

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年6月1日現在

機関番号：32649

研究種目：基盤研究（C）（一般）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530038

研究課題名（和文） 日本型議院内閣制の実態と内閣統治の憲法的統制に関する研究

研究課題名（英文） The substance of Japanese-style parliamentary system and constitutional control of the cabinet governance

研究代表者

加藤 一彦 (KATO KAZUHIKO)

東京経済大学 現代法学部 教授

研究者番号：30256292

研究成果の概要（和文）：日本の議院内閣制の特質に関する研究である。特に、参議院が「強い権限」を行使したとき、内閣統治がどのような変化を経験するかについて、論じた。

その中で、①両院協議会の改革の方向性と立法改革の必要性、②内閣の連帯責任制が、事実上、個別大臣責任制に変化し、政治過程において内閣権限の強化が困難になった点を解明した。

研究成果の概要（英文）：It is a study on the nature of the parliamentary system of Japan. In particular, the Second House (the House of Councillors; Sangi-in) exercised a "strong authority", Cabinet government about what to experience what a change, we have discuss thoroughly. And we have pointed out the need for legislative reform and direction of reform of the joint committee of both Houses and, the constitutional responsibility system of Cabinet has changed. As a result, we pointed out Cabinet authority strengthening is became difficult in political process.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	1,000,000	300,000	1,300,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
2012年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	2,200,000	660,000	2,860,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学、公法学

キーワード：憲法、議会政治

1. 研究開始当初の背景

「逆転国会（ねじれ国会）」を経験した日本政治が、機能不全になった原因は、那邊にあるのかという基本的問題意識からこの研究はスタートした。そこで、①第二院の比較憲法的研究、②日本の参議院の権能、③両院の憲法的関係性に焦点をあて、比較憲法論的研究、すなわち、ドイツ基本法及びドイツの憲法実態との比較法的研究を行うこととした。

すなわち「作られた二大政党制」（加藤一彦『議会政治の憲法学』〔2009年、日本評論社〕261頁）は、衆議院多数派と参議院多数派が異なる場合（いわゆる「逆転（ねじれ）国会」）を前提としていなかったように思われる。従来、自由民主党が参議院において多数派を形成できなかった場合、自公民路線、あるいは自自公連立政権を形成してきた。しかし、政治改革後、次第に野党勢力が衆議院において衰退し、野党が政治生活を営む環境

は劣化し、その結果、野党は参議院においても、その勢力を減退し続けてきた。その結果、「逆転国会」が発生した場合、衆議院多数派が、連立を組み得る政党を獲得できる機会は減少したと思われる。理論上、二つの政党しかなく、衆議院と参議院が別個の政党によって多数派が形成される場合、安定政権は構築不可能である。

こうした問題意識の下、内閣統治の実態とその憲法的統制のための法論理を構築するのが、本研究出発の動機でもあった。

2. 研究の目的

本研究目的は、日本の議院内閣制の実態と憲法規範との乖離を明らかにし、憲法規範から見たあるべき議会政治の姿を抽出するところにある。21世紀に入り、日本の議会政治の質は、次の点で大きく変容したと思われる。①小泉郵政解散に顕著な「解散権のプレビシット」化、②安部・福田・麻生政権時における「逆転国会」現象の発生。③2009年8月に生じた本格的政権交代の経験。これら3つの政治現象は、連続的に発生し、かかる事象が、憲法規範の逸脱の結果生まれたのか、あるいは日本の統治システムに根本的変革が発生した結果なのか、その意味を論究することが、本研究の中心課題であった。

3. 研究の方法

第8次選挙制度審議会の答申を受け、政治改革が1990年代を通じて行われた。当時の諸改革は、明らかにドイツ政党法制、選挙法生、議会制度を模倣し、議院内閣制の中に首相選出機能を作動させようとしていた。そこで、本研究では、日本がモデルにしたドイツの実例を丹念に跡づけることに重点を置いた。

(1) ドイツ基本法との比較法アプローチ

ドイツにおける両院関係性について、ドイツ連邦参議院(Bundesrat)の憲法的地位及び権能につき研究を行った。また、ドイツでも「逆転国会」が生じ、連邦参議院による「封鎖」問題が検討されていた。そこで、法案成立に重要な機能を果たしている法案審議合同協議会「VA」に関し、その実態分析を行った。

