

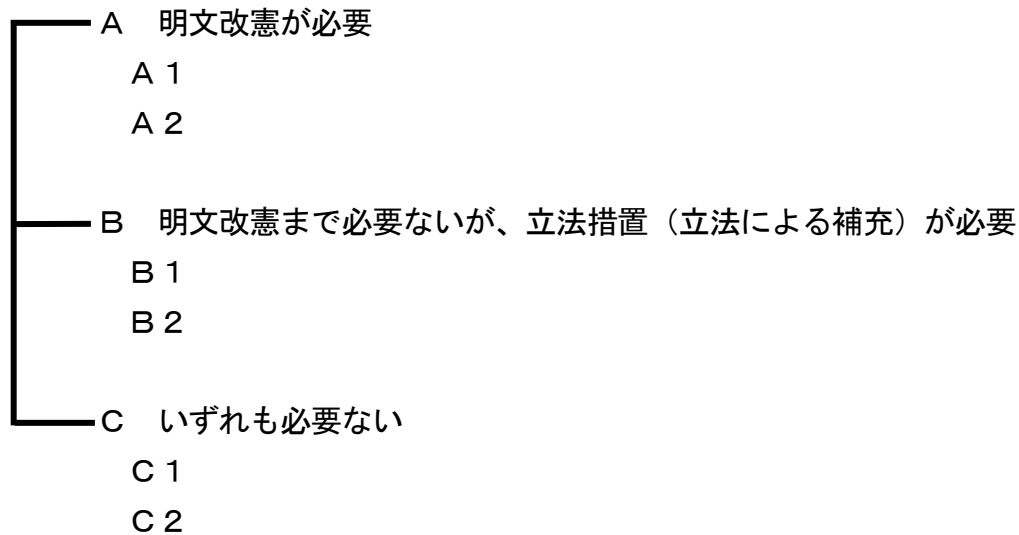
衆憲資第80号

憲法に関する主な論点（第5章 内閣）に関する  
参考資料

平成25年4月  
衆議院憲法審査会事務局

この資料の作成に当たっては、衆議院憲法調査会報告書を中心にして、補充的に各党の憲法に関する提言等をもとにして、憲法に関する主な論点について、「明文改憲が必要か否か」、明文改憲は必要ないとしても「立法措置（立法による補充）が必要か否か」の観点から、以下のA・B・Cの3つに分類して主な意見を整理しましたが、必ずしも網羅的なものとなっていないことにご留意ください。

※ A・B・Cの中で、方向性（趣旨）が異なる意見については、A 1、A 2……のように、番号を付しています。



# 目 次

憲法に関する主な論点（論点表）（第5章 内閣）	（巻頭）
-------------------------	------

<b>I 総論（内閣総理大臣の地位及び権限等の問題）</b>	1
--------------------------------	---

## **II 各論点についての意見の概略**

第1 首相の地位について	2
1 内閣総理大臣のリーダーシップの強化について	3
2 首相公選制について	5
第2 国務大臣の任命について	8
第3 内閣不信任決議と衆議院の解散について	9
第4 内閣総理大臣が欠けたとき等の臨時代理について	10
第5 国会の行政監視機能の強化について	12
（オンブズマン制度等の導入について）	13

<b>III その他の論点</b>	15
-------------------	----

### **〔資料編〕**

資料1 内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督権に関する政府答弁	17
資料2 閣議の運営方式に関する政府答弁	20
資料3 首相公選制・イスラエルにおける首相公選制の廃止	21
資料4 首相公選制に関する政府答弁	26
資料5 衆議院の解散に関する政府答弁	27
資料6 国政調査権と行政権の関係に関する政府答弁	29
資料7 欧州オンブズマン制度	30
資料8 海外調査における要人からのオンブズマンに関する説明聴取及び 質疑応答	31



## 憲法に関する主な論点（論点表）

### 第五章 内閣

#### ○ 主な論点とその関係条文

区分	関係する 条文	改憲の必要性等 論点		A 明文改憲が必要	B 明文改憲までは必要ない が、立法措置（立法による補 充）が必要	C いずれも必要ない
		首相の地位	内閣総理大臣の リーダーシップ の強化			
1	65条 66条 67条 72条 73条	首相の地位	内閣総理大臣の リーダーシップ の強化	<b>A1</b> 行政権の主体を「内閣 総理大臣」にすべき。 <b>A2</b> 衆議院の解散等を内閣 総理大臣の専権事項とすべ き。 <b>A3</b> 行政各部の指揮監督・ 総合調整権を内閣総理大臣 単独の権限として明記すべ き。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現行憲法の枠内における立法 措置。 (内閣総理大臣の指揮監督 権の制限(内閣法6条)を 改正すべき)</li> </ul>	<b>C1</b> 運用の改善を図るべき (閣議の全会一致の決定方式 の見直し) <b>C2</b> 内閣総理大臣個人では なく、内閣全体の機能を強化 すべき。
		首相公選制		<ul style="list-style-type: none"> <li>・導入すべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現行憲法の枠内で実質的な首 相公選制度を導入すべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・導入すべきでない。</li> </ul>
2	68条	国務大臣の任命		<ul style="list-style-type: none"> <li>・国務大臣はすべて国会議員 (衆議院議員)の中から選 ぶこととすべき。</li> </ul>		<b>C1</b> 参議院議員等は入閣し ない運用を確立すべき。 <b>C2</b> 現状のままでよい。
	69条	内閣不信任決議と衆 議院の解散		<ul style="list-style-type: none"> <li>・69条以外の場合を含めて、 衆議院解散の決定権の所在 を明文化すべき。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・現状のままでよい。 (7条解散の決定権の根拠を、「内 閣の助言と承認」に求める。)</li> </ul>
	70条 71条	内閣総理大臣が欠け たとき等の臨時代理		<ul style="list-style-type: none"> <li>・内閣総理大臣が欠けたとき 等の職務の臨時代理につい て規定を整備すべき。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・現状のままでよい。 (内閣法の規定で足りる。)</li> </ul>
3	—	国会の行政監視機能 の強化		<b>A1</b> 国会に行政監視のため の附属機関を設置(行政監 視院、会計検査院など) <b>A2</b> 議院の国政調査権は議 員の権能とすべき(再掲)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・少数会派による国政調査権の 発動を可能にし、行政監視機 能を充実すべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・運用の改善を図るべき。 ①委員会審議を充実すべき。 ②議院の法制局・調査局の機能 強化を図るべき。</li> </ul>
		(オンブズマン制 度等の導入)		<ul style="list-style-type: none"> <li>・導入すべき(根拠規定を憲 法に明記すべき)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・導入すべき(現行憲法の枠内 で行政監視院の設置等で対 応すべき)。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・導入することに慎重。</li> </ul>
〈上記以外の条文に係る論点〉						
	条文	条文の内容		主な論点		
	74条	法律・政令の署名		主任の大臣に係る規定と内閣総理大臣の権限		
	75条	国務大臣訴追の制約		国務大臣と司法権等との関係		



## I 総論（内閣総理大臣の地位及び権限等の問題）

衆議院憲法調査会において、「内閣」について主に議論になったのは、「内閣総理大臣の地位・権限」と「国会の行政監視機能の強化の必要性」についてである。

内閣総理大臣には、憲法上、国务大臣の任免権のほか、内閣を代表して議案を国会に提出すること、一般国务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ことなどの権限が与えられている。

しかし、激動する内外情勢に迅速に対応するため、官僚主導から政治主導への転換を図るために、内閣総理大臣のリーダーシップの強化は必至であるとする意見が多く述べられた。

具体的方策としては、現行憲法を改正して、①行政権の主体を「内閣」ではなく、「内閣総理大臣」にすべき、②衆議院の解散を内閣総理大臣の専権事項とすべき、③行政各部の指揮監督・総合調整権を「内閣総理大臣の権限」として憲法上明記すべきといった意見と、それとは別に国民が首相指名選挙を直接行う首相公選制についての議論もあった。

他方、議院内閣制自体に問題はなく、現行憲法上も内閣総理大臣の権限は非常に大きいものがあり、むしろその運用のあり方に問題があるとして、憲法改正及び立法措置の必要はないとする意見もあった。

