

国家機関の責任

松 尾 直

I はしがき

国家機関は、その法形式概念としてケルゼンによれば、「動態的觀察の法本質概念が、国家機関の一次的概念、根本概念とみなされなければならない＝国家秩序は、そのすべての段階で、人間によって創設され、その人間の規範定立作用は、秩序自身によって規定される。なぜなら、上位段階の規範が、下位段階の規範の創定される根拠となる条件を確定するのであるから。国家的秩序を作る道具の意味における国家機関は、したがって、上位段階の規範によって規定された、下位段階の規範定立者である。¹⁾」とし、さらに「機関の概念は、執行機関ならびに立法機関を包含し、したがってありうべきすべての国家機関一般を包含する。²⁾」とされる。つまり、ここでは、国家機関が秩序によって規定され、秩序の執行者及び下位段階の国家的秩序の創設者として規定されており、本質的には法段階説に帰結するものと解されるのである。

したがって、国家機関によって創設されるところの国家秩序は、法治国家として国家機関とその構成員であるところの公務員によって執行され、かつ当然擁護されるべきものである。そこで、そのための保障が必要となつて、ここに国家機関の責任の問題を生ずることになるのである。すなわち、イエリネクによるところの「公法の保障³⁾」において、諸制度または法秩序を維持するために、そこでは、社会的保障、政治的保障および法的保障が示されているのである。これらのうち、法的保障については、「法的保障は、二つの大きな範疇に

1) ハンス・ケルゼン著、清宮四郎訳『一般国家学』岩波書店、1973年、436頁—437頁。

2) 同上、437頁。

3) ゲオルク・イエリネク著、芦部信喜・小林孝輔・和田英夫他共訳『一般国家学』学陽書房、1974年、643頁。

分かれる。すなわち、それは客観的法の保障を目的とするか、それともまた個人の権利領域の保護を目的とするか、のいずれかである。むろん、つねに後者には、前者の保障の契機をもそのなかに含む。したがって、より厳密に言えば、問題なのは客観的法の保障が優位するか、それとも権利の保障が優位するか、の違いである。それらの保障が導かれてくるところの法的諸制度は、四つの部門に分かれる。統制、個人的責任、裁判、法的救済がそれである。⁴⁾」とされる。こうした諸々の法的保障には、それらの各々につき国家機関またはその構成員である公務員の責任が伴うべきものと認められるのである。

国家機関の責任は、日本国憲法において規定するところよりみるならば、各国家機関とそれらの公務員による義務違反をその成立原因として生ずる諸々の性質を内包する責任が存すべきことはもとよりであるが、近年における判例でも知られている通りとくに国家機関及び機関相互の責任として行政機関の責任が重視されているのである。

すなわち、国家機関の責任を行政機関についてみるならば、デュヴェルジェによって「立法府に対する執行府の構成員の責任は、とくに二元性形式の執行府における関係について適用されるところの確定的な刑事または政治上における責任である。⁵⁾」とされ、国家機関の執行府におけるその構成員たる公務員の刑事責任(*responsabilité pénale*)と政治責任(*responsabilité politique*)が示されているのである。さらに、ケルゼンによるならば、国家機関の責任としては、「通常は、機関作用を委託された人間の個人的責任およびその規範違反の機関作用によってひき起された損害の賠償責任が加わってくる。⁶⁾」とされるところから、国家賠償責任または国の不法行為責任が認められるのである。

国家機関及びその公務員の義務と責任に関して日本国憲法の規定に定めると

4) 同上, 646頁。

5) Maurice Duverger, *institutions politiques et droit constitutionnel*, par Presses Universitaires de France, 1968, p.163.

