



RIETI Discussion Paper Series 10-J-046

議院内閣制の理念と実態 —憲法学と政治学の間で—

西垣 淳子

経済産業研究所

2010 年 8 月

議院内閣制の理念と実態*

—憲法学と政治学の間で—

西垣淳子（経済産業研究所）

要 旨

90 年代の統治構造改革の成果を踏まえ、我が国の議院内閣制の運用は大きく変容しつつある。そうした中で、憲法学でも議院内閣制の理想として志向すべきモデルをめぐって様々な議論が行われている。具体的には、90 年代の改革の理念を共有する多数決型デモクラシーの方向性と、理念自体の見直しを提起する合意形成型デモクラシーを志向する方向性である。だが、いずれの理念を目指すにしても、実際の政権運用にあたっては国会と内閣との関係をいかに合理的に組織するかという視点が必要である。そして、議院内閣制の運用のあり方をイギリス型や、欧州大陸型と比較することによって、三権分立的な構想の下で議院内閣制の制度を設計してきた我が国の憲法規範の問題点を指摘し、そうした憲法規範の下での議論が、実際の議院内閣制の運用にあたって必要な検討課題を見過ごしてきた点を指摘する。そして、そうした課題は、国会法や内閣法という憲法付属法の改正によって対処できる範囲を超えつつあることを指摘し、憲法学が改めて議院内閣制の構造を検討する必要性を提示する。

キーワード：（7 個以内）議院内閣制、多数決型デモクラシー、合意形成型デモクラシー、三権分立、憲法規範

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

* 本稿の原案に対しては、飯尾潤先生から、有益なコメントをいただき、DP 検討会においても、コメンテーターを務めていただいた。また、検討会参加者から貴重なコメントをいただいた。これらの方々に謝意を表したい。

はじめに

第一章 議院内閣制の概念

第二章 権力分立原則の下での議院内閣制の運用

第三章 憲法学上の国会像

第四章 憲法学上の内閣像

むすびにかえて

はじめに

近年、政治主導による政権運営をめぐって、英国型の議院内閣制のあり方などへの関心が高まっている。そうした中で、我が国の憲法が規定する議院内閣制という制度の下で、従来、どのような運用がなされてきているのか、そして今後どのような展開が可能であるのかは重要な問題である。

90年代の政治改革、行政改革、国会改革を通じて行われた一連の統治構造改革により、それまでの議院内閣制の姿が大きく変容したことが憲法学においても指摘されている。そして、その結果生じてきた2007年のねじれ国会という現実に対して、憲法の規定する統治構造そのものが問題を包含しているのか、あるいは、統治構造改革の方向性に問題があったのか、といった議論も行われている。また、議院内閣制の理念を検討する中で、二大政党による政権交代を前提とした多数決型デモクラシーを目指すのか、あるいは、多党制のもとで連立政権を構成する合意成型デモクラシーを目指すのか、といった問題提起も活発化している。

しかしながら、こうした憲法学上の議論が、現実の政治実態を十分に加味せず規範的なものにとどまれば、現在抱えている諸問題への処方箋にはならないままである。

従来、我が国では、議院内閣制が憲法学と政治学双方の課題でありながら、両者の議論が分離したまま発展してきている。そして、憲法学が提示してきた議院内閣制の理念が、国会と内閣との関係を十分に捉え切れず、政治学が分析してきた政治実態を憲法学の議論に生かしきれないでいる。

そこで、本論文では、憲法学の理念の下で設計された議院内閣制に関する制度と、実際に運用されてきている実態との間の乖離が生じている点に着目することにより、憲法学上の議論が見落としてきている問題点を指摘することを目的とする。

本論文の構成は、次のとおりである。

まず、第一章で、憲法制定時にさかのぼって、議院内閣制の概念をめぐって行われてきた議論を理論的に整理する。当初は、解散権を中心に議院内閣制の本質をめぐる議論が行われるが、その際、権力分立原理が大きな影響を与えていたことを指摘する。そして、最近では、民主政の観点から議院内閣制の理念をめぐって二つの方向性－「国民内閣制」論と、それへの対案である合意型デモクラシー論－が提唱されているが、そこでは、解散権

を中心に政権変動の場면을念頭においていた当初の議論とは異なり、内閣形成過程に関心を示している。そして、従来あまり憲法学が関心を示してこなかった点として、内閣の形成過程の先に、立法過程における国会と内閣の関係といった点についても、憲法上の課題としてみる必要性を指摘する。

次に、第二章では、権力分立的に理解されてきた議院内閣制の理念の下、戦後我が国で発展してきた議院内閣制の実際の運用について紹介する。ここでは、イギリス型の議院内閣制やフランス、ドイツを中心とした大陸型の議院内閣制との比較を行うことにより、我が国の議院内閣制の特徴を指摘する。そして、我が国では、権力分立的な憲法規範が国会と内閣との関係に影響を与え、内閣不在の国会を発展させてきたこと、そして、国会の外で独自の立法過程が発展し、それが憲法学上の理念の下で、問題視されることなく続いてきた点を考察する。

第三章では、第二章で指摘してきたような憲法学上の理念と実態の齟齬が、国会の地位や権能、組織等においても起こっている点を見ることとする。特に、憲法学の下で議論されてきた概念論が、現実の国会が抱えている検討課題に直面しないまま、実際の国会は、国会法の改正を通じて、憲法規範とは異なる形で発展してきた点を指摘する。

第四章では、戦後、議院内閣制が導入されたにもかかわらず、権力分立的な憲法規範の下で、国会から自律的な内閣が発展してきたこと、また、明治憲法から軌道修正された強い首相の権限についても、従来型の省庁による分担管理原則を保持するため、内閣法等の規定や解釈により権限が狭められことを指摘し、憲法学が実態に関心を持たないことにより、そうした運用が見過ごされているという問題を提起する。

そして、最後に、本論文において指摘してきた事実から導かれる示唆について述べることにする。

第一章 議院内閣制の概念

(1) 日本国憲法と議院内閣制の採用

日本国憲法の採用において、Parliamentary government に対応する語として「議院内閣制」という用語が使われたのは、戦前からこの語が慣用されていた¹ことや、戦前・戦後を通じて活躍した宮沢俊義、清宮四郎の両権威が、この用語を用いて日本国憲法下の国会と内閣の関係を説いたことによるものと指摘されている²。

議院内閣制については、その本質をめぐって様々に論じられてきているが、憲法は、「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66条3項）とし、衆議院による内閣不信任と内閣による国会の解散（第69条）、国会による内閣総理大臣の指名（第67条）などを定めることによって、我が国の統治制度として「議院内閣制を採用していることは明らかである」³とされている。

戦前、「大臣の対議会責任制—より成熟した段階でいえば、内閣の対議会連帯責任性—への賛否は、帝国憲法運用史上最大の争点」であったこと、そして、「およそ市民革命期から近代憲法確立期にかけての諸国の憲法にとって、最大の問題であった」⁴ことからすれば、日本国憲による採用によって、我が国において議院内閣制が争いなく受け入れられたことは、特異な歴史であるといえよう。すなわち、帝国憲法下での「憲政の常道」の主張が、君主と議会の双方に対して内閣が責任を負うという二元主義型の議院内閣制の実現⁵に向けたものであったのに対し、日本国憲法は制限君主制を否定するのみならず、二元主義型の議院内閣制をも乗り越えて、あっさりとして議会にのみ内閣が責任を負うという一元主義型の議院内閣制を採用した。二元主義型の議院内閣制を経た諸国においては、君主との緊張関係の下で行政権の対議会責任を確立しようとしてきた歴史の上に、議会に責任を負った内閣の成立を勝ち取ったのである。それに対して、明治憲法の下での超然内閣制の伝統⁶を引きずったまま、議院内閣制を導入した我が国においては、内閣の対議会責任が十分に認識されてきているか疑問に思われる。それは、議院内閣制の導入によって、戦前とは内閣の実質が変更しているにもかかわらず、当初から、帝国憲法の下での内閣との連続性が問題なく

¹ 大日本帝国憲法の下で「憲政の常道」の名の下に、政党内閣という形での責任政治という慣行の成立を支えた立憲学派である美濃部達吉は「議院内閣制度」の用語を使用している。（『憲法提要』（1923年））

² 高見勝利「議院内閣制の意義」『ジュリスト増刊 憲法の争点（2008）』

³ 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法[第三版]』（岩波書店、2002年）

⁴ 樋口陽一「責任・均衡・二大政党制・多数派デモクラシー—議院内閣制をめぐる四つの神話」『ジュリスト No884（1987年）』

⁵ 明治憲法の下では、学説は、明治憲法の条文を基礎として天皇主権を中心とした制限君主制を主張する君権学派（上杉慎吉）と議会政治の慣行を基礎として、君主と議会の双方に対して内閣が責任を負うという二元型議院内閣制を主張する民権学派（美濃部達吉）に分かれており、内閣責任制を「憲政の常道」の名のもとに認めるか否かが対立していた。

⁶ もっとも、帝国憲法下において、政党内閣という形での対議会責任政治は、1924年の加藤高明護憲三派内閣から、1932年の5・15事件までの短い期間ではあるものの経験している。

受け入れられている点⁷にも表れている。また、そうした制限君主制の下で発展してきた内閣制度が、現在も連続している点に、日本の内閣制度の特徴を見出す見解⁸も多く見られる。

それに加え、わが国では明治憲法の制定前から、権力分立の原理が強く唱えられているが⁹、制限君主制の下で権力分立を唱えることは、君主の権限を制約し、民選議会の立法権を確立するという点で民主主義の方向に寄与するのに対し、現在のような一元型議院内閣制のもとで権力分立を唱える場合には、国民に選ばれた議会に対して、内閣を自律化する方向へと働き、結果的に民主主義には反することとなる。そして、明治憲法のもとでの超然内閣との連続性を引きずっているだけに、その傾向は強まることとなる。しかしながら、わが国では権力分立原則的観点に立った議院内閣制の理解が、憲法学のもとで広く受け入れられてきた結果、自律した内閣の存在が問題視されることは少ないのである。

そこで、まずは、戦後の憲法学が議論してきた議院内閣制論について振り返ってみることとし、そこにおいて権力分立原則がどのような役割を果たしてきたかについても検討する。

（２）議院内閣制の概念

①宮沢俊義による「議院内閣制論」

宮沢は、戦後すぐの解散権論争¹⁰などをきっかけとして、議院内閣制の概念についての論文を発表¹¹し、それがその後の議院内閣制論に大きな影響を与えてきている。

宮沢は次のようにいう。

「議院内閣制とは何かというと、その概念には、二つの要素があるとおもう。」「第一は、行政府と立法府とが一応分立していること」とし、「第二は、行政府と立法府とが一応分立した上で、行政府が立法府一両院制の場合には、主として下院一に対して政治的な責任を

⁷ 例えば、現在でも、第〇代内閣総理大臣は、帝国憲法下での伊藤博文内閣から通算して数えられていること、1985年には内閣制度100年が祝されたことがあげられよう。

⁸ 戦後憲法体制の下での内閣が、戦前の内閣との連続性を有していることを主張する見解として、飯尾潤『日本の統治構造』（中央公論新社、2007年）p3～34や山口二郎『内閣制度』（東京大学出版会、2007年）p61～69などがある。

⁹ 明治元年の政体書の規定にも、権力分立原則が規定されている。（清宮四郎『憲法Ⅰ〔第三版〕』（有斐閣、1979年）

¹⁰ 1948年10月15日に成立した第二次吉田民自党内閣は、少数与党であったため、政権基盤の安定を図るために憲法第7条に基づく解散を検討していた。その際、芦田連立内閣のもとで連立を組んでいた民主党、社会党、国民協同党の野党3党は、解散権の行使は第69条の場合に限られるとして、解散に反対する。このとき、解散権に反対したのが『憲政の神様』でもある尾崎行雄であり、一方で解散権を認める論考を出したのが宮沢であり、解散権論争が活発化した。結果的には、GHQも第69条の場合に限定されるという立場をとっていたこともあって、与野党間の話し合いにより、野党が内閣不信任案を提出し、与野党による可決を待って衆議院が解散された（1948年12月23日）。この解散は、与野党の妥協案によるものとして、「なれあい解散」と呼ばれている。

¹¹ 「議院内閣制のイギリス型とフランス型」（1949年発表）『憲法と政治制度』（宮沢俊義、岩波書店、1968年）所収

負うこと、言葉をかえていえば、政府が議会（下院）の信任を在職の要件とすること」をあげる。

そして、戦前から日本の学会でよく知られてきたレズローブの議論が、立法府と行政府の関係に着目して4つの類型、すなわち、議院内閣制、スイス型の議会統治制（あるいは会議政）、アメリカ型の大統領制、旧ドイツ型の立憲君主制に分けている点について触れながら、「議院内閣制とそのほかの区別は結局は程度の問題にすぎない。行政府と立法府との関係において、重点がそのいずれかに傾きすぎると、議院内閣制は議院内閣制であることをやめて、それとは多かれ少なかれちがった制度になる、」という。行政府が立法府に従属し、議会の言うとおりに動くしかないのがスイス型であり、「議会の信任がなくなったら職を退く」というのが議院内閣制である。行政府が強くなり、議会が行政府に従属する場合がドイツ型である。「議院内閣制は、スイス型に傾かず、また反対にもとのドイツ型にも傾かず、そのまん中であって、立法府と行政府とのあいだに、ある程度の相互独立と均衡の関係を予想している。この均衡ということが、議院内閣制の非常に大きな特色である」としている。

その上で、宮沢は、議院内閣制をイギリス型と大陸型の二つに分類し、大陸型の代表としてフランス型を取り上げる。そこでは、レズローブが議院内閣制を議会と内閣との均衡の制度と解し、解散に非常に重きを置き¹²、それを持って議院内閣制の要素とした点に着目して、解散権に制約のないイギリス型の議院内閣制と、解散権が事実上否認あるいは制約を持っていた第三共和政あるいは第四共和政下のフランス¹³を対比する。そして、解散が認められないと、議会が政府に対して不当に強力になり、議会と政府との間に均衡がなくなってしまうことを危惧した。そして、フランス型では、非常に弱体の政府が続き、政局が不安定化することを懸念し、「イギリス型の方向にすすむこと」がよいと、解散権の制約のない議院内閣制であることを主張した。

このように、宮沢論文が、レズローブの議論を引用しつつ、議院内閣制の特色を提示したことに象徴されるように、当初は、古典的な権力分立の視点とあいまって、立法府と行政府との関係という枠組みで、かつ、解散権の制約の有無という点に着目して、議院内閣制の議論が進められてきた。

②均衡本質説と責任本質説

¹² レズローブは、議会の解散権が留保されているイギリスの議会制度を「真正な議院内閣制」と、議会の解散権が死文化していた第三共和制のフランスの制度を「不真正な議院内閣制」と呼んだ。（樋口陽一『憲法Ⅰ』（青林書院、1998年）P302）

¹³ 第三共和制(1875年憲法)も第四共和制(1946年憲法)も解散権を憲法の法文上は規定しているが、第三共和政下では、1877年に一度だけ解散権が行使(5.16事件)され、以後、事実上解散権の行使が封じされた。第四共和制の下では、法文上、解散権は立法期の最初の18ヶ月間は行使できないこととされ、かつ、その後も、18ヶ月の期間内に二度の政変が起こること、その政変が議会の不信任に基づくことという二つの基本的条件が満たされた場合に限定されていた。（デュベルジェ（時本義昭訳）『フランス憲法史』（みすず書房、1995年）

この宮沢論文を中心として、様々な議院内閣制の概念内容について行われた議論を整理したのが、樋口陽一の「議院内閣制の概念」¹⁴である。

樋口は、議院内閣制の本質をめぐる議論を、均衡本質説と責任本質説の二つに整理して、それぞれの問題点を指摘した。

均衡本質説とは、「行政府と立法府の対等性を重視し、とりわけ解散権の有無—およびそのありかた—を重視する考えかた」であり、責任本質説とは、「行政府の存立には立法府の信任を必要とするという、内閣の議会に対する連带的政治責任の原則こそが肝腎であって、それ以上の要件は必ずしも必要でないとする一少なくとも、要件として明示しない—考えかた」である。均衡本質説が権力分立や均衡を強調するのに対して、責任本質説は、議会優位を強調するのである。

そのうえで、樋口は、それぞれの説について、その議論の持つ問題点をも提示してきた。

均衡本質論については、その多くが、レズローブ等のフランスの議論を援用しつつも、フランスの均衡が対元首と対議会との二元性における責任の均衡を問題にしていたのに対して、元首である天皇と国会との均衡を考えるのではなく、内閣と国会の間の均衡を問題にするにとどまり、二元論と一元論の対立に触れていないとし、「内閣が国会だけに責任を負うという一元的責任の観念を暗黙の大前提としているという点では責任本質論と同じ」とする。

さらに、内閣の自由な解散権の有無を議院内閣制の標識として重視しておきながら、均衡本質説を採る多くの論者が憲法第 69 条所定の場合に限らず内閣が解散を決定できるとの考え（第 69 条非限定説）をとるにあたって、その理由を十分に説明することなく、議院内閣制だから、という演繹的論法で議論されている旨を批判する。

一方、責任本質説についても、その「責任」という概念が十分に自覚されていない点を批判する。フランスでは、カピタンが、議院内閣制を、議院に対して内閣が責任を負う制度であるとし、その場合の制度的メルクマールとして不信任決議を取り上げ、責任とは、不信任決議に対する内閣の総辞職義務をさすとしていた¹⁵。それに対して、我が国では、「責任」の論じ方として、例えば、宮沢が、一方では、「行政府が立法一両院制の場合には、主として下院—に対して政治的な責任を負うこと、言葉をかえていえば、政府が議会の信任を在職の要件とすること」と狭義の責任として述べていながら、他方では、日本国憲法 66 条 3 項にいう内閣の国会に対する「責任」の説明として、「内閣が行政権の行使に関し、国会各議院またはその議員に対して、批判その他のコントロールを受ける地位におかれ、そうしたコントロールを実効的に行うべき各種の法的手段が認められていることを意味する。かならずしも国会の意思によって内閣が進退すべきであるとの意味ではない。」¹⁶と「広義

¹⁴ 樋口陽一「議院内閣制の概念」『ジュリスト 憲法の争点新版（1985）』

¹⁵ 近藤敦「不信任決議の合理化と首相の交代—ヨーロッパ諸国との比較」『議会政治研究』No. 58, p48

¹⁶ 宮沢俊義『全訂日本国憲法』（日本評論社、1978 年）p511

の責任」に解釈している。つまり、66条3項の「責任」が、「国会」に対して定められているながら、内閣の信任・不信任という制度によってたつ「狭義の責任」が衆議院との関係においてしか定められていないことをもって、衆議院と参議院に対する責任が異なっているということを認識して、66条3項の「責任」を広義に解釈していた。責任本質説の立場にたって、内閣の国会に対する責任を本質と考えるのだとすれば、「憲法66条3項が国会—衆議院だけでなく—に対する責任を定めていることが、重要な意味をもってくることになる」にもかかわらず、その責任のあり方が十分に問われてきていないことを危惧したのである。

そして、樋口の提起したこれらの問題点は深く追求されることなく、専ら本質論争としての分類が長い間影響を与えてきた。

もっとも、高見勝利¹⁷は、樋口論文が宮沢を均衡本質説と類型化しているという前提¹⁸にたったうえで、樋口が引用している宮沢論文（「議院内閣制のイギリス型とフランス型」1949年）において「『均衡』の要素が強調されているのは、それが前年末に戦わされた解散権論争直後に書かれたものであり、したがって、そこには、内閣の自由な解散権の行使を強調する宮沢の次の立場が強く反映していたからである。」とし、宮沢が他の機会において「政府が議会に対して責任を負い、議会の信任を失えば、その職にとどまることができない政治体制を議院内閣制の要素としてあげている。」ことを紹介しつつ、宮沢説も、「清宮説との間に『本質』的な差異があるとは思われない。」とし、責任本質説に帰一すると結論づける。

最近では、樋口が指摘したように、フランスの均衡論が二元型議院内閣制についてのものであることを踏まえつつ、均衡本質説は二元型議院内閣制と、責任本質説は一元型議院内閣制と特徴付けられるとし、日本国憲法は、一元型議院内閣制であること、また、議会の解散権も憲法上明記されたことなどから、こうした本質論争には意味がないとする見解¹⁹や、そもそも一元型議院内閣制である我が国においては均衡本質説は妥当しないとする見解²⁰もある。

それに加え、2007年以降のねじれ国会において、参議院の権限が注目される中、均衡本質説にしる、責任本質説にしる、参議院に関してはどちらの説明も困難である点を指摘し、「均衡と責任」の論じ方がそもそも誤っていたのではないかとする見解²¹もある。責任本質

¹⁷ 高見勝利「議院内閣制の意義」『ジュリスト増刊』（2008年4月号）

¹⁸ もっとも、樋口論文の中では、宮沢論文を引用しつつ、それと異なる見解として均衡本質説を紹介しており、また、責任本質論の問題点の中で宮沢の見解を引用し問題点を指摘していることからすれば、樋口が宮沢説を均衡本質説と類型化しているのは的を射た指摘ではない。

¹⁹ 長谷部恭男『憲法第三版』（新世社、2004年）p374、大石眞『憲法講義Ⅰ』（有斐閣、2004年）P88等

²⁰ 近藤敦「不信任決議の合理化と首相の交代—ヨーロッパ諸国との比較」『議会政治研究』No.58 p48-49

²¹ 加藤一彦『議会政治の憲法学』（2009年、日本評論社）p16

説においては、樋口が指摘したように参議院を含む国会に対する責任が十分に議論されてこなかったこと、均衡本質説においては、均衡の相手方として衆議院のみが意識されてきたことにみられるように、こうした論争自身が参議院の存在を外して行われてきたことによって、憲法が規定する統治構造における参議院の意義を軽視する要因となってきた可能性が示唆されている。

