

内閣の責任

松 尾 直

I. はしがき

内閣の責任は、これを日本国憲法に定めるところでみるならば、憲法は二カ所でこれを規定しているとされるように、¹⁾ 第三条及び六六条三項の規定にみることができる。とくに、第六六条三項の規定は、「行政府の基本的あり方として、主権者たる国民およびその代表機関としての国会に対する責任性²⁾」についての「原則規定³⁾」として位置づけられているのである。すなわち、日本国憲法第三条の規定には、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る。また、第六六条三項の規定には、行政権の行使についての内閣の連帯責任を定めている。これら行政権の行使についての内閣の責任は、その責任の性質につきわが国の場合でみるならば、杉原泰雄教授によると法的責任と対比されるところの「政治責任⁴⁾」の問題として検討がなされている。また、デュヴェルジェによれば、「立法府に対する執行府の構成員の責任⁵⁾」として「刑事上または政治上における責任⁶⁾」とされている。さらに、フランスの第五共和制に関して、ラヴロフは、「政府の政治責任⁷⁾」と

注1) 宮澤俊義『憲法（改訂版）有斐閣全書』有斐閣、1976年、310頁。

2) 手島孝「内閣及び行政組織」、『ジュリスト臨時増刊、日本国憲法一30年の軌跡と展望』有斐閣、1977年5月3日号、406頁。

3) 同上。

4) 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。

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

6) *ibid.*

7) Dmitri-Georges Lavroff, *le système politique français la Ve République*, Dalloz, 1979, p.589.

してその特性を示している。

そこで、内閣の責任は、主に政治責任として注目されるとみられ、しかも西欧諸国から多くの影響を受けた制度として認めることができるのである。すなわち、内閣の政治責任の起源に関して、シャントゥーパーによれば、18世紀のイギリスにおける「ウォルポール体制によって立てられた先例以降、閣僚の刑事責任は、下院に対する政治責任に変わったのである。⁸⁾」とされる。また、フランスの1814年6月4日の憲章に関しては、「この憲章は、閣僚の議会に対する刑事責任に限り規定したものである。政治的面で、閣僚は、王に対してのみ責任を負うものであった。⁹⁾」とし、さらに「実際上は、優位に立つ議員達に対する閣僚の政治責任が問題となり、リシュリューは、提出した重要法案を議会が拒否した結果、1818年に辞職したのである。¹⁰⁾」とされている。

ところで、清宮四郎教授は、日本国憲法に定める内閣の責任につき、大日本帝国憲法下では「民主的責任政治の実効を収めることは困難であった。¹¹⁾」のに対して、「責任の範囲、相手方、内容、性質など、いろいろの角度から内閣責任制の確立を期している。¹²⁾」と指摘されており、あらためて議会制民主主義に立脚した内閣の責任を期すべきであろう。いいかえれば、日本国憲法下においては、民主的責任政治の実効が、内閣責任制によって確立されるべきものと思われるのである。なお、清宮四郎教授による内閣の責任では、責任の内容及び性質についても検討が加えられているのである。¹³⁾ このうち責任の性質については¹⁴⁾、杉原泰雄教授によれば、責任の形式とされており、¹⁵⁾

8) Bernard Chantebout, *droit constitutionnel et science politique*, Economica, 1980, p.146.

9) *ibid.*

10) *ibid.*

11) 清宮四郎『憲法Ⅰ，法律学全集3』有斐閣，1959年，272頁。

12) 同上。

13) 同上，273—274頁。

14) 杉原泰雄「内閣の責任」、『体系憲法事典』青林書院新社，1968年，576頁。

15) 同上。

その他においても諸々の用語が使われているようである。以下においては、便宜上であり検討の余地も考えられようが、杉原泰雄教授が使用されている用語例を用いることにしておく。

さて、内閣の責任は、民主的責任政治の実効性を確立して行く過程において、一方では行政の肥大化または積極行政あるいは行政国家の指摘がなされている近年、この面からも検討しておく必要があると思われる。もとより、内閣の職責に属する行政権は、日本国憲法の下で、法治主義の原則に立脚して行使されるべきである。田中二郎教授は、法律による行政に関して、「新憲法の下に、国会をもって国権の最高機関とし、行政のそれへの従属性を確立し、法律による行政の原理を一般的原理として承認するに至ったが、新しい国際関係の推移と国内的な社会経済情勢の変遷に伴い、これに即応すべき行政内容の広汎複雑化とその専門技術化とは、昔のような法律による行政の原理をそのままに遵奉することを不可能ならしめる。¹⁶⁾」とされている。したがって、内閣の職責は、法律による行政の原理を、複雑な現代社会の動向に即応せしめるべきであろうが、現代には行政上も注目すべき状況が認められるのである。手島孝教授によれば、「行政国家は現代憲法の根本規範＝デモクラシーの成立基盤を掘りくずし、テクノクラシーへと指向する。¹⁷⁾」とし、さらに「行政国家は、法の支配をもとみに形骸化し、やがてこれを計画の支配を代置する方向へ強く働く。¹⁸⁾」と指摘されているのが注目されるところである。

