

衆憲資第60号

「国会・内閣(二院制及び政党を中心として)」
に関する基礎的資料

(平成16年12月2日の参考資料)

平成16年12月
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 16 年 12 月 2 日（木）の衆議院憲法調査会において、「国会・内閣（二院制及び政党を中心として）」をテーマとする委員間の自由討議を行うに当たって、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。

上記の調査テーマに関連する資料や、憲法調査会におけるこれまでの調査をもとに、同テーマに関する諸事項について簡潔を旨として解説・整理を試みたものです。

目次

第1章	二院制	
1	二院制の概要	1
(1)	二院制の歴史	1
(2)	二院制の類型等	2
2	諸外国の議会制度	5
(1)	世界各国の二院制採用状況	5
(2)	主要国議会の上下両院の権限・両院協議会	8
3	二院制と一院制	10
(1)	二院制と一院制の長所・短所	10
(2)	二院制の是非	10
4	参議院の存在理由	11
(1)	参議院の存在理由	11
(2)	参議院の政党化と選挙制度	11
5	憲法調査会におけるこれまでの議論	14
(1)	二院制を維持すべきか、一院制を導入すべきか	14
(2)	二院制を前提とした改革論	15
第2章	政党	
1	日本国憲法と政党	18
(1)	代表民主制と政党	18
(2)	日本国憲法と政党	19
2	政党の憲法への編入と諸外国の憲法における政党規定	21
(1)	政党の憲法への編入	21
(2)	各国憲法における政党条項	21
3	憲法調査会におけるこれまでの議論	25
(1)	政党を憲法上明記すべきか	25
(2)	政党のあり方・役割についての意見	26
第3章	選挙制度	
1	日本の選挙制度の歴史	27
2	主要各国の選挙制度及び主な選挙制度の比較	29
3	一票の格差	31
4	憲法調査会におけるこれまでの議論	32
(1)	選挙制度と憲法規定	32
(2)	いかなる選挙制度が望ましいか	33
(3)	その他、一票の格差の是正等の問題に関する意見	34

第4	議院内閣制	
1	議院内閣制	35
2	日本国憲法における議院内閣制	35
	(1) 日本国憲法における議院内閣制の採用	35
	(2) 日本国憲法の採用する議院内閣制の類型	35
3	衆議院の解散	36
4	議院内閣制の在り方、運用	37
	(1) 「国民内閣制」的運用	37
	(2) 「イギリスの議院内閣制」的運用	38
	(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）	40
	(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）	41
5	憲法調査会におけるこれまでの議論	42
	(1) 議院内閣制に対する現状認識	42
	(2) 議院内閣制の改革論	42
	(3) 国会の行政監視機能の強化	43
	(4) 首相公選制	44
第5	首相公選制	
1	首相公選制の導入の是非等	45
2	イスラエルにおける首相公選制廃止	45
3	「首相公選制を考える懇談会」報告書	46
	(1) 国民が首相指名選挙を直接行う案	47
	(2) 議院内閣制を前提とした首相統治体制案	48
	(3) 現行憲法の枠内における改革案	48
4	憲法調査会におけるこれまでの議論	48
	(1) 首相公選制の導入	48
	(2) 首相公選制を導入した場合の運用等	49
第6	憲法の有権解釈権の所在	
1	憲法の有権解釈権の所在	50
2	国会と裁判所の関係	52
3	国会と内閣（内閣法制局）の関係	52
4	内閣（内閣法制局）と裁判所の関係	52
5	内閣法制局の役割、立場	53
6	憲法調査会におけるこれまでの議論	53
	参考文献	55

第1 二院制

1 二院制の概要

世界各国の議会を概観すると、二院制（ないし両院制）と一院制のいずれかに分類することができる。二院制の議会においては、議会在互いに独立した二つの会議体から成り、その二つが別々に会議を開いて議決をなし、双方の議決が一致することによって、議会の議決が成立する。一方、一院制の議会においては、議会在単一の会議体から成り、その議決のみで議会の議決が成立する。¹

(1) 二院制の歴史

ア 二院制の源流

複数の院から成る会議体の存在は、古代のギリシャやローマにまで溯ることができるが、広く国民を代表する会議体としての二院制議会は、その起源をイギリスに発するとされる。イギリスの統治機関の多くは、国王の統治全般に関与した王会（Curia Regis）から分かれたものである。初期の王会は、有力な貴族によって構成されるものであった。フランス出兵による戦費調達必要性から、1254年に、各カウンティ（行政区画）から2人の騎士（knight）をウェストミンスターに召集し、緊急の場合にどれだけの御用金を出すかを相談させようとしたというのが、貴族（baron）よりも下の身分の者を何らかの意味で国政に参加させようとした最初の例であるとされる。

中世のヨーロッパ諸地域の等族会議においては、おおむね聖職者・貴族・市民の三部に分かれて会合し表決することが多かった。しかし、イングランドにおいては、このような三部会の構成が採られることなく、高位の聖職者・貴族の集会と、市民の代表者の集会とから構成される二院制が14世紀中葉に成立したのである。二院制は、イギリスにおいて確立された制度として、今日まで続いている。このようなイギリス型の発展の原因は、必ずしも明確ではないが、近代における各国議会の多くがイギリスをモデルに二院制を採用したため、イギリスが二院制の母国であるといわれる。²

イ アメリカへの伝播

イギリスを母国とする二院制は、イギリスの植民地から起こったアメリカの各州にも伝播した。各植民地は、イギリスから独立し、それぞれ一個の邦（state ないし commonwealth）として新たに独立国の憲法を制定するに当たって、おおむね母国の伝統に従い、二院制を採用した。当初一院制を採用した邦（ペンシ

¹ 田中嘉彦「二院制をめぐる論点」国立国会図書館 ISSUE BRIEF429号、2003年、1頁

² 田中・前掲注1・1～2頁

ルベニア等)もあったが、それらもまた、後に二院制に移行した(20世紀に入ってネブラスカ州が二院制から一院制に移行し、これが現在全米50州のうち唯一の一院制採用州となっている)。連邦議会についても、1788年成立の合衆国憲法において上下両院から成る二院制が採用された。これは、州の大多数が、植民地以来の伝統に従って二院制を採っていたこと、さらに連邦については、大州と小州の利害を調整するために、州が平等の代表権を有する議院と、人口に比例した代表による議院の双方を設ける必要があったことなどによるものである。³

(2) 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⁴。二院制についての目的、権限、構成・権限の観点からの分類は、それぞれ次のとおりである。

ア 目的による分類

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。

(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。⁵

(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

³ 田中・前掲注1・2頁

⁴ 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)

⁵ 野中他・前掲注4・76頁(高見執筆部分)

要請されるとするものである。アメリカ合衆国を始めとして、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とされる。

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うること。

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。

イ 両院の権限による分類

立法過程に両院が対等な形で参加するのか、上院と下院とで異なるのかという観点から区別するものである。⁶

(ア) 対等型

法律案などの成立について両院の合意が求められるものである。

(イ) 非対等型

両議院の意見が異なった場合には憲法上の要件を満たすことによって最終的に下院の意思をもって議会の意思とするものである。

ウ 両院の構成・権限による分類

このような対等型と非対等型の二院制の区分と密接に関連するのが、上院と下院の構成をどのように組織するかという点である。例外も見られないわけではないが（イタリア）、一般的には対等型二院制の場合には、権限の対等性を議会で十分にいかすために、両院の構成ができる限り異なるように組織される。

⁶ 大石真『議会法』45頁、有斐閣、2001年

その点に関連して注目されるのは、二院制を両院の構成・権限から分類するレイブハルトによる分類である。⁷

(ア) 強い二院制

これは、両院の構成が異なり、かつ、双方が対等な権限を持つタイプの二院制である。「『強い二院制』に分類されているのは、オーストラリア、ドイツ、スイス、アメリカの四力国である。両院間の相違が明瞭に現れることが予想されるこの類型に属する第二院は、いずれも最も明確な存在意義をもつ連邦型の第二院である」とされている。⁸

(イ) 中間的強度の（やや強い）二院制

これは、両院の構成が類似し、権限も対等な二院制、あるいは構成・権限の双方が異なる二院制である。に分類されているのは、日本、イタリア、オランダである。また、に分類されているのは、カナダ、フランス、スペイン、インドである。

(ウ) 中間的強度の二院制と弱い二院制の中間型

レイブハルトは、構成・権限の双方が異なる二院制であるイギリスを特に中間的強度の二院制と弱い二院制の中間型に分類している。

(エ) 弱い二院制

これは、構成が一致し、かつ、権限が非対等な二院制である。「弱い二院制」に分類されているのは、オーストリア、アイルランドである。

	構成が相違	構成が類似
権限が対等	強い二院制（豪、独、スイス、米）	中間的強度の二院制（日、伊、蘭）
権限が非対等	中間的強度の二院制（加、仏、西、印） 中間的強度の二院制と弱い二院制の中間型（英）	弱い二院制（澳、アイルランド）

⁷ 大沢秀介「政党化の波にもまれる強い参議院 二院制と参議院制度の改革」法学教室 270号、2003年、39頁

⁸ 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、21頁

2 諸外国の議会制度

(1) 世界各国の二院制採用状況

列国議会同盟(IPU: Inter-Parliamentary Union)の資料によると、2003年1月15日現在、議会有する183か国のうち、68か国が二院制を採用し、それ以外は一院制である。ほぼすべての連邦国家が二院制を採用しているが、単一国家の場合には、二院制よりも一院制の議会有する国の方が数の上でははるかに多い。

もっとも、伝統的に二院制を採用している国のほかにも、1990年代になると東欧諸国などで二院制を採用する傾向がみられるようになり、現在では二院制を再評価する動きも存在し

ている。列国議会同盟の資料によれば、二院制採用国は、右の表のように近年は若干増加傾向にある。⁹

近年、新たに二院制を採用した国の例としては、カザフスタン(1995年)、ベラルーシ(1996年)、アルジェリア

(1996年)、ボスニア・ヘルツェゴビナ(1998年)、タジキスタン(1999年)などがある。このような状況の背景には、集権型デモクラシーに対して多元主義デモクラシーの評価が高まってくる昨今の趨勢に見合って、二院制の役割が再評価される傾向があるとの指摘がある。¹⁰

