

平成 30 年 5 月 2 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03264

研究課題名(和文)議院内閣制のバリエーションと制度変化の比較政治学的研究

研究課題名(英文)A comparative political research on the variation in parliamentary government and institutional change

研究代表者

川人 貞史(Kawato, Sadafumi)

東京大学・大学院法学政治学研究科(法学部)・教授

研究者番号：10133688

交付決定額(研究期間全体):(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文):本研究は、各国との比較を通じて日本の議院内閣制を、(1)各国における議院内閣制の根幹制度のバリエーション、(2)日本および各国の近年の制度改革、(3)日本における近年の政治過程におけるアクターの行動変化に注目しながら、理論的・実証的に研究することを試みる。具体的には、1)議会の解散権の制度のバリエーションとその影響、2)二院制における信任と立法のバリエーションとその影響、3)与党内ガバナンスおよび政府法案への与党支持のバリエーションとその影響に焦点を当てて、分析を行った。その成果をいくつかの論文として公表した。

研究成果の概要(英文):This research project conducts a comparative analysis on the contemporary Japanese parliamentary government with a special emphasis on (1) the institutional variation among parliamentary democracies,(2) the recent institutional reforms, and (3) behavioral change of actors in recent Japanese political process. More specifically, it analyzes the effects of three institutional variations on the operation of parliamentary government: 1) the variation in dissolution power; 2) the variation in confidence relationship and the bicameral legislature; and 3) the variation in modes of executive-legislative relations. Part of the findings are published in a few journal articles and a book chapter.

研究分野：政治学

キーワード：議院内閣制 比較政治 日本政治 国会運営 解散

### 1. 研究開始当初の背景

議院内閣制は、一般に議会優位と権力の融合として特徴づけられ、政策プロセスにおいては国民-議会-首相-大臣-各省官僚制という委任と責任の連鎖によって成り立っている (Ström, “Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies,” 2000. なお、飯尾潤『日本の統治構造』2007, 松下圭一『政治・行政の考え方』1998, 西尾勝「議院内閣制と官僚制」1995 も同様)。それは、国民から直接選挙された議会に対して連帯して責任を負い議会の信任の上に成り立つ責任内閣、政党政治における多数派による統治としての政党内閣、首相と閣僚で構成される合議体としての内閣、首相と閣僚が中枢となり各省大臣と官僚制によって分担管理される行政を統括する内閣といった共通の特徴を持つ。

しかし、わが国では、権力分立制を前提とした上で、議会優位よりも国会と内閣の権力の抑制と均衡に焦点があてられてきた。憲法学においては、議院内閣制について、かつて、均衡本質説と責任本質説のいずれが適切かの論争があり、現在では、高橋和之『国民内閣制の理念と運用』(1994)によって、国政の中心を内閣に見て、総選挙を通じて国民の多数派に支持された内閣の形成を実現する民主政治の運用が提唱されている。こうしたわが国の議院内閣制は、両者の間の委任と責任の関係が同時に抑制と均衡としても捉えられる「二重の国会制度モデル」(川人『日本の国会制度と政党政治』2005, 「二重の国会制度モデルと現代日本政治」2010)として、よりよく理解することができる。

わが国では、1990年代の政治改革によって政権交代が起こりやすくなり、行政改革によって首相権限や内閣機能の強化がはかられた。これらは、イギリス型の議院内閣制に倣うウェストミンスター化として捉えられている(大山礼子『比較議会政治論』2003, 小堀眞裕『ウェストミンスター・モデルの変容』2012)。

改革直後に登場した小泉内閣は、首相の強力なリーダーシップによって、5年半の長期政権を維持した。こうした現代日本政治の実証的研究には、内閣や官邸を執政中枢と捉える研究(伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』2008), 個別的な実証研究(大嶽秀夫『小泉純一郎ポピュリズムの研究』2006, 竹中治堅『首相支配』2006, 内山融『小泉政権』2007)などがある。

しかし、その後の安倍晋三、福田康夫、麻生太郎、鳩山由紀夫、菅直人、野田佳彦の各首相はほぼ1年の在任期間で次々と交代した。各首相は、参院選や衆院総選挙での敗北、衆参ねじれ国会、および、与党内ガバナンスに苦しみ、退陣した。近年における首相の地位の不安定さは、民主政治諸国の中で際立っている(Nyblade, “The 21st Century Japanese Prime Minister: An Unusually

Precarious Perch,” 2011)。政治改革・行政改革が、政治報道の劇的増加とあいまって、政権運営および選挙における首相の重要性をいちじるしく高め、首相が党所属議員と有権者に対して過剰なまでの責任