次に、内閣の責任が生ずるところの成立原因についてみれば、わが国の憲法が採用する議院内閣制の原則に、その根拠が認められる。すなわち、議院内閣制は、それがイギリスの永年にわたる議会政治の中で成立し、多くの諸国において採用されることとなった。これらの形態について、宮澤俊義教授は、イギリス型と大陸型とに大きく分類されており、とくにイギリス型と

16) 田中二郎『法律による行政の原理』酒井書店、1957年、2頁。

17) 手島孝『行政国家の法理』学陽書房、1982年、20頁。

18) 同上、21頁。

フランス型との対比において示される。そこで、議院内閣制の概念には、二つの要素があり、「第一は、行政府と立法府とが一応分立していることである。これはさきにも述べたように権力分立の原理をひとまずみとめることである。第二は、行政府と立法府とが一応分立した上で、行政府が立法府——両院制の場合には、主として下院——に対して政治的な責任を負うこと、言葉をかえていえば、政府が議会（下院）の信任を在職の要件とすることである。¹⁹⁾」とし、その中で行政府の立法府に対する政治責任が示されているのである。つまり内閣の責任は、議院内閣制の根幹を構成するところの要素として位置づけられているのである。なお、杉原泰雄教授は、議院内閣制の要素を学説上分析され、その中で宮澤説につき「これまでに議員内閣と呼ばれてきた一切の体制を包含する点で大きな長所を持っているが、その反面、明らかに異なった実体を持ち、両府間に均衡関係を確保し得ない体制をも議院内閣制に含めてしまうという欠点を持っている。²⁰⁾」と指摘されている。また、フランスの第五共和制のような大統領優位の体制にも、議院内閣制が存在することになると批判を加えられている。²¹⁾ たしかに、議院内閣制は、諸国の制度を比較憲法学的に分析するならば、内閣の責任以外の要素も若干加味することも可能であり、いわゆる広義に解する方法と狭義に解する方法とが生じ得るであろう。しかし、元来この議院内閣制とは、アメリカを中心とする大統領制との大別による憲法制度であるとするならば、いわゆる広義つまり権力分立制と内閣の責任性の二要素をもってその本質とすることでよかろうと思われる。一方、フランスの第五共和制については、「憲法上において、政府が国会に対する責任を負うこと（二〇条）、国民議会による政府の不信任（四九条）、国民議会による政府の不信任可決に伴う首相の辞職（五〇条）等を規定したことにより、大統領制の加味はあるもののやはり本質的には第四共和制までの

19) 宮澤俊義『憲法と政治制度』岩波書店、1968年、59頁。

20) 杉原泰雄「議院内閣制の本質」、『別冊ジュリスト4、統学説展望—法律学の争点—』有斐閣、1965年7月、20頁。

21) 同上、21頁。

場合と同様に議院内閣制とみることができるように一応考えられる。²²⁾」としておきたい。

それから、以上によって日本国憲法にあっても、西欧諸国で確立されたところの議院内閣制の原則が、第六六条三項の規定において「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。」と定められる。つまり、日本国憲法下では、議院内閣制の要素が充足され、内閣の責任を定めるものである。また、内閣の責任を議院内閣制の原則に立脚するものとしてみるならば、同時に近代民主政治の原則である権力分立制にもかかわることになる。杉原泰雄教授は、内閣の責任について「民主政治は、政治が民意に基づいて行なわれること、つまり為政者が直接ないし間接に国民によって選ばれ、かつその政策が民意に基づいて行使されること、このほかに、為政者がその権力行使について、直接ないし間接にその責任を追求することのできる制度が用意されていること（責任政治 responsible government）をも不可欠とする。²³⁾」とされ、民主政治の中に内閣の責任を位置づけられる。したがって、日本国憲法における内閣の責任も、議会制民主政治に立脚するものと認めることができるとされる。そこで、内閣の責任は、国民から選出された国会議員により構成される国会に対する責任として定めたのが、日本国憲法第六六条三項の規定であり、同様に天皇の国事行為に関する内閣の責任を定めた第三条の規定も、天皇に対する内閣の責任としてでなく、国会に対する内閣の責任と解すべきであろう。

