

「専守防衛」の他国防衛への改変

「専守防衛」の定義

「専守防衛」とは、**相手から武力攻撃を受けたときにはじめて防衛力を行使し**、その態様も自衛のための必要最小限にとどめ、また、保持する防衛力も自衛のための必要最小限のものに限るなど、**憲法の精神**に則った受動的な防衛戦略の姿勢をいう（平成26年版防衛白書）。

平成27年5月12日答弁

○小西洋之君

「**相手から武力攻撃を受けたとき初めて防衛力を行使する**」というこの専守防衛の定義の冒頭の言葉は、**イランからアメリカが**武力攻撃を受けたとき初めて**日本国**が防衛力を行使する、こういう日本語として読めるというふうに理解されているということによろしいですね。

○政府参考人(防衛省)

そういうふうに理解をしています。

専守防衛の「憲法の精神」と平和主義

○昭和60年4月8日 栗山外務省北米局長答弁

…憲法のもとでの日本国としての基本的な**平和主義の精神**、それからそこから出てきております…**専守防衛**ということの基本といたしました防衛政策…。

○昭和57年5月13日 鈴木善幸内閣総理大臣答弁

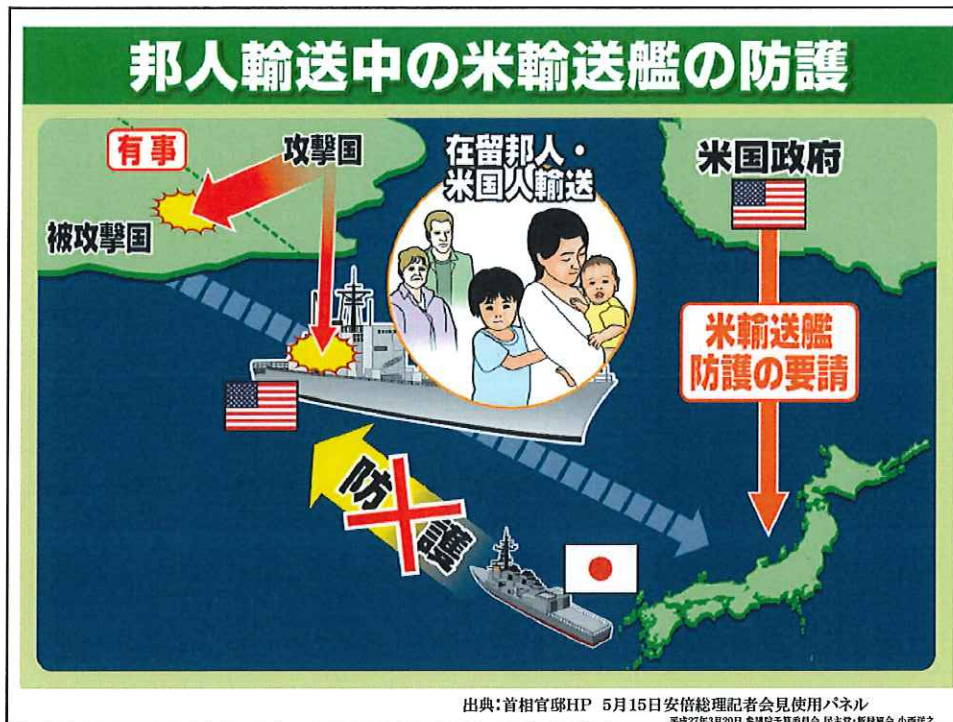
わが国は、**平和憲法のもとに平和主義**、民主主義、基本的人権の尊重という基本理念の上に立ちまして、**平和国家の建設**に向かって今日まで努力をいたしてまいったところでございます。**そのような精神の上に立ちまして、専守防衛に徹する**、…このように考えております。

専守防衛「憲法の精神」の改変

■防衛省大臣答弁「(大臣用)27. 3. 24(火) 参・外防委 小西洋之君(民)」

「**憲法の精神**」とは、**憲法上、我が国が採ることのできる自衛の措置は、あくまで外国の武力攻撃によって国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆されるという急迫、不正の事態に対処し、国民のこれらの権利を守るためのやむを得ない措置として初めて容認されるものであり、そのための「武力の行使」も、必要最小限度に限られることをいう**ものです。