各国の議会制度の概要は、次頁のとおりである。人口規模が一定の限度を超えると二院制を採用する例が増えてくるとの指摘もある。¹¹

世界の二院制採用国

年	二院制採用国数	割合
1995年	180か国中53か国	29.4%
1999年	178か国中63か国	35.4%
2002年	179か国中65か国	36.3%
2003年	183か国中68か国	37.2%

(出典) Inter-Parliamentary Union, World Directory of Parliaments, 1995, 1999, 2002, 2003.に基づき作成

⁹ 田中・前掲注1・6頁

¹⁰ 樋口陽一『憲法』青林書院、1998年、224頁

¹¹ 只野雅人意見陳述(H.16.5.27・衆議院憲法調査会政治機構小)

二院制の強さと各国の

	国名	連邦制	政治体制	行政権の所在	人口 (千人)	面積 (千km ²)	議院
強い二院制	アメリカ	連邦制	共和制	大統領	281,421	9,629	上院 下院
	オーストラリア	連邦制	立憲君主制	首相	17,892	7,741	上院 下院
	スイス	連邦制	共和制	閣僚の合議制	6,873	41	上院 下院
	ドイツ	連邦制	共和制	首相	82,540	357	上院 下院
やや強い二院制 a	イタリア		共和制	首相	56,411	301	上院 下院
	オランダ		立憲君主制	首相	15,010	41	上院 下院
	ベルギー	連邦制	立憲君主制	首相	9,978	30	上院 下院
	日本		立憲君主制	首相	126,920	377	参議院 衆議院
やや強い二院制 b	インド	連邦制	共和制	首相	1,027,015	3,287	上院 下院
	カナダ	連邦制	立憲君主制	首相	28,846	9,970	上院 下院
	スペイン		立憲君主制	首相	39,433	505	上院 下院
	フランス		共和制	大統領	56,634	551	上院 下院
中間	イギリス		立憲君主制	首相	56,352	242	上院 下院
弱い二院制	アイルランド		共和制	首相	3,626	70	上院 下院
	オーストリア	連邦制	共和制	首相	7,795	83	上院 下院
1.5	ノルウェー		立憲君主制	首相	4,247	323	変則的の二院制
一院制	スウェーデン		立憲君主制	首相	8,587	449	一院制
	デンマーク		立憲君主制	首相	5,294	43	一院制
	ニュージーランド		立憲君主制	首相	3,618	270	一院制
	フィンランド		共和制	大統領	4,998	338	一院制
	ポルトガル		共和制	大統領	9,862	91	一院制

【備考】二院制の強さは、Arend Lijphart, Patterns of Democracy (New Heaven:Yale University Press, 1999), p.212. による。

連邦制の別は、J. Denis Derbyshire and Ian Derbyshire, Political systems of the world(Helicon Publishing Ltd, 2nd edn.1996)、政治体制・行政権の所在は、『最新 世界各国要覧 10 訂版』東京書籍,2000 による。

人口・面積は、国際連合『世界人口年鑑 2000』による(1千未満は切捨て)。ドイツの人口は外務省 HP <<http://www.mofa.go.jp/>> 掲載の独連邦統計庁による 2003 年人口。

議員定数・任期は、Inter-Parliamentary Union, World Directory of Parliaments, 2003 による。その他、『世界年鑑 2003』を参照した。 *フランス上院は、任期 6 年(3 年ごとに半数を改選)定数 346 となる経過期間中。

議会制度

平成 16 年 12 月 2 日 国立国会図書館
調査及び立法考査局政治議会調査室・課

議員定数 (人)	議員任期 (年)	議員の選出方法等
100	6	直接選挙 / 2年ごとに3分の1を改選
435	2	直接選挙 / ほかにコロンビア特別区や属領から準議員が選出される。
76	6	直接選挙 / 3年ごとに半数を改選、4人の連邦直轄地選出議員は任期3年 解散あり
150	3	直接選挙 解散あり
46	4	直接選挙 / 通常は下院と同時に選挙
200	4	直接選挙
69	不定	任命制 / 通例、各16州の首相及び閣僚が議員となる。 / 任期は各州政府の在任期間による。
598	4	直接選挙 解散あり
315	5	直接選挙315、ほかに終身議員（任命議員5人までと大統領経験者）が存在 解散あり
630	5	直接選挙 解散あり
75	4	間接選挙（州議会議員による） 解散あり
150	4	直接選挙 解散あり
71	4	直接選挙40、共同体議会による指名21、直接選挙の上院議員による指名10、王室から現在3
150	4	直接選挙 解散あり
242	6	直接選挙 / 3年ごとに半数を改選
480	4	直接選挙 解散あり
245	6	州及び直轄地の議会による選出233、大統領による任命12 / 2年ごとに3分の1を改選
545	5	直接選挙543、大統領による英国系インド人社会の代表の任命2 解散あり
105	終身	首相の推薦に基づき総督が任命（75歳以下） / 下院解散時には職務を停止
301	5	直接選挙 解散あり
259	4	直接選挙208、17の自治州からの間接選挙51 解散あり
350	4	直接選挙 解散あり
331	9(6)*	間接選挙（全下院議員及び地方議員の代表からなる選挙人団）等 / 3年ごとに3分の1を改選
577	5	直接選挙 解散あり
なし	終身	任命制・世襲制 / 677（大主教及び主教26、法官貴族29、一代貴族562、世襲貴族91）2004.11現在
659	5	直接選挙 解散あり
60	5	間接選挙49（大学選出6、職業分野選出43）、首相による任命11 / 下院解散後90日以内に選挙を行う。
166	5	直接選挙 解散あり
62	5～6	間接選挙（州議会が選出） / 任期は各州の議会期（5～6年）、州議会選挙後に一部改選
183	4	直接選挙 解散あり
165	4	直接選挙 / 立法手続の際には上院部と下院部に分かれる。
349	4	直接選挙 解散あり
179	4	直接選挙 解散あり
120	3	直接選挙 解散あり
200	4	直接選挙 解散あり
230	4	直接選挙 / 定数には在外ポルトガル人代表議員4を含む。 解散あり

平成 16 年 3 月 12 日調査に最小限の改訂を加えた。

(2) 主要国議会の上下両院の権限・両院協議会

サミット参加国 8 か国の議会における上下両院の権限や両院協議会について
 主要国議会の上下両院の権限

	下院先議法案	下院の再議決制度・議決優越
イギリス	歳入歳出法案に相当する金銭法案は下院先議。	法案議決に関しては下院が優越し、上院は、下院が可決した法案の成立を、金銭法案の場合は 1 月間、その他の法案の場合は 13 月間遅らせることができるのみ。
アメリカ	歳入等に関する法案は下院先議（歳出法案も下院先議の例）。	両院の権限は原則として対等であり、下院で可決した法律案であっても、上院で否決されれば法律として成立しない。
ドイツ		上院の同意を要する法律（州の行財政に影響を及ぼす法律等）について、上院が同意しないときは不成立となる。 上院の同意を要しない法律について、上院が異議を提出したときは下院の再可決により成立する。
フランス	予算法律案及び社会保障財政法律案については下院先議。	両院協議会において法案について両院不一致のときは、政府の要求に基づいて下院が最終的な議決を行う。
イタリア		立法権限において両院は対等であり、いずれかの院で否決された法案は不成立となる。
カナダ	政府提案の法律案は通常下院で先議され、歳入歳出法案に相当する金銭法案についても下院の先議権が確立している。	
ロシア	下院は、法案先議権を有する。	法案の成立につき下院の優越の原則がある。
日本	衆議院に予算の先議権がある。	衆議院で可決した法律案に参議院で異なる議決がなされても、衆議院の出席議員の 3 分の 2 の多数で再可決することができる。 衆議院が可決した予算・承認した条約につき、参議院が受領後 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。

整理すると、次の表のとおりである。

・両院協議会

	両院協議会	内閣不信任決議権	その他
		憲法習律上、政府不信任決議権は下院に専属する。	上院に最高裁判所の権能が付与。
	両院がそろって開催を要求した場合のみ両院協議会が開かれる。		上院にのみ条約批准承認権・連邦公務員任命同意権。上院が弾劾裁判権を、下院が弾劾訴追権を専有。
	上院が法案受領後 3 週間以内に両院協議会の開催を要求。同意法律については下院、政府も要求できる。	連邦首相は、下院によって選挙され、下院には連邦首相の不信任決議権がある。	
	意見の不一致により、各議院での 2 回の読会後又は政府が緊急を宣した場合には各 1 回の読会后、首相が合同委員会の開催を要求できる。	政府不信任決議権は下院に専属する。	
		政府は上下両院の信任を有していなければならない。	
		内閣不信任決議権は、下院に属する。	上院は、戒厳令宣言及び非常事態宣言に係る大統領令の承認、憲法裁判所・連邦最高裁判所及び連邦最高仲裁裁判所の裁判官の任命、連邦検事総長の任免等の権限を有する。
		下院は、大統領による首相指名の同意権や政府不信任権を有する。	また、連邦予算、宣戦布告・講和等に関する法律は、上院の義務審議事項であり、上院は拒否権を行使し得る。
	法案について不一致の際は、衆議院の要求により、両院協議会が開催される。参議院は衆議院の回付案に不同意時に限り要求可能（衆議院は拒否できる。）	衆議院の内閣総理大臣指名が優越し、衆議院に内閣不信任決議権がある。	衆議院が解散された国会閉会中の参議院について緊急集会の制度がある。