ただし、本質論争が廃れても権力分立原則とあいまって、議会と政府の均衡という点に着目する見解は有力である。

例えば、佐藤幸治²²は、議院内閣制の理念型として、「議会と政府（行政府）とが分立しつつも、政府は議会の信任に依拠して存在し、他面政府は議会（二院制の場合にはとくに第一院）の解散権をもつことにより、制度上議会と政府との間に連携と反発（均衡）の関係を内包せしめている統治体系」であるという。そして、「議院内閣制も権力分立制の一形態と位置付ける以上は、議院内閣制の本質はやはり上述の理念型にあると解すべきではないかと思われる。」「理念型にとって重要なのは、政府と議会との間の均衡なのであって、元首と議会とに対する内閣の二元的責任制はそれぞれの国の歴史的事情に左右されるもので、議院内閣制の本質にかかわる問題とみる必要はない。」とする。

あるいは、代表的な教科書のひとつ²³が、「一元型を頭において考えている」と明示し、民主政治を国民を中心に構想しつつ、日本国憲法の採用した制度を、均衡型の議院内閣制と位置づけている。「均衡型の議院内閣制（とくに、不信任、解散に条件のついていない均衡型）のほうが、民主的に機能する可能性をより多く秘めている。それは、解散制度が、議会と内閣が意見対立したときは、国民が決着をつけることを保障する、ということからだけではない。それよりも、無条件の不信任制度と無条件の解散制度の存在が、議会と内閣に対し、たえず国民の意思へ近づこうとする動因を与えるからである。なぜなら、議会も内閣も、自己を破壊する力をもつ相手の「武器」（不信任権、解散権）の行使を抑止する最善の方法は、自分のほうが相手より少しでも国民の近くに位置することだからである。」

しかしながら、この議論こそ、樋口論文が指摘するように、均衡説的見解が、レズローブの古典的な類型論、すなわち権力分立の度合いをものさしとする類型論に影響を受けてきていること、均衡論がフランスの議論に推挙しながらも、そこでみられるような君主と議会との間の均衡ではなく、一元型議院内閣制においての内閣と議会との間の均衡を問題にしているという批判にあてはまっている。

③本質論争と権力分立原則

このように、憲法学上は、本質論争が廃れてきたとはいえ、権力分立理論によってたつ

²² 佐藤幸治「憲法[第三版]（青林書院、1995年）p207-208

²³ 『憲法Ⅱ〔第4版〕』（野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利編、有斐閣、2006年）p163-164

以上、国会と内閣という機関間の「抑制と均衡」という考え方から逃れることができないでいる。そして上記のように、均衡型の議院内閣制の方が民主的に機能する可能性を有することが指摘され、その前提として、国会の意思と内閣の意思が別個に存在することが想定されている。この見解によれば、「解散制度がなければ、議会は、自己の気に入らない内閣は、たとえ国民の支持を受けていようと、任期満了の総選挙がかなり先のことである限り、安心して不信任するであろう。」²⁴という。

だが、議会の多数派である与党によって選出された内閣の意思と、議会の多数派を占める与党によって多数決原理のもと決められる国会の意思を別個に捉える点は、そもそも実態とはかけ離れている²⁵。小党分立の下で政権基盤が不安定な内閣を有していた第三共和制や第四共和制下のフランス²⁶を前提とするならともかく、政党規律が高まり、議会多数派を基礎とした内閣が強固になればなるほど、すなわち、議院内閣制が制度として確立すればするほど、内閣不信任決議が可決される現実的可能性はなくなり、例外として、議会多数派が分裂したときにのみ、その可能性が生じるのである²⁷。そして、政党規律が高まり議会多数派の分裂が起こる可能性がなくなると、不信任決議は、議会多数派の強化のために解散権を発動するという目的で行われる²⁸こととなり、議会多数派のための手段とすらなりかねない。

こうした実体をとらえれば、「権力分立は、立法府と行政府の間というより、与党（ないし与党連合）と野党との間での、統治機能と批判機能の分立というかたちで期待されることとなる。」²⁹ つまり、現在の一元型議院内閣制においては、内閣と議会は均衡する関係にいたるのではなく、もはや内閣と議会との間に古典的な権力分立の原則はあてはまらない。それどころか、立法権と行政権とは融合してきている。

²⁴ 『憲法Ⅱ 第四版』（野中ほか 有斐閣、2006 年）p 164

²⁵ むしろ、戦後の自民党政治を振り返れば、内閣（首相）の意思と議会多数派（自民党幹部）の意思が異なる場合には、たとえ首相が国民の支持を受けていようと、自民党内の総裁を変更するという形によって、首相をその地位から引きずりおろしてきたのである。

²⁶ 内閣の平均存続期間は、第三共和制下では 8 ヶ月、第四共和政下では 6 ヶ月である。（デュベルジェ「フランス憲法史」p144）

²⁷ 55 年体制成立後に内閣不信任決議が可決されたのは、大平内閣（80 年 5 月）と宮沢内閣（93 年 6 月）のときのみである。前者は、福田・三木両派閣議員による欠席によって、後者は、羽田グループの賛成投票によって可決された。その後、森内閣の下で、加藤派と山崎派による内閣不信任決議への賛意表明の可能性が取りざたされつつも失敗に終わった（「加藤の乱」）ように、現在の小選挙区を中心とする選挙制度のもとでは政党規律が高まり、議会多数派が分裂する可能性は極めて低くなっている。

²⁸ 例えば、2005 年のドイツでは、当時のシュレーダー首相が、州議会選挙における敗北によって連邦参議院の議席の 3 分の 2 が野党に占められる事となった状況を受けて、自ら率いる SPD の議員に信任投票に当って棄権することを求め、意図的に信任投票で敗北した。そして、憲法上解散権を有するケーラー大統領は、意図的な信任決議の否決だったと知りながらも、連邦議会の解散を決断した。この決断にあたっては、違憲論が惹起されたが、連邦憲法裁判所は合憲と判断した。

²⁹ 樋口陽一『四訂 憲法入門補訂版』（勁草書房、2008 年）p141～142

例えば、イギリスにおける議院内閣制を記したバジョットによれば、

「イギリス憲法に潜む機能の秘密は、行政権と立法権との密接な結合、そのほとんど完全な融合にあるということができる。もちろん、あらゆる書物に書かれている伝統的理論によれば、イギリス憲法の長所は、立法権と行政権との完全な分離にあるとされている。しかし実際には、その長所は両者の不思議な結合にあるのである。両者を結ぶきずなが内閣である。内閣という新しい言葉は、行政権を担当するため、立法機関によって選出された委員会という意味である。」³⁰

またフランスでは、代表的な憲法学者のカレ・ド・マルベールが、「行政権についても立法の領域についても、議会が主要かつ最高の機関である。議会は、これら二権のうち一つを自ら行使し、一つを議会だけによってつくられ議会だけに依存するところの内閣によって行使する。…議会は、国家権力の統合を自らの中に実現する。とりわけこの意味で、議院制は、権力分立の観念を排除するものとしてあらわれる。」³¹としている。

我が国でも、責任本質説に立つ清宮は、

「議院内閣制とは、国会と内閣との関係において、国会に、内閣の存立を左右するほどの優位が認められ、内閣の成立と存続とが国会の意志に依存せしめられている制度をいう。これによって、行政部は、かなり強く立法部のコントロールを受け、したがって、権力分立制はゆがめられることになるが、そのかわり、そこには、国民—議会—内閣という直線的連結が民主主義の実現に適するばかりでなく、行政部が、立法部と密接に結びつき、立法部を背景として、これと共働することによって、その行動に柔軟制と弾力性とが与えられ、国政のより円滑な能率的遂行が期待される」³²とする。そして、清宮自身は、行政権と立法権との関係について、集中制と分離制と共働制に類型化し、議院内閣制を共働制の典型としている。

責任本質説の流れに立つと、国会と内閣の関係について、権力分立原理があてはまらないどころか、民主的コントロールの下に権力が融合するという認識にたつことが可能となる。そして、その先に、権力が融合した議会多数派と内閣に対して、野党の役割、つまり、与党による政府形成機能に対して、野党による政府批判機能という形における政党間の役割分担の議論へと結びつくことが期待される。そして、イギリスのように、強固な二大政党制を前提として、政権獲得を争って与野党間の競争が行われている場合には、「与野党の間の政治的競争が一定の限度で権力分立の機能を代替」³³すると捉えられる。

それに対し、先に見たように、均衡本質説の流れにたつと、国会と内閣とを均衡関係としてみるため、国会と内閣の関係を機関分離として捉える伝統的な権力分立概念と結びつきやすくなり、与党と野党の役割の相違を認識できなくなってしまう。そして、機関分離

³⁰ バジョット『イギリス憲政論』（小松春雄訳、中央公論新社、1980年）p73

³¹ 樋口陽一『議会政の構造と動態』（木鐸社、1973年）p8より引用

³² 清宮四郎『憲法Ⅰ第三版』（有斐閣、1979年）p78

³³ 林知更『議院内閣制—法と政治の間で』（法学セミナーNo.659 2009年11月）p34

的に考える伝統的議会政の原理に則るほど、政党国家的な憲法現実との乖離は著しいものがある³⁴。

（３）民主政の観点からの議院内閣制

憲法学の中からも、政党国家化という憲法現実と、権力分立の観点からの伝統的な議会政の見解との乖離が著しくなっているという事態に直面しているという認識のもと、国民主権の原理の実質化、あるいは民主政治の観点から議院内閣制を構成する見解が強くなってきている³⁵。そして、そこでは、内閣と議会の関係に着目するのではなく、国民との関係において、内閣、議会との「信任」「責任」関係を重視する。解散権についても、内閣と議会の間の制度として国民の審判としての意味を持つというだけでなく、たえず「新たな民意に依拠する内閣の選出を狙ったもの」³⁶であり、「国民と内閣との直線的連結を憲法上制度化したもの」³⁷ととらえるのである。

①高橋和之の「国民内閣制」論³⁸

こうした観点から、高橋和之が 80 年代後半に「国民内閣制論」を提唱し、新たな議院内閣制のモデルを理論構築した。高橋はまず、従来型の権力分類論を機軸にして、民主政論を考える場合の問題点を提示する。

「権力分立論を出発点に置いて民意の反映を考えると、議会と政府のそれぞれに民意がどのように反映されるかをまず考え」、「議会（少なくとも下院）は国民により直接選出されるのに対し、政府（内閣）は議会により選出されるから、議会の方がより民主的」と考える。「このような考え方は、議会が立法（政策決定）し、政府がそれを執行するという権力分立の古典的図式を前提に問題を考えるから、議会に民意を反映させれば、自動的に政府にも反映されることになるはずだという考えになり、ゆえに、議会に民意をできる限り忠実に反映させることが民主政論の最大の課題とされることになる。そして、比例代表制こそそれに最も適した選挙制度であるとされる」³⁹。

これは、従来の伝統的憲法学が、議会の民主化を最大の課題としてとらえ、その結果、

³⁴ 政治学者の松下圭一は、このような機関分担型の権力分立的考え方は、国家主権の機関分担としての国会＝立法、内閣＝行政、裁判所＝司法の機関併列という、戦前的権力分立論を前提とすると指摘し、国家主権→国会・内閣・裁判所という機関分担型権力分立論とは異なり、国民主権→国会→内閣という議院内閣型権力分立に転換する必要性を強調する。（松下圭一「国会イメージの転換を」（世界 1977 年二月号）

³⁵ 議会・政府関係に着目する伝統的な「権力分立モデル」と、国民との関係に焦点をあてる「民主主義モデル」とに整理して捉えなおしたものとして、大石眞「議院内閣制論の再検討」（『立憲民主政』（信山社、1996 年）所収）

³⁶ 阪本昌成『憲法理論Ⅰ』（成文堂、1993 年）

³⁷ 大石眞「議院内閣制」樋口陽一編『講座憲法学 第五巻 権力の分立（１）』（1994）

³⁸ 高橋和之『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣、1994 年）

³⁹ 前掲 38 p 364－365

実際の政治への民意の反映という課題を置き去りにしてきたことへの鋭い批判である。その上で、「現代の政治の現実においては、真に国政を動かしているのは、議会というよりはむしろ政府（内閣）であり、「民意に基づく国政を実現するには、政府にこそ民意が反映されなければならない。」⁴⁰として、従来の議会中心構想に対比して内閣中心構想を提示する。「内閣中心構想がめざすのは、国政の基本となるべき政策体系と其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。」⁴¹

高橋は、国民の意見を忠実に議会に反映させ、内閣の構成は議会での交渉に任せる「媒介民主政」と、国民が選挙を通じて、首相とその政策内容を明確に表明する「直接民主政」というデュベルジェが用いた区別を引用して、この意味での直接民主政の実現を図ること、すなわち現行憲法が規定する「代表民主政」の枠内⁴²において、首相の選出と政策体系の選択を国民が主体となって行う「国民内閣制」を成立させることが、日本の課題であるとした。

そして、既存の議院内閣制の枠内で、国民が首相を直接選定・罷免するという国民内閣制の理念を実現するためには、衆議院の総選挙が事実上首相を選出する意味を持つようになるように、選挙制度や政党制の改革の必要性を提示した。

デュベルジェは、フランス第四共和制のもとで、国民の期待と異なる首相や内閣が形成されてきたという問題⁴³に直面して、媒介民主政と直接民主政を生み出すメカニズムを政党制や選挙制度と関連付けて分析し、執行権を安定させるために直接民主政を志向すべきと提唱した。高橋は、そうしたデュベルジェの問題意識に感化され、我が国の状況を見る中で、直接民主政への転換を必要と考えた。もっとも、フランスの小党分立による連立政権の不安定性の問題と、我が国の 55 年体制での問題は異なり、自民党長期支配のもとでは政権政党は安定しており、むしろ問題は、自民党の中での総裁選の帰趨⁴⁴により、首相の座が交代したことにある。また、国民の人気の高いにもかかわらず、自民党内の都合で首相が変えられる⁴⁵ことに対して、国民の期待と無関係に首相が選出されることが問題と考えられ

⁴⁰ 同上 p365

⁴¹ 同上 p31

⁴² 憲法の枠内にとらわれなければ、国民が首相と政策体系を直接選択すべきという主張は、首相公選論と共通する。かつて、憲法調査会(1956 年設置)において、中曽根元総理が提案した首相公選論の提唱の中に、直接民主政論との共通性を指摘した論者（宮沢俊義「フランスにおける大統領制の効用」(1963 年)『憲法と政治制度』(岩波書店、1968 年) p231 所収、芦部信喜「首相公選論」(1964 年)『憲法と議会政』(東京大学出版会、1971 年) p345 所収)もいるが、高橋のような具体的な提案にまでは結びつかなかった。

⁴³ 第四共和制における執行権の不安定さと弱体化を克服するため、政府の首長を公選する仕組みが提唱された。当時ヴェデルは米国型の大統領制を主張し、デュベルジェは、議院内閣制の本質を維持しつつ、首相公選制を提案していた。(宮沢俊義「フランスにおける大統領制の効用」同『憲法と政治制度』所収 p234・243)

⁴⁴ そもそも、総理大臣の任期と別個に、自民党の総裁任期が決められていることも問題視されよう。

⁴⁵ 「三木おろし」や「海部おろし」はその典型とされる。

た。そして、国民が首相選出に対して何の決定権も持ち得ないという現状を克服するには、総選挙の結果を首相選出に結びつけることが望ましいという結論へとつながった。

そして、このような高橋の「国民内閣制論」は、中選挙区の改革が議論されている中で参考にされ、小選挙区比例代表並立制への移行にも大きな影響を与えることとなる。それまでの伝統的憲法学の考え方からすれば、選挙制度は、代表への正確性の反映が、民意の統合という面よりも重視され、比例代表制度がもっとも望ましいと考え、小選挙区制へは反対してきた⁴⁶ことからすれば、大きな変化であった。

選挙における民意の統合の要素を重視したことは、伝統的憲法学が、民意の集約機能を議会の役割としてきた点においても大きく異なっている。従来の有力な学説は、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」という憲法前文を根拠とし、いわゆる代表民主政（間接民主制）を、憲法が定める代議制のあり方ととらえたうえで、国民の多様な意思から一つの政策体系を形成するプロセスは国会における代表者の役割ととらえてきた⁴⁷。国会を構成する議員は「全国民を代表し」（憲法 43 条 1 項）て、自己の選挙区の意味・利益から独立して（命令的委任の禁止）、自己の良心に従って全国民の利益を考慮することが期待され、そうした議員が国会において「討論」をして、国政の方向を決めることこそ、議会の存在根拠そのものとされてきた。そして、代表民主政における国民の役割は、代表者の選出に限定されると考えてきた。

それに対して、国民内閣制論は、代表民主政を「国民は代表者を選ぶだけで、後は代表者に委ねるという政治のあり方を意味するのではない。」とし、「国民が、代表者をいわば手段として、政治を行うことというあり方を意味する。」という。代表者の役割は、国民の政策選択に向けた討論過程において、「討論過程を先導し、可能な政策体系を提示し、国民の多数派形成を助け、国民が暫定的に選択した政策体系を実施し、あるいは、それを批判して代替政策を提示し、討論過程をさらに展開することにある」とした。つまり、代表民主政を前提としながら、そこでの国民の参加のあり方を広くとらえ、討論を通じて、国民が政治に対する現実的な影響力を強化する方向を追及している。こうした代表民主政理解においては、「代表者は国民に代わって決定を行う主体でもなければ、国民の決定を伝達す

⁴⁶ 芦部は、「国民の意思の公正な反映と政局の安定との調和」が選挙方法の是非を判断する基準であり、この二つの基準の「いずれかに重点をおきながら、両者の調和を図る制度を具体的にはとらざるをえない」としており、わが国では、「選挙の目的は正確な国民代表議員を確保することにある。」（芦部信喜「小選挙区制の論理と議会政」（1967 年）『憲法と議会政』（東京大学出版会、1971 年）所収 p389～411）とし、また、「今次の答申案よりも、西ドイツ型の小選挙区制と比例代表制とを併用する案が、現在の多元的な政党状況から考えても、諸外国の論者が一様に準比例代表制と呼ぶ中選挙区制単記投票製の長い経験を持つ伝統に徴しても、望ましい一つの改革案であると考えた」として、小選挙区比例代表並立制に対して反対を表明している（芦部信喜「選挙制度改革問題断想」（1991 年）『人権と議会政』（有斐閣、1996 年）所収 p 398）。

⁴⁷ 宮沢俊義『憲法(改訂五版)』（有斐閣、1979 年）、清宮四郎『憲法 I（第三版）』（有斐閣、1979 年）

るに過ぎないメッセンジャー・ボーイでもない」⁴⁸。

高橋は、国民が政権選択を行うことの意義を強調し、政権交代の可能性が存在することの重要性を指摘した。従来の権力分立モデルのもとでは、国会が内閣をコントロールすることへの過度の期待によって、政権に問題があるとすれば、それは国会のコントロールが不十分であるからという前提にたって、議会の強化が叫ばれてきた。それに対し、高橋は、政権に問題があると考えれば、選挙によって国民の力で政権を交代させることが必要であり、また、そうした可能性があることによって、政権は民意に近づくべく努力をするとした。

また、国民内閣制論のもとでは、選挙において政党が国民の多数意思を形成し、与党となって内閣を形成し政権を運営するのであり、それを監視・批判する役割は野党が担うこととなる。そして政策を遂行する与党と、それを批判し代替政策を提案する野党とが、内閣と国会において役割分担を図るのである。国会の役割は、野党を中心に内閣をコントロールするところにあり、政権交代の現実的可能性を背景とした野党が、内閣の政策遂行に対して強い監視を行うことが期待されるとして、国会のイメージをも転換させることにつながった。これは、1970年代に政治学者の松下が、機関分担型権力分立論に立つ憲法理論が、日本の政党や官僚の発想を大きく制約してきたことを指摘し、国会の憲法的位置の検討を考え直すべきと問題提起したこと⁴⁹に対して、憲法学の中から応じたことにもなる。

②多数派支配型デモクラシーと合意形成型デモクラシー

「国民内閣制」論に対して、高橋の重視した民主主義的観点を踏まえたうえで、もう一つの議院内閣制のあり方を提示するのが高見勝利である。高見は、レイプハルトのデモクラシーの類型論も参考にしつつ、穏健な多党制を実現し、安定した連立政権の樹立に向けた議院内閣制のあり方を提唱している⁵⁰。そして、高橋の「国民内閣制」論が、小選挙区を基盤に、政党状況を二極化し、プラグマティックな性格の二大政党化を図ることで、選挙を通じて国民多数派が事実上直接に内閣を選出することを目指すのに対して、比例代表に重点を置く選挙制度を導入し、穏健な多党制を形成し、国会における政党間の協議を通じて内閣を組織するという、衆議院を中心とする「議院」内閣制の方途を志向する。

レイプハルトは、デモクラシーの類型について、イギリスとニュージーランドの形態をもとにしてデモクラシーの「多数派支配型」と、スイスやベルギーの形態をもとに「合意形成型」を対比し、これら二つの理念型に基づいて、36カ国のデモクラシーの分析を行った⁵¹。そして、両方の理念型を特徴づけるために、政府・政党のレベルと連邦・単一国の二つの次元を区別して、双方の次元において5つずつの要素を抽出する。まず、政府・政

⁴⁸ 高橋『現代立憲主義の制度構想』（有斐閣、2006年）p101～102

⁴⁹ 松下圭一「国会イメージの転換を」（『世界』1977年発表）

⁵⁰ 高見勝利「岐路に立つデモクラシー」『ジュリスト』1089号（有斐閣1996年）

⁵¹ レイプハルト（粕谷祐子訳）『民主主義対民主主義』（勁草書房、2005年）

党次元においては、多数派支配型の特徴としては、①多数派政党による単独内閣への執行権力の集中、②内閣が優位する議会と内閣の関係、③二大政党制、④多数代表（小選挙区制等）の選挙制度、⑤集団間の自由な競争を伴う多元的な利益団体システムの存在があげられる。これに対して、合意形成型の特徴としては、①広汎な連立内閣による執行権力の分有、②内閣と議会の間における権力の均衡、③多党制、④比例代表に基づく選挙制度、⑤妥協と共同歩調を目指した対等の「協調組合主義的」利益団体システムの存在が挙げられる⁵²。そして、レイプハルトによれば、政府・政党の次元において、「正確な代表」と「迅速果敢な決定」とは同時に達成することができないトレードオフの関係にあるとしたうえで、どちらのデモクラシーが望ましいかについて比較検討した結果、政府の政策パフォーマンスに関して、「コンセンサス型民主主義の全体的なパフォーマンスは多数決型よりも明らかに優れている」と結論付けている。

