

# 統治機構（改革）論と重要政策実現（一） ——公法学の視点から——

手塚 貴大

- 一 検討の視角
- 二 行政機構
  - (一) 行政機構の割拠性—分担管理原則について—
  - (二) 内閣と行政権（以上、本号）
  - (三) 統治機構と行政法
- 三 統治機構と議院内閣制
  - (一) 国民内閣制の構築？—選挙制度との関係も含めて—
  - (二) 議会と行政との関係
  - (三) 選挙制度・統治機構改革の帰結
- 四 結語

## 一 検討の視角

公法学における行政の現状を示す言説として、行政国家を<sup>(1)</sup>挙げる事ができる。別には、福祉国家、積極国家とも言われる。これは、現代社会における行政の役割は拡大しているという事実を示す。すなわち、行政国家のもとにおいては、各行政領域の個別化、複雑化、対応する際に必要とされる専門知識の高度化、多量化、深化があると言えよう。

これは、結局のところ、統治システムにおいて、行政各部を構成する官僚組織の行政作用における中心的立ち位置を示している。この点、官僚組織はその存続に継続性があり、常に自組織が所管する社会事象に向き合っている。問題状況の把握、該当領域に係る専門知識の獲得には容易に可能である位置を有する。この面のみに着目すると、行政各部の役割の増大は、行政活動の合理化をもたらすだけの正の効用が見込まれるように思われる<sup>②</sup>。

とはいえ、行政の役割の増大にはかような正の効果のみを認めうるだけではない。換言すれば、行政の問題点とも言えるであろういくつかの事象が認識されるのである。例えば、行政の現状を示す言葉として、森羅万象所管主義<sup>③</sup>、控除説等<sup>④</sup>があるが、実のところ、これらは、要するに行政の肥大化を内包するのである。肥大化というと消極的な意

(1) 例えば、高橋和之『現代立憲主義の制度構造』(有斐閣、二〇〇六年)三頁、野中俊彦／中村睦男／高橋和之／高見勝利『憲法Ⅱ 第5版』(有斐閣、二〇一二年)一六四頁等。さらには、行政学については、例えば、村松岐夫『日本の行政』(中央公論新社、一九九四年) i 頁。

(2) 例えば、現代国家については、公共サービスを国民に提供し、国民の生活水準を向上させる機能的国家像を措定することもありうる(金子宏『租税法 第二十三版』(弘文堂、二〇一九年)二四頁)。こうした国家像は憲法の建前とも整合性が確保でき、そもそも現代経済社会の現状からすれば論証可能である。この次に問題になるのは、かような公共サービスを提供する経済的原資を如何にして獲得するかである。これは主として租税法の議論の守備範囲である。但し、こうした国家像は国民により政治を通じて望まれたものであって、その分財源調達も同時決定されるのが本筋であろう。ここで同時決定とは、公共サービスに相応する(税)負担も国民の配分されるべきことを指す(この点、示唆的なものとして、確井光明「時間軸から見た国家の役割―行政法、財政法の視点において」公法研究七四号六四頁以下)。しかし、これは現実にはなされていないように思われる。

(3) 大森彌『官のシステム』(東京大学出版会、二〇〇六年)二五八頁。

(4) 山口二郎『内閣制度』(東京大学出版会、二〇〇七年)。行政法の領域における控除説の議論については、塩野宏『行政法Ⅰ第六版』(有斐閣、二〇一六年)一一頁。

味を含んでいるように受け取られるが、統治システムにおける行政活動における行政各部の突出はいくつかの重要な問題を孕んでいるのである。このことは、特に、官僚主導（の政治）と言われるように、民主的正当性の強い、（内閣の構成員も含めた）国民の代表者が政治を仕切ることがない状態を指すのである。民主主義に基づく政治像を端的に観念すれば、まさしく国民の代表者が主導し、官僚がそれに従いつつなされる政治が望ましいであろう。これは、いわゆる政官関係とも関係する。この問題は、政治と行政の役割分担のあり方に繋がるのであり、政治は何をすべきか、行政は何をすべきかを問うことになる。この点、総選挙における小選挙区比例代表並立制が導入され、さらには中央省庁等改革基本法を通じて行政改革が実現されたところである。そうした実定制度としての政治・行政改革を通じて、官僚主導に対抗する政治主導がどこまで貫徹できたのか、<sup>5)</sup>という問題について、その理論的背景の認識・整理も含めて本稿で若干ではあるが検討したいと考える。その作業の行き着く先は、果たして、政治が重要政策実現を実効的に実施しうる制度が構築されたか否かという問題への解答を獲得する素地を導くことである。

具体的には、政治主導を実現する行政機構のあり方、そして、議院内閣制のもとにおける国会と内閣との関係を中心に前叙の問題を論ずる。

## 二 行政機構

(5) この点、建林正彦／曾我謙悟／待鳥聡史『比較政治制度論』（有斐閣、二〇〇八年）三七頁以下を参考とすれば、制度が関連するアクトターの行動に与える影響、さらには、制度が彼らの行動の帰結として構築されるものと考えることになる。所論によれば、制度を独立変数または従属変数と観念することが有意義であろう。

わが国の行政機構は従来割拠性をその特徴としていわれる。この割拠性が原因で統治機構改革が起草されたわけである。例えば、行政改革会議最終報告は次のように述べた。曰く「物資の窮乏や貧困を克服するための生産力の拡大や、欧米先進国へのキャッチアップという単純な価値の追求が行政の大きな命題であった時期に形作られた、実施機能を基軸とする省庁編成と、行政事務の各省庁による分担管理原則は、国家目標が単純で、社会全体の資源が拡大し続ける局面においては、確かに効率的な行政システムであった。しかしながら、限られた資源のなかで、国家として多様な価値を追求せざるを得ない状況下においては、もはや、価値選択のない「理念なき配分」や行政各部への包括的な政策委任では、内外環境に即応した政策展開は期待し得ず、旧来型行政は、縦割りの弊害や官僚組織の自己増殖・肥大化のなかで深刻な機能障害を来しているといっても過言ではない。本来国民の利益を守るべき施策や規制が自己目的化し、一部の人びとの既得権益のみを擁護する結果を招いたり、異なる価値観や政策目的間の対立や矛盾を不透明な形で内部処理し、あるいはその解決を先送りしてきた結果が、最近における不祥事の数々や政策の失敗に帰結している実情をわれわれは真摯に受けとめなければならない。」(引用文中の傍線は筆者による。以下同じ。)と。このように、割拠性を以て統治機構の機能不全がもたらされたわけであるけれども、その割拠性の意義、生成、克服の試みという一連のわが国における統治機構に係る動態を見ることとしたい。

