

議院内閣制の概念

—制度の基準と本質—

近 藤 敦

1 議院内閣制と大統領制

議院内閣制とは何であるのかは、国により、時代により、定義が異なる。イギリスで育まれた議院内閣制は、ヨーロッパ大陸諸国、英連邦諸国、日本その他の国々において多様な発展を遂げている。一方、アメリカで生み出された大統領制も、南北アメリカ大陸その他の各国で様々な展開を遂げている。それぞれの原型としてのイギリスとアメリカの制度を比較しながら、ヴァーニーは、この2つの制度の特徴を11点において指摘している⁽¹⁾。その要点をつぎに示し、若干のコメントを施そう。

大統領制と議院内閣制の相違点

- I 大統領制においては、議会は単なる立法機関である「議会(Assembly)」にとどまる。他方、議院内閣制の議会は政府を含む機関である「議院内閣(Parliament)」となる。
- II 大統領制では、国民により選ばれる大統領からなる行政府は分かれていない。しかし、議院内閣制の行政府は2つの部分(政府の長と国家元首)に分かれる。
- III 大統領制では、政府の長が国家元首である。これに対し、議院内閣制

- では、国家元首が政府の長（首相）を任命する。
- IV 大統領は各省長官を任命する。議院内閣制では、首相が大臣を任命する。
 - V 大統領は独任制である。議院内閣制の内閣は合議制である。
 - VI 大統領制の行政職には、議員は選ばれない。議院内閣制の大臣は通常、議員である。
 - VII 大統領は、弾劾手続により、憲法に対して責任を負う。一方、内閣は議院に対して政治責任を負う。
 - VIII 大統領は議院を解散したり、強制できない。議院内閣制における首相は国家元首に議会の解散を助言できる。
 - IX 大統領制では、議院は最終的には他の政府部門に優越する。議院内閣制では、内閣と議会はいずれも他に優越しない。
 - X 大統領制の行政府は選挙民に対し、直接に責任を負う。議院内閣制の内閣は、選挙民に対し、間接的にのみ責任を負う。
 - XI 大統領制では、政治制度における権力の中心はない。しかし、議院内閣は、政治制度における権力の中心である。

これらは、アメリカやイギリス以外の国々を考察対象に含めると、定義としては、不十分な基準も多い。Iについては、政府のメンバーを含まない議会と含む議会とを区別する独特の用語法を用いており、Parliamentには議院内閣の訳語を与える必要がある。これは両制度の形成過程から導かれる。とりわけ、バジョットが、行政権と立法権の融合(fusion)がイギリスの制度の特徴であり、両者の独立がアメリカの大統領制の特徴であると指摘⁽²⁾したことが念頭に置かれている。しかし、IはVIとも重なり、しかも、後述するように、例外事例が多く、両制度の定義としては、適当でないように思われる。

IIについては、コリアールも議院内閣制の基準として、さしあたり、「行政権の二分」と「議院に対する内閣の責任」という2つの要素をあげている⁽³⁾。しかし、行政権を二分することは、1946年以來の日本と1974年以來のスウェーデンのような国では、天皇や国王は行政府の名目上の長ですらなくなっている。そこで、IIの基準は、定義からはずすべきであるといわれる⁽⁴⁾。

IIIについても、スウェーデンでは、国会議長が首相を任命している。国家元首である国王は、議院内閣制のアクターではなくなった。同様に、日本でも、国家元首の存在自体が疑問視されている。

IVはそもそも両制度に本質的な違いがないように思われる。

Vについては、アメリカでも大統領の諮問機関としての各省長官が集まる内閣はある。しかし、法的な存在根拠をもたず、正式な決定権はない。大統領が単独で決定権を有し、大統領への助言の比重も、内閣から側近としての補佐官たちに移行しているという⁽⁵⁾。アメリカの憲法制定に際して、ハミルトンが独任制を支持したのは、強力な行政府に必要な統一性を求めたからである⁽⁶⁾。一方、独任制であった専制君主から移行した議院内閣制は合議制である。しかし、スイスの議会統治制も、議会により選ばれた7人からなる連邦参事会も、合議制である⁽⁷⁾。したがって、大統領制と議院内閣制の区別としては重要であるが、議会統治制を議院内閣制と区別する場合には、Vだけでは議院内閣制の本質要素の基準としては、不十分である。

VIについて、たしかに、イギリスでは、大臣はすべて議員でなければならない。日本国憲法も、67条1項および68条1項により、首相および国务大臣の過半数は、国会議員の中から選ばなければならないと定めている。しかし、この議員と大臣との兼職可能性を議院内閣制の制度基準とすることは問題である。というのも、この基準では、兼職禁止を課している、オランダ、フランス、ルクセンブルク、スウェーデン、ポルトガルは、議院内閣制を採用していないことになってしまうからである⁽⁸⁾。したがって、議員の中から首相をはじめ多くの大臣が選ばれることにより、立法府と行政府との密接な関係をもちながらも、現職の議員の地位は議員代行人に譲ることも可能である。かくして、権力の分立を強化し、大臣の職務に専念させる仕組みも議院内閣制のバリエーションとして包含するには、VIの定義は不適切である。

VIIIとIXは、解散の制度と均衡の要素を問題としている。しかし、解散を議院内閣制の基準とする場合、後述するようにノルウェーなどが議院内閣制の類型から、パラグアイやチリなどが大統領制の類型から除外されてしまうことになる。

そこで、これらの命題を検討したうえで、レイプハルトは、さらに簡潔に、

3つの基準により、両制度を比較しながら定義している⁽⁹⁾。

議院内閣制の定義

- 1) 議院内閣制では、内閣が立法府の信任に依拠し、立法府の不信任決議により総辞職させられうる。
- 2) 議院内閣制では、首相は立法府により選出される。
- 3) 議院内閣制では、合議制の行政府である。