(2) 国会法と国会運営からのアプローチ

まず、両院関係性に関しては、憲法上の機関である両院協議会の現状について、法的・政治的分析を行った。戦後の一時期、両院協議会は正常に機能し、法律案の「成案」を獲得してきた。しかし、参議院多数派(野党)が、衆議院多数派(与党)と対立し続けたとき、両院協議会は法制度上、機能不全をおこ

す。そこで、既存の国会法改正の可能性について、ドイツの実例を挙げつつ、比較法的手法に基づき分析を加えた。

(3) 内閣統治の限界

内閣法改正によって、首相の「基本方針決定」権限が強化されたが、政治実態としては、合議体としての内閣は、必ずしも強化されたとはいえない状況が継続している。その原因は、①連立政権(自公連立政権)に内在するのか、あるいは、衆議院に対する内閣の連帯責任制とはちがって、第二院たる参議院に対する個別大臣責任制が発生している点にある。そこで、ドイツ連邦首相の基本方針決定権限との相違について、比較法的分析を行った。

4. 研究成果

研究成果として、後掲諸論文、図書を公刊したほか、学会報告・口頭報告、講演等がある。

(1) 日本型議院内閣制の特質

日本の議院内閣制の特質として、衆議院と参議院双方において、政権党が多数派を形成しなければ、政権は安定化しない点にある。そこで改めて両院をつなぐ両院協議会の憲法的権能につき、研究を行った。結論的には、両院協議会の構成及び権限について、国会法の不備があり、立法改正をすれば、「成案」獲得の機会が増加する点を指摘した。具体的には、次の改革の方向性を指摘しておいた。

第1に、両院協議会を審議引き延ばしさせないための制度改革が必要である。両院協議会では「初回の議長は、くじでこれを定める」が、その後は毎回各議院の交代制である(国会法90条)。野党側から議長が出された場合、「散会」宣言を出すことにより、議事を進行させないこともできる。かかる方策は、成案作成を目的とする両院協議会にとっては不適切であり、国会法を改正し両院協議会議長は、衆議院が両院協議会開催権を第一義的にもつことを踏まえ、衆議院より選出するように改めるべきであろう。

第2に、協議委員の構成についてである。現在の与野党同数方式から各議院の会派構成に比例して協議委員を配分することも改革の一つであろう。

第3に、両院協議会における成案作成のための実務担当者会議体を新たに作ることも必要であろう。そこには、衆参両院職員、内閣府・各省庁の職員など法案作成実務能力がある者をも含めたアドホックな会議体であることが適切であろう。

第4に、いわゆる国会同意人事案件についてである。この人事案件では、法律案作成とは異なり、妥協策を構築することは本来困難

である。両議院の一致した議決が存在しなければ、中核的公務員の人事が停滞するというマイナス面をこれまで幾度も経験してきた。したがって、国会同意人事案件の場合も、任意的両院協議会開催事由とし、しかも人事案件に限り過半数主義を取り入れるなど、大幅な国会法改正が必要だと思われる。

これらの改革には、必要的両院協議会と任意的両院協議会との相違に応じて、衆参両院の議長及び議院運営委員会による全般的検証が必要であろう。とくに両院協議会開催中に、議事が衆議院によって進められてはならない諸条件は、早急に構築しなければならない。

また、両院関係性については、ドイツの法案審議合合同協議会の実例を紹介した。ドイツでも「逆転国会」を幾度も経験してきたが、法案作成は、この機関において確実に行われ、80%以上、成案作成・成立が可能である法的条件を検証した。

加えて、ドイツ連邦参議院の憲法的地位について分析を加えた。ドイツ連邦参議院は、ラント（州）の意思を反映する機関であり、全国民の代表機関ではない。これに対し、日本の参議院は、衆議院と同様、全国民の代表機関であり、民選議院である。その両者の相違を踏まえて、憲法上、第二院の権限が付与されている。

ドイツ連邦参議院は、謙抑的憲法機能しかもっていないが、その謙抑性は、その構成員の自覚にもあることを論証した。すなわち、ドイツ連邦参議院は、各ラントの首相／大臣より構成され、政治的に成熟した人物によって構成される。もっぱら政党政治的傾向によって、連邦政府に対する組織体として、活動していない実態を明らかにした。特に、次のことが重要である。