資料：田中・前掲注 1 を基に衆議院憲法調査会事務局において作成

3 二院制と一院制

(1) 二院制と一院制の長所・短所

二院制と一院制のそれぞれの長所（メリット）・短所（デメリット）を対照してまとめるならば、次のように整理することができる。¹²

二院制と一院制の長所・短所

	長所（メリット）	短所（デメリット）
二院制	<ul style="list-style-type: none"> ・立法機能の分割により、立法府が全能となることを抑止。 ・拙速を避け、慎重に審議。 ・第一院の衝動的な行動をチェック。 ・数を代表する第一院に対し、第二院が国民の「理」・「良識」を代表。 ・国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表。 	<ul style="list-style-type: none"> ・第二院が強い拒否権を有する場合、立法上の行き詰まりが生じる。 ・両院の機能が重複している場合、非効率的になり、政策決定が遅延。 ・両院間の意思の統一を図る必要があり、立法過程が複雑化。 ・第二院の維持に係る諸経費が必要。 ・第二院の意見が第一院や政府によって無視されるようになると二院制の有効性・政治的正統性が喪失。
一院制	<ul style="list-style-type: none"> ・立法上の行き詰まりが生じにくい。 ・効率的な審議、政策決定の迅速性。 ・両院間の意思の統一を図る必要がなく立法過程が単純化。 ・第二院の維持に係る諸経費が不要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・立法権が一の機関に集中する。 ・慎重審議の点で劣る。 ・一院の衝動的な行動のチェックができない。 ・一院が数の代表となるのみ。 ・国民の多様な意見や利益をきめ細かに代表させにくい。

(2) 二院制の是非

従来、我が国における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に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、二院制を維持することが妥当である。¹³

¹² 田中・前掲注1・6頁を基に作成

¹³ 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）

- ・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。¹⁴

イ 二院制の維持に消極的な意見

- ・二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*を採用すべきである。¹⁵

*「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。

4 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。¹⁶

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) 参議院の政党化と選挙制度

(1)の参議院の存在理由のうち、 、 、 については、**参議院の政党化**が進

¹⁴ 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

¹⁵ 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

¹⁶ 長谷部恭男『憲法』（第3版）新世社、2004年、344頁

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、 、 、 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、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。¹⁷

ア 参議院の政党化

憲法上は、法律の議決(59条2項)、予算の議決(60条2項)、条約の承認(61条)及び内閣総理大臣の指名(67条2項)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。¹⁸

* 「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出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

¹⁷ 長谷部・前掲注16・344頁

¹⁸ 長谷部・前掲注16・346,347頁

であろうとの指摘もなされている。¹⁹

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。²⁰

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。²¹

¹⁹ 只野・前掲注 8・23 頁

²⁰ 只野・前掲注 8・22,23 頁

²¹ 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

* 「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。²²

5 憲法調査会におけるこれまでの議論

二院制を維持すべきか、一院制を導入すべきかという点については、二院制を維持すべきであるという意見が述べられた一方、一院制を導入すべきであるとの意見も述べられた。

二院制を前提とした改革論としては、大別して、両院の役割分担を明確にすべきか否かに関する議論、参議院の権限縮小等を図るべきか否かに関する議論及び選挙制度の見直しにより両院の構成に差違を生じさせるべきであるか否かに関する議論がなされた。

(1) 二院制を維持すべきか、一院制を導入すべきか

ア 二院制を維持すべきであるとする意見

二院制を維持すべきであるとする意見は、次のとおりである。

- (ア) 有権者の多様な意思を反映するため、二院制を維持すべきであり、その中で創意工夫を凝らすべきである。また、両院からなる国会において主権者である国民の多様な意思が多元的に反映されるかどうか、二院制を考える上で最も重要である。
- (イ) 法案審査や予算審議において、ダブル・チェックを行うことに意義がある。国民が衆議院での審議からの情報を得てその意見を修正し、参議院においてそうした国民の意見の修正を踏まえた審議が可能である。
- (ウ) 我が国に既に二院制が定着しているため、二院制のメリットを活かしながら、その充実を図るという方向で憲法を見直すべきである。
- (エ) 道州制を導入することを前提に、参議院議員の選挙区を道州とすること

²² 長谷部・前掲注 16・347 頁

により、道州代表としての参議院の独自性・正当性を考えることができる。

イ 一院制を採用すべきであるとする意見

一院制を採用すべきであるとする意見は、次のとおりである。

(ア) 時代の流れが速く、国際化の進展する現在、我が国は国際社会の中で次々に決断が迫られていることから、国家意思の迅速な決定を図るため、一院制を導入すべきである。

(イ) 衆参両院の構成や議案に対する態度が異なれば、無用の混乱が生じる可能性がある。

(ロ) 現実には、両院とも同様の議論をしており、チェック機能が有効に作用しておらず、無意味である。また、参議院が非常に強い権限を持っている枠組みの中では、参議院においても衆議院と同じような政党化が進むことは必然である。

(ハ) 世界的に見ると、6割を超える国が一院制採用国であり、特に単一国家では一院制が圧倒的多数である。

(ニ) 我が国は連邦制ではなく、単一国家であり、二院制の歴史的背景があるか疑わしい。

(ホ) 衆参両院の選挙制度に根本的な差異がなく、一院制が望ましい。

(2) 二院制を前提とした改革論

ア 衆参両院の役割分担の明確化

衆参両院の役割分担の明確化については、国会が国民代表機関として国政を推進し、監視していくという責務を十分に果たすために、衆議院と参議院の的確な機能分担を考慮した見直しが必要であるとの意見が述べられた。

具体的な役割分担論としては、まず、以下のような、衆参両院における予算審議・決算審査の分担に着目した意見が述べられた。

(ア) 議会における決算審査機能の強化等の理由から、衆議院は予算審議、参議院は決算審査を中心に（あるいは、それに特化して）審議を行うべきである。

(イ) 上記のような役割分担を前提に、参議院に会計検査院等を附置するべきである。

以上の役割分担論に反対する意見としては、両院のどちらかを決算に特化させる、あるいは会計検査院を附置させるというかたちは二院制を採用している以上採るべきではなく、財政立憲主義の見地から、二つの院が予算と決算をそれ

ぞれ審査するべきであるとの意見が述べられた。

イ 参議院の権限縮小・権限行使の自主的抑制等

参議院の権限縮小については、参議院を補完的な機能の第二院としての位置付けにすることを志向する意見が述べられた一方、両院の対等の権限を維持する、すなわち第二院の権限を弱めなくとも二院制が両立しうるとの意見も述べられた。

特に、衆議院の再議決要件（憲法 59 条 2 項）については、政治決断のスピードが求められることから、これを緩和すべき、又はその緩和を検討すべきであるとする意見が述べられた。

参議院の権限行使の自主的抑制については、参議院の政党化を避け、真に「良識の府」となるために、問責決議等の参議院の権限行使の自主的抑制の慣行を確立すべきであるとの意見が述べられた一方、参議院議員も国民から直接選挙される以上、参議院に対して自制を求めるのは難しいとの意見も述べられた。

参議院議員の任期については、変化の激しい時代であり、参議院には解散がないことから、衆議院より短くして一律で 3 年にすべきであるとの意見が述べられた。

ウ 二院制と選挙制度

二院制と選挙制度をめぐる議論としては、二院制である以上、異なる形での代表機能が期待されるが、現在は、両院の選挙制度があまりにも似通い過ぎていて、二院制の意味を損ねていると、両院の選挙制度の類似性を批判する意見が述べられた。

参議院に独自性・正当性を持たせるための方策に関連して、衆参両院の選挙制度について、以下のような意見が述べられた。

- (ア) 将来の道州制の導入を前提に、参議院を道州代表とすべきである、あるいは、（道州制を前提とせずに）参議院を地方代表とすべきである。
- (イ) 衆議院は民意を集約するために小選挙区のみ、参議院は民意を反映するために比例代表のみ又は大選挙区のみ選挙制度にして、衆参両院の相違を明確にすべきである。
- (ウ) 参議院が中長期的な問題について審議・提言するため、あるいは、諮問的機関としての機能を果たすため、推薦制や職能代表制の導入を検討すべきである。

ただ、上記(イ)及び(ウ)については、以下のような反対意見も述べられた。

- ・(上記(イ)に対して)小選挙区制は大政党に有利な制度であって、民意の反映に問題がある。基本的には比例代表という方向が望ましい。
- ・(上記(ウ)に対して)参議院に国民を代表する性格を持たせるべきであり、推薦制により政府首脳経験者等をその構成員とするよりも、現行の国民の選挙で選ばれた参議院という性格の方がよい。

エ その他

上記以外に以下のような意見が述べられた。

- ・ 仮に二院制を維持するのであれば、例えば参議院においていずれの政党も党議拘束をしないというような改革を行う必要がある。
- ・ 参議院は、長期的視野に立った調査権限や勧告機能の充実などを検討すべきである。
- ・ 参議院の新たな在り方として、参議院に行政監視院を設置することが考えられる。

第2 政党

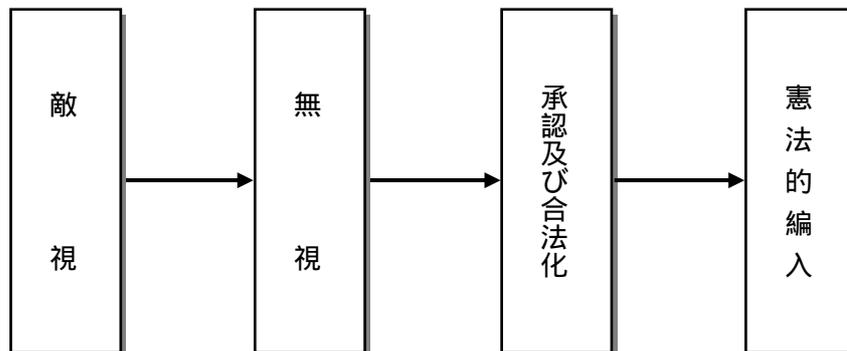
1 日本国憲法と政党

(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すすめ、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。²³

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はなく、むしろ、当初は、敵対的ないし冷淡ですらあったとされる。トリーベルは、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。²⁴

