

# 概念としての「政府」、機関としての「政府」

——統治機構における「政府」の位置づけについて——

成田 憲彦

はじめに

一 「政府」の一般的意味

二 「政府」の語の使用例

(1) 新聞での使用例

(2) 法律での使用例

(3) 行政における用法

三 明治憲法体制下における「政府」

(1) 明治憲法における「政府」の意味

(2) 「政府」は何時から使われるようになったか

(3) 法令全書の「政府」

## 四 諸外国の「政府」

- (1) アメリカ
- (2) イギリス
- (3) ドイツ
- (4) フランス

## 五 総括と展望

## はじめに

第一六二回通常国会召集日の二〇〇五年一月二一日の衆議院本会議で、登壇した小泉純一郎内閣総理大臣は施政方針演説に先立って、直前に採択された「スマトラ沖大地震・大津波災害に際し国際的支援活動において我が国が果たすべき役割に関する決議案」に対して所信を申し述べ、「政府といたしましては、ただいま採決された御決議の趣旨を十分に体しまして、インド洋沿岸諸国に対する国際的支援活動において積極的な役割を果たしてまいる考えであります」と決意を披瀝した。

本論で問題にするのは、この「政府といたしましては」という表現、更には「政府」という言葉である。言うまでもなく「政府」は、日々のマスコミ報道においても、政治評論や実践的な政治運動の文章においても、あるいは憲法学や政治学の学術文献においても頻繁に用いられる極めて馴染みの深い言葉である。しかしながら、「政府」は日本国憲法に規定がないし、また「政府法」や、「政府組織法」、「政府設置法」のような法律も存在しない。従って、「政府」の定義、その構成や組織、権限、意思決定の手続き等は必ずしも明らかでない。とすれば日本の総理大臣が

国権の最高機関たる国会の場で「政府といたしましては」と決意の程を述べたとしても、その決意は誰のどのような決意で、どのような権限の裏打ちのもとに、どのような手続きによって形成された決意なのか、という疑問が生ずることになる。

またマスコミが日々伝える「政府」の動きや決定は、具体的にはどこのどのような動きや決定で、それはどのような効果をもつのか。無論マスコミは時には厳密さを犠牲にしても国民に分かり易く報道する必要があるし、また見通しについての観測記事や情報源を秘匿しなければならないときなどは、むしろ曖昧な表現の方が好都合ということもあろう。しかしだからと言って、国政に関わることが、制度的根拠のないままにさもそれが公式の制度に基づく仕組みであるかのように報じられるとすれば問題である。

わが国ではこのように憲法に規定がない「政府」の語が広く、ある意味で便利に用いられているが、一方で憲法中に「政府」の規定を有する国がある。ドイツ、フランスなどがそうであり、成文憲法典をもたないイギリスでも憲法習律の中でこの語は使われている。更にわが国でも、明治憲法では条文中に政府の語が存在していた。

これら憲法中に政府に関する規定を有する国においては、政府とは何であり、憲法において規定されることはどのような効果をもつのだろうか。憲法に具体的な規定を有する政府は、機関としての政府であり、これに対して一般的に政治や統治について語るときは政府は、概念としての政府と言ってよいかもしれない。様々な使用の場面において、政府の語はどこまで機関としてあるいは概念として用いられているのであろうか。

このようなことを問題するのは、憲法改正論議の活性化している昨今、以上のことがわが国の統治機構をどのように構成すべきかの議論と深く関わると思うからである。筆者の立場は、国民が自分たちはどのように統治されているかを知るための第一の手掛かりは憲法であるから、統治の仕組みや組織にかかわる基本的な事項はできるだけ

憲法で定義されるべきであるというものである。その立場からは、憲法にない「政府」の語の多用は好ましいことでないが、一方でこれだけ多用されることは政治において欠くべからざる便利な言葉だからであり、従って「政府」は憲法に規定されることが望ましい、とも考えられる。

本論は以上のような問題関心による考察の第一歩として、とりあえずわが国と主要国における「政府」の語の使用状況を検討して、「政府」が統治機構上どのように位置づけられているかについて若干の考察を行おうとするものである。

### 一 「政府」の一般的意味

最初にこれからの議論の手掛りないしは一種の座標軸として、「政府」の語の一般的な意味を各種の辞典類で見よう。『現代政治学小辞典』<sup>①</sup>（新版）は、政府は広い意味では、国家や地方自治体の統治機構全体をさし、立法・行政・司法の総ての部門を包含する概念であり、狭い意味では、行政部だけをさして用いられるとする。前者の広い意味の用法は英米で用いられることが多く、後者の狭い意味は日本やドイツで一般的な用法であるとしている。

『憲法辞典』<sup>②</sup>は、政府は行政府すなわち内閣もしくはその下にある国家機関のことであるが、場合によってはより広く国の統治機関の意味に用いられることもあるが、その場合においても主として内閣の権能がその中核になっているものと考えられるとしている。また前者の例は国家公務員法第二条六項（「政府は、一般職又は特別職以外の勤務者を置いてその勤務に対し俸給、給料その他の給与を支払つてはならない」）、後者の例は憲法前文第一文（「政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し」）、や国家公務員法第三八条第五号（「次

の各号のいずれかに該当する者は、人事院規則の定める場合を除くほか、官職に就く能力を有しない。……五 日本国憲法施行の日以後において、日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者」としている。

『法律用語辞典』<sup>③</sup>は、法令上用いられている政府という語の意味は、必ずしも一様でなく、それぞれの法令の趣旨からみて判断するよりほかはないと断わったうえで、およそ三つの場合に大別できるとして、①立法、行政、司法の三機関とも含めて国の統治権の機関を総括した意味、②内閣及びその統括の下にある行政機関を総括した意味、すなわち言わば行政部の意味、③その他(例えば、旧「政府に対する不正手段による支払請求の防止等に関する法律」<sup>④</sup>「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」にいう「政府」は、国庫(法人としての国)を意味するとみることができるとして)としている。この辞典では明治憲法下での用法にも触れているが、この点については後述するので、ここでは触れない。

最後に国語辞典をみておこう。『日本国語大辞典』<sup>④</sup>は、①政治を行うところ、内閣および内閣の下にあって行政をつかさどる機関、中央行政官庁、また、広義には国家の統治権を行使する機関、立法・司法・行政の各機関の総称の意としても用いられる、②国庫のこと、という二つを掲げている。後者の国庫の用例としては「供託物は政府に帰属する」という衆議院議員選挙法第六八条第二項を引用している。

以上を見ると、わが国の今日における用法では、行政部の意味での使用が中心的と言ってよいであろう。中央行政官庁の意味で用いられることもあるが、マスコミでも学術文献でも、内閣を含めて政府と言っていることの方が多く、これに対応するものは行政部ということになる。

## 二 「政府」の語の使用例

### (1) 新聞での使用例

次に「政府」の語が実際にどのようなように用いられているか、具体的な使用例をまず新聞について見てみよう。ただし、ここでの目的は新聞での一般的使用法を知ることであり、必ずしも厳密なルールやパターン、バリエーションを問題にするものでない。新聞社によって、また同一の新聞社でも記者によって使用法の揺れがあり、従って対象自体が厳密さを欠く面もある。そのためここでは目に触れる範囲で幾つかの使用例を見るのにとどめておく。

次は『日本経済新聞』二〇〇四年五月一日の記事である。

政府は「少子化社会対策大綱」の素案をまとめた。子育て時の経済的な負担の軽減や、仕事と家庭の両立支援など28項目を重点課題にあげた。福田康夫官房長官ら関係閣僚と有識者による検討会がまとめたもので、政府は素案をもとに今月末に閣議決定し、急激な少子化の歯止めに役立てたいとしている。