また、議院内閣制に関して、内閣総理大臣のリーダーシップの強化の裏返しとして行政監視機能の強化が必要であるとする意見が多く述べられた。なかでもオンブズマン制度についての議論が行われ、その導入の是非、導入する場合に憲法に明記すべきか否か等について議論が行われた。

## Ⅱ 各論点についての意見の概略

### 第1 首相の地位について

首相の地位についての衆議院憲法調査会における主な議論は、内閣総理大臣のリーダーシップの強化、首相公選制の導入の是非についてであった。

#### 【憲法の関連規定】

〔行政権の帰属〕

**第六十五条** 行政権は、内閣に属する。

〔内閣の組織と責任〕

**第六十六条** 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务大臣でこれを組織する。

- ② 内閣総理大臣その他の国务大臣は、文民でなければならない。
- 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ふ。

〔内閣総理大臣の指名〕

**第六十七条** 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。

この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。

- ② 衆議院と参議院とが異なつた指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は衆議院が指名の議決をした後、国会休会中の期間を除いて十日以内に、参議院が、指名の議決をしないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

〔内閣総理大臣の職務権限〕

**第七十二条** 内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国务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。

〔内閣の職務権限〕

**第七十三条** 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、国务を総理すること。
- 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ひ、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。

## 1 内閣総理大臣のリーダーシップの強化について

### A 明文改憲が必要とする意見

内閣総理大臣のリーダーシップの強化のため、明文改憲が必要とする意見には、

**A 1** (行政権の主体を「内閣総理大臣」にすべき) とする意見、

**A 2** (衆議院の解散等を内閣総理大臣の専権事項とすべき) とする意見、

**A 3** (行政各部の指揮監督・総合調整権を内閣総理大臣単独の権限として明記すべき) とする意見

がある。

#### (A 1)の主な見解

- 憲法第65条に規定される行政権は、執行権に相当するものであり、内閣総理大臣に属すると規定すべきである。また、憲法第66条第1項及び第3項は、内閣という機関ではなく、内閣総理大臣を主体として書き直されるべきである。
- 憲法第74条のいわゆる主任の大臣規定と連署規定は、首長たる内閣総理大臣の権限を強く制限するものとなっており、抜本的な見直しが必要である。

#### 【参考】民主党「憲法提言」(民主党憲法調査会、2005年10月31日)

##### 1. 首相(内閣総理大臣)主導の政府運営の実現 (抜粋)

首相(内閣総理大臣)主導の政府運営の確立のため、統一的な政策を決定し、様々な行政機関を指揮監督してその総合調整をはかる「執政権(executive power)」を内閣総理大臣に持たせ、執政権を有する首相(内閣総理大臣)が内閣を構成し、「行政権(administrative power)を統括することとする。

① 憲法第5章(「内閣」)における主体を「内閣総理大臣」とするとともに、第65条における「行政権」を「執政権」に切り替え、首長としての内閣総理大臣の地位と行政を指揮監督する首相(内閣総理大臣)の権限を明確にする。

② 政治主導・内閣主導の政治を実現するため、内閣法や国家行政組織法など憲法附属法の見直しを行い、政治任用を柔軟なものにし、首相の行政組織権を明確なものにする。

(A2)の主な見解

- 衆議院の解散は、内閣ではなく、内閣総理大臣が決定すべきである。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

（天皇の国事行為等）

第六条（略）

- 4 天皇の国事に関する全ての行為には、内閣の進言を必要とし、内閣がその責任を負う。ただし、衆議院の解散については、内閣総理大臣の進言による。

（衆議院の解散と衆議院議員の総選挙、特別国会及び参議院の緊急集会）

第五十四条 衆議院の解散は、内閣総理大臣が決定する。

2～4 略

（内閣と行政権）

第六十五条 行政権は、この憲法に特別の定めのある場合を除き、内閣に属する。

(A3)の主な見解

- 議院内閣制を維持するのであれば、内閣総理大臣の職権あるいは責任について、より明確に規定を置くべきである。
- 行政権のうち、一定の権限については内閣ではなく内閣総理大臣に属することとすべきである。

【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）

（内閣と行政権）

第六十五条 行政権は、この憲法に特別の定めのある場合を除き、内閣に属する。

（内閣総理大臣の職務）

第七十二条 内閣総理大臣は、行政各部を指揮監督し、その総合調整を行う。

2 略

- 3 内閣総理大臣は、最高指揮官として、国防軍を統括する。

【参考】みんなの党、憲法改正の基本的考え方（平成24年4月27日）

（行政権（内閣）に関する記述）

- ・ 総理大臣の権限を拡大

**B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要とする意見**

- 政府は、内閣総理大臣による行政各部への指揮監督権を定めた内閣法6条の「閣議にかけて決定した方針に基いて」という部分を削除することはできないとの憲法解釈を示しているが、これは、行政権が合議体としての内閣に属することや、行政事務の分担管理原則を過度に重視した解釈である。内閣総理大臣が内閣の首長として位置付けられていることを踏まえ、上記の政府

解釈を変更した上で、内閣法 6 条を改正すべきである。

- 内閣法 6 条では、内閣総理大臣は閣議を経ずに大臣を通じて各省庁を指揮監督できないことになっているが、これが憲法上の要請に基づくものであるとの政府解釈を改めた上で、同条を改正すべきである。

### C いずれも必要ないとする意見

この意見には、

#### C 1 (内閣総理大臣のリーダーシップの強化のため、運用上の措置を講ずべき)

とする意見、

#### C 2 (内閣総理大臣個人ではなく、内閣全体の機能を強化すべき) とする意見がある。

#### (C 1)の主な見解

- 明治憲法の反省から、現行憲法は内閣を行政権の主体と位置づけた上で、内閣総理大臣を内閣の首長としているのであり、内閣総理大臣のリーダーシップが発揮できない内容にはなっていない。
- 閣議における意思決定の方法として、政府は、内閣の一体性及び内閣の国会に対する連帯責任を理由として、全員一致によらなければならないとしているが、内閣総理大臣が他の大臣の任免権を持ち優越的地位を占めることなどに鑑みると、多数決で足りるとする考え方もとり得るのではないか。

#### (C 2)の主な見解

- 内閣総理大臣個人のリーダーシップというよりも、内閣全体の機能を強化すべきである。

#### 【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」(2004 年 6 月 16 日)

##### 第 5 章「内閣」(抜粋)

- ◆議院内閣制をより実効的に機能させるためには、内閣機能のさらなる強化をはかり、内閣の政策統合能力をより高め、また、官僚主導の政治システムから政治主導システムへと転換することが求められる。また、内閣総理大臣個人のリーダーシップというよりも、合議体としての内閣の機能強化を図るべきである。

## 2 首相公選制について

国民が首相指名選挙を直接行うという首相公選制については、導入すべきではないとする意見が多く述べられたが、導入すべきであるとする意見もあった。

## A 明文改憲が必要（首相公選制を導入すべき）とする意見

- 総理大臣のリーダーシップを飛躍的に強化しておくことが国際競争力を維持していくためにも大事であり、現在の総理大臣の権限を若干修正するというだけでは、根本的な解決にはつながらない。首相公選制を導入することによって、現在の議院内閣制から大統領制に近い政体を我が国でも目指していくべきである。
- （首相公選制を採ることで）議会と首相の意思が衝突して暗礁に乗り上げた場合どうするか、天皇制との抵触をどうするかという議論はあるが、やはり基本的人権、統治機構の両面から見直して議論すべきである。
- 現在の議院内閣制では、国民が直接関与せずに首相が決定されており、より民主主義的なプロセスを持たなければ国家と国民が乖離してしまうのではないかとの懸念があることから、行政の長を直接選挙で選ぶ大統領制的な制度である首相公選制の導入を検討すべきである。

【参考】日本維新の会、骨太 2013-2016（平成 24 年 11 月 29 日）

### 3 国家のシステムを賢く強くする

政党のガバナンスルールを変える

- ・ 統治機構改革のための憲法改正（首相公選制、参議院廃止、条例の上書き権

→改正を実現するために 96 条の改正）。

【参考】みんなの党、憲法改正の基本的考え方（平成 24 年 4 月 27 日）

（行政権（内閣）に関する記述）

- ・ 首相公選制

## B 明文改憲までは必要ないが、立法措置（立法による補充）が必要とする意見

- 政権党（第一党）が公選的なものをすれば、間接的な首相公選になる。

【参考】みんなの党提出、「内閣総理大臣の指名に係る国民投票制度の創設に関する法律案（松田公太君提出、参法第 17 号）」（平成 24 年 4 月 11 日）

（理由）（略）主権者である国民が内閣総理大臣にふさわしいと考える者についての投票を行うことによって示される国民世論が内閣総理大臣の安定的な政治指導力の発揮に重要な影響を及ぼすものであることに鑑み、内閣総理大臣の指名に係る国民投票制度を創設することとし、そのために必要となる事項について定める必要がある。