【トリーベルによる国法の政党に対する発展図式】



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。²⁵

²³ 野中他・前掲注4・45頁（高見執筆部分）

²⁴ 野中他・前掲注4・47,48頁（高見執筆部分）

²⁵ 佐藤幸治『憲法』〔第3版〕青林書院、平成7年、127頁

政党を「国民の政治的意思形成に協力」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。

ドイツは、トリーペルの図式において、第 4 段階の「憲法的編入」にあるとされる。

(2) 日本国憲法と政党

ア 日本国憲法における政党の位置付け

日本国憲法は、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、憲法が政党に対して消極的であると解する説もある。

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。²⁶

八幡製鉄献金事件（最判昭和 45 年 6 月 24 日民集 24 巻 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及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。

イ 「結社の自由」と政党

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思われるが、そ

²⁶ 佐藤・前掲注 25・128 頁

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とされる。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。²⁷

ウ 日本における政党と国家

日本では、1881年に自由党、翌年に立憲改進黨が結成されて以来、政党は実際の政治において、常に重要な役割を演じてきたが、明治憲法時代を通じて、国家は、法的には原則として、これを「無視」ないし「軽視」する態度をとり、治安警察法（明治33年法律36号）、治安維持法（大正14年法律46号、昭和16年法律54号で全改）、言論、出版、集会、結社等臨時取締法（昭和16年法律97号）などによって、治安取締的見地から、政党に対する法的規制を行ってきた。

もっとも、議会との関係で現実問題として、政党の存在は無視しえず、したがって、明治政府もまた、日清戦争（1894～95年）を機に、政党を敵視ないし無視する従来の超然的態度を捨て、衆議院の有力政党と多かれ少なかれ提携するようになり、その後、いわゆる大正デモクラシーの一時期、「政党内閣」が本格的に組織されたこともある。しかし、軍部の台頭とともに政党政治は否定された。

戦後の政党政治は、いわゆる55年体制のもとで、長い間、自民党が政権を保持してきた。ところが、国際的な冷戦の終結に伴う東西のイデオロギー対立の消滅は、この体制を支えてきた政党政治の枠組みに亀裂を生み出し、頻発する政治腐敗に対する国民の政治不信と相まって、1993年の総選挙を機に、自民党の分裂を導き、一党優位の支配体制は崩壊した。その後、政党は再編期に入り、離合集散を繰り返しながら、現在に至っている。同時に政党は、90年代における日本社会の急激な変動に対応することができず、国民の多くの支持を失い、1995年頃からは、いわゆる「無党派層」が有権者半数を超え、既成政党の支持者がその半数を切ってしまう状態が続いている。²⁸

エ 日本における政党の位置付けとトリーペルの政党に係る発展図式

憲法は、政党に関する特別の規定をおかず、憲法上、「結社」としてこれを保障するものの、実際には、政治資金規正法、政党助成法、政党交付金の交付を

²⁷ 佐藤・前掲注25・128頁

²⁸ 野中他・前掲注4・48～51頁（高見執筆部分）

受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律等において、それぞれの法律の目的に応じた政党に関する定めが置かれるにとどまる。現行法制上、政党に対する国家の態度は、したがって、トリーペルの発展図式における「承認及び合法化」の段階にあるとされる。²⁹

2 政党の憲法への編入と諸外国の憲法における政党規定

(1) 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。³⁰

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。³¹

(2) 各国憲法における政党条項

ア 政党条項を持つ憲法

日本国憲法においては、政党についての直接の規定はないが、諸外国の憲法では、ドイツの憲法を始めとして、政党についての規定を持つものがある。以下では、主に、平成12年から15年にかけて衆議院憲法調査議員団が訪問、調査した諸国の憲法における政党条項について説明する。

政党条項の有無は、次のとおりである。

²⁹ 野中他・前掲注4・49頁（高見執筆部分）

³⁰ 芦部信喜著・高橋和之補訂『憲法』（第3版）265,266頁、岩波書店、2002年

³¹ 衆議院憲法調査会政治の基本機構のあり方に関する調査小委員会における高田篤参考人の発言（平成14年11月14日）

政党条項を持つ憲法等

ドイツ、フランス、スペイン、イタリア、スイス、ルーマニア、ポーランド、ハンガリー、チェッコ、ロシア、スウェーデン、フィンランド、韓国、フィリピン、タイ、シンガポール、インドネシア、マレーシア、中国、メキシコ、EU（欧州憲法条約）

政党条項を持たない憲法

英国、オランダ、ベルギー、デンマーク、イスラエル、米国、カナダ

イ 政党条項の概要

各国の憲法において、どのような形で、政党が規定されているかについてみると、その規定の仕方は様々であるが、次のように分類できる。

政党の役割

例：**政党**は国民の政治的意思形成に協力する。（ドイツ連邦共和国基本法 21 条 1 項）

政党は民意の形成及び表明に寄与する。（ハンガリー共和国憲法 3 条 2 項）

政党結成の自由・複数政党制の承認

例：すべての国民は、自由に**政党**、労働組合その他の団体に加入することができる。（ルーマニア憲法 37 条 1 項）

政治システムは、自由及び自発の原則並びに民主主義の基本原則を尊重し、かつ、私益追求のための団体を否定する**政党**間の自由競争を基礎とする。（チェッコ共和国憲法 5 条）

いかなる思想も、国定の思想または強制力をもつ思想としては、認められない。ロシア連邦においては、政治の多元性および複数**政党**制が認められる。社会団体は、法の下で平等である。（ロシア連邦憲法 13 条 2 項）

政党の設立は、自由であり、複数**政党**制は、保障される。（大韓民国憲法 8 条 1 項）

政党禁止の条件・手続

例：**政党**のうちで、その目的またはその支持者の行動からして、自由で民主的な基本秩序を侵害もしくは除去し、またはドイツ連邦共和国の存立を危うくすることを目指すものは、違憲である。その違憲の問題については、連邦憲法裁判所がこれを決定する。（ドイツ連邦共和国基本法 21 条 2 項）

自己の綱領においてナチズム、ファシズムおよび共産主義の活動の全体主義的方法および実践に訴える**政党**その他の団体、ならびにその綱領または活動が人種的・民族的敵意、権力を獲得しもしくは国家の政策に影響を及ぼすための暴力の使用を想定又は許容し、または組織構造もしくは構成員を秘密にすることを予定している**政党**その他の団体の存在は禁じられる。(ポーランド共和国憲法 13 条)

政党の義務(内部秩序、資金の公開等)

例：...**政党**の内部組織および活動は民主的でなければならない。(スペイン憲法 6 条)

政党財政は公開される。(ポーランド共和国憲法 11 条 2 項)

政党の組織、活動及び党規則は、国王を元首とする民主主義統治制度の基本原則に合致しなければならない。(タイ王国憲法 47 条 2 項)

すべての国家機関、武装力、**政党**、社会団体及び企業・事業体は、憲法及び法律を遵守しなければならない。憲法及び法律に違反する一切の行為は、その責任を追及しなければならない。(中華人民共和国憲法 5 条)

法律は、選挙運動における**政党**の支出に限度を定めるための基準を設定し、支援者からの金銭の出捐の最高額、並びに、受けるすべての資金の出所及び用途の監督及び監査のための手続を設定し、さらに、これらの措置の不履行につき科せられるべき制裁も定めるものとする。(メキシコ合衆国憲法 41 条 2 項 款 c 号)

公的援助

例：**政党**は、法律の定めるところにより、国家の保護を受け、国家は、法律の定めるところにより、**政党**運営に必要な資金を補助することができる。(大韓民国憲法 8 条 3 項)

全国的**政党**が、その活動を達成するための諸要素の助力を、均等に受けることを、法律は保障する。したがって、**政党**は、法律が定める形式及び手続に準拠して、社会通信メディアを恒常的に利用する権利を有するものとする。...(メキシコ合衆国憲法 41 条 2 項 款)

憲法裁判所等の権限(政党の合憲性審査)

例：憲法裁判所は、次に掲げる権限を有する。... i **政党**の違憲性の申立てについての決定(ルーマニア憲法 144 条)

憲法法廷は、次の事項について判決する。...四 **政党**の目的または活動の憲法との整合性(ポーランド共和国憲法 188 条)

選挙管理委員会は以下の権限及び権能を有する。...(5) 十分な公告の後、**政党**、組織又は会派を登録すること。...(フィリピン共和国憲法 9

条 C.選挙管理委員会 2 節)

選挙、議員資格等

例：議席は、諸**政党**間に配分される。特定の名称のもとに選挙に出場するあらゆる有権者の結社または団体は、**政党**とみなす。(スウェーデン憲法(統治法典)3章7条1項)

名簿式比例代表制選挙において、有権者は、**政党**が作成した候補者名簿から一つの候補者名簿を選び投票する権利を有し、選挙区は全国区とする。(タイ王国憲法99条1項)

大統領及び副大統領の公認候補は、総選挙開催に先立ち、総選挙に参加する**政党**又は連立**政党**により提示される。(インドネシア共和国憲法6条A2項)

公職(議員を除く)就任の条件

例：裁判官および検察官は、在職中、他の公職に就くこと、または**政党**もしくは労働組合に参加することができない。裁判官および検察官のための職能団体の制度および態様は、法律でこれを定める。(スペイン憲法127条1項)

憲法裁判所の判事は**政党**の構成員とはなり得ず、憲法裁判所の権限に由来する職務以外には政治活動を行うことはできない。(ハンガリー共和国憲法32A条5項)

大統領は、...(c) **政党**に所属してはならない。(シンガポール共和国憲法19(3)項)

その他(議会内組織その他の組織の構成員、意見聴取権等)

例：**政党**および利益団体は、重要な法令およびその他多大の影響力をもつ計画ならびに重要な国際条約が準備される際には、意見を聴取される機会を得る。(スイス連邦憲法147条)

国会の解散に先立ち、共和国大統領は、首相、国会議長及び国会に議席を有する**政党**の代表者から意見を聴取する義務を負う。(ハンガリー共和国憲法28条5項)