(hyper-accountability)を負わされるようになった結果、内閣支持率が急落すると首相は政権党内からの圧力によって交代を迫られると論じられている。民主党の失政についての研究も公刊され始めている(山口・中北編『民主党政権とは何だったのか』2014)。

これらの研究は、新たな制度改革がどのような政治過程の新たな変容をもたらしたかを明らかにする実証的分析としては説得力があるものの、存続し続けている既存の制度と新たに改革された制度がどのように接合して、政治アクターに作用しているかを十分に検討していない嫌いがある。すなわち、既存研究においては、改革された制度および既存の(日本特有のバリエーションである)制度が、効用最大化する政治アクターの決定をどのように制約して、特定の政治的結果をもたらしたかが、必ずしも明らかにされていない。それらに焦点を当てるためには、比較政治学的に議院内閣制を捉えて、再検証する必要がある。

本研究は、各国に共通する議院内閣制の根幹制度を、(1)内閣が議会(衆議院)の信任の上に存立すること、(2)内閣が議会(衆議院)の解散権を持つこと、(3)内閣が政府政策を政府立法として提案し成立させること、と捉える。これらの根幹制度の規定の仕方には、各国によってバリエーションがあり、さらに各国において近年制度改革が行われている。そうした制度の差異と変化に対して各国の政治アクターがとりうる選択肢が異なるならば、その結果として、議院内閣制の作動が異なってくることが予想される。

### 2. 研究の目的

議院内閣制は、内閣がその存立の基礎を議会の支持の上に置き、議会に対して責任を負う体制として、世界各国において採用されている政治制度である。しかし、基本的な作動原理は共通するものの、各国で根幹制度にバリエーションがあり、さらに、議院内閣制のあり方が変容したり制度改革が行われたりしたように、各国内における長期的な制度変化がある。

本研究は、各国との比較を通じて日本の議院内閣制を、(1)各国における議院内閣制の根幹制度のバリエーション、(2)日本および各国の近年の制度改革、(3)日本における近年の政治過程におけるアクターの行動変化に注目しながら、理論的・実証的に研究することを試みる。

### 3. 研究の方法

本研究は、研究開始当初の背景で述べた既存研究を基礎にして、さらに比較政治学的視

座に立ち、(1)各国における議院内閣制の根幹制度のバリエーション、(2)日本および各国の近年の制度改革、(3)日本における近年の政治過程におけるアクターの行動変化に注目しながら、各国との比較を通じて日本の議院内閣制を理論的・実証的に研究することを試みる。

具体的には、研究開始当初の背景で述べた3つの議院内閣制の根幹制度と強く関連する次の3つの研究課題に焦点を当て、これらの制度の違いがどのような異なる政治的結果をもたらすかの分析を試みる。

1)議会の解散権の制度のバリエーションとその影響

2)二院制における信任と立法のバリエーションとその影響

3)与党内ガバナンスおよび政府法案への与党支持のバリエーションとその影響

議院内閣制諸国におけるこれらの制度のバリエーションと変化が、政治アクターの選択肢とインセンティブにどのような影響を与え、どのような異なる政治的結果をもたらすかを、理論的・実証的に分析することにより、比較政治学的に、わが国の政治過程の特徴を浮き彫りにすることをめざす。

#### 4. 研究成果

(1)2015年度では、3つの研究課題のうち、データ収集が必要な1)議会の解散権の制度のバリエーションとその影響、および、2)二院制における信任と立法のバリエーションとその影響を中心に取りかかった。

まず、西欧諸国についての内閣データおよび解散・総選挙データの収集整理を進めるとともに、憲法あるいは慣習における解散・総選挙のあり方についての文献調査を行った。国内については、参議院議院運営委員会議録を精査して、議案の委員会決定が多数決によるか、全会一致によるかを調べてデータとして収集整理を進めている。特に、政府提案の任命人事への同意案件がどのように処理されているかが、衆議院と参議院とで異なることがわかり、その原因および政治過程に対する影響の分析を行うよう準備を進めた。

次に、西欧および日本の議院内閣制のあり方の比較調査:比較政治学的に西欧の議院内閣制におけるあり方について、カナダ、イタリアを中心に分析を進めた。特に二院制のあり方およびイタリアにおける上院改革の推移について、文献、資料等を収集した。あわせて、日本の参議院と内閣との関係を分析するために、戦後初期における緑風会の活動及びその消滅に至る政治過程について文献調査を行った。参議院の政党化が議院内閣制のあり方にいかなる影響を及ぼしたかを分析するための資料の収集を進めた。

