

令和 5 年 5 月 12 日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2018～2022

課題番号：18K01247

研究課題名（和文）グローバルな政策決定に伴う議会制民主主義の空洞化に対する司法的統制の理論構築

研究課題名（英文）The erosion of parliamentary democracy under globalization and the functions of the judiciary

研究代表者

村西 良太（Muranishi, Ryota）

大阪大学・大学院高等司法研究科・教授

研究者番号：10452806

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）：議会制民主主義の空洞化は、「立法機関としての」議会の凋落、および「行政統制機関としての」議会の凋落によってもたらされる。については、法律の制定や条約の承認、については内閣に対する恒常的な責任追及が、それぞれ国会の枢要な権能に数えられるところ、これらの権能はいずれも形骸化の一途をたどり、しかも少なからぬ局面において、その内実は国会自身による権限放棄と評価されうる。こうして空洞化したデモクラシーの修復を国会やその多数派に支えられた内閣に期待することはむずかしく、裁判所の位置と機能が適切に顧慮されなければならない。

研究成果の学術的意義や社会的意義

一般に、国会はもっぱら「立法機関」として、つまり「法律を制定する機関」として位置づけられることが多い。けれども、憲法が国会に授けた枢要な権能はもっと多岐にわたり、とりわけ議院内閣制における議会としてみれば、内閣を創出しその活動全般を統制する権能が筆頭に掲げられなければならない。こうしたいずれの権能においても、国会は形骸化に晒されていると示すところに、本研究の第一の意義が存していよう。加えて、こうして機能不全に陥ったデモクラシーの修復を、従来は個人の権利救済に特化しがちであった裁判所の任務に加えようと試みるところに、本研究の第二の意義が認められよう。

研究成果の概要（英文）：The erosion of parliamentary democracy is originated from the decline of the parliament not only as the legislature but also as a organ, which sets limits on administrative actions. In reality the fall of parliamentary authority springs from renunciation of powers by the parliament itself. Therefore it is unrealistic to expect the legislature or the executive supported by the majority of Representatives to recover the parliamentary system. There seems to be no alternative but to leave it to the judiciary.

研究分野：憲法学

キーワード：議会制民主主義 議会留保 選挙権 主観訴訟 客観訴訟 民衆訴訟

1. 研究開始当初の背景

「国権の最高機関」あるいは「唯一の立法機関」という高邁な位置づけ(憲法41条)とは裏腹に、国会の機能不全が慨嘆されてすでに久しい。諸政策の形成ないし実施において指導的な地位を占めているのは、内閣を頂点とする行政府であって、国会はもはや政策上の重要な決定を下す機関たりえていない、というのである。

内閣はいうまでもなく執政権の担い手であるから、内閣による嚮導のもとで行政府が諸政策の形成ないし実施をリードすることそれ自体は、けっして論難されるべき事態ではなからう。けれども他方で、国会もまた執政権の担い手であり、それゆえにこそ諸々の枢要な権能が与えられていることに照らせば、いかに行政府の主導による執政作用といえども、そこには国会の適切な関与が確保されていなければなるまい。ところが、そうした関与はあるいは縮減され、あるいは形骸化の一途をたどり、国会と内閣の協働に委せられるはずの執政作用は、いまや内閣の専権に帰してしまっているのではないか。これが本研究の起点に刻まれた現状分析であり、本研究課題はこのことを指して「議会制民主主義の空洞化」と表現している。

かような意味での空洞化は、議会制の沿革に連れ添って古くから論じられてきた。細かくみれば「空洞化」の含意は必ずしも一義的ではなく、かかる多義性とも関わって「空洞化」の要因は多岐にわたる。このことを踏まえつつも、現下のデモクラシーにとって空洞化の主因は何かと問うならば、ひとつのありうる解答として、いわゆる「グローバル化」が挙げられよう。この文脈における「グローバル化」とは、諸政策の形成ないし実施がもはや国内では完結せず、超国家的な枠組みにおいてルールの設定ないし執行が担われる傾向、と素描すればひとまず足りるであろうか。伝統的かつ典型的な事象としては、たとえば条約の締結がそうであるように、国境を超えた統治の活動において臨機の主導的な役割を引き受けるのは、もとより行政府である。適時の、かつ実効的な国会の関与は憲法上不可欠と解されるものの、その実現はまったく容易ではなく、結果として「議会制民主主義の空洞化」はここに極まるという言い過ぎではないように思われる。