防衛省防衛政策局防衛政策課作成(情報公開請求により平成27年4月27日開示決定)



「母子避難」米艦輸送ケースの破綻

平成26年7月1日総理大臣記者会見

海外で突然紛争が発生し、そこから逃げようとする日本人を…米国が救助を輸送しているとき、日本近海において攻撃を受けるかもしれない。…日本人の命を守るため、自衛隊が米国の船を守る。それをできるようにするのが今回の閣議決定です。

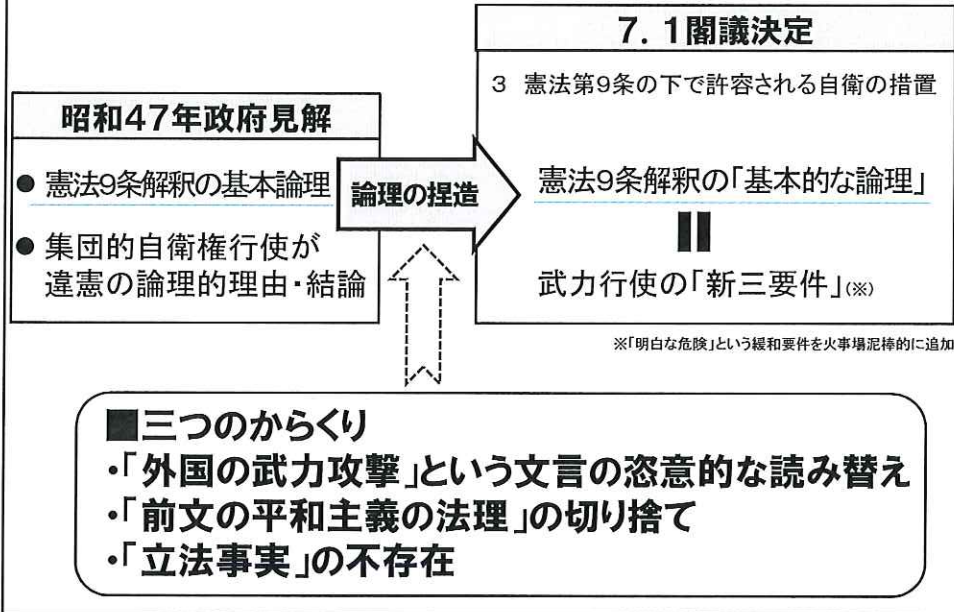
(首相官邸HPより)

政府特別補佐人(横畠裕介君)

第一要件…は、個々の国民のことを考えているのではなくて、…「我が国の存立が脅かされ、」ということとセットのごとでごさいます、言わばその表裏一体のことを申し述べているもの

(187-参-外交防衛委員会-2号 平成26年10月16日)

【解釈改憲の構図】



日米安保条約では「日本は米国のために集団的自衛権を行使しなくてもよい」と締結している！！

NATO条約第3条	日米安保条約第3条
締約国は、この条約の目的を一層有効に達成するために、 単独に及び共同して 、継続的かつ効果的な自助及び相互援助により、武力攻撃に抵抗する 個別的の及び集団的の能力 を維持し発展させる。	締約国は、 個別的に及び相互に協力して 、継続的かつ効果的な自助及び相互援助により、武力攻撃に抵抗する それぞれの能力を、憲法上の規定に従うことを条件 として、維持し発展させる。

【外務省HPでの解説（2014/07/01以前）】

ただし、我が国の場合には、「相互援助」といっても、**集団的自衛権の行使を禁じている憲法の範囲内のものに限られることを明確にするために、「憲法上の規定に従うことを条件」としている。**

政考 政説

月末に召集される臨時国会は、安倍内閣が閣議決定で行使を可能にした集団的自衛権をめぐる問題が無事となる。閣議決定後、初めての国会だからだ。

自衛隊法など憲法的自衛権の行使を認めさせた関連法の改正は、来年の通常国会に先送りされるが、自衛隊が攻撃されているにもかかわらず他国への攻撃に対して武力で反撃する集団的自衛権を行使するこの是非からの根本的な論争を期待したい。

