

論 説

憲法九条についての若干の考察

岩 間 昭 道

はじめに

憲法九条をめぐることは、憲法制定以来、わが国の安全保障のあり方と関連して、活発に論議されてきた。そして、近時では、二〇一四年の閣議決定による集団的自衛権の限定的容認とそれにもとづく安全保障関連法の制定に関連して論議が展開されている。近時の論議においては、集団的自衛権の行使を認める必要があるのかどうか、必要があるとした場合、解釈の変更によって集団的自衛権の行使を認めることは許されるのか、また、憲法九条は改正されるべきか等を中心に多岐の論点にわたって論じられていることは周知のとおりである。しかし、本稿は、こうした論点について論ずることを目的とするのではなく、これまでの憲法九条をめぐる議論の前提となっている問題、すなわち憲法九条という憲法規定の法的性質をどのようにみるのが妥当かという、これまで論じられることが少なかった問題について、若干検討しようとするものである。

一 憲法九条の法的性質については、大別すると、通常の憲法規定とみる立場、政治的宣言を定めた規定とみる立場、国家の目標を定めた規定とみる立場がみられる。以下、順を追って検討する。

1 通説、判例および政府解釈は、裁判規範性を強く認めるか弱く認めるかの相違はあるが、憲法九条を基本的に他の通常の憲法規定と同じ性質をもった規定とみてきた。すなわち、日本国憲法のもとでの通常の憲法規定は、少なくとも次の二つの性質を共通してもつ。第一に、一定の内容をもった法規範を定めており、そうした法規範に反する法律等は無効となるという最高法規としての性質であり、第二に、憲法規定の解釈には限界があり、限界を超えるような場合には憲法改正の方法によらなければならないという性質である。これら二つの性質は、日本国憲法が採用する成文憲法主義（憲法規範を原則として成文憲法典の中に明文をもつて定めるとする主義）と、すべての公権力をそうした憲法規範に服せしめることを基本的な狙いとする立憲主義、および公権力による安易な憲法規範の変更を防ぐために慎重な改正手続を定め、とりわけ国民主権主義にもとづいて憲法規範の変更の最終的決定権を国民に委ねた憲法九六条所定の憲法改正手続の趣旨に照らして、日本国憲法が定める通常の憲法規定がもつ基本的な性質とみることができる。そして、通説、判例および政府解釈は、憲法九条をそうした性質をもった規定とみてきた。

ところで、こうした立場のもとでは、憲法制定時に示された憲法規範の内容（解釈）と現実との間に懸隔ないしずれが生じた場合、そうした懸隔に対する対応の仕方として、三つの立場がありうる。第一は、憲法制定時に示された憲法規範の内容を正しいものとして堅持し、現実を変えようとする立場であり、第二は、解釈により憲法規範の内容を変更することによって対処しようとする立場である。そして、第三は、憲法改正により憲法規範の内容を変更することによって対処しようとする立場である。

2 最初に、憲法制定時に示された憲法規範の内容を正しいものとして堅持する立場について検討する場合、まず憲法九条はどのような内容の憲法規範を定めたものとして制定されたのが問題となる。しかし、この点に

については、これまで多々論じられているので、ここでは、本稿の目的との関連で重要と思われる点について、結論的に述べることにする。

(1) 憲法草案を審議した第九〇回帝国議会での政府の説明によれば、憲法九条は、以下のような内容をもつものとして制定された。第一に、憲法九条は、通常の憲法規定と理解されたうえで、一切の戦争を放棄し、一切の軍事力(軍備)の保持を禁止した規定と説明されたことである。すなわち、政府は、国家の実力組織を警察力と軍事力に二分し、九条二項にいう「戦力」を一切の軍事力と解しつつ、⁽¹⁾ 憲法は自衛権を否定しておらず、それ故憲法九条一項は自衛戦争を放棄してはいないが、二項で一切の軍事力の保持を認めない結果、自衛戦争も放棄したと説明した。⁽²⁾ こうした説明に示されているように、憲法九条が定めた平和主義の核心は、一切の軍事力の保持を禁止した点にあったのであり、そうした意味で、日本国憲法は、「世界史上画期的」⁽³⁾ な平和憲法と称されたのである。

第二に、憲法九条がこうした非武装規定として制定された基礎には、次のような決意と前提条件があったことである。すなわち、(i) 一般に指摘されているように、戦後の再建にあたって、憲法九条はわが国の侵略戦争とそれによってもたらされた惨禍に鑑み、今後わが国は平和国家として世界平和の実現のために先頭にたつて尽力するという決意と覚悟にもとづいて制定された、ということである。こうした決意と覚悟は、帝国議会での吉田首相による次のような憲法九条の提案理由の説明に示されている。

「改正案は特に一章を設け、戦争放棄を規定致して居ります。即ち国の主権の発動たる戦争と武力に依る威嚇又は武力の行使は、他国との間の紛争解決の手段としては永久に之を放棄するものとし、進んで陸海空軍其の他の戦力の保持

及び国の交戦権をも之を認めざることに致して居るのであります。是は改正案に於ける大なる眼目をなすものであります。——斯くして日本国は永久に平和を念願して、其の将来の安全と生存を挙げて平和を愛する世界諸国民の公正と信義に委ねんとするものであります。此の高き理想を以て、平和愛好国の先頭に立ち、正義の大道を踏み進んで行こうと云う固き決意を此の国の根本法に明示せんとするものであります。⁽⁴⁾