1) は先程のVIIおよびXに対応する。他方、大統領制では、大統領の任期は一定であり、通常、立法府により辞職を強制されない。

2) は先程のIIIと関係する。ただし、立法府が文字通り選出する日本のような制度は、少ない。立法府が選出するとは、立法府の議席状況を反映することの比喩的表現である。他方、大統領制における大統領は公選される。なお、「公選(popular election)」と「直接選挙(direct election)」とは区別する必要がある。大統領選出のためだけに選ばれた選挙人団による大統領選挙の方式を採用している国も(アメリカ、アルゼンチン)、間接的ながら公選の大統領を有する⁽¹⁰⁾。

3) は先程のVに対応するものである。これに対し、大統領制では、独任制の行政府である。

さらにレイプハルトが、この3つの基準に即して、大統領制に対する議院内閣制の長所と短所を分析している指摘は興味深い。議院内閣制の3つの短所は、行政府が不安定であり、非民主的であり、権力を濫用しがちだという点である。

議院内閣制の短所

- 1-1 議院内閣制では、不信任決議や多数派の支持の喪失により倒閣されるので、行政府が「不安定」となる短所がある。
- 1-2 議院内閣制では、首相が間接的に選ばれるので「非民主的」である。
- 1-3 議院内閣制は、権力のゆるやかな分立のため、個人の自由を侵害する「権力の濫用」をまねきやすい。

1-1の裏返しとして、大統領制では、大統領の任期が定まっておき、行政府が安定する長所がある。たしかに、フランスの第3・第4共和制、ワイマール共和国は、こうした不安定に悩まされた。しかし、このため、今日では、不信任決議に加重要件を課す議院内閣制の合理化がフランスやドイツをはじめいくつかの国にみられるようになる。

1-2とは逆に、大統領制では、大統領が直接に公選されるので、民主的である。この点、オランダのような多党制の議院内閣制では、最も重要な政府の長を選挙で選べない民主的正当性の欠如を是正すべく、首相公選制が問題となる。しかし、イギリスのような2党制の議院内閣制では、選挙で首相を選ぶ機能が事実上備わっているといわれる。また反対に、行政権を個人に集中させる大統領制は、その関係では非民主的との指摘もある点は注意を要する。

1-3については、先程のXIとも関係する。他方、大統領制は、権力の分立が厳格であり、専制政治から個人の自由を守る制限政府となる。しかし、行政権における権力の集中を伴う独任制の大統領と違い、合議制の内閣、とりわけ多党制の連立政権では、アメリカのウォータージェット事件のようなことは起きないであろうといわれている。首相と大統領のいずれが権力を集中しているかは、事実の問題としては、後者の方であろう。

つぎに、議院内閣制の3つの長所は、立法府と行政府の紛争解決が可能であり、政治状況に対して弾力的、かつ妥協的でありうる点にある。

議院内閣制の長所

- 1—① 議院内閣制では、内閣の総辞職や議会の解散により、議会と内閣の「紛争解決」が可能である。
- 1—② 議院内閣制は、内閣の総辞職や議会の解散を備えている場合、政治状況に対して、「弾力的」である。
- 1—③ 議院内閣制では、「妥協的」な野党との交渉が可能になる。他方、大統領制では、1党が1人勝ちして、他の勢力を排除しやすい。

1—①について、大統領制では、それぞれ独立の機関である議会と大統領とが衝突する場合に、行き詰まりを解消する制度がない。また、1—②につ

いて、大統領制では、大統領の任期が決まっているので、固定的である。さらに、1—③について、大統領制では、1党が1人勝ちして、他の勢力を排除しやすい。

したがって、議院内閣制の短所と長所は、大統領制の長所と短所との相関関係にあり、いずれも一長一短があるといえよう。こうした大統領制と議院内閣制の折衷形態として、フランスの第5共和制をはじめ、いわゆる「半大統領制(régime semi-présidentiel)」とデュヴェルジェが名づけるタイプもある⁽¹¹⁾。内閣が議会に対し責任を負う点は議院内閣制の性質をもつ。公選の大統領を有する点では大統領制の要素をもつ。大統領は独任機関である。しかし、重要な国政の決定は、大統領が主催する合議制の閣議で行われる。

そこで、公選の大統領が存在するからといって、大統領制であるとは限らない。アメリカをモデルとする大統領制の特徴は、行政府の長に対する議会の不信任決議権とそれに対抗する長の側の議会解散権という制度をもたないことにある。しかし、公選の大統領を有する国でも、あたかも日本の自治体の長が議会により4分の3以上の特別多数で不信任され、議会を解散できる⁽¹²⁾。一般に、大統領制と考えられている場合でも、議院内閣制的要素を備えた国は多い⁽¹³⁾。中南米諸国は一般に大統領制であるといわれるが、その内実は、内閣の不信任制度や議会の解散制度をもつ場合も少なくない⁽¹⁴⁾。このような制度を大統領制、半大統領制、議院内閣制のいずれのグループに含めるかを考えることも、従来の定義を見直す機会を提供してくれることを確認しておこう。

デュベルジェはヨーロッパ諸国のうち、公選の大統領をもつアイスランド、アイルランド、オーストリアは、大統領が憲法上の権限にもかかわらず、内閣の決定を実際には承認するので、議院内閣制に類型化すべきであるという⁽¹⁵⁾。実際に、大統領が政府の方針に従順であるかどうかという判断も加わり、半大統領制と議院内閣制の厳密な区別を行う基準は不明確である。実務上の大統領の権限の強いフランス第5共和制、フィンランド、ワイマール共和国、ポルトガルの場合も、半大統領制に類型化されるものの、不信任投票による内閣の対議会責任ゆえに、広く議院内閣制に含まれるのが一般である。

本書も、半大統領制として特別に扱う必要がある場合を除いて、これらの

国も広く議院内閣制として扱うことにする。ここでは、厳密な定義にこだわることなく、輪郭をとらえることが重要である。ただし、念のため、サルトーリにならない、半大統領制の特徴を以下の5つに整理しておこう⁽¹⁶⁾。

