九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

我が国の統治機構のとらえかた――3つのアプローチからの考察

大下, 良仁
九州大学法学部

https://doi.org/10.15017/8283

出版情報：学生法政論集. 1, pp.41-50, 2007-03-26. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

我が国の統治機構のとらえかた
－３つのアプローチからの考察－

大　下　良　仁

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　議院内閣制
Ⅲ　国民内閣制
Ⅳ　議会の執政機能
Ⅴ　私見

Ⅰ　はじめに

日本国憲法が規定する統治機構のあり方をどのようにとらえるべきかという問題について本稿では考察したい。それは我が国の統治機構の全体像を理解するだけでなく、実務上の憲法の解釈問題（特に解散権）を考える上でも重要となる。

まず注意すべきことは統治機構のあり方について、アプローチの仕方が多様にあるということである。まず、憲法史学的・比較法学的な側面からのアプローチとして「議院内閣制」論、また憲法の基本原理たる国民主権の理念からのアプローチとして「国民内閣制」論がある。また政治を運営するルールとしての憲法を考察するアプローチとして「執政」論も取り上げる。これらの三つのアプローチを通して、我が国の統治機構について検討する。

そこで我が国の統治機構のあり方について、特に議会を中心として、内閣との関係に焦点を当てて考察する。この際、注意すべきことは国会をただの立法機関と理解するのは適当でないということである。林知更は、議会の持つ機能について(１)立法機能、(２)創設機能（他の国家機関、特に内閣を創立し、または解散させる機能）、(3)コントロール機能（外交・軍事・財政などの内閣の活動を制御する機能）、(4)公開機能（本会議を国民に公開し、民主政に不可欠な公共性に資する機能）の四つに整理・分類した[1]。議会はこのように立法権以外にも様々な権限を有していることに注意しなければならない。

また、このような議会の機能に対応するように、内閣の機能も法を執行する機能以外にも、様々な機能があることに、また議会と内閣の関係についても複雑な構造であることに留意しつつ、検討する。

---

[1]　参照、林知更「立法権と議院内閣制」安西ほか『憲法学の現代的論点』（有斐閣・2006年）131頁以下。

Ⅱ　議院内閣制

1．制度比較

憲法史学的に国家の統治機構を分類すると、①絶対君主制、②制限君主制（君主と議会が相互に独立・対峙する。君主を民選で選べば大統領制となる）、③二元型議院内閣制（議会と君主という二つの権力核が存在し、君主から一定程度自立した大臣によって構成される内閣が議会と君主の両方に責任を負う。この君主を民選で選べば、半大統領制となる）、④一元型議院内閣制（君主が実権を失い、内閣は議会のみに責任を負う）、⑤議会統治制（内閣が自立性を失い、議会に従属し、委員会化する）とすることができる[2]。絶対君主制の時代から近代にかけて、君主の広範な政治権力から議会が立法権を獲得し、裁判所が司法権を獲得した。残りの権限について、もともとは君主の補佐職であり、君主の責任を負っていた大臣団が内閣を組織し、徐々に行政権を君主から得ていったのである。そして、君主の力が弱くなり、逆に議会の力が増すと、内閣は議会と君主両方に責任を負うようになり、さらに進むと議会にのみ責任を負うようになったのである。議会が優先される国家では、最終的に内閣も議会に吸収され、一委員会的機能しか果たさなくなった。これが、上記の①から⑤の統治機構の変遷である[3]。

前述した５つの型を比較すると、④一元型議院内閣制の特徴は内閣と国会が一応、独立し、一定の均衡があること（⑤との違い）と、内閣が国会の責任に依存していること（②・③との違い）であるといえる[4]。（一元型）議院内閣制とは、伝統的な権力分立制とは構造を異にするが、行政府を立法府のコントロール下に置くことで国民―議会―内閣という直線的連結が民主主義の実現に適する政体と定義することができる。何よりこれは行政府を民主的コントロールの下に置くことを目的としたものである。

2．均衡本質説か責任本質説か[5]

