

主要国における議院内閣制・両院制（2003.7.10 資料説明）

国立国会図書館専門調査員・高見勝利

はじめに

提出資料について。資料【1】は、イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ・日本の主要5ヶ国において「議会と政府」の関係を示す実定制度上のファクターを一覧表にしたものである。資料【2】は、日本国憲法と明治憲法、そして、後者のモデルとされたプロイセン憲法について、資料【1】と同様、「議会と政府」の関係を指示する憲法規定を比較対照したリストである。資料【3】は、両院制に関するリストである。

これら3資料について、若干の補足的な説明を行う。

「大統領制」との対比による「議院内閣制」の理解

(1)資料【1】の政治制度の類型として掲げられている議院内閣制の典型的特徴は、通常、大統領制との対比で示される。その際、両制度を分かつ基準とされるのが、「権力分立」、すなわち、立法・行政・司法の三権のうち、（性質上、一般に非政治的で独立した部門である「司法」を除く）立法と行政の「分立の厳格度」である。つまり、立法権と行政権の厳格な分立を組織原理としているのが大統領制、両権力の緩やかな分立（もしくはある程度の「融合」）を組織原理とするのが議院内閣制だとされるのである（衆憲資第35号15頁参照）。これは、「厳格な分立」という単純明快な組織原理に立つ大統領制と対比するのが、「議院内閣制」という概念で一括される多様なシステム（それは、立法権と行政権とが一応分立しているものの、しかし、相互に複雑な関係を構成し、また、政党状況によっても大きく変動するため、国ごと、憲法ごと、時代ごとに相当に違った様相を呈す）の組織原理上の本質を理解するうえで有効だ、との考え方に基づくものである。

(2)この権力分立の厳格度の違いが、実定制度上、最も明確に示されるのは、資料【1】の兼職の可否に関する比較対照表である。すなわち、立法・行政両権の厳格な分立を組織原則とする大統領制のアメリカでは、閣僚と議員を兼職することはできないとされ、これに対して、その特徴は権力の緩やかな分立と言うよりも、その融合にある、とすら語られるイギリスの議院内閣制のもとでは、憲法習律上、閣僚は議員でなければならないとされる。ドイツの場合は、同じ議院内閣制でありながら、憲法上、閣僚と議員の兼職に関する規定はない。しかし、事実上、殆どの閣僚は、議員の中から、その身分を保持したまま選ばれている。これに対して、大統領制と議院内閣制の中間形態、一般に、半大統領制もしくは「大統領制的議会政」と呼ばれる政治体制が採ら

れている第5共和制のフランスでは、第3共和制以来の内閣の不安定が、大臣のイスをねらって議員がたえず政府を倒そうとしたために起こったとの反省から、議員の大臣病を断つという超然内閣の論理が働き、閣僚と議員の兼職はできないものとされる。(このほか、法案提出権や議会への閣僚の出席等の有無についても、大統領制と議院内閣制を採用する国々との間で、権力分立の厳格度に伴う差異が認められる。)

(3)しかし、議院内閣制と大統領制を分かつ最も本質的な基準は、権力の分立が「厳格」か「緩やか」と言った厳格度の問題にあるのではなく、立法府の行政府に対する「信任の有無」、もしくは行政府の立法府に対する「責任の有無」と言った、権力関係を根底で支えるものにある。このことは、資料【1】の不信任・解散等の対照表から、読みとることができる。アメリカの大統領制の場合、徹底した権力分立主義に立ち、行政府と立法府は法律的に別個の系統とされるところから、大統領は議会に対して何ら責任を負わない。したがって、大統領は、議会から不信任されることもないので、議会を解散することはできない。つまり、大統領は、議会の信任の有無に拘わらず、その職を保持するのである。そして、議会を構成する議員もまた、大統領が好むと好まざるとに拘わらず、その定められた任期を全うしうるのであり、任期途中で、大統領の手で議席を奪われ(解散)、選挙人のもとに送り返されることはない。これに対して、議院内閣制のイギリスでは、内閣は下院の信任を保持する限り、その職に留まり得るのであって、下院から不信任された場合、首相は総辞職するか解散の何れかを選択し、国王に助言しなければならない(国王は、その助言に従う)。ドイツも、基本的には、イギリスと同じであるが、憲法上、下院の不信任決議について、いわゆる建設的不信任の制度を採用し、また、首相の解散権の行使についても一定の制限を付している点で、イギリスとは異なる。これは、ワイマール憲法時代に、議会の諸党派が倒閣では一致しながら、後継首相について意見が一致せず、長期に渡って国政が麻痺し、それがナチの台頭を許す要因の一つになった苦い経験に基づいて、考案されたものである。