日本国憲法における内閣の責任と対比して注目されるのは、大日本帝国憲法における場合である。すなわち、大日本帝国憲法では、第五五条の規定において「國務大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」と定められ、内閣としての責任を規定上に定めていなかったのである。この点については、小島和司教授によれば、「各大臣を輔弼者とし、その単独責任のみを定めたのは、政府

22) 拙著『憲法制度と人権』高文堂出版社、1981年、39頁。

23) 杉原泰雄「内閣の責任」前掲、575頁。

の一部の行為の責任が政府全体におよぼぬようとの配慮にでるものであった。²⁴⁾とされている。また、伊藤満教授は、「明治憲法においては、内閣の責任の帰属点は明確を欠き、国务大臣の責任も個別的単独責任なのか、連帯責任なのかも不明瞭であった。したがって、その五五条の文理解釈からすれば、天皇に対し一人一人の大臣が個別に責任を負うとの単独責任をさだめたものと解するほかはなかった。²⁵⁾」と解されている。つまり、大日本帝国憲法においては、天皇に対する各国务大臣の輔弼を定めたものであり、内閣については憲法所定の機関として定めず、勅令としての内閣官制により定められたのである。また、第四条の規定により、天皇が統治権を総攬することが憲法上定められた。したがって、行政権の行使は、天皇によってなされるべきものであり、天皇を輔弼するところの国务大臣が天皇に対して責任を負うものと定められたにとどまるものであった。

II. 責任の範囲

日本国憲法第六六条三項の規定には、「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。」と定められるが、また内閣法第二条二項の規定にも、同様に定められている。すなわち、内閣の責任の範囲は、憲法第六六条三項及び内閣法第二条二項の規定に定めるところの「行政権の行使」によってみることができる。内閣の責任の範囲について、さらに内閣法第一条の規定は、「内閣は、日本国憲法第七三条その他日本国憲法に定める職権を行う。」と定めており、この規定が同法第二条二項に定める内閣の責任の前提条件となる。清宮四郎教授は、「内閣の責任の範囲は、内閣の行う作用によって区別されることなく、およそ内閣の権能に属するすべての事項、すなわち、内閣法第一条にいわゆる『日本国憲法に定める職権』の全部に及ぶものと解

24) 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、202頁。

25) 伊藤満『逐条憲法特講(下)』有信堂、1975年、429頁。

すべきである。²⁶⁾」とされる。また、小林直樹教授は、「内閣の責任がその行政権能に属するすべてに及ぶことを意味する、と解される。²⁷⁾」としさらに「行政組織法の上で内閣の権限とされる行政作用だけでなく内閣の下にある行政諸機関の行動についても、それを指揮監督する内閣が責を負うべきである。²⁸⁾」とされる。内閣の行政各部に対する指揮監督権は、日本国憲法第七二条及び内閣法第六条の規定に定められる。そこで、内閣の指揮監督権は、内閣の行政権の行使に含まれるべきものであるから、内閣の責任の範囲として認めることができるのである。

次に、内閣の責任の範囲となる「行政権の行使」についてであるが、行政権の意義の解し方に実質的意義と形式的意義との二者に大別されている。そこで、内閣の責任にかかわるところの行政権について、杉原泰雄教授は、「一般には、形式的意義における行政を行なう権能つまり『日本国憲法第七十三条その他日本国憲法に定める職権』（内閣法一条）と解されており²⁹⁾」とされたうえで、「そう解されないと、内閣はその職権のある部分については責任を負わないことになり、責任政治の原則からみて妥当といいがたい。³⁰⁾」とされる。つまり、内閣の責任の範囲は、形式的意義における行政権の行使に及ぶものであるから、きわめて広範囲の内容と解される。その内容を具体的に決めるのは、国会における内閣の連帯責任の追及ということになるであろう。

このように、内閣の責任の範囲は、「行政権の行使」を形式的意義の行政権と解することによって、実質的意義の行政権に限定されないということになり、その結果として広範囲の責任が認められることになる。さらに、形式的意義の行政権に及ぶ内閣の責任について、杉原泰雄教授は、「現行憲法の国会の権限は憲法明示の事項に限定されないから、実質的意義での行政権以外