国民が選挙において明確な多数派形成を行っていくという二大政党制を模範とした多数派支配型デモクラシーと、議会において、複数の政党が連立を組み、コンセンサスによって連立政権を樹立していくような多党制による合意形成型デモクラシーとどちらが民主政として好ましいかというのは、憲法学においても政治学においても重要な課題である。

こうした二つの政党システムについて、伝統的には、二大政党制の方が政治の安定性をもたらすと考えられてきた。その理由として、二大政党制は、選挙人による明確な選択が行われること、政権交代を促し、一党が長期にわたって政権を独占することを阻止する公正なシステムであること、二大政党のいずれも中間にいる選挙民の獲得を競うことで、政策の中庸化が図られることをメリットとして挙げてきた。他方で、多党制は、こうしたメリットとは反対に、内閣の組織は、選挙民によってではなく、諸政党間の交渉過程の中から生じること、政権交代が必然ではなく、連立の基軸となる小政党が内閣の形成・維持に際して重要な地位を占め、そうした政党が不相応に多大な影響力を発すること、諸政党間の勢力の僅差がかえってイデオロギー競争を招き、政策的に中庸でなくなることが指摘され、多党制は連立内閣を伴うがゆえに、政治的安定性を欠くシステムであると考えられてきた。

そして、高橋の国民内閣制論は、こうした伝統的な見解に則り、多数派支配型デモクラシーを理想としている。それに対して、高見は、穏健な多党制のもとでも、国民に対して責任を負いうる公正な政治の実現、「多様な民意を選挙制度の改変によって無理やり二極化することなく、その多様な存在をまず国会の構成にほぼ忠実に反映させたうえで、国会の

⁵² ちなみに、連邦・単一国のレベルにおける要素としては、多数派支配型の特徴として、①単一の集権的政府、②立法権力の一院制議会への集中、③軟性憲法、④議会が自ら最終的な合憲性審査権を保持、⑤執行部に依拠する中央銀行を挙げる。それに対して、合意形成型は、①連邦の分権的政府、②対等で強力な二つの議院における立法権力の分割、③硬性憲法、④違憲立法審査権を有する裁判所、⑤執行部から独立した中央銀行によって特徴づけられる。

場における政党間の合意形成を通して内閣を組織し、議会政を再生する方策」⁵³を模索する。そして、日本国憲法の枠組みを検討し、参議院の抑制的機能、地方自治の保障による中央への権力集中の抑制、硬性憲法、司法審査権の制度化をあげたうえで、「選挙制度と政党制可能であるが、しかし、日本国憲法そのものの規範構造は、むしろ、「合意」型の理念型に属するものといえよう。」⁵⁴という。

1990年代の政治改革により、衆議院の選挙制度に小選挙区比例代表並立制が導入されたことを受け、二大政党を軸とした政党システムが現実化しつつある。そして、政治学の中ではこうした傾向をウェストミンスター型モデルとして評価する見解も強いが、一方では、大陸型のコンセンサス型民主主義への評価⁵⁵も説かれるようになっている。特に、2007年から始まったねじれ国会のもとで、衆議院の多数派である自民党と、民主党を中心とした野党連合が過半数を制する参議院との間で意見が真っ向から対立し、政府与党の提案に対し、野党の反対戦略が表面化し、国政が停滞する事態となったことを背景に、権限の強い参議院を有する日本の憲法の規定する議院内閣制の構造には、ウェストミンスター型議会よりも、コンセンサス重視の政権運用の方が適しているという高見らの主張が、高橋の国民内閣制論に対して有力な批判となってきた⁵⁶。

高橋の議論においては、自民党政治のもとでの媒介民主政へのアンチテーゼという目的によって、内閣形成への民意の反映の必要性を問うあまり、コンセンサス型議院内閣制との比較が十分に行われているわけではない。高橋が直接民主政を志向したのは、55年体制の下で、自民党内での民意とかけ離れた政権樹立という、派閥政治の問題意識が発端であった。また、デュベルジェの指摘するように多党制は政治的不安定につながると結びつける伝統的な見解も強かった。しかしながら、レイプハルトは、こうした見解を否定するためにも、コンセンサス型デモクラシーの政治的安定性の実証を試みている。レイプハルトは、政党の数だけでなく、政党の相対的な大きさを考慮に入れたブロンデルの説を評価して、政党の実効数という概念を用いて、各国を比較した。また、サルトーリ⁵⁷は、政党の内容を考慮に入れ、イデオロギー的に対立する政党が6～8競争する不安定な「分極多党制」と、イデオロギー的に大きな相違なく3～5程度の政党が競争し、連立を組む安定した「穏健多党制」が存在し、そうした諸国においては、多極共存型デモクラシーが成り立っているとする。このように、ワイマール共和国の経験やフランス第四共和政の経験によってもたらされたような、多党制は不安定な内閣につながるという見解は、現代の議院内

⁵³ 高見勝利「岐路に立つデモクラシー」p43 同『現代日本の議会政と憲法』所収

⁵⁴ 高見勝利「デモクラシーの諸形態」『岩波講座現代の法3 政治過程と法』（岩波書店、1997年）

⁵⁵ 例えば、大山礼子『比較議会政治論』（岩波書店、2003年）

⁵⁶ 加藤も、「比例代表制を基調にしつつ政党協調型デモクラシーを模索し、複数政党による連立政権の樹立、そして参議院選挙後における連立の組み替えなどを通じて、総体としての国民の利益代表装置を国会と内閣において育成すべきであった」とし、協調型デモクラシーの方向を模索する。（加藤一彦『議会政治の憲法学』p14）

⁵⁷ サルトーリ『現代政党学』（岡澤憲芙、川野秀之訳、早稲田大学出版会、1980年）

閣制の諸国のイメージには当てはまらない。

わが国では、自民党一党支配体制が長く続いてきたため、連立政権に対する評価が十分になされてきていない。そして、政権交代を可能にするために二大政党制が過大に評価され、政権創出への民意の反映を重視した多数決型デモクラシーに対する期待が進んできたといえよう。

③民主主義モデルと憲法学の射程範囲

上記でみてきたように、憲法学の議論においても、従来の権力分立モデルから見る議院内閣制から、民主主義モデルで見る議院内閣制の方向へ、すでに軸足を移している⁵⁸。また、「議会と内閣とが対立する状況が、少なくとも安定した議院内閣制においては例外的な事態にとどまるとすれば、これが議院内閣制のモデルを構想する上で適切な観点を提供するかは、やや疑問の余地がある」⁵⁹という指摘にみられるように、議院内閣制の制度が不安定だった戦後当初の議論の枠組みは、すでに現実とは乖離してきていた。そして、解散権を中心として政権変動の場で国会と内閣の関係を捉えてきた従来の見解と異なり、民主主義モデルが提示するように、議会多数派がどのように構成され、内閣が形成されるかに着目して、議院内閣制のモデルを検討するようになってきている。そして、民主政の過程に着目するのであれば、さらに、内閣形成のみならず、政策形成のプロセスにおける国会と内閣との関係をどのように規定するかは憲法学の射程範囲となるはずである⁶⁰。この点、比較憲法的には、民意によって選ばれた内閣が責任政治を遂行するために、国会との関係において内閣を安定させるための措置をフランスやドイツなど大陸型諸国の憲法が規定しているのに対して、日本国憲法はあまりに関心である。

議院内閣制は、第一次大戦後、その基本的なルールを成文化して、明示的に憲法に位置づけることが試みられ、議会が首相や内閣を任命する法的な定式を有することとされてきた。そして、この時期の特徴は、普通選挙に伴う民主化の中での、立法権の優越が目標とされた。日本の憲法も、そうした「合理化された議院内閣制」の系譜にあると位置づけられている⁶¹。しかしながら、こうした第一次合理化運動の時代の中では、安定した堅固な多数派の形成が容易にならない場合も多く、欧州では、絶対多数の存在しない内閣の危機を経験することで、議院内閣制の改良を積み重ねてきた。そして、内閣の安定のための「議会の統制の合理化」という第二次合理化運動が行われているのである。例えばフランス第五共和制憲法にみられるように、行政権の自律性を確保することにより、政府を議会に対し

⁵⁸ 例えば、大石 眞「議院内閣制」(樋口陽一編『論座憲法学 第五巻 権力の分立(1)』(1994年))

⁵⁹ 林知更「議院内閣制」(法学セミナー2009.11) p32

⁶⁰ この点に着目した研究として、近藤敦「政権交代と議院内閣制—比較憲法政策論—」(法律文化社、1997年)

⁶¹ 大石眞 『立憲民主制』P190、原田一明『議会制度』(信山社、1997年) p20 等

て安定させるための規律を組み入れた制度（「合理化された議会制」⁶²）は、我が国の憲法上は見られない。こうした制度⁶³は、小党分立により不安定な政府を経験した第三共和制下のフランス、あるいは不信任決議の濫用に苦しんだワイマール憲法下のドイツのような経験から、議会による不信任決議の濫用を防止して、議会に対して安定した政府を構築する必要性や、政府による主導的な立法を可能とし政府が責任政治を遂行することを可能とする必要性が認識されたからこそ導入されてきた。それに対して、我が国では、議会が強すぎて政府が不安定化するという経験がなかったことにより、内閣を国会に対して安定化させるという発想は生まれてこなかった。また、政府を構成する多数派が、立法院を構成する多数派と異なるという経験、すなわち少数派内閣の経験もほとんどない。そのため、議会に対して内閣の主導性を確保することにより、内閣の政治的責任を強調することもなかった。さらに、責任本質説が説くような国民—議会—内閣という民主的正統性の連鎖が、国会と内閣とを均衡の関係によって捉えることで分断され、かつ、議会の強化が戦後憲法学の主流的問題であったことから、内閣の強化という発想は受け入れがたいと考えられてきた。

高橋の国民内閣制論においても、従来の「議会が決定し、内閣が執行するというイメージ」から「内閣が統治し、議会がコントロールする」⁶⁴と変容させながらも、国会と内閣の権力分立は前提とされている。そして、国会と内閣との権力分立原則に立つことは、与党の権力を分散化させ、パジョットがいうような「立法部と行政部をつなぐバックル」として内閣を機能させるために権力を集中させる制度とは相いれない。例えば、国会の中に内閣が関与できない点や、内閣の中に入る「政」の数が限定されてきた点等、現在の国会法や内閣法の制度が権力分立的構想のもとに成立していることからすれば、単に内閣法や国会法の改正によって対処するというよりは、憲法規範によって立つ権力分立的見解そのものの見直しが求められる必要がある。また、国会のコントロール機能を野党が中心に担うと考えるのであれば、国会において多数を占めていない野党に必要な権能（少数派権）を与える必要がある。しかしながら、少数派の権限は、多数決原理に支配される法律レベルよりも、与野党が相互の立場を踏まえながら憲法によって位置付けることが望ましい。また、国会の機能を与野党間の論争を中心としたアリーナ議会⁶⁵のようにするのであれば、国

⁶² John Huber “Rationalizing Parliament”(1996)

⁶³ 例えば、フランスの「信任投票」や「一括投票」、ドイツの「建設的不信任決議」があげられるが、イギリスでも、ギロチン（議事打ち切り動議）などは同様の役割を果たしている。

⁶⁴ 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』p45

⁶⁵ ポルスビーは、英国の議会と米国の議会を念頭において、議会をアリーナ型議会と変換型議会の二つに分類し、その上で、各国議会は、この二つを結ぶ連続的なスペクトルの上に分布していると表現している。ウェストミンスター型議会を典型とするアリーナ型議会とは、政治システムにおいて重要な政治的諸勢力、つまり、政府与党と野党とが、議会の場において論戦を行うことを主眼とする議会であり、米国の議会を典型とする変換型議会とは、議会に提出される様々な要望をまとめあげ、それを法律に変換する自立的能力を

会についても、今のような委員会中心システムのままでよいのか、本会議中心システムへの転換が必要かという点が検討課題となるが、これもまた、従来の憲法規範上の自由な討論の場としての議会像を転換しなければ難しい。

一方で、合意形成モデルにたつのであっても、連立協議という国会の外でのコンセンサスづくりに加え、国会におけるコンセンサスを目指すのであれば、変換型議会⁶⁶を念頭において、国会を自由な討論を通じた意見集約の場として機能させる必要が生じる。政党間の合意形成に向けた過程が国民に透明化されないのであれば、国民の目に見えないところで政治が行われるという媒介民主政の問題として指摘されてきた点は解消されない。また、国会においてコンセンサスを作り上げ、政府提出法案を審議し修正するといった変換型議会にするのであれば、議員同士の議論を活発に行えるような議会運営が必要である。そして、政府提出法案の審議において議員同士の議論を行いコンセンサスを作り上げていくには、政府の参加や政府による修正権、そのために必要な実務者レベルの参加、すなわち、政府委員制度の復活⁶⁷も検討課題となりうる。そして、このような国会での合意形成過程に、政府を位置づけるにあたっては、国会と内閣との権力分立原則を見直すことが必要である。

このように、今後、民主主義モデルにたつて「国民による決定」を重視していくのであれば、内閣形成のプロセスに着目するだけではなく、内閣の政治責任を明確にするため、国会における合意形成プロセスを確立し、内閣のリーダーシップを強化することが、内閣の統治責任を確保する手段として重要になる。そして、第二次合理化運動を踏まえて「合理化された議院内閣制」⁶⁸を定める大陸型諸国の憲法に比して、我が国の憲法にはこうした視点が欠けてきている。

第二章 権力分立原則のもとでの議院内閣制の運用

上記で見てきたように、議院内閣制の理念をめぐるのは、権力分立的観点からではなく、むしろ民主主義の観点から考えるようになってきているが、権力分立的な憲法規範のもとで作成された国会法や内閣法⁶⁹は、国会と内閣とが分立したままのため、今も実際の運用に

有し、まさに議会そのものが立法をおこなうという議会である。(加藤秀治郎・和田修一訳 Nelson Polsby “Legislatures” (1975) 『議会政治』(慈学社、2009年)所収)

⁶⁶ 前掲注 65 を参照

⁶⁷ 政府委員制度は、もともと明治憲法では憲法上規定されていたが、現行憲法制定時には憲法上規定せず、国会法でのみ規定された。そのため、当初から違憲の疑いが指摘されており、1998年に廃止された。しかしながら、議院内閣制諸国の中でも、政府提出法案が議会において修正が多く行われるフランスやドイツにおいては、憲法上政府委員が位置づけられ、審議の際の政府補助人として明確に規定されている。

⁶⁸ 内閣の第二次合理化運動にあつては、内閣の安定のため、「単純多数」とは異なる組閣と倒閣の憲法規定が定められる傾向があるという。例えば、フランスでは、議会の絶対多数で不信任決議をされない限り、倒閣されず、首相は容認され、ドイツでは、後継者を絶対多数で選ばない限り、首相は不信任されない。(近藤敦「不信任決議の合理化と首相の交代」『議会政治研究』 No. 58)

⁶⁹ この点を指摘する見解として、例えば、大山は「GHQは行政府と立法府との2機関対立

大きな影響を及ぼしている点をみることにする。

(1) 国会における内閣の不在

国会法と内閣法をみると、憲法同様、議院内閣制において本来協働することとなる議会と内閣との関係が記されていない⁷⁰。特に、国会法において内閣の存在が想定されていない点は我が国の立法過程の大きな特徴となっている⁷¹。

議院内閣制を採用する場合、内閣提出法案を国会において成立させることが、政府・与党の政策遂行の上での重要な課題である。この点、そもそも日本国憲法は、内閣による法案提出権が憲法上明記されず、内閣法によって明記されることで憲法解釈上含まれることが確認されるという形をとる⁷²。政府は、提出した重要法案が議会で否決されれば、政策の失敗として責任を負わなければならないため、議会における法案審議の進行は重要な関心事項であり、法案提出のタイミングや、議会審議の優先順位などについて、政府による効率的な運営が求められる。そして、他の議院内閣制諸国においては議事運営への政府関与が位置づけられてきている。例えば、フランスにおいては、憲法上⁷³、各議院の議事日程の決定において、政府に優先権を与えており、政府提出法案と政府が受け入れた議員提出法案の審議が優先されることを規定する。さらに、「合理化された議会制」と呼ばれるように政府優位型の立法過程を規定し、一括投票や信任問題手続き⁷⁴によって、政府が事実上議会の審議権を封印する形で政府提出法案を成立させることが可能となっている。英国でも、「政府の時間」が確保され政府提出法案の優先取り扱いが行われているほか、議事日程についても、ギロチン動議によって審議時間の上限に達した場合、審議打ち切りを可能とす

図式にとらわれていたのではあるまいか。」と指摘する。(大山礼子『比較議会政治論』p235)

⁷⁰ 内閣法上、「国会」について記載されているのは、国会に対する連帯責任(第1条)のほか、議案の国会への提出や国会への報告(第5条)のみであり、国会法においては、「内閣」についての記載は、議決の内閣への送付や総理大臣の指名についての内閣経由の奏上(第65条)、あるいは憲法改正原案についての内閣への通知及び送付(第68条の5)に限られている。

⁷¹ 大山は、「アメリカの影響によってもたらされた一層深刻な問題は、内閣不在の立法過程を作り上げたことにあろう。」という。(大山礼子『比較議会政治論』p235)

⁷² 大山は、そもそも日本国憲法が、内閣による法案提出権を明記していないことから、国会審議への内閣の関与のあり方も含めて曖昧となっていることを指摘する。(大山礼子「国会改革の目的」『岩波講座 憲法4 変容する統治システム』(岩波書店、2007年))

⁷³ フランス第5共和国憲法第48条第1項「・・・両議院の議事日程には、優先的に、かつ、政府が定めた順序にしたがって、政府提出法案および政府によって受理された議員提出法案の討議が含まれる。」

⁷⁴ フランスでは、審議中の法案について政府が認めた修正案のみを一括して単一の投票によって可決させる一括投票の仕組みや、法案の可決を内閣信任決議と合わせる信任問題手続きが規定されている。また、フランスのほかにも、政府自ら法案の可決に信任をかける手続きは、ドイツ、ベルギー、フィンランド、イタリア、オランダの議会にも見出されるという。(大山礼子『比較議会政治論』p80では、”Inter-Parliamentary Union 1986 Table 40 から引用)

る仕組みに加え、プログラム動議の制度が導入され、政府主導で審議日程および時間の決定がなされるようになった⁷⁵。また、本会議中心の三読会制がとられており、逐条審議を行う委員会についても、政策分野ごとの常任委員会制度を採用していないことにより、専門的な議論が行われづらいといった点も、政府主導による法案審議に適しているといえる⁷⁶。ドイツでは、英仏と異なり、政府法案が議員提出法案より優先的に取り扱われることはないとされるが、ドイツの場合には、事実上の政府法案が与党会派によって議員提出法案の形をとることも多く⁷⁷、政府提出法案の優先を定めないことが、政府にとっては合理的とも考えられる。また、議事日程を調整する委員会には、政府側からも担当の閣僚が参加することが定められ、また、法案が検討される委員会のすべての会議に政府の構成員（官僚を含む）が参加することが可能とされている⁷⁸。

わが国の国会法では、そうした議事日程の調整を担当する議院運営委員会には内閣の関与する余地をおかず⁷⁹、また、内閣側でも、議事日程の調整は国会の専権事項と考えているため、表向き、政府は一切関与しない取り扱いになっている⁸⁰。また、明治憲法時代には保障されていた議事手続きにおける政府提出議案の優先の制度（旧議院法 26 条 2 項）、政府の要求または同意による議案の継続審査の制度（同 25 条）など、議事の運用についての行政府の関与に関する規定が一切設けられていない⁸¹。そして、このように、政府による議会

⁷⁵ 政府が政府提出法案の成立を確保するために、法案の審議時間を決定する方法として、1887 年にギロチン動議（法案の審議時間割り当て動議）が定められ、政府はギロチン動議を議決することによって、法案の各審議段階での審議時間を決定することができる。さらに、現在では、2004 年 10 月より議事規則として正式に導入されたプログラミング動議によって、政府提出法案については、第二読会よりあとの審議日程、審議時間を決定することが可能となっており、これにより、政府は効率的な法案審議が行えるようになった。ギロチン動議は第二読会終了後に審議されるプログラム動議と異なり、審議のどの段階でも提出できるため、現在ではギロチン動議が用いられるのは法案の審議を短時間で終わらせたい場合に限られるようになっている。（吉田早樹人「英国下院・法案の審議手続きについて」『議会政治研究』No 85 2008 年 3 月）

⁷⁶ 前田英昭「内閣の立法責任と国会の役割」『立法過程の研究』（信山社、1999 年）

⁷⁷ ドイツの場合、連邦政府提出法案は、連邦議会提出前に連邦参議院に法案を送付して、同院の意見表明を経ることを要するため、連邦政府がそれを回避して、法案を与党会派によって議員提出法案として行われていることも多いという（1990－98 年の間には、与党会派提出法案が全法案の 12～14%を占めている）。（山口和人「ドイツの立法過程」p570～572 中村睦男、大石眞編『立法の実務と理論』（信山社、2005 年）所収）

⁷⁸ 山口前掲 72、齊藤純子「ドイツの立法過程と政府の役割」（『議会政治研究』17 号）等

⁷⁹ 「首相公選制を考える懇談会 第 8 回議事録」によれば、内閣のメンバーが国会の議運に行くのはおかしいといいながら、実際には、官房副長官が衆参の議運に説明に行っていることが指摘されている。だが、事実上、議事日程を決めているのは国会の機関である議事運営委員会でもなく、与野党の国対同士の話し合いの場であり、そこには政府関係者は含まれていない。

⁸⁰ さらに、会期不継続の原則や議事日程制定における全会一致ルールを採用といった慣行も、野党に効率的な議事運営を妨害する手段を与えることとなり、議会審議の主導権を政府が持つことを妨げている。