## C いずれも必要ないとする意見

首相公選制を導入すべきではないとする意見は、その論拠として次のようなものを挙げている。

- 議会の多数派を基盤としない首相を認めることは、政党政治の否定につながる。
- 公選首相と議会の多数派との対立による国政の停滞のおそれ、公選首相による独裁につながるおそれがある。
- 首相の資質と無関係の人気投票となり、衆愚政治（ポピュリズム）につながるおそれがある。
- 国民からの支持を背景に首相が元首的な性格を有することになり、天皇制との関係が問題となる。

**【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」（2004年6月16日）**

第5章「内閣」（抜粋）

◆首相公選制を導入した場合、①政治的能力とは関係なく国民に人気のある者が選出されてしまう②議会とは無関係に選出された場合や、議会多数派と異なる政党に所属する者が選出された場合には、議会の意思と公選首相の意思が衝突し、政治システムの機能停止状態に陥る可能性がある（いわゆる divided government の問題）③公選首相が国民の支持を背景に暴走する一などといった危険性がある。首相公選制を導入しなくても、議院内閣制を実効的に機能させれば、内閣の政策決定能力を高めることができるため、首相公選制を支持する主張は少なかった。イスラエルの失敗例についても指摘する意見もあった。

**【参考】第19回参議院選挙にあたっての日本共産党の訴えと重点政策（2001年5月29日）**

（4）政府の独走を野放しにする「首相公選制」に反対します

（略）「国民が首相を選ぶから民主主義にふさわしい」といえるでしょうか。「首相公選制」は、提唱者の小泉首相自身が「政治の規制緩和」だというように、首相と政府を、憲法が「国権の最高機関」と定めた国会から事実上独立させるものです。いまでも国会では与党の多数横暴がまかり通り、国民いじめの悪法がつぎつぎに成立させられています。そのうえ、首相と政府が国会のチェックから制度の上でも切り離されたら、それによってもたらされるのは、執行権力の独走体制です。日本共産党は、「首相公選制」導入に反対し、議会制民主主義をまもりぬきます。（略）

## 第2 国務大臣の任命について

### 【憲法の関連規定】

〔国務大臣の任免〕

**第六十八条** 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。

### 【参考】68条1項に定める「過半数」及び「国会議員の中から」の意義

(1) 過半数

「過半数」とあるが、これはこの憲法が予想する議院内閣制の趣旨から見ればいわば不徹底な規定の仕方であり、憲法はむしろ全員が国会議員たることを期待していると解される。ただ、……専門的な知識を必要としたり、政党的立場から独立であるべき性質の行政事務を分担する国務大臣には国会議員以外の適任者をえる必要がある場合もあることなどを考慮したものであると解される。

(2) 国会議員の中から

衆議院議員たると参議院議員たるとを問わないが、衆議院に優位を認めているこの憲法下においては、原則として衆議院議員から選ばれることが予想されていると解される。

佐藤功『憲法（下）』〔新版〕（有斐閣、昭和59年）837頁、839頁

### A 明文改憲が必要とする意見

- 68条1項を改め、国務大臣はすべて国会議員の中から選ぶこととすべきである。

### C いずれも必要ないとする意見

衆議院憲法調査会においては、両議院の役割分担（第4章 国会）の観点から、内閣総理大臣の組閣において、**C1**（参議院議員等は入閣しない運用を確立すべき）とする意見があった。

また、**A**の「国務大臣はすべて国会議員の中から選ぶこととすべき」とする意見に対する見解として、**C2**（現状のままでよい）とする意見があった。

(**C1**)の主な見解)

- 憲法は議院内閣制を採用して、解散と不信任というメカニズムをとっているが、参議院はこの外に置かれている。したがって、衆議院が内閣をつくる、あるいは維持するのに対して、参議院は内閣の批判に徹する。場合によると、

参議院から閣僚を出さないというような慣行を確立して、内閣からは一線を置いたところに参議院の独自性を見出していくという方向性も考えられる。

**(C2)**の主な見解)

- 国務大臣を国会議員のみから選ぶことには反対であり、専門的な能力を有する民間人を任期を限って活用することは有効である。
- 内閣総理大臣の強力なリーダーシップが担保されていれば、閣僚を民間から登用することも認められるべきである。

### 第3 内閣不信任決議と衆議院の解散について

**【憲法の関連規定】**

[不信任決議と解散又は総辞職]

**第六十九条** 内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、十日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。

解散とは、任期満了前に議員の資格を失わせる行為である。それは、政治的には、解散に続く総選挙によって主権者としての国民の審判を求めるという民主的な契機を含む。ただ、発生史的には、解散は、国王が議会に対して懲罰を課するという意味をもっていた。

日本国憲法には、内閣の解散権を明示した規定はない。7条3号は、天皇の国事行為の一つとして衆議院の解散を挙げているが、天皇が実質的に決定するわけではない。69条の内閣不信任決議に基づく解散も、解散権を正面から規定したものではない。そこで、1940年代後半から50年代にかけて、いわゆる解散権論争が活発に行われたが、現在では、7条によって内閣に実質的な解散決定権が存するという慣行が成立している<sup>1</sup>。

**A 明文改憲が必要とする意見**

- 衆議院の解散について、69条規定の場合（内閣不信任案可決等の場合）以外の解散が可能かどうか憲法施行直後に議論があったことを踏まえて、いわゆる7条解散の場合も含めて、憲法上に何らかの形で位置付けるべきである。

<sup>1</sup> 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法』（第5版）（岩波書店 2011年）324頁

**【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成 24 年 4 月 27 日）**

（天皇の国事行為等）

**第六条（略）**

4 天皇の国事に関する全ての行為には、内閣の進言を必要とし、内閣がその責任を負う。ただし、衆議院の解散については、内閣総理大臣の進言による。

（衆議院の解散と衆議院議員の総選挙、特別国会及び参議院の緊急集会）

**第五十四条 衆議院の解散は、内閣総理大臣が決定する。**

2～4（略）

**C いずれも必要ないとする意見**

- 内閣不信任決議案が可決された場合等以外の衆議院の解散（いわゆる 7 条解散）については、確立した憲法慣例に委ねるべきであり、あえて憲法に明示する必要はないのではないか。

## 第 4 内閣総理大臣が欠けたとき等の臨時代理について

**【憲法の関連規定】**

〔内閣総理大臣の欠缺又は総選挙施行による総辞職〕

**第七十条** 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。

〔総辞職後の職務続行〕

**第七十一条** 前二条の場合には、内閣は、あらたに内閣総理大臣が任命されるまで引き続きその職務を行ふ。

**【参考】内閣総理大臣が欠けたとき**

「欠けたとき」に当たる通常の場合は死亡した場合であるが、その他、国会議員を辞職したとき、除名（58 条 2 項）により国会議員たる身分を失ったとき、資格訴訟（55 条）の結果、国会議員の被選挙資格（公職選挙法 11 条）なしとされ、または選挙訴訟・当選訴訟の結果、国会議員たる身分を失ったなどのために内閣総理大臣たる地位を失った場合も「欠けたとき」に当たる（死亡したとき以外の右の場合に内閣総理大臣たる地位を失うのは、国会議員たることは内閣総理大臣の選任要件にとどまらず、在任要件であると解することによる。）

佐藤功『憲法（下）』〔新版〕（有斐閣、昭和 59 年）852 頁

内閣総理大臣が欠けたときには内閣が総辞職しなければならないのは、内閣は国会の指名に基づいて任命された内閣総理大臣が他の国务大臣を任命すること



によって組織されるものであり、内閣の性格は何びとが内閣総理大臣であるかによって決定されるものであるから、その内閣総理大臣がその地位を占めない場合には内閣は存在しえないと解されるためである<sup>2</sup>。

