

内閣の助言と承認について

中 田 徳 治

(文理学部 社会科学研究室)

- 一 問題の所在
- 二 助言と承認の内容
 - 1 実質的決定権を含むか
 - 2 決定権の根拠
 - 3 助言と承認の態様

衆議院の解散制度は議会政治の運営上最も重要な事柄であるにかかわらず、解散の実質的決定権の所在従つてまたこれをなしうべき場合については、日本国憲法の規定上必ずしも明確といえない。そして、これがわが国終戦後の政治情勢とからみあつて、これまで多くの意見が学界や政界で出されて来たことは周知の通りである。この問題は天皇の国事に關する行爲の性質、又それと内閣の「助言と承認」との關係を如何に認識するか、殊に、この憲法でいう助言と承認が如何なる意味と内容を持つていゝと考えるかが、重点となつてゐる。

助言と承認の内容を考察するに當つて、まずこの衆議院解散論議を見返つてみる必要があらう。この論議の中心となつてゐるのは、衆議院の解散は憲法第六九条の場合即ち衆議院が不信任決議案を可決し又は信任決議案を否決したときのみに限られるものであるか、或はそれ以外の場合にも行いうるか、行いうるとすればそれは憲法第七條によつて内閣が無制限に行いうることになるのかという点である。これに対する解答は凡そ三つ出されてゐる。第一の多数説は、第六九条はその文言の趣旨からして何ら解散の場合を限定する規定でない、しかしその外には解散については第七條しかなく、同条では衆議院を解散することは天皇の權能とされており、それが行われる場合の制限はないのであるから、第六九条の場合以外にも内閣がその助言と承認の内容として解散を決定し、無制限にこれをなしうる、とするのである。(註1)

第二の少数説は、上の考え方が天皇の解散権の濫用を生んで明治憲法への逆行を來たすものとし、凡そ次のように説く。第四條によれば、天皇は国政に關する權能を有しないから、天皇の国事に關する行爲は形式的、儀禮的なものであることは明瞭である。従つて、内閣の助言と承認は當然にその形式的な部分だけに限られる。第七條三號は、權限ある機關が決定した解散について、天皇の解散詔書を出すことによつて形式的要件をととのえしめる規定であつて、助言と承認は解散の実質的決定権を内閣に與えるものではない、すると、憲法上解散權關係の規定は第六九条だけであるから、この場合のみ内閣は解散を決定しうるのであつて、第七條によつて無制限にこれをなしうるものではない。(註2)

第三説は兩院法規委員会が昨二十七年六月兩院に向つて勧告したものである。それによれば、衆議院の解散は、第六九条の場合以外にも民主政治の運営上行われうべきであるが、内閣の恣意的判

断によるおそれがないよう、例えば衆議院が解散決議を成立せしめた場合には、内閣がこれを尊重して第七条により解散の助言と承認を行うというが如き慣例樹立が望ましい、というのである。この勅告は上の両説の折衷ともいべきものであつて、多数説を受け入れつつも国会の最高機関性に重きをおいて、実質的には解散の場合を制限するものである。しかし内閣の助言と承認の内容についての説明は明瞭ではない。(註3)

尙、この憲法の実施以來われわれの経験した三回の解散について見るに、昭和二十三年十二月二十三日の第一回解散の場合は、当時の社会党の主張及び占領当局の意向によつて、解散は本来不信任決議の場合のみに限定されるとの見地から、解散詔書には「……内閣の助言と承認により日本国憲法第六九条及び第七條により衆議院を解散する」として、少数説の結論とするところと同調したのであるが、その後、二十七年八月二十八日の第二回、二十八年三月十四日の第三回の解散では共に、「日本国憲法第七條により衆議院を解散する」という詔書の文言であつた。かくて政治の実際においては多数説を裏書きし、これが漸く先例として確立されて来たようである。

- 註 (1) 時事的な論説の主なもの、宮沢俊義「解散の法理」ジュリスト第1号、佐藤功「解散をめぐる憲法論争」法律時報24巻2号、同氏「解散論争のその後」同9号。
 (2) 長谷川正安「解散論争の盲点」法律時報第24巻7号、小島和司「天皇の権能について」同10号。
 (3) 昭和27.6.17日同委員会「衆議院解散制度に関する勅告」。