第1に、両院協議会の常設機関化の課題である。日本の場合、任意的両院協議会は、国会法 84 条に定める 3 つの事由がなければ開催できない。これに対し、ドイツの法案審議合合同協議会は、各立法期に頻繁に開催されている。ドイツでは連邦議会と連邦参議院の意思を公式の憲法機関で調整することが基本となっている。日本では、両院間の調整は非公式ルートで行われる場合が多く、両院協議会が開催される場面は限定的である。確かに、国会法上の制約が両国間の大きな相違であろうが、「逆転国会」が発生した場合には、両院間を繋ぐ何らかの常設機関、たとえば「両院連絡会議」のような調整機関を設けることが一合意形成を求めるならば一今後もっと必要となってくるであろう。

第2に、ドイツの協議会に対して「妥協の過剰」が問題視されている一方、日本の両院協議会は、法案に関し成案作成機能をほとんどもっていないことから、「成案の不在」が

問題視されている。両院協議会の成案作成機能を実質化させる法的環境整備が求められる所以である。その環境整備として、ドイツのような連邦議会と連邦参議院から政党勢力に応じた協議委員の比例配分式の導入は、一つのアイデアとして参考になる。また、両院協議会が開催された場合には、協議委員の質の課題として、成案作成の委任を受けた真に政策作成能力と所属政党からその権限を授けられたメンバーによって構成されることも、重要な視点であろう。

ドイツの法案審議合合同協議会のあり方も理想的だとは思えないが、日本の両院協議会が、国会法上、限定的にしか開催されず、しかも機能上、成案作成が困難であることをみれば、成案作成実績のある各国の協議会制度を参考にしつつ、両院間の合意形成の実質化のための多様な方策を模索すべきであろう。この視点を欠けば、「逆転国会」の打破のために、参議院の選挙制度の抜本的改革のみならず、参議院権限の縮小化、さらには両院制から単院制へ転換の声がますます強くなると思われる。

(2) 内閣統治と首相基本方針決定権限

ドイツ基本法における基本方針決定権限のあり様は、日本の統治内部構造における首相のリーダー・シップ論とは、次元も実態も異なる。日本型議院内閣制では、内閣の対国会連帯責任制の下、そもそもその責任の範囲自体が定まっていない点に特質がある。つまり議院内閣制の本質をめぐる責任本質説の最初のところで、責任の範囲論はつまづかざるを得ない。均衡本質説の議論において、内閣の解散権が及ばない「強い参議院」の存在は、「強い首相」との折りあいをつけることを著しく困難にしていると思われる。分析結果として、日本の首相が第二院を含めた国会に対する責任性を負い、個別大臣責任性と連帯責任性の2つの責任性が、政治状況によって顕在化する点に、首相権限が限定化される憲法的環境を明らかにした。特に次の点は、既存学説にない重要指摘だと思われる。

ドイツ基本法 65 条における連邦宰相の基本方針決定権限は、宰相原理にしたがって連邦宰相の卓越した政治指導権を保障するために存在するといえる。とはいえ、法の枠組にこの権限を押しとどめ、所管原理と合議制原理との調和の中で基本方針決定権限が制約される。しかも、ドイツ的議院内閣制の論理では、連邦議会による連邦宰相への責任追求手段が留保されるため（同 63 条、67 条及び 68 条）、連邦議会の承認を背後にもたない連邦宰相の基本方針決定権限の行使は、著しく制約化される。

もっとも、ドイツ基本法では、合議体としての内閣の対連邦議会連帯責任制は存在せず、同時にヴァイマル憲法とは異なり、個別

大臣責任制が否定され、もっぱら連邦宰相単独の対連邦議会責任制のみが採用された結果、逆に連邦宰相は自己責任の下、統治内部構造において優越的支配権を行使しうる。特に、連立政権の場合、連邦大臣が連立相手の政党の党首であるとき、所管原理を主張する連邦大臣に対して、連邦宰相は自己責任で基本方針の実現・修正を指導しうる。そこでは、連邦宰相の指導力と合議制原理の兼ね合いが、所管原理に優越的に作用することが期待されている。

以上のようなドイツ基本法における基本方針決定権限のあり様は、日本の統治内部構造における首相のリーダー・シップ論とは、次元も実態も異なる。日本型議院内閣制では、内閣の対国会連帯責任制の下、そもそもその責任の範囲自体が定まっていないう参議院による首相問責決議の国家実践。つまり議院内閣制の本質をめぐる責任本質説の最初のところで、責任の範囲論はつまずかざるを得ない。また均衡本質説の議論においても、内閣の解散権が及ばない「強い参議院」の存在は、「強い首相」との折りあいをつけることを著しく困難にしている。そうした憲法状況下で、首相の基本方針決定権限を内閣法に明記した意味とは、一体何であったのであろうか。