内閣総理大臣が欠けたときは、71条により、内閣は新たに内閣総理大臣が任命されるまで引き続きその職務を行うのであるが、内閣総理大臣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い（内閣法9条）、国会の新内閣総理大臣指名のため必要な手続として両議院に内閣総理大臣が欠けた旨を通知する<sup>3</sup>。

**【参考】内閣法（昭和22年法律第5号）**

第九条 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。

**A 明文改憲が必要とする意見**

- 従来、内閣総理大臣に不慮の事故が起きたときの憲法規定が未整備であり、安全保障上の問題があるため、明文の規定を置いてその臨時代行者を置くべきである。

**【参考】日本国憲法改正草案（自由民主党、平成24年4月27日）**

（内閣総理大臣が欠けたとき等の内閣の総辞職等）

第七十条 内閣総理大臣が欠けたとき、又は衆議院議員の総選挙の後に初めて国会の召集があったときは、内閣は、総辞職をしなければならない。

- 2 内閣総理大臣が欠けたとき、その他これに準ずる場合として法律で定めるときは、内閣総理大臣があらかじめ指定した国務大臣が、臨時に、その職務を行う。

**C いずれも必要ないとする意見**

- 68条には国務大臣の任命権・罷免権があり、72条に総理大臣が内閣を代表するとあり、70条に総理が欠けたときの総辞職があり、75条に総理が国務大臣の訴追に対する同意権があり、内閣の中でも内閣総理大臣の権限というのは非常に大きいものが現行（憲法）でもある。そういう運用をしつかりすれば、（内閣総理大臣の）リーダーシップということになる。

<sup>2</sup> 佐藤功『憲法（下）』〔新版〕（有斐閣、昭和59年）852頁

<sup>3</sup> 佐藤功『前掲書』注（2）853頁

## 第5 国会の行政監視機能の強化について

衆議院憲法調査会では、憲法に規定はないが、国会の行政監視機能強化の必要性について議論が行われた。その理由としては、内閣総理大臣のリーダーシップの強化の裏返しとして行政監視機能の強化が必要であるとする意見と、行政国家化現象の下で行政権が肥大化したにもかかわらず、司法によるチェックが十分機能していないこと等から、立法機関によるチェック機能の強化が必要であるとするものである。

具体的な行政監視機能の強化のための制度の整備については、次のような意見が述べられた。

### A 明文改憲が必要とする意見

- 国会の附属機関として政策評価機関又は行政監視院を設置することが必要である。
- 会計検査院を国会又は参議院の附属機関とすべきである。
- 近年における政策評価の重要性の高まりを背景に、内閣による行政各部の政策評価を義務付け、その結果を国会に報告とする旨の規定を憲法に明記することは検討に値する。
- (憲法第62条の) 議院の国政調査権は、議員の権能とすべきである。

### B 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見

- 少数会派が国政調査権あるいは国政調査権を補完する権限を発動できるようにすることが必要である。(国会法第104条は報告・記録の提出を要求する主体として「各議院又は各議院の委員会」と規定されている)
- 国会の附属機関として政策評価機関又は行政監視院を設置することが必要である。(再掲)

### C いずれも必要ないとする意見

- 本会議における法律案の趣旨説明や質疑を原則的に廃止し、委員会審議を充実すべきである。
- 各議院の行政監視に関する委員会及び予備的調査制度の活用とともに、各議院の法制局・調査局の機能強化を図るべきである。

【参考】民主党「憲法提言」(民主党憲法調査会、2005年10月31日)

2. 議会の機能強化と政府・行政監視機能の充実

政府に対する国民のコントロール権限が十分に発揮されるよう、議会の「政府・行政

監視機能」を大幅に拡充する必要がある。このため、議会を単なる法案審議の場とするのではなく、今日の複雑な行財政システムや対外関係を律することが可能な専門的情報管理とチェック権能を果たすための仕組みに拡充していく。

- ① 行政府の活動に関する評価機能をも併せ持った「行政監視院」を設置するなど、専門的な行政監視機構を整備する。政府から独立した第三者機関とするのか、議会の下に設置するのかについては、さらに検討を要する。
- ③ 国政調査権を少数でも行使可能なものにし、議会によるチェック機能を強化する。

**【参考】公明党憲法調査会による「論点整理」(2004年6月16日)**

第4章「国会」(抜粋)

- ◆ (略) その他に、現在国政調査権は議院の権能であるが、議員の権能とすべきであるとの意見があった。

## (オンブズマン制度等の導入について)

このほか、国会の行政監視機能強化の方策として、特にオンブズマン制度の導入について議論が行われた。

オンブズマン制度は、議会又は行政府により選任されたオンブズマンが国民の苦情を受け、行政から国民の権利を保護するとともに、行政を監視するという制度であるが、その導入の是非及び導入する場合に憲法に明記すべきか否か等について議論が行われた。

### A 明文改憲が必要とする意見

- 行政を統制・監視するという国会の機能強化の観点から、議会型オンブズマンは大きな役割を果たすものである。
- オンブズマンの職務の独立性は名目上も実質上も不可欠なものであるから、オンブズマンのような制度は、憲法に明文化されていることが望ましい。

### B 明文改憲までは必要ないが、立法措置(立法による補充)が必要とする意見

- オンブズマン制度は、請願権及び国政調査権という憲法上の根拠を持つので、憲法に新たな規定を設ける必要はなく、法律上の根拠で足りる。
- 情報公開法や行政事件訴訟法等により制度上の整備がなされており、法律による制度の導入で十分である。

### C いずれも必要ない(導入することに慎重)とする意見

- 経費の面からも制度の重複を避けるべきであり、まず、各議院の行政監視に関する委員会、総務省の行政相談委員制度といった現行制度の機能の検

証・充実を図るべきである。国会が行政に対するチェックという本来の職務を果たしていれば、オンブズマン制度は必要ない。

- 諸外国にみられるような強力な権限・中立性・独立性を有するオンブズマンを我が国に導入した場合、機能するか疑問である。
- オンブズマン制度の導入よりも、16条の請願権や62条の国政調査権の実質化が先決である。

#### **中間的な意見**

- 制度導入の優先度は低く、憲法の一部改正の場合には規定を置く必要はないが、①国会又は司法の行政に対するチェック機能が不十分であること、②各国において現実に適切な成果を上げてきていること、③国民が行政から侵害を受けた場合に、迅速にこれを回復する仕組みを憲法上担保しなければならないこと等から、憲法の全面改正の場合には憲法に明記すべきである。
- 救済が必要な特殊分野について、法律によりオンブズマン制度を導入し、国民の理解を得た後に憲法に位置付けることが考えられる。

### Ⅲ その他の論点

- 独立行政委員会の憲法上の位置づけを明確にすべきである。

#### 【参考】「行政委員会」

一般の行政組織からある程度独立の地位をもつ行政機関で、処分権限等の行政的権能のほか、ときに争訟の判断等の準司法的権能、規則制定等の準立法的権能をもつ。行政権は内閣に属する（憲65）から、通常、行政委員会は内閣又は各大臣の所轄の下にあるが、具体的権限行使については、その指揮監督を受けない。公正取引委員会、人事院等がその例。地方公共団体においても、教育委員会、選挙管理委員会等がある。

（法令用語研究会編『有斐閣 法律用語辞典』（第4版）（有斐閣、2012年）216-217頁）

#### 【参考】民主党「憲法提言」（民主党憲法調査会、2005年10月31日）

2. 議会の機能強化と政府・行政監視機能の充実
- ② 憲法上の規定があいまいなまま現在の行政府が所管しているいわゆる独立行政委員会については、その準司法的機関としての性格を踏まえ、内閣とは別の位置づけを明確にする。その上で、それらに対する議会による同意と監視の機能を整備する。

※以下は、「第4章 国会」、「第6章 司法」に関連するが、内閣法制局に関する事項として参考掲載する。

- 政治部門における憲法解釈について、内閣法制局に事実上委ねられているのは不当であるとして、憲法裁判所を設置すべきである。
- 国会自らが憲法判断を行うようにすることが必要であり、憲法委員会を常設の委員会として置くべきである。

**【参考】 憲法第 5 章のその他の条文**

〔法律及び政令への署名と連署〕

**第七十四条** 法律及び政令には、すべて主任の国务大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする。

〔国务大臣訴追の制約〕

**第七十五条** 国务大臣は、その在任中、内閣総理大臣の同意がなければ、訴追されない。但し、これがため、訴追の権利は、害されない。

[資料編]