吉田首相によって示されたこうした決意と覚悟は、世界に向かって表明されたわが国の道義と誓約⁽⁵⁾を意味したと同時に、その後の国民による支持をとおして、再建日本の最も貴重な精神的支柱を形成することになった。そして、憲法制定者は、こうした決意と覚悟にもとづいて、国民の生存と国家の存立にかかわる勝義の非常事態である戦争事態にさいしても、軍事力の保持と行使を全面的に禁止するという、「比類のない徹底した戦争否定の態度⁽⁶⁾」を憲法典に明文化したのであった。

(ii) 次に、非武装規定としての憲法九条は、国際連合の集団安全保障体制の確立を前提条件としていたことである。この点について、吉田首相は、帝国議会で次のように述べている。

「日本が独立を回復した場合に、日本の独立なるものを完全な状態に復せしめた場合に於て、武力なくして侵略国に向つて如何に之を日本自ら自己国家を防衛するか、此の御質問は洵に御尤もであります。併しながら国際平和団体が樹立せられて、そうして樹立後に於ては、所謂U・N・O（国際連合―筆者）の目的が達せられた場合には、U・N・O加盟国は国際連合憲章の規定の第四十三条に依りますれば、兵力を提供する義務を持ち、U・N・O自身が兵力をもつて侵略国に対しては世界を挙げて此の侵略国を圧伏する抑圧する云うことになつて居ります。」「兎に角国際平和を維持する目的を以て樹立せられたU・N・Oとしては、其の憲法とも云うべき条章に於て、斯くの如く特別の兵力を

持ち、特に其の団体が特殊の兵力を持ち、世界の平和を妨害する者、或は世界の平和を脅かす国に対しては制裁を加えることになって居ります。此の憲章により、又国際連合に日本が独立国として加入致しました場合に於ては、一応此の憲章に依つて保護せられるもの、斯う私は解釈して居ります」⁷⁾

このように、非武装規定としての憲法九条は国連の集団安全保障体制の確立を前提条件としていたのであるが、このことは、国連の集団安全保障体制が十分に機能しないような場合には、憲法九条が法的拘束力をもった通常の憲法規定として通用することは困難になることを意味していた。

(2) 通説は、憲法制定者が定めたこうした非武装規定としての憲法九条を正しいものとして支持し、こうした立場から自衛隊を違憲としてきた。⁹⁾ このような立場は、憲法九条の法文と憲法制定者によって示された説明に忠実であるのみならず、憲法九条によって表明された道義と決意および再建日本の精神的支柱としての意義を尊重したものであり、こうしたことから、今日でも学説上ひろく支持されている。しかし、他方で、この立場は、今日の不透明かつ不安定な国際情勢と、とりわけ憲法九条が前提条件としていた国連の集団安全保障体制が十分に機能していないという国際社会の現実¹⁰⁾に照らして、少なくとも国民の生存と国家の存立を守るという責務を課せられた公権力にとって妥当なものといえるのか疑問である。のみならず、前提条件が存在しないにもかかわらず、非武装規定としての憲法九条を法的拘束力をもった通常の憲法規定として通用させようとすることは、法解釈の目的が「社会に妥当する客観的な合目的解釈」¹⁰⁾の追求にあるとすれば、解釈学説としても今日なお妥当性をもちうるのかという批判を免れることはできないであろう。

3 次に、解釈により憲法規範の内容を変更することによって対処しようとする立場について検討する。こう

した立場は、学説上では一九八〇年代以後有力となりつつあるようであるが、政府の対応に典型的にみられるので、ここでは政府の対応を中心に検討することにした。

周知のように、政府は、憲法制定以来今日にいたるまで、憲法九条を通常の憲法規定とみつつ、解釈の変更によつて事態に対処してきたが、こうした政府の対応の仕方にもみられる最大の特徴は、そうした対応が便宜主義ともいえる立場にもとづいていたことである。こうした便宜主義的対応は、以下の二つ場合にみることができる。

(一) ひとつは、一九五〇年代に自衛隊を合憲としたさいの政府の対応にみられる。すなわち、前述したように、政府は、憲法制定にあたっては、憲法九条を非武装を定めた規定と説明した。そして、こうした立場は、一九四九年の吉田首相による「武力によらざる自衛権の行使」という主張^①にみられるように、しばらくの間は維持された。しかし、その後、一九五四年に自衛隊法が制定され、保安隊が自衛隊に改組されたさい、政府は、憲法九条は「自衛のため必要最小限度」の軍事力の保持と行使を禁止していないとする、憲法九条の規範内容を根本的に変更する解釈の変更を行い、自衛隊は憲法九条に反しないと示した。こうした解釈は、一九五四年一月二三日の林内閣法制局長官の答弁をはじめとして、政府答弁で度々主張されたが、一九八〇年三月五日の政府の答弁書で次のように整理されて示された。^②

「(一) 憲法九条一項は、独立国家に固有の自衛権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武力を行使することは認められているところであると解している。政府としては、このような見解を従来から一貫して採ってきているところである。

(二) 憲法九条二項の「前項の目的を達するため」という言葉は、同条一項全体の趣旨、すなわち、同項では国際紛争

を解決する手段としての戦争、武力による威嚇、武力の行使を放棄しているが、自衛隊は否定されておらず、自衛のための必要最小限度の武力の行使は認められているということを受けていると解している。したがって、同条二項は「戦力」の保持を禁止しているが、このことは、自衛のための必要最小限度の実力を保持することまで禁止する趣旨のものではなく、これを超える実力を保持することを禁止する趣旨のものであると解している。