⁸¹ 樋口陽一『憲法 I』（青林書院、1998 年）p238、高見勝利「戦後の国会における委員会

関与を規定しない国会法の規定は、権力分立原則によって立つ憲法学の「国会」像からは、肯定されてきた。

また、国会議員が大臣に任命された場合には、国会での役職を返上するのも、同様の認識から来ていると考えられる。例えば議員の兼職禁止について定める国会法 39 条について、そのコンメンタール⁸²が、「議員の兼職禁止は、三権分立のもとでは三権はそれぞれ相互に独立対等であり、他からの介入を排除する必要があること」を理由としている。しかしながら、例えば清宮は「議院が同時に大臣になることを認める議院内閣制は、権力分立とは相容れない」⁸³というように、役職の返上によって、権力分立の要素を説明できるわけではない。権力分立の要素を重要視すれば、フランスのように、大臣が議員の職を兼ねることを禁止し（憲法 23 条）、閣僚になると議員を辞職することになる⁸⁴。

議会と内閣との権力融合を特色とするイギリスでは、内閣のメンバーはすべて議員であることを求める法的な規制はないが、非議員の閣僚が任命された場合には、貴族として上院議員となるか、補欠選挙に出馬して下院議員となることが慣例化している。そして、何よりも、政府の規模が大きいと、100 名を超える議員が政府構成員となることで、与党と内閣とは一体化する⁸⁵。そして、閣僚など内閣のメンバーは議員の地位に基づいて、他の議員と同格の立場で議会に出席することとなる。逆に、内閣のメンバーであっても、自分が所属しない院には出席できない。

我が国では、大臣の過半数は国会議員であること（憲法第 68 条）とされており、国会議員が内閣メンバーとなることは認められている（国会法 39 条）にもかかわらず、権力分立原則に則って、内閣に入ると、国会から距離を置く。そのうえ、上記で述べたように内閣のメンバーたる閣僚が国会と協働する規定を持たないため、国会内の活動は内閣に入らなかった与党議員にゆだねられる。閣僚は議事日程の調整に直接かかわれないだけでなく、審議の内容についても、委員からの質疑に応じるのみであって、法案審議に積極的に参加することはできない。また、自ら提出した法案も、議院の承諾がなければ、修正すること

制度の導入とその改革」中村睦男編『議員立法の研究』（信山社、1993 年）所収）

⁸² 浅野一郎・河野久編『新・国会事典』（有斐閣、2003 年）p77

⁸³ 清宮四郎『憲法 I 第三版』p94

⁸⁴ もっとも、議員が辞職した場合に代わりを務める者はあらかじめ選挙の際に「補充候補者」として指定されており、議員を辞職した者が政府構成員で無くなった場合には、補充候補者が自発的に辞職し、選挙を経てもとの議員の返り咲きを目指すケースが多いという。（大山礼子『フランスの政治制度』p83～84）

さらに、サルコジ大統領の下で設置された「第五共和制における統治機構の近代化と均衡化に関する検討・提案委員会」による報告書「より民主的な第五共和制」（2007 年 10 月）では、現行制度では、閣僚辞任後に議員に戻るためには、再度選挙が必要であるが、閣僚を辞する際に（選挙を経ずに）議院に戻るよう立法手当てをすべきという提案も行われている。（水谷一博「フランス議会改革の論点」『議会政治研究』No 86 2008 年 6 月）

⁸⁵ 下院与党議員のうち少なくとも 3 分の 1 以上は、政府構成員あるいは大臣の補佐役として任命される議会担当秘書官（PPS）になるため、政府はいかなる案件についても 150 票近い基礎票を期待できるという。（大山礼子『比較議会政治論』P38～39）

もできない（国会法 59 条）。そのため、閣僚は議席を保持しつつも、実質上議員としての行動は行わず、内閣に入った議員と与党に残る議員とが分離する。だが、このような政府と与党の分離は、日本独特の仕組みではない。フランスなど大陸型諸国においては、政府と与党とはもともと一体ではないし、また一体であるべきだとも考えられていない⁸⁶。

つまり、ウェストミンスターモデルと比較して、政府と与党が一元化していないことが、わが国の特殊性といわれるが、むしろ、イギリスのように下院与党会派の主要部分がそのまま内閣を構成し、与党と内閣との間の調整が問題とならない方が、日本とも大陸型諸国とも異なっているのである。そして、政府と与党とが自律的である大陸型諸国と比較した場合には、日本の特殊性は、内閣のメンバーが国会に閣外で、与党メンバーが国会での議事運営において政府の立場を代弁する点にある。

そして、法案の大半を占める政府提出法案の審議において、政府と与党が分離しているにも関わらず、与党会派からの修正がおこらない点が、修正が活発に行われるフランスやドイツ⁸⁷といった議会と比較すると、際立った特徴となっている。大陸型諸国では、議会での審議過程において、委員会における法案審査は、主として与党による修正の場となり得る。そして、本会議においては、与党と内閣との調整が終了した法案について、おもに野党議員からの批判が行われ、野党対与党の論戦がなされる。我が国では、委員会の段階において、こうした与党からの修正が行われず、与党議員からも野党議員からも政府メンバーに対する質疑が行われ、与野党間の委員同士の議論もなされない。この点、ウェストミンスターモデルでは、与党が政府と一体化してしまうため、法案提出当初から政府と分離した与党の意見というものが存在しない。したがって、与党のバックベンチャー（陣笠議員）による反乱によって、結果的に政府が自ら修正を行うことはあっても、政府メンバーでない与党議員主導の修正は起こらない⁸⁸。（もっとも、イギリスの場合、上院においては修正が活発に行われている。）

議会において、与党議員からの修正の有無がないという点に着目すれば、我が国の議会はウェストミンスターモデルに似ていることとなる。だが、内閣が議会の中にある⁸⁹と位置づける英国と異なり、我が国では内閣は議会の外にあり、政府の政策と別に与党の政策が

⁸⁶ 大山礼子『比較議会政治論』p227、前田英明「国会における法案審議の活性化」（中村睦男、大石眞編『立法の実務と理論』（信山社、2005 年）所収）

⁸⁷ 大山礼子『比較議会政治論』p225、齊藤純子「ドイツの立法過程と政府の役割」（『議会政治研究』17 号（1991 年））等。ドイツでは、成立する法案の約三分の二が委員会での修正を受けるといふ。（山口和人「ドイツの立法過程」p587（中村睦男、大石眞編『立法の実務と理論』（信山社、2005 年）所収）

⁸⁸ 英国では、上院が、どの政党も過半数を占めておらず、中立議員が三分の一を占め、また、党議拘束も緩やかなこともあって、「修正の院」として機能しており、最近では、政府提出法案の 3 分の 2 程度が何らかの形で上院において修正されているという。（『吉田早樹人「英国下院・法案の審議手続きについて」』『議会政治研究』No.85）

⁸⁹ バジヨット「／小松春雄訳「イギリス憲政論」（中央公論新社『世界の名著 72』所収）p73～77 ラスキ／前田英昭訳『イギリスの議会政治』（日本評論社、1990 年） p 201～205

存在している⁹⁰。そこで、我が国では、国会で与党による修正が行われないのであれば、与党の政策をどのように政府の政策に反映させているのか、という点について次に考察してみることとする。

（２）与党による事前審査制と党議拘束の発達

我が国では、(1)で述べたように、法制度上、内閣が国会に關与する規定が存在しない。しかも、我が国の国会は比較的短い会期制と会期不継続の原則を取るため、会期内の限られた審議時間で、必要な法案を成立させるためには、議会における議事日程の調整が重要になる。そのため、議院内閣制の運用が安定し、政府・与党双方にとって政府提出法案の成立が重要であることが理解されるにつれ、国会に關与できない政府に変わって、与党が政府提出法案を「荷崩れしないように」会期内に成立させるために主導的な役割を取る必要性が生じてきた。そして、限られた会期の中で議事日程を組むためには、与党からの修正を国会提出後に行うのではなく、国会提出前に、政府提出法案の与党審議を終わらせるための事前審査制⁹¹という仕組みが発展し、政府とは別に与党による政策審議機能が発展することとなった。そして、自民党の長期政権の下で、いわゆる「政府・与党二元体制」が成立する。

具体的には、自民党の政務調査会にある省庁別に設けられた部会において、各省庁は法案作成の過程から与党議員の審議を受け、様々な意見を受け修正しつつ、部会の了承を得る。同時に、部会の了承と並行的に各省庁折衝を行い、そこでお互いに調整がつかないものについては、場合によっては、お互いを担当する政調の部会の中で調整が図られ、最終的に政調の総会である政調審議会（政審）での意思決定を経て、総務会にまわされる。日常的な事項についての自民党の最高意思決定機関である総務会では、全会一致により意思決定が行われ、総務会での政治的な決定を経て初めて当該法案を閣議にかけることが可能となる。総務会の決定を経れば党議拘束がかけられるため、閣議を経て国会に提出されたときには、すでに党議拘束によって、与党議員による賛成が約束されていることとなり、法案は自動的に成立することとなる。

このように、国会の立法過程において、国会の議事運営に關与できない政府にかわって、与党が議事運営をすべて請け負うことを梃子として、政府提出法案の国会提出に先立って、与党が法案を審査し、関係省庁との事前協議によって、必要な場合には与党からの修正を行うという手続き（事前審査制）⁹²が形成されることとなった。その結果、他の議院内閣制

⁹⁰ 英国では与党の実力者が全員内閣のメンバーであるのに対して、我が国（特に自民党政権下）では、与党の実力者が党幹部として閣内に入らず、また、政党そのものが政策審議機関を有し、政府内の政策審議とは別に機能している。

⁹¹ 飯尾潤『日本の統治構造』P77～104 参照

⁹² この慣行は、55年体制の成立後次第に形成され、池田政権時代の1962年に当時の自民党赤城宗徳総務会長から大平正芳内閣官房長官に対して、「法案提出の場合は閣議決定に先立って総務会に連絡を願いたい」という文書によって確立した慣行となったという。

諸国においては、委員会での審議過程において実施されるはずの政府・与党間の交渉が、自民党の部会という非公式な場における事前審査という形で処理されることによって、委員会での与党による修正が不要となったのである。また、党議拘束は、衆参問わずにかけられる結果、衆議院で可決された法案は参議院でも自動的に可決されるといったように、「参議院は衆議院のカーボンコピー」と称される事態をも生むこととなった。そして、両院の過半数を自民党が占めている期間を通じて、欧州諸国のように両院の議決が異なることを前提とした議会における調整過程は発展せずにくた。

また、89 年以後、自民党が参議院において過半数を失った時点で、その問題に直面する機会があったにも関わらず、その際も、衆議院での議決以前に野党側の提案を取り込んで法案を修正し、参議院の過半数の賛成を確保することを可能とし、衆参で議決が異なる事態を回避するという国会外での調整過程において取り扱われた。さらに、連立政権が登場した時点でも、再度国会の中での調整過程が重要視される機会があったはずであるが、連立与党協議の場で意見調整を行ってから、国会に提出するという仕組みは存続した。

この与党事前審査制度の仕組みは、内閣からみれば、与党の了解がなければ国会に法案提出もできない、という意味において、内閣の手足を縛る一方、いったん与党の了解を得た以上は国会に提出したあとは与党内の造反を許さず、法案の成立が確約されるという意味において、与党議員の手足を縛るという双方向の拘束システムとなっている。そして、国会という公開の場を通じた野党の審議や国民監視の機会が与えられないまま、国会の外で与党と政府が協働する仕組みとして機能している。結果として国会における審議の活性化を妨げ、本来の国会の機能をないがしろにしている。しかしながら、内閣不在の国会の制度のもと、政府提出法案を成立させるための強力な権限が政府に与えられていないことを考えると、与党との審議内容のすり合わせは国会の外で行い、多数を有する与党の力によって、国会においては必要な審議を日程どおりこなすという仕組みは、政府にとっても与党議員にとっても合理的な方法となっているのである。

（３）憲法規範と実態の分離

憲法規範の下では、「国会が唯一の立法機関である以上、発案の段階でも立法の主導権を握るのが憲法の建前」⁹³とされてきたため、議院内閣制における国会の役割として、内閣提出法案の審議機能を中心に見ることは躊躇され、上述のような内閣提出法案の立法過程は憲法学上あまり関心を示されなかった。また、権力分立原理の下で規定された国会法と内閣法が国会と内閣との協働を想定しない仕組みを規定したことにより、我が国の議院内閣制は、規範の外で形成された政府・与党二元体制によって事実上運用されてきた。そして、規範の外において政府・与党間での調整メカニズムがいったん働き始めると、政府の提案が議会を通らず、国政が停滞するという事態が顕在化してこなかった⁹⁴ために、規範の中に

⁹³ 芦部信喜「日本の立法を考えるにあたって」『人権と議会政』（有斐閣、1996 年）

⁹⁴ 戦後 1955 年の自民党結成により、与党自民党が衆議院参議院双方において過半数を占め

おける国会と内閣の関係を整備する必要性は認識されることのないままである。そして、他の議院内閣制の諸国の制度と比較すると、国会における政府主導の議事運営は憲法あるいは付属法上存在せず⁹⁵、また、比較政治が示してきたようなその必要性⁹⁶もあまり認識されていない⁹⁷。そして、国会と内閣とを権力分立の枠組みで捉えてきた憲法規範のもとでは、政府が国会に関与できないということが問題視されることなく続き、政府与党による二元体制という独特の仕組みが日本型の議院内閣制の運用として定着してきたのである。

第三章 憲法学上の「国会」像

そこで、次に、このような憲法規範と政治実態の間の乖離の問題は、議院内閣制という制度の理念だけでなく、その下で憲法学が想定してきた「国会」の地位、権能、組織等についても生じてきていないか検討する。その際、議院内閣制の理念あるいは権力分立概念が与えてきた影響についても留意する。

(1) 国民の代表機関

憲法第43条は、国会（両議院）が「全国民を代表する選挙された議員」で組織すると規定している。そして、「全国民の代表」とは、二つのことを意味するとされる。第一に、どのような選挙方法で選ばれようとも、議員はすべて国民を代表するものであり、自らの選挙区の選挙人、自らが所属する政党や団体の代表者ではなく、全国民のために活動することが要請されていること、第二に、選挙区民が求める個々の具体的な指示に法的に拘束されることはなく、議員は自らの良心に基づいて自由に意見を表明し、表決を行う権利を有

るまでは、政府・与党間での調整を行うことができず、国会にその調整メカニズムを求め、両院協議会のあり方なども憲法学上の問題として取り上げられてきた。それに対し、55年体制の成立後は、国会と内閣の間の意見調整の問題は衆参両院を通じて与党と政府間で対応されていたため、憲法上の問題として顕在化することはなくなっていた。それが、2007年のねじれ国会後の国会運営においてそのメカニズムの問題が急遽認識されるようになった。

⁹⁵ 例えば、内閣の信任と法案可決を一括して問うことのできるフランス、イタリア等の仕組み、あるいは、政府側が審議打ち切りを宣言できるイギリスの仕組みなど、政府主導の手段である。

⁹⁶ 例えば、Gary Cox “the Efficient Secret” (1987), John D. Huber “Legislative Procedures in France and the United States” (American Political Science Review, Vol. 86, No. 3 (1992)) などは、統治責任の主体（イギリスであれば内閣、米国であれば委員会、フランスであれば政府）に権限を集中させることによって、効率的な政治運営が行われてきていることを指摘する。

⁹⁷ 小泉首相の私的懇談会である「首相公選制を考える懇談会」報告書（2002年）においては、メンバーの大石眞教授が、内閣提出法案の国会での取り扱いに関与すべく、「国会関係調整大臣」の創設を提唱するほか、フランスの法案成立と内閣信任を一括した信任投票の仕組みや、ドイツの建設的不信任決議といった制度を紹介し、内閣を安定させる必要性を指摘する。

すること⁹⁸である。前者は「全国民を代表する」議員は全国民の意見を適切に反映する議員でなければならないという積極的規範を意味しており、後者は、「全国民を代表する」議員は部分利益の伝達者となつてはならないという消極的規範を意味している⁹⁹。

こうした「全国民の代表」という概念は、政党制の発達に伴い、議員が所属政党の党議や指示に拘束されるという事実との関係でどう解釈するかが問題とされてきた。特に、ドイツでは、「政党は国民の政治意思の形成に協働する」（基本法 21 条 1 項）と憲法上規定しているため、「議員は、全国民の代表であつて、委託及び指図に拘束されず、自らの良心のみに従う」（基本法 38 条 1 項）という規定との緊張関係について論議が活発化してきた。それに対して、我が国では、『自由かつ平等で独立の判断主体・意思形成主体』という議員像が、今日においても、日本の憲法学においては規範上想定されているように見える。¹⁰⁰という指摘があるように、専ら憲法学上は、政党や会派の一員としての議員に対して関心が示されずにきた¹⁰¹。そして、憲法上の論点とされてきたのは、専ら、比例代表選出議員の党籍変更や離脱の場合である。そこにおいては、「全国民の代表者」としての地位と、政党の一員としての地位がまさにぶつかり合うだけに、党籍を失った場合に、その議員の議員資格がどうなるかは、憲法上大きな議論を呼ぶこととなった¹⁰²。そして、通説的見解は、ここでも「全国民の代表」としての意義を重要視し、いったん議員として選出された以上は党籍を離脱しても、「全国民の代表」として議席を保有すると考えている。しかしながら、2000 年には、比例代表選出議員について、当選後、その選挙において争った他党に移籍した場合には議員身分を喪失することが法定化（国会法 109 条の 2 及び公職選挙法 99 条の 2）され、事実上の決着を見ることとなった¹⁰³ように、憲法規範が重視する「全国民

⁹⁸ 野中『憲法Ⅱ第 4 版』p58

⁹⁹ 樋口陽一『『代表』の再発見？』（『議会制民主主義と政治改革』p6）

¹⁰⁰ 只野雅人「相違と決定」p81（浦田一郎・只野雅人編『議会の役割と憲法原理』）

¹⁰¹ 会派の重要性を指摘したものとしては、松澤浩一『議会法』（1987 年）や、大石眞『議会法』（2001 年）などが上げられるが、議会法は、憲法学以外の法律学が対象としない分野であるにもかかわらず、憲法学の力点は議会におかれていない。

¹⁰² 1984 年（昭和 59 年）参議院比例代表区から選出された福祉党代表の前島英三郎（八代英太）が自民党に鞍替えした事件をきっかけに大きな議論をよんだ。（芦部信喜「比例代表制と党籍変更の憲法問題」『憲法と議会政』（有斐閣、1996 年）所収 p344

憲法学上、比例選挙においては、選挙人が議員個人ではなく、個々の政党に対して投票していると考え、党籍を失った場合には、当然に議員資格が剥奪されると考える見解（議席喪失説）と、比例代表選出の議員であっても、いったん選任された以上は、全国民を代表するものと解し、その後に党籍を失ったとしても、議員たる身分に変動は生じないとする見解（議席保有説）があり、憲法 43 条において、議員個人の自由意志を重視すべきとする観点から、後者の見解が強い。また、議員個人の自由意志に着目して、自ら党籍を離脱あるいは変更した場合に限って、議席を喪失するという有力説（芦部）もある。

¹⁰³ もっとも、この規定によっても、新たな党を立ち上げて、それに参加することは可能なほか、選挙で争った政党が、いったん解党して新たな党を立ち上げることによって、事実上、この規定の適用を免れることも可能である。（2002 年保守党が解党して新保守党となることによって、民主党比例代表選出議員の参加が可能となっている。）

の代表」という議員の地位は、実際の運用においては重要視されていないことは明らかである。

憲法学が政党の一員としての議員像に重きをおかないでいる要因としては、そもそも日本国憲法が、国会の構成単位として、「全国民を代表する選挙された議員」のみを直接規定し、政党の存在に言及した規定が存在しないことにも起因する。国家の政党に対する態度を、トリーペルは、1) 敵視、2) 無視、3) 承認、合法化 4) 憲法的編入という発展段階にあると説明している。ドイツのみならず、フランスやイタリアも、憲法上に政党条項を有しているが、我が国は、憲法上は、結社の自由(21 条)として政党を保障すると理解されており、特段政党条項は有しない。また、一般的な政党法も戦後議論されたものの、制定されるにいたっていない¹⁰⁴。最高裁判決¹⁰⁵においても、「憲法の定める議会制民主主義は政党を無視しては到底その円滑な運用を期待することはできないのであるから、憲法は、政党の存在を当然に予定している」としているものの、議会における政党、すなわち会派の役割について言及したわけではない。上記分類でいえば、3) の承認・合法化の段階にとどまっているとする見方が一般的である¹⁰⁶。

さらに、芦部信喜¹⁰⁷は、「日本国憲法は、規定のうえでは、G・ラードラルフがワイマール憲法について評したように、憲法の『本通り』において政党に会うことを避けつつ、たかだか法律のわきみちにおいてそれを扱うという態度にすぎず、ボン基本法のごとく憲法的編入の關係にすすんで、政党に憲法上の地位を与えたものとは本質的に異なる」という見解を紹介しているように、消極的な承認程度に位置づけている。

また、我が国の選挙制度が、長らく、中選挙区制度という形をとり、政党よりも個人本位の選挙を中心として行われてきたこともあげられよう。小選挙区比例並立制度が導入され、政党本位の選挙が志向される中、選挙における政党選択という意識は高まってきているものの、議会における議員の活動が会派中心に行われているという現実は、あまり浸透していない。そのため、議員は単なる「メッセンジャーボーイ」¹⁰⁸になってしまうというように、政党の一員としての議員行動に対しては批判的な見解が強いのも、こうした議会活動の現実が十分に見据えられていないためでもある。

¹⁰⁴ 政党法の制定は、日本国憲法制定時から議論され、1947 年の内務省作成の政党法案などが出されたほか、1947 年の第一回国会において衆議院に「政党法及び選挙法に関する特別委員会」が設けられ政党法作成をめぐって審議されたものの、結局見送られることとなった。そして、政治資金規正法、政党助成法、政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律、公職選挙法などにおいて、それぞれの法律の目的に応じた政党に関する規定がおかれているにとどまっている。

