

## 内閣法制局による憲法解釈小論

間 柴 泰 治

はじめに

内閣法制局は、政治部門における憲法解釈を事実上委ねられている、あるいは、最高裁判所が憲法判断に消極的であるため、事実上の憲法解釈権を委ねられ、その解釈が有権解釈として扱われていると指摘されることがある<sup>(1)</sup>。しかし、国会や内閣、最高裁判所及び下級裁判所と異なって憲法に規定された機関ではなく、内閣法制局設置法<sup>(2)</sup>に基づいて設置された組織に過ぎない内閣法制局が、憲法の有権解釈を事実上委ねられているとはどういうことなのだろうか。本稿では、このような論点の検討に資するため、内閣法制局の行う憲法解釈を概観する。

## 1 憲法の有権解釈

「有権解釈」とは一般に、国家機関、すなわち立法府である国会、司法府である裁判所、行政府である内閣が、法の適用に際して行う解釈

を指し、「公定解釈」とも言われる<sup>(3)</sup>。これらの国家機関は、各々独自に憲法解釈を行うことができ、それらに齟齬があることも想定されるが、このような場合は、「最高裁判所は、一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限を有する終審裁判所である」とする憲法第81条の規定に基づき、最高裁判所が違憲審査権を行使し、最終的に憲法解釈を確定すると解されている<sup>(4)</sup>。

ところで、憲法は、裁判所が具体的な訴訟事件を裁判するに際して、その前提として事件の解決に必要な限度で、適用法令の違憲審査を行う「付随的違憲審査制」を採用しており、特別に設けられた憲法裁判所が、具体的な争訟と関係なく、抽象的に違憲審査を行う「抽象的違憲審査制」を採用していないと一般に解されている<sup>(5)</sup>。このような付随的違憲審査制の下にあって、裁判所の違憲審査権は、具体的な訴訟事件の解決に必要な場合でなければ行使されず、また、たとえ具体的な訴訟事件の解決に必要な場合でも

(1) 衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会報告書』2005.4, pp.404-405, 407.

(2) 昭和27年法律第252号。

(3) 田上穰治編『体系憲法事典』青林書院新社, 1968, p.206; 大須賀明ほか編『憲法辞典』三省堂, 2001, p.134; 小林直樹『新版憲法講義(上)』東京大学出版会, 1980, p.73. なお、各国家機関による憲法解釈のさまざまな態様については、内野正幸『憲法解釈の論理と体系』日本評論社, 1991, pp.170-179を参照。

(4) 小林 同上, p.73; 大須賀ほか 同上, pp.117, 134. また、第136回国会参議院予算委員会会議録第13号 平成8年4月24日 p.12における大森政輔内閣法制局長官の発言も同趣旨。ここで「最高裁判所による憲法解釈の確定」とは、違憲判決の効力について通説の個別的効力説に立つと、他の国家機関は最高裁判所の違憲判決を十分尊重することが要求されることと解されるだろう(違憲判決の効力について、芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法(第4版)』岩波書店, 2007, pp.372-373を参照)。なお、国会と内閣の間で憲法解釈に齟齬をきたす例としては、国会が可決・成立させた法律を内閣が執行するに当たって、内閣がこれを憲法違反と解釈した場合が挙げられる。憲法第73条第1号は、内閣が法律を誠実に執行することを規定しているところ、上記のような場合について学説は、法律は国権の最高機関である国会が合憲と解釈したものであるために合憲性の推定を受け、たとえ内閣が法律の内容を違憲と解釈してもその執行を拒否できないと解するのが一般的である(樋口陽一ほか編『憲法Ⅲ』青林書院, 1998, p.243.)。内閣法制局も、内閣が違憲と解する法案が可決・成立した場合の政府の対応について質問された際、内閣はこれを誠実に執行すると答弁している(第151回国会参議院憲法調査会会議録第9号 平成13年6月6日 p.12における阪田雅裕内閣法制局第一部長の発言)。

「立法裁量に属する事項」、「行政裁量に属する事項」、「国会あるいは内閣の自律的決定に委ねられる事項」、「統治行為に属する事項」等については行使されないなど、その行使には種々の限界があると指摘される<sup>(6)</sup>。したがって、各国家機関の憲法解釈に齟齬があった場合であっても、そのすべての場合において最高裁判所が憲法解釈を示すとは限らない。その結果、最高裁判所によって最終的に憲法解釈が確定されていない論点については、国会や内閣による憲法解釈が実質的に重要な位置を占めてきたと評される<sup>(7)</sup>。