〔両院の〕役職就任についての選出又は承認の投票は、本憲法により別に規定のある場合を除き、秘密投票による。議員は、**政党**決議又はその他の命令から自由であり、これに拘束されない。(タイ王国憲法156条4項)

3 憲法調査会におけるこれまでの議論

政党をめぐることは、政党を憲法に明記すべきか否か等について議論が行われた。具体的には、政党を明記すべきであるという意見が述べられた一方、政党は「結社の自由」に黙示的に書き込まれているため、憲法に明記する必要はないという意見も述べられた。

また、政党の役割・あり方についての意見が述べられた。

(1) 政党を憲法上明記すべきか

ア 政党を憲法に明記すべきであるとする意見

政党を憲法に明記すべきであるとする意見は、次のとおりである。

- (ア) 現代政治は、政党を無視しては成り立たない。議会制民主主義における政党の重要な地位と役割にかんがみ、政党に憲法上の地位を与えたうえで、政党法を制定すべきである。
- (イ) 政党は国民世論と政府との仲介者としての役割を担っている。ただし、その仲介機能がゆがんでいては、国民世論に基づく確かな統治はできない。現代においては、政党のゆがみを正し、その公正さと透明性を確保する仕組みを確立していくことが重要である。憲法に政党のあり方を明示し政党の重要性を意識せしめ、もって政党の自由な活動と発達を助成することは、健全な民主政治の育成、発展のために必要である。
- (ウ) ドイツ連邦共和国基本法21条は、政党は国民の政治的意思形成に協力する、その設立は自由であるとし、政党の内部秩序は民主主義の諸原則に適合しなければならない、と政党運営の方法まで規定し、さらに、資金の出所及び用途について、並びに財産について公的に報告しなければならないというところまで規定している。ここまでの位置付けを行えば、政党の役割、政党が国民と契約を結ぶものであるということを位置付けることができる。

イ 政党を憲法に明記する必要はないとする意見

政党を憲法に明記する必要はないという意見は、次のとおりである。

ドイツの基本法と日本国憲法というのは、憲法価値が随分異なっており、ドイツ基本法は闘う民主制を理念の一つとし、政党を国家機構の構成部分と構想している。他方で、日本国憲法において政党は、「結社の自由」の中に黙示的に組み込まれている。二つの憲法の違いは、その歴史の違いからきている。

(2) 政党のあり方・役割についての意見

政党のあり方・役割については、(1)以外に、次の意見が述べられた。

- ア 民主主義の下における議会制度は、半ば必然的に政党政治を要請する。現在の日本において、いかに政党が信任を失いつつあるとはいえ、他にとって代わるようなものはないと考える。
- イ 野党内における「明日の内閣」のようなものを制度化することで、野党時代から政策を練り専門性を身につけ、いざ政権を担うようになった場合、専門的な行政官を指導する力を身につけるべきである。
- ウ 政党政治の中では、政党は、共同体の主張を汲み上げ、また、「公共の福祉」の観点から調整を図っていくものとする。

第3 選挙制度

1 日本の選挙制度の歴史

日本の選挙政治の経緯及び衆議院選挙制度の推移は次のとおりである。

日本の選挙政治略年表

1899	明治22年	2月	大日本帝国憲法制定により民選議会設立決定
1890	23年	7月	第1回衆議院議員総選挙（原則小選挙区制、選挙権資格：直接国税15円以上）
1900	33年	3月	衆議院議員選挙法改正（府県大選挙区・市独立選挙区制・単記投票、選挙権資格：直接国税10円以上）
1919	大正8年	5月	衆議院議員選挙法改正（原則小選挙区制、選挙権資格：直接国税3円以上）
1925	14年	3月	衆議院議員選挙法改正（中選挙区制、男子普通選挙制導入）
1928	昭和3年	2月	第16回衆議院議員総選挙（日本初の普通選挙）
1945	20年	12月	衆議院議員選挙法改正（大選挙区・制限連記制、婦人参政権、有権者年齢20歳、被選挙権年齢25歳）
1946	21年	4月	第22回衆議院議員総選挙
		11月	日本国憲法公布（1947年5月施行）
1947	22年	3月	衆議院議員選挙法改正（中選挙区制、普通選挙制導入）
1950	25年	4月	公職選挙法制定（各種選挙法の総合、戸別訪問禁止規定の緩和、選挙に関する報道評論の自由化）
1955	30年	11月	自由民主党結成
1982	57年	8月	公職選挙法改正（参議院選挙における全国区が比例区に）
1986	61年	7月	第38回衆議院議員総選挙（衆参同日選挙）において自民党大勝
1989	平成元年	7月	第15回参議院通常選挙において、自民党大敗、社会党大勝
1993	5年	7月	第40回衆議院議員総選挙。細川護熙を首班とする非自民連立内閣成立
1994	6年	1月	政治改革関連法成立（衆議院の選挙が小選挙区比例代表並立制に）
1996	8年	10月	第41回衆議院議員総選挙
2000	12年	2月	公職選挙法改正（衆議院議員定数が500から480（比例選出定数が200から180）に）
		6月	第42回衆議院議員総選挙
		10月	公職選挙法改正（参議院選挙における比例区が拘束名簿式から非拘束名簿式へ、総定数が252から242へ）
2001	13年	7月	第19回参議院通常選挙
2003	15年	11月	第43回衆議院議員総選挙

出典：梅津實他著『比較・選挙政治 21世紀初頭における先進6カ国の選挙』（新版）ミネルヴァ書房、2004年、222頁（山田真裕執筆部分）を基に作成。

衆議院選挙制度

1889～1900年	第1～6回	小選挙区中心：214の1人区、43の2人区、2人区では2票制
1900～1919年	第7～13回	大選挙区（定数3～12）単記非委託式投票が中心（1人区あり）
1919～1925年	第14、15回	小選挙区中心：295の1人区、68の2人区、11の3人区。いずれも単記非委託式
1925～1945年	第16～21回	中選挙区制（3人区53、4人区38、5人区31。単記非委託式）男子普通選挙
1946年	第22回	完全普通選挙、都道府県単位大選挙区制（定数4～12）、定数5人以下は単記、6～10人は2名、11～14人は3名連記
1947～1993年	第23～40回	中選挙区制、単記非委託式
1996年	第41回	小選挙区比例代表並立制（小選挙区定数300、比例定数200、比例は地域ブロック別。小選挙区と比例区の2票制）
2000年～	第42回～	小選挙区比例代表並立制（比例定数を180に削減）

出典：梅津實他著『比較・選挙政治 21世紀初頭における先進6カ国の選挙』（新版）ミネルヴァ書房、2004年、222頁（山田真裕執筆部分）

2 主要各国の選挙制度及び主な選挙制度の比較

主要各国の選挙制度及び主な選挙制度の比較は次のとおりである。

主要各国の選挙制度

国名	議院	任期	定員	選挙権	被選挙権	選出方法
アメリカ	上院	6年	100	18歳	30歳	各州より2名選出、2年ごとに3分の1ずつ改選
	下院	2年	435	18歳	25歳	各州より人口比例により選出、小選挙区制、解散なし。
イギリス	貴族院	終身	不定			任命制・世襲制 議員数 687 (大主教及び主教 *25、法官貴族 27、一代貴族 544、世襲貴族 92) 2003年6月現在 *議員資格は当該職にある間
	庶民院	5年	659	18歳	21歳	1区1名選出の小選挙区制、解散あり。
ドイツ	連邦参議院	不定	69			選挙は行われず、州政府によって任命される各州政府代表(首相その他の閣僚数名)により構成、各州はその人口により3~6票の表決権をもつ。
	連邦議会	4年	598	18歳	18歳	小選挙区比例代表併用制、解散あり。
フランス	元老院	9年	321	18歳	35歳	3年ごとに3分の1ずつ改選、元老院選挙人団(県選出代議士・県会議員・市町村会議員から国民が選挙)による間接選挙
	国民議会	5年	577	18歳	23歳	小選挙区2回投票制(1回目の投票で12.5%以上の票を獲得した候補者によって第2回投票が行われる。) 解散あり。
イタリア	元老院	5年	315	25歳	40歳	両院ともに議員の75%が小選挙区制により、25%が比例代表制により選出される並立制、両院とも解散あり。
	代議院	5年	630	18歳	25歳	
日本	参議院	6年	242	20歳	30歳	直接選挙(選挙区146+比例代表96) 3年ごとに半数を改選。
	衆議院	4年	480	20歳	25歳	小選挙区から300(各都道府県への配分47+人口比例による配分253) 比例ブロック(全国11ブロック、拘束名簿式)から180の議席を選出する小選挙区比例代表並立制、重複立候補可、解散あり。

資料：衆議院憲法調査会事務局において作成

主要な選挙制度の比較

制度	小選挙区制	小選挙区 + 比例代表制		比例代表制	大(中)選挙区制
		並立制	併用制		
例	イギリス、アメリカ、カナダ、インドなど	ハンガリー、イタリア、日本、など	ドイツ	スウェーデン、ベルギーなど	改正前の日本の衆議院
選出方法	1選挙区から1名を選出、最高得票獲得者が当選。	小選挙区選挙と比例代表選挙を別個に行う。	各党の得票数に応じて総議席を配分後、小選挙区当選者数を引いた残余を比例名簿から順次選出。	各党の得票数に比例して総議席を配分。	1選挙区から2名以上を選出。
投票	個人名で1票	個人名と政党名で計2票	個人名と政党名で計2票	政党名または個人名で1票	個人名で1票
主たる長所	多数党ができやすく、政権が安定。選挙費用が比較的少額。同一政党の同士討ちがなくなり、政党本位の選挙になる。政権交代が実現しやすい。有権者が候補者の人格・識見をよく知ることができる。	政局の安定と民意の反映を調和させられる。少数政党も議席を確保できる。個人の情実とは無関係な政党本位の選挙になる。	多様な民意を反映できる。少数政党も議席を確保できる。個人の情実とは無関係な政党本位の選挙になる。	得票率と議席獲得率がほぼ一致し、民意を正確に反映できる。少数政党も議席を確保できる。死票が少ない。個人の情実とは無関係な政党本位の選挙になる。不正が起きにくい。	民意を比較的正確に反映できる。少数政党も議席を確保できる。死票が比較的少ない。同一政党の中から候補を選択できる。新人が進出しやすい。
主たる短所	少数意見が反映されにくい。死票が多く民意が反映されにくい。ゲリマンダリングの危険性が大きい。地方に基盤を置く人物が選ばれやすい。現職有利で新人の進出が困難。	大政党に有利で中小政党の議席が減少。小選挙区が少なく1選挙区当たりの有権者数が多すぎる。選出方法の異なる議員が混在。	小党分立を招きやすく連合政権ができやすいため、政権が不安定になる。候補者選考の過程で政党幹部の力が過大になる。仕組みが複雑でわかりにくい。	小党分立を招きやすく連合政権ができやすいため、政権が不安定になる。候補者選考の過程で政党幹部の力が過大になる。有権者と候補者との結びつきが希薄になる。いわゆる無所属候補が事実上不可能になる。	1票の重みの差が出やすい。同一政党の同士討ちが起きるため個人中心の選挙になり、政党・政策本位の選挙になりにくい。有権者と候補者との結びつきが弱く投票の判断を行っていくため、選挙への関心が弱まり棄権が増えやすい。地元への配慮が優先され、費用も多くなりやすい。

