

ISBN  
4-87582-607-9

シリーズ憲法  
の論点③「国会と内閣の  
関係」国立国会  
図書館調査及  
び立法考査局  
2004年11月

調査資料  
2004-1-C

# 国会と内閣の関係

矢 部 明 宏

2004年11月

現在、両議院に設置された憲法調査会では、日本国憲法についての調査が継続しており、平成17年には最終報告書が提出される予定である。シリーズ「憲法の論点」は、憲法調査会の論議に資するため、国立国会図書館調査及び立法考査局において、多岐にわたる憲法論議の中から幾つかの論点を取り上げ、争点、主要学説及び諸外国の動向等を簡潔にとりまとめたものである。

## 目次

はじめに

## I 政治体制の類型

- 1 議院内閣制、大統領制、半大統領制
- 2 議院内閣制の歴史の変遷と類型
- 3 議院内閣制の短所とその克服
  - (1) 議院内閣制の長所と短所
  - (2) 議院内閣制の短所の克服

## II 日本の議院内閣制

- 1 一元型議院内閣制
- 2 憲法制定過程
- 3 国会と内閣の関係に関する憲法上の論点
  - (1) 国会の最高機関性
  - (2) 衆議院の解散権
  - (3) 議院内閣制の本質論

## III 議院内閣制の改革論議

- 1 改革論議の背景
- 2 首相公選制
  - (1) 首相公選制の内容
  - (2) 首相公選制の問題点
  - (3) 海外の動向－イスラエル、オランダ
- 3 国民内閣制
  - (1) 直接民主制と媒介民主制
  - (2) 国民内閣制の内容
  - (3) 国民内閣制の問題点
- 4 首相権限・内閣機能の強化論
  - (1) 首相権限・内閣機能強化論の内容
  - (2) 海外の動向－イタリアにおける首相権限強化の動き
- 5 国会の機能強化論
  - (1) 国会の機能強化論の内容
  - (2) 海外の動向－フィンランドにおける議会の権限強化

おわりに

## 要旨

- ① 各国で採用されている民主的な政治体制の主要な類型には、権力分立の観点からみると、大統領制、議院内閣制及び半大統領制がある。
- ② これらの政治体制は、イギリスの絶対君主制を起源として歴史的に形成されてきた。議院内閣制は、二元型から一元型への変遷をたどり、20世紀に、行政国家現象と政党の役割の拡大により変容し、多様な形をとった。
- ③ 議院内閣制の短所として、行政府が「不安定」になりやすいこと、首相の選出方法が「非民主的」であること、「権力の濫用」を招き易いことが指摘される。各国憲法には、これらの短所を克服するための仕組みが設けられている。
- ④ 日本国憲法は、一元型議院内閣制を採用しており、GHQの草案は、「弱い行政府」の発想の下に作成された。日本国憲法第41条の議会中心主義に関して、これまで、統治の中心が、内閣であるか又は国会であるかについて、論争があった。
- ⑤ 1990年代に入り、日本を取り巻く国際的環境の変化等により、国家の統治能力の質の向上が求められ、首相権限・内閣機能の強化論、首相公選論、国民内閣制が主張されるようになった。その一方で、議会機能の強化論も主張されている。
- ⑥ 我が国において首相公選制を導入しないにしても、首相の権限強化及び民主的正統性の確保の問題は依然として残り、強化の方向にある行政府に対して立法府の役割をより明確にすることが、さらに重要な課題となるであろう。

## はじめに

現在、両議院に設置された憲法調査会において、日本国憲法について「広範かつ総合的な」調査が進められており、我が国の議院内閣制の在り方も主要なテーマの一つとなっている<sup>1</sup>。

我が国の議院内閣制の見直しについては、これまで、首相公選制の導入や国民内閣制等の議論が主に行われてきた。

一国の現実の政治制度は、憲法上の規定だけでなく、選挙制度、政党制等、様々な要素が複雑に絡み合っている中から生み出されてきたものであり、我が国の議院内閣制の在り方を議論するに当たってもこれらを視野に入れることが不可欠である。

しかし、これらの要素を同時に検討することは問題を複雑にしすぎることは否めない。そこで、本稿は、議院内閣制に関わる問題の中から、立法府と行政府の関係、特に両者の役割を中心に検討することとし、立法府と行政府の関心に影響を及ぼす選挙制度等の問題は必要最小限度触れるに止める。なお、二院制の問題については、本シリーズ中の『二院制』（田中嘉彦執筆）において扱われる予定である。

本稿では、まず、Iで、政治体制の類型及びそれらの長所と短所等について、IIで、日本の議院内閣制について略述する。次に、IIIで、日本の議院内閣制の改革論議の背景と代表的な改革論を紹介し、合わせて、日本での議論の参考となりうる海外の動向を紹介することとした

い。

## I 政治体制の類型

日本における議院内閣制の改革論議を紹介する前提として、以下では、まず、政治体制の類型及び議院内閣制の成立過程を概観し、議院内閣制の長所及び短所とされる点とされる点のどのような点か、また、短所とされる点を克服するために、各国の憲法には、どのような仕組みが設けられているかを紹介する。

### 1 議院内閣制、大統領制、半大統領制

各国で採用されている民主的な政治体制の主要な類型には、権力分立の観点からみると、大統領制、議院内閣制及び半大統領制がある。

これらの政治体制のうち大統領制と議院内閣制の諸特徴は、以下のとおり対比される<sup>2</sup>。

- ① 議院内閣制では、内閣が議会の信任に依拠し、議会の不信任決議により総辞職させられうる<sup>3</sup>。大統領制では、大統領の任期は一定であり、通常、議会により辞職を強制されない。
  - ② 議院内閣制では、首相は議会により選出される。大統領制では、大統領は公選される。
  - ③ 議院内閣制では、合議制の行政府である。大統領制では、独任制の行政府である。
- 半大統領制は、大統領制と議院内閣制の混合形態であり、内閣が議会に対し責任を負う点は議院内閣制の性質をもつ一方、公選の大統領

1 衆議院憲法調査会における議論は、150国会衆議院憲法調査会議録第4号（2000年11月9日）、153国会同会議録3号（2001年11月8日）、154国会政治の基本機構のあり方に関する調査小委員会議録1号（2002年2月14日）、154国会同小委員会議録2号（2002年3月14日）、156国会最高法規としての憲法のあり方に関する調査小委員会議録3号（2003年4月3日）などを、参議院憲法調査会における議論は、151国会参議院憲法調査会会議録3号（2001年3月7日）、同4号（2001年3月14日）、154国会同調査会会議録4号（2002年4月10日）などを参照のこと。

2 オランダ人の政治学者レイプハルトによる整理。近藤敦「議院内閣制と大統領制—混合形態としての半大統領制と首相公選制の検討も加えて—」憲法理論研究会編『立憲主義とデモクラシー』（憲法理論叢書9）敬文堂、2001、pp.186-187参照。

3 内閣による議会解散権については、それを廃止又は制限した国があるため、一般に、議院内閣制の本質的要素と考えられていない。芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法（3版）』岩波書店、2002、p.303参照。なお、均衡本質説と責任本質説の議論（II-3-(3)）も参照。

を有する点では大統領制の要素をもつ制度である。

## 2 議院内閣制の歴史の変遷と類型

上記の政治制度のうち、議院内閣制は、イギリスにおいて、以下のような歴史をたどって成立した<sup>4</sup>。

近世初頭の絶対君主制においては、政治の全権は君主に集中されていたが、後に、君主の権力を制限するため、議会と君主が立法権を共有する体制が成立した（制限君主制）。制限君主制では、君主と議会は相互に独立性をもって対峙し、厳格に権力が分立している。

