

閣議の議事に関する憲法上の学説について

1. 宮沢俊義

- 宮沢俊義『憲法（改訂五版）』（有斐閣、昭和48年）、309-310頁。

閣議の議事については、別段の規定はない。すべて、慣習法できまっている。それによると、重大な点が二つある。

第一は、閣議の内容につき高度の秘密が要求されることである。
閣議の秘密を守ることは、それに列席する各大臣の政治家としての重大な義務とされる。彼らが閣僚の地位を離れたあとでも、その関与した閣議の秘密を守ることは政治家としての重大な義務だと考えられている。

第二は、閣議の議事が全会一致で決せられることである。すべての公の合議体では、議事は過半数で決するのが通例であるが、閣議については、特に全会一致で決すべきものとされている。内閣は、国会に対しては連帯して責任を負うものであり（憲六六条三項）、外に対しては、閣僚はすべて統一的な行動をとることが必要であるから、そのためには、閣議で通常の数決で決するのは、実際政治的に見て妥当でないとされたのであろう。

2. 佐藤功

- 佐藤功『日本国憲法概説（全訂第三版）』（学陽書房、昭和60年）、370頁。

内閣は合議体たる性質上、その構成員の合議によってその意思決定を行なう。この合議のための会議を閣議という。内閣法は「内閣がその職務を行なうには閣議による」と定めている（第四条第一項）。

閣議の議事及び議決方法については、裁判所および国会両議院の場合とは異なり、憲法および法律には何の規定もなく、もっぱら実際上の慣行に委ねられている。しかし、内閣は合議体であり、その行政権の行使については国会に対し連帯責任すなわち一体としての責任を負うものである（第六六条第三項）から、閣議の決定は、通常の合議体においては多数決によるのとは異なり、全員一致によらなければならないとされている。

ただし、閣議の内容についても、裁判所および国会両議院の議事

の場合とは異なり、伝統的に非公開主義がとられている。従って、閣議が全員一致を要するとしても、この全員一致に至る経過については、性質上、外部から認識することはできず、もっぱら形式的・結果的に判断し得るにとどまる。すなわち、その構成員たる大臣のうちに、あくまでもその決定に反対する者があるとすれば、その大臣が辞職するか、あるいは内閣総理大臣が第六八条によりこれを罷免することによって全員一致をもたらすことができるのであるから、辞職した者および罷免された者がいないという事実があったとすれば、全員一致が存在したということを示すものと解することができる。従って、たとえば一部の大臣が閣議に出席せず、閣議の決定に参加していなかったとしても、後にそれらの大臣がその決定に同意した場合はもとより、それらの大臣がその決定に反対であったということについての右のような事実が認められないとすれば、その閣議決定は全員一致によって適法に成立したと考えるべきである。

3. 伊藤正己

○ 伊藤正己『憲法（第三版）』（弘文堂、平成7年）、533-534頁。

内閣は合議体であるから内閣の職権は、この構成員の出席する会議である閣議によって行われる。内閣法は、「内閣がその職権を行うのは、閣議によるものとする」（内閣法四条一項）と定めている。閣議は、行政権を行う最高の会議として重要であるが、その運営について、内閣総理大臣が主宰すること（同二項）、各大臣がいかなる案件でも内閣総理大臣に提出して閣議を求めることができること（同三項）が定められているほか、何らの成文の規定がなく、その大部分が慣行に委ねられている。その意味で、いわゆる慣例が閣議をどう運営するかについて重要な役割を果たしているといってよい。そしてその慣例には、明治憲法のもとでの実際から継続しているものが多い。

（略）議事は非公開であり、閣議の秘密を守ることは閣僚その他の参加者（国务大臣以外にも法制局長官など少数の者が陪席する）の倫理的義務であり、閣議の内容を外部に公表するときは、実際に内閣総理大臣の委任を受けて閣議を進行する役割をもつ内閣官房長官がそれを担当する例となっている。

