

#67 内閣の組織と内閣総理大臣の権限

1 内閣の組織（合議体と総理の選任）

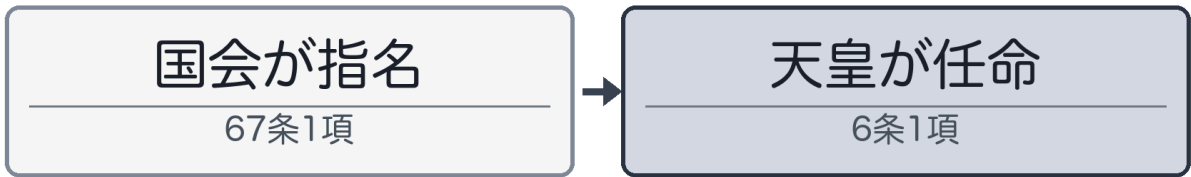
■ 合議体

定義 内閣は、首長である内閣総理大臣と、その他の国務大臣で組織する合議体です。

条文 66条1項が、内閣の組織を定めています。

■ 総理の選任

総理の選任フロー



指名する主体と、任命する主体——混同しない

結論 総理は、国会議員の中から国会が指名し、その指名に基づいて天皇が任命します。

- ・指名：67条1項です。
- ・任命：6条1項です。

△ 注意 指名する主体と、任命する主体を混同しないでください。

67条 | 第五章 内閣（65～75条）

1項：内閣総理大臣は、国会議員の中から国会の議決で、これを指名する。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。

6条 | 第一章 天皇（1～8条）

1項：天皇は、国会の指名に基づいて、内閣総理大臣を任命する。

2 「首長」の意味（同輩中の首席との違い）

66条1項は、総理を内閣の「首長」としています。

では、総理を「首長」としたことには、どのような意味があるのでしょうか。

同輩中の首席と首長

	明治憲法	日本国憲法
総理の地位	同輩中の首席 （他の大臣と対等）	首長（66条1項） （一段高い地位）
大臣の責任	各大臣が天皇に 単独で責任（55条）	内閣が国会に 連帯して責任（66条3項）
この違いが生む結果	1人の失敗は その人だけの問題	1人の失敗が 内閣全体の信用問題に

首長という地位づけは、一体性を作り連帯責任を機能させるための仕掛け

■ 同輩中の首席と首長

定義 2つの地位の違いは、次のとおりです。

- ・ 同輩中の首席：明治憲法のもとでの総理の地位で、仲間の中の一番目です。ほかの大臣と対等でした。
- ・ 首長：日本国憲法のもとでの総理の地位で、ほかの国務大臣より一段高い地位です。

△ 注意 単なる呼び方の変更ではありません。

■ 責任の仕組みの違い

結論 責任の負い方が、次のように変わりました。

- ・ 明治憲法：各国務大臣が、天皇に対して単独で責任を負っていました（55条）。一人の大臣の失敗は、その大臣一人の問題で、ほかの大臣や内閣全体は無傷でした。
- ・ 日本国憲法：内閣が、国会に対して連帯して責任を負います（66条3項）。

■ なぜ「首長」としたのか

結論 内閣の一体性を確保し、連帯責任を実効化するために、総理を「首長」とし、強力な権限を与えました。

理由 寄せ集めの集団に連帯責任だけを課しても、機能しないからです。実際に一体性がなければ、責任の取りようがありません。

△ 注意 この理由が、総理の4つの権限（任免・訴追同意・代表・指揮監督）すべてに共通します。

66条 | 第五章 内閣（65～75条）

1項：内閣は、法律の定めるところにより、その首長たる内閣総理大臣及びその他の国務大臣でこれを組織する。
3項：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。