## 資料 1 内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督権に関する政府答弁

(1) 第 140 回国会 H09.03.10・参・予算委 6 号 8 頁

○久世公堯君 ……内閣法六条の閣議による方針の決定というものは、危機管理等についてはかなり幅広く解釈をしておられることが昨年の衆議院の国会答弁でわかりましたが、一体これは個別案件か、むしろ包括案件、一般方針をなし得るものか、総合調整についてお答えをいただきたいと思えます。

特に、総合調整を必要とする重要案件についてあらかじめ閣議で決定し、これに基づいて総理が行政各部を指揮監督することが非常に必要だと思えますが、法制局長官、お願いいたします。

○大森政輔内閣法制局長官 ……内閣法第六条は「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。」と規定しております。この規定の意味でございますが、これは必ずしも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ございませんで、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というふうに解しております。

そこで、お尋ねの総合調整を必要とする重要案件について、あらかじめ閣議で決定し、これに基づいて総理が行政各部を指揮監督することの可否でございますが、お尋ねの意味が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という趣旨のものであるとすれば、やはり憲法上も問題があるのではなかろうかというふうに考える次第でございます。

○久世公堯君 今の最後のところが問題でございますが、かなり幅広く解することができるならば、内閣法を改正して、例えば総理の閣議での基本方針の発議権、これは事務次官会議なんかを経なくても総理が発議権を持つ、そして基本方針を定めると、こういうように行政各部を指揮監督するということを内閣法で定めることについてはいかがでございますか。

○大森内閣法制局長官 先ほどお尋ねに対してお答えいたしましたように、憲法上の制約というものはあるわけでございますが、現行内閣法の第四条によりますと、内閣総理大臣は、内閣を構成する各大臣の一人といたしまして案件のいかんを問わずこれをみずから主宰する閣議に付議することができるというふうに規定しております。

したがって、現行法のもとにおきましても、内閣総理大臣が施政の基本方針を閣議に付議し、閣議決定された当該基本方針に基づき行政各部を指揮監督するという運用は可能であろうと思えます。現に、各国会ごとに施政方針演説に盛られる事項あるいは所信表明演説に盛られる事項につきましてはあらかじめ閣議決定を経ておりますので、それに盛られた事項に関する限りは個別の閣議決定を要することなく指揮

監督することが可能でございます。

○久世公堯君 私は、憲法の六十五条なり七十二条の解釈というのは基本的人権なんかとは違いますから、こういう行政組織等に関するものはもっと弾力的、幅広く緩やかに解釈することが可能だと思うわけでございますが、いかがでございますか。

○大森内閣法制局長官 憲法のとっている建前でございますが、憲法は内閣という合議体を行政の最高機関として位置づけております。そして、憲法七十二条に定める行政各部に対する指揮監督は、本来、行政の最高機関たる内閣の権限として行われるべきものと予定しております。

したがいまして、同条七十二条が「内閣を代表して」と定めておりますのも、内閣としての国政に関する判断、意思に基づいて指揮監督すべきものと憲法は予定しているものである、こういう考え方を従前から説明してきているわけでございます。

○久世公堯君 仮に百歩譲ったといたしましても、閣議にかけて何か異議のある場合においてはこの限りではないという穴をあけることによってこれを可能にすることはできませんでしょうか。

○大森内閣法制局長官 ……………そういうことが一つの案として提案されていることは私どもも承知しないわけではございませんが、内閣総理大臣が内閣の指揮監督の時点におきまして、内閣の意思にかかわらず内閣総理大臣の単独の意思決定によりそれを行うということは憲法の予定しないところではなかろうかというふうに考えている次第でございます。

## (2) 第 142 回国会 H10. 04. 22・衆・行革特別委 5 号 11～12 頁

○枝野幸男委員 ……………内閣総理大臣には国务大臣に対する指揮権はあるのですか、ないのですか。

○大森政輔内閣法制局長官 委員御承知のとおり、憲法七十二条には、内閣総理大臣は内閣を代表して行政各部を指揮監督するという規定がございまして、この趣旨を受けまして、内閣法第六条におきまして、内閣総理大臣はあらかじめ閣議で決定した方針に基づいて指揮監督する、こういう規定をしているところでございまして、お尋ねに対して端的に答えますと、指揮監督権がある、しかしそのためには条件がある、こういうことでございます。

○枝野委員 内閣法の六条「閣議にかけて決定した方針に基いて、」ということをもし条文改正で抜いてしまったら憲法に反すると法制局はお考えですか、お考えじゃありませんか。

○大森内閣法制局長官 憲法七十二条の趣旨いかんという理解に係るわけでございますが、憲法は、内閣総理大臣及びその他の国务大臣で構成される内閣という合議体を行政の最高機関と位置づけておる。そして同時に、「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ふ。」これは六十六条の第三項でございますが、そ

のように定められております。これを受けて、憲法七十二条が先ほど紹介いたしましたように規定しているところからいたしますと、憲法の法意というのは、合議体たる内閣として、国政に関する判断、意思に基づいて内閣総理大臣の指揮監督が行われるべきことをあらわしている規定であるというふうに理解しているわけでございます。

したがって、内閣法第六条を、内閣総理大臣は、合議体たる内閣としての意思にかかわらず、単独の意思決定により指揮監督することができるという趣旨の規定に改正するとすれば、それは憲法の趣旨に照らして問題がある、このように従前から繰り返し答えているところでございます。

○**枝野委員** 今の、法制局長官、大問題です。内閣法制局は最高裁の判決<sup>4</sup>を無視するのですか。最高裁判決、多数意見でちゃんと書いていますよ。「内閣総理大臣は、少なくとも、内閣の明示の意思に反しない限り、行政各部に対し、随時、」指導、助言等の指示を与える権限を有するものと解するのが相当である。」この最高裁判例はお認めになるのですか、ならないのですか。

○**大森内閣法制局長官** その判決で指摘しております要は、あくまで指示、助言ということでございます、指揮監督権に関する部分ではございません。したがって、私が先ほど答弁いたしましたところと御指摘の最高裁判決は何ら矛盾がない。もちろんのことながら、最高裁判所の判決は、内閣の一部局として無視するようなことはいたしません。最大限度尊重しているところでございます。

○**枝野委員** ……内閣の明示の意思に反しない限り、内閣総理大臣には指示を与える権限があるというふうに内閣法制局として考えている、これよろしいですね。

○**大森内閣法制局長官** 指揮監督権という概念とは異なる、最高裁判所の判決で指摘している「指導、助言等の指示」につきましてはそのとおりでございます。

……この指示とはいかなる概念であるかということが大切でございます、指示とはいかなる概念かは最高裁判所は明示はしておりませんが、要するに、法的強制力を伴わず、任意の実施を求めるという概念でございます。それに対しまして、内閣法第六条の指揮監督という場合の指揮監督権は、それが行使されますと、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ということでございます。したがって、法律上それは明示しなければならない。それに対しまして、指示につきましては、任意の実施を求めるといった概念でございますから、法律上規定する必要がなくとも指示ができる。そこに重大な違いがある。……

<sup>4</sup> 平成7年2月22日最高裁大法廷判決（刑集第49巻2号1頁）

（いわゆるロッキード事件丸紅ルート判決）

「内閣総理大臣が行政各部に対し指揮監督権を行使するためには、閣議にかけて決定した方針が存在することを要するが、閣議にかけて決定した方針が存在しない場合においても、内閣総理大臣の右のような地位及び権限に照らすと、流動的で多様な行政需要に遅滞なく対応するため、内閣総理大臣は、少なくとも、内閣の明示の意思に反しない限り、行政各部に対し、随時、その所掌事務について一定の方向で処理するよう指導、助言等の指示を与える権限を有するものと解するのが相当である。」

## 資料2 閣議の運営方式に関する政府答弁

◎第145回国会 H11.06.03・衆・行革特別委 11号 37～38頁

○末松義規委員 ……そういった意味でこの国会への連帯責任というのを考えてみますと、どうも今、閣議は全会一致方式で、何かサイン会をやっているという批判も多々行われているところなんです、この全会一致方式ということについてきちんとやはり、本当にいいのかどうか、この方式が一番適当なのか、そこを議論する必要があるかと思えます。

