

日本における議院内閣制の運用上の諸問題

赤坂, 幸一
九州大学大学院法学研究院 : 准教授 : 公法

<https://hdl.handle.net/2324/20034>

出版情報 : 江原法學. 32, pp.89-109, 2011-02. Institute of Comparative Legal Studies, Kangwon National University
バージョン :
権利関係 :

日本における議院内閣制の運用上の諸問題*

赤坂 幸一**

目次

- I. はじめに
- II. 議論の対象——問題の所在
- III. わが国における議院内閣制の問題点
- IV. おわりに

I. はじめに

報告者に与えられた課題は、「憲法改正に関する考察——日本の議院内閣制の内容及び問題」であり、議院内閣制という統治システムについて、日本における議論状況(問題点・改善点の指摘など)を紹介することが、本報告の主たる目的である。

すなわち、近年の韓国では、大統領制から議院内閣制へと統治システムを大きく転換すべきだという見解が有力に主張されており、この問題を検討するために、日本における議院内閣制の議論、及び運用上の問題点を参考にしようというわけである。

もちろん、ひろく議院内閣制の問題といっても、憲法規範レベルの問題から、運用上の妥当性の問題までを含めて、検討すべき対象は極めて広範である。そこで、韓国における議院内閣制論議の経緯を整理し、若干の予備的考察

* 論文投稿日：2010.11.10，審査日：2010.11.19，掲載確定日：2010.12.06.

** 九州大学 教授

を行った上で(Ⅱ), わが国における議院内閣制の制度上・運用上の問題点の検討に移り, 第1に参議院制度の問題(Ⅲ(1)), 第2に政党制度と議院内閣制の関係(Ⅲ(2))について, 順次検討することとしよう。

Ⅱ. 議論の対象——問題の所在

1. 議院内閣制の導入論議

韓国においては, 統治システムの頻繁な変更が一つの特徴とされてきたが, 議院内閣制の要素を混在させた現行の大統領制¹⁾に対しても, 政治上・学術上の批判が根強く存在する。実際, 2008年9月に設置された憲法研究諮問委員会(国会議長の諮問機関)が提出した報告書(2009年8月)は, 議院内閣制と大統領制の要素が混在した現行システムを見直し, (a)半大統領制(二元政府制), 又は(b)純粹なアメリカ型大統領制を採用すべきことを提言している²⁾。加えて, (c)議院内閣制への移行を説く立場も存する。このような, 韓国における大統領制・議院内閣制の変遷や, 現行大統領制の問題点, および議院内閣制の導入論議は, わが国でも比較的広く知られている³⁾。

なお, アジア諸国の中では, フィリピンでも同様に, 大統領制から議院内

1) 48年の制憲憲法においてすでに両要素の混淆が見られたが, その起草過程における議院内閣制論(とくに起草者たる兪鎮午のそれ)については, 樋口謙一郎「大韓民国1948年憲法の制定と兪鎮午の議院内閣制論」『ソシオサイエンス』6号(2000年)277頁以下を参照。

2) その他, 一時期を除き単院制であった立法府につき, これを両院制に改めるべきことも提言されている。白井京「海外法律情報 韓国——大統領制をめぐる2つの議論」『ジュリ』1395号(2010年)81頁。

3) 韓国における大統領制/議院内閣制をめぐる論争状況および政治的背景を簡潔に示す論稿として, 鄭万喜「韓国における議院内閣制改憲論議」『同志社法学』53巻7号(2002年)431頁以下を参照。その他, 金哲洙「韓国憲法の50年——分断の現実と統一への展望」(敬文堂, 1998年)第1章・第3章, 金鍾鉄「韓国大統領制の課題と展望(1)(2完)」『法律時報』77巻8号99頁以下・9号77頁以下(2005年), および森康郎「韓国における憲法改正過程と問題点」『アジア太平洋研究科論集』18号(2009年)409頁以下など。

閣制への変更を内容とする憲法改正が検討されており、実際、大統領が任命する憲法改正諮問委員会が、2010年までの議院内閣制の導入を内容とする最終答申を行っている⁴⁾。フィリピンにおける議院内閣制の導入論議も、わが国における議院内閣制の運用上の諸問題と共に、韓国における統治システムの議論・運用に際して、参考になりうるであろう。

2. 大統領制 / 議院内閣制

それでは、このような議院内閣制導入論議が生起するのは何故だろうか。一般に、アメリカ型大統領制の短所——それは長所の裏返しでもある——としては、(a)二元的な民主的正統性の下、議会と大統領との根本的な対立を解消する仕組みが存しないこと、(b)支持を失った大統領であっても、弾劾裁判という高いハードルを超えなければ他律的に交代させることができないこと、(c)大統領選挙が勝者総取りのゼロ・サムゲーム化すること(政治的対立を深化させること)、等が挙げられる。そのため、制度上、政治的対立を十分に吸収・解決することができず、実際、第二次大戦後40年間のアジア・アフリカ・中南米諸国において、大統領制をとる諸国では、実に100%の確率でクーデター・内乱等が発生している(議院内閣制諸国では約30%⁵⁾)。

これに対して、議院内閣制を採用した場合のメリットとしては、(a)重要政策の迅速な立法化、および(b)政治的安定性の確保(=指導者の柔軟な交代による制度崩壊の回避)等が挙げられる。