2. 研究の目的

本研究のねらいは、以上のごとき「議会制民主主義の空洞化」に適切な歯止めをかけること、すなわち、そのために必要な理論的基礎を固めることに向けられている。いまずこし具体的にいえば、次の2点に照準を定めることが構想された。

第一は、「議会制民主主義の空洞化」が指し示す内容を明らかにすることである。上述のとおり、かかる「空洞化」はすぐれて多義的であるところ、その意味するところが十分に特定されないままでは、本研究による克服の対象もおのずとぼやけてしまうであろう。国政上のいかなる機能において国会は退却を余儀なくされているのか。また、その主因として何が考えられるのか。これらをなるべく整序して明確に示すことが、本研究の成否を左右するであろう。

第二は、そうやって析出された「議会制民主主義の空洞化」をいかに押し止めるか、その有効な対処法を探究することである。このような視角から本研究がとくに着目するのは、司法府(裁判所)の役割である。いうまでもなく裁判所は統治機構の一角をなす国家機関であり、政治部門の自律的な解決を期しがたいデモクラシーの機能不全にあたってその修復に任せられることは、憲法の構想に合うものと思料される。ところが、日本の裁判所は、そうした機能を引き受けることにきわめて後ろ向きであるようにみえる。果敢な司法的統制を阻む不適切な理論的要因がかりに存するのであれば、それを取り除くことが、ひいては「議会制民主主義の再生」に寄与するであろう。

3. 研究の方法

以上の目的を達するべく採用されたのが、ドイツ公法学との比較研究である。なぜドイツなのか、その理由は次のとおりである。

第一に、ドイツ公法学においては、とりわけ「ヨーロッパ化」の進展に伴って、「議会制民主主義の空洞化」を批判的に考察する視座がこのところ着実に醸成されてきた。重要な政策決定が欧州連合(EU)へ移管されると、立法の権能は主としてEU閣僚理事会の掌中に帰することとなる。この理事会は各加盟国の政府構成員によって占められるから、かかる「ヨーロッパ化」を国内の権限分配に引き写して観察するならば、そこには議会から政府への大幅な権限移動が浮かび上がる。こうした展開が不可逆的に進むなかで、連邦憲法裁判所は「議会留保」の思考を盛んに高唱し、有力な公法学説もこれを支持した。それによれば、枢要な政策決定(たとえば重大な基本権制約を伴う事項、膨大な財政支出をもたらす事項など)は国内議会に留保されることが憲法の要請であって、そうした最低限の議会関与にさえ開かれていない超国家的合意(政府が)締結したり、あるいはそうした合意に(あるうことか議会自身が)承認を与えたりすることは、違憲の評価を免れないという。

第二に、議会留保の思考を連邦憲法裁判所が牽引した事実すでに顕れているように、裁判を通じたデモクラシーの修復が理論と実務の両面においてすでに豊富に蓄積されている。もとよりドイツの憲法裁判所と日本の司法裁判所とを同列に論ずることはできず、前者にとって可能

な実践が後者にも可能であるとは限らない。とはいえ、政府が、あるいは議会自身が議会留保の要求に背いたとき、裁判所がその違憲を宣告し、いわば民主主義の機能回復を先導してきた実績は、本研究に無二の示唆を与えようであろう。

4. 研究成果

本研究を通じて得られた成果は、大きく分ければ、以下の2点にまとめることができる。

(1)「議会制民主主義の空洞化」をもたらす要因は、「立法機関としての」国会の凋落、そして「行政統制機関としての」国会の凋落、という2つの視点に分けて洞察することが有益ではないかと思われる。

