

大会論文

憲法学から見た行政組織改革

安 念 潤 司
(成蹊大学)

要約

日本においては、内閣総理大臣が政治的リーダーシップを発揮する機会が少なく、そのために内閣全体の求心力が欠け、有効な政治指導がなし得ないと指摘されることが多い。法律家として関心をもつのは、こうした欠陥がかりにあるとして、それがいかなる意味で法制度、特に憲法の規定に由来しているか、という問題である。

明治憲法においては、内閣の連帯性と国務各大臣の単独輔弼主義とが、いずれも他を圧倒することなく緋い交ぜになって運営されたため、事実としての閣内の全員一致が達成されない場合には、しばしば閣内不一致を理由とする内閣総辞職が行われた。また、国務大臣が原則として各省大臣としての地位を併有したため、閣内の割拠性が増幅された。内閣総理大臣に各省大臣に対する指揮監督権を認めようとする試みが繰り返されたが、国務大臣の平等性の原則が障害となって、目立った成果は上げられなかった。

これに対して、日本国憲法においては、閣内の全員一致の原則は、内閣の連帯責任制を根拠として維持されたが、内閣総理大臣には国務大臣の罷免権が与えられたほか、解釈や実例によって、閣内の一致を調達しあるいは擬制する装置が整えられた。また、国務大臣の大部分は依然として各省大臣の地位を併有したが、内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督権が憲法上認められ、しかもこの権限は単独で行使し得ると解釈される余地があるために、内閣総理大臣の閣内統制権は、際だって強化された。

今日では、議院内閣制の枠組みを維持する限り、内閣総理大臣のリーダーシップは、法制度的には、これ以上強化しようのない段階にまで至った。それでもなお、内閣総理大臣の権限を強化しようとしても、問題の解決にはつながらないであろう。むしろ、内閣総理大臣のリーダーシップの欠如自体が、一種の仮象問題にすぎないのではないだろうか。

キーワード：「憲法」、「内閣制度」、「内閣総理大臣の地位」

1. 憲法解釈論から見た場合

本報告の標題は、私が勝手に付けたものではなく、課題として与えられたものである。ここで、「今回の行政組織改革」というのは、中央省庁の再編と地方分権とを指すこととし、前者の中央省庁の再編はさらに、内閣機能の強化（ここにはさらに、内閣総理大臣の権限強化も含まれる）と、省庁（府省）再編とが含まれるものと理解しておくこととする。もっとも、本報告では、報告者自身の知識の欠

乏を主たる利用として、また、議論の拡散を避けることを従たる理由として、内閣機能の強化に絞って論ずることとするが、内閣機能の強化の主たる部分は内閣総理大臣のリーダーシップの強化であるので、本報告で扱う主題も、結局はこの点に帰着することとなる。

さて、活発なるべき議論に最初から水を注すようで恐縮であるが、今回の内閣機能の強化は、憲法解釈論から見れば、格別問題となるところがない、としかいいようがない。「格別問題となるところがない」からといって、内閣機能

の強化が政治的・法的に重要な問題でないわけではないのはもとより、個別の憲法学者が内閣機能の強化に学問的あるいは野次馬的な関心をもたない、という意味でもない。この問題は確かに重要である。しかし、学問というものは押し並べてそうであろうが、世間での重大事だからといって当然にその専門分野での重大事として扱われるというものではない。憲法解釈論の立場からすれば、内閣機能の強化は、別に頭を振り絞って議論するほどの対象となり得ないのである。

ここで憲法「解釈」論といているのは、何らかの法令の何らかの条項が、憲法の何らかの条項に違反しないか否かを吟味する、純法律的な作業のことである。この作業においては、解釈論の進め方、いわば「手口」にはいろいろなバリエーションがあるとはいえ、めざすところは、俎上に上った法令が違憲か否かを判定することに尽き、合憲七分に違憲三分といった中間的な結論も、違憲・合憲とは異なる土俵（例えば、当該立法は政治的に賢明か、といった議論の土俵）に持ち込んだうえの結論も考えられない。世上しばしば見られる、時論風の憲法論の、よくいえば豊穡な、悪くいえば何でもありの世界に比べて、この憲法解釈論は、いうなれば、0か1かの、淡彩の世界である。

こうした憲法解釈論の立場からすれば、憲法に違反しない限り、行政組織をどう決めよ

うと、それは、国会その他憲法上権限を与えられた者の自由である。例えば、憲法 66 条 2 項が、国務大臣はすべて「文民」でなければならないと規定している以上、法律において、国務大臣を文民でなくてもよい、すなわち現職自衛官でもよい、と定めることは許されないし、憲法 68 条 2 項が、内閣総理大臣は任意に国務大臣を罷免できると規定している以上、法律において、この罷免権を制限することは許されない。しかし他方、ある内閣総理大臣が、すべての閣僚を、若い頃数年だけ自衛官をやった経験があるが、現在は足を洗って「文民」になった人物で揃えても、憲法上は何ら問題がない。あるいは、憲法上は indifferent である、といった方がよいかも知れない。要するに違憲ではないというだけの話しである。それが望ましいかどうか、賢明であるかどうかは、少なくとも憲法解釈論の議論の範囲を超えている。

さて、今回の一連の行政機構改革関係の立法のうち、内閣機能の強化に直接関係するのは、内閣法の一部を改正する法律（平成 11 年法律第 88 号）であって、その主要内容は次の 3 点である。

- ・閣僚の数の削減（改正後の内閣法 2 条 2 項）
- ・内閣総理大臣の発議権の明文化（同 4 条 2 項後段）
- ・内閣官房の機能強化（同 12 条、16 条、17 条、18 条、19 条）