4) 同国のアロヨ大統領に対する辞任・弾劾要求の高揚をかわすために、同大統領が大統領権限の縮小、議院内閣制への移行を内容とする憲法改正の意向を表明したものである。川中豪「民主主義の制度変更——フィリピンにおける議院内閣制導入論をめぐって」『アジア経済』46巻3号(2005年)23頁以下、および遠藤聡「フィリピン：憲法改正をめぐる論議——大統領制から議院内閣制への道程」『外国の立法』230号(2006-11)185-194頁を参照。

5) Fred Riggs, "Presidentialism: A problematic regime type." In *Parliamentary vs. presidential government*, Arend Lijphart, ed., Oxford: Oxford University Press, 1992, pp.217-222. もちろん、フィリピンも韓国も、「失敗例」の中に数えられている。川中・前掲論文24-25頁も参照。

しかし、具体的に韓国において議院内閣制の導入を主張する論者は、過去の大統領制に対する否定的な経験(大統領への権力集中・権限濫用)から、いわば消極的・政略的に、議院内閣制を選好している場合が多いとされ、実際、「議院内閣制が採択されたときの政治的効用性や安定性、現在の政治的与件あるいは政治行態等との結合関係に關しての分析・検討は深く行われていない⁶⁾」とも評されている。そうであるとすれば、議院内閣制の制度疲労が指摘され、その改革が常に統治システム改革の最大の課題の一つとされてきている日本の経験は、その長所・短所共に、韓国の議院内閣制論議にとっても参考となるであろう。

ただし、日本の議院内閣制と言っても、具体的な政党勢力の配置や、選挙制度の如何に依じて、相当に振幅の大きい統治システムである⁷⁾。政党・選挙システムまでを視野に入れた議院内閣制の構想・議論が必要となるゆえんである。韓国においても、議院内閣制導入の最大のネックとして、制度上の議論よりは、むしろ、柔軟かつ複雑な統治システムたる議院内閣制の運用に際して前提とされる、「妥協の政治文化」の欠如や、韓国における政党政治の未成熟さが指摘されることがある⁸⁾、この点において、わが国とも共通する問題構造を抱えているわけである。

Ⅲ. わが国における議院内閣制の問題点

1. 参議院の問題

1) 対等型両院制

6) 鄭・前掲論文 448頁。

7) たとえば、芹沢斉「議院内閣制と政党・選挙制度——収斂か対決か」ジュリスト1334号(2007年)104頁以下、および飯尾潤「衆参における多数派の不一致と議院内閣制」ジュリスト1367号(2008年)88頁以下を参照。

8) 鄭・前掲論文445頁以下。同論文437頁に引用されたS.M.Lipsetの指摘も参照。

韓国の憲法研究諮問委員会の最終報告は——半大統領制又は大統領制の採用と共に——両院制の採用をも提言していた(⇒IIを参照)。この点、議院内閣制の導入と一院制の採用が対になっているフィリピンの議論情況とは、対照的である⁹⁾。

わが国の国会は、伝統的な対等型両院制を採用している。たしかに、わが国では「衆議院の優越」が認められ、内閣総理大臣の指名(憲法67条)、条約の承認(61条)、予算の議決(60条)、法律案の議決(59条)については、一定の要件の下で、衆議院の議決が優先する仕組みになっている。しかし、日本国憲法は衆議院の法律案再議決につき、極めて厳格な要件を課している。すなわち、第59条2項は「衆議院で可決し、参議院でこれと異なつた議決をした法律案は、衆議院で出席議員の三分の二以上の多数で再び可決したときは、法律となる」と規定し、衆議院の優越システムが作動するためには、出席議員の3分の2以上の多数が必要であると定めている。

しかし、政権与党が衆議院で3分の2以上の議席を占めているということは異例の事態であり¹⁰⁾、ましてや、参議院で否決されるような法案について3分の2以上の賛成を得ないといけないのであるから、なおさらである。

そのため、各党における法案の事前審査(議会外における事前の意思決定)の必要性が高まるとともに、参議院が過剰な政治的権力を得る、という問題が生じることになる。したがって、参議院選挙で敗北した首相・内閣は——衆議院で3分の2の多数を占めていない限り——法案一つ通すのにも大変な苦勞を強いられることになるのである。

かくして、(a)参議院での多数派形成を視野に入れた連立が行われたり、(b)参議院選挙の敗北を契機とする首相交代が生じることになる(1989年の宇野宗佑首相、1998年の橋本竜太郎首相、および2007年の安倍信三首相¹¹⁾)。同等の組織原理をもち、ほぼ対等の権限を有する両院制度を前提とする限り、この

9) 川中・前掲論文31頁。

10) 笹森春樹「分割政府か、大連立か——日本型議院内閣制の構造欠陥」読売クォーター第4号(2008年)53頁。

11) 支持率の低下のため参議院選挙の直前に退陣したケースも、同列に論じることができる。例えば、1989年の竹下登首相、2001年の森喜朗首相がこれに該当する。

ように参議院が内閣の維持・形成に決定的な影響を与えることは、避けがたいであろう。加えて、参議院に解散がない以上、内閣はむしろ、この参議院の動向に左右されるという契機を多分に持つのである(「参議院内閣制」)。