6) ハンス・ケルゼン, 前掲, 477頁。

ここでみるならば、次の通りである。すなわち、日本国憲法上で、国家機関及び公務員の責任を生ずるところの成立原因となる義務には、第15条の規定における公務員の全体の奉仕者としての義務がある。また、第99条の規定では、天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官その他の公務員の憲法尊重擁護の義務が定められている。次に、日本国憲法上で、国家機関及び公務員の責任をみるならば、第3条の規定で天皇の国事行為に対する内閣の助言と承認に基づく責任が定められている。また、第66条3項の規定で行政権の行使についての国会に対する内閣の連帯責任がある。このほか、第17条の規定では、公務員の不法行為による国家賠償責任が定められ、これに伴う公務員の責任を認めることができる。

これら諸々の責任は、おおよそのところではあるが、国家機関独自の責任としての場合には、政治責任として認められており、一方、国家機関の構成員たる公務員の責任としての場合には、法的責任のうち主として刑事責任が認められるようである。ここでは、国家機関の責任が生ずるその成立原因よりはじめて、国家機関の責任の性質に進み、さらに、国家機関の責任に加えて国家公務員の責任についてもあわせて考察してみようと思うのである。

II 責任の成立原因

国家機関及びその公務員の責任が生ずるところの成立原因または責任原因⁷⁾としては、それらの義務に違反する行為があり、またそのほかに諸々の違法行為も認められるであろう。すなわち、国家機関とその構成員となる公務員にとっては、それらが負担すべき責任を生ずる成立原因として、日本国憲法の規定に定めたものが認められるのである。これらの成立原因となるところの職務または義務は、公務員のすべてに関するものがあり、またこのほかの主要なものとして、「憲法の議院内閣制の原則⁸⁾」に立脚するところの行政機関にかかわる

7) 杉原泰雄・辻村みよ子「国政調査と犯罪調査」、『ジュリスト臨時増刊、特集現代の汚職』有斐閣、1978年10月25日号、148頁。

8) 鶴飼信成『公務員法、法律学全集第7巻』有斐閣、1976年、33頁。

ものが注目されるであろう。

国家機関とその公務員の責任に関して、その成立原因となるべき規定を日本国憲法上においてみるならば、公務員に関する規定（第15条2項、第17条）、国家機関とくに行政機関に関する規定（第3条、第72条、第73条）⁹⁾及び国家機関と公務員の双方に関する規定（第99条）があり、次の通りである。

公務員に関する規定では、第15条第2項において公務員が全体の奉仕者として定められる。つまり、この規定は、「公務員が、国民全体に奉仕する義務を負っていることを明示したものである¹⁰⁾」とされるし、さらに「公務員が、国民の信託によって公務を担当する国民全体の奉仕者として、国民全体の利益のためにその職務を行わなければならない、国民の一部・一階層・一党派・の利益のために行動してはならない¹¹⁾」ものとして認められるのである。このように、公務員に対しては、憲法第15条の規定による義務が定められたことにより全体の奉仕者としてとくに政治活動における制限が判例上もうかがわれる。¹²⁾なお、最高裁判所の判例にも、若干の曲折が認められるが、概して制限を広く是認するものが多いようである。

公務員に関して、次に第17条の規定では、公務員の不法行為に基づく国の賠償責任が定められる。つまり、この規定は、国家賠償責任が公務員による不法行為の結果として生ずるものであり、公務員としては、不法行為の発生を事前に防止すべき義務が含まれているものと解し得るであろう。この規定は、わが

9) 小林直樹『新版憲法講義下』東京大学出版会、1981年、266頁。

10) 鶴飼信成、前掲、98頁。

11) 有倉遼吉編『判例コンメンタル2、憲法I』三省堂、1977年、154頁。

12) 最大判昭33・3・12刑集12—3—501「公務員は全体の奉仕者であり、政治的に中正の立場を堅持すべきであるから、国公法102条による一般職公務員の政治活動の制限は、憲法14条に違反しない。」、最大判昭41・10・26刑集20—8—901「憲法15条を根拠として、公務員に対して右の労働基本権をすべて否定することは許されない。ただ、この権利も無制約・絶対のものではなく、国民生活全体の利益の保障という見地からの制約を内包している。」、最大判昭49・11・6刑集28—9—393「公務員は全体の奉仕者であるから、国家公務員法102条によるその政治活動の制限は、公務員の政治的中立性を維持し、行政の中立的運営とこれに対する国民の信頼を確保するという国民全体の共同利益のために合憲」。