## 2 行政府における憲法解釈と内閣法制局

行政府としての憲法解釈は、最終的に内閣の責任において決定するが、第一次的には、各法令を所管し、その執行に当たる各省庁において憲法解釈を行っている<sup>(8)</sup>。ただし、各省庁において憲法解釈に疑義があった場合、あるいは、関係省庁間で憲法解釈に争いがあるような場合は、各省庁からの求めに応じ、内閣法制局が、内閣法制局設置法第3条第1号及び第3号に基づき、各関係省庁からの意見を聴取し、法制局内における議論・検討を経た上で、当該憲法解釈について意見を述べることになっている<sup>(9)</sup>。

このように、行政府の憲法解釈が確定する過程において内閣法制局の憲法解釈は、これをもって他の国家機関の憲法解釈を確定するとい

う意味でも、行政府内の憲法解釈を確定するという意味でも法的な拘束力を持つものではなく、あくまで最終的な行政府における決定は内閣によって行われ、結果的に内閣法制局の解釈が採用されているに過ぎない<sup>(10)</sup>。しかし、内閣法制局設置法第3条第3号が、内閣法制局の所掌事務として「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」と明記していることに鑑み、内閣法制局の解釈が行政府においては専門的意見として最大限尊重されることが制度上予定されていると解されている<sup>(11)</sup>。

内閣法制局の憲法解釈の行政府内における機能として、まず、行政府内の憲法解釈の統一が挙げられる<sup>(12)</sup>。すなわち、行政府内では、第一次的な憲法解釈は各省庁が行うので、各省庁間で解釈に差異が生ずるおそれがある。しかし、組織として行政府は当然にその意思を統一すべきところ、内閣法制局が憲法解釈を示すことによって、行政府の憲法解釈のあり方を調整し、もって、行政府内の憲法解釈の統一を図っていると言えよう<sup>(13)</sup>。また、行政府の活動の憲法適合性を保障することも内閣法制局の機能として挙げられる。すなわち、憲法第99条は公務員の憲法尊重擁護義務を規定しており、国務大臣を始めとする行政府の構成員も当然この義務を負っている<sup>(14)</sup>。したがって、内閣提出法案の策定や政省令の制定、行政処分など行政府の

(5) 芦部 前掲注(4) pp.361-363. 最高裁判所もこれを支持する(最大判昭和27年10月8日(民集6巻9号783頁))。なお、違憲審査権の行使は、最高裁判所のみならず下級裁判所も可能とするのが一般的な理解である(芦部 同書, p.367; 最大判昭和25年2月1日(刑集4巻2号73頁))。

(6) 樋口陽一ほか編『憲法IV』青林書院, 2004, p.145.

(7) 野坂泰司「憲法解釈の理論と課題」『公法研究』66号, 2004, pp.20-21.

(8) 内閣法制局百年史編集委員会編『内閣法制局百年史』内閣法制局, 1985, p.265; 第142回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第5号 平成10年4月22日 p.40における大森政輔内閣法制局長官の発言; 内閣衆質156第119号(第156回国会衆議院会議録第46号 平成15年7月17日 pp.27-28.)

(9) 大森 同上; 内閣衆質156第119号 同上. なお、法制度上、内閣法制局は、省庁からの照会なしに法令の解釈を提示できるが、そのような例はほとんどないとする(阪田 前掲注(4) p.11.)。

(10) 内閣法制局百年史編集委員会 前掲注(8); 大森 前掲注(4)

(11) 大森 同上.

(12) 阪田 前掲注(4) pp.2-3.

(13) 藤田宙靖『行政組織法(新版)』良書普及会, 2001, pp.12, 79-80, 106を参照。なお、阪田 前掲注(4) p.3も参照。

(14) 樋口 前掲注(6) pp.353-354.

