

@内容

- 1 内閣法制局の概要
- 2 内閣法制局の憲法9条解釈
- 3 内閣法制局と民主党政権

むすびにかえて



第41回憲法史研究会 (2010.3.6)

内閣法制局をめぐる最近の状況

明治大学政治経済学部・西川伸一
 nisikawa1116@gmail.com
<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~kokkaron/>

内閣法制局が入っている中央合同庁舎第4号館

1

1 内閣法制局の概要

内閣法制局の設置根拠

2

- 内閣法制局設置法第1条(1952.7.31)「内閣に内閣法制局を置く。」→内閣との直結性
- 1885.12.22 内閣制度発足 →翌日に法制局設置
- 法制局官制第1条の変遷：(1885.12.23)「法制局二左ノ職員ヲ置ク。」→(1890.6.12)「法制局ハ内閣ニ属シ左ノ事務ヲ掌ル。」→(1893.11.10)「法制局ハ内閣ニ隷シ左ノ事務ヲ掌ル。」→天皇の意思との連続性
- 大津事件(1891.5.11) 井上毅・前法制局長官→伊藤博文(1891.5.24付書簡)「日本法典及び司法官の名譽は地に墜つる」「現在日本は果して憲法国家たるの価値あるや否やとの洋人の疑問は此一事にて容易に判決するに至るなるべし」
- 明治初期の法制局：法治国家としての国際的認知を得たい。→条約改正の悲願達成

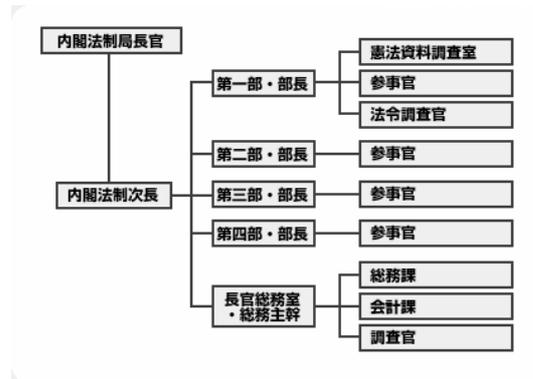
1 内閣法制局の概要

3

内閣法制局のスタッフ

- 定員77名、うち内閣法制局参事官は24名（兼職者を除く）
- トップは内閣法制局長官 →特別職ポストだが、内部昇格者が必ず就任してきた。
- 4部1室体制

内閣法制局のHPより



1 内閣法制局の概要

4

意見事務と審査事務

■ 内閣法制局設置法

(所掌事務)

第3条 内閣法制局は、左に掲げる事務をつかさどる。

- 一 閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること。→ 審査事務；第二～四部（審査部）
- 二 法律案及び政令案を立案し、内閣に上申すること。
- 三 法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べる事。→ 意見事務；第一部（意見部）
- 四 内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究を行うこと。
- 五 その他法制一般に関する事。

1 内閣法制局の概要

法案審査風景 (2007.5.25見学)

5

- 第二部における国交省法案審査

写真 1



写真 2



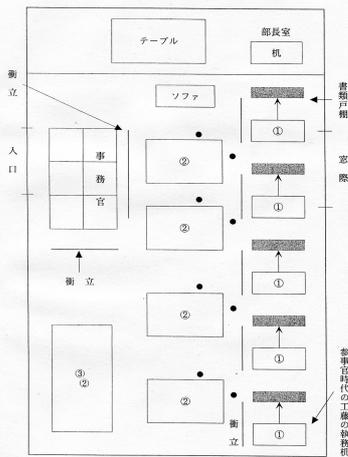
いずれも報告者撮影

1 内閣法制局の概要

内閣法制局各部の配置図

6

図表 2 各部の部屋の配置図



①は各参事官の執務机。(↑)向きに座る。②は審査テーブルで、各省庁の法案担当者が座る。③のテーブルは部室によってはない。

出典：『工藤敬夫オールド・ヒストリー』（政策研究大学院大学、2005年）98頁。

- ①は参事官の執務机（↑向きに座る）
- ②は審査テーブル
- 参事官は半個室状態で執務≠大部屋主義 → 責任意識の明確化、独立の気概の涵養
- 参事官はキャリア組で、全員が各省庁からの出向者
- キャリアパス：参事官→総務主幹→審査部部長→第一部長→次長→長官（→地域振興整備公団 総裁/最高裁判事）

2 内閣法制局の憲法9条解釈

7

「自衛のための必要最小限度」

- 主権国家である以上、自衛権は当然保有している。
- 自衛の（国民の生命、財産を守る）ための措置を講じる必要最小限度の実力組織は保有しうる。
- 武力攻撃を受けた時にそれを排除し、国民の生命、財産を守るための必要最小限度の実力の行使はできる。

↓

- 1：保有しうるのは自衛のための必要最小限度の実力組織
- 2：自衛権が発動されるのは、日本が急迫不正の侵害を受けた場合で、かつ実力行使以外に手段がない場合
- 3：自衛権発動の範囲は、自衛のための必要最小限度に限られる

