

## 集団的自衛権行使の解釈改憲のからくりを暴く

### 憲法前文「平和主義の切り捨て」のクーデター改憲



小西 洋之（参議院議員・参議院憲法審査会 幹事）

はじめに

去る3月20日、この日は昨年の7・1閣議決定を受けた安保法制の立法方針に関する自公与党協議成立の日でしたが、参議院予算委員会において、私は安倍総理に対し、安倍総理が国民や国会を無視して強行した集団的自衛権行使を容認する憲法9条の解釈改憲の核心論点を追及しました。

既に私は、昨年臨時国会からの外交防衛委員会での質疑等において、憲法改正以外に手段がないと国会答弁されていた集団的自衛権行使を容認した解釈改憲には、法令解釈のルールを逸脱した暴挙である「三つのからくり」があることを明らかにしています。3月20日の質疑は、そのうちのひとつ、

「憲法前文の平和主義の切り捨て」の問題を最高責任者の安倍総理に対して追及しました。法的に憲法9条と一体不可分の憲法前文の平和主義を切り捨てたからこそ解釈改憲は可能になり、また、安保法制の中においても地球裏側での他国軍の戦争支援といったことが可能とされているのです。

なお、当日、安倍総理は答弁拒否を連発しましたが、この質疑は、仮に安保法制が強行採決されても将来の最高裁違憲訴訟における合憲判決を阻止し、司法権の力で解釈改憲を葬り去るために、7・1閣議決定が法令解釈の名に値しない暴挙であることをNHK全国中継の中で論理的に立証したものであります。

本稿ではこうした内容の要点をご説明させて頂きます。

（当日の議事録、動画、パネル、配付資料は、私のホームページ <http://konishi-tiroyuki.jp/>をご覧ください。）

#### 1. 憲法前文の法的な意味

私達は当然のように「日本国憲法は平和主義の憲法だ」と理解し、また、日本中の子ども達も義務教育の中でそのように習っています。では、憲法の平和主義とは具体的にどのようなものなのでしょうか。

憲法9条は戦争の放棄、戦力の不保持、交戦権の否認などが書かれています。その理由である「なぜ、戦争を放棄することにしているのか?」「なぜ、戦力を保持しないことにしているのか?」などの理由については、実は、憲法9条には書いてありません。つまり、こうした戦争に関することを徹底して否定する理由、すなわち、「なぜ、戦争は許されないのか?」「なぜ、恒久平和でなければならないのか?」の根源的な理由については、憲法前文にのみ書いてあるのです。

では、「憲法前文」とはどのようなものなのでしょうか。前文とは、憲法を制定することになった由来や、制定する目的、制定に当たったの決意、あるいは、憲法が拠って立つ基本原則などが規定されたものとされています。日本国憲法の三大原理と呼ばれる国民主権、基本的人権の尊重、平和主義は全

て前文の中に基本となる考え方が書かれています。つまり、主権者である国民が憲法を制定する際の最も根本的で基本的な考え方が書かれているものが前文ということになります。

安倍総理は著書の中で前文の一部を挙げて「連合国に対する詫び証文」と述べていますが、これは憲法が何たるかを全く理解していない主張です。前文には、法的に大変重要な力があるということが、今の安倍内閣も含め、歴代政府が一貫して国会に対し表明してきた考えです。それは、『前文は、それぞれの条文を解釈する際に、「前文の考えと同じでなければならない。』と前文の考えと矛盾する解釈をしてはならない。』とその解釈の内容を拘束する力を持っている。』という考えです。歴代政府の国会答弁では、このことを「憲法の前文は、それぞれの条文を解釈する場合の解釈上の指針としての意味を持つている」という表現で現しています。

「なるほど、前文は、憲法の条文の解釈を拘束する力があるのか」と驚かれるかも知れません。しかし、そもそも、憲法を制定する目的やそれが拠って立つ基本原理など一番根本的な考えを書いた前文と憲法の条文の解釈が矛盾すると、憲法制定の目的などが実現できなくなったり、国民主権や平和主義などの基本原理の考えが損なわれてしまいます。つまり、条文の間違った解釈で前文の考えを骨抜きにすることができなくなってしまうから、これは当たり前のことです。

## 2. 憲法前文と憲法9条の関係

以上のことから、前文と憲法9条との関係では、「憲法9条の解釈は、前文の考えに拘束される。つまり、憲法9条のもとで認められる武力行使のあり方は、前文の考えの範囲内であればならない。」ということになります。

