、憲法解釈の最終的な判断は最高裁の専権事項ですが、最高裁としても、砂川判決でふんだんに用いられている前文の平和主義の法理を駆使して、全国中継の国会審議の場で国会議員が行った違憲の論証は無視し難いはず——という信念を持って行ったものでした。

【重要解説】 国政選挙に勝利しても違憲の解釈は永久に違憲との政府答弁

■憲法解釈と国政選挙の関係に関する質問主意書に対する政府答弁書
(小西洋之議員（参）提出 平成 26 年 11 月 28 日答弁 103 号)

【質問】 安倍総理は平成二十六年二月十二日の衆議院予算委員会において、「先ほど来、法制局長官の答弁を求めています、最高の責任者は私です。私が責任者であって、政府の答弁に対しても私が責任を持って、その上において、私たちは選挙で国民から審判を受けるんですよ。審判を受けるのは、法制局長官ではないんです、私なんです。だからこそ、私は今こうやって答弁をしているわけでありまして。」と答弁を行っている。……この安倍総理の答弁は、「時の総理大臣が恣意的かつ意図的な憲法解釈の変更を強行しても、後の国政選挙で正当化されうる」という立憲主義及び法の支配に反する見解ではないのか。

【答弁】 法令の解釈は、論理的になされるべきものであり、論理を離れて、「国政選挙の結果」によって左右されるというものではない。

【解説】 つまり、違憲の解釈変更とそれに基づく立法は何度国政選挙を重ねても違憲無効であるということである。