

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年 4月26日現在

機関番号：34419

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22730033

研究課題名（和文） 日本における内閣制度の形成史に照らした現行内閣制度の再検討

研究課題名（英文） Reconsideration of the current Japanese cabinet system from the point of view of constitutional history and comparative constitution.

研究代表者 上田 健介（UEDA KENSUKE）  
近畿大学・法務研究科・教授

研究者番号：60341046

## 研究成果の概要（和文）：

イギリス、ドイツと比較した場合、日本の首相は、組織上の優位性が明確であるにもかかわらず、運営上の地位が脆弱であることが明らかとなった。また、行政各部との関係では、従来、指揮監督権（憲法 72 条）の主体が内閣にあり、閣議決定がなければ「指示」しかできないことが議論の中心であったが、この点はイギリスやドイツの場合と大きな違いはないことが明らかとなった。むしろ、首相には各省の組織編制権がないこと、各省の上級公務員の任命権が内閣レベルに存在しないことこそが日本の特徴であり、いわゆる行政割拠主義の弊害を産み出している原因ではないかと思われる。

憲法が明記する首相の組織上の優位性を、内閣の運営にも反映させて、内閣での政策形成における首相の指導的地位を正面から認めるべきである。また、いわゆる各省割拠主義も、憲法上の根拠があるものではなく、組織編制権や上級公務員の人事権のあり方についても再考するべきであると考えられる。

## 研究成果の概要（英文）：

I could point out the following facts and analysis on the characteristics and problems of Japanese cabinet system as a result of comparative study with British and German cabinet system.

The Japanese Prime Minister has not been considered to be superior to other members in managing the Cabinet, although it is clear that the PM is located in superior status to other Ministers of State in organization principles. In relation with the central departments, it has been often pointed out that the main issue is the interpretation of the Article 72 of the Japanese Constitution 1946: the PM can only suggest each department without any Cabinet decisions. However, in this point, the PM's power is not different from the British Prime Minister or German Kanzler. What has caused one of serious problems in the Japanese government, sectionalism of departments, might be that the PM (or the Cabinet) has neither the power of departments reorganisation nor the power of senior civil service appointments, rather than lack of the power of direction with legal force.

Conclusions and arguments of this study is the following: it should be recognized that the PM shall have leadership in managing the Cabinet, as the structural interpretation of the Japanese Constitution, due to the superior status in shaping the Cabinet; "departments' sectionalism" shall not be based on the Japanese Constitution principles. Therefore, the rules relating to department (re)organization and personnel power of senior civil service, which might have brought the "departments' sectionalism", should be reconsidered.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	900,000	270,000	1,170,000
2011年度	900,000	270,000	1,170,000
2012年度	400,000	120,000	520,000
年度			
年度			
総計	2,200,000	660,000	2,860,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：内閣制度、行政権、内閣総理大臣、イギリス、憲法史

### 1. 研究開始当初の背景

研究代表者は、大学院以来、当時の橋本行革に触発されて、「内閣制度と行政権の研究」を大きな課題として取り組んできた。具体的には、内閣（総理大臣）の役割、権限に着目し、イギリスにおける首相の地位や、日本において内閣総理大臣の力が弱い憲法史的な理由、一般に日本と法制度が近いと思われるドイツにおける宰相の地位について、論文を書いてきた。本研究は、これまでの比較法史的な考察の延長であり、まとめのつもりであった。現在の日本の政治・行政システムは、橋本行革、中央省庁再編、小泉政権を経た今なお、変革のただ中にある。今現在の現実の政治過程への関心を抱きつつ、引き続き「あるべき政治と行政の役割・相互関係に関する憲法規範」を諸外国の制度も参照に探つてゆきたいと考えていた。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、内閣制度をめぐる比較法史的研究（とくに明治時代における内閣制度形成期の研究）を踏まえ、日本における内閣制度と行政権について、立憲主義を維持・展開しながら、21世紀を迎えて大きく変容している日本の社会や政治の在り方に即した、規範論、解釈論を展開することである。

### 3. 研究の方法

当初は、歴史的考察に重点を置き、第1に、内閣制度が創設されるまでの伊藤博文や井上毅また大隈重信の捉え方を、できる限り第1次史料を参考にしながら汲み取ること、第2に、内閣職権から内閣官制への移行の意味を、背景事情も踏まえつつ憲法学的な観点から読み解くこと、第3に、明治憲法が制定され内閣官制へ移行した後の明治憲法下初期の学説の理解を纏めること、を目標として文献、史料収集を試みた。しかし、アクセスの