26) 清宮四郎，前掲，273頁。

27) 小林直樹『（新版）憲法講義下』東京大学出版会，1981年，280頁。

28) 同上，280—281頁。

29) 杉原泰雄「内閣の責任と国務大臣の責任」前掲。

30) 同上。

の内閣の権限についても国会はその責任を問うことができる。³¹⁾」とされる。なお、この点に関する小島和司教授の見解では、「本来の意味での『行政権の行使』以外に、行政権者として内閣がもつ権限について国会がその責任をどうすることも否定されない。したがって、右の規定は、内閣がもつ主たる権限に着目してのもので、本来の意味の行政権の行使以外に責任を負わぬ趣旨ではない。³²⁾」とされている。そこで、内閣の責任の範囲については、杉原泰雄教授による実質的意義における行政を行なうとする見解への指摘もあって、行政権の意義の解釈に基づくものである。要するに、内閣の責任の範囲は、日本国憲法及び内閣法の規定に定めるところにつき、議院内閣制の原則に立脚すべき国会と内閣の相関関係によって、その具体的内容が定まる広範囲なものと認めることができるのである。

Ⅲ. 責任の相手方

日本国憲法第六六条三項の規定に定める内閣の責任に関し、その相手方としては、国会が定められている。この第六六条三項では、内閣の責任の相手方が、国会として明定されているのに対し、第三条の規定における「天皇の国事に関するすべての行為」について「内閣が、その責任を負ふ。」と定める場合には、責任の相手方が示されていないのである。この点について、小林直樹教授は、「内閣は国会に対して責任を負う、と憲法に明記されている(憲六六条)。天皇の国事行為に関する第三条の『責任』も、明文はないが、同様に解すべきであろう。国民の代表者から成る国会に責任を負うことは、民主政治の原則からみて当然といわねばならない。³⁴⁾」とされる。また、杉原泰雄教授は、「第六六条三項の『行政権』のうちに『助言と承認』の権能を含ませることが可能である。³⁵⁾」との理由づけを加味されている。このように

31) 同上。

32) 小島和司、前掲、204頁。

33) 杉原泰雄「内閣の責任と國務大臣の責任」前掲。

34) 小林直樹、前掲、279頁。

35) 杉原泰雄「内閣の責任と國務大臣の責任」前掲、150頁。

みるならば、内閣の責任の相手は、第六六条三項の場合と同様に、第三条の規定においても国会と認めることができるが、国民主権の下における議院内閣制の原則に立脚するところのものであると思われる。

ところが、内閣の責任は、その相手方が、国会全体に対する責任とみることも、または国会各議院に対する責任ともみることが一応可能であろう。つまり、これは、責任の相手方である国会を、国会全体とみるかまたは国会各議院とみるかであり、責任の相手方による内閣の責任追及との関係で考慮するのが合理的であろう。これに関して、鴨野幸雄教授は、「内閣の責任追及は、両議院の意思の一致でもよく、各議院が単独に行なってもよいということである。国会および各議院が内閣の責任追及する手段として、国政調査、決議、質疑、質問などがあり、最も強力なものは不信任決議がある。³⁶⁾」とされている。つまり、内閣の相手方となる国会の意義が、両議院の一致であるから国会全体でもよく、また国会各議院でもよいとみられるのである。一方、小島和司教授は、「憲法は、内閣が『国会』に対し責任を負うとしているが、現実の責任追及は、国会を構成する両議院が、それぞれ単独におこない、両院交渉によって『国会』意思を形成しておこなう要はない。として、この場合の国会が両議院の単独つまり国会各議院を指すものと解されているのである。さらに、これについて、杉原泰雄教授は、国会を構成する「両議院」を意味する立場を「憲法第六九条、第六二条などからしても、また国民代表による監督の強化という観点からしても、妥当というべきであろう。³⁸⁾」とされる。

次に、以上に併せて国政の現実面をふりかえるならば、日本国憲法第四一条の規定において国会の最高機関性が定められる一方では、近年とくに行政権の肥大化が指摘されているところである。しかも、近代民主政治を確立し