3 総理の権限と内閣の権限（決め方の違い）

総理は、首長として強力な権限を持ちます。
では、総理個人の権限と内閣の権限は、どう区別されるのでしょうか。

■ 単独と閣議決定

結論 総理個人の権限と、内閣という合議体の権限は、決め方が違います。

- ・ 総理の権限：単独で行使できます。総理は一人の人間だからです。
- ・ 内閣の権限：閣議決定を経る必要があります。

具体例 4つの権限は、次のように分かれます。

- ・ 任免権・訴追同意権：総理が単独で行使できます（第4・5節）。
- ・ 代表権・指揮監督権：誰の権限かが問題になります（第6・7節）。

△ 注意 総理個人の権限と、内閣の権限を混ぜないでください。

4 国務大臣の任免権（68条）

総理が単独で行使できる権限の1つ目は、国務大臣の任免権です。
総理は、国務大臣をどこまで自由に任命し、罷免できるのでしょうか。

■ 任命

結論 総理は、国務大臣を任命します。

- ・ 制限：過半数は国会議員でなければなりません（68条1項但書）。
- ・ 残り：国会議員でなくても構いません。

△ 注意 任命の認証は天皇が行います（7条5号）。ただし、これは形式的な行為にすぎず、実質を決めるのは総理です。

■ 罷免

結論 総理は、「任意に」国務大臣を罷免できます（68条2項）。理由を問わず、総理の一存で辞めさせられます。

■ 任免権の趣旨

結論 誰を大臣にするか、誰を辞めさせるかを、総理が独占的に決められます。

理由 首長の趣旨（内閣の一体性）を、具体的な権限として実装したのだからです。

△ 注意 任命も罷免も、総理が単独で行使します。

68条 | 第五章 内閣（65～75条）

1項：内閣総理大臣は、国務大臣を任命する。但し、その過半数は、国会議員の中から選ばなければならない。
2項：内閣総理大臣は、任意に国務大臣を罷免することができる。

天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に関する行為を行ふ。
五 国務大臣及び法律の定めるその他の官吏の任免並びに全権委任状及び大使及び公使の信任状を認証すること。

5 国務大臣の訴追同意権 (75条)

総理が単独で行使できる権限の2つ目は、国務大臣の訴追に関する同意権です。
75条の「訴追」とは何を指し、同意にはどのような意味があるのでしょうか。

■ 「訴追」の意味

定義 75条の訴追とは、起訴のことです（検察官が裁判にかけること）。

結論 逮捕や勾留は、訴追に当たりません。総理の同意が無くても、逮捕はできます。

具体例 場面ごとに、次のように分かります。

- ・起訴：検察が国務大臣を汚職の疑いで起訴するには、総理の同意が要ります。
- ・逮捕：警察がその大臣を現行犯で逮捕するのは、75条の対象外です。

△ 注意 「逮捕されない」と読むのは、よくある誤りです。64条の「訴追」は、裁判官を弾劾裁判にかけてほしいという申立てで、75条の訴追とは別の行為です。

国務大臣は、その在任中、内閣総理大臣の同意がなければ、訴追されない。但し、これがため、訴追の権利は、害されない。

1項：国会は、罷免の訴追を受けた裁判官を裁判するため、両議院の議員で組織する弾劾裁判所を設ける。

■ 総理の同意にかからせた理由

結論 在任中の国務大臣を訴追するには、総理の同意が要ります。

理由 説明は2つあります。

- ・一体性：訴追で大臣の職務が止まると、内閣という一枚岩に穴があくからです。
- ・検察との関係：検察の判断で内閣が揺さぶられないように、という説明もされます。