さらに、特に、前文と憲法9条には、他の条文には殆どない特別の関係があることが、最高裁判決や歴代政府の国会答弁で確認されています。それは、「憲法9条は、前文の平和主義の理念が具体化した規定である」ということです。つまり、前文で定めている平和主義の一番の敵である戦争と国家の関係について書いたのが憲法9条であり、憲法9条は前文の平和主義の理念がダイヤモンドのように結晶したものであるということなのです。

さて、以上のことから、安倍総理の解釈改憲と憲法前文との関係でどのようなことが言えるでしょうか。それは、『集団的自衛権の行使というものは、憲法前文の考えと一切矛盾することはできない。もし、少しでも矛盾することがあるのであれば、集団的自衛権行使を可能にした安倍総理の憲法9条の解釈変更は、憲法9条の解釈上の指針としての効力を有する前文に違反する「許されない解釈」となり、それは、その前文の考えに拘束される憲法9条そのものに違反するものとして違憲無効となる。』ということになります。

がその立場に立つことを表明したものであり、憲法第九条がその理念を具体化した規定であると解している。

## 3. 憲法前文の平和主義と集団的自衛権行使との関係

では、憲法9条の解釈を拘束する「前文の平和主義」とは、どのようなことが書いてあるのでしょうか。つまり私達が、「日本国憲法は平和主義の憲法です」と主張できる根拠そのものです。憲法前文の平和主義の考え（理念）は以下の三つの太字の部分であると安倍政権を含めた歴代政府は国会で答弁しています。（他の部分をも指摘する学説もあります。）

### ■日本国憲法前文

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、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を

### ■第131回国会参議院予算委員会（平成6年10月18日）

○大出峻郎君（内閣法制局長官） 憲法前文は、その憲法制定の由来とか目的とか制定者の決意などを宣言するために個々の条文の前に置かれるものでありまして、そこでは憲法の基本原理などが述べられるのが通常であると思います。…日本国憲法前文はそれぞれの条文を解釈する場合の解釈上の指針としての意味を持つていているのが、これが学説における通説的な考え方であるかと思えます。政府といたしましても、従来からそのような理解をしてきておるところであります。

### ■文部省『あたらしい憲法のはなし』（昭和22年8月2日）

…前文というものは、二つのはたらきをします。その一つは、みなさんが憲法をよんで、その意味を知ろうとするときに、手びきになることです。つまりこんどの憲法は、この前文に記されたような考えからできたものだから、前文にある考えと、ちがったふうには考えられないということなのです。もう一つのはたらきは、これからさき、この憲法をかえるときに、この前文に記された考え方と、ちがうようなかえかたをしてはならないということです。

### ■参議院議員小西洋之君提出 憲法の平和主義及び憲法前文の趣旨等に関する質問に対する答弁書（平成27年1月9日）

憲法の基本原則の一つである平和主義については、…の部分

### 排除する。

日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてある国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。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。

われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係に立たうとする各国の責務であると信ずる。

日本国民は、国家の名譽にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。

この三つの平和主義の理念について歴代政府の解釈（昭和51年5月7日 参議院予算委員会答弁等）を踏まえながら確認し、それと集団的自衛権行使の関係を考えてみましょう。結論から申し上げますと三つの理念はどれも集団的自衛権行使と真つ向から矛盾し、よつて、それを生み出した安倍総理の「積極的平和主義」とは全く異なるものです。

(1) 国家権力が戦争を起こすことを許さない平和主義

一つ目の平和主義は、一言でいうと、内閣総理大臣や国会議員などの国家権力が勝手に戦争を起こして日本国民を殺してしまうことを許さない平和主義です。

かつて、満州事変から太平洋戦争の敗戦に至るまで続いた戦争によって310万人以上の日本国民が亡くなり、2千万人以上のアジアの人々が犠牲となったと言われています。日本国民は、広島・長崎の原爆、東京大空襲、沖縄の地上戦、南方の島々での玉砕戦や特攻隊の悲惨や悲劇など、この上ない惨禍を被りました。

戦前、女性には選挙権もなく、また、言論の自由の保障などもない世の中で、国民は民主主義の力により、軍国主義や全体主義のもとでの戦争を防ぐ力はありませんでした。むしろ、徴兵制や国家総動員法によって、戦争に駆り立てられ、犠牲となっていました。

こうした大きな反省を胸に、「日本国民は、…政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」として、もう二度と国家権力が勝手に戦争を起こさせない、そのために、「ここに主権が国民に存することを宣言し」、すなわち、天皇主権の国を改めて国民主権という政治原理を採択し、国民主権に基づいた新しい憲法を制定するのだとしているのです。

