

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

内閣法制局と集团的自衛権



拙著『これでわかった！ 内閣法制局』
(五月書房、2013年)

明治大学政治経済学部・西川伸一
nisikawa1116@gmail.com (■→@)
<http://www.nishikawashin-ichi.net/>
<http://www.kisc.meiji.ac.jp/~kokkaron/>
twitter:@azusayui

《内容》

- 1 内閣法制局という役所
- 2 長官任命の「通例」と「逸脱」
- 3 内閣法制局の憲法9条解釈
- 4 集团的自衛権行使容認のレトリック
むすびにかえて

1

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

1 内閣法制局という役所

@「知名度が低い」のが「若干寂しい」

阪田雅裕・内閣法制局第一部長「内閣法制局は、このように行政機関ではあるのですが、国民の方々と直接接するということが大変少のうございますので、知名度が低いというのが私ども組織の中にいる者にとっては若干寂しい部分であります。よく法制局に封書なども来るわけですが、封筒のあて名も三分の一ぐらいは法政大学の「法政」というふうになっておりますし、それから私は十年ぐらい前まで大蔵省で奉職をしておったわけですが、今でも私のところに来る封筒には大蔵省内閣法制局などと書いたものもあるというような状況であります。」

参院憲法調査会(2001.6.6)



さかた・まさひろ:1943-
第61代内閣法制局長官
(在任:2004.8.31-2006.9.26)



第2次小泉内閣(途中)～第3次小泉内閣

@運命の2013年8月 『朝日新聞』記事検索での「内閣法制局」ヒット件数

暦年	ヒット件数
2001	81
2002	42
2003	42
2004	59
2005	51
2006	33
2007	47
2008	25
2009	43
2010	55
2011	26
2012	19
2013	82
2014	88

年月	ヒット件数
2013.1	0
2013.2	3
2013.3	0
2013.4	0
2013.5	2
2013.6	1
2013.7	2
2013.8	41
2013.9	14
2013.10	6
2013.11	7
2013.12	6

年月	ヒット件数
2014.1	10
2014.2	20
2014.3	33
2014.4	21
2014.5	4

2013.8.2 小松一郎駐仏大使を内閣法制局長官に起用する首相の意向が報じられる。

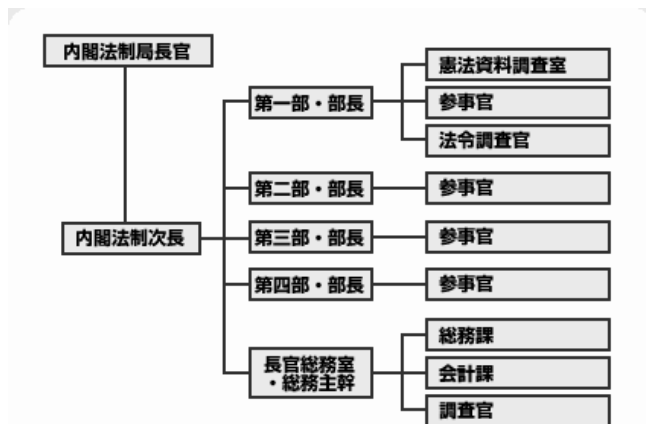


2013.8.8 第65代長官として、小松氏を閣議決定

「政府の憲法解釈を担う内閣法制局長官は内閣法制次長から昇任するのが慣例で、外務省からの起用は異例。」同日付共同通信配信記事。 3

@内閣法制局の組織

★四部一室体制



第一部:意見部

意見事務=法律問題に対する意見を述べる。

第二部～第四部:審査部

審査事務=各省庁が立案した法律案・政令案を閣議に付される前に審査する。

☆部別分担:防衛省関係は第二部

内閣法制局のHPより。

幹部は長官、次長(≡事務次官)、4部長(≡局長)、総務主幹(≡官房長)の7人。参事官は課長級。 4

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

@内閣法制局参事官

内閣法制局の定員:77人

内閣法制局参事官の定員:22人(検事併任者をのぞく;部長も参事官)

内閣法制局参事官の職務:



内閣法制局設置法第5条第3項
「参事官は、命を受け、第三条各号に掲げる事務をつかさどる。」
=意見事務、審査事務の中心的存在。

各部に5~6人ずつ配属。

Cf.同第4項「事務官は、命を受け、事務を整理する。」

★参事官は各省キャリアの出向者(入省10~15年)ないしは検事併任者(検事・判事)のみ



第二部における国交省法案の審査風景
(2007.5.25)

5

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

@内閣法制局設置法が定める仕事内容

(所掌事務)

第三条 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。

→審査事務の法的根拠;第二部~第四部

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こと。 →意見事務の法的根拠;第一部

「端的に申しますと内閣のリーガルアドバイザーというようなことでありましょか。各省庁それから内閣及び内閣総理大臣から法律問題についてお問い合わせがあったとき相談に応じるというような仕事の内容であります。」参院憲法調査会(2001.6.6)阪田発言。

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こと。

6

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

@職員のカリヤパス

ノンキャリア(プロパー採用): 事務官→長官秘書官、会計課長、総務課長
 キャリア・検事併任者(出向採用):

- ①A省事務官(10～15年勤務)→内閣法制局第一～四部参事官(第二～四部の場合、A省が立案する法律案・政令案を審査する部へ);5年程度勤務)→A省事務官として復帰
- ②A省事務官(10～15年勤務)→内閣法制局第一～四部参事官(5年程度勤務)→(A省に復帰→)内閣法制局総務主幹→内閣法制局第二～四部長→内閣法制局第一部長→内閣法制次長→内閣法制局長官

阪田雅裕元長官の場合

- | | |
|-----------------------|----------------------------------|
| 1966 大蔵省入省 | 2002 内閣法制次長 |
| 1981 内閣法制局第一部参事官 | 2004 内閣法制局長官 |
| 1986 大蔵省に復帰 | ★慣例的に長官就任者は、大蔵、自治、通産出身者と検事併任者のみ。 |
| 1992 内閣法制局総務主幹兼第一部参事官 | |
| 1993 内閣法制局第三部長 | |
| 1999 内閣法制局第一部長 | 2006 依願免官 7 |

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

2 長官任用の「通例」と「逸脱」**@内閣法制局長官への「ロイヤル・ロード」**

「総務主幹→第二～四部の部長→第一部長→法制次長→長官」
 ただし、長官は特別職公務員(国家公務員法第2条第3項第4号)
 とはいえ、小松長官までは「ロイヤル・ロード」を踏んだ者が就任してきた。
 批判:「トコロテン人事」「官僚主導人事」
 長所:「修行」を積んだ者が就任することで、安定した国会答弁の担保。
 →「精緻な憲法解釈に通暁」「ぶれない答弁」「黒衣の自覚」

@小松長官の逸脱ぶり

2014.1.24から「検査」入院＝閣議、国会を欠席。横畠次長が事務代理に。
 2014.2.12 安倍首相・衆院予算委「(憲法解釈の)最高の責任者は私だ。」
 2014.2.21 退院;週に一度は抗がん剤の通院治療を受ける。
 2014.3.7 参院予算委終了後、国会内の廊下で共産議員と激しく口論。
 「役人がこんな言い方、あり得ない。あなたはそんなに偉いのか」
 「偉くはないが基本的人権はある」

8

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

2014.3.11 参院予算委理事会に出席し、口論を陳謝。与野党から答弁が長すぎるとの指摘にも陳謝。

2014.3.11 参院予算委で「首相は自民党が野党時代に決定した〔国家安全保障〕基本法を提出する考えはないと思う」

→「法制局長官に法案提出権があるわけではない。余分な発言だ」
(脇雅史参院自民党幹事長)

2014.3.25 参院外交防衛委で、横畠次長から受け取ったメールを携帯電話の画面を見ながら答弁。

★委員会室への携帯電話の持ち込みは1996年の与野党申し合わせで禁止されていた。 ↓

与党理事の指摘を受けて「国会のルールに反する大変重大な誤りだった」と陳謝し、答弁を撤回。末松信介参院外交防衛委・委員長が注意。



JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

2014.3.31 午前の参院決算委を通院治療のため欠席。

→質問通告していた民主議員反発。

「安倍晋三首相は、尾立氏から小松氏の適格性を問われると「決算審査に関係ない質問だ」と反論した。金子原二郎委員長(自民党)は首相に「従来、いろいろ質問に答えてもらっている。ご理解を」と指摘した。」2014.3.31 共同通信配信記事。

