

## 本田雅俊君学位請求論文審査報告

本田雅俊君の提出した学位請求論文「わが国の内閣機能に関する政治学的研究」の構成は、次の通りである。

### 序 章

第一章 明治憲法下における議院内閣制的要素

第二章 現行憲法と内閣法との関係

第三章 内閣と行政各部との関係

第四章 政策形成における内閣と与党

第五章 内閣の解散権の行使

第六章 連立政権下における内閣

第七章 内閣官房の機能的変遷

第八章 内閣総理大臣の権限

第九章 閣議の機能

終 章

本論文は、わが国の政策形成過程に関する研究の中で、立法過程や政党内部の研究などの分野に比較し、これまで研究業績の乏しかった日本国憲法下における内閣の政治的

役割・機能について考察を加えようとするものである。本田君は、大学院生として堀江教授の指導の下で地方分権論議などを身近に経験したことから、内閣の機能に関して、その法制度としての重要性を踏まえつつ、政治学的分析の必要性和重要性と自覚して、大学院在学中一貫してその研究対象としてきた。そのことは、第五章から第八章を法学政治学論究に二八号から三一号にわたって発表してきたことから伺うことができる。

本田君によれば、これまでのわが国の政策形成過程の分析において、内閣の果たす重要な機能が十分に解明されてこなかったのは、資料的な制約の故であり、内閣の運営が先例や慣例などによっていたためである。その意味で、内閣にかかわる法制度の確認は不可欠であるものの、内閣の果たす政治的機能をその実態によりつつ明らかにすることが肝要であるとする。

このような観点から、本田君は、本論文での検討を通して、次のような知見を明らかにする。憲法上議院内閣制がとられ、内閣総理大臣が首長の地位にあるとされながら、他方内閣法においては内閣を代表する地位にとどめられ、かつ閣議の意思決定が慣習により全員一致とされているために、閣議が官僚ないし与党主導による政策を追認する機

会にとどまっている。しかし、いわゆる福祉国家化の進展に伴い、高度な政策課題が山積している中で、内閣とくに内閣総理大臣の強力な指導力を求める要求が存在し、行政機構の内部にもそのような需要に対応しようとする動きが内閣官房を中心に誕生しつつあるというのである。

以下、本書の構成にしたがって、各章について見ていくことにする。第一章から第三章は、わが国における議院内閣制の運用につねに随伴するとみられる内閣構成員の対等性重視の傾向と内閣総理大臣に強力な指導力を期待する傾向との両者の存在と、行政権の強化の要請についての歴史的経緯に焦点が当てられる。

第一章では、憲法上議會ではなく天皇に対して國務各大臣が単独で補弼責任を負う明治憲法下で、議院内閣制がとられるに至った経緯が分析される。その際、帝國議會が立法権の行使を通して内閣を牽制するとともに、予算議決権を背景とした内閣弾劾上奏案の可決などを通して、実質的な内閣不信任の手段を獲得していったことが重要であるとされる。

第二章では、このようにして明治憲法下で実質的に確立した議院内閣制が、日本国憲法の下では憲法で明示的に定められたものの、憲法と内閣法における内閣総理大臣の地

位および権限との間に乖離が存在したとされる。その原因として、本田君は、憲法レベルにおいては連合国の主導の下に、明治憲法下の内閣の脆弱性が内閣総理大臣の地位の低きにあったとの認識の上に立って、憲法上は内閣総理大臣の首長制が採用されたのに対し、内閣法の制定過程では日本政府主導により閣議中心主義が採用され、国会に対する内閣の連帯責任が強調されることになったことを指摘する。そして、このいずれが採られるかは、以後の運用に委ねられることになったとする。