(4)半大統領制とか大統領制的議会政とも呼ばれる政治システムを採用するフランスの場合、大統領と下院は、ともに、国民の直接選挙により選ばれることから、選挙の結果次第では、各々その支持する政党(ブロック)基盤を異にすることがありうる。この点は、基本的に、アメリカの「分割政府」と同じである。ただ、アメリカの大統領制とは違って、フランス大統領は下院の解散権を保持する。大統領は、下院から不信任されることがないのに、下院を解散することができるのである。政府を組織する首相は、大統領によって任命されるが、下院の信任を在職要件とするので、その政府

は、大統領と下院の両方の信任を必要とする。しかし、組閣に際して、下院は関与しない仕組みとなっている。そこで、下院にとっては、内閣不信任制度が、唯一、政府の責任を追及する武器、「責任内閣」を実現するための道具となる。この武器を用いて、下院が内閣に対する不信任動議を可決した場合、首相は大統領に辞職を申し出ることになるが、しかし、それによって、当然、内閣が総辞職となるわけではない。大統領には、首相の辞職を受理するか、下院を解散するかの選択の余地が与えられているからである。このように、下院の側からする「議院内閣」「責任内閣」の論理の貫徹が、強い大統領の権力によって阻止されうる仕組みとなっているのが、フランスの特徴である。

(5)日本では、第1回衆議院解散(1948年12月)が、憲法69条を根拠に行われたため、国会の内外で大論争となったが、第2回解散(1952年8月)からは、憲法7条に基づいて行われるようになった(衆憲資第35号16頁、80頁参照)。これにより、原則として、首相が自由に解散権を行使しうるイギリス型に近いものとして、議院内閣制の運用が行われ、現在に至っている。

(6)なお、ここで、資料【2】の帝室内閣制について一言。この型は、いわゆる君主主義(Monarchisches Prinzip)に基づいて、君主の政府が議会に抑えつけられないよう、権力分立を強調し、制度上、大臣は、専らその任命権者たる君主に対して責任を負う、とするものである。この点で、帝室内閣の大臣は、アメリカ大統領に直隷する閣僚に似ている。しかし、他方、君主の解散権は、イギリス国王のそれと同じものとも考えることも可能である。そこで、イギリスをモデルに、19世紀後半から20世紀初頭にかけて、プロイセン議会やわが国の帝国議会は、憲法上付与された法律や予算の審議権をテコに、議会、とくに下院・衆議院に対する政府の政治的責任を、(もとより、憲法に規定のない不信任決議を武器に)ある程度、実際に確立し、議院内閣、政党内閣を、かなりの程度に、実現することができた。日本では、これが「憲政の常道」と呼ばれたわけであるが、しかし、それが「統帥権の独立」に代表される、政府から隔絶した諸権力によって制約された枠内のものでしかなかったことは、明治憲法が辿った運命が示すところである。これに対して、行政権は内閣に属するとし、その行政権の行使について、内閣の国会に対する連帯責任を明記した日本国憲法第5章の諸規定は、明治憲法の帝室内閣制の反省の上に立つものであることは言うまでもない。

両院制 / 「上院」と議院「内閣」の軋轢

(1)下院選挙で多数を制した政党が内閣を組織し、政権を担う議院内閣制のもとで、上院の役割をどう考えるべきか。下院と同様、公選議員からなる民主的第二次院型(衆

憲資第35号6頁)の上院を採用する国家の場合、とくに、それは一番の難問である。もっとも、その場合でも、**連邦制**国家の場合には、上院の存在理由について、まだ少しは説明が付けやすいが、しかし、**単一国家**の場合、上院は、権力の強さ如何にかかわらず、その存在自体が紛議を呼ぶ「本質的に争いのある制度(Essentially Contested Institution)だ」とも言われている。では、思い切って両院制を廃止し、一院制にするのが良いかという、そうでもなく、逆に、両院制支持論者から、そもそも一院制は本来的に問題のある制度だ、との批判がなされるのである。