36) 鴨野幸雄「内閣」、『憲法講義1，総論・統治機構』有斐閣，1981年，192頁

37) 小島和司，前掲，204頁。

38) 杉原泰雄「内閣の責任と国務大臣の責任」前掲，151頁。

た欧米諸国における政権交代を前提とした複数政党による政党内閣制とは異なり、わが国の現状では、政権交代の困難な政党内閣制が永続している。こうした現状において、国政には、ロッキード事件によって代表される通り、一部国政担当者にかかわる事件がかなり多く発生しており、代表民主制とともに内閣の責任性が空文化され得る危険を内包するようにも見受けられるのである。そこで、これらの国政における現実をふまえて考えるならば、内閣の責任の相手方としては、責任追及の可能性をより広く解しておく方が、議会制民主政治の理念に適合するものと思われる。そのために、相手方である国会の意義は、責任追及の迅速性・個別性よりみれば、各議院による単独の責任追及を認めるのが妥当であろうが、他面では国会全体による内閣の責任追及も、内閣の重大な責任を強く国民に表示する上で有効であろうとみることができる。したがって、この場合における国会の意義は、国会全体または国会各議院と限定しておくよりも、むしろ国会全体及び国会各議院と広く解しておく方が望ましいように考えられるのである。

このほか、内閣の責任の相手方に関して、杉原泰雄教授は、「国民主権原理からすれば、責任の相手方は本来は国民と解すべきであるから、この点も留保すべきであろう。第一五条一項の解釈のいかんによっては、国民による直接の責任追及が具体化される余地もある。³⁹⁾」と指摘されているのが注目される。日本国憲法においては、直接民主制に対する代表民主制の原理が採用されているから、内閣の責任の相手方として主に国会が示されてきた。しかし、日本国憲法は、国民主権主義をその三大原理として定めており、杉原泰雄教授の指摘される第一五条の規定を今後検討する余地が充分考えられるであろうし、また第九九条の規定も併せて検討することも可能であろうと考えられるのである。

39) 同上, 150頁。

IV. 責任の性質

内閣の責任の性質は、責任の内容ともされているが、⁴⁰⁾これを日本国憲法第六六条三項の規定に定めるところの「行政権の行使」に関してみた場合に、その責任の性質をもって法的責任と対比する政治責任として注目される。すなわち、宮澤俊義教授によれば、日本国憲法第六六条三項の規定にある内閣の責任を「政治的責任⁴¹⁾」として示されている。また、この場合における政治責任の理由づけについて、杉原泰雄教授は、「責任の性質も問題となるが、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三項ではなんら法定されていないからである。⁴²⁾」とされる。このほか、「行政権の行使について」の内閣の責任について、その性質は、「実質的な責任であり、憲法が特に定めたものと、行政組織上、内閣の権限とされている事項のみでなく、下級行政機関に対する指揮監督権に基く責任も、当然に入るものである。そしてこれらの責任は、法的責任のみならず、政治的責任も含まれると解すべきである。⁴³⁾」とし、法的責任及び政治責任の両者を認める見解もある。

しかし、内閣の「行政権の行使について」の責任は、これを法的責任として認めるには、その要件が不充分であるとみられるであろう。なんとすれば、法的責任は、政治責任について先に杉原泰雄教授が示されていることから推論できるように、「責任原因や責任内容」が法定されている場合と解すべきであろう。すなわち、法的責任においては、その責任原因として法条に具体的な違法行為が明定されるべきであり、しかも違法行為に対して適用される

40) 清宮四郎，前掲，273頁。

41) 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，504頁。

42) 杉原泰雄「内閣の責任と国務大臣の責任」前掲。

43) 根本博愛「内閣」、『社会科学・現代日本の憲法（全訂版）』法律文化社，1981年，178頁。

処罰または制裁となる罰条を限定しておくべきものとするものである。したがって、日本国憲法第六六条三項の規定に定める行政権の行使についての内閣の責任は、その性質が法的責任ではなく政治責任として認められるのである。また、第三条の規定に定める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は、「天皇に代わっての責任としてではなく、多くは実質上の決定としての助言・承認をなす自己行為に対する責任である。⁴⁴⁾」とされ、内閣による行政権の行使に含まれるべき責任であるから、同様に政治責任と認められるであろう。

次に、日本国憲法に定める内閣の責任は、それが内閣と国会とくに衆議院との関係において、責任の性質につき諸々の見解を生じているのである。すなわち、日本国憲法第六九条の規定には、衆議院による内閣不信任に関して定められている。この点について、清宮四郎教授によれば、「憲法第六九条の規定により、衆議院の内閣不信任決議が可決されたとき、内閣が、解散か、総辞職かの二者択一を余儀なくされ、遂に、引責辞職という、憲法の規定する結果を、やむをえず引受ける場合は、いわゆる法的責任の色彩が、かなり濃厚である。⁴⁵⁾」とされ、政治責任を完全に否定されたようでもないが法的責任の方を強調されたようにも見受けられる。また、小林直樹教授は、「第六九条の規定するように、衆議院での不信任決議の可決に対しては、解散か総辞職の二者択一をせまられる、という点では、それは単なる政治道徳上の責任ではなく、いわゆる法的責任であるというべきであるが、明文で定められたこの場合を除けば、内閣責任の内容は政治道徳的なものとどまる。⁴⁶⁾」とされて、第六九条の場合が完全な法的責任であることを示される。さらに、鴨野幸雄教授は、「憲法六九条により、衆議院の内閣不信任案が可決されたとき、内閣が解散か総辞職かの二者択一を迫られ、総辞職しない場合でも総選