¹⁰⁵ 八幡製鉄政治献金事件（最大判昭和 45 年 6 月 24 日）

¹⁰⁶ 清宮四郎『憲法 I（第三版）』p74、右崎正博「政党をめぐる憲法問題」（ジュリスト No1022 1993 年） 野中俊彦ら著『憲法 II』（第 4 版）p53

¹⁰⁷ 芦部 「議会政治と国民主権」（1977 年）（『人権と議会政』（有斐閣、1996 年）所収 p312-314）

¹⁰⁸ 高橋は、国民内閣制論について、「私の議論を、議員をメッセンジャー・ボーイと捉える議論と理解」されていると指摘している。（高橋和之『現代立憲主義の制度構想』p102）

憲法の教科書を見ても、国会についての説明は、議院と議員が中心であり、会派について述べたものは少ない。国会法のレベルでみても、「会派」についての積極的な位置づけを欠いている¹⁰⁹。一方で、現実の議会運営は会派を中心に行われており¹¹⁰、会派内部の意思形成手続きが、各会派の自主的な取り扱いに委ねられ、会派の取り決めによって衆参両院の意思形成手続きが支配され、かつその取り決めに基づいた形での党議拘束がなされる現状にかんがみれば、現状の会派単位の議事運営が議会制の帰趨を決めている¹¹¹。ドイツ議会では、会派を中心とした議会活動（「会派議会」）を現実視し、議会運営に関する事項を憲法や議会法に位置付けることから、少数会派の権利についても憲法上保障している。

「全国民の代表」としての議員の概念は、三権分立の原則のもとでの議会像、すなわち、個々の議員の自由な討論を中心とした伝統的な議会政の議会像とは融和しやすく、それゆえに憲法学は個々の議員像にとらわれる傾向が強いが、政党、会派が存在し、これを各議院の運営の基本単位としている実態があるにもかかわらず、それを憲法も国会法も受け止めようとはせず、野放しにしている結果、かえって個々の議員の地位や権限は低下し、ひいては、「両院を空洞化させ、憲法の定める議会制の破壊につながる危険がある」。「全国民の代表」としての議員像と、政党の一員としての議員像とをどう関連づけるか、政党の一員としての議員像に着目して、その院内での活動単位としての会派の地位、権限をどう位置づけるか¹¹²は、現代の議会政を考える上での重要な課題である。

（２）立法機関

憲法第４１条は、「国会は唯一の立法機関である」と規定する。そして、当初は「唯一の立法機関」という規定から、国会単独立法の原則が導き出され、内閣による法律案提出を否定する見解¹¹³もあったが、内閣法５条では、内閣総理大臣の業務に「内閣法案を国会に提出すること」と明文を持って規定しており、通説もそれを容認しているが、諸外国では憲法上明記されている例も多い¹¹⁴。もっとも、実態を見れば、憲法は内閣提出法案をも

¹⁰⁹ 国会法では、各会派の所属議員数に応じた委員選任を定める規定（４２条、４６条）があるが、この規定についても、「やむなく会派を登場せしめたという印象を否定できない」と指摘されている。（松沢浩一『議会法』（ぎょうせい、１９８７年）

¹¹⁰ 会派は、常任委員会・特別委員会等の各種委員の選任、会議・委員会等の質疑時間の割り当てや発言の順位、立法事務費の交付などにおいて議院運営上の基本単位となっている。

¹¹¹ 苗村辰哉『基本法と会派—ドイツにおける会派議会の憲法問題』（法律文化社 １９９６年）p192

¹¹² 苗村辰哉『基本法と会派』は、「議会の意思形成過程に参画する会派の地位・権利は如何に形成されるべきか、会派を形成する要件としては如何なるものが定められうるか、会派は所属議員をどの程度拘束できるか、政党と会派の関係は如何にあるべきか、会派に所属せざる議員の地位・権利は如何にして形成されるべきか、等の問題は、多くの憲法上の問題に関わる。」と指摘する。

¹¹³ 佐々木惣一『改訂日本国憲法論』（１９５２年）p270等

¹¹⁴ たとえば、フランスでは、「法律の発議権は、首相及び議員に競合的に属する。」（３９条）と定め、ドイツでも「法律案は、連邦政府、連邦議會議員又は連邦参議院により連邦議会

容認しているという立場を超え、提出件数においても成立件数においても内閣の提出法案が多数を占め、立法の中心を占めている。

一方で、憲法規範上は、「国会が唯一の立法機関である以上、発案の段階でも立法の主導権を握るのが憲法の建前である」とされ、内閣提出法案の立法過程への関心は低く、専ら議員立法の活性化が関心をよんできた。

しかしながら、内閣提出法案の取り扱い、議院内閣制下の国会における「立法」作用において重要な課題である。議院内閣制における立法作用とは、まさに内閣提出法案を審議し成立させることがその中心を占めるからである。議院内閣制を採用する場合の議会における「立法」と大統領制下の議会における「立法」とではその意味することが異なっている。大統領制の下では、議会こそが自律的に立法を行う機関である。我が国においては、議会の活性化を検討する際、米国が比較されることが多く、しばしば米国の議員立法に比して、日本の議員立法が少ないことが指摘され、議会が十分に機能していないと批判される。しかし、議院内閣制の下での議会の役割は、立法そのものを行うよりも、むしろ、内閣提出法案を基本として、それへの必要な修正等を施しながらも、成立させることにある。したがって、議会の法案採決における党議拘束も必然的なものと認識され、内閣提出法案が多いことも、その成立率が高いことも、我が国だけの特徴ではなく、英国、フランス、ドイツ等の議会においても同様である。つまり、議院内閣制下の国会における「立法」作用とは、内閣提出法案の成立に向けた与野党間の攻防の過程であり、成立率が高いことは、議会が機能していないことを示すのではなく、議会において政権政党が安定しているということの証左としてみることができる。

むしろ、我が国の特異性は、前述したように、国会に提出後の修正件数が少ないことである。そして、国会において修正が行われていないこともまた、憲法学における国会無能論（ラバースタンプ論）に結びついてきたが、「国会は法律案を自由に修正・否決できること、などの理由から、違憲とは考えられない。」¹¹⁵とするのみで、なぜ修正が起こらないかという立法過程の実態には関心が示されずにきた。ただし、政治学が観察してきたように、国会提出前の段階を見ると、与党審査の過程で、政府提案は大幅に修正されていることが明らかにされてきている¹¹⁶。

国会の立法権という三権分立的見解にたつ憲法規範の下では、国会における立法活動に注視するため、国会の外で行われる与党の行動は、憲法学の枠組みでは分析の外におかれてしまう。そして、議員立法こそが国会の役割という憲法規範のもとでは、三権分立の米国と比較して議員立法が少ないことが問題と指摘されてきた。そして、その結果、議員立法を増やすために、議員の政策スタッフを増やすことが提唱され、1997年には、政策担当秘

に提出される。」（基本法 76 条）と規定されている。

¹¹⁵ 芦部信喜『憲法第三版』（岩波書店、2002 年）p 271

¹¹⁶ Mike Mochizuki, “Managing and Influencing the Japanese Legislative Process The role of the Parties and the National Diet.” (1982, Harvard Press)、岩井泰信『立法過程』（東京大学出版会、1988 年）

書制度が創設された。しかしながら、議院内閣制を採用する諸国と比較してみると、日本の議員のスタッフは極端に充実していることが判明している¹¹⁷。つまり、日本が議員スタッフの拡充を図るに際し、比較の対象にしたのが、権力分立国である米国であったことの帰結である。議院内閣制を採用する以上、与党議員にとっては、行政機構を使って政府提出法案とする方が、自ら立法するよりも容易であり、与党議員が率先して議員立法を活用することは想定しづらい。むしろ、議員立法は行政機構を活用できない野党が中心に行うことを念頭に置くべきであるが、国会での議決が多数決によって行われる以上、少数野党による議員立法は成立する可能性が極めて低い。結果として、超党派で合意できるような議案でしか、成立が見込めないのである。そして、議員立法の機能を拡充するという政策判断は、官僚機構を使うことのできない野党議員の立法機能の拡充につながることであり、与党の政策として推進することは合理的でない¹¹⁸。

もっとも、他の議院内閣制諸国と比較しても、我が国の議員立法提出件数は少ないことが指摘されている¹¹⁹。その要因としては、国会法の定める議員立法の提出要件が厳しいこと（衆議院で 20 人、参議院で 10 人以上）、提出にあたっては各会派の機関決定が必要という慣行が存在し、議員立法よりも、政党立法という実態になっていることが指摘されている¹²⁰。こうした点が、議員立法の提出、特に少数会派に所属する議員立法の提出を困難にさせている。

また、憲法 41 条の「唯一の立法機関」という規定からは、国会単独立法の原則に加え、国会中心立法の原則が導かれ、明治憲法下、議会の関与なしに天皇による立法（独立命令、緊急勅令）が認められていたことを否定する。一方で、憲法上、委任立法の存在は認められている。憲法 73 条 6 号は、「この憲法および法律の規定を実施するために、政令を制定すること」が、内閣の事務として規定されているため、それを受けて、内閣法 11 条は、「政令には、法律の委任がなければ、義務を課し、又は権利を制限する規定を設けることができない。」と定めている。そこから、内閣の発する政令は、法律を執行するためのもの（執

¹¹⁷ 蒔田純『各国立法補佐機関の比較分析』（GRIPS DP 09-9）

¹¹⁸ 例えば、1996 年 6 月 14 日に土井衆院議長が鯨岡副議長と共同で「議員立法の活性化について」という提言を、衆議院の谷垣議院運営委員長に提出しているが、これも野党経験の長い土井たか子社会党委員長の私的研究会の報告の一部の具体化とされている（「国会改革の軌跡」武田美智代（レファレンス 2006.7））

¹¹⁹ 例えば、イギリスでは、1978 年から 82 年の間において、政府法案数 287 に対して議員法案数 502。ドイツでは、1948 年から 1970 年代の資料から、政府法案数は 2476 に対し、連邦議会議員や連邦参議院からの提出が 1696、フランスでは、1969 年から 1976 年の間に提出された全法案のうち、政府法案は 1037 に対し、議員による場合は 6623。イタリアでは、1978 年から 1982 年の間に、政府法案は 1672 に対し、議員によるものが 4021 という。（清水睦「立法過程における国会と政府の役割分担をめぐって」（『立法過程の研究』（信山社、1997 年）所収）

¹²⁰ 浅野一郎・河野久編『新・国会事典』（有斐閣、2003 年）p114 では、所属会派の機関承認がなければ、発議を受理しない例となっているとして、東京高判平成 9 年 6 月 18 日判事 1618-69 を参照している。

行命令)か、法律の具体的委任を受けたもの(委任命令)に限定されている。そして、政令による委任立法の範囲が、憲法上の論点として提起されてきた¹²¹。そこでは、あくまで、内閣法でいう「法律の委任」とは、個別具体的な委任であることが前提とされ、白紙委任に近いような場合は合憲とは言えないことと解釈されている(例えば、猿払事件判決¹²²)。このように、最高裁判決の存在もあり、国会の関与を不要とする委任立法の範囲は憲法上の論点として注目されているが、一方で、この委任立法を国会がどう統制するか¹²³といった点についてはあまり議論がされてきていない。

このように、議院内閣制の下で生じてきている内閣による実質的な立法過程を所与の現実として捉えれば、内閣提出法案の審議過程において、政府関与の在り方(政府委員の位置づけを含む)や与野党による内閣提出法案の修正、内閣への委任立法の統制といった点について考えることの方が、議員立法の活性化を考えるよりも、はるかに重要な課題である¹²⁴。また、こうした点は、比較憲法上、内閣による法案提出権や、国会審議への政府関与、さらには政府主導による法案審議といった点が明記されていることを考えれば、国会法の問題を超え、憲法上の論点として検討する必要がある。

(3) 国会の最高機関性と国政調査権

憲法はまた、第41条で、「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」と規定する。そして、ここでいう「最高」の概念について、憲法学では学説が対立してきている。

そこでは、権力分立概念によってたち、憲法が、国会を国権の最高機関であり、また唯一の立法機関と規定しながら、同時に、行政権は内閣に、司法権は最高裁判所に属すると規定することから、国会、内閣及び裁判所の各機関が、それぞれ並列に並んでいるのか、それとも、国会を最高機関として、その下に内閣と裁判所が法的に位置づけられていると考えるのが争われてきた。つまり、国会の最高機関性と権力分立制との関係につき、いかに解すべきかについて学説上対立している。

通説は、専ら、この「最高機関」の文言に法的な意味を与えず、主権者たる国民に直接

¹²¹ 湾岸戦争(1991年)の際に、自衛隊法100条の5の「国賓、内閣総理大臣その他政令で定める者の輸送」を自衛隊機で行うことができるとの規定を受けて、政令において「難民」輸送を行うことを可能とした点については、委任の限界を超えていると批判を受け、その後、法律改正により規定が整備された(自衛隊法100条の7及び100条の8の追加)。

¹²² 1974年11月6日最高裁(刑集第28巻9号393頁)

¹²³ イギリス議会は、議会が政府に授権した委任立法を議会に提出させて、その最終的な成立を議会の意思決定に関わらしめるという統制が行われている(前田英昭「議院内閣制における国会の行政統制」日本行政学会編「統治機構の諸相」(年報行政研究27)(ぎょうせい、1992年))

¹²⁴ 芦部は、「内閣提出法案なり委任立法の存在を前提として、行政の民主的統制をどのような方向と手段で行うか等・・・との関連を考えながら、例えば議員立法のあり方、その振興策などをより具体的に探求することの方が、はるかに重要」芦部信喜「日本の立法を考えるにあたって」『人権と議会政』(有斐閣、1996年)所収

選ばれているということをもって、国政の中心的な立場にいるということを政治的に宣言したと捉える（政治的美称説¹²⁵）。そして、もし法的に最高機関性であると解釈するのであれば、憲法が権力分立制を採用し、内閣との間では不信任決議と解散権によって抑制・均衡の関係に立っていること、裁判所には違憲審査権が明文化されて、議会の立法権限が制約されていることとの調和的な理解ができなくなると考える。このように、権力分立制の原則からは、最高機関性は政治的美称と捉える方が融和的である。

一方、憲法学の中でも、最高機関性に法的意味を与えようと、最高機関は各種の機関を統括する機関を意味するという統括機関説や、国会は三権内の総合調整作用の権能を有するとする総合的調整説などが対立している¹²⁶が、これらはいずれも、権力分立概念にとらわれ、国家権力を分立するという前提にたって、三権の所属する三つの機関の上下関係の有無を論じている。

しかしながら、三権分立概念といったん離れて、国民主権的観点から考えれば、国会は、主権者たる国民によって直接選挙されるために最高機関であることは、他の二機関との関係上否定される必要はない。つまり、国会が指名することで内閣が形成されることを踏まえれば、国民から国会議員、国会議員から内閣総理大臣、そして、内閣総理大臣から各主務大臣、そして主務大臣から各省庁の行政官という正統性の連鎖が続いており、国会が内閣に上位することが明らかなのである。また、こうして国会に指名された内閣が裁判所の裁判官を指名していることを考えれば、裁判所との関係においても、同様の正統性の連鎖が続いており、結果としてこれら 3 機関の中における国会の最高機関性は肯定することが可能となる。だが、権力分立概念が強いと、こうした正統性の連鎖を、機関の間に見ることも意識されづらくなる。つまり、憲法学においては、国会の地位を論じるにあたり、国権の最高機関たる地位と、立法機関たる地位との混同が見られ、それは、権力分立的見解から生じているとも指摘される¹²⁷。

このような最高機関性を政治的美称と捉える見解によって、実際の権能に影響が生じているとされるのが、国政調査権である。憲法 62 条は、「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ」として、国政調査権を規定する。この国政調査権の性質と範囲・限界について憲法 41 条の定める国会の最高機関性に基づく、国権を統括するための独立の権能であるのか（独立権能説）、それとも、議院が保持する諸権能の行使のための補助的権能であるのか（補助的権能説）が、浦和事件¹²⁸をきっかけに、参議院と最高裁判所の間において議論された。

¹²⁵ 宮沢俊義「日本国憲法」、清宮四郎「憲法Ⅰ」小林直樹「憲法講義」等

¹²⁶ 清水望「国会の最高機関性」（小嶋和司編「憲法の争点」）が、学説を整理している。

¹²⁷ 松下は、「国会は、まず主権国民の代表機関としての『最高機関』であって、国家主権を機関分担する権力分立の分枝としての『立法機関』ではない。最高機関という性格規定と立法機関という機能規定との間には距離があることを確認しなければならない。」と指摘する。（松下圭一「国会イメージの転換を」（『世界』1977 年））

¹²⁸ 1948 年、参議院法務委員会が、母子心中を図った母親に対する殺人事件について、地方裁判所の判決を事実認定の点についても量刑の点についても甘すぎると批判した。そして、参議院法務委員会が、独立権能説を主張し、司法の運営を調査・批判することの正当

通説は、最高機関性に関する政治的美称説にたつて、国政調査権は、あくまで立法・予算審議・行政監督・議院の自律権に関する事項など、議院が保持する権能を実効的に行使するために補助的に認められると説き、他の二機関との関係において、権利の発動の制約を受けると解す。特に、司法との関係においては、司法権の独立を妨げるような調査権は発動できないという点で落ち着いている。行政権との関係についても、補助的権能と捉えても、国会は行政に対する監督権を有しており、行政権の作用は全面的に対象となる以上、こうした論争が、国政調査権の範囲に影響を与えるわけではないとし、どちらの説にたつても、行政上の秘密については、公務執行との関係上、職務秘密であれば、国政調査権は及ばないというように、「職務上の秘密」を認める範囲の問題であるとする。

それに対して、国会を「最高機関」とであると解し、国政調査権を「補助権限」として位置づけてきた憲法学の通説を批判し、最高機関たる国会の「本来の権限」として国政調査権を位置づけることによって、職業上の秘密を判断するにあたっても、内閣が恣意によって判断できる現状を打破する必要性を説く見解¹²⁹がある。三権分立原則の下で立法権と行政権とを対等と位置づけ、さらに、補助的権能説に立つことによって、行政府に対して国政調査権の発動が否定される余地が広がると危惧するものである。実際の取り扱い¹³⁰は、秘密であることにつき、内閣の決定を必要とするというように、秘密の取り扱いに当たるか否かについて手続き的加重は与えられているものの、内閣側の判断によってそれが可能とされているのが実態である。

ただし、国会（議院）における国政調査権の活用を考えるためには、国政調査権を強力に位置づければ進むというのではなく、与党と政府が一体化するという議院内閣制の性質を踏まえて考えれば、国会における内閣の統制は、野党が中心となつて行えるようにすることが重要である。国政調査権の発動に与党の関与が必要であれば、本来の国政調査は機能しない。現行法制上、野党による国政の調査が、専ら質問趣意書という形で、一人の議員で行使できるものに頼っているのは、野党、すなわち少数会派による国政調査権の発動が可能とされていないためである。すなわち、国会における与党と野党の役割を踏まえて、政府統制権のあり方を検討する必要がある。

性を主張したのに対して、最高裁判所は、補助的権能説にたち、参議院法務委員会による調査権の濫用を訴えた。

¹²⁹ 松下圭一「国会イメージの転換を」は、ロッキード事件において、日本の国会が政治責任を追及しえなかったことを捉え、国政調査権が発動不能となっている要因として国会の憲法的位置の理論的再構成を主張している。

¹³⁰ 1974年の内閣が示した統一見解（『国政調査権と守秘義務について』）によれば、「国政調査権に基づいて政府に対して要請があった場合、その要請にこたえた職務上の秘密を開披するかどうかは、守秘義務によって守られるべき公益と国政調査権の公使によって得られるべき公益とを個々の事案ごとに比較衡量することにより決定されるべきものと考えらる。」とする。

（４） 政府統制権

権力分立原理を基礎に、国会と内閣との間に抑制と均衡が働くと考えれば、政府統制は国会の役割となるが、議院内閣制では、行政権と立法権とを掌握した政府与党と野党の間に抑制と均衡の原理が働くことになる。その結果、政府統制の主役は、国会ではなく、野党に求める必要がある。このような与党・政府対野党という関係を前提とする英国の議院内閣制においては、野党の役割を非常に重要視し、特に野党第一党に対して特別な地位を与えている¹³¹。

また、国会の権能の行使にあたっては、過半数による決定を原則とするため、野党による権利行使を認めるには、少数派の権利を保障する必要がある。例えば、我が国でも、「議会は、政府への質問権や国政調査権を用いて、国民の需要に答えることが期待されている。そのためには、こういった権限の行使手続きを、野党（少数派）を中心としたものに組み替えることが要請されよう。」¹³²と指摘されているが、国会における議事運営が多数決原理で決められることからすれば、少数派の権利を憲法上位置づけられない限り、その実現は困難である。

例えば、ドイツ憲法は、議員 4 分の 1 以上が賛成した場合には、国政調査権を行うための調査委員会の設置を義務付けることによって、国政調査権に少数者の権利としての性格を強くもたせている¹³³。わが国では、憲法上の権限として少数派に国政調査権が与えられていないが、1997 年に、少数会派の調査権として予備的調査権限¹³⁴が衆議院にのみ与えられた。しかし、この権限は、国政調査権に比較すれば、強制を伴わないものとなっており、野党主導の調査には限界がある。

さらに、国政調査権のひとつに証人喚問があるが、ロッキード事件の際、問題となったように、証人喚問についても、その可否が議決（すなわち過半数の賛成）によって決められるため、同様に政府与党が合意しない限り、発動は困難である。もっとも、実際には、証人喚問は人権の制約にかかわるという観点から、発動には全会一致性が必要という慣行により更なる加重要件も課せられており、十分に機能していない¹³⁵。

¹³¹ 野党第一党党首は、特に他の野党と区別して、Minister of the Crown Act(1937)で定義されており、政府から給与が支出されている。また、野党の活動のみを公的に援助する仕組みとして、Short Money と呼ばれる資金援助が設けられている。これは、野党の議会における活動を支援するために支出されており、与党には支給されていない。（斉藤憲司「英国における政権交代」レファレンス 2009.12 参照）