2 内閣法制局の憲法9条解釈

8

転機としての「湾岸」的事態

- 護憲勢力・革新陣営の批判対象から改憲勢力・保守陣営の批判対象へ
- 拡大解釈の三百代言的存在から「国際貢献」の障害へ；小沢の「湾岸トラウマ」
- 「80年見解」（1980.10）：「いわゆる『国連軍』は、個々の事例によりその目的・任務が異なるので、それへの参加の可否を一律に論ずることはできないが、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴うものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないと考えている。これに対し、当該『国連軍』の目的・任務が武力行使を伴わないものであれば、自衛隊がこれに参加することは憲法上許されないわけではない〔以下略〕」

2 内閣法制局の憲法9条解釈

9

いわゆる「国連軍」とは

- 1：国連憲章第43条に基づく正規の国連軍
- 2：朝鮮戦争の際に組織された「国連軍」（「国連派遣軍」）
- 3：国連が行うPKOのうち、武力行使を予定していない休停戦の「監視団」
- 4：このPKOのうち、武力行使を予定するPKF
- 湾岸時の「多国籍軍」：1～4のいずれにも該当せず。各国が集団的自衛権の行使として参加。
- 日本は集団的自衛権を国際法上保有しているが、憲法上行使できない（保有と行使の分離）。
- 必要最小限度の集団的自衛権の行使は可能か？

2 内閣法制局の憲法9条解釈

10

湾岸後の内閣法制局批判

- 「多国籍軍は、正規の国連軍ではないため各国は、集団的自衛権行使を前提に参加しているが、これは国連決議の実効をあげるための措置だ。それに協力するための行動まで集団的自衛権の行使だからといって制約するのは、憲法解釈が硬直し過ぎているのではないか。」（『読売新聞』1990年10月11日社説）
- 「今日では、内閣法制局は、国家の命運などかまわず、原理主義的法令固守派となってしまうている。〔改行〕今回の行革に際して、このような内閣法制局は廃止して、老若を問わず、政治、経済、国際関係について現実的認識のできる法律家を集め、内閣官房法制室に縮小した方がよい。」（『This is 読売』1997年5月号）

2 内閣法制局の憲法9条解釈

工藤敦夫長官の湾岸時の心境

1
1

- 「出来た法律を、いかに解釈するか、いかに運用するかという話と、出来ている法律が世の中に合っているか、合っていないか、したがって改正するかしないかという話とは、全然別の話じゃないですか。合っていないと思ったら、速やかに改正すべきなんですね。それが、合っていないから、それをちょっと曲げろと言うのは、解釈ではない。」
- 「『そこまでおやりになりたいのなら、どうぞ、条文から改正してください』という開き直りみたいなものですね。『条文が直るのなら、何も、こんなことを私は言いませんよ』ということがありました。当時の憲法解釈の話でも、『そこまで言われるのなら、憲法を改正されれば、それは私は何も言いません。〔中略〕憲法改正をすとか、しないとかというのは、法制局の話ではありません。これは、政治の話です。自分たちは、政治の話をなされないでおいで、我々に「どうこうしろ」と言うのは、おかしいじゃないですか』という感じで、常に物を言っていました。」

2 内閣法制局の憲法9条解釈

「髪の毛一本のスキでもいい」

1
2

- PKO協力法（1992.6.15制定）国連が行うPKOに自衛隊が加わることを容認。ただし、武力行使を予定するPKFについては凍結（2001.12の法改正で凍結解除）。
- 「80年見解」の「参加」に代えて「協力」（「参加に至らない各種の支援を含むもの」）→「いわゆる『国連軍』の武力行使と一体とならないものであれば憲法上許される。」
- 「武力行使」→「武器の使用」／国連の「指図（コマンド）」→日本の「指揮」／「組織としての発砲行為」→「組織的発砲行為」
- 「詭弁」で事態打開→「ニーズがあれば、そこで一生懸命考える」（阪田雅裕 2007.9）

2 内閣法制局の憲法9条解釈

1
3

小沢一郎vs.内閣法制局

- 自民党・国際社会における日本の役割に関する特別調査会（小沢調査会）「日本の安全保障に関する答申案」（1992.2.20）：

「国際的な合意に基づき、国際的に協調して行われる国際平和の維持・回復のための実力行使は憲法9条1項が禁ずる我が国の『国際紛争解決手段としての戦争・武力行使』には当たらない。」

- 内閣法制局：9条解釈の積み重ね、整合性を無視して「80年見解」の一部だけを変えることはできない。
- 小沢一郎「お役所としてちょっと僭越だと思う」（1997.10.13衆院予算委）
- 「内閣法制局設置法廃止法案」自由党が2002年6月と2003年5月の2度提出

