

# 樋口参考人答弁（2月28日衆予算委）

**虚偽申述**：真実に反することを認識しながら、事実と異なる虚偽の申述を行うこと

**隠蔽行為**：その事実を認識しながら意図的にこれを隠そうとする行為（故意行為）

⇒ 違いは、厚労省職員に「**事実を隠す意図**」があったか否か。

出典：平成31年2月28日衆議院予算委員会会議録より小西洋之事務所作成

平成31年3月15日参議院予算委員会 立憲民主党・民友会・希望の会 小西洋之

(会社財産を危うくする罪)

第963条 ① 第960条第1項第1号又は第2号に掲げる者が、第34条第1項若しくは第63条第1項の規定による払込み若しくは給付について、又は第28条各号に掲げる事項について、裁判所又は創立総会若しくは種類創立総会に対し、虚偽の申述を行い、又は事実を隠ぺいしたときは、5年以下の懲役若しくは500万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

② 第960条第1項第3号から第5号までに掲げる者が、第199条第1項第3号又は第236条第1項第3号に掲げる事項について、裁判所又は株主総会若しくは種類株主総会に対し、虚偽の申述を行い、又は事実を隠ぺいしたときも、前項と同様とする。

③ 検査役が、第28条各号、第199条第3号又は第236条第1項第3号に掲げる事項について、裁判所に対し、虚偽の申述を行い、又は事実を隠ぺいしたときも、第1項と同様とする。

④ 第94条第1項の規定により選任された者が、第34条第1項若しくは第63条第1項の規定による払込み若しくは給付について、又は第28条各号に掲げる事項について、創立総会に対し、虚偽の申述を行い、又は事実を隠ぺいしたときも、第1項と同様とする。

⑤ 第960条第1項第3号から第7号までに掲げる者が、次のいずれかに該当する場合にも、第1項と同様とする。

- 1 何人の名義をもつてするかを問わず、株式会社の計算において不正にその株式を取得したとき。
- 2 法令又は定款の規定に違反して、剰余金の配当をしたとき。
- 3 株式会社の目的の範囲外において、投機取引のために株式会社の財産を処分したとき。

細目次

1 総説	III 自己株式取得罪 (本条5項1号)	(2) 行為	如
II 虚偽申述等の罪 (本条1項から4項)	1 総説	(3) 利益の過少性上	(1) 総説
1 総説	2 構成要件	(4) 株主総会の筆跡手帳の欠	(2) 構成要件
2 構成要件	(1) 主体・行為	(5) 既遂時期	(3) 構成要件
(1) 主体	(2) 取得	(6) 故意	(4) 主体
(2) 本条1項の罪	(3) 名簿・計算	(7) 他の罪との関係	(5) 故意
(3) 本条2項の罪	(4) 子会社による取得	V 投機取引罪 (本条5項3号)	(6) 故意
(4) 本条3項の罪	(5) 放棄	1 総説	(7) 他罪との関係
(5) 本条4項の罪	(6) 他の罪との関係	2 構成要件	(8) 他罪との関係
(6) 不実登記	3 既遂性	(1) 主体	(9) 放棄
(7) 裁判所に対する申述	IV 違法配当罪 (本条5項2号)	(2) 会社の目的の範囲外	(10) 放棄
(8) 虚偽の申述・事実の隠ぺい	1 総説	(3) 行為	(11) 主体
(9) 放棄	2 構成要件	(4) 故意	(12) 主体
	(1) 主体	(5) 他の罪との関係	

(7) 裁判所に対する申述

発起人・設立時取締役・取締役等が裁判所に対し申述する機会としては、870条5号・7号による非訟事件における陳述が考えられる。その他、民事・刑事・行政事件等において裁判所で申述する場合を含むとする見解(河井・前掲281頁)もあるが、本罪の保護法益から見て妥当でない(注解刑50頁、川崎友巳「会社財産を危うくする罪(1)」新会社法A2Z8号(2006)40頁)。

(8) 虚偽の申述・事実の隠ぺい

「虚偽の申述」とは、重要な点について真実に反することを述べることを意味する。「事実の隠ぺい」とは、重要な事実の一部または全部を隠すことを行う。何が重要であるかは、本罪が、会社財産を危うくする罪であることから、類型的に見て会社財産を危うくするおそれがあるかどうかによって判断されるべきである(新注会(13)576頁[芝原])。

§963

味する。「事実の隠ぺい」とは、重要な事実の一部または全部を隠すことを行う。何が重要であるかは、本罪が、会社財産を危うくする罪であることから、類型的に見て会社財産を危うくするおそれがあるかどうかによって判断されるべきである(新注会(13)576頁[芝原])。

(9) 故意

本罪は故意犯であり、故意が認められるためには、申述の内容が虚偽であることまたは事実を隠ぺいすることの認識が必要であるが、欺罔の意図までは必要ない(昭和13年改正前の商法は裁判所または総会を欺罔することが要件とされていた)。裁判所や総会が実際に錯誤に陥ることは、本罪の成立に必要ない。

平成 27 年 6 月から 9 月にかけて、厚生労働省において、有識者による「毎月労働統計の改善に関する検討会」（以下「平成 27 年検討会」という。）が開催された。この検討会では、サンプル入替えに伴うギャップへの対応が中心的なテーマであったが、大規模事業所の調査方法について話題が及んだ際、当時の雇用・賃金福祉統計課長 D 及び担当補佐は、東京都の大規模事業所については抽出調査としていたことを認識していたにもかかわらず、その事実については答えず、大規模事業所は全数調査である旨の回答を行った（なお、平成 27 年検討会に出席していた当時の統計情報部長 C は、東京都の大規模事業所について抽出調査であることを認識していなかった。）。また、9 月に取りまとめられた中間的整理（案）にも、大規模事業所は全数調査である旨が記載された。

課長 D は、このような事実と異なる説明に及んだ理由として、「抽出調査は東京都の大規模事業所のうち一部の産業のみで行っていたものであり、大規模事業所については原則的には全数調査であった上、検討会という公の場であることから、対外的に公表されている調査方法を説明すべきという認識だった。」旨述べており、平成 27 年検討会は、サンプル入替えに伴うギャップへの対応が中心的なテーマであったことを考えると、敢えて抽出調査であることを説明することに對して躊躇しつつも、事実と異なる説明をしたものと認められる。課長 D において、東京都の大規模事業所について抽出調査としていたことを殊更に隠そうとの意図をもって上記対応をとったとまでは認められないが、抽出調査であることを認識していた課長 D らが事実と異なる説明をしたことについては、正確な情報を前提として有識者が統計調査の方法を検討する場である検討会に對して誤った事実を伝えたものとして非難されるべきである。

ウ 統計法に基づく計画変更承認時に東京都抽出調査について触れなかったことについて

(ア) 平成 23 年 8 月の変更申請について  
平成 23 年 8 月 4 日、厚生労働大臣から総務大臣宛てに、毎月勤労統計調査の調査計画に関する変更承認申請がなされ<sup>6</sup>、同日、承認がなされた。このときの調査計画の変更の主たる目的は、東日本大震災に伴う被災地三県等について、当面の間一部の調査を行わないこととするためであった。

この変更申請の際、報告を求める者の選定の方法として、30 人以上の事業所については、産業・規模別の層化無作為一段抽出と記載し、その旨の承認を得た。産業・規模別の層化無作為一段抽出とは、産業及び事

業所規模が同じであれば、全都道府県で一律の抽出率を用いるという意味であり、この内容で調査計画変更の承認を得た以上、その後東京都の大規模事業所においてのみ抽出調査を続けることは、調査計画に反するものであった。この点は、統計法 9 条及び 11 条に違反するものと判断される。

当時の担当係長は、当該申請に当たり、東京都の大規模事業所のうち一部の産業は抽出調査を行っているということは認識していたが、変更申請書の抽出方法の記載に当たり、被災地三県等に係る対応以外は深く考えないまま事務的に処理を行い、例外的な東京都の取扱いを記載することなく上記のような記載を行った。このように、当該行為は、東京都の大規模事業所が抽出調査であることを意図的に隠そうとすることは認められないが、変更申請書の記載に当たって実際の調査方法を正確に記載しなかった点は、軽率といわざるを得ない。

(イ) 平成 28 年 10 月の変更申請について

後記 2(1)のとおりに、ローテーション・サンプリング方式を導入することについて、平成 28 年 10 月 27 日、厚生労働大臣から総務大臣宛てに変更申請がなされた。

その際、東京都の大規模事業所は抽出調査であるにもかかわらず、全園一律の全数調査であると計画案に記載して承認を受けた。

当時の雇用・賃金福祉統計室長 F が述べるところによると、室長 F は、当時の担当補佐から、変更後の計画案について、総務省担当者から、大規模事業所は全数調査である旨を記載してはどうかと指摘があった旨を報告されたが、実際には抽出調査としていたことから、担当補佐を通じて、総務省担当者に対し、全数調査に関して「原則」「基本的に」との修飾語を置かないかと相談させた。しかし、総務省担当者から、変更予定があるという趣旨かとの質問を受けたため、既に抽出調査としていることを説明すれば、これまでの不適切な取扱いの説明にも繋がることから、事実を正直に言い出せず、総務省の指摘どおりの記載をしたこととある。室長 F が述べるこのような経緯によれば、室長 F 及び担当補佐において、東京都の大規模事業所について抽出調査としていることを積極的に隠そうとする意図をもって総務省担当者に虚偽の説明をして変更申請書の記載を誤ったものとは異ならず、殊更に隠そうとの意図があるとは認められない。しかし、対外的に事実と異なる説明をしたことは非難されるべきであるし、この時点において、実際には東京都の大規模事業所について抽出調査としている旨を説明していたとすれば、今回の問題はより早期に解決に向けて着手できていた可能性も否定でき

