

衆憲資第35号

「国会と内閣の関係（国民主権と政治の  
基本機構のあり方全般）」に関する  
基礎的資料

統治機構のあり方に関する調査小委員会  
（平成15年7月10日の参考資料）

平成15年7月  
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 15 年 7 月 10 日（木）の衆議院憲法調査会  
統治機構のあり方に関する調査小委員会において、「国会と内閣の  
関係（国民主権と政治の基本機構のあり方全般）」をテーマとする  
基調発言・質疑及び委員間の自由討議を行う際の、小委員の便宜に  
供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務  
局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事  
項のうち問題関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査  
会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、  
主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整  
理したつもりですが、必ずしも網羅的なものとはなっていない点に  
ご留意ください。

## 目次

### 第一部 国会と内閣の関係

第1	現代における国会と内閣の役割	3
1	権力分立制の現代の変容	3
2	現代における国会と内閣の役割	4
3	「国会」と「内閣」の関係から「政」と「官」の関係へ	4
4	議会・内閣の機能強化	5
第2	二院制	6
1	二院制	6
(1)	二院制の類型等	6
(2)	二院制の是非	7
2	参議院の存在理由	8
(1)	参議院の存在理由	8
(2)	参議院の政党化と存在意義	8
3	議院内閣制と参議院	10
(1)	参議院の権限行使の自制等	10
(2)	参議院の権限縮小等（憲法改正）	12
4	参議院の今後の在り方	12
第3	議院内閣制	15
1	議院内閣制	15
2	日本国憲法における議院内閣制	15
(1)	日本国憲法における議院内閣制の採用	15
(2)	日本国憲法の採用する議院内閣制の類型	15
3	衆議院の解散	16
4	議院内閣制の在り方、運用	17
(1)	「国民内閣制」的運用	17
(2)	「イギリスの議院内閣制」的運用	18
(3)	議院内閣制を前提とした首相統治体制案（「首相公選制を 考える懇談会」報告書）	20

(4) 現行憲法の枠内における改革案（「首相公選制を考える懇談会」報告書）	21
第4 首相公選制	22
1 首相公選制の導入の是非等	22
2 イスラエルにおける首相公選制廃止	22
3 「首相公選制を考える懇談会」報告書	23
(1) 国民が首相指名選挙を直接行う案	24
(2) 議院内閣制を前提とした首相統治体制案	24
(3) 現行憲法の枠内における改革案	24
第5 政党	25
1 政党の憲法上の根拠とその地位	25
(1) 代表民主制と政党	25
(2) 日本国憲法と政党	25
(3) 政党の憲法への編入	26
2 政党に関する法規制の問題	27
(1) 憲法と政党に対する法規制	27
(2) 現行の政党に対する法規制	28
3 政党の内部的行為と司法審査	30
【参考資料】	
参議院の将来像に関する意見書（平成12年4月26日）	32

## 第二部 国会と内閣に関する論点整理

第1 国会	45
1 国会の地位と性格	45
(1) 国民の代表機関	45
(2) 国権の最高機関	48
(3) 唯一の立法機関	50
2 国会の組織	52
(1) 二院制	52
(2) 二院相互の関係	52
(3) 議院の組織	55

3	国会議員の地位	56
(1)	国会議員の身分の得喪	56
(2)	国家議員の任期	56
(3)	国会議員の特典	56
4	国会の開会及び閉会	58
(1)	会期	58
(2)	衆議院の解散	59
(3)	参議院の緊急集会	59
5	会議の原則	61
(1)	定足数	61
(2)	表決数	61
(3)	議長の決裁権	62
(4)	特別多数を要する例外	62
(5)	一事不再議	62
(6)	会議の公開	62
(7)	国務大臣の議院出席	63
6	国会の権能	64
(1)	法律の議決	64
(2)	予算の議決	65
(3)	条約の承認	66
(4)	弾劾裁判所の設置	66
7	議院の権能	67
(1)	国政調査権	67
(2)	議院規則	69
(3)	議院の懲罰	69
(4)	議員の資格争訟の裁判	69
第2	内閣	70
1	内閣の国政上の地位と性格	70
(1)	行政権の主体	70
(2)	「首長」型内閣	70
(3)	議院内閣制	71
(4)	行政権のコントロール	71
2	内閣の組織	73
(1)	内閣の成立	74
(2)	内閣の総辞職	75

3	内閣の権限	77
(1)	行政権	77
(2)	他機関との関係における権限	79
4	内閣の権限行使と責任	81
(1)	権限行使の方式	81
(2)	内閣の責任	82

## 第一部 国会と内閣の関係

# 第1 現代における国会と内閣の役割

## 1 権力分立制の現代的変容

近代憲法の統治機構の基本原理の一つである権力分立制は、現代国家においては、当初の形態から大きく変容しており、その変化は、次の ~ の諸点にみられるとされる。

このような状況の下で、権力分立制の在り方は、現代的に再検討されなければならないが、その場合でも、人権の確保という権力分立制の根本思想を維持し、国家権力の強大化を防止していくことが重要であるとされる<sup>1</sup>。

### 「行政国家」現象

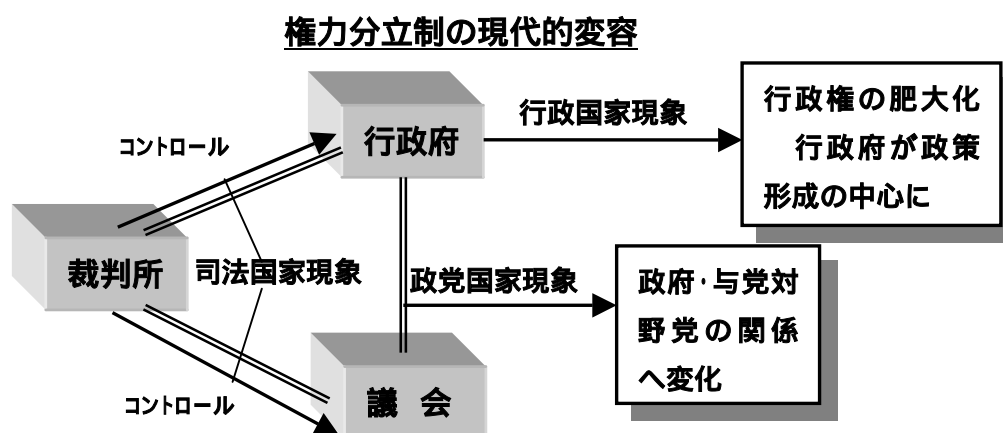
20世紀の積極国家・社会国家の要請にともない、行政活動の役割が飛躍的に増大し、行政権が肥大化し、法の執行機関である行政府が国の基本政策の形成に事実上中心的な役割を営む「行政国家」の現象が顕著になっていること

### 「政党国家」現象

国民と議会を媒介とする組織として政党が発達し、政党が国家意思の形成に事実上主導的な役割を演ずる「政党国家」の現象が生じており、伝統的な議会と行政府の関係は、政府・与党と野党の対抗関係へと機能的に変化していること、この結果、伝統的な議院内閣制を特徴づける政府の議会に対する連帯責任や、国会による立法ないし行政監督の諸原則がもつ政治的意味は大きく変わり、規範と現実とは必ずしも一致せず、議会主義の再生が望まれていること

### 「司法国家」現象

裁判所による違憲審査制が導入され、司法権が議会・政府の活動をコントロールする「司法国家」の現象が進展していること



<sup>1</sup> 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法(第3版)』岩波書店、2002年、263頁



## 2 現代における国会と内閣の役割<sup>2</sup>

「行政国家」現象への対応が必要とされること、さらには、経済が停滞し、構造改革の必要の前に、誰が痛みを引き受けるかという「政策選択」を迫られる現在、国民から発し、国民に対して明確に政治責任を負う代表者を経て、国民へと還流する真の意味での「政治」プロセスが必要となるとの認識の下、国会と内閣の関係についても、新たな視点からこれを捉えようとする考え方があ

る。  
従来は、憲法は統治の基本構造として代表民主政を採用しているのであり、国民を代表する国会が国政の基本方針を決定し、行政権がそれを執行する（「法制定 - 法執行」図式）というのが、憲法の想定する「議会制民主主義」の正しいあり方と理解されてきたとされる。

しかしながら、日々変化する経済情勢等に迅速に対応することが必要とされる現代社会においては、統一的で一貫した指針の下に迅速に行動する能力が必要である。この点、議会は多人数からなる会議体であり、多様な意見の間の討論を経て多数決により決定を行うことが予定された機関であり、迅速な行動を期待することは望めないとの指摘もなされている。

このような認識の下、現代社会において必要とされる統一的で一貫した指針の下に迅速に行動する能力を持つのは、国民を代表する国会の支持の下に形成され、国民が何を求めているか知りうる立場にあり、他方で現実の行政に携わり、様々な情報に接している行政組織の頂点にあり、その情報のもとに国政が必要とする政策を集約しうる立場にある内閣であるとの意見もある。

## 3 「国会」と「内閣」の関係から「政」と「官」の関係へ<sup>3</sup>

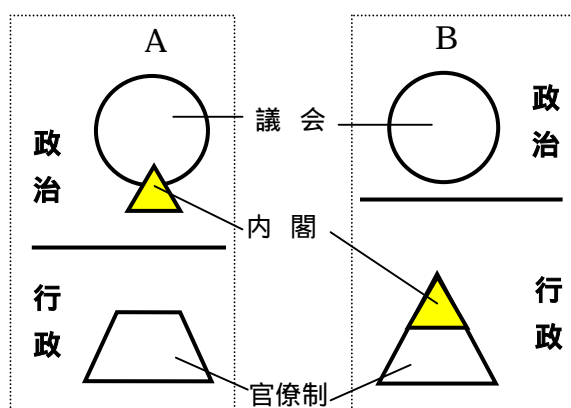
憲法は、内閣が行政権の担い手として、行政機構のトップに立ち、官僚を統制するシステムを想定しているが、内閣がその機能を果たし得ていないのは、議会が弱いからではなく、内閣が官僚機構に取り込まれてしまい、内閣とその背後にある政党（与党）が、官僚と癒着する構造ができあがっているからであるとの指摘がなされている（「政治と行政の関係」イメージ図（次頁）のB）。

---

<sup>2</sup> 高橋和之「統治機構論の視座転換」ジュリスト 1222号、2002年、「国民内閣制」再論（上・下）ジュリスト 1136号及び 1137号、1998年等を参考にした。

<sup>3</sup> 同上

#### 「政治と行政の関係」イメージ図<sup>4</sup>



このような現状にかんがみ、内閣を「政」の側に取り戻し、官僚を統制する力を与える必要があるとされる（「政治と行政の関係」イメージ図のA）。

すなわち、国会と内閣の関係を「国会が決定し、内閣（内閣＋官僚）が執行するという関係」としてではなく、「（内閣＋官僚ではなく）内閣（与党）が統治を行い、議会（野党）がコントロールを行うという関係」として捉えるべきとされる（「法制定 - 法執行」図式から「統治 - コントロール」図式へ）。

なお、内閣を「政」の中心に位置付け、それにふさわしい力を与えることは議会の弱体化を意味せず、むしろ強い力を持つこととなる内閣に対する国会によるコントロールを強化する必要があるとされる。

#### 4 議会・内閣の機能強化

内閣（与党）が統治を行い、議会（野党）がコントロールを分担するという考え方は、議会と内閣のそれぞれの機能を明確化し、それぞれの機能を同時に強化しようとするものである。本資料においては、国会の在り方という観点から両院制の問題を、国会と内閣の関係という観点から議院内閣制の問題（国民内閣制、イギリス型の議院内閣制等）、首相公選制の是非等の問題を取り上げることを通じて、議会・内閣の機能の在り方を検討する。

<sup>4</sup> 森田朗参考人資料（H.13.11.18・衆議院憲法調査会）

## 第2 二院制

### 1 二院制

#### (1) 二院制の種類等

国会は、衆議院と参議院の二つの議院で構成される(42条)。比較法的にみると、単一国家の場合、二院制(両院制)よりも、一つの会議体からなる一院制の議会を採用する国の方が数の上ではるかに多く、単一国家において二院制が採用されるとき、しばしば、その意義が問われるとの指摘がなされている。

二院制は、国民を直接代表する議院(第一院・下院)のほか、第二の議院(第二院・上院)を設ける目的に従って、次のような型に分けられる<sup>5</sup>。

#### ア 貴族院型

これは、通常、立憲君主制下の貴族団体を基礎に第二院を構成し、貴族的要素を代表するとともに、民選の第一院に対して抑制を加えるものであり、イギリス議会の貴族院\*や戦前の帝国議会の貴族院がその例である。

##### \* 「イギリス議会の貴族院」

イギリスの場合にも、もはや貴族的要素の代表の必要性をもってしては、貴族院の存在理由を説明することは、困難である。そこでその存在理由は、今日では、「法案のきめこまかい慎重な審議及び政府活動に対する精査を通じて政府を抑制する議院」、すなわち、政党政治の枠の外で、より専門的、より冷静な見地から法案内容を検査する精査院としての役割に求められるとされる。

#### イ 連邦制型

これは、連邦制という二元的な国家構造に由来するものであり、連邦国民の全体を代表する第一院のほかに、連邦構成国(支邦・州)を代表する第二院が要請されるとするものである。アメリカ合衆国をはじめとして、ドイツ、オーストリア、ブラジル、インド、オーストラリアなど、連邦制を採用する国家のほとんどすべてがこの型の二院制を採用している。

#### ウ 民主的第二次院型

これは、貴族制度も存在せず、連邦国家でもない単一国家において、「一方の院が他方の院の軽率な行動をチェックし、そのミスを修正する」ために、第二

<sup>5</sup> 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法(第3版)』有斐閣、2001年、75~77頁(高見執筆部分)

院が二次的なものとして付置される型である。イタリアにその例をみるが、ここでは上院議員のすべてが公選されるわけではなく、日本の参議院のように全議員が公選される第二院はほとんどその類例をみないものである。

この型の二院制の存在理由としては、

立法機能の分割により、立法府が全能となることを抑止しうること  
第一院の衝動的な行動をチェックしうること  
国民の数を代表する第一院に対して、その構成に工夫を加えることにより、第二院に国民の「理」ないし「良識」を代表させうること  
国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表させること

などがあげられる。このうち、～ は、他の型の二院制についても多かれ少なかれ当てはまることであり、この型の二院制としては、の理由が最も根本的なものであろうとの指摘がなされている。

## (2) 二院制の是非

従来、二院制の是非については、二院制の存続を前提とした上で、参議院の在り方を中心の論じられてきたと思われる。以下では、参議院の在り方を中心に検討するが、二院制の存続の是非そのものについては、次のような意見がある。

### ア 二院制を維持すべきであるとの意見

- ・どのような選挙制度を採用するにしても、日本のように人口の多い国において、有権者の多様な意思を一院に集約できるかは、かなり疑問であり、両院制を維持することが妥当である<sup>6</sup>。
- ・国会は代表機関である。国会に通ずる民意のパイプは1本よりも2本の方がよい。多様な民意を吸収しやすい型のパイプと多様な民意を集約しやすい型のパイプの2本の方がよい。つまり国会は一院よりも二院の方がよく、二院の構成員の選び方と選ぶ時期を違えた方がよい。これが多様で変化する民意の上に成り立つ日本国憲法の二院制の組織原理である<sup>7</sup>。

### イ 二院制の維持に消極的な意見

- ・両院制は現在その存在理由をほとんど持たない。再審の府としての存在理由

<sup>6</sup> 大石眞参考人意見陳述（H.14.4.11・衆議院憲法調査会政治機構小）

<sup>7</sup> 前田英昭「二院制 - 参議院の役割と「自主性」」ジュリスト 1177号、2000年

も、政党政治の発展と国政の能率化の要請の前には、影薄きものとなった。二院制を廃して一院制をとることを最も望ましいと考えるが、二院制を維持するのであれば、参議院の構成に改革を加え、良識の代表を送り込む方法を考案し、衆議院の優越性を強化するか、あるいは構成は現行のままで両院合同会制<sup>\*</sup>を採用すべきである<sup>8</sup>。

\* 「両院合同会制」

原則的には両院として行動する議会が、問題（憲法改正の審議、予算の議決等）によっては一院として行動する制度であって、積極的に一院制の長所を取り入れて、議事の能率的な処理を図るものである。

## 2 参議院の存在理由

### (1) 参議院の存在理由

参議院の存在理由としては、通常、以下のような諸点が指摘される<sup>9</sup>。

衆議院の多数派のみによって国政が専断されることを防ぎ、議会の行動をより慎重にする。

衆議院と内閣との間に対立が生じた場合に、参議院がそれを仲裁することができる。

参議院議員は衆議院議員より任期が長く、半数改選で解散もないため、急激な政治的変革を避けることができる。

緊急集会制度により衆議院の総選挙中における緊急の事態に対処することができる。

### (2) 参議院の政党化と存在意義

(1)の参議院の存在理由のうち、<sup>10</sup>、<sup>11</sup>、<sup>12</sup>については、**参議院の政党化**が進行するにつれて、それが果たして現実的と言えるかどうかについて疑問が生じているとの指摘がなされている。また、<sup>13</sup>、<sup>14</sup>が参議院の存在理由として有効であるためには、参議院の議員構成が衆議院のそれとは異なっていなければならないとされ、そのためには、**選挙制度**が議員構成の違いを保障するものでなければならないとされる<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> 奥原唯弘「不徹底、不合理なわが両院制」『日本憲法の今日的課題』（嵯峨野書院、1983年）所収

<sup>9</sup> 長谷部恭男『憲法（第2版）』新世社、2001年、341～345頁

<sup>10</sup> 同上

## ア 参議院の政党化

憲法上は、法律の議決（59条）、予算の議決（60条）及び内閣総理大臣の指名について、衆議院の優越が認められているが\*、このうち「法律の議決について、参議院の反対をくつがえすためには、衆議院が出席議員の3分の2以上の多数決を要することをみると（59条2項）参議院もかなりの権能を握っていると考えることができ、場合によっては、参議院の反対のために内閣が政策執行の手段となる法律を得られず、事実上、政治責任が問われることもありうることになる。参議院の政党化が進行するのは、参議院が少なくとも衆議院を抑制し得るほど、強力な権能を有しており、衆議院の多数を支配する与党・内閣も参議院の支持を得られない限り、実効的な政策の実施が不可能であるからである。逆にいうと、統治の実効性という観点からすれば、衆議院と大きく会派構成の異なる参議院は、現在よりも参議院の権限を縮小した場合にのみ許容することができる。しかしその場合、参議院はもはや衆議院多数派に対する効果的な抑止力とはなりえないであろう」との指摘がなされている<sup>11</sup>。

### \* 「衆議院の優越」

衆議院に多くの場合、優越が認められる理由としては、解散があり、議員の任期も短い衆議院に重きを置く方が、より民主政治を徹底することにつながり、また、両院の権能を対等とするより、一院の優越を認める方が国会の意思形成を容易にすることが挙げられる。