二

1 元來大臣ないし内閣が君主の地位にあるものに国政上の助言をし、その助言をしたことに基いて責任を負うべきことは立憲君主制において確立された政治上の原則である。民主的勢力の伸長による君主制の合理化の過程において、君主の固有する諸権能は次第に縮少し形式化して行つて、君主の国政上の役割は、ただその傳統的な声望によつて三権の調整をはかることを主とするに至つてゐる。たとえ君主が尙廣範圍の権能を有すると憲法上認められていても、その実質的な決定はあげて大臣その他の国家機關がこれに当る。しかし君主はその特別な地位からして不可侵とせられて、その行爲につき責任を負わない。そこで、国政の運営に必らず責任者のあることを要求する立憲政治において、かかる君主の補佐者として、大臣ないし内閣の助言制があり、その責任制度があるわけである。明治憲法も補弼の名のもとに大臣助言制を設け、天皇に廣汎な権能がありとしつつその國務上の大權は國務大臣の助言により行われていた。しかしながら、内容の一変した日本国憲法では、内閣の天皇に対するかかる関係も一変したであろうか。多数説によれば、この憲法で内閣の助言と承認といつているのもこのような傳統的な大臣助言制になつたものであると、している。(註1)

日本国憲法における内閣の助言と承認及び責任の制度が、このような傳統的な意味を持つてゐるとの考え方に対して、反対説(上記少数説)はこれを誤つた先入觀念に基くものとして排斥する。すなわち、從來の大臣助言制は、君主に国政上諸般の実質的権能が存在することを前提とするものであるのに、日本国憲法における天皇は第四条の明示するごとく、国政に關與せず形式的な権能しか有しないのであるから、初めから助言者は実質的決定にまで入りうる余地がない。助言と承認は單に形式面だけのものに限定せられ、何ら実質的決定の内容を持つものではない、と説くのである。

思うに、憲法第三条及び第七條に助言承認といつているのは、一般的にはその内容として実質的な部分まで含ませた觀念である。勿論天皇の國事に關する行爲は形式的ないし儀禮的なものであつて、この点については殆んど異論がない。しかし君主が政治的権能を憲法上保有しそれが名目化している場合においても、更に又、君主が全然國政に關與する権能を有せずただ形式的な表示行爲を

なすにとどまる場合においても、君主から実質的な決定が排除されていることの実体は同様である、内閣はその権限に属した天皇の国事行爲の事項につき、実質的な決定を含めた一切の行爲をすることによつて助言をし、それについて責任を負うことになる。かくて、天皇を政治に超然たらしめ關與させないとする憲法の配慮が、明治憲法への反省とともに確保されるのである。従つて、第三条にいう内閣の責任は、天皇の形式的行爲に対する機械的助言だけの責任にとどまる意味でもなく天皇がその形式的行爲より逸脱しないことを確保するだけの範囲に限られるべきものでもない。それだけならば、ほとんど第三条にこれを取り上げるほどの意味はないと思われる。責任の意味は、内閣の実質的決定に基き進言により天皇にその国事行爲をなすべきことを要請した全過程に対する一体的な責任についてであつて、これが第六六条三項の国会に対する責任ともなるわけである。例えば第六六条二項の最高裁判所長官任命の場合の助言と承認について見るに、その任命を重からしめるために天皇の任命行爲——任命式をあげ辞令を交付する——という儀礼面が入つて來るのであるが、内閣は自己の権限たる指名行爲をも含め天皇をしてかかる行爲をとるに至らしめるまでの一切をその助言と承認の内容とし、それについての責任を不可分的に負うべきものである。

論者の主張するところに従えば、この場合一面では、第六六条二項に基き最高裁長官指名という行政権の最高機關としての行爲による責任を国会に対して負ひ、又同時に他面では、第三条に基き天皇の助言承認者としてその形式的な任命式等の進言行爲についてだけ国会に対し責任を負う、ということになるであろう。しかしかくの如く両者の資格を法的に峻別する必要があるであろうか。要するに、天皇の権能に非常な変化があつたとはいへ、天皇の制度を尙有する日本国憲法では、明治憲法の輔弼と大差のない傳統的な大臣助言制を受けついでものといへよう。