第三章では、その後の内閣法を中心とする運用の結果、内閣の構成員たる國務大臣の対等性が重視され、それぞれが主任の大臣とされる各省庁内部において作成された政策を追認するための場として、閣議がとらえられるようになってしまったことが指摘される。その点を具体的に明らかにするために、本田君は、政策が閣議に至る前までの過程を立案、調整、審議に分け、特に大蔵省、内閣法制局、与党、内閣官房、事務次官等會議の関与する審議の段階で嚴重にチェックされることが閣議を形骸化する最も大きな要因となったとする。しかし、本田君によれば、最近の湾岸危機や阪神大震災などのような重要政策の場合には、内閣レベルでの立案、調整が必要となるとされる。このような

政策決定のあり方は、政策課題の複雑化に伴って増大してきており、内閣と行政各部との関係の連携を強く求めるようになってきているとする。そのことは、両者を結びつける機関としての内閣官房長官がその事務を統轄する内閣官房の事務が、内閣法一二条によって「閣議に係る重要事項に関する総合調整」および「行政各部の施策に関するその統一保持上必要な総合調整」とされたことにもあらわれているとされる。

第四章から第六章では、政策形成過程における内閣の役割・機能について、合議体としての内閣、内閣総理大臣の観点から、それぞれ検討される。

第四章では、国の一般的政策形成過程を、アリソン・モデルをはじめとしたいくつかのモデルを検討した上で、本田君自身が独自に情報収集、分析、企画、調整、実質決定、最終決定の六段階に分けて、内閣の政策形成過程への関与を検討する。その結果、内閣の関与が追認にとどまる場合、主導的な役割を果たす場合、内閣と与党が協調する場合とがあるとする。そして、一般的な政策形成の場合には、内閣追認型が妥当するが、重要政策の決定の場合には、内閣・与党協調型、すなわち内閣の一部と与党の一部による非公式協議に基づく調整を経て決定されるようになるとする。

内閣主導型の政策決定が行われない要因として、本田君は、内閣の立案機能の欠如、族議員の存在と過度の与党審査、与党内における権力の過度の分散をあげる。そのような状況の中で、内閣総理大臣が指導力を発揮しうるか否かは、与党内における支持基盤の強固さの程度によるとされる。

第五章では、いま述べたような支持基盤を確保するために、内閣総理大臣が解散権をどのように行使するかを決定することが重要であるとして、その点を検討している。従来、解散権の問題は、法律学の研究の対象として論じられ、政治学的考察が加えられてこなかった。本田君は、この点について、内閣総理大臣による実質的な解散権行使にいたる要因を、その時の政治状況を踏まえて、実証的な形で明らかにしようとする。具体的には、現在一般的憲法七条に基づくものでかつ自民党政権の下で行われた一〇回の解散をとりあげ、内閣総理大臣が解散を決定するにいたった要因として、前任者の影響力を排除して独自色を発揮するための解散、総裁としての再選をはかるための解散、衆議院の任期満了を回避するための解散の三つに大別している。また、解散権の行使には、与党内における支持基盤の安定性と一定の内閣支持率・与党支持率が必要とされることを明らかにしている。

第六章では、合議体としての内閣が単独与党ではなく、連立政権による場合を検討する。連立政権という場合、一般的には各党の首脳が入閣することによって内閣主導の政策形成が行われると考えやすいが、本田君によれば、自民党政権に代わって登場した連立政権である細川政権では、ほぼ自民党政権下と同様に、重要政策の形成においては内閣と与党との協調が見られ、与党代表者会議が重視されたとする。その点は、自民党の参加した連立政権である村山政権、第一次橋本政権でも重要政策の形成において与党責任者会議が重視された点で同様であるとされる。ただ、細川政権が昭和五〇年以前の自民党政権下と同様に個々の政策形成において、官僚主導の傾向が多く見られたのに対し、村山政権、第一次橋本政権では、昭和五〇年以降の自民党政権下での族議員の登場に代表される与党主導型で行われたと指摘する。

