

日本における「議院内閣制」のデザイン

齋 藤 憲 司

- ① 日本が「議院内閣制」を採用していることを誰も疑わない。だが、この言葉をよく見ると、疑問が湧いてくる。日本は二院制を採用しているので、衆議院と参議院という2つの議院がある。「議院内閣制」という言葉の「議院」というのは、どのような意味なのであろうか。具体的にどちらかの議院のことを指しているのであろうか。
- ② 日本国憲法には、内閣総理大臣の指名、内閣不信任と内閣総辞職あるいは総選挙、国務大臣の過半数が国会議員であることを理由に、英国型の「議院内閣制」を採用しているのは明白であるという。
- ③ 英国の「議院内閣制」の紹介は、早い時期から積極的に行われてきた。明治の初めの段階で英国の「議院内閣制」は、現在あるような形でほぼ完成していた。その紹介に大きな役割を果たしたのが福澤諭吉であった。福澤の思想は、大隈重信の国会開設の奏議につながってゆくが、右大臣岩倉具視等は、英国型の「議院内閣制」ではなく、プロシヤの制度を選択し、明治憲法を制定する。
- ④ 「議院内閣制」という言葉は、元からあったわけではなく、制度紹介の過程で徐々に確定してきた。穂積八束が新聞に「議院内閣制」と題する論文を掲載したことで広く使われるようになったと言われるが、このときは、帝国憲法と相容れない制度として紹介された。
- ⑤ 「議院内閣制」が再び登場するのは、敗戦後、帝国憲法の改正を余儀なくされる中で、日本側の検討が帝国憲法の微修正の域を出なかったことに対し、連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）が提示した改正草案の中であった。GHQは、英国の制度そのものではないが、英国型に近い「議院内閣制」の案を示したのである。さらに、極東委員会の要求で英国型に近づける規定が盛り込まれることになった。
- ⑥ 明治の初め、議会に信を置く内閣、首相が内閣を組織するといった英国政治の概念を、記号として「議院内閣制」にデザインしたが、それは憲法という形では実現しなかった。逆に天皇主権と相容れない「ダメなデザイン」の烙印を押されてしまった。敗戦で天皇主権から国民主権に転換し、「ダメなデザイン」もアメリカ推薦の「グッド・デザイン」として登場し、議会開設120年の間に、「グッド・デザイン」の期間がそれ以前の期間を上回ることになった。
- ⑦ 本稿では、日本における「議院内閣制」のデザインを英国のそれと比較しながら、120年以上にわたる足跡をたどることにする。

日本における「議院内閣制」のデザイン

政治議会調査室 齋藤 憲司

目 次

はじめに

- I 憲法の「議院内閣制」
- II 古くて新しい問題
- III モデルとしての英国「議院内閣制」
 - 1 明治期の英国「議院内閣制」の状態
 - 2 首相と大臣の下院議員要件
- IV 紹介と挫折
 - 1 英国「議院内閣制」の紹介
 - 2 アルフユース・トッド著『英国議院政治論』
 - 3 英国型の排除
 - 4 記号としての「議院内閣制」
- V 憲法制定過程における「議院内閣制」
 - 1 日本側の検討
 - 2 GHQ による起草
 - 3 極東委員会の修正要求

おわりに

はじめに

「内閣が国会の信任にもとづいてつくられ、国会に対して連帯して責任を負う制度を議院内閣制といいます。⁽¹⁾」と中学校の教科書に書いてあるように、日本が「議院内閣制」を採用していることは明らかであるという。

だが、この文章をよく見てみると、疑問が湧いてくる。日本は二院制を採用しているので、衆議院と参議院という2つの議院がある。「議院内閣制」という言葉の議院というのは、どのような意味なのであろうか。具体的にどちらかの議院のことを指しているのであろうか。

国会職員として勤務し始めた頃、諸先輩から最初に喧しく指摘されたのは、「それは、国会の問題なのか、ハウスの問題なのか」という区別であった。ハウス（House）とは「議院」のことで、日本の衆議院の英語表記は「House of Representatives」であり、二院制を採用する議会では、当然2つの議院があり、これらの相互関係、さらには議院と議会との関係を常に頭に置いていないと、正確に議会を理解出来ないというのが注意の理由であった。

I 憲法の「議院内閣制」

日本国憲法では、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組織し（第66条）、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。」（第67条第1項）と規定する。国会の議決による指名について、衆議院と参議院とが異なった指名の議決をした場合は、衆議院

の優越が認められ（第67条第2項）、さらに、衆議院との関係について、衆議院で不信任の決議案が可決されたときは、総辞職又は衆議院を解散しなければならない（第69条）と規定されている。現に、これまで内閣総理大臣は、衆議院議員から指名されてきたし、参議院に解散の制度はなく、衆議院での法律案の再議決、予算の優越なども認められている。憲法において、「政府（行政府）が議会（殊に下院）の信任を在職の要件とする制度⁽²⁾」としての「議院内閣制」を採用しているのは明白であるという。

それならば、行政権の主体である内閣を代表する内閣総理大臣も下院たる衆議院の議員の中から選ばれるのが論理的帰結となるであろうが、第67条第1項のとおり、参議院議員は排除されていない。

その趣旨として、内閣総理大臣となる者は、少なくとも選挙で当選できる程度に国民の支持を得ていること、「議院内閣制」がうまく運営されていくためには、内閣総理大臣が議員の経験を有しているのが好ましいとも理解でき、国会議員を衆議院議員に限定する方向で解釈する必要はないが、「議院内閣制」の関係は、憲法上、衆議院との間のものが重視されており（不信任、解散制度）、その限りでは、「衆議院議員であることが望ましい」という⁽³⁾。また、憲法の定める第一院としての衆議院の地位から「衆議院議員たるを本則とするものと解される」という説⁽⁴⁾や、衆議院議員であることが憲法習律となっているという説⁽⁵⁾もある。「この点において（議院内閣制の）要件はやや緩和されている⁽⁶⁾」というのである。

仮に、参議院議員が内閣総理大臣になるとすると、下院（第一院）に責任を負うわけでは

(1) 『中学社会 公民的分野』（平成17年検定済）大阪書籍、2006、p.85.

(2) 竹内昭夫ほか編『新法律学辞典（第3版）』有斐閣、1989、p.205.

(3) 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第4版）』有斐閣、2006、p.171.

(4) 佐藤功『憲法（下）（新版）』（ポケット註釈全書）有斐閣、1984、p.827.

(5) 伊藤正己『憲法（第3版）』弘文堂、1995、p.520.

(6) 法学協会編『註解日本国憲法 下巻（1）』有斐閣、1953、p.1015.

ないから、もはや「議院内閣制」ではなく、むしろ「議会内閣制」になるのではないか。松下圭一も「衆・参ともに議院ですから、議院内閣制は日本語としても不分明で、『国会内閣制』といいかえるべき⁽⁷⁾」と指摘している。

内閣不信任案を可決できるのは衆議院のみであり、可決された場合に、内閣は、衆議院を解散するか、総辞職しなければならない。解散は、衆議院議員としての身分を一斉に失わせ、新たな衆議院議員を選出するための総選挙が行われるという効果をもたらし、さらに、総選挙は、候補者の選択と同時に次の政権の選択でもあり、次の内閣総理大臣を選ぶ機会でもある。仮に内閣総理大臣が参議院議員の場合、解散を行った当人の内閣総理大臣が選挙を受けないというおかしなことになる。

II 古くて新しい問題

昨年（2009年）と今年、日英両国で「議院内閣制」をめぐる出来事がそれぞれ起こった。いずれも総選挙により政権が交代し、新たな首相を選ぶ際に起きたことである。

日本では、総選挙の結果としては初めての政権交代で民主党が政権を獲得し、野党第一党になった自由民主党は、内閣総理大臣指名の際に、その候補者として自党の参議院議員に投票した。麻生太郎首相が総選挙敗北の責任を取り総辞職を表明したものの、次期総裁が決まらないという状況にあり、議員が一致して投票できる候補として若林正俊⁽⁸⁾両院議員総会長の名が挙がったという。

これまで野党第一党ではない会派が所属の参

議院議員を内閣総理大臣指名候補として投票した例はいくつかあるが、衆議院の野党第一党が両院において自会派の参議院議員に投票した例は、これ以外には、1960年の日本社会党の江田三郎の時のみである。これは、浅沼委員長暗殺という事態に対応するための措置であり、江田は、当時、委員長代行であった。したがって、党を代表するわけでもない参議院議員を野党第一党が候補としたのは、2009年が初めての事例である。

野党第一党に強い責任を与えているのは英国である。その存在を「国王陛下の野党第一党 (Her Majesty's Royal Opposition)」として公に認め、その「野党第一党党首 (The Leader of the Opposition)」には、給与が支出されるなどさまざまな便宜が与えられ、仮に政権が瓦解するような事態になったときは、直ちに政権を交代できるような体制を維持しておくことが求められている⁽⁹⁾。英国の首相の任命は憲法慣習に規定され、時代によって変わってきているが、国王が下院の信任を最も得た者を首相に任命し、過半数を獲得した党の党首が首相になるという憲法慣習があり、議会での指名投票などの手続はない。日本のように政権交代で野党になった時に首相指名候補者を誰にするのか悩まなくても良いのである。

問題は、下院の信任を最も得た者が誰か判然としない場合である。つまり、どの政党も過半数を獲得できなかった状態、これを「ハング・パーラメント (hung Parliament: 宙ぶらりんの議会)」と呼んでいるが、2010年5月の総選挙でこの状態が1976年以来36年ぶりに現出した⁽¹⁰⁾。保守党が第一党になったが過半数を獲得できず、

(7) 松下圭一『国会内閣制の基礎理論—松下圭一法学論集—』岩波書店, 2009, p.148. 同書では、初出を『政治・行政の考え方』岩波新書, 1998. としているが、引用した表現は初出にはない。