論争を促す上であらためて注目すべき決議がある。それは選任国会総議の閉じ日、改正国民投票法の採決に際し、参院憲法審査会で可決された付帯決議だ。この決議は、政府による法令解釈は、立法の意図や背景となる社会情勢に対する考慮、種々置かれた議論全体との整合性保持に留意して「適宜的に確定されるべきだ」とも

参院付帯決議に注目 「自衛権」根本的論争を

るとした上、次のように指摘した。

「情勢の変化によつて生ずる新たな課題を考慮すべきことは当然であるとしても、前記のようなきえ、離れて政府が自由に当該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」

「仮に政府において憲法解釈を恣意的に

図的に変更するとなれば、政府の解釈とし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」

決議がなされた時期は、閣議決定の約半年前、長い間禁じられてきた集団的自衛権の行使が、与党協議と閣議決定によつて容認されようとしている状況に

使が、与党協議と閣議決定によつて容認されようとしている状況に何んか「一歩を踏み出す」という意思を示すこと、小西洋之助参院議員が主導して可決された。

「憲法の尊重と堅持」及び国民代表者たる国会の国権の尊重を

しつじの地位に鑑み、政府におつたが、憲法の規範を容認しようとするならば、国会の議論を十分に踏まえること、閣議決定前の国会議論も求める関係

野党寄りの内容に与党は決したが、採決日程を人質にするなど駆け引きを繰り返した。ただ、付帯決議は政治的効果だけでなく法的拘束力はないため、無視される形で集団的自衛権の行使を容認する閣議決定はなされた。

しかし、参院の公明面が、この付帯決議に賛成したという意味は少しはない。今後、参院の議員、公明面が、この付帯決議を顧みず、関連法の改正に突き進むのであれば、決議と国会議論という国会から可決された任務を放棄する存在であるという目に見え明らかである。

付帯決議は参院のホームページで読むことができる。全文を手にしに書きながら議員、公明面党の所属議員の言動を注視してほしい。

(共同通信憲法委員会 榎崎 研一)

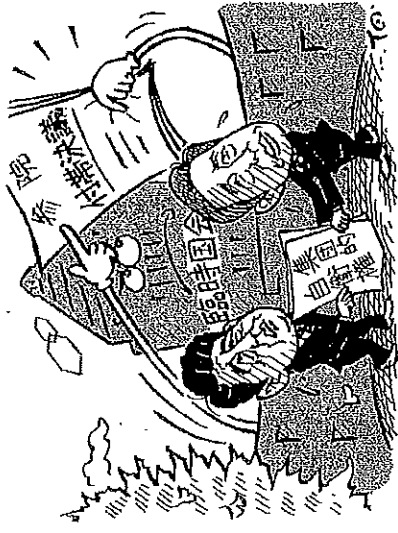


イラスト ちらい太郎

平成二十六年六月十一日

参議院憲法審査会

一、本法律の施行に当たり、憲法審査会においては、主権者たる国民がその意思に基づき憲法において國家権力の行使の在り方について定め、これにより国民の基本的人權を保障するという日本国憲法を始めとする近代憲法の基本となる考え方である立憲主義に基づいて、徹底的に審議を尽くすこと。

二、本法律の施行に当たり、憲法審査会においては、日本国憲法の定める国民主権、基本的人權の尊重及び恒久平和主義の基本原則に基づいて、徹底的に審議を尽くすこと。

三、本法律の施行に当たり、憲法審査会においては、日本国憲法の定める憲法の最高法規性並びに国民主権及び間接民主制の趣旨にのっとり、立法措置によつて可能とすることができるかどうかについて、徹底的に審議を尽くすこと。

○ 四、本法律の施行に当たり、政府にあつては、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たものであつて、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当該解釈を変更することができるという性質のものではなく、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ず、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ものではないが、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ると政府自身も憲法の解釈の変更に関する審議で明らかにしているところであり、それを十分に踏まえること。

