

小松一郎内閣法制局長官の発言を追跡する

西川伸一
Nishikawa Shin-ichi

はじめに

安倍晋三首相によるきわめて異例の人事により、二〇一三年八月八日に小松一郎駐仏大使が第六五代内閣法制局長官に任命された。この人事は、集団的自衛権の行使を不可としてきた政府の憲法解釈を変更するのが狙いだと言われている。そこで本稿では、就任直後から一月末日に至るまでの小松長官の公式発言を追跡し、小松の本心と苦悩に迫りたい。

1 就任直後の各社インタビュー

八月八日午前、小松は首相官邸で記者団の取材を受けている。集団的自衛権行使をめぐる憲法解釈変更に対しては「内閣全体で決める話だ」と答えた。菅義偉官房長官も小松就任を発表した同日午前の記者会見で同様のことを問われ、「あくまでも内閣の責任において行う」と応じている。(共同通信・八月八日付配信記事)

もちろん、内閣法制局は内閣に直属する機関であるから、両者は当然のことを語っているに

すぎない。しかし、内閣を強調することで、内閣法制局が最終決定権を持っているわけではないことを印象づけようという意図が読み取れる。

その後一六日から月末まで、小松はマスコミ九社のインタビューに応じた。ほぼ同じ発言内容で、次の四点が必ず含まれていた。

- ① 法治国家であるから、法的安定性・整合性が重要である。
- ② それゆえ、憲法解釈変更については十分に熟慮して、最終的には内閣全体として結論を出すべきだ。
- ③ それをめぐる議論には内閣法制局として積極的に関与していく。

④ しかし、内閣法制局が憲法解釈の最終的決定権をもつわけではない。
その他、各インタビューでの興味深い発言を拾って置く。

・「集団的自衛権を認めるべきかは、私個人の考えを述べるべきではない。多くの先輩方が過去の議論の積み重ねを無視できないとおっしゃ

っている」。「日本経済新聞」八月十七日。

・「国会答弁とか質問主意書に対する答弁書は閣議決定してきた。つまり、内閣法制局の意見を歴代内閣が適切だと判断して、内閣の結論とした」。「東京新聞」八月二十四日。

・「複数のメディアが私を「行使容認派」だと評価しているが、どういう根拠がよく分からない。個人的意見は誰にでもあるが、内閣法制局長官に任命されたからにはその職責を果たす」。「朝日新聞」八月二十七日。

・「――憲法解釈を検討する際国際情勢の変化や日本を取り巻く安保環境も考慮するか。」

◆それは一つの要素だ。」「毎日新聞」八月三十一日。

首相や政権という外からの圧力と内閣法制局やその「多くの先輩方」という内からの圧力にさらされている小松の微妙な立場が、ほの見えるようである。「内閣法制局長官の職責」とはその両者が納得する「解」をみつけることだが、容易なことではあるまい。そこで、「日本を取

り巻く安保環境」の厳しさを理由に、「内閣全体」が最終判断するという突破口が用意されている。まだこの時点では楽観的である。

2 堂々たる国会デビュー

九月以降、小松の発言や動静は新聞紙上で伝えられなかった。だが、一〇月一五日に臨時国会が召集されると、小松の国会答弁に注目が集まることになる。小松がはじめて答弁に立ったのは、一〇月二三日の参院予算委員会である。民主党の大塚耕平議員が歴代首相の自衛権に関する答弁などについて、小松の知識を確認した。質問が事前に通告されているのであるから、小松は無難な国会デビューを果たした。本来ならば、この日はこれで小松の出番は終わるはずだった。

ところが、その後大塚が集团的自衛権に関して、これは自然権かと安倍首相に質した。安倍は「本来、個別的自衛権と集团的自衛権は言わば自衛権（自然権の誤植か）」としてあるわけでありまして、そして、その中において、国連においても、先ほど申し上げましたように国連に加盟している国にはそれがあるという考え方であります」と答えた。ここでやめておけばよかったのであるが、安倍は本音を抑えきれず、保

守派がよく主張するいわゆる「保有と行使の分離」論を展開してしまう。「集团的自衛権については国際法上認められてはいるけれども、日本は権利があることは、国際法上認められているということでありますが、その上において行使できないということであります。（発言する者あり）」