また、参議院の政党化に関しては、参議院が「熟慮と均衡の議院」としての役割を果たすため「非党派的議院」としての参議院にその独自のアイデンティティーを見いだそうとする立論があり、そのような観点から、参議院の「政党化」への批判や党議拘束の緩和が主張されてきたとされる。このような主張については、今日議院内閣制をとる日本国憲法の下で、文字通りの「非党派的議院」を構想することは現実的とは思われない。党議拘束は政党内部の問題であるし、また政党規律は有権者に対する公約の実現という点からすれば望ましい面もある。参議院の「非党派性」を正面に掲げるよりは、むしろ「参議院が参議院らしく政党化すること」を考えるなかで、「熟慮と均衡の議院」の実現を図るべきであろうとの指摘もなされている<sup>12</sup>。

## イ 選挙制度

二つの議院が別個に選挙される以上、第二院には第一院と異なる形での代表

<sup>11</sup> 長谷部前掲注(9)、341～345頁

<sup>12</sup> 只野雅人「二院制における参議院の役割」法律時報72巻2号、2000年、23頁

機能が期待されるのは、ごく自然なことであるとされる（多様な民意の反映等）。

現行の両院の選挙制度は、多数代表単記投票制（衆議院は小選挙区制、参議院は都道府県を単位とする大選挙区制）と比例代表制の混合制度であり、その類似性は否定できないとして、衆議院に多数派形成・民意集約の機能を持つ制度（例えば小選挙区制）を、また参議院には少数代表機能を持つ制度（比例代表制）を導入するという選択肢もありうるとされる。

しかしながら、例えば連邦制国家のように第二院が明確な存在根拠を憲法上与えられていない日本の場合、両院が衝突するような状況が二院制の機能にとって果たして望ましいと言えるのかという疑問が提示されており、選挙制度によってあえて両院間に大きな相違をつくり出すことが合意形成のために好適なものかどうか、慎重な検討が必要であるとの指摘がなされている<sup>13</sup>。

また、この点については、参議院が「独自性」を発揮し、その意義を高めるのは、両議院の政党構成に差が生じたときであることは、これまでの歴史が示すところであるが、政党構成の異同は、実在する民意の多様性、流動性の反映でなければならず、この差異を人為的に作り出すことは、民意の反映を歪めることにつながる。したがって、参議院の「独自性」を、選挙制度の上を求めることには限界があるとの指摘もある<sup>14</sup>。

\* 「参議院に都道府県等の代表としての性格を持たせる案、職能代表としての性格を持たせる案」について

いずれの案も、参議院議員を「全国民の代表」とする憲法 43 条 1 項の文言とにわかには整合しがたい。最高裁の判例は、参議院議員の選挙方法に「事実上都道府県代表的な意義ないし権能を有する要素を加味」することも、全国民の代表であるという性格と矛盾・抵触することにはならないとするが、参議院議員の職務内容そのものを都道府県の利益代表とすることまで憲法が許容するとは考えにくい。また、職能代表制は、全国民の代表としての性格との衝突との他に、すべての国民をいずれかの職能集団に振り分けることが果たして可能か、各職能集団の代表の数をいかに割り当てるかという困難な問題につきあたることとなるとの指摘がなされている<sup>15</sup>。

### 3 議院内閣制と参議院

#### (1) 参議院の権限行使の自制等

議院内閣制の核心的メカニズムは、内閣と衆議院との間に設定されているとされる。内閣の辞職を求める不信任権は憲法上衆議院にしか与えられておらず（69 条）参議院は内閣に対する問責決議をすることはあるが、憲法に規定のな

<sup>13</sup> 只野前掲注（12）、22,23 頁

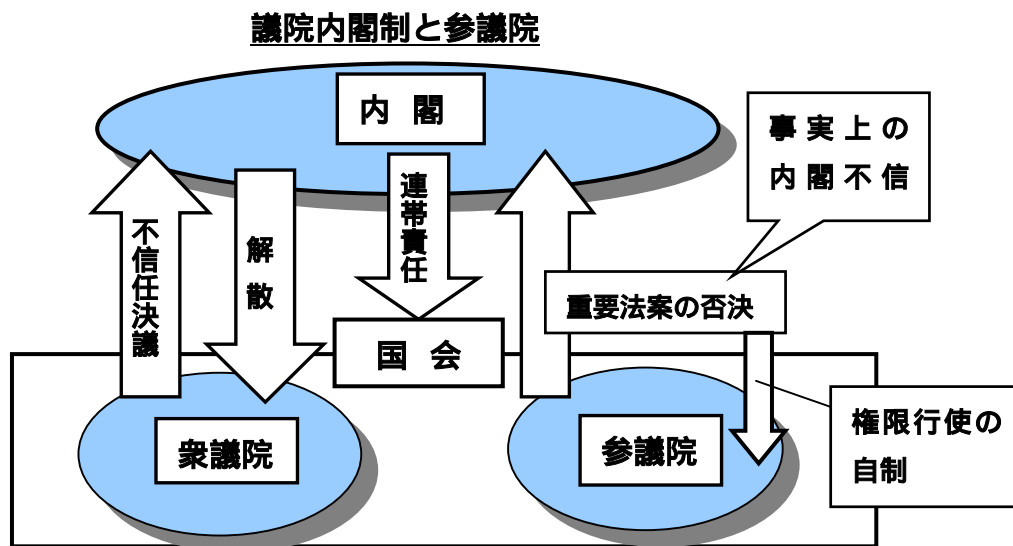
<sup>14</sup> 藤野美都子「議会制民主主義と二院制」法律時報 62 巻 6 号、1990 年、63 頁

<sup>15</sup> 長谷部前掲注(9)・341～345 頁

い決議であり、可決されたからといっていかなる法的効果もない。

しかし、参議院は法律の制定について非常に強い権限が与えられており、重要法案を否決することによって事実上内閣の責任を問う（辞職に追い込む）ことが可能となるとされる。すなわち、内閣が自己の政策を遂行するためには法律を制定することがどうしても必要であるが、法律を制定するには、原則として参議院の同意が必要である。たしかに衆議院で3分の2以上の多数を占めていれば、参議院で少数派になっても法律を制定することはできるが（59条2項）現状では、与党が参議院で少数派になるというような状況のときに、衆議院では3分の2を確保しているということは、通常起こり得ない。したがって、内閣は、衆参両院で多数を形成し得るような政党間の提携を基礎にしなければ存立が困難だということになるとの指摘がなされている。

以上のように、参議院は不信任権はないが、内閣の重要法案を否決するという形で事実上不信任を行うことが可能であるにもかかわらず、内閣はこれに対して解散という対抗手段を持たないため、日本の議院内閣制は、参議院との関係で機能不全を起こす危険性を持っているとされる。そこで、直近の衆議院選挙で国民の多数の支持を得た政策を遂行するための法律が提案されたときは、参議院はそれを否決することは自制するというような慣行を形成する等、運用上、参議院が議院内閣制の正常な機能を阻害しないようにするための方法を考える必要があるとの指摘がなされている<sup>16</sup>。



<sup>16</sup> 高橋和之「議院内閣制 国民内閣制的運用と首相公選制」(ジュリスト 1192号、2001年)及び高橋和之参考人陳述意見(H14.2.14・衆議院憲法調査会政治機構小)を参考とした。



また、参議院の権限行使の自制等については、二院制の妙味を活かすためには、両院の構成や役割が異なっている必要がある。しかし、現在の参議院は、法案の議決に関する権限が相当に強く、政権運営のためには、与党は参議院においても多数派を確保しておく必要があり、二院制の妙味が活かされていない。妙味を活かすためには、参議院の憲法上の権限を縮減する等の措置が考えられるが、憲法改正のためには、参議院の特別多数の賛成が必要であり、現実論として難しい。そこで、参議院が自主的に権限行使を抑制する慣行を確立すべきであるとの指摘もなされている<sup>17</sup>。

## (2) 参議院の権限縮小等（憲法改正）

「議院内閣制の下、衆議院が政権を形成・維持する基盤となることは当然である。これに対して参議院が政権との間に一定の距離を置くことにより、両院制の趣旨が発揮される」との認識から、総理大臣の指名権を衆議院のみが持つようにすべきである、法案について両院の議決が異なった際の衆議院による再議決要件は、一定期間衆議院が再議決要件を行使できないとすることを前提に、出席議員の3分の2による特別多数決から通常多数決に改めるべきであるとの意見がある<sup>18</sup>。

## 4 参議院の今後の在り方

参議院の今後の在り方に関しては、

- ・ 社会内の多様な私的利害の代表と調整の機能は、すでに衆議院が存在する以上、重ねて参議院をそれに加える必要性は乏しい。参議院は、そのような私的利害の調整作業によっては変更されるべきでない、社会の基本的価値や制度（例えば、地方自治、司法の独立など）を守ることにその独自の意義を見いだすべきである。衆議院に反映される「民意」を妨げることなく、同時に、日々変転する「民意」によっては損なわれるべきでない基本的価値を擁護する機関としての参議院の性格を確立することが望まれる<sup>19</sup>。
- ・ 衆議院は、政権を支え、法律や予算をつくる院である。一方、参議院は、政権を支える与党の論理によらず、大所高所からの国政上の問題の研究や行政監視等、批判的、シンクタンク的な機能を強化すべきであり、その分、立法、総理大臣指名等の権限が減らされるべきである<sup>20</sup>。

<sup>17</sup> 長谷部恭男参考人陳述意見（H13.11.8・衆議院憲法調査会）

<sup>18</sup> 大石眞参考人意見陳述（H.14.4.11・衆議院憲法調査会政治機構小）

<sup>19</sup> 長谷部前掲注(9)・345頁

<sup>20</sup> 山口二郎参考人意見陳述（H.14.3.14・衆議院憲法調査会政治機構小）

など、さまざまな意見があるが、ここでは「参議院の将来像を考える有識者懇談会」が、斎藤十朗参議院議長から諮問を受け、「参議院の将来像及び改革の方向性」について検討した結果をまとめた「参議院の将来像に関する意見書」(平成12年4月26日、斎藤議長に提出)の概要を紹介する(意見書全文については、32頁以下を参照)。

## 参議院の将来像に関する意見書(概要)

### 参議院の存在意義と役割

- (1) 参議院は多様な民意を反映する。
  - ・衆議院の任務は民意の集約による政権の樹立
- (2) 参議院は抑制と均衡の機能を果たす。
- (3) 参議院は長期的展望に立った議論を行う。
  - ・任期が長いこと等 政策の継続性、安定性等

### 改革の原則的な考え方

- (1) 「良識の府」としての機能を活性化させる。
  - ・「理」を貫く立法府としての役割 政党化などに由来する数の論理
- (2) 「再考の府」としての機能を明確化する。
  - ・権力(政権)よりも中長期的な審議に基づく権威
- (3) 政党よりも個人の活動を中心とした意思形成を重視する。
- (4) 現行法の枠組みにとらわれることなく、参議院のあるべき姿を追求する。

### 改革の基本的方向

#### 1 衆参両院の機能分担

- ・政策評価委員会の設置
- ・決算審査の重視
- ・「基本法」の参議院先議
- ・国会同意人事を参議院の専権事項とする。
- ・法律案の再議決要件の緩和(3分の2 過半数)
  - \* 再議決権を一定期間行使できないことを前提
- ・参議院は、内閣総理大臣の指名を行わない。
- ・参議院議員の大臣等への就任の自粛
- ・参議院に地方自治及び地方分権に関する優先的な審議権を与える。

#### 2 参議院の自主性及び独自性の確保

- ・国会法の簡素化(議院固有の組織・運営事項は議院規則等で定める。)

- ・「参議院会派」という考え方の下、党議拘束の在り方を見直す。
- ・中長期にわたる政策の調査研究等の一層の充実・強化
- ・質問制度の在り方を見直し等
- ・国政調査権の行使の仕方の見直し

### **3 議員個人中心の活動の促進**

- ・議員立法の発議要件の緩和
- ・本会議における質疑を議員個人中心のものとする。
- ・議員に対する公的助成の在り方を見直し
- ・議員個人の活動を補佐するための議員スタッフの充実

### **4 審議及び運営の改革**

- ・通年会期制の導入（会期不継続の原則の見直し）
- ・定足数の規定は、本会議における議決要件のみとする。
- ・常任委員会制度の抜本的見直し
- ・議案調整（マークアップ）の制度の確立
- ・請願審査の充実

### **5 選挙制度改革**

- ・現行の比例代表制を含めた選挙制度の抜本的見直し
- ・多様な個人を選出するための選挙制度の実現
- ・（将来の課題として）参議院の代表制の性格の見直し

## 第3 議院内閣制

### 1 議院内閣制

行政権の担い手が、他の権力、とくに議会とどのような関係におかれるかに関しては、議院内閣制と大統領制という二つの代表的モデルが提示されてきたが\*、議院内閣制はイギリスにより、大統領制はアメリカにより代表されるとされる<sup>21</sup>。

#### 議院内閣制と大統領制の比較

	議院内閣制	大統領制
権力分立	緩やかな分離（相互の協力関係重視）	厳格な分離（相互の抑制均衡重視）
不信任制度、解散制度等	あり（通常）	なし
大臣の議会への出席・発言（権利・義務）	あり（大臣は、通常、議員の中から選出）	なし（大統領と大臣（長官）は議員との兼職禁止）

\* 「立法権（議会）と行政権（政府）との関係」

議院内閣制、大統領制のほか、君主制の下で、政府は君主に対して責任を負い、議会に対しては何の責任も負わないドイツ型（超然内閣制とも呼ばれる。明治憲法の制度はこれに属する）政府がもっぱら議会によって選任され、その指揮に服するスイス型（会議制ないし議会統治制と呼ばれる。内閣は議会の一委員会にしかすぎない）等がある。

### 2 日本国憲法における議院内閣制

#### (1) 日本国憲法における議院内閣制の採用

日本国憲法が議院内閣制を採用していることは、明らかである。まず、最も中心的な内閣の連帯責任の原則（66条3項）、内閣不信任決議権（69条）が定められているほかに、内閣総理大臣を国会が指名すること（67条）、内閣総理大臣及びその他の国务大臣の過半数は国会議員であること（67条、68条）などの細かな規定が成文化されている。

#### (2) 日本国憲法の採用する議院内閣制の類型

日本国憲法における議院内閣制が、均衡を重視する古典的なイギリス型か、民主的コントロールを重視する第3ないし第4共和制フランス型か、については、憲法上明確ではない。運用の実態からすれば、内閣に自由な解散権が認められているのでイギリス型であるが、解散権の所在が憲法上必ずしも明らかでなく、69条の場合しか解散できないという解釈の余地が存する限り、フランス

<sup>21</sup> 野中他前掲注(5)・158,159頁（高橋執筆部分）

型とみることもできるとされる<sup>22</sup>。

### 3 衆議院の解散

解散とは、任期満了前に議員の資格を失わせる行為である。それは、政治的には、解散に続く総選挙によって主権者としての国民の審判を求めるという民主的な契機を含むとされる<sup>23</sup>。

憲法には、だれが解散を決定する権限を有し、いかなる場合に解散を決定しうるかについて明確に定めた規定はない。もちろん、解散は、天皇の国事行為とされており（7条3号）、形式上、解散を行うのは天皇であるが、問題は、その実質的決定権者はだれか、そして、いつその解散権を行使しうるかである（この点に関する学説については、80頁参照）。

この点については、現在では、7条によって内閣に実質的な解散決定権が存するという慣行が成立しているとされており、次のような政府の答弁がある。

#### 衆議院の解散

...衆議院の解散をする解散権というものは、これは内閣の権能に属しておりまして、その行使につきましては制約はないわけでございます。およそ民意を問うために必要があるという局面におきまして、民意を問うために必要があるというふうに内閣が判断をすれば、そこで解散をすることができるということでありまして、それにつきまして制約はございません。ただ、従来から、濫用すべきでないということを歴代の総理はおっしゃっております。

（昭和62年12月11日 参・予算委 味村内閣法制局長官）

なお、7条により内閣に自由な解散権が認められるとしても、解散は国民に対して内閣が信を問う制度であるから、それにふさわしい理由が存在しなければならないとの指摘もなされている。

具体的には、解散は、69条の場合を除けば、衆議院で内閣の重要案件（法律案、予算等）が否決され、または審議未了となった場合、政界再編成等により内閣の性格が基本的に変わった場合、総選挙で争点でなかった新しい重大な政治的課題（立法、条約締結等）に対処する場合、内閣が基本施策を根本的に変更する場合、議員の任期満了時期が接近している場合、などに限られると解すべきであり、内閣の一方的な都合や党利党略で行われる解散は、不当であるとされる<sup>24</sup>。

<sup>22</sup> 芦部前掲注(1)・303,304頁

<sup>23</sup> 同上

<sup>24</sup> 同上

解散権の在り方の問題については、1979年3月に死去した保利茂前衆議院議長が在任中の前年7月に福田首相（当時）周辺から流された衆議院の解散説に反発し、とりまとめたとされる「解散権について」（死後にその内容が明らかになった）で次のような指摘がなされている<sup>25</sup>。

「解散権について」

…7条解散は憲法上容認されるべきであるが、ただその発動は、内閣の恣意によるものではなく、あくまで国会が混乱し、国政に重大な支障を与えるような場合に、立法府と行政府の関係を正常化するためのものでなければならない。  
…もう一つ、衆議院を解散して民意を問うべき第二のケースとして、かつてNHKの討論会で各党幹事長、書記長の意見が一致したものがある、それは、その直前の総選挙で各党が明らかにした公約や諸政策にかかわらず、選挙後にそれと全く質の異なる、しかも重大な案件が提起されて、それが争点となるような場合には、改めて国民の判断を求めるのが当然だということである。

#### 4 議院内閣制の在り方、運用

ここでは、まず、議院内閣制の「国民内閣制」的運用、「イギリスの議院内閣制」的運用について検討し、最後に「首相公選制を考える懇談会」報告書において提示された「議院内閣制を前提とした首相統治体制案」、「現行憲法の枠内における改革案」を紹介する（「首相公選制を考える懇談会」報告書については、23頁参照）。

##### (1) 「国民内閣制」的運用

現在のような「積極国家」においては、施策を行うに当たり、政治に強いリーダーシップが求められる。そのためには、内閣及び実行する政策プログラムが、国民の多数の明確な支持を受けることが要請される。そのような観点からは、国民が選挙を通じて「政策プログラム」とその実行主体である「首相」とを一体のものとして事実上直接選ぶ議院内閣制の直接民主制的な運用形態である「国民内閣制」モデルが適当ではないかとの意見<sup>\*</sup>がある<sup>26</sup>。

\* この意見は、政治が民主シーの原理に基づいていると言えるためには、そこで実行に移される政治プログラムが、国民の少なくとも過半数に支持されたものでなければならないとの認識の下、民主的政治過程の一つの重要な課題は、多様な国民意思から国民の過半数が支持する一つの政治プログラムを創出・選択することにあるとし、これをどのよ

