

令和 5 年 6 月 27 日現在

機関番号：32621

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2022

課題番号：17K03374

研究課題名（和文）閣議決定の法的性質に関する比較法史的研究

研究課題名（英文）Study on the Legal Character of Cabinet Decision from a Perspective of Comparative Law

研究代表者

上田 健介（UEDA, Kensuke）

上智大学・法学部・教授

研究者番号：60341046

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,900,000円

研究成果の概要（和文）：閣議決定の対象・手続は、イギリスとドイツ・フランスとで若干の違いがある。前者では、対象が法令で定められておらず首相の判断によるところが大きく、決定が委員会に委任されることも多い。後二者では、憲法や法令で明記されている事項は閣議を経ることが必要であり、閣議前に、省庁間あるいは大統領との間（仏の場合）で実質的な合意を得る手続がある。

閣議決定の「効力」について、英・独では内閣構成員の対外的な行動を拘束する意味がある。独・仏では、法令が要請する政府の手続が完了したという意味がある。政府内部に対する拘束力は、独では比較的強いものに対し、英・仏では緩やかに理解されている。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の学術的意義は、従来、学術的には論じられることのなかった閣議決定に関し、イギリス・ドイツ・フランスにおける閣議決定の対象、手続、効力等を明らかにした点にある。閣議決定には大臣の議会での行動を拘束する意味および法令が要請する政府の手続を完了させる意味があり、閣議決定それ自体の効力の理解は国により様々であることは日本における閣議決定を考える際にも参考になる。重要な閣議事項のひとつである政府提出法案について、三か国いずれも法案提出前に国会議員と調整することが少ない点は、日本における事前審査制のあり方を批判的に再考する材料となり、この点にはとくに大きな社会的意義があると考えられる。

研究成果の概要（英文）：In terms of the subject and procedure of cabinet decisions, there are some differences between the UK and Germany and France. In the UK, the subject is not provided by code but generally decided by the PM, and decisions are delegated to the cabinet committees in many cases. In the Germany and France, what must be decided in the cabinet is provided by the Constitution and statutes. There are procedures for getting consensus between departments (and President in the case of France) prior to cabinet meetings.

In terms of 'binding effect' of cabinet decisions, 1. in the UK and Germany, cabinet decisions bind the actions of cabinet members outside the government (especially in the Parliament); 2. in Germany and France, cabinet decisions have the meaning that the procedures in the government which are requested by laws have been completed; 3. the binding power of cabinet decisions is relatively strict in Germany while is understood as not so strictly in the UK and France.

研究分野：憲法学

キーワード：閣議決定 イギリス法 ドイツ法 フランス法

1. 研究開始当初の背景

21世紀に入って、小泉政権のもとで「官邸主導」という語が登場し、政権交代後の民主党政権の試み、そして再度の政権交代後、現在の安倍政権のもとでは「官邸主導」が強まっていると言われていた。法学的にみた場合、この「官邸主導」の現れ方は二つある。ひとつは、組織における内閣補佐機構の増大である。そしてもうひとつは、作用における閣議決定の対象の拡大である。この点、内閣補佐機構については、日比野勤などの研究があり(日比野勤「内閣補佐機構の一考察」樋口古稀『憲法論集』〔2004年、創文社〕)、研究代表者も、10年来、首相の権限とその組織上の地位に着目した研究を続け、単著にその成果を著したが、その中でこの点について言及していた(上田健介『首相権限と憲法』〔2013年、成文堂〕197頁以下)。

これに対して、閣議決定については、研究開始当初でいうと、2014年7月の自衛権の解釈を変更する閣議決定が大きな議論を巻き起こしたが、防衛分野においては、「国家安全保障戦略」(かつての「国防の基本方針について」)も閣議決定である。また、財政分野においても、「防衛費1%枠」は三木内閣の閣議決定、1982年度予算における「ゼロ・シーリング」の導入も閣議決定、民主党政権の「財政運営戦略」も閣議決定であり、閣議決定は「財政制度の実質的構成要素」(藤谷武史「憲法学における財政・租税の位置?」法律時報86巻11号94頁、96頁注19)として、閣議決定は重要な位置を占めている。その後、岸田政権に替わって以降は、報道で閣議決定に焦点が当たるとは減ったものの、実務上の重要性はむしろますます増しているように見受けられる。

しかし、この閣議決定の法的性質について国内での研究は極めて乏しい。行政組織法の教科書に閣議決定に関する言及があるものの(佐藤功『行政組織法』〔新版・増補〕301頁以下など)、その記述は限定的である。もう少し詳しく取り上げた文献も、現時点に至るまで、林修三「内閣の組織と運営」(『行政法講座 4巻』39頁以下)や佐藤達夫「閣議決定の方法と効力」(法学教室〔第一期〕15頁以下)といった1950~60年代のものに限られているといえるのが実情である。