容易な史料のみでは、従来の憲法史学や政治史学等による業績を越える新たな知見を得ることができず、本格的な史料解読を行うのは、予想以上に時間と労力を要することから、期間内に成果を挙げるのは困難であると判断するに至った。また、研究代表者は、本研究の2年目に当たる2011年9月より、所属大学の在外研究制度の利用を許され、イギリスに在外研究に行くこととなった。そのため、外国（主にイギリス）との比較研究に重点を移すことで、研究機関内に一定の成果を挙げることを目指す方針に切り替えることにした。

その結果、イギリスにおいては、過去に論文を書いてから10年以上が経過するところ、この間の内閣制度の展開を、文献研究と現地の専門家へのインタビューによりフォローをし、さらに、内閣官房長官経験者等実務家へのインタビューを通じて、文献研究では得られない認識を得ることができた。また、ドイツにおいても、イギリスとの比較を通じ、また文献研究を通じ、より限定的ではあるが、情報を更新し知見を深めることができた。そして、両国のあり方の考察を通じて得られた視点から、日本における現行憲法下における内閣制度の展開と現状に関して、主として文献研究を通じた考察を行い、纏めることができた。

### 4. 研究成果

(1) イギリスでは、首相は、閣僚に限られず、下級大臣や議政務秘書官にわたる、100名を越える政治家の実質的な人事権を有する。また、その地位の喪失は、すべての場合において明確なわけではないが、おおむね、内閣の総辞職を導く。これらのことから、組織上、首相が他の大臣に対して「扇の要」の地位にあるといえる。また、内閣の運営に関しても、ルールブックといえる大臣行為規範を定めるとともに、閣議の主宰権を有するが、この主宰権の内容は、大変に強いものである。

また、首相は委員会の編制権をもち、内閣レベルの政策形成を実効的に行い、これを主導することが可能となっている。また、補佐機構として、内閣官房のほか、首相府(No. 10)が知られ、そこでは、公務員の最高位である内閣官房長官(通常は内国公務員長官を兼務)の下に、秘書機能及び中央省庁との連絡機能、政務機能、広報機能、政策形成機能が機動的、実効的に展開されていることを見出すことができる。また、中央省庁に対しても、首相は実質的に組織編制権を有し、内国公務員長官と協働するかたちで上級公務員の人事に関与し、適宜、各省の活動に関し大臣に対して指示を出すこと認められている。イギリスに関しては、サッチャーやブレアの印象から、日本と対比して、首相の権限が非常に強いことが強調される。しかし、その権限は決して強くない。首相が有するのは、大臣の人事権、閣議の主宰権、外交関係における代表、政府のスポークスパーソンとしての役割だけであると言われる(Lord Butlerのインタビューによる)。しかし、を十分に活用することで、内閣の運営や中央省庁に対する関係において主導的な役割を果たすことができることは注目してよい。

(2) ドイツでは、宰相は、大臣の任命と執務領域の割当てを行う「実質的組閣権」をもち、またその地位の喪失が直ちに他の大臣の職務の終了を導くことから、組織上、他の大臣に比して一段高い地位にあることは明確である。また、内閣の運営に関しても、基本方針決定権、執務指揮権、そしての両者(及び執務領域の割当て権限)から導かれるとされる総合調整権が認められ、閣議の主宰や委員会の設置・運営といった点で主導的な権限と地位が認められている。実際にも、宰相の権限行使を補佐する機構として、強力な宰相府が存在する。また、各省に対しても、宰相は、行政組織編制権を有する。人事権も、宰相が有するのは政務次官までであるが、内閣の関与が、政治的官吏のみならず、課長級の職員の任命まで及ぶ。作用については、基本方針権限を有することが強調されてきたが、その対象は大臣であり、また明示的に行使されることは少ない。一定程度、大臣の独立性が認められるものの、人事面における政治的官吏制度や、組織面における実質的組閣権によって、基盤的な部分に対する統制を確保していることが重要であるといえる。

(3) 英独でも大臣=省庁の自律性は認められている(イギリスにおける大臣の個別責任、ドイツにおける所管原理)。しかし、首相(宰相)の

イギリスにおいては、大臣の個別責任が憲法上の原則のひとつとされるが、このことは、

決して、上記の首相の優越的な地位を脅かすものとしては機能していない。それは、ひとつには、首相は大臣に対して指示を発することが可能であって、首相が大臣の任免権を有するという組織上、優越的な地位にあるがゆえである。また、首相が実質的な行政組織編制権を有しているがゆえに、大臣=省庁の権限の根本を首相が握っているからである(この点、主要大臣に関しては、作用法上の権限の主体が"Secretary of State"とされるのが伝統的なあり方であることも注目される)。首相が(あるいは内閣レベルで)各省の領域に関係する事項に介入することも、法的には、いわば、大臣がその権限を首相に授権していると構成することで、法的にも整理ができるだろう(Adam Tomkins 教授のインタビューによる)。