まず閣僚の数についていえば、内閣が合議制の機関であることから閣僚が複数いなければならないことは明白であるが、具体的に何人にするかは、憲法自身が国会の裁量に委ねている（66 条 1 項）。したがって、今回の改正によって、閣僚の数を原則として 14 人、例外的に 17 人まで増加させることができることとしたのは、なんら憲法上の問題を生じない。次に、内閣総理大臣がいわゆる「発議権」を行使することは、違憲ではない。内閣の首長たる内閣総理大臣（憲法 66 条 1 項）がこの種の権限を有することは、自明だからである。また、内閣の補助機関である内閣官房をどのように組織するかについて、格別憲法上の制限があるとも思われない。上記 3 点の改正は、いずれにせよ合憲であり、憲法解釈論からの議論はこれですべて終わりとなる。

2. 憲法の規定と内閣総理大臣のリーダーシップ

2.1. 問題の所在

ある法令が憲法のある条項に違反していないか否かを吟味するという意味での憲法解釈論から見れば、今回の内閣法の改正は、もともと憲法の規定の含意するところであるか、あるいは憲法が立法者に与えている裁量権の範囲内であるという理由によって、憲法に違反していないのであった。しかし、憲法の規定は立法者に無限の裁量を認めているわけではないから（もしそうであれば、公権力を制限するという憲法の本来の目的を没却する結果となる）、いかなる内閣制度をも自由に構想できるというわけではない。この点は、一般論としては異論のないところであろうが、問題は、内閣総理大臣のリーダーシップの発揮が憲法上相当程度に抑制されている、という認識が流布していることである。もしこの認識が正当であるならば、憲法を改正し

ない限り内閣機能の強化は望み難いことになる。

確かに日本の政治史を繙けば、内閣が、明治憲法期はもちろんのこと、日本国憲法下でも、一般に弱体で、存続期間も短く、内閣総理大臣が強力な政治的リーダーシップを発揮したのは、かなり稀であったという印象が強い。ことに明治憲法期にあっては、初代の第一次伊藤内閣（1885年12月22日成立）から敗戦時の鈴木内閣（1945年8月15日総辞職）に至る60年間に、内閣は41を数えたのであり、これを同時期のイギリスにおけるソールズベリー内閣からアトリー内閣までの内閣の更迭数19と比較するとき、日本の内閣の不安定は明らかである（辻[1969]218）。

問題は、こうした内閣の弱体＝内閣総理大臣のリーダーシップの欠如に、法制度とりわけ憲法上の規定がどのように寄与していたのか、という点である。よく知られているように、明治憲法下の内閣が統合性を欠き、つねに政治的な遠心力に翻弄されていたかに見えた制度的原因は、内閣の外にあって内閣の機能を阻害あるいは掣肘した外在的な要因と、内閣それ自体に内装された内在的な要因とがあった（辻[1981]39-44）。そして、これらの諸要因のすべてではないにせよ、主要な部分、明治憲法の明文の規定に基礎をおくか、あるいはその解釈によるものであった。

第一の外在的な要因とは、枢密院や統帥権の独立（あるいは、それと抱き合わせの形で悪用された軍部大臣現役武官制）のような法制度である。これらの制度の発足時にさかのぼれば、枢密院は、早晚政党勢力に占拠されることが予想されていた議会と内閣との間に深刻な政治的対立が生ずる場合に備えて、その調停役となることが期待されていたのであったし、後年悪名を恣にした統帥権の独立も、軍隊による政治介入を防止するために導入された制度であったが、いずれもやがては、自己主張を強化して、内閣の死命を制するまでに機能を肥大化させたのであった。ただ、これらの外在的な要因は、日本国憲法下では、制度上は一掃され、今日では歴史的な関心の対象となり得るだけなので、ここでは立ち入らないこととする。

第二の内在的な要因は、國務大臣の単独輔弼主義と、行政長官兼任制（國務大臣が同時に各省の長官すなわち各省大臣である制度）とであった。この二つの制度は、諸書でほとんど一致して、内閣のうちにおいて内閣総理大臣の統

合的機能を大幅に減殺する機能を果たしたものと（戦前から）評価されており、しかも、明治憲法下の内閣制度と日本国憲法下のそれとの断絶と連続とを測定するうえで極めて重要な意味をもつので、多少立ち入って説明する必要がある。そして、明治憲法における國務大臣の地位については、法律家でない人々にとってはもちろんのこと、法律家にとっても、明治憲法の消滅後すでに半世紀余を経てなじみが薄くなっているため、教科書的であるが、概要を再確認しておいた方が、何かと便宜であろう。

明治憲法には、内閣および内閣総理大臣という言葉が一切現れず、この二つの概念は、天皇の官制大権（憲法10条本文）に基づいて勅令の形式で制定された「内閣官制」（明治22年勅令135号）ではじめて規定されていること、ここまではよく知られているところであろう。当面の検討課題との関係で見落としてはならないのは、行政あるいは行政権という言葉も、憲法には登場しないことである。日本国憲法65条は、極めて簡潔に、行政権は内閣に属すると規定しているが、同条に相当する規定は明治憲法にまったく存在しなかったことになる。

憲法上、國務各大臣の職務として規定されているのは、「天皇ヲ輔弼」することである（55条1項。ほかに54条で、國務大臣の議院出席権が規定されていた）。輔弼とは、天皇の「大権」の行使に当たって進言することを意味する。大権とは何であるかをはっきり定義した文献を見出すことは難しい。そもそも、天皇は「統治権を総攬しまふものであって、帝国憲法に別段の定めなき限り、如何なる事項に付いても、統治権を發動せしめたまふことを得るから」、いかなる事項が大権事項であるかを積極的に示すことは困難であるし（佐々木[1936]1998）、また、積極的に定義することはすなわち大権を限定することにほかならないので、当時の学者にははばかられたためであろう。しかし結局のところ、憲法に規定された天皇の権限であって、帝国議会の協賛を要しないもの、換言すれば天皇の独裁に帰する事項が大権であると定義して、ほぼ誤りないものと思われる（佐々木[1936]1998-99）。そうすると明治憲法中に、「天皇ハ」という主語をもって規定されている権限のうち立法権（5条）を除くものと、「勅命」をもって云々などと規定されている事項（42条、43条2項、45条など）

とは、さし当たり、大権に属するものと考えてよいことになる。天皇は、統帥権（11条）などいくつかの例外を除いて、こうした大権をまったく単独で行使することはできず、必ず国務大臣の進言を聞いて行使しなければならないのである。