¹³² 『憲法Ⅱ第4版』P166

¹³³ フランスでも、少数会派の権利は、重要な課題と捉えられ、例えば、ファビウス下院議長の議会改革として、少数会派に調査の主導権を与えるため、野党各会派からの調査委員会等の設置要求を自動的に議事日程に記載することとされた。（福岡英明『現代フランス議会制の研究』（信山社、2001 年））

¹³⁴ 1997 年の衆議院規則の改正で導入された予備的調査制度によって、40 人以上の議員によって、予備的調査命令発動の要請が可能とされ、当該要請があれば、原則的に委員会が予備的調査命令を発することが可能となっている。（衆議院規則 56 条の 2、56 条の 3）

¹³⁵ 例えば、防衛省守屋事務次官汚職事件(2007 年)の際には、民主党を中心とした野党連合

また、国政調査権以外にも、比較憲法や比較議会法に照らした場合、常任委員会制度の存在や、国会での質問も、政府統制権の手段とみなされているが、どちらも憲法に明文が無い¹³⁶こともあってか、憲法学上、この二つを政府統制権として位置づける意識が乏しいことも指摘されている。¹³⁷

質問権については、比較議会法上も、野党による政府への統制権として本会議という公開の場で行われることが活発化しているのに対して、我が国では「質問」は書面でするのが原則とされ、口頭による質問は国会法上緊急質問（国会法76条）という例外的な場合を除いて位置づけられていない。

いわゆる「代表質問」は、国会の会期冒頭に本会議の場において行われているものの、首相の施政方針演説等に対する「質疑」¹³⁸であり、イギリスなどの下院本会議で行われる政府質問¹³⁹とは異なっている。また、この「代表質問」も、国会法上の根拠をもつものではなく、あくまで、議院慣行上の制度として行われているにすぎない。国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律（1999年）によって導入されたいわゆる「党首討論」も、英国のクエスチョンタイムを参考にしたといわれるが、英国の制度が本会議で行われることと比較すれば、あくまで国家基本政策委員会という委員会におけるものとなっている点で、本会議での質問を可能にする制度にはいたらないでいる。

そして、我が国で本会議の活用が進まない要因としては、憲法上の議事・議決についての定足数の規定が指摘できる。憲法第56条は、総議員の3分の1以上の定足数を定めており、このことが、機動的な本会議の開催を妨げている¹⁴⁰。憲法上は、この総議員の解釈を

は、参議院において、前次官の証言で名前のあがった閣僚経験者の議員を招致しようとしたが、政権与党の自民党が反対し、共産党も全会一致でないという理由で反対した結果、参議院において野党連合により過半数を占めていたにもかかわらず、証人喚問を見送ることになった。

¹³⁶ 質問権については、第63条が「内閣総理大臣その他の国务大臣は」「答弁又は説明のため出席を求められたときは、出席しなければならない。」という規定を国会の章に定めている点に、質問という趣旨が含まれていると指摘されている。（大石真『憲法秩序への展望』p163）

¹³⁷ 大石真『憲法秩序への展望』p159-160

¹³⁸ 「質問」とは、議員が議題と関係なく、国政一般について内閣に対し事案の説明を求め、又は所見をただす行為であり、「質疑」は、議題について疑義をただす行為である。

（浅野一郎・河野久『新・国会事典』（有斐閣、2003年）p157）

¹³⁹ イギリスにおける政府質問（QuestionTime）は、本会議冒頭の45分間を質問時間としてあて、内閣総理大臣や大臣に対する質問が展開され、政府与党と野党の間の議論として大きな影響力を持つ。また、フランスやドイツでも、英国の制度を参考にし、1974年にフランスの国民議会で本会議の冒頭に一～二時間の質問時間が設定され、ドイツ議会でも1960年に本会議冒頭での一時間の口頭質問が制度化されたという。（前田英昭「議院内閣制における国会の行政統制」p53～57）

¹⁴⁰ たとえば、衆議院での本会議審議時間は年間平均60-80時間に対し、イギリス下院では約1400時間（1999年11月から2000年11月の一年間）、フランス議会下院でも約900時間（2000年10月から2001年6月の通常会期）という（大山礼子「国会学入門第二版」（三省堂、2003年）p96-97）

めぐって法定議員数が現在議員数かなどの議論もあるが、むしろ議事定足数の概念が必要かどうかの方が重要である。比較法的には、こうした議事定足数を問題とせず、効率的な議会運営がなされているが¹⁴¹、こうした点は、憲法規定の問題でありながら、憲法学においてはあまり問題視されていない。

最後に、国会が内閣をコントロールするという権力分立的見解に立つと、内閣の暴走は、国会が機能していないためだという国会改革の必要性が提唱されることになる。一方、議院内閣制において、多数を占める与党が内閣を形成し、与党と内閣が融合すると考える前提に立てば、内閣が暴走した場合に、それを止めるのは、国会ではなく、選挙において与党を交代させる主権者たる国民の役割になる。つまり、政権交代の可能性こそが、議院内閣制における政府に対する最大のチェックなのである¹⁴²。わが国の憲法学の問題として、民主政治における政権交代の重要性という認識が希薄であったことは、高橋によって指摘されているが¹⁴³、その背景としては、三権分立原則のもで、内閣のコントロールは国会の機能であるという理念が、憲法学上尊重されてきたことが指摘されよう。また、このような政権交代の必要性に対する認識がされてこなかったのは、60年代の安保闘争において岸内閣退陣という結果へつながったことにより、国会外からのコントロールという方法の有効性が認識されたことを要因とする指摘もある¹⁴⁴

（５）内閣の国会に対する責任制－参議院に対する責任

議院内閣制の下で、内閣は「国会に対して責任」を負う（第66条3項）。その具現化として、憲法69条において、衆議院による内閣不信任決議が定められているが、参議院との関係においてはそうした内閣の責任が規定されていないため、66条3項の規定する「国会」に対する責任をどう解釈するかは、憲法上重要な論点である。にもかかわらず、樋口陽一が指摘¹⁴⁵するように、二院制をとる議院内閣制のもとにおいて、参議院との関係でいかなる責任を規定しているかは、十分に言及されてこなかった。むしろ、宮沢は、参議院についての論考(1950年)¹⁴⁶の中で、「憲法は、内閣が参議院の信任をその在職の条件とすることを見とめない」とし、「憲法で与えられた権能の範囲内で、あるいは内閣や、衆議院の反対

¹⁴¹ イギリス議会では、議事定足数をカウントする手続きはすでに1971年に廃止され、米国では憲法に議事定足数の規定を持つため、「議事」の解釈を限定的に解釈するなどが行われている。（大石真『議会法』p151）

¹⁴² Moe and Caldwell “The institutional Foundations of Democratic Government”

¹⁴³ 高橋 和之は、「戦後の憲法学は、この議院制について、政権交代の重要性が感じとれるようなイメージを提供するのに失敗したのではなかろうか。」と提起している。『国民内閣制の理念と運用』p357

¹⁴⁴ 山口二郎『内閣制度』p71～72は、野党の反対を世論が支持し、政府自体が譲歩するということは極めて例外的な出来事であるが、議院内閣制の発足直後の時代におけるこの経験によって、内閣と民主的統制の関係について、理想主義的な観念を植え付けたとする。

¹⁴⁵ 樋口陽一「責任・均衡・二大政党・多数派デモクラシー」（『ジュリスト NO.884(1987)』）

¹⁴⁶ 宮沢俊義「参議院の性格」（中央公論 65(7)1950年7月号 p25－31）

者となり、あるいはその賛成者になるのが、参議院の使命である」として、狭義の責任を否定する。そして、参議院のあり方として、「つねに独自の立場から、衆議院での政党とは関係なしに、内閣の行動を批判することを目的とするものでなければならない。」とし、「参議院から国務大臣や政務次官を内閣に出すのは適当でない」と主張していた。

他方、樋口は、フランス憲法史上、「政府が両院に対し責任を負う」との第三共和制下の憲法規定のもとで、間接選挙で選出される上院の大臣責任が問題とされていたことなども勘案しつつ、狭義の責任について、「参議院単独では…できない。しかし、内閣の存立をかけた重要法案が、衆議院で可決されても参議院で否決され、しかも衆議院が出席議員の 3 分の 2 以上の多数決（59 条 2 項）で再議決ができないような場合には、内閣は、全体としての「国会」に対する責任を充たすことができなくなったと見る余地が十分にある。」¹⁴⁷と指摘する。さらに、高橋は、「責任を問うことの核心は、やはり辞職をさせうということにあると思う。」とし、狭義の責任として捉えたうえで、「参議院における重要法案の否決は、衆議院における不信任決議のように憲法上内閣の総辞職か衆議院の解散かの帰結を生み出すものではないにしても、事実上同じ帰結を生み出す可能性をもっている」と指摘する。¹⁴⁸

このような参議院に対する「狭義の責任」は、1955 年体制の下では問題視されなかったが、政府与党が参議院において過半数の支持を失うことによって、現実化することとなる。参議院が出した問責決議に対して内閣はいかなる政治的責任を負うのか、といった問題である。1998 年の額賀防衛庁長官に対する問責決議案の成立という憲政史上初の事態によってこの問題は提起されたが、自民党は、参議院でも過半数の支持を得るための連立政権を樹立することによって、「狭義の責任」が生じることを封じ込めたのである。

だが、2007 年のねじれ国会の出現によって、参議院における過半数の支持を失うと、2008 年 6 月の福田総理に対する問責決議、2009 年 7 月の麻生総理に対する問責決議の成立によって、本問題は再認識されることとなった。参議院による問責決議に対しては、「憲法上の根拠はない」と切り捨てる見解¹⁴⁹もあったが、上記で述べたように憲法上「国会に対する責任」は存在している。そして、実際に、額賀防衛庁長官は汚職事件の終結後（問責決議案成立後ひと月ほど）に辞任した。また、福田総理に対する問責決議の後、野党による審議拒否が行われたが、すぐに会期末を迎え、臨時国会が開会される前に福田総理は辞職した。麻生総理に対する問責決議が可決されたのは、すでに解散総選挙の日程が決められていたため、問責決議を受けた内閣総理大臣のもとの、国会運営はほとんど行われていないといってよい。そして、両者ともに次の国会を迎える前に辞職したため、問責決議の効果はそれ以上に追及されなかったが、実際に、国会が空転するという結果を生むのであれば、その政治的責任の大きさは、衆議院における信任決議によって法的に打ち消される

¹⁴⁷ 樋口陽一「議院内閣制の概念」（『憲法の争点(新版)』1980 年）

¹⁴⁸ 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』p116－117

¹⁴⁹ 21 世紀臨調「現下の政治情勢に対する緊急提言」（2007 年 11 月 6 日）

として対処できる問題ではない¹⁵⁰。そして、現行の選挙制度のもとでは、宮沢が主張したような参議院像は望むことができないだけに、「強い権限を有する参議院」を内包する憲法の定める議院内閣制の構造をどのように理解するべきか、という問題が浮上し、この数年参議院の性格をどう考えるか、二院制のあり方をめぐる議論が活発化している¹⁵¹。

（６）二院制のあり方

二院制について、憲法上は、「理性の府」や「再考の府」といった参議院の理想像を掲げ、多様な意見の創出機能や、両院間の抑制と均衡を図ることによる慎重審議機能を二院制に期待し、両院の意思が不一致の場合には、衆議院優越の原則が働いていると考えられている。具体的には内閣総理大臣の指名（67条2項）や予算の議決（60条2項）、条約締結の承認（61条）については、両院が一致しない場合には衆議院の議決を国会の議決とすることとされている。また、法律案については、両院一致の議決で法律が成立するという原則（59条1項）を定めた上で、両院間の意思が衝突した場合には、まず、衆議院の出席議員の3分の2以上の多数による再可決によって、衆議院の意思を優先する仕組み（59条2項）を定め、また、参議院が議決しない場合には、否決したとみなす規定（59条4項）を設けることで、参議院による審議拒否に対しても再可決の道をひらいている。さらに、衆議院の側に両議院の協議会を開く道（59条3項）を与え、両院の歩み寄りにより、国会内で解決が図られることを想定している。¹⁵²そして、それ以上に、国会の中で解決できない場合、つまり、参議院が政府の政策に反対し、それを衆議院が参議院との間で調整できない場合に、政府は参議院に対して何ができるか、ということについて憲法には解はない。この点、同様に両院協議会の開催を定めるフランス憲法が、両院の議決不一致の場合に、政府のイニシアティブによって法案の成立を図ることが可能とされている¹⁵³ことや、ドイツでは議

¹⁵⁰福田政権、麻生政権は、衆議院においては、3分の2以上の議席を有しており、再議決権の行使も行われていた。それでも、両政権は、自ら衆議院選挙で3分の2の議席を得たのではなく、自民党内での総裁選の結果により政権を担うことになったという意味で、民意との直接的な正統性に欠けていた。また、直近の参議院選挙において、連立与党が敗北したということも、政権の正統性を損ねていた。

¹⁵¹ 待鳥聡史『『多数主義』時代の二院制を再考するー日本政治は参議院とどう向き合うか』『論座』（2008年1月）、竹中治堅「首相と参議院の独自性：参議院封じ込め」『選挙研究』23号（2008年）、福元健太郎「参議院に存在意義はあるか」『中央公論』（2006年12月）、竹中治堅『参議院とは何か 1947～2010』（中央公論新社、2010年）

¹⁵² もっとも憲法上は、法律案に関して両院協議会の開催の請求権を衆議院に対して与えている（59条3項）が、国会法84条は、参議院にも開催請求を可能としている。また、そもそも、59条2項の規定は、「衆議院で可決し、参議院でこれと異なった議決をした法律案」というように、衆議院先議のもののみを対象としていることから、衆議院の優越が認められるのは、衆議院先議の法律案に限定しているように解されるところ、国会法は、参議院先議のものについても対象としている（84条2項）。このような国会法によって、憲法の明文を超えて、両院協議会の開催の範囲について拡大解釈をしている点を問題視する見解もある。（原田一明「衆議院の再議決と憲法五十九条」『議会政治研究』No. 96）

¹⁵³ 水谷一博「仏・両院の議決不一致と、その対応」『議会政治研究』 NO.76

会と参議院の合同協議会に政府が参加して一緒に協議する仕組みを持っていること¹⁵⁴などは参考となる。

もっぱら、国会と内閣との関係に着目してきた憲法学の中では、両者の意思が食い違った場合には、不信任決議と解散権を有することで、互いの異なる意見が国民の判断によって裁定されることを想定してきたため、「国会の議決」の過程において、衆議院と参議院の議決が異なるという事態は、国会内の問題として考えられてきた。実際に、55 年体制の下では、自民党を初めとする諸政党が、政党の党議によって、衆議院会派も参議院会派も同様に拘束し、参議院独自の意見表明を封じ込めてきた結果、衆議院と参議院の多数派が一致している限りにおいては、両院の意見が一致しない、という出来事を想定しないですんできたということも、大きな要因である。

しかしながら、戦後当初、緑風会が参議院の最大会派であったときから、政府提出法案を参議院が否決した場合には、政府を大きく制約することになるという問題は指摘されてきた¹⁵⁵。さらに、参議院の反対により予算の執行に必要な予算関連法案の成立が見込まれない場合には、憲法が定める予算における衆議院優越の原則が反故にされるほど、参議院は権限が強いのである。

そして、自民党が参議院における過半数議席を失った 1989 年以降、参議院の強力な権限によって内閣が不安定な状況におかれるようになった結果、参議院に対する「責任」（憲法 66 条）の意味が、憲法学上改めて問われるようになってきた。特に、2007 年のねじれ国会の出現により、参議院の地位及び権限をめぐって憲法学上の議論も活発化してきている。¹⁵⁶強い参議院という日本国憲法の議院内閣制は、イギリス型の多数派デモクラシーを志向するには、複雑な権限配分となっていることは、すでに自明となっている中、デモクラシー観、国会や内閣の関係を含め、議院内閣制の構造が十分に論じられる必要が生じている。

憲法学においては、大きく二つの方向が主張されている。一つは、政府にとっての重要な法案を参議院が否決したときには、内閣は衆議院の解散により国民の判断を仰ぎ、内閣支持派が勝った場合には参議院はその結果を尊重するという慣行を確立する、あるいは、そうした選挙において、3 分の 2 以上を獲得することが可能な選挙制度を衆議院において導入する¹⁵⁷ことを主張する。あるいは参議院の選挙制度¹⁵⁸を見直すことで、事実上、参議

¹⁵⁴ 山口和人「独・連邦議会と連邦参議院の摩擦」『議会政治研究』NO.76

¹⁵⁵ 宮沢は、1950 年の論考で、参議院で過半数を持たない吉田内閣が、重要法案を成立できなかった現実を目の当たりにして、このような「デッドロックが生ずる原因たる制度の欠陥を何とか直すことに、もっと意を注ぐべきであろう」と指摘していた。（『参議院の性格』）

¹⁵⁶ 只野雅人「議院内閣制の基本構造」（『変容する統治システム』（2007 年）所収）p83～86

¹⁵⁷ 高橋和之『現代立憲主義の制度構想』p101

¹⁵⁸ 現行憲法の下でも、清宮や樋口は、参議院について、間接選挙を導入することも可能であると考える。

院の地位や権力を弱め、衆議院優越原則を強化する¹⁵⁹ことなど、憲法 59 条の再議決権における 3 分の 2 のハードルを迂回する方向を志向する。さらに憲法改正も視野に入れば、憲法 59 条の規定を改正し、再議決の要件¹⁶⁰を見直すこと¹⁶¹も主張されている。こうした主張は、イギリスモデルにも近く、衆議院における小選挙区制の導入を支持し、政権交代可能な二代政党を標榜する立場からは支持されやすい。

もう一つは、現行憲法の枠内において、政府と国会の関係を安定化させるためには、参議院をも基盤とする「国会内閣」の形成が必要とする見解である¹⁶²。つまり、政府が衆議院のみならず参議院をも基盤とした形で形成されることを求めるものである。この主張は、二つの院が一致して初めて国会としての意思決定が行われるという点で、憲法における国会と内閣との権力分立の見解とは親和性がある。実際に、55 年体制成立後は、各党は、衆議院会派と参議院会派の双方を政党本部の党議によって拘束する形で、衆参を通じた政党基盤を確立してきた。特に、政権政党は、参議院議員にも一定の閣僚枠を与える慣行を形成し、衆参を通じた安定基盤の上に内閣を形成してきた。また、1989 年の参議院選挙で自民党が過半数割れをした後、自自公連立政権が樹立されるまでの過程において、額賀防衛庁長官の問責決議可決による長官の辞職(1998 年)や金融再生関連法案における野党案の丸飲み(1998 年)など、衆議院を基盤とした議院内閣制というモデルを大きく逸脱し、「国会内閣」の必要性を現実政治に大きく印象付けることとなった。そして、2009 年の衆議院選挙において民主党が大勝したにもかかわらず、社民党・国民新党との連立政権を選択したことも、こうした現実的な流れの中にある¹⁶³。

¹⁵⁹ 大石眞『憲法秩序への展望』p47

¹⁶⁰ 憲法制定の際、当初の日本政府の案は、「衆議院と参議院とが一致しなかった場合に、衆議院が引き続き三回可決し、かつ二年経過したときは、衆議院の議決のとおりを決まる」となっており、上院は下院の審議を引き延ばすことしかできない英国型を参考としていた。一方、現行 59 条 2 項の規定する 3 分の 2 以上の再議決要件は、米大統領が拒否権を行使した場合の両院の再議要件（合衆国憲法 1 条 7 節 2 項）を参考にしたとされている。

¹⁶¹ 参議院の将来像を考える有識者懇談会（座長・堀江湛）「参議院の将来像に関する意見書(2002 年 4 月 26 日)」は、「現行憲法では、衆議院の再議決要件は極めて厳しく設定されており、これが各政党における法案に対する事前審査の必要性を高める結果を招いている。このため、衆議院は参議院が否決した日から一定期間は再議決権を行使できないとことにすることによって、参議院の役割を明確化してはどうか。この場合、衆議院は参議院が否決した議案について過半数の多数で再議決し、成立を図ることができることとする」としている。

¹⁶² 高見勝利『現代日本の議会政と憲法』p123 は、現行憲法上、参議院に強い権限が与えられていることを前提とすれば、衆議院のみならず、参議院における多数派をも基盤とする「国会内閣制」は、憲法の当然予定しているところであるとの見解もありうると指摘する。また、加藤は、「日本の議院内閣制の特質は、衆議院と参議院双方において内閣が多数派の支持基盤をもたなければ、内閣の政策実現は事実上不可能な点にある。」としている。（加藤一彦『議会政治の憲法学』p14）

¹⁶³ さらに、こうした流れを受けて、2010 年の参議院選挙を「連立選択選挙」と位置付け、「それゆえ選挙にあたって各党は、事前に民主党と連立するかどうかを明らかにすべきだ」と主張する見解もある。（竹中治堅、朝日新聞 2010 年 5 月 13 日 15 面）

だが、衆議院における小選挙区を基調とした選挙制度の下で政権交代を前提とした二大政党制が志向され、かつ、参議院にも同様の党派構成が存在している以上、衆参にわたって過半数を確保することが常に可能でないことは、2007年の経験がすでに教えている。

参議院において過半数を確保するために、衆議院で政権を争う第二党との「大連立」政権の樹立によって国会内閣を形成することとなれば、二大政党制による政権交代という理念そのものの基盤を失わせてしまう¹⁶⁴。このため、「国会内閣」の形成を常態化させようとするのであれば、小選挙区制を基調とする衆議院の選挙制度の見直しが必要となる¹⁶⁵。