第一に、国会が何よりもまず「立法機関」(つまり法律を制定する機関)として位置づけられてきたことは、いうまでもない。諸政策の実現にとって欠くべからざる規律の中身を熟議によりつつ形成する、といった国会の理想像は、あくまで理想としては今日なお保たれていよう。しかしながら、理想と現実の隔たりは、いよいよ大きくなるばかりである。その主因としてとりわけ注目し得るのが、超国家的な政策決定の増大とそこにおける国会の影響力の著しい後退である。

国境を超えた政策決定の形式といえば、その典型は条約であろう。国会は「承認権」の行使を通じて条約締結に関与するほか(憲法73条3号)条約の十全な国内実施を担保すべく法律の制定ないし改廃に取り組む。ところが、いずれにせよ国会の関与はきわめて限定的とみられる。前者についていえば、条約の規範内容は、締結の時点ですっかり固定されるわけではない。むしろ締結後のさまざまな事情の変化によって、条約目的それ自体が動いたり、あるいは条約目的は不変であってもその達成に向けて採られるべき手段が再考されたりする。しかもかような条約規範の変遷は、多くのばあい条約や議定書の改正によるのではなく、たとえば締約国間のゆるやかな合意や条約機関による勧告といったやり方で(つまり国会による承認を迂回して)既成事実化される。そうすると、条約規範の内容形成に国会の十全な関与が及んでいないとは、もはや言えないであろう。他方、後者の担保法の制定に視点を移せば、国会による独自の政策決定の余地がいくらか残されているようにみえなくもない。しかしながら、締約国に課される条約上の義務が常にそうした余地を残していると断ずることは、およそ非現実的であろう。

以上からすれば、国会は条約の承認や法律の制定を通じて諸政策を決定する機関と形式的には位置づけられつつも、実際には、そうした規範の中身を形成する力がいまや国会の手から零れ落ちてしまっている。これはすなわち、「立法機関」としての実質の喪失であり、「議会制民主主義の空洞化」を象徴する事象のひとつと見て差し支えない。

第二に、行政府に対する統制機能において、国会の凋落が顕著であることも見過ごせない。まず議論の前提として、憲法が国会に授けたのは「立法」の権能にとどまらない。内閣を創設し、その活動全般にわたって統制を及ぼすところにこそ、国会の本質的な権能が見いだされる(いわゆる議院内閣制)。もっとも、かかる統制の実効性を高めることは、いま述べた議院内閣制と単純には整合しない面がある。内閣の存立を議会の信任に依存させるということは、すなわち内閣を安定的に支持する「与党」が議会のなかで多数を占めることと同義であるところ、かようにいわば内閣と一蓮托生の議会内多数派において、内閣の責任を厳しく追及しようとする構えは生じにくいからである。そうすると、行政統制の機能は「議会」というより「野党」(通常は少数派)に期待されるほかなくなるが、しかし民主主義をもって究極的には多数決のことだと割り切る視角からすれば、こうした構想は机上の空論となりかねない。日本国憲法はまさしくこのような考慮に基づき、いずれかの議院において総議員の4分の1以上が要求すれば、内閣は国会(臨時会)の「召集を決定しなければならない」と、一目瞭然の義務づけ規定を置いたものと解される(53条)。にもかかわらず、内閣の意図的な不作為によって本規定がときに蹂躪されてきたことは、いまや広く人の知るところである。国会が「召集」によってはじめて活動可能な状態に置かれることを想うとき、日本における「議会制民主主義の空洞化」はいよいよ深刻なレベルに達しているのではないかと懸念される。

