

## 日本国憲法と内閣法の間

吉 本 紀

- ① 首相の権能について、日本国憲法は、一定の許容幅を持っているのに対し、内閣法は、この幅の中で、かなり制約的に方向付けていることを検証する。
- ② 本稿では、内閣法から首相の権能を見るのではなくて、まず憲法のみを対象として、その許容する幅を明らかにする。
- ③ その際、歴史や制度に馴染んだ慣性から離れて検討するために、内閣は、議会の承認を受けた首相をリーダーとする政権がその政策を実現するために行政府中枢を構成するチームであるとみて、法的概念を少し離れて、チームがその力をフルに発揮しようとするときに持つ性質（チーム性）に注目する。
- ④ 相対的な眼で見るために、英独仏の内閣の仕組みを比較の対象とする。その上で、わが国の制度上、首相の首長性と内閣の合議制の関係について、より明晰な姿を求めるとすれば、(a) 副大臣、大臣政務官等を含む政権チームとしての一体性の制度的保障、(b) 内閣にあって政府の活動を指揮する首相の地位の明確化、(c) 国家行政組織編成権の立法府との分配、の3点が重要であることを述べる。

# 日本国憲法と内閣法の間

政治議会調査室 吉本 紀

## 目 次

はじめに

### I 首相の権能に対する 3 つの影響要因

- 1 議会における首相（内閣）
- 2 政権党における首相
- 3 行政部内における首相—「チーム性」からのアプローチ
- 4 政治的要因と制度的要因の区別

### II 首相の権能の幅と内閣法の位置

- 1 内閣の構成
- 2 首相と内閣の関係
- 3 分担管理原則と行政組織編成

おわりに

はじめに

日本国憲法（以下では特に断らない限り単に「憲法」という。）が規定する首相の権能と内閣法（昭和22年法律第5号）が規定する首相の権能との異同を検証する。

憲法は、首相の権能や首相と内閣の関係について多くを語らない。首相の選出方法や国会との関係、内閣が行う典型的な事務などを規定するに過ぎず、首相の権能という観点から見ると、個々の規定の文理解釈から明らかにできる権能はわずかでしかない。

憲法の規定の理解の仕方も、個々の規定から一意的に導くというより、憲法が許容する範囲なり領域なり一定の幅のある考え方を想定して、その中から全体的観点に照らして最もふさわしい考え方を選ぶか、幅を持たせたまま範囲を示すということが多い。首相の内閣における首長性などはその典型例である。

また、首相の地位と権能は、外国のそれも含め長い政治の歴史の中で変遷と発展を遂げてきたので、原理的な考え方とともに、豊かなバリエーションがあり、それが前述の領域ないし幅を生み出している。

他方、内閣法は、内閣の構成、運営、内閣における手続、補助機関など、憲法に規定のないことも規定している。憲法は、内閣に関する具体的な制度を法律に委ねているから、それ自体は自然なことであるが、それでは内閣法は、細目を定めるだけで、首相の地位と権能について憲法が許容する幅を忠実に再現しようとするものか、あるいはその幅の中から一定の考え方を採用して、ある意味で首相の権能を制約する効果を持つものかは、さまざまな考え方がありうる。

ここでは、首相の地位と権能について、これまでの議論をもとに、憲法が許容する幅を示し、

内閣法がその中でどのような立ち位置にあるかを整理する。

## I 首相の権能に対する3つの影響要因

一般的に首相の権能は、制度に条件づけられる存在であると同時に、実際には政治的な要因にも大きく影響される。首相の権能の具体的な作用やその強弱は、制度と政治的な要素の制約をどのように受けるかによって異なる。

わが国に限らず首相の権能の作用に影響を持つ要因は多様である。本稿ではこれを、

A. 議会における首相（内閣）<sup>(1)</sup>

B. 政権党における首相

C. 行政部内における首相

という3つの軸に分けて整理し、その中で内閣法が占める位置を考える。

この3つの軸についてまとめて視覚的にイメージするために図示してみる（図1）。現実の首相の権能の強弱は、3つの面の交点にある（この図では点E）。それぞれの面の位置に定量的な意味はない。あくまで相対的な比較の関係でしか示せないが、最も強力なのはそれぞれが最大となる点Mにおいてであり、この点に近いほど強力であるとイメージできる。

このうち、AとBは、主として議会における政党構成と政権党内における権力構造というふたつの政治的要素が大きく左右する（図では面Aと面Bの位置及びこのふたつの面が交わる垂線の位置の決定要因）。

これに対し、わが国の場合、Cの位置を左右するのは、主として内閣法と国家行政組織法（昭和23年法律第120号）による制度的要因である。すなわち、首相の権能に関して、憲法が許容する幅の中で、内閣法の立ち位置を検討するのは、図で見た場合面Cの位置をイメージすることを意味する。

AとBを決めるのは、基本的にはいわばその

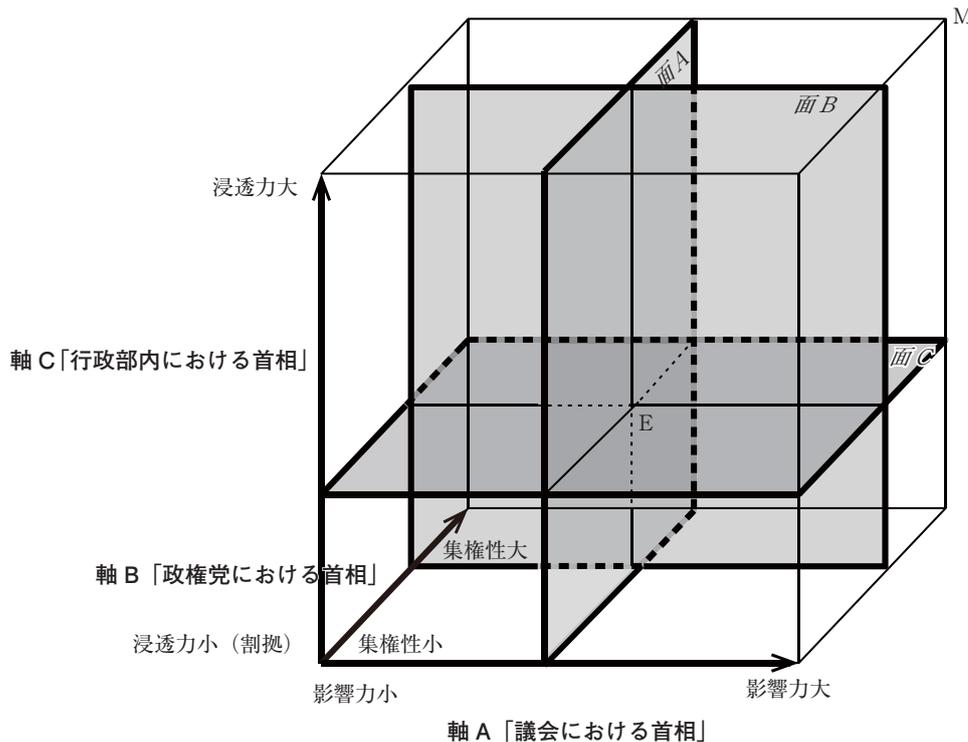
(1) この軸についてみるとときには、首相は内閣を代表して行動するから、権能の発現は内閣としてである。

時々の民意や政党内の政治環境の反映であるので、憲法が許容する幅の中のどこかという規範的な議論は生じないのに対し、Cにはこの議論が生じる。

本稿の目的は、Cの制度的要因を分析するこ

とであるが、その前に、この3つの影響要因を左右する諸要素にはどのようなものがあるかを簡単に列挙する。それぞれが首相の権能の具体的作用を左右する要素として働く（以下に列挙するが、表1も参照）。

図1 首相の権能に対する影響要因



(出典) 筆者作成

表1 首相の権能に対する影響要因

3つの軸 (3要因)	要因を構成する諸要素	制度的要素	政治的要素
A 議会における首相 (内閣)	①政党勢力の配置状況	(基底に選挙制度)	・ 議会構成政党の数と構成 ・ 政権党 (連立を含む) の議席占有度 ・ 政党間の政策等の違いの程度と分布
	②二院関係	・ 上下院の権能の異同のあり方 ・ 法案審議手続に関する両院関係 ・ 連邦制	・ 上下院の与野党の政党構成
	③議会における内閣の地位	・ 議会における立法過程に内閣が関与する手段の有無・程度 ・ 政府に占める国会議員団の数及び地位に関する規制	
B 政権党における首相	①集権性	(基底に選挙制度、政党国庫補助制度)	・ 議員、党員の意思の表明の機会、政党としての意思の収斂、決定に関する手続 ・ 政府に占める国会議員団の登用及び議会の役員としての登用 ・ 政府と与党との意思の一致のさせ方 ・ 選挙における公認制度
	②凝集性	(基底に選挙制度)	政策的志向の一致の度合い
	③専門性		・ 専門職能を有する分野の包摂 ・ 人材供給源
C 行政部内における首相	①政府に占める国会議員団のチーム性	・ 内閣法、国家行政組織法体系	・ 政権党における集権性、凝集性、専門性
	②政治方針の浸透と官僚の自律性に対するマネジメント	・ 内閣法、国家行政組織法体系	

(出典) 筆者作成

## 1 議会における首相（内閣）

対議会の観点から、首相の権能に影響する主な要素は、(1) 政党勢力の配置状況、(2) 二院関係、(3) 議会における内閣の地位、の3つである。いずれも、憲法が規定する二院関係、選挙制度及び議会関連法令（わが国の場合国会法関係法令）、議院規則などの制度的要素を前提とするが、首相の権能の具体的作用を左右するのは、議会の政党構成から生じる政治的状况である。

### (1) 政党勢力の配置状況

具体的には、議会構成政党の数と構成、政権党（連立を含む）の議席占有度、政党間の政策等の違いの程度と分布によって、議会に対する首相の影響度が左右される。

### (2) 二院関係の影響

上下院の与野党の政党構成、上下院の権能の異同、法案審議手続に関する両院関係、連邦制などが関係する。わが国のいわゆる衆参のねじれ状況は、この要因がもたらす状況である。

### (3) 議会における内閣の地位

議会における立法過程に内閣が関与するいかなる手段を持っているか又は持っていないかということである。比較法的に見ると、諸外国に

おいて議会と内閣の相互交渉の制度とそれから生じる政治的状况は、わが国に比べて複雑である<sup>(2)</sup>。

## 2 政権党における首相

多くの場合政権党の党首が首相となり、首相の政権党（連立の場合を含む）における権力の強弱は、個人のパーソナリティや人間的信頼関係の要素をひとまず置いて考えると、政権党における集権度と凝集度が高いほど強い。これは、外見的には議会における投票行動で計測されることが多い。

### (1) 集権性

意思の形成・収斂過程（政党のガバナンスというときにはこの意味で使われることが多い）に着目した要因で、その仕組みには個々の政党の特徴があるが、最終的には執行部の統制が効いて執行部の意思が政党の意思になる度合いである。実質的な執行部は、政権党の場合、閣僚を含む政府に占める国会議員団（政権チーム）、政権党組織の役職者、議会の役職者からなる。

これらの者の任期、特に党首の改選期と首相としての任期の関係を連動させていないと、首相の権能に対する大きな影響要因となる。

拮抗した派閥の存在、執行部からの独立性の

---

(2) George Tsebelis, *Veto players: how political institutions work*, New York: Princeton Univ. Press, 2002, pp.100-103. (眞柄秀子・井戸正伸監訳『拒否権プレイヤー—政治制度はいかに作動するか』早稲田大学出版部, 2009, pp.125-131.) は、政治体制を特徴づける有力な基準のひとつとして「政府はアジェンダ支配の制度的手段をもっているか」ということをあげている。具体的には、諸外国の例から次のような手段の有無を、政府のアジェンダ設定権能を左右する要素としてあげている。

①政府提出法案に関する権限：(a) 政府提出法案を優先する制度があるか、(b) 議会による修正の禁止・制限を設定するルールがあるか、(c) 審議過程において政府に修正案の提出権があるか、(d) 法案に信任投票を付随させることができるか、など。

②議会の議事日程に関する権限：(a) 議会の本会議と委員会の議事日程を決定し、または何らかの形で関与し、影響力を発揮する制度があるか、(b) 予算案の提出・修正について議会、議院に権限または制約を与えているか、(c) 委員会はそれに先立つ本会議により議論の方向性があらかじめ決められているか、(d) 本会議は、政府提出法案と委員会による修正案又は代替案のいずれをもとに議論するか、(e) 可決されなければ廃案となるかならないか、またその期間は会期か議会期か、など。

議院内閣制の比較法的観点からみて、日本の内閣は、他の国の制度が多様に持っているこれらの手段の殆どを持たないという点で、わが国制度の特異性が指摘されている。成田憲彦「議会における会派とその役割」『レファレンス』451号, 1988.8, pp.5-43; 大山礼子『日本の国会』(岩波新書) 岩波書店, 2011, pp.74-77.