半大統領制の特徴

- (1) 大統領は、直接または間接的に公選により、一定の任期で選ばれる。
- (2) 大統領は、首相と行政権を共有する権限の二重構造が存在する。
- (3) 大統領は、議会から独立しているが、単独でなく内閣を通じて統治する。
- (4) 首相と内閣は、議会の信任に依存する限りで、大統領から独立する。
- (5) 大統領と内閣のそれぞれの自律可能性が存在する限り、行政内部の権限を変動させることができる。

また、レイプハルトは、半大統領制の長所として、つぎの3点を指摘している⁽¹⁷⁾。

半大統領制の長所

- 2—① 行政府と立法府の行き詰まりを解消する弾力性がある。
- 2—② 公選の大統領は、民主的であり、任期が定まり、安定する。
- 2—③ 大統領は、諸政党の上に立って、仲裁的役割を果たしうる。

2—① は、大統領が議会多数派の支持を失った場合には、解散などの議院内閣制のメカニズムを活用し、大統領制の最大の欠点を克服する点にある。2—②は、大統領制の長所である。2—③は、半大統領制に固有な長所といえよう。

しかし、大統領制と議院内閣制のいいところばかりを同時にとることはできない。しかも、半大統領制の短所として、つぎの2点が指摘されている⁽¹⁸⁾。

半大統領制の短所

- 2—1 議院内閣制ほどには、連立を形成する可能性が乏しい。
- 2—2 政府の長である首相が直接に公選される大統領制の長所を欠く。

以上、議院内閣制と大統領制さらには半大統領制との違いを概観した。日本の政権交代を考える上では、議院内閣制との比較が重要であることはいうまでもない。半大統領制がそのつぎに参考となり、大統領制はそのまたつぎということになる。議院内閣制における政権交代は首相を信任する政党の交代が問題である。大統領制においては国民が選んだ大統領制を擁する政党の交代が問題である。半大統領制の場合は、大統領が実権をもつ場合は大統領制の論理が、首相が実権をもつ場合は議院内閣制の論理が適用されることになりそうである。

日本が議院内閣制を採用していることについて、今日、異論は少ない。内閣が立法府の信任に依拠し、首相は立法府により選出され、内閣は合議制の行政府である点、先程のレイプハルトの定義をいずれも満たす。とはいえ、国会が首相を指名することなどに、日本国憲法の規定する政治機構は、議院内閣制とは異質な内閣の国会に対する従属関係を定めたものとする見解もあった⁽¹⁹⁾。その根拠は、「議会統治制、議会支配制ないしは会議政(Gouvernement d'Assemblée)」に関するフランスの議論との比較において説明されていた。そもそも、議院内閣制の制度的メルクマールを何に求めるのが適当であるのかは、いま一度検討しておこう。

- (1) D. V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government*, (1959), in: A. Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*, 1992, pp. 31-47.
- (2) W. Bagehot, *The English Constitution*, (1867) 1993, pp. 67-71. 参照, 小松春男訳, 「イギリス憲政論」辻清明編『世界の名著72 バジヨット ラスキ マッキーヴァー』(中央公論社, 1980) 73-77頁。
- (3) J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, 1978, p. 18.
- (4) Ph. Lauvaux, *Le parlementarisme*, 1987, p. 29.
- (5) 片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』(成文堂, 1982) 48-53頁。

- (6) A. Hamilton, The Federalist No.70, in: A. Lijphart (ed.), *op. cit.*, p. 55.一方、合議制においても、行政府の統一性は追求され、内閣の意思決定は、日本の通説判例と同様、閣議は全員一致とする国が多い。ただし、ドイツのように多数決の場合もある。参照、杉原泰雄「閣議の方法」小嶋和司編『憲法の争点〔新版〕』（有斐閣、1985）、片岡寛光『行政の構造』（早稲田大学出版部、1992）47、81頁。
- (7) A.Lijphart (ed.), *op. cit.*, pp. 5-7.また、一時期（1952年から1967年まで）ウルグアイでは、国民に公選された9人からなる合議制の行政機関をもっていた。
- (8) 近藤敦「ヨーロッパにおける議院内閣制の展開—組閣と倒閣と解散の原理—」九大法学（1990）345頁。
- (9) A. Lijphart (ed.), *op. cit.*, pp. 2-4, 11-19.
- (10) M. S. Shugart / J. M. Carey, *Presidents and Assemblies*, 1992, p. 20.なお、これまで選挙人団による間接選挙を採用してきたフィンランドは、1994年から、国民による大統領の直接公選に切り換えている。同時に首相の権限を強化して、首相の同意なしに大統領は議会を解散できなくなった。J.-E. Lane / S. Ersson, *The Nordic Countries*, J. M. Colomer (ed.), *Political Institutions in Europe*, 1996, p. 267.
- (11) M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, vol. 1. 18th ed. 1990, p. 189.
- (12) 日本の地方自治における首長主義がアメリカ型の大統領制にみられない議院内閣制の諸制度を加味していることについては、参照、今村都南雄「地方公共団体の組織編成」雄川一郎ほか『現代行政法体系 8 地方自治』（有斐閣、1984）73頁。
- (13) 組閣、倒閣（大統領のイニシアティブとしての罷免と議会のイニシアティブとしての不信任）、解散、および拒否権などの立法の場面での大統領の権限の強さをランクづけする研究を参考にしながら、以下の図表に公選された大統領の権限を整理しておこう。

組閣について、4は大統領が議会の承認なしに内閣を任命できる場合、3は大統領が議会の承認に基づいて内閣を任命する場合、1は大統領が議会の承認に基づき首相を任命し、首相が他の大臣を任命する場合、0は大統領が議会の推薦なしに内閣を任命できない場合である。

罷免について、4は大統領が自由に大臣を罷免できる場合、2は大統領の罷免権が制限されている場合、大統領が議会の承認する他の大臣と代える場合にのみ大臣を罷免できる場合、0は大臣が議会によって更迭される場合である。