2014.3.31 政府、横畠裕介内閣法制次長(62)の定年を1年延長する人事を決定。

★人事院規則では内閣法制次長の定年は62歳。

Cf.) 事務次官の推定年俸約3000万円。

→本来不要な支出が小松長官のために使われている。

平岡秀夫前衆院議員(民主)・元内閣法制局参事官:「その職務性に適した人であるならば、『任命の通例に従うべき』と言うつもりはない。しかし、今回は、『憲法で禁止されている』と一貫して政府が答弁してきた『集団的自衛権の行使』について、異例の人事で憲法解釈の変更を実現しようとしているのだ。」平岡秀夫HP至誠通天より。



ひらおか・ひでお(1954-)

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

3 政府の憲法9条解釈

@日本国憲法第9条

1 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、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

2 前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。

@日本国憲法第13条

すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。

@自衛隊は9条2項で禁止されている「戦力」に当たるか

政府の見解:それには当たらない。



11

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

①憲法によって守られるべきものは国民の基本的な人権。それゆえ、13条で全体としての幸福追求権を規定し、他の条項で様々な具体的な人権の保障を定めている。

②ここでいう「保障」とは、国家がそれを圧迫しないことはもちろん、責任をもって守ること。

③外国から武力攻撃を受けた場合、国家はいかにしてこの責任を果たすべきか。9条を根拠に無抵抗であることを憲法が予定しているとは考えられない。それは国家のあるべき姿ではない。

④不正な攻撃による人権侵害を排除することは、主権国家の最低限の責務であり、その意味で自衛権はある。

Cf.) 砂川事件訴訟の最高裁判決(1959.12.16): 憲法9条上によって「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」。

⑤自衛権を行使する必要最小限度の実力組織を保有することまでは、9条は禁止していない。



12

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

結論: 自衛隊は9条2項が禁止されている「戦力」には当たらない。

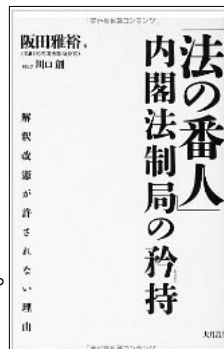
@ 自衛権発動の3要件

- ①わが国に対する急迫不正の侵害があること。
 - ②これを排除するために他の適当な手段がないこと。
 - ③必要最小限度の実力行使にとどまるべきこと。
- ①②: 許される武力行使の発動の要件。
→③: それがどの範囲まで許されるのかという行使の限界。

@ 「必要最小限度」の2つの意味

- ①自衛隊が「戦力」にならないことを担保するために、自衛隊は自国を守るため必要最小限度の実力組織の範囲内でなければならない。
 - ②自衛権を発動して実力の行使に及んだとき、それは国民に対する権利侵害を排除するために必要最小限度の範囲内で許される。
- ★集団的自衛権の行使は、自衛権発動の3要件の①が満たされておらず、これら2つの意味での「必要最小限度」とは無関係。

13



JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

@ 自衛権発動3要件の下でできること

例1: 敵基地攻撃

我が国に対して急迫不正の侵害が行われ、その侵害の手段として我が国土に対して誘導弾等による攻撃が行われた場合、その攻撃をそのままにして、いわば座して自滅を待たなければならないとするのが憲法の趣旨とするところであるはずはない。そのような攻撃を防ぐために、万やむを得ない必要最小限度の措置をとることができることは自衛権の行使として当然であり、その手段の一つとして、誘導弾等による攻撃を防ぐために、他に手段がないと認められる限りにおいて、誘導弾等の基地をたたくことも、法理上の問題としては、自衛権の範囲内に含まれるものとして可能であると考えられる。

例2: 米艦の防護

米軍艦船への攻撃が我が国に対する武力攻撃に該当すると認められるならば、我が国として自衛権を発動して実力を行使することによって、当該米軍艦船への攻撃を排撃するということが可能な場合もある。

14



JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

例3:シーレーン防衛:

シーレーン防衛とは、一般的には、外部からの武力攻撃が発生した場合に、その武力攻撃から海上交通の安全を確保することを指すが、我が国に対し外部からの武力攻撃が発生した場合において、シーレーン防衛の一環として(略)国民の生存を確保するため必要不可欠な物資を我が国に輸送する外国の船舶に対する武力攻撃を排除することは、それが我が国を防衛するため必要最小限度のものである以上、憲法の許容するところであると考ええる。

4 集団的自衛権行使容認のレトリック**@集団的自衛権とは**

国連憲章:「武力攻撃が発生した場合には」「個別的又は集団的自衛の固有の権利」を行使することを認める(第51条)。

「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」。 ★「他衛権」

★政府の立場:日本は集団的自衛権を国際法上保有しているが、憲法上これを行使できない。(1972.10.14国会提出資料) 15

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

@誤解を招いた政府答弁書(1981.5.29)

「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解している。」



「あたかも集団的自衛権の個別的自衛権との相違が、自衛力増強の限界を論じるときと同様の、いわば量的なものにすぎないかのような誤解をもたらす一因となった面は否定できない。」阪田(2013:56)

@安倍の「確信犯」的援用

安倍幹事長「わ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」、こういうふうにあります、が、「範囲にとどまるべき」というのは、これは数量的な概念を示しているわけでありまして、絶対にだめだ、こう言っているわけではないわけでありまして。とすると、論理的には、この範囲の中に入る集団的自衛権の行使というものが考えられるかどうか。」

(2004.1.26・衆院予算委) 16

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

秋山收内閣法制局長官「従来、集団的自衛権について、自衛のための必要最小限度の範囲を超えるものという説明をしている局面がございますが、それはこの第一要件を満たしていないという趣旨で申し上げているものでございまして、お尋ねのような意味で、数量的な概念として申し上げているものではございません。」(同上)



安倍首相「この集団的自衛権の行使について、いわば必要最小限の限度、これは私は量的な概念だ、このように認識をしておりますが、それを越えるという認識を政府として示してきた、このように認識をしております。」(2007.5.14・衆院イラク復興支援特別委)



にし・ひろゆき(1972-)



小西博之(民主)「必要最小限の限度、これは量的な概念だというふうに[第1次内閣時代に]総理として答弁しているんですけども、これが間違いだというふうな認識でよろしいですか。」(2013.11.25参院決算委)

小松長官「この部分の総理の発言について私が誤りであるとか訂正するとかというような立場にあるとは考えてございません。」(同上)

17

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

「81年答弁書の『必要最小限度』は急迫不正の侵害がない状態を説明するための言葉だったが、今考えると使う必要はなかった」。ある法制局OBはこう明かし、個別的自衛権の限定行使を強調するはずの「必要最小限度」が、集団的自衛権に援用されたことを悔やんだ。」2014.5.3『毎日新聞』

@祖父・岸信介に連なる安倍の「情念」

「私の祖父・岸信介は、六〇年安保のときに日米安保条約の改定を思い立ちました。(略)それはあまりにも一方的な条約であって、双務性のかけらもない。これを持続可能なものにするためには、双務性を高めるべきである、双務性が高まることによって、われわれの主張をアメリカにも言うことができる——という考えが祖父のなかにあったのだと思います。(略)われわれには新たな責任というのがあるわけです。(略)この日米安保条約を堂々たる双務性にしていこうということです。(略)いうまでもなく、軍事同盟というのは「血の同盟」です。

安倍晋三
Abe Shinzo
岡崎久彦
Okazaki Hisahiko

**この国を
守る
決意**

この男がいなければ、
拉致被害者は
どうなっていたか!