2) 2000年の参議院改革案とイギリス・モデル

こうして、わが国では、参議院制度の改革が常に問題とされてきた¹²⁾。近年の動きで特に注目されるのが、斉藤十朗参議院議長の下に設けられた私的諮問機関、「参議院の将来像を考える有識者懇談会」による意見書の提出(2000年4月26日)である¹³⁾。同意見書の特色は、従来の参議院改革の系譜を引き継ぐとともに、憲法・国会法の改正を伴う中長期的な改革案までを視野に入れているという点に存する。本報告の関心からは、「衆参両院の機能分担」に関する提言、とりわけ、(a)衆議院の再議決権の拡充、および(b)参議院の内閣形成・維持機能の抑制、の二点が興味を惹く¹⁴⁾。

前者は、再議決要件を過半数に改めると共に、一定期間は衆議院が再議決権を行使できないようにするという改正案で、むしろ、憲法59条2項の改正が必要である。意見書は、その理由について敷衍して曰く、「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

12) 参議院改革の経緯について概観する最新の文献として、『平成十九年版 参議院改革の経緯と実績』(参議院事務局, 2007年)を参照。

13) 報告書の全文は、前掲の『参議院改革の経緯と実績』241頁以下、「資料 参議院の将来像に関する意見書」議会政治研究54号(2000年)6頁以下のほか、インターネットでも閲覧可能である(<http://www.secj.jp/pdf/20000426-1.pdf>)。

14) 有識者会議の意見書は、参議院議員の具体的な選出方法については言及を避けている。これは過度に政治的なりアクションを惹起するのを回避するためであったが、参議院の権限を削減し、衆議院とは異なった視点からの審議を期待するのであれば、現在のような、ほぼ同様の選出方法は改めるべきであろう。憲法43条1項は「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」と定めているが、ここでいう「選挙」が、参議院についても当然に「直接選挙」を意味すると解する必然性は存しないのである。なお、現在の公職選挙法は、両議院共に選挙区選挙と比例代表選挙の結合形式であり、ほぼ類似の選出方法を採用している。

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。かかる停止的拒否権の発想は、実は、現行憲法の制定過程における日本政府案にも見られたものである¹⁵⁾。

他方、後者は参議院による内閣総理大臣の指名権(憲法67条)を削除する憲法改正案であり、「良識の府」「再考の府」としての参議院と、内閣の形成・維持を任務とする衆議院との機能分担を企図するものである。意見書に曰く、「現行憲法の規定では、内閣総理大臣の指名が両院で異なるときは、衆議院の議決が優先する。したがって、「権威の府」として政権及び衆議院の政党と一定の距離を置くため、参議院は内閣総理大臣の指名を行わないことにしてはどうか。また、参議院議員は、国务大臣、政務次官(副大臣・大臣政務官)への就任を自粛するようにしてはどうか」と。

こういった改革案は、非対等な両院制に基づく対決型の統治システムを念頭に置く点で、イギリス型(ウェストミンスター型)の議会政治モデルに立脚するものと考えられる¹⁶⁾。換言すれば、2000年の参議院改革案が実現していないということは、その限りで、イギリス・モデルからの乖離が存在することを意味する。問題は、この乖離をどのように評価するかである(⇒III(2))。

15) 1946年3月2日の日本政府案(「3月2日案」)では2年間の停止的拒否権であった(1911年 Parliament Actの規定を採用)。このときは、参議院は一部任命制を取り入れていたことが背景にある。その後、GHQの主張で参議院が全て直接公選による国民代表になったことに伴い、「3分の2の多数による再議決」へと、要件が加重された。

なお、2004年に公表された読売新聞の憲法改正試案でも、停止的拒否権の構想が採用されている。すなわち、同試案70条2項で「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は、衆議院で出席議員の過半数で再び可決したときは、法律となる」と定めると同時に、同4項は「第二項の規定による衆議院の再議決は、参議院の議決後、国会休会中の期間を除いて六十日を経なければならない」としている(http://www.yomiuri.co.jp/feature/sian2004/fe_si_20060405_07.htm)。

16) たとえば、笹森・前掲論文58頁、林知更「議院内閣制」法学セミナー659号(2009年)35頁等を参照。

3) もう一つの参議院改革の方向性¹⁷⁾

有識者懇談会の意見書は、参議院権限の削減や、衆参の機能分担を内容としていたが、それだけに、参議院側の大きな反発を生むことになった¹⁸⁾。そして、日本国憲法の改正には、①各議院の総議員の3分の2以上の賛成による国会の発議と、②国民投票による承認が必要であるので、現に強い民主的正統性・権限を付与されている参議院が、その3分の2以上の賛成で、自己の民主的正統性・権限を削減するような憲法改正案に同意することは、もともと想定し難い¹⁹⁾。

それゆえ、現行の直接選挙制(強い民主的正統性)と参議院権限を維持したうえで、「衆参ねじれ状態」による国政の停滞を打開するしくみを構想するとすれば、参議院に解散制度を導入することも、一つの有力な選択肢となる。いわば、衆議院と同様の民主的正統性をもつ参議院に改変するという提案であり、参議院議員も受け入れる余地のある案である²⁰⁾。

実際、イタリア²¹⁾やオランダ²²⁾のように、対等型両院制を採用し、かつ両院の組織法が類似している国では、上院にも解散制度を採用している例がある。またイギリスにおいても、貴族院改革の一環として、直接選挙制で民主的正統性の高い第二院を志向する改革案も存するか²³⁾、この場合には、上院に