■ ただし書（公訴時効の停止）

結論 ただし書は、総理の同意が無いあいだ、公訴時効の進行が停止するという趣旨です。

理由 同意が無いあいだも時効が進むと、退任したときには時効が完成しているかもしれません。それでは、訴追の権利が守られないからです。

△ 注意 その国務大臣が地位を退けば、時効はまた進み始めます。

■ 75条と50条

七十五条と五十条——名前は似ているが別の制度

	75条（訴追同意権）	50条（不逮捕特権）
対象	起訴（訴追）	逮捕
要件	内閣総理大臣の同意	その議院の許諾
適用対象	国務大臣（全員）	国会議員である大臣

要件の主体も、対象になる行為も、両方が別の制度

結論 名前は似ていますが、まったく別の制度です。

△ 注意 国務大臣であり、かつ国会議員でもある人には、両方が別々に及びます。50条は、国会の会期中は原則として逮捕されない、という不逮捕特権です。

両議院の議員は、法律の定める場合を除いては、国会の会期中逮捕されず、会期前に逮捕された議員は、その議院の要求があれば、会期中これを釈放しなければならない。

6 内閣の代表権（72条）

任免権と訴追同意権は、総理が単独で行使できました。

では、72条の議案提出・報告・指揮監督は、誰の権限なのでしょう。

■「内閣を代表して」のかかり方

結論 通説では、「内閣を代表して」は、議案提出だけでなく、報告・指揮監督にもかかります。

理由 行政権を持つのは内閣であって、総理個人ではないからです。72条だけが総理個人に権限を移すと読むと、内閣が合議体であることと食い違います。

■権限の主体

結論 議案提出・報告・指揮監督の3つの権限の主体は、内閣という合議体です。総理は、それらについて内閣を「代表する」立場にとどまります。

理由 72条は、内閣の権限を対外的に体现する規定で、総理個人への授權規定ではないからです。合議体である内閣の意思を一つにまとめて外に出す点に、一体性という同じ狙いが出ています。

△ 注意 「総理個人に指揮監督権がある」と読むと、明文の根拠が既にあることになります。そう読むと、第7節の問題の出発点が崩れます。

内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務及び外交関係について国会に報告し、並びに行政各部を指揮監督する。

■連署（74条）

結論 総理は、法律や政令に連署します（74条）。

△ 注意 連署は、法律の成立要件ではありません。執行責任の所在を明確にする規定です。

法律及び政令には、すべて主任の国務大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする。

7 行政各部の指揮監督権（閣議決定した方針が無い場合）

72条の指揮監督権の主体は、内閣です。

では、閣議で決定した方針が無いとき、総理は行政各部に指示できるのでしょうか。

■内閣法6条

条文 内閣法6条は、総理が、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督すると定めています。

△ 注意 方針が無い場合については、明文がありません。

内閣総理大臣は、閣議にかけて決定した方針に基づいて、行政各部を指揮監督する。

■方針が無い場合の筋道

結論 閣議で方針が決まっていなくても、内閣の明示の意思に反しない限り、総理は行政各部に、指導・助言という形で指示を与える権限を持ちます。

理由 3段で導きます。

- ・ **明文なし**：内閣法6条は、方針がある場合の要件しか定めていません。
- ・ **66条の趣旨**：66条1項は総理を「首長」とし、内閣の一体性を確保して、66条3項の連帯責任を強めています。
- ・ **帰結**：この趣旨に照らすと、方針が無い場面でも、総理は指示を与える権限を持ちます。

△ 注意 線が「内閣の明示の意思に反しない限り」に引かれるのも、同じ理由です。内閣の決めた意思に逆らう指示は、一体性そのものを壊してしまうからです。

ロッキード事件——資金と働きかけの流れ



総理の運輸大臣への働きかけが、職務権限に属する行為と認められた

事案 ある総合商社の社長が、航空機メーカーの意向を受け、総理に依頼しました。依頼の中身は、同社製旅客機の選定購入を、運輸大臣を通じて勧奨することです。総理には、謝礼として現金5億円が渡されました。

- ・問われた責任：贈った側の刑事責任が問われ、その前提として総理の職務権限が争われました。
- ・争点：閣議決定を経ずに行われた、総理から運輸大臣への働きかけが、総理の職務権限に属するかです。

結論 最高裁の大法廷は、総理の働きかけを、職務権限に属する行為と認めました。

- ・総理の地位：内閣の首長として（66条）、国務大臣の任免権（68条）、内閣を代表して行政各部を指揮監督する職務権限（72条）を有するなど、内閣を統率し、行政各部を統轄調整する地位にある、としました。
- ・原則：指揮監督権を行使するには、閣議にかけて決定した方針が存在することを要する、としました。
- ・方針が無い場合：少なくとも、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、としました。

理由 「流動的で多様な行政需要に遅滞なく対応するため」です。閣議は、そのたびに開催できるものではなく、総理が一切動けないと行政の機動性が失われます。この実質的な理由は、一体性・連帯責任という趣旨と根っこでつながっています。