(8) 若林正俊議員は、2010年4月2日、押しボタン式投票で他の議員のボタンを押した責任を取り議員辞職した。

(9) 齋藤憲司「英国における政権交代」『レファレンス』707号, 2009.12, pp.7-26. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200912_707/070701.pdf>

(10) 齋藤憲司「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』716号, 2010.9, pp.7-34. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/201009_716/071601.pdf>

労働党は第二党に転落し、国王がどのタイミングで誰を首相に命ずるのかに注目が集まった。

結局、保守党と第三党の自由民主党が連立を組むことになったが、ハング・パーラメントの可能性の高まった2010年2月、下院の法務委員会は、総選挙後の憲法過程に関する口頭証言を聴取し、証言した全員が、誰が下院の信任を最も得ることができるかを交渉するのは政治家であり、その過程に君主が加わることを君主自らが希望したり、あるいは国民がそのように期待してはならないとし、国王、議会そして国民に釘を刺したのである。

このようにこれまで当然と思われていた「議院内閣制」も新たな問題を投げかけているのである。

日本と英国の「議院内閣制」について、「日本国憲法における内閣制が、イギリス的議院内閣制であると言いうことは疑いないであろう⁽¹¹⁾」とした鈴木安蔵は、次の諸点に関してその異同を比較している。

- ①内閣の存立が下院の信任を基礎とすること
(内閣総理大臣の指名)
- ②議会に対する責任(不信任決議と解散・総選挙)
- ③首相が内閣を組織すること
- ④大臣が全員議員であること
- ⑤内閣の法律発案権
- ⑥解散権
- ⑦総選挙敗北による辞職と野党第一党による組閣
- ④については日本では過半数の議員であること、⑥については主要立法の否決が解散の契機となる英国とくらべて十分ではなく、⑦には全く明文の規定がないけれども、その他の点での類似性を指摘し、上記のような評価を下したの

である。

では、英国型の「議院内閣制」は、日本でどのように理解されてきたのであろうか。

Ⅲ モデルとしての英国「議院内閣制」

1 明治期の英国「議院内閣制」の状態

1868(明治元)年の明治維新の前後から、外国の事情は、実際に渡航しての見聞、外国の著作の翻訳、外国人からの事情聴取など様々な方法で紹介されてきた。外国の政治制度としての英国の議会制度の紹介も、早い時期から積極的に行われている⁽¹²⁾。むしろ最初は英国一辺倒であったと言っても過言ではなからう。

英国は、不文憲法の国であり、議会の制定法や慣習によって政治制度を発展させてきたので、「議院内閣制」についても時間軸で見る必要がある。日本の明治期までの展開を今井威の研究⁽¹³⁾を参考に表すならば、以下のようになる。

1782年に首相が不信任案を回避して辞職したことで、首相の進退が内閣の進退を決するという原則が確立した。

1784年に下院の多数派に信を置く内閣ができた。

1830年代に内閣が現職大臣によってのみ構成されるようになるとともに、首相の指導に服する内閣の連帯責任の原則が確立した。

1841年に多数党の指導者が首相に任命されるという慣行が確立する。指導者が決まっていなときは国王の裁量で決定する。

1868年に総選挙で負けたときに内閣は総辞職すべきという原則が確立した。

1911年議会法により金銭法案に関する下院の優越が明文化された。

(11) 鈴木安蔵「議院内閣制」『公法研究』7号, 1952.10, pp.19-20. この7つの他に、鈴木は違憲立法審査権を挙げるが、ここでは省いた。

(12) 現在も版を重ねて使われている通称「メイ」と呼ばれる英国議会の議事手続の手引書の翻訳も明治12年に刊行されている。多摩斯阿爾斯京理(トマス・オルスキン・メイ)(小池靖一訳)『英国議院典例』律書房, 明治12(1879).

(13) 今井威『議院内閣制』ブレーン出版, 1991, pp.19-59.

以上のことから、明治維新の時までに英国の「議院内閣制」は、ほぼ確立し、日本国憲法との比較項目として鈴木安蔵が用いた諸点も、明治末には確立していたといえることができるであろう。

2 首相と大臣の下院議員要件

英国では法律等に明文の規定はないが、大臣は、どちらかの議院に議席を有しなければならないという慣習がある⁽¹⁴⁾。

歴史的には、大臣は、世襲制の国王の顧問とみなされてきた貴族の中から選ばれ、貴族により貴族院たる上院が構成されたので、大臣が上院の議員であることは言わば当然のことであった⁽¹⁵⁾。なお、現在、上院は、世襲貴族、一代貴族などで構成されるが、選挙によらない議院であることに変わりはない。

最初の首相は、1721年のウォルポールで、首相任命時は下院議員であり、その他の大臣は上院議員であった。二代目は、1742年のウィルミントン伯で下院議員の経験はあったが首相任命当時は上院議員であった。

1762年のビュート伯爵による内閣では、下院議員1名を大臣に起用し、1783年のウィリアム・ピットの時は、ピットが首相にして唯一の下院議員、1801年のアディントン内閣では、9名の大臣のうち、自身を含め4名が下院議員であり、1804年の第二次ピット内閣では、自身の他、1名の下院議員が大臣であった⁽¹⁶⁾。

その後も上院・下院の構成比率は異なるものの、大臣はどちらかの議院に属したのである。大臣が議員でない場合には、かつては、下院の補欠選挙に出ることで議席を獲得する例もあっ

たが、最近では、上院議員に任命する方法が採られているという⁽¹⁷⁾。

では、首相が下院議員であることについてはどうか。

日本の明治維新の1868年時点では、下院議員のディズレーリが2月に任命され、12月には同じ下院議員のグラッドストーンに代わり、さらに、ディズレーリ、グラッドストーンと繰り返したあと、貴族のソールズベリー、グラッドストーン、ソールズベリー、グラッドストーン、貴族のローズベリー、ソールズベリーと続いた。ソールズベリーは、1868年に爵位を世襲して上院議員になったが、1853～68年まで下院議員であり、首相任命の前までは、保守党の党首であった。ローズベリーは、上院議員で下院議員の経験はなく首相任命時は、自由党党首であった。

ソールズベリーのあと1901年に首相になったのがバルフォア宣言で有名な下院議員のバルフォアで、その後は任命時に下院議員である者が首相に任命された。この慣行は、1923年にジョージ5世が上院議員のカーゾン卿ではなく下院議員のボールドウィンを首相に任命したことで、現職の下院議員を首相に任命する憲法慣習が確立したかに見えた。

憲法学者のジェニングスは、「ジョージ5世の事実をもってしても、将来において国王が上院議員を任命してはならないということを意味しない⁽¹⁸⁾」と1959年に指摘していたが、この指摘は、1963年にダグラス＝ヒュームが首相に任命されて現実のものとなる。

ダグラス＝ヒュームは、もともと下院議員であったが、父を継いでヒューム伯爵となり上院

(14) Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1959, p.60.

(15) Alpheus Todd, *On Parliamentary Government in England: Its Origin, Development, and Practical Operation*, vol.2, London: Longmans, Green, and Co., 1869, p.76.

(16) *ibid.*, pp.251-252.

(17) House of Commons Library, *Ministers in the House of Lords*, Standard Note: SN/PC/05226, Last update: 9 August 2010, p.3. <<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05226.pdf>>

(18) Jennings, *op.cit.*, p.6.

に議席を得たことにより自動的に下院の議席を奪われた。1963年にマクミランが病気を理由に辞任することを決め、女王に外務大臣のダグラス＝ヒュームを後継首相に任命するよう助言した。ダグラス＝ヒュームは、上院議員として首相になるが、任命の4日後に、世襲貴族が爵位を返上できることを定め同年制定されたばかりの貴族法によって伯爵を辞し、19日後の補欠選挙で下院議員となった⁽¹⁹⁾。こうして、任命時に下院議員でなければならないという慣行は破られたが、首相として在職するためには、下院議員の身分が必要であることは、慣習として継続したのである。

それから半世紀近く経過し、今日まで上院議員を任命した例はなく、下院議員を首相に任命することは、現在では確立した憲法慣習と言えるであろう。ただし、この慣習は、明治初期の時点では未だ確立していなかったのである。

IV 紹介と挫折

1 英国「議院内閣制」の紹介

坂野潤治によれば、「日本における『英国流の議院内閣』論の元祖は、福沢諭吉⁽²⁰⁾」であるという。

確かに、1867（慶応3）年に刊行された福澤の著名な『西洋事情初編 卷之三⁽²¹⁾』は、まるごと英国の紹介に充てている。福澤は、君主の権限は「議事院」すなわち議会によって制限され、下院の優越、大臣が議会に信を置くこと、権力

の交代が平和裏に行われると述べ、「此政治ハ天地ト共永久スヘシ」と高く評価した。さらに、福澤は、1869（明治2）年の旧暦2月に「ブランド、ブラッキストーン及びビールの著作⁽²²⁾」を訳出した『英国議事院談⁽²³⁾』を著し、それぞれの院の構成と議事手続を解説した。その前書きで、英国の政治が他より優れている点は、三種の政体である「衆庶會議（下院を云ふ）貴族會議（上院を云ふ）君上専権」がうまく機能していると指摘した。同書で福澤は、議会に「議事院」の訳語を当てている。

1879（明治12）年7月の『民情一新⁽²⁴⁾』で福澤は、英国の政治について次のように記述するが、その内容を「議院内閣制」という一種のキャッチフレーズとしての文言で括ること、言い換えれば概念を記号化することまでには至っていない。

「此人民の中より人物を撰擧して國事を議す、之を國會と云ふ。人民より撰擧する者は國會の下院に會す。上院の議員は人民の撰擧に非ざれども殆ど權威なきものなれば、英の國會の權は全く下院に在りと云ふも可なり。故に國會は兩派政黨の名代人を會するの場所にして、一事一議大抵皆所見を異にして、之を決するには多數を以てす。内閣の諸大臣も固より此兩派の孰れかに屬するは無論、殊に執權の太政大臣たる者は必ず一派の首領なるが故に、此の黨派の議論に權を得れば、其首領は乃ち政府の全權

(19) Dermot Englefield et al., *Facts about the British prime ministers*, London: Mansell, 1995, p.309.