17) 本節については、2010年9月4日の京都大学憲法史研究会における田村公伸氏の報告「参議院と『ねじれ』をめぐる諸問題」から、大きな示唆を得ている。

18) 大石真「参議院の将来像はどう描かれたか——参議院将来像検討会の審議過程」議会政治研究54号(2000年)1頁以下を参照。

19) 日本国憲法の制定から半世紀を経て、わが国でも、憲法改正国民投票法がようやく成立するに至った。同法の基本的な論点については、赤坂幸一「国民投票法の成立——昭和28年旧自治庁案再訪」法学教室327号(2007年)6頁以下を参照されたい。

20) 高見勝利「参院選後の議院内閣制の変容と参議院のあり方」読売クォーター第4号(2008年)80頁。日本国憲法の制定過程において、著名な憲法学者である佐々木惣一も、この構想に言及している(1946年8月30日貴族院議事速記録第26号304頁以下)。

21) イタリア憲法第88条1項「共和国大統領は、議長の見解を聞き、両議院又は一議院を解散することができる。」同94条1項「政府は、両議院の信任を有しなければならない。」

22) オランダ憲法第64条1項「各議院は、勅令により、解散される。」

23) 高安健将「空洞化する英国の議院内閣制」アステイオン(2009)49頁。

解散制度を導入しない限り、わが国と同じ問題構造を抱えることになる。

2000年の参議院改革案との対比で言えば、参議院に解散制度を導入するという改革構想は——政党制度や参議院の選挙法にも目配りしなくてはならない、という留保を付した上ではあるが——「両院及び内閣において、有権者の意思を取り入れつつ、多元的な諸勢力の間の妥協・調整を経て合意を調達する」という、合意形成型の統治システム理念と親和的である²⁴⁾。この理念の下での主要な関心は、いかなる妥協・調整の手法を統治システムに合理的に組み込みうるか、という点に存する²⁵⁾。

このように、いかなる参議院改革を志向するかは、いかなる統治システム理念を機軸に据えるか、という問題と表裏一体なのである。この点については、なお後述する(⇒Ⅲ(2))。

2. 政党制度と議院内閣制

1) 政党制度と議院内閣制との不調和

イギリス型(対決型)ないし合意形成型(協調型)のいずれを統治システムの基軸に据えて考えるかは、すぐれて政党制度の問題でもある²⁶⁾。しかし、わが国では、準拠モデルの問題をひとまず離れても、議院内閣制と政党制度が有機的に連携していないという問題が存在する。

すなわち、例えばイギリス型議院内閣制の場合には、政権与党の総裁が首相に就任するが、その際、総裁任期は次期議会選挙まで延長される。かつ、こ

²⁴⁾ これに対して、意思決定の迅速性を重視する立場からすれば、端的に参議院の廃止又は権限の削減が求められることになる。笹森・前掲論文57頁以下、川中・前掲論文31頁等も参照。

²⁵⁾ 飯尾・前掲論文93-94頁は、議会の採決段階のみならず、議会両院における審議態様や法案修正方式にまで目配りした議院内閣制論が必要であるとの立場から、いわゆるソールズベリー・ドクトリンの定着や、党議拘束(法案修正)の問題、総選挙決着の原則の限定(反対解釈)など、柔軟な合意形成ルールを探索すべきだという点で、このような合意形成型モデルにも然るべき配慮を払っている(ただし、参議院が内閣形成・支持機能を持つこと自体には否定的である)。

²⁶⁾ 芹沢・前掲論文108頁以下を参照。

の議会選挙で優位に立てば、政権与党の総裁が継続して首相の地位に就く。これに対してわが国では、党の代表(総裁)が首相の地位にある間にも、代表・総裁の任期が満了すれば党首選挙の洗礼をうけなければならない。すなわち、内閣総理大臣は——議会における野党対策や参議院対策を抱えた上に——自身の所属政党内の権力闘争にも勝利しなくてはならず、また党首としての再選回数・任期に制限があれば首相の座を退かなくてはならない。そのため、内閣総理大臣が内政・外政において強力なリーダーシップを発揮するための制度的基盤が脆弱なのである。

近年の例を挙げれば、5年半におよぶ長期政権となった小泉内閣は、小泉純一郎の自由民主党総裁の任期満了(2006年9月20日)に伴い、同26日に総辞職している。後継の自民党総裁選挙に勝利した安倍晋三は、総選挙を経ることなく次代内閣総理大臣に就任したが、翌年7月の参議院選挙の惨敗を契機に、内閣総辞職を余儀なくされた。その後継の福田内閣・麻生内閣も含めて、安倍・福田・麻生の三代の内閣は、衆議院総選挙による洗礼を受けていない。すなわち、政党内部の党首選挙の結果のみによって、内閣総理大臣が選出されているのであり、有権者の多数の支持を得た政党の党首が内閣総理大臣に就任するという議院内閣制の常道からは、大きく逸脱している。

また、2010年6月2日に鳩山首相・民主党代表が退陣を表明し、その残りの任期(2010年9月末日までの4か月)について新代表の選挙が行われた結果²⁷⁾、両院議員総会において菅直人が同党新代表に選出された²⁸⁾。そのわずか1ヵ月後の2010年7月11日に行われた参議院選挙で大敗した菅直人であったが、さらにその2ヵ月後の同年9月14日の民主党代表選挙(正規の代表選挙)では、対抗馬の小沢一郎に勝利し、政権の維持に成功した。