△ 注意 判例の結論は、上の3段の筋道と同じです。

● ロッキード事件（丸紅ルート） 最高裁判所大法廷判決

事案 ある総合商社の社長が、航空機メーカーの意向を受け、内閣総理大臣に対し、同社製旅客機の選定購入を運輸大臣を通じて勧奨するよう依頼した。総理には、謝礼として現金5億円が渡された。この事件では、贈った側の刑事責任が問われ、その前提として総理の職務権限が争われた。争点は、この働きかけが総理の職務権限に属する行為かどうかである。

総理の地位（判旨） 内閣総理大臣は、憲法上、行政権を行使する内閣の首長として（六六条）、国務大臣の任免権（六八条）、内閣を代表して行政各部を指揮監督する職務権限（七二条）を有するなど、内閣を統率し、行政各部を統轄調整する地位にあるものである。

閣議決定が無い場合の要件（判旨） 内閣総理大臣が行政各部に対し指揮監督権を行使するためには、閣議にかけて決定した方針が存在することを要するが、閣議にかけて決定した方針が存在しない場合においても、内閣総理大臣の右のような地位及び権限に照らすと、流動的で多様な行政需要に遅滞なく対応するため――

結論（判旨） 内閣総理大臣は、少なくとも、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ものと解するのが相当である。

■ 指示の限界

結論 内閣の明示の意思に反する指示は、指導・助言の権限の範囲外です。

具体例 場面ごとに、次のように分かります。

- ・許される：閣議決定した方針が無い中で、感染症対策として、総理が主任の大臣に病床確保を急ぐよう求める場合です。内閣の意思に反していないからです。
- ・範囲外：閣議で今年度はある政策で進めると正式に決定していたのに、総理が独断で正反対の政策を進めるよう指示する場合です。

■ 内閣法6条の指揮監督との違い

結論 同じ行政各部への指示でも、根拠が違えば法的な強さが違います。

- ・内閣法6条の指揮監督（方針がある場合）：法的な効果を伴い、主任の大臣は従う法的義務を負います。歯止めは、閣議決定の範囲内です。
- ・指導・助言（方針が無い場合）：事実上の指示にとどまります。歯止めは、内閣の明示の意思に反しない限り、です。

△ 注意 方針の無い場面で総理が持つのは、指揮監督権そのものではなく、指導・助言です。

8 国務大臣（主任の大臣と無任所の国務大臣）

ここまでは、総理の地位と権限を見てきました。
では、総理以外の国務大臣には、どのようなかたちがあるのでしょうか。

■ 主任の大臣と無任所の国務大臣

定義 国務大臣には、2つのかたちがあります。

- ・ **主任の大臣**：行政事務を分担して管理する大臣です（内閣法3条1項）。
- ・ **無任所の国務大臣**：特定の分野を持たない大臣です（内閣法3条2項）。

結論 国務大臣は、必ず事務を持つ必要があるわけではありません。

具体例 それぞれ、次のような大臣です。

- ・ **主任の大臣**：財務大臣や法務大臣です。
- ・ **無任所の国務大臣**：特定のイベントの担当大臣のような、期間限定の役職が典型です。

3条 | 内閣法

- 1項：各大臣は、別に法律の定めるところにより、主任の大臣として、行政事務を分担管理する。
2項：前項の規定は、行政事務を分担管理しない大臣の存することを妨げるものではない。

9 文民規制（66条2項）

国務大臣は、総理が任命し、過半数は国会議員でなければなりません。
さらに66条2項は、総理と国務大臣にどのような資格を求めているのでしょうか。

■ 「文民」の意味

定義 「文民」とは、通説では自衛官でない者をいいます。

条文 66条2項により、総理もほかの国務大臣も、全員が文民でなければなりません。

66条 | 第五章 内閣（65～75条）

- 2項：内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない。

■ 学説と政府統一見解

結論 文民の範囲については、見解が分かれます。

- ・ **厳格な見解**：職業軍人の経歴を持たない者とする見解もあります。
- ・ **通説**：自衛隊ができた後は、現役の自衛官でない者とする見解が定着しています。
- ・ **政府統一見解**：もう少し広く外します。自衛官の職にある者に加えて、旧軍の職業軍人の経歴があり、軍国主義的な思想に深く染まっていると考えられる者も、文民ではないとしています。

