

5 内閣

〔first step〕

国会と内閣は、各々自律性を維持しながらも両者が協働して執政作用を担っていることについては、上記議院内閣制の仕組みのところで述べた。ここでは「行政権」の中身について積極的に解説していく。

「行政権」(憲法 65 条)の意味内容について、国家の人民支配作用のうち立法・司法を除いた権限をいう控除説(※行政府と私人の間を規律する国家権力に限定)が通説となっているが、消去法にすぎない。なお、国権の最高機関性につき政治的美称説をとる場合、控除を理由に権限を付与する解釈とは相容れないことになる。

↓

まず、内閣が行うべきものとして、憲法は 7 つの重要な「事務」を別に掲げているため(憲法 73 条各号)、同条との関係で「行政権」(同 65 条)の意義を考える必要がある。

佐藤説によれば、「行政権」とは、国のとるべき適切な方向・総合的な政策の在り方を追求しつつ、法律の誠実な執行を図る作用¹と定義される(憲法 73 条 1 号参照)。

※「行政権」を“法律の執行”(憲法 65 条と 73 条 1 号は同義、※66 条 3 項の「行政権」とは異なる)と捉える見解、端的に“執政権”(高度の政治的判断、国政の統合調整、国家の総合的・戦略的方向付け)と捉える見解がある。この点について、上記定義は法律執行説と執政権説の折衷案といえる。

法律の執行だけでは説明できない執政作用もある一方で、行政権者の主要な任務に法律の執行があることは否定できない。そもそも政治ないし統治要素は立法権者と協働して行うものであるから、行政権のみを執政権と定義するのはやや抵抗がある。

↓

憲法 73 条 1 号の「国務」は立法・司法をも含み(⇔行政のみ)、その「総理」は権力分立に反しないよう「決定にいたらない政策的配慮」²と解すべきである(決定権限を有するのは立法)。

⇒同号は、議院内閣制の下、内閣に通常、期待される立法活動への参加や指導の役割を承認する規定といえる。

※内閣に法律案提出権が認められているのは、内閣の「国務」を「総理」する作用に期待して、国会自身が内閣法 5 条により内閣に法律案の提出権を与えた点に留意する必要がある。

↓

内閣は、行政各部(官僚組織)が法律を誠実に執行できるように、①行政各部から国政全般に関する情報を集約し、②法律執行に際して基本的な方針・政策を立て、③外交交渉との関係で調整する役割を担う。

一般的には、行政権は行政各部の機関が行使し、内閣は行政各部を指揮監督し、その全体を総合調整し統括する地位に立つといわれている。

行政権を統括する合議体である内閣の構成員は、内閣総理大臣と「国務大臣」であって、その内閣の中で「主任の大臣」(各省の長)が行政事務を分割管理することになる(内閣法 3 条)。このように、財務大臣や外務大臣などが行政各部の長として公権力を行使するのに対し、内閣は行政各部間の調整を担うことになる(行政事務分担管理原則)。

¹ 『日本国憲法論』 479 - 480 頁 (佐藤幸治)

² 『憲法概説』 442 頁 (小嶋和司)

Cf. ロッキード事件（最大判平7・2・22刑集49巻2号1頁）

憲法72条は「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」と規定しているが、実際は内閣法6条により閣議決定などがない限り、首相は独力では政府全体を動かすことができない。

これに対し、ロッキード事件では、閣議決定なくとも「内閣の明示の意思に反しない限り、行政各部に対し…指導、助言等の指示を与える権限」が首相にあると判示している。この指示権が憲法上の指揮監督権に含まれるのかについては見解が分かれている。

今日では、内閣総理大臣が、内閣官房・内閣府の補助を受けながら内閣の基本的方針を発議して（内閣法4条2項）、閣議決定などを得た上で、今度はそれを根拠に行政各部に対して指揮監督権を行使して、政府全体を動かす「官邸主導」が定着している（内閣を中心とするトップダウン型⇔官僚主導のボトムアップ型）。

〔second step〕

典型論点である人事院の合憲性について触れるが、これについても何が行政権との関係で問題となるのか、精確に議論するためにはどうすればいいのか、意識する必要がある。

人事院は、内閣の「所轄」（管理や指揮・監督よりもコントロールが弱い）の下に置かれているものの（国公法3条）、両議院の同意を得て内閣総理大臣により任命される人事官は、原則として任期中解任されないため（同法5条・7条～9条）、その実質は内閣の指揮監督がほとんど及ばない形で公務員の人事に関する行政を行っている。そこで、内閣を行政の統括者とする憲法65条・72条に反するのではないかが問題となる。

↓

形式的な理由としては、憲法65条が「すべて」行政権が内閣に属すると規定しないことが挙げられる。

実質的な理由としては、権力分立の原理により、適切な権力の分割統制が期待されるどころ、人事行政は党派的機関である内閣が直接に公務員の人事制度を運用すると党派的に運用して公務員法の理念を損なうおそれがあることから、「人事行政の中立性の要請」が認められる（※内閣からの独立性）。

また、民主的な責任行政（憲法66条3項）においても、内閣・与党が一体となる議院内閣制の下では国会によるコントロールからも独立させる必要があるといえる（※国会のコントロールが及ばなくてもok）。

なお、人事行政の準司法的作用については、当然内閣と国会のコントロールを受けるものではないから、内閣の指揮監督に服していなくても違憲ではない。

したがって、内閣の指揮監督から独立した人事院に上記権限を行使する適性が認められる。

※上記理由は、人事行政の中立性が根本にあるため合理性が認められるが、逆に、公務員人事制度の全体を弾力的に運用できる要請が強くなれば、合理性が失われる。