(20) 坂野潤治『日本政治「失敗」の研究—中途半端好みの国民の行方』光芒社, 2001, p.10.

(21) 福沢諭吉纂輯『西洋事情』尚古堂, 慶応2(1866).

(22) 浅井清によれば、それぞれ、William Thomas Brande, *Dictionary of Science, Literature and Art*, 1865-7; William Brackstone, *Commentaries on the Law of England*; D. Beale, *The Students Text-Book of English and General History* のことであり、当時、バジヨット、ハラム、メイ等の憲法の著作は出版されていたので、これらを参考としなかったことに疑問を提示するが、福澤がわずか37日間で翻訳出版し1日も早く紹介したかったであろうとしている。浅井清『明治立憲思想史におけるイギリス国会制度の影響』有信堂, 1969, pp.81-83.

(23) 福沢諭吉訳『英国議事院談』尚古堂, 明治2(1869).

(24) 福沢諭吉『民情一新』福沢諭吉, 明治12(1879). 慶應義塾編『福沢諭吉全集 第5巻』岩波書店, 1970. に基づき、かな表記に改め、句読点を挿入した。

を握て党派の人物も皆隨て貴要の地位を占め、國會多數の人と共に國事を議決して之を施行するに妨あることなし。且政府に地位を占めると雖ども國會議員の籍を脱するに非ざるが故に、政府に在ては官員たり、國會に在ては議員たり、恰も行政と議政とを兼るの姿なれば、自から勢力も盛にして事を爲すに易し。されども歳月を経るに従ひ人氣の方向を改め、政府黨の論に左袒する者減少して一方の黨派に權力を増し、其議事常に多數なれば則ち之を全國人心の赴く所と認め、政府改革の投票（ウラート・ヲフ・ケレダート⁽²⁵⁾）を以て執權以下皆政府の職を去て他の黨派に譲り、退て尋常の議員たること舊の如し。⁽²⁶⁾」

『民情一新』の翌月の8月、福澤が起草し藤田茂吉と箕浦勝人の名義で刊行された『国会論⁽²⁷⁾』では、英国の政治制度に関する部分は、『民情一新』とほぼ同一であり、「議院内閣制」という言葉は現れない。

1869（明治2）年4月刊の村田文夫の『西洋聞見録 卷之下⁽²⁸⁾』も、英国の「議院内閣制」を正確に紹介している。村田は、緒方洪庵の門下生で長崎で英学を修め、1864（元治元）年に英国にわたり、1868（明治元）年に帰国して著したのが本書で、議会制度について、「公會トハ大政評議會ニシテ上院下院ノ二族悉ク倫敦ノ公會堂ニ會同シ大議ヲ興シ王ト與ニ政事ノ得失是非ヲ評議シ法ヲ立テ律ヲ定メテ以テ國ヲ治ムルヲ云フ」としたうえで、「國王平日宰相ミニストルノ輔佐ニ依テ廟議ヲ決シ政治ヲナス其宰相ハ上院ヨリ推挙ス又宰相ノ内大臣ヲ撰テ列相

ノ位ニ置ク之ヲカビ子ツト、ミニストルト云フ即密議宰相ノ義ニシテ本邦閣老ノ如シ此宰相ノ長ヲプレミール或ハプライミニストルト云フ本邦ノ大閣老ノ如シ故ニ此列相ハ密議所ニ於テ密事ノ會議ヲナス所ノ全國ノ人傑ナリ然レドモ如シ公會大議ノ時ニ當テ其奏議ヲ他ヨリ駁斥セラル寸ハ左遷セラル」として、閣内大臣、閣議、議会による責任追及のことが述べられている。

1875（明治8）年の『英国議事実見録⁽²⁹⁾』は、ゼヨン・ブラン著と題され翻訳書の体裁を取っているが、実際は訳者として表記された安川繁成の作で、安川は、英国議會を39回にわたり見学して書き上げたという。同書では、議院の制度、読会制、公法案と私法案、特別委員会、政権交代などについて詳細な紹介が行われ、議會を「議事院」としたうえで、政府不信任に対して「議院ヲ解散スル」ことができ、大臣については、「大抵宰相ニシテ議員ヲ兼ヌルヲ通例ノ慣習トスルナリ」と紹介している。「時ニヨツテハ首輔宰相上院ノ議員ナルトモアリ」という。

しかし、両書とも「議院内閣制」という言葉は登場しない。

では、「議院内閣制」に相当する英単語は何であろうか。現在の法律辞典には、「parliamentary government」を当てる例が多い。この他、「parliamentary executive」、「cabinet government」なども用いられている。

1868（明治元）年に出版された翻訳書、鈴木唯一『英政如何』の原書は、『How We are Governed⁽³⁰⁾』で、「parliamentary government」は、1箇所出てくるが訳されてはいない。同書では、議會は「パルレメント」のまま、両院は上院と下院、内閣は「ケビ子ツト（密議所）」と訳されている。

(25) 「ウラート・ヲフ・ケレダート」は、「vote of credit」のことであろうか。福澤は不信任投票の意味でこの言葉を用いたと推測されるが、vote of credit は、臨時戦費に関する投票のことである。

(26) 福沢 前掲注(24), pp.110-111.

(27) 藤田茂吉・箕浦勝人編『国会論』報知社支店, 明治12(1879).

(28) 村田文夫『西洋聞見録』井筒屋勝次郎, 明治2(1869).

(29) 約翰布蘭（ゼヨン・ブラン）（安川繁成訳編）『英国議事実見録』詩香堂, 明治8(1875).

(30) Albany de Fonblanque, *How we are governed, or, The crown, the senate, and the bench*, London: Frederick Warne and Co., 1862.

2 アルフェウス・トッド著『英国議院政治論』

1882(明治15)年10月に刊行されたアルフェウス・トッド著『英国議院政治論⁽³¹⁾』は、後に「憲政の神様」とまで言われるようになった尾崎行雄が訳したものであるが、その原書は、帝国憲法の制定を検討する過程で重要な地位を占める。

1875(明治8)年4月14日、「立憲政体樹立の詔」で漸次に立憲政体を立てる旨が明らかにされ、翌年9月7日元老院議長有栖川宮熾仁親王に対し、国憲起草を命じる勅語が下った。その際、天皇から参考にせよと下賜されたのが2巻から成るこの原書⁽³²⁾で、英国に行った吉井友實が持ち帰り1874(明治7)年3月に天皇に献上したものである⁽³³⁾。

尾崎行雄の訳書の表紙には「英人トッド」とあるが、トッドは、英国生まれで家族と共にカナダに渡り、原書刊行の1867年は、奇しくもカナダの憲法を定め英国と同様の統治制度をカナダにもたらすとした1867年英領北アメリカ法が英国議会によって制定された年であった。憲法が定めた連邦結成によりトッドは、カナダの議会図書館の館長に就任し、1884年に亡くなるまでその職にあった。したがって同書は、政治制度として母国と類似のものを有する土地ではあるが、英領植民地という距離的には離れた地点からの英国議会制度の観察であると言える。その視点は、明治期の日本における同様の観察にも役に立つものであったと推測される。なお、トッドは、英国植民地の「議院内閣制」についての著作⁽³⁴⁾も著している。

トッドは、英国の「議院内閣制」の特徴について、国王の持つ権力が大臣を通して行使され、大臣はその行使について責任を負い、また、大臣がどちらかの議院の議員であることを期待され、議会とりわけ下院の信任に基づいてその職を保持し、国王と議会を結びつける内閣制度により、緊密な相互作用が行政権と立法権の間に作用すると述べている⁽³⁵⁾。

訳者の尾崎行雄は、慶應義塾童児局に入学後直ちに福澤諭吉に認められ、12級の最下級から最上級生となるなど、福澤の思想を身近に受ける機会があった。その尾崎の訳によるトッドの原題は、『On Parliamentary Government in England』で、まさにそのものの「Parliamentary Government」である。これを尾崎は、「議院政治」と訳している。しかし、本文中では同じ「Parliamentary Government」を「議院政体」と訳している。同じ本の中でも訳語が異なっている。

トッドの書以外でも、明治18年のスペンサーの『政法哲学』の翻訳では、「Parliamentary Government」に「議院政治」が使われ⁽³⁶⁾、1888(明治21)年11月のトレールの『英国行政綱要一責任内閣⁽³⁷⁾』は、「国会政府」の訳を当てているが、この頃は、「parliament」を議院と訳す例が多かったという印象を受ける。

トッドの書は、尾崎の訳から11年後の1893(明治26)年に別の者によって新たに翻訳されているが⁽³⁸⁾、そこでは「国会政治」と訳された。

もうひとつの単語「government」は、政治、政体などと訳されていたが、これに「内閣」を

(31) アルフェウス・トッド(尾崎行雄訳)『英国議院政治論』自由出版社、明治15(1882)。原書名は、前掲注⁽¹⁵⁾のとおりであるが、同書は2つの巻から成り、第1巻は1867年の刊行である。

(32) 稲田正次『明治憲法成立史 上巻』有斐閣、1960、p.288。

(33) 金子堅太郎『憲法制定と欧米人の評論』日本青年館、昭和12(1937)、p.31。

(34) Alpheus Todd, *Parliamentary government in the British colonies*, Boston: Little Brown and co., 1880。

(35) Todd, *op.cit.* (15), vol.1, pp.1-2。

(36) ハーバート・スペンサー(浜野定四郎・渡辺治訳)『政法哲学(後編)』石川半次郎、明治18(1885)、p.287。(原書名: Herbert Spencer, *Political institutions: being part V of the Principles of sociology (the concluding portion of vol. II)*, London: Williams and Norgate, 1882, p.712.)

