

第18回 内閣と行政

2006.6.13 室蘭・憲法を学ぶ会
奥野恒久（室蘭工業大学）

第65条：行政権は、内閣に属する。

第66条：内閣は、法律の定めるところにより、その首長たる内閣総理大臣及びその他の国務大臣でこれを組織する。

内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない。

内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帶して責任を負ふ。

第72条：内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する。

第73条：内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ。

一 法律を誠実に執行し、国務を総理すること。

二 外交関係を処理すること

三 条約を締結すること。但し、事前に、時宜によつては事後に、国会の承認を経ることを必要とする。

(1) 内閣と行政をめぐる従来型の議論

戦前の内閣との比較

- ・勅令にもとづく制度 憲法上の制度
- ・天皇の行う行政権の補弼 行政権の主体
- ・国務大臣が天皇に対してその職務について責任 国会に対して連帶して責任
- ・内閣総理大臣は国務大臣の同輩中の主席(議長) 内閣総理大臣は内閣の「首長」・「代表」

三権分立の基本的イメージ

- ・立法権…一般的・抽象的法規範の定立 []
- ・行政権…法の執行 []
- ・司法権…具体的事件を法の解釈・適用によって解決する []

行政権の概念

“外交方針の決定や予算の作成など、実際には「法の執行」をはるかに超える仕事をしている内閣の「行政権」とは何か？”

- ・控除説(通説)…「国家作用から立法と司法を削除したもの」／君主が有していた包括的支配権から議会の同意を要する立法権と裁判所に委ねられる司法権とが分離した、権力分立の歴史に忠実

(批判)行政国家的現実を規範化しさらにそれを促進／「官僚主導」型行政国家

- ・積極説…「法のもとに法の規制を受けながら、現実具体的に国家目的の積極的実現をめざして行われる全体として統一性をもった継続的な形成的国家活動」(田中二郎『新版行政法・上巻〔全訂第2版〕』(弘文堂、1974) P.1)

独立行政委員会の合憲性

一定の行政任務を遂行するため内閣の指揮監督から独立して設置される合議制組織

- 公正取引委員会、公害等調整委員会、中央労働委員会、人事院委員長・委員は、内閣が両議院の同意を得て5年任期で任命し（再任可）、独立して職権を行使し、任期中の身分保障がなされる

a、内閣の指揮監督下と解する見解

b、権力分立の原理から積極的に要請していると解する見解

- ・権力分立の主眼は、行政権の制約
- ・事務の性格により政治的中立性が要求されるときは、内閣の指揮監督権を例外的に制約する方が適切

合憲

「文民」条項

軍人／日本国憲法は本来、軍人の存在を予定していない

- ・従来の通説…かつて軍人であったことのない者（内閣構成員から、旧帝国陸海軍の軍人を排除）／経過規定
- ・今日の理解…自衛隊を違憲の軍隊であるとしたうえで、現在軍人（自衛官）でないものおよびこれまで軍人（自衛官も含む）であったことのない者

政府見解は、文民を「強い軍国主義思想の持ち主でない者」と解し、「自衛官の経歴を有する者」でも現職でなければ文民とする

（2）内閣機能の強化論

政府に対して、指摘されたした問題点

- ・政官関係の問題…事務次官を頂点とする各省庁の高級官僚（選挙によらない専門職／「行政各部」）が政策の形成・遂行の主役／法的規制を迂回して、行政推進や補助金により、行政機関が公益を独自に判断し、国民や業界に働きかける 政治家（選挙で選ばれている）の無力化
- ・大臣など政治家と一般公務員を区別し、前者を優位にしたい衝動
- ・「縦割り」行政の問題
- ・弱い首相のリーダーシップ 派閥順送りで省益の代弁者となる官僚

1990年代以降の状況の変化

- ・「冷戦」の終焉とグローバル化のもと、「異なる価値観や政策目的間の対立や矛盾を基本的な国政方針の下での確かつ積極的に調整していくという課題」が重要となり、「内外の著しい環境の変化は、国家の統治能力の質の向上を求めていた」（佐藤幸治『日本国憲法と「法の支配』（有斐閣、2002）P.237）
- ・新自由主義改革を実行する強力なリーダーシップを打ち立てる必要性

憲法65条「行政権」の読み直し

A、執政権説…「行政権」を単なる法の執行ではなく、高度の政治作用、国政運営の総合調整を含む「執政」と解する

（批判）官僚を含む内閣の権限を強化するだけにはならないか

B、法律執行説…「行政権」をより狭く「法律の執行」に限定する／行政権から独白の公益判断権を奪う／日本国憲法の制定以前に君主がもっていた「全國家権力」への

考慮は日本国憲法の解釈には不要 / 憲法 73 条の「国務を総理する」を根拠に内閣の政治的リーダーシップを導く

「行政を法律の執行と定義すれば、法律のない場合官僚は独自の判断で動けなくなり、上司たる内閣に新法案を作成するよう依頼するしかなくなる。行政機関内での内閣の政治的リーダーシップは、むしろ高まる」(毛利)

(批判) 65 条の「内閣」は行政各部(官僚)を含むそれ、73 条の「内閣」は行政各部を除く、純粋な内閣と区分しているようだが、はたして妥当か？

(3) 憲法原理にもとづく統治機構

内閣機能強化論の問題性

- ・内閣機能強化論 = 統治の効率性を価値とする憲法論
- ・立憲主義の本質である、権力の制限という問題意識の欠如
- ・政官関係逆転という主張を梃子に、一気に内閣と議会の関係をも逆転させようとしているのでは？
- ・迅速さの追求が、市民の政治参加の実質化を阻害

憲法原理からの「行政権」の定義

- ・国権の最高機関としての国会(憲法 41 条)
- ・内閣の成立と存立を国会の意思に委ねる、議院内閣制の採用
- ・法律による行政(法治主義)の徹底

「行政とは、法徳の具体的な執行作用のうち司法以外のもの」

内閣が行うのは、法律の執行としての行政権の行使(65 条)と、憲法 73 条等で明示されている内閣の職務に限られる

国権の最高機関としての国会の復権

…選挙と選挙の間における動態的な政治過程をも視野に入れて、国民が直接働きかけができるのは、議員や政党ではないか / 多様な民意を正確に反映する選挙制度・国民の動態的なコミュニケーションに仕えるような政党

【参考文献】

- ・渋谷秀樹『憲法への招待』(岩波新書、2001) P.192 ~ 197
- ・赤坂正浩ほか『ファーストステップ憲法』(有斐閣、2005) P.245 ~ 261
- ・小山剛ほか編『論点探求 憲法』(弘文堂、2005) P.293 ~ 302
- ・浦部法穂『憲法学教室 全訂第 2 版』(日本評論社、2006) P.562 ~ 573
- ・今関源成「『行政』概念の再検討」公法研究 67 号(有斐閣、2005) P.160 ~ 171