<sup>25</sup> 朝日新聞（1979年3月21日）

<sup>26</sup> 高橋和之参考人陳述意見（H14.2.14・衆議院憲法調査会政治機構小）、「国民内閣制」再論（上・下）ジュリスト1136号及び1137号、1998年等を参考にした。

うな構造をもつ過程を通して行かうかが問題であるとする。

具体的には、選挙前に国民の間に存在する多様な政策プログラムをまず選挙を通じてどの程度に絞り込むのが適切なの、次いで第 2 段階（首相の指名）での絞り込みの在り方をどのように考えるのかという点に関し、二つのモデルを提示する。

#### 国民内閣制モデル

基本的政策への絞り込みを選挙のプロセスで行ってしまうというもの。選挙の結果、国民の多数派が支持する政策プログラムとそれを担う首相も事実上決定する。第 2 段階の首相の指名は形式的なものとなる。

#### 媒介内閣制モデル

選挙において絞り込むことは避けて、選挙では国民の間に存在する多様なプログラムをできる限り忠実に国会の構成に反映させ、一つの政策への絞り込みは首相の指名という第 2 段階にゆだねようとするもの。内閣とその政策の決定は選挙後に議員によって行われるということになる。

その上で、現代の政治は、積極的なリーダーシップを必要としており、内閣とその政策に対する国民の多数派の支持が明確である「国民内閣制モデル」によるべきであるとする。

この「国民内閣制」については、その前提とする「内閣を強化し、政が政策決定（統治）を行い官がそれを執行し、議会（野党）は内閣をコントロールする役割を担う」というシステムに言う政・官・野党の役割ないし関係が果たして妥当か、期待しうるか、妥当だとしてもそのようなシステムを二党制ないし二極化した多党制を助成する選挙制度（特に小選挙区制）と直結させて良いかどうか、については異論も少なくないとされる。内閣（首班）を国民の多数派が直接選ぶといっても、選挙が二つの政治プログラムのうち一つを国民が選択する形で争われることになるかどうかは予想できず、また小選挙区制をとれば、第一党は通常 40%前後の得票率で 60%程度の議席を獲得するのに対して、第三党以下は切り捨てられる可能性があるため、国民の多数意思に支えられた内閣が誕生するという保証はないことなど、検討を深めることを要する問題も多く残されているとの指摘もある<sup>27</sup>。

## (2) 「イギリスの議院内閣制」的運用

日本では、議院内閣制に対する不満が大変強いが、それは、議院内閣制自体の欠陥によるものではなく、政党の暴走による頻繁な指導者の交代、官僚機構の硬直化による内閣の責任での迅速な意思決定の能力の欠如、内閣と与党との不透明な関係といった運用上の問題によるものであるとの認識の下、日本の議院内閣制について、「イギリスの議院内閣制」的な運用を目指すべきであるとの意見がある<sup>28</sup>。

<sup>27</sup> 芦部前掲注(1)・304,305 頁

<sup>28</sup> 山口二郎参考人意見陳述（H14.3.14・衆議院憲法調査会政治機構小）

イギリスの議院内閣制の特徴としては、以下の点が挙げられるとされる<sup>29</sup>。

政党、指導者、政権構想の三位一体と選挙における国民の mandate(委任)\*  
与党指導者の強い指導力。

\* 各党は総選挙時にマニフェスト(政策集)を掲げて選挙を戦う。

内閣と与党の一体化による迅速な意思決定と実行  
行政府全体で130~140程度の政治任用ポストが存在。与党の国会議員の約  
3分の1は大臣、閣外大臣、副大臣、政務秘書官等の役職に就き、政策決定  
を上から主導する体制。

官僚機構に対する上からのリーダーシップ  
政治家と官僚の明確の役割分担。官僚は、価値観に関わる政策論議はしない。

「イギリスの議院内閣制」的な運用を目指すべきであるとの意見については、  
次のような指摘がある。

- ・イギリスの政治は議会政治から内閣政治へ、内閣政治から首相政治へと展開  
してきたとの認識の下、議院内閣制は歴史的には、国民(代表)による 国  
政の批判(行政統制、政治責任の追及)と 国政への参加(後には自らが運  
営の主体となる)という二つの(ときに矛盾する)役割を期待されて発展し  
てきたが、その制度が「首相政治」\*にまで行き着いたとき、 の働きも の  
働きも実質的に弱体化させられているのではないか( イギリスの「議院内  
閣制」の再構成の必要性)<sup>30</sup>。

\* 「首相政治」

ブレア政権においては、重要政策が閣議や閣僚委員会(特定の政策分野・事項ごとに設  
置され、関係閣僚等により構成されるもの)ではなく、首相と特別アドバイザー(政治的  
に任用される公務員)や重要閣僚のみによって決められていると言われている。

また、「タスクフォース」型あるいは「アドバイザー」型行政組織の多用によって、直接  
国民から選ばれた存在ではない特別アドバイザーや民間人が政策決定を主導することとな  
り(首相へ集約された権力の再度の分散) 責任の所在があいまい化(首相の責任では解決  
できない問題の発生)するとの指摘もなされている。

- ・(内閣と与党の一体化に関して) 国会をコントロール機関とみた場合、その

<sup>29</sup> 同上

<sup>30</sup> 元山健「イギリスの憲法改革 首相政治の体系的組織化・強化と支配の正統性」『立憲主義  
とデモクラシー』敬文堂、2001年



コントロールをうまく機能させるには、与党によるチェック機能を残しておいたほうが良いのではないか。国民の前で、言論によって政府をチェックしていく野党の役割は確かに重要であるが、結局、議会は数の論理、多数決であり、野党のチェックは、次の選挙に向けてのアピールとしては効果を発揮するかもしれないが、今すぐに何か実効性があるというわけではない。一方、与党の会派が政府と違うことをいうとなると、政府の側も譲歩する必要がある。政府とは別な存在としての与党会派の存在、それが認知されているということが、特に多数派内閣のもとでは、政府が議会の譲歩するための条件になる<sup>31</sup>。

### (3) 議院内閣制を前提とした首相統治体制案(「首相公選制を考える懇談会」報告書)

「首相公選制を考える懇談会」報告書においては、首相公選制など、内閣総理大臣と国民との関係の在り方について、民意を反映させる首相の選出方法の工夫と、首相のリーダーシップの有効な発揮のための制度的枠組みという二つの観点から、憲法上の問題点等を含め幅広い検討が行われ、検討結果として、三つの案が提示されている。

「議院内閣制を前提とした首相統治体制案」(議院内閣制の枠組みを残しながら首相の選出に対して最大限国民のより直接的な参加を可能にするモデル)はそのうちの一つであり、我が国の国会をより一層一院制的なものに再編成して、衆議院議員総選挙を首相選出と直結させることにより首相の地位の民主的正統性を高めるとともに、総選挙から次の総選挙までの期間を「分割政府」のおそれのない、安定した「立法期」として確保することによって、政治における首相のリーダーシップの強化又はその実質的充実を図ろうとするものであると説明されている。

#### 【議院内閣制を前提とした首相統治体制案】

##### 1 首相の選出方法等

- ・憲法に政党条項を導入し、政党が首相候補者の選出について国民参加の余地を広げるよう義務付ける。
- ・衆議院議員総選挙が事実上の首相選出選挙となり、国民の政治意思の統合にふさわしいものとなるよう、選挙制度の在り方などを工夫する。
- ・各政党は、衆議院議員総選挙に際して、首相候補者を明示する。
- ・議院内閣制を前提とするので、首相の任期を限定する規定を設ける必要なし。

##### 2 首相の権限と国会との関係

<sup>31</sup> 大山礼子「政治改革モデルとしての「イギリス型議院内閣制」への疑問」北大法学論集 52 巻 6 号、2002 年、1998,2001 頁

- ・行政権は首相に属するものとし、その権限の拡大を図るとともに、その責任を明確化。
- ・いわゆる建設的不信任決議の制度を導入するとともに、首相（内閣）信任決議手続を整備。
- ・安定した「立法期」を確保するという観点から、参議院の権限の見直しを図り、政府形成機能や政府批判機能などは専ら衆議院の役割とする方向で、関係する憲法条文の精査。
- ・法律制定手続における内閣の役割の大きさを考え、国会関係調整大臣（仮称）を設け、国会との関係は専ら同大臣が掌理。
- ・首相は、内閣提出の法案に関して、一定の場合に国民表決（レファレンダム）に付する権限を有する。
- ・国務大臣（閣僚）には、基本的に衆議院議員が就任。

### 3 首相と与党の関係

- ・内閣と与党との関係を整理し、一元的な政策形成体制を確立。
- ・政治任用職の増加と人事面における首相のリーダーシップの強化。
- ・党首選挙に関するルールを明確化し、幅広い国民の参加が得られるよう開放的なものとする。

#### (4) 現行憲法の枠内における改革案（「首相公選制を考える懇談会」報告書）

「首相公選制を考える懇談会」報告書で提示されている「国民が首相指名選挙を直接行う案」、「議院内閣制を前提とした首相統治体制案」はいずれも憲法改正を伴うものであり、その実現には長い時間とエネルギーが必要となるとの認識の下、時代の要請に即して制度や慣行を改革することの重要性にかんがみ、報告書においては、「現行憲法の枠内における改革案」も提示されている。

この案については、国民が首相に対して「我々が選んだリーダー」という一体感を持てるようにすること、首相が国政の指導者としての力を発揮できるようにすることは、日本型議院内閣制の弊害を生み出した運用上の問題点及び制度上の不足を補うことによって必ずしも不可能ではないとの説明がなされている。

#### 【現行憲法の枠内における改革案】

##### 1 制度に関する課題

- ・政党における開かれた党首選出規程の制定
- ・首相の権限強化（政治任用職の増加等）
- ・政官関係の新たなルールの設定

##### 2 慣行に関する課題

- ・与党と行政府の一体化
- ・政権担当中の与党党首任期規程の停止
- ・国会審議に対する首相や閣僚の出席の在り方の見直し
- ・選挙の性格付け（代議士は首相の選挙人であることを明確に）

## 第4 首相公選制

### 1 首相公選制の導入の是非等

首相公選制とは、首相を国会による指名にかえて国民が直接選出するという制度である。行政権の長を国民が直接選ぶという点で大統領制と似る。実際、この制度の提案の中には、「首相」公選と言いながら、中身はほとんど大統領制と同じものを考えているものもあるとされる。

この制度が内包する最大の問題は、首相の属する党派と議会の多数派の党派の食い違いが生じうるという点にあり、「ねじれ現象」が起こった場合には、不信任権あるいは解散権の何らかの制限が必要となろうが、そうなれば党派の異なる首相と議会のある程度の共存が図られねばならず、それを可能とするシステムをあらかじめ考えておく必要がある。この点が、首相公選制を導入する場合の最も困難な問題であるとの指摘がある<sup>\*32</sup>。

\* 「ねじれ現象」については、首相公選制の導入は、国民に対して、国の基本方針の決定に直接参加できるという満足感や責任感を与えるという側面もあるが、首相を公選しても、その首相が議会において安定した支持基盤に欠け、政策を実行する予算や法律が通らなければ実質を欠いた制度となるおそれがあるとの指摘もある<sup>33</sup>。

このほか、首相公選制の導入に消極的な意見としては、議院内閣制の運用で対応すべきとの意見、政党政治の否定・政党の役割低下につながるとの意見、衆愚政治の危険性を指摘する意見、天皇制との関係が問題となるとする意見等がある<sup>34</sup>。

これに対して、首相公選制の導入に積極的な意見は、首相のリーダーシップの必要性、国民が直接首相を選ぶことの意義等を指摘する<sup>35</sup>。

### 2 イスラエルにおける首相公選制廃止

イスラエルでは、首相公選制は1992年3月に導入された。その後、首相公選は1996年、1999年及び2001年の3回実施されたが、2001年3月には首相公選制は廃止されることとなった。

イスラエルの首相公選制は、元来、政権安定のために導入したはずの制度が、逆に小党乱立に拍車をかける結果となってしまう、その狙いがまったくはずれてしまったことにより、失敗に終わったとされるが、失敗の原因としては、次

<sup>32</sup> 野中他前掲注(5)・157,158頁(高橋執筆部分)

<sup>33</sup> 長谷部恭男参考人陳述意見(H13.11.8・衆議院憲法調査会)

<sup>34</sup> 『衆議院憲法調査会中間報告書』平成14年11月、456～461頁参照。

<sup>35</sup> 同上報告書454～456頁

の 及び に掲げる問題があるとされる<sup>36</sup>。

#### **選挙制度上の問題**

議会の選挙制度（比例代表制）を変えないまま新たに首相選挙を導入した結果、首相の選択と議会選挙における政党の選択にずれが生じた。具体的には、有権者は、国の安全保障のような大きな問題については、首相選挙において、大まかな穏健派・強硬派のような色分けに従って二大政党のいずれかの首相候補者に投票しつつ、自らの利益に関係があるような日常の問題については、議会選挙において、よりきめ細かな政策を掲げる政党に投票したとみられる。その結果、イスラエル議会では、小党の乱立に拍車がかかって、国民各層の利益代表が支持者の要求を代弁するような場となり、本来備えるべきはずである政権の基盤を支える機能を失ったとされる。

#### **政治制度上の問題**

イスラエルの首相公選の制度については、大統領制と議院内閣制を混在させたようなものとなった結果、双方の長所が失われてしまったとされる。具体的には、議会による不信任に対する警戒から、首相は、目先の利害調整に追われて、長期的かつ建設的視野に立って政策を展開することが困難となるとともに、議会における小党分立の激化は妥協及び譲歩の可能性を著しく低め、公選首相の登場は国民と政府を直結させるルートを開き、議会の仲介性を喪失させ、「政党の崩壊」、「政治制度の自殺」と言われる議会政治の機能不全につながるとされる。

### **3 「首相公選制を考える懇談会」報告書**

首相公選制については、「首相公選制を考える懇談会」\*から『首相公選制を考える懇談会』報告書が提出されている（平成 14 年 8 月）。ここではその概要をごく簡単に紹介する（報告書全文については、首相官邸のホームページ <http://www.kantei.go.jp> を参照）。

#### **\* 「首相公選制を考える懇談会」**

懇談会の趣旨については、国民の政治参加の途を広げることが極めて重要であることにかんがみ、内閣総理大臣と国民との関係の在り方について国民的な議論を提起するため、内閣総理大臣が有識者の参集を求め、「首相公選制を考える懇談会」を開催すると説明されている。

報告書においては、首相公選制など、内閣総理大臣と国民との関係の在り方について、民意を反映させる首相の選出方法の工夫と、首相のリーダーシップの有効な発揮のための制度的枠組みという二つの観点から、憲法上の問題点等を含め幅広い検討が行われ、検討結果として、

<sup>36</sup> 『衆議院ロシア等欧州各国及びイスラエル憲法調査議員団報告書』平成 13 年 11 月、331～346 頁

**国民が首相指名選挙を直接行う案**（行政府と議会との分離を組み込みながら国民が首相指名選挙を直接行うモデル）  
**議院内閣制を前提とした首相統治体制案**（議院内閣制の枠組みを残しながら首相の選出に対して最大限国民のより直接的な参加を可能にするモデル）  
**現行憲法の枠内における改革案**

の三つの案を提示している。

### (1) 国民が首相指名選挙を直接行う案

この案は、国民が直接首相を選出することを可能にすることで国民の政治参加の途を広げ、選出過程における首相の国会からの独立性を導入する。併せて首相の任期を基本的に確定させてその選任が選挙期間以外に政局化することを防ぎ、また行政府の長としての首相の権限強化を図ろうとするものである。他方で、権力の濫用を防止するために首相の権限行使に際して国会等による様々の抑制を加味していると説明されている。

なお、この案は、国会は現行どおりの二院制であることを前提としているが、国民から直接選出される政治部門が首相・衆議院・参議院の三つとなることから将来される複雑性も考慮して、衆議院と参議院を廃止し、新たな一院制の国会を創設する案も検討に値するとされている。

#### 【国民が首相指名選挙を直接行う案】

- 1 首相・副首相の選出方法等
  - ・国民が首相・副首相を直接選挙によって指名。
  - ・首相・副首相は一对となって立候補、国民はこの一对に対して投票。
  - ・任期は4年、3選禁止。衆議院議員総選挙を同時に行う。
- 2 首相の権限及び国会・裁判所との関係
  - ・行政権は首相に属する。首相は国民に対して直接責任を負う。
  - ・首相は、大臣、副大臣、政務官等を任命。行政各部について広範な人事権。閣僚は、衆議院が3分の2以上で不信任とした場合、解職。
  - ・首相、副首相、大臣等と国会議員の兼職禁止。
  - ・首相は、法案提出権及び予算案提出権を持つ。国会審議への出席可能。
  - ・衆議院は、3分の2以上の多数決で首相に対する不信任を議決できる。  
首相・副首相の再選挙。衆議院は同時に解散。
  - ・首相は、参議院の過半数の承認を得て、最高裁判所長官を指名、最高裁判所の他の裁判官を任命。

### (2) 議院内閣制を前提とした首相統治体制案 20頁参照

### (3) 現行憲法の枠内における改革案 21頁参照

## 第5 政党

### 1 政党の憲法上の根拠とその地位

#### (1) 代表民主制と政党

国民の自由な言論及び結社活動を前提に、普通選挙制によって国民の多様な意思が議会を通じて国政に反映される代表制の仕組みは、政治上の意見を同じくする人々が、その意見を実現するために組織する「政党」の存在を抜きにしては十分に機能しない。代表制の国家は、自ずから、政党という複数の社会集団を基礎にそれらの政党によって代表されるさまざまな意見ないし利益を議会でろ過し、統合するとともに、そうした政党が政府を組織して統治を行う「政党国家」の形態をとるとされる<sup>37</sup>。

政党は、このように代表民主制とともに生じ、それが機能する上で不可欠の役割を果たすものであったにもかかわらず、国家の政党に対する態度は、長い間必ずしも好意的でなかった。トリーペルは、こうした政党に対する国法の態度の歴史的変遷を跡付けて、論文「憲法と政党」の中でそれが「敵視」、「無視」、「承認及び合法化」、「憲法的編入」の段階を経ると説いている<sup>38</sup>。

こうした中、現代国家における政党の重要性にかんがみ、ドイツ基本法、イタリア憲法、フランス第五共和国憲法のように憲法上政党について規定するものが見られるようになった。このうち、ドイツの憲法は、国家の基本構造に関する「連邦及びラント」において、政党について次のように定めている<sup>39</sup>。

政党を「国民の政治的意思の形成に協力」する存在として把握。  
政党の「設立は自由である」。  
政党の内部秩序は「民主的原則に適合しなければならず、また、「その資金の出所及び用途並びにその財産について公開の説明をしなければならない」。  
「その目的又は党員の行為が自由な民主的基本秩序を侵害もしくは除去し、又はドイツ連邦共和国の存立を危うくすることを旨とする」政党は、連邦憲法裁判所によって違憲とする。  
詳細は、連邦法律で定める。