(2) 便宜上2つに分けて論じられた如上の空洞化は、ドイツの議会制にも多かれ少なかれ看取される。もっとも、彼我の状況は少なからず異なっているところ、なかでも注目し得る差異のひとつは、裁判所を通じた民主主義の修復が繰り返し試みられてきたことである。周知のとおり、ここでの裁判所とは「ドイツ連邦憲法裁判所」であって、その位置や機能を日本における司法裁判所のそれと同列に論じることがむずかしい。たとえば前者の憲法裁判所においては、国家機関(これには連邦議会の議員や会派も含まれる)がほかならぬ機関としての立場で権限の存否を争う枠組み、すなわち「機関訴訟」がありうる訴訟形式として憲法上明記されており(後述のドイツ連邦共和国基本法93条1項1号)裁判による民主主義の維持ないし回復を期する場として積極的に活用されてきた。これに対して日本のばあい、少なくとも判例実務においては、機関訴訟は「法律上の争訟(裁判所法3条1項)」に当たらない。したがって、原則的に司法作用の対象外と解されてきており、このことが「議会制民主主義の空洞化」をあえなく黙過する態度へ連なっているように思われる。

ただし、ドイツにおいて民主主義の維持ないし回復をめざす訴訟形式がもつぱら機関訴

訟に尽きるかといえ、そうではない。とりわけ欧州統合に絡んだ国内議会の権限喪失をめぐっては、驚くべきことに、「憲法異議」と呼ばれる訴訟形式　これは公権力の行使によって自己の憲法上の権利を侵されたと主張する個人がその救済を求めて争う訴訟である　が多用され、しかも連邦憲法裁判所はそうした訴えの適法性を承認してきた。こうした展開の何が「驚くべき」ことなのか、その消息は次のとおりである。

ドイツ連邦共和国基本法(憲法に相当)は、一方で欧州統合の推進への積極的な協力を謳いつつ、他方でそれに伴って基本法上の核心的諸原則が手放されてしまう事態は絶対に避けられなければならない旨を規定する(23条1項、79条3項)。そうした諸原則の筆頭に挙げられるのがデモクラシーであり、たとえば欧州の平面でドイツを拘束する重要な政策決定がおこなわれるばあい、その終局的な認否の判断が連邦議会に留保されるのは必須と解される。EUの創設にせよ、あるいは欧州における財政や軍事の協調にせよ、その基幹的な枠組みはしばしば条約によって規律され、その成立にあたっては連邦議会の承認が求められる。このとき連邦議会は、それぞれの条約が上に述べた議会関与の十全な確保を貫徹できているか否か、慎重に精査しなければならない。換言すれば、そうした議会留保の要請を満たさない超国家的な合意に対して、漫然と承認を与える行為は、いわば議会権限の自己放棄と看做され違憲の評価を免れない。

しかし、さりとはかかる議会留保への抵触が、ただちに個人の主観的権利への侵害を意味するわけではなからう。にもかかわらず、上述の「憲法異議」が適法と評されるその基底には、「選挙権」の大胆な拡張的解釈が横たわっている。すなわち、議会権限の許されざる縮減は、つまるところ選挙権の不当な侵害にほかならない、という理屈がそれである。別言すれば、選挙権は、投票を通じてただ選挙に参加する権利にとどまらず、議会留保の後退(本研究に引きつけて別言すれば、議会制民主主義の空洞化)に抗する権利、いわばデモクラシー維持(ないし回復)請求権たる内容を本来的に蔵している、というのである。