制限君主制において、国王に任命された大臣は内閣を形成し、国王と議会の中間に立って国王と議会の仲介役を果たすようになる。内閣は、国王に責任を負うとともに、議会に対しても責任を負った（二元型議院内閣制）。議会による不信任は、最初は個々の大臣に対して行われたが、18世紀に、首相に対する不信任決議に対して大臣全体が総辞職する慣行が成立した。

その後民主主義の原理がより浸透していくと、君主は実質的な権力を失い、内閣の存続は議会の信任のみに依存するようになる。一方で、内閣は、名目上国王に属する議会解散権を自ら行使することにより、内閣と議会との抑制・均衡関係が成立する（一元型議院内閣制）。

その後、議院内閣制は、各国において、20世紀に顕著になる行政国家現象と政党の役割の拡大とにより、大きく変容し、多様な形をとることになる<sup>5</sup>。

行政国家とは、本来は国家基本政策を執行することを任務とする行政府が、国家基本政策の決定の役割も担うような国家であり、このような国家の出現により、立法府が基本的な政策を

決定し、行政府がそれを執行するという、権力分立の理念型が大きく変容することとなった。

また、政党の組織化が進み、議会での投票規律が強まるにつれ、議院内閣制が内含する「チェック・アンド・バランス」のメカニズムが変容する。すなわち、イギリスのように規律の強い二大政党制の国においては、議会と内閣の間のチェック・アンド・バランスのシステムというよりは、議会の多数党に立法権・行政権が融合し集中する体制としての側面が色濃くなる（ウェストミンスター・モデル）。このような国の議会では、内閣が議会の多数党を基盤としている以上、与党の分裂の場合を除き、内閣不信任案が可決されにくくなり、もともと不信任への対抗手段であった内閣の議会解散権も性格を変え、国政上の主要な争点につき選挙を通じ民意を確認する手段としての意味をもち、また、首相が与党を引き締め、分裂や造反を抑える役割をも果たすようになる。

これに対し、多党制の国において政党規律が強い複数の党が存在する場合には、多数派形成が困難となり、フランスの第四共和制のように、政府が完全に議会に従属するシステム（議院政治制）となる。しかし、政党間の連携や政策協定が可能であれば、議会多数派を形成しやすく、安定した政府が生じやすいとされる。

## 3 議院内閣制の短所とその克服

### (1) 議院内閣制の長所と短所

議院内閣制には、大統領制と比較して、次のような長所があるとされる<sup>6</sup>。

- ① 議院内閣制では、内閣総辞職や議会の解散により、議会と内閣の紛争解決が可能である。大統領制では、それぞれ独立の機関である議会と大統領が衝突する場合に、行

4 以下の記述は、高橋和之『国民内閣制の理念と運用』有斐閣、1994、pp.358-362；同「法学講演 議院内閣制を考える」『法学教室』218号、1998.11、pp.8-12に拠る。

5 以下の記述は、只野雅人「議院内閣制」『法学セミナー』573号、2002.9、pp.78-79に拠る。

6 レイブハルトによる整理。近藤敦 前掲注2、pp.190-192。

き詰まりを解消する制度がない。

- ② 議院内閣制は、内閣の総辞職や議会の解散を備えている場合、政治状況に対して弾力的である。大統領制では、大統領の任期が決まっているので固定的である。
- ③ 議院内閣制では、妥協的な野党との交渉が可能になる。大統領制では、一党が一人勝ちして、他の勢力を排除しやすい。

しかし、議院内閣制には、大統領制と比較して、次のような短所があるとされる<sup>7</sup>。

- ① 議院内閣制では、不信任決議や多数派の支持の喪失により倒閣され、行政府が不安定となる。大統領制では、大統領の任期が決まっており、行政府が安定する。
- ② 議院内閣制では、首相が間接的に選ばれるので非民主的である。大統領制では、大統領が公選されるので民主的である。
- ③ 議院内閣制は、権力のゆるやかな分立のため、個人の自由を侵害する権力の濫用を招き易い。大統領制は、権力の分立が厳格であり、専制政治から個人の自由を守る相互のチェックが働く。

## (2) 議院内閣制の短所の克服

### (i) 政権の安定

上記の短所①を克服するため、各国憲法には、行政府の安定を図る仕組みが設けられることがある。

まず、議会による不信任案の可決に絶対多数の要件を課す例として、フランス第五共和制憲法（以下、「フランス憲法」）は、動議の採択には、国民議会議員の過半数の賛成（絶対多数）を必要としている（第49条第2項）。スウェーデン憲法（統治法典）も、国会議員の半数以上（絶対多数）の賛成を必要としている（第12章第4条）。

次に、不信任案の表決までに時間的間隔（冷却期間）を置く例がある。フランス憲法は、表

決は、動議提出の48時間後でなければ行うことができないと規定する（第49条第2項）。ドイツ連邦共和国基本法も、48時間を要すると規定し（第67条第2項）、スペイン憲法は、5日間をおくこととしている（第113条第3項）。

また、後継の首相候補を指名した上で不信任案の議決を行うこと、いわゆる建設的不信任制度をとる例がある。ドイツ連邦共和国基本法は、連邦議会は、議員の過半数をもって連邦首相の後任者を選挙し、かつ、連邦大統領に連邦首相を罷免すべきことを要請することによってのみ、連邦首相に対する不信任を表明することができる（第67条）。スペイン憲法は、不信任動議は、内閣総理大臣の候補者を明示するものでなければならないと規定する（第113条第2項）。ベルギーにおいても、1993年の憲法改正により建設的不信任制度が導入されたが（第96条第2項）、上記の国の制度と異なり、後継首相を示さない形での不信任案の提出も可能とされる。

なお、前述したように、政党の組織化が進んだ国では、内閣が議会の多数党を基盤としている以上、与党の分裂の場合を除いて、内閣不信任案が可決されにくくなり、政権の安定が可能となる。

### (ii) 民主的正統性の確保

議院内閣制の短所②は、有権者が行政府の長の決定権をどの程度もっているかの問題であり、この決定性が、議院内閣制は大統領制に比べて低いとされる<sup>8</sup>。

この短所を克服し、行政府の長の民主的正統性を確保するために、首相の直接公選制の導入、首相候補の選出に有権者が関与する仕組みを作ること等が行われる。

行政府の長の直接公選の例として、半大統領制の国の例ではあるが、フランス憲法の例がある。大統領はもともと間接選挙で選出されてい

7 近藤敦 同上, pp.187-190.

8 近藤敦 同上, pp.188.