#### (2) 日本国憲法と政党

憲法は、政党に直接言及するところがない。この憲法の沈黙等を考慮して、

<sup>37</sup> 野中他前掲注(5)・45頁(高見執筆部分)

<sup>38</sup> 野中他前掲注(5)・47,48頁(高見執筆部分)

<sup>39</sup> 佐藤幸治『憲法(第3版)』青林書院、平成7年、126,127頁

憲法が政党に対して消極的であると解する説もあるが、しかし、政党が現実に重要な機能を果たしていることが一般に自覚されている背景において成立した日本国憲法が、政党抜きに議院内閣制を採用したとは考えられない。むしろ、八幡製鉄献金事件で最高裁判所も指摘しているように、現代大衆社会において「国民の政治的意思決定を形成する最も有力な媒体」として、かつ、議会制民主主義の円滑な運営を支える存在として、憲法は「政党の存在を当然に予定している」のみならず、さらにその積極的活動を期待していると解すべきであるとされる。

#### **八幡製鉄献金事件（最判昭和 45 年 6 月 24 日民集 24 卷 6 号 625 頁）**

八幡製鉄の株主である原告が、同社が自由民主党に対して行った政治献金について、被告取締役らの賠償責任を追求する訴訟を提起した事例。最高裁判所は、「憲法は政党について規定することがなく、これに特別の地位を与えていないのであるが、憲法の定める議会制民主主義は政党を無視して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ものというべきであり、政党は議会制民主主義を支える不可欠の要素なのである」旨を判示した。

このように、憲法は、政党の存在を積極的に評価していると見られるが、その憲法上の直接の根拠を求めるとすれば、それは、21 条の保障する「結社の自由」であると解すべきである。したがって、政党の機能の重要性を根拠にして、これを国家機関化したり、あるいは、特別の制限・禁止対象とすることは許されず、一般の結社の場合と同様、政党の結成・不結成の自由、政党への加入・不加入の自由、党員の継続・脱党の自由、政党の自治活動の自由が保障されるとされる<sup>40</sup>。

### **(3) 政党の憲法への編入**

政党の憲法への編入の代表例としては、先に述べたドイツ基本法の例があるが、このように政党が憲法に編入され、公的機関の性格を強めると、国によって事情は異なるが、いわゆる「戦う民主主義」の名の下に、法によって党内民主主義を規制したり、反民主主義政党を排除したりすることになる。その結果、民主主義の概念が多義的であるため、政党の自由かつ健全な発展が阻害されるおそれも出てくるとの指摘がある<sup>41</sup>。

さらに、政党を憲法に明記する場合、結社のカテゴリー（通常の結社、パブリック・インタレストグループ、政党）別にそれに対応した規定を設ける必要

<sup>40</sup> 佐藤前掲注(39)・128,129 頁

<sup>41</sup> 芦部前掲注(1)・265,266 頁

があること等から、詳細な憲法規定となり、そのため、簡潔な規定によって支えられた長期的な基本原則と、臨機応変に対応できる下位規定という組み合わせが、立憲主義のあるべき姿ということからすると、政党に関する憲法規定の制定というのは困難な課題であるとの指摘もある<sup>42</sup>。

## 2 政党に関する法規制の問題

### (1) 憲法と政党に対する法規制

#### ア 政党に対する法規制

政党は、憲法上、任意的結社たることを本質とするとはいえ、政府機構の支配を獲得・維持することによっていわば、非任意的大結社である国家を指揮することを目指す点において、結社の中でもユニークな存在であるとされる。

そのことから、まず、例えば政党法を制定して、政党の国家意思形成の協力者としての地位を確認し、その活動を保護促進する措置を講ずることは妨げられないという結論が導かれる。しかし、その保護は、規制と裏腹の関係になりやすく、また、既成政党の特権化等を招きやすいという点で、かかる法制化には、憲法上種々の問題があるとされる。

この点に関連して、政党の特殊性を強調して、一般の結社の場合と異なり、より緩やかな「公共の福祉」の規制対象となるとする見解がないではないが、頭からそのように決め込むのは問題で、規制目的との関連で正当性・必要性が個別的・具体的に精査されなければならないとされる<sup>43</sup>。

#### イ 民主主義的要請に基づく規制

政党の公的特殊機能の確認と、政治は多数者の意思に従って行われるべきであるという民主主義理念の追求は、各政党における党内民主主義の確立の要求を一つの帰結とする。党内民主主義の確立の要請についての明文規定を欠く日本国憲法下にあっても、政党の公的特殊機能にかんがみ、抽象的要請としては、党内民主主義の確立の要請が憲法上導かれるとみることでもできよう。ただ、抽象的要請であるから、精神的訓示規定としてはともかく、なんらかの強制力を伴う形で公権力が政党の意思形成及びその方法、党役員を選任や党規律などの党内事項に関与することは原則的に許されないとされる<sup>44</sup>（なお、この問題については、31頁の共産党袴田事件を参照）。

<sup>42</sup> 高田篤参考人陳述意見（H14.11.14・衆議院憲法調査会政治機構小）

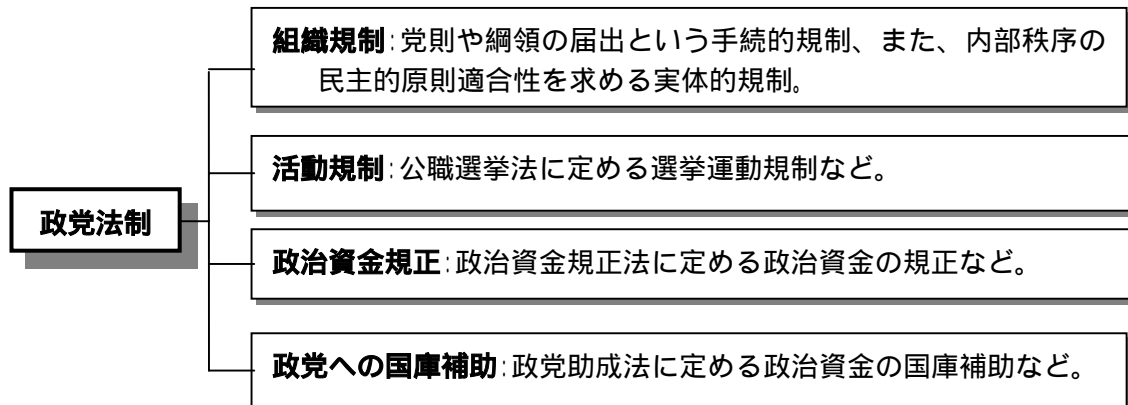
<sup>43</sup> 佐藤前掲注(39)・129頁

<sup>44</sup> 佐藤前掲注(39)・131頁



## (2) 現行の政党に対する法規制

政党に対する法的規律を内容に即して区分すると、「違憲政党」法制（ドイツ基本法に定める、自由な民主的基本的秩序を侵害若しくは除去し、又は、ドイツ連邦共和国の存立を危うくすることを目指す政党を違憲の存在として禁止すること。）を除いて、次の四つに分けられるとされる<sup>45</sup>（なお、政党と比例代表制に係る問題については、第二部 46 頁以下を参照）。



### ア 組織規制

政党助成法は、政党交付金の交付を受ける政党について、総務大臣に政党の名称、主たる事務所の所在地、代表者等、一定の事項を届け出ることとなっているが、あわせて綱領その他当該政党の目的、基本政策を記載した文書等を提出することとなっている。

### イ 活動規制

#### (ア) 公職選挙法

政党間の競争の公正が最も強く望まれるのは、選挙のときであるが、選挙運動が全く放任されると、腐敗が生じ、あるいは、財力によって不当に支配されるおそれがあることから、一定の調整が必要となる。「選挙に関する事項」は法律で定めるとの憲法の規定（47条）を受けて、公職選挙法が定められている<sup>46</sup>。

公職選挙法は、「選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明かつ適正に行われることを確保」（1条）する目的で、選挙運動の時・主体・方法などについて規制している（129条～201条）。具体的には、時につき、事前運動と選挙当日運動の禁止、主体につき、選挙事務関係者その他の選挙運動の禁止、方法などにつき、（ ）個別訪問の禁止、（ ）飲食物の提供の禁止、（ ）文書

<sup>45</sup> 芹沢齊「政党」樋口陽一編『講座憲法学5 権力の分立(1)』（日本評論社、1994年）所収、136～141頁

<sup>46</sup> 佐藤前掲注(39)・120,121頁

図画の頒布・掲示の制限、( ) 個人演説会に関する規制及びそれ以外の演説会の禁止、( ) 選挙運動に関する支出金額の制限、選挙に関し、報道・評論で  
きる新聞紙・雑誌の制限、等、多岐にわたっている。他方で、公職選挙法は、  
無料での政見放送などについて定めている。

#### (1) 選挙運動規制の問題

これらの規制は、その幅及び深度において、表現の自由に対する著しい規制  
であって、選挙の自由と公正の調整という枠をはみ出して、規制に傾斜しすぎ  
ていないかが問題となるとされる<sup>47</sup>。

### ウ 政治資金規正

#### (7) 政治資金規正法

選挙民に情報を提供し、政治過程の腐敗を防止するという公共的利益の観点  
から、政治資金の公開制が一般に設けられている<sup>48</sup>。我が国においても、こうし  
た観点から政治資金規正法が定められている。

政治資金規正法は、「政党その他の政治団体の機能の重要性及び公職の候補  
者の責務の重要性にかんがみ、政治団体及び公職の候補者により行われる政治  
活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにするため、政治団体の届  
出、政治団体に係る政治資金の収支の公開並びに政治団体及び公職の候補者に  
係る政治資金の授受の規正その他の措置を講ずることにより、政治活動の公明  
と公正を確保し、もつて民主政治の健全な発達に寄与すること」を目的として  
(1条) 政治団体の届出や、会計帳簿の備え付けと記載の義務、政治団体の収  
入・支出の報告義務、会社・労働組合の寄附の制限等について定めている。

#### (1) 政治資金規正の問題

政治資金規正については、次の点が問題になるとされる<sup>49</sup>。

<p>規制対象の明確化 規制対象が恣意的に拡大され、政治活動の自由が不当に侵害されることを防止する 必要がある。</p> <p>報告・公表事項の範囲の明確化 報告・公表事項の範囲は、政党等の自治的活動や個人の政治活動の自由を不当に侵 害することにならないよう規定する必要がある。</p> <p>規制の実効性の確保 会社等による政治献金、政治献金の公開基準、違反行為に対する処罰などについて、 これまで規制強化の必要性が指摘されてきた。</p>
---

<sup>47</sup> 佐藤前掲注(39)・121頁

<sup>48</sup> 佐藤前掲注(39)・132頁

<sup>49</sup> 佐藤前掲注(39)・133頁

## エ 政党への国庫補助

### (ア) 政党助成法

政党助成法は、「議会制民主政治における政党の機能の重要性にかんがみ、国が政党に対し政党交付金による助成を行うこととし、このために必要な政党の要件、政党の届出その他政党交付金の交付に関する手続を定めるとともに、その使途の報告その他必要な措置を講ずることにより、政党の政治活動の健全な発達の促進及びその公明と公正の確保を図り、もって民主政治の健全な発展に寄与することを目的」として、平成6年に制定された（平成7年1月施行）。

同法は、5名以上の衆議院議員又は参議院議員を有するか、1名以上の国会議員を有し、かつ、最近の国政選挙のいずれかにおいて、2%以上の得票率があった政治団体を「政党」とし、その「政党」にのみ、国民一人当たり250円で計算した助成（総額年300億円超）を交付するというものである。

#### (イ) 政党助成の問題

政党助成については、どのような配分基準をとるかが問題である（政党助成法は、総額の半分を所属国会議員数に応じて、残りの半分を得票数に応じては配分するとしている）と同時に、どのような配分基準をとるにせよ、結局のところ、政党に対する国庫助成は、既成政党とりわけ大政党に有利に作用し、ひいては民主主義に不可欠な政治的ダイナミズムを損なうことにならないかという懸念が払拭できないとの指摘もある<sup>50</sup>。

### 3 政党の内部的行為と司法審査

政党が憲法的には「結社」である以上、その内部的行為については、政党の自律的判断が尊重されるべきであり、裁判所としては、政党の内部的行為には口出ししないという立場をとることが求められるとされる。最高裁判所もこの趣旨を認めている<sup>51</sup>。

<sup>50</sup> 佐藤前掲注(39)・134,135頁

<sup>51</sup> 松井茂記『日本国憲法（第2版）』有斐閣、2002年、146頁

**共産党袴田事件（最判昭和 63 年 12 月 20 日判時 1307 号 113 頁）**

政党の最高幹部と意見を異にしたため除名処分となった被告が、現住していた党所有の家屋の明渡しを求められたのに対して、その効力を争った事件。最高裁は、政党は結社の自由に基づき任意に結成される政治団体で、議会制民主主義を支える重要な存在であるから、「高度の自主性と自律性を与えて自主的に組織運営をなしうる自由を保障しなければならない」という観点から、除名処分について、一般市民法秩序と直接の関係を有しない内部的な問題にとどまる限り、司法審査は及ばないとした。他方、その処分が一般市民としての権利利益を侵害する場合であっても、その処分の当否は、その政党の自律的に定めた規範が公序良俗に反するなどの特段の事情がない限りその規範に照らし、その規範を有しないときは条理に基づき、適正な手続に則ってなされたか否かによって決すべきであり、その審理もその点に限られると判示した。

【参考資料】

参議院の将来像に関する意見書（平成12年4月26日）

平成12年4月26日

参議院議長 斎藤 十朗 殿

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

本懇談会は、議長から諮問を受け、「参議院の将来像及び改革の方向性」  
について検討を行い、その結論を得たので、別紙の意見書を提出する。

# 参議院の将来像に関する意見書

はじめに

参議院では今日まで、調査会の設置、常任委員会の再編成、押しボタン式投票の導入を始めとする多くの改革のための努力がなされてきた。しかし、現状の参議院の在り方・機能については、その存在意義を含めて様々な批判がある。そこで、更に一步踏み出し、参議院の存在意義・任務等にふさわしい一層の活性化を図ることが必要である。

本懇談会は、昨年4月に斎藤十朗議長の私的諮問機関として設置され、参議院の将来像を探り、真にその役割を果たし得るための改革の方向性を検討するよう諮問を受けた。以来、我々は参議院議員や議会制度専門家からヒアリングを行いながら、22回にわたって会合を持った。その間、我が国の二院制の歩み、現行憲法制定時の参議院構想、主要国の議会制度等の検証を踏まえ、現行の枠組みにとらわれることなく、二院制存続の是非を含め、参議院の在るべき姿について議論を重ね、精力的な検討を行ってきた。

ここに、我々は、参議院の将来像及び改革の方向性について合意に達したので、その結果を報告するとともに、幾つかの改革案を提示する。

## I. 参議院の存在意義と役割

### (1) 参議院は多様な民意を反映する。

衆議院の任務は民意の集約による政権の樹立にあるが、参議院は衆議院で集約されない別の角度からの多様な国民の意思を国会に反映させることに存在意義がある。また議会政治は、政党政治を基本とするが、衆議院の政党の枠組みでは吸収しきれない意見や利益もあり、また、それらも政

党のみに代表されるわけではない。そこで参議院は、これとは異なる代表に基づく機能を担うことに意義がある。

(2) 参議院は抑制と均衡の機能を果たす。

二院制の存在意義は、二つの院が議会において抑制と均衡の関係を保つことにある。衆議院は政府を形成する機能を持ち、これに対して参議院は衆議院に対する抑制、均衡、補完の機能を発揮することが期待される。

(3) 参議院は長期的展望に立った議論を行う。

参議院は、議員の任期が長く、解散もなく、衆議院に比し議員定数が少ないという特色を有する。参議院には、それに由来する政策の継続性と安定性、激変の緩和、長期性などをいかした機能を発揮することが期待される。

## II. 改革の原則的な考え方

(1) 「良識の府」としての機能を活性化させる。

政党化などに由来する数の論理に対して、参議院は「理」を貫く立法院としての役割を重視し、この機能を活性化させる。

(2) 「再考の府」としての機能を明確化する。

参議院には権力（政権）よりも大所高所に立った中長期的な審議に基づく権威を期待し、行政監視を含む「再考の府」としての機能を発揮し得るような仕組みを導入する。

(3) 政党よりも個人の活動を中心とした意思形成を重視する。

政党又は会派の活動を単位とする衆議院に対して、参議院は議員個人の活動を中心とした自由で多様な意思形成の場を提供する。また、それにふさわしい個人を選出できるような選挙制度に改める。

(4) 現行法の枠組みにとらわれることなく、参議院の在るべき姿を追求する。

これまでの多くの改革の成果を踏まえ、これを更に推し進めるという立場から、憲法その他の現行法の枠組みにとらわれることなく検討を加える。

### Ⅲ. 改革の基本的方向

上記のような原則的な考え方に立つとき、衆参両院における審議の重複等を避け、参議院の特色を一層発揮するために、我々は多面的な改革が必要であると考え、以下のような具体案を提示する（※は憲法改正を要するものである）。

#### 1. 衆参両院の機能分担

(1) 参議院に政策評価委員会（仮称）を置き、執行された政策の評価を行う。

行政監視機能を強化する観点から、参議院に常設の政策評価委員会（仮称）を置き、中長期的な観点から、執行された政策の評価を行い、その結論を議長が内閣総理大臣に送付し、内閣はそれに対して採った措置を参議院に報告するようにはどうか。

(2) 参議院は審議の重点を決算審査に振り向ける。

決算審査の意義を高めるため、決算報告書の審査及び予算執行に関する評価が政府の次々年度の予算編成に間に合うよう決算の提出時期・審査方法の改善を図ることが必要である。これが実現すれば、政府に対する警告決議の重みも増すため、参議院は決算審査の充実に力点を置くことが可能になる。その場合、参議院は予算審議の在り方を再検討し、審議の重点を決算審査に振り向けるようにはどうか。

(3) いわゆる基本法については参議院先議とする。

衆議院議員に比し、参議院議員の任期は長く、中長期にわたる政策の調査研究等が期待される。参議院が衆議院の政党と一定の距離を置くことを前提に、その特性をいかすためにも、国の制度・政策・対策に関する基本



方針・原則・準則・大綱を定める、いわゆる基本法については、参議院先議とすることを明確化してはどうか。

(4) 国会同意人事を参議院の専権事項とする。

今日まで国会、とりわけ参議院の行政監視機能は、十分に発揮されてこなかった。このため参議院の重要な行政監視機能を強化し、政党の意思にとらわれない審議を行うという観点から、いわゆる国会同意人事を、原則として参議院の専権事項とし、慎重に審査することにしてはどうか。