(2)2016年度では、前年度に収集したヨーロッパ諸国の戦後全期間の内閣レベル・データに、オーストラリア、カナダ、ニュージラ

ンド、日本の内閣レベル・データを収集・追加作成して、分析用のデータセットを完成させた。上記データセットを用いて、各国の総選挙の間隔、すなわち、次の総選挙までの期間のバラツキおよび、首相がどのように総選挙を乗り切り、どのような場合に退陣するかを分析した。

その結果、首相・内閣による早期の解散権の行使、あるいは、議会の信任を失って総辞職した内閣の後継首相が決まらない政治的行き詰まりを打開するための解散が議院内閣制諸国における解散の実態であり、日本におけるほとんど無制約で自由な首相の解散権および不信任決議に対抗する解散権は、制度および実態としてきわめて例外的でかつまれであることが明らかとなった。また、民主政治が不安定な議院内閣制諸国では総選挙での内閣の敗北および選挙時以外の内閣の退陣が頻繁であるのに対して、民主政治が安定した諸国では総選挙での内閣の交代が多いことが明らかとなった。他方で、日本は、総選挙での内閣の敗北がきわめて少なく、選挙時以外における内閣の退陣が頻繁であり、かなり例外的なパターンであることをデータ分析で明らかにできた。

また、チェコおよびハンガリーの議会調査を実施し、それぞれの立法過程および議院内閣制の作動について聞き取り調査と情報収集を行った。

さらに、参議院議院運営委員会における採決が多数決によるか、全会一致によるかを調べたデータの整理をさらに進めた。

(3)最終年度の2017年度では、前年度に分析を行った西欧議院内閣制諸国と日本、カナダ、ニュージーランド、オーストラリアの政権運営と解散・総選挙に関する比較研究をさらに進め、世界の議院内閣制諸国と比較して、日本では首相の例外的に自由な解散権がデンマークに次いで頻繁に行使されていること、総選挙での勝率がもっとも高く首相が退陣に追い込まれることがもっともまれであること、それにもかかわらず、総選挙以外の時期における退陣がもっとも多いため、近年における首相の平均在任期間は安定した議院内閣制諸国のなかで2番目に短いことを明らかにした。この成果を論文としてまとめた。

さらに、与党内ガバナンスおよび政府法案への与党支持のバリエーションの問題として、多数主義的民主政治システムである日本における国会運営の比較政治学的特徴をコンセンサス型民主政治システムと対比して分析し、日本においては政府提出法案に対して野党は反対の立場をとり、野党提出の修正案もほとんど採択されず、与野党対立モードが基調となるのに対して、オランダにおいては政府提出法案に対して野党は基本的に賛成する立場をとり、かつ、数多くの修正案を提出して採択されることを法案審査データをもとに実証的に示し、与野党協調モードが

基調となっていることを指摘した。こうした国会運営の比較政治学的特徴を分析した論文をまとめた。

#### 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 3 件)

川人貞史, 国会運営の比較政治的特徴, 法律時報, 査読無, 90 巻 5 号, 2018, 10-17.

川人貞史, 与党審査の制度化とその源流, 選挙研究, 査読無, 32 巻 2 号, 2016, 77-86.

Sadafumi Kawato and Mikitaka Masuyama, Does the Divided Diet Make a Difference? 査読無, *University of Tokyo Journal of Law and Politics*, vol.12, 2015, 22-39.

〔学会発表〕(計 1 件)

川人貞史, 日本における政権運営と解散・総選挙, シンポジウム「日本とヨーロッパ諸国の選挙制度改革」, 2016 年 12 月 3 日

〔図書〕(計 1 件)

川人貞史, 日本における政権運営と解散・総選挙, 河崎健編『日本とヨーロッパの選挙と政治: 主要国の選挙制度改革をめぐる議論と実際』, 上智大学出版会, 2018, 31 - 47.

#### 6. 研究組織

##### (1) 研究代表者

川人 貞史 (KAWATO, Sadafumi)

東京大学・大学院法学政治学研究科・教授  
研究者番号: 10133688

##### (2) 研究分担者

なし

##### (3) 連携研究者

待鳥 聡史 (MACHIDORI, Satoshi)

京都大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号: 40283709

山田 真裕 (YAMADA, Masahiro)

関西学院大学・法学部・教授

研究者番号: 40260468

##### (4) 研究協力者

なし