政府が素案をまとめたとなっているが、具体的には官房長官ら関係閣僚と有識者による検討会のことであることが分かる。この検討会は、二〇〇三年一月二六日に設置された「少子化社会対策大綱検討会」のことである。同年制定の少子化社会対策基本法によって、内閣に少子化社会対策会議が設置され、同年九月一〇日に同会議で決定された「少子化社会対策大綱の案の作成方針について」<sup>(5)</sup>に基づいて設置されたのが「少子化社会対策大綱検討会」で、官房長官ら五人の閣僚と八人の有識者で構成された。<sup>(6)</sup>

少子化社会対策大綱検討会は無論「政府」そのものでないが、しかし右の記事が「政府は……まとめた」と書いたのは、政府内では少子化社会対策大綱はまず検討会が案をまとめることになっていて、その案がまとまったという事で「政府は……まとめた」としたのである。新聞社や担当の記者に確認したわけではないが、こういう用法は一応理由のあることと言えなくはないだろう。

しかしそれならこの記事の最後の一文の「政府は素案をもとに今月末に閣議決定し、急激な少子化の歯止め役を立てたいとしている」の「政府」は誰のことを言っているのだろう。恐らくは本件の担当部署とか担当者のことであろう。一般に担当部署や担当者の判断や行動を「政府」と書く記事はしばしば見られるが、場合によっては問題がなくもないと考えられる。

次の「政府」は文中に説明がないが、内容的に財務省(主計局)のことであろう。

政府は、二〇〇六年度一般会計予算の総額を、社会保障費の自然増などを除いて「実質的に前年度以下の水準に抑制」する方針を固めた。一般会計の約六割を占め、政策を行うための経費にあてる一般歳出についても実質的に前年度以下に抑える。

経済財政諮問会議(議長・小泉首相)が月内にもまとめる「06年度予算の全体像」に盛り込む。(『読売新聞』二〇〇五年七月一八日)

この場合、記者はなぜ「政府」と書き、「財務省(主計局)」とは書かなかったのだろうか。多分「経済財政諮問会議が月内にもまとめる「06年度予算の全体像」に盛り込む」という一文のせいだろう。財務省(主計局)は経済財政

諮問会議がまとめる「予算の全体像」に自由に自己の見解を盛り込む権限はない。もし財務省が「盛り込む」と言っているというなら、経済財政諮問会議からクレームをつけられて当然である。しかし財務省が方針を固めたら実際にはほぼそれで決まりであり、その方針はまず間違いなく「予算の全体像」に盛り込まれて正式に政府の方針となるのだから、それで記事のような書き方になったのであろう。

次も担当部署の例（この場合は、内閣官房情報セキュリティセンター）と考えてよい。

政府は、官庁や民間企業のホームページ（HP）が改ざんされるなどサイバー攻撃が相次いでいることを踏まえ、中央省庁に基幹的な情報端末には安全性の高い基本ソフト（OS）を用いるよう促す方針だ。独自の国産OSの開発も検討する。六月初めにも内閣官房がまとめる情報システムの安全対策に関する報告書に盛り込む。

四月に個人情報保護法が全面施行になったのを受け、政府は内閣官房に情報セキュリティセンターを設置。電子政府化により、HPを通じた認証手続きなどが増えていくことから、省庁の取り組み状況を調査した。（『日本経済新聞』二〇〇五年五月二八日）

しかし記事自体に手掛かりがなく、具体的にどこのことか不明なものもある。

政府は一五日、来年一月六日の中央省庁再編にともない閣僚、副大臣、大臣政務官に適用する行動規範「大臣規範」案をまとめた。与党の了解が得られれば、省庁再編を受けた一月六日の初閣議で決定する。（共同通信 二〇〇〇年一二月一五日）



政府は二一日、中国が北京―上海間で建設を計画している高速鉄道に日本の新幹線を採用した場合、その建設を支援するための政府開発援助(ODA)を供与する方針を固めた。新幹線採用への呼び水としたい考えだが、政府・与党の一部などには、日中関係がぎくしゃくしている折、中国は高速鉄道への採用問題を日本に対する新たなカードに使っているとして、ODA供与方針を懐疑的にみる向きもある。(『産経新聞』二〇〇五年五月二一日)

政府は一四日、陸上自衛隊が展開するイラク南部サマワに六万キロワットの発電能力を持つ火力発電所を建設する方針を固めた。今年夏にも着工し、二〇〇七年夏の稼働を目指す。無償資金協力として実施、総事業費は1億ドルを越す見通しだ。一連のイラク復興支援事業の中で初の大規模インフラ建設となる。自衛隊派遣終了をにらみ、対イラク支援の重心を政府開発援助(ODA)にうつしていく転換点になりそうだ。(共同通信 二〇〇五年五月一五日)

このように記事自体に手掛かりがない場合であっても、実際には担当部署や担当者が存在し、その判断を踏まえて記事が書かれていることが想定される。例えば右の最初の大規模の大臣規範の記事では、担当者は官房長官であろう。少なくとも官房長官の指示を受けながら、内閣官房(中央省庁再編前では具体的には内閣参事官室)が作業をしていて、官房長官も了承する案のとりまとめが行われたものと考えられるが、実際の経過は不詳である。

担当部署や担当者が複数存在することもある。右の二番目の中国へのODAは、少なくとも外務省と財務省が所管しており、三番目のイラク・サマワでの火力発電所建設もやはり外務省と財務省が関係していよう。これらの場合には、当然所管省庁間での合意が前提になる。

政府の意思決定に関する記事で重要なものは、政府が一定の政策や方針を「まとめた」とか「固めた」と書く場合と、「決定した」と書く場合があることである。これまで引用したのはいずれも「まとめた」とか「固めた」という

類のものである。一方「決定」については次の二つの例を掲げよう。

アスベスト（石綿）による健康被害問題で、政府は二九日、細田官房長官をトップとする関係閣僚会議を開き、石綿の使用状況を把握する全国調査や建物を解体する際の飛散防止対策の強化など、被害の拡大防止や国民の不安解消に向けた緊急対策を決定した。（『朝日新聞』二〇〇五年七月二九日）

政府は二七日夜、臨時閣議を開き、日本郵政公社を民営化するための郵政民営化関連6法案を決定、国会に提出した。（『読売新聞』二〇〇五年四月二八日）

以上から見ると、「決定」とか「決めた」という表現が使われるのは、閣議やそれに準じる場で何かが決まったときであるように思われる。もっとも次のような記事もある。

また、政府はこの日、関係省庁連絡会議を開き、今月中に被害の全体像を把握、連携して対応策を取りまとめることを決めた。（『産経新聞』二〇〇五年七月二二日）

この記事では、「決めた」のは政府とも関係省庁連絡会議のいずれとも受け取れるが、どちらにしても「決めた」内容は当然ながら関係省庁連絡会議（課長レベルで組織）が決定権をもち得る範囲でのごとにとどまる。「政府は、○で、決めた」あるいは「政府は、○○を開き、決めた」というのは、しばしば見かけるパターン化した表現であ

る。

もっとも次のような書き方は若干気になる。

政府は一日の事務次官会議で法務省の刑事法制課を二五日付で廃止することを了承した。(『日本経済新聞』二〇〇五年八月二二日)

事務次官会議での了承をもって、政府の了承と見るのはやはり問題があるように思われる。事務次官会議が公式の機関かどうかは別にして、マスコミの書き方を前提にすれば「政府の事務次官会議は、……了承した」くらいであらう。

これまでみたところを整理すると、新聞では「政府」はほぼ行政部の意味で用いられている。しかし政策や方針等について「政府がまとめた」、「政府が固めた」という表現には、新聞(マスコミ)独特の用語法がみられる。経験的には、最終的に閣議決定等によって行政部の統一的な政策や方針になり得るものについて、前段階の担当部署や担当者レベルで案がまとめられたり、方針が固まったりすると、「政府がまとめた」、「政府が固めた」という表現が用いられるように見受けられる。他にも担当部署や担当者の方針をそのまま政府の方針として書くことがあるようである。もっとも例えば財務省の所管する事項について、「政府が固めた」と書くか「財務省が固めた」と書くかはかなり記者の好みの問題でもあるようであるが、一般的には上述のように、最終的に閣議決定等によって行政部の統一的な政策や方針になり得るものについては「政府」の方が用いられる傾向にあるようである。

