

国会法改正法案に関する意見書

2010年(平成22年)3月18日
日本弁護士連合会

意見の趣旨

当連合会は、政府が提出を予定している国会法改正法案中の「政府特別補佐人から内閣法制局長官を除外する条項」について、内閣法制局の果たすべき役割および内閣法制局長官が国会で答弁等を行う意義等に関する多面的な検討を踏まえ、国会において、同条項の削除も視野に入れ、慎重な審議がなされるよう要望する。

意見の理由

1 国会法改正法案

2009年12月7日、連立与党である民主党、社民党、国民新党の幹事長等は、国会改革関連法案を国会に上程することを合意し、これに基づき、国会法の一部を改正する法案が今国会に提出されると言われている。

国会法第69条第2項は、「内閣は、国会において内閣総理大臣その他の国務大臣を補佐するため、両議院の議長の承認を得て、人事院総裁、内閣法制局長官、公正取引委員会委員長及び公害等調整委員会委員長を政府特別補佐人として議院の会議又は委員会に出席させることができる。」と定め、内閣が内閣法制局長官を政府特別補佐人として国会に出席させることができるものとしている。

また、国会法第71条は、「委員会は、議長を経由して内閣総理大臣その他の国務大臣並びに内閣官房副長官、副大臣及び大臣政務官並びに政府特別補佐人の出席を求めることができる。」と定め、委員会が政府特別補佐人である内閣法制局長官の出席を求める能够であるものとしている。

これに対し、今回の国会法改正法案は、政府特別補佐人から内閣法制局長官のみを除外する旨の条項を置いており、改正法が成立すると、内閣法制局長官は、本会議や委員会に出席できることとなり、委員会も内閣法制局長官の出席を求めることができなくなる。

与党は、改正の理由について、官僚の答弁を禁止し、大臣等による答弁を行い、政治主導にて国会審議を行うためと説明している。

なお、今国会の開催にあたり、内閣は、両議院の議長に対し、内閣法制局長官を政府特別補佐人として出席させることの承認を求めておらず、すでに、国

会法改正法案の趣旨を先取りした運用が行われている。

2 内閣法制局の所掌事務

内閣法制局は、1885年に発足した法制局を前身とし、戦後、1952年に法制局として設置され、1962年に内閣法制局と改称された、内閣法制局設置法に基づき内閣に設置された機関（内閣法制局設置法（以下「設置法」という。）第1条）であり、内閣官房と並び、数少ない内閣を直接補佐する行政組織である。

内閣法にいう内閣法制局の主任大臣は内閣総理大臣であり（設置法第7条）、その長である内閣法制局長官は内閣により任命される（設置法第2条）。

内閣法制局は、閣議に附される法律案、政令案及び条約案を審査し、これに意見を附し、及び所要の修正を加えて、内閣に上申すること、法律案及び政令案を立案し、内閣に上申すること、法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べること、内外及び国際法制並びにその運用に関する調査研究を行うこと、その他法制一般に関する事務をつかさどるものとされ（設置法第3条）、このうち、特に重要であるのはの審査事務との意見事務である。

3 内閣法制局に対する評価

内閣法制局が果たしてきた役割やその憲法解釈の是非については、考え方の分かれるところである。内閣法制局に対しては、「政権与党の御用機関」であるとか「憲法9条を骨抜きにした」などという厳しい評価もある。確かに、自衛隊について違憲説、合憲説がある中で、「自衛隊は、わが国を防衛するための必要最小限度の実力組織であるから憲法に違反するものではない」との解釈の下に、自衛隊の合憲性を根拠付け、また武力行使の目的をもっていない自衛隊の海外派遣を認める根拠も示してきたのは内閣法制局であるとも言えよう。