たが、1962年の憲法改正により直接公選制が導入された（第6条）。議院内閣制を採用するイスラエルでは、1992年に首相公選制が導入されたが、制度設計に失敗し、2001年に廃止された（後述）。

### (iii) 過剰な権力集中と権力行使の誤りの克服

議院内閣制の短所③は、行政権と立法権の融合による過剰な権力集中と誤った権力行使の問題である。これを克服するため、各国では、大臣と議員とを兼職禁止とすること、議会の統制機能の強化等が行われる。

兼職禁止について、スウェーデン統治法典は、大臣は、何らかの公的又は私的な業務を引き受けてはならず、さらに、大臣に対する公衆の信頼を損なうおそれのある何らかの任務を引き受けてはならないと規定している（第6章第9条第2項）。オランダ憲法は、国会議員は、大臣、閣外大臣等となることができないと規定している（第57条第2項）。フランス憲法は、政府構成員の職務は、国会議員の任務等と両立しないと規定する（第23条第1項）。

ただし、必ずしも、議院内閣制が大統領制に比し、権力の濫用を招き易いとはいえない。なぜならば、独任制の大統領は、合議制の内閣、特に多党制の連立内閣より、権力の集中の程度が高く、また、司法権の独立が強固に確保されていれば、立法権と行政権の分立の程度に関わりなく、権力濫用による人権侵害から個人を守ることが可能となると考えられるからである。

## II 日本の議院内閣制

### 1 一元型議院内閣制

明治憲法は、その範とした旧ドイツ諸邦の憲法と同様、議院内閣制を予定しておらず、大臣は天皇により任命され、主権者たる天皇にのみ

責任を負い、議会との間に信任関係は要求されていなかった。内閣は、憲法上の機関ではなく、大正の末頃から、衆議院で多数を占める政党が内閣を組織するのが「憲政の常道」とされる時期もあったが、この慣行は、内外の政治的混乱により政党政治とともに崩壊した<sup>9</sup>。

日本国憲法は、内閣の国会に対する連帯責任（第66条第3項）、衆議院の内閣不信任決議権（第69条）、衆議院の解散制度（第7条3号、第69条）、国会議員の中から総理大臣及び過半数の国务大臣を選任すること（第67条第1項、第68条第1項）、閣僚の両議院への出席及び発言を認めること（第63条）を規定しており、一元型の議院内閣制を採用していると考えられている。

### 2 憲法制定過程

日本国憲法制定過程において、内閣に設置された憲法問題調査委員会では、天皇制を維持した上で、議院内閣制を採用する案（多数意見）のほかに、アメリカ型の大統領制を導入する案（野村淳治）もあった。

憲法改正に関するアメリカ政府の指針を示す文書「日本の統治体制の改革（SWNCC-228）」は、議院内閣制を導入すべきことを結論していた。GHQ案の検討過程では、「弱い行政府」案と「強い行政府」案の対立があり、結局、GHQ案は、「弱い行政府」の発想の下に作成された。GHQ案における行政府に対する立法府の優位性は、国会の解散を、不信任案が可決され、又は信任案が否決された場合に限ったこと（GHQ案第57条、現行憲法第69条）、総選挙後の新国会召集の際に内閣の総辞職を義務付けたこと（GHQ案第63条、現行憲法第70条）に現れていた。

ともかくも、草案では、SWNCC-228に示された議院内閣制の枠組みは維持され<sup>10</sup>、政治形

9 阿部照也「日本国憲法における議院内閣制」清宮四郎・佐藤功編『憲法講座 3巻』有斐閣、1964、pp.172-173.

10 田中英夫『憲法制定過程覚え書』有斐閣、1979、pp.153-154;高見勝利「デモクラシーの諸形態」高橋和之・高見勝利ほか『政治過程と法』（岩波講座 現代の法3）岩波書店、1997、pp.35-37.

態に関する日米当局の構想は大枠において一致したため、GHQ案における国会と内閣に関する部分は、ほとんど抵抗なく日本政府に受容され<sup>11</sup>、帝国憲法改正案が作成された。

### 3 国会と内閣の関係に関する憲法上の論点

以下では、国会と内閣の関係に関する憲法解釈上の主要な論点について紹介する。

#### (1) 国会の最高機関性

日本国憲法第41条は、「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」と規定し、議会中心主義を掲げるが、この規定は、国会が内閣の上位にあり、内閣が国会の意思に従うことを意味するのであろうか。

「国権の最高機関」についての学説は、三つに分けられる。「統轄機関説」は、国家法人説を背景にして、「国権の最高機関」とは、国会が、立法・司法・行政の三権の上位にあつて、国権を統轄する機関であることを意味すると考える。したがって、内閣・裁判所といった行政権若しくは司法権を行使する国家機関は、立法権の行使にとどまらず国権を統括する国会の下位にあり、国権の発動の仕方について国会の意思に従わなければならないとする。

「政治的美称説」は、憲法上、国会、内閣、最高裁判所は、立法・行政・司法の各権力を行使する「最高機関」である点では同じであり、内閣及び最高裁判所が国会の下位に立つものではないとし、憲法第41条の「国権の最高機関」とは、国民を代表し、国政の中心に位置する重要な機関である点に着目して国会に付した政治的美称であるとする。

「最高責任地位説」は、上記2説の折衷を試みたものである。同説は、国会が国政全般がうまく機能するよう絶えず配慮する立場にあり、

その意味で国会が国政全般について最高の責任を負う地位にあることを言い表したものとし、最高機関性は、単に政治的宣言ではなく法的なものともみるべきであるとする。しかし、そこでいう「法的なもの」の内実は明確ではない<sup>12</sup>。

現在は、これらの説のうち「政治的美称説」が通説とされている。

#### (2) 衆議院の解散権

日本国憲法第7条3号は、天皇の国事行為の一つとして衆議院を解散することを規定するが、解散の実質的決定権の所在を明確に定めた規定がなく、内閣の権能を定めた第73条にも、解散の決定権については規定されていない。このため、衆議院の解散権の所在が問題となってきた。

現在、通説は、内閣が衆議院の解散を決定する権能をもつとし、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に解散又は内閣総辞職が行われることを規定する第69条の場合に限ることなく解散を決定できると考えている。解散の実例をみても、現行憲法下での第1回解散（昭和23（1948）年12月）は、解散が第69条の場合に限定されるという理解に立って行われ、第69条及び第7条に基づき解散されたが、その後は、第69条所定の場合以外の解散も行われ、第7条に基づく解散が慣行となっている<sup>13</sup>。

#### (3) 議院内閣制の本質論

議院内閣制の本質がどのようなものかについては、一般に、立法府と行政府の分立を前提として、行政府の立法府に対する責任、あるいは立法府の行政府への信任を決定的な要素と解する考え方（責任本質説）と、行政府の立法府に対する解散権を強調し、行政府と立法府の間の均衡関係を本質とする考え方（均衡本質説）があり、対立をみてきた。しかし、日本では、上

11 高見勝利 同上, p.36.

12 学説の整理は、野中俊彦・中村睦男ほか著『憲法Ⅱ（3版）』有斐閣, 2001, pp.62-67（高見勝利執筆部分）；樋口陽一『憲法Ⅰ』（現代法律学全集2）青林書院, 1998, pp.201-207参照。

13 野中俊彦・中村睦男ほか 同上, pp.200-203（高橋和之執筆部分）；樋口陽一 同上, pp.310-319.



述のように、7条解散が通例化し、学説の多くもこれを支持するため、後者の均衡本質説は少数説にとどまる。

### Ⅲ 議院内閣制の改革論議

#### 1 改革論議の背景

日本国憲法第41条が議会中心主義を掲げること、議院内閣制において、国の基本政策を決定すること、すなわち「統治」の中心が内閣ではなく国会にあることを意味するののかについて、憲法制定以来論争があった。

岩間昭道千葉大学教授の整理によれば、これまで、統治の中心を国会にみる「国会統治型」、内閣（行政府）にみる「内閣統治型」、国民にみる「国民統治型」の立場があった。戦後初期の憲法学説においては、憲法が定める政治制度を「国会統治型」に解する説と「内閣統治型」に解する説が対立しており、後者が多数説であった。多数説は、議会政治の危険を「強すぎる議会」と「弱体な政府」にみる。

1960年代以降は多様な説が展開された。第一は、「内閣統治型」の立場にたち、国会の主たる役割を内閣（行政府）に対するコントロール（監督と抑制）にみつつ、国会の代表機能の実質化とコントロール機能の強化を目指す立場である。第二は、国会の主たる役割を立法や国家の基本政策の決定にみつつ、国会の代表機能の強化と国会審議における少数意見の尊重を説く説を始めとする「国会統治型」の立場である。第三は、人民主権の立場に立ち、国民に統治の中心をみようとする「国民統治型」の立場である<sup>14</sup>。