「政府が決定した」、「政府が固めた」という表現は、閣議やそれに匹敵するハイレベルの機関(関係閣僚会議など)

で正式な決定がなされたときに用いられている。「政府は、閣議で、決定した」というのも新聞（マスコミ）独特の表現であるが、これは「自民党は、役員会で、決定した」、「衆議院は、本会議で、可決した」というのと同じ構文である。つまり閣議を政府という組織の機関として位置づけているということである。政府それ自体が一個の国家機関として（いわばバーチャルな機関として）扱われているということである。これは「政府」についてのマスコミの最もベーシックなイメージと言ってよいだろう。

## (2) 法律での使用例

前述したようにわが国では政府について一般的に規定した法律はないが、政府の語が登場する法律は少なくない。その使用法を総ての法令について網羅的に調べることは本論の範囲を超えるが、現行法令について総務省の法令データベース提供システムで検索してみた範囲では、法令における「政府」の語の使用には幾つかの基本パターンがあるようである。主要なパターンを見てみよう。

数のうえで最も多いのは、附則に「見直し条項」とか「検討条項」と呼ばれる規定が置かれている場合である。これは「政府は、……について検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とか「政府は、この法律の施行後一〇年を経過した場合において、……について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」などの文言が附則に規定されているものである。

このような条項は近年国会で与野党が対立する法案について合意を形成する場合の定型的な手法になっているという事情に加え、平成九年三月二八日の閣議決定による「規制緩和推進計画の再改定について」で法律により規制の新設を行う場合には見直し条項を盛り込むものとされたことによる。<sup>⑦</sup>この閣議決定以前の法律についても、改正

があるたびに附則で規定しているので、現在では多くの法律がこの条項の結果として「政府」の文言を有することになっている。無論このケースでは、法律の本体での「政府」の使用が問題になるものではない。

二つ目は、一定の措置を取ることや国会への報告を「政府」に義務付けているもので、典型はいわゆる「基本法」での規定である。基本法というのは、主要な国政上の課題に対する国の対処の基本方針を定めるものであるが、教育基本法など初期のものは別にして、近年では規定の仕方が極めて定型化している。第一章を総則として、第一条の法律の目的についての規定の次に第二条として「施策の基本理念」が定められ、続いて国の責務、地方公共団体の責務、事業者の責務、国民の責務などが規定される。その後「法制上の措置等」として「政府は、この法律の目的を達成するため、必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講じなければならない」と規定されるのが通例である。更に続けて政府の国会への年次報告の義務規定が置かれる場合もある。そして第二章で、国や地方公共団体の基本的施策について規定し、第三章で〇〇会議、△△推進本部など基本的施策の推進のための新たな機関の設置が規定される。

右の「法制上の措置等」の規定について検討しよう。法制上の措置というのは、基本法は基本的な方向のみを定めたいわゆるプログラム立法であり、施策の実施のためには通常そのための具体的立法措置が別に必要であるから、そのために必要な措置を「政府」に義務付けているということである。具体的には必要な法案を内閣提出法案として国会に提出したり、政省令を定めたりするということである。また「財政上の措置」は、予算の編成にあたって必要な歳出を計上せよということになる。

しかしこれらはなぜ「政府」であって「国」でないのか。消費者基本法（昭和四三年五月三〇日法律第七八号）第一〇条には「国は、この法律の目的を達成するため、必要な関係法令の制定又は改正を行なわなければならない」と

いう規定があり（もつとも、同条第2項は「政府は、この法律の目的を達成するため、必要な財政上の措置を講じなければならぬ」と規定し、法制上の措置と財政上の措置の主体を分けている）、また住民基本台帳法（昭和四二年七月二五日法律第八一号）第二条は「国及び都道府県は、……ように、法制上その他必要な措置を講じなければならぬ」と規定する。これらを見れば、基本法における法制上の措置の主体がどうしても「政府」でなければならぬという理由は必ずしもはっきりしない。

また「政府」よりも憲法上の位置づけがはっきりしている「内閣」にすべきだという議論もあり得よう。例えば国会への年次報告についても、法律で義務付けられたもの（いわゆる法令白書）は閣議決定されている（法律で義務付けられていない自主的白書は閣議報告）のだから、国会への報告主体を内閣としても不都合はないであろう。もつとも国会への年次報告程度ならいいが、何でも内閣と書かれては、いちいち閣議に掛けるのも大変で処理能力を超えるということもあるかも知れない。

「政府」の語が用いられる三つめは、財政や経営ないし事業の主体としての意味合いが込められる場合である。例えば都市再生特別措置法（平成一四年四月五日法律第二二号）第三二条第二項は、「政府は、予算の範囲内において、民間都市機構に対し、基金に充てる資金を補助することができる」と規定し、土壌汚染対策法（平成一四年五月二九日法律第五三号）第二三条は「政府は、予算の範囲内において、指定支援法人に対し、基金に充てる資金を補助することができる」と規定する。国際協力銀行法（平成一一年四月二三日法律第三五号）第四八条は「政府は、予算の範囲内において、国際協力銀行に対し、海外経済協力業務に要する費用の一部に相当する金額を交付することができる」と規定する。また住宅金融公庫法（昭和二五年五月六日法律第百五六号）第五条は「公庫の資本金は、五〇億円とし、政府がその全額を出資する」と規定する。その他独立行政法人や国立大学法人を含め、資本金の出資主体は

「政府」である。

もっとも助成金や補助金の主体は、「国」の場合もある。放送大学学園法（平成一四年一二月一三日法律第一五六号）、民事法律扶助法（平成一二年四月二八日法律第五五号）、日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律（平成一〇年一〇月一九日法律第一三六号）等では、国が補助金を提供することになっている。地域再生法（平成一七年四月一日法律第二四号）第一三条の地域再生基盤強化交付金も「国」が交付することになっている。

経営ないし事業の主体として政府が用いられる場合も多い。その代表例は保険事業であり、健康保険法（大正一一年四月二二日法律第七〇号）第五条第一項は「政府は、健康保険組合の組合員でない被保険者の保険を管掌する」と規定して、政府管掌健康保険制度について定めている。もっともこれは戦前からの制度であり、後述するように戦前の論者はこの政府は「国家」にはかならないとする。

戦後に創設されたものでも、雇用保険法（昭和四九年一二月二八日法律第一一六号）第二条第一項は「雇用保険は、政府が管掌する」と規定し、貿易保険法（昭和二五年三月二一日法律第六七号）第四章は政府が独立行政法人日本貿易保険を相手方として、貿易保険の再保険契約を締結することができる旨規定している。また自動車損害賠償保障法（昭和三〇年七月二九日法律第九七号）第七一条では、「政府は、この法律の規定により、自動車損害賠償保障事業を行う」と規定している。

これまで述べたのは、比較的パターン化しているものであるが、それでもなぜ「政府」なのか判然としない場合もあり、また似たような規定で「政府」もあれば「国」もある場合もあり、必ずしも法制的に厳密に使い分けがなされているわけではないようである。それでも、立法に当たったの法制作業では、できるだけ前の書き方が踏襲されるから、未整理の部分が残りながらも一応「政府」の用語法が引き継がれてきたものと考えられる。