(5) 衆議院の再議決権は、一定期間、行使できないことにする。〈※〉

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。

(6) 参議院は内閣総理大臣の指名を行わないことにする。〈※〉

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。

(7) 裁判官弾劾裁判所は、参議院議員の中から選挙された裁判員で構成する。

〈※〉

各院の機能を分離・明確化するため、裁判官訴追委員会は衆議院議員の中から選挙された委員で構成し、裁判官弾劾裁判所は参議院議員の中から選挙された裁判員で構成することにしてはどうか。

(8) 一定の条件の下で参議院に優先的審議権を与える。〈※〉

地方分権が進んだ段階では、参議院に地方自治及び地方分権等に関する優先的な審議権を与えてよいのではないか。この場合、参議院議員の選挙制度は、それに見合ったものにする。また、条約等に関する優先的な審議権も検討されるべきである。

## 2. 参議院の自主性及び独自性の確保

(1) 国会法を簡素化し、議院固有の組織・運営事項は議院規則等で定めることにする。

現行の国会法では、各院の自律権にかかわるものが多く規定されており、参議院が独自性を発揮することを著しく困難にしている。そこで議院の自律権を確保するため、国会法の規定を原則として両院関係及び国民・官庁との関係にかかわるもののみ限定し、議院の組織及び運営に関する事項は各議院の規則等で定めることにしてはどうか。

(2) 参議院独自の「参議院会派」という考え方に立って、党議拘束の在り方を見直す。

政党が衆参両院にまたがって議員の議会活動を強く拘束するという仕組みは、参議院が独自性を発揮する上で大きな障害となってきた。とりわけ、法案の国会提出に先立ち、両院議員合同で事前に行われる、いわゆる与党審査には大きな問題がある。このため、参議院独自の「参議院会派」という基本的な考え方に立って、党議拘束の在り方を根本から見直してはどうか。

(3) 中長期にわたる政策の調査研究等の一層の充実強化を図る。

参議院議員の任期の長さにかんがみると、中長期にわたる政策の調査研究等の一層の充実強化が必要とされる。また、参議院では専ら議案の審査

を行う委員会だけではなく、こうした調査会に力点を置いた活動が望まれる。そこで調査会の報告に対しては内閣の考え方を求めることにしてはどうか。また、常任委員会の再編との関連においても、現行の調査会に加え、例えばエネルギー、食糧等に関する調査会を設置してはどうか。そして、調査会における調査の成果をより一層立法措置につなげていくことが望ましい。

(4) 質問制度の在り方を見直し、本会議での口頭質問を実現する。

議員による質問は、国政一般について内閣に対し説明を求め、所見をただす重要な役割を担っている。しかし、現在、本会議における議員の発言は、政府演説や議案の趣旨説明に対する質疑が中心で、議題とは関係なく行われる口頭質問は、ほとんど活用されていない。参議院では自由な議論を促し、本会議を活力ある質疑応答の場とするため、口頭質問を原則化してはどうか。そして、これを補足する形で文書質問の活用も促す。

(5) 国政調査権の行使の仕方を見直す。

国政調査権は議院に付与されている重要な権能である。これを更に有効に活用するため、参議院における国政調査権の行使の仕方を見直し、特定事件の国政調査については必ず特別調査委員会によることとする。その場合、一定数の賛成者があれば特別調査委員会を設置できるようにしてはどうか。また、国政調査の適正さを確保し、調査結果を明らかにするため、必ず報告書を作成し、公表する。

### 3. 議員個人中心の活動の促進

(1) 議員立法の発議要件を緩和する。

平成8年の「参議院制度改革検討会」は、議案の発議要件を3名程度に緩和すべき旨を報告しているが、いまだ実現されていない。議員発議によ

る立法活動を一層促し、小会派等の議員にも議案提出権を与えるため、現行の議案発議及び修正動議の提出を個々の議員に認めるなど、提出要件を思い切って緩和してはどうか。

(2) 本会議における質疑は議員個人中心のものとする。

衆議院の本会議では、会派を単位とした代表質問が行われている。これに対し、参議院では会派のみならず、議員個人の専門及び見識をいかした質疑を中心としてはどうか。そのため、質疑者一人当たりの割当時間を均等にするなど改善を図る必要がある。また、質疑時間の繰越しを可能にするなど、その運用も弾力化する。

(3) 議員に対する公的助成の在り方を見直す。

党議拘束の見直しや発議要件の緩和によって議員個人中心の活動を重視する立場から、これを積極的に促進するために、政党助成及び立法事務費など、政党や会派を単位に支出されている公的助成を議員個人単位に見直してはどうか。これと同時に、収支の公表を徹底すべきである。

(4) 議員個人の活動を補佐するため、議員スタッフの充実を図る。

議員個人を単位とした立法及び行政監視の活動が有効に行われるようにするため、議員スタッフを始めとする補佐機構の整備・充実を図ってはどうか。

#### 4. 審議及び運営の改革

(1) いわゆる通年会期制を導入し、会期不継続の原則を改める。〈※〉

国会の審議日数を十分に確保し、常に国政上の問題に迅速に対応できるようにするため、通年会期制又は立法期の制度を導入してはどうか。少なくとも参議院では効率的な審議を確保するため、いわゆる会期不継続の原則を改め、議事及び案件継続の原則を明確化すべきである。

(2) 原則として本会議中心の運営とする。

議員個人の活動を重視し、議員全員が審議に参加するという観点から、参議院では本会議中心の運営を行うようにしてはどうか。また、その運営を可能にするためには「小規模院」（150名から200名程度）とすることが望ましい。

(3) 定足数の規定は本会議における議決要件のみとする。〈※〉

現行憲法では議事及び議決について総議員の3分の1以上の定足数が必要とされている。しかし、本会議中心の議事運営を容易にし、議員による自由討議を促進するため、参議院では現行の議事定足数の考え方を無くし、定足数の規定は議決要件のみとしてはどうか。

(4) 常任委員会制度を抜本的に見直す。

参議院を本会議中心主義とする観点から、現行の常任委員会制度を抜本的に見直さなければならない。予算委員会、決算委員会、懲罰委員会等は残すとしても、重要法案に関する専門的かつ集中的な審査を行うため、特別委員会の方式を原則化してはどうか。その場合、議員の一定数以上の要求により特別委員会を設置する仕組みを導入すべきである。

(5) 議案調整（マークアップ）の制度を確立する。

議案発議及び修正動議提出要件の緩和に伴い、議員提出法案や修正案が増大することが見込まれる。そこで委員会又は小委員会において議案を調整し、場合によっては議案の整理統合を行うための議案調整（マークアップ）の制度を導入してはどうか。

(6) 請願審査を充実させる。

請願は国民の重要な権利の行使であるにもかかわらず、従来は会期末に一括して採択されるなど、十分な審査が行われてこなかった。これらの中には政党で集約されないものも含まれている。また、インターネット等を

用いた方法を検討することにより、国民の多様な意見等の表明が可能となる。そこで請願審査を充実させるため、参議院に常任委員会として請願委員会を設置することとしてはどうか。

## 5. 選挙制度改革

(1) 現行の比例代表制を含め、選挙制度の在り方を抜本的に見直す。

参議院議員の選挙制度については、比例代表制を見直し、党派に束縛されない個人の意見を反映するとともに、公正な民意を代表するような制度の実現を図るべきである。選挙区の規模については、政党の支持・推薦を受けない候補者も十分な選挙運動を展開し、その当選が可能となるように改めてはどうか。

(2) 多様な個人を選出するための選挙制度を実現する。

現行の選挙制度の下においては、選挙に膨大な費用を必要とし、政党や団体の支持の有無が選挙結果を左右する傾向が強い。そこで、参議院選挙では政党等に依存せず、個人中心の選挙運動を容易にするため、公営選挙の拡大やメディアによる選挙運動などの導入を図ってはどうか。

(3) 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。

## おわりに

以上の改革案は、これまでの枠組みにとらわれることなく、参議院の将来像を検討してきた結果をまとめたものである。このため、本意見書では現行憲法の枠組みの中で行い得る提案もあれば、あえて憲法改正を要するものも含まれ

ている。

もとより、参議院を活性化させる方策は、これらに尽きるものではないが、この意見書を議論の出発点として、参議院自身が超党派的な観点から、その存在意義にふさわしい任務・機能を果たし得るよう積極的に改革に取り組むことが求められる。

また、この意見書の中には衆議院や内閣の協力を要する改革案も多分に含まれている。したがって参議院としては、これらの事項については両院協議の場を設けることなどを要請し、その実現に努めることを強く望みたい。

#### 参議院の将来像を考える有識者懇談会

座長	堀江 湛
委員	浅野 一郎
同	岩井 奉信
同	大石 眞
同	大宅 映子
同	金指 正雄
同	坂本 春生
幹事	本田 雅俊

## **第二部 国会と内閣に関する論点整理**



# 第1 国会

第二部は、主に、野中俊彦、中村睦男、高橋和之、高見勝利『憲法（第3版）』有斐閣、2001年、9～149頁（高見執筆部分）151～208頁（高橋執筆部分）を参照した。参照部分については、「憲法 ・ 頁」と表記している。

## 1 国会の地位と性格

### 関連条文

#### 〔国会の地位〕

**第41条** 国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

41条は、国会を「国の唯一の立法機関」とし、行政権についての65条、司法権についての76条1項とあいまって、三権分立を定め、同時に、その国会を「国権の最高機関」とした。

#### (1) 国民の代表機関

##### ア 代表民主制と国会

憲法は、主権者としての国民が自ら直接統治を行う直接民主制ではなく、国民から国政を付託された代表者が国家権力を行使する代表民主制を採用する（前文1項）。この統治制度の下で国会は、国民の代表者、国民を代表する機関としての性格を有する。憲法43条は、国会の両議院が「全国民の代表」としての性格を有するものであることを明らかにする。

もとより、国会の「国民代表」性は、この憲法規定によつてはじめて与えられるのではなく、そこでは、近代議会に共通の国民代表としての性格が確認的に規定されているのである（憲法 ・ 51頁）。

##### イ 「代表」の意味

「代表」については、かつて、民法の法定代理とのアナロジーにおいてとらえられたことがあったが、現在の代表民主制は、一般的に法的にはなく、政治的もしくは、社会学的に理解されるようになっている（憲法 ・ 53頁）。

### **A 政治的意味の代表**

多元的な国民意思の統合過程として「代表」を理解するものであり、国民と国会、選挙民と代表者、被治者と統治者の意見が必ずしも合致せず、むしろ、矛盾・対立しうることを前提に相互の緊張に満ちた意思関係としてとらえるもの

### **B 社会学的代表**

国民主権原理に基づく統治制度の下で、「代表」とは、選挙により表明される国民の多元的な意思、社会の実勢力が国会にできるだけ忠実に反映されることを意味すると解するもの

AとBの理解は、ともに法的意味での「代表」概念を否定する点において共通する。両者は必ずしも矛盾する関係にあるのではなく、むしろ、Bの意味での静態的な「代表」は、Aの動態的な統合過程の帰結でもあると解すべきである。

### **ウ 「全国民を代表する」の意味**

43条の「全国民を代表する」とは、次の二つのことを意味するとされる。

- ・どのような選挙方法で選ばれようとも、議員はすべての国民を代表する者であり、自らの選挙区の選挙人等の代表者ではなく、倫理的・道義的にいかなる場合にも全国民のために活動することが予定されていること。

- ・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なく、議員は、自らの良心に基づいて自由に意見を表明し、票決を行う権利を有すること（「自由委任」原則）。

ここで問題とされるのは、20世紀初頭から顕著に見られるようになった組織的大衆政党の発達、政党国家化の進展に伴って、議員が、国会における表決等に関して、所属政党に拘束されるようになった事実を「自由委任」原則との関連でどのように理解するかということである。

一般的には、政党の一員として行動することと議会の議員であることは、相互に矛盾・対立するものではなく、むしろ、議員は、「国民の政治的意思の形成に協力する」（ドイツ基本法 21 条 1 項）政党の一員であることにより、国民代表としての任務をよりよく果たしうると解されている（憲法 ・ 55 頁）。

### **エ 比例代表制と党籍の変動**

日本では、衆議院及び参議院の比例代表選出の議員の党籍変更や党籍離脱、議員の除名処分等をめぐって 43 条の意味が問題となっている。政党名簿によって選出された議員が後に、除名・離党・党籍変更等により当該政党に所属しなくなった場合、次の二つの考え方がなり立ち得る（憲法 ・ 56 頁）。

### **議席喪失説（A説）**

当選人として議員の身分を取得したときに保持していた党籍を失った者は、当然に議員資格を喪失すると解する説

### **議席保有説（B説）**

比例選挙の下では、政党に所属し、当選人となることによって議員資格を獲得するが、しかし、いったん選任された以上、その選出方法のいかんにかかわらず、議員はすべて「全国民を代表する」ものと解すべきであり、したがって、後にその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解する説

A説とB説の違いは、憲法43条の意味するところが、政党に託した国民の意思をあくまで尊重すべきだとするのか、それとも、議員個人の自由意思を重視すべきだとするのか、という点である。

党籍の変更等が理由のいかんを問わず、43条により議員の身分が保障されるとするB説は、絶対拘束（名簿）式比例代表制の下では、国民が政党名簿に投票し、その名簿順位に従って当選者が決まることから、民意との乖離が問題となろう。また、党籍の変更等が理由のいかんを問わず直ちに議席の喪失に結びつくとするA説は、除名などの手段によって党籍が剥奪される場合を考えると、政党と議員との間に一種の命令服従関係を認めることとなる点で、これにも問題がある。

そうしたことから、B説を基礎に、国会議員の自発的な党籍変更等に限って議員としての身分を喪失させるという規定を設けても、「自由委任」の原則には反しないのではないかとする考え方（修正説）が提示されている。

なお、現行制度では、比例代表選出議員については、当選後その選挙で争った他の政党等に移動した場合には、議員の地位を失うこととされている（国会法109条の2、公職選挙法99条の2第1項、第6項）。

## **オ 政党からの除名と繰上補充**

衆議院及び参議院の比例代表選出議員においては、繰上補充方式が採用されており、議員に欠員が生じたとき、当該議員に係る名簿に基づき、名簿登載者の順位に従って当選人を決定するものとし、繰上補充の事由が生じた日の前日までにその政党に所属する者でなくなった旨の届出がなされている場合は、その名簿登載者を当選人とすることができないものとされている。

選挙後、政党から除名された参議院名簿登載者の次点者が、政党提出の除名届に基づいて選挙会が行った当選の決定について争った当選無効訴訟で、裁判所は次のように判示している。

### 日本新党繰上補充事件（最一判平成7年5月25日民集49巻5号1279頁）

平成4年7月に行われた参議院（比例代表選出）議員選挙に際し、当時の日本新党が、次点となった名簿登載者について、選挙後に除名処分を行い、除名届が選挙長あてに提出された。その後、参議院議員の欠員が生じ、比例名簿登載者の繰上げ当選が生じた。これに対して、除名処分を受けた当該者が、除名処分の不存在と無効を理由に、公選法208条による当選訴訟を提起した。これに対し第1審の東京高裁は、原告の請求を認容したが、最高裁は、公職選挙法が除名届について除名届書等の形式的な書類の提出しか求めているのは政党等の政治結社の内部的自律権をできるだけ尊重しようとしたものであって、除名届の提出が適法になされている限り、除名処分の不存在又は無効は当選訴訟における当選無効の原因とはならない旨を判示した。

絶対拘束（名簿）式比例代表選挙における名簿の性質については、一般に次のように理解されている（憲法・61頁）。名簿は、投票終了後、そのまま据え置かれる。その際、選挙期日後の名簿登載者は、当選人と当選人とならなかった者に分けられる。が比例代表選出議員の身分を取得し、が繰上補充の対象者となる。名簿登載者ということの意味はこの二点に尽き、「名簿登載者」という特別の地位があるわけではないとされる。

この問題については、学説上未開拓の問題であり、選挙制度と議員の身分に関する総合的な判断が求められる問題であるとされる。

## (2) 国権の最高機関

国会は、憲法上、「国権の最高機関」（41条）の地位にある。では、この「国権の最高機関」とは何か。その意味は必ずしも明確でない（憲法・62頁）。

### ア 国権の意味

「国権」には二つの意味がある。一つは、国家法人説において、法人格を有し、権利の主体である国会の意思力を指して、「国権」の語が使用される場合である。もう一つは、立法権・司法権・行政権など統治活動をなす諸々の権力を総称して「国権」の語が用いられる場合である。

通常、国家法人説の場合には、前者の意味で、それ以外の場合には、後者の意味で理解されている。

### イ 国権の「最高機関」の意味

国会を国権の「最高機関」としていることの意味は何か、という問題がある。すなわち、憲法は、「権力分立制」を採用し、国会とともに内閣及び裁判所にも、主要な国会機関として国家権力の中の一定の権能を分担させているにもかかわ

らず、国会を国家権力あるいは国家機関の中の「最高機関」としていることの意味をどう解するかが問題となる。

これに関しては、大別して、伝統的に「統括機関説」と「政治的美称説」の二つの説が唱えられてきた。政治的美称説が通説であるとされる<sup>1</sup>。

**統括機関説 (A説)** (佐々木)

「最高機関」という文言に重点を置いて解釈し、「国権の最高機関」であるということは、他の国家機関を統括するという意味であり、かつ、そのことに法的意味を持つものとして理解する説

**政治的美称説 (B説)** (清宮)

「権力分立制」に重点をおいて解釈し、国会が「国権の最高機関」であるということ自体には法的意味はなく、これは、国会が主権を保持する国民に最も近い立場にあり、国民を代表する機関であることから、これを政治的に美称したに過ぎないとする説

なお、以上の統括機関説・政治的美称説の折衷説として、様々な見解が唱えられている。

例えば、従来から唱えられているのは「**総合調整機能説**」であるが、これは、国会が「国権の最高機関」であることは、国会に与えられた諸権能の重要性にかんがみ、国会がそれらの諸権能を背景とした総合調整機能を有することを意味するものであると解する説である。

また、近時、この他に、「最高機関」とは、「国民生活に重大な影響を及ぼし、又は国民の重大な関心事に関する事項」(＝本質的事項)に関して政治的決定を行う機関という意味であり、同じ41条に規定されている「立法権」はその一つの重要な例示であると解する「**本質的機関説**」がある。この説は、41条全体を国会の権限規定として、65条や76条1項と統一的に理解しようとする見解であるとされる<sup>2</sup>。

さらに、「最高機関」とは、行政府や司法府の組織や権能は憲法の枠内において法律によって具体化され、その行為は一般に法律に準拠して行われることから、国会は、国政全般がうまく機能するように絶えず配慮すべき立場にあり、その意味で国会が国政全般について最高の地位にあることを言い表したものであると解する「**最高責任地位説**」も唱えられている(憲法・64頁)。