このような憲法学上の論議があったにせよ、

「自民党の一党優位のもとで、長らく政権交代を欠き、立法機能の面でも、また行政や官僚への統制の面でも、国会の機能は『国権の最高機関』『唯一の立法機関』とはほど遠いものであった<sup>15</sup>」ため、憲法学の主たる関心は内閣よりも国会の在り方に向けられてきたといえる。

ところが1990年代に入り、日本を取り巻く国際的環境が大きく変化し、国内では、高度成長期に顕在化しなかった異なる価値観や政策目的間の対立や矛盾を基本的な国政方針の下での確かつ積極的に調整していくという課題がより重要になり、国家の統治能力の質の向上が求められた。また、従来の仕組みの問題性として、①政治・行政における総合戦略性や機動性の欠如、②政治・行政責任の所在の曖昧化、③行政各部の加重負担が明らかになり、これに対処するため、行政の統括者にして高度の統治作用を果たすべき内閣の立場を明らかにして、主権者たる国民が内閣にもっと責任を取らせることができる体制を作る必要があるとの考え方が生じた<sup>16</sup>。

これらを背景にして、以下に紹介する、首相権限・内閣機能の強化の動きが生じ、また、内閣中心構想を主張する国民内閣制論、首相公選論等が主張されるようになった。

#### 2 首相公選制

##### (1) 首相公選制の内容

首相公選制に関する案には、憲法改正を前提とする案と憲法を改正せずに実質的に首相公選を実現しようとする案がある。ここでは憲法改正を前提とする案の代表的なものとして、1960年代初頭に作成された中曾根康弘元首相の案（以下、「中曾根案」）と平成13（2001）年にま

14 岩間昭道『憲法破壊の概念』尚学社、2002、pp.261-274。岩間教授は、第四の立場として、首相公選論を挙げている。諸学説の整理については、木下和朗「議院内閣制の理論」高見勝利・岡田信弘ほか編『日本国憲法解釈の再検討』有斐閣、2004、p.317も参照のこと。

15 只野雅人 前掲注5、pp.79-80。

16 佐藤幸治『日本国憲法と「法の支配」』有斐閣、2002、pp.209,233；赤坂正浩「強いリーダーをわれわれの手で!? -内閣機能の強化と首相公選論-」『法学教室』277号、2003.10、p.48。

とめられた「首相公選制を考える懇談会」案の2案を紹介する。

(i)中曾根案

中曾根案は、戦後日本政治の積弊として、①派閥政治、②政党間の極端な政争、③政権の不安定を挙げ、その原因としては、①国会議員が首相や大臣になるので派閥がはびこる、②国会から首相が選出されるので国会が闘争の場となり、首相の地位が不安定となることにあるとする。そして、イギリスを模範とした議院内閣制が日本の現在の社会に適合しないためにこの欠陥ができており、「このような色々な政治の癌を除く方法は、現在の議院内閣制を廃止し、国会と政府、議員と大臣との直接の結びつきを切断し、三権分立を明確にして、首相は直接国民投票によって公選して、一定の任期を与え、解散を廃止し、議員と首相、大臣との兼職を禁止し、『国会は立法府として法律、条約、予算をつくり、政府を監督し』『政府は執行府として、法律、条約、予算を執行し』『裁判所は司法機関として、法律を解釈する』ことにすればよい<sup>17)</sup>と主張した。

中曾根案では、立法府、行政府間の対立、摩擦を少なくするために、次の措置が採用されている。①首相に法律・条約・予算の提出権を認める。また全部および一部の拒否権も認める。②法律および予算は衆議院の専決事項とする。③首相・副首相の国民投票は、衆議院議員の選挙と同時に行い、任期もすべて同じ4年として、行政府・立法府の各々の政治的ベースを同一にする。④特定公務員の人事につき、参議院の同意を必要とし、人事による調整をはかる。⑤任

期中一定期間以後は、重要政策の国民投票制度を実施し、世論の動向を見定めることを可能にする<sup>18)</sup>。

(ii)「首相公選制を考える懇談会」報告書第I案

最近では、小泉首相が、平成13(2001)年の就任直後、首相公選制導入について発言し、首相の私的懇談会として「首相公選制を考える懇談会」が設置され、平成14(2002)年8月に報告書が提出された。小泉首相が首相公選制導入を打ち出した背景には、①改憲の突破口とする、②首相のリーダーシップを高めることにより小泉内閣が掲げる「構造改革」を推進する目的がある<sup>19)</sup>と指摘されている。

懇談会報告書<sup>20)</sup>は、これまでの「内閣総理大臣と国民の関係」をめぐって、派閥の論理によって党首選挙が行われ、国民とはかけ離れたところで首相が決定されるという「首相の民主的正統性の問題」、首相の指導力が弱く、内閣が全体として行政府を上から指導する体制がないという「首相の指導力と内閣の政策統合機能の問題」があったとする<sup>21)</sup>。そして、憲法改正を前提として、行政府と議会との分離を組み込みながら国民が首相指名選挙を直接行うモデル(I案)、議院内閣制の枠組みを残しながら首相の選出に対して最大限国民のより直接的な参加を可能にするモデル(II案)の制度設計を示し、現行憲法下で可能な改革についても言及した(III案)。

首相公選制を導入する第I案は、中曾根案と共通する点が多いが、選挙権者による首相のリコール制度に代わるものとして、また国会と首

17 中曾根康弘「首相公選論の提唱」吉村正編『首相公選論—その主張と批判』弘文堂、1962、p.20-21(弘文堂編集部編『いま、「首相公選」を考える』弘文堂、2001、p.14。同書には、中曾根康弘「首相公選論の提唱」の全文が再録されている。)

18 中曾根康弘 同上、pp.41-42(弘文堂編集部編 同上、pp.31-32)

19 只野雅人「首相公選制」『法学セミナー』574号、2002.10、p.78。

20 「『首相公選制を考える懇談会』報告書」首相官邸ホーム・ページ<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kousen/dai12/12siryou1.html>>; 大石眞・久保文明ほか編著『首相公選を考える その可能性と問題点』(中公新書)中央公論新社、2002、pp.156-193。

21 大石眞・久保文明ほか編著 同上、pp.156-157。

表1 「首相公選制を考える懇談会」報告書第Ⅰ案～Ⅲ案の主要論点の比較

	Ⅰ案 要	Ⅱ案 要	Ⅲ案 不要
憲法改正の要・不要			
首相の選出	・国民による直接選挙	・憲法に政党条項を導入 ・総選挙が事実上の首相選出選挙となるよう選挙制度を工夫 ・政党は総選挙に際して、首相候補者を明示	・政党における開かれた党首選出規程の整備 ・政党は総選挙において、首相候補と政権構想を明示
首相の任期	・首相の任期を確定	・任期を限定する規定を設ける必要はない。	・政権担当中の与党党首任期規程の停止
首相の権限強化	・行政権は首相に属する。	・行政権は首相に属する。 ・首相の法案に関する国民投票付託権	・近年の内閣制度改革の趣旨を徹底 ・政治任用職の増加
国会との関係	・衆議院による首相不信任権 ・不信任案可決の場合、衆議院は同時解散	・建設的不信任制度及び信任手続を整備 ・参議院の権限を見直し、より一院制的に。 ・国会関係調整大臣を置く。 ・国会の対抗権力の強化が必要（少数派調査権、本会議での口頭質問の活性化、逐条審議）	・国会における与党議員の立法、調査活動を奨励 ・国会審議への首相や閣僚の出席の在り方の見直し
首相と与党との関係		・内閣と与党の関係を整理する等	・与党有力政治家が正式に政府の一員となる。

