

憲法解釈の実例 (主要な政府答弁例等)

平成15年5月15日

1 第9条関係

自衛隊の合憲性

(答弁書)

(昭55・12・5 衆・森清議員の質問主意書に対する答弁書)

一について

憲法第9条第1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。

二について

憲法第9条第2項の「前項の目的を達するため」という言葉は、同条第1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、自衛権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、同条第2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。

三について

憲法第9条第2項の「交戦権」とは、戦いを交える権利という意味ではなく、交戦国が国際法上有する種々の権利の総称を意味するもので、このような意味の交戦権が同項によって否認されていると解している。

他方、我が国は、自衛権の行使に当たっては、我が国を防衛するため必要最小限度の武力を行使することが当然に認められているのであって、その行使は、交戦権の行使とは別のものである。

四について

1及び2 二についてにおいて述べたとおり、我が国が自衛のための必要最小限度の実力を保持することは、憲法第9条の禁止するところではない。自衛隊は、我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はないことはいうまでもない。

(判例)

砂川事件判決

(昭34・12・16 最高裁・大法廷)

かくのごとく、同条(憲法第9条)は、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のであるが、しかももちろんこれによりわが国が主権国として持つ固有の自衛権は何ら否定されたものではなく、わが憲法の平和主義は決して無

防備無抵抗を定めたものではないのである。憲法前文にも明らかなように、われら日本国民は、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して、国際社会において、名誉ある地位を占めることを願い、全世界の国民と共に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のである。しかるに、わが国が、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ための措置をとりうることは、国家固有の権能の行使として当然のことといわなければならない。

集団的自衛権

(衆・日米安全保障条約特委 昭35・4・20)
岸内閣総理大臣 答弁

岸国務大臣 いわゆる集団的自衛権という観念につきましては、いろいろの見解があるようであります。しかし一番典型的なものは、そこにいておるように、自分の締約国であるとか友好国であるという国が侵害された場合に、そこに出かけて行って、そこを防衛するという場合でありますけれども、そういうことは、われわれの憲法のもとにおいては、認められておらないという解釈を私は持っております。

(答弁書)

(昭56・5・29 衆・稲葉誠一議員の質問主意書に対する答弁書)

国際法上、国家は、集団的自衛権、すなわち、自国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃を、自国が直接攻撃されていないにもかかわらず、実力をもって阻止する権利を有しているものとされている。

我が国が、国際法上、このような集団的自衛権を有していることは、主権国家である以上、当然であるが、憲法第9条の下において許容されている自衛権の行使は、我が国を防衛するため必要最小限度の範囲にとどまるべきものであると解しており、集団的自衛権を行使することは、その範囲を超えるものであって、憲法上許されないと考えている。

集団的安全保障と憲法

参・予算委 平6・6・13
大出内閣法制局長官 答弁

政府委員（大出峻郎君） 集団的安全保障とは、国際法上武力の行使を一般的に禁止する一方、紛争を平和的に解決すべきことを定め、これに反して平和に対する脅威、平和の破壊または侵略行為が発生したような場合に、国際社会が一致協力してこのような行為を行った者に対して適切な措置をとることにより平和を回復しようとする概念であり、国連憲章にはそのための具体的な措置が定められています。

ところで、憲法には集団的安全保障へ参加すべきである旨の規定は直接明示されていないところであります。ただ、憲法前文には、憲法の基本原則の一つである平和主義、国際協調主義の理念がうたわれており、このような平和主義、国際協調主義の理念は、国際紛争を平和的手段により解決することを基本とする国連憲章と相通ずるものがあると考えられます。

我が国は、憲法の平和主義、国際協調主義の理念を踏まえて国連に加盟し、国連憲章には集団的安全保障の枠組みが定められていることは御承知のとおりであります。

したがって、我が国としては最高法規である憲法に反しない範囲内で憲法第98条第2項に従い国連憲章上の責務を果たしていくこととなりますが、もとより集団的安全保障に係る措置のうち憲法第9条によって禁じられている武力の行使または武力による威嚇に当たる行為については、我が国としてこれを行うことが許されないのは当然のことです。