不信任について、4は議会が不信任できない場合、2は議会が不信任できるが、大統領は議会を解散できる場合、1は建設的不信任投票に限定されている場合、0は不信任が無制限の場合である。

解散について、4は無制限である場合、3は回数や期間において制限されている場合、2は新たな大統領選挙を必要とする場合、1は不信任の場合にのみ解散する場合、0は解散規定がない場合である。

公選された大統領の権限					
	組閣	罷免	不信任	解散	立法
パラグアイ	4	4	4	4	6
チリ	4	4	4	3	5
アルゼンチン	4	4	4	0	2
ボリビア	4	4	4	0	2
ブラジル	4	4	4	0	9
コスタリカ	4	4	4	0	1
ドミニカ	4	4	4	0	2
エルサルバドル	4	4	4	0	3
ホンジュラス	4	4	4	0	2
メキシコ	4	4	4	0	5
ニカラグア	4	4	4	0	3
パナマ	4	4	4	0	5
ベネズエラ	4	4	4	0	0
アメリカ	3	4	4	0	2
フィリピン	3	4	4	0	5
ナイジェリア	3	4	4	0	2
韓国	1	4	4	0	6
ウルグアイ	4	4	2	1	6
ワイマール	4	4	0	4	4
スリランカ	4	4	0	4	4
ナミビア	4	4	0	2	2
ペルー	4	4	0	1	0
コロンビア	4	4	0	0	5
エクアドル	4	4	0	0	6
フィンランド	4	0	0	4	0
アイスランド	4	0	0	4	3
ポルトガル	1	2	0	3	1.5
オーストリア	1	0	0	4	0
フランス	1	0	0	3	1
ルーマニア	1	0	0	1	2
ブルガリア	0	0	0	4	0
アイルランド	0	0	0	0	0
ハイチ	0	0	0	0	0

参照, M.S.Shugart / J.M.Carey, op. cit., p. 155.

- (14) たとえば、ペルーのフジモリ大統領は、1990年に大統領に選ばれたものの、議会での支持は極端に少なく、ついに1992年には、「自主クーデター」により、憲法を停止し、新憲法のもとでの国会選挙により、過半数の議席の支持をとりつけた。遅野井茂雄『現代ペルーとフジモリ政権』（アジア経済研究所、1995）158頁以下。これは1981年にフランスのミッテラン大統領が就任した直後に、議会を解散し、彼を支持する多数派内閣の成立に成功したのと対称的である。新しくできたペルー憲法では、132条で4分の1以上の議員の発議による不信任投票は、議員の絶対多数により可決され、内閣または個々の大臣の辞職義務を定めている。また、同134条により内閣が2度不信任された場合に、大統領は議会を解散できると定めている。なお、21条の定める国民投票により、議会との対立を打開する道も開かれた。G. H. Flanz, (ed.), *Constitutions of the Countries of the World*, 1995, pp. 21-22, 62, 122, 144.
- (15) M. Duverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, in: A. Lijphart (ed.), *op. cit.*, pp. 142-149.
- (16) G. Sartori, *op. cit.*, p. 132.
- (17) A. Lijphart (ed.), *op. cit.*, p. 20.
- (18) *Ibid.*, p. 21.
- (19) 小嶋和司『憲法と政治機構』（木鐸社、1988）373頁。

2 「責任」と不信任決議

議院内閣制に関する従来の代表的な定義を個別に再検討する。これらは、特定の国（主としてイギリス）の議院内閣制とそれ以外の制度（アメリカの大統領制、スイスの議会統治制、以前のヨーロッパで一般的であった立憲君主制など）とを比較しながら、議院内閣制の本質要素を語り、その特定の議院内閣制に特徴的な制度を基準としている。しかしながら、これらの議院内閣制の概念をめぐる議論は、現代の議院内閣制の変容に伴い、新たな理論化を必要とする。

第1の定義は、議院内閣制とは、議院に対して内閣が「責任」を負う制度であるという。

かつて、フランスのカピタンはいった。制限君主制（立憲君主制）や議会統治制とは違い、議院内閣制とは、議院に対して内閣が責任を負う制度である。この場合の制度的メルクマールは、「不信任決議権」である。イギリスの

1688年の名誉革命以後の制限君主制では、君主と議会との対立はあるものの、君主に従属する大臣は、まだ政治責任を負う存在ではなかった。しかし、議院内閣制においては、大臣たちは君主から独立し、内閣を形成するようになる。制限君主制のもとでの政治責任という用語は、議会に対する大臣の応答義務を意味した。これに対し、議院内閣制における責任は、議会の信任を喪失した内閣の総辞職義務をさす⁽¹⁾。一方、スイスの大臣（連邦参事会閣僚）は、議会に従属するが、責任を負わない。議会統治制における連邦参事会は不信任決議に伴う辞職の制度はなく、議院内閣制の内閣のように、信任決議案を提起しながら、辞職の威嚇により、議会に要求の貫徹を迫る術もない⁽²⁾。

かくして、議院内閣制の本質要素は、議会に対する内閣の政治責任であるとの説明が最も一般的である。この点、日本国憲法69条も、「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」と定めている。一方、同66条3項の「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」場合の「責任」は、衆議院だけでない。ここでは、参議院も含む国会に対する責任であることから、応答義務のレベルでの責任が中心となる。

しかし、イギリスにおける連帯責任の原則は⁽³⁾、日本の69条とはいくつかの点で異なることは、注意を要する。イギリスでも、議院の信任を喪失した内閣は、総辞職するか、解散の助言をしなければならないという習律がある。とはいえ、イギリスでは、内閣（または首相）の権限は、助言だけであり、解散権をもたない。というのも、女王による解散の拒否権があるからである。むしろ、議会で敗北した内閣は、解散を助言し、（他の政権担当可能な人物がいて）解散を拒否された内閣は総辞職するということを意味する。他方、信任の喪失の要件については、重要な法案や政策の否決の場合を含むとするこれまでの習律を見直す。内閣からの信任決議か野党からの不信任決議が明示された場合だけに限定する議論がある⁽⁴⁾。この点は日本との共通性を示しつつある。

