

議院内閣制の二つのモデルと実定憲法論

堀内 健志

目次

1. 序、問題の所在
2. 議院内閣制の二つのモデル
3. 実定憲法解釈論としての議院内閣制
4. 結び

1. 序、問題の所在

(1) 憲法学上の統治組織論に登場する国家机关相互間の諸態様は、もともと近代立憲主義の歴史的発展過程に即して生成・展開されてきたものである。権力分立原理や議院内閣制といった制度もその例外ではない。従って、これらの統治組織原理は、その背景となっている歴史的・政治的な状況、すなわち絶対君主制のもとその権威に基づく行政府と人民の意思を反映する議会との間の二元的対立を背景とする国家・社会構造において理解されたものであることはよく知られている。

が、このような政治状況が克服・解消された今日の現代民主制のもとにおいても、権力分立原理や議院内閣制がなお実定憲法上の制度として存続し、そのような統治制度を前提とした憲法条項がみられるし、また学説上もかかる制度についての解説がなされている。

これをどのように理解すべきであるか、という問題は、憲法論上古くしてまた新しい難題である。

(2) 今日の通説的見解によると、わが国の日本国憲法は、議院内閣制を採用しているという。その根拠としては、まず第一に、憲法66条3項で、「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」と規定し、行政府が議会に対して責任を負う、近代立憲主義における責任政治の原則が表明されている。そして、もう一つ、憲法69条は「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」と規定し、ややわかりにくい言い回しであるが、解釈上ここに内閣が衆議院の信任を失った場合に解散権をもってこれに対抗しうるものとされる。近代立憲主義的な二元的構造が伺われる。

(3) 従来、わが国の学説上行政府の議会に対する責任にこの制度の本質を見る責任本質説と二元的構造に力点を置く対等・均衡説とがあり、後者の立場からは、憲法70条で、内閣が解散権を行使したとしても「衆議院議員総選挙の後に初めて国会が召集があったときは、内閣は、総辞職をしなければならない」ことになっているので、わが国は議院内閣制というよりも議会がより強い議会支配制に近いものではないかといった議論もなされた。

これは、議院内閣制の本質をフランス第三共和制以後の解散権が行使されない議会優位型として捉えるか、イギリス古典型などにみられた議会と政府との均衡型として捉えるかによってその位置づけが異なるといったことが背景にあった。が、いずれにしても、議会と政府との関係を前提として議会による民主的統制のあり方が議論されることになる。

(4) さて、周知のごとく、平成17年8月8日、かねてから話題になっていた郵政民営化法案をめぐり自民党内部は大きく意見が割れ衆議院ではかろうじて過半数の賛成を得て通

過したものの、参議院では僅少差ながら否決される事態となり、小泉総理大臣はこの法案が国会内では承認を得られないとみて、衆議院を解散した。9月11日に行われた総選挙で連立与党が衆議院の総議席の3分の2を上回る圧倒的多数の議席を獲得して、新たな国会において同法案は、可決成立した。

このような解散権の行使のあり方を憲法学上の議院内閣制との関係でどのように理解すべきかという問題が提起されうるわけである。

2. 議院内閣制の二つのモデル

a 権力分立モデル

議院内閣制は、歴史的にみると絶対君主制から制限君主制或いは権力分立へという近代立憲主義の発展経緯を反映して、国家元首の権力の衰退、さらには消滅、最終的には会議政（議会支配制）にいたる過程の間にみられる元首、内閣、議会間の諸々の政治的相互関係の一態様として把握されうるものであった。⁽¹⁾

議会と行政府との間の関係で、いまアメリカ大統領制のように連邦議会と大統領がそれぞれ別個に選出され議会に責任を負う体制にないもの（隔絶型）と、議会在完全に政治権力を掌握し政府は議会の命令に従う実行委員会のごとき体制である会議政（議会支配制）及びこれとちょうど反対の関係で、議会と政府が対照をなす独裁制（主従型）とを度外視する。

そうすると、その中間的な両者の協同型をなすものとしては、君主が国務大臣の任命権を持ちこれに対して議会は君主じしんに対しては責任追及ができず議会在担当国務大臣に対する責任追及をするという、絶対君主の力が比較的強かった19世紀ドイツにみられる君主政原理の体制（大臣共同責任制）があるが、さらに内閣が議会对しても責任を負う、つまりここでは議会在内閣に対して不信