行使は前文の平和主義に違反し、よつて、その拘束を受ける憲法9条に違反し違憲無効となります。

なお、後に続く文章では、「人民の、人民による、人民のための政治」というリンカーン大統領のゲティスバーグ演説(1863年)と同様の趣旨を述べながら国民主権と間接民主制が「人類普遍の原理」であり、われら日本国民は、この平和を守るための国民主権などの原理に反する「一切の憲法を排除する」、つまり、そのような憲法が、仮に、憲法の解釈変更などによつて作られることがあつても、それは違憲無効であると宣言しています。すなわち、集団的自衛権行使を容認した7・1閣議決定は、国民の皆さんに排除され、違憲無効であると解せざるを得ないことが明文上も明らかなのです。

(2) 他国の人々との信頼関係を築くことよつて平和を保持する平和主義

二つ目の平和主義の内容について、噛みくだいてご説明しますと、「日本国民は、恒久の平和を強く願い、友愛、信頼、協調というよゆうな民主的な社会の存立のために欠くことのできない人間と人間との関係を規律する最高の道徳律を深く自覚した結果、みずから進んでこうした道徳律に則つていくことを決意して、そして、本来的には戦争ではなく平和を愛するはずの諸国民との間の公正と信義に信頼を置いて、軍事力

つまり、日本国民の皆さんの国民主権は、ただの国民主権ではないのです。内閣総理大臣であるとともに最大与党の自民党の総裁である安倍総理のような権力者に二度と勝手に戦争を起こさせない、国民のための恒久平和を守り抜くための国民主権なのです。

では、集団的自衛権の行使とは何でしょうか。それは、これまで憲法で禁止されていた国家による新しい戦争行為です。集団的自衛権を行使し、自衛隊を出動させれば自衛隊員は間違いなく戦死します。また、集団的自衛権行使は(安倍総理の論法を踏まえて具体的に言えば)、日本に対して武力攻撃を行つていないイランや北朝鮮などに対して、米国を助けるために日本がそれらの国に対して仕掛ける(先制的な)武力行使です。こちらから攻撃を仕掛ければ反撃を受けることになり、あります、あるいは、将来、日本に対するテロ行為に至り、一般市民の皆さんが死傷する(戦死する)ことになります。

このようなことは全て、この前文で禁じられている「戦争の惨禍」なのです。こうした国家権力による新しい戦争行為を解禁するには、それを許さない国民主権だと宣言している以上、国民主権の承認、すなわち、国民の皆さんによる憲法改正の国民投票が必要なのです。このように考えなければ、この平和主義の規定は何の意味もない文句となつてしまいます。以上から、国民主権の承認たる憲法改正なき集団的自衛権

に頼るのではなくこうした諸国民との信頼を基盤に、日本国民の安全と生存を保持しようと決意した。」というような意味が書かれているとされています。

ようするに、恒久平和を念願しつつ、人間相互の友愛や協調という道徳の存在とその力を信じて、平和を求める他の国民との間に信頼関係の基盤を築き上げることよつて(「国家」との信頼ではなく、諸「国民」との信頼です)、決して軍事力に頼るのではなく(だからといって、外国の軍隊の侵略を抑止し、いざという時にそれを排除する自衛隊による必要最小限の武力行使を否定するものではないとされています)、平和ブランドや平和外交の力で国民を守つていくことを決意したと述べているのです。

そして、このことが、憲法9条において、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し」として、「戦争の放棄」や「戦力の不保持」などを定めていることに対応しているのだとされています。

つまり、集団的自衛権の行使とは、米国に武力攻撃を行っているイランなどの国が日本に対して武力攻撃を行つてもいいのにそれらの国に自衛隊が(先制的に)武力行使を行うことですが、そもそも、この平和主義は、日本が武力攻撃を受ける場合のやむを得ない正当防衛の必要最小限度の武力行使以外に武力によつて国民を守ることを否定していると解す

るべきものであり、集団的自衛権行使はこの平和主義と矛盾し、違憲無効と解せざるを得ないのです。

(3) 全世界の国民が平和的生存権を有することを確認する  
平和主義

三つ目の平和主義の意味は、「私たち日本国民は、全世界の国民が、誰一人として戦争によって殺されることなく、また、誰一人欠けることなく戦争による恐怖や苦しみから免れて、平和のうちに生きていく権利である『平和的生存権』を有することを確認する」という意味になります。全世界の国民ですら、もちろん、その中には日本国民も入りますが、自分達のことだけではなく、全世界の他の人々も日本国民と同じかけがえない生命と尊厳を持った存在として、「平和的生存権」を有することを確認した平和主義です。