国で初めて憲法上において、国家責任を認めたものであり、国家無責任と対比される。すなわち、国家無責任については、ジョルジュが「旧時代における原則は、国家が無責任であることであった。無責任の定めは、旧い一般原則として《王は、悪を為さず。》とされ、また主権の必然的帰結として示された。¹³⁾」としている。

行政機関に関する規定では、第3条において天皇の国事行為に対する内閣の助言と承認が定められる。この規定より、小林直樹教授は、「天皇の補佐機関としての内閣が、天皇の国事行為に対する助言と承認の職務をもつ¹⁴⁾」とされている。この内閣の職務は、「本来から天皇の政治的無答責を導くのが通説である。¹⁵⁾」とされることから、天皇の無答責に対応する重要な内閣の職務と認められるであろう。

行政機関に関する規定では、次に第72条において内閣総理大臣の職務として、議案を国会に提出する権限、一般国務及び外交関係について国会に報告する権限及び行政各部を指揮監督する権限¹⁶⁾を定める。中でも、指揮監督について、宮澤俊義教授は、「内閣総理大臣は、内閣の意志にもとづいて、その指揮監督を行うべきものと解されており、内閣総理大臣が、単独に、内閣の意志に関係なく、『行政各部』を指揮監督することは許されないことになっているがかような内閣法の態度は、決して憲法本来の精神に反するものではない。¹⁷⁾」として、さらに「内閣総理大臣の行政各部に対する指揮監督権も、この最高行政機関たる内閣の意志にもとづくべきものとするのが、むしろ憲法の精神であろうとおもわれる。¹⁸⁾」とされる。第72条の規定にある内閣総理大臣の指揮監

13) Ph. Georges, notions essentielles de droit concours administratifs categorie A, par Sirey, Paris, 1975, p.244.

14) 小林直樹, 前掲, 271頁。

15) 有倉遼吉, 前掲, 35頁。

16) 同上, 214—215頁。

17) 宮澤俊義『日本国憲法, 法律学体系コンメンタール篇1』日本評論新社, 1959年, 552頁。

18) 同上。

督権は、従来の判例体系書では概して触れられなかったようであるが、¹⁹⁾近年注目を集めてきたいわゆる「ロッキード裁判」以来かなり検討が加えられるようになった。ところで、上記の宮澤説は、日本国憲法第72条の規定における総理大臣の指揮監督権を、憲法の建前に内閣法第6条の規定を併せて解釈されたものとみられるが、ロッキード裁判に関してほぼ同様の見解を、林修三氏が示されている。²⁰⁾

一方、この点について、佐藤功教授は、内閣総理大臣の指揮監督権は内閣を代表するものであり、内閣を離れた単独の権限ではない。²¹⁾」としたうえで、「内閣総理大臣は内閣の首長として閣議を主宰し（内閣法四Ⅱ）、閣議を指導し、また他の国務大臣（同時に各省大臣である）が内閣総理大臣の意に反するときにはこれを罷免し得る（六八Ⅱ）のであるから、これによって行政各部の指揮監督権の実効が裏付けられるのである。²²⁾」とされている。この佐藤説からは、内閣総理大臣の指揮監督権が、内閣を離れた単独の権限ではないことを認める上では、宮澤説と同様である。しかし、佐藤説では、単なる憲法の建前論に止まらず、さらに一步を進めて、内閣総理大臣が行政各部とくに各国務大臣に及ぼす政治的影響力の強大性に注目しているのである。すなわち、内閣総理大臣は、国政運営上において、国務大臣を憲法第68条の規定により任意に罷免できるところのいわば最後の切札を持つのである。したがって、各国務大臣としては、内閣総理大臣の指揮監督に反する言動を為すことには、一般的に多分の困難性を伴うであろうから、そこには一種の期待可能性が認められないものといえるようである。これらの結果として、内閣総理大臣は、内閣法の規定によって、閣議を開き内閣の方針を決定する（内閣法第6条）が、実質上は強引に自己の方針を進めることも充分可能であろうし、さらに閣議外において各