強い地方組織などの存在は集権性を弱め、執行部の財政権、候補者の公認権、政策の決定権などが強いほど集権性は強くなる。これらに影響を及ぼす制度は選挙制度、政党国庫補助制度である。

## (2) 凝集性

政策的志向の一致の度合いである。広い観点で見ると、政党の凝集度には、社会的亀裂の度合いや地域のあり方など、その国の課題の多様性が反映する。

## (3) 専門性

また、政党が外交、金融、マクロ経済（財政、社会保障など）、科学技術、文化、教育など国家統治に必須な分野の専門性をそのサブシステムとしていかに取り込んでいるかということにも注目する必要がある。これらの専門分野は、もともと政治とは独立に発展した専門職能システムを持っている。政党はその構成員だけでは広範な専門分野を到底カバーできないから、これらをサブシステムとして包摂する<sup>(3)</sup>。この要素は、首相の権能の強弱に直接作用するものではないが、弱ければそれだけ政治は単なる利害調整の場となるか、あるいは官僚に従属する危険にさらされるだろう。そういう意味で、政党を意義づける重要な要素である。また、議院内閣制のもとで政党が持っている政府への人材供給源の機能に結びついている。

## 3 行政部内における首相—「チーム性」からのアプローチ

行政部内における首相の権能を左右する要素を、(1) 政府に占める国会議員団（政権チーム）のチーム性と、(2) 政治方針の浸透と官僚の自律性に対するマネジメントのふたつにまとめて

みることにする。行政府は大規模で、機構的には巨大なピラミッドであり、膨大な専門分野をカバーしているために複雑に見えるが、首相の権能という観点から見た場合に重要な要素は、意外にシンプルに捉えられる。

A、Bに比べてCの最も異なる特徴は、殆ど制度上の要素から成るということである。政治的要素は殆どA、Bの反映でしかない。

### (1) 政府に占める国会議員団のチーム性

チーム性というのは、一見制度を論じるのに似つかわしくない一般用語である。厳密に定義することも難しい。役割分担を前提とした一体性などとも言えようが、一般社会において複数の者がある目的の達成やことを成そうと集まるときに普遍的に見られるものなので、むしろ一般用語を用いた方が、意図するところが理解され易いと考えて名付けた。

共通の目的を持って意思統一を図り行動すること、一定の範囲内で構成員の姿勢や考え方の多様性があること、内部の多様性を前提としつつも対外的姿勢は一定の一体性を持つこと、役割分担があること、その分担される役割について統率者と分担する者とチーム全体との間でどのような関係が成り立つかはそのチームの（統率者を中心とする）自治であること、関わる者が多く、取り扱う事柄が多様であればその中にさらに小規模の中核グループを設け、構成員間に重みの違いや階層を設けたりすることもそのチームの（統率者を中心とする）自治であることなど、誰でも同じようなイメージを持つことができるだろう。

議院内閣制における内閣も、組織論的にはこれらのチーム性に備わるべき性質を共通に持っている。一般に内閣は、議会の承認を受けた首相が結成して、意図する政策を実現することを

(3) 三谷太郎『ウォール・ストリートと極東一政治における国際金融資本』東京大学出版会、2009、p.ii. は、政党のこの機能は、どの政党がというより、政党システムを補完するサブシステムを包摂する機能と捉え、これによってはじめて政党制は政治的求心力を獲得するに至ると指摘する。

主な目的として国を主導し行政を執行するために、行政府中枢を構成するチームである。

外国の例では、内閣はしばしばマスコミなどからチームと呼ばれる<sup>(4)</sup>。

もっとも、どんなチームも前記の例のような性質をすべて同じように持っているわけではなく、具体的には個別の運営ルールを持っている。内閣には内閣の運営ルールがある。

わが国においてはこの部分を憲法のほかには主として内閣法が規定している。これと比較して英独仏の制度では、内閣の構成や運営などは法律では規定せず、しかもより少ない制約で首相や政権党の政治的意図が行政に反映できるように思われる。つまり、内閣の構成や運営のルールに、わが国より自由な領域が確保されている。各論はⅡで述べる。

## (2) 政治方針の浸透と官僚の自律性に対するマネジメント

首相及び内閣の「行政各部」（憲法第72条）との関係や官僚との関係は、政治学や行政学の分野で多く取り上げられている。それだけ、政治的要素や経営・組織論的な要素が大きいのが、それらは内閣法・国家行政組織法体系に大きく制約されている。これも、Ⅱで述べる。

## 4 政治的要因と制度的要因の区別

首相のリーダーシップのスタイルについて、しばしば引用される放任型、集約型、統率型<sup>(5)</sup>というのは、パーソナリティ要因を除いて考え

ると、いずれもAとBの要因による違いを反映している。Cの要因である行政内部の制度についてはその活用の巧拙によることはあるにしても本質的にはA、Bの政治的要因による。

それは、A、Bの要因が、基底に選挙制度などの制度的要因があるものの、それを前提として繰り広げられる政治状況は政党内あるいは政治諸勢力相互の自由な動きの結果であるのに対し、Cは、首相、内閣の行動の自由を規律する制度であるからである。

首相及び内閣の機能強化をめぐる議論などにおいて、制度的には十分強化されているとか、制度的な要素よりも政権党における地位の不安定さの影響が大きいなどとよく言われ、水掛け論になりがちである。本質的に政治的なA、Bの要因と、Cの制度活用の巧拙を同じレベルで論じるからである。制度活用の巧拙を制度そのものと取りちがえてはならない。

長い時間のスパンでみれば、内閣に関する諸制度と選挙制度や議会の制度が生む政治状況とは相互に因果関係がある場合もある。イギリスの政党の党議拘束と政府構成員の規模には因果関係がある。フランスの政党状況と内閣の議会における権限の強さには因果関係がある。したがって、Cの制度を設計しようとするならば、A、Bの政治的要因を考慮するだろう。しかし、その際にも、Cに関する制度設計の外生変数としてA、Bの政治的要因を評価するためには、その前提となる憲法が許容する幅を認識していなければならないだろう<sup>(6)</sup>。

(4) 試みに、2012年5月の新聞を瞥見するだけでも、“Cameron must get a grip on his team,” *Financial Times*, 2012.5.10; “Une équipe à pied d’oeuvre pour appliquer le programme d’Hollande,” *Le Figaro*, 2012.5.18. などがある。

(5) 片岡寛光「内閣と行政—「公式政府」と「非公式政府」の役割—」『年報行政研究』21号, 1987.4, pp.20-22.

(6) 政治制度について「定められてから時間が経過すればするほど弾性が増し（可塑性が低下し）、階層の上位に位置する制度ほど入れ子のシステムになって変更コストが高く、他の複数のメカニズムが相互補強的に働くことで深い均衡に至る。」「変化圧力に対しても微調整を受け入れつつも非常に強い慣性を持ち続け、改革しようとしても解決困難な集合問題を生み出し、変化要因があってもその累積は漸進的でなく、ある種の臨界レベルに達するまでは小さいままである」という分析がある。Paul Pierson, *Politics in Time*, Princeton: Princeton Univ. Press, 2004, pp.136-157. (粕谷祐子監訳『ポリティクス・イン・タイム』勁草書房, 2010, pp.179-206.)

## II 首相の権能の幅と内閣法の位置

わが国の首相の地位と権能に関し、憲法が許容する幅について整理する。その上で、内閣法が、どのような特徴を有するかをまとめる。その際、I 3 で述べたような自然な「チーム性」を、憲法がどの程度規律しようとしているかという観点から逆に内閣法の特徴も照射するという手法をとる。<sup>(7)</sup>

### 1 内閣の構成

#### (1) 内閣の構成メンバーの種類、規模、国務大臣間の階層

憲法は内閣の構成メンバーは首相と国務大臣であると定めている<sup>(8)</sup>。規模の定めは憲法にはない。首相以外の国務大臣間の階層についても何も規定していない。

憲法の許容する範囲としては、狭くとれば、一律に国務大臣と規定してあることから、階層を設けることは無理があり、規模は定数又は上限を法律で設けなければならない。広くとれば、国務大臣に階層を設けても差し支えなく、規模

を特定したり上限を設けたりしなくてもよい。

広狭の間には、例えば、担当相を設けることは許されるが、国務大臣間で上下関係を設けることは許されないとか、規模について、国会と内閣の関係を律する必要から無制限というのは許されず法律によらなければならないという考え方や、人数ではなく給与の上限を設けることもできるなどの考え方がある。

内閣法は内閣の定数の上限を定め、階層を予定していない。憲法は、内閣の組織について「法律の定めるところにより」<sup>(9)</sup>と規定しているので、内閣の組織構成をどうするかは、憲法の趣旨に反しない限り国会の意思が決めるのであるが、憲法が許容する幅の内でもかなり制約のある姿勢を採用していると言える<sup>(10)</sup>。

チーム性アプローチでみると、次のようになる。総て憲法の趣旨に反するとは言えない。

階層は設けても設けなくても、その時々々の行政需要などに臨機応変に対応するために、首相にフリーハンドを与えるのが自然である。

規模についても、現在は、行政長官兼務を当然のように前提にして府省の数をベースとして設定されているが<sup>(11)</sup>、これも行政需要対応次

(7) 首相の地位と権能に関する文献は多数ある。その多くは、憲法と内閣法の個々の条文と用語まで分け入って、それぞれの整合性を検討しながら細かく解釈を積み重ねて、論者それぞれに体系を作る。憲法が、首相の権能について、文理解釈すれば体系的に理解できるという形では規定していないから、そこに解釈する者の規範論や歴史観が入り込み、解釈の幅を生む。制定過程における日本側とGHQの対立まで詳細に調べられ、解釈が補強される。しかし、ここでは異なるアプローチをとる。議院内閣制は、首相が議会（具体的にはその多数派）の信任を自らの存立根拠として、その意思を実現すべく議員団（チーム）とともに行政中枢を形成する制度である。そこで、議員団のこの機能的側面に着目し、規範的に見るのをひとまず置き、議員団がその機能を最大限に発揮するためにまず「チーム性」を有するものと考え、その上で憲法はそれをどう規律しようとしているかを見る、というアプローチをとる。自然な機能を生かすことを前提として、憲法からは規範的にどう規律されるかを見ようとするのである。

(8) 構成の前段階として、内閣の構成メンバーの選出・任命手続及び資格について、憲法は、首相指名手続と、首相が国会議員であること、国務大臣の過半数は国会議員であること、首相と国務大臣は文民であることのみを規定している（第66条～第68条）。これは、チーム性検討にあたっては所与の条件として扱う。