(一) 行政機構の割拠性—分担管理原則を中心に—

1 割拠性<sup>(6)</sup>の意義

憲法の建前からすれば、内閣が行政各部を統轄することになる。ところが、戦後政治の現実はこの条文の想定する

ものとは異なっていた。

その要因の一つとして観念されるのは、戦前からの経緯である。後に改めて触れるけれども、具体的には、明治憲法の國務大臣の単独輔弼制である。この制度は周知のように國務大臣が天皇に対して単独で責任を負うことを意味するのであるが、内閣の中で首相は同輩中の主席とされ、各國務大臣が閣議において首相の立場と異なる立場に固執すると、首相は当該國務大臣を罷免できず、結果として閣内不一致により内閣総辞職という事態が避けられなかった。この首相の地位は天皇の地位との関係で出現したとされる。すなわち、首相に強い権限を認めると天皇の統治権との調整が難しくなるのである。<sup>(7)</sup> この結果として、行政各部を構成する各省庁と内閣との関係を見た場合、内閣が行政各部に対する統轄を行うことが困難であった。

日本国憲法のもとでは、新たに首相の地位についても規定がなされ、國務大臣の任免権が与えられるなど、一見すると首相の地位は戦前と比して強化されたと考えられる。<sup>(8)</sup> これが、内閣制の原則の一つとされる所謂<sup>9</sup>首相指導の原則である。<sup>(9)</sup> とはいえ、後に見るように閣議での意思決定のあり方、さらには、戦後長期にわたって与党であり続けた自民党の党内政治との関係で、必ずしも首相のリーダーシップが十分に発揮されたとは言いがたい。例えば、自民党の構造として派閥連合体としての性質を有することが指摘され、<sup>(10)</sup> 党総裁が閣僚や党幹部の人選を主体的に実施するという

(6) 今村都南雄『官庁セクシヨナリズム』(東京大学出版会、二〇〇六年) 八頁。

(7) 金井利之『行政学講義―日本官僚制を解剖する』(筑摩書房、二〇一八年) 一八九頁によると、天皇に代わる首相が存在すると、実質的に議院内閣制が出現するという事情が挙げられ、加えて、明治元勳が多数存在する状況では首相に強い権限を与えすぎることもできないという。

(8) 例えば、西尾勝『行政学』【新版】(有斐閣、二〇〇一年) 一〇六頁等をはじめとして、かような認識は多くある。

(9) 西尾・前掲注(8) 一〇三頁。

よりは、各派閥の意向に十分に配慮した上での作業がなされた。<sup>11)</sup> そして、選挙制度の一端に触れると中選挙区制が採用され、その結果候補者の当落に影響を与えるのは、候補者自身の（知名度、資金力、経歴等の）個人的資質であった。<sup>12)</sup> さらに、戦後は国家としての進路の明確性があり、具体的には、戦後復興、経済発展がそれであり、そうした明確な政策目標に邁進し、経済成長を遂げることができ、その結果税収も豊かであったため、その果実の配分は余裕を持って行うことができた。<sup>13)</sup> 換言すれば、複雑な利害の調整は必ずしも必要ではなく、各利益集団が関係官庁、政治家と一体となってその果実に浴することができた。<sup>14)</sup> 以上の社会的・経済的与件のもとでは割拠性は必ずしも重大視されない。

ところが、経済成長の鈍化により、以上の事情は変わった。果実の縮小により、その配分に利害調整が必要となったのである。<sup>15)</sup> ところが、そうした調整役を首相が担うことはできなかつた。（官庁も含めて）いずれの利益集団も自らが調整の結果負担をこうむることは避けたいがために、そうした調整は難航することになった。割拠性の克服のためであろう、そうした中で首相のリーダーシップの強化が望まれることとなった。

そして、こうした割拠性についての制度的基盤の一つが分担管理原則であると考えられうるのである。

## 2 分担管理原則の意義

- (10) 樋口陽一『比較憲法（全訂第三版）』（青林書院、二〇〇〇年）五〇四頁。
- (11) 例えば、飯尾潤『日本の統治構造—官僚内閣制から議院内閣制へ—』（中央公論新社、二〇〇七年）二〇〇頁以下。
- (12) 真淵勝『行政学』（有斐閣、二〇〇九年）二八八頁。
- (13) 例えば、佐藤幸治『日本国憲法と「法の支配」』（有斐閣、二〇〇二年）一九四頁。
- (14) 金井・前掲注（7）二二六頁以下。
- (15) 例えば、佐藤・前掲注（13）二〇九頁。そして、本文中に引用した行政改革会議最終報告も同様の立場に立つであろう。

分担管理原則とは、内閣法三条に「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。」と規定されているように、「・・・憲法七三条各号に列挙された事務を除く外は、合議体としての(狭義の)内閣それ自体は、各省大臣が分担管理する行政権の行使を「統轄」する権限のみを有する、という理解」である。<sup>16)</sup>つまり、内閣は行政各部の活動について何らかの調整を要する場合に、そうした調整を行い、個別の行政活動のあり方について内閣は指揮監督を行わないということである。<sup>17)</sup>この原則はわが国における行政組織法制を規律する重要なものであつて、行政活動の多様性・大量性から、内閣のみでそれを担うことは無理であるため、行政各部を配備し、それを内閣が効率的に指揮監督するためのものであると言われることがある。<sup>18)</sup>これにより、行政各部を構成する各省は自身に与えられた所掌事務について専担することになる。逆に言えば、それに尽きることなく、各省庁の専担制を徹底すれば、内閣は個別の行政活動について指揮監督を行えないので、<sup>19)</sup>そうした事柄については行政各部が自律的に専管することになる。内閣法が制定される際の経緯を管見すると、確かに、憲法上行政権が内閣に属することを前提に、戦前の単独輔弼制の運用を維持することに腐心がなされたことを見れば、<sup>20)</sup>分担管理原則のこのような理解は立法者の意思であると言えるかもしれない。これでは、明治憲法のもとでの単独輔弼制に比して変化はない。

但し、以上のような理解を直接導く明文の規定があるとは言えず、それを実効的に担保するのはおそらくは内閣の

(16) 藤田宙靖『行政組織法』(有斐閣、二〇〇五年)二二四頁に本文中の説明がある。また、本文中の立場に立つと思われるものとして、佐藤功『行政組織法「新版・増補」』(有斐閣、一九八五年)三〇〇頁。

(17) この点、中川丈久「「分担管理原則」と公文書管理」総合研究開発機構／高橋滋編『政策提言 公文書管理の法整備に向けて』(商事法務、二〇〇七年)二三六―三三七頁。

(18) 毛利透／小泉良幸／淺野博宣／松本哲治『憲法I総論・統治 第2版』(有斐閣、二〇一七年)二五〇―二五一頁。

(19) 飯尾・前掲注(11)二八頁。

意思決定方式であると考えられる。<sup>21)</sup> すなわち、内閣はその意思決定方式として慣習上閣議における全会一致制が採用されており、行政各部への内閣の意思の伝達はその枠内で行われる。内閣法四条一項において「内閣がその職権を行うのは、閣議によるものとする。」とされ、同六条において「内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督する。」とされているように、内閣総理大臣が閣議の枠内で行動することになる。したがって首相と雖も自らの意思を閣内において貫徹することは容易ではない。首相には國務大臣の罷免権が与えられているが、仮にある國務大臣が閣議で多数意見に異を唱える場合(國務大臣の拒否権)<sup>22)</sup>、首相は彼を罷免できる。しかし、新たに任命された國務大臣が改めて反対をすれば全会一致は成立しない。このように、(現実に生じるか否かは必ずしも不明であるが、制度上は)國務大臣の罷免および任命が堂々巡りになりかねない。<sup>23)</sup> 例えば、特定の政策を所管する担当大臣が当該政策に係る内閣全体の方針案に反対を表明すれば、当該方針案は内閣の方針とはならない。ここで