閣議の議決方法については意見が分かれる。一部の見解は、明治

憲法が国務各大臣の輔弼を定めていたのと異なり、日本国憲法は内閣を責任者としていること、会議である以上欠席者がありうることなどからみて、合議体の意思決定の通常的方式である多数決をとるべきであると主張する。しかし、多数説は全員一致の方式をとるべきこととし、慣行もそれに従っている。内閣は、一体として行動し、その行為について連帯責任を負うのであり、このような内閣の一体性は、議決にも全員一致を要求していると解してよい。(途中略)なお、国務大臣の罷免についての天皇の認証に対する助言と承認の場合は、当該大臣は合議体から除外されるから、ある意味では全会一致の例外となるが、事理から当然である。(途中略)

閣議決定と司法審査 苫米地訴訟で、第一審は、「閣議の決定は内閣を構成する全閣僚の一致を要する」とし、問題となった解散についての助言には全閣僚の一致があったといえないと認定して、解散が憲法に違反すると判示し(東京地判昭和二八・一〇・一九行裁例集四一五四〇)、控訴審でも閣議の全員一致を憲法が要求するものとした。もっとも内閣の一致による助言と承認があったとして原告の請求を棄却した(東京高判昭二九・九・二二行裁例集五一九一二一八一)。これに反して最高裁は、解散に対する内閣の助言と承認の有無のような、きわめて高度の政治性をもつ行為は、司法審査の対象とならないと判示した(最大判昭三五・六・八民集一四一七一〇六)。閣議の決定のような非公開の場で行われ、全く慣行に委ねられていることがらは内閣の自主的運営に任せるのが適当であり、その決定成立の事実認定を裁判所が行うのは妥当ではないと考えられる。

4. 芦部信喜

- 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法(第五版)』(岩波書店、平成23年)、318-319頁。

閣議 国務大臣全体の会議。議事に関する特別の規定はなく、すべて慣習による。なかでも重要な点は、議事が全会一致で決められること、閣議の内容について高度の秘密が要求されることの二つである。(途中略)

内閣の責任 憲法は、天皇の国事行為に対する内閣の「助言と承認」に関する責任(三条)のほか、「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」(六六条三項)と定め、内閣の責任についての一般原則を示している。明治憲法においては、「国務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」と規定し、その責任は、天皇に対して、国務各大臣が単独に負うものとされていたので、民主的責任政治の実現は困難であった。日本国憲法においては、内閣は、行政権全般について、国会に対し連帯して責任を負うことになった、

(1) この責任は政治責任を意味する。ただ、憲法六九条により衆議院において内閣不信任決議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、やむを得ず引責辞職するという場合は、法的責任の色彩もかなり強い。

(2) また、ここに言う責任は「連帯責任」であるから、内閣を組織する国務大臣は一体となって行動しなければならない。閣議と異なる意見をもつ大臣は、それを外に向かって発表することは許されず、辞職すべきである。

(3) (略)

5. 長谷部恭男

○ 長谷部恭男『憲法(第五版)』(新世社、平成23年)、370-371頁。

閣議決定の方式 慣習法上、内閣の意思決定は全員一致によるといわれるが、内閣が国会に対して連帯責任を負い(憲法66条3項)、したがって外部に対しては一体として行動する義務を負う以上、内部での意見の不一致は、たとえ存在したとしても外部に表面化してはならないはずのものであり、閣議における内部的意思決定手続の如何は、その限りで大きな意義を有しない。たとえ、閣議における意思決定が多数決により、あるいは総理大臣の専断によったとしても、閣僚は、閣僚の地位にとどまる限り、あたかも全員一致で意思決定がなされたかのように行動し、発言する義務を負うことになる。主任の大臣の間における権限の疑義についての閣議のように(内閣法7条参照)、全員一致の決定が合理的には期待できない場合でさえ、いったん決定がなされれば、内閣は一体として行動し、決定について連帯して責任を負わなければならない。