日本は集团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というのが、確立した政府見解である。保守派はこれを「保有と行使の分離」と指摘し、行使できない権利など論理矛盾だと政府見解を批判する。

安倍の「余計な」答弁に委員会室は騒然となり、委員長は静粛を呼びかける。そこで小松が手を挙げたのである。すかさず大塚が「長官が手を挙げておられたので、是非長官のコメントも聞かせてください」と水を向ける。そこで小松は国連憲章五一条などを引き合いに出して理路整然と答弁した。大塚が「長官、お詳しくそうですね」と受けたのはご愛敬である。通告されていたいなかった質問に見事に答え、首相に助け船を出した。国際法について著書のある小松の面目躍如である。政権内での小松の株は上がったことだろう。終了後、谷垣禎一法相が「堂々たる答弁でしたね」とねぎらったという。（朝日

新聞）一〇月二四日付

3 憲法解釈変更に関する答弁をめぐる

小松の答弁第二ラウンドは、一〇月三十一日の衆院安全保障委員会と十一月一日の衆院国家安全保障に関する特別委員会だった。とりわけ、日本維新の会の山田宏議員が「これまでの憲法解釈を法制局が変えたというような事例は、これまでであるんでしょうか」と問うたことに対する答弁から、予期せぬ波紋をよぶことになる。

まず小松は「一般的に、行政の憲法解釈を変えたと言われている例としてよく挙げられますのは、これは憲法何条でございましたか、市民の解釈でございます。／当初、自衛官は文民であるという解釈でありましたけれども、昭和何年かはちょっと失念いたしましたけれども、シビリアンコントロールの観点から、現職の自衛官は文民ではない、そういう、政府の解釈が変わった、ある意味では変わったという例があるように記憶してございます」と応じた。

この質問も事前通告はなかったのではないかと。通告してあれば、「憲法六六条二項」と正確に答えるだろうし、解釈を変更した昭和三十六年（一九六一年）を「失念した」とは言わないだろう。

とまれ山田は、「ということとは、内閣法制局も、これまで墨守してきた憲法解釈を時代の状況によつては変えるということもあるということですね。それは当然ですけれども。ということではよろしいですね」とたたみかけた。

そこで小松は、「時間がないところで大変恐縮でございますが、重要な問題でございますので」「従来、質問主意書等で答弁をしてございまして、余り長々と読まないようにいたしますけれども」と断りを二回入れて、「政府の憲法解釈変更に関する質問に対する答弁書」(二〇〇四年六月一八日)を読み上げる。この機会をとらえて、どうしても周知しておきたいという内閣法制局全体の意志を感じる。

「憲法を初めとする法令の解釈は、当該法令の規定の文言、趣旨等に即しつつ、立法者の意図や立案の背景となる社会情勢等を考慮し、また、議論の積み重ねのあるものについては、全体の整合性を保つことにも留意して、論理的に確定されるべきものであり、政府による憲法の解釈は、このような考え方に基づき、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って、諸情勢の変化とそれから生ずる新たな要請を考慮すべきことは当然であるとしても、なお、前記のような考え方を離れて政府が自由

に憲法の解釈を変更することができるという性質のものではないと考えている。仮に、政府において、憲法解釈を便宜的、意図的に変更するようなことをするとすれば、政府の憲法解釈ひいては憲法規範そのものに対する国民の信頼が損なわれかねないと考えられる。／このようなことを前提に検討を行った結果、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ことではないと考えられるが、いずれにせよ、その当否については個別的、具体的に検討されるべきものであり、一概にお答えすることは困難である」。

翌日、この小松答弁を朝日新聞、産経新聞、そして共同通信が伝えた。朝日は「憲法解釈の変更『自由ではない』と見出しを打った。四面一八九字という小さな扱である。一方、産経は一面トップに「集団的自衛権行使容認に布石」と四段抜きの大見出しを掲げ、「小松長官『憲法解釈変更の前例あり』」で五九四字、「周到に環境整備、道なお険しく」で六七二字を使っている。さらに、「集団的自衛権をめぐる過去の内閣法制局答弁」として山本庸幸、阪田雅裕、角田礼次郎各長官の答弁も掲げている。共同通信は「憲法解釈見直しに含み 小松長官、