(20) 今村・前掲注(6) 四九頁以下、阪本昌成「議院内閣制における執政・行政・業務」佐藤幸治／初宿正典／大石眞編著『憲法五十年の展望Ⅰ』(有斐閣、一九九八年)二五八―二五九頁。詳細は、岡田彰「現代日本の官僚制の成立」(法政大学出版局、一九九四年)一三二頁以下。

(21) 藤田・前掲注(16) 一二六頁では、首相が「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いう内閣法六条は、憲法上の原理としての分担管理原則から来るといふ従来の通説に言及がある。また、阪本・前掲注(20) 二五九頁では、強い総理の出現を閣議で抑制する<sup>24)</sup>ことに言及がある。

(22) いわゆる中央省庁再編前の指摘ではあるが、佐藤幸治『憲法 第三版』(青林書院、一九九五年)二二二頁は、「……任免権こそ、内閣総理大臣を「首長」たらしめる実質的基盤といえるもので、内閣の統一性を維持する上での楯となる」とする。

(23) 毛利／小泉／淺野／松本・前掲注(18) 二五二頁。

(24) 飯尾・前掲注(11) 三三二頁。

当該大臣および所管省庁の意向が内閣の意思決定のありように強い影響力を發揮し得る。

確かに行政事務を分担管理することは、行政権の行使について効率性を追求することを可能にしよう。<sup>(25)</sup> 内閣のみが、決してや首相のみが広範囲にわたる行政事務を担いきれるものではなく、専門性・継続性を有する組織を背景とする各省大臣が行政事務をそれぞれ分担管理することには合理性はある。ところが既に見たような内閣の指揮監督権を限定的に理解する分担管理原則まで承認するか否かは、明文の規定がない以上、別であろう。<sup>(26)</sup> すなわち、以上のように、原則として行政各部は内閣としての判断を伴わない限り、（たとえ内閣の権限が行政各部間の統轄のみではなく、指揮監督にまで及ぶとしても）個別事項につき指揮監督を受けないのであって、これによれば、前叙の設例のように国務大臣の内閣の方針に基づいて行政各部を指揮監督する必要もあることと相まって、内閣の長である首相は行政各部に対してその意思を十分に貫徹させることが難しい。<sup>(27)</sup> これは、言うなれば、いわば包括的な行政各部への委任となりかねない。なお、以上のような分担管理原則に係る理解は唯一のものではないことは後に述べる。わが国では、前叙の国務大臣の罷免権について強力な首相の権限と性質決定する向きもあり、<sup>(28)</sup> 分担管理原則の名残が、戦後においてなお戦前との連続性を維持しつつ行政各部の行動を規定していたとしても、制度上は首相はまったく無力というわけ

(25) 中川・前掲注(17)二三五頁。所論の言う「縦割りのススキ」である。

(26) 中川・前掲注(17)二三七―三三八頁。

(27) この点、今村・前掲注(6)五一頁以下。所論のまとめるところでは、政策の決定を閣議に基づく内閣の判断に拠らしめ、行政各部がそれを執行するという形態を形成し、政策の決定と執行を媒介するものとして分担管理原則があるとする。議院内閣制のもと、首相ではなく、内閣に政策の決定権を与え、それを実際に執行する際には、各省大臣が責任を負うことになる。

(28) 樋口陽一『憲法Ⅰ』（青林書院、一九九八年）二九六頁。その他にも、所論は、憲法七五条による国務大臣の訴追に関する首相の同意も挙げる。

はない。すなわち、分担管理原則のみに着目するのではなく、もう少し視野を広げて首相のリーダーシップを論ずる必要性はあろう。<sup>(29)</sup> 換言すれば、首相のリーダーシップを発揮することが必ずしも不可能ではないにも拘わらず、それが不十分であった根拠は何処にあるかという問題が出てくる。

### 3 行政機構の割拠性の生成

明治維新以降の、割拠性をその特徴とされる、わが国の統治システムのありようを論ずる際に、内閣制度については、内閣職権、内閣官制の制定に触れる必要がある。内閣職権では、「内閣総理大臣ハ内閣ノ首班トシ機務ヲ奏宣シ旨ヲ承テ大政ノ方向ヲ指示スヘシ」(二条)、「内閣総理大臣ハ行政全部ヲ統督シ各部ノ成績ニ付説明ヲ求メ及ヒ之ヲ検明スルコトヲ得」(四條)、「各国务大臣ノ任免ハ内閣総理大臣之ヲ奏宣シ、内閣総理大臣ノ任免ハ首席国务大臣之ヲ奏宣ス」(六条)等とされ、首相のリーダーシップの發揮は制度上可能であるようにも思われる(大宰相主義)<sup>(30)</sup>。しかし、その後制定された内閣官制では、「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」(二条)、「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勅裁ヲ待ツコトヲ得」(三條)等とされた。明治憲法時代においては内閣制度は憲法上規定がなく、別途内閣制度に関する制度は規定されたわけである。引用条文を見ると、内閣官制は内閣職権に比して、首相の地位は、リーダーシップの發揮という点で後退がみられる。すなわち、既に触れたが、首相の地位を強化することは立憲君主制のもとにおける主権者である天皇主権と

(29) なお、待鳥聡史『代議制民主主義「民意」と「政治家」を問い直す』(中央公論新社、二〇一六年)一四六頁は、後に本文でも述べるような、内閣と官僚との間の委任・責任関係を直視すれば、内閣が官僚の監督を行っているので、かかる監督を首相が行うか、各大臣が行うかは大きな違いはないとする。

(30) 川人貞史『議院内閣制』(東京大学出版会、二〇一五年)三三一―三四頁。

は必ずしも相容れず、国務大臣の単独輔弼制が規定され、各個の国務大臣が天皇に対して責任を有するという形で、天皇と国務大臣とのかような関係のもとで行政各部の動態が存在したわけである。また、枢密院、軍部の存在等に見られるように、権力は分散していた。<sup>31</sup> さらに、改めて触れると、いわゆる超然主義に拠らず、政党の党首が首相に就く場合には、首相に強い指導性を發揮させると、また同じく天皇主権との整合性が問われることになると言う事情も付言できる。<sup>32</sup>

このように明治憲法のもとでは、首相はいわゆる同輩中の主席としての地位に甘んじ、行政各部に対するリーダーシップの發揮可能性は抑制されていたわけである。<sup>33</sup> この帰結の一つが軍部に対する抑制が發揮困難であることによる開戦であったわけであり、こうした反省に立ち、現行憲法では首相の国務大臣の任免権を与える等して、首相の地位は強化されたと制度上は評価できるわけである。とはいえ、制度と実態が異なり、戦前以来の行政各部への首相のリーダーシップの發揮は戦後しばらくは困難であり続けたという事情がある。<sup>34</sup> この実態を説明する要因として分担管理原則に言及されるわけである。