もっとも、選挙制度を見直し、参議院には衆議院と異なる会派構成をとることで、現行憲法の規定する強い参議院を前提としておきながら、政権基盤は衆議院に求めるという立場も強い。それは、参議院は政局に絡まず、政権から一步はなれて、常に独自の立場から、内閣あるいは衆議院を批判することを目的とする参議院像に則った伝統的な見解¹⁶⁶である。イギリスの上院が「修正の院」と呼ばれるように、政府・下院と離れた立場で修正を行っている点なども参考にできる¹⁶⁷。また、2007年のねじれ国会の経験から、両院協議会における調整や議長による調整といった方策を機能させるための国会法改革などの主張も行われている¹⁶⁸。ドイツの合同協議会では、会議を非公開とすることにより、委員を所属会派や州政府の圧力から解放し、両院の受け入れ可能な妥協案を作成することを可能にする¹⁶⁹といった工夫がされている。また、オーストラリアでは、限定的な場合であるが、両院合同会議を開催して上下院全議員の参加の下に絶対多数で議決するという仕組みを採用することで、事実上、下院の意思が優越する方向で決着を図ることが可能とされている¹⁷⁰。だが、このような工夫もなく、両院協議会を開催している現状の国会運営のもとでは、両院の院議を構成する政党から議員が参加し、成案の可決には3分の2以上の賛成が必要という高いハードルが課せられていることによって、両院協議会で成案が可決される見込みはきわめて低い。そして、実際には、両院間の調整にあたって、与野党間でまずは意見調整

¹⁶⁴ 2007年に、福田総理と民主党の小沢代表の間での大連立構想が民主党内及び世論からの反発を受けて頓挫したのは、まさに政権交代という理念との不整合ゆえである。2005年には、ドイツにおいてメルケル首相の下でCDU/CSU(キリスト教民主・社会同盟)と左派SPDによる連立政権が樹立され、「大連立」として話題となっていたが、比例代表制を基盤とする選挙制度の下で多元的な連立政権を標榜していたドイツとは、選挙制度を基盤とした政党システムが異なっていたのである。

¹⁶⁵ 加藤一彦『議会政治の憲法学』P14は、「1990年代の一連の政治改革の方向性が誤っていたことが改めて確認できる。二大政党制の希求は、衆議院と参議院双方において多数を形成しうる諸政党の生息環境を悪化させた。」と指摘する。

¹⁶⁶ 宮沢俊義『参議院の性格』

¹⁶⁷ 吉田は、上院が「修正の院」として機能することができる背景として、①過半数を占める政党がないこと、②党議拘束による縛りがきつくないこと、を挙げる。(吉田早樹人「英国下院・法案の審議手続きについて」『議会政治研究』No 85)

¹⁶⁸ 「参議院における憲政と憲法」(大西洋世、ジュリストNo.1395 2010.3.1)

¹⁶⁹ 山口和人「独・連邦議会と連邦参議院の摩擦」『議会政治研究』No76

¹⁷⁰ 大曲 薫「対称的二院制の現在—オーストラリアの場合—」『総合調査オーストラリア・ラッド政権の一年』

を行われている。まずは、両院協議会を機能させるために、国会法以下の規定や慣行の見直しは必要である。

また、その場合、参議院に政権基盤を有しないという点では、参議院との関係においては少数派内閣ということになるが、欧州諸国においては少数派内閣が存在し、それらは決して不安定とはいえないことが実証されてきている¹⁷¹。そこでは、数合わせのために無理して連立政権に参加し、一緒に政府としての責任を負うよりも、政権の外において政策形成に影響力を及ぼす方が合理的であるとする政党行動が見て取れる。だが、そのためには、政権に参加しない政党が議会での審議過程において、十分な意見表明ができる機会が与えられること、すなわち、少数会派の発案権や発言権の確保といった野党の権限の強化も必要である。

(7) 国会法の規定する「国会」像

上記で述べてきたように、議院内閣制における「国会」像の検討に当たっては、憲法解釈論レベルにとどまらず、議会運営の実態を考慮に入れる必要がある¹⁷²。そのためには、実際の議会運営を規定する国会法の分析が欠かせない。そして、憲法学上は国会の地位、権限、機能を検討するにあたって、権力分立的視点が影響を与えてきているが、国会法も米国の影響を受けて、権力分立的見解のもとで策定されている¹⁷³。

戦前の議会法と異なる特色としては、強い調査権限を持つ委員会中心主義が採用されたことである¹⁷⁴。明治憲法下の帝国議会にも委員制度はあったが、常任委員会は予算委員会、決算委員会、請願委員会及び懲罰委員会のみであった。法案審議は法案ごとに設置される委員会にゆだねられたものの、審議の主導権は本会議にあった。つまり、戦前の議会は、本会議中心主義を採っていたのに比べ、戦後の国会は常設委員会を中心とした構造に変更されることとなった。そして、例えば、戦前の議会が採用しており、また今も他の議院内閣制諸国において見られる「三読会制」は廃止され、議案審議は国会提出後原則的に直ちに委員会に付託されるようになったのである¹⁷⁵。さらに、国会法では、質問・答弁という

¹⁷¹ Kaare Strom, "Minority Government and Majority Rule." (1990)

¹⁷² 松澤浩一『議会法』（ぎょうせい、1987年）、大石眞『議会法』（有菱閣、2001年）、原田一明『議会制度』（信山社、1997年）等

¹⁷³ 当初 GHQ は必ずしも国会法の制定を求めていなかったところ、我が国の議会関係者が、戦前の「議院法」を念頭において、国会法の制定に着手したことが明らかになっている。もっとも、いったん制定することになると、米国型の議会像の影響を受けて、戦前の議院法とは大きく異なった国会法が制定された（1947年3月）。

¹⁷⁴ 国会法案起草作業中に、ウィリアムズ GHQ 国会課長から、分野別の常任委員会の設置と、提出された議案はすべて直ちに常任委員会を中心とする委員会に付託すべきことが要求されたという。（大山礼子「審議手続き」p185 岩村正彦ほか編『岩波講座現代の法3 政治過程と法』（岩波書店、1997年））

¹⁷⁵ もっとも、本会議中心主義への郷愁はつよく、第一回国会において、臨時石炭国家管理法案の取り扱いについて、本会議での質疑の要望がだされ、議院運営委員会の申し合わせにより、委員会への付託と同時に本会議でも法案の趣旨説明が行われることとなった。そ

やり取りは本会議では行わず、委員会でのみ行われる。本会議での口頭質問は、緊急質問（国会法 76 条）に限定されており、書面質問の制度だけが整備されている。本会議では施政方針演説などに対する「代表質問」が行われるが、これは議院慣行上の「質疑」に過ぎない。その結果、戦前行われたような本会議における活発な公開討論は、行うことができなくなっている。こうして、憲法上はまったく言及されていないにもかかわらず、国会法により採用された委員会中心主義が、我が国の国会の運営を大きく規定しているのである。

議会運営において本会議中心とするか委員会中心とするかは、議会にいかなる役割を期待するかという本質的な違いから導きだされている。

ポルスビー¹⁷⁶のいう、米国をモデルとする変換型議会を期待するのであれば、議会において、さまざまな要望をまとめあげ、それを法律に変換する自立的能力を有し、まさに議会そのものが立法を行うため、専門性を有する委員会が中心となって活動を行うことが望まれる。それに対して、ウェストミンスター型議会を典型とするアリーナ型議会では、政府与党と野党とが、議会の場において、論戦を行うことを主眼とする。一般的に議院内閣制の下では、与党が内閣を支え、内閣が中心となって作成した法案を議会において与党が所属議員に党議拘束をかけて成立させていく¹⁷⁷。そのために、議会は、立法作用を行うというよりも、内閣提出法案をめぐって、それを推進する与党と、対案を提示する野党とが論戦し、争点を明示する場として機能することが期待される。そして、そうした論戦を行うのはまさに本会議という公開の場が利用されている。

議会の役割の相違を踏まえると、議院内閣制の下での議会は、概して包括的な委員会システムがあまり発展しないことが多い中、日本の国会法は、変換型議会を有する米国の影響を受けた結果、委員会中心主義が採用されるとともに、議員同士の自由討論が尊重¹⁷⁸されるなど、変換型議会を前提とした規定が多く採用されることとなった。その一方で、議院内閣制下の議会にとって重要な議会と内閣との関係、議事運営における政府参加、あるいは、議会内における政党・会派の役割は正面から位置づけられず、その状況は現在も変

して、この点について、第二回国会においては、国会法改正が行われ、第 56 条の 2 として、「各議院に発議又は提出された議案につき、議院運営委員会が特にその必要を認めた場合は、議院の会議において、その議案の趣旨説明を聴取することができる」との規定が設けられることになった。（高見勝利「戦後の国会における委員会制度の導入とその改革」（中村睦男編『議員立法の研究』（信山社、1993 年））

¹⁷⁶ Nelson Polsby “Legislatures” (1975 年) 邦訳『立法府』（加藤秀治郎・和田修一訳）

¹⁷⁷ したがって、米国議会のような変換型議会では、議院内閣制諸国と異なり、党議拘束は必要とされない。しかしながら、我が国ではしばしば米国議会の念頭において、党議拘束を緩めるべきだという主張もなされている。

¹⁷⁸ 当初の国会法 78 条では、「各議院は、国政に関して議員に自由討議の機会を与えるため、少なくとも、少なくとも、二週間に一回その会議を開くことを要する。」と定めていたが、第二回国会で、「三週間に一回」と改められ、その後「要しないこととなし得る」とされ、第 21 回国会において廃止されたように、現実の国会運営には根付くことはなかった。（松澤浩一「国会法改正改正の史的概観（2）」『議会政治研究』No16）

わっていない。

このように、国会法の作成の過程で、米国の影響を受けたことによって、変換型議會を念頭においた国会の運営が規定されることになり、このような国会のあり方は、三権分立の見解に基づく憲法上の国会像と一致していたものの、議院内閣制という制度と委員会中心主義との不適合という問題をはらむこととなったのである。

（８）国会法の改正による憲法学の「国会」像からの乖離

戦後、議院内閣制の制度が理解され、それに即した運用が望まれるようになるにつれ、国会法は次第に、与党にとって都合のよい方向、すなわち、議員提出法案よりも、内閣提出法案が優先される方向へと改正されることになる。政治学者の川人¹⁷⁹によれば、国会中心主義的議事運営ルールから、議院内閣制的議事運営ルールへと変質していったと説明されている。

国会法の改正を見れば、憲法が当初想定していた国会像が国会法によって制約されていくという実態が見て取れる。大きなものとしては、第 21 回国会における第五次国会法改正（1955 年）であり、当初、議員は一人で法律案その他の議案を発議することができると定めていた¹⁸⁰のを、衆議院では 20 人以上、参議院では 10 人以上、予算を伴う法律案の発議には衆議院で 50 人以上、参議院で 20 人以上の賛成を要するものへと変更された。また、個人としての議員を重んじていた自由討論の規定（78 条）も廃止された。つまり、議員個人の自由な発案や討論を行う場としての国会のあり方が否定されたのである。その際、こうした改正が憲法上議論されていれば、憲法における三権分立的な議員立法を中心とする国会像が見直される機会になる可能性もあったであろうが、国会法のレベルにおいて、三権分立的な運営ルールが議院内閣制的なルールへと変更された¹⁸¹ことにより、憲法学への問題提起の機会が失われてしまったのである。そして、後に、政治学者から、憲法学に対して、国会イメージの変更が提唱されるようになった¹⁸²のも、国会法改正により変質した国会との間で、憲法学上の国会の捉え方のギャップが生じていた点に起因している。だが、そうした問題提起にもかかわらず、戦後憲法学が、一貫して三権分立的な見解を重視して

¹⁷⁹ 川人貞史『日本の国会制度と政党政治』（東京大学出版会、2005 年）

¹⁸⁰ 明治憲法下の旧議院法では、議案の発議には 20 人以上の賛成を必要としていた（29 条）ことと比較すると、国会法制定の際に、各議員の自由闊達な立法活動を期待するという、新憲法下の新しい議會像に即していたことが見て取れる。

¹⁸¹ 例えば、高見は「それは憲法がイギリス的な議院内閣制を基調としながら、アメリカの国会中心主義を取り入れ、すっきりしないものとなっているからである。従って抜本的には憲法そのものから改正さるべきであろうが、さしあたっては国会法の根本的改正で、その欠陥を補うのほかはない。」（1953 年 12 月 13 日「毎日」の社説）という新聞の社説を紹介し、憲法上の国会中心主義の問題が当時指摘されていたことを述べている。（高見勝利「戦後の国会における委員会制度の導入とその改革」（中村睦男編『議員立法の研究』（信山社、1993 年））

¹⁸² 松下圭一 「国会イメージの転換を」『世界』1977 年発表

きたこと、また、国会像として、米国の議会が念頭に置かれてきたことを背景として、議院内閣制的な国会のあり方に対して目を向けることにはつながらなかった。むしろ、国会の中から提案された国会改革案¹⁸³においては、変換型議会を念頭におき、党議拘束の緩和や、議員提案の要件引き下げなどの提案が見られた。

むしろ、議院内閣制下の議会を念頭において、アリーナ型議会がクローズアップされたのは、小沢一郎自由党党首が自民党との連立政権において実現させた国会審議活性化法（平成 11 年 7 月 30 日公布）である。その目的は、国会での答弁を官僚主導から政治家主導へとし、国会審議を議員同士の討論を中心としたものとするものであり、また、イギリスの制度を参考にして「党首討論」の仕組みも創設した。

その際、国会法が定める政府委員制度の廃止も行われた。もともと、政府委員制度は、明治憲法に規定されており、議会審議における政府委員の必要性が高かったという実態を踏まえ、現行憲法下でも国会法に規定されたものである¹⁸⁴。もっとも、憲法学が構築した国会像とは相容れないこともあり、もともと国会法での位置づけに対して違憲の疑いを指摘する見解¹⁸⁵も存在しており、政府委員制度の廃止は憲法上大きな議論を呼ばなかった。だが、アリーナ型議会を前提とした議会改革の方向性にたつて政府委員を廃止とするのか、フランスやドイツのように、政府委員の地位を明確に憲法上規定し、議会において政府委員も交え審議を実質化していく変換型議会を目指すのか、という我が国の議会像の見直しとなされる機会でもあったが、このときも、国会法の改正にとどまり、そうした議論には結び付かなかった。

このように、戦後行われてきた国会法の改正は、国会の実態を捉えた上で、一定の議会像を念頭に置いて行われているにも関わらず、こうした議論が憲法上の国会像の見直しにつながらないまま進められてきたことによって、憲法学上の国会像と実際の国会との乖離はますます進んでいる。特に、アリーナ型議会であるイギリスを念頭においた昨今の改正の方向は、イギリスの議院内閣制の特徴である内閣と与党の一体化を志向するため、憲法学上の伝統的な三権分立的見解とは大きく異なっており、三権分立原則の下で制定されてきた国会法や内閣法にも大きな変容をもたらすことになる。そして、それを十分に行うた

¹⁸³ 「議員立法の活性化に関する一つの提言」（土井衆議院議長、鯨岡副議長、平成 8 年 6 月 14 日）

¹⁸⁴ 当初の松本案においては、政府委員制度を規定する明治憲法 54 条がそのまま残されていたが、マッカーサー草案以降には、政府委員に言及する規定はない。もっとも、憲法案の審議過程でも、政府委員を除いた趣旨が質問されたのに対して、金森大臣が「実質を除いた趣旨ではありませぬ」と答弁し、大臣の答弁と政府委員の答弁には事の軽重があるため、新憲法では大臣についてのみ規定し、政府委員は国会法に譲るという考えをとったという。（常本照樹「政府委員制度」p61－62）

¹⁸⁵ もっとも、明治憲法においては、政府委員についての明文の規定（54 条）がおかれたほか、ドイツ憲法（43 条）やフランス憲法（31 条）などでも憲法典で明記されている。日本国憲法では明文を欠き、国会法において「国務大臣を補佐する」として政府委員制度が位置づけられていたことについては、国会法の合憲性の問題が指摘されていた。（鈴木法日児「権力分立・責任内閣制と政府委員」議会政治研究 17 号（1991 年）

めには、憲法の規定する議院内閣制のあり方から検討する必要性が生じてきている。

第四章 憲法学上の「内閣」像

そこで、次に、権力分立的に国会と内閣を捉える憲法学の中で、上記のような国会像に対して、内閣がどのように位置づけられ、それが内閣法の下でどのように展開してきたかについても検討してみる。

(1) 憲法上の「内閣」の位置づけ

憲法 65 条は、「行政権は、内閣に属する」と定める。明治憲法のもとで天皇に属していた行政権は、新たに規定された「内閣」に属するものとされたことによって、行政権の属する「内閣」の性質、そして内閣に属する「行政権」がいかに執行されるかが問題となったのである。

明治憲法においては、内閣に関する規定は存在せず、「國務各大臣ハ天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」(55 条)と定めるのみで、行政権の属する天皇に対して、内閣を構成する各大臣が、それぞれ個別に天皇に対してのみ輔弼の責務を負っていた。当時の内閣は、憲法上要請されず、天皇が勅令に基づき組閣を命ずる首相を「同輩中の主席」とする集団であった¹⁸⁶。

それに対して、現行憲法は、内閣は「国会議員の中から国会の議決」によって指名された内閣総理大臣を「首長」(66 条)として、内閣総理大臣が指名するその他の國務大臣によって構成されている。そして、その内閣が「行政権の行使について、国会に対し連帯して責任を負う」(66 条)こととされている。こうして、現行憲法は議院内閣制を採用したとされており、天皇に対してのみ輔弼の責務を負っていた明治憲法下の内閣制度とは明らかに性格が異なることとなった。

もっとも、岡田彰の研究¹⁸⁷によって、憲法策定の過程において、国会を「最高機関」と位置づけ、国会に対して責任を負う内閣を強力に位置づけようとする GHQ に対して、従前どおり、国会の関与を排除して自律した内閣を志向する法制局が中心となって、「いかに内閣の自律性の確保を図るか、そのためには憲法レベルにどのような規定を挿入しないしは削除するか、あるいはこれを抽象的な原理原則の表明にとどめて、慣例・解釈等の運用による裁量の余地を確保するか、または、法律以下の規定に委ねて先送りするか」ということが画策されたことがすでに明らかにされてきている。そして、内閣の組織、運営に関して、法律で定めるという委任規定を挿入することで、解釈的立法の余地を確保し、内閣法の規定によって、憲法解釈を確定させることとなった。そのため、憲法上の内閣についての規定は抽象的であり、今も内閣法に基づいて解釈されるようになっているのである。

¹⁸⁶ 明治憲法に先立って、1885 年に内閣制度は発足し、その際制定された内閣職権によれば、内閣総理大臣は「各大臣の首班」と位置づけられ、権限の集中した大宰相主義的な総理大臣が国政を運用することが期待されていた。それに対して、憲法制定後に交付された内閣官制(1889 年)は、総理大臣の各省統制権限を縮小して、憲法の規定を受けて各大臣の分担責任原則を取り入れ、内閣職権の大宰相主義を否定して、小宰相主義へと転換した。

¹⁸⁷ 岡田彰『現代日本官僚制の成立』(法政大学出版局、1994 年) p117~125

権力分立的見解をとることは、こうした内閣の自律性を高めようとする思惑には合致した。そして、議院内閣制という仕組みを採用しても、それを権力分立的見解に立って捉えらることで、国会から内閣を自律させ、従来型の内閣官制に基づく内閣制度の継承を可能としてきた。

また、権力分立原則によって、内閣の下にある行政組織に対して、極力政治的要素を排除することにより、内閣総理大臣は、国会でいったん選出され内閣に入ると、与党の党首でありながら、党とは一線を画し、党のことは幹事長に任せる慣行が形成される。英国の議院内閣制の特徴としてあげられる党と内閣の一体化の元に強い首相が国会と内閣の双方で権力を行使するのではなく、日本の首相はむしろ、「国会のことは党に任せる」¹⁸⁸という認識にたっている。この分離意識の最たるものが、自民党政権のもとで提唱された「総総分離論（総裁と総理の分離）」であろう。ここでは、イギリスの議院内閣制において、内閣に入った政治家が要となって議会と内閣との権力が集中するといった発想は見られない¹⁸⁹。

そして、内閣総理大臣は、ほかの国务大臣と同様、国会の与党から分離され、巨大な官僚機構の存在する行政府の下に、放り出されてしまうことになる。一方で、党と内閣との間の調整は、内閣に入った政治家が行うのではなく、むしろ、官僚組織と党との間で直接行われるような仕組みが形成されることになった¹⁹⁰。これが、自民党による事前審査制度である。予算や法律案は国会に提出される前に自民党の総務会の同意を得ることを条件付けられることとなったため、政府部内の政策形成過程において、官僚は自民党政調の担当部会への説明を直接行っていたのである。つまり、三権分立的見解に立ったことにより、内閣に入る政治家が国会から分離されるという政政分離が行われる一方で、自民党内の政調部会を中心とした政策立案過程を構築することで、与党の政治家と行政各部にいる官僚との間において我が国固有の政官関係を形成したのである。そして、そのことが、三権分立を表面上保ちつつ、議院内閣制の特徴である与党による内閣の政策の支持を図るのに役立ってきたのである。こうした政治家と官僚の関係に対する問題提起は、官僚に対する政治的統制や立法過程における与党の役割に関心を持っていない憲法学の下では、ほとんど指摘されずにきた¹⁹¹。そして、こうした立法過程への問題提起はむしろ、行政学や政治学

¹⁸⁸ 例えば、2008年、福田政権のねじれ国会の下でガソリン税の暫定率を維持する租税特別措置法案がもめた際に、衆院予算委員会で、与党が提出を検討している「つなぎ法案」について問われると、福田総理は、「与党で『任せてほしい』といわれているので、私は関与しないことにしている。」と発言し、与党と自分を切り離していた。

¹⁸⁹ 例えば、バジョットは、「要するに、立法部は、名目的には法律を制定するために選出されるのであるが、実際には行政部をつくり、これを維持することを主たる任務とするに至っているのである。」と述べている。

¹⁹⁰ 山口二郎『内閣制度』p 49～89

¹⁹¹ 例えば、高橋の国民内閣制論について描写する中で、西尾は、「憲法学会での議論は高橋教授のそれも含め、専ら議会と内閣の関係に関心を集中させていて、任命職の行政官（官僚・行政職員）から構成されている官僚制に対する統制の問題をほとんど完全に無視している点が遺憾に思われる」と指摘している。（西尾勝「議院内閣制と官僚制」（公法研究 57