(37) トレール(勝岡信三郎訳)『英国行政綱要一責任内閣』敬業社、明治21(1888)。(原書名: Henry Duff Traill, *Central government*, 1881.)

(38) アルフェウス・トッド(林田亀太郎・岸清一共訳)『英国国会政治』三省堂、明治26(1893)。

当て、議院と結合し、訳語として「議院内閣制」が一般的に使われるようになるのは、もう少し後のことである。

3 英国型の排除

元老院が日本で最初の憲法草案を作るにあたり、天皇がトッドの原書を下賜したことは、注目すべき⁽³⁹⁾ことであった。元老院は、国憲取調局を設置し、英国憲法以下主要外国憲法を翻訳し、日本国憲按として第1次草案（明治9年10月）から第3次草案（明治13年7月）まで作成する。これらは、英国の議会制度を基調とするものであり、後に憲法起草に関わった金子堅太郎は、「当時我日本にあったものではトッドの、外は餘り無い。英吉利のも僅かしか来て居らない」、「各條項の中にはトッドの説が這入り英吉利の憲法主義が這入って居りました⁽⁴⁰⁾」と当時の状況を述べ、トッドの影響が強かったことが解る。元老院の各草案は、英国を参考にはしたものの、内閣が選挙された議院の多数党より構成されることまでは規定しなかった。結局、草案は、岩倉具視、伊藤博文らの反対により不採択となり、国憲取調局も廃止された。

1879（明治12）年12月、右大臣岩倉具視は、勅命を諸参議に下し、各自にその意見を奏上させ、聖慮によってこれを取捨し憲法を欽定せられるべきである旨を上奏した。各参議の意見は、漸進主義で一致していたが、1881（明治14）年3月に大隈重信が提出した奏議⁽⁴¹⁾は、「立憲ノ政治ニ於テ輿望ヲ表示スルノ地所ハ何ソ國議院是ナリ何ヲカ輿望ト謂フ議員過半数ノ屬望是ナリ何人ヲカ輿望ノ歸スル人ト謂フ過半数ヲ形ツクル政黨ノ首領是ナリ」、また、内閣を新たに組織する際にも「聖主ノ御親裁ヲ以テ議院中ニ

多数ヲ占メタリト豎識セラル、政黨ノ首領ヲ召サレラレ内閣ヲ組立ツヘキ旨ヲ御委任アラセラルヘシ」とあるとおり、英国型の制度を求めるものであった。大隈重信の奏議は、福澤諭吉門下の矢野文雄が起草したものとされ、既に述べたような福澤の思想の影響を強く受けたものであった。矢野文雄は、自ら「英國法を研究して居って議院制度の調査では密に第一人者を以て自任していた⁽⁴²⁾」という。

大隈重信の奏議と前後して、民間からの議会開設の建白が相次ぎ、また、多くのいわゆる「私擬憲法」と呼ばれる憲法草案が発表された。40以上もある草案の中で、英国型の「議院内閣制」を目指したものとして、1879（明治12）年3月頃の金子堅太郎等の結社「共存同衆」による「私擬憲法意見⁽⁴³⁾」がある。そこでは、太政大臣と各省長官を行政官とし、行政官により内閣を構成し、太政大臣が首座で、各省長官を任免する。行政官は「議院」に責任を負うとなっている。草案では、国会が上下両院で構成されるが、責任の相手は「議院」となっているのみであり、それぞれの議院に責任を負う趣旨であったと思われる。また、行政官は、上下両院の議員との兼任を認めるとしていたので、極めて、英国型の「議院内閣制」に近いものであった。

また、1881（明治14）年4月の交詢社案⁽⁴⁴⁾は、上記の矢野文雄らの慶應義塾関係者によるもので、英国型の政治制度を規定し、福澤諭吉の『国会論』を具体化したものであった。

大隈重信の主張に対し、岩倉具視は、「北海道開拓使官有物払下げ事件」を口実に大隈一派を政府内から排除し（明治14年の政変）、大隈らの英国型の立憲主義ではなくプロシヤ的立憲主義に依拠すべきとの考えを「大綱領」「綱領」及

(39) 浅井 前掲書, p.176.

(40) 金子堅太郎「明治天皇ト憲法制定」『日本国憲法ニ関スル回顧録二』（憲政史編纂会収集文書）国立国会図書館憲政資料室所蔵

(41) 「大隈重信国会開設奏議」家永三郎ほか編『明治前期の憲法構想（新編）』福村出版, 2005, pp.252-257.

(42) 浅井 前掲書, p.201.

(43) 「私擬憲法意見」家永ほか編 前掲書, pp.187-192.

(44) 「私考憲法草案」同上, pp.300-314.

び「意見」としてまとめ⁽⁴⁵⁾、同年7月太政大臣三條實美と左大臣・熾仁親王に提出した。これらの文書は、後に憲法起草の中心となり当時は太政官大書記の井上毅が執筆したものである。その際、外務省雇法律顧問のドイツ人ヘルマン・ロエスレルに諮問して教示を受けたという。

この綱領では、「内閣ノ組織ハ議院ノ左右スル所ニ任セサルヘシ⁽⁴⁶⁾」と記述し、「議院内閣制」の採用が明確に否定されている。その別紙に掲載された「各国執政責任考⁽⁴⁷⁾」は、英・仏・普の状況について外国の書の翻訳紹介であり、その中に「英国内閣 ブロック氏ニ依ル」とあり、稲田正次は、その文章が『政治辞典⁽⁴⁸⁾』の翻訳であると指摘している⁽⁴⁹⁾。そこでは、「千六百九十三年『ギョーム』第三世初テ議院内閣ヲ構成シタリ」とあり、日本語として「議院」と「内閣」が結合した訳語の最初の例と思われる。

同年10月12日に「國會開設の勅諭」が発せられ、立憲政体の基本方針が確定された。翌1882(明治15)年3月、政府は、参議伊藤博文等を欧州各国に派遣し、諸国の制度の實際を調査させ、伊藤は、ベルリンでグナイスト及びモッセ、ウィーンでスタインからの講義を受けた。

1885(明治18)年12月22日に「内閣職権」が制定され、従来の太政官制を廃止して新たに内閣制度が創設された。「内閣」という文言は、それ以前の1873(明治6)年5月2日の太政官職制の改正により、参議が「内閣ノ議官ニシテ諸機務議判ノ事ヲ掌ル」ものとされ、さらに同時に改正された正院事務章程で「内閣ハ天皇陛下

参議ニ特任シテ諸立法ノ事及行政事務ノ當否ヲ識判セシメ凡百施政ノ機軸タル所タリ」と定められたことにより、官制上に登場していた。

内閣には、内閣総理大臣のほか各省大臣(10省)が置かれ、そのうちの宮内大臣を除く各大臣によって内閣が組織されることとなり、初代内閣総理大臣には伊藤博文が任じられた。伊藤を中心に憲法起草作業が行われ、伊藤は、「ドイツ流の憲法論をもって、自分のいづく國體論を體系化し、これをもってイギリス、フランス流の憲法論を排撃しようとした⁽⁵⁰⁾」という。

起草作業に大きな影響を与えたのが、伊藤博文がウィーンで講義を受けたスタインで、のちに日本に招聘され、内閣顧問として助言している。スタインは、ウィーンでの講義時は、英国の制度を「政党政府⁽⁵¹⁾」と規定していたが、1887(明治20)年7月から開始した講義で英国憲法の特質について説明し、英国国王は議会の決議を拒否することができるが、この権利は大臣によって妨げられ一度も行使されたことがない。なぜなら大臣は議院の投票で多数を得なければ大臣となることができず、大臣は「常に人民多数ノ奴隸」であるからである。この制度を「國會制度『パリヤメンタリイ、システム』」といい、「全ク多數ヲ得タル黨派ニ制セラレテ、少數ノ利益ヲ測ルコトヲ得サレハナリ、是ヲ以テ若シ人民ノ知識十分高尚ニシテ、他黨ノ利益ノ間接ニ我カ黨ノ利益ト爲レル所以ヲ解スルニ非サルヨリハ、政事ハ全ク一黨一派ノ私事ト爲リテ、不正ナル所以ノ者必ス多カラム⁽⁵²⁾」と

(45) 香川敬三總編・多田好問編修『岩倉公實記 下巻(再版)』岩倉公舊蹟保存會, 昭和2(1927), pp.717-729.

(46) 同上, p.720.

(47) 同上, p.732.

(48) M. Maurice Block, *Dictionnaire général de la politique*, tome premier, Paris: O. Lorenz, 1873. 本書は、フランスの本であり、その Grand-Bretagne (Constitution) の項に「ministère parlementaire」(p.1101)との記述がある。この項目の執筆者は、英国の Lord Brougham でかつて大法官の職にあった人物である。ちなみに、同書の1863年版にこの記述は見当たらず、また、Lord Brougham は、1873年版の刊行前の1868年に死去している。

(49) 稲田 前掲書, p.472.

(50) 浅井 前掲書, p.258.

