

内閣法制局の現在—小松長官以降の変容

西川伸一

はじめに

海部俊樹政権（1989-1991）を内閣法制局長官として支えた工藤敦夫（長官在任：1989-1992）は、後のインタビューで当時を振り返ってこう述べている。

「法制局というのは黒子なんです。黒子が舞台の前に出て踊るなんて、異常なんです。それは、私が徹底して思っていましたね。黒子が前に出ては、いかん。前に出たように見えても、いかん、と」（工藤 2005: 415）。

黒子の矜持がにじみでている。ところが、「黒子が前に出」る事態が2013年8月に生じた。第2次安倍晋三政権による小松一郎の内閣法制局長官への抜擢である。同年8月2日の『読売新聞』と『産経新聞』は1面トップで報じた。他紙も夕刊で追いかけた。この人事の前後で内閣法制局はどのように変容したのか。

1 湾岸危機・湾岸戦争と内閣法制局

小松人事以前に内閣法制局が注目されたのは、1990年8月のイラクによるクウェート侵攻に端を発したいわゆる「湾岸危機」の際である。これに対処するため当時の海部政権は同年10月に国連平和協力法案を国会に提出した。そこで、工藤内閣法制局長官は「武力行使を伴う自衛隊の国連軍参加は不可能」との立場を譲らなかった（1990年10月19日衆院予算委員会）。業を煮やした加藤六月自民党政調会長は、「内閣法制局長官を辞めさせてしまえ」と苦言を呈した（1990年10月20日付『朝日新聞』）。石原信雄内閣官房副長官からそれを聞かされた工藤氏は「私はクビになってもいい。（見解を）変えるわけにはいかない」と突っぱねた（1995年9月13日付『毎日新聞』）。

自民党の中からも「法制局の大津事件だぞ。圧力に屈せず頑張っていて欲しい」との声も上がった。外務省幹部も「これではファッショだ。こんなのにはつき合っていない」と憤った（朝日新聞「湾岸危機」取材班 1991: 158-159）。これら発言には、行政府における「法の番人」たる内閣法制局への敬意が感じられる。

結局、国連平和協力法案は1990年11月に廃案に追い込まれる。これを推し進めた当時の小沢一郎自民党幹事長は、内閣法制局の存在に強い疑念を抱くことになる。

1991年1月に湾岸戦争が勃発すると、これへの支援策が海部政権の喫緊の政策課題として浮上する。具体的には現地の避難民輸送に自衛隊機を派遣できる法的根拠をいかに見いだすかであった。訓練目的の輸送業務委託を定めた自衛隊法100条を拡大解釈することに、工藤長官は否定的であった。これを知った西岡武夫自民党総務会長は、同年1月18日の記者懇談で激高した。

「新聞によると内閣法制局幹部が自衛隊機派遣に首を傾げているようだが、首を傾げるぐらいならば、首を切ってしまう方がいいんだ。そもそも法制局というものは、内閣が決めたことに理屈をつけなければならない。内閣の足を引っ張るようなことをすべきじゃない」（国正 1991: 250）。

内閣法制局の職務に対する無理解と言うほかない。こうした事態を念頭に置けば、戦後直後に法制局長官を務めた佐藤達夫の次の指摘は興味深い。

「法制局の専門家の公正な判断というものが、内閣から一顧もされないということになったら、法制局制度としてはすべて墓場への道に追いやられたことになるでしょう。そして、それは大げさにいえば、法治主義の墓場への道にもつながるわけですよ」（内閣法制局史編集委員会 1974: 299）

とはいえ、加えて橋本龍太郎蔵相など政府部内からも執拗に自衛隊機派遣を可能にするよう、工藤は迫られた。その結果、国賓などの輸送を定めた自衛隊法100条の5に基づく特例政令を設けることで決着させざるを得なかった。後日、工藤は「いろいろな周辺の事情から、法律的に読めないことはない」ということでやった話です」（工藤 2005: 408）と当時の不本意さを吐露している。

湾岸戦争は6週間ではほぼ終結したため、自衛隊機は派遣されることはなかった。

「内閣に附属する機関であるが、独自の高度な法令解釈と立案能力によって、内閣とは

独立した判断をとってきた」(牧原 2018: 68) と評される内閣法制局の矜持は、この時期には辛うじて保たれたと考えられる。

その後、廃案となった国連平和協力法案に代わる PKO 協力法案の策定にあたって、内閣法制局は与党の要求に立ちはだかった。「法制局長官は(略)気に入らなければ罷免すればいいんだ」との声も与党から聞こえるようになる(1991年7月28日付『朝日新聞』)。工藤長官は武力行使をせず、またはそれと一体化しなければ平和維持軍への参加は憲法上可能と答弁した(1991年8月22日衆院予算委員会)。与党からの圧力と不承不承折り合ったのである。