44) 小林直樹，前掲，281頁。

45) 清宮四郎，前掲，274頁。

46) 小林直樹，前掲，280頁。

挙後の特別国会成立の時点で総辞職しなければならないのであるから、いずれにせよ憲法の規定する結果（総辞職）を止むをえず引きうける場合は、法的責任の性格をもつとってよいだろう。⁴⁷⁾」として、清宮説に添った法的責任説を採用されているのである。つまり、これらの見解は、日本国憲法第六九条の規定に関する内閣の責任が、政治責任としてでなく、法的責任または法的責任の強度のものとして示されているのである。

一方、上記の見解に対して、日本国憲法第六九条の規定における内閣の責任は、これを政治責任であると認める見解があげられる。すなわち、宮澤俊義教授は、「国会に対する『責任』が、何を意味するかは、実はかならずしも明らかでない。それが主として、政治道徳的な責任を意味することは、もちろんであるが、法律的には、国会が直接に内閣の総辞職を要求することができるという意味までは、含んでいない。⁴⁸⁾」とされる。また、橋本公巨教授は、「ここに『責任を負ふ』というのは、法上の制裁を課せられるという意味での法律上の責任ではなく、政治上の責任である。内閣は、行政権の違法または不当な行使について、国会の批判を受け、最終的には、総辞職をして、その政治的責任を果たすのである。⁴⁹⁾」とされる。さらに、杉原泰雄教授は、「衆議院で不信任案が可決されもしくは信任案が否決された場合には、憲法第六九条と七〇条によって、内閣に解散か総辞職かの二者択一が強制され、解散を選んでも次の特別会の召集日に総辞職を義務づけられるから、ここでは法的責任としての色彩が強まる。しかし、第六九条においても内閣の責任原因は内閣の行為の違法性に限定されていないから、この場合の内閣の責任を法的責任ということはできない。⁵⁰⁾」として、政治責任を認められるのである。

そこで、日本国憲法第六六条三項の規定に定められる内閣の責任は、その

47) 鴨野幸雄、前掲、193頁。

48) 宮澤俊義『憲法（改訂版）有斐閣全書』有斐閣、1976年、310頁。

49) 橋本公巨『日本国憲法』有斐閣、1980年、580頁。

50) 杉原泰雄『内閣の責任と國務大臣の責任』前掲、150—151頁。

性質をもって政治責任と解することを前提として認めるならば、鴨野幸雄教授が「日本国憲法上は、内閣が国会に対し責任を負うとは、内閣が行政権の行使に関し、国会または各議院によって批判その他コントロールをうける地位におかれ、国会各議院またはその議員に対して、そうしたコントロールを実効的に行なうべき各種の法的手段がみとめられることを意味し、その手段として憲法七二条・八三条・九一条・六九条などがあることを考えると、『政治的責任』と考えてよいといえる。⁵¹⁾」されるように、第六九条の場合が第六六条三項の規定に定める内閣の責任を具体化すべき「手段」とみるのが妥当であろう。また、第六六条三項と第六九条の関係については、「現行憲法において内閣が負うべき責任は、連帯責任であり、政治責任である。つまり、大臣弾劾制のような法的制裁を課せられるような法的責任ではなく、内閣の政策や大臣の行為について政治的責任を負うという趣旨である。したがって、内閣の政治責任が問われたとき、内閣は自発的に引責辞職するか、あるいは衆議院で内閣不信任決議が可決されたとき、内閣は衆議院を解散するか自ら総辞職するか二者択一を迫られることになる。⁵²⁾」とされている。このようにみえてくれば、内閣の責任自体は、第六六条三項の規定において、政治責任として解されており、これと第六九条を関係づけて考察すべきである。したがって、第六九条の規定は、第六六条三項の責任を実現すべき手段として、内閣の政治責任が追及されることを定めたものと解しうるのである。

このほか、デュヴェルジェによれば、「閣僚の議会に対する政治責任は、閣僚が辞職することによって、その責任を果すことができるのである。⁵³⁾」とされ、また「政治責任は、議会により執行府の構成員に対して、その解任を求める手段により実現する以外にはない。⁵⁴⁾」ともされている。これらの

51) 鴨野幸雄，前掲，192—193頁。

52) 吉田善明「内閣」、『判例コンメンタール2，憲法Ⅱ』三省堂，1977年，202頁。

53) Maurice Duverger, *ibid.*, p.164.