2 しかしながら、助言と承認が実質的な決定までも含んだ觀念であると解するとしても、かかる決定をなしうることは憲法の他の規定によつて、その根拠が用意されていなければならないのである。このことは当然と思われるけれども、助言と承認の内容を眺める場合重要な意味を持つている。一般の場合には内閣にこの実質的決定の権限が與えられているのであるが、ともかくこの根拠があつてこそ第三条及び第七條にいう助言と承認に實質がもたらされるのである。逆に、助言と承認をなしうることから内閣にその事項の実質的決定権が生ずるものとは考えられない。第七條は天皇の国事行爲に關する権能及びその行使の要件を定めた規定であつて、すすんでその各号の具体的な決定権にまで觸れたものでないことは、第六條の場合と異なり立言上明らかと考えられるばかりでなく、又こう解することによつて第七三條と部分的ではあるが重複の危険を避けることができる。

このことを最も問題となる衆議院の解散にあてはめてみると、多数説のなかには、第七條によつて天皇に解散権があり、内閣はその助言承認者であるが故に、その助言と承認の内容に内閣の解散決定権が含まれているとして、助言承認自体から決定権が生ずるように説くものがあるけれども、これはどうであろう。まず第七條三号の「衆議院を解散すること」というのは解散の詔書を天皇が発する意味に解すべきものであつて、(註2)天皇に解散の実質的権能を認めたものでないのは勿論のことであるが、又その場合の内閣が助言と承認をすることからして新しく内閣に解散をきめる権限が與えられるものとは考えられないのである。その場合の助言と承認の内容をなす権限、すなわち解散を決定するという権限は根拠を他に求めて來ねばならない。その内容を埋めて初めてそれに相当する行爲をなしうるのである。換言すれば解散の場合は、かかる根拠を解散に關する他の唯一の規定たる第六九條に求めるか、それとも憲法に直接の明文がないとして行政作用の法理にこれを求めるか、そのいずれかの必要があるであろう。(註3)

解散の根拠を第七条に求める立場に対しては、いわゆる少数説が天皇の国事行為の形式性の点からはげしく反対するところであるが、筆者は、助言と承認は本来形式面にとどまるものでないとして、尙一方では、第七条のそれからして当然内閣に対し衆議院の無制限解散決定権を認めんとする多数説の考え方に対して疑問を持つのである。ともかく、第七條列記諸号の実質的決定については、少数説の説く通り、憲法の他の個所に明文又は解釈によつてその根拠を求めて來ねばならないのであつて、それによつて根拠づけられた権限が助言と承認の実質的内容をなすものである。憲法の他の箇所に直接の明文のない国会の召集、総選挙の施行、栄典授與についてそれらの決定権の所在は、第五四条及び七三條の規定の解釈によつて解決できるものと思う。上のことは第六條一項の内閣総理大臣の任命の場合に明瞭である。多数説に従えば、総理大臣の任命の場合、国会の指名でその人選の実質が決定し内閣はその決定に従う外ないのであるから、天皇の任命の爲の助言を行う余地なく、それは無意味であるとする。(註4)これは、助言と承認自体から実質的決定権が生ずるとする立場から出たものであろう。しかしこの場合は、実質的決定権は国会にあつて内閣にはないのであるから、内閣の助言と承認は、いわばその実質の補填が行われず、内閣にとつてはただ形式面だけが残らざるをえないのである。助言の内容は場合によつて機械的であることを何ら妨げとしないのであつて、この場合国会の決定したことにつき食いちがいのないよう助言することも内閣の任務である。(註5)そして又、第三條の天皇の国事に關するすべての行為には内閣の助言と承認を要するという明文からするも、総理大臣の任命の場合を助言と承認の除外例となすべきでない。(註6.7)

3 助言と承認の意味を文字に即して考えると、助言は内閣よりする積極的進言であり、承認はその進言に基く天皇の意思に対して内閣が同意を興えることをいうのであろう。(註8)或は、助言と承認を必要とするというのは天皇の行為を全般的に見ていうものであるとし、その個々の行為について見れば時には助言によつて行われ、時には承認によつて行われることもあるというが如く、両者を切り離しうると解するのは如何であろうか。(註9)日本国憲法における天皇の国事行為は、すべて内閣の意見に基いてのみ行われるべきものであつて、天皇が自主的又は積極的にこれをなしうるのではないと解しなければならぬから、(註10)天皇が発意し内閣の承認のみによつてなされる場合は考えられないからである。要するに、助言と承認は両者ともに必要とせられるのであつて、天皇の権能に属するすべての行為は天皇の自由意思によつて行われるのではなく、内閣の意見に基きその補佐をまつて初めて発現すべきものであり、従つて天皇がこの助言と承認に対し修正したり或は拒否したりすることのないことも当然であらう。