の研究者から行われ、官僚優位論¹⁹²や政党優位論¹⁹³といった中で、実際の与党政治家と官僚の関係として「政官関係」の研究が活発化したのであるが、こうした研究に対しても、憲法学は関心を示してこなかった。

そして、権力分立的見解のために、議会の与党から分離された内閣は、それ自体が権力の中枢として機能することにはならず、その下部組織となる行政各部が与党と直接調整を行ったうえで形成された政策の事後的な追認機関として機能することになっていった。憲法上も、内閣と行政各部の関係については直接規定せず、内閣法によって、行政各部が内閣の事務を分担管理すること、行政各部には主任の大臣がそれぞれいることを定めることにより、行政各部が中心となって行政権を執行する体制を認めていた。その結果、憲法が行政権を属するとして規定した内閣は、バジョットが「立法部と行政部をつなぐバックル」と呼んだ内閣のように、議院内閣制における権力の集中機関とはならず、極めて形骸化したものと化してしまったのである。そして、内閣を構成する大臣それぞれの意識も、内閣の一員として国政の方向性を決める国务大臣という意識よりも、行政各部を担当する各省大臣としての意識を強く持ち、明治憲法以来の超然内閣の伝統のもとで発達してきた官僚組織に取り込まれ、いわゆる「官僚内閣制」を形成すること¹⁹⁴を許容してきた。高橋がいうように、「従来の日本の憲法学は、この内閣と官僚制の関係を紀律する原理がいかなるものであるべきかについては、立ち入った議論を展開してこなかった¹⁹⁵」のである。そして、「議会による官僚統制の問題が、議会と内閣の関係の問題として理解され、議論され」、「そこにおける内閣は、官僚制を中核とする『行政権』『行政機関』あるいは『政府』を表現し」、「そこでの内閣は、実験を握る『黒幕』のいわば傀儡にすぎない」こととなった¹⁹⁶。このように、内閣は官僚機構によりのとられてしまっていたのである。その結果、内閣は政策決定機関となりえないだけでなく、各省庁の意見を代弁する各省大臣による全会一致制を採用することで、各省庁の割拠制の下、各省大臣による拒否権の発動の場として機能してきたのである。

もちろん、憲法学は、このような各省割拠制や官僚内閣制を主導してきたわけではないが、権力分立的議院内閣制の理解や行政の中立性¹⁹⁷といった概念が、行政府に対する政治的要素を極力排除する方向へと働き、結果として、イギリス的な「国会の中の内閣」とい

号（1995））

¹⁹² 辻清明 『新版日本官僚制の研究』（東京大学出版会、1969年）

¹⁹³ 村松 岐夫『戦後日本の官僚制』（東京大学出版会、1981年）

¹⁹⁴ 松下圭一『政治・行政の考え方』p55～78

¹⁹⁵ 高橋和之『現代立憲主義の統治構造』p87

¹⁹⁶ 同上 p88

¹⁹⁷ 野中によれば、「政治に対する行政の中立性という概念は、標準的な理解では行政は政治に従属しつつ政治決定を忠実に実行するという状況を想定していることが多いが、日本の場合、行政がある種の政策的な主導権を維持しつつ、同時に政治の要求には従属するという複雑な関係を形成してきたようである。」（野中尚人『政治過程の比較分析』（日本放送出版会）p105）

う位置づけではなく、「国会の外の内閣」を主導し、国会から独立した内閣がその政治的パワーを失い、官僚の主導する内閣の仕組みを作り出す事態を後押ししていたことは否めない。

（２）内閣総理大臣の位置づけ

現行憲法の成立によって、内閣の性格が大きく変わるとともに、内閣の中における総理大臣の位置づけもまた、大きく変更されることになった。

現行憲法は、国会の議決で指名(67条)された内閣総理大臣は、内閣の「首長」(66条)として、国务大臣の任免権及び罷免権を有し(68条)、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国务及び外交関係について国会に報告し、行政各部を指揮監督する(72条)ことを規定する。そして、内閣総理大臣を「首長」と明示したことで、明治憲法下の閣僚平等主義から、総理大臣の首長性、優越性を明示した大宰相主義への転換が行われた。

歴史的には、1885年(明治18年)に始まった日本の内閣制度は、当初、内閣職権(明治18年)により、大宰相主義を採用していたにもかかわらず、明治憲法の成立によって、その55条が定める大臣同格制にあわせる形で定められた内閣官制(明治22年勅令)により、閣僚平等主義へと大きく方向転換されたものである。

明治憲法下の内閣は、国务大臣が行政長官を兼任し、各大臣が天皇を輔弼する機能と行政機関としての機能という二重の機能を負っていた。そして、前者の機能については、各大臣の単独輔弼責任制のもと、内閣は輔弼のための協議体にすぎなかったと指摘されている¹⁹⁸。一方、後者の機能は、最高行政機関としての各省大臣の集合体であり、そうした中で、内閣総理大臣は、最小限の閣内統一権として、行政各部の処分・命令に対する中止権を認められていたものの、閣内統率力は弱かった。明治憲法の下でも、内閣総理大臣の地位や権限を強化したり、補佐機構の強化によって内閣制度の脆弱性を克服しようという試みが行われたものの、藩閥内閣時代から内在する閣僚平等主義や内閣の割拠体制の伝統は強く、内閣を強化する試みは成功しなかったことは広く知られている¹⁹⁹。

このため、日本国憲法の制定過程において、内閣総理大臣の首長制が採用され、大宰相主義へ近づこうとする一方で、明治憲法の下での閣僚平等主義や内閣の分立的性格の伝統を重んじた法制局を中心とする日本側は、内閣の合議体としての性格を強調したとされる²⁰⁰。そして、憲法上は、66条1項で、内閣総理大臣を内閣の首長として定めると同時に、同条3項で、内閣は「国会に対し連帯して責任」を負い、また、72条においては、内閣総理大臣は、「内閣を代表して、議案を国会に提出し、一般国务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」といった形で、内閣の一体性を強調している。そのため、内閣総理大臣の行政各部への指揮監督権をめぐっては、72条の「内閣を代表し

¹⁹⁸ 大石真「憲法秩序への展望」p189

¹⁹⁹ 山崎丹照『内閣制度の研究』（高山書院、1942年）

²⁰⁰ 大石真『憲法秩序への展望』p192-3

て」という点をどう解釈するかが、大きな問題点として残されることになった。まず、72条の「内閣を代表して」が行政各部の指揮監督権にまでかかるかどうかについては、かかると読むのが通説的見解²⁰¹であり、また、内閣法6条が「閣議にかけて決定した方針に基づいて」と定めていることも、その見解を支持してきた。

そのうえで、内閣総理大臣は「首長」であり、かつ、内閣の構成員たる国务大臣を任命し、かつ任意に罷免する権限を有する（憲法68条）ことから、内閣総理大臣は合議体たる内閣に拘束はされるが、その反面、内閣を指導・統制する強力な地位と権限を与えられていると考えられてきている²⁰²。

そして、「閣議にかけて決定した方針に基づいて」と内閣法が定めている以上、内閣総理大臣は単独で行政各部に対する指揮監督権を行使することはできず、その点において内閣総理大臣の指揮監督権は閣議に拘束されているというのが、指揮監督権と閣議決定要件との関係として理解されてきた。

ただし、「閣議で決定した方針に基づいてというのは、指揮監督を必要とする特定・個別の場合にその都度、その方針を具体的・個別的に決定しなければならないという趣旨ではない。何らかの政策ないし行政背景についての方針が予め一般的に閣議によって決定されているならば、内閣総理大臣は、その方針に基づいて各省大臣に対し、個別の場合に指示その他指揮監督をなしうるものと解される。」²⁰³というように、閣議決定要件を緩和して解釈する有力な見解もあった。また、ロッキード事件最高裁判決（最大判平成7・2・22）は、こうした見解も踏まえ、「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、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。」といい、指揮監督権と区別して、「指導、助言等の支持を与える権限」を位置づけることで、法定されていない内閣総理大臣の権限を認め、首長制の趣旨を強調した。

このように憲法上は、内閣の一体性と統一性を確保することで、内閣の国会に対する連帯責任を強化するため、大宰相主義への転換を認め、また最高裁判例もその方向を追従したのに対し、実務上は、こうした首長制の意義を限定する方向で運用されてきている。一

²⁰¹ 例えば、宮沢俊義は、マッカーサー草案64条によれば、内閣を代表してという言葉は、議案を提出することのみにかかるが、内閣要綱以来の表現では、その点が明確ではないとしつつも、本条のすべてにかかると読むべきであるとしている（宮沢俊義『日本国憲法』（日本評論新社、1955年）p546～）

²⁰² 宮沢は、「内閣総理大臣の権能がすべて、『内閣を代表して』行われるべきであると解しても、内閣総理大臣がその内閣の構成員に対する自由な罷免権をもっている以上、それは、内閣総理大臣の閣内における統制力がきわめて強いことに、別に影響を及ぼすことはあるまい」としている。（同上p547）

²⁰³ 佐藤功『行政組織法[新版・増補]』（有斐閣、1985年）p306

つには、首相の指揮監督権が閣議によって制約される点を利用して、閣議の運営方法として全会一致性という慣行が敷かれてきたことである。この全会一致性については、憲法の定める連帯責任制の論理的必然と説き、支持するのが通説的見解であるが、閣議運用のあり方は憲法上特定されたものではなく、むしろ内閣の判断にゆだねられるべきという立場に立ち、内閣の全会一致的団結は政治道德上の義務であって、閣議のあり方そのものを問題とするものではない、と考える見解²⁰⁴も有力である。

ただし、憲法上閣議の全会一致性を主張する論者も、内閣総理大臣は、各省大臣の罷免権を有していることをもって、全会一致ができなくても、実際には反対者を罷免することで閣議決定ができると捉えているが、55年体制の下での自民党政権においては、事実上、派閥連立によって組閣されていたため、首相の基盤を支える派閥の意思に反して、大臣を罷免することは内閣そのものを崩壊させる危険性と常に隣あわせであった²⁰⁵。そして、その結果、閣議における全会一致性の慣行は、各大臣に対して拒否権を与え、内閣総理大臣の地位を閣僚平等主義的に押さえ込む方向に働いていた。憲法学は、こうした派閥連立という首相の政権基盤の脆弱性という政治実態よりも、憲法上定められた罷免権という制度に関心が向けられるため、こうした全会一致性の閣議に拘束されるという解釈が首相の権力を弱体化させることを十分に認識してきたとはいいがたい。

もう一つは、内閣と行政各部の関係が、内閣法に定める事務分担管理原則によって規定されたため、内閣の所管する事務が行政各部に分担され、結果として、内閣総理大臣の下には、ほとんど事務が残っていないと考える解釈論によって実務が動いてきたことである。

そのため、いったん各省庁に事務が分担された上で、内閣に残ったものは限定され、内閣総理大臣も一人の所管大臣として、その限定された事務についての主務大臣として、閣僚平等主義の一人になる。もちろん、そうした主務大臣としての内閣総理大臣の担当する事務のほかに、内閣の首長としての総理大臣の地位に基づく権能として、内閣法の定める総合調整機能を有しており、こちらはまさに総理の指導力を発揮する重要な機能である。ところが、事実上、その機能を果たすだけの十分な補佐機構が存在していないという状況²⁰⁶ゆえに、この調整機能はほとんど行使できずに来た。歴代内閣が、官邸機能の強化、内閣機能の強化を訴えてきたのも、こうした実状の改革なしには、内閣総理大臣の首長性が発揮できないと考えてきたからである。

また、内閣法上の規定も、橋本行革以前は、内閣官房の所掌においては、「総合調整事務」のみが明示され、それを超えて「政策の企画立案事務」まではできるか不明とされていた。また、「行政各部の施策の統一」に関しても、「統一の保持」のための受身の調整権のみとされていた。それが、橋本行革によって内閣法が改正されると、内閣官房の事務に「内閣の

²⁰⁴ 大石眞『憲法秩序への展望』p199～202

²⁰⁵ 55年体制時には、閣僚任免権が行使されたのは、中曽根内閣の藤尾文相のみである。

²⁰⁶ 内閣法案、そして行政官庁法案の作成の過程において、行政各部を指揮監督する総理大臣の地位にふさわしい総合的部局の構想が行われているが、頓挫していた。(今村都南雄『官庁セクショナリズム』(東京大学出版会、2006年)p62～64)

重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務」(12条2項2号)というように、政策の企画立案事務が付け加えられ、また、調整権についても、「統一を図る」ための攻めの調整権までもが認められるようになった。さらに、総理大臣の閣議における発議権も明示的に規定(4条2項)されたことによって、総理大臣の指導力強化につながっている。

つまり、内閣の中で首相は閣僚平等主義に押さえこまれたうえ、さらに、膨大な官僚を抱える行政各部に支えられた各省大臣に比して、内閣総理大臣を支える官僚機構が所掌事務の範囲においても、人員的にも極めて脆弱だったことも、憲法が想定していた大宰相主義的な首相の権限を弱める方向で働いていた。そこで、次に内閣法の制定過程を見ることで、憲法上の内閣像がどのように制約されてきたかについて考察する。

(3) 内閣法による憲法上の「内閣」像の縛り

憲法自身が、内閣の組織及び権限について規定を設けたことによって、当初内閣法の成立過程においては、憲法の規定以外に法律で定めるべき事項は少ないのではないかと、ということが問題とされていた。実際に、貴族院の審議過程においても、内閣法という法律は不必要であるとする反対論も主張されていたという²⁰⁷。

しかし、最高行政機関としての内閣を憲法上位置づけたことによって、戦前の単独大臣輔弼制の下で最高行政官庁であった各省大臣と内閣との関係が問題となり、各省等に関する法律とはまた別に、内閣法を定めることが必要と考えられた。そして、内閣法によって、内閣を構成する「主任の大臣」が行政事務の分担管理を行い、また、国家行政組織法の前身たる行政官庁法によって、「主任の大臣」と各省大臣を結合させること(国务大臣・行政長官同一人制)で、内閣を構成する各大臣が同時に内閣の統括の下にある各省庁の長たる地位にあることを媒介として内閣と各省の関係を規定することで対応することとなった²⁰⁸。その結果、内閣に属することとされた行政権は、内閣法の定める分担管理原則によって、国务大臣たる各省大臣に分担されることとなったが、そのことによって、行政権が帰属する合議制の機関としての内閣がどのように国会に対して責任を持つか、という問題点が次に顕在化することとなった。そこで閣議の役割に着目し、内閣の職務は閣議を通して行うのであるから、その実行を各省が行うにしてもその責任は内閣が負うものと解釈を作りあげることとなった。そして、内閣総理大臣の指揮監督権も、「閣議にかけて決定した方針に基づ」(内閣法6条)くこととなり、内閣総理大臣が単独で指揮監督権を行使することではないことが明記された²⁰⁹。

議院内閣制の下では、行政権を有する内閣が一体となって国会に責任を負うため、政策

²⁰⁷ 佐藤 功『行政組織法』〔新版・増補〕p84

²⁰⁸ 岡田彰『現代日本官僚制の成立』(法政大学出版局、1994年) p125～157

²⁰⁹ 橋本行革の際、この内閣法6条の改正により、総理大臣の直接指揮権を規定しようという案もあったが、法制局はこの規定を憲法72条と関連するため改正できないと主張してきた経緯もあり、6条問題を見送ったとされる(水野清『官僚の本分』p60～81)

の内容については内閣が全責任を負い、その上で各省大臣が分担する事務について、内閣の方針に基づいて、実施するというのが、イギリスなどに見られる姿である。しかしながら、我が国では、戦前、各省が分担した事務について、単独大臣輔弼制のもとで、内閣内の調整を必要とせず各省の官僚が行ってきた強い伝統が存在するため、いったん内閣に与えられた行政権について、各省庁が分担管理するという形をとることで、互いに他の省庁の権限には口出しをしないという各省のセクショナリズムが横行することとなったのである²¹⁰。そして、他省庁との間で調整が必要な場合には、あらかじめ省庁間で調整を行ったうえで、閣議の議題になるという形をとるため、未調整のものについては、そもそも閣議の議題にあがらなくなった。そして、閣議やその前の事務次官会議は、調整済み案件の追認の場として、あるいは未調整案件が上がった場合に各省庁が拒否権を有する場として機能した。その結果、内閣の方針を定めるべき閣議は、実際には各省庁に分担管理された事務について、各省庁が定めた方針通りに、内閣の意思として追認する仕組みを保障してきた。

こうした各省の分担管理原則は、憲法には直接規定されていない。あえていうならば、憲法に規定された「行政各部」(72 条)と「主任の国务大臣」(74 条)という文言を手がかりとして、内閣法 3 条が、「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」と規定し、行政権の属する内閣という合議体と、各省大臣との関係をつなぎ合わせた結果である。そして、こうした事務分担管理原則を定める内閣法 3 条の規定は、憲法 74 条から導き出されるものとして主張されてきた。この見解は、憲法 73 条各号に列挙された事務を除くほかは、合議体としての内閣それ自体は、各省大臣が分担管理する行政権の行使を「統括」する権限のみを有するという理解をするものであり、この考え方が我が国の実務を支えてきた²¹¹。

これに対して、内閣は、憲法上、行政権の全般の行使について広く権限を与えられているのであって、それを各省大臣にどの範囲までどのような形で行使させるかは立法政策の問題である、とする見解（広義説）もある。そして、この考え方によれば、分担管理原則は、憲法上明確な根拠を持つものではなく、法律のレベルで内閣法 3 条が定めたに過ぎないと解釈することになる。

²¹⁰ 今村都南雄『官庁セクショナリズム』（東京大学出版会、2006 年）p49～60

²¹¹ 藤田宙靖『行政組織法』p124

むすびにかえて

以上見てきたように、憲法が規定する議院内閣制のもとで、権力分立的構想の下、国会と内閣の制度が設計され、それを踏まえて、それぞれのアクターが、合理的に行動することによって、憲法学の理念とは乖離して、独特の議院内閣制を発展させてきた。

議院内閣制は、もともと、イギリスでも、基本的なルールは慣行によって長い間に形成されてきたものであり、また、イギリスモデルに影響を受け、その制度化を試みてきたフランスでも、その制度設計者の意思とは異なる運用によって発展を遂げてきている。つまり、議院内閣制という制度は憲法上の規定によって制度化された基幹的部分と、その下で、実際に制度を動かすアクターの相互作用によって発展してきたものである。我が国の議院内閣制も、憲法施行当初、イギリス型、あるいはフランス型を念頭に置きつつ議論されてきたにも関わらず、実際には、どちらの型とも異なり、55 年体制と呼ばれる独自の運用がなされてきたことも、当初の憲法制定者たちが意図するものではなかったであろう。

もっとも、だからといって、憲法学上の概念や理念が無意味というわけではない。議院内閣制の制度設計においては、その前提として理念的なモデルが存在し、それが問題とされるのはある意味自然な成り行きである²¹²。

それだけに、90 年代の統治構造改革が、それまでの 55 年体制下の議院内閣制の運用の中に問題を見出し、新たな制度を模索する過程においては、従来の理念とは異なる新たな理念の提示が必要だったのである。

選挙制度改革や内閣機能の強化等一連の改革は、ウェストミンスターモデルを念頭において行われてきているといわれる。そして、従来の憲法が規定する制度の抜本的改革を行わずに、運用の改善によって内閣のリーダーシップを図ろうとする試みであったといえる。ウェストミンスター制度は、二大政党制を前提とし、選挙で選出された議会多数派によって構成される内閣が、実質的に立法府と行政府を掌握し、首相の強いリーダーシップの下で強力な政治を行うことを可能とする。つまり、立法府と行政府における権力の融合こそが、ウェストミンスター制度の特徴である。だが、我が国の議院内閣制は、国会と内閣との間の権力分立構想の下で制度化されてきているだけに、制度改革の方向性は憲法上の問題点を提起することとなる。

統治構造改革をめぐって、憲法学上も議院内閣制のあり方についての議論が活発化してきているのは、このようなウェストミンスター型を目指す改革の方向性が、現行の憲法の枠組みとは相容れないと考えられていると同時に、伝統的な議院内閣制の理念がすでに現実と乖離していることも否定できないからである。

こうした中で、新たな議院内閣制の理念モデルを構築するにあたって、従来の議院内閣制の理念が、実態の運用とどのように乖離してきたかという点をまず認識する必要がある。国会と内閣とを分権的に構想してきた現行憲法の下では、国会の多数派が内閣を形成し、内閣に権力が集中するという議院内閣制の特徴を発揮することが妨げられてきている。も

²¹² 林知更「議院内閣制—法と政治の間で」（法学セミナーN0 . 659 2009 年 11 月）

もちろん、内閣への権力集中の度合いは、それが単独政権か連立政権かによって異なっており、大陸型の多党制、連立政権の下でのコンセンサス型デモクラシーは、イギリス型の多数決型デモクラシーと比較すれば、内閣への権力集中は弱くなり、国会と内閣との間に権力分立要素を見出すことはできる。そして、大陸型の議院内閣制の下では、国会での政策形成過程（立法過程）において、与党会派を中心として政府案の修正を行うべく国会における審議機能が確保されている。それでも、そうした合意形成過程においては、政府による主導権を確保する仕組みを導入することで、政府による責任政治の遂行が可能とされている。それに比して、現行憲法の下での制度設計は、国会における内閣不在が権力分立原則のもとで肯定され、結果として、国会における政府案の審議が沈滞化し、かえって、国会の外で与党が政治権力を持つ仕組みを発展させてきた。

議会多数派が内閣を構成し、その内閣に政治責任を追及するのであれば、内閣への権力集中が必要となるのは不可避である。民主的な正統性と権力とを一致するためには、権力分立的な見解にたつて議院内閣制の制度を構想してきた従来の考え方は、根本から見直す必要性が生じている。そして、その上で、民主主義モデルの構築において、新たな国会と内閣の関係を提示しつつ、調整や合意形成の過程を国会の中に構築することで、内閣に集中した権力の行使の透明化を進めていくことが求められよう。