では、輔弼を受けた天皇は、どのように行動すべきなのであろうか。美濃部達吉は、次のように教えている。

「勿論、国務大臣の進言を嘉納せられるゝや否やは聖断に存するのであるが、それに付いての責任は国務大臣が之を負担せねばならぬのであるから、若し国務大臣が自己の責任上国家の為に是非或行為を為すことが必要であると信じてその御裁可を奏請し、而もそれが嘉納せられなかったとすれば、国務大臣は当然辞職せねばならぬこととなり、随って国務大臣の進言に対し、一応の注意を加へたまふことはあっても、裁可を拒ませらるゝことは、内閣瓦解の原因ともなるべき容易ならぬ事態を生ずるのである。」（美濃部 [1927] 513）

さすがに言葉を濁してはいるが、天皇は輔弼に拘束されるといいたいのであろう。国務大臣は、大権の行使を代行する立場に制度上立っていたのである。しかも、これら大権が政治上の重大な決断にかかわる事項を網羅していたことからすれば、国務大臣は、いわゆる「統治」の任に当たっていたといえよう。

他方、かりに言葉の通常の用法に従って、法律を執行する権限あるいは責任を行政権と呼ぶならば、明治憲法には誰が行政権を担うのか、はっきりした規定がなかった。明治憲法には、いくつかの条文で「政府」という言葉が用いられており（8条2項、38条、68条等）、国務大臣（の集合体）そのものあるいは国務大臣の輔弼を受けた天皇の意味であると解されていたが、「政府」の権限は個別枚挙されているにすぎず、行政権が包括的に「政府」に属するのか否かは、少なくとも憲法の規定からは明らかではない。この点は、立法権が帝国議会の協賛をもって天皇によって行使され（5条）、司法権が天皇の名において裁判所によって行使される（57条1項）ことが、それぞれ明文で規定されていたのと顕著な相違をなしている。明治憲法は、天皇が法律の「執行ヲ命ス」る旨規定していたが（6条）、誰に対して命ずるのかについては語っていない。それは、

官制大権に基づいて、天皇が勅令の形式をもって定めるか、帝国議会が法律の形式によって定めるか、すべき事項だったのである。

2.2. 単独輔弼主義

以上を前提として、本来の問題に立ち返ることとしよう。国務大臣の単独輔弼主義とは、国務各大臣が、各自独立に（「各」大臣という用語法にそれが含意されている）、直接に天皇に対して輔弼の責を負う、という憲法上の制度をいう。天皇に対する輔弼に関する限り、国務大臣間には、上級・下級あるいは命令・服従の関係は存しないとされていたのである。

輔弼機関たる国務大臣相互間に上下の関係はないとして、では輔弼すべき事項について、各大臣ごとに所管事項といったものが観念されたのであろうか。美濃部達吉のように、財政については大蔵大臣、外交については外務大臣といった所管事項があると解した学説もあるが（美濃部 [1927] 508）、通説は、「各国務大臣の輔弼の範囲は、一般に国務大臣の輔弼に依って行はるべき天皇の国務上の御行為の総てに及ぶ」（山崎 [1942] 203）と解していた。したがって、明治憲法上、国務各大臣は、対等・平等に、単独で、しかも輔弼事項の全部について天皇を輔弼する制度となっていたのである。

ではこうした単独輔弼主義は、いかなる意味で内閣の弱体化＝内閣総理大臣のリーダーシップの欠如に貢献したのであろうか。標準的な説明は、次のごとくであろう。

「この制度によれば、一人の大臣が内閣全体または総理大臣や他の大臣と意見を異にした場合でも、彼は自分だけの意見を天皇に上奏し、しかも内閣に残留することが認められるのである。そうなれば、内閣の一体的な意思決定を行なうことも困難となり、さりとて当該大臣を罷免することも憲法上許されない。結局、一人の大臣の単独輔弼責任のために、内閣が総辞職せざるをえない事態に陥る。」（辻 [1981] 39）。

しかし、単独輔弼主義ゆえに閣内不一致が内閣総辞職を招いたという説明は、よく考えてみるといささか奇妙なのではあるまいか。第一に、国務各大臣が単独で、しかも、美濃部の説くように、自己の所管事項だけについて輔弼するのが建て前であり、所管事項に相互の重複がないとすれ

ば、本来国務大臣間で見解の対立が起きるはずがない。閣内不一致があり得ないのだから、それを原因とする内閣総辞職もありない。第二に、国務各大臣が単独で、しかも、通説の説くように、輔弼事項の全部について輔弼するのだとすれば、確かに意見の対立は生じうる。例えば、日米開戦について、甲国務大臣は開戦然るべし、乙国務大臣は隠忍自重然るべしと、それぞれ「奉答」するような場合である。この場合、両大臣がそれぞれ意見を上奏し、天皇がかりに開戦と「聖断」したとすれば、避戦を上奏した大臣は自分の意見を変えない限り「骸骨を乞ふ」しかない。したがって、全国務大臣が意見の一致を見ないままにそれぞれ単独輔弼する事態を想定すれば、天皇に「嘉納」されなかった意見の持主が辞職するだけの話である。この結果、反対派が閣外に去り、それ以外の閣僚は残留するのであり、そのことは、実際政治の上においては、内閣総理大臣のリーダーシップに従わない少数の造反派が罷免されるのと同じ結果をもたらしたであろう。すなわち、単独輔弼主義それ自体は、いわゆる「閣内不一致」を内閣総辞職の必然的な原因にする制度ではなかったのではないと思われるのである。