### 3 割拠性のもたらしたものとその後

#### (1) 分担管理原則のもたらしたもの

(31) 川人・前掲注(30)三四―三五頁。

(32) 西尾・前掲注(8)九八―九九頁、金井・前掲注(7)一八九頁。

(33) なお、大石眞『統治機構の憲法構想』（法律文化社、二〇一六年）二二七頁以下によると、戦前において、既に、首相の地位の弱さについては指摘があった。

(34) 大石眞『憲法秩序の展望』（有斐閣、二〇〇八年）二〇二頁。

分担管理原則により、各省大臣の分担管理する行政事務に係る強い影響力を直視すると、首相と雖もリーダーシップを発揮することは容易ではない。例えば、第二次世界大戦後のわが国の政治の展開を見ると、官僚主導の政治が言われる。縦割り行政とも言いうるが、<sup>(35)</sup> 官僚主導とは凡そ政策の企画立案・実行という場面に大きく官僚の影響がある状況を指す。したがって、官僚がその専門領域について強い自律性を発揮し、政治（内閣）がその内容に介入し、その内容に影響力を発揮することは困難になる。この原因としてはいくつか考えられるのであろうけれども、一に、前叙の統治機構があると考えられる。首相がリーダーシップを発揮し、行政各部に対して実効的な指揮監督を行う制度的基盤が薄弱であるということである。これは制度改革を通じて改善可能であり、現にそうした行政改革は実施された。二に、自民党の派閥力学により、党総裁（すなわち首相）の交代、内閣改造があり、省庁に対して指導性を発揮することは困難であった旨の指摘もある。<sup>(36)</sup> それに関連して、官僚の持つ専門知識に拠るところもある。すなわち、国会議員の中から選ばれることの多い大臣も自省の担当する行政分野について詳細に知り尽くすことは不可能である。また、大臣は一名であるけれども、省の職員は相当数存在し、彼らは長年の当該省で勤務経験を積み、専門知識も相当に蓄積しているはずである。このような諸点を見ただけでも、大臣が省内でリーダーシップを発揮することは難しい。

この結果、各省は自身の担当する行政事務に係る各領域において、自律性を発揮することが可能となったと理解することはできよう。加えて、中央省庁の数、ひいては行政領域は広大で、各省が独自に行政活動を自律的に展開している結果、行政全体での不統一、非効率が発生し、さらには行政とその領域における行政活動の対象者との間の不透明

(35) 竹中治堅『首相支配―日本政治の変貌』（中央公論新社、二〇〇六年）五八頁。

(36) 西尾・前掲注（8）一〇七頁。

な結合等が生み出されていったというのである。これがセクシヨナリズムの弊害である。<sup>(37)(38)</sup>

(2) 統治機構と行政活動のあり方

戦後のわが国の社会においては強い規制のもとに、行政を通じた社会形成が行われてきたということが出来る。これが、社会形成における行政の主導性ということであり、戦後のわが国における行政の位置づけを示しているのである。そもそも公法学は、行政国家という概念を措定し、現代国家における行政権のウエイトが重くなることを示した。この現象は、わが国の戦後の経済社会においても確認されたわけである。

これを敷衍すると次のようになる。戦後のわが国は高度経済成長により豊かな税収を獲得することができ、経済成長とともに拡大する財源がもたらされたわけである。その上で、大蔵省が高度経済成長による税収増を各行政分野に配分するという営為がなされたわけであり、このような状況のもとで行政の各領域の間で大きな調整作用が必要とされないとということになった。したがって、戦後行政の特徴を端的に述べるとするならば、規制と経済発展の可能性による豊かな財源のもとでの拡張路線であった。これ自体については、（実は少ない行政資源を補うべく政策に係るネットワークを構築することも含めて）<sup>(39)</sup>そうした経済社会の与件のもとでは十分にありうる行政像であったのかもしれないが、例えば、行政の個別分野と産業との対応関係を見ると、業界保護行政が出現するということにもなっ

(37) 勿論、改めて述べるが、政治が全くの官主導であったわけではない。例えば、西尾・前掲注（8）一〇六一―一〇七頁によると、いわゆる恩顧主義により、個別利益を行政に反映させるべく、自民党政調会を拠点に族議員が跋扈し、内閣主導ではない政治家主導という状況があったという。

(38) なお、セクシヨナリズムの要因として、本稿で引用した議論からは、本文中の意味を含んだ省庁の分立があるが、例えば、村松・前掲注（1）二〇頁では、それに関連して省庁別人事制度が挙げられることがある。

(39) 村松・前掲注（1）二五―二七頁。

た。これが、例えば、いわゆる鉄のトライアングルといった問題視されることになる既得権保護に繋がるわけである。<sup>40)</sup>

したがって、やがて来る経済社会の変化には改めて対応する必要が生じたわけである。すなわち、税収不足であって、これは高度経済成長の終焉によりもたらされたのである。この結果、一度拡大した政府支出を削減することは困難という事態に直面し、行政の効率化をどのように進めていくのかという新たな課題が出現した。具体的には限られた財源をどのようなルールで使用していくのか、という点に調整作用の必要が承認されたのである。では、誰が調整を行うのか。それは次に見るように、内閣が担うに相応しいと考えられるのである。<sup>41)</sup>

#### 4 行政権の意義―執政府としての内閣?―

ここで学説の言うところの行政権の意義について触れておく。そもそも、行政作用というと法律の執行と解してきときらいがある。ところが、憲法の条文を管見すると、かような行政像が必ずしも正当とは言えないという指摘がある。しばしば言及されるが、憲法七三条には、一般行政事務の他、法律を誠実に執行し、国務を総理すること(一号)、外交関係を処理すること(二号)、条約を締結すること(三号)、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(四号)、予算を作成して国会に提出すること(五号)、政令を制定すること(六号)、大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を決定すること(七号)というように、単純な法律の執行に尽きない作用を内閣は担う。<sup>42)</sup> 加

(40) 西尾・前掲注(8)一〇九頁、真淵・前掲注(12)五七六頁、新藤宗幸『行政責任を考える』(東京大学出版会、二〇一九年)五頁、二六頁。

(41) 例えば、高橋和之『立憲主義と日本国憲法 第4版』(有斐閣、二〇一六年)三七九頁、松井茂記『日本国憲法 第3版』(有斐閣、二〇〇七年)二二三頁、長谷部恭男『内閣機能の強化』法学教室二七号二二頁以下。