(三) 自衛隊は、わが国を防衛するための必要最小限度の実力組織であるから、憲法に違反するものでないことはいうまでもない。」

ところで、以上のような政府の対応は、二つの点で問題をもっていた。(i) ひとつは、憲法改正によらなければ許されないと考えられていた事柄を解釈の変更によって行なったことである。すなわち、軍隊とは「外敵の攻撃に対して実力をもって抵抗し、国土を防衛することを目的として設けられた人的物的組織体」⁽¹⁴⁾であるとすれば、「我が国の平和と独立を守り、国の安全を保つため、直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することを主たる任務」(自衛隊法三条一項)とし、それに応じた装備と編成を備えた自衛隊はまぎれもなく軍隊であり、こうしたことから、学説はもとより、政府も自衛隊の創設を憲法の解釈によって正当化することは解釈の限界を超えるから許されず、憲法改正を要すると考えていた。⁽¹⁵⁾ それにもかかわらず、政府は、憲法改正によることもなく、また、他の対応の仕方を選択することもなく、解釈の変更によって自衛隊を合憲とする途を選択した。このことは、憲法九条を通常の憲法規定とみるかぎり、立憲主義、成文憲法主義および憲法改正規定の趣旨に明らかに反するものであった。しかも、このことに劣らず重要なことは、わが国の精神的支柱ともいふべき憲法九条の根本的な変更ですら解釈の変更によって可能となることが示されたことは、憲法九条のこれ以後の規範内容の重要な

変更も、また、他の憲法規範の重要な変更も解釈の変更によって可能となるという考え方を生ぜしめ、實際その後のそうした運用に途を開いたことである。

(ii) しかし、五〇年代の政府の対応にみられたより深刻な問題は、こうした解釈による対応が便法として行われたことであつた。すなわち、こうした解釈による対応が、道義的意義等を考慮して憲法九条という規定自体を維持するためのやむをえない措置として行われたわけでもなく、また、立憲主義のもとで許される弾力的な解釈方法を採用することによって行われたわけでもなく、もっぱら憲法改正が困難となったことの結果として、いわば便法として行われたことである。かりに自衛隊の創設が必要だとしても、それにどのように対応するかは、日本国憲法下の憲法政治のあり方を左右する事柄であつたが、右にみたように、政府と国会は、わが国の精神的支柱を形成してきた憲法九条の規範内容の根本的な変更を便法としての解釈によって行つたのであり、こうした対応は、その後のわが国の憲法政治のあり方に決定的な影響を及ぼすことになつたことは否定できない。

(2) 便宜主義にもとづく対応のもうひとつの例は、右に紹介した五〇年代の解釈の変更後の対応にみることができる。すなわち、前述した一九八〇年の政府の統一見解によれば、憲法九条は「自衛のため必要最小限度」の軍事力の保持と行使を認めていることになるが、そこにいう「必要最小限度」は、政府の統一見解によれば、「その時々の国際情勢、軍事技術の水準その他の諸条件により変わりうる相対的」なものとしてされていた。つまり、「必要最小限度」とは、その内容を予め一般的な形で定めることができる「客観的基準」とはなりえないということである。⁽²⁰⁾のみならず、憲法九条が戦争事態という勝義の非常事態にさいしての手段に関する規定であることをも考慮すると、何が「自衛のため必要最小限度」の軍事力の保持と行使かは基本的にはその時々の状況のもとで立法等とおして政治過程で決せられるべき事項とみるのが妥当であらう。⁽²¹⁾ そうだとすると、五〇年代の解釈

変更後は、何が「自衛のため必要最小限度」かについては、時々状況のもとで、政治過程での慎重な検討をと
おして個別具体的に判断するという対応がとられるべきであった。にもかかわらず、政府は、便宜主義にもとづ
いて、「必要最小限度」を「客観的基準」とし、そうした観点から基準の内容を予め一般的な形で提示し、それ
を解釈の限界とするという立場をとった。こうした例は、以下の二つの事例にみられる。(i)ひとつは、一九
七二年の政府の統一見解(いわゆる七二年見解)である。すなわち、ここでは、「平和主義を基本原則とする憲
法」のもとで許される「必要最小限度」の武力の行使は「わが国に対する急迫、不正の侵害に対処する場合」、
すなわち、個別的自衛権の行使に限られ、「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」は憲法上許されず、そのためには憲法改正を要するとする見解が示された。⁽²⁾こうした憲
法上の限界(したがって、解釈の限界)を予め一般的な形で設定するという対応は、「必要最小限度」が無制限に
拡大して運用される危険性に歯止めをかける必要があるという政治的考慮と、必要最小限度の軍事力の保持と行
使を解釈の変更によって認めたことに対する配慮および憲法九条の影響として軍事力の保持と行使を憲法によっ
て制約するという思考様式がひろく定着していたことなどによるものであったと推測され、そうした意味では、
七二年見解は憲法九条の趣旨をできるだけ尊重しようとしたものとみえることもできる。しかし、解釈の限界とし
て設定された事柄は、前述したように、性質上予め一般的な形で定めることができない事柄であったこと、また、
当時の支配的学説が軍事力による個別的自衛権の行使を違憲としていたこと、さらに、政府は五〇年代に憲法九
条の規範内容の根本的変更ですら解釈の変更によって許されるとしていたこと等を考慮すれば、右の解釈の限界
の設定は、客観的には軍事力による個別的自衛権の行使を根拠づけ、正当化するための便法という性格をもつて
いたとみることができる。