2 信教の自由・政教分離の意義（第20条関係）

（衆・予算委 平6・10・12）
大出内閣法制局長官 答弁

大出政府委員 憲法の第20条でございますが、ここでは、信教の自由についての規定であるわけでありまして、その第1項の前段で、「信教の自由は、何人に対してもこれを保障する。」と規定し、さらに第2項におきまして、「何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。」と規定するとともに、その保障を、つまり信教の自由の保障を実質的なものにするために、第1項後段において、「いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない。」と規定し、また第3項において、「国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教的活動もしてはならない。」と規定して、国権行使の場面において国及びその機関が宗教に介入し、または関与することを排除する、こういう見地からいわゆる政教分離の原則を定めているところであります。

さらにまた、憲法第89条でございますが、ここでは「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、」途中を省略いたしますが、「これを支出し、又はその利用に供してはならない。」というふうに定めて、この政教分離の原則を財政面から補足をしている、こういう形になっております。

大出政府委員 憲法の定める政教分離の原則というのは、先ほど申し上げましたように、信教の自由の保障を実質的なものにするため、国及びその機関が国権行使の場面において宗教に介入し、または関与することを排除する、こういう趣旨のものであるということでもあります。

このことにつきましては、津の地鎮祭に係る最高裁の判決は、「政教分離規定は、いわゆる制度的保障の規定であって、信教の自由そのものを直接保障するものではなく、国家と宗教との分離を制度として保障することにより、間接的に信教の自由の保障を確保しようとするものである。」という趣旨のことを述べられているところであります。

（衆・予算委 平7・10・12）
大出内閣法制局長官 答弁

大出政府委員 ……憲法20条で保障する信教の自由の内容としては、一般に、信仰の自由、宗教上の行為の自由、そして宗教上の結社の自由というようなものが含まれているというふうに理解をいたしておるところであります。

まず、そのうちの信仰の自由ということですが、一般的に申し上げますと、信仰の自由とは、何らかの宗教を信仰しまたは信仰しない自由を意味しておるところだと思います。したがって、信仰を有する者に対して、その信仰の告白を強制すること、その信仰に反する行為を強要すること、信仰を有しない者に対して何らかの宗教を信仰するように強制することなどは許されないというふうに解されるところであります。

次に、宗教上の行為の自由ということに関連しての問題ではありますが、これもまた一般的に申し上げますと、宗教上の行為の自由と申しますのは、人がその信仰に基づいて、礼拝、祈祷など何らかの宗教的な行為を行い、または祝典、儀式、行事など何らかの行為に参加することの自由であるというふうに解されていると思います。また、これらの行為を行い、またはそれらに参加することを強制することは許されないとされているところでもあります。このことにつきましては、憲法第20条の2項のところでは、「何人も、宗教上の行為、祝典、儀式又は行事に参加することを強制されない。」と規定をいたしているところでもあるわけであります。

それからもう一つは、宗教上の結社の自由ということではありますが、これもまた一般的に申し上げさせていただきますと、宗教上の結社の自由と申しますのは、信仰を同じくする者が宗教団体を結成し活動することの自由、宗教団体に加入する自由などをいい、この中には宗教団体としての意思形成の自由というようなものも含まれているというふうに解されておるところだと思えます。

以上が信教の自由の概略的な問題かと思えますけれども、もう一つお話のありました、いわゆる自由というのはどういう意味内容のものであるかということではありますが、これは一般的に申し上げますと、憲法では自由権というものが保障されているわけではありますが、この自由権と申しますのは、国家権力の介入とか干渉を排除して自由を確保する、個人の自由を確保するという権利のことをいうと解されておるわけであります。

憲法における自由権的基本権の保障の規定と申しますのは、基本的には国家権力あるいは公権力に対して国民の自由や平等を保障する、こういう趣旨のもので解されているところでもあります。国家ないし国家権力と個人という関係を規律するものであるというふうに考えておるところです。

3 内閣の法律案の提出権（第72条関係）

（衆・本会議 昭22・7・5）
片山内閣総理大臣 答弁

国務大臣（片山哲君）・・・憲法の条項によりまして、政府に法律案提出の権限なし、こういう御見解を御発表になりました。これは御指摘になりました憲法第72条には、お示しの通り、「内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、」と、こういうことになっております。われわれの解釈によりますならば、この議案の中には、法律案も含んでおると解釈するのであります。・・・