そういった意味で内閣法制局長官にお伺いをしたいんですが、閣議の意思決定方式、つまり運営方式、ここの点について、憲法の縛りといいますか、あるいは憲法的な意味で制限はあるかどうか、まずお伺いしたいと思います。

○大森政輔内閣法制局長官 お尋ねの件につきましては、特に内閣の議事運営方法につきましては、明文の定めはないわけでございます。ただ、御承知のとおり、旧憲法下で確立した慣行、そして日本国憲法の施行後も一貫してとっておりますのは、閣議の意思決定は全会一致により議決がなされるべきでありという考え方でございます。

これのよって来る理由でございますが、日本国憲法は御承知のとおり議院内閣制を採用している、そして、内閣は行政権の行使について国会に対して連帯して責任を負う、これは憲法六十六条第三項で規定しているわけでございます。こういうことから、内閣の構成員すべてが一体として統一的な行動をとることが憲法上要請されているということが言えようかと思います。

したがって、閣議における全会一致による議決方法と申しますのは、ただいま申しました憲法六十六条第三項の趣旨に最も合致する考え方であるということでございます。したがって、旧憲法下のみならず現憲法下においても全会一致方式がとられているのは、憲法上の要請であろうというふうに考えておるところでございます。

これにつきましては、御承知のとおり、制憲議会におきまして、憲法制定議会におきまして、金森国務大臣がその旨を答弁しているわけでございますし、また学界においても、全会一致説が通説と言えるほど多数を占めているわけでございます。中に若干の説が、多数決制をとってもいい、こういう説もあるわけでございますけれども、大多数の学者の説は、全会一致であるべきであるというふうに考えられているところでございます。

### 資料3 首相公選制・イスラエルにおける首相公選制の廃止<sup>5</sup>

#### I 首相公選制

##### 1 首相公選制の導入の是非

首相公選制とは、首相を国会による指名にかえて国民が直接選出するという制度である。行政権の長を国民が直接選ぶという点で大統領制と似る。実際、この制度の提案の中には、「首相」公選と言いながら、中身はほとんど大統領制と同じものを考えているものもあるとされる。

この制度が内包する最大の問題は、首相の属する党派と議会の多数派の党派の食い違いが生じるという点にあり、「ねじれ現象」が起こった場合には、不信任権あるいは解散権の何らかの制限が必要となろうが、そうなれば党派の異なる首相と議会のある程度の共存が図られねばならず、それを可能とするシステムをあらかじめ考えておく必要がある。この点が、首相公選制を導入する場合の最も困難な問題であるとの指摘がある<sup>6</sup>。

##### 2 「首相公選制を考える懇談会」報告書

首相公選制については、小泉純一郎政権下で「首相公選制を考える懇談会」が設置され、平成14年8月に「首相公選制を考える懇談会報告書」が提出されている。

報告書においては、首相公選制など、内閣総理大臣と国民との関係の在り方について、民意を反映させる首相の選出方法の工夫と、首相のリーダーシップの有効な発揮のための制度的枠組みという二つの観点から、憲法上の問題点等を含め幅広い検討が行われ、検討結果として、次の三つの案を提示している。

###### ①案：国民が首相指名選挙を直接行う案

— 一 行政府と議会との分離を組み込みながら国民が首相指名選挙を直接行うモデル

###### ②案：議院内閣制を前提とした首相統治体制案

— 一 議院内閣制の枠組みを残しながら首相の選出に対して最大限国民のより直接的な参加を可能にするモデル

###### ③案：現行憲法の枠内における改革案

<sup>5</sup> この資料は、「衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書」（平成13(2001)年11月）及び衆憲資60号「国会・内閣（二院制及び政党を中心として）に関する基礎的資料」（平成16(2004)年12月、衆議院憲法調査会事務局）を基に、一部加筆・修正したものである。

<sup>6</sup> 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ』（第5版）（平成24年、有斐閣）170頁（高橋執筆部分）

### ①案～③案の主要論点の比較

	①案	②案	③案
<b>憲法改正の 要・不要</b>	要	要	不要
<b>首相の選出</b>	国民による直接選挙。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・憲法に政党条項を導入。</li> <li>・総選挙が事実上の首相選出選挙となるよう選挙制度を工夫。</li> <li>・政党は総選挙に際して、首相候補者を明示。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政党における開かれた党首選出規程の整備。</li> <li>・政党は総選挙において、首相候補と政権構想を明示。</li> </ul>
<b>首相の任期</b>	首相の任期を確定。	任期を限定する規定を設ける必要はない。	政権担当中の与党党首任期規程の停止。
<b>首相の権限 強化</b>	行政権は首相に属する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政権は首相に属する。</li> <li>・首相の法案に関する国民投票付託権。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・近年の内閣制度改革の趣旨を徹底。</li> <li>・政治任用職の増加。</li> </ul>
<b>国会との関係</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・衆議院による首相不信任権</li> <li>・不信任案可決の場合、衆議院は同時解散</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建設的不信任制度及び信任手続を整備。</li> <li>・参議院の権限を見直し、より一院制的に。</li> <li>・国会関係調整大臣を置く。</li> <li>・国会の対抗権力の強化が必要（少数派調査権、本会議での口頭質問の活性化、逐条審議）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国会における与党議員の立法、調査活動を奨励。</li> <li>・国会審議への首相や閣僚の出席の在り方の見直し。</li> </ul>
<b>首相と与党 との関係</b>		内閣と与党の関係を整理する等	与党有力政治家が正式に行政政府の一員となる。

出典：国立国会図書館調査及び立法考査局「シリーズ憲法の論点③ 国会と内閣の関係」

## Ⅱ イスラエルにおける首相公選制廃止

イスラエルでは、首相公選制は1992年3月に導入された。その後、首相公選は1996年、1999年及び2001年の3回実施されたが、2001年3月には首相公選制は廃止されることとなった。

イスラエルの首相公選制は、元来、政権安定のために導入したはずの制度が、逆に小党乱立に拍車をかける結果となってしまう、その狙いがまったくはずれてしまったことにより失敗に終わったとされるが、失敗の原因としては、次の2つの問題があるとされる。

### ①選挙制度上の問題

議会の選挙制度（比例代表制）を変えないまま新たに首相選挙を導入した結果、首相の選択と議会選挙における政党の選択にずれが生じた。具体的には、有権者は、国の安全保障のような大きな問題については、首相選挙において、大まかな穏健派・強硬派のような色分けに従って2大政党のいずれかの首相候補者に投票しつつ、自らの利益に関係があるような日常の問題については、議会選挙において、よりきめ細かな政策を掲げる政党に投票したとみられる。その結果、イスラエル議会では、小党の乱立に拍車がかかって、国民各層の利益代表が支持者の要求を代弁するような場となり、本来備えるべきはずである政権の基盤を支える機能を失ったとされる。

### ②政治制度上の問題

イスラエルの首相公選の制度については、大統領制と議院内閣制を混在させたようなものとなった結果、双方の長所が失われてしまったとされる。具体的には、議会による不信任に対する警戒から、首相は、目先の利害調整に追われて、長期的かつ建設的視野に立って政策を展開することが困難となるとともに、議会における小党分立の激化は妥協及び譲歩の可能性を著しく低め、公選首相の登場は国民と政府を直結させるルートを開き、議会の仲介性を喪失させ、「政党の崩壊」、「政治制度の自殺」と言われる議会政治の機能不全につながったとされる。

なお、イスラエルは世界で唯一首相公選を実施した国として知られており（小田全宏『首相公選で日本はこう変わる』（2001年、角川書店）80頁）、それ以降現在に至るまで、同様の制度を導入した国に関する情報はない。