ではなぜ、明治憲法下において閣内不一致を理由とする内閣総辞職が頻発したのであるのか。その理由が、内閣総理大臣の無能や単なる不運などの状況だけでは説明できず、法制度面からの説明を必要とするとすれば、それは、単独輔弼主義が文字どおりに貫徹されることなく、内閣制度によって変容させられていたからである、と説明するほかないであろう。そして、単に内閣という国務大臣の集合体が設けられただけでなく、そこでの意思決定が全員一致によらなければならないと考えられたことが決定的に重要であることは、改めていうまでもない。しかし第一に、国務各大臣が単独で輔弼するならば、なぜ彼らの集合体である内閣なるものが組織されなければならないのであろうか。また第二に、かりに内閣という組織の存在を認めるとしても、なぜそこでの意思決定は全員一致でなければならないのであろうか。もちろん、この疑問に政治的に答えることは容易であろう。国務大臣のうちのある者の意見を採用し、他の者の意見を採用しなければ、そこに天皇の個人的な政治的決断が表明される結果となり、かくしては天皇の無答責

の鉄則は守られ難いからである。しかし他方、この疑問に法的に答えることは、思いのほか難しい。そこで、例えば次のような苦肉の説明が現れることになる。

「[憲法が単独輔弼主義をとる以上] 各国務大臣は、合して一体となって天皇を輔弼するのではないのである。併しながら天皇はこの憲法の趣旨に反せざる限度内に於て、国務大臣が輔弼を行ふに付ての手續きを定めたまふことを得る。内閣官制は即ち天皇が国務大臣の輔弼を為す手續きをお定めになったものである。

内閣は、国務大臣が天皇を輔弼する方法に就て協議するところの協議体である。前述の如く各国務大臣は国務一般に於て天皇を輔弼するものであるから、国務大臣相互間に天皇を輔弼する方法に就て連絡を保ち統一を得るの手續きあることが必要である。此の手續きに就て憲法は何等規定する所がないので、天皇は官制を以て内閣なる一つの組織体を設け、国務大臣をして天皇を輔弼する方法に就て協議を為さしめたまふのである。

内閣に於て国務大臣が輔弼に於ての協議を為す場合には、多数決を以てことを決することを得ない。何となれば我が憲法の規定上、各国務大臣は各別に天皇を輔弼するものであるからである。従って閣議に於ては、総ての国務大臣の意見の一致を見る迄議を尽さなければならない。学者の中には、閣議に於て国務上の意見が必ずしも一致しなくても、理論上毫も差支へないと説くものがある。併しながら閣議に於て意見の一致を得られない場合は、それは閣議がなかったものと見るの外はない。」(山崎[1942]203-204)

しかし、単独輔弼主義を貫徹すれば、「閣議八単純ナル打合ハセ相談タルニ止リ」、輔弼それ自体はやはり各大臣が単独で行うべきであろうし、閣議が「打合ハセ」にすぎない以上、議決の方式も多数決であって構わないはずであり、しかも、その議決が国務各大臣の輔弼の内容を拘束することもない(上杉[1916]519-20)、と解する方が相応しかろう。平等で対等な者からなる合議体にあつては、まさに構成員相互が平等の関係にあるからこそ、多数決主義がとられるのではなからうか(神谷[1964]66)。帝国議会の各院も枢密院も、意思決定において多数決主義を採用していたのはこのためであろう。まさに、「個別責任の観念は首相も閣僚も対等とする合議体を生ぜしめたと共に、

個別責任ということはまた合議体ということとは矛盾する概念であった」（筒井 [1962] 60）。明瞭に単独輔弼主義に背馳する合議制の内閣を設けることを、輔弼の「方法」であると弁明せざるを得ないところに「苦肉の説明」たる所以があるのである。

このように、内閣が合議体であるという認識があった以上、明治憲法下の内閣が連帯責任の観念を知らなかった、といえるかについては疑問がある。実際、閣内不一致によって内閣総理大臣がもはや輔弼の責めを負い得ないとして辞職する場合には、必ず他のすべての国务大臣も辞職する、いわゆる内閣総辞職が行われた。すでに指摘されているように、「戦前においても、内閣の不統一が内閣総辞職の原因となるほどまでにその連帯性が重視されていたことも忘れられてはならない」（片岡 [1986] 25）。その意味で、反対派閣僚が「自分だけの意見を天皇に上奏し、しかも内閣に残留することが認められるのである」という上の引用は、政界の慣行を正確に描写したとはいえない。さらに、内閣総理大臣が死亡したり、健康上の問題で辞職した場合も、内閣総辞職が行われていた。内閣総理大臣が「欠けたとき」は、内閣は総辞職しなければならないという日本国憲法 70 条の規定とほぼ同様のプラクティスが、明治憲法下でも慣行として存在していたのである。連帯責任という言葉を用いるか否かは別として、少なくとも、内閣が全体としてその首長たる内閣総理大臣と進退をとにもするという明確な観念があったことが窺われる。

問題は、連帯責任に近い観念が定着していたにもかかわらず、全員一致を達成する（もっと有り体にいえば、全員一致を擬制する）ための制度が備わっていなかったところにあった。確かに、明治憲法下の内閣総理大臣が国务大臣の罷免権を有していなかった事実は、閣内の全員一致を調達する最有力の武器が与えられていなかったことを意味する。しかし、それですべてが説明できるわけでは必ずしもない。罷免権がなくても、全員一致を原則とする内閣にあって、多数派にどうしても同調し得ない国务大臣は、もはや輔弼の責めを負い得ないとして辞職する慣行が確立していればよかったからである。実はこうした慣行ができる可能性はあったように思われる。よく知られているところでは、第一次松方内閣の末期に、高島陸軍大臣および樺山海

軍大臣が松方首相の施政に反対して辞表を提出し、明らかな閣内不一致を生じたため、松方首相の辞表を提出したが、天皇はこれを慰留し、松方も一旦は内閣の改造に着手しようとした実例がある（1892（明治 25）年 7 月）。確かに、主としては松方自身の指導力の不足のために、内閣改造の企ては失敗し、以後、反対閣僚の辞任による閣内統一の達成というプラクティスが習律化するに至らなかったが、憲法や官制がその直接の妨げとなっていたわけではない。その後、第一次大隈内閣においても、板垣退助の辞表提出を受けて、大隈首相が天皇に対して内閣改造の意思があることを伝えた実例があり（1898（明治 31）年 10 月）、時代が下っては、第一次近衛内閣において、対中国政策をめぐる閣内の意見の対立から宇垣一成外相が単独辞職している（1938（昭和 13）年 9 月）。反対派国务大臣の辞職による閣内不一致の解消という実例は、現にあり、またそれが慣行として制度化されるチャンスもあったといえよう。