（衆・本会議 平11・3・23）
小淵内閣総理大臣 答弁

内閣総理大臣（小淵恵三君）

内閣の法律案提出権の根拠についてお尋ねがありました。

内閣は、行政権行使に当たりまして、広く各種の問題に直面し、かつ国民からさまざまな情報や要望に接しておりますので、こうした情報や要望を基礎に、広く施策を立案すべき立場にあるというべきでありまして、議院内閣制をとる我が国といたしましては、憲法第72条に基づき、内閣が法律案を立案し国会に提出できることについては、憲法制定時の国会審議におきましても明らかにされ、その後の国会審議を通じ、この解釈は定着いたしておると考えております。・・・

4 内閣総理大臣の職務権限（第72条関係）

（衆・内閣委 平8・6・11）
大森内閣法制局長官 答弁

大森（政）政府委員・・・日本国憲法は、行政権の組織及び権限の行使方法につきまして、65条で「行政権は、内閣に属する。」と規定し、そして、66条で「内閣は、」「その首長たる内閣総理大臣及びその他の国务大臣でこれを組織する。」という合議体の原則を規定しております。そして、それを踏まえまして、72条で「内閣総理大臣は、内閣を代表して」「行政各部を指揮監督する。」という規定を置いているわけでございます。

このような規定を踏まえて考えますと、要するに、憲法は、内閣総理大臣及びその他の国务大臣によって構成される内閣という合議体を行政府の最高機関と位置づけている、そして、行政各部に対する指揮監督というものは、本来行政府の最高機関たる内閣の権限の行使として行われるべきことを予定しているというふうに解されるわけでございます。

したがって、この72条で「内閣総理大臣は、内閣を代表して」「行政各部を指揮監督する。」と定めているわけですが、ここの「内閣を代表して」と定めていることの意味、この意味は、内閣としての国政に関する意思、判断に基づいて指揮監督が行われるべきであるということ憲法72条が規定しているというふうに解されるわけでございます。

これを受けまして、内閣法第6条は、御指摘のとおり、「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する。」と規定しているわけですが、これは、ただいま説明いたしました72条の趣旨を、内閣法においてこれを受けてこのように規定したということでございます。

したがって、たとえ緊急時でございまして、内閣総理大臣が内閣の意思にかかわりなく内閣総理大臣の単独の意思決定により行政各部の指揮監督を行うことができることとするような法改正というものは、やはり憲法のただいま申し上げましたような趣旨に照らして問題があるのではないかというのが私どもの現在の考え方でございます。

ただ、先ほど御指摘になりましたロッキード・丸紅事件判決におきましては、今申し上げましたような正式な意味における指揮監督ではなく、行政各部に対する指導助言等の指示を与える権限というものにつきましては、閣議にかけて決定した方針がない場合であっても、内閣の明示の意思に反しない限り行うことができるということを規定しておりますので、その指示権の行使として適宜適切な対応が可能であろうというふうに考えております。

（判例）

ロッキード事件丸紅ルート判決

（平7・2・22 最高裁・大法廷）

内閣総理大臣は、憲法上、行政権を行使する内閣の首長として（66条）、国务大臣の任免権（68条）、内閣を代表して行政各部を指揮監督する職務権限（72条）

を有するなど、内閣を統率し、行政各部を統轄調整する地位にあるものである。そして、内閣法は、閣議は内閣総理大臣が主宰するものと定め（４条）、内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて行政各部を指揮監督し（６条）、行政各部の処分又は命令を中止させることができるものとしている（８条）。このように、内閣総理大臣が行政各部に対し指揮監督権を行使するためには、閣議にかけて決定した方針が存在することを要するが、閣議にかけて決定した方針が存在しない場合においても、内閣総理大臣の右のような地位及び権限に照らすと、流動的で多様な行政需要に遅滞なく対応するため、内閣総理大臣は、少なくとも、内閣の明示の意思に反しない限り、行政各部に対し、随時、その所掌事務について一定の方向で処理するよう指導、助言等の指示を与える権限を有するものと解するのが相当である。したがって、内閣総理大臣の運輸大臣に対する前記働き掛けは、一般的には、内閣総理大臣の指示として、その職務権限に属することは否定できない。

5 憲法と条約の関係（第98条関係）

（政府統一見解）

（衆・予算委 平6・5・25）
熊谷内閣官房長官 答弁

連立政権樹立のための確認事項に関する政府統一見解

・・・

二 憲法と条約との関係については、憲法の尊重擁護義務を負っている国務大臣で構成される内閣が憲法に違反する条約を締結することができることは背理であること、また、条約締結手続が憲法改正手続よりも簡易であること等からして、一般には憲法が条約に優位すると解される。なお、以上のことは国連憲章との関係でも同様である。