(ii) もうひとつの事例は、二〇一四年の閣議決定にみられる。すなわち、政府は、二〇一四年七月一日の閣議決定により、七二年見解等で示されてきた従来の解釈を変更して、集団的自衛権の行使を限定的に容認した。こうした解釈の変更は、周知のように、七二年見解で示された限界を超えるものとして、厳しい批判にさらされることになった。⁽²³⁾ もっとも、政府は、こうした解釈の変更は従来から維持されてきた「基本的論理」の枠内での変更であるから、「合理的な解釈の限界を超えるような憲法解釈の変更」ではなく、したがって憲法改正の必要はないこと、しかし、今回の限定的容認を超える集団的自衛権の行使、たとえば、「他国に対する武力攻撃の排除それ自体を目的とするものを含む集団的自衛権の行使」は解釈の限界を超えるもので許されず、そうした集団的自衛権の行使を認めるためには憲法改正を要する、と主張した。⁽²⁴⁾ 閣議決定が限界を超える解釈の変更を行ったのかどうかについては議論のあるところであるが、ここで重要なことは、政府は、今回も、七二年見解と同じ便宜主義的対応をしたことである。つまり、政府がいう「基本的な論理」とは、結局のところ、①「我が国の平和と安全を維持し、その存立を全うするとともに、国民の命を守ること」が「政府の最も重要な責務」であり、そのため「やむをえない必要最小限度の自衛措置」として「必要最小限度の武力」を行使することは許されること、②そこにいる「必要最小限度の武力行使」の内容は安全保障環境の変化に応じて変化しうるものであるということとであるとすれば、⁽²⁵⁾ 「必要最小限度の武力行使」の内容は、八〇年の統一見解と同様に、その時々々の国際情勢のもとで政治過程において決定されるべき性質のものとなる。にもかかわらず、政府は、今回も、「必要最小限度」を客観的基準とし、こうした観点から、解釈の限界を予め一般的な形で示した。しかし、こうした限界は、事柄の性質上予め一般的な形で設定することができない事柄であったことに加えて、「基本的な論理」からすれば、将来、安全保障環境の変化のもとで、解釈の変更によって超えることが正当化されるものであり、そうし

た意味では限界たりえないものを限界として設定したことになる。だとすると、何故そうした対応をしたのか
が問題となる。国会での論議によれば、該限界は集团的自衛権の行使が状況に応じて無制限に拡大されるとする
懸念や批判に対する配慮として設定されたもの、つまりは、集团的自衛権の限定的行使を根拠づけるために設定
されたとみることができ、そうした意味では、今回の解釈の限界も便法として設定されたとみることができる。

このように、政府は、憲法制定以来、ほぼ一貫して便宜主義の立場にたつて、その都度便法として設定した解
釈の限界を解釈の変更によって超えるという手法をとりつづけてきた。こうした手法は、憲法九条の規定自体を
維持しつつ、事態に柔軟に対処することができるという利点をもつともいえないが、憲法九条のもつ道義
的意義と精神的支柱としての意義を實質上放棄するのみならず、憲法規範の流動化と不明瞭化をもたらし、また、
「法の解釈は無限である」という意識を醸成することによって、立憲主義と「法の支配」の基盤を掘り崩してき
たといえる。今日わが国が直面しているこうした事態がいかに深刻なものであるかは、ワイマール憲法の憲法秩
序がナチス政権成立以前の同憲法下における運用により實質上崩壊していたことがナチスによる全権委任法の制
定とそれにもとづく独裁体制の樹立を可能にしたという歴史を想起すれば明らかであろう。

4 第三に、憲法改正により憲法規範を変更することによって対処しようとする立場がある。憲法九条につい
て、こうした立場は、学説上ではこれまであまりみられないが、政党等の憲法改正草案で表明されてきた立場で
ある。⁽²⁷⁾ こうした立場は、憲法規範を根本的に変更しようとする場合の対応の仕方としては、通常の憲法規定につ
いていえば、立憲主義と成文憲法主義および憲法改正規定の趣旨に照らして最も妥当な立場である。しかし、問
題は、憲法九条に関しては、こうした立憲主義や成文憲法主義等に忠実な対応には重大な難点があることである。
すなわち、憲法九条二項の改正により軍事力の保持を明文化することについては、諸外国との間に深刻な摩擦を

生ぜしめる可能性があることやわが国が再び軍国主義化することに対する歯止めが失われるという懸念があることもさることながら、憲法九条のもつ道義的意義と精神的支柱としての意義を終局的に放棄してしまうことになるという重大な難点があることである。立憲主義等とはより重要だとしても、憲法九条がもつ道義的意義や精神的支柱としての意義は放棄されるべきでないとする立場にたつならば、憲法九条については、憲法改正の方法によることは妥当ではないことになる。立憲主義を重視する人々が、憲法九条を憲法規定とみ、軍事力による個別的自衛権の行使を認める立場にたつ場合、それにもかかわらず憲法九条の改正に慎重ないし消極的であるのは、主としてこうした理由によるものと推測される。