加えて、「強い内閣論」、「首相のリーダー・シップ論」が、ときとして首相個人のパーソナリティーに期待する傾向が昨今特にみられる。いわゆるポピュリズム論である。選挙にも「強い首相」を擁する一つの政党が、衆議院と参議院において多数派を形成すれば、首相のリーダー・シップは盤石になり、内閣と国会の関係性は協調的になる。そこでは内閣の対国会連帯責任制は、総体的に低減化し、逆に責任から解き放たれた首相は、憲法上のその地位を最大化することができる。しかも法律で首相権限が強化された状況と重ね合わせると、首相権限の統制は、そこではほとんど困難になる。その適例が小泉政権時代の郵政解散劇だったのであろう。ポピュリズムの様式が現憲法の衆議院解散に関する解釈の限界を超えたという意味で、この政権の存在とこれを支えた有権者の応答は、立憲政治の臨界点を示したのである。

小泉首相以後の各政権が、一年単位の短期政権であり続ける現象は、ある意味異常である。ドイツと日本とのこの距離感、宰相／首相の言葉にある相違、あるいは政治指導者の基本方針決定権限の強弱の問題というよりも、内閣統治の一形式である議院内閣制の質に起因している。それだけに首相権限強化論は、法制度としての行政機構の改革論では本来、処理しきれない問題群であったはずである。だからこそ逆説的に、宰相・首相の基本方針決定権限への憲法的統制という議院

内閣制の実質の課題が、今後とも憲法学の課題であり続けるのである。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計4件)

- ① 加藤一彦「両院協議会の憲法的地位論」東京経済大学現代法学会誌『現代法学』20号、2011年1月、査読無、pp.77-101
- ② 加藤一彦「ドイツ基本法における『法案審議同協議会 (VA)』の憲法的地位と機能」東京経済大学現代法学会誌『現代法学』21号、2012年3月、査読無、pp.15-30
- ③ 加藤一彦「ドイツ連邦首相の基本方針決定権限」東京経済大学現代法学会誌『現代法学』22号、2012年3月、査読無、pp.41-63
- ④ 加藤一彦「ドイツ連邦選挙法改革と憲法裁判」東京経済大学現代法学会誌『現代法学』23/24合併号、2013年2月、査読無、pp.73-97

[学会発表] (計1件)

加藤一彦「両院関係と合意形成の方途」全国憲法研究会／秋季研究総会、2010年10月11日、於：獨協大学

本報告は、全国憲法研究会編『憲法問題』22号、2011年、pp.90-101に掲載。

[図書] (計2件)

- ① 浦田一郎、加藤一彦、阪口正二郎、只野雅人、松田浩編『立憲平和主義と憲法理論』「ドイツ基本法における連邦参議院の地位と権能」法律文化社、2010年5月、pp.185-201所収
- ② 加藤一彦著『憲法』法律文化社、2012年10月、pp.1-332

[その他]

- ① 口頭報告
加藤一彦「ドイツ『政党法』と日本の政党政治への示唆」経済同友会／政治・行政改革委員会第4回会合、2012年11月29日、於：同友クラブ (パレスビル)。

② 参議院憲法審査会

加藤一彦/参考人出席、2013年4月3日、「二院制の存在意義」

留意事項：参考人招聘は以前から決まっていたが、国会日程上、本研究の終期日を3日超過した。

陳述内容については、『第183回国会／参議院憲法審査会会議録第2号』pp.1-3に記載されている。

③ 新聞コメント掲載記事

朝日新聞 2010年11月4日朝刊：定数削減問題。

毎日新聞 2010年11月18日朝刊：1票の較差問題。

読売新聞 2010年12月11日朝刊：較差是正問題。

毎日新聞 2010年12月23日朝刊：参議院選挙制度改革。

朝日新聞 2011年6月19日朝刊：西岡参議院議長書職権用問題。

毎日新聞 2011年7月19日朝刊：衆議院選挙制度改革問題。

読売新聞 2011年7月21日朝刊：首相権限問題。

日本経済新聞 2012年2月16日朝刊：衆議院選挙制度改革問題。

朝日新聞 2012年12月12日朝刊：政治改革問題。

東京新聞 2013年3月28日朝刊：較差訴訟と選挙無効判決問題。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

加藤 一彦 (KATO KAZUHIKO)

東京経済大学・現代法学部・教授

研究者番号：30256292