様々な統治機構の中で、議院内閣制の特徴を挙げるとすれば、先に示した通り、独立と責任であるが、議院内閣制の本質をめぐっては学説上の争いがある。すなわち議院内閣制の本質を「均衡」に求めるか、それとも「責任」にもとめるかということであり、学説上、前者を均衡本質説、後者を責任本質説と呼ぶ。この議論は、内閣の解散権が衆議院の内閣不信任の場合に限られるか否かという論点において、重要な意味を持つ。均衡本質説の立場では、内閣優位という原則が基礎に置かれ、行政府と立法府の対等性を重視し、内閣の広範な解散権を認めることとなる。この説においては広範な解散権は議院内閣制の要件と

2　高橋和之『国民内閣制の理念と運用』（有斐閣・1994年）358頁以下。

3　参照、高橋和之「議院内閣制を考える（法学講演）」法学教室218号（1998年）６項以下。

4　高橋、前掲２）135頁以下。

5　参照、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年）180頁以下。

なる。他方、責任本質説は行政府の立法府に対する連帯的政治責任の原則こそが大切であり、広範な解散権は少なくとも要件とはならない（認めるか否かは別の議論となる）。

しかし、この議論は解散権の運用について、有益であったとは必ずしもいえなかった。均衡本質説では「日本国憲法は議院内閣制を採用しているので、内閣には無制限な解散権が認められる。なぜならそれが議院内閣制の要件だからだ」と説明されることが多いが、前提として、なぜ憲法は議院内閣制を採用していると言えるのかについて説明なく結論に至るという自己循環に陥る[6]。またなぜ内閣優位型が憲法解釈の基礎となるかも明らかではない。

他方、責任本質説では議会優位型の原則をとり、解散権の有無に関わらず日本の統治機構を「議院内閣制」とすることができる。しかし、責任本質説内部でも解散権の限定・非限定については見解が分かれており、首尾一貫していない。むしろ責任本質説からも議院内閣制であることを理由として、内閣に自由な解散権を認める見解が有力であるが、議院内閣制の本質は（内閣の国会に対する）責任にあるのだとすれば、この結論は必ずしも導き出されるものではない。

３．「議院内閣制」論の限界

以上の検討のように我が国の統治機構を議院内閣制と捉えても、解散権問題について有効な手かがりにはつながらない。そもそも議院内閣制の定義づけ如何によっても結論は変わってくる。そして議院内閣制は歴史上のそうと呼ばれるいくつかの統治機構の中でも違いがあり、論ずる学者でも定義が異なっている。そして日本国憲法が規定している統治機構は議院内閣制であるという原則自体にも疑問を唱える論者も存在する[7]。結論として、議院内閣制論は日本の統治機構の全体像を捉える概念にとどまり、実務上の解釈問題に有効に機能してきたとは言えないのであり、その意味で議院内閣制論には限界がある。

6　参照、小嶋和司「憲法の規定する統治機構―果たして議院内閣制か」法律時報25号（1999年）52頁以下。

7　議院内閣制の原理について、例えば、フランスの学者エスマンは議会と政府の「独立」とし、同じくフランスのデュギーは「平等」、またドイツのレズロープは「均衡」とする。しかし、この三者の見解は排他的なものではなく、さほど変わりないものでもある。そこで日本の政体を見てみると、内閣は議会そのものの存在に従属しており、例え自由な解散権があるとしても、衆議院が解散すれば、総選挙後に内閣も総辞職せねばならないことを考慮すると、日本の政体には「独立」「平等」「均衡」の性質が失われている。むしろ日本の統治機構は議会統治制に類似しており、唯一、解散権の存在で議院内閣制とされているのである。
参照、小嶋、前掲注６）。

Ⅲ　国民内閣制

1．議会主義の凋落と「行政国家」の出現

そもそも議院内閣制とは、民主的に組織された議会こそが国家の統治の中枢を担い、行政府をコントロールするための統治機構である。これは特に絶対君主制の時代から、より民主的な統治を実現すべく、議会が権力を獲得してきた憲法史的な変遷を背景としている。要するに議会が、または議会による立法によって国家を民主的に支配し、行政府を法執行の機関にとどめることが理念とされることとなる。

