

日本の開発協力の軍事傾斜に対する制度的歯止めとしての内閣法制局の可能性

47-206755 小林雄香

指導教員：中田啓之教授

キーワード：ODA大綱、内閣法制局、軍事、憲法解釈

1. 研究背景

1.1 日本の開発協力

2015年2月、第二次安倍政権は2003年の政府開発援助大綱（ODA大綱）を改め、開発協力大綱を閣議決定した。日本の開発援助の指針はODA大綱によって示されている。大綱は法的拘束力を持つものではない。ODAは国民の税金が予算の一部となっていること、援助の方針が不透明であることなどから、他の主要援助国などのような法整備の必要性が叫ばれている。また、2015年大綱では、ODA4指針から守られてきた軍事支援を行わないという原則が、限定的ではあるが転換期を迎えた。

1.2 内閣法制局

第二次安倍政権が長期政権となった要因の1つに人事権の行使のうまさがある。自身の考えに近い人間を要職に抜擢することで、政策を実現しやすくするという戦略だ。自身の考えに賛同しない前任者を辞めさせ、自らが選んだ人物を新たに据えるというこのやり方でひととき議論を呼んだのは、2013年の内閣法制局長官の人事変更である。集団的自衛権の行使の容認を山本庸幸氏が「違憲である」と拒否していたため、第一次安倍政権時代に設置した「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）で法制の立案に携わっていた小松一郎氏（当時駐仏大使）へと長官を変更した。

2. 研究目的

本研究は、2015年大綱が軍事転用されることを防ぐための歯止めとして、内閣法制局がどの程度有用であるかということを検討するものである。本来は法律が歯止めをかけるために存在するはずだ。1992年に最初のODA大綱が閣議決定される段階で国会ではODA基本法が提言されたが、廃案となった。日本の外交の切り札として迅速で柔軟な対応を取る必要性と、その政策の合憲性とのバランスを鑑み、内閣法制局がどの程度歯止めとしての役割を担うことができるのかを明らかにする。

そこで注目したのは内閣に管轄される組織で、「法の番人」と言われる内閣法制局だ。法律上明記されている役割において「法の番人」である最高裁判所の他に、行政府に設置されている内閣法制局という機関が同じように「法の番人」と呼ばれるようになった背景には何があるのかということも整理する。

3. 内閣法制局の権威との内閣との関係

内閣法制局の起源は明治時代にまで遡る。法制課、法制部、法制局など名前を変えながらも、法律・政令の審査や内閣総理大臣への意見申などを職務としてきた。また、明治中期の法制局の設置法の中で天皇との結びつきを表すような言葉があり、この頃から法制局の強い独立性をうかがうことができる（西川、1998）。

そして今日法律で定められている内閣法制局の役割は、審査事務と意見事務である。中曽根政権時代の靖国参拝問題や海部政権時代の自衛隊機による避難民移送問題で、内閣法制局は違憲の危険性を内閣に意見しつつも、最終的には憲法に反しない形での実現のために知恵を絞ってきた。また、第二次安倍政権時代の集団的自衛権の行使容認については、最終的には同局長官人事の変更、行使の限定容認という事態となったが、一貫して違憲であるとしてきた。内閣法制局への「堅苦しい」という印象や、反対に「法律が法律たることを保障する最高権威」とであるという評価は、同局の高い専門性に裏打ちされた権威を強く映し出していると言える。

4. 日本の開発協力の歴史とODA大綱

日本の開発協力は戦後の賠償支払いから始まった。被援助国という立場から、自国の経済的自立のために東南アジアを中心としてODAを展開してきた。目覚ましい経済成長を遂げた日本は、冷戦や湾岸戦争を経験した世界から経済大国としての立ち居振る舞いを求められることとなった。その援助の基本方針として定められたのが1992年の政府開発援助大綱（ODA大綱）である。