○ 五、本法律の施行に当たり、政府においては、前項に基づき、解釈に当たっては、立憲主義及び国民主権の原理に基づき、憲法規範そのものに対する国民の信頼を保持し、かつ、日本国憲法を国の最高法規とする法秩序の維持のために、取り組むこと。

○ 六、本法律の施行に当たっては、憲法の最高法規性及び国民代表機関たる国会の国権の最高機関としての地位に鑑み、政府にあつては、憲法の解釈を変更しようとするときは、当該解釈の変更の案及び第四項における政府の憲法解釈の考え方に係る原則への適合性について、国会での審議を十分に踏まえること。

憲法解釈変更

法制局、経緯公文書残さず

審査依頼翌日回答

政府が昨年7月1日に閣議決定した集団的自衛権の行使容認に必要な憲法9条の解釈変更について、内閣法制局が内部での検討過程を公文書として残していないことが分かった。法制局によると、同6月30日に閣議決定案文の審査を依頼され、翌日「意見なし」と回答した。意思決定過程の記録を行政機関に義務づける公文書管理法の趣旨に反するとの指摘が専門家から出ている。

他国を攻撃した敵への武力行使を認める集団的自衛権の行使容認は、今日成立した安全保障関連法の土台だが、法制局はこれまで40年以上もこれを違憲と判断し、政府の憲法解釈として定着してきた。

法制局によると、解釈変更を巡り閣議前日の昨年6月30日、内閣官房の国家安全保障局から審査のために閣議決定案文を受領。閣議

当日の翌7月1日には憲法解釈を担当する第一部の担当参事官が一意見はない」と国家安全保障局の担当者に電話で伝えた。

横山裕介長官は今年6月の参院外交防衛委員会、閣議決定案を「法制局内で議論した」と答弁。衆院平和安全法制特別委員では「局内に反対意見はなかったか」と問われ「ありません」と答弁した。法制局によると

内閣法制局に関する本や論文を多数執筆している明治大の西川伸一教授(政治学)は「戦後の安全保障政策の大転換であるにもかかわらず、たった一晩で通すなど、あまりにも早すぎる。白紙委任に近い。従来の法制局ならあり得ないことだ」と指摘する。さらに、検討の過程を公文書と

「民主主義の原点」 記録なし 識者批判

して残していないことについても、「記録を残さないのは疑問。国民によるチェックや後世の人々の参考のため、記録を残すのは民主主義の原点だ。政府は閣議の議事録を公開するようになり、公文書管理法も制定された。その趣旨ののっとって、きちんと記録を残すべきだ」と話す。

少なくとも長官以下幹部の決裁を経て決定されたことを示す文書が局内に残る。法制局が審査を行う場合、

内閣法制局
内閣直属の機関で、審査事務(政府が作る法令案の審査)と意見事務(内閣に対する法的な助言)を主な役割とし、今回のような憲法解釈は後者に当たる。積み重ねられてきた法解釈との整合性を重視した厳格な審査をすることから、「法の番人」と呼ばれてきた。職員数(定員)は77人。

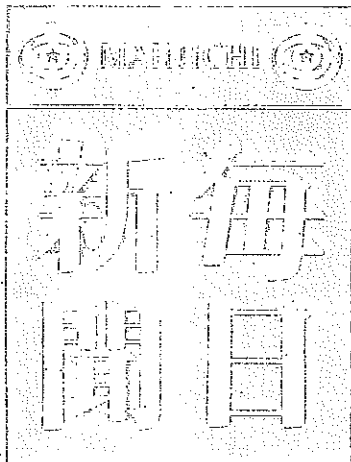
原則としてまず法制局参事官が内閣や省庁の担当者と直接協議し、文書を残すという。しかし、今回の場合、72年政府見解のケースのように参事官レベルから時間をかけて審査したことを示す文書はない。