二 以上みたように、憲法九条を通常の憲法規定とみる立場にはいずれも重大な難点があるように思われる。

だとすると、憲法九条がもつ道義的意義と精神的支柱としての意義を維持しつつ、立憲主義等をも尊重した途は他に存在しないのであろうか。そうした可能性をもった対応の仕方として、憲法九条を通常の憲法規定とはみない立場がある。こうした立場のひとつに、政治的マニフェスト説がある。

1 (1) 高柳賢三は、一九五三年に、憲法九条を法規範ではなく、政治的宣言を定めた政治規範とみる説を提唱した。すなわち、高柳によれば、「アメリカ憲法は政治的マニフェスト的な色彩がつよい」が、日本国憲法も「政治的マニフェスト的な規定を含んでいる」⁽²⁸⁾。それ故、「日本国憲法の正文」は「規則の集合体」としてではなく、「固定的な規則と流動的な基準と、直ちには実現しえざる理想をふくむ体系」として把握されなければならない。⁽²⁹⁾そして、こうした「政治的マニフェスト的な規定」(あるいは「直ちには実現しえざる理想」)については、「法律的には単なるリトリカルなものとして受取るほか」なく、こうした規定を「民商法典の解釈と同じ『法学的』態度で解釈すると随分非常識なことになることもあり、又立法権行政権を不当に制限して国民の福祉増進を

妨害することにもなる」³⁰⁾が、高柳によれば、憲法九条こそこうした政治的マニフェスト的な規定にはかならない。したがって、憲法九条を「民商法典の解釈と同じ『法学的』態度で解釈する」ことは妥当ではないことになる。もっとも、高柳によれば、「世界国家が出現して有力な世界警察が成立し、各国共非武装化」するような場合には、憲法九条が「規則」として「合理性をもつ」ことになる。しかし、そうでない場合には、憲法九条を「法学的態度」で解釈することは正しくない。高柳はいう。

「この場合には各国とも第二項のような規則によることになる。しかしこれは未だ空想的な仮設であって、現実の国際社会はそうした性格のものでないのである。現実の国際社会を措定するかぎり、『戦力不保持』や『交戦権』などの字句は明かに非合理的である。日本の為政者はナショナル・セキュリティについて、国民にたいし重大な責任を負わねばならない。そして多数説のような解釈による第九条の下では、いかなる政党が政権を担当しようとも、国民にたいするこの重い責任を果すことはできない。字句に執着してナショナル・セキュリティを置きざりにするような憲法の解釈は正しい解釈ではない」³¹⁾。

(2) だとすれば、憲法九条についてはどのような解釈方法によるのが妥当か。高柳は次のように述べる。

憲法九条は「憲法のテキストのみならず第九条制定の事情と当時の社会的雰囲気を検討し、又現在の国際的社会状態を考察し、之に照して、国民の真の福祉に合致すると思われるような正しい解釈を決定するいわゆる社会学的解釈方法」にしたがって解釈されなければならない³²⁾。

にもかかわらず、わが国の法律家は、憲法九条を「法学的」態度で解釈してきたのであり、この点に憲法九条に関する「混乱状態の病原」があったとする。高柳はいう。

「日本の法律家」は、「法典実証主義のつよい影響の下に、憲法典も他の法典と均しく規則の集合体と考え、前文ならいざ知らず、正文に書いてあることは、すべて、固定的な規則であるという前提の下に憲法解釈を行なわん」としてきた。「日本国憲法第九条の解釈に関する学界における通説と反対説との間の論争、それを背景とする政府と野党の議会における応酬、砂川事件の伊達判決の最高裁判決による破棄差戻し、第九条を中心とした改憲論と非改憲論の政治的相剋等々朝鮮動乱後わが国に起こった九条を中心とする混乱状態の病原」は、「わが法律家がドイツ法学から十二分に学んだ『法典実証主義』にある」⁽³³⁾。

(3) ところで、高柳のいう社会学的解釈によれば、憲法九条はどのように解釈されるのか。憲法九条は「『平和への意志』を表わした修辭的表現でかざられた国際政治的マニフェスト」にすぎず、「従って第二項の一々の字句からはなんら法的効果は発生しない」⁽³⁴⁾。つまり、高柳は、「憲法九条の表現いかにかわからず、国際法上の意味での自衛権は完全にある」としつつ、「自衛隊をもつかもたぬか、中立主義をとるかどうか、海外に派兵するかどうか、核兵器をもつかもたぬか等は憲法第九条の問題として抽象的に論断さるべきではなく、すべて政策の問題として、あらゆる角度から具体的に慎重に考慮すべき問題となる」⁽³⁵⁾と説く。

(4) もっとも、だからといって、憲法九条は無意味な規定となるわけではなく、むしろ、「世界平和の実現への唯一の途である」ということを示す世界的宣言」として重要な意義をもつと主張する。

「自衛隊は、この奪うべからざる不文の自衛権の原理に基いて合憲であると考えた。しかしまた、それゆえに、第九条は無効と解すべきではなく、平和理念の具体的表現として、国内にたいしては、侵略戦争を再びすべからずという、国民によびかけた宣言であり、国外にたいしては、平和日本の決意を示すことによって、失われた日本にたいする信用を回復し、また原子力時代の世界では、各国とも戦争を放棄し、非武装でいくことが、世界平和の実現の唯一の途であるということを示す世界的宣言としてすこぶる重要な規定である」⁽³⁶⁾。