この平和主義の規定は、ナチス・ドイツとの戦いの後の世界のあり方を宣言した当時の米国人ルーズベルト大統領と英国チャーチル首相による大西洋憲章（1941年8月14日）の「…すべての国のすべての人々が恐怖と欠乏から解放されてその生命を全うすることを保障する平和が確立されることを希望する」との文句に由来するものとされていますが、日本国憲法においては、戦争の惨禍から免れて平和のうちに存在することを単なる「希望」ではなく、世界のすべての人々の

定的な個別的自衛権だけは行使できることの解釈を導く根拠として、「日本国民が、外国からの武力攻撃によって殺されることのない平和的生存権を有すること」を確認した前文を用いています（解釈上の指針として用いられた例です）、前文の平和主義は本来憲法9条において許容される武力行使のあり方を制限する方向で扱われるべきものであり、集団的自衛権行使を検討する際には、徹底的に前文の平和主義との関係が精査されなければならないのです。すなわち、「平和的生存権のいいとこ取り」など絶対に許されないのです。

4. 7・1閣議決定における「前文の平和主義の切り捨て」

このように、前文の平和主義と相矛盾する集団的自衛権行使は、憲法9条の解釈変更によって可能となる余地は全くあり得ないのです。すなわち、憲法9条の条文と前文の平和主義の規定を総合的に解釈すると、結局、憲法9条の下で許容される武力行使は「日本に対する武力攻撃の着手があった場合」以外に認める余地がなく（これは7・1閣議決定以前の歴代政府の憲法9条解釈と同じです）、それ以外の武力行使を認めたい場合は、前文と憲法9条を共に改正するか手段はないのです。（しかし、前文の平和主義の改正は憲法の否定そのものであり許されないというのが学界の通説です。）

この問題を回避するために、安倍内閣が強行した暴挙が、

「権利」に高めているところにこの上ない意義があります。

つまり、日本国憲法は世界の憲法として初めて、平和的生存の課題を人権の問題として捉え、戦争こそ人々の生命や自由に対する最大の脅威であり、平和のないところに人権はなく、平和こそが人権が維持され保障されるための前提条件であるという考えに立って、全世界の国民が「平和的生存権」を有することを宣言しているのです。

ところで、集団的自衛権の行使は、日本が武力攻撃を受けてもいないのに同盟国を助けるために同盟国を攻撃している他国に対して自衛隊が武力を行使することですが、その自衛隊の武力行使により戦死する当該他国の軍人や巻き添えで死傷することになる市民にも当然に「平和的生存権を有すること」が確認されています。であるならば、自衛隊の集団的自衛権の行使は、どう考えてもこの「全世界の国民の平和的生存権」と真つ向から相矛盾することになります。ホルムズ海峡の事例で言えば、石油のためにイランの軍人やイラン市民を殺傷することが、こうしたイランの人々も当然に含まれる「全世界の国民の平和的生存権」との関係でどうして可能になるのか、ということなのです。すなわち、集団的自衛権の行使はこの平和主義に違反し、違憲無効となるのです。

なお、実は、7・1閣議決定以前からの政府の憲法9条解釈においては、戦争放棄などを定めた憲法9条においても限定的な個別的自衛権の行使は可能であるとしていた。そのことは7・1閣議決定とそれの下敷きとされた昭和47年政府見解との比較から一目瞭然と理解できます（※文末対照表参照）。7・1閣議決定の中には、「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であって、」という文言が丸ごと除かれています。つまり、7・1閣議決定における新たな憲法9条解釈（「基本的な論理」）のもとでは、前文の平和主義にとらわれない自由な解釈が可能になっているのです。

7・1閣議決定は、昭和47年政府見解から憲法9条解釈の根幹たる「基本的な論理」なるものを創り出し、『その「基本的な論理」にはもともと集団的自衛権行使が概念として含まれていたのだ。（当然、昭和47年政府見解にも集団的自衛権行使が概念として含まれていたのだ。）』という驚愕の主張をしているものなのですが（この主張があらゆる点で、従来解釈の論理的整合性などと矛盾することを別途国会で追及し明らかにしています）、それを行うために強行したのが、この平和主義の切り捨てなのです。つまり、本来、憲法9条解釈の「基本的な論理」に含まなければならない平和主義を切り捨て、集団的自衛権行使を入れ込ませることのできる「基本的な論理」なるものを捏造しているのです。（なお、この際、「国民の生存（生命）の保持」という概念も切り捨てることにより、