このように、国政選挙(衆参両院議員選挙)と党首選挙とが有機的に連動せず、内閣総理大臣は多くの選挙のハードルをクリアしなければならない。その

27) 任期途中で代表が欠けた場合、新代表の任期は、欠けた代表の残任期間となり、延長はなされない(民主党規約11条7項後段)。

28) 任期途中で代表が欠けた場合、党員・サポーターなどを含めた正式の代表選挙に代えて、両院議員総会で代表を選出することができる(党規約11条7項前段)。

ため、わが国の議院内閣制においては、内閣総理大臣がリーダーシップを発揮することが構造的に困難なのである。

2) 1990年代後半の政治改革——二元性の克服 / 「集権的な議院内閣制」の功罪

制度上、わが国における内閣総理大臣は、内閣の「首長」(憲法66条)たる地位を与えられ、行政各部の指揮監督権や人事権・予算権、議会に対する解散権・法案提出権などを主導的に行使することができる。ところが、そのような強い権限を行使しうるはずの内閣総理大臣が、実際には、政権与党の有力者による制約のためにリーダーシップを発揮することができず、積極的・効率的な政権運営が困難となる事態が生じていた(政府・与党の二元性)。

そこで、1990年代後半の政治改革(=橋本行革)では、政府・与党の二元体制の克服、すなわち、首相と内閣への集権化が課題とされた。西尾勝教授は、この道半ばの課題を次のように要約している。「…政府・与党の二元体制を克服し、政府・与党の指導体制を内閣の下に一元化しなければならない。政権入りしていない与党議員の意見・要望はすべて、与党から政権入りしている大臣・副大臣・大臣政務官等の政治任用職をとおして省庁の官僚制組織に伝達されることとし、省庁の職業行政官が与党の機関または個々の議員と直接に接触し、政府与党間折衝に従事するような従来の政治慣行を廃止しなければならない²⁹⁾」と。

たしかに、1994年の選挙制度改革(小選挙区比例代表並立制)と政党助成法の制定は、従来の中選挙区制の下における個人本位の選挙システムから、政党・党首を判断基準とする政党本位の選挙システムへの移行を意味し、その結果、政権与党の党首・執行部の統率力を大幅に向上させることとなった(公認権、政党助成金等の配分権、政党内の人事権など)。しかしながら、他方で、党内派閥・有力者による首相の統制が従来のように機能しなくなり、集権的

29) 西尾勝『行政学 [新版]』(有斐閣, 2001年)127頁。橋本行革については、同書118頁～128頁を参照。

な議院内閣制のコントロールという面からは、課題を残している。とりわけ、わが国のように、国政選挙と党首選挙とが連動していない場合には(⇒前述「政党制度と議院内閣制との不調和」)、衆議院総選挙から次の衆議院総選挙までの間に、内閣に対する民主的コントロールが失われる場合がありうる(総選挙による信任を受けないままの「政権のたらいまわし」³⁰⁾。

また、二元体制の克服という場合に、イギリスでは、党内論議を踏まえて作成されたマニフェスト(政権公約)をもとに選挙戦が行われ、政権獲得後には多くの与党議員が政府入りしてマニフェストの具体化にあたるのに対して、わが国における2001年の政治・行政機構改革は、「総理大臣や内閣が、基幹的な政策の企画と具体化を、議会与党ではなく民間出身の特命担当大臣と官民の補佐機関構成員(非選出勢力)に専ら依存し、時にそれらの政策を巡って議会与党と角を突き合わせるという状況³¹⁾」を生んでいる、という点に注意が必要である。すなわち、政策形成の担い手という観点からすれば、与党内の政策形成を内閣に反映させるイギリス・モデルと、与党からの内閣の自立性の強化を志向するわが国の政治改革との間には、大きな相違点が残されているのである³²⁾。

このような、①集権型議院内閣制のコントロールの問題、および②政策形成過程における与党の関与の低下という問題について、上述の西尾勝教授は——橋本行革の「残された課題」として——次のようにも指摘している。「第1に、まず、与野党を問わず各党は、総選挙の直前に党大会を開催し、ここで新しい政策綱領を決定するとともに、新しい党首を選出すべきである。そして、

30) 高安健将「首相の権力と変化する日本の議院内閣制」創文521号(2009年)8頁以下を参照。

31) 宮井清暢「統治機構「改革」と改憲論」法の科学(2005年)85～86頁。なお、経済財政諮問会議等において、出身省庁の政策・利害を離れた「国家戦略指向型官僚」が誕生し、官僚の発想・行動様式に変化が生じつつある点につき、同85頁、および牧原出「憲政の中の『内閣官僚』」(坂野潤治・新藤宗幸・小林正弥編)『憲政の政治学』(東大出版会、2006年)所収を参照。

32) ただし、飯尾潤「経済財政諮問会議による内閣制の変容」公共政策研究第6号(2006年)40頁以下は、経済財政諮問会議と与党の政策決定機関とが協働することによって、政府・与党の一元化へと進む可能性を指摘している。

新しい党首の任期は、2年などとせず、次の総選挙の直前までとすべきである。また、総選挙後の新内閣の内閣総理大臣及びその他の国務大臣の在任期間も基本的には衆議院議員の任期に合わせ、かれらの在任期間を従前よりも長くし、かれらが政治指導力を発揮できるようにしなければならない³³⁾と。