3 注冊：「毎月勤労統計調査に係る不適切な取扱いに係る専任関係とその評価」に際する追加報告書より小西洋之事務所作成  
平成 31 年 3 月 15 日 参議院予算委員会 辻野正典・氏対応・参議の会 小西洋之

6 統計情報部長専決

申述をしたことをより重要視すべきと考ええる。

(1) 虚偽申述について

毎月勤労統計に関して、少なくとも、平成27年検討会において全数調査である旨の事実と異なる説明をしたこと、平成28年のローテーション・サンプリング方式導入の際の調査計画の変更申請においても事実と異なる全数調査であることを記載したことなど、公的な場で、課(室)の長の判断の下に、真実に反することを認識しながら、事実と異なる虚偽の申述を行った。

毎月勤労統計の調査方法に関するこれらの虚偽の申述は、それぞれ、毎月勤労統計を所管する担当課(室)の長レベルの判断の下、部下の協力を得ながら行われたもので、単にその申述をした担当者の個人の責任にとどめるべきものではなく、課(室)という組織としての独自の判断による行為と評価すべきものであり、厳しく非難されるべきである。

(2) 「組織的隠蔽」問題について

そもそも「組織的隠蔽」の概念は多義的であり、確定的な定義や見解は見当たらないが、本委員会が今回の事案において「隠蔽」の有無として取り上げるべきだと考えたのは、平成26年に事務取扱要領から抽出調査である旨の記載を削除したこと、及び、平成30年1月から東京都の大規模事業所について復元処理を開始したことをはじめ、「隠蔽」する対象事実としては、全数で行うべき調査を抽出で行い、かつ、抽出調査の場合の統計処理として通常行うべき適切な復元処理をしていなかった等の法律違反又は極めて不適切な行為(以下「違法行為等」という。)であり、「隠蔽行為」とは、その事実を認識しながら意図的にこれを隠そうとする行為(故意行為)であることを前提とした。

この点、例えば、東京都の大規模事業所について抽出調査が行われるようになったことなどを知りながらこれを放置し、あるいは対外的に事実と異なる説明を行うなどの今般の不適切な取扱いに関与した統計部門の担当課(室)の職員らは、少なくとも主観的には統計数値上の問題はなく、あるいは、許容される範囲内であるなどといった程度にしか捉えておらず、当人や厚生労働省、担当課(室)にとつて、極めて不都合な事実であるとか、深刻な不正であるなどと捉えていたとは認められなかった。担当課(室)の職員らにおいて、綿密な打ち合わせや周到な準備などがなされた形跡はなく、むしろ、随所でいずれ不適切な取扱いが露見するような、その場しのぎの事務処理をしていたことが認められる。

これらを踏まえ、担当課(室)の職員らにおいて、意図的に隠したままでは認められず、「隠蔽行為」があったとはいえない。

① 本来全数であるべき調査を抽出で行ったこと及び当然行うべき適切な復元処理を行っていなかったことに気付いていた職員がいたにもかかわらず長年放置してきたこと②平成26年に事務取扱要領の抽出調査に関する記載を削除したこと③平成27年検討会で全数調査である旨の事実と異なる説明をしたこと、平成28年のローテーション・サンプリング方式導入の際の変更申請においても事実と異なる全数調査であることを記載したこと④当該方式の導入の時期に抽出の復元処理に着手したこと等について、違法行為等を隠す意図をもって行ったのではないかと疑念を持たれかねない数々の事実があるが、それぞれの事象の評価はすでに記載のとおりであり、これらの事実関係を積み重ねて総合検討しても、「隠蔽行為」があったとまでは認められない。

(3) 担当課(室)の組織としての独自の判断・怠慢による不適切な取扱いについて翻って、「組織的」というのは、団体の長(厚生労働大臣)、あるいはこれに準ずる地位にある者が違法行為等を認識した上でその実行の意思決定をし、その意思に従って組織的に違法行為等が行われた場合、あるいは、下部組織において違法行為等が行われること、又は行われたことを認識し、かつこれを積極的に認容する行為を行った場合を指すこと、下部組織においても同様の「組織的」行為が行われることはあり得ることを前提とした。

担当課(室)では、その組織の長を含む複数の職員らにおいて、今般の不適切な取扱いがなされてきたことは疑いない事実である。例えば、平成28年10月の調査計画の承認申請の際に当時の雇用・賃金福祉統計室長Fが担当補佐に総務省に対して全数調査に関して「原則」「基本的に」との修飾語を置けないか相談させたことなどは、担当課(室)の長をはじめとする一部の職員らにおいて、統計情報部長(政策統括官)等の幹部職員や統計委員会、総務省等と適切な情報共有を行うことなく、課(室)という組織としての独自の判断又は怠慢により不適切な取扱いがなされてきたものがあつたと認められる。

このような課(室)という組織としての独自の判断又は怠慢による不適切な取扱いは、本委員会として、到底容認できるものではない。

(4) 厚生労働省の統計情報部長(政策統括官)以上の幹部職員の対応について  
厚生労働省の統計情報部長(政策統括官)以上の幹部職員について検討すると、前記第4の3記載のとおり、当時の政策統括官Hは、平成29年11月頃から平成30年1月頃のいずれかの時点において、当時の雇用・賃金福祉統計室長Fから東京都の大規模事業所について抽出調査を行っている旨の報告を受けた際、室長Fに対して、「然るべき手続きを踏んで修正すべき」旨指示したことが認められるところ、その指示の趣旨について、少なくとも政策統括官Hとして

4  
出典:「毎月勤労統計調査を巡る不適切な取扱いに係る事実関係とその評価等に関する追加報告書」より、西洋の事務所作成  
平成31年3月15日 参議院予算委員会 立憲民主党 民進党 参議の会 小西洋社

### 毎月勤労統計調査を巡る不適切な取扱いに係る事実関係とその評価等 に関する追加報告書(平成31年2月27日)に対する意見書

川崎茂  
北村行伸  
西郷浩  
白波瀬佐和子  
宮川努

平成31年3月6日

厚生労働省の下に設置された「毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会」の報告書に対して、「毎月勤労統計調査」の調査計画を直接審査し、監督する責務を有している統計委員会として意見を述べておきたい。

統計委員会は、統計技術的・学術的側面から、一般の事案がどのような理由で行われたのかを知り、それに基づいた再発防止策を考える責務を負っている。また、統計委員会は、日本経済学会、日本統計学会、そして経済統計学会からも統計技術的・学術的観点からの本事案の解明を要請されている。今回の「監察委員会追加報告書」は、統計技術的・学術的側面から少なくとも以下の三点で十分な説明がなされず、またその評価の根拠が明らかになされていないことを受けて、統計委員会として、厚生労働省に対して説明を求めたい。

#### (1) 統計技術上「適切な復元」であるのか

「監察委員会追加報告書」は、一般に、「復元」がなされているならば統計学的に問題がないかのように書かれている。例えば同報告書 p6 には「平成16年1月調査以降、東京都の大規模事業所について抽出調査に変更されたとしても、適切な復元処理がなされている」という叙述がある。しかしながらこれは一般的な範囲内に収まると考えられるという叙述がある。しかしながらこれは一般的には正しくない。抽出調査を行った場合、単に抽出率の逆数を乗じて集計すれば適切な復元ができるわけではない。すなわち、抽出調査では標本誤差が発生する上に、無回答、標本の摩擦(Attrition)などの影響も生じるので、より適切な推計を行うには、これらのことを考慮に入れて推計する必要がある。この点に関連して、平成16年1月からの抽出調査への切り替に先立ち、どのような検討が行われ、どのような設計に基づいて抽出が行われたのかを明らかにしていただきたい。その上で、最も適切な推計・復元のあり方を検討する必要があると考えている。

#### (2) 不適切処理の経緯は明確か

「監察委員会追加報告書」は、当事者がどのような統計技術的・学術的理由のもとに不適切処理を始め、それを継続したのか、あるいは総務省・統計委員会に隠して復元処理を始めたかについての分析も評価もなく、再発防止を考える際に必要な情報が著しく不足していると言わざるを得ない。例えば、同報告書 p.9 において「雇用・賃金福祉統計室長Fは(中略)平成29年秋頃に適切な復元処理による影響を試算したが、その影響は大きいものではないと判断した。』とあるが、どういった試算をしたのかについての情報提供はなされていない。統計委員会としては、今後の再発防止、あるいは今後必要な調査方法を考えるうえで、これらの点に関する情報提供も求めたい。

#### (3) 再発防止策は適切か

「監察委員会追加報告書」は、再発防止策について最後に述べられているが、一般の事案を、統計技術的・学術的に考えた時の重大性に対する認識が不足しているように思われる。学術の世界で、このようなデータの不正やねつ造、盗作などがあれば、間違いない学術界から追放されることは、研究不正に対する最近の事案からも明らかである。それほどに、重大な事案であり、当然ながら再発防止策も本事案が学術的側面を多く含むことを勘案してなされるべきである。