そして、この種の慣行がかりに成立していたならば、これをさらに一歩進めて、閣内にあって内閣総理大臣のリーダーシップに従い得ない閣僚が、しかも辞職しない場合には、その反対の意思を翻して内閣総理大臣の意見に従ったものとみなされるという慣行も成立していたであろう。国务大臣の輔弼に対して天皇がその意見を採納せず、しかも当該国务大臣が在職し続けた場合には、「聖旨と同様の意見を以て天皇を輔弼したものと云ふの外はない」（佐々木 [1935] 902）、と解されたのであり、この考え方を閣議に応用すればよかったからである。実際、すでに第一次大隈内閣において、いわゆる共和演説の責を負って辞職した尾崎行雄の後任文相人事をめぐって閣内が対立したとき、大隈首相は、対立を収拾することなく、犬養毅の任命を奏請している。

以上を要するに、明治憲法下の内閣の全員一致制は、その制度上・理論上の根拠が実はあやふやであったが、それはともかくとしても、実際問題として、内閣総理大臣のリーダーシップを減殺したのは、全員一致制それ自体ではなく、全員一致を調達し、さらには擬制するための慣行が成立しなかったところにあったといえるのである。連帯責任制＝全員一致制を前提とするとしても、そこからは実は、対極的な二つの帰結が導かれうる。一方の極には、事実と

しての全員一致を求め、それが達成できなかった場合には、当該内閣は輔弼に失敗したと見る立場があり、他方の極には、全員一致が必要であるからこそ、事実としてそれが達成できない場合には、全員一致をいわば無理矢理にでも調達しあるいは擬制するための装置を用意しておかなければならないと考える立場である。前者が明治憲法下の内閣制度であり、後者がイギリスで発達したとされる内閣制度であることは、いうまでもない。明治憲法の単独輔弼主義は、内閣制度の導入によって明らかな改変を被った。むしろ、少なくとも部分的には否定されたといった方が正確であろう。しかし、明治憲法を立案した藩閥たちの周到な作戦が奏功して、連帯責任制を正面から認めることは、はじめからタブーとなっていた。そこで、一度は改変あるいは否定されたはずの単独輔弼主義が再び裏口から招じ入れられ、閣内の全員一致が事実として達成されなければならないという、致命的な慣行が定着したのである。

2.3. 行政長官兼任制

明治憲法下の内閣は、一貫して行政長官の集合体として組織されていた。実際、内閣制度を樹立した明治 18 年 12 月 22 日太政官無号達は、「内閣総理大臣及外務内務大蔵陸軍海軍司法文部農商務通信ノ諸大臣ヲ以テ内閣ヲ組織ス」と規定していたし、内閣官制も、行政長官の名称を列記することは止めたものの、「各省大臣ノ外特旨ニ依リ國務大臣トシテ内閣員ニ列セシメラル、コトアルヘシ」（10 条）と規定して、内閣が各省大臣のみから構成されるのが本則であることを裏面から確認していた。

ところで、行政長官兼任制は、日本の内閣制度の根幹をなすものとして長年維持されてきたのであるが、先の単独輔弼主義とは異なり、あくまでも勅令に基礎をおくものであって、憲法上の制度ではなかったように思われる。明治憲法は、國務各大臣がそもそも行政上の職務を分掌すべきものか否か、するとして誰がいかなる職務を分掌すべきかについて何も語っておらず、したがって、行政長官としての地位を併有しない純然たる國務大臣（つまりは、天皇に対する輔弼だけを職務とする大臣）だけから、あるいは、それを含む内閣を組織することも許されるかに見えるからである。実際佐々木惣一は、輔弼機関であって憲法に基礎をおく國務大臣と、官制によって設けられ、法令上行政事

務を処理する権限を与えられた行政長官（各省大臣）とは峻別すべきであり、官制によって國務大臣と各省大臣とを分離しても憲法に反するものではない、と説いていた（佐々木 [1935] 901）。

さらに注目すべきことは、國務大臣と行政長官とを峻別する思考法が有力であった結果、國務大臣相互間には上下の関係がないとしても、行政長官相互間に指揮命令の関係を作り出すことは憲法に違反しない、という考え方が成立し得たことである。法制局参事官であった山崎丹照は、1942 年の段階で、単独輔弼主義が憲法に明定されている以上、輔弼に関する限り、内閣総理大臣の権限を強化して、他の國務大臣を指揮監督することができる制度を設けることはできないが、行政長官としての内閣総理大臣の権限は、憲法の問題ではなく、行政法の問題であるから、行政事務に関しては、内閣総理大臣を各省大臣の上位におくことも許される、と述べている（山崎 [1942] 378-9）。そして、同じく山崎によれば、行政事務については、単独輔弼主義に由来する内閣の全員一致制も適用がないため、閣議の議決の方法も多数決で足りると解するのが「通説」であったという（山崎 [1942] 210）。

こうした「通説」が存在したかはやや疑問があるが、行政事務に関する限り内閣総理大臣が國務大臣を指揮監督するという考え方は、それが関係者にどれほど意識されていたかはともかく、実定法制にその実例を見出すことができる。いずれも著名な例であるが、一つは、「軍需工業動員法施行ニ関スル事項ノ統轄ニ付テノ内閣総理大臣ノ職権ノ件」（大正 9 年勅令第 342 号）に、「内閣総理大臣八軍需工業動員法施行ニ関スル事項ノ統轄ニ付必要ナル命令ヲ発シ又八関係各庁ニ対シ指揮命令ヲ為スコトヲ得」と規定されていたのがそれであり、いま一つは、「企画庁官制」（昭和 12 年勅令第 192 号）において、内閣総理大臣の管理に属する企画庁の長官は各省大臣をもって充てる旨規定されていたことである。いずれも、最高行政官庁としての内閣総理大臣が、行政機関である各省大臣を指揮監督するとされた実例と解することができよう。