しかし二〇〇〇年の中央省庁再編をめぐる、「政府」の用語法の点でも注目される法律が制定された。最後にこの点について見ておこう。

中央省庁等改革基本法（平成一〇年六月二二日法律第百三三号）第三条は「国は、前条の基本理念にのっとり、中央省庁等改革を推進する責務を有する」と規定し、続く第四条は「政府は、次に掲げる基本方針に基づき、中央省庁等改革を行うものとする」と規定している。第三条は「国の責務」の規定であり、基本法の「国の責務」の書き方と同じである。だから「国」を踏襲したのであろう。しかし続けて第四条で「中央省庁等改革」を行う主体とされるのは、なぜ「政府」なのか。同条では、「次に掲げる基本方針に基づき」として、中央省庁等改革の基本方針を掲げているが、恐らく「国」は権利義務の帰属主体としての意味合いが強く、定められた具体的な方針に基づく行動の主体として規律される対象としては不相当ということであろう。

興味深いのは「内閣機能の強化に関するその他の措置」に関する第一四条の規定で、「政府は、第六条から前条までに規定するもののほか、第四条第一号の基本方針の趣旨にのっとり、内閣機能を強化するため、内閣及び内閣官房の運営の改善を図るものとする」と規定していることである。「政府は……内閣及び内閣官房の運営の改善を図るものとする」という骨組みになるが、「内閣及び内閣官房の運営の改善を図る」政府とは具体的にどの部門のことだろう。恐らく内閣自身しかあり得ないのではないか。「政府」と書いて具体的には内閣を意味する少なくとも戦後では珍しい例のように思われる。

その他中央省庁等改革基本法では、中央省庁等の改革にあたって「政府」が守らなければならない具体的な方針が全体及び新省庁ごとに規定されていて、「政府」を主語とする規定の多い法律となっている。



## (3) 行政における用法

行政における「政府」の語の使用は、マスコミに比較するとずっと控えめである。行政文書や各省庁のホームページ等を見る限りでは、マスコミが「政府」と書くところを正規の機関名で述べたり、マスコミが「政府の取り組み」と書いていることも、「政府をあげての取り組み」として「政府」を主体化するのを避けたりしている。この点は憲法に「政府」の語があった戦前と異なる点である。

行政における「政府」の語の使用状況を体系的に述べる準備はないので、ここではたまたま目についた二点についてのみ触れておこう。

行政用語で「政府」のつくものが若干ある。政府調達、政府広報、政府刊行物などは一種のテクニカル・タームでそれなりに理解可能だが、興味深いのは「政府声明」という言葉が今日でも用いられていることである。衆議院が解散されると、解散の理由等を明らかにした政府声明が出されるのが慣例である。<sup>⑧</sup>政府声明は戦前からあり、恐らくそれが残っているということであろうが、日本国憲法のもとでは「内閣声明」であるべきであろう。なぜ「政府声明」なのかの理由ははっきりしない。

本論文の冒頭で「政府といたしましては」という表現について触れたが、この表現は内閣総理大臣の施政方針演説(通常国会)や所信表明演説(特別国会、臨時国会)では、初期の国会で多用されていたがその後減り、今日ではほとんど用いられていない。演説の会議録を見た印象的な判断にとどまるが、第一回国会の片山哲総理の施政方針演説<sup>⑨</sup>では「政府は、この歴史的な第一回国会の開会に際しまして」、「政府は、現下諸般の情勢を考慮いたしまして」など極めて頻繁に用いられ、その傾向は鳩山一郎総理の頃まで続くが、池田勇人、佐藤栄作両総理の頃から頻度は減ってくる。現在では少なくとも演説ではほとんど用いられていない。

それと同時に気付いたことは、佐藤内閣の途中までは「政府の施政方針」、「政府の所信」などの語が用いられ、その後用いられなくなったことである。具体的には一九六六年一月の第五一回通常国会での施政方針演説<sup>⑩</sup>では「当面する内外の諸問題について、政府の所信を明らかにいたしたい」であるが、同年七月の第五二回臨時国会では「最近におけるわが国内外の若干の問題について、所信を明らかにいたしたい」、また同年一二月の第五三回臨時国会では「当面する内外の諸情勢についての見解と、これに対処する所信を明らかにしたい」になる。一九七一年一月の第六五回通常国会では「内閣の施政の基本について所信を申し述べたい」になった。その後の表現は様々で、人によっては「私の所信」もある。小泉純一郎総理の第一六二回通常国会の施政方針演説は「小泉内閣として国政に当たる基本方針を申し述べ」である。<sup>⑪</sup>

六〇年代半ばまで「政府の所信」が使われていたのは、戦前の用語法が慣習的に引き継がれていたということではないか。前述の「政府声明」も同様なケースのように思われる。ただし、「政府の所信」が使われなくなった経緯は分からない。

### 三 明治憲法体制下における「政府」

#### (1) 明治憲法における「政府」の意味

明治憲法には「政府」の語を含む規定が次に掲げるように計一〇か条ある。

#### 第八条第二項

此ノ勅令ハ次ノ会期ニ於テ帝國議會ニ提出スヘシ若議會ニ於テ承諾セサルトキハ政府ハ将来ニ向テ

其ノ効力ヲ失フコトヲ公布スヘシ

第三八条

両議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ及各々法律案ヲ提出スルコトヲ得

第四〇条

両議院ハ法律又ハ其ノ他ノ事件ニ付各々其ノ意見ヲ政府ニ建議スルコトヲ得但シ其ノ採納ヲ得サルモノハ同会期中ニ於テ再ヒ建議スルコトヲ得ス

第四八条

両議院ノ會議ハ公開ス但シ政府ノ要求又ハ其ノ院ノ決議ニ依リ秘密会ト為スコトヲ得

第六七条

憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出及法律ノ結果ニ由リ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出ハ政府ノ同意ナクシテ帝国議會之ヲ廢除シ又ハ削減スルコトヲ得ス

第六八条

特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ繼續費トシテ帝国議會ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得

第七〇条

公共ノ安全ヲ保持スル為緊急ノ需要アル場合ニ於テ内外ノ情形ニ因リ政府ハ帝国議會ヲ召集スルコト能ハサルトキハ勅令ニ依リ財政上必要ノ処分ヲ為スコトヲ得

第七一条

帝国議會ニ於テ予算ヲ議定セス又ハ予算成立ニ至ラサルトキハ政府ハ前年度ノ予算ヲ施行スヘシ

第七二条

国家ノ歳出歳入ノ決算ハ會計検査院之ヲ検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝国議會ニ提出スヘシ

第七六条第二項

歳出上政府ノ義務ニ係ル現在ノ契約又ハ命令ハ總テ第六七条ノ例ニ依ル

これらの「政府」は具体的には何を意味しているのだろうか。同時代の議論を見ていくと、最も初期の議論のひとつと思われる有賀長雄講述『帝国憲法講義』（明治二二年）は、第八条第二項の政府に関連し、「帝国憲法ノ此ノ外ノ場処ニ於テ政府ト言ヘハイツモ議會ニ対シテ國務大臣以下ノ行政機関ヲ指セリ」と述べている。<sup>15</sup>清水澄『国法学第一編 憲法篇』は、「憲法上ノ機関」として独立の章を設けて「政府」の文字の意義について検討して、政府は天皇なり、政府は天皇及び内閣なり、政府は國務大臣及び枢密顧問官なりの諸説を退けて、「政府トハ勅命ヲ奉シテ天皇ノ大権作用ヲ執行スル國務大臣ヲ指スニ外ナラサルナリ」と述べている。<sup>16</sup>清水博士の解釈の基本は、同一の文字はできるだけ同一の意味に解するべきであり、右のように解することによって各条の「政府」の意味を統一的に解釈できるとすることにある。