しかし、かような理念は現代国家ではもはや適合しない。経済や福祉など、近代国家とは比較にならないほど多様な任務を現代国家はひきうけるようになったのである。すなわち「行政国家」とか、「福祉国家」と呼ばれるようになった現代国家では、かような任務を遂行するのには選挙によって多様な意見・意思が存在する議会ではなく行政府のほうが適している。さらに多様な任務遂行のためには巨大な官僚組織が必要になる。現代国家では、伝統的な統治方式である「議会が決定し、行政権が執行する」という図式ではなく「行政権が立案し、議会が同意する」という図式が当てはまり、議会はもはや政治の中枢にはいないのである[8]。このような状況の中でも、民主主義の理念からは行政府をなるべく議会のコントロール下に置くこと、言い換えれば、選挙によって示される国民の意思を国政に直接反映させることが重要になる。かような課題に取り組む理論として高橋和之の提唱する「国民内閣制」論を簡単にではあるが検討することとする。

2．直接民主政と媒介民主政

高橋によると、現在の国家にとって重要なのは、議会に民意が反映されることでよりも、国政に直接反映させることである。つまり国の政治の主導的役割を持つ内閣を、国民が直接選出できるようなシステムが望ましいということである。しかし、高橋の指摘するこのような体制はあくまで日本の現制度上でのことであり、アメリカなどの大統領公選制などを採用すべきとしているのではなく、議院内閣制のもと、議員選挙を通じて実現することを意味する。フランスのデュヴェルジェは国民が直接政治プログラムと政権担当者を選出することを「直接民主政」とし、他方、国民は選挙によって代表者を選出し、代表者間で政治プログラムと政権を選出する体制を「媒介民主政」と区別した。

3．政党システム

「直接民主政」はいかにすれば実現するのか。高橋は、政党システムが二大政党制ないしは二大ブロック化することが相応しいとする。国民が政府を直接選出することは、何よ

8　高橋、前掲注２)17頁以下。

り政治プログラム（政策と解するのが妥当である）とその担当者を選出することに他ならない。そして選挙によって選択された政治プログラムが国家の政策として忠実に実施されるためには、その政治プログラムを選挙で掲げた政党が単独で過半数を得て、政権をとることが必要である。つまり、政治プログラムと担当者の可否をめぐって、与党と野党が選挙で争い、与党は国民によって選ばれた政治プログラムを実現できるような政治を行い、他方、野党はこれを批判し、コントロールする（特に少数派の権利保護が大きな役割となる）。ここで重要となるのは政権交代の可能性が存在していることである。高橋は、政権交代こそが民主政治の重要要素であるとする。その意義としては第一に国民の自由な選挙に基づく政権交代が行われることが民主政治の存在を確証するものであること、第二に、現実の政権交代の実現の可能性が国民の真の選択を可能にすること（可能性が薄ければ、国民は選挙で現政権を認めるか否かを表現することしかできない）が挙げられる。

4．選挙制度

「直接民主政」は、政権交代が可能な二大政党制、もしくは二大ブロック制によって実現されるとすると、次はそのような政党システムとはいかなる選挙制度によって実現されるかが問題となる。国民の多様な政治的嗜好をおよそ二極化せんとするには、小選挙区制がもっとも相応しく、高橋も「直接民主政」実現のためにはこの制度を採用すべきとしている。

ところで、小選挙区制については、以下のような批判がある。簡潔に述べると、多数派が有利となる小選挙区制は国民の意思を歪曲してしまい、民主主義的観点から否定されるべき制度であるという指摘がなされる。この制度には死票が多く、国民の意見が十分に反映されないどころか、少数派にとっては危険な状況を招きかねないとする。小選挙区制は違憲であるとの見解も存在する。小選挙区制を批判するこの立場からは、「比例代表制の基本思想は、国民の間に存在する様々な意見をできる限り忠実に議会に反映させようということにあるから」[9]、まさに民主主義に適しているとし、比例代表制が評価される。

選挙制度についての以上の指摘について高橋は次のように反論する。比例代表制によって、たとえ、議会に国民の意見が多く反映されたとしても、多党化した議会において政権を作るには政党が連立することになり、結果国民の意見と食い違う政治プログラムと担当者が選出されるかもしれない、少なくとも、国民の意思がそのまま直接国政に反映される可能性は少ない。また、少数派の権利保護は司法に与えられた任務であると指摘する。

