

「人事」を尽して我意に任す

蟻川恒正

日本の現政権による集団的自衛権の行使容認に向けた動き（憲法解釈変更策動）は、今日、深刻な局面に入っている。

ここからは、「政治」的駆け引き・「政治」的解決・「政治」的決着があるのみなのかもしれない。だが、ここまでには、法的な「知識」がたたかわされうる場所があった、はずであった。

その場所は、ふたつあったのだが、今となっては、偶然にも、というべきか、そのふたつの場所には、ともに、「法制」という語が冠されていた。

内閣法制局と安保法制懇（後者は略称）である。

ふたつは、性格を本来大きく異にする。一方は、内閣制度発足以前にまで起源を遡ることのできる国家機関であり、一方は、時の首相のもとにつくられた私的諮問機関である。

一方は、法律専門家集団である。一方は、法律家は全体のなかでは必ずしも多くはない。

違いを数え上げたら、きりがない。

けれども、かくも異なる両者が、同じひとつの内閣総理大臣の方針のもとに、同じひとつの目標の実現に尽くすことにおいて、協働の役割を担わされたのである。

同じひとつの目標とは、いうまでもなく、集団的自衛権の行使容認のための政府の憲法解釈の変更である。

この目標を、しかし、このふたつの「法制」組織が共有することは、この目標を掲げた当の首相にとっても、はじめてのことであった。

この首相は、第1次政権の際に、この目標を掲げていた。

だが、第1次政権のとき、首相には、自らの内閣のなかに強力な反対勢力があった。

それが、第1の法制——内閣法制局——である。新聞¹⁾は、次のように伝えている。

「安倍は2006年、首相に上り詰めた。安倍に近

い外務省幹部は、当時の内閣法制局長官宮崎礼壹に言い放った。「あなたたちの間違っ了解をどんなに我慢したか。やっとここまで来た」。「集団的自衛権」行使容認を求める人々にとって、「憲法の番人」と呼ばれ、行使を認めてこなかった法制局は長らく「敵」だった。／首相になった安倍は、宮崎をたびたび官邸に呼び出した。話題は集団的自衛権。安倍は憲法解釈の変更を求めたが、宮崎は「理屈が通りません」と突っぱねた。安倍は「なるほどなあ」と応じたものの、納得した様子ではなかった。／「国会答弁で解釈を変更したい」。宮崎とのやりとりを業を煮やした安倍は、国会で解釈変更を宣言する考えを漏らした。だが事務方のトップの官房副長官、的場順三は止めた。「足場を固めてからの方がいい」／的場は安倍が行使容認に踏み切れれば、宮崎が抗議の意味で辞任する意向を聞いていた。そうなれば、閣僚の失言や不祥事が続いていた第1次政権の致命傷となりかねないと考えた。

内閣法制局は内閣の補佐機構のひとつである。内閣法制局長官の任免権は、首相の手中にある。当時の内閣法制局長官・宮崎礼壹は、自らの任命権者に対して、諫官として振舞ったのである。

先の新聞の続きを見る。

「安倍は的場の助言を受け入れる一方、行使容認に向けて有識者会議「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）を準備」。

これが、第2の法制——安保法制懇——の起源である。

かくの如く、この首相の第1次政権において、ふたつの「法制」は、いわば異なる任務を帯びていたといえる。すなわち、第1の法制——内閣法制局——は、集団的自衛権の行使を容認しないとする政府の憲法解釈を守ることが組織の任務というべきものであった。これに対し、第2の法制——安保法制懇——に与えられた任務は、集団的自衛権の行使を容認しないとする政府の憲法解釈

を変更することである。

二

第1次政権を約1年で終えた首相は、第2次政権を組織するに至った。そこで首相が目指したのが、第1次政権ではなしえなかった、集団的自衛権の行使を容認しないとする政府の憲法解釈の変更であったことは、不思議なことではない。かつての安保法制懇は、自らの首相辞任もあって、答申を別の首相のもとに提出したが、答申は、その首相のもとで、そのままとなっていた。第2次政権が成って、意欲を新たにした首相は、安保法制懇の議論を再開させたが、内閣のなかに強力な反対勢力があったことを忘れる首相ではない。