統計委員会各委員は追加報告書に対してさらに多くの疑問や要望を持っているが、ここでは、過去に部会やワーキング・グループを通して、「毎月勤労統計調査」に関してきた5名の委員が抱いた共通の疑問について指摘することと定める。これらの疑問への回答を厚生労働省から得ることで、今回の統計問題の解決の糸口を見つけることを期待している。さらには、本年1月30日に統計委員会内に設置された点検検証部会で、政府統計の再発防止策についても議論される予定であり、現在曖昧なままになっている「毎月勤労統計調査」に関する再発防止策もこの部会での議論に沿って、具体的にまとめられるものと理解している。

統計委員会は、今後とも与えられたミッションを粛々と遂行していくべきであり、その中で政府統計への失われた信頼を回復し、より精度の高い公的統計の社会への提供と、それを用いた頑強な政策形成への道を関係各府省とともに開いていくことが使命であると考えている。我々は、これまでも統計委員会委員長がこの点を十分認識し、「毎月勤労統計調査」の問題に対処してきたと信じている。従って今後も上に述べた我々の問題意識を深く認識して、厚生労働省を始め関係各府省と対応していただきたいを望む。

以上

出ていない。どこが一点の曇りもないのかということを描きたい。

さらに、参考人。きょうもそうですけれども、求める参考人はなかなか出さない。やっとならなくても、限定的な対応にとどまる。フルに参考人を出していただける状況にはないということで、こんなことをやっていたら、本当に無駄な時間を繰り返して繰り返す費用をさなければいけないわけですので、とにかく資料は速やかに出す、参考人についても必要と思われる人はきちんと国会に来ていただく、そういう姿勢で政府も与党も臨んでいただきたい、そのことを強く申し上げさせていただきます。

まず、根本大臣、きのう、毎月勤労統計等に関する特別監察委員会の追加報告書が出されました。この追加報告書が出されて、私もきのうの昼の予算委員会の理事会でこれを初めて見たわけです。ざっと見て愕然としました。愕然としたというのは、本当にこれはきちんとした調査をしているんだろうかということなんです。

虚偽は認めているけれども、虚偽は認めるんだけれども隠蔽ではないということを言うわけですね。課や室としていろいろなことをやっていた、適正ではないことをやっていた、けれども組織的ではないというふう言っている。先ほど来も、この点、随分指摘がありました。

まず、大臣にお伺いしますけれども、この監察委員会からの報告書を受けての受けとめ、これについてどのようにお感じになっておられるのか、まずそれをお聞かせください。

○根本国務大臣 特別監察委員会については、精力的に議論をしていただいて、それで、一月二十二日の報告書以降も、いろいろな御議論を踏まえて、そして事務局を強化して、そして十七回にわたる委員会で、精力的に事実関係あるいは原因、あるいは担当者の動機、目的、認識については私は明らかにしていただいたものと理解をしております。

○逢坂委員 それじゃ、大臣は、この追加的報告を受けとめて、今後この報告に基づいてさまざまな対応をしていく、そういう理解でよろしいですか。

○根本国務大臣 私は、特別監察委員会、これは、有識者、統計の専門家あるいは弁護士から成る有識者の特別監察委員会で、客観的そして公平にやっていたらと思っております。

これについては、私は、事実関係や原因や、あるいは動機、目的、認識、担当者の、これは明らかにしていただいたと思っております。これを踏まえて、我々、再発防止、あるいはこれからの厚労省の改革、これはしっかりと取り組んでいきたいと思っております。

○逢坂委員 大臣、けさの新聞各紙、お読みになられたかどうかかわからないんですけども、私、これほどまでに新聞各紙が今回の追加的報告について批判的、各紙ほぼそろって批判的なんです。例えばこれ、「やはり隠蔽の疑念残る」、これはどこでしようかね、東京新聞。それからこれは、「政府が解明を阻んでいる」「統計不正の原因は」、これは毎日新聞。統計不正、「これでは納得

できない」、朝日新聞。それから、これは産経新聞、「監察委 核心迫らず」、「厚労省批判も中立性疑念」。どこかにいいこと書いてある新聞ないかなと思っ探すんですけども、全く見当たらないんですね。

大臣、今大臣が、この追加的報告を踏まえて、これはある種妥当であるといったような趣旨の発言でありますけれども、少なくともこの新聞報道を見る限りは、評価しているものは私には皆無に見える。

ここにもあるのは、これは東京新聞です。「一課の責任」に終始「再発防止疑問」。それから、「これは会見のことが書いてありますね、「隠蔽」巡り会見紛糾 統計不正再調査 真相究明も甘く」。

もう本当に、どこにもいいこと書いてないんですよ。これでも大臣、この今回の監察委員会の報告というのは、きちんと行われて、その結果を大臣は受けとめるんですか。この報道を見ただけで、これはまずいなと思わなきゃいけないんじゃないですか。

○根本国務大臣 特別監察委員会には、一月報告が公表されて以降、約一カ月余りの間に合計で十七回の会合を開催し、集中的かつ精力的に検証作業を行っていただきました。その際、元最高検検事の方を事務局長に迎え、民間有識者で構成される事務局を設置するなど、中立性、客観性をより高めた形で追加検証を行っていただきました。その意味では、私は、事実関係や原因や、あるいは担当した人間の動機、目的、そして認識、こ

## (2) 一連の問題行為の評価

- ① 国権の最高機関である国会への対応として、上記のような決裁文書の改ざん作業を行い、改ざん後の文書を提出したことは、あってはならないことであり、不適切な対応だったと言わざるを得ない。さらに、行政府における文書管理のあり方としても、一旦決裁を経た行政文書について、事後的に誤記の修正等の範疇を超える改ざんを行ったことは、「公文書等の管理に関する法律」の趣旨に照らしても不適切な対応だったと考えられる。
- ② 上記のような応接録の取扱いについても、国権の最高機関である国会への対応として、不適切な対応だったと言わざるを得ない。保存期間が終了した応接録を適切に廃棄していくこと自体は法令に基づく取扱いであり、通常であれば、幹部職員からその趣旨を徹底するよう求めることには問題はないが、国会審議等において各種応接録の存否が問題になった後に廃棄を進め、存在しない旨を回答したことは、不適切である。
- ③ 会計検査院による会計検査に対して、廃棄されずに残された応接録の存在を明かさなかつたり、改ざん後の決裁文書を提出したことは、不適切な対応である。この会計検査が、参議院予算委員会の要請に基づき行われているものであることを踏まえれば、国権の最高機関である国会との関係でも、問題のある対応だったと言わざるを得ない。

ということを言ったわけですが、その書類が何たるかが説明できなければ、佐川氏の証言は根拠を失うわけでございます。

もう一つ、佐川氏は、政治家の関与がない証拠として、不動産鑑定士に基づく土地の売渡しであったのだというふうに言っております。

佐川氏の不動産鑑定に基づく土地の売渡しの価格は適正であったということについて、会計検査院は認めますでしょうか。

○会計検査院長(河戸光彦君) 三月二十七日の証人喚問において証人がどのような趣旨で発言したかにつきましては、会計検査院として承知しているところではございません。

土地の売払いについて申し上げれば、会計検査院は報告書において、地下埋設物撤去・処分概算額八億一千九百七十四万九千五百円は、算定に用いている深度、混入率について十分な根拠が確認できないものとなっていたり、本件処分費の単価の詳細な内容等を確認することができなかったりなどとしており、地下埋設物撤去・処分概算額を算定する際に必要とされる慎重な調査検討を欠いていたと認められると記載しているところでございます。

○小西洋之君 今の答弁、要すれば、売渡しの最終価格について、会計検査院は適正性の根拠を持っていないということでしょうか。

○説明員(戸田直行君) お答え申し上げます。土地の売払いについて申し上げれば、本件処分費の単価の詳細な内容を確認することができなかったりしており、地下埋設物撤去・処分概算額を算定する際に必要とされる慎重な調査検討を欠いていたと認められるというふうに記載しているところでございます。

○小西洋之君 またこれで総理夫人等の関与がないという佐川証言の答弁の根拠が失われました。問題になつて居るのは、土地の売渡しの最終金額でございます。最終金額については、佐川証人は何も言っておりません、不動産鑑定のことだけを言っているわけではございません。しかし、その最

終金額は適正なものではないという会計検査院の判断があるわけではございません。

財務省に伺います。財務省の中にある電子ファイルですね、電子ファイルについて、森友あるいは昭恵などのキーワード検索掛けて、その文書が存在するか野党合同ヒアリングでお願いしていますけれども、調査はしていただいていますでしょうか。

○政府参考人(太田充君) お答え申し上げます。先ほど御答弁申し上げましたように、応接録なり交渉記録なりといったものも含めて他の文書がないかということについて、この十四の決裁文書のこと、一段落を付けた上できちんとやらなければいけないと申し上げております。

その上で、今委員の御指摘は、そういう過程においてどうやって調べたかということのキーワード検索というお話がありました。その調べ方の一つを御示されたいたしたものと、このように承知しておりますので、それも含めて調べると、いろんな形でとかく調べられるものを調べると、いう決意で臨みたいと思っております。