(9) 憲法第66条の「法律の定めるところにより」の制定経過は大変興味深い。いわゆるマッカーサー草案の“The Cabinet consists of a Prime Minister, who is its head, and such other Ministers of State as may be authorized by the Diet.”（第61条「国会ニ依リ授權セラルル其ノ他ノ国務大臣」）のうち国務大臣を修飾する節である as may be authorized by the Diet を as provided for by law にすることに日本政府側は成功し（「法律ヲ以テ定ムル其ノ他ノ国務大臣」）、さらに「法律ヲ以テ定ムル」の位置を移動させて「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」（第62条）となった。国務大臣を修飾する節が「内閣の組織、運営全般もこれによって法律事項へと改編した」ことになった。岡田彰「第3章 内閣制度の「継承」と行政組織法」『現代日本官僚制の成立』法政大学出版局、1994、pp.122-123。

第の増減を認める余地はある。

これに対して、行政に対する国会議員の過度の影響<sup>(12)</sup>などを防止する意義が指摘されることがある<sup>(13)</sup>。他方、意思決定をするのにあまり規模が大きいと効率をそぐという経営上の判断で最適な規模が内発的に決まるという考え方もありうる<sup>(14)</sup>。

## (2) 行政府部内における政権チーム

チーム性の観点から見ると、国会の意思を行政中枢において実現するのは国会議員団（政権チーム）であるから、それにはわが国の制度では副大臣、大臣政務官、政治的任命職である補佐官等も当然含まれる。内閣の周りにそれを支える集団があるのが自然である。内閣とそれを

(10) 民主党の国家戦略局構想に関し、仙谷由人国務大臣（当時）は国会で次のように発言して、政権のニーズを既存の政権中枢に関する組織法体系に合わせる苦心を吐露している。「官房の一員としての大臣、例えば、総理、戦略大臣、戦略局長、戦略官、こういう流れが正しいのではないかとということで随分事務方と論争をしてみましたけれども、今の国家行政組織法上の決まりでは、内閣官房は、要するに官房長官がすべて事務の統括をする。したがって、官房長官の下に入るのか、横に官房長官と同格で第二官房長官ができるというようなことはちょっと組織上あり得ないことに内閣法、内閣府設置法等々でなっている」「内閣法3条2項で、行政事務を分担管理しない大臣の存在することを妨げるものではないという規定に基づいてその担当大臣というのが置かれている。したがって、これはこれで、内閣府特命担当大臣というものとも違う」「実質的には全く変わるところはないと思いますけれども、形式的なラインの引き方がどうにもこうにも、それ以外に今の段階ではつけれないということでもあります」（第174回国会衆議院内閣委員会議録第2号 平成22年3月10日 p.28.）。

また、成田憲彦「第7章 政党と官邸—細川政権を中心に—」北村公彦ほか編『55年体制以降の政党政治』（現代日本政党史録 5）第一法規、2004、p.319. は「内閣官房長官は、総理ひとりではなく内閣全体を補佐するものとしての内閣官房の事務を統括する存在として規定されているが、その官房長官が総理の命を受けることは内閣法のどこにも規定されていない」と述べる。

(11) 昭和22年の内閣法では国務大臣（首相を除く）は16人以内とされたが、これは、当時10省及び無任所大臣6人以内であった現状を踏襲したに過ぎない（佐藤功『行政組織法（新版増補）』（法律学全集7-I）有斐閣、1994、p.88.）。平成11年の中央省庁再編に伴う改正により平成13年から14人（特別に必要がある場合17人）以内となった際にも府省の数が1府12省になることを前提として、当時の自民党と自由党の党首間合意の内容となっている。「今御指摘の点につきましては、国務大臣の数及び公務員の削減につきまして、与野党間で、合意につきまして政府としてもこれを重く受けとめまして、昨日26日、政府の中央省庁等改革推進本部で決定をいたしました中央省庁改革に係る大綱に盛り込んだところでございます。」（第145回国会衆議院予算委員会議録第4号 平成11年1月27日 p.31. 小淵首相（当時）の発言）

(12) 平成23年10月21日の閣議決定で設置された国家戦略会議について、内閣府設置法に根拠規定がある経済財政諮問会議と比較して次のように論評されたことがある。人数を法令で規定する必要性のひとつにはこういう事情があることが推測される。

「戦略会議のメンバーを少数精鋭型にできるかという疑問も残る。諮問会議は内閣府設置法で「会議は議長および議員10人以内で組織する」と定め、定員を首相と少数の閣僚、4人の有識者に絞り込んだ。この措置で与党幹部が議論に加わることを阻んだ。法令でメンバーを絞り込めないと、会議の出席者は膨張する。例えば菅直人政権下の社会保障・税一体改革の集中検討会議。事務局を手伝った内閣府は10人程度を想定していたが、与党の要望で最後は約40人に膨らんだ。会議の出席者が増えれば、根回しに時間がかかり、結論は不明瞭になる。経済界からも少数精鋭型への要望が強いが、藤村修官房長官は「法律に基づく会議ではない」と否定的だ。」「諮問会議の黒子が見る「戦略会議」の課題（霞が関風速計）」『日本経済新聞 電子版』2011.9.23.

(13) 多数の議員が政府の職を占めるイギリスでも、政治的報酬となっている面があることや政府の効率性をそぐことがあることなどの観点から、数を減らすべきだという主張がある。House of Commons Public Administration Select Committee, “Too Many Ministers?” 9<sup>th</sup> Report of Session, 11 March 2010, HC457, 2009-2010. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmpublicadm/457/457.pdf>> は、下院議席の15%を上限とすべきだと提案している。しかしこの種の主張は最近始まったのではなく、これまでも繰り返されてきた。しかも、実際にはどの政権もそう大きく変革しようとはしていない。Tim Finch, “Linchpin or Bag Carrier? A Study of the Importance of the Role of the Parliamentary Private Secretary to the Prime Minister,” *Journal of Legislative Studies*, 2(2), Summer 1996, pp.110-123.

支える国会議員団が一体性を保持し、行政需要に応じて分担し、各任務においてさらに小チームを形成し、専門家集団たる官僚を活用する。需要が変化すれば柔軟にメンバーを増減あるいは変化させ、全体と部分のコミュニケーションを図りながら国の作用を行うというごく当たり前の姿である<sup>(15)</sup>。

憲法は、政権チームのあり方について何も語っていない。法制度上は、副大臣、大臣政務官の行政府における地位の根拠は、内閣法ではなく内閣府設置法と国家行政組織法である。大臣の指揮命令下にあり、任免は「その機関の長である大臣の申出により内閣が行う」が、あくまで内閣ではなく各府省にばらばらに組み入れられる構造になっている。おおもとには、議員立法である「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」（平成11年法律第116号）があり、副大臣、大臣政務官の設置及び関連する国会法、国家行政組織法等の一部の改正を定めている。内閣法とこの法律は、政府に占める国会議員団に関する秩序として統一して整理されてもよいのではないかと思われる<sup>(16)</sup>。

以上のことを相対化して見るために英仏独の例を見る。

イギリスの内閣は典型的な議員団によるチームを結成する制度である。規模は100人～120人程度に上り<sup>(17)</sup>、階層は、首相と閣僚 Secretary of State をコアに、担当大臣 Minister of State（名称は多様）、政務官 Parliamentary (Under) Secretary（ここまでが政府構成員 Members of Government）、議会担当秘書官 Parliamentary Private Secretary などが層を成して内閣を支える<sup>(18)</sup>。さらに特別顧問 Special Adviser（政務補佐官などとも訳される）などのスタッフが導入されている。

フランスは、大統領や首相が政党などを母体に政治エリートで内閣（憲法では「政府構成員」Les membres du Gouvernement）を構成する。規模は政権により20人前後～40人前後と幅があり、階層も、憲法には大臣 ministre の語が用いられているものの、実際には国务大臣 ministre d'État、大臣 ministre、受命大臣 ministre délégué、大臣補佐 secrétaire d'État<sup>(19)</sup> が含まれ、その割合や配置も政権の自由である。さらに、それぞれの閣僚の官房に専任の政治エリートが就く<sup>(20)</sup>。フランスは、国レベルの議会の議員と政府構成員が兼職禁止なので、形式的には議員団のチームとは言えないが、首相と閣僚をコアにした政治エリートがチームを成

(14) ゲーム理論の知見から、厳密にどのような場合に何人という数値があるわけではないが、分業がもたらす利益と、個人間の信頼と協調が、バランスよく発揮できる集団の最適規模があることが予想される、という指摘がある（Shaun P. Hargreaves Heap and Yanis Varoufakis, *Game theory*, 2 ed., New York: Routledge, 2004, p.195.）。これに対しては、大臣の数はこの種の組織合理性が働き難いという議論と、14人か15人か18人かというような限界的な議論にどれほどの意味があるかという議論の両方あり得よう。

(15) 毛利透「内閣と行政各部の連結のあり方」『公法研究』62号, 2000, pp.80-93. は、イギリスの類似の例とともに、ドイツの大臣、政務次官、事務次官（政治的官吏）の存在を「大臣チーム」と呼び、飯尾潤・野中尚人「政府・与党一元化は政治をどう変えるか」『中央公論』124(11), 2009.11, p.76. も「大臣チーム」と呼ぶ。

(16) 内閣法は純粋に内閣のこのみを規定するものと考えられているのかもしれない。立法府と行政府の関係の問題なので、法律による規律が必要であるが、現行の内閣法の形が唯一のあり方とは言えないだろう。

(17) 法的には、1975年大臣等給与法（政府構成員の有給役職109名以内）、1975年下院欠格法（下院議員で政府構成員に就けるのは95名以内）の2法律が規模を規律する。内閣や政府構成員に関する包括的な法律はない（1975年大臣法は大臣の権限関係等を定めている）。政権成立時に首相が「大臣規範」Ministerial Codeを示す。

(18) Keith Parry and Paul Lester, "Limitations on the number of Ministers and the size of the Payroll vote," *Standard Note* (SN/PC/03378), the House of Commons Library, 29 June 2012 (last updated). <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN03378.pdf>>

(19) 邦訳は横尾日出雄「第4章 政府」植野妙実子編著『フランス憲法と統治構造』中央大学出版部, 2011, p.59. によった。

し、規模や階層はその時々政権の考え方や姿勢を法律に制約されることなく反映したものになる<sup>(21)</sup>。

ドイツは、連邦政府（内閣）は首相と20人前後の連邦政府構成員（閣僚）からなり<sup>(22)</sup>、連邦議会議員としてはこれに30人前後の政務次官<sup>(23)</sup>が加わる。連邦省の編成は首相の権限で、現にしばしば再編されるが、内閣の規模は大きくは変化せず、大臣は基本的に省の長官で、政務次官はその大臣に付く。

しかし、ドイツの最大の特徴は、規模の大きい首相府を持ち、官僚は独特な一時退職制度によって政治的任用に近い活用が可能であることである。これにより、宰相原則が貫徹されることになる<sup>(24)</sup>。

チーム性に着目する観点から英独仏の制度と運用の特徴を抽出すれば、政権チームは、首相と閣僚をコアとし、それを支える一定規模のマンパワーをかなり自由に持つということであ

る。イギリスの場合は議員団であり、ドイツ、フランスは官僚のうちで政治エリート層であることに特徴がある。わが国の制度とかなり異なることがわかる<sup>(25)</sup>。

政権チームの運営面での特徴は、特に首相府の存在<sup>(26)</sup>と、インナー・キャビネット<sup>(27)</sup>の活用に現れる。

インナー・キャビネットは、呼称は様々だがどの国にもある。これは、行政府中枢を占める政権チームのあり方を、チーム性の観点から見るには最適である。テーマも、メンバーも、閣僚以外の側近や官僚の加わり方も、柔軟なものから準公式的なものまでさまざまである。

最も典型的にはイギリスの場合で、内閣委員会（Cabinet committee）と呼ばれ、非常にシステムティックな運営が定着している。フランスは、首相の指揮下にある政府事務総局が関与し省庁間調整委員会（大統領主宰の場合は関係閣僚会議）と省際会合（les rencontres

---

(20) 2012年8月1日現在総数525人である。“Personnels affectés dans les cabinets ministériels (Annexe au projet de loi de finances pour 2013).” <[http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013\\_cabinets\\_ministeriels.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2013/pap/pdf/Jaune2013_cabinets_ministeriels.pdf)>

(21) Charles Debbasch et Frédéric Colin, *Droit administratif*, 8e éd., Paris: Economica, 2007, p.146.