54) *ibid.*

指摘からも、西欧諸国より多大の影響を受けた議院内閣制の原則にかかわるものとして、内閣の責任の性質は、衆議院による内閣不信任の場合にあって、同様に政治責任として認められるように思われるのである。

V. 責任の形式

内閣の責任の形式または形態は⁵⁵⁾、日本国憲法第六六条三項の規定に、内閣は「国会に対し連帯して責任を負ふ。」と、連帯責任として定められる。すなわち、内閣についての責任は、連帯責任の形式がとられ、各国務大臣の個別的または単独責任と対比される。一方、大日本帝国憲法では、第五五条の規定により「国務各大臣」の責任と定められ、単独責任と解されていたのである。日本国憲法に定める内閣の連帯責任について、清宮四郎教授は、「内閣を組織する全国務大臣が、一体として、責任を負うのである。議院内閣制のもとに、内閣は、全体の責任において、一体として行政権を担当し、内閣の統一性及び国務大臣の一体性が保障されていることの当然の結果である。⁵⁶⁾」とされ、連帯責任が議院内閣制に立脚するものであると示される。また、内閣の連帯責任は、内閣の「一体としての責任を負う⁵⁷⁾」つまり一体性として解されているのである。

この一体性に関して、神谷昭教授は、「内閣の一体性、連帯性は二つの側面をもつ。一つは、国会に対して責任を負うための連帯性であり、他は、行政府として政策を決定し遂行してゆくために要求される意思の統一である。前者は、合議体としての内閣が国会の問責に対処して、一体としてその批判に答えるためのいわば受動的な連帯性の保持であるのに対して、後者は、現代の複雑な行政を積極的に運営してゆくための能動的な一体性を意味し、その一体性の確保にあたっては、総理大臣の強い指導力が要求される。⁵⁸⁾」として、

55) 鴨野幸雄，前掲，193頁。

56) 清宮四郎，前掲，274頁。

57) 同上。

58) 神谷昭「内閣」，『日本国憲法体系第五卷，統治の機構Ⅱ 宮澤俊義先生還暦記念』 有斐閣，1978年，65頁。

二側面より分析される。つまり、内閣の一体性には、受動面での連帯責任と能動面での行政運営との両側面を示されることになる。また手島孝教授は、「日本国憲法が内閣および行政組織に課した規範的要請⁵⁹⁾」として、「対議会的な民主的責任⁶⁰⁾」と「組織的統一の要請⁶¹⁾」をかけた、第一の原則規定として第六六条三項を示されている。もっとも、内閣の連帯性は、日本国憲法第六六条三項の規定における連帯責任によるから、やはり責任の面に重点が置かれるべきであろう。また、内閣の能動的な一体性は、むしろ日本国憲法第六八条二項及び第七二条の規定との関連で検討されるべきものと思われるのである。

次に、内閣の連帯責任に対する各国務大臣の単独責任について、清宮四郎教授は、「内閣が連帯責任を負うほか、特定の国務大臣が、その個人的理由にもとづきまたはその個別的管轄事項に関して単独の責任を負う場合もあり得る。⁶²⁾」とされる。また、宮澤俊義教授は、「事柄が個々の国務大臣の管轄事項だけに關し、内閣全体の立場から見て、重要性の少ない場合は、その担当の国務大臣のみが個別的に責任を負うことも許される、とする趣旨であろう。⁶³⁾」とし、昭和27年11月における先例が示されている。⁶⁴⁾さらに、杉原泰雄教授によれば、第六六条三項の連帯責任の原則が各国務大臣の単独責任を否定するものでないことについては、学説はほぼ一致しているとされる。⁶⁵⁾

デュヴェルジェは、執行府の議会に対する政治責任に関して、「この政治責任は、二形式において負担される。すなわち、集団的なものまたは個別的なものである。通常、閣僚の議会に対する政治責任は、集団的性質のものとし