19) 有倉遼吉、前掲Ⅱ、215頁。田中二郎・雄川一郎編『憲法2、判例体系第二期版』第一法規出版株式会社、1982年、2539—2551頁。

20) 林 修三『職務権限の法的論議を、道義論や政治論での判断避けよ』朝日新聞、1982年3月26日号。

21) 佐藤 功『ポケット註釈全書、憲法』有斐閣、1978年、417頁。

22) 同上、418頁。

国務大臣に多大の影響力を加えることも出来るであろう。

上記に関連して、板倉宏教授は、「首相の行政各部の指揮・監督は、閣議方針に基づいてなされるのが本則であるとしても、首相は国務大臣の任免権（憲法六八条）を裏づけにして、内閣法六条によらず、各大臣に対して行政上の指示を発することも、主管大臣を罷免して自己の意に従う者を任命することも、また自らその省の大臣になることもできる（国家行政組織法五条二項ただし書き）。²³⁾」とし、その結果として「首相はこのように強い立場にあるのだから閣議方針を左右できる²⁴⁾」とされており、指揮監督権の実質的効果をよく示されていると思われる。

このほか、行政機関に関する規定では、第73条において内閣の事務を定める。すなわち、内閣は、第65条及び第66条3項の規定に基づき行政権を行使するのであるが、第66条3項の規定について「行政権の行使とは、七三条所定の内閣の職権の行使に限らず、天皇の国事に関する行為についての内閣の助言と承認をも含む。²⁵⁾」とされていることからみて、第73条に定める内閣の事務が、行政権の行使に位置づけられ、その内容の一部を構成するものである。また、第73条については、「行政権は内閣に属する（憲六五）から、いっさいの行政事務は、原則として、内閣の所管に属する。本条は、それらのうち、とくに重要な事務を例示的に列挙したのである。内閣は、本条に列挙している事務のほかに、一般行政事務を担当する。²⁶⁾」とされている。つまり、内閣は、広範囲に及ぶ行政権を行使できることになるのであって、「内閣の職務権限は、憲法に定められたもの（内閣法一条）のほか、法律に基づき閣議（内閣法四条）により行使する。²⁷⁾」ものであるが、「背景には、すでに議会万能が過ぎ去り、

23) 板倉 宏『職務権限は首相にある，判例・通説から林氏の論に反対』朝日新聞，1982年4月10日号。

24) 同上。

25) 佐藤 功，前掲，381頁。

26) 有倉遼吉，前掲，216頁。

27) 拙著『憲法制度と人権』高文堂出版社，1983年3版，71頁。

行政権の拡大傾向が存する²⁸⁾」ものと認められる。

そこで、内閣の職務が拡大化している中で、国会と内閣との権限関係上からみて注目されるのは、国会の臨時会召集要求権（憲法第53条）である。これに対する内閣の召集決定の職務につき、宮澤俊義教授は、「議員から本条によって要求がなされた場合には、内閣は、国会召集の手続を行うために、通例必要とされる期間を経た後に、国会を召集することを決定すべきであり、それ以上に、その召集を遅らせるべきではあるまい。先例では、そうした要求があつてから、二箇月またはそれ以上たってから召集している例があるが、これは不当である。²⁹⁾」として、内閣の職務の実際面に批判を加えられているのが注目される。

国家機関と公務員の双方に関する規定では、第99条において天皇、摂政、国務大臣、国会議員、裁判官その他の公公務の憲法尊重擁護義務が定められる。この憲法尊重擁護義務は、国家機関または公務員が公僕として常に日本国憲法を守り、要するに法治主義を維持するためにいやくも憲法その他の法令に違反することがあってはならないとの義務を課したものと解される。つまり、国家機関または公務員は、国民のため重大な国政に関与する立場にあるから、遵法精神に立つところのいわゆるクリーン・ハンドを堅持すべき義務を負担することになるといえるであろう。また、宮澤俊義教授は、憲法を尊重し擁護する義務について「憲法の規定およびその精神を忠実に守る義務の意である。³⁰⁾」とし、さらに「憲法の規定を、その定める手続以外の方法で変えること、または、それを唱えることは、その義務に違反する。³¹⁾」とされている。それだけに、公務員が負担すべき憲法尊重擁護義務は、重大な意味を有するものとして、認識されるべきであろう。