以上が高柳によつて提唱された政治的マニフェスト説の概要であるが、右にみたように、高柳の所説は、非武装規定という憲法九条の核心的内容を変更しないことにより憲法九条がもつ道義的精神的理念的意義を維持しつつ、現実との調和をはかろうとする説として傾聴に値する内容をもつ。しかし、他方で、高柳説に対しては、「憲法の規定をもつて別段の法的意味をもたないとするためには、それだけの根拠が必要であろうが、本条について、それだけの根拠があるかといえは、とうていそれを見出しがたい」⁽³⁷⁾とする有力な批判に示されているように、憲法九条を純然たる政治規範とみることの妥当性が問題となりうる。こうしたことから、学説上ほとんど支持者はみられない⁽³⁸⁾。

三 憲法九条を通常の憲法規定とみないもうひとつの立場として、憲法九条を国家の目標を定めた法規範を内容とする規定とみる立場がある。この立場は、憲法九条をドイツの学説上使用されている国家目標規定とみる立場とほぼ同じ立場とみてよい。

(1) ドイツの学説では、社会国家を定めた基本法の規定(二〇条一項)や環境保全を定めた規定(二〇a条)などを国家目標規定(Staatszielbestimmung)と説明する立場がみられる⁽³⁹⁾。学説上、「市民に主観的権利を与えるこ

となく、国家権力（立法、執行、司法）を特定の目標の遂行に向けて法的拘束力をもって義務づける憲法規範^⑩とも定義されている国家目標規定は、次のような性質と特徴をもつとされている。第一に、国家権力（立法権、執行権、司法権）を法的に義務づける憲法規範であること、第二に、国家権力に対して特定の目標の追求のみを義務づけるにとどまり、達成する手段（いつまでに当該国家目標を実現するための活動をなすべきか、またそのためにどのような活動をなすべきか）については、国家機関にひろい裁量を認めていること、第三に、しかし、手段の選択等にあたって国家機関は全く自由であるわけではなく、裁量権の濫用又は逸脱がある場合には違憲となりうる、ということである^⑪。

（２）ところで、こうした国家目標として、ゾンマーマンは、現代立憲国家においては、社会国家、文化国家、平和国家、環境国家等を挙げているが、小山は、こうした「ゾンマーマンの説くところ」によれば、「日本国憲法でいえば、少なくとも第九条の平和主義、二七条の勤労の権利、二五条一項・二項などは、国家目標規定であると解されることになる」と説いている^⑫。私も、以下の理由から、憲法九条を国家目標規定と解する立場を支持してきた^⑬。①非武装規定としての憲法九条は、わが国の道義を表明したものであるとして、また、戦後日本の精神的支柱を形成するものとして堅持されるべきこと、②国連の集団安全保障体制を一層発展させることにより全世界の国々が非武装化されることが世界平和実現のひとつ有力な途であるとすれば、全世界の国々の非武装化は国際社会が目指すべき正しい目標であり、憲法九条はそうした正しい目標を世界に先駆けて掲げた規定であること、③国連の集団安全保障体制がなお十分機能しておらず、したがって前提条件が存在していない以上、憲法九条を通常の憲法規定とみることが困難であること、④憲法九条を国家目標規定とした場合には、憲法九条は公権力に対して軍備の撤廃という目標の達成を政治的・道徳的にのみならず、法的にも義務づける規定となること、⑤国連の

集団安全保障体制はなお十分に機能しておらず、かつ、今日の不透明かつ不安定な国際社会の状況のもとで、国民の生存と国家の存立を守るという重要な責務を課せられた公権力が軍備の撤廃という目標を達成するにあたっては、手段の選択や方法についてひろい裁量が認められる必要があること、⑤憲法九条は、戦争事態という勝義の非常事態にさいしての手段に関する規定であり、この点からも手段の選択にさいしてはひろい裁量が認められる必要があること、⑥しかし、そうした手段の選択は政治部門の完全な自由に委ねられるべきではなく、裁量権の濫用逸脱の場合には憲法九条違反となる場合がありうるとするのが妥当であること、である。

(3) このように、憲法九条を国家目標を定めた規定とみる立場にたった場合、今後どのように対処するのが妥当かが問題となる。最後に、この点について、雑駁ながら若干の私見を述べておけば、第一に重要なことは、憲法九条が軍備の撤廃とそれを可能にする国際社会の仕組みの形成をわが国の目標とすることを定め、そうした目標の実現を公権力に法的に義務づけた規定であることおよびこうした憲法九条はわが国の最も貴重な精神的支柱を形成するものとして将来にわたって堅持されるべきことを国会の決議等で確認することである。第二に、そのうえで、今日の国際情勢等に照らして、「自衛のため必要最小限度」の軍事力の保持と行使を認めることと非核三原則をもってわが国の安全保障の基本政策とすること等を内容とする基本法を制定し、右の国家目標とそうした基本政策にもとづいて、何が「自衛のため必要最小限度」の軍事力の保持と行使（自衛措置）かをその時々国際情勢との関連で政治過程で慎重に検討して決定するようにすることである。