任決議権を行使し、これに対して国王が議会議解散権をもって対抗する古典的な均衡型議院内閣制が確立する。これがイギリス古典型議院内閣制と言われるものである。

かかる協同型構造は、王政復古期のフランス（オルレアン型）や共和制下の大統領制のもとでも（ヴァイマル憲法）みられる。フランス第五共和制憲法は、この協同型にも類似するが、大統領が政府の責任追及ができないので半大統領制と称される。この大統領が1962年以降直接公選制となり、その民主的正当性が確保される。

ドイツ基本法では、政府の議会議解散権が厳しく制限されているが、同時に不信任決議のほうも建設的なものに限定されていて（基本法67条）、均衡型となっている。ここでは、大統領は連邦議會議員を含む連邦会議で選出されることになっている。

一方において、1875年フランス第三共和制憲法下、大統領の議会議解散権規定が死文化した結果議会議優位の議院内閣制となった。というのも、1877年5月16日マクマオン元帥が議会議を解散して優位に立とうとしたところ予想に反して議会議多数派が代議院に送り込まれてしまい自らの目的を達成することができなかったことがその後解散権が行使されないという慣例をつくってしまったのである。この体制は、第四共和制においても議会議解散権を制限することにより引き継がれることになった。フランス責任本質型議院内閣制がこれである。

b 民主主義モデル

また他方においては、19世紀後半のイギリスで、選挙権の拡大にともない国民の政治過程への参加が実現し、議会議の多数政党的指導者が内閣を組閣すると、ここに有権者・下院・内閣のルートが確立し、この民主的内閣が国王の権力の名目化にともない国民の意思を代弁する形で権限範囲を拡大し、議会議に優

位する内閣の指導的な地位が確立する。これが内閣統治型である。

議院内閣制を、aでみたような議会と政府との間の権力分立モデルの視点からみると、二元的均衡型よりも議会優位、議会支配制のほうが国政への民意の反映度が強く、一元型は内閣の解散権を限定する方向へ傾く。けれども、現代民主制モデルのもと国政の中心が内閣に移り、これに民意を反映させるという視点よりすると、むしろ両機関間のみ視野を限定せずに、国民による意思決定を重視するための解散権の位置づけが、民主的要請に適合することになる。⁽²⁾

そして、論者によっては、このような権力分立モデルと民主主義モデルとを分けて、後者の把握こそ真の意味での議院内閣制だとされるのである。⁽³⁾

もっとも、ここで、「民主主義」というのは、議会が国民の一般意思を具現するとする議会制民主主義とは異なる「国民」による議会・政府の正当づけという視点からの「現代民主制」を意味しているごとくである。が、この民主主義の二つの構想を、実定憲法論として果たして二者択一的に決めつけてよいのかについては、吟味を要するに思われる。

3. 実定憲法解釈論としての議院内閣制

(1) 解散権のあり方という憲法上の問題をめぐり、権力分立モデルにおける二元的均衡型と議会支配制的な責任本質型、現代民主主義モデルといった類型が提示されているが、とりわけ今日においては、この最後者が有力に主張されるようになってきている。

(2) いうまでもなく、これらの思考モデルは、「日本国憲法」には改正がないので、一つの憲法のもとでその中での議院内閣制の理解にそうした違いがあるということである。

(3) そして、かかるモデルの背後には、「君主権」「国民権」「人民権」といった主権論についてのフランス憲法学史上の認識が

ベースとしてあって、それらの歴史的発展段階に対応した統治組織論があるとされる。

さきの「国民」を含む「議会」「政府」の三極構造は、積極的市民が選挙人団として組織される「人民権」論からくる当然の帰結であると主張される。

(4) このような「歴史的観念」としての「議院内閣制」モデルの展開は、実定法上の「議院内閣制」概念を考える上で、有益なものである。多くの憲法上の統治組織原理は、近代立憲主義の歴史的発展過程のなかで生成し、発展してきたものであることは否定できないからである。