△ 注意 試験では、通説の「自衛官でない者」を軸にします。政府見解は、これにもう一つ足していると押さえます。

■ 文民規制の趣旨

文民規制の趣旨

明治憲法

軍の統帥は天皇大権
議会・大臣の関与なし

反省

軍事に関する権限が
国会や内閣の外に置かれていた

現行憲法

文民規制（66条2項）
シビリアン・コントロール

文民＝自衛官でない者（通説）

結論 国会に責任を負う文民が、軍事の権限をコントロールする仕組み（シビリアン・コントロール）を採りました。

理由 明治憲法では、軍の統帥（作戦や用兵の指揮）は**天皇大権**とされていました。議会や大臣が関与できず、軍事のことが国会や内閣の外に置かれていたことへの反省です。

10 内閣の総辞職（3つの場合）

内閣は、国会に対する連帯責任の上に成り立っています。
では、内閣が総辞職しなければならないのは、どのような場合でしょうか。

内閣の総辞職——3つの場合

	条文	要件
①	70条前段	内閣総理大臣が 欠けたとき
②	70条後段	総選挙の後、初めて 国会の召集 があったとき
③	69条	不信任決議可決／信任決議否決から 10日以内 に衆議院解散なし
いずれも	71条	新しい総理が任命されるまで、 引き続き職務 を行う

内閣は、国会に対する連帯責任(66条3項)の上に成り立つ

結論 内閣は、いつでも任意に総辞職できます。ただし、総辞職しなければならない場合が3つあり、条文の要件で見分けます。

■ 総理が欠けたとき（70条前段）

定義 「欠けたとき」には、死亡・国会議員たる地位の喪失・辞職が当たります。

理由 意思決定の主体そのものがなくなる場合だからです。

「欠けたとき」の境界

	該当する（70条前段）	該当しない（内閣法9条）
総理に何かあったとき	死亡／国会議員たる地位の喪失／辞職	病気／一時的な生死不明
帰結	内閣は 総辞職 しなければならない	指定された大臣が 臨時代理 総辞職には至らない

「欠けたとき」に、病気は入らない

△ 注意 **病気は「欠けたとき」に入りません**。病気や一時的な生死不明の間は、内閣法9条の「事故のあるとき」に当たります。指定された国務大臣が臨時代理を務めるだけで、内閣そのものは存続します。

70条 | 第五章 内閣（65～75条）

内閣総理大臣が欠けたとき、又は衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があったときは、内閣は、総辞職をしなければならない。

9条 | 内閣法

内閣総理大臣に事故のあるとき、又は内閣総理大臣が欠けたときは、その予め指定する国務大臣が、臨時に、内閣総理大臣の職務を行う。

■ 総選挙の後の召集（70条後段）

結論 総選挙の後、新しい衆議院のもとで初めて国会の召集があった時点で、内閣は総辞職します。

理由 選挙で構成が変わった新しい衆議院に対して、改めて信任を問い直す必要があるからです。

△ 注意 解散による総選挙だけでなく、**任期満了による総選挙**でも同じです。

■ 不信任決議（69条）

結論 衆議院が不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、10日以内に解散されない限り、内閣は総辞職しなければなりません。

理由 衆議院からの直接の審判だからです。

△ 注意 参議院の問責決議は、法的な効果を持ちません。総辞職につながる制度は、69条の衆議院の不信任決議だけです。

69条 | 第五章 内閣（65～75条）

内閣は、衆議院で不信任の決議案を可決し、又は信任の決議案を否決したときは、十日以内に衆議院が解散されない限り、総辞職をしなければならない。

■ 総辞職後の職務執行（71条）

結論 いずれの場合も、新しい総理が任命されるまで、それまでの内閣が引き続き職務を行います。

理由 内閣が不在の空白を作らないためです。行政は、一瞬たりとも止められません。

71条 | 第五章 内閣（65～75条）

前二条の場合には、内閣は、あらたに内閣総理大臣が任命されるまで引き続きその職務を行ふ。