(2)このことは、資料【3】2.の一院制・両院制の長所と短所を比較対照した一覧表からも読みとることができる。たとえば、**一院制の長所**として挙げられる**効率的な審議・政策決定の迅速性**は、両院制を支持する立場からは、**一院の衝動的な行動をチェックできない**という短所となり、**両院制の長所**とされる**拙速を避け、慎重審議を行うこと**は、一院制論者からすると、**総じて非効率で・決定が遅延するだけ**ということになる。すなわち、一方が長所だと主張する点は、他方にとっては全くの短所・欠点と見なされるというわけである。

(3)そこで、改めて世界規模で、一院制と両院制の採用状況を見渡してみると、1.両院制採用国の推移が示すように、両院制を採用する国は、全体の約3分の1に留まるが、ここ7、8年の推移を見ると、やや増加の兆しがあるようにも思われる。このように、数のうえでは、一院制が圧倒していると言えるが、しかし、それらは総じて人口規模の小さな国であり、規模の大きな国は、中国を除いて、ほぼ両院制であり、3.主要国の二院制議会一覧からも明らかのように、G8を構成する国々では、すべて両院制が採用されている。

(4)最後に、この一覧表から、1980年代の半ばに政権交代があり、その結果、上院の存在感が増大し、下院との間で軋轢が生じたカナダの例をごく簡単に紹介しておこう。**カナダの上院議員(定数105)**は、**任命・終身(但し、75才停年)**であり、その任命は、首相の助言のもとに総督が行う。1980年代半ば、下院総選挙の結果、長期間政権の座にあった自由党に代わって、進歩保守党が政権の座に着いた。そこで、自由党が支配する上院と下院多数派を基盤とする進歩保守党政府との間で緊張・対立が高まった。ここで、注目したいのは、その張りつめた緊張関係のなかで、各院の代弁者が主張した見解についてである。それは、両院制下のデモクラシーをどう理解するか、という本質的な問題に触れるからである。

(x)下院の見解は、いわば「選挙民主主義」とでも呼ぶべきものである。それは、概ね、次のように説く。「実効的な民主政は、〔与党・多数派が組織する政府を前提に〕

政府に対して説得力のある選択肢を提起する野党と、野党が政府の政策を効果的に批判することを可能とする議会手続の双方を要求する。その核心をなす活動は、本来、すぐれて党派的であり(highly partisan in nature)、その活動の正当性は、民主的に選出された下院議員に対する国民の支持に由来する。上院議員は、選挙ではなく、任命されたものである。」要するに、政治権力とその行使の正当性は、直接、選挙により、国民から授権されたマンデイトに基づいて、下院で多数派(および少数派)を構成する政党に由来するのであって、国民のマンデイトを保持しない上院は、下院の意思を挫くだけの民主的正当性と権力を保持しないと言うものである。

(y)これに対抗する上院サイドの見解は、その時々国民ないし議会多数派意思を超えた「憲法的権威」に訴えるものである。それは、大要、次のようなものである。「上院は、たとえ選挙で選ばれたものでなくとも、その役割を果たすべき憲法上の義務を保持し、下院の安定多数を基盤とする政府がその権力を踏み越えていると見た場合〔ヨリ高い憲法上の権威に照らして、その行動が説明のつかないようなものである場合〕、単に、消極的な抵抗に止まらず、『悪法』の通過を挫くべく、積極的に
オ ブ ス ト ラ ク シ ョ ン

身体を張ってでも抵抗すべきだ」と(以上、Patterson&Mughan,Senates[1999]参照)。

(z)この上院の見解には、かなり苦しいところがある。それは、立法が「悪法」かどうか、すなわち、憲法に違反するかどうかは、違憲審査権を保持する裁判所が判断すべきことであり、上院の判断すべき事柄ではないと、前者から反論されたされた場合、かなり返答に窮することになる、と思われるからである。ただ、カナダの場合、公選によらない任命型の上院であるがゆえに、直接、その権力の正当性の根拠を、「憲法的権威」に求めざるを得ないのであろう。これに対して、わが国のような公選型上院の場合は、上述の選挙民主主義論を基礎に、下院との違いをどう考えるべきか、上院の役割をどう規定すべきか、その選出方法をどう工夫すべきか等々、が検討課題となる。そして、それらが、両議院は「選挙された議員でこれを組織する」とした日本国憲法制定当初からの課題であり、現在に至るまで解決をみていないものであることは言うまでもない。

([] は当館資料【1】～【3】および衆憲資第35号の記述にほぼ対応)