しかし、輔弼機関としての國務大臣と行政官庁としてのそれとを理論上は峻別しうるとしても、実際には同一人が二つの地位を併有しているのであるから、両者の境界を明

瞭にすることは困難であり、したがって、行政事務処理において内閣総理大臣の優越的地位を認めると、輔弼における国務大臣の平等性を侵害するおそれがあるという議論が生ずるのは、ある意味で当然であった。そうだとすればまた、行政事務の処理についてだけ、閣議に多数決を持ち込むことができるという見解に疑問が呈されたのも自然であろう(山崎[1942]210)。これまたよく知られているように、「国家総動員法等ノ施行ノ統轄ニ関スル件」(昭和14年勅令672号)が、内閣総理大臣は国家総動員法の施行に関する事項について統轄上必要な(「指揮命令」ではなくて)指示を関係各庁に対してなすことができる旨規定し、「戦時行政職権特例」(昭和18年勅令188号)が、軍需物資の生産拡充上特に必要があるときに内閣総理大臣は関係各大臣に対して必要な(再び「指揮命令」ではなくて)指示をすることができる旨規定していたことは、こうした文脈から理解されよう。もっとも、前者の「指示」は指揮命令の意味ではないと解されたのに(山崎[1942]388)、後者の「指示」は、なぜか、指揮命令と同じ意味であるという政府の公式見解が示されたため、「時局の深刻化の行政における表現を見出す」学者には「甚だ興味深くおもわれ」た(宮澤[1968]281-93)のであった。しかし、なぜ同じ字句が法律上異なる意味をもつのかは十分明らかにはされなかった。

かくして理論的な問題は、再び、内閣の全員一致制に回歸することとなったのである。

2.4.日本国憲法下の内閣制度

では日本国憲法下では、明治憲法下で内閣総理大臣のリーダーシップの欠如に寄与していた二つの内在的な要因は、法制度上どのように処理されたのであろうか。

まず、内閣の職権行使における全員一致制については、そのまま踏襲された。ただ、興味深いのは、明治憲法下では単独輔弼主義がその根拠とされていたのに、日本国憲法下では、かえって連帯責任制が根拠であると説明されてきたことである。日本国憲法制定直後に刊行された権威ある注釈書は、権威ある書物がたいていそうであるように、なんら立ち入った解説を加えることなく、内閣の「議決は、内閣の一体性及び連帯責任の原理に基き、当然に、全員一致でなければならない」と、述べている(法学協会[1949]

197)。もちろん、日本国憲法下では単独輔弼主義が排された以上、閣議は多数決主義をとってしかるべきであるという、ある意味で素直な見解が提出されたこともある(有倉[1959]79-82)。しかし、通説の説くように、内閣が行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う(憲法66条3項)ことは、全員一致制の根拠となりうるであろう。自らが賛成しない決定について責任を負うことは、少なくとも自然な結論とはいいい難く、相当に人工的な法律構成によって擬制する以外にないと思われるからである。

ただ、すでに述べたように、問題は全員一致制そのものにあるというよりは、全員一致を調達あるいは擬制する制度的手当がなされているか否かという点にある。この点、日本国憲法では、明文上、内閣総理大臣が任意に国務大臣を罷免できることとなり(68条2項)、また、解釈においても、「閣議と異なる意見をもつ閣僚は、閣議に服しがたい場合には辞職すべきであり、その職にありながら閣議に背く行動をしてはならない。」(清宮[1979]328)と考えられるようになった。かくして、連帯責任原則は、連帯性と単独輔弼主義との混淆所産である明治憲法下の全員一致制とは異なり、必要ならば全員一致を強制的に調達あるいは擬制する原理となったのである。そうだとすれば、こうした連帯責任原則の下では、全員一致が多数決かという伝統的な論争のもつ意味は、事実上失われたといわなければならない。そのことは、次の、極めて簡にして要を得た雄勁な叙述から理解することができる。

「……内閣が国会に対して連帯責任を負い……、したがって外部に対しては一体として行動する義務を負う以上、内部での意見の不一致は、たとえ存在したとしても外部に表面化してはならないはずのものであり、閣議における内部的意見決定手続の如何は、その限りで大きな意義を有しない。たとえ、閣議における意思決定が多数決により、あるいは内閣総理大臣の専断によったとしても、閣僚は、閣僚の地位にとどまる限り、あたかも全員一致で意思決定がなされたかのように行動し、発言する義務を負うことになる。」(長谷部[1996]370)

こうして、全員一致を調達し擬制する手当は整ったのであり、制度論のレベルでいう限り、全員一致制自体が内閣総理大臣のリーダーシップを減殺する環境にはないと思わ

れる。

次に、行政長官兼任制はどうであろうか。結論からいえば、日本国憲法にあっても、こうした行政長官兼任制は、憲法構造の劇的な改編があったにもかかわらず、無自覚に維持された。例えば、杉村章三郎は、「新憲法の内閣制は明治憲法に比して著しく統一的特色をもって」おり、この統一的特色は、「内閣総理大臣の他の国務大臣に対する統制力の強化の現象として具現されている」ことを正当に指摘しながらも、「尚」として、憲法 74 条の規定を引きつつ、実に気軽に、「各国務大臣は原則として各省大臣として主任の事務を有し、主任の事務を内容とする法律及び政令に対しては、これが主たる署名者となる」と述べている（杉村 [1947] 224-25）。ここでは、法律・政令に対する国務大臣の署名および内閣総理大臣の連署という極く形式的な規定のうちに「主任の国務大臣」なる文言を見出し、これを根拠として、明治憲法下での行政長官兼任制が無反省に持ち込まれているのである。

同様に、宮澤俊義も、この「主任の国務大臣」の意義について次のように述べている。

「内閣を構成する各国務大臣は、法律の定めるところにより、「主任の大臣」として、行政事務を分担管理する。」（宮澤 [1955] 577）

ここでは、「各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する」という内閣法 3 条 1 項の規定が、憲法の規範内容の確認にすぎないという認識が前提になっているのである。