(5) が、問題は、わが国の「日本国憲法」上の「議院内閣制」はどのようなものであるか、ということである。

戦後の「日本国憲法」制定過程の議論やそれ以降の展開は、さきに見た現代民主制モデルで一貫してきたわけではない。制憲時は、憲法69条の不信任決議に対抗して解散権が行使されるべきものと考えられていた。かかる意味で均衡型である。が、苫米地事件の最高裁判決においていわゆる統治行為の法理にならうような判決が出され、その後の憲政は憲法7条のみによる解散が常態化した。学説は、議会制民主主義の進展にむしろ肯定的で、議院内閣制の概念としては議会支配制的な責任本質制を支持する立場が有力に主張され、内閣による政治的運用に利用される7条解散には批判的であった。これも、民主主義の一つのあり方である。

さきの民主主義モデルは、これとは別に「国民」による直接民主制の決着の機会をむしろ歓迎すべきものと評価する。内閣による解散権の行使を民主主義的性格を有するものとして積極的に意義づけする。ここに、現代民主制における議院内閣制の理念が提示されている。均衡的把握と責任制とが調和的に把握されうる。

4. 結び

こうした日本国憲法の解釈論において、しかし、つぎのような疑問を抱いている。

すなわち、うえのごとき議院内閣制をめぐるいくつかのモデルは、いずれも「日本国憲法」のもとでの解釈学説であるが、しかし、上述した権力分立モデルは歴史的には「君主主権」を背景としていたとされていた。また、民主主義モデルというものは、議会じしんを国民の一般意思を具現するものとなす「国民主権」をストレートに反映するものとは別の、つまり、「議会主権」から切り離された「人民主権」をベースとしているという構造をなすものとされていた。そして、その故にこれらのうち最後者である民主主義モデルが適切であると主張されるのである。

が、こうした説明は妥当であろうか。この見解は、「日本国憲法」が一定の「人民主権」を採用するものと前提したうえで、あらかじめその帰結としていた内容のものを解釈論として適切であるといっているに過ぎないのではないか。このようなロジックは、「日本国憲法」という実定法にそくした、つまり、これを出発点としての解釈論といえるのだろうか。かかる論法は、議会制民主主義を強調する立場からは別の帰結をも同様に主張されるのではないかと。つまり、議会代表制民主主義の立場からは、これを「日本国憲法」が採用しているが故に、議会支配制的な責任本質説が妥当であり、議会・政府の二元的な構成は認められない、と。どちらも、民主主義論の一つのあり方を述べているのである。「日本国憲法」の実定法の解釈論とは言えないのではないかと。

また、権力分立モデルといわれるものも、「君主主権」下の産物ではあっても、今日の「日本国憲法」の解釈論のもとでは、「君主主権」を通して主張されているものではあるまい。民主主義体制の下で、そのような見解がなお有意義であるとして主張されうるとい

ことであろう。

そうすると、それらのいずれもが「日本国憲法」の解釈論として妥当しうるということになるのではないかと。これらを念頭に置きながら、実定法にそくして解釈し直す必要があるだろう。

(1) まず、わが憲法は、「君主主権」の憲法ではないので、議院内閣制の権力分立モデルはそのままでは妥当しない。が、議会と政府との間の対抗図式と政府の議会に対する責任は、今日の憲法でも無意味になったわけではなく、憲法69条において、議会による政府の不信任決議権と内閣による総辞職、衆議院の解散権とが制度づけられている。また、憲法66条3項では、国会に対する内閣の連帯責任が規定されている。これらは議会と政府との間の二元的構造を前提とする。

(2) つぎに、わが憲法は、「国民主権」の憲法である。が、他方では、「代表制民主主義」を採用していることは、憲法前文の「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。……この憲法は、かかる原理に基くものである」というところから明らかである。この「国民主権」はいかなる国家権力といえども、その権威は国民に由来し、その正当づけを受けなければ行使できないという意味であるされている。

(3) 国会は、憲法43条で「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」とされるので、代表議会といえる。憲法前文でも、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、「主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する」とも言っている。「国民」じしんが直接この憲法を制定するということではないし、それは事実にも反しよう。