○小西洋之君 委員会要求をお願いいたします。私、かつて総務省で働いていたんですけれども、行政文書のサーバー等ですね、この森友、昭恵といったようなキーワードで検索すれば、それが含まれている全ての文書があつたという間に出てまいります。財務省に、直ちにその調査をして、この委員会にその文書があるかどうかについて報告をするようにお願いいたします。

○委員長(金子原二郎君) 理事会で協議をさせていただきます。

○小西洋之君 では、今日の更なる本題に進めさせていただきます。

この改ざん問題ですけれども、論点は二つでございます。一つは真相解明、今行ったものでございます。もう一つは、そもそもこの改ざんが、我が国の国民主権及び議院内閣制をじゅうりんする、議会政治を破壊する暴挙だということでございます。

ハます。参議院事務局にお願いをいたします。

昨年三月二日の本委員会における委員会の資料提出要求及び三月六日の検査院の検査要請の経緯と法制上の位置付けについて答弁をください。

○事務局長(御原慎吾) お答え申し上げます。平成二十九年三月二日の参議院予算委員会におきまして、委員から、森友学園に対する国有地売却に際し、近畿財務局を含む財務省において作成された決裁文書及びその関連文書の提出要求がなされたことを踏まえまして、予算委員会理事會協議を経て、予算委員長より政府に提出要求がなされたものと承知しております。また、この予算委員長による提出要求は、参議院委員会先例二八

一、報告又は記録の提出要求に関する例に基づき、憲法六十二条に定める国政調査権の行使である国会法第四十条による成規の手續を省略して行われたものと承知しております。

次に、三月六日に行われました会計検査院に対する検査要請の件について御説明申し上げます。平成二十九年三月六日に、森友学園への国有地売却等につきまして、参議院から、憲法第六十二条に基づき国政調査権の行使として国会法第五十条の規定に基づき会計検査院に対して検査及びその報告要請がなされ、会計検査院は、会計検査院法第三十条の三に基づき検査を行い、同年十一月二十二日に参議院議長に報告書を提出したものでございます。

以上でございます。

○小西洋之君 安倍総理に伺います。今事務局長から答弁がありましたように、この予算委員会の三月二日の委員長の提出要求、そして会計検査院の検査は、共に憲法六十二条に基づく国会法第四十条、百五十二条に依拠する、基づく国政調査権の行使でございます。

改ざん文書をそれに対して国会、会計検査院に提出した政府の行為は、国政調査権を妨害した行為だということに認識をいたします。どうか。

○内閣総理大臣(安倍晋三君) 何回か申し上げて

おりますが、財務省の決裁文書を書き換えた問題におきましては、国民の皆様への政治に対する信頼を覆す、損ねる事態となっていることについて責任を感じております。

また、国会の御要請に対してそうした事実ではない文書を提出をしたことは大変な問題であり、行政の長としてその責任を感じているところでございます。

○小西洋之君 国政調査権を妨害した行為かどうかを聞いております。

○内閣総理大臣(安倍晋三君) 国政調査権を妨害したかどうか、その意図が、言わば国政調査権を進めていく上においてそれに資するものを出さなかつたか、しかし、その意図がどういふものであつたかということについては、まさにこれからしっかりと説明されるものと、このように考えております。(発言する者あり)

○委員長(金子原二郎君) 速記を止めてください。

○委員長(金子原二郎君) 速記を起こしてください。

○内閣総理大臣(安倍晋三君) 御指摘の妨害ということが、結果として審議を妨げることになったということについてはそのとおりだと思っております。

○小西洋之君 では、その妨害とは、憲法六十二条及び国会法の趣旨に反する行為を内閣として行った、政府として行ったという認識でよろしいでしょうか。

○内閣総理大臣(安倍晋三君) 法令上のこの認識については、今私はここで申し上げることはできません。

○小西洋之君 いや、憲法解釈を聞いておりますので、答えてください。

○内閣総理大臣(安倍晋三君) 憲法上の解釈においては法制局で解釈をいたしますので、法制局から答弁をさせていただきます。

○政府特別補佐人(横島裕介君) 憲法第六十二条

## ○日本国憲法(昭和二十一年憲法)

### 第八章 地方自治

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

## ○地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)

### 第一編 総則

第一条 この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。

第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

○2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たっては、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

### 第五章 直接請求

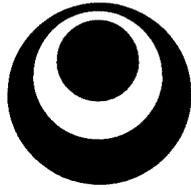
#### 第一節 条例の制定及び監査の請求

第七十四条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者(以下この編において「選挙権を有する者」という。)は、政令で定めるところにより、その総数の五十分の一以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例(地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。)の制定又は改廃の請求をすることができる。

○2 前項の請求があつたときは、当該普通地方公共団体の長は、直ちに請求の要旨を公表しなければならない。

○3 普通地方公共団体の長は、第一項の請求を受理した日から二十日以内に議会を招集し、意見を付けてこれを議会に付議し、その結果を同項の代表者(以下この条において「代表者」という。)に通知するとともに、これを公表しなければならない。

○4 議会は、前項の規定により付議された事件の審議を行うに当たっては、政令で定めるところにより、代表者に意見を述べる機会を与えなければならない。



県 章

# 沖縄県公報

定期発行日

毎週火・金曜日

(当日が県の休日に  
当たるときは休刊とする。)

## 目 次

### 条 例

- 辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例（辺野古新基地建設問題対策課）…………… 1
- 告 示
- 辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例に係る審議の結果（辺野古新基地建設問題対策課）…………… 4

### 公布された条例のあらまし

- 辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例（条例第62号）
  - 1 目的について定める。（第1条）
  - 2 県民投票の実施等のため必要な事項を定める。（第2条から第7条まで）
  - 3 投票の秘密保持、効力及び結果の尊重等について定める。（第8条から第10条まで）
  - 4 情報の提供及び投票運動について定める。（第11条及び第12条）
  - 5 事務処理の特例及び規則への委任について定める。（第13条及び第14条）
  - 6 この条例は、公布の日から施行する。（附則）

## 条 例

辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例をここに公布する。

平成30年10月31日

沖縄県知事 玉 城 康 裕

沖縄県条例第62号

### 辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票条例

(目的)

第1条 この条例は、普天間飛行場の代替施設として国が名護市辺野古に計画している米軍基地建設のための埋立て（以下「本件埋立て」という。）に対し、県民の意思を的確に反映させることを目的とする。

(県民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、本件埋立てに対する賛否についての県民による投票

を受理したことから、同条第3項の規定により議会に付議するものであります。

また、議会に付議する際は意見をつけることとなっておりますので、以下それについて申し上げます。

地方自治法第74条による直接請求は、間接民主主義を補完し、住民自治の徹底を期するものであります。

本条例の制定請求は、請求に必要な署名数を大きく上回る約9万3000筆の署名をもってなされました。これは、県民投票を通じて、辺野古米軍基地建設のための埋め立ての賛否についての意思を表明し、その結果を県政に直接反映させたいという多くの県民の思いのあらわれと考えております。

翁長前知事は、県民投票について、県民投票が実施されれば、県民一人一人が改めてその意思を明確に示すことができるため、今回の県民投票は意義があるものと考えておりますと述べておりましたが、私も同様に意義があるものと考えております。

なお、本条例案については、条例制定請求の趣旨を逸脱しない範囲で、市町村の事務の明確化、字句の整理等法制面から所要の修正が必要であると考えております。

次に、乙第2号議案「建築基準法施行条例の一部を改正する条例」について御説明申し上げます。

建築基準法の一部が改正されたことに伴い、建築の認定等の申請手数料の徴収根拠を定める必要があるため条例を改正するものであります。

以上、今回提出いたしました議案について、その概要及び提案の理由を御説明申し上げます。

慎重なる御審議の上、議決を賜りますようお願い申し上げます。

ユタサルグトゥ ウニゲーサビラ。

○議長（新里米吉） 知事職務代理者の提案理由の説明は終わりました。

○議長（新里米吉） これより質疑に入るのですが、ただいまのところ通告はありません。

質疑はありませんか。

〔「質疑なし」と呼ぶ者あり〕

○議長（新里米吉） 質疑なしと認めます。

これをもって質疑を終結いたします。

○議長（新里米吉） 日程第4 条例制定請求代表者の意見陳述の件を議題といたします。

〔条例制定請求代表者の意見陳述の件 巻末に掲載〕

○議長（新里米吉） 先ほど知事職務代理者から提案理由の説明がありました議案のうち、乙第1号議案「辺野古米軍基地建設のための埋め立ての賛否を問う県民投票

議員の皆さん、御発言をお聞きになられてフレッシュな感じを受けたのではないのでしょうか。私は、若い人たちが中心になった新しい動きがこの沖縄の中で生まれているということを実感し、この会に参加をいたしました。御発言を聞いておわかりのように、県民投票を求める運動の中には多様な意見があります。私は、埋め立てに反対する意見を持つ者ではありますが、県民の中にさまざまな意見があることをよく知っております。こういう多様な意見を一つにまとめるというのが県民投票の大きな目的であり意義であります。皆さんが県議会で県民投票条例を審議されて成立させますと歴史的な意義を持つ条例が誕生することになります。