えて、もし、内閣が法律の執行のみを担う場合には、内閣に辞職の自由を認める必要はなく、議会と内閣の見解が異なつたならば、内閣にとつては議会の見解に沿つて政策の修正がなされることになるという。<sup>(43)</sup> さらに、次のような指摘も続く。<sup>(44)</sup> 議院内閣制のもとでは、内閣に辞職の自由があり、積極的に議会に信を問うことにより、内閣独自の政策を執行するための法律や予算を可決するよう、議会に圧力をかけることができること、議会と重大な政策上の齟齬が生じた場合には、議会を解散していずれの政策を支持するかを問うことができること、そして、内閣が大部分の法案と予算案を準備し、外交関係の処理を行い、議会の招集・解散を行いつつ議会の活動に関与・指導を行うことが期待されていることを指摘できるといふ。これらを見ると、内閣が政治を主導するかのようである。そして、これらは中央官僚機構に支えられた内閣の能力を以て行われることであるといふ。<sup>(45)</sup> しかも、「選挙において、特定の政策を示し、それへの有権者の支持に基づいて議会多数派を獲得した以上、そのリーダーである内閣には、選挙綱領を実施する政治的責務がある」といふ。<sup>(46)</sup> これが、いわゆる執政の観念<sup>(47)</sup>であつて、（後に改めて触れるが）憲法七三条一号に言うところ、「国務を行政事務と狭く解するか、または国務を総合調整すると広く解するか<sup>(48)</sup>の議論はあるが）「国務の総理」がこれに当たるといふわけである。<sup>(50)</sup>

(42) 例えば、手島孝／中川剛『憲法と行政権』（法律文化社、一九九二年）一六頁、四五頁。

(43) 長谷部恭男『憲法 第7版』（新世社、二〇一八年）三八三頁。

(44) 長谷部・前掲注（43）三八三頁。

(45) 長谷部・前掲注（43）三八三頁。

(46) 長谷部・前掲注（43）三八三頁。

(47) この概念の欧米公法学における展開の経緯について、石川健治「政府と行政―あるいは喪われた言説の場」法学教室二四五号七四頁以下。

そして、内閣に行政権が属するわけであるが（憲法六五条）、わずか十数名の閣僚で内閣ですべての行政権を行使することは想定されえず、執政の他に、内閣は法律に基づき配備される行政各部を統轄することになる。<sup>(51)</sup>この点で、内閣の政治主導機能は憲法の制度上も論証可能であるが、従前はそうした内閣機能が十分に発揮できなかったわけがある。

## (二) 内閣と行政権

### 1 政管関係の基本構造―本人・代理人関係―

そこで、以上のような分担管理原則のもたらしたものを念頭に置きつつ、それを克服し、首相のリーダーシップを確立するための制度と理論を考案する必要がある。内閣による行政各部に対する実効的統制を考える必要がある、そ

- (48) 後に引用するが、例えば、宮沢俊義／芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』（日本評論社、一九七八年）五六〇頁。その他にも、清宮四郎『憲法Ⅰ「第三版」』（有斐閣、一九七九年）三三三頁、杉原泰雄『憲法Ⅱ 統治の機構』（有斐閣、一九八九年）三四二頁も同旨。
- (49) 例えば、佐藤・前掲注(22) 二二一頁以下、小嶋和司『憲法概説』（良書普及会、一九八七年）四四二頁、同「内閣の職務と責任」清宮四郎／佐藤功編『憲法講座 第3巻』（有斐閣、一九六四年）一九五―一九六頁。
- (50) 阪本昌成『憲法理論Ⅰ 補訂第三版』（成文堂、二〇〇〇年）三六三頁、長谷部・前掲注(43) 三八三―三八四頁、中川丈久「行政活動の憲法上の位置づけ―法律の留保論の多義性、およびアメリカ行政法における法律の留保について―」神戸法学年報一四号 一八五頁以下等。また、その詳細な論証は、阪本・前掲注(20) の論文。国務の総理の意義については、高橋和之／佐藤幸治「統治構造の改革」ジュリスト一一三三三号一四―一五頁。
- (51) 大石眞『憲法講義Ⅰ 第3版』（有斐閣、二〇一四年）一九二頁。

のあり方が具体的に示される必要がある。

従来の官僚主導ではない、政治主導が必要であることは肯定できるとしても、その政治主導とは具体的に何を意味するのか。従来行政が行っていたこと、つまるところ政治が個々の政策の詳細まで決定することを意味するのか。換言すれば、政治の行政化は果たして可能か。私見ではこれは現実的ではない。この点、行政学の議論では、こうした場面においては、いわゆる本人・代理人関係を当てはめることにより議論がなされている。要するに本人はその権限を代理人に委ねて行使させるのである。<sup>(52)</sup> この本人・代理人関係を国民、国会、内閣、行政各部の間に措定することはこれらの関係を議論する上で適切であると考えられる。わが国の政治・行政に關係するこうした国民、諸機関の間では、すなわち、国民と国会との関係、国会と内閣、内閣と行政各部の間では、役割分担が觀念されており、いずれについても、前者が後者に細部の判断を委ねる（委任）という関係を見出すことができる。その際両者間では後者は前者の委任に反してはならないという関係も同時に見出しうる（責任）。わが国の政治・行政の経緯、現状を直視すると、必ずしもこうした委任・責任関係が制度趣旨どおりに貫徹されたとは考え難いとの認識があり、その点でそれを本人・代理人関係として設定することを通じて、情報等で勝る代理人が本人からの委任に反する行動をとる原因を探るといふ問題提起が可能となるのである。後にも述べるが、議院内閣制のもとにおいては、国民と国会議員との間には本人・代理人関係が存在し、国会議員と内閣、内閣と行政各部（官僚）との間にも同様の関係を見出すことができる<sup>(53)</sup>とされている。このことは国民と官僚との間にも本人・代理人関係が成立することを意味する。その上で、代理人は本人の望む政策を実現することになる。<sup>(54)</sup> とするならば、この枠組みのもとでは、国会議員・内閣と官僚との間にも本人・

(52) 曾我謙悟『行政学』（有斐閣、二〇一三年）一八頁。

(53) 曾我・前掲注（52）一八一―一九頁。

代理人関係が成立するのであるから、重要な決定は本人が行い、それに関連する詳細な事項は代理人が決定・実施するという事象をそこに見出すことができるかもしれない。したがって、内閣は基本方針を決定し、それを行政が具体化し実施するというのが現実的であると考えられる。この点、行政改革会議最終報告の趣旨はこれを企図している。例えば、曰く「・・・内閣が、日本国憲法上「国務を総理する」という高度の統治・政治作用、すなわち、行政各部からの情報を考慮した上での国家の総合的・戦略的方向付けを行うべき地位にある・・・」、「・・・合議体としての「内閣」が、実質的な政策論議を行い、トップダウン的な政策の形成・遂行の担い手となり、新たな省間調整システムの要として機能できるよう」にされるべきであると。したがって、内閣の役割は、個別利益に固執しない、大所高所からの指示を出すということにその眼目があると言えよう。これは、分担管理原則の弊害としての、各行政領域から持ち上がってくる個別利益の除去を要請することになる。内閣のこうした営為にリーダーシップの一形態たる調整がある。