ところで、この義務の性質に関して、佐藤功教授は、「この義務は倫理的、

28) 同上, 72頁。

29) 宮澤俊義, 前掲, 53頁。

30) 同上, 820頁。

31) 同上。

道義的性質のものである。すなわち本条は道徳的、倫理的要請を抽象的に現わしたものであって、本条から直ちに法律的効果を生ずるものではない。³²⁾」とされる。また、下級裁判所の判例にも、同様に示されたものが認められる。³³⁾しかし、これらの道義的義務とされる見解に対して、小林孝輔教授は、「憲法尊重擁護の義務は、法律的性質はなくても政治的意味は存する。たとえば、国会議員、国務大臣が義務違反をした場合、本条を根拠に、国会あるいは裁判所において責任を追究することができる。³⁴⁾」とされる。これに対して、「本条の義務は、憲法に明記されているかぎり可及的に法的義務と解するのが自然であり、ただ本条項のみでは、その責任を追求する法的具体的手段を欠くということとどまる（抽象的義務）。³⁵⁾」とした見解がある。要するに、この義務の性質について三種の見解が示されたのであるが、単なる道義的義務と解することは、当然他律的な強制を伴わない自律性に期待するものであり、公務員の職務の重大性を考えるならば、むしろ厳格に法的義務と解すべきであろうと思われる。しかも、公務員に対して、国家公務員法第6条1項の規定により宣誓義務を定める場合に憲法第99条がその根拠となるとすれば、上位規範の法的義務との相関関係上も合致するから一層合理的と解し得るようである。

Ⅲ 責任の性質

国家機関及びその公務員が負担すべきところの責任は、行政機関とその構成員の責任が主要なものとして注目されており、杉原泰雄教授によれば「責任の性質³⁶⁾」として、それらの内容を「政治責任か法的責任³⁷⁾」とし、または「政

32) 佐藤 功，前掲，602頁。

33) 東京地判昭33・7・31行裁例集9—7—1515「公務員の憲法尊重擁護義務は、公務員が公務に従事する際における心構えを宣言したものにすぎず、またこの義務とは法律的義務というよりはむしろ道徳的要請を規定したものと解すべき」。

34) 小林孝輔「憲法尊重擁護の義務」、『別冊法学セミナー基本法コンメンタール，憲法』日本評論社，1970年，288頁。

35) 有倉遼吉，前掲，401頁。

36) 杉原泰雄「内閣の責任と国務大臣の責任」、『ジュリスト増刊，憲法の争点(増補)』有斐閣，1980年2月20日，150頁。

37) 同上。

治責任と刑事責任³⁸⁾」として分けられている。すなわち、行政機関及びその構成員たる公務員の責任には、その性質上において、政治責任とこれに対応するところの法的責任が示されているのである。このうち、刑事責任は、法的責任の中に含まれるものとしてみることができる。ところが、わが国では、行政機関の責任の性質として、おそらく現在一般に知られている分類に対し、注目されるべきであろう異なった見解が認められるのである。

すなわち、すでに過去のフランス第三共和制下においてであるが、モーリス・オーリウは、「行政機関の各種の責任³⁹⁾」として、「行政権力機関の負担として、非常に異なる二種の責任がある。第一は、失政に対する政治責任であり、第二は、個人に対してまたは国家に対して、公務上の所管における金銭的損失が原因となる民事責任である⁴⁰⁾」としている。なお、刑事責任についてであるが、オーリウによれば、政治責任の中で刑事形式と議会形式の二形式に分けているのである。⁴¹⁾さらに、オーリウは、これらの分類を示す一方で「行政機関の責任は、通常においては刑事、政治及び民事の三種に分けられる。この分類は、題目の説明にとって多分より便利である。しかし、刑事責任が政治責任の一種であることを認識する上で、主要な事実を見えなくするという大きな欠陥をもつものである。⁴²⁾」と批判している。このようなオーリウの見解は、わが国でも余り用いられていない分類であろうが、行政機関の責任に関して「刑事責任が政治責任の一種である」としたことから、国政の命運を左右すべき行政機関が負う責任がいかに重大であることを示唆したものと受けとめられるのである。その意味でわが国の国政をかえりみるならば、法的責任よりも、むしろ政治責任またはいわゆる政治生命といった用語が安易に用いられる傾向すらうかがわれる。あらためて、政治責任の重大性が注目されるべきであろう。なお、