6. 大石眞

- 大石眞『憲法講義 I（第二版）』（有斐閣、平成 21 年）、190-191 頁。

閣議の議事通則 まず、①閣議手続としては、首相の閣議主宰権・大臣の閣議請議権が法定されているが（内閣四条二項・三項参照）、各省大臣が主任の行政事務について法律又は政令の制定・改廃を必要と認めたときは、案をそなえて、閣議を求めなくてはならない（行組一一條。内閣府七條二項参照）。なお、閣議には内閣法制局長官が陪席するが、これは慣行によるものである。

また、②議事要件については、全員出席制・秘密制がとられ、この秘密制を確保するために、議事録もとられないという運営になっている。他方、③議決要件については、閣議決定についてのみ問題となるが、慣行上、全員一致制とされている。実際上は、閣僚が閣議書に順次花押を印し、最後に総理大臣が押印することによって、全員一致があったものとして運用されている。（途中略）

閣議全員一致制については、先に触れた行政改革会議においてその当否が問題視されて以来広く議論されてきたが、これを（a）憲法上の要求とみる説と（b）多数決で足りるとする説とに分かれている（もっとも、後者が憲法上の多数決制とする趣旨かどうかは明らかでない）。この問題については、もともと全員一致制は、明治憲法において大臣同格制が原理とされたことの帰結であったことを考えれば、内閣総理大臣が「首長」とされる現行憲法においてもなお通用すべき原則であるかどうか、疑わしい。また、それは連帯責任制の帰結であると説かれることも多いが、かつて各大臣単独輔弼制であったことから大臣全員一致制が強調されたことを考えると、そのように解するのも妥当でない。

結局のところ、内閣総理大臣は、その閣議主宰権の行使として、いろいろなかたちの閣議を行なうことができると考えられ、しかも閣議の議事通則のほとんどについて、内閣の運営自律権に由来する慣習が形成されている。したがって、その運営方法については、他律的な審査は及ばず、司法裁判権も認められない、と考えられる（最大判昭三五・六・八<苫米地事件>参照）。

7. 佐藤幸治

- 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、平成 23 年）、495-496 頁。

閣議は、国会の場合と違って非公開とし（元来内閣制度は密室（cabinet）審議から出発した）、閣議の参加者は審議内容の秘密を保持すべきものとされている。意思形成にあたって閣僚の自由な発言を許容しつつ、迅速に事に対処する必要があり、かつ、意思形成後、国会に対して連帯して責任を負うものとされている以上、このようなルールには合理性があるというべきであろう。

8. 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利

- 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ（第五版）』（有斐閣、平成 24 年）、218-219 頁。

憲法は、内閣がその権限を行使するに際して依るべき手続などについては、立法権や司法権についてと異なり、何も定めていない。内閣の自主的判断に委ねるのが適当と考えたからである。（途中略）

定足数や表決数等の議事に関する原則については、法律にも定めはなく、戦前からの慣例に従って運用されているという。しかし、慣例が拘束力をもっているわけではなく、その時々の内閣の自主的判断に委ねられていると解すべきである。慣例によれば、まず第一に、議事は秘密とされる。閣議は、多くの高度に政治的な判断を行なう場であるから、当然のことである。第二に、閣議決定は、全員一致で行なわれる。学説には、多数決で足りるとするものもあるが、実益のある議論ではない。内閣は「連帯して」責任を負うのであるから、多数の意見に反対の大臣も、責任を負うことに変わりはない。責任を免れるためには、大臣をやめるほかない。やめないで職に留まれば、賛成したとみなされざるをえない。それに、議事が秘密であることを前提とすれば、議事に関するルールを課すこと自体、あまり意味のないことである。自主的判断に委ねるのがよいゆえんである。

※ 8. を除き本資料の掲載順は、書籍の第 1 版の発行年による。