3) イギリス・モデルの作動領域

このような処方箋は、イギリス・モデルへの純化、あるいはイギリス・モデルからの偏差の是正を説くものだと言えよう。実際、わが国における近年の統治システム改革は、1994年の政党助成法や公職選挙法改正による政党本位の選挙制度の採用、国会審議活性化法(1999年)による党首討論や副大臣・大臣政務官制度の導入、および2003年衆院選からのマニフェスト(政権公約)の導入など、その多くがイギリス・モデルを念頭に置いて行われてきた。2000年の参議院改革案(⇒Ⅲ(1))も、ドラスティックな改革案であるがゆえに実現には至らなかったが、こういった一連の改革の延長線上に位置づけることができる。

しかしながら、このような処方箋も万能のものではない。再び繰り返せば、2000年の参議院改革案が実現していないということ、また1990年代後半の政治改革が未完に終わっていることは、その限りで、イギリス・モデルからの乖離が存在することを意味している。問題は、この乖離をどのように評価するかである。

一般に、イギリス型(対決型)モデルの特徴として挙げられるのは、多数決型の選挙制度および二大政党制を前提として、有権者の支持を得た党首・政党・政策による単独内閣の形成、下院と(広義の)内閣との融合、および非対等型の両院制などである。そこでのポイントは、有権者による直接的な政権選択(有権者レベルにおける民意の集約)と、強い民主的正統性に支えられた首相・内閣による安定的な統治権力の行使である。

しかしながら、対決型モデルが適切に作動する前提条件・範囲についても、然るべき考慮を払わなくてはなるまい。すなわち、(a)有権者団の前に提示

33) 西尾・前掲書、127頁。

される政策体系(政権公約)は、あらゆる争点・個別政策を網羅する包括性を備えているわけではなく、またそこに包摂されない民意の切り捨てという側面を持っていること³⁴⁾、(b)民意・政治状況の流動性のゆえに、選挙時に支持された選挙公約の方が、選挙後に複数党派間で行う調整・政策協定よりも優れているとは限らないこと³⁵⁾、(c)多数決型による強力な首相・内閣の創出は、与野党の包括政党化とも相俟って、政府与党が社会团体からの必要な支持の調達、および利益・アイディアの集約を必ずしも十分には行えない可能性を生み出すこと³⁶⁾、これらはいずれも、多数決型が適正に機能する範囲には限界があることを示している。

実際、イギリスにおいても、地方レベルやEU議会レベルでは比例代表制・穏健多党制を中心とする統治システムが採用されており、ウェストミンスター議会においても、労働・保守・自由民主の三党制が成立しつつある³⁷⁾。さらに、2010年5月の下院総選挙では、小選挙区制度による人為的な多数派形成にも拘らず、35年ぶりのhung parliamentとなり、保守党・自由民主党の連立政権が誕生した。我々は、理念化されたイギリス・モデルのイデオロギー性に、自覚的でなくてはならない。

4) 合意形成型モデルの作動領域

34) 只野雅人「ロー・クラス 憲法の基本原理で考える(6)議院内閣制」法学セミナー47巻9号(2002年)81頁、飯尾・前掲論文(註7)94頁等を参照。

35) 芹沢・前掲論文107-108頁。

36) 高安・前掲論文(註23)40頁および44頁以下。なお、長谷部恭男・棟居快行「議院内閣制をめぐって」法学セミナー46巻2号(2001年)34頁は、日本の利益集団の構造・行動様式が典型的なコーポラティズムの特質を示していることを根拠に、社会経済政策をめぐる一元的な争点を特徴とするイギリス型・対決型の統治システムは、わが国には不適合であると指摘している(長谷部発言)。

37) 高安・前掲論文(註23)37-42頁。同論文は、権力統制・利益集約の両側面で不完全なイギリス型(対決型)統治システムが、それでも支持されてきた理由として、①得票の大半を占める二大政党の間での政権交代の存在、および②政治家・主要政党に対する基本的な信頼の存在、の二点を指摘している。現在では、この両基盤が掘り崩されている、というわけである。

近年では、多面的な勢力間の妥協・調整により合意を調達する、合意形成型の民主政に肯定的な見解も存するか³⁸⁾、さらに進んで、合意形成型モデルを基軸に据えてわが国の議院内閣制を理解すべきだとする立場も有力である³⁹⁾。

しかしながら、イギリス型(対決型)モデルに基づく近年の統治構造改革を前提とする場合であっても、上述のイギリス・モデルの作動領域の限界や、わが国の憲法構造(参議院制度)を踏まえれば、合意形成型モデルの着想を取り入れた議論が可能であるように思われる。

この点、ある論者は次のように指摘している。すなわち、日本は対等型の両院制を採用しており、かつ、衆参ともに比例代表選挙の要素を有しているため⁴⁰⁾、両院を通じた多数派形成を行うために連立内閣の形成が常態化する。それでもなお衆参の多数派が一致しない場合には、与野党間の妥協・調整が必要になる。「かくして日本の両院制は、二大政党間の二者択一的な政権選択を一定の限度で抑制して、複数の勢力の間の合意形成を要求する方向に機能する契機を含んでいるように見える〔傍点稿者〕。…翻って考えれば、たとえ二大政党制の下で単独政権が実現した場合といえども、首相や党幹部の独裁を避けるには、国民の内部に分布する多様な意見・利害を党内でどのように集約・調整するかが一定の意味を持つはずである。すなわち、ここで我々に突きつけられるのは、政権をめぐる対決のみでなく協調や合意形成のプロセスをいかに合理的に組織するかという観点か、議院内閣制を観察する上で重要な意味を持つ、という洞察であるように思われる⁴¹⁾」と。