(出典) 『『首相公選制を考える懇談会』報告書』をもとに筆者作成

相が対立した場合の打開方法として、衆議院の特別多数による首相不信任と首相・副首相の再選挙、衆議院の同時解散制度を設けている。また、この案の課題として、首相が属する政党が国会では少数派であるといういわゆる「分割政府」の危険等を挙げている。

## (2) 首相公選制の問題点

首相公選制の主な問題点として、①ポピュリズム（大衆迎合）、つまり首相公選が単なる人気投票に陥らないか、②いずれも国民から選ばれた公選首相と国会議員の意見が対立したらどうするか、③国民投票で選ばれた公選首相が大失敗をした場合、どのように罷免、交代させるか等が指摘されている<sup>22</sup>。①については、首相立候補に一定程度の国会議員の推薦を必要とするなど、何らかの資格要件を設けることが考えられる。③については、弾劾・リコール制度を整備することが考えられる。

最も解決が難しいとされるのは、上記②、いわゆる「分割政府」の問題である。なぜ、首相公選制において、分割政府が生じやすくなるかについては、以下のとおり説明される。すなわち、イスラエルにおける首相公選制の失敗の例（後述）にみられるように、首相公選制は、議院内閣制において政党が果たす二つの役割、つまり自分たちの中から首相候補者を選び出し、それを社会全体の課題や要求を集約した政策とワンセットで提示するという役割を分断し、機能不全に陥らせるおそれが強く、このため、首相公選で多数の支持を得た首相が生まれても、首相は自分の政策を支持してくれる堅固な議会多数派を得ることができなくなるというのである<sup>23</sup>。

分割政府の問題を克服するため、懇談会案は、衆議院に内閣不信任権を与え、首相と衆議院の同時選挙を行うこととしている。中曾根案は、

22 加藤孔昭「日本政治の格好の教材—首相公選論の歴史的経緯と懇談会報告書の評価」大石眞・久保文明ほか編著 同上, p.132.

23 長谷部恭男「首相公選論 何が問題か」『世界』2001.7, p48-49.

首相に法律・条約・予算の提出権を認めることのほか、現行地方自治法における知事と都道府県議会の対立を解決する方法に準じて処理する案も別途考えるとしている。

アメリカの大統領制の下では、大統領が属する政党と議会の多数派政党が一致しないことはよく生じている。大統領と議会多数派との対立が暗礁に乗り上げるのを防いできたのは、二大政党の政党規律が弱くクロス・ボーティング(交差投票)を可能としていることにある。しかし、日本にこのようなアメリカ型の大統領制の機能を支える政党システムを移入することは難しいとみられている<sup>24</sup>。

### (3) 海外の動向－イスラエル、オランダ

#### (i)イスラエルにおける首相公選制の導入と廃止<sup>25</sup>

イスラエルは、1948年の建国以来議院内閣制を採ってきたが、小党が分立し、不安定な政治状況が続いたため、1992年に首相公選制を導入した。しかし、選挙制度には手をつけなかったため、制度は十分機能せず、2001年3月に制度を廃止し、議院内閣制に復帰した。

建国以来のイスラエルの政治制度は、主として英国をモデルにしたが、英国以上に議会優位の色彩が強かった。議会は一院制(定数120名、任期4年)で、議会は内閣不信任権(単純過半数)を有するが、首相には議会解散権がなかった。選挙制度は全国一区の比例代表制のため、小党乱立状態が生まれやすく、安定的な政治状況を生み出すことを困難にしていた。1990年頃から、有権者の不満が急速に昂進し、政治改革の流れが国民運動となった。そのため、議会の

絶対優位の見直し及び首相の政治的指導力の確保を目的として、1992年3月、基本法「政府」(イスラエル憲法は複数の基本法で構成される)の改正案が可決され、首相公選制が導入された。

この首相公選制において、首相には、議会解散権が与えられ、首相選挙は、議会選挙と同時に実施される。首相の任期は、連続2期8年に制限される。議会には、内閣不信任権(絶対多数)、首相罷免権(定数3分の2の特別多数)がある。

新制度に基づく総選挙及び首相選挙は、1996年(議会・首相同時選挙)、1999年(同左)、2001年(首相単独選挙)の3回実施された。しかし、2回の議会選挙において、大政党の凋落と一層の小党分立がもたらされたため、首相は政権維持のため恒常的に連立工作に拘束され、その結果、制度導入による首相の指導力強化は実現されなかった。この原因としては、有権者が首相選挙と議会選挙で異なる投票行動をとることを予期しなかったことが指摘される<sup>26</sup>。

首相公選制廃止法案は2001年3月に可決され、首相公選制は2001年2月に実施された首相選挙を最後に廃止されることになった。ただし、首相公選制により導入された首相権限強化のための制度の一部である、首相の議会解散権と議会の絶対多数による内閣不信任制度は維持された。

#### (ii)オランダにおける首相公選制導入論議<sup>27</sup>

オランダでは、首相公選制導入が長く検討されてきたが、これまで実現していない。

オランダは、国王を元首とする議院内閣制をとる。オランダでは複数の政党による連立内

24 只野雅人 前掲注19, p.81.

25 この項の記述は、池田明史「イスラエルの首相公選制－導入の経緯と蹉跌の背景」大石眞・久保文明ほか編著 前掲注20, pp.139-153に拠る。イスラエルの首相公選制については、同「イスラエルの議会と選挙」『議会政治研究』24号, 1992.12, pp.46-70; 同「イスラエルの首相公選制度とその蹉跌」『議会政治研究』58号, 2001.6, pp.71-77も参照のこと。

26 池田明史「イスラエルの首相公選制－導入の経緯と蹉跌の背景」大石眞・久保文明ほか編著, 前掲注20, p.149.

27 この項の記述は、主として、R.B. Andeweg, "Institutional Reform in Dutch Politics: Elected Prime Minister, Personalised PR, and Popular Veto in Comparative Perspective," *Acta Politica*, vol.32 no.3 (1997), pp.234-239に拠る。

閣が常態化しており、オランダの政治的状況は多極共存型デモクラシー又は合意志向型デモクラシーとして整理される。オランダでは独特の組閣方法がとられており、総選挙後、各政党が連立形成に合意すると、フォーマトール（formateur：組閣任命受領者）が任命され、国王により組閣を命じられる。このフォーマトールが、組閣に伴い首相となることが多い<sup>28</sup>。首相の地位は、元来閣僚会議の議長であり、その役割は、閣僚会議での政策決定を調整することにある<sup>29</sup>。

上記のような組閣方法は、しばしば批判に晒されてきた。第一の問題は、組閣に時間がかかり過ぎることである。組閣に必要な期間は平均して82日を要している。第二の問題は、有権者の意思とは関係なく組閣が行われること、すなわち民主的正統性の欠如についてであり、オランダ政治の「アキレス腱」ともいわれる問題である。

第二の問題を解決するために各種の提案がなされてきたが、具体的な提案は大きく二つに区別できる<sup>30</sup>。第一は、オランダの政党制をイギリスのような二大政党制に変えることにより、有権者の選好が明確に反映された政府の成立を可能にしようとするものである。しかし、二大政党制の導入は1970年代の選挙において試みられたが失敗した。

第二は、アメリカの大統領制に近い制度を導入しようとするもので、オランダで最も可能性の高いとみなされた案は、フォーマトールを直接公選し、議会の不信任権限等の制度を維持する案であった。しかし、オランダには、内部

規律の強い政党が多いため、この案では、「分割政府」による行き詰まりの可能性が高くなる。政府の諮問委員会は、1970年代から1990年代にかけて首相公選案を数度議会に提出したが、実現されることはなく、特に、2001年にイスラエルで首相公選制が廃止されて以後、強力な導入論はみられなくなった。