資料：衆議院憲法調査会事務局において作成

3 一票の格差

これまでの衆参両院における議員定数訴訟に関する主な最高裁判決と定数配分規定の改正の推移は以下のとおりである。

議員定数訴訟に関する主な最高裁判決および衆参定数配分規定改正の推移

日時	衆議院議員定数訴訟	参議院議員定数訴訟	摘要
S39	最大判 S39.2.5 (合憲)		初めての議員定数不均衡訴訟。投票価値の平等は憲法上保障されていない。
	定数配分規定改正(19増)行われる		最大較差が1対3.55に達し批判が強くなったため是正
S47	総選挙(1対4.99) 最大判 S51.4.14 (違憲)		衆議院議員定数訴訟において、最高裁が初めて違憲と判示。投票価値の平等を憲法上の要請と認め、議員定数不均衡を違憲とした。ただ、事情判決の法理により、選挙を無効とせず違憲の宣言にとどめる判決を下した。
S50	定数配分規定改正(20増)行われる		翌年の最高裁判決を先取りした形で是正
S55	総選挙(1対2.91) 最大判 S58.11.7 (合憲)		1対3までの格差を許容する趣旨と一般に解されている。
S58	総選挙(1対4.40) 最大判 S60.7.17 (違憲)		事情判決の法理により、選挙を無効とせず違憲の宣言にとどめる判決を下した。
S61	定数配分規定改正(8増7減)行われる		前年に最高裁が下した、2回目の違憲・事情判決を受けて是正
	総選挙(1対2.92) 最大判 S63.10.21 (合憲)	通常選挙(1対5.85) 最大判 S63.10.21 (合憲)	参議院の特殊性(地域代表的性格など)を強調
H2	総選挙(1対3.18) 最大判 H5.1.20 (違憲状態)		是正のための合理的期間を経過しておらず、違憲と断定できないとした。
H4	定数配分規定改正(9増10減)行われる	通常選挙(1対6.59) 最大判 H8.9.11 (違憲状態)	H2年の総選挙において最大較差が1対3.18になったので是正 参議院議員定数訴訟において、最高裁として初めて違憲状態と判示。15人全員が「違憲状態」と判断

H5	総選挙（1対2.82） 最大判 H7.6.8（合憲）		衆議院中選挙区制下の最後の最高裁判決
H6	定数配分規定改正（小選挙区制）行われる	定数配分規定改正（8増8減、〔1回の選挙では4増4減〕）行われる	衆議院、小選挙区制導入 参議院、H4 通常選挙で最大較差が1対6.59となり是正
H7		通常選挙（1対4.87） 最大判 H10.9.2（合憲）	
H8	総選挙（1対2.31） 最大判 H11.11.10（合憲）		より厳しい審査を主張する5判事の反対意見
H10		通常選挙（1対4.98） 最大判 H12.9.6（合憲）	反対意見を述べた福田判事は「立法府の決定をほぼ自動的に追認する機関と化した」司法の現状を厳しく批判
H12		定数配分規定改正（比例代表非拘束名簿式、6減）行われる	参議院比例代表・非拘束名簿式の導入
H13		通常選挙（1対5.06） 最大判 H16.1.14（合憲）	6判事が違憲。合憲の4判事も「仮に次回選挙でもなお漫然と現在の状況が維持されたままなら、違憲判断の余地は十分にある」と警告を発した。

（芦部信喜『憲法 人権各論(1)』〔増補版〕（有斐閣、2000年）を基に衆議院憲法調査会事務局において作成）

4 憲法調査会におけるこれまでの議論

選挙制度をめぐっては、憲法上どのように取り扱うべきか、どのような選挙区制度が望ましいか等について、議論がなされた。具体的には、選挙制度に関する何らかの規定を置くべきであるとする意見、小選挙区制、中選挙区制又は比例代表制等が望ましいとの意見が述べられた。また、その他に一票の格差の是正、18歳選挙権の導入等について意見が述べられた（このうち、二院制と選挙制度については、16頁参照）。

(1) 選挙制度と憲法規定

選挙制度に関する何らかの規定を憲法に置くべきであるとする意見は次のとおりである。

ア 現行憲法の選挙制度についての規定は、かなり限定的である。憲法は、二院制との関連で、選挙制度についても具体的に踏み込んだ内容まで述べる必要があるのではないか。

イ 一票の格差について、例えば選挙区選挙においては2倍を超えてはならないということ、憲法上明記すべきである。

(2) いかなる選挙制度が望ましいか

いかなる選挙制度が望ましいかについては、次のように、現行の**小選挙区制**のほか、**中選挙区制**、**比例代表制等**についての次のような意見が述べられた。

ア 小選挙区制に関する意見

選挙は民意を集約する機能と民意を鏡のように反映する機能をあわせ持つと言われている。今日のように大変動、大改革の時代には、政権交代を活発に行うことができる政治制度が必要である。議院内閣制を活性化していくためには、二つか三つの大政党が出てくる制度が望ましい。現行の小選挙区制が所期の目的を達成すれば、二大政党化の方向を志向すると考える。政権を競う政党が切磋琢磨をするというような完全小選挙区制度を考える必要がある。また、衆議院は政権を構成する院であるので、完全小選挙区制の導入により二大政党制が形成されるようにすべきであり、そうなれば、日本においても英国の議院内閣制のような運用が可能となると考える。

これに対し、民意の反映等の観点から、次のような**小選挙区制に反対する意見**も述べられた。

- ・小選挙区制を否定するわけではないが「民意の集約」ではなく「民意の反映」こそが本当の意味での民主主義ではないのか。また、現在の小選挙区制は大政党に有利な制度であって、民意の多面的な反映ということからすれば非常に弊害の大きな制度である。

イ 中選挙区制・比例代表制等に関する意見

(ア) 衆議院の選挙制度について、定数3で150選挙区という中選挙区制が、定数削減及び一票の格差是正の両方を達成するためにもよい。

(イ) 議会制民主主義を保障するかなめは、国民意思が国会に正確に反映されるということである。民意の多面的な反映ということから、基本的には比例代表制が望ましい。

(ウ) 参議院が中長期的な問題について審議・提言するため、あるいは、諮問的機関としての機能を果たすため、推薦制や職能代表制の導入を検討すべきである。

これに対しては、次のような意見がある。

参議院を職能代表とすべきという意見があるが、どうやって職能代表を選ぶのかという問題があり、これは、言うは易し行うは難しという問題である。

* なお、二院制と選挙制度については、16 頁参照。

(3) その他、一票の格差の是正等に関する意見

一票の格差の是正等に関し、次のような意見が述べられた。

ア 一票の格差は是正されるべきである、また、一票の格差の是正は、一般的要請ではなく、憲法上の要請として、1 対 1 に近づけるべきである。

イ 18 歳以上 20 歳未満の者も納税しているのであるから、18 歳選挙権の実現は憲法上の要請である。

ウ 低投票率の選挙で選出された者が代表と言えるかどうか疑問であり、投票を義務付けるべきかどうかという問題も含めて、投票率上昇のための検討が必要である。

これに対して、低投票率は、憲法の定めた制度上の問題ではなく、国会や政治のあり方の問題であるとの意見が述べられた。

エ インターネットや電子投票等、メディアのあり方、技術革新に合わせた選挙制度を考えるべきである。

オ 比例ブロック選出者にとって現在の選挙区は広すぎる。もう少し地域に密着した選挙制度とするために、議員数を増やしてもいい。

これに対して、衆議院について完全小選挙区 300・参議院について比例代表のみ 100 等の定数の減少を志向する意見が述べられた。

第4 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。³²

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

³² 野中他・前掲注4・158,159頁（高橋執筆部分）

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、フランス型とみることともできるとされる。³³

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。³⁴

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

³³ 芦部・前掲注30・303,304頁

³⁴ 同上

当であるとされる。³⁵

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。³⁶

「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、46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*がある。³⁷

³⁵ 芦部・前掲注30・303,304頁

³⁶ 朝日新聞（1979年3月21日）

³⁷ 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。

* この意見は、政治が民主クラ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、これをどのような構造をもつ過程を通して行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か、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など、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。³⁸

(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、国民不在の中、政治家同士の都合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

³⁸ 芦部・前掲注 30・304,305 頁

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。³⁹

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。⁴⁰

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)。⁴¹

³⁹ 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)

⁴⁰ 同上

⁴¹ 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

* 「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されている。

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、政府が議会に譲歩するための条件になる。⁴²

(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。

⁴² 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

【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

- ・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）

5 憲法調査会におけるこれまでの議論

議院内閣制については、議院内閣制に対する現状認識及び議院内閣制の改革論が述べられた。

このうち議院内閣制の改革論として、「イギリスの議院内閣制」的運用、「国民内閣制」的運用の議論がなされたほか、国会の行政監視機能の強化、首相公選制の議論がなされた。