研究代表者は、上述の通り、もともと内閣制度に関心を抱き、首相の権限とその組織上の地位について整理をする主に組織法的な研究を行ってきたが、近時、議会法、財政法など周辺の領域での研究に従事する中で、研究者の同僚から「閣議決定とはいったい何なのか」という趣旨の質問を受けることが何度もあったところであり、このテーマについてきちんと検討を行う必要性を抱いた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、端的にいえば、「閣議決定とは何か」を明らかにすることである。具体的には、閣議決定について、日本の内閣制度の創設時以降、明治憲法から日本国憲法下における現在に至るまでの歴史の中で、実際の運用および学説状況を見直すことを通じて、閣議決定の対象、手続、法的性質について、整理し分析を行う。さらに、比較法の観点から、イギリス、ドイツ、フランスにおける閣議決定に相当する内閣の決定の対象、手続、法的性質との比較を行うことで、日本における閣議決定の特徴を浮かび上がらせることを目指した。

3. 研究の方法

第一に、日本における閣議決定について、1885年の内閣制度創設から、明治憲法・内閣官制下でのありよう、日本国憲法と内閣法の制定期、さらにその後の運用を振り返り、まず閣議決定の対象とその歴史的な変容を整理しようとした。また、この作業を行う中で、閣議決定の手続がどのようなものであったかを抉出し、さらに、閣議決定の法的性質について分析しようとした。

第二に、そのうえで、比較法の観点から、イギリス・ドイツ・フランスで閣議決定に相当する内閣の決定の対象・手続・法的性質等を可能な限り明らかにして、これとの比較から日本の閣議決定の特徴を浮かび上がらせることができればと考えていた。

そのため、日本法と外国法の調査を並行して進めることとした。日本法については、明治憲法下の内閣制度創設時から今日までの、主要な学説と数少ない専門文献を当たるとともに、内閣官制、内閣法の立法時の議論を、原史料にも当たりながら探ろうとした。外国法については、各国の基本書やコンメンタール等の基本的な文献に当たることで、まず閣議決定に相当する決定の対象、手続、法的性質の概要を掴んだうえで、その間に生じた疑問を明らかにするため、訪問調査を行った。

4. 研究成果

比較法の研究では、次のような成果があがった。すなわち、イギリス・ドイツ・フランスの3か国について、閣議決定の対象・手続・効力について、文献での調査だけでは把握することのできなかつた詳細や実態そして実務家の立場からの理解を現地での聞き取り調査で知ることができた。これらを比較した結果、閣議決定の対象・手続は、イギリスとドイツ・フランスとで若干の違いがあることがわかった。イギリスでは、対象が法令で定められておらず首相の判断によるところが大きく、決定が委員会に委任されることも多い。ドイツ・フランスでは、憲法や法令で明記されている事項は閣議を経ることが必要であって、必要的閣議事項を委員会に委任して委員会限りで決定を行う（その後に閣議での議決にはかけない）というやり方はできないと考えられているようであった。この点は、内閣制度そのものが不文の習律によってかたちづくられているイギリスと、憲法をはじめとする制定法により内閣の決定事項が定められているドイツ・フランスとの違いが反映されているように思われる。他方、軍隊の外国派遣や緊急事態への対応については3か国に共通して閣議で直接に対応することのようであることも判明した。また関連して、ドイツ・フランスでは、閣議は基本的に内閣の決定事項をいわば儀礼的に決定する場として理解されているようであり、省庁間あるいは大統領との間(フランスの場合)での実質的な合意は閣議にかける前の段階でとることとされ、またそのための手続が整えられている。

閣議決定の「効力」については、3か国の中でも国により、また同じ国でも論者により若干捉え方が異なっているものの(それ自体、閣議決定の「効力」について3か国においても定まった理解がないともいえ興味深いものがある)大要、次の3点ほどの特徴があることが浮かび上がった。すなわち、第一に、イギリス・ドイツ この2か国は内閣構成員が国会議員を兼職している 第二に、ドイツ・フランス この2か国は上述の通り、閣議で決定する・閣議を経

ることが憲法はじめ制定法で定められている においては、閣議決定は、これら各種制定法が要請する政府の手續が完了した意味が大きい。第三に、閣議決定が政府内部に対してもっている「拘束力」という点では、ドイツでは比較的強いものだとして理解されているのに対し、イギリスやフランスでは緩やかに理解されており、フランスでは「法的効力はない」との説明も得た。

これに関連して、重要な閣議事項のひとつである政府提出法案について、法案提出前の国会議員の関与の有無・程度および法案提出後の議事手續や修正の頻度などについても調査、検討した。その結果、政府部内における作成の段階で、与党の国会議員が法案作成に関与することはほぼないか（イギリス）あるとしても法案の内容に与える影響は限定的であるか（フランス）であることが判明した（なお、ドイツは、連立政権のため、多くの法律案については事前に連立党派間での政治的な合意（Abstimmung）が存在しているので、そこで決まった点については、法律案を作成する際に既に考慮されていると思われるとのことであった）。また、いずれの国においても法案提出後の修正は普通のこととして行われていることが判明した。