### 3 国民内閣制

国民内閣制論とは、1990年代初頭に高橋和之東京大学教授により主張されたもので、議院内閣制のあるべき姿として「内閣中心構想」を説く考え方である。

#### (1) 直接民主制と媒介民主制

国民内閣制論を紹介する前提として、国民内閣制論がその基礎としたフランスの憲法学者モーリス・デュヴェルジェの理論を紹介する<sup>31</sup>。デュヴェルジェは、権力分立の観点ではなく国政に民意をいかに反映させるか（民主制論）の観点から政治制度の分類を行った。代表民主制の諸国において、ある国は、国民が選挙を通じて、いわば事実上直接的に政治プログラムとその担い手（首相又は大統領）を選択しているが、他の国では、政治プログラムとその担い手の選択を代表者に委ね、国民はその代表者を選ぶことで満足している。後者のような国では、国民による政策選択が代表者により媒介されるので、「媒介民主政（*démocratie médiatisée*）」と呼び、前者においては国民が代表者に媒介されることなく、事実上直接的に政策選択を行うので「直接民主制（又は、非媒介民主制）（*démocratie directe*）」<sup>32</sup>と呼び、

28 吉田信「オランダの憲法事情」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情2』（調査資料2002-2）、2002、pp.38-39。

29 吉田信 同上、p.49。

30 R.B. Andeweg, *Governance and politics of the Netherlands* (New York : Palgrave Macmillan, 2002), pp.108-109。

31 Maurice Duverger, *La VI<sup>e</sup> République et le Régime présidentiel* (Paris : Librairie Arthème Fayard, 1961)。デュヴェルジェの理論については、高橋和之「現代デモクラシーの課題」高橋和之・高見勝利ほか『政治過程と法』（岩波講座 現代の法3）岩波書店、1997、pp.24-26；高見勝利 前掲注10、pp.41-44参照。

32 「直接民主制」は、一般に、国民が法律の制定や政策決定に直接関与する民主制を意味するが、デュヴェルジェの言う「直接民主制」は、この意味とは異なる。

現代民主制の課題は、この「直接民主制」を実現することであると論じた。

## (2) 国民内閣制の内容

高橋教授は、日本の政治制度が、上記の媒介民主制か直接民主制かについては、国民は議員の選挙により首相と政治プログラムを直接選択してきたとは言えず、日本の戦後政治は明らかに媒介民主制であったとする<sup>33</sup>。そして、デュヴェルジェのいう直接民主制と重なり合うものとして、統治の担い手の中心たる首相とその統治プログラムを国民が事実上直接に選択する議院内閣制の運用（国民内閣制）を提唱した。

高橋教授は、現代政治の民主化のためには、「行政国家」といわれる実体に即した、新たな民主政の構想が必要であるとし<sup>34</sup>、現代代表制の課題は、国民の多数が支持する政策体系を国政に反映させることにあり、「内閣中心構想」の目標は、国政の中心となるべき政策体系とその遂行責任者たる首相を、国民が議員の選挙を通じて事実上直接的に選択することであるとす<sup>35</sup>。

内閣中心構想において、内閣の役割は、与党を基礎に、国民の多数派の求める政策体系を遂行・実現してゆくことであり、一方国会の役割は、野党を中心に、内閣をコントロールすることにある。このようにして、「国会の役割が、議会中心構想の場合のように政策決定過程に置かれるのではなくて、内閣のコントロールに置かれることにより、国会の活動の中心が与党ではなく野党であることが理解され、『反対党の地位』の問題がより適切に位置づけられることになるのである。内閣中心構想は、『行政国家』の要請に応えるべく内閣を強化することに

より、議会を益々弱体化させるのではなく、同時に議会をも強化するのである<sup>36</sup>」と主張した。

表2 高橋和之教授による内閣中心構想

代表制の理念	選挙民の多数に支持された内閣の形成
国会の役割	同意、内閣のコントロール
内閣の役割	立案、政策体系の遂行
内閣の責任	内閣の議会に対する責任より国民に対する責任を重視
議会解散権	解散権を制限しない
選挙制度	多数派形成のためには、小選挙区制のほうが好ましい
政党制	二党制

(出典) 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』有斐閣、1994をもとに筆者作成

## (3) 国民内閣制の問題点

国民内閣制への批判としては、①すべてを多数決主義で割り切るべきでなく、少数者・弱者集団との間で、様々な段階における合意形成により民主政治を実現していくべきであること、②国民内閣制がモデルとするイギリスでも、ウェストミンスター・モデルについて、少数者の声を無視する選挙独裁であるとの批判があること、③官僚や政権担当者にとって、自らの権力行使を「国民」により直接正当化することができてしまうこと<sup>37</sup>、が指摘されている。

また、国民内閣制は小選挙区制を唯一の制度改革の提案として行ったが、小選挙区制こそ政策ではなく人物中心の情実選挙となる危険性が高いこと<sup>38</sup>、現代の議会の役割は「統制」に限られず、特に多党制の場合には政策形成の場として重要性をもつこと、民意が固定的なものではなく代表との接触の中で絶えず捉えなおされ刷新されてゆくものと考えれば、議会の役割は「統制」にとどまらない意味をもつこと<sup>39</sup>、現代日本の多様な国民意思は、選挙の際に国民の過半

33 高橋和之 前掲注31, p.24.

34 高橋和之 前掲注4 (『国民内閣制の理念と運用』), pp.21-22.

35 高橋和之 同上, pp.29,31.

36 高橋和之 同上, p.42.

37 高見勝利「国民内閣制論についての覚え書き」『ジュリスト』1145号, 1998.11.15, pp.40-51; 同「『この国のかたち』の変革と『議院内閣制』のゆくえ」『公法研究』62号, 2000, p.10.

38 赤坂正浩 前掲注16, p.51.

39 只野雅人 前掲注5, pp.80-81.

数が指示するような特定の政治プログラムに整序できるものではないこと<sup>40</sup>、等の批判もある。

#### 4 首相権限・内閣機能の強化論

ここでは、首相権限・内閣機能強化に関する主要な提案として、行政改革会議の最終報告書と「首相公選制を考える懇談会」報告書のⅡ案及びⅢ案を紹介し、海外の動向として、イタリアにおける首相権限強化の動きを紹介する。

##### (1) 首相権限・内閣機能強化論の内容

###### (i) 行政改革会議『最終報告』

平成8（1996）年末に橋本内閣の下で首相直属の機関として行政改革会議が設置された。その『最終報告』は、国政全体を見渡した総合的、戦略的な政策判断と機動的な意思決定をなし得る行政システムを実現するため、「内閣が『国務を総理する』という高度の統治・政治作用、すなわち、行政各部からの情報を考慮した上での総合的・戦略的方向付けを行う地位にあることを重く受け止め、内閣機能の強化を図る必要がある<sup>41</sup>」とした。

そして、内閣機能強化の「骨格」として、実質的な政策論議等を行えるように内閣の機能を強化すること、「首長」たる内閣総理大臣の指導性の明確化、内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化を挙げる。内閣機能強化の具体的方策については、内閣の合意形成のプロセスとしての多数決の採用の考慮、各省庁の幹部人事の内閣承認、内閣総理大臣の基本方針・施策の発議権の法律上の明確化、「総合戦略の場」としての内閣官房の強化、その内閣官房を助ける「知恵の場」としての内閣府の設置等を打ち出した。