(1) 議院内閣制に対する現状認識

議院内閣制に対する現状認識についての意見は、次のとおりである。

- ア 議院内閣制の下で政権交代が起きていない場合には、行政権が肥大化して行政国家化し、また一方で、司法消極主義であることから、本来の三権分立の原理原則が現実に機能しない。
- イ 議院内閣制は、行政府と立法府のバランスがとれており、維持した方がよい。
- ウ 行政権である内閣は国会に責任を負っているものであり、国会が実質的に国権の最高機関として機能するように諸機関を根本的に整備すべきである。
- エ 国民主権に基づく議院内閣制を確立すべきであり、政治に対し国民が、選挙のときばかりではなく日常的に参加することや、政府の政策決定過程や執行過程等にきちんと国民の目が行き届くということが保障されるべきである。

(2) 議院内閣制の改革論

議院内閣制の改革論についての意見は、次のとおりである。

ア 総論

- (ア) 内閣及び内閣総理大臣の在り方について、権限の強化等により内閣総理大臣が強いリーダーシップを発揮していくことが必要である。
- (イ) 政府運営を首相主導型のものとするため、首長たる内閣総理大臣の実質を阻害する憲法及び内閣法等の規定を見直し、首相の責任と指導性が明確となる法的枠組みを確立する必要がある。

イ 「イギリスの議院内閣制」的運用

(ア) 執政権と行政の峻別・執政権の主体

内閣を「エグゼクティブパワー」(執行権：行政をコントロールし、政治目的に向けてそれを指揮監督する権限)と定義し、英国のように、アドミニストレーション(行政)である行政機構とは分けるべきである。

(イ) 与党と内閣の一体化・政府提出法案の事前審査

政権与党が内閣に入り、責任を取るという政権与党と内閣の一元化が望ましい。また、政府・与党の政策決定の一元化は、中長期の展望に立った総合的な企画立案や、将来の大きな構想や理念を示すといったような政治家の責任を果たす上で重要な機能を果たすのではないか。また、首相主導型システムをきちんと機能させるためには、与党の議案の事前審査のような政策決定の二元化を排し、内閣の一体的運営と責任の明確化を図ることが不可欠である。

これに対して、与党の議案の事前審査制は、政府・与党一体化の原則から存置すべきであるとの意見が述べられた。

(ウ) 政官関係(政官の接触禁止)

内閣以外の議員の行政への関与を厳しく制限し、行政のコントロールに関する内閣の主導性を確保する必要がある。

ウ 「国民内閣制」的運用

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に選ぶ、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」を志向した運用も必要となるのではないか。

(3) 国会の行政監視機能の強化

国会の行政監視機能の強化についての意見は、次のとおりである。

ア 行政監視機能強化の必要性

国会の改革においては、国会の内閣に対するコントロール機能を強化する必要がある。

イ 行政監視機能の担い手

議会の権能は、与党は政府と一体となり政府の政策を指示、推進し、野党はこれをチェックするような機能へと変わってきている。

これに対して、野党だけではなく、与党の側にも内閣に対するコントロールの権限を与えていくべきではないかとの意見も述べられた。

ウ 行政監視機能強化のための制度の整備

- ・ 決算行政監視委員会及び予備的調査制度の活用が必要である。
- ・ 少数会派が国政調査権を発動できるようにすることは、政権交代可能な政治の実現や行政監視機能の充実を図るために必要なことである。
- ・ 行政権に対するコントロール機能を強めるため、会計検査院は本来は国会の下に置かれ、運用されるべきである。

これに対して、日本と米国の予算制度が異なることから、日本で米国のGAO類似の機関を議会に置くのは妥当ではないのではないかとの意見も述べられた。

- ・ 議員の活動を支える政策秘書の増員（3人～5人）が必要である。

これに対して、議員の支援スタッフとしての政策秘書には問題があり、党としてシンクタンクを持つべきであるとの意見も述べられた。

これに関連し、人材の流動化のため、企業で働く者や公務員が休職をして政治スタッフになることができる制度を作るべきであるとの意見も述べられた。

(4) 首相公選制

首相公選制をめぐる議論については 48 頁参照

第5 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るが、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⁴³がある。

* 「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。⁴⁴

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の意見等がある。⁴⁵

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。⁴⁶

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い、その狙いがまったくはずれ

⁴³ 野中他・前掲注4・157,158頁（高橋執筆部分）

⁴⁴ 長谷部恭男参考人陳述意見（H13.11.8・衆議院憲法調査会）

⁴⁵ 『衆議院憲法調査会中間報告書』平成14年11月、456～461頁参照。

⁴⁶ 同上報告書454～456頁

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、次の及びに掲げる問題があるとされる。⁴⁷

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ったとされる。

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。

⁴⁷ 『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

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、

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招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 40 頁参照

(3) 現行憲法の枠内における改革案 41 頁参照

4 憲法調査会におけるこれまでの議論

首相公選制の導入に対する積極的な意見と、導入に対する消極的な意見とが述べられた。

首相公選制を導入した場合の運用等について、首相の不信任等に関する議論、その他の議論がなされた。

(1) 首相公選制の導入

ア 首相公選制の導入について積極的な意見

首相公選制の導入に積極的な意見は、次のとおりである。

- (ア) 新しい時代の中で、首相の迅速なリーダーシップの発揮を可能とすることは重要である。この点、議院内閣制下の首相では国民の強い支持があっても迅速なリーダーシップの実現には限界がある。
- (イ) 国民が直接関与せず首相が決定されるのは問題であること、グローバル化が進む中、首相公選制という、より民主主義的なプロセスを持たなければ国家と国民とが離れるだろうという懸念がある。
- (ウ) 国権の最高機関である国会の審議がやや形骸化してきており、このまま議院内閣制を続けていくのか、あるいは行政府のトップと立法府をそれぞれ直接選挙で選ぶ大統領制の導入を検討する必要がある。
- (エ) 首相公選制を導入することにより、議院内閣制から大統領制に近い政体を目指していくべきである。

政治が派閥や政党を超えて真に国民の信頼を得るため、象徴天皇制をとる日本において大統領制に代わるものとして首相公選制は現実的である。

イ 首相公選制の導入について消極的な意見

首相公選制の導入に消極的な意見は、次のとおりである。

- (ア) 首相公選制が今日の日本にとって適切であるか疑問であり、国民の多様な意見を議会がしっかりと論議して政策を決定していくという議会制民主主義の前進を通じて国民の政治への関心を高めていくことが非常に重要である。

政党を憲法上位置付け、政党中心に民意を吸い上げて、それを政治の場にもっていくことから考えれば、首相公選制は必要はない。選挙で候補者が首班指名選挙で投票するものを明示して戦うこととすれば、国民は総理大臣を間接的に選ぶことになり、首相公選制に近い効果が認められることになる。

- (イ) 首相に対し議会と派別の正当性の根拠を与えることになること等から、政党政治の否定につながる。
- (ウ) マスコミを通して政治家が評価されている現状や、国民が風評で大きく動く体質的なものを持っていること等を考えると、首相公選制の導入はポピュリズムにつながるおそれがある。
- (I) 首相公選制を導入すると、元首的な性格を首相が有することになり、天皇制との関係が問題となる。

(2) 首相公選制を導入した場合の運用等

ア 首相の不信任等に関する議論

首相公選制を導入した場合、国民の直接選挙で選ばれた首相を国会が罷免することはできなくなるとの意見が述べられた。ただし、弾劾的なことはできるのではないかとの意見も述べられた。

イ その他の議論

公選された首相が国会議員の中から内閣の閣僚を選ぶとすると、内閣は一体として国会に責任を負うとする憲法上の規定と矛盾するおそれがあるとの意見が述べられた。

第6 憲法の有権解釈権の所在

1 憲法の有権解釈権の所在

「有権解釈」とは、権限のある機関による法の解釈であり、学理解釈と異なり、拘束力を有する。解釈を行う機関によって、立法解釈、行政解釈、司法解釈に分かれる。

憲法の有権解釈権については、憲法 81 条において、最高裁判所に「一切の法律、命令、規則又は処分が憲法に適合するかしないかを決定する権限」が与えられていることから（司法解釈）、その最終的な所在は、最高裁判所であることは明らかである。

その一方で、国会においてはその立法プロセスにおいて憲法解釈が行われ（立法解釈）*、また、内閣においては内閣として憲法解釈を統一し、行政執行等の憲法適合性を確保するという観点から憲法解釈が行われている（行政解釈）。

