

1. はじめに

今日の日本では、自衛隊基地や米軍基地の周辺、水源地を含む森林等の国家安全保障上重要な土地の取得について制限を設けておらず、自由な土地取引が認められている。これに対して、国防上の観点からも、森林が育む水資源の保護という観点からも、日本の国家安全保障に係る潜在的危険が存在するという懸念が想起される。

しかしながら、日本では国家安全保障政策という軍事が関わるものについては、ある種の忌避観を持っているために、活発な議論がなされているとはいえない。

本論文は、日本国憲法上の唯一の人権を制限する根拠である「公共の福祉」によって、国家安全保障上重要な土地の自由な所有・取得を制限し、「国益＝国家安全保障に係る利益」を保護することの可否について検討するものである。

2. 憲法構造に見る人権観

本章では、大日本帝国憲法と日本国憲法の「人権観」という観点から、土地所有・取得制限の可否について、国防に係る具体的立法を概観しながらアプローチする。

大日本帝国憲法が保障する「人権」は、いわば「国賦人権的性格」という臣民の権利は天皇が付与する範囲内で認められるという認識の下、「法律の留保」によって一定の制限を受けるものであった。そのため、同憲法下で制定された、国防上の要衝の機密保持を目的とする法律である「要塞地帯法」は、規定する区域内に居住する臣民の土地所有権の行使に対し、(居民の生活事情が考慮されるものの)特定の建造物の一方的な処分(破壊)を命じることができるなど、強権的要素が強いものであった。

その一方で、日本国憲法上の「人権」は、「天賦人権的性格」という人間が生まれながらにして持つ権利であるという認識の下、「公共の福祉」による制限はあるものの、最大限尊重することを前提とする。また、1945年の敗戦以来、国家安全保障を目的とした土地所有・取得制限を課す立法が今日に至るまで制定されていない。

以上により、大日本帝国憲法の下では、人権を臣民に賜う存在である天皇の国法上の地位、つまり「国体」を脅かすような臣民の権利は認められないことを確認できる。そのため、「国体」を形成する一要素である「統帥権＝軍事(国家安全保障)」に関わる「要塞地帯法」に抵触しうる臣民の土地所有権は原理的には許されず、容易な土地所有制限が可能となる。

一方で、日本国憲法の下では、人間が生来から持つ権利として人権を手厚く保障しているため、「公共の福祉」による制限が可能であるとしても、その制限は容易ではない。そのため、同憲法下では、国家安全保障を目的とした土地所有・取得を制限する立法を制定することは難しいのである。

3. 公共の福祉による制限

本章では、日本国憲法上の唯一の人権を制限する根拠である「公共の福祉」による「国益」を目的とした土地所有・取得制限の可否について検討する。前章でその困難さを確認したものの、「公共の福祉」の中に「国益」を含めて解釈することの是非については、憲法学説上で議論がある。そのため、本章では憲法学説における「公共の福祉論」の変遷を辿りつつ、

「国益」の所在についてアプローチする。

戦後初期に登場した「一元的外在制約説」は、おおよその権利が「公共の福祉」によって制限できると解釈する。初期の判例でも、「公共の福祉」の内容に「日本国の利益」という「国益」を認めるものもあったが、これでは大日本帝国憲法下の「法律の留保」による人権制限と変わらないとの批判が存在した。

次に登場した「内在・外在二元的制約説」は、基本的人権は内在的制約という社会秩序の中で構築される自由・権利行使の一般的な限界があるのに対し、経済的自由や財産権の自由は、外在的制約という政策的判断によって制限されると解する。前者には「国益」による制限が存在しないものの、後者には「福祉国家」としての「国益」の保護を目的とした政策的判断による人権制限をみることができる。これは、「福祉国家」の持つ規制国家的作用(=規制活動によって福祉国家を実現すること)の表れであり、公衆衛生維持を目的として公衆浴場の設置制限を認めた判例や、労働者に安定した職業を提供するために有料の職業紹介事業を規制した判例が存在する。

その後に登場し、長らく通説的見解となった「一元的内在制約説」は、「公共の福祉」を人権間で衝突が生じる際の調整原理として捉える。同説は、人権を制限できるのは他者の人権のみであり、「国益」を人権制限の根拠としてとらえる発想は忌避される傾向にあった。