(4) 「議院内閣制」について、かかる意味での「民主主義モデル」を考えると、何より

もまず議会中心型の、議会が強化された責任本質型が想起されよう。議会の信任を失った政府は総辞職することが要請される。逆に、内閣による衆議院の解散権はできるだけ限定的に解釈されるべきで、例えば、憲法7条のみによる解散権は、天皇の国事行為の儀礼的、演出的行為を言い、そこからは内閣の政治的決定権は到底導出され得ないということになろう。いわゆる「国民代表」（ないし議会が人民の意思を背景とする半代表）の立場からの一つの論理帰結である。

(5) これに対して、「現代民主制」の「議院内閣制」での「民主主義モデル」では、すでにみたごとく、内閣による衆議院の解散権は、直接「国民」に信を問う機会をつくるという意味において、直接民主主義の要請にかなうので、憲法69条による場合に限らず、むしろ積極的に憲法7条による解散権も広く認められるべきものとされる。ここでは、国民による正当づけを受けた「内閣」の地位が強調される。けれども、その結果としては、権力分立モデルに見られた議会と政府との間の均衡型、すなわち二元的構造がここに新たな形で民主主義体制のもと再現されていることは看過されまい。

さらには、改めて「国民」による正当づけを問い、解散総選挙後の新たな国会の召集に伴って内閣が総辞職をする（憲法70条）という議会と政府との間での均衡型が調和的に機能することになる。

これが「人民主権」でかつ「半直接」的であるという理論づけされることがある。

(6) さて、これらをしかしいま読み直してみると、さきの(4)の場合もいまの(5)の場合も、いずれも「民主主義」「国民主権」のもとでの「国家権力」に対する「国民」による正当づけのあり方の一態様ということで、理解されうるようにみえる。わが国憲法はしかしそれ以上に「君主主権」、「人民主権」、さらにこのなかの「半代表」「半直接」

というようなそのいずれかのモデルを選択することを宣明にしているわけではなく、憲法じしんはもともと、「国民主権」のもと「有権者団」をも含めてどんな国家機関といえども、それじしんが「国家」を正当づける次元で語られた「法」である「国民の一般意思」を独占することはできず、それを個々に具現するために「国民」による正当づけを受けなくてはならない、という構成をとっているに過ぎない。議院内閣制は、かかる枠組みの中で、内閣が自己の存在をもとにして議会に対し責任を負う立憲主義体制でありそれ以上でもそれ以下でもない。現代民主制モデルのもとで優位に立つ内閣が自由な解散権を獲得したということにはならないだろう。

(7) 最後に、平成17年の郵政民営化法案が衆議院でやっと可決したもの、参議院では否決された、これに対して内閣が衆議院を解散し、総選挙後、国民の支持を得て、再び国会に法案を提出して、可決、成立させた、という一連の出来事に対して、どのように見るかである。

憲法は、59条で、「衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした」場合は、衆議院での「三分の二以上の多数で再び可決」させるか、「法律の定めるところにより、衆議院が、両議院の協議会」を開くことができるようになっている。これが、議会内での通常の手続きである。

が、政府はこの法案を議会内で上記の規定通りに手続きしても成立させることはできないとみた。しかも、この郵政民営化法案成立を内閣の最重要課題としてきたのであるから、その不成立を内閣に対する不信任決議と同様の意思表示とみることはそれ程に無理はない。そう考えると、憲法69条の要件に準じて内閣が総辞職をするか、または解散権を行使するかを選択に至る。単純に政府の恣意的な憲法7条解散と言うこともできないのではないか。解散総選挙が常に政府の思い通りの

支持をもたらすものとは限らないし、新国会召集後には総辞職が待っているのである。

繰り返しになるが、現代民主制の民主主義モデルからもたらされるごとくに、内閣が全く自由に解散権を政治的に濫用・行使してもよいという論理にはならないはずである。そこには、なお権限濫用抑制を眼目として形成された立憲主義的権力分立を背景とした議院内閣制の存立基盤があるというべきではなからうか。

注

- (1) ルネ・カピタン・時本義昭訳「議院内閣制」（龍谷大学『社会学部紀要』16号（平成3年）89頁以下）。
- (2) このようなJ・カダール（Jacques Cadart）の議院内閣制論についての高橋和之教授による紹介は『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣、平成6年）394頁参照。
- (3) 大石真「議院内閣制」『講座・憲法学第五巻』（日本評論社、平成5年）239頁以下、同『立憲民主制』（信山社、1996年）179頁以下。