公文書管理法(2011

年4月施行)は「(行政機関は)意思決定に至る過程や実績を検証できるように文書を作成しなければならぬ」と(第4条)とする。

解釈変更を巡る経緯について、富岡秀男総務課長は取材に「必要に応じて記録を残す場合もあれば、ない場合もある。今回は必要なかった」という。意図的に記録しなかったわけではない」と説明。公文書管理法の趣旨に反するとの指摘には「法ののり」として文書は適正に作成・管理し、十分との指摘は当たらない」と答えた。横山氏にも取材を申し込んだが、総務課を通じて「その内容の取材には応じない」と回答した。【日下部聡、樋岡徹也】

3月8日 第3種郵便物認可 ©毎日新聞社 2015 (日刊)



9月28日(月)
2015年(平成27年)

発行所: 東京都千代田区一ツ橋1-1-1
〒100-8051 電話(03)3212-0321
毎日新聞東京本社

揺らぐ「法の番人」

憲法解釈変更 公文書残さず

政府の憲法解釈を一手に担う内閣法制局が、40年以上維持してきた「集団的自衛権の行使は違憲」という判断を昨年夏、180度転換した。その過程を記す公文書は何も残されていない。背景を取材すると、法の番人として威厳を保ってきた法制局が政治の介入によって無力化されたという現状が浮かんだ。この国の法の支配が揺らいでいる。【目下部長、樋岡徹也、林田七恵】

クロスアップ 2015

検討経緯 水面下に

「安全保障法制の議論はこの30年間、従来の憲法解釈の範囲内で一歩ずつ進めてきたのに、今回はボコーンと行ってしまった」

小泉内閣で法制局長官を務めた阪田雅裕氏は、今回の憲法9条解釈変更をそう表現する。十分に議論する時間があったのか疑問だ。

国のかたちを根柢から変える9条の解釈変更については、法制局はたった1日の審査で「意見なし」として結果は憲法解釈を担当する第一部の参事官が電話で内閣の担当者に伝えた。

「そんな審査はあり得ない」と元総務官の小西洋之助議員（民主）は批判する。小西氏は総務省時代、法制局の審査を受けるために何度も法制局に通った。「法制局とは必ずしも文書を取りつた。今回の閣議決定を審査するなり、天井まで積み上げるぐらいの文書で、少なくとも1年近くの期間が必要だろう。つまり、法制局は今回、何もなかったというのだ」

樋岡部長が参事官の国会答弁によると、安倍首相は「内閣の私的懇談会「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）」や自民・公明両党による安保法制の与野党協議会が使われた資料を継続的に受け取り、必要に応じて内閣官房から説明を受けた」と部内で検討を加えていたという。

安倍首相は2013年8月、集団的自衛権行使容認派の外務官、小松一郎氏を法制局長官に任命（長官退任直後の昨年6月に病死）。その下でナンバー2の法制次長を務めたのが現長官の樋岡徹也だ。今回の集団的自衛権の行使容認は「限定的な自衛」との見解を国会答弁で示してきた。複数の与野党関係者による

水面下に沈んでいる。

一方、集団的自衛権の行使を認めないとする1972年の政府見解については、小西氏の情報公開請求に今年、法制局が「集団的自衛権」と憲法との関係について」と題する文書を関係している。第一部の参事官が「（政府見解の案文を）別紙の通りまとめたので、ご記録に残らず、プロセスは

他界した小松氏や樋岡氏が解釈変更を深く関与していることは間違いない。だが、非公式の折衝や協議は記録に残らず、プロセスは

長官人事に政治介入

内閣法制局は長い歴史を持つ。1889（明治18）年、伊藤博文が初代首相となり内閣制度が確立した翌日に設置された「法制局」が、その原形だ。「西欧列強に肩を並べるため、明治政府は法治国家であることを示そうとした」と法制局に詳しい西川伸一・明治大学教授（政経学）は解説する。以後、あらゆる法令に矛盾

がないよう厳格に審査する伝統が生まれた。軍部に唯一物申せたのが法制局だった。戦後、政府提案の法律に対し最高裁の違憲判決は一度もない。法案段階での審査がいかに精密かを物語るエピソードだ。