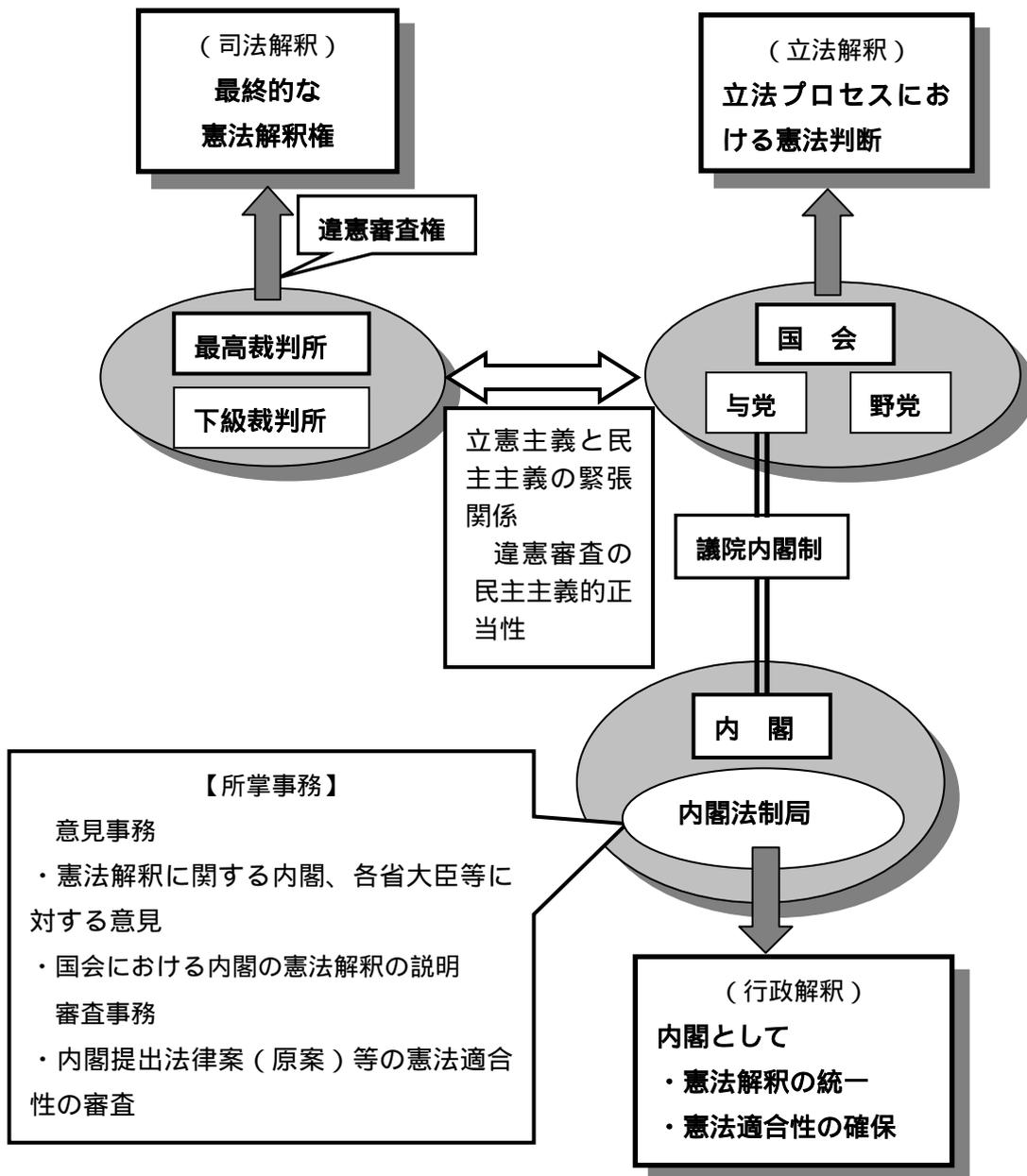
「有権解釈としては、質的には最高裁の憲法解釈が重要であるが、量的には、政治部門（議会・行政府）による憲法解釈の方が、最高裁が異なった解釈を示さない限り現実を支配する力をもっているという意味で大きな位置を占めているといえる」⁴⁸との指摘もなされており、それぞれが行う有権解釈相互の関係をどのように考えるかが問題となる。

* 「立法解釈」については、以下のような指摘がある。⁴⁹

- ・ 国会議員は憲法 99 条により憲法尊重擁護義務を負うのであるから、国会の立法その他の行為は、憲法に適合したものでなければならない。そうすると、これらの行為は、国会議員によって意識されたか否かにかかわらず、国会によって黙示的に合憲と解釈されたものとみなすことができよう。
- ・ 国会の憲法解釈とは、国会、各議院、ないし憲法もしくは法令に基づきその内部に設けられた国会議員の組織（各種委員会、両院協議会など）の示す解釈、すなわちそこにおける国会議員の多数意思による解釈をさす...

⁴⁸ 内野正幸「議会の憲法解釈機能」ジュリスト 955 号、1990 年、158 頁

⁴⁹ 同上 157 頁



2 国会と裁判所の関係

国会と裁判所の関係については、「日本国憲法は国民主権を宣言し、民主主義原理に立ち、選挙で選ばれた国民の代表が法律を制定することを求めている。ところが、その法律の合憲性が、国民から選挙されておらず再選される必要もない裁判官によって確定されることとなれば、その限りで国民はその代表者を通して国政を決定することを否定されることになる。そこで、民主主義原理に立つ憲法の下で、なぜ司法審査制が正当化されるのかの問題（司法審査の民主主義的正当性の問題）を生じる」⁵⁰とされる。

憲法の有権解釈の所在という問題に関しては、このような司法審査（違憲審査）の民主主義的正当性の問題を踏まえつつ、国会・内閣という政治部門と裁判所の関係という観点から、違憲審査の意義、性格、対象（統治行為の問題等）、憲法裁判所を創設し、抽象的違憲審査権を行使させることの是非等について、検討する必要があると思われる。

なお、「日本の議会制は、議院内閣制という統治機構のもとに存在しているのであるから、議会と司法審査との関係を内閣の存在とその作用を切り離して考察することは適切ではない」との指摘がなされている。⁵¹

3 国会と内閣（内閣法制局）の関係

国会は立法プロセスにおいて憲法判断をするが、立法プロセスにおいて、内閣法制局から政府の憲法解釈（内閣提出法律案に関する憲法解釈等）が開陳される場合がある。

この内閣法制局の憲法解釈は、国会はもとより、裁判所に対しても何らの拘束力を持つものではないが、国会における憲法判断は、最終的には多数決により行われるものであることにかんがみれば、内閣法制局が開陳する憲法解釈は、議院内閣制をとる我が国において、「政府・与党の憲法解釈」として大きな意味を持つこととなる。

4 内閣（内閣法制局）と裁判所の関係

憲法の解釈は最終的には裁判所の判決を通じて確定されることになるが、内閣としての憲法解釈が、行政執行そのものの憲法適合性を確保する上で必要となる場合がある。

⁵⁰ 松井茂記『日本国憲法』有斐閣、2002年、90頁

⁵¹ 戸松秀典「議会制と司法審査」ジュリスト955号、1990年、124頁

憲法の各規定は、法律案の企画立案をはじめとして各省庁が所掌する事務に非常に幅広く関係するが、各省庁がそれぞれ適当に憲法の規定を解釈して運用した場合、内閣の行政が一貫性のないものとなってしまう。そのため、内閣として統一した憲法の理解のもとに行政を一貫して進めなければならないという要請が生じる。

このような要請に応えるため、憲法解釈について、各省においてはいろいろ疑義があるとか、あるいは各省庁間で解釈に差があるという場合には、少なくとも行政部内においては、内閣法制局の意見が出されることによって、その解釈が統一されることとなっている。

このように行政の統一性を確保するため、行政機関が行政部内で統一的な法令の解釈として定めたものを「行政解釈」と呼ぶ。この行政解釈は、最終的な拘束力はもたず、裁判の過程で裁判所は、行政解釈を否定して独自の解釈をすることができるものである。しかしながら、この行政解釈に基づいて行われた行政行為⁵²は、仮に違法であっても、権限ある機関が正式にこれを取り消さない限り、有効とされ国民を拘束するものであり（行政行為の公定力）、行政解釈は大きな意味を持つものである。

5 内閣法制局の役割、立場

憲法の有権解釈権の所在という問題に関し、国会と内閣（内閣法制局）の関係、内閣（内閣法制局）と裁判所の関係を考えるに当たっては、内閣法制局の役割、立場がどのようなものであるかを理解する必要がある。

内閣法制局の主な業務としては、法律問題に関し内閣並びに内閣総理大臣及び各省大臣に対し意見を述べるという事務（いわゆる意見事務）、閣議に付される法律案、政令案及び条約案を審査するという事務（いわゆる審査事務）の二つが挙げられる。

内閣法制局は、このような事務を通じて、内閣としての憲法解釈を統一し、行政執行そのものの憲法適合性、内閣提出法律案等の憲法適合性を確保するという役割を担っており、そのような観点から憲法解釈を行っている。

6 憲法調査会におけるこれまでの議論

政治部門における憲法解釈については、憲法の有権解釈が政府の一部門である内閣法制局に委ねられているのは不当であるという意見が述べられた。また、

⁵² 「行政行為」とは、行政庁が、行政目的を実現するために法律によって認められた権能に基づいて、一方的に国民の権利義務その他の法的地位を具体的に決定する行為をいう。

内閣に法案提出権が認められている以上、内閣法制局が憲法解釈をするのは当然であるが、国会がその解釈を鵜呑みにしていることが問題であるとする意見も述べられた。

以上のような現状に対する改革論としては、大別して、憲法裁判所の設置、内閣法制局ではなく、国会自らが憲法判断を行うようにすること、首相のリーダーシップを強め、国会の内閣に対するコントロール機能を高めていく仕組みづくりが挙げられている。

参考文献

- ・ 芦部信喜 『憲法 人権各論(1)』〔増補版〕有斐閣、2000年
- ・ 芦部信喜著・高橋和之補訂 『憲法』〔第3版〕岩波書店、2002年
- ・ 内野正幸 「議会の憲法解釈機能」ジュリスト 955号、1990
- ・ 梅津實他著 『比較・選挙政治 21世紀初頭における先進6カ国の選挙』〔新版〕ミネルヴァ書房、2004年、222頁（山田真裕執筆部分）大石眞 『議会議法』有斐閣、2001年
- ・ 大沢秀介 「政党化の波にもまれる強い参議院 二院制と参議院制度の改革」法学教室 270号、2003年
- ・ 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
- ・ 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
- ・ 佐藤幸治 『憲法』〔第3版〕青林書院、平成7年
- ・ 『衆議院憲法調査会中間報告書』平成14年11月
- ・ 『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
- ・ 高橋和之 「国民内閣制」再論（上・下）ジュリスト 1136号及び1137号、1998年
- ・ 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
- ・ 田中嘉彦 「二院制をめぐる論点」国立国会図書館 ISSUE BRIEF429号、2003年
- ・ 戸松秀典 「議会制と司法審査」ジュリスト 955号、1990年
- ・ 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
- ・ 長谷部恭男 『憲法』〔第3版〕新世社、2004年
- ・ 樋口陽一 『憲法』青林書院、1998年
- ・ 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
- ・ 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
- ・ 松井茂記 『日本国憲法』有斐閣、2002年
- ・ 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