38) 杉原泰雄・辻井みよ子，前掲，148頁。

39) Maurice Hauriou, *precis de droit constitutionnel*, par Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1929, p.414.

40) *ibid.*

41) *ibid.*

42) *ibid.*

当時のフランスでは、行政機関の責任について、2月25日法第6条の規定により、大統領は、大反逆罪の場合を除き政治的責任を負わないが、大臣は、行政権の行使につき国会に対して連帯して責任を負い、また大統領の行為に副署する場合の責任を負うものとされた。

次に、法的責任には、不法行為責任としての民事責任⁴³⁾または国家賠償責任が認められる。さらに、国家機関の責任としては、道義的責任が示され、あるいは「道義的有罪⁴⁴⁾」と指摘されることもある。これら各種の責任のうち、わが国の国政運営上においては、主として政治責任と刑事責任が、近年注目されるところである。このうち、刑事責任については、「反社会性の強い行為——とくに他の国民の基本的人権を侵害する行為——を責任原因とし、刑罰による基本的人権(生命・身体・財産など)の制約を責任内容とする。したがって基本的人権の保障を原則とする日本国憲法では、刑事責任の追及について、実体的にも手続的にも厳しい制約を設けている。⁴⁵⁾」とされる。一方、政治責任については、「政治責任の責任内容は『罷免』あるいは『総辞職』であり、これらは法定される傾向にある。これに対して政治責任の責任原因の法定は不可欠ではない。⁴⁶⁾」とされる。これからみるならば、「刑事責任が政治責任に関連し、あるいは政治責任に移行してくるところの一種の限界領域があるともいえるだろう。⁴⁷⁾」と和田英夫教授によって指摘されることから、政治責任追及の広範囲な可能性が認められるであろう。加えるに、「政治責任追及の基礎⁴⁸⁾」として、「政治責任追及の論理は、日本国憲法の国民主権原理および代表民主制原理に基礎をもつということが出来る。主権者たる国民が国家意思の最高ないし最終の決定権をもち、公権力の行使が主権者の信託によってなされ

43) Marcel Prelot, *institutions politiques et droit constitutionnel*, par Dalloz, 1972, p. 688.

44) 和田英夫『国家権力と人権』三省堂, 1979年, 41頁。

45) 杉原泰雄・辻井みよ子, 前掲, 148頁。

46) 同上。

47) 和田英夫, 前掲, 47頁。

48) 杉原泰雄・辻井みよ子, 前掲。

ることを前提とすれば、公権力担当者に対する主権者の責任追及又は当然の帰結と考えられるからである。⁴⁹⁾とされていることが注目されるべきであろう。

さらに、和田英夫教授によれば、「刑事責任と政治責任の交錯⁵⁰⁾」として、「およそ民主政治の論理からすれば、刑事責任の有無の問題のまえに、政治責任による出所進退が先行すべきなのであり、少なくともそれがあるべき望ましい議会制民主政治のすがたでなければならぬ。⁵¹⁾」としたうえで、「刑事責任の原則である『刑事的無罪の推定』も、ときには、政治責任の場合には、いわば『政治的・道義的有罪の推定』こそはたらくことを、はっきりと銘記しなければならぬ。⁵²⁾」とされていることから、政治責任の重大性がうかがわれるのである。

IV 政治責任

日本国憲法の規定における内閣の責任について、小島和司教授によれば、「民刑事の責任ではなく、政治責任である⁵³⁾」とされている。憲法上における内閣の責任に関する規定としては、2種類のもものが認められる。前者は、第3条の規定に定めるところの天皇の国事行為に対する内閣の助言と承認に基づく責任である。また、後者は、第66条3項の規定に定めるところの行政権の行使についての国会に対する内閣の連帯責任である。