明治以来の議会、民主主義の歴史をひもといてみてください。県レベルで国策に抗するための県民の意思を県民投票という合法的な手続で明確にした事例はありません。大田知事時代にこの沖縄において日米地位協定の見直し、米軍基地の整理縮小というテーマで1度県民投票を実施した実績があります。しかし、この県民投票と今回の県民投票は、はっきりと性格を異にしています。大田さんの時代の県民投票は、国が所管する事項について県民の意思を問う、どちらかという県民の要望を明確にするという性格を持つものでした。しかし、今回審議をお願いしている県民投票は明らかに異なります。どこが異なるのか。第1点は、県知事が所管する埋め立てに関する県民投票であるという点であります。ですから、条例が制定されずと知事は条例に拘束されることになります。ここがはっきりと違うことをぜひ御理解いただきたいと思ひます。

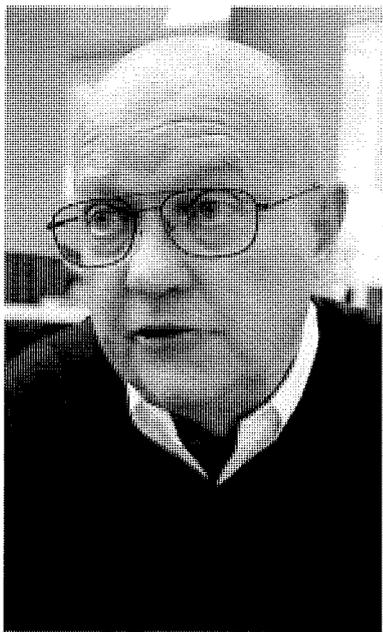
この沖縄の歴史は、歴史家によっていろいろ位置づけられておりますけれども、少なくとも私たち県民が復帰後同じように感じている問題があります。それは何か。それは、この沖縄が差別されているのではないのか、本土と平等に扱われていないのではないのかという不信であり疑問点です。国策に翻弄されるこの沖縄を解放したい。国策に抗するための方法をこの沖縄はいろんな形で歩んでまいりました。間接民主制のもとで内閣が成立し、内閣が国策を実行する中で地方とのさまざまなあつれきを生み、矛盾を生み出しております。私は、国策の抱える問題点を民主主義の原理に基づいて直接解決する方法は、地方自治法が定める直接民主制の制度に基づいて、一つの国策に対して明確にその地域の民意を明確にすること、これ以外にないのではないかと考えています。その意味で沖縄で辺野古の埋め立ての是非を問うという県民投票条例が制定され、それに基づいて県民投票が行われて県民の明確な民意が示されることになると、我が国の近代史の中で大変画期的で歴史的なことが起きると思ひます。

今日、民主主義に対する不信や疑問が広くあります。そういう状況の中で改めて私たちは、民主主義の原理に基づいて直接民主主義の県民投票に基づいて沖縄の民意を示すことが国策に対する審判を下すことになり、誤った国策を正す大きな武器になると思ひます。その意味で私たちのこの県民投票を求める運動は、民主主義の原点に立つ運動であると同時に、議会、民主主義の歴史においても大きな意味を持つことをぜひ御理解いただきたいと思ひます。

そして最後に1点だけ、県民投票は今申し上げたような歴史的、社会的な意味を持つだけではなくて、翁長知事の遺志を継いで謝花副知事が職務代理者として行っ

# 論 耕

## 自然災害にも攻撃にも脆弱



園田耕司撮影

1945年生まれ。ブッシュ(子)政権下の2002～05年、パウエル米国防長官(当時)の首席補佐官。現在は「海外基地再編・閉鎖連合」のメンバー。

元米国防長官首席補佐官  
Lawrence Wilkerson  
ローレンス・ウィルカーソンさん

東西冷戦の終結を受け、米海兵隊本部は1990年代前半、国内外すべての海兵隊基地や構成をこ

ろするが見直し作業をしたことがあります。私は当時、海兵隊大学のディレクターを務めており、この検証作業に関わりました。海兵隊の見直し作業では、在沖縄海兵隊も検証対象となりました。部隊の実弾射撃訓練や飛行訓練、爆弾投下訓練をする地域として沖縄の適合性を調べたところ、運用は「極めて難しい」と判断されました。また、朝鮮半島有事の作戦計画「5027」などを始め、対中国、対東南アジアへの展

開を含めて在沖海兵隊の戦略的な役割を調べました。在沖海兵隊は戦力規模が小さく、太平洋地域に前方展開させる戦略的価値はない」との結論に至りました。ただし、コスト面から調べたところ、海兵隊を当時の移転候補だった米本土のカリフォルニアに移転させるよりも、沖縄に駐留継続させる方がコストが50～60%安くなるということがわかりました。日本側が駐留経費負担をしているためです。在沖海兵隊移転による海兵隊への政治的影響についても分析され、「海兵隊を米本土に移転すれば、米政府がそれを理由に海兵隊全体の規模を縮小させる可能性が高い」という予測がありました。この結果、海兵隊本部は当面、海兵隊の沖縄駐留を続けることを決めたのです。

つまり、海兵隊が現在も沖縄駐留を継続している元々の判断をたどれば、何ら日米の安全保障とは関係ありません。沖縄駐留を継続した方が必要経費を節約できるし、何よりも海兵隊という組織の政治的な立ち位置を守ることができるといふ分析だったので。

私はこれまで何度もアジア太平洋地域における米軍の机上演習をしてきましたが、在沖海兵隊は台湾有事で、南シナ海有事であれ、米軍の戦闘力にはなりません。米中戦争がもしあるとすれば、空と海における戦闘。米軍は海兵隊員を中国本土に上陸させるような愚かな作戦はしません。中国に対する抑止力として戦略的に重要なのは、米軍が日本防衛に確実に「コミットメント」(関与)しているというシグナルを明確に送ることです。海兵隊員を沖縄に置くよりも、米本土から核搭載可能なB2戦略爆撃機を日本周辺で飛行させる方が効果があります。いざとなれば米軍は日本のために、中国に大きなダメージを与える。その意思をはっきりと示すことができるからです。日本政府は辺野古沿岸部を埋め立てて建設していますが、軍事基地を沿岸部に建設する時代でもありません。気候変動による海面上昇で自然災害を被るリスクは高まっています。60～70年後には巨額

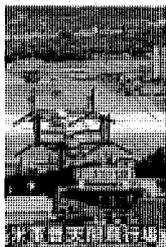
の建設費が無駄になってしまうおそれがあります。例えば、米軍基地でも現実に気候変動の問題は起きています。マーシャル諸島のクエゼリン環礁にはロナルド・レーガン弾道ミサイル防衛試験場がありますが、最新の研究では近い将来、水没のリスクが報告されています。また、米東海岸のバージニア州ノーフォークの海軍造船所は、原子力空母が寄港する重要な港ですが、近年は急激な海面上昇による高潮などの大きな被害を受けています。30年後は使えなくなるという懸念が出ているのです。

辺野古の基地は、中国など外部からの攻撃に脆弱すぎるという問題があります。2、3発の精密誘導弾の攻撃を受ければ、滑走路は跡形もなく消え去るでしょう。戦略的な観点で言えば、辺野古の基地建設は愚かな計画です。もし私が安倍晋三首相の立場にあれば、現計画に固執して沖縄の人々と敵対する手法はとらないでしょう。

日本政府にとって必要なのは、こうした変化に適応することです。米政府もまた、変化に適応する必要があります。変化に適応す

# 国から見た

では、辺野古の海を埋め立てることの是非が問われる。在沖義はあるのか。本当に辺野古に米軍基地の見直しに関わ



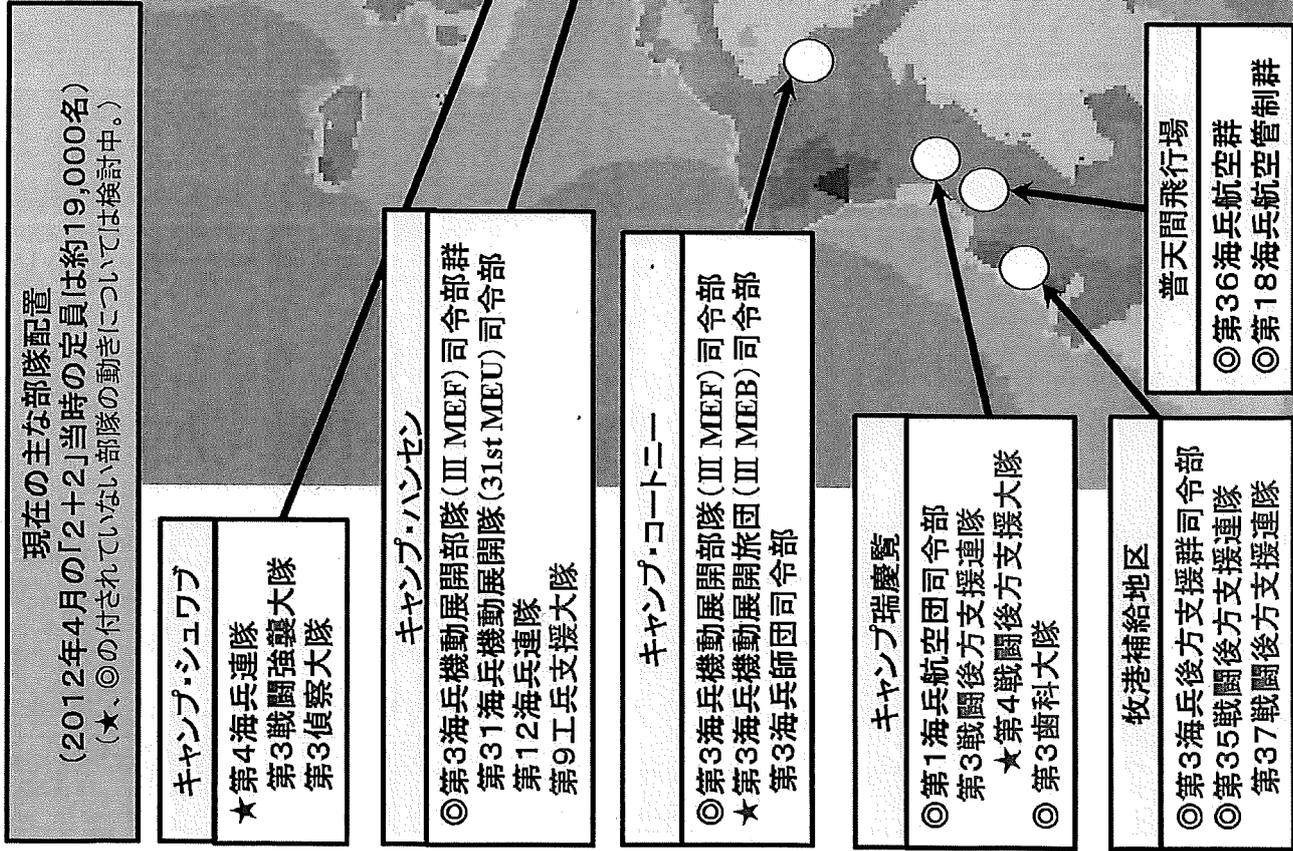
必要経費を節約できるし、何よりも海兵隊という組織の政治的な立ち位置を守ることができるといふ分析だったので。