一方条文ごとに意味内容が異なるものとして解釈すべきだという立場に立つのは、美濃部達吉博士である。また憲法に限らず、明治憲法下の成文法全般にわたって「政府」の語の用例を調査したものに、吉田一枝「政府なる成語の成文法上の概念」<sup>17</sup>がある。この論文では政府なる成語は特定の表現人又は特定の機関を指称するものではなく、政治的権力を執行すべき権限を有する国家表現人又は種々の国家機関を一般的総般的に指すものであるとする。換言すれば立法部司法部に対する行政部を意味するもので、概説すれば最高の地位にあって行政に参与する権限を有する国家表現人又は種々の国家機関を指す語で、再言すれば最高なる行政の府、政治の府、政治を司る府の義であり、故に帝国議會、司法裁判所、また枢密顧問官、行政裁判所、会計検査院などは政府と称されることがないという。政府が具体的に何かは各場合に依じて法が政府なる成語に与えた任務を見て適宜に解釈することを要するとして、次の八つのケースについて詳述している。

- (イ) 政府は国務大臣の輔弼によって行政権を御行使せられ給う統治権の総攬者であらせらるる天皇を意味することがある。
- (ロ) 政府は統治権の総攬者であらせらるる天皇の輔弼機関たる国務大臣及び輔弼上(国務上)の内閣を意味することがある。
- (ハ) 政府は国務大臣を意味すると共に最高の行政機関たる行政(各省)大臣及び行政上(省務上)の内閣を意味することがある。
- (ニ) 政府は最高の行政機関たる行政(各省)大臣を意味することがある。
- (ホ) 政府は最高の行政機関たる内閣総理大臣又は行政上(省務上)の内閣を意味することがある。
- (ヘ) 政府は国家を意味することがある。
- (ト) 政府は国庫を意味することがある。
- (フ) 政府は最高の行政機関たる内閣総理大臣、行政(各省)大臣及び行政上(省務上)の内閣以外の行政官庁を意味することがある。

辞典類での説明をしてみると、明治四二年から四四年にわたって刊行された『法律大辞書』全六巻では、「政府」は拓殖局書記官立花俊吉が担当しているが、それによれば政府とは畢竟行政府の意に外ならないが、わが国においては天皇は総ての国家作用を統括するので、立法院、司法部、行政府と言ってもその最高決定の点においては同一機関に帰属し相混同する。政府とは、行政大臣が天皇に隷属して行政を為し国務大臣として輔弼する機関の系統を指称するに外ならない。憲法の各条項の政府は、それ自身一個の権限主体として一定の意思を有するものに非ずして行政機関の系統を総称するに過ぎない。それ以外に更に細密なる一定不動の解釈を下さんとすることは不可能の業であるとして、以下憲法の政府の意味を各条項ごとに論じている。<sup>18)</sup>

末弘巖太郎・田中耕太郎責任編輯の『法律学辞典』の「政府」は宮沢俊義執筆であるが、それによれば一般社会

の用語としての政府は主として國務大臣又はそれによって構成される内閣を意味するが、法令の中の用語としての「政府」はいろいろの異なった意味をもつとして、①國務大臣の輔弼によって行動する天皇、②國務大臣、③国庫の三つをあげている。<sup>19)</sup>

以上は明治憲法の解釈論としての諸議論であるが、これとは別に明治憲法制定時において「政府」の語に関する興味深い議論があるので紹介しておこう。明治二年七月の枢密院における憲法草案の第一審会議の第二読会で、枢密顧問官鳥尾小弥太が草案第三八条（帝国議會ハ政府ノ提出スル議案ヲ議決ス）における「政府」の語の意味を質し、説明員井上毅が次のように答えた。<sup>20)</sup>

「政府ノ字一応ヲ言ヘハ内閣ナリト雖トモ、単ニ内閣ノミニアラス。内閣モ政府ノ一部ニシテ、政府ト云ヘハ内閣ヨリモ広シ。内閣及行政各部、即諸省ハ政府ノ中ニ包含ス。凡テノ行政ノ統務省ヲ政府ト云フ」。

これに対して鳥尾は「行政府モ立法府モ司法部モ共ニ政府ト云ハサルヘカラサルカ如シ」と不満を述べる。鳥尾のように解釈すると草案三八条によって議案を提出できる「政府」の中に議會自身も含まれることになり、議員提出法案が可能になるが、井上のように解すると法案その他の議案は行政府しか提出できないことになるという違いがある。それはともかく鳥尾の言う「政府」は英米型の *government* の概念と重なるが、彼の主張が英米由来のものかは不明である。質問するとき彼は「政府ノ字、漢文ノ用法ニ依レハ、凡テ政治上ニ關係アル機関ヲ指ス」と述べていて、漢字の字義からする着想（あるいはもしかしたら当時のこの語の用法）であるかも知れないからである。しかしこの議論はそれ以上発展せず、三八条は「両議院ハ政府ノ提出スル法律案ヲ議決シ及各々法律案ヲ提出スルコトヲ得」として、議院も法案提出権をもつことで決着した。

井上毅の説明に帰ると、「政府」の語の理解としては、これまで紹介した憲法解釈論での議論よりも今日の用法に

近い。しかし井上の言うように「凡テノ行政ノ統務省ヲ政府ト云フ」と解釈したところで、それぞれの省が独自に帝国議会に法案を提出できるわけではない。国務大臣が勅旨を奉じて提出するのであるから、結局憲法中の「政府」の解釈としては天皇の意味になるということである。この議論は、マスコミについて述べた「政府は、決定した」と「政府は、まとめた」の差と重なるものがあるかも知れない。

## (2) 「政府」は何時から使われるようになったか

政府の語が何時頃成立したかははっきりしない。「政」も「府」も古くからある語であるし、両者を結びつける着想も特別のものとも言えないから、ことばとしては古い時代からあったとも考えられるが、しかし使われるようになったのは幕末に主として欧米の政治事情の紹介においてのようである。

『明治文化全集』第三版別巻の石井研堂の「明治事物起源」の「立憲思想の始」の項には「文政一〇年、青地林宗、蘭書を翻訳して「輿地誌略」を成す、中に英国の『政府を把爾列孟多（パーリメント）と謂ひ、政臣会集の庁なり、上下二庁に分ち云々、此輩を昆蒙斯（コンモンズ）と称す』など、上下両院と議員のこと見ゆ、簡略ながら、これ泰西立憲国の憲法を最も早く本邦に紹介したるもの、一なり」とある。<sup>21</sup>この場合の政府は議会のことになるが、そう厳密に使われていたものかは分からない。論者は原著は未見である。

天保一〇年（一八三九年）に書かれた渡辺崋山の「外国事情書」では、政府には「官府」、「政家」、あるいは「政府」の語が充てられている。「政府」の使用はロシアについて述べている部分で、「官職ハ文武両官ノ政府、合テ十四府二分チ」とある。<sup>22</sup>横井小楠は、「国是三論」（万延元年・一八六〇年）では政府の意味で「官府」の語を用い、一方「新政に付いて春嶽に建言」（慶応三年・一八六七）では「皇国政府相立候上は、金穀の用度一日も無んば有る可

からず。勘定局を被建差しより五百万両位の紙幣出来、皇国政府の官印を押し通用可相成事<sup>(24)</sup>など「政府」の語を用いている。

開国後は欧米の見聞録や政治制度の紹介の文献が増えるとともに、「政府」の使用例も増えている。見聞録の代表は福沢諭吉の『西欧事情』<sup>(25)</sup>（慶応二年・一八六六年）で、同時代の文献の中でも政府の語の使用例が多く、意味内容も今日のものとは異ならない。

政治や憲政についての学術文献ではどうか。最も初期のものに属する文久二年（一八六二年）の加藤弘之「鄰草」ではアメリカの政治について「今此国に就て万民同権の大略を云へば、国内の各州に一小政府を置き、各一統領を立て公会の二房を設けて一州内の政事は此小政府にて為して少しも他州に関係せざることとなせり。但し合衆全国に關係すべき事に至りては華盛頓に大政府を置き大統領を立て大公会の二房を設けて国事を議すこととす」という記述が見える。<sup>(26)</sup>この論稿は欧米各国の政体及び政治制度の概要の紹介であるが、政府の語の使用はこの箇所のみのものである。