3 内閣法制局と民主党政権

1
4

「そんなバカな話があるか」

- 中国副主席の天皇特例会見めぐり小沢発言：「私はルール無視していいとかなんとかいっているんじゃないよ。宮内庁の役人がつくったから、金科玉条で絶対だなんてそんなバカな話があるかっていうんですよ。ね」（2009.12.15記者会見）
- 政権与党の機動的な政策実現を妨害する官僚機構へのいらだち
- 平野官房長官：「政治主導だから、政治判断で解釈していく」（2009.11.4記者会見）
- 鳩山首相：「法制局長官の考え方を金科玉条にするのはおかしい」（2009.11.4記者団に）

3 内閣法制局と民主党政権

1
5

何が「金科玉条」にしてきたか

- 法的根拠なし = 「意見を述べること」 → 最終決定は内閣 → 最大限尊重されることが慣例的に制度化
- 政権が変わってもブレない安定した解釈への信頼
- 高辻正己「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。」
- 宮崎礼壹「政府による、政府の憲法の解釈は〔中略〕それぞれ論理的な追求の結果として示されてきたものであり、その扱いについては慎重でなければならない」（2007.5.23参院本会議）

3 内閣法制局と民主党政権

1
6

法制局解釈は「論理的な追求」

- 平野発言（2009.11.4）への対立する評価：「高度に政治的な解釈の見直しをすることは悪いことではない」 ⇔ 「（憲法解釈の）政府統一見解は論理性をチェックし、国会での議論を踏まえて作っており、一つの内閣が変えられるものではない」
- 平岡秀夫「論理の範囲内である問題ならば、状況に応じてある程度の弾力性は考えられる」
- 「論理が変わることはあり得ない」 = 超時間的に論理的な解釈を追求
- 阪田雅裕 → 安倍官房長官「戦後60年の議論の積み重ねを一つの内閣が無にすれば、憲法に対する信頼性が根っこから揺らぎます」

3 内閣法制局と民主党政権

1
7

内閣法制局長官の答弁禁止

- 民主党：官僚答弁を禁止する国会法等の改正を目指す。
- 小沢幹事長：湾岸時の苦い経験 → 憲法解釈に固執する内閣法制局長官は「正真正銘の官吏だ」

↓

- 国会法等改正に先行して、2010常会から内閣法制局長官を政府特別補佐人から除外 = 国会答弁を禁止
- ただし、予算委員会に首相が出席する間は第1部長を秘書官席に座らせる。→ 「その都度、第1部長を兼務している内閣法制次長からメモを渡された平野官房長官が、下をむきメモを読みながら答弁する姿は、政治家同士の論戦とはほど遠い図柄だった」（読売 2010.2.14）

3 内閣法制局と民主党政権

1
8

枝野大臣を法令解釈担当に

- 「憲法によって縛られている当事者である公権力の側の恣意的な解釈で、憲法解釈が変更されることがあってはいけない。ただ、前の政権のもとでの解釈については、一般論として誤ったものがあるとすれば正しくすることはあり得る」「現時点では、そういったものに該当するものがあるとは考えていない」（2010.2.16記者会見）
- 「内閣法制局の意見は大事だが、判断するのは担当大臣の私であり、最終的には閣議だ。内閣法制局の法令解釈に意見がある時は、私に直接意見を述べてほしい」（2010.2.19閣僚懇談会）
- 「内閣法制局は法令解釈を決定する機関ではない。過去の実態は違っている印象があるので（閣僚懇で）確認した」（2010.2.19閣僚懇後の記者会見）

むすびにかえて

1
9

内閣法制局の苦悩

- 内閣法制局が認める解釈変更は1件のみ：自衛官は「文民」（1954）→「文民ではない」（1965）
- 実質的な解釈変更？ 例）PKO協力法における「協力」
- 内閣法制局の二面性：1）法治国家の番人（法的論理整合性の担保） 2）内閣の法律顧問（時の政権の政策実現を法的に支援） →ときに対立＝「苦悩」の原因
- 解決法：前者の担保を前提に後者のために「詭弁」重ねる。

↓

- 政治の不作為：「政治の話をなされないでにおいて、我々に『どうこうしろ』と言うのは、おかしい」（工藤敦夫）
- 法制局官僚としての気概の喪失：「司法官の名誉は地に墜つる」（井上毅）

参考文献

2
0

- 阪田雅裕〔2007〕「集団的自衛権の行使はなぜ許されないのか」『世界』2007年9月号。
- C.O.E.オーラル・政策研究プロジェクト〔2005〕『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』政策研究大学院大学。
- 高辻正己〔1972〕「内閣法制局のあらまし」『時の法令』793号。
- 高見勝利〔1993〕「憲法九条と国連平和維持活動への自衛隊派遣」『法学教室』第151号。
- 内閣法制局百年史編集委員会編〔1985〕『内閣法制局百年史』内閣法制局。
- 平岡秀夫〔1996〕「政府における内閣法制局の役割」『北大法学論集』第46巻第6号。
- 間柴泰治〔2008〕「内閣法制局による憲法解釈小論」『レファレンス』第58巻第2号。
- 渡辺乾介〔2009〕『小沢一郎 嫌われる伝説』小学館。
- 拙著〔2002〕『立法の中核 知られざる官庁・新内閣法制局』五月書房。