靖国参拝から自衛隊のイラク派遣まで、
若きリーダーが日本の道筋を
明快に説き明かす。

扶桑社
定価1500円(本体1425円)

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

日本がもし外敵から攻撃を受ければ、アメリカの若者が血を流します。しかし今の憲法解釈のもとでは、日本の自衛隊は、少なくともアメリカが攻撃されたときに血を流すことはないわけです。(略)完全なイコールパートナーと言えるでしょうか。(略)日米安保をより持続可能なものとし、双務性を高めるということは、具体的には集団的自衛権の行使だと思いますね。」安倍・岡崎(2004:62-63)



柳沢協二元内閣官房副長官補「集団的自衛権が必要と想定されている米艦の防護も、中国との緊張が懸念される尖閣も、これまでの政府方針に沿った個別的自衛権を使えば十分に対応できるし、自衛隊にその能力もある。集団的自衛権を必要とする側の想定にリアリティーがない。(略)安倍首相はなぜ、急いでいるのか。私がたどりついた結論は、安倍さんの情念。「集団的自衛権をやりたい」という、個人的な思い やなぎさわ・きょうじ(1946-)からとしか説明が見つからない。抽象的な情念から出た議論なので、まともな政策論議にならない。(略)この解釈変更が実現すれば、戦後日本が憲法の中で積み上げてきたものを壊すことになる。」2014.5.10『朝日新聞』



19

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

@「高村理論」

2014.3.20高村正彦自民副総裁:砂川事件最高裁判決(1959.12.16)における自衛権に関する判断に基づき、集団的自衛権行使の限定容認論を展開。



「わが国が存立を全うするために必要な自衛のための措置を取りうることは国家固有の権能の行使として当然」と指摘。



最高裁は自衛権について「個別的」「集団的」の区別をしておらず、必要最小限度の集団的自衛権の行使は認められると主張。「終審裁判所である最高裁の基準が絶対だ」と強調し、最高裁判決が示した基準の範囲内で、政府の憲法解釈を改めてやり直すことを目指す。

★安倍の「量的概念」論を最高裁判決で泊付け。

「高村氏は3日、古賀誠元幹事長、野田毅税調会長と会談し、憲法解釈変更を理解を求めた。慎重派の古賀氏は「限定的であれば容認はやむを得ない」と、高村氏の考えを容認した。ただ、適用範囲をできる限り絞ることも求めた。」2014.4.4『産経新聞』

20

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

むすびにかえて**@公明党はどこまで踏ん張れるか**

竹入義勝元公明党委員長「公明党・創価学会の関係は環状線で互いに結ばれているのではなく、一方的に発射される放射線関係でしかなかったように思う」1998.9.17『朝日新聞』



『第三文明』2014年5月号:特別インタビュー・阪田雅裕「憲法解釈による集団的自衛権行使容認の暴挙を防ぐ」

『同』2014年6月号:特別企画「集団的自衛権を考える 伊藤真／中島岳志／伊勢崎賢治」

『公明新聞』2014.4.21「憲法記念日を前に—政府の憲法解釈を学ぶ」拙評

@「煙たさはとても大事」

田中秀征元衆院議員「法制局は、なにも解釈を決めているわけではなく、憲法解釈の歴史的な蓄積を守るという使命感でやってきた。だから、(解釈改憲派には)非常に煙たい存在だが、野党が全く煙たくなっていない中で、法制局の煙たさはとても大事だ。」2014.4.28時事通信配信記事

21

JR東労組・政経フォーラム/2014.5.14

@「国民の不断の努力」で9条死文化阻止を

日本国憲法第12条「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。」

「集団的自衛権の行使を可能にすることは、憲法9条の死文化を意味する。私たちはその阻止の一点で内閣法制局を支持すべきである。」西川(2014a:39)

Cf.) 志位共産党委員長発言(2014.4.17):

「かつての論争の相手が共同の相手に変わった」

引用・参照文献

安倍晋三・岡崎久彦(2004)『この国を守る決意』扶桑社。

浦田一郎編(2013)『政府の憲法九条解釈』信山社。

阪田雅裕編著(2013)『政府の憲法解釈』有斐閣。

———(2014)『「法の番人」内閣法制局の矜持』大月書店。

豊下梢彦(2007)『集団的自衛権とは何か』岩波新書。

西川伸一(2013)『これでわかった! 内閣法制局』五月書房。

———(2014a)「小松一郎内閣法制局長官の発言を追跡する」『プランB』第43号。

———(2014b)「政治時評 集団的自衛権行使容認へ向け懐柔策に動しむ安倍首相だが公明党の雲行きが変わった」『週刊金曜日』第988(4月28日)号²²。