同じ加藤弘之の慶応四年の「立憲政体略」になると、政府の語はもう少し一般的となり、例えば「国憲トハ即チ治国ノ大憲法ニシテ、都テ此政体制度ノ大綱悉ク之ニ録載シテ万機之ニ則リテ施行スルモノニシテ、政府敢テ恣ニ変更スルコト能ハス、変更セント欲スルモノアレハ必ス先ツ之ヲ立法府ニ謀ラサルヲ得ス」などと述べられている。<sup>(27)</sup>それでも使用頻度はそれほど多くはない。

一方加藤と同じく蕃書調所に所属し、西周とともに幕府派遣の留学生第一号となった津田真道の『泰西国法論』（慶応四年・一八六八年）では、「定律の国法に於て右の要旨を達するが為に特に緊要とするは、国家の頭主たる政府に平列して代民總會を立て、制法の権を別ち政令を監視せしむるなり」、「定律の国法に従ば、国内に二個自立の権威



ありて匹敵対抗す、政府及び代民總會是なり。是此二体心を協せ力を戮せて国家の大益を増長せんが為なり」とあり、政府が行政部の意味で用いられている<sup>28)</sup>。

『明治文化全集』政治篇に加藤の「立憲政体略」と並んで収録されている同じ慶応四年の鈴木唯一の「英政如何」は、Albany de Fonblanque, *How we are Governed.* の翻訳である。この翻訳では public opinion は公説、political party は政事組、cabinet はミニストル局、self-government は自主宰などと訳され、これらの訳語がまだ定まっていなかったことが伺われるが、政府については例えば「政府の役目といふは、其国民に代りて法律を建て、之を執行ひ且他国と交際等の事に於ては、政府国人に代りて其事務を取計ふ」というように用いられている<sup>29)</sup>。この政府の用法は、社会契約説などイギリスの伝統的な政治思想における政府の語の用法と同じである。

以上のようにして使われるようになった「政府」の語が、どのようにして明治憲法の規定に取り入れられるようになったかは、興味あるテーマであるが、この小論では追いつけない。ただこの語が西周の「議題草案」<sup>30)</sup>や津田真道の「日本国総制度」<sup>31)</sup>等、幕府側の憲法構想に最初に現れ、更に明治七年の民撰議員設立建白書でも用いられるなど、明治政権への対抗勢力によって使用されたこと、また私擬憲法では青木周蔵の「大日本政規」<sup>32)</sup>や元老院の日本国憲按<sup>33)</sup>などヨーロッパ憲法の影響を強く受けた憲法草案において、かつ対議会関係や会計制度との関連などのかなり限定された局面でのみ使われたことなど、今回の調査で興味ある事実が発見できた。しかしそれらを総てつなげ、更に全体の経緯を把握するための調査は相当の作業を要するので、今後の課題としたい。

### (3) 法令全書の「政府」

法令全書で件名中に「政府」の語が含まれるものを調べたので、紹介しておこう。該当するものが明治憲法制定

前にはほとんどなく、制定後に現れるようになったのは、ことばが憲法において使用されることの影響の大きさを物語っているよう。

明治四年一月九日に「豊明節会ニ付政府判任官ヲシテ出頭セシム」、一月一三日に「政府奏任以上齋場参拝並ニ豊明節会ニ参朝時限」と「政府判任官齋場参拝時限」、一月一四日に「大嘗祭ニ付政府判任官総代ヲシテ出頭セシム」などがある。明治六年には「外国政府並ニ同人民ヨリ我政府へ対スル詞訟ハ以来外務省へ引渡差シム」、「明治一四年には「外国政府免状所持ノ船長運転手機関手へ免状付与方並試験定期」などがある。「外国政府」は他に言いがたないであろう。

興味深いのは、明治二〇年五月一七日付けの「私設鉄道条例中政府トアル場合ニテ事務ノ関涉ハ内閣ヲ指スモノト心得シム」という閣令第一四号である。同じ日付で私設鉄道条例（勅令第一二二号）が公布されたが、この勅令では旅客及び荷物運輸営業の目的をもって鉄道を敷設せんとする者は、会社設立願書に起業目論見書を添えて本社を設置しようとする地の地方庁を経由して政府に提出することや、政府が願書を査閲して仮免許証を下付する等のことが規定されている。閣令の意味は、この勅令中の「政府」の事務は、内閣が行うということである。勅令とその勅令の解釈のための閣令を同時に公布するというのも特殊な感じがするが、またそうまでもして勅令中に「政府」の語を使った理由は不明ながらも興味がもたれる。

## 四 諸外国の「政府」

## (1) アメリカ

諸外国では、「政府」に相当する語はどのように用いられているか。これまで述べたような各種の用例にまで立ち入って考察するには準備が不足しているので、ここでは幾つかの主要国について、政府に相当する語と統治機構上の実定機関のネーミングの関係を中心に略述することにする。

アメリカで、わが国の「政府」に相当する語は言うまでもなく government である。アメリカではこの語が立法、行政、司法の三権の機関をいずれも含む国の統治機構の総体を意味することは広く知られている。最もポピュラーな法律用語辞典のひとつである Black の法律辞典では、アメリカ合衆国においては、government は行政諸機関 (administrative agencies) に加え、執行、立法及び司法の各府 (branches) から成ると述べる。<sup>34</sup> 更により広い意味では、連邦の government とその総ての agencies と bureaus、州と郡の government、市と郡区の government を含むとされている。

連邦官報局が連邦官報の特別号という位置づけで刊行しているアメリカ政府の公式のハンドブックである *The United States Government Manual* もまた、合衆国の government を legislative branch, executive branch, judicial branch の三つから成るものとして記述している。<sup>35</sup> なお government はこのように三権を網羅するので、特定の大統領の政権を意味するときは Bush Administration のように administration の語が使われることはよく知られている。

注意しなければならないのは、government と言っても一般的に合衆国政府になるわけではないことである。合衆国政府を意味するためには、つまり固有名詞として用いるためには the United States Government 又は状況により

Federal Government と言う必要がある。従って概念と機関はもともと区別されている。

the United States Government が三権の機関を含むものだとしても、その統一的な意思やその決定手続きが制度的に予定されているわけではない。むしろ二つの branch によるチェック・アンド・バランスがアメリカの統治システムの原理であることは広く知られている。統一的な意思決定が予定されていなければ「government」といたしましては」と語る人も当然いない。アメリカの government はあくまでも独立した branch の総称である。

## (2) イギリス

イギリスでも「政府」相当語は言うまでもなく government である。しかしアメリカと比較するとイギリスではこの語はかなり曖昧であり、あるいは時と場合によって指すものが異なるという意味で多義的である。

まず概念のレベルでは、立法、行政、司法を含む国家の統治機構の意味で使われる。ジョン・ロックの『政府二論』の政府はこれである。しかし実定的な制度、組織の話になると、アメリカと異なり通常は行政府を指す語として使われる。かつ、やはりアメリカと異なり、UKなどの修飾語を関することなくイギリスの実定制度としての行政府を意味する。曖昧さや多義性は、イギリスの歴史的伝統の積み重ねによって、さまざまな基準が並存して成立していることによる。また同じ理由によってイギリスの統治機構自体が複雑に構成されていることにもよる。

Bill Jones の *Dictionary of British Politics* は、government は中央及び地方レベルの国家の権威的 (authoritative) な意思決定装置で、もともとの起源においては公務員その他の公的機関を含む行政の機構の全体を含んでいたとする。<sup>(38)</sup>他に一定の時点で国家の行政をコントロールする特定の政党の意味でも用いられるとする。これは「保守党 government」とか、「ブレア (Blair) government」などと言うときの用法である。