今日、イギリスも日本も、不信任決議の法的効果は、内閣総辞職ではなく、議会の解散と結びついている⁽⁵⁾。たしかに、イギリスでは、第1次選挙法改正

の1832年までにこの習律が形成された。以来、19世紀においては、信任を喪失した内閣は、総辞職か、解散の助言を選択する習律が機能していた事実を示すデータがある。総辞職が10回（1839年、46年、51年、52年、55年、58年、66年、79年、85年、95年）であり、解散は5回（1841年、57年、59年、68年、86年）である⁽⁶⁾。しかし、20世紀になると、政党の規律が強化され、状況が変わった。総選挙で負けた内閣が新議会を召集した直後に不信任され、総辞職するといった今後は起こりそうにない1924年1月の事例を除けば、内閣が不信任された例は2度しかなく（1924年12月、79年）、いずれも解散の助言がなされている。日本国憲法下においても、内閣が不信任された4回（1948年、53年、80年、93年）は、いずれも解散に至っている。内閣が議会に対して責任を負うことが求められていた時代とは違う。現代の国民主権下の議院内閣制では、国民に対して責任をとることが要請される。連帯責任の習律は、内閣の失政への絶えざる制裁を課すものではなく、選挙で議会の多数派を失った内閣がただちに総辞職することをもたらす⁽⁷⁾。ここに責任という用語の伝統的な意味の転換があるという。議会の統制に服するのではなく、議会を支配する有効な方策を講じることにより、内閣は責任を全うする⁽⁸⁾。解散総選挙後、内閣は、選挙民によって敗北させられるかどうかで責任をとることになる。

したがって、今日、内閣の責任とは、議会の不信任決議に対する総辞職義務というよりも、選挙の敗北に対する総辞職義務である。また、議会に対する大臣の答弁義務にもまして、国民に対する内閣の応答義務が、責任の重要な要素となっていることを確認しておこう。このため総選挙において、内閣を支える与党が国民の信任を失い、敗北した場合、「政権交代」により、国民に対して「責任」をとることが、現代の議院内閣制では重要となる。

(1) R. Capitant, *Régime parlementaires*, Mélanges Carré de Malberg, 1933, in: J.-P. Morelou (ed.), *Rene Capitant Écrits constitutionnels*, 1982, pp. 238-242.

(2) Ibid., p. 250.

(3) 連帯責任には、内閣が連帯してその政策を擁護するという意味もある。

(4) G. Marshall, *Constitutional Conventions*, 1993, pp. 55-56.

- (5) ただし、イタリアやデンマークでは、議会での敗北が内閣総辞職をもたらし、解散総選挙なしに新たな組閣への政党間の協定が成立することも多い。M. Laver / K. A. Schpsle, *Making and Breaking Governments*, 1996, p. 45. 参照, J. Woldensorp, *op. cit.*, p. 116.
- (6) B. S. Markesinis, *The Theory and the Practice of Dissolution of Parliament*, 1972, pp. 123-124.
- (7) A. H. Birch, *The British System of Government*, 9th ed. 1993, pp. 170-171.
- (8) A. H. Birch, *Representative and Responsible Government*, 1964, p. 138.

3 「均衡」または「協働」と解散

第2の定義によれば、議院内閣制とは、議院と内閣との「均衡」の制度である。

アルザスの地において、フランスにかぎらず、ドイツでも影響力をもちえたレズロープによれば、議院内閣制とは、「均衡(Gleichgewicht, équilibre)」の制度である。内閣と議会は対等であり、主権者たる国民がその上で手綱をさばく二頭の競走馬にたとえられる。内閣と議会とが争う場合に、新たな選挙により、審判者としての国民の裁定をみる必要がある。このイニシアティブをとるのが、内閣と議会の調停者たる国家元首である。したがって、国家元首の解散権が均衡を本質要素とする議院内閣制の制度基準とされる⁽¹⁾。

たしかに、国民主権下の議院内閣制の現代的要素を採り入れた議論であるとはいえ、この均衡モデルは、国家元首が組閣権と、内閣に反して行動した議会の解散権を有する古典的な二元型の議院内閣制をモデルとしている。しかし、現代の一元型の議院内閣制では、元首の組閣権や解散権が消滅するものもある。この基準によれば、解散権を凍結したフランス第3共和制や今日のノルウェーは、議院内閣制ではなくなる。また、行政府の解散権をメルクマールとすれば、議会の自律解散しか知らないイスラエルや、実務上、大統領の裁量による解散を凍結し、議会の自律解散に限定されているオーストリアも除外されることになる⁽²⁾。すでに、カピタンにより、議院内閣制には、3つのタイプがあり、議会と内閣に加え、国家元首が大きな影響力を行使するオルレアン型(二元型)、国家元首の影響力がほとんどない西欧型(一元

型)、国家元首が存在しないプロイセン型(無元首型)に類型化されていた⁽³⁾。西欧諸国の一般傾向は、一元型であり、解散の実質的決定権は内閣に移行し、まして、スウェーデンや日本のように、国家元首の実質的な役割が消滅した議院内閣制においては、国家元首の仲裁権を前提とするこの説明は、妥当しない。むしろ、公選による強力な大統領を備えたフランス第5共和制のような新しい二元型(半大統領制)の議院内閣制において、合致する理論といえよう。

他方、アメリカの大統領制は、議会の解散制度がないものの、前掲註(13)にある図表でみたように、パラグアイやチリなどの大統領制には、議会の解散制度がある⁽⁴⁾。したがって、経験的には、解散制度を議院内閣制に固有な要素と考えることは正しくない。