ドイツにおいても、「所管原理」があるものの、大臣は、宰相の基本方針権限に従わなければならない。また、職務遂行の一体性が要請される。実際にも、各省の内部の組織編制の基準や、上級公務員の人事は内閣レベルで定められるほか、広報や報道関係も宰相直属の部局で一括して仕切られている。この背景には、基本方針決定権や、組織編制権が宰相にあることから、いわば、各省庁が一体として活動することを確保する役割を宰相に認める発想があるように思われる。また、「合議体原理」は、歴史的にみて「宰相原理」(及び「所管原理」)に比して弱い。これらの点は、責任をめぐる議論からも裏付けられる。大臣の個別責任は釈明義務や履行義務に限られ、それも議会の選択次第では宰相が果たす場合もありうるものである。大臣の地位の存続はひとえに宰相の意思に依存することから、大臣の職務遂行のあり方に対する宰相の影響は強まることになる。また、内閣の連帯責任は観念されず、これを観念する場合でもその内容は宰相(及び大臣)の責任に還元されることから、宰相の権限行使に対する制約としては機能していない。

(4) イギリス、ドイツと比較した場合、日本の首相は、組織上の優位性が明確であるにもかかわらず、運営上の優越性が説かれることがなかった。それは、連帯責任から閣議の議決における全員一致を導く見解が強かったことに表れている。また、実務上も、主導的に運営できるのだとの認識が弱い。このことは、閣議を実質的な議論、意見交換の場としたり、閣議に代わる委員会制度を整えたりすることがなかったことや、首相を側で支えて各省を統合する官邸機能が弱いことに表れている。また、行政各部との関係では、従来、行政各部との関係では、指揮監督権(憲法72条)の主体が内閣にあり、首相は閣議決定がなければ行政各部を指揮監督できな

いことが議論の中心であったが、ロッキード事件最高裁判決によって、少なくとも基本的な方針について閣議決定があれば首相は指揮監督権を行使しうる。また閣議決定がなくても「指示」は可能であることが示されており、この点はイギリスやドイツの場合と大きな違いはないことが明らかとなった。むしろ、首相には各省の組織編制権がないこと、各省の上級公務員の任命権が内閣レベルに存在しないことこそが日本の特徴であり、いわゆる行政割拠主義の弊害を産み出している原因ではないかと思われる。

しかし、イギリスの連帯責任の観念に照らせば、日本において、連帯責任から意思決定における全員一致を憲法上の要請と解することに必然性はない。むしろ、憲法が明記する首相の組織上の優位性を、内閣の運営にも反映させて、内閣での政策形成における首相の指導的地位を正面から認めるべきである。また、いわゆる各省割拠主義も、憲法上の根拠があるものではない。ただ、各省の設置が法定主義であり改編が困難であること、各省の職員の人事権が各省大臣、実質的には各省の幹部職員にあるために人事が各省単位で行われていることから醸成されているように思われる。それゆえ、これらの点を改めることが、行政各部が「行政権」をもつ内閣の下にあるという憲法の構造に合致すると考えられる。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計0件)

〔学会発表〕(計0件)

〔図書〕(計4件)

上田健介、首相の権限と憲法(仮)、成文堂、2013、402(公刊予定)

上田健介「議院の議事運営に対する内閣の関与について」曾我部真裕=赤坂幸一編、憲法改革の理念と展開(上巻)、信山社、2012、pp. 552-582.

上田健介「イギリスにおける裁判官の弾劾と規律」小谷順子他編、現代アメリカの司法と憲法、尚学社、2012、pp. 303-314.

上田健介「イギリス」(君塚正臣編、比較憲法、ミネルヴァ書房、2012、319)

〔その他〕

ホームページ等

上田健介のページ

<http://www.geocities.co.jp/CollegeLife-Labo/6332/index.htm>

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

上田 健介 (UEDA KENSUKE)  
近畿大学・法務研究科・教授  
研究者番号：60341046

##### (2)研究分担者

( )

研究者番号：

##### (3)連携研究者

( )

研究者番号：