・・・

（衆・予算委 平6・5・26）
大出内閣法制局長官 答弁

大出政府委員 憲法とそれから条約との関係につきましては、憲法の尊重擁護義務を負っている国務大臣で構成される内閣が憲法に違反する条約を締結することができることは背理であること、こういうことを一つの理由にして、また、条約締結手続が憲法改正手続よりも簡易であることなどからして、一般には憲法が条約に優位すると解してきている、これは従来からの政府の考え方であるわけではありますが、と同時に、先ほど御指摘のありました政府統一見解にもそういう趣旨のことが述べられておるわけでもあります。

そこで、ただいま御質問の御趣旨は、一つは、「国務大臣で構成される内閣が憲法に違反する条約を締結することができることは背理」だと、この趣旨は・・・（志賀委員「それは問題ないです。次です」と呼ぶ）そうでございますか。

それから、「条約締結手続が憲法改正手続よりも簡易であること」、これが憲法優位説の理由の一つになっておると、こういうことでありますが、この趣旨は、御承知のように、憲法96条におきましては、憲法改正手続というものが定められておるわけでもあります。そして、その憲法改正手続というのは非常に厳格な手続で、国会においては特別多数議決でこれを国民に向けて提案し、そして、さらに国民投票によって過半数の賛成が得られないと改正を行うことができない、96条という規定はそういう厳格な改正手続になっておるわけでもあります。

ところが、今の憲法優位説ではありませんで、条約の方を優位させるということになりますという、条約の締結手続は、憲法73条で、締結権は内閣の権限になっておるわけではありますが、国会の承認を要する場合には、これは過半数で議決、承認を得られるというような形になっておるわけでもあります。

そうなりますという、国会の権能の面から見ましても、過半数で承認されたところの条約というものが仮に憲法に抵触をする、そして、しかもその条約の方が優位に立つとい

うことになると、憲法の定めている改正手続、非常に厳格な手続を定めているわけですが、それとの関係においても合理性がないというようなことを一つの理由にして、そういう趣旨のことを述べておるわけでありませう。

それから、「一般には憲法が条約に優位すると解される。」というふうには書かれておるわけですが、憲法の98条におきましては、条約のほかに、確立された国際法規という言葉が出てまいります。憲法と確立された国際法規との関係に関しては、これはまた、確立された国際法規といえますのは国際社会の基本的な法則とでもいうべき国際法規であるわけですが、このような法則を前提として各国がその存在を認めており、そして我が国憲法もその秩序の中に受け入れているというようなものがあるわけでありませう。

例えば外交使節の特権だとか公海の自由と言われるような、そういう確立された国際法規とされているようなものがあるわけでありませう。それとの関係をどう考えるのかということもありまして、こここのところでは文章が省略をされておるといふようなことで「一般には」と。その辺の確立された国際法規との関係のところをここでは特に書いてございませうので、そういう意味で一般にはという趣旨で入れておるといふことでありませう。

それからもう一つは、例えば平和条約のようなものにつきまして、平和条約と憲法との関係をどういふふうにかんがえるかといふような非常に難しい問題も一つありまして、そういう非常に特別なケースについてはともかくとしてという気持ちがここには含まれておるといふことでありませう。

そういう意味で、この「一般には」といふのは、確立された国際法規についてのことを触れていないということと、非常に特殊なケースといふものがあり得るかもしれない、その点は除いてという気持ちが含まれておる、こういうことでありませう。

(答弁書)

(平14・12・6 参・櫻井充議員の質問主意書に対する答弁書)

二について

お尋ねは、我が国における憲法・・・と条約又は確立された国際法規との間の国内における適用上の効力の優劣関係について問うものと解されるところ、当該条約の規定等が直ちに国内において適用され得るものであることを前提として述べると、次のとおりである。まず、憲法と条約との関係に関しては、一般には憲法が条約に優位すると解される。憲法と確立された国際法規との関係に関しては、国際社会の基本的な法則とでもいうべき慣習的な国際法規については、このような法則を前提として各国家が存在しており、我が国憲法もその秩序の中に受け入れているところであって、これら法規と憲法との間に抵触が生ずることはないといふと解される。