(51) 『斯丁氏講義筆記 自明治一五年九月一八日至一〇月三十一日(第3編)』(伊東巳代治関係文書43) 国立国会図書館憲政資料室所蔵

その欠点を指摘している。

起草作業で憲法及び皇室典範を主に担当した井上毅は、ロエスレルとモッセに対する一連の質問のひとつとして、1887（明治20）年5月20日に「大宰相ヲ置ケル内閣ハ必然ニ共同責任トナリ其結果ハ議院内閣トナルノ傾向ニ赴クヘキノ間⁽⁵³⁾」を發し、その中で、プロシャと英国の内閣の違いを「議院内閣ノ制」という言葉を用いて質問した。

皮肉にも、「議院内閣制」を否定する側から、「議院内閣制」という言葉が造語されたのであった。

1889（明治22）年2月11日に大日本帝国憲法が發布され、採用されたのは英国型の「議院内閣制」ではなく、プロシャ型の制度であった。翌年11月25日、帝国議会在開設されるが、議会あるいは貴族院や衆議院という個々の議院と、既に設けられていた内閣との間には、制度的な関連はなかったのである。

4 記号としての「議院内閣制」

言葉、あるいは記号としての「議院内閣制」が普及するのは、帝国憲法發布後の1902（明治35）年に穂積八束が「議院内閣制」の語を用いた時で、爾後、憲法学の領域では、一般に通用することになったという⁽⁵⁴⁾。

同年1月1日付け『東京日日新聞』に掲載された「議院内閣制⁽⁵⁵⁾」と題する論文で、穂積は、「議院内閣制」とは、「専制政體ノ一種ナリ。君主一人ノ専制ノ代リニ議院多數政黨ヲシテ専制

セシムルノ政體ナリ。⁽⁵⁶⁾」としている。

これより1年近く前に穂積は、『明義』の1901（明治34）年2月号に「議院制及立憲制⁽⁵⁷⁾」を發表しているが、そこでは、「議院制ノ政體（パリーヤメンタリーカバルンメント）」、「議院内閣（パリーヤメンタリーカビネット）」と使い分け、「議院制ノ政體」は、「専制政體ノ一種ナリ。君主一人ノ専制ノ代リニ議院多數政黨ヲシテ専制セシムルノ政體ナリ。⁽⁵⁸⁾」、また「議院内閣」は、「議院ニ於テ多數ヲ有スル政黨中ヨリ入テ内閣ヲ組織シ議院ノ向背ニ由リテ進退スルノ制度ナリ。⁽⁵⁹⁾」と定義している。それぞれの定義の文言から「議院制ノ政體（パリーヤメンタリーカバルンメント）」が1年後には「議院内閣制」に変化したことが解る。

穂積八束は、「議院内閣制」が「専制政体」であり、「議院内閣制ハ我憲法ノ大義タル大権特立ノ制ト相容レス⁽⁶⁰⁾」と否定的であった。

こうして、訳語の点では、「parliament」=議院、「government」=内閣が結合して「議院内閣制」となって使われてゆくのである。

例えば、上杉慎吉は、1905（明治38）年の『帝国憲法⁽⁶¹⁾』では、「英國政體」としていたが、翌年刊行の『比較各国憲法論⁽⁶²⁾』では、「議院内閣ノ制」としている。美濃部達吉は、1907（明治40）年『日本國法学 上巻⁽⁶³⁾』の「西洋ニ於ケル立憲制度ノ發達」の節で最初に「英國ノ代議制度ノ發達」を取り上げて「議院内閣制」を紹介し、1923（大正12）年の『憲法撮要⁽⁶⁴⁾』で大多数の国

52) スタイン（曲木高配ほか訳）『須多因氏講義』宮内庁、明治22（1889）、p.169.

53) 「内閣及参議院部」『憲法質議 墨書』（伊東巳代治関係文書48-3）国立国会図書館憲政資料室所蔵

54) 高見勝利「議院内閣制の意義」大石眞・石川健治編『憲法の争点』（ジュリスト増刊）2008.12, p.218.

55) 穂積八束「議院内閣制」上杉慎吉編『穂積八束博士論文集』上杉慎吾、大正2（1913）、pp.582-592.

56) 同上, p.582.

57) 穂積八束「議院制及立憲制」上杉編 前掲書, pp.569-581.

58) 同上, p.573.

59) 同上, p.571.

60) 穂積 前掲注55), p.583.

61) 上杉慎吉『帝国憲法』日本大学、明治38（1905）、p.66.

62) 上杉慎吉『比較各国憲法論』有斐閣、明治39（1906）、p.82.

63) 美濃部達吉『日本国法学 上巻』有斐閣書房、明治40（1907）、p.276.

64) 美濃部達吉『憲法撮要』有斐閣、大正12（1923）、p.63.

では国民的自治の精神は「議院内閣制ニ依リテ充サル」と強調して使っている。

他方、訳語としてはより適切な「parliament」=議会の用法も広がりを見せる。上杉慎吉は、1917（大正6）年の『議会議政及政府⁽⁶⁵⁾』で「国会政治」を使うようになり、その後、昭和10年代に入ると、刑部荘などにより「parliamentary government」等の欧米語は、「議政」という言葉でも表記されるようになったという⁽⁶⁶⁾。

しかしながら言葉としての主流は「議院内閣制」であった。「議院内閣制」が単なる術語ではなく、再び憲法を制定する際の概念として登場するのは、半世紀近く経ってからのことである。

この間、1898（明治31）年6月に成立した大隈内閣、1918（大正7）年9月の原内閣などの政党内閣が誕生し、1924（大正13）年6月加藤高明内閣以降、衆議院で多数を占める会派が内閣を組織する「憲政の常道」が確立した時期もあったが、いずれも擬似的な「議院内閣制」に留まった。

V 憲法制定過程における「議院内閣制」

1 日本側の検討

敗戦により旧体制を規定する大日本帝国憲法の改正が不可避となり、憲法改正問題の検討が進められることになるが、その最も早いものは、1945（昭和20）年9月中旬から開始された法制局内での検討であろう。10月23日の部内会議では、二院制を維持し「内閣総理大臣ハ帝国議会ニ於テ其ノ候補者一定数ヲ選挙シ其ノ奏請ニ基キ右候補者ノ中ニ就キ天皇之ヲ任命スルコトトスルハ如何⁽⁶⁷⁾」と議会から選ぶことを検討

していた。

10月3日の矢部貞治東大教授の「憲法改正法案（中間報告）⁽⁶⁸⁾」は、改正の方針として「天皇統治ノ下ニ可及的民意ヲ基本トスル政治体制ヲ実現スルコトヲ期シ、議院内閣制ノ定型ニ近接センコトヲ意図ス」るとの表現で、「國務各大臣ハ内閣ヲ組織シ天皇ヲ輔弼シ国会ニ対シ責ヲ負フ」、「國務大臣ハ国会議員中ヨリ之ヲ任ス」とし、不信任決議に関する言及はないものの大臣の任命に関しては、「議院内閣制」を取り入れた案であった。

また、10月29日、民間での憲法制定の準備・研究を目的として結成された憲法研究会は、高野岩三郎、鈴木安蔵、杉森孝次郎、森戸辰男、岩淵辰雄等が参加し、12月26日に「憲法草案要綱⁽⁶⁹⁾」を発表した。内閣と議会との関係については、次のように規定し、解散や不信任が国民投票によるとした点を別にすれば、「議院内閣制」を規定するものであった。

- 一、議会ハ国民投票ニヨリテ解散ヲ可決サレタルトキハ直チニ解散スヘシ
- 一、総理大臣ハ両院議長ノ推薦ニヨリテ決ス各省大臣國務大臣ハ総理大臣任命ス
- 一、内閣ハ議会ニ対シ連帯責任ヲ負フ其ノ職ニ在ルニハ議会ノ信任アルコトヲ要ス
- 一、国民投票ニヨリテ不信任ヲ決議サレタルトキハ内閣ハ其ノ職ヲ去ルヘシ

この要綱には、連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）が強い関心を示し、のちにGHQの憲法起草に関わることになるマイロ・E・ラウエル中佐（民政局法規課長）は、詳細な検討を加

(65) 上杉慎吉『議会議政及政府（再版）』有斐閣、大正6（1917）、p.540.

(66) 高見 前掲論文、p.218.

(67) 「入江稿、憲法改正ノ基本的立場（二〇・一〇・二三 部内会議）」（入江俊郎関係文書 2-1）国立国会図書館憲政資料室所蔵〈<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/024/024tx.html>〉

(68) 「憲法改正法案（中間報告） 矢部教授案 昭和二〇、一〇、三」国立国会図書館憲政資料室所蔵〈<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/027/027tx.html>〉

(69) 「憲法草案要綱 憲法研究会案 [1945年12月26日発表]」（入江俊郎関係文書 11）国立国会図書館憲政資料室所蔵〈<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/02/052/052tx.html>〉

えた文書⁽⁷⁰⁾を参謀長に提出し、「内閣総理大臣または他の国务大臣が国民の代表者から選任されるならば、それは一層望ましいが、そのような規定を欠くことが致命的ではない」と評価している。

この他の憲法改正の検討では、例えば、11月8日の美濃部達吉の意見書⁽⁷¹⁾で「内閣ト議會ノ信任トノ關係ニ付テハ特ニ規定スル必要ナシト思考スルモ尚研究ヲ望ム。」との表現に代表されるように「議院内閣制」を念頭においた検討、あるいはその実現を目指すようなものは、見当たらない。

政府の側では、10月13日、松本烝治国务大臣を委員長とする憲法問題調査委員会（いわゆる松本委員会）を設置し、改正案の作成作業が進められた。松本委員会の憲法改正作業は厳重な秘密のうちに進められていたが、1946（昭和21）年2月1日、『毎日新聞』が「憲法問題調査委員会試案⁽⁷²⁾」なるものをスクープし、毎日新聞が「あまりに保守的、現状維持的」としたのをはじめ、他の各紙も、政府・松本委員会の姿勢には批判的であった。この『毎日新聞』によるスクープ記事により、GHQが日本政府による自主的な憲法改正作業に見切りをつけ、独自の草案作成に踏み切ることになる。