2 内閣法制局を取り巻く「環境」変化

「湾岸」を起点とする一連の「騒動」が決着して以降、内閣法制局は本来の「黒子」役に復帰した。しかし、内閣法制局を取り巻く「環境」は徐々に同局にとって厳しいものに変わっていく。1997年はそれを象徴する年となった。

『This is 読売』1997年3月号の匿名コラム「寸言」は、「内閣法制局を廃止せよ」とのタイトルを掲げた。そして、内閣法制局を「原理主義的法令固守派」と批判したのである。実は筆者は渡邊恒雄・現読売新聞グループ本社主筆であった。同年7月15日から『産経新聞』が「内閣法制局って何?」と題した特集記事を5回連載する。『読売新聞』も同年7月26日から「内閣法制局 実像と虚像」を19回連載し、その後に番外編を4回続けた。同年10月13日には、衆院予算委員会で小沢一郎新進党党首が大森政輔内閣法制局長官を「僭越」と難じた。

2003年5月になると、その小沢が党首を務めていた自由党は、「内閣法制局設置法を廃止する法律案」を衆議院に提出する。もちろん野党の議員立法であるので、この法案は廃案となった。だが、小沢が抱く憤懣を内閣法制局に知らしめず効果は十分にあったであろう。

2006年9月29日、安倍晋三首相は衆参それぞれの本会議における所信表明演説でこう決意を述べた。「いかなる場合も憲法で禁止されている集団的自衛権の行使に該当するのか、個別具体的な例に即し、よく研究してまいります」。

第1次安倍内閣成立と同時に宮崎礼壹が内閣法制局長官に就任した。両者は集団的自衛権の部分的行使の可否をめぐる衝突したという。「元長官は「辞表を出すか出さないかという緊張した時期が続いた」と明かす(2014年3月17日付『愛媛新聞』)。宮崎によれば、「従前の政府の集団的自衛権行使違憲見解は、一貫して、例外を許さないものであった」(宮崎 2019: 14)。ちなみに、宮崎は安保関連法違憲訴訟の証人尋問に積極的に応じている(2019年6月13日「共同通信」配信記事)。

2009年9月には、「政治主導」を金看板とする民主党政権が誕生する。鳩山由紀夫内閣の平野博文官房長官は同年11月に「憲法解釈について、内閣法制局長官の過去の答弁にしばられず、「政治主導」で決めていく」との方針を示した。そのため、2010年1月召集の通常国会から内閣法制局長官を政府特別補佐人から除外し、長官の国会答弁を事実上禁止した

のである。当時、野党自民党は「解釈が、政治的恣意によって安易に変更されることは、国民主権の基本原則の観点から許されない」と正論を吐いた（中北浩爾「民主主義、次のビジョンへ」2015年10月29日付『朝日新聞』）。

この間に、内閣法制局には「公正な判断」を行う専門家集団ではなく、政治主導の障害となる「法令固守派」のイメージが植え付けられていったといえよう。そうした伏線があったからこそ、次に述べる第2次安倍政権による内閣法制局への介入が可能となった。

3 政権に寄り添う内閣法制局へ

2012年12月に成立した第2次安倍政権は、2013年7月21日の参院選での与党勝利の結果「ねじれ」国会状態を解消した。これを待っていたかのように、翌月8日の閣議で小松一郎駐仏大使を内閣法制局長官に起用する人事を決定する。長官ポストは政治任用であるが、慣例的に内部昇格者が就いてきた。この慣例を覆すきわめて異例の人事であった。小松は第1次安倍政権時代に「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会（安保法制懇）」で中心的な役割を果たし、「首相とともに集団的自衛権の憲法解釈見直しに取り組んだ」（2013年8月3日付『読売新聞』）人物である。

第1次政権時代には解釈見直しを宮崎長官に阻まれたことから、首相は長官のクビをすげ替えることで「ブレイクスルー」を狙ったのである。言い換えれば、政権に従属する組織へと内閣法制局の「体質改善」を図ろうとした。