この報告書を受けて、平成10（1998）年に中

央省庁等改革基本法が制定され、これを基礎に、翌年、中央省庁等改革関連法（内閣法の一部改正等17法）が制定され、平成13（2001）年1月から施行された。

『最終報告』は、行政改革会議の国家行政組織法上の審議会としての性格上、国会と政府との関係の検討まで含むものではないが、内閣機能強化に当たっての留意事項として、「内閣機能の強化は、日本国憲法によって立つ抑制・均衡のシステムに対する適正な配慮を伴わなければならない」とし、「国のレベルでは、国会と政府の関係において、国会のチェック機能の一層の充実が求められ、国会の改革が期待される所である<sup>42</sup>」としている。

###### (ii) 「首相公選制を考える懇談会」報告書第Ⅱ案

「首相公選制を考える懇談会」報告書の第Ⅱ案は、首相公選制の導入ではなく、議院内閣制を前提に、国会をより一院制的なものに再編成し、衆議院議員総選挙を首相選出と直結させることにより、首相の地位の民主的正統性を高め、また、総選挙から総選挙までを安定した「立法期」として確保することにより、首相のリーダーシップの強化を図ろうとする案である（表1参照）。

この案では、首相と国会との関係については、建設的不信任制度を導入する、安定した立法期を確保するため、参議院の権限の見直しを図る、首相に一定の場合に国民票決（レファレンダム）に付する権限を与える等により、首相・内閣の権限を強化する一方、国会の対抗権力を強化することが必要であるとして、少数派調査権の制度化、本会議における口頭質問の活性化、法案の逐条審査の慣習化等により、野党会派の首相・

40 本秀紀「『首相公選論』・『国民内閣制』・『内閣機能の強化』—『行政権までの民主主義』論の再検討」『法律時報』73巻10号, 2001.9, p.92; 高田篤「現代民主制から見た議院内閣制—『国民内閣制』論の意義・限界と議会・内閣の役割再検討の視覚（覚え書き）」『ジュリスト』1133号, 1998.5.1.-15, p.76.

41 行政改革会議『最終報告』1997.12.3, p.9.

42 行政改革会議 同上, p.10.

43 大石眞・久保文明ほか編著 前掲注20, pp.174-180.

内閣に対するコントロール機能を高めることを挙げている<sup>43</sup>。

(iii) 「首相公選制を考える懇談会」報告書第  
Ⅲ案

「首相公選制を考える懇談会」報告書の第Ⅲ案（現行憲法の枠内における改革案）は、首相の民主的正統性と首相の指導力と内閣の政策統合機能の問題を議院内閣制の運用改善によって解決するため、制度と慣行の両面にわたって具体的な課題を提示している（表1参照）。

まず、「制度に関する課題」として、①政党における開かれた党首選出規程の整備、②近年の内閣制度改革の徹底等による首相の権限強化、③官僚に対する指示、考査は、大臣、副大臣等行政府の構成員が行う等、政官関係の新たなルールを設定を挙げている。次に、「慣行に関する課題」として、①与党の中心的な政治家がすべて閣僚となり、閣議と与党の首脳会議とが重なり合うようにする等、与党と行政府の一体化、②政権担当中の与党党首任期規程の停止、③国会審議に対する首相や閣僚の出席の在り方の見直し、④総選挙において各党は首相候補と政権構想を明確に示し、代議士は首相の選挙人であることを明確にすることを挙げている<sup>44</sup>。

(2) 海外の動向—イタリアにおける首相権限  
強化の動き

イタリア憲法には、権力の集中を抑制する様々な制度が設けられ、これが「弱い政府」をもたらす一因となってきた。1980年代から政治制度全般にわたる改革論議が活発となり、議会に設置された委員会で、首相権限の強化を含む統治機構の在り方についての議論が行われたが、大きな成果を挙げることはできなかった<sup>45</sup>。

2003年10月、ベルルスコーニ内閣は、憲法第2部「共和国の組織」に関する広範な内容の改

正案を上院に提出した。改正案は、2004年3月、上院で、修正を経て可決され、10月、下院でさらに修正を経て可決された。

この改正案は、大きく、①政治制度、②二院制、③地方分権システム、④憲法保障制度の改革に区分される。このうち政治制度の改革においては、主として、首相の任命方法及び議会解散権の2点について、首相の権限の強化が図られている。

まず、首相の任命については、現行憲法第92条第2項は、大統領が首相を任命すると規定するが、改正案では、首相への立候補は、法律の定める態様に従い、下院選挙の候補者又は一若しくは複数の候補者リストと連結して行われること、この法律は、下院選挙が首相候補と連結した多数派の形成を促進するよう規律すること、大統領は、下院選挙の結果に基づき首相を任命すること、が規定され、選挙民の意思を首相選出に反映させる仕組みを設け、首相の民主的正統性の強化が図られている。

また、議会解散権については、現行第88条第1項は、大統領は、議長の意見を聞いて、両議院又は一議院のみを解散できると規定するが、改正案では、大統領は、首相が要求する場合又は下院で首相の不信任動議が承認された場合、解散を命令するとされている。

その他首相の権限の強化が図られた点は、首相が大臣を任命、罷免できること、政府の一般政策を決定し、それに責任を負うこと、下院に信任の問題を提起し、政府の提案に対する投票を要求することができること等である。

この憲法改正案は、下院で修正されたため、上院に戻され、改めて審議が行われる見込みである。

44 大石眞・久保文明ほか編著 同上, pp.183-191.

45 山岡規雄「イタリア」国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の憲法事情1』（調査資料2001-1），2001, pp.115,129-135.



## 5 国会の機能強化論

ここまで、議院内閣制の改革案のうち、行政の民主的正統性の確保及び権限強化の動きについて紹介してきた。我が国の国会の機能強化については過去様々な提案がなされてきたが、以下では、強化の方向に向かう行政との関係で、どのような考え方の下に国会の強化を図るべきかについて、最近におけるいくつかの議論を紹介する。また、海外の動向として、行政の長の民主的正統性を強化する一方で、近年の憲法改正により、議会の権限強化を図ったフィンランドの例を紹介する。

### (1) 国会の機能強化論の内容

国会の機能強化を主張する見解として、第一に、「議会中心構想」の立場からの見解がある。例えば本秀紀名古屋大学助教授は、「今日の議会制民主主義が困難に陥っている真の要因は、分裂・多様化した国民の利害を『民意』という形で議会が十全に反映し、それを統合することが難しくなっているという点にある。『執行権の優越』はむしろ、その統合困難な状況を擬似的にでもカバーするために生じている事象であって、『危機』の原因ではない」とし、「国会中心構想」を可能にする条件として、多様な民意を国会に反映する選挙制度、利害の分裂を統合するための議会運営の慣行の積み上げ、及び選挙時以外の「民意」を国政に反映するための政党を通じてのフィード・バック・システムが必要となるとする<sup>46</sup>。

第二に、内閣機能強化論と「かみあう形」での国会機能を主張する見解がある。先に紹介した国民内閣制論における国会の機能強化の主張もこの見解の一つと考えられる。孝忠延夫関西

大学教授は、「『強化された内閣』を統制しうる国会の新たなあり方（＝その役割と機能）が問題とされざるをえず、従来の国会機能強化論の再検討と再評価が必要である」とし、政府統制を実効化するため、議会内少数者権の保障、各議院が自主的・自律的に活動できるための国会法の抜本的見直し、本会議と委員会の役割・機能の分担と明確化等を挙げている<sup>47</sup>。

第三に、ウェストミンスター・モデルではなく欧州大陸型の議院内閣制を理想型として、国会改革を具体的に検討すべきであるとの見解がある。大山礼子駒沢大学教授は、日本の立法過程を分析した結果、日本の議院内閣制は、政府と与党の一体構造を特色とするウェストミンスター・モデルではなく、政府から一定の距離を置いた議会与党が存在する欧州大陸型に近いとする<sup>48</sup>。そして、近年の国会改革論議・政治改革論議には、ウェストミンスター・モデルを導入することにより日本政治の現状を打開する意図があると指摘し、ウェストミンスター・モデルではなく欧州大陸型の基本構造を維持しながら、国会改革の具体策を検討することが理にかなっており<sup>49</sup>、内閣に議事運営に関する発言権と自由な法案修正権を認めること、党派の枠を超えた審議を実施し、審議の多様化を図ること、政策決定過程を国民に積極的に公開し、国会の正統化機能を強化すること等を提案している<sup>50</sup>。

### (2) 海外の動向—フィンランドにおける議会の権限強化<sup>51</sup>

フィンランドは、1917年に独立し、1919年に統治法（憲法）が制定された。

1919年憲法上、大統領は、外国との外交関係

46 本秀紀 前掲注40, p.91.