出典：朝日新聞より小西洋之事務所作成  
平成31年3月15日参議院予算委員会  
立憲民主党・民友会・希望の会  
小西洋之



# 在沖繩米海兵隊の移転

2017年4月



2012年4月の「2+2」共同発表による再編計画調整後の主な部隊配置

◎沖繩に残留する部隊(定員約10,000名)

第3海兵機動展開部隊(III MEF)司令部  
第31海兵機動展開部隊  
第1海兵航空団司令部  
第36海兵航空群  
第18海兵航空管制群  
第3海兵後方支援群司令部  
第35戦闘後方支援連隊  
第3齒科大隊  
の全部又は一部等

★沖繩からグアムに移転する部隊(定員約4,000名)

第3海兵機動展開旅団(III MEB)司令部  
第4海兵連隊  
第4戦闘後方支援大隊  
の全部又は一部等  
※グアムにおける海兵隊の定員は、日本以外の場所からの移転分と合わせて約5,000名となる。

沖繩からハワイ、米本土等に定員約5,000名が移転

※2014年8月 第152海兵空中給油輸送中隊(KC-130×15)の岩国への移駐完了

黒字:司令部要素  
緑字:陸上部隊要素  
青字:航空部隊要素  
紫字:後方支援部隊要素

## 第196回国会（常会）

## 答弁書

答弁書第九〇号

内閣参質一九六第九〇号  
平成三十年五月十一日

内閣総理大臣 安倍 晋三

参議院議長 伊達 忠一 殿

参議院議員小西洋之君提出憲法第二十四条による同性カップルの婚姻成立を否定する安倍内閣の見解に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する。

参議院議員小西洋之君提出憲法第二十四条による同性カップルの婚姻成立を否定する安倍内閣の見解に関する質問に対する答弁書

一から四までについて

御指摘の「憲法第十三条と憲法第二十四条の論理解釈」及び「憲法第十四条と憲法第二十四条の論理解釈」の意味するところが必ずしも明らかでないが、憲法第二十四条第一項は「婚姻は、両性の合意のみに基いて成立」と規定しており、当事者双方の性別が同一である婚姻の成立を認めることは想定されていない。

## 日本国憲法（昭和二十一年憲法）

第二十四条 婚姻は、両性の合意のみに基いて成立し、夫婦が同等の権利を有することを基本として、相互の協力により、維持されなければならない。

○2 配偶者の選択、財産権、相続、住居の選定、離婚並びに婚姻及び家族に関するその他の事項に関しては、法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して、制定されなければならない。

第十三条 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。

第十四条 すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

○2 華族その他の貴族の制度は、これを認めない。

○3 栄誉、勲章その他の栄典の授与は、いかなる特権も伴はない。栄典の授与は、現にこれを有し、又は将来これを受ける者の一代に限り、その効力を有する。

第193回国会（常会）

## 答弁書

答弁書第一六五号

内閣参質一九三第一六五号

平成二十九年六月二十七日

内閣総理大臣 安倍 晋三

参議院議長 伊達 忠一 殿

参議院議員小西洋之君提出七・一閣議決定の法的安定性と論理的整合性の意味等に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する。

参議院議員小西洋之君提出七・一閣議決定の法的安定性と論理的整合性の意味等に関する質問に対する答弁書

一及び二について

憲法を始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、立案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。お尋ねの「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（平成二十六年七月一日閣議決定。以下「閣議決定」という。）におけるものも含め、政府の憲法解釈におけるお尋ねの「論理的整合性」とは、政府の憲法解釈がこのような論理的な追求の結果として示されたものであることを指す。

また、お尋ねの「法的安定性」とは、法の制定、改廃や、法の適用を安定的に行い、ある行為がどのような法的効果を生ずるかが予見可能な状態をいい、人々の法秩序に対する信頼を保護する原則を指すものと考えている。仮に、政府において、論理的整合性に留意することなく、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、法的安定性を害し、政府の憲法解釈につ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。

三及び四について

一及び二について述べたとおり、「論理的整合性」と「法的安定性」とは密接に関連するものであることから、御指摘の「政府の見解」の中の文言を「論理的整合性」及び「法的安定性」に区分してお答えすることは困難である。また、閣議決定における御指摘の「政府の憲法解釈には論理的整合性と法的安定性が求められる」の部分は、このような御指摘の「政府の見解」と同様の趣旨を述べたものである。

〔国務大臣金森徳次郎君登壇〕

○国務大臣（金森徳次郎君） 北浦君ヨリ御質疑ニナリマシタ問題ニ付テ、一アタリ私ノ御答ヘヨ申上ゲマス

天皇ノ大権事項ニ関連ヲシテ、先ヅ憲法第一条ノ本意ノ意味ヲ御尋ネニナリマシタ、此ノ憲法草案ノ第一条ニアリマスル言葉ハ、新シク日本ノ法文ニ現ハレマシタ文字デアリマスル為ニ、十分御了解ヲ下サイマス為ニハ、若干ノ説明ヲ要スルト考フルノデアリマス、此ノ第一条ハ決シテ軽イ意味ヲ持つテ居ル規定デアリマセヌ、日本ノ国体ニ即シテ、之ヲ基盤トシツツ天皇ノ御地位ヲ明カニ致シマシタ規定デアリマス、一体我々国民ハ固ヨリ日本国ト云フコトノ考ヘヨ持タヌ者ハアリマセヌ、又日本国民ノ統合ト云フコトヲ考ヘナイ者ハゴザイマセヌ、併シ日本国ト云フモノハ、目デ以テハハツキリ目ノ前ニ見ルコトハ困難デアリマス、又日本国民ノ統合ト云フコトモ考ヘルコトハ出来ルケレドモ、目ノアタリニ印象的ニ之ヲ理解スルコトハ困難デアリマスルガ、ソレ等ノモノハ天皇御一身ノ上ニ露ハニ体現セラレ、現示セラルルニ依ツテ、我々ハ日本国ニ付キ深キ感覚ヲ持チ、日本国民統合ニ深キ感覚ヲ持つ次第デアリマス、而モドウ云フ訳デ、天皇ヲ仰ギ見マスル時ニ、ココニ日本国ガハツキリ現ハレ、日本国民ノ統合ガハツキリ現ハルルカト云ヘバ、根底ニ於テ我々ノ心ノ奥深く根差シテ居ル所ノ天皇トノ心ノ繋ガリノ関係ガアルカラデアラウト思ヒマス、而モ此ノ地位ハ、決シテ神秘的ナル古ノ物語ニ根底ヲ持つ訳デハゴザイマセヌ、又他ノ非合理的ナル根底ニ基クモノデモゴザイマセヌ、日本国民ノ至高ノ総意ニ基クコトガ、憲法第一条ニ明々白々トサレテ居リマスルガ故ニ、此ノ第一条ノ規定ハ、天皇ノ御地位ニ付キマシテ明白ナル根底ヲナシテ居ルモノト考フル訳デアリマス