イスラエルにおける首相公選制の導入及び廃止に関する主要な出来事を年表にまとめると、次のようになる。

1988年	第12回議会選挙後の組閣難航を受け、4人の議員が、それぞれ、首相公選制の導入を内容とする「基本法・内閣」改正案（以下「首相公選法案」という。）を提出。
1990年3月	大連立内閣瓦解及びそれに伴う政治的混乱。
1990年5月	四本の首相公選法案、議会本会議で第一読会。
1992年3月	議会本会議第二、第三読会で四案が一本化されて <b>首相公選法案が可決成立</b> 。次の総選挙から施行されることが決まる。
1996年5月	<b>最初の首相公選</b> が議会総選挙とともに行われ、ネタニヤフ氏（リクード）がペレス首相（労働党）を破って首相に当選。 その直後、首相公選制の廃止を内容とする「基本法・内閣」改正案（以下「廃止法案」という。）が提出される。以後もいくつかの廃止法案が提出されるも、議会本会議の第一読会を通過するに止まる。
1999年5月	<b>第3回の首相公選</b> が議会総選挙とともに行われ、バラク氏（労働党）がネタニヤフ首相（リクード）を破って首相に当選。
2001年2月	バラク首相の辞任を受けて <b>第3回の首相公選</b> が単独で行われ、シャロン氏（リクード）がバラク首相（労働党）を破って首相に当選。
2001年3月	首相公選の廃止が連立政権内の合意となり、シャロン政権の発足と同時に <b>廃止法案が可決成立</b> 。



【参考】イスラエルにおける議会・政府の関係の変遷

	首相公選制の導入前 (1996年以前)	首相公選制の導入後 (1996年～2001年)	首相公選制の廃止後 (2001年～現在)
首相の選出	第一党党首が選出されるのが慣例であったが、法律上は、議会との協議のもとに、大統領が任命。	国民による直接選挙。	議会との協議のもとに、大統領に指名された組閣担当者（おおむね第一党党首）が議会の承認を経て首相に就任。
政府の議会解散権の有無	無	有。同時に首相選挙も行われる。	有。
議会の政府不信任決議等の要件及び効果	出席議員の過半数の賛成により、政府不信任案を可決する。 →政府が総辞職し、議会の総選挙は実施されない。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総議員の過半数の賛成により、政府不信任を採決する。</li> <li>・会計年度開始から3か月経ても政府予算を採択しない。</li> <li>→首相の選挙と同時に議会の総選挙も実施される。</li> </ul> <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <ul style="list-style-type: none"> <li>80議席以上の賛成で首相の罷免を決議する。</li> <li>→首相の選挙のみが実施される。</li> </ul>	総議員の過半数の賛成により、内閣不信任案を採決する。ただし、不信任案を提出する場合には、代替の首相候補を推薦しなければならない（建設的不信任制度）。 →政府が総辞職し、議会の総選挙は実施されない。
その他		<ul style="list-style-type: none"> <li>・首相が犯罪行為を犯した場合、総議員の過半数で罷免する。</li> <li>・首相の死亡若しくはそれに準ずる非常事態、又は辞任する。</li> <li>→首相の選挙のみが実施される。</li> </ul>	会計年度開始から3か月経ても、議会が政府予算を採択しない場合 →議会は当然に解散し、総選挙が実施される。

出典：浦野起央・西修編著『資料体系アジア・アフリカ国際関係政治社会史』第7巻憲法資料（中東）1979年、クネセット公式ホームページ（<http://www.knesset.gov.il>）等

## 資料4 首相公選制に関する政府答弁

◎第151回国会 H13.06.06・参・憲法調査会9号5～6頁

○久世公堯君 ……首相公選制についてお尋ねをいたします。

小泉総理は、国民の政治参加の道を広げることの重要性から、国会議員の推薦を受けて広く国民の中から首相を選ぶ仕組み、いわゆる首相公選制と言われているものですが、これを提唱されており、有識者から成る懇談会を立ち上げて国民に具体案を提示したいと言われております。この首相公選制は、昭和三十年代に活動した政府の憲法調査会、私はここに二年間勤務をしたわけですが、そこでも活発に議論をされました。当時、若き日の中曽根康弘元総理が、大統領型の首相公選制を唱えられたことをきのうのように思い出しております。もとより、首相公選制を導入するためには憲法を改正しなければならないでしょうが、単に首相を国民から直接選ぶ規定を置けば済むという問題ではなく、現行憲法下の議院内閣制を大きく変えることになると思われませんが、この点はいかがお考えでございましょうか。

○坂田雅裕内閣法制局第一部長 ……首相公選制でありますけれども、これも先ほど申し上げましたように、首相を国民の投票によって選ぶという仕組みとするためには憲法改正が必要なことは言うまでもないわけですが、その際、少なくとも、総理を国会が議決して指名するんだということを決めております憲法六十七条、それからこの指名を前提として天皇が任命することになっております六条一項、これの改正が必要なことは当然でありますけれども、それ以外はちょっと、具体的な仕組みがどうなるかということをもたないと言えない。

ただ、法律上の論点といたしましては、例えば行政権の主体を、今、内閣であります。これを引き続き内閣制度ということで行うのか、そうではなくて独任制の首相ということにするのかとか、それから国会との関係、特に不信任議決ができることにするのか、あるいは国会を解散することができるのかとか、それからリコールの制度を設けるか、あるいは首相が欠けるという事態になったときにどのように対処するかといったような問題があるのではないかとこのように考えております。

## 資料5 衆議院の解散に関する政府答弁

### (1) 天皇の国事行為についての内閣の助言と承認の方法について（衆議院の解散は総理の権限か）

◎第84回国会 S53.06.06・衆・内閣委22号27頁

○受田新吉委員 ……憲法第七条には、天皇の国事行為に対する内閣の助言と承認、国民のために助言と承認規定が書いてある。衆議院を解散することもその国事行為である、国民のための内閣の助言と承認である。よろしゅうございますか。国民のために、左の国事行為を行うということがあるのですから、国民のためでない国事行為というのはないわけです。……法制局長官にまず伺いたいのですが、衆議院を解散するこの憲法第七条の第三号の規定は、内閣の助言と承認で国民のために行わなければならない。そうすると、内閣の行う助言と承認というのは、内閣総理大臣だけではなくして内閣全員という意味ではないのですか、御答弁願いたいのです。

○真田秀夫内閣法制局長官 お答えを申し上げます。

まず第一点の、内閣が天皇の国事行為につきまして助言と承認をするのは国民のためにやるのだ、それはおっしゃるとおりでございます。それは憲法で申しますと、憲法の前文にも、およそ国政は国民の厳粛なる信託によるものであるということがうたっているわけでございます。すべて国民のために政治は行われなければならない、おっしゃるとおりでございます。

それから第二点の、天皇の国事行為の一つである衆議院の解散、これはもちろん内閣の助言と承認によって行われるわけでございます。これは「内閣がその職権を行うのは、閣議による」というのが内閣法の規定にもございますし、内閣総理大臣一人で衆議院の解散についての助言と承認をするというわけにはまいらない、そういう規定に相なっております。

## (2) 衆議院解散の決定権者は総理大臣か

◎第 104 回国会 S61.05.20・参・内閣委 9 号 19 頁

○柳澤錬造君 ……総理が解散権は総理の専権事項である、それでこれはだれも侵すことのできない不可侵事項だというふうな発言を頻繁になさるんですが、そういうことになるのかどうなのか。私の理解では、あれは各国务大臣がみんな署名をしなければならないはずだと思うんですが、その辺はいかがですか。

○茂串俊内閣法制局長官 ……衆議院の解散権が総理の専権事項であるかどうかというお尋ねと、それから衆議院の解散を決定する場合には、総理だけではなくて他の閣僚の署名も必要ではないかというような二つの御質問であると承りましたが、それでよろしゅうございましょうか。

それではお答え申し上げますが、第一の問題につきましては、……衆議院を解散することにつきましては憲法第七条の規定によりまして天皇の国事に関する行為の一つとされておるわけでございますが、この天皇の国事に関する行為は内閣の助言と承認により行われるということになっておりまして、衆議院を解散することの実質的な決定権限は内閣に属すると解しておりますことは従来からたびたびお答え申し上げているところでございます。

ところで、内閣がその職権を行うのは閣議によるものとされておるわけでございますが、内閣総理大臣は内閣の首長として閣議を主宰する立場にはあるものの、内閣総理大臣だけで合議体である内閣の意思決定をすることはできないことはもとよりでございます。法理論といたしましては衆議院の解散権は文字どおり内閣に属すると言わざるを得ないわけでございます。

ただ、我が憲法の定める議院内閣制は、内閣総理大臣と国会との特別の信任関係を基礎として成り立っておるわけございまして、内閣の存立をかけた国民の信任を問うこととなる衆議院の解散につきましては、内閣総理大臣の意見が實際上極めて重要な意義を持ち、尊重されることは言うまでもないわけございまして、このような意味を込めて、いわば日常的な用語法として衆議院の解散は内閣総理大臣が決めるというような言い方がなされておるものである、かように考えておるものでございます。