答弁重ねる」と打ち六三七字で、一〇月三十一日と一月一日の答弁を伝えた。

産経は「内閣法制局は、これまで憲法解釈の変更自体に極めて慎重な姿勢を示してきたが、小松氏は時代の変遷で憲法解釈が変わってきた事実を指摘した」とまで書いた。南野森・九州しげ大学法学部准教授がウェブ上の「南野の憲政論評室」で述べているように、この書きぶりでは時代の変遷で憲法解釈は変わるもので、まだいくつも解釈変更があつたような誤解を与える。

それを気にしたのである。一月六日の衆院外務委員会で、小松は「後日の報道で、二つの新聞において、全く同じ答弁について反対のニュアンスで報道されております」と切り出し、上記の政府答弁書を再び読み上げている。同時にそれは、小松がこの答弁書に縛られることを自らに言い聞かせる機会になつたはずだ。

4 安倍の「量的概念」答弁をめくつて

「読売新聞」一二月一日付は、一一月一三日の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)に提示された磯崎陽輔首相補佐官作成の憲法解釈見直し案を報じた。それによれば、従来自衛権行使の前提だった「我が国に對する武力攻撃の発生」を、「我が国または我

が国と密接な関係にある国」と改め、「必要最小限度の措置」として集団的自衛権の行使を認めるという。

この根拠になっているのは、一九八一年五月二九日の政府答弁書である。すなわち「憲法九条の下において許容されている自衛権の行使は、わが国を防衛するため必要最小限度にとどまるべきものと解しており、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。」

これだけを読むと、個別的自衛権と集団的自衛権の行使は「必要最小限度」であるかどうかの量的相違であるような印象を受ける。さらに言えば、「必要最小限度」であれば集団的自衛権の行使も可能ではないかとの解釈も生み出しかねない。しかし、日本に対する武力攻撃が発生していることが自衛権発動の第一の前提であり、しかも憲法九条がある以上、その発動には「必要最小限度」という制約が課せられるというのが真意である。ならば、他国に対する武力攻撃には自衛権を行使できる余地などない。

従って、個別的自衛権と集団的自衛権の行使は「数量的概念」に基づいて区別されるものではない。安倍にも当時の秋山収内閣法制局長官がそう答弁している（二〇〇四年一月二六日・

衆院予算委員会）。

にもかかわらず安倍は第一次内閣時代に、必要最小限度を「量的な概念」だと述べた（二〇〇七年五月一日・衆院イラク復興支援特別委員会）。先の政府答弁書を確信的に誤解しているとしたか考えられない。この点を二〇一三年一月二五日の参院決算委員会で、民主党の小西博之議員が小松に質した。

「必要最小限の限度、これは量的な概念だというふうに（第一次内閣時代に）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。」

小松は、答える立場にないと逃げた。ただ量的概念と「誤解」しなければ、集団的自衛権の行使は導き出されない。それに依拠した解釈見直し案は、当然小松の耳に入っていたであろう。自衛権発動の要件に「我が国と密接な関係にある国」を加えることは、それこそ最小限という「量的な概念」にとどまる修正ではなく、質的大転換である。

むすびにかえて

小松の本心は明らかに政権の望むように解釈を変更したいということだ。

これを胸に秘め首相の支持をバックに内閣法

制局に乗り込んだが、実は小松は局内では孤独である。長官に付く長官秘書官は長官同様に特別職公務員であるが、長官意中の人物を起用できるわけではない。事実上、内閣法制局生え抜きのノンキャリア職員の出世ポストになっている。小松は局内に心を許せる相談相手が一人もいない状況でトップに収まったのである。

「読売新聞」一月八日付は、複数の政府筋からの情報として、政府は憲法解釈見直しを来年夏に先送りする方針に転じたと報じた。公明党および内閣法制局との調整が進んでいないことがその理由という。小松も局内幹部を説得できず苦慮しているのだろう。それどころか、上述のとおり、国会答弁を通じてこれまでの政府見解を確認させられ、選択肢は限られていることを小松は実感していったに違いない。ある記者から漏れ聞いたところでは、小松は長官に就任してようやく職責の重大さに気づいたらしい。

それでも、安倍政権が解釈変更をあきらめたわけでは決してない。安保法制懇の見直し案で理論武装して攻勢を強めていくだろう。集団的自衛権の行使を可能にすることは、憲法九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。

（にしかわ・しんいち／明治大学教授）