明治憲法における國務各大臣の輔弼の内容も助言と承認の場合と大差ないと考えられている。ただ明治憲法では、各大臣が單獨にこれをなしうる建前になつており、又それは天皇の意思を拘束しなかつた点、更にそれに対する大臣ないし内閣の責任が明確を欠き、一般には天皇に対する責任であると解されていた点が指摘される。従つて日本国憲法では、助言承認行為は明治憲法の場合と異なり、すべて閣議にかけて決せられ、内閣全体の意見として天皇に奏上され、天皇はそれに基づき任命式、認証など所要の行為をなさねばならない。この場合、一般に内閣は名目的な助言と承認という特別の行為をなさずとも、その実質的決定をなせば、その決定の中に助言と承認が既に含まれていると説かれているが、助言と承認が実質的決定と形式的な公示との全体に關するものとする立場からすれば是認しがたい。いわゆる少数説のいうが如く單に形式面のみこれを限定する必要はないのであるが、又一方実質的決定だけで足りるとするのでもなく、憲法上内閣の助言と承認は、天皇が国事行為を完了する迄の一切の事項に及ぶものとしなければならない。この事は、もし万国事行為についての実質的決定があつたにかかわらず、任命式、認証などの天皇の行為がなかつた場合のその事項の効力如何の問題に通ずる。このような場合、天皇の認証や公布などがなくても実

質が決定されるとその効力は既に生じていると説くのが普通であるけれども、たとえ形式的な儀礼にとどまるとはいえ、憲法上必要とされる天皇の公示行為が伴わない限り、それは有効に成立したものとさえいえないであろう。(註11)

尙、解散の助言と承認の方法の実際について見るに、昨年八月末の解散の場合は、吉田首相は同月二十五日に天皇に解散の旨を告げ、その助言と承認に關する閣議書類に各國務大臣の署名をとり、天皇の親署を得て二十六日に憲法第七條による解散の手続を完了したとのことである。又本年三月半ばの特別国会における場合は、野党その他による不信任決議案が通過した殆んど直後に解散詔書が衆議院議長に手渡され朗読されているから、前のときとほぼ同様に予じめ解散の憲法上の手続を完了していたものと想像される。(註12) 前の場合においては、助言と承認の閣議運営の方式について若干の疑問が指摘せられており、(註13) 後の場合においては、内閣に対する不信任決議案が可決されて初めてこの手続を現実にとるべきではないかの点があげられている。(註14) いずれにしても、解散が憲法上はたして第七條のみによりうるかが尙問題として残されている。

註 (1) 宮沢「憲法」174頁、清宮四郎「憲法要論」135頁。

(2) 鈴木安藏「憲法概論」80頁-81頁。

(3) 多数説では、解散権は天皇にあり、その決定権は第七條の助言者たる内閣にあるとして、決定権の根拠を助言と承認自体においているのであるが、他面、日本國憲法が英國流の議院内閣制を採用していることに根拠づけられるもの、又第七條のかわりに第六五條の「行政権は内閣に属する」規定に根拠づけられるものもある。

(4) 宮沢前掲 176頁、清宮135頁。

(5) いわゆる少数説が総理大臣任命の場合にも内閣の助言を必要とする主張するのは勿論である。

(6) 浅井 清「日本國憲法講話」75頁は、総理大臣任命の場合に助言が必要であることを述べられている。

(7) 鈴木義男「閣議論」ジュリスト11号4頁では、「後の総理大臣を任命するについての助言の責任は前の内閣にあることは明らかである」とされる。

(8) 「註解日本國憲法」上巻 68頁。

(9) 佐々木惣一「日本國憲法論」308頁。

(10) 美濃部達吉「新憲法概論」61頁、鈴木前掲 79頁。

(11) 宮沢前掲 175頁-176頁、清宮前掲139頁。浅井博士は「…しかし憲法上認証を要するものは認証がなければ有効に成立しない…」とされる。前掲 71頁。

尙美濃部博士も同様に説かれる。新憲法逐条解説 31頁。

(12) 朝日新聞 27.8.29日。同28.3.16日。

(13) 佐藤前掲「解散論のその後」68頁。

(14) 改造28.3増刊 185頁。

(昭和28年4月30日受理)