第七章から第九章では、内閣とくに内閣総理大臣を支える内部組織の形成・発展を内閣総理大臣の指導力との関係からとらえ、分析している。

第七章では、最近みられる内閣総理大臣の権限の強化の議論との関係で、重要となりつつある内閣総理大臣の補助部の役割・機能について検討される。本田君は、補助部

局について、主任の大臣としての内閣総理大臣のための補助部局と内閣そのものの補助部局とに分けて考察を加える。まず、補助部局の変遷について、戦前においてみられた補助部局の強化は、主として前者の側面にかかわるものであり、後者の補助部局の強化は、日本国憲法で内閣総理大臣が内閣の首長とされて以後であるとする。具体的には、昭和二四年の総理府の設置による内閣総理大臣の補助部局としての内閣総理大臣官房と内閣そのものの補助部局である内閣官房との実質的一体化、昭和三二年の総理府総務長官の新設に伴う総理府の大臣官房と内閣官房の別組織化などを通して、内閣官房は従来の「閣議事項の整理」に加えて「閣議に係る重要事項に関する総合調整」を掌握するようになったとされる。その後も、昭和五九年には総理府総務庁の設置によって内閣官房と内閣総理大臣官房が一体化し、さらに昭和六一年には、前年の臨時行政改革推進審議会の答申を踏まえて、内閣官房および内閣総理大臣官房の改組が行われ、内閣総理大臣の権限の強化を裏付ける形で進んでいったとされる。しかし、本田君によれば、このような内閣総理大臣の権限の強化を裏付ける内閣官房等の強化は、依然として内閣による行政権の行使は全員一致の閣議によるなければならないという考え方による制約を受けており、

その点で補助部局が政策立案機能を有するほどに強化されているイギリスなどと比べ一定の限界を有し、現在の段階では内閣総理大臣による施策提示のための各省庁間の総合調整機能を、内閣にどのように取り入れていくかが重要な課題になるにとどまっているとする。

第八章では、内閣総理大臣の指導力の不足に関して、さらに自民政権下においては党内の派閥抗争の激化、派閥均衡人事や年功序列人事の定着等による与党内における内閣総理大臣の影響力の低下などがあったことが指摘されている。ただし、そのような中で、中曽根政権において、首相直属の審議会や私的諮問機関が活用され、通常の政策形成過程のバイパス化が試みられたことが指摘される。そのような方策は、結局当時の大派閥を中心とする与党の反発を招き、その結果与党の幹部を正規の構成員とする閣僚会議が急速に設けられることになった。しかし、そのことは形式的には行政権の最高意思決定の場となっている閣議とは別に実質的な政治的判断の調整の場が設けられたことを意味するとする。

第九章では、第八章で述べたのと同様な事態が、重要な政策課題について関係閣僚会議が関係大臣間の重要な議論の場として閣議決定によって設けられることになったこと

や、内閣と与党との申し合わせなどによって政府・与党による対策本部や連絡会議等が設置されるようになったことにもみられることが指摘される。

本論文の概要は、いままで述べてきたようなものであるが、その特色は、これまで政治学などにおいて重要な研究対象であることは認識されつつも、ほとんど未開拓に近かった政策形成における内閣の役割・機能について、歴史的な経緯を踏まえて、その拡大の様相を明らかにしようとしたことにある。その意味で多くの有益な知見がもたらされたといえる。なかでも、湾岸危機や阪神大震災を契機に盛んに論議され、最近の行政改革の一つの眼目とされる内閣総理大臣の権限強化に関して、新たな論議の素材を提供していると思われる。

このような関心は、もちろん政治学ばかりではなく憲法学においてもみられるところである。そこでは、従来行政権を消極的に定義してきたことに対して、その不十分さが指摘され、最近の有力な学説の中には、長谷部恭男教授などに代表されるように、行政権を担当する内閣の職務は単に法律の執行にとどまらず、内閣独自の政策の執行のための法律や予算の可決、外交関係の処理などの面で、議会活動を指導すべき役割をも含むとする見解も存在する。この