行う諸活動は憲法に適合していることが要求され、内閣提出法案や政令案の審査や省庁からの憲法解釈に関する照会に対する回答を通じて、これを保障していると言えよう<sup>(15)</sup>。

### 3 内閣法制局による憲法解釈

#### (1) 解釈の方法

内閣法制局は、これまでの国会答弁等を通じて、自らの憲法解釈の方法を開陳しており、その代表的な最近の見解として以下が挙げられる。

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<sup>(16)</sup>

内閣法制局は、一般に法令解釈の方法として文理解釈と論理解釈の二つがあり、これらを個々のケースによっていずれか適当な方法を採用するとしている<sup>(17)</sup>。文理解釈とは、言葉の慣用的な意味と文法規則を基礎として、特に法律の専門用語については、法律学特有の用語法に照らしながら、法文の意味を確定していく解釈方法を指し、論理解釈とは、法文を通じて定められた法律の精神に照らした解釈を行うこと

を目的に、法律全体の構成、各規定の相互関係、他の関係諸法律、立法趣旨その他立法当時の状況等を資料とし、法律の精神を推論する解釈方法を指す<sup>(18)</sup>。したがって、上記のうち、「当該法令の規定の文言…に即し」という箇所は文理解釈を、「当該法令の規定の…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」という箇所は論理解釈を表現していると解される。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」とは、国会等での討論を念頭に置き、行政の一貫性維持の観点から、過去と現在との解釈の整合性にも配慮する姿勢を明らかにしたものと見えよう<sup>(19)</sup>。

ところで、この内閣法制局が示す解釈方法では、憲法の解釈方法と他の法令一般の解釈方法とに相違はないとしている点が注目される。これに対し、憲法の法文上の特徴に着目し、他の法令と異なる解釈方法が必要であると説く学説がある。ある学説は、憲法の規定が多義的、一般的、抽象的であることに着目し、条文の論理的な解釈から複数の異なった結論が得られることは珍しくないがために、これらの解釈から憲法の基本精神に最も適合したものを選択するという価値判断が不可避であると指摘する<sup>(20)</sup>。また別の学説は、憲法が国の基本法である点、国の政治と直結している点、憲法の規定が他の法令と比較して簡潔で抽象的である点など、憲

(15) 阪田 前掲注(4) pp.2-3.

(16) 内閣衆質159第114号（第159回国会衆議院会議録追録 平成16年11月19日 pp.15-17.）なお、同様の見解は、第84回国会参議院予算委員会会議録第23号 昭和53年4月3日 p.3における真田秀夫内閣法制局長官の発言、第134回国会衆議院宗教法人に関する特別委員会会議録第7号 平成7年11月9日 p.21における大出峻郎内閣法制局長官の発言にも見られる。これらの見解には、多少表現の違う部分があるが、内閣法制局は、いずれも同趣旨とする（第165回国会参議院外交防衛委員会会議録第9号 平成18年12月12日 p.20における横畠裕介内閣法制局第二部長の発言）。

(17) 第71回国会参議院内閣委員会会議録第27号 昭和48年9月13日 p.6における角田礼次郎内閣法制局第一部長の発言。

(18) 山本敬三「法的思考の構造と特質」岩村正彦ほか編『岩波講座現代の法15』岩波書店、1997、pp.232-233. なお、法令の解釈方法に関する共通理解が必ずしも醸成されていないことを指摘する見解もある（亀本洋ほか『法哲学』有斐閣、2002、pp.232-244.）。

(19) 阪田雅裕「集団的自衛権の行使はなぜ許されないのか」『世界』769号、2007.9、pp.44-45を参照。

(20) 小林 前掲注(3) pp.69-73.

法の規定固有の性質に着目し、その解釈に当たっては、立法者の意思、規定の文言の意味、正確な論理、法の目的、体系的な整合性など多くの要素を勘案し、総合して規定の客観的な意味を追求するという法令一般についての解釈方法が妥当するとしながらも、憲法規定の目的に最もよく適合した解釈を選択するという目的論的解釈が主要な解釈方法であるべきとする<sup>(21)</sup>。これらの学説は、規定の文言に即した論理的な解釈を重視する程度に差異が見られるが、複数の可能な解釈から価値判断を伴う選択を行うことが不可避であると認める点で共通する。これに対して内閣法制局は、憲法の解釈とはあくまで論理的な追求であり、当然の論理的帰結として解釈は確定するものであり、したがって、政策的に複数ある解釈のうちから特定の解釈を選択するものではないことを強調する<sup>(22)</sup>。この点が「論理的に確定される」という表現に表れていると言えよう。