しかし、かりに、国務大臣が行政事務を「分担管理する」という語句が、「その分担している行政事務については最高の責任者である」（大森 = 林 = 清水 = 清水 [1986] 6）という法規範的な意味をもつものだとすれば、内閣法 3 条 1 項の合憲性が疑われざるを得ない。憲法は、これ以外の原理による内閣の組織の方法（例えば、国務大臣と行政長官とを分離するという方法）を禁じているとは思われないのに、法律によって他の選択肢を排除する結果になっているからである。

もっとも、合議制の内閣は、どのみち行政長官を中心として構成されざるを得ず、そうである限り、閣僚が、閣内において自己の担当する行政機関の利益代表として振る舞

うのは、避け難い趨勢である。問題はそのこと自体ではなく、こうした避け難い割拠性を克服するための装置、つまりは首長によるリーダーシップの発揮を保障する制度的手当ができていないか否かによる。この点、明治憲法下では、すでに述べたように、国務大臣の平等性は輔弼機関としてのそれに当てはまるだけで、各省大臣相互間にまで及ぶものではないことを理由として、最高行政官庁としての内閣総理大臣が各省大臣を指揮監督する制度を（官制によって）作ることができる、という考え方が、少なくとも机の上の議論としては成り立ったのであった。しかし、内閣の権限が総体としての「行政権」であると定義されている日本国憲法下では、こうした輔弼と行政との二分法はもはや成り立たないであろう。これによって、法律で内閣総理大臣を各省大臣の上級行政官庁とする道は塞がれたかに見える。

しかし周知のように、内閣総理大臣には、行政各部を指揮監督する権限が憲法の明文によって認められている（72 条）。これが、何を意味するかは、憲法制定当初から争われてきた問題である。問題は、この権限が内閣総理大臣単独で行使し得るものか、それとも合議体としての内閣の意思に拘束されるか、である。後者がおそらくは学界における通説であり、また行政実務もこの考え方に基づいて運営されてきたと推測される。条文の読み方に即していえば、同条の「内閣を代表して」という語句は「行政各部を指揮監督する」にも係ると解するのである。そして当然ながら、閣議の全員一致制に服することによって、内閣総理大臣の指揮監督権が弱体化されるという印象がもたれてきた（石原 [1997] 224）。

しかし、この印象は、一見するともっともなように見えても、より立ち入って考察すると当を得たものではないように思われる。

第一に、内閣総理大臣の指揮監督権が「内閣を代表して」、したがって内閣の全員一致の意思決定によって行使されるべき制約を受けるとしても、そこでいう全員一致の意思は、内閣総理大臣のリーダーシップによって、必要とあらば強制的にでも調達されあるいは擬制されうるものであった。指揮監督の対象となった各省大臣は、それに服し得ないのであれば辞職すべきであり、内心不服でも辞職しなければ、

指揮監督に服したと擬制されるのである。

第二に、この権限は実は内閣総理大臣が単独で行使することが予定されているのではないかと考えることもできる。内閣総理大臣が指揮監督権を行使することが、まさにこうした法制度上の権限の行使として意識されるのは、指揮監督を受ける立場にある各省大臣と内閣総理大臣との間に何らかの見解の相違がある場合であろう。両者の間に何の対立もない場合には、内閣総理大臣の指示や要請は、法制度上の権限の行使とは認識されることのないまま、淡々と処理されていくに違いない。しかし、両者に対立にある場合には、どのみち閣内の全員一致は達成できないはずである。念のためいっておくと、他のいかなる案件であっても、閣内の反対が生ずることはあり得るが、この場合は、閣内の対立があることが規定それ自体の前提となっていると考えられるのである。その場合、憲法 72 条が意味のない空文ではないとすれば、内閣総理大臣単独の権限であると解する方が適切ではなからうか。もちろん、当該国務大臣以外の全員一致を必用とすると解することもできるが、上に述べたところから、そう解したとしても、実際問題としては、内閣総理大臣の単独行使しうる権限というのと変わらないことは明らかであろう。

しかしそうなると、内閣の権限のすべてについて内閣総理大臣が単独で行政各部を指揮監督しうるとすれば、内閣総理大臣は法律上国務大臣の上級行政官庁であり、したがって、行政権は内閣ではなく内閣総理大臣に帰属してしまうこととなるのではなからうか。実は、その通りでありそれで構わないのだ、という極めて注目すべき見解が、すでに 40 年近くも前に公にされている（筒井 [1962] 61）。しかし、何よりも「通説」を有り難がる学界の保守的な「空気が」、こうした破壊力のある異端的な学説を無視して顧みなかったというほかない。

もっとも、かりに、内閣総理大臣が単独で指揮監督権を行使できるという立場をとったとしても、必ずしも、通説（行政権は、憲法の規定通り、あくまでも合議体としての内閣に属するという見解）と両立不可能なものではないと思われる。確かに、内閣総理大臣の指揮監督権が行政権のすべてに及ぶのであれば、国務大臣は内閣総理大臣の下級官庁となってしまう、内閣の全員一致制はその基礎を失っ

て、行政権は内閣総理大臣一人に属すると解さざるを得なくなるであろう。しかし、戦後の学説は、明示的ではないが、憲法 72 条の指揮監督権の範囲をこれほど広範なものとは考えてこなかったのではないかと推測される。細かい解釈論の綾に深入りする余裕はないが、結論からいえば、内閣総理大臣の指揮監督権は、基本的に、法律が行政各部（差し当たっては、各省大臣）に与えた諸権限を統轄することを目的としたものである、と限定的に解されてきたと思われる。これに対して、衆議院の解散を含む天皇の国事行為についての助言と承認、国会の召集の決定、条約の締結、政令の制定、などの事項は、おそらく、行政各部に「分担管理」させることができるとは考えられてこなかったであり、現に、それを定める法律（例えば、条約の全部又は一部の締結の権限は外務大臣にある、とする類の法律）はない。おそらく、無意識のうちに、この種の国家統治の根幹にかかわる事項は、合議体としての内閣が自ら処理すべきであって、法律によって行政各部に分担させるべきではないと考えられてきたのであろう。そして、こうした国家統治の根幹にかかわる事項については、行政各部の権限とはなし得ない以上、内閣総理大臣の指揮監督権の対象でもなく、合議体としての内閣が（連帯責任制の下での）全員一致をもって決定すべきなのである。かく解すれば、明治憲法下での輔弼と行政事務との二分法が、新たな文脈のなかで再登場することとなる。