(1) 金森国務大臣の答弁（清水伸編著・逐条日本国憲法審議録（増訂版）第二巻（一九八六年、原書房）六二一、六五頁）。

(2) 吉田首相は、次のように答弁している。「戦争放棄に関する本案の規定は、直接には自衛権を否定はして居りませぬが、第

九条第二項に於て一切の軍備と国の交戦権を認めない結果、自衛権の発動としての戦争も、又交戦権も放棄したものであります。」清水編著・注(一)八二頁。

(3) 清宮四郎・憲法I(一九五七年、有斐閣)七六頁。

(4) 清水編著・注(一)四頁。

(5) 日本国憲法前文は、「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」と宣言している。

(6) 芦部信喜・憲法(一九九三年、岩波書店)五一頁。

(7) 清水編著・注(一)一六頁。

(8) 芦部も憲法は「日本の安全保障の基本的なあり方」として「国際連合による安全保障方式を想定していた」とする(注(6)五五頁)。

(9) 宮沢俊義・日本国憲法(一九五五年・日本評論新社)一七六頁、清宮・注(3)八一頁、芦部・注(6)五七頁。

(10) 伊藤正己・憲法(第三版)(一九九五年、弘文堂)八八頁。ちなみに、美濃部は次のように説いている。「法学は實際生活の学問で人類の實際生活の必要を充たすことが法学の任務であり」、「教室を離れて實際社会には全く通用することが出来ないような空論を弄することは、法律学者の最も避くべき所である」(美濃部達吉・時事憲法問題批判(一九二一年、法制時報社)二七六、二八五頁)。

(11) 一九四九年一月二日の衆議院外務委員会で、吉田首相は次のように答弁した。「私はこう考えております。日本は戦争を放棄し、軍備を放棄したのであるから、武力によらざる自衛権はある、外交その他の手段でもって国家を自衛する、守るという権利はむしろあると思います」(衆議院外務委員会議録第五号一五頁)。

(12) 衆議院予算委員会議録第三号七頁。

(13) 佐藤功・憲法(上)(新版)(一九八三年、有斐閣)一二五頁。

(14) 宮沢俊義著・芦部信喜補訂・全訂日本国憲法(一九七八年・日本評論社)一六八頁。

(15) 一九五五年三月二六日に、鳩山首相は次のように答弁している。「私は、ずいぶん前から憲法の改正の必要を、唱えており

ました。その当時においては、憲法の九条を改正しなくては軍隊を持つことができないと思いました。そうして日本を防衛するためにはどうしても軍隊が必要だ、それには憲法を改正しなくてはいけないと思ひまして、強く憲法改正論を言っております。ところがその後憲法九条の解釈について、自衛のためには軍隊を持つてもいいという論に国論がなったと思っております。自衛のためならばよろしい、それがゆえに直接間接の侵略に対しては自衛隊がその防衛の任に当たるというような法律が、衆議院を通過したわけでありますから、自衛のためなら軍隊を持つてもいいということは、衆議院がそういうふうな決定しております。それでそういうふうになったのでありますから、憲法改正の非常に緊急だという点は、やわらいだと思っております。」（衆議院予算委員会議録第三号二頁）。

(16) 憲法改正と解釈の変更以外の対応の仕方としては、憲法九条が通常の憲法規定であるための前提条件が存在していないことに鑑み、憲法九条の法的性質が変質し、憲法九条は通常の憲法規定としての性質を失い、政治的宣言を定めた規定あるいは国家の目標を定めた規定となったと解して対応する途がありえたのではないかと思われる。もとより、こうした対応をする可能性が当時あったのかどうか問題となるが、前述した憲法制定時の吉田首相の答弁のほか、一九五三年に刊行された日本国憲法の代表的な注釈書が、「憲法が自衛のための戦争を放棄した日本の安全保障の方式として実現性のあるものと考えたのは、具体的には国際平和機構としての国際連合による安全保障の方式であった」（註解日本国憲法（一九五三年、有斐閣）一九四頁）と述べ、また、清宮も、一九五七年に、「軍備撤廃の背景」には、「国際連合による安全保障」があったと述べていること（清宮・注③七六頁）、後述する高柳賢三の政治的マニフェスト説が一九五三年に提唱されていたことなどを考慮すると、一九五〇年代に憲法九条は変質していたと認識することは不可能ではなかったと思われる。そして、当時、こうした対応が選択されていたとすれば、その後の憲法九条をめぐる論争は解釈論争ではなく、原則として政策論争となったであろう。

(17) 弾力的解釈方法については、伊藤・注(10)八八頁以下。なお、こうした弾力的解釈方法を採用しても、憲法九条の規範内容の根本的変更が解釈の変更によって許されるのかどうかは別途検討される必要がある。

(18) 当時の第三次鳩山内閣は憲法九条の改正をめざしたが、一九五六年の参議院選挙で憲法改正の発議に必要な議席の獲得に失敗し、こうしたことから解釈の方法で対応することになった。