ホルムズ海峡事例のように「国の存立の保持」という抽象概念だけで武力行使ができるようになってきているのです。」

また、この平和主義の切り捨ては、7・1閣議決定の文言上だけでなく、実際の行政事務の際にも行われていることが国会での追及等で明らかになっています。安倍政権は7・1閣議決定に際し、憲法解釈変更を審査する内閣法制局においてこの平和主義との関係を何ら審査せず、また、その審査資料も存在しないのです。すなわち、内閣法制局の審査で用いられた審査資料は、前日の6月30日に起案省庁の国家安全保障局より提出された閣議決定の最終案文（その中には「平和主義」という文言も、「三つの平和主義の規定」のどれも一言も存在しない）のみであり、それに対し、内閣法制局は翌日の7月1日の午前中に電話で「意見なし」との回答を行ったのみとされています。また、7・1閣議決定以前の自公与党協議への政府提出資料においても同様に「一言も存在しない」事態となっています。

なお、この際には、6月11日の参議院憲法審査会で白眞勲議員とともに私が可決させた「政府が憲法解釈を変更する際には、その解釈変更の案そのもの（つまりは、7・1閣議決定の最終案文そのもの）を国会に提出し、前文の平和主義の法理を含むその従来解釈との論理的整合性等について事前に国会で十分な審議を受けること」という附帯決議を、戦後の

議会政治初の暴挙として、真つ向から蹂躪して強行しています。

まとめ 〓 私たちの平和主義と I am not ABE. 以上、ご説明したように、7・1閣議決定は法令解釈と呼べるような代物ではなく、憲法秩序を根底から覆すクーデターといふべきものです。しかし、こうした問題を国会で追及しても安倍政権は「法の番人」と呼ばれた内閣法制局長官を始め答弁拒否を連発しています。しかも、国会議員や政党の間でもこうした問題は十分に認識されるに至ってはいません。前文の平和主義と相矛盾する集団的自衛権行使を認めることは、日本が憲法で掲げている平和主義の国でなくなることを、すなわち、義務教育の子ども達を含む全ての日本国民の皆さんが、「いつの間にか、知らない間に、日本は平和主義の国だと言えなくなってしまう。」ことを意味するのです。

憲法は安倍総理のものではありません。主権者である国民の皆さまだけのものです。「全世界の子ども達や人々が、自分たちと同じく、戦争によって殺されず平和のうちに生きる権利を持つ存在なんだ。」という平和主義を、国民の一人として、ご自身の思いや誓い（前文末語）として、保持したいと願うなら、I am not ABE. と唱えて頂きたいと思えます。最後に、解釈改憲を阻止するために成立させた参議院附帯

決議が真つ正面から破られていることから明らかなように、もはや事態は、国会だけの力ではなくなる状況ではなくなっています。こうした状況を一刻も早く、多くの国民の皆さんにご認識頂き、社会のあらゆるところから安倍政権の暴挙を追及し、解釈改憲を阻止する動きがでてくることをお願い

しつつ、一議員として引き続き信念を持って全力で解釈改憲と対峙していくことをお誓い申し上げます。 ※本稿は一議員の立場からのものです。解釈改憲の「三つのからくり」のうちの他の二つ『「基本的な論理」の捏造』『立法事実のどっちあげ』につきましては、別の機会でご説明申し上げます。

昭和47年政府見解

7・1閣議決定の「基本的な論理」

（略）憲法は、第9条において、同条にいわゆる戦争を放棄し、いわゆる戦力の保持を禁止しているが、前文において「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し、また、第13条において「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、……国政の上で、最大の尊重を必要とする」旨を定めていることから、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存す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どうもい解されない。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ものであって、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ふ急迫、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（や）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。（略）

（2）憲法第9条はその文言からすると、国際関係における「武力の行使」を一切禁止しているように見えるが、憲法前文で確認している「国民の平和的生存権」や憲法第13条が「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」は国政の上で最大の尊重を必要とする旨定めている趣旨を踏まえて考えると、憲法第9条が、我が国が自国の平和と安全を維持し、その存立を全うするために必要な自衛の措置を採ることを禁じているとは到底解されない。一方、この自衛の措置は、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覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として初めて容認されるものであり、そのための必要最小限度の「武力の行使」は許容される。