しかし、近年は、人権を制限できるのは他者の人権のみであるという固定的な解釈のみにとらわれず、他者の人権に還元することのできない利益が現実存在することを直視し、「公益」あるいは「国益」による人権制約の可能性について言及する学説が登場している。

ここで留意すべきは、長らく「公共の福祉論」が「国益」という概念を排除する傾向にあった点である。筆者はこの原因を、国家権力の行使を法によって制限するという「立憲主義の本質」にあると位置付ける。

そもそも、「公共の福祉」は人権制限を行う唯一の根拠であるため、「国益」を容易に認めるならば、大日本帝国憲法下の「法律の留保」と変哲のない解釈が用いられ、戦前の「お国のために」の理論が正当化される危険性がある。これは「一元的外在制約説」に対する批判であり、多くの憲法学者が懸念する点である。

以上の検討から、「公共の福祉」の中に「国益」を含めて解釈する可能性は大いに認められるものの、過剰な人権制限を招く危険性もあるため、正面から認めることは難しいのである。

4. 判例

本章では、具体的に「国家安全保障に係る利益」によって個人の土地の所有権に制限を及ぼした事例に注目し、「公共の福祉」の中に「国家安全保障に係る利益」が存在するか否かを検討する。

1つ目の事例は、民法学における「公共の福祉」の観点から検討する「板付基地事件」である。これは、住民側による土地の明渡し請求が、争訟において「国家安全保障に係る利益」という目的が直接は明言されていないものの、安全保障政策に基づく基地の運用という目的のために棄却され、「公共の福祉」に反するとされたものである。

民法学における「公共の福祉」は、私権制限の根拠として用いることには否定的な見解が多いものの、今日でも「公共の福祉」による私権制限の可能性は否定されていない。また、

憲法学における「公共の福祉」とも決して少なくない関係性を持つ点も留意すべき点である。

そのため、民法学における「公共の福祉」の中に「国家安全保障に係る利益」を認めた本事例は、憲法学における「公共の福祉」の中に「国家安全保障に係る利益」を含めて解釈することについて示唆を与えるものといえる。

2つ目の事例は、憲法 29 条 3 項上の「公共のために」の観点から、「公共の福祉」の中に「国家安全保障に係る利益」が存在するか否かについて検討する「沖縄代理署名訴訟」である。これは、安全保障政策に基づく沖縄米軍基地をめぐる国側の土地収用について、県知事が土地所有者に代わって行う収用の代理署名を拒否したことが争われた事例である。

本事例では、憲法 29 条 3 項上の「公共のために」には、「国家安全保障のために」が含意され、「国家安全保障に係る利益」を目的として個人の財産権を収用できるとしたのである。また、「公共のために」と「公共の福祉」は決して少なくない関係性を持つことも留意すべき点である。

しかし、沖縄米軍基地における土地収用の歴史は「土地強奪」に近い強制収用であり、「公共性」に乏しいとの批判がある。また、最高裁における補足意見で「司法権の限界を超える可能性がある」として、「統治行為論」に近い判断を下したことに對しても批判が存在する。

以上により、本判決には批判や問題点が多くあるものの、「公共のために」の中に「国家安全保障に係る利益」を認めたことは、「公共の福祉」の中に「国家安全保障に係る利益」が存在することについて示唆を与えるものといえる。

5. おわりに

本論文は、「公共の福祉」の中に「国益＝国家安全保障に係る利益」が存在する可能性について、憲法学説や判例等の検討を通じて実証し、「公共の福祉」による国家安全保障を目的とした土地所有・取得制限の可能性を一定程度示すことができた。

しかし、大日本帝国憲法と一線を隔す「人権観」を持つ日本国憲法の理念や「公共の福祉論」における「国益」正当化の危険性、国家安全保障に係る問題は住民側に多大な負担を強いるという問題などが山積しており、「公共の福祉」の中に「国益」を含めて解釈する点については多くの課題を残している。

そうであるならば、現状速やかに取ることのできる対応としては、国家安全保障上重要な土地の所有・取得について事前届出制や事後届出制などのように、より制限的ではない形で対応し、段階的に規制立法の検討を行うことが考えられる。

いずれにせよ、日本が長らく忌避する傾向にあった「国家安全保障に係る利益」を「公共の福祉」の中に「国益」として落とし込み、国家安全保障上重要な土地の所有・取得制限の可能性を示したことは大きな意義があるのではないだろうか。