47 孝忠延夫「議会の機能の強化」『ジュリスト』1133号, 1998.5.1-15, pp.107-110.

48 大山礼子『比較議会政治論』岩波書店, 2003, p.227.

49 大山礼子 同上, pp.245-246.

50 大山礼子 同上, pp.249-254.

51 この項の記述は、主として、Jaakko Nousiainen, "The Finnish System of Government : From a Mixed Constitution to Parliamentarism," フィンランド司法省ホームページ<<http://www.om.fi/3344.htm>>に拠る。フィンランド憲法史については、『衆議院欧州各国憲法調査議員団報告書』2000.11, pp.189-239も参照。

の決定権を保有し、法律の効力をもつ命令を發布する広範な権限、法案を提出し、議会が可決した法律を承認し拒否する権限、軍隊の最高指揮権限、行政を指揮する権限等が与えられていた。大統領は、また、議会の同意を必要とせず首相及び大臣を任命し、議会を解散し、制限なく選挙を行う権限を有していた。なお、内閣閣僚は、議会に対して責任を負っていた。

しかし、実際には、大統領は、間接選挙により選挙され、直接選挙により選挙される議会に比してその地位が民主的正統性に欠けていたこと等のため、政治におけるリーダーとはなりえず、大統領の主たる役割である外交政策の主導も「議会のフィルター」を通してのものと理解され、統治の主導権は、首相が閣僚とともに担った。

第二次大戦後、隣国の大国であるソヴィエト連邦との微妙な外交関係の処理の必要を背景として、憲法の規定どおり外交政策の主導権が大統領に移り、それに連動して内政における主導権も大統領に移っていった。このようにして、フィンランドの政治体制は半大統領制的性格を帯びるようになった。

しかし、大統領の強い権限が議会の機能に有害な影響を及ぼしているとの批判が高まり、コイヴィスト大統領（在職期間：1982-94）の時代に、大統領の権限を縮小し、議会の権限を強化するための憲法改正が行われ、1991年から施行された。その内容は、大統領の再選を1期のみに限ること、議会による不信任又は政府の提案によらなければ政府を罷免できないこと、首相の提案によらなければ議会を解散できないこと等である。ただし、大統領が外交関係の決定権を保有するとの規定（第33条）は維持された<sup>52</sup>。

ソ連邦の崩壊により、外交上の指導者としての大統領の役割が低下したが、一方で、1994年に大統領の直接公選制が導入され、大統領の民主的正統性が強化された。アーティサーリ大統領（1994-2000年）は、議会及び政府と共同して外交政策を策定することに努めたが、フィンランドのEUへの加盟（1995年）以後、EU政策の決定において大統領と議会との間で権限争いが生じたため、憲法改正によって権限の調整を行うことが不可欠となった。

政府による憲法改正案は、1998年に議会に提出、1999年に承認され、2000年3月1日施行された。この改正により、議会は政府及び大統領の両者に対して強化された。最も大きな変更は、政府を成立させる中心的役割が大統領から議会に移ったことである。首相は議会により選出され、大統領により任命される（第61条）。政府の成立後、政府は、遅滞なく声明の形式で議会に政策を提示する（第62条）。議会による行政監視機能が強化され、20名以上の議員の集団による政府に対する質問書の提出、政府による回答（第43条）、政府の声明及び報告に対する信任又は不信任投票（第44条）、議会への政府の報告書の提出（第46条）、情報の収集に関する議会の権利（第47条）等が規定された。

外交政策に関しては、政党間の事前の交渉により妥協が図られ、強い大統領の権限の伝統と議会主義の要請とを結合した規定となった。すなわち、大統領は、外交政策を政府との協同において決定すると規定され（第93条）、また、重要な条約及び国際的義務について議会の承認の必要が明記される（第94条）など、外交問題に関する議会の関与がより明確化された。EU政策の決定に関しては、暫定的な解決が図られ、政府は、EUの決定の国内的履行について責任

52 Raunio, Tapio, *Finland in the European Union* (London : Frank Cass Publishers, 2003), p.99 ; Heikki Paloheimo, "Divided Government in Finland : From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy," in Robert Elgie ed., *Divided Government in Comparative Perspective* (Oxford : Oxford University Press, 2001), p.90.

を有することが規定された（第93条第2項）。

このように、フィンランドにおいては、第二次世界大戦後、大統領の直接公選制導入により民主的正統性の強化を図る一方、憲法改正により権限の再配分を行い、大統領の権限を縮小し、議会の権限を強化した結果、その政治体制の議院内閣制的性格が強まった。

## おわりに

本稿は、立法府と行政府の関係に注目して、最近における議院内閣制の改革論議の整理を試みたものである。「はじめに」でも述べたとおり、立法府と行政府の関係には、一院制・二院制、選挙制度、政党制等、様々な制度が影響を与えている。しかし、本稿では、立法府と行政府の役割の問題に検討範囲を絞った。

現在、憲法調査会で行われている議院内閣制に関する議論においては、首相選出の民主的正統性の確保の問題及び立法府と行政府のそれぞ

れを如何に強化するかがポイントになっていると思われる。この議論の前提として、立法府と行政府の役割を一層明確にしておく必要がある。

首相公選制は、イスラエルの失敗に鑑み、我が国における導入論は下火になったかにみえる。本稿で紹介したとおり、イスラエルにおける失敗の原因は、議会自体の構成や選挙方法を見直すのではなく、立法府と行政府の関係のあり方（議会と首相の権限関係）の見直しに向かったことにあると指摘されており、首相公選制により導入された首相権限強化のための制度の一部は首相公選制の廃止以後も維持されている。

したがって、我が国において首相公選制を導入しないにしても、首相の権限強化及び民主的正統性の問題は依然として残り、強化される方向にある行政府に対して立法府がいかなる役割を担うかがさらに重要な課題になるであろう。

（やべ あきひろ 政治議会課憲法室）

\* 本文中の外国憲法の翻訳は、樋口陽一・吉田善明編『解説世界憲法集（4版）』三省堂、2001；阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集（2版）』有信堂、1998を参照した。

調査資料2004-1-c

シリーズ憲法の論点

③

「国会と内閣の関係」

平成16年11月30日発行

ISBN 4-87582-607-9

国立国会図書館

調査及び立法考査局

〒100-8924

東京都千代田区永田町1-10-1

電話03(3581)2331

bureau@ndl.go.jp



Research  
Materials  
2004-1-c  
November  
2004

**Series :**  
**Constitutional  
Issues**  
**Legislature-  
Executive  
Relationships**

Research and  
Legislative  
Reference Bureau  
National Diet  
Library  
Tokyo 100-8924  
Japan  
bureau@ndl.go.jp

Art: Kenji Saito