第二ニ御尋ネニナリマシタ第七条ヲ中心トシタ点デアリマスルガ、其ノ中、認証トカ、裁可トカ云フコトヲ仰セニナリマシタ、是ハ認証、裁可、幾分ノ差ハ固ヨリアルノデアリマシテ、基本的ナル考ヘ方ハ、天皇ノ国ノ象徴タル御地位ト結び合セマシテ、其ノ滲ミ出シトシテ考ヘテ、必要欠クベカラザル範囲、妥当適切ナル範囲ニ其ノ権能ヲ定メタノデアリマス、ソコデソレニ関連ヲ致シマシテ、華族制度ハ直グニ廃メタラ宜イデハナイカト云フヤウナコトヲ仰セニナリマシタガ、是ハ固ヨリ程度ノ問題デゴザイマス、唯私共ハ急激ナル変化ハ極力ノ之ヲ避ケテ、秩序アル移リ変リヲ目的トスルコトガ適切デアルト考ヘタノデアリマス、又恩赦ノ権能ハ、是ハ謂ハバ裁判所ヲ監督スル趣旨デアルガ故ニ、行政権ガ此ノ権能ヲ持つコトハ不適當デハナイカ、確カニ御示シニナリマシタヤウナ趣旨ハ一面ニ於テ存在スルト思ヒマスルガ、私ノ見解ト致シマシテハ、天皇ノ無答責ナル御地位ト比べ合セテ考ヘマシテ、出来得ル限り政治ノ實際ノ紛糾ニ御携ハリニナラナイ方ガ適切デアルト考ヘマシテ、此ノ権能ヲ直接ニハ内閣ニ認メ、認証権ヲ天皇ニ附属セシメタ訳デアリマス、併シ能ク考ヘテ見マスルト、恩赦ト云フコトノ一番現ハレマスル姿ハ、是ハ立法権ガ、詰リ刑罰法規ヲ定メマスル立法権ノ結果ガ、或ル特殊ナ場合ニ時代ニ合ハナイ、随テ法律ニ従ツテ裁判所ガ裁判ヲシタ結果ガ、其ノ時其ノ時ノ特殊ナル場面ニ適合シナイ、ソレヲ調節スルトカ云フ趣旨ガ根本ヲ成シテ居リマス、随テ斯様ナ権能ハ裁判所ニ認メルコトモ出来ナイ、議會ニ認メルコトモ出来ナイ、二者ト離レテ居ル所ノ内閣ニ認メルコトガ寧ろ適切デアルノデハナイカ、而モ内閣ハ、此ノ憲法案ノ建前トシテハ決シテ狭イ行政権デハゴザイマセヌ、立法、司法ニ属セザル他ノモノハ、国務大臣、内閣ノ輔翼ノ責任ニナツテ居ル次第デアリマス、ソレデーツ御承知ヲ願ヒタイト存ジマス

次ニ戦死者、罹災者等ノ生活問題ト云フ点ニ付キマシテハ、厚生大臣ガ能ク御考ヘニナツテ居ラレト信ジテ居リマスガ故ニ、其ノ方カラ御説明下サルコトト存ジマス

ソレカラ戸主権、親権等ガ此ノ憲法ノ趣旨カラナクナルノデハナイカト云フ点ニ付キマシテ吉田首相ニ御尋ネニナリマシタガ、兎モ角モ私カラ一応述べサセテ戴キタイト思ヒマス、今回ノ憲法ハ、所謂個人ノ人格ヲ尊重スル、人間其ノモノノ尊サヲ眼目ニスルト云フ所カラ出発シテ居リマスガ故ニ、婚姻ナドモ両性ノ尊重ト云フコトカラ起ツテ居リマス、又是等ト関連シマシテ、家族制度、相続制度ニモ相当ノ変化ノアルコトハ予見出来マスルケレドモ、既ニ前ニ総理ヨリ御説明ヲ申上ゲマシタ通り、之ニ依ツテ直チニ戸主権トカ親権トカ云フモノガナクナルト云フ前提ハ執ツテ居リマセヌ、十分各方面ノ御意見ヲ伺ツテ、然ルベキ立法ニ依リ、日本トシテ最モ相応シキ法律秩序ガ出来ルヤウニト云フ考ヘ方デアリマスルノデ、暫ク問題ハ後日ノコトト云ヒマスカ、今ノ所其ノ点ヲ御心配下サル必要ハナイノデハナイカト存ジテ居リマス

次ニ過当ナル罰金トカ云フコトハ司法大臣カラ御答ヘ下サルコトト思ツテ居リマス、ソレカラ著作権、特許権等ノ規定ヲナゼ設ケナイカト云フヤウナ御趣旨デゴザイマシタガ、是ハ只今行ハレテ居リマスル現行憲法ニ於キマシテハ、所有権ノ自由ガ認メラレテ居リマスルケレドモ、広ク財産権ト云フ項目ヲ取扱ツテナイノデアリマス、解釈ガ如何様ニナリマスカハ別問題デアリマスルガ、規定ノ表カラハ、著作権ナドハ憲法ト無関係デアツタ訳デアリマス、然ルニ今回ノ此ノ改正案ニ於キマシテハ、第二十七条ニ財産権ト云フ言葉ヲ用ヒマシテ、著作権、特許権ノ如キ智能上ノ権利モ之ニ含マルルコトトナツテ居リマス、随テ御希望ノ如キ趣旨ハ、広イ意味デアリマスルガ、現在憲法草案ノ中ニ含マレテ居ルト御考ヘ下サツテ宜カラウト思ヒマス

尚又最後ニ此ノ憲法ヲ実行スル上ニ於テ、種々ナル参考資料ヲ得テ実行上ノ完全ヲ期スル為ニ、調査委員等ヲ設ケテ外国ニ派遣スルヤウナ工夫ヲ取ツテ居ルカドウカト云フ御尋ネガアリマシタガ、其ノ点ハ今日ハツキリシタ考ヘヨ持つテ居リマセヌ、尚ホ問題ノ研究ヲ段々進メテ行キマシテ、多分此ノ憲法ノ中ニ於キマシテハ、色々外国ノ事情ヲ参酌シナケレバナラナイ、又其ノ外国ニ関スル知識ニ依リマシテ一層ノ完備ヲ期シ得ル点モアラウト思ヒマスルカラ、其ノ必要ノ起リマシタ場合ニ篤ト考ヘテ見タイト存ジテ居リマス（拍手）

東日本大震災の直後、仙台市の避難所を訪れた皇后陛下に、一人の女性が花束を手渡しました。津波によって大きな被害を受けた自宅の庭で、たくましく咲いていた水仙を手に、その女性はこう語ったそうです。

「この水仙のように、私たちも頑張ります。」

東北の被災地でも、地元の皆さんの情熱によって、復興は一步一步着実に進んでいます。平成は、日本人の底力と、人々の絆きずながどれほどまでにパワーを持つか、そのことを示した時代でもありました。

「しきしまの 大和心のをくしさは ことある時ぞ あらはれにける」

明治、大正、昭和、平成。日本人は幾度となく大きな困難に直面した。しかし、そのたびに、大きな底力を発揮し、人々が助け合い、力を合わせることで乗り越えてきました。

急速に進む少子高齢化、激動する国際情勢。今を生きる私たちもまた、立ち向かわなければならぬ。私たちの子や孫の世代に、輝かしい日本を引き渡すため、共に力を合わせなければなりません。

平成の、その先の時代に向かって、日本の明日を、皆さん、共に、切り拓いていこうではありませんか。

## 日本国憲法 抜粋

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。

われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係に立たうとする各国の責務であると信ずる。

日本国民は、国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。

## 第二章 戦争の放棄

第九条 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。

第十三条 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。

第九十八条 この憲法は、国の最高法規であつて、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部は、その効力を有しない。

2 日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。

この閣議請願書の回付を受けてから始まるはずのものであるが、現在の慣行では、担当府省の家として相当程度固まった段階で、いわば準備審査の形で行なわれる。これは、前述のような法令案の苦増傾向から、少数の参事官で短期間に集中的に処理することが無理になつたこと、特に原案に大修正を加えることとなつたときは、その修正のための事案がいさずらに煩雜であり、また提案府省の立場からもあまり名譽ではない等の事情によるものと思われる。予備審査がすみ閣議請願書の回付を受けた必要となつた閣議請願原本に対する法制局長官の任意的なやり方は、原本の訂正箇所と細長い符號をばつて、その符號に毛筆により赤字で訂正文字を書き、符號と原本に於て「内閣法制局」と刻した印で封印するのである。

すべての部内の手続が終わると、法律案の場合であれば、姓名を掲げて、これを「審査したが、右は議院のよりに閣議決定の上、田會に提出されてよいと認める」旨の意見を附した審査書の表書きを閣議請願原本につけ、それに内閣法制局長官の印を押し、閣議書として内閣官廳に返付する。内閣法制局長官の意見に副えた逐一カミリメントの印を、部内では、俗に大裁判と稱している。

各省大臣等に対して行なう法律問題に関する意見の表明は、通常、主管部員等からの照会に対する回答の形で行なわれる。地方公共団体又は民間からの照会に対しては、応じないのが建前である。これについては、前に述べた明治八年の法制局から法制部に移つた当時、法制部から、「旧法制局ニ於テ経験スル頗ル困難ノ事ナリ」として、各府県から諸管にうかがひ出た事件と直接法制局に質問した事件とを兼てが不直し、「假使ラシテ遵從スル所ヲ知ラザラ

内閣法制局は、地令官軍占領中の四年政務員を兼ね、つねに行政府の中核たる内閣に在りて、明治・大正・昭和にわたるわが國の諸制度の近代化の上で、法制をきわめて重要な機能を果たしてきた。このことは、明治二年勅令第三〇九号で同級になるまでは、法制局長官の年俸(四〇〇〇円)が内閣の大審員とされていた内閣書記官長の年俸(三三〇〇円)よりも高く、前者が後者より格が上であつたという一事が端的に示すように、立法整備が時代の要務であつたときにおいて頭角をあらわす、終して内閣法制局がわが國法制の支柱的存在であつたことは、疑ふ余地のないことであらう。その自負心と責任感、八〇余年前の初代局長山尾庸三、二代局長井上毅とれを数えて五〇代をこえた今日の時代まで、一貫して変わることなく、伝えられてきている。前述の連合閣理最高司令部の批判的意見にかかわらず、新憲法の施行後四半世紀を遂げた今日、内閣法制局に対する行政部内外の評価と期待は、以前に勝るとも劣らないものがあるかのように思われる。