3. 結論

以上に述べたところから、日本国憲法においては、全員一致制や国務大臣の行政長官兼任制に由来するといわれてきた問題は、ほぼ解消されたと評価できるのであり、内閣総理大臣のリーダーシップを強化するための方策として古くから提唱されてきた多数決制の導入や、行政改革会議の最終報告に盛り込まれながら、今回の内閣法の改正では成文化されなかった内閣総理大臣の指揮監督権行使の弾力化（大石 [1998] 82）は、いずれも、憲法自身が解決を与えている問題にすぎないことになる。

このように、日本国憲法下での内閣総理大臣の権限は、議院内閣制の枠内ではおそらくこれ以上強化しようのない程度にまで強化された。しかもなお内閣機能の強化が実現で

きていないとすれば、その理由として考えられるのは、次の三つではないかと思われる。第一に、日本人には、いわば遺伝子レベルでできないのだから、およそ実現のしようがない、第二に、それを実現するために必要な法外の基盤、例えば、閣僚や官僚の忠誠の対象を内閣総理大臣に集中するための何らかの基盤が欠けていた（しかし、それを作り出せば目標は達成可能）、第三に、そもそも内閣総理大臣のリーダーシップの欠如は一種の仮象問題にすぎない、この三つである。この間に答えることは、明らかに私の能力を超える仕事であるが、ただ単なる個人的な感想をいえば、元勳の揃い踏みで、内閣総理大臣のリーダーシップを掣肘してきたとされる先の内在的・外在的な諸要因がほとんど顕在化していなかった黒田内閣、朝野の期待を一身に集めて発足した近衛内閣、久方ぶりの「本格政権」といわれた宮沢内閣などが、案外あっけなく倒壊し、他方、二流内閣と呼ばれた第一次桂内閣が戦前では最長寿の内閣となったこと、党内基盤の弱い中曽根内閣やほとんど誰からの期待されなかった小淵内閣が、好パフォーマンスを示したところから見ると、第一および第三の考え方に魅力を感じざるを得ない。

参考文献

- 有倉遼吉 [1959] 「内閣の運営」同『公法における理念と現実』所収（初出1955）
石原信雄 [1997] 『首相官邸の決断』
上杉慎吉 [1916] 「内閣総理大臣」同『議会政党及政府』

所収

- 大石眞 [1998] 「内閣制度の再検討」ジュリスト1133号
大森彌 = 林修三 = 清水汪 = 清水貞雄 [1986] 「座談会・今日の内閣機能をめぐって」季刊行政管理研究35号
片岡寛光 [1986] 「日本の内閣とその行動」季刊行政管理研究35号
神谷昭 [1964] 「内閣」『日本国憲法体系第5巻』
清宮四郎 [1979] 『憲法・（第3版）』
佐々木惣一 [1935] 「国务大臣」末広徹太郎 = 田中耕太郎編『法律学辞典第2巻』
----- [1936] 「天皇」末広徹太郎 = 田中耕太郎編『法律学辞典第3巻』
杉村章三郎 [1947] 「内閣制度」国家学会編『新憲法の研究』
辻清明 [1969] 「日本ファシズムの統治構造」同『新版日本官僚制の研究』（初出1949）
----- [1981] 「序説」林茂 = 辻清明編『日本内閣史録1』
筒井信定 [1962] 「内閣における首相と閣僚との関係についての一考察」経済理論67号
長谷部恭男 [1996] 『憲法』
法学協会 [1949] 『注解日本国憲法中巻』
美濃部達吉 [1927] 『逐条憲法精義』
宮澤俊義 [1955] 『日本国憲法』
宮澤俊義 [1968] 「内閣統合化の法律問題」同『日本憲政史の研究』（初出1943）
山崎丹照 [1942] 『内閣制度の研究』

Japan's Cabinets have long been said to be structurally weak and prime ministers

Junji Annen

Abstract

were generally reputed to lack strong leadership. Many commentators agree that these shortcomings come not only from politician's personal impotence or cultural backgrounds but from legal arrangements governing functions of Cabinet and prime minister.

Cabinets under the Meiji Constitution were provided with legal instruments arranged to help make a Cabinet less centripetal. First, to make any political decision, a prime minister was required to gain a unanimous vote of ministers of state. That practically meant that each single minister was able to destroy the integrity of the Cabinet and to force it to resign en bloc. Army ministers made extensive use of this veto to build a new Cabinet which looked better to army officers. Second, a Cabinet was, as a rule, made of ministers each of whom was in charge of an administrative department. A minister usually worked more as an agent of his department than as a statesman sharing responsibilities for leading entire national politics.

Institutional arrangements changed drastically under the post-war constitutional law. First, though a prime minister still needs a unanimous vote of the Cabinet, she is authorized by the Constitution to fire dissenting ministers. Established practice encourages a dissenting minister to resign or, if he chooses to remain in the Cabinet, to behave as if he followed prime minister's line. Second, a prime minister is further authorized by the Constitution to instruct a minister (namely, his administrative agency) to do or not to do something. This power greatly helps a prime minister control ministers working centrifugally.

A prime minister has never been more powerful than nowadays. Virtually no conceivable legal arrangements could make her more powerful and efficient as long as Japan sticks to the parliamentary cabinet system. Nevertheless people never stop complaining of deficiency of prime ministerial leadership and a lot of empowering plans have been proposed. But legal status of the prime minister does not seem to be responsible. Considering relatively comfortable achievements of some Cabinets, the most likely answer is that this deficiency problem is just a pseudo one.

Key Words: Constitutional Law, Cabinet System, Legal Status of the Prime Minister