1992年大綱では、前年に海部首相によって発表されたODA4指針を踏襲し、「顔のない援助」と揶揄されてきた日本の開発援助の「顔」を国際社会に示した。この大綱は国際社会の開発援助の潮流に合わせ、2003年に改定された。2003年大綱では、こちらも4つの原則は維持しつつ、UNDPの報告書やMDGs採択、9.11アメリカ同時多発テロの経験などから、平和に対する視点が盛り込まれている。この大綱が改定されたのが2015年である。2015年大綱では、名称が政府開発援助大綱から開発協力大綱へと変わり、さらに初めて4つの原則の一部が変更された。非軍事の原則を変えた「民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力を相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する。」という文言は議論の的となった。

5. 歯止めとしての内閣法制局

内閣法制局は「第一次違憲審査」（佐藤2005:88）となっている。法的拘束力を持つ最高裁判所の憲法解釈は質的に重要だが、日常的に発生する疑義に対し応えるという意味において、量的には政治部門による憲法解釈の方が現実を支配する力を有しており、大きな位置を占めている（横大道、2011）。この役割を果たしていることは、戦後最高裁判所によって違憲判決を受けた法律がたったの6つしかないということからうかがうことができる（佐藤、2005）。

これまで国会がODAに関与する方法として、疑義を追及するということが行われてきた。政府が国会である事柄について野党議員から追及され、答弁が求められることはODAに限った話ではない。国会での説明、すなわち国民に対する説明は曖昧なものでは許されず、明快で筋の通った答弁である必要がある。そのような場で頼りとされるのはこれまで内閣法制局であった。整合性のとれた論理的な答弁をするにあたっては、内閣法制局に依拠するところが少なくないということが推測できる。以上のことから、内閣が憲法に反するようなことをしないよう目を光らせている内閣法制局の存在は、ODAが軍事運用されることに対して、歯止めとなる効果は一定あるのではないだろうか。

6. まとめ

本研究では、内閣法制局が政府という権力を縛る権力として存在していることを示し、2015年の開発協力大綱によってODAが軍事転用される危険性に対して、一定の歯止めとしての役割を担えるのではないかという可能性を検討した。

今日審査事務と意見事務を掌っている内閣法制局は、戦前より続く高い専門性と独立性によって、法的拘束力を持たないにもかかわらず政府を政治的に縛ってきた。その拘束力が単なる権威の逸脱ではないことは、最高裁判所の違憲判決の少なさが物語っている。

日本の開発援助は、経済発展を遂げてもその力を軍事に向けることなく歩み続けるという理念をもって、国際社会に貢献しようとしてきた。世界情勢を受けてODAの理念、重点課題などは多少変化してきたものの、非軍事に関しては初期の指針から守られてきたものだった。2015年大綱により軍事関係者への支援が一部可能となったことは驚きである。開発援助の「安全」と「軍事」は乗り越えるのが容易な線引きであり、このままではどんどん軍事傾斜していく危険性が指摘されている。その中で、今後も内閣法制局が制度的歯止めであり続ける必要がある。

主要参考文献

- ・ 阪田雅裕・川口創（2014）『「法の番人」内閣法制局の矜持—解釈改憲が許されない理由—』大月書店
- ・ 内閣法制局百年史編集委員会（1985）『内閣法制局百年史』大蔵省印刷局
- ・ 布目稔生（2011）『歴史から見た日本のODA』創成社
- ・ 西川伸一（1998）「議院法制局—その制度と作用に関する検討—」『政経論叢』第66巻第5・6号 pp. 57-110.
- ・ 西川伸一（2004）「内閣法制局による法案審査過程—「政策形成過程の機能不全」の一断面として—」『政経論叢』第72巻第6号 pp. 259-309.
- ・ 横大道聡（2011）「執行府の憲法解釈機関としてのOLCと内閣法制局—動態的憲法秩序の一断面—」『法学論集』第5巻第1号 pp. 1-92.
- ・ C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクト（2005）『工藤敦夫 元内閣法制局長官 オーラル・ヒストリー』