(22) ドイツ連邦基本法や法律に人数の定めはなく、実際には14人～24人である。メルケル政権では16人である。上田健介「ドイツ宰相の地位と権限」『近畿大学法学』51(2), 2003.11, p.17.

(23) メルケル政権では閣僚16人、政務次官30人で一貫している。Michael F. Feldkamp, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2011, pp.396-401.

(24) 毛利 前掲注(15)；人事院「諸外国における幹部公務員人事」（平成22年度人事院年次報告書所収）<<http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h22/044.html>>；原田久「比較の中の政官関係論・序説」『アドミニストレーション』4(2), 1997.9, pp.1-50.

(25) もちろんイギリスにおいても高級官僚の存在は重要であるが、ドイツ、フランスとは対照的な面がある。野中尚人「政権交代型の統治システムと幹部公務員の政治的中立性」『人事院月報』742号, 2011.6, pp.2-5. は、これを人事・組織面と意思決定パターンの2つの面で類型化し、特に英仏は好対照をなしていると分析している。イギリスが、一元化された幹部人事制度で、政治介入は抑制されている（中立性）が、政治主導の要素も持っているのに対し、フランスは、大臣官房の全部と局長などの一部が完全に政治的任用で、意思決定においても政治主導がかなり強いが、政権により幅があるという。

これに対しわが国は「各省単位に政治性を帯びた自律性」を持っていることが特徴で、人事組織面でも意思決定パターンでも独仏と異なると指摘した上で、政権交代に対応できる幹部公務員のあり方としてはイギリス型を志向し、特に人事面で各省単位の分断的管理とローテーション人事を見直して、幹部の政治的任用を首相及び大臣の周辺に限定して拡充することを主張する。

(26) 首相府は、わが国にはないが、英独仏では重要な役割を果たしている。ここでは、①統一性の確保、②行政各部に対する監視機能の確保、③一貫したメッセージの発信、という観点からの重要性を指摘するにとどめる。

(27) 中心的な閣僚だけが集合する会議のことを言うが、ここでは関係閣僚が集合する会議なども含めて総称する。

interministérielles) があり、首相はこれに深くかかわることで個別具体的な政策決定と予算配分を統制している<sup>(28)</sup>。ドイツでも内閣委員会(Kabinettsausschüsse)が常設的にもアド・ホックでも多用され、全ての委員会の主宰は首相に帰属している<sup>(29)</sup>。

わが国にも、閣僚会議(閣議決定で設置される例が多い)、閣僚会合などと呼ばれる集合がある。安全保障会議は、単独の設置法で内閣の補助部局として設置されているが、本質的にはインナー・キャビネットである。このほか経済財政諮問会議など内閣府設置法(平成11年法律第89号)で設置される会議や、法律や閣議決定で設置される本部もあり、これらは学識経験者などを含むことも多いが、インナー・キャビネット的性格を持つものである。

乱立気味になりやすいこと、設置根拠がさまざまであること、内閣官房と内閣府の関係がわかりにくいことがあること、内閣府に置かれる特別の機関としてのインナー・キャビネットによる総合調整が議員立法で多用される傾向にあること<sup>(30)</sup>など、問題点をあげることは容易であるが、最も大きい問題は、これらを10数名の閣僚で実質的な指導をするのはおよそ不可能であろうということである。かなりぶ厚い政権チームが必要な理由がここにある。国会議員団、官僚、民間人をいかに構成するかは前述の英独仏の例から見ても様々な考え方がありうる<sup>(31)</sup>。

また、インナー・キャビネット自体は、意思集約・決定の途上のもので、国民の権利・義務

や国会との関係に直接影響を及ぼすものではないから、法律によらなくてもメンバーたる閣僚の任務として十分仕事ができるのであるが、法律によっていないが故に根拠が薄いもののように言われることがある<sup>(32)</sup>。これは、多くは、3で述べる割拠性が影響している。省間調整を要する事柄に法律の根拠を求め、それがなければ消極的な姿勢を示すのである。内閣補助部局への各省からの出向人事などにより、各省単位の人事管理が省間調整に対する姿勢を支えている<sup>(33)</sup>。

冒頭で述べた憲法が許容する幅は、「国務大臣」の範囲の解釈や、規模に関する考え方次第であるが、広くとれば内閣法が定めるよりも柔軟な内閣と日本版「政府構成員」団も憲法は許容していると見ることが可能ではなかろうか。

## 2 首相と内閣の関係

### (1) 憲法が許容する幅

ここでは、内閣における首相の地位について検討する<sup>(34)</sup>。閣議についてもここで取り上げる。政治的にではなく憲法が許容する幅如何という観点で検討する。限界事例的には、首相と閣僚の方針が一致しなかった場合に、首相はどこまで自己の姿勢を貫けるかという問いとして考えられる。この場合、方針と言っても、政権にかかわる大きな方針の場合やある具体的な政策問題の場合など範囲は広く性質も様々である<sup>(35)</sup>。

(28) 勝山教子「フランスの首相の役割とその限界」『同志社法学』48(3), 1996.9, pp.944-1007.

(29) 上田 前掲注(22), p.31.

(30) 宇賀克也『行政法概説Ⅲ(第2版)』有斐閣, 2010, p.127.

(31) 原田久「政治の大統領制化の比較研究」日本比較政治学会編『リーダーシップの比較政治学』(日本比較政治学会年報第10号)早稲田大学出版部, 2008, pp.1-17. は「対抗官僚制」をキー概念に、ドイツのシュレーダー政権時の連邦首相府の整備を、官僚組織に対する首相の権力リソースの強化として紹介している。

(32) 行革関係の検討会について、「政府部内では「法的根拠のない会議が増え、責任体制が曖昧になるだけだ」との声が漏れる」という受取り方が紹介されている(「行革 民間主導で実行狙う」『日本経済新聞』2012.5.8.)。乱立気味という要素があるが、法的根拠があるべきだということについては、記者は当然のように書いているが、当然とは言えない。

(33) 牧原出「IV章5 省庁再編下の「調整」の制度設計」『行政改革と調整のシステム』(行政学叢書8)東京大学出版会, 2009, pp.249-263.

憲法が許容する範囲としては、狭くとると、「行政権は、内閣に属する」（憲法第65条）から演繹して、①権限を行使するのは首相ではなくあくまで内閣であるから合議制である、②「その首長たる」（同第66条第1項）首相はいわば議長で、③それは内閣が国会に「連帯して責任を負ふ」（同第3項）ことから明らかで、④首相が「行政各部を指揮監督」できるのは、あくまで「内閣を代表して」（同第72条）のみである、ということになる<sup>(36)</sup>。

他方、広くとる考え方に、ここまで、と境界を付すのは難しい。内閣の内部関係について、憲法は、ひとりの人間への権力の集中（独任制）ではなく権力の共有を選択したという以外殆ど何も語らず、政治に任せていると見ることでできるのではないかと思われる。

広くとる場合は、憲法第65条は、立法権と司法権との対比で行政権の存在を挙げ、かつ、行政権を内閣に集中することで、枢密院その他の非立憲的機関を排除することと、天皇に助言できるのが内閣のみであるとするのが趣旨であり、これから内閣は行政委員会的なシンプルな合議制だという結論を導き出す必然性はない

と考え、国会が指名するのは首相だけであり（同第67条第1項）、これが内閣に対する国会の信任の始原であることや、国务大臣を任免できることなどからみても、シンプルな合議制の長にとどまるとは考えない。

内閣法は、内閣の内部関係に「閣議」という仕掛けを設けた。内閣の職権を行うのは閣議による（内閣法第4条第1項）、首相は内閣の重要政策に関する基本的な方針を閣議に「発議」する（同第2項）、首相が行政各部を指揮監督するのも「閣議にかけた方針に基づいて」行う（同第6条）、主任の大臣間の権限疑義の裁定も閣議にかけて行う（同第7条）、などである。

内閣として行う法律上の行為の決定に閣議を経るとするのは当然のことである。

では「内閣の重要政策に関する基本的な方針」を決定するのは「内閣の職権」であろうか<sup>(37)</sup>。

この規定は「発議することができる」となっていて、内閣の職権であるかは慎重に避けつつ、第4条に置くことによって内閣の支配下にある位置づけにしている。

第6条は、「内閣を代表して」という節のかけ方如何によって、行政各部に対する首相の

(34) この論点に関する文献として、松井茂記「行政権」と内閣総理大臣の権限および地位—政治プロセスのあり方を考え直す—多胡圭一編『二十一世紀の法と政治—大阪大学法学部創立50周年記念論文集』有斐閣、2002、pp.1-60; 信田智人「橋本行革の内閣機能強化策」『レヴァイアサン』24号、1999.4、p.52; 岡田信弘「内閣総理大臣の地位・権限・機能—行政学と憲法学の「接点」で考える—」『公法研究』62号、2000、pp.69-79; 小高章「内閣総理大臣の権限—内閣法第6条の解釈及び運用—」『自治研究』72(8)、1996.8、pp.78-96; 同「内閣総理大臣の権限・再論」同73(4)、1997.4、pp.72-93; 上田健介「内閣総理大臣の内閣運営上の権限について」『奈良法学会雑誌』14(1)、2001.12、pp.71-122; 横尾日出雄「内閣・首相の強化」と議院内閣制—日本国憲法における内閣と首相の位置づけをめぐって—『名古屋短期大学研究紀要』38号、2000、pp.73-89。

内閣法の制定過程について、天川晃「新憲法体制の整備—内閣法制局と民政局の対応を中心にして—」近代日本研究会編『太平洋戦争—開戦から講和まで—』（年報・近代日本研究 4）山川出版社、1982; 岡田 前掲注(9); 大石真「内閣法立案過程の再検討」『憲法秩序への展望』有斐閣、2008、pp.211-264; 佐藤幸治・高橋和之「(対談) 統治構造の変革」『ジュリスト』1133号、1998.5.1・15、pp.8-23; 磯部力ほか「行政改革の理念とこれから」『ジュリスト』1161号、1999.8.1・15、pp.10-29。

(35) 少なくとも学説は、首相の首長性と合議制の内閣との関係について、そう大きな見解の相違はないことを論証し、この問題と、明治時代以降内閣制に連綿と付きまとう割拠性の問題を区別すべきだという主張がある。高見勝利「各部中心の行政（体制）観」の虚と実—内閣制「再構築論」の作法について」『法律時報』70(7)、1998.6、pp.76-79。

(36) 本文Ⅱ2(2)を参照。

(37) 平成11年の内閣法改正（法律第88号）で首相の発議権が明文化された。首相の地位強化に大きく貢献する改正であると評価されることが多い。

指揮監督が単独でできるか、あくまで内閣内の手続きを経て行うか、に解釈が割れている憲法第72条を、この節が「指揮監督」にかかるという方向に、内閣法によって導くものである。