そもそも政治責任を議院内閣制の一元的な本質基準とするか、それにとどまらず、解散を議院内閣制の本質要素に加えるかという議論は、「一元論」と「二元論」の対立⁽⁵⁾、または、「政治責任理論」と「均衡理論」の対立として⁽⁶⁾、フランスに特徴的な議論である。古典的な二元論は、議会と国王とがほぼ対等の勢力をなす19世紀初頭のイギリスを統治の理想像とし、それをフランスに適応させようとした歴史事実を出発点としている。これは権力間の平等が、内閣責任と解散との均衡により実現されるとの理念に基づく。しかし、解散は、その後、議会と王の内閣との争いの解決ではなしに、安定ないしは多数派の追求という別の目的のために使われる。したがって、半大統領制を念頭に置くのでなければ、今日のフランスでは一元論が有力である。

この議論が日本の「責任本質説」と「均衡本質説」の対立に大きな影響を与えている⁽⁷⁾。しかし、不思議なことに、議院内閣制の本質については、有力な論者が責任本質説を唱えながら⁽⁸⁾、解散権論争の際には、何らかの意味での「均衡」の要請を前提として、内閣が日本国憲法69条所定の場合以外にも衆議院の解散を決定できるという見解が圧倒的に優勢であった⁽⁹⁾。責任本質説の場合には、本来、行政府の自由裁量による解散権への消極姿勢(解散権の合理化)⁽¹⁰⁾がよりよく整合するはずである。責任本質説が解散限定説、均衡本質説が無限定説とつながる理論上の整理が⁽¹¹⁾、現実の学説整理と必ずしも対応しない。しかも、均衡本質説に立つ場合も、「均衡」状態がどのような範囲

の解散権を日本では想定するのかについても意見が分かれる。議会の明示的な不信任に対抗するための内閣の解散権を定めた69条においてのみ均衡を問題とするならば、69条説が妥当となる⁽¹²⁾。また、69条に限らない内閣の広い解散権を認める見解もある⁽¹³⁾。この場合、日本国憲法7条により、内閣の助言と承認に基づく天皇の国事行為に「衆議院を解散すること」が定められている点を根拠とされたり、そもそも議院内閣制の制度の本質から導く説明がなされることになる。

一方、フランスの古典的な二元論のキーワードは、「均衡」に限らない。もともと、デュギーによれば、議院と内閣との「平等」、「協働(collaboration)」、「相互作用」が3つの議院内閣制の条件である。たしかに、第3の相互作用として、議会の内閣不信任決議権に対する内閣の解散権が指摘されている。しかし、第2に、立法においても、予算においても、すべての国家作用に議会と内閣が協働する旨の指摘がみられるものの⁽¹⁴⁾、まだ、解散を協働作用として理解してはいない。他方、今日の一元論にあっても、「協働」の概念は、重要である。アルダンによれば、議院内閣制とは、行政権と立法権の協働により特徴づけられ、前者は後者に対して独立しているが、責任を負うと定義している。しかも、議院内閣制においては、おそらく両権力の均衡よりも、対話(dialogue)の方が重要であるという。そして、協働の内容として、解散と相互作用があると整理する。ただし、あらゆる対話が失敗したときに、解散が制裁として課されるので、両権力の協働の項目に解散を置くのは逆説的であり、解散の脅威は、不承不承協力するための刺激として用いられるという⁽¹⁵⁾。したがって、内閣と議会の協働を維持するために、解散の威嚇が機能するという図式がフランスでは当てはまる。

これに対し、ドイツでは、解散の決定自体が、大統領と宰相と議会の「協働(Zusammenwirken)」を必要とする事実が連邦憲法裁判所によって確認されている⁽¹⁶⁾。ここでは、内閣と議会が一緒に協力して、解散により民意を確認する道を開くことになる。この点、日本国憲法69条もこの協働解散方式を定めたものであるとの新たな解釈の可能性がある。すでに、レズロープは、議会が不信任決議により間接的な方法で解散に着手し、この警告に基づき内閣が解散する仕組みを指摘していた⁽¹⁷⁾。いま一つ、内閣の側から解散の合図

として信任決議案のボールが投げられ、議会がそれをキャッチする方式がドイツでは開拓された。そこでは、議会と内閣との協働のうちに、与野党の解散への合意が確認される。

そもそも、リップルトによれば⁽¹⁸⁾、レズロープの影響を受けたワイマール憲法の起草者は、大統領と議会を対抗させる均衡モデルを構想した。しかし、ドイツ連邦共和国のもとでは、均衡論者は、レーベンシュタインにとどまる⁽¹⁹⁾。ゲーリッヒによれば、議会と内閣の二元論はアナクロニズムであり、通常は、議会多数派と結びついた内閣に対し、議会少数派が議会反対派として対峙するのであって、政党紀律の強化された政党国家では、均衡理論は成り立たないという⁽²⁰⁾。イギリスでも、ジェニングスをはじめ⁽²¹⁾、現代の学者は、内閣と与党多数派との結合から内閣が優位に立っていることを認識している。

したがって、諸外国の理論動向からみて、内閣の自由裁量による解散のうちに「均衡」という議院内閣制の本質をみる議論は疑問である。むしろ、内閣と議会との信任関係が破綻した場合に限らず、国民と議会または内閣との信任関係が疑わしい場合の解散に「均衡」ないしは「協働」の要素を求めることができるのである。内閣の自由裁量による解散権の行使は、日本の55年体制下でみられたように、与党に有利な時期に選挙を行うプレミアムを与えるものである。この認識のもとに政権の交代と安定のシステムを求めて、ドイツでは議院内閣制が考案されたことにもっと目を向けるべきである。

また、現代の議院内閣制は、政党を主要な担い手とする。新たな均衡理論は、与野党の二元性を前提とする。万年与党、万年野党といった政権参加の不均衡は、「権力分立」システムを機能不全に陥らせる。与党から野党へと政権が交代する瞬間に、与野党の「均衡」が成り立ち、権力の濫用が防止される。「政権交代」の憲法上の要請は、権力の濫用を防止する憲法の全体構造に求められる。とりわけ、日本国憲法43条1項(国民代表の選挙)、66条3項(内閣の対国会責任)、67条1項(国会の首相指名)と結びついた69条(内閣不信任に伴う解散または総辞職)および70条(総選挙・新国会召集後の総辞職)が重要である。いわば、国民から国会を通じて内閣へと至る信任関係が破綻した場合に、総辞職して野党に政権を譲るか、解散後、政権の交代か継続か