政府は、「最高機関」の意味について、次のように国会で述べている。

<sup>1</sup> 上田章、浅野一郎『憲法』ぎょうせい、1993年、65,66頁

<sup>2</sup> 同上・66,67頁

### 政府答弁 「国権の最高機関」の意義について

「…憲法第 41 条における国会は国権の最高機関である旨の規定は、国会が主権者たる国民によって直接選挙された議員から成る国民の代表機関であるところから、国家機関の中で主権者に最も近く最も高い地位にあると考えるにふさわしいものであるとの趣旨を表明したものと解されるわけでありませう。」

(平成 5 年 3 月 9 日 参・予算委 大出内閣法制局長官)

### (3) 唯一の立法機関

国会は、憲法上、「唯一の立法機関」(41 条)とされる。これは、明治憲法の下で、帝国議会在天皇の立法権に協賛する地位にとどまったのに対して、日本国憲法下では、国会が立法権を独占することを意味する。ここでは「唯一」と「立法」の二つの意味が問題となる(憲法 ・ 68 頁)。

#### ア 「唯一」の意味

国会が「唯一」の立法機関であるとは、第一に、国の行う立法は、憲法に特別の定めがある場合<sup>\*</sup>を除いて、常に国会を通してなされなくてはならないこと(国会中心立法の原則)、第二に、国家による立法は、国会以外の機関の関与がなくとも国会の議決のみで成立すること(国会単独立法の原則)を意味する。

<sup>\*</sup> 議院規則(58 条 2 項)及び最高裁判所規則(77 条 1 項)がこの特別の定めに対応することは明らかであるが。これに対し、条例(94 条)が、これに該当するかについては争いがあるが、通説的見解は、条例の制定は、国会の法律制定と同じ性質の行為であること、地方議会もまた、国会と同様、住民により選挙された議員で組織されるものであること等を理由に、これをあえて「国の唯一の立法」の例外と見る必要はないとする。

#### (ア) 国会中心立法の原則

この原則は、行政権が緊急命令や独立命令の形式で、議会を通すことなく、独自に立法を行う明治憲法時代の**立法二元制**(明治憲法 8 条、9 条等)の**廃止**、行政権が行う立法を、法律の執行に必要な細則を定める執行命令と、法律の委任に基づく委任命令に限定する**立法一元制の採用**に示される(憲法 ・ 68 頁)。

これに関連して、立法の「委任」がこれらの原則に反しないかが問題となるが、現代の行政国家的現実からして、立法の委任は不可避であり、したがって、憲法も明文規定の有無に関わりなく、一定の条件の下で、国会による立法の委任を認めているものと解されるとされる(憲法 ・ 69 頁)。

#### (イ) 国会単独立法の原則

この原則は、明治憲法に見られた立法に対する天皇の関与(明治憲法 5 条、6 条)の**廃止**、国会の議決のみによる法律の成立(59 条 1 項)に示されている。なお、「一の地方公共団体に適用される特別法」については、国会の議決だけで

は成立せず、その団体の住民投票による同意を必要とするものとし(95条)この原則に対する例外を定めている。

国会単独立法の原則と関連して、法律の発案権が内閣にあるかが問題となる。

内閣法では、内閣に法律案の提出権を認めているが(5条)法律の発案・提出も「立法」であるとする、それは、形式的には国会単独立法の例外措置を定めているということになる。しかし次の理由から、実質的にはこれが国会単独立法の例外に当たるものではないと解されている(憲法・70頁)。

憲法72条前段の「議案」に法律案も含まれると解されること。  
法律の発案権は国会議員にもあり、しかも閣僚の大半は実際に国会議員であること。  
国会は内閣の提出した法律案を自由に修正・否決しうること。  
議院内閣制は国会と内閣の協働を要請すること。

## イ 「立法」の意味

立法という概念には、伝統的に司法や行政の概念と同じく形式・実質二つの意味がある。通常、41条の「立法」は、形式的(内容のいかんを問わず、国会の議決により成立する国法の一形式としての「法律」を制定すること。)ではなく、実質的意味において理解すべきであるとされる。

では、実質的意味での「立法」とは何か。通説的見解によれば、およそ一般的・抽象的な内容の法規範の定立ならば、それらはすべて国会に帰属する「立法」であるとされる(憲法・72頁)。

国会が行う立法に関しては、法律の「一般性」と措置法律に係る問題等があるとされる\*。

\* 社会国家的課題、行政国家的課題から要請される行政処分的性質を持つ個別具体的措置について、近年立法的統制の観点から、この種の措置を内容とするいわゆる措置法律が制定されるようになった。法律の受範者が不特定多数であること、その規律する事件が不特定多数であることが「法規」の要件である通説的見解から、この種の法律をどのように理解すべきかという議論がなされている。

## 2 国会の組織

### 関連条文

#### 〔二院制〕

**第 42 条** 国会は、衆議院及び参議院の両議院でこれを構成する。

#### 〔両議院の組織〕

**第 43 条** 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。

両議院の議員の定数は、法律でこれを定める。

#### 〔議員及び選挙人の資格〕

**第 44 条** 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

#### 〔衆議院議員の任期〕

**第 45 条** 衆議院議員の任期は、4 年とする。但し、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

#### 〔参議院議員の任期〕

**第 46 条** 参議院議員の任期は、6 年とし、3 年ごとに議員の半数を改選する。

#### 〔議員の選挙〕

**第 47 条** 選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

#### 〔両議院議員相互兼職の禁止〕

**第 48 条** 何人も、同時に両議院の議員たることはできない。

### (1) 二院制

二院制の類型、存在理由等については、第一部 6 頁以下を参照。

### (2) 二院相互の関係

日本国憲法は、民主的第二次院型の二院制を採用する。そこでは、国会を構成する両院はどのような関係におかれているのだろうか。組織・活動・権能の三つの側面からみてみることにする（憲法 ・ 77 頁）。

#### ア 組織上の関係

憲法は、まず、衆参両院ともに、「全国民を代表する選挙された議員でこれを組織」（43 条）し、その上で、両議院の議員の兼職を禁じ（48 条）議員の任期について、衆議院議員は 4 年（ただし、衆議院の解散の場合には、その任期前



に終了する。45条) 参議院議員は6年であり、「3年ごとに議員の半数を改選する」ものとしている(46条)。

参議院議員の任期が衆議院議院のそれより2年長く、しかも解散による任期の短縮がないことによって、参議院議員は、衆議院議員に比して身分的に安定し、さらに3年ごとの半数改選により議院としての活動の継続性が図られる。これにより、衆議院に対する第二院としての抑制機能が参議院に期待されるとする。

なお、憲法の委任より、法律上、両議院の組織に関し、現在、次のような取り扱いがされている

#### **(ア) 議員の定数**

憲法は、両議院の定数について、「法律でこれを定める」(43条2項)ものとし、これを受けて、公職選挙法は、衆議院議員の定数を480人と定め、そのうち、300人を小選挙区選出議員、180人を比例代表選出議員としている(公職選挙法4条1項)。また、参議院議員の定数を242人と定め、そのうち、96人を比例代表選出議員、146人を選挙区選出議員としている(公職選挙法4条2項)。

#### **(イ) 議員の資格**

両議院の議員の資格は、法律で定められる(44条)。公職選挙法上、被選挙権について、両議院の議員の差は、年齢だけであり、衆議院議員の場合、満25歳以上、参議院議員の場合、30歳以上でなければならない(同法10条)。

#### **(ウ) 選挙区**

憲法は、選挙区についても、法律の定めに従っている(47条)。公職選挙法は、衆議院議員の選出について、300の小選挙区と全国を11のブロックに分けた比例代表区を採用し、参議院議員の選出については、都道府県を単位とする大選挙区と全国を一単位とする比例代表区を採用している。

### **イ 活動上の関係**

両議院は、原則として、同時に相互に独立してその活動を行う。具体的には以下の原則があるとされる(憲法・79頁)。

#### 同時活動の原則

両議院の召集、開会及び閉会が同時に行われるべきことについては、憲法上、衆議院が解散されたときは、同時に参議院は閉会となる(54条2項)とする以外に、明文の規定はない。しかし、これは憲法が二院制を採用したことから当然に導き出される原則である。ただ、参議院の緊急集会がその例外として認められている。

#### 独立活動の原則

各議院が独立して議事を行い、議決することもまた、二院制から当然に

導かれる原則である。そこでは、両議院の議決が一致したときに、国会の意思が成立することになる。

両議院の意思が合致しないときは、両院協議会を開くことが認められている（59条～61条）。

#### 両院協議会

両院協議会は、両院の議決が異なった場合に、その間の妥協を図るために設けられる協議機関であり、両議院の機関として、議院が各々独立に活動を行う原則の例外をなすものである。

両院協議会は、必ず開く必要がある場合（A）と任意的に開く場合（B）とがある。その区分は次のとおりである。

A：予算の議決、条約の締結の承認、内閣総理大臣の指名

B：法律案の議決

Aの場合には、憲法が衆議院に3分の2による再議決の権限を認めていないことに対応しており、両院協議会でも協議がまとまらないときは、衆議院の議決が国会の議決となる（60条、61条、67条）。

Bの場合、衆議院が3分の2による再議決という方式をとることができるから、衆議院が要求したとき、または、参議院が要求して衆議院が同意したとき、両院協議会が開かれる（59条）

## ウ 権能上の関係

両議院の関係については、二院を原則として対等の関係におくものと、二院を原則として優劣関係におくものとの二つがある。明治憲法は、前者の方式に従って、二院対等を原則としたが、日本国憲法は後者の方式をとり、多くの重要な問題について、衆議院の優位を認め、参議院を補充的、第二次院的地位においている。

権能の範囲について、衆議院、参議院が有するものはそれぞれ次のとおりである。

衆議院：内閣の信任・不信任決議権（69条）、予算先議権（60条）

参議院：緊急集会を開き、暫定議決を行うこと（54条2項）

また、衆議院は、参議院とその所管を同じくする次の点について、参議院の議決に優位することが認められている。

- ・法律案の議決（59条）
- ・予算の議決（60条）
- ・条約の承認（61条）
- ・内閣総理大臣の指名（67条）

これに対して、憲法改正の発議は、例外的に議決価値に優劣の差はない（96

条)。

### (3) 議院の組織

国会を構成する議院の組織は、原則として、憲法・国会法などの成文法で定められるが、議院の自律権に基づいて議院規則や議事慣行で決められる部分も少なくない。

明治憲法時代、帝国議会を構成する議院の議長・副議長は、天皇により勅任され、書記官以下の事務職員もすべて政府により任命されたが、日本国憲法の下では、議院の自主組織権に基づいて、両議院が「各々その議長その他の役員を選任する」とされる(58条1項)。

### 3 国会議員の地位

#### 関連条文

##### 〔議員の歳費〕

**第49条** 両議院の議員は、法律の定めるところにより、国庫から相当額の歳費を受ける。

##### 〔議員の不逮捕特典〕

**第50条** 両議院の議員は、法律の定める場合を除いては、国会の会期中逮捕されず、会期前に逮捕された議員は、その議院の要求があれば、会期中これを釈放しなければならない。

##### 〔議員の発言表決の無答責〕

**第51条** 両議院の議員は、議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問はれない。

#### (1) 国会議員の身分の得喪

両議院の議員の身分は、当選の効力が発生した日に取得される。

憲法上、国会議員がその身分を失い、退任するのは、任期が満了したとき、他の議院の議員となったとき（48条）、懲罰によって除名されたとき（58条2項）、資格争訟の裁判において資格のないことが確定したとき（55条）である（懲罰による除名、議員の資格争訟の裁判については、69頁参照）。なお、衆議院議員は、解散によって、その身分を失う（45条但書）。

#### (2) 国家議員の任期

国会議員の任期については、52頁以下（二院相互の関係）を参照。

#### (3) 国会議員の特典

国民の代表として国政を託され、国権の最高機関である国会における自主的な活動が期待される国会議員には、憲法上、次のような特典が与えられている（憲法・92頁）。

##### ア 不逮捕特典

50条により、議員の不逮捕特典が定められている。ここで「会期中」とは、国会開会中のことである。また、「逮捕」とは、広く公権力による身体の拘束を意味するとされている。さらに、憲法上、特例として議員の逮捕が認められる「法律の定める場合」とは、院外における現行犯罪の場合、以外で、議員が所属する議院の許諾がある場合である。

## **イ 発言・表決免責特典**

国会議員は、議院で行った演説、討論又は表決について、院外で責任を問われない(51条)。この特典の目的は、議院における議員の自由な発言・表決を保障し、審議体としての機能を確保することにあるとされる。

## **ウ 歳費請求権**

国会議員は、法律の定めるところにより、国庫から相当額の歳費を受けることとされている(49条)。歳費は、勤務に対する報酬としての性質を有し、一年を基準に一定額を支給するものである。

## 4 国会の開会及び閉会

### 関連条文

#### 〔常会〕

**第 52 条** 国会の常会は、毎年一回これを召集する。

#### 〔臨時会〕

**第 53 条** 内閣は、国会の臨時会の召集を決定することができる。いずれかの議院の総議員の 4 分の 1 以上の要求があれば、内閣は、その召集を決定しなければならない。

#### 〔総選挙、特別会及び緊急集会〕

**第 54 条** 衆議院が解散されたときは、解散の日から 40 日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ、その選挙の日から 30 日以内に、国会を召集しなければならない。

衆議院が解散されたときは、参議院は、同時に閉会となる。但し、内閣は、国に緊急の必要があるときは、参議院の緊急集会を求めることができる。

前項但書の緊急集会において採られた措置は、臨時のものであつて、次の国会開会の後 10 日以内に、衆議院の同意がない場合には、その効力を失ふ。

### (1) 会期

#### ア 会期制度

日本の国会は、「議会は常設である。ただし、議会の指定する期間は、休会することができる」とする常設制はとらずに、一定の限られた期間だけ活動すべき状態におかれるとする会期制を採用する。

もっとも、憲法が常設制を排斥するものかどうかは、必ずしも明らかではない。しかし、憲法が常会（52 条）のほかに、臨時会の規定（53 条）をおいていることから、憲法上、会期制が予定されているものと解され、国会法がこれを具体化している（憲法 ・ 102 頁）。

#### イ 常会・臨時会及び特別会

##### (ア) 常会

これは、通常国会とも呼ばれるもので、毎年一回召集されるものである（52 条）。会期は 150 日である。常会の会期は、一回に限り延長することができる。

##### (イ) 臨時会

これは、臨時国会とも呼ばれるものであり、必要に応じて臨時に召集される国会のことである。臨時会は、内閣が必要とするとき（53 条前段） いずれ

かの議院の総議員の4分の1以上の要求があるとき（53条後段） 衆議院議員の任期満了に伴う総選挙または参議院議員通常選挙が行われたとき（ただし、例外がある。国会法2条の3）に召集される。

会期の延長は、2回まで認められている。

#### **(ウ) 特別会**

これは、特別国会とも呼ばれるもので、衆議院の解散による総選挙後に召集される国会のことである（54条1項）。特別会は、総選挙の日から30日以内に召集される（54条1項）。特別会の召集時期が常会のそれと重なる場合には、常会とあわせてこれを召集することができる（国会法2条の2）。

会期の延長は、臨時会と同様、2回まで認められている。

### **ウ 活動の開始**

憲法は、内閣の助言と承認により天皇が常会・臨時会・特別会のすべてを召集するものとし（7条2号）、このうち、臨時会については、議員に対して召集請求権を認めている（53条）。

### **エ 閉会**

国会は、会期の終了により閉会となり、その活動能力を失い、議員の不逮捕特権もなくなる。

#### **(2) 衆議院の解散**

解散とは、議院を構成する議員の全部に対し、任期満了前においていっせいにその身分を失わせる行為である。憲法では、衆議院に対してのみ解散が行われる（7条3号、45条、54条1項・2項、69条）

会期中に衆議院が解散されると、会期は終了し、参議院は同時に閉会となる。

その他、衆議院の解散については、第一部16頁及び第二部80頁を参照。

#### **(3) 参議院の緊急集会**

##### **ア 参議院の緊急集会**

衆議院が解散されると、参議院は同時に閉会となり、国会の機能は停止する。この間にあって、緊急に国会の議決を必要とする事態が生じたとき、参議院に国会の権能を代行させることにしたのが、参議院の緊急集会制度である（54条2項）。

緊急集会は、衆議院の解散中、国に緊急の必要があるとき、内閣の求めによって行われる（54条2項但書）

## イ 衆議院の同意

緊急集会でとられた措置は、あくまで「臨時のものであり、暫定的な効力を有するにとどまる。その効力が将来的に確定されるためには、次の国会開会后、10日以内に、衆議院の同意を得なければならない（54条3項）。



**関連条文**

**〔議事の定足数と過半数議決〕**

**第 56 条** 両議院は、各々その総議員の 3 分の 1 以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない。

両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、議長の決するところによる。

**〔会議の公開と会議録〕**

**第 57 条** 両議院の会議は、公開とする。但し、出席議員の 3 分の 2 以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる。

両議院は、各々その会議の記録を保存し、秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの以外は、これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない。

出席議員の 5 分の 1 以上の要求があれば、各議員の表決は、これを会議録に記載しなければならない。

**〔国務大臣の出席〕**

**第 63 条** 内閣総理大臣その他の国務大臣は、両議院の一に議席を有すると有しないにかかはらず、何時でも議案について発言するため議院に出席することができる。又、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。

**(1) 定足数**

定足数とは、会議体において、議事を開き、審議を行い、議決をなすために必要とされる最小限の出席者数のことである。憲法は、「両議院は、各々その総議員の 3 分の 1 以上の出席がなければ、議事を開き議決することができない」（56 条）と定め、本会議の議事及び議決に必要な定足数を総議員の 3 分の 1 以上と定めている。

**(2) 表決数**

表決数とは、会議体において意思決定を行うに必要な賛成表決の数をいう。憲法は、「両議院の議事は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、出席議員の過半数でこれを決」とし（56 条 2 項）、両議院における議事の表決数を「出席議員の過半数」と定めている。

### (3) 議長の決裁権

議院の表決に際して、「可否同数のときは、議長の決するところによる」(56条2項)。この権能は、議長の決裁権と呼ばれ、多数決原則の例外として、とくに議長に付与されたものである。議長はこの権能を有することから、表決には加わらないことが先例として確立している。

### (4) 特別多数を要する例外

56条2項は、「この憲法に特別の定のある場合を除いて」、過半数で議事を決すべきものとする。憲法は過半数主義の例外としてとくに次のものを定めている。

- 憲法改正発議における総議員の3分の2以上の賛成
- 議院の資格争訟の裁判により議員の議席を失わせる場合
- 秘密会を開く場合
- 議員を除名する場合
- 衆議院で法律案を再議決する場合

これらのうち、～ は、いずれも出席議員の3分の2以上の多数を要する。

### (5) 一事不再議

一事不再議とは、ひとたび議院が議決した案件については、同一会期中には再びこれを審議しないという原則である。

明治憲法はこの原則を明記していたが(明治憲法39条)、日本国憲法は、これに関する明文規定を欠いている。しかし、この原則は、明治憲法と同様、会期制を採用する現行の国会制度にも、当然に妥当するものであるとされる(憲法・121頁)。