このように内閣を行政委員会的な合議制に近いとする憲法解釈を、内閣法が「閣議」を、法律上の要件にまで高めることによって立法的に後押ししている。

英独仏にも閣議はあり<sup>(38)</sup>、どのような場合に閣議を経るかなど手続きについて、かなり詳細に決められているが、一般的な法律としてはない。これは、その時々政権の考え方を反映する領域を立法府が認識しているということの意味すると考えられるが、英独仏の例を見ると、長年の蓄積により、政権が代わっても大きく変わることはなくそれだけ比較的安定したものになっていると言える。

チーム性の観点から見ると、対外的効果をもたらす事柄に関する基準は明らかにしておく必要があるが、結果的に対外的効果をもたらす事柄のそこに至るまでの過程や、直接の対外的効果をもたらさない事柄については自治に委ねるのが状況順応性などの観点から見て自然である。

この観点から見ると、首相が主導する政治方針は、政権発足時には閣議で明らかにされるべきものであろうが、状況に応じて追加・変更され、常にメンバー間で共有するものであり、閣

議で発議されなければ認められないというものではなかろう。また、行政各部への最適な指揮監督のあり方は、事柄の性質や重要性によっても異なるであろうし、権限疑義の解決の仕方も実際に閣議にかけて裁定するということはむしろ稀である。これらは、内閣法が規定するよりはるかにダイナミックな動きをしている。内閣法は、これらを律する意義よりも、首相の首長性と内閣の合議性の緊張関係を後者の優位に導く象徴的意義の方が大きくなっている。

## (2) 内閣法制局の解釈の特徴

国会答弁における内閣法制局の解釈を見ると、それがよくわかる。内閣法のうち、緊急事態対処や自衛隊法（昭和29年法律第165号）との関係で、第6条が繰り返し取り上げられてきた<sup>(39)</sup>。

論理の流れは次のとおりである。

- ① 内閣という合議体が行政府の最高機関である。また、内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う義務がある。内閣法第6条は、この義務を全うするために、行政が全体として統一的に処理されるようにした規定である。
- ② 合議体である内閣の意思を離れて、あるいは内閣の意思にかかわりなく、内閣総理大臣が自由自在に行政各部を指揮できるということにはならない。

(38) イギリスは、首相や内閣の法的権限に関する規定がなく「大臣規範」を政権ごとに定める。ドイツは、「連邦政府職務規則」及び「連邦省共通事務規則」がある。フランスは、「官報に掲載される法文の作成、書名及び公布の規則ならびに首相所管の特別手続の実施に関する1997年1月30日通達」などである。

なお、フランス第5共和国憲法には、大統領が主宰する閣議（大臣会議とも訳されている。Conseil des ministres）という規定がある（第9条など）。これは、オルダナンス及び大統領デクレの議決、大使等の任命（第13条）、戒厳令の発令（第36条第1項）、政府提出法案の審議（第39条第1項）、国民議会の信任にかかる政府の綱領又は一般政策の審議（第49条）など、大統領や議会との憲法上の相互関係が生じる局面における意思決定の手続であり、わかりやすい。フランス第5共和国憲法の場合、政府（内閣とほぼ同義）の権限と首相の権限が比較的はっきりと区別されている上に、首相は「政府の活動を指揮する」（第21条）とされているので、政府の内部関係に関する法律上の多義性は少ない。

フランスの憲法に「政府」という用語が使われているのは、閣議を経るという要求でも、首相が独自に権限を行使することを認めないという意味でもなく、他の政府構成員が議院の本会議に出席して、決定を下すことを可能にするために権限の名宛人を政府としているのだという。勝山 前掲注(28), p.993.

- ③ 内閣として自主的に具体的な方針を示さずあらかじめ包括的に内閣総理大臣の意思決定にゆだねるのは憲法上も問題がある。
- ④ 個々の具体的な事例ごとに閣議で方針を定めた上でなければ行政各部を指揮監督することはできないというわけではない。あらかじめある分野における政策の基本的な方針について閣議決定がなされている場合には、それに基づいて、それに関係する事柄については以後内閣総理大臣は指揮監督することができる。
- ⑤ 緊急時でも、内閣総理大臣が内閣の意思にかかわりなく内閣総理大臣の単独の意思決定により行政各部の指揮監督を行うことができることとするような法改正は、憲法上問題がある。
- ⑥ 指示、助言とは法的強制力を伴わず、任意の実施を求めるという概念である。これに対し、指揮監督は、憲法学上あるいは行政法学上上級の行政機関が下級の行政機関に対して一定の行政上の行為をなし、またはなさざるべきことを命ずることで、法律上、指揮監督を受けた者はそれに従うべき法的拘束力がある。
- ⑦ 指導助言等の指示を与える権限は、閣議にかけて決定した方針がない場合であっても、内閣の明示の意思に反しない限り行うことができる。

ここからわかることは、第6条は、首相が、下級の行政機関に対し、「内閣の意思とは関係なく」「単独で」、「指示助言等の指導とは法的

性格が全く異なる」指揮監督を行う、という非常に特殊な局面のみを切り取ってしか例示できないような場合だけが問題となるような条文であるということである。

首相や内閣が関わるのは、政策の実現のための各種説得・収斂・実質的決断であり、行政法学的には事実行為が殆どである。他方、指揮監督と助言・指示との区別などは、行政行為とその法的効果を中心に組み立てられた体系に基づくものであり、首相や内閣のレベルよりずっと実務に近い部門で使用されるものである<sup>(40)</sup>。

そういう規定が、行政府の最高レベルで権権チームを律する法律に混入している。これが、内閣法制局の国会答弁から看取できる内閣法の特徴である。

### 3 分担管理原則と行政組織編成

#### (1) 分担管理原則

分担管理の国語的意味は、法律によって定められている組織（省や内部部局）が法律によって定められた任務を所掌するという当然なことである。行政機関の場合、変化する行政需要に柔軟に対応するために相互協力、統合、分離などが必要であるときに、組織や権限の変更や縮小が伴うと、それを守ることが主眼となり、割拠主義に陥りがちである。ある権限だけを局所的に見れば理のあることもあるし、法律もあるから強い。場合によってはそれによって守られる利害関係者もある。分担管理原則の弊害はこのように説明される。

これを支えていたのが次のような論理であ

(39) 次の国会会議録から要約・整理した（発言者の役職はすべて当時）。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.4（内閣法制局第一部長阪田雅裕）；第142回国会参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会会議録第12号 平成10年6月5日 p.27（内閣法制局長官大森政輔）；第142回国会衆議院行政改革に関する特別委員会会議録第5号 平成10年4月22日 p.11（同上）；第140回国会参議院予算委員会会議録第6号 平成9年3月10日 p.8（同上）；第136回国会衆議院内閣委員会会議録第8号 平成8年6月11日 p.4（同上）；第96回国会衆議院決算委員会会議録第2号 昭和57年4月19日 p.37（内閣法制局長官角田禮次郎）；第77回国会衆議院内閣委員会会議録第15号 昭和51年8月26日 p.25（内閣法制局第一部長茂申俊）；第77回国会衆議院ロッキード問題に関する調査特別委員会閉25号 昭和51年8月25日 p.6（内閣法制局長官真田秀夫）；第75回国会参議院本会議録第18号 昭和50年6月27日 p.34（内閣法制局長官吉國一郎）

る。

- ① 全ての法律・政令に主任の国务大臣の署名と首相の連署が必要（憲法第74条）ということから、国务大臣行政長官兼務制を前提としている、と解され、
- ② これに基づき内閣法は「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」(第3条第1項)とし、第2項で分担管理しない大臣の存在を妨げないとわざわざ分けて規定して、行政長官兼務制の原則性を浮かび上がらせ、
- ③ これを受けて国家行政組織法が「各省の長は、それぞれ各省大臣とし、内閣法にいう主任の大臣として、それぞれ行政事務を分担管理する」(第5条第1項)と定め、
- ④ 各省設置法で「〇〇省の長は、〇〇大臣とする」と定める。

この論理を遡ると、主任の大臣が長である各省が憲法上の存在のような重みを帯びる<sup>(41)</sup>。

憲法は法律等への主任の大臣の署名を規定するだけで、①～④の何も語っていない。内閣法以下の国家行政組織法体系が一定の方向付けをしている。

首相及び内閣との関係を見ると、分担管理原則は、

- (ア) 行政権の行使について内閣は統括・調整するにとどまる、
- (イ) 行政各部に対する首相の指揮監督は、閣議にかけて決定した方針に基づいてのみできる、
- (ウ) 「国の行政機関」は法律で定めることとなっていて、「国の行政機関」は省であるからという理由で、省以外の「国の行政機関」が置けるかどうかという問題に関して消極的な姿勢をとる、

という考え方に寄与したと指摘されている。

そして、平成11年の一連の統治機構改革で、

- (a) 内閣府・特命担当大臣の設置
  - (b) 内閣官房の企画立案権・総合調整権の明記（内閣法第12条第2項）
  - (c) 首相の発議権の導入（内閣法第4条第2項）
- の3つにより、旧来型の分担管理原則は、学説上も実務上も過去のものになったと評価されている<sup>(42)</sup>。

チーム性の観点で見ると、I 3で述べたように、もともとチームは複数の人間がひとりではできない目的の遂行のために結成され活動するものであるから、分担は必然である。扱う事柄が多様で膨大になればなおさらである。ある程度個々のメンバーの判断の自主性に委ねられ、その判断を尊重するルールも生まれる。その場合全体の統一性との関係もルール化される。憲法はそのルールを政治に委ねたと見こともできる。首相にとっては、主導しようと思えばできるのを自重してメンバーの自主性や専門性を重視して放任しようというフリーハンドを持つことと、抵抗されれば何もできないということとは異なるはずである。この意味で、内閣法以下の体系が、首相の統率機能をかなり制約するものであった。平成11年の統治機構改革は制約があったことを証明するものであったといえることができる。

しかし、分担管理原則は、既に見たように行政省庁に貫徹しているから、(a)～(c)による改善だけではその弊害の側面はなお残る。それを(2)で検討する。

## (2) 行政組織編成

(1)で見たように、分担管理原則は、内閣だけでなく、行政組織全般に浸透している。分担は

(40) 堀田力「内閣総理大臣の職務権限一権限論の見直しが必要ではないか」『判例タイムズ』651号, 1988.1.15, pp.4-9.

(41) これが最近政治学の分野でよく言われる「官僚内閣制」の基本単位である「省庁代表制」を支える法制度である。飯尾潤『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ』（中公新書）中央公論新社, 2007, pp.35-75.