しかし実際の用法では、職業公務員を除き、副大臣や政務次官を含めた広義の大臣のみの集合体を *government* と呼んでいる場合も多い。イギリス法のエンサイクロペディアとして權威のある *Halsbury's Laws of England* では、*government* 又は *Her Majesty's government* の語は、中央 *government* の全体を含み、通常は *the Crown* (イギリスで行政府を意味する最も一般的な法的用語) と範圍が一致するが、しかし執行府の政治的アーム (即ち *ministry* 又は今日の専門用語としての *the administration*) と恒久的な専門的非政治的アーム (即ち公務員) は区別する方が便利だとして<sup>(37)</sup>いる。言うまでもなく、*government* は通常は政治的アームの方を意味するということが含意されている。同書は別の箇所でも、執行府の長は君主であり、このため大臣たちは通常集合的に *Her Majesty's government* と呼ばれるとして<sup>(38)</sup>いる。

*government* は他の語との複合語としても用いられる。議会は *government* と *opposition* で構成されるという思想から、議会関係の用語には *government time*, *government bill*, *government whip* など *government* の付く語が多い。各省は *government department* と呼ばれるが、これは公務員も *government* に含まれるという考え方からというよりは、大臣が長を務める「政府」に奉仕する組織という思想を反映しているように思われる。このような複合語の *government* が機関としての意味で用いられているのか、「統治に係る」という概念的な意味で用いられているのかは分からない。

### (3) ドイツ

政府に相当するドイツ語は *Regierung* であるが、これと「連邦」を組み合わせた複合語の *Bundesregierung* は憲法に規定される国家の機関であり、その構成、権限等も憲法に定めがある。それによれば *Bundesregierung* は、連邦総理大臣及び連邦大臣によって構成され (第六二条)、法律案の提出や一般的行政規則の制定等の権限を有する (第

七六条、第八四条等)。要するにわが国の内閣に相当する機関である。

更に詳細は Bundesregierung の会議で決定されて連邦大統領の認可を受けた職務規則 (Geschäftsordnung der Bundesregierung) で定められている。この職務規則では、連邦総理大臣、連邦国务大臣、それに Bundesregierung のそれぞれの権限や、各種の手続き等について詳細に定めている。またこれとは別に「Bundesregierung の構成員の法的関係に関する法律」(Gesetz über Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung) (略称は連邦大臣法 Bundesministergesetz) があり、Bundesregierung の構成員の地位や権利・義務関係について詳細に定めている。

このようにドイツでは Bundesregierung は具体的な機関であり、従ってこの語はそのようなものとして使用される。しかし Regierung の方は、日本語の「政府」と同様に多様な、従って時に多義的で曖昧な用いられ方がなされている。マスコミでも漠然と「Regierung は」という表現が用いられる。イギリスの Blair government に相当する言いは、例えば Schröder Regierung である。二〇〇五年七月一日にシュレーダー首相が連邦議会で解散のための「信任問題」で行った演説でも、Bundesregierung のほかに Regierung<sup>39)</sup> meine Regierung, die Bundesregierung und die Koalitionsfraktionen von SPD und Grünen などの表現が使われていた。具体的な機関名でない Regierung が様々な用法で用いられていれば、Regierung の語を固有名詞の一部とする機関があったところで事情は結局日本と同じだという見方もあり得ようが、しかし Bundesregierung という具体的な機関の存在が、ドイツでのこの分野の用語法に核を提供している事実は否定できないであろう。

#### (4) フランス

政府に相当するフランス語は gouvernement である。この語は英語の government や日本語の政府と同様に概念的

にも用いられるが、第五共和制憲法下では *le gouvernement* は国政の決定・遂行機関、行政と軍事を司る憲法機関である。

第三共和制、第四共和制では、行政権の担い手は *cabinet* であった。これが第五共和制で *le gouvernement* に変わったのは、統治機構の基本的な枠組みの変更を反映している。それまで下院によって選挙され、下院に責任を負う *cabinet* が行政権を担っていたのに対して、第五共和制憲法では大統領によって任命される首相を長とする機関を置き、かつこの機関は行政権を担うだけでなく、「国政を決定し、遂行する」(憲法第二〇条)とされた。その狙いは議会に対する行政権の強化と、アームとなる機関を通じての国政に対する大統領の指導性の確保にあった。そのための機関の名称は、従来と同様の *cabinet* であることはできなかったという<sup>40)</sup>ことである。

*le gouvernement* は、ドイツと異なりその構成員が憲法で明示されておらず、デクレで決められるが、実際には幾つかのカテゴリーに細分される閣内大臣及び閣外大臣によって構成される。閣外大臣を含むから内閣より広くなる。わが国の現在に当て嵌めて言うなら、国務大臣と副大臣(考え方によっては大臣政務官も)によって組織される機関ということになる。ちなみに二〇〇二年五月発足の第一次ラファラン内閣では、一五人の *ministres*、六人の *ministres délégués*、六人の *secrétaires d'État* によって構成された<sup>41)</sup>。*le gouvernement* の意思決定は、憲法所定の *le Conseil des ministres* (内閣に相当すると考えてよい)が行うが、各大臣の所管や権限等は、法律や職務規則で詳細に規律されている<sup>42)</sup>ドイツとは異なりデクレで定められている。

言葉の使用の点では、フランスもドイツと同様の問題が生じる。かつフランスでは概念としての普通名詞と機関としての固有名詞が冠詞を除けば同じ形のため、ドイツよりも混乱が生じるとも考えられるが、一方で同じなだけに注意深く区別されているとも言える。議会文書では機関の場合は語頭を大文字化しているが、わが国の施政方針

演説に当たる二〇〇五年六月八日のドビルパン首相の「政府の一般政治宣言（Déclaration de politique générale du Gouvernement）<sup>(4)</sup>」で、avec l'ensemble du Gouvernement, un gouvernement resserré, un gouvernement de service public, mon gouvernementなど様々な表現が用いられ、無論le Gouvernementも頻繁に用いられている。機関と概念の使い分けはかなり慎重のようにも見受けられる。

## 五 総括と展望

本論では、憲法に規定のない「政府」がマスコミのみならず国の機関や法令等でも用いられていることから、それが何を意味するかの問題意識から出発して、この語の用例を見てきた。現在のわが国では「政府」は一般に行政府の意味で使われているが、マスコミでは「政府が（案を）まとめた」、「政府が（正式に）決定した」という類の使い分けを行いつつ、あたかも統一的な政府という機関が存在するが如き扱いをしている（バーチャル機関としての政府）。

行政機関が使う「政府」は必ずしも統一的な用語法に基づいているようには見受けられず、戦前の用法を引きずっていると思われるものもある。衆議院が解散された際の「政府声明」など、日本国憲法下では必ずしも適当と思われないものも残されている。総理大臣の所信表明演説や施政方針演説の際に戦前の言い回しを引き継いできたと思われる「政府の所信」、「政府の施政」は、佐藤内閣のときから使われなくなった。

明治憲法には「政府」が登場したが、しかし体系性をもった機関として規定されたわけではなく、通説は条項ごとにその具体的な意味を解釈すべきであるとして、あるいは天皇、あるいは國務大臣などとして解された。いずれ



の解釈においても、政府という機関の存在が想定されることはなかった。

現在のところ先進諸国のうちではドイツとフランスが政府に相当する語ないしそれを含む語を名称とする機関を有している。両国では新聞や議会での首相演説などでは、政府に相当する語は概念的にも、また機関を指すものとしても用いられている。

論者は、基本的な統治機関と統治の仕組みは、憲法で定義されるべきだと考えている。その立場からすれば、憲法において定義されていない「政府」が多用されることには問題がある。しかしそのような「政府」が多用されるのは、実際の統治の仕組みを憲法がうまく規範化できていないことにもよるものと思われる。従って「政府」を憲法で定義すべだというのが論者の意見である。