とはいえ内閣の一機関であり、内閣の要求に応えなければならぬ。海外での国連平和維持活動（PKO）

出してよろしいか」と決裁を求め、手書きの訂正が加えられ、部長、次長、長官の決裁印が押されている。組織全体で認識が共有されていたことがうかがえる。

今回の解釈変更では、この種の文書が残っている可能性は低く、法制局が何をどう判断したのかを後世に検証するのは難しい。公文書管理制度に詳しい樋岡

源・長野県短大助教は「公文書管理法は将来にわたる国民への説明責任を理念とし、公文書を『民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源』とする。意思決定の過程は必ず記録し、歴史的検証に耐え得る文書として残す必要がある。今回のような大きな政策転換にかかわる時にはなおさらだと指摘する。

立場が、完全に奪われた」と西川教授は見る。小松氏の前任、山本庸幸元長官は最高裁判事となった際の記者会見で、集団的自衛権の行使について違憲だと自説を述べた。

元長官の阪田氏は「内閣に対し『ため』と言って務まる時とそうでない時がある。それは相手の強さによる。樋岡君の善悪を分ける」と法制局の微妙な立場を代弁する。法制局みたくならっばけな役所が、憲法9条のような重い荷物を背負いされるわけがない。どうしても外国の戦争を手伝うようにしたいなら、憲法を改正するしかないでしょう」

氏名	在任期間	前職	要職
佐藤逸夫	1947年6月～54年12月	法制次長	第1部長
林修三	54年12月～64年11月	法制意見第2局長	法制意見第1局長
高辻正己	64年11月～72年7月	次長	第1部長
吉田一郎	72年7月～76年7月	次長	第1部長
真田秀夫	76年7月～79年11月	次長	第1部長
角田礼次郎	79年11月～83年7月	次長	第1部長
茂串俊	83年7月～86年7月	次長	第1部長
味村治	86年7月～89年8月	次長	第1部長
工藤敦夫	89年8月～92年12月	次長	第1部長
大出峻郎	92年12月～96年1月	次長	第1部長
津野修	96年1月～99年8月	次長	第1部長
秋山収	02年8月～04年8月	次長	第1部長
藤田信一郎	04年8月～06年9月	次長	第1部長
藤田信一郎	06年9月～10年1月	次長	第1部長
藤田信一郎	10年1月～11年12月	次長	第1部長
藤田信一郎	11年12月～13年8月	次長	第1部長
小松一郎	13年8月～14年5月	駐仏大使	駐スイス大使
樋岡徹也	14年5月～	次長	第1部長

※敬称略。西川伸一・明治大学教授の著書「これでわかった「内閣法制局」」を基に作成

戦後の歴代内閣法制局長官の経歴

「法の番人」としての役割を支えてきた（西川教授）

この参事官から部長や次長を経て長官に上り詰めるのが、戦後の人事の慣例だった。安倍首相は外部から小松氏を長官として送り込み、その不文律を覆した。これで法制局の中立的な

法制局は海外での武器使用にも一員して慎重だった。民主党政権は、PKOに際して自衛隊が民間人らを救助する駆けつけ警護の容認を検討したが、野田佳彦政権で防衛政務官を務めた大野元裕参院議員は「法制局が認めなかったから、できなかった」と証言する。

法律の案文や憲法解釈の審査などの実務は、法律に詳しいと目される参事官から抜く。一つの案件を原則1人で担当する職務だ。「法律の専門家としてのプライドを持つ参事官が『法の番人』としての役割を支えてきた（西川教授）」

質問

閣議決定の前
与党協議において憲法
前文の平和主義について資料
があるか?