## (2) 憲法解釈の変更

内閣法制局は、憲法解釈の変更について、最高裁判所による判例変更が制度上予定され<sup>(23)</sup>、その前提として法解釈の変更を伴う場合があることを挙げて、一般論として不可能ではないとする<sup>(24)</sup>。また、政府の憲法解釈変更は法令上禁止されていないことも、内閣法制局は指摘している<sup>(25)</sup>。しかし、どのような場合に憲法解

釈を変更するかについて内閣法制局は、解釈変更の必要性は、個別的、具体的に検討されるべきものであり、一概に答えるのは困難であると述べている<sup>(26)</sup>。

他方、内閣法制局は、解釈変更を検討するに当たって、①最高法規である憲法の解釈は、行政府が3(1)で示した解釈方法を離れて自由に変更することができるという性質のものではない点、②特に、国会等における論議の積み重ねを経て確立され、定着しているような解釈については、政府がこれを基本的に変更するということは困難である点を、特に考慮すべき点として挙げている<sup>(27)</sup>。こうした点を考慮すべき理由として内閣法制局は、内閣がその政策実現のために従来の憲法解釈を便宜的、意図的に変更することは、行政府の憲法解釈の権威を著しく失墜させ、ひいては内閣自体に対する国民の信頼を著しく損なうおそれがあり、また憲法規範そのものに対する国民の信頼をも損なう可能性があることを挙げる<sup>(28)</sup>。以上から、内閣法制局は、一般論として憲法解釈の変更の余地を認めるものの、実際の解釈変更は極めて例外的な措置だと解しているとするのが妥当であろう。

## (3) 内閣法制局による憲法解釈変更の例

内閣法制局が自らの憲法解釈を変更した例として認めるのは、憲法第66条第2項に規定されている「文民」の解釈変更である<sup>(29)</sup>。この「文

(21) 伊藤正己『憲法（第3版）』弘文堂, 1995, pp.86-89.

(22) 第101回国会参議院予算委員会会議録第5号 昭和59年3月15日 p.7における茂申俊内閣法制局長官の発言。

(23) 裁判所法第10条は、最高裁判所が大法廷で取り扱わなければならない場合として「憲法その他の法令の解釈適用について、意見が前に最高裁判所のした裁判に反するとき」を挙げている。なお、最高裁判所による解釈変更の例として、全農林警職法事件最高裁判決（最大判昭和48年4月25日（刑集27巻4号547頁））、全通名古屋中郵便事件最高裁判決（最大判昭和52年5月4日（刑集31巻3号182頁））がある。

(24) 第140回国会衆議院予算委員会会議録第21号 平成9年2月28日 p.23における大森政輔内閣法制局長官の発言。

(25) 平成17年10月21日付け答弁書（第163回国会参議院会議録第9号 平成17年10月26日 pp.71-72.）

(26) 内閣衆質159第114号 前掲注(16) なお、法令一般について述べたものである。

(27) 大出 前掲注(16)。なお、内閣衆質156第119号 前掲注(8)では、憲法は、わが国の法秩序の根幹であり、特に憲法第9条は過去50年以上にわたる国会での議論の積み重ねがあるので、その解釈変更については十分慎重でなければならぬと指摘されている。

(28) 第136回国会衆議院予算委員会会議録第19号 平成8年2月27日 p.30における大森政輔内閣法制局長官の発言；内閣衆質159第114号 前掲注(16)

(29) 内閣衆質159第114号 同上。

民」は当初、軍国主義に深く染まった職業軍人の経歴を持つ者を除いた者を指すと解されていた<sup>(30)</sup>。実際に、昭和29年の防衛庁設置法案及び自衛隊法案の国会審議の過程では、自衛官は文民であるから防衛庁長官への就任は可能との國務大臣の発言がある<sup>(31)</sup>。このような解釈を当時採用していた理由として、①自衛隊が警察予備隊の後身である保安隊を改組して設置されたところ、警察予備隊及び保安隊は警察機能を担う組織であって国の武力組織には当たらず、したがって、その隊員は文民に当たると解されてきたこと、②現行憲法の下において認められる自衛隊は、旧陸海軍の組織とは性格を異にすることなどが挙げられている<sup>(32)</sup>。