こうした選挙権の拡張的解釈には、一見して察せられるとおり技巧的な色彩が強く、学説からの批判も少なくない。このことも加味すれば、比較法の見地から、選挙権の救済に仮託したデモクラシー修復の訴えを做すべき先駆と位置づけることは、まったく適切とはいえない。ただ、議会制民主主義の空洞化がしばしば議会自身の権限放棄に由ること、そしてそれゆえにこそ議会(やそれに支えられた政府)による自律的な復旧は至難であること　この2点への着眼はたいそう示唆に富んでいよう。本節(1)で述べた日本の現状をあらためて顧みると、立法機関としての国会はもとより、行政統制機関としての国会についても、その凋落を決定づけているのはほかならぬ国会自身であることが浮かび上がる。選挙制度や政治資金規正も含めて、国会と内閣の関係をかたちづくるのは国会であり、したがって、内閣が過大な指導力を弄し独善に陥るその基底には、国会の無為無策が際立つにちがいない。そうである以上、議会制民主主義の再生は、国会やその多数派に支えられた内閣の外側から、つまり裁判所を通じて試みられるほかないのではなからうか。そのためには、司法権行使の対象たる「法律上の争訟」をいたずらに狭く解する傾向や、公法上の確認訴訟の訴訟要件たる「確認の利益」を必要以上に厳格に精査する傾向が、批判的に検証されなければなるまい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計14件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 村西良太	4. 巻 808号
2. 論文標題 条例の明確性と限定解釈	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学セミナー	6. 最初と最後の頁 25-30
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 Ryota Muranishi	4. 巻 70号
2. 論文標題 Das Staatsoberhaupt in der japanischen Verfassung	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 Jahrbuch des öffentlichen Rechts	6. 最初と最後の頁 341-351
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 2523号
2. 論文標題 議会制民主主義の空洞化 国会の権限放棄を問う視角から	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 判例時報	6. 最初と最後の頁 135-143
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 813号
2. 論文標題 国家機関相互間の権限争議をめぐる事例分析 臨時会不召集違憲訴訟	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 法学セミナー	6. 最初と最後の頁 62-66
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 83号
2. 論文標題 議院内閣制における議会の組織のあり方	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 公法研究	6. 最初と最後の頁 97-108
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 1557号
2. 論文標題 憲法53条に基づく内閣の臨時会召集義務	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 ジュリスト	6. 最初と最後の頁 18-19
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 795号
2. 論文標題 法制度の構築における立法裁量の統制をめぐる事例分析	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 法学セミナー	6. 最初と最後の頁 70-74
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 87巻3号
2. 論文標題 民衆訴訟としての憲法異議について	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 法政研究	6. 最初と最後の頁 943-967
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) 10.15017/4151255	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている(また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 776号
2. 論文標題 集会の自由をめぐる事例分析	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 法学セミナー	6. 最初と最後の頁 63-66
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 246号
2. 論文標題 刑罰法規の不明確性と広範性	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 別冊ジュリスト・憲法判例百選 (第7版)	6. 最初と最後の頁 240-241
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 155巻6号
2. 論文標題 地方議会の懲罰的措置による名誉毀損と司法審査	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 民商法雑誌	6. 最初と最後の頁 1138-1157
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 452号
2. 論文標題 国会と内閣の権限配分	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法学教室	6. 最初と最後の頁 18-21
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 90巻5号
2. 論文標題 少数派・反対派・野党会派 政府統制の主体に関する覚書	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法律時報	6. 最初と最後の頁 25-30
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 村西良太	4. 巻 26号
2. 論文標題 「独立命令」全面違憲論の批判的考察	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 行政法研究	6. 最初と最後の頁 75-106
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計1件 (うち招待講演 1件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 村西良太
2. 発表標題 議院内閣制における議会の組織のあり方
3. 学会等名 日本公法学会第85回総会 (招待講演)
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 山元一、山崎友也、西村裕一、栗島智明、巻美矢紀、江藤祥平、山本龍彦、村西良太、大屋雄裕、青井未帆	4. 発行年 2022年
2. 出版社 信山社	5. 総ページ数 309
3. 書名 憲法の基礎理論 (講座 立憲主義と憲法学 第1巻)	

1. 著者名 駒村圭吾、待鳥聡史、楠綾子、富井幸雄、大村華子、吉川智志、松浦淳介、村西良太、竹中治堅、横大道聡、浅羽祐樹、櫻井智章、上川龍之進、片桐直人、砂原庸介、芦田淳	4. 発行年 2020年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 408
3. 書名 統治のデザイン	

1. 著者名 浅野有紀、原田大樹、藤谷武史、横溝大、大西楠・テア、興津征雄、加藤紫帆、須田守、内記香子、中川晶比兒、村西良太、山田哲史、吉政知広	4. 発行年 2019年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 385
3. 書名 政策実現過程のグローバル化	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------