(42) 以上の①～④、(ア)(イ)(ウ)、(a)(b)(c)の整理は、櫻井敬子「行政法講座47 行政組織編成のあり方について」『自治実務セミナー』49(5), 2010.5, pp.11-12.による。

自然なことであるのに、これには割拠主義という危険が付きまとう。これはI 3(2)で触れた「政治方針の浸透と官僚の自律性に対するマネジメント」の問題である。そこで述べたように、これも制度の問題として捉えられる。行政組織編成と公務員制度である。

国家行政組織編成について憲法の要請は、基本的に法律主義をとるということである。憲法に明示の規定がないが、第41条を根拠に行政組織編成権は国会にあり、行政組織は法律に根拠を持たなければならないと一般に解されている。

しかし、憲法が許容する幅は明晰でなく、戦後大きく変遷してきた。現在では、行政組織の隅々まで法律の根拠が必要となると、行政需要に対する柔軟な対応に困難をきたすし、国会の効果的なコントロールも現実にはできないなどのむしろ実際的な理由で、少なくとも国の行政組織の骨格（具体的には省レベルと局・課などの内部部局のフレーム）は、民主的正当性の付与という観点から、法律で定めるのが妥当であるという考え方が一般である。現在の国家行政組織法体系はこの考え方で堅固に組み立てられている。

法律主義の限界付け（本稿でいう「幅」）の理論的根拠は、国民の権利・義務にかかわる事項は法律によらなければならないという要請（行政法学的理論では「法律の留保」と言われる）と、民主的正当性の観点から少なくとも国の行政組織の骨格は法律によらなければならないという要請のふたつである。法律の留保理論は、学説上広狭いくつかの幅があり、また、骨格理論は概念として成立しているか疑問である<sup>(43)</sup>。

ところで、(1)で述べたように、分担管理から生じる割拠主義の制度的要因は、国家行政組

織法体系である。つまり、守らなければならない民主的正当性の要請の行き着く先が割拠主義の危険であるということになる。この相克をどう考えればよいのだろうか。

チーム性の観点から見ると、行政部内における政権チームの活動は、法令で定められた任務を持つ多数のチームが階層的にある専門家集団（いわゆる官僚）を、自らの政治方針に沿って動かすということである。

政権チームは、その政治方針を遂行するに適したように官僚チームを組み直して臨みたいだろう。場合によっては必要な任務を加え、相対的に劣後する任務は削りたい。同時に、官僚チームには、専門性と自主性をフルに発揮してもらわなければならない。これは組織編成の制度設計の問題である。

また、政権チームと官僚チームの考え方が異なることは当然あるが、対立があると官僚チームは様子見になったり情報提供が少なくなったたり、あるいは政権チームと異なる考えを持つ議会の勢力に訴えかけたりするかもしれない<sup>(44)</sup>。逆に専門性及び自主性が損なわれるおそれもある。そこで、政権チームの政治方針の実現に官僚チームの専門性を専念させる制度と、対立自体によってチームやメンバーの存続自体が不安定になる危険がないようにして官僚を狭い帰属意識のくびきから解放する制度が必要になる。これは公務員制度設計の問題である<sup>(45)</sup>。

行政組織法律主義の幅を検討する場合、これまでわが国においては、省レベル、局レベル、課レベル、あるいは外局のような上下のレベル如何が論じられてきた。いわばピラミッド構造を横に切って、省などの上部を国会が決定し、局、課、係などの下部を政府に委ねるという発想である。

(43) (2)のここまでの議論は、吉本紀「国の行政組織編成権の分配」『レファレンス』730号、2011.11、pp.7-29.で詳述した。

(44) 政治学や行政学ではこれが重要な研究対象である。官僚は専門性や、業界、利益団体とのつながりを武器に政権チームと政権チーム以外の政治家の対立の中に自らの地位を見出す。小西秀樹「誰が政策を決めるべきか」『公共選択の経済分析』東京大学出版会、2009、pp.263-279.

(45) ここでは、公務員制度については以上の指摘にとどめる。

しかし、英独仏の例を見ると、政権が代わるごとに、その政権の政治方針を遂行するのに適したように機構再編をする。縦に切って束ね直すのである<sup>(46)</sup>。行政の専門家チームを、任務とともに組み換え束ね直すというやり方である。国民の権利・義務に関する新たな任務を伴う場合には、その任務を法定する。チーム性の観点からはこの方が自然である。

現行の国家行政組織法体系をもとに考えると、各省設置法にある任務規定及び事務所掌規定を政府の任務として省の単位から分離し<sup>(47)</sup>、それをどういう単位で束ねるかはその時々々の政権に委ねるという考え方である。

これによって、前述の法律の留保の要請と民主的正当性の要請は損なわれるだろうか。

国民の権利・義務に関する事項だけでなく、国の任務も法律で定められていることに変わりはないから、法律の留保は担保される。

民主的統制の観点からは、これは立法的選択の問題である。省庁や内部のユニットの束ね方はその時々々の政権に委ねることになるが、これを、国会の多数派の政治方針の実現を目的とするものであるから、民主的政治過程であると考えるか、国会による行政統制という面で、特に野党から見ると、行政組織法律主義は重要なコントロール手段であるから、法律によるべきであると考えるか、である。憲法はいずれも許容していると考えられる。

その時々々の政権が独自色を出そうとし、その結果、効果が不明な組織いじりを促進しかねないという懸念がありうる。

しかし、英独仏の中期的な動向を見ると、内政、外交、予算、財政、司法などの基本的なくりは共通しているし、大きく変わることはなかった。むしろ、国の行政組織の再編は、貿易、健康、通信、教育、環境、福祉などの社会状況の変化が激しい分野に対応することに主眼が置

かれてきたと言える。

こうした懸念をどう考えるかは、より具体的に見れば、最近のわが国の原子力、税と年金保険料の徴収と管理、幼保一元化、震災復興、予算評価などに関する行政機関の再編の動向に、割拠性がいかに影響していると考えられるかにもよるだろう。

おわりに

首相の権能について、憲法は、首相の首長性と内閣の合議制の緊張関係の中で、一定の許容幅を持っている。内閣法は首相の権能をかなり制約的に方向付けている。

本稿では、まず既存の歴史観や制度に馴染んだ慣性から離れて検討するために、内閣は、議会の承認を受けた首相をリーダーとする政権がその政策を実現するために行政府中枢を構成するチームであるとみて、法的概念を少し離れて、チームがその力をフルに発揮しようとするときに持つ性質（チーム性）に注目した。その上で、第一に、チーム性に対して憲法はどのような制約を課しているかを検討し、第二に、内閣法を中心とする現行の国家行政組織法体系が、憲法が許容する幅の中でどのように立法的に方向付けをしているかを検討した。

Ⅱで検討したように、憲法自体にはそれを阻害しようとする制約は殆どないように思われる。

確かに、首長性については、憲法には内閣総理大臣にかかる「首長たる」という句しかなく、英独仏と比べても首長性の輪郭が明晰でないから、首長性は弱い<sup>(48)</sup>。しかし、政治方針を掲げ、又は政府（内閣）の活動を指揮するということが日本の憲法は排除していない。また、「房状の」強力な階層構造と、首相に「熊手状に」結びついた構造の間で自由に飛び回っている、と特徴

(46) 「局を束ねて官房を付ければ役所にな」という捉え方は飯尾 前掲注(41), p.165.

(47) 櫻井 前掲注(42), p.12.

づけられるフランスの内閣の構造<sup>(49)</sup>を、日本国憲法も禁じてはいない。

他方、内閣法は、具体的には何をすることも閣議を経る必要があるように読める構造になっているが、II 2 で見たように、内閣法は行政法学的な構造を持っていて、実際の内閣のダイナミックな活動の、ほんの特殊な局面のみを律するにすぎないという限界を持っている。また、内閣法を含む国家行政組織法体系は、首相、閣僚、副大臣、政務官を政権チームとして認識せず、あくまで分担管理の秩序の枠内で認識している。

第二次大戦後 70 年近くの間、内閣の補助部局が強化され、内閣官房の所掌事務に企画立案権・総合調整権が明記され、閣議における首相の発議権が法文上に明記され、内閣府が設置されたが、それは内閣法の方向付けの枠内の機能強化であった。

試みに、戦前の内閣職権、内閣官制、内閣法の変遷を表にしてみた(表2)。憲法体系上は首相も内閣も、戦後大きく変わったのであるが、官房の組織(表3)以外は変化が少ない。構成や内部関係はかなり引き継がれたと見ることができる。それがさらに 70 年近く維持されているわけである。

その結果、少なくとも制度上は、日常の政権指導にあっては合議制の中に埋没し、解散権(形式的には内閣)と国務大臣の任免権の非日常的要素だけが異様に光る首相像が出来上がった。

英独仏の内閣をも参考に、首相の首長性と内

閣の合議制の緊張関係について、より明晰な姿を求めるとすると、

- ・副大臣、大臣政務官等を含む政権チームとしての一体性の制度的保障
  - ・内閣にあって政府の活動を指揮する首相の地位の明確化
  - ・国家行政組織編成権の立法府との分配
- の3点が重要である。

他方、首相の強いリーダーシップを志向する動きに対しては、それが暴走を許す危険をもたらすという批判や、議会との関係における正当性を危ぶむ考え方もありうる。

しかし、I で見たように、首相の政治的権力の強弱を左右するのは、主に議会内の要因と政権党内の要因である<sup>(50)</sup>。行政部内の制度的要因は、それに比べて相対的に政治的権力の強弱との関係が薄い。行政部内における制度的要因は、むしろ行政部内における政権による民主的な力の影響を制限している。

確かに、行政部内における首相や政権チームの活動に現在のような制約がある方が、民主的観点からみて好ましいという考え方があるかもしれない。他方、英独に見られる首相の大統領化傾向には時代の要請という側面がある<sup>(51)</sup>。制度は時代認識の反映でもある。長期にわたり政権交代がない時代と、政権交代があることを前提とし、議会の勢力にとって、野党であることもあれば、政権党として自らの政治方針を実現しようとする立場に立つこともあるという時代では、考え方が異なることもあろう。

(48) ドイツの首相は「政治の基本方針を定め」(ドイツ連邦共和国基本法第 65 条)、行政組織編成権を持ち(同 86 条)、フランスの首相は、大統領の存在が大きいため単純に比較できないが、「政府の活動を指揮する」「法律の執行を保障する」「命令制定権を行使し、文官及び武官を任命する」のように明晰な権限を持っている。

首相が単独で政治方針を掲げ、議会に対して責任を負うドイツに比べ、明らかに日本の首相の地位は弱いことから、行政各部に対する統制を強化するためには、ドイツの制度を参考にして、各省事務次官を政治的任用の特別職にした上で、所管を限定した複数にし、これに対応して複数の副大臣の指揮のもとに置くということが提案されている。毛利透「ドイツ宰相の基本方針決定権限と「宰相民主政」」『筑波法政』27号, 1999.9, pp.39-117; 同 前掲注(15), pp.87-89.

(49) Dominique Laurent et Marc Sanson, *Le Travail gouvernemental*, Paris: Documentation française, 1996, p.103.

(50) 高安健将『首相の権力』創文社, 2009, pp.232-253; 信田 前掲注(34), pp.73-74.

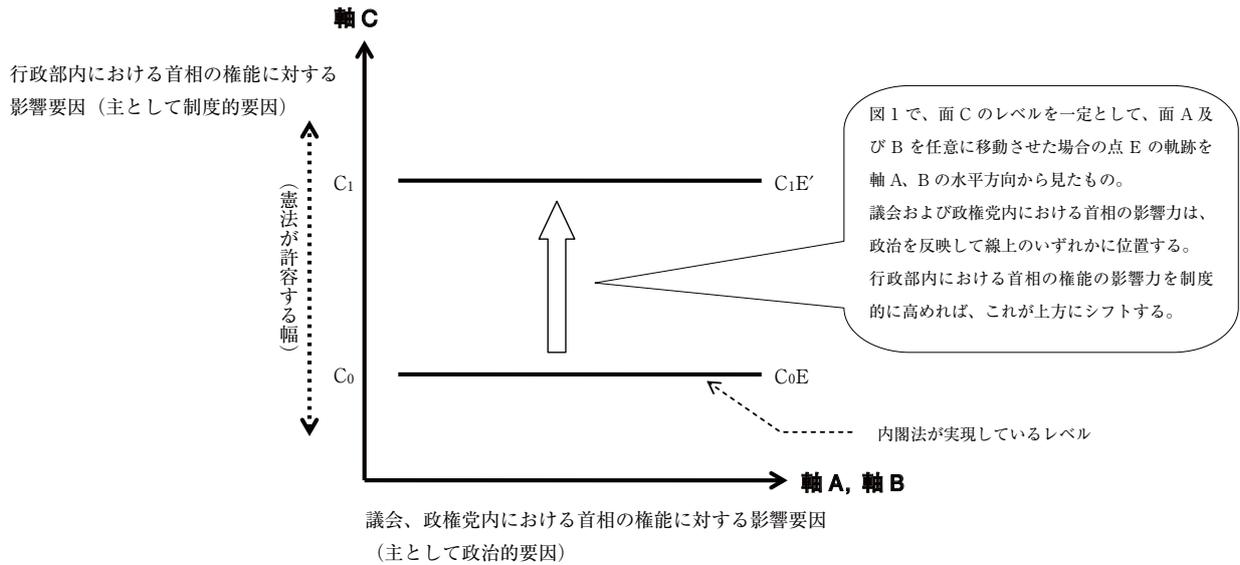
(51) 高安健将「議論・調整・決定」『公共政策研究』9号, 2009, pp.23-34.