### (6) 会議の公開

#### ア 公開の意義

会議の公開は、市民的公共にその存立の基礎をおく近代議会制の根本原則である。この原則は、今日では、単に国会審議が国民一般に対して開かれているというにとどまらず、主権者たる国民の知る権利に仕えるという意義を有する。

憲法は、「両議院の会議は、公開とする」(57条1項本文)とし、両議院は、各々その会議の記録を保存し、原則として、これを公表し、かつ一般に頒布しなければならないと規定する(57条2項)。「公開」とは、会議録の保存、公表・頒布以外に、国民による本会議の自由な傍聴、報道機関による会議内容の自由な報道を含むものと解されている。

憲法はまた、公開の趣旨を徹底させるため、出席議員の5分の1以上の要求

がある場合、各議院の表決を会議録に記載することを義務づけている（57条3項）（憲法 ・122頁）。

#### **イ 公開原則とその例外**

また、本会議は公開が原則であり、出席議員の3分の2以上の多数で議決したときでなければ、秘密会とすることはできない（57条1項但書）。これまで、本会議が秘密会とされたことはない。

#### **(7) 国務大臣の議院出席**

国務大臣の出席を定める63条は、憲法が、議院内閣制を採用したことに由来するものである。なぜなら、議院内閣制の下では、行政権の行使について、国会に対して責任を負い、法律案・予算等の議案を国会に提出する国務大臣に、議院に出席して発言する機会を与える必要があり、また、議案を審議し、内閣を監督する権能を有する国会には、大臣の出席を求め、その説明や答弁を直接聴く必要があるからであるとされる（憲法 ・125頁）。

## 6 国会の権能

### 関連条文

#### 〔法律の成立〕

**第 59 条** 法律案は、この憲法に特別の定めのある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる。

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3分の2以上の多数で再び可決したときは、法律となる。

前項の規定は、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を求めることを妨げない。

参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて60日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる。

#### 〔衆議院の予算先議権及び予算の議決〕

**第 60 条** 予算は、さきに衆議院に提出しなければならない。

予算について、参議院で衆議院と異なつた議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取つた後、国会休会中の期間を除いて30日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

#### 〔条約締結の承認〕

**第 61 条** 条約の締結に必要な国会の承認については、前条第二項の規定を準用する。

#### 〔弾劾裁判所〕

**第 64 条** 国会は、罷免の訴追を受けた裁判官を裁判するため、両議院の議員で組織する弾劾裁判所を設ける。

弾劾に関する事項は、法律でこれを定める。

国会には、憲法上、国民の代表機関、国権の最高機関及び国の唯一の立法機関として、それにふさわしい国政上重要な権能が付与されている。この国会の権能とは、衆・参両議院の合成機関としての国会が保持する権能のことであり、したがって、各議院が単独でなしうる権能は、そこから除外される。

ここでは、国会の権能のうち法律の議決（59条）、予算の議決（60条）、条約の承認（61条）、弾劾裁判所の設置（64条）を取り上げる。

### (1) 法律の議決

#### ア 両議院での可決による法律成立

法律案は、両議院で可決したとき法律となる。ここで「法律案」とは、国会によって制定されるべき法律（形式的意味の法律）の原案として議院の審議に付されるものをいう。

法律案の提出権について 59 条は規定していないが、国会が「唯一の立法機関」であることから、各議院の議員が法律案を提出できることは明らかである<sup>3</sup>。なお、内閣が法律案の提出権を持つかどうかについては、51頁参照。

「両議院で可決したとき」法律が成立するという原則に対し、「この憲法に特別の定めがある場合」の例外が認められている。

59 条 2 項は、衆議院が出席議員の 3 分の 2 以上の多数によって、参議院の意思にかかわらず法律を成立させることができる旨定めている。

## イ 衆議院の優越

59 条 2 項は、衆議院が出席議員の 3 分の 2 以上の多数によって、参議院の意思にかかわらず法律を成立させることができる旨、定めている。その限度で、衆議院の参議院に対する優越が見られる。

また、同条 4 項は、「参議院が、衆議院の可決した法律案を受け取った後、国会休会中の期間を除いて 60 日以内に、議決しないときは、衆議院は、参議院がその法律案を否決したものとみなすことができる」と定めているから、その場合、衆議院は、同条 2 項によって、再可決によって法律を成立させることができる<sup>4</sup>。

### (2) 予算の議決

予算とは、基本的には国庫金の支出についてあらかじめ定められた準則である。主として歳入・歳出の予定見積もりを内容とし、国会の議決を経て、定立される国法の一形式である（憲法 97 条 1 項、391 頁）。

予算は、内閣が作成して国会に提出する（73 条 5 号、86 条）。予算は最初、衆議院に提出され（60 条 1 項）予算委員会の審査を経て衆議院本会議に付され、次いで参議院に送付される。予算は、両議院の可決によって成立する。ただし、法律の場合以上に、衆議院の優越が認められる。すなわち、参議院で衆議院を異なった議決をしたときは、両院協議会を開き、それでも意見が一致しないとき、又は参議院が衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて 30 日以内に議決しないときは、衆議院の議決が国会の議決となる（60

<sup>3</sup> 樋口陽一、佐藤幸治、中村睦男、浦部法穂『注釈日本国憲法下巻』青林書院、昭和 63 年、969 頁（樋口執筆部分）

<sup>4</sup> 同上・972 頁

条 2 項 ）。

### (3) 条約の承認

条約とは、広く文書による国家間の合意を指す。憲法においては、条約を誠実に遵守することを定め（98 条 2 項）また、法律や政令と同様、天皇によって公布されるべきものとされていることから、条約は、国法の一形式として認められていると解されている。

条約の締結は、内閣の権限に属する（73 条 3 号）。ただし、「事前、時宜によつては事後に、国会の承認を経ること必要とする（同号但書）。

条約の締結は、歴史的にはもともと行政府の専権に属するとされており、明治憲法においては、天皇の専権に属していた。しかし、各国で外交に対する民主的コントロールの要請が高まるとともに、議会の承認を条約の成立条件に加える傾向が一般的となった。そのような流れの中で、日本国憲法も、国会の承認を成立条件に加えている。

国会の承認については、予算の場合と同様、衆議院の優越が認められている。

### (4) 弾劾裁判所の設置

憲法が 64 条において国会に弾劾裁判所の設置の権限を認めたのは、司法権の独立により特別の身分保障が与えられている裁判官の罷免については、公務員の選定罷免権を固有の権利として保持する国民を直接代表する国会議員で組織する国会と異なる裁判所による独立・公正な判定に委ねることが適切だと考えたからであるとされる（憲法 ・ 129 頁）。

## 7 議院の権能

### 関連条文

#### 〔資格争訟〕

**第 55 条** 両議院は、各々その議員の資格に関する争訟を裁判する。但し、議員の議席を失はせるには、出席議員の 3 分の 2 以上の多数による議決を必要とする。

#### 〔役員を選任及び議院の自律権〕

**第 58 条** 両議院は、各々その議長その他の役員を選任する。

両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の 3 分の 2 以上の多数による議決を必要とする。

#### 〔議院の国政調査権〕

**第 62 条** 両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。

ここでは、議院の権能のうち、国政調査権、議院規則、議員の懲罰、議員の資格争訟の裁判について取り上げる。

### (1) 国政調査権

#### ア 国政調査権

両議院は、各々、国政に関する調査を行うことができる（62 条前段）。これが議院の国政調査権と呼ばれるものである。国政調査権とは、国会又は議院が、法律の制定や予算の議決など、その憲法上の権限はもとより、広く国政、とくに行政に対する監督・統制の権限を実効的に行行使するために必要な調査を行う権限である。

明治憲法下の帝国議会の各議院もこの権能を有するとされていたが、それに関する特別の規定がなく、また、実際の調査も、議院法によってさまざまな制約を受けていた。これに対し日本国憲法は、議院の国政調査権に関する特別の規定をおき、しかも、「証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求する」強制的権限がこれに付与され（62 条後段）、その強化が図られている。

#### イ 国政調査権の性質

国政調査権の性質は、独立権能説、補助的権能説がある。補助的権能説が通説であるとされる（憲法 ・ 131 頁）。

**独立権能説 (A説)**(佐々木): 憲法 41 条の「国権の最高機関」性を根拠に、国会を国権の統括機関として位置づけ、議院の国政調査権とは、この国権を統括するための手段であると解する説

**補助的権能説 (B説)**(芦部): 国政調査権とは、代表民主制の下において、国民に代わって国政に關与する代表者が、国会が保持する諸権能を行使するため、国政に關する十分な知識、正確な認識を獲得する必要があることから、議院に対して補充的に与えられた事実の調査権能であると解する説

また、政府は、国政調査権の性質について、国会において次のように述べている。

#### **政府答弁 国政調査権の性質について**

「...憲法 62 条に定めておりますいわゆる国政調査権は、もともと法律の制定でございますとか予算の議決、あるいは行政権に対する監督といったような議院の有する機能を効果的に発揮いたしますために与えられてある権限であるというふうに解するのが、いわば通説的な見解であろうかと存じます。」

(平成元年 4 月 25 日 衆・予算委 味村内閣法制局長官)

#### **ウ 国政調査権の現代的機能**

国政調査権は、今日では、単に議院の諸権能を実効的に行使するという観点だけからではなく、国民主権の実質化という観点から、国民の知る権利に仕えるもの、国民への情報提供、資料の公開といった使命を果たすものとして注目されている。これは、国民の公的広場としての国会が果たす情報提供作用に着目して、国政調査権を国民の知る権利との関連で機能的にとらえようとするものである。それは、国政調査権の性質についての A 説、B 説と次元を異にし、したがって、B 説をとった上で、国政調査権の現代的機能として国民への情報提供が問題とされるべきであるとされる(憲法 ・ 132 頁)。

また、国民代表機関としての国会が、絶えず民意を反映し、主権者国民の「代表機関」であると正當に言い得るためには、議院での討論・議決の在り方に、主権者 = 国民の統制が絶えず及ぶ必要がある。同時に、国会・議院の決定が政府と行政によって、忠実に執行されているかどうかを批判・監視するシステムが用意されなければならない。国政調査権は、こうした政府・行政監視システムの中に位置付けられるべきであるとする議論もある<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 孝忠延夫「国政調査権の現状」ジュリスト 1177 号、2000 年 5 月、88 頁



## (2) 議院規則

### ア 議院規則の意味

議院規則とは、議院がその自律権の一環として、議事運営や内部組織について定める規則で、そのような規則の制定は、各国でほぼ共通に認められている。憲法も、「両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め」ることができる旨規定している（58条2項）。

### イ 所管事項と形式的効力

議院規則は、その性質上、それぞれの院内でのみ効力を有するが、議員だけでなく、国务大臣、傍聴人等にも及ぶ。

日本では、明治憲法以来、議院規則と所管事項が競合する法律が別途制定されており（現在は国会法）それとの関係が問題となる。これについては、法律優位説と規則優位説とがあり、従来通説は、法律優位説であるとされる。ただ具体的に両者の内容の抵触が問題となった事例はないとされる（憲法・396頁）。

## (3) 議院の懲罰

両議院は、「院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる」（58条2項）。議院の懲罰権は、議院がその組織体としての秩序を維持し、会議の円滑な運営を図るため、院内秩序を乱す議員に対して科す制裁である。この権能は、議院規則の制定と同様、議院の自律権を基礎とするものであり、その懲罰は議員に対して科せられる特別の法的制裁であって、その性質としては公務員の懲戒に類似したものであるとされる（憲法・142頁）。

議員の懲罰のうち、除名は、その身分を剥奪するものであることから、とくに、出席議員の3分の2以上の多数による議決を必要とする（58条2項但書）。

## (4) 議員の資格争訟の裁判

議員の選挙に関する争訟の裁判は、現行法制上、裁判所の権限に属するが、議員の資格に関する争訟の裁判は、55条により、議院の自律性を尊重し、とくに、当該議員の所属する議院自らが行うべきものとされる（憲法・145頁）。

## 第2 内閣

### 1 内閣の国政上の地位と性格

#### 関連条文

##### 〔行政権の帰属〕

**第65条** 行政権は、内閣に属する。

#### (1) 行政権の主体

国会が、立法権の主体（41条）、裁判所が司法権の主体（76条）とされたのに対応して、内閣は、行政権の主体とされた（65条）。

明治憲法においても、立法、司法、行政の区別はあったが、行政権については、天皇が直接行う建前であり、「國務各大臣」による「輔弼」は予定されていたものの（明治憲法 55条）、國務大臣が内閣という合議体を形成するものとはされていなかった。内閣は、憲法上の機関ではなかったのである。

これに対し、日本国憲法は、内閣を憲法上の機関として設定するとともに、それを行政権の主体と位置付けた。天皇はいまや実質的権力をまったくもたず、したがって、行政権を内閣と分かち持つ立場にもない。行政に関する限り、内閣が天皇にとって代わったのである（憲法 ・ 151頁）。

#### (2) 「首長」型内閣

行政権の担当機関は、比較憲法的に見ると、合議制と独任制に分けられる。

一般に合議制の長所は、衆知を集め、慎重な行動を可能にする点にあり、短所は、迅速な行動に欠ける点があるといわれる。独任制の長所、短所はこの逆になる。現代行政が行動の迅速さを必須の条件にしていることを考えれば、行政権の担い手が、独任制へと向かう傾向は免れない。

したがって、合議制をとる国でも、構成員の完全な平等を原則としたものから、構成員の一人（首相）に優越的地位を与えるものへと動いてきており、日本国憲法もそうした流れの中にある。

しかし、日本の場合は、そういう現代行政の要請に沿うという側面だけでなく、明治憲法下の内閣制度の反省に立って、首相の地位を強化したという側面も見落としてはならない。明治憲法においては、「國務各大臣八天皇ヲ輔弼シ其ノ責ニ任ス」（明治憲法 55条 1項）とし、國務大臣が相互に平等の立場にあるという建前であった。総理大臣には、他の大臣を罷免する権限はなく、ある大

臣が重要問題で強硬に反対すれば、閣内不一致で内閣は総辞職を余儀なくされた。日本国憲法は、この反省に立って、総理大臣に優越的地位を与えたのである。総理大臣が他の国务大臣を任命するのみならず、任意に罷免もし得る（68条）というところに、この点が最もよくあらわれている。

さらに、総理大臣が欠けたときには、内閣は総辞職しなければならないとする70条、総理大臣が内閣を代表すると定める72条、総理大臣が国务大臣の訴追に対する同意権を持つとする75条などにも、それがあらわれている。

66条は、こうした総理大臣の地位を、「首長」と表現している（憲法・156頁）。

### **(3) 議院内閣制**

議院内閣制については、第一部15頁以下を参照。

### **(4) 行政権のコントロール**

現代国家においては、行政権は、国政において中枢的な地位を確立する。それだけに、また、この行政権のコントロールが現代立憲主義の重要な課題となる。

近代以来の伝統的な憲法理論においては、行政権をコントロールする役割は、議会と裁判所に期待されていた。つまり、一般的な政治のコントロールは議会に、行政権が個々人に対して行う違法行為のコントロールは裁判所により、実現することが期待されていたのである。しかし、現代になると、このようなコントロール方式では不十分となる。それは以下のような理由による（憲法・161頁）。

#### **国民が行政権を直接コントロールしうるシステムの確立**

政治の中心は、行政権にある。したがって、政治に対する民主的なコントロールを語るためには、国民が行政権を直接コントロールしうるシステムの確立が必要となる。

この観点からは、議会、特に野党の役割は、自らの行政権をコントロールするというより、国民に情報を提供し、争点を提起して、国民が行政権をコントロールするのに協働することにある。国民が行政権をコントロールする上でとくに重要なのは、政治についての情報である。議会は、政府への質問権や国政調査権を用いて、国民の需要に応えることが期待されている。そのためには、そうした権限行使の手続を野党（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。また、今日、より重要なのは、情報公開制度の確立である。この点で、日本は欧米先進国と比べ非常に立ち後れていたが、ようやく情報公開法が2000年4月から施行された。

## オンブズマン制度

行政権の不当な行使に対する個人の救済の面でも、新しい問題に直面している。行政が国民生活のすみずみにまで入り込んできている今日、行政と国民との間トラブルも激増している。その解決のすべてを裁判所に期待するのは、実際的ではない。国民にとっては苦情を気軽に訴えることができ、形式に縛られることなく迅速な解決が与えられるような制度が必要であるとされる。北欧に起源を有するオンブズマン制度は、こうした要請に応えるものとして、諸外国で注目されているが、日本ではこれまで検討はされ、地方公共団体では導入しているところもあるが、国において制度化には至っておらず、今後の課題であるとされる。

また、政府は、国会の行政監督機能に関して、国会において次のように述べている。

### 政府答弁 国会の行政監督権について

「...65条で『行政権は、内閣に属する。』と定めておりますけれども、同時に、憲法は議院内閣制を採用しておりますし、国会が立法や予算の議決権、国務大臣の出席あるいは答弁要求権等によって行政権を統制されることを認めております。また、『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。』と定められております。ですから、私は、内閣の行政権行使の全般にわたりまして政治的責任を、あるいはその政治責任を追及する上での行政監督権というものは、国会は当然のことながらお持ちになっていると思います。」

(平成8年12月6日 衆・予算委 橋本内閣総理大臣)

## 2 内閣の組織

### 関連条文

#### 〔内閣の組織と責任〕

**第 66 条** 内閣は、法律の定めるところにより、その首長たる内閣総理大臣及びその他の国務大臣でこれを組織する。

内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない。

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。

#### 〔内閣総理大臣の指名〕

**第 67 条** 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。この指名は、他のすべての案件に先だつて、これを行ふ。

衆議院と参議院とが異なつた指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は衆議院が指名の議決をした後、国会休会中の期間を除いて 10 日以内に、参議院が、指名の議決をしないときは、衆議院の議決を国会の議決とする。

#### 〔国務大臣の任免〕

**第 68 条** 内閣総理大臣は、国務大臣を任命する。但し、その過半数は、国会議員の中から選ばなければならない。

内閣総理大臣は、任意に国務大臣を罷免することができる。

#### 〔不信任決議と解散又は総辞職〕

**第 69 条** 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、10 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。