それから第二点でございますが、衆議院の解散を決定する場合に他の閣僚の署名も要るのじゃないかというような御質問であったと思うんですが、一般論として申し上げますと、閣議での議決方法につきましては憲法初め内閣法その他の法令には何ら規定が設けられておらないわけでございますが、閣議の決定は閣僚の全員一致によるというのがいわば長年の慣行として確立しておるわけございまして、閣議の決定に際しましては全閣僚の署名、実際には花押でございますが、これが行われているものと承知しております。そして、ただいま問題でございました衆議院の解散に関する閣議決定につきましても、当然にこのような手続方式により行われるものと理解をいたしております。……

## 資料6 国政調査権と行政権の関係に関する政府答弁

◎第139回国会 H08.12.10・参・予算委1号19頁

○齋藤文夫君 …この際、特に内閣法制局長官にお尋ねをいたしたいと思うんですが、論議を進めてまいりますと、国会の国政調査権、憲法第四十五条、そして行政府の行政監察、憲法六十五条、この接点がなかなか微妙だな、三権分立の立場に立ってみて本当に国会が行政の中に手を突っ込むことができるのかな、また行政が国会、我々政治家の関係に手が突っ込めるのかな、いろんな思いをめぐらせておりますが、ぜひひとつその辺を教えてください。…

○大森政輔内閣法制局長官 まず第一の行政府における行政監察と国政調査権の関係いかんという問題からお答えをいたしたいと思います。

行政府の行う行政監察と申しますのは、国の行政機関等の業務の実施状況について行政府みずからが行政運営の当否を調査または検査するものでございまして、行政府のいわば自己改善機能として行われているものであると申すことができようかと思えます。

これに対しまして、国会は憲法によりまして、立法や予算の議決権、あるいは国務大臣の出席、答弁要求権、そして内閣の国会に対する連帯責任等、内閣の行政権の行使全般にわたりましてその政治的責任を追及する上での機能といたしまして、行政監督権とも言うべき機能を有しておられるということが言えようと思えます。そして、これらの機能を有効に行使するための補助的な権限としまして、手段としまして憲法六十二条により国政調査権を有しているということになるかと思えます。

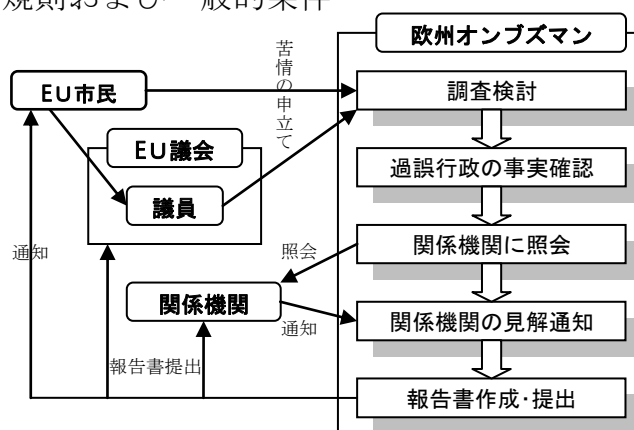
そこで、この国政調査権と行政権との関係でございまして、ただいま委員御指摘のとおり、憲法は基本的には三権分立の原則を採用しておりまして、憲法六十五条により、「行政権は、内閣に属する。」と規定しておりまして、国政調査はあくまでも行政監督の機能行使に役立たせるために実施されるものでございまして、したがって、憲法六十二条に基づく国政調査権の行使によりまして、個々の行政を直接的に抑制する、あるいは自主的にみずからその行政を執行する結果となるような行為を行うということまでなし得るものではないのではないかと一般的に解せられているところでございまして。……

## 資料 7 欧州オンブズマン制度<sup>7</sup>

1992年、マーストリヒト条約によって、欧州オンブズマン制度を制度化する法的根拠が文言化された（欧州共同体を設立する条約 195 条）が、欧州憲法条約においても同様の規定が置かれている（I-49 [I-48] 条、II-103 [II-43] 条）。

欧州オンブズマンは、市民から申立てを受けた事柄について、その職務の範囲内で自らの発意、若しくは市民に対して直接、又は欧州議会議員を通じて間接的に提出された苦情について調査検討する任務を有する。その結果、欧州オンブズマンが過誤行政の事実を確認した場合、関係機関に対してその問題について照会し、当該機関は3ヵ月以内に欧州オンブズマンにその見解を通知する。これに基づいて欧州オンブズマンは、欧州議会および関係機関に対して報告書を作成し提出する。当然のことながら苦情申立人に対しても、欧州オンブズマンによる当該問題の調査結果が通知される。欧州オンブズマンの任期は、オンブズマンが欧州議会の直接選挙の直後に任命されるため、任命を行った欧州議会の任期と同じ5ヵ年であり、再任も可能である。欧州オンブズマンは、その超国家的立場と中立的立場を確保する目的から、その職務の遂行において独立性が要求され、いかなる機関からも指示を仰ぎ又は受けてはならず、また在任期間中は、有給であるか無給であるかを問わず、他のいかなる職務に就くことも許されない。欧州オンブズマンの職務遂行にかかわる一般的条件は、「欧州議会は、欧州委員会からの意見を得た後、特定多数決による理事会の承認を得て、オンブズマンの職務遂行を規律する規則および一般的条件

を定める。」とする EC 条約に基づき、1993年10月の欧州議会、欧州委員会及び閣僚理事会のいわゆる「機関相互間合意」の一部として制度化されている。また、共同体の諸機関並びに部局は、欧州オンブズマンの要求する情報を提供し、関係書類に接近することを認める義務を負うが、「秘密厳守」の必要がある場合には拒否できるものとされている<sup>8</sup>。



<sup>7</sup> 本資料は、衆憲資 42 号『「人権擁護委員会その他の準司法機関・オンブズマン制度」に関する基礎的資料』35-36 頁からの抜粋である。

<sup>8</sup> アムステルダム条約により、EC 条約 255 条（旧 191a 条）で、欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会に対する情報公開請求が市民の権利として位置付けられ、情報開示規則が制定されたが、この規則の制定に当たって、欧州オンブズマンが貢献したと評価する意見がある。（前掲注 7・35-36 頁参照）

## 資料 8 海外調査における要人からのオンブズマンに関する説明聴取及び質疑応答

### 1. ペンレヴ元スウェーデン国会オンブズマン（現副国会オンブズマン）外 1 名との会談

スウェーデン国会において、ペンレヴ元国会オンブズマン（現副国会オンブズマン）らから、スウェーデンにおける国会オンブズマンの権限と機能等について説明を聴取した後、質疑応答を行った。

その中で、①スウェーデンでは、行政に対する監視はこの国会オンブズマンと国会の憲法委員会がそれぞれ担当しているが、憲法委員会は専ら内閣や大臣に対する監視を、また、国会オンブズマンは地方自治体を含むありとあらゆる行政機関の職員、裁判所や軍事関係の機関の職員への監視を行っていること、②国会オンブズマンは 4 人いるが、分担を決めながらもそれぞれに独立して職務を執行し、一般国民からの不服申立てを契機とした調査のほか、自ら地方に出向いて地方自治体の職務の適正さを監査するようなことも行っていること、③監視の結果、不当な業務執行を発見したときは、これに対して是正勧告をするほか、検察官と同様の起訴権限をも認められていること等の説明があった。

### 2. ディアモンドロス欧州オンブズマンとの会談

欧州議会において、ディアモンドロス欧州オンブズマンから、欧州オンブズマン制度について説明を聴取し、質疑応答を行った。

その中で、①オンブズマン制度は、法の支配と民主主義の両方が確立した国家において存在するものであり、国民の遵法精神と独立した強力な司法制度の下において、それを補完する制度として設置されていること、②司法制度とともに、オンブズマンのような制度を設けることは、ますます多様化していく紛争や不服申立てに対して、その解決策を多様化することであり、市民の選択権を広げるものであること、③オンブズマンのとり措置が法的拘束力のない勧告にとどまるからこそ、職務の独立性は名目上も実質上も不可欠なものであり、オンブズマンのような制度は、国内の上位法、すなわち憲法の中に明文化されていることが望ましいこと等の説明があった。

（『衆議院憲法調査会報告書』を基に作成）