首相は、自らの人事権を行使して、集団的自衛権の行使容認に前向きな小松一郎・駐フランス大使を内閣法制局長官に据えた。異例の人事である²⁾。内閣法制局長官は、参事官や第1部長・第2部長・第3部長などを歴任した者が、内閣法制次長を経て内部から昇格するのが通例であったのに、内閣法制局での勤務経験を持たない者が外部からその地位に就いたというだけではない。先に見た如く、内閣法制局を「敵」とみなしてさえたといわれる外務省からの登用であったのである。

これは、人事権を行使し、政策志向ないし「思想」が自らと近い者にポストを与えることにより、自己の政策課題を押し進め易くするという遣り方であり、この首相、あるいは、この内閣の内閣官房長官がしばしば用い、また、得意とする統治手法である。それは、日本銀行総裁人事やNHK経営委員人事など、政府からの一定の独立性が確保されるべき地位の人事において典型的に発揮されている。だが、とりわけ、小松長官人事に関しては、そうしたこの統治手法の一般的意味を上記諸例と共有するとともに、そうした一般的意味をも超えて、異例の人事権の発動により、その組織の任務体系に動揺を与え、そうすることで一層自己の政策課題を強力に押し進めることを可能にするという効果をも有したと思われる。

三

だが、当の小松長官は、折悪く病氣を得て、入院・加療の必要が生じたために、約半年間、国会審議などの業務に従事することができなかつたほか、自らの答弁をめぐる、国会議員と国会の廊下で口論に及んだり、国会答弁の際にスマート・フ

ォンを議場に持ち込むなどの行動で話題になることはあったものの、本来期待されていた憲法解釈変更の実務においては必ずしも辣腕を奮う機会のないまま、2014年5月15日、安保法制懇の報告書が提出され、首相が政府としての憲法解釈変更に向けた基本方針を発表した晴れやかな日に、病氣のため任に堪えないとして内閣法制局長官を退任している。

その同じ日、安保法制懇の報告書の提出を「諦念」を以て受け止めた人物がいる。安保法制懇の主要メンバーのひとり、集団的自衛権研究の専門家である佐瀬昌盛・防衛大学校名誉教授である。

佐瀬名誉教授は、ある雑誌³⁾に対し、次のように述べている。「毎回、発言は1人3分程度。委員の数が多いいえ、専門家同士がその程度の時間で議論を深めるなど不可能です。われわれ研究者は、夜を徹してでも議論するものです」とも言う。そうして、事務方主導で進められた安保法制懇の報告書の完成版が委員のもとに届けられたのは、報告書提出の僅か一日前だったと言う。

「私は、第1次安倍内閣の時の安保懇メンバーでもあったのですが、2007年5月の初会合で「諦念を持って参加する」と発言しました。それは懇談会が報告書を出しても、政治力学でもみくちにされるでしょうし、集団的自衛権の政府見解そのものが議論されるかどうか疑ったからです。当時も、そして今回報告書を出し終わった今も「諦念」の思いは変わりません」。

ふたつの「法制」組織で、自らの信念にもとづき、集団的自衛権の行使容認のために心血を注ごうとした学究肌の二人の主要人物は、いずれも自らを擦り減らし、疲弊させて、その任を終えた。「政治」が「知識」を使うとき、これは、審議会政治などにおいて、歴史が繰り返すところであるだろう。

だが、「人事」を重視するといわれる現政権のもとで、政権の命運を賭けた政策を進めるために用意された神輿に乗せられたら、足許の危うさを物ともせず踊ることなど、どんな名手にもできることではないのではないかと。

1) 朝日新聞2014年3月3日。
2) この人事の問題性を逸早く指摘したものとして、南野森「集団的自衛権と内閣法制局」世界2013年10月号20頁。なお、南野森「憲法解釈の変更可能性について」法教330号（2008年）28頁も参照。
3) 週刊文春2014年5月29日号154頁。

（ありかわ・つねまさ 日本大学教授）