2 GHQによる起草

(1) SWNCC228

アメリカは第二次大戦終結の前から日本占領政策の研究を開始していた。

GHQの1945（昭和20）年12月6日付「日本の憲法についての準備的研究と提案のレポート⁽⁷³⁾」は、ラウエル民政局法規課長によるものであり、

帝国憲法について調査したうえで、憲法改正に関する一応の結論と提案を記したものであった。

その附属文書B「責任のある政府」では、責任を負わない機関として、御前会議、内大臣、内閣、枢密院、貴族院を挙げ、内閣については、内閣総理大臣の選任が内大臣など重臣の助言に従って天皇が行い、内閣総理大臣が他の大臣を選び、陸海軍大臣の現役武官制により軍が内閣をコントロールし一国の政策をコントロールしたとの「事実」を認識し、①立法部は一院でも二院でもよいが、全議員が公選により選ばれること、②大臣は議員でなければならないこと、③内閣が議院に責任を有し不信任案可決の場合に解散すること、④内閣の構成員の指名は国会にあることを「提案」した。

1946（昭和21）年1月7日に米国の国务・陸軍・海軍三省調整委員会（SWNCC）によって承認された「日本の統治体制の改革⁽⁷⁴⁾」（SWNCC228）は、日本の憲法改正に関する米国政府の指針を示すもので、行政と立法の関係については、「政府の行政の権威は、選挙民に由来するものとし、行政府は、選挙民または国民を完全に代表する立法府に対し責任を負うものとする」ことが憲法改正に含まれなければならないとした。

その理由として、内閣が瓦解すると、新しい内閣総理大臣は、下院の多数党の領袖から自動的に任命されるのではなく、天皇の周囲にいる数少ない個人的助言者達の推薦にもとづき、天皇によって任命されるという「国民に対する政府の責任を確保しうる制度の欠如」を指摘し、責任確保を実現する方法として、米国型と英国型の統治制度を例示した。

(70) 「幕僚長に対する覚え書き [案件] 私的グループによる憲法改正草案に対する所見 1946年1月11日」高柳賢三ほか編著『日本国憲法制定の過程—連合軍司令部側の記録による I 原文と翻訳』有斐閣、1972、p.31.

(71) 「美濃部意見書」1945.11.8. (入江俊郎関係文書9) 国立国会図書館憲政資料室所蔵 <<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/039b/039btx.html>>

(72) 「憲法問題調査委員会試案」『毎日新聞』1946.2.1. <<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/03/070/070tx.html>>

(73) 高柳ほか編著 前掲書、pp.18-19.

(74) 同上、pp.413-437.

(2) GHQ 民政局

このSWNCC228を基に起草するため、GHQ 民政局の行政部を中心とするメンバーにより、運営委員会と7つの小委員会が設けられた。小委員会は、国会、行政権などに分かれ、小委員会の責任者の多くは、「法律家、政治及び行政の経験者、占領地の軍政担当者としての知的訓練を受けた専門家であった⁽⁷⁵⁾」。運営委員会は、ケーディス陸軍大佐を委員長に、ハッシー海軍中佐、ラウエル海軍中佐、秘書のルース・エラマンで構成され、立法権に関する小委員会は、ヘイズ陸軍中佐、行政権に関する小委員会は、ピーク博士がそれぞれ小委員長に当てられた。

いわゆる「マッカーサー・ノート」が示された翌日の2月4日から起草作業が開始され、9日間で完了する。起草作業は、各小委員会で検討し、小委員会と運営委員会で調整し、小委員会案を取りまとめるという手順によった。

この作業について、民政局国会課長であったジャスティン・ウィリアムズは、次のように記述している。

「これらの班のリーダーやその部下は、1939年版の世界主要憲法集（東京帝国大学から借用したもの）を用いながら、民主的モデル憲法の各章の条項をつくり、運営委員会に提出して検討を受け、承認を得た。⁽⁷⁶⁾」

東京帝国大学から借りた憲法集とは何であったのか。ウィリアムズの原書でも「a 1939 volume of the world's principal constitutions⁽⁷⁷⁾」とあるのみで、具体的な書名はない。当時の東京帝国大学に所蔵されていた図書のうちで、この本に

該当するものは、ジョン・ハウグッドが著した1939年刊行の『Modern constitutions since 1787⁽⁷⁸⁾』である可能性が高い。この他にも、C・F・ストロングの『Modern political constitution⁽⁷⁹⁾』の第2版が1939年刊であるが、同大学は1930年刊の第1版以外は戦後刊行の版を所蔵しているので、この可能性は低いだらう。

『Modern constitutions since 1787』は、アメリカ合衆国憲法が制定された1787年以降150年間にわたる各国の憲法の動きを扱い、「憲法集」といっても憲法の条文そのものを集成したのではなく、歴史的展開を叙述したものである。著者のハウグッドは、当時、パーミンガム大学の歴史学教授であった。

ハウグッドは、日本について、1889年の大日本帝国憲法が「西欧型」憲法であり、二院制を採用しているが、大臣の立法府に対する責任が憲法に規定されず、また発展もしていないことにより、日本において「議院内閣制」は存在していない（no “parliamentary” government）としている⁽⁸⁰⁾。

また、英国については、「形式的な行政権限は国王にあるが、究極の立法権限は議会にあり、実際の行政権限は、国王の大臣で構成される内閣が行使し、大臣は、同時に下院か上院の議員でなければならない。内閣は議会に責任を負うことになる。なぜなら、内閣は、議会の多数と協調することで存在が継続し、過半数を占める政党から選出されるのを常とするからである。首相は、国王が任命するが、大臣は首相によって選ばれ、首相と一体となって行動し責任を負う。⁽⁸¹⁾」と述べ、首相の任命については、1923年にジョージ5世が政府の組織をカーゾン卿で

(75) 村川一郎・初谷良彦『日本国憲法制定秘史—GHQ 秘密作業「エラマン・ノート開封」—』第一法規出版、1994、p.19.

(76) ジャスティン・ウィリアムズ（市雄貴・星健一訳）『マッカーサーの政治改革』朝日新聞社、1989、p.165.

(77) Justin Williams, *Japan's political revolution under MacArthur*, Athens: University of Georgia Press, 1979, p.108.

(78) John A. Hawgood, *Modern constitutions since 1787*, London: Macmillan and co., limited, 1939.

(79) C. F. Strong, *Modern political constitution: an introduction to the comparative study of their history and existing form*, 2nd ed., London: Sidwick & Jacson, 1939.

(80) Hawgood, *op.cit.*, p.312.

(81) *ibid.*, p.155.

はなくポールドウィンに求めたとき以来、「上院の議員であることは、首相の職と両立しないと認識されている⁽⁸²⁾」と記述している。

このように特徴付けられる英国の「議院内閣制」ではあるが、同書がGHQの草案起草に影響を与えたかどうかは、今となっては不明である。少なくとも、当時の英国型政治制度の認識の程度を類推するうえでの参考にはなる。

(3) 起草作業

民政局の2月5日の会議では、一院制か二院制⁽⁸³⁾かをはじめいくつかの項目が検討され、そのうち、内閣については、「内閣総理大臣及び閣僚が選ばれる過程は、自ずと決まるだろうから、憲法で定める必要はない。恐らく衆議院か国会が、多数党から内閣総理大臣を選ぶ、はっきりした多数党がなければ、党の連立に基づいて選ぶ、という解決がなされるであろう。そしてこの内閣総理大臣が、多数党または連立して与党を形成しているいくつかの党の中から閣僚を選び、衆議院ないし国会の承認を求めることになる⁽⁸⁴⁾」との認識であった。

この議事録の訳者による訳註にもあり、「衆議院か国会 (the House or Diet)」については、のちのGHQ草案でも一院制の「国会は、衆議院により構成される」となるように、この時点でもGHQは一院制採用を前提とした。したがって、不信任議決権の帰属先や、内閣総理大臣はどちらの院の議員であるべきかななどの問題が発生する余地はなかったのである。

2月7日の運営委員会と国会に関する小委員会の会合では、内閣総理大臣の選任についての

議論はなく、小委員会案では、「内閣総理大臣および国務大臣は、国会に議席を有すると否にかかわらず、何時でも法律案の提出および説明のために国会に出席することができる⁽⁸⁵⁾」との規定が採用された。これからも解るように、内閣総理大臣と国務大臣は、国会議員（一院制前提であるから衆議院議員）であることが条件とはされなかったのである。

2月7日と8日に行われた行政権に関する小委員会と運営委員会との調整は、内閣総理大臣の任命と内閣総理大臣の権限をめぐって難航し、少数派のエスマン中尉は、小党が乱立しどの政党も過半数を得られない場合（今で言うならハング・パラメント）の混乱を回避するために、政党よりも権威のある天皇に任命権を与え、行政権を内閣全体ではなく内閣総理大臣に与えることを主張⁽⁸⁶⁾し、また、内閣総理大臣が提出した法案中主要なものが国会で好意的な扱いを受けなかったときに国会を解散して民意に問う権限の付与を求めた⁽⁸⁷⁾。

この記録を取っていたのが秘書のルース・エラマンで、エラマンによる議事録⁽⁸⁸⁾として、GHQ/SCAP文書に収録されている。さらに、議事録作成の際にエラマン手書きのメモ帳があり、ピーク小委員長は、次のように発言している。

「ピーク：内閣総理大臣は衆議院が選出、彼は多数党議員から選出される。多数党は、議席数、または議員数の過半数を占める政党である。多数党が明確に存在しないなら、連立の選択。憲法条項として明記する必要はない。慣習的解決が。内閣総理大臣は閣

⁽⁸²⁾ *ibid.*, pp.291-292.