ところが、昭和40年5月31日の衆議院予算委員会において、自衛官の防衛庁長官就任の可否が質された際に、高辻正巳内閣法制局長官が以下のとおり答弁することによって上記の憲法解釈を変更したのである。すなわち、国政が武断政治に陥らないことが憲法第66条第2項の趣旨であることを考慮すると、自衛隊が武力組織である以上、文民の意義を武力組織の中に職業上の地位を占めていない者と解することが適当であって、自衛官は文民ではないと解すべきであり、したがって、自衛官は國務大臣には就任できないとしたのであった<sup>(33)</sup>。

(4) 内閣法制局による憲法解釈が尊重される要因  
2で述べたとおり、内閣法制局が示す憲法解

釈は、国会や裁判所に対してはもちろん、行政府内においても法的な拘束力を持たないと解されている。このように法的な拘束力を持たないにもかかわらず、内閣法制局の憲法解釈が行政府内で尊重される理由として、まず、法律問題について内閣を弁護するという内閣法制局の役割が政権運営に不可欠だと評価されている点が挙げられる<sup>(34)</sup>。内閣法制局が、内閣総理大臣が出席する国会審議に必ず幹部を出席させてその答弁等を助け<sup>(35)</sup>、また、時の内閣の政策実現を法律面から支援しているという実績<sup>(36)</sup>が、そのような評価の基礎になっていると言えよう。

また、内閣法制局の憲法解釈自体に対する強い信頼も挙げられる<sup>(37)</sup>。内閣法制局が審査した法律のうち最高裁判所から違憲判断を受けたのはわずかに2件のみである点<sup>(38)</sup>、また、「法律上の意見の開陳は、法律的良心により是なりと信ずるところに従ってすべきであって、時の内閣の政策的意図に盲従し、何が政府にとって好都合であるかという利害の見地に立ってその場をしのぐというような無節操な態度ですべきではない<sup>(39)</sup>」とする姿勢が、そのような信頼を強固にしていると言えよう。

おわりに

本稿では、内閣法制局の示す個別の憲法解釈の妥当性については検討しなかったが、その憲法解釈の問題点を指摘する見解、あるいは、内

(30) 第15回国会衆議院外務委員会議録第17号 昭和28年2月14日 p.9における佐藤達夫法制局長官の発言。

(31) 第19回国会衆議院内閣委員会議録第24号 昭和29年4月12日 p.3における木村篤太郎保安庁長官の発言。

(32) 内閣衆質159第114号 前掲注(16)

(33) 第48回国会衆議院予算委員会議録第21号 昭和40年5月31日 pp.26-27における高辻正巳内閣法制局長官の発言。

(34) 西川伸一『知られざる官庁新内閣法制局』五月書房、2002、pp.69-79; 中村明『戦後政治にゆれた憲法九条(第2版)』中央経済社、2001、pp.1-8; 「集団的自衛権 割れる見解に配慮」『産経新聞』2007.5.19; 「政治の現場 福田始動(6)」『読売新聞』2007.11.10。

(35) 「首相に寄り添い、助言」(2007.1.1付け共同通信配信記事)

(36) 具体例について、中村 前掲注(34)の第2章以下を参照。

(37) 西川 前掲注(34); 中村 同上 pp.29-36。

(38) 郵便法の免責規定を違憲とした最大判平成14年9月11日(民集56巻7号1439頁)、在外選挙制度の不備を理由に公職選挙法の一部を違憲とした最大判平成17年9月14日(民集59巻7号2087頁)。

(39) 高辻正巳 「内閣法制局のあらまし」『時の法令』793号、1972.8.3、p.42。

閣法制局が憲法解釈の変更を否定する事案にも  
実質的に変更されているものがあるとする見解  
があることに注意が必要であろう<sup>(40)</sup>。

**参考文献**（注に掲げたものを除く）

第156回国会衆議院憲法調査会統治機構のあり方に関する調査小委員会議録第3号 平成15年5月15日

中村明「内閣法制局の憲法学は高度な政治学である」  
憲法理論研究会編著『“改革の時代”と憲法』敬文堂、  
2006, pp.137-150.

（ましば やすはる 国会レファレンス課）

---

(40) たとえば、憲法第9条に関して内閣法制局が示してきた解釈の問題点を指摘するものとして、高見勝利「憲法九条と国連平和維持活動への自衛隊派遣」『法学教室』151号, 1993.4, pp.34-39を参照。