小松を迎えた幹部は意外なほどあっさりと政権の軍門に降った。ナンバー2の横畠裕介内閣法制次長は、「新しい長官をしっかりとサポートして、恥をかかせないようにしよう」と職員に呼びかけたという（2014年10月31日付『朝日新聞』）。横畠は小松に対しては「集団的自衛権を認めるにしても、今の憲法では、ほんのちょっとしかできません」（2014年11月1日付『朝日新聞』）と釘を刺した。ところが、それまでの政府見解によれば「ほんのちょっと」でもできないとされていた。おそらく横畠は小松人事を知った時点で、腹をくくっていたのだろう。2014年2月12日の衆院予算委員会で、横畠は「従前の解釈を変更することが至当であるとの結論が得られた場合には、これを変更することがおよそ許されないというものではない」と答弁した。

2014年5月15日に安保法制懇が、現行憲法の下でも集団的自衛権の行使は可能とする答申を提出する。病魔に襲われていた小松はこれを見届けて翌日に長官を退任し、横畠があとを継ぐ。同月24日に小松は死去する。小松が想像を絶する重圧にさらされたことを考えれば、安倍政権が葬ったようなものであろう。そしてついに、同年7月1日に集団的自衛権の行使を容認する閣議決定がなされるのである。

内閣法制局が政権に寄り添う存在に変わったことを象徴的に示す事例を紹介しよう。2019年3月6日の参院予算委員会で、小西洋之議員が首相の答弁姿勢を声高に批判した。その上で、国会議員が行う質問は国会の内閣に対する監督機能の表れであることの確認を横畠長官に求めた。横畠は「国会が一定の監督的な機能（略）はもちろんございます。た

だ、このような場で声を荒げて発言するというようなことまで含むとは考えておりません」と答弁した。

国民の代表である国会議員の発言を一官僚が揶揄したのだ。分をわきまえない「暴挙」にはほかなるまい。横畠は「(「声を荒げて」と) 評価的なことを申し上げたことは越権」と述べて発言を撤回した。伊吹文明(自民)元衆院議長は「国会議員に対して姿勢や態度を批判するなんてことはあり得ない。少し思い上がっている」と苦言を呈した。

一方、安倍政権からみれば横畠は最大の功労者である。長官は特別職国家公務員のため定年がない。横畠は2014年5月に長官に昇格して以来すでに5年以上その任にある。1972年7月就任の吉国一郎長官以来ほぼ3年が標準的な任期である。すなわち異例の長期在任となっている。明らかに論功行賞だ。すると「割を食う」幹部職員が出てくる。たとえば、松永邦夫第一部長は2017年3月末日で定年を迎えてしまった。通例の人事をとっていけば長官まで上がったはずである。また、近藤正春法制次長も定年を2度延長して次長に留め置かれたままだ。政権がお気に入りの幹部を重用することは、その組織全体の士気を下げないかと心配してしまう。(追記: 2019年9月に横畠が退任し近藤が長官に就任した。)

おわりに

55年体制下において、内閣法制局は憲法9条を拡大解釈して自衛隊を合憲化する「三百代言」的存在と野党から批判されてきた。それでも「政府の憲法解釈を長官が国会で答弁することによって、〔自社〕両党の合意形成を補佐した。(略) 政府の方向性を前提としつつも、社会党が是認しうる解釈をどう編み出すかが歴代の長官には問われた。そのとき内閣法制局は、政治的中立を事実上標榜したのである」(牧原 2018: 68)。

しかし、「湾岸」を契機に、従来とは反対に与党・保守政党・保守系ジャーナリズムからの批判にさらされることになる。固陋な「護憲派の守り神」と目されたためである。さらに、民主党政権が掲げた「政治主導」の名の下に内閣法制局長官は国会での答弁を封じられた。これらを追い風に、第2次安倍政権は異例の長官人事を断行したのである。こうして、「政権が変わっても解釈は変えない」ことを矜持としてきた内閣法制局は「陥落」した。

内閣法制局は与野党の調整者から与党の補佐者に成り下がった。この変容は「法治主義の墓場への道にもつながる」のではと危惧してやまない。(文中敬称略)

参照・引用文献

朝日新聞「湾岸危機」取材班(1991)『湾岸戦争と日本』朝日新聞社。

工藤敦夫(2005)『工藤敦夫オーラル・ヒストリー』政策研究大学院大学。

国正武重(1999)『湾岸戦争という転回点』岩波書店。

内閣法制局史編集委員会(1974)『内閣法制局史』内閣法制局。

西川伸一(2016)「内閣法制局の現在」『法律時報』88巻12号。

牧原出(2018)『崩れる政治を立て直す』講談社現代新書。

宮崎礼壹(2019)「平成27年「安保法制」による集団的自衛権行使容認の違憲性」『法と民主主義』540号。