比例代表制は議会が政治の中心を担う国家においては、理想とされるべき制度であると言える。なぜなら、国民の政治的意思の表れである選挙結果を、他の選挙方法と比べて、忠実に議会に反映するからである。しかし、前述したように、今日の政治の中心は行政府

9　高橋、前掲注２）33項。

にある。「行政国家」におけるより理想的な選挙制度とは国民の多数派の意思を直接国政に、つまり政権に反映させることにあるのである。そもそも最終的に選択される政治プログラムは一つであり、比例代表制によって多くの意見が議会レベルで反映されようとも、政治の主導権を握る政府レベルにまで反映されなければ結局は死票となるのではないかと高橋は比例代表制を批判する。小選挙区制の狙いは「多数派形成のインセンティブを与えることにあり」、また「代表者に対し、選挙民の考えの動きに敏感に反応するインセンティブを与える」[10]ことにある。これによって政権獲得を目指す政党は幅広い支持を取り付けるための政治プログラムを提示し、信頼にたる政権担当者を用意することにつながるのである。しかし、小選挙区制には、前述のような問題点が少なからずあることは、確かであり、高橋もそれを受けて、「現実問題では、純粋な比例制も純粋な小選挙区制も必ずしも好ましくないということになる…、直接モデルで考えるなら、小選挙区制を基本とし、必要な修正を加えるという思考になる」[11]としている。

5.「国民内閣制」論的側面からの解散権理解

以上の検討によれば、高橋の提唱する「国民内閣制」とは、議院内閣制を基礎とし、小選挙区制によって、議会を二大政党化し、「直接民主政」を実現しようとする統治機構であると言える。そして行政府たる内閣は国民の選挙によって選択された政治プログラムを達成していくことになる。他方、議会はプログラムが実行されているかを監視し、内閣をコントロールする。この議論において、内閣には無制限な解散権が与えられる。なぜなら、議会の解散によって国民の意思を直接問う方法を恒常的に用意するということであり、これこそ国民内閣制の理念だからである。無制限の解散権は国民内閣制の重要な要件なのである。内閣と議会は相互に解散権と不信任決議という武器を持ち、その武器を行使させないためにより民意に近いところにいることが重要になる。つまり、「国民内閣制」とは恒常的に民意を国政に反映させるメカニズムなのである。

6.「国民内閣制」論批判

高橋の「国民内閣制」論の概要は以上である。この理論に対しては積極的に評価するものから消極的なものまで、様々な見解が表明されているが、「国民内閣制」論の代表的な批判者として高見勝利の反論[12]について簡潔に述べる。

第一に国民の政治参加を促進させすぎると危険だということである。直接民主政とは国民の意見を直接的に国政に反映させるものであるが、このような制度は特にワイマール期

10　高橋和之「国民内閣制再論（上）」ジュリスト1136号（1998年）92頁。

11　高橋、前掲注10）72頁。

12　参照、高見勝利「国民内閣制論についての覚え書き」ジュリスト1145（1998年）40頁以下。

のドイツにおいて制度化された。大統領選挙や議会の解散・選挙、国民請求などで国民に大きな決定権力を与えた。そこでは国民の直接的な意思決定は、政党とその制御能力を超え、暴力的・一過的な傾向を示した。このワイマール体制が失敗に終わったことは歴史が証明するところである。そのため、戦後において、ボン基本法では国民の決定権力は相当弱められ、もはや直接的に国政に意思表明することは不可能になったのである。政党が何百万もの国民の多様な意見を集約し、国政に反映させるという中間回路的役割を果たすことが、健全な国家運営につながるのである。

第二に政治プログラムは単一ではないということである。国民が提示された二つ程度の政治プログラムについて選択することが好ましいとするのが国民内閣制である。しかし、選挙において、単一の争点が争われるということは、実際はほとんどない。むしろ多数の個別政策が存在し、政策によって政党の善し悪しを判断することは困難である。むしろ国民は、日々の生活や活動で身に付けた政党に対するアイデンティフィケーションに影響されるとしたほうが自然である。

第三に、責任の所在である。国民の選択が国政に直接反映されるとすれば、その責任も選択した国民が負うことになるということである。議会も内閣も単なる国民のメッセンジャーボーイとしての役割しか果たさないからであり、責任を問われない者の統治とは果たして安全といえるであろうか。むしろ、媒介民主政を責任統治であると捉え、国民から信託された者が統治を行うと理解したほうが妥当である。