このような、イギリス・モデルを基軸に据えつつ、合意形成型モデルの着想を一定程度取り入れようとする観点からすれば、①衆議院総選挙による内閣の形成を基本とし、総選挙で具体的な争点となった重要政策の法案化に際して

38) たとえば高見勝利『現代日本の議会政と憲法』(有斐閣、2008年)を参照。

39) 只野・前掲論文81頁、長谷部・棟居・前掲論文(長谷部発言)など。

40) 衆議院は全国11ブロック毎の拘束名簿式比例代表制で480名中180名を選出し、参議院は全国1区の非拘束名簿式比例代表制で改選121名中48名を選出する。

41) 林・前掲論文35頁。高見・前掲論文(註20)76頁以下も同趣旨であろう。

は、その大枠について参議院は反対しない、という慣習が成立することが望ましい(いわゆるSalisbury Doctrine/総選挙決着の原則)。それと同時に、②そのような法案についても、参議院の審議を通じて衆議院の判断を補完・是正することが重要であるほか、③対決型の判断プロセスが適切でない事柄——行政監視や決算、長期的観点よりする基本法制の審議等——については、(任期が長く解散制度のない)参議院の判断が優先されるという原則の確立が求められる(衆参の役割分担)⁴²⁾。なお、参議院に解散制度を導入するという選択肢は(⇒Ⅲ(1)「もう一つの参議院改革の方向性」)、国会両議院・内閣の間における妥協・調整のプロセスを必要とする点で、合意形成型の統治システム理念と親和的であるが、両院制度の趣旨(衆参の役割分担)という観点からは、問題を残している⁴³⁾。

また、④対決型モデルの限界(a)・(c)からすれば、政権公約に包摂されない個別政策・利害の表出ルートを議会外でも組織化することが重要であり、伝統的にはイニシアティブ/レファレンダム制度の採用が、現代的には通信技術を活用した多様な利害の調整フォーラム等の設定が、重要になるとと思われる(半直接民主制へ)。この場合、わが国が採用するとされる間接民主制原理⁴⁴⁾にも、一定の再考が迫られることになる。

加えて、⑤「国民の内部に分布する多様な意見・利害を党内でどのように集約・調整するか」、すなわち党内の利害調整/政策形成プロセスの明確化が要請される(党内民主主義の要請)。とりわけ政権公約(マニフェスト)の策定過程の透明化・民主化が求められようが、これは①「総選挙決着の原則」が実効的に機能するための前提条件でもある。

また、⑥合意形成型モデルの実効的な作動という観点からは、双方の見解に固執した硬直的な議会運営を排し、議会審議を弾力化・柔軟化することが求

42) ①～③については、とくに飯尾・前掲論文(註7)93-94頁を参照。

43) この選択肢は、参議院の内閣形成機能を維持・強化する含意をもつ点で、「議院内閣制の一元的性格」を損なう危険性をもつ。

44) なお、日本国憲法と間接民主制原理、解散制度およびレファレンダムの関係については、赤坂幸一「解散の原理とその運用」(初宿先生還暦記念論文集『各国憲法の差異と接点』(成文堂、2010年)146-149頁を参照。

められよう(多様な利害を反映した法案修正の実現と、党首討論・議会審議を通じた争点の明確化とのバランス⁴⁵⁾)。衆議院の場合は、政権選択に向けた対立軸の提示が前面に出てくることから、むしろ参議院の審議過程、および両院間の調整過程において、妥協・調整のための柔軟な手続を構想することの意義は小さくない。

最後に、⑦対等型両院制に合意形成型モデルの契機を見出す立場からは、多様な利害が参議院に反映されていることこそ、あるべき制度運用の姿だということになる。現在は両院ともに有権者団による直接選挙であり、しかも、双方とも多数決型および比例代表型選挙システムの混合形態となっている。本来、両者の組織原理にある程度の相違を設けることが、両院制の趣旨に適合的であろう。この点で、「参議院の将来像を考える有識者懇談会」意見書の末尾の一節が注目に値する⁴⁶⁾。

IV. おわりに

本報告では、韓国における議院内閣制の導入論議の参考とするため、わが国における議院内閣制の運用上の諸問題について検討してきた。それは憲法改正・憲法習律・立法政策の問題に至るまで、様々な次元にわたるものであったが、その際重要なのは、同じ一元型(古典型)議院内閣制といっても、具体的なその担い手、政治勢力の配置によっては、全く異なった様相を帯びる、という観点である。本報告では、イギリス型(対決型)／合意形成型という二つの対照的な統治制度モデルを設定して分析したが、こういったモデル自体、歴史的に生成して来たものであると同時に、過度の理念化を含んでいる。

いずれ、官僚制と議院内閣制との関係⁴⁷⁾、首相・内閣の補佐機構のあり

45) この点で、Murielle Mauguin Helgeson, *L'élaboration parlementaire de la loi : étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz, 2006. が参考になる。

46) 「将来の課題として、参議院の代表制の性格を見直す：今後、地方分権が推進されることを前提とすれば、参議院を「全国民の代表」ではなく、一定の地域と関連し、これを単位とする地域代表的な性格のものにしてはどうか。」