⁽⁸³⁾ 当初、マッカーサーの意向もあり、GHQは一院制を採用するとし、これを日本との取引材料として交渉する方針であった。一院制から二院制への変更については、田中嘉彦「日本国憲法制定過程における二院制諸案(資料)」『レファレンス』647号, 2004.12, pp.25-48. <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200412_647/064702.pdf>

⁽⁸⁴⁾ 高柳ほか編著 前掲書, p.125.

⁽⁸⁵⁾ 「民政局長のための覚え書き [国会の章についての小委員会案]」同上, p.16.

⁽⁸⁶⁾ 「運営委員会と行政権に関する小委員会との第2回会合 1946年2月8日」同上, p.175.

⁽⁸⁷⁾ 「憲法 [草案起草作業] 運営委員会に対するメモ [行政権に関する小委員会内の反対意見]」同上, p.183.

⁽⁸⁸⁾ 高柳ほか編著 前掲書, p.117. 以下

僚を指名、さらに衆議院にその名簿が付託される。⁽⁸⁹⁾」

ここで衆議院と出てくるが、起草段階では一院制を前提としていたので、衆議院＝国会の等式が成り立つが、衆議院が第一院という意味も含めてなのかどうかは不明である。小委員会案では、「天皇は、国会の指名した者を内閣総理大臣に任命する。」「内閣総理大臣は、国会の助言と同意を得て、国務大臣を任命する」となったので、ここでも国会＝衆議院なのかどうかの疑問が湧く。発言の「多数党議員から選出」以下については、憲法に記載する必要なしと考えていたが、内閣総理大臣は、議員でなければならないことが解る。

GHQ 草案⁽⁹⁰⁾は1946（昭和21）年2月12日に完成し、マッカーサーの承認を経て、翌13日、日本政府に提示された。

「第五条 皇帝ハ国会ノ指名スル者ヲ総理大臣ニ任命ス」

「第六十条 行政権ハ内閣ニ帰属ス」

「第六十一条 内閣ハ其ノ首長タル総理大臣及国会ニ依リ授權セラルル其ノ他ノ国務大臣ヲ以テ構成ス

内閣ハ行政権ノ執行ニ当リ国会ニ対シ集团的ニ責任ヲ負フ」

「第六十二条 総理大臣ハ国会ノ輔弼及協賛ヲ以テ国務大臣ヲ任命スヘシ

総理大臣ハ個々ノ国務大臣ヲ任意ニ罷免スルコトヲ得」

GHQ 草案と共に作成された草案の説明資料「[[総司令部側] 憲法改正 [案] の説明のための覚え書き」では、「内閣総理大臣をはじめ閣僚は、

選挙されて国会に議席を有する必要はない。閣僚は議席を有していなければならないとすることは、日本における政党政治発達の現況からいって、迅速な組閣を不必要に困難にすると考えられたのである。しかしながら、閣僚を与党から選ぶという慣行を、現在すぐにでもあるいは将来においても、成立させる道は開かれている。⁽⁹¹⁾」とし、内閣総理大臣及び国務大臣は、国会議員である必要はないとされ、慣習の積み重ねで「議院内閣制」を目指す方向を示した。また、英国との比較においても、内閣の法案を国会が阻止したような場合に内閣は自らの判断で解散できる権限については、伝統的に立法府が弱かった日本には認められず、「内閣は、イギリスの内閣ほどには強力なものとはされていない。」のであった。

すでに述べたように、英国において、首相は現職の下院議員から任命されるという慣習は、1963年のダグラス＝ヒュームの時に一時的に破られるが、1946年の時点では確立していたと言える。この慣習と大臣もどちらかの議院の議員であることという2つの点を別にすれば、GHQ 草案では、英国型に近い形の「議院内閣制」が採用されたということができよう。

日本政府は、2月22日の閣議においてGHQ 草案の事実上の受け入れを決定し、26日の閣議においてGHQ 草案に沿った新しい憲法草案を起草することを決定した。起草の過程で、GHQ との交渉により、一院制から二院制への変更などが行われた。二院制は、GHQ 案に加えられた「最も著しい修正⁽⁹²⁾」となった。

3月4日午前10時、松本丞治国務大臣は、GHQ 民政局長のホイットニー陸軍准将に対し、日本案（3月2日案）を提出したが、GHQ 草案との違いが問題になり、GHQ と日本側で徹夜

89) 村川・初谷 前掲書, p.25. 訳者が利用の便のため補った部分は削除して引用

90) 「日本國憲法 (GHQ 草案 1946 年 2 月 13 日)」(入江俊郎関係文書 15) 国立国会図書館憲政資料室所蔵 <<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/03/076/076tx.html>>

91) 高柳ほか編著 前掲書, p.315.

92) 高柳賢三ほか編著『日本国憲法制定の過程—連合国総司令部側の記録による II 解説』有斐閣, 1972, p.199.

の逐条審議が開始され、5日の閣議に付議された。同日午後4時頃、司令部での作業はすべて終了し、3月5日案が確定した。

帝国憲法改正案⁽⁹³⁾は、枢密院に諮詢されたのち、6月20日に帝国議会議に提出された。

「第六条 天皇は、国会の指名に基いて、内閣総理大臣を任命する。」

「第六十一条 行政権は、内閣に属する。」

「第六十二条 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务大臣でこれを組織する。

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。」

「第六十三条 内閣総理大臣は、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。

衆議院と参議院とが異なつた指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は衆議院が指名の議決をした後、国会休会中の期間を除いて二十日以内に、参議院が、指名の議決をしないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。」

「第六十四条 内閣総理大臣は、国会の承認により、国务大臣を任命する。この承認については、前条第二項の規定を準用する。内閣総理大臣は、任意に国务大臣を罷免することができる。」

「第六十五条 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。」

内閣関連の規定で、GHQ草案と帝国憲法改正案とで異なるのは、GHQ草案では、「天皇は、

国会の指名した者を、内閣総理大臣に任命する」と規定し、指名の手續については規定していなかったが、帝国憲法改正案では、「国会の議決で」指名するという文言が加わった。GHQ草案は一院制を前提にしていたので、「国会の指名」は当然のこととして「衆議院の指名」であったが、帝国憲法改正案は、二院制に変更したことにより、国会＝衆議院ではなくなったので、両議院間で指名の議決が異なつた場合について、衆議院の優越が規定された。

内閣総理大臣による国务大臣の任命については、国会の「助言と承認」が「承認」のみになった。

3 極東委員会の修正要求

極東委員会（FEC）は、米英中ソを中心とした連合国の日本占領管理に関する最高レベルの政策決定機関であった。憲法改正をめぐるGHQと日本側の動きについて、極東委員会は、権限を逸脱したとマッカーサーを批判し、3月20日、憲法改正案が可決される前にこれを審査する機会が同委員会に与えられるべきであると主張し、さらに、4月10日に予定された衆議院総選挙に対しても、国民が憲法問題を考える時間がほとんどないとして、その延期を求めていた。しかし総選挙は予定どおり実施され、第90回帝国議会議において「帝国憲法改正案」が審議されることは既定路線となつていった。

極東委員会の側では、憲法の基本原則を示すことを求められていたが作業が難航し、7月2日になつて政策決定文書「新しい日本国憲法のための基本原則⁽⁹⁴⁾」を決定した。その中で、「内閣総理大臣を含む国务大臣の過半数は国会議員のなかから選任されなければならない。執行府の首長が国民によって選挙されるという政治制度を採択すれば、閣僚の過半数が立法府の中から選任されるという規定は、必ずしも適用されな

⁽⁹³⁾ 「帝国憲法改正案（帝国議会議に提出）1946年6月20日」（佐藤達夫関係文書130）国立国会図書館憲政資料室所蔵（<http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/04/117/117tx.html>）

⁽⁹⁴⁾ Far Eastern Commission, “Basic Principles for a New Japanese Constitution. [28] June 1946, circulated,” FEC-031/19, pp.1-3.（http://www.ndl.go.jp/constitution/library/06/201/201_058r.html）

い。⁽⁹⁵⁾」と、アメリカ型の大統領制を採用する場合は別として、英国型の「議院内閣制」を採用する場合には、国会議員過半数の原則を入れることを求めた。

国会議員過半数の原則は、当初は規定されず、いわゆる文民規定しかなかったが、ソ連が「内閣総理大臣その他の内閣閣僚は、国会の文民議員の中から、国会によって指名される。」と提案⁽⁹⁶⁾し、また、英国は、当初、憲法改正は必要ないという立場を取っていた⁽⁹⁷⁾が、憲法を改正する場合は「内閣の大臣の多数が、選挙された下院議員であること」を提案⁽⁹⁸⁾したことにより、国会議員過半数が基本原則の中に規定されることになった。

この基本原則に基づき極東委員会は、マッカーサーと協議を行うが、すでに帝国憲法改正案は衆議院に上程され、帝国憲法改正案委員会に付託されていた。7月23日、極東委員会は、改正案に国会議員過半数の規定がないこと、執行府が立法府に責任を負うという他の民主主義政府の慣行と合致するように内閣総理大臣の選

任を衆議院のみの事項にすべきではと疑問を呈した⁽⁹⁹⁾。これに対するマッカーサーの7月26日の回答は、過半数規定は賢明ではなく優秀な人材の登用を排除するものであり異例かつ恣意的な制約であること、総理大臣の選任は学術上の問題であり総理大臣指名における衆議院の優越があり、最終的に採択される憲法で一院制の可能性も残されていると反論した⁽¹⁰⁰⁾。

極東委員会は、再反論を試み、8月13日の第25回運営委員会においてオーストラリア代表は、首相と大臣の過半数が国会議員であることは、英連邦諸国をはじめとする国々で一般的であり、内閣を構成する大臣の過半数は選挙民の支持を得ていなければならないと主張し、カナダとインドの代表もこの主張に同調した⁽¹⁰¹⁾。これらの議論をまとめた回答⁽¹⁰²⁾は、過半数原則について、日本と同様の議会制度を採用多くの国では慣行または憲法によりすべての国務大臣が立法府の議員であり、内閣の立法府に対する責任は国務大臣が立法府の議員であれば最もよく確保され、国務大臣の過半数が選挙民に

⁽⁹⁵⁾ 西修『日本国憲法成立過程の研究』成文堂, 2004, p.115.