以上のように「国民内閣制」論には批判的な見解も存在する。しかし、国民主権の理念から、国民の意見を直接的に国政に反映させるという構想は評価できる。また高橋の「国民内閣制」は議院内閣制を前提とした上での運用形態であり、国民の多様な意見を集約するという政党の役割は健在であり、高見の批判がすべて妥当しているとはならないはずである。

Ⅳ　議会の執政機能

1.「執政」論からのアプローチ

「国民内閣制」論は、統治機構の解釈と運用に重要な手がかりを示す理論である。この理論がほとんど憲法上の諸規定を超えた、超憲法的次元での理論になっていることは確かであるが、かような超憲法的次元の一定の理念モデルが解散権など個別・現実的な憲法解釈に有効な指針を与える。「国民内閣制」論は我が国の統治機構をどう捉えるかについて、「国民主権」論からのアプローチによって明らかにしようとする試みであったと評価できる。

そこで、次により憲法に内在的なアプローチから、我が国の統治機構を明らかにしていく。それは、「政治のルール」としての憲法がその諸規定を通じて「政治」を議会と政府の

間でいかに配分しようとしているかについて考察することである。ここでは「執政」論について検討して行くこととする。

2.「執政」論の概要

近代立憲主義的観点からすると、国家活動は立法・行政・司法の三つに分けられ、議会・政府・裁判所という三つの機関にそれらの活動を果たすための権限が与えられる。国家活動は「法定立－法執行－法裁定」と整理することができ、伝統的に議会が立法し、政府がこれを執行するという図式が組まれていた。しかし、政府には「行政権」の行為の中に、法的拘束力の強い狭義の「行政」の行為だけでなく、法的拘束力の弱く、政治的性格の強い「執政」[13·14]と呼ばれる行為が含まれるということが学説などで明らかにされることになった。例えば、軍事・外交・予算などが執政作用としてあげることができる。「執政」論の登場によって、新たな解釈問題が発生する。「日本国憲法はこうした執政権をどのような国家機関に分配し、またどのような統制手段を講じているのか、を点検する作業が必要になるのである」[15]。

執政権は、作用法的側面において法的に統制することが難しい権限であるので、その統制方法を考察するにあたって、憲法以下国家組織法が執政権をどのように各機関に分配しているか、またいかに民主的統制の下におくか、が問題となる[16]。

3. 国家指導行為

執政権の領域である、軍事・外交・予算などは、確かに法的統制の及びにくい領域ではあるが、一方で立法府である議会もその作用に関与することが憲法によって規定されている。例えば、予算は内閣が作成し、議会に提出するが、議会の承認を得て初めて決定となる。また73条で内閣は外交を処理し、条約を締結することができるが、条約については国会の承認を要する。ヘッケルは執政作用などの（時には政府が単独で担い、時には議会と政府の合同行為に委ねられる国家全体の方針決定に関わるような性質の行為を「国家指導

---

13 かつての絶対君主が持つ広範な政治権力を「執政権Regierungs-gewalt」と呼ぶ。その中から立憲主義の発展により裁判所が司法権を、議会が立法権を獲得した。そして残された国家活動についても、これを新たに「行政Verwaltung」と名称を変更し、法の制限の下に置こうと企図した。これがドイツのオットー・マイヤーによるいわゆる控除説であった。しかし、「行政」の枠には収まらない権力、すなわち君主が総覧した国家指導的な「政治」の作用が残る、と考えたほうが自然であるのである。参照、石川健治「執政と行政」法学教室245号（2001年）74頁以下。

14 また、阪本昌成はこの「執政権」に着目し、内閣を「行政府」ではなく「執政府」と捉えるべきであり、「行政府」とは内閣の統括下に置かれる国家行政機関に該当すると指摘する。参照、阪本昌成『憲法理論Ⅰ〔第三版〕』（成文堂・1997年）362頁以下。