図1において、首相の権能に影響する要因のうち、AとBは、民意を反映して政治が決めることであった。Cの制度設計も政治が決めることであるが、民意を反映した政治的指導性を発

揮するための制度設計を行うことが求められている（図2）。

（よしもと おさむ・専門調査員）

図2 図1を2次元にしたもの



（出典）筆者作成

表2 内閣職権、内閣官制、内閣法の変遷

	大日本帝国憲法	内閣職権 (明治18年12月22日)(注1)	各省官制 (明治19年勅令第2号)	内閣官制 (明治22年勅令第135号)	改正 (明治40年勅令第7号) (昭和18年勅令第197号、第505号)
首相の任命	第10条 天皇ハ…(中略) …文武官ヲ任免ス…(後略)				
首相が欠けたとき				第8条 内閣総理大臣故障アルトキハ他ノ大臣臨時命ヲ承ケ其ノ事務ヲ代理スヘシ	
大臣の任免権等	第10条 天皇ハ…(中略) …文武官ヲ任免ス…(後略)	第7条 各大臣事故アルトキハ臨時命ヲ承ケ他ノ大臣其事務ヲ管理スルコトアルヘシ		第9条 各省大臣故障アルトキハ他ノ大臣臨時撰任シ又ハ命ヲ承ケ其ノ事務ヲ管理スヘシ	
閣内における首相の地位		第1条 内閣総理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承テ大政ノ方向ヲ指示シ行政各部ヲ総督ス 第2条 内閣総理大臣ハ行政各部ノ成績ヲ考ヘ其説明ヲ求メ及ヒ之ヲ検明スルコトヲ得 第6条 各省大臣ハ其主任ノ事務ニ付時々状況ヲ内閣総理大臣ニ報告スヘシ但事ノ軍機ニ係リ參謀本部長ヨリ直ニ上奏スルモノト雖モ陸軍大臣ハ其事件ヲ内閣総理大臣ニ報告スヘシ		第2条 内閣総理大臣ハ各大臣ノ首班トシテ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承ケテ行政各部ノ統一ヲ保持ス 第7条 事ノ軍機軍令ニ係リ奏上スルモノハ天皇ノ旨ニ依リ之ヲ内閣ニ下付セラルルノ件ヲ除ク外陸軍大臣海軍大臣ヨリ内閣総理大臣ニ報告スヘシ	第4条ノ2 内閣総理大臣ハ所管ノ事務ニ付警視總監、北海道庁長官府県知事ヲ指揮監督ス若シ其ノ命令又ハ処分ノ成規ニ違ヒ、公益ヲ害シ又ハ権限ヲ犯スモノアリト認ムルトキハ之ヲ停止シ又ハ取消スルコトヲ得 〔昭和18年の2つの勅令で「警視總監」の上に「東京都長官」を、「北海道庁長官」の下に「樺太庁長官」を追加〕
副署	第55条 凡テ法律勅令其ノ他國務ニ関ル詔勅ハ國務大臣ノ副署ヲ要ス	第5条 凡ソ法律命令ニハ内閣総理大臣之ニ副署シ其各省主任ノ事務ニ屬スルモノハ内閣総理大臣及主任大臣之ニ副署スヘシ		第4条 凡ソ法律及一般ノ行政ニ係ル勅令ハ内閣総理大臣及主任大臣之ニ副署スヘシ 勅令ノ各省専任ノ行政事務ニ屬スル者ハ主任ノ各省大臣之ニ副署スヘシ	第4条 内閣総理大臣ハ其ノ職權又ハ特別ノ委任ニ依リ閣令ヲ発スルコトヲ得 明治40年公文式廃止・公式令制定に伴う内閣官制改正。第4条の勅令副署規定を公式令で規定し、公文式にあった内閣総理大臣の閣令制定権を内閣官制で規定。(注2)
内閣の構成、大臣の数・種類		〔太政大臣左右大臣參議各省卿ノ職制ヲ廢シ内閣総理大臣及各省諸大臣ヲ置キ内閣ヲ組織ス〕(明治18年太政官達第69号) 今般太政大臣左右大臣參議各省卿ノ職制ヲ廢シ更ニ内閣総理大臣及官内外務内務大藏陸軍海軍司法文部農商務通信ノ諸大臣ヲ置ク 内閣総理大臣及外務内務大藏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	通則第1条 コノ命令中各省トアルハ外務省内務省大藏省陸軍省海軍省司法部省農商務省通信省ヲ合称ス	第1条 内閣ハ國務各大臣ヲ以テ組織ス 第10条 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ルコトアルヘシ	
連帯責任	第55条 國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス ・「國務大臣単独輔弼制」と称される。				
内閣の任務、意思決定				第5条 左ノ各件ハ閣議ヲ經ヘシ 一 法律案及予算決算案 二 外国条約及重要ナル國際條約 三 官制又ハ規則及法律施行ニ係ル勅令 四 諸省ノ間主管権限ノ爭議 五 天皇ヨリ下付セラレ又ハ帝國議會ヨリ送致スル人民ノ請願 六 予算外ノ支出 七 勅任官及地方長官ノ任命及進退 其ノ他各省主任ノ事務ニ就キ高等行政ニ關係シ事体稍重キモノハ總テ閣議ヲ經ヘシ	
閣内における大臣				第6条 主任大臣ハ其ノ所見ニ由リ何等ノ件ヲ問ハス内閣総理大臣ニ提出シ閣議ヲ求ムルコトヲ得	
処分中止権		第3条 内閣総理大臣ハ須要ト認ムルトキハ行政各部ノ処分又ハ命令ヲ停止セシメ親裁ヲ待ツコトヲ得		第3条 内閣総理大臣ハ須要ト認ムルトキハ行政各部ノ処分又ハ命令ヲ中止セシメ親裁ヲ待ツコトヲ得	

(注1) 官報不掲載。公文類聚第9編明治18年第1巻所収。  
(注2) 勅令の各省大臣の単独副署の制度が廃止され、全ての勅令に内閣総理大臣が副署することになった。  
1 原則として漢字は新字体で、仮名づかいは現代仮名づかいで、数字は算用数字で示した。  
2 内閣官制、内閣法の改正は、改正があった場合のみその改正部分を折り込んだ当該条項を掲げた。  
3 で掲げた文は筆者による補注。〔 〕は筆者による便宜的補足。  
(出典) 『法令全書』、内閣制度百年史編纂委員会『内閣制度百年史』1985。などから筆者作成。

日本国憲法	内閣法 (昭和 22 年法律第 5 号)	改正 (昭和 22 年法律第 69 号行政 官庁法附則による内閣法改 正)	改正 (昭和 40 年法律第 69 号) (昭和 41 年法律第 89 号) (昭和 46 年法律第 88 号) (昭和 49 年法律第 91 号)	改正 (平成 11 年法律第 88 号)	改正 (平成 23 年法律第 125 号復 興庁設置法に伴う附則改正)
第 67 条 内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。					
第 70 条 内閣総理大臣が欠けたとき、又は衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があつたときは、内閣は、総辞職をしなければならない。	第 9 条 内閣総理大臣に事故のあるとき、又は内閣総理大臣が欠けたときは、その予め指定する国務大臣が、臨時に、内閣総理大臣の職務を行う。				
第 68 条 内閣総理大臣は、国務大臣を任命する。但し、その過半数は、国会議員の中から選ばなければならない。 2 内閣総理大臣は、任意に国務大臣を罷免することができる。	第 10 条 主任の国務大臣に事故のあるとき、又は主任の国務大臣が欠けたときは、内閣総理大臣又はその指定する国務大臣が、臨時に、その主任の国務大臣の職務を行う。				
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 2 条 内閣は、首長たる内閣総理大臣 [後略]。 第 4 条 2 閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。 第 5 条 内閣総理大臣は、内閣を代表して内閣提出の法律案、予算その他の議案を国会に提出し、一般国務および外交関係について国会に報告する。 第 6 条 内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する。 第 7 条 主任の大臣の間における権限についての疑義は、内閣総理大臣が、閣議にかけて、これを裁定する。			第 2 条 内閣は、国会の指名に基づいて任命された首長たる内閣総理大臣及び [後略]。 第 4 条 2 閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。この場合において、内閣総理大臣は、内閣の重要政策に関する基本的な方針その他の条件を発議することができる。	
第 74 条 法律及び政令には、すべて主任の国務大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする。					
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。	第 2 条 1 内閣は、首長たる内閣総理大臣及び国務大臣 16 人以内を以て、これを組織する。 第 3 条 2 前項の規定は、行政事務を分担管理しない大臣の存することを妨げるものではない。	第 2 条 1 内閣は、首長たる内閣総理大臣並びに従来の各省大臣及び国務大臣の定数以内の国務大臣を以て、これを組織する。	第 2 条 1 内閣は、首長たる内閣総理大臣及び 17 人 [昭和 41 年 18 人、昭和 46 年環境庁設置に伴い 19 人、昭和 49 年 20 人] 以内の国務大臣を以て、これを組織する。	第 2 条 内閣は、国会の指名に基づいて任命された首長たる内閣総理大臣及び内閣総理大臣により任命された国務大臣をもつて、これを組織する。 2 前項の国務大臣の数は、14 人以内とする。ただし、特別に必要がある場合においては、3 人を限度にその数を増加し、17 人以内とすることができる。	附則 2 復興庁が廃止されるまでの間における第 2 条第 2 項の規定の適用については、同項中「14 人」とあるのは「15 人」と、同項ただし書中「17 人」とあるのは「18 人」とする。
第 66 条 3 内閣は、行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う。	第 2 条 2 内閣は、行政権の行使について国会に対し連帯して責任を負う。			第 1 条 2 内閣は、行政権の行使について、全国民を代表する議員からなる国会に対し連帯して責任を負う。	
第 73 条 内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行う。 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。 四 法律の定める基準に従い、官吏に関する事務を掌理すること。 五 予算を作成して国会に提出すること。 六 この憲法及び法律の規定を実施するために、政令を制定すること。但し、政令には、特にその法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることができない。 七 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を決定すること。	第 1 条 内閣は、日本国憲法第 73 条その他日本国憲法に定める職権を行う。 第 4 条 内閣がその職権を行うのは閣議によるものとする。閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する。 第 6 条 内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する。			第 1 条 内閣は、国民主権の理念にのっとり、日本国憲法第 73 条その他日本国憲法に定める職権を行う。	
	第 3 条 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。 第 4 条 3 各大臣は、案件の如何を問わず、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めることができる。				
	第 8 条 内閣総理大臣は、行政各部の処分又は命令を中止せしめ、内閣の処置を待つことができる。				