これに対し、日本法の研究は、とくに歴史研究については、コロナ禍もあって、膨大な史料を十分に入手、検討することができず、これまでのところ、現在の閣議決定の対象・手續・効力がどのような歴史的経過をたどって形成されたのかを十分に明らかにすることはできていない。他方、現在の日本の閣議決定をめぐる運用・考え方については、上記の諸外国との比較も踏まえて、閣議の対象・手續そして効力についても、ある程度の整理ができた。これに関連して、政府提出法案の作成・制定過程の中での閣議決定の意味についても、この間、いったん閣議決定された補正予算に対して閣議決定がやり直された例や、閣議決定された法律案が国会審議前に与野党協議で修正された例が登場したので、閣議決定には法的には後の政治過程を縛る意味はない 拘束力があるとみえたのは、その時々との与党（政権党）の政治的な権力関係の結果にすぎない ことが明確となった。この点は、日本の現実の政治過程との関係では、無視してはならない点だと思われる。

以上の点を踏まえ、具体的な研究成果として、比較法研究（イギリス）とそれを踏まえた日本の特徴・問題点については、「日本の統治構造とウエストミンスターシステム」PHP「憲法」研究会『憲法論3.0 令和の時代の「この国のかたち」提言報告書』（2022年）の中で頭出しするかたちで論じた。また、日本における閣議決定とその周辺（内閣と内閣補佐機構との関係等を含む。）について、「憲法学からみた国の行政組織における企画・立案と総合調整」法律時報92巻11号（2020年）130-5頁、「あいまいな日本の統治システム」論究ジャーナル38号（2022年）55-62頁で、予算との関係で「財政統制の意義と課題」公法研究83号（2022年）220-233頁で論じた。

上記の通り、日本法の研究でまだ十分に煮詰められていない箇所があるものの、この点についても引き続き考察を続けて、できるだけ早い時期に、研究成果をまとめて公表したいと考えている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計10件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 上田健介	4. 巻 83
2. 論文標題 財政統制の意義と課題	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 公法研究	6. 最初と最後の頁 220-233
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上田健介	4. 巻 38
2. 論文標題 あいまいな日本の統治システム	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 論究ジュリスト	6. 最初と最後の頁 55-62
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上田健介	4. 巻 92巻11号
2. 論文標題 憲法学からみた国の行政組織における企画・立案と総合調整	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 130-135
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上田健介	4. 巻 92巻12号
2. 論文標題 木藤コメントへの再応答	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 118-119
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上田健介	4. 巻 72巻4号
2. 論文標題 イギリスの最高裁判所は議会の閉会をなぜ審査し違法と判断できたのか	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 同志社法学	6. 最初と最後の頁 939-981
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上田健介	4. 巻 13号
2. 論文標題 年金減額処分取消請求事件	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 社会保障法研究	6. 最初と最後の頁 121-146
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上田健介	4. 巻 91巻12号
2. 論文標題 財政法学の展開と行方：総論をかねて	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 4～11
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上田健介	4. 巻 5
2. 論文標題 参議院選挙制度と議員定数訴訟の課題	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 憲法研究	6. 最初と最後の頁 163～182
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上田健介	4. 巻 30
2. 論文標題 イギリスにおける財政規律と憲法	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 比較憲法学研究	6. 最初と最後の頁 23～42
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 上田健介	4. 巻 755
2. 論文標題 選挙・内閣・アカウントビリティ	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 法学セミナー	6. 最初と最後の頁 19-25
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件 (うち招待講演 3件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 上田健介
2. 発表標題 日本における行政立法の意義と課題
3. 学会等名 比較憲法学会 (招待講演)
4. 発表年 2022年

1. 発表者名 上田 健介
2. 発表標題 「財政統制の意義と課題」
3. 学会等名 日本公法学会 (招待講演)
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 上田健介
2. 発表標題 「イギリスにおける財政規律と憲法」
3. 学会等名 比較憲法学会（招待講演）
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 PHP「憲法」研究会	4. 発行年 2022年
2. 出版社 PHP研究所	5. 総ページ数 69
3. 書名 『憲法論3.0 令和の時代の「この国のかたち」提言報告書』	

1. 著者名 上田健介	4. 発行年 2018年
2. 出版社 成文堂	5. 総ページ数 900
3. 書名 初宿正典先生古稀記念『比較憲法学の現状と展望』のうち「独立財政機関と憲法」（411～432頁）	

〔産業財産権〕

〔その他〕

上田健介のページ http://kensukeueda.g3.xrea.com/

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------