について選挙で国民が決めるシステムを議院内閣制と呼ぶことができる。

- (1) R. Redslob, *Die parlamentarische Regierung*, 1918, pp. 4-6 ; R. Redslob, *Le régime parlementaire*, 1924, pp. 5-8.
- (2) Ph. Lauvaux, *La dissolution des Assemblées parlementaires*, 1983, pp. 49-52, 199-209. (以下, Ph. Lauvaux (1983)と略す)。トルコも実務上, 自律解散に限られる。
- (3) R. Capitant, *op. cit.*, p. 242.
- (4) パキスタンやタンザニアも解散制度のある大統領制であると指摘されている。小平修「議院内閣制と大統領制」清水望編『比較憲法講義』(青林書院新社, 1972) 262頁。
- (5) Ph. Lauvaux (1983), pp. 45-53.
- (6) P. Lalumière / A. Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, 2nd ed. 1978, pp. 37-46.
- (7) 樋口陽一「議院内閣制の概念」小嶋和司編『憲法の争点〔新版〕』(有斐閣, 1985) 182-183頁。
- (8) 宮沢俊義『憲法と政治制度』(岩波書店, 1968) 59頁, 清宮四郎『憲法 I 〔第3版〕』(有斐閣, 1979) 100頁。
- (9) 樋口陽一「責任・均衡・二大政党制・多数派デモクラシー」ジュリスト884号 (1987) 127頁。
- (10) 参照, 本書第5章および第6章。
- (11) 石村修『基本論点 憲法』(法学書院, 1988) 205頁。
- (12) 坂本昌成『憲法理論 I』(成文堂, 1993) 14頁。
- (13) 佐藤幸治『憲法〔第3版〕』(青林書院, 1995) 207-209頁。伊藤正己『憲法〔第3版〕』(弘文堂, 1995) 468頁。国民主権と結びつく民主制における解散の機能も根拠としている。
- (14) L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, vol.2, 3rd ed. 1928, pp. 805-814.
- (15) Ph. Ardant, *Institutions politiques & droit constitutionnel*, 5th ed. 1993, pp. 234, 246.
- (16) BVerfGE 62, 1, p. 35.
- (17) R. Redslob, *op. cit.*, pp. 3-4; 4-5.
- (18) M. R. Lippert, *Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem*, 1973, pp. 42-50.
- (19) 議会解散権と不信任投票権は, 「ピストンとシリンダーのように対をなす」という。カール・レーヴェンシュタイン, 阿部照哉・山川雄巳『新訂 現代憲法論』(有信堂, 1986) 109頁。なお, 佐藤幸治, 前掲, 207頁では, 彼の機関間統制理論の影響が認められる。

(20) N.Gehrig, *Parlament—Regierung—Opposition*, 1969, pp. 91-95.

(21) I.Jenninngs, *Cabinet Government*, 3rd ed. 1959, p. 472.

4 「信任」と信任投票または選挙

第3に、議院内閣制とは、議院の「信任」に内閣が依拠する制度である。

ドイツのハンス・ペーター・シュナイダーがいうように、議院内閣制においては、内閣の存立が議会の「信任」に依拠している⁽¹⁾。「信任」とは、ドイツ連邦憲法裁判所の判決によれば、「宰相の人物および政府綱領に対する議員の現在の同意」であり、「所与の政治状況の新たな判断と評価の一切を含む」といわれる⁽²⁾。フランスやベルギーでは、議院内閣制の発展が憲法上の大臣の「責任」概念の上に構築されたのに対し、ドイツでは、ワイマール憲法直前に「宰相は職務を行うにつき、議会の信任を要する」との定式により議院内閣制が導入された⁽³⁾。この議会の信任への依存性がその後争われたことから、「信任」概念が中心となる。かつての立憲君主制（制限君主制）と比べて、議会が首相（ドイツでは宰相と呼ぶ）を決定するといえるほどの議会の影響力がないところでは、議院内閣制は存在しないという。しかし、ワイマールの反省からドイツ連邦共和国では、組閣に際して「信任投票」を制度化したとはいえ、これが議院内閣制にとって不可欠な要素であるとはいえない。

たしかに、組閣時の信任投票（叙任投票）は、連立政権の合意を言明させ、政党幹部の妥協を明らかにし、国家元首の裁量を制限する長所を有する。他方、内閣の不安定を増大させ、連立協議の妥協を反故にし、少数派内閣の成立を困難にする短所も考えられる⁽⁴⁾。実際、議会君主制と呼ばれるイギリス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、オランダ、ルクセンブルク、デンマーク、ノルウェーなどでは、この種の叙任投票なしに、議会が不信任されない限り、信任が推定されるのである。

また、スウェーデンでは、議会が不信任しない場合を「容認(tolerans)」と呼び、より厳密には、議院内閣制とは、内閣が議会の「信任(förtroende)」または容認を享受する制度であると定義することになる⁽⁵⁾。もともとスウェーデンにおける議院内閣制の生成期の憲法論議は、ほとんどイギリスをモデル

とする多数派議院内閣制を念頭におき、フランス第3共和制にみられる少数派議院内閣制を考慮していなかった⁽⁶⁾。

しかし、1920年以後のスウェーデンの現実には、少数派議院内閣制も議院内閣制の概念に含めざるをえなくなった。そこで、ブリューゼヴィッツによれば、議院内閣制とは、内閣がその在職のために議会の信任を有する制度と特徴づけながらも⁽⁷⁾、内閣はその存立を、議会の側からの一種の消極的な信任⁽⁸⁾に基づかせることもできると付け加えざるをえなかったのである。その後、ティングステンは、議院内閣制を内閣と議会の信任関係で定義するのは不适当であるとして、多数派内閣以外の内閣の類型にも適用できる定義を追求すべきであるという。たとえば、政府以外の会派との協定に基づくような一定状況下の少数派内閣は、不安定な基盤をもつ多数派内閣よりも安定する。そこで、議院内閣制とは、通常、政府の代表が、議会を通じて方針を決め、憲法または習律により、議会多数派の明確な反対があるときに辞職する義務がある制度をいう。ここでの内閣に対する議会の立場は、信任と容認を含みうるのである⁽⁹⁾。ヘスラーも、「信任」の用語は積極性に重点を置きすぎているとして、議会の1党または連立から成り、議会多数派により承認されることを議院内閣制と定義する⁽¹⁰⁾。