方, 政党システムの動態等を視野に入れた, 総合的な分析が必要となることを指摘して, 本報告を終えることとしたい。

主題語: 議院内閣制, 政党, 参議院, 大統領制, ウェストミンスター・システム

47) わが国議院内閣制のもう一つの特徴である「官僚内閣制」の問題, 典型的には分担管理原則や閣議の全会一致制の問題, あるいは首相指導の原則の制度的強化といった諸問題については, 本報告では僅かしか触れることができなかった(内閣官僚の誕生と, 非選出勢力(官民)に依拠した政府の自立性の確保など)。

参考文献

<日本文献>

- 坂野潤治・新藤宗幸・小林正弥(編),『憲政の政治学』,東大出版会,2006年
高見勝利,『現代日本の議会政と憲法』,有斐閣,2008年
西尾勝,『行政学〔新版〕』,有斐閣,2001年
『平成十九年版 参議院改革の経緯と実績』,参議院事務局,2007年
- 赤坂幸一,「国民投票法の成立——昭和28年旧自治庁案再訪」,法学教室 327号,2007年
赤坂幸一,「解散の原理とその運用」,初宿先生還暦記念論文集,『各国憲法の差異と接点』,成文堂,2010年
飯尾潤,「経済財政諮問会議による内閣制の変容」,公共政策研究 第6号,2006年
飯尾潤,「衆参における多数派の不一致と議院内閣制」,ジュリスト1367号,2008年
遠藤聡,「フィリピン:憲法改正をめぐる論議——大統領制から議院内閣制への道程」,外国の立法 230号,2006年
大石真,「参議院の将来像はどう描かれたか——参議院将来像検討会の審議過程」,議会政治研究54号,2000年
川中豪,「民主主義の制度変更——フィリピンにおける議院内閣制導入論をめぐって」,アジア経済46巻3号,2005年
笹森春樹,「分割政府か,大連立か——日本型議院内閣制の構造欠陥」,読売クォーター第4号,2008年
白井京,「海外法律情報韓国——大統領制をめぐる2つの議論」,ジュリ1395号,2010年
芹沢斉,「議院内閣制と政党・選挙制度——収斂か対決か」,ジュリスト1334号,2007年
樋口謙一郎,「大韓民国1948年憲法の制定と兪鎮午の議院内閣制論」,ソシオサ

イエンス6号, 2000年

高見勝利, 「参院選後の議院内閣制の変容と参議院のあり方」, 読売クォーター
リー第4号, 2008年

高安健将, 「空洞化する英国の議院内閣制」, アステイオン, 2009

高安健将, 「首相の権力と変化する日本の議院内閣制」, 創文521号, 2009年

只野雅人, 「ロー・クラス 憲法の基本原理で考える(6)議院内閣制」法学セミナ
-47巻 9号, 2002年

長谷部恭男・棟居快行, 「議院内閣制をめぐる」, 法学セミナー46巻 2号,
2001年

林知更, 「議院内閣制」, 法学セミナー659号, 2009年

宮井清暢, 「統治機構「改革」と改憲論」, 法の科学, 2005年

「資料 参議院の将来像に関する意見書」, 議会政治研究 54号, 2000年

<外国文献>

金鍾鉄, 「韓国大統領制の課題と展望(1)(2完)」, 法律時報 77巻8号・9号, 2005年

金哲洙, 『韓国憲法の50年——分断の現実と統一への展望』, 敬文堂, 1998年

森康郎, 「韓国における憲法改正過程と問題点」, アジア太平洋研究科論集 18
号, 2009年

鄭万喜, 「韓国における議院内閣制改憲論議」, 同志社法学 53巻7号, 2002年

Fred Riggs, "Presidentialism: A problematic regime type." In
Parliamentary vs. presidential government, Arend Lijphart, ed.,
Oxford: Oxford University Press, 1992, pp.217-222.

Murielle Mauguin Helgeson, *L'élaboration parlementaire de la loi :
étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Dalloz,
2006.

<국문초록>

일본에 있어서의 의원내각제의 운용상의 문제점

아카사카 코이치*

최근 한국에서는, 대통령제로부터 의원내각제로 통치 시스템을 전환해야 한다고 하는 견해가 유력하게 주장되고 있어, 이 문제를 검토하기 위해서, 일본에 있어서의 의원내각제의 논의 및 운용상의 문제점을 소개하는 것이 본고의 목적이다.

넓게 의원내각제의 문제라고 하면, 헌법 규범 레벨의 문제로부터, 운용상의 타당성의 문제까지를 포함해, 검토해야 할 대상은 지극히 광범위하다. 그래서, 본고에서는 한국에 있어서의 의원내각제 논의 경위를 정리하여, 약간의 예비적 고찰을 실시한 다음(Ⅱ), 일본에 있어서의 의원내각제의 제도상·운용상의 문제점을 고찰한다. 그 다음에, 첫째로, 참의원 제도의 문제(Ⅲ-1), 둘째로, 정당 제도와 의원내각제의 관계(Ⅲ-2)에 관하여, 순차적으로 고찰한다. 그것을 바탕으로, 한국 및 일본에 있어서의 의원내각제의 과제 및 그에 대한 처방전의 제시를 시도하고 있다.

주제어: 의원내각제, 정당, 참의원, 대통령제, 웨스트민스터·시스템

* 일본 큐슈대학 교수