その場合の「政府」は、ドイツやフランスのように内閣相当の機関やその延長線上の機関ではなく、現在のわが国で「政府」の語によって通常意味される範囲（ほぼ国家行政組織法でカバーされる範囲）の統治機構の体系を意味するものとし、「政府は、行政を行う」として、行政を政府全体の仕事とすべきであろう。またそのうえで、政府の最終的な意思決定機関であり、政府を指導する立場に立つ内閣や、その他政府の組織や意思決定手続き、業務の遂行の仕組み等を考えるべきであろう。

憲法に「政府」を規定する実益のひとつは、現行憲法では触れられていない行政機関の編成や職業公務員についての基本的事項を盛り込むことができることである。これらは実際の統治システムの制度設計においては極めて重要な柱となるものであり、現在は規定されていない憲法上の原則を新たに定める必要があるであろう。最近議論されている政治主導や総理大臣のリーダーシップの問題なども、「政府」の制度的な枠組みを土俵として具体化するのが適当であろうと考える。

- (1) 阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典』（新版）有斐閣 一九九九年。
- (2) 佐藤功・和田英夫『憲法辞典』一粒社 一九六〇年
- (3) 林修三他編『法令用語辞典』学陽書房 一九八六年
- (4) 日本大辞典刊行会編集『日本国語大辞典』小学館 一九七四年
- (5) <http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/shidai1/ka1-2.html> 2005/7/25.
- (6) <http://www8.cao.go.jp/shoushi/kentoukai/suuchi.html> 2005/7/25.
- (7) 宮澤宏幸「見直し条項（法制執務コラム集）」『立法と調査』（参議院法制局）NO. 二〇〇、一九九七年七月
- (8) 二〇〇五年八月八日の衆議院解散の際にも政府声明が出されたことが新聞で報じられているが、このときの政府声明は総理官邸のホームページには掲載されなかった（他のときの政府声明は掲載されている）。理由は分からない。
- (9) 『衆議院会議録』第一回国会第八号 昭和二二年七月二日 四〇頁―四二頁
- (10) 『衆議院会議録』第五一回国会第一〇号 昭和四一年一月二八日 一頁
- (11) 『衆議院会議録』第五二回国会第二号 昭和四一年七月二日 一頁
- (12) 『衆議院会議録』第五三回国会第三号 昭和四一年二月一五日 一頁
- (13) 『衆議院会議録』第六五回国会第二号（一） 昭和四六年一月二二日 一頁
- (14) [http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index\\_kaigiroku.htm](http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_kaigiroku.htm) 2005/7/30
- (15) 有賀長雄講述『帝国憲法「明治二二年」講義 完』（日本立法資料全集 別巻二七四）信山社、平成一五年、七八頁
- (16) 清水澄『国法学第一編 憲法篇』日本大学、明治三七年、五四六頁
- (17) 吉田一枝「政府なる成語の成文法上の概念」『公法雑誌』第二巻第五号 昭和一一年五月七二頁―七九頁
- (18) 大日本百科辞書編纂所編『法律大辞書』（大日本百科辞書）同文館 明治四三年（復刻版 一九九八年 日本図書センター）

- (19) 末弘厳太郎・田中耕太郎責任編輯『法律学辞典』昭和十一年 岩波書店 第三卷 一五二頁—一五三頁
- (20) 『枢密院会議事録』第一卷 二六四頁—二六五頁、清水伸『帝国憲法制定会議』岩波書店 昭和十五年 二八二頁—二八三頁、稲田正次『明治憲法成立史』下巻 有斐閣 昭和三十七年 六七四頁
- (21) 石井研堂『明治事物起源』(改定増補 上巻)『明治文化全集』別巻 日本評論社 昭和四四年 二五〇頁
- (22) 佐藤昌介他編『渡辺崋山・高野長英・佐久間象山・横井小楠・橋本左内』(日本思想体系 第五五巻) 岩波書店 一九七一年 三九頁
- (23) 前掲書 四四二頁
- (24) 前掲書 四六六頁
- (25) 『福沢諭吉全集』第一巻 岩波書店 昭和三三年
- (26) 加藤弘之「鄰草」『明治文化全集』第三巻・政治篇 日本評論社 昭和四年 八頁
- (27) 加藤弘之「立憲政体略」『明治文化全集』第三巻・政治篇 日本評論社 昭和四年 二〇頁
- (28) 津田真道「泰西国法論」『明治文化全集』第一三巻・法律篇 日本評論社 昭和四年 一〇〇頁
- (29) 鈴木唯一「英政如何」『明治文化全集』第三巻・政治篇 日本評論社 昭和四年 三五頁
- (30) 西周「議題草案」は、徳川慶喜の命により幕臣の西が新生日本の政治体制を構想したものであるが、そこでは三権を分離して、「政府之権之事」として「第一 政府即ち全国の公府は 公方様即ち徳川家時之御当代を奉尊奉而是か元首となし、行法之権は悉く此権ニ属候事」と行政権を公方(大君と称する)が握ることが想定されていた。大君は立法府たる議政院の議長でもあり、実権を徳川家が維持することがこの構想の狙いであった。なお西は後に山県有朋の命により明治一〇年代に私擬憲法として「憲法草案」を作成するが、こちらでは「大日本政府ハ太政府及其所属 元老院代議院司法部ヲ以テ成ル」として、政府を三権全部を含むものとして使用している。
- (31) 津田真道の憲法草案である「日本国総制度」(慶応三年・一八六七年)は、連邦制をとって、「総政府」を江戸に置き、

その主権者は徳川將軍の「大君」が就任する「大統領」である。西の「議題草案」も津田の「日本国総制度」もいわゆる公議政体論の立場に立つものである。

(32) 青木周蔵の「大日本政規」(明治六年)は木戸孝允がドイツ公使の青木に作成させたもので、青木はプロシヤの憲法モデルにこれを作成した。政治の実権は「皇帝」にあるが、「某議士素ト某州ヨリ撰出セラル、ト雖議院ニ会集シ政府ニ対向スルトキハ広く日本ノ人民ヲ名代スル覚悟ヲ存シ狭ク一州ノ私ヲ顧ルコト勿ルベシ」、「議院ハ政府毎歳ノ出費ヲ驗査スルコトヲ得ベシ」など、議会との関係では「政府」の語が用いられていた。

(33) 元老院の日本国憲法では、明治九年の第一次案から明治一三年の第二次案まで一貫して「政府」は会計(第三次案では国費)の篇に現れ、「政府ハ毎年次年ノ国費計表及国費ヲ支ユ可キ意見書ヲ両院ニ送り……」、「国債ハ法律ノ許ス所ニ非レハ是ヲ募ルコトヲ得ス政府ヨリ債主ニ対スル義務ハ犯ス可ラス」(いずれも第二次案)などであった。この場合の政府は、言うまでもなく国庫の意味である。

(34) Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, Fifth edition, West Publishing Co., 1979.

(35) [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2004\\_government\\_manual&docid=198805ix\\_xxx-2.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=2004_government_manual&docid=198805ix_xxx-2.pdf)  
2005/8/20

(36) Bill Jones, *Dictionary of British Politics*, Manchester Univ Pr., 2005.

(37) *Halsbury's Laws of England*, vol. 8(2), 4<sup>th</sup> ed. Reissue, Butter Worths, 1996, p.230.

(38) *op. cit.*, p.229.

(39) <http://www.bundesregierung.de/Reden-Interviews-11635.853450/rede/Rede-von-Bundeskanzler-Gerhard.htm>  
2005/8/14

(40) Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, *Le gouvernement de la France sous la V<sup>e</sup> République*, Fayard, 1996.

- (41) *gouvernement in Juris - classeur administratif*, Édition 2003, (3).
- (42) *ibid.*
- (43) <http://www.assemblee-nationale.fr/12/dg/dg2361.asp> 2005/08/21