59) 手島孝「内閣及び行政組織」前掲、405頁。

60) 同上。

61) 同上。

62) 清宮四郎、前掲。

63) 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、504—505頁。

64) 同上。

65) 杉原泰雄「内閣の責任と国務大臣の責任」前掲、151頁。

て示される。⁶⁶⁾」といわれる。また、ラヴロフは、フランスについて「1958年6月3日の法によって課せられた政府の議会に対する責任の原則は、第三及び第四共和制における政府の特性であるところの過大なまでの不安定による支障から脱却させる方法を整備するために定めたものであった。⁶⁷⁾」として、フランス第五共和制における政府の政治責任が、従前の制度に対して軽減ともうかがわれる異った方向へ進んだことを示されている。

フランスにおいて、政府の議会に対する責任は、第五共和制の1958年憲法第二〇条の規定にその一般原則が定められており、「政府は、議会に対し責任を負うべきものとする。⁶⁸⁾」とされる。また、第四九条乃至第五〇条の規定には、責任の各内容が定められているけれども、国民議会による政府の不信任案の議決には厳格な制限がつけられているとされる。⁶⁹⁾ この結果、第五共和制の政府は、第四共和制の場合よりも国政上安定した立場に置かれ議会に対する責任を軽減緩和されたものと認められるであろう。この点に関して、ルクレルクは、「事実面で見ると、国民議会に対する政府の責任は、第五共和制において、実際の意味で失われたのである。政府と内閣総理大臣は、共和国大統領である執行府の最高首長に対してのみ責任を負うものである。⁷⁰⁾」としているのである。

要するに、フランスでは、第五共和制において、従前の第四共和制における弱い政府と強い議会の関係を逆転して、強い政府と弱い議会へと進むための制度が確立されてきたといえるであろう。それが、政府の議会に対する責任の軽減として示されているのである。しかし、わが国では、フランスの場

66) Maurice Duverger, *ibid.*, p.164.

67) Dmitri-Georges Lavroff, *ibid.*, p.589.

68) Marcel Prélot, *institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 1972, p.830.

69) Bernard Chantebout, *ibid.*, p.488.

70) Claude Leclercq, *institutions politiques et droit constitutionnel*, Librairies Techniques, 1979, p.370.

合とは異り、とくに従前から内閣が弱いと指摘されてもいないのであり、むしろ逆の傾向にあるのではなかろうかと思われる。つまり、現状では、強い内閣と弱い国会の傾向があるようにすら見えるのである。なんとすれば、後述のように内閣が連帯責任をとり総辞職するというケースが余り見られないのは、強い内閣の傾向だからと一応認められるであろう。

各国務大臣の責任について、小島和司教授によれば、「憲法が『主任の國務大臣』の存在やその職責を定めている限り、そこに政治責任が生じなければならぬと考えるのが一般の見解である。⁷¹⁾」とされる。このほか、内閣の連帯責任と各国務大臣の単独責任の両者が追及の対象となる場合については、前者こそ優先させなければならないとされる。ここで、デュヴェルジェが、通常閣僚の政治責任を「集团的性質のもの⁷²⁾」とした意味が大であると思われる。日本国憲法第六六条三項の規定で内閣の連帯責任は、明定されているのであるから、当初から主として内閣の連帯責任を優先的に追及すべきであろう。なお、このような場合は、日本国憲法第六九条の規定に定める衆議院における内閣不信任が中心的課題となるであろう。しかし、先例をみるならば、衆議院における内閣不信任の可決に基づく内閣総辞職の事例は、いまだ存在しないと指摘されているのである。⁷³⁾ さらに、小林直樹教授が、「多数の上に安座した内閣が、実質的にははなはだ無責任な態度をとりうることは、戦後日本の政治過程が実証してきたところである。議院内閣制は、一定の多数党が政権を長く占拠しつづけて、国会の新陳代謝（少数党の多数党化等）ができなくなると、国会に対する内閣の責任感覚をにぶらせる傾向をもちやすい。⁷⁴⁾」と指摘されるのも、フランス第五共和制の場合と比較の上で注目されるべき

71) 小島和司、前掲、205頁。

72) 杉原泰雄「内閣の責任と國務大臣の責任」前掲。

73) Maurice Duverger, *ibid.*

74) 佐藤功『ポケット註釈全書、憲法』有斐閣、1978年、417頁。

75) 小林直樹、前掲、280頁。

1983年12月 松尾 直：内閣の責任

であろう。このように見てくると、日本国憲法に定められる議院内閣制に立脚した内閣の責任は、国政の現実面において様々の問題を内包しているように見受けられるのである。