まず、天皇の国事行為に対する助言と承認についての内閣の責任は、第3条の規定に定められるが、「天皇の権能行使がつねに内閣の参与と責任との下に行われるべきことを定める。その意味で、一応、かの立憲君主制理論のうちたてた大臣助言乃至大臣責任 (ministerial responsibility) の原則を表明する

49) 同上。

50) 和田英夫、前掲、41頁。

51) 同上。

52) 同上。

53) 小島和司「内閣の職務と責任」、『憲法講座3、国会・内閣』有斐閣、1975年、203頁。

ものといえる。⁵⁴⁾」とされている。すなわち、ここには、大臣責任の原則が認められるのであるが、佐藤功教授によれば、「一般にいわゆる大臣助言制または大臣責任制は要するに、君主制と民主政治における責任政治の原則との調和を図るための制度として発生し特にイギリスにおいて確立した⁵⁵⁾」とされている。すなわち、イギリスで確立したところの大臣助言・責任制は、君主と大臣との国政上の関係に由来する議会政治に由来するともいえるであろうが、それは「君主の無答責を前提とする⁵⁶⁾」ものであったとされる。

なお、これらの見解に対して、一方では、「君主大権を形式上認めて、その権限行使を民主的に統制せんとする大臣助言制と比較して、天皇に形式的・儀礼的行為しか当初より認めていないわが憲法をそのようにみるべきでないとする説が有力である。⁵⁷⁾」との指摘もあり、イギリスの大臣助言制と日本国憲法第3条の規定内容とを、同様のものとみることに対する批判的見解が示されているのである。もっとも、佐藤功教授の見解におかれても「本来天皇の行い得る行為が通常の立憲君主の権能（旧憲法下の天皇の権能もこれに属した）よりも一層縮減され、形式的・儀礼的行為に限られているのである。⁵⁸⁾」とされている。したがって、要するに、天皇の行為に対する内閣の助言と承認の責任は沿革的には大臣助言・責任制に由来するが、第3条の規定内容において相違が存することになるであろう。

さらに、大日本帝国憲法の規定では、主権者としての天皇につき第3条で「神聖ニシテ侵スヘカラス」と定め、また第4条で「統治権」を定めた。そこで、天皇による大権の行使については、第55条1項に「国務各大臣ハ天皇ヲ輔臣シ其ノ責ニ任ス」と定められた。これらの規定内容は、イギリスで確立された大臣責任制と比べてみるならば、「これは一応、大臣責任制を導入し、立憲

54) 兼子 一編『註解日本国憲法上巻』有斐閣、1956年、87頁。

55) 佐藤 功、前掲、24頁。

56) 兼子 一、前掲。

57) 有吉遼吉、前掲 I、33頁。

58) 佐藤 功、前掲。

主制を採用するものということができよう。だがそこには、旧憲法特有の独自性・例外・留保が数多くつきまとっていた。そしてそのうちいくつかは、責任政治の原則そのものを否定し去りうるほど大きな例外であったのである。⁵⁹⁾とされている。

ところで、日本国憲法第3条の規定では、責任の相手方が明示されていない。そこで、これについては、「憲法に明示がない場合、特定の国家機関に対するものと政治組織的に考えるよりも、むしろ、主権者たる国民に対するものと考えべきであろう⁶⁰⁾」とされる。しかし、他方では、「一般には、第三条も第六六条三項と同趣旨であるとして、相手方を『国会』と解している。⁶¹⁾」としたうえで一応妥当というべきであろうとされる見解もある⁶²⁾。

次に、行政権の行使についての国会に対する内閣の連帯責任は、憲法第66条3項の規定に定めるが、「内閣は、国会を背景として成立し、国会特に衆議院の信任を条件として存続するもので、行政権の行使についての責任も、当然に国会に対する責任でなければならぬ⁶³⁾」とされる。このことは、内閣が「行政権担当者⁶⁴⁾」として行政権を行使する場合の責任であるが、「一般には、形式的意欲における行政を行なう権能⁶⁵⁾」といわれる。したがって、行政権は、内閣法第1条の規定に定める内閣の職務権限として、ここでは解し得るのである。