ような考え方は、かつて行政事務の総称にとどまるとされた憲法七三条一号の「国務を総理すること」をもつて、いわゆるガヴァメント（統治）として理解するものであり、イギリス的な議院内閣制への傾斜、さらには一九世紀的な立法権優位の自由国家観に代えて二〇世紀において顕著になった行政権優位の福祉国家観への変化を積極的にとらえていこうとする姿勢とみることができ。ただ、内閣が重要な政策形成を主導して行う場合、内閣総理大臣による強力なリーダーシップが必要となるが、そのことは政策の安定性、一貫性、統一性の確保のために国務大臣の任免権と解散権の積極的な行使を伴うことになる。その場合、内閣総理大臣の強力なリーダーシップは、憲法六六条三項の定める国会に対する内閣の連帯責任制との齟齬を招来することにならざるをえない。この点、たとえば、本田君も指摘するように、ロッキード事件丸紅ルート上告審事件の最高裁判決のように、内閣総理大臣の職務権限について「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」として、きわめて広範な形でとらえていく方向が当然考えられる。しかし、なおそのように広範な形で内閣総理大臣の権限をとらえるべきか、

また広範な権限があるとされる内閣総理大臣が実際にそのような強大な権力を有しているのかは、内閣との関係、国会との関係そして究極的には国民との関係において、さまざまな議論の存在するところであるように思われる。

いま述べたように、今日の有力な見解は、内閣総理大臣の権限の強化を促進するべきであるという立場に立つものである。これに対して、本田君は、これまでの歴史的経緯を踏まえて、内閣総理大臣の権限の強化は内閣の権限の強化とともになされるべきであり、内閣の権限の強化がひいては内閣総理大臣の権限の強化に資するものであるという点を指摘している。それは、いたずらに内閣総理大臣の権限の強化を図ったとしても、それが有効に行使しうるか否かは、これまでの経緯を踏まえれば内閣総理大臣の与党内における支持基盤の強固さに依存しているという考え方に基づいている。そして、本田君によれば、現在の緊急の課題は、内閣それ自身が各省庁間の政策の総合調整を十分になし得る能力を身につけることであるとされる。この点は、本田君が内閣および内閣総理大臣の補助部局の変遷を通して、その必要性を力説しているところであり、十分傾聴に値すると思われる。

いま述べたように、本田君の研究は、現在の重要な政治

課題とされながらも、基本的な検討資料の乏しい分野における貴重な業績であると思われるが、問題点も存在する。

まず、第一に、本研究には比較研究の成果がもう少し多く含まれるべきではなかったかという点である。このことは、特に本田君が、内閣総理大臣の権限の強化と内閣の機能の強化をいけば共生的、併存的なものにとらえつつ、内閣主導型の政策形成を望ましいとする立場をとることに関係する。このような見解をとる場合、最終的にはイギリスの内閣のように、現在では実質的に大統領制に近いといわれる議院内閣制をとるのか、それよりも穏健な形態をとるのかは、イギリスや本田君が本論文の中で言及するドイツの場合などとの比較検討の上に立って判断が示されることが望ましいと思われるからである。第二に、本研究において内閣の実態が少なからず明らかにされた点は評価しうるが、あえて望蜀の感を述べれば、最近の内閣総理大臣の権限強化の議論の内容およびそれが生じるに至った背景について、より詳しい資料の提示が望まれるところである。

しかし、指摘した点は、いうまでもなく本研究の意義をいささかも損ねるものではなく、また、本田君自身謙虚にその将来の課題として自覚しているところであって、むしろ今後の研究の実りある成果を予見させるものといえる。

内閣および内閣総理大臣の役割・機能を行政国家化現象との関連で政治学的にとらえる必要性は今後ますます増大すると思われる、その意味で本研究は先駆的な業績として認められ、評価されるべきだと思われる。

よってわれわれは、本田雅俊君に博士（法学、慶應義塾大学）の学位を授与することを適当と考える。

平成九年一〇月一七日

|    |                            |       |
|----|----------------------------|-------|
| 主査 | 慶應義塾大学法学部教授<br>法学研究科委員法学博士 | 大沢 秀介 |
| 副査 | 慶應義塾大学法学部教授<br>法学研究科委員法学博士 | 笠原 英彦 |
| 副査 | 慶應義塾大学名誉教授                 | 堀江 湛  |