内閣法制局の役割の二面性を示して「内閣法制局の使命の一つは法治国家を支えるために一貫した法体系を堅持するという使命であり、もう一つは政府の法律顧問として、法律で示された時の政府の政策を全力で擁護するという使命である。後者が前者へと連動するときはよいが、実際には両者は矛盾することの方が多い。言葉を換えれば、法制局は法律の番人と政治の侍女とのいわば二重人格性を兼ね備えている。」と指摘する見解もある。（西川伸一「内閣法制局 その制度的権力への接近」『政経論叢』（明治大学政治経済研究所、1997年）185頁）。

他方、集団的自衛権の行使を認めない内閣法制局の憲法解釈を改めよとか、憲法解釈を内閣法制局という官僚組織に委ねてきたことを非難する見解も存する。

4 内閣法制局が果たすべき役割

日本国憲法は、第98条において、憲法が「国の最高法規」であることを宣言し、第99条において、「天皇又は摂政及び國務大臣、國會議員、裁判官その他の公務員」に対し、憲法を尊重し擁護する義務を課している。これは、立憲主義と法の支配の原理に基づくものである。

内閣法制局の本来の職責は、憲法の前記規定を受けて、内閣の憲法尊重擁護義務を担保し、行政における法の支配を実現するところにある。

従って、内閣法制局は、政治に追従することなく、法律専門部局として、憲法の精神・規定に基づき、内閣に対し、誠実に法的意見を具申することが期待されており、内閣はその意見を尊重することが要請されていると解すべきものである。

憲法適合性に関する最終的判断権は最高裁判所にあるが、憲法裁判所の設置を予定しない我が国の法制度においては、具体的事件の解決を通じて初めて、最高裁判所は憲法解釈を示すものとされている。そのため、行政における有権的解釈を示す内閣法制局の役割・使命の重要性は、憲法裁判所を設置する国に比べて高いことが指摘されている。

5 内閣法制局長官が国会に出席し答弁等を行う意義

これまで、国会の委員会審議では、内閣が憲法や法令をどのように解釈しているのかが問題となる場面が多数存在した。そのような場合には、内閣の解釈を確認するために、総理大臣を含めた各大臣からの答弁が求められ、政治家である各大臣が答弁した。しかし、政治家の答弁だけではなく、法律専門家としての意見や、これまでの政府関係者の憲法・法令解釈の内容を確認するために、内閣法制局長官からの直接の答弁が求められてきた。

内閣法制局長官の直接の答弁が求められてきた理由は、国会審議において、内閣法制局の見解を求め、その表明の機会を確保することが、国民が内閣の憲法尊重擁護義務を監視し、担保するうえで重要であるからである。

仮に、内閣が内閣法制局の意見を無視した憲法解釈を採用した場合、議員が国民の代表として、国会審議の場において法制局の意見を直接問い合わせだし、内閣の憲法解釈と内閣法制局の解釈との相違を比較検討し、従前の政府の憲法解釈との統一性・連続性を踏まえて、内閣が採用した憲法解釈の憲法適合性の当否について、多方面から総合的に議論し、時の内閣が憲法尊重擁護義務を尽くしているか否かを厳しく論議することになる。

また、国会を、国民の代表による開かれた充実した審議の場とするためにも、

内閣法制局長官の答弁等を求めるることは極めて重要である。

政治主導の国会審議を行うために、官僚の答弁を禁止し、大臣等が答弁を行うことは、意義のあることと思われるが、そのことと、内閣法制局長官の出席を認めて、法的見解につき、答弁を行わせることは、決して矛盾するものではない。むしろ、国会審議の充実という視点でみると、法令解釈、とりわけ憲法解釈が問題となる場合には、法律専門部局である内閣法制局の見解を国会審議の場に直接提出させるべきである。

6 結論

当連合会は、国会による内閣の憲法尊重擁護義務の監視・担保機能の重要性に鑑み、国会法改正法案中の「政府特別補佐人から内閣法制局長官を排除する条項」について、以上で述べた内閣法制局の果たすべき役割および内閣法制局長官が国会で答弁等を行う意義に関する多面的な検討を踏まえ、国会において、同条項の削除も視野に入れ、慎重な審議がなされるよう要望する。