そこで、内閣の責任であるが、憲法第66条3項の規定により、国会に対する連帯責任として定められる。また、国会には、衆・参両院が構成され、内閣の責任を追及できるのは、第69条の規定により衆議院に限定されている。一方、参議院について、第69条の規定では、「参議院が内閣の不信任を決議すること

59) 兼子 一，前掲，90頁。

60) 小島和司，前掲。

61) 杉原泰雄，前掲。

62) 同上。

63) 兼子 一，前掲下巻，1003頁。

64) 杉原泰雄，前掲。

65) 同上。

は可能であるが、それは本条の不信任決議とは異なり、法的には内閣を拘束しない。ただ政治的な効果があるのみである。⁶⁶⁾。」として先例も示されている。⁶⁷⁾

さらに、大日本帝国憲法では、内閣の責任は規定上定められず、「その責任は、天皇に対する各国务大臣の単独責任を定めたものとみる外はなかった。⁶⁸⁾」とされる。これに対して、日本国憲法では、「旧憲法と異なり議院内閣制を憲法上確定したことを意味する。⁶⁹⁾」とされており、その責任も第3条の場合と同様に「政治責任と解するのが一般である。責任原因や責任内容が第六六条第三項ではなんら法定されていないからである。⁷⁰⁾」とみられるのである。

V 法的責任

国家機関の政治責任に対する法的責任としては、近年のわが国における刑事責任がとくに注目されているようであるが、国家機関を構成するところの国家公務員の責任として法定される。なお、国家公務員については、「これを広義でみるばあいには、国家公務員法第二条の規定に明記されるところの行政はもとより立法・司法の職務に従事する国会・裁判所の職員も含まれる。しかし、狭義の国家公務員は、行政の職務に従事する職員に限られることになる。⁷¹⁾」

そこで、国家公務員の法的責任としては、その義務に違反する場合における「法の定める一定の責任⁷²⁾」として、分限処分、懲戒処分、公法上の弁償責任、刑法上の責任⁷³⁾等の4種が示されている。⁷⁴⁾これらの法的責任は、国家公務

66) 佐藤 功，前掲，399頁。

67) 同上。

68) 兼子 一，前掲。

69) 佐藤 功，前掲，381頁。

70) 杉原泰雄，前掲。

71) 拙著『現代行政の法制と人権』高文堂出版社，1982年，64頁。

72) 鶴飼信成，前掲，128頁。

73) 同上。

74) 園部 敏『行政法論』法律文化社，1969年第7刷，188頁以下では，懲戒処分，損害賠償責任，刑罰等とされている。

員法第2条4項の規定に定められる一般職に属する職員についてみるならば、同法において分限処分（第75条以下）及び懲戒処分（第82条以下）を定めこれらを適用することになる。

このほか、国家公務員の特別職に属する職員については、同法第2条4項の規定により、分限処分及び懲戒処分の規定は適用の範囲外となるのである。また、国会議員については、「国会議員を特別職とする趣旨ともとれる⁷⁵⁾」としながら、国家公務員法について「本法一条二項が本法の憲法七三条に基くものであることを特記している点からみて、国会議員は、本法の範囲外とみてよい⁷⁶⁾」とされる。それだけに、国会議員については、かつてイエリネクが示したところの「歴史は、議会の恣意と腐敗が、王侯と官僚の万能にも劣らず、法を破壊する作用をもちうることを教えてきた。⁷⁷⁾」とし、また「将来においては、国会議員の違憲的行動に対する引責義務を、彼らの独立性をおびやかすことなしに、創設するという困難な問題が生じてくる。⁷⁸⁾」と警告したことが、現在のわが国における国会議員にとっても想起されるべきではなからうかと思われるのである。

75) 鵜飼信成，前掲，34頁。

77) イェリネク，前掲，645頁。

78) 同上。