15 石川健治「政府と行政」法学教室245号（2001年）79頁。

16 石川健治「執政・市民・自治－現代統治理論にとっての『金枝篇』とは－」法律時報69巻6号（1997年）22項以下。

行為」と名づけた[17]。このように執政権を「国家指導」行為と定義する場合には、まさに憲法はその権限を政府と議会に分有させていると理解できるのである。

4.「執政」論的側面からの解散権理解

執政権について以上のように理解すれば、解散権についても次の様な理解ができる。すなわち、解散権も執政権の一つとして捉えることによって、民主的統制がききにくい執政作用について、内閣と議会の意見が異なった場合に、解散総選挙に持っていく、すなわち民意に問うという方法を確保することで、執政作用についてもより民意に合う立場にいることのインセンティブを内閣と議会に与えているのである、と理解できるのである。

5.「国家政治的共同体」論

「執政」論の考察によって、「政治」の領域は政府を超えて議会にも及ぶことが明らかになった。そして、福祉や経済など現代国家の多様な目的を遂行するためには、立法もまた政治的活動の手段と化していることを考え合わせると、法制定も含め、国家の作用は単なる法の制定－執行という領域に終わらず、むしろそれ以外の執政作用の領域が多くを占めていると解することができる。林はこの点を踏まえ、国家を、秩序・平和・正義といった課題を目指す国民の政治的な共同体という側面から捉えた。そして憲法はこの共同体の法的な基本秩序であるとし、その憲法が規定する統治機構のあり方について次の様に捉える。すなわち、国家は上記の課題を目指すために各機関を設立し、それぞれに課題＝任務を与え、その任務遂行のために必要な権限を与える。権力分立とは、権力の分配という側面以前に、任務の分配と捉えるべきものである。そして権力分立は任務遂行のために行われるものであり、その境界は過度に厳格に理解されてはならない。そして、政府は政治的なイニシアティブを発揮し、国家の政治的活動に従事し、他方議会は国民の選挙によってその多様な立場を代表する合議制機関であり、また公開性を通じて国民との政治的なフィードバックを可能にする存在であるとすることができる[18]。

V　私見

簡単にではあるが、日本の統治機構について、従来の「議院内閣制」論、高橋和之の「国民内閣制」論、そして「国家政治的共同体」論について考察してきた。最後にこの三つの理論について、簡単な私見を述べることにする。

「議院内閣制」論は、結論として憲法が規定する統治機構の実務上の運用解釈問題には

17　林、前掲注１）149頁。

18　参照、林前掲注１）150頁以下。

有効性を欠いている。しかし、我が国の統治機構の全体像を捉えるうえでは十分有効である。そもそも本稿でとりあげた「国民内閣制」論、「国家政治的共同体」論も議院内閣制の実質的運用論であることを考慮すれば、「議院内閣制」論は必要な議論となる。このことからも「議院内閣制」論は有益な議論と解せるであろう。

次に「国民内閣制」論は近時の日本の実際の政治にも無意識的に反映されているように感じる。05年の小泉内閣の郵政解散はまさに郵政民営化という政治プログラムを直接、国民に問うというもので、「国民内閣制」論の理論に適合している。しかし、そのことから本論に対する批判が、現実味を帯びることも否定できない。小泉政権は外交問題や格差社会などの問題を残して終焉を迎えた。「国民内閣制」論は小泉政権が揶揄されたように「劇場型政治」化し、それがワイマール期から大戦時のドイツとはいかないまでも、不適切な政治を生み出す危険性は否定できない。国民内閣制実現のためには「有権者の相当な努力と熟練」[19]が必要になるであろう。それでも国民内閣制の理念は評価できる。

最後に「国家政治的共同体」論は、現代の国家像を現実的側面から捉えなおす理論であり、実務上の解釈問題などに有効な指針を与えるものであると言える。しかし、権力分立を「任務のゆるやかな分類に過ぎない」とすることなど、近代立憲主義的観点からは許容しがたい観念であることも確かであり、さらなる考察が必要となるだろう。

以上の検討を踏まえると、「我が国の統治機構の捉えかた」という問題の本質は、近代立憲主義と現代の間の溝をどのように埋めるかということなのかもしれない。近代立憲主義の理念の全てはもはや現代には通用しないが、それでもなんとか近代立憲主義の理念を現代の政治に適合させることこそ重要ではないかと感じた。

---

[19] 高橋、前掲注10）72頁。