表3 内閣法（内閣官房に関する規定）の変遷

	内閣法 (昭和22年法律第5号) (昭和22年法律第195号)	改正 (昭和24年法律第122号) (昭和27年法律第268号)	改正 (昭和32年法律第158号) (昭和33年法律第97号)	改正 (昭和36年法律第111号) (昭和37年法律第77号) (昭和39年法律第126号)	改正 (昭和38年法律第102号)
内閣官房の 所掌事務	第12条 内閣に、内閣官房及び法制局を置く。 内閣官房は、閣議事項の整理その他内閣の庶務を掌る。 法制局は、内閣提出の法律案及び政令案の審議立案並びに条約案の審議その他法制一般に関することを掌る。 前2項の外、内閣官房及び法制局は、政令の定めるところにより、内閣の事務を助ける。 内閣官房及び法制局の組織は、別に法律の定めるところによる。 内閣官房及び法制局の外、内閣に、別に法律の定めるところにより、必要な機関を置き、内閣の事務を助けしめることができる。 〔法務庁設置に伴い法制局廃止（昭和22年法律第195号）〕	第12条第4項削除	第12条2 内閣官房は、閣議事項の整理その他内閣の庶務、閣議に係る重要事項に関する総合調整その他行政各部の施策に関するその統一保持上必要な総合調整及び内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務を掌る。 第16条 内閣官房に置かれる第14条の2に規定する職員〔中略〕の定員は、36人〔昭和33年改正で51人〕とする。 第17条 内閣官房の所掌事務を遂行するため必要な内部組織については、政令で定める。	第16条1 第14条の2に規定する職員のうち内閣官房に恒常的に置く必要がある職に充てるべき常勤の職員の定員は、70人〔昭和37年改正で71人、昭和39年改正で79人、昭和37年改正で「法制局」が「内閣法制局」に改正。〕とする。	
内閣官房 長官		第13条 内閣官房に内閣官房長官1人を置く。 2 内閣官房長官は、国務大臣を以て、これに充てることことができる。 3 内閣官房長官は、内閣官房の事務を統轄し、所部の職員の服務につき、これを統督する。			第13条 内閣官房に内閣官房長官1人を置く。 2 内閣官房長官の任免は、天皇がこれを認証する。 3 内閣官房長官は、国務大臣を以て、これに充てることことができる。この場合においては、前項の規定は、適用されないものとする。 4 内閣官房長官は、内閣官房の事務を統轄し、所部の職員の服務につき、これを統督する。
内閣官房副 長官・副長 官補		第14条 内閣官房に、内閣官房副長官2人を置く。 2 内閣官房副長官は、内閣官房長官の職務を助ける。			
内閣総理大 臣補佐官					
秘書官		第15条 内閣官房に内閣総理大臣、法務総長（昭和27年改正（法務府廃止、法務省設置に伴う改正）で「法務総長」削除。なお、別に法制局設置（昭和27年法律第252号）及び各省大臣以外の各内閣官房長官及び内閣官房長官に附属する職員として、秘書官各1人を置く。 2 前項の秘書官で、国務大臣に附属する秘書官は、国務大臣の、内閣官房長官に附属する秘書官は、内閣官房長官の命を受け、機密に関する事務を掌り、又は臨時に命を受け内閣官房その他関係各部局の事務を助ける。	第15条 内閣官房に内閣総理大臣に附属する秘書官3人並びに内閣総理大臣及び各省大臣以外の各内閣官房長官及び内閣官房長官（国務大臣を以て充てられる場合の内閣官房長官を除く。）に附属する秘書官各1人を置く。 2 前項の秘書官で、内閣総理大臣に附属する秘書官は、内閣総理大臣の、国務大臣に附属する秘書官は、国務大臣の、内閣官房長官に附属する秘書官は、内閣官房長官の命を受け、機密に関する事務を掌り、又は臨時に命を受け内閣官房その他関係各部局の事務を助ける。		
内閣危機管 理監					
参事官・審 議官・調査 官・事務官、 内閣広報 官、内閣情 報官			第14条の2 内閣官房に、内閣参事官、内閣審議官、内閣調査官、内閣事務官その他所要の職員を置く。 2 内閣参事官は、命を受けて閣議事項の整理その他内閣の庶務を掌る。 3 内閣審議官は、命を受けて閣議に係る重要事項に関する総合調整その他行政各部の施策に関するその統一保持上必要な総合調整に関する事務を掌る。 4 内閣調査官は、命を受けて内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務を掌る。 5 内閣事務官は、命を受けて内閣官房の事務を整理する。 第16条 2 内閣参事官、内閣審議官及び内閣調査官の定数は、それぞれ政令でこれを定める。		

1 原則として漢字は新字体で、仮名づかいは現代仮名づかいで、数字は算用数字で示した。

2 改正があった場合のみその改正部分を折り込んだ当該条項を掲げた。

3 [ ] は筆者による便宜的補足。

(出典)『法令全書』、内閣官房『内閣関係法規集』各年などから筆者作成。

改正 (昭和41年法律第89号) (昭和46年法律第88号) (昭和49年法律第91号)	改正 (昭和44年法律第33号)	改正 (平成8年法律第103号)	改正 (平成10年法律第13号)	改正 (平成11年法律第88号)
	第16条 削除 「行政機関の職員 の定員に関する法律」により、内 閣の機関、各府省の定員は、総定 員の限度内で政令事項となった」			第12条 内閣に、内閣官房を置く。 2 内閣官房は、次に掲げる事務をつかさどる。 一 閣議事項の整理その他内閣の庶務 二 内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及 び立案並びに総合調整に関する事務 三 閣議に係る重要事項に関する企画及び立案並びに総合 調整に関する事務 四 行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及 び立案並びに総合調整に関する事務 五 前三号に掲げるもののほか、行政各部の施策に関する その統一保持上必要な企画及び立案並びに総合調整に関 する事務 六 内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務 3 前項の外、内閣官房は、政令の定めるところにより、内 閣の事務を助ける。 4 内閣官房の外、内閣に、別に法律の定めるところにより、 必要な機関を置き、内閣の事務を助けしめることができる。 第22条 内閣官房の所掌事務を遂行するため必要な内部組 織については、政令で定める。
第13条 内閣官房に内閣官房長官 1人を置く。 2 内閣官房長官は、国務大臣をも つて充てる。 3 内閣官房長官は、内閣官房の事 務を統轄し、所部の職員に服務に つき、これを統督する。				
		第14条 内閣官房に、内閣官房副 長官2人を置く。 2 内閣官房副長官は、内閣官房長 官の職務を助け、命を受けて内閣 官房の事務をつかさどり、及びあ らかじめ内閣官房長官の定めると ころにより内閣官房長官不在の場 合その職務を代行する。	第14条 内閣官房に、内閣官房副 長官3人を置く。	第14条 内閣官房に、内閣官房副長官3人を置く。 2 内閣官房副長官の任免は、天皇がこれを認証する。 3 内閣官房副長官は、内閣官房長官の職務を助け、命を 受けて内閣官房の事務をつかさどり、及びあらかじめ内閣 官房長官の定めるところにより内閣官房長官不在の場合その 職務を代行する。 第16条 内閣官房に、内閣官房副長官補3人を置く。 2 内閣官房副長官補は、内閣官房長官、内閣官房副長官 及び内閣危機管理監を助け、命を受けて内閣官房の事務 (第12条第2項第1号に掲げるもの並びに内閣広報官及 び内閣情報官の所掌に属するものを除く。)を掌理する。 3 [略。第15条3、4、5の準用]
		第14条の2 内閣官房に、内閣総 理大臣補佐官3人以内を置くこと ができる。 2 内閣総理大臣補佐官は、内閣の 重要政策に関し、内閣総理大臣に 進言し、及び内閣総理大臣の命を 受けて、内閣総理大臣に意見を具 申する。 3 内閣総理大臣補佐官は、非常勤 とすることができる。 4 内閣総理大臣補佐官の任免は、 内閣総理大臣の申出により、内閣 において行ふ。 5、6 [略。服務関係]	第14条の3 内閣官房に、内閣総 理大臣補佐官3人以内を置くこと ができる。 2 内閣総理大臣補佐官は、内閣の 重要政策に関し、内閣総理大臣に 進言し、及び内閣総理大臣の命を 受けて、内閣総理大臣に意見を具 申する。 3 内閣総理大臣補佐官は、非常勤 とすることができる。 4 [略。第14条の2の3、4を準用、 5を常勤補佐官に準用]	第19条 内閣官房に、内閣総理大臣補佐官5人以内を置く ことができる。 2 内閣総理大臣補佐官は、内閣の重要政策に関し、内閣総 理大臣に進言し、及び内閣総理大臣の命を受けて、内閣総 理大臣に意見を具申する。 3 内閣総理大臣補佐官は、非常勤とすることができる。 4 [略。第15条3、4を準用、5を常勤補佐官に準用]
第15条 内閣官房に内閣総理大臣 に附属する秘書官3人並びに内閣 総理大臣及び各省大臣以外の各 国務大臣に附属する秘書官各1人 を置く。 2 前項の秘書官で、内閣総理大臣 に附属する秘書官は、内閣総理大 臣の、国務大臣に附属する秘書官 は、国務大臣の、命を受け、機密 に関する事務を掌り、又は臨時に 命を受け内閣官房その他関係各部 局の事務を助ける。				第20条 内閣官房に、内閣総理大臣に附属する秘書官並び に内閣総理大臣及び各省大臣以外の各 国務大臣に附属する 秘書官を置く。 2 前項の秘書官の定数は、政令で定める。 3 第1項の秘書官で、内閣総理大臣に附属する秘書官は、 内閣総理大臣の、国務大臣に附属する秘書官は、国務大臣 の命を受け、機密に関する事務をつかさどり、又は臨時に 命を受け内閣官房その他関係各局の事務を助ける。
			第14条の2 内閣官房に、内閣危 機管理監1人を置く。 2 内閣危機管理監は、内閣官房長 官及び内閣官房副長官を助け、命 を受けて内閣官房の事務のうち危 機管理(国民の生命、身体又は財 産に重大な被害が生じ、又は生じ るおそれがある緊急の事態への対 処及び当該事態の発生を防止をい う。)に関するもの(国の防衛に関 するものを除く。)を統理する。 3 内閣危機管理監の任免は、内閣 総理大臣の申出により、内閣にお いて行ふ。 4、5 [略。服務関係]	第15条 内閣官房に、内閣危機管理監1人を置く。 2 内閣危機管理監は、内閣官房長官及び内閣官房副長官を 助け、命を受けて内閣官房の事務のうち危機管理(国民の 生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそ れがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生を防止を いう。)に関するもの(国の防衛に関するものを除く。)を 統理する。 3 内閣危機管理監の任免は、内閣総理大臣の申出により、 内閣において行ふ。 4、5 [略。服務関係、兼業制限]
第14条の2 内閣官房に、内閣参 事官、内閣審議官、内閣調査官、 内閣事務官その他所要の職員を置 く。 2 内閣参事官は、命を受けて閣議 事項の整理その他内閣の庶務を掌 る。 3 内閣審議官は、命を受けて閣議 に係る重要事項に関する総合調整 その他行政各部の施策に関するそ の統一保持上必要な総合調整に 関する事務を掌る。 4 内閣調査官は、命を受けて内閣 の重要政策に関する情報の収集調 査に関する事務を掌る。 5 内閣事務官は、命を受けて内閣 官房の事務を整理する。 6 内閣参事官、内閣審議官及び内 閣調査官の定数は、政令で定める。 第16条 削除	[第14条の3に改正]	[第14条の4に改正]	第17条 内閣官房に、内閣広報官1人を置く。 2 内閣広報官は、内閣官房長官、内閣官房副長官及び内閣 危機管理監を助け、第12条第2項第2号から第5号までに 掲げる事務について必要な広報に関するものを掌理する。 3 第15条第3項から第5項までの規定は、内閣広報官に ついて準用する。 第18条 内閣官房に、内閣情報官1人を置く。 2 内閣情報官は、内閣官房長官、内閣官房副長官及び内閣 危機管理監を助け、第12条第2項第6号に掲げる事務を掌 理する。 3 第15条第3項から第5項までの規定は、内閣情報官に ついて準用する。 第21条 内閣官房に、内閣事務官その他所要の職員を置く。 2 内閣事務官は、命を受けて内閣官房の事務を整理する。 [内閣官房組織令で、内閣総務官、内閣審議官、内閣参事官 を定めている。]	