#### 〔内閣総理大臣の欠缺又は総選挙施行による総辞職〕

**第 70 条** 内閣総理大臣が欠けたとき、又は衆議院議員総選挙の後に初めて国会の召集があつたときは、内閣は、総辞職をしなければならない。

#### 〔総辞職後の職務続行〕

**第 71 条** 前二条の場合には、内閣は、あらたに内閣総理大臣が任命されるまで引き続きその職務を行ふ。

#### 〔内閣総理大臣の職務権限〕

**第 72 条** 内閣総理大臣は、内閣を代表して議案を国会に提出し、一般国務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。

**〔法律及び政令への署名と連署〕**

**第74条** 法律及び政令には、すべて主任の国务大臣が署名し、内閣総理大臣が連署することを必要とする。

**〔国务大臣訴追の制約〕**

**第75条** 国务大臣は、その在任中、内閣総理大臣の同意がなければ、訴追されない。但し、これがため、訴追の権利は、害されない。

内閣は、総理大臣及びその他の国务大臣からなる合議体であり、総理大臣及びその他の国务大臣に任命より成立する。

**(1) 内閣の成立**

**ア 内閣総理大臣**

**(ア) 指名と任命**

<指名資格>

内閣総理大臣は、国会の指名に基づき、天皇が任命する(67条、6条1項)天皇の任命は形式的なものに過ぎず、国会の指名が実質的な任命を意味する。憲法は、総理大臣となり得る資格として、国会議員であることと(67条1項)文民であること(66条2項)を要求している。

指名は、「国会の議決」で行うとされているが(67条1項)この趣旨は、もはや戦前のように天皇や元老、重臣などにより決められるのではなく、国会が決めるのだということを明らかにすることである(憲法・171頁)。

<指名手続>

総理大臣を指名する必要がある場合、国会は、「すべての案件に先立つて」これを行わなければならない(67条1項)。

指名の議決は、国会法上、通常の議案と異なり、先議、後議の別はなく、各院は独立に議決することとなっており、議決をしたときは、他の院に通知する(国会法86条)。

両院の議決が一致すると国会の指名が成立する。そうでない場合、衆議院の指名が国会の議決とされるが(67条2項)憲法は、その場合として、二つを区別している。一つは、「異なつた指名の議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき」(67条2項前段)もう一つは、「衆議院が指名の議決をした後、国会休会中の期間を除いて10日以内に、参議院が、指名の議決をしないとき」(67条2項後段)である。

**(イ) 地位と権能**

<内閣を組織・維持する権限>

総理大臣は、内閣の首長であり（66条1項）、国務大臣を任命する（68条1項）。国務大臣の任命の権限には、国務大臣が文民であるべきこと（66条2項）、国務大臣の過半数は国会議員でなければならないこと（68条1項但書）以外に制限はない。

総理大臣は、「任意に」国務大臣を罷免する（68条2項）。明治憲法下においては、法的にはもちろんのこと、事実上も存在しなかった権利であり、これにより閣内における総理大臣の地位が飛躍的に高められることになった（憲法・174頁）。

#### <内閣の運営に関する事項>

内閣の活動が、一体性を維持しつつ調和を持って保って行われるように配慮するために認められた権能として、憲法上、国務大臣訴追の同意権がある（75条）。

#### <内閣を代表する権能>

内閣総理大臣は、対外的に内閣を代表してさまざまな行為を行う。72条は、議案を国会に提出すること、一般国務及び外交関係について国会に報告すること、行政各部を指揮監督することをあげるが、これは例示であり、これに尽きるわけではない。一般に内閣の権能に属する事項を対外的に行う場合には、総理大臣が内閣を代表するのである。

例えば、天皇に対する助言と承認は、内閣の職務であり、その責めを果たしたことを公証するために、内閣を代表して総理大臣が署名（副署）する例である。また、74条の定める法律及び政令への総理大臣の連署は、内閣の法律執行責任と政令制定・執行責任を明らかにするため、内閣を代表し総理大臣が行う署名である（憲法・177頁）。

## イ 国務大臣

国務大臣の権能としては、憲法上、法律及び政令への署名がある（74条）。これは、担当行政事務に関する法律・政令の執行責任を明らかにするためである（憲法・180頁）。

なお、内閣総理大臣その他の国務大臣の議院出席については、63頁参照。

### (2) 内閣の総辞職

内閣の総辞職とは、内閣構成員全員が同時に辞職することである。憲法は、一定の事由が生じた場合、内閣が総辞職すべきことを定めている（憲法・180頁）。

#### ア 総辞職が必要な場合

##### (7) 内閣不信任後 10 日以内に解散がなされなかった場合（69条）

衆議院が内閣を不信任する意思を表明するには、不信任の決議案を可決するか、信任の決議案を否決することを要する。又は となされると、内閣は、10 日以内に衆議院を解散するか、総辞職するかを選択をしなければならない。何も決めないで 10 日が経過すれば、当然に総辞職したこととなる。

**(イ) 内閣総理大臣が欠けたとき (70 条)**

「欠けたとき」とは、例えば、死亡、失踪、亡命などがある。また、国会議員の資格を喪失したときもこれに該当する。

**(ウ) 衆議院議員総選挙後に初の国会が召集されたとき (70 条)**

衆議院議員の総選挙は、解散によるものと任期満了によるものがあるが、いずれの場合も、国会が召集された日に、内閣は当然に総辞職する。

**イ 総辞職に伴う効果**

総辞職が起きると、第一に、新内閣の形成が必要となる。第二に、総辞職した内閣は、「新たに内閣総理大臣が任命されるまで引き続きその職務を行ふ」(71 条)義務を負うこととなる。日常的な行政事務の継続性が必要だからである(憲法 ・183 頁)。



### 3 内閣の権限

#### 関連条文

##### 〔内閣の職務権限〕

**第73条** 内閣は、他の一般行政事務の外、左の事務を行ふ。

- 一 法律を誠実に執行し、国務を総理すること。
- 二 外交関係を処理すること。
- 三 条約を締結すること。但し、事前に、時宜によつては事後に、国会の承認を経ることを必要とする。
- 四 法律の定める基準に従ひ、官吏に関する事務を掌理すること。
- 五 予算を作成して国会に提出すること。
- 六 この憲法及び法律の規定を実施するために、政令を制定すること。但し、政令には、特にその法律の委任がある場合を除いては、罰則を設けることができない。
- 七 大赦、特赦、減刑、刑の執行の免除及び復権を決定すること。

#### (1) 行政権

##### ア 実質的意義の行政

65条は、「行政権は、内閣に属する」と定める。この規定の趣旨は、憲法の基本原理との関係で理解する必要がある（憲法 ・ 183 頁）。

##### (ア) 行政権の意味

権力分立の観点からは、国家権力の分配が問題となる。憲法下における国家作用を立法、司法、行政に分けられるとした場合に、通常、立法と司法を積極的に定義し、行政はそれ以外の国家作用であるとするという考え方がある。これが行政の定義に関する控除説である。この説は、もともと君主に全面的に属した国家権力から、立法権、司法権が独立し、君主に残った権力が行政権と呼ばれるにいたったという歴史的経緯に即していると同時に、全権力を三権に過不足なく分割するという要請をも一応満たしていることから、多くの支持を得てきたとされる。

ただし、この説は、国民主権を採用した日本国憲法の行政概念の理解としては問題があるとされる。国民主権原理を出発点に置けば、主権者国民が憲法を制定し、立法権・行政権・司法権を創設したという理解になる。そこで、三権すべてについて積極的定義ができないとすれば、主権者国民に最も近い立法権について控除説をとるべきであるとされる（憲法 ・ 184 頁）。

##### (イ) 内閣に「属する」の意味

65 条は、実質的意味の行政権が内閣に属することを定めているが、「属する」とは、必ずしも自ら直接行使するとは限らないが、最終的には自己のコントロール下におきうる状態を表現するものと理解できるとされる。この点で問題となるのは、行政委員会の位置付けである（憲法 ・ 187 頁）。

行政委員会の特徴として、一般に次の点が挙げられる。

合議制の行政機関である点で通常の行政機関（主任の大臣による独任制）と異なること。

多かれ少なかれ内閣から独立して職務を遂行すること。

通常、準立法権及び準司法権をも併有すること。

法制上、行政委員会は、通常、国家行政組織法 3 条 2 項に基づき、省の外局としておかれる。たとえば、総務省には、公正取引委員会、公害等調整委員会が、法務省には、司法試験管理委員会、公安審査委員会が、厚生労働省には中央労働委員会がおかれている。したがって、これらは、主任の大臣の「所轄」の下におかれる。

問題は、こうした制度が、憲法上容認されるものかどうかということである。とくに、 の特徴が、65 条との関係で問題となる。ただ、その根拠について学説は分かれているが、行政委員会が内閣から独立して職務を行っても、65 条には違反しないと結論では、今では学説上、ほぼ異論がなくなっているとされる（憲法 ・ 189 頁）。

## イ 形式的意義の行政

内閣に属する権限すべてを総称して、形式的意義の行政という。

内閣の権限の主要なものは、73 条に列挙されている。それらは、明治憲法においては、天皇の大権に属したものであり、日本国憲法では、内閣に属することを明示した意味を持つ。また、本条で列挙するのは、重要なものの例示であり、内閣の権限はこれに尽きるものではないと解されている（憲法 ・ 191 頁）。

法律の誠実な執行と国務の総理（1 号）

法律の執行は、実質的意義の行政そのものであり、内閣の中心的な職務である。

外交関係の処理（2 号）

全権委任状や大使、公使の信任状の発行、批准書その他の外交文書の発行など、外交関係に関する事務すべてを含む。

条約の締結（3 号）

条約の締結も外交関係の処理に含まれるが、その重要性を考慮して別個に規定したものである。

条約の締結は、交渉に引き続く当事国の署名によって直ちに成立する場合と、その後の批准書の交換により成立する場合とがある。いずれにせよ、事前（署名もしくは、批准書の交換の前）に、国会の承認を得ることが必要である。ただし、「時宜によっては」事後の承認も許される。「時宜によっては」とは、内閣の都合によりということではなく、緊急を要するといった事情があり、事前の承認を得ることが困難であるときであるとされる。

#### 官吏に関する事務の掌理（4号）

官吏に関する事務については、明治憲法においては天皇の大権事項とされ、その基準が勅令で定められていたが、日本国憲法では、「法律の定める基準に従ひ」内閣が行うこととなった。

#### 予算の作成・国会提出（5号）

予算の作成は内閣の権限であるが、国会の議決がなければ執行することはできない。国会の議決については、衆議院の先議権と優越性が定められている。

#### 政令制定権（6号）

一般に、行政機関の制定する法形式を「命令」といい、憲法もその存在を予定しているが（81条、98条）、政令は内閣が定める命令であり、命令の中で最高の形式的効力を有する。

本号は、この政令を「この憲法及び法律の規定を実施するために」制定する権限を内閣に与えた。「実施するため」であるから、法律の存在を前提とし（独立命令の禁止）、かつ、その法律に反することは許されない。（代行命令の禁止）

#### 恩赦の決定（7号）

恩赦や栄典の授与は、伝統的に君主の権限とされてきたが、日本国憲法では、内閣の権限となった。しかし、規定の体裁上、栄典については、天皇が授与するものとしたため、内閣の権限として明示されなかった。これに対して恩赦については、天皇は認証するのみとし、この決定権は、内閣の権限として本号に明示した（憲法 ・ 199 頁）

## (2) 他機関との関係における権限

### ア 天皇との関係

天皇の国事行為は、内閣の助言と承認に基づき行われる。天皇の国事行為の実質的決定権は内閣に属し、内閣は、法律の範囲内でその権限を行使する。

### イ 国会との関係

#### (7) 国会の召集

国会の召集は、天皇の国事行為である（7条2号）。その実質的権限が誰にあるかを定めた一般規定は、憲法にない。臨時会について、53条で内閣がその召

集を決定する権限を定めていることから、常会や特別会についても内閣が召集の決定権を有すると推測されるが、その直接の根拠は、内閣の助言・承認に求めるべきであるとされる（憲法 ・199 頁）。

#### (1) 衆議院の解散権

解散とは、任期の満了前に衆議院議員の地位を失わせるものである。ただ、憲法には、だれが解散する権限を有し、いかなる場合に決定し得るかについて明確に定めた規定はない。もちろん、解散は天皇の国事行為とされており（7 条 3 号）形式上、解散を行うのは天皇であるが、問題は、その実質的決定権者はだれか、いつ解散権を行使できるのかということである。この点につき学説は対立している（憲法 ・200 頁）（衆議院の解散については、16 頁参照）。

**A 説：**解散権は、内閣に帰属するとし、その根拠を内閣の助言と承認に求めるのである。そして、7 条 3 号が何らの制限もつけていないことから、内閣は法的にいつでも自由に解散を決定し得ると解する説

**B 説：**解散権が内閣にあるという点では A 説に賛成するが、その根拠を助言・承認権に求めることに反対する。そして、根拠について見解の違いから、次のように分かれる。

**B1 説：**解散権の根拠を議院内閣制という制度に求める説。日本国憲法は、議院内閣制を採用したが、議院内閣制においては、内閣に自由な解散権を認めるのが通例であるからである。

**B2 説：**行政控除説に立ち、解散権は、立法でも司法でもないから、行政であり、ゆえに内閣に帰属すると解する説。

**B3 説：**69 条の「衆議院が解散されない限り」によれば、内閣が実質的解散権を持つと解するのが自然であり、かつ、解散権の行使は 69 条の場合に限定されると解する説。

昭和 27 年に吉田内閣によって行われた解散（いわゆる「抜き打ち解散」）について、野党議員から解散を無効と主張する訴訟が提起され、第一審、第二審は、無制限説の立場に立ったが、最高裁は、統治行為論を援用して判断を避けた。

#### (ウ) 参議院の緊急集会を求める権限

参議院の緊急集会を求める権限については、59 頁を参照。

#### (I) 議案の提出権

議案の提出権については、75 頁を参照。なお、内閣の法案提出権については、51 頁を参照。

憲法改正案提出について、内閣が国会に対し、その「発議」のために提案し得るかどうか憲法に明文の規定がなく、学説は肯定説と否定説に分かれている（憲法 ・205 頁）。

## 4 内閣の権限行使と責任

### 関連条文

#### 〔内閣の組織と責任〕

**第 66 条** 内閣は、法律の定めるところにより、その首長たる内閣総理大臣及びその他の国務大臣でこれを組織する。

内閣総理大臣その他の国務大臣は、文民でなければならない。

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。

#### (1) 権限行使の方式

憲法は、内閣がその権限を行使するに際してよるべき手続などについては、立法権や司法権などと異なり、何も定めていない。内閣の自主的判断に委ねるのが適当であると考えたからである（憲法 ・ 205 頁）。

内閣法 4 条は、「内閣がその職権を行うのは、閣議によるものとする」（1 項）「閣議は、内閣総理大臣がこれを主宰する」（2 項）「各大臣は、案件の如何を問わず、内閣総理大臣に提出して、閣議を求めることができる」（3 項）と規定している。閣議とは、一般には、内閣構成員が会合し、議論を経て議決することを意味するが、会合し議論すること、また、内閣の議決のみを意味することもある。

定足数や表決数等の議事に関する原則については、法律にも定めはなく、戦前からの慣行に従って運用されているとれる。しかし、慣例が拘束力を持っているわけではなく、その時々の内閣の自主的判断に委ねられると解すべきである。慣例によれば、閣議の方式は次のとおりである（憲法 ・ 206 頁）。

議事は、秘密とされる。

閣議は、多くの高度に政治的な判断を行う場であるから、当然とされる。

閣議決定は全員一致で行われる。

また、首相は、行政各部を指揮監督する場合、「閣議にかけて決定した方針に基づいて」行うことが要求されている（内閣法 6 条）。

こうした閣議決定の在り方と、閣議決定に基づいて首相が行政各部を指揮監督することについては、衆議院憲法調査会において次のような指摘がある<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 衆議院憲法調査会中間報告（平成 14 年 11 月）、497 頁

- ・政権の構成と運用について内閣法により定められているが、どこまで法律により制限し、どこまで内閣の裁量に委ねるかについて検討することが必要である。内閣法により定められているということは、やはり大きな問題点である。(佐々木毅参考人・150回・H12.11.9)
- ・内閣法は、首相が閣議にかけて決定をしなくても、行政各部を指揮監督できるように改正すべきである。そもそも、内閣法で、内閣の構成や、内閣の物事の決定の仕方などを細かく決める必要があるのかが疑問である。(森田朗参考人・153回・H13.11.8)
- ・国会で選任されるのが首相だけであることから首相の主導性は強く認められるべきであり、首相と他の閣僚との関係及び首相は閣議決定された方針の下に閣僚を指揮監督する旨を定めた内閣法 6 条が適切なのかを検討する必要がある。(森田朗参考人・153回・H13.11.8)
- ・憲法解釈からは、閣議決定は全会一致の必要はなく、多数決でもよい。(高橋和之参考人・154回・H14.2.14・政治小)
- ・閣議の全会一致原則は、閣僚の分担管理原則の下、各省の官僚機構が自己を擁護する仕組みとして機能してきたと考えられる。(山口二郎参考人・154回・H14.3.14・政治小)

また、この閣議に基づき行政各部を首相が指揮監督することについて、政府は、国会において次のように述べている。

**政府答弁 内閣総理大臣が閣議によらず行政各部を指揮監督することの可否について**

「...内閣法の改正についてでございますが、憲法においては『行政権は、内閣に属する。』ということで、内閣総理大臣個人ではなくて、合議体である内閣がその統括下にある行政各部を指揮監督する、そういう基本的な仕組みで憲法はできております。したがって、一般論として、合議体である内閣の意思にかかわらず内閣総理大臣単独の意思決定により指揮監督権が行使できるようにするという点については、憲法の趣旨に照らして問題があるという指摘がございます。この点も踏まえまして、政府としては、総理の指揮監督権に関する内閣法 6 条の改正については慎重に今後とも検討していく問題というふうに考えております。」

(平成 8 年 2 月 28 日 衆・災害特別委 安富内閣参事官)

閣議決定は、要式行為ではない。決定を文書にし、大臣が署名押印をすることが普通であるが、法的な要請ではなく、文書がなくとも、あるいは、大臣全員の署名がなくても閣議決定であることを妨げない。

また、閣議の方式は、ほとんどが自主的判断に委ねられるべきことであるから、司法審査の対象とならないとされる(憲法 207 頁)。

**(2) 内閣の責任**

「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」(66 条 3 項)。このことは、議院内閣制の基本的要素の一つである。

**ア 責任の性質**

内閣の国会に対する責任は、法的責任ではなく、政治的責任である。

## **イ 責任の対象**

内閣は、「行政権の行使について」責任を負う。ここに、「行政権」とは、形式的意義のそれであり、内閣の権限すべてを含む。

## **ウ 責任の相手方**

内閣は、「国会に対し」責任を負う。ただし、「国会」といっても、国会が責任を問うのに、「国会の議決」を要するわけではない。それは、問責方法の典型例としての内閣不信任案決議が、衆議院によりなされることからいっても当然である。

## **エ 責任の取り方**

内閣は、「連帯して」責任を負う。しかし、個別に大臣が責任を負うことを否定する趣旨ではない。連帯責任の典型例は、内閣の総辞職である。総辞職に追い込むことができ初めて真に責任を問い得るという意味で、内閣が真に責任を負っているのは衆議院である。