⁽⁹⁶⁾ Far Eastern Commission, "Basic Principles for a new Japanese Constitution," SC-012/2, 23 April 1946. para.3 subpara.b.

⁽⁹⁷⁾ これは、英国代表のジョージ・サンソムによるところが大きいと思われる。サンソムは、1883年生まれで英国外務省に入り1904年来日し、1919年には駐日大使館の参事官となっている。日本語ができ、日本の文化史を研究し、1928年には日本語歴史文法、1931年には日本文化史の本を出版し、後には、米コロンビア大学東アジア研究所の初代所長に就任し、「西欧の日本学の権威の一人」であった。マッカーサーの日本改革については、急進的で経験に基づかないものであるとして批判的であったという。Gordon Daniels, "Sir George Sansom(1883-1965): Historian and Diplomat," in Hugh Cortazzi and Gordon Daniels ed., *Britain and Japan, 1859-1991: themes and personalities*, London: Routledge, 1991, p.285.

⁽⁹⁸⁾ Far Eastern Commission, "Views of the United Kingdom on the basic principles for a new Japanese Constitution," SC-012/6, 10 July 1946.

⁽⁹⁹⁾ Far Eastern Commission, "Consultation with the Supreme Commander for the Allied Powers on the Text of the Constitution. 24 July 1946, circulated," FEC-031/29, p.1. <http://www.ndl.go.jp/constitution/library/06/201/201_084l.html>

⁽¹⁰⁰⁾ Far Eastern Commission, "Consultation with the Supreme Commander for the Allied Powers on the Text of the Constitution. 30 July 1946, circulated," FEC-031/31, p.1. <http://www.ndl.go.jp/constitution/library/06/201/201_089r.html>

⁽¹⁰¹⁾ Far Eastern Commission, Steering Committee, "Minutes of Twenty-Fifth Meeting of the Steering Committee," 13 August 1946. pp.4-5.

⁽¹⁰²⁾ Far Eastern Commission, "Consultation with the Supreme Commander for the Allied Powers on the Text of the Constitution. 13 August 1946, circulated," FEC-031/34, pp.1-3. <http://www.ndl.go.jp/constitution/library/06/201/201_098r.html>

責任を負うことにより反動分子による権力奪回の防衛手段となること、執行府に対する国会のコントロールを保証する枠組みが必要であると。また、内閣総理大臣の選任については、衆議院が国民の意思を代表することが期待される議院であり、国民は総選挙で候補者に投票するだけでなく政府の選択のためにも投票しているのであり、参議院に内閣総理大臣選任の発言権を与えると下院の選挙時に表明された国民の意思が妨げられることになる。また、新しい選挙で衆議院で単独政党が明確な国民の多数の支持を得ているにもかかわらず、3年あるいは6年前の選挙で野党が支配する参議院で立ち往生する可能性がある。両院協議会の規定も衆議院の優越の規定がないので長期の遅延が予想されるとした。

結局、この回答は、アメリカ代表の反対に会い、8月28日の第24回極東委員会でマッカーサーに送付しないことが決定された⁽¹⁰³⁾。

極東委員会の検討状況を注視していたマッカーサーは、8月19日、吉田茂総理大臣を呼び出し、文民条項と国会議員過半数を規定するよう求めた。この間の事情について金森徳次郎国務大臣は、帝国憲法改正案委員小委員会で次のように発言している。

「国務大臣を選任致しまするに付て、如何なる者から之を選任すべきかと云ふことに付きまして、正直な所、政府提出の憲法の改正原案に付きましては、「アメリカ」流の議論とも言はるべきものがある訳であります、所が極東委員会の空気と致しましては、「アメリカ」流の考へ方に対する相当の反対の声が強いのでありまして、寧ろ之を「イ

ギリス」流の原理に依るべきものであると云ふやうな訳で、可なり内部に議論があつて、それが可なりの多数を以て「イギリス」流の原理を採るべしと云ふやうな結論になつたらしい⁽¹⁰⁴⁾」

8月末から9月にかけて、各国代表は、帝国憲法改正案に対する態度表明を行うが、そのうちオーストラリア代表は、二院関係が明確に設定されておらず、上院が異常に大きな権限を持つ可能性があること、内閣総理大臣の選任が下院の専権事項とされていないと指摘した⁽¹⁰⁵⁾。

極東委員会の要求により、国会議員過半数は、衆議院の修正で規定されて、より英国型の「議院内閣制」に近づいた形となった。文民条項については、貴族院における修正によって盛り込まれた。また、衆議院で国務大臣の選任について国会の承認を必要とする部分が削られた。

こうして、11月3日に、日本国憲法が公布され、翌1947（昭和22）年5月3日施行され、英国型に近い「議院内閣制」がスタートするのである。

おわりに

明治の初め、議場に信を置く内閣、首相が内閣を組織するといった英国政治の概念を、記号として「議院内閣制」にデザインしたが、それは憲法という形では実現しなかった。逆に「議院内閣制」を言葉として記号化し、天皇主権と相容れない「ダメなデザイン」として烙印が押された。敗戦で天皇主権から国民主権に転換し、「ダメなデザイン」もアメリカ推薦の「グッド・デザイン」の扱いを受けるようになり、議会開設120年の間に、「グッド・デザイン」の期間がそ

⁽¹⁰³⁾ Far Eastern Commission, "Consultation with the Supreme Commander for the Allied Powers on the text of the Constitution. 29 August 1946, circulated," FEC-031/38. <http://www.ndl.go.jp/constitution/library/06/201/201_110r.html>

⁽¹⁰⁴⁾ 第90回帝国議会衆議院帝国憲法改正案委員小委員会速記録 第13回 昭和21年8月20日 p.271.

⁽¹⁰⁵⁾ Far Eastern Commission, "Minutes of the Twenty-Fifth Meeting of the Far Eastern Commission," 12 September 1946, pp.3-4.

れ以前の期間を上回ってしまった。

では記号としての「議院内閣制」はどうか。

「議院内閣制」について多くの著作のある今井威は、「議院内閣制は、もともとイギリスで、ながい歴史的経緯をたどりながら、次第に形成されてきた政治形態である。そうして、それは parliamentary government と呼ばれてきた。だから、議会政治と訳してもよい。ただ、議会政治というと、漠然と議会による政治一般が想起されるので、それよりも議院内閣制という言葉の方が、parliamentary government の内容にふさわしいのではないかと私は考える。また、日本語でのこうした呼び方は、ほぼ定着しているのではないかと思う。⁽¹⁰⁶⁾」と述べている。

明治の頃に、その内容を正確に表現するという意味で、「parliamentary government」に「議院内閣制」を当てたのは、的確であったかもしれない。

だが、やはり「parliament」は議会なのである。英国の内閣 (Cabinet) は、首相及び閣内大臣 (Secretary of State) で構成される。この他に各省で特定の分野を担当する省内担当大臣 (Minister of State)、政務次官がおり、これらのものを加えた総体が政府 (Government) になる。原則として議席を有していない議院に出席して発言することができないから、例えば、ある省の閣内大臣が下院議員の場合、上院で質問に答えることはできないので、上院議員を省内担当大臣や政務次官に任命し、上院での質問に答えさせるのである。大臣がどちらかの議院の議員でなければならないという理由は、この点にある。

また、2006年7月までは、大法官 (Lord Chancellor) が上院議長を務めていたため、内閣を構

成する閣内大臣としての上院議員枠がひとつ必要であった。上院議長は上院議員の互選により選出されることになったため、この条件は不要となっているが、上院院内総務は伝統的に閣内大臣のポストが与えられているので、一定数の上院議員の閣内大臣は必要となる。

政府の組織化の点では、議院が内閣を作るのではなく、議会が政府を作るのである。

英国の「議院内閣制」は、時代によって変わってきた。「parliamentary government」という言葉も、その帰結として「Cabinet government⁽¹⁰⁷⁾」という言葉が使われるようになり、現在でも変貌の過程にある。

2010年総選挙でハング・パーラメントとなり、結果的に保守党と自由民主党の連立政権が誕生した。連立政権は、政策の中に政治改革⁽¹⁰⁸⁾を掲げており、そのひとつとして、首相の解散権を拘束する法案⁽¹⁰⁹⁾が審議されている。解散権は「議院内閣制」の特色のひとつであるが、それを制限しようというのである。その法案には、下院の自主的解散を明文で規定することも含まれている。

また、上院改革では、世襲貴族や任命制の一代貴族から公選による議員に代わることも予想される。すると両院とも国民の委任によって構成されることになり、内閣がどちらの議院に信を置くのかについても検討せざるを得なくなるだろう。「議院内閣制」ではなくて、まさに「議院内閣制」の訳語の「parliamentary government = 議会内閣制」の問題となるのだが。

「それは、議会の問題なのか、ハウス (議院) の問題なのか。」先輩の声がまた聞こえてきそうである。

(さいとう けんじ)

⁽¹⁰⁶⁾ 今井 前掲書, p.1.

⁽¹⁰⁷⁾ Jennings, *op.cit.*, p.3.

⁽¹⁰⁸⁾ 齋藤 前掲注(10), pp.18-34.

⁽¹⁰⁹⁾ “Fixed-term Parliaments Bill,” Bill 64, 22 July 2010. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/064/2011064.pdf>>