ところが、リーダーシップを発揮することの必要性は現実面から論証することはできても、それを実効的に行うことが果たして可能か否かの問題はまた別途存在する。すなわち、リーダーシップを発揮するための制度的素地が考案されるべきなのである。この点、私見によれば、内閣は民主的正当性を有する機関であり、行政各部(官僚)は各行政領域について専門知識を有する専門機関である。それ故両者は民主性および専門性という属性を基礎に緊張関係のもとにあると言いうる。すなわち、内閣が政策面でリーダーシップを発揮しようとしても、専門知識の点で官僚に劣ることが多いであろうから、内閣自身で具体的政策の詳細な部分まで設計した後で、官僚にそれを実行させるだけに

するとう事態は容易には想定できない。この点、本人と代理人との間には情報の非対称性が観念しうるものと相まって、例えば、官僚が内閣の方針に基づき構築すべき政策の内容を空洞化することも考えられる。問題はその際内閣は前叙の情報の非対称性に基づき空洞化の事実を認識することが困難であることに見出される<sup>(55)</sup>。この枠組みで、民主性を盾にして内閣が自身の意向を官僚に押し付ける可能性もある。したがって、一般論としては、内閣が行政各部に専門性で勝ろうとすることは困難かもしれない。この点、専門知識に基づく内閣による官僚統制は困難であることとなる。しかし、内閣官房の政策の企画立案機能の付与、内閣府の設置、さらには重要会議の配備等の内閣機能強化は内閣の各領域に係る専門性を高める効果を持つことは疑いないが、これを以て専門知識の観点で内閣と官僚がまったく同等の地位に立ちうるか否かは定かではない(こうした内閣官房、内閣府の事務局を内閣のために利用できれば、相当程度の専門知識を内閣は有することにはなる)<sup>(56)</sup>。そこで、別の手法が考案されるべきだが、その有力な選択肢としては人事権の活用がありうる。目下の内閣人事局の設置が典例例であるかもしれないが、官僚の心理に働きかけ、内閣に対する協力の度合いに応じて、とりわけ昇進面での差をつければ官僚は内閣の意に反するような行動をとることはしないと考えられる。これにより官僚に対する内閣の意向の貫徹は相当程度促進されることになるろう。

尤もこうした人事権の活用による官僚統制について次のような問題提起をすることができかもしれない。例えば、

(55) なお、本人・代理人関係のもとでは、本人の代理人に対する監視コストが低く、立法コストが高い場合には、委任がなされるとされる。この点、例えば、真淵・前掲注(12)二六九頁。いわゆる火災報知器の考え方(この点、真淵・前掲注(12)二七〇頁)を当てはめると、内閣の監視コストは下がるが、この立論は文脈上監視コスト低下の可能性について偶発性に依存している。恒常的な監視コストの低下をもたらすことが、本人・代理人関係においては性質上求められるように思われる。この点、本文中で述べる人事権の活用は監視コストの低下に寄与しうる。

(56) これは立法コストの低下をもたらそう。

内閣の方針に基づき具体化される政策の内容が合理性を欠くと考えられる場合、当該政策の企画立案・実行は客観的には回避されるべきことになる。ところが、官僚がかような立場に立つと、内閣とは対立することになる。加えて、本人である内閣の政策選好に代理人たる官僚が反することになるので、かような官僚の行動は本人・代理人関係からすれば問題視されることになる。この事態には次の二つの見方が可能であろう。一に、前叙のごとく、代理人の行動が本人の政策選好に反するために、代理人は改めて本人の政策選好を実現させるべく具体的な政策の企画立案・実行の作業に入るべきであるとするものである。要するに内閣の責任のもとでそうした政策の企画立案・実行がなされるとするのである。二に、そうではなく、本人・代理人関係という議論の枠組みは優れたものであると言えるが、本人の政策選好に反するか否かを基準に内閣と官僚との関係を論ずるものであると理解すれば、内閣の方針に基づく政策の客観的合理性の有無を基準に官僚が如何なる行動を内閣に対してとるべきかという問題については、本人・代理人関係の理論は必ずしも解答を与えないものであると言いうる。すなわち、本人・代理人関係の理論は、端的には、委任の内容については一見中立的であり、代理人が本人の意向に沿うか否かだけが問題にされているとも解しうる。

そして、以上に関連して言えば、内閣のリーダーシップは論じられる場合には、行政各部は内閣に対して完全に受動的になるのかという問いもありうるが、そうではないと解すべきである。要するに、内閣から行政各部への一方通行のみがここで想定されるわけではない。この点、内閣と官僚との関係を論じる際には、統制、分離、協働の関係がありうるという<sup>57)</sup>。それぞれ見ると、統制については、「議院内閣制の成立によって、国民↓議会↓内閣↓各省大臣↓行政官↓国民という一本の経系<sup>58)</sup>のヒエラルヒーが成立した。そして、このヒエラルヒーでは国民・議会・内閣・各省

(57) 西尾勝「議院内閣制と官僚制」公法研究五七号三三三頁以下。

大臣による政治が優越し、行政官による行政はこの政治の統制に従属し、内閣・首相・各省大臣による執政を補助執行すべきものである。この優越・従属関係を規律するのがここにいるところの統制の規範である<sup>(58)</sup>という。分離については、「・・・政治家と行政官とは依って立つ基盤を異にする二種類の異質の集団として明確に分離され、一定範囲の相互不介入の原則が確立された。」<sup>(59)</sup>という。協働については「内閣・各省大臣、あるいは与党機関の発議・指示を受けて行政官が政策を立案するという、政治家と行政官との間に指導と補佐の関係の成立を要請する（もの）」<sup>(60)</sup>という。統制の規範については、その内容からして、本人・代理人関係を指すものと解しうる。分離の規範については官僚人事のあり方に関わるものである。そして、協働の規範であるが、統制の規範と同じように、政治家と官僚との間の政策の企画立案に際しての関係を指すものと言いうる。確かに、これら場合の政管関係としては、次のような事態が想定されよう。例えば、行政各部署は内閣の基本方針について、実行可能性の観点からいくつかのサジェスチョンを行う、また、仮に、個別政策の具体像の指示も内閣からあった場合には、より良い政策像も提示する、そして当該政策像の可否を内閣も独自に判断し、行政各部署に応答するといったものである。要するに、内閣と行政各部署との間には政策に係るこうした相互交通が考えられる。さらには、そもそも行政各部署の提案する政策が内閣の政策選好に合致していたということもありうる。そうすれば、内閣は行政各部署の提案に乗るであろう。但し、これは決して内閣が行