○ お尋ねの「三つの部分の文言(中略)の記載(全文言が一つでも記載されている場合を含む)が存在する」の趣旨が必ずしも明らかではないが、平成二十六年五月二十日に政府から与党協議会に提出した資料のうち、「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」による同月十五日の報告書の中に、「日本国民は、(略)政府の行爲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、及び「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。」との記載がある。

二について

※前文の三つの平和主義

内閣官房国家安全保障局は、平成二十六年六月三十日、内閣法制局に対し、御指摘の閣議決定の案文を送付して意見を求め、内閣法制局は、これに対し、所要の検討を行った上、同年七月一日、内閣法制局設置法(昭和二十七年法律第二百五十二号)の規定に基づき、口頭で、意見はない旨の回答をしたものである。

一及び三について

参議院議員小西洋之君提出七、一閣議決定における内閣法制局設置法上の意見事務の実態等に関する質問に対する答弁書(平成二十六年三月廿日)

質問

閣議決定に際し、
どの様な憲法審査をした
のか?

(大臣用)

2.6.1.1.6 (木) 参・外交防衛委 小西洋之(民)

問2 閣議決定の審査に使用した資料は、7月1日の閣議決定の最終案文しかないといい、7月1日の閣議決定に至る全過程を含めて法案文以外に存在するものか。資料如何。閣議決定の最終案文以外に存在するものか。(同旨 内閣法制局長官)

(ポイント)

○ 内閣法制局に意見を求めた際の資料は、閣議決定文書の案を除き、存在しない。

1 閣議決定文書の案を除き、存在しない

○ 内閣法制局に意見を求めた際の資料は、閣議決定文書の案を除き、存在しません。

なお、与党協議会に提出した資料については、内閣法制局とも共有してあります。

主管：内閣官房国家安全保障局

合議：防衛政策局防衛政策課

○ 民主党安全保障総合調査会・憲法調査会合同総会(平成26年7月10日)(抜粋)
(参考)
(国家安全保障局 武蔵善議員から口頭で説明)
【小西洋之議員からの質問】

○ 閣議決定文書の策定過程における内閣法制局審査に係る全資料(長官あるいは部長審査レベルの資料)及び内閣法制局設置法に基づく内閣法制局の法令意見業務に係る全資料を提出されたい。

(回答)

○ お尋ねのような資料は、与党協議会に提出したもので閣議決定文書の案を除き、存在しない。

○鶴見祐輔君 私は、只今議題となつた自衛隊の海外出動を為さざることに
関する決議案について、その趣旨説明をいたさんとするものであります。
先ず決議案文を朗読いたします。

自衛隊の海外出動を為さざることに関する決議

本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、わが国民の熾烈なる
平和愛好精神に照し、海外出動はこれを行わないことを、茲に更めて確認
する。

右決議する。

・・・何ものが自衛戦争であり、何ものが侵略戦争であつたかというこ
は、結局水掛論であつて、歴史上判明いたしません。故に我が国のごとき憲
法を有する国におきましては、これを厳格に具体的に一定しておく必要が痛
切であると思ふのであります。自衛とは、我が国が不当に侵略された場合に
行う正当防衛行為であつて、それは我が国土を守るという具体的な場合に限
るべきものであります。幸い我が国は島国でありますから、国土の意味は、
誠に明瞭であります。故に我が国の場合には、自衛とは海外に出動しない
ということでなければなりません。如何なる場合においても、一度この限界を
越えようと、際限もなく遠い外国に出動することになることは、先般の太平洋
戦争の経験で明白であります。それは窮窟であつても、不便であつても、憲
法第九条の存する限り、この制限は破つてはならないのであります。外国に
おいては、・・・今日の日本の戦闘力を・・・利用せんとする向きも絶無であ
るとは申せないと思ふのであります。さような場合に、条約並びに憲法の明
文が拡張解釈されることは、誠に危険なことであります。故にその危険を一
掃する上からいつても、海外に出動せずということ、国民の総意として表
明しておくことは、日本国民を守り、日本の民主主義を守るゆえんである
と思ふのであります。

何とぞ満場の御賛同によつて、本決議案の可決せられんことを願う次第で
あります。

【解説】 当決議と解釈改憲・安保法制の関係については、以下のことが指摘できる。

- ①昭和 47 年当時、吉国内閣法制局長官等が、当決議と矛盾する政府見解を参議院決算委
員会に提出する訳がなく、「昭和 47 年政府見解の読み替え」は否定される。
- ②当決議に矛盾する安保法制を強行採決したことは、「良識の府」の否定を意味する。