もっとも、内閣法制局の立場について、世間では、二つの、いはば相反する面からの批判があるようである。

その一つは、行政部内で立案された新政策の実現に対して、その推進を期する一念から、内閣法制局が法律問題にかつて、とかくこれを阻害しているかのような受け取り方をする者があり、また、その受け取り方をそのみだして、現実認識に欠ける法制官僚の保守的気質がその主たるのだと批判する向き(たとえば、若狭義典代法「現代の法制家五十五員」があることである)。

内閣法制局が、法令案審査の立場から、原案に対して批判的である

シム」る心算があるから、自今府県は各省にうかがひ出、各省は問題を法制部に移してその回答を得た上で府県に指令するのがよいと建議して、その通りに改められたことがあるのが、興味深い。

内閣法制局に対する意見照会も、文書又は口頭でなされる。その回答も文書又は口頭でなされるが、文書によるものは、法務総裁時代の法務総裁意見年報に総括して、法制局意見年報として刊行されている。近時文書によるものが漸減しているが、口頭による照会も、応答にいとまのないほどであり、各省庁のものも決してきつた難問が持ち込まれることが多いので、その回答もなかなか右から左というわけにはゆかない。

これらの回答は、通常、法制意見を託しているが、法制意見については、上級審裁判所又は上級行政官の判断が下級審裁判所又は下級行政官に対するようには、各省庁を拘束する制度的保障はなく、その権威は、もっぱら事実上のものと言わざるをえない。また、法制意見においては、裁判のように前提事実の存在について判断する余地はないし、学説のように実務をばなれてまつた個人の意見として述べるわけにもゆかず、といつて、上級行政官の指示のように、当面の問題の一時的解決を主として、もっぱら事実上の立場に立つてするといふわけにもゆかない。結局、実務法律家としての良心とそれに基づく説得力のみがなりとこちをうらんとするにないのである。

## 二 内閣法制局の立場

このことは、もとより当然であるが、内閣の補佐機関である以上、必要な政策の実現に努めなくては、別の政策的意圖をもつてこれをばはむようなことは、むしろあり得ない。土地問題にせよ、環境問題にせよ、問題の多くは、審査に当たる者が、それぞれ一市民として、日常直接身に染みて痛感しているだけでなく、平素から重大な関心を払つて、研究に努めている問題である。およそ法令の実体に関する事実については、特許、必要な知識の獲得と理解の充実に努めるのが、その職務を遂行する上における最も基本的な心構であつて、内閣法制局が現実認識に甘んじようとする見方は、その辺をしかと見極めることもなく示されることであつてはならない。内閣法制局参事官の採用にあつて、現実認識に必要とされる選考や知識を重視するのも、このように点を配座すればこそこのことである。

憲法行政の衝に對する各管片が、自己の所管行政の目的達成に熱心のあまり、他管片の所管行政に係る事項との矛盾衝突について十分な配座を欠き、また、時に、その声を社會に向かつて代弁する組織をもたぬ國民の、そのやみだ、しかし各人にとっては非常に大切な權利を監視するといふやみだことがあるすれば、内閣法制局として、それらの問題を見過すことのあるはずはない。場合によつては、調整措置を講ずることによつて法制技術的に解決できることもあるが、ときには、問題の深刻さが単なる法制技術的解決を許さないことがある。公共のためという大義名分が立てば權限を監視してよいといふわけにもゆかないし、權限をすれば國民にどんな犠牲を強いてもよいといふわけにもゆかない。内閣法制局の審議に付される案が皆にこのやみだの検討に堪えるものであるれば、

なにも問題はないのである。

その二つは、内閣法制局は、内閣の施策の法律的身護のみを以てし、そのために臆弁を弄して得ず、これに公正な法律的身護を期待することはできぬという批判である。

およそ、内閣が国会に提出する議案を内閣が実施しようとする諸施策で重要な法律問題をなむものは、当然に、内閣法制局が慎重な考慮を重ねて判断し、関係者に必要な助言をした結果に基づいて提案され又は実施されるのが建前である。そのため遂に日の目を見ないものもあることが内閣法制局に対する別の批判を生じていることは、前述の通りである。内閣法制局として確信のある法律上の意見をもちて助言した結果につき、内閣法制局長官その他の職員が国会で弁明の衝に当たるのは当然のことであり、けつして、議院附会の説をもちて一時を削塗しようとするという事はない。

この種の批判は、内閣の政策に反対する立場の人々からなされるのが例である。その政策に反対するが故に、この政策の実施を阻むに意図ではないとする法律論にまでも反対するといふことが、多い。法律論は、どこまでも法律論であつて、一般的に政策の方向を制約することはあつても、具体的に政策を決定づけるものではない。政策は政策として世の批判にさらされるべきであり、その政策を制むるが故にその実施を違法であるとしな法律論に反対するといふのは、筋が通らない。法律論にしても、そこに意見の対立があることはなんのふしぎもないことであつて、もしも、内閣法制局の意見と見解を異にするのであれば、ただいふならこれを辯護することとまゐるのではなくて、自己の法律的身護を履明し、法律論の形で

論争を重ね、この是非を明らかにする努力をすべきであらう。

いずれにせよ、内閣法制局の使命は、内閣が法律的身護を以てすことなく、その施策を巨端に遂行することができるようとするといふ、その一点にある。それである以上、同局の法律上の意見の關係は、法律的身護により長なりと短するところにとらつてすべきであつて、時の内閣の政策的意図に盲従し、何れが政府にとって好都合であるかという利害の立場に立つてその場をしのぐといふような無節操な態度ですべきではない。それであつてこそ、内閣法制局に對する内閣の信任の基礎があり、その意見の権威が保たれるといふものである。

(たかづし・まごみ＝前内閣法制局長官)



諸國境を越え、四方に及びる日本經濟の衰頹、大半は赤貧、杉におおわれ、野鳥も多く、猿、鹿、妙義、赤城の各山を遠望できる雄大な自然探検にめくまれた丘陵で、五五〇人の心身障害者が、生活指導や治療訓練を受け生活している。これが国立コロニー(写真)であり、これを維持しているのが心身障害者福祉協会である。

### 一 はじめに

昭和二年児童福祉法が制定され、精神薄弱児童等の養護施設に對する福祉施設の推進、昭和五年には精神薄弱者福祉法が制定され、精神薄弱児(者)の保護体系は整備され、逐年その内容の充實が図られ、今日に至っている。

(1) しかしながら、これら精神薄弱児(者)の實態は、昭和四一年の厚生省調査によれば、約四八万人(原簿約三三万人、成人約二万人)で、このうち今後施設等の収容保護を要するもの約一七万人である。

このように心身に障害のあるものを収容保護する施設の必要性は漸く、現状では不十分

といわざるを得ない。

一方、施設の増設と併行して、これら施設の収容目的が、入所者に自立生活の途を開き、社会に復帰させることにあるため、一定の保護指導のもとに、長期間にわたり収容保護する施設の必要性が、各方面から叫ばれ、特に自立の困難な重度の心身障害者をもつた親達の永年にわたつての強い願ひであつた。

### 二 心身障害者福祉協会設立の経緯

昭和四〇年に内閣総理大臣の案意によつて開催された社会福祉協議会において、心身障害者のためのコロニー施設についての意見が具申され、同年一〇月厚生省はかねてからコロニーについて検討を重ねてきたところであつたが、この意見の趣旨に基づき、具体的な検討を行なうため十數人の専門家からなるコロニー懇談会を設け、この方向性について意見を求め、同年一二月同懇談会から厚生大臣より「心身障害者のためのコロニー設置についての意見」を得たことである。この

## 元最高裁判事、元内閣法制局長官による9条解釈変更を違憲とする陳述

### ■参-平和安全法制特別委員会（平成27年09月15日）

#### ○公述人（濱田邦夫君）

この四十七年の政府見解なるものの作成経過及びその後の、その当時の国会での答弁等を考えますと、政府としては、明らかに外国による武力攻撃というものの対象は我が国であると。これは日本語の読み方として、普通の知的レベルの人ならば問題なく、それは最後の方を読めば、「したがって」というその第三段でそこははっきりしているわけで、それを強引に外国の武力攻撃というのが日本に対するものに限られないんだというふうに読替えをするというのは、非常にこれは、何と申しますか、法匪という言葉がございしますが、つまり、法律、字義を操って法律そのもの、法文そのものの意図するところとは懸け離れたことを主張する、これはあしき例であると、こういうことでございまして、とても法律専門家の検証に堪えられないと。

### ■衆-平和安全法制特別委員会（平成27年06月22日）

#### ○宮崎参考人

ところが、現在の政府答弁は、四十七年意見書に我が国に対すると明白には書かれていないから、「外国の武力攻撃」とある表現には、我が国と密接な関係にある外国に対する武力攻撃も含むと読めると強弁して、いわゆる新三要件には四十七年見解との連続性があると主張しているわけですが、これは、いわば黒を白と言いくるめる類いと言うしかありません。