政各部署に従属しているわけではないのであって、政官の役割分担から導かれる一つの政管関係像である。そして、こ

(58) 西尾・前掲注(57) 三三三頁。

(59) 西尾・前掲注(57) 三五五頁。

(60) 西尾・前掲注(57) 三七七頁。

(61) 川人・前掲注(30) 一八二頁。

ここで協働の概念を掘り下げていくと、そこに決して統制の規範のみで論ずることのできない政治家と官僚との関係を論ずる素地が出来上がる。西尾教授も述べるように、「現実には各省大臣・首相・内閣または与党機関から発議・指示があった場合に行政官はこのような協働の規範になつた補佐機能をつねに發揮しているのであるか。否である。行政官はこれに異議を申し立て、これに反対し、不協力の姿勢を示し、ときには公然と反抗することさえある。」<sup>(62)</sup>のである。これを本人・代理人関係を当てはめると、協働の場面においてそれに反するような行動が看取され、それどのように理解すべきかが問題となるが、これは筆者が先に提起した官僚が政治家の政策選考に反する場合に、その状況をどのように理解すべきかという問題に帰着する。西尾教授は「・・・最終的な政策決定権だけはあくまでも政党政治家に掌中に留保し、これをもって行政官を統制する最後の抛り所とさせているのである。」とするので、政策選好について両者の見解が相克する場合には、最終的には官僚が政治家に従う必要があるということになる。要するに政官関係の実態を本人・代理人関係に基づいて評価するには、両者の政策選好を明確化し、その整合性を見る必要がある。そして、同時に文脈からすれば所論は制度上もそれが予定されているという立場である<sup>(63)</sup>と考えられる。この点で統制の規範が最終的には効いてくることになる。ここで本人・代理人関係は維持されるのである。<sup>(64)</sup>

## 2 内閣機能の強化等―首相のリーダーシップ―

(62) 西尾・前掲注(57)三九頁。

(63) 川人・前掲注(30)一八三頁。

(64) 本文中の議論を政官関係の枠組みで捉えようと、一に、あたかも国士型官僚の消滅と調整型官僚および吏員型官僚の併存という事情が見出されるかのようでもある。二に、行政学で議論される行政責任論の枠組みで捉えるならば、代理人は本人に従わざるを得ないため、政治からの委任があり、それを受け官僚が代替案を提案し、その後政治による最終的決定に官僚が従うことに、そのジレンマが実際には解消される途があるようにも思われる。

周知のように、首相のリーダーシップを実現するべく、統治機構改革がなされた。(重要政策会議も含めて) 内閣府の設置<sup>(65)</sup>、首相の案件提出権の明示化等がそれである。とはいえ、分担管理原則は維持された。そこで分担管理原則の要請を改めて考える必要がある。さらに、憲法七二条では、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と規定され、内閣法六条では、内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基いて、行政各部を指揮監督すると規定される。すなわち、首相は内閣の方針のもとでしか行動することができないように思われる。これが、行政学の議論の触れるところの「合議の原則」による首相の指揮監督の制約である<sup>(66)</sup>。この点のみ切り出して見ると、首相を補助するスタッフは増員され、組織も充実したことになるけれども、内閣の中での割拠性は一見維持されたように思える。換言すれば、首相のリーダーシップを貫徹することは必ずしもできないとも考えられる。

加えて、既に触れたが、戦前と比較した場合の首相の地位の強化は国務大臣の任免権に現れているとも考えられる。すなわち、首相の政治的意思を内閣のそれと設定するためには、内閣構成員に対して首相が優位に立つ必要があるが、もし、国務大臣の一部が首相の政策に納得できない場合、全会一致制が予定されているとされる内閣の意思統一ができなくなるため、首相は当該国務大臣の罷免を行い、新たな国務大臣を任命すればよい。この規定の存在にも拘わらず、

(65) 但し、内閣府の肥大化という現象も指摘される。この肥大化は行政の肥大化という問題に繋がる。これは行政改革の到達点とは反対に位置するはずの行政像である。行政の能力強化と組織の肥大化との関係を調整することは難問である。この点、古川貞二郎「私の意見 政と官②」日本経済新聞二〇一八年一月三〇日付朝刊五面によると、肥大化を防止のためには、業務の定期的見直しと他省庁への移管の実施に言及される。

(66) 西尾・前掲注(8) 一〇六頁。

戦後首相のリーダーシップは十分に発揮されなかったという評価もある。このことは首相のリーダーシップの発揮の源泉は国務大臣の任免権の有無に尽きるわけではないことを示唆する<sup>(67)</sup>。おそらくは、首相の政策立案能力、さらには首相の党内基盤の確立にあると解されていたがゆえに、前叙の統治機構改革がなされたと見るべきである。このことは、そもそも首相による国務大臣の罷免がなされたとしても、新たな国務大臣が改めて首相の政策案に反対すれば、同じことが繰り返されることとなり、極端に言えば与党内のあらゆる議員の任免が反復され、(民間人の登用は除くとして)首相は与党内で人材を見出すことができない状況にまで追い込まれる可能性もある。さらに、閣議の方針を決定するに際し、全会一致のもとでの意思決定が要請されるという<sup>(68)</sup>。これは明文の根拠はないが、国会に対する内閣の連帯責任を直視して、それが導かれると言われることがある<sup>(69)</sup>。これは分担管理原則について内閣の調整のみを認める立場でも、閣議に基づく首相の指揮監督を認める立場でも、同じことを帰結する。ただ、行政改革会議最終報告においても、「行政各部署」中心の行政(体制)観と行政事務の各省庁による分担管理原則は、従来は時代に適合的であったものの、国家目標が複雑化し、時々刻々変化する内外環境に即応して賢明な価値選択・政策展開を行っていく上で、その限界ないし機能障害を露呈しつつある。いまや、国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思

(67) この点、大石・前掲注(34)一九七頁は、中止権を規定する内閣法八条も首相のリーダーシップを担保する十分な根拠にはならな  
いとす。

(68) 金井・前掲注(7)一九二頁によると、内閣で個別の政策内容を徹底議論するならば、意見の統一は困難なるので、行政各部を構成する各省庁の「なわばり」について相互不干渉を作り出すために分担管理原則はあろうかのである。この全会一致制を前提とすれば、分担管理原則は説明しやすいことになる。とはいえ、多数決制度を採っても、かような相互不干渉が効かないと多数意見が構成され難い場合もあるかもしれない。

(69) 真測・前掲注(12)七六頁。

決定をなし得る行政システムが求められている。」とされたところであり、本稿の問題意識からすれば、分担管理原則については、後者の、いわば単に行政機関の分業による効率性を追求する立場に基づき理解することに目下与すべきように思われる。<sup>(70)</sup>しかし、(やや極論かもしれないが)これでは前叙の国務大臣の抵抗による全会一致の不成立という事態がなお予想される。<sup>(71)</sup>勿論、任命権者たる首相と任命される対象の国務大臣が同格ということはありえないとの指摘も傾聴すべきであり、それによれば前叙の国務大臣の連続的罷免という(非現実的かもしれない)設例は意味を失う。この点、全会一致ではなく、多数決という意思決定方式も許容されるという立場もある。<sup>(72)</sup>この立場の背後には、全会一致による前叙の弊害を除去し、それを以て首相のリーダーシップの發揮、迅速な意思決定を可能とするという事情があるとも推察可能である。とはいえ、実のところ、首相の意見が少数となり、多数決で否決されることも想定できるのであつて、<sup>(73)</sup>そうなる<sup>(74)</sup>と首相のリーダーシップの確立という目的論とは相容れない。