- (19) 昭和五三年二月一日の政府統一見解（佐藤功・注（13）二二七頁）。
- (20) 参照、佐藤幸治・憲法〔第三版〕（一九九五年、青林書院）六五七頁。
- (21) 伊藤は、憲法は「自衛権の行使は必要最小限度のものに限っている」としつつ、「自衛の範囲」について、「具体的にいかなる手段・方法をとることになるかは、政治過程で決定されなければなら」ず、また、「必要最小限度の戦力の判定をするのは、議会制民主主義の過程においてである」と説いている（伊藤正己・注（10）一七三、一七七頁）。
- (22) 七二年見解については、阪田雅裕・政府の憲法解釈（二〇一三年、有斐閣）五五頁。なお、七二年見解と同じ解釈は、八〇年の統一見解以後も政府によって繰り返し述べられていることについては、鈴木尊紘「憲法九条と集団的自衛権」レファレンス二〇一一年一月号三八頁以下、等雄一郎「日米関係から見た集団的自衛権論議」レファレンス二〇一五年三月号五四頁以下参照。ちなみに、このほか、政府が解釈の限界を超えるものとした例としては、「攻撃的兵器」（一九七八年二月四日の政府統一見解）や「海外派兵」（一九八〇年一月二八日政府答弁書）がある。
- (23) たとえば、二〇一五年六月四日の衆議院憲法調査会での長谷部恭男参考人の発言（同憲法審査会義録第三号一〇頁以下）、同年六月二二日の衆議院の「我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会」での阪田雅裕、宮崎礼壹各参考人の発言（同委員会義録第十三号五頁以下）等。
- (24) 二〇一四年七月一日の衆議院予算委員会（同委員会議録一八号三頁）および同年一〇月一日の衆議院本会議での安倍首相の答弁（衆議院議録三号一八頁以下）。
- (25) 二〇一四年七月一日の閣議決定および二〇一五年六月二二日の政府答弁書（衆議院議録三五号四頁以下）参照。
- (26) ワイマール憲法の憲法秩序が、同憲法下での憲法改正・緊急権・授権法の運用をとおして、ナチス政権成立以前に実質上崩壊していたこと、そのことがナチス独裁体制成立の基盤を形成したことについては、岩間・憲法破壊の概念（二〇〇二年、尚学社）五一―二〇四頁参照。
- (27) 近時の憲法九条の改正をめぐる動きについては、さしあたり、岩間「憲法改正をめぐる動き」ジュリスト一四一四号（二〇一一年）一〇頁以下。
- (28) 高柳「平和・九条・再軍備」ジュリスト二五号（一九五三年）三頁。

- (29) 高柳・天皇・憲法九条（一九六三年、有紀書房）八八―八九頁。
- (30) 高柳・注（28）三頁。
- (31) 高柳・注（28）五頁
- (32) 高柳・注（28）四頁
- (33) 高柳・注（29）八八―八九頁。
- (34) 高柳・注（28）五頁
- (35) 高柳・注（29）九〇頁
- (36) 高柳・注（29）八五頁。
- (37) 宮沢俊義著（芹部信喜補訂）・全訂日本国憲法（一九七八年、日本評論社）一八一頁。
- (38) この点について、高柳は次のように述べている。「日本の法学界の法典実証主義の圧倒的動向にてらし、わたくしのこの解釈がわが法律家によって理解されるのには、十年はかかるだろうと、側近の人達にはしばしば語っていた。十年といったのは、その間に来るべき一連の実際問題に面接して、通説は必ず行きすぎり、現実離れのした解釈であることを、わが学界も自覚するであろうことを期待していたからである」（高柳・注（29）八五頁）。なお、「法規範」を「準則」と「原理」に分け、憲法九条を「原理」とみる長谷部の所説（長谷部恭男「平和主義と立憲主義」ジュリスト一二六〇号（二〇〇四）五六頁以下）は、高柳説に近いようにみえるが、以下の諸点に照らすと、憲法九条を基本的には憲法規定とみる立場にたっているとみることができる。すなわち、長谷部説では、①憲法九条は「法規範」とされていること、②「原理」には「表現の自由などの憲法上の権利の保障を定める条文の多く」が属するとされていること、③「国内の政治過程が非合理的な決定を行う危険」があること等から、「憲法によりその時々々の政治的多数派によって容易に動かしえない政策決定の枠」を設定することは「合理的な対処の方法」だとされていること（同六六頁）、④「自衛のため必要最小限度の実力」の保持と個別的自衛権の行使は憲法九条のもとで許されるが、集団的自衛権の行使は「憲法九条二項の存在と両立」し難く、集団的自衛権の行使を認めるためには憲法改正を要するとされていること（同五六頁、長谷部「集団的自衛権行使容認論の問題点」自由と正義六五巻九号（二〇一四）九、一四頁、である。

- (39) 環境保全を定める基本法の規定を国家目標規定とみる説として、たとえば、ムルスヴィーク（岡田俊幸訳）「国家目標としての環境保護」ドイツ憲法判例研究会編・人間・科学技術・環境（一九九九年、信山社）二五七頁以下。なお参照、桑原勇進・環境法の基礎理論（二〇一三年、有斐閣）一四〇頁以下。また、社会国家的規定を国家目標規定とみる所説については、浅川千尋・国家目標規定と社会権（二〇〇八年、日本評論社）七三頁以下。
- (40) K.P. Sommermann, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 239ff. 小山剛・基本権の内容形成（尚学社・二〇〇四）二六四頁による。
- (41) このほか、主観的権利を付与する規定ではないことなどが指摘されている（小山・注（40）二六八頁以下、岡田裕光「ドイツの国家目標規定について」関西大学法学論集五〇巻四号（二〇〇〇年）七五、七七―七八頁）。
- (42) 小山・注（40）二六四頁。
- (43) 小山・注（40）二九五頁。
- (44) 私のこうした立場については、岩間「憲法九条と解釈・変遷・改正」千葉大学法学論集二二巻三号（二〇〇七年）一頁以下（同・戦後憲法学の諸相（二〇〇八年、尚学社）一三〇頁以下所収）、同・憲法綱要（二〇一一年、尚学社）三五四頁以下、同・注（27）一一頁以下。