1974年の憲法を起草した基本法委員会もこうした傾向を示す。ここでは、議院内閣制とは、内閣が活動しうるために、議会多数派の信任または、いずれにせよ「容認」を享受しなければならない代表民主制であるという⁽¹¹⁾。そして、ナイマンにおいても、議院内閣制の定義は簡単に、内閣が議会多数派の「信任」か、いずれにせよその「容認」を享受する特徴をもつ統治システムと表現される。また、議院内閣制は、内閣と議会の組織的な協働の手段であり、そこでの役割分担として、議会は政治の基本方針を定め、継続して統制する一方で、内閣に運営を任せる。内閣は議会の信任を享受する限り、国家の統治と執行の効果的指導を行う可能性があるという⁽¹²⁾。

たしかに、スウェーデンのラーゲロスによれば、イギリスをモデルにして、議院内閣制は、政府の政策綱領と野党の政策綱領、与党と野党との間の明確な二元性を考慮に入れており、政権交代が振り子運動のように繰り返されることを前提とする⁽¹³⁾。しかし、ここでは選挙が2大ブロックのいずれかに政

権を担当させる決定性をもつとしても、議院内閣制は、必ずしも積極的に政府を支持する多数派と反対する少数派という二元性を前提にするわけではないことを確認しておこう。政府がいかに消極的に容認されるかという問題も政権交代の原理を解明する重要な糸口なのである。

したがって、議院内閣制を定義する場合、内閣は議会の信任投票による積極的な「信任」だけでなく、議会に「容認」される場合もあることに注意しなければならない。この点、日本国憲法67条1項は、「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」と規定しているが、両院の「選挙」による旨を議院規則が定めている。果たして、この「選挙」という方法は、政権交代を規律するに際して、憲法政策上、妥当であろうか。この点は稿を改めて検討しよう⁽¹⁴⁾。

- (1) H.-P. Schneider, *Das parlamentarische System*, in: E. Benda / W. Maihofer (eds.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1983, p.240.より厳密には、議会多数派の明示の同意（選挙）または黙示の承認（容認）に依拠するといっている。首相を議会が選んだといえるまでに、議会の影響力が及んでいなければならない。しかしながら、組閣の方式と議会の信任または容認を表明する方法は、憲法典に規定されていることもあれば、その国の政治文化に根ざす場合もある。
- (2) BVerfGE, 62, 1, p. 37.
- (3) C・シュミット著、尾吹善人訳『憲法理論』（創文社、1972）418頁。
- (4) K. v. Beyme, *Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, 1970, pp. 42, 364-365.
- (5) E. Holmberg / N. Stjernquist, *Vår författning*, 9th ed. 1994, p. 51.
- (6) レズロープ以前に、スウェーデンのファールベックが二元型の議会制について書いている。U. Scheuner, *Ueber die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystems II*, *AöR*, 52 (1927), p. 340. しかし、それは20世紀初頭のイギリスの一元型に対し、国家元首と議会が対等の影響力を行使するスウェーデンの立憲君主制を対比しているにすぎない。P.Fahlbeck, *Sveriges författning och den moderna parlamentarismen*, 1904, pp. 98, 156-157. 行政権と立法権との「協働(samverkan)」を強調するフランスの二元論も紹介されるが、スウェーデンの議論にイギリスのそれと同じ様な影響力を与えるものではなかった。O.Nyman, *op. cit.*, p. 9. むしろ、イギリスの議院内閣制をモデルとして、自由党党首であったスターフは、とりわけ、バジヨットの理論に依拠する。彼は、内閣と議会との結合、内閣の首班は議会の信任を受

- けた者であり、内閣にとっての重要な条件であり、その活動の前提は、議会多数派の信任であることを強調した。K.Staaff, *Det demokratiska statskicket*, 1917, pp. 209-210. 議院内閣制の意味を定義するうえで、内閣に対する議会の「信任」が長いことキーワードとして残ったものの、しだいにそのバリエーションが現れてくる。
- (7) A. Brusewitz, Vad menas med parlamentarism, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1929 N.F., pp. 326-327. とはいえ、彼の考えでは、多数派議院内閣制が議院内閣制の理念型であった。
- (8) 同じ頃、ヘルリッツもまた、内閣が、議会多数派の必要な支持を失うやいなや、総辞職する、法律上の責任を負うべきであるという点に議院内閣制の特徴を認めている。N. Herlitz, Regeringsproblemets svårigheter, *Svensk tidskrift* 1929, p. 177.
- (9) H. Tingsten, *Utredning angående införande av ett dagordningsinstitut m.m.*, SOU 1935 : 21, pp. 16-17. (以下、スウェーデンの立法関係調査委員会の報告書については、Statens offentliga utredningar vol. 21, 1935 の場合、SOU 1935 : 21 と略す)。
- (10) C. A. Hessler, *Parlamentarismens begrepp. Studier tillägnade Fredrik Lagerroth*, 1950, p. 181.
- (11) SOU 1972 : 15, p. 93.
- (12) O. Nyman, op. cit., p. 8.
- (13) F. Lagerroth, Staaf, eller De Geer?, *Statsvetenskaplig tidskrift* 1942, pp. 5-6.
- (14) 近藤敦「組閣の法理の新傾向—内閣総理大臣の指名の『議決』再考—」九州産業大学・商経論叢34巻1号(1993)133頁以下。