また、閣議の実質化を求める見解もある。<sup>(75)</sup>行政改革会議最終報告も、「内閣は、「国務を総理する」機関であり、閣(70) なお、行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討(二)」自治研究七六卷九号一四頁。  
(71) なお、大石・前掲注(67)憲法秩序一九〇頁では、全会一致は、連帯責任の当然の帰結ではなく、内閣の分立的な性格を強める可能性を示す。

(72) 手島/中川・前掲注(42)一五〇頁。

(73) 例えば、毛利/小泉/淺野/松本・前掲注(18)二五二頁、大石・前掲注(51)二〇三—二〇四頁。行政改革会議最終報告においても「閣議の議決方法については、本来、内閣自らが定めるものである。この場合、必要とあれば、合意形成のプロセスとして多数決の採用も考慮すべきである。」とされた。また、高橋/佐藤・前掲注(50)一六頁(佐藤幸治発言)によると、これは憲法上の要請ではない。

(74) 金井・前掲注(7)一九一頁によると、これも全会一致の根拠である。

議においては、閣僚間における率直で実のある議論が期待される。現状では、事務次官等会議で了承された案件を閣議にかけることが常例とされ、閣僚があらかじめ議題とされていないことについて発言すると、不規則発言<sup>(76)</sup>として忌避される傾向があるが、これを改め、内閣総理大臣や他の閣僚自身の発意に係る案件や事務的に調整が調っていない案件についても閣議に付議し、閣僚が國務大臣としての立場で自由に討議し、主体的に決定していくなど、閣議における議論を活性化する必要がある。」とする。要するに、各省間で調整がついた事務次官等会議での承認事項についてのみ閣議において追認するようなあり方に対する批判である。これは、要するに、首相が行政各部に対して指揮監督を行い、各省間で調整がつかない事項については首相が積極的に調整を行うことにより対応可能な事柄であるかもしれない。

そのように考えると内閣の意思決定方式に変化がない以上は、首相の政策補佐機構の充実のみではリーダーシップの発揮は困難であるとも言える。まさに、意思決定の際に首相の意向が貫徹されるか否かがリーダーシップの発揮について主たる影響因子であると考えられる。とはいえ、目下（例えば、安倍首相の例にみられるように）首相のリーダーシップの発揮は従前と比して承認できるのであって（官邸政治）、首相のリーダーシップ阻害の要因は別の箇所に認められるべきではないかと考えられる。ひいては、（誤りを恐れず極論を言えば）分担管理原則は必ずしも首相のリーダーシップを弱める要因とは言い切れないと考えられるのである。むしろ、（國務大臣も含めて）政治家を首相の意向に従わせるのは、（人望がある、政策通であるといった）首相の政治家としての実力、選挙の際に党公認を得られるか否かが選挙の当落に大きな影響を与える選挙制度、官僚の人事に影響を与える人事管理制度といったもの

(75) 西尾・前掲注(8) 一二七頁。

(76) 長谷部・前掲注(41) 一四頁では、「政治的資産」に言及があるので、同旨であろう。

であろうと考えられる。ひいては、分担管理原則による首相のリーダーシップの障害は全会一致制と結びついた運用上の問題とも考えられるのである。

但し、首相と内閣の判断との関係については、判例上は次のように言われる。曰く、「・・・内閣総理大臣は、憲法上、行政権を行使する内閣の首長として（六六条）、國務大臣の任免権（六八条）、内閣を代表して行政各部を指揮監督する職務権限（七二条）を有するなど、内閣を統率し、行政各部を統轄調整する地位にあるものである。そして、内閣法は、閣議は内閣総理大臣が主宰するものと定め（四条）、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し（六条）、行政各部の処分又は命令を中止させることができるものとしている（八条）。このように、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・・・」とする。なお、判旨は続けて、「・・・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。」（最判平成七年二月二日刑集四九卷二号一頁）と。判示によれば、内閣の明示の意思を如何に解するかの問題はあがるが、判文上は、たとえ閣議決定がなくとも首相の判断が行政各部に貫徹されうる可能性はあろう。このように、首相の行動を閣議決定で縛ることは厳格なものでは必ずしもない。また、さらにこれを進めて、憲法七二条に言うところの「内閣を代表して」について、「行政各部を指揮監督する」にはかからないという解釈も提示される。<sup>(76)</sup>この立場に与すれば、内閣法六条を改

(77) なお、佐藤・前掲注(16)三〇六頁は、首相の指揮監督権の行使が閣議に基づくと言っても、特定・個別の場合に逐一決定を必要とするのではなく、「・・・何らかの政策ないし行政施策についての方針が予め一般的に閣議によって決定されてい」ればよいとする。

正し、首相は、内閣における他の閣僚の意見に拘わらず、単独で行政各部に自身の政策案を企画立案、実施させることが可能となる。つまるところ、既に触れた割拠性を生み出す分担管理原則は死滅する。さらに、(それが全会一致による閣議決定により実質的に担保されるとすれば) 分担管理原則を採るか否かは一定の政策的判断に基づくことになる。<sup>76)</sup> ここまで踏み込んだ解釈に与すべきか否かは現段階で判断しかねるが、首相のリーダーシップを徹底させればこのようにはなるであろう。

なお、首相のリーダーシップは無制限に貫徹できるわけではないと考えられる。その要因として次の二点を挙げよう。一に、与党総裁に選出されるためには、党内基盤が必要であり、それを個別利害に対する配慮を行うことなしには不可能ではないか。二に、国会議員と官僚との接触を完全に断ち切ることは不可能ではないか。すなわち、法律案についてみると、最終的には国会での議決が必要であるし、内閣は大枠を規定するけれども、個別具体的な詳細事項まで内閣の段階で決定されるというわけではなく、細部の設計は行政各部のレベルで国会議員との調整も必要となるのではないか。とするならば、法案に関する調整がなされる過程で個別の利害が大きくその内容に反映されると見る

(78) 大石・前掲注(51) 一八六一―一八七頁。

(79) この点、現在の内閣法六条をどのように理解すべきかであるが、大石・前掲注(51) 一八六一―一八七頁によれば、「行政権行使のあり方について、・・・法律が一定の条件を付すことは認められる」という。とすれば、現行法の理解の一つとして、首相の暴走を止めるべく、かような閣議決定要件が配備されているとでも考えるべきであろうか。また、手島／中川・前掲注(42) 二二六―二二七頁では、本文中のように、内閣を代表して、議案を国会に提出し、までにしかかからないとするが、行政各部の指揮監督は内閣の方針に合致すべきという。これは、所論の述べる如く、首相は内閣を代表するからであるという。とするならば、内閣法六条のような条文を通じて、首相の指揮監督権が内閣の方針もとに置かれることを担保すべき条文が望まれよう。この場合、(全会一致か、または多数決かといった) 内閣の方針定立に至るプロセスに求められるものは一様ではない。

べきかもしれない。勿論、首相の党内における前叙の強力な地位を直視すれば、以上の諸事情もある程度減殺される可能性もまたあろう。